

การคลังท้องถิ่น: สภาพปัญหา และแนวทางแก้ไข

สุพัตน์จิตร ลาตบัวขาว¹

Received: November 27, 2018

Revised: April 4, 2019

Accepted: May 14, 2019

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการคลังท้องถิ่น โดยเน้นเรื่องสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข เพื่อชี้ให้เห็นว่าการคลังท้องถิ่นถือเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงประสิทธิภาพในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ปรากฏเห็นได้เด่นชัดจากโครงสร้างรายได้ของท้องถิ่นที่มีลักษณะพึ่งพิงรายได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก ทำให้ท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดหารายได้ที่ต่ำ และก่อให้เกิดปัญหาตามมา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเชิงนโยบาย ปัญหาด้านโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลังของท้องถิ่น ปัญหาความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารการคลัง ปัญหาเรื่องการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาเรื่องการจัดสรรรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาด้านกฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น บทความนี้ได้เสนอแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ การพัฒนาแหล่งรายได้ รวมถึงการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความพร้อมในการจัดเก็บรายได้ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้เป็นฐานองค์ความรู้ในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งผลักดันข้อเสนอแนะทั้งเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติต่างๆ ที่จะทำให้เกิดการพัฒนาทางการคลังท้องถิ่นต่อไป

คำสำคัญ การคลังท้องถิ่น, สภาพปัญหา และแนวทางแก้ไข

¹ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240 อีเมล: supatjit01@hotmail.com

Local Finance: Problems and Solutions

Supatjit Ladbuakhao²

Abstract

The aim of this article is to study local finance, particularly its problems and solutions, by indicating that local finance is a crucial factor in administration and independence from local administrative organizations, which also includes the efficiency in development of local administrative organizations, as seen from the local revenue structure that mainly relies on government subsidies. As a result, the local has low potential to provide incomes that leads to other problems regarding policy, the revenue structure of local administrative organizations, local fiscal inequality, the ability of local administrative organization in financial administration, income allocation of local administrative organizations, expenditure allocation of local administrative organizations and local finance law. This article suggests that local finance improves the efficiency of revenue collection, revenue source development including preparing development of local administrative organizations for revenue collection. Local administrative organizations can use research findings as a knowledge base to solve problems. The local administrative organizations can push suggestions for both policy and practice to further local finance development.

Keywords Local Finance, Problems and Solutions

² Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration, Bangkok 10240. E-mail: supatjit01@hotmail.com

1. บทนำ

การศึกษาการคลังท้องถิ่นในต่างประเทศของ Alfirman (2004) พบว่า การคลังท้องถิ่นในประเทศที่พัฒนาแล้วมีปัญหาน้อยกว่าประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งสาเหตุอาจมาจากหลายปัจจัย เช่น การกำหนดนโยบายของรัฐบาล ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การปรับลดฐานภาษี ฯลฯ (Coe, 2008, pp. 759-767) ในการแก้ไขปัญหาการคลังท้องถิ่น Fang (2006) ได้เสนอให้มีการจัดทำนโยบายการคลังที่มีประสิทธิผลทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในระยะสั้นต้องเน้นการพัฒนาและเพิ่มความพยายามในการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น ในขณะที่ระยะยาวนั้นต้องเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น อนึ่งเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว ทั้งนี้ การกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางให้กับท้องถิ่นนั้นนอกจากจะเป็นการลดภาระของรัฐบาลลงแล้ว ยังเป็นการเพิ่มความรับผิดชอบในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นอีกด้วย (Bird & Vaillancourt, 2006)

การกระจายอำนาจในประเทศไทยปรากฏให้เห็นเด่นชัดและเป็นรูปธรรม ในช่วงที่มีการปฏิรูปทางการเมืองปี พ.ศ. 2537 เรียกได้ว่าเป็น “การกระจายอำนาจในทางการเมือง” หรือ “การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย” (Political or Democratic Decentralization) การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้นถือเป็นวิธีการที่สำคัญในการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) (อัชกรณ วังศ์ปรีดี และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2558) โดยที่ประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาได้มีการปฏิรูปกลไกการบริหารกิจการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจนั้นมีมากกว่าหนึ่งรูปแบบ เช่น รูปแบบการกระจายอำนาจแบบภาคีรัฐสังคมของญี่ปุ่น และรูปแบบการกระจายอำนาจที่สุโด่งของประเทศอินโดนีเซีย เป็นต้น (Bardhan, 2002; Van Assche & Dierickx, 2007) ในช่วงที่ผ่านมายังคงมีปัญหาทั้งในเชิงนโยบายและการปฏิบัติ ดังที่ปรากฏให้เห็นในรายงานการวิจัยหรือเวทีสัมมนาขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ สิ่งหนึ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดคือ การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะจะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เป็นของตนเอง และเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การกระจายอำนาจ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจทางการคลังนับเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจทางการคลัง หรือการละเลยความสำคัญของการคลังท้องถิ่นแล้ว ก็เป็นการยากที่จะมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม กระจายอำนาจทางการคลังท้องถิ่นได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคการคลังท้องถิ่น ในบทความนี้จะอธิบายให้เห็นถึงปัญหาว่ามีประเด็นใดบ้าง จากนั้นจะนำมาสังเคราะห์เป็นแนวทางแก้ไขต่อไป ซึ่งจะขออธิบายขยายความตามลำดับต่อไป

2. บทวิเคราะห์: สภาพปัญหาการคลังท้องถิ่น

ในกรณีของไทยมีการกระจายอำนาจทางการคลังมาเป็นเวลากว่าทศวรรษ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายฉบับต่างๆ ที่ให้อำนาจในทางภาษีอากรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลับมิได้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นเท่าที่ควร เนื่องจากท้องถิ่นไม่สามารถจัดหาแหล่งรายได้ของภาษีแต่ละประเภทได้ตามความต้องการของท้องถิ่น รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในทางภาษียังไม่ครอบคลุมทั้งหมด (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554ก, น. 2) ผลที่ตามมาคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทต่างๆ ในพื้นที่รับผิดชอบ อีกทั้งบุคลากรยังขาดทักษะในการปฏิบัติงาน ขาดความกระตือรือร้นในการทำหน้าที่จัดเก็บรายได้และเพิ่มขนาดรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นได้ว่าการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นยังขาดประสิทธิภาพ และความไม่พร้อมของท้องถิ่นในการถ่ายโอนภารกิจ เพราะท้องถิ่นบางแห่งไม่สามารถจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง (ราเชนทร์ นพณัฐวงศ์, ภูกิจ ยลชญาวงศ์, และรวีวงศ์ ศรีทองรุ่ง, 2560, น. 519)

นอกจากนี้ ระบบการจัดสรรรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่สอดคล้องกับเกณฑ์การจัดประเภทภาษีที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เนื่องจากสภาพความเป็นเมืองของท้องถิ่นมีผลต่อขนาดการจัดเก็บภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เอง การให้สิทธิในการจัดเก็บภาษีประเภทหนึ่งอาจทำให้ท้องถิ่นบางแห่งมีรายได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจน ขณะเดียวกันอาจไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นในพื้นที่อื่นๆ และส่งผลต่อปัญหาด้านต้นทุนการบริหารจัดการอีกด้วย ทั้งนี้ เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจึงไม่สะท้อนภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับถ่ายโอน ดังนั้น ขนาดรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีความเหมาะสม อีกทั้งมีความพยายามในการแทรกแซงจากข้าราชการฝ่ายการเมือง ทำให้การตั้งหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ

ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้แต่เดิมปัญหาเรื่องหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาจัดสรรงบประมาณ เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ ในทางปฏิบัติได้กลายเป็นเรื่องของการต่อรองทางการเมืองทั้งในระดับรัฐบาลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีที่ยังไม่ครอบคลุม เพราะยังไม่สะท้อนความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอย่างแท้จริง จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 281 ที่กำหนดให้รัฐบาลกลางจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่เขตรับผิดชอบ ทั้งนี้ ยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายต่างๆ อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ (จิตติเทพ สิทธิยศ, อีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์, ปวีณา สำเร็จ, และสุธาวรรณ วรณสุกใส, 2558, น. 1-23)

การพัฒนาความสามารถทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ การพัฒนาศักยภาพในการจัดหารายได้ และการจัดสรรรายงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เหมาะสม ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดหารายได้นั้นหมายถึง การที่ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นประเภทต่างๆ โดยการกระตุ้นการนำทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ การหารายได้ในรูปแบบค่าธรรมเนียมการใช้ประโยชน์ต่างๆ และรวมถึงรายได้ที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ ซึ่งประกอบด้วย ภาษีแบ่งและเงินอุดหนุน ส่วนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีมักเป็นไปเพื่อก่อให้เกิดการตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนั้น การบริหารการคลังท้องถิ่นจึงเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในทางปฏิบัติการบริหารงานคลังท้องถิ่นก็มีปัญหา ซึ่งอาจส่งผลให้ผลลัพธ์ที่คาดหวังไม่เป็นไปตามที่ต้องการ ปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถจำแนกและแสดงให้เห็นได้ดังนี้

2.1 ปัญหาเชิงนโยบาย

กล่าวคือ รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารการพัฒนาประเทศ และถ่ายโอนนโยบายและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหลักที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนกลางทั้ง 6 ภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ดังต่อไปนี้

- (1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- (2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
- (3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย
- (4) ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว
- (5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (6) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญหาท้องถิ่น

ภารกิจเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นภารกิจที่กระทบต่อการดำเนินชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนขั้นพื้นฐาน ที่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก แต่กลับพบว่าท้องถิ่นจำนวนมากไม่มีรายได้เพียงพอในการพัฒนาท้องถิ่น อีกทั้งรายได้ของท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกลความเจริญความพยายามในการจัดหาแหล่งรายได้นั้นกระทำได้ยากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตความเจริญที่มีแหล่งรายได้ที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย ดังนั้น รัฐบาลจึงมีความพยายามที่จะจัดสรรงบประมาณและหาวิธีการในการสร้างความเป็นธรรมและทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารท้องถิ่นของตนเองได้

2.2 ปัญหาด้านโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลพวงการกระจายอำนาจนำมาสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ได้กำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 30(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นปัจจุบันในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 รายได้ท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลอยู่ที่ร้อยละ 29.50 ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ. 2550-2562

สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล	
ปี พ.ศ.	ร้อยละ
2550	25.17
2551	25.20
2552	25.82
2553	25.26
2554	26.14
2555	26.77
2556	27.27
2557	27.37
2558	27.80
2559	28.16
2560	29.36
2561	29.40
2562	29.50

ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2558), สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2562)

จากตารางดังกล่าว แม้ว่าสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นทุกปี แต่กลับพบว่าสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น มีการเพิ่มจากรายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนเป็นหลัก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 โดยสัดส่วนการพึ่งพิงเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพิ่มมากขึ้นจนมากกว่าร้อยละ 40 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ร้อยละ 41.72 ในปี พ.ศ. 2555 ร้อยละ 41.30 ในปี พ.ศ. 2556 และร้อยละ 41.71 ในปี พ.ศ. 2557 (สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2558; สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2562) Banjerd Singkaneti and Darunee Pumkaew (2017, pp. 3-23) ได้กล่าวถึงการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลกระทบที่แตกต่างกัน ดังนี้

(1) ความเป็นอิสระของท้องถิ่น พบว่าระดับความเข้มข้นในการลดทอนความเป็นอิสระของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขจำเพาะของเงินอุดหนุนนั้นๆ เช่น เงินอุดหนุนทั่วไป

มีผลกระทบต่อการลดทอนอำนาจหรือความเป็นอิสระของท้องถิ่นน้อยกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโดยเฉพาะอำนาจทางการคลัง เนื่องจากเงินอุดหนุนทั่วไปมีความยืดหยุ่นและท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจในการใช้เงินได้ ในขณะที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมาพร้อมกับเงื่อนไขในการใช้เงิน ทำให้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นลดน้อยลง

(2) การตอบสนองต่อความต้องการบริการสาธารณะของท้องถิ่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะจำกัดความสามารถของท้องถิ่นในการตอบสนองต่อลำดับความสำคัญของความต้องการของท้องถิ่น (Kitchen, 2007)

(3) การเข้าถึงทรัพยากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงเงินอุดหนุนทั่วไปได้ง่ายกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ กล่าวคือ เงินอุดหนุนทั่วไปมีความซับซ้อนน้อยกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทำให้ท้องถิ่นสามารถเข้าสู่กระบวนการของเงินอุดหนุนทั่วไปได้

(4) เงินอุดหนุนของไทยถูกจำกัดความเป็นอิสระ เนื่องจากเงินอุดหนุนส่วนใหญ่มาร่วมกับเงื่อนไขในการใช้เงินกล่าวคือ รัฐบาลจัดสรรเงินในรูปแบบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไป เพราะเป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปนั้นถูกแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) เงินอุดหนุนทั่วไปแบบตามภารกิจหรือแบบกำหนดจุดประสงค์ และ (2) เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์นั้นรัฐได้กำหนดกิจกรรมในการใช้เงินให้แก่ท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น ท้องถิ่นจึงขาดความเป็นอิสระในการใช้เงิน

อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลโดยเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามวัตถุประสงค์ซึ่งไม่ใช่เงินอุดหนุนทั่วไปที่แท้จริง และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งมีจำนวนเม็ดเงินไม่สม่ำเสมอในแต่ละปี (Wongpredee, 2012; Wongpredee & Sudhipongpracha, 2014; Sudhipongpracha & Wongpredee, 2015) ตามทฤษฎีการกระจายอำนาจด้านการคลัง การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นจะต้องพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองและระดับความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ (Shah & Thompson, 2004) ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ร่ำรวยหรือในจังหวัดที่มีความยากจน ต่างก็ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัวประชากรเป็นจำนวนที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่ยากจน (ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2557, น. 75) เนื่องจากเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลถือเป็นเส้นเลือดใหญ่ที่หล่อเลี้ยงองค์กรปกครองท้องถิ่น ดังนั้นการจัดสรรเงินอุดหนุนที่คงที่จะทำให้การให้บริการประชาชนตามพันธกิจหน้าที่ตาม

