

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น:กรณีศึกษาจังหวัดอุดรธานี

Legal Problems Concerning the Local Finance: Case Study Udon Thani Province

สุทธิชัย หล่อตระกูล

Suttichai Lortrakul

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี

Faculty of Humanities and Social Sciences, Udon Thani Rajabhat University, Thailand

E-mail: Suttichai19@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0007-4980-552X>

Received 07/04/2023

Revised 18/04/2023

Accepted 01/05/2023

บทคัดย่อ

การคลังท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการคลังสาธารณะ (public finance) หรือการคลังของประเทศ การคลังท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครองและบริหารประเทศระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการที่รัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารเงินคลังส่วนท้องถิ่นซึ่งมีปัญหาการบริหารเงินคลังส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล และมีปัญหาความสัมพันธ์และความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานส่วนกลางและปัญหาการคลังของท้องถิ่นที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ การวิจัยบทความนี้เป็นวิธีการผสมผสาน ใช้การสังเคราะห์เอกสาร แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์เชิงลึก ผลการศึกษาพบว่าปัญหาการบริหารการคลังท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 1) ปัญหาการบริหารการคลังท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับ "รัฐบาล" 2) ปัญหาความสัมพันธ์และความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานส่วนกลาง 3) ปัญหาการบริหารการคลังท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับ "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" และ 4) ปัญหาการบริหารการคลังที่เกี่ยวข้องกับ "คน" ส่วนปัญหาการบริหารการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรธานี อยู่ในระดับปานกลาง ปัญหาด้านรายได้มากที่สุด รองลงมาคือ รายจ่ายและหนี้สาธารณะ การเปรียบเทียบปัญหาตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับขนาดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ พบว่า ไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาารายรับพบว่าไม่แตกต่างกันเช่นกัน และแนวทางการพัฒนาการบริหารการคลังท้องถิ่นเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางการพัฒนาการบริหารการคลังท้องถิ่นด้านรายได้ รายจ่าย ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้นสรุปได้ว่าปัญหาการคลัง มีหลักการศึกษาการบริหารรายจ่ายของเทศบาลนครอุดรธานีงบประมาณ การวางแผน การจัดการรายได้ เงื่อนไขคืออะไร มีข้อจำกัดหรือปัญหาทางการคลังทั่วไปหรือไม่? เพื่อประเมินศักยภาพด้านการคลังในการบริหารงบประมาณว่ามีศักยภาพหรือไม่และโอกาสในการพัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นซึ่งเน้นประสิทธิภาพการบริหารรายได้ และประสิทธิภาพการบริหารรายจ่าย

คำสำคัญ: รายได้; การคลังท้องถิ่น; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

Local treasury is an important component of public finance or national treasury. Local finance is part of the decentralization of governance and administration between the central government and local governments. It is the delegation of fiscal authority and responsibility to the local government. This article, therefore, aims to study the problems of local treasury management, which are related to the government, the relationship and conflict between local governments and central authorities, and local fiscal problems that have been submitted. impact on people in the area. The article is a combination method. Use document synthesis, questionnaires, and in-depth interviews. The study found that Local fiscal management problems are divided as follows; 1) Local fiscal management problems related to the "government". 2) Relationship problems and conflicts between local government organizations and central agencies. 3) Local fiscal management problems related to "Local government organization". And 4) Fiscal management problems related to "people". As for the problem of local fiscal administration of local government organizations in Udon Thani Province moderate Most of the income problems, followed by expenditure and public debt, comparing the problems according to the type of local government organization with the income size of various local government organizations found that there was no difference When considering the income, it was found that there was no difference as well, and guidelines for the development of local fiscal administration to raise public service levels of local government organizations. Guidelines for the development of local fiscal management in terms of income, expenditure, regulations, and laws related to state audits of local government organizations. Therefore, it can be concluded that the fiscal problem There are principles to study the expenditure management of Udon Thani Municipality, budget, planning, revenue management, conditions, limitations, or general fiscal problems to assess the fiscal potential in budget management whether there is potential or not and the opportunity for development. What makes it more efficient, emphasizes the efficiency of revenue management, and the efficiency of expenditure management.

Keywords: Income; Local Finance; Local Government Organization

บทนำ

ประเทศไทยมีประวัติศาสตร์อันยาวนานของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และรูปแบบการปกครองโดยส่วนกลางกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองซึ่งเป็นรูปแบบโครงสร้างการปกครองแบบรวมศูนย์รูปแบบดังกล่าวเริ่มใช้มาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 โดยเริ่มปฏิรูปการปกครองใหม่ทั้งส่วนกลางและ พื้นที่ต่างจังหวัด. ในส่วนกลางมีโครงสร้างการบริหารตามหน้าที่ (Function) ในรูปแบบกระทรวงและในส่วนภูมิภาคได้มีการปรับปรุงกลไกการบริหารราชการแผ่นดินให้สามารถกระชับอำนาจการปกครองมาสู่ส่วนกลางและขยายพระราชอำนาจของราชการส่วนกลางให้ครอบคลุมส่วนภูมิภาคและอธิปไตยของประเทศ โดยนาระบบเทศาภิบาลซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองส่วนภูมิภาคในปัจจุบันมาใช้ แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐไม่ได้คำนึงถึงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนที่อาศัยอยู่อย่างแท้จริงทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้ ของประชาชนอย่างทั่วถึง (สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์. 2562; ธีรรัตน์ สืบญาติ. 2557; นรพัชร เสางทอง. 2558; พหล แก้วเอียน. 2557; พิมล หกสุวรรณ. 2559; วรัญญ เทพหัสดิน ณ อยุธยา. 2557; วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2551).

