

การกระจายอำนาจทางการคลัง: ปัญหาและแนวทางแก้ไข

Fiscal Decentralization: Problems and Solutions

นิภาพรรณ เจนสันติกุล*

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลัง โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากบทความและงานวิจัยในฐานข้อมูลงานวิจัยโครงการเครือข่ายห้องสมุดในประเทศไทย (ThaiLIS) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และนำเสนอแนวทางแก้ไข ด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลตามแนวทางของ ไคเคิลแมน และอัลเลน ผลการศึกษา พบว่า ปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลัง คือการพึ่งพารายได้จากรัฐบาล และกฎระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และโครงสร้าง ความรู้ ความเข้าใจของบุคลากร กระบวนการและวิธีปฏิบัติทางการคลัง การจัดสรรรายได้ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 และกลไกการตรวจสอบ สำหรับแนวทางแก้ไข จำแนกเป็น 1) การปรับปรุงระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การนำกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติอย่างเหมาะสมกับท้องถิ่น และ 3) การพัฒนาความสามารถในการจัดหารายได้และวางแผนการใช้จ่ายอย่างสมดุล

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจทางการคลัง

* อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม (ดร.)

Abstract

This academic article aims to analyze the problems of fiscal decentralization by analyzing information from research articles and research databases in Thai Library Integrated System and offering solutions. The data was analyzed using the Diekelman and Allen concept. The study found that the critical problems were dependence dependent on revenues from government, related laws and structure, knowledge of the staff, fiscal processes and procedures, income allocation of at least 35%, and monitoring mechanisms. Solutions can be classified as 1) improvement of the grant system for local government; 2) laws and regulations related to the practice appropriate with local; and 3) development of local government revenue generating capacity and balance spending plans with revenue.

Keywords: Fiscal decentralization, Problems.

บทนำ

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจในหมวดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ผลจากการนี้ทำให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือการกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งผลที่เกิดขึ้นจากการมีกฎหมายฉบับนี้คือทำให้หลังปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากและมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ในแง่ของรายได้รวมจะให้ภาพออกมาดี แต่เมื่อพิจารณาในแง่สัมพัทธ์แล้วกลับพบว่า การเพิ่มขึ้นของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก (วรพิทย์ มีมาก, 2554: 35)

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดในการให้บริการสาธารณะ ทั้งข้อจำกัดด้านเขตพื้นที่

ที่รับผิดชอบ ข้อจำกัดของจำนวนประชากร และที่สำคัญคือข้อจำกัดในด้านทรัพยากรที่มีอยู่ ดังนั้นกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องจัดกลไกความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น รวมถึงระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองด้วยให้ชัดเจน เพื่อสะดวกแก่การทำงานและไม่สูญเสียทรัพยากรโดยเปล่าประโยชน์จากการทำงานซ้ำซ้อนซึ่งกันและกัน รวมถึงเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลังเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สาระสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ถูกบัญญัติให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในมาตรา 283 โดยนอกจากจะบัญญัติในเรื่องความเป็นอิสระทางการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังกำหนดให้ต้องมีการตรากฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐและ

การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงระดับชั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐและเมื่อทำการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลังระหว่าง พ.ศ. 2535-2558 พบว่า มีงานวิจัยจำนวนมากที่ทำการศึกษาระดับการกระจายอำนาจทางคลัง ความเหลื่อมล้ำทางการคลัง แต่ลักษณะของงานวิจัยส่วนใหญ่เน้นการศึกษาเชิงพื้นที่และการวัดความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆ ซึ่งในบทความนี้มุ่งให้ความสนใจในเรื่องของความเหลื่อมล้ำทางการคลังและปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลัง โดยผู้เขียนได้รวบรวมข้อมูลในฐานข้อมูลงานวิจัยโครงการเครือข่ายห้องสมุดในประเทศไทย (ThaiLIS) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และจากบทความในวารสารวิชาการเพื่อนำมาวิเคราะห์และเชื่อมโยงกับการกระจายอำนาจทางการคลัง การลดความเหลื่อมล้ำทางการคลัง โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งเป็นเครื่องมือและกลไกสำคัญที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยบทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลตามแนวทางของ ไดเคิลแมน และอัลเลน (Diekelman & Allen, 1989) ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่

1) **อ่านข้อความที่ได้จากเนื้อหาเพื่อให้เกิดความเข้าใจ** ในขั้นตอนนี้ผู้เขียนได้รวบรวมข้อมูลจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลัง ในฐานข้อมูลงานวิจัยโครงการเครือข่ายห้องสมุดในประเทศไทย (ThaiLIS) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยใช้คำสำคัญ “การกระจายอำนาจทางการคลัง” และ “ความเหลื่อมล้ำ” พบว่ามีจำนวนทั้งหมด 23 เล่ม

2) **เขียนสรุปข้อความ** ในขั้นตอนนี้ผู้เขียนได้ดำเนินการจัดระบบข้อมูล และจำแนกงานวิจัย พบว่า มีจำนวน

