

การปฏิรูประบบการคลัง (รายได้) ท้องถิ่นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดย สรล มารู้

บรรดานักศึกษากฎหมายหรือนักศึกษารัฐศาสตร์ต่างก็ได้รับการเรียนการสอนเกี่ยวกับวิชาการด้าน “การปกครองส่วนท้องถิ่น” ว่าเป็นการจัดรูปแบบหรือการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างหนึ่ง ซึ่งกระทำบนหลักการที่รัฐกระจายอำนาจ (Decentralization) ไปให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ “ปกครองตนเอง” ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือเรียกว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Self Government) ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการสำคัญอันเป็นองค์ประกอบหลายประการ เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นนิติบุคคลที่มีขอบเขตพื้นที่ของตนเอง มีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ตลอดจนมีภารกิจอำนาจหน้าที่เป็นของตนเอง และมีความเป็นอิสระในทางการคลัง ซึ่งถูกย้าเตือนเสมอว่าหลักความเป็นอิสระในทางการคลังหรือการกระจายอำนาจในทางการคลัง (Fiscal decentralization) เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งเพราะเป็นหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ด้วยเหตุนี้หลักการปกครองตนเองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องบัญญัติรับรองไว้ในระดับรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจที่มีเนื้อหาสาระที่ลึกซึ้งและกว้างขวางครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ มากที่สุดฉบับหนึ่ง^๒ โดยหลักการสำคัญประการหนึ่งกำหนดไว้ในมาตรา ๒๘๔ ว่า “องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ” ซึ่งในวรรคสามของมาตราเดียวกันนี้ได้กำหนดให้มี “กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ” เพื่อกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณสุขระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองและเพื่อกำหนดการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ จึงถือได้ว่าหลักการดังกล่าวเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในทางการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญอย่างยิ่ง

๒. การคลังท้องถิ่นในระบบกฎหมายไทย

หลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกาศใช้บังคับแล้ว ในเวลาต่อมารัฐสภาจึงได้ตรากฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักการตามรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเนื้อหาของกฎหมายได้กำหนดสัดส่วนภาษีและอากรและรายรับประเภทต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้วพบว่าท้องถิ่นมีรายได้จากแหล่งที่มาต่าง ๆ เช่น ประการแรก รายได้จากภาษีและอากรที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ประการที่สอง รายได้จากภาษีและอากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐจัดเก็บให้ ประการที่สาม รายได้จากภาษีและอากรที่รัฐจัดเก็บแล้วแบ่งให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สี่ รายได้จากเงินงบประมาณที่รัฐอุดหนุนให้ และประการสุดท้าย รายได้จากแหล่งอื่น ๆ ในส่วนที่เป็นรายได้จากภาษีและอากรนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีแหล่งที่มาของภาษีและอากรที่แตกต่างกันไป

นอกจากนี้ หมวด ๔ ว่าด้วยแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๓๐ (๔) กำหนดให้ รัฐดำเนินตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่นคือ “กำหนดการจัดสรร ภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการ ตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ ยี่สิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็น สัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า” หลักการตามมาตรานี้เป็นหลักประกันความ เป็นอิสระในทางการคลังของท้องถิ่นที่สำคัญ เนื่องจากประกันรายได้ของท้องถิ่นตามสัดส่วนของรายได้รัฐบาลไว้ เป็นสองช่วงระยะเวลา แต่อย่างไรก็ดีเมื่อใกล้ถึงระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายกลับไม่อาจดำเนินการได้ตาม กำหนดระยะเวลาดังกล่าว จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนนี้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ว่า “ตั้งแต่ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของ รัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิด เป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า” สิ่งเหล่านี้เป็นบทสะท้อนให้เห็นว่า รัฐไทยไม่ได้มีความพยายามหรือความจริงจังต่อการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจาย อำนาจในทางการคลังหรืองบประมาณ ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของหลักความเป็นอิสระขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีความพยายามจะแก้ไขปัญหาการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่นนั้น ได้กำหนดไว้ใน มาตรา ๒๘๓ วรรคสี่ว่า “ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรร ทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ” แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลให้รัฐบาลซึ่งเข้าบริหาร ราชการแผ่นดินชุดแรกหลังจากรับการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จัดทำกฎหมายดังกล่าวให้แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่ได้แถลงนโยบายต่อรัฐบาล จวบจนปัจจุบันรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถูกยกเลิกไป แล้ว กฎหมายรายได้ท้องถิ่นก็ยังไม่ถูกประกาศใช้เป็นกฎหมาย สิ่งนี้จึงเป็นวิบากกรรมที่สำคัญประการหนึ่งของ การปกครองท้องถิ่นไทยที่สะท้อนบทบาทของรัฐต่อการกระจายอำนาจ

