

# FAQ

Issue 127

May 7, 2018

FOCUSED AND QUICK

บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นกับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วม

คณิน พิระวัฒนชาติ

บทความนี้เป็นทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทย

การกล่าว คัด หรืออ้างอิง ข้อมูลบางส่วนตามสมควรในบทความนี้

จะต้องกระทำโดยถูกต้อง และอ้างอิงถึงผู้เขียนและธนาคารแห่งประเทศไทย โดยชัดเจน

ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน

ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย



Source: <http://english.vietnamnet.vn/fms/environment/198683/development-of-organic-fertiliser-key-to-vn-s-future-agriculture.html>

“การขับเคลื่อนกลไกการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่น โดยการปรับบทบาทนโยบายการคลังจากแบบรวมศูนย์ไปสู่การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จะช่วยตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากขึ้น และเป็นหัวใจสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างทั่วถึงและยั่งยืนในระยะยาว”

การวางนโยบายเพื่อพัฒนาประเทศแบบ “One size fits all” อาจไม่สามารถตอบโจทย์ปัญหา ทั้งความยากจน ความเหลื่อมล้ำ การเข้าถึงบริการสาธารณะ ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ได้อย่างตรงจุด การดำเนินนโยบายการคลังผ่านกลไกการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วม (Inclusive Growth)

สำหรับประเทศไทย การขับเคลื่อนบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นยังมีความท้าทายอยู่มาก จากข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่ต้องแก้ไขใน 4 มิติสำคัญ ได้แก่ (1) โครงสร้างการบริหารราชการที่ไม่เอื้อให้เกิดความเป็นอิสระในการดำเนินงานของท้องถิ่นอย่างเพียงพอ (2) การบริหารการคลังของท้องถิ่นขาดความคล่องตัว ทั้งการใช้จ่ายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจที่ทำได้จำกัดเพราะกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ไม่ชัดเจนและการใช้จ่ายส่วนใหญ่ของ อปท. ยังเป็นไปเพื่อดำเนินการภายใต้กรอบของรัฐบาลกลางที่กำหนดวัตถุประสงค์มาแล้ว การจัดเก็บรายได้ที่ยังพึ่งพาจากรัฐบาลกลางรวมทั้งหลักเกณฑ์การสำรองเงินสะสมและเงื่อนไขการกู้เงินที่เข้มงวดซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการบริหารสภาพคล่อง (3) ท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการรวมกลุ่มกันจัดบริการสาธารณะและลงทุน ซึ่งไม่เอื้อให้เกิดประสิทธิภาพและการประหยัดต่อขนาด และ (4) ขาดระบบฐานข้อมูลที่เอื้อต่อการประเมินผลการดำเนินงานและการสร้างกลไกความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่

ดังนั้น เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างแท้จริง รัฐบาลควร (1) กำหนดเป้าหมายการกระจายอำนาจฯ และผลักดันการปฏิรูปกลไกรัฐบาลท้องถิ่นเป็นวาระแห่งชาติ เพื่อให้การขับเคลื่อนแผนงานนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างบูรณาการ (2) สร้างความชัดเจนด้านบทบาทหน้าที่ของ อปท. เพื่อลดปัญหาการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินงาน (3) ปฏิรูปกลไกการบริหารการเงินการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น โดยเฉพาะการส่งเสริมให้มีเครื่องมือในการจัดเก็บรายได้ของตนเอง รวมทั้งเพิ่มความยืดหยุ่นในการสำรองเงินสะสมและการกู้เงินเพื่อเอื้อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารสภาพคล่อง (4) สนับสนุนการรวมกลุ่มของ อปท. โดยคำนึงถึงความแตกต่างด้านเศรษฐกิจ สังคม และศักยภาพของท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยอาจเริ่มจากการรวมตัวกันเพื่อดำเนินการในบางเรื่อง เช่น การป้องกันสาธารณสุข การศึกษา และการสาธารณสุข (5) ผลักดันให้ อปท. รายงานข้อมูลที่เป็นมาตรฐาน ครบถ้วน และสม่ำเสมอ เพื่อประโยชน์ในการประเมินประสิทธิภาพและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่

## บทนำ

แม้ว่าประเทศไทยมีการจัดตั้งการปกครองในรูปแบบท้องถิ่นมาอย่างยาวนานตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และเริ่มมีกฎหมายการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตั้งแต่ปี 2542 โดยหวังให้การบริหารราชการในรูปแบบนี้เป็นกลไกช่วยกระจายความเจริญ

จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น รวมถึงช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วม (Inclusive Growth) ได้อย่างแท้จริง แต่ทว่าบทบาทการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่นตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมายังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้นได้ชัดเจนนัก

ประเด็นนี้ได้รับความสนใจมากขึ้นเมื่อรัฐบาลชุดปัจจุบันต้องการกระตุ้นการเติบโตของเศรษฐกิจฐานราก โดยเห็นว่าแม้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศจะขยายตัวดีขึ้นมาโดยลำดับ แต่ยังไม่เห็นการฟื้นตัวของเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นที่ชัดเจนนัก ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลจึงผลักดันมาตรการลดช่องว่างทางรายได้และกระจายการพัฒนาเศรษฐกิจให้ไปสู่ประชาชนอย่างทั่วถึงมากขึ้น ผ่านการขับเคลื่อนบทบาทรัฐบาลท้องถิ่น เช่น มาตรการปลดล็อกเงินสะสมที่ให้ อปท. สามารถนำเงินมาทำโครงการที่จะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน หรือมาตรการจูงใจการลงทุน เช่น โครงการ Matching Fund<sup>1</sup> ที่ให้อปท. เสนอโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและภาครัฐจะสมทบเงินให้ครึ่งหนึ่งของมูลค่าโครงการ และล่าสุดคณะรัฐมนตรี (ครม.) ยังมีมติเห็นชอบมาตรการกระตุ้นการใช้จ่ายเงินสะสมของ อปท. เพื่อส่งเสริมการสร้างงานสร้างรายได้ในชุมชน<sup>2</sup> อย่างไรก็ตาม ความพยายามดังกล่าวยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร สะท้อนจากเม็ดเงินเบิกจ่ายจากมาตรการต่าง ๆ ที่ทำได้ค่อนข้างน้อย ประกอบกับยอดเงินฝากสุทธิในระบบสถาบันการเงินของ อปท. ยังอยู่ในระดับสูงและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง สถานการณ์ดังกล่าวจึงสร้างคำถามว่าอะไรคือปัจจัยที่หวังรั้งกลไกการทำงานของท้องถิ่นตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา และจะมีแนวทางแก้ไขอย่างไร

