

การใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากร
ของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทย



นายสมชาย วัฒนศิริทรัพย์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคณะหลักสูตรปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาเศรษฐศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2530


ISBN 974 - 568 - 226 - 8

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

013076

i 10291842

Using Grant Mechanism to Direct Resources Utilization
By Local Governments in Thailand



MR. SONCHAI SUMRITSUP

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of The Requirements
for The Degree of Master of Economics
Department of Economics

Graduate School
Chulalongkorn University


1987

ISBN 974 - 568 - 226 - 8

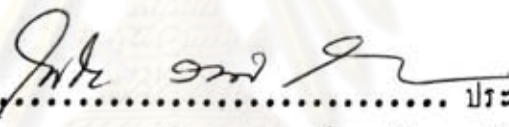
หัวข้อวิทยานิพนธ์ การใช้จ่ายเงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากร
ของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทย
โดย นายสมชาย สัมฤทธิ์ทรัพย์
ภาควิชา เศรษฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ไกรยุทธ ชีรทยาคินันท์

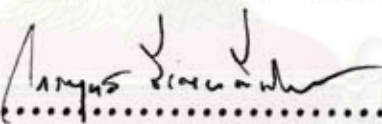


บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้มหาวิทยาลัยบัณฑิตเป็น ส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาค้นคว้าหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิตศึกษา



..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรราชย์)

คณะกรรมการ สอววิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.ไกรยุทธ ชีรทยาคินันท์)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ มณศรี พันธุลาภ)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผลการศึกษาพบว่า ระบบเงินอุดหนุนของไทยยังไม่อาจบรรลุ วัตถุประสงค์ตามที่เสนอไว้ในทฤษฎี การปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนจะกระทำในองค์ประกอบ 4 ด้าน คือ วัตถุประสงค์ สิทธิของท้องถิ่น หลักเกณฑ์การจัดสรรและวงเงินอุดหนุน ภายใต้ระบบใหม่จะมีเงินอุดหนุนอยู่เพียง ๒ ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนสมทบและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ รัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับและทุก ๆ แห่ง จะมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนทั้ง ๒ ประเภทโดยเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ ท้องถิ่นที่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปจะต้องมีฐานะทางการคลังต่ำกว่ารัฐบาลกลาง วงเงินจะผันแปร ทางการกับจำนวนประชากร ฐานะทางการคลังและระดับความพยายามทางการคลัง ของท้องถิ่น เงินอุดหนุนทั่วไประบบใหม่จะใช้เพื่อการบริหารงานทั่วไป ส่วนเงินอุดหนุน ทั่วไประบบเดิมที่ให้แก่งานบริหาร การศึกษาจะถูกนำไปรวมไว้ในเงินอุดหนุนสมทบ ซึ่ง ท้องถิ่นจะมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนสมทบตลอดไป โดยไม่มีการกำหนดเงื่อนไขว่า จะต้องมีการศึกษาธิการต่ำกว่ารัฐบาลกลาง เงินอุดหนุนสมทบแบบเปิดจะใช้เป็น รายจ่ายประจำสำหรับรักษาระดับคุณภาพของการศึกษาภาคบังคับ การสาธารณสุข และสาธารณสุขมูลฐาน และทางหลวงท้องถิ่น ส่วนเงินอุดหนุนสมทบแบบปิดจะใช้เป็น รายจ่ายลงทุนสำหรับชักจูงให้ท้องถิ่นผลิตสินค้าสาธารณะทั้ง ๒ ประเภทดังกล่าวเพิ่มขึ้น วงเงินอุดหนุนแบบเปิดจะจัดสรรให้ทั้งหมดคิดเป็น 50% ของเงินอุดหนุนทั่วไป ในจำนวน นี้จะแบ่งให้แก่งานศึกษาภาคบังคับ 40% การสาธารณสุขและสาธารณสุขมูลฐาน 40% และทางหลวงท้องถิ่น 20% สำหรับวงเงินอุดหนุนแบบปิดจะกำหนดเป็นอัตราสมทบเป็น ชั้น ๆ บกผันกับฐานะทางการคลังของท้องถิ่น ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะใช้เป็นรายจ่าย ลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและเพื่อช่วยเหลือท้องถิ่นที่ประสบภัยพิบัติจากธรรมชาติ หลักเกณฑ์การจัดสรรจะไม่พิจารณาถึงฐานะทางการคลังหรือระดับความพยายามทาง การคลังของท้องถิ่น วงเงินที่จัดสรรจะคิดจากต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยของโครงการ โดยใช้ราคามาตรฐานของกรมบัญชีกลางเป็นราคากลาง ๆ ที่ใช้ทั่วประเทศ ทั้งนี้ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจปกติและกรณีพิเศษซึ่งใช้กันอยู่ในระบบเดิมจะถูกยกเลิกไป บางส่วน และบางส่วนได้เปลี่ยนรูปแบบการจัดสรร ไปเป็นเงินอุดหนุนสมทบ

๓

Thesis Title Using Grant Mechanism to Direct Resources
 Utilization by Local Governments in Thailand

Name Mr.Somchai Sumritsup

Thesis, Advisor Dr.Krai Yudht Dhiratayakinant

Department Economics

Academic 1987



ABSTRACT

Grant is a principal source of local government revenue in Thailand. Grant is inefficiently used for directing resource allocation in the context of the over all public sector. There are many types of grant and criteria for allocation are too complicable and fragmented. In addition, the amount of grant is not consistent with real resource need; thus, the grant system in Thailand should be reformed to improve local public finance.

In theory, block grant is utilized to achieve fiscal equalisation, matching grant to encourage provision of certain public goods both in terms of quantity and quality, specific grant to solve problem of spillovers effect from public goods and to influence local policy. We can make use of the theory to assess the grant system in Thailand, and to offer suggestions for its improvement.

This study finds that the grant system in Thailand is not utilized to achieve the objectives stated in the theory. Grant should be made on the bases of the following 4 dimensions: objectives, local rights, allocative criteria and amount of grant.

4

Under the new system, there will be only 3 kinds of grant: block grant, matching grant and specific grant. All local governments are entitled to receive all three kinds of grants equally.

To have right to receive block grant, local government should have an economic status which is less than central government. The amount of grant will vary according to the population size, local revenue and local fiscal effort. The new block grant will be used for general administration. Subsidy for educational administration will be included in the matching grant which local government can receive regardless of economic status. The opened-matching grant will be used as current expenditure for preserving the quality of primary education, public health & health facilities and local highway; whereas the closed-matching grant will be used as capital expenditure inducing increase in production of 3 stated public goods. The amount of opened-matching grant is about 50% of block grant; 40% of this amount will be divided for primary education, 40% for public health & health facilities, and 20% for local highway. For the closed-matching grant, matching rates will vary inversely according to local economic status. Finally, the specific grant will be used for capital expenditure in infrastructure and for local damage from natural danger. The distribution criteria will not include the economic status and the local fiscal effort. The amount of grant will be computed from the average cost of project; using the standard price computed by The Comptroller-General's Department. Moreover, under this new grant system, the regular and special specific grants will be abolished, but some of them will be transformed into matching grant.



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้สำเร็จลุล่วงไปได้ ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของ
รศ.ดร. ไกรยุทธ ชีรตยาคินันท์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำ
และข้อคิดเห็นต่าง ๆ ของการวิจัยมาด้วยดีตลอด และเนื่องจากการวิจัยครั้งนี้ได้รับความอนุเคราะห์จากท่านข้อมูลส่วนใหญ่จาก คุณพระสม คำวิชอบ หัวหน้างานวิเคราะห์
และตรวจสอบงบประมาณ กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง จึงขอขอบพระคุณมา
๓ ที่นี้ด้วย

ท้ายนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณมารดาและพี่ชาย พี่สาวทุกคน ที่ได้ให้
การอุปถัมภ์ทางการเงินและให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยเสมอมาจนสำเร็จการศึกษา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก - ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค - ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญตาราง	ฉ - ฮ
สารบัญแผนภาพ	๕
บทที่ 1 บทนำ	
- ความสำคัญและความเป็นมา	1 - 4
- วัตถุประสงค์	4
- วิธีการศึกษา	4
- ขอบเขตการศึกษา	5 - 7
- แหล่งข้อมูล	7
บทที่ 2 องค์การปกครองท้องถิ่นและการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย	
- ความนำ	8 - 11
- องค์การบริหารส่วนจังหวัด	11 - 13
- เทศบาล	13 - 16
- สุขาภิบาล	16 - 18
- กรุงเทพมหานคร	19 - 20
- เมืองพัทยา	20 - 21
- ข้อเสนอแนะ	22
- การคลังท้องถิ่นในประเทศไทย	
- รายรับของรัฐบาลท้องถิ่น	23 - 37
- ข้อเสนอแนะ	37 - 38
- รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น	39 - 48
- ข้อเสนอแนะ	48 - 49

- โครงสร้างระบบเงินอุดหนุนในประเทศไทย	
- รายละเอียดของการใช้เงินอุดหนุนในปัจจุบัน	49 - 60
- การควบคุมการใช้จ่ายเงินอุดหนุน	61 - 62
- ข้อสังเกต	63

บทที่ 3

ระบบจัดสรรทรัพยากรและทฤษฎีเงินอุดหนุน

- ประเภทของระบบจัดสรรทรัพยากร	64 - 67
- หลักเกณฑ์สำหรับประเมินทางเลือกของระบบจัดสรรทรัพยากร..	67 - 70
- ระบบเงินอุดหนุน	
- วัตถุประสงค์ของเงินอุดหนุน	70 - 73
- ประเภทของเงินอุดหนุน	74 - 76
- ทฤษฎีเงินอุดหนุน	77 - 81

บทที่ 4

การใช้เงินอุดหนุนในกรณีของต่างประเทศ

- สหราชอาณาจักร	82 - 85
- อินโดนีเซีย	85 - 88
- ฟิลิปปินส์	88 - 90
- ชูแกน	90 - 91
- บotsuap	91 - 92

บทที่ 5

เงินอุดหนุนระบบใหม่ของไทย

- ความนำ	93 - 111
- เงินอุดหนุนทั่วไป	111 - 118
- เงินอุดหนุนแบบสมทบ	118 - 126
- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	126 - 130
- บทสรุป	130 - 134

บทที่ 6	กรณีศึกษาการใช้เงินอุดหนุนระบบใหม่ในประเทศไทย	
	- เงินอุดหนุนทั่วไป	135 - 157
	- เงินอุดหนุนสมทบ	157 - 159
	- แหล่งทรัพยากรของรัฐบาลกลาง	159 - 161
บทที่ 7	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	162 - 169
บรรณานุกรม	170 - 171
ภาคผนวก	172 - 190
ประวัติผู้เขียน	191



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1	รายได้จริงขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ 24
ตารางที่ 2	รายได้จริงของเทศบาลทั่วประเทศ 25
ตารางที่ 3	รายได้จริงของสุขาภิบาลทั่วประเทศ 26
ตารางที่ 4	รายได้จริงของกรุงเทพมหานคร 27
ตารางที่ 5	รายได้จริงของเมืองพัทยา 28
ตารางที่ 6	รายได้จริงของรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับทั่วประเทศ 29
ตารางที่ 7	สรุปภาวะอาการที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง 30
ตารางที่ 8	สรุปภาวะที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บภาวะอาการรวมทั้งหลักเกณฑ์และ ระเบียบวิธีการจัดสรร 31 - 32
ตารางที่ 9	สัดส่วนของเงินอุดหนุนที่ให้แกรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภท เปรียบเทียบกับจำนวนรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภท .. 39
ตารางที่ 10	เปรียบเทียบจำนวนเงินอุดหนุนของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภท กับจำนวนเงินอุดหนุนทั้งประเทศ 39
ตารางที่ 11	สัดส่วนของเงินอุดหนุนของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภท เปรียบเทียบกับเงินอุดหนุนทั้งประเทศ 39
ตารางที่ 12	รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นทุกประเภททั่วประเทศ 40
ตารางที่ 13	รายจ่ายของเทศบาลทั่วประเทศ 41
ตารางที่ 14	รายจ่ายของสุขาภิบาลทั่วประเทศ 42
ตารางที่ 15	รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ 43
ตารางที่ 16	รายจ่ายของกรุงเทพมหานคร 44
ตารางที่ 17	รายจ่ายของเมืองพัทยา 45

	หน้า
ตารางที่ 18	เปรียบเทียบเงินรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ 46
ตารางที่ 19	เปรียบเทียบเงินรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ 46
ตารางที่ 20	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ให้แก่กรุงเทพมหานคร จำนวนตาม แผนงานและลักษณะงาน ปีงบประมาณ 2530..... 55
ตารางที่ 21	การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ให้แก่ เทศบาล จำนวนตามแผนงานและลักษณะงาน ปีงบประมาณ 2530 56
ตารางที่ 22	รูปแบบการจัดสรรระบบเงินอุดหนุนของไทยที่ให้แก่รัฐบาล ท้องถิ่นทุกระดับ จำนวนตามประเภทของรัฐบาลท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2530 57
ตารางที่ 23	รูปแบบการจัดสรรระบบเงินอุดหนุนของไทยที่ให้แก่รัฐบาล ท้องถิ่นทุกระดับ จำนวนตามประเภทของเงินอุดหนุน ปีงบประมาณ 2530 58
ตารางที่ 24	สรุประบบเงินอุดหนุนที่เป็นอยู่ในประเทศไทย 99 - 100
ตารางที่ 25	สรุปผลดี - ผลเสียของเงินอุดหนุนแต่ละประเภทในเชิงทฤษฎี 101
ตารางที่ 26	สรุปแบบแผนเงินอุดหนุนระบบใหม่ ที่ควรจะนำมาใช้ในประเทศไทย 102
ตารางที่ 27	เปรียบเทียบลักษณะเงินอุดหนุนของไทยในระบบเดิมและ ระบบใหม่ 103
ตารางที่ 28	การใช้เงินอุดหนุนแต่ละประเภทตามลักษณะของบริการ สาธารณะ 103
ตารางที่ 29	สรุปหลักเกณฑ์การจัดสรรและวงเงินอุดหนุนระบบใหม่ที่ควรจะ นำมาใช้ในประเทศไทย 104 - 107

	หน้า
การวางที่ 30	เปรียบเทียบประโยชน์ของเงินอุดหนุนระบบใหม่ที่มีต่อการคลัง ท้องถิ่นในประเทศไทย 108
การวางที่ 31	แผนการปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนในประเทศไทย 109
การวางที่ 32	เปรียบเทียบเงินอุดหนุนระบบเดิมกับระบบใหม่ เมื่อใช้หลักเกณฑ์ สำหรับประเมินทางเลือกของระบบจักษุศรัทธวิทยากร 110
การวางที่ 33	ฐานะทางการคลังของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับ ปีงบประมาณ 2528 137
การวางที่ 34	ประมาณการเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของ เทศบาล (เฉพาะแห่ง) เมืองพัทยาและ กทม. ปีงบประมาณ 2530 138
การวางที่ 35	ฐานะทางการคลังของเทศบาล (เฉพาะแห่ง) เมืองพัทยา และ กทม. ปีงบประมาณ 2528 139
การวางที่ 36	ระดับความพยายามในการจัดเก็บภาษีของเทศบาล (เฉพาะแห่ง) เมืองพัทยา และ กทม. ปีงบประมาณ 2528 140
การวางที่ 37	ระดับความพยายามในการจัดเก็บภาษีของเทศบาล (เฉพาะแห่ง) เมืองพัทยา และ กทม. เมื่อสมมติให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น 20% จากปีงบประมาณ 2528 141
การวางที่ 38	เปรียบเทียบวงเงินอุดหนุนทั่วไปตามระบบเงินอุดหนุนเดิมกับ ระบบใหม่ ปีงบประมาณ 2530 142
การวางที่ 39	อัตราเงินอุดหนุนสมทบแบบบิกจากรัฐบาลกลาง เมื่อใช้ เงินอุดหนุนระบบใหม่ สำหรับเทศบาล (เฉพาะแห่ง) เมืองพัทยา และ กทม. ปีงบประมาณ 2530 143
การวางที่ 40	วงเงินอุดหนุนแบบเบิก เมื่อใช้เงินอุดหนุนระบบใหม่จักษุศรัทธให้แก่ เทศบาล (เฉพาะแห่ง) เมืองพัทยาและ กทม. ปีงบประมาณ 2530 144

การวางที่ 41	เปรียบเทียบวงเงินอุดหนุนทั่วไปที่จัดสรรตามระบบเดิมกับระบบใหม่ เมื่อสมมติให้รัฐบาลกลางกำหนดวงเงินทั้งหมดไว้ ณ.ระดับหนึ่ง ปีงบประมาณ 2530	145
การวางที่ 42	ระดับความพยายามในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลท้องถิ่นต่างระดับในจังหวัดกนทบุรี ปีงบประมาณ 2528	146
การวางที่ 43	ฐานะทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นต่างระดับในจังหวัดกนทบุรี ปีงบประมาณ 2528	147
การวางที่ 44	ระดับความพยายามในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลท้องถิ่นต่างระดับในจังหวัดกนทบุรี เมื่อสมมติให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น 20% จากปีงบประมาณ 2528	148
การวางที่ 45	เปรียบเทียบวงเงินอุดหนุนทั่วไปตามระบบเงินอุดหนุนเดิมกับระบบใหม่ของรัฐบาลท้องถิ่นต่างระดับในจังหวัดกนทบุรี ปีงบประมาณ 2530	149
การวางที่ 46	อัตรากำไรเงินอุดหนุนสมทบแบบเปิดจากรัฐบาลกลาง เมื่อใช้เงินอุดหนุนระบบใหม่ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นต่างระดับในจังหวัดกนทบุรี ปีงบประมาณ 2530	150
การวางที่ 47	วงเงินอุดหนุนสมทบแบบเปิดเมื่อใช้เงินอุดหนุนระบบใหม่จัดสรรให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นต่างระดับในจังหวัดกนทบุรี ปีงบประมาณ 2530	151

สารบัญแนบย้ง

	หน้า
แนบย้งที่ 1	ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย 9
แนบย้งที่ 2	รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย 10
แนบย้งที่ 3	การจําแนกประเภทของเงินอุดหนุนในเชิงทฤษฎี 73
แนบย้งที่ 4	FLOW CHART ของเงินอุดหนุนทั่วไประบบใหม่ 94
แนบย้งที่ 5	FLOW CHART ของเงินอุดหนุนแบบสมทบระบบใหม่ 95
แนบย้งที่ 6	FLOW CHART ของการจ้กสรรเงินอุดหนุนสมทบแบบบิค 96
แนบย้งที่ 7	FLOW CHART ของการจ้กสรรเงินอุดหนุนสมทบแบบเบิค 97
แนบย้งที่ 3	FLOW CHART ของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจระบบใหม่ 98

ศูนย์วิทยพัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญและความเป็นมา

การปกครองในระบบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่เน้นในด้านการกระจายอำนาจปกครอง เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากที่สุด ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมและฝึกฝนให้ประชาชนรู้จักกระบวนการปกครองแบบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจการปกครองนี้สามารถกระทำได้ในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น

"การปกครองท้องถิ่น" หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ความสมควร อำนาจอิสระนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นจะต้องไม่มากจนมีผลกระทบระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย และมีองค์การที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง ¹

¹ ไกรยุทธ ธีรคยาคินันท์, "แนวทางปฏิรูปการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย" เอกสารในการสัมมนาโครงการศึกษานโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, เสนอที่โรงแรมสยามบีชรีสอร์ทพัทยา, เมื่อ 30 พฤศจิกายน 2528, อ้างจาก ประหยิก หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์หน้าอักษรการพิมพ์, 2519.

วัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น คือ รัฐบาลท้องถิ่นจะสามารถจัดหาบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ก็กว่ารัฐบาลกลาง เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับชุมชนในท้องถิ่นนั้นมากกว่า จึงสามารถสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างถูกต้องและรวดเร็วกว่าการที่รัฐบาลกลางจะเป็นผู้จัดทำเอง ทั้งนี้ รัฐบาลท้องถิ่นจึงได้รับมอบหมายภาระหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะบางประเภทภายในขอบเขตที่เหมาะสม พร้อมทั้งท้องถิ่นยังได้รับมอบอำนาจในการแสวงหารายได้และกำหนดแนวทางการใช้จ่ายได้อย่างอิสระ เพื่อเป็นหลักประกันว่าท้องถิ่นจะสามารถจัดหาบริการสาธารณะสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการพึ่งแหล่งทรัพยากรภายในท้องถิ่นนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นนี้ก็มีใ้หมายความว่ รัฐบาลท้องถิ่นจะเลิกพึ่งพาทรัพยากรจากรัฐบาลกลางได้โดยสิ้นเชิง ทั้งนี้เพราะทรัพยากรภายในท้องถิ่นอาจมีไม่เพียงพอแก่การจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นได้ แม้ว่าจะได้ระดมทรัพยากร (ในรูปของการเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ) จากประชาชนในท้องถิ่นแล้วก็ตาม ทั้งนี้ ความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางโดยการแบ่งสรรทรัพยากรจำนวนหนึ่งให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ โดยไม่ไ้ลดความเป็นอิสระทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นแต่อย่างใด

รูปแบบความช่วยเหลือที่รัฐบาลกลางให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นโดยผ่านการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ คือ การใช้ภาษีเสริม (Surcharge taxes) ภาษีร่วมลักษณะค่าง ๆ (Share taxes) และเงินอุดหนุน (Grants) ภาษีเสริม คือ ภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นเพิ่มอัตราการจัดเก็บรวมเข้ากับฐานภาษีที่รัฐบาลกลางได้จัดเก็บอยู่แล้ว โดยรัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บให้แทนที่จะเป็นการแยกอัตราที่รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นเรียกเก็บออกเป็นสองอัตรา ภาษีร่วม คือ รัฐบาลกลางจัดเก็บภาษีในอัตราเดียวแล้วจัดแบ่งให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับในหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ สำหรับเงินอุดหนุน หมายถึง เงินงบประมาณที่รัฐบาลกลางจ่ายให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นเพื่อใช้จ่ายในการให้บริการต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งเงินอุดหนุนที่ให้นี้อาศัยหลักเกณฑ์บางอย่าง เช่น ความต้องการทางการเงิน จำนวนประชากร และระดับปริมาณสินค้าสาธารณะที่ค้องการ โดยอาศัยหลักเกณฑ์เหล่านี้ เงินอุดหนุนน่าจะถูกใช้เป็นเครื่องมือ

สำหรับการกำหนดทิศทางทางการเงินทรัพยากรของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งประเด็นนี้ยังไม่มี
การศึกษากันในปัจจุบัน

ปัจจุบัน เงินอุดหนุนจก ใ้ถือว่าเป็นแหล่งราย ใ้ที่สำคัญของรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับ เพราะคิดเป็นสัดส่วนที่สูงมากในโครงสร้างราย ใ้ของรัฐบาลท้องถิ่น แต่ระบบเงินอุดหนุนที่ใ้กันอยู่ในขณะนี้ยังมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชัดเจน เมื่อพิจารณาถึงประเภทของกิจกรรมที่สมควรใ้เงินอุดหนุนและประเภทของรัฐบาลท้องถิ่นที่สมควร ใ้รับเงินอุดหนุน ทั้งนี้ เพราะยังมีกิจกรรมบางประเภทที่สมควร ใ้รับเงินอุดหนุนแต่ใ้ไม่ใ้รับ ในขณะที่ กิจกรรมบางประเภทไม่สมควร ใ้รับเงินอุดหนุนแต่กลับใ้รับ หางานรัฐบาลท้องถิ่นนั้น เงินอุดหนุนที่จ่ายใ้ยังขาดวัตถุประสงค์ในด้านการส่งเสริมการใ้ทรัพยากรในท้องถิ่น เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นบางประเภทใ้รับเงินอุดหนุนโดยอาศัยหลักเกณฑ์อย่างง่าย ๆ อาทิ แบบเหมาจ่ายค่อปี แบบเหมาจ่ายตามจำนวนประชากร เป็นต้น ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น และก่อให้เกิดความสูญเปล่าทางการเงินใ้ เงินอุดหนุนบางประเภทจ่ายใ้แก่รัฐบาลท้องถิ่นประเภทหนึ่ง แต่ไม่ใ้รัฐบาลท้องถิ่นอีกประเภทหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่มีความต้องการใ้เงินอุดหนุนในลักษณะเหมือนกัน ทั้งนี้ การมีเงินอุดหนุนอยู่หลากหลายและใ้ในวัตถุประสงค์กว้าง ๆ กัน จึงเป็นข้อบกพร่องประการสำคัญของระบบเงินอุดหนุนในประเทศไทย ประเด็นการวินิจฉัยระบบเงินอุดหนุนในกรอบของทฤษฎีใ้เพื่อจกประเภทของเงินอุดหนุนใ้จ่ายขึ้น และใ้ใ้สำหรับวัตถุประสงค์อย่างอื่นนอกเหนือจากที่ใ้กันอยู่ในปัจจุบัน จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจศึกษา

นอกจากนี้ ระบบเงินอุดหนุนของไทยยังขาดประสิทธิภาพและมีความสลับซับซ้อนมาก เมื่อพิจารณาในด้านการบริหารและการจกงบประมาณ ทั้งนี้เพราะมีเงินอุดหนุนอยู่มากประเภทและแต่ละประเภทยังมีหลักเกณฑ์ในการใ้เงินอุดหนุนแตกต่างกันไป จึงก่อให้เกิดความสูญเปล่าทั้งในด้านการระยะเวลาและในด้านการทรัพยากรบุคคลใ้ใ้ในการวิเคราะห์โครงการที่เหมาะสมแก่การใ้รับเงินอุดหนุน ซึ่งมีจำนวนโครงการอยู่มากมายและมีเงินอุดหนุนอยู่หลายประเภท ความสูญเปล่าดังกล่าวเป็นส่วนที่สามารถแก้ไขใ้ใ้โดยการปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนเสียใหม่ใ้เป็นระบบที่มีความยืดหยุ่นใ้ต่อการกำหนดวงเงินใ้จกสรร เป็นระบบที่ง่ายค่อการจกสรร และเป็นระบบที่ใ้ใ้

เกิดการใช้ทรัพยากรท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นและการพัฒนาประเทศ ดังนั้น การปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำหนดทิศทางการใช้ ทรัพยากรภายในท้องถิ่น จึงสมควร ได้รับความสนใจเป็นพิเศษในการศึกษา ทางด้านการคลังท้องถิ่น

วัตถุประสงค์

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจ้กระบบเงินอุดหนุนของไทยให้ง่าย เข้า และเสนอแนะวิธีการใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือกำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากรของ ท้องถิ่น เพื่อช่วยให้ท้องถิ่นจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

วิธีการศึกษา

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงพรรณนา จะเริ่มต้นโดยการศึกษาค้นคว้า ทฤษฎีเงินอุดหนุนและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดขอบเขตและแนวทางการวิเคราะห์ ระบบเงินอุดหนุนในประเทศไทย แล้วศึกษาสภาพทั่วไปของการคลังท้องถิ่นใน ประเทศไทย โดยเน้นให้เห็นว่าเงินอุดหนุนมีบทบาทสำคัญอย่างไรต่อการคลังท้องถิ่น ในปัจจุบัน และชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาของการใช้เงินอุดหนุนในประเทศไทย หลังจากนั้น จะปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนของไทยโดยใช้ทฤษฎีเงินอุดหนุนซึ่งเป็น หัยอมรับกันทั่วไปมาประยุกต์ใช้ โดยการวิเคราะห์ข้อมูลของไทยว่าสอดคล้อง กับทฤษฎีหรือไม่ ถ้าไม่สอดคล้องก็จะทำการปรับปรุงให้ถูกต้องตามที่เสนอไว้ใน ทัวทฤษฎี ทั้งนี้ ทฤษฎีจะเป็นแนวทางในการกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้เงิน อุดหนุนแต่ละประเภท แต่หลักเกณฑ์การจัดสรรและอัตราวางเงินที่ให้จะถูกกำหนด จากสูตรคำนวณและตัวแปรที่เป็นตัวกำหนด สูตรที่คิดค้นขึ้นนี้จะเป็นสูตรกลาง ๆ ที่สามารถนำไปใช้ได้กับรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับ เพราะความแตกต่างระหว่าง ท้องถิ่นจะถูกนับรวมอยู่ในตัวแปรที่ใช้กำหนดวงเงินอุดหนุน

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาจะวิเคราะห์ถึงการจักสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางที่ให้แก่ รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นในที่นี้หมายถึง เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา สำหรับสภาพล้นนั้นแม้ว่าส่วนหนึ่งของ สมาชิกสภาตำบลจะได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนก็ตาม แต่สภาตำบลก็ไม่มีฐานะเป็น นิติบุคคลอย่างเป็นทางการ ไม่มีอำนาจอิสระที่จะดำเนินการภารกิจของตนเองและยังมี ขนาดที่เล็กมาก (ในก้านพื้นที่และจำนวนประชากร) จนไม่อาจให้บริการแก่ประชาชนได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงไม่จักสภาตำบลเข้าเป็นรัฐบาลท้องถิ่นในงานวิจัยนี้

งานวิจัยนี้จะไม่วิเคราะห์รายละเอียดในโครงสร้างทางการคลังท้องถิ่นและ องค์การปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะเป็นประเด็นที่อยู่นอกขอบเขตของการศึกษา หลักเกณฑ์การใช้เงินอุดหนุน และเป็นประเด็นที่มีผู้ศึกษาไว้แล้ว (ลีเล็ก กุลประสิทธิ์, 2527)

คำจำกัดความของคำศัพท์บางคำ

1. รัฐบาลท้องถิ่น หมายถึง องค์การซึ่งทำหน้าที่ปกครองและบริหารงานใน ท้องดินนั้น ๆ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้้องการที่จะจักอยู่ใน ลักษณะของรัฐบาลท้องถิ่นได้ จะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- 1.1 มีอำนาจจุลาการประจำท้องถิ่น
- 1.2 กฎหมายให้การรับรองสถานภาพ (Status)
- 1.3 มีอำนาจทางการคลังส่วนท้องถิ่น
- 1.4 มีเจ้าหน้าที่เป็นของท้องถิ่น (แม้ว่าเจ้าหน้าที่เหล่านี้อาจถูกส่ง มาจากส่วนกลางบ้างก็ตาม)
- 1.5 คณะผู้บริหารได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน
- 1.6 มีรายได้จากภาษีอากรที่จัดเก็บจากประชาชนในท้องถิ่น

2. ทรัพย์สิน หมายถึง เงินตราที่ใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ มิได้หมายถึงทรัพย์สินที่มีอยู่ในธรรมชาติ โดยสื่อนี้หมายความว่าทรัพย์สินธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่นได้ถูกนำมาใช้โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น แล้วรัฐบาลของท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บรายได้จากการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของประชาชน การจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นจึงเป็นการเคลื่อนย้ายและจัดสรรทรัพย์สินภายในท้องถิ่น

3. คำว่า "จึกหา" หมายถึง รัฐบาลมีหน้าที่ในการผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชน แต่รัฐบาลไม่จำเป็นต้องผลิตเองโดยอาจให้เอกชนเป็นผู้ผลิตแล้วรัฐบาลจ่ายเงินซื้อจากเอกชน หรือรัฐบาลอาจมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายโดยรัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนแก่เอกชน สำหรับยสชาติหมู่ที่เกิดขึ้น ส่วนคำว่า "ผลิต" หมายถึง รัฐบาลทำหน้าที่ในการผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะโดยตรง ดังนั้น คำว่า "จึกหา" จึงใช้ในความหมายที่กว้างขวางกว่าและสื่อนี้ยะก็คิดว่าคำว่า "ผลิต"

ข้อสมมติ (Assumption) ที่ใช้ในการวิเคราะห์

เพื่อให้การวิเคราะห์มีความถูกต้องตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด จำเป็นต้องกำหนดข้อสมมติบางประการดังนี้

1. การเปลี่ยนโครงสร้างทางการคลังท้องถิ่นไม่ว่ากรณีใด ๆ จะไม่มีผลกระทบต่อการใช้เงินอุดหนุน หมายความว่า เงินอุดหนุนเป็นสิ่งจำเป็นที่จะขาดเสียมิได้ของรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับ เหตุผลก็คือ อาจเป็นไปได้ว่ามีข้อเสนอให้ปรับปรุงโครงสร้างทางการคลังท้องถิ่น โดยทำให้ท้องถิ่นนั้นสามารถหึ่งแหล่งรายได้ของตนเองได้โดยไม่ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเลย ในกรณีเช่นนี้ข้อเสนอใด ๆ เกี่ยวกับระบบเงินอุดหนุนก็จะไม่มีความหมายใด ๆ เพราะระบบเงินอุดหนุนจะถูกยกเลิกไป แต่ในทางปฏิบัติกรณีเช่นนี้ยังเป็นไปไม่ได้สำหรับประเทศไทย

2. ขอบเขตภาระหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นมีความเหมาะสมแล้ว กล่าวคือ การแบ่งสรรภาระหน้าที่รัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น และระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละระดับมีความเหมาะสมในระดับหนึ่งแล้ว - รัฐบาลท้องถิ่นที่มี

ขนาดเล็กก็ควรจะมีหน้าที่รับผิดชอบน้อย ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ก็ควรจะมีหน้าที่รับผิดชอบมากขึ้น ซึ่งสื่อความหมายโดยนัยยะว่าความไม่สมดุลในรายได้กับรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นมิได้เกิดจากความไม่สมดุลในภาระหน้าที่ แต่เกิดจากการขาดแคลนแหล่งรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นเอง ฉะนั้น เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางจึงมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นแหล่งรายได้หลักอันหนึ่ง เพื่อสนับสนุนให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดหารบริการสาธารณะในระดับที่พอเพียงแก่ความต้องการของท้องถิ่น

3. หลักเกณฑ์การใช้เงินอุดหนุนเป็นหลักเกณฑ์วิชาการที่แน่นอน มิได้เปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายการเมืองของรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นที่เข้ามาบริหารงาน ฉะนั้น แม้ว่าคณะรัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงไปก็จะมีผลต่อหลักเกณฑ์การใช้เงินอุดหนุน (ในทางปฏิบัติรัฐบาลกลางมักจะใช้เงินอุดหนุนเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง)

แหล่งข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้เป็นข้อมูลหุคิยภูมิซึ่งจัดเก็บจากเอกสารงบประมาณรับจริง-จ่ายจริง เอกสารงบประมาณแผ่นดิน รายงานจำนวนประชากร ของประเทศ รายงานราชการส่วนท้องถิ่น และเอกสารอื่คสำคัญ ข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารเหล่านี้ เป็นข้อมูลที่จัดเก็บโดย

1. กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง
2. กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง
3. กองราชการส่วนจังหวัดและตำบล กรมการปกครอง
4. กองวางแผนภาค สศช.
5. สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี
6. สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



บทที่ 2

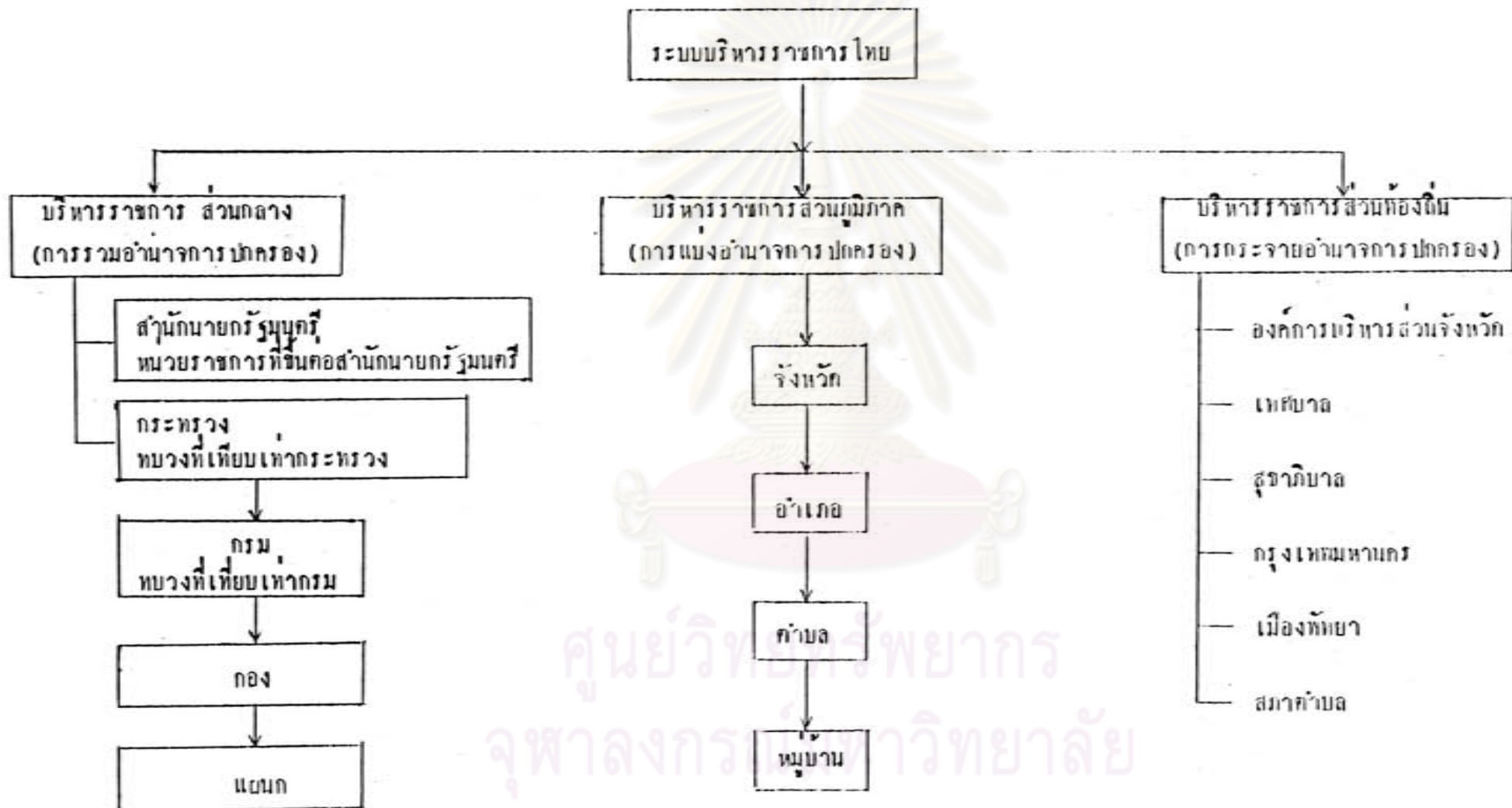
องค์การปกครองท้องถิ่นและการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย

ความนำ

การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนเรียนรู้กระบวนการปกครองตนเอง โดยการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นชั้น ำหน้าที่มีบริหารงานภายในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นย่อมจะสามารถสนองตอบความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องกว่ารัฐบาลกลาง ประชาชนในท้องถิ่นก็จะได้รับประโยชน์จากการจัดหาบริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่นมากกว่าที่จะได้รับจากรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ ยังเป็นการฝึกฝนผู้บริหารท้องถิ่นให้เกิดทักษะในการบริหารงานที่คิดและใ้เข้าไปสู่ระดับผู้บริหารประเทศในอนาคต

การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองแบบกระจายอำนาจอย่างแท้จริง (Decentralization) ซึ่งแตกต่างไปจากการปกครองส่วนภูมิภาคอันเป็นรูปแบบของการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) กล่าวคือ การปกครองส่วนภูมิกาศนั้นหน่วยงานต่าง ๆ ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) เพื่อให้ปกครองประเทศได้อย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ ชาวราชการจะได้รับการแต่งตั้งและถอดถอนจากรัฐบาลกลาง ในทางตรงกันข้าม การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อทำหน้าที่จัดหาบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น ๆ บริการสาธารณะที่จัดตั้งขึ้นจึงมีความแตกต่างกันไปตามประเภทของรัฐบาลท้องถิ่นและขอบเขตพื้นที่ของท้องถิ่นนั้น ๆ คณะผู้บริหารท้องถิ่นจะได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่น และดำรงตำแหน่งตามวาระที่กำหนดไว้ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระมากกว่าการปกครองส่วนภูมิภาค เพราะประชาชนในท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายบริหารท้องถิ่นได้โดยผ่านการเลือกตั้งคณะผู้บริหาร ส่วนการปกครองส่วนภูมิกาศนั้น รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายต่าง ๆ โดยตรง (คู่มือฉบับที่ 1 - 2)

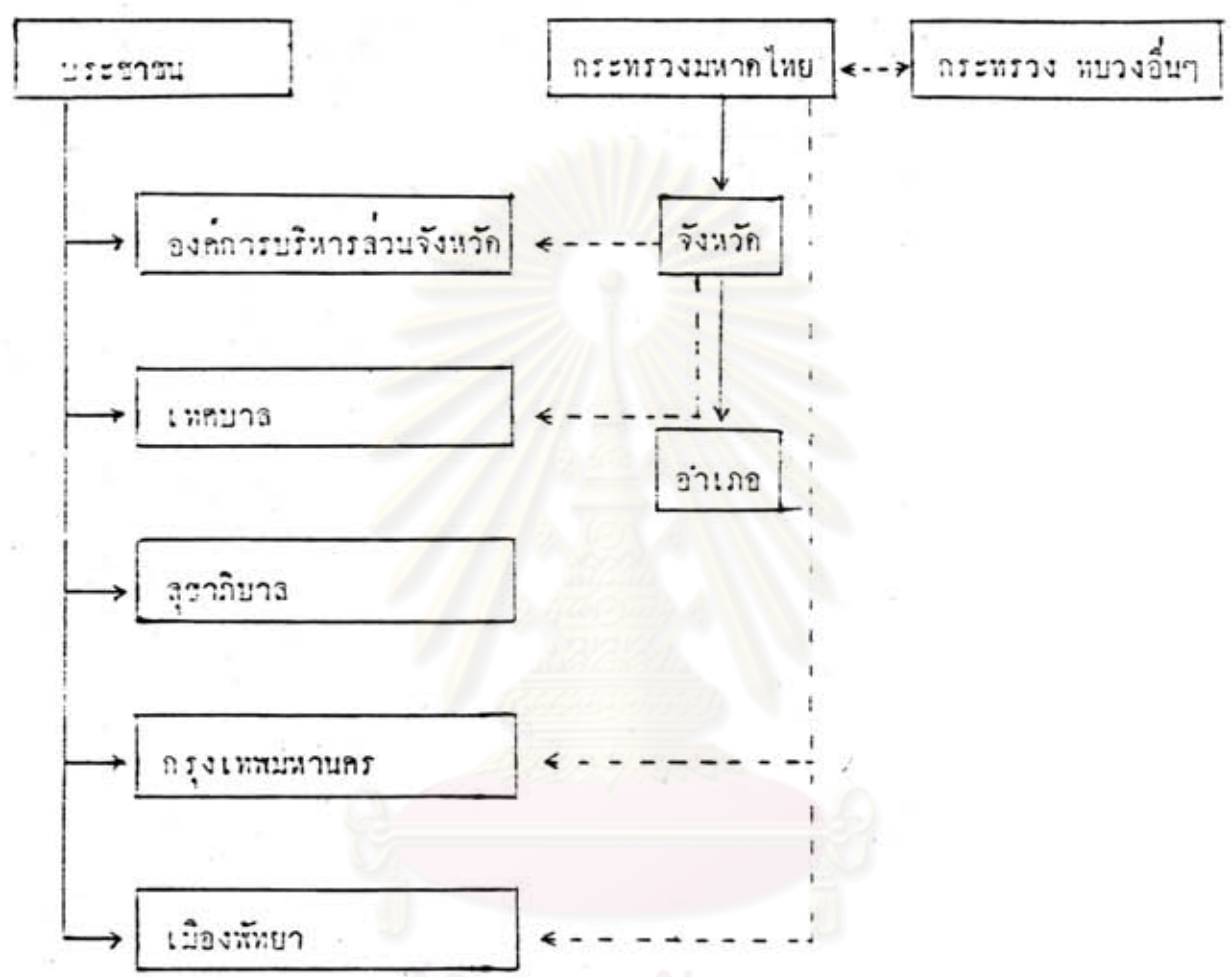
แผนผังที่ 1
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย



ที่มา : สีเลิศ กุลประสิทธิ์, "โครงสร้างทางการคลังท้องถิ่นของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๑), หน้า ๖๘.

แผนผังที่ 2

แสดงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย



ความหมาย

————> ลูกศรทึบ แสดงถึงอำนาจควบคุมและความเกี่ยวข้องโดยตรง

- - - - -> ลูกศรปะ แสดงถึงอำนาจควบคุมและความเกี่ยวข้องโดยทางอ้อม

ที่มา : เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

ปัจจุบันองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
(Changwat Administrative Organization)
2. เทศบาล (Municipality)
3. สุขาภิบาล (Sanitary District)
4. กรุงเทพมหานคร (Bangkok Metropolitan Authority)
5. เมืองพัทยา (Pataya City)

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2495 กำหนดให้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นทุก ๆ จังหวัด (จังหวัดละ 1 แห่ง) โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การจัดตั้งมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้แต่อย่างใด ทั้งทางด้านประชากรและด้านจำนวนรายได้ ปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสิ้น 72 แห่ง (ยกเว้น กทม.)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีองค์ประกอบอยู่ 2 ส่วน คือ สภาจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งจากอำเภอต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด จำนวนสมาชิกสภาจังหวัดจะผันแปรไปตามจำนวนประชากรในจังหวัดนั้น (ประมาณ 18 - 36 คน) สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติจังหวัด การควบคุมงบประมาณจังหวัด การตั้งกระทู้ถามและสอบสวนข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และแต่งตั้งคณะกรรมการสภาจังหวัดเพื่อปฏิบัติงานใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ดำเนินกิจการร่วมกับสภาจังหวัด อำนาจในการรับใบลาออกและสั่งสอบสวนสมาชิกสภาจังหวัด การเสนอและพิจารณาอนุมัติประกาศใช้ร่างข้อบัญญัติจังหวัด เป็นต้น

พื้นที่ในเขตปกครองขององค์การบริหารฯ คือ พื้นที่ที่ยื่นนอกเหนือเขตปกครอง
ของเทศบาลและสุขาภิบาลในจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือพื้นที่ในเขตชนบทนั่นเอง

องค์การบริหารฯ มีหน้าที่จกัหาบริการสาธารณะ ดังต่อไปนี้¹

- การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
- การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม
- การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจกัตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
- การจกัให้มีและบำรุงการระบายน้ำ
- การรักษาความสะอาดของถนนทางเดิน และที่สาธารณะ
- การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- การจกัให้มีน้ำสะอาดหรือน้ำประปา
- การจกัให้มีโรงฆ่าสัตว์
- การจกัให้มีคสาค ทำเทียมเรือ และท่าข้าม
- การจกัให้มีและบำรุงไฟฟ้าและแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- การจกัให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- การจกัให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ
สวนสาธารณะ สวนสัตว์ คลอจกันสถานที่อบรมราษฎร
- การแย่งสรรเงินค้ำจุนความกฏหมายแก่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ
- การจกัคุ้มครอง ดูแล และหาประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด

¹ ไกรยทศ ชีรคยาคินันท์, แนวทางปฏิรูปการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย,

- การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- การพาณิชย์
- กิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจกรรมอื่นที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจกรรมส่วนจังหวัด

2. เทศบาล

เป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่มีฐานะการปกครองเป็นชุมชนเมือง (Urban Areas) ตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2490 ได้แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท ตามระดับความหนาแน่นของชุมชนในพื้นที่ปกครอง ดังนี้

2.1 เทศบาลนคร เป็นเขตปกครองที่เจริญมากที่สุด มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีความหนาแน่นเฉลี่ย 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร โดยมีรายได้ในระบับพอที่จะปฏิบัติการหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ปัจจุบันมีอยู่ 1 เทศบาลนคร

2.2 เทศบาลเมือง เป็นเขตปกครองที่เจริญน้อยกว่าเทศบาลนคร มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และมีความหนาแน่นเฉลี่ย 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร มีระดับรายได้พอเพียงแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม บริเวณพื้นที่อื่นเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดจะได้รับการจัดตั้งให้เป็นเทศบาลเมือง โดยไม่คำนึงถึงจำนวนประชากรและระดับความหนาแน่นแต่อย่างใด ปัจจุบันมีเทศบาลเมืองจำนวน 84 แห่ง

2.3 เทศบาลตำบล เป็นเขตปกครองที่เจริญน้อยที่สุด หลักเกณฑ์การจัดตั้งมีได้คำนึงจำนวนประชากรและระดับความหนาแน่นของประชากร เพียงแต่พิจารณาถึงความสามารถทางการคลังที่จะจัดหาบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด และราษฎรในท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองมากพอสมควร ปัจจุบันมีเทศบาลตำบลจำนวน 40 แห่ง

ในการจัดตั้งเป็นเทศบาลอาจริเริ่มโดยประชาชนในท้องถิ่นหรือนายอำเภอท้องถิ่นหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี โดยผ่านกระทรวงมหาดไทยแล้วเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อตราเป็นพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลต่อไป เทศบาลจึงมีฐานะเป็นทบวงการเมืองและเป็นนิติบุคคลมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การจัดรูปองค์กรของเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลจะได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยกำหนดจำนวนสมาชิกตามระดับฐานะของเทศบาล กล่าวคือ เทศบาลนครและเทศบาลเมืองจะมีสมาชิกได้ไม่เกิน 24 คน ส่วนเทศบาลตำบลมีสมาชิกได้เพียง 18 คนเท่านั้น สมาชิกสภาเทศบาลทุกระดับจะดำรงตำแหน่งวาระละ 5 ปี สภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมคณะเทศมนตรีให้บริหารงานตามนโยบายและมติของสภาเทศบาล เช่น อนุมัติหลักการในร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีการตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรี เป็นต้น สำหรับคณะเทศมนตรีนั้นประกอบด้วยนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอื่น ๆ อีกตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ เทศบาลตำบล และเทศบาลเมือง มี 3 คน เทศบาลนคร มี 5 คน คณะเทศมนตรีทำหน้าที่บริหารงานตามที่กฎหมายระบุไว้ โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานเทศบาลทำหน้าที่ช่วยคณะเทศมนตรีในงานประจำทั่วไปของเทศบาล

หากพิจารณาหน้าที่ของเทศบาลมีความแตกต่างกันไม่ความระดับฐานะความเจริญของเทศบาลแต่ละประเภท โดยเทศบาลที่มีระดับความเจริญมากกว่าจะคงมีภาระหน้าที่มากกว่าเทศบาลที่มีระดับความเจริญน้อยกว่า ภาระหน้าที่ดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้²

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 57 - 58.

1. เทศบาลตำบล มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ ดังนี้

- รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- บำรุงถนนและระเบียบโรคติดต่อ
- ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของตำบล

นอกจากหน้าที่ข้างต้น เทศบาลตำบลอาจจัดกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลได้ เช่น ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา โรงฆ่าสัตว์ ตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม สุสานและฌาปนสถาน ทางระบายน้ำ เป็นต้น

2. เทศบาลเมือง มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ ดังนี้

- กิจกรรมที่ระบุให้เป็นหน้าที่ที่เทศบาลตำบลต้องกระทำ
- ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์บริการคนไข้
- ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

นอกจากนี้ เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการอื่น ๆ ในเขตเทศบาลได้ เช่น ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม สุสานและฌาปนสถาน บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎรให้มีและการสงเคราะห์ผู้พิการและเด็ก ให้มีสุขภาพอนามัย ให้มีและ

บำรุงโรงพยาบาล เป็นต้น

3. เทศบาลนคร มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ ดังนี้

- กิจกรรมที่ระบุให้เป็นหน้าที่ที่เทศบาลเมืองต้องกระทำ
- ให้มีและบำรุงการลงเคราะห์มารคาและเด็ก
- กิจกรรมอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

นอกจากนี้ เทศบาลนครอาจพิจารณาจัดทำกิจกรรมอื่น ๆ ตามที่เทศบาลเมืองอาจจัดทำได้อีกด้วย

3. สุขาภิบาล

สุขาภิบาลเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่มีฐานะการปกครองกิ่งชุมชนเมืองกิ่งชนบท (Suburban Areas) มีพื้นที่ขนาดเล็กที่สุดในบรรดารัฐบาลท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ โดยมีขนาดเพียง 1 - 4 ตารางกิโลเมตรเท่านั้น การจัดตั้งสุขาภิบาลสามารถกระทำได้ง่ายกว่าการจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ตาม พ.ร.บ.สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 นั้นมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่พิจารณาว่าท้องถิ่นใดมีสภาพเหมาะสมกับการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลก็ให้ออกประกาศยกฐานะท้องถิ่นนั้นขึ้นเป็นสุขาภิบาลและลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย³

³ จรัส สุวรรณมาลา, "การวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษีของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 41.

หลักเกณฑ์ของการจัดตั้งสุขาภิบาลพิจารณาจากจำนวนร้านค้าประมาณ 100 ห้องขึ้นไป และมีจำนวนประชากรประมาณ 1,500 คน ก็ให้ยกระดับท้องถิ่นนั้นขึ้นเป็นสุขาภิบาล นอกจากนี้ ห้องดินซึ่งเป็นที่ตั้งของท่าเรือและกิ่งอำเภอซึ่งยังมีได้จัดตั้งเป็นเทศบาลก็ให้ดำเนินการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลโดยไม่มีเงื่อนไข⁴ สุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจต่าง ๆ ตามกฎหมาย

สุขาภิบาลมีคณะกรรมการสุขาภิบาลทำหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานสุขาภิบาล หรืออีกนัยหนึ่ง คณะกรรมการสุขาภิบาลจะทำหน้าที่เป็นทั้งสถานิติบัญญัติและคณะมนตรีในขณะเดียวกัน คณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย นายอำเภอเจ้าของห้องที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง มีปลัดอำเภอทำหน้าที่เป็นปลัดสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง เช่นกัน ส่วนกรรมการอื่น ๆ ได้แก่ หัวหน้าสถานีตำรวจในเขตห้องที่ สาธารณสุขอำเภอ สมุหบัญชีอำเภอ กำนันและผู้ใหญ่บ้านในสุขาภิบาลนั้น ๆ และผู้ใหญ่ราษฎรเลือกตั้งอีกจำนวน 4 คน โดยอนุโลมใช้วิธีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองห้องที่ ปัจจุบันมีสุขาภิบาลทั้งสิ้น 715 แห่ง⁵

ภาระหน้าที่ของสุขาภิบาลในการจัดหาบริการให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นมีขอบเขต ดังนี้⁶

ศูนย์วิทยพัทยาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

⁵ กองวางแผนภาค, "หลักเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น 5 รูปแบบ" (กรุงเทพมหานคร : สศช., พฤษภาคม 2528), หน้า 27.

⁶ ไกรยุทธ ชีรคยาคินันท์, "แนวทางปฏิรูปการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย," หน้า 59.

- ให้มีและทะนุบำรุงทางน้ำและทางบก
- ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- รักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
- กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- บำรุงรักษาและระงับโรคติดต่อ
- ให้น้ำสะอาดหรือการประปา
- ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- บำรุงรักษาและระงับสาธารณสุข
- ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนไข้
- ส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- บำรุงและส่งเสริมการท่ามาหากินของราษฎร
- ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมราษฎร
- การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม และศีลธรรม
- การสาธารณสุขโลก
- การพาณิชย์
- กิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นสำหรับราษฎรและท้องถิ่นหรือกิจการอื่น ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการของสุขาภิบาล

4. กรุงเทพมหานคร

จกตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2515 (และแก้ไขเพิ่มเติมปี 2528) ลักษณะของการจัดองค์การแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภา กทม. และคณะผู้บริหาร กทม. สมาชิกสภา กทม. ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน โดยแบ่งเขตการเลือกตั้งออกเป็น 9 เขต มีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 55 คน ดำรงตำแหน่งวาระละ 5 ปี ส่วนคณะผู้บริหารประกอบด้วยผู้ว่า กทม. 1 คน และรองผู้ว่าอีก 4 คน ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน เช่นเดียวกับสมาชิกสภา กทม. ดำรงตำแหน่งวาระละ 4 ปี⁷

กทม. มีลักษณะร่วมระหว่างการปกครองส่วนภูมิภาคกับการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ ผู้ว่า กทม. จะคองบริหาร กทม. ในฐานะที่เป็นจังหวัดหนึ่งของประเทศ ซึ่งคองบริหารงานตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทย การแต่งตั้งและถอดถอนผู้ว่า กทม. และคณะกรรมาธิการโยมตติคณะรัฐมนตรี (มีไชกรรมาธิการโยมสภา กทม.) ในขณะเดียวกัน ผู้ว่า กทม. ก็คองบริหารงานเพื่อประโยชน์ของชาว กทม. ในฐานะที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งรับบิคชอบโดยคองคองนายกรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทย

ขอบเขตหน้าที่และความรับบิคชอบของ กทม. มีคองนี้⁸

- การรักษาคความสงบเรียบร้อยของประชาชน รวมทั้งการจกให้

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷ สิลีก กุลประสิทธิ์, "โครงสร้างทางการคลังท้องถิ่นของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527) หน้า 57 - 58.

⁸ ไกรยุทธ ชีรคยาคินันท์, แนวทางปฏิรูปการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย, หน้า 61.

เจ้าหน้าที่เทศกิจคอยกวาดจุกแอสและบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ กทม. และกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ กทม.

