



สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ธรรมศาสตร์ เสริมอาวุธทางปัญญาสู่สังคมไทย

การกระจายอำนาจการคลัง สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: แนวคิดและการปฏิบัติกรณีศึกษาประเทศไทย

ศาสตราจารย์ ดร. สกนธ์ วัชรภูมวัฒน์

**การกระจายอำนาจการคลัง
สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:
แนวคิดและการปฏิบัติกรณีศึกษาประเทศไทย**

การกระจายอำนาจการคลัง
สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:
แนวคิดและการปฏิบัติกรณีศึกษาประเทศไทย

ดร. สกนธ์ วรรณวิวัฒนา
ศาสตราจารย์
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๒๕๕๖

สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, ๒๕๕๙-

การกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: แนวคิดและการปฏิบัติกรณีศึกษาประเทศไทย.

๑. การคลังท้องถิ่น -- ไทย. ๒. งบประมาณท้องถิ่น -- ไทย.
๓. การปกครองท้องถิ่น -- ไทย.

HJ9574.55

ISBN 978-616-314-032-6

eISBN 978-616-314-230-6

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สงวนลิขสิทธิ์

ฉบับพิมพ์ครั้งที่ ๑ เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๖

จำนวน ๒,๐๐๐ เล่ม

ฉบับอิเล็กทรอนิกส์ (e-book) พฤษภาคม ๒๕๕๙

จัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อาคารธรรมศาสตร์ ๖๐ ปี ชั้น U๑ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ถนนพระจันทร์ กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐ โทร. ๐-๒๒๒๓-๕๒๓๒

(สำนักงานศูนย์รังสิต โทร. ๐-๒๕๖๔-๒๕๕๙-๖๐)

E-mail address: unipress@tu.ac.th

จัดจำหน่ายโดยบริษัท ซีเอ็ดดูเคชั่น จำกัด (มหาชน)

อาคารที่ซีไอเอฟทาวเวอร์ เลขที่ ๑๘๕๘/๘๗-๙๐ ชั้นที่ ๑๙

ถนนบางนา-ตราด แขวงบางนา เขตบางนา กรุงเทพฯ ๑๐๒๖๐

โทร. ๐-๒๗๓๙-๘๐๐๐ โทรสาร ๐-๒๗๓๙-๘๓๕๖-๙

<http://www.se-ed.com>

พิมพ์ที่บริษัท พิมพ์ดี จำกัด

นายเสริม พูนพนิช ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

แบบปกโดย นายณรงค์ฤทธิ์ สิงห์ทอง

ราคาเล่มละ **110.-** บาท

สารบัญ

คำนำอธิการบดี	(๖)
คำนำผู้เขียน	(๘)
บทนำ	๑
การกระจายอำนาจการคลังฯ กับสวัสดิการสังคม ตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์	๙
ทฤษฎีการกระจายอำนาจการคลังของ ประเทศกำลังพัฒนาตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์	๒๙
การกระจายอำนาจการคลังกับการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในประเทศกำลังพัฒนา	๔๑
การจำแนกภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาประเทศไทย	๗๓
สรุปสภาพปัญหาด้านการกระจายอำนาจการคลังสู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย	๑๐๙
เอกสารอ้างอิง	๑๒๓

คำนำอธิการบดี

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้มีโครงการผลิตหนังสือชุด “ธรรมศาสตร์ เสริมอาวุธทางปัญญาสู่สังคมไทย” โดยมีเป้าหมายเพื่อเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการในสาขาวิชาต่างๆ ให้แก่นักศึกษา ปัญญาชน และบุคคลที่สนใจโดยทั่วไป หนังสือชุดนี้เป็นความพยายามในการรวบรวมและหยิบยกประเด็นหรือคำสำคัญในแต่ละสาขาวิชาที่มีการกล่าวถึงกันอย่างกว้างขวาง

สำหรับหนังสือเล่มนี้ ซึ่งถือเป็นหนังสือลำดับที่ ๓ ในชุดดังกล่าว เขียนขึ้นโดย ศาสตราจารย์ ดร.สกนธ์ วรรณัญญาวัฒนา อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ โดยศาสตราจารย์ ดร.สกนธ์ ได้หยิบยกคำว่า การกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นคำศัพท์ทางเศรษฐศาสตร์การเมือง การกระจายอำนาจเป็นคำที่มีการกล่าวถึงมากในช่วงเวลาที่ผ่านมา และการเน้นข้อมูลเรื่องการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่น เป็นเรื่องใกล้ตัวประชาชนอย่างแท้จริง

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์หวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือชุดธรรมศาสตร์ เสริมอาวุธทางปัญญาสู่สังคมไทย ลำดับที่ ๓ เรื่อง “การกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: แนวคิดและการปฏิบัติกรณีศึกษาประเทศไทย” เล่มนี้ จะเป็นการเสริมสร้าง และเผยแพร่ความรู้ในประเด็นดังกล่าวให้แก่สังคมไทยในวงกว้าง อันจะเป็นการติดอาวุธทางปัญญา ตามเจตนารมณ์ของชุดหนังสือนี้



(ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์)

อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คำนำผู้เขียน

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในหลายๆ ประเทศทั่วโลกในช่วง ๒ ทศวรรษที่ผ่านมา โดยเป็นผลมาจากทั้งการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองในประเทศที่เคยปกครองแบบสังคมนิยมหรือแม้แต่ในประเทศที่มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยอยู่แล้วก็ตาม และมีการขยายตัวเศรษฐกิจสูงถูกกดดันจากปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศให้ต้องมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของประเทศไทยที่มีการกำหนดให้ต้องมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ ซึ่งนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นการเปลี่ยนแนวคิดของการให้บริการสาธารณะที่เดิมเคยจำกัดอยู่เฉพาะในความรับผิดชอบของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ โดยมุ่งหวังว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยส่งเสริมให้มีความเข้าใจการ

ปกครองแบบประชาธิปไตย รวมจะเป็นเวทีที่ประชาชนมีโอกาสดูแลรับผิดชอบของตนเองต่อการใช้สิทธิติดตามตรวจสอบและร่วมในการตัดสินใจการทำหน้าที่บริหารของภาครัฐที่ไม่เคยมีมาก่อน นอกจากนี้การกระจายอำนาจ ยังถูกมองเป็นเครื่องมือของการช่วยสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันการพัฒนาในระดับพื้นที่ภูมิภาคให้สมดุลมากขึ้น โดยการลดบทบาทของภาครัฐและกระตุ้นให้มีการร่วมคิด ร่วมทำ จากภาคประชาชนในพื้นที่มากขึ้นที่จะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพการจัดการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนที่จะทำให้เกิดความใกล้ชิดระหว่างผู้ให้บริการและประชาชนมากขึ้น ซึ่งท้ายที่สุดแล้วการกระจายอำนาจ จะทำให้มีการยอมรับการตัดสินใจร่วมกันที่นำไปสู่ความร่วมมือรับผิดชอบ (Accountability) ของประชาชนทุกๆ ภาคส่วนในการจัดการให้บริการสาธารณะและการอยู่ร่วมกันของประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น

กลไกสำคัญหนึ่งที่สำคัญของการกระจายอำนาจ คือการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่ใช่เพียงการมอบหมายงบประมาณหรือทรัพยากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่หัวใจของการกระจายอำนาจการคลังฯ ภายหลังจากคาดหวังผลที่จะได้จากการกระจายอำนาจ คือการเป็นเครื่องมือช่วย

กระตุ้นให้เกิดการรับผิดชอบตนเองของท้องถิ่นและการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ต่อการจัดการบริการสาธารณะท้องถิ่น ดังนั้นสิ่งสำคัญคือการทำอย่างไรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากจะต้องมีทรัพยากรการเงินการคลังที่เพียงพอกับความต้องการใช้จ่ายในท้องถิ่น แต่ยังคงเป็นกลไกสนับสนุนให้เกิดความมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยเช่นเดียวกัน ปัญหาของการออกแบบการกระจายอำนาจการคลังฯ คือแม้จะมีหลักคิดแนวทางเศรษฐศาสตร์สาธารณะที่ได้รับการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องในระยะหลังๆ แต่การประยุกต์ใช้สำหรับเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายสำหรับแต่ละประเทศแล้วกลับพบว่ามี ความแตกต่างในวิธีการดำเนินการที่ไม่เหมือนกันในแต่ละประเทศ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะหลักการการกระจายอำนาจการคลังฯ เกี่ยวพันกับปัญหาที่ครอบคลุมมากมายหลายมิติทั้งด้านรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์และนิติศาสตร์ รวมทั้งในการนำหลักการของการกระจายอำนาจการคลังฯ ไปปฏิบัติจริงยังจะประสบกับการยอมรับผลของการกระจายอำนาจฯ ทั้งจากฝ่ายการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่ต้องมีการปรับตัวอย่างมากเช่นกัน ทำให้ผลที่ได้รับในหลายประเทศจากการกระจายอำนาจการคลังฯ ที่แม้มีจุดเริ่มต้นที่มีเงื่อนไขใกล้เคียงกัน แต่ระดับความสำเร็จที่ได้รับแตกต่างกันอย่างมากมาย

หนังสือเล่มนี้เป็นความพยายามหนึ่งที่จะอธิบายหลักการของการกระจายอำนาจการคลังฯ จากบทเรียนของต่างประเทศที่อาจเป็นการช่วยจุดประกายความรู้แก่ผู้ที่อาจไม่คุ้นเคยกับเรื่องนี้ และอาจช่วยในการพัฒนาความคิดต่อยอดสำหรับผู้ที่สนใจและเข้าใจการกระจายอำนาจการคลังฯ อยู่ก่อนแล้ว โดยการอธิบายเนื้อหาพยายามผสมผสานหลักการทางวิชาการเข้ากับประสบการณ์จริงของประเทศไทย เพื่อชี้ให้เห็นความสำเร็จหรือปัญหาของการกระจายอำนาจการคลังฯ ของประเทศที่พึงระมัดระวังที่อาจนำไปสู่ความเสี่ยงทางการคลังที่ไม่จำกัดเพียงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อาจส่งผลต่อความมั่นคงของฐานะการคลังของรัฐบาลเองได้ นอกจากนี้ตอนท้ายของหนังสือนี้ยังรวมการนำเสนอแนวทางของการพัฒนาการกระจายอำนาจการคลังฯ ที่สมควรพิจารณาต่อไปสำหรับอนาคตของการพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยที่ไม่ควรจำกัดเพียงการมอบอำนาจหรือทรัพยากรงบประมาณที่ถือเพียงปัจจัยพื้นฐานหนึ่งของความสำเร็จการกระจายอำนาจฯ แต่การเสริมสร้างกลไกให้ประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นได้เข้าใจการปกครองตนเองและการพึ่งตนเอง โดยการกระตุ้นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีคุณภาพจึงจะนับได้ว่ามีความ

