

บทที่ 5 การคลังส่วนท้องถิ่น

1. ความสำคัญของการคลังระดับท้องถิ่น

องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือ การมีฐานะทางการคลังเป็นอิสระ หรือการมีอำนาจในการใช้จ่ายเงินด้วยตนเองได้ ฐานะทางการคลังที่เป็นอิสระนั้นมีความสำคัญ ดังนี้

1. การมีงบประมาณเป็นของตนเอง หมายถึง การมีรายรับ-รายจ่ายที่สามารถจะควบคุมดูแลและกำหนดนโยบายได้เอง มีอำนาจในการตัดสินใจได้ว่า จะใช้จ่ายอย่างไรตามความต้องการของท้องถิ่น โดยตรง การมีฐานะทางการคลังที่เป็นอิสระจึงหมายถึงการมีอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเองนั่นเอง

2. ในทางกฎหมาย ความสามารถในการใช้จ่ายเงินด้วยตนเองได้ ก็คือ ลักษณะของการมีฐานะนิติบุคคล ในทางปฏิบัติคือ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดูแลจัดการในผลประโยชน์ทรัพย์สินที่เป็นของส่วนท้องถิ่นได้ สามารถหารายได้ และใช้จ่ายเงินที่เป็นผลประโยชน์ของตนเองได้ มีข้อผูกมัดในทางกฎหมาย เช่น การทำนิติกรรม หรือทำสัญญาต่างๆ ในทางกฎหมายได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา ในทางกฎหมาย การมีฐานะในทางการคลังที่เป็นอิสระจึงหมายถึง การมีฐานะนิติบุคคลในทางกฎหมาย

3. ในการบริหารการคลัง หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องสามารถใช้จ่ายเงินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด คือ การใช้งบประมาณได้อย่างคุ้มค่า ได้ประโยชน์สูงสุด และให้ได้รับผลตามเป้าหมายหรือนโยบายที่กำหนดไว้มากที่สุด ลักษณะการบริหารการคลังของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงนับเป็นกิจกรรมหลักในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองแห่งรัฐที่แตกต่างจากธุรกิจเอกชน หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้อง

บริหารงบประมาณเพื่อตอบสนองนโยบายส่วนท้องถิ่นให้ได้มากที่สุดมากกว่าการแสวงหารายได้หรือผลกำไรตอบแทนสูงสุด การมีฐานะการคลังเป็นอิสระจึงหมายถึงการมีความสามารถในการบริหารการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. องค์ประกอบของงบประมาณส่วนท้องถิ่น

องค์ประกอบสำคัญของงบประมาณก็คือ งบประมาณรายรับ และ งบประมาณรายจ่าย

2.1 งบประมาณรายรับ

งบประมาณรายรับ หรือส่วนที่จะเป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้นมีประมาณ 4 ด้านด้วยกัน คือ

1. ภาษีท้องถิ่น คือ การจัดเก็บภาษีที่เป็นของท้องถิ่นตามกฎหมาย มีทั้ง ภาษีทางตรง และภาษีทางอ้อม

ภาษีทางตรง คือ ภาษีที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเองโดยตรงตามที่กฎหมาย ให้อำนาจไว้ บางครั้งอาจมีอำนาจในการกำหนดอัตราภาษีเองได้ด้วย

ภาษีทางอ้อม คือ ภาษีที่เป็นของส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย แต่ท้องถิ่นมิได้เป็นผู้จัดเก็บเองโดยตรง อาจอาศัยหน่วยงานแห่งรัฐจัดเก็บแทนได้ อาจมีระบบการจัดเก็บและจัดสรรให้กับท้องถิ่นทุกแห่งตามอัตราส่วนที่เสมอภาคกัน หรืออาจจัดสรรให้กับท้องถิ่นในอัตราส่วนที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ของการจัดสรรที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ

2. การหารายได้ของท้องถิ่น คือ ระบบที่ท้องถิ่นจัดให้มีบริการชุมชน บางอย่างและเก็บค่าบริการ หรือ ค่าตอบแทนจากผู้ใช้บริการโดยตรง เป็นระบบที่ต้องหารายได้เพื่อมาใช้จ่ายในการจัดทำบริการอาจเป็นการจัดบริการที่มีเป้าหมายเพื่อแสวงหารายได้หรือผลกำไรให้กับท้องถิ่นโดยตรง หรือ เป็นการจัดบริการที่ต้องหารายได้มาเลี้ยงตนเองโดยไม่มีงบประมาณสนับสนุนโดยเฉพาะ

3. การกู้ยืม คือ ระบบการหารายได้เพื่อการลงทุนในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมักจะเป็นการกู้ยืมเพื่อจัดทำกิจกรรม หรือจัดบริการส่วนท้องถิ่นเพื่อการหารายได้ เนื่องจากบริการส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นไม่มีงบประมาณรายรับโดยตรงที่จะนำมาจัดทำได้ และระบบงบประมาณนั้นเป็นการใช้จ่ายปีต่อปี การกู้ยืมจึงมักเป็นการใช้จ่ายเงินในโครงการระยะยาวหรือโครงการขนาดใหญ่ และยอมชำระในระบบงบประมาณ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน หรือแหล่งเงินกู้ต่างๆ เพื่อมาลงทุนหรือจัดทำกิจกรรมของท้องถิ่น ซึ่งมีทั้งระบบการกู้ระยะยาว ระยะสั้น การผ่อนชำระและการจ่ายดอกเบี้ยที่เป็นภาระของท้องถิ่นโดยตรง ดังนั้นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกู้ยืมเงินเพื่อจัดบริการที่สามารถเก็บค่าบริการตอบแทน หรือมีรายได้ที่จะนำมาผ่อนชำระเงินกู้คืนได้

4. เงินช่วยเหลือและเงินอุดหนุน โดยมากจะหมายถึงเงินที่รัฐบาลเป็นผู้จัดสรรให้กับท้องถิ่นจากงบประมาณส่วนกลาง เงินช่วยเหลือ คือ เงินที่จัดสรรให้ท้องถิ่นโดยเฉพาะตามที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนด เงินอุดหนุน คือ เงินที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มเติม หรือสมทบให้กับท้องถิ่นให้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่ท้องถิ่นมีภาระรับผิดชอบอยู่ เงินช่วยเหลือและเงินอุดหนุนนี้มีทั้งลักษณะที่เรียกว่า ทั่วไป และเฉพาะกิจ เงินช่วยเหลือหรือเงินอุดหนุนลักษณะทั่วไป นั่นก็คือ เงินที่จัดสรรให้ตามนโยบายส่วนรวม คือการให้เงินเพื่อส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้มีรายรับเพียงพอในการดำเนินนโยบายส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ หรือเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายรับเพิ่มขึ้น ฉะนั้น ท้องถิ่นจึงเป็นผู้กำหนดทิศทางและดูแลงบประมาณส่วนนี้ได้ด้วยตนเอง

ส่วนเงินช่วยเหลือหรือเงินอุดหนุนในลักษณะเฉพาะกิจนั้นเป็นเงินที่จัดสรรให้โดยนโยบายของรัฐบาลที่จะเน้นในด้านหนึ่งด้านใดโดยเฉพาะ หรือเพื่อนำมาดำเนินการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในบางด้าน หลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินจึงมีเป้าหมายเฉพาะ กระบวนการในการใช้จ่ายเงินจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของรัฐบาลเป็นสำคัญ รายได้ของท้องถิ่นในส่วนนี้จึงมิได้ขึ้นกับนโยบายของท้องถิ่นโดยตรง กล่าวคือ ท้องถิ่นไม่สามารถตั้งงบประมาณจากรายรับส่วนนี้ได้เอง รวมทั้งในระดับของการควบคุมดูแลการใช้จ่ายงบประมาณยังต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการซึ่งส่วนกลางเป็นผู้กำหนดอีก

