

1.1 ที่มาของปัญหา

ภายใต้สภาวะการณ์ที่เป็นอยู่ปัจจุบันนี้ ประเทศไทยยังคงประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ หลายด้าน นับตั้งแต่การสร้างความมั่นคงของชาติ การเสริมสร้างพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศทั้งในภาคเอกชน (private sector) และภาครัฐบาล (public sector) โดยเฉพาะในภาครัฐบาลได้มีการพยายามที่จะปรับปรุง และใช้ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เป็นกลไกในการนำความสำเร็จมาสู่สังคมและประเทศชาติโดยส่วนรวม ซึ่งทั้งในอดีตที่ผ่านมาและในปัจจุบันได้มีการพยายามแสวงหาแนวทางที่จะนำสินค้าและบริการสาธารณะ จากภาครัฐบาลไปสู่ประชาชน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน โดยเฉพาะในส่วนของ รัฐบาลท้องถิ่น (local government) ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองของภาครัฐบาล มีบทบาท สำคัญยิ่งในการจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนแต่ละท้องถิ่น ซึ่งถือได้ว่าเป็นภารกิจของ รัฐบาลท้องถิ่นนั่นเอง เมื่อรัฐบาลท้องถิ่นมีภารกิจที่ต้องดำเนินการ ดังนั้นรัฐบาลท้องถิ่นจึงมี ความจำเป็นที่จะต้องมียาไรใดจำนวนหนึ่ง เพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำเนินการที่สมควร ดำเนินการเหล่านั้น แต่ก็เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เกิดขึ้นกับรัฐบาล ท้องถิ่นในประเทศไทยคือ การที่รายได้อของรัฐบาลท้องถิ่นไม่พอกับการใช้จ่ายในการดำเนินภารกิจ เกี่ยวกับ การจัดหาบริการสาธารณะที่จำเป็นให้แก่ประชาชน ดังนั้นประเด็นของปัญหาจึงอยู่ที่ว่า จะทำอย่างไรจึงจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีรายได้อที่เพียงพอกับการใช้จ่าย ทางแรกที่จะช่วยแก้ปัญหา ได้ก็คือการพยายามเพิ่มรายได้อที่เป็นตัวเงินให้แก่อรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งแนวทางแก้ไขปัญหาลในกรณีแรก นี้ ได้มีผู้ศึกษาวิเคราะห์ วิจัย ให้ข้อเสนอแนวทางที่จะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทยมีรายได้อ เพียงพอกับการใช้จ่าย สามารถพึ่งตนเองด้านการคลังได้ เช่น ให้มีการแก้ไขปรับปรุงเกี่ยวกับ ภาษีต่าง ๆ ที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บให้มีความเหมาะสม ทันสมัยและสามารถยืดหยุ่นต่อลักษณะ เงื่อนไขเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นได้ การพยายามหาแหล่งรายได้อใหม่เพิ่มเติม ขยายฐานภาษีและ อัตรากาษีของท้องถิ่นให้กว้างและสูงขึ้น การเพิ่มความพยายามในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล ท้องถิ่นเพื่อลดการรั่วไหลของรายได้อท้องถิ่น การปรับปรุงประเภทและเกณฑ์ในการจัดสรรเงิน