๓. ปัญหาบางประการของกฎหมายการคลังท้องถิ่น

นอกจากปัญหาการไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายรายได้ท้องถิ่นตามที่ ได้กล่าวมาแล้วนั้น ยังพบว่าเกิดปัญหาในทางนโยบายและการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่น ตลอดจนกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ไม่เกื้อหนุนต่อระบบการคลังของท้องถิ่นทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้น เช่น ข้อจำกัดด้านรายได้ท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ อันเป็นผลเนื่องมาจากประเภทภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีเพียงภาษีบางประเภทเท่านั้น คือภาษีโรงเรือน และที่ดินภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย หรืออากรรวมอากรฆ่าสัตว์ไปด้วย แต่ก็นับว่าประเภทภาษีดังกล่าวยังมีข้อจำกัด ต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยอยู่มาก อย่างกรณีภาษีโรงเรือนและที่ดินเอง ก็ไม่ได้มีการปรับให้ทันกับสภาพความเป็นจริง แม้ว่าจะมีความพยายามในการจัดเก็บภาษีอย่างเต็มที่ แต่สภาพพื้นที่ไม่มีแหล่งของรายได้เพียงพอที่จะให้จัดเก็บได้ ก็มีความจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอย่างมากเข้า[๓] และทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาในทางปฏิบัติคือปัญหาการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เกิดความเหลื่อมระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ ในการเข้าถึงแหล่งรายได้ ประเด็นเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นนั้น ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์[๔] จำแนกออกเป็นสองมิติ โดยมิติแรก เป็นความไม่สมดุลแนวตั้ง (Vertical fiscal imbalance) คือความเหมาะสมระหว่างภารกิจกับรายได้ และมิติที่สอง เป็นความไม่สมดุลตามแนวนอน (Horizontal fiscal imbalance) หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในสภาพที่ใกล้เคียงกัน (พื้นที่และประชากร) แต่ว่ามีรายได้แตกต่างกันมากอันเนื่องจากสภาพแวดล้อมที่ต่างกัน เช่น เกิดการกระจุกตัวของความเจริญในบางจังหวัด

๔. ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการคลังท้องถิ่น

การที่ท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอเป็นปัญหาสำคัญที่กระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น จากปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จึงนำมาซึ่งข้อเสนอในทางวิชาการ เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจหรือการปกครองท้องถิ่นในชื่อเรียกว่า “จังหวัดจัดการตนเอง”[๕] โดยเสนอว่าถ้ารัฐบาลกระจายอำนาจลงมาในระดับจังหวัดให้มากขึ้นเพื่อให้จังหวัดสามารถจัดการตนเองได้ จังหวัดต่าง ๆ จะสามารถทำหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจสังคมในพื้นที่ของตนเองได้แบบครบวงจรและเต็มความสามารถ โดยไม่ต้องพึ่งพาหรือขึ้นต่อนโยบายการวางแผนของรัฐรวมศูนย์ในกรุงเทพฯ ซึ่งในเวลาต่อมาแนวความคิดข้อเสนอเพื่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นและการปฏิรูประบบการคลังท้องถิ่นนั้น ได้มีการศึกษาและพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมปรากฏในรูปแบบร่างกฎหมายชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.”[๖] โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และเครือข่ายภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนข้อเสนอให้เกิดการปฏิรูปการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นเจ้าภาพหลักในการศึกษาและนำเสนอสู่สาธารณะ

ผู้เขียนมีความเชื่อเช่นเดียวกันว่าหากรัฐกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในทางการคลังที่รัฐกุมอำนาจไว้เบ็ดเสร็จที่ส่วนกลาง โดยให้กระจายลงมาสู่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวมได้มากกว่าการที่ให้รัฐเป็นผู้กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศโดยลำพัง ซึ่งไม่สามารถตอบสนองปัญหาหรือความต้องการโดยรวมของประชาชนในท้องถิ่นได้ หากกล่าวอย่างถึงที่สุดแล้วผู้เขียนเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่ตอบสนองความต้องการพื้นฐานของ

ประชาชนในด้านต่าง ๆ ได้ดีกว่ารูปแบบการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งมีผลประจักษ์ชัดจากการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยระยะ ๑๕ ปี^[๗] ผลการวิจัยพบว่าในภาพรวมแล้วถือว่าการกระจายอำนาจ ๑๕ ปีที่ผ่านมาประสบความสำเร็จพอสมควร กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะบริการด้านการศึกษา และสาธารณสุขขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง ซึ่งมีความแตกต่างจากช่วงก่อนการกระจายอำนาจ (ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๐) อย่างชัดเจน โดยเฉพาะประชาชนในระดับฐานรากที่เดิมขาดแคลนโอกาสจะเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็น นอกจากนี้ยังพบว่าการกระจายอำนาจมีส่วนร่วมช่วยให้ประชาชนในระดับฐานรากเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นได้มากขึ้นกว่าแต่เดิมก่อนสมัยการกระจายอำนาจ และช่วยทำให้คุณภาพชีวิตของประชากรกลุ่มยากจนดีขึ้น เข้าถึงบริการได้สะดวกขึ้น และมีส่วนช่วยเพิ่มรายได้และ/หรือ ลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินชีวิตประจำวันลง เป็นต้น ดังนั้น ผลเชิงประจักษ์เหล่านี้จึงเป็นหลักฐานประการสำคัญที่ชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้นสามารถลดความเหลื่อมล้ำของผู้คนในสังคม จากการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ ในขณะเดียวกันข้อเท็จจริงในทางสังคมที่เกิดขึ้นหลายประการชี้ให้เห็นว่า “การไม่กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง” นั้น ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญอีกนานัปการ เช่น ปัญหาการพัฒนากระจุกตัวอยู่ที่กรุงเทพมหานครจนทำให้กรุงเทพฯ กลายเป็น “เมือง โดดเดี่ยว” ส่วนชุมชนท้องถิ่นนั้นยังมีแนวโน้มล่มสลายเพราะผู้คนในชนบทย้ายถิ่นฐานมาหางานทำในเมืองกรุงเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาอื่นตามมา เช่น ความเหลื่อมล้ำของรายได้และการเข้าถึงบริการของรัฐระหว่าง “คนกรุงกับคนชนบท” และที่สำคัญที่สุดคือเกิดโครงสร้างอำนาจรัฐรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ทำให้กลุ่มการเมืองต่าง ๆ กระทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้เข้ามาเป็นผู้กุมบังเหียนอำนาจรัฐให้สามารถกำหนดทิศทางและการใช้จ่ายเงินงบประมาณจำนวนมากมหาศาลของประเทศ

ด้วยเหตุผลเหล่านี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่ต้องมีการปฏิรูประบบการคลังท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายได้ท้องถิ่น โดยขอเสนอให้ปฏิรูปในระดับหลักการตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ต้องกำหนดหลักเกณฑ์การจัดแบ่งรายได้ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญหมวดการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้มีสภาพบังคับรัฐในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดส่วนแบ่งรายได้จากภาษีระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ คือหากภาษีชนิดใดที่เป็นภาษีท้องถิ่น (Local taxes) หรือภาษีที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีที่ดิน ภาษีรถยนต์ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีสิ่งแวดล้อม (ถ้ามี) หรือภาษีอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อท้องถิ่นจัดเก็บแล้วให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมด ส่วนภาษีที่เป็นภาษีฐานร่วม (shared taxes) ที่รัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีบนสินค้าหรือกิจกรรมเดียวกันเมื่อรัฐจัดเก็บแล้วให้จัดสรรเป็นรายได้แก่ท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบต่อปีของรายได้ที่จัดเก็บได้ ในสูตรที่เรียกว่า “รัฐครึ่งหนึ่งท้องถิ่นครึ่งหนึ่ง” โดยผู้เขียนขอกร่างบทบัญญัติเสนอผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดการปฏิรูประบบการคลังท้องถิ่น ดังนี้

“มาตรา ... ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดสัดส่วนรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาษีชนิดใดที่เป็นภาษีท้องถิ่นหรือภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บเองตามกฎหมาย เมื่อจัดเก็บแล้วให้เก็บไว้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด และภาษีใดที่ใช้ฐานร่วมระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาษีอื่นที่มีใช้ภาษีท้องถิ่นให้รัฐจัดสรรใช้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบต่อปีของรายได้ที่จัดเก็บได้”

เมื่อหลักการดังกล่าวสามารถกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้จริง ผู้เขียนเชื่อว่าจะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นจากเดิมเกินเท่าตัว^[๑] เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว ท้องถิ่นย่อมมีเงินงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นเต็มศักยภาพและเป็นการลดภาระรัฐบาลลงมาก จากแต่เดิมที่รัฐบาลต้องเป็นหลักในการดูแลกิจการทั่วไปทั้งประเทศ ซึ่งเมื่อท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มมากขึ้นรัฐบาลก็สามารถถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการดังกล่าว ส่วนรัฐบาลก็ให้คงไว้เพียงแค่ภารกิจดั้งเดิมของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การศาลและการยุติธรรม การระหว่างประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การคลังและระบบเงินตราของรัฐ ท้ายที่สุดปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น ความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เป็นธรรมในสังคมก็จะได้รับการแก้ไขหรือตอบสนองโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นการปกครองตนเองของคนในท้องถิ่นเพื่อประโยชน์แก่ท้องถิ่นโดยแท้ และตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นดีขึ้น กล่าวคือ ประชาชนสามารถใช้บริการจากโครงสร้างขั้นพื้นฐาน (Infrastructure) ต่าง ๆ ตลอดจนบริการสาธารณะพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวันอย่างเสมอภาค นอกจากนี้ยังจะทำให้เกิดการสร้างงานขึ้นภายในระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่น ลดปัญหาการย้ายถิ่นฐาน หรือลดปัญหาเรื่องโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะจากรัฐ หากกล่าวอย่างถึงที่สุดก็คือเมื่อท้องถิ่นเข้มแข็งประเทศชาติก็จะมั่นคงเช่นเดียวกัน ในที่สุดแล้วความเหลื่อมล้ำในสังคมก็จะลดลงและบรรลุสู่เป้าหมายของสังคมที่เป็นธรรมอย่างแท้จริงต่อไป.

[๑] นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ผู้ช่วยนักวิชาการปฏิรูปกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

[๒] สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น” สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย, สถาบันพระปกเกล้า วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, ๒๕๔๗

[๓] อัครณัฐ วงศ์ปรีดี, ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล, วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๑ มกราคม-มิถุนายน ๒๕๕๕ (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์), มกราคม ๒๕๕๕ หน้า ๗

[๔] ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นและแนวทางขยายฐานรายได้ท้องถิ่น บทสังเคราะห์ความรู้จากการวิจัย, การคลังท้องถิ่นการขยายฐานรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ, กันยายน ๒๕๕๗, หน้า ๔

[๕] จรัส สุวรรณมาลา, ก้าวข้ามกับดัก Hamilton Paradox : สู่จังหวัดจัดการตนเอง, กรุงเทพฯ :โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรกฎาคม ๒๕๕๖, หน้า ๑๙

[๖] ผู้ที่สนใจศึกษาความเป็นมาของการพัฒนาร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. สามารถศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมได้จาก

(๑) บรรเจิด สิงคะเนติ, การพัฒนาแนวความคิด “จังหวัดปกครองตนเอง” ในฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

มาสู่การร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ., วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๔๓ ฉบับที่ ๒, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มิถุนายน ๒๕๕๗, หน้า ๓๔๙

(๒) สรล มารู, ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. คำตอบหนึ่งของการปฏิรูปประเทศ, เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย (เข้าถึงได้จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=1922>)

[๗] ผู้สนใจสามารถศึกษาค้นคว้าต่อได้จาก “รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยระยะ ๑๕ ปี โดยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี”, สิงหาคม ๒๕๕๗

[๘] ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รัฐได้กำหนดสัดส่วนรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล เป็นร้อยละ ๒๗.๘๐ หรือ จำนวน ๖๔๖,๓๔๓.๗๘ ล้านบาท (เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒) โดยเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่จัดเก็บเองและรัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้จำนวน ๓๘๘,๖๘๐ ล้านบาท และจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๒๕๗,๖๖๓.๗๘ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ได้รับการจัดสรร ๒๕๓,๕๐๐ ล้านบาท เป็นจำนวน ๔,๑๖๓.๗๘ ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑.๖๔ โปรดดู เอกสารงบประมาณโดยสังเขปฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ จัดทำโดยสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี เข้าถึงได้จาก http://www.bb.go.th/budget_book/e-Book2558/PDF/งบสังเขป-58-Ebook.pdf (เข้าถึงเมื่อ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๗)

หมายเหตุ : ผลงานวิจัยและบทความวิชาการที่ปรากฏในเว็บไซต์นี้ เป็นความคิดเห็นอิสระของผู้เขียน ผู้เขียนจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลทางกฎหมายใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากบทความนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป