

การกระจายอำนาจ กับความเหลื่อมล้ำของการคลังท้องถิ่น:

บทวิเคราะห์เงินอุดหนุนทั่วไป กรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศอินโดนีเซียและประเทศไทย

**Decentralization and Local Fiscal Disparity: Comparative Analysis of the
General-Purpose Grant for Local Governments in Indonesia and Thailand**

รองศาสตราจารย์ ดร.อัษฎกรณ์ วงศ์ปรีดี*

ดร.รัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา**

บทคัดย่อ

ภายหลังจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประเทศอินโดนีเซียและประเทศไทยได้นำเอาหลักการกระจายอำนาจมาเป็นหนึ่งในนโยบายการปฏิรูปการปกครองของประเทศ อย่างไรก็ตาม ในขณะที่การกระจายอำนาจในประเทศอินโดนีเซียได้รับสมญาว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สุดโต่ง การกระจายอำนาจในประเทศไทยกลับเป็นไปอย่างล่าช้า บทความนี้เป็นการเปรียบเทียบการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในประเทศอินโดนีเซียและประเทศไทย โดยจะเน้นวิเคราะห์สถานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของทั้งสองประเทศในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยเฉพาะในประเด็นแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล บทความนี้จะใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณในการศึกษาข้อมูลการคลังท้องถิ่นในภาพรวมของแต่ละจังหวัดในอินโดนีเซียและประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า เงินอุดหนุนจากรัฐบาลถือเป็นแหล่งรายได้หลักของท้องถิ่นในประเทศอินโดนีเซียและประเทศไทย แม้ว่าทั้งสองประเทศจะได้มีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมาเป็นระยะเวลาเกือบสองทศวรรษ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของทั้งสองประเทศก็ยังคงมีความสามารถต่ำในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าท้องถิ่นในประเทศอินโดนีเซีย

* รองศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปมากกว่าท้องถิ่นในประเทศไทยซึ่งพึ่งพาเงินอุดหนุนตามภารกิจถ่ายโอนจากราชการส่วนกลางและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้ ท้องถิ่นของอินโดนีเซียจึงมีอำนาจในการตัดสินใจใช้จ่ายเงินงบประมาณมากกว่า นอกจากนี้ ยังพบว่าระบบเงินอุดหนุนทั่วไปของประเทศไทยกลับไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายทางเศรษฐกิจและการคลังท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ สำหรับในกรณีประเทศไทย ท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้สูงกลับได้รับการอุดหนุนมากกว่าท้องถิ่นที่ยากจน ในทางกลับกัน ระบบเงินอุดหนุนทั่วไปของประเทศไทยมีการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อเป็นการช่วยเหลือท้องถิ่นที่มีฐานะยากจนและประสบกับปัญหาความขัดแย้งทางศาสนา

คำสำคัญ การกระจายอำนาจด้านการคลัง เงินอุดหนุนทั่วไป การปกครองท้องถิ่นไทย การปกครองท้องถิ่นอินโดนีเซีย

Abstract

In the aftermath of the 1997 economic crisis, Indonesia and Thailand adopted decentralization as one of their administrative reform policies. While Indonesia's decentralization efforts have been touted as a “big-bang” approach, decentralization in Thailand has been noted for its slow progress. This article compares the two countries' decentralization reforms by examining their local governments' fiscal conditions in 2011. The article focuses on two sources of local government revenue: revenue raised by local authorities themselves and intergovernmental transfers from the central governments. In this article, provincial-level data on local government finances are analyzed by using several quantitative measures.

The findings show that transfers from the national level provide a major source of revenue for local jurisdictions in Indonesia and Thailand. This article argues that despite the decentralization reforms undertaken since the 1990s, local governments in Indonesia and Thailand continue to have limited revenue-generating capacity. Nevertheless, this article demonstrates that the Indonesian local authorities receive more general-purpose grants per capita from Jakarta than their Thai counterparts who heavily rely on purposive and project grants from Bangkok. In other words, local authorities in Indonesia possess more discretion in using their intergovernmental

transfers. In addition, the general-purpose grant system in Thailand does not effectively address disparities in local fiscal conditions. Local jurisdictions with strong revenue-generating capacity and income per capita tend to receive more general-purpose grants than those with weak capacity. In contrast, Indonesia's general-purpose grant allocation system provides more resources for economically disadvantaged provinces and provinces that experience inter-religious conflicts.

Keywords: fiscal decentralization, general-purpose grant, Thai local government, Indonesian local government

บทนำ

ในช่วงระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นถือเป็นกลยุทธ์สำคัญในการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) โดยปรากฏว่ามีประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาเป็นจำนวนมากได้ปฏิรูปกลไกการบริหารกิจการสาธารณะด้วยการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม เราได้พบว่าลักษณะเฉพาะทางสังคมและการเมืองของแต่ละประเทศได้นำไปสู่รูปแบบการกระจายอำนาจที่หลากหลาย (Bardhan, ๒๐๐๒; Van Assche & Dierickx, ๒๐๐๗) อาทิ รูปแบบการกระจายอำนาจแบบภาคีรัฐ-สังคม (Corporatist Model) ของประเทศญี่ปุ่น และรูปแบบการกระจายอำนาจที่สุดโต่ง (Big Bang Decentralization) ของประเทศอินโดนีเซีย เป็นต้น สำหรับกรณีประเทศอินโดนีเซียนั้นมีความจำเป็นในการปฏิรูปการเมืองการปกครองด้วยวิธีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเฉกเช่นเดียวกับประเทศไทย อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ก่อให้เกิดแรงผลักดันทั้งจาก

ภายในและภายนอกประเทศให้ภาครัฐของทั้งสองประเทศลี้ภัยวิธีการบริหารภาครัฐแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ซึ่งถูกมองว่าไม่มีประสิทธิภาพและไม่เหมาะสมกับการเมืองการปกครองตามครรลองประชาธิปไตย (Saito, ๒๐๐๘)

แม้ว่าประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซียจะประสบกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่คล้ายคลึงกันในช่วงเริ่มต้นของการกระจายอำนาจ แต่ทว่าประเทศอินโดนีเซียกลับมีความคืบหน้าในการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นมากกว่าประเทศไทย (Hadiz, ๒๐๐๔; Sudhipongpracha, ๒๐๑๓; Shair-Rosenfield, Marks, & Hooghe, ๒๐๑๔) ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่ทฤษฎีทางสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้จำแนกกระบวนการกระจายอำนาจออกเป็นมิติทางการเมืองการบริหาร และการคลัง (Conyers, ๑๙๘๔; Sudhipongpracha, ๒๐๑๔) วัตถุประสงค์หลักของบทความนี้จึงเป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการกระจายอำนาจทางด้านการคลังในประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซีย โดยมุ่งเน้นไปที่ระบบเงินอุดหนุนทั่วไปที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทั้งสองประเทศ ซึ่งหากระบบเงินอุดหนุนที่รัฐส่วนกลางจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น

ได้รับการออกแบบอย่างเหมาะสมตามทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลังแล้ว ก็ย่อมจะทำให้ท้องถิ่นมีทรัพยากรและงบประมาณเพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพให้แก่ประชาชน (Bird & Ebel, ๒๐๐๗; Uchimura, ๒๐๑๒)

นอกจากระบบเงินอุดหนุนทั่วไปจะทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและชุมชนแล้ว รัฐยังสามารถใช้ระบบเงินอุดหนุนทั่วไปในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลังในแนวนราบ (Horizontal Fiscal Imbalance) ระหว่างท้องถิ่นที่มีทรัพยากรมากและท้องถิ่นที่มีทรัพยากรจำกัด ในที่นี้ ความเหลื่อมล้ำทางการคลังในแนวนราบ หมายถึงปรากฏการณ์ที่เขตพื้นที่การปกครองท้องถิ่นบางแห่งมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง (Revenue-Generating Capacity) ต่ำกว่าท้องถิ่นอื่น (Bird & Smart, ๒๐๐๒) ในการบรรเทาความเหลื่อมล้ำทางการคลังในแนวนราบ เม็ดเงินอุดหนุนทั่วไปแก่ท้องถิ่นต้องแปรผกผันกับความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของแต่ละเขตพื้นที่การปกครอง (Sudhipongpracha & Wongpredee, ๒๐๑๓)

เพื่อเป็นการตอบวัตถุประสงค์ในการศึกษา เนื้อหาสาระของบทความนี้จะเริ่มต้นจากการนำเสนอบริบทของกระบวนการปฏิรูปในประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซีย ในส่วนที่สองจะเป็นบทวิพากษ์ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลัง ตลอดจนวิธีการศึกษาและลักษณะของข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ในส่วนที่สามจะเป็นผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระบบเงินอุดหนุนทั่วไป ความสามารถทางด้านการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น และผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดในประเทศไทยและอินโดนีเซีย หลังจากนั้น ในส่วนที่สี่จะเป็นการอภิปราย

ผลที่ได้จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบว่ามีความสอดคล้องกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในอดีตอย่างไร และในบทสรุปจะเป็นการนำเสนอกรอบแนวคิดสำหรับการดำเนินการขั้นตอนต่อไปในกระบวนการปฏิรูปเพื่อการกระจายอำนาจของทั้งสองประเทศ

บริบทของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซีย

วิกฤตการณ์ทางการเงินในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านสังคมและการเมืองอย่างมีนัยสำคัญต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากถือเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่การสิ้นสุดลงของสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่รัฐบาลไทยและอินโดนีเซียมีการปฏิรูประบบบริหารราชการท้องถิ่นครั้งใหญ่ด้วยการถ่ายโอนอำนาจในการบริหารกิจการสาธารณะไปให้แก่ท้องถิ่น โดยในประเทศไทยมีการตราบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น ในขณะที่ประเทศอินโดนีเซียก็มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและสภาท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรกของประเทศ ภายหลังจากการล่มสลายลงของระบอบเผด็จการของอดีตประธานาธิบดีซูฮาร์โต

