

ระบบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทย

The Legal System Regarding the Allocation of Subsidies for Local Administrative Organizations in Thailand

ชัตติยา ปากาสปุต

Khattiya Pakasapasut

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Faculty of Law, Thammasat University

E-mail¹: Khattiya.paka@dome.tu.ac.th

Date Received : 11 April 2025

Date Revised : 21 July 2025

Date Accepted : 24 July 2025

Date Published online : 26 September 2025

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เป็นฐานอำนาจในการกำหนดการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดกรอบในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาจึงพบปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาประการแรก ปัญหาการขัดต่อหลักความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาประการที่สอง ปัญหาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรและการใช้จ่ายเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนกลางที่ไม่เหมาะสม ไม่เท่าเทียมและไม่เป็นธรรม ซึ่งแต่ละประเด็นนี้มีปัญหาที่เป็นประเด็นปัญหาย่อยให้ต้องพิจารณา

ข้อเสนอแนะของปัญหาทางกฎหมายข้างต้นนั้น ผู้เขียนได้เสนอให้มีการแก้ไขกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2549 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 เพื่อเป็นการกำหนดกรอบทางกฎหมายสำหรับการจัดสรร และการใช้จ่ายเงินอุดหนุนขององค์กร

¹ ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (Corresponding author)

ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งให้มีการคำนึงถึงศักยภาพและขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันในด้านสถานะทางการคลัง รวมถึงการกำหนดกรอบของหลักเกณฑ์ที่ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงมหาดไทยต้องไม่ก้าวล่วงความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป

คำสำคัญ : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เงินอุดหนุน, ความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ความเท่าเทียม, ความเป็นธรรม

Abstract

This article aims to study the legal principles that serve as the basis of authority for determining the allocation of subsidies to local administrative organizations, as well as the legal framework governing the expenditure of such subsidies by these organizations. The study reveals several significant legal issues: The first issue is the conflict with the principle of fiscal autonomy of local administrative organizations. The second issue concerns the legal criteria related to the allocation and expenditure of subsidies granted to local administrative organizations for performing functions transferred from the central government. These criteria are found to be inappropriate, unequal, and unfair. Each of these main issues contains sub-issues that require further consideration.

As a recommendation to address the aforementioned legal issues, the author proposes amendments to relevant laws, including Local Administrative Organizations B.E. 2542 (1999) (as amended in 2006) and Regulations of the Ministry of Interior on Budgeting Methods for Local Administrative Organizations B.E. 2563 (2020). These amendments aim to establish a legal framework for the allocation and expenditure of subsidies by local administrative organizations that align with the principle of local autonomy. The proposal includes clarifying the framework for subsidy allocation and ensuring that differences in the fiscal capacity and size of each local administrative organizations are taken into account. Furthermore, it recommends setting out clear legal criteria for the Ministry of Interior's authority, ensuring that such authority does not excessively infringe upon the fiscal independence of local administrative organizations.

Keywords: Local administrative organizations, Subsidies, Fiscal independence, Equality, Fairness

1. บทนำ

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของประเทศไทย โดยมีการกำหนดให้ต้องมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ซึ่งนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นการเปลี่ยนแนวคิดของการให้บริการสาธารณะ (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2556, น. 8-9) ซึ่งการเปลี่ยนแนวคิดของการให้บริการสาธารณะนั้น คือ การเปลี่ยนในเรื่องของการมอบหมาย ถ่ายโอนภารกิจของรัฐบาลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์กรอันใกล้ชิดต่อประชาชนจากนั้นได้มีแผนการกระจายโดยวิธีการดำเนินการตามแผนนี้กำหนดในมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการการกระจายอำนาจ รวมถึงหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รองรับไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งด้วยผลของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 ส่งผลให้กระทรวงมหาดไทยยังคงกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยในเรื่องของการกำหนดรายละเอียดของโครงการที่จะใช้งบประมาณประเภทเงินอุดหนุนซึ่งเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยจัดทำหนังสือสั่งการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระมากนักที่จะใช้เงินอุดหนุนกับโครงการที่ตนประสงค์ได้ เช่น การที่กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือสั่งการในการกำหนดรายละเอียดหรือชื่อโครงการอันเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินในโครงการเกี่ยวกับด้านสาธารณสุข อันเป็นการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจตัดสินใจอย่างเต็มที่ในการใช้งบประมาณเงินอุดหนุน เป็นต้น ประกอบกับการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 30 (4) ไม่มีสภาพบังคับที่แน่นอน เนื่องจากการแก้ไขกฎหมายมาตราดังกล่าวได้ตัดเงื่อนไขด้านเวลาในการไปสู่เป้าหมายร้อยละ 35 ต่างจากฉบับก่อนหน้า (สรวิศ มา, 2565) อีกทั้งบรรดาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นหลักเกณฑ์การจัดสรรหรือหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุน ผู้เขียนพบว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้คำนึงถึงศักยภาพ สถานะทางการคลังหรือขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากพอ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 ในข้อ 35 วรรคหนึ่ง ไม่ได้มีการคำนึงถึงศักยภาพหรือขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการคลังและส่งผลกระทบต่อการจัดทำภารกิจของท้องถิ่นที่ไม่มีประสิทธิภาพ

โดยบทความฉบับนี้ผู้เขียนจะนำเสนอหัวข้อทั้งสิ้น 3 หัวข้อ ได้แก่ (1) ข้อความคิดว่าด้วยหลักการทางการคลังและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) เงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศและ (3) ปัญหาการขัดต่อความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นและปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรและการใช้จ่ายเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ

2. ข้อความคิดว่าด้วยหลักการทางการคลังและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local administrative organizations) เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลที่มีการควบคุมดูแลโดยรัฐบาล แต่ท้องถิ่นอาจมีอำนาจโดยอิสระบางประการ เช่น อำนาจในการบริหารจัดการทรัพย์สิน ทั้งนี้รูปแบบอำนาจเหล่านี้จะถูกกำหนดโดยผลประโยชน์หรือสภาพทางประวัติศาสตร์ในท้องถิ่นนั้น (University of Pretoria, n.d., pp. 51-52) แต่อย่างไรก็ดี ในทางหลักการแล้วการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น บุคลากรในองค์กรย่อมคำนึงผลประโยชน์ที่สำคัญ 2 ลักษณะ ได้แก่ ผลประโยชน์มหาชนและผลประโยชน์ของท้องถิ่น (วุฒิสาร ตันไชย, 2544, น. 161-166) ดังนั้น การกำหนดรูปแบบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจักต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระที่จะใช้ทรัพย์สินหรืองบประมาณกับโครงการตามเจตนารมณ์ของตน (University of Pretoria, n.d., pp. 51-52) อย่างไรก็ตาม การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจโดยอิสระนั้นไม่ได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แต่เป็นการใช้อำนาจที่ย่อมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ การใช้อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีลักษณะของการดำเนินการกิจการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งจากรัฐบาล เพียงแต่รัฐบาลกำกับดูแล (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, น. 36)

2.1 หลักการสำคัญของความเป็นอิสระทางการคลังท้องถิ่น

หลักความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น คือการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจทางการเงินอย่างเพียงพอต่อความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดงบประมาณของตนเอง รวมทั้งการมีอำนาจในการกู้เงิน (บรรเจิด สิงคะเนติ และดารุณี พุ่มแก้ว, 2560, น. 6-7) ความเป็นอิสระทางการคลังนี้จึงมีความสัมพันธ์กับการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำบริการสาธารณะอย่างมาก ซึ่งในทางหลักการแล้วเมื่อถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่น รัฐบาลย่อมต้องมอบอิสระทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นแต่อยู่บนพื้นฐานและขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2554, น. 31) ดังนั้น หลักความเป็นอิสระทางการคลังย่อมเป็นความอิสระที่อยู่ภายใต้กฎหมาย และเมื่อมีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมต้องมีการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจหรือหลักความเป็นอิสระทางการคลังด้วย และย่อมต้องคำนึงถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ แต่ในกรณีของประเทศไทยเมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนขึ้นตอนการกระจายอำนาจฯ แต่ด้วยผลของสถานะพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ไม่มีสภาพบังคับเพียงพอ จึงไม่อาจยกเว้นหรือแย้งกับกฎหมายเฉพาะได้ จึงทำให้

การจัดการด้านการคลังยังไม่อาจเป็นไปได้ตามวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นประกอบด้วย 2 องค์ประกอบ (Ouali & Boussetta, 2017, pp. 153-154) ได้แก่ (1) ความเป็นอิสระทางด้านรายรับ หมายถึง ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการรายได้ของตนเอง (อริย์รัช บัญถึง, 2563, น. 25) โดยทั่วไปแล้วรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักมาจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาเอง (วิทวัส ชัยภาคภูมิ, 2546, น. 6-7) และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากรัฐบาลจัดสรร เช่น เงินอุดหนุน (วรพิทย์ มีมาก, ม.ป.ป., น. 9) รายได้นั้นย่อมแสดงถึงขอบเขตของความเป็นอิสระของท้องถิ่น รัฐบาลควรให้ความเป็นอิสระทางด้านรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดแหล่งรายได้ประเภทใหม่ ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นฤมล แก้วสุก, 2564, น. 12) (2) ความเป็นอิสระทางด้านรายจ่าย หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจในการนำงบประมาณไปใช้ได้ตามเจตนารมณ์ของตน (วรพิทย์ มีมาก, ม.ป.ป., น. 9) โดยทั่วไปการกำหนดรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธียงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, น. 371) เช่น ประเทศญี่ปุ่น มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธียงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า ข้อบัญญัติของกฎหมายการคลังท้องถิ่น (Local Finance Law 1948) (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และศิวพล ละอองสกุล, ม.ป.ป., น. 25-40) และแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในด้านรายจ่าย แต่ความเป็นอิสระในการใช้จ่ายเงินนั้นย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมายด้วย โดยกฎหมายหลักที่ผูกพันกับเรื่องของการใช้จ่ายนั้นจะเริ่มตั้งแต่กฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่น ๆ รวมถึงความเป็นอิสระในการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นย่อมผูกพันกับระเบียบ ข้อบังคับ หนังสือสั่งการ ในเรื่องของการรับเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

เมื่อพิจารณาจากหลักความเป็นอิสระทางการคลังที่ประกอบไปด้วยความเป็นอิสระทางด้านรายรับ และความเป็นอิสระทางด้านรายจ่ายแล้ว “หนี้สาธารณะ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรายรับที่ได้จากการก่อหนี้และยังถือว่าเป็นสิ่งที่แสดงออกให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระทางด้านรายรับอีกทางหนึ่งด้วย เพราะรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยรายได้และเงินกู้ เช่น การกู้เงินจากสถาบันทางการคลัง (Ouali & Boussetta, 2017, pp. 153-154) ดังนี้ จึงสรุปได้ว่า หากจะกล่าวถึงการคลังท้องถิ่นจะประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก ๆ คือ (1) รายได้ (2) เงินกู้ ซึ่งเป็นรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) รายจ่าย ผลที่ได้จากการที่มีความเป็นอิสระทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นย่อมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในกระบวนการเกี่ยวกับงบประมาณของตนเอง (Moisiu, 2017, p. 22) แต่ทั้งนี้ ความเป็นอิสระทางการคลังย่อมต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐบาล (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, น. 36) เพราะการกำกับดูแลจากรัฐบาลถือเป็นการควบคุมการดำเนินงานภายใต้หลักการปกครองตนเอง

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Moisiu, 2017, p. 22) และหลักความเป็นอิสระทางการคลังนี้ย่อมต้องกำหนดไว้ในกฎหมายตั้งแต่ระดับรัฐธรรมนูญ และระดับพระราชบัญญัติเพื่อเป็นหลักประกันและเป็นเครื่องป้องกันไม่ให้รัฐบาลแก้ไข เปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2554, น. 31)

2.2 ข้อความคิดว่าด้วยเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เงินอุดหนุน หมายถึง เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแหล่งรายได้เสริมที่รัฐบาลใช้เป็นกลไกในการกำกับและควบคุมฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรเงินอุดหนุนต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการจัดสรรเงินอุดหนุนและควรกำหนดให้มีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน โดยอยู่บนหลักการสร้างความเป็นธรรมทางการคลังระหว่างพื้นที่ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554, น. 34) เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ เจตนารมณ์ของการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลส่วนกลางในกรณีที่เป็นรัฐบาลจากประเทศที่มีรูปแบบการปกครองสหพันธรัฐก็ดี รัฐบาลจากประเทศที่มีรูปแบบการปกครองรัฐเดี่ยวก็ดี จะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงลักษณะของเรื่องที่จะใช้เงินอุดหนุนนั้นจึงเกิดแนวคิดที่เรียกว่า “การแบ่งแยกภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หรือในทางสากลเรียกว่า “การจำแนกประเภทของหน้าที่ของรัฐบาล” (Classification of Functions of Government (COFOG)) (OECD, n.d.) และแม้ว่าประเทศที่รับรองหลักในเรื่องการกระจายอำนาจจะได้กระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่รัฐบาลของประเทศเหล่านี้มักใช้การจัดสรรเงินอุดหนุนตามนโยบายตน (Boardway & Shah, 2007, p. 56)

ในเชิงทฤษฎี การแบ่งประเภทของเงินอุดหนุนสามารถจำแนกออกได้เป็นสองประเภทหลัก ๆ (วรพิทย์ มีมาก, ม.ป.ป., น. 9) ดังนี้ (1) เงินอุดหนุนทั่วไป (General grantor Block grant) เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรไปให้แก่ท้องถิ่นโดยปราศจากเงื่อนไขใด ๆ และ (2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific grant) เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นโดยมีการกำหนดพันธะหรือเงื่อนไขที่ท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามเอาไว้ด้วยโดยส่วนใหญ่รัฐบาลของนานาประเทศมักใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบร่วมสมทบ (Matching special grant) โดยเงินอุดหนุนประเภทนี้รัฐบาลจะจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นเพื่อให้จัดทำโครงการใดโครงการหนึ่งตามเป้าหมายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ (บรรเจิด สิงคะเนติ และดารุณี พุ่มแก้ว, 2560, น. 6-7)

3. เงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

การศึกษากรณีของต่างประเทศครั้งนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย รวมถึงในต่างประเทศอีกด้วยโดยพบจุดเด่นในเรื่องเงินอุดหนุนดังกล่าวของแต่ละประเทศเพื่อนำมาใช้วิเคราะห์ปัญหาการขาดต่ออิสระทางการคลังของท้องถิ่น และปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

3.1 เงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

ประเทศไทยมีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้กำหนดวิธีการจัดสรรรายได้ประเภทต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ โดยหนึ่งในนั้น คือ เงินอุดหนุน ซึ่งวัตถุประสงค์ของการจัดสรรเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยก็เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังของท้องถิ่น หรือเพื่อลดช่องว่างทางการคลัง ส่งเสริมศักยภาพ ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554, น. 34) ในปัจจุบันมีการกำหนดองค์กรและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ดังนี้

3.1.1 องค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุน

องค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนมี 3 องค์กรหลัก ๆ ด้วยกัน คือ

(1) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย มีบทบาทที่สำคัญ 2 ประการ คือ บทบาทแรก บทบาทในแง่การจัดทำเอกสารใช้ในการจัดทำงบประมาณประเภทงบเงินอุดหนุน โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะมีกองหนึ่งเรียกว่า “กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น” (กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น, ม.ป.ป.) ที่ทำหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ม.ป.ป.) และบทบาทที่สอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่รวบรวมและให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อยื่นคำขอตั้งงบประมาณต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณและให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเป็นเงินอุดหนุนให้กับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2565, น. 6)

(2) สำนักงานงบประมาณ ซึ่งภายหลังจากการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรวบรวมนำเสนอคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ (นิยามคำว่า “หน่วยรับงบประมาณ” ปรากฏในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561) ซึ่งกรณีนี้คือ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ต่อสำนักงานงบประมาณแล้วนั้น สำนักงานงบประมาณจะเป็นผู้พิจารณาถึงความพร้อมและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยรับงบประมาณ (หนังสือสำนักงานงบประมาณ ที่ นร. 0715/13004 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2563)

(3) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกด.) มีอำนาจหน้าที่ในการปรับปรุงสัดส่วนรายได้ (ในที่นี้ผู้เขียนหมายถึงเงินอุดหนุน) ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ฉบับที่สอง)

3.1.2 หลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุน

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) มีการออกหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนที่แตกต่างกันในแต่ละปี โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนนั้นให้จัดสรรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบที่ตั้งค่าของงบประมาณงบเงินอุดหนุนโดยตรงต่อสำนักงบประมาณ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2565, น. 3) ส่วนการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งค่าของงบประมาณงบเงินอุดหนุนผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2565, น. 3) ทั้งนี้ การจัดทำคำขอตั้งงบประมาณในกลุ่มแรกย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาที่สำนักงบประมาณกำหนดไว้ แต่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังคงตั้งค่าของงบประมาณงบเงินอุดหนุนผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้นย่อมต้องเป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) หรือเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) กำหนดไว้เมื่อมีการจัดสรรรายการเงินอุดหนุนแล้ว กระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามข้อ 7 และข้อ 18 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 พิจารณาออกหนังสือสั่งการกำหนดเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณ

3.1.3 หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุน

ในที่นี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 ข้อ 35 ได้กำหนดให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจไม่จำเป็นต้องตราเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกระบวนการที่ระบุไว้ในระเบียบฉบับนี้และให้การใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจดำเนินการตามที่ระบุไว้โดยไม่มีเงื่อนไข ซึ่งโดยผลของข้อ 35 ของระเบียบดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการตามหนังสือสั่งการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ส่งให้แก่จังหวัดเพื่อให้จังหวัดแจ้งแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามหลักเกณฑ์และแนวทางการขอรับการสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ งบเงินอุดหนุนที่ควรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากเสนอคำขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในหนังสือสั่งการดังกล่าว และหลักเกณฑ์เช่นว่านี้มีสภาพบังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง แม้ศักยภาพหรือขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต่างกัน

3.2 เงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ

การศึกษาเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ ผู้เขียนได้ทำการศึกษาในเรื่ององค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรเงินอุดหนุน หลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุน และหลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายเงินอุดหนุน โดยศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น

3.2.1 องค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุน จากที่กล่าวมาแล้วว่าประเทศที่มีการปกครองรูปแบบสหพันธรัฐนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง (ซึ่งต่อไปนี้ คำว่า “รัฐบาลกลาง” ผู้เขียนจะใช้ในกรณีของประเทศที่จัดรูปแบบของรัฐแบบสหพันธรัฐ และคำว่า “รัฐบาล” ผู้เขียนจะใช้ในกรณีของประเทศที่จัดรูปแบบของรัฐแบบรัฐเดี่ยว) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะห่างไกลกว่าเมื่อเทียบกับรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศที่มีการปกครองรูปแบบรัฐเดี่ยว โดยในกรณีประเทศที่มีการปกครองรูปแบบสหพันธรัฐ ผู้เขียนศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจได้รับ 2 ทาง กล่าวคือ ทางแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากรัฐบาลกลาง ซึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมักจะมอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำภารกิจร่วมกับรัฐบาลกลาง เช่น ภารกิจที่เกี่ยวกับการศึกษา เป็นต้น (USA GOV., n.d.) ทางที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากมลรัฐโดยผลของกฎหมายที่บังคับใช้ภายในแต่ละมลรัฐนั้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, น. 65)

ส่วนประเทศที่มีการปกครองรูปแบบรัฐเดี่ยวที่ได้ศึกษาในกรณีนี้ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส องค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนมีดังนี้ กระทรวงกิจการภายใน มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบซึ่งสังกัดกระทรวงกิจการภายในได้แก่ Local Authorities General Directorate (DGCL) รับผิดชอบด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบ รวมถึงร่างรัฐบัญญัติ และร่างกฎฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (วรพล ชินเพชร, 2554, น. 1-2) และประเทศฝรั่งเศสยังมีกระทรวงงบประมาณมี 2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สำนักงบประมาณ (Budget Directorate: DB) มีหน้าที่ในการกำหนดกลยุทธ์ทิศทางการวางแผนงบประมาณของประเทศฝรั่งเศส และสำนักงานการเงินและการคลัง (Public Finances General Directorate: DGFIP) ที่ทำหน้าที่สำคัญในการดูแลบริหารเกี่ยวกับการเงินการคลังของหน่วยงานของรัฐ และยังทำหน้าที่เป็นหน่วยรับและจ่ายเงินทั้งของรัฐบาลและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เพ็งอ้าง)

กรณีประเทศญี่ปุ่น องค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุน เริ่มที่รัฐสภาที่ต้องอนุมัติร่างงบประมาณเสียก่อน และเมื่อร่างงบประมาณได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา ประธานรัฐสภาจะส่งงบประมาณให้ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใน 30 วันและการโอนงบประมาณ (ซึ่งรวมถึงเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย) ดังกล่าวนั้น รัฐสภาจะโอนโดยตรงไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ผ่านหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทย จากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่จัดทำรายงานงบประมาณดังกล่าวไปยัง

กระทรวงมหาดไทยและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ (Local Autonomy Law, Article 219) ซึ่งแตกต่างจากของประเทศไทย ที่เมื่อได้รับการอนุมัติงบประมาณ ประเภทเงินอุดหนุนจากรัฐสภาแล้ว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่รับโอนเงินอุดหนุนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2565, น. 5)

3.2.2 หลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุน ในด้านหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุน พบว่าด้วยโครงสร้างการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาทำให้หลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับทั้งในระดับรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยผลของกฎหมายนี้ได้กำหนดตัวชี้วัดเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุน เช่น การนำตัวชี้วัดจำนวนประชากรมาใช้เพื่อคำนวณเงินอุดหนุน จะเห็นได้จากการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไปจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุน (U.S. Code, Title 42 § 4723) กฎหมายระดับมลรัฐ ที่ลักษณะการจัดสรรเงินอุดหนุนมักจะถูกจัดสรรในรูปแบบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดสรรเงินอุดหนุนจะกำหนดตัวชี้วัดในด้านกิจกรรมหรือโครงการที่จะจัดทำ อีกทั้งยังได้นำหลักเกณฑ์ในด้านความสามารถในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ใช้ในการคำนวณเพื่อจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐที่ประกอบด้วยหลายมลรัฐ และภายในมลรัฐจะมีกฎหมายเป็นของตนเอง รวมถึงแต่ละมลรัฐย่อมมีความแตกต่างด้านพื้นที่ งบประมาณ และภายหลังจากนั้นมลรัฐจึงจัดสรรเงินอุดหนุนไปยังท้องถิ่น ซึ่งเงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นจะได้รับนั้นจะแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grants) เงินอุดหนุนแบบกำหนดเงื่อนไขหรือหมวดหมู่ (Categorical Grants) และรายได้ที่เป็นส่วนแบ่งรายได้ทั่วไป (General Revenue Sharing) (Randall et al., 2018, pp. 10-11) รายได้ที่เป็นส่วนแบ่งจากรายได้ทั่วไปนี้ นับว่าเป็นรายได้ที่แยกจากเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนแบบกำหนดเงื่อนไขหรือหมวดหมู่ ซึ่งในรัฐบาลส่วนกลางของอเมริกามักให้รายได้ประเภทนี้เป็นส่วนรายได้เสริม โดยในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลส่วนกลางมักจะจัดสรรให้ผ่านการพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ในแต่ละพื้นที่ ปัจจัยเช่นนี้ คือ ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ที่ความสามารถนั้นมีอยู่อย่างไม่เท่ากัน และความต้องการในการจัดทำบริการสาธารณะของแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกัน (Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1980, p. 8)

ด้านประเทศฝรั่งเศส หลักเกณฑ์ทางกฎหมายจะไม่ซับซ้อนหรือหลายชั้นเท่ากับประเทศสหรัฐอเมริกา เพราะโครงสร้างการปกครองจะมีเพียงรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนของประเทศฝรั่งเศสนั้นมีกฎหมายฉบับหนึ่งที่มีผลบังคับใช้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส มาตรา 72 และมาตรา 73 ยังเป็นฐานอำนาจกำหนดให้การออกกฎหมาย ระเบียบใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ต้องสอดคล้องกับสภาพ

ของท้องถิ่นอีกด้วย ด้วยผลพวงของมาตรา 73 นี้ จึงทำให้มีกฎหมายฉบับหนึ่ง คือ “The French General Code of Local Authorities” โดยใน Section 6 Article L2334-42 มีการวางหลักเรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าวใช้หลักเกณฑ์ เช่น จำนวนประชากร โดยจะพิจารณาจำนวนประชากรทุกวันที่ 1 มกราคมของปีก่อนเพื่อนำจำนวนประชากรมาคำนวณในปีนี้ ซึ่งรายละเอียดเรื่องจำนวนประชากรในแต่ละพื้นที่ย่อมต้องพิจารณาไปตามแต่ละพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล การสำรวจจำนวนประชากรเพื่อนำมาคำนวณในการขอรับเงินอุดหนุน ย่อมเป็นไปตาม Article L2334-2 of the French General Code of Local Authorities

ส่วนประเทศญี่ปุ่น หลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนจะมีการกำหนดใช้ตัวชี้วัดจำนวนประชากร และขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาพิจารณา และด้วยผลของรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น หมวด 8 มาตรา 92 ได้ให้อำนาจให้ออกระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงการออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Bessho, 2016, p. 4) ทำให้มีการออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับเงินอุดหนุนขึ้นมา โดยตามข้อบัญญัติของกฎหมายการคลังท้องถิ่น (Local Finance Law 1948) การจัดสรรเงินอุดหนุนนั้นจะจัดสรรตามโครงการต่าง ๆ ตั้งแต่โครงการระดับชาติ ซึ่งเป็นโครงการที่รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกิจกรรมร่วมกัน แต่ต้องดำเนินการด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งศูนย์สุขภาพ เป็นต้น โครงการด้านสาธารณสุขการ มักเป็นโครงการที่ดำเนินตามแผนการสร้าง ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจระดับชาติ และโครงการด้านการบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งมีข้อสังเกตว่าโครงการด้านบรรเทา สาธารณภัยมีการกำหนดตัวชี้วัดในด้านช่วงเวลาการเกิดภัยพิบัติมาเป็นตัวชี้วัดในการคำนวณเงินอุดหนุนนี้ด้วย จึงมีเงินอุดหนุนประเภทนี้เกิดขึ้นเป็นการเฉพาะ เนื่องจากฤดูกาล สภาพอากาศในประเทศญี่ปุ่นบางพื้นที่มีอากาศที่มี ลักษณะเฉพาะในช่วงเวลาหนึ่ง (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และศิวพล ละอองสกุล, ม.ป.ป., น. 25-40) อีกทั้ง ในด้านการจัดทำโครงการที่ใช้งบประมาณประเภทเงินอุดหนุนนี้ นอกจากมีตัวชี้วัดในการคำนวณเงินอุดหนุนที่หลากหลาย แล้ว ในแต่ละวัตถุประสงค์ของโครงการก็ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่แตกต่างกันอีกด้วย เช่น โครงการก่อสร้างถนน ท้องถิ่น จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล 1/2 ของต้นทุนมาตรฐานการปรับปรุงถนนท้องถิ่น จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล 2/3 ของต้นทุนมาตรฐาน เป็นต้น (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และชนินทร์ มีโกศล, 2547, น. 150)

3.2.3 หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุน ลักษณะของการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่นภายหลังจากการจัดสรรขององค์กรผู้ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนนั้นมักจะกำหนดโดยมีวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินอุดหนุน และจะยึดโยงกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากรัฐบาลกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือรัฐบาลของประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นด้วย กล่าวคือ ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลระดับสหพันธรัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนโดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนในโครงการเกี่ยวกับเรื่องขั้นพื้นฐานของประชาชน เช่น

ภารกิจที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค และเกี่ยวกับการขนส่งหรือที่เรียกว่า The Transportation Investments Generating Economic Recovery grant program (TIGER) ที่สหพันธรัฐ จะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ผู้รับโดยหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้สำหรับภารกิจนี้ คือ U.S. Department of Transportation (DOT) ทั้งนี้อาศัยอำนาจตาม American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (Congressional Research Service, 2019, p. 1)

กรณีของประเทศฝรั่งเศส ได้มีการออกหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนไว้ในกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายฉบับหนึ่งเรียกว่า “The French General Code of Local Authorities” กฎหมายฉบับนี้มีการวางหลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนประเภทหนึ่ง คือ เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน โดยใน Section 6 Article L2334-42 มีการวางหลักเรื่องการใช้จ่ายเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนำไปใช้จ่ายในโครงการหรือใช้เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่นการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะให้ได้มาตรฐาน เป็นต้น (Section 6 Article L2334-42 The French General Code of Local Authorities)

ส่วนประเทศญี่ปุ่น หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนจะมีการคำนึงถึงการใช้จ่ายในเรื่องสภาพแวดล้อมหรือสภาพท้องถิ่นของท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น เช่น ในแต่ละปีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อใช้จ่ายในโครงการด้านการศึกษา โดยมีโครงการที่เรียกว่า Free school ซึ่งมีวัตถุประสงค์คือเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และเพื่อแก้ไขสภาพสังคมของเด็กนักเรียนที่มีการกลั่นแกล้งกันในโรงเรียนและส่งผลกระทบต่อสุขภาพจิตของเด็กที่ถูกกลั่นแกล้ง โครงการนี้เป็นผลจากการสำรวจของกระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี (MEXT) พบว่า นักเรียนพบปัญหาทางอารมณ์หรือจากความกดดัน การกลั่นแกล้งภายในโรงเรียนจนทำให้เกิดการฆ่าตัวตาย โดยคิดเป็นร้อยละ 28.1 (Library of Congress, n.d.)

3.3 เปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยกับต่างประเทศ

เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยกับต่างประเทศแล้วจะพบว่า มีความแตกต่างกันจึงทำให้เป็นจุดเด่น ดังนี้ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการแบ่งประเภทของเงินอุดหนุนไว้ในกฎหมาย ซึ่งนอกจากประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป และประเภทเงินอุดหนุนแบบกำหนดเงื่อนไขหรือหมวดหมู่แล้ว ยังมีเงินอุดหนุนประเภทรายได้ที่เป็นส่วนแบ่งจากรายได้ทั่วไป โดยรัฐบาลกลางจะจัดสรรเป็นการเสริมงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง โดยในการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ ได้นำปัจจัยในด้านความสามารถในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ใช้ในการคำนวณเพื่อจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Randall et al., 2018, pp. 10-11) ซึ่งต่างจากของ

ประเทศไทยที่มีการแบ่งเงินอุดหนุนเพียงแค่ 2 ประเภทเท่านั้น คือเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2567, น. 24) และประเทศไทยยังไม่มีให้นำหลักเกณฑ์ด้านความสามารถในการจัดหารายได้ดังกล่าวมากำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนนอกจากนี้ จุดเด่นอีกประเด็นหนึ่ง คือ ในกรณีการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบกำหนดเงื่อนไขหรือหมวดหมู่ มักจะกำหนดรายละเอียดโครงการหรือภารกิจที่ชัดเจนในการตั้งงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนนี้

กรณีประเทศฝรั่งเศสนั้นในการจัดสรรเงินอุดหนุน เช่น เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน จะใช้หลักเกณฑ์จำนวนประชากรมาคำนวณ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายที่เรียกว่า “The French General Code of Local Authorities” โดยจะแบ่งหลักการคำนวณจำนวนประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบไว้ในแต่ละมาตราของกฎหมายฉบับนี้ เช่น เทศบาล พิจารณาจำนวนประชากรใน article L. 2334-2 เป็นต้น (Article L2334-2 The French General Code of Local Authorities) ด้านการคำนวณจำนวนประชากรเพื่อนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะกำหนดการพิจารณาการคำนวณจำนวนประชากรในที่แตกต่างกัน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะพิจารณาจำนวนประชากรจากสถาบันสถิติและเศรษฐศาสตร์ศึกษาแห่งชาติ ส่วนภาค ในปัจจุบันฝรั่งเศสประกอบด้วย 13 ภาค จำนวนประชากรซึ่งประเมินเมื่อวันที่ 1 มกราคมของปีก่อน และย่อมพิจารณาตามที่กำหนดไว้ใน article L. 4332-4-1 แห่ง The French General Code of Local Authorities ทั้งนี้ ตาม article L. 2334-2 ของกฎหมายฉบับเดียวกันกำหนดไว้ การกำหนดตัวชี้วัดด้านประชากรนี้แม้ประเทศไทยก็มีการกำหนดตัวชี้วัดดังกล่าวเช่นกัน ในหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน แต่ผู้เขียนไม่พบว่าประเทศไทยมีการสำรวจประชากรในพื้นที่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดตัวเลขของประชากรที่ไม่แน่นอนและกระทบต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่สำหรับประเทศฝรั่งเศสจะพบว่าการประเมินจำนวนประชากรทุกปีและการประเมินดังกล่าวถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย

ประเทศญี่ปุ่น การจัดสรรเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มักจะใช้หลักเกณฑ์ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนประชากรในการพิจารณา อีกทั้งมีตัวชี้วัดที่น่าสนใจ เช่น การนำตัวชี้วัดด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ รัฐบาลเห็นว่าท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นมีสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันจึงเห็นควรว่าในการจัดสรรเงินอุดหนุนนั้น ในช่วงที่เกิดภัยพิบัติแก่ท้องถิ่นใด การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นนั้นย่อมต้องนำตัวชี้วัดด้านภัยพิบัติมาพิจารณาอันจะเห็นได้ว่าการคิดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนนั้นมีการคำนึงถึงความแตกต่างของพื้นที่ในแต่ละท้องถิ่น นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไปหรือปกติ เช่น เทศบาล เป็นต้น ย่อมมีขนาดและขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่มากกว่า จึงอาจได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนที่มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีขนาดและขอบเขตความรับผิดชอบในการจัดทำภารกิจเฉพาะ

เรื่องใดเรื่องหนึ่ง และมีการจัดสรรเงินอุดหนุนที่มีการคำนึงถึงขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Bessho, 2016, p. 4) ซึ่งแตกต่างจากกรณีของประเทศไทยที่หลักเกณฑ์การจัดสรรและการใช้จ่ายเงินอุดหนุนนั้นใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ทำให้ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะทางการคลังต่ำอย่างมาก

4. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาหลักการสำคัญของการคลังท้องถิ่น ข้อความคิดว่าด้วยเงินอุดหนุน รวมถึงเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยและต่างประเทศ ผู้เขียนพบปัญหา 2 ประการพร้อมทั้งข้อเสนอแนะ ดังนี้

4.1 ปัญหาการขัดต่อความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นนี้ผู้เขียนกล่าวถึงปัญหาของการกำหนดในกฎหมายให้มีการออกหนังสือสั่งการในเรื่องที่เกี่ยวกับเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาในเรื่องที่เกี่ยวกับมาตรา 30 (4) ของพระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1.1 ปัญหาการออกหนังสือสั่งการในการกำหนดรายละเอียดการดำเนินโครงการตามภารกิจที่ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนนั้น เนื่องจากตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 ข้อ 18 ขัดต่อหลักการความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการกำหนดรายละเอียด หรือการดำเนินโครงการตามภารกิจที่ได้รับงบประมาณ ซึ่งในที่นี้คือเงินอุดหนุน ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดเอง บทบาทของส่วนกลางจึงต้องมีอำนาจเพียงกำกับดูแลให้การดำเนินการของท้องถิ่นดำเนินไปภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, น. 36) และส่วนกลางย่อมไม่เข้าไปถึงขนาดกำหนดรายละเอียดการดำเนินโครงการตามภารกิจที่ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางควรให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดงบประมาณให้ตรงตามเจตนารมณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะส่งผลให้เกิดความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นขึ้น ซึ่งนั่นคือหลักการที่ควรจะเป็น (บรรเจิด สิงคะนติ และดารุณี พุ่มแก้ว, 2560, น. 6-7)

ตัวอย่างของการวิเคราะห์ประเด็นนี้ เช่น โครงการเกี่ยวกับด้านสาธารณสุข ซึ่งทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นออกหนังสือสั่งการโดยอธิบดีของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามข้อ 18 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 ที่กำหนดแนวทาง รายละเอียดของการดำเนินโครงการในหมวดรายได้ได้อย่างเงินอุดหนุนนี้ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปฏิบัติหรือดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหนังสือสั่งการ (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0808.2/ว 4657 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2565) จะเห็นได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมไม่อาจใช้อำนาจตัดสินใจของตนเองอย่างเด็ดขาดในการใช้งบประมาณงบเงินอุดหนุนในการกำหนดรายละเอียดหรือเลือกทำโครงการด้วยตนเอง หรือไม่สามารพัฒนาความสามารถในการบริหารจัดการภารกิจของตนที่ใช้เงินอุดหนุนนี้ได้ และจำต้องเลือกรายชื่อตัวอย่างของโครงการที่ส่วนกลางกำหนดไว้ในหนังสือสั่งการฉบับนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหนังสือสั่งการ (เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการคลังในเทศบาลตำบลมหาสาร, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 เมษายน 2567) ซึ่งข้อเท็จจริงนี้ทำให้การใช้งบประมาณงบเงินอุดหนุนไม่มีความเป็นอิสระและท้องถิ่นอาจไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควรจะได้ จากรายงานผลการดำเนินงานตามปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ที่ผ่านมานี้ พบว่า ข้อเสนอแนะประการหนึ่งที่ได้เขียนไว้ในรายงานฉบับนี้ คือ การจัดตั้งโครงการตามแผนพัฒนาท้องถิ่นควรคำนึงถึงความพร้อมด้านพื้นที่ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ผลกระทบทางตรงและทางอ้อม (ผู้เขียนได้ทำการสรุปข้อเสนอแนะจากรายงานผลการดำเนินงานตามแผนการดำเนินงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเอกสารเหล่านี้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ผู้เขียนได้รับจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจริงในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้เขียนได้ไปสัมภาษณ์องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 3 แห่งด้วยกัน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา องค์การบริหารส่วนตำบลบางเคื่อ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และเทศบาลตำบลมหาสาร อำเภอมหาราช จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) ซึ่งข้อเสนอแนะนี้เป็นสิ่งบ่งชี้ประการหนึ่งว่าการตัดสินใจในการทำโครงการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำนั้นไม่ได้อบจายปัญหาพื้นที่ในท้องถิ่นเท่าที่ควร

ข้อเสนอแนะในปัญหาการออกหนังสือสั่งการในการกำหนดรายละเอียดการดำเนินโครงการตามภารกิจที่ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุน ผู้เขียนเสนอว่า ควรแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 ใน ข้อ 18 โดยกำหนดรายละเอียดของหมวดรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด เว้นแต่รายละเอียดการดำเนินงานตามโครงการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอน ให้้องการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดเหตุผลในการแก้ไขดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นผลดีต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะ้องการปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระมากขึ้นในการกำหนดรายละเอียดการดำเนินงานตามโครงการที่ตนได้รับถ่ายโอนจากส่วนกลาง การดำเนินการดังกล่าวหากเกิดขึ้นได้นั้นย่อมสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระทางการคลังของ้องการปกครองส่วนท้องถิ่นที่วางหลักการให้้องการปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความสามารถในการนำงบประมาณของตนมาใช้จ่ายกับโครงการตามเจตนารมณ์ได้และให้ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจด้วยตนเองในการนำงบประมาณมาใช้จ่ายกับภารกิจของตน (OECD, n.d.) ซึ่งทางกระทรวงมหาดไทยอาจกำหนดรายละเอียดของหมวดรายได้นั้นเพียงแต่รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งโครงการเพื่อนำรายได้นั้นมาใช้จ่าย ผู้เขียนเห็นว่าควรให้้องการปกครอง

ส่วนท้องถิ่นมีอิสระในส่วนนั้น เนื่องจากอีกเหตุผลหนึ่งคือ ผู้เขียนประสงค์ให้ประเทศไทยมีแนวทางขององค์กรรัฐ ในการจัดสรรเงินอุดหนุนดังเช่นต่างประเทศ ซึ่งในกรณีของประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นรัฐเดี่ยว เช่นเดียวกับประเทศไทย ก็มีองค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนของตนโดยต่างมีหน้าที่พิจารณา เสนอแนะ วิเคราะห์เกี่ยวกับงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่หน่วยงานเหล่านี้จะไม่เข้าไปกำหนดรายละเอียดการดำเนินงานของโครงการหรือภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็น การเคารพหลักความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการกำหนดหน้าที่ขององค์กร ผู้ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนอย่างชัดเจนไว้ในกฎหมาย

4.1.2 ปัญหาในมาตรา 30 (4) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งมาตรา 30 ดังกล่าวนี้ได้กำหนดแนวทาง และหลักเกณฑ์ในเรื่องการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจไว้ (วุฒิสาร ตันไชย, 2557, น. 41-42) และแม้ใน ปี พ.ศ. 2549 จะมีการแก้ไขสัดส่วนรายได้ในมาตรา 30 (4) เพื่อเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ตาม (เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 30 (4) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในปี พ.ศ. 2549) แต่สถานะของมาตรา 30 (4) นี้ก็ไม่ได้เปลี่ยนไป ยังคงเป็นบทกฎหมายที่มีสถานะที่ไม่ใช่บทบังคับให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามนี้

ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า การที่มาตรา 30 (4) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีสถานะที่ไม่ใช่บทบังคับนี้ทำให้ กฎหมายฉบับนี้ไม่อาจเป็นกฎหมายที่ทำให้หลักการในการปกครองตนเองตามรัฐธรรมนูญบรรลุผลขึ้นได้ เพราะด้วย ลักษณะของการวางหลักกฎหมายตามมาตรา 30 (4) เป็นการบัญญัติไว้ในทำนองเหมือนเป็นการบอกกล่าว ซึ่งไม่ได้มี สภาพบังคับใด ๆ เพียงแต่เป็นแนวทางการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ผู้อำนวยการส่วนการกระจายอำนาจด้านการเงินการคลัง, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 7 เมษายน 2567) อีกทั้งการแก้ไข พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไข เพิ่มเติมที่มีการเพิ่มสัดส่วนรายได้ขั้นต่ำเป็นร้อยละ 25 ซึ่งก็เป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นจากตัวเลขจริง ณ ขณะนั้น เพียงเล็กน้อย แต่กลับตัดเงื่อนไขด้านเวลาในการไปสู่เป้าหมายร้อยละ 35 ต่างจากฉบับก่อนหน้า (สรวิศ มา, 2565) การที่บทบัญญัตินี้ที่ไม่มีบทบังคับใด ๆ เช่น การไม่กำหนดเป้าหมายสัดส่วนรายได้ที่เหมาะสมอย่างกรณีข้างต้น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเติบโตช้าและไม่อาจปกครองตนเองโดยใช้งบประมาณของตนเองได้อย่างเต็มที่และ งบประมาณของตนก็ไม่เพียงพอ ทำให้ในท้ายที่สุดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็พึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (นฤมล แก้วสุก, 2564, น. 17) อีกทั้งจะเห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี การจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 จำนวน 346,175.62 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 จำนวน 33,958.74 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 10.88 (สำนักงาน

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2567ก, น. 7) และจากสถิติค่าเฉลี่ยของสัดส่วนรายได้ที่มาจากรัฐบาลในช่วงระยะเวลาที่มากกว่าสองทศวรรษเงินอุดหนุนมีมากที่สุดในบรรดารายได้ท้องถิ่นทั้งหมดซึ่งสูงถึงร้อยละ 40 (ณัฐกร วิทิตานนท์, 2562, น. 67) ซึ่งการพึ่งพาเงินอุดหนุนที่มากเกินไปย่อมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจปกครองได้ด้วยตนเองโดยอิสระอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะในปัญหาในมาตรา 30 (4) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2549 ผู้เขียนเสนอให้การดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจย่อมต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานเพื่อให้มีเป้าหมายอย่างชัดเจน และไม่ควรถูกกำหนดสัดส่วนรายได้โดยภาพรวมเท่านั้น (ผู้เขียนนำหลักการการกำหนดเรื่องระยะเวลาการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 30 (4) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ฉบับแรก มาใช้เป็นข้อเสนอแนะ) อีกทั้งเสนอให้มีการพิจารณาถึงศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำได้ (นฤมล แก้วสุก, 2564, น. 22) และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลควรให้ความอิสระในการกำหนดเจตนารมณ์ในการใช้งบประมาณ นอกจากนี้ในทางต่างประเทศใช้ปัจจัยหลายประการในการกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประเทศไทยควรนำมาเป็นแนวทางด้วย โดยปัจจัยที่เห็นมากที่สุด คือ ปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคมของพื้นที่ สภาพแวดล้อมของพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนคือประเทศญี่ปุ่นที่มีการคำนึงรายละเอียดสภาพแห่งท้องถิ่น ความแตกต่างกันระหว่างท้องถิ่นการคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้จะสะท้อนสถานการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดีและสามารถกำหนดสัดส่วนเงินอุดหนุนได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งแนวทางต่างประเทศมีการคำนึงและให้ความสำคัญในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะเห็นได้จากประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีประเภทเงินอุดหนุนที่เรียกว่า “รายได้ที่เป็นส่วนแบ่งจากรายได้ทั่วไป” ที่คำนวณมาจากความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของแต่ละพื้นที่ ซึ่งประเทศไทยไม่มีเงินอุดหนุนประเภทนี้

4.2 ปัญหาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรและการใช้จ่ายเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติการกิจที่ได้รับบริการถ่ายโอนจากส่วนกลางที่ไม่เหมาะสม ไม่เท่าเทียมและไม่เป็นธรรม

จากการศึกษาผู้เขียนค้นพบว่าเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจยังคงมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีข้อบกพร่อง เช่น การไม่คำนึงถึงศักยภาพทางการคลังหรือขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือกรณีของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น ยังคงมีการใช้วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโดยใช้วิธีการจัดสรรแบบสมทบ ซึ่งสร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตัวเอง (เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญสำนักงานงบประมาณ, การสัมภาษณ์ระหว่างบุคคล, 15 มกราคม 2567) สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเนื่องจากกฎหมายที่เป็นฐานอำนาจในการออกหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ นั่นคือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการ

งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 ในข้อ 35 วรรคหนึ่ง ไม่ได้มีการคำนึงถึงศักยภาพหรือขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงทำให้หลักเกณฑ์ที่ออกตามระเบียบดังกล่าวไม่ได้ตอบโจทย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่ไม่อาจตั้งโครงการเพื่อใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นได้ (เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, การสัมภาษณ์ระหว่างบุคคล, 7 พฤษภาคม 2567) ซึ่งขัดกับแนวคิด วัตถุประสงค์ของเงินอุดหนุนที่ควรส่งเสริมให้มีการคำนึงถึงศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2567ก, น. 7) หากไม่มีการแก้ไขหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนย่อมเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของการให้เงินอุดหนุนที่ประสงค์ให้เงินอุดหนุนเป็นสิ่งที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554, น. 34) และยังขัดต่อหลักการในมาตรา 66 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงสถานะทางการคลังการเงินของท้องถิ่นอีกด้วย (สำนักงบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง, 2566, น. 2)

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรและการใช้จ่ายเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนกลางที่ไม่เหมาะสม ไม่เท่าเทียมและไม่เป็นธรรม ผู้เขียนเสนอให้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์ทางกฎหมายโดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี ตามลำดับดังนี้ (1) กรณีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ผู้เขียนเสนอให้แก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 ในข้อ 35 วรรคหนึ่ง โดยให้มีการพิจารณาเรื่องความมีประสิทธิภาพและความเป็นธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจต่อโครงการใดควรพิจารณาตามศักยภาพหรือขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญสำนักงบประมาณ, การสัมภาษณ์ระหว่างบุคคล, 15 มกราคม 2567) และ (เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, การสัมภาษณ์ระหว่างบุคคล, 7 พฤษภาคม 2567) และควรมีการคำนึงถึงศักยภาพหรือขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเสนอให้กำหนดไว้ในข้อ 35 วรรคสองของระเบียบเดียวกันเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณา 5 เกณฑ์ ได้แก่ เกณฑ์ระดับรายได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่มีรายได้ที่แตกต่างกัน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางพื้นที่อาจมีแหล่งการจัดเก็บรายได้ที่มากกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะนี้ควรได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนในจำนวนที่น้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแหล่งจัดเก็บรายได้ที่น้อยกว่า เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านค่าใช้จ่ายบุคลากร เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากรัฐบาล แม้จะเป็นภารกิจตามกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันแต่ด้วยสภาพของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางพื้นที่อาจมีภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำมากกว่าในท้องถิ่นบางพื้นที่ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากรายได้ที่ตั้งได้อธิบายข้างต้นนั้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งจัดเก็บรายได้ที่แตกต่างกัน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้มากกว่าย่อมเป็นการแสดงออกถึงเศรษฐกิจและสังคมที่ดีกว่า เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแผนงาน การบริหารงานที่มีขนาดของประสิทธิภาพ คุณภาพที่แตกต่างกัน และเกณฑ์ตัวชี้วัดด้านธรรมาภิบาล ตัวชี้วัดนี้ผู้เขียนเห็นว่าการจัดสรร การใช้จ่ายที่เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินควรมีเรื่องหลักธรรมาภิบาลมาใช้เป็นตัวชี้วัดด้วย เพราะเป็นการส่งเสริม หรือเป็นเครื่องกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาลต่าง ๆ เช่น หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส เป็นต้น ในการขอรับงบประมาณโดยเฉพาะเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้ตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้ตั้งแต่ 6 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 20 ล้านบาท ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้ไม่เกิน 6 ล้านบาท ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ทั้งนี้หลักเกณฑ์ในการแบ่งขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนำมาใช้ในการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเท่านั้นเพื่อประโยชน์ต่อการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และให้นำขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำมากำหนดจำนวนเงินสมทบของโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอขอไว้เหตุผลในการเสนอให้ใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาศักยภาพหรือขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะผู้เขียนเห็นว่าข้อเสนอข้างต้นนี้ทำให้สะดวกต่อการใช้กฎหมายมากกว่าที่จะกำหนดแยกเป็นข้อต่างหาก และการกำหนดสัดส่วนรายได้ในการแบ่งขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้เขียนเทียบกับการแบ่งลำดับขั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล (สถาบันพระปกเกล้า, ม.ป.ป.) นอกจากนี้การที่คำนึงถึงศักยภาพหรือขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการส่งผลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่จะได้รับงบประมาณอย่างเพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะอันจะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ และมีความเป็นอิสระเพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความเป็นอิสระทางการคลังอย่างแท้จริง ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวทางต่างประเทศที่เคารพหลักความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น

5. บทสรุป

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองย่อมเป็นเครื่องหมายที่แสดงถึงการกระจายอำนาจทางการคลังจากรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การดำเนินการเกี่ยวกับรายได้ทั้งหลายย่อมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล และในขณะเดียวกันรัฐบาลในฐานะผู้กำกับดูแลย่อมต้องเคารพหลักความเป็นอิสระทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ดังนั้น เงินอุดหนุนที่ถือเป็นรายได้ประเภทหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดสรรให้ ย่อมต้องกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรและการใช้จ่ายโดยกำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสมซึ่งนานาประเทศมักใช้ตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่สะท้อนถึงสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญมากำหนดเป็นหลักเกณฑ์ดังกล่าวและมีการคำนึงถึงความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศักยภาพทาง

การคลัง รัฐธรรมนูญของประเทศไทยรองรับหลักความเป็นอิสระทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสมอมา แต่อย่างไรก็ตาม ภายใต้การกำกับดูแลเรื่องการคลังนี้หน่วยงานของรัฐจากส่วนกลางยังคงให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างน้อย อีกทั้งในมาตรา 30 (4) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ฉบับที่สองที่กำหนดเรื่องการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจของท้องถิ่นยังคงเป็นกฎหมายที่ไม่อาจทำให้แผนการกระจายอำนาจนั้นสำเร็จได้ รวมถึงการใช้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดในเรื่องเงินอุดหนุนนี้ยังคงไม่คำนึงถึงศักยภาพและสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรแก้ไขหลักเกณฑ์ทางกฎหมายตามข้อเสนอแนะนั้น ๆ

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (2565). *คู่มือการปฏิบัติงานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำคำขอของงบประมาณเงินอุดหนุนกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับงบประมาณ*. กลุ่มงานส่งเสริมการกระจายอำนาจและการจัดท่างบประมาณเงินอุดหนุน กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). *ประวัติความเป็นมา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น*.
<https://www.dla.go.th/servlet/DLAServlet?visit=history>
- กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). *กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น: หน้าหลัก*.
<https://www.dla.go.th/servlet/TemplateOrganizeServlet?organize=dplm>.
- ณัฐกร วิทิตานนท์. (2562). *หน่วยที่ 12 ความสัมพันธ์การเมืองท้องถิ่นกับการเมืองระดับชาติ*. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- นฤมล แก้วสุก. (2564). *รายงานวิเคราะห์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- บรรเจิด สิงคะเนติ และดารุณี พุ่มแก้ว. (2560). *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในมิติปัญหาทางการคลัง*. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, 3, 3-23.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (17 พฤศจิกายน 2542). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 114ก. หน้า 1-16.
- วรพิทย์ มีมาก. (ม.ป.ป.). *รายงานวิจัยเรื่อง ระบบการคลังของการปกครองท้องถิ่นศึกษาเฉพาะกรณีเงินอุดหนุน*. กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- วรพล ชินเพชร. (เมษายน 2554). *การบริหารจัดการและการควบคุมของรัฐบาลกลางด้านภาษีและงบประมาณของท้องถิ่นของฝรั่งเศส (Central Government Administration and Control for Local Taxation and*

- Budget). ใน สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ผู้จัดประชุม), การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยและประเทศไทย. การสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ทางวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น. โรงแรมอิมพีเรียลควีนส์ปาร์ค กรุงเทพฯ.
- วิทวัส ชัยภาคภูมิ. (2546). *การคลังท้องถิ่น*. สถาบันพระปกเกล้า.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). *เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เรื่อง บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายเกี่ยวกับรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 1)*. สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2544). การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่. ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, สมคิด เลิศไพฑูรย์, จีรวรรณ เดชานินพนธ์ และศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (บ.ก.), *นรนิติ เศรษฐบุตร: 60 ปี กิตติคุณแห่งหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการปกครองท้องถิ่น*. (น. 157-177). โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. สถาบันพระปกเกล้า.
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. (2554). *วิถีนวัตกรรมพัฒนารายรับท้องถิ่นไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. สถาบันพระปกเกล้า.
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และชนินทร์ มีโกคี. (2547). *การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ (Final report)*.
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. (2556). *การกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: แนวคิดและการปฏิบัติกรณีศึกษาประเทศไทย*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันพระปกเกล้า. (ม.ป.ป.). *ระดับชั้นและเกณฑ์การแบ่งระดับองค์การบริหารส่วนตำบล*.
<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=2.ระดับชั้นและเกณฑ์การแบ่งระดับองค์การบริหารส่วนตำบล>.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. เอ็กสเปอร์เน็ท.
- สรวิศ มา. (3 พฤศจิกายน 2565). *ประเมินสถานะการกระจายอำนาจ: 2 ทศวรรษที่ยังไม่ถึงเป้า*.
<https://101pub.org/two-decades-decentralization/>.
- สำนักงานประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง. (2566). *รายงานเข้ารับการศึกษาฝึกอบรม เตรียมความพร้อมให้ อบท. เป็นหน่วยรับงบประมาณโดยตรง*. สำนักงานประมาณ.
<https://www.sakaecity.go.th/fileupload/5654501738.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2567ก). การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มเป้าหมายประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา นักวิชาการ ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง. ใน สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, *การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจด้านการเงิน*

การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2567ข). การประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 1/2567. ใน ทำเนียบรัฐบาล และการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Application Microsoft Teams), *ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 1/2567*. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

หนังสือสำนักงบประมาณ ที่ นร. 0715/13004 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2563.

อริย์รัช บัญถึง. (2563). *ปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. คลังสารสนเทศดิจิทัลมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

https://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2020/TU_2020_5901032119_12888_13365.pdf

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และศิวิพล ละอองสกุล. (ม.ป.ป.). *รายงานการวิจัย เรื่องการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น: ศึกษาด้านการคลัง*.

Advisory Commission on Intergovernmental Relations. (1980). *The State of State-Local Revenue Sharing*.

Bessho, S. (2016). *CASE STUDY OF CENTRAL AND LOCAL GOVERNMENT FINANCE IN JAPAN*. Asian Development Bank Institute.

Boardway, R., & Shah, A. (2007). *PUBLIC SECTOR GOVERNMENT AND ACCOUNTABILITY SERIES: INTERGOVERNMENT FISCAL TRANSFERS PRINCIPLES AND PRACTICE*. The World Bank.

Congressional Research Service. (2019). *The TIGER/BUILD Program at 10 Years: An Overview*. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45916>

Library of Congress. (n.d.). *Japan: Act to Secure Education for Emotionally Challenged Children*. <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2016-12-14/japan-act-to-secure-education-for-emotionally-challenged-children/>

Moisiu, A. (2017). FISCAL AUTONOMY OF LOCAL GOVERNMENT GOVERNANCE FLEXIBILITY AND RESPONSIVENES. *North Economic Review*, 1, 22.

OECD. (n.d.). *Central government spending*. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/central-government-spending.html>

Ouali, M., & Boussetta, M. (2017). A Comparative Study of Local Financial Autonomy in Italy, France and Morocco. *European Scientific Journal*, 34(13), 153-154.

Randall, M., Gordon, T., Greenee, S., & Huffer, E. (2018). *Follow the Money How to Track Federal Funding to Local Governments*. URBAN Institute.

https://www.urban.org/sites/default/files/publication/96761/2018.02.26_follow_the_money_v4_-_printpdf.pdf

University of Pretoria. (n.d.). *THE ROLE AND PURPOSE OF LOCAL GOVERNMENT*.

<https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/25724/03chapter3.pdf?sequence=4>

USA GOV. (n.d.). *Credit reports and score*. <https://www.usa.gov/government-grants>