

การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:  
เสริมสร้างหรือบั่นทอนความอิสระทางการคลังของท้องถิ่น  
(Budget Allocation to Local Government: Increase or  
Decrease of Local Financial Autonomy)

นราธิป ศรีราม<sup>1</sup>

จิรวัดน์ เมธาสุทธิรัตน์<sup>2</sup>

อภิชาติ ถัมเมธี<sup>3</sup>

**บทคัดย่อ**

บทความวิชาการเรื่อง “การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: เสริมสร้างหรือบั่นทอนความอิสระทางการคลังของท้องถิ่น” เขียนขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ (1) อธิบายและนำเสนอให้เห็นถึงความสำคัญของความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) นำเสนอและอธิบายถึงสาระสำคัญของการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และ (3) วิเคราะห์

---

<sup>1</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชาการจัดการ วิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำสาขาวิชาการจัดการ วิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

<sup>3</sup> อาจารย์ประจำสาขาวิชาการจัดการ วิชาเอกการเงิน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

และชี้ให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านมานั้น ทำให้เกิดการเสริมสร้าง (เพิ่ม) หรือบั่นทอน (ลด) ความเป็นอิสระทางการ คลังของท้องถิ่น ความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นเป็นการที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจและบริหารการคลังและงบประมาณ ได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล หรือพึ่งพาให้น้อยที่สุด ซึ่งจากการศึกษาพบว่ารายได้จากการจัดสรร งบประมาณให้แก่ท้องถิ่นในรูปเงินอุดหนุนเป็นแหล่งรายได้สำคัญและมี ปริมาณรายได้มากที่สุด โดยในปีงบประมาณ 2552- 2557 รายได้ในส่วนนี้ คิดเป็นร้อยละ 39.35-41.29 ของรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมด ขณะที่รายได้ ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีเพียงร้อยละ 8.54-9.35 ของรายได้ท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าท้องถิ่นต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐมากกว่าการพึ่งพา ตนเอง ท้องถิ่นต้องรอรับการช่วยเหลือหรือพึ่งพาการจัดสรรงบประมาณ จากรัฐบาล โดยงบประมาณที่จัดสรรมาให้บางประเภทก็จัดสรรให้ตาม วัตถุประสงค์หรือจัดสรรให้เฉพาะกิจ และยังมีเงื่อนไขกฎระเบียบการใช้ เงินตามที่ส่วนกลางกำหนดมาให้ปฏิบัติอย่างเคร่งครัดด้วย สิ่งที่เกิดขึ้นนี้ จึงเป็นการบั่นทอนความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นมากกว่าการ เสริมสร้างหรือพัฒนาให้ท้องถิ่นมีอิสระหรือมีความเข้มแข็งทางการคลัง

**คำสำคัญ:** อิสระทางการคลัง, การจัดสรรงบประมาณ,  
การปกครองท้องถิ่น

## Abstract

The article aims at 3 significant objectives. First, it is to explain and present the importance of local financial autonomy. Second, it is to present and explain the significance of budget allocation from government to local government organizations under Determining Plans and Process of Decentralization to Local Government Organization Act 2542 B.E. (1999) and the adjusted Act leads to the increase or decrease of Local Financial Autonomy. The local financial autonomy could be viewed by the fact that local government can manage its own financial administration without intervention or interference from the government. From the study (fiscal years 2009-2014), it revealed that fiscal budget from government was a major source of local government organization's income and it was 39.35%-41.29 % of total budget of local government organization, while 8.54% -9.35 % came from local government organization by itself (local government organization's taxation). This proves that local government organization's income depended on the government rather than itself. Local government organization must await budget allocation under the restrictions and rules fixed by

government. So it cannot deny that this fact decrease rather than increase local financial autonomy.

**Key words:** Local Financial Autonomy, Budget Allocation, Local Government

## บทนำ

บทความวิชาการเรื่อง “การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: เสริมสร้างหรือบั่นทอนความอิสระทางการคลังของท้องถิ่น” ได้แบ่งการนำเสนอสาระสำคัญทางการคลังท้องถิ่นไว้ 3 ประการ คือ (1) อธิบายและนำเสนอให้เห็นถึงความสำคัญของความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) นำเสนอและอธิบายถึงสาระสำคัญของการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และ (3) วิเคราะห์และชี้ให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านมานั้นทำให้เกิดการเสริมสร้าง (เพิ่ม) หรือบั่นทอน (ลด) ความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น

การบริหารท้องถิ่นต่างๆ จะประสบความสำเร็จหรือไม่เพียงใดนั้น ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญก็คือเงินหรืองบประมาณ โดยต้องมียกงบประมาณอย่างเพียงพอในการบริหารและดำเนินงานพัฒนาตามภารกิจหน้าที่ที่บัญญัติไว้

ในกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณมากหรือมีงบประมาณอย่างเพียงพอย่อมส่งผลดีหรือเอื้อต่อการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นให้มีโอกาสประสบความสำเร็จได้เพิ่มมากขึ้น งบประมาณของท้องถิ่นจะมีมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับแหล่งที่มาของรายได้ที่สำคัญ 2 แหล่ง คือ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง ในรูปของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ กับรายได้ที่รัฐบาล ส่วนกลาง หรือหน่วยราชการอื่นจัดเก็บแล้วจัดสรรเป็นงบประมาณมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสัดส่วนหรือจำนวนรายได้หรืองบประมาณดังกล่าวจะเป็นตัวบ่งชี้หนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นว่ามีมากน้อยเพียงใด กล่าวคือ หากท้องถิ่นต้องพึ่งพิงรายได้ที่ได้รับจัดสรรมาจากงบประมาณของรัฐบาลหรือส่วนกลางมากย่อมแสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ และงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมาก็ย่อมมีเงื่อนไขของการนางบประมาณไปใช้ซึ่งส่งผลต่อความอิสระทางการคลังของท้องถิ่น

### 1. ความอิสระทางการคลังของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจ (Decentralization) ของรัฐบาล ซึ่งแม้ว่าท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐ แต่ก็ต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการบริหารการปกครองตนเองได้ตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ความอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) เป็นทั้งสิทธิ (Right) และความสามารถ (Ability) ของท้องถิ่น (Krisztina Beer-Tóth 2009: 36) กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิโดยชอบธรรมใน

การบริหารปกครองตนเองภายใต้การกำกับดูแลของรัฐตามความสามารถ หรือศักยภาพของแต่ละท้องถิ่น การบริหารและการดำเนินงานต่างๆ ทั้งการกำหนดนโยบายแผนการบริหารงานบุคคล การบริหารการคลัง และงบประมาณของท้องถิ่นจึงต้องมีความเป็นอิสระ โดยรัฐกำกับดูแลได้ ตามความจำเป็นเท่านั้น และส่วนใหญ่จะเป็นการกำกับดูแลหรือที่เรียกว่า การควบคุมหลังการกระทำ คือ ปล่อยให้ท้องถิ่นดำเนินการได้อย่างอิสระ ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ รัฐบาลหรือส่วนกลางจะ ติดตามกำกับดูแลภายหลังจากที่ท้องถิ่นดำเนินการแล้วเท่านั้น ดังนั้น เมื่อรัฐบาลกระจายอำนาจในเรื่องใดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว โดยทั่วไปรัฐบาลหรือราชการส่วนอื่นก็ต้องถอนตัวออกมาจากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้น โดยออกจากผู้ดำเนินการเองมาทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินการของท้องถิ่นแทน พร้อมกับปล่อยให้ท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวอย่างมีอิสระ

ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงเป็นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นสามารถตัดสินใจกำหนดนโยบายและดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามขอบเขตอำนาจของท้องถิ่นได้อย่างเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐบาล หน่วยงานของรัฐบาล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ยกเว้นในกรณีที่ทำเป็นตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ กิจกรรมใดที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด ท้องถิ่นย่อมสามารถตัดสินใจและดำเนินการได้ตามที่คนในท้องถิ่นต้องการอย่างอิสระ โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับบุคคลหรือองค์กรอื่น ไม่ต้องขออนุญาตหรือขอความเห็นชอบใดๆ จากนอกท้องถิ่น ประเทศที่จัดการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

จะพยายามให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยรัฐบาลจะมีบทบาทในการกำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่องต่างๆ เท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวม รัฐบาลประชาธิปไตยจะไม่ใช้อำนาจควบคุมท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด และจะไม่เข้าแทรกแซงกิจการของท้องถิ่น ถ้าไม่เกิดวิกฤตการณ์ที่อาจจะก่อให้เกิดผลเสียหายร้ายแรง ทั้งนี้ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินงานของตนอย่างเป็นอิสระ เกิดการบริหารท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริงสมความมุ่งหมายของรัฐประชาธิปไตย (รศคนธ์ รัตนเสริมพงศ์, 2551: 15-16)

เมื่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลประชาธิปไตยจึงมักทำหน้าที่เพียงการกำกับดูแลท้องถิ่นตามความจำเป็นและให้อิสระทางการบริหารงานด้านต่างๆ แก่ท้องถิ่น ซึ่งการให้อิสระดังกล่าวรวมถึงอิสระทางการคลัง (Local Financial Autonomy) ด้วย โดยความอิสระทางการคลังของท้องถิ่น คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจและบริหารการคลังและงบประมาณได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลหรือส่วนกลางหรือพึ่งพาให้น้อยที่สุด สำหรับประเทศไทยตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการบริหารการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง โดยมีบทบัญญัติหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่นแยกไว้เป็นการเฉพาะ และบทบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็มีหลายมาตราที่บัญญัติถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการบริหารการปกครองตนเอง เช่น รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระ

แก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน  
ในท้องถิ่น (มาตรา 282) การกำหนดให้รัฐใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น  
(มาตรา 283) การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ  
ในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล  
**การเงินและการคลัง** และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้อง  
กำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ  
ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ ให้มีลักษณะกระจายอำนาจให้แก่  
ท้องถิ่นมากขึ้น (มาตรา 284) ซึ่งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่อมาได้มี  
การตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ  
กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญ  
เกี่ยวกับการจัดทำแผนการกระจายอำนาจ กำหนดหน้าที่ในการจัดบริการ  
สาธารณะของท้องถิ่น กำหนดสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่น  
ต้องประมาณหรือรายได้ของรัฐบาล

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2550 บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญก็ยังคงไว้ซึ่งการเสริมสร้าง  
ความเป็นอิสระให้แก่ท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 281 รัฐ  
จะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการ  
ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการ  
สาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ มาตรา 282  
การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมี  
หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับ

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การ จัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมี อำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับ การพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรทั้งสองฉบับ ที่ผ่านมามองเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารการปกครองท้องถิ่นที่ คล้ายคลึงกันคือต่างก็มีบทบัญญัติที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างความเป็นอิสระ ของท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการเสริมสร้างความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น ด้วย และนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาก็ล้วนมีนโยบายเกี่ยวกับการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น ซึ่งอำนาจที่ถูกกระจายตาม นโยบายของรัฐบาลนั้นนอกจากอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ต่างๆ แล้ว ยังรวมถึงอำนาจในทางการคลังและงบประมาณด้วย ความเป็น อิสระทางการคลังท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่สำคัญมากในประเทศที่ปกครอง ระบอบประชาธิปไตย เพราะจะเป็นตัวบ่งชี้หนึ่งสะท้อนให้เห็นถึงระดับ ของการกระจายอำนาจและความเป็นประชาธิปไตยในประเทศนั้นๆ และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลังก็ย่อม ส่งผลดีต่อการพึ่งพาตนเองภายใต้บริบททางเศรษฐกิจและสังคมของ ท้องถิ่น สามารถจัดหาและใช้จ่ายงบประมาณได้ด้วยตนเองอย่างมี ประสิทธิภาพ ตลอดจนสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่น

## 2. การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่นี้จะพิจารณาถึงการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในหมวดเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยการจัดสรรงบประมาณดังกล่าว นั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2549 โดยมติของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) นอกจากนี้แล้ว การจัดสรรงบประมาณยังเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลอีกด้วย ซึ่งการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยปกติจะดำเนินการผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเมื่อมีการตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 บทบัญญัติของกฎหมายได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ไว้ในมาตรา 16 โดยกำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน รวม 31 ประการ อาทิ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การสาธารณสุขโรค การสาธารณสุขการ จัดการศึกษา การสังคม สงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี  
ของท้องถิ่น เป็นต้น

ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติกำหนด  
แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.  
2542 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์  
ของประชาชนในท้องถิ่นไว้ในมาตรา 17 รวม 29 ประการ อาทิ การจัดทำ  
แผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตาม  
ระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
อื่นในการพัฒนาท้องถิ่น การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติ  
หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมาย  
จะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การคุ้มครอง ดูแล และ  
บำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการศึกษา

การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ  
ประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น  
สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น  
ในการพัฒนาท้องถิ่น การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ  
รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดทำกิจการอื่นใดตามที่  
กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและ  
หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์  
ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

สำหรับกรุงเทพมหานครนั้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ  
ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542  
ได้บัญญัติในมาตราที่ 18 โดยให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ใน

การจัดระบบบริการสาธารณสุขเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17

เมื่อเป็นเช่นนี้ส่งผลให้มีการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก โดยมีการถ่ายโอนทั้งงาน คน และเงิน ซึ่งในส่วนใหญ่หรืองบประมาณนั้นท้องถิ่นก็ได้รับการจัดสรรเพิ่มมากขึ้นตามอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นด้วย โดยกฎหมายได้มีบทบัญญัติถึงการจัดสรรและสัดส่วนภาษีอากรไว้ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจัดเก็บภาษีเองใน **ภาษีโรงเรือนและที่ดิน** ซึ่งเป็นภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดเก็บเองตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 **ภาษีบำรุงท้องที่** เป็นภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเองตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 **ภาษีป้าย** เป็นภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดเก็บเองตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 **ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด** เป็นภาษีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติจังหวัดเพื่อจัดเก็บจากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบในเขตจังหวัด ตามบทบัญญัติในมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 **ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานคร** เป็นภาษีที่กรุงเทพมหานครออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อจัดเก็บจากสถานค้าปลีกน้ำมันในเขตกรุงเทพมหานคร ตามบทบัญญัติในมาตรา 111 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นอกจากนี้แล้วยังมี

อาคารฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมประเภทต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บจากประชาชนผู้มาขอใช้บริการ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

สำหรับรายได้จากภาษีประเภทอื่นๆ นั้นให้รัฐบาลและหน่วยราชการอื่นเป็นผู้จัดเก็บและจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะเป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียม อากรังนกอีแอ่น ภาษีเพื่อการศึกษา และภาษีการพนัน

ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังมีการกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดสรรรายได้หรืองบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยมีบทบัญญัติในกฎหมายกำหนดสัดส่วนของรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลไว้ เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม จึงกำหนดช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

แต่การดำเนินการจัดสรรรายได้และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านๆ มานั้นก็ไม่ได้เป็นไปตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด โดยในปีงบประมาณ 2544-2559 มีรายละเอียดการจัดสรรรายได้และสัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาล ดังตารางที่ 1

**ตารางที่ 1 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาล ปีงบประมาณ 2544-2549**

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายได้	ปี 2544	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547	ปี 2548	ปี 2549
	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน
1. รายได้รวมของอปท.	159,752.58	175,850.29	184,066.03	241,947.64	293,750.00	327,113.00
1.1 รายได้ที่อปท.จัดหาเอง	17,701.88	21,084.47	22,258.28	24,786.27	27,018.96	29,110.41
1.2 ภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้	55,651.90	58,143.52	60,217.74	82,623.37	102,520.34	110,189.59
1.3 ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้ (VAT)	12,669.00	19,349.00	35,504.44	43,100.00	49,000.00	61,800.00
1.4 เงินอุดหนุนและการถ่ายโอนงาน	73,729.80	77,273.30	66,085.60	91,438.00	115,210.70	126,013.00
2. รายได้สุทธิของรัฐบาล	772,574.00	803,651.00	829,495.56	1,063,600.00	1,250,000.00	1,360,000.00
3. สัดส่วน % รายได้อปท./รัฐบาล	20.68	21.88	22.19	22.75	23.50	24.05

ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

<http://www.fpo.go.th>

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าในช่วงแรกของการใช้พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมีการใช้แผนการกระจายอำนาจตามกฎหมาย ฉบับนี้ สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต่อรายได้ ของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2544 เท่ากับร้อยละ 20.68 ซึ่งบรรลุผลสำเร็จ ตามแผนซึ่งกำหนดไว้ที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 แต่เมื่อถึงปีงบประมาณ 2549 พบว่า สัดส่วนของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ ของรัฐบาลมีเพียงร้อยละ 24.05 ซึ่งไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ว่าต้อง ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ต่อมาในปี พ.ศ. 2549 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2549) กำหนดการ จัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของ รัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลใน อัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นด้วย การเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อรายได้ สุทธิของรัฐบาลนี้ให้เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่ การพัฒนาให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วย ตนเอง และให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้นภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป

แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้อง มีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ การจัดสรรใน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2549) จนถึงปีงบประมาณ 2557 การจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่น และสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นต่อรายได้ ของรัฐบาล มีรายละเอียดแสดงได้ดังตารางที่ 2

**ตารางที่ 2 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสัดส่วนต่อรายได้ รัฐบาล ปีงบประมาณ 2552-2557**

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายได้	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557
	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน
1. รายได้รวมของอปท.	414,382.23	340,995.18	431,255.00	529,978.79	572,670	622,625
1.1 รายได้ที่อปท.จัดหาเอง	38,745.96	29,110.41	38,745.96	46,529.72	50,282	56,306
1.2 ภาษีอากรที่รัฐเก็บให้และแบ่งให้	140,679.27	126,589.59	148,109	175,457	187,988	203,819
1.3 ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้ (VAT)	71,900.00	45,400.00	70,500	86,900	97,900	109,000

ประเภทรายได้	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557
	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน
1.4 เงินอุดหนุนและการถ่ายโอนงาน	163,057.00	139,895.18	173,900.00	221,091.79	236,500	253,500
2. รายได้สุทธิของรัฐบาล	1,604,640.0	1,350,000.0	1,650,000.0	1,980,000.00	2,100,000	2,275,000
3. สัดส่วน % รายได้ อปท./ รัฐบาล	25.82	25.26	26.14	26.77	27.27	27.37

ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

<http://www.fpo.go.th>

สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย <http://www.nmt.or.th>

จากตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่าเมื่อมีประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2549) ซึ่งกำหนดเป้าหมายในเชิงสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลลดลงเหลือไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ทำให้การจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่นเป็นไปตามเป้าหมายและเป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจ โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552-2557 สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลล้วนเกินกว่าร้อยละ 25 ทุกปี ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการจัดสรรงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะพบว่า ตั้งแต่

ปีงบประมาณ 2552-2557 รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 39.35, 41.03, 40.32, 41.29 และ 40.71 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตามลำดับ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพารายได้จากภาษีที่เก็บเองเพียงร้อยละ 9.35, 8.54, 8.98, 8.78 และ 9.04 ของรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมด

จากข้อมูลดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นว่ารายได้ส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีที่มาจาก การดำเนินการจัดเก็บด้วยตัวท้องถิ่นเอง แต่กลับมีที่มาจาก การจัดสรรงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุน และมาจาก ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดแบ่งให้ โดยการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุนถือเป็นรายได้ที่สำคัญและมีปริมาณมากที่สุดของท้องถิ่น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงสรุปได้ว่า การจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลหรือ ส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดสรรดังกล่าวจะจัดสรรเป็นเงินอุดหนุน ซึ่งมีลักษณะเป็นเงินที่รัฐบาลตั้งขึ้นเป็นรายการหนึ่งในงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยรับงบประมาณ ในส่วนการเบิกจ่ายจะเบิกจ่ายจากคลังผ่านกรมบัญชีกลาง โดยมีทั้งประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับไปทั้งจำนวนเป็นงวดๆ และต้องตั้งงบประมาณรองรับ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ/อุดหนุนทั่วไปที่กำหนดวัตถุประสงค์ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องตั้งงบประมาณรองรับ เนื่องจากเป็นเงินอุดหนุนซึ่งต้องใช้จ่ายตามโครงการที่สำนักงบประมาณระบุหรือโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามการถ่ายโอนภารกิจบริการ สาธารณะ และทำการเบิกจ่ายตามลำดับขั้นความสำเร็จของงาน การใช้

จ่ายงบประมาณในส่วนนี้ของท้องถิ่นจึงมีเงื่อนไขการใช้จ่าย และต้องปฏิบัติตามระเบียบของส่วนกลางอย่างเคร่งครัด ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่จึงต้องพึ่งพิงงบประมาณและรายได้ที่จัดแบ่งมาจากรัฐบาล การบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นจึงไม่อาจดำเนินการได้ภายใต้ทรัพยากรของท้องถิ่นเอง ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ และงบประมาณที่ถูกจัดสรรมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากจึงไม่อาจนำไปใช้เพื่อแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เพราะต้องปฏิบัติตามนโยบายและเงื่อนไขการใช้งบประมาณที่กำหนดไว้โดยส่วนกลาง ซึ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อความอิสระทางการคลังของท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

### **3. เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินช่วยเพิ่มหรือลดความเป็นอิสระทางการคลังของ ท้องถิ่น**

เงินอุดหนุนเป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรมาจากงบประมาณแผ่นดินเพื่อให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้สำหรับการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลหรือส่วนกลางนี้ย่อมมีส่วนช่วยเสริมสร้างความเจริญเติบโต สร้างความเสมอภาคและเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ท้องถิ่น จึงเป็นเรื่องที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าเม็ดเงินจำนวนมากที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปเงินอุดหนุนนี้ก่อให้เกิดประโยชน์และมีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารการพัฒนาท้องถิ่น และมีส่วนอย่างสำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิตตลอดจนสร้างเสริมความเป็นธรรมทางการพัฒนาให้แก่ท้องถิ่นที่มีระดับความเจริญทาง

เศรษฐกิจแตกต่างกันให้ได้รับการพัฒนาอย่างเสมอภาคกัน เพราะท้องถิ่นขนาดเล็กที่ไม่อาจจัดเก็บภาษีเลี้ยงตัวเองได้ก็อาจได้รับการจัดสรรในสัดส่วนที่มากกว่าท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจที่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ดีกว่า การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่หลายฝ่ายได้รับประโยชน์ ผู้บริหารหรือนักการเมืองท้องถิ่นก็ยินดีที่จะได้รับการจัดสรรในรูปดังกล่าว เพราะเป็นสิ่งที่รัฐบาลจัดสรรให้โดยมีสูตรในการคิดคำนวณที่ชัดเจนแน่นอน และท้องถิ่นก็เพียงแค่ทำโครงการตั้งงบประมาณรองรับและรอรับเงินตามงวดและรอบการจ่ายในแต่ละปีงบประมาณเท่านั้น โดยผู้บริหารหรือนักการเมืองแทบไม่ต้องออกแรงในการคิดเพิ่มแหล่งรายได้และเร่งรัดจัดเก็บภาษีซึ่งเป็นรายได้ของตนเอง เพราะการคิดแหล่งรายได้ใหม่รวมถึงเร่งรัดจัดเก็บภาษีเป็นสิ่งที่อาจทำให้เสียคะแนนนิยมจากประชาชนในท้องถิ่น สิ่งที่เกิดขึ้นนี้หลายฝ่ายจึงไม่ได้มองว่ามันคือปัญหาทางการคลังท้องถิ่นที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระทางการคลัง ซึ่งมีหลักวิชาการรองรับและสอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

การกระจายอำนาจและความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นจึงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพิงงบประมาณที่จัดสรรจากรัฐบาลเป็นหลักในการบริหารการพัฒนาท้องถิ่น รายได้ที่จัดเก็บได้เองไม่เพียงพอแม้กระทั่งการใช้เพื่อเป็นรายจ่ายประจำของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยโดยส่วนใหญ่จึงเสมือน “ลูกที่เลี้ยงไม่โต” โดยต้องคอยพึ่งพิงแม่ ซึ่งก็คือรัฐบาลในแทบทุกเรื่อง รวมทั้งเรื่องรายได้หรืองบประมาณนี้ด้วย และความเป็นไปในลักษณะดังกล่าวนี้เหมือนกับเป็นการจูงใจของรัฐบาลในฐานะแม่ที่ไม่ต้องการเลี้ยง

ลูกให้โต เพราะที่ผ่านมามีกระแสการปฏิรูปการเมือง มีนโยบาย การกระจายอำนาจ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับเรื่อง การปกครองท้องถิ่น แต่ก็ไม่มีดำเนินการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับประเภท ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองให้เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของท้องถิ่น โดยจะ พบว่าทั้งกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้าย ล้วนเป็นกฎหมายที่ใช้มานาน ล้าสมัย ไม่ทันต่อภาวะทางเศรษฐกิจและ สังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และจะเห็นได้ว่ายอดการจัดเก็บภาษีเหล่านี้ ในภาพรวมตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมาแม้ว่าจะเพิ่มขึ้นทุกปีและอัตรา การเพิ่มก็ไม่ได้เพิ่มขึ้นมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับแหล่งรายได้อื่นที่รัฐบาล จัดเก็บและจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น ภาษีต่างๆ ดังกล่าวจึงอาจเรียกได้ว่าเป็น “ภาษีที่ไม่สร้างรายได้” ให้แก่ท้องถิ่นอย่างเพียงพอสำหรับการเลี้ยงตัวเอง

เมื่อท้องถิ่นไม่มีประเภทภาษีที่จัดเก็บเองแล้วสามารถเลี้ยงตัวเองได้ การที่จะอยู่รอดได้ก็ต้องพึ่งพาการจัดแบ่งและจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลมาให้แก่ท้องถิ่น เพราะฉะนั้นในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าการ จัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยิ่งจัดสรรให้มาก เท่าใดก็ยิ่งบั่นทอนความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นมากขึ้น เท่านั้น เพราะไม่ได้ทำให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตัวเองได้ ยิ่งจัดสรรใน สัดส่วนที่มากขึ้นก็เท่ากับว่าท้องถิ่นพึ่งพารัฐบาลเพิ่มมากขึ้นด้วย การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่ลด หรือบั่นทอนความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นมากกว่าการเสริมสร้าง ความอิสระทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น

สำหรับแนวทางในการพัฒนาหรือเสริมสร้างความอิสระทางการ คลังของท้องถิ่นในส่วนนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการดำเนินการในมาตรการทั้ง

ในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งจะขอเสนอเฉพาะการเพิ่มแหล่งรายได้ที่  
ท้องถิ่นจัดเก็บเองเพื่อลดการพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาล ดังนี้

### ระยะสั้น

1. เสนอให้มีปรับปรุงกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน  
และที่ดิน และภาษีป้าย โดยเพิ่มอัตราภาษีให้สอดคล้องกับ  
การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม
2. เร่งรัดและดำเนินการจัดเก็บภาษีที่จัดเก็บได้เองอย่างจริงจัง  
โดยมีการกำหนดเป้าหมายภาษีที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี
3. จัดให้มีทีมหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการจัดเก็บและ  
ประเมินภาษีแยกเป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจจะกำหนดไว้ใน  
โครงสร้างองค์การอย่างเป็นทางการหรือไม่ก็ได้
4. รณรงค์และประชาสัมพันธ์การเสียภาษีให้ประชาชนรับรู้  
รับทราบอย่างต่อเนื่อง
5. เพิ่มช่องทางการเสียภาษีให้หลากหลาย โดยไม่จำเป็นต้อง  
เดินทางมาเสียภาษีที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ระยะยาว

1. เสนอให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทอื่นๆ ด้วย  
ตนเองเพิ่มมากขึ้น โดยเป็นภาษีที่สร้างขึ้นใหม่ เช่น ภาษี  
ทรัพย์สิน ภาษีมรดก
2. ปรับวิธีการและหน่วยงานจัดภาษีที่มีส่วนราชการอื่นจัดเก็บ  
อยู่แล้ว โดยเปลี่ยนมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ  
แทน พร้อมกับกำหนดสัดส่วนให้ท้องถิ่นส่งรายได้จากการ  
จัดเก็บให้แก่รัฐ เช่น ภาษีเงินได้นิติบุคคล

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการวางแผนการใช้งบประมาณเพื่อมุ่งเสริมสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ เพราะเมื่อท้องถิ่นมีความเจริญย่อมส่งผลให้การจัดเก็บภาษีโดยท้องถิ่นเองมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นด้วย

## บทสรุป

ความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจและบริหารการคลังและงบประมาณได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลหรือส่วนกลางหรือพึ่งพาให้น้อยที่สุด ความเป็นอิสระทางการคลังนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารและการปกครองท้องถิ่น เพราะจะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองและสามารถแก้ไขปัญหาตลอดจนตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้ศักยภาพหรือความสามารถของท้องถิ่นเองโดยไม่ต้องรอหรือขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น ความเป็นอิสระทางการคลังท้องถิ่นเป็นหลักการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการวัดระดับการกระจายอำนาจและความเป็นประชาธิปไตยของประเทศนั้นๆ ตลอดระยะเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต้องพึ่งพางบประมาณที่รัฐจัดสรรให้และรายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บและจัดแบ่งให้ในจำนวนมหาศาล โดยเฉพาะรายได้จากการจัดสรรงบประมาณในรูปเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้กับท้องถิ่นถือเป็นแหล่งรายได้แหล่งใหญ่ที่สุดของท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ไม่อาจพึ่งพาตนเองได้ ต้องรอรับการช่วยเหลือหรือพึ่งพาการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล

สิ่งที่เกิดขึ้นนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่าท้องถิ่นขาดซึ่งความอิสระทางการคลัง เพราะไม่สามารถบริหารการเงินการคลังเพื่อเลี้ยงตัวเองได้ จึงต้องพึ่งพิง การจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลมาอย่างต่อเนื่อง การจัดสรร งบประมาณของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่ บั่นทอนความอิสระทางการคลังของท้องถิ่นมากกว่าการเสริมสร้างหรือ พัฒนาให้ท้องถิ่นมีอิสระหรือมีความเข้มแข็งทางการคลัง

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2543). **การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- โกวิทย์ พวงงาม. (2544). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- ชวงส์ ฉายะบุตร. (2539). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: พิมพ์เศศ  
พรินต์ติ้งเซ็นเตอร์
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2540). **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.  
2440-2540**. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2535). **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ:  
โอเดียนสโตร์.
- ประหยัด หงส์ทองคำ. (2526). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนา  
พานิช
- พนม ทินกร ณ อยุธยา. (2534). **การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 2  
การบริหารงานคลังรัฐบาลมหภาค 2**. กรุงเทพฯ: ศิลป์สยามการ.
- พรชัย ชีวะเวช. (2554). **เอกสารการสอนชุดวิชาการคลังท้องถิ่น**.  
นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2549
- รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. (2551). “หน่วยที่ 1 แนวคิดและหลักการบริหาร  
ท้องถิ่น.” ในเอกสารประกอบการศึกษาชุดวิชา การบริหาร  
ท้องถิ่น. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

สถาบันพระปกเกล้า. (2552). **ธรรมาภิบาลและการคลังท้องถิ่น.**

กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

#### ภาษาอังกฤษ

Beer-Tóth, Krisztina. (2009). **Local Financial Autonomy in Theory and Practice: The Impact of Fiscal Decentralisation in Hungary.** Fribourg: University of Fribourg Switzerland.

Musgrave, Richard A. (1959). **The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy.** New York: McGrawhill.

#### เว็บไซต์

<http://www.dloc.opm.go.th>

<http://www.fpo.go.th>

<http://www.nmt.or.th>