- จักให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- การสาธารณสุข การอนามัยและการรักษาพยาบาล
- การสาธารณูปโภค การศึกษา การส่งเสริมการประกอบอาชีพ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จักให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและกิจการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- การจักให้มีและควบคุมสุสาน ฌาปนสถาน
- การวิศวกรรมจราจร
- การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- การจักให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- การควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงแรมที่พัก และสาธารณสถานอื่น ๆ

นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่อื่น ๆ อีกตามที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือตามที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของ กทม.

5. เมืองพัทยา

จักตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ที่เรียกว่า "เมืองสิทธิบัตร" (Chartered City) โดยมีสภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยานำกันบริหารงาน สภาเมืองพัทยาทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและอนุมัติแผนงานเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารเมืองพัทยา

รวมทั้งควบคุมการบริหารงานของปลัดเมืองพิทยาให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทย สภาเมืองพิทยาประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับ การแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทยจำนวน 8 คน และสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจาก ประชาชนจำนวน 9 คน โดยมีปลัดเมืองพิทยาทำหน้าที่รับผิดชอบต่อสภาเมืองพิทยา ในฐานะที่เป็นลูกจ้างที่มีวาระการจ้างงานครั้งละ 4 ปี

เมืองพิทยาในฐานะรัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้⁹

- รักษาความสงบเรียบร้อย
- ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง
- การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
- การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- การจัดให้มีและการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าจอดเรือ
- การควบคุมอนามัยในร้านอาหาร โรงแรมและสถานบริการอื่น ๆ
- การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลนคร หรือของเมืองพิทยา

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 61.

ข้อสังเกต

ในบรรดาระบบบริหารท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบนั้น เทศบาลนับว่าเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่จัดอยู่ในอุดมคติของการกระจายอำนาจการปกครองอย่างแท้จริง เพราะคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ คณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมีความใกล้ชิดกับประชาชนและรัฐซึ่งถึงปัญหาของท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐบาลท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ การผลิตและการจัดหาสินค้าสาธารณะของเทศบาลจึงสามารถสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องมากกว่ารัฐบาลท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ นอกจากนี้ เทศบาลยังเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ส่งเสริมให้ราษฎรเรียนรู้กระบวนการวิธีการปกครองแบบประชาธิปไตยอีกด้วย

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลนั้น นับว่าเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่มีการกระจายอำนาจน้อยที่สุด ทั้งนี้ เพราะคณะผู้บริหารไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชน (ผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายอำเภอ ปลัดอำเภอ รวมทั้งข้าราชการประจำอื่น ๆ ในกรณีของสุขาภิบาล) รัฐบาลท้องถิ่นทั้ง 2 รูปแบบนี้ จึงมีส่วนเชื่อมกับการปกครองส่วนภูมิภาคอยู่มาก ราษฎรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะค่อนข้างน้อย การจัดหาสินค้าสาธารณะจึงเป็นการหยิบยื่นให้จากส่วนกลาง ซึ่งอาจไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ รัฐบาลท้องถิ่นทั้ง 2 รูปแบบจึงไม่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาภายในท้องถิ่นและการปกครองตนเองของท้องถิ่น

ทางด้าน กทม.แม้ว่าสมาชิกสภา กทม. และผู้ว่า กทม. จะได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน แต่อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนยังขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ กทม.ยังมีลักษณะร่วมของการปกครองส่วนภูมิภาคอีกด้วย จึงทำให้ กทม. มิได้มีลักษณะของการกระจายอำนาจการปกครองอย่างแท้จริง ส่วนเมืองพัทยาที่มีลักษณะของการปกครองแบบ "เมืองผู้จัดการ" (City Manager) กล่าวคือ มีการนำเอาหลักบริหารธุรกิจมาบริหารเมือง และสมาชิกสภาเมืองจำนวนครึ่งหนึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง ฉะนั้น จึงมีลักษณะการกระจายอำนาจปกครองค่อนข้างน้อย

การคลังท้องถิ่นในประเทศไทย

รัฐบาลท้องถิ่นทุกรูปแบบมีหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การปฏิบัติภาระหน้าที่ดังกล่าว รัฐบาลท้องถิ่นจำเป็นต้องมีแหล่งรายได้เป็นของตนเองและสามารถวางแผนการใช้จ่าย ใ้คุ้มค่างานเอง หมายความว่า ท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระทางการคลังอยู่ในระดับหนึ่ง การศึกษาการคลังท้องถิ่นจึงเป็นการศึกษาในเรื่องของแหล่งรายรับและรายจ่ายของ ท้องถิ่น

รายรับของรัฐบาลท้องถิ่น ¹⁰

ในปัจจุบันรัฐบาลท้องถิ่นทุกรูปแบบยังมีรายได้ที่จำกัดมาก ไม่สมดุลกับรายจ่าย ทั้งนี้เพราะรัฐบาลกลางห้ามมิให้รัฐบาลท้องถิ่นเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ยกเว้นภาษีอากร และค่าธรรมเนียมบางประเภทที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยรายได้ของท้องถิ่น ได้แก่ พ.ร.บ.รายได้เทศบาล พ.ศ.2497, พ.ร.บ.รายได้สุขาภิบาล พ.ศ.2498, พ.ร.บ. รายได้จังหวัด พ.ศ.2499 และ พ.ร.บ.รายได้ของ กทม. พ.ศ.2518 แล้โดย เนื้อหาแล้ว พ.ร.บ.รายได้ทั้ง 4 ฉบับดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกันมาก ความ แกต่างในรายละเอียดปลีกย่อยเกิดขึ้นตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นใน แต่ละประเภท ฉะนั้น งบประมาณรายรับของรัฐบาลท้องถิ่นทุกประเภทจึงเป็นแบบฟอร์ม เดียวกัน (ดูตารางที่ 1 - 6) ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการจัดทำและเสนองบประมาณ การคร่าเป็นข้อบัญญัติ และการตรวจสอบรายงานการเงินประจำปี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰ คำว่า "รายรับ" (Receipt) หมายถึงรายได้จากภาษีอากรรวมกับ รายรับอื่น ๆ เช่น เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินสะสม รายรับจากรัฐพาณิชย์และเงินรับบริจาค ส่วนคำว่า "รายได้" (Revenue) หมายถึง เงินได้ที่เกิดจากการแสวงหา เช่น ภาษีอากร ค่าปรับ ค่าธรรมเนียม และค่าปรับ ในขณะที่ขณะหนึ่ง รายรับจะต้อง เท่ากับรายจ่ายเสมอ แต่รายได้ไม่จำเป็นต้องเท่ากับรายจ่าย

ตารางที่ 1 รายได้จริงขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของรายได้	2524	2525	2523
1. ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	322.6	309.5	309.6
1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	19.6	27.3	35.9
1.2 ภาษีบำรุงท้องที่	299.2	276.9	269.1
1.3 ภาษีป้าย	2.0	2.0	2.7
1.4 อากรชาติสัตว์	1.8	2.3	3.1
2. ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่ม	634.6	792.1	968.6
2.1 ภาษีการค้า	97.8	129.9	157.6
2.2 อากรมหรสพ	0.4	0.3	0.2
2.3 ภาษีการพนัน	-	-	-
2.4 ภาษีสุราและเครื่องดื่ม	443.6	584.7	579.2
2.5 ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน	93.4	77.2	251.6
3. ภาษีที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้	253.3	298.9	356.6
3.1 ภาษีล้อเลื่อน	253.3	298.9	356.6
3.2 ภาษีชาวลงออก	-	-	-
รวมรายได้จากภาษีอากร	1,210.7	1,399.5	1,655.0
4. ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ	28.3	24.9	33.6
5. รายได้จากทรัพย์สิน	85.9	116.7	140.7
6. รายได้จากสาธารณูปโภค	56.1	31.4	30.7
7. รายได้เบ็ดเตล็ด	45.2	36.0	183.7
รวมรายได้อื่น ๆ	215.5	209.0	388.7
8. เงินอุดหนุน	295.0	398.7	362.2
8.1 เงินอุดหนุนทั่วไป	-	-	-
8.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	295.0	398.7	362.2
9. เงินสะสม	35.0	75.9	7.6
10. เงินกู้	7.7	16.0	9.2
11. รายได้อื่น ๆ	-	-	-
รายได้ทั้งสิ้น	1,763.9	2,099.1	2,442.7

หมายเหตุ ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันในปี 2528 ใ้รวมภาษีซีเมนต์เข้าไปด้วย

ที่มา : กองราชการส่วนจังหวัดและตำบล, กรมการปกครอง

ตารางที่ 2 รายได้จริงของเทศบาลทั่วประเทศ

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของรายได้	2524	2526	2538
1. ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	137.9	255.2	316.0
1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	140.7	190.6	238.2
1.2 ภาษีม้าโรงของกิน	17.8	30.5	37.5
1.3 ภาษีมาย	14.5	16.6	20.6
1.4 อากรมาลักร	14.9	17.5	19.7
2. ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่ม	427.9	572.1	653.1
2.1 ภาษีการคา	361.2	496.7	574.9
2.2 อากรนทรลพ	13.7	7.8	2.5
2.3 ภาษีการพนัน	-	-	-
2.4 ภาษีสู่ราและเครื่องคีม	43.1	60.1	58.6
2.5 ภาษีน้ำมันและยลลคภคพน้ำมัน	9.9	7.5	17.1
3. ภาษีที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้	517.3	629.6	726.4
3.1 ภาษีสู่เลื้อน	512.7	623.8	717.7
3.2 ภาษีสู่วลงออก	4.6	5.8	8.7
รวมรายได้จากภาษีอากร	1,133.1	1,456.2	1,695.5
4. ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ	78.2	95.7	114.7
5. รายได้จากทรัพย์สิน	177.3	250.5	310.1
6. รายได้จากสาธารณูปโภค	8.4	20.7	31.6
7. รายได้เบ็ดเตล็ด	78.1	120.1	116.7
รวมรายได้อื่น ๆ	340.0	493.0	573.1
9. เงินอุดหนุน	875.8	1,132.4	1,052.6
9.1 เงินอุดหนุนทั่วไป	165.0	191.9	228.4
9.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	710.8	950.5	824.2
9. เงินสะสม	112.5	152.0	242.8
10. เงินกู้	43.2	64.8	55.3
11. รายได้อื่น ๆ	-	-	-
รายได้ทั้งสิ้น	2,504.6	3,299.1	3,620.2

ที่มา : กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง

ตารางที่ 3 รายได้จริงของสภามหาวิทยาลัยทั่วประเทศ

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของรายได้	2524	2526	2523
1. รายได้ที่ фондเงินจกเก็บเอง	107.9	134.3	151.3
1.1 รายได้โรงเรือนและที่ดิน	71.2	85.9	100.1
1.2 รายได้บำรุงท้องที่	23.3	32.7	31.7
1.3 รายได้ขาย	3.6	4.1	4.3
1.4 อากรศาลาลูก	9.8	11.6	14.7
2. รายได้ที่ фондเงินจกเก็บเพิ่ม	142.3	198.2	235.3
2.1 รายได้การศึกษา	67.9	95.5	114.0
2.2 อากรมหรสพ	3.0	1.7	0.4
2.3 รายได้การพนัน	-	-	-
2.4 รายได้สุราและเครื่องดื่ม	59.4	90.0	101.6
2.5 รายได้น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน	12.5	11.0	19.1
3. รายได้ที่รัฐบาลกลางจกสรรหา	252.3	324.5	334.6
3.1 รายได้ซื้อเลื่อน	242.5	303.5	363.4
3.2 รายได้ชาวสงออก	9.8	15.8	31.2
รวมรายได้จากภาชีอากร	503.0	656.8	771.2
4. ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ	29.3	33.3	43.9
5. รายได้จากทรัพย์สิน	45.4	74.2	96.0
6. รายได้จากสาธารณูปโภค	7.1	0.6	1.6
7. รายได้แบ็กแกลล็ค	7.3	11.4	14.9
รวมรายได้อื่น ๆ	89.6	124.5	162.6
8. เงินอุดหนุน	156.9	192.8	223.5
8.1 เงินอุดหนุนทั่วไป	-	-	-
8.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	156.9	192.8	223.5
9. เงินสะสม	20.3	31.0	91.4
10. เงินกู้	3.2	13.6	18.9
11. รายได้อื่น ๆ	1.8	0.6	0.3
รายได้ทั้งสิ้น	774.8	1,019.3	1,272.9

ที่มา : กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง

ตารางที่ 4 รายได้จริงของกรุงเทพมหานคร

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของรายได้	2524	2526	2528
1. ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	499.5	733.3	933.5
1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	402.9	585.9	776.7
1.2 ภาษีบำรุงท้องที่	53.5	103.3	101.6
1.3 ภาษีป้าย	35.4	41.7	43.0
1.4 ภาษีรถจักรยานยนต์	7.7	7.4	6.2
2. ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่ม	1,439.2	1,663.5	2,074.1
2.1 ภาษีการเช่า	1,263.4	1,454.3	1,377.2
2.2 ภาษีรถบรรทุก	22.1	24.3	6.3
2.3 ภาษีการพนัน	73.7	36.1	67.1
2.4 ภาษีสุราและเครื่องดื่ม	80.0	66.4	93.4
2.5 ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน	-	-	29.6
3. ภาษีที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้	724.4	337.3	1,031.0
3.1 ภาษีล้อเลื่อน	720.0	379.5	1,013.6
3.2 ภาษีชาวสงออก	4.4	8.3	12.2
รวมรายได้จากภาษีอากร	2,663.1	3,290.1	4,033.6
4. ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ	81.1	99.1	119.6
5. รายได้จากทรัพย์สิน	217.9	310.5	476.7
6. รายได้จากสาธารณูปโภค	5.2	3.3	3.3
7. รายได้เบ็ดเตล็ด	203.9	100.7	175.9
รวมรายได้อื่น ๆ	508.1	519.1	781.2
8. เงินอุดหนุน	639.1	747.5	964.5
8.1 เงินอุดหนุนทั่วไป	-	-	-
8.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	639.1	747.5	964.5
9. เงินสะสม	155.1	-	-
10. เงินกู้	-	-	-
11. รายได้อื่น ๆ	-	-	-
รายได้ทั้งสิ้น	4,015.4	4,556.7	5,784.3

ที่มา : กองรายได้, สำนักงานคลัง กรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 5 รายได้จริงของเมืองพัทยา

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของรายได้	2524	2526	2528
1. ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	3.6	11.7	17.9
1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	6.9	8.8	14.4
1.2 ภาษีบำรุงท้องที่	1.2	1.0	3.3
1.3 ภาษีป้าย	0.4	0.9	1.1
1.4 อากรฆ่าสัตว์	0.1	0.1	0.1
2. ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่ม	3.6	10.2	11.9
2.1 ภาษีการค้ำ	7.9	9.4	11.0
2.2 อากรมหรรณพ	0.1	0.1	0.1
2.3 ภาษีการพนัน	-	-	-
2.4 ภาษีสุราและเครื่องดื่ม	0.5	0.6	0.7
2.5 ภาษีน้ำมันและยลิกภัณฑ์น้ำมัน	0.1	0.1	0.1
3. ภาษีที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้	7.4	9.0	9.5
3.1 ภาษีสู่เลื่อน	7.3	8.9	9.4
3.2 ภาษีชาวสงออก	0.1	0.1	0.1
รวมรายได้จากภาษีอากร	24.6	30.9	32.3
4. ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ	2.5	2.4	3.2
5. รายได้จากทรัพย์สิน	0.4	1.9	1.1
6. รายได้จากสาธารณูปโภค	-	-	-
7. รายได้เบ็ดเตล็ด	0.5	0.2	0.5
รวมรายได้อื่น ๆ	3.4	4.5	4.8
8. เงินอุดหนุน	30.8	42.9	38.8
8.1 เงินอุดหนุนทั่วไป	-	-	-
8.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	30.8	42.9	38.8
9. เงินสะสม	-	1.4	1.4
10. เงินกู้	-	-	-
11. รายได้อื่น ๆ	-	-	-
รายได้ทั้งสิ้น	58.8	79.7	84.3

ที่มา : กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง



ตารางที่ 6 รายได้จริงของรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับทั่วประเทศ

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของรายได้	2524	2526	2528
1. ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	1,126.5	1,448.5	1,728.5
1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	641.3	398.5	1,165.3
1.2 ภาษีบำรุงท้องที่	395.0	445.8	441.2
1.3 ภาษีป้าย	55.9	65.3	73.2
1.4 ภาษีสรรพสามิต	34.3	33.9	43.8
2. ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่ม	2,653.3	3,236.1	3,983.0
2.1 ภาษีการค้า	1,797.8	2,136.3	2,734.7
2.2 ภาษีสรรพสามิต	39.3	34.2	10.0
2.3 ภาษีการพนัน	73.7	36.1	67.1
2.4 ภาษีสรรพสามิตและเครื่องดื่ม	626.6	821.8	833.7
2.5 ภาษีสรรพสามิตและผลิตภัณฑ์น้ำมัน	115.9	107.7	317.5
3. ภาษีที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้	1,754.7	2,149.6	2,508.1
3.1 ภาษีอัตรัดเลื่อน	1,735.3	2,119.6	2,465.9
3.2 ภาษีชาวลงออก	18.9	30.0	42.2
รวมรายได้จากภาษีอากร	5,534.5	6,834.2	8,199.6
4. ค่าธรรมเนียมและค่าบริการ	219.4	250.4	321.2
5. รายได้จากทรัพย์สิน	526.9	753.8	1,024.6
6. รายได้จากสาธารณูปโภค	76.8	61.5	72.9
7. รายได้เบ็ดเตล็ด	333.5	274.4	491.7
รวมรายได้อื่น ๆ	1,156.6	1,350.1	1,910.4
8. เงินอุดหนุน	2,047.6	2,514.3	2,666.6
8.1 เงินอุดหนุนทั่วไป	165.0	191.9	220.4
8.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	1,362.6	2,332.4	2,433.2
9. เงินสะสม	322.9	260.3	343.2
10. เงินกู้	54.1	94.4	83.4
11. รายได้อื่น ๆ	1.8	0.6	0.3
รายได้ทั้งสิ้น	9,117.5	11,053.9	13,203.5

ที่มา : จากตารางที่ 1 - 5

ตารางที่ 7 การวางสรุปภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง

ภาษี	หลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บ
โรงเรือนและที่ดิน	จัดเก็บในอัตราร้อยละ 12.5 ของมูลค่าเช่ารายปีที่ประเมินโดยผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น ส่วนการประเมินโรงเรือนที่ใช้ในการผลิตสินค้าเพื่อการอุตสาหกรรม ให้คำนวณจากมูลค่า 1 ใน 3 ของค่ารายปีของทรัพย์สินและล่วนควบ และมีการคิดในอัตราลดหย่อนสำหรับอาคารที่ชำรุดถาวร
บ้านรุงท้องถิ่น	จัดเก็บโดยใช้ราคาปานกลางของที่ดินเป็นฐาน ซึ่งประเมินจากมูลค่าที่ดินตามราคาที่มีการซื้อขายกันจริงหรือตามราคาซื้อขายกันของที่ดินที่มีลักษณะคล้ายกัน ในเวลาที่เข้ามา โดยใช้ราคาเฉลี่ยที่ซื้อขาย 3 รายในปีที่เข้ามาและเป็นที่ดินในตำบลเดียวกัน และอัตรากาฐิเริ่มจากร้อยละ 0.25 และเปลี่ยนแปลงขึ้นลงเล็กน้อย
ป้าย อาคารพาณิชย์	จัดเก็บค่านาของป้ายและภาษาของตัวอักษรที่ใช้จัดเก็บจากผู้ได้รับมอบหมายให้ทำโรงพาณิชย์และโรงพักพาณิชย์ และค่าเนนการพาณิชย์จากหน่วยราชการ ล่วนท้องถิ่นหรือหน่วยราชการอื่นที่มีอำนาจดำเนินการ ทรบ.ควบคุมการพาณิชย์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2503 ตลอดจนจากผู้ได้รับอนุญาตให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ที่ฆ่าเองหรือมิได้ถูกฆ่าโดยได้รับอนุญาต

ที่มา : กองวางแผนภาค, สศช.

ตารางที่ 8 ตารางสรุปภาษีที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บภาษีอากรรวมทั้งหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีการจัดสรร

ภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บให้	หน่วยงานที่รัฐจัดเก็บ	หลักเกณฑ์และระเบียบวิธีการจัดสรร
ภาษีการค้า	กรมสรรพากร กรมศุลกากร	จัดสรรโดยกระทรวงมหาดไทย และใช้จำนวนเงินภาษีการค้าที่ท้องถิ่นได้รับเมื่อปี 2503 เป็นเกณฑ์ในการคำนวณจัดสรร
ภาษีสรรพสามิตและเครื่องดื่ม	กรมสรรพากร	จัดสรรโดยกระทรวงมหาดไทย และใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์การจัดสรรให้กับแต่ละหน่วยราชการท้องถิ่น
อากรแสตมป์	กรมสรรพากร	จัดสรรโดยสรรพากรอำเภอ แล้วนำส่งให้โดยตรงต่อแต่ละหน่วยราชการท้องถิ่น ตามจำนวนที่จัดเก็บนั้น
ภาษีน้ำมันและยลิกภัณฑ์น้ำมัน	กรมสรรพากร	จัดสรรโดยกระทรวงมหาดไทย และใช้จำนวนราษฎรเป็นเกณฑ์การจัดสรรให้กับแต่ละหน่วยราชการท้องถิ่น
ภาษีซีเมนต์	กรมสรรพากร	จัดสรรโดยกระทรวงมหาดไทย และใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์ในการจัดสรรดังนี้ - องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่งร้อยละ 50 - กทม. เมืองพัทยา เทศบาล และสุขาภิบาลทุกแห่งร้อยละ 50
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	กรมตำรวจ กรมการขนส่งทางบก	จัดสรรโดยเสมียนตราจังหวัด และใช้เกณฑ์จัดสรรดังนี้

ภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บให้	หน่วยงานที่รัฐจัดเก็บ	หลักเกณฑ์และระเบียบวิธีการจัดสรร
ภาษีที่จัดเก็บจากชาวส่งออก	กรมศุลกากร	<ul style="list-style-type: none"> - องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละ 25 - เทศบาลร้อยละ 50 โดยแบ่งให้เทศบาลละเท่า ๆ กัน - สุขาภิบาลร้อยละ 25 โดยแบ่งให้สุขาภิบาลละเท่า ๆ กัน <p>จัดสรรโดยกระทรวงมหาดไทย และใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์การจัดสรร โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - ร้อยละ 50 ของภาษีจัดสรรให้สุขาภิบาล - อีกร้อยละ 50 ที่เหลือ จัดสรรให้เทศบาล กทม. และพัทยา

ที่มา : กองวางแผนภาค, สศช.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายรับของรัฐบาลท้องถิ่นมาจากแหล่งใหญ่ 3 แหล่ง คือ

1. รายรับจากรายได้ภาษีอากร
2. รายรับอื่น ๆ ได้แก่
 - 2.1 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต
 - 2.2 รายได้จากทรัพย์สิน
 - 2.3 รายได้จากกาารสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
 - 2.4 รายได้เบ็ดเตล็ด
3. รายรับพิเศษ ได้แก่
 - 3.1 เงินสะสม
 - 3.2 เงินกู้
 - 3.3 เงินอุดหนุน

รายละเอียดเกี่ยวกับแหล่งรายรับดังกล่าว มีดังต่อไปนี้

1. รายรับจากรายได้ภาษีอากร

รายได้จากภาษีอากรของรัฐบาลท้องถิ่นสามารถแบ่งตามลักษณะการจกเก็บ ออกเป็น 3 ประเภท คือ

1.1 ภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Levied Taxes)

รัฐบาลท้องถิ่นทุกรูปแบบมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรเพียง 4 ประเภทและรายได้ของภาษีอากรที่จัดเก็บได้ทั้งหมดนี้จะเป็นของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น ๆ ภาษีอากรทั้ง 4 ประเภท ได้แก่ (ดูตารางที่ 7)

- 1.1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (House and Land Tax)
- 1.1.2 ภาษีม้าทุ่งท้องถิ่น (Local Development Tax)
- 1.1.3 ภาษีป้ายตามประมวลรัษฎากร (Signboard Tax)
- 1.1.4 ภาษีสัตว์ (Slaughter Tax)

1.2 ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาลกลาง (Surcharge Taxes)

ภาษีประเภทนี้เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า "ภาษีเสริม" เป็นภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นเรียกเก็บเพิ่มเติมจากภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บอยู่แล้วในอัตราที่กฎหมายกำหนด ซึ่งใช้กับรัฐบาลท้องถิ่นทุกรูปแบบ ภาษีเสริมประกอบด้วย (ดูตารางที่ 8)

- 1.2.1 ภาษีการค้า (Business Tax)
- 1.2.2 ภาษีสสุราและเครื่องดื่ม (Liquor and Beverage Tax)
- 1.2.3 ภาษีการพนัน (Gambling Tax)
- 1.2.4 ภาษีการมหรสพ (Entertainment Tax)
- 1.2.5 ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน (Petroleum Product Tax)
- 1.2.6 ภาษีมูนซีเมนต์ (Cement Tax)

1.3 ภาษีที่รัฐบาลกลางช่วยจัดเก็บ (Share Taxes)

รัฐบาลกลางเป็นผู้ช่วยจัดเก็บทั้งหมดแล้วจัดส่งให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ภาษีกังกล่าวได้แก่ (ดูตารางที่ 8)

- 1.3.1 ภาษีสล้อเลื่อน (Vehicle Tax)
- 1.3.2 ภาษีที่เก็บจากข้าวส่งออก. (Rice Export Tax)

2. รายรับอื่น ๆ

2.1 ค่าธรรมเนียม

เป็นรายได้ที่เกิดจากการใบอนุญาตประกอบกิจกรรมบางอย่าง (เรียกว่าใบอนุญาต) หรือรายได้ที่เกิดจากการให้บริการบางอย่างของรัฐบาลท้องถิ่น (เรียกว่าค่าธรรมเนียม) หรือรายได้จากการปรับผู้กระทำผิดกฎหมายและข้อบัญญัติต่าง ๆ (เรียกว่าค่าปรับ) รายได้ดังกล่าวประกอบด้วย

ค่าธรรมเนียม โฉนด โรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ เรายาย การจอดรถยนต์ เก็บขยะมูลฝอย ขนถ่ายสิ่งปฏิกูล และเทศบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง

ค่าใบอนุญาต ไม้แก๊ว หน้าน้ำแข็ง คลากเอกชน ประกอบกิจการค้า ใช้สถานที่ขายอาหาร แคงยม สุสานและฌาปนสถาน โฆษณาและคิกคังป้ายโฆษณา การพนัน การให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ และขายสุรา

2.2 รายได้จากทรัพย์สิน

รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการบางอย่างเพื่อให้เกิดผลตอบแทนเป็นรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น ๆ ในการเข้าดำเนินการนี้ รัฐบาลท้องถิ่นอาจนำทรัพย์สินสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ไปลงทุนในกำไรที่ขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ รายได้จากทรัพย์สินมีดังนี้

- รายได้ในรูปดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล ดอกเบี้ยเงินฝาก
- รายได้จากการให้เช่าสถานที่หรือที่ดิน คลากหรือห้องแถว แยกลอย ห้าเทียบเรือ กิจการโรงฆ่าสัตว์ การดูแลรักษาที่ดิน การขายขนส่งที่ดิน
- รายได้ในรูปเงินปันผลจากโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น

2.3 รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์

รายได้ประเภทนี้เป็นรายได้ที่ไม่แน่นอนเพราะขึ้นอยู่กับกิจการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ที่ดำเนินการอยู่จะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด กระแสรายได้จึงไม่สม่ำเสมอ (สำหรับพื้นที่มีกำไรเท่านั้นจึงจะเกิดรายได้ แต่ถ้ามีขาดทุนก็ไม่มีรายได้) รายได้เหล่านี้ได้แก่ เงินช่วยเหลือท้องถิ่นจากกิจการสถานีขนานุนบาล การประปา และการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง

2.4 รายได้เบ็ดเตล็ด

เป็นรายได้ที่ไม่จัดเข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่งของประเภทรายได้ตามที่กล่าวมาแล้ว เช่น รายได้อันเกิดจากการจำหน่ายเวชภัณฑ์ เงินที่มีผู้บริจาคให้ และเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน

3. รายรับพิเศษ

3.1 เงินสะสม

เงินสะสมเป็นเงินกองทุนของรัฐบาลท้องถิ่นไม่จัดเป็นรายรับหรือรายได้ ดังที่กระทำอยู่ในปัจจุบัน¹¹ ส่วนที่จัดว่าเป็นรายได้ ก็คือ คอกเบี้ยรับที่ได้จากเงินสะสมที่ฝากไว้กับสถาบันการเงิน – เงินสะสมเกิดจากการที่รัฐบาลท้องถิ่นใช้งบประมาณเกินดุล ตลอดเวลา (รายได้มากกว่ารายจ่าย) เช่น กรณีของเทศบาลซึ่งถูกกำหนดให้มีรายจ่ายไม่เกิน 97% ของรายรับ ดังนั้น เงินสะสมจึงไม่ใช่แหล่งรายรับที่น่ายินดีนัก เพราะ เหตุผลสองประการ คือ ประการแรก เงินสะสมควรจะเก็บไว้สำหรับภาวะฉุกเฉินที่ เกี่ยวพันกับการใช้จ่ายเงินจำนวนมากจนเกินความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่น ประการที่ สอง การมีเงินสะสมจำนวนมากสะท้อนให้เห็นถึงระดับบริการที่ไม่เพียงพอต่อความ ต้องการของชุมชนที่รัฐบาลท้องถิ่นในอีกโลกกระทำไว้ การมีเงินสะสมจำนวนมากจึงไม่ ก่อให้เกิดการพัฒนาความรูแบบที่ควรจะเป็น

3.2 เงินกู้

เงินกู้ আজจัดเป็นรายรับประเภทหนึ่งได้แต่ไม่อาจจัดเป็นรายได้ ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องใช้เงินจำนวนดังกล่าวคืนพร้อมทั้งดอกเบี้ย แหล่งเงินกู้ที่ สำคัญของรัฐบาลท้องถิ่น ได้แก่ กระทรวงการคลังและสถาบันการเงินของท้องถิ่นซึ่งมีอยู่ 3 ประเภท คือ กองทุนส่งเสริมเทศบาล (กสท.) สำหรับเทศบาล กองทุนส่งเสริม สุขาภิบาล (กสส.) สำหรับสุขาภิบาล และกองทุนส่งเสริมองค์การบริหารส่วน- จังหวัด (กสอ.) สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในทางปฏิบัติรัฐบาลท้องถิ่นเหล่านี้ ก็กู้เงินจากเงินทุนของตนเองทั้งสิ้น กล่าวคือ กองทุนค้าง ๆ ก็ได้รับเงินทุนมาจาก รายได้ส่วนที่เหลือจ่ายในแต่ละปีของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งต้องนำส่งกองทุน ๆ ดังกล่าว

¹¹ ไกรยุทธ ชีรศยาคินันท์, แนวทางปฏิรูปการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย, หน้า 57.

(ซึ่งเป็นข้อบกพร่องประการหนึ่งของการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย) - อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้วรัฐบาลท้องถิ่นมักจะไม่นิยมกู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่าย เพราะติดขัดเงื่อนไขการชำระหนี้เงินคืนและดอกเบี้ยซึ่งจะเป็นภาระแก่ระดับรายไ้ของรัฐบาลท้องถิ่นในอนาคต

3.3 เงินอุดหนุน

เป็นเงินที่รัฐบาลกลางจ่ายให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นเพื่อใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่น เงินอุดหนุนนับเป็นแหล่งรายได้หลักของรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับ (ดูตารางที่ 9 - 11) โดยเฉพาะเทศบาลมีสัดส่วนของเงินอุดหนุนสูงที่สุดในบรรดารัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับต่าง ๆ (สำหรับรายละเอียดของเงินอุดหนุนในประเทศไทยจะได้อธิบายถึงในหัวข้อต่อไป)

ข้อสังเกต

1. จากตารางที่ 1 - 6 โครงสร้างรายได้หลักของรัฐบาลท้องถิ่นทั่วประเทศได้มาจากภาษีอากรและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง โดยได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไป แสดงว่ารัฐบาลท้องถิ่นยังไม่สามารถพึ่งรายได้ของตนเองได้และถูกควบคุมจากรัฐบาลกลางในการบริหารงานท้องถิ่น โดยผ่านเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ รัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทยจึงยังคงขาดอำนาจอิสระทางการคลังในระดับสูง

2. จากตารางที่ 10 จำนวนเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นมีจำนวนสูงขึ้นทุกปี ทั้งนี้ นอกจากการเพิ่มความชันราคาแล้ว ยังเป็นการเพิ่มความต้องการของท้องถิ่น แสดงว่า รัฐบาลท้องถิ่นมิได้ใช้ความพยายามในการจัดเก็บรายได้เท่าที่ควร ซึ่งจะเห็นได้จากตารางที่ 11 รัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับต้องพึ่งเงินอุดหนุนในสัดส่วนค่อนข้างคงที่มาโดยตลอด

3. องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยที่สุด และมีความต้องการเงินอุดหนุนมากที่สุด (เมื่อพิจารณาในด้านการหน้าที่ที่ควรรับผิดชอบ) แต่กลับได้รับเงินอุดหนุนในสัดส่วนต่ำ ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่มีส่วนคาบเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาค จึงได้รับงบประมาณอีกจำนวนหนึ่งจากรัฐบาลกลาง (รวมทั้งเงินอุดหนุนพิเศษในรูปของโครงการสร้างงานในชนบทและโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท) การคลังท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงยังคงมีความสัมพันธ์เกี่ยวกับภาระหน้าที่ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับการปกครองส่วนภูมิภาค และรูปแบบของการใช้เงินอุดหนุนยังมีหลักเกณฑ์หลากหลายที่สุดในบรรดารัฐบาลท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ

4. จากตารางที่ 10 - 11 เทศบาลเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่มีสัดส่วนของเงินอุดหนุนสูงที่สุด เมื่อเทียบกับจำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมด รองลงมาได้แก่ กทม. และองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ถ้าเปรียบเทียบขนาดของพื้นที่แล้ว กทม. เพียงแห่งเดียวมีสัดส่วนเงินอุดหนุนสูงถึง 29.73% ในปี 2526 เปรียบเทียบกับเทศบาลจำนวน 125 แห่ง ซึ่งมีสัดส่วนเพียง 45.04% แล้ว กทม. จึงเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุนมากที่สุด ซึ่งสะท้อนให้เห็นความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ระหว่างท้องถิ่นอื่น ๆ กับ กทม. ทั้งนี้เพราะ กทม. เป็นพื้นที่ที่มีระดับความเจริญสูงสุด มีรายได้เฉลี่ยต่อคนสูงที่สุด และสามารถจัดเก็บรายได้จำนวนมากที่สุดด้วย แต่ก็ยังคงต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางในระดับสูงที่สุดเช่นนี้ จึงกล่าวได้ว่าระบบเงินอุดหนุนในประเทศไทยยังมีข้อบกพร่องในทิศทางการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น และก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ

5. โดยภาพรวมรัฐบาลท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลก็เพราะสาเหตุสำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก การถูมิของรัฐบาลท้องถิ่นยังมีน้อยมาก ประการที่สอง รัฐบาลท้องถิ่นยังขาดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ที่มีประสิทธิภาพ และประการที่สาม การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากเกินไป ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถแสวงหาแหล่งรายได้ภายในท้องถิ่นได้อย่างอิสระ

ตารางที่ 9 สัดส่วนของเงินอุดหนุนที่ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภทเปรียบเทียบกับจำนวนรายเิกของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภท

หน่วย : ร้อยละ

ประเภทของรัฐบาลท้องถิ่น	2524	2526	2528
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	16.72	19.99	15.64
เทศบาล	34.96	34.32	29.07
สุขาภิบาล	20.25	18.91	17.95
กรุงเทพมหานคร	17.16	16.4	16.67
เมืองพัทยา	52.38	53.33	46.02
รัฐบาลท้องถิ่นทั่วประเทศ	22.45	22.75	20.19

ที่มา : จากตารางที่ 1 - 6

ตารางที่ 10 เปรียบเทียบจำนวนเงินอุดหนุนของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภทกับจำนวนเงินอุดหนุนทั้งประเทศ

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของรัฐบาลท้องถิ่น	2524	2526	2528
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	295.0	398.7	382.2
เทศบาล	875.8	1,132.4	1,052.6
สุขาภิบาล	156.9	192.6	223.5
กรุงเทพมหานคร	699.1	747.5	964.5
เมืองพัทยา	30.8	42.9	39.3
เงินอุดหนุนของทั้งประเทศ	2,047.6	2,514.3	2,666.6

ที่มา : จากตารางที่ 1 - 6

ตารางที่ 11 สัดส่วนของเงินอุดหนุนของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภทเปรียบเทียบกับเงินอุดหนุนทั้งประเทศ

หน่วย : ร้อยละ

ประเภทของรัฐบาลท้องถิ่น	2524	2526	2528
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	14.41	15.86	14.33
เทศบาล	42.77	45.04	39.47
สุขาภิบาล	7.66	7.66	8.56
กรุงเทพมหานคร	33.66	29.73	36.16
เมืองพัทยา	1.5	1.71	1.48
เงินอุดหนุนทั้งประเทศ	100.00	100.00	100.00

ที่มา : จากตารางที่ 10

ตารางที่ 12 รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นทุกประเภททั่วประเทศ

ล้านบาท

ประเภทของรายจ่าย	2522	2523	2524
ก. <u>รายจ่ายประจำ</u> (1 + 2 + 3)	5,706.2	6,045.3	6,957.5
1. <u>รายจ่ายบริหาร</u>	3,736.7	4,127.6	4,846.4
1.1 รายจ่ายงบกลาง	772.2	824.8	811.8
1.2 รายจ่ายหน่วยงาน	2,964.5	3,302.8	4,034.6
1.2.1 หมวดเงินเดือน	779.7	921.2	1,044.2
1.2.2 หมวดค่าจ้างประจำ	332.6	396.3	474.0
1.2.3 หมวดค่าจ้างชั่วคราว	175.1	219.6	253.6
1.2.4 หมวดค่าตอบแทน	219.0	224.2	248.6
1.2.5 หมวดค่าวัสดุ	463.8	571.3	699.0
1.2.6 หมวดเงินอุดหนุน	153.1	69.0	84.8
1.2.7 หมวดรายจ่ายอื่น	458.3	425.3	602.9
1.2.8 หมวดค่าสาธารณูปโภค	-	4.4	81.8
1.2.9 อุดหนุนการศึกษา (กทช.)	382.9	471.5	545.7
2. <u>รายจ่ายบำรุงรักษา</u> (ค่าใช้จ่าย)	345.1	365.9	381.9
3. <u>รายจ่ายลงทุน</u> (หน่วยงาน)	1,624.4	1,551.8	1,729.2
3.1 หมวดครุภัณฑ์	211.9	236.9	229.4
3.2 หมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	1,412.5	1,314.9	1,499.8
ข. <u>รายจ่ายพิเศษ</u> (ลงทุน)	1,085.3	1,002.1	1,176.3
1. เงินสะสมจ่ายขาด	83.3	203.3	316.8
2. เงินกู้	30.8	15.4	53.5
3. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	971.2	783.4	805.2
4. อื่น ๆ	-	-	0.8
<u>รวมรายจ่ายลงทุน</u> (ก.3 + ข.)	2,709.7	2,553.9	2,905.5
<u>รวมรายจ่ายทั้งสิ้น</u>	6,791.5	7,047.4	8,133.8

ที่มา : กอจวางแผนภาค สกป.

ตารางที่ 13 รายจ่ายของเทศบาลทั่วประเทศ

ล้านบาท

ประเภทของรายจ่าย	2522	2523	2524
ก. <u>รายจ่ายประจำ</u> (1 + 2 + 3)	1,355.4	1,564.5	1,843.4
1. <u>รายจ่ายบริหาร</u>	969.4	1,163.5	1,419.7
1.1 <u>รายจ่ายงบกลาง</u>	84.4	101.5	119.1
1.2 <u>รายจ่ายหน่วยงาน</u>	885.0	1,062.0	1,300.6
1.2.1 <u>หมวดเงินเดือน</u>	396.7	503.9	608.6
1.2.2 <u>หมวดค่าจ้างประจำ</u>	89.6	111.7	140.0
1.2.3 <u>หมวดค่าจ้างชั่วคราว</u>	102.7	127.6	144.4
1.2.4 <u>หมวดค่าตอบแทน</u>	87.1	84.5	99.1
1.2.5 <u>หมวดค่าวัสดุ</u>	128.8	159.6	195.3
1.2.6 <u>หมวดเงินอุดหนุน</u>	6.4	6.1	10.3
1.2.7 <u>หมวดรายจ่ายอื่น</u>	73.7	68.6	85.8
1.2.8 <u>หมวดค่าธรรมเนียม</u>	-	-	17.1
2. <u>รายจ่ายบำรุงรักษา (ค่าใช้สอย)</u>	54.4	66.2	63.3
3. <u>รายจ่ายลงทุน (หน่วยงาน)</u>	331.6	334.8	360.4
3.1 <u>หมวดครุภัณฑ์</u>	48.6	62.5	66.9
3.2 <u>หมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้าง</u>	283.0	272.3	293.5
ข. <u>รายจ่ายพิเศษ (ลงทุน)</u>	307.7	351.6	440.1
1. <u>เงินสะสมจ่ายขาด</u>	66.0	65.5	113.1
2. <u>เงินกู้</u>	18.7	12.6	42.6
3. <u>เงินอุดหนุนจากรัฐบาล</u>	223.0	273.5	284.4
4. <u>อื่น ๆ</u>	-	-	-
<u>รวมรายจ่ายลงทุน (ก.3 + ข.)</u>	639.3	686.4	800.5
<u>รวมรายจ่ายทั้งสิ้น</u>	1,663.1	1,916.1	2,283.5

ที่มา : กองวางแผนภาค - สักย.



ตารางที่ 14 รายจ่ายของสํานักงานทั่วประเทศ

ล้านบาท

ประเภทของรายจ่าย	2522	2523	2524
ก. <u>รายจ่ายประจำ</u> (1 + 2 + 3)	400.9	414.2	424.0
1. <u>รายจ่ายบริหาร</u>	170.2	190.7	211.4
1.1 รายจ่ายงบกลาง	23.2	24.7	29.0
1.2 รายจ่ายหน่วยงาน	147.0	166.0	182.4
1.2.1 หมวดเงินเดือน	0.2	0.1	-
1.2.2 หมวดค่าจ้างประจำ	22.4	27.1	29.8
1.2.3 หมวดค่าจ้างชั่วคราว	79.2	34.8	39.0
1.2.4 หมวดค่าตอบแทน	37 -	37.3	42.0
1.2.5 หมวดค่าวัสดุ	44.1	51.8	55.4
1.2.6 หมวดเงินอุดหนุน	8.0	9.0	9.3
1.2.7 หมวดรายจ่ายอื่น	5.4	5.9	6.8
1.2.8 หมวดลํารายรูปโภค	-	-	0.1
2. <u>รายจ่ายบำรุงรักษา</u> (ค่าใช้สอย)	70.9	69.3	69.8
3. <u>รายจ่ายลงทุน</u> (หน่วยงาน)	159.8	154.2	143.5
3.1 หมวดครุภัณฑ์	17.7	18.1	21.0
3.2 หมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	142.1	136.1	122.5
ข. <u>รายจ่ายพิเศษ</u> (ลงทุน)	144.0	164.7	113.8
1. เงินสะสมจ่ายขาด	17.0	14.8	18.4
2. เงินกู้	9.2	2.8	3.2
3. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	117.8	147.1	91.4
4. อื่น ๆ	-	-	0.8
<u>รวมรายจ่ายลงทุน</u> (ก. 3 + ข.)	303.8	318.9	257.3
<u>รวมรายจ่ายทั้งสิ้น</u>	544.9	578.9	538.5

ที่มา : กองวางแผนภาค สํานักย.

ตารางที่ 15 งบจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ

ล้านบาท

ประเภทของรายจ่าย	2522	2523	2524
ก. <u>รายจ่ายประจำ</u> (1 + 2 + 3)	1,135.8	1,046.7	1,222.7
1. <u>รายจ่ายบริหาร</u>	707.7	618.8	666.3
1.1 รายจ่ายงบกลาง	21.4	23.0	52.9
1.2 รายจ่ายหน่วยงาน	686.3	595.8	613.4
1.2.1 หมวดเงินเดือน	130.2	105.8	46.0
1.2.2 หมวดค่าจ้างประจำ	31.5	42.8	45.1
1.2.3 หมวดค่าจ้างชั่วคราว	10.1	6.0	10.0
1.2.4 หมวดค่าตอบแทน	32.8	33.9	27.8
1.2.5 หมวดค่าวัสดุ	91.1	108.6	123.4
1.2.5 หมวดเงินอุดหนุน	133.9	42.4	46.3
1.2.7 หมวดรายจ่ายอื่น	256.7	251.9	308.4
1.2.8 หมวดสาธารณูปโภค	-	4.4	6.4
2. <u>รายจ่ายบำรุงรักษา</u> (ค่าใช้จ่าย)	145.5	143.0	192.5
3. <u>รายจ่ายลงทุน</u> (หน่วยงาน)	282.6	284.9	363.9
3.1 หมวดครุภัณฑ์	51.3	49.3	64.6
3.2 หมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	231.3	235.6	299.3
ข. <u>รายจ่ายพิเศษ</u> (ลงทุน)	448.2	210.0	294.1
1. เงินสะสมจ่ายขาด	0.3	-	30.2
2. เงินกู้	2.9	-	7.7
3. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	445.0	210.0	256.2
4. อื่น ๆ	-	-	-
<u>รวมรายจ่ายลงทุน</u> (ก. 3 + ข.)	730.8	494.9	658.0
<u>รวมรายจ่ายทั้งสิ้น</u>	1,584.0	1,256.7	1,516.8

ที่มา : กองวางแผนภาค สักย.

ตารางที่ 16. รายจ่ายของกรุงเทพมหานคร

ล้านบาท

ประเภทของรายจ่าย	2522	2523	2524
ก. <u>รายจ่ายประจำ</u> (1 + 2 + 3)	2,797.3	2,995.3	3,435.3
1. <u>รายจ่ายบริหาร</u>	1,878.6	2,136.2	2,527.2
1.1 รายจ่ายงบกลาง	642.7	674.2	609.0
1.2 รายจ่ายหน่วยงาน	1,235.9	1,462.0	1,918.2
1.2.1 หมวดเงินเดือน	248.9	305.4	381.4
1.2.2 หมวดค่าจ้างประจำ	188.3	213.8	257.7
1.2.3 หมวดค่าจ้างชั่วคราว	30.5	46.9	55.8
1.2.4 หมวดค่าตอบแทน	61.0	67.8	78.7
1.2.5 หมวดค่าวัสดุ	197.9	247.2	321.3
1.2.6 หมวดเงินอุดหนุน	4.8	11.5	18.9
1.2.7 หมวดรายจ่ายอื่น	121.6	97.9	201.1
1.2.8 หมวดค่าสาธารณูปโภค	-	-	57.6
1.2.9 อุดหนุนการศึกษา	382.9	471.5	545.7
2. <u>รายจ่ายบำรุงรักษา</u> (ค่าใช้จ่ายเสื่อม)	73.0	85.4	55.0
3. <u>รายจ่ายลงทุน</u> (หน่วยงาน)	845.7	773.7	853.1
3.1 หมวดครุภัณฑ์	91.5	105.4	74.7
3.2 หมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	754.2	668.3	778.4
ข. <u>รายจ่ายพิเศษ</u> (ลงทุน)	159.0	241.3	298.5
1. เงินสะสมจ่ายขาด	-	123.0	155.1
2. เงินกู้	-	-	-
3. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	159.0	118.3	143.4
4. อื่น ๆ	-	-	-
<u>รวมรายจ่ายลงทุน</u> (ก: 3 + ข.)	1,004.7	1,015.0	1,151.6
<u>รวมรายจ่ายทั้งสิ้น</u>	2,956.3	3,236.6	3,733.8

ที่มา : กองวางแผนภาค สักย.

ตารางที่ 17 รายจ่ายของเมืองพิทยา

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของรายจ่าย	2522	2523	2524
ก. รายจ่ายประจำ (1 + 2 + 3)	16.8	24.6	31.4
1. รายจ่ายบริหาร	10.8	18.4	21.3
1.1 รายจ่ายงบกลาง	0.5	1.4	1.3
1.2 รายจ่ายหน่วยงาน	10.3	17.0	20.0
1.2.1 หมวดเงินเดือน	3.7	6.0	6.2
1.2.2 หมวดค่าจ้างประจำ	0.8	0.9	1.4
1.2.3 หมวดค่าจ้างชั่วคราว	2.6	4.3	4.4
1.2.4 หมวดค่าตอบแทน	0.4	0.7	1.0
1.2.5 หมวดค่าวัสดุ	1.9	4.1	3.6
1.2.6 หมวดเงินอุดหนุน	-	-	-
1.2.7 หมวดรายจ่ายอื่น	0.9	1.0	0.8
1.2.8 หมวดสาธารณูปโภค	-	-	0.6
2. รายจ่ายบำรุงการศึกษา (ค่าใช้จ่าย)	1.3	2.0	1.3
3. รายจ่ายลงทุน (หน่วยงาน)	4.7	4.2	6.3
3.1 หมวดครุภัณฑ์	2.8	1.6	2.2
3.2 หมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	1.9	2.6	6.1
ข. รายจ่ายพิเศษ (ลงทุน)	26.4	34.5	29.8
1. เงินสะสมจ่ายซาก	-	-	-
2. เงินกู้	-	-	-
3. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	26.4	34.5	29.8
4. อื่น ๆ	-	-	-
รวมรายจ่ายลงทุน (ก.3 + ข.)	31.10	38.7	38.1
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	43.20	59.10	61.20

ที่มา : กองวางแผนภาค สศร.

