



บทที่ ๑

## โครงสร้างทางการคลังท้องถิ่นของประเทศไทย

(The Structure of Local Government Finance in Thailand)

### ๑. บทนำ

จากอดีตนับแต่ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างเป็นทางการโดยเริ่มประกาศใช้แผนพัฒนาฉบับแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ จวบจนปัจจุบันซึ่งได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ห้า นั้นจะเห็นได้ว่าหากย้อนมองถึงรูปแบบของการดำเนินงานพัฒนาประเทศในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมาภายใต้แผนพัฒนาฯ ทั้งสี่ฉบับนับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๔ นั้นรัฐบาลได้ระดมทรัพยากรกำลัง เงินจากแหล่งภายในและภายนอกประเทศมาลงทุนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมไปแล้ว ในวงเงินมากกว่าสี่แสนล้านบาทให้แก่โครงการและแผนงานต่าง ๆ ของรัฐเพื่อปูพื้นฐาน และปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยให้สามารถ ใช้อำนาจต่อการขยายกำลังและบริการต่อประชาชนได้มากขึ้นโดยลำดับ ทำให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นที่น่าพอใจ คือ มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยถึง ๗ % ต่อปี ซึ่งตรงตามเป้าหมายที่ต้องการเพิ่มผลผลิตและรายได้ของประเทศแต่ความเจริญเติบโตในลักษณะดังกล่าวได้ทำให้เกิดปัญหาความยากจน ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ ความไม่เท่าเทียมกันในด้านบริการของรัฐและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นลดลงได้ไม่มากนักเหมือนว่าทวีความรุนแรงมากขึ้น แม้ว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สามและสี่ได้พยายามให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยได้ระบุความสำคัญเอาไว้ในแผนพัฒนาฯ และในด้านปฏิบัติได้มีการดำเนินการโครงการประเภทเงินผันและกึ่งเงินผัน ซึ่งเป็นการพยายามนำทรัพยากรไปสู่ภาคชนบทให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในชื่อที่ใช้เรียกกัน เช่นว่าโครงการสร้างงานในชนบท โครงการ กพจ. ฯลฯ นอกจากนี้แผนพัฒนาจังหวัดก็เริ่มเข้ามามีบทบาทบ้าง (แม้จะน้อย) เพื่อเป็นการนำเอาผลของการพัฒนาไปสู่พื้นที่ในเขตชนบท และขณะเดียวกันแนวโน้มของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ห้า นั้นเมื่อศึกษาโดยส่วนรวมแล้วจะเห็นว่ามีความพยายามในอันที่จะขจัดความยากจนและเร่งพัฒนาชนบทในเขตล่างลง เพื่อเพิ่มคุณภาพของชีวิตชาวชนบทให้ดีขึ้น ความสำเร็จจะมีมากน้อยแค่ไหนเพียงไรเป็นเรื่องที่น่าติดตามต่อไป

