

ความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นของเทศบาล ในเขตจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร

The Financial Inequality of Bangkok Metropolitan Administrative's Vicinity Municipalities

ธิดารัตน์ สืบญาติ*

บทคัดย่อ

บทความเรื่อง ความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาถึงข้อมูลพื้นฐานด้านการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตปริมณฑล 2) ศึกษาถึงความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตปริมณฑล และ 3) ศึกษาแนวทางและมาตรการทางการคลังในการลดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการกำหนดนโยบายสาธารณะต่อไป เป็นการวิจัยแบบผสมผสานวิธี ร่วมกับพหุกรณีศึกษาโดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการแบบอุปนัยกับเชิงปริมาณ โดยแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน ประกอบด้วยขั้นตอนที่ 1 ศึกษาถึงข้อมูลพื้นฐานด้านการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตปริมณฑล จำนวน 25 คน โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ขั้นตอนที่ 2 ศึกษาความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตปริมณฑล ผู้ให้ข้อมูลหลักประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านการคลังท้องถิ่นจำนวน 8 คนโดยการจัดสนทนากลุ่ม ขั้นตอนที่ 3 ศึกษาแนวทางและมาตรการทางการคลังในการลดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ให้ข้อมูลหลักประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านการคลัง โดยใช้เทคนิคเดลฟาย จำนวน 22 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือ การศึกษาพรรณนาวิเคราะห์ การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม และเทคนิคเดลฟาย ซึ่งผลการวิจัยพบว่า 1) เทศบาลทั้ง 6 แห่งมีความแตกต่างในเรื่องพื้นที่ ประชากร รายได้ รายจ่าย และแผนยุทธศาสตร์/แนวทางการพัฒนา 2) ความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขต

* อาจารย์สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม (ดร.)

ปริมณฑล เทศบาลโดยรวมมีรายได้้น้อย โดยเฉพาะรายได้ที่จัดหาได้เอง ชีตความสามารถในการจัดเก็บภาษี มีข้อจำกัด อำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ของเทศบาลไม่เป็นระบบ ความสามารถในการเสียภาษี แต่ละแห่งแตกต่างกันมาก วิธีการจัดสรรเงินให้เทศบาลใช้วิธีแบ่งที่ละชั้น และเงินอุดหนุนมีลักษณะเป็น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน 3) แนวทางเพื่อสร้างประสิทธิภาพในการจัดการของเทศบาล ประกอบด้วย ควรปรับปรุงเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาล เพื่อให้เป็นระบบที่สร้างความเท่าเทียมในทางการคลัง ควรส่งเสริมให้เทศบาลพัฒนาด้านรายได้-รายจ่าย สร้างสำนึกและปลูกฝัง ความเป็นพลเมือง เพื่อลดปัญหาการหลบเลี่ยงการจ่ายภาษี ส่วนมาตรการทางคลังในการลด ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งเป็นด้านการกระจายอำนาจ ด้านรายได้ ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ด้านรายได้จากภาษีแบ่งหรือภาษีฐานร่วม และด้านเงินอุดหนุน

คำสำคัญ : การคลังท้องถิ่น, ความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น, การกระจายความเป็นธรรม

Abstracts

This study is entitled “The Financial Inequality of Bangkok Metropolitan Administrative’s Vicinity municipalities.” The objectives of this research were 1) to study the basic figures of local finance of metropolitan municipalities; 2) to study the local fiscal disparity of metropolitan municipalities and 3) to study fiscal methods and measurements to reduce unfairness of local government in order to lead to equity in formulating the public policies. This was a mixed research methodology by using the qualitative approach to collect inductive data as well as using the quantitative approach. It was divided into three steps: 1) the study of data base by conducting in-depth interviews with 25 officials; 2) the study of the local finance disparity of municipalities in the metropolitan area from a focus group discussions with eight officials and 3) the study of fiscal methods and measurements to reduce unfairness using the Delphi technique with 22 financial experts. The research tools were descriptive analysis, in-depth interview, focus group discussions and Delphi technique.

The results of this research revealed that the six municipalities are different in area, population, revenue, expenditure and strategy development plan. The local fiscal disparity of municipalities in the metropolitan area indicates that most municipalities have low revenues, especially from local levied tax. The tax collection capability is limited and the tax collection authority and revenue are non-systematic. The tax-paying potential of

each area is also dramatically different. Budgets are allocated piece by piece while the grant-in-aid is given by case which caused by lack of working autonomy. To enable the efficiency in municipality management, the grant-in-aid should be improved in order to create financial equity. The improvement of revenue and expenditure of municipalities should be supported as well as encouraging how to be good citizen by paying tax regularly. reduce the tax-paying avoidance . Financial methods to reduce inequity in local government include decentralization, revenue from local levied taxes, revenue from shared taxes and grant-in-aid.

Keywords: local finance, local fiscal disparity, distribution of equity

บทนำ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลังการปฏิรูปทางการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา โดยได้บัญญัติถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 78 และมาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกฎหมายทั้งสองฉบับมีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และการบริหารการเงินการคลังตามหลักการปกครองตนเองและหลักความต้องการของประชาชน ภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยการจัดแบ่งภารกิจในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดสรรทรัพยากรทางการเงินการคลังและบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดในการ

ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในการบริการสาธารณะด้านต่างๆ ซึ่งประชาชนจะได้รับทั่วถึงนั้นย่อมขึ้นอยู่กับสมรรถนะทางการคลังหรือฐานะทางการคลังของแต่ละท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญในการหารายได้เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างมากในการบริหารกิจการสาธารณะ โดยเฉพาะงบประมาณซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารงาน ซึ่งการกระจายอำนาจทางการคลังย่อมมีความสำคัญอย่างมากในการบริหารประเทศ และจากสภาพปัญหาของสังคมในยุคปัจจุบันที่ความเจริญของบ้านเมืองและจำนวนประชากรมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น การกระจายความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจนั้นถือว่าเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐบาล ซึ่งมีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรให้ตรงกับความต้องการของประชาชน โดยในอดีตนั้นระบบการคลังของประเทศไทยถูกรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง การจัดเก็บภาษีส่วนใหญ่รัฐบาลกลางเป็นผู้มีอำนาจในการจัดเก็บ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีบางส่วนเท่านั้น และยังคงต้องรอนงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลส่วนกลางในการใช้จ่ายหรือการบริหารงานของท้องถิ่นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2552:

707) เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่นในการจัดสรรทรัพยากร เกิดกระบวนการสร้างประชาธิปไตยเพื่อให้คนในท้องถิ่นรู้สึกตื่นตัว มีความสนใจการเมืองเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และกิจกรรมที่รัฐบาลกลางดำเนินการบริหารจัดการ โดยได้ถ่ายโอนอำนาจให้กับหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการแทนรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการถ่ายโอนทรัพยากรในการบริหารจัดการ บุคคล และงบประมาณ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการตอบสนองต่อความ

ต้องการของประชาชน (วีรชัย ชมสาคร, 2554 : 137) และการทำให้ประชาชนมีการกระจายรายได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยหน้าที่ที่สำคัญของรัฐบาล ได้แก่ การจัดสรรทรัพยากรที่สำคัญ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องจากระบบเศรษฐกิจเป็นกลไกในการขับเคลื่อนให้ประเทศมีความก้าวหน้าในการพัฒนาในด้านต่างๆ ดังตารางที่ 1 ชี้ให้เห็นถึงค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini-coefficient) ด้านรายได้ของประเทศไทยที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2550 - 2556

ตารางที่ 1 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini-coefficient) ด้านรายได้ของประเทศไทย

ปี	ทั่วประเทศ	กรุงเทพฯ	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคอีสาน	ภาคใต้	เขตเมือง	เขตชนบท
2550	0.499	0.468	0.418	0.474	0.483	0.464	0.471	0.456
2552	0.485	0.468	0.412	0.452	0.486	0.478	0.474	0.442
2554	0.484	0.514	0.395	0.441	0.464	0.462	0.485	0.426
2556	0.485	0.451	0.397	0.433	0.442	0.443	0.452	0.445

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558.

จากตารางที่ 1 พบว่า การวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย พบว่าประเทศไทยยังคงมีปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในระดับค่อนข้างสูงและมีความรุนแรงมากขึ้นเล็กน้อย โดยมีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของระดับประเทศในปี พ.ศ. 2550 มีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคเท่ากับ 0.499 ในปี พ.ศ. 2552 มีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค เท่ากับ 0.485 ในปี พ.ศ. 2554 มีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค เท่ากับ 0.484 และในปี พ.ศ. 2556 มีค่าค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค เท่ากับ 0.485 เมื่อพิจารณาในระดับภูมิภาค พบว่าการเปลี่ยนแปลงของสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของทุกภูมิภาคเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับระดับประเทศ นั่นคืออยู่ในระดับสูงและเพิ่มขึ้นเล็กน้อย โดยในระดับ

ภูมิภาคนั้นแต่ละพื้นที่มีขนาดพื้นที่ ลักษณะทางกายภาพที่แตกต่างกันไป โดยพบว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในภาคใต้มีระดับความรุนแรงมากที่สุดในประเทศ เนื่องจากมีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในปี พ.ศ. 2556 สูงถึง 0.443 ตามมาด้วยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคกลาง ซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคเท่ากับ 0.442, 0.433 และ 0.397 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงของค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของกรุงเทพมหานครนั้นถือว่ามีปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้มากที่สุด เนื่องจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคเพิ่มขึ้นเป็น 0.451 ในปี พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นมากที่สุดในประเทศ และเมื่อพิจารณาตามเขตพื้นที่พบว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในเขตเมือง

มีความรุนแรงมากกว่าเขตชนบท เนื่องจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในเขตเมืองเป็น 0.452 ในปี พ.ศ. 2556 ในขณะที่ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในเขตชนบทเป็น 0.445 ในปี พ.ศ. 2556

ปัญหาการกระจายความเป็นธรรมหรือความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในประเทศไทยยังคงมีปัญหในระดับที่ค่อนข้างสูง แสดงให้เห็นว่า แม้ประเทศไทยจะมีรายได้ประชาชาติมวลรวมต่อบุคคลในระดับที่สูงขึ้น แต่รายได้ที่เพิ่มขึ้นนั้นกลับไม่ได้ถูกจัดสรรให้แก่ประชาชนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกันในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งหน่วยงานภาครัฐนั้นควรเข้ามาแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้อย่างจริงจังมากกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อขจัดปัญหาให้หมดไปจากประเทศโดยสมบูรณ์ ทั้งนี้ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้จะเป็นแรงกดดันที่ทำให้ปัญหาทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยจะทำให้กลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำได้รับความเดือดร้อนทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม (ศุภเจตน์ จันทรสาส์น, 2552 : 69-87) เครื่องมือที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลในการดูแลให้การกระจายรายได้มีความเท่าเทียมกัน คือ การเลือกใช้นโยบายการคลังเพื่อวัตถุประสงค์ในการลดความไม่เสมอภาคของการกระจายรายได้ อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาของ ปิณณ อนันนภิบุตร (2558) ได้กล่าวถึงผลกระทบของการกระจายรายได้ของไทยตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันกลับพบว่ายังมีความเหลื่อมล้ำของรายได้ในระบบเศรษฐกิจอยู่มาก

