

การกระจายอำนาจทางการคลัง: มุมมองและภาพสะท้อน
จากการทบทวนวรรณกรรม

Fiscal decentralization: Perspectives and reflections
from literature review

นิภาพรรณ เจนสันติกุล*

Nipapan Jentsantikul*

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม;

E-mail: nipapan.ni@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลังและวิเคราะห์ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจในประเทศไทยและต่างประเทศ อาทิ อังกฤษ แคนาดา เดนมาร์ก สวีเดน ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังโดยมีสาเหตุจากปัญหาการเมือง ปัญหาการจัดหารายได้และการบริหารรายจ่าย ปัญหาโครงสร้างรายได้และสถานะทางการคลัง ปัญหาการกระจายอำนาจการตัดสินใจจากรัฐบาลกลางสู่รัฐบาลท้องถิ่น และผลลัพธ์จากการกระจายอำนาจในต่างประเทศ พบว่า ปัจจัยที่ทำให้ประสบความสำเร็จในการกระจายอำนาจ ได้แก่ 1. การกำหนดระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายมีความชัดเจน 2. มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ 3. การจัดบริการสาธารณะให้มีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน และ 4. มีการกำหนดบทบาท และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจทางการคลัง มุมมอง ภาพสะท้อน วรรณกรรม

Abstract

This academic article aims to study the concept about fiscal decentralization and to analysis the outcome from fiscal decentralization in Thailand and foreign country. The results show that the outcome in Thailand had many problems of fiscal decentralization, which was caused by the political problem, income and expenditure management problem, revenue structure and fiscal status problem and decision from federal government to local government problem and foreign country such as England, Canada, Denmark and Sweden had success factors in decentralization as the following: 1. The regulation of the law was clear. 2. The independence of the management. 3. Public service was consistent with the way of life. 4. The roles and duties of the local administration were clearly defined.

Keywords: Fiscal decentralization, Perspectives, Reflections, literature review

1. บทนำ

แม้ว่าประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ฉบับ พ.ศ. 2550 และฉบับ พ.ศ. 2560 ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง ที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐโดยเริ่มตั้งแต่ปี 2544 และกำหนดให้เพิ่มขึ้นเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี 2549 นั้น

จากการทบทวนวรรณกรรมในฐานข้อมูลงานวิจัยโครงการเครือข่ายห้องสมุด ในประเทศไทย (ThaiLIS) และบทความวิชาการต่าง ๆ ด้านการกระจายอำนาจ ทางการคลังของนักวิชาการไทยและนักวิชาการต่างประเทศของนิภาพรรณ เจนสันติกุล (2560: 108-109) พบว่า การกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศไทยยังคงมีปัญหา หลายด้านสรุปได้ดังนี้ 1) รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ต่อรายได้ของรัฐบาล ภายในปี พ.ศ. 2549 เกิดผล กระทบภายนอกโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชื่อมโยงกันไปจนส่งผลกระทบต่อ ทิศทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่สามารถ หลีกเลี่ยงได้ 2) ปัญหาด้านโครงสร้างรายได้ของเทศบาล 3) ปัญหาด้านประสิทธิภาพ การบริหาร งานคลังที่ชี้ให้เห็นว่าผลจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวออกไปใน พื้นที่อุตสาหกรรมและชุมชนชานเมืองโดยรอบส่งผลเกื้อหนุนให้สถานะทางการคลัง ของเทศบาลในพื้นที่เหล่านี้มีความเข้มแข็งในระดับสูง ในทางกลับกันการขยายตัว ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนอกพื้นที่เขตเมืองใหญ่และนอกเขตชุมชนชนบทส่งผลให้ความ เข้มแข็งในทางเศรษฐกิจของชุมชนเมืองขนาดใหญ่และชุมชนชนบทอยู่ในสถานะที่ อ่อนแอและส่งผลต่อเนื่องให้เทศบาลในเมืองขนาดใหญ่และชุมชนชนบทประสบ ปัญหาแรงกดดันทางการคลังเพิ่มขึ้น 4) ปัญหาการคลังท้องถิ่นของไทยมีทั้งปัจจัย จากภายในและภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสามารถแยกเป็นปัจจัย ภายนอกองค์กร ได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม อาทิ ความเจริญและการพัฒนา เศรษฐกิจท้องถิ่นที่ไม่เติบโตเท่าที่ควร รายได้ของประชากร ความเป็นเมืองหรือชนบท การค้าพาณิชย์ การจ้างงาน ตลอดจนความรับผิดชอบของประชากรในการเสียภาษี ย่อมส่งผลต่อความสามารถในการหารายได้ของท้องถิ่น เป็นต้น ปัจจัยทางการเมือง

ได้แก่ ท้องถิ่นยังถูกอำนาจทางการเมืองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นแทรกแซงเนื่องจากมีผลประโยชน์ในกลุ่มผู้นำท้องถิ่น นโยบายที่เน้นการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่อำนาจส่วนใหญ่ยังอยู่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากกว่า ขาดผู้มีความรู้ความเข้าใจปัญหาของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารการคลังท้องถิ่นและการตรวจสอบการใช้งบประมาณจากประชาชน เป็นต้น ในส่วนของปัจจัยภายใน ได้แก่ การขาดความรับผิดชอบ ความรู้ ความเข้าใจปัญหาท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นจากฝ่ายบริหาร และสภาท้องถิ่น ท้องถิ่นขาดรายได้มาเลี้ยงตัวเอง การบริหารงบประมาณของท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากรายได้ของท้องถิ่นได้ เป็นต้น

นอกจากนี้ไททัศน์ มาลา (2560: 352) ได้สรุปถึงผลจากการกระจายอำนาจด้านการคลัง พบว่า รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ในทางกลับกันจะพบว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาส่วนใหญ่นั้น ได้รับจาก 1) การจัดสรรเงินอุดหนุนจากภาครัฐ 2) รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ และ 3) รายได้ที่รัฐแบ่งให้ตามลำดับ แม้จะมีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี แต่สัดส่วนรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองกลับน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ด้านอื่น ๆ สะท้อนให้เห็นว่าโครงสร้างรายได้และสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันยังอยู่ในภาวะของการพึ่งพาการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางเป็นสำคัญและเมื่อทำการศึกษางานวิจัยในต่างประเทศของ Department of Economic and Social Affairs Division for Public Economics and Public Administration (2000) พบว่า สมาชิกในสหภาพยุโรปมีความหลากหลายทางการบริหาร ความแตกต่างทางประวัติศาสตร์ ขนาดและการบริหารแบบดั้งเดิม แต่การเพิ่มอิสระและการมีอำนาจมีผลและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้น อาทิ อังกฤษ แคนาดา สวีเดน และเดนมาร์กที่ประสบความสำเร็จในการกระจายอำนาจโดยลดการแทรกแซงจากหน่วยงานส่วนกลางและเพิ่มคุณภาพชีวิตและโอกาสทางการศึกษาให้กับประชาชน จากความเป็นมาข้างต้นเป็นที่มาของบทความวิชาการเรื่องการกระจายอำนาจทางการเมืองการคลัง: มุมมองและภาพสะท้อนจากการทบทวนวรรณกรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการเมืองการคลังและวิเคราะห์ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจในต่างประเทศ อาทิ อังกฤษ แคนาดา เดนมาร์ก สวีเดน เพื่อนำข้อมูลมาสู่การพัฒนาแนวทางการกระจายอำนาจในประเทศไทยที่เหมาะสมต่อไป

2. แนวคิดด้านการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ คือ การมอบอำนาจการตัดสินใจซึ่งมีความสัมพันธ์กับการมอบอำนาจที่มีอำนาจในการจัดการแต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งพบได้จากประเทศบังกลาเทศที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงถูกควบคุมโดยอำนาจจากส่วนกลาง ตรงกันข้ามกับการกระจายอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระและสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง (Vazquez, 2011: 2) โดยการกระจายอำนาจในแต่ละพื้นที่ต่างมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพและตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ส่งเสริมความรับผิดชอบสาธารณะ และการตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วมเพื่อการจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะ (Mbate, 2017: 1)

3. ทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลัง

ในส่วนของทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลัง พบว่า สิ่งสำคัญของการกระจายอำนาจ คือ การแสดงให้เห็นว่าเกิดการประสานงานทางการคลังระหว่างรัฐบาล และการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการสินค้าสาธารณะให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถสร้างความพึงพอใจและตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นมากกว่าการรวมศูนย์อำนาจ รวมถึงการลดขนาดของรัฐบาลเพื่อจัดพฤติกรรม ที่ไม่มีประสิทธิภาพ (Oates, 1972; Tiebout, 1956; Poecelli, 2009) แม้ว่าการกระจายอำนาจทางการคลังจะก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นไปอย่างโปร่งใส และรัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน แต่ในความเป็นจริงแล้วการกระจายอำนาจทางการคลังก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างท้องถิ่นที่มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและท้องถิ่นที่มีความยากจน (Ankamah, 2012: 33; Abdulwaheed & Samihah, 2012: 44)

จากแนวคิดการกระจายอำนาจข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นมิติทางบวกและมิติทางลบของการกระจายอำนาจทางการคลัง อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจทางการคลังก่อให้เกิดประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากรและความอิสระในการบริหารจัดการตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งในบริบททางพื้นที่ให้ผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจทางการคลังที่แตกต่างกัน ซึ่งนำไปสู่ชุดความรู้และการทบทวนบทเรียนของการกระจายอำนาจทางการคลังที่เกิดขึ้น

4. งานวิจัยด้านการกระจายอำนาจทางการคลัง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวกับสหภาพยุโรปและการกระจายอำนาจทางการคลัง พบว่า การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจและมีการถกเถียงกันถึงผลของการกระจายอำนาจทางการคลังต่อมิติการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและมิติของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยผ่านการใช้เครื่องมือทางการคลัง อาทิ ภาษี รายจ่ายสาธารณะ การจัดสรรเงินอุดหนุน เป็นต้น (Jilek, 2015: 33-34) นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยที่แสดงถึงความสำเร็จและความล้มเหลวในการกระจายอำนาจทางการคลัง อาทิ งานวิจัยเรื่อง Successes and Failures of Health Policy in Europe ของ Mackenbach & McKee (2013) งานวิจัยเรื่อง Decentralization and Local Governance in South Eastern Europe and Southern Caucasus ของ European Association for Local Democracy (2011) ซึ่งฐานข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและได้เรียนรู้ประสบการณ์ผ่านงานวิจัยจากสหภาพยุโรปและนำมาสู่การนำไปปฏิบัติในประเทศไทย ในด้านการกระจายอำนาจทางการคลัง

นอกจากนี้ในงานวิจัยหลายเล่มต่างบ่งชี้ว่า การกระจายอำนาจทางการคลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและลดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาคและยกระดับประสิทธิภาพของภาครัฐ อาทิงานวิจัยของ Luiz R. De Mello JR (2000) เรื่อง Fiscal Decentralization and Intergovernment Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis และงานวิจัยของ Ezcurra & Pascual (2008) เรื่อง Fiscal Decentralization and Regional Disparities: Evidence from Several European Union Countries ในขณะที่ Department of Economic and Social Affairs Division for Public Economics and Public Administration (2000: 19) ได้สรุปถึงสิ่งที่ยังไม่ประสบความสำเร็จในการกระจายอำนาจทางการคลังไว้ 5 ประการในหนังสือยุโรปเกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยในท้องถิ่นและภูมิภาค ได้แก่ 1) การต่อสู้เพื่อเงินอุดหนุน แม้ว่าจะผ่านไป 10 ปี กฎบัตรยุโรปเกี่ยวกับการปกครองตนเองในระดับภูมิภาคยังไม่ถูกนำไปปฏิบัติโดยคณะกรรมการรัฐมนตรีของสภายุโรป 2) ยังไม่สามารถสร้างธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่นและภูมิภาคได้ 3) ความร่วมมือระหว่างระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นยังไม่เกิดขึ้นจริง 4) การมีส่วนร่วมของสมาชิกในการสนับสนุนและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจถือเป็นสิ่งที่สำคัญมาก