การกระจายอำนาจจึงก่อให้เกิดความชอบธรรมในการปกครองตนเองให้แก่ท้องถิ่นในทั้งสองประเทศ โดยเป็นผลสืบเนื่องมาจากการตราบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับท้องถิ่นและระบบการเลือกตั้งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกผู้นำและสภาท้องถิ่นได้ตามครรลองประชาธิปไตย หน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซียจึงเริ่มทวีความสำคัญต่อวิถีชีวิตของผู้คนในท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม ชุมชนท้องถิ่นหลายแห่งก็ไม่สามารถ

หลีกเลี่ยงข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรและงบประมาณได้ โดยเฉพาะท้องถิ่นในเขตชนบทที่มีฐานการผลิตในภาคอุตสาหกรรมที่แคบ ซึ่งท้องถิ่นเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐส่วนกลางเพื่อชดเชยข้อจำกัดทางด้านรายได้

ทั้งนี้ สำหรับในประเทศไทยนั้น เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีจำนวนทั้งสิ้น ๓ ประเภท คือ

- **เงินอุดหนุนทั่วไป (General-Purpose Grant)** มีเป้าหมายหลักเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองสูงกับท้องถิ่นที่มีความสามารถต่ำ เงินอุดหนุนประเภทนี้ถูกจัดสรรตามสูตรคำนวณที่กำหนดโดยคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (คกอ.) และ อปท. มีอิสระและสามารถใช้ดุลยพินิจในการบริหารและจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กร
- **เงินอุดหนุนทั่วไปตามวัตถุประสงค์การใช้จ่าย (General-Purposive Grant)** มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการถ่ายโอนไปยัง อปท. ตามแผนกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ตัวอย่างอำนาจหน้าที่ที่ได้รับเงินอุดหนุนประเภทนี้ ได้แก่ โครงการอาหารกลางวันสำหรับนักเรียน การบริการสุขภาพ และเงินช่วยเหลือรายเดือนสำหรับผู้ติดเชื้อเอดส์ โดยเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้นั้นจะเป็นการจัดสรรตามรายหัวประชาชนผู้ใช้บริการ (Per Capita Grant)
- **เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Project-Specific Grant)** เงินอุดหนุนประเภทนี้ไม่มีสูตรคำนวณ

เม็ดเงินที่ชัดเจน โดยเงินอุดหนุนแต่ละก้อนจะระบุรายละเอียดที่ชัดเจนของโครงการ ทั้งในด้านการบริหารจัดการและการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งท้องถิ่นจำเป็นต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้รับการออกแบบขึ้นมาเพื่อให้อปท. ปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาล

การกระจายอำนาจในประเทศอินโดนีเซียนั้น มีจุดเริ่มต้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะจากหน่วยงานในสังกัดรัฐบาลส่วนกลางสู่หน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น (Kabupaten) และเทศบาลเมืองขนาดใหญ่ (Kota) จนได้รับการขนานนามว่า “การกระจายอำนาจอย่างสุดโต่ง” เนื่องจากการลดทอนอำนาจของหน่วยงานราชการส่วนกลางอย่างชัดเจนและนำไปสู่การเพิ่มอำนาจและบทบาทหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับท้องถิ่นซึ่งมีที่มาจากจากการเลือกตั้งโดยประชาชน (Smoke & Gomez, ๒๐๐๖) และต่อมาหน่วยการปกครองในระดับจังหวัด (Provinsi) ก็ได้รับการปฏิรูปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและสภาจังหวัดมีที่มาจากจากการเลือกตั้งโดยตรง

ในทำนองเดียวกันกับการกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศไทย รัฐบาลอินโดนีเซียก็ได้สร้างระบบเงินอุดหนุนให้แก่หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นโดยนอกเหนือไปจากเม็ดเงินภาษีแบ่งและภาษีท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นในประเทศอินโดนีเซียยังได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ๒ ประเภท คือ

- **Dana Alokasi Umum (DAU) หรือ เงินอุดหนุนทั่วไป** มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาความเหลื่อมล้ำทางการคลังและทางด้านความสามารถในการจัดให้มีบริการสาธารณะระหว่างท้องถิ่นที่รวยและท้องถิ่นที่ยากจน (Raksaka, ๒๐๐๔)

- Dana Alokasi Khusus (DAK) หรือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป้าหมายเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายรัฐบาลท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรัฐบาลแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Ferrazi, ๒๐๐๕)

จากการอภิปรายข้างต้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีโครงสร้างระบบเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นที่ซับซ้อนมากกว่าระบบเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นในประเทศอินโดนีเซีย ความซับซ้อนนี้เกิดจากความล้มเหลวของรัฐบาลไทยในการแปลงแผนการกระจายอำนาจไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างแท้จริง ซึ่งทำให้หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงไว้ซึ่งอำนาจเหนืออปท. (Sudhipongpracha, ๒๐๑๓) ในขณะที่กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในประเทศอินโดนีเซียนั้นได้ก่อให้เกิดหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทั้งในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น โดยท้องถิ่นเหล่านี้มีอำนาจและความรับผิดชอบมากกว่า อปท. ในประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังคงมีประเด็นคำถามว่าระบบเงินอุดหนุนที่รัฐบาลไทยและอินโดนีเซียจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นนั้น สามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางด้านการคลังท้องถิ่นได้หรือไม่

ทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลังและระบบเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่น

ความอ่อนแอของรัฐแบบรวมศูนย์อำนาจของไทยและอินโดนีเซียนำไปสู่การปฏิรูปการบริหารอย่างขนานใหญ่เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของภาครัฐ ในบรรดามาตรการการปฏิรูปทั้งหลาย การกระจายอำนาจมีเป้าหมายเพื่อปรับความสัมพันธ์

ในเชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลแห่งชาติกับรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งนี้ การกระจายอำนาจด้านการคลังนั้นถือได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบการแบ่งปันและจัดสรรทรัพยากรภาครัฐให้แก่ท้องถิ่นซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการจัดบริการสาธารณะในชุมชน

หลักการพื้นฐานของทฤษฎีการกระจายอำนาจด้านการคลัง

ประเด็นถกเถียงหลักในสาขาวิชาการคลังและเศรษฐศาสตร์สาธารณะ คือ ขนาดและบทบาทที่เหมาะสมของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งในปัจจุบันประเด็นถกเถียงดังกล่าวถูกกำหนดโดย ๒ ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แบบเสรีนิยม (Liberal Economic Theory) และทฤษฎีการคลังสาธารณะ (Public Finance Theory) สำหรับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แบบเสรีนิยมนั้นตอกย้ำความสำคัญของเสรีภาพในระบบเศรษฐกิจและเรียกร้องให้มีการจำกัดบทบาททางเศรษฐกิจของภาครัฐ ในขณะที่ทฤษฎีการคลังสาธารณะชี้ให้เห็นความสำคัญของการใช้จ่ายและบทบาทของภาครัฐในสร้างความเท่าเทียมกันทางด้านเศรษฐกิจและสังคมให้เกิดขึ้นในสังคม

สำหรับข้อสนับสนุนทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แบบเสรีนิยมนั้น Tiebout (๑๙๕๖) ได้แสดงพรรณนาไว้ว่าการกระจายอำนาจทางด้านการคลังจะช่วยเติมเต็มช่องว่างของบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากท้องถิ่นจะมีการแข่งขันกันเพื่อเสนออัตราภาษีท้องถิ่นและบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนซึ่งสามารถโยกย้ายถิ่นฐานได้อย่างเสรี ซึ่งการแข่งขันระหว่างชุมชนท้องถิ่นนี้จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดก็ต่อเมื่อปราศจากการรวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มงวดของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง พรรณนาดังกล่าวของ Tiebout สอดคล้องกับข้อสมมติฐาน Leviathan (Leviathan Hypothesis)

(Brennan & Buchanan, ๑๙๙๐) ที่มองว่า หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางเป็นผู้ผูกขาดหรือผู้ถือเอกสิทธิ (Monopolists) ในระบบตลาดและมีแต่เพียงความสนใจในอำนาจควบคุมทรัพยากรทางเศรษฐกิจขององค์กรตนเอง ก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐซึ่งส่งผลกระทบเป็นลบต่อสวัสดิการของสังคม (Social Welfare)

ในทางกลับกัน ทฤษฎีการคลังสาธารณะ (Musgrave, ๑๙๕๘; Musgrave & Musgrave, ๑๙๘๔) สนับสนุนการขยายตัวของภาครัฐ โดยเฉพาะภาครัฐส่วนกลาง เพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ผ่านนโยบาย ๓ ประการ ได้แก่ (๑) นโยบายรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระดับมหภาค (Macroeconomic Stabilization Policy) (๒) นโยบายการกระจายความเท่าเทียมทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Redistribution Policy) และ (๓) นโยบายการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐ (Government Resource Allocation Policy) (Whicker, ๑๙๙๐) จากทฤษฎีการคลังสาธารณะนี้ รัฐบาลส่วนกลางมีความเหมาะสมกับหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระดับมหภาคและการกระจายความเท่าเทียมทางด้านเศรษฐกิจ สำหรับการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐนั้นควรเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐระดับท้องถิ่น