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาถึงประเด็นปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาลในเขตจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร ว่าเทศบาลนั้นๆ มีความสามารถจัดหารายได้มาจากทางไหน เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่นในด้านใด ตลอดจนผลกระทบอันเกิดจากการความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น เพื่อนำผลการค้นพบที่ได้ไปพัฒนาการคลังท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นแนวทาง

สำหรับนักบริหารท้องถิ่นไทยนำแนวทางและมาตรการทางการคลังในการลดความไม่เท่าเทียมกัน เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาการจัดเก็บภาษีของเทศบาลต่อไป

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. ศึกษาถึงข้อมูลพื้นฐานด้านการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตปริมณฑล
2. ศึกษาถึงความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตปริมณฑล
3. ศึกษาแนวทางและมาตรการทางการคลังในการลดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการกำหนดนโยบายสาธารณะต่อไป

ขอบเขตในการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสมผสานวิธี (Mixed method research) ร่วมกับพหุกรณีศึกษา (Multi case) กรณีศึกษาโดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการแบบอุปนัย (Inductive) กับเชิงปริมาณ (Quantitative research) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดหารายได้ของการคลังท้องถิ่นที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของแต่ละเทศบาล วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการคลังท้องถิ่น ควบคู่กับรูปแบบการกระจายอำนาจ การจัดสรรเงินอุดหนุนสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคหรือไม่ โดยแบ่งเป็น 3 ขั้นตอนประกอบด้วย

1. ศึกษาถึงข้อมูลพื้นฐานด้านการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตปริมณฑล ผู้ให้ข้อมูลหลักได้แก่ นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองคลัง นักวิชาการ จำนวน 25 คน โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก

2. ศึกษาถึงความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตปริมณฑล ผู้ให้ข้อมูลหลักประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านการคลังท้องถิ่นจำนวน 8 คนโดยการจัดสนทนากลุ่ม ได้แก่ ผู้อำนวยการส่วนการกระจายอำนาจด้านการเงินการคลัง สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการสำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานท้องถิ่นในเทศบาลเขตปริมณฑล (นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ)

3. ศึกษาแนวทางและมาตรการทางการคลังในการกระจายความเป็นธรรมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปริมณฑล ผู้ให้ข้อมูลหลักประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านการคลัง โดยใช้เทคนิคเดลฟายจำนวน 22 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือ การศึกษาพรรณนาวิเคราะห์ การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม และเทคนิคเดลฟาย

กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษา

กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ เทศบาลในเขตปริมณฑล ที่มีพื้นที่ติดกับกรุงเทพมหานครมากที่สุด ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ โดยเทศบาลแบ่งเป็น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล โดยเจาะจงเฉพาะเทศบาลที่มีรายได้มากที่สุด และเทศบาลที่มีรายได้ต่ำสุด โดยจำนวนเทศบาลประกอบด้วย

1. เทศบาลนครที่มีรายได้มากที่สุด ได้แก่ เทศบาลนครนนทบุรี และเทศบาลนครที่มีรายได้ต่ำสุด ได้แก่ เทศบาลนครรังสิต

2. เทศบาลเมืองที่มีรายได้มากที่สุด ได้แก่ เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย และเทศบาลเมืองที่มีรายได้ต่ำสุด ได้แก่ เทศบาลเมืองบางศรีเมือง

3. เทศบาลตำบลที่มีรายได้มากที่สุด ได้แก่ เทศบาลตำบลบางปู และเทศบาลตำบลที่มีรายได้ต่ำสุด ได้แก่ เทศบาลตำบลหนองเสือ

วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยนำข้อมูลมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลดังนี้

1. แบบสัมภาษณ์ ผู้วิจัยวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลแล้วนำมาสรุปผลในรูปการบรรยายเชิงพรรณนา โดยถอดค่าจากการสัมภาษณ์

2. การสนทนากลุ่ม (Focus group discussion) ใช้การวิเคราะห์เชิงบรรยาย (Descriptive analysis) เพื่อตีความหาข้อสรุปและนำมาจัดเรียงข้อมูลให้ตรงตามประเด็นที่ได้สนทนากลุ่มร่วมกันในด้านความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น

3. ข้อมูลที่ได้จากเทคนิคเดลฟาย (Delphi technique) ผู้วิจัยนำคำตอบที่ได้จากผู้เชี่ยวชาญมาคำนวณหามัธยฐาน (Median) ฐานนิยม (Mode) ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile range) ของแต่ละข้อคำถามแล้วสร้างแบบสอบถามฉบับใหม่ที่ใช้ข้อคำถามเดิม เพิ่มตำแหน่งมัธยฐานช่วงของพิสัยระหว่างควอไทล์และตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญคนนั้นๆ ตอบในการตอบแบบสอบถามรอบที่ผ่านมาให้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนทบทวนคำถามและคำตอบในรอบที่ผ่านมาและนำกลับไปตอบอีกครั้ง เพื่อพิจารณาความสอดคล้องของผู้เชี่ยวชาญและนำเสนอผลงานวิจัย

แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ในอดีตตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ ในมาตรา 283 - 284 ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการกำหนดนโยบายในการบริหารงานด้านการบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารงานท้องถิ่น รวมทั้งด้านการบริหารงบประมาณของท้องถิ่นในด้านการจัดหารายได้ และการบริหารงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนและเกิดความยั่งยืน

การมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีให้กับเทศบาลนั้น ย่อมมีความแตกต่างจากการที่รัฐบาลจัดสรรภาษีให้กับเทศบาล การมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีเป็นเรื่องที่รัฐบาลมอบอำนาจให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีจากประชาชนในเขตการปกครองของตนเอง ส่วนการที่รัฐบาลจัดสรรภาษีให้เทศบาลนั้น คือการที่รัฐบาลจัดแบ่งรายได้ภาษีอากรของรัฐบาลบางส่วน หรือทั้งหมดไปให้เทศบาล การมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีให้แก่เทศบาลมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1. เพื่อความเป็นอิสระของเทศบาล เป็นปัจจัยชี้ขาดถึงความเป็นอิสระในการดำเนินงาน คือ ความเป็นอิสระทางด้านรายได้ และความเป็นอิสระทางด้านรายจ่าย

2. เพื่อให้เทศบาลมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ในปกครองของตน หากเทศบาลไม่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษี ประชาชนต้องเสียภาษีให้รัฐบาล แล้วรัฐบาลแบ่งเงินภาษีส่วนหนึ่งที่เก็บได้ส่งให้เทศบาลในรูปของการจัดสรรภาษีหรือเงินอุดหนุน เทศบาลก็จะรับผิดชอบต่อรัฐบาล และรัฐบาลก็รับผิดชอบต่อประชาชนผู้เสียภาษี

อีกทอดหนึ่ง ทำให้ห่วงโซ่แห่งความรับผิดชอบและไม่ชัดเจน

3. เพื่อให้เทศบาลมีการใช้จ่ายอย่างรับผิดชอบ การมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีให้เทศบาล มีผลทำให้เทศบาลใช้จ่ายอย่างมีความรับผิดชอบในกรอบวงเงินที่ตนควบคุมได้ ทำให้มีการจัดสรรทรัพยากรได้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

การคลังท้องถิ่น

การคลังท้องถิ่นถือเป็นเครื่องมือในการจัดการที่สำคัญ และยังเป็นกลไกของการบริหารงานของภาครัฐ ในการมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการคลังท้องถิ่นมีความเชื่อมโยงกับการบริหารการคลัง (Financial administration) ซึ่งครอบคลุมถึงรายได้ รายจ่าย หนี้สาธารณะ นโยบายการเงิน และนโยบายการคลัง ดังนั้น การคลังท้องถิ่นย่อมมีความสำคัญต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากต้องรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้นและในด้านการบริหารงานย่อมมีค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การคลังท้องถิ่นจะมีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีความสามารถในการรับใช้ประชาชนในท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับฐานะทางการคลัง ซึ่งถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะทางการคลังไม่ดี ต้องพึ่งงบประมาณจากรัฐบาลส่วนกลางเป็นหลัก ย่อมส่งผลให้อำนาจในการบริหารงานลดน้อยลงและได้รับการควบคุมจากรัฐบาลส่วนกลางเพิ่มมากขึ้น ขาดการคิดริเริ่มในการปรับปรุงพัฒนาท้องถิ่นให้ก้าวไกล และในทางตรงกันข้ามหากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีฐานะทางการคลังที่ดี การที่จะต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางก็จะเป็นส่วนน้อย ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้รับการควบคุมจากรัฐบาลกลางน้อย และสามารถมีความคิดสร้างสรรค์ในการทำผลงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

เพิ่มมากขึ้น ประเทศไทยใช้นโยบายแนวทางเสรีนิยมเป็นหลัก โดยเน้นการขยายตัวของเศรษฐกิจภายใต้การขับเคลื่อนโดยภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดที่สุดของแนวทางเสรีนิยมนี้ คือ กลไกตลาดไม่มีหน้าที่ด้านการกระจายรายได้ จึงต้องอาศัยภาครัฐ ทั้งนี้ เครื่องมือที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลในการดูแลให้การกระจายรายได้มีความเท่าเทียมกัน คือ การเลือกใช้นโยบายการคลังเพื่อวัตถุประสงค์ในการลดความไม่เสมอภาคของการกระจายรายได้

การกระจายความเป็นธรรมด้านการคลังท้องถิ่น

การกระจายความเป็นธรรมด้านการคลังท้องถิ่น รูปแบบเทศบาลในเขตปริมณฑล โดยศึกษารูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยที่เรียกว่า เทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่รัฐได้กระจายอำนาจให้ปกครองตนเอง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับ พุทธศักราช 2540 และ 2550 และพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จนถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ตลอดจนนโยบายการคลังท้องถิ่นของเทศบาล เพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางการเงินการคลังท้องถิ่น (Financial equalization of local government) นโยบายความเสมอภาคทางการเงินการคลังของท้องถิ่นได้รับการหยิบยกขึ้นมาให้เป็นนโยบายที่สำคัญของประชาคมยุโรป นโยบายนี้ต้องการลดช่องว่างทางการเงินในการพัฒนาท้องถิ่นต่างๆ ให้เสมอภาคกันในการดำเนินการตามนโยบายนี้รัฐบาลกลางและท้องถิ่นมีหน้าที่ร่วมกันที่ต้องรับผิดชอบในการทำให้เศรษฐกิจและสวัสดิการเติบโตขึ้นอย่างเท่าเทียมกันในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า แต่ละท้องถิ่นจะสามารถช่วยเหลือส่วนกลางในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม ได้อย่างเต็มกำลัง บนพื้นฐานความเท่าเทียมกันทางโอกาสของประชาชนทุกคน ความช่วยเหลือทางตรงสามารถทำได้หลายวิธี เช่น โดยการจัดทำโครงการใหม่ๆ

และการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นให้เพียงพอเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม เงินที่ส่วนกลางอุดหนุนให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นส่วนใหญ่ มักจัดให้ในรูปของเงินก้อน (Block grants) (อัครณัฐ วงศ์ปรีดี, 2555) ดังที่ได้อธิบายไปแล้ว เงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือเหล่านี้ส่วนใหญ่จะนำมาจัดสรรให้ท้องถิ่นต่างๆ โดยจัดสรรไปตามอัตราส่วนความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับทรัพยากรทางการเงินให้แก่พื้นที่ที่ยากจนกว่า ให้ได้ระดับมาตรฐานเท่าเทียมกับท้องถิ่นที่ร่ำรวยมากกว่า เพื่อไม่ให้ช่องว่างทางรายได้ต่อหัวของท้องถิ่นมีมากเกินไป การจัดสรรดังกล่าว ส่วนกลางจะต้องมีความมั่นใจด้วยว่า ท้องถิ่นผู้ได้รับการจัดสรรจะสามารถใช้จ่ายเงินช่วยเหลือไปยังบริการต่างๆ ที่จำเป็นได้ดี เหมือนกับเงินที่ได้จากการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นเอง ปัจจัยสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณาในการจัดสรรด้วยเสมอ ก็คือต้นทุนและความจำเป็นในการให้บริการต่างๆ และต้องคำนึงถึงความหลากหลายในความจำเป็นของประชากรและความหนาแน่นของประชากรควบคู่ไปด้วย (เช่น เด็กก่อนวัยเรียนและเด็กในวัยเรียน คนหนุ่มสาว และคนชรา) เด็กในครอบครัวยากจน ความยาวของถนนอายุของที่อยู่อาศัย ฯลฯ รวมทั้งต้องพิจารณาเงื่อนไขทางการตลาดเข้าร่วมด้วย เช่น ต้นทุน แรงงาน รายได้ที่มาสนับสนุนเงินช่วยเหลือ เป็นต้น (อุดม ทุมโหมสิต, 2552)

ในการคำนวณมูลค่าในการจัดสรรเงินช่วยเหลือดังกล่าว ถึงแม้ว่าจะมีสูตรในการจัดสรรมากมายหลายวิธี แต่ก็ยังคงมีตัวแปรที่มากมายซับซ้อนมาเกี่ยวข้องในการจัดสรรด้วยเสมอ เช่น ความจำเป็นในการตรึงอัตราค่าจ้างงานเอาไว้ โดยต้องปรึกษาผู้เชี่ยวชาญในการตัดสินใจก็ตาม รวมทั้งต้องพิจารณาข้อเรียกร้องที่หน่วยงานต่างๆ ของท้องถิ่นต่างก็พยายามต่อสู้กันเพื่อให้ได้มาซึ่งเพื่อผลประโยชน์ของตนอย่างเต็มที่ เช่น การต่อสู้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชนบทกับเมือง คนจนกับคนรวย เป็นต้น รัฐมนตรีในคณะรัฐบาลผู้ซึ่งมีอำนาจในการ

จัดสรรอาจถูกกล่าวหาหรือถูกวิจารณ์ถึงความเอนเอียงในการเอื้อประโยชน์ หรือให้น้ำหนักต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากกว่ากลุ่มอื่นๆ รวมทั้งพวกเขาอาจถูกมองว่าเป็นตัวบ่อนทำลายความเป็นธรรมของท้องถิ่นด้วย ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าเงินอุดหนุนที่ทุ่มลงไปให้แก่ส่วนท้องถิ่นต่างๆ นั้น หากมีความเคร่งครัดในหลักเกณฑ์จากส่วนกลางมากเกินไป อาจจะไปจำกัดความเป็นอิสระของท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นไม่สามารถออกความเห็นเกี่ยวกับเงินนั้นได้เลย ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ เงินช่วยเหลือที่ร่วมกันจัดทำขึ้นระหว่างผู้เชี่ยวชาญกับนักการเมืองโดยลำพังมักอยู่เหนือความเข้าใจของส่วนท้องถิ่นเสมอ ทำให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากมายในเงินช่วยเหลือนั้น ต่างกับเงินช่วยเหลือพิเศษที่ส่วนกลางเอามาให้ท้องถิ่น กลับอธิบายได้อย่างชัดเจนว่า เป็นเงินเพื่อสนองนโยบายของประเทศโดยรวมในเรื่องอะไร จึงต้องมีเป้าหมายที่ต้องปฏิบัติอย่างชัดเจน ปัญหาของเงินช่วยเหลือทั่วไป ที่กำหนดกฎเกณฑ์ไว้เคร่งครัดเกินไป ดูเหมือนว่าจะไม่สามารถหลีกเลี่ยงปัญหาการถูกวิพากษ์วิจารณ์ได้ และดูเหมือนว่าปัญหาดังกล่าวกำลังเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และทำลายความมั่นใจของท้องถิ่นมากขึ้นเรื่อยๆ เช่นกัน อย่างไรก็ตาม เงินช่วยเหลือแก่ท้องถิ่น เกือบทุกประเทศไม่อาจแบ่งแยกวัตถุประสงค์ของเงินประเภทนี้ออกมาจากกระเป๋ายในการใช้จ่ายสำหรับให้บริการแต่ละประเภทอย่างเจาะจงได้ ดังนั้น อาจมีทางออกโดยการกำหนดขอบเขตการใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นเอาไว้สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจมหภาค พร้อมทั้งระบุเหตุผลเชิงอุดมการณ์ (Ideological reasons) กำกับไว้ให้ชัดเจน ดังเช่นกรณีที่ทำให้มีระบบการประเมินการใช้จ่ายด้านเงินช่วยเหลือของอังกฤษ ซึ่งกำหนดระเบียบการใช้จ่ายเอาไว้ เช่น กำหนดว่าหน่วยงานท้องถิ่นต้องใช้จ่ายเท่าใดในแต่ละปีงบประมาณ (Financial year) และหน่วยงานท้องถิ่นจะถูกลงโทษอย่างไรหากใช้จ่ายเกินขนาด (Overspend) ที่กำหนดไว้ เป็นต้น

ผลการศึกษา

ข้อมูลพื้นฐานด้านการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตปริมณฑล

ผู้วิจัยได้กำหนดพื้นที่การศึกษาเทศบาลในเขตปริมณฑล ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี และจังหวัดสมุทรปราการ โดยแบ่งเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ทั้งนี้ เนื่องจากจังหวัดดังกล่าวประกอบไปด้วยเมืองที่มีความเป็นพลวัตทางสังคมและเศรษฐกิจในระดับสูง อันเป็นผลมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม สามารถแบ่งเป็น 1. เมืองที่มีความเป็นชุมชนระดับสูง ได้แก่ เทศบาลนครเมืองนนทบุรี เพราะมีจำนวนประชากรสูงกว่าเมืองทั่วไปที่ทำการศึกษา และมีความหนาแน่นของประชากรต่อตารางกิโลเมตรในระดับสูง 2. เมืองที่ตั้งอยู่รอบบริเวณพื้นที่อุตสาหกรรม โดยมากอยู่เขตชานเมือง มีขนาดเล็กกว่าเมืองชุมชนขนาดใหญ่ แต่มีความเจริญทางเศรษฐกิจเฉลี่ยต่อประชากรในระดับสูง ระดับรายได้อยู่ในระดับสูง 3. เมืองกึ่งชนบท โดยพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่พักอาศัย หรือการเกษตรกรรม โดยเฉลี่ยมีขนาดเล็กกว่าเมืองอื่น การเจริญเติบโตของเมืองและระบบเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำ และ 4. เมืองอุตสาหกรรม มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับสูง เนื่องจากเป็นพื้นที่ศูนย์กลางอุตสาหกรรมหลักของประเทศ มีการขยายตัวทั้งในทางเศรษฐกิจและประชากรในสัดส่วนที่สูงกว่าเมืองอื่นๆ

ด้านเศรษฐกิจชุมชน พบว่าชุมชนท้องถิ่นส่วนใหญ่มิได้เป็นที่ตั้งของเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือนิคมอุตสาหกรรม ส่วนใหญ่เป็นเขตเกษตรกรรม มีระบบเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่นอยู่ในสภาวะถดถอย อัตราการว่างงานในชุมชนเพิ่มมากขึ้น (หรือภาวะการมีงานทำของประชาชนลดลง) และภาวะเงินเฟ้อหรือต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่อัตราภาษีท้องถิ่นไม่มีการเปลี่ยนแปลง

ด้านสังคม-ประชากร-ภูมิศาสตร์ ท้องถิ่นเป็นชุมชนขนาดใหญ่ (มีประชากรเกินกว่า 1.6 แสนคนในกรณีของเทศบาลนคร/เทศบาลเมือง) เป็นชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท (เฉพาะกรณีของเทศบาลเมือง) มีอัตราการเจริญเติบโตของประชากรเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสวนทางกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในท้องถิ่น และมีประชากรแฝงในสัดส่วนที่สูง

ด้านการบริหารจัดการ พบว่าผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายการเงินการคลังมีทัศนคติว่าท้องถิ่นไม่มีอำนาจทางภาษีอากรที่เด็ดขาดเหมือนกับกรมสรรพากรในด้านการจัดเก็บภาษีเพื่อให้เกิดการจัดเก็บภาษีอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยและนำไปพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่หรือระบบสวัสดิการของคนในชุมชนนั้นๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้นำข้อมูลสภาพพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่นในด้านต่างๆ ทั้งในทางเศรษฐกิจ ประชากร ปัญหาสังคม/ชุมชน จำนวนผู้รับบริการสาธารณะ ฯลฯ มาใช้ในการวางแผนจัดบริการสาธารณะ/แผนการลงทุนอย่างเป็นระบบมากนัก แผนพัฒนาท้องถิ่นที่ทำขึ้นมักเป็นเพียงการดำเนินการให้สอดคล้องกับระเบียบปฏิบัติเป็นหลักเท่านั้น จึงไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในชุมชนนั้นๆ ได้อย่างทั่วถึง

ด้านการบริหารงานคลังท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากเงินโอน/เงินอุดหนุนแบบเฉพาะกิจในสัดส่วนที่สูงกว่าเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมักถูกนำมาใช้ในรายจ่ายประจำของท้องถิ่น จึงเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่แฝงมาในรูปของภารกิจของรัฐบาลที่ต้องการให้ท้องถิ่นนั้นๆ ทำเพื่อประชาชน เช่น เบี้ยยังชีพคนชรา นมโรงเรียน ประชาชนขาดการรับรู้ในด้านความเข้าใจในการเสียภาษี จำนวนผู้เสียภาษีในระบบภาษีท้องถิ่นอยู่ในระดับคงที่มาโดยตลอด แม้ว่าเศรษฐกิจท้องถิ่นจะขยายตัวอย่างต่อเนื่องก็ตาม เนื่องจากมีประชาชนจำนวนมากพยายามหลบเลี่ยงหรือหลีกเลี่ยงในการเสียภาษี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงทุนพัฒนาโปรแกรมแผนที่ภาษีในราคา

ที่สูง แต่มิได้มีการออกสำรวจข้อมูลในพื้นที่อยู่เป็นประจำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงใช้อัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินที่จัดทำขึ้นมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2538 หรือก่อนหน้านี้นี้ ทำให้จำนวนงบประมาณในการจัดเก็บภาษีได้น้อยและไม่เพียงพอต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้การประมาณการรายได้ท้องถิ่นที่คาดว่าจะจัดเก็บได้ในแต่ละปีด้วยวิธีการอย่างง่าย (เช่น เพิ่มขึ้นคงที่ปีละ 5% หรือ 10%) แต่มิได้นำปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกเข้ามาร่วมพิจารณาในการประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าบางเทศบาลยังมีปัญหาในโครงสร้างการกระจายอำนาจดังนี้ ด้านการจัดหารายได้ของเทศบาล เทศบาลจำนวนมากยังคงพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐมากเกินไป อันเนื่องมาจากศักยภาพในการจัดเก็บภาษีของแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน รวมทั้งขาดแรงจูงใจในการพัฒนาโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเหตุผลน่าจะมาจากเทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีฐานะทางเศรษฐกิจที่มีความเข้มแข็งมากกว่าเทศบาลตำบลโดยทั่วไป จึงทำให้เทศบาลเหล่านี้ยังคงพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลส่วนกลางในรูปของภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุน ในภาพรวมนั้นเทศบาลนครมีแผนงานและการดำเนินงานที่มีความเข้มแข็งในการพัฒนารายได้ภาษีท้องถิ่นมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น นับตั้งแต่มีการจัดทำแผนพัฒนารายได้ท้องถิ่นอย่างเป็นประจำ การออกสำรวจพื้นที่ของตนเองตลอดจนการปรับปรุงแผนที่ภาษีในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมอาทิ ค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ค่าธรรมเนียมท่าเทียบเรือ ค่าบริการจอดรถยนต์ เพื่อให้เทศบาลมีสัดส่วนรายได้ในอัตราที่สูง เทศบาลได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลน้อยลง แต่ได้รับการจูงใจในการดำเนินงานที่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้จำนวนงบประมาณมีไม่เพียงพอต่อรายจ่ายสาธารณะในการจัดบริการสาธารณะให้กับ

ประชาชนในด้านของโครงสร้างพื้นฐาน และไม่มีงบประมาณเหลือเพียงพอเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง งบประมาณจากรัฐบาลส่วนกลางเกิดความล่าช้าในการนำส่งแต่ละเทศบาล จึงเกิดความล่าช้าในการบริหารงานงบประมาณและเกิดการบริหารงานไม่ตรงตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 3 ปีของท้องถิ่น ดังนั้นหากมีโครงการเร่งด่วนที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณนั้นทางเทศบาลสามารถเขียนโครงการขอเงินสะสมของเทศบาลมาใช้ก่อน แต่โครงการที่ดำเนินงานต้องอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 3 ปีของท้องถิ่นนั้นๆ

การบริหารการจัดเก็บภาษีไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ อันเนื่องมาจากการดำเนินการจัดเก็บภาษีนี้นี้มีจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอและประชาชนขาดแรงจูงใจในการมาเสียภาษี เพราะว่าประชาชนขาดการรับรู้ในด้านการเปิดเผยข้อมูลอย่างเพียงพอให้กับประชาชนได้แก่ รายงานผลการจัดเก็บภาษี การจัดซื้อจัดจ้าง การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่นิยมรายงานข้อมูลไปยังผู้นำชุมชนหรือคนในพื้นที่มากเท่าที่ควร ประกอบกับกฎหมายในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นกฎหมายฉบับเดิมในการเสียภาษี จึงทำให้รายได้ของท้องถิ่นมีจำนวนน้อย และเทศบาลยังคงขาดแหล่งรายได้ใหม่ๆ ในการหารายได้ให้กับท้องถิ่นของตนเอง เช่น การจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ๆ ได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีที่ดิน ภาษีมรดก ภาษีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายในการจัดเก็บภาษีเหล่านี้

ด้านการบริหารการคลัง พบว่าสมาชิกสภาเทศบาลยังไม่เข้าใจกระบวนการบริหารงบประมาณเท่าที่ควร การจัดทำงบประมาณยังเป็นรายจ่ายประจำและการพัฒนาทั่วไปโดยยังไม่มีค่าใช้จ่ายในงบลงทุน อันเนื่องมาจากสมาชิกในการบริหารงานบุคคลมีจำนวนมาก จึงทำให้งบประมาณส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำและส่งผลกระทบต่อพัฒนามีจำนวนงบประมาณที่น้อยลง

การโอนเงินอุดหนุนจากรัฐบาลยังมีความล่าช้า และภาระหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีความเสี่ยงทางการคลังค่อนข้างสูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น เทศบาลนคร การขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารงานการคลัง พบว่าประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในการเสียภาษีอันเนื่องมาจากการให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่จะเป็นการแจ้งข่าวสารผ่านเสียงตามสายหรือหอกระจายข่าวหรือวิทยุชุมชนและนิยมติดบอร์ดประชาสัมพันธ์หน้าสำนักงาน แต่อย่างไรก็ตามช่องทางในการกระจายข้อมูลข่าวสารนั้นจะไม่เกิดขึ้นบ่อยหรือแทบไม่เกิดขึ้นเลย โดยเฉพาะเทศบาลที่มีลักษณะชุมชนชนบท โดยพื้นที่ไม่มีสื่อมวลชนมากนัก ประชาชนขาดความตื่นตัวในการเสียภาษีและเพิกเฉยต่อการปฏิบัติตามที่กฎเกณฑ์กำหนด ประชาชนขาดการติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณ ขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางการคลัง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่รายงานข้อมูลการจัดเก็บภาษีและรายงานฐานทางการเงินโดยจัดทำเป็นเอกสารเก็บไว้ที่สำนักงาน หรือติดบอร์ดไว้หน้าสำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในด้านการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่นิยมรายงานข้อมูลไปยังผู้นำชุมชนหรือคนในพื้นที่มากเท่าที่ควร ซึ่งทำให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้ทางเดียวส่งผลให้เกิดความคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ยังเป็นเพียงการผ่านตัวแทนชุมชนดังเช่นเทศบาลตำบล มีกิจกรรมมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในระดับที่เข้มข้นมากกว่าเทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง เพราะวิถีชีวิตและการดำเนินกิจกรรมในชีวิตของชุมชนเมืองขนาดใหญ่อาจเกิดข้อจำกัดหรืออุปสรรคที่ประชาชนจะให้ความร่วมมือในการดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการมี

ส่วนร่วมของประชาชนมักอยู่ในระดับต้น เช่นการชี้แจงประชาสัมพันธ์ การให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชน หรือการปรึกษาหารือ หรือการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน เช่นการประชุมประชาคม การประชุมสภาท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้มข้นขึ้น โดยการทำงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นปัญหาชุมชนส่วนรวมมิได้เกิดขึ้นบ่อย

ความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตปริมณฑล

การบริหารการเงินการคลังเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงานของหน่วยงานท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้ประชาชน เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐบาลที่คนไทยทั้งประเทศตั้งความหวังไว้สูง (ความคาดหวังสูง) สนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลาง

ให้แก่ท้องถิ่นดังประจักษ์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ระบุหลักการให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบการดูแลทุกข์สุขของประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการหารายได้ของหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งมีรายได้้น้อยมากเมื่อเทียบกับหน่วยท้องถิ่นประเภทอื่น ความสามารถในการหารายได้เป็นมิติหนึ่งของการบริหารจัดการที่มีความสำคัญยิ่ง คนทั่วไปไม่มีความเชื่อว่าการจัดเก็บรายได้ของหน่วยงานท้องถิ่นระดับตำบลโดยทั่วไปยังต่ำกว่าศักยภาพที่ควรจะเป็น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมข้อมูลการคลังของเทศบาลในเขตปริมณฑล ซึ่งประกอบด้วย เทศบาลนครนนทบุรี เทศบาลนครรังสิต เทศบาลเมืองปทุมธานี เทศบาลเมืองบางศรีเมือง เทศบาลตำบลบางปู และเทศบาลตำบลหนองเสือ ในช่วงปี พ.ศ. 2556 เพื่อนำมาวิเคราะห์ในหัวข้อการกระจายความเป็นธรรมด้านการคลังท้องถิ่น ดังตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2 สถิติรายได้ของเทศบาล จำแนกเป็น 3 หมวด ปี พ.ศ. 2556

เทศบาล	จัดเก็บภาษีเอง (ล้านบาท)	รัฐจัดสรร (ล้านบาท)	เงินอุดหนุน (ล้านบาท)	รายได้รวม (ล้านบาท)	พื้นที่ (ตร.กม.)	ประชากร (คน)
เทศบาลนครนนทบุรี	424.88 (19.18)	1,184.02 (53.45)	606.49 (27.38)	2,215.39 (100.00)	38.90	258,797
เทศบาลนครรังสิต	180.97 (26.11)	366.34 (52.85)	145.86 (21.04)	693.17 (100.00)	20.80	76,973
เทศบาลเมืองปทุมธานี	107.33 (17.14)	365.79 (58.42)	153.01 (24.44)	626.13 (100.00)	25.5	77,364
เทศบาลเมืองบางศรีเมือง	20.18 (9.61)	129.94 (61.86)	59.93 (28.53)	210.05 (100.00)	6.36	30,518
เทศบาลตำบลบางปู	166.51 (19.53)	485.97 (57.01)	199.92 (23.45)	852.40 (100.00)	63.50	118,870
เทศบาลตำบลหนองเสือ	1.95 (6.10)	17.39 (54.43)	12.61 (39.47)	31.95 (100.00)	13.78	51,910

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2556

จากตารางที่ 2 พบว่าเทศบาลนครนนทบุรี ซึ่งเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ มีพื้นที่ 38.90 ตารางกิโลเมตร ประชากร 258,797 คน และรายได้รวม 2,215.39 ล้านบาท แตกต่างจากเทศบาลนครรังสิต ซึ่งมีพื้นที่ 20.80 ตารางกิโลเมตร ประชากร 76,973 คน และรายได้รวม 693.17 ล้านบาท

เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย เป็นเทศบาลขนาดกลาง มีพื้นที่ 25.5 ตารางกิโลเมตร ประชากร 77,364 คน และรายได้รวม 626.3 ล้านบาท แตกต่างจากเทศบาลเมืองบางศรีเมือง มีพื้นที่ 6.36 ตารางกิโลเมตร ประชากร 30,518 คน และรายได้รวม 210.05 ล้านบาท

เทศบาลตำบลบางปู เป็นเทศบาลขนาดเล็ก มีพื้นที่ 63.50 ตารางกิโลเมตร ประชากร 118,870 คน และรายได้รวม 852.40 ล้านบาท แตกต่างจากเทศบาลตำบลหนองเสือ มีพื้นที่ 13.78 ตารางกิโลเมตร ประชากร 51,910 คน และรายได้รวม 31.95 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม ปัญหาความไม่สมดุลทางการคลัง (Fiscal imbalance) มีโอกาสเกิดขึ้นได้เสมอ เนื่องจากการกระจุกตัวของความเจริญทางเศรษฐกิจในบางพื้นที่ ทำให้มีความสามารถจัดเก็บรายได้แตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องกำหนดนโยบายเงินอุดหนุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำความไม่สมดุลทางการคลังจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ 1. ความไม่สมดุลตามแนวดิ่ง (Vertical fiscal imbalance) ตัวอย่างเช่น การที่รัฐบาลกลางมีอำนาจจัดเก็บภาษีมาก แต่ว่าภารกิจน้อย ในขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นมีการึกจมาก แต่ว่าการจัดเก็บรายได้น้อย หรือหมายถึงความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างสองระนาบ 2. ความไม่สมดุลตามแนวนอน (Horizontal fiscal imbalance) หมายถึง ความไม่สมดุลระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นประเภทเดียวกัน เนื่องจากฐานภาษีกระจุกตัวในบางพื้นที่ ในขณะที่เทศบาลอื่นๆ มีบ้านเรือนร้านค้าหรือโรงงานน้อย ทำให้ฐานภาษีต่ำ ภายใต้การปกครองแบบกระจายอำนาจ จึงต้องออกแบบระบบการคลัง (ภาษีแบ่งหรือ

เงินอุดหนุน) ที่บรรเทาความเหลื่อมล้ำฯ (อย่างน้อยระดับหนึ่ง) ด้วยการกำหนดสูตรการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (Equalization grant) หมายถึง การจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางให้รัฐบาลท้องถิ่น ความเหลื่อมล้ำนั้นครอบคลุมในหลายมิติ เฉพาะที่กล่าวในที่นี่จะกล่าวเฉพาะความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่น ซึ่งได้จากข้อมูลรายได้ของเทศบาลทั้ง 6 แห่ง รวมกันแล้วหารด้วยประชากร คำนวณเป็นตัวเลขบาทต่อคน และยังพบว่าความเหลื่อมล้ำนั้นมาจากสาเหตุใดหรือแหล่งใด (Source of inequality) ซึ่งพบว่า เมื่อวิเคราะห์องค์ประกอบของรายได้ ซึ่งมาจากหลายแหล่งนั้น แต่สามารถจัดหมวดหมู่ได้เป็น 3 หมวด คือ 1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง 2. ภาษีแบ่งหรือที่รัฐจัดเก็บแล้วแบ่งให้ (เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา ยาสูบ ค่าภาคหลวง) เป็นต้น และ 3. หมวดเงินอุดหนุน

จากการศึกษาครั้งนี้ พบปัญหาทางด้านรายได้ที่สำคัญ ดังนี้ เทศบาลโดยรวมมีรายได้น้อย ข้อเท็จจริงนี้เป็นเหตุผลหลักที่ทำให้มีการกำหนดเป้าหมายให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลที่สูงขึ้นไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่เทศบาล พ.ศ. 2542 รายได้ทั้งหมดของเทศบาลนั้น รายได้ที่เทศบาลจัดหาได้เองมีสัดส่วนน้อยมาก แสดงว่าเทศบาลยังพึ่งพาตนเองไม่ได้ในด้านภาษีอากร การกระจายอำนาจในการจัดเก็บภาษี การเพิ่มอำนาจในการจัดเก็บภาษี และการเสริมขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีให้กับเทศบาล จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก ควรได้รับความสนใจเป็นลำดับต้นๆ

ประเด็นเรื่องขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีของเทศบาล พบว่าส่วนมากยังมีข้อจำกัด จากการศึกษาทราบว่าเจ้าหน้าที่เทศบาลส่วนใหญ่มีความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการเก็บภาษีในวงแคบ หลายแห่งมี

เจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ไม่เพียงพอ หลายแห่งยังขาดระบบงานจัดเก็บที่มีประสิทธิภาพ หากเทศบาลต้องการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงก็มีความจำเป็นที่จะต้องเสริมขีดความสามารถของเทศบาลในการจัดเก็บภาษีให้สูงขึ้นอย่างจริงจัง การกำหนดอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ของเทศบาล ตามที่เป็นอยู่ในกฎหมายปัจจุบัน อยู่ในภาวะที่ไม่เป็นระบบ สับสน ไร้หลักการ และในบางกรณีก็ไม่เหมาะสม และก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมาก เพื่อแก้ปัญหาความไม่ได้ดูละเอียดของขนาดโดยเปรียบเทียบของรัฐบาลและของเทศบาลโดยรวม จึงได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายๆ แห่ง ให้เทศบาลมีอำนาจตามกฎหมายในการจัดเก็บภาษีและรายได้มากขึ้น

สำหรับความสามารถในการเสียภาษี (Taxable capacity) ของท้องถิ่นแต่ละแห่ง พบว่ามีความแตกต่างกันมาก ทั้งนี้ การศึกษานี้มิได้วัดความสามารถในการเสียภาษีของท้องถิ่นแต่ละแห่งโดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ แต่จากการที่ได้สัมภาษณ์กับผู้บริหารเทศบาลจำนวนมาก และการพิจารณาข้อมูลรายได้ของแต่ละแห่ง รวมทั้งการประเมินระดับขั้นแห่งการพัฒนาการทางเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่นแล้วเห็นว่า ความสามารถในการเสียภาษีของท้องถิ่นแต่ละแห่งแตกต่างกันมาก ท้องถิ่นบางแห่งมีระดับขั้นแห่งพัฒนาการทางเศรษฐกิจสูงและมีฐานภาษีจำนวนมาก แต่ท้องถิ่นบางแห่งมีระดับขั้นแห่งพัฒนาการทางเศรษฐกิจต่ำมาก รวมทั้งมีฐานภาษีน้อย แม้จะมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีไปให้แก่เทศบาลมากขึ้น และเทศบาลมีความพยายามในการจัดเก็บภาษีมากแต่ก็จะได้ภาษีน้อย มีความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการในเรื่องการปรับระดับรายได้ระหว่างเทศบาล (Equalization) ให้เท่าเทียมกันมากขึ้น วิธีการจัดสรรเงินภาษีให้เทศบาลโดยใช้วิธีแบ่งทีละชิ้น (Piece-meal approach) ตามที่เป็นอยู่ในช่วงแรกของคณะกรรมการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการแย่งชิงเงินรายได้กันระหว่างเทศบาลระดับต่างๆ

จากการศึกษาวิธีการจัดสรรเงินภาษีไปให้เทศบาล การวิจัยนี้ได้พบว่าคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ในขณะนั้นได้ดำเนินการจัดสรรที่ละรายภาษีไป วิธีการนี้ทำให้ท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งมีตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ พยายามต่อรองให้ท้องถิ่นของตนได้ภาษีแต่ละภาษีในทุกๆ ภาษีให้ได้มากที่สุด วิธีการนี้เป็นวิธีการ “แบ่งทีละชิ้น” (Piece-meal approach) ขาดการดูในภาพรวมและทำให้การจัดแบ่งรายได้เป็นไปตามพลังอำนาจทางการเมืองมากกว่าจะเป็นไปตามหลักวิชาที่ควรจะเป็น นอกจากนั้นยังทำให้เทศบาลทุกระดับมีส่วนแบ่งในทุกภาษีและทุกรายการรายได้ เป็นผลให้หลักความรับผิดชอบ (Accountability) อ่อนไป เพราะประชาชนผู้เสียภาษีไม่รู้ว่าภาษีที่เสียนั้นใครเอาไปใช้ทำอะไร เงินอุดหนุนให้กับเทศบาลยังมีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลส่งให้เทศบาลตามที่เทศบาลเห็นสมควร แต่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกำหนดลงไป ด้วยว่าเทศบาลจะต้องใช้เงินอุดหนุนนั้นในกิจการที่เป็นไปตามพันธกิจของรัฐบาล การมีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากเกินไปทำให้เทศบาลขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน เพราะไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารงานที่ตรงตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจของเทศบาลเนื่องจากการกำหนดโดยส่วนกลางมาแล้ว

แนวปฏิบัติทั่วไปในการบริหารงานคลังท้องถิ่น จากการประมวลบทสัมภาษณ์และข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องพบว่าแนวปฏิบัติทั่วไปในการบริหารงานคลังท้องถิ่นของเทศบาลที่ได้ศึกษาเป็นดังนี้ เทศบาลนิยมใช้ความหมายของการคลังท้องถิ่นแบบดั้งเดิม กล่าวคือผู้บริหารของเทศบาลส่วนใหญ่มองว่าการมีสถานะทางการคลังที่เข้มแข็งคือการมีรายได้เหนือกว่ารายจ่าย ในการจัดทำงบประมาณปีต่อปี ไม่มีการจัดทำงบประมาณขาดดุล ไม่เน้นการก่อหนี้ผูกพันในระยะยาว และควรมีเงินสะสมในระดับสูง แนวคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นวิธีคิดในการรักษาวินัยทางการคลัง (Fiscal discipline) ของเทศบาล

ตามความหมายแบบดั้งเดิม (Conventional definition) ที่เน้นการใช้รายได้เป็นตัวกำหนดรายจ่ายแบบปีต่อปี (มีมากใช้มาก แต่ถ้าน้อยก็ใช้น้อย)

อย่างไรก็ดี ผู้บริหารของเทศบาลจำนวนหนึ่งมองความหมายของการมีสถานะทางการคลังที่เข้มแข็งต่างออกไป กล่าวคือ การมีสถานะทางการคลังที่เข้มแข็งมิได้หมายความว่า การจัดท่างบประมาณจะต้องมีความสมดุลในทุกปี แต่มีความสมดุลในรอบระยะเวลาหนึ่งๆ ที่นานกว่าปีงบประมาณก็ได้ กล่าวคือ ในแต่ละปีนั้นงบประมาณรายจ่ายอาจสูงกว่ารายได้ที่จัดเก็บได้จริงได้ โดยที่ส่วนต่างดังกล่าวมาจากเงินสะสมของเทศบาล ทั้งนี้ผู้บริหารกลุ่มนี้มองว่าระดับเงินสะสมไม่จำเป็นต้องมีมากนัก ขอให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายในสภาวะฉุกเฉินใช้เพื่อช่วยบริหารสภาพคล่องทางการเงินของเทศบาลและเป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย หากในปีงบประมาณใดที่เทศบาลมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายที่สูงกว่าการประมาณการรายได้ ก็ควรนำเงินสะสมออกมาใช้จ่ายเพื่ออุดส่วนต่างดังกล่าว

ข้อสังเกตสำคัญก็คือ ไม่ปรากฏอย่างชัดเจนว่าเทศบาลใดใช้แนวคิดที่ว่า “หากจำเป็นต้องใช้จ่ายมากก็หาเงินให้มาก หากจำเป็นต้องใช้น้อยก็หาเงินให้น้อย” ซึ่งเป็นความหมายของการมีสถานะทางการคลังที่เข้มแข็งในยุคใหม่ และมีความแตกต่างไปจากความหมายแบบดั้งเดิม วิธีคิดดั้งเดิมมักนำไปสู่สภาวะของการขาดความกระตือรือร้นในทางการคลังสาธารณะและในทางบริหารจัดการ ก่อให้เกิดสภาวะของการบริหารท้องถิ่นตามแนวปฏิบัติเดิมๆ ที่ผ่านมา (Incrementalism) กลายเป็นสภาวะของการจัดบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นจากกลไกภายในส่วนราชการ (Organization captivity) โดยที่อาจมิได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือสภาพปัญหาต่างๆ ไม่ส่งเสริมความพยายามในการจัดเก็บภาษีและ/หรือการพัฒนารายได้ใหม่ๆ และส่งผลให้ความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอยู่ในระดับที่ไม่สูงนัก

การบริหารงานคลังของเทศบาลขาดความเชื่อมโยงระหว่างสภาพแวดล้อมภายนอกกับการวางแผนประมาณการรายได้และการจัดทำแผนรายจ่าย พบว่ามีเทศบาลจำนวนน้อยที่นำปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม และประชากรเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาจัดทำแผนการจัดเก็บรายได้และแผนรายจ่าย ซึ่งส่งผลให้เทศบาลไม่สามารถประเมินได้อย่างชัดเจนว่าขีดความสามารถในการหารายได้ท้องถิ่นที่แท้จริงและระดับรายจ่ายที่จำเป็นของเทศบาลควรเป็นเท่าใด กลไกระบบราชการในระดับท้องถิ่นจึงมีแนวโน้มที่จะทำงานในระบบปิด (Closed model) และขาดการปรับตัวตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่น (Irresponsive to organizational environment) เทศบาลส่วนใหญ่ยังไม่สนใจการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลหลายฝ่ายทำให้เห็นตรงกันว่า ความสนใจของเทศบาลในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้เต็มเม็ดเต็มหน่วยเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ไม่บ่อยนัก การขาดความสนใจดังกล่าวอาจมีสาเหตุหลายประการทั้งในทางตรงและทางอ้อม และอาจเกิดมาจากปัจจัยเชิงโครงสร้างทางการคลัง และ/หรือปัจจัยเชิงนโยบายของฝ่ายการเมือง ความไม่ตั้งใจในการบริหารจัดการเก็บรายได้ท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในทางตรงมักเป็นผลมาจากนโยบายฝ่ายการเมืองในระดับท้องถิ่น และอาจเป็นผลมาจากการมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่ต้องการให้ภาระภาษีท้องถิ่นโดยรวมสูงเกินไป ส่วนการดำเนินการในทางอ้อมมักปรากฏในรูปของการไม่ส่งเสริมการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบบริหารจัดการภาษีท้องถิ่น เช่น การไม่พัฒนาวิธีการประมาณการรายได้ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง การใช้อัตราภาษี (ค่าเช่ารายปี ราคาประเมิน ฯลฯ) ที่จัดเก็บมาเป็นเวลานาน ทั้งนี้ ข้อมูลจากเทศบาลที่ศึกษา พบว่าเทศบาลจำนวนกว่าร้อยละ 80 ใช้อัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ประกาศใช้มาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ.2543 และเทศบาลจำนวนกว่าร้อยละ 60 ใช้อัตราที่ได้ประกาศใช้มาตั้งแต่ก่อนปี 2538 ดังนี้ เป็นต้น

ด้านมุมมองของผู้บริหารเทศบาลเรื่องขนาดของเทศบาลกับความเข้มแข็งทางการคลัง ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แสดงให้เห็นถึงมุมมองของผู้บริหารของเทศบาลที่แตกต่างกันระหว่างเทศบาลขนาดเล็กกับเทศบาลขนาดใหญ่ กล่าวคือ ผู้บริหารของเทศบาลขนาดกลางและเล็กมักมองว่าการมีขนาดองค์กรที่เล็กจึงทำให้ขีดความสามารถทางการคลังของเทศบาลอยู่ในระดับที่จำกัดตามไปด้วย และมองเห็นว่าการเป็นเทศบาลขนาดใหญ่จะมีขีดความสามารถทางการคลังในระดับที่สูงกว่า ในทางกลับกัน ผู้บริหารของเทศบาลใหญ่ มักไม่มองว่าองค์กรของตนมีความเข้มแข็งทางการคลังมากนักดังที่ผู้คนทั่วไปเข้าใจกัน การเป็นเทศบาลใหญ่ มักจะมีภาระค่าใช้จ่ายที่สูงกว่า และบริหารจัดการได้ยากลำบากกว่าเทศบาลขนาดเล็กๆ ถึงแม้ว่าเทศบาลขนาดใหญ่จะมีระดับรายได้โดยรวมที่สูงกว่าก็ตาม ในภาพรวมนั้น สามารถกล่าวได้ว่าแนวปฏิบัติต่างๆ เหล่านี้ยังมิได้เกื้อหนุนความเข้มแข็งทางการคลังให้กับเทศบาลกลุ่มตัวอย่างมากนัก

ปัญหาการไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายรายได้ท้องถิ่นนั้น พบว่าเกิดปัญหาในทางนโยบายและการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่น ตลอดจนกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่เกื้อหนุนต่อระบบการคลังของท้องถิ่น ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ขึ้น เช่น ข้อจำกัดด้านรายได้ท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ อันเป็นผลเนื่องมาจากประเภทภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีเพียงภาษีบางประเภทเท่านั้น คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย หรืออากรรวมอากรฆ่าสัตว์ไปด้วย แต่ก็เห็นว่าประเภทภาษีดังกล่าวยังมีข้อจำกัดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยอยู่มาก อย่างเช่นกรณีภาษีโรงเรือนและที่ดินเอง ก็ไม่ได้มีการปรับให้ทันกับสภาพความเป็นจริง แม้ว่าจะมีความพยายามในการจัดเก็บภาษีอย่างเต็มที่ แต่สภาพพื้นที่ไม่มีแหล่ง

ของรายได้เพียงพอที่จะให้จัดเก็บได้ ก็มีความจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอย่างมาก และทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาในทางปฏิบัติคือปัญหาการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เกิดความเหลื่อมระหว่างท้องถิ่นต่างๆ ในการเข้าถึงแหล่งรายได้ ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาในหลายมิติด้วยกัน เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการจัดการของเทศบาล อันจะเป็นแนวทางในการสร้างความเข้มแข็งได้ กล่าวคือ

ควรปรับปรุงเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาล เพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรส่งเสริมให้เทศบาลพัฒนาด้านรายได้ ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับรัฐบาลที่จะต้องกำหนดนโยบายอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการตราพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง รวมถึงภาษีอื่นๆ เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น อันเป็นการขยายฐานภาษีและสร้างแหล่งรายได้เทศบาลกับการพัฒนาด้านรายจ่าย การที่มีทรัพยากรอย่างจำกัด เป็นภาวะที่ท้าทายท้องถิ่นที่จะต้องจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนอย่างครอบคลุมและทั่วถึงในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นที่รับผิดชอบ ซึ่งมีความจำเป็นที่ท้องถิ่นต้องดำเนินการอย่างประหยัดและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่น อาจพิจารณาเพื่อปรับแนวทางการบริหารจากเทศบาลอื่นๆ ที่จัดบริการสาธารณะได้ดี และสร้างสำนึกและปลูกฝังความเป็นพลเมือง เพื่อสร้างเทศบาลให้เป็นการปกครองตนเองของประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้งเพื่อลดปัญหาการหลบหลีกและการเลี่ยงในการจ่ายภาษี ทั้งนี้ เทศบาลจำเป็นต้องแสดงศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะที่ทำให้ประชาชนเห็นว่าท้องถิ่นมีการจัดเก็บภาษีเพื่อนำภาษีเหล่านั้นกลับคืนสู่ประชาชนในรูปแบบของการจัดบริการสาธารณะที่ดีและมีความคุ้มค่า ทั้งนี้จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการที่มีความโปร่งใส เป็นที่ไว้วางใจของประชาชนว่าภาษีที่จ่ายไปนั้นมีความคุ้มค่าต่อการใช้จ่ายของเทศบาล นับเป็นการท้าทายในการสื่อสารและสร้างความเข้าใจต่อประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งในกระบวนการจัดทำงบประมาณ

ควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อให้ประชาชนเป็นฐานในการปกครองและสร้างความเข้มแข็งของชุมชนต่อไป

แนวทางและมาตรการทางการคลังในการลดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัยได้ใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi technique) เพื่อสอบถามความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ โดยการวิเคราะห์ขั้นตอนนี้เป็นการวิเคราะห์คำตอบของผู้ทรงคุณวุฒิในแบบสอบถามมาตรการทางการคลังในการลดความเหลื่อมล้ำ จำนวน 5 ท่าน ปรากฏว่า ผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 5 ท่าน มีความเห็นว่าแบบสอบถามเป็นไปตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกัน แม้จะมีบางข้อที่ได้คะแนน 0.80 แต่ยังอยู่ในเกณฑ์ที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกัน และเมื่อทดสอบเดลฟายพบว่า ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นต่อมาตรการทางการคลังในการลดความไม่เท่าเทียมกัน เหมาะสมมากที่สุด และมีความสอดคล้องกันสูง โดยมีข้อค้นพบว่า มาตรการทางการคลังในการลดความไม่เท่าเทียมกัน แบ่งออกได้เป็นด้าน 4 ได้แก่ ด้านการกระจายอำนาจ ด้านรายได้ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ด้านรายได้จากภาษีแบ่งหรือภาษีฐานร่วม และด้านเงินอุดหนุน กล่าวคือ

1. ด้านการกระจายอำนาจ การออกกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ในอัตราร้อยละ 35 จะทำให้รายได้ของเทศบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งยังควรให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นที่ระบุสัดส่วน 70 : 30 (ร้อยละ 70 เป็นรายได้ส่วนกลาง ร้อยละ 30 เป็นรายได้ส่วนท้องถิ่น) ควรดำเนินการปฏิรูประบบการคลัง เพื่อให้ฐานรายได้เทศบาลเพิ่มมากขึ้นและลดสัดส่วนการพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลโดยมีการเพิ่ม

การจัดเก็บภาษีหรือรายได้ของเทศบาลประเภทใหม่ๆ อาทิ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีการท่องเที่ยว และค่าธรรมเนียมแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในเขตเทศบาล ฯลฯ นอกจากนี้ในการดำเนินงานของเทศบาลก็ควรมีอิสระในการกำหนดค่าธรรมเนียมและการหารายได้ให้กับเทศบาล เพื่อมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียม สามารถขอความร่วมมือในลักษณะสหการ (Collaboration) โดยร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์กรธุรกิจเพื่อการลงทุนพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ ในขณะเดียวกันผู้บริหารเทศบาลก็ต้องรับผิดชอบ (Accountability) ต่อประชาชนในพื้นที่ในการบริการสาธารณะให้ทันต่อความต้องการของประชาชน ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการสาธารณะของเทศบาลอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีความแตกต่างระหว่างเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล

2. ด้านรายได้ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม รัฐควรดูแลการกระจายรายได้ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมระหว่างเทศบาลที่มีรายได้น้อยกับเทศบาลที่มีรายได้มาก ควรมีการระดมเงินทุนเพื่อเป็นกองทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และให้ภาคประชาสังคมเข้ามีส่วนร่วมในการบริหาร รวมไปถึงการสร้างความเป็นธรรมของการคลังเทศบาล ที่ได้มีการวิเคราะห์รายได้การคลังท้องถิ่นต่อหัวอันมาจากรายได้จากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง

3. ด้านรายได้จากภาษีแบ่งหรือภาษีฐานร่วม ควรดำเนินมาตรการจัดสรรภาษีโดยใช้ภาษีฐานร่วม คือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ที่จัดสรรให้ทุกเทศบาลเท่าเทียมกันเป็นรายหัวประชากร (ภาษีรถยนต์ ค่าจดทะเบียนนิติกรรม มิใช่ภาษีฐานร่วม แต่เป็นภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับ

ตามแหล่งกำเนิด) เพื่อให้พื้นที่ที่จัดเก็บภาษีประเภทดังกล่าวได้มากได้รับภาษีกลับคืนอย่างสมเหตุผล ขณะเดียวกันภาษีหลายประเภทที่ไม่สามารถระบุแหล่งกำเนิดอย่างชัดเจน ก็ควรใช้หลักปลายทาง (Destination principle) คือ การกระจายตามจำนวนประชากร ด้วยหลักการนี้ไม่เน้นว่ารายได้จัดเก็บจากแหล่งใด แต่พิจารณาว่าใครรับภาระภาษี และภาษีควรจัดสรรไปที่ใดจึงจะเกิดอรรถประโยชน์สูงสุด ซึ่งถ้าพิจารณาตามเกณฑ์นี้ Marginal utility ของเงินสำหรับคนจนน่าจะสูงกว่าคนรวย ดังนั้นเกณฑ์การจัดสรรน่าจะเอื้อให้กับหน่วยที่จนกว่าหน่วยที่รวย ในด้านการสร้างความเป็นธรรมของการคลังเทศบาลนั้น ต้องมีการวิเคราะห์รายได้ การคลังท้องถิ่นต่อหัวซึ่งมาจากรายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ ซึ่งควรทำการวิเคราะห์ภาษีที่รัฐจัดเก็บให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด จึงจะเห็นฐานะการคลังที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. ด้านเงินอุดหนุน ควรปฏิรูปการจัดสรรเงินอุดหนุน เพื่อความเสมอภาค ลดช่องว่างทางการคลังท้องถิ่น (Local fiscal disparity) โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับเทศบาลที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน การสร้างความเป็นธรรมของการคลังเทศบาลควรมีการวิเคราะห์รายได้ การคลังท้องถิ่นต่อหัว (Per-capita revenue) ซึ่งมาจากเงินอุดหนุน ร่วมกับการดำเนินการจัดสรรเงินอุดหนุนโดยยึดหลักความเท่าเทียมกัน (Equal basic) เป็นรายหัว เพื่อประชาชนได้รับบริการสาธารณะพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน โดยใช้วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนลักษณะผกผัน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับภาษีแบ่งสูงจะได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวน้อย ในทางตรงกันข้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับภาษีแบ่งน้อย ได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวมาก มีมาตรการเร่งรัดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (กกอ.) ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (Equalization grant) โดยยึดหลักการลดความเหลื่อมล้ำ (เทศบาลที่มีรายได้น้อยในชนบท

ควรได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวมากกว่าเงินอุดหนุนต่อหัวที่จัดสรรให้เทศบาลที่มีรายได้มากในเมือง) จัดสรรเงินอุดหนุนแบบ Budget priority allocation โดยพิจารณาจากอัตราการเพิ่มที่แตกต่าง (จังหวัดได้รับเงินอุดหนุนเพิ่ม 7-8% ต่อปี แต่กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวต่ำควรได้เพิ่ม 10-15% ต่อปี) นอกจากนั้นก็ควรมีการจัดตั้งกองทุนอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (Equalization fund) เพื่อช่วยเหลือเทศบาลที่ด้อยโอกาสในการบริหารงาน เมื่อมีความต้องการใช้งบประมาณเร่งด่วนในการจัดทำโครงการเพื่อประชาชน

อภิปรายผลการศึกษา

เป้าหมายในการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการร่วมมือกันสร้างความร่มเย็นเป็นสุขให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ที่ทำการปกครองนั้น และแนวทางในการจัดการบริการสาธารณะให้กับประชาชนย่อมขึ้นกับปัจจัยหลายๆ อย่าง ประกอบกัน คำว่า “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” (Local self-government) อันเป็นคำที่มีความหมายลึกซึ้งถึงหลักการจัดการปกครองและการจัดการบริหารที่ยึดการพึ่งพิงตัวเองเป็นสำคัญ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจะเข้มแข็งหรืออ่อนแอขึ้น จำเป็นต้องพิจารณาจากความสามารถในการพึ่งพิงตัวเองของท้องถิ่น และเพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานตามแผนพัฒนางานของเทศบาลได้ เทศบาลจำเป็นต้องมีแหล่งรายได้และการจัดสรรรายจ่ายที่มีความเหมาะสม แต่จากการศึกษาพบว่า รายได้ของแต่ละเทศบาลในปี พ.ศ. 2555 ร้อยละ 50 – 70 เป็นรายได้ที่รัฐจัดสรร หรือรายได้ภาษีแบ่ง และร้อยละ 20 – 30 เป็นรายได้จากเงินอุดหนุน และร้อยละ 10 – 20 เป็นรายได้จากการจัดเก็บภาษีเอง โดยเฉลี่ยแล้วแต่ละเทศบาลจะมีรายได้การจัดเก็บภาษีเองในอัตราที่น้อยกว่ารายได้ที่รัฐจัดสรรให้และเงินอุดหนุน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า เทศบาลนครรังสิตเป็นเทศบาลเดียวที่มีรายได้

จากการจัดเก็บภาษีเอง สูงกว่าเงินอุดหนุน และรายได้ของแต่ละเทศบาล ในปี พ.ศ. 2556 ร้อยละ 53 – 62 เป็นรายได้ที่รัฐจัดสรร หรือรายได้ภาษีแบ่ง และร้อยละ 22 – 40 เป็นรายได้จากเงินอุดหนุน ส่วนร้อยละ 6 – 26 เป็นรายได้จัดเก็บเอง โดยเฉลี่ยแล้วแต่ละเทศบาลจะมีรายได้การจัดเก็บภาษีเองในอัตราที่น้อยกว่ารายได้ที่รัฐจัดสรรให้และเงินอุดหนุน และเทศบาลนครรังสิตเป็นเทศบาลที่มีรายได้จากการเก็บภาษีเองสูงกว่าเงินอุดหนุน

ข้อจำกัดหรือความไม่ก้าวหน้าที่มีได้เกื้อหนุนให้เกิดการกระจายอำนาจทางการคลังแก่เทศบาลอย่างแท้จริง กลายเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานคลังท้องถิ่นให้เป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายกระจายอำนาจ กล่าวคือ

1. เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนรายได้ของเทศบาลกับเป้าหมายการกระจายอำนาจทางการคลังตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 30 (4) แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดไว้ว่าสัดส่วนรายได้ของเทศบาลต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ภายในปีงบประมาณ 2549 แล้วนั้น สามารถกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจทางการคลังในช่วงที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก สัดส่วนรายได้ของเทศบาลต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลอยู่ที่ประมาณร้อยละ 25 – 27 เป็นเวลาหลายปี และส่งผลให้ช่องว่างทางการคลังในแนวตั้ง (Vertical fiscal imbalance) ระหว่างรัฐกับเทศบาลอยู่ในระดับที่สูงพอสมควร (ราว 3 เท่าตัว) และนอกจากนี้การจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐให้แก่เทศบาลมักถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองระดับชาติในการปรับเปลี่ยนประเภทและหลักเกณฑ์/วิธีการจัดสรรอยู่บ่อยครั้ง ทำให้ความเป็นอิสระทางการคลังของเทศบาลในภาพรวมลดลงอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

2. เทศบาลขาดความเป็นอิสระทางการคลังเนื่องจากอำนาจทางภาษีอากรมีจำกัด และถูกกำหนดให้

โดยรัฐบาลแต่เพียงลำพัง ในที่สุดจึงทำให้สัดส่วนการพึ่งพาตนเองทางการคลังของเทศบาลอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ซึ่งในภาพรวมจะเห็นว่าสัดส่วนรายได้จากภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองนั้นอยู่ในระดับที่ไม่สูงนัก และมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง และสวนทางกับเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างชัดเจน

3. เพื่อให้การบริหารงานคลังท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง เทศบาลควรมีการจัดทำระบบแผนงานและการจัดสรรงบประมาณ ระบบข้อมูลทางการคลัง และระบบการเงินการบัญชีที่ได้มาตรฐานสากล เพื่อให้สามารถติดตามและรายงานข้อมูลรายรับรายจ่ายและฐานะทางการเงินการคลังของเทศบาลได้อย่างถูกต้องตรงไปตรงมา และสามารถนำข้อมูลไปใช้ในการวิเคราะห์ติดตามผลการดำเนินงานของเทศบาล และในการกำหนดนโยบายด้านต่างๆ ที่เหมาะสมได้ต่อไป แต่อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมาการพัฒนากระบวนมาตรฐานทางงบประมาณ การเงินและการบัญชีของเทศบาลยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร อาทิ ระบบงบประมาณของท้องถิ่นไม่สามารถแสดงผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่ชัดเจนสำหรับใช้เป็นฐานในการจัดสรรงบประมาณลงสู่แผนงานต่างๆ ได้ อีกทั้งยังไม่สามารถเชื่อมต่อเข้ากับระบบงบประมาณของรัฐบาลได้ จึงทำให้การติดตามผลการใช้จ่ายในภาพรวมของรัฐมีอาจทำได้ นอกจากนี้เทศบาลขนาดเล็กๆ ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถจัดทำงบประมาณแบบแสดงแผนงานได้ตามแนวทางของกระทรวงมหาดไทย อีกทั้งการบันทึกข้อมูลทางการเงินการบัญชียังไม่ถูกต้องตามมาตรฐานสากล (GAAP) เป็นต้น

4. ภาครัฐส่วนกลางในระดับที่กำหนดนโยบายเศรษฐกิจการคลังนั้น นอกจากจะมีได้สนใจพัฒนาระบบมาตรฐานทางงบประมาณและการเงินการบัญชีให้แก่เทศบาลแล้วนั้น ก็ยังไม่มีแรงจูงใจที่เข้มข้น (หรือไม่

สนใจ) ที่จะพัฒนาระบบงานของตนเองในการติดตามดูแลการบริหารการเงินการคลังของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเช่นเดียวกัน อาทิ การติดตามผลการใช้จ่ายของเทศบาล การประเมินความยั่งยืนและความเสี่ยงทางการเงินการคลังของเทศบาล รวมถึงระบบข้อมูลเกี่ยวกับการก่อหนี้ระยะยาวของเทศบาล เป็นต้น การทำงานของหน่วยกำหนดนโยบายกระจายอำนาจจึงมีลักษณะการกำกับดูแล/กำหนดนโยบายแบบตบอดคลำช้าง และไม่มีข้อมูล/ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งหมดเกี่ยวกับเทศบาล สำหรับใช้ในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสม

5. การตราหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังและส่งเสริมรายได้ของเทศบาลให้เพิ่มขึ้นต่อเนื่องก็ยังไม่มีความคืบหน้าในการดำเนินการ กฎหมายกลุ่มแรกจะต้องตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 อาทิ กฎหมายรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนกฎหมายกลุ่มที่สองจะต้องตราขึ้นตามแผนการกระจายอำนาจฯ เพื่อนำไปสู่การพัฒนารายได้หรือการเพิ่มศักยภาพทางการเงินการคลังของเทศบาล อาทิ กฎหมายที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง กฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และกฎหมายกลุ่มที่สามเป็นกฎหมายที่จะต้องปรับปรุงหรือแก้ไขเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการรายได้ของเทศบาล หรือเพื่อลดปัญหาข้อจำกัดในการตีความประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของเทศบาล อาทิ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ เพื่อให้อำนาจแก่เทศบาลในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม/ค่าบริการต่างๆ ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภาษีป้าย เป็นต้น

อย่างไรก็ดี จวบจนปัจจุบันการดำเนิน การตรา กฎหมายหรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย/ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 กลุ่มข้างต้นมีความล่าช้าเป็นอย่างมาก เมื่อเทียบกับเวลาที่ผ่านมาในการผลักดันเรื่องการ

กระจายอำนาจ และสำหรับกฎหมายบางฉบับแม้ว่าจะได้รับยกร่างขึ้นแล้ว อาทิ ร่างกฎหมายรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ..... ร่างกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ..... เป็นต้น แต่ร่างกฎหมายเหล่านี้กลับมิได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากรัฐบาลและ/หรือฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงหลายปีที่ผ่านมา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในแต่ละยุคสมัย การดำเนินการเหล่านี้ก็ต้องสะดุดลงตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของฝ่ายรัฐบาล ส่วนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ ที่จะส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังให้แก่เทศบาล หรือเพิ่มอำนาจทางภาษีอากรให้แก่เทศบาลมากขึ้น ก็ยังไม่มีมีการดำเนินการอย่างจริงจัง อีกทั้งยังไม่มีมีความชัดเจนว่าจะสามารถผลักดันในเรื่องดังกล่าวต่อไปได้หรือไม่อย่างไร หรือจะสามารถดำเนินการได้เมื่อใด เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปปรับใช้

1. เทศบาลควรทำการสำรวจความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างจริงจัง เพื่อนำมาจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น อันจะทำให้ได้แผนพัฒนาฯ ที่ตรงกับความต้องการของประชาชนท้องถิ่น ทั้งยังเหมาะสมกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นเกษตรกรรม หรืออุตสาหกรรม และสร้างคุณภาพการแก้ท้องถิ่นได้สูงสุด ทั้งยังเป็นการกระตุ้นสำนึกการมีส่วนร่วมให้แก่ประชาชน เนื่องจากประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนา ก็จะมีควมสนใจใฝ่ฝันการดำเนินงานดังกล่าวโดยเกิดความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของพื้นที่ และเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความรู้เบื้องต้นด้านภาษี ขณะเดียวกันก็ยังเป็นการสร้างทัศนคติเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจและความสามารถในการจัดทำงบประมาณและภาษีให้แก่บุคลากรท้องถิ่น

2. นำระบบการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory budgeting) มาใช้ควบคู่กับการสำรวจความคิดเห็นสำหรับสร้างแผนพัฒนา เนื่องจากรูปแบบการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นเรื่องใหม่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย บุคลากรและประชาชนในท้องถิ่นอาจจะยังไม่สามารถปรับตัวกับการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเต็มรูปแบบได้ และที่สำคัญระดับการมีส่วนร่วมของแต่ละท้องถิ่นมีไม่เท่ากัน ด้วยปัจจัยต่างๆ เพราะฉะนั้น ข้อเสนอแนะสำหรับการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ควรทำร่วมกับการสำรวจความคิดเห็นเพื่อกำหนดแผนพัฒนา กล่าวคือเป็นการสร้างความตระหนักในสิทธิให้แก่ประชาชน และแสดงให้เห็นว่าการใช้ภาษีที่เก็บจากคนในท้องถิ่นนั้นถูกนำไปใช้โดยการตัดสินใจของประชาชนเอง สร้างความโปร่งใสในกระบวนการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดขึ้น และด้วยกระบวนการนี้จะเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และยังทำให้ประชาชนเข้าใจความสำคัญของการเสียภาษีให้กับท้องถิ่นมากขึ้น

3. จัดทำแผนยุทธศาสตร์ระดับจังหวัดว่าด้วยความร่วมมือในการเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานขับเคลื่อน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับในจังหวัดจะต้องมีส่วนร่วมในยุทธศาสตร์ดังกล่าว เนื่องจากภายในจังหวัดแม้แต่ละแห่งจะมีความแตกต่างกัน แต่โดยภาพรวมภายใต้บริบทของจังหวัดก็จะมีจุดร่วมคล้ายกัน ทำให้สามารถเข้าใจพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในจังหวัดเดียวกันได้ไม่ยาก ทั้งนี้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวควรมีการดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ฝึกอบรม สัมมนา เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลตำบล หรือกระทั่งระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ได้เรียนรู้วิธีการจัดเก็บภาษี บริหารการเงินได้อย่างสมดุล

ระดมสมองเสนอแนะปรับปรุงจุดอ่อน ส่งเสริมจุดแข็งของท้องถิ่นต่างๆ ด้วยกระบวนการนี้จะเป็นการสร้างปฏิสัมพันธ์ที่ดีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกระบวนการที่ท้องถิ่นร่วมกันแก้ปัญหาด้วยตนเอง ลดการพึ่งพาส่วนกลาง และยังเอื้อประโยชน์ต่อการสร้างความร่วมมือในลักษณะสหการ (Collaboration) อีกด้วย

4. ควรปฏิรูประบบการคลังเพื่อเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากผลการศึกษาจะพบว่านอกจากประเด็นเรื่องสัดส่วนการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับแล้ว ยังพบว่า ข้อกฎหมายคืออีกประเด็นที่เป็นข้อจำกัดในการเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอต่อรายจ่ายเพื่อการพัฒนา เนื่องจากประเภทของภาษีที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้ตามกฎหมายมีจำนวนน้อย ข้อเสนอสำหรับการปฏิรูประบบการคลังท้องถิ่นที่มาจากกรณีวิจัย วิเคราะห์จากปัญหาและมาตรการการลดความไม่เท่าเทียมกัน มีข้อบ่งชี้ว่าการสนับสนุนให้มีการตราพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง รวมถึงภาษีอื่นๆ เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีการท่องเที่ยว เป็นต้น เพื่อเป็นการเพิ่มช่องทางรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยข้อเสนอประการนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้รับประโยชน์ ฉะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองควรมีบทบาทในการผลักดันให้เกิดมาตรการภาษีอย่างจริงจัง

5. จัดระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนให้มีความเสมอภาคเป็นธรรม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชากรน้อยและได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนน้อย ย่อมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีงบประมาณในการพัฒนาสาธารณูปโภค รวมถึงบริการสาธารณะต่างๆ ข้อค้นพบจากงานวิจัยนั้นสามารถประมวลผลเป็นข้อเสนอในการปรับปรุงระบบการจัดสรรเงินอุดหนุน

ให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น อาทิ การใช้ระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบผกผัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับภาษีแบ่งสูงจะได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวน้อย ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับภาษีแบ่งน้อยก็จะได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวมาก ควรมีมาตรการเร่งรัดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (กกถ.) ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (Equalization grant) โดยยึดหลักการลดความเหลื่อมล้ำ เทศบาลที่มีรายได้น้อยในชนบท ควรได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวมากกว่าเงินอุดหนุนต่อหัวที่จัดสรรให้เทศบาลที่มีรายได้มากในเมือง เป็นต้น

ข้อเสนอแนะครั้งต่อไป

ควรเป็นงานวิจัยที่มีการดำเนินงานโดยมีกลุ่มประชากรในการศึกษาในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยเป็นงานวิจัยแบบมีส่วนร่วม (PAR), การวิจัยในอนาคต (EDFR) หรืองานวิจัยและพัฒนา (R&D) เพื่อสามารถนำไปปรับใช้ในองค์กร และสามารถพัฒนาท้องถิ่นได้เพิ่มมากขึ้นระหว่างภาคตะวันออกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีความเหลื่อมล้ำเป็นอย่างมากในด้านงบประมาณของท้องถิ่นในการนำงบประมาณไปพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นต่อไปในอนาคตข้างหน้า

บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2556. ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. 2552. การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปิ่น ณันนภิบุตร. 2558. นโยบายและมาตรการทางการคลังกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ : บทสำรวจความรู้. กรุงเทพฯ.
- วีรชัย ชมสาคร. 2554. กฎหมายรายได้ท้องถิ่น : ก้าวต่อไปการกระจายอำนาจด้านการคลัง. กรุงเทพฯ : ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาล
- สุกเจตน์ จันทรสาสน์. 2552. ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของรายได้ประเทศไทย. วารสารประชากรศาสตร์. 25, 2 : 69 - 87.
- ศุภิช ศุภขลาศัย และคณะ. 2545. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการที่ 1 เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจทางการคลัง. ชุดโครงการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการคลัง.
- สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2558. รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย. กรุงเทพฯ.
- อัชกรณ วังศ์ปรีดี. 2555. ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล. วารสารการจัดการภาครัฐและเอกชน. 19 (1) : 1 - 27.
- อุดม ทุมโฆสิต. 2552. การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. กรุงเทพฯ : แชน โพร์ พรินติ้ง.