

ความอ่อนแอทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้การกระจายอำนาจของไทย

ศิริขวัญ วิเชียรเพ็ล็ค*

เมษายน 2569

ประเทศไทยได้นำหลักการ “การกระจายอำนาจ” มาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและการกระจุกตัวของพัฒนาที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นการกระจายอำนาจการบริหาร กระจายทรัพยากร และงบประมาณจากส่วนกลางไปยังราชการส่วนท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ราษฎรเจ้าของพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และการพัฒนาท้องถิ่นชุมชนของตนเอง โดยเริ่มต้นการจัดตั้งหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้น (ปี 2496 - 2540) ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญประกอบด้วยเขตพื้นที่ปกครอง จำนวนราษฎร อำนาจหน้าที่ และแหล่งที่มาของรายได้ โดยให้ประชาชนมีอำนาจเลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่สภาท้องถิ่น เพื่อให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ และควบคุมการบริหารงานของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งยังคงให้อำนาจข้าราชการส่วนภูมิภาค ตำแหน่งนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นควบคู่กันไปด้วย เป็นการทดลองกระจายอำนาจด้วยการถ่ายโอนภารกิจ การจัดบริการสาธารณะจากรัฐไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข ในระยะต่อมา แต่ยังไม่ปล่อยให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการเต็มรูปแบบตามหลักการปกครองตนเอง และยังปรับเปลี่ยนแนวทางไปมาระหว่างการพัฒนาเมืองศูนย์กลางในภูมิภาค การพัฒนาชนบทเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (ตระกูล มีชัย, 2537; วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2561, อ้างถึงใน สุทธินันท์ สุวรรณวิจิตร และ บุญเรือง เตชะวิวัฒน์กุล, 2564, น. 125)

* นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานวิเคราะห์งบประมาณ 4 สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา

กระทั่งต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการปกครองท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ถือเป็นจุดเริ่มต้นครั้งใหญ่ของการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบในประเทศไทย มีการแยกบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคกับ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ออกจากกันโดยเด็ดขาด เพิ่มอำนาจให้ประชาชนในการเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ ยังคงบทบาทของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไว้เพียงผู้ทำหน้าที่ “กำกับควบคุม” แทนที่ “การปกครองบังคับบัญชา” ในเวลาใกล้เคียงกันนั้น ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกาศยกฐานะสภาตำบลที่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดขึ้นเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า “อบต.” ซึ่งถือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่มีขนาดเล็กที่สุด จำนวน 6,748 แห่ง โดยกำหนดให้ใช้เกณฑ์ “รายได้” เป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขหลักในการยกฐานะทำให้ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมพื้นที่เกือบทั่วประเทศ ต่อมาในปี 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญกำหนดภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในการจัดบริการสาธารณะ การจัดสรรภาษี* เงินอุดหนุน รายได้อื่น และสัดส่วนรายได้โดยรวมระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงมีการกำหนดให้จัดทำแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา 30 (4) ของกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐบาลจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมของประเทศ คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี 2549

ทว่าตลอดระยะเวลากว่า 8 ปี (ปี 2542 - 2549) รัฐบาลชุดต่าง ๆ ก็ไม่สามารถดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด กระทั่งในปี 2549 มีการรัฐประหารและยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้ปรับปรุงแก้ไขความในมาตรา 30 (4) ของกฎหมายดังกล่าวเสียใหม่ เนื่องจากการปฏิบัติตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ไม่อาจดำเนินการได้ตามเงื่อนไขเวลาที่กฎหมายกำหนด ทำให้การกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

* สมชัย ฤชุพันธุ์ (2545ก) ได้อธิบายการจัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การที่รัฐบาลจัดแบ่งรายได้ภาษีอากรของรัฐบาลบางส่วน หรือทั้งหมดไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีนี้อำนาจในการจัดเก็บภาษีเป็นของรัฐบาล เมื่อรัฐบาลเก็บได้แล้วรัฐบาลก็แบ่ง (จัดสรร) ภาษีของรัฐบาลไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่ง เช่น การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด เช่น ภาษีรถยนต์

ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการถ่ายโอนภารกิจ โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้รัฐบาลดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ในอัตราไม่น้อยกว่า ร้อยละ 35 โดยไม่มีเงื่อนไขเวลาตั้งแต่ที่ผ่านมา จึงทำให้ตลอดระยะเวลา 30 ปีของการกระจายอำนาจไทย (ปี 2540 - 2569) รายได้ในสัดส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เคยเกินกว่าร้อยละ 32 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล และไม่มีการกำหนดว่าจะดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 35 ได้ภายในช่วงเวลาใด คำถามที่น่าสนใจคือ ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศมีสถานะทางการคลังเป็นอย่างไร ฟังพาดตนเองได้หรือไม่ เพราะเหตุใด

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะค้นหาคำตอบสำหรับคำถามข้างต้น โดยใช้ข้อมูลที่ได้จากรายงานการเงินรวมภาครัฐที่ได้รวบรวมข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท (กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) จำนวน 7,847 แห่ง จากทั้งหมด 7,850 แห่ง รายงานการเงินแผ่นดิน และข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2567 มาทำการวิเคราะห์และอธิบายสถานการณ์ทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สถานการณ์การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การหารายได้โดยการจัดเก็บภาษีถือเป็นอำนาจที่สำคัญ เพราะในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนั้น ประเด็นสำคัญคือ การเมืองว่าด้วยที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาโดยวิธีใด การที่ประชาชนเป็นผู้กำหนด เป็นผู้เลือกเอง ย่อมแสดงถึงความเป็นอิสระประการหนึ่งที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการหารายได้ได้อย่างไร เพราะความสำเร็จหรือความล้มเหลวประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แม้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตั้งผู้บริหารเองแต่การมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการผู้บริหารท้องถิ่นอาจประสบความล้มเหลวในการบริหารงาน หากขาดงบประมาณที่จะนำมาจัดทำบริการที่ดีให้แก่ประชาชนในเขตปกครองท้องถิ่นของตน ต้องรอเงินอุดหนุนจากรัฐบาล “ยิ่งมีการพึ่งพา งบประมาณจากรัฐบาลมากเท่าใด ก็ยิ่งมีความอ่อนแอทางการคลังและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ลดลงมากเท่านั้น”

สถานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 พบว่ารายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 820,329.3 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 29.5 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล โดยสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ ที่กำหนดให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ในขณะที่รายจ่ายรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 704,139.2 ล้านบาท ส่งผลให้ดุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกินดุลจำนวน 116,190.2 ล้านบาท

เมื่อพิจารณาดุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2567 พบว่าดุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกินดุลมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลดีต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมยังพึ่งพาตนเองไม่ได้ในเชิงรายได้ โดยยังต้องอาศัยรายได้ส่วนใหญ่จากการจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนของรัฐบาล ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 โครงสร้างการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2567

หน่วย : ล้านบาท

โครงสร้างการคลังของ อปท.	ปีงบประมาณ						
	2561	2562	2563	2564	2565	2566	2567
รายได้รวมของ อปท.	626,565.0	682,297.1	642,341.6	674,570.0	815,460.3	791,076.8	820,329.3
รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	65,301.3	70,125.4	40,989.6	47,593.5	82,576.1	101,508.3	129,717.1
สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	10.4	10.3	6.4	7.1	10.1	12.8	15.8
รายได้จากภาษีจัดสรร	318,933.8	330,520.9	302,276.6	310,445.2	420,595.0	361,081.9	366,163.3
สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	50.9	48.4	47.1	46.0	51.6	45.6	44.6
รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล	242,329.9	281,650.9	299,075.4	316,531.3	312,289.2	328,486.6	324,448.9
สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	38.7	41.3	46.6	46.9	38.3	41.5	39.6
รายได้สุทธิของรัฐบาล	2,502,469.0	2,539,428.1	2,379,717.8	2,365,808.8	2,530,711.7	2,665,037.9	2,776,823.5
งบประมาณรายจ่ายประจำปี	3,050,000.0	3,000,000.0	3,200,000.0	3,285,962.5	3,100,000.0	3,185,000.0	3,480,000.0
รายได้รวมของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล (ร้อยละ)	25.0	26.9	27.0	28.5	32.2	29.7	29.5
รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล (ร้อยละ)	2.6	2.8	1.7	2.0	3.3	3.8	4.7
รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี (ร้อยละ)	7.9	9.4	9.3	9.6	10.1	10.3	9.3
รายจ่ายรวมของ อปท.	548,497.1	610,161.8	613,193.8	579,455.6	597,819.7	653,318.0	704,139.2
ดุลการคลังรวมของ อปท.	78,067.9	72,135.4	29,147.8	95,114.4	217,640.6	137,758.9	116,190.2

หมายเหตุ: ข้อมูลจากรายงานการเงินรวมภาครัฐ และรายงานการเงินแผ่นดิน โดยกรมบัญชีกลาง

รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองมีสัดส่วนน้อย

โดยยังต้องอาศัยรายได้ส่วนใหญ่จากการจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนของรัฐบาล

รายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 820,329.3 ล้านบาท ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 นั้น ประกอบด้วยรายการต่าง ๆ ซึ่งจำแนกเป็น 4 ประเภทหลักดังต่อไปนี้ (วีรศักดิ์ เครือเทพ, 2565, น. 591-592)

(1) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ประกอบไปด้วย รายได้ในรูปของภาษี เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้ายาสูบและสถานค่าน้ำมัน และรายได้ที่มีใช้ภาษีอากร เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าปรับ ทรัพย์สิน และรายได้อื่น ๆ

(2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ท้องถิ่น เนื่องจากเหตุผลในด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดเก็บภาษีที่รัฐบาลอาจดำเนินการได้ประหยัดกว่าหรือมีภารกิจเกี่ยวข้องที่รัฐต้องดำเนินการจัดเก็บภาษีเหล่านั้นอยู่แล้ว เช่น ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ ภาษีสรรพสามิต ซึ่งรัฐบาลจะจัดเก็บเพิ่มเติมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากฐานภาษีของรัฐบาลที่จัดเก็บอยู่แล้ว จากนั้นจึงจะส่งมอบเงินภาษีดังกล่าวเป็นรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) ภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ เป็นภาษีที่รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อตกลงกันในการจัดเก็บภาษีที่ใช้ฐานร่วม และนำมาแบ่งกันตามอัตราที่กำหนด เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต

(4) เงินอุดหนุน เป็นเงินโอนจากรัฐบาลที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการดำเนินการกิจกรรมรัฐบาล

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวข้างต้นแล้วพบว่า รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองมีจำนวนเพียง 129,717.1 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 15.8 ของรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น และหากเทียบกับรายได้สุทธิของรัฐบาลแล้ว รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองมีเพียงร้อยละ 4.7 ของรายได้สุทธิของรัฐบาลเท่านั้น แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังพึ่งพาตนเองไม่ได้ในเชิงรายได้ โดยยังต้องอาศัยรายได้ส่วนใหญ่จากการจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนของรัฐบาล เพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานสำหรับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ ดังนั้นการกระจายอำนาจในการจัดเก็บภาษี การเพิ่มอำนาจในการจัดเก็บภาษี และการเสริมขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ

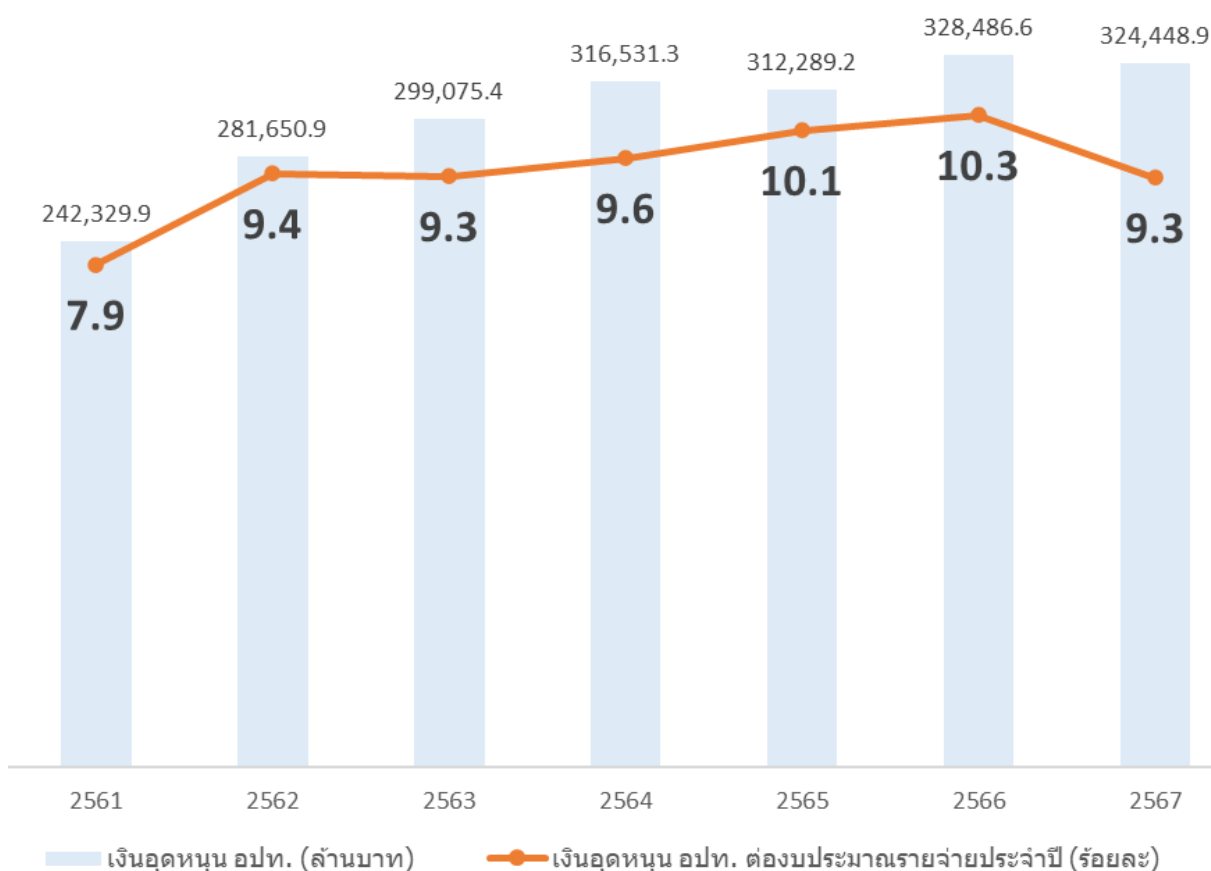
การที่รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บเองมีสัดส่วนน้อย ส่วนหนึ่งได้รับผลกระทบจากนโยบายลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐบาล ทำให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บเองขาดหายไปจำนวนมาก แม้ว่ารายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 จะขยายตัวต่อเนื่องจากปีก่อน ๆ แต่ส่วนหนึ่งก็ได้รับผลกระทบจากมาตรการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ทั้งนี้ ประเมินการการสูญเสียรายได้จากการดำเนินมาตรการภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2563-2564 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 รวมอยู่ที่ 67,123 ล้านบาท โดยรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณชดเชยให้แล้ว 30,489 ล้านบาท เหลือวงเงินสูงสุดที่รัฐบาลจะพิจารณาชดเชยให้ตามความจำเป็นและเหมาะสมจำนวน 36,634 ล้านบาท (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2568, น. 30) ซึ่งต่อมารัฐบาลได้มีนโยบายลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างสำหรับที่ดินที่เป็นที่ตั้งของโรงผลิตน้ำประปาและโรงผลิตน้ำประปาทุกแห่งทั่วประเทศ รวมถึงที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นที่ใช้ประโยชน์เกี่ยวเนื่องกับการผลิตน้ำประปาให้เหลือในอัตราร้อยละ 50 ของจำนวนภาษีที่จะต้องเสีย โดยใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2568 เป็นต้นไป ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อรายได้และประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลบำรุงรักษา และจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยคาดว่าจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูญเสียรายได้เพิ่มขึ้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังพึ่งพาตนเองไม่ได้ในเชิงรายได้ ทำให้รัฐบาลมีภาระทางการคลังต้องจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานสำหรับประชาชนในท้องถิ่น

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังพึ่งพาตนเองไม่ได้ในเชิงรายได้ ทำให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน เพื่อให้เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานสำหรับประชาชนในท้องถิ่น* โดยเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 อยู่ที่ 324,448.9 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังแสดงในภาพที่ 1

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคสี่ บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน”



ภาพที่ 1 เงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อบประมาณรายจ่ายประจำปี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2567

หมายเหตุ: ข้อมูลจากรายงานการเงินรวมภาครัฐ และรายงานการเงินแผ่นดิน โดยกรมบัญชีกลาง

ทั้งนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่จัดเก็บเองในสัดส่วนน้อย โดยยังต้องอาศัยรายได้ส่วนใหญ่จากการจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนของรัฐบาล อีกทั้งเงินอุดหนุนยังถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในการทำหน้าที่ยกระดับการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ในขณะที่สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2567 ยังอยู่ที่ร้อยละ 25-32 ซึ่งยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายตามกฎหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 35

บทบาทของเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เงินอุดหนุนเป็นเงินรายได้ของรัฐบาลที่ส่งไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการดำเนินการกิจกรรมรัฐบาล โดยผ่านกระบวนการงบประมาณของรัฐบาล กล่าวคือ หน่วยงานจัดเก็บภาษีนำภาษีส่งคลัง สำนักงบประมาณตั้งงบประมาณจ่ายเงินออกจากคลัง และในบรรดารายจ่ายตามงบประมาณนั้น มีรายการหนึ่งเรียกว่า เงินอุดหนุนที่จ่ายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมี 2 ชนิด คือ เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท ดังนี้

(1) เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน จัดสรรเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้จ่ายเงินตามความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปดำเนินการกิจการหน้าที่ได้โดยอิสระ

(2) เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ จัดสรรเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้จ่ายในการดำเนินการกิจกรรมตามความจำเป็นในการใช้เงินในรายการที่มีวัตถุประสงค์ เป้าหมายและกลุ่มเป้าหมาย อัตราค่าใช้จ่ายต่อหน่วย และเกณฑ์ที่ได้รับการจัดสรรตามกฎหมาย ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดไว้แล้วตามรายการต่าง ๆ เช่น เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนอาหารกลางวัน อาหารเสริม (นม) การถ่ายโอนบุคลากร ค่าใช้จ่ายเพื่อการรักษาพยาบาลของข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการศึกษาภาคบังคับ ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพต่าง ๆ (ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ป่วยเอดส์) ฯลฯ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ได้เฉพาะวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเท่านั้น

บทบาทของเงินอุดหนุนทั่วไปมี 2 ประการคือ

ประการแรก เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มเติมจากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง และภาษีที่รัฐบาลจัดสรรไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ครบตามสัดส่วนที่กำหนดในงบประมาณนั้น ๆ (เป้าหมาย คือ ร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล)

ประการที่สอง เป็นเงินที่ใช้ช่วยแก้ปัญหาความแตกต่างในทางรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่ให้แตกต่างกันมากจนเกินไป

(3) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จัดสรรเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้จ่ายเพื่อการลงทุนตามเป้าหมายและความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอ ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นใดในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว ซึ่งรัฐบาลอาจมีนโยบายพัฒนาพื้นที่เฉพาะหรือนโยบายเร่งด่วน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแผนดำเนินงานที่สอดคล้องกับรัฐบาล ก็สามารถขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมาเพื่อดำเนินงานเหล่านั้นในพื้นที่แทนรัฐบาลได้

จากการศึกษาเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบข้อสังเกตสำคัญดังนี้

ประเด็นที่ 1 เงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการใช้จ่ายน้อยมาก

เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ายังมีปัญหาต่อความอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือภายใต้เงินอุดหนุนจำนวน 336,583.6 ล้านบาท ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 นั้น ปรากฏว่าเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปอยู่จำนวน 291,325.6 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 86.6 ของเงินอุดหนุนทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีจำนวน 45,257.9 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 13.4 ของเงินอุดหนุนทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567

หน่วย : ล้านบาท

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	เงินอุดหนุน ทั่วไป	เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ	รวมเงินอุดหนุน	เงินอุดหนุน เฉลี่ย	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ต่อเงินอุดหนุนทั้งหมด (ร้อยละ)
องค์กรบริหารส่วนตำบล	5,300	120,730	12,757.0	133,486.6	25.2	9.6
เทศบาลตำบล	2,247	77,517.7	24,741.0	102,258.7	45.5	24.2
เทศบาลเมือง	195	28,719.8	2,251.8	30,971.6	158.8	7.3
เทศบาลนคร	30	16,911.0	409.3	17,320.4	577.3	2.4
องค์กรบริหารส่วนจังหวัด	76	24,796.2	2,757.7	27,553.9	362.6	10.0
เมืองพัทยา	1	1,018.4	1,080.2	2,098.7	2,098.7	51.5
กรุงเทพมหานคร	1	21,632.9	1,260.9	22,893.8	22,893.8	5.5
รวม	7,850	291,325.6	45,257.9	336,583.6	42.9	13.4

หมายเหตุ: ข้อมูลจากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายฉบับปรับปรุงตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 เล่มที่ 8 กระทรวงมหาดไทย และเล่มที่ 16 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

*ไม่รวมเงินอุดหนุนหน่วยงานเสนอขอตั้งงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม และจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

เมื่อนำเงินอุดหนุนทั่วไปจำนวน 291,325.6 ล้านบาท ที่รวบรวมข้อมูลจากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7,850 แห่ง ดังแสดงในตารางที่ 2 มาจัดประเภทตามวัตถุประสงค์ของการจัดสรรเงินอุดหนุน ผลการวิเคราะห์สรุปได้เป็น 2 ส่วน ได้ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง เงินอุดหนุนทั่วไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้จ่ายรวมทั้งสิ้น 52,680.7 ล้านบาท หรือร้อยละ 15.7 ของเงินอุดหนุนทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เงินอุดหนุนทั่วไปส่วนนี้เป็นเงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นสามารถนำไปบริหารจัดการได้เอง ทำให้มีผลต่อรายได้ที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลังในการที่จะนำเงินอุดหนุนที่ได้รับจัดสรรไปใช้ในการทำหน้าที่ของตนเองตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ ได้แก่

- (1) เงินอุดหนุนที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน จำนวน 51,368.4 ล้านบาท

(2) เงินอุดหนุนขาดเขยรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง จำนวน 339.5 ล้านบาท

(3) เงินอุดหนุนขาดเขยรายได้ที่ลดลงจากเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และบางพื้นที่ของจังหวัดสงขลาและจังหวัดสตูล จำนวน 972.8 ล้านบาท

ส่วนที่สอง เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์รวมทั้งสิ้น 238,644.9 ล้านบาท หรือร้อยละ 70.9 ของเงินอุดหนุนทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นได้ชี้ให้เห็นว่า เงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปบริหารจัดการได้นั้น ซึ่งเงินอุดหนุนจำนวนนี้จะทำให้มีผลต่อรายได้ที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการที่จะนำเงินอุดหนุนที่ได้รับไปใช้ในการทำหน้าที่ของตนเองตามเป้าหมายมีเพียงร้อยละ 15.7 ของเงินอุดหนุนทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงว่าเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนในการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระทางการบริหารและการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจและหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้

ประเด็นที่ 2 เงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ยังมีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจอยู่เป็นจำนวนมาก

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจถือเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมดำเนินงานในกิจกรรมหรือโครงการสำคัญตามนโยบายพัฒนาพื้นที่เฉพาะหรือนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแผนดำเนินงานที่สอดคล้องกับรัฐบาลก็สามารถขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมาเพื่อดำเนินการเหล่านั้นในพื้นที่แทนรัฐบาลได้

อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกำหนดลงไปด้วยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องใช้เงินอุดหนุนนั้นไปทำอะไร การมีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงานเพราะไม่สามารถตัดสินใจได้ว่าจะใช้จ่ายเงินอย่างไร เนื่องจากได้มีการกำหนดโดยส่วนกลางมาแล้ว

สำหรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ปรากฏว่าเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจำนวน 45,257.9 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 13.4 ของเงินอุดหนุนทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ดังแสดงในตารางที่ 2) ซึ่งเป็นรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ปกติ

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการเองได้ตามเหตุผลความจำเป็นของท้องถิ่นแต่ละแห่ง เช่น ก่อสร้างและปรับปรุงแหล่งกักเก็บน้ำ ค่าปรับปรุงทางและสะพาน จัดซื้อรถบรรทุกดีเซลหรือรถบรรทุกขยะ ปรับปรุงประสิทธิภาพระบบประปาหมู่บ้าน ก่อสร้างสวนสาธารณะ ก่อสร้างอาคารเรียน

ประเด็นที่ 3 เงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อาจไม่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างท้องถิ่น

หลักการสำคัญประการหนึ่งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือการกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานว่าประชาชนจะได้รับบริการจากรัฐเท่าเทียมกัน* ดังนั้น หากสภาพความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำกัด รัฐก็ต้องทำหน้าที่สนับสนุนทรัพยากรการเงินการคลังให้เพียงพอ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นสามารถจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาข้อมูลแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ดังตารางที่ 3 ซึ่งแบ่งเป็นรายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ และรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยใช้ข้อมูลปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 พบว่าเทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากที่สุด ส่วนเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้มากที่สุด โดยมีรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวนใกล้เคียงกับรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 4 บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

มาตรา 56 บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการ พัฒนาอย่างยั่งยืน...”

ตารางที่ 3 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567

หน่วย : ล้านบาท

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	พื้นที่ (ตร.กม.)	ประชากร (คน) ณ 30 ก.ย. 2566	รายได้ท้องถิ่น จัดเก็บเอง	รายได้ที่รัฐบาล จัดเก็บให้และ แบ่งให้	เงินอุดหนุน รัฐบาล	รายได้รวม
เทศบาลนคร	32	1,530.5	2,699,742	7,799.8	14,469.7	15,736.6	38,006.1
เทศบาลเมือง	199	5,332	5,067,326	10,214.7	25,341.6	29,008.5	64,564.8
เทศบาลตำบล	2,241	101,633	16,392,719	15,078.4	72,914.5	70,508.4	158,501.3
องค์การบริหารส่วนตำบล	5,300	398,008	35,642,556	18,105.7	135,379.2	132,642.1	286,127.0

หมายเหตุ: ข้อมูลจากข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

นอกจากนี้ ยังพบว่าเทศบาลนคร ซึ่งตั้งอยู่ในเขตเมืองที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง มีรายได้รวมต่อประชากรสูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กประเภทอื่น ๆ หรือมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในพื้นที่ชนบทราว 1.8 เท่าตัว กล่าวคือกลุ่มเทศบาลนครโดยเฉลี่ยมีรายได้รวม 14,077.7 บาทต่อประชากร ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้รวมเฉลี่ย 8,027.7 บาทต่อประชากร หรือถ้าพิจารณาเฉพาะรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง จะพบว่าเทศบาลนครมีขนาดของรายได้ส่วนนี้มากกว่าเทศบาลตำบลที่มีขนาดเล็กกว่าราว 3.1 เท่าตัว และสามารถจัดเก็บรายได้เองได้สูงกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลราว 5.7 เท่าตัว และถ้าหากพิจารณาต่อเนื่องไปจนถึงรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลก็จะพบความแตกต่างเหลื่อมล้ำในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมระดับสูงจะได้รับรายได้ทั้งสองประเภนี้สูงขึ้นตามไปด้วย ดังแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 รายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (บาทต่อประชากร) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567

หน่วย : บาท

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	รายได้ท้องถิ่น จัดเก็บเอง	รายได้ที่รัฐบาล จัดเก็บให้และแบ่งให้	เงินอุดหนุน รัฐบาล	รายได้รวม
เทศบาลนคร	32	2,889.1	5,359.7	5,828.9	14,077.7
เทศบาลเมือง	199	2,015.8	5,001.0	5,724.6	12,741.4
เทศบาลตำบล	2,241	919.8	4,448.0	4,301.2	9,669.0
องค์การบริหารส่วนตำบล	5,300	508.0	3,798.2	3,721.5	8,027.7

หมายเหตุ: ข้อมูลจากข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สาเหตุสำคัญของความเหลื่อมล้ำดังกล่าวอาจมาจากคุณลักษณะหรือความเจริญทางเศรษฐกิจ และสังคมของแต่ละพื้นที่ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีฐานภาษีและขนาดรายได้ไม่เท่าเทียมกัน* แต่เป็นที่น่าแปลกใจอย่างยิ่งที่พบว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานเศรษฐกิจและรายได้จากภาษีที่ดีอยู่แล้ว ซึ่งมักจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือมีศักยภาพทางการคลังสูง ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูงกว่าไปด้วย แสดงว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นมาตรการที่มิได้ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนัก ผลจากความเหลื่อมล้ำดังกล่าว ย่อมทำให้ปริมาณและ/หรือคุณภาพบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งมอบให้แก่ประชาชน มีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ และต่างไปจากหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น

ข้อเสนอแนะ

เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมมีความอ่อนแอทางการคลัง เนื่องจากมีโครงสร้างรายได้ที่พึ่งพาส่วนกลางเป็นหลัก ส่วนเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่จัดสรรเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อนที่หวังจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปบริหารจัดการได้เอง เพื่อให้เงินอุดหนุนนี้ส่งผลต่อรายได้ที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็ง และสร้างรายได้ของตนเองให้เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะสำหรับประชาชนในท้องถิ่นของตน แต่กลับพบว่าเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลมีอิสระในการใช้จ่ายน้อยมาก เนื่องจากส่วนกลางได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินไว้แล้วกว่าร้อยละ 70.9 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมพึ่งพาตนเองไม่ได้ในเชิงรายได้ ประกอบกับการที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนมาก แม้จะมีความได้เปรียบในเรื่องการให้บริการที่เข้าถึงประชาชนได้ง่าย แต่หากไม่มีงบประมาณที่เพียงพอ เพราะงบประมาณใช้จ่ายไปเป็นการบริหารงานประจำไปหมดแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อภารกิจในการพัฒนาท้องถิ่นจนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่พึ่งพาตนเอง คอยแต่จะพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาล ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมมีความอ่อนแอทางการคลังลงเรื่อย ๆ จึงอาจเป็นอุปสรรคในการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อประชาชนในท้องถิ่นได้ ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

* ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ท้องถิ่นจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับฐานเศรษฐกิจที่เป็นแหล่งกำเนิดภาษีในแต่ละพื้นที่ (Tax Origins) ซึ่งส่งผลทำให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากภาษีประเภทต่าง ๆ มากน้อยแตกต่างกันตามไปด้วย ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีฐานเศรษฐกิจดี เช่น เมืองการค้าและบริการ เมืองอุตสาหกรรม เมืองที่มีแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง ฯลฯ ย่อมมีแหล่งรายได้จากภาษีที่สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ชนบทหรือแหล่งเกษตรกรรม

(1) ควรควมรวมบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเดียวกันเป็นโครงข่าย ภายใต้นิติบุคคลเดียวกัน

การที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระจายอยู่ทั่วประเทศทุกแห่ง มีฐานะทางการคลังเข้มแข็งสามารถเลี้ยงดูตนเองได้ เพื่อให้ท้องถิ่นมี “อิสระทางด้านรายได้” ซึ่งจะนำไปสู่การมีอิสระทางการคลังตามหลักการปกครองตนเองดังเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ นั้นเป็นเรื่องยากมาก เนื่องจากการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบแต่ละแห่งนั้นมีพัฒนาการที่ไม่เหมือนกัน ซึ่งเดิมพื้นที่ที่จัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ล้วนเป็นพื้นที่บริบททางสังคมและเศรษฐกิจที่มีความพร้อมในการจัดเก็บรายได้ที่พอจะดูแลบริหารจัดการพื้นที่ปกครองของตนเองได้ มีแหล่งกำเนิดรายได้จากกิจการพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรมและการลงทุนภาคเอกชนที่เป็นรายได้หล่อเลี้ยงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ค่อย ๆ พัฒนาขยายศักยภาพทางการคลังจนมีเสถียรภาพดูแลตนเองได้ แต่ช่วงปี 2538 - 2540 ได้มีการยกฐานะสภาตำบลเกือบทั่วประเทศที่เข้าหลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่ตำบลกว่า 6,748 แห่ง เป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” ซึ่งแทบจะไม่มีรายได้หรือศักยภาพทางการคลังในการบริหารจัดการตนเองได้ ทำให้รัฐบาลต้องรับภาระในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินอุดหนุนไปพลางก่อน ซึ่งก็คือมาตรการชั่วคราว แต่ด้วยศักยภาพของพื้นที่ส่วนใหญ่ที่เป็นชนบททำให้รายได้ที่จัดเก็บเองไม่เพียงพอกับการบริหารจัดการองค์การและการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน เมื่อเวลาผ่านไปองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่านี้มีรายจ่ายประจำจากการขยายโครงสร้างองค์กรและอัตราข้าราชการและพนักงาน ทำให้รายได้ที่จัดเก็บได้เองไม่เพียงพอที่จะดูแลตนเองได้ ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก

จากสภาพปัญหาการจัดการบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมา จึงได้มีความพยายามในการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กเข้าด้วยกัน เพื่อเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดใหญ่ มีรายได้มากขึ้น รวมทั้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดเล็กรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันรวมเข้าด้วยกัน (Merging)* ให้มีขนาดที่เหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นที่ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ แต่ในช่วงปี 2545 - 2549 ซึ่งเป็นยุครัฐรวมศูนย์และการเกิดใหม่ของภูมิภาค: ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ (CEO) ส่งผลให้นโยบายกระจายอำนาจต้องหยุดชะงักเพื่อรับมือกับอำนาจราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เข้มแข็งมากขึ้นจากการมีรัฐบาลที่เข้มแข็งและมีผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารจัดการปัญหาในระดับพื้นที่ พร้อมกันนี้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการปฏิรูประบบราชการ ส่งผลต่อ

* เป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 41 จัตวา

การชะลอการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการสร้างเงื่อนไขประเมินความพร้อมต่าง ๆ เพื่อใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ (นิภาพรรณ เจนสันติกุล, 2562, น. 86) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกมองข้าม โดยสัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยจากขั้นต่ำร้อยละ 20 เป็นเพียงร้อยละ 22 เท่านั้น สวนทางกับภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางที่มากขึ้น และต่อมา มีการแก้ไขกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ที่ปรับเปลี่ยนเป้าหมายการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลที่ร้อยละ 35 ออกไปอย่างไม่มีเงื่อนไข ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอ่อนแอทางการคลังลงเรื่อย ๆ

แต่ตั้งแต่ปี 2565 มีการตื่นตัวในเรื่องประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจมากขึ้น กระนั้นการปรับเพื่อยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าด้วยกันกลับเป็นไปอย่างล่าช้า แม้ว่าในปี 2568 จะได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล จำนวน 296 แห่ง* แต่ถ้าย้อนไปพิจารณาสถิติการลดจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลจะพบว่าในช่วงระยะเวลา 30 ปี จำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลลดลงไปเพียง 1,448 แห่ง หรือประมาณหนึ่งในหกของจำนวน อบต. ทั้งหมดเท่านั้น แสดงให้เห็นว่ามีการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าด้วยกันไม่มากนัก เนื่องจากต้องมีการสำรวจเจตนาของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและทำความเข้าใจแก่ประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นการดำเนินการเพื่อยุบรวมได้นั้นกว่าจะสำเร็จได้จึงต้องใช้เวลาในการดำเนินการโดยต้องได้รับความยินยอมจากองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องด้วย ครั้นมาพิจารณาความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่รวมกันเป็นกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Agglomerations) ถึงแม้จะรวมได้ทั้ง 76 จังหวัด 247 กลุ่ม แต่ก็ยังเป็นเพียงการรวมกลุ่มพื้นที่ (Clusters) ในการจัดการมูลฝอยเท่านั้น

เมื่อการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กเข้าด้วยกันเป็นไปอย่างล่าช้าและประสบความสำเร็จน้อย ส่วนการรวมกันเป็นกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้บริการบางอย่างร่วมกัน โดยไม่มีการยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด เป็นการรวมกันแบบหลวม ๆ นี้ ไม่มีโครงสร้างชัดเจนและยังมีเพียงบริการเดียวเท่านั้น การดำเนินการจึงยังให้ผลได้ไม่ดีเท่าที่ควร ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากมีความอ่อนแอทางการคลัง มีเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่เศรษฐกิจที่มีแหล่งรายได้จากกิจการพาณิชย์กรรมที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมและการลงทุนที่มีระดับการพัฒนาที่สูงมากมีฐานะทางการคลังที่เข้มแข็ง บางแห่งมีเงินสะสมกว่า 1 พันล้านบาท แต่มีพื้นที่

* ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล จำนวน 296 แห่ง หนังสือที่ มท 0804.6/ว 5580 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2568 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ปกครองเพียงไม่กี่ตารางกิโลเมตร ทำให้เกิดช่องว่างและความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาระหว่างระดับชั้นประเภท และท้องถิ่นแต่ละแห่งในเขตพื้นที่จังหวัดเดียวกัน เช่น เทศบาลนครนนทบุรี เทศบาลนครปากเกร็ด กับท้องถิ่นขนาดเล็กที่อยู่ใกล้เคียงมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้แตกต่างกันมาก และเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกระจายอำนาจของไทยไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้น สิ่งที่ต้องทบทวนปรับปรุงคือ “การทำให้บรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเดียวกันควรรวมเป็นโครงข่ายภายใต้นิติบุคคลเดียวกัน” เพื่อแบ่งปันทรัพยากรในพื้นที่ร่วมกัน ลดภาระงบประมาณในการบริหารองค์กร ส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพิ่มสูงขึ้น

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดเดียวกันจะสามารถสร้างศักยภาพและ “**ความอิสระทางการคลัง**” ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ รัฐบาลจำเป็นต้องลดการกระจุกตัวของงบประมาณและทรัพยากรจากส่วนกลาง กระจายไปสู่พื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ให้มากขึ้นเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ เช่น อาจต้องจัดสรรเงินงบประมาณตรงไปยังจังหวัดให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดทั้ง 76 จังหวัด (ประมาณจังหวัดละ 10,000 ล้านบาท)* หรือเพื่อให้จังหวัดต่าง ๆ ในประเทศไทยมีการพัฒนาสร้างความเจริญด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านเศรษฐกิจพาณิชย์ การลงทุนของผู้ประกอบการ ทำให้แต่ละจังหวัดเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สามารถจัดเก็บรายได้ จนสามารถปกครองเลี้ยงดูตนเองได้ โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพา “**เงินอุดหนุน**” จากรัฐบาลอีกต่อไป การดำเนินการเช่นนี้ย่อมทำได้ “เมื่อรัฐบาลมีความจริงใจและตั้งใจที่จะลดอำนาจของรัฐบาล ลดขนาดของโครงสร้างการบริหารงานส่วนกลาง ทั้งงบประมาณ ภารกิจ หน้าที่และอำนาจ ลดอัตรากำลังข้าราชการ และบุคลากรภาครัฐส่วนกลาง ให้เหลือเพียงเท่าที่จำเป็น ตั้งเป้าหมายปฏิรูปรายได้ท้องถิ่นอย่างจริงจัง โดยเน้นที่ความอิสระของท้องถิ่น และการยกเลิกหน้าที่ที่ถูกมอบหมายโดยส่วนราชการ” เชื่อว่าในระยะยาวองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยจะมีความเข้มแข็ง และประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะ การศึกษา สุขภาพ และโอกาสในการแสวงหาความมั่นคงให้กับชีวิตมากขึ้น และลดความเหลื่อมล้ำในมิติพื้นที่ได้อย่างแท้จริงและยั่งยืน

(2) ควรเร่งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจฯ ให้เป็นไปตามเงื่อนไขและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ที่ผ่านมาปัญหาสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ การถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นเครื่องมือภายใต้กลไกของ “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

* งบประมาณดำเนินการของจังหวัดในแต่ละปีงบประมาณที่จะจัดสรรลงไปยังพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี

ส่วนท้องถิ่น” ซึ่งกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนด “นิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” แต่ที่ผ่านมามีการบังคับยังไม่ “พยานภาพ” เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวกำหนด “หน้าที่” ให้รัฐบาลต้องถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น แต่การถ่ายโอนยังไม่เป็นไปตามแผนฯ และมีการสร้างเงื่อนไขความพร้อม ความสมัครใจของบุคลากรที่จะโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่การถ่ายโอนภารกิจเป็นการโอนโดยผลทางกฎหมาย ดังนั้น ในการถ่ายโอนภารกิจจึงต้องปรับปรุงกฎหมายและบัญญัติให้การถ่ายโอนเป็นไปตามเงื่อนไขและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ภารกิจใดเป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว “งาน เงิน คน ทรัพย์สิน” ต้องโอนไปเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าของพื้นที่โดยผลของกฎหมาย รัฐบาลต้องตัดโอนอัตรากำลังคนและค่าตอบแทนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไปให้ท้องถิ่นดำเนินการโดยไม่มีประวิงได้อีกต่อไป

(3) ควรเร่งเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถที่สูงขึ้นในการพึ่งพาตนเองทางการคลัง (Local Fiscal Autonomy)

การเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษี และบังคับใช้กฎหมายภาษีด้วยตนเองให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ดังนั้น เมื่อได้ทำการมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว* ยังจะต้องช่วยยกระดับขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาเจ้าหน้าที่ทางภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสริมสร้างอุปกรณ์ในการจัดเก็บภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดวางระบบงานภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้เสียภาษีและเพื่อให้มีการกำกับดูแลการเสียภาษีอย่างสม่ำเสมอ (สมชัย ฤชุพันธ์, 2545ข, น. 21)

* สมชัย ฤชุพันธ์ (2545ข) ได้อธิบายการมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษี หมายถึง การที่รัฐสภามอบอำนาจให้รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีจากบุคคลหรือกิจกรรมหรือทรัพย์สินในเขตปกครองของตน โดยมีภาระชัดเจนไว้ในกฎหมายว่าอำนาจในการจัดเก็บภาษีใดเป็นของรัฐบาลหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใด ทั้งนี้ ในการมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ แตกต่างจากการที่รัฐบาลจัดสรรภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีเป็นเรื่องที่รัฐบาลมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดเก็บภาษีจากประชาชนในปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดเก็บภาษีนั้น ๆ เอง หรือ “จ้าง” หรือ “ฝาก” คนอื่นจัดเก็บก็ได้แต่อำนาจในการจัดเก็บภาษีนั้น ๆ เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีนี้นี้ เป็นการมอบอย่างถาวรมีกฎหมายรองรับ ส่วนการจัดสรรภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไรที่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ทำกันทุกปีงบประมาณนั้นเป็นเรื่องชั่วคราว และเป็นเรื่องที่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ ทำการจัดสรรภาษีของรัฐบาลที่เกิดโดยกฎหมายของรัฐบาลแบ่งไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ตามแผนการกระจายอำนาจฯ

นอกจากนี้ รัฐบาลควรเสริมขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

(3.1) การพัฒนาระบบภาษีของท้องถิ่นที่จัดเก็บเองเพื่อให้ท้องถิ่นจัดเก็บได้มากขึ้น โดยการพัฒนาระบบการสำรวจและประเมินภาษี แล้วนำข้อมูลที่ได้เข้าสู่ระบบแผนที่ทางภูมิศาสตร์เพื่อจัดทำพิกัดและทะเบียนทรัพย์สิน ทั้งนี้ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคลากรที่เกี่ยวข้องจะต้องให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนการสำรวจและจัดทำแผนที่แม่บท* และการจัดทำทะเบียนทรัพย์สินให้ครบถ้วน รวมทั้งการสื่อสารกับประชาชนผู้เสียภาษีให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอัตราภาษี การยกเว้น และมาตรการลดหย่อนต่าง ๆ ที่มีการบังคับใช้ในแต่ละปีด้วย

(3.2) การสร้างหลักประกันเสถียรภาพทางด้านรายได้โดยการกระจายฐานภาษีท้องถิ่นให้หลากหลายประเภท เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีเพื่อรับมือกับภาวะโลกร้อน (Global Warming Countermeasures Tax)

(3.3) การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ (Technical Assistance) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่นในเรื่องการประมาณรายได้ การบริหารรายจ่าย และฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) ควรพิจารณานำมาตรการภาษีมาเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสียภาษีให้แก่ท้องถิ่น หรือการเพิ่มช่องทางการระดมเงินทุนเพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้มีความหลากหลายมากขึ้น

ปัจจุบันประเทศไทยเผชิญปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ และการจัดสรรรายจ่ายภาครัฐมีลักษณะกระจุกตัวในบางพื้นที่ (จังหวัด) ด้วยเหตุการควบคุมอำนาจทางปกครองและความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจจังหวัด ขณะเดียวกันการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ส่วนเงินอุดหนุนจากรัฐบาลก็มีสัดส่วนน้อย และไม่เป็นที่พอใจตามที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดไว้ที่ร้อยละ 35 ซึ่งไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือปีต่อปี ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการพัฒนาในระยะยาว

ดังนั้น รัฐบาลควรพิจารณานำมาตรการภาษีมาเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสียภาษีให้แก่ท้องถิ่นของตนเอง หรือการเพิ่มช่องทางการระดมเงินทุนเพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้มีความ

* แผนที่แม่บท คือ แผนที่เบื้องต้นของแต่ละเขต (Zone) และเขตย่อย (Block) ที่จัดทำขึ้นจากระวางที่ดินซึ่งอยู่ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ประโยชน์ในการเดินสำรวจข้อมูลภาคสนาม และจัดทำแผนที่ภาษี โดยรวบรวมรูปร่าง ขอบเขต และขนาดของแปลงที่ดินจากเอกสารต่าง ๆ เช่น ระวางแผนที่ ระวางรูปถ่ายทางอากาศ ระวางท้องถิ่น โฉนดที่ดิน (น.ส.4) ดัชนีร่างแผนที่ (ร.ว.9) หนังสือรับรองการทำประโยชน์

หลากหลายมากขึ้น เช่น การออกสลากกินแบ่งเพื่อพัฒนาบ้านเกิด (Hometown Lottery) การประยุกต์ใช้ระบบชำระภาษีให้บ้านเกิด (Hometown Tax: HTT)* เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมช่วยพัฒนาและฟื้นฟูท้องถิ่น รวมทั้งแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างท้องถิ่นในเขตเมืองกับเขตชนบท

(5) ปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5.1) รัฐบาลควรเพิ่มสัดส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปให้มากขึ้น และลดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

เงินอุดหนุนที่จ่ายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 ชนิด คือ เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลมุ่งส่งไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้อยู่ในดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะใช้จ่ายเงินนั้นอย่างไร ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งตามการตัดสินใจของรัฐบาล

เงินอุดหนุนทั่วไปเท่านั้นที่ควรนับเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนับเป็นส่วนหนึ่งของวงเงินตามสัดส่วนร้อยละ 35 ตามเป้าหมาย ไม่ควรนับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นส่วนหนึ่งของวงเงินดังกล่าวเพื่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลจึงควรเพิ่มสัดส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปที่ไม่กำหนดวัตถุประสงค์ให้มากขึ้น และลดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจลง เนื่องจากการมีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมาก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงานไม่สามารถตัดสินใจได้ว่า จะใช้จ่ายเงินอย่างไร เนื่องจากได้มีการกำหนดโดยส่วนกลางมาแล้ว เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการตัดสินใจใช้จ่ายเองได้และมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ซึ่งรัฐบาลต้องมีความเชื่อมั่นต่อประชาชนในท้องถิ่นว่าสามารถปกครองและบริหารจัดการตนเองได้

* Hometown Tax หรือ Furusato Nozei (ふるさと納税) เป็นระบบการชำระภาษีให้บ้านเกิดของประเทศญี่ปุ่นที่ประชาชนสามารถตัดสินใจได้ว่า จะมอบเงินให้แก่อำเภอ อปท. หรือพื้นที่ใดก็ได้ ซึ่งผู้บริจาคจะได้รับสินค้าหรือการบริการเป็นของขวัญประจำท้องถิ่น รวมถึงสามารถนำไปเสร็จไปลดหย่อนภาษีประจำปีได้ ทั้งนี้ นอกจากพื้นที่ที่ประชาชนต้องการมอบเงินให้แล้ว ยังสามารถเลือกได้ด้วยว่าจะนำไปสนับสนุนหรือพัฒนาส่วนไหนได้บ้าง เช่น การแก้ไขปัญหาเสพติด แก้ไขปัญหาฝุ่น PM2.5 อุดหนุนเด็กแรกเกิดหรือทุนการศึกษาของเด็กในท้องถิ่น สนับสนุนนักกีฬา การช่วยเหลือผู้ประสบภัย การบรรเทาภัยพิบัติในระดับพื้นที่ ฯลฯ

(5.2) รัฐบาลควรจัดสรรเงินอุดหนุนในลักษณะผูกพันกับฐานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขีดความสามารถทางการเงินการคลังที่จำกัดจะต้องได้รับเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่สูงขึ้น

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมมีความอ่อนแอทางการคลัง อาจเกิดจากการที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนมากส่วนใหญ่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย อยู่ในเขตที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่ำและมีฐานภาษีน้อย แม้ว่าจะมีแหล่งรายได้จากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง แต่ด้วยขนาดของการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้อาจไม่มากนัก ส่งผลต่อการขาดแคลนงบประมาณในการจัดบริการพื้นฐาน ความพยายามในการแก้ปัญหาที่ผ่านมาของรัฐบาลในเรื่องการรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล็ก ๆ เข้าด้วยกัน หรือการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ก็ล้วนแต่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อให้มีความเข้มแข็ง มีรายได้น่าเชื่อถือ ทำให้สามารถให้บริการที่ดี และบริการงานที่ซับซ้อนได้ด้วย ก็เพราะต้องการให้ประชาชนทั้งหลายได้รับบริการที่จำเป็นอย่างเพียงพอ

แต่ที่ผ่านมายุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกันทำได้ไม่ง่าย เนื่องจากเป็นเรื่องของเจตนาของประชาชนในท้องถิ่น ไม่ได้ใช้มาตรการบังคับ และเป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น ทำให้การยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ครั้นมาพิจารณาความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่รวมกันเป็นกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ยังเป็นเพียงการรวมกลุ่มแบบหลวม ๆ เป็นเพียงความร่วมมือกันเพื่อจัดการปัญหาเป็นเรื่อง ๆ เท่านั้น การดำเนินการจึงยังให้ผลได้ไม่ดีเท่าที่ควร

ในขณะเดียวกันก็มีความพยายามเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะขนาดเล็กหรือใหญ่ มีความเท่าเทียมกันในทางการคลัง (Financial Equalization) นั่นก็คือพยายามให้ประชากรที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รับการบริการที่อยู่ในระดับใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตามก็ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันมาก เนื่องจากจำนวนประชากร จำนวนพื้นที่ และหรือรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันมาก จนกล่าวได้ว่ามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “รายได้น้อย” กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “รายได้มาก” และที่เป็นปัญหาไปกว่านั้นก็คือ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยจะได้รับเงินอุดหนุนน้อยกว่า ส่วนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รายได้มากจะได้รับเงินอุดหนุนสูงขึ้นตามไปด้วย ซึ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนแตกต่างกันมาก อาจมีผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จนมีแนวโน้มว่าจะจนลงไปอีกก็ได้ เนื่องจากในการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้หลักเกณฑ์สำคัญคือ การเฉลี่ยเท่ากัน จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ และผูกพันตามรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น รัฐบาลจึงควรพิจารณาศึกษาถึงแนวทางหรือหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะผูกพันกับฐานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขีดความสามารถทางการคลังที่จำกัดจะต้องได้รับเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่สูงขึ้น รวมทั้งใช้วิธีการให้เงินอุดหนุนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย โดยแบ่งประเภทและขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย เพื่อจัดมาตรการเสริมในการให้ความสนับสนุน เป็นต้น

ในเรื่องนี้ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ (2557) ได้เสนอให้ใช้ “แนวทางจัดสรรเงินอุดหนุนแบบผูกพัน” กล่าวคือ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการหารายได้สูงก็ควรได้รับเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่ต่ำลง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถในการหารายได้ต่ำก็ควรได้รับเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่สูงขึ้น ส่วนวีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) เสนอให้ใช้สูตรการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ โดยพิจารณาระหว่างความจำเป็นด้านรายจ่าย เทียบกับศักยภาพในการหารายได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพทางด้านรายได้ที่มีข้อจำกัดในด้านเศรษฐกิจ ประชากรหรือปัจจัยสังคม ฯลฯ ก็ควรได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเพิ่มสูงขึ้น เพื่อให้เพียงพอกับรายจ่ายที่จำเป็น

(5.3) การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อชดเชยให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ลดลงจากภาษีเดิม จึงยังคงเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนที่ภาษี การสำรวจ และประเมินการจัดเก็บให้ครบถ้วน

โดยควรมีข้อมูลการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นรายแห่ง และวิเคราะห์จำนวนอัตราการค้างชำระ* หรือในกรณีพื้นที่ทับซ้อนที่อาจจะเป็นปัญหา เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด และสำหรับมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หากจะมีการประกาศจะต้องพิจารณาถึงผลกระทบต่ออย่างรัดกุมด้วยเช่นกัน ดำเนินนโยบายลดภาษีเท่าที่จำเป็น และกำหนดกรอบระยะเวลาในการลดภาษีดังกล่าวให้ชัดเจน เนื่องจากการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อชดเชยรายได้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐบาล มักไม่ได้จ่ายเต็มจำนวนในปีงบประมาณต่อไป แต่ขึ้นอยู่กับสถานะเศรษฐกิจและฐานะการคลังของรัฐบาลด้วย

ดังนั้น รัฐบาลต้องพึงระวังมิให้เกิดการขยายระยะเวลาออกนานเกินไปในการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อชดเชยรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หรือจัดสรรเงินอุดหนุนให้ไม่เพียงพอ การกระทำเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบ

* ผลการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ประจำปี 2567 มีจำนวนผู้เสียภาษีทั้งหมด 9,017,650 คน ภาษีที่แจ้งประเมิน 47,288.8 ล้านบาท ภาษีที่จัดเก็บได้จริง 46,762.8 ล้านบาท ภาษีที่ค้างชำระ 2,744.2 ล้านบาท และผู้ค้างชำระภาษี 1,110,394 คน

ต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก และอาจส่งผลต่อการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนทำให้เกิดการทดแทนกัน (Substitution Effect) กล่าวคือ การให้เงินอุดหนุนที่ไม่เพียงพอจากรัฐบาลอาจก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากแผนงานเดิมที่ชุมชนต้องการไปสู่แผนงานใหม่ที่รัฐบาลต้องการ สถานการณ์เช่นนี้ย่อมทำให้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับบริการสาธารณะตามที่ต้องการ และในระยะยาวย่อมกระทบต่อความยั่งยืนในการบริหารงานคลังท้องถิ่นตามมา*

(5.4) จัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างพื้นที่ใหม่ เพื่อการพัฒนาเมือง และกำหนดแนวทางการระดมทุนทางเลือกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นแหล่งเงินทุนในการพัฒนาโครงการลงทุนขนาดใหญ่

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาเครื่องยนต์ทางเศรษฐกิจใหม่ (New Growth Engine)** ที่จะช่วยปูพื้นฐานให้เศรษฐกิจไทยเติบโตแข็งแกร่งจากภายใน รัฐบาลอาจพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างพื้นที่ใหม่เพื่อการพัฒนาเมือง รวมทั้งกำหนดแนวทางการระดมทุนทางเลือกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นแหล่งเงินทุนในการพัฒนาโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก นอกเหนือจากแหล่งเงินทุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินกู้ด้วยวิธีการ 1) การร่วมลงทุนภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership : PPP) และ 2) การระดมทุนเพื่อโครงการสาธารณะในท้องถิ่น (Crowdfunding)*** เช่น โครงการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดที่มีความพร้อม โครงการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว ซึ่งจะช่วยดึงดูดเม็ดเงินจากการท่องเที่ยวและการลงทุน สร้างรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความเข้มแข็งทางการคลังมากขึ้น

* Ross (2018) ได้ศึกษาเรื่อง Unfunded Mandates and Fiscal Structure: Empirical Evidence from a Synthetic Control Model พบว่า ปัญหาการจัดสรรเงินอุดหนุนไม่เพียงพอจากรัฐบาล ส่งผลให้โครงสร้างการคลังของท้องถิ่นเปลี่ยนแปลง โดยท้องถิ่นต้องปรับตัว เช่น เพิ่มภาษีหรือปรับลดรายจ่าย

** เครื่องยนต์ทางเศรษฐกิจใหม่ เป็นการสร้างอุตสาหกรรมใหม่ ๆ ที่จะเข้ามาขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย แทนที่อุตสาหกรรมเดิมที่กำลังเติบโตซาลง โดยมันจะเป็นอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพสูง มีนวัตกรรม และสามารถสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน เช่น อุตสาหกรรมชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน เศรษฐกิจสีเขียว เศรษฐกิจดิจิทัล อุตสาหกรรมยานยนต์ไฟฟ้า รวมถึงแบตเตอรี่และชิ้นส่วนสำคัญต่าง ๆ

*** การระดมทุนสาธารณะ เป็นการระดมทุนจากประชาชนและนักลงทุนจำนวนมาก เพื่อผลิตสินค้าและบริการ โดยจำแนกการระดมทุนสาธารณะได้เป็น 4 รูปแบบหลัก ได้แก่ 1) Donation Model คือ การรับบริจาคไม่หวังผลตอบแทน 2) Reward Model คือ ผลตอบแทนเป็นสิ่งของหรือสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับสินค้าที่จะผลิต 3) Lending Model คือ การระดมทุนในรูปแบบสินเชื่อระหว่างบุคคลกับบุคคล โดยมีแพลตฟอร์มเป็นตัวกลางจัดให้มีสัญญาสินเชื่อ 4) Investment Model คือ การระดมทุน โดยให้ผลตอบแทนเป็นหุ้นหรือหุ้นกู้

บทสรุป

ผลการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นสิ่งบ่งชี้พื้นฐานสำคัญที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นอย่างจริงจังหรือไม่ เนื่องจากรายได้ที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ จะทำให้ภาคประชาชนมีศักยภาพที่เข้มแข็งมีความพร้อมที่จะดูแลและบริหารปกครองชุมชนของตนเอง ซึ่งจะส่งผลย้อนกลับให้ระบบบริหารงานคลังภาครัฐเข้มแข็งขึ้น แต่จากสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2567 พบว่า สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังอยู่ที่ระหว่างร้อยละ 25-32 ซึ่งไม่เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดไว้ที่ร้อยละ 35 อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรวมอยู่ในสถานะที่มีความอ่อนแอทางการคลังไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ และไม่มีควมอิสระทางการคลัง ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนความเข้มแข็งทางการคลังในระยะยาวแล้ว อาจกระทบกับฐานะและภาวะทางการคลังของรัฐบาลในอนาคตได้

ทางเลือกที่ดีกว่าสำหรับในอนาคตคือ การเร่งกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการให้แรงจูงใจทางการเงิน การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและปรับปรุงบริการสาธารณะพื้นฐาน การสนับสนุนความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ด้วยการปรับปรุงกลไกการดำเนินการให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการริเริ่มกิจกรรมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวาง ยกเว้นขีดความสามารถในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ต้องเร่งปรับปรุงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นภายในจังหวัดเดียวกันเสียใหม่ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดเหมาะสมหรือมีโครงสร้างที่ตอบโจทย์กับปัญหา ประเด็นท้าทาย และโครงสร้างฐานเศรษฐกิจในท้องถิ่นที่แตกต่างกัน

ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลต้องลดอำนาจส่วนกลางและเพิ่มอำนาจท้องถิ่น โดยการมอบหมายภารกิจให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดบริการสาธารณะแทนรัฐบาล เพื่อเพิ่มบทบาทประชาชน ด้วยการเพิ่มอำนาจท้องถิ่นโดยการจัดสรรงบประมาณลงไปให้ท้องถิ่นเป็นผู้แก้ปัญหาพื้นฐานของประชาชน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับรู้ข้อมูลสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดีกว่าส่วนกลาง โดยรัฐบาลควรมอบทรัพยากร อันได้แก่ “รายได้จากการจัดเก็บภาษี เงินอุดหนุน และจำนวนบุคลากรที่เพียงพอ” ต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่น และการให้อำนาจท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นเอง โดยรัฐบาลไม่ควรนำงานของท้องถิ่นมาดำเนินการเอง โดยเฉพาะบริการสาธารณะ การสร้างศักยภาพประชาชน หรือกระทั่งเรื่องคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นที่ควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจท้องถิ่นจัดการ ซึ่งจะช่วยให้กระจายความมั่งคั่งจากกรุงเทพฯ และปริมณฑลไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อสร้างความเสมอภาคและลดความเหลื่อมล้ำได้ในที่สุด

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมบัญชีกลาง. (24 เมษายน 2562). เรื่อง รายงานการเงินรวมภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 [หนังสือราชการ]. (กค 0410.5/6357).
- _____. (ม.ป.ป.). รายงานการเงินรวมภาครัฐ. สืบค้น 22 มีนาคม 2569 จาก [https://www.cgd.go.th/cs/internet/internet/4.รายงาน\(กปร\).html?page_locale=th_TH](https://www.cgd.go.th/cs/internet/internet/4.รายงาน(กปร).html?page_locale=th_TH)
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (7 กรกฎาคม 2566). เรื่อง สรุปผลการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ เพื่อป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเงินอุดหนุนที่รัฐอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [หนังสือราชการ]. (มท 0810.8/12298).
- _____. (ม.ป.ป.). ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้น 22 มีนาคม 2569 จาก <https://www.dla.go.th/land/lgfisfon.do>
- ไกรวุฒิ ใจคำปิ่น, ศิวาภรณ์ ไชยเจริญ, ศदानน วัตตธรรม, และ ณัฐกร วิทิตานนท์. (2566). การสังเคราะห์ บทเรียนจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562. กรุงเทพฯ: สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2541). ปฏิรูประบบการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- _____. (2558). ประชาธิปไตยทางการคลังไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, และคณะ. (2557). การคลังท้องถิ่น : การขยายฐานรายได้และมาตรการลดความเหลื่อมล้ำ. กรุงเทพฯ: พี เอ ลีฟวิ่ง.
- นิภาพรณ เจนสันติกุล. (มกราคม 2562). การกระจายอำนาจทางการคลัง: มุมมองและภาพสะท้อน จากการทบทวนวรรณกรรม. วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 6(1), 79–95.
- “ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์ การจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (10 ตุลาคม 2568). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 142 ตอนพิเศษ 330 ง, น. 50-55.
- “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” (17 พฤษภาคม 2542). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก, น. 48-66.
- “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549” (8 มกราคม 2550). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124 ตอนที่ 2 ก, น. 1-3.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น. 1-90.

รายงานการประชุมคณะกรรมการด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ ครั้งที่ 4/2568.

(15 สิงหาคม 2568) (น. 1-28). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (กรกฎาคม-ธันวาคม 2554). ความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาล: บทสำรวจปรากฏการณ์

“ใครมีเงินมาก ยิ่งได้มาก”. วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ, 2(4), 18–42.

_____. (2565). การบริหารงานคลังภาครัฐบนฐานความยั่งยืน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.

สมชัย ฤชุพันธุ์. (2545ก). กรอบความคิดในการกระจายอำนาจทางการคลังและการกระจายอำนาจ:

ทำไม เพื่อใคร และอย่างไร. กรุงเทพฯ: เอสแอลพับลิเคชั่น.

_____. (2545ข). รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีปัญหาอะไร แก้อย่างไร. กรุงเทพฯ: เอสแอลพับลิเคชั่น.

สุทธิพันธ์ สุวรรณวิจิตร, และ บุญเรือง เตชะวิวัฒน์กุล. (พฤษภาคม 2564). การกระจายอำนาจ

การปกครอง. วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์, 8(5), 123–134.

สำนักงบประมาณ. (30 เมษายน 2567). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายฉบับ

ปรับปรุงตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 เล่มที่ 8

กระทรวงมหาดไทย. สืบค้น 22 มีนาคม 2569 จาก [https://www.bb.go.th/topic-](https://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=16534&mid=545&catID=1448)

[detail.php?id=16534&mid=545&catID=1448](https://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=16534&mid=545&catID=1448)

_____. (5 เมษายน 2567). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายฉบับปรับปรุง

ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 เล่มที่ 16

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้น 22 มีนาคม 2569 จาก [https://www.bb.go.th/topic-](https://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=16543&mid=545&catID=1448)

[detail.php?id=16543&mid=545&catID=1448](https://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=16543&mid=545&catID=1448)

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สำนักมาตรการเชิงรุกและนวัตกรรม.

(22 มีนาคม 2566). เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับเงินอุดหนุนขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอุดหนุนไปยังหน่วยงานอื่น

[หนังสือราชการ]. (ปช 0011/0053).

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (29 เมษายน 2568). รายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2567.

สืบค้น 22 มีนาคม 2569 จาก [https://www.fpo.go.th/main/Economic-report/Risk-](https://www.fpo.go.th/main/Economic-report/Risk-of-Fiscal-Report/20953.aspx)

[of-Fiscal-Report/20953.aspx](https://www.fpo.go.th/main/Economic-report/Risk-of-Fiscal-Report/20953.aspx)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (22 เมษายน 2568). รายงานการเงินแผ่นดิน [มติคณะรัฐมนตรี].
สืบค้น 22 มีนาคม 2569 จาก [https://resolution.soc.go.th/?page_id=74&find_word=](https://resolution.soc.go.th/?page_id=74&find_word=รายงานการเงินแผ่นดิน)
รายงานการเงินแผ่นดิน &start_date=&end_date=&book_number=&page_no=1

ภาษาต่างประเทศ

- Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 185–205.
- Faguet, J. P. (2014). Decentralization and governance. *World Development*, 53(C), 2–13.
- Rodden, J. (2005). *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*.
New York: Cambridge University Press.
- Ross, Justin M. (2018). Unfunded Mandates and Fiscal Structure: Empirical Evidence from a Synthetic Control Model. *Public Administration Review*, 78(1), 92–103.