ในทำนองเดียวกัน Oates (๑๙๗๒) ได้เสนอทฤษฎีบทการกระจายอำนาจ (Decentralization Theorem) ซึ่งระบุว่า “บริการภาครัฐแต่ละประเภทควรดำเนินการโดยเขตพื้นที่การปกครองที่มีอำนาจควบคุมเหนือพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่เล็กที่สุดซึ่งจะรับประโยชน์และต้นทุนจากการบริการนั้น” (หน้า ๕๕) จากทฤษฎีบทนี้ การรักษาความมั่นคงของชาติและ

เสถียรภาพเศรษฐกิจในระดับมหภาคควรเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ในขณะที่บทบาทหน้าที่อื่น อาทิ การเก็บขยะมูลฝอย และการป้องกันอัคคีภัย เป็นต้น ควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น (Shah, ๒๐๐๗) นอกจากนี้ Oates ยังกล่าวถึง “หลักการความสอดคล้อง” (Correspondence Principle) ซึ่งกล่าวถึงความสำคัญของการสร้างฉันทามติในหมู่ประชาชนเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของท้องถิ่น ตลอดจนการกำหนดการกระจายภารกิจหน้าที่ที่สอดคล้องกับบริบทและศักยภาพของแต่ละท้องถิ่น

ทั้งนี้ หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจด้านการคลัง คือ การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่น จำเป็นต้องเกิดขึ้นพร้อมกับการถ่ายโอนทรัพยากรหรือแหล่งทรัพยากร กล่าวในอีกนัยหนึ่งคือ หน้าที่รับผิดชอบที่มอบหมายให้แก่ท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องมีความสอดคล้องกับอำนาจในการจัดเก็บภาษี เพื่อไม่ให้เกิดภาระทางด้านรายจ่ายแก่ท้องถิ่น ทั้งนี้ แม้แต่ในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการกระจายอำนาจ ก็ยังเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่น อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากฐานภาษีท้องถิ่นที่แคบ การย้ายถิ่นของประชากร และการขาดความประหยัดต่อขนาด (Diseconomies of Scale) ในการจัดเก็บภาษี (Bird, ๑๙๙๒; De Mello, ๒๐๐๐) ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ชุมชนที่มีความมั่งคั่งสามารถจัดให้มีบริการสาธารณะที่มีคุณภาพมากกว่าชุมชนที่ยากจน (Shah, ๒๐๐๗) จึงทำให้ระบบเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นมีความสำคัญต่อกระบวนการกระจายอำนาจ

กลไกและคุณลักษณะของระบบเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ

ความไม่เท่าเทียมกันทางการคลังท้องถิ่นเป็นผลพลอยได้จากกระบวนการกระจายอำนาจที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ (Boadway & Shah, ๒๐๐๗)

โดยช่องว่างระหว่างความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นและการกระจายตามอำนาจหน้าที่ก่อให้เกิดสถานการณ์บังคับให้ท้องถิ่นจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐ ดังที่ Schroeder (๒๐๐๗) ให้ข้อสังเกตไว้ว่าเม็ดเงินอุดหนุนนั้นคิดเป็นร้อยละ ๖๐-๗๕ ของรายได้ท้องถิ่นทั่วโลก แม้กระทั่งในประเทศที่มีความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจทางการคลัง

Schroeder ได้จำแนกเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นออกเป็น ๓ ประเภท คือ (๑) **เงินภาษีแบ่ง** ซึ่งเป็นจำนวนเงินภาษีที่แบ่งระหว่างรัฐบาลส่วนกลางและรัฐบาลท้องถิ่น (๒) **เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ** ซึ่งมีวัตถุประสงค์การใช้จ่ายตามที่กำหนดโดยส่วนกลาง และ (๓) **เงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือและชดเชยค่าใช้จ่ายตามอำนาจหน้าที่** ซึ่งรัฐส่วนกลางจัดสรรเพื่อให้ท้องถิ่นนำไปใช้จ่ายในโครงการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งท้องถิ่นอาจต้องแบกรับภาระเงินอุดหนุนบางส่วนด้วยตนเอง

จากบทวิเคราะห์ระบบเงินอุดหนุนในประเทศกำลังพัฒนาของ Shah (๑๙๙๔) เงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ (๑) **เงินอุดหนุนแบบให้เปล่า** ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่รัฐส่วนกลางมอบอำนาจในการใช้จ่ายให้แก่ท้องถิ่น และ (๒) **เงินอุดหนุนแบบกำหนดเงื่อนไข** ซึ่งรัฐส่วนกลางกำหนดแนวทางในการใช้จ่ายเงินที่ชัดเจน นอกจากนี้ Shah ยังกล่าวถึงภาระค่าใช้จ่ายที่ท้องถิ่นจำเป็นต้องแบกรับซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้จากเงินอุดหนุนทุกประเภท โดยเฉพาะเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้ท้องถิ่นลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากระบบโครงสร้างพื้นฐานนั้นย่อมมีค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการและค่าซ่อมบำรุงในทุกปีงบประมาณ ทั้งนี้รัฐบาลอาจจะกำหนดให้เงินอุดหนุนเป็นเงินอุดหนุนประเภทปลายเปิด เพื่อแบ่งเบาภาระของท้องถิ่น

ในการบริหารจัดการระบบโครงสร้างพื้นฐานในระยะยาว

ดังนั้น เราจึงอาจกล่าวได้ว่า ความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการคลังนั้นขึ้นอยู่กับการออกแบบระบบเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งหากระบบเงินอุดหนุนไม่ได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วก็อาจจะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นกว่าก่อนการกระจายอำนาจ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน (Wilson, ๑๙๙๙; Kothenburger, ๒๐๐๒; Oates, ๒๐๐๕)

ระบบเงินอุดหนุนที่ไม่มีประสิทธิภาพนั้นย่อมจะก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบตลาดและเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศ ดังเช่นกรณีภาระหนี้สินของท้องถิ่นในประเทศบราซิล ที่รัฐบาลท้องถิ่นมีการกู้ยืมเงินจากธนาคารมาเพื่อขยายระบบบริการสาธารณะมากกว่าความสามารถทางการเงินการคลังของตนเอง ปัญหาหนี้ทางการคลังดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากระบบเงินอุดหนุนแบบปลายเปิด (Open-ended Grant) ที่ทำให้ท้องถิ่นสามารถถ่ายโอนภาระค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะไปยังรัฐส่วนกลาง ทั้งนี้ นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์สาธารณะได้เรียกสถานการณ์นี้ว่า “ข้อจำกัดด้านการคลังที่ไม่น่าเชื่อถือและไม่มีประสิทธิภาพ” (Soft Budget Constraint) ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่รัฐบาลท้องถิ่นคาดว่าจะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลประเทศในการอุดหนุนว่างด้านการคลังของตนเองในทุกกรณี (Skog, ๒๐๐๐) โดยงานวิจัยในอดีตก็ได้ชี้ให้เห็นว่าระบบเงินอุดหนุนที่ได้รับการออกแบบไม่เหมาะสมจะนำไปสู่ปัญหาเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศดังตัวอย่างในประเทศจีน (Quian & Xu, ๑๙๙๘)

ประเทศในกลุ่มละตินอเมริกา (Stein & Grisanti, ๑๙๙๗) และประเทศในกลุ่มยุโรปตะวันออก (Berglof & Roland, ๑๙๙๘; Haldeda, Brahimi, & Markaj, ๒๐๑๓) เป็นต้น

แม้ว่าตามทฤษฎีแล้ว การกระจายอำนาจจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐ ตลอดจนการจัดบริการสาธารณะได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน แต่ในความเป็นจริงแล้ว การกระจายอำนาจทางด้านการคลังสามารถก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างท้องถิ่นที่มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและท้องถิ่นที่มีความยากจน การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยข้างต้นได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของระบบเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นในการลดความเหลื่อมล้ำทางด้านการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินอุดหนุนทั่วไปที่มอบอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ท้องถิ่นในการใช้จ่ายใช้สอยตามความจำเป็นของชุมชนและตามเจตจำนงของประชาชน ด้วยความสำคัญดังกล่าว จึงมีความจำเป็นในการศึกษาเปรียบเทียบระบบเงินอุดหนุนทั่วไปในประเทศไทยและอินโดนีเซีย เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความคืบหน้าในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในยุคกระจายอำนาจของทั้งสองประเทศ

วิธีการศึกษา

ข้อมูลและกรณีศึกษา

การศึกษานี้ใช้ข้อมูลระดับจังหวัดเพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของระบบเงินอุดหนุนทั่วไปในประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซียในการลดความเหลื่อมล้ำทางด้านการคลังท้องถิ่น โดยใช้ข้อมูลทางด้านการคลังของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔

ซึ่งครอบคลุมข้อมูลรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐ แล้วนำข้อมูลของท้องถิ่นทั้งหมดในแต่ละจังหวัดมาหาผลรวมเป็นข้อมูลในระดับจังหวัด สำหรับข้อมูลทางเศรษฐกิจในระดับจังหวัดนั้นเป็นตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (Gross Provincial Product: GPP) สำหรับกรณีประเทศไทย และผลิตภัณฑ์มวลรวมภูมิภาค (Gross Regional Product: GRP) สำหรับกรณีประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งทั้งหมดเป็นข้อมูลจากปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เหตุผลหลักในการใช้จังหวัดเป็นหน่วยวิเคราะห์ เนื่องจากอุปสรรคในการแสวงหาข้อมูลทางเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นที่ต่ำกว่าระดับจังหวัดในทั้งสองประเทศ ทั้งนี้ ข้อมูลทั้งหมดสำหรับท้องถิ่นในประเทศไทยเป็นข้อมูลที่ได้มาจากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับประเทศอินโดนีเซียมีที่มาจากสำนักงานสถิติแห่งชาติและกระทรวงการคลังของประเทศอินโดนีเซีย

