

ความเป็นธรรมด้านการคลังท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
ในเขตปริมณฑล

The Equity in Local Financial Departments of
Municipalities in Metropolitan Area

ธิดารัตน์ สืบญาติ

อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

Topic

- วัตถุประสงค์
- แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

- ขอบเขตในการศึกษา

- ผลการศึกษา
- สรุปและเสนอแนะ

บทนำ

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

- ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลังจากปฏิรูปทางการเมือง

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

บทนำ

- หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดให้
 - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะระดับชุมชน
 - ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาครับผิดชอบการดำเนินภารกิจของรัฐในระดับประเทศและในระดับภูมิภาค และให้คำปรึกษา สนับสนุน กำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงเท่าที่จำเป็น
- หลักประสิทธิภาพในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ประหยัด) และประสิทธิผล (สำเร็จตามเป้าหมาย) มีคุณภาพมาตรฐาน บริหารงานอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้

บทนำ

- การถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังเป็นแนวทางในการเตรียมการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ
 - เช่น การเพิ่มศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น โดยการกำหนดสัดส่วนของรายได้ที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐบาลภายในปีงบประมาณ 2549
- การถ่ายโอนบุคลากรและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
- การพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของผู้บริหารและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- และการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มความสามารถ

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในการบริการสาธารณะด้านต่างๆ
- สมรรถนะทางการคลังหรือฐานะทางการคลังของแต่ละท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญในการหารายได้เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้อย่างทั่วถึง
- การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างมากในการบริหารกิจการสาธารณะ
- จำนวนประชากรมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น การกระจายความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจนั้นถือว่าเป็นหน้าที่ที่สำคัญของรัฐบาล ซึ่งมีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรที่สำคัญให้ตรงกับความต้องการของประชาชน อันเนื่องจากการกระจายอำนาจทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญต่อการจัดสรรทรัพยากรให้กับชุมชน

วัตถุประสงค์ในงานวิจัย

1

- เพื่อศึกษาถึงบริบทด้านการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตปริมณฑล

2

- เพื่อศึกษาถึงการกระจายความเป็นธรรมด้านการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตปริมณฑล

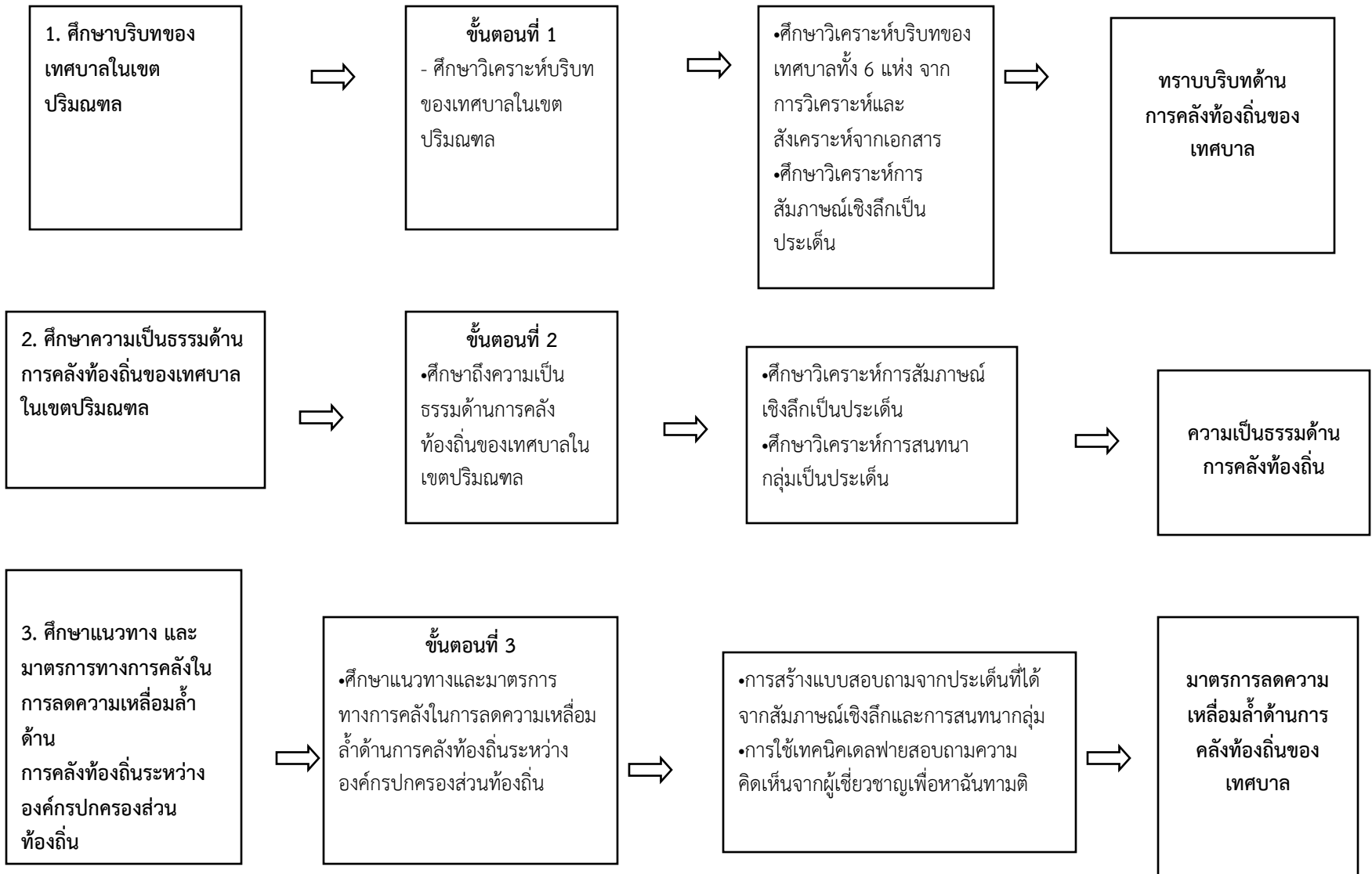
3

- เพื่อศึกษาแนวทางและมาตรการทางการคลังในการกระจายความเป็นธรรมด้านการคลังท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการกำหนดนโยบายสาธารณะต่อไป

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

- **การกระจายอำนาจ**
- การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ.2542 เป็นต้นมาว่า ตั้งแต่มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีผลต่อความเหลื่อมล้ำด้านการคลังอย่างไร
- **การคลังท้องถิ่น**
- การคลังท้องถิ่น ถือว่าเป็นเครื่องมือ หรือกระบวนการการจัดการที่สำคัญ ซึ่งเป็นกลไกของการบริหารงาน เพื่อมุ่งไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการคลังท้องถิ่นย่อมมีความเชื่อมโยงกับการบริหารการคลัง (**Financial Administration**) ซึ่งครอบคลุมเกี่ยวกับการจัดหารายได้ การกำหนดรายจ่าย

วิธีการดำเนินวิจัย



ขอบเขตของการวิจัย

- ขอบเขตด้านพื้นที่
- ซึ่งในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่ปริมณฑลของจังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี และจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งทั้งสามจังหวัดเป็นจังหวัดที่มีจำนวนประชากรและความหนาแน่นต่อพื้นที่ และรายได้รวมอยู่ในระดับสูง ดังปรากฏข้อมูลในตารางที่

1

ตารางที่ 1 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

เทศบาลที่มีรายได้มากที่สุดและรายได้ต่ำที่สุด

เทศบาล	รายได้มากที่สุด	รายได้ต่ำสุด
เทศบาลนคร	เทศบาลนครนนทบุรี	เทศบาลนครรังสิต
เทศบาลเมือง	เทศบาลเมืองปู่เจ้า สมิงพราย	เทศบาลเมืองบางศรี เมือง
เทศบาลตำบล	เทศบาลตำบลบางปู	เทศบาลตำบลหนอง เสือ

วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

- การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยนำข้อมูลวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลดังนี้
- **แบบสัมภาษณ์** ผู้วิจัยวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลนำมาสรุปผลในรูปการบรรยายเชิงพรรณนา โดยถอดคำจากการสัมภาษณ์
- **การสนทนากลุ่ม** ใช้การพรรณนาวิเคราะห์ เพื่อตีความหาข้อสรุปและนำมาจัดเรียงข้อมูลให้ตรงตามประเด็นที่ได้สนทนากลุ่มร่วมกันในด้านความเป็นธรรมชาติด้านการคลังท้องถิ่น
- **ข้อมูลที่ได้จากเทคนิคเดลฟาย**
- ผู้วิจัยนำคำตอบที่ได้จากผู้เชี่ยวชาญมาคำนวณหามัธยฐาน (Median) ฐานนิยม (Mode) ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) ของแต่ละข้อคำถาม แล้วสร้างแบบสอบถามฉบับใหม่ที่ใช้ข้อคำถามเดิม เพิ่มตำแหน่งมัธยฐานช่วงของพิสัยระหว่างควอไทล์และตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญคนนั้นๆ ตอบในการตอบแบบสอบถามรอบที่ผ่านมาให้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนทบทวนคำถามและคำตอบในรอบที่ผ่านมาและนำกลับไปตอบอีกครั้ง เพื่อพิจารณาความสอดคล้องของผู้เชี่ยวชาญและนำเสนอผลงานวิจัย



ผลการศึกษา

- การศึกษานี้พบว่าปัญหาทางด้านรายได้ที่สำคัญดังนี้คือ
- เทศบาลโดยรวมมีรายได้น้อย
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่เทศบาล พ.ศ.2542 รายได้ทั้งหมดของเทศบาลนั้น
- รายได้ที่เทศบาลจัดหาได้เองมีสัดส่วนน้อยมาก แสดงว่าเทศบาลยังพึ่งพาตนเองไม่ได้ในเชิงรายได้ โดยยังต้องอาศัยรายได้ส่วนใหญ่จากการอุดหนุนของรัฐบาล
- จึงเห็นว่าเทศบาลยังคงพึ่งพาตนเองไม่ได้ในด้านภาษีอากร

ผลการศึกษา

การกระจายอำนาจในการจัดเก็บภาษี

ภาษีทางตรง

ภาษีทางอ้อม

การเพิ่มอำนาจในการจัดเก็บภาษี

กฎหมายท้องถิ่น

การเสริมขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีให้กับเทศบาล

ขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีของเทศบาลส่วนมากยังมีข้อจำกัด

ผลการศึกษา

- เจ้าหน้าที่เทศบาลส่วนใหญ่มีความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการเก็บภาษีในวงแคบ
- บางแห่งมีเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ไม่เพียงพอ บางแห่งยังขาดระบบงานจัดเก็บที่มีประสิทธิภาพ
- เสริมขีดความสามารถของเทศบาลในการจัดเก็บภาษีให้สูงขึ้นอย่างจริงจัง
- การกำหนดอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ของเทศบาลตามที่เป็นอยู่ในกฎหมายปัจจุบันก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมาก เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายๆ แห่งให้เทศบาลมีอำนาจตามกฎหมายในการจัดเก็บภาษีและรายได้มากขึ้นและความสามารถในการเสียภาษี ของท้องถิ่นแต่ละแห่งแตกต่างกันมาก
- ท้องถิ่นบางแห่งมีระดับขั้นแห่งพัฒนาการทางเศรษฐกิจสูงและมีฐานภาษีจำนวนมาก แต่ท้องถิ่นบางแห่งมีระดับขั้นแห่งพัฒนาการทางเศรษฐกิจต่ำมาก
- ฐานภาษีน้อย แม้จะมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีไปให้แก่เทศบาลมากขึ้น และเทศบาลมีความพยายามในการจัดเก็บภาษีมากแต่ก็จะได้ภาษีน้อย **มีความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการในเรื่องการปรับระดับรายได้ระหว่างเทศบาล (Equalization) ให้เท่าเทียมกันมากขึ้น**

ผลการศึกษา



- แนวปฏิบัติทั่วไปในการบริหารงานคลังท้องถิ่น จากการประมวลบทสัมภาษณ์และข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง พบว่า
- แนวปฏิบัติทั่วไปในการบริหารงานคลังท้องถิ่นของเทศบาลที่ได้ศึกษาเป็นดังนี้
- เทศบาลนิยมใช้ความหมายของการคลังท้องถิ่นแบบดั้งเดิม กล่าวคือผู้บริหารของเทศบาลส่วนใหญ่มองว่าการมีสถานะทางการคลังที่เข้มแข็งคือ การมีรายได้เหนือกว่ารายจ่ายในการจัดทำงบประมาณ ปีต่อปี ไม่มีการจัดทำงบประมาณขาดดุล ไม่เน้นการก่อหนี้ผูกพันในระยะยาว และควรมีเงินสะสมในระดับสูง
- แนวคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นวิธีคิดในการรักษาวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) ของเทศบาลตามความหมายแบบดั้งเดิม (Conventional Definition) ที่เน้นการใช้รายได้เป็นตัวกำหนดรายจ่ายแบบปีต่อปี

ผลการศึกษา

- ผู้บริหารของเทศบาลจำนวนหนึ่งมองความหมายของการมีสถานะทางการคลังที่เข้มแข็งต่างออกไป
- การมีสถานะทางการคลังที่เข้มแข็งมิได้หมายความว่าการทำงานงบประมาณจะต้องมีความสมดุลในทุกปี
- ในแต่ละปีนั้น งบประมาณรายจ่ายอาจสูงกว่ารายได้ที่จัดเก็บได้จริงได้ โดยที่ส่วนต่างดังกล่าวมาจากเงินสะสมของเทศบาล
- ผู้บริหารกลุ่มนี้มองว่าระดับเงินสะสมไม่จำเป็นต้องมีมากนัก ขอให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายในสถานะฉุกเฉิน ใช้เพื่อช่วยบริหารสภาพคล่องทางการเงินของเทศบาล และเป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย

การอภิปรายผล

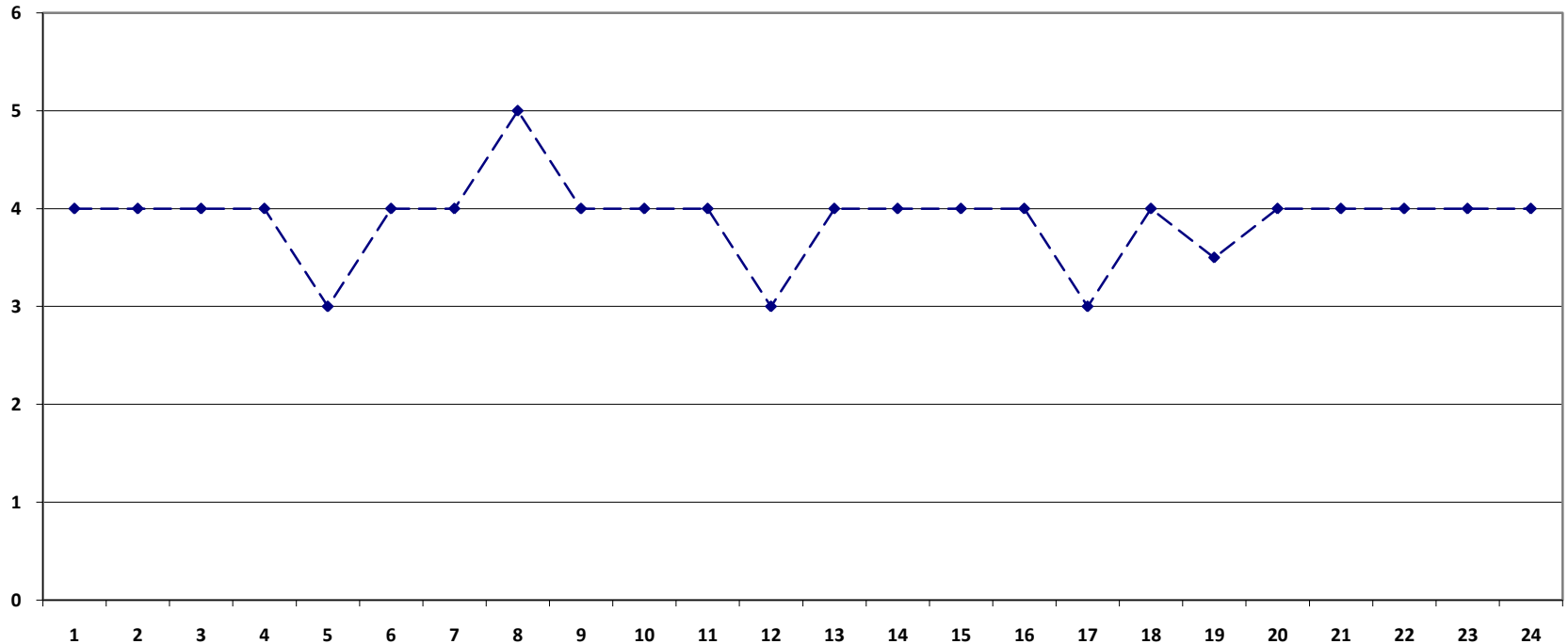
- การปกครองท้องถิ่นจะเข้มแข็งหรืออ่อนแอขึ้น จำเป็นต้องพิจารณาจากความสามารถในการพึ่งตัวเองของท้องถิ่น และเพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานตามแผนพัฒนางานของเทศบาลได้
- เทศบาลจำเป็นต้องมีแหล่งรายได้และการจัดสรรรายจ่ายที่มีความเหมาะสม แต่จากการศึกษาพบว่า
- รายได้ของแต่ละเทศบาลในปี พ.ศ.2555
 - ร้อยละ 50 – 70 เป็นรายได้ที่รัฐจัดสรร หรือรายได้ภาษีแบ่ง
 - ร้อยละ 20 – 30 เป็นรายได้จากเงินอุดหนุน
 - และร้อยละ 10 – 20 เป็นรายได้จากการจัดเก็บภาษีเอง
 - โดยเฉลี่ยแล้วแต่ละเทศบาลจะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเองในอัตราที่น้อยกว่ารายได้ที่รัฐจัดสรรให้และเงินอุดหนุน

รายได้ของเทศบาลในเขตปริมณฑล พ.ศ. 2556

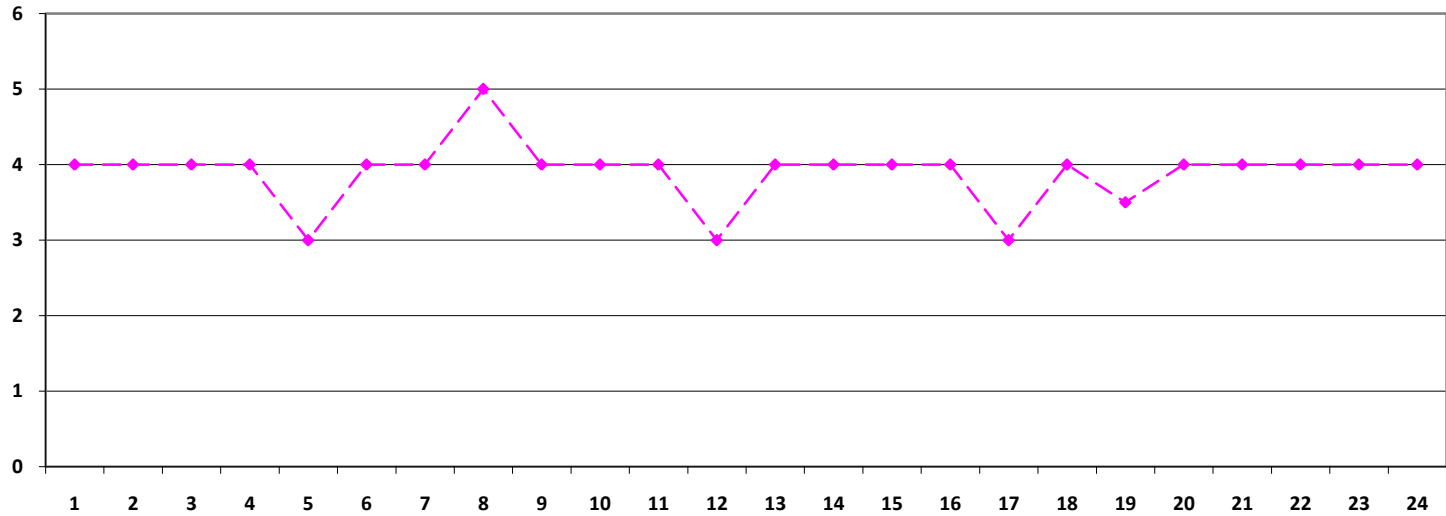
เทศบาล	จัดเก็บภาษีเอง (ล้านบาท)	รัฐจัดสรร (ล้านบาท)	เงินอุดหนุน (ล้านบาท)	รายได้รวม (ล้านบาท)
เทศบาลนครนนทบุรี	424.88 (19.18)	1,184.02 (53.45)	606.49 (27.38)	2,215.39 (100.00)
เทศบาลนครรังสิต	180.97 (26.11)	366.34 (52.85)	145.86 (21.04)	693.17 (100.00)
เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย	107.33 (17.14)	365.79 (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)

การอภิปรายผล

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



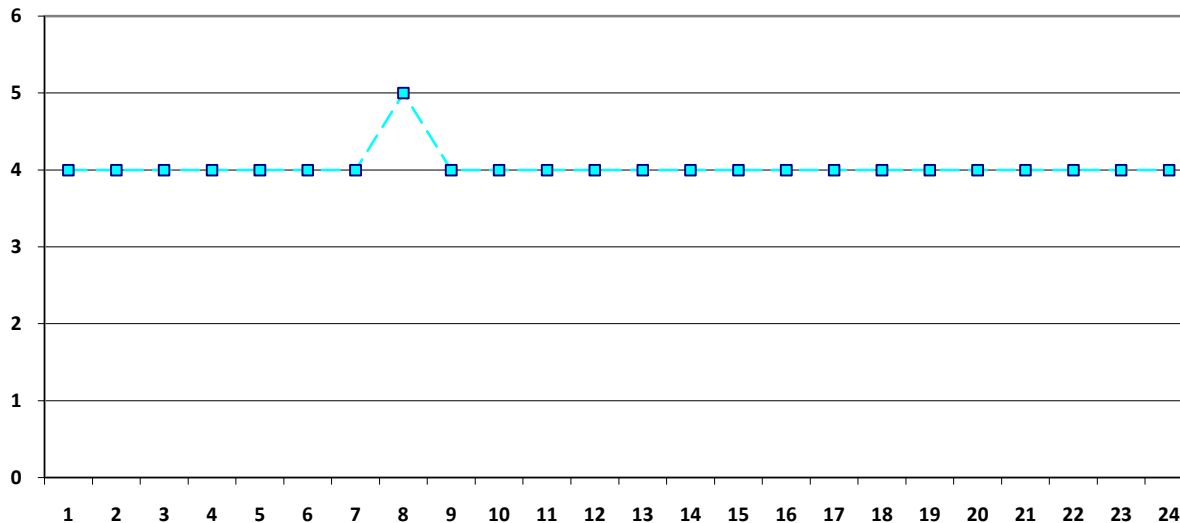
สรุปเดลฟายรอบ 1 แสดงให้เห็นความสอดคล้องของผู้เชี่ยวชาญในการแสดงความคิดเห็นด้านความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตปริมณฑล ยังคงมีค่าสอดคล้องในบางประเด็นอยู่ในระดับปานกลาง และยังมีความคิดเห็นในด้านการออกกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อให้ อปท. มีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ในอัตราร้อยละ 35 ทำให้รายได้ของเทศบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด และควรมีการเพิ่มภาษีหรือรายได้ของเทศบาลประเภทใหม่ๆ ยังมีความสอดคล้องอยู่ในระดับที่ต่ำ



สรุปเดลฟาย รอบที่ 2

แสดงให้เห็นความสอดคล้องของผู้เชี่ยวชาญในการแสดงความคิดเห็นด้านความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่นของเทศบาล
ในเขตปริมณฑล ยังคงมีค่าสอดคล้องในบางประเด็นอยู่ในระดับปานกลาง และยังมีความคิดเห็นในด้านการพยายามลด
ช่องว่างทางการคลังท้องถิ่น โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับเทศบาลที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่
ประชาชนยังมีความสอดคล้องอยู่ในระดับที่ต่ำ

เดลฟาย รอบที่ 3



แสดงให้เห็นความสอดคล้องของผู้เชี่ยวชาญในการแสดงความคิดเห็นด้านความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตปริมณฑล ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องในอยู่ในระดับสูงในการให้รัฐจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเองและให้สอดคล้องนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับชาติ

มาตรการในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น

- **ด้านการกระจายอำนาจ**
- **มาตรการที่ 1**
- การออกกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อให้ อปท. มีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ในอัตราร้อยละ 35 ทำให้รายได้ของเทศบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากการกระจายอำนาจของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่คืบหน้าเท่าที่ควร

มาตรการในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น

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

มาตรการในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น

- **มาตรการที่ 3**
- ควรปฏิรูประบบการคลังเพื่อให้ฐานรายได้เทศบาลเพิ่มมากขึ้นและลดสัดส่วนการพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาล 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
- รัฐควรดูแลการกระจายรายได้ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมระหว่างเทศบาลที่มีรายได้น้อย กับเทศบาลที่มีรายได้มาก
- การดูแลการจัดสรรงบประมาณให้แต่ละเทศบาลอย่างเป็นธรรมตามแผนกระจายอำนาจ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551
- รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐจัดแบ่งให้ และเงินอุดหนุน
- ในส่วนของรายได้ที่รัฐจัดแบ่งให้ควรปรับโครงสร้างภาษีระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ปรับปรุงหลักเกณฑ์และประสิทธิภาพในการจัดเก็บ กำหนดวิธีการจัดแบ่งหรือจัดสรรที่ชัดเจนเป็นธรรม สอดคล้องกับหลักเหตุผลแต่ละประเภท รวมทั้งหาแนวทางในการเพิ่มภาษีหรือรายได้ที่รัฐแบ่ง เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มในส่วนของเงินอุดหนุน

มาตรการในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น

- **มาตรการที่ 10**
- การระดมเงินทุนเพื่อเป็นกองทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และให้ภาคประชาสังคมเข้ามีส่วนร่วมในการบริหาร
- การพยายามจัดตั้งกองทุนขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือเทศบาลที่ด้อยโอกาสหรือเทศบาลที่มีรายได้น้อยในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองจึงมีการระดมความคิดเห็นร่วมกันในการจัดตั้งกองทุนขึ้นมา

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) ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลจำเป็นต้องคำนึงถึงคือขนาดของเงินอุดหนุนที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจะใช้วิธีการรูปแบบใดของเงินอุดหนุนนั้น รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีเข้าใจถึงวัตถุประสงค์และความต้องการของเงินอุดหนุนดังกล่าว จึงจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบรรลุเป้าหมาย

มาตรการในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น

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

มาตรการในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น

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

ข้อเสนอแนะ



- การกระจายอำนาจที่ผ่านมาประสบความสำเร็จพอสมควร
- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะบริการด้านการศึกษา และสาธารณสุขขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง
- ซึ่งมีความแตกต่างจากช่วงก่อนการกระจายอำนาจ (ก่อนปี พ.ศ.2540) อย่างชัดเจน
- โดยเฉพาะประชาชนในระดับฐานรากที่เดิมขาดแคลน โอกาสจะเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็น
- นอกจากนี้ยังพบว่า การกระจายอำนาจในด้านการมีส่วนร่วมช่วยให้ประชาชนในระดับฐานรากเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นได้มากขึ้นกว่าแต่เดิมก่อนสมัยการกระจายอำนาจ และช่วยทำให้คุณภาพชีวิตของประชากรกลุ่มยากจนดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการได้สะดวกขึ้น

ข้อเสนอแนะ



- ความเหลื่อมล้ำของรายได้และการเข้าถึงบริการของรัฐระหว่าง “คนกรุงกับคนชนบท”
- และที่สำคัญที่สุดคือ เกิดโครงสร้างอำนาจรัฐรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ทำให้กลุ่มการเมืองต่างๆ กระทบทุกวิถีทางเพื่อให้ได้เข้ามาเป็นผู้กุมอำนาจรัฐให้สามารถกำหนดทิศทางและการใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศ
- ควรมีการปฏิรูประบบการคลังท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ



- ควรมีการปฏิรูปในระดับหลักการตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ
- ควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดแบ่งรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญหมวดการปกครองท้องถิ่น
- เพื่อให้มีสภาพบังคับรัฐในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- โดยกำหนดส่วนแบ่งรายได้จากภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่

ข้อเสนอแนะ

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

ข้อเสนอแนะ

- ประชาชนสามารถใช้บริการจากโครงสร้างขั้นพื้นฐาน (Infrastructure) ต่างๆ ตลอดจนบริการสาธารณะพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวันอย่างเสมอภาค



ข้อเสนอแนะ

- นอกจากนี้ยังจะทำให้เกิดการสร้างงานขึ้นภายในระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่น ลดปัญหาการย้ายถิ่นฐาน หรือลดปัญหาเรื่องโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะจากรัฐ
- เมื่อท้องถิ่นเข้มแข็งประเทศชาติก็จะมั่นคงในที่สุดแล้วความเหลื่อมล้ำในสังคมก็จะลดลงและบรรลุสู่เป้าหมายของสังคมที่เป็นธรรมอย่างแท้จริงต่อไป

Thank you