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยเรานั้นบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ในลักษณะของการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในรายได้ประชาชาติ แต่ในขณะที่เดียวกันอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth rate) อันรวดเร็วนี้ไม่ได้ทำให้ผลแห่งการพัฒนาที่เป็นอยู่ได้กระจายออกไปอย่างทั่วถึงไม่ดังที่กล่าวแล้ว แต่กลับเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนี้ก็คือ ผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองในภาคต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานคร จากตารางที่ ๑ กล่าวคือ รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนในกรุงเทพฯ ครัวเรือนละ ๔๑,๔๐๐ บาทต่อปี ในขณะที่เดียวกันที่รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นครัวเรือนละ ๓๖,๖๑๐ บาทต่อปี ภาคเหนือรายได้เฉลี่ยของครัวเรือน ๆ ละ ๓๘,๔๘๐ บาทต่อปี และภาคใต้รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนเป็นเงิน ๔๐,๗๓๐ บาทต่อปี จากข้อมูลตัวเลขดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารายได้เฉลี่ยของครัวเรือนในกรุงเทพมหานครฯ ในปี ๒๕๑๘/๑๙ มากกว่ารายได้เฉลี่ยของครัวเรือนในภาคต่าง ๆ ของประเทศในระยะเวลาเดียวกัน และในขณะที่เดียวกันผู้ที่มิที่อยู่อาศัยในเขตชนบทอาจจะมีความเป็นอยู่ดีขึ้นบ้าง แต่ช่องว่างทางรายได้ระหว่างคนในเมืองกับคนในเขตชนบทหาได้ลดลงไม่กลับขยายกว้างขึ้นไปอีก ดูตารางที่ ๒ จะเห็นได้ว่ารายได้เฉลี่ยของครัวเรือนในเขตชนบทจำแนกตามภาคและฐานทางเศรษฐกิจและสังคมปี ๒๕๑๘/๑๙ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือรายได้เฉลี่ยต่อปีของครัวเรือนในเขตชนบทเท่ากับ ๑๖,๕๓๐ บาท ภาคเหนือเท่ากับ ๑๖,๔๘๐ บาท ในภาคกลางเป็นเงิน ๒๕,๕๕๐ บาท ภาคใต้เป็นเงิน ๑๘,๘๑๐ บาท เมื่อเป็นเช่นนี้จะเห็นได้ว่าหากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจยังคงเป็นเช่นนี้ สถานการณ์ทางการเมืองและสังคมยากที่จะมีเสถียรภาพได้ ดังนั้นแม้ว่าในปัจจุบันรัฐบาลมองเห็นความสำคัญในเรื่องความเสมอภาคและการกระจายรายได้ โดยได้พยายามเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ สาม, สี่ และ ห้า ในเรื่องของการกระจายรายได้ให้ทัดเทียมกันและมุ่งส่งเสริมการพัฒนาชนบทมากขึ้นก็ตามดังกล่าวแล้ว แม้รัฐบาลจะพยายามดำเนินการเสริมสร้างการพัฒนาชนบทในหลายรูปแบบแต่ก็ไม่ประสบผลเป็นที่พอใจนัก ทั้งนี้อาจเป็นด้วยปัจจัยหลายประการ กล่าวคือ การรวบอำนาจทางการคลังของรัฐบาลไว้ที่ส่วนกลางทั้งในด้านภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐบาล การที่ระบบธนาคารพาณิชย์ดูดซับเอาเงินออกจากต่างจังหวัดมาใช้ในส่วนกลางและการที่ปัจเจกชนเคลื่อนย้ายทรัพยากรจากภูมิภาคเข้าสู่เมืองใหญ่ ทั้งหมดนี้เป็นประเด็นที่รัฐบาลน่าจะให้ความสำคัญและเร่งดำเนินการแก้ไข จากที่กล่าวแล้วว่าการรวบอำนาจทางการคลังของรัฐบาลไว้ที่ส่วนกลางทั้งในภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐบาล เป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งในการสกัดกั้นการพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่นในเขตชนบท อีกทั้งเป็นปัจจัยสำคัญให้เกิดความเสมอภาคระหว่างท้องถิ่นได้

โดยการใช้อิทธิพลทางการเมือง กล่าวคือ นักการเมืองผู้มีอิทธิพลจะพยายามวิ่งเต้นให้รัฐบาลกลางทำการจัดสรรเงินงบประมาณไปใช้จ่ายทะนุบำรุงท้องถิ่นตนเป็นจำนวนมาก โดยไม่คำนึงถึงว่าประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เสียภาษีให้แก่รัฐบาลมากน้อยแค่ไหน และนอกจากจะก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นแล้ว ยังอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการแตกแยกหรือขัดแย้งกันระหว่างประชาชนในแต่ละภูมิภาคอีกด้วย และอาจทำให้บางภูมิภาคพยายามที่จะแยกตนเองออกเป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง ในปัญหาของการรวบอำนาจทางการเมืองคลังท้องถิ่นไว้ที่ส่วนกลางนั้นตลอดมานับแต่เริ่มประกาศใช้แผนพัฒนาฯ จวบจนถึงปัจจุบันนี้ รัฐบาลยังไม่ได้ให้ความสำคัญของปัจจัยดังกล่าวมากนัก แต่โดยข้อเท็จจริงเราจะเห็นได้ว่าระบบการคลังท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญซึ่งไม่อาจมองข้ามไปได้ ในอันที่จะใช้เป็นเครื่องมือเสริมสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นนั้น ๆ ให้ทัดเทียมกับท้องถิ่นอื่น แม้มองในด้านการเมืองการกระจายอำนาจทางการเมืองคลังท้องถิ่นนั้นย่อมก่อให้เกิดผลดีในด้านการเสริมสร้างการปกครองในระบบประชาธิปไตย และสร้างผู้นำทางการเมืองที่มีสำนึกในความรับผิดชอบต่อชุมชนและสังคมมากขึ้น เมื่อพิจารณาทางด้านรายได้ของรัฐบาลในงบประมาณ ๒๕๒๐, ๒๕๒๑ และ ๒๕๒๒ รัฐบาลมีรายได้จากภาษีอากรเป็นเงิน ๔๗,๒๘๖, ๕๗,๔๔๒ และ ๖๘,๗๘๓ ล้านบาทตามลำดับ และในขณะเดียวกันที่มีรายได้ของท้องถิ่นจากภาษีอากรในปีดังกล่าวเป็นเงิน ๓,๑๒๔.๒๒, ๓,๕๘๐.๘๑ และ ๓,๘๘๓.๗๒ ล้านบาทตามลำดับ เมื่อคิดเป็นเปอร์เซ็นต์แล้วจะเห็นได้ว่าอยู่ในระหว่างประมาณ ๕ - ๗.๕ % ของรายได้จากภาษีอากรของรัฐบาลกลางเท่านั้น ซึ่งเป็นจำนวนน้อยมาก

กล่าวโดยสรุปเมื่อเป็นดังนี้ ถึงแม้รัฐบาลกลางจะให้เงินอุดหนุนเพิ่มเติมแก่ท้องถิ่นก็ยังไม่พอกับการใช้จ่ายของท้องถิ่นในอันที่จะพัฒนาและให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยเหตุนี้ เป็น เรื่องที่น่าสนใจในการที่จะทำให้ผู้วิจัยทำการศึกษาถึงโครงสร้างทางการเมืองคลังท้องถิ่นของประเทศไทยว่ามีลักษณะและรูปแบบเป็นอย่างไร เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการที่จะช่วยสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นในทุกระดับและการศึกษาปัญหาและแนวทางในอันที่จะปรับปรุงระบบโครงสร้างทางการเมืองคลังท้องถิ่นให้รุดหน้ายิ่งขึ้น โดยเฉพาะโครงสร้างทางด้านรายได้ของท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันยังอยู่ในอัตราที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดของรัฐบาลกลาง และยังเชื่อมโยงไปถึงโครงสร้างทางการเมืองคลังท้องถิ่นอีกด้วย

#### ๑.๑ วัตถุประสงค์ของการศึกษาริวิจัย

เพื่อทำการศึกษาริเคราะห์ถึงลักษณะโครงสร้างทางการเมืองคลังท้องถิ่นของประเทศไทย โดยจะทำการศึกษาในแต่ละรูปแบบขององค์การบริหารการปกครองท้องถิ่นในทั้ง ๔ รูป กล่าวคือ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, สุขาภิบาล และกรุงเทพมหานคร โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบใน ๓๑ จังหวัดของประเทศไทย เพื่อที่จะศึกษาค้นคว้าและแสดงให้เห็นถึงรูปแบบของการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นใน ๔ รูป โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลท้องถิ่นใน ๓ ระดับ กล่าวคือ เทศบาล, สุขาภิบาล และกรุงเทพมหานคร จะทำการศึกษาถึงลักษณะปัญหาที่รัฐบาลท้องถิ่นทั้ง ๓ ระดับ มีรายได้ไม่น้อยไม่พอกับรายจ่ายหรือมีรายได้สุทธิไม่พอที่จะนำไปพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ดังที่ต้องการนั้นว่ามีสาเหตุมาจากอะไร และมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของแต่ละองค์กรให้เจริญมากขึ้นแค่ไหนเพียงใด เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นใน ๓ ระดับที่สำคัญให้เกิดผล ทั้งนี้รัฐบาลท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่มีรายได้สุทธิเป็นของตนเองน้อยที่สุด และเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่คลุมพื้นที่ใน เขตชนบททั่วทุกจังหวัดจึงยากที่จะมีรายได้สุทธิเป็นของตนเองมากพอกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ในที่นี้ผู้วิจัยจะไม่เน้นถึงการศึกษาสาเหตุและปัญหาที่รัฐบาลท้องถิ่นรูปดังกล่าวมีรายได้สุทธิไม่พอกับรายจ่าย แต่จะกล่าวถึงโครงสร้างทางการคลังขององค์กรดังกล่าว เช่นเดียวกับรัฐบาลท้องถิ่นรูปอื่น ๆ และจากการมุ่งเน้นถึงรัฐบาลท้องถิ่นใน ๓ ระดับ กล่าวคือ เทศบาล, สุขาภิบาล และกรุงเทพมหานคร เป็นพิเศษนั้น ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ตั้งเป็นสมมติฐานไว้ว่า "รายได้สุทธิของรัฐบาลท้องถิ่นใน ๓ ระดับไม่สมดุลกับรายจ่าย" กล่าวคือ รายได้สุทธิในที่นี้หมายถึง /รายได้ที่ไม่นับรวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง และการที่รายได้สุทธิของรัฐบาลท้องถิ่นใน ๓ ระดับนั้นไม่สมดุลกับรายจ่าย ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากสาเหตุหลักที่สำคัญ ๕ ประการ คือ

๑. การรวมอำนาจสู่ส่วนกลางมากเกินไปเป็นการบิปรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น
๒. การกั๊ยืมเงินของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับมีน้อยมาก
๓. การให้เงินอุดหนุนช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางในสัดส่วนที่สูงมาก
๔. ระบบการจัดเก็บภาษี, อัตราภาษี และประเภทของภาษีของท้องถิ่นยังไม่ดีพอ
๕. ความสามารถในการจัดเก็บรายได้สุทธิยังไม่ดีพอ

#### ๑.๒ คุณค่าทางวิชาการที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ในการวางแผนพัฒนาฯ ทั้งในระดับประเทศ, ระดับภาค และระดับจังหวัด ในอันที่จะเร่งรัดการพัฒนาในชนบทนั้น สามารถทำให้ผู้มีส่วนรับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาแล้เห็นความสำคัญของการคลังท้องถิ่นในอันที่จะมีส่วนช่วยให้การพัฒนาชนบทบรรลุวัตถุประสงค์และตรงเป้าหมายยิ่งขึ้น

๒. ทางด้านกรมสรรพากร หน่วยงานผู้รับผิดชอบทางการจัดเก็บภาษีจะได้มีการปรับปรุงอัตราภาษีอากรให้สอดคล้องในอันที่จะก่อให้เกิดรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรที่เหมาะสม เพื่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาลท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น

๓. ทางด้านรัฐบาลกลางจะได้มีการจัดสรรงบประมาณใช้จ่ายให้มีประสิทธิผลมากขึ้น

๔. ทางด้านรัฐบาลท้องถิ่น ผู้มีส่วนรับผิดชอบในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นสามารถมองเห็นแนวทางในการที่จะพัฒนา เศรษฐกิจของท้องถิ่นนั้น ๆ ให้เจริญเติบโตและรุดหน้าทัดเทียมกับท้องถิ่นอื่นมากยิ่งขึ้น

๕. ทางด้านกระทรวงมหาดไทย ผู้รับผิดชอบในด้านการควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สามารถมองเห็นแนวทางในการที่จะแก้ไขปรับปรุงระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๖. เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ จะทำการศึกษาในรายละเอียดถึงโครงสร้างทางการคลังท้องถิ่นต่อไปในอนาคต

### ๑.๓ ขอบเขตของการศึกษา (Scope of Study)

จะศึกษาถึงลักษณะโครงสร้างทางการคลังท้องถิ่นใน ๔ ระดับโดยทั่ว ๆ ไป โดยให้ความสำคัญในการศึกษาแก่รัฐบาลท้องถิ่นใน ๓ ระดับ กล่าวคือ เทศบาล, สุขาภิบาล และกรุงเทพมหานครเป็นพิเศษ และทำการศึกษาในแต่ละระดับและโดยเปรียบเทียบ อีกทั้งการศึกษาในแต่ละระดับยังแยกพิจารณาในรายภาคและรายจังหวัด เพื่อให้เห็นถึงรูปแบบรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นใน ๓ ลักษณะของปี ๒๕๒๐ ถึง ๒๕๒๒ ดังกล่าว โดยที่รัฐบาลท้องถิ่นรูปเทศบาลนั้นในปี ๒๕๒๐ ถึง ๒๕๒๒ มีอยู่ ๑๑๔ แห่งใน ๗๑ จังหวัด, สุขาภิบาลในปี ๒๕๒๐ ถึง ๒๕๒๒ มีอยู่ทั้งสิ้น ๖๔๐ แห่งใน ๗๑ จังหวัด และกรุงเทพมหานครมี ๒๔ เขต เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างทางการคลังท้องถิ่นให้เหมาะสมต่อการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อการเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจและสังคมทั้งในส่วนท้องถิ่น เองและของประเทศอีกด้วย

### ๑.๔ วิธีการศึกษา (Methodology)

ทำการศึกษาโดยใช้วิธีวิจัยเชิงพรรณนา (descriptive research) ประกอบด้วยการใช้วิธีการทางสถิติในการทำการวิเคราะห์ข้อมูล โดยข้อมูลที่ใช้ทำการศึกษาวิจัยเป็นข้อมูลในปี ๒๕๒๐ ถึง ๒๕๒๒ ของ ๗๑ จังหวัดในประเทศไทย โดยทำการรวบรวมจากหน่วย

งานราชการหลายแห่งเป็นต้นว่า ( กองนโยบายการคลังและภาษีอากรกระทรวงการคลัง, กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง และสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ธนาคารแห่งประเทศไทย ฯลฯ และใช้วิธีสัมภาษณ์ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ เรื่องนี้จากหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง เช่น กระทรวงมหาดไทย, กรมสรรพากรกระทรวงการคลัง และกองนโยบายการคลังและภาษีอากร เป็นต้น โดยใช้วิธีสัมภาษณ์มุ่ง เข้าสู่ประเด็นทั้งนี้เพื่อให้ข้อมูลและข้อสรุปต่าง ๆ มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นในการใช้ตรวจสอบสมมติฐานข้างต้น

๑.๕ งานที่มีผู้ศึกษาและวิจัยไว้แล้วมีดังนี้

๑. วิทยานิพนธ์ระดับบัณฑิตศึกษาของคณะรัฐศาสตร์ แผนกวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี ๒๕๒๑ ของ วีระ รอดชีวิต<sup>๑/</sup> เรื่องการคลังขององค์กรท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีการคลังของเทศบาล โดยได้ทำการศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการคลังขององค์กรท้องถิ่นโดย เฉพาะของ เทศบาลว่ามีปัญหาในด้านรายได้อย่างไรพอที่จะนำไปพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่ ปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุมาจากอะไร และมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลให้เจริญมากขึ้นแค่ไหนเพียงใด ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลที่ศึกษาได้มาเป็นพื้นฐานในการแก้ไขปรับปรุงเทศบาลให้มีรายได้สูงขึ้น อันเป็นทางนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าของการปกครองรูปเทศบาลในประเทศ โดยดำเนินการศึกษาโดยใช้วิธีบรรยายและวิเคราะห์ข้อมูลเป็นส่วนใหญ่ และมีการใช้วิธีสุ่มตัวอย่างตามแบบวิธี Purpose Samples ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่าสาเหตุใหญ่ที่ทำให้เทศบาลมีรายได้ไม่พอจะนำไปพัฒนาท้องถิ่น ประการแรกคือ ส่วนกลางกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนไม่เป็นธรรม ประการที่สองคือ ส่วนกลางกำหนดให้เทศบาลมีแหล่งเงินกู้ได้เพียงแหล่งเดียวคือ กู้ได้จากกองทุนส่งเสริมของเทศบาลเท่านั้นจะกู้จากองค์การธุรกิจหรือองค์การของรัฐบาลไม่ได้ ซึ่งทั้งนี้มีสาเหตุสืบเนื่องมาจากรัฐบาลและรัฐสภาไม่มีความสนใจต่อปัญหาการปกครองท้องถิ่น จึงไม่ได้มีนโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้

๒. บทความทางวิชาการของ เกริกเกียรติ พิพัฒน์ เสรีธรรม<sup>๒/</sup> ที่พยายามชี้ให้เห็นถึงการกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะเปิดโอกาสให้

<sup>๑/</sup>รายละเอียดดู วีระ รอดชีวิต (๒๕๒๑)

<sup>๒/</sup>รายละเอียดดู เกริกเกียรติ พิพัฒน์ เสรีธรรม (๒๕๒๒)

ประชาชนทุกท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารกิจการภายในท้องถิ่นตน ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจการปกครองนั้นจำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่นควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้ เพราะว่าการที่รัฐบาลท้องถิ่นจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของตนได้มากน้อยแค่ไหนนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับรายได้เป็นสำคัญ ดังนั้นการกระจายอำนาจการปกครองโดยปราศจากการกระจายอำนาจทางการคลังที่เพียงพอ นั้นไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นโดยสมบูรณ์

๓. การศึกษาของ Thavitong Hongvivatana<sup>๑/</sup> เรื่อง Local Government Finance in Thailand การศึกษาในที่นี้พยายามตรวจสอบในทางปฏิบัติของการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศ และประโยชน์ที่ได้รับจะช่วยให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถวางนโยบายที่เกี่ยวกับรัฐบาลท้องถิ่นได้ถูกต้องยิ่งขึ้น โดยได้ทำการศึกษาเชิงพรรณนา (descriptive) และใช้ข้อมูลในการตรวจสอบตั้งแต่ปี ๒๕๐๗-๒๕๑๒ ศึกษาถึงโครงสร้างของรัฐบาลท้องถิ่นของไทยในแง่การกระจายอำนาจและการสนองตอบต่อนโยบายการคลัง อีกทั้งวิเคราะห์โครงสร้างทางรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นผลของการศึกษาการคลังท้องถิ่นในประเทศไทยนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า ระบบรัฐบาลท้องถิ่นยังมีจุดอ่อนมาก โดยเฉพาะผลตอบสนองทางการคลังนั้นมีข้อจำกัดมาก กล่าวคือ การตัดสินใจต่าง ๆ ถูกควบคุมโดยผู้บริหารในระดับสูงของรัฐบาลกลางในกรุงเทพมหานคร และในด้านรายได้ท้องถิ่นจะยังต้องพึ่งพารัฐบาลกลาง จะเห็นได้จากเงินกู้จากรัฐบาลกลางบวกรายได้ที่เก็บเพิ่มและภาษีที่แบ่งกับรัฐบาลกลางร่วมกับ เงินอุดหนุนนั้นยังอยู่ในอัตราที่ต่ำ

---

<sup>๑/</sup> รายละเอียดดูวิทยานิพนธ์ Thavitong Hongvivatana (2525)

ตารางที่ ๑ รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนในเขตเมือง จำนวนตามภาคและฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมปี ๒๕๔๘/๒๕๔๙

ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน	ภาคตะวันออก เมืองเหนือ รายได้เฉลี่ย ของครัวเรือน (บาท)	% ครัวเรือน	ภาคเหนือ รายได้เฉลี่ย ของครัวเรือน (บาท)	% ครัวเรือน	กรุงเทพฯ รายได้เฉลี่ย ของครัวเรือน (บาท)	% ครัวเรือน	ศูนย์กลางอื่นๆ รายได้เฉลี่ย ของครัวเรือน (บาท)	% ครัวเรือน	ภาคใต้ รายได้เฉลี่ย ของครัวเรือน (บาท)	% ครัวเรือน	ค่ารวมของ- รายได้เฉลี่ย ของครัวเรือน (บาท)	% ครัวเรือน
ผู้ประกอบการไม่ทำ การค้าขาย	๔๒,๒๓๐	๕๗.๕	๕๕,๕๖๐	๗๖.๗	๕๘,๘๘๐	๗๖.๒	๕๕,๑๐๐	๗๕.๕	๕๑,๒๒๐	๗๕.๕	๕๘,๖๖๐	๗๕.๑
ผู้ประกอบการ, ผู้บริหาร หรือช่างเทคนิค	๕๖,๖๖๐	๑๒.๘	๕๕,๑๕๐	๑๕.๘	๖๕,๕๓๐	๘.๑	๕๐,๕๐๐	๑๑.๖	๕๑,๕๓๐	๑๑.๖	๖๐,๕๕๐	๘.๗
เสมียน, ฝ่ายขาย และ บริการ	๒๗,๑๒๐	๑๕.๕	๓๗,๐๘๐	๒๒.๕	๓๕,๖๕๐	๒๕.๐	๒๘,๑๕๐	๑๘.๖	๕๐,๓๕๐	๑๘.๖	๓๖,๓๕๐	๒๓.๕
ฝ่ายผลิต	๒๘,๕๓๐	๕.๗	๒๗,๓๓๐	๗.๒	๓๕,๖๘๐	๑๖.๘	๒๓,๖๐๐	๑๖.๕	๒๑,๒๐๐	๑๕.๕	๓๑,๖๕๐	๑๗.๓
พนักงานที่ ๆ ไป ครัวเรือนที่ไม่พบทาง ทางเศรษฐกิจ	๑๖,๒๑๐	๑๖.๖	๑๖,๑๖๐	๕.๖	๒๕,๐๕๐	๑๖.๖	๒๕,๕๓๐	๑๖.๕	๒๑,๐๐๐	๑๖.๕	๓๐,๕๕๐	๑๘.๘
เกษตรกร	๒๕,๓๓๐	๒.๒	๕๓,๐๕๐	๕.๗	๒๕,๖๕๐	๑๐.๓	๓๕,๕๐๐	๕.๕	๒๕,๓๕๐	๑๐.๓	๓๐,๓๕๐	๑๒.๗
รวม	๓๖,๖๑๐	๑๐๐.๐	๓๘,๕๖๐	๑๐๐.๐	๕๑,๕๐๐	๑๐๐.๐	๕๒,๓๖๐	๑๐๐.๐	๕๐,๓๑๐	๑๐๐.๐	๕๐,๓๑๐	๑๐๐.๐

แหล่งที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมปี ๒๕๔๘/๒๕๔๙



ตารางที่ ๒ รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนในเขตเทศบาล อำเภอสามโก้และตำบลบางทรายใหญ่และตำบลบ้านดง

ประเภทครัวเรือน	ภาคตะวันออก รายได้เฉลี่ย ของครัวเรือน (บาท)	% ครัวเรือน ของครัวเรือน (บาท)	ภาคเหนือ รายได้เฉลี่ย ของครัวเรือน (บาท)	% ครัวเรือน ของครัวเรือน (บาท)	ภาคกลาง รายได้เฉลี่ย ของครัวเรือน (บาท)	% ครัวเรือน ของครัวเรือน (บาท)	ภาคใต้ รายได้เฉลี่ย ของครัวเรือน (บาท)	% ครัวเรือน ของครัวเรือน (บาท)	ครัวเรือน รายได้เฉลี่ย ของครัวเรือน (บาท)	% ครัวเรือน ของครัวเรือน (บาท)
๑. ครัวเรือนเกษตรกร	๑๕,๒๗๐	๗๕.๕	๑๕,๖๒๐	๖๕.๑	๒๕,๕๕๐	๖๕.๕	๑๕,๗๕๐	๕๕.๕	๑๗,๑๐๐	๖๕.๕
๒. ครัวเรือนที่ประกอบกิจการของตนเอง ที่ไม่ใช่กิจการเกษตร	๒๕,๖๕๐	๕.๖	๒๐,๕๕๐	๕.๓	๓๓,๖๕๐	๘.๓	๒๗,๗๕๐	๑๕.๐	๒๗,๕๕๐	๑๐.๐
๓. ครัวเรือนที่ประกอบกิจการ ทางการค้า	๓๖,๑๓๐	๒.๖	๓๑,๑๕๐	๒.๐	๕๓,๕๒๐	๕.๐	๕๐,๗๗๐	๓.๗	๓๗,๑๖๐	๒.๕
๔. ครัวเรือนที่ประกอบกิจการ ทางบริการ	๒๓,๗๕๐	๓.๗	๒๑,๕๖๐	๓.๗	๒๕,๕๕๐	๓.๖	๒๗,๗๕๐	๓.๖	๒๗,๕๕๐	๓.๐
๕. ครัวเรือนที่ประกอบกิจการ ทางราชการ	๑๕,๕๓๐	๒.๕	๑๕,๒๑๐	๕.๕	๒๕,๗๕๐	๕.๑	๒๓,๗๕๐	๕.๕	๒๐,๖๕๐	๕.๐
๖. ครัวเรือนที่ประกอบกิจการ ทางบริการ	๑๖,๗๖๐	๒.๕	๑๖,๓๕๐	๗.๕	๑๕,๖๐๐	๕.๐	๑๕,๐๗๐	๕.๖	๑๕,๕๗๐	๕.๗
๗. ครัวเรือนที่ไม่ประกอบกิจการ ทางเศรษฐกิจ	๒๓,๕๕๐	๓๒.๕	๑๕,๗๕๐	๓๐.๕	๒๕,๕๕๐	๓๕.๒	๒๗,๕๕๐	๕๐.๖	๒๗,๕๕๐	๓๐.๖
ยอดรวม	๑๖,๕๓๐	๑๐๐.๐	๑๖,๕๕๐	๑๐๐.๐	๒๕,๕๕๐	๑๐๐.๐	๑๕,๕๕๐	๑๐๐.๐	๑๕,๕๕๐	๑๐๐.๐

แหล่งที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ปี ๒๕๑๔/๒๕๑๕ ผลเบื้องต้น