5 เล่ม ที่เป็นการศึกษาวิจัยการกระจายอำนาจทางการคลังระหว่าง พ.ศ. 2541-2549 และมีจำนวน 18 เล่ม ที่ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำระหว่าง พ.ศ. 2535-2558 จำแนกเป็นความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ 13 เล่ม ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา 3 เล่ม ความเหลื่อมล้ำด้านสังคม 1 เล่ม และความเหลื่อมล้ำด้านผลผลิต 1 เล่ม สำหรับการวัดความเหลื่อมล้ำทางรายได้สามารถวัดได้หลายวิธี เช่น การใช้ค่าความแปรปรวนของรายได้ การใช้ค่าสัดส่วนของรายจ่ายและรายได้ของประชากรแต่ละกลุ่มต่อรายได้และรายจ่ายของประชากรทั้งหมด การใช้ดัชนีและการใช้ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค ความเหลื่อมล้ำในระดับภูมิภาค อาทิ ข้อมูลภูมิภาคตะวันตก ได้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันอันเนื่องจากความเป็นเมือง โดยในภูมิภาคตะวันตก ประกอบด้วย 7 จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี มีเทศบาลจำนวน 49 แห่ง ราชบุรี มีเทศบาลจำนวน 34 แห่ง เพชรบุรี มีจำนวนทั้งหมด 15 แห่ง นครปฐม มีเทศบาลจำนวน 23 แห่ง สมุทรสงคราม มีเทศบาลทั้งหมด 9 แห่ง สมุทรสาคร มีเทศบาลจำนวน 12 แห่ง และประจวบคีรีขันธ์ มีเทศบาลจำนวน 16 แห่ง (สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น, 2557) โดยสามารถจำแนกความเป็นเมือง ได้ดังนี้ นครปฐมเป็นเมืองที่มีความเป็นชุมชนในระดับสูง (urban city) มีจำนวนประชากรสูงกว่าเมืองทั่วไปและมีความหนาแน่นของประชากร (ต่อตารางกิโลเมตร) ในระดับสูง เป็นพื้นที่ตั้งหลักของส่วนราชการและสถาบันการศึกษาหลายแห่ง สมุทรสาครเป็นเมืองที่มีที่ตั้งใกล้เคียงพื้นที่อุตสาหกรรม (suburban city) เป็นเมืองที่มีขนาดเฉลี่ยเล็กกว่าเมืองที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ราว 2-3 เท่าตัวแต่มีความเจริญทางเศรษฐกิจเฉลี่ยต่อประชากรในระดับที่สูงกว่าชุมชนเมืองขนาดใหญ่เล็กน้อย (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2551: 110) ในขณะที่จังหวัดราชบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และสมุทรสงคราม ที่มีประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และข้อมูลทางเศรษฐกิจด้านเกษตรกรรมมากกว่าอุตสาหกรรมเป็นต้น ซึ่งจาก

ข้อมูลชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างทางพื้นที่

3) วิเคราะห์ข้อมูล ในขั้นตอนนี้ผู้เขียนได้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากขั้นตอนที่ 1-2 พบว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาคยังคงมีอยู่ และสอดคล้องกับงานของ ศุภเจตน์ จันทร์สาส์น (2555: 4) ที่ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในภาคใต้มีความรุนแรงมากที่สุดในประเทศ เนื่องจากมีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในปี พ.ศ. 2552 สูงถึง 0.477 ในขณะที่กรุงเทพมหานคร ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคกลาง ซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคเท่ากับ 0.468 0.463 0.446 และ 0.414 ตามลำดับ นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงของค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค กรุงเทพมหานครถือว่ามีความเหลื่อมล้ำทางรายได้มากที่สุด เนื่องจากค่าสัมประสิทธิ์ความเสมอภาคเพิ่มขึ้นจาก 0.388 ในปี พ.ศ. 2531 เป็น 0.468 ในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นมากที่สุดในประเทศ เมื่อพิจารณาตามเขตพื้นที่พบว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในเขตเมืองมีความรุนแรงมากกว่าเขตชนบท เนื่องจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในเขตเมืองเพิ่มขึ้นจาก 0.434 ในปี พ.ศ. 2531 เป็น 0.477 ในปี พ.ศ. 2552 ในขณะที่ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในเขตชนบทเพิ่มขึ้นจาก 0.439 ในปี พ.ศ. 2531 เป็น 0.440 ในปี พ.ศ. 2552 (ศุภเจตน์ จันทร์สาส์น, 2555: 7) โดยสรุปข้อมูลตัวเลขสะท้อนภาพความไม่เท่าเทียมกันทางด้านรายได้เพิ่มขึ้น

4) ศึกษาข้อมูลและศึกษาเพิ่มเติมจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง จากการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล ในขั้นตอนที่ 1-3 สรุปได้ว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความไม่เท่าเทียม และบริบทความแตกต่างเชิงพื้นที่ เป็นผลมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งจำแนกเป็นความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่และความเหลื่อมล้ำแนวราบ คือการพิจารณาความแตกต่างด้านต่างๆ ระหว่างกลุ่มคนที่ถูกแบ่งออกด้วยการอาศัยหลักเกณฑ์บางประการ โดยที่ความ

เหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่จะอาศัยเกณฑ์ทางภูมิศาสตร์ในการจำแนกเป็นหลัก ในขณะที่ความเหลื่อมล้ำแนวราบกลับอาศัยลักษณะทางวัฒนธรรมเป็นเกณฑ์ในการจำแนกแทนระดับการพัฒนารายจังหวัดต่างๆ ที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการกำหนดและดำเนินนโยบายการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาซึ่งภาครัฐกลายเป็นตัวแสดงหลักที่ก่อให้เกิดความแตกต่างในการกระจายหรือจัดสรรทรัพยากรไปยังพื้นที่ต่างๆ อันทำให้บางพื้นที่เกิดกระบวนการพัฒนาในระดับสูงหรือมีความเจริญมาก อาทิ ชลบุรีระยองและฉะเชิงเทรา ที่ความเจริญของจังหวัดเกิดจากผลการดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program) ของภาครัฐ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) (วัชรพล ว่องนิยเมษตร, 2557: 33)

ดังนั้นในแง่หนึ่งความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ที่เกิดขึ้นจึงเป็นผลพวงมาจากการพัฒนาประเทศของไทยตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ซึ่งสามารถอาศัยระดับการพัฒนารายจังหวัดเป็นตัวสะท้อนสภาวะดังกล่าวได้อย่างชัดเจน และแม้จะมีความพยายามในการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำผ่านนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาล แต่ผลของการพัฒนายังไม่สะท้อนให้เห็นถึงการลดความเหลื่อมล้ำ เพราะยังมีกลไกและมาตรการบางอย่างของรัฐบาลที่ดำเนินการได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ อาทิ ระบบการจัดเก็บภาษี การใช้จ่ายของภาครัฐเพื่อการพัฒนาประเทศ เป็นต้น

ปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลัง

จากการวิเคราะห์ข้อมูลตามแนวทางของ ไดเคิลแมน และอัลเลน (Diekelman & Allen, 1989) ได้ชี้ให้เห็นภาพรวมของปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลัง ความไม่เท่าเทียมกันทางภูมิภาค ที่มีความเชื่อมโยงกับการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญใน

การให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการจัดการตนเอง บริหารรายได้ และรายจ่าย เนื่องจากการกระจายอำนาจทางการคลัง มีผลต่อความเหลื่อมล้ำทางการคลัง กล่าวคือ ยังมีการกระจายอำนาจทางการคลังที่ดีจะส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำทางการคลังลดลง อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา พบว่า การกระจายอำนาจทางการคลัง ยังคงมีปัญหาหลายด้าน สรุปได้ดังนี้

1) รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ต่อรายได้ของรัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2549 เกิดผลกระทบภายนอกโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชื่อมโยงกันไป จนส่งผลกระทบต่อทิศทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ (เสกสรรค์ โกสัยเดชาพันธ์, 2551)

2) ปัญหาด้านโครงสร้างรายได้ของเทศบาล ซึ่งงานวิจัยของ อภิชาติ แสงอัมพร และจำนงค์ อติวัฒนสิทธิ์ (2556: 139) ได้อธิบายถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานการคลังท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนล่าง พบว่า โครงสร้างรายได้ของเทศบาลที่ศึกษามีลักษณะพึ่งพารายได้จากรัฐบาลเป็นสัดส่วนที่สูง เทศบาลมีศักยภาพในการจัดหารายได้ต่ำ ทำให้ความเข้มแข็งทางด้านรายได้ต่ำ เทศบาลมีการจัดสรรรายจ่ายส่วนใหญ่เพื่อรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุน ทำให้มีรายจ่ายสำหรับการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนในเทศบาลต่ำ รวมถึงปัญหาด้านการจัดเก็บภาษีอากร (วิสูตร จำปาณิย์, 2542; อัครณัฐ วงศ์ปรีดี, 2555; ภิรมย์ พรไชยยนต์, 2557)

3) ปัญหาด้านประสิทธิภาพการบริหารงานคลังในงานวิจัยของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2551) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่องการวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล ได้ชี้ให้เห็นว่าผลจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวออกไปในพื้นที่อุตสาหกรรมและชุมชน

ชนเมืองโดยรอบ ส่งผลเกื้อหนุนให้สถานะทางการคลังของเทศบาลในพื้นที่เหล่านี้มีความเข้มแข็งในระดับสูง ในทางกลับกันการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนอกพื้นที่เขตเมืองใหญ่และนอกเขตชุมชนชนบท ส่งผลให้ความเข้มแข็งในทางเศรษฐกิจของชุมชนเมืองขนาดใหญ่และชุมชนชนบทอยู่ในสภาวะที่อ่อนแอ และส่งผลต่อเนื่องให้เทศบาลในเมืองขนาดใหญ่และชุมชนชนบทประสบปัญหาแรงกดดันทางการคลังเพิ่มขึ้น

4) ปัญหาการคลังท้องถิ่นของไทยมีทั้งปัจจัยภายในและภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถแยกเป็นปัจจัยภายนอกองค์กร ได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม อาทิ ความเจริญและการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นที่ไม่เติบโตเท่าที่ควร รายได้ของประชากร ความเป็นเมืองหรือชนบท การค้าพาณิชย์ การจ้างงาน ตลอดจนความรับผิดชอบของประชากรในการเสียภาษียอมส่งผลกระทบต่อความสามารถในการหารายได้ของท้องถิ่น เป็นต้น ปัจจัยทางการเมืองได้แก่ ท้องถิ่นยังถูกอำนาจทางการเมืองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นแทรกแซงเนื่องจากมีผลประโยชน์ในกลุ่มผู้นำท้องถิ่น นโยบายที่เน้นการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่อำนาจส่วนใหญ่ยังอยู่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากกว่า ขาดผู้มีความรู้ความเข้าใจปัญหาของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารการคลังท้องถิ่นและการตรวจสอบการใช้งบประมาณจากประชาชน เป็นต้น ในส่วนของปัจจัยภายใน ได้แก่ การขาดความรับผิดชอบ ความรู้ความเข้าใจปัญหาท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นจากฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นท้องถิ่น ขาดรายได้มาเลี้ยงตัวเองการบริหารงบประมาณของท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากรายได้ของท้องถิ่นได้ เป็นต้น (ฐาปนี จินดากาญจน์, 2541; ปริสณา ธดากุล, 2551; ไพรัช ตระการศิริพันธ์, 2548: 312-313; วรพิทย์ มีมาก, 2554)

นอกจากนี้ ไตรสิทธิ์ สันสมบูรณ์ทอง (2552: 31-34) ได้กล่าวว่าปัญหาสำคัญทางการบริการและการเงินของเทศบาล ได้แก่ การขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานเทศบาล รวมถึงการขาดความเป็นอิสระทางการเมืองของเทศบาลเอง ต้องปฏิบัติตามกฎข้อบังคับต่างๆ จากส่วนกลาง เทศบาลต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทยโดยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอทุกชั้นทุกตอน รวมทั้งการหางบประมาณก็ต้องขออนุมัติ ดังที่ปรากฏให้เห็นว่าเทศบาลบางแห่ง คณะเทศมนตรีไม่สามารถปฏิบัติงานได้ถึงกับลาออกด้วยเหตุผลที่ว่าเทศบาลไม่อาจทำอะไรตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้อย่างสมบูรณ์ เพราะการบริหารงานถูกกำหนดโดยระเบียบต่างๆ มากมาย ดังนั้นเทศบาลจึงทำอะไรได้ไม่มากนัก เทศบาลพยายามปฏิบัติงานให้ได้ผลดีที่สุดตามกำลังทรัพยากรและความสามารถแต่เมื่อเปลี่ยนผู้บริหารประเทศ เทศบาลก็จะเป็นฝ่ายเสียเปรียบเสมอ ปัจจุบันเทศบาลต้องเพิ่มการบริการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ แต่เทศบาลก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้มากนัก ทั้งนี้เพราะกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทยเคร่งครัดเกินไป และไม่คอยยืดหยุ่นให้เทศบาลสามารถปรับตัวเข้า

กับสภาวะแวดล้อมได้ด้านการบริหารการเงิน เทศบาลประสบปัญหาไม่สามารถหารายได้ของเทศบาลให้สูงขึ้นตามความเจริญก้าวหน้าของประเทศ เนื่องจากรายได้ของเทศบาลเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ดังนั้นรายได้พื้นฐานของเทศบาลจากการเก็บภาษีจึงค่อนข้างตายตัว แต่รายจ่ายกลับเพิ่มขึ้นจนเทศบาลต้องลดบริการต่างๆ ลงเพื่อนำเอาไปใช้จ่ายในกิจการประจำ เช่น เงินเดือนของเจ้าหน้าที่เทศบาล เป็นต้น จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเหตุให้เทศบาลต้องพึ่งเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางมากขึ้น สอดคล้องกับ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และกอบกุล รายะนคร (2552: 13) นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ (2552: 121-123) สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2553: 10-14) และเสาวลักษณ์ ปิติ (2556) ได้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาการคลังที่เกิดขึ้นมาจากปัญหาด้านงบประมาณและรายได้ ซึ่งในงานวิจัยของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2551) ได้แสดงข้อมูลเพิ่มเติมว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนอกพื้นที่เขตเมืองใหญ่และนอกเขตชุมชนชนบท ส่งผลต่อความเข้มแข็งและความแตกต่างของเศรษฐกิจในเขตชุมชนเมืองและชุมชนชนบท สรุปดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลัง

นักวิชาการ	ปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลัง					
	การจัดสรรรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35	การพึ่งพารายได้จากรัฐบาล	ความรู้ความเข้าใจของบุคลากร	กระบวนการและวิธีปฏิบัติทางการคลัง	กฎระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และโครงสร้าง	กลไกการตรวจสอบ
เสกสรรค์ โกสัยเดชาพันธ์	✓					
อภิชาติ แสงอัมพร และจ่านงค์ อติวัฒนสิทธิ์		✓	✓	✓		✓
ไทรสิทธิ์ สันสมบุรณ์ทอง					✓	
ไพรัช ตระการศิรินนท์		✓	✓	✓	✓	
เสาวลักษณ์ ปิติ		✓			✓	
ภิรมย์ พรไชยยนต์				✓	✓	
นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ			✓		✓	
วรพิตย์ มีมาก					✓	
ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และกอบกุล รายนาค		✓				
สกนธ์ วรรณวิวัฒนา		✓				
อัชกรณ วงศ์ปรีดี และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา		✓				
วีระศักดิ์ เครือเทพ		✓			✓	

จากตารางที่ 1 สรุปได้ว่า ปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลัง คือ 1. การพึ่งพารายได้จากรัฐบาล และกฎระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องและโครงสร้าง 2. ความรู้ความเข้าใจของบุคลากร กระบวนการและวิธีปฏิบัติทางการคลัง และ 3. การจัดสรรรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 และกลไกการตรวจสอบ

จากปัญหาข้างต้นได้ชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจทางการคลังเป็นการโอนความรับผิดชอบในการตัดสินใจจากรัฐบาลส่วนกลางสู่รัฐบาลส่วนท้องถิ่น โดยองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้จากภาษี

ท้องถิ่น และเงินโอนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งพิจารณาได้จาก 1) บริการสาธารณะที่ใช้กับท้องถิ่นจะจัดเก็บกับคนในท้องถิ่นที่ได้รับบริการนั้น 2) ผู้ใช้บริการท้องถิ่นอาจจะจ่ายเงินค่าบริการบางส่วน รวมทั้งคนในท้องถิ่นอาจรวมการผลิตบริการสาธารณะร่วมกับรัฐบาลท้องถิ่น 3) รัฐบาลท้องถิ่นหารายได้จากภาษีทรัพย์สินและภาษีการค้า รวมทั้งเรียกเก็บภาษีทางอ้อมอื่นๆ 4) เงินโอนรายได้จากรัฐบาลกลางมาให้รัฐบาลท้องถิ่น สำหรับการใช้จ่ายบางอย่างหรือใช้จ่ายทั่วไป และ 5) อนุญาตให้องค์กรบริหารท้องถิ่นกู้ยืมทั้งจากส่วนกลางและหาจาก

แหล่งรายได้ท้องถิ่น ซึ่งโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่นของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน เนื่องจากความหลากหลายของการบริหารราชการแผ่นดินของแต่ละประเทศ หรือวัฒนธรรมที่แตกต่างของแต่ละสังคมภายใต้หลักการที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ 1) หลักความสัมพันธ์ด้านอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลต่างๆ ภายในชาติ ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับ ทุกประเภท 2) หลักความสัมพันธ์ด้านการเงินการคลัง เพื่อให้เกิดการพึ่งพาตนเอง และสามารถจัดสรรและใช้จ่ายทรัพยากรของท้องถิ่นต่างๆ อย่างเหมาะสมกับความรับผิดชอบที่ท้องถิ่นเหล่านั้นมีอยู่ และ 3) หลักความสัมพันธ์ในด้านการจัดการอื่นๆ ที่จำเป็นในการปกครอง เช่น ในความสัมพันธ์ลักษณะการถ่วงดุลอำนาจ การควบคุมกำกับ การตรวจสอบ และการให้คำปรึกษาหารือ ระหว่างกลไกการปกครองท้องถิ่นต่างๆ เป็นต้น (ชนิดา อาคมนันตะ, 2541: 47; ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2551: 173; อัครณัฐ วงศ์ปรีดี, 2555: 3; อุดม ทุมโฆสิต, 2552: 313)

การกระจายอำนาจทางการคลังให้กับท้องถิ่นยังคงเป็นประเด็นที่ควรได้รับการศึกษาและค้นหากระบวนการพัฒนาให้เกิดการกระจายอำนาจทางการคลังให้กับท้องถิ่นอย่างเต็มที่ เพราะจากการศึกษาวิจัยของ Luiz R. De Mello JR (2000) เรื่อง Fiscal Decentralization and Intergovernment Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis ได้ชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจทางการคลังเป็นการยกระดับประสิทธิภาพของภาครัฐ การให้บริการและการตัดสินใจอย่างมีความรับผิดชอบและโปร่งใส สอดคล้องกับงานของ Ezcurra & Pascual (2008) เรื่อง Fiscal Decentralization and Regional Disparities: Evidence from Several European Union Countries ซึ่งสรุปให้เห็นว่าการกระจายอำนาจทางการคลังทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและลดความ

ไม่เท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาค โดยสิ่งสำคัญของการกระจายอำนาจคือการแสดงให้เห็นว่าเกิดการประสานงานทางการคลังระหว่างรัฐบาล (Poecelli, 2009) นอกจากนี้ Oates (1972) และ Tiebout (1956) ได้นำเสนอทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลัง และสรุปให้เห็นว่าการกระจายอำนาจทางการคลังสามารถช่วยให้การจัดการสินค้าสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถสร้างความพึงพอใจตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นมากกว่าการรวมศูนย์อำนาจ และการลดขนาดของรัฐบาลเป็นการขจัดพฤติกรรมที่ไม่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับงานของ Ankamah (2012: 33) และ Abdulwaheed & Samihah (2012: 44) ที่ชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจทางการคลังก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นไปอย่างโปร่งใส และรัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ตลอดจนการจัดบริการสาธารณะได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน แต่ในความเป็นจริงแล้ว การกระจายอำนาจทางการคลังสามารถก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างท้องถิ่นที่มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและท้องถิ่นที่มีความยากจน ซึ่งในงานวิจัยของอัครณัฐ วงศ์ปรีดี และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา (2558) ได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของระบบเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นในการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินอุดหนุนทั่วไปที่มอบอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ท้องถิ่นในการใช้จ่ายใช้สอยตามความจำเป็นของชุมชนและตามเจตจำนงของประชาชน (อัครณัฐ วงศ์ปรีดี และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2558: 97)

แนวทางแก้ไข

จากปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังข้างต้น ผู้เขียนขอเสนอแนวทางแก้ไขจำแนกเป็น 3 วิธีการดังนี้

1. การปรับปรุงระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษานโยบาย บทความวิชาการต่างๆ พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดประสิทธิภาพในการหารายได้และการวางแผนการใช้จ่ายในท้องถิ่นของตนเอง “ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเหลื่อมล้ำ เพราะมีความแตกต่างทางพื้นที่ ขนาดของประชากร ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเติบโตของเมืองที่แตกต่างกัน ทำให้การจัดสรรงบประมาณการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลแตกต่างกัน” หากยังใช้เกณฑ์จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่และระดับรายได้ที่มีอยู่จากการจัดเก็บเองของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ ในการจัดสรรเงินอุดหนุน ส่งผลให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการจัดสรร เมื่อคำนึงถึงสภาพปัญหาที่แท้จริงในพื้นที่ อาทิ ในกรณีท้องถิ่นขนาดเล็กมีประชากรในพื้นที่น้อยแต่มีปัญหาในการให้บริการสาธารณะภายในพื้นที่อยู่มาก สำหรับเงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์หรือมีเงื่อนไขในการใช้จ่าย และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นเป็นการจัดสรรเงินเพื่อเป็นเครื่องมือบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุนชนิดนี้ ทำหน้าที่บางประการตามนโยบายของรัฐบาล และจะมีเพียงบางท้องถิ่นเท่านั้นที่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในแต่ละปีแตกต่างกันไปตามนโยบายและแผนงานโครงการของรัฐบาล ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเป็นธรรมในการจัดสรรเงินอุดหนุน เป็นต้น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552: 65)

ดังนั้นรัฐบาลควรมีการพิจารณาเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ ทั้งนี้ให้พิจารณาจากภารกิจหลักและภารกิจรองของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การจัดสรรเงินอุดหนุนนั้นเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มศักยภาพ

2. การนำกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติให้มีความเหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น

ในงานวิจัยหลายเล่มบ่งชี้ให้เห็นถึงช่องว่างในเชิงของการกำหนดนโยบาย กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและการนำไปปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลัง เนื่องจากโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ความรู้ความเข้าใจของบุคลากร กระบวนการปฏิบัติ วิธีปฏิบัติ และกระบวนการตรวจสอบ ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย บางครั้งกระทรวงมหาดไทยมีการออกระเบียบเกี่ยวกับการคลังขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความอิสระและมีศักยภาพในการพัฒนาตนเอง นอกจากนี้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถูกกำกับโดยกระบวนการทางกฎหมายและระเบียบข้อบังคับทางราชการจำนวนมาก ทำให้กระบวนการกำกับดูแลเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก เนื่องจากต้องปฏิบัติตามระเบียบหลายข้อและหลายหน่วยงาน และระเบียบปฏิบัติดังกล่าวถูกร่างขึ้นมาเพื่อควบคุมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติมีส่วนร่วม ทำให้เมื่อนำระเบียบไปปฏิบัติจึงไม่สอดคล้องกับบริบทต่างๆ ภายในท้องถิ่น อาทิ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ที่ใช้ราคาปานกลางของที่ดินที่นำมาคำนวณภาษีบำรุงท้องที่เป็นราคาที่ดินเมื่อปี พ.ศ. 2521 – 2524 ซึ่งต่ำกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินปัจจุบัน 80 – 100 เท่า และจัดเก็บภาษีในอัตราถดถอย รวมถึงมีข้อยกเว้นไม่เก็บภาษีบำรุงท้องที่จำนวนมาก พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินพุทธศักราช 2475 ที่มีฐานภาษีแคบและมีข้อยกเว้นมาก ใช้บังคับจัดเก็บภาษีจากโรงเรือนและที่ดินที่ให้เช่าหรือใช้ประกอบการค้าการอุตสาหกรรมหรือเป็นโกดังเก็บสินค้า โดยยกเว้นการเก็บภาษีโรงเรือนอยู่อาศัย โรงเรือนปศุสัตว์ และทรัพย์สินของรัฐบาลกิจพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งการจัดเก็บไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีป้ายที่ได้รับยกเว้นตามกฎหมายจำนวนมาก เป็นต้น (วารุณี ศุภกุล, 2548)

ดังนั้นบทบาทของรัฐบาล คือ ควบคุมระดับจากการควบคุมเป็นการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น และควรกำหนดกฎหมาย ระเบียบ และมาตรฐานกลาง นำไปสู่การปฏิบัติให้มีความเหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น รวมถึงเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคพลเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบเป็นธรรมและลดปัญหาการคอร์รัปชัน (นิภาพรรณ เจนสันติกุล, 2556: 53-54; Muriu, 2014) อันเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลัง

3. การพัฒนาความสามารถในการหารายได้และวางแผนการใช้จ่ายอย่างสมดุล

ผู้นำท้องถิ่นควรมีความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการจัดสินค้าและบริการสาธารณะสู่ประชาชน (Usui, 2007) ซึ่ง สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2554) กล่าวถึง ความมีประสิทธิภาพด้านการหารายได้โดยเสนอหลักเกณฑ์ 4 ประการเพื่อประสิทธิภาพในการจัดหารายได้จากการกระจายอำนาจการคลัง คือ 1) ภาษีของท้องถิ่นควรที่จะมีความเป็นกลางมากที่สุด การจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นต้องไม่ก่อให้เกิดการบิดเบือนการใช้ทรัพยากร หรือหากไม่อาจหลีกเลี่ยงการบิดเบือนแล้วความด้อยประสิทธิภาพต้องเกิดขึ้นให้น้อยที่สุด 2) ผู้ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นควรเป็นกลุ่มประชาชนที่จะได้ประโยชน์หรือรับภาระจากภาษีท้องถิ่นเท่านั้น 3) ผลกระทบของภาษี (Tax Incidence) ต้องสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม (Equity) ด้วย เพื่อมิให้ภาระภาษีสร้างปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ของประชาชนที่อาศัยอยู่ทั้งในและนอกท้องถิ่น 4) โครงสร้างต้นทุนที่เกิดจากการบริหารจัดการเก็บภาษีและการบังคับใช้ภาษีต้องต่ำที่สุด เพื่อให้การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นเครื่องมือที่นำไปสู่การปกครองตนเอง (Self-Government) แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่ต้องมีการระบุอำนาจหน้าที่และแหล่งรายได้ที่สามารถ

จัดเก็บได้ เพราะเมื่อใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปราศจากรายได้หรือมีรายได้ไม่พอจ่ายย่อมไม่สามารถเป็นที่พึ่งแก่ประชาชนในการแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ (พรชัย สุธีระเวช, 2549: 132; จรัส สุวรรณมาลา, 2553: 248; สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2554)

สำหรับการหารายได้เข้าสู่ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำหนดเกณฑ์และฐานการจัดเก็บภาษีได้โดยพิจารณาจากลักษณะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น และศักยภาพของประชาชนในการจ่ายภาษี การกระจายตัวของประชากร และลักษณะความเป็นเมือง เพื่อให้การกำหนดฐานภาษีเป็นไปอย่างเหมาะสมกับท้องถิ่น และสามารถนำรายได้ที่จัดเก็บมาสู่การบริหารรายจ่ายเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ตลอดจนการพัฒนาเทคนิคและวิธีการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคและความเป็นธรรม ส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลัง และลดความเหลื่อมล้ำ

บทสรุป

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า ปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังที่มีการกล่าวถึงมากที่สุด คือ 1) การพึ่งพารายได้จากรัฐบาล และกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องและโครงสร้าง 2) ความรู้ ความเข้าใจของบุคลากรกระบวนกรและวิธีปฏิบัติทางการคลังและน้อยที่สุด คือ การจัดสรรรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 และกลไกการตรวจสอบ สำหรับแนวทางการแก้ไขจำแนกเป็น 1) การปรับปรุงระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การนำกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่แท้จริง และควรมีการทบทวนเรื่องระบบการจัดเก็บภาษี การใช้จ่ายของภาครัฐเพื่อการพัฒนาประเทศใหม่ 3) การพัฒนาความสามารถในการหารายได้และวางแผนการใช้จ่ายอย่างสมดุล เป็นต้น

ดังนั้นภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ และการบริหารจัดการภาครัฐที่มีการเปลี่ยนแปลง ส่งผลให้การออกแบบนโยบายสาธารณะและโครงสร้างการบริการและปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ เอกชน ประชาชน เปลี่ยนไปด้วยการศึกษาการกระจายอำนาจทางการคลังจึงไม่ใช่แค่การมองปัญหาเชิงโครงสร้างการบริหารและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลในแต่ละระดับเท่านั้น หากต้องใช้องค์ความรู้จากสาขาวิชาทั้งหลาย อาทิ องค์ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์เพื่อวิเคราะห์หรือรณประโยชน์สูงสุด การจัดสรรทรัพยากร และการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ องค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะในการศึกษาวิเคราะห์และนำงบประมาณมาจัดสรรให้กับผู้ด้อยโอกาสในสังคม และพยายามลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในทุกมิติให้ออกมาเป็นนโยบาย อาทิ การศึกษา การสร้างโอกาสทางการประกอบอาชีพและการขยายโอกาสให้ชุมชนมีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจผ่านมาตรการหรือเครื่องมือทางการคลังและนโยบาย

สาธารณะและการใช้องค์ความรู้ด้านการคลังและงบประมาณในการศึกษานโยบายและมาตรการให้มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศน้อยที่สุด เป็นต้น

การศึกษาการกระจายอำนาจทางการคลังจึงต้องการศึกษาในอนาคตต่อไปในหลายมิติ ไม่เพียงศึกษาในเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำ การแสวงหากลไกและมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและลดความไม่เท่าเทียมหรือการศึกษาเชิงเศรษฐศาสตร์ การใช้ดัชนีวัดความเหลื่อมล้ำเท่านั้น หากแต่เป็นการศึกษาในเชิงมิติทางสังคมมากขึ้น อาทิ การส่งเสริมการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น การให้การศึกษาแก่บุคลากร เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่น การศึกษาความเสี่ยงทางการคลัง วินัยทางการคลัง ความโปร่งใสในการบริหารงบประมาณท้องถิ่น เป็นต้น โดยมีวิธีการศึกษา และงานวิจัยที่หลากหลายมากขึ้นเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการพัฒนาประเทศต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- จรัส สุวรรณมาลา. (2553). **ประชาธิปไตยทางการคลังไทย (Thailand's Fiscal Democracy)**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชนิดา อาคมวิณะ. (2541). **ผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น: ศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบล**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฐาปนี จินดากาญจน์. (2541). **การกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น: ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลคลองนครเนื่องเขตและองค์การบริหารส่วนตำบลนามแดง อำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2551). **การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น**. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอ. ลีฟวิ่ง จำกัด.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และกอบกุล รายนคร. (2552). **การขับเคลื่อนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดการบริการสาธารณะที่ดี**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- ไตรสิทธิ์ สันตสมบูรณ์ทอง. (2552). **ความล้มเหลวของเทศบาลไทย**. เชียงราย: อินเทอร์เน็ต.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). **รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ**. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- นิภาพรณ เจนสันติกุล. (2556). “โครงสร้างทางสังคม บทบาทและนโยบายสาธารณะกับความเป็นพลเมือง” **วารสารศิลปศาสตร์**, 5 (1), 49-62.
- ปรีสนา ธาตุกุล. (2551). **การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลมะลวน อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี**. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ปิยธิดา โคกโพธิ์. (2555). **ปัญหาการคลังท้องถิ่นศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลนิคมคำสร้อย**. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พรชัย ฐีระเวช. (2549). “การพัฒนาตัวแบบการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทย” **สัปดาห์: วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์**. 12 (2), 125-146.
- ภิรมย์ ไชยยนต์. (2557). **การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- วารุณี ศุภกุล. (2548). **การกระจายอำนาจทางการคลังกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางด้านรายได้และค่าใช้จ่าย: กรณีศึกษา อบต.ห้วยกะปิ**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- วัชรพล ว่องนิมเกษตร. (2557). “การกำหนดนโยบายการพัฒนาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ของประเทศไทย” วารสารสถาบันพระปกเกล้า. 12 (2), 31-41.
- วิสูตร จำปาณิชย์. (2542). การกระจายอำนาจการคลังสู่เทศบาล: ศึกษากรณีเทศบาลเมืองนครปฐม. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). รายงานการศึกษาบทวิเคราะห์ร่างกฎหมายเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. 2551. การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภเจตน์ จันทร์สาสน์. (2555). “สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในประเทศไทย” วารสารนักบริหาร. 32 (1), 3-10.
- สกนธ์ วรรณวัฒนา. (2553). วิถีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2554). วิถีใหม่แห่งการพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น. (2557). ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.
- เสกสรร โกสิย์เดชาพันธ์. (2551). กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เสาวลักษณ์ ปิติ. (2556). แนวทางในการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษากรณีการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อภิชาติ แสงอัมพร และจำนงค์ อติวัฒนสิทธิ์. (2556). “รูปแบบการบริหารการคลังเทศบาลที่ส่งผลต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานการคลังท้องถิ่น ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง” วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเชีย. 3 (2), 139-150.
- อัชกรณ วังศ์ปรีดี. (2555). “ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล” วารสารการจัดการภาครัฐและเอกชน. 19 (1), 1-27.
- อัชกรณ วังศ์ปรีดี และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2558). “การกระจายอำนาจกับความเหลื่อมล้ำของการคลังท้องถิ่น: บทวิเคราะห์เงินอุดหนุนทั่วไปกรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศอินโดนีเซียและประเทศไทย” วารสารสถาบันพระปกเกล้า. 13 (2), 89-112.
- อุดม ทุมโฆษิต. (2552). การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Abdulwaheed, S & Samihah, K. (2012). “Decentralization: Catalyst for Welfare Service Delivery by Local Government Administration” **Journal of Public Administration and Governance**. 2 (4), 43-56.
- Ankamah, S.S. (2012). “The Politics of Fiscal Decentralization in Ghana: An Overview of the Fundamentals” **Public Administration Research**. 1 (1), 33-41.
- Diekelmann, N. & Allen, D. (1989). **A Hermeneutic Analysis of the NLN’s Criteria for the Appraisal of the Baccalaureate Programs**. New York: National League for Nursing.
- Ezcurra, R. & Pascual, P. (2008). “Fiscal Decentralization and Regional Disparities: Evidence from Several European Union Countries” **Environment and Planning A**. 40 (5), 1185 - 1201.
- Luiz R. De Mello JR. (2000). “Fiscal Decentralization and Intergovernment Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis” **World Development**. 28 (2), 365-380.
- Muriu, A. R. (2014). **How does Citizen Participation impact Decentralized Service Delivery? Lessons from the Kenya Local Authority Service Delivery Action Plan (LASDAP, 2002-2010)**. n.d.
- Oates, W. (1972). **Fiscal Federalism**. New York: Harcourt-Brace.
- Tiebout, C.M. (1956). “A Pure Theory of Local Expenditure” **The Journal of Political Economy**. 64 (5), 416-424.
- Usui, N. (2007). **Critical Issues of Fiscal Decentralization**. Philippines: Asian Development Bank.