

๔.๑ สรุป

จากที่กล่าวมาแล้วถึงลักษณะโครงสร้างทางการคลังท้องถิ่นของรัฐบาลท้องถิ่นใน ๔ รูปด้วยกันกล่าวคือ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, สุขาภิบาลและกทม. จะเห็นได้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับก็มีลักษณะโครงสร้างทางการคลังที่ผิดแผกแตกต่างกันไป แต่ในทุกระดับล้วนยังคงมีความไม่เป็นอิสระทางการคลังทั้งสิ้น หากแต่ความเข้มของความเป็นอิสระนั้นจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละระดับของรัฐบาลท้องถิ่น โดยพบว่ารัฐบาลท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลมีความเป็นอิสระทางการคลังมากที่สุดมากกว่ารัฐบาลท้องถิ่นรูปอื่นใด รองลงมาก็เป็นเทศบาลเมือง, เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยไม่นับรวมรัฐบาลท้องถิ่นรูปพิเศษคือกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้โดยถือเอาสัดส่วนของเงินอุดหนุนต่อหัวเทียบกับรายได้รวมต่อหัว เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความเข้มของความเป็นอิสระทางการคลัง กล่าวคือ รัฐบาลท้องถิ่นใดมีรายได้จากเงินอุดหนุนต่อหัวเทียบกับรายได้รวมต่อหัวแล้ว เป็นสัดส่วนที่สูง รัฐบาลท้องถิ่นนั้นย่อมเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่มีความไม่เป็นอิสระทางการคลังค่อนข้างมาก และรัฐบาลท้องถิ่นใดที่มีรายได้จากเงินอุดหนุนต่อหัวเทียบกับรายได้รวมต่อหัวแล้ว เป็นสัดส่วนที่ต่ำ รัฐบาลท้องถิ่นนั้นย่อมเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่มีความไม่เป็นอิสระทางการคลังน้อย โดยพบว่ารัฐบาลท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลมีสัดส่วนดังกล่าวต่ำที่สุดคือ คิดเป็นร้อยละ ๑๖.๖๔ ของรายได้รวมต่อหัวในปี ๒๕๒๐ รองลงไปก็เป็นรัฐบาลท้องถิ่นรูปเทศบาลเมือง เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามลำดับ โดยรัฐบาลท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้จากเงินอุดหนุนต่อหัวคิดเป็นสัดส่วนของรายได้รวมต่อหัวสูงที่สุดคือ คิดเป็นร้อยละ ๔๔.๐๖ ของรายได้รวมต่อหัว ในปี ๒๕๒๐ นั่นคือ รัฐบาลท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่มีความไม่เป็นอิสระทางการคลังสูง หากแต่เมื่อพิจารณารายได้จากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละระดับนำไปใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวแล้วกลับพบว่า รัฐบาลท้องถิ่นรูปเทศบาลตำบลเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่มีรายได้จากเงินอุดหนุนเฉลี่ยต่อหัวแล้วเป็นจำนวนเงินที่สูงที่สุดสูงกว่าในรัฐบาลท้องถิ่นรูปอื่นใดด้วยกัน รองลงไปก็เป็นรัฐบาลท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาลเมือง และสุขาภิบาลตามลำดับ โดยพบอีกว่า ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลท้องถิ่นรูปเทศบาลตำบลเป็นรัฐบาลท้องถิ่น

