



# การบริหารการคลัง ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

เอกสารตำราหลัก ประกอบการเรียนการสอน  
หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น

วิชา การบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น  
(Local Financial and Fiscal Administration)



ผู้เขียน : รศ.ดร. สกนธ์ วรรณวิวัฒนา



# การบริหารการคลัง ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

เอกสารหลัก ประกอบการเรียนการสอน  
หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น

วิชา การบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น  
(Local Financial and Fiscal Administration)



ผู้เขียน รศ.ดร. สกศุ์ วรวิญญูวัฒนา

## การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้เขียน : รศ. ดร. สกนธ์ วรรณวัฒนา

ราคา 275 บาท

พิมพ์ครั้งที่ 1 : พฤศจิกายน 2557

จัดพิมพ์โดย : บริษัท เอ็กซ์เปอร์เน็ต จำกัด  
2387 อาคารรวมทุนพัฒนา ถ. เพชรบุรีตัดใหม่  
บางกะปิ ห้วยขวาง กรุงเทพฯ 10310  
โทร. 0-2718-1821 (10 คู่สาย)  
แฟกซ์ : 0-2718-1831  
<http://www.expernetbooks.com>  
e-mail: [public@expernetbooks.com](mailto:public@expernetbooks.com)

พิมพ์ที่ : บริษัท ออฟเซ็ท ครีเอชั่น จำกัด  
โทร. 0-2870-2630-2, 0-2870-2629

ข้อมูลทางบรรณานุกรมหอสมุดแห่งชาติ

รศ. ดร. สกนธ์ วรรณวัฒนา



การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.--กรุงเทพฯ :  
เอ็กซ์เปอร์เน็ต, 2557.

332 หน้า.

1. การคลังท้องถิ่น. 2. การเงิน. I. ชื่อเรื่อง.

352.4214

ISBN 978-974-414-355-6

# คำนำ

โครงการความร่วมมือทางวิชาการ ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับสถาบันการศึกษา ในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาขีดความสามารถและศักยภาพของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เพียบพร้อมด้วยคุณธรรมและจริยธรรมเป็นสำคัญ

หนังสือเล่มนี้ คณะอนุกรรมการด้านวิชาการได้คัดเลือกและอนุมัติให้เป็นตำราหลักของหมวดวิชาเฉพาะ สำหรับใช้ในการเรียนการสอนของหลักสูตรฯ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดมาตรฐานและคุณภาพทางวิชาการในระดับสูงที่สังคมยอมรับ ตลอดจนเพื่อให้นักศึกษาในโครงการสามารถนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานจริงอย่างได้ผล

คณะกรรมการอำนวยการกลางเชื่อมั่นเป็นอย่างยิ่งว่า ด้วยความร่วมมือและความมุ่งมั่นของทุกสถาบันการศึกษา จะส่งผลให้โครงการฯ ประสบความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้เป็นอย่างดี อันจะก่อให้เกิดคุณภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้อย่างเข้มแข็งและยั่งยืนสืบไป



(นายสมพร ไข่มวง)

ประธานคณะกรรมการอำนวยการกลาง

โครงการความร่วมมือทางวิชาการ  
ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
กับสถาบันการศึกษา

## อาธัมภท

**ก**ารกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยหลังจากที่ได้เริ่มต้นอย่างจริงจังภายหลังจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ได้ประกาศใช้ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมากมาย สิ่งที่ได้เกิดขึ้นอย่างหนึ่งคือการกระจายอำนาจการคลังที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ทำให้ได้มีโอกาสรับทรัพยากรที่เป็นทั้งรายได้จากภาษีและไม่ใช่อาษิจารรัฐบาลเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก และปัจจุบันการกระจายอำนาจการคลังฯ ได้เดินหน้ามาสู่ช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 เพราะประสพการณ์ 10 ปีของการเดินหน้าการกระจายอำนาจฯ ทั้งในภาพรวมและโดยเฉพาะการกระจายอำนาจการคลังฯ ได้ให้บทเรียนที่สำคัญแก่ทุก ๆ ฝ่ายในการปรับปรุงแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นจากแนวทางการกระจายอำนาจที่ผ่านมา

หนังสือเล่มนี้เขียนและเรียบเรียงขึ้นจากประสพการณ์ และความรู้ของผู้เขียนที่ได้มีโอกาสร่วมในการทำงานและเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งผู้เขียนพยายามทำให้หนังสือเล่มนี้เป็นที่เข้าใจได้โดยง่ายสำหรับทุก ๆ คน ไม่จำเป็นต้องมีความรู้ทางวิชาการมากนัก ขณะเดียวกันคิดว่าหนังสือเล่มนี้ออกมาในจังหวะที่ดี เพราะปัจจุบันการกระจายอำนาจทางการคลังที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังได้รับความสนใจทั้งจากส่วนราชการที่ทำหน้าที่สนับสนุน กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม

ทั้งประชาชนโดยทั่วไป จุดมุ่งหมายของหนังสือเล่มนี้หวังที่จะสร้างพื้นฐานความเข้าใจขององค์ประกอบสำคัญของการกระจายอำนาจการคลังฯ รวมทั้งการเป็นกรอบของหลักคิดและแนวทางของการกระจายอำนาจการคลังฯ ให้กับทุกๆ ฝ่าย เพื่อเป็นการปูพื้นฐานความเข้าใจในขั้นตอนการกระจายอำนาจการคลังฯ ที่เหมือนๆ กัน เพื่อนำไปสู่การเดินหน้าของกระบวนการกระจายอำนาจการคลังฯ ที่ทำให้เกิดประโยชน์กับประเทศและประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ มากที่สุด

