ความอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับปัญหาการกำกับดูแลของรัฐ

The independence of local authorities on the problem of governance of the state

กิตติพงษ์ เพียรพิทักษ์*
Kittipong Pearnpitak**

บทความนี้
Received
5 กุมภาพันธ์ 2563
Revised
30 เมษายน 2563
Accepted
24 พฤษภาคม 2563

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสะท้อนปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บริบทของการคลังท้องถิ่นที่ปราศจากอิสระในการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม ประกอบกับการถ่ายโอนมอบอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางได้สร้างข้อผูกมัดด้วยเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่สูง ซึ่งนำไปสู่การเผชิญหน้ากับปัญหาของการถูกครอบงำด้วยโครงสร้างอำนาจทางการเมือง ขณะเดียวกันกฎหมายที่มักมีช่องโหว่อยู่เสมอได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบิดเบือนข้อเท็จจริงเชิงผลประโยชน์ผ่านเจตนารมณ์ตามหลักประชาธิปไตย และได้สร้างกลไกความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรผลประโยชน์สาธารณะมาอย่างยาวนาน ซึ่งทางออกของปัญหานี้ควรเริ่มจากการปฏิรูปท้องถิ่นตั้งแต่ฐานรากของการพัฒนา โดยมุ่งเน้นที่การยกระดับศักยภาพของประชาชนในฐานะพลเมืองได้เข้าใจถึงบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบที่มีต่อการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: การคลังท้องถิ่น, อิสระทางการคลัง, ความเหลื่อมล้ำ, การกระจายอำนาจ

* นักวิชาการอิสระ
** Independent Scholar

Abstract

The objective of this study was to reflect 1) the problems of local Administrative organization in regard to the local financial without autonomy for fair resource allocation and decentralization from the central government committed with a high proportion of intergovernmental transfer. These conditions have led to encounters with domination by the structures of political power, which were changed from familiarity to unfamiliarity in a local division. In the same way, the law always left room for using loopholes as tools for distorting the truth in light of benefits through purposes of democratic essence. This situations has caused inequality in processes of public resource allocation for a long time. These problems could be addressed by reforming Local Financial from the base of development. It should focus on increasing the competency of people as citizens, who could understand their roles, duties, and responsibilities for supporting structures of local democracy for sustainability.

Keywords: local financial, financial autonomy, inequality, decentralization

บทนำ

บนฐานคิดตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย นับตั้งแต่ยุคแรกในศตวรรษที่ 5 ก่อนคริสต์ศักราชของชาวกรีกโบราณแห่งนครรัฐเอเธนส์ ได้พยายามมุ่งเน้นให้เกิดการปกครองโดยประชาชน (Rule by the people) ตามนัยนี้หมายถึง คนจน (Poor) หรือคนจำนวนมาก (Masses) ที่ได้มีสิทธิเลือกผู้นำตามความเห็นพ้องของเสียงส่วนใหญ่ โดยไม่มีข้อจำกัดทางกฎหมาย (European Union, 2011, pp. 2) แต่ในปัจจุบันประชาธิปไตยถูกมองในมุมของวาทกรรมทางวิชาการ และทำหน้าที่เหมือนแม่เหล็กดึงดูดนักวิทยาศาสตร์ทางการเมือง นักปรัชญา และนักประวัติศาสตร์เพื่อมาหารือเกี่ยวกับแง่มุมต่างๆ ทางสังคม (Stapelbroek, 2014, pp. 1-2) จนนำไปสู่วิกฤติการณ์ของประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการเลือกผู้นำอย่างอิสระ เสรีภาพของสื่อมวลชน และหลักนิติธรรมที่อยู่ภายใต้การถูกโจมตีของอุดมการณ์ทางการเมือง (Abramowitz, 2018, pp. 1-9) ปัญหาเหล่านี้ถูกบ่มเพาะมาอย่างต่อเนื่อง และได้สะท้อนแง่มุมของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดอิสระตามหลักการกระจายอำนาจ ประกอบกับการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐเป็นเพียงการแบ่งอำนาจการตัดสินใจส่วนหนึ่งไว้ที่ท้องถิ่นซึ่งย้อนแย้งกับเจตนารมณ์ตามหลักประชาธิปไตย

เมื่อการกระจายอำนาจเป็นเรื่องของการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นจึงมีความเกี่ยวพันกับการการเมือง การปกครอง และการคลังที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ซึ่งถือเป็นกลไกทางการเงินที่คอยสนับสนุนการกระจายอำนาจทุกรูปแบบเพื่อลดอำนาจจากส่วนกลาง และเพิ่มอำนาจส่วนท้องถิ่นในการจัดสรรทรัพยากรให้เพียงพอ

ต่อความต้องการของท้องถิ่น (Scott & Rao, 2015, pp. 1-11) แต่ในทางกลับกันบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ได้สะท้อนให้เห็นถึงความลักลั่นที่นำไปสู่การสร้างความเหลื่อมล้ำทางสังคม ประกอบกับการขาดวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) ในการรับรู้ถึงผลประโยชน์จากรายจ่ายสาธารณะ รายได้จากการจัดเก็บภาษี และกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับ (Wyplosz, 2011, pp. 19) มักถูกบิดเบือนภายใต้กรอบของกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ที่ยังมีช่องโหว่ในการหาผลประโยชน์ให้ตนเองหรือพวกพ้องไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม (ธาดา แสงสุวรรณ และภูมิ โชคเหมาะ, 2560, น. 455) ซึ่งส่งผลต่อเสถียรภาพทางการคลังท้องถิ่นในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนอย่างเหมาะสม