ที่มีรายได้สุทธิ เป็นของตัวเอง เมื่อคิดเฉลี่ยต่อหัวแล้วมากที่สุดก็ตาม การที่รัฐบาลท้องถิ่นจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางในสัดส่วนที่สูงอยู่เช่นนี้ ก็เพราะรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับยังมีรายได้สุทธิ เป็นของตัวเองน้อยไม่พอกับความจำเป็นในการใช้จ่ายภายในของรัฐบาลท้องถิ่นเอง โดยพบว่ารัฐบาลท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่มีรายได้สุทธิเฉลี่ยต่อหัวเมื่อคิดเทียบกับรายได้รวมต่อหัวแล้วน้อยที่สุด ถัดลงมาก็เป็นเทศบาลตำบล, เทศบาลเมือง และสุขาภิบาล ตามลำดับ และรายได้สุทธิของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับ ประกอบขึ้นด้วยรายได้ ๒ ประเภทใหญ่ ๆ กล่าวคือ รายได้ที่ได้จากภาษีอากร และรายได้ที่มีใช้ภาษีอากร (ไม่นับรวมเงินอุดหนุน) และการที่รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับมีรายได้สุทธิเป็นของตัวเองน้อยไม่พอกับความจำเป็นต้องใช้จ่ายนั้นจึงสืบเนื่องมาจากสาเหตุของรายได้ใน ๒ ประเภทดังกล่าวนี้เอง โดยพบว่ารายได้ที่ได้มาจากภาษีอากรนั้น เมื่อคิดเฉลี่ยต่อหัวแล้วเป็นรายได้ที่ทำรายได้ให้กับรายได้สุทธิต่อหัวและรายได้รวมต่อหัวในสัดส่วนที่สูงกว่ารายได้ที่มีใช้ภาษีอากรต่อหัว (ไม่นับรวมเงินอุดหนุน) กล่าวคือในด้านรายได้ที่ได้มาจากภาษีอากรนั้นพบว่า รัฐบาลท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้จากภาษีอากรต่อหัวคิดเป็นสัดส่วนของรายได้รวมต่อหัวแล้วน้อยที่สุด ถัดขึ้นมาก็เป็นรัฐบาลท้องถิ่นรูปเทศบาลตำบล, เทศบาลเมือง และสุขาภิบาล นั่นคือ รัฐบาลท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล เป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่มีรายได้จากภาษีอากรต่อหัวเป็นสัดส่วนของรายได้สุทธิต่อหัวและรายได้รวมต่อหัวแล้วมากที่สุด และในด้านรายได้ที่มีใช้ภาษีอากรนั้นพบว่า รัฐบาลท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกเช่นกันที่มีรายได้ที่มีใช้ภาษีอากรต่อหัวคิดเป็นสัดส่วนของรายได้สุทธิต่อหัวและรายได้รวมต่อหัวน้อยที่สุด ถัดขึ้นมาก็เป็นรัฐบาลท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล เทศบาลตำบล และเทศบาลเมืองตามลำดับ นั่นคือ รัฐบาลท้องถิ่นรูปเทศบาลเมือง เป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่มีรายได้ที่มีใช้ภาษีอากรต่อหัว คิดเป็นสัดส่วนของรายได้สุทธิต่อหัวและรายได้รวมต่อหัวแล้วมากที่สุด และเมื่อพิจารณารายได้สุทธิเฉลี่ยต่อหัวกับรายจ่ายต่อหัวของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับนั้นพบว่า รัฐบาลท้องถิ่นทุกรูปมีรายได้สุทธิต่อหัวน้อยไม่พอกับรายจ่ายต่อหัวทั้งสิ้นโดยเทศบาลตำบลเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่มีรายได้สุทธิต่อหัวน้อยไม่พอกับรายจ่ายต่อหัวมากที่สุด ถัดมาก็เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด, สุขาภิบาล และเทศบาลเมืองตามลำดับ ซึ่งเป็นข้อยืนยันสมมติฐานที่วางไว้ และเมื่อพิจารณาโครงสร้างทางการคลังท้องถิ่นของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละระดับในรายภาคนั้นพบว่า ในด้านรายได้รวมต่อหัวสูงที่สุดในปี ๒๕๒๐ องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้, เทศบาลเมืองในภาคตะวันออก, เทศบาลตำบล