สำเร็จของการกระจายอำนาจการคลังฯ ที่แท้จริงที่เป็นความหวังสูงสุดของผู้เขียน

สุดท้ายผู้เขียนต้องขอขอบคุณองค์กรต่างๆ และบุคคลหลายๆ ท่านที่ได้ให้การสนับสนุนแก่ผู้เขียนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เริ่มตั้งแต่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่เป็นสถานที่บ่มเพาะความรู้ ความคิดเพื่อการศึกษาวิจัยด้านนี้อย่างมากมายแก่ผู้เขียน รวมทั้ง ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ ที่ชักชวนและสนับสนุนทุนสำหรับการเขียนหนังสือเล่มนี้ และขอขอบคุณหน่วยงานต่างๆ ตั้งแต่สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้สนับสนุนข้อมูลเพื่อใช้ในการจัดทำหนังสือครั้งนี้

ศาสตราจารย์ ดร. สกนธ์ วรรณวิวัฒนา

๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

บทนำ

ช่วงเวลากว่าครึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีการขยายตัวของการกระจายอำนาจหรือถ่ายโอนอำนาจของรัฐบาลให้แก่หน่วยปกครองระดับล่างหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศทั่วโลก^๑ ไม่จำกัดทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนา หรือแม้แต่ประเทศที่เคยมีการ

^๑ ความหมายของหน่วยปกครองระดับล่างจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ ตามลักษณะโครงสร้างการปกครองของประเทศนั้น สำหรับในเอกสารนี้จะใช้ชื่อหน่วยปกครองระดับต่ำกว่ารัฐบาลว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปกครองแบบสังคมนิยมมาก่อน^๒ ความสนใจที่มีต่อการกระจายอำนาจ ที่ผ่านมายุบย่นพื้นฐานที่ยอมรับทั่วไปว่าการกระจายอำนาจ จะสามารถทำให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพการกระจายทรัพยากรและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนให้ทั่วถึงและเกิดการกระจายตัวของการพัฒนาประเทศให้ทั่วถึงภาคส่วนต่างๆ ของกลุ่มประชาชนและสังคมภายในประเทศ แนวความคิดดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่าเป็นพื้นฐานของทฤษฎีการกระจายอำนาจ ยุคที่หนึ่ง (First Generation of Decentralization) ที่เน้นบทบาทของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็น “เสมือนตัวแทนของประชาชน” ในการทำหน้าที่ดูแลจัดการกับปัญหาความล้มเหลวของกลไกตลาด เพื่อสวัสดิการสูงสุดของสังคม^๓

^๒Era Dabla-Norris, “The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries”, in *Comparative Economic Studies*, 2006, 48, (100–131); Anwar Shah, *Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems, and Promise*, Working Paper 3282, Washington, D.C., World Bank, 2004.

^๓Wallace Oates, “Toward a Second Generation theory of Fiscal Federalism,” *International Tax and Public Finance*, 12(4): 349–373, 2005.

ความสนใจในการกระจายอำนาจ ทำให้มีการทบทวนบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศทั้งในด้านการเมือง การปกครอง และที่สำคัญด้านการคลังที่มีการถ่ายโอนมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจ เป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องทั้งในด้านการออกแบบกฎหมายให้เหมาะสมเพื่อให้การถ่ายโอนอำนาจที่มีองค์ประกอบในหลายมิติ ให้มีความสมดุลในการจัดการระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสามารถดำเนินการต่อไปได้หลังจากที่มีการถ่ายโอนอำนาจไปแล้ว การกระจายอำนาจ อาจมีความแตกต่างกันในวิธีการและระดับของการกระจายอำนาจ ในแต่ละประเทศเพราะเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม การเมือง และสังคมของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน ทำให้รูปแบบวิธีการการกระจายอำนาจ ในแต่ละประเทศจะแตกต่างกันออกไป ในเอกสารนี้จะมุ่งเน้นให้ความสนใจเฉพาะการกระจายอำนาจด้านการคลังที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพราะเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนให้การกระจายอำนาจ ไปสู่ความสำเร็จที่ตั้งเป้าหมายไว้ เนื่องจาก การกระจายอำนาจการคลังฯ เป็นจุดเริ่มต้นที่จะส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วม (Participation) ในกระบวนการตัดสินใจ