และ 5) ความร่วมมือในการปฏิบัติตามข้อตกลง การปฏิบัติตามพิธีสาร 3 ข้อและการให้สัตยาบันอนุสัญญา Madird เป็นต้น

5. การกระจายอำนาจในประเทศไทย

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาพบว่า การผลักดันนโยบายกระจายอำนาจในประเทศไทยมิได้เกิดขึ้นในลักษณะเส้นตรงที่มีความคงเส้นคงวา หากเป็นนโยบายที่มีการผลักดันแบบขึ้นลงตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมเชิงนโยบาย โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ยุค ดังนี้

ยุคทองของการกระจายอำนาจ (พ.ศ. 2540 - 2544) มีการตรารัฐธรรมนูญ และกฎหมายต่าง ๆ ที่ให้การรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการปกครองตนเองและกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ยุครัฐรวมศูนย์และการเกิดใหม่ของภูมิภาค: จังหวัดซีอีโอ (CEO) (พ.ศ. 2545 - 2549) ส่งผลให้นโยบายการกระจายอำนาจต้องหยุดชะงักเพื่อรับมือกับอำนาจรัฐบาลกลางและส่วนภูมิภาคที่เข้มแข็งมากขึ้นจากการมีรัฐบาลที่เข้มแข็งและมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีในการบริหารจัดการปัญหาในระดับพื้นที่พร้อมกันนี้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการปฏิรูประบบราชการ เกิดกรมใหม่ ๆ ขึ้นและส่งผลต่อการชะลอการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างเงื่อนไขประเมินความพร้อมต่าง ๆ เพื่อใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ

ยุคติดกับดักรับทางการเมือง (พ.ศ. 2549 - 2556) ในช่วงเวลานี้บ้านเมืองประสบปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในวงกว้างรัฐบาลที่เข้าบริหารประเทศขาดเสถียรภาพและมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยครั้ง ทำให้รัฐบาลไม่มีเวลาที่จะผลักดันการกระจายอำนาจได้อย่างเต็มที่ แม้ว่าจะมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่เพิ่มแรงหนุนต่อการกระจายอำนาจให้มากขึ้นแล้วก็ตาม ในภาพรวมประเทศไทยในช่วงนี้จึงขาดซึ่งการกำหนดทิศทางและการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจที่มีเอกภาพชัดเจน และส่งผลทำให้ส่วนราชการหลายแห่งเริ่มมีแนวทางชัดเจนว่าจะยังคงรวมศูนย์อำนาจและภารกิจต่อไป (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557: 6-7)

นอกจากนี้ในงานของราเชนทร์ นพณัฐศกร และคณะ (2560: 519) ได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลัง ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างการบริหารทางการคลัง ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดความเป็นอิสระ ทางการคลังด้านการกำหนดรายรับ รวมทั้งยังขาดอำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ในพื้นที่ บุคลากรที่ทำหน้าที่บริหารงบประมาณยังขาดทักษะในการปฏิบัติงาน ขาดความกระตือรือร้นในการทำหน้าที่จัดเก็บรายได้และเพิ่มขนาดรายได้ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นยังมีประสิทธิภาพต่ำกว่าส่วนกลาง ไม่มีการเตรียมความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจทำให้ส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารงบประมาณทั้งในส่วนของหน่วยงานราชการเดิมและระบบการบริหารงบประมาณในระดับท้องถิ่น โครงสร้างของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถสร้างการปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น หลักเกณฑ์ที่เหมาะสมได้เนื่องจากเพราะคณะกรรมการฯ ดังกล่าวได้กลายเป็นเวทีสำหรับการเจรจาและต่อรองผลประโยชน์มากกว่าจะมุ่งเน้นสร้างหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกระจายอำนาจฯ ขาดการศึกษาระดับความสมดุลทางการคลังระหว่าง การบริหารนโยบายการคลังระดับมหภาคและระดับท้องถิ่นอย่างจริงจัง ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ในอนาคต