การเงินท้องถิ่น เป็นองค์ประกอบหลักอย่างหนึ่งของการคลังสาธารณะหรือการคลังของประเทศ ซึ่งประกอบด้วยการเงินภาครัฐ การเงินท้องถิ่น และการเงินวิสาหกิจ การเงินท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับรูปแบบการปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) ของประเทศไทย โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ การคลัง ส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครองและการบริหารระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น เป็นการที่รัฐบาลมอบอำนาจและความรับผิดชอบทางการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจทางการคลังรวมทั้งสร้างรายได้ การใช้ย่ำแย่ประมาณที่ก่อให้เกิดหนี้สาธารณะและการบริหารการคลังโดยไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง แต่อาจอยู่ภายใต้การควบคุมในบางเรื่องตามความจำเป็น (สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์. 2562; ชูชิต ชายทวีป. 2561; ธีรรัตน์ สืบญาติ. 2557; นรพัชร เสางทอง. 2558; พหล แก้วเอียน. 2557; พิมล หกสุวรรณ. 2559; วรัญญ เทพหัสดิน ณ อยุธยา. 2557; วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2551).

ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นการกระจายอำนาจที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะตามภารกิจของอปท.ต้องอาศัยเงินงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะให้ครอบคลุมถึงท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจหลายยุทธศาสตร์ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ศึกษาไว้ การแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศไทย อาทิ สกนธ์ วรัญญวัฒนา (2551) ได้กล่าวถึงประเด็นหนึ่ง ปัญหาความไม่สมดุลหรือความเหลื่อมล้ำทางการคลังของท้องถิ่น เนื่องจากแต่ละท้องถิ่น แต่ละพื้นที่มีสภาพเศรษฐกิจที่หลากหลาย รายได้ประชากร ความพร้อมทางการคลัง เพื่อรองรับการกระจายอำนาจมันต่างกัน ชาวบ้านส่วนใหญ่ยังขาดจุดแข็งด้านการสร้างรายได้ ต้องพึ่งพารัฐบาลซึ่งแนวทางที่นิยมใช้ในการช่วยเหลือท้องถิ่น เป็นการอุดหนุนเพื่อแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นที่ด้อยโอกาสสามารถให้บริการได้อย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น (สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์. 2562)

มีปัญหาคำคัญหลายประการเกี่ยวกับการเงินในท้องถิ่น ทั้งปัญหาท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยและไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในการให้บริการสาธารณะแก่ท้องถิ่น ปัจจุบัน รายได้ของท้องถิ่นมีเพียงประมาณ 25% ของรายได้ของรัฐบาล แต่ภารกิจและหน้าที่ที่อปท.ได้รับโอนมาจากส่วนราชการต่างๆมีมาก ปัญหาเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ แนวคิดยังคงเดิม คือ เป็นรูปแบบการบริหารจากบนลงล่าง ที่เน้นการควบคุมและกำกับการใช้งบประมาณที่ส่วนกลาง ปัญหาระบบงบประมาณและวิธีการบริหารจัดการที่ใช้ในทางปฏิบัติ ปัญหาการจัดเก็บภาษีที่ไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งด้านการสร้างรายได้และการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การขาดฐานข้อมูลในการประมาณการรายรับและงบประมาณรายจ่าย เกิดปัญหาการจัดทำงบประมาณล่าช้าและผิดพลาดบ่อยครั้ง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจ ขาดเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีที่มีประสิทธิภาพ การเบิกจ่าย งบประมาณมีข้อบกพร่อง การทุจริตและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น จากข้อมูลดังกล่าวผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาสภาพปัญหาของการบริหารการคลังท้องถิ่นและแนวทางการบริหารการคลังท้องถิ่นเพื่อพัฒนาการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์. 2562; ธีรรัตน์ สืบญาติ. 2557; นรพัชร เสางทอง. 2558; พหล เก้าเอี้ยน. 2557; พิมล หกสุวรรณ. 2559; วรัญญ เทพหัสดิน ณ อยุธยา. 2557; วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2551).

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในด้านบริการสาธารณะต่างๆ ซึ่งประชาชนจะได้รับอย่างทั่วถึงนั้นขึ้นอยู่กับผลงานการคลังหรือฐานะการคลังของแต่ละท้องถิ่นเป็นสำคัญในการหารายได้เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเองอย่างทั่วถึง นอกจากนี้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารราชการ โดยเฉพาะเงินซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารจัดการ ดังนั้นการกระจายอำนาจทางการคลังจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารประเทศ และจากสภาพสังคมในปัจจุบันที่ความเจริญของประเทศและจำนวนประชากรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น การกระจายงานทางเศรษฐกิจเป็นหน้าที่ที่สำคัญของรัฐบาล ซึ่งมีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรที่สำคัญเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน (ธีรรัตน์ สืบญาติ. 2557; นรพัชร เสางทอง. 2558; พหล เก้าเอี้ยน. 2557; พิมล หกสุวรรณ. 2559; วรัญญ เทพหัสดิน ณ อยุธยา. 2557; วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2551).

ทั้งนี้เนื่องจากการกระจายอำนาจทางการคลังไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการจัดสรรทรัพยากรให้กับชุมชนท้องถิ่น ที่ผ่านมาระบบการคลังของไทยรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง การเก็บภาษีส่วนใหญ่รัฐบาลกลางเป็นผู้มีอำนาจจัดเก็บ และราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีบางส่วนเท่านั้น และต้องรอการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลางในการใช้จ่าย. หรือการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการจัดสรรทรัพยากร มีกระบวนการสร้างประชาธิปไตยให้คนในท้องถิ่นตื่นตัว สนใจการเมืองมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในแง่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และกิจกรรมที่บริหารโดยส่วนกลาง โดยโอนอำนาจให้ อปท. ดำเนินการแทน อปท. ไม่ว่าจะเป็นการถ่ายโอนทรัพยากรในการบริหารจัดการ บุคลากร และงบประมาณ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชน และให้ประชาชนมี

การกระจายรายได้อย่างเท่าเทียมกัน หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเติบโตทางเศรษฐกิจ เพราะระบบเศรษฐกิจเป็นกลไกขับเคลื่อนประเทศให้เจริญก้าวหน้าในการพัฒนา

บทวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น

. จากผลข้อมูลทางเอกสาร ผลจากการสนทนากลุ่ม(Focus Group Discussion) และการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) โดยผลการวิเคราะห์ข้อมูลสามารถอธิบายรายละเอียด การศึกษาการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล พร้อมทั้งศึกษาผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นในประเด็นด้านความเพียงพอของรายได้ ด้านการบริหารงาน และด้านการดำเนินงานตามโครงการ ตลอดจนด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งทำให้ทราบถึงปัญหาในการกระจายอำนาจการเงินการคลัง นอกจากนี้ ในบทความบางส่วนยังมุ่งศึกษาหาประสิทธิภาพทางการคลังโดยศึกษาวิเคราะห์การใช้ระบบสารสนเทศด้านการคลังในการจัดทำฐานข้อมูลและดำเนินการด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ทราบสถานภาพ ปัญหาและแนวทางการพัฒนาระบบสารสนเทศทางการคลังท้องถิ่นอย่างยั่งยืน โดยมุ่งให้เป็นแนวทางสำคัญในอนาคต และงานวิจัยหลายเรื่องมีการศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาการจัดแบ่งการเก็บรายได้ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาและเครื่องมือที่จะช่วยให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งจัดเก็บภาษีได้มีประสิทธิภาพสูงสุด เช่น ภาษีอาสุมอย่างใดก็ตาม บทความนี้ มุ่งศึกษาในเรื่องของการจัดเก็บรายได้ที่มีประสิทธิภาพ ระบบการจัดการ ระบบการควบคุมทางบัญชี ระบบเอกสาร และระบบการติดตามตรวจสอบการเสียภาษีที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ และสังคมของแต่ละองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ร่วมโครงการ อย่างไรก็ตามงาน บทความการคลังท้องถิ่นยังมีประเด็นเรื่องของความเป็นธรรมของสังคมและความเท่าเทียมกันของรายได้ส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าประเด็นเหล่านี้เป็นประเด็นสำคัญและกำลังรอรับการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาคลังท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมีความชัดเจนในเรื่องของบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยมุ่งเน้นความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกันของรายได้ และการยึดเอาความพึงพอใจและความคิดเห็นของประชาชนในฐานะผู้รับบริการเป็นหลัก (จิตรรัตน์ สืบญาติ.2557; นรพัชร เสาธงทอง. 2558; พหล แก้วเอี่ยม. 2557; พิมล หกสุวรรณ. 2559; วรัญญู เทพหัสดิน ณ อยุธยา. 2557; วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2551).

เนื่องจากการมีปัญหากลังท้องถิ่นที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและยังมีปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับ ส่วนกลางจึงยังมีปัญหาการขอเงินสนับสนุนจากส่วนกลางที่ได้มาไม่เป็นไปตามที่เหมาะสม จึงต้องทำการ วิเคราะห์ฐานะทางการคลังโดยแบ่งออกเป็น 5 ด้าน คือ ด้านรายได้ รายจ่าย ดุลการคลังหนี้สิน และเงินสะสม โดยในส่วนของการรายได้และรายจ่ายจะแบ่งการวิเคราะห์เป็นโครงสร้างรายได้ ในภาพรวม การเปรียบเทียบรายได้จริงกับประมาณการ และการเปรียบเทียบรายจ่ายจริงกับประมาณการโดย

มีสาระสำคัญดังนี้ (จิตรรัตน์ สืบญาติ.2557; นรพัชร เสางทอง. 2558; พหล แก้วเอี่ยม. 2557; พิมล หกสุวรรณ. 2559; วรรณุญ เทพหัสดิน ณ อยุธยา. 2557; วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2551).

ด้านรายได้

1. รายได้ที่จัดเก็บเอง

1.1 รายได้จากภาษีอากร ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย

1.2 รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต ได้แก่

ค่าธรรมเนียม ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาตการพนัน ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร ค่าธรรมเนียมเก็บขนขยะมูลฝอย ค่าธรรมเนียมเก็บขนอุจจาระหรือสิ่งปฏิกูล ค่าธรรมเนียมในการออกหนังสือรับรองการแจ้งการตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสะสมอาหาร ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชน ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับโรคพิษสุนัขบ้า ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนพาณิชย์ ค่าธรรมเนียมปิด โปริย ติดตั้งแผ่นประกาศ หรือแผ่นปลิว เพื่อการโฆษณา

ค่าปรับ ค่าปรับผู้กระทำความผิดกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ค่าปรับผู้กระทำความผิดกฎหมายบัตรประจำตัวประชาชน ค่าปรับผู้กระทำความผิดกฎหมายสาธารณสุข ค่าปรับผู้กระทำความผิดกฎหมายและข้อบังคับท้องถิ่น ค่าปรับการผิดสัญญา

ค่าใบอนุญาต ค่าใบอนุญาตจัดตั้งตลาด ค่าใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารในครัวหรือพื้นที่ใดซึ่งมีพื้นที่เกิน 200 ตารางเมตร ค่าใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ค่าใบอนุญาตประกอบการค้าสำหรับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง

รายได้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562 ซึ่งเป็นรายได้ของเทศบาลอุดรธานีตามที่กฎหมายกำหนด

2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้เทศบาล ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม และ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดิน

3. เงินอุดหนุน ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนเลือกทำ เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ และ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ



แผนภาพที่ 1 ที่มาของรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างรายได้ของ อปท. ประกอบด้วย 3 แหล่งที่มา ได้แก่ 1. รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง ซึ่งเป็นรายได้ที่ อปท. สามารถควบคุมได้มากที่สุด ซึ่งสะท้อนถึงความเป็นอิสระทางการเงินของ อปท. (Financial Independence) โดย อปท. สามารถบริหารจัดการการจัดเก็บ การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บและขยายฐานทั้งในส่วนที่เป็นภาษีอากรด้วยการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน ที่มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในส่วนที่ยังเก็บได้ไม่เต็มศักยภาพและเพดานตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง 2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้ อปท. (Revenue Transfer) เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 (ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1 ใน 9) ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราและเบียร์ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน รวมถึงค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น และรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ (Revenue Sharing) เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม และ 3. เงินอุดหนุนของรัฐบาลซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป ที่รัฐบาลจัดสรรให้เทศบาลเพื่อช่วยพยุงฐานะรายได้ของท้องถิ่นให้เพียงพอต่อการบริหารทั่วไป และเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลจัดสรรให้เทศบาลเพื่อใช้ดำเนินการตามโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานหรือวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ตามรายละเอียดที่

รัฐบาลกำหนด (ธิดารัตน์ สืบญาติ.2557; นรพัชร เสาธงทอง. 2558; พหล แก้วเอียน. 2557; พิมล หกสุวรรณ. 2559; วรัญญ เทพหัสดิน ณ อยุธยา. 2557; วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2551).

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองตนเองที่กฎหมายรองรับและทำหน้าที่บริหารทรัพยากรภายในท้องถิ่น เพื่อเป็นการบริการให้ประชาชนในท้องถิ่น ตรงกับคำขวัญของกระทรวงมหาดไทย การบำบัดทุกข์บำรุงสุข การกำกับดูแลสภาพสิ่งแวดล้อม และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้จากการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม มีอำนาจการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่น และมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล มีสำนักงานและพนักงานในแง่โครงสร้างองค์กร มีฝ่ายสภาท้องถิ่นซึ่งทำงานร่วมกันและคานอำนาจกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอิสระในการทำงาน แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายและนโยบายของชาติ รายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการคลังภาครัฐ การใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบตรวจสอบทั้งภายในและภายนอก กล่าวคือ ถูกตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งชาติเช่นเดียวกับกระทรวง/กรม ในงานบทความนี้ผู้เขียนได้กำหนดพื้นที่การศึกษาเทศบาลนครอุดรธานี ซึ่งได้แก่ เทศบาลนครอุดรธานี เทศบาลเมืองหนองสำโรงเป็นต้น โดยแบ่งเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง ซึ่งได้เจาะจงเฉพาะเทศบาลที่มีรายได้มากที่สุด และเทศบาลที่มีรายได้ต่ำที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากจังหวัดดังกล่าวประกอบไปด้วยเมืองที่มีความเป็นพลวัตทางสังคมและเศรษฐกิจในระดับสูงอันเป็นผลมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ประกอบกับเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ติดกับจังหวัดขอนแก่นและหนองคาย จึงเป็นจังหวัดที่มีบริบทพื้นฐานและการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมที่หลากหลาย ซึ่งความหลากหลายของประเภทเมืองนี้ย่อมเอื้อต่อการวิเคราะห์เปรียบเทียบเทศบาลว่ามีขีดความสามารถทางการคลังแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร โดยพื้นที่จังหวัดดังกล่าวนี้ประกอบไปด้วยเทศบาลขนาดใหญ่ เช่น เทศบาลนครอุดรธานี และเทศบาลขนาดเล็ก เช่น เทศบาลเมืองหนองสำโรงโดยที่คุณลักษณะของเมืองที่มีความแตกต่างกันสูงนี้ย่อมเอื้อต่อการวิเคราะห์ความเป็นพลวัตด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลกระทบต่อศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น (ธิดารัตน์ สืบญาติ.2557; นรพัชร เสาธงทอง. 2558; พหล แก้วเอียน. 2557; พิมล หกสุวรรณ. 2559; วรัญญ เทพหัสดิน ณ อยุธยา. 2557; วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2551).

สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของเทศบาล และราชการที่มิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกอง หรือส่วนราชการใดในเทศบาลโดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง แผนการปฏิบัติราชการของเทศบาล และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย มีหัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชา ควบคุมการปฏิบัติงานฝ่ายการเจ้าหน้าที่ ฝ่ายพัฒนาบุคลากร ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง ฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนและฝ่ายบริหารงานทั่วไป

จากผลการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายการคลังเทศบาลนครอุดรธานี จึงสามารถวิเคราะห์ได้ว่าเทศบาลมีแนวโน้มพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้เป็นสัดส่วนสูง ขณะที่รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองกลับมีสัดส่วนลดลง แต่รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บยังถือว่าอยู่ในระดับที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของเทศบาลทั้งหมดนอกจากนี้ระดับเงินสะสมของเทศบาลถือว่าอยู่ในระดับที่สูง และมีปริมาณเงินสะสมมากเพียงพอที่จะใช้จ่ายในภาวะฉุกเฉินได้ ในขณะที่การก่อหนี้เพื่อการลงทุน เทศบาลใช้เพียงแหล่งเงินกู้เดียว คือ เงินกู้กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) เพื่อก่อสร้างสถานธนาบาล