ด้วยเหตุนี้ การเจียระไนทางออกของปัญหาที่มีจุดเริ่มต้นมาจากความลักลั่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นสิ่งที่คอยย้ำเตือนถึงทิศทางของความเหลื่อมล้ำทางสังคม อันอยู่บนฐานของความเป็นอิสระทางการคลังท้องถิ่นและเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมตามระบอบประชาธิปไตย ประกอบกับการผลักดันให้เกิดกระบวนการท้องถิ่นจัดการตนเองเพื่อปฏิรูปตั้งแต่ฐานรากของการพัฒนาโดยใช้ตัวชี้วัดจากความเห็นพ้อง (Consensus) ของประชาชนเพื่อสร้างจิตสำนึกร่วมกัน (Consciousness Creating) ถึงสิทธิ หน้าที่ และความเป็นพลเมือง ทั้งนี้ความสำเร็จของการพัฒนาจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับเครือข่ายความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชนเพื่อช่วยในการสอดส่องดูแลขอบเขตทางอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ในความรับผิดชอบที่เหมาะสม และสอดคล้องกับทิศทางของการพัฒนาประเทศภายใต้บริบทของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

แนวคิดความเป็นอิสระทางการคลังท้องถิ่น

การคลังท้องถิ่นเป็นหนึ่งในบททดสอบศักยภาพของชุมชนที่สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทและหน้าที่ของความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว (Active Citizenship) ภายใต้การยอมรับและตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินตามนโยบายของภาครัฐ ซึ่งอาจขัดกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยที่แนวโน้มของการกระจายอำนาจและการตัดสินใจของท้องถิ่นยังถูกมองในมุมบวกถึงความเป็นอิสระทางการคลังที่อยู่บนพื้นฐานของการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Martinez-Vazquez, Lago-Penas, & Sacchi, 2016, pp. 8-12) และการที่รัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบทางการคลังให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้มีอิสระในการตัดสินใจทางการคลัง ได้แก่ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การก่อหนี้ และการบริหารการคลัง โดยไม่ต้องอยู่ในการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง เพียงแต่อยู่ในการควบคุมบางเรื่องที่จำเป็นเท่านั้น ซึ่งนี่เป็นความหมายของการกระจายอำนาจทางการคลังที่เชื่อมโยงขอบเขตความรับผิดชอบตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขของการกระจายอำนาจทางการคลังสะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการบริหารการคลังท้องถิ่นตามเงื่อนไขสำคัญ ดังนี้ (ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, 2556, น. 142-146)

เงื่อนไขแรก คือ ความจริงใจของรัฐบาลกลางในการให้อิสระด้านการคลังแก่ท้องถิ่น โดยสามารถพิจารณาได้จากนโยบาย กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่างๆ ซึ่งปัจจุบันจะเห็นได้ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังขาดอิสระทางการคลังในการจัดหารายได้และการใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพ ถึงแม้จะได้รับรายได้จากภาษีท้องถิ่นและภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ตามกฎหมายก็ตาม

เงื่อนไขที่สอง คือ ความสามารถในการบริหารการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งสามารถ

พิจารณาได้จากความสามารถของท้องถิ่นตามอาณาเขตที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบ รวมถึงเสียงสะท้อนของประชาชนที่ได้รับบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ ภายใต้การบริหารจัดการของท้องถิ่น ทั้งนี้ ประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะเกิดจากความสอดคล้องกันระหว่างผลผลิตของท้องถิ่นกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่ตรงกัน เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถเข้าใจปัญหามากกว่ารัฐบาลส่วนกลางจึงสามารถปรับการใช้จ่ายให้มีความเหมาะสมกับเจตนารมณ์ของประชาชนไปพร้อมกันได้

เงื่อนไขที่สาม คือ การกระจายอำนาจทางการเมือง เนื่องจากการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองและมีอำนาจทางการคลังมากขึ้น ย่อมส่งผลทำให้การเมืองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นผลดีต่อประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสารตามข้อเท็จจริง มีความโปร่งใสในการจัดสรรบริการสาธารณะ และประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านโครงการชุมชนหรือกลุ่มทางสังคม ดังนั้น จากข้อมูลเชิงประจักษ์ชี้ให้เห็นว่า การปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะจำเป็นต้องมีสถาบันการเมืองท้องถิ่นที่ดี (Sujarwoto, 2012, น. 55) นั่นหมายถึง บทบาททางเมืองในท้องถิ่นจะต้องแสดงให้เห็นถึงการแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน มีความโปร่งใส และพร้อมรับผิดชอบเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น

เงื่อนไขสุดท้าย คือ การพิจารณาทางด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในระดับท้องถิ่นเมื่อเกิดภาวะเงินเฟ้อหรือปริมาณเงินในมือของประชาชนมีมากขึ้น แต่ความสามารถในการซื้อสินค้าและบริการอาจไม่ได้เพิ่มขึ้นตามความสามารถของท้องถิ่นนั้นๆ รัฐบาลที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างความสมดุลของระบบเศรษฐกิจ จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับอิสระทางการคลัง และพยายามลดกฎ ระเบียบที่มากเกิดจำเป็นเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจในท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนได้เป็นในทิศทางที่ต้องการได้ ทั้งนี้ หากเกิดภาวะเงินฝืด จะสะท้อนให้เห็นว่า ท้องถิ่นมีเงินไหลเวียนในระบบเศรษฐกิจน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ประชาชนมีการจับจ่ายใช้สอยในปริมาณที่น้อยกว่าปกติ ดังนั้น ท้องถิ่นจำเป็นต้องเฝ้าระวังเงื่อนไขทางเศรษฐกิจอยู่เสมอ เพื่อเป็นการป้องกันภาวะทางการเงินผกผันฉับพลัน และพยายามสร้างกลไกภายในท้องถิ่นเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม หากมองในบริบทของความเป็นรัฐไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ให้ความสำคัญกับกระกระจายอำนาจการปกครองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง โดยหลักสำคัญนี้อยู่ในตามมาตรา 78 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ บัญญัติว่า

“มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น”

บทบัญญัตินี้ชี้ให้เห็นว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐเป็นฟันเฟืองสำคัญในการส่งต่ออำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารจัดการที่ต้องการให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการตนเองได้ภายใต้เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ หากลองเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 78 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ บัญญัติว่า

“มาตรา 78 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครอง

ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน"

จะเห็นได้ว่า สิ่งที่แตกต่างกันระหว่างรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 กับ 2560 คือ เจตจำนงของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้รัฐปรับเปลี่ยนบทบาทจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมาเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยไม่ได้มีการกล่าวถึงอิสระในการตัดสินใจของประชาชน ส่วนนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าความเป็นอิสระในการตัดสินใจของประชาชนถือเป็นสิ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการตรวจสอบและสร้างกลไกทางการคลังท้องถิ่นให้เอื้อต่อผลประโยชน์สาธารณะ หากพิจารณาถึงบริบทของท้องถิ่นที่มีความเป็นพลวัตและมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นนั้น จำเป็นต้องอาศัยศักยภาพของท้องถิ่นในการวิเคราะห์ปัญหาและหาทางออกร่วมกัน โดยอาศัยภูมิหลังของประชาชนในท้องถิ่นเป็นฐานของพิจารณาเพื่อปรับตัวให้สอดรับกับความท้าทายที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ (Schlenker, 2009, pp. 1-9) ดังนั้น แนวคิดความเป็นอิสระทางการคลังท้องถิ่น อาจเป็นเพียงกรอบของการตัดสินใจเพื่อให้สามารถเข้าไปจัดการกับปัญหาในท้องถิ่นได้เท่านั้น แต่ความสำเร็จของกระบวนการสร้างความเป็นอิสระทางการคลังแท้จริงแล้ว จำเป็นต้องอาศัยศักยภาพของท้องถิ่นในการเข้าไปตรวจสอบและแทรกแซงกลไกทางการคลังเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างเป้าหมายของรัฐ อิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความต้องการของประชาชนเป็นหลัก

ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารการคลังท้องถิ่น

การคลังท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองจะต้องคำนึงถึงศักยภาพของประชาชนในท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญต่อการสร้างความเข้มแข็งของความเป็นพลเมือง หากพิจารณาถึงทิศทางการพัฒนาของประเทศแล้ว อาจกล่าวได้ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่ในตำแหน่งที่ดีต่อการใช้ทรัพยากรสาธารณะเพื่อนำไปสู่การตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างหลากหลาย ประกอบกับยังสามารถผลักดันเพื่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการรับมือกับความท้าทายทั้งในระดับประเทศและระดับโลก ซึ่งต้องเริ่มตั้งแต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นอันดับแรก (Vazquez & Smoke, 2011, pp. 13) ดังนั้น จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และมีอิสระในการบริหารจัดการจากรัฐบาลส่วนกลางในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยถือเป็นจุดเชื่อมที่สำคัญต่อการวางรากฐานตามหลักประชาธิปไตยและสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มของการพัฒนาประเทศได้เป็นอย่างดี

จากสภาวการณ์ของความเชื่อมั่นที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถก้าวข้ามบทบาทที่ภาครัฐยื่นเสนอมาให้นั้น จะนำไปสู่การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอิสระในการตัดสินใจทางการคลัง แต่ภายใต้บริบทของโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสัดส่วนเฉลี่ยของเงินอุดหนุน และสัดส่วนเฉลี่ยของภาษีที่รัฐจัดสรรให้ยังสูงกว่าร้อยละ 90 ทำให้สัดส่วนของรายได้ที่จัดเก็บเองไม่ถึงร้อยละ 10 สิ่งนี้หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอิสระทางการคลังได้อย่างแท้จริง ประกอบกับโครงสร้างรายจ่ายส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้กับรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุนทำให้รายจ่ายของการพัฒนาศักยภาพชุมชนมีน้อยกว่าที่ควรเป็น โดยในภาพรวมของปัญหาและอุปสรรคใน

การบริหารการคลังท้องถิ่น ประกอบด้วย 1) ปัญหาการบริหารการคลังท้องถิ่นที่สะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมดุลกันระหว่างจำนวนบุคลากรกับปริมาณงาน ทำให้บุคลากรทางการคลังมีภาระงานมากเกินไป 2) ปัญหาทางด้านโครงสร้างรายได้และรายจ่ายที่ต้องพึ่งพารายได้จากรัฐในสัดส่วนที่สูง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระในการตัดสินใจ และ 3) ปัญหาการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกกำกับโดยระเบียบที่กำหนดมาจากส่วนกลางและจากหลายหน่วยงาน จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดเก็บรายได้ (วิทยา จิตนุพงศ์, 2558, น. 320-328)