บทวิเคราะห์นี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของท้องถิ่น รวมทั้งข้อเสนอแนะที่จะช่วยให้รัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทพัฒนาเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง โดยแบ่งงานศึกษาออกเป็น 3 ส่วน คือ (1) ทำความเข้าใจความสำคัญของบทบาทรัฐบาลท้องถิ่นที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ (2) วิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการกิจของรัฐบาลท้องถิ่น และ (3) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

### บทบาทและข้อได้เปรียบของ “รัฐบาลท้องถิ่น”

โดยทั่วไปรัฐบาลกลางมีหน้าที่ดำเนินนโยบายการคลังเพื่อตอบโต้เศรษฐกิจมหภาคที่สำคัญ ได้แก่ สนับสนุนให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างเข้มแข็ง ดูแล

เสถียรภาพทางเศรษฐกิจเพื่อให้มีการเติบโตที่ยั่งยืน และลดความเหลื่อมล้ำและกระจายโอกาสทางเศรษฐกิจให้เกิดแก่ประชาชนโดยทั่วถึงกัน อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายการคลังผ่านบทบาทของรัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียวอาจไม่สามารถตอบสนองเป้าหมายทางเศรษฐกิจได้ครบถ้วนนัก เพราะการดำเนินนโยบายในระดับมหภาคจะให้น้ำหนักกับการดูแลเศรษฐกิจภาพรวมมากกว่าเศรษฐกิจแบบรายพื้นที่ และในบางครั้งอาจไม่ตอบโจทย์ปัญหาที่เศรษฐกิจท้องถิ่นเผชิญได้อย่างตรงจุด ดังคำกล่าวที่ว่า “One size does not fit all” ในทางตรงข้ามการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่รัฐบาลท้องถิ่นโดยการปรับบทบาทนโยบายการคลังจากแบบรวมศูนย์ไปสู่การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จะช่วยตอบโต้ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากขึ้น และเป็นหัวใจสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วมในท้ายที่สุด

ทั้งนี้ การกระจายบทบาทไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นยังมีข้อได้เปรียบที่สำคัญเมื่อเทียบกับการดำเนินนโยบายการคลังหรือตัดสินใจจากส่วนกลาง สรุปได้ 3 ประการ คือ

(1) รัฐบาลท้องถิ่นรับทราบและเข้าใจความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง สอดคล้องกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การพัฒนาที่กล่าวว่าการเพิ่มบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้และเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะได้มากกว่าการดำเนินนโยบายจากส่วนกลาง โดยเฉพาะเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรลงสู่พื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (IMF, 2014)

(2) บุคลากรในพื้นที่มีองค์ความรู้ที่เกิดจากภูมิปัญญาท้องถิ่น และสามารถประยุกต์องค์ความรู้นั้นเพื่อสร้างนวัตกรรมเชิงนโยบายและก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม (TDRI, 2559) นอกจากนี้รูปแบบการดำเนินงานของท้องถิ่นมีลักษณะบูรณาการโดยไม่แยกว่าการกิจนั้นเป็นของหน่วยงานใด ต่างจากการบริหารราชการส่วนกลางที่พิจารณาดำเนินงานเฉพาะส่วนที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบ จึงทำให้การดำเนินการมีลักษณะแบ่งแยกระหว่างหน่วยงาน (Fragmented) และอาจนำไปสู่ปัญหาในการประสานงาน

(3) การกระจายอำนาจการบริหารการคลังให้รัฐบาลท้องถิ่น ช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ได้ง่ายกว่าการเมืองระดับประเทศ ซึ่งจะ

<sup>1</sup> มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 23 ก.พ. 2559 และ 13 ก.ย. 2559 ตามลำดับ

<sup>2</sup> มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 พ.ย. 2560 รับทราบแนวทางการใช้เงินสะสม 170 พลบ. จากยอดเงินสะสม 310 พลบ. เพื่อสนับสนุนนโยบายรัฐบาลในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ได้แก่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมคุณภาพชีวิต เป็นต้น

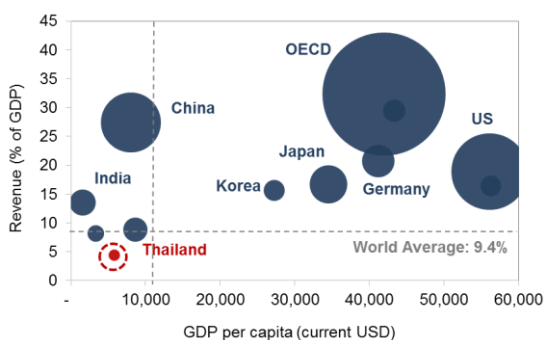
กระตุ้นให้เกิดการใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพ และตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากขึ้น (World Bank, 2012) อีกทั้งการที่ประชาชนในพื้นที่สามารถติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของผู้บริหารท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิดนั้น จะช่วยเพิ่มความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการบริหารการคลังได้ดีกว่าการดำเนินงานของหน่วยราชการส่วนกลาง (ดิเรก, 2011)

### ถอดบทเรียนการพัฒนารัฐบาลท้องถิ่นของต่างประเทศ

การยกระดับเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำผ่านกลไกรัฐบาลท้องถิ่นเป็นแนวคิดที่มีมาอย่างยาวนาน โดยรูปแบบการพัฒนารัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละประเทศแตกต่างกันขึ้นกับนโยบายการกระจายอำนาจและโครงสร้างการบริหารราชการในประเทศนั้น ๆ บางประเทศอาจเริ่มต้นจากชุมชนในท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งอยู่เป็นทุนเดิม และพัฒนาขึ้นเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่มีการดำเนินนโยบายและบริหารการคลังแยกออกจากรัฐบาลกลางอย่างชัดเจน เช่น สหรัฐฯ จีน และญี่ปุ่น ขณะที่บางประเทศมีการจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่นขึ้นมาจากรัฐบาลกลาง เพื่อประโยชน์ด้านความคล่องตัวในการบริหารราชการระดับพื้นที่ เช่น อินโดนีเซีย ใต้หวัน และไทย

เมื่อพิจารณาบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเทศจากสัดส่วนรายได้ทั้งหมดของรัฐบาลท้องถิ่นต่อ GDP ซึ่งช่วยสะท้อนความสามารถจัดหารายได้ว่าเพียงพอที่จะนำไปใช้จ่ายพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นหรือไม่ พบว่า รัฐบาลท้องถิ่นในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีขนาดเล็กกว่ารัฐบาลท้องถิ่นในประเทศที่พัฒนาแล้ว ยกเว้นประเทศจีนซึ่งรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นมีสัดส่วนค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง ขณะที่ รัฐบาลท้องถิ่นของไทยยังมีขนาดเล็ก โดยมีรายได้เพียงร้อยละ 4 ของ GDP แม้ว่าจะมีการพัฒนาการปกครองในรูปแบบรัฐบาลท้องถิ่นมากกว่าครึ่งศตวรรษ (รูปที่ 1)

รูปที่ 1 เปรียบเทียบขนาดของรัฐบาลท้องถิ่นแยกรายประเทศ



ที่มา World Economic Indicators

เมื่อศึกษารายละเอียดพัฒนาการบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นของประเทศตัวอย่าง เช่น ประเทศจีนพบว่าแม้จีนจะปกครองประเทศด้วยระบอบการเมืองแบบคอมมิวนิสต์ แต่ก็ยังเป็นประเทศที่มีการกระจายอำนาจมากที่สุดประเทศหนึ่ง โดยรัฐบาลท้องถิ่นมีอิสระในการวางแผนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ ขณะที่รัฐบาลกลางจะทำหน้าที่เพียงกำหนดแผนงานในระดับมหภาค สะท้อนจากรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นที่มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 27 ของ GDP รายจ่ายที่มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 51 ของรายจ่ายภาครัฐทั้งหมด อีกทั้งบุคลากรท้องถิ่นยังมีสัดส่วนกว่าร้อยละ 89 ของบุคลากรภาครัฐทั้งหมด นอกจากนี้ กระบวนการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการประเมินผลงานในแต่ละด้านอย่างชัดเจน ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมสูงและบุคลากรท้องถิ่นมีแรงจูงใจในการคิดริเริ่มโครงการใหม่และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่น

สำหรับประเทศญี่ปุ่น รัฐบาลกลางให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและบริหารการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นอย่างมาก โดยญี่ปุ่นมีการปฏิรูปกฎหมายกระจายอำนาจตั้งแต่ปี 1995 ได้แก่มกฎหมายกว่า 475 ฉบับ และยกเลิกภารกิจของท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล รวมถึงส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้จากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างรวมทั้งรายได้ภาษีเงินได้นิติบุคคลจากบริษัทในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังมีการวางแผนการทำงานร่วมกับประชาชนในพื้นที่และเปิดเผยผลการดำเนินงานให้ประชาชนรับทราบอย่างสม่ำเสมอ ส่งผลให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม ตัวอย่างเช่น การริเริ่มโครงการหนึ่งหมู่บ้านหนึ่งผลิตภัณฑ์ หรือการร่วมลงทุนถมเกาะเพื่อสร้างสนามบิน Kansai ซึ่งสร้างรายได้ให้กับท้องถิ่นปีละกว่า 9 หมื่นล้านเยน (Tajika and Yui, 2006)

ส่วนอินโดนีเซีย ในช่วงแรกรัฐบาลกลางผลักดันการกระจายอำนาจผ่านการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุขให้ท้องถิ่นดูแล แต่กลับไม่มีการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรและการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอ ทำให้สถานีอนามัยหลายแห่งในท้องถิ่นประสบปัญหาขาดทุน แต่ในระยะต่อมา เมื่อรัฐบาลกลางปรับนโยบายการปฏิรูปเศรษฐกิจท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้มีความชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะการถ่ายโอนบุคลากรและผู้บริหารจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นกว่า 2 ล้านคน

ภายในระยะเวลาไม่กี่ปี เพื่อรองรับภารกิจที่กระจายลงสู่ระดับท้องถิ่น ทำให้บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ก้าวหน้าขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (Anwar, 2006)

จากการศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศ สามารถสรุปองค์ประกอบ 3 ประการ ที่ช่วยให้การยกระดับบทบาทรัฐบาลท้องถิ่นประสบความสำเร็จ ได้ดังนี้

(1) มีอิสระในการกำหนดนโยบายการคลัง และการบริหารการเงินการคลัง (Autonomy) โดยรัฐบาลท้องถิ่นควรมีอิสระในการกำหนดเป้าหมายและวางแผนนโยบายเพื่อตอบสนองต่อโจทย์การพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งเอื้อให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่นผ่านการปฏิบัติจริง นอกจากนี้ การมีอิสระในการบริหารการคลัง อาทิ มีแหล่งรายได้หรือเงินทุนที่เพียงพอ จะช่วยให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถวางแผนการใช้จ่ายเพื่อให้บริการสาธารณะที่จำเป็นและเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่

(2) มีทรัพยากรด้านบุคลากรที่เพียงพอและมีศักยภาพ (Capability) การดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่นต้องอาศัยจำนวนบุคลากรที่เพียงพอในการดำเนินภารกิจต่าง ๆ มีความรู้ความสามารถในการดำเนินนโยบายและการบริหารการเงินการคลัง เข้าใจความต้องการและสภาพปัญหาของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนมีทักษะในการประสานงานและสร้างเครือข่ายระหว่างท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยให้เกิดการต่อยอดการพัฒนาท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น

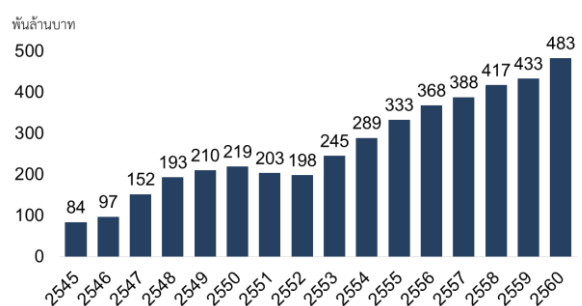
(3) มีกลไกความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่อย่างชัดเจน (Accountability) โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินงานต่อประชาชนอย่างสม่ำเสมอและเข้าถึงง่าย รวมถึงให้ความสำคัญกับการมีกระบวนการทำงานที่โปร่งใสและยึดหลักธรรมาภิบาล (Governance) ซึ่งจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบจากประชาชน

### เข้าใจปัญหาและข้อจำกัดเชิงโครงสร้างรัฐบาลท้องถิ่นไทย

แม้ประเทศไทยมีการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปยังรัฐบาลท้องถิ่นผ่านการปรับปรุงกฎหมายมานานเกือบ 20 ปี แต่การยกระดับบทบาทของท้องถิ่นยังไม่ปรากฏชัดเจนเท่าที่ควร ประเทศไทยเริ่มมี พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย

อำนาจครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2542 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวให้ความสำคัญกับการที่รัฐบาลท้องถิ่นต้องมีรายได้เพื่อนำไปใช้ดำเนินการกิจอย่างเพียงพอ จึงกำหนดเป้าหมายรายได้ของ อปท. ให้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลภายในปี 2549 แต่ในระยะต่อมาได้แก้ไขกฎหมายโดยปรับสัดส่วนรายได้เป้าหมายลดเหลือไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของรายได้รัฐบาล และมีเป้าหมายระยะยาวให้สัดส่วนรายได้ทยอยปรับสูงขึ้นเป็นร้อยละ 35 โดยไม่ระบุระยะเวลาเป้าหมายที่ชัดเจน เพื่อให้การจัดสรรรายได้สอดคล้องกับภารกิจที่ท้องถิ่นได้รับ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงพบว่า ในปี 2560 สัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้ของรัฐบาลกลางอยู่ที่ร้อยละ 28 เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 3 จากเป้าหมายที่กำหนดไว้เมื่อสิบกว่าปีก่อน รวมทั้งการถ่ายโอนภารกิจมีความคืบหน้าช้ามาก ทำได้เพียง 180 จากเป้าหมาย 245 รายการ โดยเฉพาะภารกิจด้านการศึกษาและสาธารณสุขที่การถ่ายโอนเป็นไปอย่างล่าช้าและมีปัญหาค่อนข้างมาก นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาข้อมูลเงินฝากสุทธิในระบบสถาบันการเงินของ อปท. ก็พบว่า ณ สิ้นปีงบประมาณ 2560 อปท. มีเงินฝากฯ อยู่ 4.8 แสนล้านบาท<sup>3</sup> และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง (รูปที่ 2) และแม้ว่าเงินสะสมส่วนหนึ่งมีการใช้จ่ายไปแล้ว แต่ก็ยังมีเงินเหลือจ่ายสะสมอีกประมาณ 1.9 แสนล้านบาท ที่จะนำมาจ่ายลงเศรษฐกิจได้เพิ่มเติม ซึ่งสะท้อนว่าประเทศสูญเสียโอกาสในการนำเงินมาใช้ประโยชน์เพื่อพัฒนาท้องถิ่น และอาจสะท้อนว่าการดำเนินนโยบายและการบริหารการเงินการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นกำลังเผชิญกับอุปสรรคบางประการที่ทำให้การผลักดันบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจทำได้จำกัด

รูปที่ 2 ยอดเงินฝากสุทธิในระบบสถาบันการเงินของ อปท.



ที่มา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และ อปท.

<sup>3</sup> เงินฝากฯ ของ อปท. คิดเป็นร้อยละ 86 ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับเงินคงคลังของรัฐบาลกลางที่ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2560 อยู่ที่ 5.24 แสนล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 22 ของรายได้

ทั้งนี้ สามารถสรุปปัญหาการดำเนินงานของ อปท. ที่จะเป็นอุปสรรคต่อการยกระดับบทบาทของ รัฐบาลท้องถิ่นที่สำคัญได้ดังนี้

1. โครงสร้างการบริหารราชการของประเทศไทย ขึ้นกับการตัดสินใจจากส่วนกลางค่อนข้างมาก จึงไม่เอื้อให้เกิดความเป็นอิสระในการทำงานของท้องถิ่น จากการวิเคราะห์ด้วยแผนภูมิโครงสร้างการบริหาร ราชการ (รูปที่ 3) พบว่ามีการแบ่งบทบาทงานบริหาร ราชการออกเป็น 3 ส่วน อย่างชัดเจน

รูปที่ 3 โครงสร้างการบริหารราชการของไทย



คือ (1) ส่วนกลางที่ดำเนินการโดยสำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวง ทบวง กรม ภายใต้ความรับผิดชอบของ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่วางแผนและ ดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมในระดับมหภาค (2) ส่วนภูมิภาคที่ดำเนินการโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและ นายอำเภอ รวมถึงหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมี หน้าที่ดำเนินงานเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับ ภูมิภาคภายใต้การบังคับบัญชาและได้รับมอบหมาย อำนาจจากส่วนกลาง และ (3) ส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการ โดย อบจ. เทศบาล อบต. และส่วนปกครองพิเศษ อย่างเช่นกรุงเทพฯ และพัทยา ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ วางแผนและดำเนินนโยบายการคลังในระดับท้องถิ่น ภายใต้กฎหมายการกระจายอำนาจฯ รวมถึงมีสภา ท้องถิ่นทำหน้าที่พิจารณาและตรวจสอบการทำงานของ ส่วนท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติ การดำเนินงานของส่วน ท้องถิ่นยังขาดอิสระ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการแบ่ง บทบาทหน้าที่ระหว่างส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ที่ขาดความชัดเจนและก่อให้เกิดปัญหาการทำงาน ทับซ้อน นอกจากนี้ กฎหมายปัจจุบันยังให้อำนาจใน การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจการตัดสินใจ (Check

and Balance) ตกอยู่ที่รัฐบาลกลาง อาทิ การพิจารณา กำหนดกรอบงบประมาณประจำปีของส่วนท้องถิ่นต้อง ขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ขณะที่การพัฒนากลไกตรวจสอบและถ่วงดุลผ่านการ สร้างความเข้มแข็งให้กับสภาท้องถิ่น รวมถึงการส่งเสริม การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตามประเมินผล จากประชาชนในพื้นที่ยังมีค่อนข้างจำกัด

2. กลไกการบริหารการคลังขาดความ คล่องตัว หลักการบริหารการเงินการคลังที่เหมาะสมนั้น ควรให้ความสำคัญกับการจัดหารายได้ให้มีเพียงพอ สำหรับใช้จ่ายดำเนินภารกิจต่าง ๆ การวางแผนการ ใช้จ่ายและจัดสรรงบประมาณให้ตรงกับวัตถุประสงค์ ในการพัฒนาเศรษฐกิจ ตลอดจนการบริหารเงินกู้และ เงินสะสมให้มีสภาพคล่องที่เพียงพอสำหรับดำเนินงาน โดยไม่กระทบต่อเสถียรภาพทางการคลัง ซึ่งเมื่อนำ หลักการดังกล่าวมาพิจารณาเทียบกับส่วนท้องถิ่น พบว่ากลไก การบริหารการเงินการคลังของส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัด หลายประการ ดังนี้

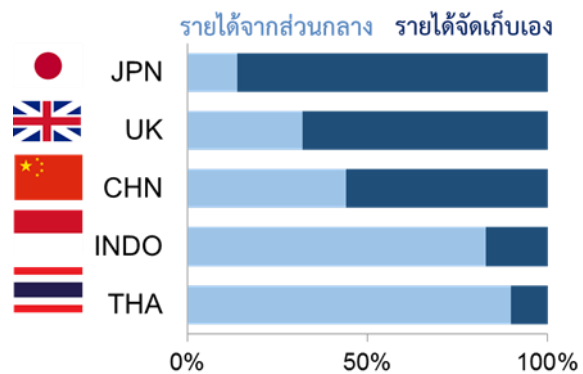
(2.1) กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของ อปท. ไว้ไม่ชัดเจนและต้องอาศัยดุลยพินิจในการ ตีความสูง โดยกฎหมายจัดตั้งส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ พ.ศ. 2547 ได้ระบุ อำนาจหน้าที่ที่ อปท. สามารถทำได้ในลักษณะ Positive Lists<sup>4</sup> อาทิ การจัดหาหนี้เพื่อการอุปโภคบริโภคและ การเกษตร การจัดให้มีการดูแลรักษาความสะอาดทางน้ำ ทางถนนและที่สาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย การ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การ บำรุงรักษาศิลปจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งแม้กฎหมายจะกำหนดให้ครอบคลุมมิติการ พัฒนารอบด้าน แต่ในทางปฏิบัติ การกำหนดแนว ทางการทำงานของท้องถิ่นยังไม่ชัดเจนเพียงพอ อีกทั้ง ระเบียบที่ใช้กำกับดูแล อปท. มีจำนวนค่อนข้างมาก ทำให้ทั้งการตัดสินใจดำเนินการกิจของ อปท. และการ ตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ต้อง อาศัยดุลยพินิจในการตีความสูง และมักพบปัญหาการ ตีความอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติกับผู้ตรวจสอบที่ แตกต่างกัน โดยที่ผ่านมา สตง. พบปัญหาการใช้จ่ายเงิน ของ อปท. ที่ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์และที่ไม่มีระเบียบ

<sup>4</sup> การระบุอำนาจหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวต่างจากหลักปฏิบัติใน ต่างประเทศที่จะกำหนดเฉพาะข้อห้ามปฏิบัติ (Negative Lists) เพื่อ ส่งเสริมความเป็นอิสระในการดำเนินงานของท้องถิ่น

รองรับเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีความกังวลในการตัดสินใจใช้จ่ายและไม่สามารถดำเนินโครงการเพื่อกระตุ้นและพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นได้มากเท่าที่ควร และแม้ว่าในปัจจุบันรัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจฯ เพื่อชี้ขาดและแก้ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างผู้ปฏิบัติกับผู้ตรวจสอบแล้ว แต่การดำเนินงานในลักษณะคณะกรรมการฯ ก็อาจไม่เพียงพอรองรับปัญหาเฉพาะหน้าที่มีจำนวนมากได้

(2.2) โครงสร้างรายได้ของท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากรัฐบาลกลาง สะท้อนว่าส่วนท้องถิ่นยังขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการและวางแผนการคลังของตนเอง (รูปที่ 4) โดยรายได้ที่ อปท. จัดเก็บได้เองมีเพียงประมาณร้อยละ 10 ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งมาจากภาษีอากร เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ เป็นต้น รวมถึงรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี เช่น ค่าธรรมเนียมอนุญาตประกอบกิจการต่าง ๆ ในพื้นที่ ขณะที่กว่าร้อยละ 90 เป็นรายได้ที่รับจากรัฐบาลกลาง ประกอบด้วย 1) รายได้ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแทน 2) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ตามกฎหมายการกระจายอำนาจซึ่งมักได้รับจัดสรรให้ค่อนข้างช้าในช่วงปลายปีงบประมาณ 3) เงินงบประมาณที่รัฐบาลจ่ายเพื่ออุดหนุนการทำภารกิจของส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 88 เป็นเงินที่ถูกกำหนดวัตถุประสงค์การใช้จากรัฐบาลกลาง<sup>5</sup> อาทิ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และค่าอาหารกลางวัน เป็นต้น ทำให้อปท. มีเงินเหลือเพื่อใช้ตอบแก้ไขปัญหาด้านอื่น ๆ หรือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ไม่มากนัก นอกจากนี้ หลักการจัดสรรรายได้ก็ไม่สอดคล้องกับการใช้จ่ายของ อปท. แต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนที่แบ่งให้อปท. ทุกแห่งเท่ากัน หรือพิจารณาจัดสรรตามจำนวนประชากรและขนาดของพื้นที่ เพราะในทางปฏิบัติภารกิจของท้องถิ่นแต่ละแห่งแตกต่างกันขึ้นกับสภาพปัญหาและความต้องการของคนในท้องถิ่น เช่น บางท้องถิ่นที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวอาจต้องใช้งบประมาณสูงเพื่อรองรับค่าใช้จ่ายจากการกำจัดขยะและให้บริการด้านสาธารณสุขที่เกิดจากประชากรแฝงทั้งนักท่องเที่ยวและคนในพื้นที่อื่นที่เข้ามาประกอบอาชีพ ซึ่งอาจมากกว่าจำนวนประชากรที่ปรากฏตามทะเบียนบ้าน เป็นต้น

รูปที่ 4 โครงสร้างรายได้รัฐบาลท้องถิ่นแยกรายประเทศ



ที่มา World Economic Indicators กระทรวงการคลัง และ ธปท.

(2.3) เกณฑ์การสำรองเงินสะสมที่ตั้งไว้ในระดับสูงและระเบียบการใช้จ่ายเงินสะสมที่เข้มงวดไม่เอื้อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณ (รูปที่ 5) ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ พ.ศ. 2547 กำหนดให้อปท. จัดสรรเงินที่เหลือจ่ายในแต่ละปี (Operational Surplus) ไว้เป็นทุนสำรองสะสมร้อยละ 25 ซึ่งจะต้องสะสมไปทุกปีจนกว่าทุนสำรองสะสมจะถึงร้อยละ 25 ของงบประมาณประจำปี ส่วน อบจ. และเทศบาลจะต้องกันเงินอีกร้อยละ 10 เข้ากองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) หรือกองทุนเงินสะสม อบจ. (กสอ.) ส่วนที่เหลือจึงนับเป็นเงินสะสม ซึ่งหากพิจารณาตามโครงสร้างนี้ พบว่า ณ สิ้นปีงบประมาณ 2560 อปท. มีเงินฝากสุทธิในระบบสถาบันการเงินอยู่ 4.8 แสนล้านบาท โดยเป็นเงินเหลือจ่ายสะสมที่จะนำมาใช้จ่ายลงสู่เศรษฐกิจได้เพิ่มเติมอีกประมาณ 1.9 แสนล้านบาท นอกจากนี้ เกณฑ์การใช้จ่ายทุนสำรองสะสมและเงินสะสมค่อนข้างเข้มงวด โดย อปท. สามารถนำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายได้เฉพาะกรณีจำเป็นเร่งด่วนและต้องขอความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นหรือผู้ว่าราชการจังหวัด และหากเงินสะสมไม่เพียงพอจึงจะสามารถใช้ทุนสำรองสะสมได้ จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าระบบการสะสมเงินให้ความสำคัญกับการรักษาความมั่นคงทางการเงินมากกว่าเพื่อประโยชน์ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารสภาพคล่องของ อปท. ซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสที่จะนำเงินนั้นมาใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น

<sup>5</sup> ข้อมูลการจัดสรรเงินอุดหนุนให้อปท. ปีงบประมาณ 2561

รูปที่ 5 โครงสร้างเงินสะสมและเกณฑ์การนำไปใช้



ที่มา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และ อบต.

(2.4) กฎหมายปัจจุบันยังไม่เปิดช่องให้รัฐบาลท้องถิ่นมีการกู้ยืมได้เท่าที่ควร ทำให้การลงทุนพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องการเม็ดเงินลงทุนสูงยังทำได้จำกัด โดยปัจจุบันมีเพียงกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเทศบาลเท่านั้นที่สามารถกู้เงินได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยก่อน อีกทั้งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้กู้ยืมได้ไม่มาก (1) โครงการที่จะกู้ได้จะต้องเป็นโครงการเร่งด่วน และเป็นอำนาจหน้าที่ของ อบต. (2) ยอดหนี้ที่ต้องชำระเดิมและหนี้ใหม่จะต้องไม่เกินร้อยละ 35 ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนหรืองบเพื่อพัฒนา (3) ระยะเวลาการชำระหนี้คืนสถาบันการเงินจะต้องไม่เกิน 10 ปี ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ยังไม่มีกฎหมายที่รองรับการกู้ยืม ซึ่งข้อมูลสถานะหนี้คงค้างของรัฐบาลท้องถิ่นไทยมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำ โดย ณ สิ้นปีงบประมาณ 2560 อยู่ที่ 31 พันล้านบาท หรือร้อยละ 0.21 ต่อ GDP

ทั้งนี้ ล่าสุดสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะอยู่ระหว่างเสนอร่างระเบียบการก่อหนี้ของ อบต. ที่ปรับปรุงใหม่ให้คณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายที่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยกฎหมายใหม่มีวัตถุประสงค์ที่จะกำกับดูแลการก่อหนี้ อบต. ทั้งหมด

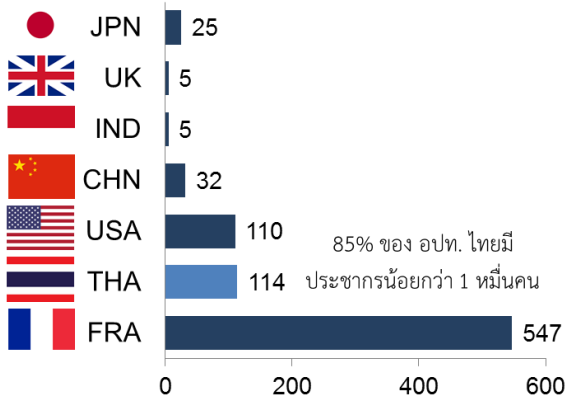
(ครอบคลุมการก่อหนี้ของ อบต.) และมีการกำหนดเกณฑ์การก่อหนี้ที่คำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ โดยกำหนดให้ภาระหนี้ที่ อบต. แต่ละแห่งต้องชำระในแต่ละปีไม่เกินร้อยละ 15 ของรายได้เฉลี่ย (รายได้ปัจจุบันและรายได้ย้อนหลัง 2 ปี) ตลอดจนให้ความสำคัญกับการเข้าถึงและยกระดับมาตรฐานข้อมูลที่จำเป็นต่อการกำกับดูแลการก่อหนี้ของ อบต. โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขให้ อบต. เสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้อง อาทิ การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการลงทุน การเบิกจ่ายเงินกู้ งบการเงิน และแผนการบริหารจัดการหนี้ เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติ อบต. ต้องปรับตัวอีกมาก โดยเฉพาะการรายงานข้อมูลที่ได้มาตรฐาน

3.3 ส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและมีข้อจำกัดในการรวมกลุ่มกันบริหารงาน จึงอาจไม่เอื้อให้เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีจำนวน อบต. ค่อนข้างมาก และแต่ละแห่งมีขนาดเล็ก โดยในปัจจุบันมี อบต. กว่า 7,853 แห่ง และ อบต. ส่วนใหญ่มีจำนวนประชากรน้อยกว่า 1 หมื่นคนต่อแห่ง (รูปที่ 6) ทั้งนี้ การที่ประเทศไทยมีการแบ่ง อบต. เป็นขนาดเล็ก ๆ ในด้านหนึ่งก็เพื่อประโยชน์ด้านความคล่องตัวในการบริหารงานและการเข้าถึงบริการจำเป็นพื้นฐานของประชาชนในพื้นที่ แต่อีกด้านหนึ่ง การจัดบริการสาธารณะหรือลงทุนแยกกันเป็นหน่วยย่อย ๆ ก็อาจก่อให้เกิดต้นทุนการดำเนินงานที่สูง รวมทั้งยังเป็นข้อจำกัดในการลงทุนสาธารณูปโภคพื้นฐานขนาดใหญ่ ดังจะเห็นได้จากรายจ่ายของ อบต. ซึ่งเป็นส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด แต่กลับมีสัดส่วนรายจ่ายบริหารทั่วไปสูงถึงประมาณ 1 ใน 3 ของรายจ่ายทั้งหมด ทำให้การลงทุนในโครงการบางอย่างของ อบต. ประสบปัญหาขาดผู้รับเหมาประมูลงานเพราะโครงการมีขนาดเล็กเกินไป นอกจากนี้ในปัจจุบัน อบต. ยังมีข้อจำกัดในการรวมกลุ่มเพื่อจัดบริการหรือลงทุน เนื่องจากการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวยังไม่มีการระบุรองรับ



## รูปที่ 6 จำนวนของรัฐบาลท้องถิ่นเทียบต่างประเทศ

สัดส่วนรัฐบาลท้องถิ่นเทียบประชากรล้านคน



ที่มา World Bank

หมายเหตุ: หลายประเทศทั่วโลกให้ความสำคัญกับการกำหนดขนาดอปท. ที่เหมาะสม โดยไม่เล็งเห็นไปจนมีรายได้ไม่เพียงพอเลี้ยงดูตัวเองและไม่ใหญ่เกินไปจนเกิดความล่าช้าในการส่งมอบบริการ ทั้งนี้ มีบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา หรือฝรั่งเศส ที่มี อปท. จำนวนมาก แต่ประเทศดังกล่าวยังให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มของ อปท. ในการจัดบริการและการลงทุนร่วมกัน

นอกจากปัญหาข้างต้นจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของส่วนท้องถิ่นแล้ว อปท. ส่วนใหญ่ยังมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรบุคคลที่มีจำนวนและศักยภาพไม่เพียงพอรองรับภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนจากส่วนกลาง โดยเฉพาะภารกิจที่ต้องอาศัยความรู้เฉพาะทางหรือความรู้ทางเทคนิค ซึ่งที่ผ่านมาแม้รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณและภารกิจให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น แต่การถ่ายโอนบุคลากรมีความคืบหน้าช้า โดยมียังมีเพียงประมาณ 1 หมื่นคน นอกจากนี้ การถ่ายโอนทรัพยากรบุคคลจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจที่ได้รับ โดยเฉพาะ อปท. ซึ่งมีการกิจที่ได้รับถ่ายโอนมากที่สุดแต่กลับได้รับการถ่ายโอนบุคลากรน้อยที่สุดเฉลี่ยเพียงแห่งละ 2.6 คน (วีระศักดิ์ และคณะ, 2557) ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งของปัญหาเกิดจากตัวข้าราชการเองที่ไม่ต้องการย้ายไปทำงานในท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น กระแสการคัดค้านจากข้าราชการครูต่อนโยบายการถ่ายโอนโรงเรียนและสถานศึกษาไปสู่ท้องถิ่น เนื่องจากมีความกังวลถึงความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ค่าตอบแทน และระบบสวัสดิการที่ยังแตกต่างกับส่วนกลางอยู่มาก (นิติไกรพจน์, 2558)

**3.4 ระบบฐานข้อมูลปัจจุบันยังขาดความครบถ้วนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงไม่เอื้อต่อการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์และสร้างกลไกความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ การสร้างรัฐบาล**

ท้องถิ่นที่เข้มแข็งและเป็นที่ยอมรับจากประชาชนต้องเริ่มจากการสร้างความเข้าใจในบทบาทและการดำเนินงานของ อปท. ซึ่งความเข้าใจดังกล่าวจะเกิดขึ้นไม่ได้หากไม่มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส ที่ผ่านมาระบบการวิเคราะห์ประสิทธิภาพการดำเนินงานและปัญหาการใช้จ่ายของ อปท. จึงยังทำได้จำกัด เนื่องจากขาดระบบฐานข้อมูลที่เอื้อต่อการติดตามผลการดำเนินงานของ อปท. รวมถึงขาดการกำหนดการให้บริการขั้นพื้นฐานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน<sup>6</sup> ทำให้ประชาชนไม่ทราบว่าบริการที่ได้รับควรมีลักษณะอย่างไร ไม่สามารถเปรียบเทียบการให้บริการระหว่าง อปท. แต่ละแห่งได้ และไม่มีการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์และไม่เอื้อให้เกิดกลไกความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่อย่างชัดเจน

## บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แม้ว่าที่ผ่านมารัฐบาลมีความตั้งใจที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ผ่านการสนับสนุนให้ อปท. นำเงินสะสมที่มีเก็บไว้ในระดับสูงมาใช้จ่ายลงสู่เศรษฐกิจ แต่ดูเหมือนวิธีที่ดำเนินการยังไม่ใช้การแก้ปัญหาที่ตรงจุดนัก เพราะเงินสะสมที่สูงเป็นผลลัพธ์จากปัญหาเชิงโครงสร้างที่สั่งสมมานาน ซึ่งในการศึกษาพบปัญหาและอุปสรรคที่สร้างข้อจำกัดในการใช้จ่ายของ อปท. 4 ประการ คือ (1) โครงสร้างการบริหารราชการที่ไม่เอื้อให้เกิดความเป็นอิสระในการดำเนินงานของท้องถิ่น (2) การบริหารการคลังของท้องถิ่นขาดความคล่องตัว ทั้งการจัดเก็บรายได้ที่ยังพึ่งพาจากรัฐบาลกลาง การใช้จ่ายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจที่ทำได้จำกัดเพราะกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ไม่ชัดเจน รวมทั้งหลักเกณฑ์การสำรองเงินสะสมและเงื่อนไขการกู้เงินที่เข้มงวดซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการบริหารสภาพคล่อง (3) ท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการรวมกลุ่มกันจัดบริการสาธารณะและลงทุน และ (4) ขาดระบบฐานข้อมูลที่เอื้อต่อการประเมินผลการดำเนินงานและการสร้างกลไกความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่

การแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างของท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วนและหลายหน่วยงาน ดังนั้น เพื่อกระตุ้นให้เกิดการใช้จ่ายของ อปท. อย่างมี

<sup>6</sup> กระทรวงมหาดไทยได้พัฒนาระบบประเมินประสิทธิภาพของ อปท. (Local Performance Assessment: LPA) แต่รูปแบบการประเมินยังอาจไม่สะท้อนถึงพัฒนาการของประสิทธิภาพการดำเนินงานขั้นพื้นฐานในด้านต่าง ๆ ได้เท่าที่ควร

ประสิทธิภาพ และยกระดับบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริงในระยะยาว จึงมีข้อเสนอแนะที่สำคัญ ดังนี้

**ประการแรก กำหนดเป้าหมายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้ชัดเจนเพื่อวางทิศทางการยกระดับรัฐบาลท้องถิ่นในระยะยาว ตลอดจนผลักดันให้การปฏิรูปท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเป็นวาระแห่งชาติ** เนื่องจากการขับเคลื่อนดังกล่าวเกี่ยวข้องกับหน่วยงานทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น รวมถึงประชาชนในท้องถิ่นจำนวนมาก ดังนั้นการวางแผนร่วมกันจะช่วยเชื่อมโยงและช่วยให้เกิดการบูรณาการการทำงานจากทุกภาคส่วน ซึ่งจะส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง

**ประการที่สอง กำหนดบทบาทหน้าที่และแนวทางการปฏิบัติการกิจของ อปท. ให้มีความชัดเจน รวมทั้งเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารการคลัง โดย**

(1) ด้านรายจ่าย ควรจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน (Guidelines) รวมทั้งจัดตั้งหน่วยงานกลางที่ให้คำปรึกษาด้านการปฏิบัติงานในลักษณะ Pre-audit โดยคู่มือควรกำหนดขอบเขตหน้าที่และแนวทางการปฏิบัติงานให้มีความชัดเจนเพื่อให้ท้องถิ่นยึดเป็นแนวทางในการดำเนินการกิจ รวมทั้งการจัดตั้งหน่วยงานกลางที่ดำเนินงานในลักษณะ Pre-audit เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยเฉพาะการวินิจฉัยตัดสินปัญหาการตีความระเบียบที่อาจไม่สอดคล้องกัน ทบทวนและผลักดันให้เกิดการแก้ไขระเบียบที่เป็นปัญหาและส่งผลให้เกิดข้อขัดแย้งบ่อยครั้ง ตลอดจนเมื่อมีการตัดสินในเรื่องใดแล้วก็ต้องมีระบบที่เผยแพร่ให้ อปท. ได้รับทราบและถือปฏิบัติโดยทั่วไปได้

(2) ด้านรายได้ ส่งเสริมให้มีเครื่องมือในการจัดเก็บรายได้ของตนเอง และสนับสนุนให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอและสอดคล้องกับแผนการใช้จ่าย ตลอดจนปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้สอดคล้องกับปริมาณภารกิจและความต้องการใช้จ่ายของแต่ละท้องถิ่นแทนการพิจารณาเฉพาะจากจำนวนประชากรเพียงอย่างเดียว