ด้วย เนื่องจากเงินส่วนนี้เป็นเงินช่วยเหลือซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดมาให้โดยมีเป้าหมายหรือนโยบายเฉพาะเจาะจง ส่วนท้องถิ่นจะได้รับเงินช่วยเหลือตามนโยบายของรัฐบาล และไม่มีอำนาจอิสระในรายได้ส่วนนี้

2.2 งบประมาณรายจ่าย

รายจ่ายส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปอาจแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะ คือ

1. รายจ่ายประจำ เป็นรายจ่ายที่เกิดจากการดำเนินงานเป็นประจำของท้องถิ่น เช่น ค่าใช้จ่ายประจำวัน วัสดุอุปกรณ์เครื่องใช้เบ็ดเตล็ดในสำนักงาน ค่าจ้างเงินเดือน และรวมทั้งดอกเบี้ยเงินกู้ยืมอีกด้วย ทั้งนี้เพราะดอกเบี้ยเป็นผลจากข้อผูกพันของงบประมาณในส่วนที่เป็นการลงทุนระยะยาวและเป็นเงินกู้ยืมเพื่อการลงทุน ผลของการกู้ยืม คือ ดอกเบี้ยเงินกู้ที่เป็นพันธะผูกพันที่เกิดขึ้นตามมา

2. รายจ่ายในลักษณะการลงทุนหรือการพัฒนา เป็นงบประมาณรายจ่ายที่เกิดจากโครงการใหม่ เช่น เป็นการขยายโครงการ การขยายกิจการ หรือขยายระบบบริการของท้องถิ่น หรือการลงทุนเพื่อพัฒนากิจการส่วนท้องถิ่น การจัดทำโครงการในลักษณะเป็นความก้าวหน้าเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ไม่ได้เป็นรายจ่ายประจำที่มีขึ้นเป็นปกติ ดังนั้น บทบาทของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำงบประมาณ หรือการเสนอนโยบายที่สำคัญนั้นอยู่ที่การเสนองบประมาณในส่วนการลงทุนนี้เอง เพราะในงบประมาณรายจ่ายประจำนั้นเป็นสิ่งที่ต้องมีอยู่เป็นไปตามพันธะผูกพันที่ท้องถิ่นต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่องอยู่แล้ว แต่การจะมีนโยบายใหม่ที่แสดงถึงความก้าวหน้าและการพัฒนาท้องถิ่นอย่างไร หรือจะเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาท้องถิ่นอย่างไรนั้นก็ต้องเสนอแนวทางที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเพื่อการลงทุน หรืองบประมาณในส่วนการพัฒนาเอง นอกจากนั้นประเด็นของการเมืองในระดับท้องถิ่นจะเน้นอยู่ที่งบประมาณส่วนนี้มากที่สุด ดังจะเห็นได้ว่า ปัญหาสำคัญในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นที่ถกเถียงกันอยู่เสมอ ได้แก่

ท้องถิ่นมีงบประมาณส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอที่จะพัฒนาตนเองตามความต้องการส่วนท้องถิ่นได้ ต้องอาศัยงบประมาณจากส่วนกลาง ทำให้อำนาจการตัดสินใจบางระดับของท้องถิ่นต้องถูกดึงไปอยู่ที่อำนาจการตัดสินใจของรัฐบาลด้วย

ในขณะเดียวกัน เมื่อมองจากในฝ่ายรัฐบาลก็จะพบว่า มีข้อกังวลว่า ท้องถิ่นจะใช้จ่ายไปในทิศทางใด ถ้ารัฐบาลไม่สามารถจะควบคุมทิศทางของนโยบายส่วนท้องถิ่นในการกำหนดงบประมาณได้ จะเกิดความไม่สอดคล้องกันในการดำเนินนโยบายระดับท้องถิ่นได้ เช่น เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะมีการใช้จ่ายซ้ำซ้อนและไม่ประสานกันในระหว่างหน่วยการปกครองต่างระดับ ซึ่งมีผลกระทบต่อภารกิจของระดับรัฐเป็นส่วนรวมด้วย