หากพิจารณาถึงแหล่งรายได้ที่จัดเก็บเองในสัดส่วนที่น้อยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กล่าวคือ 1) ตามมาตรา 23 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถจัดเก็บรายได้เองจากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ 2) ตามมาตรา 24 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถจัดเก็บรายได้เองจากภาษีน้ำมัน น้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล ก๊าซปิโตรเลียม ภาษียาสูบ และค่าธรรมเนียมโรงแรม และ 3) ตามมาตรา 25 กำหนดให้กรุงเทพมหานคร สามารถจัดเก็บรายได้เองจากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ภาษีน้ำมัน น้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล ก๊าซปิโตรเลียม ภาษียาสูบ และค่าธรรมเนียมโรงแรม (พระราชบัญญัติกำหนดแผน, 2542, น. 48-66) แต่หากลองเปรียบเทียบแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศอย่างในสหรัฐอเมริกา พบว่า รายได้ที่รัฐบาลท้องถิ่นได้รับจากรัฐบาลกลางมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ที่ร้อยละ 64 และสำหรับเขตเมืองอยู่ที่ร้อยละ 75 โดยภาษีที่จัดเก็บจากอสังหาริมทรัพย์ทั่วไป (Personal Property Taxes) ถือเป็นแหล่งรายได้หลักของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งการพึ่งพาในส่วนนี้อยู่ในระดับต่ำการจัดเก็บรายได้สำหรับเขตพิเศษอยู่ที่ร้อยละ 15.3 และสำหรับเขตโรงเรียนไม่เกินร้อยละ 18.6 โดยแหล่งรายได้จากภาครัฐยังคงเป็นแหล่งรายได้สำคัญของการฟื้นฟูท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตโรงเรียนที่ได้รับรายได้สูงถึงร้อยละ 53.9 จะเห็นได้ว่าแหล่งรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างของระบบการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอสังหาริมทรัพย์ได้รับการประเมินโดยรัฐบาลท้องถิ่นและส่งให้ผู้เสียภาษีทางไปรษณีย์ตามข้อมูลที่ได้ประเมินทรัพย์สิน ในทางกลับกันผู้เสียภาษีต้องรายงานให้กับรัฐบาลท้องถิ่นทราบเพื่อตรวจสอบเช่นกัน (Allan, 2008, pp. 5-6)

จากข้อมูลที่นำมาเปรียบเทียบถึงความแตกต่างทางรายได้ในการจัดเก็บภาษี ได้สะท้อนให้เห็นถึงการบริหารการคลังที่ยังต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูง แต่ในบริบทของประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกายังมีความแตกต่างกันในเรื่องของจุดเน้นในการใช้จ่ายสาธารณะ โดยสหรัฐอเมริกาพยายามให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการศึกษาในท้องถิ่น ส่วนไทยยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ความแตกต่างนี้นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำของการกระจายอำนาจทางการคลังที่ไม่ได้มุ่งเป้าไปที่การยกระดับศักยภาพของประชาชนในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนถิ่นยังส่อแววของความลักลั่น (ในบทความนี้ตีความหมายของความลักลั่น หมายถึง ขาดความเป็นระเบียบหรือลำดับในการปฏิบัติตามกฎหมายจนนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำของการกระจายอำนาจทางการคลัง) ภายใต้บริบทของการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นได้มีการเปลี่ยนแปลงหลังจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 และกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับความก้าวหน้าเชิงหลักการตามหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น และเชิงโครงสร้างที่มุ่งเน้นบทบาทในการกำหนดมาตรฐานกลาง หลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารงาน

บุคคล กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีบุคลากรของตนเองให้ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย แต่ถูกวางกรอบหรือวิธีการปฏิบัติโดยองค์กรระดับชาติและระดับท้องถิ่นภายใต้ระบบพหุภาคี จนกระทั่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ได้มุ่งปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานบุคคลให้เกิดเอกภาพ เพื่อรับรองปัญหาความขัดแย้งและความไม่เป็นธรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างบุคลากรกับฝ่ายการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเข้ามาแทรกแซงลักษณะความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงเป็นโครงสร้างแบบอุปถัมภ์ ประกอบกับปัญหาความอ่อนแอของสภาท้องถิ่นที่ไม่สามารถแสดงบทบาทในการกำกับดูแลการทำงานของฝ่ายบริหารได้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552, น. 123-134)

ซ้ำแล้วในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ตามบทบัญญัติในมาตรา 251 กล่าวถึง การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ได้บัญญัติเพียงให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติว่า 1) ต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น 2) การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกัน และ 3) การสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้เปิดช่องให้เกิดกลไกกลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ (โชคสุข กรกิตติชัย, 2560, น. 5) จะเห็นได้ว่า กรอบของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 เป็นการกำหนดทางออกของปัญหาอย่างกว้าง ๆ และไม่ครอบคลุมปัญหาในอดีต ซึ่งสิ่งนี้สะท้อนให้เห็นความลักลั่นอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน เมื่อกฎหมายไทยเป็นเพียงกรอบในการชี้ให้เห็นถึงปัญหาเพียงเท่านั้น การแก้ปัญหาของความลักลั่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการหยุดยั้งความเหลื่อมล้ำของการกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อประโยชน์สาธารณะจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากภาคประชาชนในการสกัดกั้นและสร้างกำแพงความเชื่อมั่นของความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนทิศทางการบริหารการคลังท้องถิ่นเพื่อให้เกิดอิสระทางการคลังอย่างแท้จริง

ทิศทางการปรับเปลี่ยนการบริหารการคลังท้องถิ่น

หากกล่าวถึงทิศทางการปรับเปลี่ยนการบริหารการคลังท้องถิ่นที่มีปัญหาทับซ้อนทั้งในเชิงโครงสร้างการบริหาร กฎหมายและระเบียบที่ขัดต่อหลักการกระจายอำนาจ รวมถึงการถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงอุปสรรคในจัดสรรทรัพยากรท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม ซึ่งเจตนารมณ์จากภาพฉายในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกมุ่งเป้าหมายไปที่อิสระทางการคลังท้องถิ่น (Local Fiscal Autonomy) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องร่วมมือกันกับหน่วยงานท้องถิ่นในการค้นหาวิธีลดการพึ่งพาการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลกลางเพื่อสร้างอิสระให้กับรัฐบาลท้องถิ่น แต่สิ่งผูกมัดนี้เกิดจากความสามารถในการกำหนดอัตราภาษีของตนเอง หากรัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีได้ จะส่งผลทำให้ขาดอิสระทางการคลัง และมีผลต่อการตัดสินใจในการจัดบริการสาธารณะและผลกระทบเชิงบวกต่อประสิทธิภาพการใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น (Slack, 2017, pp. 2-4)

ภายใต้สถานการณ์ของท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษียังคงเป็นปัญหาที่ยังถูกหยิบยกขึ้นมาพูดถึงอยู่อย่างต่อเนื่อง แต่ถึงกระนั้นยังมีรูปแบบการให้บริการสาธารณะที่ถูกมองในเรื่องของการแก้ปัญหา คือ การริเริ่มการเสริมสร้างสุขภาพการคลังท้องถิ่น (Local Fiscal Health) ซึ่งหมายถึง การเพิ่มขีดความสามารถในการจัดหารายได้ที่เพียงพอกับความต้องการใช้จ่ายสาธารณะด้านต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้อย่างต่อเนื่อง และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนผ่านกลไกทางการเมืองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550, น. 3) แต่ปัญหาหนึ่ง คือ จะทราบได้อย่างไรว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองแตกต่างกันจะมีขีดความสามารถในการจัดหารายได้ที่เพียงพอต่อการใช้จ่าย

สาธารณะทั้งในระยะสั้นและระยะยาวได้อย่างไร ซึ่งการประเมินสภาพทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถวัดได้จากความสามารถในการบริหารจัดการปัจจัยต่างๆ ดังนี้ (Bird, 2014, pp. 50-53)

1. ความสามารถในการบริหารกระแสเงินสด หมายถึง การใช้จ่ายสาธารณะในรูปแบบต่างๆ จะต้องคำนึงถึงผลกระทบทางการคลัง (Fiscal Shocks) และเงินคงเหลือทางการคลัง (Fiscal Slack)

2. ความสามารถในการบริหารงบประมาณ หมายถึง การคำนวณยอดคงเหลือในแต่ละปีกับภาระผูกพันทางการเงิน โดยจะต้องให้ความสำคัญกับขอบเขตและลักษณะของความเสี่ยง รวมถึงงบประมาณคงเหลือในแต่ละปี

3. ความสามารถในการให้บริการสาธารณะในระดับต่าง ๆ หมายถึง ยอดคงเหลือระหว่างภาระผูกพันระยะสั้นกับการใช้จ่ายจริงและรายได้ที่สามารถเก็บได้ให้เพียงพอต่อความต้องการในการจัดบริการสาธารณะ โดยจะต้องให้ความสำคัญกับกฎหมาย ข้อจำกัดทางการเมือง และช่องโหว่ของแรงกระแทกในรูปแบบต่างๆ เช่น การเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจที่มาพร้อมกับปัญหาทางการเมือง

4. ความสามารถในการรักษาสมดุลระหว่างรายได้และความต้องการใช้จ่ายในระยะยาว หมายถึง การปฏิบัติตามข้อผูกพันทั้งหมดทั้งด้านการเงินและในแง่ของระดับการให้บริการ โดยจะต้องให้ความสำคัญกับภาวะทางเศรษฐกิจ ข้อจำกัดเชิงสถาบัน ภาระหนี้สินระยะยาวของสินทรัพย์ และความเสี่ยงที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้

ความสามารถในการบริหารจัดการเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงสุขภาพทางการคลังของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี แต่ภายใต้บริบทของการปรับเปลี่ยนจำเป็นต้องทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในลักษณะพหุภาคีด้วย ซึ่งจะต้องสอดรับกับ 1) ความยั่งยืนของการคลังท้องถิ่น (Sustainability of Local Finance) ในการรักษาสมดุลของภาระผูกพันทางการเงิน โดยไม่ต้องเพิ่มหนี้หรือภาษี 2) ความยืดหยุ่นของการคลังท้องถิ่น (Flexibility of Local Finance) เป็นความสามารถในการเพิ่มหนี้หรือภาษีเพื่อจัดสรรทรัพยากรในการให้บริการสาธารณะได้อย่างอิสระ และ 3) ความเปราะบางของการคลังท้องถิ่น (Vulnerability of Local Finance) ในการรับรู้ถึงความเสี่ยง การเปลี่ยนแปลง และผลกระทบจากภายนอก (Public Sector Accounting Board, 2012, pp. 14-23)

เมื่อเข้าใจในบริบทของทิศทางการปรับเปลี่ยนการบริหารการคลังท้องถิ่นแล้ว อีกสิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญไม่แพ้กัน คือ การตระหนักรู้ถึงความรับผิดชอบของประชาชนในฐานะพลเมืองที่มีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการมีส่วนร่วมของพลเมืองเกิดจากความไว้วางใจในสถาบันของรัฐและนักการเมืองที่แสดงออกถึงภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม (Moral Leadership) การหาจุดร่วมระหว่างสถาบันของรัฐ นักการเมือง และประชาชนเป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากพลเมืองมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายของการดำเนินการร่วมกันในอนาคต (Carreira, Machado & Vasconcelos, 2016, pp. 1-7) ทั้งนี้ พลเมืองที่เป็นเหมือนศูนย์กลางความเชื่อมั่นของการคลังท้องถิ่น การสื่อสารเพื่อกระตุ้นให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ต่อกระบวนการมีส่วนร่วมจะเป็นกลไกสำคัญต่อการส่งเสริมโครงสร้างระบอบประชาธิปไตยเพื่อนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพและจิตวิญาณของความเป็นพลเมือง (Zanna, 2015, pp. 18)

อย่างไรก็ตาม ทิศทางการปรับเปลี่ยนการบริหารการคลังท้องถิ่นอยู่บนฐานคิดภายใต้ความหวังของพลเมืองส่วนน้อยที่ร่วมกันหาทางออกสู่อิสระทาง

การคลังท้องถิ่น แต่กลไกที่ครอบอยู่ในขณะนี้พยายามปกปิดเส้นทางของการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย ประกอบกับการทับซ้อนของโครงสร้างการบริหาร กฎหมาย ระเบียบ และการแทรกแซงเชิงอุปถัมภ์ของฝ่ายการเมือง ส่งผลทำให้การปรับเปลี่ยนเพียงเล็กน้อยยังถือเป็นเรื่องที่ยาก แม้ว่าในปัจจุบันพลเมืองจะเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองมากขึ้น แต่ไม่อาจต่อกรกับปัญหาที่สั่งสมมาอย่างยาวนานเหล่านี้ได้ ดังนั้น ทิศทางการปรับเปลี่ยนอาจเป็นเพียงอุดมคติที่ไม่สามารถเป็นไปได้โดยง่าย แต่หากความเป็นพลเมืองของแต่ละท้องถิ่นถูกปลุกให้ตื่นตัวขึ้น ความเชื่อที่ว่าไม่สามารถเป็นไปได้จะต้องถูกปรับเปลี่ยนทิศทางและนำไปสู่ความเป็นไปได้อย่างแน่นอน

ความเหลื่อมล้ำของการกระจายอำนาจทางการคลังท้องถิ่นเชิงเปรียบเทียบ

การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นการจัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation) ให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยคำนึงถึงขีดความสามารถในการบริหารจัดการแหล่งรายได้และการใช้จ่ายตามเจตนารมณ์ของประชาชนด้วยตนเอง แต่เมื่อรัฐถ่ายโอนมอบอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจทางการคลังได้แล้วนั้น ปัญหาอย่างหนึ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ ความลักลั่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พยายามปกปิดและบิดเบือนกฎ ระเบียบให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองของท้องถิ่นนั้น จนเป็นสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันที่แพร่กระจายอย่างรวดเร็วและรุนแรง ตัวอย่างเช่น ประเทศอินโดนีเซีย พบว่าระดับการกระจายอำนาจทางการคลังที่สูงขึ้น จะส่งผลต่อการคอร์รัปชันที่เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ที่มีความยากจนจะมีแนวโน้มการคอร์รัปชันมากกว่าพื้นที่ที่ร่ำรวย (พื้นที่นอกเกาะชวาส่วนนอกกรุงจาการ์ตา มีการทุจริตคอร์รัปชันต่ำกว่าบนเกาะชวาและบาหลี) (Suprayitno & Pradiptyo, 2017, pp. 1468)

แต่หากลองพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจทางการคลังและดัชนี ICRG (International Country Risk Guide) เพื่อประเมินความเสี่ยงของการเกิดคอร์รัปชันในประเทศเกิดใหม่และประเทศกำลังพัฒนา ช่วงปี 2543-2557 พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจทางการคลังด้านรายจ่ายและดัชนี ICRC มีแนวโน้มที่จะลดการเกิดคอร์รัปชันลง แต่ในทางกลับกันการกระจายอำนาจทางการคลังด้านรายได้ไม่มีความสัมพันธ์กับแนวโน้มของการเกิดคอร์รัปชันในกลุ่มประเทศเกิดใหม่และประเทศกำลังพัฒนา (Meriem, Hassan & Ayman, 2016, pp. 211-222)

เมื่อระดับของการกระจายอำนาจทางการคลังส่งผลต่อการทุจริตคอร์รัปชันและความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่ยากจะแก้ไขได้โดยง่าย ซึ่งจุดบ่มเพาะของปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งมาจากการผูกขาดอำนาจทางเมืองของท้องถิ่นที่ถูกยึดโยงด้วยโครงสร้างอำนาจในระดับท้องถิ่นตั้งแต่ 1) โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบขั้วเดียวหรือแบบรวมศูนย์ คือ มีชนชั้นนำกลุ่มหนึ่งรวมตัวกันเหนียวแน่นผูกขาดอำนาจและตัดสินใจในทุกเรื่อง ลักษณะชนชั้นนิยม 2) โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบ 2 หรือ 3 ขั้วอำนาจ คือ การแข่งขันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มีโครงสร้างอำนาจไม่ตายตัวและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และ 3) โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบหลายขั้วอำนาจ คือ โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นที่ไม่ถูกครอบงำแบบเบ็ดเสร็จ ทุกขั้วอำนาจมีอิสระต่อกันจนไม่มีใครมีอำนาจเหนือใครและนำไปสู่การรวมตัวกันเพื่อบริหารงานท้องถิ่นร่วมกัน (ณัฐพล ใจจริง, 2559, น. 3) หากลองเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐประชาชนจีนที่มีปัญหาการผูกขาดอำนาจมาจากพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของบุคลากรท้องถิ่นซึ่งเป็นผลมาจากโครงสร้างภายในของส่วนกลางประกอบกับการแข่งขันที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้ถูกบิดเบือนภายใต้ข้อจำกัดทางนโยบาย ส่งผลทำให้การประเมิน

ผลการปฏิบัติงานในท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับข้อมูลที่ส่งให้ส่วนกลาง อีกทั้ง ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการขาดความยับยั้งชั่งใจทางการเมืองซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการปฏิรูปท้องถิ่น (Liu, Song & Tao, 2006, pp. 16-31)

จากข้อมูลที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นภาพผลกระทบจากปัญหาของการกระจายอำนาจทางการคลังท้องถิ่นที่ถูกครอบงำด้วยกลุ่มคนที่หวังผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งการถูกแทรกแซงวินัยทางการคลังถือเป็นปัญหาใหญ่ของการยกระดับศักยภาพและคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่น ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นเหล่านี้นำไปสู่ปัญหาต่างๆ มากมาย เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาการว่างงาน ปัญหาการขาดโอกาสเข้าถึงสิทธิและหน้าที่ของความเป็นพลเมืองอย่างเป็นธรรม เป็นต้น และกลไกของความลักลั่นนี้ไม่สามารถตอบสนองความคาดหวังของคนในท้องถิ่นได้ เนื่องจากกลุ่มคนที่มีส่วนได้ส่วนเสียในผลประโยชน์สาธารณะ มาจากกลุ่มคนที่มีอำนาจการตัดสินใจและอยู่เหนือพลังเสียงของประชาชน การกระทำนี้ถูกมองว่าเป็นจารีต (Tradition) ในท้องถิ่นและไม่ใช่สิ่งแปลกใหม่ที่ต้องกังวลแต่อย่างใด การนิ่งเฉยต่อพฤติกรรรมที่ขัดต่อธรรมาภิบาล (Good Governance) และค่านิยมที่ดีทางสังคมจะเป็นจุดเชื่อมที่สำคัญเพื่อก้าวไปสู่การปลุกพลังทางความคิดของพลเมืองเพื่อรักษาเจตนารมณ์ของความเป็นประชาธิปไตย

บทสรุป

การคลังท้องถิ่นไทยในสภาวการณ์ปัจจุบันสะท้อนให้เห็นถึงทิศทางของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจและการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปใช้สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในฐานะพลเมืองเพื่อตัดสินใจร่วมกันได้ แต่ในอดีตที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่าเจตนารมณ์เหล่านี้ขาดหายไป โดยเฉพาะการเผชิญหน้ากับปัญหาของการคลังท้องถิ่นที่ถูกครอบงำด้วยโครงสร้างอำนาจทางการเมืองแบบขั้วเดียวหรือหลายขั้ว ซึ่งเป็นสิ่งที่คอยย้ำเตือนถึงสถานการณ์อันเลวร้ายเกินกว่าที่คนในท้องถิ่นจะแก้ไขได้เพียงลำพัง ซ้ำแล้วหากมองในมุมของการถ่ายโอนอำนาจการปกครองจากรัฐบาลส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถูกยึดโยงด้วยเงินอุดหนุน (Intergovernmental Transfer) ในสัดส่วนที่มากถึง 90% และสามารถจัดเก็บได้เองเพียง 10% เท่านั้น ซึ่งสัดส่วนของแหล่งรายได้นี้ชี้ชัดว่า อิสระทางการคลังท้องถิ่นจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ตระหนักถึงภาระผูกพันทางรายได้และรายจ่ายที่ต้องสอดคล้องกับภารกิจของส่วนกลางที่มอบให้ ซึ่งสิ่งแรกที่สมควรริเริ่มในบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่น คือ การเพิ่มขีดความสามารถในการจัดหารายได้ด้วยการกำหนดอัตราภาษีที่ครอบคลุมเขตพื้นที่เชิงพาณิชย์หรืออุตสาหกรรมภายใต้บริบทในแต่ละสภาพพื้นที่ ประกอบกับการกำหนดตัวชี้วัดที่เป็นธรรมเพื่อรักษาฐานอำนาจของการคลังท้องถิ่น

อีกหนึ่งสาเหตุสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การคลังท้องถิ่นเกิดจากความลักลั่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ช่องโหว่ของกฎหมาย แม้แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบันยังกำหนดทางออกของปัญหาของความเหลื่อมล้ำไว้อย่างกว้างๆ และไม่ครอบคลุมปัญหาในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของบุคลากรท้องถิ่นที่พยายามปกปิดและบิดเบือนข้อเท็จจริงเพื่อให้ตนเองสามารถเข้าถึงผลประโยชน์ของสาธารณะ ซึ่งผิดต่อหลักการปฏิบัติงานและจริยธรรม ดังนั้น ทางออกเดียวของความเป็นไปได้ในการแก้ปัญหาที่สั่งสมมาอย่างยาวนานนี้ คือ การปฏิรูปท้องถิ่นตั้งแต่ฐานรากของการพัฒนาหรือประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองต้องเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของการก่อร่างสร้างความเป็นประชาธิปไตยในท้องถิ่น โดยจะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของพลเมืองท้องถิ่นที่มีอิทธิพลต่อการขับเคลื่อนเสียงส่วนน้อยเพื่อให้ได้มาซึ่งเสียงส่วนใหญ่ที่สามารถกำหนดทิศทางความเป็นอิสระของการคลังท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.* กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์.

โชคสุข กรกิตติชัย. (2560). *ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.* กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ณัฐพล ใจจริง. (2559). *นักการเมืองท้องถิ่น.* กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์. (2556). *การบริหารการคลัง และงบประมาณสาธารณะ : แนวคิดและทฤษฎี.* กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์.

ธาดา แสงสุวรรณ และภูมิ โชคเหมาะ. (2560). วินัยทางการคลังและงบประมาณ: ศึกษากรณีการไปศึกษาดูงานต่างประเทศของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ. *วาสารบัณฑิตวิทยาลัย,* 6(1), 446-456.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, นิยม รัฐอมฤต, สกนธ์ วรัญญูวัฒนา, ดวงมณี เลาวกุล, ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, อัชกรณ์ วงศ์ปรีดี และวสันต์ เหลืองประภัสร์. (2552). *โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น.* กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542, 17 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม 116 ตอนที่ 114. น. 48-66.

วิทยา จิตนุพงศ์. (2558). ปัญหาการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. *วารสารรัชต์ภาคย์ ฉบับพิเศษครบรอบ 23 ปี,* 320-331.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). *คู่มือการเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.* กรุงเทพฯ: ส เจริญ การพิมพ์.

ภาษาอังกฤษ

Abramowitz, M. J. (2018). *Freedom in the World 2018: Democracy in Crisis.* Washington: Freedom House.

Allan, I. J. (2008). *Revenue Collection Administration : A Guide for Smaller Governments.* United States: Government Finance Officers Association.

Bird, Richard M. (2014). Reflections on Measuring Urban Fiscal Health. *Municipal Finance Journal,* 35(3), 47-78.

Carreira, V., Machado, J. R. & Vasconcelos, L. (2016). Engaging Citizen Participation-A Result of Trusting Governmental Institution and Politicians in the Portuguese Democracy. *Social Sciences,* 5(40), 1-11.

European Union. (2011). *Concepts and Principles of Democratic Governance and Accountability.* Kampala: Uganda Office of the Konrad Adenauer Stiftung.

Liu, M., Song, B. & Tao, R. (2006). Perspective on Local Governance Reform in China. *China & World Economy,* 14(2), 16-31.

Martinez-Vazquez, J., Lago-Penas, S., & Sacchi, A. (2016). The impact of fiscal decentralization: A survey. *Governance and Economics research Network,* 1-37. doi: 10.1111/joes.12182.

Meriem M., Hassan, T. E. & Ayman, B. M. (2016). Fiscal Decentralization and Corruption in Emerging and Developing Countries. *International Journal of Economic, Finance and Management Sciences,* 4(4), 211-222. doi: 10.11648/j.ijefm.20160404.17

Public Sector Accounting Board. (2012). Measuring Financial Performance in Public Sector Financial Statement. *PSAB Consultation Paper No 2,* 1-50.

Schlenker, P. (2009). Local Contexts. *Semantics & Pragmatics,* 2, 1-78. doi: 10.3765/sp.2.3

Scott, Z.& Rao, S. (2015). *Decentralization and Local Government : Topic Guide.* UK: GSDRC, University of Birmingham.

Slack, E. (2017). *How Much Local Fiscal Autonomy Do Cities Have?.* Ontario: Institute on Municipal Finance & Governance.

Stapelbroek, K. (2014). *The Idea of Democracy and the Eighteenth Century.* Helsinki: University of Helsinki.

Sujarwoto, S. (2012). Political Decentralization and Local Public Service Performance in Indonesia. *Journal of Public Administration and Governance,* 2, 55-84. doi : 10.5296/jpag.v2i3.2156

Suprayitno, B. & Pradiptyo, R. (2017). Fiscal Decentralization and Corruption: The Facts in Regional Autonomy in Indonesia. *Journal of Advanced Research in Law and Economic,* 5(27), 1468-1484. doi: 10.14505/jarle.v8.5(27).09.

Vazquez, J. M. & Smoke, P. (2011). *Local Government Finance : The Challenges of the 21st Century.* Georgia: Georgia State University.

Wyplosz, C. (2011). Fiscal Discipline: Rules Rather than Institution. *National Institute Economic Review,* 217(1), R19-30.

Zanna, A. S. (2015). Citizen Participation in Local Governance and Sustainability of Programmes. *Global journal Inc. (USA),* 15(3), 18-22.