หนังสือเล่มนี้จะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าไม่ได้รับการสนับสนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ได้ช่วยกระตุ้นเตือนใจผู้เขียนให้ผลิตหนังสือเล่มนี้ออก รวมทั้งการช่วยเหลือทั้งข้อมูลและกำลังใจในการเขียน ตลอดจนความรู้ที่ได้รับจากการเรียนการสอนในวิชานี้กับผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้เขียนได้มีโอกาสใช้เป็นเวทีเพิ่มพูนความรู้ให้มากขึ้น นอกจากนี้แล้วความช่วยเหลือที่ได้รับจากนักศึกษาปริญญาโทคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้แก่ นายนรา เป้นประหยัด นายนที สารพัดวิทยา นายกิตติพงษ์ เรือนทิพย์ และนายไชยกาญจน์ ดารประดิษฐ์ ที่ช่วยค้นคว้าและนำเสนอข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อหนังสือเล่มนี้อย่างมาก อย่างไรก็ตาม หากมีความผิดพลาดใด ๆ ที่เกิดจากข้อความของหนังสือเล่มนี้ผู้เขียนขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียว

# สารบัญ

|                                                                                  | หน้า     |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------|
| คำนำ                                                                             | 3        |
| อารัมภบท                                                                         | 4        |
| สารบัญ                                                                           | 6        |
| บทที่ 1 บทนำ                                                                     | 11       |
| 1.1 ความสำคัญของการกระจายอำนาจการคลัง<br>สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น             | 13       |
| 1.2 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<br>คืออะไร                      | 18       |
| 1.3 ทำไมต้องมีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครอง<br>ส่วนท้องถิ่น                      | 21       |
| 1.4 การกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครอง<br>ส่วนท้องถิ่นคืออะไร                  | 24       |
| 1.5 ความหมายของการกระจายอำนาจการคลังที่แท้จริง<br>ที่นำไปสู่การบริหารจัดการที่ดี | 29       |
| 1.6 ผลดีที่เกิดจากการกระจายอำนาจทางการคลัง<br>ที่แท้จริง                         | 31       |
| 1.7 ปัจจัยเสริมสร้างการกระจายอำนาจทางการคลังที่ดี<br>เอกสารอ้างอิง               | 36<br>45 |

|                |                                                                                      |           |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>บทที่ 2</b> | <b>ความสำคัญของบริหารการเงินการคลังของ<br/>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b>              | <b>47</b> |
| 2.1            | ความได้เปรียบของการกระจายอำนาจการเงิน<br>การคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น          | 50        |
| 2.2            | ข้อจำกัดบางประการของการกระจายอำนาจการเงิน<br>การคลังฯ                                | 56        |
| 2.3            | ระบบการบริหารการคลังขององค์กรปกครอง<br>ส่วนท้องถิ่น                                  | 61        |
| 2.4            | บทสรุปท้ายบท                                                                         | 73        |
|                | เอกสารอ้างอิง                                                                        | 74        |
| <b>บทที่ 3</b> | <b>กรอบแนวคิดและปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลัง<br/>ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b> | <b>75</b> |
| 3.1            | หลักและแนวทางในการปฏิบัติการกระจายอำนาจ<br>ทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  | 81        |
| 3.2            | ความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างองค์กรปกครอง<br>ส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลระดับชาติ          | 97        |
| 3.3            | ปัญหาที่พึงระมัดระวังในการกระจายอำนาจการคลังฯ                                        | 104       |
| 3.4            | บทสรุปท้ายบท                                                                         | 113       |
|                | เอกสารอ้างอิง                                                                        | 114       |

|                                                                                   | หน้า       |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>บทที่ 4 การกำหนดภาระหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b>                  | <b>115</b> |
| 4.1 ทำไมต้องมีการกำหนดภาระหน้าที่                                                 | 120        |
| 4.2 ขอบเขตการกำหนดภาระหน้าที่ระหว่างรัฐบาล<br>กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น         | 122        |
| 4.3 กรณีศึกษาการกำหนดแบ่งภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย  | 129        |
| 4.4 แนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดภาระหน้าที่<br>กรณีศึกษาประเทศไทย                   | 132        |
| 4.5 รูปแบบโครงสร้างหน้าที่ขององค์กรปกครอง<br>ส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม               | 143        |
| เอกสารอ้างอิง                                                                     | 161        |
| <b>บทที่ 5 การกำหนดรายรับให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b>                       | <b>163</b> |
| 5.1 เหตุผลในการกำหนดรายรับให้แก่<br>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น                      | 164        |
| 5.2 ทำไมต้องมีการกำหนดรายรับ                                                      | 174        |
| 5.3 แนวทางการกำหนดรายรับที่เหมาะสม                                                | 178        |
| 5.4 ความแตกต่างของวัตถุประสงค์การหารายรับ<br>ของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | 186        |
| 5.5 ประเภทรายรับที่เหมาะสมขององค์กรปกครอง<br>ส่วนท้องถิ่น                         | 188        |

|                                                                                         | หน้า       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.6 การพัฒนาการบริหารรายรับที่จัดเก็บเอง<br>ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น                 | 207        |
| 5.7 บทสรุปท้ายบท                                                                        | 213        |
| เอกสารอ้างอิง                                                                           | 215        |
| <b>บทที่ 6 ระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่<br/>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b> | <b>217</b> |
| 6.1 ลักษณะความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาล<br>กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น            | 218        |
| 6.2 ระบบเงินอุดหนุนของรัฐบาล                                                            | 222        |
| 6.3 เครื่องมือการกำกับความสัมพันธ์ทางการคลัง<br>ของรัฐบาล                               | 227        |
| 6.4 ประเภทของเงินอุดหนุนที่ดีขององค์กรปกครอง<br>ส่วนท้องถิ่น                            | 235        |
| 6.5 ข้อพึงระวังในการให้เงินอุดหนุนของรัฐบาล                                             | 249        |
| เอกสารอ้างอิง                                                                           | 253        |
| <b>บทที่ 7 กรอบการปฏิรูปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b>                                 | <b>255</b> |
| 7.1 หลักการและแนวคิดในการปฏิรูปของ<br>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น                          | 255        |
| 7.2 แนวทางการเสริมสร้างฐานะการเงินการคลังของ<br>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูป  | 271        |
| เอกสารอ้างอิง                                                                           | 278        |

|                                                                                        | หน้า       |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>บทที่ 8 ระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b>                                 | <b>279</b> |
| 8.1 ปัญหาของระบบงบประมาณท้องถิ่น                                                       | 284        |
| 8.2 ประเภทต่างๆ ของงบประมาณ                                                            | 286        |
| 8.3 แนวทางการปรับปรุงระบบงบประมาณของ<br>ท้องถิ่นให้สอดคล้องกับระดับชาติ                | 297        |
| 8.4 การควบคุมงบประมาณ (Budgetary Control)                                              | 312        |
| 8.5 แนวทางการวางแผนการใช้จ่ายที่เหมาะสม<br>(Capital Budgeting and Investment Planning) | 318        |
| เอกสารอ้างอิง                                                                          | 326        |
| <b>บทที่ 9 บทส่งท้าย</b>                                                               | <b>327</b> |

## บทนำ

**ก**ารปฏิรูประบบเศรษฐกิจในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาของประเทศไทย โดยส่วนมากล้วนให้ความสำคัญกับการเพิ่มบทบาทของระบบตลาด และพยายามสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของตลาด รวมไปถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลไกตลาด เพราะฉะนั้นในช่วงที่ผ่านมาบทบาทของภาคเอกชนในระบบเศรษฐกิจจึงเพิ่มมากขึ้นมาโดยตลอด จนกระทั่งดูเหมือนว่าภาคเอกชนได้หันมาสนใจการพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ และลดบทบาทของตนลงในสภาวะเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าว แต่ในปัจจุบันได้มีแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐที่ได้ยอมรับโดยทั่วไปในหลายประเทศว่า ถึงเวลาแล้วที่ภาครัฐต้องหันกลับมาทบทวนและกำหนดบทบาทของตนเองเสียใหม่ ในระบบเศรษฐกิจที่มีภาคเอกชนเป็นกลจักรสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และควร

ให้ความสำคัญกับการกำหนดแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิ-  
ผลของการทำงานในภาครัฐเพื่อให้ก้าวเคียงคู่ไปกับภาคเอกชน รวมทั้ง  
พัฒนาศักยภาพการให้บริการของภาครัฐโดยเน้นผลลัพธ์จากการดำเนิน  
งาน แนวคิดดังกล่าวนี้ได้มีเรื่องการกระจายอำนาจหน้าที่ของภาครัฐ  
เดิมไปสู่องค์กรปกครองในระดัท้องถิ่น ซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องที่ทวีความ  
สำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ ในปัจจุบัน

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 จนถึงปัจจุบัน การกระจายอำนาจ  
การคลังและการปฏิรูปการบริหารราชการในระดับการปกครองที่ไม่ใช่  
รัฐบาลกลางของประเทศ ได้เป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญของการส่งเสริม  
การพัฒนาและกระจายความเจริญของภูมิภาคและท้องถิ่น แต่เนื่อง  
จากการกระจายอำนาจการคลังเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อน และมี  
แง่มุมการคิดพิจารณาที่ครอบคลุมหลากหลายมิติทางวิชาการไม่ว่าด้าน  
เศรษฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และนิติศาสตร์ จึงทำให้การนำแนว  
คิดนี้ไปปฏิบัติจริงประสบอุปสรรค และมีความก้าวหน้าที่ค่อนข้างช้า  
นอกจากนี้ยังเกิดการถกเถียงถึงแนวทางที่ถูกที่ควรของการกระจาย  
อำนาจการคลังในแต่ละประเทศ

ประเทศไทยเองได้เริ่มต้นการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นมาเป็นเวลานาน แต่ได้ประสบกับปัญหาต่างๆ จนดูเหมือน  
ว่าไม่มีความคืบหน้าของการกระจายอำนาจการคลังที่แท้จริง จนกระทั่ง  
ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงได้มีการนำแนวคิดนี้  
กลับมาทบทวนและปฏิบัติกันอย่างจริงจังอีกครั้ง ซึ่งการกระจายอำนาจ  
การคลังของประเทศไทยได้มีปัญหาลักษณะที่คล้ายคลึงและมีลักษณะเฉพาะ

ตัวแตกต่างจากประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ หลายประการ เพื่อให้เห็นแนวทางการปฏิบัติที่ควรจะเป็น หนังสือนี้จึงเป็นการกล่าวถึงความจำเป็นที่ต้องมีการกระจายอำนาจการคลังไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศกำลังพัฒนาในปัจจุบัน รวมทั้งกรอบแนวคิดเบื้องต้นและแนวทางปฏิบัติในการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรเป็นเพื่อสร้างฐานความรู้ที่ถูกต้องในการปฏิบัติการณ์เพื่อให้การเดินหน้าได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่มีการประกาศนำรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 มาใช้จะพบว่าได้มีการแก้ไขปรับปรุงแนวทางการกระจายอำนาจฯ ของประเทศไทยให้มีความรัดกุมและชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยสาระสำคัญของการแก้ไขปรับปรุงที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 เน้นการกำหนดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐบาลให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น การสร้างเครื่องมือกำกับ ดูแล และส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญยิ่งคือการออกแบบระบบการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศใหม่ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยที่ได้มีการระบุถึงความจำเป็นของการเพิ่มศักยภาพทางการเงินและการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 1.1 ความสำคัญของการกระจายอำนาจการคลัง สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของวิชาการคลังสาธารณะที่ได้มีวิวัฒนาการมาเป็นเวลานาน

แล้วสำหรับประเทศพัฒนา แนวคิด หลักเกณฑ์ ตลอดจนการปฏิบัติได้ถูกนำไปทดสอบและพัฒนาองค์ความรู้อย่างต่อเนื่อง แต่ในกรณีของประเทศกำลังพัฒนานั้นได้มีความแตกต่างกันทั้งวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจในภาพรวม และเงื่อนไขของผลลัพธ์ที่ต้องการจากการกระจายอำนาจการคลัง รวมทั้งสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ไม่เหมือนกับประเทศพัฒนาแล้วทั้งหลาย แม้ว่าบทบาทของภาครัฐที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนาอาจไม่แตกต่างจากในประเทศพัฒนาแล้วมากนัก แต่บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนามักจะถูกครอบงำ หรืออยู่ใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดทั้งด้านการเมืองและการเงินการคลังจากรัฐบาลในระดับที่สูงกว่า จึงทำให้ดูเหมือนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนาไม่มีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและไม่มีส่วนในการพัฒนาประเทศมากมายนัก แม้ในประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศอาจให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการคลัง แต่มักจำกัดขอบเขตอยู่ในด้านเศรษฐกิจบางประเด็นเท่านั้น เช่น ด้านการหารายได้จากภาษี หรือการใช้จ่าย ปัจจุบันยังไม่ค่อยมีการศึกษาที่ครอบคลุมองค์ความรู้โดยรวมของการกระจายอำนาจการคลังสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งด้านปรัชญา แนวคิด การปฏิบัติทั้งด้านนโยบาย และการปฏิบัติที่แท้จริง งานการศึกษาส่วนใหญ่มักเน้นด้านการพัฒนาเมือง (Urban Development) หรือประเด็นอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการคลังอย่างแท้จริง

เพื่อให้เข้าใจถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อประเทศ ผู้ศึกษาจำเป็นที่จะต้อง

เข้าใจประวัติศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ซึ่งมีพื้นฐานแตกต่างกันทั้งโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตัวอย่างเช่นในกรณีประเทศในเอเชียหลายประเทศที่เคยเป็นประเทศอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจในอดีต ประเทศเหล่านี้มักจะมีรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมอำนาจ (Centralization) มาเป็นเวลานานก่อนเป็นประเทศอาณานิคม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกลายเป็นประเทศอาณานิคมที่ผู้บริหารถูกเปลี่ยนแปลงไป และได้รับแนวคิดเรื่องการแบ่งอำนาจ หรือการกระจายอำนาจมาใช้ในการบริหารประเทศ ในภายหลังเมื่อประเทศเป็นอิสระแล้วกรอบการบริหารแผ่นดินยังคงใช้รูปแบบราชการในขณะที่ยังเป็นอาณานิคมอยู่ ส่งผลให้แทนที่จะใช้แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจเพื่อสร้างความเข้มแข็งของการพัฒนาในระดับล่าง และการพึ่งตนเองของประชาชนในท้องถิ่น กลับใช้แนวคิดนี้มาเป็นเครื่องมือของการกำกับควบคุมมากกว่า

นอกจากนี้แนวคิดของการพัฒนาเศรษฐกิจในยุคแรกยังไม่มี การส่งเสริมบทบาทของการกระจายอำนาจกับการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศ เนื่องจากในอดีตแนวคิดการพัฒนาประเทศของประเทศกำลังพัฒนาเชื่อว่าต้องเป็นการกระทำโดยการควบคุมจากส่วนกลางเป็นหลัก เพราะอำนาจทางการเงินการคลังที่มีการวางแผนกลยุทธ์จากส่วนกลางนั้นส่งผลต่อการพัฒนาประเทศได้ดีกว่า นอกจากนี้ยังสามารถจัดสรรทรัพยากรไปยังภาคเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ มีเทคโนโลยี และการประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) ได้ดีกว่า ในท้ายที่สุดแล้วผลการกระตุ้นการขยายตัวเศรษฐกิจจากส่วนกลางสามารถทำได้ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าการกระจายทรัพยากรไปยัง

แต่ละท้องถิ่น ซึ่งการควบคุมกรอบนโยบายและการบริหารจัดการโดยแต่ละท้องถิ่นนั้นมีความยุ่งยากมากกว่าการรวมศูนย์การบริหาร นอกจากนี้ทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความสามารถเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น โดยส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ประสบการณ์ ความชำนาญในการบริหาร และการพัฒนาความสามารถอย่างต่อเนื่อง ตรงข้ามกับบุคลากรในระดับชาติที่มักเป็นศูนย์รวมของผู้ที่มีความรู้ความชำนาญการบริหารในระดับที่สูงกว่า เพราะฉะนั้นเมื่อมีแนวนโยบายเรื่องการกระจายอำนาจการคลัง ทำให้บุคลากรของส่วนกลางมักมีทัศนคติที่ไม่อยากส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจการคลังอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตามเหตุผลที่สำคัญในการชะลอการกระจายอำนาจการคลังของประเทศกำลังพัฒนา คือ ความเป็นห่วงที่ว่าบทบาทในการบริหารเศรษฐกิจมหภาคของรัฐบาลจะลดน้อยลง หากให้อำนาจการจัดการดูแลบริการสาธารณะของรัฐบาลไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นแล้ว ขนาดของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลจะลดน้อยลงตลอดจนการมอบอำนาจในการจัดเก็บรายได้บางส่วนทั้งจากภาษีและไม่ใช่ภาษีจะทำให้ความสามารถในการหารายได้ของรัฐบาลลดลงเช่นเดียวกัน และเหตุผลประการสำคัญที่สุดคือ การไม่ยอมลดบทบาทของรัฐบาลในการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศ เพราะนั่นหมายถึงผลกระทบที่จะมีต่อส่วนราชการ และนักการเมืองระดับชาติจะต้องลดบทบาทของตนเองลง

เมื่อพิจารณาถึงแนวโน้มของการกระจายอำนาจการคลังที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ทั่วโลกพบว่าในความเป็นจริงแล้วการพัฒนาที่อาศัยการตัดสินใจจากส่วนกลางนั้น ไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอ โดยในช่วงทศวรรษที่ 1990 มีบางประเทศในแถบทวีปเอเชียมีการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจอย่างมหาศาล ในขณะที่บางประเทศไม่สามารถพัฒนาให้ก้าวหน้าขึ้นมาได้ แม้ว่าหลายประเทศสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างรวดเร็วได้ แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการกระจายผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่ประชาชนทั่วประเทศให้ทั่วถึงประการถัดมาคือ การพัฒนาเศรษฐกิจโลกในปัจจุบันได้ทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนแปลงไป เงื่อนไขและสภาพการบริหารนโยบายเศรษฐกิจได้นั้นความสำคัญของภาคเอกชน กลไกของรัฐที่เคยใช้งานได้ดีมาในอดีตเริ่มประสบปัญหาในการกำกับดูแล และการที่รัฐต้องเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ปฏิบัติเองไปสู่การกำกับ ควบคุม และส่งเสริมมากขึ้น กิจกรรมการลงทุนต่างๆ โดยเฉพาะการให้บริการสาธารณะเริ่มแสดงให้เห็นว่า การใช้เฉพาะกลไกของรัฐบาลเพียงอย่างเดียวนำไปสู่การขาดดุลงบประมาณที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ หากไม่มีการแบ่งเบาภาระดังกล่าวนี้ออกไป จะทำให้ประเทศต้องประสบกับปัญหาการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจประเทศในระยะยาว เพราะฉะนั้นทางออกหนึ่งของปัญหาดังกล่าวคือการส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบการให้บริการสาธารณะมากขึ้น ส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศ รวมทั้งกระตุ้น

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำแหล่งรายได้ของตนเองที่มักไม่ค่อยถูกใช้มาใช้ประโยชน์มากขึ้น ในการเป็นแหล่งระดมทรัพยากรเพื่อการพัฒนาประเทศและท้องถิ่นของตนเองเพิ่มขึ้น

นอกจากเหตุผลทางเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจแล้ว ยังมีเหตุผลด้านการเมืองการปกครองที่สนับสนุนการกระจายอำนาจการคลัง อันได้แก่ สภาพการเมืองที่เปลี่ยนไป การปกครองในประเทศกำลังพัฒนาที่ประชาชนมีความรู้ การศึกษา การสื่อสารที่ให้ข้อมูลข่าวสารเพิ่มมากขึ้น รวดเร็วขึ้น ประชาชนจึงเรียนรู้ถึงบทบาทการทำงานและการบริหารงานของรัฐบาลมากขึ้นกว่าในอดีต และรัฐบาลกับประชาชนมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น ตลอดจนการพัฒนากระบวนการบริหารประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และการส่งเสริมให้เกิดการพึ่งตนเอง รวมถึงแนวการพัฒนารูปแบบใหม่ที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพิ่มขึ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้จึงเป็นผลให้การกระจายอำนาจการคลังมีทิศทางที่ได้รับความยอมรับและขยายบทบาทมากขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลก

## 1.2 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคืออะไร

จากงานศึกษาของ Dennis Rondinelli (1999) ได้มีการกล่าวถึงความหมายการกระจายอำนาจ ไว้ว่า เป็นการโอนหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริการสาธารณะจากรัฐบาลกลางสู่หน่วยงานย่อยที่เป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐหรือหน่วยงานเอกชน กล่าวอีกนัยหนึ่ง

“การกระจายอำนาจ (Decentralization)” หมายถึงสถานะที่ทำให้หน่วยงานหรือชุมชนระดับล่างสุดมีอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง การกระจายอำนาจเป็นสถานะที่ตรงกันข้ามกับ “การรวมอำนาจ (Centralization)” ซึ่งเป็นสถานะที่หน่วยงานระดับบนสุดหรือองค์การของรัฐบาลระดับสูงสุดเป็นผู้กำหนดแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในทุกเรื่อง

ทั้งนี้ทั้งนั้นการกระจายอำนาจยังสามารถมีความหมายแตกต่างกันออกไปได้หลายมิติตามสถานะที่ใช้อธิบาย เช่น การกระจายอำนาจในองค์กรทั่วไป หมายถึงการให้หน่วยปฏิบัติงานระดับล่างมีอำนาจการตัดสินใจในเชิงนโยบายและการจัดการในหน้าที่รับผิดชอบของตนเอง หรือถ้ามุ่งถึงการกระจายอำนาจการเมืองการปกครองของประเทศหรือสังคมหนึ่งๆ ก็จะมีหมายถึงการให้องค์การของรัฐในระดับล่าง (ระดับภูมิภาคและท้องถิ่น) มีอำนาจการตัดสินใจทางการเมือง การกำหนดนโยบายสาธารณะและการจัดการในการดำเนินกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง เป็นต้น<sup>1</sup>

หรือหากใช้วิธีจำแนกรูปแบบของการกระจายอำนาจตามลักษณะของอำนาจหรือรูปแบบหน้าที่ความรับผิดชอบแล้ว ก็จะทำให้สามารถจำแนกรูปแบบของการกระจายอำนาจฯ ที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันได้อีกหลายประเภทด้วยกัน อาทิ การกระจายอำนาจทางการเมือง การกระจายอำนาจทางการบริหาร การกระจายอำนาจทางการ

<sup>1</sup> จรัส สุวรรณมาลา, ปฏิรูประบบการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคท้องถิ่น, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), (กรุงเทพมหานคร: 2538), น. 9 - 10.

คลัง และการกระจายอำนาจทางการตลาด เป็นต้น ซึ่งแต่ละชนิดของการกระจายอำนาจต่างมีลักษณะ แนวนโยบาย และปัจจัยสู่ความสำเร็จที่แตกต่างกันออกไป ปัจจัยทั้งหมดที่ได้กล่าวมาข้างต้นจำเป็นต้องมีการพิจารณาอย่างระมัดระวังก่อนที่จะตัดสินใจ อีกทั้งควรมีการวางแผนส่งเสริมการปรับผังองค์กรทางการเงิน การบริหารและระบบการบริการ ขณะที่ความแตกต่างระหว่างการกระจายอำนาจแต่ละประเภทคือประโยชน์สำหรับแนวทางที่สำคัญหลายๆ แนวทาง และความจำเป็นสำหรับความร่วมมือ แต่แนวคิดเหล่านี้ยังมีการทับซ้อนกันอย่างมาก

การกระจายอำนาจทางการเมือง การบริหาร การคลัง และการตลาด สามารถปรากฏในรูปแบบที่แตกต่างกันและสามารถผสมผสานกันได้ทั้งระหว่างประเทศ ในประเทศ หรือแม้แต่ในหน่วยงานเดียวกัน อย่างไรก็ตามการพยายามกำหนดนิยามของการกระจายอำนาจที่ถูกต้องเพียงตรงนั้นมิได้มีความสำคัญมากไปกว่าความสามารถเข้าใจแนวทางการกระจายอำนาจรูปแบบต่างๆ ได้อย่างถูกต้อง

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการรวมอำนาจ หรือการกระจายอำนาจ ก็อาจมิใช่คำตอบทั้งหมดในการดำเนินงานของรัฐบาล ในประเทศส่วนใหญ่การสร้างสมดุลที่เหมาะสมของการบริหารงานจากส่วนกลางกับการกระจายอำนาจ คือ หลักการสำคัญที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในหน้าที่การทำงานของรัฐบาล แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นเมื่อมีการกระจายอำนาจความรับผิดชอบ รัฐบาลไม่ควรที่จะรักษาระดับความสำคัญของตนเองไว้มากเกินไป หากแต่ควรที่จะสร้างเงื่อนไขที่เอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และความรับผิดชอบมากยิ่งขึ้น

ขึ้น รัฐบาลควรให้บทบาทสำคัญในการส่งเสริมและเกื้อหนุนการกระจายอำนาจ โดยการพัฒนาที่เหมาะสม การคำนึงถึงประสิทธิภาพของนโยบายในประเทศ กฎเกณฑ์ในการกระจายอำนาจ และการสร้างความเข้มแข็ง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของสถาบันท้องถิ่นให้สามารถยืนหยัดได้ภายใต้หน้าที่ความรับผิดชอบใหม่ๆ ของท้องถิ่น

### 1.3. ทำไมต้องมีการกระจายอำนาจ สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาแนวโน้มของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ทั่วโลก พบว่าการพัฒนาที่อาศัยการตัดสินใจจากส่วนกลางนั้นไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาได้อย่างทั่วถึง และเพียงพอ แนวคิดของการพัฒนาเศรษฐกิจในยุคแรกนั้นมีความเชื่อว่าการพัฒนาประเทศของประเทศกำลังพัฒนาต้องเป็นการกระทำโดยการควบคุมจากส่วนกลางเป็นหลัก เพราะการใช้อำนาจวางแผนจากส่วนกลางจะสามารถจัดสรรทรัพยากรและเกิดผลกระทบด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่จะปล่อยให้ท้องถิ่นแต่ละที่จัดสรรทรัพยากรด้วยตัวเอง

อย่างไรก็ตาม ภายใต้แนวคิดการพัฒนาจากส่วนกลาง บางประเทศมีการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจอย่างมาก ในขณะที่บางประเทศไม่สามารถพัฒนาได้ และแม้ว่าบางประเทศจะมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ดีแต่ก็ยังประสบปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการกระจายผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่ประ-

ชาชนทั้งประเทศให้ทั่วถึง เหตุผลอีกอย่างหนึ่งคือเงื่อนไขและสภาพการบริหารนโยบายเศรษฐกิจในปัจจุบันนั้นได้เน้นความสำคัญของภาคเอกชน กลไกของรัฐที่เคยใช้งานได้ดีกลับเริ่มประสบปัญหาในการดูแล และการที่รัฐต้องเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ปฏิบัติไปสู่ผู้ดูแลนั้น แสดงให้เห็นว่า การใช้เฉพาะกลไกของรัฐบาลเพียงอย่างเดียวนำไปสู่การขาดดุลงบประมาณที่เพิ่มขึ้น หากไม่มีการแบ่งเบาภาระดังกล่าวออกไป ทางออกหนึ่งสำหรับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจระยะยาวนั้นคือการส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบการให้บริการสาธารณะมากขึ้น

แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจนั้นมีหลากหลายที่มา กล่าวคือ นักทฤษฎีประชาธิปไตยมักจะสนับสนุนให้ชุมชนระดับล่างสุดของสังคมมีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง เพราะมีความเชื่อว่า การปกครองตนเองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลและชุมชน และเป็นสิ่งที่มีคุณค่า (Value) ในตัวเอง โดยนัยดังกล่าวนี้การปกครองตนเองอาจไม่จำเป็นต้องดีเลิศ หรือมีประสิทธิภาพสูงสุด และอาจด้อยสมรรถภาพจนยากที่จะแข่งขันกับโลกภายนอกได้ แต่ถ้าชุมชนเลือกจะปกครองตนเองโดยยอมรับสภาพที่เสียเปรียบดังกล่าว รัฐก็ควรจะให้สิทธิการปกครองตนเองแก่ชุมชนนั้น

นักบริหารและพัฒนาทั้งหลายมักมองการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นเครื่องมือหรือมาตรการหนึ่งของการพัฒนาประเทศ จุดมุ่งหมายสุดท้ายของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระและความสามารถในการบริหาร ตัดสินใจโดยประชาชนใน

ทุก ๆ ภูมิภาคและท้องถิ่นให้มีโอกาสได้รับการพัฒนาและความเจริญมากขึ้นตามความต้องการและตัดสินใจโดยประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้เอง ซึ่งจะทำให้ประชาชนในส่วนภูมิภาคต่างๆ มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เช่น สามารถได้รับบริการสาธารณะตามที่ต้องการและเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน มีรายได้เพียงพอกับการยังชีพ มีแหล่งรายได้ที่มั่นคง มีหลักประกันทางเศรษฐกิจและสังคมในขั้นพื้นฐาน มีศักยภาพในการออมและการลงทุนขั้นพื้นฐานของครอบครัว มีชีวิตอยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ดีและปลอดภัย มีเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และมีโอกาสได้เข้าร่วมตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะของชุมชนอย่างกว้างขวาง<sup>2</sup>

ทั้งนี้ไม่ว่าการกระจายอำนาจจะเป็นไปในรูปแบบใดก็ตาม เมื่ออยู่ภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสมและการกระจายอำนาจประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ย่อมสามารถที่จะช่วยก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง เศรษฐกิจ และกิจกรรมทางสังคมอย่างขยายวงกว้างออกไปได้ในประเทศกำลังพัฒนา การกระจายอำนาจยังสามารถช่วยบรรเทาการตัดสินใจที่ก่อให้เกิดปัญหาข้อจำกัดแบบคอขวด (Bottle-neck) ซึ่งมีต้นเหตุจากการวางแผนของรัฐบาลและการควบคุมทางเศรษฐกิจและกิจกรรมทางสังคม การกระจายอำนาจสามารถช่วยลดความยุ่งยากซับซ้อนของระบบราชการให้น้อยลง และสามารถช่วยเพิ่มข้าราชการที่มีไหวพริบในการทำงานสูงและพร้อมจะปรับตัวให้ตอบสนองกับเงื่อนไขและความต้องการของท้องถิ่น ยิ่งกว่านั้นการกระจาย-

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน น. 11-12

จ่ายอำนาจยังช่วยให้ผู้บริหารระดับนโยบายสามารถเข้าถึงท้องที่ส่วนใหญ่ด้วยการให้บริการสาธารณะที่สอดคล้องกับหลักศีลธรรมของกลุ่มวัฒนธรรมต่างๆ ทั้งนี้การกระจายอำนาจยังสามารถนำไปสู่การสร้างสรรค์ นวัตกรรม โดยทำให้ประชาชนตั้งแต่ในส่วนท้องถิ่นจนถึงประชาชนทั่วไปสามารถควบคุมโครงการสาธารณะได้ดียิ่งขึ้น

#### 1.4. การกระจายอำนาจการคลัง สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคืออะไร

การกระจายอำนาจการคลังนั้นแท้จริงแล้วเป็นเพียงมาตรการหนึ่งในหลายๆ มาตรการของการกระจายอำนาจ ในภาพรวมดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ภาพรวมของการกระจายอำนาจ นั้นคือการโอนหน้าที่และความรับผิดชอบในการทำหน้าที่เพื่อสาธารณะจากรัฐบาลกลางสู่หน่วยงานย่อยหรือหน่วยงานที่ไม่ขึ้นตรงกับรัฐบาล หรือหน่วยงานเอกชนไปรับผิดชอบ ดังนั้นจึงสามารถจำแนกรูปแบบหรือมาตรการของการกระจายอำนาจ ออกเป็นได้หลายประเภท เพื่อให้เห็นภาพความแตกต่าง และความเชื่อมโยงของการกระจายอำนาจการคลังกับการกระจายอำนาจประเภทอื่นๆ มากยิ่งขึ้น ในงานเขียนของ Dennis Rondinelli (1999) จึงได้มีการอธิบายไว้ถึงความหมาย วิธีการ และจุดประสงค์ของการกระจายอำนาจ ในรูปแบบต่างๆ โดยแบ่งออกเป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง การกระจายอำนาจทางการบริหารปกครอง การกระจายอำนาจทางการคลัง และการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจหรือตลาด ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

## 1. การกระจายอำนาจทางการเมือง

การกระจายอำนาจทางการเมืองมีจุดประสงค์ในการให้ประชาชนและตัวแทนจากการลงคะแนนเสียงของพวกเขามีพลังในการตัดสินใจต่อสาธารณะมากขึ้น แม้ว่าโดยส่วนใหญ่แล้วการตัดสินใจเหล่านี้จะมีความเกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายทางการเมืองหรือตัวแทนของรัฐบาล แต่การกระจายอำนาจทางการเมืองจะสามารถเป็นตัวช่วยให้เกิดการตัดสินใจที่มีความเป็นประชาธิปไตยโดยให้ประชาชนได้มีการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมกับการเมืองมากยิ่งขึ้น ข้อเสนอแนะของการกระจายอำนาจทางการเมืองมาจากสมมติฐานที่ว่า การตัดสินใจที่มาจากการมีส่วนร่วมที่ดีนั้นจะมีความคิดเห็นในสังคมหลากหลายกว่าการตัดสินใจที่ทำโดยหน่วยงานราชการเพียงอย่างเดียว แนวคิดนี้มีความหมายว่าการเลือกตั้งผู้แทนจากท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนพลเมืองคุ้นเคยกับผู้แทนหรือนักการเมืองได้ดีกว่า และทำให้ผู้ลงสมัครแข่งขันนั้นรู้ความต้องการของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ได้ดีกว่า

การกระจายอำนาจทางการเมืองมักต้องการการปฏิรูปรัฐธรรมนูญหรือการปฏิรูปกฎหมาย พร้อมไปกับการพัฒนาความสามารถและวิสัยทัศน์ของพรรคการเมือง กฎหมายที่มีความเข้มแข็ง การสร้างหน่วยงานการเมืองท้องถิ่น และการส่งเสริมความสนใจของประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่และความต้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดบทบาทในการปกครองด้วยตนเองเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสนับสนุนให้เกิดการกระจายอำนาจทางการเมืองได้อย่างแท้จริง

## 2. การกระจายอำนาจทางการบริหารปกครอง

การกระจายอำนาจทางการบริหารปกครองเป็นการพยายามที่ แจกจ่ายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานของรัฐบาลใน ระดับต่างๆ ซึ่งการแจกจ่ายอำนาจหน้าที่นี้หมายรวมถึงตั้งแต่ ความรับผิดชอบในการวางแผน การจัดทำงบประมาณ การจัดการหน้าที่เกี่ยวกับงานบริการสาธารณะ จากรัฐบาลกลางหรือตัวแทนรัฐบาลกลางสู่ หน่วยงานหรือตัวแทนในพื้นที่ทั้งที่ขึ้นตรงกับรัฐบาลและไม่ใช่ภาค ส่วนของรัฐบาล ดังนั้นการกระจายอำนาจการบริหารปกครองควร คำนึงถึงรูปแบบหลัก 3 ประการ คือ การกระจายอำนาจบริหารหรือ หน้าที่จากรัฐบาลกลางไปยังหน่วยงานในระดับอื่นๆ (Deconcentration) การลดกฎระเบียบข้อบังคับ (Deregulation) และการถ่ายโอน อำนาจ (Devolution)

## 3. การกระจายอำนาจทางการคลัง

หัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจทางการคลังคือ ความรับผิดชอบทางการคลัง หากรัฐบาลกลางสามารถทำหน้าที่ในการกระจาย อำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานเอกชนได้อย่าง มีประสิทธิภาพ จะสามารถทำให้รายได้ที่จะนำมาเป็นงบประมาณของ ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นจนเพียงพอแก่การให้บริการสาธารณะ ทั้งนี้การ กระจายอำนาจทางการคลังสามารถทำได้หลายรูปแบบ ดังนี้

ก. การเพิ่มรายได้ด้วยตนเอง (Self-Financing) หรือการ ครอบคลุมรายจ่ายผ่านการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้

ข. การร่วมมือทางการคลังหรือการร่วมมือทางการผลิตที่ผู้ใช้ หรือประชาชนมีส่วนร่วมในการให้บริการและสาธารณูปโภคผ่านการสนับสนุนทางการเงินหรือการอุทิศแรงงาน (Labor Contribution)

ค. การขยายตัวของรายรับท้องถิ่นผ่านภาษีทรัพย์สิน และภาษีการค้า หรือการเก็บค่าธรรมเนียมทางอ้อม

ง. การถ่ายโอนรายรับปกติซึ่งเก็บจากภาษีโดยรัฐบาลมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับการใช้จ่ายปกติและการใช้จ่ายในกรณีพิเศษหรือกรณีเฉพาะ

จ. การอนุญาตเกี่ยวกับการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคุมกฎหมายที่สามารถให้เก็บภาษีเองได้ แต่ฐานของภาษีนั้นยังคงไม่แข็งแรงและต้องพึ่งพิงรัฐบาลจากส่วนกลางในการให้การสนับสนุน

#### 4. การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจหรือตลาด

รูปแบบที่สมบูรณ์ที่สุดของการกระจายอำนาจฯ จากมุมมองของรัฐบาลนั้นคือ การทำให้เป็นเอกชน (Privatization) และการผ่อนคลายกฎระเบียบข้อบังคับ (Deregulation) ทั้งสองประการนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงความรับผิดชอบในภาระหน้าที่ของภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน โดยอนุญาตให้หน้าที่การทำงานซึ่งเดิมเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของ

รัฐบาลสามารถทำให้ลู่ทางได้โดยภาคเอกชน อันได้แก่ ธุรกิจ กลุ่มต่างๆ หน่วยงานเอกชน และ NGO (Non Governmental Organization) เป็นต้น โดนทั่วไปแล้วการแปรรูปให้เป็นเอกชน (Privatization) และการผ่อนคลายกฎระเบียบข้อบังคับ (Deregulation) มักจะเป็นแนวทางของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมที่ให้ความสำคัญกับนโยบายการพัฒนาตลาดเป็นสำคัญ

จะเห็นว่าไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจในรูปแบบใดก็ตามจะมีประเด็นหลักสำคัญอยู่ที่การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากรัฐบาลกลางไปสู่ส่วนงานอื่นๆ โดยปัจจัยที่ทำให้การกระจายอำนาจในแต่ละรูปแบบมีความแตกต่างกันนั้นอยู่ที่ตัวละครที่มีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งเป็นผู้ที่จะได้รับอำนาจ พร้อมทั้งวิธีการหรือหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้รับจากฝ่ายรัฐบาลกลาง จึงสามารถกล่าวได้ว่าความแตกต่างของการกระจายอำนาจทางการคลังกับการกระจายอำนาจในภาพรวมหรือการกระจายอำนาจในรูปแบบอื่นๆ นั่นก็คือ เป็นการเน้นการกระจายอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการคลังที่หมายรวมถึง การจัดหางบประมาณ การกำหนดขอบเขตรายรับรายจ่าย จนถึงการให้บริการสาธารณะในแต่ละท้องถิ่น โดยมีตัวละครสำคัญที่เป็นผู้รับอำนาจหน้าที่ดังกล่าว คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานเอกชน จนถึงประชาชนในท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณะที่ถูกจัดขึ้น



หนังสือ **"การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น"** เล่มนี้ เป็นเอกสาร ตำราหลักสำหรับใช้ประกอบการเรียนการสอนในวิชา **"การบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น (Local Financial and Fiscal Administration)"** ของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับสถาบันการศึกษา

การบริหารการเงินการคลังท้องถิ่นเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา รวมทั้งการดำเนินงาน การให้บริการ และการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น ซึ่งต้องมีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลทั้งในด้านรายได้จากงบประมาณ จากภาษีและจากการให้บริการ และที่สำคัญคือด้านรายจ่ายในการดำเนินงานรวมทั้งงบลงทุนในโครงการต่างๆ ที่จำเป็นต้องสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื้อหาสาระในหนังสือเล่มนี้ประกอบด้วย กรอบแนวคิดและปัญหาในการกระจายอำนาจทางการคลัง ความสำคัญของการบริหารการเงินการคลัง รายรับ เงินโอน เงินอุดหนุน เงินกู้ยืม รายจ่าย งบลงทุนและระบบงบประมาณ รวมทั้งภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยสร้างความเข้าใจและสามารถนำหลักการและแนวทางต่างๆ ไปใช้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