3. การเปรียบเทียบลักษณะการคลังส่วนท้องถิ่น

3.1 การเปรียบเทียบลักษณะภาษีส่วนท้องถิ่น

แหล่งรายรับที่น่าสนใจ ในระดับท้องถิ่นที่จะกล่าวถึงในที่นี้ คือ ภาษีท้องถิ่นและการหารายได้ของท้องถิ่น

1.1 ภาษีท้องถิ่น

ภาษีท้องถิ่นนับว่ามีความสำคัญในแง่ที่เป็นรายได้โดยตรงของท้องถิ่น และแสดงถึงลักษณะการมีอำนาจส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ความแตกต่างที่สำคัญของหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานเอกชนที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ หน่วยงานของรัฐสามารถมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีตามกฎหมายได้ในขณะที่หน่วยงานเอกชนไม่สามารถจะมีอำนาจดังกล่าวนี้ได้

ภาษีท้องถิ่นนับเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายรับ การกำหนดภาษีท้องถิ่นในแต่ละประเทศอาจมีความหมาย หลักการและเหตุผลที่แตกต่างกัน รวมทั้งมีความเหมาะสมแตกต่างกันด้วย เช่น การเก็บภาษีรายหัว (poll tax) มองในแง่ความเสมอภาคของประชากรในท้องถิ่นจึงเก็บภาษีโดยคิดอัตราเท่าเทียมกันทุกคนโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของรายได้หรือฐานะความรับผิดชอบของประชากรแต่ละคน ภาษีทรัพย์สิน

สิน (property tax) เป็นการเก็บภาษีโดยคำนึงถึงมูลค่าทรัพย์สินที่ประชากรแต่ละคนครอบครองหรือมีอยู่ ซึ่งได้แก่ อาคารสิ่งปลูกสร้าง ที่ดินและสิ่งของมีค่า เช่น รถยนต์ พันธบัตร เงินฝาก หรือ ของใช้ที่มีค่าต่างๆ ด้วย ภาษีการค้า เก็บจากการประกอบการธุรกิจที่มีรายได้ หรือภาษีโรงเรือน เก็บจากอาคารสถานที่ ไม่ว่าจะเป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำการค้า โรงงานอุตสาหกรรม

นอกจากนั้น ยังมีการเก็บภาษีโดยคำนึงถึงลักษณะของแหล่งรายได้ เช่น ภาษีจากที่ดินที่เป็นแหล่งหารายได้ เพื่อที่ดินเพื่อการค้า ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพราะถือว่าเป็นที่ดินที่สามารถทำกิจการที่มีรายได้ผลประโยชน์ตอบแทน โดยที่ท้องถิ่นมีส่วนสนับสนุนส่งเสริมการประกอบกิจการเหล่านี้ ท้องถิ่นก็จะเก็บภาษีจากแหล่งรายได้เหล่านี้ได้ด้วย

ภาษีท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ

ภาษีท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ ได้แก่

1. ภาษีบุคคลธรรมดาหรือภาษียาหัว (poll tax) คือ เก็บจากประชากรทุกคนในอัตราเดียวกันหมด อาจมีข้อยกเว้นหรือข้อแตกต่างในด้านสถานภาพบางอย่างเท่านั้น แต่ไม่คำนึงถึงความแตกต่างในด้านฐานะการเงิน รายได้ ภาระรับผิดชอบ หรือ อาชีพการงานของแต่ละบุคคลซึ่งไม่เท่าเทียมกัน

2. ภาษีอสังหาริมทรัพย์เพื่อการค้าและอุตสาหกรรม การเก็บภาษีจะคิดคำนวณจากมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ และกำหนดอัตราภาษีเพนนีต่อปอนด์ เช่น อาคารเพื่อการค้าแห่งหนึ่งมีมูลค่าเป็นค่าเช่า 10,000 ปอนด์ ถ้าท้องถิ่นได้กำหนดอัตราภาษีอสังหาริมทรัพย์ที่จะจัดเก็บในปีนั้น 20 เพนนีต่อปอนด์ ก็หมายความว่าอาคารหรือโรงงานอุตสาหกรรมแห่งนั้นจะต้องจ่ายภาษี 2,000 ปอนด์ในปีนั้น (Chandler; 1991)

ช่วงปี ค.ศ. 1987-1988 อังกฤษมีรายรับจากภาษีท้องถิ่นประมาณ 32% ของรายได้รวมทั้งหมดของส่วนท้องถิ่น หมายความว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นอังกฤษจะมี

รายได้จากภาษีท้องถิ่นโดยตรงประมาณหนึ่งในสามส่วนของรายได้ส่วนท้องถิ่นทั้งหมด (Chandler, 1991)

ภาษีท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส

ภาษีท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส ได้แก่

1. ภาษีที่ดิน คือ เก็บจากการครอบครองที่ดิน แบ่งออกได้เป็นสองลักษณะคือ ที่ดินว่างเปล่า และที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้าง ภาษีชนิดนี้มีลักษณะไม่ยืดหยุ่น เพราะไม่ค่อยได้มีการปรับอัตราภาษีหรือประเมินราคาที่ดินบ่อยนัก
2. ภาษีที่อยู่อาศัย เป็นการเก็บภาษีจากที่อยู่อาศัย จะพบว่าในเขตเมืองจะเก็บภาษีชนิดนี้ได้มากกว่าในเขตชนบท เพราะเขตเมืองหรือชุมชนที่หนาแน่นจะมีอาคารที่อยู่อาศัยหนาแน่นกว่าในชนบทนั่นเอง
3. ภาษีเงินได้จากอาชีพอิสระ ซึ่งไม่ใช่เงินเดือนประจำ นับว่าเป็นภาษีที่เก็บได้มากเป็นอันดับแรกของท้องถิ่น คือ ประมาณครึ่งหนึ่งของภาษีท้องถิ่นที่เก็บได้ในระดับคอมมูน (Araud, 1988)

ภาษีท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในระบบภาษีของสหรัฐอเมริกานั้นจะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากอังกฤษและฝรั่งเศส กล่าวคือ

1. การเก็บภาษีมียี่ถึงสามระดับ คือ ภาษีของรัฐบาลกลาง ภาษีรัฐบาลมลรัฐ และภาษีท้องถิ่น การเก็บภาษีแต่ละระดับจะแบ่งแยกจากกันคนละประเภท และคนละส่วน ไม่เกี่ยวข้องกัน
2. นโยบายการเก็บภาษีท้องถิ่นในแต่ละรัฐจะแตกต่างกัน ดังนั้น ระดับรายได้จากการเก็บภาษีในแต่ละแห่งจึงแตกต่างกันด้วย
3. การหารายได้ให้กับท้องถิ่นด้วยการเก็บภาษีนั้นไม่เป็นที่นิยม แต่ที่นิยมการหารายได้ในรูปอื่นมากกว่า เช่น ค่าบริการ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต การจัดผลประโยชน์

จากทรัพย์สินของท้องถิ่น รวมทั้งการออกสลากกินแบ่งด้วย ดังนั้น การเก็บภาษีท้องถิ่น จึงเป็นการหารายได้ในอันดับสุดท้ายที่ท้องถิ่นจะเลือกทำ

ภาษีท้องถิ่นที่สำคัญ คือ ภาษีทรัพย์สิน (property tax) ในขณะที่ภาษีสำคัญในระดับมลรัฐ ได้แก่ ภาษีการขาย ภาษีรายได้ และภาษีน้ำมันรถยนต์ ส่วนภาษีของรัฐบาลแห่งชาตินั้นจะได้แก่ ภาษีรายได้ จะเห็นว่าภาษีรายได้นี้เป็นภาษีซ้ำซ้อนกันสองระดับคือ ระดับรัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลกลางจึงต้องมีระบบการจัดสรรภาษีส่วนนี้ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐด้วย

ภาษีทรัพย์สิน (property tax) นี้หมายรวมทรัพย์สินที่มีค่าต่างๆ ทั้งในลักษณะที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ อาจแบ่งได้เป็น 4 ลักษณะคือ

1. อสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ที่ดิน อาคาร และสิ่งปลูกสร้างถาวรบนที่ดิน
2. ทรัพย์สินที่มีค่า และใช้ประโยชน์ได้ทันที เช่น รถยนต์ ของใช้ อุปกรณ์ที่มีราคา เครื่องใช้ไฟฟ้าต่างๆ เป็นต้น
3. ทรัพย์สินที่มีมูลค่าคิดเป็นเงินตราได้ เช่น ใบหุ้น ทอง เพชร เงินฝากในธนาคาร เป็นต้น
4. ทรัพย์สินที่มีมูลค่าดังกล่าวข้างต้นที่เป็นทรัพย์สินของส่วนท้องถิ่น ถือเป็นสาธารณสมบัติของส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่ของมลรัฐ

รายได้จากการเก็บภาษีท้องถิ่นในรัฐต่างๆ ในสหรัฐอเมริกา นั้น ส่วนใหญ่แล้ว นับว่ามีสัดส่วนที่ต่ำกว่ารายได้อื่นๆ ของท้องถิ่น

รัฐที่เก็บภาษีท้องถิ่นได้ในระดับสูงนั้น ได้แก่ นิวยอร์ก อลาสกา และวิสคอนซิน เป็นต้น (Grants, 1993)

3.2 การหารายได้ของท้องถิ่น

การหารายได้ของท้องถิ่นมีทั้งลักษณะการจัดทำบริการ โดยมีรายได้ตอบแทนเพื่อเลี้ยงตนเอง การจัดบริการที่จำเป็นหรือขาดแคลนของชุมชน และการจัดบริการ

ในลักษณะเพื่อหาผลประโยชน์ตอบแทนในรูปกำไรเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นโดยไม่ต้องเสียภาษีท้องถิ่น

แนวทางแบบดั้งเดิมนั้น ท้องถิ่นมักถูกกำหนดให้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการจัดบริการที่จำเป็นให้กับชุมชน และมักถูกห้ามมิให้ทำกิจกรรมในลักษณะเพื่อแสวงหาผลกำไร หรือการจัดทำกิจการในลักษณะที่แข่งขันกับเอกชน หรือเสี่ยงต่อการลงทุนในกรณีที่การจัดบริการส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอก็ต้องอาศัยเงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล กิจกรรมที่มีลักษณะดังกล่าวได้แก่ การจัดบริการการศึกษา สาธารณสุข และการอนามัย เป็นต้น

เมื่อท้องถิ่นได้มีระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเพื่อนำมาใช้จัดทำบริการส่วนท้องถิ่นในลักษณะต่างๆ กัน ก็มีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นตามมา คือ การมองเห็นว่าการเก็บภาษีนั่นคือการบังคับให้จ่ายการจัดบริการบางอย่างเป็นการเฉพาะกลุ่ม ซึ่งควรให้ผู้ใช้บริการเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่าย จึงได้มีระบบการจัดบริการในลักษณะที่ผู้ใช้บริการเป็นผู้จ่ายโดยตรง บริการในลักษณะนี้ได้แก่ การเก็บค่าผ่านทาง การเก็บค่ารถโดยสาร การเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตต่างๆ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าเป็นการเสียค่าบริการ ซึ่งมักจะเก็บในอัตราต่ำ และไม่มุ่งแสวงหาผลกำไร บางครั้งก็มีรายรับน้อยกว่ารายจ่าย โดยมีรัฐบาลให้เงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือหรือเงินกู้ในอัตราต่ำ

ในยุคปัจจุบัน ท้องถิ่นได้รับการพัฒนาให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางขึ้น รวมทั้งต้องการให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย บทบาทของท้องถิ่นขยายกว้างขวางไปในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วย ท้องถิ่นจึงสามารถจัดทำบริการเชิงพาณิชย์เพื่อแสวงหารายได้เลี้ยงตนเองโดยไม่เป็นภาระของรัฐบาล หรืออยู่ในฐานะพึ่งพารัฐบาลแต่ฝ่ายเดียว ลักษณะการจัดบริการส่วนท้องถิ่นเพื่อการหารายได้จึงมีขึ้นมากมาย นอกเหนือไปจากการเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการต่างๆ ซึ่งท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง ในลักษณะที่ต้องแข่งขันกับเอกชน การจัดการผลประโยชน์ส่วนท้องถิ่น เช่น ให้เช่าอาคารสถานที่สาธารณะยังรวมไปถึงการจัดทำโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยเงินลงทุนและการกู้ยืมในระยะยาวด้วย เช่น การสร้างสนามบิน การจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ การสร้างโรงพยาบาล ศูนย์ราชการ เช่นนี้ เป็นต้น

ในอังกฤษ การจัดบริการส่วนท้องถิ่นมีรายได้ประมาณ 15% ของงบประมาณรายรับส่วนท้องถิ่นทั้งหมด (Chandler, 1991)

ในฝรั่งเศส การจัดบริการส่วนท้องถิ่นรายได้ประมาณ 10% ของงบประมาณรายรับส่วนท้องถิ่น (Moreau, 1992)

ในสหรัฐอเมริกา หน่วยการปกครองท้องถิ่นมักไม่นิยมการเก็บภาษีท้องถิ่น ดังนั้นรายได้ส่วนใหญ่ของท้องถิ่นจึงมาจากลักษณะการหารายได้โดยตรง ได้แก่ การเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขนส่งสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตของตำรวจ ทะเบียนรถยนต์ ใบอนุญาตล่าสัตว์ เป็นต้น และรายได้จากการขายบริการ ซึ่งเป็นรายได้สำคัญของระดับท้องถิ่น เช่น การบริการเก็บขยะ การเก็บค่าผ่านทาง ค่าบริการน้ำประปา ค่าบริการที่จอดรถ ค่าบริการรถโดยสาร ค่าบริการที่ตั้งค่ายพักรแรม เป็นต้น (Grants, 1993)

ข้อสังเกตในการพิจารณาฐานะทางการคลังส่วนท้องถิ่นบางประการ

1. ถ้าหากสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากเงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือจากงบประมาณส่วนกลางหรือจากการตัดสินใจของรัฐบาลส่วนกลาง ขอบเขตอำนาจส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจด้านนโยบายจะแคบลง ทั้งนี้เพราะฐานะทางการคลังบางส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นผู้กำหนดเองโดยตรง แต่มาจากการตัดสินใจในระดับอื่น

2. ในกรณีที่ท้องถิ่นอาศัยรายได้จากภาษีท้องถิ่นเป็นหลักในการบริหารงานของท้องถิ่นมากกว่างบประมาณส่วนกลาง ประชากรในท้องถิ่นก็จะมีภาระหนัก เพราะต้องเป็นผู้จ่ายภาษีโดยตรง ยิ่งกว่านั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละเขตมีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน รายได้จากภาษีก็จะได้ไม่เท่าเทียมกัน เขตชนบทที่มีฐานะยากจนจะเก็บได้น้อยกว่าเขตเมืองที่มีประชากรหนาแน่น ฐานะทางการคลังหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็จะแตกต่างกันทำให้ความสามารถในการจัดบริการของส่วนท้องถิ่นไม่เท่าเทียมกันด้วย

ภาษีท้องถิ่นเท่าที่จัดเก็บโดยทั่วไปมักมีข้อเสียในแง่ความไม่เป็นธรรม เช่น จัดเก็บในอัตราที่เสมอภาคกัน แต่ประชากรมีฐานะหรือความสามารถในการจ่ายภาษีไม่เท่ากันหรือภาษีบางประเภทผู้จ่าย ภาษีไม่ได้เป็นผู้รับประโยชน์โดยตรง แต่ผู้ที่ไม่ได้จ่ายภาษีเป็นผู้ได้รับประโยชน์ เช่นนี้เป็นต้น ภาษีท้องถิ่นจึงมักได้รับการโต้แย้งในเรื่องความไม่เป็นธรรมอยู่เสมอ

3. แหล่งรายได้ส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเรียกเก็บค่าบริการ หรือค่าตอบแทนจากผู้บริโภคโดยตรง หรือการจัดบริการต่างๆ ของท้องถิ่นเพื่อหารายได้ แต่เดิมการปกครองส่วนท้องถิ่นมักไม่นิยมการจัดบริการเพื่อหารายได้ เหตุผลประการสำคัญก็คือท้องถิ่นไม่ควรเสี่ยงต่อการลงทุนและการขาดทุนในทางธุรกิจ เพราะไม่อยู่ในฐานะหน่วยงานธุรกิจเอกชน หากมีความเสียหายเกิดขึ้นอาจทำให้กระทบกระเทือนต่อฐานะและระบบการคลังของรัฐได้ นอกจากนั้น ก็ยังมองฐานะหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นว่าไม่ควรเป็นคู่แข่งในทางธุรกิจกับเอกชน หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นควรดูแลรับผิดชอบบริการสาธารณะที่หมายถึงบริการที่จำเป็นของสังคม และบริการที่ยังขาดแคลนไม่เพียงพอ ซึ่งธุรกิจเอกชนไม่มีฐานะรับผิดชอบเช่นนั้น นอกจากนั้น ยังมองระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นการจัดเพื่อชุมชน ไม่ใช่การหารายได้โดยตรง

แต่ปัจจุบันนี้ เราสามารถมองเห็นแนวโน้มในการดำเนินนโยบายส่วนท้องถิ่นที่สนับสนุนการหารายได้เพื่อท้องถิ่นมากขึ้น ส่งเสริมท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการต่างๆ ในลักษณะที่พึ่งพาตนเองได้มากกว่าที่จะพึ่งพาเงินจากงบประมาณส่วนกลางเพียงด้านเดียวและรวมทั้งทดแทนระบบการเก็บภาษีได้ด้วย ดังนั้น ลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ได้มีข้อจำกัดใดๆ อยู่ในเรื่องระบบบริการสาธารณะของชุมชนเท่านั้น แต่จะสามารถมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในขอบเขตกว้างขวางขึ้น และมีความสามารถในทางการคลังมากขึ้นด้วย

ยิ่งกว่านั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศยังได้รับการสนับสนุนให้มีนโยบายโอนงานในความรับผิดชอบให้เข้าสู่ระบบเอกชน (Privatization)

มากขึ้นแทนที่จะเป็นการดำเนินงานในระบบราชการ จึงนับเป็นทิศทางการใหม่ที่มีผลเปลี่ยนแปลงทางบริหารการคลังในอนาคตด้วย

การคลังจึงเป็นส่วนสำคัญที่สุดในระบบการปกครองท้องถิ่นปัจจุบัน การคลังหมายถึงประสิทธิภาพของการปกครองท้องถิ่น และการพัฒนาท้องถิ่นที่แท้จริง การคลังของท้องถิ่นไม่ได้หมายถึงการมีอำนาจอิสระในการจัดเก็บภาษีส่วนท้องถิ่นได้เท่านั้น แต่ต้องหมายถึงความสามารถในการบริหารการคลัง ในการดำเนินนโยบายให้ได้รับผลประโยชน์สูงสุดคุ้มค่างบเงินลงทุน เป็นสำคัญ