สำหรับกรณีประเทศไทยนั้น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และจังหวัดบึงกาฬถูกตัดออกจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบ เนื่องจากกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาถือเป็น อปท. ประเภทพิเศษที่มีระบบเงินอุดหนุนแตกต่างไปจาก อปท. ในจังหวัดอื่น ส่วนจังหวัดบึงกาฬนั้นเป็นจังหวัดใหม่ที่ได้รับพระบรมราชานุญาตสถาปนาเป็นจังหวัดที่ ๗๗ ของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ สำหรับในกรณีประเทศอินโดนีเซีย คณะวิจัยจะไม่ทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากกรุงจาการ์ตาและเขตการปกครองอิสระ ทั้ง ๔ แห่ง ได้แก่ จังหวัด Aceh จังหวัด Yogyakarta จังหวัด Papua และจังหวัด West Papua

ตัวแปรในการศึกษาเปรียบเทียบและคำนิยามเชิงปฏิบัติการ

ตัวแปรในการศึกษานี้มีทั้งสิ้น ๓ ตัวแปร คือ ความสามารถในการคลังท้องถิ่นในระดับจังหวัดจำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด และมูลค่าของกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในแต่ละเขต

จังหวัด

สำหรับความสามารถด้านการคลังท้องถิ่นในระดับจังหวัดนั้นคำนวณได้จากผลรวมรายได้ท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดหารด้วยจำนวนประชากรของแต่ละจังหวัด เพื่อให้สะท้อนความสามารถในการจัดเก็บรายได้ที่แท้จริงของท้องถิ่น

$$\text{ความสามารถด้านการคลังท้องถิ่นในระดับจังหวัด} = \frac{\sum (RLG_i)}{N_i}$$

โดยที่ RLG_i คือ จำนวนเม็ดเงินรายได้ที่จัดเก็บโดยท้องถิ่นแต่ละแห่งในจังหวัด i^{th} และ N_i คือ จำนวนประชากรของจังหวัด i^{th}

สำหรับจำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดจะพิจารณาจากจำนวนเงิน

อุดหนุนทั่วไป (จำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปในกรณีประเทศไทยและ DAU สำหรับท้องถิ่นในประเทศอินโดนีเซีย) โดยคำนวณจากฐานต่อหัวประชากรเช่นเดียวกับการคำนวณหาความสามารถด้านการคลังท้องถิ่นในระดับจังหวัด

$$\text{จำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด} = \frac{\sum (GLG_i)}{N_i}$$

โดยที่ GLG_i คือ จำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งในจังหวัด i^{th} ได้รับจากรัฐบาลกลาง และ N_i คือ จำนวนประชากรของจังหวัด i^{th}

แต่ละเขตจังหวัดนั้นจะวัดจากผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) สำหรับประเทศไทยและจากผลิตภัณฑ์มวลรวมภูมิภาค (GRP) สำหรับประเทศอินโดนีเซีย โดยพิจารณาถึงขนาดประชากรในแต่ละจังหวัด

สำหรับมูลค่าของกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายใน

$$\text{มูลค่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในแต่ละเขตจังหวัดต่อหัวประชากร} = \frac{\sum (PLG_i)}{N_i}$$

โดยที่ PLG_i คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) หรือผลิตภัณฑ์มวลรวมกลุ่มจังหวัด (GRP) ของจังหวัด i^{th} และ N_i คือ จำนวนประชากรของจังหวัด i^{th}

การวิเคราะห์ข้อมูล

จากแนวทางของ Patamasiriwat (๒๐๑๒) และ

Hellier (๒๐๑๓) การศึกษานี้จะใช้ดัชนีความเหลื่อมล้ำ ๒ ประเภทในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ คือ (๑) ค่าสัมประสิทธิ์ Gini และ (๒) ตัวเลขอัตราส่วนเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ ๙๐ และเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ ๑๐ ของการกระจาย (อัตราส่วน $P_{๙๐}/P_{๑๐}$) ทั้งนี้ ค่าสัมประสิทธิ์ Gini มีค่าอยู่ระหว่าง ๐ ถึง ๑ โดย ๐ แสดงความ

เท่าเทียมสมบูรณ์ทางเศรษฐกิจ ส่วน ๑ แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำสมบูรณ์ทางเศรษฐกิจ สำหรับตัวเลขอัตราส่วน $P_{๙๐}/P_{๑๐}$ นั้น ตัวเลขอัตราส่วนที่มีค่ามากสะท้อนความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่สูง

ผลการศึกษา

ระบบเงินอุดหนุนทั่วไปที่มีประสิทธิภาพมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ไปยังท้องถิ่นนั้นจะก่อให้เกิดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและมีคุณภาพตามทฤษฎีการกระจายอำนาจก็ต่อเมื่อท้องถิ่นมีเงินรายได้ที่เพียงพอและมีอำนาจในการตัดสินใจใช้จ่ายเงินรายได้ตามเจตจำนงของประชาชน โดยตามทฤษฎีการคลังสาธารณะ เงินอุดหนุนทั่วไปซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นจะต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขเฉพาะของท้องถิ่น เช่น จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ และประเภทของบริการภาครัฐที่ได้รับการถ่ายโอนไปยังท้องถิ่น เป็นต้น

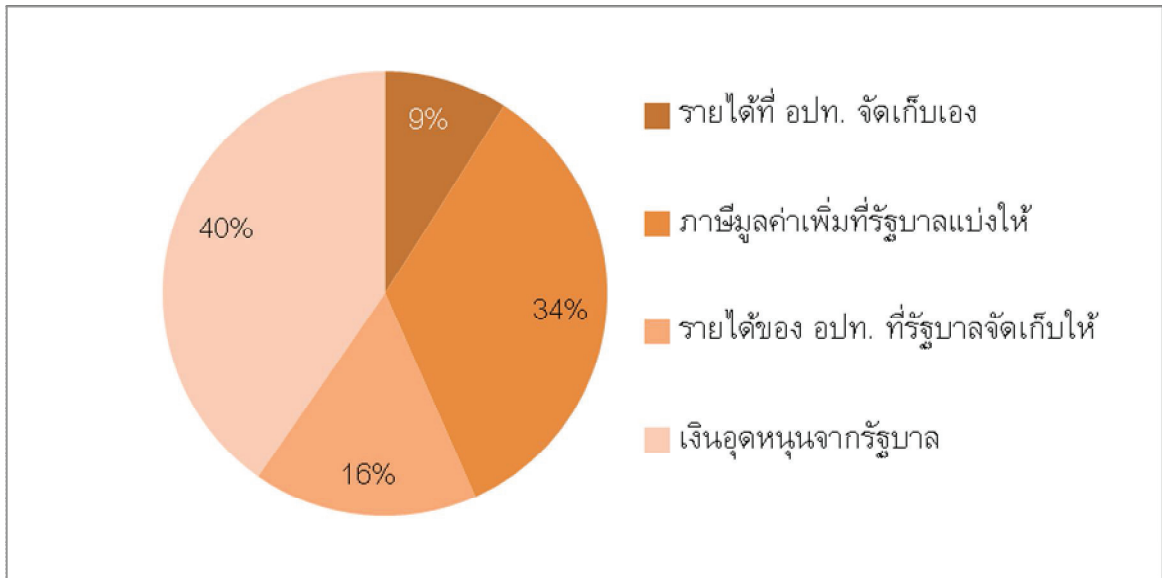
ประเภทและสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นในประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซีย

ก่อนที่จะวิเคราะห์เปรียบเทียบความเหลื่อมล้ำของเม็ดเงินอุดหนุนทั่วไปและความเหลื่อมล้ำในด้านอื่น เราจำเป็นต้องศึกษาประเภทและสัดส่วนรายได้ของ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยและอินโดนีเซีย เพื่อให้ทราบว่าท้องถิ่นในแต่ละประเทศมีสถานะพึ่งพาเงินรายได้จากแหล่งใดมากที่สุดในปัจจุบัน ซึ่งตามทฤษฎีการกระจายอำนาจ ในประเทศที่มีการกระจายอำนาจทางด้านการคลังอย่างเต็มรูปแบบ ท้องถิ่นย่อมพึ่งพาเงินรายได้ของตนเองเป็นหลัก โดยมีทรัพยากรจากแหล่งรายได้อื่นคอยเติมเต็มในสถานะที่ท้องถิ่นประสบกับการขาดดุลทางการคลัง หรือในกรณีที่รัฐบาลส่วนกลางมีนโยบายเฉพาะเจาะจงให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติ และมีการถ่ายโอนงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติตามนโยบายนั้น

ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ อปท.ในประเทศไทยยังคงพึ่งพาเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้เป็นหลัก คิดเป็นร้อยละ ๔๐ ของเงินรายได้ทั้งหมด ตามด้วยภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐแบ่งให้ คิดเป็นร้อยละ ๓๔ สำหรับรายได้ท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีรถยนต์ ค่าปรับตามความผิดจราจร คิดเป็นร้อยละ ๑๖ ส่วนเงินรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องถิ่น ค่าอากรฆ่าสัตว์ และภาษีป้ายนั้น คิดเป็นเพียงร้อยละ ๙ ของเงินรายได้ท้องถิ่นทั้งหมด (ภาพที่ ๑) ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความล่าช้าในการกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศไทยที่ทำให้ อปท. มีฐานภาษีและแหล่งรายได้ที่จำกัด

ภาพที่ ๑ ประเภทและสัดส่วนรายได้ของ อปท. ในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๔