อุดหนุนจากรัฐบาลกลางให้เหมาะสมและมีความเป็นธรรมยิ่งขึ้น ส่วนแนวทางที่สองในการแก้ปัญหา การคลังของรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งมีรายได้ไม่พอกับการใช้จ่ายคือการแก้ไขปัญหาด้านการใช้จ่าย กล่าวคือ การใช้จ่ายทรัพยากรการเงินอย่างขาดประสิทธิภาพ หรือใช้จ่ายเงินไปในกิจกรรมที่ไม่ ควรดำเนินการย่อมมีส่วนในการสร้างปัญหาให้กับการจัดสรรรายได้โดยแน่นอน รัฐบาลท้องถิ่น แต่ละรูปแบบมีการกิจตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่รับผิดชอบกว้างขวางเหมือนกันเกือบ ทุกด้านและยังเข้าช้อนกับรัฐบาลกลางอีกด้วย จึงควรแก้ไขในด้านการใช้จ่ายที่มากเกินไปกว่ากำลังเงิน หรือรายได้ โดยมีการกำหนดภารกิจที่รัฐบาลท้องถิ่นควรดำเนินการให้เหมาะสมตามหลักการ ประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่นให้เกิดความเหมาะสม จึงเป็น ปัญหาที่ควรศึกษาเพื่อหาช่องทางที่จะช่วยแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายในอำนาจหน้าที่ ซึ่งมีมากเกินไป รายได้ที่จะหาได้เมื่อรัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่หรือภารกิจที่กว้างขวางมาก ผลที่ตามมาก็คือ การจัดหาบริการสาธารณะต่าง ๆ ทำได้ไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชนและประชาชน ได้รับบริการไม่ทั่วถึง รวมทั้งการให้บริการในแต่ละท้องถิ่นยังแตกต่างกันมาก โดยที่รัฐบาลท้องถิ่น แต่ละประเภทมีหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกันไม่มาก แต่มีรายจ่ายที่ไม่สอดคล้องกับหน้าที่ความ รับผิดชอบกล่าวคือ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4* รัฐบาลท้องถิ่นมีรายจ่าย ปีละ 6,471 ล้านบาท หรือเฉลี่ยต่อประชากร 140 บาท/คน โดยมีสัดส่วนร้อยละ 6.7 ของ งบประมาณรายจ่ายประเทศ หรือร้อยละ 1.12 ของ GDP ในช่วงปี 2525-2526 ปรากฏว่ามี รายจ่ายเฉลี่ยปีละ 9,621 ล้านบาท หรือเฉลี่ยต่อประชากร 196 บาท/คน แต่มีสัดส่วนลดลง เหลือเพียงร้อยละ 5.9 ของงบประมาณรายจ่ายประเทศ หรือร้อยละ 1.08 ของ GDP ในช่วง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5** จะมีรายจ่ายเฉลี่ยปีละ 12,090 ล้านบาท หรือเฉลี่ยต่อประชากร 240 บาท/คน โดยมีสัดส่วนร้อยละ 6.3 ของงบประมาณรายจ่ายประเทศ ลดลงจากช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ร้อยละ 0.4 และต่ำกว่าของต่างประเทศอยู่มาก (ปี 2510-2519 ประเทศกำลังพัฒนา มีรายจ่ายท้องถิ่นเฉลี่ยต่อประชากร 7.5-59.5 เหรียญสหรัฐ หรือ 150-1,190 บาท/คน) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองวางแผนภาค 2528 ก :

* แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ช่วง พ.ศ. 2520-2524

** แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ช่วง พ.ศ. 2525-2529

ไม่ปรากฏเลขหน้า อ้างจาก The World Bank : July 1982) จะเห็นได้ว่ารายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นมีน้อยมาก เมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายรวมของประเทศ จึงยังไม่สามารถจัดบริการสาธารณะ หรือดำเนินการตามภารกิจที่รับผิดชอบได้อย่างเพียงพอและครบถ้วน จากที่ผ่าน มาโดยส่วนใหญ่จะมีการดำเนินการในเรื่องก่อสร้างและซ่อมแซมถนนเป็นหลัก และบางหน้าที่ก็ไม่เคยดำเนินการหรือเป็นหน้าที่ซึ่งซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นของรัฐบาลกลาง เช่น การศึกษา การส่งเสริมอาชีพ การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรมและศีลธรรม เป็นต้น