2. ประเด็นปัญหาด้านระบบการจัดสรรรายรับขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ความยากในการตั้งเกณฑ์การจัดประเภทภาษีที่เหมาะสมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท สืบเนื่องจากสภาพความเป็นเมืองของท้องถิ่นมีผลต่อขนาดการจัดเก็บภาษีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เองการให้สิทธิในการจัดเก็บภาษีประเภทหนึ่ง อาจทำให้ท้องถิ่นบางแห่งมีรายได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจน ขณะเดียวกันอาจไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นในพื้นที่อื่น ๆ และส่งผลต่อปัญหาด้านต้นทุนการบริหารจัดการอีกด้วย เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณไม่สะท้อนภารกิจหน้าที่ภายในพื้นที่

ดังนั้นขนาดรายรับขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีความเหมาะสมเพียงพออีกทั้งมีความพยายามในการแทรกแซงจากข้าราชการฝ่ายการเมืองทำให้การตั้งหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้แต่เดิมปัญหาเรื่องหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาจัดสรรงบประมาณ เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณในทางปฏิบัติได้กลายเป็นเรื่องการต่อรองทางการเมืองทั้งในระดับรัฐบาลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีที่ไม่มีความเหมาะสมเพราะยังไม่สะท้อนความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี

สรุปได้ว่า แม้ว่าการกระจายอำนาจทางการคลังเป็นการให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้เครื่องมือทางการคลัง อาทิ ภาษี รายจ่ายสาธารณะ การจัดสรรเงินอุดหนุนในการจัดเก็บและบริหารเพื่อจัดการบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แต่กลับพบว่าในการประเมินภาษีและการกำหนดอัตราภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีปัญหาด้านการจัดเก็บและมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่ายที่ไม่เข้าใจกระบวนการจัดเก็บ เนื่องจากความไม่แน่นอนของการคำนวณหารายปีและการใช้อำนาจดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ (บุศรา สุกใส, 2557: 277)

ในส่วนของการจัดสรรเงินอุดหนุน พบว่า ในงานวิจัยของศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (2556: 69-70) แสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมานั้นเป็นภาพสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระที่จำกัดลงโดยลำดับ ในขณะที่รัฐบาลในฐานะของผู้อุดหนุนเงิน สามารถเพิ่มความเข้มข้นในการกำกับและควบคุมทิศทางการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินอุดหนุนที่มีการกำหนดเงื่อนไขในการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องใช้จ่ายเงินก่อนนี้ตามแผนงานหรือโครงการที่รัฐบาลได้กำหนดเอาไว้ไม่สามารถนำไปใช้เพื่อการอื่นได้ อย่างไรก็ตามนอกจากการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะเป็นการสะท้อนภาพของการที่รัฐพยายามเข้าไปมีบทบาทในการกำกับทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนดังกล่าวยังเป็นภาพสะท้อนความพยายามของพลัการเมืองระดับชาติในการที่จะใช้และแสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการกระจายอำนาจที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นสะท้อนภาพของการกระจายอำนาจทางการคลังที่ยังมีข้อจำกัดด้านการตัดสินใจ ซึ่งการกระจายอำนาจการตัดสินใจควรเป็นอำนาจที่ขอบธรรมด้วยกฎหมายจากการบริหารส่วนกลางสู่การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยเป็นอำนาจตัดสินใจแบบทางการ (decision - making authority) และเป็นอำนาจที่สามารถตัดสินใจได้โดยอิสระ (decision - making autonomy) ที่พิจารณาจากนโยบายและกฎหมายตลอดจนการตัดสินใจนั้นสามารถทำได้อย่างอิสระและยืดหยุ่นต่อเงื่อนไขเฉพาะและความจำเป็นของบริบทท้องถิ่น (บุษิตา สังข์แก้ว, 2559: 11)

6. การกระจายอำนาจในต่างประเทศ

เมื่อทำการศึกษาการกระจายอำนาจในต่างประเทศ ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนได้ทำการศึกษา ประเทศอังกฤษ ประเทศแคนาดา ประเทศสวีเดน และประเทศเดนมาร์ก พบข้อมูลสำคัญ ดังนี้

ประเทศอังกฤษ มีการกำหนดหน่วยงานสำคัญในการขับเคลื่อน คือ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นที่มีบทบาทกระตุ้นให้โรงเรียนยกระดับมาตรฐานทำหน้าที่เป็นเสมือนกระบอกเสียงให้กับผู้ปกครองและแม้ว่าองค์กรนี้จะเป็นส่วนราชการ แต่มีลักษณะการดำเนินงานที่สามารถป้องกันการแทรกแซงจากภาคการเมืองสู่ภาคการศึกษา โดยพบว่าในอังกฤษความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือหน่วยงานจะเป็นไปแบบเพื่อนร่วมอุดมการณ์ การบริหารระหว่างหน่วยงานการศึกษาส่วนกลางและระดับท้องถิ่น และระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับสถานศึกษาเป็นไปในลักษณะการควบคุมโดยกติกากฎ (Law Enforcement Control) เช่น ระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมาย ฯลฯ ที่ทุกฝ่ายต้องเคารพปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ส่วนการบังคับบัญชาโดยการสั่งการจะใช้เฉพาะการบริหารภายในหน่วยงานในท้องถิ่นเท่านั้น

ประเทศแคนาดา มีการกระจายอำนาจให้แก่ณฑล/เขตการปกครองดำเนินการบริหารโดยผ่านคณะกรรมการการศึกษาของแต่ละเขตการปกครอง ซึ่งมีประมาณ 168 คณะ ปัจจุบันเป้าหมายสำคัญในการกระจายอำนาจการบริหารด้านการจัดการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาสภาพการว่างงานของแคนาดา การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นส่งผลให้สถานศึกษาในท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้คล่องตัวและมีความเป็นอิสระมากขึ้น

ประเทศสวีเดน และประเทศเดนมาร์ก มีการกระจายอำนาจการศึกษาโดยให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาที่เชื่อมต่อกับวิถีชีวิตของชุมชน ซึ่งอาชีพหลักของชุมชนต่าง ๆ คือการเกษตรที่เน้นการพึ่งพาตนเองและพัฒนาตามเอกลักษณ์ของชุมชนนั้น ๆ โดยให้แต่ละท้องถิ่นสามารถพัฒนาหลักสูตรได้อย่างหลากหลาย เชื่อมโยงวิทยาการสมัยใหม่กับสมัยเก่า และการเรียนรู้ร่วมกับสถานประกอบการ ชุมชน และภาคเอกชน ทำให้การจัดการศึกษาสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และเป็นการสร้างคนป้อนเข้าสู่ชุมชน (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, ม.ป.ป)

ผลการศึกษาข้างต้น ทำให้ผู้เขียนสรุปปัจจัยที่ทำให้หลายประเทศประสบความสำเร็จในการกระจายอำนาจได้ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ปัจจัยที่ทำให้การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จ

ประเทศ	ปัจจัยที่ทำให้การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จ			
	กำหนดระเบียบข้อบังคับกฎหมายชัดเจน	มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ	การบริหารการสาธารณะมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน	มีการกำหนดบทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน
อังกฤษ	✓	✓		✓
แคนาดา	✓	✓		✓
สวีเดน	✓		✓	
เดนมาร์ก	✓		✓	

จากตารางที่ 1 สะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจในแต่ละประเทศ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างในการบริหารจัดการตนเอง เช่น อังกฤษเป็นประเทศที่อยู่ในทวีปยุโรป มีรูปแบบเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่นเดียวกับฝรั่งเศส แต่มีความแตกต่างจากฝรั่งเศส ในขณะที่ฝรั่งเศสมีการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ระดับ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แต่อังกฤษจัดระบบบริหารราชการเพียง 2 ระดับเท่านั้น คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักการปกครองท้องถิ่นในระบบแองโกล-แซกซอน ซึ่งถือว่าอังกฤษเป็นต้นแบบของระบบนี้ สำหรับการปกครองท้องถิ่นในแคนาดานั้นตามรัฐธรรมนูญแคนาดา ค.ศ. 1867 ได้ให้อำนาจแก่จังหวัดที่จะจัดการ ในเรื่องการกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่แต่ละจังหวัดโดยสภาของจังหวัดเป็นผู้ออกกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับเทศบาล ดังนั้นจังหวัดจึงจะแก้กฎหมายเพื่อยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงหน่วยปกครองท้องถิ่นหรือหน้าที่อย่างใดก็ได้ ด้วยเหตุนี้จำนวนหน่วยปกครองท้องถิ่นในแคนาดาและประเภทของหน่วยปกครองท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดของแคนาดาจึงไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน โครงสร้างลักษณะและชื่อจึงอาจแตกต่างกัน (นรินทิ เศรษฐบุต, 2553: 7)

การปกครองท้องถิ่นของประเทศสวีเดนนั้นส่วนใหญ่ภารกิจของการบริหารมณฑลมีลักษณะเป็นงานส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก แต่ละมณฑลมีสภามณฑลที่มาจากการเลือกตั้ง สภานี้มีหน้าที่รับผิดชอบหลักในด้านอนามัยและสาธารณสุขซึ่งรวมถึงการให้บริการในโรงพยาบาล การจัดการศึกษาบางประเภทและการฝึกอาชีพ สภามณฑลมีสิทธิที่จะเก็บภาษีรายได้มาใช้เป็นงบประมาณรายจ่ายได้ เช่นเดียวกับประเทศเดนมาร์กที่ยึดหลักการกระจายอำนาจที่ให้ประชาชนในพื้นที่เป็นผู้ตัดสินใจเลือกตั้งผู้บริหารเอง และมีการกระจายทั้งเงินและงานไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดให้บริการประชาชน โดยทางรัฐบาลกลางได้กำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บริการที่ประชาชนในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ในประเทศได้รับบริการเท่าเทียมกัน

7. บทสรุป

รัฐธรรมนูญไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ได้ระบุสาระสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองและเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้รัฐบาลถ่ายโอนภารกิจจากการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปยังส่วนท้องถิ่นจำนวน 245 ภารกิจ ซึ่งมี 4 เรื่องสำคัญ คือ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านการดูแลสุขภาพจิต และการดำเนินการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะ มีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล และการบริหารการเงินการคลัง ซึ่งผลจากการกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศไทยพบปัญหาสำคัญในหลาย ๆ ด้าน อาทิ ปัญหาการเมือง ปัญหาการจัดหารายได้และการบริหารรายจ่าย ปัญหาโครงสร้างรายได้และสถานะทางการคลัง ปัญหาการกระจายอำนาจการตัดสินใจจากรัฐบาลกลางสู่รัฐบาลท้องถิ่น เป็นต้น และจากการวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้ประเทศอังกฤษ ประเทศแคนาดา ประเทศสวีเดน และประเทศเดนมาร์กประสบความสำเร็จในการกระจายอำนาจ ได้แก่ 1) การกำหนดระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายมีความชัดเจน 2) มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ 3) การจัดบริการสาธารณะมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน และ 4) มีการกำหนดบทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน ซึ่งปัจจัยทั้ง 4

ประการสามารถเป็นแนวทางในการปฏิบัติในประเทศไทยควบคู่ไปกับการส่งเสริมประชาชนให้เข้มแข็งมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและสร้างเสริมธรรมาภิบาลในการปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน

เอกสารอ้างอิง

- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. ม.ป.ป. เรียนรู้ประสบการณ์ “การกระจายอำนาจการศึกษาของต่างประเทศ”. ค้นเมื่อ พฤษภาคม 24, 2560 จาก <http://www.kriengsak.com/node/883>
- คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2557. รายงานการศึกษานโยบาย (Final Report) โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผล การกระจายอำนาจของไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
- ไททัศน์ มาลา. 2560. “120 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย (พ.ศ. 2440-2560): พัฒนาการ และเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ของประเทศไทย” วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร 5 (1): 343-356.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. 2553. การปกครองท้องถิ่นในจังหวัดบริติชโคลัมเบียประเทศแคนาดา. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- นิภาพรณ เจนสันติกุล. 2560. “การกระจายอำนาจทางการคลัง: ปัญหาและแนวทาง แก้ไข” วารสารสถาบันพระปกเกล้า 5 (1): 104-117.
- ราชนนท์ นพณัฐวงศกร และคณะ. 2560. ปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. การประชุมวิชาการและนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ ราชธานีวิชาการ ครั้งที่ 2 “การวิจัย 4.0 เพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน” 511-521.
- บุศรา สุกใส. 2557. “ปัญหาในการประเมินภาษีท้องถิ่น” วารสารการเมือง การบริหารและกฎหมาย 6 (2): 269-291.
- บุษิตา สังข์แก้ว. 2559. “บทสำรวจวรรณกรรมสากลเพื่อการคิดทบทวน: การพัฒนา การกระจายอำนาจและนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ” วารสารการพัฒนาชุมชนและคุณภาพชีวิต 4 (1): 1-17.

- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. 2556. “การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่าน บทบาทของนักวิชาการข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน” วารสาร ธรรมศาสตร์ 32 (1): 57-90.
- Abdulwaheed, S & Samihah, K. 2012. “Decentralization: Catalyst for Welfare Service Delivery by Local Government Administration” Journal of Public Administration and Governance 2 (4): 43-56.
- Ankamah, S.S. 2012. “The Politics of Fiscal Decentralization in Ghana: An Overview of the Fundamentals” Public Administration Research 1 (1): 33-41.
- Department of Economic and Social Affairs Division for Public Economics and Public Administration. 2000. Decentralization: Conditions for Success Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. New York: United Nations.
- Diekelmann, N. & Allen, D. 1989. A Hermeneutic Analysis of the NLN’s Criteria for the Appraisal of the Baccalaureate Programs. New York: National League for Nursing.
- European Association for Local Democracy. 2011. Decentralization and Local Governance in South Eastern Europe and Southern Caucasus. n.p.
- Ezcurra, R. & Pascual, P. 2008. “Fiscal Decentralization and Regional Disparities: Evidence from Several European Union Countries” Environment and Planning A 40 (5): 1185 – 1201.
- Jílek, M. 2015. “Factors of Tax Decentralization in OECD-Europe Countries” European Financial and Accounting Journal 10 (2): 33-49.

- Luiz R. De Mello JR. 2000. "Fiscal Decentralization and Intergovernment Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis" *World Development* 28 (2): 365-380.
- Mackenbach, J.P & McKee, M. 2013. *Successes and Failures of Health Policy in Europe*. England: Open University Press.
- Mbate, M. 2017. "Decentralisation, Governance and Accountability: Theory and Evidence" *Journal of African Democracy and Development* 1(2): 1-16.
- Muriu, A. R. 2014. *How does Citizen Participation impact Decentralized Service Delivery? Lessons from the Kenya Local Authority Service Delivery Action Plan (LASDAP, 2002-2010)*. n.d.
- Oates, W. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt-Brace.
- Tiebout, C.M. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditure" *The Journal of Political Economy* 64 (5): 416-424.
- Vazquez, J .M. 2011. *The Impact of Fiscal Decentralization: Issues in Theory and Challenges in Practice*. Philippines: Asian Development Bank.