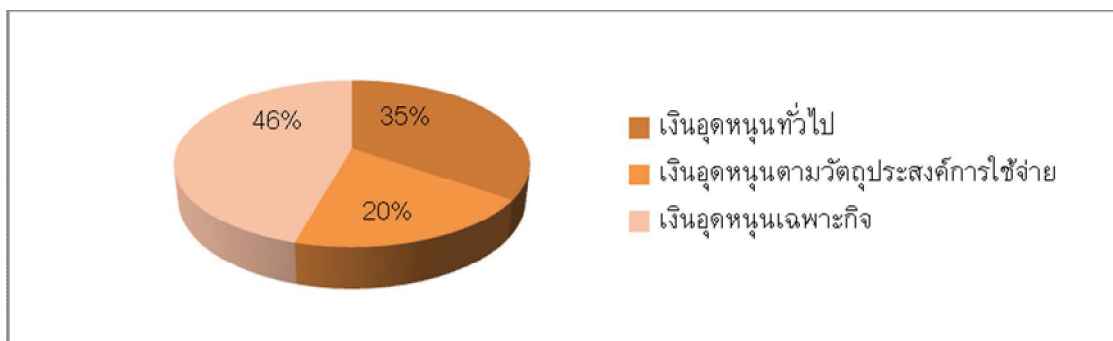


ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ ยังพบว่า เงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่ อปท. นั้น ส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๔๖) เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบาย รายละเอียดโครงการและวิธีการบริหารจัดการ ให้แก่ อปท. นำไปปฏิบัติ ในทำนองเดียวกัน เงินอุดหนุนตามวัตถุประสงค์การใช้จ่ายซึ่ง อปท. ไม่มีอำนาจในการ

กำหนดวิธีการใช้จ่ายเงินก็มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมด (ภาพที่ ๒) ในขณะที่เงินอุดหนุนทั่วไปนั้นมีสัดส่วนเพียงร้อยละ ๓๔ ซึ่งหมายความว่า อปท. ไทยมีอำนาจในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพียงร้อยละ ๓๔ ของจำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมด

ภาพที่ ๒ ประเภทและสัดส่วนรายได้ของเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่ อปท. ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔

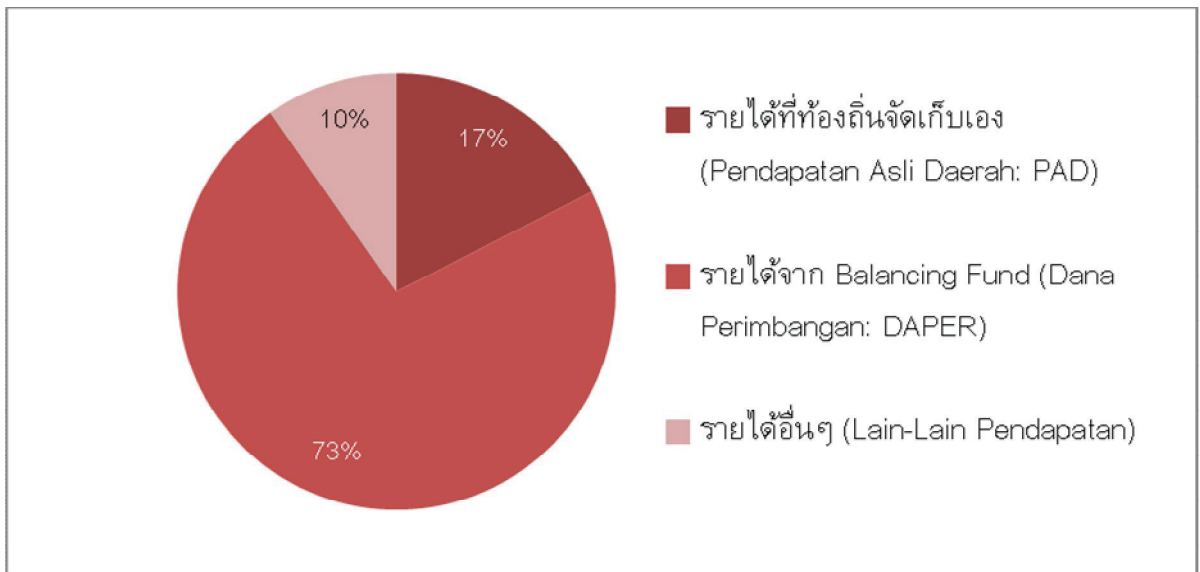


ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการกระจายอำนาจในประเทศอินโดนีเซียจะได้ชื่อว่าเป็นการกระจายอำนาจที่มีความคืบหน้ามากกว่าในประเทศไทย แต่จากข้อมูลแหล่งเงินรายได้ท้องถิ่นกลับพบว่าท้องถิ่นในประเทศอินโดนีเซียก็ยังคงพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐส่วนกลางในสัดส่วนเท่ากับ อปท. ในประเทศไทย โดยร้อยละ ๗๓ ของเงิน

รายได้ท้องถิ่นอินโดนีเซียเป็นรายได้จากกองทุนเพื่อลดการขาดดุล (Dana Perimbangan: DAPER) ซึ่งรัฐบาลอินโดนีเซียจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด ส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (PAD) นั้นคิดเป็นเพียงร้อยละ ๑๗ ของรายได้ทั้งหมด (ภาพที่ ๓)

ภาพที่ ๓ ประเภทและสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นในประเทศอินโดนีเซีย พ.ศ. ๒๕๕๔

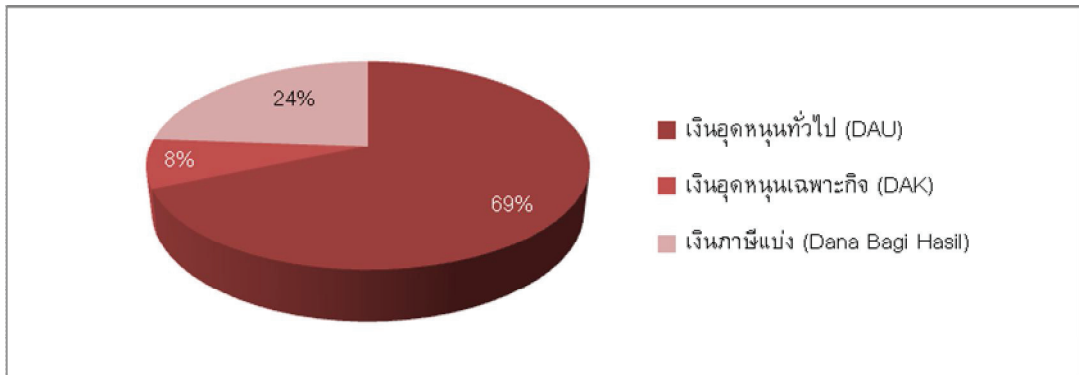


ที่มา: กระทรวงการคลัง สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

แต่ความโดดเด่นของการกระจายอำนาจทางด้านการคลังในประเทศอินโดนีเซีย คือ เงินอุดหนุนทั่วไป (DAU) ที่รัฐจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นซึ่งคิดเป็นสัดส่วนมากถึงร้อยละ ๖๙ ของจำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมด ในขณะที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (DAK) คิดเป็นร้อยละ ๘ (ภาพที่ ๔) ซึ่งถือได้ว่าเป็นระบบเงินอุดหนุนที่แตกต่างไป

จากระบบเงินอุดหนุนของประเทศไทย ท้องถิ่นในอินโดนีเซียจึงมีอำนาจในการตัดสินใจใช้จ่ายเงินอุดหนุนมากกว่า อปท. ในประเทศไทย เนื่องจากเงินอุดหนุนโดยส่วนใหญ่ที่ได้รับการจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนประเภททั่วไปที่มอบความเป็นอิสระในการบริหารจัดการแก่ท้องถิ่น

ภาพที่ ๔ ประเภทและสัดส่วนรายได้ของเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นในประเทศอินโดนีเซีย พ.ศ. ๒๕๕๔



ที่มา: กระทรวงการคลัง สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นในประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซีย

สำหรับในกรณีประเทศไทย ท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในด้านความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นและมูลค่าของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ จากตารางที่ ๑ อัตราส่วนความเหลื่อมล้ำของความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด (อัตราส่วน $P_{๙๐}/P_{๑๐}$) มีค่าสูงถึง ๕.๕๕ โดยที่ท้องถิ่นภายในจังหวัดที่สามารถจัดเก็บรายได้ต่อหัวได้ต่ำ (เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ ๑๐) สามารถจัดเก็บรายได้ได้เพียง ๕ ดอลลาร์สหรัฐต่อหัว ในทางตรงกันข้าม ท้องถิ่นภายในจังหวัดที่สามารถจัดเก็บรายได้ต่อหัวได้สูง (เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ ๙๐) สามารถจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองได้ถึง ๒๙ ดอลลาร์สหรัฐต่อหัว

นอกจากนี้ การวิเคราะห์อัตราส่วน $P_{๙๐}/P_{๑๐}$ ยังสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางมูลค่าของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในแต่ละจังหวัดของประเทศไทย จากตารางที่ ๑ ท้องถิ่นในจังหวัดที่มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ (เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ ๙๐) มี GPP ต่อหัวโดยเฉลี่ยอยู่ที่ ๘,๔๙๓ ดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็น ๖.๕๕ เท่าของท้องถิ่นในจังหวัดที่ยากจนกว่า (เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ ๑๐) ซึ่งมี GPP ต่อหัวโดยเฉลี่ยเพียง ๑,๒๙๖ ดอลลาร์ แต่อย่างไรก็ตาม พบว่าจังหวัดที่มีมูลค่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจสูงกลับไม่ได้เงินอุดหนุนทั่วไปในจำนวนที่แตกต่างไปจากจังหวัดที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจด้อยกว่า โดยจากตารางที่ ๑ พบว่า ท้องถิ่นภายในจังหวัดที่ได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปสูง (เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ ๙๐) กลับได้รับจำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัวเพียง ๑.๖๔ เท่าของท้องถิ่นในจังหวัดที่ได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปต่ำ (เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ ๑๐)