ทางด้านรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นที่ยังไม่เพียงพอกับความต้งการที่จะนำเงินมาลงทุนในภารกิจต่าง ๆ ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง กล่าวคือ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 รัฐบาลท้องถิ่นมีรายได้ประจำปีละ 5,109.0 ล้านบาท เมื่อหักรายจ่ายบริหารและบำรุงรักษาจำนวน 3,824.8 ล้านบาทแล้ว คงเหลือเงินลงทุนเพียง 1,284.2 ล้านบาท แต่มีความต้องการลงทุนมากถึง 2,645.8 ล้านบาท ขาดไป 1,361.6 ล้านบาท จึงต้องชดเชยด้วยรายได้จากเงินอุดหนุนพิเศษจำนวน 1,676.3 ล้านบาท และเงินอื่น ๆ 276.8 ล้านบาท รวมจำนวนเงิน 1,953.1 ล้านบาท ทำให้มีเงินคงเหลือสะสมไว้ปลายปี ปีละ 591.5 ล้านบาท หรือร้อยละ 11.6 ของรายได้ประจำ ในปี 2525-2526 มีรายได้ประจำคงเหลือเพื่อการลงทุนเพียงปีละ 1,712.5 ล้านบาท แต่มีความต้องการลงทุนมากถึงปีละ 3,461.8 ล้านบาท ขาดไป 1,749.3 ล้านบาท จึงต้องชดเชยด้วยรายได้พิเศษจากเงินอุดหนุนปีละ 2,444.5 ล้านบาท และอื่น ๆ 316.9 ล้านบาท รวมเป็น 2,761.4 ล้านบาท ทำให้มีเงินคงเหลือปีละ 1,012.1 ล้านบาท ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้ คาดว่าจะมีรายได้ประจำคงเหลือเพื่อการลงทุนเฉลี่ยปีละ 2,429.5 ล้านบาท และมีความต้องการลงทุน 4,612.7 ล้านบาท ขาดไป 2,183.2 ล้านบาท เมื่อชดเชยจากรายได้พิเศษ 3,520.0 ล้านบาทแล้ว ทำให้เงินคงเหลือสะสมไว้ 1,336.8 ล้านบาท หรือมีสัดส่วนร้อยละ 13.5 ของรายได้ประจำ ทั้งนี้เนื่องมาจากระเบียบจัดตั้งงบประมาณเกินดุล การบริหารงานคลัง และการใช้จ่ายเงินมีประสิทธิภาพไม่มากนัก และรัฐโอนเงินให้แกส่วนท้องถิ่นล่าช้า (เรื่องเดียวกัน : ไม่ปรากฏเลขหน้า) อย่างไรก็ตามการลงทุนดังกล่าวก็ยังต่ำกว่าความต้องการลงทุนที่แท้จริง หากพิจารณาแต่เฉพาะรายได้ของท้องถิ่นโดยไม่คำนึงถึงเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจ่ายให้ท้องถิ่น จะมีรายได้น้อยมากเมื่อหักค่าใช้จ่ายในการบริหารงานจะเหลือเงินที่สามารถนำไปใช้จ่ายในภารกิจ

ที่เป็นบริการสาธารณะจริง ๆ ให้แก่ประชาชนน้อยมาก จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องพึ่งพา
 รัฐบาลกลางด้วยเงินอุดหนุน ซึ่งเป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่รัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทย
 ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ และไม่เจริญเติบโตไปตามหลักการปกครองตนเองของรัฐบาลท้องถิ่น
 แต่กลับมีลักษณะของปัญหาการไม่สามารถพึ่งตนเองได้ในทางการคลัง กล่าวคือ รายได้ของ
 รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภทที่จัดเก็บมาได้เอง ภายในท้องถิ่นมีจำนวนน้อย ไม่พอเพียงกับ
 รายจ่ายซึ่งต้องใช้ในการจัดหาบริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่น

นอกจากปัญหาการใช้จ่ายในอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นที่มากเกินไปจนเป็น
 สาเหตุให้ไม่เพียงพอกับรายได้แล้ว ปัญหาการเจริญเติบโตของประเทศซึ่งมีประชาชนมากขึ้น
 ก่อให้เกิดชุมชนในแต่ละท้องถิ่นมากขึ้น ความต้องการในสินค้าและบริการสาธารณะจากรัฐบาล
 ก็มีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว จึงเป็นภาระของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะต้องให้บริการแก่ชุมชนที่เติบโต
 ขึ้น ในขณะที่รายได้ของท้องถิ่นไม่สามารถเพิ่มเป็นอัตราส่วนที่พอกับภาระที่เพิ่มขึ้นได้ จึง
 เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุปได้ว่าจากที่มาของปัญหารายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นไม่เพียงพอกับการใช้จ่าย
 ในการจัดหาสินค้าและบริการให้แก่ประชาชนของตน และภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่นที่ต้องมีมากขึ้น
 ตามความเจริญเติบโตของประเทศ ซึ่งเป็นอุปสรรคกีดกันในการพัฒนาภูมิภาคต่าง ๆ ทั้งในพื้นที่
 ซึ่งเป็นเขตเมืองและชนบท จึงเป็นสิ่งที่น่าจะได้รับการแก้ไขปรับปรุง โดยการกำหนดภารกิจ
 ของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภทให้เกิดความเหมาะสมในความสัมพันธ์ตามอำนาจหน้าที่ว่า
 ภารกิจใดควรจัดดำเนินการโดยรัฐบาลท้องถิ่นรูปแบบใด หรือภารกิจใดควรให้เป็นหน้าที่ของ
 รัฐบาลกลาง และภารกิจใดที่สามารถให้เอกชนเข้ามาร่วมรับผิดชอบจัดหาบริการบางชนิด
 เหล่านั้นให้แก่ประชาชนได้บ้าง กล่าวได้ว่าถ้าหากเราสามารถกำหนดภารกิจของรัฐบาล
 ท้องถิ่นแต่ละประเภทได้ถูกต้อง ตามหลักการที่ควรจะเป็นแล้ว ก็จะสามารถขจัดปัญหาการคลัง
 ของรัฐบาลท้องถิ่น อีกทั้งยังสามารถแก้ไข้ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาประเทศได้อีกประการ
 หนึ่ง นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน
 ได้อย่างเพียงพอ และตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างสมเหตุสมผลอีกด้วย ไม่เหมือน
 กับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รัฐบาลท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ไปอย่างกว้าง ๆ ทำตรงนั้นนิดทำตรงนั้นหน่อย

ไม่ทั่วถึงเรื่อยมา จึงถึงเวลาแล้วที่จะมีการศึกษาปัญหาด้านการกำหนดภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่นให้เกิดความเหมาะสมตามหลักการ และสภาพของแต่ละพื้นที่ โดยที่แนวคิดในการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันก็เริ่มเปลี่ยนแปลงมาเน้นหนักในด้านการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนให้ได้รับความพึงพอใจ และเป็นธรรมมากกว่าการปรับปรุงรูปแบบหรือโครงสร้างทางการปกครอง หรือด้านการเมืองที่เกี่ยวกับโครงสร้างของสภาพท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร ดังนั้น การศึกษาด้านนี้จึงน่าสนใจและจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในการศึกษาวิเคราะห์การกำหนดภารกิจสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ในประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้คือ

1. เพื่อศึกษาหาแนวความคิดหรือหลักเกณฑ์ วิธีในการกำหนดภารกิจที่เหมาะสมสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ
2. เพื่อวิเคราะห์หลักการให้บริการสาธารณะในปัจจุบันของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทยทั้ง 5 ประเภท (ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) ว่าเหมาะสมตามแนวคิดที่ศึกษาไว้ในข้อ 1 อย่างไร

โดยในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ตั้งข้อสันนิษฐาน (hypothesis) ไว้ว่า "การกำหนดภารกิจสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทยทั้ง 5 ประเภท ยังไม่เหมาะสม" กล่าวคือ รัฐบาลท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภท มีขอบเขตอำนาจหน้าที่กว้างขวางเกินไป และยังซ้ำซ้อนกับรัฐบาลกลาง ทำให้ไม่สามารถดำเนินการจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงเพียงพอและตรงกับความต้องการของประชาชน

1.3 ขอบเขตของการศึกษา (scope of study)

ทำการศึกษาการกำหนดภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภทในประเทศไทย ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยเริ่มจากการศึกษาโครงสร้างทางการบริหาร โครงสร้างทางด้านการคลังที่กล่าวถึงรายได้ และการใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นการกิจของรัฐบาลท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด

สร้างเกณฑ์เพื่อใช้เป็นปัจจัยกำหนดการจัดแบ่งภารกิจ และทำการวิเคราะห์การกำหนดภารกิจ จากปัจจัยกำหนดที่เราสร้างขึ้นมาเพื่อใช้เป็นฐานของเหตุผลในการกำหนดภารกิจ แล้วนำผลที่ได้จากการวิเคราะห์ไปพิสูจน์ข้อสันนิษฐานที่ตั้งเอาไว้ว่ามีนัยสำคัญ (significant) หรือไม่

1.4 วิธีการศึกษา (methodology)

ทำการศึกษาโดยใช้วิธีวิจัยเชิงพรรณนา (descriptive research) และวิเคราะห์จากเอกสาร (documentary research) คือเป็นการศึกษาค้นคว้าวิจัยจากเอกสารวิชาการ และกฎหมายระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ส่วนการวิจัยเชิงพรรณนานั้นเป็นการนำกรอบแนวความคิดหรือกรอบทฤษฎี (conceptual or theoretical framework) มาวิเคราะห์ปัญหา เพื่อหาข้อเฉลยของปัญหาหรือพิสูจน์ข้อสันนิษฐานที่เราตั้งเอาไว้ว่ามีนัยสำคัญหรือไม่

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาในส่วนที่เป็นรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น แต่ละประเภทนั้นจะใช้ พ.ศ.2524* 2525 และ 2526 และข้อมูลด้านอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่นได้มาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภท สำหรับแหล่งข้อมูลนั้นจะเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) ซึ่งได้รวบรวมมาจากหน่วยราชการต่าง ๆ ดังนี้คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองราชการท้องถิ่น กองคลังส่วนท้องถิ่น กองราชการส่วนจังหวัดและตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กองบัญชีและตรวจสอบ กองงบประมาณ สำนักงานการคลัง กรุงเทพมหานคร และข้อมูลทางวิชาการจากห้องสมุดต่าง ๆ เช่น ห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์ ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์ ห้องสมุดกลาง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และห้องสมุดศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

วิธีการศึกษาเริ่มด้วยการวิเคราะห์โครงสร้างทางการบริหารของรัฐบาลท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภทเพื่อเปรียบเทียบว่ารัฐบาลท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีขอบข่ายการบริหารงานอย่างไร

* สาเหตุที่เริ่มใช้จากปี พ.ศ.2524 เพราะปีนี้ได้มีการโอนการศึกษาขึ้นประมณการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไปให้แก่อำนาจคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ(ส.ป.ช.) กระทรวงศึกษาธิการ

จากนั้นก็ทำการวิเคราะห์โครงสร้างทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับรายได้ และการใช้จ่าย เพื่อให้ทราบฐานะทางการเงินของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภท แล้วกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภท ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์การกำหนดภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่น โดยการสร้างปัจจัยกำหนดการจัดแบ่งภารกิจจากกรอบทฤษฎีวิชาการที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นฐานของเหตุผลในการกำหนดภารกิจในแต่ละขั้นตอน และหาข้อสรุปในการกำหนดภารกิจสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามข้อสันนิษฐานหรือไม่ ท้ายที่สุดจะเป็นการให้ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อไป

1.5 ผลงานที่มีผู้ศึกษาวิจัยไว้แล้ว

ผลงานทางวิชาการด้านการคลังส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ที่ผ่านมามีส่วนใหญ่มุ่งจะเป็นการศึกษาวิจัยทางด้านรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งชี้ให้เห็นปัญหาการคลังส่วนท้องถิ่นในประเด็นของรายได้ที่ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินภารกิจ การขาดความเป็นอิสระทางด้าน การคลัง ซึ่งเกี่ยวพันไปถึงการขาดความเป็นอิสระในด้านการปกครอง และได้ให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงสร้างภาษีของรัฐบาลท้องถิ่นหลายประการ เช่น การเพิ่มอัตราภาษีสำหรับภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บ การพยายามจัดเก็บภาษีชนิดใหม่ ๆ โดยรัฐบาลท้องถิ่น การเพิ่มอัตราภาษีเสริม และภาษีร่วม (surchargetaxes and shared taxes) และการปรับปรุงประเภทและอัตราค่าธรรมเนียม ค่าเช่าทรัพย์สิน เป็นต้น จากการที่ผลงานส่วนใหญ่มุ่งเน้นความพยายามแสวงหารายได้เพิ่มเติมให้ รัฐบาลท้องถิ่น แต่ความพยายามมุ่งแก้ไขปัญหาด้านรายจ่ายมีน้อยมาก จึงก่อให้เกิดแรงจูงใจแก่ผู้ศึกษาในการที่จะเสนอผลงานการปรับปรุงโครงสร้างทาง รายจ่ายในภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาด้านการคลัง ส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่พอกับการใช้จ่าย อย่างไรก็ตามในที่นี้จะได้เสนอผลงานที่มีผู้ศึกษาวิจัยไว้ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องของบางดังนี้

1. การศึกษาของ THAVITONG HONGVIVATANA ในปี 1972 เรื่อง Local Government Finance in Thailand (Thavitong Hongvivatana 1972 : 1-130) ศึกษาภาพรวมของระบบการคลังส่วนท้องถิ่น เสนอโครงสร้างทางการบริหาร การจัดองค์การ อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและแสดงการจัดแบ่งภารกิจของรัฐบาลกลางและ รัฐบาลท้องถิ่น โดยได้ผลการศึกษาวิเคราะห์ว่า รัฐบาลท้องถิ่นที่ดำเนินการในเขตเมือง คือ

เทศบาล และสุขาภิบาล ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีบทบาทในการจัดหาสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับชนบท และได้ทำการวิเคราะห์ด้านการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจากโครงสร้างทางรายได้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง การใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น ในการดำเนินภารกิจที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ต้องพึ่งพารัฐบาลกลาง จึงได้เสนอผลการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นจากปัจจัยกำหนด 3 ประการข้างต้นว่า รัฐบาลท้องถิ่นควรจัดหาสินค้าและบริการที่จำกัดพื้นที่ผลประโยชน์ในวงแคบ การผลิตไม่ต้องอาศัยการประหยัดขนาดทางเศรษฐกิจ และคำนึงถึงเขตการปกครองที่เหมาะสม ใกล้ชิดกับประชาชน และภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นควรแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในเขตเมืองให้แก่เทศบาล และสุขาภิบาล ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ควรมีอำนาจหน้าที่ในเขตชนบท สำหรับรัฐบาลกลางนั้นควรเป็นผู้จัดหาสินค้าและบริการที่มีผลประโยชน์แผ่ขยายโดยกว้างครอบคลุมระดับชาติหรือระดับภูมิภาค อาศัยการประหยัดขนาดทางเศรษฐกิจ และไม่จำเป็นต้องคำนึงเขตการปกครองที่เหมาะสม ในท้ายที่สุดได้มีการเสนอให้ปรับปรุงโครงสร้างทางการคลังส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยด้วยการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหารายได้ที่ไม่เพียงพอกับการใช้จ่าย ด้วยการพยายามให้ความเป็นอิสระแก่รัฐบาลท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีของตน สามารถเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีได้เพื่อความเหมาะสมโดยไม่ต้องอาศัยรัฐบาลกลาง แต่ถ้าหากภาษีใดที่รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ควรให้รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บโดยอาศัยกลไกการปันส่วนรายได้ (shared taxes) มาใช้ ส่วนเรื่องเงินอุดหนุน และเงินกู้ก็ยังคงเป็นแหล่งรายได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความเสมอภาคเป็นสำคัญ และเสนอให้มีการหาแหล่งรายได้ใหม่เพิ่มเติมแก่ท้องถิ่นต่อไป