ตารางที่ 18 เปรียบเทียบเงินรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของรัฐบาลท้องถิ่น	2524	2526	2528
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1,763.9	2,099.1	2,442.7
เทศบาล	2,504.6	3,299.1	3,620.2
สุขาภิบาล	774.8	1,019.3	1,272.9
กรุงเทพมหานคร	4,015.4	4,556.7	5,784.3
เมืองพัทยา	58.8	79.7	84.3
รายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นทั่วประเทศ	9,117.5	11,053.9	13,203.5

ที่มา : จากตารางที่ 1 - 6

ตารางที่ 19 เปรียบเทียบเงินรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของรัฐบาลท้องถิ่น	2522	2523	2524
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1,584.0	1,256.7	1,516.3
เทศบาล	1,663.1	1,916.1	2,283.5
สุขาภิบาล	544.9	579.9	539.5
กรุงเทพมหานคร	2,956.3	3,236.6	3,733.8
เมืองพัทยา	43.2	59.1	61.2
รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นทั่วประเทศ	6,791.5	7,047.4	8,133.8

ที่มา : จากตารางที่ 12 - 17

รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น ¹²

งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นทุกประเภทจำแนกออกตามลักษณะรายจ่าย ออกเป็น 2 ประเภท คือ รายจ่ายประจำและรายจ่ายพิเศษ (ดูตารางที่ 12 - 17)

1. รายจ่ายประจำ

เป็นรายจ่ายซึ่งตั้งจ่ายจากรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น จำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายของหน่วยงาน

รายจ่ายงบกลางเป็นรายจ่ายที่มีลักษณะไม่ใช่รายจ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น ชำระหนี้เงินกู้ หรือเป็นรายจ่ายตามข้อผูกพันซึ่งท้องถิ่นต้องจ่าย เช่น การจัดการจราจร เงินสำรองจ่าย เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือรายจ่ายเฉพาะการ เช่น การประปา สถานธนาภิบาล

รายจ่ายของหน่วยงานเป็นรายจ่ายตามระเบียบการจัดองค์การของรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งนี้ รายจ่ายของหน่วยงานสามารถจำแนกออกเป็นหมวดต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. หมวดเงินเดือน (Salaries)
2. หมวดค่าจ้างประจำ (Regular Wages)
3. หมวดค่าจ้างชั่วคราว (Tempolary Wages)
4. หมวดค่าตอบแทน (Compensation Expenses)
5. หมวดค่าวัสดุ (Material and Supplies)
6. หมวดค่าสาธารณูปโภค (Public Utilities)
7. หมวดค่าครุภัณฑ์ (Equipment Expenses)

¹² โปรดดูรายละเอียดใน กองวางแผนภาค, สศช., อ้างแล้ว, หน้า

8. หมวดค่าใช้จ่าย (Maintenance Expenditure)
9. หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง (Land and Construction)
10. หมวดเงินอุดหนุน (Expenditure from Subsidy)
11. หมวดรายจ่ายอื่น ๆ (Others)

2. รายจ่ายพิเศษ

เป็นรายจ่ายที่ค้างจ่ายจากเงินสะสม เงินกู้ หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หรือเงินประเภทอื่นใดนอกจากรายได้ที่เคยได้รับเป็นประจำ ซึ่งรายจ่ายพิเศษนี้จำแนกเป็นหมวดรายจ่ายโดยอนุโลมตามแบบรายจ่ายประจำเท่าที่จะทำได้ รายจ่ายเหล่านี้เป็นรายจ่ายเพื่อการให้บริการบางประเภทที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นสำหรับแหล่งการเงินต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น

ข้อสังเกต

1. การจิกประเภทของรายจ่ายความหมวดของรายจ่ายและความความรับผิดชอบของหน่วยงานไม่สามารถชี้ให้เห็นอย่างเด่นชัดว่า รัฐบาลท้องถิ่นได้ให้บริการอะไรบ้างแก่ประชาชนในท้องถิ่น บริการที่ให้นั้นเป็นที่ต้องการของประชาชนหรือไม่ และบริการที่ให้นั้นสามารถช่วยให้รัฐบาลท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายของการจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่นหรือไม่ ยังมีบริการอะไรอีกบ้างที่ควรทำแต่ยังไม่ได้ทำ และมีบริการอะไรบ้างที่กำลังดำเนินการอยู่โดยไม่ใช้หน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น สิ่งเหล่านี้เป็นประเด็นสำคัญที่ว่า รัฐบาลกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นในกรณีใดบ้าง และการจัดสรรในปัจจุบันมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด

2. การกำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นใช้จ่ายได้ไม่เกิน 97% ของรายได้ ทำให้รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นขาดความยืดหยุ่นคือการจิกหาสินค้าสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้เพราะโครงการใช้จ่ายบางโครงการอาจต้องใช้เงินจำนวนมากแต่ไม่สามารถดำเนินการได้ ในขณะที่โครงการที่กำลังดำเนินการอยู่อาจเป็น

โครงการเล็ก ๆ ใช้เงินไม่มากนัก แต่ไม่เป็นที่ต้องการของประชาชนหรือประชาชนมีความพอใจน้อยลงกว่าเดิมก็ได้ ดังนั้น การกำหนดขีดจำกัดรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นจึงไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น และเป็นการยุบเลิกรัฐบาลท้องถิ่นให้พึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางตลอดไป

3. จากตารางที่ 18 - 19 เปรียบเทียบรายไต่กับรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ จะเห็นว่ารัฐบาลท้องถิ่นทุกประเภทมีรายไต่มากกว่ารายจ่ายทั้งสิ้น แต่เป็นรายไต่ที่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางไว้ด้วย การมีรายไต่มากกว่ารายจ่ายโดยพึ่งเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่สูงจึงไม่แสดงให้เห็นถึงความสามารถทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น แต่กลับแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจอิสระทางการคลังอยู่ในระดับต่ำ

4. จากตารางที่ 12 - 17 การใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นหมดไปทั้งหมดเงินเกือบ ค่าใช้สอย และค่าจ้างประจำ ส่วนรายจ่ายพิเศษเพื่อการลงทุนนั้นยังมีอยู่เพียงเล็กน้อย การใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นจึงไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นมากนัก

โครงสร้างระบบเงินอุดหนุนในประเทศไทย

เงินอุดหนุนจัดเป็นรายรับอีกประเภทหนึ่งของรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งเป็นรายรับหลักของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทยปัจจุบัน โดยเฉพาะเทศบาลซึ่งต้องพึ่งเงินอุดหนุนมากกว่ารัฐบาลท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ระบบเงินอุดหนุนที่ใช้อยู่ในประเทศไทยปัจจุบันแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ¹³

¹³ ไกรยุทธ ชีรคยาสินธุ์, แนวทางปฏิรูปการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย, หน้า 52 - 56

1. เงินอุดหนุนทั่วไป

คือ เงินที่รัฐบาลกลางถึงจ่ายจากงบประมาณแผ่นดินให้แก่ท้องถิ่นระดับเทศบาล เพื่อใช้จ่ายในงานด้านบริหารทั่วไปโดยไม่มีเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินจำนวนดังกล่าว การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปจะแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ (ดูตารางที่ 21 - 25)

1.1 เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการบูรณะท้องถิ่น เป็นเงินอุดหนุนที่ถูกนำไปใช้เป็นตัวใช้จ่ายเพื่อการบริหารงานทั่วไปของท้องถิ่น ซึ่งจะจัดสรรให้แก่เฉพาะท้องถิ่นระดับเทศบาลเท่านั้น (ยกเว้นเมืองพัทยา) โดยจัดสรรแก่เทศบาลทุกแห่งทั่วประเทศตามจำนวนประชากรในอัตราคนละ 60 บาทอย่างเท่าเทียมกัน วงเงินที่จัดสรรให้จึงขึ้นแปรไปตามจำนวนประชากรของเทศบาลแห่งนั้น ซึ่งในปัจจุบันได้ใช้จำนวนประชากรของปีก่อนหน้า 2 ปี เป็นฐานในการคำนวณวงเงินอุดหนุน ตัวอย่างเช่น เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการบูรณะท้องถิ่นของปีงบประมาณ 2530 จะคำนวณจากจำนวนประชากรของเทศบาลนั้นเมื่อสิ้นปี 2528 ฉะนั้น วงเงินที่ประมาณการด้วยวงเงินที่รับจริง - จ่ายจริง จึงเป็นวงเงินเดียวกันสำหรับเงินอุดหนุนลักษณะนี้

1.2 เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการศึกษาศึกษา เป็นเงินอุดหนุนที่ถูกนำไปใช้เป็นตัวใช้จ่ายเพื่อการบริหารงานทั่วไป (หรือรายจ่ายประจำ) ของการศึกษากาดบังคับในเขตท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นที่มีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุน คือ เทศบาลและเมืองพัทยา หลักเกณฑ์การจัดสรรจะแตกต่างกันไปตามลักษณะรายจ่าย ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) เงินอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่าย ค่าซ่อมแซมครุภัณฑ์โรงเรียน เฉลี่ยโรงเรียนละ 2,000 บาท

(2) เงินอุดหนุนเป็นค่าอุปกรณ์การเรียนการสอนและวัสดุสำนักงานโรงเรียน เฉลี่ยค่อนักเรียนคนละ 50 บาท

(3) เงินอุดหนุนเป็นค่าอุปกรณ์การศึกษาโรงเรียน เฉลี่ยโรงเรียนละ 1,200 บาท

(4) เงินอุดหนุนเป็นวัสดุสอปลายมี ป.6 ในอัตราคนละ 10 บาท

(5) เงินอุดหนุนเป็นค่าจัดทำทะเบียนประวัติโรงเรียน เฉลี่ยโรงเรียนละ 200 บาท

จากหลักเกณฑ์การจัดสรรดังกล่าว ถ้าเทศบาลใดไม่มีโรงเรียน ก็จะไม่ได้รับเงินอุดหนุน (แต่เทศบาลส่วนใหญ่จะมีโรงเรียนตั้งอยู่ภายในเขตเทศบาล) ซึ่งตรงกันข้ามกับเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการบูรณะท้องถิ่น ในแง่ที่ว่า เทศบาลทุกแห่งจะมีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุนเหมือนกัน

2. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นโดยความคุ้มครองใช้จ่าย ให้เน้นไปทางวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (โครงการใดโครงการหนึ่ง) เป็นการ เฉพาะ เงินอุดหนุนประเภทนี้ยังแบ่งออกเป็น 2 ประเภทย่อย คือ (1) เงินอุดหนุน เฉพาะกิจปกติ (2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ

2.1 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจปกติ

เป็นเงินอุดหนุนที่ใช้ในลักษณะของรายจ่ายลงทุน ซึ่งรัฐบาล ท้องถิ่นจะต้องยื่นเสนอโครงการมาให้รัฐบาลกลางพิจารณา เงินอุดหนุนประเภทนี้จะจัดสรร ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นประจำตามปกติ หรือเป็นที่รู้จักกันทั่วไปว่า "เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ" ในเอกสารงบประมาณ (ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษนั้นไม่เป็นที่ นิยมใช้กันนัก) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจปกติประกอบด้วยเงินอุดหนุน 2 ลักษณะ คือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการบูรณะท้องถิ่น และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการศึกษา (ดูตารางที่ 20 - 23)

2.1.1 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการบูรณะท้องถิ่น ได้แก่ เงินอุดหนุนค่านิคมโครงสร้างพื้นฐาน และเงินอุดหนุนโครงการทางหลวงท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับมีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุนประเภทนี้ด้วยหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันไป

ก. เงินอุดหนุนค่านิคมโครงสร้างพื้นฐาน เป็นเงิน อุดหนุนที่รู้จักในภาษาราชการไทยว่า "เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ" เงินอุดหนุนชนิดนี้มีวัตถุประสงค์

เพื่อให้งานค่าเป็นโครงการพัฒนาเศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน (Infrastructure) อาทิเช่น ถนน สะพาน ท่อระบายน้ำ เขื่อน เป็นต้น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้มีวงเงินจำกัด ดังนั้น หลักเกณฑ์ที่ใช้จัดสรรจึงแตกต่างกันไปตามประเภทของรัฐบาลท้องถิ่น

- กรณีเทศบาล หลักเกณฑ์ที่ใช้คือ วงเงินที่จัดสรรให้จะแปรผันขึ้นกับระดับรายได้ของเทศบาล เทศบาลใดมีรายได้มากจะได้รับเงินอุดหนุนน้อย ส่วนเทศบาลใดมีรายได้น้อยจะได้รับเงินอุดหนุนมาก มีรายละเอียดดังนี้

รายได้เทศบาล	จำนวนเทศบาล	วงเงินที่ได้รับเงินอุดหนุนต่อแห่ง
ต่ำกว่า 5 ล้านบาท	5	1,210,000 บาท
5 - 10 ล้านบาท	31	1,028,500 บาท
10 - 15 ล้านบาท	35	726,000 บาท
15 ล้านบาทขึ้นไป	50	605,000 บาท

- กรณีสุขาภิบาลหลักเกณฑ์ที่ใช้คือ จำนวนประชากรโดยขึ้นแก่ปริมาณจำนวนประชากรในสุขาภิบาลนั้น ๆ เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้คือ 40 บาทต่อคน

- กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด หลักเกณฑ์ที่ใช้คือ งบประมาณที่รัฐบาลกลางได้มีส่วนร่วมดำเนินการในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งจะได้รับวงเงินในระดับที่สอดคล้องกับขนาดของรัฐบาลกลางในท้องถิ่นนั้น ๆ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ก. ถ้ามีสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) และโครงการทางหลวงท้องถิ่นดำเนินการอยู่ในพื้นที่จะได้รับเงินอุดหนุนแห่งละ 350,000 บาท

ข. ถ้ามี รพช. หรือโครงการทางหลวงท้องถิ่นอย่างใดอย่างหนึ่งดำเนินการอยู่ในพื้นที่นั้น จะได้รับเงินอุดหนุนแห่งละ 350,000 บาท

ค. ถ้าไม่มีทั้ง รพช. และโครงการทางหลวงท้องถิ่นดำเนินการอยู่ในพื้นที่จะได้รับเงินอุดหนุนแห่งละ 1,100,000 บาท

- เมืองพัทยา มีหลักเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนในวงเงินไม่เกินปีละ 30 ล้านบาท (ตามมติคณะรัฐมนตรี หนังสือที่ สร 0203/11542 ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2521)

- กรุงเทพมหานคร ในการจัดสรรเงินอุดหนุนไม่มีหลักเกณฑ์ใด ๆ เป็นพิเศษ โดยจัดตั้งเงินอุดหนุนขึ้นเป็นงบประมาณรายรับของ กทม. ในแผนงานอุดหนุนการสาธารณสุขโลก วงเงินอุดหนุนขึ้นอยู่กับความสำคัญของโครงการที่เสนอขอ โดยไม่มีขีดจำกัดทางด้านจำนวนเงิน

๑. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากโครงการทางหลวงท้องถิ่น เป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้เฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น เพื่อใช้จ่ายส่วนรับการสร้างทางหลวงที่รัฐบาลกลางส่งเสริมเป็นพิเศษ เพื่อให้ประชาชนในชนบทมีเส้นทางคมนาคมที่ปลอดภัยและสามารถใช้ได้ตลอดฤดูกาล เงินอุดหนุนชนิดนี้จัดจูงเงินจำกัดจึงจ่ายให้เฉพาะจังหวัดที่เบิกค่าเงินการควบคุมโครงการทางหลวงท้องถิ่นแล้ว ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 31 จังหวัด โดยจัดตั้งเงินอุดหนุนสำหรับเป็นค่าก่อสร้างทางข้ามลำน้ำหรือสะพาน และการศึกษาเครื่องจักรกลเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างทาง มีหลักเกณฑ์ในการจัดสรร ดังนี้

ก. ค่าก่อสร้างทางใหม่ โดยตั้งงบประมาณให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งละประมาณ 10 - 12 กิโลเมตร

ข. ค่าปรับปรุงและบำรุงทางที่สร้างเสร็จและเปิดใช้แล้ว ไม่น้อยกว่า 1 ปี และมีสภาพชำรุดทรุดโทรม โดยรัฐบาลกลางให้เงินอุดหนุน 80% และองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกสมทบอีก 20% ซึ่งในขั้นหนึ่ง ๆ จะให้เงินอุดหนุนสำหรับค่าบำรุงรักษาทางประมาณ 700 กิโลเมตร หรือมากกว่านั้นแล้วแต่กำลังเงินงบประมาณ

ค. ค่าจัดซื้อเครื่องจักรกลทดแทนของเก่าที่มีอายุการใช้งานเกิน ๑ ปีขึ้นไป

2.1.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการศึกษา เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจ่ายให้เพื่อช่วยเหลือรัฐบาลท้องถิ่นในการให้บริการด้านการศึกษาภาคบังคับ วงเงินที่จัดสรรจะขึ้นแปรไปตามระดับความต้องการของท้องถิ่นต่าง ๆ โดยจัดสรรให้ตามความจำเป็นที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) เงินอุดหนุนเป็นเงินเดือนครู ให้ประมาณการรับตามบัญชีจ่ายและประมาณเงินเดือนอื่นไว้ 6.5% ของเงินเดือน และเงินเดือนอื่นกรณีพิเศษจำนวน 15% ของผู้มีสิทธิ์

(2) เงินอุดหนุนเป็นค่าจ้างประจำให้ประมาณการรับตามบัญชีจ่าย และประมาณเงินเดือนอื่นไว้ 6.5% ของเงินค่าจ้าง และเงินเดือนอื่นกรณีพิเศษจำนวน 15% ของผู้มีสิทธิ์

(3) เงินอุดหนุนเป็นค่าเช่าบ้านของครู ให้ประมาณการรับเพิ่มขึ้น 10% จากที่จ่ายจริง

(4) เงินอุดหนุนเป็นค่ารักษาพยาบาล เงินช่วยการศึกษาของบุตรครู ภารโรง และครูบ้านอายุ ให้ประมาณการรับเพิ่มขึ้น 20% จากที่จ่ายจริง

(5) เงินอุดหนุนเป็นค่ารางวัลกรรมการและค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่สอบบรรจุครู ให้ประมาณการรับเพิ่มขึ้น 10% จากที่จ่ายจริง

(6) เงินอุดหนุนเป็นเงินช่วยเหลือบุตรครูและภารโรง ให้ประมาณการรับเพิ่มขึ้น 10% จากที่จ่ายจริง

(7) เงินอุดหนุนเป็นค่าหนังสือเรียนและหนังสือลง เล่ม การอ่านให้นักเรียนที่ยากจนมีเรียน ให้ประมาณการรับไว้ 25% ของจำนวนนักเรียน สำหรับราคาให้คำนวณจากราคาท้องถิ่น

(8) เงินอุดหนุนเป็นค่าเครื่องเขียนแจกเด็กยากจน ให้ประมาณการรับไว้ 50% ของจำนวนนักเรียน สำหรับราคาให้คำนวณจากราคาท้องถิ่น

(9) เงินอุดหนุนเป็นค่าเครื่องแบบแจกเด็กยากจน ให้ประมาณการรับไว้จำนวน 5% ของจำนวนนักเรียน สำหรับราคาให้คำนวณจากราคาท้องถิ่น

ตารางที่ 20 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ให้แก่งานกรุงเทพมหานคร

จำแนกตามแผนงานและลักษณะงาน ปีงบประมาณ 2530

หน่วย : พันบาท

แผนงานและลักษณะงาน	วงเงิน
1. แผนงานก่อสร้างทางและสะพานในกรุงเทพมหานคร	273,635.0
1.1 โครงการถนนวิภาวดีเขก	233,635.0
1.2 โครงการถนนเลียบริมคลองสามเสนขั้่งเหนือ	30,000.0
1.3 โครงการถนนอรุณอมรินทร์	10,000.0
2. แผนงานวางผังเมืองและบริการพื้นฐาน	15,000.0
2.1 โครงการป้องกันน้ำท่วม	15,000.0
3. แผนงานบริหารการศึกษาระดับประถมศึกษา	41,630.0
3.1 งานบำเพ็ญเจ้านาญครู	20,000.0
3.2 งานเงินช่วยเหลือครู	21,630.0
4. แผนงานจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา	733,637.8
4.1 งานดำเนินการประถมศึกษา	733,038.7
4.2 งานจัดหาแบบเรียนและเครื่องเขียนสำหรับนักเรียนจากแคลน	5,018.7
4.3 งานจัดหาเครื่องแบบนักเรียน	1,530.4
5. แผนงานปรับปรุงคุณภาพการศึกษาระดับประถมศึกษา	3,135.0
5.1 งานอบรมผู้บริหารการศึกษา	443.5
5.2 โครงการจัดหาสื่อการเรียนคามหลักสูตรประถมศึกษา 2521	2,145.0
5.3 โครงการจัดมูหนังสือและห้องสมุดโรงเรียน	546.5
ยอดรวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ให้แก่งานด้านการศึกษา	634,452.8
ยอดรวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ให้แก่งานด้านเทศบาล	287,635.0
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจทั้งหมด	1,122,087.8

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 เล่มที่ 4 ประจำปีงบประมาณ 2530

ตารางที่ 21 การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่เทศบาล
จำแนกตามแผนงานและลักษณะงาน ปีงบประมาณ 2530

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของเงินอุดหนุน	วงเงิน
1. เงินอุดหนุนทั่วไป	240,325.2
1.1 เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการบูรณะท้องถิ่น	227,052.0
1.2 เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการศึกษา	13,773.2
1.2.1 แผนงานปรับปรุงคุณภาพการศึกษาระดับประถมศึกษา	8,345.1
ก. งานอนามัยโรงเรียน	639.1
ข. โครงการจัดหาสื่อการเรียนการสอนหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ.2521	2,106.0
ค. โครงการจัดมุมหนังสือและห้องสมุดโรงเรียน	1,200.0
1.2.2 แผนงานจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา	3,825.1
ก. งานดำเนินการประถมศึกษา	9,625.1
2. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	847,076.6
2.1 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการบูรณะท้องถิ่น	33,434.0
2.1.1 สำหรับเทศบาลที่มีรายได้ต่ำกว่า 5 ล้านบาท จำนวน 9 แห่ง ใ้ได้รับเงินแห่งละ 1,210,000 บาท	10,890.0
2.1.2 สำหรับเทศบาลที่มีรายได้ระหว่าง 5 - 10 ล้านบาท จำนวน 31 แห่ง ใ้ได้รับเงินแห่งละ 1,029,500 บาท	31,384.0
2.1.3 สำหรับเทศบาลที่มีรายได้ระหว่าง 10 - 15 ล้านบาท จำนวน 35 แห่ง ใ้ได้รับเงินแห่งละ 726,000 บาท	25,410.0
2.1.4 สำหรับเทศบาลที่มีรายได้เกินกว่า 15 ล้านบาท จำนวน 50 แห่ง ใ้ได้รับเงินแห่งละ 605,000 บาท	30,250.0
2.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการศึกษา	743,642.6
2.2.1 แผนงานบริหารการศึกษาระดับประถมศึกษา	41,863.6
ก. งานบำเพ็ญเจ้านาญครู	20,363.6
ข. งานเงินช่วยเหลือครู	21,500.0
2.2.2 แผนงานจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา	702,414.8
ก. งานดำเนินการประถมศึกษา	696,017.4
ข. งานจัดหาแบบเรียนและเครื่องเขียนสำหรับนักเรียน ขาดแคลน	4,906.4
ค. งานจัดหาเครื่องแบบนักเรียน	1,491.0
2.2.3 แผนงานปรับปรุงคุณภาพการศึกษาระดับประถมศึกษา	4,359.2
ก. งานอบรมและสัมมนาครู	4,359.2
รวมเงินอุดหนุนทั้งสิ้น	1,087,901.8

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 เล่มที่ 4 ประจำปีงบประมาณ 2530

ตารางที่ 22 รูปแบบการจัดสรรระบบเงินอุดหนุนของไทยที่ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับ
จำแนกตามประเภทของรัฐบาลท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2530

หน่วย : ล้านบาท

รัฐบาลท้องถิ่น	วงเงิน
1. เทศบาล	1,087,801.8
1.1 เงินอุดหนุนทั่วไป	340,325.2
1.1.1 เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการบูรณะท้องถิ่น	327,052.0
1.1.2 เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการศึกษ	13,273.2
1.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	647,076.6
1.2.1 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการบูรณะท้องถิ่น	96,434.0
1.2.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการศึกษ	748,642.6
2. สุขาภิบาล	244,577.0
2.1 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการบูรณะท้องถิ่น	244,577.0
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด	422,100.0
3.1 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการบูรณะท้องถิ่น	46,600.0
3.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการศึกษ	373,500.0
4. เมืองพัทยา	12,899.1
4.1 เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการศึกษ	267.7
4.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการศึกษ	12,631.4
5. กรุงเทพมหานคร	1,122,037.8
5.1 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการบูรณะท้องถิ่น	237,635.0
5.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการศึกษ	334,452.8
รวมเงินอุดหนุนทั้งสิ้น	2,889,565.7

หมายเหตุ * ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นบางแห่งเป็นกรณีพิเศษ

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 เล่มที่ 4 ประจำปีงบประมาณ 2530

ตารางที่ 23 รูปแบบการจัดสรรระบบเงินอุดหนุนของไทยที่ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับ
จำแนกตามประเภทของเงินอุดหนุน ปีงบประมาณ 2530

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของเงินอุดหนุน	วงเงิน
1. เงินอุดหนุนทั่วไป	241,092.9
1.1 เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการบูรณะท้องถิ่น	227,052.0
1.1.1 เทศบาล	227,052.0
1.2 เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการศึกษา	14,040.9
1.2.1 เมืองพัทยา	267.7
1.2.2 เทศบาล	13,773.2
2. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจขงัก	2,648,472.8
2.1 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการบูรณะท้องถิ่น	679,246.0
2.1.1 เทศบาล	98,454.0
2.1.2 สุขาภิบาล	244,577.0
2.1.3 องค์การบริหารส่วนจังหวัด	48,600.0
2.1.4 กรุงเทพมหานคร	287,635.0
2.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการศึกษา	1,969,226.8
2.2.1 เทศบาล	748,642.6
2.2.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัด	373,500.0
2.2.3 เมืองพัทยา	12,631.4
2.2.4 กรุงเทพมหานคร	834,452.8
3. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ	121,134.0
3.1 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นบางแห่ง (เทศบาลและสุขาภิบาล)	121,134.0
รวมเงินอุดหนุนทั้ง 3 ประเภท	3,010,699.7

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 เล่มที่ 4 ประจำปีงบประมาณ 2530



2.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ

เงินอุดหนุนประเภทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออุดหนุนหน่วยงานท้องถิ่นของเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับดำเนินการตามโครงการที่มีความจำเป็นหรือเร่งด่วนเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นโครงการที่ใช้เงินงบประมาณเกินกำลังของท้องถิ่นที่จะดำเนินการเองได้ เช่น โครงการจัดหาเครื่องมือกับเพลิงให้ท้องถิ่น และโครงการพัฒนาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

- เป็นโครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือ
- คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ตั้งงบประมาณเป็นกรณีพิเศษ หรือ
- เป็นโครงการตามนโยบายของรัฐบาล หรือ
- เป็นโครงการซึ่งท้องถิ่นออกเงินสมทบ หรือ
- เป็นโครงการที่ท้องถิ่นเคยเสนอของบประมาณถึง สสจ. เห็นควรสนับสนุน และให้เสนอของบประมาณดำเนินการได้

ในกรณีต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น โครงการหรือแผนงานใหม่ของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะเสนอขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาล จะคงอยู่ในหลักเกณฑ์การจັกสรรดังกล่าวนี้

2.2.1 โครงการเพื่อบรรเทาภัยพิบัติในท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวซึ่งจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ วงเงินอุดหนุนที่ให้จะพิจารณาความเหมาะสมและความจำเป็นโดยผ่านกรมการปกครองและสำนักงบประมาณ

2.2.2 โครงการที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาเทศบาลและสุขาภิบาล นอกเหนือจากเมืองที่ไ้ระบุไว้แล้วในแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 มีเงื่อนไขเพิ่มเติมดังนี้

ก. รัฐบาลท้องถิ่นควรมีเงินสมทบร้อยละ 50 หรือ
ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ตามที่กรมการปกครองและสำนักงบประมาณเห็นชอบด้วย
สำหรับกรณีรัฐบาลท้องถิ่นมีฐานะทางการคลังค่าเงินไม่สามารถสมทบตามหลักเกณฑ์
ดังกล่าวได้ กรมการปกครองและสำนักงบประมาณจะเป็นผู้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์
เพิ่มเติมให้เหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายเร่งรัดปรับปรุงรายได้และลดเงินอุดหนุน
ของรัฐบาลท้องถิ่น

ข. หน่วยงานหรือผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคของรัฐหรือ
ของบริษัทเอกชนที่เชื่อถือได้เป็นผู้สำรวจออกแบบและกำหนดรายการก่อสร้าง

ค. ในกรณีที่ระยะเวลาการดำเนินโครงการเกินกว่า
1 ปี ก็ให้จัดชั้นคอนโครงการ (Phasing) ให้สอดคล้องกับขีดความสามารถของท้องถิ่น
นั้น ๆ

2.2.3 โครงการพิเศษตามนโยบายการพัฒนาเมืองที่ถูกระบุไว้
ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 โดยมีเงื่อนไข ดังนี้ 14

ก. การเสนอโครงการตามแบบฟอร์มรายละเอียด
โครงการและประมาณการฐานะการเงินตามที่ สศช. กำหนดขึ้น

ข. กระทรวงมหาดไทยรวบรวมโครงการที่ใกล้สิ้นกรอง
แล้ว เสนอให้ สศช. พิจารณาอย่างซ้าภายในเดือนธันวาคมก่อนปีงบประมาณ

¹⁴ กองวางแผนภาค, หลักเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับรายรับและ
รายจ่ายของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น 5 รูปแบบ, หน้า 30

การควบคุมการใช้จ่ายเงินอุดหนุน 15

1. กรมการปกครองมีหน้าที่ทำเรื่องขออนุมัติการใช้จ่ายเงินอุดหนุนทุกประเภทไปยังสำนักงบประมาณ ฉะนั้น กรมการปกครองจึงเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการกำหนดหลักเกณฑ์การจกสรรเงินอุดหนุน

2. การขออนุมัติเงินประจำวงของเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับเทศบาลจะแนบบัญชีจกสรรเงินอุดหนุนมาพร้อมกับคำขออนุมัติ ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมืองพัทยา จะแนบบทแบบแผนโครงการพร้อมด้วยรายละเอียดสำหรับโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมาพร้อมกับคำขออนุมัติ

ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ จะขออนุมัติตามรายการที่คั้งงบประมาณไว้ โดยส่งโครงการและรายละเอียดของแต่ละโครงการมาพร้อมกับการขออนุมัติประจำวง

สำหรับเงินอุดหนุนโครงการทางหลวงท้องถิ่น จะขออนุมัติเงินประจำวงตามรายการที่กองทางหลวงท้องถิ่น กรมโยธาธิการเสนอ ซึ่งรายการดังกล่าวต้องเป็นรายการความแผนการก่อสร้างทางและแผนการบำรุงรักษาทางที่ยานการประชุมของคณะกรรมการบริหารโครงการทางหลวงท้องถิ่นแล้ว

3. การเสนอโครงการเพื่อขออนุมัติงบประมาณและการใช้จ่ายเงินท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นแต่ละแห่งจะเสนอขออนุมัติงบประมาณไปยังกรมการปกครอง (โดยผ่านสภา หรือคณะกรรมการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง) และเมื่อโครงการดังกล่าวได้รับอนุมัติแล้ว ท้องถิ่นแต่ละแห่งจะคองนำเข้าข้อบัญญัติงบประมาณของท้องถิ่นเพื่อกำเนินการต่อไป

4. สำนักงบประมาณจะอนุมัติเงินอุดหนุนทั่วไปให้ตามบัญชีจักรวรรของกรมการปกครอง โดยไม่มีการควบคุมรายการและท้องถิ่นสามารถนำไปใช้จ่ายในการบริหารงานทั่วไปได้ ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทุกประเภทจะต้องพิจารณารายละเอียดและราคางานทุกโครงการเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์ที่กึ่งวงเงินอุดหนุนไว้ โดยการอนุมัติเงินประจำวงจะต้องมีการกำหนดรายการไว้อย่างชัดเจน

5. การเปลี่ยนแปลงโครงการและการใช้เงินส่วนที่เหลือจ่ายสำหรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หากท้องถิ่นใดไม่สามารถดำเนินการตามรายการที่เสนออนุมัติไว้ ท้องถิ่นนั้นอาจขอรายการลงเพื่อให้สามารถดำเนินการได้ในวงเงินที่ได้รับอนุมัติ หรืออาจเสนอขอดำเนินการตามรายการเดิมโดยเพิ่มวงเงินอุดหนุน ซึ่งวงเงินที่เพิ่มนี้อาจจะขอใช้จ่ายจากเงินของท้องถิ่นเองหรือขอใช้จ่ายจากเงินส่วนที่ตัดไว้ เนื่องจากขอมากเกินควรในครั้งแรกก็ได้

สำหรับเงินอุดหนุนส่วนที่สำนักงบประมาณตัดไว้เนื่องจากท้องถิ่นขอมากเกินควรในครั้งแรก รวมทั้งเงินอุดหนุนส่วนที่เหลือจ่ายจากการประกวดราคาท้องถิ่นแต่ละแห่งมีสิทธิ์ขอใช้เงินส่วนที่เหลือจ่ายได้ อย่างไรก็ตาม ถ้าหากท้องถิ่นแต่ละแห่งที่เป็นเจ้าของเงินไม่แสดงสิทธิ์ขอใช้เงินส่วนนี้แล้ว กรมการปกครองจะรวบรวมเงินจำนวนนี้ไว้แล้วจักรวรรให้แกท้องถิ่นบางแห่งเพื่อดำเนินการตามโครงการเร่งด่วนอื่น ๆ ได้โดยผ่านการอนุมัติของสำนักงบประมาณ

6. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจส่วนใหญ่ใช้จ่ายไปในกิจการก่อสร้างและระเบียบพัสดุที่ท้องถิ่นต่าง ๆ ใช้เป็นระเบียบของกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีใจความสำคัญเช่นเดียวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ

7. กรณีเงินอุดหนุนของ กทม. จะตั้งงบประมาณให้ กทม. โดยตรง สำหรับการขออนุมัติเงินประจำวง การเปลี่ยนแปลงรายการและการขอใช้เงินเหลือจ่าย กทม. จะเสนอเรื่องไปยังสำนักงบประมาณโดยตรงไม่ต้องผ่านกรมการปกครอง

ข้อสังเกต

1. การจัดแบ่งประเภทเงินอุดหนุนของไทยยังมีความสับสนในวัตถุประสงค์ของการใช้เงินอุดหนุน และมีเงินอุดหนุนอยู่หลากหลายเกินไปจนทำให้ระบบเงินอุดหนุนมีความยุ่งยากซับซ้อน

2. การใช้เงินอุดหนุนในประเทศไทยปัจจุบัน เงินอุดหนุนบางประเภทมีหลักการการจัสธรรมที่คำนึงถึงความแตกต่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่น เช่น เงินอุดหนุนก้อนโครงสร้างพื้นฐานที่จ่ายให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ยังมีเงินอุดหนุนบางประเภทที่ใช้หลักการจัสธรรมโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่น เช่น เงินอุดหนุนทั่วไปที่ให้เฉพาะเทศบาลและให้ในอัตรา 60 บาทต่อคน/ปี ในขณะที่เงินอุดหนุนบางประเภทยังขาดหลักการจัสธรรมที่มีประสิทธิภาพ เช่น เงินอุดหนุนเมืองศึกษาซึ่งจัสธรรมมิถุณะรัฐมนตรี ส่วนเงินอุดหนุนประเภทที่เหลือก็ยังมีหลักการจัสธรรมที่ไม่เหมาะสม

3. ความปกติการให้เงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางนั้น รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องจัดทำโครงการจนถึงขั้นที่กองชำระเงินแล้วจึงจะขอรับเงินอุดหนุนมาใช้จ่าย แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลท้องถิ่นได้กำหนดวงเงินอุดหนุนไว้ล่วงหน้า (โดยไม่คำนึงว่าจะได้รับเงินจากรัฐบาลกลางหรือไม่) ในงบประมาณรายไต่ของรัฐบาลท้องถิ่น แล้วจึงยื่นโครงการขอรับเงินอุดหนุนซึ่งรัฐบาลกลางมักจะอนุมัติให้โดยง่าย การใช้เงินอุดหนุนในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการบิควัตถุประสงค์ของการใช้เงินอุดหนุนและก่อให้เกิดความผิดพลาดได้ง่าย อันเป็นการสูญเสียทรัพยากรโดยไร้ประโยชน์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

ระบบจัดสรรทรัพยากรและทฤษฎีเงินอุดหนุน

ประเภทของระบบจัดสรรทรัพยากร¹

ระบบจัดสรรทรัพยากรจากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นสามารถกระทำได้ 5 รูปแบบ คือ (1) การจัดสรรงบประมาณ (2) การลงทุน (3) เงินกู้ (4) การแบ่งสรรรายได้ (5) เงินอุดหนุน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การจัดสรรงบประมาณ

การจัดสรรเป็นลักษณะของการแบ่งเงินงบประมาณแผ่นดินไปให้ท้องถิ่น ลักษณะของการปกครองส่วนภูมิภาค มิใช่การให้ความช่วยเหลือลักษณะของการกระจายอำนาจปกครอง ฉะนั้นหน่วยงานที่ได้รับเงินส่วนแบ่งก็คือ หน่วยงานการในส่วนภูมิภาคที่แต่งตั้งไปจากส่วนกลาง มิใช่รัฐบาลท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณจึงถูกใช้เป็นกลไกในการบริหารประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำในหมวดค่าจ้างประจำ เงินเดือน และค่าใช้จ่าย เป็นต้น โดยมีใ้ก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นแก่อย่างใด นอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังตั้งงบพิเศษอีกจำนวนหนึ่งสำหรับใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉิน (เช่น เกิดภัยธรรมชาติ) ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นเฉพาะแห่ง ซึ่งงบพิเศษนี้บางครั้งก็มีใ้ให้นำมาใช้หรือใช้ไม่หมด จึงทำให้เกิดความรู้สึกเปล่าของเงินทุนเมื่อคำนึงถึงความต้องการใช้เงินทุนในโครงการที่มีความสำคัญมากกว่า

¹ Nick Devas, Systems of Allocation of Government Funds - to Local and Regional Governments, (International Workshop on Financing Local and Regional Development, UNCRD, Nagoya, Japan, 4-7 December 1974), p. 7 - 9.

2. เงินลงทุน

รัฐบาลกลางอาจจะให้เงินทุนแก่รัฐบาลท้องถิ่นเพื่อลงทุนในโครงการใดโครงการหนึ่ง เช่น การคมนาคม การประปา การไฟฟ้า ฯลฯ การให้เงินลงทุนแก่ท้องถิ่นจะเป็นการกระจายภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ซึ่งจะช่วยให้การบิลิกสินค้าสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งกว่ากรณีที่รัฐบาลกลางจะทำการบิลิกเอง นอกจากนี้ การให้เงินลงทุนเพื่อการบิลิกสินค้าสาธารณะยังจะให้อีกกว่ากรณีที่รัฐบาลท้องถิ่นจะแสวงหาเงินทุนจากแหล่งอื่น ๆ เช่น เงินกู้ ซึ่งจะคงจ่ายชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยในอนาคต

3. เงินกู้

หมายถึง เงินที่รัฐบาลกลางจักสรรให้แก่ท้องถิ่นโดยที่ท้องถิ่นจะคงชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย โดยที่คิดอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเป็นการช่วยเหลือรัฐบาลท้องถิ่นไปในตัว เงินกู้มีลักษณะแตกต่างไปจากเงินอุดหนุนในแง่ที่ว่า การให้เงินกู้นั้นจะจักสรรให้แก่โครงการเฉพาะซึ่งสัมพันธ์กับกระแสเงินสดของโครงการ ส่วนเงินอุดหนุนจะจักสรรให้ตามวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างของรัฐบาลกลาง และเป็นเงินที่ให้เปล่าโดยไม่คงชำระคืนแต่อย่างใด

4. การแบ่งสรรรายได้

การแบ่งสรรรายได้สามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ วิธีแรก รัฐบาลกลางมอบหมายให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บรายได้แล้วแบ่งสรรส่วนหนึ่งให้แก่ท้องถิ่น เพื่อชดเชยให้ท้องถิ่นช่วยจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น วิธีที่สอง รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บรายได้เองแล้วแบ่งสรรให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ใช้มีอยู่ 2 หลักเกณฑ์ใหญ่ ๆ คือ หลักเกณฑ์แรกคำนวณจากฐานของจำนวนภาษีที่จัดเก็บในท้องถิ่นแต่ละแห่ง ส่วนหลักเกณฑ์ที่สองนำรายได้ทั้งหมดมารวมกันแล้วจักสรรไปตามสูตรที่กำหนดให้

ผลของการแบ่งสรรรายได้รัฐบาลท้องถิ่นจะได้รับประโยชน์จากการแบ่งสรรรายได้ ในแง่ที่ว่าสามารถวางแผนการใช้จ่ายได้ล่วงหน้า แม้ว่ารายได้ที่ได้รับนั้นจะขึ้นอยู่กับวิธีการจัดแบ่งและแหล่งรายได้ที่จะนำมาจัดแบ่งก็ตาม นอกจากนี้รัฐบาลท้องถิ่นยังมีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นการเสริมฐานะทางการคลัง เพื่อช่วยให้การผลิตสินค้าสาธารณะมีปริมาณที่พอเพียง และมีคุณภาพมาตรฐานตามที่กำหนดไว้

หากันรัฐบาลกลางการแบ่งสรรรายได้จะช่วยให้การเคลื่อนย้ายทรัพยากรระหว่างท้องถิ่นเป็นไปอย่างเสมอภาค (ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าแหล่งรายได้นั้นสามารถแบ่งแยกได้ และท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดเก็บด้วย)

อย่างไรก็ตาม การแบ่งสรรรายได้ก็มีผลเสียอยู่บ้าง กล่าวคือ ประการแรก อาจนำไปสู่ความไม่เสมอภาคระหว่างท้องถิ่นได้ ถ้าท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพทางรายได้สูงก็จะได้รับส่วนแบ่งมากกว่าท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กกว่า ประการที่สอง การแบ่งสรรรายได้ความแหล่งที่มาให้เหมาะสมกับสถานะของท้องถิ่น ยังเป็นไปได้อย่างในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ เพราะท้องถิ่นไม่มีอิสระในการเลือกอัตราภาษีที่จัดเก็บให้สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่นได้

5. เงินอุดหนุน

หมายถึง เงินที่รัฐบาลกลางตั้งจ่ายจากงบประมาณแผ่นดินแล้วจัดสรรให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลท้องถิ่น ทั้งนี้ การใช้เงินอุดหนุนจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระมากขึ้นเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับประเภทของเงินอุดหนุนที่ให้ เงินอุดหนุนบางประเภทอาจทำให้รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งตัวเองได้ แต่บางประเภทกลับเป็นผลดีแก่รัฐบาลท้องถิ่นในการผลิตสินค้าสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการของชุมชน

เมื่อเปรียบเทียบกับการแบ่งสรรรายได้ กรณีที่รัฐบาลท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดเก็บรายได้ก็จะมีผลค่อนข้างจูงใจให้รัฐบาลท้องถิ่นเพิ่มความพยายามในการจัดเก็บรายได้มากขึ้น ผลลัพธ์ก็จะแตกต่างไปจากเงินอุดหนุน แต่ถ้าเป็นกรณีที่รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บรายได้เองแล้วจัดสรรให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นตามสูตรที่กำหนดไว้

ผลลัพธ์ก็จะเหมือนกับการให้เงินอุดหนุน แต่เงินอุดหนุนจะมีประโยชน์มากกว่าในแง่ของการมีขอบเขตวัตถุประสงค์ในการใช้ที่กว้างขวางกว่าการแบ่งสรรรายได้

เมื่อเปรียบเทียบกับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน เงินอุดหนุนเหมาะสำหรับการกระจายอำนาจปกครองในรูปของรัฐบาลท้องถิ่น ส่วนการจัดสรรงบประมาณเหมาะสำหรับการแบ่งอำนาจปกครองในรูปของการปกครองส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ รัฐบาลกลางสามารถใช้เงินอุดหนุนในขอบเขตที่กว้างขวางกว่าการจัดสรรงบประมาณ เงินอุดหนุนจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นได้ดีกว่าการแบ่งสรรงบประมาณแผ่นดิน

หลักเกณฑ์สำหรับประเมินทางเลือกของระบบจัดสรรทรัพยากร²

ระบบจัดสรรทรัพยากรจากรัฐบาลกลางทั้ง 5 รูปแบบตามที่กล่าวมาข้างต้น การเลือกใช้รูปแบบใดก็ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ซึ่งระบบจัดสรรแต่ละรูปแบบจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้เฉพาะอย่างเท่านั้น และยังไม่มียุทธศาสตร์ใดที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้พร้อม ๆ กันทั้งหมด การบรรลุวัตถุประสงค์อันหนึ่งอาจเป็นการทำลายวัตถุประสงค์อันหนึ่งหรือหลาย ๆ อันก็ได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์สำหรับประเมินระบบจัดสรรทรัพยากร เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการวัดประสิทธิภาพของระบบจัดสรรแต่ละรูปแบบว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้มากน้อยเพียงใด หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีดังนี้

1. ความง่าย (Simplicity)
2. ความพอเพียง (Adequacy)
3. ความยืดหยุ่น (Elasticity)

² Ibid., p. 10 - 13.

4. ความเสถียรภาพและทำนายได้
(Stability and Predictability)
5. ความเสมอภาค (Equity)
6. ความมีประสิทธิภาพ (Economic Efficiency)
7. การกระจายอำนาจ
(Decentralisation and Local Accountability)

1. ความง่าย

หลักแห่งความง่ายนี้ หมายความว่า ระบบจักษรรพหยากรที่ก็จะง่ายแก่การบริหาร ใช้ข้อมูลและผู้เชี่ยวชาญจำนวนน้อย หลักเกณฑ์การจักษรรจะง่ายและชัดเจน แต่ในขณะเดียวกันระบบจักษรรจะง่ายเกินไปจนทำให้ผลประโยชน์ที่ได้รับไม่สอดคล้องกับทรัพยากรที่ถูกรักษ

2. ความพอเพียง

เงินอุดหนุนที่ให้แก่วัฒนธองดินจะต้องมีอัตราที่เหมาะสมในการเสริมรายได้ของธองดิน เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ในการยกระดับคุณภาพมาตรฐานและปริมาณบริการสาธารณะในระดับที่สูงขึ้น) ในขณะเดียวกันก็ไม่ส่งเสริมให้ธองดินใช้เงินอุดหนุนทดแทนรายได้ของคน ทั้งนี้ อัตราเงินอุดหนุนจะง่ายเกินไปจนไม่มีประสิทธิผลในทางปฏิบัติ และไม่สูงเกินไปจนทำให้รัฐบาลธองดินใช้เงินอุดหนุนทดแทนแหล่งรายได้ของธองดิน

3. ความยืดหยุ่น

การจักษรรพหยากรไปสู่ธองดินจะต้องสอดคล้องกับอัตราเงินเพื่อ, อัตราเจริญเติบโตของประชากรและการเพิ่มขึ้นของรายได้ของธองดิน จำนวนทรัพยากรที่จักษรรจะกระจายตัวโดยอัตโนมัติและเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปี ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ที่ใช้คำนวณ

หลักเกณฑ์ที่ใช้คำนวณอัตราการจັศสรจะวางอยู่บนรากฐานของจำนวนประชากร และจำนวนเงินภาษีที่ท้องถิ่นจັศเก็บเอง ซึ่งจะมีผลให้อัตราการจັศสรมีความยืดหยุ่นที่เป็นไปไคมากที่สุด

4. ความมีเสถียรภาพและห่านายไค

ระบบจັศสรหรัพยากรจะทอองมีเสถียรภาพและสามารถห่านายไคล่วงหน้า เพื่อทว่าท้องถิ่นจะสามารถรักษาระคัับการจັศหับบริการสาธารณะไว้ไค การจັศสรวงเงินที่เพิ่มขึ้นจะทอองสอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของความคองการในหรัพยากรของท้องถิ่น หลักเกณฑ์การจັศสรจะทอองไม่วันฉวนเป็นปี ๆ ไป เพราะจะทว่าให้รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถจັศหับงบประมาณและวางแผนการใ้จ่ายไคอย่างมีเหตุผล

5. ความเสมอภาค

วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของการจັศสรหรัพยากรจากรัฐบาลกลางไปสู่ท้องถิ่น ก็คือ เพื่อกระจายความเสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่น หั้งนี้ หรัพยากรที่ถูกจັศสรจากรัฐบาลกลางจะช่วยลดความแตกค่างในความสามารถทางการคลัง และความแตกค่างในความคองการรายจ่ายของท้องถิ่น ไคโดยอาศัยข้อสมมติทว่าระบบงบประมาณของท้องถิ่นจะถูกใ้เป็นกลไกที่สำคัญของการเคลื่อนย้ายหรัพยากรจากรัฐบาลกลางผ่านไปยังบุคคลกลุ่มค่าง ๆ ในท้องถิ่น ซึ่งจระจັศกระจายกันอยู่ทั่วประเทศ

6. ความมีประสิทธิภาพ

ระบบจັศสรหรัพยากรที่คัจะทอองก่อให้เกิดความสมคูลระหว่างฐานะทางการคลัง และระคัับความพยายามทางการคลังของท้องถิ่น การจັศสรหรัพยากรของรัฐบาลกลางจะช่วยให้ท้องถิ่นมีฐานะทางการคลังคัขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน จะทอองไม่เป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นใ้ความพยายามทางการคลังลดลง หั้งนี้ ท้องถิ่นที่สมควรจะไครับความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง จะทอองแสดงให้เห็นทว่า ท้องถิ่นนั้นมีฐานะทางการคลังอยู่ในระคัับค้ำและไคใ้ความพยายามทาง

การคลังอย่างเต็มที่แล้ว แต่ก็ยังขาดแคลนรายได้กันอย่างแท้จริง ฉะนั้น ความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางจึงเป็นสิ่งจำเป็นและช่วยให้สวัสดิการของท้องถิ่นดีขึ้น ในทางตรงกันข้าม ถ้าการจักรวรรพหิยากรของรัฐบาลกลางมีได้ค้ำประกันะทางการคลังและความพยายามทางการคลังแล้ว ก็จะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่นขึ้นได้ และยิ่งก่อให้เกิดความสูญเปล่าในทรัพยากรที่ถูกจักรวรรพหิยากรอีกด้วย

7. การกระจายอำนาจท้องถิ่น

ระบบจักรวรรพหิยากรสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมให้ท้องถิ่นเพิ่มความรับผิดชอบการจักหาบริการสาธารณะ กระบวนการจักหางบประมาณ และการกระจายอำนาจปกครองตนเองของท้องถิ่นได้

จากหลักเกณฑ์ทั้งหมดข้างต้น เป็นหลักเกณฑ์สำหรับประเมินทางเลือกของระบบจักรวรรพหิยากรซึ่งมีอยู่ 5 รูปแบบ ระบบจักรวรรพหิยากรรูปแบบใดที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ประเมินมากที่สุด ก็ถือได้ว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด ในทางตรงกันข้าม ถ้าระบบจักรวรรพหิยากรรูปแบบใดที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ประเมินน้อยสุดว่าหรือไม่สอดคล้องเลย ก็ย่อมถือว่าระบบจักรวรรพหิยากรรูปแบบนั้นเป็นทางเลือกที่เลวกว่าโดยเปรียบเทียบ จากหลักเกณฑ์ประเมินดังกล่าวเราสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับระบบเงินอุดหนุน (ซึ่งเป็นรูปแบบการจักรวรรพหิยากรรูปแบบหนึ่งใน 5 รูปแบบ) โดยใช้หลักเกณฑ์ประเมินสำหรับการคัดเลือกประเภทของเงินอุดหนุน (ซึ่งมีอยู่ 3 ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเงินอุดหนุนแบบสมทบ) ที่ดีที่สุด เพื่อให้บรรลุความวัตถุประสงค์ของการใช้เงินอุดหนุนในลักษณะที่ต้องการ

ระบบเงินอุดหนุน

เงินอุดหนุน หมายถึง เงินงบประมาณที่รัฐบาลกลางจ่ายให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น เพื่อใช้จ่ายในการให้บริการต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการให้เงินอุดหนุนมีอยู่ 4 ประการ คือ³

1. เพื่อแก้ไขปัญหาล้นออก (Spillovers - Effect)

การผลิตสินค้าสาธารณะบางประเภทจะมีผลกระทบที่เป็นประโยชน์คือ ห่วงดินข้างเคียง (ล้นออกเชิงบวก) หรือเป็นผลเสียต่อที่ดินข้างเคียง (ล้นออกเชิงลบ) ในกรณีที่เกิดล้นออกเชิงบวกรัฐบาลท้องถิ่นผู้ผลิตสินค้าสาธารณะชนิดนั้นก็มักจะยินยอมผลิตในระบอบที่มีประสิทธิภาพ แต่จะทำการผลิตน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เพราะค่าใช้จ่ายในการผลิตสูงเกินกว่าผลประโยชน์ที่ท้องถิ่นจะได้รับ รัฐบาลกลางจึงต้องให้เงินอุดหนุนเพื่อช่วยให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถผลิตสินค้าสาธารณะประเภทนั้นในระบอบที่มีประสิทธิภาพสูงสุด อันจะก่อให้เกิดล้นออกเชิงบวกแก่ท้องถิ่นข้างเคียง ในทางตรงกันข้าม ถ้าท้องถิ่นใดได้รับล้นออกเชิงลบจากการผลิตสินค้าสาธารณะของท้องถิ่นอื่น ท้องถิ่นนั้นก็จะมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการที่จะชดเชยผลเสียดังกล่าว และเพื่อให้มีรายได้เพียงพอเพียงกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น รัฐบาลท้องถิ่นจำเป็นต้องเก็บภาษีจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเพิ่มขึ้น ประชาชนจึงต้องแบกรับภาระภาษีอย่างไม่ยุติธรรม ฉะนั้น รัฐบาลกลางจึงต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นที่ได้รับล้นออกเชิงลบเพื่อเป็นการชดเชยของท้องถิ่นแห่งนั้น

2. เพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นผลิตสินค้าสาธารณะที่จำเป็น

การผลิตสินค้าสาธารณะบางประเภทมีความจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนสูง ซึ่งเกินกว่าความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะดำเนินการผลิตเองได้ รัฐบาลกลางจึงต้องให้เงินอุดหนุนแก่รัฐบาลท้องถิ่น เพื่อทำการผลิตได้อย่างพอเพียงกับความต้องการของชุมชน ถ้าหากรัฐบาลกลางไม่ให้เงินอุดหนุนแล้วการผลิตสินค้าสาธารณะประเภทนี้อาจใช้เวลาหลายปี (เพื่อสะสมรายได้ให้เพียงพอ) หรือสามารถผลิตได้แต่มีคุณภาพไม่ไต่มาตรฐานขั้นต่ำตามที่ต้องการ

³ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2522), หน้า 113 - 116.

สินค้าสาธารณะอีกประเภทหนึ่งซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางในการผลิต แต่เนื่องจากมีขอบข่ายกว้างขวางทั่วประเทศรัฐบาลกลางอาจผลิตได้ล่าช้าและไม่เพียงพอ กับความต้องการของประชาชน จึงต้องกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ผลิต แทน แล้วรัฐบาลกลางจะให้เงินอุดหนุนทั้งหมดหรือสมทบบางส่วน เพื่อการผลิตสินค้า สาธารณะประเภทนั้น

3. เพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างท้องถิ่น

ท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีความแตกต่างกันไปตามสภาพภูมิศาสตร์และระดับ การพัฒนาท้องถิ่น ฉะนั้น ท้องถิ่นบางแห่งจึงมีศักยภาพทางรายได้สูง ในขณะที่บางแห่ง มีศักยภาพทางรายได้ต่ำ การมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นทุกแห่งอย่างเท่าเทียม กัน (ท้องถิ่นทุกแห่งที่จัดอยู่ในระดับเดียวกันจะมีภาระหน้าที่เหมือนกัน) จึงก่อให้เกิด ความไม่เสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่น รัฐบาลกลางจำเป็นต้องให้เงินอุดหนุน แก่ท้องถิ่นที่ยากจนเพื่อความเสมอภาคระหว่างท้องถิ่น

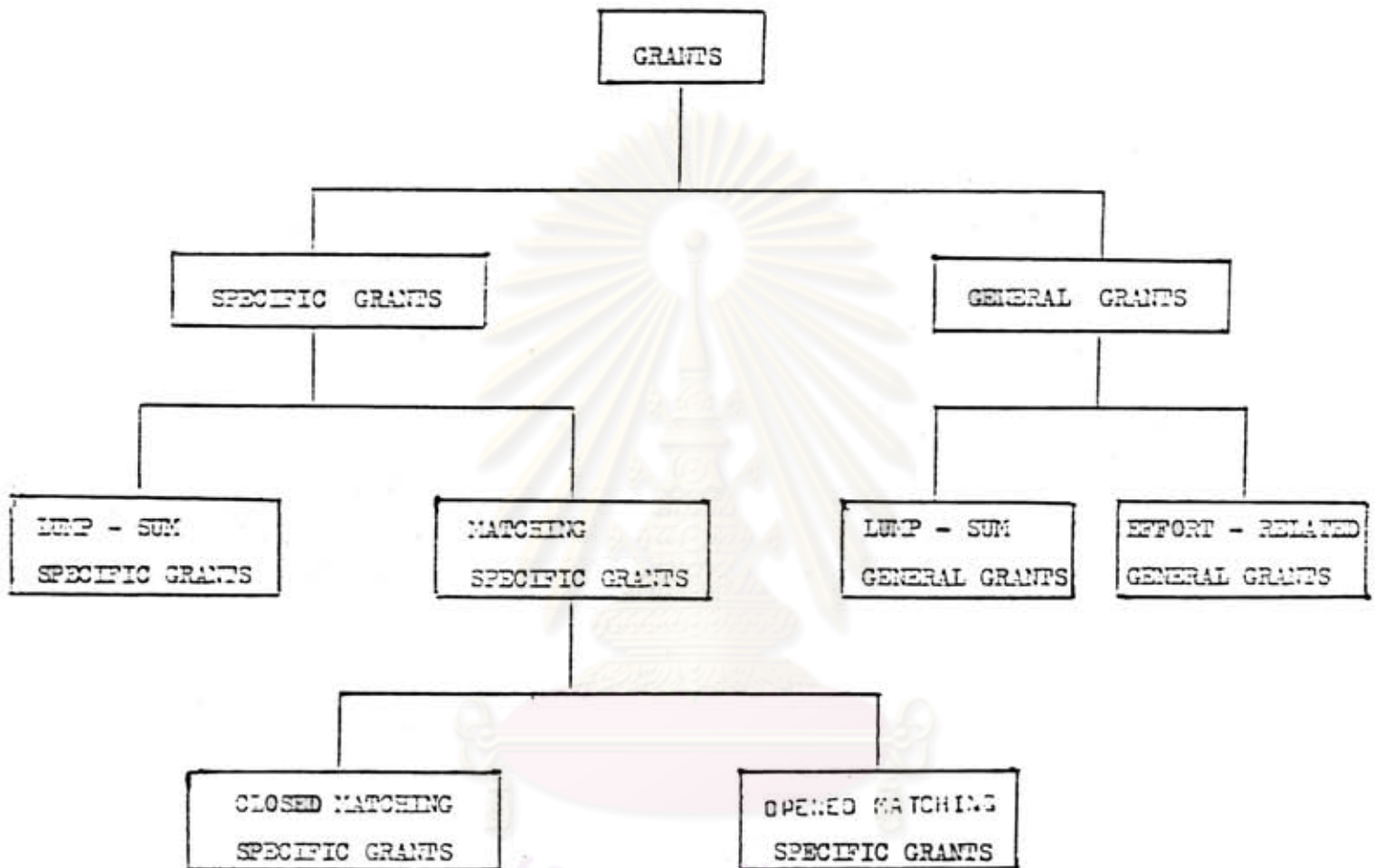
4. เพื่อให้รัฐบาลกลางมีอำนาจครอบงำก่อนโยกย้ายระดับท้องถิ่น

บางครั้งการให้เงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางอาจใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทาง การเมือง เพื่อรัฐบาลกลางสามารถเข้าไปครอบงำหรือมีบทบาทต่อกิจกรรมระดับ ท้องถิ่น โดยผ่านการกำหนดเงื่อนไขของเงินอุดหนุนที่ได้

ในทางปฏิบัติ เงินอุดหนุนประเภทหนึ่งจะเหมาะสมสำหรับวัตถุประสงค์ อย่างหนึ่ง แต่ไม่เหมาะสมสำหรับวัตถุประสงค์อีกอย่างหนึ่ง ในขณะที่วัตถุประสงค์ในแค้ ละข้ออาจขัดแย้งกันเองก็ได้ การบรรลุมูลวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอาจเป็นการทำลายวัตถุประสงค์ อีกอย่างหนึ่งก็ได้ ดังนั้น การเลือกประเภทของเงินอุดหนุนจึงขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ที่โครงการ

แผนผังที่ 3

การจำแนกประเภทของเงินอุดหนุนในเชิงทฤษฎี



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มา : David N. King, Fiscal Tiers : The Economics of
Multilevel Government, P. 87 - 88.

ประเภทของเงินอุดหนุน⁴

เงินอุดหนุนสามารถจำแนกตามวัตถุประสงค์ในการใช้ออกเป็น 3 ประเภทใหญ่
คือ (ดูแผนผังที่ 3)

1. เงินอุดหนุนทั่วไป (Multi - Purpose or Block Grant)

เงินอุดหนุนประเภทนี้มีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น General Grant, Un-
conditional Grant, หรือ Non - Selective Grant เป็นเงินที่รัฐบาลกลาง
จ่ายให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นโดยมิได้กำหนดเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจ
อิสระที่จะใช้เงินจำนวนนี้ในวิธีทางใดก็ได้ เงินอุดหนุนทั่วไปจึงเป็นเงินที่ให้เปล่าและ
เป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น

เงินอุดหนุนทั่วไปแบ่งตามลักษณะการจกสรรเงินออกเป็น 2 ประเภทย่อย
คือ

1.1 แบบเหมาจ่าย (Lump - Sum General Grant)

รัฐบาลกลางจะจ่ายเงินให้ก่อนหนึ่งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด (เช่น
จำนวนประชากร) เมื่อรัฐบาลกลางจกสรรให้รัฐบาลท้องถิ่นระดับใดแล้ว ท้องถิ่นทุก
แห่งที่จกอยู่ในรัฐบาลท้องถิ่นระดับนั้นจะได้รับจำนวนเงินเท่ากันหมด โดยไม่คำนึงว่า
ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีฐานะทางการคลังเท่าเทียมกันหรือไม่ เงินอุดหนุนทั่วไปที่จ่าย
ในลักษณะนี้จึงไม่เป็นที่นิยมใช้กันในทางปฏิบัติ เพราะไม่มีประสิทธิภาพในการจกสรรเงิน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴ David N. King, Fiscal Tiers : The Economics of Multilevel Government (London : George Allen & Unwin (Publishers) Co., 1984),
P. 87 - 88.

1.2 แบบมีเงื่อนไข (Effort - Related General Grant)

รัฐบาลท้องถิ่นผู้มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนประเภทนี้คือเมื่อแสดงให้เห็นว่ามีฐานะทางการเงินต่ำกว่ารัฐบาลกลาง ถ้าท้องถิ่นแห่งใดมีฐานะทางการเงินเท่ากับหรือสูงกว่ารัฐบาลกลางก็จะไม่ได้รับเงินอุดหนุน แม้ว่า จะจัดอยู่ในรัฐบาลท้องถิ่นระดับเดียวกันกับที่รัฐบาลกลางประกาศให้เงินอุดหนุนก็ตาม การจัดสรรเงินอุดหนุนจะช่วยจูงใจให้ท้องถิ่นเพิ่มความพยายามในการใช้แหล่งทรัพยากร ของท้องถิ่นมากขึ้น จำนวนเงินอุดหนุนที่ให้จะผันแปรไปตามระดับความพยายาม ทางการเงิน ซึ่งท้องถิ่นแต่ละแห่งจะได้รับเงินไม่เท่ากัน ท้องถิ่นที่มี ระดับความพยายามทางการเงินสูงกว่าก็จะได้รับเงินอุดหนุนจำนวนมาก ส่วน ท้องถิ่นที่มีระดับความพยายามทางการเงินต่ำกว่าก็จะได้รับเงินอุดหนุนจำนวนน้อย เงินอุดหนุนทั่วไปที่จ่ายตามลักษณะนี้จึงเป็นที่นิยมมากกว่า เพราะช่วยให้เกิดการ กระจายความเสมอภาคทางการเงินระหว่างท้องถิ่น และก่อให้เกิดการเคลื่อน ย้ายทรัพยากรภายในท้องถิ่นอีกด้วย

2. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific Grant)

เงินอุดหนุนประเภทนี้ ศาสตราจารย์คิง⁵ เรียกว่า

• เงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบเหมาจ่าย (Lump - Sum Specific Grant) หรือมีชื่อเรียกต่าง ๆ กันว่า Conditional Grant หรือ Selective Grant เป็นเงินที่รัฐบาลกลางกำหนดเงื่อนไขไว้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นผู้รับเงินจะต้องจัดทำโครงการใดโครงการหนึ่งตามที่รัฐบาลกลางต้องการ รัฐบาลท้องถิ่นจึงไม่มีกรรมสิทธิ์ที่แท้จริง ในวงเงินที่ได้รับ (ตรงกันข้ามกับเงินอุดหนุนทั่วไป) เงินอุดหนุนประเภทนี้จึง มีลักษณะของการส่งผ่านเงินจากรัฐบาลกลางไปให้รัฐบาลท้องถิ่น เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่น จัดทำโครงการแทน อย่างไรก็ตาม โครงการที่จัดทำนั้นอาจจะไม่ตรงกับความต้องการของ

⁵ Ibid., p.87.

