

ความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่นของเทศบาล ในเขตปริมณฑล

THE LOCAL FISCAL DISPARITY OF MUNICIPALITIES IN METROPOLITAN AREAS



อาจารย์ ดร. ธีรรัตน์ สืบญาติ

หัวข้อการนำเสนอ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

วัตถุประสงค์การวิจัย

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิธีการดำเนินงานวิจัย

ผลการวิจัยและการอภิปรายผลการวิจัย

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

บทนำ

ตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และ
พ.ศ.2550

- ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังการปฏิรูปทางการเมือง

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา

- โดยได้บัญญัติถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 78 และมาตรา 282 ถึงมาตรา 290

การตราพระราชบัญญัติกำหนดแผน
และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ.2542

- ส่งเสริมความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และการบริหารการเงินการคลัง

หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจตามกฎหมาย

หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย

การบริหารงานบุคคล

การบริหารการเงินการคลัง

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

- สมัยรัชกาลที่ 5 เริ่มจากการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใหม่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
- โดยในส่วนกลางได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารตามหน้าที่ (function) ในรูปกระทรวง
 - และในส่วนภูมิภาค ได้ปรับปรุงกลไกการบริหารราชการให้สามารถกระชับอำนาจการปกครองสู่ศูนย์กลางและแผ่ขยายพระราชอำนาจของส่วนกลางครอบคลุมหัวเมืองและประเทศราช
 - โดยนำเอาระบบเทศาภิบาลมาใช้ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในทุกวันนี้
- แต่การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐไม่ได้คำนึงถึงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนที่อาศัยอย่างแท้จริง ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

ที่มาและความสำคัญของปัญหา



ที่มาและความสำคัญของปัญหา

- การกระจายความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจนั้นถือว่าเป็นหน้าที่ที่สำคัญของรัฐบาล
- บทบาทในการจัดสรรทรัพยากรที่สำคัญให้ตรงกับความต้องการของประชาชน
- การกระจายอำนาจทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญต่อการจัดสรรทรัพยากรให้กับชุมชนในท้องถิ่น
- ในอดีตนั้นระบบการคลังของประเทศไทย ผูกรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง การจัดเก็บภาษีส่วนใหญ่รัฐบาลกลางเป็นผู้มีอำนาจในการจัดเก็บ
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีบางส่วนเท่านั้น และต้องรอนงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลส่วนกลาง

- การวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศ
ไทย พบว่า สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทยจะดีขึ้นอย่าง
ต่อเนื่องตลอดช่วงปี พ.ศ.2531-2556
- ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในประเทศไทยไม่ได้ลดลงแม้แต่น้อย
จากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค

การกระจายรายได้ของไทย แสดงค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค

ปี	ทั่วประเทศ	กรุงเทพฯ	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคอีสาน	ภาคใต้	เขตเมือง	เขตชนบท
2531	0.487	0.388	0.435	0.439	0.454	0.463	0.434	0.439
2533	0.515	0.420	0.480	0.468	0.434	0.469	0.478	0.447
2535	0.536	0.457	0.462	0.476	0.471	0.481	0.494	0.439
2537	0.520	0.405	0.461	0.468	0.472	0.498	0.473	0.457
2539	0.513	0.401	0.468	0.458	0.470	0.470	0.479	0.440
2541	0.507	0.415	0.443	0.462	0.460	0.491	0.465	0.450
2543	0.522	0.417	0.448	0.469	0.484	0.476	0.471	0.468
2545	0.508	0.438	0.437	0.467	0.471	0.484	0.472	0.447
2547	0.493	0.422	0.432	0.482	0.454	0.447	0.459	0.445
2549	0.514	0.457	0.443	0.488	0.508	0.477	0.479	0.478
2550	0.499	0.468	0.418	0.474	0.483	0.464	0.471	0.456
2552	0.485	0.468	0.412	0.452	0.486	0.478	0.474	0.442
2554	0.484	0.514	0.395	0.441	0.464	0.462	0.485	0.426
2556	0.485	0.451	0.397	0.433	0.442	0.443	0.452	0.445

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

- ประเทศไทยยังคงมีปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในระดับค่อนข้างสูงและมีความรุนแรงมากขึ้นเล็กน้อย
- ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของประเทศไทยมีค่าเท่ากับ 0.499, 0.49, 0.484 และ 0.485 ในปี พ.ศ.2550, 2552, 2554, และ 2556 ตามลำดับ
- เมื่อพิจารณาในระดับภูมิภาค พบว่าการเปลี่ยนแปลงของสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของทุกภูมิภาคเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับระดับประเทศ นั่นคืออยู่ในระดับสูงและเพิ่มขึ้นเล็กน้อยตลอดช่วงเวลาที่ทำการศึกษา
- ในระดับภูมิภาค ปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในภาคใต้มีความรุนแรงมากที่สุดในประเทศไทย เนื่องจากมีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในปี พ.ศ.2556 สูงถึง 0.443 ตามมาด้วยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคกลาง ซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคเท่ากับ 0.442, 0.433 และ 0.397 ตามลำดับ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

- หากพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงของค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค กรุงเทพมหานครถือว่ามีความเหลื่อมล้ำทางรายได้มากที่สุด
- ค่าสัมประสิทธิ์ตามเสมอภาค เป็น 0.451 ในปี พ.ศ.2556 ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นมากที่สุดในประเทศ เมื่อพิจารณาตามเขตพื้นที่ พบว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในเขตเมืองมีความรุนแรงมากกว่าเขตชนบท
- เนื่องจากสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค
 - สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในเขตเมืองเป็น 0.452 ในปี พ.ศ.2556
 - ในขณะที่ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในเขตชนบทเป็น 0.445 ในปี พ.ศ.2556

รายได้รวมของจังหวัดในเขตปริมณฑล พ.ศ.2555-2556

จังหวัด	พื้นที่ (ตร.กม.)	ปี 2555		ปี 2556	
		ประชากร (คน)	รายได้รวม (ล้านบาท)	ประชากร (คน)	รายได้รวม (ล้านบาท)
นนทบุรี	645.62	1,152,279	9,579.15	1,128,050	10,916.79
ปทุมธานี	1,490.93	1,005,760	7,253.93	1,026,276	9,244.66
สมุทรปราการ	966.16	1,195,555	10,727.86	1,215,752	12,368.59

ที่มา: องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, ข้อมูลรายได้จังหวัดในเขตปริมณฑล, (กรุงเทพฯ: องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, 2557).

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เทศบาล	จัดเก็บภาษีเอง (ล้านบาท)	รัฐจัดสรร (ล้านบาท)	เงินอุดหนุน (ล้านบาท)	รายได้รวม (ล้านบาท)
เทศบาลนครนนทบุรี	424.88 (19.18)	1,184.02 (53.45)	606.49 (27.38)	2,215.39 (100.00)
เทศบาลนครรังสิต	180.97 (26.11)	366.34 (52.85)	145.86 (21.04)	693.17 (100.00)
เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย	107.33 (17.14)	365.79 (58.42)	153.01 (24.44)	626.13 (100.00)
เทศบาลเมืองบางศรีเมือง	20.18 (9.61)	129.94 (61.86)	59.93 (28.53)	210.05 (100.00)
เทศบาลตำบลบางปู	166.51 (19.53)	485.97 (57.01)	199.92 (23.45)	852.40 (100.00)
เทศบาลตำบลหนองเสือ	1.95 (6.10)	17.39 (54.43)	12.61 (39.47)	31.95 (100.00)

ที่มา : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2557.