ตารางที่ ๑ ตัวเลขอัตราส่วน P๙๐/P๑๐ ที่แสดงความสามารถในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองของท้องถิ่น เงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัวที่ท้องถิ่นได้รับ และผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) ต่อหัวของจังหวัดในประเทศไทย (n = ๗๕)

	เงินรายได้ที่ท้องถิ่น จัดเก็บได้เองต่อหัว	เงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัว ที่ท้องถิ่นได้รับ	ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) ต่อหัว
ค่าเฉลี่ย	US \$ ๑๕	US \$ ๔๕	US \$ ๔,๑๔๓
เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่			
๑๐	๕	๒๗	๑,๒๙๖
๒๕	๗	๓๐	๑,๗๐๕
๕๐	๑๐	๓๔	๒,๕๔๖
๗๕	๑๗	๕๒	๓,๙๖๐
๙๐	๒๙	๕๖	๔,๔๙๓
อัตราส่วน P๙๐/P๑๐	๕.๕๕	๑.๖๔	๖.๕๕

หมายเหตุ: ตัวเลขทั้งหมดแปลงเป็นสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

ในทางตรงกันข้าม ผลการศึกษานี้แสดงให้เห็นว่า ประเทศอินโดนีเซียนั้นประสบปัญหาสถานะความเหลื่อมล้ำของท้องถิ่นทั้ง ๓ ประเด็น จากตัวเลขอัตราส่วน P๙๐/P๑๐ ในตารางที่ ๒ แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางด้านมูลค่าของกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นในจังหวัดที่มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ (เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ ๙๐) มี GRP ต่อหัวประชากรอยู่ที่ ๕,๔๗๒ ดอลลาร์สหรัฐซึ่ง สูงกว่าท้องถิ่นในจังหวัดที่ยากจน (เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ ๑๐) ถึงประมาณ ๗ เท่า

สำหรับความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นนั้น พบว่า ท้องถิ่นอินโดนีเซียที่สามารถจัดเก็บรายได้ต่อหัวได้มาก (เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ ๙๐) สามารถจัด

เก็บรายได้ต่อหัวได้คิดเป็นจำนวน ๑๐๙ ดอลลาร์สหรัฐต่อหัวโดยเฉลี่ย ในขณะที่ท้องถิ่นที่จัดเก็บรายได้ได้ต่ำ (เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ ๑๐) จัดเก็บได้เพียง ๒๐ ดอลลาร์สหรัฐต่อหัว

ในขณะที่ท้องถิ่นในประเทศไทยได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัวไม่แตกต่างกันมากนัก การศึกษานี้กลับพบความเหลื่อมล้ำของจำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปที่ท้องถิ่นในประเทศอินโดนีเซียได้รับจากรัฐบาล โดยจากตารางที่ ๒ ท้องถิ่นอินโดนีเซียจากจังหวัดที่ได้รับการจัดสรร DAU ต่อหัวสูงสุด (เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ ๙๐) ได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวคิดเป็น ๔๐ ดอลลาร์สหรัฐ หรือ ๑๐ เท่าของจำนวนเม็ดเงิน DAU ต่อหัวที่ท้องถิ่นจากจังหวัดที่เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ ๑๐ ได้รับ

ตารางที่ ๒ ตัวเลขอัตราส่วน P๙๐/P๑๐ ที่แสดงความสามารถในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองของท้องถิ่น
เงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัวที่ท้องถิ่นได้รับ และผลิตภัณฑ์มวลรวมกลุ่มจังหวัด (GRP) ต่อหัวของจังหวัด
ในประเทศอินโดนีเซีย (n = ๒๙)

	เงินรายได้ที่ท้องถิ่น จัดเก็บได้เองต่อหัว	เงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัว ที่ท้องถิ่นได้รับ	ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GRP) ต่อหัว
ค่าเฉลี่ย	US \$ ๔๓	US \$ ๑๙	US \$ ๒,๒๕๕
เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่			
๑๐	๒๐	๔	๗๒๐
๒๕	๒๕	๘	๑,๑๘๗
๕๐	๓๙	๑๔	๑,๕๑๔
๗๕	๕๙	๒๙	๑,๘๙๑
๙๐	๑๐๙	๔๐	๕,๔๗๒
อัตราส่วน P๙๐/P๑๐	๕.๔๕	๑๐.๖๒	๗.๖๑

หมายเหตุ: ตัวเลขทั้งหมดแปลงเป็นสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย กระทรวงการคลัง สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

นอกเหนือจากนี้ ค่าสัมประสิทธิ์ Gini ยังสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสถานะทางด้านการคลังท้องถิ่นในประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซีย (ตารางที่ ๓) สำหรับในกรณี อปท. ภายในประเทศไทยนั้น ความเหลื่อมล้ำที่มีค่าสัมประสิทธิ์ Gini สูงสุด (๐.๖๕) คือ ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจท้องถิ่น ซึ่งวัดจาก GPP ต่อหัวประชากร กล่าวในอีกนัยหนึ่ง แม้ประเทศไทยจะมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมาเป็นระยะเวลาเกือบ ๒ ทศวรรษ แต่ท้องถิ่นไทยก็ยังคงมีความแตกต่างกันที่ชัดเจนในด้านสถานะทางเศรษฐกิจ สำหรับท้องถิ่นในประเทศอินโดนีเซียนั้น ค่าสัมประสิทธิ์ Gini ของความสามารถในการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นมีค่าสูงสุด คือ ๐.๖๙ ซึ่งหมายความว่าแม้อินโดนีเซียจะมีความคืบหน้าในการกระจายอำนาจมากกว่าประเทศไทย แต่ท้องถิ่นอินโดนีเซียหลายแห่งก็ยังคงประสบกับปัญหาในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง

ประเด็นสำคัญที่ได้จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบ คือ ความเหลื่อมล้ำของจำนวนเม็ดเงินอุดหนุนทั่วไปที่ท้องถิ่นไทยและอินโดนีเซียได้รับต่อหัวประชากร ทั้งนี้จากค่าสัมประสิทธิ์ Gini ในตารางที่ ๓ พบว่า ท้องถิ่นอินโดนีเซียมีความเหลื่อมล้ำของเม็ดเงินอุดหนุนทั่วไปในสัดส่วนที่สูงกว่า อปท. ไทยอย่างมีนัยสำคัญ และเมื่อพิจารณาอีกสองตัวแปรประกอบกันจะพบว่า เม็ดเงินอุดหนุนทั่วไป หรือ DAU ที่รัฐบาลอินโดนีเซียจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจตามที่ทฤษฎีการกระจายอำนาจทางด้านการคลังได้ระบุเอาไว้ ซึ่งเงินอุดหนุนทั่วไปที่ใช้ในการลดความเหลื่อมล้ำทางด้านการคลังท้องถิ่นนั้นควรจะมีสัดส่วนแปรผกผันกับความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น

ตารางที่ ๓ ค่าสัมประสิทธิ์ Gini ระหว่างท้องถิ่นภายในจังหวัดในประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซีย

ตัวแปรที่ต้องการศึกษา	ค่าสัมประสิทธิ์ Gini	
	ไทย	อินโดนีเซีย
เงินรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองต่อหัว	๐.๔๑	๐.๖๙
เงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัวที่ท้องถิ่นได้รับ	๐.๑๑	๐.๖๓
ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP)/ผลิตภัณฑ์มวลรวมกลุ่มจังหวัด (GRP)	๐.๖๕	๐.๕๓

หมายเหตุ: ตัวเลขทั้งหมดแปลงเป็นสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
สำนักงานสถิติแห่งชาติ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย กระทรวงการคลัง สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ทั้งนี้ หากพิจารณาข้อมูลของท้องถิ่นในจังหวัดที่มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจมากที่สุด ๓ จังหวัดและความมั่งคั่งน้อยที่สุด ๓ จังหวัดของแต่ละประเทศ เราจะพบว่า อปท. ไทยในจังหวัดที่ร่ำรวยและในจังหวัดที่ยากจนได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาลเป็นจำนวนไม่แตกต่างกันมากนัก (ตารางที่ ๔)

ยกตัวอย่างเช่น จังหวัดระยองซึ่งมี GPP ต่อหัวประชากรอยู่ที่ ๓๒,๘๙๒ ดอลลาร์สหรัฐ กลับได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัวประชากรมากกว่าจังหวัดสุรินทร์เพียง ๑๐ บาท โดยจังหวัดสุรินทร์เป็นจังหวัดที่มี GPP ต่อหัวประชากรเพียง ๑,๒๐๘ บาทซึ่งถือเป็นจังหวัดที่มีมูลค่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจต่ำที่สุดในปี พ.ศ. ๒๕๕๔

ตารางที่ ๔ ข้อมูลของท้องถิ่นในจังหวัดที่มี GPP ต่อหัวประชากรสูงสุด ๓ อันดับและต่ำสุด ๓ อันดับในประเทศไทย

จังหวัด	ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) ต่อหัว	เงินรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองต่อหัว	เงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัวที่ท้องถิ่นได้รับ
ระยอง	US \$ ๓๒,๘๙๒	US \$ ๔๙	US \$ ๗๒
ชลบุรี	๑๓,๗๘๓	๔๕	๖๙
ภูเก็ต	๘,๒๐๔	๙๖	๘๐
หนองบัวลำภู	๑,๑๔๗	๔	๖๑
สกลนคร	๑,๒๙๙	๕	๖๒
สุรินทร์	๑,๒๐๘	๕	๖๒

หมายเหตุ: ตัวเลขทั้งหมดแปลงเป็นสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าประเทศอินโดนีเซียมีความเหลื่อมล้ำของเงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัวสูงกว่าประเทศไทย แต่ความเหลื่อมล้ำไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งที่

ไม่พึงประสงค์ในทุกสถานการณ์ และเมื่อพิจารณาข้อมูลเศรษฐกิจและการคลังท้องถิ่นใน ๓ จังหวัดที่ร่ำรวยสูงสุด ๓ อันดับและยากจนที่สุด ๓ อันดับ

ในประเทศอินโดนีเซีย (ตารางที่ ๕) แล้ว พบว่า จังหวัดโกรอนตาโล จังหวัดโมลุกะ และจังหวัดโมลุกะเหนือซึ่งเป็นจังหวัดที่มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจน้อยที่สุดในประเทศอินโดนีเซียได้รับเงินอุดหนุนทั่วไป (DAU) ต่ำกว่าจังหวัดบนเกาะชวาซึ่งมีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในประเทศ ทั้งนี้ สำหรับจังหวัดที่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุน DAU ต่ำที่สุดนั้นเผชิญกับปัญหาความยากจนเรื้อรัง ตลอดจนระบบสาธารณสุขที่ไม่ได้มาตรฐานมาเป็นระยะเวลาหลายปีก่อนที่จะมีการกระจายอำนาจในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ นอกจากนี้ ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๑-๒๕๔๗ ยังเกิด

ข้อพิพาทระหว่างชุมชนชาวคริสต์และชาวมุสลิมในจังหวัดโมลุกะเหนือและจังหวัดโมลุกะจนทำให้เกิดปัญหาคนไร้ถิ่นฐาน จำนวนมากถึง ๕๐๐,๐๐๐ คน ดังนั้นการจัดสรรเงินอุดหนุน DAU ของรัฐบาลอินโดนีเซียจึงถือได้ว่ามีความเหมาะสมกับสถานการณ์ของทั้งสามจังหวัดที่จำเป็นต้องอาศัยงบประมาณในการพัฒนาและฟื้นฟูบ้านเรือนที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้ยากไร้ ระบบสาธารณสุขพื้นฐาน และบริการสาธารณะอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชน

ตารางที่ ๕ ข้อมูลของท้องถิ่นในจังหวัดที่มี GPP ต่ำกว่าประชากรสูงสุด ๓ อันดับและต่ำสุด ๓ อันดับในประเทศอินโดนีเซีย

จังหวัด	ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GRP) ต่อหัว	เงินรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองต่อหัว	เงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัวที่ท้องถิ่นได้รับ
ชาวตะวันออก	US \$ ๑,๘๕๒	US \$ ๑๖	US \$ ๓
ชาวตะวันตก	๑,๖๒๗	๑๕	๓
ชาวกลาง	๑,๒๓๖	๑๕	๔
โกรอนตาโล	๖๗๑	๔๓	๓๕
โมลุกะ	๕๒๕	๕๕	๔๒
โมลุกะเหนือ	๔๔๔	๖๐	๔๖

หมายเหตุ: ตัวเลขทั้งหมดแปลงเป็นสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย กระทรวงการคลัง สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

แม้ว่าท้องถิ่นในประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซียจะยังคงพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นหลัก แต่ระบบเงินอุดหนุนของประเทศอินโดนีเซียเป็นระบบที่เน้นการมอบอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ท้องถิ่นมากกว่าระบบของประเทศไทย การที่ท้องถิ่นในประเทศไทยอินโดนีเซียนั้นได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป

มากกว่าเงินอุดหนุนประเภทอื่น ทำให้ท้องถิ่นในอินโดนีเซียนั้นสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณได้อย่างอิสระ นอกจากนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปของประเทศอินโดนีเซียนั้นก็ยังมีคุณสมบัติคล้ายกับฐานะทางเศรษฐกิจและการคลังของแต่ละท้องถิ่นได้ดีกว่าระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปในประเทศไทย

อภิปรายผล

ภายหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซียได้มีการปฏิรูปภาครัฐโดยการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่น แม้ว่าประเทศอินโดนีเซียจะมีความคืบหน้าในการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่และอำนาจในการบริหารให้แก่ชุมชนท้องถิ่นมากกว่าประเทศไทย แต่จากผลการศึกษาที่ได้นำเสนอไปแล้ว พบว่าท้องถิ่นอินโดนีเซียก็ยังคงต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้มากกว่าเงินรายได้ของตนเอง เฉกเช่นเดียวกับท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งข้อค้นพบดังกล่าวเป็นการยืนยันผลการศึกษาของ Brodjonegoro และ Asanuma (๒๐๐๐) ซึ่งได้ศึกษาสถานการณ์ทางการเงินการคลังท้องถิ่นในประเทศอินโดนีเซียภายหลังจากที่มีการกระจายอำนาจไปด้วย ๒ ปี นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Sudhipongpracha และ Achakorn (๒๐๑๓) ที่พบว่าในปัจจุบัน จำนวนเม็ดเงินอุดหนุนจากรัฐส่วนกลางคิดเป็นสัดส่วนมากกว่าครึ่งหนึ่งของเงินรายได้ของ อปท. ในเขตชนบทของประเทศไทย

แต่ท้องถิ่นในประเทศอินโดนีเซียมีความได้เปรียบอปท. ในประเทศไทยในเรื่องความเป็นอิสระในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เนื่องจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลอินโดนีเซียจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นนั้นเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป (DAU) ที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นข้อค้นพบที่สอดคล้องกับการศึกษาของ Brodjonegoro (๒๐๐๒) นอกจากนี้การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปของรัฐบาลอินโดนีเซียยังมีความสม่ำเสมอและสามารถคาดการณ์ได้อาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อกฎหมายที่กำหนดให้รัฐสภาต้องอนุมัติเงินอุดหนุน DAU เป็นจำนวนเท่ากับปีงบประมาณก่อน ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ท้องถิ่น

ในอินโดนีเซียไม่ประสบกับปัญหาการจัดทำงบประมาณรายรับ-รายจ่ายประจำปีเหมือนกับ อปท. ในประเทศไทยที่โดยส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนทั่วไปตามวัตถุประสงค์ซึ่งไม่ใช่เงินอุดหนุนทั่วไปที่แท้จริง และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งมีจำนวนเม็ดเงินไม่สม่ำเสมอในแต่ละปี (Wongpredee, ๒๐๑๒; Wongpredee & Sudhipongpracha, ๒๐๑๔; Sudhipongpracha & Wongpredee, ๒๐๑๕)

นอกจากนี้ ตามทฤษฎีการกระจายอำนาจทางด้านการคลัง การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นจะต้องพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองและระดับความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ (Shah & Thompson, ๒๐๐๔) ทั้งนี้ แม้การศึกษานี้จะพบว่าความเหลื่อมล้ำของเงินอุดหนุนทั่วไปในประเทศไทยมีค่าน้อยกว่าความเหลื่อมล้ำของเงินอุดหนุนทั่วไป (DAU) ในประเทศอินโดนีเซีย แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปของรัฐบาลไทยจะเป็นไปตามที่ทฤษฎีระบุไว้ ในทางกลับกัน การศึกษานี้พบว่า อปท. ในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็น อปท. ในจังหวัดที่ร่ำรวยหรือในจังหวัดที่ยากจน ต่างได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัวประชากรเป็นจำนวนที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่ออปท. ในเขตจังหวัดที่ยากจน เนื่องจากเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐถือเป็นเส้นเลือดใหญ่ที่หล่อเลี้ยงอปท. ในประเทศไทย ข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับบทวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐมิติของ Patamasiriwat (๒๐๑๒) ที่ชี้ให้เห็นว่าระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นในประเทศไทยไม่ได้ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและการเงินการคลังแต่อย่างใด และในทำนองเดียวกันข้อค้นพบในการศึกษานี้ยังยืนยันผลการศึกษาของ Sudhipongpracha และ

Wongpreedee (๒๐๑๕) ที่ใช้แบบจำลองเศรษฐกิจมิติ แสดงให้เห็นว่า อบต.และเทศบาลที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้สูงในจังหวัดขอนแก่นกลับได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปมากกว่าท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ต่ำ ทั้งนี้ เนื่องจากเงินอุดหนุนทั่วไปของประเทศไทยนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าจะเป็นการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างพื้นที่ที่ร่ำรวยและพื้นที่ที่ยากจน ดังนั้น กระบวนการและสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปจึงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการคลังขึ้นไปอีก (Suwanmala & Weist, ๒๐๐๙)

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นถือเป็นกลยุทธ์ในการปฏิรูปภาครัฐให้สามารถตอบสนองความต้องการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จึงสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างสอดคล้องกับบริบททางด้านสังคม การเมือง และวัฒนธรรมของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจก็ไม่อาจการันตีได้ว่าท้องถิ่นทุกแห่งจะมีความสามารถในการแสวงหารายได้เท่าเทียมกัน ทั้งจากฐานภาษีของท้องถิ่นเองและจากแหล่งรายได้อื่น เพื่อนำมาใช้ในการบริหารองค์กรและการจัดบริการสาธารณะด้วยเหตุนี้ รัฐบาลส่วนกลางจึงยังต้องช่วยเหลือท้องถิ่นด้วยการจัดสรรเงินอุดหนุน โดยเฉพาะเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงด้วยการมอบความเป็นอิสระในการตัดสินใจให้แก่ท้องถิ่น