ท้องถิ่นก็ได้เพราะมิได้ริเริ่มโดยรัฐบาลท้องถิ่น

3. เงินอุดหนุนแบบสมทบ (Matching Grant)

เงินอุดหนุนประเภทนี้ ศาสตราจารย์คิง เรียกว่า "เงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบสมทบ" (Matching Specific Grant.) เนื่องจากเงินอุดหนุนถูกจ่ายให้เฉพาะโครงการใดโครงการหนึ่ง และท้องถิ่นจะต้องออกเงินสมทบอีกจำนวนหนึ่งซึ่งอัตราเงินสมทบจะมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับเป้าหมายของรัฐบาลกลาง วัตถุประสงค์ของการให้เงินอุดหนุนประเภทนี้ก็คือ ช่วยเพิ่มความสามารถทางการเงินให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดหาบริการสาธารณะตามโครงการที่ท้องถิ่นต้องการ ในขณะที่รัฐบาลกลางจะได้รับประโยชน์จากจำนวนเงินที่จ่ายน้อยลง

เงินอุดหนุนแบบสมทบสามารถแบ่งตามลักษณะการจกสรรเงินออกเป็น 2 ประเภทย่อย คือ

3.1 แบบปิด (Closed-Matching Grant)

รัฐบาลกลางจะจำกัดวงเงินอันสูงสุดที่จะจ่ายสมทบให้ เช่น จะจ่ายสมทบในอัตรา 50% ถ้าวางเงินทั้งหมดที่ใช้ในโครงการไม่เกิน 1 ล้านบาท และจะจ่ายให้เพียง 5 แสนบาท ถ้าวางเงินทั้งหมดที่ใช้ในโครงการมากกว่า 1 ล้านบาทขึ้นไป

3.2 แบบเปิด (Opened-Matching Grant)

วงเงินที่รัฐบาลกลางจะจ่ายสมทบไม่มีขีดจำกัดสูงสุด วงเงินที่จ่ายจะผันแปรไปตามวงเงินทั้งหมดที่ใช้ในโครงการยิ่งวงเงินของโครงการยิ่งสูงมากเท่าใด จำนวนเงินอุดหนุนที่จะจ่ายสมทบก็ยิ่งสูงมากเท่านั้น เช่น จ่ายให้ในอัตรา 50% ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดในโครงการ โดยไม่คำนึงว่าค่าใช้จ่ายทั้งหมดจะสูงมากเพียงใด

จากการแบ่งประเภทของเงินอุดหนุนดังกล่าวข้างต้น เงินอุดหนุนแต่ละประเภทย่อมจะมีผลดี ผลเสียในควมมันเอง การเลือกใช้เงินอุดหนุนประเภทใดขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง ซึ่งจะพิจารณาจากผลประโยชน์เปรียบเทียบของเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ ทั้งนี้โดยอาศัยทฤษฎีเงินอุดหนุนที่มีผู้เสนอไว้แล้ว เป็นกรอบในการวิเคราะห์



ทฤษฎีเงินอุดหนุน

ทฤษฎีเกี่ยวกับเงินอุดหนุนอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก เป็นทฤษฎีที่แสดงให้เห็นความจำเป็นในการใช้เงินอุดหนุน และลักษณะที่สอง เป็นทฤษฎีที่เปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างของเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ

1. ทฤษฎีเงินอุดหนุนที่แสดงความจำเป็นในการใช้เงินอุดหนุน

(The Theory of The Necessity of Grants)

ทฤษฎีนี้แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลท้องถิ่นจำเป็นต้องได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเพราะเหตุผลใด และถ้าไม่ได้รับเงินอุดหนุนแล้วจะเกิดอะไรขึ้นบ้าง ปรากฏการณ์ของทฤษฎีนี้ก็คือ ปรากฏการณ์ล้นออก (Spillovers Effect) ของการผลิตสินค้าสาธารณะ⁶ ซึ่งโดยปกติหน้าที่ในการผลิตสินค้าสาธารณะจะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล และจะคงแบ่งสรรกันระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ในกรณีที่สินค้าสาธารณะมีขอบเขตผลประโยชน์ครอบคลุมทั่วประเทศ หรือภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง หน้าที่ในการผลิตสินค้าสาธารณะประเภทนี้ควรจะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง เช่น การป้องกันประเทศ บริการของตำรวจและศาล นโยบายประกันราคาพืชผลเกษตร เป็นต้น แต่กรณีที่สินค้าสาธารณะมีขอบเขตผลประโยชน์จำกัด อยู่เฉพาะในท้องถิ่นหนึ่ง ความรับผิดชอบในการจัดหาควรจะเป็นของรัฐบาลท้องถิ่น เช่น บริการเก็บขยะมูลฝอย บริการตลาดสด การอนามัยและสาธารณสุข เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ยังมีสินค้าบางประเภทที่ผลิตออกมาแล้วมีผลกระทบอันออกไปสู่พื้นที่ข้างเคียงในเขตพื้นที่ของรัฐบาลท้องถิ่นหลาย ๆ แห่ง ซึ่งผลกระทบอันออกดังกล่าวนี้มีทั้งผลอันออกเชิงบวกที่เป็นคุณประโยชน์แก่ท้องถิ่นอื่น และผลอันออกเชิงลบที่เป็นโทษแก่ท้องถิ่นอื่น เช่น การสร้างถนน เชื้อรถประทານ การทิ้งขยะ

⁶ โปรดดูรายละเอียดการวิเคราะห์เชิงทฤษฎีในภาคผนวก

เช่นกัน ในกรณีนี้รัฐบาลกลางจะมีหน้าที่รับผิดชอบในการผลิตสินค้าสาธารณะดังกล่าว แต่การที่รัฐบาลกลางจะทำการผลิตเองโดยคงในขอบเขตพื้นที่ทั่วประเทศย่อมจะเกิดความล่าช้า (lag) และไม่เป็นการประหยัดก็แน่นอน รัฐบาลกลางจึงไม่จำเป็นต้องผลิตเองโดยคง แต่สามารถผลิตโดยทางอ้อมด้วยการกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นช่วยผลิตได้ แล้วรัฐบาลกลางจ่ายเงินสนับสนุนจำนวนหนึ่งให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น

2. ทฤษฎีเงินอุดหนุนที่เปรียบเทียบประโยชน์ของเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ (The Theory of Comparative Advantage of Grants)

ทฤษฎีนี้แสดงให้เห็นถึงประโยชน์ที่ท้องถิ่นจะได้รับจากการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลาง และแสดงให้เห็นว่าเงินอุดหนุนแต่ละประเภทจะมีผลกระทบต่อรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในลักษณะใดบ้าง การเปรียบเทียบสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กรณี คือ ⁷

2.1 เงินอุดหนุนทั่วไปกับเงินอุดหนุนแบบสมทบ

เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นเงินที่ให้เปล่าโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น รัฐบาลท้องถิ่นผู้รับเงินอุดหนุนประเภทนี้สามารถนำเงินไปใช้ได้อย่างอิสระ การให้เงินอุดหนุนทั่วไปจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้น โดยไม่ทำให้ราคาเปรียบเทียบระหว่างสินค้าสาธารณะที่ได้รับเงินอุดหนุนกับสินค้าสาธารณะที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ดังนั้น รัฐบาลท้องถิ่นจึงสามารถบริโภคสินค้าสาธารณะทั้ง 2 ประเภทได้มากขึ้น ซึ่งเป็นผลเชิงรายได้

เงินอุดหนุนแบบสมทบเป็นเงินที่รัฐบาลกลางจ่ายให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น เพื่อช่วยให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถบริโภคสินค้าสาธารณะประเภทหนึ่งได้เพิ่มขึ้น

⁷ โปรดดูรายละเอียดการวิเคราะห์เชิงทฤษฎีในภาคผนวก

โดยที่รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องร่วมออกเงินสมทบจำนวนหนึ่ง ซึ่งจะเป็นอัตราเท่าใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลที่จะบังคับให้รัฐบาลท้องถิ่นใช้ทรัพยากรภายในท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด ถ้ารัฐบาลกลางให้เงินอุดหนุนจำนวนน้อยจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องออกเงินสมทบในอัตราสูงและจะเหลือรายได้น้อยลง รัฐบาลท้องถิ่นจะไม่สามารถลดอัตรากาซีให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ การบริโภคสินค้าสาธารณะประเภทที่ใ้รับเงินอุดหนุนจะเพิ่มขึ้น ส่วนการบริโภคสินค้าสาธารณะประเภทที่ไม่ถึงเงินอุดหนุนจะลดลง ในทางตรงกันข้าม ถ้ารัฐบาลกลางให้เงินอุดหนุนจำนวนมากจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องออกเงินสมทบในอัตราที่ต่ำ และจะเหลือรายไ้มากขึ้นซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นอาจลดรายจ่ายประโยชน์ให้แก่ประชาชนโดยการลดอัตรากาซีที่จัดเก็บ เมื่อประชาชนมีรายไ้หลังเสียภาษีมากขึ้นก็จะบริโภคสินค้าสาธารณะทั้งประเภทที่ใ้รับเงินอุดหนุนและไม่ใ้รับเงินอุดหนุนเพิ่มมากขึ้น

เมื่อเปรียบเทียบเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนแบบสมทบจะมีทั้งผลเชิงรายไ้และผลของการใช้ทดแทนกัน กล่าวคือ การบริโภคสินค้าสาธารณะทั้งหมดที่เพิ่มขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากราคาโดยเปรียบเทียบถูกลง และอีกส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากมีรายไ้ (จากเงินอุดหนุน) เพิ่มขึ้น ท้องถิ่นจึงสามารถบริโภคสินค้าสาธารณะทั้งประเภทที่ไม่ใ้รับเงินอุดหนุนและประเภทที่ใ้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นพร้อม ๆ กัน ส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปนั้นจะมีผลเชิงรายไ้เพียงด้านเดียว โดยไม่มีผลของการทดแทนกันเพราะราคาโดยเปรียบเทียบของสินค้าสาธารณะทั้ง 2 ประเภทไม่มีการเปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนทั้ง 2 ประเภทต่างก็ช่วยให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถลดรายไ้ของตนเองได้ ซึ่งเงินอุดหนุนทั่วไปจะช่วยลดรายไ้ของท้องถิ่นไ้มากกว่าเงินอุดหนุนแบบสมทบ ดังนั้น เมื่อพิจารณาในแง่ของรัฐบาลท้องถิ่นแล้วจะมีความพอใจเงินอุดหนุนทั่วไปมากกว่าเงินอุดหนุนแบบสมทบ แต่ถ้าพิจารณาในแง่ของรัฐบาลกลางแล้วเงินอุดหนุนแบบสมทบจะช่วยให้จ่ายเงินน้อยลง

2.2 เงินอุดหนุนทั่วไปกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินที่รัฐบาลกลางกำหนดเงื่อนไขให้ใช้ในโครงการหนึ่งโดยเฉพาะรัฐบาลท้องถิ่นจะนำไปใช้ในโครงการอื่นไม่ได้ ผลของ

การใช้เงินอุดหนุนประเภทนี้ท้องถิ่นจะจัดหาสินค้าสาธารณะบางประเภทเพิ่มมากขึ้น และจะลดการจัดหาสินค้าสาธารณะบางประเภทลง ทั้งนี้ รัฐบาลกลางจึงสามารถใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์บางอย่างตามเป้าหมายที่รัฐบาลกลางต้องการ

เมื่อเปรียบเทียบกับเงินอุดหนุนทั่วไปแล้วรัฐบาลท้องถิ่นจะมีความพอใจเงินอุดหนุนเฉพาะกิจน้อยกว่า ทั้งนี้ เพราะเป็นการบังคับให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดทำโครงการเฉพาะซึ่งอาจไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นก็ได้ ประชาชนในท้องถิ่นอาจได้รับประโยชน์เพียงเล็กน้อยจากโครงการเฉพาะกิจของรัฐบาลกลาง

นอกจากนี้ การให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจยังไม่อาจส่งเสริมการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของคนในท้องถิ่นนั้น แต่เป็นการเคลื่อนย้ายทรัพยากรจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งทรัพยากรของส่วนกลางก็ได้มาจากท้องถิ่นทุกแห่งทั่วประเทศ ในแง่นี้ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจึงก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการจัดสรรทรัพยากรระหว่างท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาวงเงินจำนวนเท่ากันแล้ว เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะมีประสิทธิภาพในการใช้เงินมากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไป

2.3 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกับเงินอุดหนุนแบบสมทบ

เงินอุดหนุนทั้ง 2 ประเภทนี้มีความคล้ายคลึงกันในแง่ที่ว่า จะจัดสรรให้แก่โครงการพิเศษที่รัฐบาลกลางหยิบยื่นให้หรือรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้เสนอขอ แต่เงินอุดหนุนแบบสมทบนั้น รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องออกเงินสมทบจำนวนหนึ่งตามที่ตกลงกันกับรัฐบาลกลาง ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นรัฐบาลท้องถิ่นจะได้รับวงเงินเพิ่มจำนวนเท่ากับความต้องการใช้ในโครงการโดยไม่ต้องออกเงินเพิ่มเติมแต่อย่างใด ผลของการได้รับเงินอุดหนุนแบบสมทบจะทำให้ราคาเปรียบเทียบระหว่างสินค้าสาธารณะที่ได้รับความอุดหนุนกับสินค้าสาธารณะที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนเกิดการเปลี่ยนแปลงไป และจัดหาสินค้าสาธารณะทั้ง 2 ประเภทได้มากขึ้น แต่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกำหนดเงื่อนไขให้รัฐบาลท้องถิ่นผลิตได้เฉพาะสินค้าสาธารณะประเภทที่ควรได้รับเงินอุดหนุนเท่านั้น ส่วนสินค้าสาธารณะประเภทที่ไม่พึงเงินอุดหนุนจะผลิตได้ไม่เกินระดับหนึ่งเท่านั้น

ดังนั้น ผลของการได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จึงไม่ทำให้ราคาเปรียบเทียบเกิดการเปลี่ยนแปลงไป เพียงแต่ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีรายไ้มากขึ้น สำหรับ จักรหาสินค้าสาธารณะประเภทที่รัฐบาลกลางต้องการ การจักรหาสินค้าสาธารณะประเภทที่พึ่งเงินอุดหนุนจึงเพิ่มขึ้นและเพิ่มมากกว่ากรณี ที่ได้รับเงินอุดหนุนแบบสมทบ ส่วนการจักรหาสินค้าสาธารณะที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนจะยังคงเท่าเดิม

อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนแบบสมทบจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นได้รับความพอใจมากกว่า เพราะสามารถจักรหาสินค้าสาธารณะได้เพิ่มขึ้นทั้งประเภทที่พึ่งเงินอุดหนุนและประเภทที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุน แล้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะเป็นที่พอใจของรัฐบาลกลางมากกว่า เพราะสามารถช้ก้ใจให้รัฐบาลท้องถิ่นจักรหาสินค้าสาธารณะบางประเภทที่รัฐบาลกลางต้องการเท่านั้น และบิลได้เป็นปริมาณที่มากกว่ากรณีเงินอุดหนุนแบบสมทบ ส่วนสินค้าสาธารณะประเภทที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนจะยังคงมีปริมาณเท่าเดิม เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจึงใช้ในการกำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นได้ดีกว่าเงินอุดหนุนแบบสมทบ

โดยสรุป จากทฤษฎีเงินอุดหนุนที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น จะเห็นได้ว่าเงินอุดหนุนแต่ละประเภทมีผลต่อท้องถิ่นในลักษณะที่แตกต่างกัน การที่จะเลือกใช้เงินอุดหนุนประเภทใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของรัฐบาลกลาง ทฤษฎีเงินอุดหนุนทั้งหมดที่กล่าวมานั้นจะสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางวิเคราะห์ระบบเงินอุดหนุนของไทยในทางปฏิบัติได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

การใช้เงินอุดหนุนในกรณีของต่างประเทศ

ในบทนี้จะได้เสนอรูปแบบของการใช้เงินอุดหนุนในกรณีต่างประเทศ ซึ่งจะหยิบยกเฉพาะบางประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก เพื่อเป็นการเปรียบเทียบกับระบบเงินอุดหนุนของไทย ทำให้การประเมินระบบเงินอุดหนุนของไทยมีฐานทางความคิดที่กว้างมากขึ้น

สหราชอาณาจักร¹

เงินอุดหนุนมีใช้กันอยู่ในรัฐบาลท้องถิ่น 2 แห่ง คือ แคว้น อิงแลนด์ (England) และแคว้นเวลส์ (Wales) เงินอุดหนุนที่สำคัญมีอยู่ 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ นอกจากนี้ ยังมีเงินอุดหนุนเพื่อย้อนคลายภาระภาษีทรัพย์สินของผู้อยู่อาศัยในเมือง (Domestic Rate Relief Grant : DRRG) ซึ่งไม่มีความสำคัญเท่าใดนัก เงินอุดหนุนทุกประเภทจะนำมารวมกันเป็นเงินก้อนหนึ่ง เรียกว่า " The Rate Support Grant " (RSG) แล้วจึงจัดสรร RSG ไปตามความเหมาะสม

การจัดสรรเงินอุดหนุนจะกระทำในช่วงเดือนตุลาคม - พฤศจิกายนของทุกปี (สำหรับปีงบประมาณในเดือนเมษายน) โดยค้ำประกันจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น

¹ Devas, Systems of Allocation of Government Funds Local and Regional Governments, P. 29 - 30.

จะทำการคัดเลือกเงินรวมกัน ในปีงบประมาณ 1984/5 แคว้นอิงแลนค์ได้รับจกสรรเงิน
อุดหนุนทั้งหมด (RSG) ไว้ดังนี้

Specific and Supplementary Grants	21%
Domestic Rate Relief Grant	5%
Block Grant	73%

หลักเกณฑ์การจกสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะกำหนดเป็นอัตราเปอร์เซ็นต์ของ
ต้นทุนในการจัดหาบริการสาธารณะ ซึ่งอัตราเปอร์เซ็นต์ที่กำหนดจะแตกต่างกันไปตาม
ประเภทของบริการสาธารณะ โดยบริการสาธารณะประเภทที่มีต้นทุนสูงจะได้รับเงิน
อุดหนุนในอัตราค่า ส่วนบริการสาธารณะที่มีต้นทุนต่ำจะได้รับเงินอุดหนุนในอัตราสูง
เช่น บริการตำรวจซึ่งมีค่าใช้จ่ายมากจะได้รับเงินอุดหนุนในอัตรา 50% ของค่าใช้จ่าย
ทั้งหมด ส่วนบริการสาธารณะอื่น ๆ จะได้รับเงินอุดหนุนประมาณ 90% ของต้นทุน
ทั้งหมด เงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้จะจกสรรให้เฉพาะบริการ 18 ประเภทเท่านั้น
ที่สำคัญได้แก่ (ตัวเลขในวงเล็บคือเป็นเปอร์เซ็นต์ของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทั้งหมด)
บริการตำรวจ (48%) การขนส่ง (16%) การเคหะ (13%) ศาลและงานราชทัณฑ์
(9%) เป็นต้น บริการสาธารณะทั้ง 4 ประเภท รวมกันจะได้รับเงินอุดหนุนคิดเป็น
86% ของจำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทั้งหมด ข้อสังเกตคือ บริการตำรวจได้รับเงิน
อุดหนุนสูงถึง 48% ของจำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทั้งหมด แม้ว่าจะได้รับวงเงิน
คิดเป็น 50% ของต้นทุนทั้งหมดก็ตาม ทั้งนี้ เพราะบริการตำรวจมีค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่สูง
มาก

เงินอุดหนุน DRRG หลักเกณฑ์การจกสรรจะคำนวณเป็นอัตราคงที่ของมูลค่า
ทรัพย์สินของผู้อยู่อาศัยในเมือง ทั้งนี้เพื่อช่วยลดภาระของผู้เสียภาษีทรัพย์สินที่อยู่ใน
เมือง ทำให้ผู้เสียภาษีสามารถเสียในอัตราที่ต่ำลง

สำหรับเงินอุดหนุนทั่วไปถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการเสริมรายได้ของท้องถิ่น
หลักเกณฑ์การจกสรร คือ รัฐบาลท้องถิ่นใดที่มีรายได้จากทรัพย์สิน (Property Income)
ต่ำกว่าระดับรายจ่ายที่ประเมิน (Grant Related Expenditure Assessment : GREA)

ก็จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งรายได้จากทรัพย์สินจะคำนวณโดยใช้อัตราภาษีมาตรฐานระดับชาติไปประเมินภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าท้องถิ่นแต่ละแห่งจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนด้วยความเสมอภาค และท้องถิ่นผู้ซึ่งสมควรจะได้รับเงินอุดหนุนนั้นจะขาดแคลนแหล่งรายได้ของตนเองอย่างแท้จริง

ในปัจจุบัน ระบบเงินอุดหนุนมีเป้าหมายที่จะใช้บังคับให้รัฐบาลท้องถิ่นลดรายจ่ายที่พึ่งเงินอุดหนุนลง ถ้ารายจ่ายของท้องถิ่นเกินกว่ารายจ่ายเป้าหมาย (ซึ่งเป้าหมายที่กำหนดนี้จะกำหนดจากรายจ่ายของปีก่อน แทนที่จะคำนวณจากการประเมินความคั่งค้างในรายจ่ายของปีปัจจุบัน) ท้องดินนั้นก็จะต้องลดโทษด้วยการตัดทอนวงเงิน ดังนั้น หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนในปัจจุบันจึงถูกใช้เป็นการเฝ้าระวังกำหนดขอบเขตรายจ่ายของท้องถิ่นให้เป็นไปตามเป้าหมายมากกว่าการจัดสรรตามสูตรคำนวณที่ระบุไว้

ระบบเงินอุดหนุนของสหราชอาณาจักร มีข้อวิจารณ์ดังนี้²

1. การให้เงินอุดหนุนประเภท DRRG ไม่มีความสัมพันธ์กับความคั่งค้างของผู้รับ (ประชาชนในเมือง)
2. การใช้หลักเกณฑ์ GREA ยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ (การตัดทอนวงเงินอุดหนุน) ได้ในทางปฏิบัติ เพราะการคำนวณเงินอุดหนุนโดยใช้วิธีข้าง ๆ และการถ่วงน้ำหนักปัจจัยจะถูกคัดค้านใจโดยรัฐบาลกลาง ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิ์ของการใช้เงินอุดหนุนในวัตถุประสงค์เฉพาะหลาย ๆ ด้าน ซึ่งเป็นการขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของ GREA ทำให้ไม่สามารถตัดทอนวงเงินอุดหนุนลงได้
3. การคำนวณเงินอุดหนุนทุกประเภทมีความสลับซับซ้อนมากเกินไป
4. ลึกส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในระบบเงินอุดหนุนทั้งหมด (RSG) มีแนวโน้มว่าจะเพิ่มขึ้น เพราะรัฐบาลท้องถิ่นใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจด้วยความเหมาะสมที่น้อยกว่าเงินอุดหนุนทั่วไป ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นจำเป็นต้องพึ่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากขึ้น สิ่งนี้จะเป็นการลดความเป็นอิสระทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น

² Ibid., p.30.

5. การกำหนดเป้าหมายของระบบเงินอุดหนุนเพื่อจัดจูงให้รัฐบาลท้องถิ่น
 คัดทอนรายจ่าย (ที่พึ่งเงินอุดหนุน) ลง จะทำให้หลักเกณฑ์การจัดสรรเกิดความ
 ยุ่งยากซับซ้อน และเกิดความสับสนในวัตถุประสงค์ของการกระจายความเสมอภาค
 ทางการคลังระหว่างท้องถิ่น

อินโคมิเวีย 3

รัฐบาลท้องถิ่นมี 3 ระดับ คือ ระดับแรก จังหวัด (Provinces) ระดับที่สอง
 Kabupaten and Kotamadya และระดับที่สาม หมู่บ้าน (Villages) โดยสภาพ
 ทั่วไปการคลังท้องถิ่นยังมีความสับสนและเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปี รายได้ของรัฐบาล
 ท้องถิ่นประมาณ 95% มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลาง แต่เงินอุดหนุนที่ให้นี้ยังขาด
 ประสิทธิภาพและมีการปรับปรุงใหม่อยู่เสมอ ทั้งนี้ เนื่องจากการไต่รับเงิน
 อุดหนุนมากขึ้นจะไปทำให้ท้องถิ่นเกิดความต้องการใช้จ่ายมากขึ้นไปด้วย ซึ่งจะเป็นเช่นนี้
 อย่างไม่มีที่สิ้นสุด

หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน

1. เงินช่วยเหลือ The Subsidi Daerah Otonom (SDO) เพื่อจ่าย
 เป็นเงินเดือนและค่าจ้างใช้เกณฑ์จำนวนเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นเป็นฐานของการคำนวณ
 วงเงิน
2. เงินอุดหนุนทั่วไปจำนวนเล็กน้อยจ่ายให้ท้องถิ่นแต่ละแห่ง สำหรับการ
 บริหารงานทั่วไป
3. เงินอุดหนุนตามคำสั่งประธานาธิบดี
 - 3.1 เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นระดับจังหวัด
 - 3.2 เงินอุดหนุนจังหวัดและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน

³ Ibid., p. 31 - 32.

3.3 เงินอุดหนุนโรงเรียนประถมโดยเฉพาะการสร้างโรงเรียนใหม่

3.4 เงินอุดหนุนคลินิกและสาธารณสุข

3.5 เงินอุดหนุนการสร้างถนนในชนบท

3.6 เงินอุดหนุน Reafforestation

4. เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน

หลักเกณฑ์การจกสรรเงินอุดหนุนแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันไป สำหรับ SDO ไร่หลักเกณฑ์จำนวนเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นซึ่งถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลาง วงเงินที่จกสรรจะพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างท้องถิ่นในหมอมของจำนวนเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหนึ่งแห่ง โดยมีไ้ประเมินถึงความคองการทางการเงินที่แท้จริงของท้องถิ่น

เงินอุดหนุนคามคำสั่งประธานาธิบดีจะให้แกท้องถิ่น 2 ระดับเท่านั้น คือ จังหวัดใหญ่และจังหวัดเล็ก ส่วนเงินอุดหนุนกันโครงสร้างพื้นฐานของ Kabupaten and Kotamadya จะจกสรรตามจำนวนประชากรและจำนวนภาษีทรัพย์สินที่ท้องถิ่นจกเก็บ นอกจากนี้ จังหวัดยังไ้รับส่วนแบ่งรายได้จากค่าภาคหลวงแร่ที่บุกและข่างพารา ส่วน Kabupaten and Kotamadya จะไ้รับส่วนแบ่งจากภาษีทรัพย์สินในเมืองและภาษีที่ดินในชนบท (แบ่ง 10% ให้แก่จังหวัด) รัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับยังไ้รับ 1% ของภาษีเสริมจากการขายน้ำมันดิบอีกด้วย

เงินอุดหนุนคามคำสั่งประธานาธิบดีมีหลักเกณฑ์การจกสรรอยู่หลากหลายตามลักษณะของการให้เงินอุดหนุน สำหรับโรงเรียนประถมจะจกสรรคามความต้องการของการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้อัตราส่วนของโรงเรียนประถมต่อจำนวนเกิดในวัยเรียน หลักเกณฑ์สำหรับงานสาธารณสุขจะจกสรรคามเป้าหมายเฉพาะบนพื้นฐานของการมีสาธารณสุขูปการและรัฐบาลท้องถิ่นจะคองออกเงินสมทบจำนวนหนึ่ง สำหรับการจกหาสาธารณสุขูปการอันใหม่ หลักเกณฑ์ของเงินอุดหนุนหมู่บ้านจะจกสรรในจำนวนเท่ากับคองหนึ่งหมู่บ้าน

การจกสรรเงินอุดหนุนและการแบ่งรายได้ของอินโดนีเซีย รัฐบาลกลางจะ คำนวณร่วมกับรายจ่ายของท้องถิ่นโดยผ่านการปกครองส่วนภูมิภาค เพราะการปกครอง ส่วนภูมิภาคเป็นเจ้าหน้าที่เทคนิคของการปกครองท้องถิ่น และการแบ่งภาระหน้าที่ของ รัฐบาลท้องถิ่นกับการปกครองส่วนภูมิภาคยังไม่ชัดเจน การให้เงินอุดหนุนกับการแบ่ง รายได้จึงไม่ค่อยแตกต่างกันนัก การแบ่งรายได้ขึ้นอยู่กับภารกิจสำคัญๆของ รัฐบาลกลาง ซึ่งการแบ่งรายได้ในบัจจุบันยังมีจำนวนมากกว่าเงินอุดหนุนจากรัฐบาล กลางเสียอีก

จากหลักเกณฑ์การจกสรรที่กล่าวมาทั้งหมดยังมีข้อวิจารณ์บางประการ คือ⁴

1. การแบ่งภาระหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นยังไม่ชัดเจน ซึ่งเป็นการยากลำบากต่อการกำหนดความต้องการของงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่น แต่ละระดับ
2. เงินอุดหนุนมีมากประเภท สลับซับซ้อนและไม่มีระบบ
3. ในการจกสรรเงินอุดหนุนยังไม่มีการประเมินความต้องการและความ สามารถทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นระดับต่าง ๆ
4. เงินอุดหนุนของ SDO ตั้งอยู่บนพื้นฐานของจำนวนเจ้าหน้าที่ในองค์กร มากกว่าการประเมินความต้องการทางการเงินและความสามารถทางการคลัง ของท้องถิ่น ซึ่งจำนวนเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลาง ดังนั้น เงินอุดหนุนชนิดนี้จึงไม่เหมาะสมกับท้องถิ่นและไม่ส่งเสริมการใ้ทรัพยากรบุคคล อย่างมีประสิทธิภาพ
5. ระบบการจกสรรของเงินอุดหนุนความค้ำซึ่งประธานาธิบดียังไม่ชัดเจน และเกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายจากรัฐบาลกลางเป็นอย่างมาก
6. เงินอุดหนุนที่ให้แก่ Kabupaten and Kotamadya จะถูกจ่ายให้ โดยผ่านธนาคารพาณิชย์ และไม่ไ้รวมอยู่ในงบประมาณท้องถิ่น
7. ระบบการจกสรรเงินอุดหนุนยังมีความผันผวนมีคอปปี ซึ่งไม่ส่งเสริม ให้ท้องถิ่นมีความรับผิดชอบต่อการใช้เงิน และทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถวางแผนการ ใช้จ่ายใ้ล่วงหน้า

4 Ibid., p.33.

8. หลักเกณฑ์การจັศสรรไม่ไค้พิจารณาความแตกต่างระหว่างห้องดินลลามสภาพภูมิศาสกร์ และระยะหางในการขนส่งสำหรับการผลิตสินค้าสาธาณะประเภทเดียวกัน

9. การกำหนดระดับรายจ่ายห้องดินของรัฐบาลกลางทำให้มีอครรายจ่ายสูงมากไป ซึ่งค้องจັศสรรรายไค้มากขึ้นไปค้วยไค้ไม่จำเป็น

ปัจจุบันเงินออกหนุนรองอินโคเน็เซียยังจັศสรรไปค้ตามจำนวนประชากร ไค้ไม่ไค้คำนึงถึงความหนาแน่นของประชากรค้อพื้นที่ ความพยายามหางการคลังห้องดินและรายไค้ห้องดินจັศเก็บเอง หรือผลลภคัของห้องดิน (Gross Regional Product : GRP) อย่างไรค้ความ การปรับบุงระบบเงินออกหนุนยังมีอุปสรรคอยู่หลายประการ อาทิเช่น ขนาดของรัฐบาลห้องดิน การกระจายรองพื้นที่ในชนบท ความแตกต่างรองวัฒนธรรมและภูมิศาสกร์ (อินโคเน็เซียประกอบค้วยเกาะประมาณ 4,000 เกาะ) และระดับการพัฒนาของห้องดินแค้ละแห่ง เป็นต้น อุปสรรคเหล่านี้ทำให้การปรับบุงระบบเงินออกหนุนรองอินโคเน็เซียยังยากที่จะทำได้สำเร็จ

ฟิลิปปินส์ ⁵

ฟิลิปปินส์มีรูปแบบการจັศสรรเงินจากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลห้องดิน 3 รูปแบบ คือ

1. Bureau of Inland Revenue (BIR) Allotment
2. Specific Tax Allotment
3. National Tax Allotment

การจັศสรรของ BIR จะจັศสรรในอัครา 20% ของรายไค้แห่งชาติ (ยกเว้นเงินที่จັศสรรเป็นกองทุนพิเศษ) ไค้จັศสรรให้แก่ห้องดิน 4 ระดับ คือ

⁵ Ibid., p. 34.

1. จังหวัด (25%)
2. เทศบาล (40%)
3. เมือง (25%)
4. Barangays (10%)

หลักเกณฑ์การจัดสรรสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นระดับเดียวกัน จะกำหนดโดย ปัจจัยสำคัญ 3 ประการ คือ จำนวนประชากร (70%) ขนาดพื้นที่ (20%) และอีก 10% แบ่งให้เท่า ๆ กันตามจำนวนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์เหล่านี้จะเปลี่ยนแปลงไปตามความสัมพันธ์ของระดับการจัดสรรในบิปัจจุบันกับระดับการจัดสรรจากปีก่อนด้วยวิธีการกำหนดเพดานการเพิ่มขึ้นของวงเงิน และทำการปรับปรุงเฉพาะสำหรับความคองการพิเศษจากท้องถิ่น

นอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังแบ่งสรรรายได้จากภาษีพิเศษ เพื่อสนับสนุนทางการเงินแก่รัฐบาลท้องถิ่นในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น ภาษีอสังหาริมทรัพย์ โครเชียม โดยให้หลักเกณฑ์การจัดสรรแบบ BIR สำหรับการจัดสรรจากรายได้แห่งชาติ (National Taxes) นั้นจะจัดสรรให้ในอัตรา 5% ของรายได้จากภาษีให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับ ซึ่งท้องถิ่น จะใช้เงินทูก่อนนี้ไปจัดทำโครงการความวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง

จากระบบการจัดสรรข้างต้น ในทางทฤษฎีรัฐบาลท้องถิ่นจะได้รับหลักประกันว่าท้องถิ่นจะมีระดับรายได้พอเพียง และมีอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้พอสมควร แต่ในทางปฏิบัติระบบเงินอุดหนุนของฟิลิปปินส์ยังมีข้อวิจารณ์ ดังนี้⁶

1. ระบบการจัดสรรไม่มีความยืดหยุ่น เพราะรายได้แห่งชาติไม่ได้เก็บตามอัตราเพิ่มของ GNP และวงเงินที่จัดสรรยังจ่ายไม่เต็มตามระดับความคองการ เช่น จ่ายเป็นจำนวนคงที่ในเวลาหลายปีติดต่อกัน นอกจากนี้ BIR ยังจัดสรรจากรายได้เมื่อ 3 ปีก่อน ทำให้เกิดช่วงล่าช้า (lag) ของอัตราเจริญเติบโตในรายได้

⁶ Ibid., p.55.

2. การจกัสรเงินออกหนุนยงัรชากเสถียรภากและไม่สามารถหานายไค้
ก่อนล่วงหน้า จึงไม่สงัเสริมให้รัฐบาลท้องถิ่นวางแผนการไร้เงินท้องถิ่น
โดยผ่านกระบวนการงบประมาณท้องถิ่น

3. ระบบเงินออกหนุนไม่ไค้กัองอยู่บนฐานของศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น
จึงก่อให้เกิดความไม่เสมอภากระหว่างท้องถิ่น

4. ระบบเงินออกหนุนไม่ไค้กัองให้เกิดแรงจูงใจในการแสวงหารายไค้เพิ่ม
ขึ้นในระยะเวลาดังไป

5. ระบบเงินออกหนุนยงัไม่คอบสนองคอบทบัญญัติในกฎหมาย หลักเกณฑ์การ
จกัสรยงัขึ้นอยุ่กับรัฐบาลกลางมากกว่าที่เขียนไว้ในกฎหมาย และวงเงินที่จกัสรก็
น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายอีกด้วย นอกจากนี้ วงเงินที่จะจกัสรเพิ่มยงัขึ้นอยุ่กับ
การคลสิใจจากรัฐบาลกลางโดยตรง

ขุ่ความ 7

มีรัฐบาลท้องถิ่นอยุ่ 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัด (Provinces) และระดับ
สภาท้องถิ่น (Local Councils) รายจ่ายของจังหวัดส่วนที่ไค้มาจากรายได้ของ
จังหวัดเองมีเพียงแค่ 10% ส่วนที่เหลือไค้มาจากเงินออกหนุนของรัฐบาลกลาง แสดงว่า
จังหวัดยงัมีความสามารถในการจกัเก็บรายได้ในอัตราค่ามาก และคองหังเงินออกหนุน
จากรัฐบาลกลางเป็นหลัก ในขณะที่สภาท้องถิ่นซึ่งมีขนาดเล็กกว่ากลับสามารถหังแหล่ง
รายได้ของท้องถิ่นเอง และไค้รับเงินออกหนุนจากรัฐบาลกลางเพียงเล็กน้อย

หลักเกณฑ์การไร้เงินออกหนุน รัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้จกัเตรียมงบประมาณ
และประมาณการรายได้ - รายจ่ายของท้องถิ่นแล้วสงัค่อไปให้รัฐบาลกลางเป็นผู้พิจารณา

สำหรับรายไถ่ส่วนที่ยังขาดอยู่จะถูกรวมเข้าเป็นก้อนเดียวกันจากรัฐบาลท้องถิ่นทุกแห่ง แล้วรัฐบาลกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นเงินก้อนหนึ่งสำหรับแก้ปัญหาขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งทุกระดับทั่วประเทศ เงินอุดหนุนชนิดนี้ เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า " Deficit Grant "

ระบบเงินอุดหนุนของชุกานมีซอกกีในแง่ที่ว่ารัฐบาลท้องถิ่นจะได้รับหลักประกันว่ามีรายไถ่อย่างเพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อวิจารณ์บางประการ ดังนี้⁸

1. หลักเกณฑ์การจัดสรรยังไม่มีการประเมินความคั่งการทางการเงินและแหล่งรายได้ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นการยากที่จะเชื่อได้ว่าเงินอุดหนุนที่ถูกจัดสรรจะมีประสิทธิภาพและเกิดความเสมอภาคระหว่างท้องถิ่น

2. ระบบเงินอุดหนุนมิได้ชักจูงให้รัฐบาลท้องถิ่นเคลื่อนย้ายทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเมื่อท้องถิ่นขาดแคลนทรัพยากรครั้งใด ก็สามารถขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเพื่อชดเชยการขาดดุลการคลัง

3. เป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นใช้ทรัพยากรของชาติมากกว่าความจำเป็นที่แท้จริง เพราะรัฐบาลท้องถิ่นจะตั้งงบประมาณไว้ให้สูงเมื่อถูกชักจูงจากรัฐบาลกลาง

4. รัฐบาลท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามนโยบายของการใช้เงินอุดหนุน จึงไม่ได้วางแผนโครงการไว้ในงบประมาณรายจ่าย นอกจากนี้ กระบวนการตัดสินใจยังล่าช้ามากเพราะท้องถิ่นต้องรอคอยการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลกลางให้แล้วเสร็จ ซึ่งในทางกลับกันรัฐบาลกลางก็ต้องรอการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่นให้แล้วเสร็จก่อนเช่นกันจึงจะสามารถจัดทำงบประมาณแผ่นดินได้

บทสรุป

จากระบบเงินอุดหนุนในประเทศต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ายังไม่มียุทธศาสตร์เงินอุดหนุนของประเทศใดที่สามารถบรรลุอุดมคติของระบบเงินอุดหนุนที่สมบูรณ์แบบ ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์ของการให้เงินอุดหนุนมักจะขัดแย้งกันเองอยู่เสมอ

⁸ Ibid., p.39.

เช่น การชั่งน้ำหนักระหว่างความเสมอภาคกับความมีประสิทธิภาพ การชั่งน้ำหนักระหว่างความง่าย (Simplicity) กับความเสมอภาค (Equity) และการชั่งน้ำหนักระหว่างการรวมอำนาจปกครองกับการกระจายอำนาจการคลัง เป็นต้น

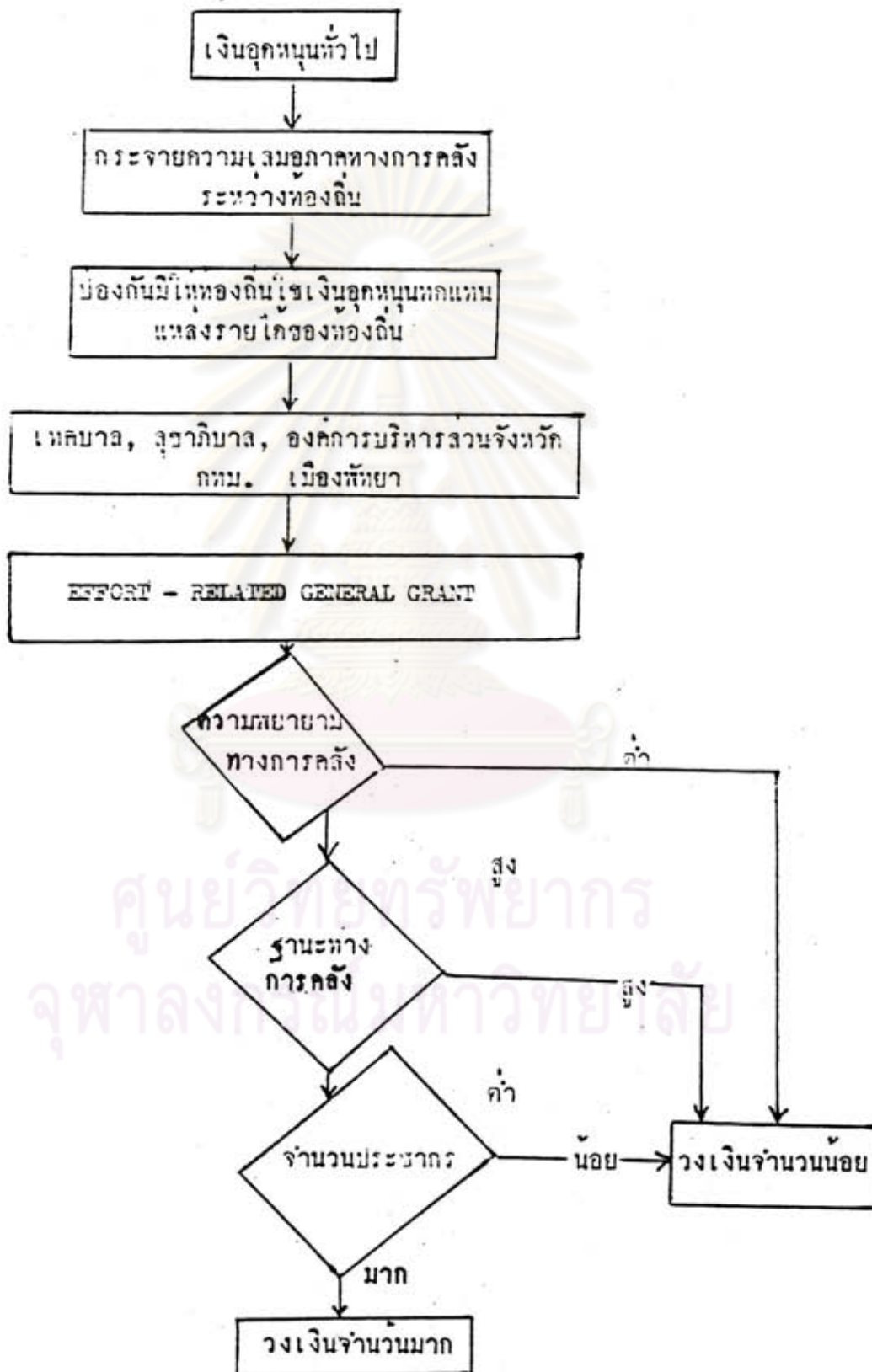
อย่างไรก็ตาม ในการปรับปรุงระบบเงินอุดหนุน ยังมีเฉพาะบางประเทศเท่านั้นที่พยายามกำหนดระดับความต้องการรายจ่ายและความสามารถในการใช้จ่ายของท้องถิ่น แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ใดเลยที่สนใจวิเคราะห์ถึงผลกระทบของการใช้เงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ ที่มีต่อวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ อาทิเช่น ความเป็นอิสระทางการคลัง การมีทรัพยากรอย่างเพียงพอแก่การปฏิบัติการหน้าที่ ความเสมอภาคระหว่างท้องถิ่น การตั้งใจและประสิทธิภาพในการเคลื่อนย้ายทรัพยากร

ในปัจจุบัน เทคโนโลยีทางคอมพิวเตอร์ที่ทันสมัยจะสามารถเก็บข้อมูลได้เป็นจำนวนมาก และช่วยให้การวิเคราะห์เป็นไปได้ด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น ดังนั้น ถ้าหากประเทศต่าง ๆ มีความประสงค์ที่จะปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนอย่างแท้จริงแล้ว ก็ย่อมสามารถทำได้โดยสะดวก แต่ในทางปฏิบัติประเทศต่าง ๆ มักจะใช้ระบบเงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือเชิงอำนาจของรัฐบาลกลาง ซึ่งกรณีเช่นนี้การปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนให้มีความสอดคล้องกันระหว่างความต้องการรายจ่ายกับความสามารถใช้จ่ายของท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก

การศึกษากาการใช้เงินอุดหนุนในกรณีของต่างประเทศจะช่วยให้เห็นสภาพกาการใช้เงินอุดหนุนของไทยได้ชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างสหราชอาณาจักร ประเทศกำลังพัฒนาที่อยู่ในระดับเดียวกับไทย เช่น ฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย รวมทั้งประเทศที่พัฒนาอย่างชุกชุม เราจะได้รู้จักเห็นต่าง ๆ จากข้อดี ข้อเสียของการใช้เงินอุดหนุนต่าง ๆ ในต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อแนวทางการวิเคราะห์หลักเกณฑ์กาใช้เงินอุดหนุนในประเทศไทย

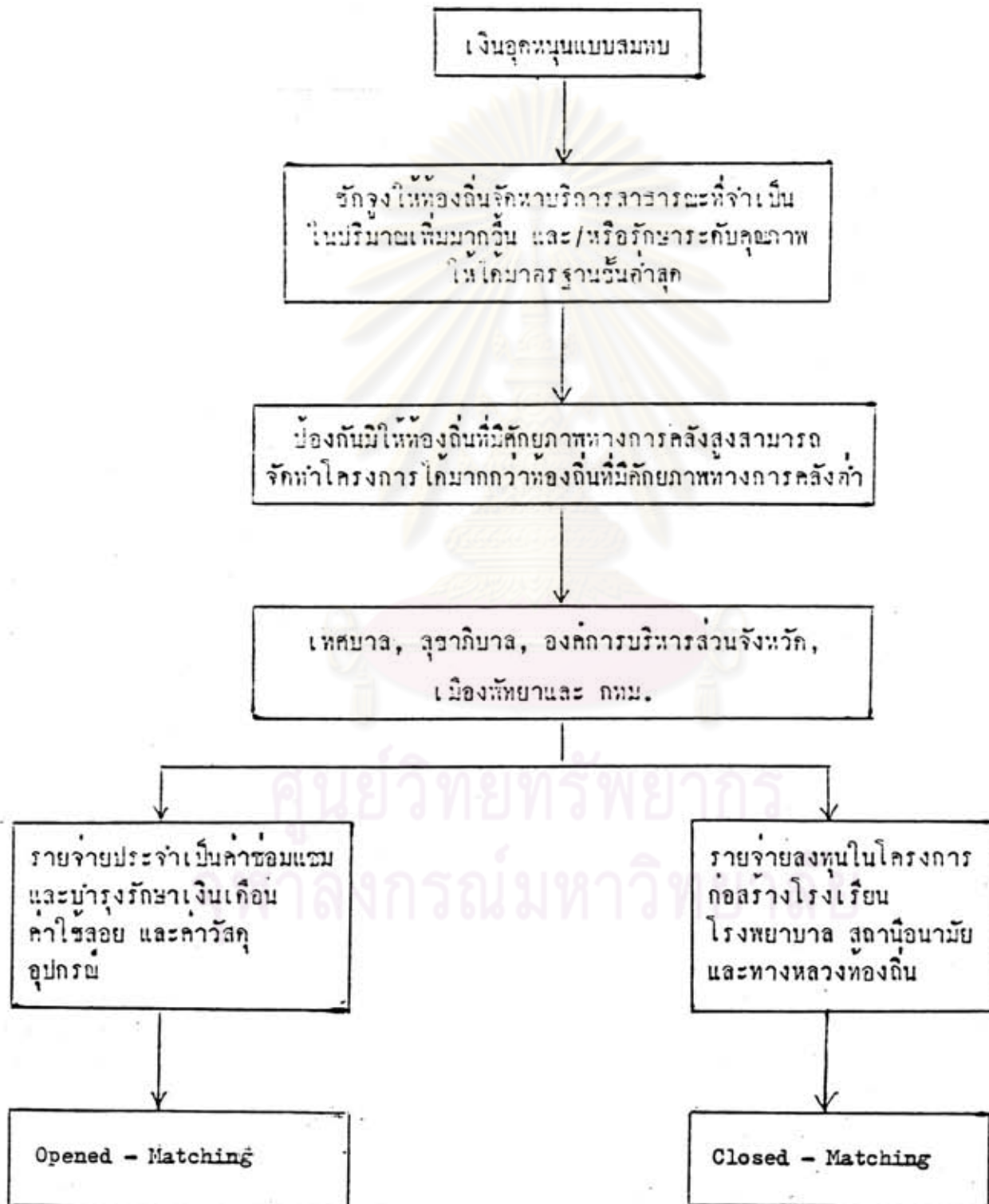
แผนผังที่ 4

FLOW CHART ของเงินอุดหนุนทั่วไประบบใหม่



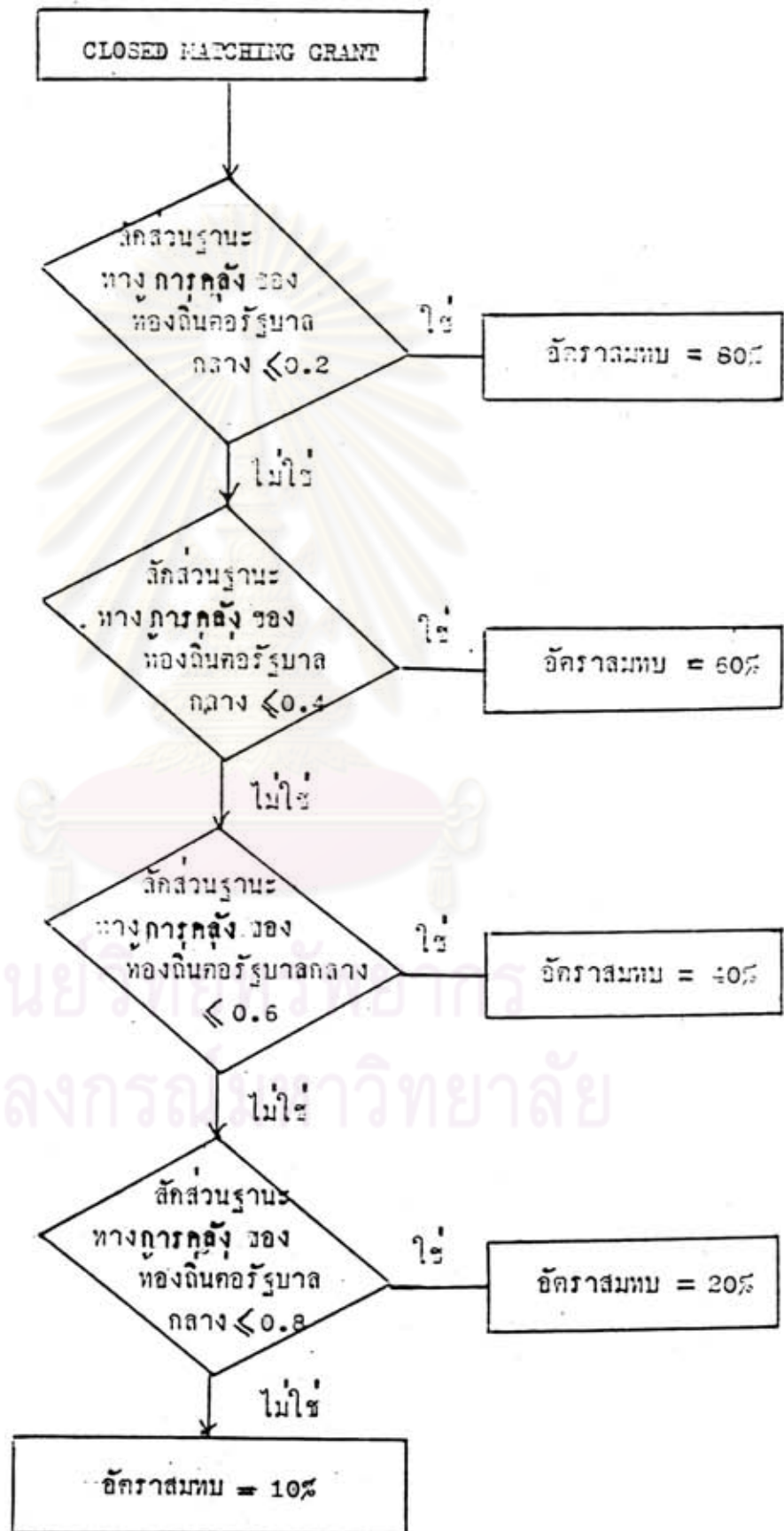
แผนผังที่ 5

FLOW CHART รองเงินอุดหนุนแบบสมทบระบบใหม่



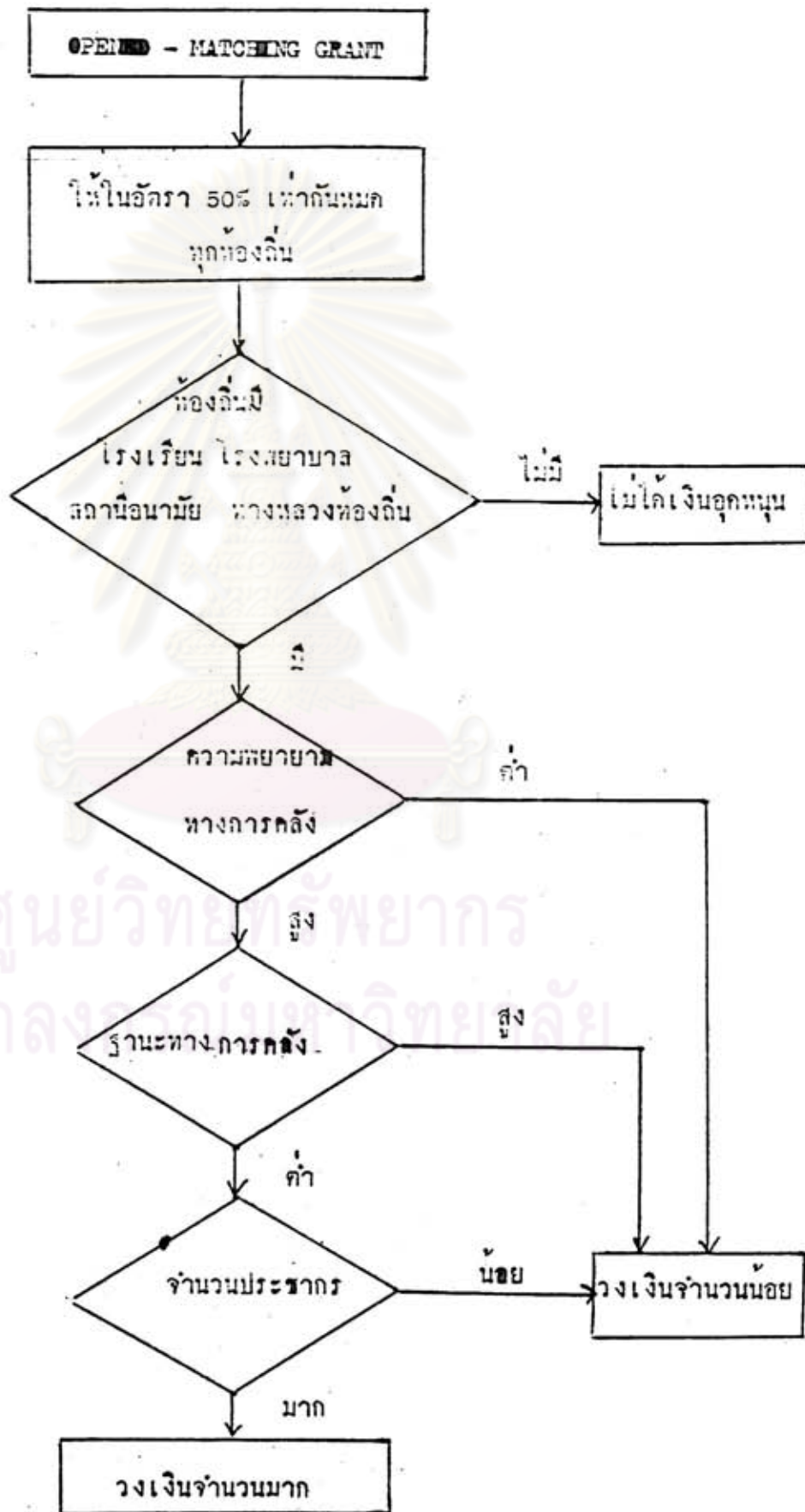
แผนผังที่ 6

FLOW CHART ของการจัดสรรเงินอุดหนุนสมทบแบบปิด



แผนผังที่ 7

FLOW CHART ของการจักรกรเงินอุดหนุนสหกรณ์เปิด



แผนผังที่ 8

FLOW CHART ของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจระบบใหม่



ตารางที่ 24 สรุประบบเงินอุดหนุนที่เป็นอยู่ในประเทศไทย (ปีงบประมาณ 2530)

ประเภทของเงินอุดหนุน	วัตถุประสงค์	ท้องถิ่นที่ได้รับ	หลักเกณฑ์การจัดสรร	วงเงิน
1. เงินอุดหนุนทั่วไป	1.1 เพื่อการบูรณะท้องถิ่น 1.2 เพื่อบริหารการศึกษา	เทศบาล เทศาภิบาลและ เมืองรัย	จำนวนประชากรในเขตที่ - ค่าซ่อมแซม ค่าได้สอย - ค่าอุปกรณ์การเรียนการสอน - ค่าอุปกรณ์การศึกษา - ค่าวัสดุสอย - ค่าจัดทำระเบียบประวัติ	60/ บาท/คน 2,000 บาท/โรงเรียน 50 บาท/นักเรียน 1,200 บาท/โรงเรียน 10 บาท/นักเรียน 200 บาท/โรงเรียน
2. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ				
2.1 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	ปกติ			
2.1.1 งาน โครงสร้างพื้นฐาน	เพื่อดำเนินการตาม โครงการพัฒนาเศรษฐกิจ ขั้นพื้นฐาน	เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วน จังหวัด	วงเงินจะยกขึ้นกับระดับรายได้ จำนวนประชากร วงเงินที่ให้จะยกขึ้นกับขนาด ของรัฐบาลกลางในท้องถิ่น	605,000 - 1,210,000 บาท 40 บาท/คน 330,000 - 1,100,000 บาท
2.1.2 การศึกษา	เพื่อช่วยเหลือรัฐบาลท้องถิ่นในการให้บริการ ด้านการศึกษามากมาย	เทศบาล องค์การบริหารส่วน จังหวัด เมืองพัทยา กมย.	จำนวนครูและนักเรียนในเขต พื้นที่	กำหนดเป็นเปอร์เซ็นต์รายได้ สำหรับรายจ่ายแต่ละลักษณะ

ประเภทของเงินอุดหนุน	วัตถุประสงค์	ท้องถิ่นที่ได้รับ	หลักเกณฑ์การจัดสรร	วงเงิน
2.1.3 โครงการทางหลวงท้องถิ่น	เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับทางหลวงที่รัฐบาลกลางส่งเสริมเป็นพิเศษ	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เฉพาะจังหวัดที่เปิดดำเนินการตามโครงการทางหลวงท้องถิ่นแล้ว	ค่าปรับปรุงและบำรุงทางให้ 80% ค่าก่อสร้างทางใหม่ให้แบ่งละ 10 - 12 กม.
2.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรรมพิเศษ	เพื่ออุดหนุนหน่วยงานท้องถิ่นสำหรับดำเนินการตามโครงการที่มีความจำเป็นหรือเร่งด่วนเป็นพิเศษ	เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เป็นโครงการที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ	ความเหมาะสมและความจำเป็น
2.2.1 โครงการเพื่อบรรเทาภัยพิบัติในท้องถิ่น	เพื่ออุดหนุนหน่วยงานท้องถิ่นสำหรับดำเนินการตามโครงการที่มีความจำเป็นหรือเร่งด่วนเป็นพิเศษ	เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เป็นโครงการที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ	ความเหมาะสมและความจำเป็น
2.2.2 โครงการที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาเทศบาลและสุขาภิบาล	เหมือนกับข้อ 2.2.1	เหมือนกับข้อ 2.2.1	เป็นโครงการที่อยู่นอกเหนือจากเมืองที่โครบูไว้แล้วในแผนพัฒนา ฉบับที่ 5	ท้องถิ่นอุดหนุน 50% หรือไม่น้อยกว่า 30%
2.2.3 โครงการพิเศษตามนโยบายการพัฒนาเมือง	เหมือนกับข้อ 2.2.1	เหมือนกับข้อ 2.2.1	เป็นโครงการที่โครบูไว้ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 5	ความเหมาะสมและความจำเป็น
2.3 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรรม.	เพื่อดำเนินการตามโครงการที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค	กม.	จะต้องจัดทำโครงการเพื่อเสนอขอรับเงินอุดหนุน	ความเหมาะสมของโครงการที่ 100 เปอร์เซ็นต์

ตารางที่ 25 สรุปผลดี - ผลเสียของเงินอุดหนุนแต่ละประเภทในเชิงทฤษฎี

ประเภทของเงินอุดหนุน	วัตถุประสงค์	เงื่อนไขการจัสรร	ผลดี	ผลเสีย
1. เงินอุดหนุนทั่วไป	กระจายความเสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่น	ท้องถิ่นมีสิทธิ์อย่างเต็มที่ในวงเงินที่ได้รับ ซึ่งจะนำไปใช้จ่ายอย่างใดก็ได้	เหมาะสำหรับท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังไม่แตกต่างกันมาก	ส่งเสริมให้ท้องถิ่นใช้เงินอุดหนุนทดแทนรายได้ของตน โดยไม่พยายามให้ทรัพยากรของท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น
2. เงินอุดหนุนแบบสมทบ	เพื่อจูงใจให้ท้องถิ่นจัดหาริการสาธารณะที่จำเป็นในปริมาณเพิ่มมากขึ้น และ/หรือรักษาระดับคุณภาพให้ได้มาตรฐานขั้นค่าสูง	ท้องถิ่นเป็นผู้เสนอโครงการ และจะต้องร่วมออกเงินสมทบจำนวนหนึ่ง	ให้หลักประกันว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับบริการสาธารณะในปริมาณและระดับคุณภาพมาตรฐานขั้นค่าตามที่ต้องการ	อาจทำให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังสูงกับท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังต่ำ
3. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	เพื่อแก้ปัญหาผลล้นออกที่เกิดจากการผลิตสินค้าสาธารณะ และเพื่อให้รัฐบาลกลางมีอิทธิพลเหนี่ยวยาระดับท้องถิ่น	ท้องถิ่นจะต้องจัดทำโครงการเฉพาะตามที่รัฐบาลกลางต้องการ จะนำไปใช้อย่างอื่นไม่ได้	การรับประกันท้องถิ่นเป็นไปในรูปแบบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ	ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถวางแผนการใช้จ่ายได้ล่วงหน้า และจากอำนาจอิสระในการตัดสินใจใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น

ตารางที่ 28 สรุปแบบแผนเงินอุดหนุนระบบใหม่ที่ควรนำมาใช้ในประเทศไทย

ประเภทของเงินอุดหนุน	วัตถุประสงค์	ท้องถิ่นที่ได้รับ	หลักเกณฑ์การพิจารณา	วงเงินอุดหนุน
1. เงินอุดหนุนทั่วไป	เป็นเครื่องมือในการกระจายความเสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่น	ท้องถิ่นทุกระดับ	รัฐบาลท้องถิ่นที่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจะต้องมีฐานะทางการคลังดีกว่ารัฐบาลกลาง	ผันแปรตามจำนวนประชากร, ฐานะทางการคลัง และระดับความพยายามทางการคลังของท้องถิ่น
2. เงินอุดหนุนสมทบ	เพื่อชักจูงให้ท้องถิ่นจัดหาบริการสาธารณสุขที่จำเป็นในปริมาณเพิ่มมากขึ้น และ/หรือรักษาระดับคุณภาพให้ใกล้เคียงมาตรฐานขั้นต่ำ	ท้องถิ่นทุกระดับ	รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องให้บริการสาธารณสุขประเภทการศึกษาภาคบังคับกับการสาธารณสุข และทางหลวงท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> - วงเงินแบบเปิดจะผันแปรตามจำนวนประชากร, ฐานะทางการคลัง และระดับความพยายามทางการคลังของท้องถิ่น - วงเงินแบบปิดจะกำหนดเป็นอัตราที่ผูกผันกับฐานะทางการคลังของท้องถิ่น
3. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	เพื่อแก้ปัญหาผลิตเกินที่เกิดจากการผลิตบริการสาธารณสุข และเพื่อให้รัฐบาลกลางมีบทบาทก่อนนโยบายระดับท้องถิ่น	ท้องถิ่นทุกระดับ	พิจารณาให้ตามนโยบายของรัฐบาลกลาง โดยไม่คำนึงถึงฐานะทางการคลังและระดับความพยายามทางการคลังของท้องถิ่น	คำนวณตามต้นทุนต่อหน่วยและขนาดทางกายภาพของโครงการ

ตารางที่ 27 เปรียบเทียบลักษณะเงินอุดหนุนของไทยในระบบเดิมและระบบใหม่

ประเภทของเงินอุดหนุน	ระบบเดิม	ระบบใหม่
เงินอุดหนุนทั่วไป	Lump - Sum	Effort - Related
เงินอุดหนุนแบบสมทบ	ไม่มี	Closed - Matching สำหรับ รายจ่ายลงทุน Opened - Matching สำหรับ รายจ่ายประจำ
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	Lump - Sum	Average Cost Related

ตารางที่ 28 การใช้เงินอุดหนุนแต่ละประเภทตามลักษณะของบริการสาธารณะ

ประเภทของเงินอุดหนุน	ลักษณะของบริการสาธารณะ
1. เงินอุดหนุนทั่วไป	บริการสาธารณะประเภทที่รัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งเป็นบริการสาธารณะขนาดเล็กหรือมีขอบเขตจำกัดเฉพาะในเขตท้องถิ่น เช่น การเก็บขยะมูลฝอย สวนสาธารณะ ทำเลียบเรือ การบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น
2. เงินอุดหนุนแบบสมทบ	บริการสาธารณะประเภทที่รัฐบาลกลางมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง แต่มอบให้รัฐบาลท้องถิ่นทำหน้าที่แทน เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าจึงสามารถรู้ซึ่งถึงความต้องการของประชาชนได้ดีกว่า และให้บริการได้รวดเร็วกว่ากรณีที่รัฐบาลกลางจะจัดทำเอง เช่น ทางหลวงท้องถิ่น, การศึกษาภาคบังคับ, การสาธารณสุขและอนามัย เป็นต้น
3. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	บริการสาธารณะประเภทที่รัฐบาลกลางมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงและมีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมพื้นที่ของรัฐบาลท้องถิ่นหลายๆแห่ง รัฐบาลกลางจะบังคับให้ท้องถิ่นผลิตบริการสาธารณะประเภทนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันหลายๆแห่ง หรือเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ บริการสาธารณะประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น เชื้อนชลประทาน, ทางหลวงจังหวัด, การสื่อสารโทรคมนาคม เป็นต้น

ตารางที่ 29 สรุปหลักเกณฑ์การจัดสรรแนววงเงินอุดหนุนระบบใหม่ที่จะนำมาใช้ในประเทศไทย

ประเภทของเงินอุดหนุน	หลักเกณฑ์การจัดสรร	วงเงินอุดหนุน
<p>1. เงินอุดหนุนทั่วไป</p>	<p>รัฐบาลท้องถิ่นที่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจะต้องมีฐานะทางการคลังต่ำกว่ารัฐบาลกลาง วงเงินอุดหนุนจะผันแปรไปตามระดับฐานะทางการคลังของท้องถิ่น จำนวนประชากรและระดับความพยายามทางการคลังของท้องถิ่น</p>	$GR_i = \frac{TPI}{LPI_i} \times POP_i \times TF_i$ $TPI = \frac{TLR}{TPOP}$ $LPI_i = \frac{LR_i}{POP_i}$ $TF_i = \frac{LT_i}{LR_i}$ <p> GR_i = วงเงินอุดหนุนของท้องถิ่นแห่งที่ i TPI = รายได้จากภาษีและอื่น ๆ (ยกเว้นเงินอุดหนุน) ต่อหัวของท้องถิ่นระดับนั้นทั่วประเทศ LPI_i = รายได้จากภาษีและอื่น ๆ (ยกเว้นเงินอุดหนุน) ต่อหัวของท้องถิ่นแห่งที่ i TF_i = ระดับความพยายามทางการคลังของท้องถิ่นแห่งที่ i TLR = รายได้จากภาษีและอื่น ๆ (ยกเว้นเงินอุดหนุน) ของท้องถิ่นระดับนั้นทั่วประเทศ </p>

ตารางที่ 29 (ต่อ) สรุปหลักเกณฑ์การจัดสรรและวงเงินอุดหนุนระบบใหม่ที่ควรจะนำมาใช้ในประเทศไทย

ประเภทของเงินอุดหนุน	หลักเกณฑ์การจัดสรร	วงเงินอุดหนุน
<p>2. เงินอุดหนุนแบบสมทบ</p> <p>2.1 Closed-Matching</p>	<p>ไม่มีเงื่อนไขว่ารัฐบาลท้องถิ่นผู้มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจะต้องมีฐานะทางการคลังต่ำกว่ารัฐบาลกลาง</p> <p>วงเงินอุดหนุนจะผันแปรไปตามอัตราสมทบของรัฐบาลกลาง และต้นทุนทั้งหมดของโครงการ ซึ่งอัตราสมทบนี้จะสอดคล้องกับระดับฐานะทางการคลังของท้องถิ่นเมื่อเปรียบเทียบกับฐานะทางการคลังของรัฐบาลกลาง</p>	<p>TPOP = จำนวนประชากรของท้องถิ่นระดับนั้นทั่วประเทศ</p> <p>LR_i = รายได้จากภาษีและอื่น ๆ (ยกเว้นเงินอุดหนุน) ของท้องถิ่นแห่งที่ i</p> <p>LT_i = จำนวนเงินภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองของท้องถิ่นแห่งที่ i</p> <p>IGR_j = $RAT \times TC_j$</p> <p>IGR_i = วงเงินอุดหนุนสมทบแบบปิดของท้องถิ่นแห่งที่ i</p> <p>RAT = อัตราสมทบจากรัฐบาลกลาง</p> <p>TC_j = ต้นทุนทั้งหมดของโครงการจำนวน j แห่ง</p> <p>LPI_i = รายได้จากภาษีและอื่น ๆ (ยกเว้นเงินอุดหนุน) ต่อหัวของท้องถิ่นแห่งที่ i</p> <p>CPI = รายได้จากภาษีและอื่น ๆ ต่อหัวของรัฐบาลกลาง</p> <p>i = จำนวนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จัดอยู่ในรัฐบาลท้องถิ่นระดับเดียวกัน ($i = 1, 2, 3, \dots, n$)</p>

ตารางที่ 2๑ (ต่อ) สรุปหลักเกณฑ์การจัดสรรและวงเงินอุดหนุนระบบใหม่ที่ควรนำมาใช้ในประเทศไทย

ประเภทของเงินอุดหนุน	หลักเกณฑ์การจัดสรร	วงเงินอุดหนุน
<p>๒.๒ Opened - Matching</p>	<p>ไม่มีเงื่อนไขว่ารัฐบาลท้องถิ่นผู้มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจะต้องมีฐานะทางการคลังดีกว่ารัฐบาลกลาง วงเงินอุดหนุนจะผันแปรไปตามจำนวนประชากร, ฐานะทางการคลัง และระดับความพยายามทางการคลังของท้องถิ่น</p>	<p>j = จำนวนโครงการแต่ละแห่งที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดทำ ($j = 1, 2, 3, \dots, n$)</p> <p>RAT = 80% ถ้า $LPI_j \leq 0.2 \text{ CPI}$</p> <p>RAT = 60% ถ้า $0.2 \text{ CPI} < LPI_j \leq 0.4 \text{ CPI}$</p> <p>RAT = 40% ถ้า $0.4 \text{ CPI} < LPI_j \leq 0.6 \text{ CPI}$</p> <p>RAT = 20% ถ้า $0.6 \text{ CPI} < LPI_j \leq 0.8 \text{ CPI}$</p> <p>RAT = 10% ถ้า $0.8 \text{ CPI} < LPI_j$</p> <p>$GR_j = \frac{TPI}{LPI_j} \times POP_j \times TF_j \times 50\%$</p> <p>$GR_j$ = วงเงินอุดหนุนสมทบแบบเปิดของท้องถิ่นแห่งที่ j</p> <p>LPI_j = รายได้จากภาษีและอื่น ๆ (ยกเว้นเงินอุดหนุน) ต่อหัวของท้องถิ่นแห่งที่ j.</p> <p>TPI = รายได้จากภาษีและอื่น ๆ (ยกเว้นเงินอุดหนุน) ต่อหัวของท้องถิ่นระดับนั้นทั่วประเทศ</p> <p>POP_j = จำนวนประชากรของท้องถิ่นแห่งที่ j</p> <p>TF_j = ระดับความพยายามทางการคลังของท้องถิ่นแห่งที่ j</p>

ประเภทของเงินอุดหนุน	หลักเกณฑ์การ จัดสรร	วงเงินอุดหนุน
3. เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ	<p>รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องจัดทำโครงการ ความวิสัยประสงค์ของ รัฐบาลกลาง จะนำไปใช้รายอย่างอื่นไม่ได้ โครงการ ที่รัฐบาลกลางจะให้เงินอุดหนุนจะต้องเป็นโครงการที่ เกี่ยวกับการก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ หรือโครงการบรรเทาภัยพิบัติจากธรรมชาติ การจัดสรร จะไม่คำนึงถึงฐานะทางการเงิน หรือความเหมาะสมทาง การคลังของท้องถิ่น</p>	<p> $GR_i = QU_j \times AC$ $GR_i =$ วงเงินอุดหนุน ของท้องถิ่นแห่งที่ i $QU_j =$ ขนาดทางกายภาพของโครงการ j $AC =$ ค่าหน่วยเงินต่อหน่วย (ใช้ราคาตลาดกรมบัญชีกลาง) $i =$ จำนวนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จัดอยู่ในรัฐบาลท้องถิ่น ระดับเดียวกัน ($i = 1, 2, 3, \dots, n$) $j =$ จำนวนโครงการแต่ละแห่งที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดทำ ($j = 1, 2, 3, \dots, n$) </p>

ตารางที่ 30 เปรียบเทียบประโยชน์ของเงินอุดหนุนระบบใหม่ที่มีต่อการคลังท้องถิ่น
ในประเทศไทย

ประเภทของเงินอุดหนุน	ประโยชน์ที่ได้รับ
1. เงินอุดหนุนทั่วไป	<ol style="list-style-type: none"> 1. กระจายความเสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่น 2. ป้องกันการใช้เงินอุดหนุนทดแทนรายได้ของท้องถิ่น 3. ใช้เสริมรายได้ของท้องถิ่น 4. กำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น
2. เงินอุดหนุนแบบลงพบ	<ol style="list-style-type: none"> 1. จัดจูงให้ผลิตบริการสาธารณะบางประเภทเพิ่มมากขึ้น 2. ประหยักรทรัพยากรของรัฐบาลกลาง 3. ป้องกันมิให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังสามารถจัดทำโครงการเพื่อขอรับเงินอุดหนุนได้มากกว่าท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังต่ำ 4. กำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น
3. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	<ol style="list-style-type: none"> 1. บังคับให้ท้องถิ่นผลิตสินค้าสาธารณะบางประเภทที่มีผลประโยชน์นอกในขอบเขตที่กว้างขวาง และท้องถิ่นอื่น ๆ ก็ได้รับประโยชน์ร่วมด้วย 2. ให้ความช่วยเหลือเฉพาะกิจแก่ท้องถิ่นที่ประสบภัยพิบัติจากธรรมชาติ 3. ทำให้การพัฒนาท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ รัชกาลที่ 10 4. มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรมากกว่าระบบเดิม

ตารางที่ 31 แผนการปรับปรุงระบบเงินอุดหนุน ในประเทศไทย

เงินอุดหนุนเดิมที่ยังคงอยู่	เงินอุดหนุนที่เสนอใหม่	เงินอุดหนุนเดิมที่ถูกลดเลิก
1. เงินอุดหนุนทั่วไป 2. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ 2.1 โครงสร้างพื้นฐาน 2.2 โครงการเพื่อบรรเทาภัยพิบัติในท้องถิ่น	1. เงินอุดหนุนแบบสมทบ 1.1 ค่าการศึกษาภาคบังคับ 1.2 การสาธารณสุข 1.3 ทางหลวงท้องถิ่น	1. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจปกติ 1.1 ค่าการศึกษา 1.2 โครงการทางหลวงท้องถิ่น 2. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ 2.1 โครงการที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาเทศบาลและสุขาภิบาล 2.2 โครงการพิเศษตามนโยบายการพัฒนาเมือง 3. เงินอุดหนุนเมืองศึกษา 4. เงินอุดหนุน อสม.

ศูนย์วิทยพัชการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 32 เปรียบเทียบเงินอุดหนุนระบบเดิมกับระบบใหม่เมื่อใช้หลักเกณฑ์สำหรับประเมิน
ทางเลือกของระบบจัดสรรทรัพยากร

หลักเกณฑ์ประเมิน	เงินอุดหนุนทั่วไป		เงินอุดหนุนสมทบ		เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	
	ระบบเดิม	ระบบใหม่	ระบบเดิม	ระบบใหม่	ระบบเดิม	ระบบใหม่
1. ความง่าย	✓		ไม่มี	✓	✓	✓
2. ความพอเพียง		✓		✓		✓
3. ความยืดหยุ่น		✓		✓		✓
4. ความมีเสถียรภาพ	✓			✓	✓	
5. ความเสมอภาค		✓		✓	✓	✓
6. ความมีประสิทธิภาพ		✓		✓		✓
7. การกระจายอำนาจ		✓		✓		

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปนเปื้อนอยู่) ดังนั้น เงินอุดหนุนระบบใหม่ของไทยจึงมีเงินอุดหนุนอยู่เพียง 3 ประเภทหลัก คือ (ดูตารางที่ 27 - 28)

1. เงินอุดหนุนทั่วไป
2. เงินอุดหนุนแบบสมทบ
3. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

เงินอุดหนุนทั้ง 3 ประเภทดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

1. เงินอุดหนุนทั่วไป

เดิมเงินอุดหนุนทั่วไปมิได้ตั้งอยู่แล้ว เพียงแค่ชวาทประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร การปรับปรุ่งเงินอุดหนุนให้มีประสิทธิภาพจะต้องปรับปรุ่งองค์ประกอบทั้ง 4 ด้าน คือ (1) วัตถุประสงค์ (2) ห้วงดินที่มีสิทธิ์ได้รับ (3) หลักเกณฑ์การจัดสรร (4) วงเงินอุดหนุน

1.1 วัตถุประสงค์

เงินอุดหนุนทั่วไปยังคงมีบทบาทสำคัญต่อการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย เมื่อพิจารณาในแง่ที่ว่ารัฐบาลท้องถิ่นยังขาดแคลนรายได้ที่จะใช้ปฏิบัติการหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และสภาพท้องถิ่นส่วนใหญ่มีฐานะยากจนไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้อย่างเพียงพอ จึงจำเป็นที่รัฐบาลกลางจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลท้องถิ่น โดยการให้เงินอุดหนุนจำนวนหนึ่งเพื่อเสริมรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น

แก่การใช้เงินอุดหนุนทั่วไปในัจจุบันยังขาดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน รัฐบาลกลางมิได้กำหนดเงื่อนไขในการขอรับเงินของรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นระดับใดที่ไ้รับเงินอุดหนุนก็จะไ้รับในอัตราเท่ากันหมดทั่วประเทศ โดยมีไ้คำนึงถึงความแตกต่างในศักยภาพทางการคลังระหว่างท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ ทำให้ท้องถิ่นขาดความพยายามในการใช้แหล่งทรัพยากรภายในท้องถิ่นให้มากขึ้น และเป็นภาระช้จูงให้ท้องถิ่นใช้เงินอุดหนุนทดแทนแหล่งรายได้ของตน นอกจากนี้ ยังเป็นการเพิ่มความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างท้องถิ่นอีกด้วย เมื่อพิจารณาในแง่ที่ว่าท้องถิ่นทุก ๆ แห่ง

(ในระคับยเดียวกัน) จะได้รับวงเงินในอัตราเท่ากันหมด ไม่ว่าท้องถิ่นนั้นจะมีฐานะทาง การคลัง ร่ำรวยหรือยากจนก็ตาม

จากเหตุฎิเงินอุดหนุนในบทที่ 3 นี้ให้เห็นว่าเงินอุดหนุนทั่วไปนั้นมี ประโยชน์ในด้านการกระจายความเสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่น ดังนั้น ในกรณี รวงใหญ่เงินอุดหนุนทั่วไปจึงยังมีความสำคัญอยู่ เมื่อพิจารณาในแง่ของความแตกต่างและความ เหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างท้องถิ่นค่างระคับยและค่างภูมิภาค นอกจากนี้ เงินอุดหนุน ทั่วไปยังทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจอิสระทางการคลัง ได้มากกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นเป็นเจ้าของเงินที่แท้จริงและสามารถวางแผนการใช้จ่ายได้อย่าง อิสระ

ภายใต้ระบบใหม่ เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อบริหารการศึกษาคจะถูกลดเลิก ไป (เอาไปรวมไว้ในเงินอุดหนุนแบบสมทบ ซึ่งจะกล่าวถึงในภายหลัง) จะมีเหลืออยู่ เฉพาะเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการบูรณะท้องถิ่นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลาง สามารถใช้เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นเครื่องมือในการกระจายความเสมอภาคทางการคลัง ระหว่างท้องถิ่นและเพื่อชักจูงให้ท้องถิ่นเพิ่มความพยายามในการใช้ทรัพยากรภายใน ท้องถิ่นให้มากขึ้น (หรือเป็นการลดภาระการจ่ายเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางเมื่อระยะ เวลาผ่านไป) การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ได้จะต้องปรับปรุงหลักเกณฑ์การ จักรสรรท้องถิ่นที่มีสิทธิได้รับ และวงเงินอุดหนุนที่ให้ (ดูตารางที่ 26)

1.2 ท้องถิ่นที่มีสิทธิได้รับ

ท้องถิ่นที่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปในปัจจุบันมีอยู่ 2 ประเภท คือ เทศบาลและเมืองพัทยา (เมืองพัทยามีสิทธิได้รับเฉพาะเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการศึกษา กังกล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ถูกเพิ่มเติมในตารางที่ 34) ซึ่งเป็นการจักรสรรเงินที่ไม่ได้ คำนึงถึงความเสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะเทศบาล (รวมทั้ง เมืองพัทยา) มีศักยภาพทางการคลังค่อนข้างสูง (ตามระดับความเจริญของพื้นที่) จึงมีความสามารถในการพึ่งแหล่งรายได้ของตนเองได้มากกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาล ซึ่งมีศักยภาพทางการคลังอยู่ในระดับต่ำ (เพราะพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นชนบท และกิ่งชนบท) ดังนั้น ท้องถิ่นทั้ง 2 ระดับจึงมีความต้องการทรัพยากรจากรัฐบาลกลาง

เพื่อเสริมรายได้ของคนมากพอ ๆ กัน (หรืออาจมากกว่า) หองดินระดับเทศบาล นอกจากนี้ แม้ว่า กทม.จะมีศักยภาพทางการคลังสูง แต่ก็มิได้หมายความว่า กทม.จะมีทรัพยากรจำนวนเพียงพอกับความต้องการใช้จ่ายของคน เนื่องจาก กทม.มีภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเป็นจำนวนมากจึงทำให้มีภาระรายจ่ายที่สูงขึ้นด้วย ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากตัวแปรที่ถูกคั่งแล้ว กทม.น่าจะมีสิทธิ์ในการรับเงินอุดหนุนทั่วไป เช่นเดียวกับหรงดินระดับอื่น ๆ

ภายใต้ระบบใหม่ รัฐบาลหรงดินทั้ง 5 ระดับจะมีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปอย่างเท่าเทียมกัน เพราะหรงดินทุกระดับต่างก็มีความต้องการทรัพยากรจากรัฐบาลกลางในความจำเป็นเท่า ๆ กัน เพียงแต่หรงดินใดจะได้รับมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับว่าหรงดินนั้นจะมีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์การจกสรรหรือไม่

1.3 หลักเกณฑ์การจกสรร

ในระบบเดิม หลักเกณฑ์การจกสรรจะใช้จำนวนประชากรในระดับนั้นเป็นฐานในการคำนวณวงเงินอุดหนุน ซึ่งมีข้อสะท้อนให้เห็นว่าวงเงินที่ให้ไปนั้นจะสอดคล้องกับความต้องการทรัพยากรที่แท้จริงของหรงดินหรือไม่ เพราะมิได้คำนึงถึงความแตกต่างในฐานะทางการคลังระหว่างหรงดิน และการใช้ความพยายามทางการคลังของหรงดิน ฉะนั้น การใช้หลักเกณฑ์จกสรรตามระบบเดิมจึงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างหรงดิน และยังเป็นการส่งเสริมให้หรงดินหวังซึ่งแหล่งทรัพยากรจากรัฐบาลกลางอีกด้วย

ในระบบใหม่ หลักเกณฑ์การจกสรรจะเป็นหลักเกณฑ์กลาง ๆ ที่สามารถใช้ได้กับหรงดินทุกระดับ ความแตกต่างทางการคลังระหว่างหรงดินจะถูกพิจารณารวมเข้าอยู่ในสูตรที่ใช้ในการคำนวณวงเงินอุดหนุน ทั้งนี้ สูตรดังกล่าวจะต้องสามารถวัดความแตกต่างทางการคลังระหว่างหรงดินต่างระดับ และระหว่างหรงดินระดับเดียวกันในทุก ๆ พื้นที่

ความแตกต่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่นเกิดจากปัจจัยหลายประการ เช่น ความแตกต่างด้านภูมิศาสตร์ แหล่งทรัพยากรธรรมชาติ จำนวนประชากรและขนาดของพื้นที่ แต่ความแตกต่างที่สำคัญนั้นเกิดจากลักษณะการจัดตั้งขึ้นเป็นรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละระดับ ทั้งนี้ จะเห็นได้จาก พ.ร.บ.การจัดตั้งเทศบาล พ.ศ. 2490 กำหนดลักษณะการจัดตั้งเทศบาลออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกจัดตั้งขึ้นตามเกณฑ์ประชากร และลักษณะที่สอง กำหนดให้พื้นที่อื่นเป็นเขตที่จัดของศาลากลางจังหวัดทุกจังหวัดเป็นเขตเทศบาลเมืองโดยไม่คำนึงถึงจำนวนประชากร ลักษณะการจัดตั้งดังกล่าวนี้ก็มีความคล้ายคลึงกันกับการจัดตั้งสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด บล็คคือ รัฐบาลท้องถิ่นระดับเดียวกันจะแตกต่างกันอย่างมากทั้งในด้านจำนวนประชากร ระดับความเจริญของพื้นที่ ศักยภาพทางการคลังระหว่างท้องถิ่น และความต้องการในทรัพยากรจากรัฐบาลกลาง ตัวอย่างเช่น เทศบาลที่เกิดจากการจัดตั้งตามจำนวนประชากร ส่วนใหญ่จะมีระดับความเจริญสูงกว่าและมีความสามารถเชิงรายได้มากกว่า เทศบาลที่เกิดจากการจัดตั้งตามลักษณะพื้นที่ เช่น เทศบาลตำบลวิใหญ่ จ.นครราชสีมา ซึ่งจัดตั้งตามเกณฑ์จำนวนประชากร จะมีจำนวนประชากรต่ำกว่าและมีรายได้สูงกว่า เทศบาลเมืองยโสธร (ดูตารางที่ 35) ซึ่งถามปกติแล้วเทศบาลตำบลมีระดับต่ำกว่า เทศบาลเมืองและควรจะมีระดับความเจริญต่ำกว่าด้วย

ดังนั้น ถ้าเรากำลังจะสมมติไว้ว่าระดับความเจริญของพื้นที่อื่น เป็นเขตที่จัดของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นควักกำหนดระดับรายได้จากภาษีและอื่น ๆ ¹ ของท้องถิ่น เราก็สามารถใช้ระดับรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการวัดระดับความแตกต่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่น กล่าวคือ ท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่เจริญกว่าย่อมมีศักยภาพเชิงรายได้สูงกว่าท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่ถอยความเจริญหรือมีความเจริญน้อยกว่า อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายจำนวนรายได้เพียงอย่างเดียวยังไม่

¹ รายได้จากภาษีและอื่น ๆ หมายถึง รายได้จากภาษีอากรทุกประเภท ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค รายได้เบ็ดเตล็ด เงินกู้และเงินสะสม ยกเว้นเงินอุดหนุน ซึ่งคือไม่เมื่อใช้ข้อความ "รายได้จากภาษีและอื่น ๆ" จะใช้ในความหมายกว้างลักษณะนี้เสมอ

สามารถวัดความแตกต่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพราะท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีจำนวนประชากรไม่เท่ากัน ท้องถิ่นที่มีรายได้จำนวนมากจึงมีไคหมายความว่าท้องถิ่นนั้นมีฐานะร่ำรวย (ถ้าท้องถิ่นนั้นมีประชากรมาก) และท้องถิ่นที่มีรายได้จำนวนน้อยก็มีไคหมายความว่าท้องถิ่นนั้นมีฐานะยากจน (ถ้าท้องถิ่นนั้นมีประชากรน้อย) ฉะนั้น วิธีการวัดความแตกต่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่นจึงคงใช้รายได้จากภาษีและอื่น ๆ คอหือของท้องถิ่น เป็นคัชนีฐานะทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งคำนวณไคจากการนำจำนวนเงินรายได้จากภาษีและอื่น ๆ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) หารด้วยจำนวนประชากรทั้งหมดในท้องถิ่นนั้น

สำหรับการวัดความพยายามทางการคลังนั้น ศาสตราจารย์ King² ไคใช้สัดส่วนของจำนวนเงินภาษีที่ท้องถิ่นจึคเก็บเองคอรายได้จากภาษีและอื่น ๆ (ยกเว้นเงินอุดหนุน) เป็นเครื่องมือในการวัด³ ถ้าท้องถิ่นใคความพยายามในการจึคเก็บภาษีเพิ่มขึ้น สัคส่วนนี้ก็จะสูงขึ้น แกดถ้าท้องถิ่นใคความพยายามในการจึคเก็บภาษีลดลง สัคส่วนนี้ก็จะลดลงไปควย

คามหลักเกณฑ์ใหม่ ท้องถิ่นที่มีสิทธิไครับเงินอุดหนุนจะคงมีฐานะทางการคลัง ล้ากว่ารัฐบาลกลาง อันเป็นหลักประคัณฑ์ว่าท้องถิ่นที่ไครับความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางนั้นจะเป็นท้องถิ่นที่ขาดแคลนรายได้และสมควรไครับความช่วยเหลือจริง ๆ นอกจากนี้ ยังสามารถใคเป็นเครื่องมือในการลคการระการจึคสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางในอนาคต เมื่อท้องถิ่นที่ไครับเงินอุดหนุนในปัจจุบันมีฐานะทางการคลังคัขึ้นและลัคกว่ารัฐบาลกลางแล้วก็จะถูกคัลสิทธิ์ในการรับเงินอุดหนุนคอไป หรืออีกนัยหนึ่ง

² David N. King, Fiscal Tiers : The Economics of Multilevel Government, P. 120.

³ สัคส่วนนี้เป็นเครื่องมือที่คัที่สุดเท่าที่สมควรจะทำได้ แต่ไม่อาจจะทอนให้เห็นถึงคามพยายามทางการคลังไคอย่างแท้จริง สำหรับผู้ที่สนใจในเรื่องนี้ ไปรคดูรายละเอียคใน จรัส สุวรรณมาลา "การวัดคามพยายามในการจึคเก็บภาษีของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในจึคหวคค่าง ๆ ในประเทศไทย" (วิทยานิพนคัปริชญา มหาวคัณคัค ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ บัคคัควิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526)

เป็นการลทอนวงเงินอุดหนุนลงเป็นชั้น ๆ ตามระยะเวลาที่ย่านไป ซึ่งถ้าหากไม่มีเงื่อนไขดังกล่าวนี้รัฐบาลกลางจะต้องแบกภาระในการจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปแก่รัฐบาลท้องถิ่นตลอดไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด (ดูแผนผังที่ 4)

หากคำนวณระยะเวลาที่เหมาะสมในการจัดสรรเงินอุดหนุน ควรจะจัดสรรให้ก่อนเริ่มปีงบประมาณ เพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถวางแผนการใช้จ่ายได้ล่วงหน้า และจัดทำงบประมาณได้อย่างมีเหตุผลในการจัดสรรก่อนเริ่มปีงบประมาณนั้นรัฐบาลกลางจะต้องใช้ข้อมูลของปีก่อนหน้า 2 ปีเป็นฐานในการคำนวณเงินอุดหนุน เช่น การจัดสรรเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ 2530 จะใช้ข้อมูลตัวเลขจริงของปีงบประมาณ 2528 เป็นฐานในการคำนวณเงินอุดหนุน ทั้งนี้ เพราะช่วงเวลาที่คำนวณเงินอุดหนุนนั้นอยู่ในระยะเวลาของปีงบประมาณ 2529 ซึ่งยังไม่สิ้นสุดลงจึงไม่อาจทราบตัวเลขที่เป็นจริงได้ และเหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ มีจำนวนท้องถิ่นอยู่มากมายกระจายกันอยู่ทั่วประเทศ ทำให้การเก็บรวบรวมข้อมูลกระทำได้อย่างลำบาก ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการจัดสรรเงินอุดหนุนอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง จึงสามารถใช้ข้อมูลตัวเลขจริงของปีก่อนหน้า 2 ปี เป็นฐานในการคำนวณเงินอุดหนุนได้

1.4 วงเงินอุดหนุน

ในระบบเดิม เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นแบบเหมาจ่าย (Lump - Sum General Grant) วงเงินที่จัดสรรมีอัตราตายตัวในอัตราก่อนละ 60 บาท/ปี ซึ่งเป็นการจัดสรรที่ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะมีได้ค่านึงถึงความแตกต่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่นและไม่ส่งเสริมให้ท้องถิ่นเพิ่มความพยายามทางการคลังให้มากขึ้น นอกจากนี้ ยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงตามภาวะเศรษฐกิจ วงเงินอุดหนุนมิได้ขยายตัวและเปลี่ยนแปลงไปอย่างอัตโนมัติในแต่ละปีตามอัตราเงินเฟ้อและการเพิ่มขึ้นของรายได้แท้จริง (จากภาษีและอื่น ๆ) ของท้องถิ่น

ในระบบใหม่ เงินอุดหนุนทั่วไปจะเป็นแบบสัมพันธ์กับความพยายามทางการคลัง (Effort Related General Grant) วงเงินที่จัดสรรจะขึ้นแปรทางตรงกับระดับฐานะทางการคลัง จำนวนประชากรและการใช้ความพยายามทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งสามารถเขียนเป็นสูตรคำนวณได้ดังนี้ (ดูตารางที่ 29)

$$GR_i = \frac{TPI}{LPI_i} \times POP_i \times TF_i$$

$$TPI = \frac{TLR}{TPOP}$$

$$LPI_i = \frac{LB_i}{POP_i}$$

$$TF_i = \frac{LT_i}{LB_i}$$

GR_i = วงเงินอุดหนุนทั่วไปของท้องถิ่นแห่งที่ i

TPI = รายได้จากภาษีและอื่น ๆ (ยกเว้นเงินอุดหนุน) ต่อหัวของท้องถิ่นระดับนั้นทั่วประเทศ

LPI_i = รายได้จากภาษีและอื่น ๆ (ยกเว้นเงินอุดหนุน) ต่อหัวของท้องถิ่นแห่งที่ i

POP_i = จำนวนประชากรของท้องถิ่นแห่งที่ i

TF_i = รัศมีความพยายามทางการคลังของท้องถิ่นแห่งที่ i

TLR = รายได้จากภาษีและอื่น ๆ (ยกเว้นเงินอุดหนุน) ของท้องถิ่นระดับนั้นทั่วประเทศ

$TPOP$ = จำนวนประชากรของท้องถิ่นระดับนั้นทั่วประเทศ

LB_i = รายได้จากภาษีและอื่น ๆ (ยกเว้นเงินอุดหนุน) ของท้องถิ่นแห่งที่ i

LT_i = จำนวนเงินภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองของท้องถิ่นแห่งที่ i

i = จำนวนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จัดอยู่ในรัฐบาลท้องถิ่นระดับเดียวกัน

($i = 1, 2, 3, \dots, n$)

จากสูตรข้างต้น จะให้หลักประกันว่าท้องถิ่นทุกระดับและทุก ๆ แห่ง จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนด้วยหลักเกณฑ์ยุติธรรมมากที่สุด ทั้งนี้ ท้องถิ่นจะได้รับเงินอุดหนุนขึ้นค่าจำนวนหนึ่งตามจำนวนประชากร ฐานะทางการคลังและรัศมีความพยายามทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งจะไม่ให้ท้องถิ่นใดที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนเลย (ยกเว้นท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลัง สูงกว่าหรือเท่ากับรัฐบาลกลาง)

การใช้สูตรคำนวณโดยใช้ตัวแปรดังกล่าว วงเงินอุดหนุนจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงก็ขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงของตัวแปรตัวใดตัวหนึ่งและ/หรือทั้ง 3 ตัวพร้อม ๆ กันก็ได้ ซึ่งท้องถิ่นที่มีประชากรจำนวนมาก หรือมีฐานะทางการคลัง ค่า หรือใช้ความพยายามทางการคลังสูง ก็จะได้รับเงินอุดหนุนจำนวนมากกว่าท้องถิ่นที่มีลักษณะตรงกันข้าม วงเงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นได้รับจึงสอดคล้องกับความต้องการในทรัพยากรที่แท้จริงของท้องถิ่น ดังนั้น สูตรคำนวณข้างต้นจึงสามารถพิจารณาความแตกต่าง

ทางการคลังระหว่างท้องถิ่นได้ และสามารถเปลี่ยนแปลงวงเงินอุดหนุนได้อย่างอัตโนมัติตามภาวะเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงตัวแปรหรือเปลี่ยนแปลงสูตรใหม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ตัวแปรที่ใช้สามารถทำให้สูตรการจกสรรเงินอุดหนุนมีความยืดหยุ่นมากที่สุด

นอกจากนี้ สูตรคำนวณและตัวแปรดังกล่าวยังมีความสอดคล้องประสานกันกับหลักเกณฑ์การจกสรรเป็นอย่างดี การใช้เงินอุดหนุนทั่วไประบบใหม่จึงสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายความเสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่น และท้องถิ่นมีให้ท้องถิ่นใช้เงินอุดหนุนทดแทนแหล่งรายได้ของคน ในขณะที่เกิดขึ้น ยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นได้อีกด้วย โดยที่สูตรคำนวณเงินอุดหนุนจะช่วยชักจูงให้ท้องถิ่นเพิ่มความพยายามในการจัดเก็บภาษีให้มากขึ้น (ดูตารางที่ 30)

โดยสรุป ข้อเสนอให้ใช้หลักเกณฑ์และสูตรการจกสรรเงินอุดหนุนระบบใหม่ จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านการกระจายความเสมอภาคทางการคลังระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นค่างระดับและค่างภูมิภาค (ซึ่งเดิมมิได้ใช้หลักเกณฑ์เช่นนี้ เป็นการให้โดยวิธีดาง่าย ๆ ไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น) ทางด้านรัฐบาลท้องถิ่นก็ถูกชักจูงให้หันมาพึ่งแหล่งทรัพยากรของตนเองมากขึ้น และลดการพึ่งพาทรัพยากรจากรัฐบาลกลางลง เป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระทางการคลังมากขึ้น และสอดคล้องกับการกระจายอำนาจปกครองความหลักการปกครองตนเองในระบบประชาธิปไตย

2. เงินอุดหนุนแบบสมทบ

ในปัจจุบัน ระบบเงินอุดหนุนของไทยไม่มีการจกสรรประเภทเงินอุดหนุนแบบสมทบไว้อย่างชัดเจน แต่มีการใช้เงินอุดหนุนในลักษณะสมทบของโครงการทางหลวงท้องถิ่น (เงินอุดหนุนเฉพาะกิจปกติ) และโครงการที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาเทศบาลและสุขาภิบาล (เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ) ซึ่งเงินอุดหนุนแบบสมทบสามารถใช้ในวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และให้ผลตอบแทนต่อรัฐบาลท้องถิ่นในลักษณะที่แตกต่างกันอีกด้วย ดังนั้น เพื่อปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนของไทยให้ง่ายขึ้น



จึงสมควรแยกเงินอุดหนุนแบบสมทบออกจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งการแยกออกมา
ดังกล่าวมีองค์ประกอบที่ควรพิจารณาอยู่ 4 ด้าน คือ (1) วัตถุประสงค์
(2) ห่วงฉันทที่มีสิทธิได้รับ (3) หลักเกณฑ์การจัดสรร (4) วงเงินอุดหนุน

2.1 วัตถุประสงค์

จากทฤษฎีเงินอุดหนุนในบทที่ 3 ชี้ให้เห็นว่าเงินอุดหนุนแบบสมทบ
สามารถใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการชักจูงให้ท้องถิ่นผลิตบริการสาธารณะที่จำเป็นในปริมาณ
ที่เพียงพอแก่ความต้องการของท้องถิ่น และ/หรือเพื่อรักษาระดับคุณภาพของบริการ-
สาธารณะให้ได้มาตรฐานขั้นต่ำตามที่ต้องการ (คูศารางที่ 25)

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว เมื่อใช้ประเมินเข้ากับสภาวะทางการคลัง
ท้องถิ่นในประเทศไทยจะพบว่าเงินอุดหนุนแบบสมทบมีความเหมาะสมและมีความจำเป็น
แก่รัฐบาลท้องถิ่น เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับและทุกภูมิภาคจะมีศักยภาพทางการ
คลังที่แตกต่างกันอย่างมาก ในขณะที่รัฐบาลกลางได้กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละระดับ
มีภาระหน้าที่อยู่มากมาย (ดูรายละเอียดในบทที่ 2) ซึ่งภาระหน้าที่นี้โดยปกติแล้วเป็น
ของภาครัฐบาล และจะต้องแบ่งสรรกันระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น
แต่เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่ารัฐบาลกลาง จึงย่อมรู้ซึ่งถึง
ความต้องการของประชาชนได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง และสามารถให้บริการแก่ประชาชน
ได้รวดเร็วกว่าและมีประสิทธิภาพมากกว่ากรณีที่รัฐบาลกลางจัดทำเอง ซึ่งการที่รัฐบาล
กลางจะจัดทำเองนั้นนอกจากจะก่อให้เกิดความล่าช้าแล้ว บริการสาธารณะที่ผลิตยัง
อาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลกลางจึงควรแบ่งสรรภาระหน้าที่ในการผลิตบริการ
สาธารณะบางประเภท (ที่มีขอบเขตจำกัดเฉพาะในท้องถิ่นหรือภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง)
ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น แล้วจ่ายเงินอุดหนุนจำนวนหนึ่งแก่รัฐบาลท้องถิ่น เพื่อชักจูงให้
รัฐบาลท้องถิ่นผลิตสินค้าสาธารณะประเภทดังกล่าวเพิ่มขึ้น หรือเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระ
รายจ่ายประจำของท้องถิ่นที่เกิดจากสินค้าสาธารณะประเภทโรงเรียน โรงพยาบาล
สถานีอนามัยและทางหลวงท้องถิ่น (คูศารางที่ 28) อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนที่ให้
ก็ไม่ควรจะมีลักษณะเป็นก้อนแบบเหมาจ่ายเหมือนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และไม่ควรรจะ

มีลักษณะให้เปล่าเหมือนเงินอุดหนุนทั่วไป ทั้งนี้ เพราะลักษณะดังกล่าวไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดจูงให้ท้องถิ่นผลิตบริการสาธารณะประเภทที่ท้องถิ่นต้องการได้

2.2 ท้องถิ่นที่มีสิทธิ์ได้รับ

รัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับควรมีสิทธิ์ตามกฎหมายที่จะได้รับเงินอุดหนุนแบบสมทบ ทั้งนี้ เพื่อความเสมอภาคในการจัดสรรทรัพยากรจากรัฐบาลกลาง และเพื่อกระตุ้นให้รัฐบาลท้องถิ่นเพิ่มระดับความพยายามในการพัฒนาท้องถิ่นให้มากขึ้น

2.3 หลักเกณฑ์การจัดสรร

การใช้เงินอุดหนุนสมทบสำหรับรายจ่ายประจำควรจะเป็นแบบอัตราเปิด โดยกำหนดในอัตรา 50% เท่ากันหมดทุกท้องถิ่น (ดูแผนผังที่ 7) เนื่องจากลักษณะของสินค้าสาธารณะเป็นประเภทที่รัฐบาลกลางมีภาระหน้าที่ร่วมกับรัฐบาลท้องถิ่น การจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นรายจ่ายประจำจึงควรจะต้องแบ่งสรรอย่างเท่า ๆ กันระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น (ในลักษณะที่รัฐบาลกลางจ่ายเงินครึ่งหนึ่ง และรัฐบาลท้องถิ่นจ่ายเงินอีกครึ่งหนึ่ง) ทั้งนี้ ความแตกต่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่นจะถูกนับรวมอยู่ในตัวแปรที่ใช้จัดสรร ซึ่งตัวแปรดังกล่าวจะประกอบด้วยจำนวนประชากร ฐานะทางการคลังและระดับความพยายามทางการคลังของท้องถิ่น วิธีการคำนวณเงินอุดหนุนจะใช้วิธีการเดียวกันกับกรณีเงินอุดหนุนทั่วไปแล้วคูณด้วย 50% หรืออีกนัยหนึ่งวงเงินอุดหนุนสมทบแบบเปิดสำหรับรายจ่ายประจำจะเท่ากับจำนวนครึ่งหนึ่งของเงินอุดหนุนทั่วไป (ดูตารางที่ 29)

เหตุผลที่ใช้วิธีนี้ก็เพราะสูตรที่ใช้คำนวณเงินอุดหนุนทั่วไปนั้นเป็นสูตรที่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรเป็นอย่างมาก เพราะสามารถกระจายความเสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่นและป้องกันมิให้ท้องถิ่นใช้เงินอุดหนุนในการทดแทนแหล่งรายได้ของตน ดังนั้น การคำนวณเงินอุดหนุนโดยอาศัยสูตรคำนวณที่คล้ายคลึงกับเงินอุดหนุนทั่วไป จึงให้หลักประกันได้ว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนสมทบสำหรับรายจ่ายประจำจะไม่เกิดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างท้องถิ่น เช่นเดียวกับกรณีเงินอุดหนุนทั่วไป

เงินอุดหนุนสมทบแบบเปิดนี้จะถูกนำไปใช้เป็นรายจ่ายประจำสำหรับ
 สินค้าสาธารณะ 3 ประเภท คือ การศึกษาภาคบังคับ (ได้รับ 40%) การสาธารณสุข
 และสาธารณูปการ (ได้รับ 40%) และทางหลวงท้องถิ่น (ได้รับ 20%) ทั้งนี้
 ท้องถิ่นที่มีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุนจะคงเป็นท้องถิ่นที่มีสินค้าสาธารณะประเภทใดประเภท
 หนึ่งดังกล่าว ท้องถิ่นใดที่ไม่มีสินค้าสาธารณะใน 3 ประเภทดังกล่าวจะไม่มีสิทธิ์ได้รับ
 เงินอุดหนุน ยกตัวอย่างเช่น ท้องถิ่นที่มีสินค้าสาธารณะประเภทการศึกษาภาคบังคับ-
 เท่านั้น ยังไม่มีการสาธารณสุข สาธารณูปการและทางหลวงท้องถิ่น เพราะฉะนั้น
 ท้องถิ่นแห่งนี้จะได้รับเงินอุดหนุนเพียง 40% ของวงเงินสมทบทั้งหมด (ซึ่งวงเงินสมทบ
 ทั้งหมดเท่ากับ 50% ของเงินอุดหนุนทั่วไป)

สำหรับการใช้เงินอุดหนุนสมทบในอีกลักษณะหนึ่ง คือ ใช้เป็นรายจ่าย
 ลงทุนของโครงการก่อสร้างโรงเรียน โรงพยาบาล สถานีอนามัย และทางหลวง
 ท้องถิ่น วงเงินที่จัดสรรให้ควรจะเป็นแบบปิดโดยกำหนดอัตราสมทบเป็นขั้น ๆ สัมพันธ์
 กับระดับฐานะทางการคลังของท้องถิ่น (ดูแผนผังที่ 6) ท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลัง
 สูง (เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลกลาง) จะได้รับอัตราสมทบค่า ส่วนท้องถิ่น
 ที่มีฐานะทางการคลังต่ำจะได้รับอัตราสมทบสูง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความ
 ไม่เสมอภาคในการจัดสรรเงินอุดหนุน เนื่องจากท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลัง
 สูงกว่าจะสามารถจัดทำโครงการเพื่อขอรับเงินอุดหนุนได้มากกว่าท้องถิ่นที่มี
 ศักยภาพทางการคลังต่ำ ดังนั้น ถ้าหากไม่มีการป้องกันไว้โดยผ่านการกำหนด
 เงื่อนไขในหลักเกณฑ์การจัดสรรแล้ว จะทำให้ท้องถิ่นที่ร่ำรวยมีโอกาสได้รับ
 เงินอุดหนุนมากกว่าท้องถิ่นที่ยากจน และยังส่งผลกระทบต่อเกิดการพัฒนาในระดับ
 ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นอีกด้วย (ดูตารางที่ 30)

วงเงินอุดหนุนสมทบทั้งหมดที่รัฐบาลกลางจะต้องจ่าย จะเท่ากับอัตรา
 สมทบจากรัฐบาลกลางคูณด้วยต้นทุนทั้งหมดที่ใช้ในโครงการลงทุนนั้น ซึ่งต้นทุนทั้งหมดนี้
 จะคำนวณจาก "ราคามาตรฐาน" ของกรมบัญชีกลาง 4 รัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับและทุก

⁴ ราคามาตรฐานอาจจะไม่ครบทุกลักษณะโครงการ ดังนั้น
 ถ้าโครงการใดที่ไม่มีราคามาตรฐานของกรมบัญชีกลางแล้ว ก็อาจใช้ราคาประมาณการ
 ความเหมาะสมในขณะนั้น แต่โดยปกติแล้วกรมบัญชีกลางจะมีราคามาตรฐาน
 สำหรับโครงการต่าง ๆ อยู่เสมอ

เขตพื้นที่จึงได้รับจัดสรรด้วยหลักเกณฑ์ที่ยุติธรรมมากที่สุด ความแตกต่างในวงเงินที่จัดสรรจะเกิดจากตัวแปรของท้องถิ่นเอง (ฐานะทางการคลัง) มิใช่เกิดจากการกระทำของรัฐบาลกลาง (ดูตารางที่ 29)

เมื่อเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การจัดสรรแบบเปิดแล้ว หลักเกณฑ์ทั้ง สองจะมีลักษณะเหมือนกันในแง่ที่ว่ามิได้กำหนดเงื่อนไขให้รัฐบาลท้องถิ่นผู้มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจะต้องมีฐานะทางการคลังต่ำกว่ารัฐบาลกลาง ทั้งนี้ รัฐบาลท้องถิ่นจะมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนสมทบทั้งแบบปิดและแบบเปิดตลอดไป อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนแบบเปิดนั้นวงเงินจะขึ้นแปรปรวนทางตรงกับจำนวนประชากร ฐานะทางการคลังและระดับความพยายามทางการคลังของท้องถิ่น ส่วนเงินอุดหนุนสมทบแบบปิดวงเงินจะขึ้นแปรปรวนทางตรงกับอัตราสมทบของรัฐบาลกลางและต้นทุนทั้งหมดของโครงการนั้น ๆ ซึ่งอัตราสมทบจะขยับขึ้นกับระดับฐานะทางการคลัง ของท้องถิ่นเมื่อเปรียบเทียบกับฐานะทางการคลัง ของรัฐบาลกลาง

เมื่อเปรียบเทียบกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแล้ว เงินอุดหนุนสมทบแบบปิดจะมีลักษณะคล้ายคลึงกันในแง่ที่ว่าถูกใช้ เป็นรายจ่ายลงทุนสำหรับโครงการเฉพาะกิจ และเงินอุดหนุนจะหมดไปเมื่อโครงการนั้นสิ้นสุดลง อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนสมทบแบบปิดและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจยังมีข้อแตกต่างที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

ประการแรก เงินอุดหนุนสมทบแบบปิดจะจ่ายให้แก่กิจกรรมที่รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นมีส่วนรับผิดชอบร่วมกัน ได้แก่ การศึกษาภาคบังคับ การสาธารณสุขและสาธารณสุขการ และแหล่งหลวงท้องถิ่น (ดูตารางที่ 28) ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะจ่ายให้แก่กิจกรรมที่รัฐบาลกลางมีหน้าที่รับผิดชอบอย่างเต็มที่ ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (เช่น เขื่อน แหล่งหลวงจังหวัด เป็นต้น)

ประการที่สอง เงินอุดหนุนสมทบแบบปิดรัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดทำโครงการและยื่นเสนอขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง แต่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจรัฐบาลกลางจะบังคับให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดทำโครงการแล้วจ่ายเงินอุดหนุนให้

ประการที่สาม เงินอุดหนุนสมทบแบบปิดรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องออกเงินสมทบจำนวนหนึ่งในการจัดทำโครงการนั้น แต่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจรัฐบาลท้องถิ่นจะได้รับเงินอุดหนุนเต็มจำนวน โดยไม่ต้องออกเงินสมทบร่วมกับรัฐบาลกลาง

