

หัวข้อวิจัย	ปัญหาการพัฒนาศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย
ผู้วิจัย	วลัยพร ชินศรี
คณะ	มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
ปี พ.ศ.	2555

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องปัญหาการพัฒนาศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาถึงสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน 2) เพื่อศึกษาปัญหาการพัฒนาศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ทั้งทางด้านรายได้ ด้านรายจ่าย และด้านหนี้สาธารณะ และ 3) เพื่อศึกษาถึงแนวทางแก้ไขปัญหาการพัฒนาศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ทั้งทางด้านรายได้ ด้านรายจ่าย และด้านหนี้สาธารณะ โดยมีขอบเขตการวิจัยด้านเนื้อหาคือมุ่งเน้นการศึกษาศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ขอบเขตด้านพื้นที่ ศึกษาเฉพาะบุคลากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ทั้ง 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งการวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการลงพื้นที่เป้าหมายเพื่อทำการสัมภาษณ์ โดยมีแบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วยนักการเมืองท้องถิ่น และข้าราชการประจำที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่า

1) สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันทุกท้องถิ่นได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่รายได้ที่เพิ่มขึ้นเป็นการเพิ่มของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางไม่ใช่รายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เอง ส่วนรายจ่ายส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำมากกว่ารายจ่ายเพื่อการลงทุน โดยจัดทำงบประมาณแบบสมดุล และการก่อหนี้ยังถือเป็นเรื่องใหม่ ซึ่งเป็นเรื่องท้าทายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างศักยภาพทางการคลังอีกทางหนึ่งในอนาคต

2) ปัญหาการพัฒนาศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพิจารณาได้ 3 ด้าน คือ ปัญหาการพัฒนาศักยภาพด้านรายได้ ซึ่งจากการศึกษา พบว่า ท้องถิ่นมีปัญหาเรื่องฐานภาษีที่แคบ กฎหมายเก่าล้าสมัยไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง จัดเก็บภาษีได้น้อย มักมีนโยบายขอลดหย่อนภาษี ขาดเทคโนโลยีที่เหมาะสม ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถอย่างเพียงพอ ขาดการประชาสัมพันธ์อย่างเป็นระบบ ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจและตระหนักรู้ในเรื่องการเสียภาษี ส่วนปัญหาทางการจ่าย ยังมีการจ่ายที่ขาดประสิทธิภาพและขาดความคุ้มค่า ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ มีเพียงการตรวจสอบจากส่วนกลาง เช่น สตง. และยังมีภารกิจที่เกิดจากการถ่ายโอนอำนาจจำนวนมาก แต่งบประมาณไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจนั้น อีกทั้งการกำหนดงบประมาณยังเป็นแบบอนุรักษ์นิยม และปัญหาการก่อหนี้ องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นไทย ยังไม่ค่อยมีการก่อหนี้มากนัก เนื่องจากขาดประสบการณ์และบุคลากรที่มีความสามารถในการบริหารจัดการหนี้ มีข้อจำกัดและเงื่อนไขเยอะในการก่อหนี้ แหล่งเงินทุนมีน้อย รัฐบาลไม่กล้าแบกภาระเมื่อท้องถิ่นเป็นหนี้ ซึ่งปัญหาการไม่มีวินัยการเงินการคลังในการกู้ที่อาจส่งผลต่อฐานะการคลังของประเทศได้

3) แนวทางแก้ไขปัญหาการพัฒนาศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านรายได้ ควรมีการปรับปรุงกฎหมายการเก็บภาษีของท้องถิ่นให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริง เพิ่มแหล่งรายได้ใหม่ เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีสิ่งแวดล้อม พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถ นำเทคโนโลยีที่เหมาะสมเข้ามาใช้ สร้างจิตสำนึกที่ดีให้กับประชาชนให้ตระหนักถึงความสำคัญของการจ่ายภาษี นักการเมืองควรเป็นแบบอย่างที่ดีในการเสียภาษีแก่ท้องถิ่นด้วย ด้านรายจ่าย ควรมีการจัดหางบประมาณแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้มีการตรวจสอบจากผู้ที่มีส่วนได้เสีย และใช้หลักธรรมาภิบาลเข้ามาจัดการกับการบริหารรายจ่าย และสุดท้ายด้านการก่อหนี้ เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่สามารถเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่นหากสามารถบริหารจัดการได้ดี ควรมีแหล่งเงินกู้ที่หลากหลาย มีกฎหมายที่ให้โอกาสท้องถิ่นในการกู้เงิน ในขณะเดียวกันก็ต้องมีการกำกับดูแลเพื่อไม่ให้เป็นการแบกรับภาระแก่รัฐบาลกลางต่อไป

Research	Problems in Developing the Fiscal Competencies of Thai Local Governments
Researcher	Walaiporn Chinnasri
Faculty	Humanities and Social Sciences
Year	2012

Abstract

The objectives of this study were 1) to understand the present fiscal state of Thai Local Governments 2) to explore problems in developing the fiscal competencies of Thai Local Governments regarding revenues, expenditures, and public debts and 3) to find solutions to the problems developing the fiscal competencies of Thai Local Governments regarding revenues, expenditures, and public debts. The scope of the content of this study was the fiscal competencies of Thai Local Governments. The scope of the area studied was public officers from 5 categories of Thai Local Governments that is Sub-district Governments, Municipalities, Provincial Local Governments, Bangkok Metropolitan Administration, and the City of Pattaya. This study was a qualitative research which the data were obtained from documents and field interviews. The tools for collecting data were interviewing forms. The key-informants were Local Politicians and public officers who were in charge of fiscal management of the Local Governments.

The findings were

1) The budget given to the Local Governments is increasing. These increases were directed by the Act of Master plan of Decentralization to Local Governments. But these increased revenues were the subsidies from the Central Government, not the self-acquired revenues of the Local Governments. The most of expenditures is fixed expenditures, so the development expenditures is less. The balanced budget and initiation of public debts were something new to the Local Governments, and these were the challenges to foster the fiscal competencies in the future.

2) Problems in Developing the Fiscal Competencies of Thai Local Governments can be seen in 3 aspects. The first aspect was problems of revenues which were depicted by this study that the Local Governments had problems with tax bases that is too narrow, the laws that were too old to be effectively implement, too little revenues, the tax reduces policy was impose too often, lack of appropriate technology, lack of skilled and knowledgeable official, lack of people's awareness about tax. The second aspect was problems with spending that were lack of

efficiency and economy, lack of people's participation in checking because there were only the auditing by the Central Government such as the Office the Auditor General of Thailand, and there were too many responsibilities transferred to the Local Governments while there was short of budget to do, there was a conservative trend in budget allocation, the public debt initiation was still something new to the Local Governments so that there is little public debt initiation because of lack of experience and skilled official in debt management and many constraints, limited finance sources, the Central Government denied to bear the Local Governments debt, and the lack of fiscal disciplines which can affect the fiscal status of the country.

3) Solutions to the problem of revenues of the Local Governments was improving the Laws concerned Local Tax in order to make it more applicable in the real situation, increasing the finance sources such as properties tax, environmental tax, officials training, introducing new appropriate technology, calling for awareness of people in order to make them know the importance of tax payment, the politicians should be role model in tax paying. The Problems of expenditures should be remedied by introducing the participatory budget allocation to foster checking by stakeholders and introducing good governance in expenditure management. Lastly, the debt initiation is the way to expand the revenues of the Local Governments, if properly managed. There should be various sources of finance, there should be the law concerning the debt initiation of the Local Governments and, meanwhile, there should be some kind of oversight in order to avoid burden to the Central Government.

กิตติกรรมประกาศ

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยขอขอบคุณบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเรือ อ.ภูเวียง จ. ขอนแก่น องค์การบริหารส่วนตำบลคลอง 5 อ.คลองหลวง จ. ปทุมธานี เทศบาลตำบลด่านขุนทด อ. ด่านขุนทด จ. นครราชสีมา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อ.เมือง จ. ร้อยเอ็ด เทศบาลนครขอนแก่น อ.เมือง จ.ขอนแก่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี อ. เมือง จ. ปทุมธานี กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ที่กรุณาเสียสละเวลาเพื่อให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้วิจัย และขอขอบพระคุณพ่อแม่ พี่น้อง เพื่อนพ้องทั้งหลายที่คอยเป็นกำลังใจมาโดยตลอด

สุดท้ายผู้วิจัยขอขอบคุณสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ ปีงบประมาณ 2554 ที่ได้ให้การสนับสนุนทุนวิจัยในครั้งนี้

วลัยพร ชินศรี
พฤษภาคม 2556

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญ	(6)
สารบัญตาราง	(8)
สารบัญภาพ	(9)
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	3
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	3
1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	5
2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	13
2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลัง	17
2.4 แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น	33
2.5 แนวคิดเกี่ยวกับรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	37
2.6 แนวคิดเกี่ยวกับรายจ่ายและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	65
2.7 แนวคิดเกี่ยวกับหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	73
2.8 ผลงานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	82
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	88
3.1 ประชากรเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	88
3.2 ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย	89
3.3 ข้อมูลและแหล่งข้อมูล	89
3.4 รูปแบบการวิจัย	90
3.5 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	90
3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล	90
บทที่ 4 ผลการวิจัย	
4.1 สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน	92
4.2 ปัญหาการพัฒนาศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย	119
4.3 แนวทางการแก้ปัญหาการพัฒนาศักยภาพทางการคลังของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	123

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	132
5.1 ผลการศึกษา	132
5.2 อภิปรายผล	136
5.3 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	139
5.4 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป	140
บรรณานุกรม	141
ภาคผนวก	145
ประวัติผู้วิจัย	150

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	โครงสร้างรายได้ อปท.ตามบทบัญญัติว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	41
2	แสดงประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2546-2554)	53
3	แสดงประเภทภาษีและหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถจัดเก็บภาษีได้	95
4	สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่องบประมาณรายจ่าย (2543-2554)	100
5	แสดงประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2546-2554)	101
6	แสดงการเปรียบเทียบรายได้จริง - รายจ่ายจริง ของกรุงเทพมหานคร ระหว่าง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2537 – 2553	112
7	แสดงผลสรุปรายรับจริงของเมืองพัทยา จ.ชลบุรี ในรอบปีงบประมาณ พ.ศ. 2550-2554	114
8	แสดงผลสรุปรายจ่ายจริงของเมืองพัทยา จ.ชลบุรี ในรอบปีงบประมาณ พ.ศ. 2550-2554	116

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1 แสดงกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย	87
2 แสดงการจัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554	96