การอภิปรายผล

เป้าหมายในการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการร่วมมือกันสร้างความร่มเย็นเป็นสุขให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นที่ทำการปกครองนั้น และแนวทางในการจัดการบริการสาธารณะให้กับประชาชนย่อมขึ้นกับปัจจัยหลายๆ อย่างประกอบกัน คำว่า “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” (Local Self-Government) อันเป็นคำที่มีความหมายลึกซึ้งถึงหลักการจัดการปกครองและการจัดการบริหารที่ยึดการพึ่งพิงตัวเองเป็นสำคัญ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจะเข้มแข็งหรืออ่อนแอขึ้น จำเป็นต้องพิจารณาจากความสามารถในการพึ่งพิงตัวเองของท้องถิ่น และเพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานตามแผนพัฒนางานของเทศบาลได้ เทศบาลจำเป็นต้องมีแหล่งรายได้และการจัดสรรรายจ่ายที่มีความเหมาะสม แต่จากการศึกษาพบว่า รายได้ของแต่ละเทศบาลในปี พ.ศ.2563 ร้อยละ 50 – 70 เป็นรายได้ที่รัฐจัดสรร หรือรายได้ภาษีแบ่ง และร้อยละ 20 – 30 เป็นรายได้จากเงินอุดหนุน และร้อยละ 10 – 20 เป็นรายได้จากการจัดเก็บภาษีเองเช่นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562 โดยเฉลี่ยแล้วแต่ละเทศบาลจะมีรายได้การจัดเก็บภาษีเองในอัตราที่น้อยกว่ารายได้ที่รัฐจัดสรรให้และเงินอุดหนุน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า เทศบาลนครอุดรธานีเป็นเทศบาลที่มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเอง ยังไม่สูงกว่าเงินอุดหนุนและรายได้ของเทศบาลนครอุดรธานี ในปี พ.ศ.2565 ร้อยละ 53 – 62 เป็นรายได้ที่รัฐจัดสรร หรือรายได้ภาษีแบ่ง และร้อยละ 22 – 40 เป็นรายได้จากเงินอุดหนุน ส่วนร้อยละ 6 – 25 เป็นรายได้จัดเก็บเองโดยเฉลี่ยแล้วแต่ละเทศบาลจะมีรายได้การจัดเก็บภาษีเองในอัตราที่น้อยกว่ารายได้ที่รัฐจัดสรรให้และเงินอุดหนุน และเทศบาลนครอุดรธานีเป็นเทศบาลที่มีรายได้จากการเก็บภาษีเองดีขึ้นกว่าเดิมแต่ยังไม่สูงกว่าเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ในแต่ละปี

ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2551) ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล ผลการวิเคราะห์พบว่า งานวิจัยสะท้อนให้เห็นถึงระดับความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาลต่างๆ ที่ได้ศึกษาได้อย่างน่าสนใจ ผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่าเทศบาลในชุมชนเมืองขนาดใหญ่ได้มีความเข้มแข็งทางการคลังดังที่ผู้คนทั่วไปเข้าใจกัน ปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล นอกจากนี้ปัจจัยทางการเมืองและการบริหารส่งผลต่อการสร้างความเข้มแข็งทางการคลังให้กับเทศบาลด้วยเช่นกันข้อมูลจากการวิจัยในครั้งนี้สามารถพัฒนาไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการสร้างความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาลทั้งในระดับสถาบันและในระดับมหภาค สามารถใช้เป็นฐานในการพัฒนาตัวชี้วัดสุขภาพทางการคลังของเทศบาล (และรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ) ที่มีความชัดเจนต่อไปในอนาคต และจากการศึกษา ผู้เขียนบทความได้ค้นพบและประเมินศักยภาพทางการคลังของเทศบาลนครอุดรธานี ในด้านต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. สถานะทางการคลังของเทศบาลนครอุดรธานี จากการวิจัยในครั้งนี้พบว่าเทศบาลนครอุดรธานี มีการพึ่งพาแหล่งรายได้จากภาษีที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ 3 ลำดับแรกได้แก่

1.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นแหล่งรายได้หลักสำคัญของเทศบาลนครอุดรธานี ซึ่งมาจากส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ และมีแนวโน้มที่ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ขยายเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงจึงเป็นการบ่งชี้ว่ากรุงเทพมหานครต้องเร่งดำเนินการจัดเก็บรายได้ให้มากขึ้น เพื่อลดการพึ่งพาแหล่งรายได้จากส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้

1.2 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ล้อเลื่อน เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของเทศบาลนครอุดรธานี ประเภทหนึ่ง ที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ แต่ระดับรายได้จากแหล่งนี้มีความไม่แน่นอนสูง ขึ้น-ลงสลับกันไปในแต่ละปี ดังนั้นหากเทศบาลนครอุดรธานี ยังคงพึ่งพาแหล่งรายได้ประเภทนี้มากอาจทำให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังในอนาคต

1.3 ภาษี / ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หากพิจารณาระดับรายได้ประเภทนี้ในแต่ละปีมีความไม่แน่นอนเช่นเดียวกัน คือ เพิ่มขึ้นในช่วงปี 2556 –2558 และลดลงต่ำสุดในปี 2559 หรือลดลงร้อยละ 23.59 จากปี 2558 ข้อสังเกตที่ควรพิจารณา คือ เทศบาลนครอุดรธานี มีโครงสร้างรายได้ที่พึ่งพารายได้จากภาษี/ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์สูงในลำดับต้น ๆ และรายได้จากค่าธรรมเนียมนี้มีความไม่แน่นอนสูงเพราะขึ้นอยู่กับการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดิน ซึ่งอาจจะลดน้อยลงไปพร้อมกับสภาวะเศรษฐกิจถดถอยรวมทั้งขึ้นอยู่กับกำหนดยกเว้นด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล ดังนั้นหากเทศบาลนครอุดรธานี ยังคงพึ่งพารายได้จากแหล่งนี้เป็นหลักอาจจะมีความเสี่ยงในทางการคลังค่อนข้างสูงในอนาคต

2. ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลนครอุดรธานี แหล่งรายได้ที่เทศบาลนครอุดรธานี ดำเนินการจัดเก็บเอง ผลจากการวิเคราะห์พบว่าเทศบาลนครอุดรธานี มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้สูงพอสมควร แต่สัดส่วนการจัดเก็บมีความผันผวนไม่แน่นอน และขยายเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง โดย 2 ลำดับแรก ที่สร้างรายได้จำนวนมากให้กับเทศบาลนครอุดรธานี ได้แก่