จากข้อแตกต่างทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้น ข้อเสนอให้ใช้เงินอุดหนุนสมทบแยกออกจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (ซึ่งในปัจจุบันยังใช้ปะปนกัน) จึงมีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรมากกว่าการใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจในระบบเดิม ทั้งนี้ เพราะนอกจากวัตถุประสงค์ของเงินอุดหนุนทั้ง 2 ประเภทจะแตกต่างกันแล้ว รัฐบาลกลางยังสามารถประหยัดทรัพยากรได้มากขึ้นและสามารถชักจูงให้เกิดการพัฒนาในระดับท้องถิ่นได้ดีกว่าเดิม

ทางด้านช่วงเวลาที่เหมาะสมแก่การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบสมทบ ควรจะจัดสรรให้ก่อนเริ่มมีงบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่น (ทั้งแบบสมทบเปิดและแบบสมทบปิด) ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถวางแผนการจัดเก็บรายได้และแผนการใช้จ่ายได้อย่างมีเหตุผล เพราะรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องจัดเตรียมรายได้ไว้ส่วนหนึ่งเพื่อเป็นเงินสมทบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องยื่นโครงการเพื่อเสนอขอรับเงินอุดหนุนก่อนเริ่มมีงบประมาณ เพื่อให้รัฐบาลกลางสามารถจัดเตรียมเงินไว้ได้อย่างถูกต้อง ฉะนั้น หากรัฐบาลกลางจัดสรรเงินอุดหนุนสมทบภายหลังจากการประกาศใช้งบประมาณของท้องถิ่นแล้ว จะทำให้เกิดความสับสนยุ่งยากในการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น เนื่องจากใ้วางแผนการจัดเก็บรายได้ไว้เรียบร้อยแล้วในการจัดทำงบประมาณท้องถิ่นและงบประมาณของรัฐบาลกลาง สำหรับข้อมูลที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณวงเงินนั้น จะใช้ตัวเลขจริงของปีก่อนหน้า 2 ปีซึ่งมีเหตุผลเช่นเดียวกับกรณีเงินอุดหนุนทั่วไป ไม่ตามที่ได้อธิบายมาแล้ว

2.4 วงเงินอุดหนุน

วิธีคำนวณเงินอุดหนุนสมทบแบบเปิดจะคล้ายคลึงกับวิธีคำนวณเงินอุดหนุนทั่วไป กล่าวคือ ใช้ตัวแปรคำนวณประชากร ฐานะทางการคลังและระดับความพยายามทางการคลังของท้องถิ่นเป็นฐานในการคำนวณ เพียงแต่รัฐบาลกลางกำหนดอัตราสมทบแบบเปิดไว้ 50% ของวงเงินที่คำนวณได้ (โดยนัยยะที่ว่ารัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นควรแบ่งความรับผิดชอบกันคนละครึ่ง) วิธีคำนวณดังกล่าวสามารถแสดงได้ดังนี้ (ดูตารางที่ 29)

$$GR_i = \frac{TPI \times POP_i \times TF_i \times 50\%}{LPI_i}$$

GR_i = วงเงินอุดหนุนสมทบแบบเปิดของท้องถิ่นแห่งที่ i

TPI = รายได้จากภาษีและอื่น ๆ (ยกเว้นเงินอุดหนุน) ก่อหัวของท้องถิ่นระดับนั้น ทั่วประเทศ

LPI_i = รายได้จากภาษีและอื่น ๆ (ยกเว้นเงินอุดหนุน) ก่อหัวของท้องถิ่นแห่งที่ i

POP_i = จำนวนประชากรของท้องถิ่นแห่งที่ i

TF_i = ระดับความพยายามทางการคลังของท้องถิ่นแห่งที่ i

i = จำนวนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จัดอยู่ในรัฐบาลท้องถิ่นระดับเดียวกัน

$$(i = 1, 2, 3, \dots, n)$$

จากสูตรข้างต้น วงเงินอุดหนุนจะผันแปร ไปตามพฤติกรรมทางการคลังของท้องถิ่น แต่ไม่ผันแปรไปตามอัตราสมทบจากรัฐบาลกลาง เพราะกำหนดอัตราสมทบไว้คงที่ในอัตรา 50% เท่ากันทุกท้องถิ่น ฉะนั้น ท้องถิ่นที่มีจำนวนประชากรมาก หรือมีฐานะทางการคลังต่ำ หรือใช้ความพยายามทางการคลังในระดับสูงก็จะได้รับเงินอุดหนุนสมทบแบบเปิดเป็นจำนวนมากกว่าท้องถิ่นที่มีลักษณะตรงกันข้าม การใช้สูตรคำนวณในลักษณะดังกล่าว เป็นวิธีที่ง่ายและสะดวกต่อการเก็บข้อมูล การจัดสรร และการคำนวณ เพราะสามารถคำนวณต่อไปจากการคำนวณเงินอุดหนุนทั่วไปได้ โดยทำให้ประหยัดเวลาและกำลังคนที่จะใช้จัดสรรเงินอุดหนุน (ซึ่งเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของเงินอุดหนุนระบบเดิม) นอกจากนี้ วิธีคำนวณนี้ยังสามารถพิจารณาความแตกต่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่นและป้องกันมิให้ท้องถิ่นใช้เงินอุดหนุนทดแทนแหล่งรายได้ของตน เช่นเดียวกับเงินอุดหนุนทั่วไป ดังนั้น สูตรคำนวณข้างต้นจึงสามารถใช้ได้กับรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับและทุก ๆ เวชพื้นที่

แม้ว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนสมทบในลักษณะนี้จะได้รับเงินเท่ากับครึ่งหนึ่งของเงินอุดหนุนทั่วไป แต่หลักเกณฑ์การจัดสรรและวัตถุประสงค์ของการให้เงินจะแตกต่างกันไป เงินอุดหนุนทั่วไปจะให้เพื่อเสริมรายได้ของท้องถิ่น และรัฐบาลท้องถิ่นจะใช้เงินอุดหนุนเพื่อการบริหารงานทั่วไป ส่วนเงินอุดหนุนสมทบแบบเปิดจะให้เพื่อรักษาระดับคุณภาพของการผลิตสินค้าสาธารณะที่จำเป็นบางประเภท และรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องใช้เงินอุดหนุนเพื่อเป็นรายจ่ายประจำของสินค้าสาธารณะประเภทนั้นจะนำไปใช้จ่ายอย่างอื่นไม่ได้ ซึ่งถ้าหากภายในท้องถิ่นไม่มีสินค้าสาธารณะประเภทนั้นแล้วก็จะถูกตัดวงเงินไปโดยปริยาย

จากสูตรคำนวณดังกล่าวมา เป็นการคำนวณวงเงินอุดหนุนสมทบแบบเปิด
ในวงเงินทั้งหมดที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีสิทธิได้รับ ซึ่งท้องถิ่นจะต้องจัดสรรเงินจำนวนนี้ไป
ให้แก่สินค้าสาธารณะ 3 ประเภท คือ การศึกษาภาคบังคับ การสาธารณสุขและ
สาธารณูปการ และทางหลวงท้องถิ่น โดยเขียนเป็นสูตรคำนวณได้ดังนี้ (ดูตารางที่ 29)

$$EGR : = GR_1 \times 40\%$$

$$HGR : = GR_1 \times 40\%$$

$$WGR : = GR_1 \times 20\%$$

$$GR_1 = \text{วงเงินอุดหนุนสมทบแบบเปิดจำนวนทั้งหมดที่ท้องถิ่น } i \text{ ได้รับจกัสรร}$$

$$EGR = \text{เงินอุดหนุนที่จ่ายเป็นรายจ่ายประจำเพื่อการศึกษา}$$

$$HGR = \text{เงินอุดหนุนที่จ่ายเป็นรายจ่ายประจำเพื่อการสาธารณสุขและ
สาธารณูปการ}$$

$$WGR = \text{เงินอุดหนุนที่จ่ายเป็นรายจ่ายประจำเพื่อทางหลวงท้องถิ่น}$$

ทั้งนี้ ท้องถิ่นใดที่ไม่มีสินค้าสาธารณะในประเภทดังกล่าวก็จะถูกตัด
วงเงินอุดหนุนของสินค้าสาธารณะประเภทนั้น เช่น สุขาภิบาลไม่มีหน้าที่ให้การศึกษา
ภาคบังคับ ดังนั้น สุขาภิบาลจึงถูกตัดวงเงินออกไป 40% ของเงินอุดหนุนสมทบแบบ
เปิดจำนวนทั้งหมดที่ได้รับจกัสรร

สำหรับเงินอุดหนุนสมทบแบบปิด วงเงินจะผันแปรทางตรงกับต้นทุน
ทั้งหมดที่ไว้ในโครงการนั้น และอัตราสมทบจกัรัฐบาลกลาง ซึ่งอัตราสมทบ
ชั้นสูงสุดจะเท่ากับ 80% ของต้นทุนทั้งหมด (ในแง่หนึ่ง ถ้าให้ 100% ของ
ต้นทุนทั้งหมดก็จะกลายเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งใช้ในวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน)
ท้องถิ่นที่มีสิทธิได้รับอัตราสมทบชั้นสูงสุดนี้ จะต้องเป็นท้องถิ่นที่มีฐานะยากจนมากหรือมี
ฐานะทางกัการคลัง ะคึกเป็นร้อยละ 20 ของรัฐบาลกลาง ส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะทาง
การคลัง ะปานกลางและร่ำรวยจะ ได้รับเงินอุดหนุนสมทบในอัตราที่ลดลันกัน ไปตั้งแต่
60% - 10% และหากท้องถิ่นใดที่มีฐานะร่ำรวยมาก ๆ หรือมีฐานะทางกัการคลัง ะมาก
กว่าร้อยละ 80 ของรัฐบาลกลาง ก็จะได้รับเงินอุดหนุนในอัตราสมทบเพียงแค่ 10%
ของต้นทุนทั้งหมด ซึ่งเป็นอัตราสมทบที่ต่ำที่สุด

เหตุผลที่กำหนดอัตราสมทบในรูปแบบดังกล่าว ก็เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลังสูงสามารถที่จะจัดทำโครงการขอรับเงินอุดหนุนได้มากกว่ารัฐบาลท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลังต่ำ และเพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นมีทรัพยากรอย่างเพียงพอที่จะดำเนินงานตามโครงการนั้น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น รัฐบาลท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลังคิดเป็นร้อยละ 20 ของรัฐบาลกลาง จะได้รับอัตราสมทบ 80% ของต้นทุนทั้งหมดที่ใช้ในโครงการนั้น ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีความสามารถที่จะดำเนินการตามโครงการที่ท้องถิ่นต้องการได้ อย่างไรก็ตาม อัตราสมทบดังกล่าวก็มีข้อบกพร่องหลายข้อ แต่อาจจะเปลี่ยนแปลงไปเพื่อความเหมาะสมแก่กาลเวลาและสภาพการณ์ทางการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย

โดยสรุป ข้อเสนอให้ใช้เงินอุดหนุนสมทบในระบบเงินอุดหนุนของไทย จะมีประโยชน์ต่อการคลังท้องถิ่น ในแง่ของการใช้เงินเป็นเครื่องมือกำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น เงินอุดหนุนสมทบจะมีความยืดหยุ่นมากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยที่เงินอุดหนุนสมทบจะช่วยเสริมการใช้เงินอุดหนุนทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เงินอุดหนุนสมทบแบบเบ็ดเสร็จจะใช้เป็นรายจ่ายประจำเพื่อรักษาคุณภาพของสินค้าสาธารณะให้ได้มาตรฐานขั้นต่ำ ส่วนเงินอุดหนุนสมทบแบบบิกจะใช้เป็นรายจ่ายลงทุนเพื่อจัดจูงให้ท้องถิ่นเพิ่มปริมาณการผลิตสินค้าสาธารณะที่จำเป็นให้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนสมทบทั้ง 2 แบบจะใช้หลักเกณฑ์และสูตรคำนวณที่เป็นกลาง ๆ ซึ่งสามารถใช้ได้กับท้องถิ่นทุกระดับและทุกเขตพื้นที่การเปลี่ยนแปลงในวงเงินจะเป็นไปอย่างอัตโนมัติโดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงสูตรหรือตัวแปรใหม่ เนื่องจากตัวแปรที่ใช้จะสามารถพิจารณาความแตกต่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่นได้

3. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

การใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจในระบบเดิมยังขาดประสิทธิภาพในการกำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น เนื่องจากมีเงินอุดหนุนอยู่หลากหลายที่ให้แก่โครงการต่าง ๆ ทำให้หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเหล่านี้มีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนมาก จะต้องใช้ทรัพยากรบุคคลและเวลาจำนวนมากในการพิจารณาว่ามี

โครงการใดบ้างที่เข้ากับหลักเกณฑ์การจัดสรรที่กำหนดซึ่งมีอยู่หลายหลักเกณฑ์ รวมทั้ง การพิจารณาสิทธิที่ควรจะได้รับเงินอุดหนุนและวงเงินที่ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเปล่าในทรัพยากรของรัฐบาลกลาง การปรับปรุงเงินอุดหนุน เฉพาะกิจสามารถกระทำได้ในองค์ประกอบ 4 ด้าน คือ (1) วัตถุประสงค์ (2) ท้องถิ่นที่มีสิทธิ์ได้รับ (3) หลักเกณฑ์การจัดสรร (4) อัตรารายเงิน

3.1 วัตถุประสงค์

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังขาดวัตถุประสงค์ที่แน่นอน วัตถุประสงค์ที่ไร้ขอบเขตกว้างขวางมากและถูกใช้ในทิศทางที่สับสนจนไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่โครงการ ตัวอย่างเช่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่จัดสรรเป็นค่าปรับปรุงและบำรุงทางของโครงการทางหลวงท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้รัฐบาลกลางมีภาระผูกพันในการจ่ายเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นตลอดไป เพราะรายจ่ายประเภทนี้มีลักษณะเป็นรายจ่ายประจำ มิใช่รายจ่ายลงทุน หากงานเงินอุดหนุนที่ให้แก่ กทม. และเมืองพัทยา ก็มีลักษณะเดียวกันคือ ถูกนำไปใช้เป็นรายจ่ายประจำโดยทั้งสิ้นเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายไ้ของท้องถิ่น (ในแผนงานอุดหนุนการสาธารณสุขโลก)

ในทางกลับกัน เงินอุดหนุนเฉพาะกิจสามารถใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาอันออกที่เิดกจากการผลิตสินค้าสาธารณะบางประเภท และเพื่อวัตถุประสงค์ให้รัฐบาลกลางเข้าไปมีอิทธิพลก่อนนโยบายระดับท้องถิ่น (ดูตารางที่ 25) ทั้งนี้ เพราะมีสินค้าสาธารณะบางประเภทที่ผลิตออกมาแล้วมีขอบเขตผลประโยชน์อย่างกว้างขวาง ทำให้ท้องถิ่นหลาย ๆ แห่งในเขตพื้นที่เดียวกันได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งสินค้าสาธารณะประเภทนี้รัฐบาลท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งย่อมไม่มีแรงจูงใจในการผลิต หรือไม่สามารถผลิตเองได้ เพราะต้นทุนที่สูงมากและไม่คุ้มค่ากับผลประโยชน์ที่จะได้รับ ในขณะที่เดียวกัน สินค้าสาธารณะประเภทนี้ก็มีความสำคัญที่จะต้องจัดให้มีขึ้น เพื่อช่วยให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นและให้เกิดความสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติ เช่น ทางหลวงจังหวัด สะพาน ทางระบายน้ำ เขื่อน ฝาย กำแพง เป็นต้น ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงต้องบังคับให้ท้องถิ่นผลิตสินค้าสาธารณะดังกล่าวด้วยการให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งเงินอุดหนุนที่ให้นี้จะเป็นจำนวนเงินทั้งหมดที่ใช้ในโครงการผลิตสินค้าสาธารณะประเภทนั้น โดยที่รัฐบาลท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องใช้รายไ้ของคนเลย

3.5 หลักเกณฑ์การจักสรร

หลักเกณฑ์การจักสรรที่ใช้อยู่ในปัจจุบันทำให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจถูกนำไปใช้ในลักษณะเกี่ยวกับเงินอุดหนุนทั่วไป กล่าวคือ เป็นการใช้จ่ายเงินอุดหนุนในลักษณะของการเสริมรายได้ท้องถิ่น เพื่อเป็นรายจ่ายประจำในการบำรุงรักษาและซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างที่เกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจปลูกปลาน้ำจืดโครงการสร้างพื้นฐานที่ให้แก่สหชาติบาลในอัตราคนละ 40 บาท/ปี ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดไค้ในวงเงิน 330,000 - 1,100,000 บาท เงินอุดหนุนเมืองพิทยาซึ่งให้ตามมติคณะรัฐมนตรีไม่เกินปีละ 30 ล้านบาท และเงินอุดหนุนโครงการทางหลวงท้องถิ่น (คูสารางที่ 24)

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจระบบใหม่จะใช้หลักเกณฑ์ที่ง่ายกว่าและมีประสิทธิภาพมากกว่าระบบเดิมโดยใช้ต้นทุนค่อหน่วยของการผลิตสินค้าสาธารณะประเภทนั้นเป็นฐานในการคำนวณ เช่น ต้นทุนค่อไร่ของพื้นที่สร้างเขื่อนชลประทาน ต้นทุนค่อกิโลเมตรของการสร้างถนน เป็นต้น ซึ่งต้นทุนเฉลี่ยค่อหน่วยนี้จะใช้ราคามาตรฐานของกรมบัญชีกลางเป็นเกณฑ์ และใช้เป็นต้นทุนมาตรฐานสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับทั่วประเทศ

ข้อสำคัญก็คือ หลักเกณฑ์การจักสรรในกรณีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมิได้คำนึงถึงศักยภาพทางการคลังของท้องถิ่น และความแตกต่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่น ฉะนั้น การจักสรรวงเงินเพิ่มขึ้นหรือลดลงจึงมิได้ขึ้นอยู่กับความพยายามทางการคลังและฐานะทาง การคลังของท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างไปจากกรณีเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนแบบสมทบ ทั้งนี้ เพราะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจระบบใหม่จะถูกใช้ในกรณีเฉพาะกิจจริง ๆ (ซึ่งแตกต่างจากระบบเดิม) การจักสรรจึงขึ้นอยู่กับความสำคัญและความเหมาะสมของโครงการที่จะจักให้มันขึ้น และรัฐบาลกลางจะเป็นผู้ออกเงินให้สำหรับค่าใช้จ่ายทั้งหมดในโครงการนั้น ๆ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาฐานะทางการคลัง หรือความพยายามทางการคลังของท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนเฉพาะกิจระบบใหม่จะใช้ในลักษณะของรายจ่ายลงทุนเท่านั้น โดยจ่ายให้สำหรับโครงการเฉพาะกิจตามรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริง

และในระยะเวลาที่เกิดรายจ่ายนั้น ๆ เงินอุดหนุนจะหมดไปเมื่อโครงการเฉพาะกิจได้สิ้นสุดลง ซึ่งลักษณะนี้จะแตกต่างไปจากการใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจในปัจจุบัน ที่ใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นรายจ่ายประจำของโครงการเฉพาะกิจ ทำให้รัฐบาลกลางต้องจ่ายเงินอุดหนุนตลอดไป แม้ว่าโครงการเฉพาะกิจนั้นจะใกล้สิ้นสุดไปแล้วก็ตาม

สำหรับรายจ่ายประจำที่เป็นค่าบำรุงรักษาและค่าซ่อมแซม ควรจะเป็นภาระหน้าที่โดยตรงของรัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของพื้นที่โครงการนั้นตั้งอยู่ รายจ่ายเหล่านี้จะถือเป็นรายจ่ายประจำของท้องถิ่นซึ่งผูกพันกับงบประมาณของท้องถิ่นเอง แต่ถ้าหากท้องถิ่นใดที่มีฐานะทางการเงินไม่อำนวยต่อการแบกรับค่าใช้จ่ายดังกล่าว ท้องดินนั้นก็จะได้เงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาลกลาง ดังนั้น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจระบบใหม่จะมีลักษณะที่รัฐบาลกลางเข้าลงทุนในการบดบังสินค้าสาธารณะประเภทโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเกินความสามารถที่ท้องถิ่นจะผลิตเอง เนื่องจากต้องใช้ต้นทุนที่สูงมาก แต่เมื่อผลิตสำเร็จเรียบร้อยแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นผู้รับผิดชอบในการบำรุงรักษาสินค้าสาธารณะประเภทนั้น

ระยะเวลาที่เหมาะสมในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจควรจะเป็นภายหลังจากประกาศใช้งบประมาณประจำปีแล้ว (ซึ่งแตกต่างจากเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนสมทบ) ทั้งนี้ เพราะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินที่รัฐบาลกลางจ่ายให้แก่โครงการเฉพาะกิจ ซึ่งไม่จำเป็นต้องที่ท้องถิ่นทุก ๆ แห่งจะต้องได้รับและไม่เป็นการทำลายแผนการใช้จ่ายของท้องถิ่น โดยที่ท้องถิ่นยังคงปฏิบัติตามหน้าที่ของตนไป ความปกติ ดังนั้น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจึงสามารถใช้ในระหว่างปีหรือปลายปีงบประมาณได้ เพื่อให้การใช้เงินอุดหนุนเป็นตามลักษณะเฉพาะกิจจริง ๆ มิใช่การจัดตั้งเงินอุดหนุนไว้ล่วงหน้าให้แก่ท้องถิ่นตามลักษณะที่ใช้อยู่ปัจจุบัน

3.4 วงเงินอุดหนุน

ในระบบเคม วงเงินที่จัดสรรจะถูกกำหนดแบบเปิด เช่น เงินอุดหนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ให้แก่เทศบาล วงเงินจะผูกพันกับระดับรายได้ตั้งแต่ 605,000- 1,210,000 บาท (ดูตารางที่ 24) ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด วงเงินจะผูกพันกับขนาดของรัฐบาลกลางในท้องถิ่นนั้น ๆ (โครงการวิ รพช.) ทั้งนี้

330,000 - 1,100,000 บาท

การให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจในลักษณะดังกล่าวยังขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรเงิน ทั้งนี้ เพราะประการแรกวงเงินที่ให้อาจมากกว่าต้นทุนที่แท้จริงของการจัดทำโครงการนั้น ๆ ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเปล่า และประการที่สองวงเงินที่ให้อาจน้อยกว่าต้นทุนที่แท้จริงของการจัดทำโครงการนั้น ซึ่งทำให้โครงการนั้นค่อยคุณภาพไปได้

ในระบบใหม่ วงเงินจะผันแปรไปตามขนาดทางกายภาพของโครงการ และต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยของโครงการนั้น (กฎตารางที่ 29) สูตรการคำนวณนี้จะมีความยืดหยุ่นต่อการจัดสรรเงินอุดหนุน ซึ่งสามารถใช้ได้กับรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับและทุก ๆ แห่งโดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงสูตรคำนวณใหม่ ต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยที่ใช้จะเปลี่ยนแปลงไปเองอย่างอัตโนมัติ ความอัตรารายเงินเพื่อและปัจจัยการผลิตที่ใช้ในการจัดทำโครงการ นอกจากนี้ ต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยยังเปลี่ยนแปลงไปตามประเภทของโครงการที่จัดทำ เช่น ถนน สะพาน เรือยนต์ ห่านบ เป็นต้น การจัดสรรวงเงินตามสูตรใหม่นี้จะมีประสิทธิภาพมากกว่าการจัดสรรแบบเก่า

โดยสรุป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจยังมีความสำคัญต่อการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย แต่ควรจะยกเลิกเงินอุดหนุนเฉพาะกิจระบบเดิมที่แบ่งออกเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจปกติและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจระบบใหม่จะถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาอันนอกและเพื่อให้รัฐบาลกลางมีบทบาทก่อนนโยบายระดับท้องถิ่น โดยการบังคับให้ท้องถิ่นผลิตสินค้าสาธารณะบางประเภทตามที่รัฐบาลกลางต้องการ เพื่อให้การพิชิตท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ หลักเกณฑ์การจัดสรรจะพิจารณาตามความเหมาะสมและความจำเป็นของโครงการ ซึ่งถูกกำหนดโดยรัฐบาลกลาง โดยที่ไม่จำเป็นต้องพิจารณาฐานะทางการคลังและระดับความพยายามทางการคลังของท้องถิ่น วงเงินที่จัดสรรจะผันแปรไปตามขนาดทางกายภาพของโครงการและต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยของการจัดทำโครงการนั้น ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไปตามอัตรารายเงินเพื่อและปัจจัยการผลิตที่ใช้ในโครงการ

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจระบบใหม่จึงมีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรมากกว่าระบบเดิม

บทสรุป

จากทฤษฎีเงินอุดหนุนในบทที่ 3 ชี้ให้เห็นว่าเงินอุดหนุนแต่ละประเภทจะมีประโยชน์แตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการเลือกใช้ เงินอุดหนุนทั่วไปจะไร้เพื่อวัตถุประสงค์ในการกระจายความเสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่น เงินอุดหนุนสมทบจะไร้เพื่อวัตถุประสงค์ในการ ชักจูงให้ท้องถิ่นเพิ่มปริมาณการผลิต และรักษาระดับคุณภาพของสินค้าสาธารณะที่จำเป็นบางประเภท ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นไร้เพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับให้ท้องถิ่นผลิตสินค้าสาธารณะบางประเภท (ส่วนใหญ่เป็นโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ) ความวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างของรัฐบาลกลาง

เมื่อประเมินด้วยทฤษฎีเงินอุดหนุนดังกล่าว จะพบว่าระบบเงินอุดหนุนของไทยยังขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น และระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นด้วยกันเอง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนของไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยอาศัยหลักทฤษฎีเงินอุดหนุนเป็นพื้นฐานในการกำหนดแนวทางการปรับปรุง ซึ่งการปรับปรุงดังกล่าวจะเป็นการปรับปรุงในองค์ประกอบสำคัญ 4 ด้าน คือ ด้านวัตถุประสงค์ ด้านสิทธิ์ของท้องถิ่นที่จะได้รับเงินอุดหนุน ด้านหลักเกณฑ์การจัดสรร และด้านวงเงินอุดหนุน

ในด้านการปรับปรุงด้านนี้ เงินอุดหนุนระบบใหม่จะถูกใช้ในวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับทฤษฎี ทำให้การจัดสรรเงินอุดหนุนมีความง่ายขึ้น (ซึ่งระบบเดิมยังมีเงินอุดหนุนอยู่หลายหลาย) โดยการยกเลิกเงินอุดหนุนบางประเภทที่ไร้อยู่เดิม เช่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจปกติและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ และเพิ่มเงินอุดหนุนบางประเภทที่ไม่มีอยู่ในระบบเดิม เช่น เงินอุดหนุนสมทบ นอกจากนี้ ยังได้จัดประเภทของโครงการที่สมควรให้เงินอุดหนุนเสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการใช้เงินอุดหนุนประเภทนั้น ในระบบใหม่นี้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะไร้หนัก

โครงการบ้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและให้ความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่น
ที่ประสบภัยธรรมชาติ ส่วนเงินอุดหนุนสมทบจะให้แก่โครงการบ้านการศึกษาภาคบังคับ
การสาธารณสุขและทางหลวงท้องถิ่น สำหรับเงินอุดหนุนทั่วไปนั้นจะให้แก่ท้องถิ่นที่มี
ฐานะทางการคลังต่ำเพื่อเสริมรายได้ของท้องถิ่น

หากันสิทธิ์ของท้องถิ่นที่จะได้รับเงินอุดหนุน รัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับ
ควรจะมีสิทธิ์โดยเท่าเทียมกันในการรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง การกักสิทธิ์ที่จะ
ไม่ให้เงินอุดหนุนควรจะมา จากพฤติกรรมของท้องถิ่น อันเป็นผลทำให้ท้องถิ่นขาด
คุณสมบัติที่จะได้รับการจัดสรร แต่มีใช้การกักสิทธิ์ทางกฎหมายโดยการระบุไว้เลยว่า
ท้องถิ่นประเภทนั้นจะไม่ได้รับการจัดสรร การกำหนดตามทางกฎหมายในการกักกัน
สิทธิ์ของท้องถิ่นบางประเภทนั้น จะทำให้ผลลัพธ์ของการใช้เงินอุดหนุนไม่เป็นไปตาม
วัตถุประสงค์ของการ แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์ใช้จัดสรรที่มากเพียงใด
ก็ตาม

ด้านหลักเกณฑ์การจัดสรรในระบบใหม่ จะพิจารณาถึงความแตกต่าง
ทางการคลังระหว่างท้องถิ่น (ซึ่งระบบเดิมไม่ได้อิงพิจารณาถึงสิ่งนี้) โดยใช้ฐานะ
ทางการคลังและความพยายามทางการคลังเป็นเครื่องมือในการกำหนดหลักเกณฑ์
การจัดสรร ท้องถิ่นที่มีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปจะต้องมีฐานะทางการคลังต่ำกว่า
รัฐบาลกลาง ส่วนเงินอุดหนุนสมทบและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ท้องถิ่นจะมีสิทธิ์ได้รับ
ตลอดไปโดยไม่คำนึงว่าท้องถิ่นนั้นจะมีฐานะทางการคลังต่ำกว่ารัฐบาลกลางหรือไม่
ทั่วไปที่ใช้ในการกำหนดวงเงินอุดหนุนมีอยู่ 3 ตัว คือ จำนวนประชากร ฐานะ
ทางการคลังและระดับความพยายามทางการคลังของท้องถิ่น การใช้ตัวแปรทั้ง 3 ตัว
นี้จะสามารถนิรมรวมความแตกต่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่นได้ ท้องถิ่นทุก ๆ แห่ง
จะได้รับหลักประกันว่า วงเงินที่จัดสรรให้จะถูกจัดสรรด้วยหลักเกณฑ์ยุติธรรมมากที่สุด

วงเงินอุดหนุนที่จัดสรรจะถูกกำหนดอยู่ในสูตรคำนวณ ทั้งนี้ สูตรที่
ใช้จะเป็นสูตรกลาง ๆ ที่สามารถใช้ได้กับรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับและทุก ๆ แห่ง
ความแตกต่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่นตามลักษณะพื้นที่ จำนวนประชากรและ

ฐานภาษีของท้องถิ่น จะถูกนับรวมอยู่ในตัวแปรที่ใช้กำหนดสูตร ซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ใช้จัดสรร การใช้สูตรสำเร็จรูปในลักษณะดังกล่าวจะช่วยให้การจัดสรรเงินอุดหนุน (ทั้งแบบทั่วไปและแบบสมทบ) มีความสะดวกรวดเร็วและง่ายขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันเทคโนโลยีทางคอมพิวเตอร์มีความทันสมัยมาก เราสามารถเขียนโปรแกรมใส่สูตรคำนวณเข้าไว้ใน เครื่องคอมพิวเตอร์และป้อนข้อมูลเกี่ยวกับตัวแปรต่าง ๆ ใส่ไว้ในหน่วยความจำ เมื่อถึงกำหนดเวลาจัดสรรก็เพียงแต่สั่งให้เครื่องคอมพิวเตอร์คำนวณและพิมพ์ผลลัพธ์ออกมาให้ดู ซึ่งจะใช้เวลาเพียงไม่กี่วินาทีเท่านั้นและยังสามารถประหยัดทรัพยากรกำลังคนได้เป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ สูตรคำนวณดังกล่าวยังมีความยืดหยุ่นสูง วงเงินที่จัดสรรจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างอัตโนมัติตามอัตราเงินเฟ้อของประเทศ ภาวะเศรษฐกิจของท้องถิ่น การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร รายได้จากภาษีและอื่น ๆ ของท้องถิ่น โดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงสูตรคำนวณใหม่อยู่เรื่อย ๆ ความการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรภายนอกและตัวแปรภายใน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงความระยะเวลา

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอเกี่ยวกับการใช้เงินอุดหนุนระบบใหม่ในประเทศไทยจะสามารถนำไปใช้ในทางภาคปฏิบัติได้ก็เพียงใด และจะให้ผลลัพธ์ออกมาในลักษณะใด ยังเป็นสิ่งที่น่าสนใจศึกษา ในบทความต่อไปเราจะได้ทบทองจัดสรรเงินอุดหนุนตามหลักเกณฑ์ใหม่ในภาคปฏิบัติ โดยการศึกษาเฉพาะกรณีของรัฐบาลท้องถิ่นบางแห่ง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 6

กรณีศึกษาการจักสรรเงินอุดหนุนระบบใหม่

ความนำ

การจักทำกรณีศึกษาในที่นี้จะครอบคลุมถึงรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับ อันประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เพื่อเป็นการทดสอบว่าการจักสรรเงินอุดหนุนระบบใหม่จะแตกต่างไปจากระบบเดิมในลักษณะอย่างไร และเพื่อเป็นการทดสอบให้เห็นว่าหลักเกณฑ์และสูตรที่ใช้จักสรรจะสามารถใช้ได้กับรัฐบาลท้องถิ่นต่างระดับและต่างภูมิภาค ทั้งนี้ ความแตกต่างในวงเงินที่ได้รับจักสรรจะขึ้นอยู่กับพฤติกรรมทางการคลังของท้องถิ่นเอง มิได้ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์และสูตรที่ใช้จักสรร

สำหรับข้อมูลที่ใช้ทดสอบจะใช้ตัวเลขจริงของปีงบประมาณ 2528 เป็นฐานในการคำนวณวงเงินอุดหนุนของปีงบประมาณ 2530 ซึ่งตามระบบเดิมก็มีวิธีคำนวณเงินอุดหนุนโดยใช้ฐานข้อมูลในลักษณะนี้อยู่แล้ว¹ (เช่น เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการบูรณะท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2530 จะใช้จำนวนประชากรในปี 2528 เป็นฐานในการคำนวณขนาด 60 บาท) โดยจะเปรียบเทียบให้เห็นว่าการประมาณการเงินอุดหนุนของปีงบประมาณ 2530 ตามระบบเดิมกับระบบใหม่จะให้ผลต่างกันอย่างไร (เมื่อใช้ตัวแปรที่ต่างกันแต่ใช้ระยะเวลาเดียวกัน) ทั้งนี้ การคำนวณเงินอุดหนุนตามระบบใหม่จะใช้ตัวเลขพยากรณ์หรือประมาณการไม่ได้ เพราะจะทำให้ท้องถิ่นทุก ๆ แห่งต่างก็ประมาณการรายได้ทั้งหมดไว้ให้ค่าและประมาณการจำนวนเงินภาษีที่จัก

อ้างจากหนังสือเวียนถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด เรื่อง การตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2530 ของเทศบาล โดยกองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง

เก็บไว้ในสูง เพื่อให้ได้รับจักรวรรเงินอุดหนุนจำนวนมาก ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ห้างหุ้นอาจจะไม่มีความสามารถตามที่ประมาณการไว้ก็ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้หลักเกณฑ์ จักรวรรในระบบใหม่นอกจากจะไม่มีประสิทธิภาพแล้วยังไม่มีความหมายใด ๆ เลย

กรณีศึกษาในที่นี้จะศึกษาได้เฉพาะการจักรวรรเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนสมทบเท่านั้น ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะไม่สามารถศึกษาได้ เพราะเราไม่รู้อะไรเกี่ยวกับต้นทุนเฉลี่ยก่อนหน่วยในการจัดทำโครงการเฉพาะกิจ และการใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจยังขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์เฉพาะของรัฐบาลกลาง ซึ่งหากการนี้ ได้ยาก ว่าเมื่อโลกที่ท้องถิ่นควรจะได้รับเงินอุดหนุนและจะได้รับในโครงการใดบ้าง

1. เงินอุดหนุนทั่วไป

วงเงินอุดหนุนทั่วไปขึ้นอยู่กับตัวแปรที่สำคัญ 3 ตัว คือ จำนวนประชากร ฐานะทางการคลัง และระดับความพยายามทางการคลังของท้องถิ่น จากหลักเกณฑ์ การจักรวรรและสูตรคำนวณในตารางที่ 29 เมื่อแทนค่าด้วยตัวแปรของท้องถิ่นใน ตารางที่ 35 - 37 จะได้ค่าของวงเงินอุดหนุนทั่วไปในตารางที่ 38

ผลการศึกษาพบว่า ห้างหุ้นระดับเทศบาล (รวมทั้ง กทม.และเมืองพัทยา) ที่ได้เป็นตัวอย่างทั้งหมด 16 แห่ง ปรากฏว่าห้างหุ้นทุกแห่งต่างก็มีฐานะทางการคลังต่ำกว่ารัฐบาลกลางทั้งสิ้น (ตารางที่ 35 เปรียบเทียบกับตารางที่ 33) แสดงว่า ห้างหุ้นส่วนใหญ่ยังมีฐานะยากจนและขาดแคลนรายได้ ในการปฏิบัติภาระหน้าที่ตามปกติ ห้างหุ้นทุกแห่งจึงมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปตามหลักเกณฑ์การจักรวรรในตารางที่ 29 เมื่อคำนวณเป็นวงเงินแล้วพบว่าสูตรและตัวแปรที่ใช้จะสามารถพิจารณาความ แลกต่างในศักยภาพทางการคลังระหว่างห้างหุ้นได้ ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 ประเด็นได้ดังนี้ (ดูตารางที่ 38)

1. ห้างหุ้นที่มีประชากรจำนวนมากจะได้รับเงินอุดหนุนมาก เช่น

ตารางที่ 33 ฐานะทางการเงินของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับ ปีงบประมาณ

2528

รัฐบาลท้องถิ่น	จำนวนประชากร ¹ (คน)	รายได้จากภาษีและอื่น ๆ ² (ล้านบาท)	รายได้จากภาษีและอื่นๆต่อหัว (บาท/คน)
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	30,826,127	2,060.5	66.84
เทศบาล	9,230,773	2,567.6	278.15
สุขาภิบาล	6,332,072	1,044.4	164.9
กรุงเทพมหานคร	5,363,378	4,819.8	898.65
เมืองพัทยา	43,301	45.5	1,050.8
รัฐบาลกลาง	51,795,651	158,580	3,061.6

หมายเหตุ: 1 คิวเลข ๗ วันที่ 31 ธันวาคม 2528

2 ยกเว้นเงินอุดหนุน

- ที่มา :
1. จำนวนประชากรของเทศบาลและสุขาภิบาล จากกองราชการส่วนท้องถิ่น
 2. จำนวนประชากรของ กทม. เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากสถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 3. รายได้ทั้งหมดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จากกองราชการส่วนจังหวัดและตำบล
 4. รายได้ทั้งหมดของ กทม. จากกองรายได้ สำนักงานคลังกรุงเทพมหานคร
 5. รายได้ทั้งหมดของเทศบาลและสุขาภิบาล จากกองคลังส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 34: ประมาณการ เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของเทศบาล (เฉพาะแห่ง) เมืองพัทยาและ กทม. ประจำปีงบประมาณ 2539

หน่วย : ล้านบาท

รัฐบาลท้องถิ่นระดับเทศบาล	เงินอุดหนุนทั่วไป			เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ			รวมเงินอุดหนุนทั้งสิ้น
	บูรณะท้องถิ่น	การศึกษา	รวม	เทศบาล	การศึกษา	รวม	
ทบ. เชียงใหม่	9,303.1	214.7	9,517.8	86,165.0	16,544.3	102,709.3	112,227.2
ทบ. หาดใหญ่	7,326.3	367.2	7,693.5	605.0	19,561.3	20,166.3	27,859.8
ทบ. สงขลา	4,893.8	16,110.0	21,003.8	134,425.0	-	134,425.0	155,428.9
ทบ. ยโสธร	1,226.8	143.8	1,370.6	1,028.5	9,353.7	10,382.2	11,752.9
ทบ. ภูเก็ต	2,811.6	229.0	3,040.6	605.0	11,640.1	12,245.1	18,085.7
ทบ. ชอนแก่น	7,290.1	910.6	8,200.7	50,871.0	20,761.1	71,632.1	79,772.9
ทค. เมืองพล (จ. ชอนแก่น)	823.0	5,185.0	6,008.0	726.0	-	726.0	6,734.1
ทค. บ้านไผ่ (จ. ชอนแก่น)	2,114.5	-	2,114.5	726.0	-	726.0	2,840.5
ทบ. นครราชสีมา	11,592.5	289.1	11,881.1	12,613.3	69,558.0	82,171.3	94,053.0
ทค. โนนสูง (จ. นครราชสีมา)	493.2	3,376.9	3,870.1	1,028.5	-	1,028.5	4,898.7
ทค. บัวใหญ่ (จ. นครราชสีมา)	872.5	85.9	958.4	726.4	5,273.1	5,999.1	6,957.6
ทค. ปากช่อง (จ. นครราชสีมา)	2,506.0	-	2,506.0	2,226.0	-	2,226.0	4,732.0
ทบ. นครบุรี	2,395.9	7,097.2	9,493.1	605.0	-	605.0	10,098.1
ทบ. บางบัวทอง (จ. นครบุรี)	534.6	44.1	578.7	726.0	3,667.7	4,393.7	4,972.4
เมืองพัทยา	-	267.7	267.7	-	12,631.4	12,631.4	12,899.1
กรุงเทพมหานคร	-	-	-	287,635.0	834,452.0	1,122,087.8	1,122,087.8

- ที่มา : 1. กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง
2. กองรายได้ สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 35 ฐานะทางการเงินของเทศบาล (เฉพาะแห่ง) เมืองพัทยาและกม. ปีงบประมาณ 2528

รัฐบาลท้องถิ่นระดับเทศบาล	จำนวนประชากร ¹ (คน)	รายได้จากภาษีและอื่น ๆ ² (พันบาท)	รายได้จากภาษีและอื่น ๆ ต่อหัว (บาท/คน)
ทน. เชียงใหม่	155,471	121,026.7	778.45
ทม. สงขลา	81,543	33,769.7	414.14
ทม. หาดใหญ่	123,389	100,537.7	814.86
ทม. ขอนแก่น	123,559	50,399.5	407.92
ทค. เมืองพล	14,065	11,496.1	817.64
ทค. บ้านไผ่	35,055	14,397.7	410.71
ทม. นครราชสีมา	200,051	71,392.3	356.87
ทค. โนนสูง	8,832	9,994.4	1,131.86
ทค. บัวใหญ่	15,434	13,663.4	885.50
ทค. ปากช่อง	42,809	14,781.2	345.35
ทม. นนทบุรี	40,350	31,765.0	787.23
ทม. บางบัวทอง	9,021	14,973.2	1,660.0
ทม. ภูเก็ต	46,880	62,767.0	1,338.88
ทม. ยโสธร	20,527	8,094.1	394.44
เมืองพัทยา	43,301	45,481.9	1,050.8
กรุงเทพมหานคร	5,363,378	4,819,946.2	898.65

หมายเหตุ ทน. หมายถึง เทศบาลนคร

ทม. หมายถึง เทศบาลเมือง

ทค. หมายถึง เทศบาลตำบล

1. คำนวณ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2528

2. ยกเว้นเงินอุดหนุน

ที่มา : 1. สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง

3. กองรายได้ สำนักงานคลัง กรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 36 ระดับความพยายามในการจัดเก็บภาษีของเทศบาล (เฉพาะแห่ง) เมืองพัทยาและทม.
ปีงบประมาณ 2528

หน่วย : พันบาท

รัฐบาลท้องถิ่นระดับเทศบาล	เงินภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (1)	รายได้จากภาษีและอื่น ๆ ¹ (2)	สัดส่วน (1) ต่อ (2)
ทน. เชียงใหม่	23,819.1	121,026.7	0.19
ทม. สงขลา	8,647.4	33,769.7	0.25
ทม. ทาดใหญ่	18,917.5	100,537.7	0.18
ทม. ขอนแก่น	9,278.2	50,399.5	0.18
ทค. เมืองทอง	180.1	11,496.1	0.01
ทค. บ้านไผ่	1,229.0	14,397.7	0.08
ทม. นครราชสีมา	9,822.9	71,392.3	0.13
ทค. โนนสูง	123.1	9,994.4	0.01
ทค. บัวใหญ่	422.2	13,663.4	0.03
ทค. ปากช่อง	1,848.5	14,781.2	0.12
ทม. นนทบุรี	2,326.0	31,765.0	0.07
ทม. บางบัวทอง	436.9	14,973.2	0.02
ทม. ภูเก็ต	8,865.8	62,767.0	0.14
ทม. ยโสธร	1,192.3	8,094.1	0.14
เมืองพัทยา	17,914.9	45,481.9	0.39
กรุงเทพมหานคร	933,540.5	4,819,946.2	0.19

หมายเหตุ ทน. หมายถึง เทศบาลนคร

ทม. หมายถึง เทศบาลเมือง

ทค. หมายถึง เทศบาลตำบล

1. ยกเว้นเงินอุดหนุน

ที่มา : 1. กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง

2. กองรายได้ สำนักงานคลัง กรุงเทพมหานคร



ตารางที่ 37 ระดับความพยายามในการจัดเก็บภาษีของเทศบาล (เฉพาะแห่ง) เมืองพัทยาและกทม.
เมื่อสมมติให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น 20% จากปีงบประมาณ 2528

หน่วย : พันบาท

รัฐบาลท้องถิ่นระดับเทศบาล	เงินภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มขึ้น 20% จากปีงบประมาณ 2528 (1)	รายได้จากภาษีและอื่น ๆ* (2)	สัดส่วนของ (1)ต่อ(2)
ทน. เชียงใหม่	28,582.9	121,026.7	0.23
ทม. สงขลา	10,376.8	33,769.7	0.30
ทม. หาดใหญ่	22,701.0	100,537.7	0.22
ทม. ขอนแก่น	11,133.8	50,399.5	0.22
ทล. เมืองพล	218.1	11,496.1	0.01
ทล. บ้านไผ่	1,474.8	14,397.7	0.10
ทม. นครราชสีมา	11,787.4	71,392.3	0.16
ทล. โนนสูง	147.7	9,994.4	0.01
ทล. บัวใหญ่	506.6	13,663.4	0.03
ทล. ปากช่อง	2,218.2	14,781.2	0.15
ทม. นนทบุรี	2,791.2	31,765.0	0.08
ทม. บางบัวทอง	542.2	14,973.2	0.03
ทม. ภูเก็ต	10,638.9	62,767.0	0.16
ทม. ยโสธร	1,430.7	8,094.1	0.17
เมืองพัทยา	21,500.8	45,481.9	0.47
กรุงเทพมหานคร	1,120,248.6	4,819,946.2	0.23

หมายเหตุ ทน. หมายถึง เทศบาลนคร
ทม. หมายถึง เทศบาลเมือง
ทล. หมายถึง เทศบาลตำบล
* ยกเว้นเงินอุดหนุน

ที่มา : จากตารางที่ 36

ตารางที่ 38 เปรียบเทียบวงเงินอุดหนุนทั่วไปตามระบบเงินอุดหนุนเดิมกับระบบใหม่ ปีงบประมาณ 2530

หน่วย : พันบาท

รัฐบาลท้องถิ่นระดับ เทศบาล	ระบบเดิม	ระบบใหม่	
		เมื่อใช้ระดับความพยายามในการจัดเก็บภาษีของปีงบประมาณ 2528	สมมติให้ระดับความพยายามในการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น 20% จากปีงบประมาณ 2528
ทน. เชียงใหม่	9,517.8	10,554.8	12,776.9
ทม. สงขลา	21,003.8	13,691.7	16,430.0
ทม. ทาดใหญ่	7,693.5	7,581.3	9,286.0
ทม. ชอนนกัน	8,200.7	15,165.2	18,535.3
ทค. เมืองพล	6,008.0	47.8	47.8
ทค. บ้านไร่	2,114.5	1,898.9	2,373.7
ทม. นครราชสีมา	11,881.1	20,269.9	24,947.6
ทค. โนนสูง	3,870.1	21.7	21.7
ทค. บัวใหญ่	958.4	145.4	145.4
ทค. ปากช่อง	2,506.0	4,137.4	5,171.8
ทม. นนทบุรี	9,493.1	997.9	1,140.5
ทม. บางบัวทอง	578.7	30.2	45.3
ทม. ภูเก็ต	3,040.8	1,363.4	1,558.2
ทม. ยโสธร	1,370.6	2,026.5	2,460.7
เมืองพัทยา	267.7	4,470.1	5,387.0
กรุงเทพมหานคร	-	315,413.6	381,818.4

หมายเหตุ ทน. หมายถึง เทศบาลนคร

ทม. หมายถึง เทศบาลเมือง

ทค. หมายถึง เทศบาลตำบล

ที่มา : 1. วงเงินอุดหนุนระบบเดิม จากข้อมูลในตารางที่ 3๘

2. วงเงินอุดหนุนระบบใหม่ จากข้อมูลในตารางที่ 35-37 แทนค่าลงในสูตร

คำนวณ ตารางที่ 29

ตารางที่ 39 อัตราเงินอุดหนุนสมทบแบบบิกจากรัฐบาลกลางเมื่อใช้เงินอุดหนุนระบบใหม่สำหรับเทศบาล
(เฉพาะแห่ง) เมืองพัทยา และกทม. ปีงบประมาณ 2530

รัฐบาลท้องถิ่นระดับเทศบาล	ฐานะทางการคลัง ของท้องถิ่น (บาท/คน)	คิด เป็นสัดส่วนของฐานะ ทางการคลังของรัฐบาล กลาง (ต่อ 1 บาท)	อัตราเงินอุดหนุนสมทบ จากรัฐบาลกลาง (%)
ทน. เชียงใหม่	778.45	0.25	60
ทม. สงขลา	414.14	0.13	80
ทม. ทาตใหญ่	814.86	0.26	60
ทม. ขอนแก่น	407.92	0.13	80
ทค. เมืองพด	817.64	0.26	60
ทค. บ้านไผ่	410.77	0.13	80
ทม. นครราชสีมา	356.87	0.11	80
ทค. โนนสูง	1,131.86	0.36	60
ทค. บัวใหญ่	885.5	0.28	60
ทค. ปากช่อง	345.35	0.11	80
ทม. นนทบุรี	787.23	0.25	60
ทม. บางบัวทอง	1,660.0	0.54	40
ทม. ภูเก็ต	1,338.88	0.43	40
ทม. ยโสธร	394.44	0.12	80
เมืองพัทยา	1,050.8	0.34	60
กรุงเทพมหานคร	898.85	0.29	60

หมายเหตุ ทน. หมายถึง เทศบาลนคร

ทม. หมายถึง เทศบาลเมือง

ทค. หมายถึง เทศบาลตำบล

ที่มา : จากตารางที่ 33 และ 35

ตารางที่ 40 วงเงินอุดหนุนสมทบแบบเปิดเมื่อใช้เงินอุดหนุนระบบใหม่จัดสรรให้แก่เทศบาล (เฉพาะแห่ง)
เมืองพัทยา และกทม. ปีงบประมาณ 2530

หน่วย : พันบาท

รัฐบาลท้องถิ่นระดับเทศบาล	วงเงินอุดหนุน ทั่วไประบบใหม่	เงินอุดหนุนสมทบอัตรา 50% ของเงินอุดหนุนทั่วไป *	รวมเงินอุดหนุน ทั้ง 2 ประเภท
ทน. เชียงใหม่	10,554.8	5,277.4	15,832.2
ทม. สงขลา	13,691.7	6,845.8	20,537.5
ทม. ทาดไทย	7,581.3	3,790.6	11,371.9
ทม. ขอนแก่น	15,165.2	7,582.6	22,747.8
ทค. เมืองพล	47.8	23.9	71.7
ทค. บ้านไผ่	1,898.9	949.4	2,848.3
ทม. นครราชสีมา	20,284.9	10,134.9	30,404.8
ทค. โนนสูง	21.7	10.8	32.5
ทค. บัวใหญ่	145.4	72.7	218.1
ทค. ปากช่อง	4,137.4	2,068.7	6,206.1
ทม. นนทบุรี	997.9	498.9	1,496.8
ทม. บางบัวทอง	30.2	15.1	45.3
ทม. ภูเก็ต	1,363.4	681.7	2,045.1
ทม. ยโสธร	2,026.5	1,013.2	3,039.7
เมืองพัทยา	4,470.1	2,235.0	6,705.1
กรุงเทพมหานคร	315,413.6	157,706.8	473,120.4

หมายเหตุ เงินจำนวนนี้จะนำไปใช้จัดสรรให้แก่กิจกรรม 3 ประเภท คือ

1. การศึกษาภาคบังคับ 40%
2. การสาธารณสุขและสาธารณสุขการ 40%
3. บำรุงรักษาทางหลวงท้องถิ่น 20%

ตารางที่ 41 เปรียบเทียบวงเงินจุดหมุนทั่วไปที่จัดสรรตามระบบเดิมกับระบบใหม่ เมื่อสมมติให้
รัฐบาลกลางกำหนดวงเงินทั้งหมดไว้ ณ ระดับหนึ่ง ปีงบประมาณ 2530

หน่วย : พันบาท

รัฐบาลท้องถิ่น ระดับเทศบาล	วงเงินที่ท้องถิ่น ได้รับตามตัวแปร ของท้องถิ่น เมื่อ ใช้ระบบใหม่	คิด เป็นสัดส่วน ของวงเงินทั้งหมด ที่จัดสรรให้แก่ ท้องถิ่นทุก ๆ แห่ง	วงเงินที่ท้องถิ่นได้รับ จริงตามจำนวนเงิน ที่จัดสรรเมื่อใช้ ระบบใหม่	วงเงินที่ท้องถิ่นได้รับ จริงเมื่อใช้ระบบเดิม
ทน. เชียงใหม่	10,554.8	0.03	9,000	9,517.8
ทม. สงขลา	13,691.7	0.035	10,500	21,003.8
ทม. หาดใหญ่	7,581.3	0.02	6,000	7,693.8
ทม. ขอนแก่น	15,165.2	0.04	12,000	8,200.7
ทค. เมืองพล	47.8	0.0002	60	6,000.0
ทค. บ้านไผ่	1,898.9	0.004	1,200	2,114.5
ทม. นครราชสีมา	20,289.9	0.05	15,000	11,881.1
ทค. โนนสูง	21.7	0.00007	21	3,870.1
ทค. บัวใหญ่	145.4	0.0003	90	958.4
ทค. ปากช่อง	4,137.4	0.01034	3,102	2,506.0
ทม. นนทบุรี	997.9	0.002	600	9,493.1
ทม. บางบัวทอง	30.2	0.0009	27	578.7
ทม. ภูเก็ต	1,363.4	0.003	900	3,040.6
ทม. ยโสธร	2,026.5	0.005	1,500	1,370.6
เมืองพัทยา	4,470.1	0.01	3,000	267.7
กรุงเทพมหานคร	315,413.6	0.79	237,000	-
รวมทั้งหมด	397,815.8	1.00	300,000	88,504.9

ตารางที่ 42 ความพยายามในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลท้องถิ่นต่างระดับในจังหวัดนนทบุรี
ปีงบประมาณ 2528

หน่วย : พันบาท

รัฐบาลท้องถิ่น	เงินภาษีท้องถิ่นจัดเก็บเอง (1)	รายได้จากภาษีและอื่นๆ (2)	สัดส่วนของ(1)ต่อ(2)
องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี	1,066.5	34,108.3	0.03
เทศบาลเมืองนนทบุรี	2,326.0	31,765.0	0.07
เทศบาลเมืองบางบัวทอง	436.9	14,973.2	0.02
สุขาภิบาลปากเกร็ด	3,955.6	9,784.2	0.4
สุขาภิบาลบางม่วง	61.3	3,421.7	0.01
สุขาภิบาลราษฎร์นิยม	28.4	2,616.3	0.01
สุขาภิบาลบางกรวย	283.3	3,321.2	0.08
สุขาภิบาลวัดชลอ	152.6	2,992.5	0.05

หมายเหตุ * ยกเว้นเงินอุดหนุน

- ที่มา :
1. กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง
 2. กองราชการส่วนจังหวัดและตำบล กรมการปกครอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 43 ฐานะทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นต่างระดับในจังหวัดนนทบุรี
ปีงบประมาณ 2528

รัฐบาลท้องถิ่น	จำนวนประชากร ¹ (คน)	รายได้จากภาษีและอื่นๆ ² (พันบาท)	รายได้จากภาษีและอื่นๆต่อหัว (บาท/คน)
องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี	353,306	34,108.3	96.54
เทศบาลเมืองนนทบุรี	40,350	31,765.0	387.23
เทศบาลเมืองบางบัวทอง	9,021	14,973.2	1,660.0
สุขาภิบาลปากเกร็ด	68,711	9,784.2	142.39
สุขาภิบาลบางม่วง	7,227	3,421.7	473.46
สุขาภิบาลราษฎร์นิยม	1,845	2,616.3	1,418.04
สุขาภิบาลบางกรวย	15,157	3,321.2	219.11
สุขาภิบาลวัดชลอ	8,807	2,992.5	339.78

หมายเหตุ : 1. ตัวเลข ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2528

2. ยกเว้นเงินอุดหนุน

- ที่มา : 1. สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2. กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง
3. กองราชการส่วนจังหวัดและตำบล กรมการปกครอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 44 ระดับความพยายามในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลท้องถิ่นต่างระดับ ในจังหวัดนนทบุรี
เมื่อสมมติให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น 20% จากปีงบประมาณ 2528

หน่วย : พันบาท

รัฐบาลท้องถิ่นต่างระดับ	เงินภาษีที่ท้องถิ่น จัดเก็บเพิ่มขึ้น 20% จากปีงบประมาณ 2528 (1)	รายได้จากภาษี และอื่น ๆ (2)	สัดส่วนของ (1) ต่อ (2)
องค์การบริหารส่วน- จังหวัดนนทบุรี	1,279.9	34,108.3	0.03
เทศบาล เมืองนนทบุรี	2,791.2	31,765.0	0.08
เทศบาล เมืองบางบัวทอง	524.2	14,973.2	0.03
สุขาภิบาลปากเกร็ด	4,746.7	9,784.2	0.48
สุขาภิบาลบางม่วง	73.5	3,421.7	0.02
สุขาภิบาลราชธานียม	34.08	2,616.3	0.01
สุขาภิบาลบางกรวย	338.9	3,321.2	0.10
สุขาภิบาลวัดชลอ	183.1	2,992.5	0.06