กฎหมายมีคุณภาพและปริมาณที่คงที่ด้วย อย่างไรก็ตาม พบว่า ในสภาพความเป็นจริงของระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนไม่เท่ากันในแต่ละปีงบประมาณ

จากปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นปัญหาในการจัดทำโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนโครงการตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งโครงการบางโครงการไม่ได้มีการพิจารณาให้รอบขอบขาดการตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสถานที่และงบประมาณในการจัดสรรเงิน ทำให้ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการอยู่บ่อยครั้ง (สกล สีน้อย, 2558, น. 7-25) จะปรากฏว่าโครงการที่ได้กล่าวมาแล้วไม่สมควรดำเนินการ อาทิเช่น การก่อสร้างถนนในบริเวณพื้นที่ดินทรุด หรือต่ำกว่าระดับน้ำ ฯลฯ ในท้ายที่สุดก็กลายมาเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ทำให้เงินอุดหนุนท้องถิ่นทั่วไปของท้องถิ่นลดลง (Wongpredee, 2012, pp. 1-27) กรณีเหล่านี้หากมีการวางแผนการดำเนินงานรวมถึงมีการตรวจสอบความเหมาะสมและการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะทำให้โครงการดังกล่าวประสบผลสำเร็จได้ ในแง่ของการปฏิบัติยังคงมีปัญหาเรื่องความล่าช้าในการดำเนินโครงการที่ใช้เงินอุดหนุน ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่นำผลการเร่งรัดในการดำเนินงานตามที่กำหนดเท่าที่ควรเมื่อใกล้สิ้นปีงบประมาณค่อยมาดำเนินการ พอเริ่มต้นดำเนินโครงการก็ปรากฏว่าโครงการมีปัญหาและอุปสรรคอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเห็นได้จากโครงการหลายๆ โครงการที่ท้องถิ่นดำเนินการจัดทำไม่ทันตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น และปัญหาสุดท้ายก็คือปัญหาการขอขยายเวลาและการขอเงินโครงการ กล่าวคือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเบิกจ่ายเงินได้ทันก่อนสิ้นปีงบประมาณ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินโครงการของท้องถิ่น

จากปัญหาที่เกิดขึ้นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ยังคงมีปัญหาที่เกิดจากรัฐบาลอีกมาก เช่น ปัญหารัฐบาลและรัฐสภาพิจารณางบประมาณแผ่นดินล่าช้า สาเหตุจากการห้มติวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา ดังนั้น ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งส่งผลให้การพิจารณาร่างงบประมาณแผ่นดินต้องรอนโยบายจากรัฐบาลใหม่

ทว่าความล่าช้าในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรเงินอุดหนุน โดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรอดูยอดเงินอุดหนุนทั่วไปที่ผ่านรัฐสภาและประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา รวมทั้งยังมีปัญหาความไม่แน่นอนของหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป กล่าวคือหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปนั้นไม่แน่นอน โดยตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรเงินอุดหนุนเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด

ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่สามารถประมาณการงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปที่ควรจะได้ อย่างแม่นยำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งการตัดสินใจรายยอดเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับจัดสรรจากกระทรวงมหาดไทยก่อน แล้วไปจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมแทนในภายหลังก็มี ทำให้มีผลต่อการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ (1) การบริหารงบประมาณประจำปีไม่เป็นไปตามแผน (2) การตั้งงบประมาณทำให้เกิดการถ่ายโอนรายจ่ายเนื่องจากเงินอุดหนุนที่ได้รับต่ำกว่าการประมาณการ หรืออาจจำเป็นต้องปรับลดโครงการที่กำหนดไว้ในงบประมาณนั้นเสีย (3) แผนโครงการที่ต้องปรับลดไป มีผลกระทบต่อแผนพัฒนาท้องถิ่นและความต้องการของประชาชน และ (4) ความล่าช้าจากการจัดสรรเงินอุดหนุนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่สามารถทำการจัดซื้อ จัดจ้าง ตามโครงการที่กำหนดซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าและไม่สามารถเบิกจ่ายเงินได้ทันปีงบประมาณ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับงานของ จรัส สุวรรณมาลา (2558) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การปรับลดสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปลง และเพิ่มสัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ต้องจ่ายให้กับส่วนราชการต่างๆ ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้ง ปัญหา “กักตักทางการคลัง” จรัส สุวรรณมาลา ได้อธิบายว่า ระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ราชการส่วนกลางจะประสบความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาความแตกต่างหรือช่องว่างทางเศรษฐกิจสังคมที่เรียกว่า Hamilton’s Paradox (ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรส่วนกลางที่พื้นที่ต่างๆ พึ่งพาทรัพยากรส่วนกลางมากเกินไป จนขาดแรงจูงใจในการพึ่งพาตนเอง) ส่งผลให้เกิดความแตกต่างเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้เป็นอย่างมาก และการเมืองระดับชาติไม่สามารถเข้าใจปัญหาในพื้นที่ได้ เนื่องจากการเสนอนโยบายเพียงชุดเดียวให้กับประชาชน โดยไม่ได้คำนึงถึงความหลากหลายของวัฒนธรรมในแต่ละพื้นที่ของท้องถิ่น (กิริพัฒน์ เขียนทองกุล, 2559, น. 59) จึงก่อให้เกิดลักษณะที่ว่าส่วนราชการยินยอมถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่ได้ถ่ายโอนงบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ท้ายที่สุดก็ต้องยอมคืนภารกิจดังกล่าวให้กับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเหมือนเดิม อันเนื่องมาจากไม่สามารถดำเนินการจัดให้บริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้ (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2557, น. 43)

2.3 ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลังของท้องถิ่น

บทวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐกิจมิติของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ (2557); Patamasiriwat (2012) ชี้ให้เห็นว่าระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นไม่ได้ช่วย

ลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและการเงินการคลังแต่อย่างใด ในทำนองเดียวกัน ข้อค้นพบการศึกษานี้ยังยืนยันผลการศึกษาของ Sudhipongpracha and Wongpredee (2015) ที่ว่าการใช้แบบจำลองเศรษฐกิจมิติแสดงให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้สูงกลับได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปมากกว่าท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ต่ำ ทั้งนี้ เนื่องมาจากเงินอุดหนุนทั่วไปของประเทศไทยนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าที่จะลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและการเงินการคลังระหว่างพื้นที่ที่ร่ำรวยและพื้นที่ที่ยากจน ดังนั้น กระบวนการและสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปจึงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการคลังเพิ่มขึ้นในที่สุด (Suwanmala & Weist, 2009)

เช่นเดียวกับงานวิจัยของ วีระศักดิ์ เครือเทพ ที่ได้ศึกษาถึงความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นของเทศบาล ผลการศึกษพบว่า เทศบาลมีความเหลื่อมล้ำทางการคลังทางด้านรายจ่ายตามแผนงานหลักของเทศบาลในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือ เทศบาลที่ดำเนินภารกิจพื้นฐานในระดับที่สูงจะสามารถจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้มากกว่าเทศบาลที่มีการดำเนินภารกิจขั้นพื้นฐานในระดับที่ต่ำ เพราะฉะนั้นประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลที่มีการดำเนินการขั้นพื้นฐานที่สูงกว่า ก็จะได้รับบริการระดับคุณภาพชีวิตได้มากกว่า ดังนั้น ความเป็นธรรมทางสังคมของประชาชนในระดับฐานรากภายใต้สภาวะความเหลื่อมล้ำทางการคลังที่สูงย่อมมีอาจเกิดขึ้นได้ง่าย (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554ข, น. 27-28)

นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางการเงินการคลังท้องถิ่น (ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ, ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์, ลีลี โกศัยยานนท์, หกวน ชูเพ็ญ และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2557, น. 52-55) กล่าวคือ ความเหลื่อมล้ำทางการคลังเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำของคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งนี้ ตามหลักการความเท่าเทียมกันที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นภายในประเทศเดียวกันจะต้องมีมาตรฐานใกล้เคียงกันหรือมีมาตรฐานเดียวกัน แต่ในสภาพความเป็นจริงคุณภาพของการบริการสาธารณะมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง โดยเฉพาะในพื้นที่เขตเมืองและเขตชนบท และระหว่างภูมิภาคที่ร่ำรวยและยากจน ซึ่งสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากสถาบันทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดประเด็นข้อถกเถียงอย่างกว้างขวางในแวดวงการคลังสาธารณะและทำให้เกิดคำศัพท์ทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่ว่า “ความไม่สมดุลทางการคลัง” (Fiscal Imbalance)

อย่างไรก็ตาม ความไม่สมดุลทางการคลังในการปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งหมด 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก ความไม่สมดุลทางการคลังด้านแนวตั้ง (Vertical Fiscal Imbalance) หมายถึง การกำหนดด้านรายได้ (Revenue Assignment) และการกำหนดด้านรายจ่าย (Expenditure Assignment) ไม่สมดุลกัน ยกตัวอย่างเช่น การจัดสรรอำนาจในการจัดเก็บรายได้ส่วนใหญ่ให้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลาง (Central Government) ในขณะที่ภารกิจการจัดบริการสาธารณะถูกถ่ายโอนไปขึ้นอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาความไม่สมดุลตามแนวตั้งนี้เกิดขึ้นหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกฎหมายทั้งสองได้ทำให้ภารกิจของราชการส่วนกลางลดลง พร้อมทั้งถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการที่ควรจะเป็น ดังนั้น ท้องถิ่นควรจะมีฐานภาษีที่ก่อให้เกิดรายได้ที่เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการโอน แต่ในความเป็นจริงฐานภาษีส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งกฎหมายภาษีที่ใช้ในปัจจุบันเป็นการกำหนดเกณฑ์การแบ่งรายได้ของรัฐในยุครวมศูนย์อำนาจ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา ภาษียาสูบภาษีสรรพสามิต เป็นต้น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีเสริมได้ไม่เกินร้อยละ 10 แม้ว่าภายหลังการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบภารกิจมากยิ่งขึ้น การจัดแบ่งภาษียังคงใช้หลักการเดิม เมื่อเป็นเช่นนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้เรียกร้องให้มีการปฏิรูปและระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น และเกิดความเหมาะสม

ประเด็นที่สอง ความไม่สมดุลทางการคลังด้านแนวนอนหรือแนวราบ (Horizontal Fiscal Imbalance) หมายถึง รายได้การคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน เนื่องจาก “ทางภาษี” ของท้องถิ่นแตกต่างกันตามการกระจุกตัวของภาคอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ในบางภูมิภาค อาทิเช่น กรุงเทพมหานคร และปริมณฑลภาคตะวันออก เป็นต้น ส่งผลทำให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน อีกทั้งการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคุณภาพชีวิตของประชาชนจึงแตกต่างกันไปด้วย หากมองในแง่ของปรากฏการณ์ที่เขตพื้นที่การปกครองท้องถิ่นบางแห่งมีขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง (Revenue-Generating Capacity) ต่ำกว่าท้องถิ่นอื่น (Bird & Smart, 2002) ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ในแต่ละพื้นที่นั้นๆ (อัชกรณัฏฐ์ วงศ์ปรีดี และอัชเชลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2558, น. 92)

ประเด็นที่สาม สุขภาพทางการคลังท้องถิ่น (Local Fiscal Health) ในส่วนนี้อาจจะมีปัญหา เนื่องจากพฤติกรรมการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ขาดวินัยทางการคลังของท้องถิ่น (Local Fiscal Discipline) ดังจะเห็นได้จากการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน และกองทุนส่งเสริมกิจการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งเพื่อนำมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีต่อประโยชน์สาธารณะและมีความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม หากการยืมเงินไม่เกิดความรอบคอบหรือมีการกู้เงินง่ายจนเกินไปอาจจะกลายเป็นปัญหานี้ล้นพ้นตัว อนึ่งพบว่าเกิดความลักลั่นของกฎหมายและระเบียบ กล่าวคือ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ อาทิเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลสามารถยืมเงินจากสถาบันการเงินได้ ซึ่งต่างจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่ถูกจำกัดโอกาสการเงินกู้ยืมเงิน อีกทั้งไม่มีระเบียบรองรับให้องค์การบริหารส่วนตำบลกู้ยืม ทั้งที่มีการกิจในการลงทุนและการพัฒนาเอกชนเดียวกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยมีความสามารถในการกู้ยืมและสามารถชำระเงินคืนได้ไม่แตกต่างจากเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด

โดยส่วนใหญ่ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินการคลัง ส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ยังเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของประชาชนในการได้รับบริการสาธารณะจากรัฐบาลอย่างถ้วนหน้าและมีมาตรฐานเดียวกัน

นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ คือ “การจัดสรรภาษีแบ่ง” (Shared Taxes) ยังไม่มีความเหมาะสม อีกทั้ง “ความไม่คงเส้นคงวา” ยกตัวอย่างเช่น ภาษียานพาหนะประจำปีซึ่งเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การบริหารจัดเก็บโดยกรมการขนส่งทางบกและมอบรายได้ทั้งก้อนให้ท้องถิ่น ในอดีตรายได้ส่วนนี้เคยถูกจัดสรรให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในแต่ละจังหวัด แต่ในปัจจุบันกำหนดให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น ในขณะที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ความเป็นธรรม เนื่องจากเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่รับผิดชอบในการบำรุงรักษาถนนหนทางเอกชนเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด อีกหนึ่งกรณีตัวอย่างเกี่ยวกับการจัดสรรรายได้ค่าภาคหลวง (ปิโตรเลียม) ซึ่งเป็นรายได้เข้าคลังแผ่นดินส่วนหนึ่งจะจัดสรรปันส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ได้รับสัมปทานการผลิตในประเด็นนี้มีข้อโต้แย้งว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่นอกพื้นที่สัมปทาน แต่ได้รับผลกระทบจากกิจการเหมืองแร่

และการขุดเจาะปิโตรเลียม เช่น การขนส่งปิโตรเลียม หรือ การเป็นแหล่งแปรรูป ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลสมควรที่จะได้รับส่วนแบ่งหรือการจัดสรรค่าภาคหลวงปิโตรเลียมจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

2.4 ปัญหาความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารการคลัง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2552, น. 121) ให้ความเห็นว่า การบริหารการคลังท้องถิ่น อาทิเช่น การจัดเก็บภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเชิงตั้งรับมากกว่าเชิงรุก กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังคงใช้วิธีการในการจัดเก็บภาษีอากรด้วยวิธีการที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีมาแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สิน โดยวิธีการในการจัดเก็บภาษีเช่นนี้เป็นการบริหารการคลังที่ไม่เกิดความสะดวก รวดเร็ว และไม่นำระบบการจัดเก็บภาษีที่มีความถูกต้องและเป็นธรรมมาปรับใช้ เพราะในการจัดทำแผนที่ภาษีต้องใช้บุคลากร งบประมาณ และเวลาค่อนข้างมาก อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดการตรวจสอบและติดตามผลการจัดเก็บภาษี และการให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการรับชำระภาษี ขาดการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาปรับใช้ในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน เมื่อเป็นเช่นนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่มีขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ในด้านบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี และเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำแก่ประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษี หากบุคลากรเหล่านี้ขาดความเชี่ยวชาญขาดศักยภาพในการจัดเก็บภาษี หรือแม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นบางแห่งพยายามหาช่องโหว่ในการทุจริต หรือมีการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับการส่อไปในทางทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ความขัดแย้งในเรื่องนโยบายที่เกิดขึ้นจากการทุจริตเชิงนโยบาย เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในการตีความข้อกฎหมายระเบียบปฏิบัติการกำกับติดตามการบังคับใช้โดยเฉพาะการติดตามและการจัดเก็บภาษี ซึ่งเป็นข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง รวมถึงการขาดความเอาใจใส่ในการกำกับติดตามการจัดเก็บภาษี (อัครณัฐ วงศ์ปรีดี, 2555, น. 16-17) ทั้งนี้ หากบุคลากรในท้องถิ่นมีความรู้ประสบการณ์ รวมทั้งเครื่องมือและการใช้เครื่องมือที่เกี่ยวกับการบริหารการคลังท้องถิ่นที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับบุคลากรทางการคลังของส่วนกลางในกรณีนี้ทำให้เป็นข้ออ้างในการจัดเก็บภาษีเหล่านี้โดยรัฐเป็นผู้จัดเก็บแล้วแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และภาษีมูลค่าเพิ่ม

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อัตราร้อยละ 5) และประเภทที่แบ่งกันระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ในอัตรา 40:60 เป็นต้น ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญในการจัดเก็บรายได้ที่เต็มเม็ดเต็มหน่วยเนื่องจากกลัวเสียฐานเสียงทางการเมือง เช่น บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการละเว้นการเก็บภาษีที่ดิน หรือจัดเก็บในอัตราที่น้อยเพราะต้องการรักษาฐานเสียง ถึงแม้จะเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วก็ตาม

ปัญหาจากประชาชนผู้เสียภาษี กล่าวคือ การพยายามเลี่ยงภาษีของประชาชนที่จะจ่ายให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ เช่น การใช้สายสัมพันธ์นักการเมืองเพื่อขอลดหย่อนภาษี หรือหาช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อเลี่ยงการจ่ายภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลต่อความเต็มใจในการเสียภาษี

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าในการรับมือกับปัญหาข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากร เจ้าหน้าที่ และประชาชนผู้เสียภาษี ให้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง สามารถดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนสร้างความเข้าใจและสำนึกรู้ให้แก่ประชาชนผู้เสียภาษีมาชำระภาษีให้แก่ท้องถิ่น

2.5 ปัญหาเรื่องการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นับเป็นเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาทางการคลังเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเรื่องการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญกับท้องถิ่นเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม การจัดสรรรายได้ของท้องถิ่นเกิดปัญหาหลายประการ กล่าวคือ ประการแรก เกณฑ์การจัดประเภทภาษีที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ ตามสภาพความเป็นเมืองของท้องถิ่นมีผลต่อขนาดการจัดเก็บตามประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เอง ดังนั้น ท้องถิ่นขนาดเล็กที่อยู่ห่างไกลออกไปจึงไม่สามารถขยายฐานรายได้ของตนได้ เพราะการให้สิทธิในการจัดเก็บภาษีประเภทใดประเภทหนึ่งย่อมมีผลทำให้ท้องถิ่นบางแห่งมีรายได้สูงขึ้นอย่างชัดเจน ในขณะที่เดียวกันอาจไม่สามารถเพิ่มรายได้ในพื้นที่อื่นๆ นอกเหนือจากพื้นที่ดังกล่าวได้ ประการที่สอง เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณไม่สะท้อนภาระหน้าที่ในพื้นที่ ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีขนาดรายได้ที่ไม่เหมาะสมและยังมีฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่บรรลุตามเป้าประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ ประการที่สาม หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณที่เป็นช่องทาง

ในการต่อรองระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือท้องถิ่นด้วยตนเอง ในการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สี่ การกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีที่ไม่เหมาะสม เพราะในปัจจุบันอัตราและฐานภาษีไม่สะท้อนประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ เนื่องจากผู้ที่เข้าข่ายในการจัดเก็บภาษีมีจำนวนน้อยและยังประสบปัญหาในการเลี้ยจ่ายภาษี และ ประการที่ห้า ภาษีบางประเภทที่ควรเป็นหน้าที่การจัดเก็บในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้จากหน่วยงานราชการและ/หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจได้แม้ว่าหน่วยงานดังกล่าวจะเข้ามาดำเนินงานและได้รับรายได้ในพื้นที่ (อัครณัฐ วงศ์ปรีดี, 2554, น. 49-50)

2.6 ปัญหาเรื่องการจัดสรรรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากนักการเมืองท้องถิ่นมีแข่งขันกันการให้บริการสาธารณะเพื่อสร้างฐานคะแนนนิยมของตนเองกับประชาชนในท้องถิ่น โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมจากการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) หรือการมีขนาดของบริการสาธารณะที่เหมาะสมภายในท้องถิ่น โดยมักจะมีแนวโน้มจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นขนาดใหญ่เกินความสามารถทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อวินัยทางการคลังของท้องถิ่นและส่งผลต่อการจัดสรรรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรของท้องถิ่นและทรัพยากรภายในประเทศจากการไม่มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรดังกล่าว การตัดสินใจของผู้บริหารท้องถิ่นบางคนในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่เกินไปมักมีแรงกดดันมาจากหลายประการ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2551, น. 61) ดังนี้ 1) การกดดันจากฝ่ายผลประโยชน์ ซึ่งอาจเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้ให้การสนับสนุนการเลือกตั้ง 2) อคติของหน่วยงานท้องถิ่น เนื่องจากการเล็งเห็นผลประโยชน์ว่าเมื่อทำโครงการใหญ่แล้วจะเกิดผลดีต่อเศรษฐกิจท้องถิ่น ซึ่งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมักไม่เป็นดังที่คาดหวัง และ 3) การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้สภาพการผูกขาด ซึ่งถ้าท้องถิ่นตัดสินใจผิดพลาดในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ก็ยังสามารถผลักภาระไปให้ประชาชนได้ในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการปรับขึ้นภาษีหรือค่าธรรมเนียม

อีกทั้ง อำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่ยังคงอยู่ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เช่น อำนาจในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงขึ้นอยู่กับส่วนภูมิภาค หรือการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอำนาจของส่วนกลาง (ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2548, น. 312)

นอกจากนี้ ยังพบว่า โครงการการพัฒนาท้องถิ่นจะจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมด จึงทำให้ประชาชนไม่พึ่งพาตนเองคอยรับแต่ความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น โครงการใดหรือภาระหน้าที่ใดที่ประชาชนสามารถทำได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำหน้าที่เพียงจัดสรรงบประมาณไปให้ประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยไม่ต้องรอการจัดบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียวการกำหนดสัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายจ่าย 2 ประเภท คือ รายจ่ายประจำ เช่น เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภคและเงินอุดหนุน เป็นต้น รายจ่ายเพื่อการลงทุน เป็นรายจ่ายเพื่อการพัฒนา เช่น รายจ่ายค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง เป็นต้น ทั้งนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดสัดส่วนรายจ่ายประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เกินร้อยละ 40 แต่กลับพบว่า รายจ่ายประจำที่เกิดขึ้นจริงจะมีสัดส่วนสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้วิธีการหลบเลี่ยงเพื่อไม่ให้ผิดระเบียบกฎหมาย เช่น การใช้วิธีการจ้างเหมา เป็นต้น ลักษณะดังกล่าวทำให้งบประมาณที่คงเหลือสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นจึงมีอยู่น้อย

2.7 ปัญหาด้านกฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น

กฎหมายที่กำหนดแหล่งที่มารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบไปด้วย (1) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดในมาตรา 73 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดในมาตรา 66 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดในมาตรา 82 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะกำหนดที่มารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) กฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) กฎหมายเฉพาะ ซึ่งเป็นกฎหมายรองรับที่มารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ประเภทนั้นได้โดยไม่ต้องออกข้อบัญญัติ กฎหมายเฉพาะดังกล่าว เช่น ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษี โรงเรือนและที่ดิน เป็นต้น ทั้งนี้ ปัญหาที่เกิดจากกฎหมายที่กำหนดแหล่งที่มารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

(1) ไม่มีกฎหมายที่รองรับการกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน ปัจจุบันการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตราข้อบัญญัติขึ้นมาก่อนการจัดเก็บรายได้ ทั้งนี้ในการตราข้อบัญญัติดังกล่าวจะต้องอิงหรืออาศัยอำนาจแห่งกฎหมายแม่บท ซึ่งต้องออกข้อบัญญัติไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจไว้ เช่น การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับสิ่งปฏิกูล กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจะต้องอ้างอิงอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังจึงมีข้อจำกัดเนื่องจากต้องไปอิงกับกฎหมายที่อยู่ในยุครวมศูนย์อำนาจ

(2) การขัดแย้งกันของกฎหมายที่กำหนดรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น อัตราการแบ่งภาษีมูลค่าเพิ่มที่แตกต่างกันระหว่างพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2540 เป็นต้น

(3) การบังคับใช้กฎหมาย ถึงแม้การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทภาษีมีกฎหมายรองรับและมีการกำหนดบทลงโทษไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า 1) ไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติและมีความยุ่งยากซับซ้อน และ 2) ผู้นำท้องถิ่นเลือกที่จะไม่บังคับใช้ มาตรการดังกล่าวเนื่องจากกระทบต่อฐานเสียง ดังนั้น ควรมีการปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ให้เอื้อต่อการบังคับใช้ให้ผู้ไม่ชำระภาษีมาชำระภาษีตามหน้าที่ของตน

(4) แหล่งรายได้ที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองได้ส่วนใหญ่เป็นรายได้ที่มาจากภาษีฐานแคบ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและรวมถึงอากรฆ่าสัตว์ เป็นต้น ซึ่งเป็นเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้รายได้ที่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองจึงมีสัดส่วนที่น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายได้จากการจัดเก็บเองประมาณร้อยละ 10 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งสอดคล้องกับเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2552, น. 729), สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, ดวงมณี เลาวกุล, และพงษ์ธร วราศัย (2552), และจรัส สุวรรณมาลา (2553)

นอกจากนี้ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551), ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2552) ชี้ให้เห็นถึงศักยภาพในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ในระดับต่ำและถูกควบคุมสั่งการจากรัฐบาล รัฐบาลจะทำหน้าที่ในการหาเงินช่วยเหลือให้แก่ท้องถิ่น

ซึ่งหมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการโอนเงิน ซึ่งถือว่ามิใช่ภาษีท้องถิ่น ความรับผิดชอบในเรื่องรายจ่ายและส่วนแบ่งรายได้อยู่ในสถานะที่ไร้สมดุล

กล่าวโดยสรุปสภาพปัญหาทางการคลังของท้องถิ่นในปัจจุบัน สะท้อนให้เห็นถึงการควบคุมจากภาครัฐโดยใช้งบประมาณเป็นเครื่องมืออันเป็นผลให้ท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ (สุนทรชัย ขอบยศ, 2554) โดยโครงสร้างรายได้ของท้องถิ่นในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับเป้าหมายในการทำให้เกิดความเป็นอิสระทางการคลังและการลดการพึ่งพิงงบประมาณจากรัฐบาล (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552, น. 19) รวมถึงมาตรการทางการคลังนี้เองที่ทำให้มีการแสวงหาประโยชน์จากท้องถิ่นดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

3. บทสรุป

สภาพปัญหาทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า เป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดสำหรับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังที่ผู้เขียนได้อธิบายมาแล้วข้างต้น ซึ่งประกอบไปด้วย 1) ปัญหาเชิงนโยบาย เกิดจากการที่รัฐบาลกำหนดนโยบายในการบริหารการพัฒนาประเทศ ที่ถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมที่ก็มีภารกิจในการพัฒนาท้องถิ่นและจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น เมื่อรัฐถ่ายโอนภารกิจลงสู่ท้องถิ่นทำให้ท้องถิ่นมีภารกิจเพิ่มมากขึ้น บุคลากร งบประมาณในการดำเนินงานตามภารกิจไม่เพียงพอและไม่สามารถบริหารและพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ เพราะว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดบริการสาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง 2) ปัญหาด้านโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังคงมีการพึ่งพิงรายได้จากส่วนกลางเป็นสัดส่วนที่สูง ในขณะที่รายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนรายได้ของรัฐบาล จากปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทั้งเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ อย่างไรก็ตามการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังพบว่ามีปัญหาเช่นเดียวกัน 3) ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ 3.1) ความไม่สมดุลทางการคลังด้านแนวตั้ง 3.2) ความไม่สมดุลทางการคลังด้านแนวนอน 3.3) สุขภาพทางการคลังท้องถิ่น 4) ปัญหาความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารการคลัง ในประเด็นนี้ผู้เขียนสรุปปัญหาออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่

ด้านการบริหารการคลัง ชี้ให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่การขาดความเป็นอิสระทางการคลังด้านการกำหนดรายได้ของตนเอง เป็นต้น ด้านบุคลากร เกิดจากการขาดแคลนบุคลากร เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานในการดำเนินการจัดเก็บภาษี และขาดความรู้ความเข้าใจข้อกฎหมายและการตีความกฎหมายข้อปฏิบัติในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น และ ด้านประชาชนผู้เสียภาษี ประชาชนผู้เสียภาษีพยายามเลี่ยงภาษีที่ประชาชนมีหน้าที่จ่ายภาษี เป็นต้น 5) ปัญหาเรื่องการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6) ปัญหาการจัดสรรรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 7) ปัญหาด้านกฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น สามารถสรุปได้ 4 ประเด็น ได้แก่ (1) ไม่มีกฎหมายที่รองรับการกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน (2) การขัดแย้งกันของกฎหมายที่กำหนดรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) การบังคับใช้กฎหมาย และ (4) แหล่งรายได้ที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองได้ส่วนใหญ่เป็นรายได้ที่มาจากภาษีฐานแคบ

4. ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนได้เสนอรูปแบบในการบริหารการคลังท้องถิ่นเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการคลังท้องถิ่น ซึ่งสามารถพิจารณาได้หลากหลายมุมมอง เพื่อแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นแนวทางที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับมีความเข้มแข็งทางการคลัง ดังนี้

(1) ควรมีการส่งเสริมการพัฒนารายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการเชื่อมโยงกับรัฐบาล เพราะรัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายและถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ นโยบายที่ได้รับการถ่ายโอนต้องเน้นการพัฒนารายได้อย่างจริงจัง อีกทั้งรัฐบาลควรขยายฐานภาษีและกำหนดแหล่งรายได้ให้กับท้องถิ่น เช่น ภาษีการท่องเที่ยวอาจจัดเก็บจากธุรกิจที่พักสนามบิน บริษัทท่องเที่ยว ฯลฯ นอกจากนี้ รัฐบาลควรให้แรงจูงใจทางภาษีแก่สถานธุรกิจในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ให้เงินสนับสนุนเพื่ออนุรักษ์วัฒนธรรมของท้องถิ่น ตลอดจนการนำภาษีการท่องเที่ยวมาจัดตั้งเป็นกองทุน เพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถมีแหล่งรายได้ในการจัดเก็บเพิ่มมากขึ้น รวมถึงแหล่งรายได้อื่นๆ หรือแหล่งรายได้ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น

(2) รัฐบาลควรออกกฎหมายเพื่อรองรับการกำหนดแหล่งรายได้ของท้องถิ่นให้มีความชัดเจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติในการจัดเก็บภาษี

และการกำหนดบทลงโทษกับผู้ค้างชำระภาษี เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีท้องถิ่นนั้น มีหลายฉบับการที่จะปรับให้มีความเหมาะสมหรือปรับให้เหมาะกับสภาพบริบทของพื้นที่ กล่าวคือ การออกกฎหมายเพื่อการจัดเก็บรายได้ที่เป็นรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ต้องมาจากกฎหมายที่ท้องถิ่นออกข้อบัญญัติเอง แต่ต้องไม่ใช่กฎหมายที่บัญญัติไว้อย่างยาวนาน หรือยังไม่มีมีการปรับปรุงเพื่อนำมาใช้ในการจัดเก็บภาษีในปัจจุบัน

นอกจากนี้ รัฐบาลควรมีการตรากฎหมายขึ้นมาใหม่ เช่น ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายรายได้ของท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขความสับสนในการปฏิบัติตามกฎหมาย จุดอ่อนของ กฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการองค์กรและปรับเปลี่ยนทัศนคติในกระบวนการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นและบุคลากรเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น เช่น การพัฒนาบุคลากร เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพ บุคลากรสามารถตีความกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นได้ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องสร้างความเป็นต้นแบบการเป็นผู้นำที่ดีและสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร

(4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นในฐานะผู้เสียภาษีให้ชำระภาษีตามหน้าที่ของตน โดยไม่เลี่ยงการเสียภาษี ทั้งนี้ การแก้ไขกระทำได้โดยให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการจัดทำงบประมาณตั้งแต่เริ่มต้น รวมถึงการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายต่างๆ ให้ประชาชนผู้เสียภาษีได้ทราบว่า เงินภาษีอากรที่ตนจ่ายไปนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำไปพัฒนาท้องถิ่น ผ่านโครงการหรือกิจกรรมใด เพราะเหตุใดและประโยชน์ที่จะได้รับจากการกระทำดังกล่าวมีอะไรบ้าง ด้วยการกระทำข้างต้นผลที่เกิดขึ้น คือจะช่วยทำให้การเลี่ยงภาษีของประชาชนลดน้อยลง รวมทั้งจะช่วยให้ลดจำนวนผู้เลี่ยงภาษีลง ทั้งนี้ เพราะการเลี่ยงภาษีจะทำให้ตนต้องแบกรับภาระแทนประชาชนที่เลี่ยงภาษี นอกจากนี้ ให้มีการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานการตรวจสอบภายในที่จะเป็นประโยชน์ต่อการติดตามกำกับ ควบคุม และประเมินผลสำเร็จในการปฏิบัติงานอันจะนำไปสู่การปรับปรุง พัฒนาระบบการปฏิบัติงานเพื่อลดการเลี่ยงภาษีให้น้อยลง

(5) ควรมีการกำหนดอัตราภาษีค่าธรรมเนียมในการใช้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน เช่นเดียวกับ สหรัฐอเมริกาที่มีการพัฒนารายได้ โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคำนึงถึงการเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชนในทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคกัน อีกทั้งกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมได้ 3 รูปแบบ คือ

รูปแบบแรก การจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่เท่ากับต้นทุนค่าใช้จ่ายในการจัดให้บริการ
รูปแบบที่สอง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่เท่ากับต้นทุนค่าใช้จ่ายในการจัดให้
บริการสำหรับประชาชนบางกลุ่ม แต่สำหรับประชาชนบางกลุ่ม เช่น ผู้สูงอายุ เด็ก และ
องค์กรไม่แสวงหากำไร จัดเก็บในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุนค่าใช้จ่าย และรูปแบบที่สาม
การจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุนค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะให้แก่
ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งอัตราค่าธรรมเนียมนั้นอาจมีความแตกต่างกันไปตามช่วงเวลา
การให้บริการสาธารณะ กลุ่มผู้ใช้บริการ หรือจำนวนผู้ใช้บริการ (วุฒิสาร ตันไชย และ
คณะ, 2558, น. 8)

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กิริพัฒน์ เขียนทองกุล. (2559). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย ช่วงหลัง
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 - 2559: การเมืองไทยที่ไร้เสถียรภาพกับความไม่เชื่อใจ
ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 1(2),
มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2552). *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจายอำนาจ..*
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2553). *ประชาธิปไตยทางการคลังไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ติดตาม
ประชาธิปไตยไทย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2558). การพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน วุฒิสาร ตันไชย (บก.).
คู่มืออำนาจในการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ฐิติเทพ สิทธิยศ, อีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์, ปวีณา สำเร็จ, และสุธาวรรณ วรรณสุโกส. (2558).
การก่อหนี้และสถานะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: นัยต่อความยั่งยืน
ทางการคลัง. *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*, 33(1), 1-23.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2551). *การคลังท้องถิ่น: รวบรวมความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น*.
กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลีฟวิ่ง.
- _____. (2552). การกระจายความมั่งคั่งในประเทศไทย การวิจัยเชิงประจักษ์และนโยบาย
การคลังเพื่อเพิ่มพลังคนจน. *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*, 27(3), 27-66.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, และคณะ. (2557). *การคลังท้องถิ่น: การขยายฐานรายได้และลด
ความเหลื่อมล้ำ*. กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลีฟวิ่ง.

- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2551). ดอกไม้ LDC บานสะพรั่ง: หนึ่งทศวรรษการกระจายอำนาจของประเทศไทย (พ.ศ. 2540-2550). ใน ณรงค์ เพชรประเสริฐ. *ก้าว(ไม่)พ้นประชานิยมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น* (น. 8-56). กรุงเทพฯ: เอเดสส์เพรส โปรดักส์.
- ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2557). *เอกสารประกอบการสอนรายวิชา 002227*. ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, และคณะ. (2552). *รายงานผลการศึกษาคำว่าหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไพรัช ตระการศิรินนท์. (2548). *การคลังภาครัฐ*. เชียงใหม่: เอ็นสแควร์กราฟิค พรินท์.
- ราเชนทร์ นพณัฐวงศ์, ฤทธิย วัฒนาวงศ์, และรวีวงศ์ ศรีทองรุ่ง. (2560). ปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน *การประชุมวิชาการและนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติราชธานีวิชาการ ครั้งที่ 2 “การวิจัย 4.0 เพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน”* (น. 511-521). อุบลราชธานี: มหาวิทยาลัยราชธานี.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554ก). *รายงานการศึกษา บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายเกี่ยวกับรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2554ข). ความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาล: บทสำรวจปรากฏการณ์ “ใครมีเงินมากยิ่งได้มาก”. *วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ*, 2(4), 27-28.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ, และคณะ. (2557). *รายงานการศึกษานโยบายบูรณาการโครงการประเมินนโยบายการกระจายอำนาจของไทยระยะ 15 ปี*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วุฒิสาร ตันไชย, อรทัย ก๊กผล, ศิกันต์ อัสสระชัยยศ, วิลาวัลย์ หงส์นคร, ภิวรรณ ชักเช็ด, พิชิตชัย กิ่งพวง, และคณะ. (2558). *ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ, ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, พิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์, ลีลี่ โกศียานนท์, หกวน ชูเพ็ญ, และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2557). *การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการทัศน์แห่งการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่*. ขอนแก่น: คลังน่านวิทยา.
- สกล ลีโนทัย. (2558). ปัญหาของเงินอุดหนุนท้องถิ่น. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการคลังท้องถิ่น หน่วยที่ 1-7*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, ดวงมณี เลาวกุล, และพงษ์ธร วราศัย. (2552). *การกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อขับเคลื่อนบริการทางสังคมไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สุนทรชัย ขอบยศ. (2554). ทศวรรษแห่งการกระจายอำนาจและแนวโน้มท้องถิ่นไทย. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, 9(1), 31-85.
- สำนักงานนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2558). *สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2562, จาก <http://www.fpo.go.th/fpodoc/การคลังท้องถิ่น%20FIT%20D108-119/สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.xlsx>
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2562). *สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2562, จาก <http://www.fpo.go.th/fpodoc>
- _____. (2562). *สัดส่วนรายได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลปีงบประมาณ 2552-2562*. สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2562, จาก http://www.odloc.go.th/web/?page_id=1569
- อัครณัฏ วงศ์ปรีดี. (2554). *การคลังท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ทีพีเอ็น เพรส.
- _____. (2555). ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล. *วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน*, 19(1), 3.
- อัครณัฏ วงศ์ปรีดี, และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2558). การกระจายอำนาจกับความเหลื่อมล้ำของการคลังท้องถิ่น: บทวิเคราะห์เงินอุดหนุนทั่วไป กรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศอินโดนีเซียและประเทศไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 13(2), 89-112.

ภาษาอังกฤษ

- Alfirman, L. (2004). *Essays on Indonesian Taxation, Inefficiency and Corruption*. (Doctoral dissertation), University of Colorado at Boulder.
- Banjerd Singkaneti, & Darunee Pumkaew. (2017). Problems of Local Public Finance in Thailand. *Thai Journal of Public Administration*, 15(2), 3-23.

- Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 185-205.
- Bird, R. M., & Smart, M. (2002). Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries. *World Development*, 30(6), 899-912.
- Bird, R. M., & Vaillancourt, F. (Eds.). (2006). *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coe, C. K. (2008). "Preventing Local Government Fiscal Crises: Emerging Best Practices." *Public Administration Review*, 68(4), 759- 767.
- Fang, K. -H. (2006). *Taiwan's Officials' Perceptions of Fiscal Decentralization*. Doctoral Dissertation, University of Pittsburgh.
- Kitchen, H. (2007). Grants to Small Urban Governments. In Boadway, R., & Shah, A. (Eds.). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice* (pp. 483-509). Washington D.C.: World Bank.
- Patamasiriwa, D. (2012). Fiscal Inequality and Grant Allocation: Provincial Analysis of Thailand's Local Government Finance. In Kamnuansilpa, P., & Brereton, P. B. *Local Governments in A Global Context* (pp. 91-116). Khon Kaen: College of Local Administration, Khon Kaen University.
- Shah, A., & Thompson, T. (2004). Implementing Decentralized Local Government: A Treacherous Road with Potholes, Detours, and Road Closures. In Alm, J., Martinez-Vazquez, J., & Indrawati, S. M. *Reforming Intergovernmental Fiscal Relation and the Rebuilding of Indonesia: the "Big Bang" Program and Its Economic Consequences* (pp. 301-337). Northampton, Massachusetts. Edward Elgar Publishing.
- Sudhipongpracha, T., & Wongpredee, A. (2015). Disequalizing Equalization Transfer: Assessment of the Relationship between Equalization Grant and Local Fiscal in Northeast Thailand. *Asian Affairs: An American Review*, 42(1), 1-23.
- Suwanmala, C., & Weist, D. (2009). Thailand Decentralization Process and Prospects. In Bahl, R., & Ichimura, S., *Decentralization Policy in Asian Development* (pp. 193-224). Singapore: World Scientific.

- Van Assche, D., & Dierickx, G. (2007). The Decentralization of City Government and the Restoration of Political Trust. *Local Government Studies*, 33(1), 25-47.
- Wongpredee, A. (2012). Local Fiscal Problems in Thailand: The Perceptions of Municipal Mayors (in Thai). *Journal of Public and Private Management*, 19(1), 1-27.
- Wongpredee, A., & Sudhipongpracha, T. (2014). The Political of Intergovernmental Transfers. *Journal of developing Society*, 30(3), 343-363.