



ความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย:

ภายใต้กรอบความเป็นอิสระทางรายได้

Fiscal Autonomy of Thai Local Administration Organization: A Framework of Revenue Autonomy

อาทิตย์ ผดุงเดช¹

นักศึกษานิเทศศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ สาขาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการทดสอบความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ภายใต้ความเป็นอิสระทางรายได้ซึ่งใช้ตัวชี้วัดความเป็นอิสระทางการคลังที่พิจารณาจากแหล่งที่มาของรายได้จากทรัพยากรของท้องถิ่นต่อรายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวิเคราะห์ข้อมูลด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2536 - 2546 เปรียบเทียบก่อนและหลังมีการใช้นโยบายกระจายอำนาจ พบว่า ความเป็นอิสระทางรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งสะท้อนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีภาวะการพึ่งพาทางรายได้จากรัฐบาล ในระดับที่สูง โดยเฉพาะรายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บให้หรือแบ่งให้ท้องถิ่น เมื่อพิจารณาระยะก่อนมีการกระจายอำนาจสัดส่วนความเป็นอิสระสูงกว่าหลังมีการกระจายอำนาจ โดยเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานครจะมีความเป็นอิสระทางการคลังสูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ เพราะรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กับระดับการบริโภค การลงทุน และการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งกรุงเทพและเมืองพัทยาต่างเป็นเมืองที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับที่สูงทำให้สามารถจัดเก็บรายได้สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ จึงควรมีการทบทวนการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อยกระดับรายได้และการพึ่งพาตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สูงขึ้นอย่างยั่งยืน โดยใช้มาตรการเกี่ยวกับฐานภาษี หรืออัตราภาษี และการพัฒนาเชิงพื้นที่

คำสำคัญ : ความเป็นอิสระทางรายได้ รายได้ที่มาจากแหล่งทรัพยากรของท้องถิ่น

Abstract

This paper purposes to test fiscal autonomy of Thai local administration organization (LAO). As revenue autonomy that use fiscal autonomy to consider ratio of local's own resource revenue to total local revenue. By analyzing revenue data set of local administration organization among 1993-2003 and comparing before and after using decentralization policy. The study shows that LAO's revenue autonomy ratio has low degree that reflects to high revenue dependent ratio especial tax sharing. Considering before uses decentralization policy, revenue autonomy ratio higher than after uses it. Pattaya municipal and Bangkok Metropolitan Administration have revenue autonomy higher than others local administration organization because most revenue resources have relation with level of consumption, investment and economic growth that both Pattaya municipal and Bangkok Metropolitan Administration are higher than others, so their revenues are higher. The study suggests that it should review fiscal decentralization for sustainable raising revenue and dependent own-self of local administration organization by using concept of tax base, tax rate and area based development.

Keywords: Revenue autonomy, local own resource revenue

บทนำ

รายได้ท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นภายใต้กระบวนการกระจายอำนาจ มีความสัมพันธ์โดยตรงกับความเป็นอิสระในการบริหารจัดการภาคสาธารณะและการปกครองตนเองของท้องถิ่น กล่าวคือ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้เพียงพอ โดยไม่ต้องพึ่งพาทรัพยากรทางการคลังจากรัฐบาลกลางหรือพึ่งพาน้อยที่สุดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการภายในท้องถิ่นของตน

เมื่อพิจารณาการคลังในฐานะองค์ประกอบหนึ่งของการกระจายอำนาจ ความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจทางการคลังโดยทั่วไป ก็คือการรักษาประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อจะตอบสนองกับความพึงพอใจที่แตกต่างกันของแต่ละท้องถิ่นที่ได้รับจากสินค้าและบริการสาธารณะ เมื่อสินค้าและบริการสาธารณะถูกจัดหาโดยรัฐบาลท้องถิ่น โดยต้นทุนและผลประโยชน์จากการจัดหาควรสะท้อนความพึงพอใจของชุมชน ถ้ารัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดรูปแบบภาษีหรือค่าธรรมเนียม และการบริการให้สอดคล้องกับความต้องการของพลเมือง ประสิทธิภาพและสวัสดิการสังคมก็จะอยู่ในระดับสูงสุด (Bell et al., 2006)

การศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลังในต่างประเทศโดยส่วนใหญ่เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์เกี่ยวกับผลกระทบของการกระจายอำนาจทางการคลังต่อการรักษาเป้าหมายทางเศรษฐกิจระดับมหภาคโดยเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น การศึกษาความสัมพันธ์ของการกระจายอำนาจกับการเติบโตทางเศรษฐกิจของจีน (Qiao, et al., 2007) การศึกษาการกระจายอำนาจทางการคลังและผลทางเศรษฐกิจในรัสเซีย (Treisman, 2006) หรือการศึกษาความสัมพันธ์ของการกระจายอำนาจทางการคลังกับการเติบโตทางเศรษฐกิจของสเปน (Lluis et al., 2008) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการมองไปที่ผลกระทบของการกระจายอำนาจทางการคลังที่ส่งโดยรวมต่อภาคสาธารณะ

ภาพรวมของการกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ใช้เงินโอนระหว่างรัฐบาลเพื่อการบรรลุเป้าหมายในการกระจายอำนาจ โดยใช้การพัฒนาทางเศรษฐกิจผลักดันโอกาสเพื่อเข้าสู่การกระจายอำนาจ แต่ยังมีโครงสร้างทางการคลังแบบรวมศูนย์ การใช้เครื่องมือด้านเงินโอนประเภทต่าง ๆ ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นได้ทำให้เกิดการควบคุมในระดับต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางที่มีต่อระดับรัฐบาลท้องถิ่น แต่มีหลาย ๆ ประเทศได้หันมาตระหนักถึงความเข้มแข็งของรัฐบาลท้องถิ่นโดยคำนึงถึงความเป็นอิสระทางการคลังในฐานะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของการกระจายอำนาจ ซึ่งในบางประเทศที่มีการกระจายอำนาจทางการคลังระดับสูงสุดได้สร้างระบบเสมือนของรัฐบาลกลางเพื่อยกระดับของความเป็นอิสระทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น (Bahl and Linn, 1994)

ความเป็นอิสระทางการคลังเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการเชิงสถาบัน กล่าวถึงความรับผิดชอบและการได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ทางด้านรายได้ ที่แตกต่างกันตามระดับรัฐบาล เพื่อยกระดับรายได้ให้เพียงพอโดยอาศัยพื้นฐานจากระบบเศรษฐกิจของรัฐบาลท้องถิ่นจากการกำหนดอัตราภาษีและสร้างฐานรายได้โดยปราศจากอิทธิพลจากภายนอก จากนั้นจึงกำหนดรายจ่ายจากพื้นฐานรายได้ซึ่งจะต้องเชื่อมโยงกับความสามารถที่จะจัดบริการในระดับที่เพียงพอต่อความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่น (Chapman, 1999; Blochliger and King, 2006)



ในกลุ่มประเทศสมาชิก OECD รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น มีช่องทางที่จะเข้าสู่ทรัพยากรทางการคลังที่หลากหลาย ความเป็นอิสระในการตัดสินใจเหนือแหล่งที่มาของรายได้จึงมีสำคัญ และส่งผลต่ออำนาจของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะปรับเปลี่ยนการจัดหาบริการสาธารณะ ซึ่งการออกแบบความเป็นอิสระทางการคลังส่งผลต่อพฤติกรรมและการกำหนดการดำเนินของรัฐบาลท้องถิ่น เช่น ประสิทธิภาพในภาคสาธารณะ ความเท่าเทียมที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะ หรือสถานะทางการคลังในระยะยาว (Blochliger and King, 2006)

เมื่อพิจารณาแหล่งที่มาของรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น Friedrich และคณะ (2004) ได้ศึกษาการพัฒนารายได้ของเทศบาล(municipal) จาก 4 ประเทศ พบว่า เทศบาลของเยอรมันต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากส่วนกลางเป็นอย่างมาก ในการนำไปสนับสนุนรายจ่ายในด้านการศึกษา วัฒนธรรม สวัสดิการสังคม สุขภาพ และการจัดสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกในท้องถิ่น โดยในปี 2000 เพิ่มขึ้นร้อยละ 65 จากปี 1991 เช่นเดียวกับ อังกฤษ และโปแลนด์ แต่ด้วยระดับที่แตกต่างกัน ขณะที่รายได้จากภาษีก็ยังคงมีความสำคัญต่อเทศบาลของเยอรมันในระดับที่สูงกว่าในอังกฤษ แต่ก็ยังน้อยกว่าในโปแลนด์ ส่วนเทศบาลของสวิสเซอร์แลนด์นั้นรายได้ภาษีเป็นแหล่งของรายได้ที่สำคัญที่สุด

ข้อมูลที่จะเปรียบเทียบและประเมิน โครงสร้างรายได้ของรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นสิ่งที่เปราะบางประโยชน์อย่างมาก แต่ตัวชี้วัดที่ใช้กันอยู่อาจจะยังไม่มีประสิทธิภาพหรือใช้ในการตอบคำถามคนละคำถามกัน (Blochliger and King, 2006) ตัวชี้วัดการกระจายอำนาจทางการคลังที่นิยมใช้กันเป็นจำนวนมากจากฐานข้อมูลทางสถิติ โดยพิจารณาถึง (i) สัดส่วนรายรับของท้องถิ่นต่อรายรับรวม (ii) สัดส่วนรายจ่ายของท้องถิ่นต่อรายจ่ายรวม (iii) ความไม่สมดุลแนวตั้งระหว่างรายรับและรายจ่ายระหว่างรัฐบาลย่อย (iv) สัดส่วนรายรับภาษีท้องถิ่นต่อรายรับและเงินอุดหนุนรวม (v) รายรับของท้องถิ่นต่อ GDP ซึ่งตัวชี้วัดเหล่านี้ไม่ได้แยกแหล่งที่มาของรายได้จากภาษี รายได้ไม่ใช่ภาษี และเงินอุดหนุน ดังนั้น จึงไม่มีการพิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ที่ถูกรวบรวมผ่านภาษีแบ่งหรือรายรับจากแหล่งที่มาจากทรัพยากรของท้องถิ่นและถูกกำหนดโดยท้องถิ่น(Bell, et al., 2006)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันเกี่ยวกับการกระจายอำนาจด้านรายได้ไม่เพียงสำรวจขอบเขตของรายได้ (เช่น สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นต่อรายรับรวมของรัฐบาล) แต่ได้หันมาให้ความสนใจกับการวัดระดับความเป็นอิสระที่แท้จริงรายได้ของท้องถิ่นเหนือกันอย่างแพร่หลาย (Bell, et al., 2006) ซึ่งจะเป็นตัวแปรหนึ่งที่สำคัญในการวัดความสัมพันธ์ของความเป็นอิสระ และความสามารถในการพยากรณ์รายได้ สำหรับรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งของการกำหนดตัวชี้วัดสำหรับการวัดความเป็นอิสระทางการคลังจำเป็นจะได้รับการพัฒนาอย่างเนื่องเพื่อรองรับกับตัวแปร หรือภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง

วัตถุประสงค์

การวิจัยนี้มุ่งวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ในความเป็นอิสระทางการคลัง โดยใช้ตัววัดการกระจายอำนาจทางการคลังในมุมมองของความเป็นอิสระของรายได้จากแหล่งที่มา เพื่อสนับสนุนความเข้าใจที่คมชัดขึ้นของขอบเขตของระดับความเป็นอิสระที่แท้จริงทางด้านรายได้ โดยรายได้ที่มุ่งให้ความสนใจในการศึกษานี้คือรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองอันประกอบไปด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากยาสูบ น้ำมัน และโรงแรม และรายได้ที่มีใช้ภาษี เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการประกอบกิจการ ขณะที่ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้และภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ประกอบไปด้วย ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต และภาษียานยนต์และ

ล้อเลื่อน เพื่อประเมินผลของการกระจายอำนาจทางการคลังตามแนวคิดความเป็นอิสระทางการคลัง อันจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวทางที่จะพัฒนาศักยภาพเพื่อยกระดับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

ข้อมูลและวิธีการศึกษา

ในการวิจัยครั้งนี้ใช้ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งรวบรวมโดย สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ในช่วงปี 2536-2546 โดยแบ่งออกเป็น 2 ช่วง โดยถือการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นการแบ่งระยะเวลาเพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังตามกรอบแนวคิดของการกระจายอำนาจทางการคลังโดยพิจารณาจาด้านรายได้

แนวคิดการวัดความเป็นอิสระทางการคลัง

การศึกษาการกระจายอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป้าหมายในการสร้างความเป็นอิสระโดยแท้จริงนั้น จะต้องเป็นมุงุ่ยกระดั้บการแสวงหารายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของทรัพยากร และศักยภาพของตน ซึ่งการวัดระดับความเป็นอิสระที่ใช้หลักเกณฑ์ของความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นบนพื้นฐานของทรัพยากรของตนจะสามารถสะท้อนความเป็นอิสระที่แท้จริง

เพื่อให้การวัดศักยภาพทางการคลังมีความคมชัดยิ่งขึ้น จึงให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดความเป็นอิสระ (The Autonomy Indicator: AI) ซึ่งได้รับการนิยามในฐานะรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง หรือรายได้ที่รัฐบาลท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ (Akai, et al., 2005)

Revenue Autonomy Ratio: RAR คือ อัตราความเป็นอิสระด้านรายได้ หรืออัตราส่วนของรายได้ที่มาจากแหล่งทรัพยากรของท้องถิ่นเองต่อรายได้รวมของรัฐบาลท้องถิ่น เป็นตัวชี้วัดที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ในการวัดกระจายอำนาจซึ่งมุ่งไปที่ระดับของความเป็นอิสระของรัฐบาลท้องถิ่นที่มีเหนือการตัดสินใจในการยกระดับรายได้ของท้องถิ่น (Meloche, et al., 2004) หรือเขียนได้ว่า

$$\text{อัตราความเป็นอิสระทางรายได้} = \frac{\text{รายได้ที่มาจากแหล่งทรัพยากรของท้องถิ่น}}{\text{รายได้รวมของท้องถิ่น}}$$
$$(\text{Revenue Autonomy Ratio: RAR}) = \frac{\text{local governments' own source revenues}}{\text{Total local governments' revenues}}$$

ค่า RAR หรือ อัตราความเป็นอิสระด้านรายได้ เป็นค่าที่สะท้อนความเป็นอิสระแท้จริงทางด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยค่า RAR จะอยู่ระหว่าง 0.00-1.00 หากท้องถิ่นมีค่า RAR เท่ากับ 1.00 แสดงว่าท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลังอย่างสมบูรณ์ (Absolute Revenue Autonomy : ARA) และหากท้องถิ่นมีค่า RAR เท่ากับ 0.00 แสดงว่าท้องถิ่นมีอัตราพึ่งพาทางการคลังอย่างสมบูรณ์ (Absolute Revenue Dependent: ARD) เช่นกัน แม้จะมีการศึกษาบางส่วนที่ถือว่าเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ที่มาจากทรัพยากรในท้องถิ่นเพราะรัฐบาลกลางไม่ได้กำหนดเงื่อนไขหรือวัตถุประสงค์ในการใช้จ่าย อาจเรียกว่าเป็นเงินให้เปล่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายได้อย่างอิสระ แต่ในการวิเคราะห์ตัวชี้วัดนี้มุ่งไปที่การศึกษาถึง



ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหารายได้จากทรัพยากรของตนเอง ดังนั้น คำนิยามของรายได้ที่มีที่มาจากทรัพยากรในท้องถิ่นหมายถึงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาเอง (รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นเก็บเอง และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร) โดยจะกำหนดให้รายได้ที่นอกเหนือจากรายได้ที่มีที่มาจากแหล่งทรัพยากรของท้องถิ่น หรือรายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง เป็นรายได้ที่ต้องพึ่งพาของท้องถิ่น ในระบบการคลังท้องถิ่นของไทย สามารถคำนวณอัตราความพึ่งพาทางรายได้ของท้องถิ่น (Revenue Dependent Ratio: RDR) ที่สำคัญได้จากสัดส่วนรายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บให้หรือแบ่งให้ท้องถิ่น (RDR1) และรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มให้ (เงินอุดหนุน) (RDR2)

เมื่อพิจารณาอำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นจะพบว่ายังมีขอบเขตที่จำกัด และมีปัญหาว่าฐานภาษีของท้องถิ่นควรเก็บจากอะไร ซึ่งโดยทั่วไปจำแนกได้เป็น ภาษีจากการบริโภค ภาษีจากรายได้ ภาษีจากทรัพย์สิน ภาษีจากทรัพยากร ซึ่งในปัจจุบันฐานภาษียังแคบเกินไป รวมถึงเกณฑ์ในการพิจารณาความเหมาะสมของการเก็บภาษีที่มีความซับซ้อนที่ต้องคำนึงถึงเป้าหมายหลายด้านประกอบกัน เช่น ผลทางรายได้ เสถียรภาพของรายได้ ต้นทุนการบริหารภาษี ภาระภาษี ผลต่อความบิดเบือนและความซับซ้อนของภาษี (ดิเรก, 2550) ทำให้ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นและความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น ขณะที่ภาษีบางประเภท เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ สามารถเป็นแหล่งรายได้ที่ดีให้แก่ท้องถิ่น แต่ถ้าหากรัฐบาลโอนอำนาจให้ท้องถิ่นจัดเก็บเองอาจเกิดปัญหาความซับซ้อนซึ่งจะทำให้ต้นทุนในการบริหารจัดการสูงขึ้น รัฐบาลกลางจึงเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บแล้วจัดสรรคืนให้ท้องถิ่น (สกันธ์ และคณะ, 2547) ซึ่งทำให้ท้องถิ่นต้องอยู่ในฐานะพึ่งพารายได้ส่วนนี้จากรัฐบาล

ผลการศึกษา

แหล่งรายได้ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของไทยตั้งแต่ปี 2536 - 2546 พบว่าประกอบไปด้วย รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง (รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นเก็บเอง และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร) รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บให้หรือแบ่งให้ท้องถิ่น รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มให้ (เงินอุดหนุน) และรายได้จากเงินสะสมและเงินกู้ โดยแหล่งที่มาของรายได้ที่สำคัญจะมาจาก รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บให้หรือแบ่งให้ท้องถิ่น และรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มให้ (เงินอุดหนุน)

ในการพิจารณาความเป็นอิสระทางการคลังโดยคำนึงถึงแหล่งที่มาของรายได้ นั้น รายได้ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น และอยู่ในความสามารถที่จะกำหนดศักยภาพการจัดเก็บรายได้โดยท้องถิ่น คือ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง (รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นเก็บเอง และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร) จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ ปี 2536 - 2546 รายได้ดังกล่าวมีค่าความเป็นอิสระทางการคลัง หรือค่า RAR ที่น้อยมากเมื่อเทียบกับอัตราการพึ่งพาทางรายได้หรือค่า RDR1 และ RDR2 และไม่มีปีใดที่ค่า RAR จะสูงถึง 0.20 โดยค่าสูงที่สุดอยู่ที่ 0.19 ในปี 2536 และ 0.18 ในปี 2543 ซึ่งเป็นปีแรกหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

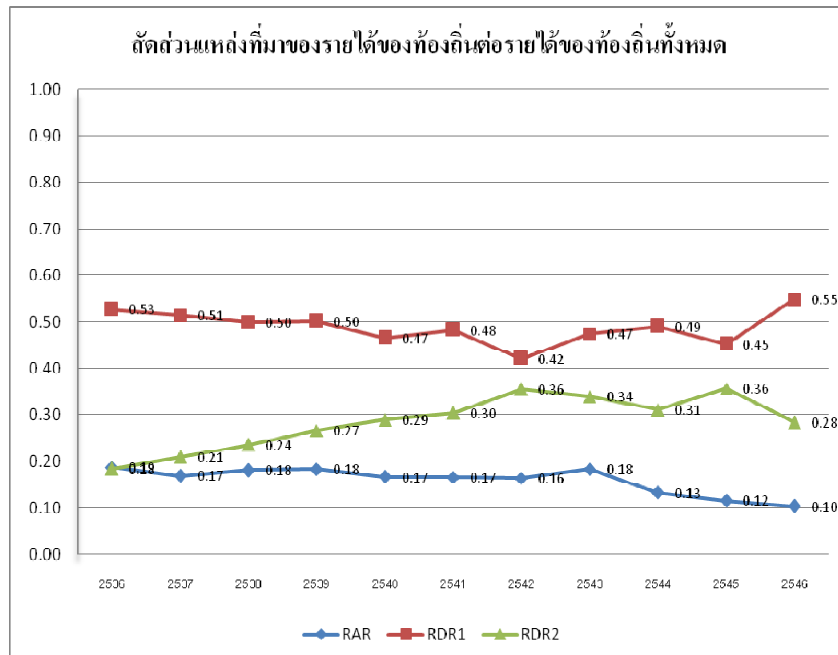
เมื่อพิจารณาในช่วงก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คือ 2536 - 2541 ต่อเนื่องถึง 2542 ค่า RAR จะอยู่ในระดับที่มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างน้อย คือ อยู่ที่ 0.16 - 0.18 ในขณะที่เมื่อมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (2543 - 2546) นั้น ค่า RAR นั้นมีแนวโน้มลดลงโดยตลอด โดยเฉพาะในปี 2546 ที่มีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 0.10 ซึ่งน้อยที่สุดในระยะเวลาที่ศึกษา

ในขณะที่เดียวกันนั้น รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บให้หรือแบ่งให้ท้องถิ่นเป็นแหล่งรายได้สำคัญมาโดยตลอด เห็นได้จาก ค่า RDR1 ที่มีอยู่ในระดับสูงโดยตลอด และสูงสุดในปี 2546 ตรงข้ามกับค่า RAR อย่างชัดเจน โดยแนวโน้มของ ค่า RDR1 แนวโน้มลดลงก่อน ปี 2542 แต่หลังจากนั้น ค่า RDR1 กลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ขณะที่สัดส่วนรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มให้ (เงินอุดหนุน) ต่อรายรับรวมของท้องถิ่น หรือ RDR2 ก่อนปี 2542 ค่า RDR2 สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีค่าสูงสุดอยู่ 0.36 ในปี 2542 หลังจากนั้นจึงมีแนวโน้มลดลง

ตารางที่ 1 สัดส่วนแหล่งที่มาของรายได้ของท้องถิ่นต่อรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมด*

ปี	รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง RAR	รายได้จากการจัดสรรภาษี ที่รัฐบาลเก็บให้หรือแบ่งให้ท้องถิ่น	รายได้ที่รัฐบาลจัดสรร เพิ่มให้ (เงินอุดหนุน)
		RDR1	RDR2
2536	0.19	0.53	0.18
2537	0.17	0.51	0.21
2538	0.18	0.50	0.24
2539	0.18	0.50	0.27
2540	0.17	0.47	0.29
2541	0.17	0.48	0.30
2542	0.16	0.42	0.36
2543	0.18	0.47	0.34
2544	0.13	0.49	0.31
2545	0.12	0.45	0.36
2546	0.10	0.55	0.28

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย *คำนวณ (ผู้เขียน)



รูปที่ 1 กราฟแสดงสัดส่วนแหล่งที่มาของรายได้ต่อรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมด

เมื่อแยกพิจารณาสัดส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเองต่อรายได้รวมของแต่ละประเภทขององค์กรปกครองท้องถิ่นหรือค่า RAR ของแต่ละประเภทขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามตารางที่ 2 พบว่า เมืองพัทยาเป็นประเภทขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีค่า RAR ส่วนใหญ่สูงกว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ยกเว้นในปีบางปี ที่ต่ำกว่า รองลงมาคือ กรุงเทพมหานคร ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นประเภทขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีค่า RAR ต่ำกว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ มาโดยตลอด และมีข้อสังเกตก็คือ ในปี 2543 ซึ่งเป็นปีแรกหลังจากประกาศใช้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกประเภทมีค่า RAR เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ที่เพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่สูงกว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ แต่นับจากปี 2544 ค่า RAR กลับลดลงอย่างต่อเนื่องจนถึงปี 2546 ในทุก ๆ ประเภทขององค์กรปกครองท้องถิ่น

ตารางที่ 2 ค่า RAR ของ อปท. แต่ละประเภท *

ปี	เทศบาล**	อบต.***	อบจ.	กทม.	เมืองพัทยา
2536	0.16	0.00	0.11	0.24	0.26
2537	0.18	0.00	0.08	0.21	0.16
2538	0.17	0.00	0.09	0.23	0.27
2539	0.16	0.00	0.08	0.23	0.27
2540	0.16	0.12	0.14	0.21	0.37
2541	0.16	0.09	0.10	0.23	0.40
2542	0.17	0.09	0.07	0.24	0.30

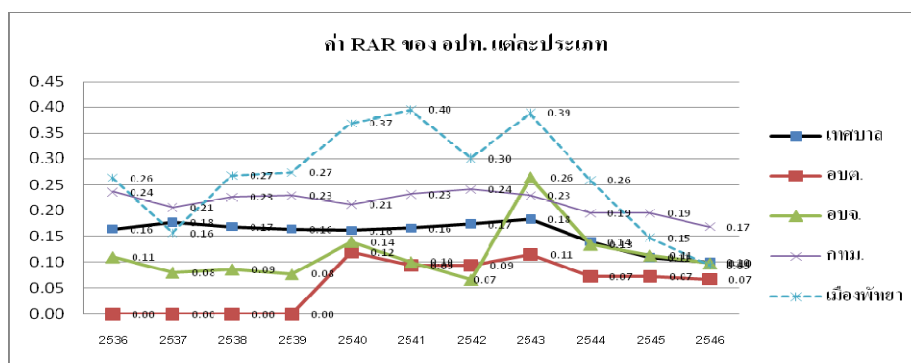
ตารางที่ 2 ค่า RAR ของ อปท. แต่ละประเภท *

ปี	เทศบาล**	อบต.***	อบจ.	กทม.	เมืองพัทยา
2543	0.18	0.11	0.26	0.23	0.39
2544	0.14	0.07	0.13	0.19	0.26
2545	0.11	0.07	0.11	0.19	0.15
2546	0.10	0.07	0.10	0.17	0.09

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย *คำนวณ (ผู้เขียน)

** ข้อมูลรายได้ของเทศบาลก่อนปี 2536-2541 รวมรายได้ของ สุขาภิบาล และเทศบาลเก่าและเทศบาลใหม่เป็นข้อมูลชุดเดียวกัน

*** ข้อมูลรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จะมีเฉพาะตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นไป



รูปที่ 2 กราฟแสดงค่า RAR ของ อปท. แต่ละประเภท

อภิปรายผล

การวิเคราะห์ผลของการใช้ตัวชี้วัดโดยพิจารณาอัตราส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเองต่อรายได้รวมของท้องถิ่นซึ่งแสดงถึงความเป็นอิสระบนฐานของความสามารถในการหารายได้ด้วยทรัพยากรของท้องถิ่นนั้นยังอยู่ในระดับที่ต่ำ เมื่อเทียบกับรายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บให้หรือแบ่งให้ท้องถิ่น และรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มให้ (เงินอุดหนุน) ความเป็นอิสระทางรายได้ในช่วงก่อนมีการกระจายอำนาจหรือก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้นกลับสูงกว่าหลังจากปี 2542 และมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่องขณะที่รายได้ที่ได้รับจากรัฐบาลกลางก็มีแนวโน้มสูงขึ้นเช่นเดียวกัน ซึ่งหากพิจารณาจากข้อมูลที่ได้ทำการศึกษาจะเห็นได้ว่าความเป็นอิสระทางรายได้ไม่ได้เป็นไปตามเป้าประสงค์ของการกระจายอำนาจทางการคลังที่มุ่งให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งพารายได้ของตนเอง อาจกล่าวได้ว่า อปท. ยังคงต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาล โดยเฉพาะรายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บให้หรือแบ่งให้ท้องถิ่น เมื่อพิจารณาแยกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระสูงกว่าประเภทอื่น ๆ เพราะเมื่อพิจารณา รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองอันประกอบไปด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรั้งนกก็แอ่น



ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากยสูบ น้ำมัน และโรงแรม และรายได้ที่มีใช้ภาษี เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการประกอบกิจการ นั้นจะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กับระดับการบริโภค การลงทุน และระบบเศรษฐกิจหรือการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งกรุงเทพและเมืองพัทยาต่างเป็นเมืองที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับที่สูงทำให้สามารถจัดเก็บรายได้สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล

ความเป็นอิสระภายใต้กรอบแนวคิดของความสามารถในการจัดหารายได้ของท้องถิ่น เป็นตัวชี้วัดที่สามารถสะท้อนให้เห็นภาวะการความเป็นอิสระและการพึ่งพาทางรายได้ของท้องถิ่น หากท้องถิ่นยังไม่สามารถสร้างความเป็นอิสระทางการคลังของตนให้เข้มแข็ง ย่อมจะต้องพึ่งพาแหล่งรายได้จากรัฐบาลกลาง ซึ่งอาจส่งผลให้การจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะโดยท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ เพราะภาวะการพึ่งพาอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการตัดสินใจ หรือตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการใช้จ่ายงบประมาณจากรัฐบาลกลางเช่นช่วงก่อนมีการกระจายอำนาจ

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงความเป็นอิสระทางการคลังโดยมุ่งเน้นไปศึกษาภาพในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นจากทรัพยากรของท้องถิ่นได้ยืนยันถึงความเป็นอิสระทางการคลังที่ยังอยู่ในระดับต่ำ หรือสะท้อนถึงอัตราการพึ่งพาแหล่งรายได้ของท้องถิ่นจากรัฐบาลกลางในอัตราที่สูง จึงเป็นปัญหาที่ผู้เกี่ยวข้องกับการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติการจะต้องเร่งแสวงหาแนวทางที่จะยกระดับศักยภาพและความสามารถในการปรับปรุงและพัฒนาการแสวงหารายได้ของท้องถิ่น เพื่อตอบสนองต่อเป้าประสงค์ของการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดหาสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ด้วยความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณอย่างแท้จริง

การศึกษาความสามารถหรือศักยภาพของท้องถิ่นในการจัดหารายได้ของตนเอง เป็นประเด็นที่จะต้องให้ความสนใจในการศึกษาเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง อาจจะต้องมีการทบทวนถึงฐานภาษีและอัตราภาษีที่ใช้กันอยู่ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงไร และควรจะต้องมีการขยายฐานภาษี อัตราภาษี หรือประเภทภาษีหรือไม่ เพื่อยกระดับรายได้ที่มาจากภาษีของท้องถิ่น นอกจากนี้ด้วยเหตุผลที่แต่ละท้องถิ่นมีความสามารถและศักยภาพในการจัดเก็บและยกระดับรายได้ของตนเองไม่เท่ากัน ดังนั้นในการยกระดับรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอาจจะต้องให้ความสำคัญไปที่การใช้มาตรการพัฒนาเชิงพื้นที่การพัฒนารายได้ที่ไม่ใช่ภาษี แต่จะด้วยวิธีการใดหรือใช้กลไกนโยบายใดนั้นจะต้องมีการพิจารณาอย่างครบถ้วนต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2550. “การคลังท้องถิ่น รวมบทความเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น”. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พีเอเลิฟวิ่ง.
- สกนธ์ และคณะ. 2547. “รายงานการศึกษาวิชาลัยฉบับสมบูรณ์ การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
- Hansjörg Blöchliger, David King. 2006. “Fiscal Autonomy of Sub-Central Government”. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government Working Paper No. 2.

- Jeffrey I. Chapman, 1999. "Local Government, Fiscal Autonomy and Fiscal Stress: The Case of California". Lincoln Institute of Land Policy Working Paper.
- Maloche, Jean-Philippe, Francois Vaillancourt, and Serdar Yilmaz. 2004. "Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? -- Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries." *Policy Research Working Paper No. 3254*. The World Bank Group: Washington, DC.
- Michael E. Bell et al. 2006. "Measuring Fiscal Decentralization: A New Perspective". Discussion draft. The Decentralization and Subnational Economics Thematic Group work program to cross-country dialogue fiscal decentralization.
- Nobuo Akai, Masayo Sakata. 2005. "Fiscal Decentralization, Commitment and Regional Inequality: Evidences from State-level Cross-sectional Data for the United States".
<http://www.e.u-tokyo.ac.jp/cirje/research/03research02dp.html>
- Peter Friedrich et al. 2004. "Recent Development of Municipal Finance in Selected European Countries". The 44th Congress of the European Regional Science Association (ERSA) Oporto, August 25-29, 2004.
- Roy Bahl and Johannes Linn. 1994. "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Transfers in Less Developed Countries". Oxford University Press .Publius, Vol. 24, No. 1, (Winter, 1994), pp. 1-19.