หมายเหตุ * ยกเว้นเงินอุดหนุน

ที่มา : จากตารางที่ 42

ตารางที่ 45 เปรียบเทียบวงเงินอุดหนุนทั่วไปตามระบบเงินอุดหนุนเดิมกับระบบใหม่ของรัฐบาล
ท้องถิ่นต่างระดับในจังหวัดนนทบุรี ปีงบประมาณ 2530

หน่วย : พันบาท

รัฐบาลท้องถิ่น ต่างระดับ	ระบบเดิม	ระบบใหม่	
		เมื่อใช้ระดับความพยายามใน การจัดเก็บภาษีของ ปีงบประมาณ 2528	สมมติให้ระดับความพยายาม ในการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น 20% จากปีงบประมาณ 2528
องค์การบริหารส่วน- จังหวัดนนทบุรี	ไม่ได้	7,338.4	7,338.4
เทศบาล เมืองนนทบุรี	9,493.1	997.9	1,140.5
เทศบาล เมืองบาง- บัวทอง	578.7	30.2	45.3
สุขาภิบาลปากเกร็ด	ไม่ได้	31,829.3	38,195.1
สุขาภิบาลบางม่วง	ไม่ได้	25.1	50.3
สุขาภิบาลราษฎร์นิยม	ไม่ได้	2.1	2.1
สุขาภิบาลบางกรวย	ไม่ได้	912.5	1,140.7
สุขาภิบาลวิเศษ	ไม่ได้	213.7	256.4

ที่มา : 1. วงเงินอุดหนุนระบบเดิม จากข้อมูลในตารางที่ 34 (สำหรับ เทศบาล)

2. วงเงินอุดหนุนระบบใหม่ จากข้อมูลในตารางที่ 42-44 แทนค่าลงใน

สูตรคำนวณตารางที่ 29

ตารางที่ 48 อัตราเงินอุดหนุนสมทบแบบปิดจากรัฐบาลกลาง เมื่อใช้เงินอุดหนุนระบบใหม่

ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นต่างระดับในจังหวัดนนทบุรี ปีงบประมาณ 2530

รัฐบาลท้องถิ่นต่างระดับ	ฐานะทางการคลัง (บาท/คน)	คิด เป็นสัดส่วนของฐานะ ทางการคลังของรัฐบาลกลาง (ต่อ 1 บาท)	อัตราเงินอุดหนุน สมทบจากรัฐบาลกลาง (%)
องค์การบริหารส่วน- นนทบุรี	98.54	0.03	80
เทศบาล เมืองนนทบุรี	387.23	0.13	80
เทศบาล เมืองบางบัวทอง	1,660.0	0.54	40
สุขาภิบาลปากเกร็ด	142.39	0.05	80
สุขาภิบาลบางม่วง	473.46	0.15	80
สุขาภิบาลราษฎร์นิยม	1,418.04	0.48	40
สุขาภิบาลบางกรวย	219.11	0.07	80
สุขาภิบาลวัดชลอ	339.78	0.11	80

ที่มา : จากตารางที่ 33 และ 43

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 47 วงเงินอุดหนุนสมทบแบบเปิด เมื่อใช้เงินอุดหนุนระบบใหม่จัดสรรให้แก่รัฐบาล
ท้องถิ่นต่างระดับในจังหวัดนนทบุรี ปีงบประมาณ 2530

หน่วย : พันบาท

รัฐบาลท้องถิ่นต่างระดับ	วงเงินอุดหนุนทั่วไป ระบบใหม่	เงินอุดหนุนสมทบ อัตรา 50% ของ เงินอุดหนุนทั่วไป*	รวมเงินอุดหนุน ทั้ง 2 ประเภท
องค์การบริหารส่วนจังหวัด- นนทบุรี	7,338.4	3,669.2	11,007.6
เทศบาล เมืองนนทบุรี	997.9	498.9	1,496.8
เทศบาล เมืองบางบัวทอง	30.2	15.1	45.3
สุขาภิบาลปากเกร็ด	31,829.3	15,914.6	47,743.9
สุขาภิบาลบางม่วง	25.1	12.5	37.6
สุขาภิบาลราษฎร์นิยม	2.1	1.0	3.1
สุขาภิบาลบางกรวย	912.5	456.2	1,368.7
สุขาภิบาลวัดชลอ	213.7	106.8	320.5

หมายเหตุ * เงินจำนวนนี้จะนำไปใช้จัดสรรให้แก่กิจกรรม 3 ประเภท คือ

1. การศึกษาภาคบังคับ 40%
2. การสาธารณสุขและสาธารณสุขการ 40%
3. บำรุงรักษาทางหลวงท้องถิ่น 20%

กรุงเทพมหานคร² เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองหาดใหญ่ เทศบาลเมือง
ขอนแก่น และเทศบาลเมืองนครราชสีมา แสดงว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปใน
ระบบใหม่จะมีความสอดคล้องกับความต้องการทรัพยากรที่แท้จริงของท้องถิ่น

2. ท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลัง สูงจะได้รับเงินอุดหนุนน้อย โคนก
เทศบาลเมืองภูเก็ต เทศบาลตำบลโนนสูง เทศบาลเมืองบางบัวทอง ส่วนท้องถิ่น
ที่มีฐานะทางการคลังต่ำจะได้รับเงินอุดหนุนมากขึ้นกว่าระบบเดิม โคนก เทศบาล
เมืองยโสธร เทศบาลเมืองนครราชสีมา และเทศบาลตำบลปากช่อง แสดงว่าการ
ใช้เงินอุดหนุนทั่วไปในระบบใหม่จะสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายความ
เสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่นได้ หรืออีกนัยหนึ่ง เงินอุดหนุนทั่วไประบบใหม่
จะช่วยให้การเคลื่อนย้ายทรัพยากรของรัฐบาลกลางเกิดความยุติธรรมมากกว่าระบบ
เดิม

3. ท้องถิ่นที่ใช้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีมากจะได้รับเงินอุดหนุน
มาก โคนก เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองหาดใหญ่ เทศบาลเมืองสงขลา
เทศบาลเมืองขอนแก่น เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร ส่วนท้องถิ่นที่ใช้ความ
พยายามในการจัดเก็บภาษีต่ำจะได้รับเงินอุดหนุนน้อยลงกว่าระบบเดิม โคนก
เทศบาลเมืองบางบัวทอง เทศบาลตำบลเมืองพล เทศบาลตำบลโนนสูง และ
เทศบาลตำบลบัวใหญ่ แสดงว่าสูตรที่ใช้จัดสรรสามารถชักจูงให้ท้องถิ่นเพิ่มความ
พยายามในการจัดเก็บภาษีมากขึ้น อันเป็นการป้องกันมิให้ท้องถิ่นใช้เงินอุดหนุนทุกแทนแหล่ง
รายได้ ซึ่งผลคืออันนี้การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปในระบบเดิมยังไม่สามารถกระทำได้

ในตารางที่ 37 เมื่อสมมติให้ท้องถิ่นใช้ความพยายามในการจัดเก็บ
ภาษีเพิ่มขึ้นจากเดิม 20% จะมีผลทำให้ท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนมากขึ้นกว่าเดิม

² ระบบเดิม กทม. ไม่ได้รับอุดหนุนทั่วไป

(ดูตารางที่ 37) ทั้งนี้ แบบแผนการจัดสรรยังคงสอดคล้องกับเดิม (ก่อนที่จะมีการ
 สัมมติให้ใช้ความพยายามเพิ่มขึ้น 20%) เกิมท้องถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุนมากก็ยังคง
 ได้รับมากกว่าท้องถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุนน้อย เช่น กทม. เมืองพัทยา พน.เชียงใหม่
 พน.ภาคใหญ่ พน.สงขลา และพน.นครราชสีมา จึงแสดงให้เห็นว่าเมื่อท้องถิ่นใช้
 ความพยายามในการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นก็จะได้รับเงินอุดหนุนมากขึ้นตามไปด้วย โดย
 ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบแผนในการจัดสรร ท้องถิ่นที่มีประชากรมากหรือมี
 ฐานะทางเศรษฐกิจดีก็จะยังคงได้รับเงินอุดหนุนมากกว่าท้องถิ่นที่มีลักษณะตรงกันข้าม

จากตารางที่ 41 สัมมติให้รัฐบาลกลางกำหนดวงเงินอุดหนุนทั่วไป
 ที่จะจัดสรรแก่ท้องถิ่นทั้งหมดไว้จำนวนหนึ่ง คือ 300 ล้านบาท (เป็นตัวเลขที่
 สัมมติขึ้น) ซึ่งท้องถิ่นทั้งหมด (ในที่นี้ท้องถิ่นทั้งหมดที่ใช้ศึกษามีอยู่ 16 แห่ง)
 จะได้รับการจัดสรรภายในวงเงินที่มีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น ท้องถิ่นแต่ละแห่งจึง
 ไม่มีโอกาสได้รับเงินอุดหนุนในวงเงินที่คำนวณได้ตามสูตรในตารางที่ 29 แต่จะไ้
 รับตามสัดส่วนของวงเงินที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีสิทธิได้รับของวงเงินทั้งหมดที่ท้องถิ่น
 ทุกแห่งมีสิทธิได้รับ คุ้มกว่าจำนวนเงินงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลกลางกำหนดไว้
 (คือ 300 ล้านบาทตามข้อสมมติ) ซึ่งเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้

$$GRR_i = \frac{EGR_i}{TGR} \times GR$$

$$GRR_i = \text{วงเงินอุดหนุนทั่วไปที่ท้องถิ่นแห่งที่ } i \text{ ได้รับจริง}$$

$$EGR_i = \text{วงเงินอุดหนุนทั่วไปที่ท้องถิ่นแห่งที่ } i \text{ มีสิทธิจะได้รับ}$$

ตามตัวแปรภายในท้องถิ่นที่แทนค่าลงในสูตรคำนวณตาม
 ตารางที่ 29

$$TGR = \sum_{i=1}^n EGR_i \text{ หรือ } \sum_{i=1}^n \text{วงเงินอุดหนุนทั่วไปที่}$$

ท้องถิ่นทั้งหมดมีสิทธิจะได้รับตามตัวแปรภายในท้องถิ่น

$$GR = \text{วงเงินอุดหนุนทั่วไปทั้งหมดที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น}$$

$$i = \text{จำนวนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่ได้รับเงินอุดหนุน } (i = 1, 2, 3, \dots, n)$$

จะเห็นได้ว่า เมื่อรัฐบาลกลางกำหนดวงเงินงบประมาณไว้จำนวนหนึ่งเพื่อจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นทั้งหมดแล้ว จะทำให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปในวงเงินที่แตกต่างจากวงเงินที่คำนวณโดยตามตัวแปรภายในท้องถิ่น ซึ่งอาจจะมากกว่าหรือน้อยกว่าที่คำนวณอยู่ด้วยเงินที่รัฐบาลกลางกำหนด อย่างไรก็ตาม การจัดสรรตามสูตรข้างต้นตัวแปรภายในท้องถิ่นยังคงมีส่วนในการกำหนดวงเงินที่ท้องถิ่นจะได้รับจริง วงเงินจะยังคงผันแปรไปตามจำนวนประชากร ฐานะทางการคลัง และระดับความพยายามทางการคลังของท้องถิ่น ทั้งนี้ ท้องถิ่นที่มีสิทธิ์ได้รับวงเงินจำนวนมากจะได้รับจัดสรรจริงในวงเงินที่สูงกว่าท้องถิ่นที่มีสิทธิ์ได้รับวงเงินจำนวนน้อย

ผลการศึกษาเฉพาะกรณีได้ให้ข้อยืนยันว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปในภาคปฏิบัติจะเป็นไปตามรูปแบบที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ ท้องถิ่นที่มีประชากรมากจะได้รับเงินอุดหนุนที่จัดสรรจริงมากกว่าท้องถิ่นที่มีประชากรน้อย ได้แก่ หน.เชียงใหม่ หน.หาคะใหญ่ หน.ซอนแก่น หน.นครราชสีมา และทท.หน.ปากช่อง (ดูตารางที่ 41) สำหรับท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลังต่ำจะได้รับเงินอุดหนุนที่จัดสรรจริงมากกว่าท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลังสูง ได้แก่ หน.สงขลา หน.ยโสธร และทท.ปากช่อง นอกจากนี้ ท้องถิ่นที่ใช้ความพยายามทางการคลังระดับสูงกว่าจะได้รับเงินอุดหนุนที่จัดสรรจริงมากกว่าท้องถิ่นที่ใช้ความพยายามทางการคลังระดับต่ำ ได้แก่ หน.สงขลา และเมืองพัทยา

เมื่อเปรียบเทียบกับเงินอุดหนุนระบบเดิมซึ่งจัดสรรในอัตราคนละ 60 บาทต่อปีแล้ว เงินอุดหนุนระบบใหม่ (ที่รัฐบาลกลางกำหนดวงเงินทั้งหมดไว้จำนวนหนึ่ง) จะให้แบบแผนการจัดสรรที่แตกต่างออกไป ท้องถิ่นบางแห่งจะได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นจากระบบเดิม ได้แก่ หน.ซอนแก่น หน.นครราชสีมา ทท.ปากช่อง และหน.ยโสธร แสดงว่าท้องถิ่นเหล่านี้ยังได้รับเงินอุดหนุนอย่างไม่เพียงพอต่อความต้องการทรัพยากรที่แท้จริงจากเงินอุดหนุนระบบเดิม ในขณะที่ท้องถิ่นบางแห่งจะได้รับเงินอุดหนุนลดลงจากระบบเดิม ได้แก่ ทท.เมืองชล ทท.โนนสูง ทท.บัวใหญ่ หน.นนทบุรี และทท.ภูเก็ต แสดงว่าท้องถิ่นเหล่านี้เคยได้รับเงินอุดหนุนมากกว่าความต้องการทรัพยากรที่แท้จริง ทำให้ท้องถิ่นใช้

ทรัพย์สินกรเหล่านี้อย่างขาดประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ยังมีท้องถิ่นบางแห่ง เช่น หน. เชียงใหม่ ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนในระบบใหม่ที่ใกล้เคียงกับระบบเดิมเป็นอย่างมาก แสดงว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนระบบใหม่มิได้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ท้องถิ่นได้รับเงินเพิ่มขึ้นหรือลดลง ซึ่งท้องถิ่นอาจได้รับเงินที่ใกล้เคียงกับระบบเดิมก็ได้ จึงกล่าวได้ว่าการใช้เงินอุดหนุนระบบใหม่โดยใช้ตัวแปรที่ถูกต้องจะสามารถช่วยให้การจัดสรรเงินอุดหนุนสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นได้มากที่สุด

กรณีศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการศึกษารัฐบาลท้องถิ่นระดับเวียงจันทน์ที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งสูตรที่ใช้จัดสรรสามารถจะพิจารณาความแตกต่างทางการคลังระหว่างพื้นที่ได้ คือไปเราจะได้ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐบาลท้องถิ่นต่างระดับที่ตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่เดียวกัน โดยใช้ตัวอย่างจาก จังหวัดนนทบุรี

จากตารางที่ 42- 43 แสดงจำนวนประชากร ฐานะทางการคลัง และระดับความพยายามทางการคลังของท้องถิ่นต่างระดับ เมื่อนำไปแทนค่าในสูตรคำนวณจากตารางที่ 29 จะได้ค่าของวงเงินอุดหนุนทั่วไปในตารางที่ 45 ข้อสังเกตคือ ในระบบเดิมองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุวภาวิบาลจะไม่มีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุนทั่วไป แต่ในระบบใหม่ท้องถิ่นทั้ง 2 ประเภทจะมีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุนเช่นเดียวกับเทศบาล

จากตารางที่ 45 สุวภาวิบาลปากเกร็ดมีฐานะทางการคลังที่ต่ำมาก และมีประชากรจำนวนมากจะได้รับเงินอุดหนุนมากที่สุด ส่วนสุวภาวิบาลราชบุรีนิยมและเทศบาลเมืองบางบัวทอง ซึ่งมีฐานะทางการคลัง สูงและมีประชากรจำนวนน้อยจะได้รับเงินอุดหนุนน้อยที่สุด สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีประชากรจำนวนมากนั้น กลับได้รับเงินอุดหนุนน้อยกว่าสุวภาวิบาลปากเกร็ด ก็เพราะว่าองค์การมีระดับความพยายามในการจัดเก็บภาษีเพียง 0.03 : 1 ส่วนสุวภาวิบาลปากเกร็ดมีระดับความพยายามในการจัดเก็บภาษีสูงถึง 0.4 : 1 นอกจากนี้ องค์การฯ ยังมีฐานะทางการคลัง ในระดับสูงเมื่อเทียบกับฐานะทางการคลัง ขององค์การบริหารส่วน

จังหวัดทั่วประเทศ ส่วนสมาชิกบางปวงเกร็ดมีฐานะทางการเงินในระดั้มค่าเมื่อเทียบกับฐานะทางการเงินของสมาชิกทั่วประเทศ ทั้งนี้ จะเห็นได้จากตารางที่ 33 เปรียบเทียบกับตารางที่ 43 ฐานะทางการเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศเท่ากับ 66.84 บาท/คน แก่อค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีมีฐานะทางการเงินเท่ากับ 96.54 บาท/คน ในขณะที่ ฐานะทางการเงินของสมาชิกทั่วประเทศเท่ากับ 164.9 บาท/คน แก่อสมาชิกบางปวงเกร็ดมีฐานะทางการเงินเพียง 142.39 บาท/คน

แสดงว่าสุทธกรคำนวณเงินอุดหนุนตามารลพิจารณาความแตกต่างในศักยภาพทางการเงินระหว่างท้องถิ่นต่างระดับได้ ท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการเงินต่ำ แม้จะใช้ความพยายามทางการเงินอย่างเต็มที่แล้วแต่ยังคงขาดแคลนรายได้ ก็จะได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ ท้องถิ่นที่มีประชากรจำนวนมากอาจจะได้รับเงินอุดหนุนน้อยก็ได้ ถ้าหากท้องถิ่นนั้นมีฐานะทางการเงินสูง (เมื่อเปรียบเทียบกับท้องถิ่นประเภทเดียวกันทั่วประเทศ) หรือใช้ความพยายามทางการเงินอย่างเต็มที่

นอกจากนี้ จากตารางที่ 44 เมื่อสมมติให้ท้องถิ่นใช้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น 20% จากฐานเดิม จะพบว่าเงินอุดหนุนที่จัดสรรยังคงเป็นไปตามแบบแผนเดิม กล่าวคือ ท้องถิ่นที่มีฐานะทางการเงินต่ำและใช้ความพยายามทางการเงินในระดับสูงจะยังคงได้รับเงินอุดหนุนมากกว่าท้องถิ่นที่มีฐานะการเงินต่ำ อย่างไรก็ตาม ท้องถิ่นส่วนใหญ่จะได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้น (ยกเว้นท้องถิ่นที่ซึ่งแค่เดิมใช้ความพยายามทางการเงินในระดับที่ต่ำมาก) ซึ่งผลอันนี้ก็สอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ในกรณีของเทศบาลดังกล่าวมาแล้ว

โดยสรุป ผลการทดสอบเชิงตัวเลขได้ให้ผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับข้อเสนอในเชิงทฤษฎี สุทธกรคำนวณและตัวแปรที่ใช้จัดสรรจะสามารถพิจารณาความแตกต่างทางการเงินระหว่างท้องถิ่นได้ ทั้งในด้านความแตกต่างเชิงภูมิภาค (เช่น กรณีของเทศบาล) และในด้านความแตกต่างของรัฐบาลท้องถิ่นต่างระดับ ทั้งนี้ ในระบบเงินรัฐบาลท้องถิ่นประเภทสมาชิกบางปวง องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ กทม.



จะไม่มีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุนทั่วไป แต่ในระบบใหม่เมื่อพิจารณาจากตัวแปรที่ถูกถ่วงแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นทุกประเภทควรมีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อเสริมฐานะทางการคลังของท้องถิ่น สำหรับวงเงินที่จัดสรรจะผันแปรไปตามจำนวนประชากร ฐานะทางการคลัง และระดับความพยายามทางการคลัง ของท้องถิ่น อันเป็นหลักประกันได้ว่าวงเงินอุดหนุนจะสอดคล้องกับความต้องการทรัพยากรที่แท้จริงของท้องถิ่น จึงสรุปได้ว่าผลของการจัดทำกรณีศึกษาได้ให้ข้อพิสูจน์ว่า การใช้เงินอุดหนุนทั่วไประบบใหม่จะสามารถกระจายความเสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่นได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2. เงินอุดหนุนสมทบ

การใช้เงินอุดหนุนสมทบได้แบ่งออกเป็น 2 แบบ คือ แบบเปิดและแบบปิด ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับจะได้รับเงินอุดหนุนทั้ง 2 แบบควบคู่กันไปในเวลาเดียวกัน ความเงื่อนงำที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ เงินอุดหนุนระบบเก่าของไทยยังไม่มีการใช้เงินอุดหนุนสมทบมาก่อน การจัดทำกรณีศึกษาในที่นี้จึงให้ภาพที่ชัดเจนว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนสมทบตามหลักเกณฑ์และสูตรที่กำหนดไว้จะให้ผลลัพธ์อย่างไร

การจัดสรรเงินอุดหนุนสมทบแบบปิดจะขึ้นอยู่กับตัวแปรเพียงตัวเดียวเท่านั้น คือ ฐานะทางการคลังของท้องถิ่น จากตารางที่ 39 ตัวอย่างท้องถิ่นที่นำมาศึกษามีอยู่ทั้งหมด 16 แห่ง ในจำนวนนี้มีท้องถิ่นอยู่เพียง 2 แห่งเท่านั้นที่ได้รับอัตราสมทบเพียง 40% ท้องถิ่นส่วนใหญ่ (จำนวน 8 แห่ง) จะได้รับอัตราสมทบ 60% สำหรับท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลังต่ำจะได้รับอัตราสมทบสูงถึง 80% ข้อสังเกตคือ ท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลังใกล้เคียงกันจะได้รับอัตราสมทบเดียวกัน เช่น เทศบาลนครเชียงใหม่มีรายได้ต่อหัวเท่ากับ 778.45 บาท/คน เทศบาลเมืองหาดใหญ่เท่ากับ 314.86 บาท/คน และ กทม.เท่ากับ 893.65 บาท/คน จะได้รับอัตราสมทบ 60% โดยเท่าเทียมกัน แสดงว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนสมทบแบบปิดสามารถที่จะจัดจูงให้ท้องถิ่นผลิตสินค้าสาธารณะบางประเภทเพิ่มขึ้น โดยไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่น หรืออัตรานี้หนึ่ง หลักเกณฑ์การจัดสรรที่กำหนดขึ้นสามารถที่จะป้องกันมิให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังสูง สามารถจัดทำโครงการเพื่อขอเงิน

อุกหนุนได้มากกว่าท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังค่า

สำหรับรัฐบาลท้องถิ่นต่างประเทศในเขตพื้นที่เดียวกัน (จ.นนทบุรี) ก็ให้ผลการศึกษาเหมือนกับกรณีของเทศบาลกล่าวคือ ท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลัง ที่ต่ำมาก เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาลปากเกร็ด และสุขาภิบาลบางกรวย จะได้รับอัตราสมทบสูงถึง 80% ส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลัง ที่สูงมาก เช่น สุขาภิบาลราชบุรีนิคม และเทศบาลเมืองบางบัวทอง จะได้รับอัตราสมทบค่าเพียง 40% เท่านั้น แสดงว่าความแตกต่างในศักยภาพทางการคลังระหว่างท้องถิ่นต่างประเทศจะถูกพิจารณา รวมอยู่ในหลักเกณฑ์ใช้จัดสรร โดยการกำหนดอัตราสมทบเป็นขั้น ๆ ให้สัมพันธ์สอดคล้องกับฐานะทางการคลัง ของท้องถิ่น

ในกรณีการจัดสรรเงินอุดหนุนสมทบแบบเปิดในอัตรา 50% นั้น ใช้สูตรคำนวณวงเงินเช่นเดียวกับการคำนวณเงินอุดหนุนทั่วไป โดยใช้ตัวแปรที่เหมือนกัน คือ จำนวนประชากร ฐานะทางการคลัง และระดับความพยายามทางการคลังของท้องถิ่น จากตารางที่ 40 ลักษณะการจัดสรรเงินอุดหนุนสมทบจะมีแบบแผนเกี่ยวกับเงินอุดหนุนทั่วไป กล่าวคือ ท้องถิ่นที่มีประชากรจำนวนมาก หรือมีฐานะทางการคลังสูง หรือมีระดับความพยายามทางการคลังสูงจะได้รับเงินอุดหนุนสมทบจำนวนมากกว่าท้องถิ่นที่มีลักษณะตรงข้าม อย่างไรก็ตาม วงเงินอุดหนุนสมทบตามตารางที่ 39 ท้องถิ่นบางแห่งอาจจะไม่ได้รับเต็มตามจำนวน เนื่องจากท้องถิ่นนั้นไม่มีสินค้าสาธารณะประเภทที่สมควรให้เงินอุดหนุนสมทบ

ในตารางที่ 47 เป็นกรณีศึกษาการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบเปิดที่ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นต่างประเทศในจังหวัดนนทบุรี ซึ่งให้ผลการศึกษาเหมือนกับกรณีของเทศบาลดังกล่าวมาแล้ว แต่วงเงินของสุขาภิบาลที่ได้รับจริงจะน้อยกว่าวงเงินในตาราง เนื่องจากสุขาภิบาลทุกแห่งไม่มีหน้าที่ให้บริการด้านการศึกษา ฉะนั้น จึงไม่ได้รับเงินอุดหนุนในส่วนนี้ ตัวอย่างเช่น สุขาภิบาลปากเกร็ดได้รับเงินอุดหนุนสมทบแบบเปิดจำนวนทั้งสิ้น 15,914.6 พันบาท แต่จะได้รับจริงเพียง 60% หรือเท่ากับ 9,548.8 พันบาท ซึ่งแบ่งให้งานด้านสาธารณสุขและสาธารณสุขการ 40% และงานด้านทางหลวงท้องถิ่น 20%

สำหรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจระบบเดิมนั้น แม้ว่าโครงการต่าง ๆ ที่เคยได้รับเงินอุดหนุนจะถูกยกเลิกไปบ้าง แต่ก็มิได้หมายความว่าท้องถิ่นจะได้รับเงินอุดหนุนน้อยลง ทั้งนี้ เพราะท้องถิ่นจะได้รับเงินอุดหนุนประเภทใหม่ คือ เงินอุดหนุนสมทบ ซึ่งแต่เดิมท้องถิ่นยังไม่เคยได้รับ หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการจัดสรรทรัพยากรชั้นใหม่เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ท้องถิ่นยังคงได้รับยอดเงินอุดหนุนทั้งหมดใกล้เคียง (หรืออาจมากกว่า) ระบบเดิม เพียงแต่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดสรรและหลักเกณฑ์การจัดสรรชั้นใหม่ เพื่อให้ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากระบบเงินอุดหนุนอย่างเต็มที่

โดยสรุป เงินอุดหนุนแบบสมทบสามารถใช้ได้กับรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับและทุกภูมิภาค เช่นเดียวกับเงินอุดหนุนทั่วไป สูตรคำนวณและตัวแปรที่ใช้จัดสรรจะสามารถพิจารณาถึงความแตกต่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่นได้ วงเงินอุดหนุนจะสอดคล้องกับความต้องการทรัพยากรที่แท้จริงของท้องถิ่น นอกจากนี้ หลักเกณฑ์การจัดสรรที่ใช้ยังสามารถป้องกันมิให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังสูงสามารถจัดทำโครงการได้มากกว่าท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังต่ำ อันอาจจะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างท้องถิ่นได้

แหล่งทรัพยากรของรัฐบาล

จากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลกลางมีภาระที่จะต้องจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปแก่รัฐบาล ทม. องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมืองพัทยา (ในระบบเดิมรัฐบาลกลางไม่มีภาระดังกล่าว) จึงทำให้เกิดประเด็นคำถามที่ว่ารัฐบาลจะนำเงินมาจากไหน หรือจะใช้ทรัพยากรจากแหล่งใด ค่าตอบแทนในประเด็นนี้มีรายละเอียดดังนี้ คือ

1. ตามหลักเกณฑ์จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ท้องถิ่นใดที่มีฐานะทางเท่ากับหรือสูงกว่ารัฐบาลกลางจะหมดสิทธิ์ที่จะได้รับเงินอุดหนุนตลอดไป ทั้งนี้ เพราะถือว่าท้องถิ่นนั้นไม่มีความจำเป็นต้องพึ่งเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อเสริมรายได้อีกต่อไปแล้ว ด้วยเหตุนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปจะค่อย ๆ ลดลงตามระยะเวลาที่ผ่านมา

2. สูตรที่ใช้คำนวณวงเงินอุดหนุนจะมีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงตามภาวะเศรษฐกิจอยู่แล้ว เมื่อจำนวนเงินอุดหนุนที่คงจ่ายเพิ่มขึ้นจึงไม่น่าเป็นปัญหามากนัก เนื่องจากรายได้ของรัฐบาลกลางก็เพิ่มขึ้นด้วย

3. สูตรที่ใช้จัดสรรจะมีลักษณะดังกล่าวก่อนเอง ทำให้วงเงินอุดหนุนไม่เพิ่มขึ้นมากนัก กล่าวคือ เมื่อท้องถิ่นเพิ่มความพยายามทางการคลังมากขึ้น ท้องถิ่นจะได้รับเงินอุดหนุนมากขึ้นเป็นรองตอบแทน แต่เนื่องจากท้องถิ่นจัดเก็บภาษีมากขึ้นตามระดับความพยายามทางการคลัง จึงทำให้รายได้ของท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเมื่อหารเฉลี่ยด้วยจำนวนประชากรแล้ว รายได้จากภาษีและอื่น ๆ ต่อหัวจะสูงขึ้นและวงเงินอุดหนุนจะลดลงตามระดับรายได้จากภาษีและอื่น ๆ ต่อหัวของท้องถิ่น (เมื่อวงนํ้าหนักด้วยรายได้จากภาษีและอื่น ๆ ต่อหัวของท้องถิ่นระดับนั้นทั่วประเทศ) ฉะนั้นความพยายามทางการคลังกับรายได้จากภาษีและอื่น ๆ ต่อหัวจะดังกล่าวก่อนและกัน ทำให้วงเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นไม่มากนัก

4. การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไประบบใหม่ จะมีท้องถิ่นบางแห่งที่ได้รับเงินอุดหนุนลดลงตามพฤติกรรมทางการคลังของท้องถิ่น มิใช่ว่าท้องถิ่นทุกแห่งจะได้รับเงินเพิ่มขึ้น ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงสามารถนำเงินส่วนที่ลดลงของท้องถิ่นหนึ่งไปจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นหนึ่งเพิ่มขึ้น การจัดสรรเงินอุดหนุนจึงมีลักษณะของการเคลื่อนย้ายทรัพยากรระหว่างท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

5. เงินอุดหนุนระบบใหม่ได้เสนอให้ยกเลิกเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ใช้อยู่เดิมทุกประเภท ซึ่งรัฐบาลกลางจะมีรายได้เหลือสำหรับนำมาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นในระบบใหม่ได้เสนอให้ใช้เฉพาะโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ และท้องถิ่นที่ประสบภัยพิบัติ ซึ่งนาน ๆ ครั้งจึงจะมีโอกาสเกิดขึ้นและไม่ครอบคลุมท้องถิ่นทั่วประเทศ นอกจากนี้ ระบบใหม่ยังเสนอให้ใช้เงินทุนเฉลี่ยต่อหน่วยเป็นมาตรฐานในการคำนวณเงินอุดหนุน แทนที่จะใช้วิธีเหมาจ่ายตามระบบเดิม จึงสามารถประหยัดทรัพยากรได้มากกว่า

6. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ให้แกท้องถิ่นส่วนใหญ่นั้นจะเป็นโครงการเล็ก ๆ ใช้เงินไม่มากนัก แต่ถ้าเป็นโครงการใหญ่ ๆ เช่น แขนงป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพฯ

รัฐบาลกลางสามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินทั้งภายในและต่างประเทศได้ เนื่องจากต้องใช้เวลาจำนวนมากซึ่งเกินกว่ากำลังของรัฐบาลกลาง ซึ่งระบบใหม่นี้จะช่วยให้รัฐบาลกลางต้องคืนเงินสำรองสำหรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจไว้น้อยลงกว่าระบบเดิม หรืออีกนัยหนึ่งรัฐบาลกลางจะมีเงินเหลือมากขึ้น

7. การใช้เงินอุดหนุนทั่วไปร่วมกับเงินอุดหนุนแบบสมทบตามระบบใหม่นี้จะทำให้รัฐบาลกลางลดการใช้รายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจลงได้มาก ซึ่งจะมากน้อยเพียงใดก็จะต้องทดลองนำผลการวิจัยนี้ไปใช้ในภาคปฏิบัติ

8. ในความเป็นจริง เงินอุดหนุนทั่วไปที่ให้แก่เทศบาลตามระบบเดิมนั้นก็มีเงินเพิ่มขึ้นทุกปีอยู่แล้ว (ตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น) ซึ่งกรมการปกครองจะต้องหาเงินมาจัดสรรเพิ่มขึ้น กังนั้น แม้จำนวนเงินจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนรัฐบาลท้องถิ่นที่มีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุน จำนวนเงินที่ต้องใช้มากขึ้นจึงไม่รุนแรงมากนัก

9. ทางออกสุดท้าย ภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางช่วยจัดเก็บ (Share Taxes) คือ ภาษีชาวไร่และภาษีอ้อเดือน ซึ่งโดยปกติรัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บให้แล้ว จัดสรรให้แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ ในลักษณะคล้ายกับเงินอุดหนุนอยู่แล้ว แต่ถ้านำเงินดังกล่าวมาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนก็จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการยกเลิกภาษีดังกล่าวเสีย รัฐบาลกลางก็จะมีแหล่งทรัพยากรเพิ่มขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ปัจจุบันรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับในประเทศไทยยังคงพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของท้องถิ่น เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจจำกัดในการจัดเก็บรายได้จากแหล่งทรัพยากรของตน ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติการหน้าที่ความที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง การให้เงินอุดหนุนเพื่อเสริมรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นจึงมีเหตุผลที่ยอมรับได้

สภาพการใช้เงินอุดหนุนในประเทศไทยได้แบ่งเงินอุดหนุนออกเป็น 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ การใช้เงินอุดหนุนทั่วไปมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการคือ เพื่อการบูรณะท้องถิ่นและเพื่อบริหารการศึกษาภาคบังคับ สำหรับเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการบูรณะท้องถิ่นจะใช้จำนวนประชากรในแต่ละพื้นที่เป็นฐานในการคำนวณ โดยจัดสรรให้ในอัตราคนละ 60 บาท/ปี ส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อบริหารการศึกษาภาคบังคับจะใช้จำนวนโรงเรียนและจำนวนนักเรียนเป็นฐานในการคำนวณ โดยจัดสรรให้ตามลักษณะรายจ่าย เช่น ค่าใช้สอยเฉลี่ยโรงเรียนละ 2,000 บาท ค่าอุปกรณ์การเรียนการสอนเฉลี่ยก่อนนักเรียนคนละ 50 บาท ค่าอุปกรณ์การศึกษาเฉลี่ยโรงเรียนละ 1,200 บาท เป็นต้น ทั้งนี้ เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการบูรณะท้องถิ่นจะให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นระดับเทศบาลเท่านั้น ส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อบริหารการศึกษาภาคบังคับจะให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นระดับเทศบาลและเมืองพัทยา สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล และกรุงเทพมหานคร จะไม่มีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุนทั้ง 2 ประเภทดังกล่าว

การใช้เงินอุดหนุนทั่วไปในลักษณะดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับความต้องการทรัพยากรที่แท้จริงของท้องถิ่น และอาจก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างท้องถิ่นได้ เพราะมีได้คำนึงถึงความแตกต่างในฐานะทางการคลังระหว่างท้องถิ่นและไม่ส่งเสริมให้ท้องถิ่นเพิ่มความพยายามในการแสวงหารายได้จากแหล่งทรัพยากรภายในท้องถิ่นให้มากขึ้น

สำหรับการใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจปกติและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ ซึ่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจปกติจะจัดสรรให้แก่หน่วยงานทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการศึกษา และทางหลวงท้องถิ่น ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษจะจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นที่ประสบภัยพิบัติจากธรรมชาติและโครงการที่มีความจำเป็นแก่การพัฒนาท้องถิ่นบางแห่ง อย่างไรก็ตาม การไว้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจทั้ง 2 ลักษณะ ยังขาดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ทำให้หลักเกณฑ์การจัดสรรมีความสลับซับซ้อนและเกิดความสูญเปล่าในการจัดสรรทรัพยากร เนื่องจากรัฐบาลกลางจะคงไว้มูลค่าการจำนวนมากและสูญเสียเวลาที่ใช้ในการพิจารณาโครงการต่าง ๆ ว่ามีความถูกต้องตรงกับหลักเกณฑ์การจัดสรรหรือไม่ นอกจากนี้ การกำหนดวงเงินไว้จำนวนแน่นอนสำหรับโครงการต่าง ๆ ทำให้การจัดสรรทรัพยากรขาดประสิทธิภาพ เพราะว่างเงินอาจจะสูงเกินกว่าต้นทุนที่แท้จริงของโครงการจัดทำโครงการนั้น ๆ ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเปล่าหรือวงเงินอาจจะต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริงของโครงการจัดทำโครงการนั้น ๆ ซึ่งทำให้โครงการนั้นก่ออรรถภาพ

ในทฤษฎีเกี่ยวกับเงินอุดหนุนได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า เงินอุดหนุนทั่วไปสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการกระจายความเสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่น เงินอุดหนุนสมทบสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการชักจูงให้ท้องถิ่นผลิตสินค้าสาธารณะในปริมาณเพิ่มขึ้นหรือรักษาระดับคุณภาพให้ได้อย่างฐานความรู้ที่ต้องการ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาล้นออกที่เกิดจากการผลิตสินค้าสาธารณะ และเพื่อให้รัฐบาลกลางมีบทบาทในนโยบายระดับท้องถิ่น จากข้อเสนอแนะดังกล่าวเราจะใช้ทฤษฎีเกี่ยวกับเงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการประเมินและปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนไทย เพื่อจกัระบบเงินอุดหนุนของไทยให้ง่ายขึ้น และเพื่อใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากรของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทย

ในระบบใหม่ เงินอุดหนุนของไทยจะมีอยู่เพียง 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนสมทบ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งเงินอุดหนุนแต่ละประเภทจะใช้ในวัตถุประสงค์ตามที่เสนอแนะไว้ในเชิงทฤษฎี สำหรับเงินอุดหนุนระบบเดิมซึ่งมีอยู่หลากหลายก็จะถูกยกเลิกไปบางส่วน และจะถูกจัดเข้าอยู่ในเงินอุดหนุนประเภทหลักอีกบางส่วน

เงินอุดหนุนทั่วไปในระบบใหม่จะถูกใช้เพื่อเสริมรายได้ของท้องถิ่นในการบริหารงานทั่วไป (หรือเพื่อการบูรณะท้องถิ่นตามที่อยู่ในระบบเดิม) ส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อบริหารการศึกษาจะถูกนำไปรวมไว้กับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการศึกษา แล้วจัดสรรไว้ในรูปของเงินอุดหนุนสมทบ หลักเกณฑ์การจัดสรรจะกำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นทุกประเภทและทุกเขตพื้นที่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนโดยเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ รัฐบาลท้องถิ่นแห่งใดจะได้รับการจัดสรรมากหรือน้อย (หรืออาจไม่ได้รับจัดสรรเลย) ก็ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมทางการคลังของท้องถิ่นเอง มิใช่เกิดจากกำหนดห้ามไว้ในหลักเกณฑ์การจัดสรร อย่างไรก็ตาม รัฐบาลท้องถิ่นที่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจะต้องมีฐานะทางการคลังต่ำกว่ารัฐบาลกลาง ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลังเท่ากับหรือสูงกว่ารัฐบาลกลางจะไม่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนทั่วไป การให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการประกันว่า รัฐบาลท้องถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุนจะเป็นท้องถิ่นที่ขาดแคลนรายได้และสมควรได้รับความช่วยเหลืออย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังเป็นการคัดกรองภาระของรัฐบาลกลางในการจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปแก่รัฐบาลท้องถิ่นในอนาคต เมื่อรัฐบาลท้องถิ่นมีฐานะทางการคลังดีขึ้นจนเท่ากับหรือสูงกว่ารัฐบาลกลางแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นแห่งนั้นก็จะถูกกีดสิทธิในการรับเงินอุดหนุนทั่วไปตลอดไป

เหตุผลที่จำเป็นต่อการยกเลิกเงินอุดหนุนทั่วไปในอนาคตข้างหน้าก็เพราะการให้เงินอุดหนุนทั่วไปมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือท้องถิ่นในการเสริมฐานะทางการคลังของท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นมีรายได้ (จากภาษีและอื่น ๆ) ไม่เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ ฉะนั้น เมื่อท้องถิ่นใดมีฐานะทางการคลังก็ขึ้นและสามารถพึ่งแหล่งรายได้ของตนเองแล้ว ก็ควรจะยกเลิกการให้เงินอุดหนุนทั่วไปแก่ท้องถิ่นนั้น ซึ่งถ้าหากยังมีการให้เงินอุดหนุนทั่วไปอีกต่อไปแล้วก็จะชักนำให้รัฐบาลท้องถิ่นนำเงินไปใช้จ่ายในทิศทางที่ขาดเหตุผลได้ เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การให้เงินอุดหนุนทั่วไปไม่อาจชักจูงให้รัฐบาลท้องถิ่นใช้ความพยายามทางการคลังให้มากขึ้น เพราะรัฐบาลท้องถิ่นจะคอยหวังพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางโดยไม่พยายามพึ่งแหล่งทรัพยากรของตน นอกจากนี้ เงินอุดหนุนทั่วไปยังทำให้รัฐบาลกลางต้องแบกภาระรายจ่ายไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งรัฐบาลกลางเองก็มีข้อจำกัดทางด้านรายจ่ายและประสบปัญหาในภาวะที่เกินรายได้

รัฐบาลกลางจึงควรที่จะลดภาระในการจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปในอนาคต ทั้งนี้
ในระยะยาวแล้วการใช้เงินอุดหนุนทั่วไปควรจะค่อย ๆ หดไปคามระกับฐานะทาง
การคลังของรัฐบาลท้องถิ่น

หากงานสูตรที่ใช้คำนวณวงเงินนั้นจะต้องสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ที่กำหนด
กล่าวคือ สูตรคำนวณจะต้องสามารถกระจายความเสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่น
ได้ ทั้งนี้ ความแตกต่างในศักยภาพทางการคลังระหว่างท้องถิ่นสามารถวัดได้โดยใช้
ตัวแปรสำคัญ 3 ตัว คือ จำนวนประชากร ฐานะทางการคลัง และความพยายาม
ทางการคลังของท้องถิ่น จากตัวแปรทั้ง 3 ดังกล่าวเราสามารถกำหนดสูตรในการ
คำนวณวงเงินอุดหนุนทั่วไปได้โดยการนำฐานะทางการคลัง ของท้องถิ่นไปเทียบกับ
(หาร) ฐานะทางการคลังของท้องถิ่นประเภทนั้นทั่วประเทศ (เพื่อมิให้เกิดความ
เหลื่อมล้ำอันเกิดจากประเภทของท้องถิ่น) แล้วนำสัดส่วนที่ได้ไปคูณกับจำนวนประชากร
และระดับความพยายามทางการคลังของท้องถิ่น ท้องถิ่นใดที่มีฐานะทางการคลังต่ำ
หรือมีประชากรจำนวนมาก หรือมีระดับความพยายามทางการคลังสูง ก็จะได้รับเงินอุดหนุน
ทั่วไปจำนวนมากกว่าท้องถิ่นที่มีลักษณะตรงกันข้าม ผลลัพธ์ของสูตรดังกล่าวนี้ คือ สามารถ
พิจารณาความแตกต่างในศักยภาพทางการคลังระหว่างท้องถิ่นต่างประเภทและต่าง
ภูมิภาค สูตรนี้จึงเป็นสูตรกลาง ๆ ที่สามารถใช้ได้กับรัฐบาลท้องถิ่นทุกประเภทและทุก
แห่งทั่วประเทศ วงเงินที่จัดสรรจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างอัตโนมัติตามอัตราเงินเฟ้อของ
ประเทศและภาวะเศรษฐกิจของท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงสูตร
หรือกำหนดตัวแปรขึ้นใหม่ นอกจากนี้สูตรดังกล่าวยังสามารถส่งเสริมให้ท้องถิ่นเพิ่ม
ความพยายามในการจัดเก็บภาษีให้มากขึ้นได้อีกด้วย

ส่วนรับการใช้เงินอุดหนุนสมทบในระบบใหม่ เป็นการ เสนอแนะ เงินอุดหนุน
ประเภทใหม่ขึ้นในระบบเงินอุดหนุนของไทย (ในระบบเดิมได้ใช้เงินอุดหนุนสมทบปะปน
กับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) เพื่อวัตถุประสงค์ในการชักจูงให้ท้องถิ่นเพิ่มปริมาณการผลิต
สินค้าสาธารณะให้มากขึ้น หรือรักษาระดับคุณภาพให้ได้มาตรฐานตามที่ต้องการ ทั้งนี้
การใช้เงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางก็เพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น
เนื่องจากหน้าที่ในการผลิตสินค้าสาธารณะบางประเภท เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของ
รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลทั้ง 2 ระดับจะต้องแบ่งสรรทรัพยากร
จำนวนหนึ่ง เพื่อก่อให้เกิดการผลิตสินค้าสาธารณะประเภทดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้

อย่างไรก็ตาม การแบ่งสรรทรัพยากรนี้จะต้องเป็นไปในรูปแบบที่เหมาะสมระหว่าง
รัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น และระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับระดับ เงินอุดหนุนสมทบ
ที่เสนอขึ้นนี้จะให้แก่อินคัสสารณะที่จำเป็น 3 ประเภท คือ การศึกษาภาคบังคับ
การสาธารณสุขและสาธารณสุขมูลฐาน และทางหลวงท้องถิ่น

การให้เงินอุดหนุนสมทบเพื่อใช้ เป็นรายจ่ายประจำในการรักษาระดับคุณภาพ
ของอินคัสสารณะบางประเภท ควรจะใช้วิธีการสมทบแบบเปิด กล่าวคือ กำหนดให้
ท้องถิ่นทุกแห่งในอัตรา 50% เท่ากัน (โดยนัยยะที่ว่ารัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นแบ่ง
ความรับผิดชอบกันคนละครึ่ง) แลวงเงินที่จัดสรรให้แก่ท้องถิ่นจะผันแปรไปตามจำนวน
ประชากร ฐานะทางการคลัง และระดับความพยายามทางการคลังของท้องถิ่นแห่งนั้น
สูตรที่ใช้คำนวณวงเงินอุดหนุนจะใช้สูตรเกี่ยวกับเงินอุดหนุนทั่วไป เนื่องจากสูตร
ดังกล่าวสามารถสะท้อนให้เห็นถึงความคงการทรัพยากรที่แท้จริงของท้องถิ่น และยัง
สามารถป้องกันมิให้ท้องถิ่นใช้เงินอุดหนุนไปทดแทนแหล่งรายได้ของท้องถิ่นได้อีกด้วย
อย่างไรก็ตาม วงเงินอุดหนุนสมทบแบบเปิดจะคำนวณได้จากการเอา 50% คูณกับสูตร
ที่ใช้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป หรือเท่ากับครึ่งหนึ่งของเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งวิธีคำนวณ
ดังกล่าวเป็นวิธีที่สะดวกและง่ายต่อการจัดสรร เพราะสามารถระหว่าคือเนื่องไปจาก
การคำนวณเงินอุดหนุนทั่วไปได้เลยโดยไม่จำเป็นต้องเก็บข้อมูลใหม่ ทั้งนี้ วงเงิน
สมทบทั้งหมดจะถูกแบ่งสรรให้แก่อินคัสสารณะบางประเภทในสัดส่วนที่แตกต่างกันตาม
ระดับความสำคัญของอินคัสสารณะ โดยจัดสรรให้แก่งานด้านการศึกษาภาคบังคับ
และงานด้านสาธารณสุข สาธารณูปการในอัตราเท่ากัน คือ 40% ส่วนงานด้านทาง
หลวงท้องถิ่นจะได้รับเพียง 20% เท่านั้น เงินอุดหนุนสมทบในจำนวนดังกล่าวรัฐบาล
ท้องถิ่นจะนำไปใช้ได้ในงานทั้ง 3 ลักษณะดังกล่าวนี้เท่านั้น จะนำไปใช้ในงานด้าน
อื่น ๆ ไม่ได้ ถ้าท้องถิ่นใดที่ไม่มีงานในลักษณะใดลักษณะหนึ่งก็จะไม่มีสิทธิได้รับเงิน
อุดหนุนเฉพาะงานลักษณะนั้น เช่น สุขาภิบาลไม่มีหน้าที่ให้บริการการศึกษาภาคบังคับ
จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนในอัตรา 40% จากวงเงินสมทบทั้งหมด แต่ยังคงมีสิทธิ
ได้รับเงินอุดหนุนของงานด้านสาธารณสุข สาธารณูปการ และทางหลวงท้องถิ่น

การให้เงินอุดหนุนสมทบเพื่อใช้เป็นรายจ่ายลงทุนในการจัดซื้อให้ท้องถิ่นเพิ่ม ปริมาณการบริโภคสินค้าสาธารณะมากขึ้น ควรจะใช้อัตราสมทบแบบปิด กล่าวคือ กำหนด อัตราสมทบเป็นขั้น ๆ ยกขึ้นด้วยฐานะทาง การคลัง ของท้องถิ่น ท้องถิ่นที่มีฐานะร่ำรวย จะได้รับอัตราสมทบในอัตรากำ ส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะยากจนจะได้รับอัตราสมทบใน อัตราสูง ทั้งนี้ อัตราสมทบขั้นสูงสุดจะเท่ากับ 80% ของต้นทุนทั้งหมดที่ใช้ในโครงการ ซึ่งท้องถิ่นที่มีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุนในอัตรานี้ จะต้องเป็นท้องถิ่นที่มีฐานะทาง เศรษฐกิจ เท่ากันหรือต่ำกว่า 20% ของรัฐบาลกลาง อัตราสมทบขั้นต่ำสุดจะเท่ากับ 10% ของ ต้นทุนทั้งหมดที่ใช้ในโครงการซึ่งท้องถิ่นที่จะได้รับเงินอุดหนุนในอัตรานี้จะถือเป็น ท้องถิ่นที่มีฐานะทาง การคลัง สูงกว่า 80% ของรัฐบาลกลาง เหตุผลที่รัฐบาลกลาง ไม่ควรให้เงินสมทบในอัตราสูงถึง 100% ก็เพราะจะกลายเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ไปซึ่งใช้ในวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน แต่ถ้าไม่ให้เงินอุดหนุนเลย (ในกรณีท้องถิ่น มีฐานะการคลัง ดีมาก) หรือมีอัตราสมทบเป็น 0 ก็จะมีวัตถุประสงค์ของการใช้ เงินอุดหนุนสมทบ (เพราะรัฐบาลกลางมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกับท้องถิ่น) การกำหนด อัตราสมทบในลักษณะดังกล่าวก็เพื่อที่จะป้องกันมิให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังสูง กว่า สามารถจัดหาโครงการเพื่อขอรับเงินอุดหนุนได้ดีกว่าท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการ คลังต่ำ

การใช้เงินอุดหนุนสมทบทั้งแบบเปิดและแบบปิดจะให้ผลประการที่ว่า ท้องถิ่น ทุก ๆ แห่งจะได้รับเงินอุดหนุนอย่างน้อยจำนวนหนึ่ง ตามภาระหน้าที่ของท้องถิ่นใน การบริโภคสินค้าสาธารณะบางประเภท ซึ่งท้องถิ่นจะมีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุนตลอดไป แม้ว่าฐานะทาง การคลัง ของท้องถิ่นจะสูงกว่ารัฐบาลกลางก็ตาม ดังนั้น เงิน- อุดหนุนสมทบจะมีความยืดหยุ่นมากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

สำหรับการใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจในระบบใหม่นั้น จะจัดสรรให้เฉพาะ โครงการก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น สะพาน ทางหลวง- จังหวัด เขื่อน ฝ่าย ท่อระบาย เป็นต้น และจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นที่ประสบภัยพิบัติ จากธรรมชาติ เช่น ฝนแล้ง น้ำท่วม พืชผลเกษตรถูกทำลายจากแมลงศัตรูพืช จำนวนมาก เป็นต้น ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจปกติและกรณีพิเศษตามระบบเดิม นั้นจะถูกยกเลิกไป งานด้านต่าง ๆ ที่เคยได้รับเงินอุดหนุนจะถูกยกเลิกไปบางส่วน

เช่น โครงการพิเศษตามนโยบายการพัฒนาเมือง และโครงการที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาเทศบาลและสุขาภิบาล สำหรับงานบางด้านจะเปลี่ยนลักษณะการจัดสรรไปเป็นเงินอุดหนุนสมทบ เช่น การศึกษาภาคบังคับและโครงการทางหลวงท้องถิ่น

หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะไม่พิจารณาถึงฐานะทางการคลัง ของท้องถิ่น (เหมือนอย่างเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนสมทบ) เนื่องจากเงินอุดหนุนถูกนำไปใช้ในวัตถุประสงค์เฉพาะตามนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลกลาง เพื่อช่วยให้การพัฒนาระดับท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนา ระดับชาติ และเพื่อให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาท้องถิ่นบางแห่งที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ยากจน ดังนั้น การใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจระบบใหม่จะช่วยให้รัฐบาลกลางสามารถประหยัดเงินงบประมาณได้มากกว่าเดิม อันเกิดจากการประหยัดเงินของโครงการสร้างงานในชนบท (กสร.) และโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท (รทช.) ซึ่งการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะมีประสิทธิภาพมากกว่าการจัดสรรเงินที่ให้แก่โครงการทั้ง 2 (การจัดสรรเงินที่ให้แก่โครงการทั้ง 2 มีลักษณะคล้ายคลึงกับเงินอุดหนุน แต่จัดสรรให้แก่งานบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีโรงงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น)

วงเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะจัดสรรให้ตามต้นทุนทั้งหมดที่เกิดขึ้นจริงในระยะเวลาที่เกิดโครงการนั้น ซึ่งต้นทุนทั้งหมดจะคำนวณจากต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วย (ใช้ราคามาตรฐานของกรมบัญชีกลาง) เช่น ต้นทุนต่อกิโลเมตรของการสร้างถนน คุ้มภัยชนากทางกายภาพของโครงการนั้น เช่น จำนวนกิโลเมตรของถนนที่กองการสร้างเงินอุดหนุนจะใช้เป็นรายจ่ายลงทุนเท่านั้น เมื่อสิ้นสุดโครงการแล้วการจัดสรรก็จะหมดไป

จากรายสรุปเกี่ยวกับเงินอุดหนุนทั้ง 3 ประเภทดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าเงินอุดหนุนระบบใหม่มีประสิทธิภาพมากกว่าเงินอุดหนุนระบบเดิม เพราะสามารถพิจารณาความแตกต่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่น และสอดคล้องกับความต้องการทรัพยากรที่แท้จริงของท้องถิ่น นอกจากนี้ ผลการทดสอบจากข้อมูลเชิงตัวเลขยังให้ผลที่สอดคล้องกันกับข้อเสนอเชิงทฤษฎีดังกล่าว จึงสรุปได้ว่าการใช้เงินอุดหนุนระบบใหม่จะมีประโยชน์ต่อการคลังท้องถิ่นในประเทศไทยมากกว่าระบบเดิม และการนำเงินอุดหนุนระบบใหม่ไปใช้ในภาคปฏิบัติก็เป็นสิ่งที่สามารถเป็นไปได้

ข้อเสนอแนะ

งานวิจัยฉบับนี้ได้ให้ผลการศึกษาว่ารัฐบาลกลางสามารถใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากรของรัฐบาลท้องถิ่นได้อย่างไรบ้าง และได้ทดสอบให้เห็นว่าการนำเงินอุดหนุนระบบใหม่ไปใช้ในภาคปฏิบัติมันเป็นสิ่งที่สามารถเป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อเสนอแนะบางประการสำหรับผู้ที่สนใจศึกษาเพิ่มเติมในเนื้อหาเกี่ยวกับเงินอุดหนุน ในประเด็นดังต่อไปนี้

1. เมื่อใช้เงินอุดหนุนระบบใหม่แล้ว รัฐบาลท้องถิ่นจะใช้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นหรือไม่ ยังเป็นสิ่งที่ต้องการพิสูจน์ต่อไป
2. หองถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มขึ้นจากระบบเดิม จะสามารถชักชวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจลงได้หรือไม่ ผลดังกล่าวจะรวมได้ก็โดยการนำเงินอุดหนุนระบบใหม่ไปใช้ในภาคปฏิบัติจริง ๆ
3. ในระยะยาว เมื่อท้องถิ่นมีระดับการพัฒนาที่สูงขึ้นและสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มมากขึ้น จะทำให้ท้องถิ่นมีฐานะทาง การคลัง ดีขึ้นเรื่อย ๆ และได้รับวงเงินอุดหนุนทั่วไปลดลง ถ้าหากท้องถิ่นใดที่มีฐานะทาง การคลัง เท่ากับหรือสูงกว่ารัฐบาลกลางแล้ว หองถิ่นนั้นก็จะมีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปตลอดไป ดังนั้น การใช้เงินอุดหนุนทั่วไปจะค่อย ๆ หมดไปเองในอนาคต
4. การใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนสมทบ (ทั้งแบบเปิดและแบบปิด) จะยังคงใช้กันตลอดไป แม้ว่าท้องถิ่นจะมีฐานะทาง การคลัง ดีกว่ารัฐบาลกลางก็ตาม ทั้งนี้ เพราะเงินอุดหนุนทั้ง 2 ประเภทมีความสำคัญต่อรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น กล่าวคือ รัฐบาลกลางสามารถใช้เงินอุดหนุนเพื่อชักจูงให้ท้องถิ่นทำตามวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง ทางด้านรัฐบาลท้องถิ่นก็มีแหล่งทรัพยากรที่เพียงพอในการผลิตสินค้าสาธารณะบางประเภท ซึ่งเกินกำลังความสามารถของการใช้ทรัพยากรจากท้องถิ่น
5. การใช้เงินอุดหนุนระบบใหม่จะส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระทาง การคลังและการปกครองมากกว่าเงินอุดหนุนระบบเดิม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ไกรยุทธ วีรยศาคินันท์. แนวทางปฏิรูปการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย.
เอกสารในการสัมมนาโครงการศึกษานโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์
แห่งประเทศไทย, เสนอที่โรงแรมสยามเบย์ฮอว์ ภัทยา, 30 พฤศจิกายน
2528.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลัง
ในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2522.
กองวางแผนภาค, สศช. หลักเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับรายรับและรายจ่าย
ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น 5 รูปแบบ. กรุงเทพฯ : สศช.
พฤษภาคม 2528. (อัครสำเนา)
- จรัส สุวรรณมาลา. "การวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษีของหน่วยการปกครอง
ท้องถิ่นในจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศไทย." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต
ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.
- สีเลิศ ดุลประสิทธิ์. "โครงสร้างทางการคลังท้องถิ่นของประเทศไทย" วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2527.

ภาษาอังกฤษ

- Davey, Kenneth. The Development Impact of Fiscal Transfers
to Local and Regional Governments. International
Workshop on Financing Local and Regional Development,
United Nation Centre for Regional Development (UNCRD),
Nagoya Japan, 1984.

- Devas, Nick. Systems of Allocation of Government Funds to Local and Regional Governments. International Workshop on Financing Local and Regional Development, UNCRD, Nagoya Japan, 1984.
- Hirsch, W.Z. Economics of State and Local Government. New York: McGraw - Hill Book Co., 1970.
- King, David N. Fiscal Tiers : The Economics of Multilevel Government. London : George Allen & Unwin (Publishers) Co., 1984.
- Musgrave, R.A.; and Musgrave, P.B. Public Finance in Theory and Practice. 2nd.ed., Tokyo : McGraw-Hill, 1976.
- Maxwell, James A.; and Aronson, Richard J. Financing State and Local Governments. 3th.ed. Washington: The Brookings Institution, 1977.
- Mali Yokubol. Fiscal Structure of Local Government in Thailand. Master's Thesis (English Language Program), Faculty of Economics, Thammasat University, 1984.
- Newton K. : and Karran T.J. The Politics of Local Expenditure. Higher and Further Education Division, London: Macmillan Publishers Co., 1985.
- Thavitong Hongviwatana. Local Government Finance in Thailand. Master's Thesis (English Language Program), Faculty of Economics, Thammasat University, 1972.
- Williams, Alan. Public Finance and Budgetary Policy. London: George Allen & Unwin Co., 1963.

ภาคผนวก

ทฤษฎีเงินอุดหนุน
(The Theory of Grants)

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ที่ศึกษาเกี่ยวกับเงินอุดหนุนแบ่งออกได้เป็น 2 ทฤษฎีใหญ่ๆ คือ ทฤษฎีแรก เป็นทฤษฎีที่ชี้ให้เห็นความจำเป็นของการให้เงินอุดหนุนแก่รัฐบาลท้องถิ่น และทฤษฎีที่สอง เป็นทฤษฎีที่ชี้ให้เห็นผลดี ผลเสียโดยเปรียบเทียบของเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

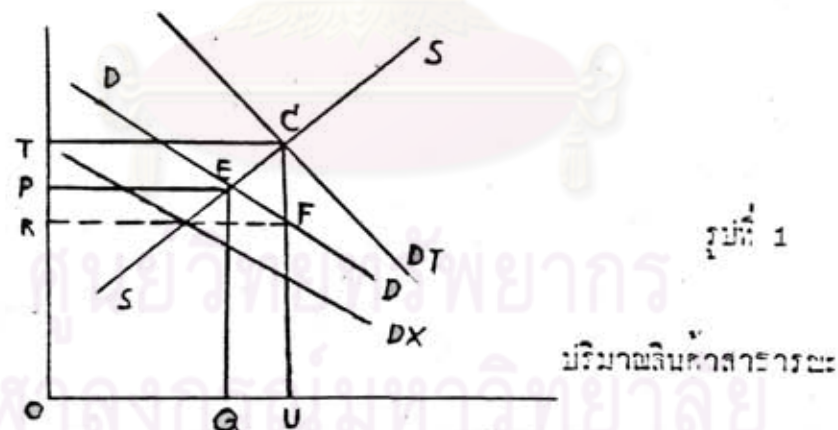
1. ทฤษฎีเงินอุดหนุนเกี่ยวกับความจำเป็นของการให้เงินอุดหนุน
(The Theory of The Necessity of Grants)

ทฤษฎีนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลท้องถิ่นจำเป็นต้องได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางด้วยเหตุผลใด และถ้าหากไม่ได้รับเงินอุดหนุนแล้วจะเกิดผลเสียอย่างไรบ้าง ปรากฏานของทฤษฎีนี้ก็คือ มีอยู่หลายลักษณะ (Spillovers Effect) ของการผลิตสินค้าสาธารณะ

โดยปกติหน้าที่ในการผลิตสินค้าสาธารณะ จะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล ซึ่งจะต้องแบ่งสรรกันระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ในกรณีสินค้าสาธารณะมีขอบเขตผลประโยชน์ครอบคลุมทั่วประเทศหรือภูมิภาคใด (Region) ภูมิภาคหนึ่ง หน้าที่ในการผลิตสินค้าสาธารณะประเภทนี้ควรจะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง เช่น การป้องกันประเทศ บริการของศาล นโยบายประกันราคาพืชผล เป็นต้น แต่กรณีที่สินค้าสาธารณะมีขอบเขตผลประโยชน์จำกัดอยู่เฉพาะในท้องถิ่นหนึ่ง ความรับผิดชอบในการผลิตก็ควรจะเป็นของรัฐบาลท้องถิ่น เช่น เก็บขยะมูลฝอย ผลิตไฟฟ้า การอนามัยและสาธารณสุข เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ยังมีสินค้าบางประเภทที่ผลิตออกมาแล้วมีผลกระทบล้นออกไปสู่พื้นที่ข้างเคียงในเขตพื้นที่ของรัฐบาลท้องถิ่นหลาย ๆ แห่ง ซึ่งผลกระทบล้นออกดังกล่าวมีทั้งผลล้นออกเชิงบวก (Spillovers of Benefit or Positive Effects) ที่เป็นคุณประโยชน์แก่ท้องถิ่นอื่น และผลล้นออกเชิงลบ (Spillovers of Cost or Negative Effects) ที่เป็นโทษแก่ท้องถิ่นอื่น เช่น การสร้างเขื่อนชลประทาน การสร้างถนน การทิ้งขยะมูลฝอยลงในแม่น้ำ เป็นต้น ในกรณีนี้รัฐบาลกลางจะมีหน้าที่รับผิดชอบในการผลิตสินค้าสาธารณะดังกล่าว แต่การที่รัฐบาลกลางจะทำการผลิตเองโดยตรงในขอบเขตพื้นที่ทั่วประเทศก็ย่อมจะเกิดความล่าช้า (Lag) และไม่เป็นการประหยัดต้นทุน (Diseconomies of Scale) รัฐบาลกลางจึงไม่จำเป็นต้องผลิตเอง แต่สามารถผลิตโดยทางอ้อมด้วยการกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ช่วยผลิต แล้วรัฐบาลกลางจ่ายเงินสนับสนุนจำนวนหนึ่งให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ประเด็นดังกล่าว สามารถวิเคราะห์ได้ในเชิงทฤษฎี ดังนี้ -

ราคาสินค้าสาธารณะ



รูปที่ 1

¹ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ

ข้อสมมติ

1. สินค้าสาธารณะที่วิเคราะห์เป็นประเภทก่อให้เกิดผลล้นออกเชิงบวกแก่ท้องถิ่นอื่น
2. เส้น SS เป็นเส้นอุปทานและเส้น DD เป็นเส้นอุปสงค์สินค้าสาธารณะของท้องถิ่น A การพิจารณาเงินอุดหนุนที่ให้จะพิจารณาจากเส้นอุปสงค์ เพราะเส้นอุปสงค์สะท้อนถึงผลประโยชน์ที่ท้องถิ่นอื่นได้รับจากท้องถิ่น A
3. ผลล้นออกเชิงบวกที่เกิดขึ้นมีความสัมพันธ์เพียงด้านเดียว (One - Way Relationship) กล่าวคือ ท้องถิ่นผู้ให้ประโยชน์จะไม่ได้รับผลตอบแทนใด ๆ จากการผลิตสินค้าสาธารณะของท้องถิ่นอื่นเป็นการตอบแทน ในขณะที่ท้องถิ่นอื่นก็สามารถปฏิเสธที่จะจ่ายค่าตอบแทนใด ๆ แก่ผลล้นออกเชิงบวกที่ได้รับ
4. เส้น DX แสดงถึงผลประโยชน์ที่ท้องถิ่นอื่นได้รับจากท้องถิ่น A เส้น DT เป็นอุปสงค์ร่วมของการผลิตสินค้าสาธารณะของท้องถิ่น A ซึ่งได้จากการรวมเส้นอุปสงค์ DD และ DX ในแนวดิ่ง เพราะผลล้นออกเชิงบวกทำให้ความถ่วงถ่วงสินค้าของท้องถิ่น A เพิ่มขึ้น

การวิเคราะห์

1. สมมติว่าท้องถิ่น A ผลิตสินค้าสาธารณะขึ้นมาแล้วเป็นผู้ได้รับประโยชน์เพียงฝ่ายเดียว และไม่เกิดผลล้นออกเชิงบวกแก่ท้องถิ่นอื่น ฉะนั้น ท้องถิ่น A จะทำการผลิตสินค้าสาธารณะ ณ จุด E ปริมาณที่ผลิตเท่ากับ OQ หน่วยและใช้ต้นทุน OP หน่วย
2. เมื่อการผลิตสินค้าสาธารณะของท้องถิ่น A ก่อให้เกิดผลล้นออกเชิงบวกแก่ท้องถิ่นอื่น การผลิตที่จุด E ย่อมไม่เพียงพอและขาดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น การผลิตที่มีประสิทธิภาพจะอยู่ ณ จุดคั่นกันของเส้น DT กับ SS จุดกุดสภาพที่จุด C ปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้นเป็น OY หน่วย และใช้ต้นทุนเพิ่มขึ้นเป็น OT หรือ CY หน่วย

3. การผลิตที่จุด C นี้ ทองถิ่น A จะยอมเสียต้นทุนเพียง OR หรือ FU หน่วย (พิจารณาจากเส้น DD) ซึ่งทองถิ่น A จะไม่ผลิตสินค้าสาธารณะ ณ ปริมาณนี้ เพราะจะทำให้สูญเสียต้นทุนสูงขึ้น รัฐบาลกลางจึงต้องเข้าช่วยเหลือทองถิ่น A ด้วยการให้เงินอุดหนุนจำนวนหนึ่ง

4. อัตราเงินอุดหนุนที่ทองถิ่น A จะได้รับเท่ากับต้นทุนส่วนที่ทองถิ่น A จ่ายเพิ่มขึ้น สำหรับปริมาณส่วนที่เพิ่มขึ้น (QU หน่วย) ซึ่งเท่ากับ $OT - OR = TR$ หน่วย (หรือ CF หน่วย) จำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมดเท่ากับพื้นที่ $\square / OTQU - \square / ORFU = \square / RUCF$

5. รัฐบาลกลางจำเป็นต้องแสวงหาแหล่งรายได้เพื่อจ่ายเป็นเงินอุดหนุนแก่ทองถิ่น A ซึ่งรัฐบาลกลางสามารถเรียกเก็บเงินจากทองถิ่นอื่น (ผู้ได้รับประโยชน์) โดยการใช้ระบบภาษีอากรเป็นเครื่องมือแล้วนำเงินภาษีอากรที่จัดเก็บมาขึ้นจัดสรรเป็นเงินอุดหนุน ซึ่งจะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรระหว่างทองถิ่นที่มีความเสมอภาคมากขึ้น และก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

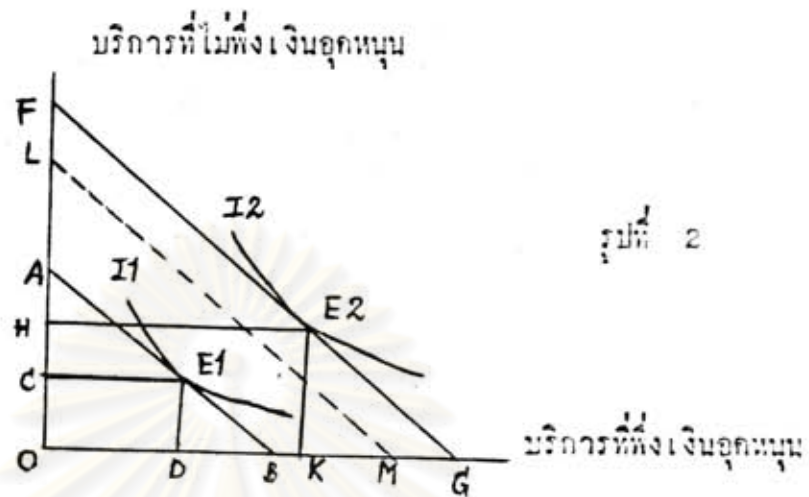
2. ทฤษฎีเงินอุดหนุนที่เปรียบเทียบประโยชน์ของเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ

(The Theory of Comparative Advantage of Grants)

ทฤษฎีนี้แสดงให้เห็นถึงประโยชน์ที่ทองถิ่นจะได้รับจากการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลาง และรัฐบาลทองถิ่นในลักษณะใดบ้าง การเปรียบเทียบสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กรณี คือ

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. กรณีเงินอุดหนุนทั่วไป (General of Block Grants)²



การวิเคราะห์

1. ก่อนได้รับเงินอุดหนุน

1.1 ห้องถิ่นจะมีทรัพยากรอยู่จำนวนจำกัด ซึ่งแสดงโดยเส้นงบประมาณ AB ฉะนั้น ห้องถิ่นจะพยายามจัดสรรทรัพยากรให้เกิดความสุขในการจัดหาบริการทั้ง 2 ประเภท เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือได้รับความพอใจสูงสุด เส้น AB สัมผัสกับเส้น I_1 ที่จุด E_1

1.2 ห้องถิ่นจะจัดหาบริการทั้ง 2 ประเภท ที่จุดความสุข E_1 บริการที่พึ่งเงินอุดหนุนเท่ากับ OD หน่วย และบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนเท่ากับ OC หน่วย โดยที่ห้องถิ่นจะต้องเสียค่าบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนไปเท่ากับ AC หน่วย เทียบเท่ากับบริการที่พึ่งเงินอุดหนุนจำนวน OD หน่วย

1.3 จำนวนที่ห้องถิ่นเสียสละไปนี้ก็คือ ทรัพยากรของห้องถิ่นนั่นเอง ทั้งนี้เพราะจำนวนทรัพยากรทั้งหมด ถ้าจัดในรูปของบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนแล้วจะ

² เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย, หน้า 128.

เท่ากับ OX หน่วย ดังนั้น อัตราส่วนทรัพยากรที่ท้องถิ่นต้องสูญเสียไปจะเท่ากับ AC/OA และจำนวนทรัพยากรที่สูญเสียจะเท่ากับ AC หน่วย

2. ผลของการให้เงินอุดหนุน

2.1 เมื่อรัฐบาลกลางใช้เงินอุดหนุนทั่วไปแก่ท้องถิ่นจะทำให้เส้นงบประมาณหรือทรัพยากรของท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยไม่ทำให้ราคาเปรียบเทียบระหว่างบริการทั้ง 2 ประเภทเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ผลของการได้รับเงินอุดหนุนจะทำให้เส้นงบประมาณ AB เลื่อนขึ้นเป็น FG ซึ่งขนานกับเส้นงบประมาณเดิม AP หรือ BC จะแสดงถึงอัตราเงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นได้รับ

2.2 เส้นงบประมาณ FG สัมผัสกับเส้นความพอใจเท่ากัน I_2 จุดศูนย์กลาง E_2 ท้องถิ่นจะจัดหาบริการที่หึงเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นเป็น OK หน่วย และบริการที่ไม่หึงเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นเป็น CH หน่วย โดยได้รับสวัสดิการที่สูงขึ้น (อยู่บนเส้น I_2 ซึ่งสูงกว่า I_1)

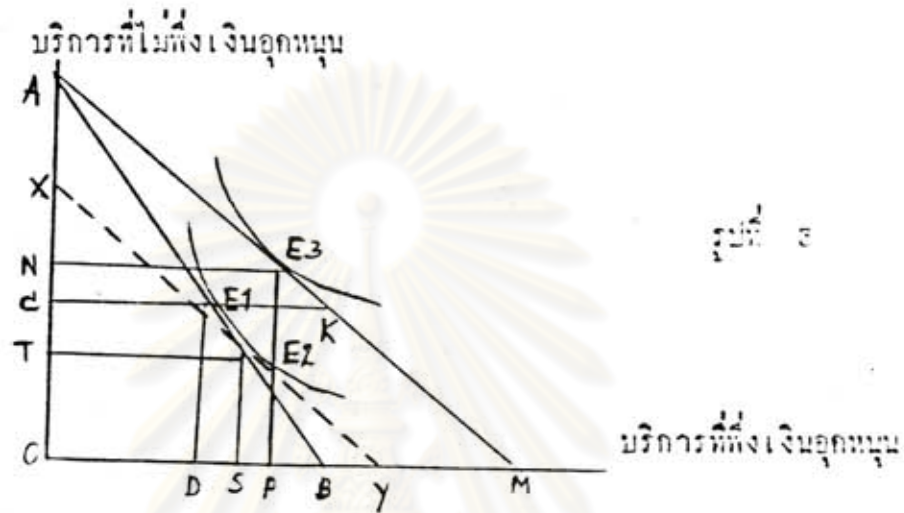
2.3 ท้องถิ่นจะต้องเสียสละทรัพยากรสำหรับการจัดหาบริการที่หึงเงินอุดหนุนไปเท่ากับ AH หน่วย ซึ่งน้อยกว่าเดิมจำนวน CE หน่วย (เดิมเท่ากับ AC หน่วย) ดังนั้น ผลของการได้รับเงินอุดหนุนจะทำให้อัตราส่วนทรัพยากรที่เสียสละลดลงจาก AC/OA เหลือเพียง AH/OA การที่อัตราส่วนนี้ลดลงจะมีผลทางรายได้ (Income Effect) แก่รัฐบาลท้องถิ่น กล่าวคือ ทำให้ท้องถิ่นมีทรัพยากรเหลือมากขึ้น และนำไปใช้ในการจัดหาบริการประเภทที่ไม่หึงเงินอุดหนุนได้เพิ่มขึ้น

2.4 เมื่อต้องการวัดจำนวนเงินอุดหนุนที่ใช้ไปเพื่อการจัดหาบริการประเภทที่หึงเงินอุดหนุนจะทำได้โดยการลากเส้น IM ขนานกับ FG และกำหนดให้ช่วงค่าง FL เท่ากับ CH ดังนั้นเมื่อนำ FL ไปหักออกจาก AP แล้ว ส่วนค่าง AL จะแสดงจำนวนทรัพยากรที่ถูกใช้ไปในการจัดหาบริการที่หึงเงินอุดหนุน ($AL = EC$) และส่วนค่าง FL จะถูกใช้ไปในการจัดหาบริการที่ไม่ต้องหึงเงินอุดหนุน ($FL = MG$)

โดยสรุป เงินอุดหนุนทั่วไปจะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นและสามารถจัดหาบริการได้มากขึ้นทั้งประเภทที่หึงเงินอุดหนุนและประเภทที่ไม่หึงเงินอุดหนุน ทั้งนี้

โดยไม่จำเป็นต้องเก็บภาษีอากรจากประชาชนเพิ่มขึ้น แต่ข้อบกพร่องที่สำคัญ คือ เงินอุดหนุนทั่วไปจะไม่ส่งเสริมให้ท้องถิ่นเพิ่มความพยายามในการใช้ทรัพยากรให้มากขึ้น

2. กรณีเงินอุดหนุนแบบสมทบ (Matching Grants) ³



รูปที่ 3

การวิเคราะห์

1. ก่อนได้รับเงินอุดหนุน

1.1 เส้น AB เป็นเส้นงบประมาณของท้องถิ่น เส้น I1 เป็นเส้นความพอใจเท่ากันของท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นจะจัดบริการทั้งสองประเภทที่จุดดุลยภาพ E1 โดยจัดหาบริการที่พึ่งเงินอุดหนุนเท่ากับ OD หน่วย และบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนเท่ากับ OC หน่วย

1.2 ณ จุดดุลยภาพ E1 นี้ ท้องถิ่นต้องเสียสละทรัพยากรเพื่อการจัดหาบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนไปเท่ากับ AC หน่วย เพื่อแลกกับบริการที่พึ่งเงินอุดหนุน OD หน่วย อัตราส่วนของทรัพยากรที่เสียสละต่อจำนวนทรัพยากรทั้งหมดจะเท่ากับ AC/OA

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 131.

2. ผลของการให้เงินอุดหนุน

2.1 เมื่อท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนแบบสมทบจะมีผลทำให้ราคาเปรียบเทียบระหว่างบริการทั้ง 2 ประเภทเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยที่ราคาของบริการที่พึ่งเงินอุดหนุนจะถูกลง เส้น AB จะเปลี่ยนเป็นเส้น AM ในขณะที่ราคาของบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนจะยังคงเท่าเดิม (หรือแพงขึ้นโดยเปรียบเทียบ)

2.2 ถ้าท้องถิ่นใช้งบประมาณที่มีอยู่ทั้งหมดไปในการจัดหาบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนเพียงอย่างเดียวแล้ว ก็จะสามารถจัดหาได้เพียง OA หน่วย ซึ่งเท่ากับจำนวนก่อนที่จะได้รับเงินอุดหนุน แต่ถ้าท้องถิ่นใช้งบประมาณจำนวนนี้ไปในการจัดหาบริการที่พึ่งเงินอุดหนุนก็สามารถจัดหาได้มากขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลาง

2.3 เส้นงบประมาณใหม่ AM สัมผัสเส้นความพอใจเท่ากัน I2 ที่จุด E3 บริการที่พึ่งเงินอุดหนุนเท่ากับ OP หน่วย และบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนเท่ากับ ON หน่วย แสดงว่าการได้รับเงินอุดหนุนจะทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดหาบริการได้เพิ่มขึ้นทั้งประเภทที่พึ่งเงินอุดหนุนและไม่พึ่งเงินอุดหนุน

2.4 ณ จุดดุลยภาพ E3 ท้องถิ่นจะเสียลดหรือขยายการไปสำหรับการจัดหาบริการที่พึ่งเงินอุดหนุนจำนวน AN หน่วย ซึ่งคิดเป็นอัตราส่วนคือหรือขยายการทั้งหมดเท่ากับ AN/OA จะเห็นได้ว่า ผลของเงินอุดหนุนจะช่วยให้ท้องถิ่นเสียลดหรือขยายการน้อยลงทั้งในด้านจำนวนและอัตราส่วน

2.5 การเคลื่อนย้ายจุดดุลยภาพจากจุด E1 ไปสู่จุด E3 เป็นผลของการใช้ทดแทนกัน (Substitution Effects) และผลของรายได้ (Income Effects) รวมกัน การแยกผลทั้งสองออกจากกันสามารถทำได้โดยการลากเส้น XY ให้ขนานกับเส้น AM และสัมผัสเส้นความพอใจเท่ากันเส้นเดิม (I1) เส้น XY จะแสดงถึงระดับรายได้แท้จริง (Real Income) ที่คงเดิมและรู้จักผลของการเพิ่มขึ้นในรายได้ที่เป็นตัวเงิน (Money Income) โดยที่ท้องถิ่นจะยังคงได้รับความพอใจเท่าเดิม (เพราะอยู่บนเส้นความพอใจเท่ากันเส้นเดียวกัน)

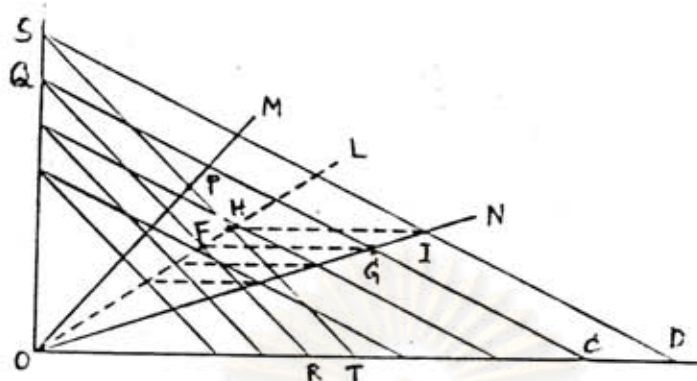
2.6 เส้นงบประมาณใหม่ XY สัมผัสกับเส้น $I1$ ที่จุด $E2$ ห้องดิน จะจัดหาบริการที่พึ่งเงินอุดหนุนจำนวน OS หน่วยและบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนจำนวน OT หน่วย จะเห็นได้ว่าบริการที่พึ่งเงินอุดหนุนจะเพิ่มขึ้นจาก OD เป็น OS หน่วย ในขณะที่บริการประเภทไม่พึ่งเงินอุดหนุนจะลดลงจาก OC เหลือ OT หน่วย แสดงว่าห้องดินได้เคลื่อนย้ายทรัพยากรจากการจัดหาบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนมาสู่บริการที่พึ่งเงินอุดหนุน ดังนั้น บริการที่พึ่งเงินอุดหนุนซึ่งเพิ่มขึ้น DS หน่วยนี้ จึงเป็นผลของการใช้แทนกันในทรัพยากรของห้องดิน

2.7 การเคลื่อนย้ายจากจุด $E2$ ไปยังจุด $E3$ ทำให้ห้องดินจัดหาบริการที่พึ่งเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นจาก OS เป็น OP หน่วย หรือเพิ่มขึ้นเท่ากับ SP หน่วย ในขณะที่บริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนจะเพิ่มขึ้นจาก OT เป็น ON หน่วย หรือเพิ่มขึ้นเท่ากับ NT หน่วย การเพิ่มขึ้นของบริการทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวเป็นผลมาจากห้องดินมีรายได้แท้จริงเพิ่มขึ้น (จากเส้น XY เป็น AM) ดังนั้นจึงเรียกผลดังกล่าวนี้ว่า "ผลของรายได้"

2.8 ถ้ารัฐบาลกลางต้องการบังคับให้ห้องดินใช้เงินอุดหนุนที่ได้สำหรับการจัดหาบริการที่พึ่งเงินอุดหนุนเพียงอย่างเดียวแล้ว รัฐบาลกลางจะต้องกำหนดอัตราเงินอุดหนุนที่เหมาะสม ซึ่งจะทำให้ห้องดินต้องจัดหาบริการที่พึ่งเงินอุดหนุนมากขึ้น โดยไม่เพิ่มการจัดหาบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนเลย จากรูปที่ 3 กำหนดจุด K บนเส้น AM ซึ่งเป็นการบังคับให้ห้องดินจัดหาบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนจำนวนเท่าเดิม OC หน่วย และเพิ่มการจัดหาบริการที่พึ่งเงินอุดหนุนมากขึ้นเท่ากับ CK หน่วย ผลอันนี้ก็คือ ความหมายโดยนัยยะว่า รัฐบาลกลางได้ให้เงินอุดหนุนในอัตราที่สอดคล้องกับการจัดหาบริการในระบอบที่โครงการ ซึ่งอัตราเงินสมทบของห้องดินจะไม่ทำให้ห้องดินมีทรัพยากรเหลือสำหรับการจัดหาบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุน ได้



บริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุน



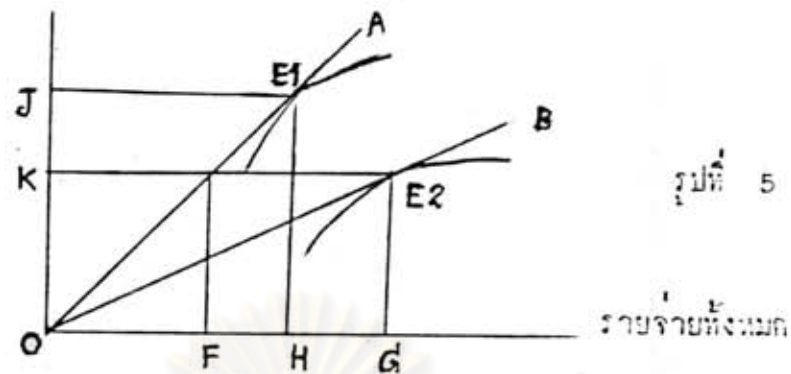
รูปที่ 4

2.9 จากรูปที่ 4 เป็นการอธิบายอัตราเงินอุดหนุนที่จะคงความสมดุลระหว่างบริการทั้ง 2 ประเภท สมมติให้เส้นงบประมาณทั้งหมดของ AB (ในรูปที่ 3) แทนด้วยเส้น QR และ ST เส้นงบประมาณทั้งหมดของ AM แทนด้วยเส้น SD และ QC เส้น OL แทนจำนวนทรัพยากรทั้งหมดของท้องถิ่น เส้น ON แทนค่าใช้จ่ายทั้งหมดของบริการที่พึ่งเงินอุดหนุน และเส้น OM แทนระดับของบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุน (บนเส้น QR และ ST)

2.10 สมมติว่ารัฐบาลท้องถิ่นยังคงรักษาระดับความพอใจที่จะคงความสมดุลระหว่างบริการทั้ง 2 ประเภท ความสมดุลนี้จะถูกกำหนดให้แน่นอนลงเป็นอัตราของเงินอุดหนุนต่อหน่วยของบริการที่ให้ (แต่ไม่ได้ให้ทั้งหมดของจำนวนเงินที่คงใช้ เพราะจะกลายเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) ดังนั้น อัตราเงินอุดหนุนที่จะอยู่ระหว่างเส้น OL และ ON ถ้าหากเส้น ON อยู่ห่างจาก OL มาก อัตราเงินอุดหนุนก็จะมากไปหน่อย แต่ถ้าเส้น ON อยู่ใกล้กับเส้น OL มาก (ค่าใช้จ่ายทั้งหมดใกล้เคียงกับจำนวนทรัพยากรของท้องถิ่น) อัตราเงินอุดหนุนจะลดลง

2.11 จุดที่ต้องเลือกระหว่างระดับบริการที่พึ่งเงินอุดหนุนกับจำนวนเงินสมทบจากทรัพยากรท้องถิ่นจะอยู่ที่จุด G, I บนเส้น ON และจุด F, E บนเส้น OL จุด G และ I บนเส้น ON จะเป็นจุดที่ตรงกับจุด F และ H บนเส้น OL ความแตกต่างในแนวนอนของเส้น FG และ HI จะแสดงถึงจำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับ ณ ระดับบริการที่ท้องถิ่นจัดหา

รายจ่ายจากทรัพยากรของท้องถิ่น



รูปที่ 5

2.12 จากรูปที่ 5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับรายจ่ายทั้งหมดของการจัดหาบริการทั้ง 2 ประเภท และจำนวนทรัพยากรที่เพิ่มขึ้นจากรายจ่ายของทรัพยากรท้องถิ่นในบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุน กำหนดให้ OA เป็นเส้น 45° ที่ผ่านจุดกำเนิด (Origin) แสดงว่าระดับรายจ่ายทั้งหมดและส่วนเพิ่มของทรัพยากรจะอยู่ในระดับเดียวกัน

2.13 จากรูปที่ 4 การเลือกจุด G และ I บนเส้น ON จะแทนระดับค่าใช้จ่ายทั้งหมดซึ่งตรงกับจุด F และ H บนเส้น OL ซึ่งแทนจำนวนทรัพยากรของท้องถิ่น ทั้งนี้ ด้วยการอาศัยความสัมพันธ์ดังกล่าวในรูปแบบที่แน่นอนของเงินอุดหนุนและความพอใจของรัฐบาลท้องถิ่น เราสามารถร่างเส้น OB ได้ในรูปที่ 5

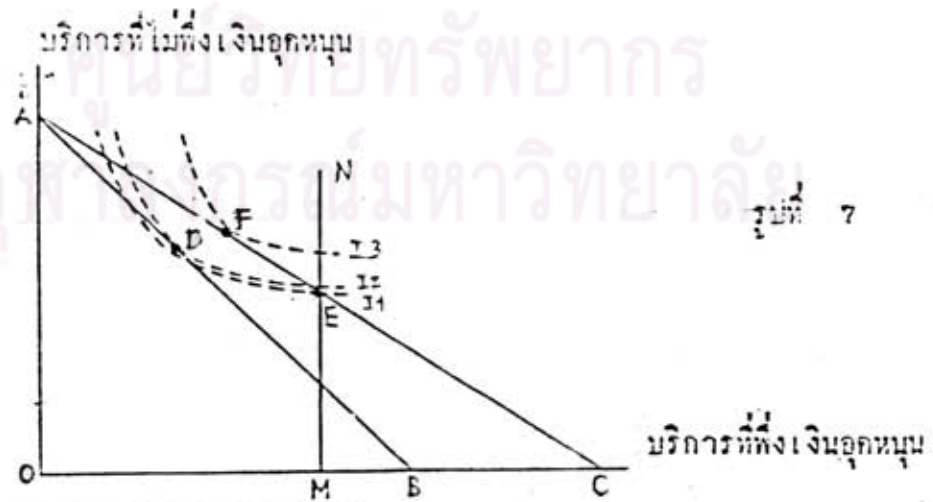
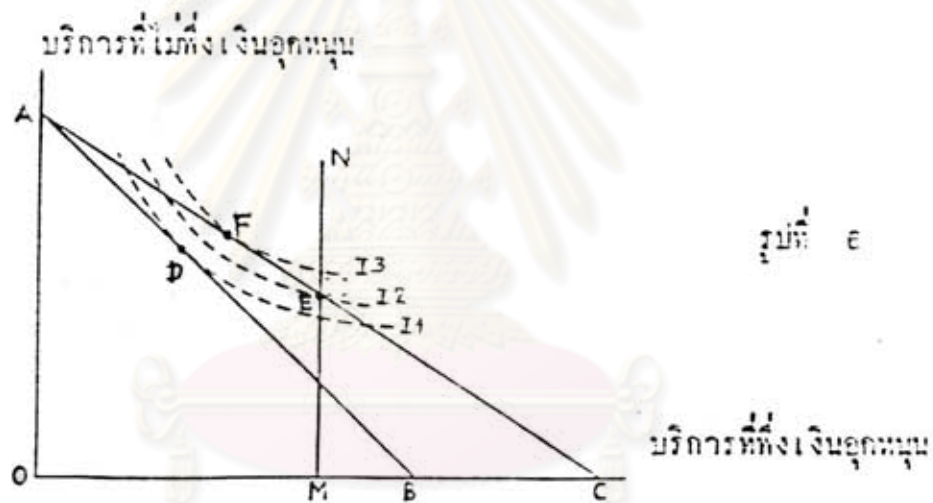
2.14 ในรูปที่ 5 กำหนดให้ OZ แทนจำนวนทรัพยากรท้องถิ่น (เหมือนกับเส้น QR ในรูปที่ 4) OG แทนการใช้จ่ายทั้งหมดในทรัพยากรท้องถิ่น (มาจากจุด G บนเส้น FG ในรูปที่ 4) การกำหนดจุดบนเส้น OB จะถูกกำหนดโดยรัฐบาลท้องถิ่น เพราะรัฐบาลท้องถิ่นจะพิจารณาประเภทของโครงการที่คาดหวัง (Expected Projects) ว่าจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นสำคัญ

2.15 จุด E1 บนเส้น OA จะแทนจุด F บนเส้น OL ในรูปที่ 4 ท้องถิ่นจะต้องเลือกระหว่างกิจกรรมที่กระทำกับระดับรายจ่ายทั้งหมด (ซึ่งรวมเงินอุดหนุนด้วย) ถ้าท้องถิ่นเลือกจุด E1 ก็จะต้องใช้ทรัพยากรจากท้องถิ่น OJ หน่วย และเสียค่าใช้จ่ายทั้งหมด (สำหรับกิจกรรมที่กระทำ) OH หน่วย

2.16 แกด้าท้องถิ่นเลือกจุด E_2 บนเส้น OB (หรือจุด G บนเส้น FG ในรูปที่ 4) ท้องถิ่นจะสามารถลดระดับการใช้ทรัพยากรท้องถิ่นลงเหลือเพียง OX หน่วย ซึ่งถูกทดแทนโดยรายจ่ายทั้งหมดที่เพิ่มขึ้นเป็น OG หน่วย อย่างไรก็ตาม รายจ่ายทั้งหมดที่เพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งจะ ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

โดยสรุป การให้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางจะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถจัดหาบริการที่หึงเงินอุดหนุนได้มากขึ้น โดยใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นจำนวนน้อยลง ซึ่งจะก่อให้เกิดผลของการใช้แทนกันและผลของรายไ้ก่คิดความมา

3. กรณีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific or Selective Grants) ⁴



⁴ Alan Williams, Public Finance and Budgetary Policy,

การวิเคราะห์

1. ก่อนได้รับเงินอุดหนุน

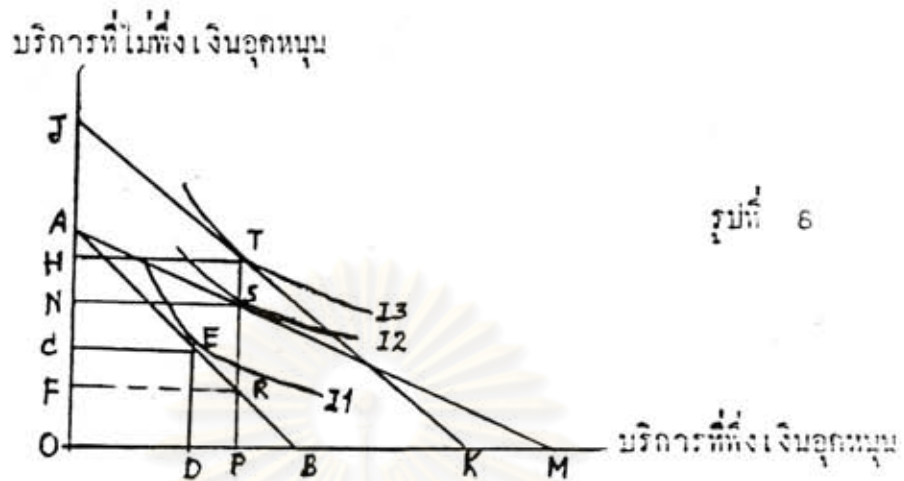
เส้น AB เป็นเส้นงบประมาณของท้องถิ่น เส้น I เป็นเส้นความพอใจเท่ากันของท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นจะจัดบริการทั้ง 2 ประเภท ที่จุดศูนย์กลาง D บนเส้นสัมปัตของ AB กับ I_1

2. ผลของการให้เงินอุดหนุน

สมมติให้ Ox เป็นเงื่อนไขของการให้เงินอุดหนุน เมื่อได้รับเงินอุดหนุนจะทำให้เส้นงบประมาณท้องถิ่นเลื่อนไปสู่เส้น AC ทั้งนี้ การได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะทำให้บริการที่หึ่งเงินอุดหนุนมีราคาถูกลง ในขณะที่ บริการที่ไม่หึ่งเงินอุดหนุนจะยังคงมีราคาเท่าเดิม การเปลี่ยนแปลงของเส้นงบประมาณจึงยังคงอยู่บนจุด A ภายใต้เส้นงบประมาณใหม่ AC รัฐบาลท้องถิ่นจะเลือกจุด F บนเส้น I_3 แต่เงื่อนไขของเงินอุดหนุนบังคับไว้ว่าจะต้องเลือกจุดที่อยู่บนเส้น I_2 เท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นจัดหาบริการที่หึ่งเงินอุดหนุนในระดัที่ต่ำกว่า Ox ดังนั้น ท้องถิ่นจะต้องลดระดับความพอใจลงมาอยู่ที่เส้น I_2 ในรูปที่ 6 (หรือ I_1 ในรูปที่ 7) ซึ่งต่ำกว่าเส้น I_3 อย่างไรก็ตาม ในรูปที่ 6 การเลือกจุด F บนเส้น I_3 ย่อมจะให้ความพอใจสูงกว่าจุด E บนเส้น I_2 ซึ่งสามารถบรรลุเงื่อนไขของเงินอุดหนุน แต่ที่จุด E นี้ก็ยังคงให้ความพอใจสูงกว่าจุด D ซึ่งไม่ได้รับเงินอุดหนุนเลย สำหรับรูปที่ 7 นั้นจุด E ไม่เพียงแต่ต่ำกว่าจุด F เท่านั้น แต่ยังต่ำกว่าจุด D อีกด้วย ในกรณีนี้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะไม่เป็นที่ยอมรับของท้องถิ่น

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4. กรณีเปรียบเทียบเงินอุดหนุนทั่วไปกับเงินอุดหนุนแบบสมทบ⁵



รูปที่ 6

การวิเคราะห์

1. ก่อนได้รับเงินอุดหนุน

1.1 เส้น AB เป็นเส้นงบประมาณของท้องถิ่น เส้น I เป็นเส้นความพอใจเท่ากันของท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นจะจัดหาบริการทั้ง 2 ประเภทที่จุดดุลยภาพ E โดยจัดหาบริการที่ต้องเงินอุดหนุนเท่ากับ OD หน่วยและบริการที่ไม่ต้องเงินอุดหนุนเท่ากับ OC หน่วย

1.2 ที่จุด E นี้ ท้องถิ่นต้องเสียสละทรัพยากร เพื่อการจัดหาบริการที่ไม่ต้องเงินอุดหนุนไปเท่ากับ AC หน่วย เพื่อแลกกับบริการที่ต้องเงินอุดหนุน OD หน่วย อัตราส่วนของทรัพยากรที่เสียสละต่อจำนวนทรัพยากรทั้งหมดจะเท่ากับ AC/OA

2. ผลของการให้เงินอุดหนุน

2.1 เมื่อได้รับเงินอุดหนุนแบบสมทบจะทำให้เส้นงบประมาณ AB เคลื่อนไปเป็นเส้น AM ซึ่งสัมผัสเส้น I2 ที่จุด S ท้องถิ่นจะจัดหาบริการที่ต้องเงินอุดหนุนเท่ากับ OP หน่วย และบริการที่ไม่ต้องเงินอุดหนุนเท่ากับ OK หน่วย

⁵ Ibid., P. 172.

2.2 ที่จุด S นี้ หองดินจะต้องเสียสละทรัพย์สินเพื่อการจัดหาบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนไปเท่ากับ AN หน่วย เพื่อแลกกับบริการที่พึ่งเงินอุดหนุน OP หน่วย อัตราส่วนของทรัพย์สินที่เสียสละต่อจำนวนทรัพย์สินทั้งหมดจะเท่ากับ AN/OA

2.3 การจัดหาบริการที่พึ่งเงินอุดหนุน ๒ ระดับกับ OP หน่วยนี้ ถ้าไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางแล้ว หองดินจะจัดหาบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนได้เพียง OP หน่วยเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่ง หองดินจะต้องเสียสละทรัพย์สินเพื่อการจัดหาบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้น FN หน่วย อัตราส่วนของทรัพย์สินที่เสียสละต่อจำนวนทรัพย์สินทั้งหมดจะเท่ากับ AF/OA ซึ่งมากกว่า AN/OA

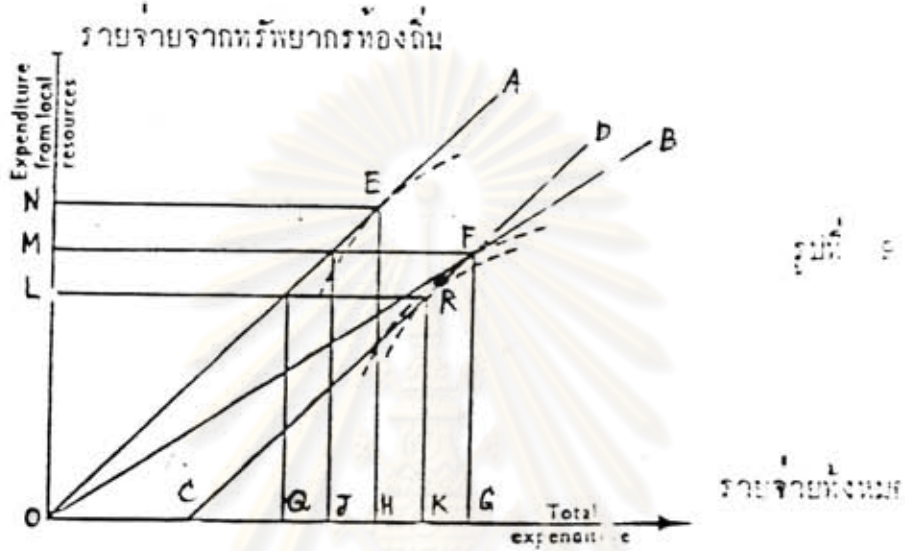
2.4 ดังนั้น รัฐบาลกลางจะต้องจ่ายเงินอุดหนุนแบบสมทบในอัตรา SE หรือ NP หน่วย จำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมดเท่ากับพื้นที่ \square FRSE

2.5 เมื่อได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปเงินงบประมาณ AB จะเลื่อนขึ้นไป ทั้งเส้นเป็น JK ซึ่งสัมผัสกับเส้น IJ ที่จุด T หองดินจะจัดหาบริการที่พึ่งเงินอุดหนุนเท่ากับ OP หน่วย (สมมติให้ปริมาณเท่ากันเพื่อการเปรียบเทียบที่เห็นชัด) และจัดหาบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนเท่ากับ OE หน่วย

2.6 ที่จุด T นี้ หองดินจะต้องเสียสละทรัพย์สินเพื่อการจัดหาบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนไปเท่ากับ AH หน่วย เพื่อแลกกับบริการที่พึ่งเงินอุดหนุน OP หน่วย อัตราส่วนของทรัพย์สินที่เสียสละต่อจำนวนทรัพย์สินทั้งหมดจะเท่ากับ AH/OA

2.7 การจัดหาบริการที่พึ่งเงินอุดหนุน ๒ ระดับกับ OP หน่วยนี้ ถ้าไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางแล้ว หองดินจะจัดหาบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนได้เพียง OP หน่วยเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่ง หองดินจะต้องเสียสละทรัพย์สินเพื่อการจัดหาบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นถึง FH หน่วย (มากกว่ากรณีเงินอุดหนุนแบบสมทบ NH หน่วย) อัตราส่วนของทรัพย์สินที่เสียสละต่อจำนวนทรัพย์สินทั้งหมดจะเท่ากับ AH/OA ซึ่งน้อยกว่า AN/OA

2.8 ดังนั้น รัฐบาลกลางจะต้องจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปในอัตรา TR หรือ FE หน่วย จำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมดเท่ากับพื้นที่ $\square / PRTE$ จะเห็นได้ว่า กรณีเงินอุดหนุนทั่วไปรัฐบาลกลางจะต้องจ่ายในวงเงิน และอัตราที่สูงกว่ากรณีเงินอุดหนุนแบบสมทบ (TR มากกว่า SR และพื้นที่ $\square / PRTE$ มีขนาดใหญ่กว่า $\square / PRSE$)



2.9 จากรูปที่ 9 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับรายจ่ายทั้งหมดของการจัดบริการทั้ง 2 ประเภท และจำนวนทรัพยากรที่เพิ่มขึ้นจากรายจ่ายของทรัพยากรท้องถิ่นในบริการประเภทที่ไม่ตั้งเงินอุดหนุนกำหนดให้ OA เป็นเส้น 45° ที่ผ่านจุดกำเนิด หมายความว่าระดับรายจ่ายทั้งหมดและส่วนเพิ่มของทรัพยากรจะอยู่ในระดับเดียวกัน

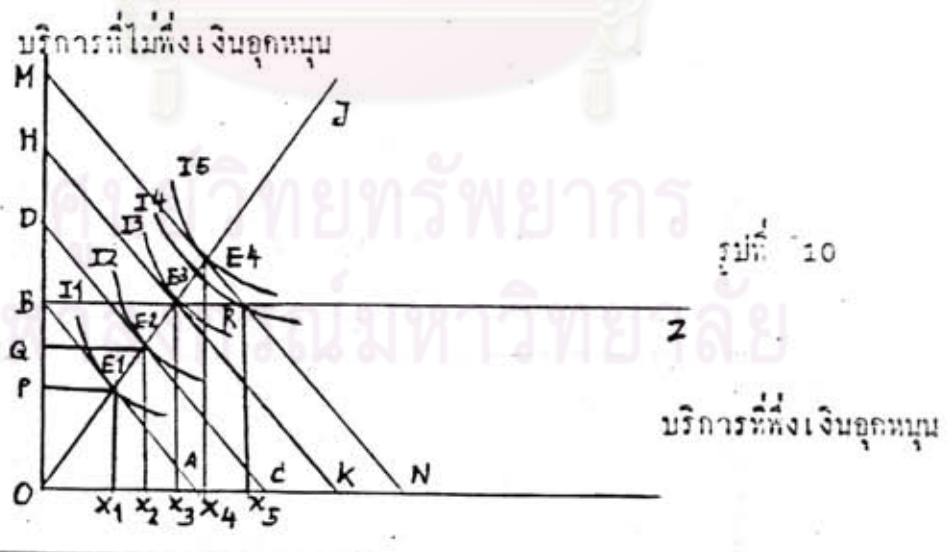
2.10 เส้น OB แทนเงินอุดหนุนแบบสมทบและเส้น CD แทนเงินอุดหนุนทั่วไป งบประมาณท้องถิ่นจะอยู่ที่จุด E โดยใช้ทรัพยากรจากท้องถิ่น OE หน่วย สำหรับรายจ่ายทั้งหมด OH หน่วย ในการจัดบริการทั้ง 2 ประเภท

2.11 เมื่อได้รับเงินอุดหนุนแบบสมทบท้องถิ่นจะเปลี่ยนมาอยู่ที่จุด F โดยใช้ทรัพยากรจากท้องถิ่นลดลงเป็น OF หน่วย สำหรับรายจ่ายทั้งหมดที่เพิ่มขึ้นเป็น OG หน่วย การใช้รายจ่ายจากทรัพยากรท้องถิ่นที่ลดลงจึงถูกแทนที่โดยรายจ่ายทั้งหมดที่เพิ่มขึ้น

2.12 เมื่อได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปท้องถิ่นจะเปลี่ยนจากเดิมที่จุด E มาอยู่ที่จุด R โดยใช้ทรัพยากรจากท้องถิ่นลดลงเป็น OL หน่วย สำหรับรายจ่ายทั้งหมดที่เพิ่มขึ้นเป็น OK หน่วย การใช้จ่ายจากทรัพยากรท้องถิ่นที่ลดลงจึงถูกแทนที่ด้วยรายจ่ายทั้งหมดที่เพิ่มขึ้น

2.13 เมื่อเปรียบเทียบเงินอุดหนุนแบบสมทบแล้ว เงินอุดหนุนทั่วไปจะช่วยให้ท้องถิ่นใช้จ่ายจากทรัพยากรท้องถิ่นน้อยกว่า (OL น้อยกว่า OK) และมีอัตรารายจ่ายทั้งหมดต่ำกว่าอีกด้วย (OK น้อยกว่า OG) แสดงว่า การให้เงินอุดหนุนแบบสมทบเพื่อช่วยให้ท้องถิ่นจัดหาบริการที่พึงเงินอุดหนุนจะทำให้รายจ่ายทั้งหมดเพิ่มขึ้น และท้องถิ่นจะต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากขึ้น หรืออีกนัยหนึ่ง เงินอุดหนุนทั่วไปจะถูกใช้ทดแทนทรัพยากรท้องถิ่นทั้งจำนวน (หรือเกือบทั้งหมด) จึงทำให้การใช้ทรัพยากรท้องถิ่นลดลงมาก ในขณะที่เวลานั้น เงินอุดหนุนทั่วไปก็ไม่อาจชักจูงให้ท้องถิ่นใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในบริการที่พึงเงินอุดหนุน ซึ่งทำให้อัตรารายจ่ายทั้งหมดเพิ่มขึ้นน้อยกว่ากรณีเงินอุดหนุนแบบสมทบ

5. กรณีเปรียบเทียบเงินอุดหนุนทั่วไปกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ⁶



⁶ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย, หน้า 139.

การวิเคราะห์

1. ก่อนได้รับเงินอุดหนุน

1.1 ห้องดินมีเสถียรประมาณ AB ซึ่งสัมพันธ์กับเส้นความพอใจเท่ากับ I_1 ที่จุด E_1 ห้องดินจะจัดหาบริการที่พึ่งเงินอุดหนุนเท่ากับ OX_1 หน่วย และบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนเท่ากับ OP หน่วย

1.2 ถ้าห้องดินต้องการใช้ทรัพยากรทั้งหมด สำหรับการจัดหาบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนแล้ว ก็สามารถจัดหาได้จำนวน OB หน่วย

2. ผลของการให้เงินอุดหนุน

2.1 เมื่อห้องดินได้รับเงินอุดหนุนทั่วไป เสถียรประมาณจะเลื่อนสูงขึ้นเป็น CD , HK และ IN เสถียรประมาณ CD สัมพันธ์กับเส้นความพอใจเท่ากับ I_2 ที่จุด E_2 ห้องดินจะจัดหาบริการที่พึ่งเงินอุดหนุนเท่ากับ OX_2 หน่วย และบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนเท่ากับ OQ หน่วย เส้น HK สัมพันธ์ I_3 ที่จุด E_3 ห้องดินจะจัดหาบริการที่พึ่งเงินอุดหนุน OX_3 หน่วย และบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุน OB หน่วย

2.2 เส้น BZ แสดงถึงจำนวนบริการที่พึ่งเงินอุดหนุน ซึ่งรัฐบาลกลางยินดีให้ความสนับสนุนหรือเป็นจำนวนบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนจำนวนสูงที่สุดที่รัฐบาลยินยอมให้ห้องดินจัดหาได้ การจัดหาบริการที่จุด E_2 และ E_3 ห้องดินจะจัดหาบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนในจำนวนที่ต่ำกว่า (OQ) และในจำนวนที่พอดี (OB) กับระดับที่รัฐบาลกลางยินดีให้ความสนับสนุน ดังนั้น ในกรณีนี้ของเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะให้ผลลัพธ์เหมือนกัน

2.3 แต่ถ้ารัฐบาลกลางให้เงินอุดหนุน (ทั้ง 2 ประเภท) อยู่ก่อนไป จะทำให้เสถียรประมาณเลื่อนขึ้นไปสู่เส้น IN ดูการวิเคราะห์นี้ ถ้าเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปห้องดินจะจัดหาบริการสาธารณะที่จุด E_4 โดยจัดหาบริการที่พึ่งเงินอุดหนุนเท่ากับ OX_4 หน่วย และบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนเท่ากับ B_4X_4 หน่วย แต่ถ้าเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจรัฐบาลกลางจะกำหนดเงื่อนไขว่าห้องดินจะจัดหาบริการที่ไม่พึ่งเงินอุดหนุนได้ไม่เกินระดับ OB (เส้น BZ) ดังนั้น ห้องดินจะไม่สามารถจัดหาบริการ

ที่จุด B4 ใต้ และต้องตกลงมาอยู่ที่จุด R บนเส้น BZ ซึ่งท้องถิ่นจะจัดบริการที่ทิ้งเงิน
 ออกหมื่นเพิ่มขึ้นเป็น 0X5 หรือเพิ่มขึ้น X4X5 หน่วย และจัดหารบริการที่ไม่ทิ้งเงิน
 ออกหมื่นเพียงแค่ 0B หน่วยเท่านั้น ข้อสังเกต คือที่จุด R นี้ ท้องถิ่นจะได้รับความ
 พอใจน้อยกว่าเดิม (เส้น I4 อยู่ต่ำกว่า I5) แสดงว่า ท้องถิ่นจะยินยอมเงิน
 ออกหมื่นทั่วไปมากกว่าเงินออกหมื่นเฉพาะกิจ . อย่างไรก็ตาม เงินออกหมื่นเฉพาะกิจ
 สามารถใช้เป็นเครื่องมือบังคับให้ท้องถิ่นจัดหารบริการสาธารณะประเภทความคุ้มครอง
 ของรัฐบาลกลาง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียน

- ชื่อ นายสมชาย สัมฤทธิ์ทรัพย์
- เกิด 7 พฤษภาคม 2506
- การศึกษา มัธยมปลายสายอาชีพ ปี 2523 วิทยาลัยพณิชยการเชตุพน
 ปริญญาตรี เศรษฐศาสตรบัณฑิต ภาคก้น ปี 2527
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 เข้าศึกษาที่บัณฑิตวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2528



ศูนย์วิทยพัชการ
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย