

ความเหลื่อมล้ำด้านการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

The Financial Inequality of Local Administrative Organization

เรืองศักดิ์ เดชเนกุล^{1*} และ สมปอง สีชมพู²

Reungsak Dejnukoon^{1*} and Sompong Seechompoo²

^{1,2}อาจารย์ประจำหลักสูตรสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยสงฆ์พุทธชินราช

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

*E-mail : tost-2554@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสืบค้นความเหลื่อมล้ำด้านการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฐานเศรษฐกิจไทยกระจุกตัวในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ในเขตที่มีโรงงานอุตสาหกรรมและศูนย์การพาณิชย์ตั้งอยู่สามารถเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมมาก แต่ในพื้นที่เกษตรกรรมไม่มีโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งท่องเที่ยว การจัดเก็บของท้องถิ่นย่อมน้อย เงินอุดหนุนมีลักษณะเอื้อพื้นที่เมืองมากกว่าชนบท การที่มีรายได้น้อยหมายถึงข้อจำกัดทางด้านรายจ่าย ซึ่งส่งผลกระทบต่อความคิดริเริ่มบริการสาธารณะใหม่ๆ ในการพัฒนาและตอบสนองความต้องการของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่น คือ 1) การกระจายอำนาจ ให้ท้องถิ่นมีงบประมาณในการบริหารงานได้เพิ่มมากขึ้นและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง การสร้างความเป็นธรรมของการคลัง การปรับปรุงโครงสร้างภาษีให้มีลักษณะก้าวหน้า เพิ่มภาษีหรือรายได้ของท้องถิ่นประเภทใหม่ๆ 2) ด้านรายได้ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม กระจายรายได้ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมระหว่างท้องถิ่นที่มีรายได้มากกับท้องถิ่นที่มีรายได้มาก 3) ด้านรายได้จากภาษีแบ่งหรือภาษีฐานร่วม รัฐจัดสรรให้ทุกท้องถิ่นเท่าเทียมกันเป็นรายหัวประชากร 4) ด้านเงินอุดหนุน ลดช่องว่างทางการคลังท้องถิ่นโดยการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ปรับสูตรของเงินอุดหนุนในลักษณะผกผันเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุน

ในขณะเดียวกันแนวทางเพื่อสร้างประสิทธิภาพในการจัดการความเหลื่อมล้ำด้านการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ควรปรับปรุงเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้เป็นระบบที่สร้างความเท่าเทียมในทางการคลัง ควรส่งเสริมให้ท้องถิ่น พัฒนาด้านรายได้-รายจ่าย สร้างสานึกและปลูกฝังความเป็นพลเมือง เพื่อลดปัญหาการหลบเลี่ยงการจ่ายภาษี ส่วนมาตรการทางคลังในการลดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งเป็นด้านการกระจายอำนาจ ด้านรายได้ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ด้านรายได้จากภาษีแบ่งหรือภาษีฐานร่วม และด้านเงินอุดหนุน

คำสำคัญ : ความเหลื่อมล้ำ การคลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

The purposes of this article are to research the Financial Inequality of Local Administrative Organization. The Thai economy is concentrated in Bangkok and its suburbs. In the industrial and commercial centers, taxes and fees are very high but in the agricultural area there are no factories or tourist spots, the local storage will be less because the subsidies are more in urban than in rural. Low income means spending constraints. This has resulted in new public service initiatives to develop and response to meet the needs of the people of Local Administrative Organization. The measures to reduce local fiscal disparities are 1) decentralization allowing the local administration budget to increase and be able to respond to the needs of the

people thoroughly creating the fairness of the finance tax structure improvement to be progressive increase tax or income of new types of localities 2) taxation and fees distribute income to an appropriate level between local residents with low incomes and local income 3) Revenue from tax breaks or common base taxes The state is allocated to all localities equal to the population. 4) Subsidies reducing the local fiscal gap by allocating subsidies to local people with insufficient income for public services adjust the formula of subsidies in an inverse manner, changing the method of allocation of subsidies.

At the same time, guidelines for creating efficiency in managing fiscal disparities for local government organizations should improve local subsidies. To be a system that creates equality in finance Should encourage local Development of income - expenses Create awareness and cultivate citizenship to reduce tax evasion problems as for the fiscal measures to reduce inequality between local government organizations divided into decentralization revenue in collecting taxes and fees income from tax breaks or common base taxes and subsidies

Keywords : Inequality, Finance, Local Administrative Organization

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐบาลรับผิดชอบการดูแลทุกข์สุขของประชาชนในท้องถิ่น ความสามารถในการหารายได้ของท้องถิ่นเป็นมิติหนึ่งของการบริหารจัดการที่มีความสำคัญยิ่ง อย่างไรก็ตาม ปัญหาความไม่สมดุลทางการคลังมีโอกาสดังกล่าวเกิดขึ้นได้เสมอ เนื่องจากการกระจุกตัวของความเจริญทางเศรษฐกิจในบางพื้นที่ทำให้มีความสามารถจัดเก็บรายได้แตกต่างกัน รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาได้เองมีสัดส่วนน้อยมากและยังพึ่งพาตนเองไม่ได้ในเชิงรายได้ ต้องอาศัยรายได้ส่วนใหญ่จากการอุดหนุนของรัฐบาลเป็นหลัก (จิตรรัตน์ สืบญาติ, 2558) ความเหลื่อมล้ำการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญเกิดจากนโยบายและการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่น ตลอดจนกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ไม่เกื้อหนุนต่อระบบการคลังของท้องถิ่นทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ขึ้น ข้อจำกัดด้านรายได้ของท้องถิ่นไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ อันเป็นผลเนื่องมาจากประเภทภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีเพียงภาษีบางประเภทเท่านั้น คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่และภาษีป้าย หรืออาจรวมอากรแสตมป์ไปด้วย แต่ก็นับว่าประเภทภาษีดังกล่าวยังมีข้อจำกัดต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยอยู่มาก ท้องถิ่นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอย่างมาก เพราะรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองรวมกับภาษีแบ่งหรือภาษีฐานรวมน้อยเกินไป (สร้อย มารู้, 2559) และทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาในทางปฏิบัติคือปัญหาการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะภารกิจที่เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างท้องถิ่นต่างๆ ในการเข้าถึงแหล่งรายได้ ประเด็นเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นนั้นจำแนกออกเป็นสองมิติโดยมิติแรก ความไม่สมดุลการคลังแนวตั้ง ซึ่งเป็นความไม่สมดุลระหว่างรัฐบาลกลางและส่วนการปกครองท้องถิ่น รัฐบาลกลางถ่ายโอนภาระในการจัดหาบริการสาธารณะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่ได้ถ่ายโอนอำนาจในการจัดเก็บภาษีให้กับท้องถิ่น ความไม่สมดุลการคลังแนวนอน ความไม่สมดุลที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานที่อยู่ในระดับเดียวกันซึ่งความรับผิดชอบเท่ากันและมีลักษณะโครงสร้างเหมือนกันแต่การกำหนดรายได้จากภาษีอากรต่างกัน บางแห่งมีฐานภาษีแคบกว่าและมีแหล่งรายได้ที่จำกัด ในขณะเดียวกันนั้นความเหลื่อมล้ำด้านการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองนั้นเป็นปัญหาหนักในเมืองไทย เพราะฐานเศรษฐกิจไทยกระจุกตัวในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ในเขตที่มีโรงงานอุตสาหกรรมและศูนย์การพาณิชย์ตั้งอยู่สามารถเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมมาก แต่ในพื้นที่เกษตรกรรมไม่มีโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งท่องเที่ยว การจัดเก็บของท้องถิ่นย่อมจะน้อย ความสามารถจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเหลื่อมล้ำหรือแตกต่างกันมาก จำนวน 55 จังหวัด จัดเก็บรายได้ด้วยตนเองต่ำกว่า 500 บาทต่อหัว 13 จังหวัดสามารถจัดเก็บได้ 500-1,000 บาทต่อหัว มีเพียงไม่กี่จังหวัดที่จัดเก็บ

ได้เกินกว่า 1,000 บาทต่อหัว ภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ (ต่อหัว) หรือเรียกว่าภาษีแบ่ง 53 จังหวัดได้รับการจัดสรรน้อยกว่า 3,000 บาทต่อหัว 20 จังหวัดได้รับระหว่าง 3-5 พันบาท และ 2 จังหวัดมีรับจัดสรรภาษีแบ่งมากกว่า 5 พันบาทต่อคน ภาษีที่จัดเก็บเอง และภาษีแบ่ง เพื่อจัดเรียงลำดับกลุ่มรายได้สูง 5 จังหวัดแรกยกเว้นกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ภูเก็ต ระยอง ชลบุรี นนทบุรี และสมุทรปราการ คือรายได้ภาษีต่อหัวระหว่าง 6,000-9,500 บาท ในทางตรงกันข้ามห้า จังหวัดที่รายได้ภาษีต่ำสุด ได้แก่ ชัยภูมิ ร้อยเอ็ด สกลนคร ศรีสะเกษ สุรินทร์ รายได้ภาษีต่อหัวเพียง 2,000-2,200 บาทต่อหัว (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2557)

ความเหลื่อมล้ำด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากรายได้ เงินอุดหนุนของไทยมีลักษณะ เอื้อพื้นที่เมืองมากกว่าชนบท ซึ่งส่งผลต่อความคิดริเริ่มบริการสาธารณะใหม่ๆ ในการพัฒนาและตอบสนองความต้องการของประชาชน ที่ผ่านมาการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเกณฑ์ในการพิจารณา คือ การจัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้น้ำหนักถึงฐานภาษีเป็นสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติฐานภาษีบางประเภท จะมีแต่ข้อมูลเฉพาะในระดับจังหวัดส่วนใหญ่ จึงจัดสรรตามฐานของภาษีจัดเก็บในจังหวัด สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในจังหวัดจะจัดสรรตามหลักเกณฑ์ประชากร วิธีการจัดสรรรายได้โดยไม่คำนึงถึงภารกิจและความรับผิดชอบการใช้จ่ายที่เกิดจากข้อกำหนดของกฎหมายที่เป็นการมอบหมายหน้าที่ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ต้องรับผิดชอบดูแลรวมทั้งการถ่ายโอนภารกิจภายใต้วิธีการจัดสรรรายได้ดังกล่าว ไม่ได้ทำให้เกิดความเท่าเทียม

ความหมายการคลังท้องถิ่น

การคลังท้องถิ่น เป็นกลไกและเครื่องมือที่สำคัญ ที่มุ่งหวังให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการบริหารงานของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการพิจารณาถึง การจัดการรายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อ การจัดจ้าง การบัญชี การตรวจสอบบัญชีของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น การหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดการรายจ่ายเป็นสำคัญ ซึ่งการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดการรายได้ด้วยตนเองให้มากที่สุด โดยการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เต็มความสามารถ และถ้าหารายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายที่จำเป็นต้องใช้ในการจัดบริการพื้นฐานแล้ว รัฐบาลจึงควรเข้าไปให้ความช่วยเหลือ เช่น ให้เงินอุดหนุนตามความจำเป็น ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายและกล่าวไว้ ดังนี้

จรัส สุวรรณมาลา (2553) กล่าวว่า การคลังท้องถิ่นเป็นเครื่องมือกระบวนการจัดการอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นกลไกของการบริหารงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น

วีระศักดิ์ เครือเทพ (2556) ให้ความหมายของการบริหารงานคลัง (Financial Administration) มีความหมายครอบคลุมเกี่ยวกับรายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การบัญชี และการตรวจสอบบัญชี

อัชกรณ์ วงศ์ปรีดี และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา (2558) กล่าวว่า การคลังท้องถิ่น การบริหารงานคลังของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงการจัดการรายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อ การจัดจ้าง การบัญชี การตรวจสอบบัญชีของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น กระบวนการงบประมาณท้องถิ่นเป็นตัวกลางในการเชื่อมความสัมพันธ์ของแหล่งที่มาของรายรับ กับรูปแบบในการใช้จ่ายของแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดความสอดคล้องต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานการปกครอง

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และดารุณี พุ่มแก้ว (2558) เชื่อว่าการคลังท้องถิ่นถือเป็นเครื่องมือในการจัดการที่สำคัญ และยังเป็นกลไกของการบริหารงานของภาครัฐในการมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการคลังท้องถิ่นมีความเชื่อมโยงกับการบริหารการคลัง (Financial Administration) ซึ่งครอบคลุมถึงรายได้ รายจ่าย หนี้สาธารณะ นโยบายการเงิน และนโยบายการคลัง ดังนั้น การคลังท้องถิ่นย่อมมีความสำคัญต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากต้องรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้นและในด้านการบริหารงานย่อมมีค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การคลังท้องถิ่นจะมีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานอย่างมี

ประสิทธิภาพและมี ความสามารถในการรับใช้ประชาชนในท้องถิ่นได้มากนักน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับฐานะทางการคลัง ซึ่งถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะทางการคลังไม่ดีต้องพึ่งงบประมาณจากรัฐบาลส่วนกลางเป็นหลัก ย่อมส่งผลให้อำนาจในการบริหารงานลดน้อยลงและได้รับการควบคุมจากรัฐบาลส่วนกลางเพิ่มมากขึ้น ขาดการคิดริเริ่ม ในการปรับปรุงพัฒนาท้องถิ่นให้ก้าวไกล และในทางตรงกันข้ามหากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีฐานะ ทางการคลังที่ดีการที่จะต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางก็จะเป็นส่วนน้อย ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นได้รับการควบคุมจากรัฐบาลกลางน้อย และสามารถมีความคิดสร้างสรรค์ในการทำผลงานเพื่อตอบสนองต่อความ ต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงเพิ่มมากขึ้น ประเทศไทยใช้นโยบายแนวทางเสรีนิยมเป็นหลัก โดยเน้นการ ขยายตัวของเศรษฐกิจภายใต้การขับเคลื่อนโดยภาคเอกชน อย่างไรก็ตามข้อจำกัดที่สุดของแนวทางเสรีนิยมนี้ คือ กลไกตลาดไม่มีหน้าที่ด้านการกระจายรายได้ จึงต้องอาศัยภาครัฐ ทั้งนี้ เครื่องมือที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลในการดูแล ให้การกระจายรายได้ มีความเท่าเทียมกัน คือ การเลือกใช้นโยบายการคลัง เพื่อวัตถุประสงค์ในการลดความไม่เสมอภาคของการกระจายรายได้

กล่าวโดยสรุป การคลังท้องถิ่นถือเป็นเครื่องมือในการจัดการที่สำคัญ และยังเป็นกลไกของการบริหารงาน ของภาครัฐ ในการมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการคลังท้องถิ่นมีความเชื่อมโยงกับ การบริหารการคลังซึ่งครอบคลุมถึงรายได้ รายจ่าย หนี้สาธารณะ นโยบายการเงิน และนโยบายการคลัง ดังนั้น การ คลังท้องถิ่นย่อมมีความสำคัญต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากต้องรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น และในด้านการบริหารงานย่อมมีค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นการคลังท้องถิ่นจะมีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีความสามารถในการรับใช้ประชาชนในท้องถิ่นได้มากนักน้อย เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับฐานะทางการคลัง ซึ่งถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะทางการคลังไม่ดี ต้องพึ่ง งบประมาณจากรัฐบาลส่วนกลางเป็นหลักนั้น ย่อมส่งผลให้อำนาจในการบริหารงานลดน้อยลงและได้รับการควบคุม จากรัฐบาลส่วนกลางเพิ่มมากขึ้น