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

- เทศบาลแต่ละแห่งมีสภาพภูมิประเทศ ประชากร เศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกัน จึงเกิดการกระจายรายได้ที่แตกต่างกัน
- การคลังท้องถิ่นซึ่งเป็นเครื่องมือในการจัดการที่สำคัญ
- กลไกของการบริหารงานของภาครัฐในการมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น
- การคลังท้องถิ่นมีความเชื่อมโยงกับการบริหารการคลัง (**Financial Administration**) ซึ่งครอบคลุมถึงรายได้ รายจ่าย หนี้สาธารณะ นโยบายการเงิน และนโยบายการคลัง
- การคลังท้องถิ่นย่อมมีความสำคัญต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีความสามารถในการรับใช้ประชาชนในท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับ**ฐานะทางการคลัง**

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1

- เพื่อศึกษาถึงข้อมูลพื้นฐานด้านการคลังท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในเขตปริมณฑล

2

- เพื่อศึกษาถึงความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในเขตปริมณฑล

3

- เพื่อศึกษาแนวทางและมาตรการทางการคลังในการลดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการกำหนดนโยบายสาธารณะต่อไป

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1

- แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ

2

- แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจทางการคลัง

3

- แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายความเป็นครม

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

- **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีความรับผิดชอบหลากหลายหน้าที่ โดยมีผู้ปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนการดำเนินงานภายในท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระตามหลักการความเป็นอิสระท้องถิ่นตลอดจนต้องมีแหล่งที่มารายได้ของตนเอง

- **การกระจายอำนาจ**

- ภาพรวมของการกระจายอำนาจที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จมากพอสมควร
- แต่ในขณะเดียวกันก็ยังมีงานอีกหลายส่วนที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก
- ช่วงที่ผ่านมายังมีการดำเนินการที่ไม่ประสบผลสำเร็จอย่างชัดเจนอีกหลายด้าน ได้แก่ การถ่ายโอนภารกิจ ทรัพยากรบุคคล และงบประมาณ ซึ่งส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทที่จำกัดเป็นอย่างมากในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนของตนเอง
- ในขณะที่เมืองในภูมิภาคต่างๆ กำลังขยายตัวและเติบโตอย่างรวดเร็วไปพร้อมๆ กับมีปัญหาการบริหารจัดการเมืองที่ทวีคูณเพิ่มขึ้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้อย่างลุล่วง เนื่องจากขาดอำนาจตัดสินใจและขาดแคลนทรัพยากรทางการเงินและบุคลากรในการทำงานเป็นอย่างมาก

- **การคลังท้องถิ่น**

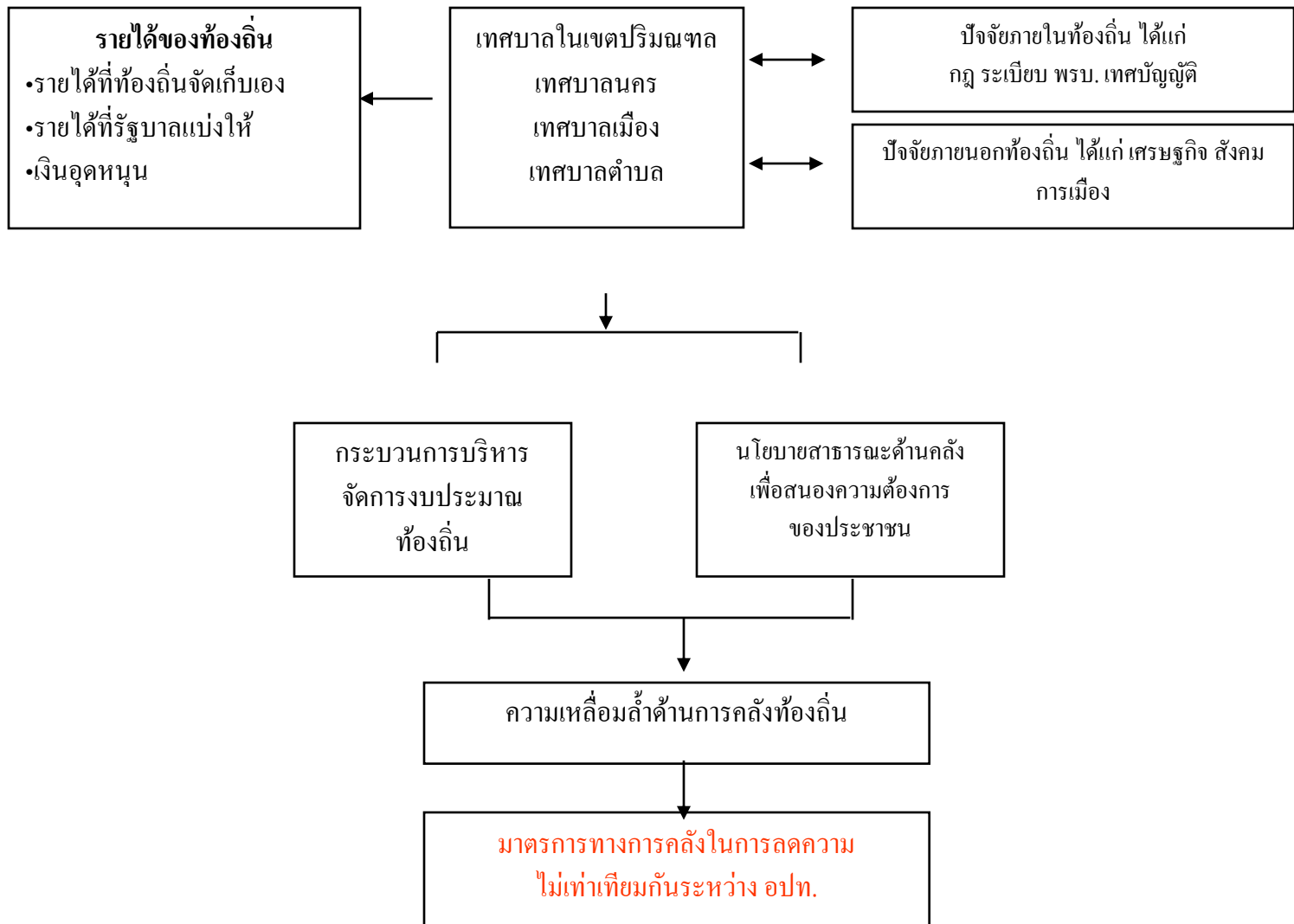
- เป็นเครื่องมือหรือกระบวนการการจัดการที่สำคัญ ซึ่งเป็นกลไกของการบริหารงาน เพื่อมุ่งไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการคลังท้องถิ่นย่อมมีความเชื่อมโยงกับการบริหารการคลัง ซึ่งครอบคลุมเกี่ยวกับการจัดหารายได้ และการกำหนดรายจ่าย

- **การกระจายอำนาจทางการคลัง**

- การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal decentralization) จึงหมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจมาจากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ภาษีแบ่ง เงินอุดหนุน รวมถึงให้มีการกิจและมีอำนาจการใช้จ่ายงบประมาณและการตรวจสอบตามกระบวนการของท้องถิ่น เพื่อลดการกำกับควบคุม หรือสั่งการจากรัฐบาลหรือจากส่วนราชการ

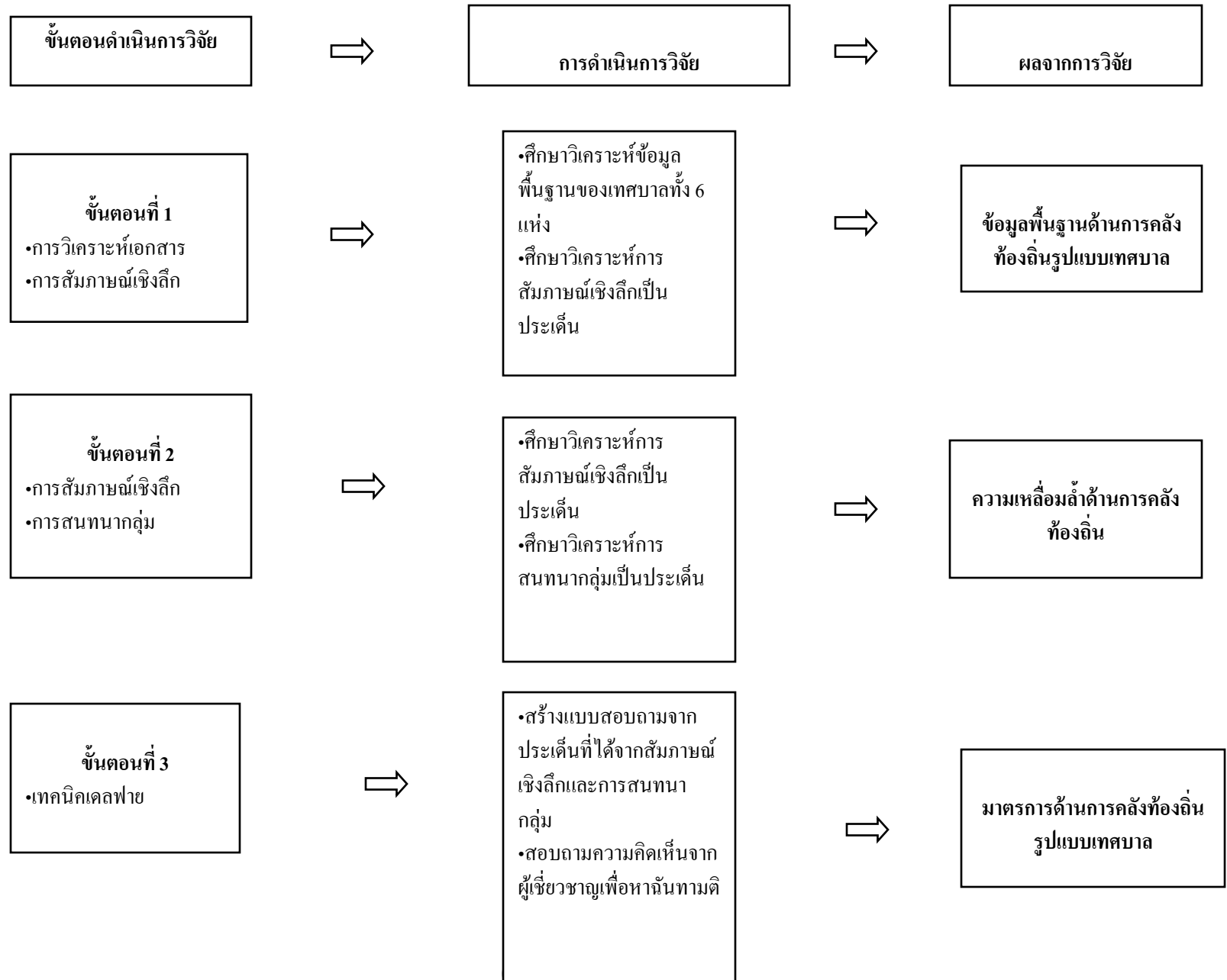
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

- งานวิจัยในประเทศ
- ชนาภานต์ วิริยะเกียรติ (2543) ศึกษาเรื่อง ความสามารถทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดปทุมธานี
- จรัส สุวรรณมาลา (2544) ศึกษาเรื่อง ระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- อุดม ทุมโฆสิต (2545) ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์สถานะทางการเงิน
- ชยพล ธานีวัฒน์ (2547) ศึกษาเรื่อง พัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะ พ.ศ. 2540-2546 และแนวโน้มในทศวรรษหน้า
- ประมิตร กองพล (2547) ศึกษาเรื่อง การกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงและองค์การบริหารส่วนตำบลศรีสุขสำราญ อำเภอบุบผา รัตน จังหวัดขอนแก่น
- จรูญ สุขมิ่ง (2548) ศึกษาเรื่อง การจัดสรรงบประมาณกับปัญหาความเหลื่อมล้ำในรายได้
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2549) ศึกษาเรื่อง ความสามารถในการหารายได้ของ อบต. และเทศบาล
- วีระศักดิ์ เครือเทพ (2551) ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล
- เสกสรรค์ โกสัยเดชาพันธ์ (2551) ศึกษาเรื่อง กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย
- กาญจนา พูลสวัสดิ์ (2552) ศึกษาเรื่อง การศึกษาโครงสร้างการคลังของเทศบาลนครนครสวรรค์ เทศบาลนครนครราชสีมา เทศบาลนครนครปฐม และเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี
- จิตประพัฒน์ สายโสภ (2554) ศึกษาเรื่อง การกระจายอำนาจการคลังในประเทศอินเดีย
- วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) ศึกษา เรื่อง การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : คู่มือสำหรับนักบริหารงานท้องถิ่นยุคใหม่
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และพิชิต รัตนพิบูลภพ (2556) ศึกษาเรื่อง ความเหลื่อมล้ำทางการคลังและการจัดสรรรายจ่ายเพื่อความเสมอภาค โดยใช้กรณีศึกษานักงานเขตกรุงเทพมหานคร
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และพิชิต รัตนพิบูลภพ (2556) ศึกษาเรื่อง ความเหลื่อมล้ำทางการคลังและการจัดสรรรายจ่ายเพื่อความเสมอภาค โดยใช้กรณีศึกษานักงานเขตกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยปรากฏว่าค่าความเหลื่อมล้ำทางด้านการคลังได้อยู่ระหว่าง
- ศุภเจตน์ จันทร์สาสน์ (2555) ศึกษาเรื่อง สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในประเทศไทย
- คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2557) ศึกษาเรื่อง การประเมินการบริหารการคลังท้องถิ่นตามหลักการการคลังท้องถิ่นที่พึงประสงค์
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคารุณี พุ่มแก้ว (2557) ศึกษาเรื่อง ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่น และแนวทางการปฏิรูปเงินอุดหนุน



แผนภูมิที่ 2.2 กรอบแนวคิดของการวิจัย

แสดงการสรุปขั้นตอนในการดำเนินการวิจัย



วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

แบบสัมภาษณ์ (Interview)

ผู้วิจัยวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลนำมาสรุปผลในรูปการบรรยายเชิงพรรณนา โดยถอดคำจากการสัมภาษณ์



การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)

ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา เพื่อตีความหาข้อสรุปและนำมาจัดเรียงข้อมูลให้ตรงตามประเด็นที่ได้สนทนากลุ่มร่วมกันในด้านการกระจาย
ความเป็นธรรมด้านการคลังท้องถิ่น



เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique)

ผู้วิจัยนำคำตอบที่ได้จากผู้เชี่ยวชาญมาคำนวณหามัธยฐาน (Median) ฐานนิยม (Mode) ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile range) ของแต่ละข้อคำถามแล้วสร้าง
แบบสอบถามฉบับใหม่ที่ใช้ข้อคำถามเดิม เพิ่มตำแหน่งมัธยฐานช่วงของพิสัยระหว่างควอไทล์และตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญคนนั้นๆ ตอบ

ข้อค้นพบด้านการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตปริมณฑล

1

- เมืองที่มีความเป็นชุมชนระดับสูง ได้แก่ เทศบาลนครนนทบุรี เพราะมีจำนวนประชากรสูงกว่าเมืองทั่วไปที่ทำการศึกษา และมีความหนาแน่นของประชากรต่อตารางกิโลเมตรในระดับสูง

2

- เมืองที่ตั้งอยู่รอบบริเวณพื้นที่อุตสาหกรรม โดยมากอยู่เขตชานเมืองของกรุงเทพมหานคร
- มีขนาดเล็กเล็กกว่าเมืองชุมชนขนาดใหญ่ แต่มีความเจริญทางเศรษฐกิจเฉลี่ยต่อประชากรในระดับสูง
- ระดับรายได้ในเมืองเหล่านี้อยู่ในระดับสูง

ข้อค้นพบด้านการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตปริมณฑล

3

- **เมืองกิ่งชนบท** โดยพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่พักอาศัย หรือการเกษตรกรรม
- โดยเฉลี่ยมีขนาดเล็กกว่าเมืองอื่น การเจริญเติบโตของเมืองและระบบเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำ

4

- **เมืองอุตสาหกรรม** มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับสูง
- เนื่องจากเป็นพื้นที่ศูนย์กลางอุตสาหกรรมหลักของประเทศ มีการขยายตัวทั้งในทางเศรษฐกิจและประชากรในสัดส่วนที่สูงกว่าเมืองอื่นๆ

ข้อค้นพบด้านเศรษฐกิจชุมชน

1. ชุมชนท้องถิ่นมิได้เป็นที่ตั้งของเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือนิคมอุตสาหกรรม
2. ระบบเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่นอยู่ในสถานะถดถอยในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา
3. อัตราการว่างงานในชุมชนเพิ่มมากขึ้น
4. ภาวะเงินเฟ้อหรือต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง
ในขณะที่อัตราภาษีท้องถิ่นไม่มีการเปลี่ยนแปลง

หากอัตราการขยายตัวของภาษี/รายได้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นไม่ทันกับอัตราการขยายตัวของต้นทุนการจัดบริการสาธารณะแล้วการคลังของท้องถิ่นย่อมเกิดความอ่อนแอตามมา

ข้อค้นพบด้านสังคม-ประชากร-ภูมิศาสตร์

- 1.ท้องถื่นเป็นชุมชนขนาดใหญ่ (มีประชากรเกินกว่า 1.6 แสนคนในกรณีของเทศบาลนคร/เทศบาลเมือง)
- 2.เป็นชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท (เฉพาะกรณีของเทศบาลเมือง) ประชาชนจำนวนมากยังขาดแคลนบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ และการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
- 3.มีอัตราการเจริญเติบโตของประชากรเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสวนทางกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในท้องถื่น
4. มีประชากรวัยพึ่งพา (ประชากรที่อายุเกินกว่า 60 ปี และประชากรที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี) ในสัดส่วนที่เกินกว่าร้อยละ 35 ของประชากรในพื้นที่
5. มีประชากรแฝงในสัดส่วนที่สูง

ข้อค้นพบด้านการบริหารจัดการ

1. การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพนักงานท้องถิ่นยังขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล
2. ผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายการเงินการคลังมีทัศนคติว่า ท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรที่เด็ดขาดเหมือนกับกรมสรรพากร
3. จำนวนหน่วยจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นมีมากเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการของประชาชน (เช่น จำนวนโรงเรียน จำนวนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวนศูนย์บริการสาธารณสุข ฯลฯ) - ทั้งนี้ ไม่นับรวมหน่วยงานจัดบริการเชิงพาณิชย์ เช่น ตลาดสด โรงฆ่าสัตว์ หรือสถานธนาณูปาล ฯลฯ เป็นต้น
4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้นำข้อมูลสภาพพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่นในด้านต่างๆ ทั้งในทางเศรษฐกิจ ประชากร ปัญหาสังคม/ชุมชน จำนวนผู้รับบริการสาธารณะ ฯลฯ มาใช้ในการวางแผนจัดบริการสาธารณะ

ข้อค้นพบด้านการบริหารงานคลังท้องถิ่น

- 1. ฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำมีความขัดแย้งกันในการกำหนดนโยบาย / แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น หรือแผนการใช้จ่ายของท้องถิ่นกันอยู่เป็นประจำ
- 2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากเงินโอน/เงินอุดหนุนแบบเฉพาะกิจในสัดส่วนที่สูงกว่าเงินอุดหนุนทั่วไป
- 3. แผนที่ภาษีของท้องถิ่นไม่มีการปรับปรุงในปีที่ผ่านมา
- 4. จำนวนผู้เสียภาษีในระบบภาษีท้องถิ่นอยู่ในระดับคงที่มาโดยตลอด แม้ว่าเศรษฐกิจท้องถิ่นจะขยายตัวอย่างต่อเนื่องก็ตาม

ข้อค้นพบด้านการบริหารงานคลังท้องถิ่น

- 5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงทุนพัฒนาโปรแกรมแผนที่ภาษีในราคาสูง แต่มิได้มีการออกสำรวจข้อมูลในพื้นที่อยู่เป็นประจำ โดยเชื่อว่าการลงทุนในด้านเทคโนโลยีแล้วจะช่วยให้จัดเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยได้
- 6. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงใช้อัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินที่จัดทำขึ้นมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ.2538 หรือก่อนหน้านี้
- 7. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้การประมาณการรายได้ท้องถิ่นที่คาดว่าจะจัดเก็บได้ในแต่ละปีด้วยวิธีการอย่างง่าย (เช่น เพิ่มขึ้นคงที่ปีละ 5% หรือ 10%) แต่มิได้นำปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกเข้ามาร่วมพิจารณาในการประมาณการรายได้

ข้อค้นพบโครงสร้างการกระจายอำนาจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- **ด้านการจัดหารายได้ของเทศบาล**
 - เทศบาลพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐมากเกินไป
 - เทศบาลได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐน้อยลง แต่ได้รับภารกิจที่มากขึ้น ส่งผลให้งบประมาณไม่พอต่อรายจ่าย และไม่มีเงินเหลือเพื่อพัฒนาเทศบาล
 - เงินงบประมาณจากส่วนกลางล่าช้า
 - อัตราการเก็บภาษีท้องถิ่นไม่มีการปรับปรุง
 - การจัดเก็บรายได้ของเทศบาลไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้
 - ขาดการจัดการที่ดีในการดำเนินการจัดเก็บภาษี
 - เทศบาลขาดแหล่งรายได้ใหม่ๆ

ข้อค้นพบโครงสร้างการกระจายอำนาจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- **ด้านการบริหารการคลัง**

- สมาชิกสภาเทศบาลยังไม่เข้าใจกระบวนการบริหารงบประมาณเท่าที่ควร
- การจัดทำงบประมาณยังเป็นรายจ่ายประจำและการพัฒนาทั่วไปโดยยังไม่มีการใช้
จ่ายในงบลงทุน
- การโอนเงินอุดหนุนจากรัฐบาลยังมีความล่าช้า

- **การขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารงานการคลัง**

- ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในการเสียภาษี
- ประชาชนขาดความตื่นตัวในการเสียภาษีและเพิกเฉยต่อการปฏิบัติตามที่กฎเกณฑ์
กำหนด
- ประชาชนขาดการติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณ
- การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ยังเป็นเพียงการผ่านตัวแทนชุมชน

ข้อค้นพบการกระจายความเป็นธรรมด้านการคลังท้องถิ่น ของเทศบาลในเขตปริมณฑล

- เทศบาลโดยรวมมีรายได้น้อย
- รายได้ที่เทศบาลจัดหาได้เองมีสัดส่วนน้อยมาก แสดงว่าเทศบาลยังพึ่งพาตนเองไม่ได้ในเชิงรายได้
- การกระจายอำนาจในการจัดเก็บภาษี การเพิ่มอำนาจในการจัดเก็บภาษี และการเสริมขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษี
- การกำหนดอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ของเทศบาล ตามที่เป็นอยู่ในกฎหมายปัจจุบัน อยู่ในภาวะที่ไม่เป็นระบบ และก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมาก

ข้อค้นพบการกระจายความเป็นธรรมด้านการคลังท้องถิ่น ของเทศบาลในเขตปริมณฑล

- ความสามารถในการเสียภาษี (Taxable Capacity) ของท้องถิ่นแต่ละแห่ง แตกต่างกันมาก
- **วิธีการจัดสรรเงินภาษีให้เทศบาลโดยใช้วิธีแบ่งทีละชิ้น (piece-meal approach)**
 - ตามที่เป็นอยู่ในช่วงแรกของคณะกรรมการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการแย่งชิงเงินรายได้กันระหว่างเทศบาลระดับต่างๆ
 - จากการศึกษาวิธีการจัดสรรเงินภาษีให้เทศบาล การวิจัยนี้ได้พบว่าคณะกรรมการกระจายอำนาจในขณะนั้นได้ดำเนินการ**จัดสรรทีละภาษีเป็นรายภาษีไป**
 - วิธีการนี้ทำให้ท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งมีตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการกระจายอำนาจพยายามต่อรองให้ท้องถิ่นของตนได้ภาษีแต่ละภาษีในทุกๆ ภาษีให้ได้มากที่สุด
 - วิธีการนี้เป็นวิธีการ “แบ่งทีละชิ้น” (Piece-meal Approach) ขาดการดูในภาพรวมและทำให้การจัดแบ่งรายได้เป็นไปตาม**อำนาจทางการเมือง**
- เงินอุดหนุนให้กับเทศบาลยังมีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ
 - การมีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากทำให้เทศบาลขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน

ข้อค้นพบแนวปฏิบัติทั่วไปในการบริหารงานคลังท้องถิ่น

1

- ผู้บริหารของเทศบาลส่วนใหญ่มองว่าการมีสถานะทางการคลังที่เข้มแข็งคือ**การมีรายได้มากกว่ารายจ่ายในการจัดทำงบประมาณปีต่อปี**
- ไม่มีการจัดทำงบประมาณขาดดุล ไม่เน้นการก่อหนี้ผูกพันในระยะยาว และควรมีเงินสะสมในระดับสูง

2

- การบริหารงานคลังของเทศบาลขาดความเชื่อมโยงระหว่างสภาพแวดล้อมภายนอกกับการวางแผนประมาณการรายได้และการจัดทำแผนรายจ่าย

ข้อค้นพบแนวปฏิบัติทั่วไปในการบริหารงานคลังท้องถิ่น

3

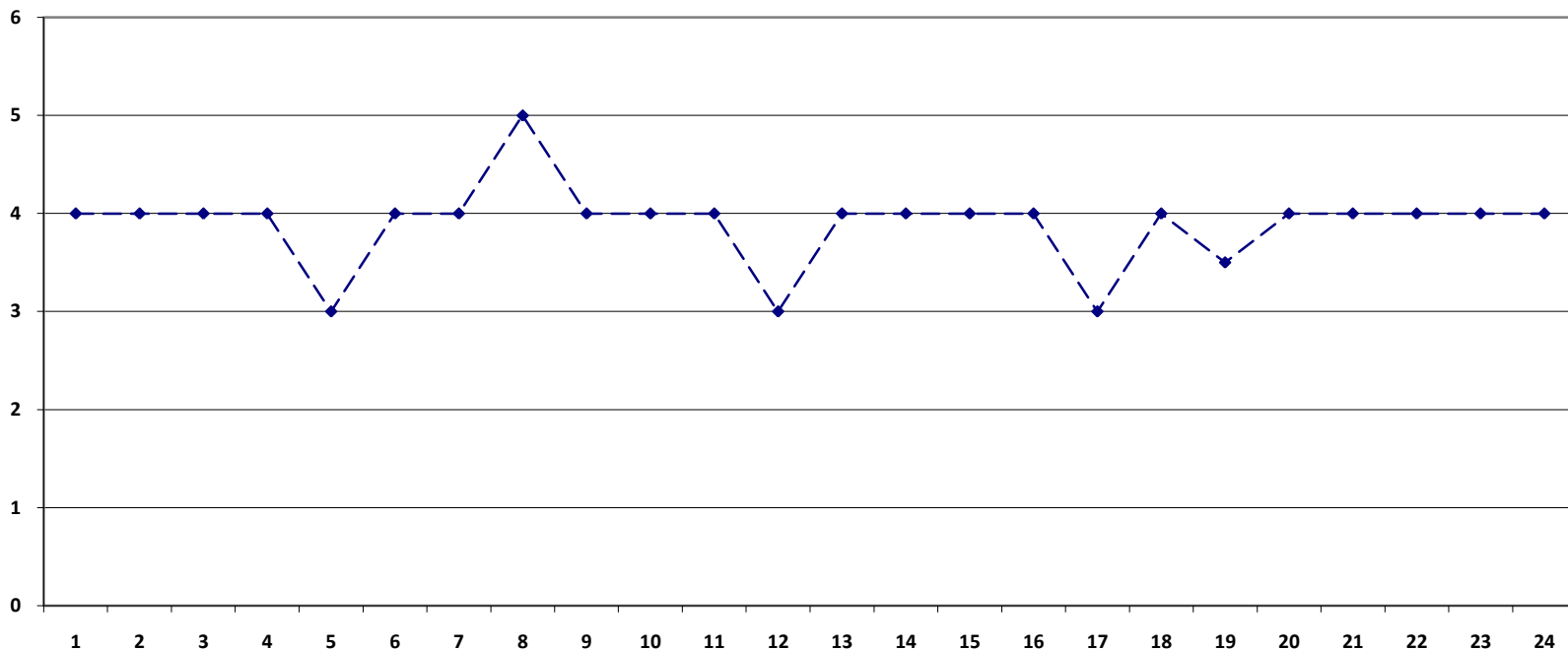
- เทศบาลส่วนใหญ่มักไม่สนใจการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น

4

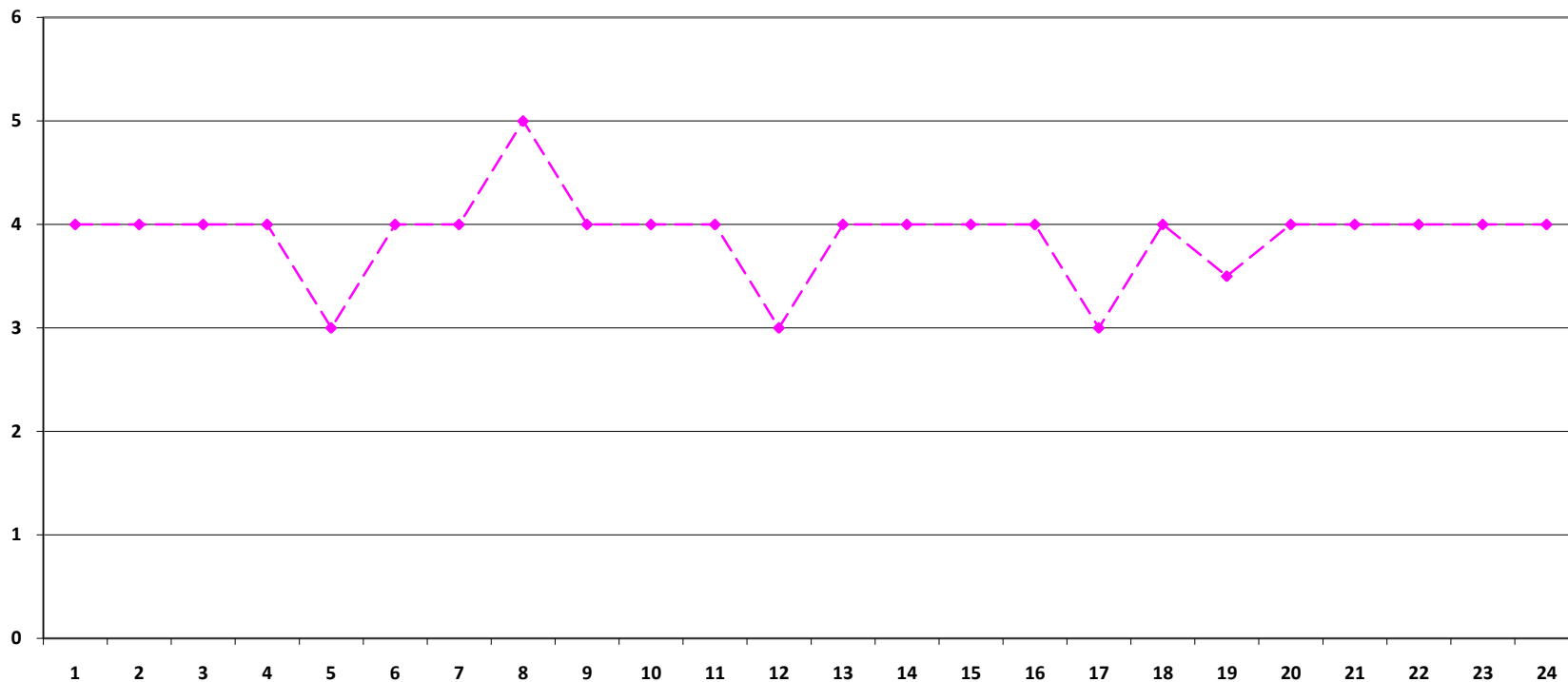
- ผู้บริหารของเทศบาลขนาดกลางและเล็ก มักมองว่าการมีขนาดองค์กรที่เล็กจึงทำให้ขีดความสามารถทางการคลังของเทศบาลอยู่ในระดับที่จำกัดตามไปด้วย
- และยังมองเห็นว่าการเป็นเทศบาลขนาดใหญ่น่าจะมีขีดความสามารถทางการคลังในระดับที่สูงกว่า
- ในทางกลับกัน ผู้บริหารของเทศบาลใหญ่ มักไม่มองว่าองค์กรของตนมีความเข้มแข็งทางการคลังมากนัก การเป็นเทศบาลใหญ่มักจะมีภาระค่าใช้จ่ายที่สูงกว่า และบริหารจัดการได้ยากลำบากกว่าเทศบาลขนาดเล็กๆ

แนวทางและมาตรการทางการคลังในการลดความเหลื่อมล้ำ

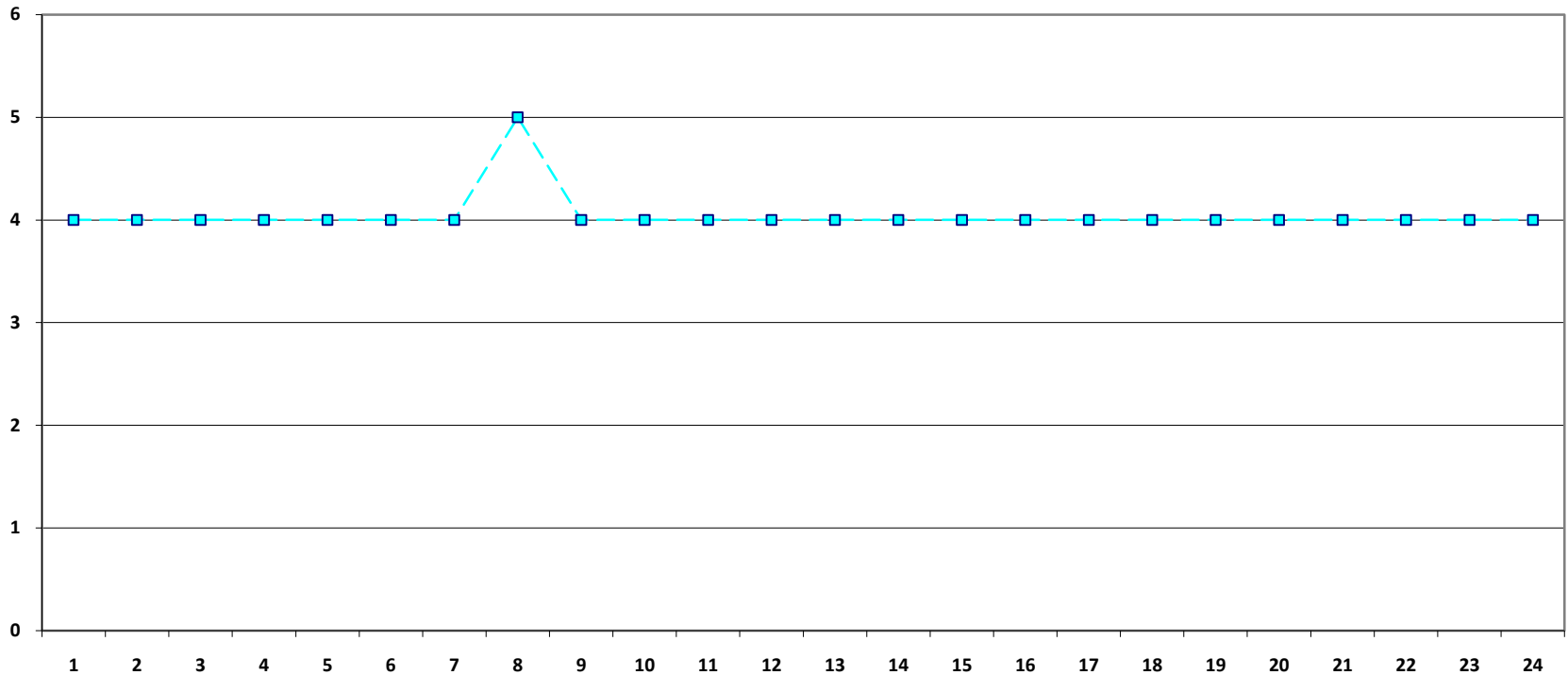
- การศึกษาความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขต
ปริมณฑล ผู้วิจัยได้ใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique)
เพื่อสอบถามความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ โดยการวิเคราะห์ขั้นตอนนี้
เป็นการวิเคราะห์คำตอบของผู้ทรงคุณวุฒิในแบบสอบถามมาตรการ
ทางการคลังในการลดความเหลื่อมล้ำ จำนวน 5 ท่าน ปรากฏว่า
ผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 5 ท่าน
- มีความเห็นว่าแบบสอบถามเป็นไปตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกัน
แม้จะมีบางข้อที่ได้คะแนน 0.80 แต่ยังอยู่ในเกณฑ์ที่เป็นไปตาม
วัตถุประสงค์และสอดคล้องกัน



แสดงให้เห็นความสอดคล้องของผู้เชี่ยวชาญในการแสดงความคิดเห็นด้านความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตปริมณฑล ยังคงมีค่าสอดคล้องในบางประเด็นอยู่ในระดับปานกลาง และยังมีความคิดเห็นในด้านการออกกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อให้ อปท. มีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ในอัตราร้อยละ 35 ทำให้รายได้ของเทศบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด และควรมีการเพิ่มภาษีหรือรายได้ของเทศบาลประเภทใหม่ๆ **ยังมีความสอดคล้องอยู่ในระดับที่ต่ำ**



แสดงให้เห็นความสอดคล้องของผู้เชี่ยวชาญในการแสดงความคิดเห็นด้านความเหลื่อมล้ำด้านการคลัง
ท้องถิ่นของเทศบาลในเขตปริมณฑล **ยังคงมีค่าสอดคล้องในบางประเด็นอยู่ในระดับปานกลาง และยังมีความคิดเห็นใน**
ด้านการพยายามลดช่องว่างทางการคลังท้องถิ่น โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับเทศบาลที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการ
จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนยังมีความสอดคล้องอยู่ในระดับที่ต่ำ



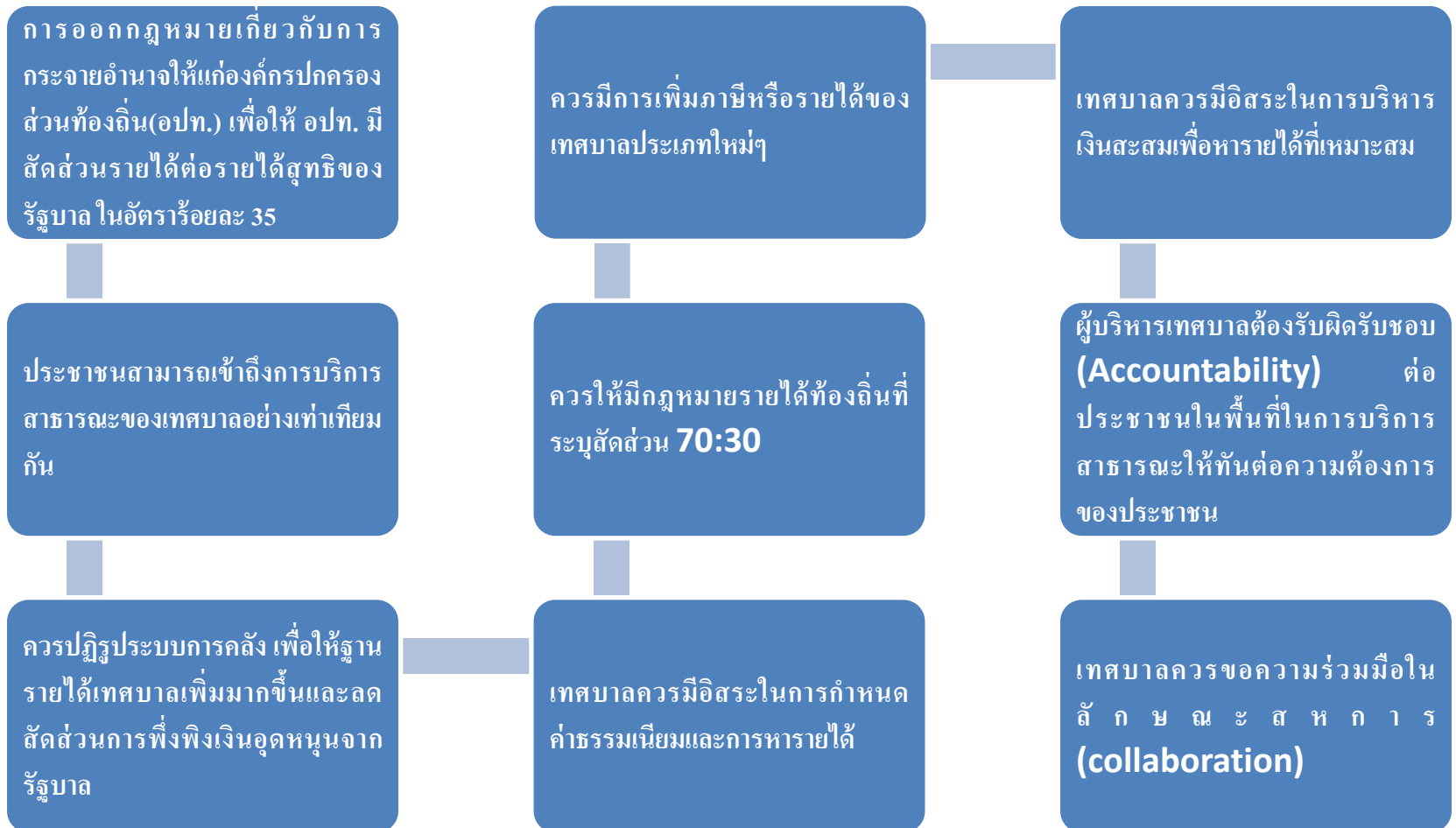
แสดงให้เห็นความสอดคล้องของผู้เชี่ยวชาญในการแสดงความคิดเห็นด้านความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขต**ปริมณฑล** ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องใน**อยู่ในระดับสูง**ในการให้รัฐจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเองและให้สอดคล้องนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับชาติ

แนวทางและมาตรการทางการคลังในการลดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาของกฎหมายการคลังท้องถิ่น	แนวทางการแก้ไขปัญหาการคลังท้องถิ่น	มาตรการทางการคลังในการลดความไม่เท่าเทียมกัน
• ปัญหาการไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง • กฎหมายรายได้ท้องถิ่นนั้น ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ขึ้น	• ควรปรับปรุงเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาล เพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น • ควรส่งเสริมให้เทศบาลพัฒนาด้านรายได้ • เทศบาลกับการพัฒนาด้านรายจ่าย • สร้างสำนึกและปลูกฝังความเป็นพลเมือง เพื่อสร้างเทศบาลให้เป็นการปกครองตนเองของประชาชนอย่างแท้จริง	• ด้านการกระจายอำนาจ • ด้านรายได้ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม • ด้านรายได้จากภาษีแบ่งหรือภาษีฐานร่วม • ด้านเงินอุดหนุน

มาตรการทางการคลังในการลดความไม่เท่าเทียมกัน

ด้านการกระจายอำนาจ



มาตรการทางการคลังในการลดความไม่เท่าเทียมกัน

ด้านรายได้ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม

- รัฐควรดูแลการกระจายรายได้ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมระหว่างเทศบาลที่มีรายได้น้อยกับเทศบาลที่มีรายได้มาก

ด้านรายได้ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม

- การระดมเงินทุนเพื่อเป็นกองทุนในการพัฒนาท้องถิ่น
- ให้ภาคประชาสังคมเข้ามีส่วนร่วมในการบริหาร

ด้านรายได้ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม

- การสร้างความเป็นธรรมของการคลังเทศบาล
- มีการวิเคราะห์รายได้การคลังท้องถิ่นต่อหัวซึ่งมาจากรายได้จากภาษีที่อปท. จัดเก็บเอง

มาตรการทางการคลังในการลดความไม่เท่าเทียมกัน

ด้านรายได้จากภาษีแบ่งหรือภาษีฐานร่วม

- ภาษีฐานร่วม (ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษียาสูบ)
- (ภาษีรถยนต์ ค่าจดทะเบียนนิติกรรม มิใช่ภาษีฐานร่วม แต่เป็นภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้อปท. ทั้งนี้จำนวน อปท. จะได้รับตามแหล่งกำเนิด)
- ควรจัดสรรให้ทุกเทศบาลเท่าเทียมกันเป็นรายหัวประชากร

ด้านรายได้จากภาษีแบ่งหรือภาษีฐานร่วม

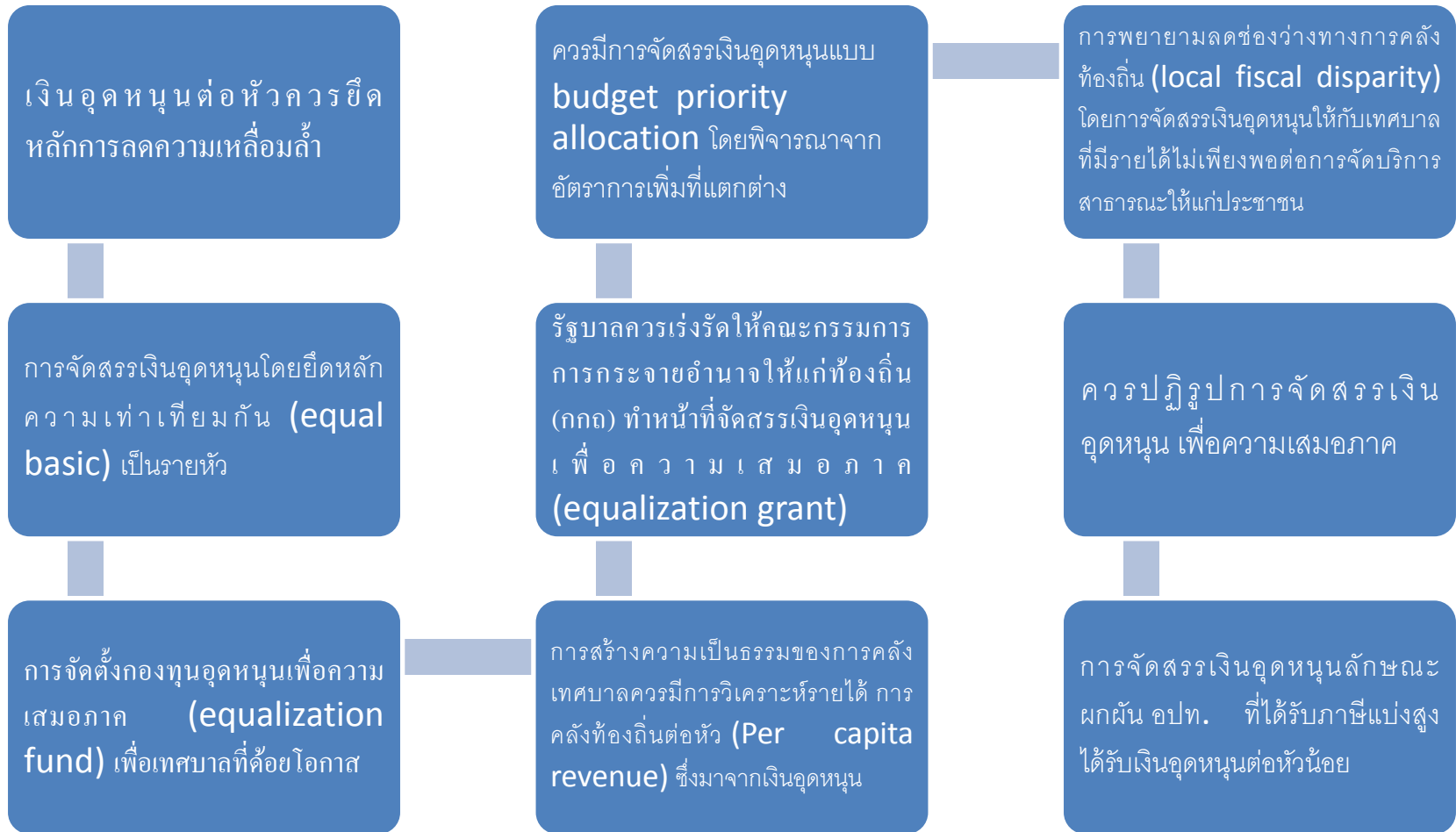
- การสร้างความเป็นธรรมของการคลังเทศบาลต้องมีการวิเคราะห์รายได้
- การคลังท้องถิ่นต่อหัวซึ่งมาจากรายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บให้

ด้านรายได้จากภาษีแบ่งหรือภาษีฐานร่วม

- ภาษีหลายประเภทไม่สามารถระบุแหล่งกำเนิดอย่างชัดเจน ควร ใช้หลักปลายทาง (destination principle) คือ การกระจายตามจำนวนประชากร

มาตรการทางการคลังในการลดความไม่เท่าเทียมกัน

ด้านเงินอุดหนุน



สรุป

ข้อมูลพื้นฐานด้านการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตปริมณฑล

ความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตปริมณฑล

มาตรการลดความเหลื่อมล้ำด้านการคลังเทศบาล

การอภิปรายผล

- นำสังเกตว่า เทศบาลนครรังสิตเป็นเทศบาลเดียวที่มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเอง สูงกว่าเงินอุดหนุน
 - รายได้ของแต่ละเทศบาลในปี พ.ศ.2556 ร้อยละ 53 – 62 เป็นรายได้ที่รัฐจัดสรร หรือรายได้ ภาษีแบ่ง
 - ร้อยละ 22 – 40 เป็นรายได้จากเงินอุดหนุน
 - ส่วนร้อยละ 6 – 26 เป็นรายได้จัดเก็บเอง
- โดยเฉลี่ยแล้วแต่ละเทศบาลจะมีรายได้การจัดเก็บภาษีเองในอัตราที่น้อยกว่ารายได้ที่รัฐจัดสรรให้และเงินอุดหนุน และเทศบาลนครรังสิตเป็นเทศบาลที่มีรายได้จากการเก็บภาษีเองสูงกว่าเงินอุดหนุน

มาตรการในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น

- ด้านการกระจายอำนาจ
- มาตรการที่ 1
- การออกกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อให้ อปท. มีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราร้อยละ 35 ทำให้รายได้ของเทศบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากการกระจายอำนาจของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่คืบหน้าเท่าที่ควร

มาตรการในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น

- **มาตรการที่ 2** ประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการสาธารณะของเทศบาลอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีความแตกต่างระหว่างเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล นั่นคือ การจัดบริการสาธารณะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน

มาตรการในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น

- มาตรการที่ 3
- ควรปฏิรูประบบการคลังเพื่อให้ฐานะรายได้เทศบาลเพิ่มมากขึ้นและลดสัดส่วนการพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาล กล่าวคือ
- รัฐควรกระจายอำนาจด้านการคลังท้องถิ่นให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 เจตนารมณ์ที่สำคัญในการผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระทางการคลังเพิ่มมากขึ้น โดยมีการปรับสัดส่วนการจัดสรรภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเพื่อขยายฐานในการจัดเก็บภาษี

มาตรการในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น

- มาตรการที่ 4
- ควรมีการเพิ่มภาษีหรือรายได้ของเทศบาลประเภทใหม่ๆ เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีการท่องเที่ยว และค่าธรรมเนียมแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในเขตเทศบาล ฯลฯ
- การออกกฎหมายในการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติม ได้แก่ ภาษีทรัพย์สินและภาษีมรดก ภาษีสิ่งแวดล้อม ค่าธรรมเนียมแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในเขตเทศบาล
- ดังนั้นควรมีการจัดเก็บภาษีเหล่านี้เพิ่มเติมขึ้นมา



มาตรการในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น

- มาตรการที่ 5
- ควรให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นที่ระบุสัดส่วน 70:30 (ร้อยละ 70 เป็นรายได้ส่วนกลาง ร้อยละ 30 เป็นรายได้ส่วนท้องถิ่น) ได้แก่ ส่งเสริมความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการเงินการคลัง
- โดยการกำหนดการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนภารกิจที่เพิ่มขึ้น
- เพื่อรองรับขีดความสามารถในการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลและต้องมีการกำหนดมาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะขั้นต่ำและรัฐจัดทำข้อตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรายแห่งในการดำเนินการให้บรรลุมาตรฐานการให้บริการ
- แต่ในปัจจุบันรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 25-27 เป็นเวลาหลายปี และในปัจจุบันภารกิจของท้องถิ่นมีเพิ่มมากขึ้น

มาตรการในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น

- มาตรการที่ 6
- เทศบาลควรมีอิสระในการกำหนดค่าธรรมเนียมและการหารายได้ (ภาษีที่ดินและโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต ฯลฯ)
- กฎหมายรัฐบาลควรกำหนดกฎหมายให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการกำหนดค่าธรรมเนียมและการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเอง
- เนื่องจากในส่วนของค่าธรรมเนียมและการหารายได้ให้กับท้องถิ่นมีอัตราการบริหารจัดการเก็บค่อนข้างน้อย



มาตรการในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น

- มาตรการที่ 7
- เทศบาลควรมีอิสระในการบริหารเงินสะสมเพื่อหารายได้ที่เหมาะสม นั่นคือทุกสิ้นปีงบประมาณเมื่อปิดบัญชีรายรับและรายจ่ายแล้ว ผลต่างให้กันยอดเงินสะสมประจำปี ร้อยละ **25%** เป็นทุนสำรองเงินสะสม
- รายรับ – รายจ่าย = เงินสะสมประจำปี

มาตรการในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น

- มาตรการที่ 8
- เทศบาลควรขอความร่วมมือในลักษณะสหการ (Collaboration) โดยร่วมมือกับ อปท.อื่นหรือองค์กรธุรกิจเพื่อการลงทุนพัฒนาโครงการขนาดใหญ่
- ซึ่งลักษณะสหการเป็นการรวมกลุ่มกันของเทศบาล (Commune) ตั้งแต่สองเทศบาลขึ้นไปเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรการในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น

- ด้านรายได้ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม
- มาตรการที่ 9
- รัฐควรดูแลการกระจายรายได้ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมระหว่างเทศบาลที่มีรายได้น้อยกับเทศบาลที่มีรายได้มาก
- การดูแลการจัดสรรงบประมาณให้แต่ละเทศบาลอย่างเป็นธรรมตามแผนกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551
- รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐจัดแบ่งให้ และเงินอุดหนุน
- ในส่วนของรายได้ที่รัฐจัดแบ่งให้ควรปรับโครงสร้างภาษีระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ปรับปรุงหลักเกณฑ์และประสิทธิภาพในการจัดเก็บ กำหนดวิธีการจัดแบ่งหรือจัดสรรที่ชัดเจนเป็นธรรม สอดคล้องกับหลักเหตุผลแต่ละประเภท รวมทั้งหาแนวทางในการเพิ่มภาษีหรือรายได้ที่รัฐแบ่ง เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มในส่วนของเงินอุดหนุน

มาตรการในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น

- มาตรการที่ 10
- การระดมเงินทุนเพื่อเป็นกองทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และให้ภาคประชาสังคมเข้ามีส่วนร่วมในการบริหาร
- การพยายามจัดตั้งกองทุนขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือเทศบาลที่ด้อยโอกาสหรือเทศบาลที่มีรายได้ต่ำในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองจึงมีการระดมความคิดเห็นร่วมกันในการจัดตั้งกองทุนขึ้นมา

มาตรการในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น

- ด้านรายได้จากภาษีแบ่งหรือภาษีฐานร่วม
- มาตรการที่ 11
- ภาษีฐานร่วม (ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษียาสูบ)
- (ภาษีรถยนต์ ค่าจดทะเบียนนิติกรรม มิใช่ภาษีฐานร่วม แต่เป็นภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ อปท. ทั้งนี้จำนวน อปท. จะได้รับตามแหล่งกำเนิด)
- ควรจัดสรรให้ทุกเทศบาลเท่าเทียมกันเป็นรายหัวประชากร



มาตรการในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น

- ด้านเงินอุดหนุน
- มาตรการที่ 12
- เงินอุดหนุนต่อหัวควรยึดหลักการลดความเหลื่อมล้ำ (เทศบาลที่มีรายได้น้อยในชนบท ควรได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวมากกว่าเงินอุดหนุนต่อหัวที่จัดสรรให้เทศบาลที่มีรายได้มากในเมือง)
- ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลจำเป็นต้องคำนึงถึงคือ ขนาดของเงินอุดหนุนที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้วิธีการรูปแบบใดของเงินอุดหนุนนั้น รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีเข้าใจถึงวัตถุประสงค์และความต้องการของเงินอุดหนุนดังกล่าว จึงจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบรรลุเป้าหมาย

มาตรการในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น

- **มาตรการที่ 13** การจัดสรรเงินอุดหนุน โดยยึดหลักความเท่าเทียมกัน (Equal Basic) เป็นรายหัว เพื่อประชาชนได้รับบริการสาธารณะพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน
- **มาตรการที่ 14** การจัดตั้งกองทุนอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (Equalization Fund) เพื่อเทศบาลที่ด้อยโอกาส
- **มาตรการที่ 15** ควรปฏิรูปการจัดสรรเงินอุดหนุน ทั้งเงินอุดหนุนทั่วไป และอุดหนุน เฉพาะกิจเพื่อความเสมอภาค

มาตรการในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น

- มาตรการที่ 16
- การจัดสรรเงินอุดหนุนลักษณะผูกพันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ได้รับภาษีแบ่งสูง ได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวน้อย และ
- ในทางตรงกันข้าม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ได้รับภาษีแบ่งน้อย ได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวมาก
- เงินอุดหนุนเป็นเงินรายได้ของรัฐบาลที่ส่งไปให้เทศบาลโดยผ่านกระบวนการงบประมาณของ รัฐบาล

ข้อเสนอแนะ

- การกระจายอำนาจที่ผ่านมาประสบความสำเร็จพอสมควร
- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นขั้นพื้นฐานโดยเฉพาะบริการด้านการศึกษาและสาธารณสุขขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง
- โดยเฉพาะประชาชนในระดับฐานรากที่เดิมขาดแคลนโอกาสจะเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็น
- นอกจากนี้ยังพบว่าการกระจายอำนาจในด้านการมีส่วนร่วมช่วยให้ประชาชนในระดับฐานรากเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นได้มากขึ้นกว่าแต่เดิมาก่อนสมัยการกระจายอำนาจ และช่วยทำให้คุณภาพชีวิตของประชากรกลุ่มยากจนดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการได้สะดวกขึ้น



ข้อเสนอแนะ

- ความเหลื่อมล้ำของรายได้และการเข้าถึงบริการของรัฐระหว่าง “คนกรุง กับคนชนบท”
- และที่สำคัญที่สุดคือ เกิดโครงสร้างอำนาจรัฐรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ทำให้กลุ่มการเมืองต่างๆ กระทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้เข้ามาเป็นผู้กุมอำนาจรัฐให้สามารถกำหนดทิศทางและการใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศ
- ควรมีการปฏิรูประบบการคลังท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของท้องถิ่น



ข้อเสนอแนะ

- ควรมีการปฏิรูปในระดับหลักการตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ
- ควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดแบ่งรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญหมวดการปกครองท้องถิ่น
- เพื่อให้มีสภาพบังคับรัฐในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- โดยกำหนดส่วนแบ่งรายได้จากภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่



ข้อเสนอแนะ

- ภาษีที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บเอง
 - เช่น ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีที่ดิน ภาษีสรรพสามิต ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีสิ่งแวดล้อม (ถ้ามี)
 - หรือภาษีอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อท้องถิ่นจัดเก็บแล้วให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมด
- ส่วนภาษีที่เป็นภาษีฐานร่วม (Shared Taxes) ที่รัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีบนสินค้าหรือกิจกรรมเดียวกันเมื่อรัฐจัดเก็บแล้วให้จัดสรรเป็นรายได้แก่ท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบต่อปีของรายได้ที่จัดเก็บได้ ในสูตรที่เรียกว่า “รัฐครึ่งหนึ่งท้องถิ่นครึ่งหนึ่ง”

ข้อเสนอแนะ

- ประชาชนสามารถใช้บริการจากโครงสร้างขั้นพื้นฐาน (Infrastructure) ต่างๆ ตลอดจนบริการสาธารณะพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวันอย่างเสมอภาค



ข้อเสนอแนะ

- นอกจากนี้ยังจะทำให้เกิดการสร้างงานขึ้นภายในระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่น ลดปัญหาการย้ายถิ่นฐาน หรือลดปัญหาเรื่องโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะจากรัฐ
- เมื่อท้องถิ่นเข้มแข็งประเทศชาติก็จะมั่นคงในที่สุดแล้วความเหลื่อมล้ำในสังคมก็จะลดลงและบรรลุสู่เป้าหมายของสังคมที่เป็นธรรมอย่างแท้จริงต่อไป

Thank you