2. ผลงานของ WERNER Z. HIRSCH ค.ศ.1964 ใน National Tax Journal (Hirsch 1964 : 331-339) ได้แสดงการจัดแบ่งหน้าที่ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นว่าใครควรเป็นผู้ดำเนินภารกิจเหล่านั้นไว้ 2 ส่วน คือส่วนแรกจะพิจารณาจากปัจจัยกำหนดด้านภาระประหยัดขนาดทางเศรษฐกิจ และความใกล้ชิดของประชาชน ส่วนที่สองจะพิจารณาจากอาณาเขตผลประโยชน์และการกระจายรายได้ ได้ข้อสรุปว่า ภารกิจที่รัฐบาลท้องถิ่นควรเป็นผู้ดำเนินการจัดทำให้แก่ประชาชนจะคำนึงถึงความใกล้ชิดของประชาชน และประโยชน์ที่แผนกระจายในวงจำกัด เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การป้องกันอัคคีภัย หอสมุดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และการเก็บกวาดขยะมูลฝอย เป็นต้น แต่ถ้าหากสินค้าและบริการที่เป็น

ภารกิจของรัฐบาลมีลักษณะค้ำประกันการประหยัดขนาดทางเศรษฐกิจ ผลประโยชน์แผ่กว้างโดยทั่วถึง และอาจมีการค้ำประกันถึงการกระจายรายได้นั้น ควรให้รัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินการจัดทำให้แก่ประชาชน ทั้งนี้เพราะรัฐบาลกลางสามารถเก็บภาษีเงินได้จากประชาชนทั่วประเทศมาเป็นค่าใช้จ่ายจึงควรให้บริการที่จะสร้างความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง เช่น การศึกษา การอนามัยสาธารณสุข การควบคุมอากาศเป็นพิษ การรักษาดำน้ำจืดและเอกราชของประเทศ เป็นต้น

ขอแตกต่างของผลงาน 2 ชิ้น ข้างต้นนี้คือ การศึกษาของ Thavitong Hongvivatana จะเป็นการกล่าวถึงเนื้อหาทางด้านการคลังส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปในประเทศไทยในลักษณะกว้าง ๆ ที่มุ่งแก้ปัญหารายได้ที่ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายด้วยการพยายามเพิ่มรายได้ด้วยวิธีทางต่าง ๆ ในส่วนที่เป็นเนื้อหา การจัดแบ่งภารกิจของทวีทองนั้นส่วนใหญ่จะพิจารณาด้วยปัจจัยที่นำไปจากของ Hirsch แล้วให้ขอสรุปออกมาในรูปแบบที่เป็นภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่นไทย ส่วนการศึกษา Hirsch นั้นมุ่งแสดงการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลต่างระดับคือ รัฐบาลระดับชาติและรัฐบาลท้องถิ่น ด้วยปัจจัยกำหนดดังกล่าวข้างต้นที่ได้ขอสรุปออกมาในรูปแบบโดยทั่ว ๆ ไปว่ารัฐบาลระดับใดควรดำเนินการกิจใดแต่ Hirsch ก็มีได้แสดงกรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การคลังเพื่อให้เห็นภาพรวมมาเป็นลำดับ อย่างของทวีทองดังนั้นก็เป็นการเจาะลึกเฉพาะส่วนของการกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลต่างระดับโดยทั่วไปเท่านั้น

จากผลงานที่มีผู้ศึกษาวิจัยไว้ดังกล่าวนี้จึงเป็นแรงจูงใจให้เกิดการศึกษาการกำหนดภารกิจสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ขึ้นเพื่อเป็นการแสดงภาพรวมของระบบการคลังส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่เน้นการแก้ปัญหาด้านรายจ่ายซึ่งเป็นภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นสาเหตุหนึ่ง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการคลังส่วนท้องถิ่นในด้านการใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นที่มีภารกิจในการดำเนินงานกว้างขวางเกินไป จนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้สมดุลกับรายได้ที่มีอย่างจำกัด จึงได้สร้างเกณฑ์ในการวิเคราะห์การกำหนดภารกิจสำหรับรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อให้สามารถหาข้อสรุปจากหลักการได้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภทควรจัดหาสินค้าและบริการอะไรให้แก่ประชาชนของตนบ้าง จากฐานของเหตุผลที่เป็นปัจจัยกำหนดดังกล่าว จะทำให้สามารถกำหนดขอบข่ายการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นได้เหมาะสมจริงขึ้น