ในภาคกลางและสุขาภิบาลในภาคตะวันตกเป็นภาคที่มีรายได้รวมต่อหัวสูงที่สุด ขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, เทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เทศบาลตำบลในภาคเหนือและสุขาภิบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีรายได้รวมต่อหัวน้อยที่สุด และยังพบอีกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ, เทศบาลเมืองในภาคใต้, เทศบาลตำบลในภาคเหนือ และสุขาภิบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่ได้รับเงินอุดหนุนช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางเฉลี่ยต่อหัวคิดเป็นสัดส่วนของรายได้รวมต่อหัวแล้วมากที่สุด ขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออก, เทศบาลเมืองในภาคตะวันตก, เทศบาลตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและสุขาภิบาลในภาคกลางเป็นภาคที่ได้รับเงินอุดหนุนช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางคิดเป็นสัดส่วนของรายได้รวมต่อหัวแล้วต่ำที่สุด สำหรับรายได้จากภาษีอากรพบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง, เทศบาลเมืองในภาคใต้, เทศบาลตำบลในภาคเหนือและสุขาภิบาลในภาคตะวันออกเป็นภาคที่มีรายได้จากภาษีอากรต่อหัวสูงที่สุด ขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ, เทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, เทศบาลตำบลในภาคกลางและสุขาภิบาลในภาคเหนือเป็นภาคที่มีรายได้จากภาษีอากรต่อหัวน้อยที่สุด ส่วนรายได้ที่มีใช้ภาษีอากรนั้นพบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้, เทศบาลเมืองในภาคตะวันออก, เทศบาลตำบลในภาคกลางและสุขาภิบาลในภาคกลางเป็นภาคที่มีรายได้ที่มีใช้ภาษีอากรต่อหัวสูงที่สุด ขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, เทศบาลเมืองในภาคใต้, เทศบาลตำบลในภาคเหนือและสุขาภิบาลในภาคตะวันออกเป็นภาคที่มีรายได้ที่มีใช้ภาษีอากรต่อหัวน้อยที่สุด จะเห็นได้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นเกือบทุกรูปแบบว่า ภาคที่มีรายได้รวมต่อหัวและรายได้สุทธิต่อหัวน้อยที่สุดก็คือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือกล่าวอีกแง่หนึ่งก็คือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นภาคที่มีรัฐบาลท้องถิ่นแทบทุกระดับมีรายได้รวมต่อหัวและรายได้สุทธิต่อหัวน้อยที่สุดหรือเป็นภาคที่จนที่สุดนั่นเอง ขณะเดียวกันที่รัฐบาลท้องถิ่นในแทบทุกระดับที่มีรายได้จากภาษีอากรต่อหัวน้อยที่สุดนั้น เป็นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ยกเว้นรัฐบาลท้องถิ่นรูปเทศบาลตำบล ส่วนในด้านรายจ่ายนั้นพบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้, เทศบาลเมืองในภาคกลาง, เทศบาลตำบลในภาคตะวันออกและสุขาภิบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีรายจ่ายต่อหัวสูงที่สุด ขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, เทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, เทศบาลตำบลในภาคเหนือ และสุขาภิบาลในภาคเหนือเป็นภาคที่มีรายจ่ายต่อหัวน้อยที่สุด และเมื่อพิจารณารายได้สุทธิต่อหัวเทียบกับรายจ่ายต่อหัวในราย

ภาคของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละระดับพบว่า เกือบทุกภาคของรัฐบาลท้องถิ่นทุกรูปมีรายได้สุทธิต่อหัวน้อยไม่พอกับรายจ่ายต่อหัว โดยพบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้, เทศบาลเมืองในภาคใต้, เทศบาลตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และสุขาภิบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีรายได้สุทธิต่อหัวน้อยไม่พอกับรายจ่ายต่อหัวมากที่สุด ขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, เทศบาลเมืองในภาคตะวันตก, เทศบาลตำบลในภาคกลาง และสุขาภิบาลในภาคเหนือ เป็นภาคที่มีรายได้สุทธิต่อหัวน้อยไม่พอกับรายจ่ายต่อหัวน้อยที่สุด และพบอีกว่ารัฐบาลท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลในภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นเพียง ๒ ภาคเท่านั้นที่มีรายได้สุทธิต่อหัวสูงกว่ารายจ่ายต่อหัว ในปี ๒๕๒๐ และเมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงในรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละระดับก็พบว่ามีการเพิ่มขึ้นในรายได้รวมต่อหัวแทบทุกรัฐบาลท้องถิ่น ยกเว้นเทศบาลตำบลที่มีรายได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง โดยพบอีกว่ารัฐบาลท้องถิ่นรูปเทศบาลเมืองและองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้รวมต่อหัวเพิ่มในอัตราที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว อันเป็นผลเนื่องมาจากการให้เงินอุดหนุนช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางในอัตราที่สูงนั่นเอง และเมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงในรายได้สุทธิต่อหัวของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละระดับพบว่า รัฐบาลท้องถิ่นรูปเทศบาลเมืองและสุขาภิบาลเป็นรัฐบาลท้องถิ่น ๒ รูปที่มีรายได้สุทธิต่อหัวเพิ่มในอัตราที่สูงขึ้น ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นรูปเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่มีรายได้สุทธิต่อหัวเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในรายได้จากภาษีอากรต่อหัวและรายได้ที่มีใช้ภาษีอากร (ไม่นับรวมเงินอุดหนุน) ต่อหัวอีกด้วยว่า รัฐบาลท้องถิ่นรูปเทศบาลเมืองและสุขาภิบาลเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่มีรายได้ทั้ง ๒ เพิ่มในอัตราที่สูงขึ้น ขณะที่เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ทั้ง ๒ เพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง ที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้เป็นเครื่องยืนยันให้เห็นว่าลักษณะโครงสร้างทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นยังไม่มีความเป็นอิสระ กล่าวคือ ยังจำเป็นต้องพึ่งพาการช่วยเหลือจากส่วนกลางตราบติดที่รัฐบาลท้องถิ่นยังมีรายได้สุทธิเป็นของตัวเองในรูปแบบและสัดส่วนที่ไม่เปลี่ยนแปลง

หากพิจารณารายได้จากภาษีอากรซึ่งเป็นรายได้ประเภทหนึ่งที่ทำเงินให้กับรายได้สุทธิของรัฐบาลท้องถิ่นมากพอสมควร โดยเมื่อพิจารณาแยกประเภทรายได้จากภาษีอากรตามแหล่งที่มาแบ่งออกได้เป็น ๓ ลักษณะดังกล่าวแล้วในบทที่ ๕ คือ รายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บเอง, รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่ม และรายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ โดยเมื่อพิจารณารัฐบาลท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีรายได้

จากภาษีอากรน้อยที่สุดนั้นพบว่า ภาษีที่ทำรายได้ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากที่สุดก็คือ ภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่ม รองลงมาก็เป็นภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บเอง และสุดท้ายคือ ภาษีที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นรูปเทศบาสนั้น รายได้จากภาษีอากรประเภทที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้เป็นภาษีที่ทำรายได้ให้กับเทศบาสนามากที่สุด รองลงมาก็เป็นภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่ม และรัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บเองตามลำดับ สำหรับรัฐบาลท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลนั้นพบว่า ภาษีที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ทำรายได้ให้กับสุขาภิบาลมากที่สุด รองลงมาก็เป็นภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บเอง และภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลจัดเก็บเพิ่มขึ้นตามลำดับ จะเห็นได้ว่าแม้รัฐบาลท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลจะมีรายได้สุทธิเป็นของตัวเองมากที่สุดในบรรดารัฐบาลท้องถิ่นรูปอื่นใดก็ตามแต่ก็ยังพบว่า รัฐบาลท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลมีความไม่เป็นอิสระทางการคลังอยู่เช่นกัน กล่าวคือ รายได้จากภาษีอากรที่ทำรายได้ให้กับรายได้สุทธิมากที่สุดก็คือ รายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ นั่นคือ สุขาภิบาลยังคงต้องผูกพันกับการตัดสินใจของรัฐบาลกลางอยู่นั่นเอง สำหรับรัฐบาลท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อพิจารณารายได้จากภาษีอากรใน ๓ ประเภทดังกล่าวรายภาคแล้วพบว่า ภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บเองนั้นภาคกลางเป็นภาคที่มีรายได้จากภาษีอากรประเภทนี้มากที่สุด ขณะที่ไม่อาจกล่าวได้โดยแท้จริงว่าภาคใดมีรายได้จากภาษีอากรประเภทนี้น้อยที่สุดทุกปี ส่วนภาษีประเภทที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มนั้นพบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีรายได้ดังกล่าวสูงที่สุด ขณะที่ภาคกลางเป็นภาคที่มีรายได้จากภาษีอากรประเภทนี้น้อยที่สุด และภาษีที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ นั้นพบว่า ภาคตะวันตกเป็นภาคที่มีรายได้จากภาษีอากรประเภทนี้มากที่สุด และภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็เป็นภาคที่มีรายได้จากภาษีอากรประเภทนี้น้อยที่สุด ที่กล่าวมานี้แสดงให้เห็นถึงความไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางด้านรายได้จากภาษีอากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละภาค และความไม่แน่นอนในรายได้จากภาษีอากรแต่ละประเภทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ กล่าวคือ บางปีจัดเก็บได้มากบางปีจัดเก็บได้น้อยไม่แน่นอน ในที่นี้สามารถทำการศึกษาวเคราะห์รูปแบบรายได้จากภาษีอากรของรัฐบาลท้องถิ่น เฉพาะรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น รูปอื่นๆไม่ได้พิจารณาทั้งนี้ เนื่องด้วยเวลาในการศึกษามีจำกัด จะเห็นได้ว่าการจัดสรรรายได้จากภาษีอากรให้กับรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละระดับของรัฐบาลกลางนั้น เป็นไปในลักษณะเอาเปรียบรัฐบาลท้องถิ่นมากเกินไปเป็นการบิบบรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นอีกด้วย กล่าวคือ อัตราส่วนที่รัฐให้อำนาจท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มขึ้นได้นั้นพบว่าไม่ เกินร้อยละ ๑๐ ซึ่งต่ำมากน่าจะมีการปรับปรุงแก้ไข

สำหรับเงินกู้ของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับนั้นยังพบว่า เป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับรายได้รวมของรัฐบาลท้องถิ่นเอง กล่าวคือ จะเห็นได้ว่ารายได้จากเงินกู้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเฉลี่ยแล้วคิดเป็นเพียงร้อยละ ๐.๐๔ ของรายได้รวมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ และคิดเป็นร้อยละ ๒.๑๔ ของรายได้รวมของเทศบาลทั่วประเทศ ขณะเดียวกันที่สุขาภิบาลนั้นรายได้จากเงินกู้คิดเป็นร้อยละ ๑.๔๔ ของรายได้รวมของสุขาภิบาลทั่วประเทศ สำหรับกรุงเทพมหานครนั้นพบว่า รายได้จากเงินกู้มีเพียงในปี ๒๕๒๐ คือคิดเป็นร้อยละ ๐.๐๑ ของรายได้รวม ส่วนปี ๒๕๒๑ และ ๒๕๒๒ ไม่มีการกู้ยืมทั้งหมดนี้ เป็นข้อยืนยันให้เห็นว่ารัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับยังไม่ให้ความสำคัญกับการกู้ยืมเพื่อนำมา เป็นรายได้ของท้องถิ่น ส่งผลให้รายได้สุทธิซึ่งไม่นับรวมเงินอุดหนุนช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางในแต่ละปีมีน้อยไม่พอกับการใช้จ่าย

#### ๘.๒ ปัญหาและข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ลักษณะโครงสร้างทางการคลังท้องถิ่นของรัฐบาลท้องถิ่นในทุก ระดับทำให้พอจะมองเห็นประเด็นแห่งปัญหาที่ทำให้ท้องถิ่นไม่เติบโตและพัฒนาไปเท่าที่ควร โดยแบ่งแยกประเด็นแห่งปัญหาเป็น ๒ ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

- ก. ปัญหาภายใน (อันเนื่องมาจากรัฐบาลท้องถิ่น)
- ข. ปัญหาภายนอก (อันเนื่องมาจากรัฐบาลกลาง)

ก. ปัญหาภายใน เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างภายในของรัฐบาลท้องถิ่นเอง ที่ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับมีรายได้สุทธิเป็นของตัวเองน้อยไม่พอเพียงต่อความจำเป็นในการต้องใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น โดยอาจจะแบ่งได้ดังต่อไปนี้

๑. ความสามารถ, ความพยายามและประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้แต่ละประเภทของรัฐบาลท้องถิ่นยังไม่ดีพอ กล่าวคือ บางปีจัดเก็บได้มากบางปีจัดเก็บได้น้อยไม่เป็นที่แน่นอน

๒. เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นพบว่ายังขาดความรู้, ความสามารถและประสิทธิภาพในการติดตามจัดเก็บรายได้ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากปัญหาในข้อ ๑ อีกทั้งอาจเนื่องมาจากความไม่มีสำนึกในความรับผิดชอบต่อ

ท้องถิ่นที่ตัวเองทำงานอยู่ส่งผลให้ขาดความจริงจังต่องาน

๓. การบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่น ปัญหานี้เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งในระดับบริหารของท้องถิ่น ซึ่งมักจะขาดความรู้ในด้านการบริหารอีกประการหนึ่ง เป็นเพราะการแก่งแย่งในตำแหน่ง เป็นประจำ เป็นผลให้กิจการในท้องถิ่นไม่มั่นคง

๔. ลำนำิกของคนในท้องถิ่น การที่ท้องถิ่นจะพัฒนาไปได้มากน้อยแค่ไหนเพียงไรนั้นจะอาศัย เพียงแต่เจ้าหน้าที่รัฐ เพียงฝ่ายเดียว นั้นการพัฒนาอย่ามอดำเนินไปไม่ได้ จำต้องอาศัยประชาชนคนในท้องถิ่นนั้นด้วยว่าต้องมีสำนึกถึงความเป็นเจ้าของท้องถิ่นที่ตนอาศัย และมุ่งหวังที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตัวเองให้ก้าวไกล ซึ่งส่งผลให้การที่รัฐบาลท้องถิ่นจะดำเนินการอะไร เป็นยอมสัมฤทธิ์ผล

๕. เศรษฐกิจภายในของท้องถิ่น ปัญหาข้อนี้ เป็นผลสืบเนื่องจากปัญหาภายนอกด้วยและปัญหาภายในแทบทุกข้อรวมกัน หากฐานะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นยังไม่สามารถลืมตาอ้าปากได้ก็เป็นเรื่องยากที่จะหวังให้ท้องถิ่นพัฒนาก้าวไกล รัฐบาลท้องถิ่นจำต้องเร่งระดมกำลังทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยจะพบว่าทรัพยากรมนุษย์ในระดับท้องถิ่นนั้น เกิดการไหลออกจากท้องถิ่น เกือบทั้งหมด โดยไหลเข้าสู่ส่วนกลาง จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลท้องถิ่นต้องสร้างหลักประกันให้กับทรัพยากรมนุษย์ เหล่านั้น เพื่อให้ทรัพยากรมนุษย์ เหล่านั้นไหลกลับสู่ท้องถิ่น เข้ามาพัฒนาท้องถิ่นของตนให้รู้จดหน้า

กล่าวโดยสรุปปัญหาภายในของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นอาจมีมากกว่าปัญหาภายนอกที่จะกล่าวต่อไปและล้วนแต่เป็นปัญหาที่ฝังรากลึกยากต่อการรื้อถอน

ข. ปัญหาภายนอก เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากภายนอกรัฐบาลท้องถิ่น และเป็นผลให้รายได้สุทธิและรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นไม่สมดุลกัน โดยแบ่งเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

๑. นโยบายของรัฐบาลกลาง การที่รัฐบาลท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระมากน้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลกลาง แต่อดีตที่ผ่านมาพบว่า รัฐบาลกลางกำหนดนโยบายที่เน้นความมั่นคงและความเป็นปึกแผ่นของประเทศทำให้มีผลต่อการรวมอำนาจสู่ส่วนกลางมากขึ้นกว่าปกติ

๒. กฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ กฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่ง

ออกมาให้รัฐบาลท้องถิ่นปฏิบัติตามนั้น กฎระเบียบและข้อบังคับเหล่านั้นมีไม่น้อยที่ล้ำสมัยไม่ทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งรัฐบาลกลางโดยกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ควบคุมอย่างใกล้ชิด

๓. การควบคุมจากรัฐบาลกลาง ทั้งในด้านการปกครองและในด้านการคลังใกล้ชิดเกินไปทำให้รัฐบาลท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระ

๔. เจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้จัดทำงบประมาณฉบับประมาณการ ไม่ได้รู้หรือรู้ปัญหาที่แท้จริงของท้องถิ่นแต่ไม่สามารถดำเนินการอะไรได้ ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายในระดับสูงเป็นอุปสรรค

ที่กล่าวมาถึงประเด็นปัญหาภายนอกจะเห็นได้ว่าล้วนแต่เป็นปัญหาที่เรื้อรังยากต่อการที่จะคิดแก้ไขเปลี่ยนแปลง ซึ่งโดยแท้จริงแล้วตัวปัญหาหลักที่สำคัญก็คือ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีขอบข่ายของการทำงานที่เรียกได้ว่ามืมา กล่าวคือ มีสายใยไปในแทบทุกส่วนของประเทศ ด้วยความมืมานี้เองน่าที่จะได้มีการตัดทอนและปรับปรุง เพื่อให้ลดความมืมาของกระทรวงนี้ลงเสียบ้าง เพราะทำให้ไม่สามารถดูแล และดำเนินการให้มีประสิทธิภาพได้อย่างทั่วถึง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกันระหว่างปัญหาภายในกับปัญหาภายนอกนั้นจะเห็นว่าปัญหาทั้งสอง เป็นปัญหาที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันในอันที่จะแก้ไขและปรับปรุง แต่กระนั้นก็ตาม ผู้ศึกษาริวิจัยก็พยายามที่จะสรุปประเด็นปัญหาและให้ข้อ เสนอแนะ

#### ๔.๓ ข้อเสนอแนะ

การที่จะปรับปรุงแก้ไขปัญหาโครงสร้างทางการคลังท้องถิ่นของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับนั้น โดยแท้จริงแล้วรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับก็มีลักษณะโครงสร้างทางการคลังที่เป็น เฉพาะตัว แต่ก็มีบางส่วนที่มีลักษณะร่วมกัน อาทิ เช่น การที่รัฐบาลท้องถิ่นในทุกระดับมีรายได้สุทธิต่อหัวน้อยไม่พอกับรายจ่ายต่อหัว และการที่รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับจำเป็นต้องหาเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง เป็นต้น รัฐบาลท้องถิ่นในทุกระดับต้องปรับปรุงแก้ไขการจัดเก็บรายได้สุทธิต่อหัวให้ได้สูงขึ้นโดยรัฐบาลท้องถิ่นในทุกระดับจะต้องให้ความรู้และ เสริมสร้างความสามารถให้กับเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นในการติดตามจัดเก็บรายได้ และปลูกฝังสำนึกในความรับผิดชอบทั้งของ เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น และประชาชนผู้อยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ ให้ทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นให้มากที่สุด และควรแก้ไขปรับปรุงแหล่งรายได้ประเภทต่าง ๆ ของรัฐบาล



ท้องถิ่นเพื่อพยายามจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับมีความ เป็นอิสระทางด้านการคลังมากขึ้น โดยเฉพาะรายได้จากภาษีอากรซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับจัดเก็บอยู่นั้น เป็นรายได้ที่กฎหมายระบุไว้แน่นอนเกือบ ๓๐ ปี กล่าวคือ รายได้ของท้องถิ่นรูปเทศบาลก็ตราไว้เป็น พ.ร.บ. รายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๗ รายได้สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๘ และพระราชกฤษฎีการายได้จังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๙ ซึ่งระบุรายละเอียดเกี่ยวกับภาษีและค่าธรรมเนียม จะเห็นได้ว่าเป็น พ.ร.บ. ที่เก่าไม่ทันเหตุการณ์ สมควรที่จะได้มีการแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่

จากที่กล่าวมาแล้วในบทข้างต้นพบว่า รายได้สุทธิต่อหัวและรายจ่ายต่อหัวของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับมีรายได้สุทธิไม่พอใช้จ่าย แต่การที่รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละระดับดำรงอยู่ได้ก็เพราะอาศัยเงินอุดหนุนต่อหัวจากรัฐบาลกลาง และรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นส่วนใหญ่ก็ใช้จ่ายไปในรายจ่ายประเภทเงินเดือน, ค่าจ้างพนักงานและค่าใช้สอย เสียมากทำให้ไม่อาจจะจัดบริการสาธารณะให้เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น ท้องถิ่นจึงขาดการบำรุงเท่าที่ควร และเงินอุดหนุนต่อหัวที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ท้องถิ่นแต่ละระดับนั้นก็ถูกใช้จ่ายไปในรายจ่ายดังกล่าวเสียเกือบทั้งหมด ทำให้ไม่สามารถนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ตามที่ความจำเป็นของท้องถิ่น สำหรับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับของแต่ละจังหวัดทั่วประเทศนั้นยังไม่ได้ถือเอาเกณฑ์การจัดสรรที่เป็นธรรม กล่าวคือ ไม่ได้จัดสรรเงินอุดหนุนช่วยเหลือให้กับรัฐบาลท้องถิ่นที่มีรายได้สุทธิ เป็นของตัวเองน้อยในสัดส่วนที่สูงแต่กลับพบว่า ได้รับการจัดสรรในสัดส่วนซึ่งต่ำ ซึ่งไม่มีความเป็นธรรมเลย และไม่ได้คำนึงถึงความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่เลยในการจัดสรรเงินอุดหนุนช่วยเหลือให้กับรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละระดับในแต่ละจังหวัด ส่วนรายได้ที่มีใช้ภาษีอากรนั้นก็ควรจะได้มีการปรับปรุงการจัดเก็บรายได้ประเภทนี้ให้มีประสิทธิผลมากขึ้น เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับมีรายได้สุทธิเป็นของตัวเองมากเพียงพอต่อการใช้จ่าย ขณะเดียวกันการใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับสมควรที่จะได้มีการปรับปรุง และแก้ไข กล่าวคือ ตัดทอนรายจ่ายประเภทเงินเดือน, ค่าจ้างพนักงานและค่าใช้สอยของรัฐบาลท้องถิ่นให้ลดน้อยลงเพื่อรัฐบาลท้องถิ่นในทุกระดับจะได้มีเงินได้เหลือมากพอสำหรับการใช้จ่ายที่เป็นประโยชน์และสามารถพัฒนาท้องถิ่นได้มากขึ้น และรัฐบาลท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้รัฐบาลท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้สุทธิ เป็นของตัวเองในสัดส่วนที่มากขึ้น เมื่อเทียบกับรายได้รวม ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็น

รัฐบาลท้องถิ่นที่มีขอบข่ายความรับผิดชอบในการเป็นอยู่ของคนในชนบท หากท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางในสัดส่วนที่สูงแล้วก็ยากที่จะหวังให้คนชนบทสามารถยืนหยัดอยู่บนขาของตัวเองได้ เพราะคนในชนบทเคยชินต่อการให้จากรัฐบาลกลาง