ความเหลื่อมล้ำด้านการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการกระจุกตัวของรายได้และทรัพย์สินสูงมากประเทศหนึ่งในเอเชียทั้งนี้ สาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมมีหลายประการและมีความสลับซับซ้อนมาก โดยหนึ่งในนั้นเกิด จากนโยบายของรัฐเอง เนื่องจากตามธรรมชาติ การออกนโยบายของรัฐจะก่อให้เกิดการได้ประโยชน์หรือเสีย ประโยชน์ และเกิดผลกระทบต่อกันซึ่งกันและกันทั้งทางตรงและทางอ้อมอยู่แล้ว หากรัฐจัดสรรทรัพยากรได้ไม่ดี จะทำให้มีนโยบายรัฐจำนวนมากที่ก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจหรือผลตอบแทนส่วนเกินประเภทเลวให้กับกลุ่มคน บางกลุ่มอย่างมหาศาล ก่อให้เกิดความสูญเสียประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ทำให้รัฐมีรายได้ลดลงและไม่สามารถ จัดสรรทรัพยากรให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกัน และนำมาสู่ผลเสียต่อเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวมต่อไป การบริหาร การเงินการคลังเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงานของหน่วยงานท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อการบำบัด ทุกข์บำรุงสุขให้ประชาชน ในปัจจุบันความไม่สมดุลทางการคลัง (Fiscal Imbalance) มีโอกาสเกิดขึ้นได้เสมอ เนื่องจากกระจุกตัวของความเจริญทางเศรษฐกิจในบางพื้นที่ ทำให้ความสามารถจัดเก็บรายได้แตกต่างกัน ซึ่งมี นักวิชาการกล่าวถึงความเหลื่อมล้ำด้านการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ธิดารัตน์ สืบญาติ (2558) มีความเห็นว่า ความเหลื่อมล้ำการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น มีสาเหตุมาจาก 2 ปัจจัย คือ

1. ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ความเจริญและการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นที่ไม่เติบโตเท่าที่ควร รายได้ของประชากร ความเป็นเมืองหรือชนบท การค้าพาณิชยกรรม การจ้างงานตลอดจนความรับผิดชอบของ ประชากรในการเสียภาษีย่อมส่งผลต่อความสามารถในการหารายได้ของท้องถิ่น

2. ปัจจัยทางการเมือง ได้แก่

- 2.1 ท้องถิ่นยังถูกอำนาจทางการเมืองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นแทรกแซงเนื่องจากมีผลประโยชน์ ในกลุ่มผู้นำท้องถิ่น

2.2 นโยบายที่เน้นการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่อำนาจส่วนใหญ่ยังอยู่กับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

2.3 ขาดผู้มีความรู้ความเข้าใจปัญหาของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.4 ขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารการคลังท้องถิ่นและการตรวจสอบการใช้ งบประมาณจากประชาชน

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2557) มีความเห็นว่า ความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่นเป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่นาสนใจในยุคสมัยการกระจายอำนาจ โดยวัด “รายได้ต่อหัว” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละจังหวัด ผลลัพธ์ก็คือ รายได้ของแต่ละท้องถิ่นจัดเก็บเองแตกต่างกันมาก รายได้ของท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจาก “ภาษีแบ่ง” จึงพบความแตกต่างหรือช่องว่างของภาษีแบ่งระหว่างจังหวัดรวยกับจังหวัดจน จากรายได้ที่เหลื่อมล้ำทำให้รายจ่ายและบริการสาธารณะของท้องถิ่นแตกต่างกันระหว่างจังหวัดรวย จังหวัดจน นอกจากนี้ สรล มารู (2559) พบว่า ปัญหาบางประการของกฎหมายการคลังท้องถิ่นนอกจากปัญหาการไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายรายได้ท้องถิ่นตามที่ได้อ้างมาแล้วนั้น ยังพบว่าเกิดปัญหาในทางนโยบายและการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่น ตลอดจนกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ไม่เกื้อหนุนต่อระบบการคลังของท้องถิ่นทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ขึ้น เช่น ข้อจำกัดด้านรายได้ท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ อันเป็นผลเนื่องมาจากประเภทภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีเพียงภาษีบางประเภทเท่านั้น คือภาษีโรงเรือนและที่ดินภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย หรืออากรรวมอากรฆ่าสัตว์ไปด้วย แต่ก็นับว่าประเภทภาษีดังกล่าวยังมีข้อจำกัดต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยอยู่มาก อย่างกรณีภาษีโรงเรือนและที่ดินเองก็ไม่ได้มีการปรับให้ทันกับสภาพความเป็นจริง แม้ว่าจะมีความพยายามในการจัดเก็บภาษีอย่างเต็มที่ แต่สภาพพื้นที่ไม่มีแหล่งของรายได้เพียงพอที่จะให้จัดเก็บได้ ก็มีความจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอย่างมากเข้า และทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาในทางปฏิบัติคือปัญหาการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เกิดความเหลื่อมระหว่างท้องถิ่นต่างๆ ในการเข้าถึงแหล่งรายได้ ประเด็นเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นนั้น จำแนกออกเป็นสองมิติ โดยมิติแรกเป็นความไม่สมดุลแนวตั้ง (Vertical Fiscal Imbalance) คือ ความเหมาะสมระหว่างภารกิจกับรายได้ และมีมิติที่สองเป็นความไม่สมดุลตามแนวนอน (Horizontal Fiscal Imbalance) หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในสภาพที่ใกล้เคียงกัน (พื้นที่และประชากร) แต่ว่ามีรายได้แตกต่างกันมากอันเนื่องจากสภาพแวดล้อมที่ต่างกัน เช่น เกิดการกระจุกตัวของความเจริญในบางจังหวัด

กล่าวโดยสรุป ในภาพรวมความเหลื่อมล้ำด้านการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดจากปัญหาหลักคือ ความไม่สมดุลทางการคลัง 2 ลักษณะ นั้นเองกล่าวคือ

1. ความไม่สมดุลตามแนวตั้ง (Vertical Fiscal Imbalance) เป็นความไม่เหมาะสมกับภารกิจแสวงหาได้ เช่น การที่รัฐบาลกลางมีอำนาจจัดเก็บภาษีมาก แต่ภารกิจการน้อย ในขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นมีภารกิจมาก แต่การจ้ดเก็บรายได้น้อย หรือหมายถึงความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างสองระนาบ

2. ความไม่สมดุลตามแนวนอน (Horizontal Fiscal Imbalance) หมายถึง ความไม่สมดุลระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นประเภทเดียวกัน เนื่องจากฐานภาษีกระจุกตัวในบางพื้นที่ เช่น ในบางพื้นที่ของเทศบาล มีบ้านเรือนร้านค้าหรือโรงงานน้อย ทำให้ฐานภาษีต่ำ แต่ถ้าในบางพื้นที่ของเทศบาล มีบ้านเรือนร้านค้าหรือโรงงานมาก ทำให้ฐานภาษีสูง เป็นต้น

โดยทั้ง 2 ลักษณะนี้เกิดจากปัญหาในด้านต่างๆ เช่น ปัญหาด้านทางเศรษฐกิจและสังคม ปัญหาทางการเมือง เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ทำให้เกิดปัญหาตามมา คือ ความเจริญและการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นไม่เติบโตเกิดการตกงานของประชาชน และทำให้ราคาพืชผลทางการเกษตรลดลง เมื่อเทียบกับปัจจัยด้านการผลิต ปัญหาเหล่านี้เองจึงส่งผลต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้เกิดช่องว่างความเหลื่อมล้ำด้านการคลังของท้องถิ่น ในขณะที่ผู้เขียนได้ศึกษางานวิจัยของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และพิชิต รัตนพิบูลภพ (2556) ศึกษาเรื่อง ความเหลื่อมล้ำทางด้านการคลังและการจัดสรรรายจ่ายเพื่อความเสมอภาค โดยใช้กรณีศึกษาสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยปรากฏว่าค่าความเหลื่อมล้ำทางด้านการรายได้อยู่ระหว่าง 0.4-0.5 ในขณะที่ค่าความ

เหลื่อมล้ำทางด้านรายจ่ายมีค่าน้อยกว่า 0.04 โดยไม่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหรือลดลงแต่อย่างใด ส่วนสุดท้าย ทดสอบแบบจำลองโดยใช้สถานการณ์สมมติว่า กทม. จัดเก็บภาษีทรัพย์สินและศึกษาผลกระทบต่อ ความเหลื่อมล้ำทางการคลัง ผลการวิเคราะห์พบว่า 1) สำนักงานเขต กทม. สามารถจัดเก็บรายได้ เพิ่มขึ้นร้อยละ 45 และ 2) ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้จะลดลงอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือจากค่า 0.59 เหลือ 0.32 การที่รายได้ภาษีเพิ่มขึ้นเป็นผลจากการลดลงของการยกเว้นและลดหย่อนในภาษีโรงเรือน และที่ดิน ทำให้ทุกสำนักงานเขตขยายฐานภาษีเพิ่มขึ้น อีกทั้ง วีระศักดิ์ เครือเทพ (2551) ได้ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล ผลการวิจัยพบว่า งานวิจัยสะท้อนให้เห็นถึงระดับความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาลต่างๆ ที่ได้ศึกษาได้อย่างน่าสนใจ ผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่าเทศบาลใน ชุมชนเมืองขนาดใหญ่ได้มีความเข้มแข็งทางการคลังดังที่ผู้คนทั่วไปเข้าใจกัน ปัจจัยพื้นฐานทาง เศรษฐกิจและสังคมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล นอกจากนี้ ปัจจัย ทางการเมืองและการบริหารส่งผลต่อการสร้างความเข้มแข็งทางการคลังให้กับเทศบาลด้วยเช่นกัน ข้อมูลจากการวิจัยในครั้งนี้สามารถพัฒนาไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการสร้างความเข้มแข็ง ทางการคลังของเทศบาลทั้งในระดับสถาบันและในระดับภูมิภาค สามารถใช้เป็นฐานในการพัฒนา ตัวชี้วัดสุขภาพทางการคลังของเทศบาล (และรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ) ที่มีความตรง (Valid) และความเที่ยง (Reliable) ต่อไปในอนาคต

มาตรการลดความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น

ถึงแม้ว่านโยบายของรัฐจะเป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุแห่งความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม นโยบายของรัฐก็เป็นหนึ่งในมาตรการลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมในสังคมที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดหากได้มีการวางแผนและนำมาใช้อย่างถูกวิธี หนึ่งในนโยบายของรัฐที่ได้ผลที่สุดก็คือ มาตรการทางการคลัง นั่นคือการที่รัฐทำหน้าที่เก็บภาษีแล้วนำมาใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันมากที่สุดกับประชาชนทุกคน หรือให้ประโยชน์แก่ผู้มีรายได้้น้อยมากกว่าผู้มีรายได้สูงในลักษณะภาษีก้าวหน้า นอกจากนี้ มาตรการทางการคลังยังมีส่วนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา ฯลฯ และยังเป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่สำคัญอีกด้วย คำถามเชิงนโยบาย คือ ในปัจจุบัน รัฐบาลไทยมีนโยบายภาษีและนโยบายรายจ่ายที่ช่วยสร้างความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ หรือก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างคนจนกับคนรวยมากขึ้น ซึ่งมีนักวิชาการกล่าวถึงมาตรการลดความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น ดังนี้

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และดารุณี พุ่มแก้ว (2558) กล่าวว่า มาตรการลดความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น มี 4 ด้าน ดังนี้

1. การกระจายอำนาจ

มาตรการที่ 1 การกระจายอำนาจ ภาครัฐต้องมีมาตรการในการส่งเสริมเรื่องการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การถ่ายโอนภารกิจ การถ่ายโอนบุคลากร และการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง ซึ่งถือว่าเป็นที่สำคัญอย่างมากในการบริหารงานโดยการพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการ และการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบให้ สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ และควรมีการทบทวนโครงสร้างหน่วยงานในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้มีอิสระ ทั้งด้านการบริหารบุคคล งบประมาณ และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายผลของมาตรการในการลดความเหลื่อมล้ำ การกระจายรายได้

มาตรการที่ 2 ลดความเหลื่อมล้ำด้านการบริการสาธารณะ ประกอบไปด้วยการจัดสินค้าสาธารณะที่มีการบริโภคร่วมกัน หากประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีความแตกต่างระหว่างท้องถิ่นขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเนื่องจากการจัดสรรงบประมาณทั้งในด้านเงินอุดหนุน และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในการ สนับสนุน ส่งเสริมให้กับประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและได้รับการบริการอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน

มาตรการที่ 3 การสร้างความเป็นธรรมของการคลัง ปรับปรุงโครงสร้างภาษีให้มีลักษณะก้าวหน้า โดยต้องขยายฐานภาษีทางตรงให้มากขึ้น ในขณะที่ต้องลดสัดส่วนของภาษีทางอ้อม มีการจัดเก็บภาษีทางตรง ได้แก่ ภาษี

ทรัพย์สิน ภาษีเงินได้ ภาษีมรดก และภาษีทางอ้อม ได้แก่ ภาษีโภคภัณฑ์ที่เก็บจากผู้ผลิตและผู้นำเข้า ซึ่งตามทฤษฎี การคลังท้องถิ่นสนับสนุนว่าภาษีท้องถิ่นควรจัดเก็บจากสินค้าที่มีการเคลื่อนย้ายได้ยากหรืออสังหาริมทรัพย์ เช่น บ้าน ที่ดิน ส่วนท้องถิ่นจะได้มีรายได้เพิ่มมากขึ้น จากการจัดเก็บภาษี โดยลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วน ของรัฐบาล รวมทั้งท้องถิ่นมีความสามารถในการบริหารจัดการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นและให้ อำนาจอิสระทางการคลังเพิ่มมากขึ้น

มาตรการที่ 4 ปฏิรูประบบการคลังเพื่อให้ฐานรายได้เพิ่มมากขึ้นและลดสัดส่วนการพึ่งพิงเงินอุดหนุนจาก รัฐบาล โดยปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ เพื่อให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียม ค่าบริการต่างๆ หรือ การปรับปรุงภาษีป้าย และมีการจัดทำระบบแผนงานและการจัดสรร งบประมาณ ระบบข้อมูลทางการคลัง ระบบการเงินการบัญชีที่ได้มาตรฐานสากล เพื่อติดตามและรายงานข้อมูล รายรับรายจ่าย และฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรการที่ 5 เพิ่มภาษีหรือรายได้ของท้องถิ่นประเภทใหม่ๆ เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีการ ท่องเที่ยว และค่าธรรมเนียมแรงงานต่างด้าว ปรับปรุงโครงสร้างรายได้ท้องถิ่นและหลักเกณฑ์ในการจัดสรรรายได้ ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น ส่งเสริมการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น กำหนดมาตรการลดความ ไม่เสมอภาคทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมการรักษาวินัยทางการคลัง การพัฒนา มาตรฐานทางการเงิน การบัญชี การพัสดุ การรายงานข้อมูล และการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

มาตรการที่ 6 ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดค่าธรรมเนียมและการหารายได้ เร่งรัดให้มีกฎหมายในการ ปรับปรุงแก้ไข เปลี่ยนแปลงอัตราค่าธรรมเนียมและการหารายได้ให้กับท้องถิ่น และที่สำคัญรายได้ที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นควรให้เป็นรายได้ที่จัดเก็บตามเดิมและควรเพิ่มฐานภาษีในการจัดเก็บเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะภาษี ประเภทใหม่ ได้แก่ ภาษีมรดก ภาษีสิ่งแวดล้อม ท้องถิ่นต้องมีรายได้ที่เป็นของตนเองให้มากพอต่อการจัดหาบริการ สาธารณะและควรมาจากฐานภาษีหรือรายได้ที่มาจากในพื้นที่ตนเอง หรือรายได้ของตนเองให้ได้มากที่สุด เพื่อที่จะ ดำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระและความสามารถจัดให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นได้ตรงความต้องการของประชาชน ท้องถิ่นนั้น

มาตรการที่ 7 ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารเงินสะสมเพื่อหารายได้ที่เหมาะสม เนื่องจากโครงการเพื่อการ ลงทุนสามารถ ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณรายจ่ายเป็นลำดับแรก หากบริหารงบประมาณแล้วไม่พอและเห็นว่าเป็น โครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการบำบัดความเดือดร้อนของประชาชนหรือบริการชุมชนและสังคมและไม่อาจ รอตั้งงบประมาณต่อไปได้สามารถขอใช้จ่ายจากเงินสะสมได้เช่นกัน กรณีเป็นโครงการประเภทที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่ไม่อาจแยกการจัดซื้อจัดจ้างเป็นส่วนๆ และที่รายได้ไม่เพียงพอที่จะดำเนินการในปีงบประมาณเดียวให้ตั้ง งบประมาณรายจ่ายในปีปัจจุบันและปีถัดไป

มาตรการที่ 8 ผู้บริหารท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ในการบริการสาธารณะให้ทันต่อความ ต้องการของประชาชน เพื่อให้ตรงตามแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นโยบายในการบริหารงาน การใช้มาตรการในด้านรายจ่ายของรัฐ เพื่อดูแลผู้ที่ด้อยโอกาส คนพิการ คนจน คนว่างงาน ในชุมชนหรือสังคม และ การจัดทรัพยากรในการพัฒนาอย่างสมดุล

มาตรการที่ 9 ความร่วมมือในลักษณะสหวิทยาการ โดยร่วมมือกับ อปท.อื่นหรือองค์กรธุรกิจเพื่อการ ลงทุนพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งลักษณะสหการเป็นการรวมกลุ่มกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อ ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมตัวกัน ในรูปของสหการ โดยการเผยแพร่ความคิดและสร้างความรู้ความเข้าใจ ซึ่งก็จะทำให้เห็นแนวทางของการก่อตั้ง สหการเกิดขึ้นได้จริง ไม่ใช่แค่มีการกำหนดไว้ในตัวบทกฎหมายเท่านั้น

สรุป แนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการกระจายอำนาจ ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อ สนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังและส่งเสริมรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การมี กฎหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนารายได้หรือการเพิ่มศักยภาพ ทางการเงินการคลังขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง กฎหมายภาษี สิ่งแวดล้อม การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ เพื่อให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการต่างๆ หรือการปรับปรุงภาษีป้าย และมีการจัดทำระบบแผนงานและการจัดสรรงบประมาณ ระบบข้อมูลทาง การคลัง ระบบการเงินการบัญชีที่ได้มาตรฐานสากล เพื่อติดตามและรายงานข้อมูลรายรับรายจ่าย และฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลของมาตรการในการลดความเหลื่อมล้ำ ได้แก่ หากมีการปฏิรูประบบการคลังเพื่อให้ฐาน รายได้เทศบาลเพิ่มมากขึ้นจากการจัดเก็บภาษี เนื่องจากมีการปรับปรุงอัตราการจัดเก็บภาษีใน สัดส่วนที่เพิ่มขึ้น ปรับฐานภาษีใหม่ เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตผู้ประกอบการร่วมมือกับภาครัฐในการลดการปล่อยของเสียและขยะ ลดการใช้และทิ้งบรรจุภัณฑ์ สนับสนุนให้มีกองทุน ความปลอดภัยในระดับพื้นที่ เพื่อรองรับภัยจากสิ่งแวดล้อม ภาษีสุราและยาสูบ ภาษีที่จัดเก็บมีความ เป็นธรรมสมเหตุสมผลในการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมโดยยึดหลักความสามารถในการจัดเก็บ เนื่องจากฐานของภาษีมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อปริมาณภาษีที่เก็บได้ในระยะยาว ดังนั้น ฐานภาษีควร มีเสถียรภาพ ภาษีที่จัดเก็บต้องไม่ทำให้เกิดความเสียหายต่อฐานภาษี เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการ จัดเก็บ ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มมากขึ้น สามารถลดสัดส่วนการพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาล การให้บริหารจัดการสาธารณะแก่ประชาชนในถิ่นทุรกันดาร และทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึง การบริการ สาธารณะได้อย่างทั่วถึงซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของธิดารัตน์ สืบญาติ (2557) มาตรการทางการคลังในการลดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกัน ด้านการกระจายอำนาจ ผลการวิจัยพบว่า ควรดำเนินการออกกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อให้ อปท. มีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ในอัตราร้อยละ 35 ทำให้รายได้ของเทศบาล มีรายได้เพิ่มขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด โดยประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการสาธารณะของเทศบาลอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีความ แตกต่างระหว่างเทศบาล นคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล และควรปฏิรูประบบการคลัง เพื่อให้ฐานรายได้เทศบาลเพิ่มมากขึ้นและลดสัดส่วนการพึ่งพิง เงินอุดหนุนจากรัฐบาล มีการเพิ่มภาษีหรือรายได้ของเทศบาลประเภทใหม่ๆ เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษี สิ่งแวดล้อม ภาษีการท่องเที่ยว และค่าธรรมเนียมแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในเขตเทศบาล ฯลฯ อีกทั้งให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดค่าธรรมเนียมและการหารายได้ และมีอิสระในการบริหารเงินสะสมเพื่อหารายได้ที่เหมาะสม

2. ด้านรายได้ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม

มาตรการที่ 1 กระจายรายได้ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมระหว่างท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่น้อยกว่าท้องถิ่นที่มีรายได้มาก วิเคราะห์สถานะทางการคลังและการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยดูจากรายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง และขนาดวงเงินที่ใช้ในการดำเนินการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประกอบการจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การขยายฐานภาษี การกำหนดอัตราภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บ เพิ่มประเภทภาษีใหม่ๆ ในการจัดเก็บ ปรับปรุงภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ โดยปรับปรุงหลักเกณฑ์และประสิทธิภาพในการจัดเก็บ กำหนดวิธีการจัดแบ่งหรือจัดสรรที่ชัดเจนและเป็นธรรม รวมทั้งแนวทางในการเพิ่มภาษี ปรับแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนเสริมสร้างวินัยทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรการที่ 2 จัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และให้ภาคประชาสังคมเข้ามีส่วนร่วมในการบริหาร การออกระเบียบ กฎเกณฑ์ในการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยมีการปฏิรูปกฎหมายขึ้นมาเพื่อให้ท้องถิ่นขนาดใหญ่สามารถช่วยเหลือแบ่งงบประมาณให้กับท้องถิ่นขนาดเล็กได้

มาตรการที่ 3 การสร้างความเป็นธรรมของการคลังท้องถิ่นได้มีการวิเคราะห์รายได้การคลังท้องถิ่นต่อหัว ซึ่งมาจากรายได้จากภาษีที่ อปท. จัดเก็บเอง ปรับปรุงโครงสร้างรายได้ของท้องถิ่นให้อำนาจ อิสระทางการคลังเพิ่มมากขึ้น

สรุป แนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม การวิเคราะห์ สถานะทางการคลังและการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยดูจากรายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง และขนาดวงเงินที่ใช้ในการดำเนินการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประกอบการจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนให้กับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การขยายฐานภาษี การกำหนดอัตราภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บ การเพิ่มประเภทภาษีใหม่ ๆ ในการจัดเก็บ ปรับปรุงภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ โดยปรับปรุงหลักเกณฑ์และประสิทธิภาพในการจัดเก็บ กำหนดวิธีการจัดแบ่งหรือจัดสรรที่ชัดเจนและเป็นธรรม รวมทั้งแนวทางในการเพิ่มภาษี ปรับแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุน เสริมสร้าง วินัยทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากรัฐควรดูแลการกระจายรายได้ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมระหว่างท้องถิ่นที่มีรายได้ต่อกับท้องถิ่นที่มีรายได้มาก แต่ละท้องถิ่นได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมในการนำไปพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และเป็น การช่วยเหลือท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลังน้อย มีรายได้ในการพึ่งพาตนเองได้น้อย ดังนั้น ควรส่งเสริมให้ท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำมีความสามารถในการบริหารงบประมาณ และนำงบประมาณไปจัดสรรการจัดสวัสดิการทางสังคมให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของธิดารัตน์ สืบญาติ (2557) มาตรการทางการคลังในการลดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกัน ด้านรายได้ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ผลการวิจัยพบว่า รัฐควรดูแลการกระจายรายได้ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมระหว่างเทศบาลที่มีรายได้ต่ำ กับเทศบาลที่มีรายได้มาก การระดมเงินทุนเพื่อเป็นกองทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และให้ภาคประชาสังคมเข้ามีส่วนร่วมในการบริหาร การสร้างความเป็นธรรมของการคลังเทศบาลได้มีการวิเคราะห์รายได้การคลังท้องถิ่น ต่อหัว ซึ่งมาจากรายได้จากภาษีที่อปท. จัดเก็บเอง

3. ด้านรายได้จากภาษีแบ่งหรือภาษีฐานร่วม

มาตรการที่ 1 ภาษีฐานร่วม รัฐจัดสรรให้ทุกท้องถิ่นเท่าเทียมกันเป็นรายหัวประชากร ภาษีที่ใช้ฐานร่วม ได้แก่ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษี สรรพสามิต ภาษีสุรา และ ภาษียาสูบ เป็นภาษีที่เก็บที่โรงงาน โรงงานที่ผลิตสินค้าที่ต้องการภาษีเหล่านี้มีไม่มากแห่ง และไม่มีในทุกท้องถิ่นแต่เมื่อผลิตแล้วส่งสินค้าไปขายในขอบเขตทั่วประเทศ และโดยที่ภาษีนี้นับเป็นภาษีทางอ้อมผู้เสียภาษีผลกำไรภาษีได้ ผลของภาษีจึงกระจายตัวไปทั่วประเทศ ให้จัดสรรภาษีทั้ง 3 ชนิดนี้ให้กับท้องถิ่นตามเกณฑ์จำนวนประชากร

สรุป แนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้จากภาษีแบ่งหรือภาษีฐานร่วม ควรดำเนินมาตรการ การกำหนดให้ใช้เกณฑ์จำนวนประชากรจะช่วยในเรื่องการกระจายรายได้ระหว่างท้องถิ่นด้วย ภาษีธุรกิจ เฉพาะ เสนอให้จัดสรรให้ท้องถิ่นตามเกณฑ์จำนวนประชากร ด้วยเหตุผลเดียวกับกรณีของภาษี สรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม มีแหล่งที่มาของรายได้จาก 3 ส่วน ส่วนที่ 1 เก็บจากสินค้านำเข้าซึ่งกรม ศุลกากรเป็นผู้จัดเก็บแทนกรมสรรพากร ส่วนที่ 2 เก็บจากสินค้าสรรพสามิต ซึ่งกรมสรรพสามิต จัดเก็บแทนกรมสรรพากร และแหล่งที่ 3 เก็บจากการ ประกอบการทั่วไปภายในประเทศโดย กรมสรรพากร และให้จัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มที่กรมศุลกากรและกรม สรรพสามิตจัดเก็บให้แก่ท้องถิ่น ตามเกณฑ์จำนวนประชากร ส่วนภาษีมูลค่าเพิ่มที่กรมสรรพากรจัดเก็บให้จัดสรร ดังนี้ 1. ให้จัด แบ่งแยกออกเป็นจังหวัดตามแหล่งที่จัดเก็บ 2. ให้จัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มของแต่ละจังหวัด ให้ท้องถิ่น ในจังหวัดตามสัดส่วนของประชากร การจัดสรรโดยใช้สองเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น จะทำให้ ได้ผลในเชิงการกระจาย รายได้ระหว่างท้องถิ่นและขณะเดียวกันก็จะได้สะท้อนถึงขีดความสามารถ ในการเสียภาษีของแต่ละท้องถิ่นด้วย ขณะเดียวกันภาษีหลายประเภทที่ไม่สามารถระบุแหล่งกำเนิดอย่างชัดเจน ก็ควรใช้หลักปลายทาง (Destination principle) คือ การกระจายตามจำนวนประชากร ด้วยหลักการนี้ไม่เน้นว่ารายได้จัดเก็บจากแหล่งใด แต่พิจารณาว่า ใครรับภาระภาษี และภาษีควรจัดสรรไปที่ใดจึงจะเกิดอรรถประโยชน์สูงสุด ซึ่งถ้าพิจารณาตามเกณฑ์นี้ Marginal utility ของเงินสำหรับคนจนน่าจะสูงกว่าคนรวย ดังนั้นเกณฑ์การจัดสรรน่าจะเอื้อให้กับหน่วยที่จนกว่าหน่วยที่รวย ในด้านการสร้างความเป็นธรรมของการคลังท้องถิ่นนั้น ต้องมีการวิเคราะห์รายได้ การคลังท้องถิ่นต่อหัวซึ่งมาจากรายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ ซึ่งควรทำการวิเคราะห์ภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ท้องถิ่นทั้งหมด จึงจะเห็นฐานการคลังที่แท้จริงของท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของธิดารัตน์ สืบญาติ (2557) มาตรการทางการคลังในการลดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันด้านรายได้จากภาษีแบ่งหรือภาษีฐานร่วม ผลการวิจัยพบว่า ภาษีฐานร่วม (ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษียาสูบ) (ภาษีรถยนต์ ค่าจดทะเบียนนิติกรรม มิใช่ภาษีฐานร่วม แต่เป็นภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ อปท. ทั้งนี้จำนวน อปท. จะได้รับตามแหล่งกำเนิด) ควรจัดสรรให้ทุกเทศบาล

เท่าเทียมกันเป็นรายหัวประชากร ภาษีหลายประเภทไม่สามารถระบุแหล่งกำเนิดอย่างชัดเจน ควรใช้หลักปลายทาง (Destination Principle) คือ การกระจายตามจำนวนประชากร

4. ด้านเงินอุดหนุน

มาตรการที่ 1 เงินอุดหนุนต่อหัวควรยึดหลักการลดความเหลื่อมล้ำ ประชากรในท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยควรได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวมากกว่าเงินอุดหนุนต่อหัวที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้มาก ท้องถิ่นสามารถบริหารงานได้ด้วยคามอิสระตามความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งเงินอุดหนุนทั่วไปที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ให้จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อลดช่องว่างทางการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรการที่ 2 จัดสรรเงินอุดหนุนโดยยึดหลักความเท่าเทียมกันเป็นรายหัวเพื่อประชาชนได้รับบริการสาธารณะพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน ซึ่งการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อความเท่าเทียมกันจะเป็นหนทางหนึ่งที่ทำให้เห็นความไม่เท่าเทียมทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่นำไปสู่การสนับสนุนช่วยเหลือของรัฐบาลเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ปรับปรุงเงินอุดหนุนเพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่นในอนาคตควรมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์อย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้ 1) เป็นระบบเงินอุดหนุนที่จะช่วยลดความแตกต่างหรือสร้างความเท่าเทียมในทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ได้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ 2) เป็นระบบที่มีความโปร่งใส มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสามารถตรวจสอบได้ 3) เป็นระบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าในระดับหนึ่งว่าในปีต่อไป จะจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลประมาณเท่าใด ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถวางแผนการใช้งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่เกิดภาวะชะงักงันทางการคลังจนทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการได้

มาตรการที่ 3 การจัดตั้งกองทุนอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (Equalization Fund) เพื่อ ท้องถิ่นที่ด้อยโอกาส เนื่องจากแนวปฏิบัติในการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐมักขาดความคงเส้นคงวา และขาดแนวทางที่ชัดเจนในการลดช่องว่างทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งรัฐบาลยังไม่สามารถจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามกำหนดเวลาอันควร นอกจากนี้ข้อเท็จจริงปรากฏอีกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กๆ ที่มีฐานะภาษีที่จำกัดกว่า

มาตรการที่ 4 การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบ Budget Priority Allocation โดยพิจารณาจากอัตราการเพิ่มที่แตกต่าง การจัดสรรงบประมาณโดยดูจากขนาดพื้นที่ที่แตกต่างกัน จึงควรมีการเพิ่มบทบัญญัติไว้ในกฎหมายรายได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาจกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำงบประมาณ โดยให้ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางงบประมาณท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวางและเข้มข้น

มาตรการที่ 5 การกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่น รัฐบาลต้องเข้าไปมีบทบาทเพื่อคอยให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาระหว่างท้องถิ่นที่เกิดขึ้น โดยมาตรการสำคัญที่รัฐบาลกลางให้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา คือ การให้เงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือแก่ท้องถิ่น พยายามให้ท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยสามารถมีเงินหรือรายได้เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นหน้าที่เพื่อสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ โดยท้องถิ่นที่ยากจน รายได้น้อยจะได้รับเงินอุดหนุนประเภทนี้มาก ท้องถิ่นใดมีรายได้มากอยู่แล้วจะได้รับเงินอุดหนุนน้อยหรือไม่ได้รับเลยก็ได้

มาตรการที่ 6 สร้างความเป็นธรรมของการคลังท้องถิ่นควรมีการวิเคราะห์รายได้การคลังท้องถิ่นต่อหัว (Per Capita Revenue) ซึ่งมาจากเงินอุดหนุน โดยปกติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนิยมใช้มาตรการเพิ่มรายได้โดยการมุ่งจัดเก็บรายได้ประเภทใหม่ๆ ปรับเพิ่มอัตราภาษีท้องถิ่นและจะนำเงินอุดหนุนออกมาใช้เมื่อจำเป็นเท่านั้น ปฏิรูปภาษีแบ่งหรือเงินอุดหนุนเพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่น

มาตรการที่ 7 ลดช่องว่างทางการคลังท้องถิ่น (Local Fiscal Disparity) โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน การจัดสรรเงินอุดหนุนต้องสร้างความเท่าเทียมทางการคลัง เพื่อที่จะช่วยลดช่องว่างของศักยภาพทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

มาตรการที่ 8 ปฏิรูปการจัดสรรเงินอุดหนุน ทั้งเงินอุดหนุนทั่วไปและอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อความเสมอภาค แต่ละท้องถิ่นมีฐานภาษีแตกต่างกันในมหานครหรือเมืองใหญ่ที่มีชุมชนและโรงงานจำนวนมาก สามารถเก็บภาษีได้มาก แต่พื้นที่ชนบททางไกลฐานรายได้ของท้องถิ่นน้อย จึงต้องปรับสูตรของเงินอุดหนุนในลักษณะผกผัน “มากได้น้อย น้อยได้มาก” เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุน โดยคำนึงถึง หลักความเสมอภาค หมายถึง การจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อเพิ่มโอกาสให้เทศบาลที่มีรายได้ต่ำ หรือพื้นฐานทางเศรษฐกิจต่ำ

สรุป แนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำ ด้านเงินอุดหนุน ควรปฏิรูปการจัดสรรเงินอุดหนุน เพื่อความเสมอภาค ลดช่องว่างทางการคลังท้องถิ่น (Local fiscal disparity) โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน สร้างความเป็นธรรมของการคลังท้องถิ่นควรมีการวิเคราะห์รายได้ การคลังท้องถิ่นต่อหัว (Per-capita revenue) ซึ่งมาจากเงินอุดหนุน ร่วมกับการดำเนินการจัดสรรเงินอุดหนุนโดยยึดหลักความเท่าเทียมกัน (Equal basic) เป็นรายหัว เพื่อประชาชนได้รับบริการสาธารณะพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน โดยใช้วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนลักษณะผกผัน กล่าวคือ ท้องถิ่นที่ได้รับภาษีแบ่งสูงจะได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวน้อย ในทางตรงกันข้ามท้องถิ่นที่ได้รับภาษีแบ่งน้อย ได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวมาก มีมาตรการเร่งรัดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (กกถ.) ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (Equalization grant) โดยยึดหลักการลดความเหลื่อมล้ำการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบ Budget priority allocation โดยพิจารณาจากอัตราการเพิ่มที่แตกต่าง นอกจากนั้นก็ควรมีการจัดตั้งกองทุนอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (Equalization fund) เพื่อช่วยเหลือท้องถิ่นที่ด้อยโอกาสในการบริหารงานเมื่อมีความต้องการใช้งบประมาณเร่งด่วนในการจัดทำโครงการเพื่อประชาชน และควรปรับปรุงเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น เพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่นในอนาคตควรมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์อย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้ 1) ควรเป็นระบบเงินอุดหนุนที่จะช่วยลดความแตกต่างหรือ สร้างความเท่าเทียมในทางการคลังระหว่างท้องถิ่นต่างๆ ได้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ 2) ควรเป็นระบบ ที่มีความโปร่งใส มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน หรือเป็นวิทยาศาสตร์ สามารถตรวจสอบได้ 3) ควรเป็นระบบ ที่ท้องถิ่นสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าในระดับหนึ่งว่า ในปีต่อไปจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ประมาณเท่าใด ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถวางแผนการใช้งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่เกิดภาวะชะงักงันทางการคลังจนทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของธิดารัตน์ สืบญาติ (2557) มาตรการทางการคลังในการลดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกัน ด้านเงินอุดหนุน ผลการวิจัยพบว่า เงินอุดหนุนต่อหัวควรยึดหลักการลดความเหลื่อมล้ำ (เทศบาลที่มีรายได้ต่ำในชนบท ควรได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวมากกว่าเงินอุดหนุนต่อหัวที่จัดสรรให้เทศบาลที่มีรายได้มากในเมือง) การจัดสรรเงินอุดหนุนโดยยึดหลักความเท่าเทียมกัน (Equal Basic) เป็นรายหัว เพื่อ ประชาชนได้รับบริการสาธารณะพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน จัดตั้งกองทุนอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (Equalization Fund) เพื่อเทศบาลที่ด้อย โอกาส ควรมีการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบ Budget Priority Allocation โดยพิจารณาจากอัตรา การเพิ่มที่แตกต่าง (จังหวัดได้รับเงินอุดหนุนเพิ่ม 7-8% ต่อปี แต่กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวต่ำควรได้ เพิ่ม 10-15% ต่อปี) รัฐบาลควรเร่งรัดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (กกถ.) ทำหน้าที่ จัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (Equalization Grant) การสร้างความเป็นธรรมของการคลังเทศบาลควรมีการวิเคราะห์รายได้ การคลังท้องถิ่น ต่อหัว (Per Capita Revenue) ซึ่งมาจากเงินอุดหนุน พยายามลดช่องว่างทางการคลังท้องถิ่น (Local Fiscal Disparity) โดยการจัดสรร เงินอุดหนุนให้กับเทศบาลที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ควรปฏิรูปการจัดสรรเงินอุดหนุน ทั้งเงินอุดหนุนทั่วไปและอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อความ เสมอภาค

บทสรุป

การกระจายอำนาจที่ผ่านมาประสบความสำเร็จพอสมควร กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะบริการด้านการศึกษา และสาธารณสุขภาคขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง ซึ่งมีความแตกต่างจากช่วง ก่อนการกระจายอำนาจ (ก่อนปี พ.ศ.2540) อย่างชัดเจน โดยเฉพาะประชาชนในระดับฐานรากที่เดิม ขาดแคลนโอกาสจะเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็น นอกจากนี้ยังพบว่า

การกระจายอำนาจในการมีส่วนร่วมช่วยให้ประชาชนในระดับฐานรากเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นได้มากขึ้นกว่าเดิม ก่อนสมัยการกระจายอำนาจ และช่วยให้คุณภาพชีวิตของประชากรกลุ่มยากจนดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการได้สะดวกขึ้น และมีส่วนช่วยเพิ่มรายได้และ/หรือลดค่าใช้จ่ายในการดำเนิน ชีวิตประจำวันลง เป็นต้น ดังนั้น ผลเชิงประจักษ์เหล่านี้จึงเป็นหลักฐานประการสำคัญที่ใช้ให้เห็นว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้นสามารถลดความเหลื่อมล้ำของผู้น้อยในสังคม จากการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ ในขณะเดียวกันข้อเท็จจริงในทางสังคมที่เกิดขึ้นหลายประการชี้ให้เห็นว่า การไม่กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริงนั้น ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญอีกนัยหนึ่งการส่วนชุมชนท้องถิ่น นับวันยังมีแนวโน้มล่มสลาย เพราะผู้คนในชนบทย้ายถิ่นฐานมาหางานทำในเมืองกรุงเป็นสาเหตุให้ เกิดปัญหาอื่นตามมา เช่น ความเหลื่อมล้ำของรายได้และการเข้าถึงบริการของรัฐระหว่าง “คนกรุงกับ คนชนบท” และที่สำคัญที่สุดคือ เกิดโครงสร้างอำนาจรัฐรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ทำให้กลุ่มการเมือง ต่างๆ กระทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้เข้ามาเป็นผู้กุมอำนาจรัฐให้สามารถกำหนดทิศทางและการใช้ จ่ายเงินงบประมาณของประเทศ ด้วยเหตุผลเหล่านี้ ถึงเวลาแล้วที่ต้องมีการปฏิรูประบบการคลัง ท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของท้องถิ่น โดยขอเสนอให้มีการปฏิรูปในระดับหลักการตาม รัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ต้องกำหนดหลักเกณฑ์การจัดแบ่งรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญหมวดการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้มีสภาพบังคับรัฐในการกระจายอำนาจ ทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดส่วนแบ่งรายได้จากภาษีระหว่างรัฐกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ คือหากภาษีชนิดใดที่เป็นภาษีท้องถิ่น (Local Taxes) หรือภาษีที่ ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีที่ดิน ภาษีรถยนต์ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีสิ่งแวดล้อม (ถ้ามี) หรือภาษีอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อท้องถิ่นจัดเก็บแล้ว ให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมด ส่วนภาษีที่เป็นภาษีฐานร่วม (Shared Taxes) ที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีบนสินค้าหรือกิจกรรมเดียวกัน เมื่อรัฐจัดเก็บแล้วให้จัดสรรเป็นรายได้แก่ท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบต่อปีของรายได้ที่จัดเก็บได้ ในสูตรที่เรียกว่า “รัฐ ครึ่งหนึ่งท้องถิ่นครึ่งหนึ่ง” เมื่อหลักการดังกล่าวสามารถกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้จริง เชื่อว่าจะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ เพิ่มขึ้นจากเดิมเกินเท่าตัว เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว ท้องถิ่นย่อมมีเงินงบประมาณในการจัดทำบริการ สาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นเต็มศักยภาพและเป็นการลดภาระรัฐบาลลงมาก จากแต่เดิมที่รัฐบาลต้องเป็นหลักในการดูแลกิจการทั่วไปทั้งประเทศ ซึ่งเมื่อท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มมากขึ้น รัฐบาลก็สามารถถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักใน การจัดทำบริการดังกล่าว ส่วนรัฐบาลก็ให้คงไว้เพียงแค่ภารกิจดั้งเดิมของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การศาลและการยุติธรรม การระหว่างประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การคลัง และระบบเงินตราของรัฐ ท้ายที่สุดปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น เช่น ความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เป็นธรรม ในสังคมก็จะได้รับการแก้ไขหรือตอบสนองโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นการปกครองตนเองของคนในท้องถิ่นเพื่อประโยชน์แก่ท้องถิ่นโดยแท้ และตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นดีขึ้น กล่าวคือ ประชาชนสามารถใช้บริการจากโครงสร้าง ขั้นพื้นฐาน (Infrastructure) ต่างๆ ตลอดจนบริการสาธารณะพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรง ชีวิตประจำวันอย่างเสมอภาค นอกจากนี้ยังจะทำให้เกิดการสร้างงานขึ้นภายในระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่น ลดปัญหาการย้ายถิ่นฐาน หรือลดปัญหาเรื่องโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะจากรัฐ หากกล่าวอย่างถึงที่สุดก็คือ เมื่อท้องถิ่นเข้มแข็งประเทศชาติก็จะมั่นคงเช่นเดียวกัน ในที่สุดแล้วความเหลื่อมล้ำในสังคมก็จะลดลงและบรรลุสู่เป้าหมายของสังคมที่เป็นธรรมอย่างแท้จริงต่อไป

เอกสารอ้างอิง

จรัส สุวรรณมาลา. (2553). **ประชาธิปไตยทางการคลังไทย**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และดารุณี พุ่มแก้ว. (2558). **ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นและแนวทางการปฏิรูปเงิน**

อุดหนุน. กรุงเทพฯ : คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และพิชิต รัตนพิบูลภพ. (2556). **การคลังท้องถิ่นและการจัดสรรงบประมาณของสำนักงาน**

เขตกรุงเทพมหานคร. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2560). ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นและแนวทางขยายฐานรายได้ท้องถิ่น. บทสังเคราะห์ความรู้จากการวิจัย การคลังท้องถิ่นการขยายฐานรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ. วารสารสถาบันพระปกเกล้า. ฉบับที่ มกราคม-เมษายน 2560, 118.
- ธิดารัตน์ สืบญาติ. (2557). ความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่นของท้องถิ่นในเขตปริมณฑล. ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ธิดารัตน์ สืบญาติ. (2558). การคลังท้องถิ่น. วารสารสถาบันพระปกเกล้า. ฉบับเดือนกันยายน-ธันวาคม 2558, 126.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2556). ถอดรหัสการจัดเก็บภาษีอากรของท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สรล มาจุ. (2559). การปฏิรูประบบการคลัง (รายได้) ท้องถิ่นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม. สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายสรล เข้าถึงได้จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=1922>).
- อัชกรณ วังศ์ปรีดี และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2558). การกระจายอำนาจกับความเหลื่อมล้ำของการคลังท้องถิ่น: บทวิเคราะห์เงินอุดหนุนทั่วไป กรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศอินโดนีเซียและประเทศไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า. พฤษภาคม – สิงหาคม 2558, 92.

