

ระบบการคลังท้องถิ่นญี่ปุ่น: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว

ยศธร ทวีพล, สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์
รัฐศิรินทร์ วังกานนท์ และ นภเรณู สัจจรักษ์ ธีระฐิติ
คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

บทคัดย่อ

การพัฒนาการคลังท้องถิ่นในหลายประเทศทั่วโลก มีเป้าหมายแห่งความสำเร็จไม่แตกต่างกัน โดยต้องการให้เกิดการกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้ อย่างไรก็ตามมีประเทศที่ประสบความสำเร็จไม่มากนัก โดยเฉพาะกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีงบประมาณสูงส่งผลให้การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จไม่มากนัก การศึกษานี้จึงเปรียบเสมือนบทเรียนสำคัญแก่ประเทศกำลังพัฒนา โดยยืนยันความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการคลังท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นจากข้อมูลเชิงประจักษ์ ซึ่งอาศัยสถิติการคลังท้องถิ่นช่วงปี ค.ศ. 2012 จนถึง ปี ค.ศ. 2014 โดยตั้งคำถามว่าโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสามารถทางการคลังท้องถิ่น แหล่งรายรับหลัก ความหลากหลายของแหล่งรายรับ การมีแหล่งรายรับที่แตกต่างกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมถึงรายจ่ายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสัดส่วนอย่างไรที่สะท้อนความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีข้อโต้แย้งหลักว่าโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กับระบบการคลังท้องถิ่นเพื่อให้การกระจายอำนาจทางการคลังประสบความสำเร็จ การศึกษาพบว่า โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นถูกออกแบบมาเพื่อรองรับระบบการคลังท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูปการคลังท้องถิ่นและกฎหมายยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนกระทั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถทางการคลังจากแหล่งภาษี และมีภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเป็นแหล่งรายรับหลัก ในขณะที่เดียวกันมีความหลากหลายของแหล่งภาษีที่สร้างความสมดุลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและโอนให้แก่ท้องถิ่น เงินอุดหนุนทั่วไปพิเศษ เป็นต้น รวมถึงรายจ่ายสาธารณะที่ส่วนใหญ่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีความแตกต่างกันระหว่างเทศบาลและจังหวัด ความสัมพันธ์ต่างๆ จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ระบบการคลังท้องถิ่นญี่ปุ่นประสบความสำเร็จ

คำสำคัญ: การคลังท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศญี่ปุ่น

Japanese Local Fiscal System: Lessons Learned from Developed Country

Yossathorn Taweephon* Somsak Amornsiriphong
Ratthasirin Wangkanond and Nopraenu Sajjarax Dhirathiti
Faculty of Social Sciences and Humanities Mahidol University

Abstract

Local fiscal system developments in several countries around the world have no different goals of success so as to decentralize fiscal power to enable local governments to rely on themselves. Nonetheless, there are several countries meeting the success not so much, in particular the development group of countries which are likely to be encountered with problems causing the decentralization to be faced with failure. As a result, this Study is as though an important learning provided for the developing countries, the success of fiscal decentralization which was confirmed by Japan. According to empirical information, depending upon local fiscal statistics during 2012-2014, which posed a question that how many proportion as to structures, local governments, local fiscal capacities, main sources of income, diversity of sources of income, and different sources of income of each form of local governments, inclusive of public expenditures of local governments, reflected the success of fiscal decentralization in Japan, which had core arguments that the local government structures might be necessary for being related to local fiscal system in order for fiscal decentralization to be achieved, the local government structures of Japan were designed to support the local fiscal system, resulting from the reform of local fiscal system and Local Government Merger Act until the local governments had fiscal capacity from sources of tax with local tax as key sources of income. Meanwhile, there were a variety of sources of tax balancing among the local governments; for instance, government-collecting tax and local transfer tax, and special local grants, including public expenditures, most of which were of the local governments, which were different between municipalities and prefectures. In consequence, different relationships drive the local fiscal system of Japan to be successful.

Keywords: Local Fiscal System, Local Government, Japan

* Corresponding author's e-mail: Nosza-5555@hotmail.com

1. บทนำ

หัวใจสำคัญของแนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลังอยู่บนพื้นฐานความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีความเกี่ยวข้องกับระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นจำเป็นต้องมีบทบาทในการบริหารทรัพยากรทางการเงิน ดังนั้นการจัดแบ่งหน้าที่และการถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะ การจัดแบ่งฐานรายรับระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Golem, 2010) การรักษาดุลการคลังระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นทางการคลังจึงเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญ (Uchimura, 2012) อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากประเด็นดังกล่าวการควบคุมการก่อหนี้และวินัยทางการคลังของท้องถิ่นถือเป็นปัจจัยที่ถูกกล่าวถึงอย่างหลากหลาย โดยเฉพาะวิธีการควบคุมการก่อหนี้และการรักษาวินัยทางการคลัง ซึ่งมีความแตกต่างกันตั้งแต่การเป็นหน้าที่ของกลไกตลาดจนถึงการออกกฎหมายโดยรัฐบาล

สำหรับการจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจำเป็นต้องมีความประหยัดทางขนาด (Economies of Scales) โดยต้นทุนการให้บริการสาธารณะจำเป็นต้องไม่สูงจนเกินไปและก่อให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุด ดังนั้นการแบ่งหน้าที่ดังกล่าวจึงส่งผลให้รัฐบาลกลางมีบทบาทการบริหารงานภาครัฐเปลี่ยนไป โดยหันมาให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม รวมถึงสังคม การเมือง และการพัฒนาอื่นๆ ซึ่งเน้นการจัดสรรทรัพยากรเป็นหลัก (Moges, 2013) ในขณะที่การจัดแบ่งฐานรายรับระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องอยู่บน

หลักการแยกฐานภาษีรายรับระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกจากกันอย่างชัดเจน โดยรัฐบาลกลางจำเป็นต้องมีหน้าที่จัดการกับภาษีที่สามารถเคลื่อนย้ายข้ามพื้นที่ได้ง่าย เน้นภาษีจากการประกอบธุรกิจและบริการระหว่างประเทศ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บภาษีจากกิจกรรมในท้องถิ่นและเป็นภาษีโดยตรงจากบริการสาธารณะ เช่น ภาษีทรัพย์สิน ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต เป็นต้น นอกจากนี้ในหลักการรักษาดุลการคลังระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักพิจารณาตามแนวทางความไม่สมดุลแนวตั้งและแนวนอน โดยความไม่สมดุลแนวตั้งเป็นการกล่าวถึงสัดส่วนรายรับและรายจ่ายระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายรับเพิ่มขึ้นน้อยกว่ารายจ่าย ย่อมก่อให้เกิดภาวะขาดดุลทางการคลัง เป็นต้น สำหรับประเด็นสุดท้ายการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางการคลังเป็นการกล่าวถึงบทบาทรัฐบาลต่อการส่งเสริมมาตรฐานจริยธรรมทางการคลัง โดยเฉพาะความโปร่งใส และการยกระดับมาตรฐานการคลัง (จรัสสุวรรณมาลา, 2553)

ระบบการคลังท้องถิ่นญี่ปุ่นถือว่าเป็นระบบที่สะท้อนการนำแนวคิดการกระจายอำนาจมาปฏิบัติอย่างประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งส่งผลให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ จนก่อให้เกิดการให้บริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน การปฏิรูประบบการคลังตลอดระยะเวลาที่ผ่านมามุ่งเน้นการบริหารงานระดับท้องถิ่น (Jain, 2000) โดยการสร้างแหล่งรายรับที่สำคัญให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อก่อให้เกิดความเป็นอิสระทางการคลัง เช่น การปรับปรุงการจัดสรรภาษีของรัฐบาลกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพิจารณาเงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งคำนึงถึงความเหมาะสม

และอิสระทางการคลัง ผลการปฏิรูปล่องผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและศักยภาพเพียงพอต่อการบริหารงานท้องถิ่นจากการได้รับงบประมาณเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากข้อมูลกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่นมีสัดส่วนรายรับจากภาษีสูงถึง 40.6% ซึ่งมากกว่ากลุ่มประเทศอื่นๆ ในกลุ่มประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกัน (Bessho, 2016) การเพิ่มขึ้นด้านรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากเป็นการสะท้อนความสำเร็จในการปฏิรูประบบการคลังท้องถิ่น ยังแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลกลางเล็งเห็นความสำคัญของการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ จนกระทั่งมีการผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งรายรับที่สำคัญและสามารถตัดสินใจใช้จ่ายงบประมาณอย่างอิสระ จนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่นมีความเข้มแข็งและเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนประเทศ

ประเด็นดังกล่าวจึงเป็นที่มาซึ่งทำให้ผู้เขียนทำการศึกษเกี่ยวกับระบบการคลังท้องถิ่นญี่ปุ่น โดยการวิเคราะห์ประกอบด้วย (1) โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะระบบรองรับการคลังท้องถิ่น (2) ความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แหล่งรายรับหลัก ความหลากหลายของแหล่งรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีแหล่งรายรับที่แตกต่างกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและรายจ่ายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. บทวิเคราะห์

ระบบการคลังท้องถิ่นญี่ปุ่นอยู่บนหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งมีการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบจากรัฐบาลกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เกือบทุกภารกิจ ดังนั้นการกำหนดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับระบบการคลังจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการงบประมาณทั้งในแง่การจัดเก็บและการนำงบประมาณที่มีการจัดเก็บมาใช้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันทั้งขนาด ประเภท และหน้าที่ความรับผิดชอบ เพื่อให้การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนไม่เกิดความซ้ำซ้อนจนเป็นการสูญเสียงบประมาณสาธารณะ

2.1 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะระบบรองรับการคลังท้องถิ่น

2.1.1 แนวคิด ประเภท จำนวน และขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นเป็นการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนประเทศบนพื้นฐานการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่น (Local self-government) หลายประการ เช่น การบริหารงานสาธารณะอย่างอิสระระดับท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการดูแลกิจการสาธารณะ โดยเฉพาะคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชน รวมถึงการยกระดับคุณภาพการพัฒนาให้เกิดความทันสมัยและมีการกระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึง เช่น มาตรา 25 ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กำหนดว่า “ประชาชนทุกคนมีสิทธิการได้รับคุณภาพมาตรฐานขั้นต่ำของการดำรงชีวิต และรัฐต้องสร้างและการสนับสนุนให้เกิดสวัสดิการสังคม ความมั่นคงปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน รวมถึงการให้บริการสาธารณสุขอย่างครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มคน” การกำหนดลักษณะดังกล่าวยังมีได้รวมถึงการระบุรายละเอียดอย่างเฉพาะเจาะจงและรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละระดับ แต่มีการบัญญัติกฎหมายแยกออก

มาอีกครั้งหนึ่ง เช่น กฎหมายภาษีท้องถิ่น (Laws on local taxation) และกฎหมายอื่นอีกจำนวนมากที่มีความเกี่ยวข้องกับการประเด็นทางการคลัง โดยอยู่ภายใต้ความเป็นอิสระ (Burks, 2010) อย่างไรก็ตาม กฎหมายภาษีท้องถิ่นทำให้ระบบภาษามีประสิทธิภาพ และสามารถพยากรณ์งบประมาณรายจ่ายท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งมีการจัดการโดยพิจารณาจากการแบ่งประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

2.1.2 การกำหนดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น

1) รูปแบบทั่วไป

(1) จังหวัด (Prefectures)

หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทดังกล่าวมีขอบเขตความรับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวางรวมถึงเทศบาลหลายแห่ง มีหน้าที่และภารกิจครอบคลุมแผนพัฒนา ป่าไม้ และธรรมชาติ ปรับปรุงแม่น้ำลำธาร การติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐบาลกลางและเทศบาล การให้คำแนะนำ การถ่ายถอดข้อเสนอแนะแก่เทศบาล อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทดังกล่าวเน้นการทำงานลักษณะเครือข่ายการเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และถูกออกแบบมาเพื่อรองรับการทำงานของเทศบาล ซึ่งภารกิจบางอย่างอาจเกินข้อจำกัดและศักยภาพของเทศบาล

(2) เทศบาล (Municipalities)

ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน โดยดูแลด้านสาธารณสุข การให้บริการระดับอัคริภย การวางแผนเมือง โรงเรียน ห้องสมุด โดยแบ่งออกเป็น เทศบาลนคร (Cities) เทศบาลเมือง (Town) เทศบาลตำบล (Villages) อย่างไรก็ตามในส่วนเทศบาลนครยังมีเทศบาลมหานคร (Designate Cities) ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบกว้างขวางและเท่าเทียมกับระดับจังหวัด (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2549)

2) รูปแบบพิเศษ

(1) แขวงพิเศษ (Special Wards) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏเฉพาะในเมืองหลวงของประเทศ (โตเกียว) มีหน้าที่ความรับผิดชอบไม่แตกต่างกับเทศบาลนครมากนัก แต่มีบางภารกิจซึ่งไม่มีอำนาจ เช่น ภารกิจการประปา และการดับเพลิง เป็นต้น

(2) สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cooperatives of Local Authorities) เป็นการรวมตัวกันระหว่างเทศบาลอย่างน้อย 2 แห่ง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน (CLAIR, 2014) ซึ่งเป็นการตกลงกันบริหารท้องถิ่นโดยต้องได้รับความเห็นจากส่วนกลาง

(3) หน่วยจัดการทรัพย์สิน (Property Wards) เป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นสำหรับการจัดการทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงทรัพย์สินที่เกิดจากการรวมกลุ่มกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พื้นที่เกษตรคลองชลประทาน สุสาน เป็นต้น

(4) บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations) เกิดจากการรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินการภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อยสองแห่ง โดยภารกิจดังกล่าวอาจเป็นโครงการขนาดใหญ่ เช่น การพัฒนาเมืองระดับภาคหรือภูมิภาค เป็นต้น

ความแตกต่างสำคัญประการแรกของการกำหนดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ระดับ ทั้งรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษอยู่บนพื้นฐานความแตกต่างของหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบ โดยรูปแบบพิเศษถูกออกแบบมาเพื่อรองรับการทำงานเฉพาะกิจ ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ สามารถรวมกลุ่มเพื่อการจัดบริการสาธารณะได้ ในขณะที่รูปแบบทั่วไปเน้นการให้บริการสาธารณะทั่วไปเป็นหลัก เช่น ด้านสาธารณสุข โภค สุขภาพชีวิต

โครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น (Hein & Pelletier, 2006) อย่างไรก็ตามนอกเหนือจากความแตกต่างเกี่ยวกับรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ ความแตกต่างของรูปแบบทั่วไป ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดและเทศบาล ถือว่าเป็นตัวแปรสำคัญของการทำให้ระบบการคลังท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ รูปแบบจังหวัดถูกออกแบบมาเพื่อการให้ข้อเสนอแนะแก่เทศบาล ตลอดจนทำหน้าที่ประสานการทำงานระหว่างเทศบาลและรัฐบาลกลาง จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่นไม่เกิดความซ้ำซ้อนของการบริหารงาน โดยเฉพาะการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งมีความแตกต่างกันตามภารกิจ ความรับผิดชอบ

นอกเหนือจากแนวคิดการกำหนดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นได้รับการยอมรับว่าเป็นหัวใจแห่งการพัฒนาประเทศ ยังมีหลักการอื่นๆ ที่ถูกนำมาพิจารณาประกอบการกำหนดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีความเกี่ยวข้องกับแนวคิดการให้บริการสาธารณะที่เน้นให้ประชาชนเข้าถึงบริการดังกล่าวจากเทศบาลเป็นอันดับแรกและรูปแบบจังหวัดเป็นแห่งถัดมา และหากทั้ง 2 แห่ง ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างเหมาะสม จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง (Muramatsum, 1997) ระบบดังกล่าวเป็นการสะท้อนว่าการให้บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นเน้นการเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ แนวคิดดังกล่าวจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลมีจำนวนมากกว่าจังหวัดเพื่อให้เกิดการเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งมีขนาดและจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบจังหวัด ที่มีหน้าที่ติดต่อกับสื่อสารระหว่างเทศบาล มีจำนวนที่มีความเหมาะสมและไม่มีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นระยะเวลานาน ซึ่งส่วนใหญ่มีประชากรระหว่าง 1 ล้าน ถึง 2 ล้าน คน ขึ้นไป มีจำนวนจังหวัด 19 แห่ง และ 10 แห่งตามลำดับ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับนคร (เทศบาลนคร) ส่วนใหญ่มีสัดส่วนประชากรระหว่าง 3 หมื่น ถึง 1 แสนถึง คน ขึ้นไป มีจำนวน 601 แห่ง นอกจากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเมือง (เทศบาลเมือง) และตำบล (เทศบาลตำบล) มีประชากรอยู่ในกลุ่ม 1 พันคนขึ้นไป ถึง 1 หมื่นคน ประมาณ 738 แห่ง โดยจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเมืองและตำบล มีการเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นการลดจำนวนลงหลังจากการสิ้นสุดลงของสงครามโลกครั้งที่ 2 เพื่อปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพทางการคลัง โดยรัฐบาลกลางออกกฎหมายควบคุมระหว่าง ปี ค.ศ. 1953 และ ปี ค.ศ. 1961 ทำให้จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบดังกล่าวมีความเหมาะสมแก่การบริหารงาน และประสิทธิภาพทางการคลัง โดยเฉพาะการกำหนดจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กระจายไปยังทั่วประเทศ โดยมีขนาดที่แตกต่างกัน (รูปแบบจังหวัดและเทศบาล) เพื่อรองรับกระบวนการทำให้เป็นเมือง โดยมีเป้าหมายเกี่ยวกับการขยายตัวของเศรษฐกิจจากการกระตุ้นการใช้จ่ายภาครัฐระดับล่าง (Singh, 2009) ลักษณะดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความเหมาะสมในการใช้จ่ายภาครัฐจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

ตารางที่ 1 การแบ่งจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามจำนวนประชากร

ประชากร	จังหวัด	ประชากร	นคร	แขวงพิเศษ	ประชากร	เมืองและตำบล
10 ล้านขึ้นไป	1	1 ล้านขึ้นไป	11	-	5 หมื่นขึ้นไป	6
5 ล้านขึ้นไป	8	5 แสนขึ้นไป	17	7	4 หมื่นขึ้นไป	17
3 ล้านขึ้นไป	1	3 แสนขึ้นไป	43	5	3 หมื่นขึ้นไป	49
2 ล้านขึ้นไป	10	2 แสนขึ้นไป	39	4	2 หมื่นขึ้นไป	105
1 ล้านขึ้นไป	19	1 แสนขึ้นไป	157	6	1 หมื่นขึ้นไป	283
ต่ำกว่า 1 ล้าน	8	5 หมื่นขึ้นไป	266	-	5 พันขึ้นไป	244
-	-	3 หมื่นขึ้นไป	178	1	1 พันขึ้นไป	211
-	-	ต่ำกว่า 3 หมื่น	75	-	น้อยกว่า 1 พัน	26
รวม	47	-	789	23	-	941

ที่มา: Ministry of Internal Affairs and Communications (2010)

เมื่อแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยพิจารณาตามขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ พบว่ารูปแบบจังหวัดส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ขนาดมากกว่า 3 พัน ตร.กม. จนถึงมากกว่า 5 พัน ตร.กม. แต่ไม่มากกว่า 1 หมื่น ตร.กม. มีทั้งหมด 34 แห่ง ในขณะที่กลุ่มเทศบาลนคร อยู่ระหว่างมากกว่า 50 ตร.กม. จนถึงมากกว่า 2 ร้อย ตร.กม. แต่ไม่มากกว่า 3 ร้อย ตร.กม. ประมาณ 383 แห่ง และกลุ่มเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลส่วนใหญ่มีขอบเขตความรับผิดชอบขนาดเล็ก โดยอยู่ระหว่าง น้อยกว่า 25 ตร.กม. จนถึงมากกว่า 1 ร้อย ตร.กม. แต่ไม่มากกว่า 2 ร้อย ตร.กม. 677 แห่ง (Ministry of Internal Affairs and Communications, 2010) ลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการจัดการกับรูปแบบจังหวัดอาจไม่เป็นอุปสรรคต่อรัฐบาลกลางมากนัก เนื่องจากพื้นที่ความรับผิดชอบเป็นการให้บริการระดับภูมิภาค ซึ่งภารกิจส่วนใหญ่มีระดับความแตกต่างและหลากหลายน้อยกว่าเทศบาล ในขณะที่เทศบาลซึ่งมีการเจริญเติบโตแบบตามกันทันโดยมาพร้อมกับความซับซ้อนของวิถีชีวิตและความต้องการพื้นฐานของประชาชนที่มีความหลากหลาย

(CLAIR, 2014) ดังนั้นการใช้จ่ายสาธารณะจึงมีความแตกต่างกันตามสภาพพื้นที่และความต้องการของประชาชน

โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะระบบรองรับการคลังท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งสะท้อนว่าการปรับลดจำนวนเทศบาลตามกฎหมายการควมรวมเทศบาลและความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบจังหวัด ซึ่งต้องไม่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ในขณะที่เดียวกันต้องมีจำนวนที่มีความเหมาะสม และให้หน่วยงานระดับล่าง (เทศบาล) ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ ซึ่งมีระดับความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ในขณะที่เดียวกันมีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบจังหวัดทำหน้าที่ประสานงาน ดังนั้นความเหมาะสมทั้งขนาด จำนวน และการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีความชัดเจน จึงเป็นเหตุผลสำคัญของการทำให้ระบบการคลังท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ

2.2 การคลังท้องถิ่นญี่ปุ่น

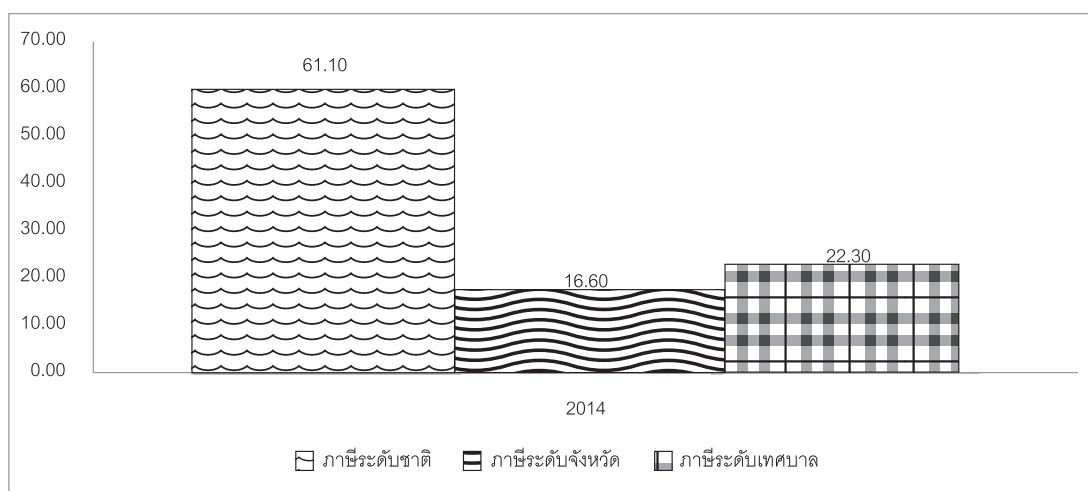
ความสำเร็จของการปฏิรูปการกระจายอำนาจทางการคลังท้องถิ่นที่สำคัญของญี่ปุ่นเรียกว่า Trinity

Reform Package โดยเป็นการเน้นการปฏิรูปภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง และภาษีที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนภาษีที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งเดิมมีความสำคัญต่อศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้กรหันมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเน้นพึ่งพา

ตนเองจากการจัดเก็บภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง หลักการภาษีท้องถิ่นจึงเป็นประเด็นสำคัญในการทำให้การกระจายอำนาจทางการคลังประสบความสำเร็จ ซึ่งเดิมท้องถิ่นขาดแหล่งภาษีที่สามารถพึ่งตนเองได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น มีแหล่งรายรับตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.1 ความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาพที่ 1 สัดส่วนการจัดเก็บภาษีระดับชาติและระดับท้องถิ่น ปี ค.ศ. 2014



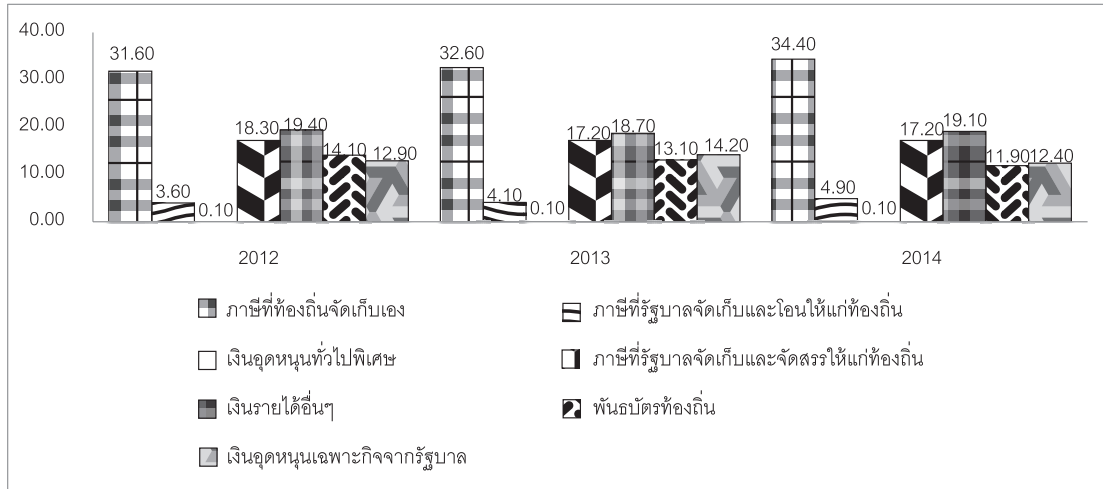
ที่มา: Ministry of Internal Affairs and Communications (2016)

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นทั้งรูปแบบจังหวัดและเทศบาลมีความสามารถจัดเก็บภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองรวมกันประมาณ 38.90% จากงบประมาณทั้งหมดของประเทศ โดยรูปแบบจังหวัดคิดเป็น 16.60% และรูปแบบเทศบาลคิดเป็น 22.30% ในขณะที่รัฐบาลกลางมีแหล่งภาษีซึ่งจัดเก็บได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นหลัก ประเด็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่นมีศักยภาพทางการคลังอันเกิดจากการกระจาย

อำนาจทางการคลังของรัฐบาลกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ อย่างไรก็ตามนอกเหนือจากการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งรายรับเป็นของตนเองจากการพิจารณาเปรียบเทียบสัดส่วนรายรับจากรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพิจารณาเฉพาะรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพาภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเป็นหลักและได้รับการสนับสนุนแหล่งอื่น ๆ

2.2.2 ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเป็นแหล่งรายรับหลักองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาพที่ 2 สัดส่วนรายรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบจังหวัด

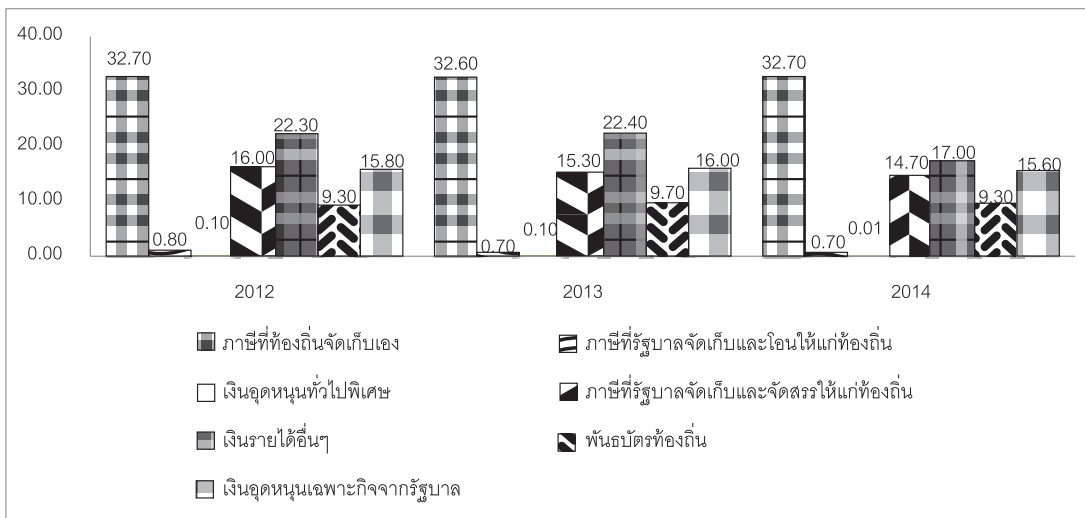


ที่มา: Ministry of Internal Affairs and Communications (2014); Ministry of Internal Affairs and Communications (2015); Ministry of Internal Affairs and Communications (2016)

ปี ค.ศ. 2012 จนกระทั่งปี ค.ศ. 2014 พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนรายรับระหว่างกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มากนัก โดยมีภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local tax) เป็นแหล่งรายรับหลัก เช่นเดียวกับก่อนช่วงเวลาดังกล่าว (Hsu, 1994) คิดเป็น 31.60-34.40% ภาษีดังกล่าวกำหนดขึ้นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายรับเป็นของตนเอง จนกระทั่งก่อให้เกิดอิสระทางการคลัง และลดความซับซ้อนระหว่างการจัดเก็บภาษีระดับชาติและท้องถิ่น (Kimura, 2015) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นจึงมีความสามารถทางการคลังจากแหล่งภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเป็นหลัก เช่น ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย (Prefectural inhabitant tax) ภาษีจากการประกอบธุรกิจ (Enterprise tax) และภาษีท้องถิ่นจากการบริโภค (Local consumption tax) เป็นต้น รองลงมาเป็นเงินรายรับอื่นๆ (Other revenue

resources) เช่น ค่าธรรมเนียมและเงินบริจาค เป็นต้น (Bessho, 2016) และภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น (Local allocation tax) รวมถึงพันธบัตรท้องถิ่น (Local bonds) ซึ่งเป็นตราสารหนี้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ออกเพื่อผู้เงินประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นอีกช่องทางหนึ่งของการมีแหล่งรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2550) อย่างไรก็ตามจากข้อมูลดังกล่าวเป็นที่น่าสังเกตว่าแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายรับจากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง แต่ยังคงมีการเปิดช่องทางให้เกิดรายรับจากแหล่งอื่น เช่น ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและโอนให้แก่ท้องถิ่น เงินอุดหนุนทั่วไปพิเศษ (Special local grants) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาล (National treasury disbursements) เป็นต้น ซึ่งไม่แตกต่างกันระหว่างรูปแบบจังหวัดและเทศบาล

ภาพที่ 3 สัดส่วนรายรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล



ที่มา: Ministry of Internal Affairs and Communications (2014); Ministry of Internal Affairs and Communications (2015); Ministry of Internal Affairs and Communications (2016)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล มีรายรับส่วนใหญ่จากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เงินรายรับอื่นๆ และภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งไม่แตกต่างกับรูปแบบจังหวัดทั้งสัดส่วนและการเปลี่ยนแปลงปริมาณรายรับ อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบจังหวัดและเทศบาล ตลอดระยะเวลา 3 ปี ตั้งแต่ ค.ศ. 2012 ถึง ค.ศ. 2014 มีแหล่งรายรับจากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและโอนให้แก่ท้องถิ่นและเงินอุดหนุนทั่วไปพิเศษในสัดส่วนที่ต่ำกว่า 1%

2.2.3 ความหลากหลายของแหล่งรายรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับแหล่งรายรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งรูปแบบเทศบาลและจังหวัด ผู้เขียนมีข้อสังเกตบางประการที่มีความสำคัญต่อการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งรายรับภาษีอย่างหลากหลาย แม้ว่าแหล่งรายรับสำคัญมีความเกี่ยวข้องกับภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเป็นหลัก ซึ่งอยู่บนพื้นฐาน

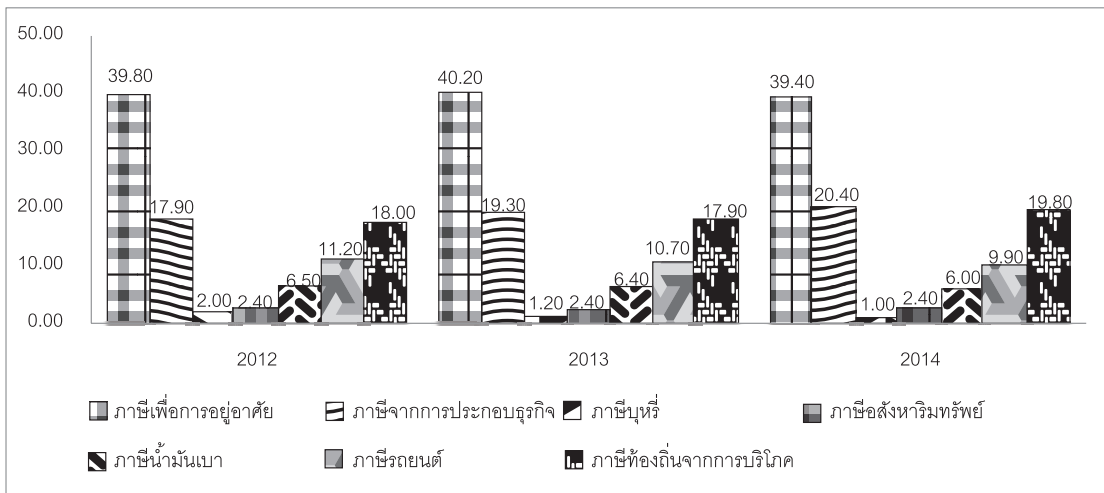
เป้าหมายการจัดเก็บภาษีและการนำภาษีดังกล่าวไปกำหนดเป็นรายจ่าย โดยเป็นการปิดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำทางการคลังอย่างมีนัยสำคัญ ในด้านภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง แม้ภาษีดังกล่าวจะเป็นแหล่งรายรับหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การอาศัยภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเพียงแหล่งรายรับเดียวอาจเกิดความเสี่ยงต่อสถานะทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศประสบกับปัญหาเศรษฐกิจที่อาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการจัดเก็บรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามหากเกิดสถานการณ์ดังกล่าวภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นหรือเงินกู้ยืมเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการเพิ่มความสามารถและความเท่าเทียมทางการคลังของท้องถิ่น (Mochida, 2008; Shunsuke, 2015) รวมถึงภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและโอนให้แก่ท้องถิ่น ภาษีต่างๆ ถูกจัดเก็บโดยรัฐบาลกลางและโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นแหล่งรายรับเพิ่มเติมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ภาษีท้องถิ่น

จากการบริโภค ภาษีถนน ภาษีปิโตรเลียมแก๊ส ค่าระวางพิเศษ (Special Tonnage) ค่าระวางพาหนะที่มีเครื่องยนต์ (Motor Vehicle) ภาษีเชื้อเพลิงการบิน (Aviation Fuel) (Ishi, 2001) เป็นหน้าที่การจัดเก็บโดยรัฐบาลกลางและจัดส่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรูปแบบจังหวัดมีรายรับจากแหล่งภาษีดังกล่าวมากกว่าเทศบาล ซึ่งเป็นไปตามหลักการแหล่งที่มาของการจัดเก็บภาษีที่เป็นหลักการสำคัญของระบบการคลังท้องถิ่นญี่ปุ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำภาษีมาใช้กับการกิจเฉพาะ เช่น ภาษีถนนต้องนำมาใช้กับการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งทางบก เป็นต้น เป็นหลักการที่สอดคล้องกับภารกิจารของรูปแบบจังหวัด และเงินอุดหนุนทั่วไปพิเศษที่ถูกออกแบบมาเพื่อรองรับการลดลงของรายรับท้องถิ่นแหล่งอื่น โดยเป็นการให้เปล่า จากข้อมูลปี ค.ศ. 2012 ถึง ค.ศ. 2014 แหล่งรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากแหล่งดังกล่าวอยู่ในสัดส่วนที่ต่ำและไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก โดยคิดเป็นสัดส่วนประมาณ 0.10% ซึ่งถือว่าเป็นแหล่งรายรับที่น้อยที่สุดในบรรดาแหล่งรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดกว่า 7 ประเภท และสุดท้าย ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น วัตถุประสงค์ของแหล่งรายรับดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานความแตกต่างของรายรับระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการประกันตีความเท่าเทียมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยภาษีที่จะนำมาจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (32%) ภาษีสุรา

(32%) ภาษีเงินได้นิติบุคคล (35.8%) ภาษีบริโภค (29.5%) และภาษีบุหรี่ (25%) การสนับสนุนพิจารณาจากยอดประมาณการรายจ่ายลบด้วยยอดประมาณการรายรับเท่ากับงบประมาณส่วนที่ไม่พอจ่าย ดังนั้นตามหลักการดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังต่ำอาจได้รับภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นสูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพ นอกจากนี้ยังมีเงินรายรับอื่น พันธบัตรท้องถิ่น และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาล ซึ่งเป็นงบประมาณมีความเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งที่รัฐบาลพึงพอใจ โดยสร้างแรงจูงใจด้วยการแบ่งปันงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากแหล่งต่างๆ ข้างต้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อประเด็นการคลังท้องถิ่นมากขึ้น ผู้เขียนจะนำเสนอรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากแหล่งภาษีท้องถิ่นทั้งรูปแบบจังหวัดและเทศบาล ซึ่งทั้งสองประเภทมีการพึ่งพาแหล่งรายรับแตกต่างกัน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลและจังหวัดมีแหล่งรายรับจากภาษีเพื่อการอยู่อาศัยเป็นแหล่งรายหลักเช่นเดียวกัน แต่แหล่งรายรับอันดับต่อมาของทั้งจังหวัดและเทศบาลมีความแตกต่างกัน

2.2.4 การมีรายรับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองที่แตกต่างกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

ภาพที่ 4 รายรับจากภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบจังหวัด



ที่มา: Ministry of Internal Affairs and Communications (2014); Ministry of Internal Affairs and Communications (2015); Ministry of Internal Affairs and Communications (2016)

แหล่งรายรับจังหวัด ได้แก่ ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย ภาษีจากการประกอบธุรกิจ และภาษีท้องถิ่นจากการบริโภค ในขณะที่ภาษียรถยนต์ (Automobile tax) ภาษีน้ำมันเบา (Light oil delivery tax) ภาษีอสังหาริมทรัพย์ ภาษีเงินได้ เป็นกลุ่มภาษีที่มีปริมาณไม่มากนักถือเป็นการกระจายแหล่งรายรับท้องถิ่นอย่างเหมาะสม

สำหรับประเด็นแหล่งรายรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบจังหวัดที่มีความเกี่ยวข้องกับภาษีเพื่อการอยู่อาศัยถือว่ามีความสำคัญ เนื่องจากแหล่งรายรับดังกล่าวถูกออกแบบมาเพื่อทดแทนการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยจัดเก็บกับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลในพื้นที่ของจังหวัด ซึ่งเป็นการเก็บจากรายรับของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยเน้นการจัดเก็บจากความเป็นสมาชิกชุมชนของประชาชนและอยู่บนพื้นฐานความสามารถของการจ่าย (Muramatsu, Iqbal & Kume, 2001) ซึ่งโดยส่วนใหญ่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับงบประมาณจากแหล่งดังกล่าวจากบุคคลธรรมดา มากกว่านิติบุคคลคิดเป็น 90%

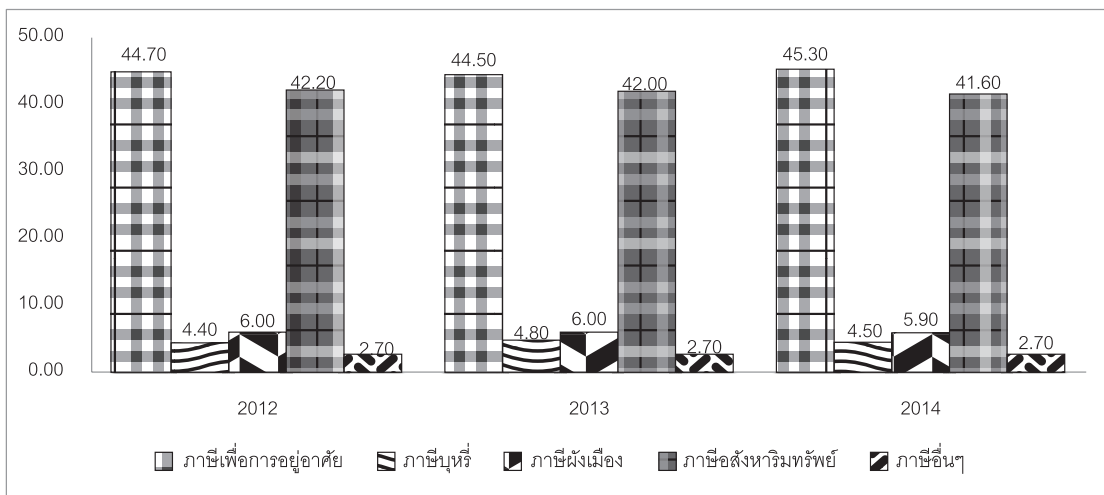
ในขณะที่ภาษีจากการประกอบธุรกิจ จัดเก็บกับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจหรือประกอบอาชีพตามที่กฎหมายกำหนด ยกเว้นธุรกิจป่าไม้และเหมืองแร่ เกษตรกรรมและการประมง หากเป็นการทำธุรกิจบนพื้นฐานการอาศัยแรงงานภายในครัวเรือนของตน โดยหลักการการจัดเก็บภาษีดังกล่าวเชื่อว่าบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีการทำธุรกิจมีการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ

นอกจากนั้นภาษีท้องถิ่นจากการบริโภค จัดเก็บจากการเคลื่อนย้ายทุนหรือทรัพย์สินระหว่างพื้นที่ ทั้งผู้ประกอบการและรัฐวิสาหกิจ รวมถึงการนำเข้าทุนหรือสินทรัพย์บางประเภทจากต่างประเทศมายังพื้นที่เพื่อใช้ในการผลิต โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อสนับสนุนให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างเป็นรูปธรรม และเป็นการพัฒนาระบบสวัสดิการท้องถิ่นรูปแบบจังหวัดให้มีความเท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่

รวมถึงภาษีรถยนต์ ซึ่งทั้งนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาต้องเสียภาษีดังกล่าวให้แก่จังหวัด โดยขึ้นอยู่กับความแตกต่างของความจุเครื่องยนต์ ประเภทเครื่องยนต์ ส่วนภาษีอื่น เช่น ภาษีน้ำมันเบา บังคับใช้กับบุคคลที่ได้รับการส่งน้ำมันจากโรงกลั่น ผู้นำเข้า หรือผู้ประกอบการขายส่งที่มีสัญญา

โรงงานกลั่น ภาษีอสังหาริมทรัพย์ เก็บจากเจ้าของที่ดินหรือบ้าน ภาษีบุหรี่ จัดเก็บจากผู้ผลิตและค้าส่ง ซึ่งเป็นแหล่งรายรับของจังหวัดและเทศบาล (วุฒิสาร ตันไชย, ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, พินิตพันธุ์ บริพัตร และ ธีรพรรณ ใจมั่น, 2548)

ภาพที่ 5 รายรับจากภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล



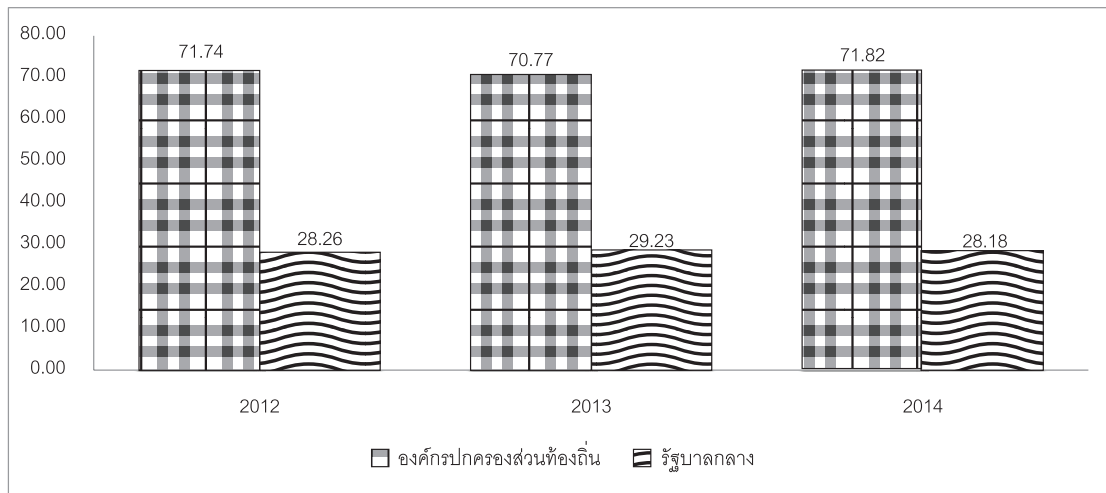
ที่มา: Ministry of Internal Affairs and Communications (2014); Ministry of Internal Affairs and Communications (2015); Ministry of Internal Affairs and Communications (2016)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล มีแหล่งรายรับท้องถิ่นหลัก ได้แก่ ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย ภาษีอสังหาริมทรัพย์ เป็นแหล่งรายรับสำคัญ ในขณะที่แหล่งรายรับอื่นๆ เช่น ภาษีนุหรี่ ภาษีผังเมือง (City planning tax) และภาษีอื่นๆ เป็นแหล่งรายรับรองลงมา โดยแหล่งรายรับดังกล่าวไม่แตกต่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบจังหวัด ยกเว้นการเพิ่มขึ้นของแหล่งรายรับบางประเภทที่มีใช้ เป็นของจังหวัดข้อสังเกตบางประการต่อแหล่งรายรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลจึงอยู่ บนหลักการจัดเก็บภาษีที่ไม่ซ้ำกับรูปแบบจังหวัด

เช่น ภาษีผังเมือง ซึ่งเก็บจากผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินหรืออาคารในเขตเทศบาล โดยประเมินควบคู่กับ ภาษีอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้นทั้งรูปแบบเทศบาลและจังหวัด จะมีแหล่งรายรับของต้นที่มีความแตกต่างกันและเหมือนกัน เช่น ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย ภาษีอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น นอกจากรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบจังหวัด ความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเป็นแหล่งรายรับหลักของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความหลากหลายของแหล่งรายรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีรายรับ

ที่แตกต่างกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การ เป็นปัจจัยสะท้อนความสามารถการจัดสรรทรัพยากร
พิจารณาคลังท้องถิ่นจำเป็นต้องกล่าวถึงรายจ่าย ซึ่ง ในประเทศ

ภาพที่ 6 รายจ่ายสาธารณะของรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ



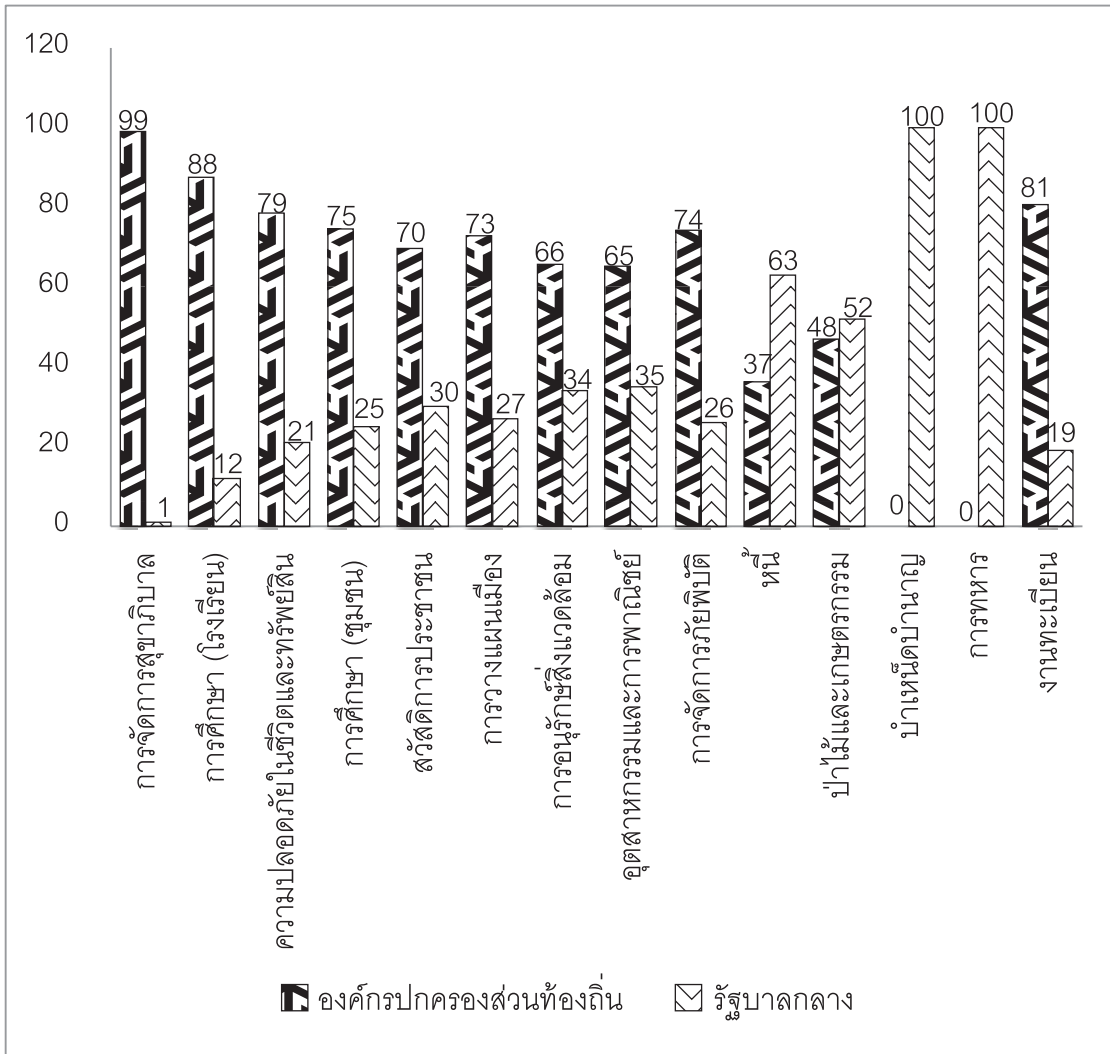
ที่มา: Ministry of Internal Affairs and Communications (2014); Ministry of Internal Affairs and Communications (2015); Ministry of Internal Affairs and Communications (2016)

2.2.5 รายจ่ายสาธารณะส่วนใหญ่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปี ค.ศ. 2012 จนกระทั่งถึง ค.ศ. 2014 สัดส่วนการใช้จ่ายสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันสูง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนสูงกว่า 70% ในขณะที่รัฐบาลกลางมีสัดส่วนเพียง 30% ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนเกิดการกระจายทรัพยากรสู่พื้นที่ระดับล่าง เช่น พื้นที่รูปแบบจังหวัดหรือโดยเฉพาะรูปแบบเทศบาล เป็นต้น เป็นการสะท้อนความสามารถเข้าถึงทรัพยากรของ

ประชาชนระดับล่างและลดการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางอย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตามจากการที่รายจ่ายสาธารณะส่วนใหญ่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอาจมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศที่มีลักษณะการปกครองแบบรัฐเดี่ยว (Reed, 1986) จึงทำให้มีการแบ่งหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน ทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลกับจังหวัดและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้รายจ่ายสาธารณะมีประสิทธิภาพและเหมาะสมสอดคล้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบ รวมถึงลดความซ้ำซ้อนในการใช้จ่ายงบประมาณสาธารณะ

ภาพที่ 7 รายจ่ายสาธารณะแบ่งตามรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี ค.ศ. 2014



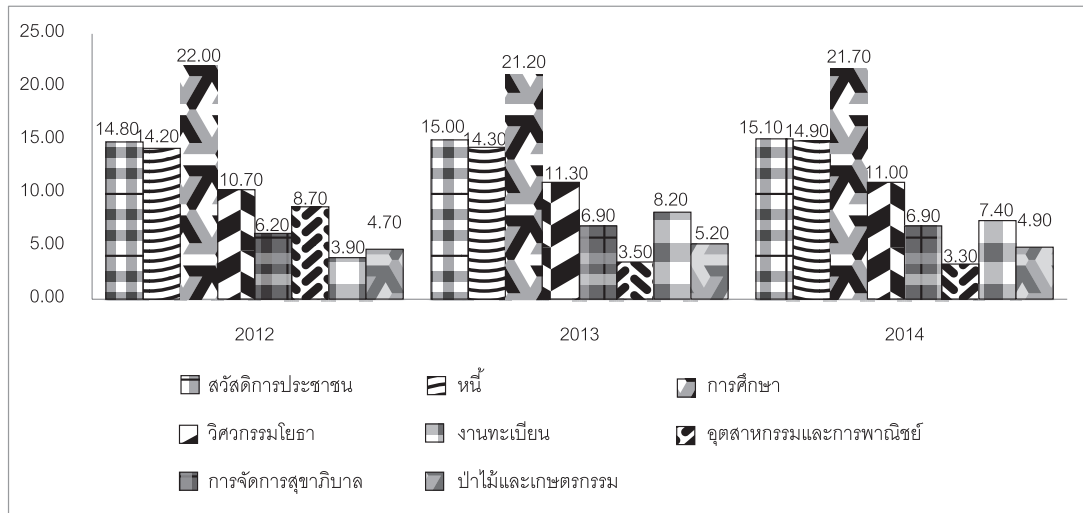
ที่มา: Ministry of Internal Affairs and Communications (2016)

รายจ่ายสาธารณะเกือบทุกประเภทในปี ค.ศ. 2014 เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น ยกเว้น รายจ่ายด้านบำเหน็จบำนาญและการทหาร ซึ่งเป็นหน้าที่รัฐบาลกลาง ในขณะที่หนี้สาธารณะและป่าไม้ รวมถึงการเกษตรมีสัดส่วนที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่ง

อาจสรุปได้ว่ารายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนระดับล่างแทบจะเป็นรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพบว่ามียารายจ่ายที่แตกต่างกัน

2.2.6 การมีรายจ่ายที่แตกต่างกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

ภาพที่ 8 รายจ่ายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบจังหวัด

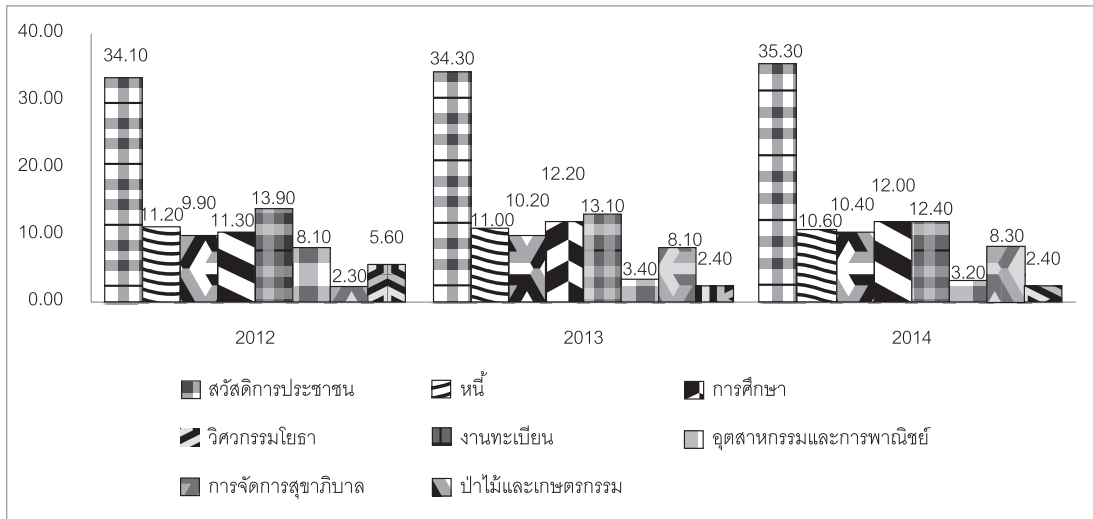


ที่มา: Ministry of Internal Affairs and Communications (2014); Ministry of Internal Affairs and Communications (2015); Ministry of Internal Affairs and Communications (2016)

รายจ่ายสาธารณะส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบจังหวัดเน้นการให้ความสำคัญกับการศึกษาเป็นอันดับแรก รองลงมา คือ สวัสดิการประชาชน และพินิจ ในขณะที่งานวิศวกรรมโยธา งานทะเบียน การจัดการสุขาภิบาล อุตสาหกรรมและการพาณิชย์ รวมถึงป่าไม้และเกษตรกรรมเป็นภารกิจระดับรอง โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012-2014 พบว่ามีสัดส่วนไม่แตกต่างกันมาก ข้อสังเกตบางประการต่อรายจ่ายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบจังหวัดอยู่บนพื้นฐานการให้ความสำคัญกับการศึกษา พบว่า พื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทดังกล่าวมีความเหมาะสมกับการจัดการศึกษา โดยเฉพาะการพิจารณาบนพื้นฐานหลักความประหยัดทางขนาด นอกจากนี้รายจ่ายสาธารณะด้านการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนถือว่าเป็นลักษณะเด่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบจังหวัดในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเน้นการให้บริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกันโดยเปรียบเสมือนบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลมีรายจ่ายรองแตกต่างกับรูปแบบจังหวัด

ภาพที่ 9 รายจ่ายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล



ที่มา: Ministry of Internal Affairs and Communications (2014); Ministry of Internal Affairs and Communications (2015); Ministry of Internal Affairs and Communications (2016)

รายจ่ายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลเน้นการให้ความสำคัญกับสวัสดิการประชาชน ซึ่งแตกต่างกับรูปแบบจังหวัดที่ให้ความสำคัญกับการศึกษา อย่างไรก็ตามรูปแบบเทศบาล ยังมีการให้ความสำคัญกับรายจ่ายด้านหนี้การศึกษา วิศวกรรมโยธา งานทะเบียน ซึ่งเป็นสัดส่วนรองลงมา ในขณะที่รายจ่ายด้านอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ การจัดการสุขภาพภิบาล ป่าไม้และเกษตรกรรมเป็นรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลน้อยที่สุด เป็นต้น อย่างไรก็ตามข้อสังเกตบางประการต่อรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลอยู่บนหลักการการให้ความสำคัญกับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการพื้นฐานของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจำเป็นต้องจัดให้แก่ประชาชน ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลที่มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีพื้นที่ความรับผิดชอบเล็กกว่าองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นรูปแบบจังหวัด จึงจำเป็นต้องมีรายจ่ายด้านสวัสดิการประชาชนสูง ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ (จังหวัดและเทศบาล) หากนำมาพิจารณาตามพื้นที่และขนาดประชากร พบว่า รูปแบบเทศบาลถือเป็นหน่วยที่เล็กที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่มีความจำเป็นต่อประชาชน ในขณะที่รูปแบบจังหวัดมีหน้าที่ดูแลภาพรวม ตลอดจนทำหน้าที่ประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางและเทศบาล ความแตกต่างของหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสองรูปแบบ ทำให้โครงสร้างความรับผิดชอบดังกล่าวเป็นรากฐานระบบการคลังท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความแตกต่างของแหล่งรายรับระหว่างจังหวัดและเทศบาล ซึ่งแม้จะมีแหล่งรายรับที่ต่างกันแต่ความมั่นคงทางการคลังกลับไม่แตกต่างกัน และเมื่อโครงสร้างหน้าที่ความรับผิดชอบและรายรับมีความ

แตกต่างกัน แน่นนอนว่ารายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมแตกต่างกัน ความแตกต่างดังกล่าวจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ประสบปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณซ้ำซ้อนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. สรุป

การศึกษาพบว่า โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นถูกออกแบบมาเพื่อรองรับระบบการคลังท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลและจังหวัด โดยเป็นผลมาจากการผลักดันของรัฐบาลกลางที่มีความพยายามกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพทางการคลังจากการปฏิรูปการคลังท้องถิ่นและบังคับใช้กฎหมายบูรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนกระทั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถทางการคลังโดยมีรายรับรวมกันระหว่างเทศบาลและจังหวัดสูงถึง 40% ของงบประมาณทั้งหมดและมีภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเป็นแหล่งรายรับหลักกว่า 30% ไม่เพียงแต่แหล่งรายรับดังกล่าวจะมีความสำคัญที่สูงและมั่นคง ระบบการคลังท้องถิ่นญี่ปุ่นยังถูกออกแบบเพื่อป้องกันการมีแหล่งรายรับที่ไม่สมดุลกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เงินอุดหนุนทั่วไปพิเศษถูกออกแบบมาเพื่อรองรับกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายรับตามที่กำหนดหรือขาดแคลนงบประมาณ หรือภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นที่ถูกออกแบบมาเพื่อความเท่าเทียมทางการคลัง เป็นต้น นอกจากนี้ การกำหนดให้จังหวัดพึ่งพาภาษีเพื่อการอยู่อาศัยและการภาษีจากการประกอบธุรกิจ ในขณะที่เทศบาลพึ่งพาภาษีเพื่อการอยู่อาศัยและภาษีอสังหาริมทรัพย์ ส่งผลให้ลดปัญหาความซ้ำซ้อนในการจัดเก็บภาษี เช่นเดียวกับรายจ่ายสาธารณะ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว่า 70% ของงบประมาณทั้งหมดโดยจังหวัดและเทศบาลมีหน้าที่ความรับผิดชอบ

และรายจ่ายที่แตกต่างกันเพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนของการใช้จ่ายงบประมาณ โดยจังหวัดและเทศบาลเน้นการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานไม่แตกต่างกัน มีเพียงรายจ่ายด้านการศึกษาซึ่งส่วนใหญ่เป็นของจังหวัด การออกแบบความสัมพันธ์ของระบบการคลังลักษณะดังกล่าวจึงส่งผลให้ระบบการคลังท้องถิ่นญี่ปุ่นประสบความสำเร็จจนกลายเป็นกลไกส่วนหนึ่งที่สำคัญของการพัฒนาประเทศ

บรรณานุกรม

- จรัส สุวรรณมาลา. (2553). *ประชาธิปไตยทางการคลังไทย*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์. (2550). *การคลังท้องถิ่น: รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอ. ลีฟวิ่ง จำกัด.
- วุฒิสาร ตันไชย, สุกสวัสดิ์ ชัชวาลย์, พินิตพันธ์ บริพัตร และ วีรพรหม ไฉมัน. (2548). *ระบบและรูปแบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2549). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- Bessho, S. (2016). *Case Study of Central and Local Government Finance in Japan*. Tokyo: Asian Development Bank Institute.
- Burks, A. W. (2010). *The Government of Japan*. New York: Routledge.
- CLAIR. (2014). *Local Government in Japan*. Tokyo: Council of Local Authorities for International Relations.
- Golem, S. (2010) Fiscal Decentralization and the Size of Government: a Review of the

- Empirical Literature. *Financial Theory and Practice*. 34(1), 53-69.
- Hein, C. & Pelletier, P. (2006). *Cities, Autonomy, and Decentralization in Japan*. New York: Routledge.
- Hsu, C. R. (1994). *The MIT Encyclopedia of the Japanese Economy*. Cambridge: MIT Press.
- Ishi, H. (2001). *The Japanese Tax System*. Oxford: Oxford University Press.
- Jain, P. (2000). *Japan's Local Governance at the Crossroads: The Third Wave of Reform*. Canberra: Australia-Japan Research Centre.
- Kimura, S. (2015). Goals and Reforms of Current Japanese Local Tax System. *Hitotsubashi journal of law and politics*. 43, 17-48.
- Ministry of Internal Affairs and Communications. (2010). *National Population Census 2010 Data*. Tokyo: Ministry of Internal Affairs and Communications.
- Ministry of Internal Affairs and Communications. (2014). *White Paper on Local Public Finance, 2014*. Tokyo: Ministry of Internal Affairs and Communications.
- Ministry of Internal Affairs and Communications. (2015). *White Paper on Local Public Finance, 2015*. Tokyo: Ministry of Internal Affairs and Communications.
- Ministry of Internal Affairs and Communications. (2016). *White Paper on Local Public Finance, 2016*. Tokyo: Ministry of Internal Affairs and Communications.
- Mochida, N. (2008). *Fiscal Decentralization and Local Public Finance in Japan*. New York: Routledge.
- Moges, A. G. (2013). Fiscal Federalism in Theory and Practice. *Special Issue on the Ethiopian Economy*. 5(1), 6-32.
- Muramatsu, M., Iqbal, F. & Kume, I. (2001). *Local Government Development in Post-war Japan*. Oxford: Oxford University Press.
- Muramatsu, M. (1997). *Local Power in the Japanese State*. California: University of California Press.
- Reed, S. R. (1986). *Japanese Prefectures and Policymaking*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Shunsuke, K. (2015). Goals and Reforms of Current Japanese Local Tax System. *Journal of Law and Politics*. (42)2, 17-48.
- Singh, U. B. (2009). *Decentralized Democratic Governance in New Millennium*. New Delhi: Concept Publishing Company.
- Uchimura, H. (2012). *Fiscal Decentralization and Development: Experiences of Three Developing Countries in Southeast Asia*. London: Palgrave Macmillan.
- Lertpaithoon, S. (2006). *Local Government Law*. Bangkok: Cabinet and Royal Gazette Publishing. (in Thai)
- Pattamasiriwat, D. (2007). *Local Fiscal: Research articles for Empowerment to Local*. Bangkok: P.A. Living Company. (in Thai)

Suwanmala, C. (2010). *Thailand's Fiscal Democracy*. Bangkok: Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. (in Thai)

Tanchai, W. (2005). *Systems and Characteristics of Local Tax Collection: A case of Japan*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)