(3) ทบทวนเกณฑ์การสำรองเงินและการใช้จ่ายเงินให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น พิจารณากำหนดอัตราสำรองเงินสะสมโดยคำนึงถึงความคล่องตัวใน

การดำเนินการกิจเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงทางการเงินควบคู่กัน หรืออาจใช้รูปแบบ Reserve Pooling เพื่อลดปริมาณสภาพคล่องส่วนเกินที่ไม่ถูกใช้ประโยชน์โดยพิจารณาความจำเป็นสำหรับส่วนท้องถิ่นในภาพรวม

(4) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการหนี้ของ อปท. โดยเฉพาะการปรับหลักเกณฑ์การก่อหนี้ โดยให้นำหนักกับทั้งความคล่องตัวในการจัดบริการสาธารณะหรือการลงทุน และความสามารถในการชำระหนี้ของ อปท. แต่ละแห่ง รวมถึงจัดทำกรอบการประเมินความเสี่ยงของ อปท. เพื่อเป็นแนวทางให้สถาบันการเงินนำไปใช้วิเคราะห์และพิจารณาให้สินเชื่อได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

**ประการที่สาม สนับสนุนการรวมกลุ่มของอปท. โดยคำนึงถึงความแตกต่างด้านศักยภาพของท้องถิ่นแต่ละแห่ง และผลักดันให้เกิดการถ่ายโอนบุคลากรคุณภาพเข้าสู่การทำงานส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาปรับปรุงระเบียบการเงินการคลังให้เอื้อต่อการรวมกลุ่มของ อปท. (Share Facilities) ในการจัดบริการสาธารณะหรือลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนให้ความสำคัญกับการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชน (Local Economic Development) และห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) เพื่อให้เกิดการบูรณาการระหว่างพื้นที่ ขณะที่การควบรวม อปท. เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ จำเป็นต้องคำนึงถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ สังคม และความพร้อมของท้องถิ่นเป็นกรณีสำหรับด้านบุคลากร อาจพิจารณาปรับระบบสวัสดิการให้มีความครอบคลุมและการเบิกจ่ายค่าตอบแทนให้มีความคล่องตัวเพื่อสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรคุณภาพเข้าสู่การทำงานส่วนท้องถิ่น**

**ประการสุดท้าย สร้างกลไกการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่** โดยผลักดันให้อปท. เปิดเผยข้อมูลฐานะการคลังที่เป็นมาตรฐานครบถ้วน และสม่ำเสมอ รวมถึงการประเมินผลการดำเนินงานโดยกำหนดตัวชี้วัดและการให้บริการที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ ตลอดจนเอื้อให้ อปท. และรัฐบาลกลางมีการทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ นอกจากนี้ ควรพัฒนาฐานข้อมูลเกี่ยวกับประชากรและสภาพแวดล้อมในพื้นที่เพื่อให้ อปท. สามารถใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์และวางแผนนโยบายได้อย่างเหมาะสม

## แน่นอนว่าการปฏิรูปบทบาทรัฐบาลท้องถิ่นไม่ใช่เรื่องง่าย แต่เป็นเรื่องที่ต้องเร่งดำเนินการเพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างทั่วถึงและยั่งยืนในระยะยาว

### เอกสารอ้างอิง

ADB (2003), “Local Government Finance, Private Resources, and Local Credit Markets in Asia”, ERD Working Paper No. 46, Economics and Research Department, ADB.

Amornvivat, S. (2004), “Fiscal Decentralization: The Case of Thailand”, Fiscal Policy Office, Ministry of Finance.

Anwar, S. (2006), “Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies”, Working Paper 3282, World Bank.

Bahl, R. et.al (2000), “State and Local Government Choices in Fiscal Redistribution”, FRP Report No.49, Georgia State University.

Berne, R. and R. Schramm (1986), “Financial Analysis of Governments”, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

IMF (2014), “Income Inequality, Fiscal Decentralization and Transfer Dependency”, IMF Working Paper WP/14/64, International Monetary Fund.

Nitikraipot, S. (2003), “Problems and Facts in Transferring Educational Authority to Local Administration Organization”, Journal of Research Methodology vol.16.

OECD (2006), “Intergovernmental Transfers and Decentralized Public Spending”, Working Paper No.3.

Tajika and Yui (2006), “Fiscal Decentralization in Japan: Does it Harden the Budgets of Local Governments?”, International Monetary Fund.

TDRI (2559), “การปรับบทบาทภาครัฐในการให้บริการสาธารณะ: กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นตัดสินใจ”, รายงานที่ตีพิมพ์ฉบับที่ 118 สิงหาคม 2559

World Bank (1989), “Local Governance in Developing Countries”, Public Sector Governance and Accountability Series.

World Bank (2012), “Central-Local Government Relations in Thailand: Improving Service Delivery”, Thailand Public Financial Management Report 2012.

ฉัตรสุมน พงศ์ภิณูโย (2558), “แนวทางการปรับปรุงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล”, Public Health and Health Laws Journal Vol.3.

ดวงมณี เลาวกุล (2555), “การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น”, ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย, คณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2552), “15 ปี การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2557), “การเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น”, รายงานโครงการวิจัยฉบับสมบูรณ์, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, กระทรวงการคลัง.

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (2559), “โครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป”, รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น, สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ.

วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554), “การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: คู่มือสำหรับนักบริหารงานท้องถิ่นในยุคใหม่”, วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า.

### กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550

พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542

พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของ อบท. พ.ศ.2541

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาของ อบท. พ.ศ. 2548

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินของ อบท. พ.ศ. 2547

ผู้เขียนขอขอบคุณ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งนักวิชาการผู้มีความเชี่ยวชาญด้านการคลังท้องถิ่น ศ.ดร.สกนธ์ วรรณภูววัฒนา รศ.ดร.วุฒิสาร ตันไชย รศ.ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ และ ดร.ภาวิน ศิริประภานุกูล ที่ได้ให้ข้อมูลและความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่องานวิจัยครั้งนี้ และขอขอบคุณผู้บริหารหลายท่านในสายนโยบายการเงิน คุณปิ่นชา อภัยทาน สำหรับคำแนะนำและความช่วยเหลือตลอดช่วงระยะเวลาที่ทำการศึกษา คุณจาตุรงค์ จันทังษ์ ดร.ยรรยง ไทยเจริญ คุณจิรพรรณ โอฬารธนาเศรษฐ์ ตลอดจนทีม FAQ Editor ดร.สุรัช แทนบุญ และ ดร.นครินทร์ อมเรศ สำหรับความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์และช่วยให้งานศึกษามีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

### Contact author :



**คณิน พิระวัฒน์ชาติ**  
เศรษฐกร  
ฝ่ายนโยบายการเงิน  
สายนโยบายการเงิน  
KaninP@bot.or.th