2.1 ภาษีโรงเรือนเป็นแหล่งรายได้ภาษีหลักสำคัญที่เทศบาลนครอุดรธานี ดำเนินการจัดเก็บเอง โดยรายได้จากแหล่งนี้เพิ่มสูงขึ้นทุกปี และมีระดับสูงกว่ารายได้จากส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้บางประเภท เช่น สูงกว่าภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามติ อย่างไรก็ตามแม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีสูงพอสมควร แต่สัดส่วนการขยายเพิ่มขึ้นของแหล่งรายได้ประเภทนี้เป็นการขยายในอัตราที่ลดลง (ยกเว้นปี 2559 ที่เพิ่มสูงขึ้นมาก) จึงแสดงให้เห็นว่าความสามารถในการจัดหารายได้ของเทศบาลนครอุดรธานี ยังคงไม่สม่ำเสมอ มีผันผวนอยู่มาก สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งอาจจะมาจาก ประสิทธิภาพในการจัดเก็บ มีประเด็นปัญหาด้านการจัดหาแผนที่ภาษี ที่ต้องมีค่าใช้จ่ายสูงในการสำรวจพื้นที่ปรับปรุงภาษี

2.2 ภาษีป้าย เป็นอีกแหล่งรายได้สำคัญที่เทศบาลนครอุดรธานี ดำเนินการจัดเก็บเอง ซึ่งมีสัดส่วนจากรายได้แหล่งนี้สูงกว่าภาษีบำรุงท้องที่ ตลอดช่วงระยะปี 2555-2559 และมีระดับรายได้ประเภทนี้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ขยายตัวเพิ่มในอัตราที่ลดลง ซึ่งผลจากการวิจัยพบว่าเทศบาลนครอุดรธานี มีข้อจำกัดด้านการปรับปรุงอัตราการจัดเก็บ ให้ทันกับสถานการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากการปรับแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายต้องใช้เวลานาน

2.3 ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2563 ปรากฏว่าเทศบาลนครอุดรธานียังจัดเก็บภาษีได้ยังไม่เต็มประสิทธิภาพเนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นยังไม่เข้าใจในภาษีชนิดนี้และมองว่าภาษีชนิดนี้เป็นภาษีที่มีอัตราภาษีราคาแพงและไม่เหมาะสมที่จะจัดเก็บกับพวกเขาเต็มอัตราจึงทำให้เกิดข้อร้องเรียนจากประชาชนเป็นจำนวนมากทำให้การจัดเก็บภาษีชนิดนี้ไม่บรรลุผลอย่างแท้จริงซึ่งจำเป็นจะต้องให้เวลาและความเข้าใจในเรื่องภาษีชนิดนี้กับประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

3. การประมาณการรายได้ของเทศบาลนครอุดรธานี จากการวิเคราะห์พบว่าในปี 2563-2564 เทศบาลนครอุดรธานี ใช้วิธีการประมาณการรายได้จากผลการจัดเก็บรายได้ของปีงบประมาณที่ผ่านมาเป็นหลัก และยังไม่มีการวิเคราะห์ด้านสถานะเศรษฐกิจ ด้านการเปลี่ยนแปลงของรายจ่าย หรือด้านอื่น ๆ อย่างครอบคลุม นอกจากนี้เทศบาลนครอุดรธานียังมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ในช่วงปี 2555-2557 จึงเป็นการนำเงินเหลือจ่ายสะสมมาใช้อย่างต่อเนื่อง 3 ปี อย่างไรก็ตามหากพิจารณาแหล่งรายได้ที่เทศบาลนครอุดรธานี นำมาจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม มาจากเงินยืมสะสม เป็นแหล่งที่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ หรือมีตัวเลขรายได้เหล่านั้นอยู่ในมือตลอดเวลา จึงนับว่าเทศบาลนครอุดรธานี มีความรู้ความชำนาญในการจัดทำงบประมาณ และมีทักษะในการประมาณรายได้ที่ถูกต้องแม่นยำพอสมควร

อนึ่งสำหรับการเงินสะสมจ่ายขาดในช่วงระยะปี 2555-2559 เทศบาลนครอุดรธานี มีการนำรายได้เหลือจ่ายสะสมมาใช้จ่าย (เงินสะสมจ่ายขาด) ในปี 2555-2557 โดยในปี 2555 มีสัดส่วนที่สูงมากที่สุดถึง 15,000 ล้านบาท รายจ่ายจากเงินส่วนนี้มักจะเป็นโครงการลงทุนหรือโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ และการจ่ายชำระตามสัญญาการผูกพัน อย่างไรก็ตามเทศบาลนครอุดรธานี มีการยืมเงินสะสมมาใช้สำหรับรายการค่าใช้จ่ายหลายประเภทที่สามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้แต่มาตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจำนวนมาก แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพการวางแผน (งบประมาณ)

ดังนั้นหากพิจารณาแหล่งรายได้ของเทศบาลนครอุดรธานี นั้น ก็น่าจะกล่าวได้ว่ามีแหล่งรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเท่านั้นที่เทศบาลนครอุดรธานี ไม่สามารถคาดการณ์ได้ชัดเจน เพราะจำนวนเงินอุดหนุนที่จัดสรรผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลให้แก่ท้องถิ่นนั้น อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลและการเมืองระดับชาติ ประกอบกับปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลจะมีกำหนดการระยะเวลาช้ากว่าปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลนครอุดรธานี ดังนั้นในทางปฏิบัติเทศบาลนครอุดรธานี จะต้องตั้งงบประมาณรายการค่าใช้จ่ายที่เป็นการตั้งสมทบกับเงินอุดหนุนรัฐบาลไว้ก่อน และเมื่อทราบผลการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลว่าเทศบาลนครอุดรธานี ได้รับเงินอุดหนุนในสัดส่วนหรือได้รับร้อยละ 100 ก็จะดำเนินการถอนรายการค่าใช้จ่ายดังกล่าวออกจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

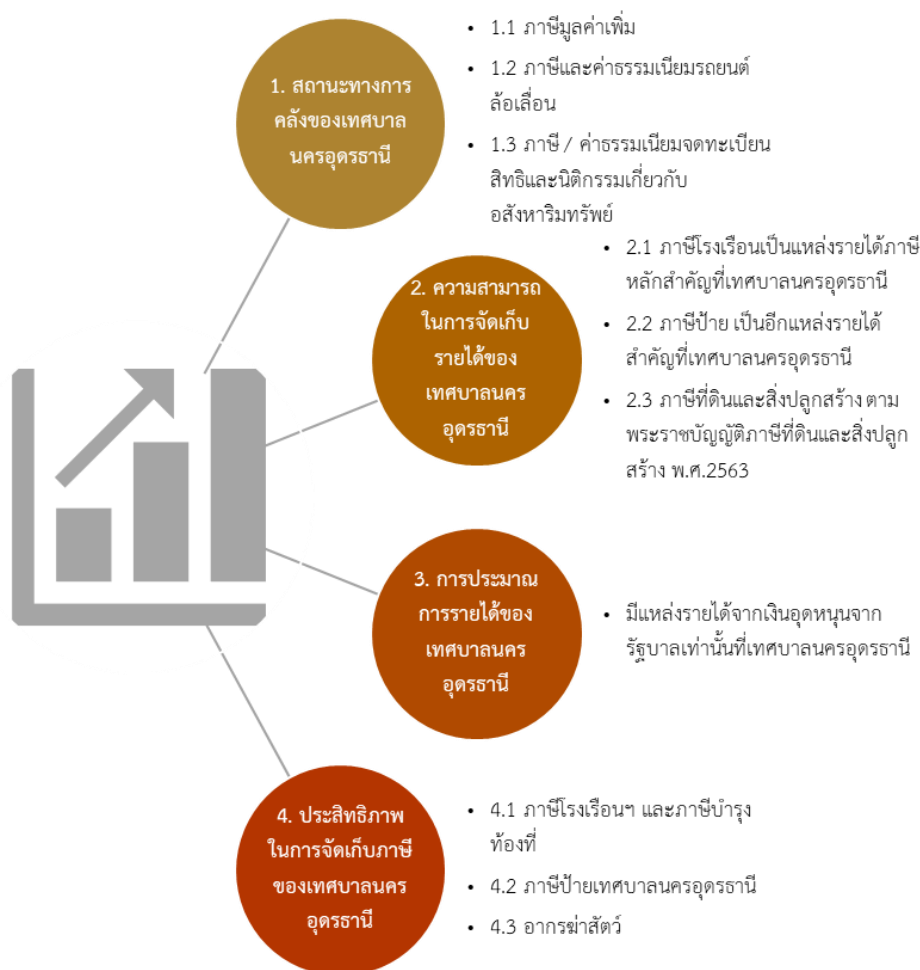
4. ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของเทศบาลนครอุดรธานี ในปี 2563-2564 เทศบาลนครอุดรธานี มีรายได้จากภาษีท้องถิ่น 3 ประเภท คือ ภาษีโรงเรือนและภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ สำหรับภาษียาสูบนั้น แม้กฎหมาย พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะกำหนดให้เทศบาลนครอุดรธานี ดำเนินการจัดเก็บได้ แต่ขณะนี้เทศบาลนครอุดรธานี ยังไม่ได้ดำเนินการจัดเก็บหรือมีรายได้จากภาษียาสูบแต่อย่างใด ขณะนี้อยู่ระหว่างเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเทศบาลนครอุดรธานี เพื่อให้เทศบาลนครอุดรธานี มีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษียาสูบดังกล่าวได้

4.1 ภาษีโรงเรือนและภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่เทศบาลนครอุดรธานี ดำเนินการจัดเก็บเอง มีความแตกต่างในเรื่องระดับความพยายามในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและภาษีบำรุงท้องที่ระหว่างช่วงปี 2555-2559 ไม่แตกต่างกันมากนัก และปัจจุบันอัตราภาษีบำรุงท้องที่ของเทศบาลนครอุดรธานี ยังคงใช้ราคาปานกลางของกลางที่ดิน พ.ศ. 2521 – 2524 ซึ่งการเปลี่ยนราคาประเมินมาใช้เป็นราคาปานกลางที่ดินปีล่าสุด

ต้องผ่านความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทยจึงทำให้อัตราการจัดเก็บไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และทำให้จัดเก็บได้น้อยกว่าที่ควร

4.2 ภาษีป้ายเทศบาลนครอุดรธานี ดำเนินการจัดเก็บภาษีป้ายเอง สามารถสร้างรายได้ให้แก่เทศบาลนครอุดรธานี ได้ดีกว่าภาษีบำรุงท้องที่ แต่อย่างไรก็ตามกลับพบว่าเทศบาลนครอุดรธานี มีการใช้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีป้ายในแต่ละปีแตกต่างกัน จึงอาจเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลนครอุดรธานี โดยสาเหตุหนึ่งการจัดเก็บภาษีป้ายยังไม่สามารถเพิ่มการจัดเก็บได้เท่าที่ควร ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าปัจจุบันพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งยังไม่ได้มีการออกพระราชบัญญัติขึ้นมาใหม่ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน ที่มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปมากทั้งในเชิงเทคนิค และรูปแบบของป้ายที่ใช้โฆษณา

4.3 อากรฆ่าสัตว์ เป็นแหล่งรายได้ที่มีสัดส่วนน้อยที่สุด นอกจากนี้การจัดเก็บอากรฆ่าสัตว์ยังประสบกับปัญหาโรงฆ่าสัตว์บางแห่งถูกเพิกถอนใบอนุญาตการฆ่า



แผนภาพที่ 2 ศักยภาพทางการคลังของเทศบาลนครอุดรธานี

บทสรุป

การศึกษาปัญหาการคลังที่มีผลกระทบต่อประชาชน และปัญหาความสัมพันธ์ระหว่าง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลาง ในกรณี เทศบาลนครอุดรธานี จึงพบว่า สภาพการบริหารรายจ่ายของเทศบาลนครอุดรธานี การวางแผนการจัดทำงบประมาณ การบริหารรายได้ ว่ามีสภาพเป็นอย่างไรซึ่งปรากฏจากเอกสารของทางราชการที่เป็นความลับและจากการสัมภาษณ์ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในเชิงลึกพบว่า มีรายจ่ายเป็นจำนวนมากแต่รายได้มีจำนวนที่น้อยกว่าทำให้เกิดการไม่สมดุลกับรายได้ และทำให้ทราบว่า มีข้อจำกัดหรือประเด็นปัญหาทางการคลังในภาพรวมเรื่องใดบ้าง เพื่อประเมินศักยภาพทางการคลังในการบริหารจัดการงบประมาณของเทศบาลนครอุดรธานีพบว่าศักยภาพในระดับพอประมาณ และมีการสร้างโอกาสในการพัฒนาได้มากขึ้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเน้นหนักในด้านประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และประสิทธิภาพการบริหารรายจ่าย ทั้งนี้เพื่อให้ทราบว่าเทศบาลนครอุดรธานี มีจุดแข็งและข้อจำกัดในเรื่องดังกล่าวอย่างไรบ้างและมีศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาอย่างไร ในการศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนบทความได้ทำการเลือกช่วงระยะเวลาปีงบประมาณ 2555-2559 เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษา ผู้เขียนบทความได้ประเมินศักยภาพทางการคลังของเทศบาลนครอุดรธานี ในด้านต่างๆ และได้นำเสนอให้ผู้บริหารเทศบาลนครอุดรธานีเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการการคลังของเทศบาลนครอุดรธานีให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. ผู้บริหารเทศบาลนครอุดรธานีควรสำรวจปัญหาเกี่ยวกับการบริหารการคลังท้องถิ่นอย่างถี่ถ้วน เพราะเมื่อทราบปัญหาแล้วจะสามารถแก้ไขได้ตรงตามปัญหาที่แท้จริง
2. ควรมีรูปแบบการบริหารรายรับ ประสิทธิภาพ การบริหารรายจ่ายและงบประมาณรายจ่ายประจำของเทศบาลนครอุดรธานี เช่น ปัญหาการคลังเป็นอย่างไร? การบริหารค่าใช้จ่ายเป็นสิ่งสำคัญ
3. ควรสร้างกระบวนการช่วยเหลือทางวิชาการ (Technical Assistance) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการวางแผนการคลังท้องถิ่นของเทศบาลนครอุดรธานีทั้งด้านการประมาณการรายรับ รายจ่าย และการบริหารฐานะการคลังของตนเองให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด
4. มุ่งศึกษาแนวทางและมาตรการการคลังเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการกำหนดนโยบายสาธารณะ
5. ร่วมมือกับนักวิชาการสนับสนุนวิชาการสังเคราะห์งานการคลังและจะได้ทราบผลการศึกษการบริหารการคลังท้องถิ่นและใช้เป็นฐานข้อมูลในอนาคต

กิตติกรรมประกาศ .

บทความ ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงสมบูรณ์ได้ตามวัตถุประสงค์เพราะได้รับความอนุเคราะห์จากบุคคลสำคัญหลายฝ่ายดังต่อไปนี้

ขอกราบขอบพระคุณงานวิจัยของผู้วิจัยเดิมที่ผู้เขียนบทความได้นำมาอ้างอิงในการเขียนบทความครั้งนี้ซึ่ง
เป็นความกรุณาที่ได้ให้งานวิจัยนำมาอ้างอิงงานบทความฉบับนี้ ซึ่งนำไปสู่ความสำเร็จของการเขียนบทความใน
ครั้งนี้

ในการนี้ขอกราบขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลในการเขียนบทความในครั้งนี้ ได้แก่ นายกเทศมนตรีนคร
อุดรธานีผู้อำนวยการส่วนนโยบายการคลังและพัฒนารายได้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และผู้แทนที่ท่าน
นายกฯได้มอบหมายให้มาช่วยให้ข้อมูล และผู้อำนวยการด้านการเงินการคลัง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายที่
ผู้เขียนบทความได้ขอความร่วมมือในการเขียนบทความในครั้งนี้ ที่ท่านได้เสียสละเวลาในการให้ข้อมูลอันเป็น
ประโยชน์อย่างยิ่ง

ขอขอบคุณบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายที่ได้ให้ความช่วยเหลือ ตั้งแต่เริ่มการเขียนบทความ จนกระทั่ง งาน
เขียนบทความฉบับนี้สำเร็จเรียบร้อยไปได้ด้วยดี

เอกสารอ้างอิง

- ชูจิต ชายทวีป. (2561). *การบริหารการคลังท้องถิ่นระดับเทศบาลในเขตเมืองและเขตภูมิภาค*. สาขาการเมือง
การปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี
- ธิดารัตน์ สืบญาติ. (2557). *ความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตปริมณฑล*. วิทยานิพนธ์
ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต. สาขาวิชาการจัดการบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร
- นรพัชร เสางทอง. (2558). ปัญหาการกระจายอำนาจด้านการคลัง ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ปทุมธานี. *JOURNAL OF NAKHONRATCHASIMA COLLEGE*. 9 (2), 121-128.
- พหล แก้วเอียน. (2557). *การเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น*. สำนักนโยบายการคลัง
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
- พิมล หกสุวรรณ. (2559). *ศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น : กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร*. การค้นคว้าอิสระ
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ
สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- วรัญญู เทพหัสดิน ณ อยุธยา. (2557). *สัมฤทธิ์ผลการนำนโยบายการคลังไปปฏิบัติ ระหว่างปีพุทธศักราช
2544-2554*. *วารสารสมาคมนักวิจัย*. 19 (2), 12-23.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2551). *รายงานการวิจัยเรื่องการวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล.
กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*.
- สกนธ์ วรัญญูวัฒนา. (2551). *การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอ.ลีฟวิ่ง.
- สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์. (2562). *สภาพปัญหาและแนวทางการจัดการการคลังท้องถิ่นเพื่อยกระดับการให้บริการ
สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม*. *Veridian E-Journal, Silpakorn
University*. 12 (1), 658-678.