แม้ว่าประเทศอินโดนีเซียจะมีความคืบหน้ามากกว่าประเทศไทยในการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่น แต่การศึกษานี้ก็ได้ชี้ให้เห็นว่าท้องถิ่นของทั้งสองประเทศก็ยังคงต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรได้เป็นหลัก ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองของท้องถิ่นไทยและท้องถิ่นอินโดนีเซียยังคงต้องได้รับการพัฒนาในลำดับต่อไป อนึ่ง ความแตกต่างระหว่างสถานะการพึ่งพาเงินอุดหนุนของท้องถิ่นในสองประเทศ คือ อบต. ในประเทศไทยจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นหลัก ในขณะที่ท้องถิ่นอินโดนีเซียนั้นมีแหล่งรายได้หลักเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ดังนั้น ถึงแม้ท้องถิ่นในประเทศอินโดนีเซียจะยังไม่สามารถพึ่งพิงรายได้จากฐานภาษีของตนเองได้ แต่ก็ยังคงมีความเป็นอิสระในการใช้จ่ายเงินงบประมาณมากกว่า อบต. ไทย ซึ่งเป็นผลมาจากลักษณะของเงินอุดหนุนทั่วไป (DAU) ที่เน้นความเป็นอิสระของท้องถิ่น

นอกจากนี้ การศึกษานี้ยังสะท้อนให้เห็นว่า ระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปของประเทศไทยยังไม่สามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและการคลังท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นในเขตจังหวัดที่มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจต่ำกลับได้เงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัวประชากรเป็นจำนวนที่ไม่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญไปจากท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดที่มีฐานเศรษฐกิจเข้มแข็ง อาทิ จังหวัดตามแนวชายฝั่งทะเลอันดามันซึ่งมีรายได้จากธุรกิจการท่องเที่ยว และจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เป็นต้น ในทางกลับกัน ระบบการจัดสรรเงินอุดหนุน DAU กลับสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลอินโดนีเซียในการช่วยเหลือท้องถิ่นในเขตจังหวัดที่ยากจนและประสบกับปัญหาความรุนแรงทางศาสนา

ดังนั้น ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายสำหรับการกระจายอำนาจในประเทศไทย คือ รัฐบาลควรปฏิรูประบบการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. โดยควรเน้นการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้มีสัดส่วนมากขึ้นกว่าเงินอุดหนุนตามวัตถุประสงค์เดิมและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระจากภาครัฐส่วนกลางอย่างแท้จริง นอกจากนี้ สูตรที่ใช้ในการคำนวณจำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัวประชากร ก็จำเป็นต้องได้รับการประเมินถึงความเหมาะสมและความสอดคล้องกับสถานการณ์ความยากจนและโครงสร้างทางเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัด และเพื่อให้ อบท. นำเงินอุดหนุนทั่วไปไปใช้จ่ายเพื่อผลประโยชน์

ของประชาชนอย่างแท้จริง ก็จำเป็นต้องมีการปฏิรูปกระบวนการจัดทำแผน และข้อบัญญัติงบประมาณท้องถิ่น ตลอดจนการติดตามและประเมินผลการใช้งบประมาณให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมตัดสินใจได้อย่างแท้จริง โดยอาจจะกำหนดสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปของ อบท. แต่ละแห่งที่ต้องจัดสรรให้กับโครงการและกิจกรรมที่เสนอโดยภาคประชาชน และเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรของ อบท. ซึ่งรวมทั้งข้าราชการการเมืองท้องถิ่น เป็นประจำในทุกรอบปีงบประมาณ

บรรณานุกรม

- Bardhan, P. 2002. Decentralization of Governance and Development. **Journal of Economic Perspectives**, 16 (4), 185-205.
- Berglof, E., & Roland, G. 1998. Soft Budget Constraints and Banking in Transition Economies. **Journal of Comparative Economics**, 26, 18-40.
- Bird, R. 1992. **Tax Policy and Economic Development**. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Bird, R. M., & Ebel, R. D. 2007. Subsidiarity, Solidarity, and Asymmetry: Aspects of the Problem. In R. M. Bird, **Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries** (pp. 3-25). Washington, D.C.: World Bank.
- Bird, R. M., & Smart, M. 2002. Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries. **World Development**, 30 (6), 899-912.
- Boadway, R. W., & Shah, A. 2007. **Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice**. Washington, D.C.: World Bank.
- Brennan, G., & Buchanan, J. M. 1980. **The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution**. Indianapolis, Indiana: Liberty Fund.
- Brodjonegoro, B. 2002. Fiscal Decentralization in Indonesia. In H. Susastro, A. L. Smith, & M. L. Han, **Governance in Indonesia: Challenges Facing the Megawati Presidency** (pp. 39-56). Singapore: The Institute of Southeast Asian Studies.
- Brodjonegoro, B., & Asanuma, S. 2000. The Regional Autonomy and Fiscal Decentralization in Democratic Indonesia. **Hitotsubashi Journal of Economics**, 41 (2), 111-122.
- Conyers, D. 1984. Decentralization and Development: A Review of the Literature. **Public Administration and Development**, 4, 187-197.
- De Mello, L. R. 2000. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. **World Development**, 28 (2), 365-380.
- Ferrazi, G. 2005. Obligatory Functions and Minimum Service Standards for Indonesia Regional Government: Searching for A Model. **Journal of Public Administration and Development**, 25, 227-238.
- Hadiz, V. R. 2004. Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives. **Development and Change**, 35 (4), 697-718.

- Haldeda, N., Brahim, F., & Merkaj, E. 2013. Local Government Borrowing Issues in Central and Eastern Europe: The Case of Albania. **EuroEconomica**, 1 (32), 43-54.
- Kothenburger, M. 2002. Tax Competition and Fiscal Equalization. **International Tax and Public Finance**, 9, 391-408.
- Musgrave, R. 1958. **The Theory of Public Finance**. New York: McGraw-Hill.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. 1984. **Public Finance in Theory and Practice**. New York: McGraw-Hill.
- Oates, W. E. 1972. **Fiscal Federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. 2005. Towards A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. **International Tax and Public Finance**, 12 (4), 349-373.
- Patamasiriwat, D. 2012. Fiscal Inequality and Grant Allocation: Provincial Analysis of Thailand's Local Government Finance. In P. Kamnuansilpa, & P. B. Brereton, **Local Governments in A Global Context** (91-116). Khon Kaen: College of Local Administration, Khon Kaen University.
- Quian, Y., & Xu, C. 1998. Innovation and Bureaucracy under Soft Budget and Hard Budget Constraints. **Review of Economic Studies**, 65, 151-164.
- Raksaka, M. B. 2004. Four Years Review of Fiscal Decentralization in Indonesia. **Paper Presented at Annual Economic Seminar**, December 18-20, 2004, Jakarta, Indonesia.
- Saito, F. 2008. **Foundations for Local Governance: Decentralization in Comparative Perspective**. Leipzig, Germany: Physica-Verlag Heidelberg.
- Shah, A. 1994. Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing/ Transition Economies. In S. P. Gupta, P. Knight, & Y.-K. Wen, **Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Management in Large Countries** (1-68). Washington, D.C.: World Bank.
- Shah, A. 2007. **Local Public Financial Management**. Washington, DC.: World Bank.
- Shah, A., & Thompson, T. 2004. Implementing Decentralized Local Government: A Treacherous Road with Potholes, Detours, and Road Closures. In J. Alm, J. Martinez-Vasquez, & S. M. Indrawati, **Reforming Intergovernmental Fiscal Relations and the Rebuilding of Indonesia: the "Big Bang" Program and Its Economic Consequences** (301-337). Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Shair-Rosenfield, S., Marks, G., & Hooghe, L. 2014. A Comparative Measure of Decentralization for Southeast Asia. **Journal of East Asian Studies**, 14 (1), 85-107.

- Skoog, G. E. 2000. **The Soft Budget Constraint: the Emergence, Persistence, and Logic of An Institution**. Norwell, Massachusetts: Kluwer Academic Publishers.
- Stein, E. T., & Grisanti, A. 1997. **Institutional Arrangements and Fiscal Performance: the Latin American Experience**. Paper Presented at the Conference on Budgeting Institutions and Fiscal Performance: Perspectives for EMU, Bonn, Switzerland, June 27-29.
- Sudhipongpracha, T. 2013. Measuring community empowerment as a process and an outcome: preliminary evaluation of the decentralized primary health care programs in northeast Thailand. **Community Development**, 44 (5), 551-566.
- Sudhipongpracha, T. 2014. Local Emergency Management in Decentralized Thailand: Analysis of Thai Municipal Administrators' Perceptions of Democratic Accountabilities in Post-Decentralization Era. **Journal of Asian Public Policy**, 7 (2), 1-16.
- Sudhipongpracha, T., & Wongpredee, A. 2015. Disequalizing Equalization Transfers: Assessment of the Relationship between Equalization Grant and Local Fiscal Capacity in Northeast Thailand. **Asian Affairs: An American Review**, 42 (1), 1-23.
- Suwanmala, C., & Weist, D. 2009. Thailand's Decentralization: Progress and Prospects. In R. Bahl, & S. Ichimura, **Decentralization Policies in Asian Development** (193-224). Singapore : World Scientific.
- Tiebout, C. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. **Journal of Political Economy**, 64 (5), 416-424.
- Uchimura, H. 2012. **Fiscal Decentralization and Development: Experiences of Three Developing Countries in Southeast Asia**. New York: Palgrave Macmillan.
- Van Assche, D., & Dierickx, G. 2007. The Decentralization of City Government and the Restoration of Political Trust. **Local Government Studies**, 33 (1), 25-47.
- Whicker, M. L. 1990. The Functions and Structure of the Federal Bureaucracy. In M. L. Whicker, & T. W. Areson, **Public Sector Management** (1-29). New York: Praeger Publishers.
- Wilson, J. 1999. Theories of Tax Competition. **National Tax Journal**, 52, 269-304.
- Wongpredee, A. 2012. Local Fiscal Problems in Thailand: The Perceptions of Municipal Mayors (in Thai). **NIDA Journal of Public and Private Management**, 19 (1), 1-27.
- Wongpredee, A., & Sudhipongpracha, T. 2014. The Politics of Intergovernmental Transfers. **Journal of Developing Societies**, 30 (3), 343-363.