

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในบทสรุปนี้ผู้เขียนจะสรุปถึงแนวคิดทฤษฎีในการกระจายอำนาจทางการปกครองและการกระจายอำนาจทางการคลังที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยวิเคราะห์ปัญหาด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้และข้อเสนอต่างๆ เพื่อเป็นการปรับปรุงการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้สามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้อย่างเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างสูงสุด

#### 6.1 บทสรุป

การกระจายอำนาจการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีที่มาจากแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการปกครองและการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเริ่มจากการกระจายอำนาจทางการปกครอง ซึ่งรัฐต้องการให้ประชาชนได้รับการบริการสาธารณะได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึงและได้ปกครองตนเองตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงมีแนวคิดกระจายอำนาจทางการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐได้กระจายอำนาจหน้าที่และภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของราชการส่วนกลางไปให้ราชการส่วนท้องถิ่น โดยราชการส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง สอดคล้องกับการพัฒนาจังหวัดและการพัฒนาประเทศในภาพรวม ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง เมื่อมีการกระจายอำนาจทางการปกครองแล้วต้องมีการกระจายอำนาจการคลังควบคู่กันไปด้วย เพื่อรองรับการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากการคลังถือเป็นเครื่องมือสำคัญของการกระจายอำนาจทางการปกครองที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจทางการคลัง ได้แก่ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดเก็บรายได้ การบริหารรายได้ การบริหารจัดการงบประมาณ การเงิน การพัสดุ การคลัง และการใช้จ่ายงบประมาณ ตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยสอดคล้องกับความต้องการของ

ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งได้มีการบัญญัติการกระจายอำนาจทางการปกครองและการกระจายอำนาจทางการคลังไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสอดคล้องกับการกระจายอำนาจทางการปกครองซึ่งเป็นไปตามแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจถือเป็นทางเลือกที่เหมาะสม เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชน สามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้รวดเร็วและคล่องตัวมากกว่ารัฐบาลที่บริหารงานจากส่วนกลาง

ผู้เขียนได้ศึกษาการปกครองท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของประเทศไทยและต่างประเทศได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น แล้วพบว่า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษมีรายได้ 2 ประเภท คือ รายได้ที่มาจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมในท้องถิ่น (ประมาณร้อยละ 40) และรายได้ที่มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ในส่วนของรายได้ที่มาจากภาษี แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ภาษีสภาซึ่งท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดอัตราภาษี ดำเนินการจัดเก็บ และจัดสรรเป็นรายจ่ายได้ด้วยตนเอง ส่วนที่ 2 ภาษีธุรกิจมาตรฐานอำนาจในการกำหนดอัตราภาษี การจัดเก็บและการจัดสรรเป็นของรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจยกเว้นภาษีให้แก่องค์กรการกุศล มูลนิธิที่ไม่มุ่งหวังผลกำไร และมีอำนาจในการจัดเก็บภาษี แต่ต้องนำไปรวมไว้ที่ส่วนกลาง โดยรัฐบาลจะจัดสรรกลับคืนให้ตามจำนวนประชากรในพื้นที่ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานใหม่ๆ จะต้องใช้วิธีการกู้ยืมเงินมาเพื่อลงทุน โครงการดังกล่าว การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดการทำงานของท้องถิ่น (Ultra Vires)

การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส มีการวางหลักงบประมาณไว้เป็นอย่างดี ได้แก่ หลักความสมดุลระหว่างรายรับ-รายจ่าย (Equilibrium Rule) และหลักสำคัญการก่อกำหนดภาระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (The Golden Rule) ซึ่งทั้ง 2 หลักการนี้ทำให้สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความมั่นคง องค์กรปกครองท้องถิ่น มีรายได้ 4 ประเภท ได้แก่ รายได้จากภาษีและอากร รายได้อื่นๆ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง และเงินกู้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดอัตราภาษีโดยไม่เกินเพดานภาษีที่รัฐกำหนด แต่ไม่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษี โดยรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสจัดเก็บได้คิดเป็นร้อยละ 47 ซึ่งนับเป็นข้อดี คือ รัฐสามารถบริหารการจัดเก็บรายได้และกำหนดให้เป็นมาตรฐานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องรับภาระ

ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บรายได้ และเป็นการรับประกันว่าท้องถิ่นจะได้รับเงินจากภาษีอย่างแน่นอนโดยไม่มีภาวะความเสี่ยงว่าจะจัดเก็บภาษีไม่ได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นมีรายได้ 3 ประเภท ได้แก่ รายได้จากภาษี เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินกู้ยืม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดประเภทและอัตราภาษีเอง ภายใต้กรอบกำหนดของกฎหมายภาษีท้องถิ่น (Local Tax Law) และการให้คำปรึกษาอย่างใกล้ชิดของสำนักภาษีท้องถิ่น (Local Tax Bureau) รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองคิดเป็นร้อยละ 42.9 แต่การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นถูกแทรกแซงจากรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย หรือจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือการกู้ยืมเงินต่างๆ ซึ่งความต้องการนี้มีได้เกิดขึ้นแต่เฉพาะรัฐบาล แต่เป็นความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองด้วยเช่นกัน ที่ต้องการขอความช่วยเหลือทางการเงิน โดยกดดันข้าราชการหรือหน่วยงานต่างๆ เพื่อเสนอนโยบายหรือโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นของตน

สำหรับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 วรรค วรรค 3 และวรรค 4 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจทางการคลังและความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น และกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวก็เพื่อเป็นหลักประกันรองรับสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะมีรายได้ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างแน่นอน แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถหารายได้ได้ด้วยตนเองก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ตามกฎหมายต่างๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

ราชการเมืองพัทธยา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายอื่นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ เช่น พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติจัดสรรภาษีสุรา พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต เป็นต้น โดยสามารถจำแนกรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1) รายได้ประเภทภาษีอากรและค่าธรรมเนียม 2) รายได้ประเภทอื่นๆ 3) เงินกู้ 4) เงินอุดหนุน เมื่อกล่าวถึงการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ได้เองแล้ว ยังหมายความรวมถึงรัฐต้องจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยรัฐบาลจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีรายได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ทั้งนี้การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นจำนวนเงิน 126,013 ล้านบาทแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะรับรองการมีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วก็ตาม แต่ปรากฏว่าเมื่อพิจารณาข้อมูลสถิติการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่เริ่มมีการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นจนถึงปัจจุบัน พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้เอง ได้น้อยกว่าร้อยละ 10 ของรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 90 เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้และเป็นเงินที่รัฐบาลอุดหนุนให้ แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความสามารถในการจัดหารายได้ได้ด้วยตนเอง ซึ่งในส่วนนี้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรในฐานะผู้รับผิดชอบตามที่บัญญัติไว้รัฐธรรมนูญ จะต้องพิจารณาว่าควรจะทำแผนการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองในปริมาณที่สูงเพิ่มขึ้นทุกปี เหมือนกับที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีความพยายามจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นทุกปี (โดยให้มีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 เมื่อเทียบกับรายได้สุทธิของรัฐบาลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ได้รับการจัดสรรร้อยละ 26.14) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้เองให้เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะมากกว่าที่จะรอรับเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้หรือเงินที่รัฐบาลอุดหนุนให้แต่เพียงฝ่ายเดียว

เมื่อเปรียบเทียบจำนวนร้อยละการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศแล้ว ประเทศไทยมีจำนวนร้อยละของการจัดเก็บรายได้ต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับต่างประเทศ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ยังคงพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้ด้วยตนเอง หากพิจารณาให้ดีแล้วตามแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดเก็บรายได้และบริหารรายได้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เอง โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แต่ความเป็นจริงไม่เป็นเช่นนั้น จากการศึกษาผู้เขียนมีความเห็นว่า การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การจัดเก็บรายได้และการบริหารรายได้ หากพิจารณาการบริหารรายได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและสามารถดำเนินการในการบริหารจัดการรายได้เป็นไปตามทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลัง แต่หากพิจารณาการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้เองยังคงพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งไม่เป็นไปตามทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลัง เพราะการกระจายอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บรายได้และบริหารรายได้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ดังนั้นเมื่อพิจารณาทั้ง 2 ส่วนรวมกันแล้วจะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจทางการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เป็นไปตามแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างแท้จริง สำหรับการการจัดเก็บรายได้ในท้องถิ่น เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะมีการจัดเก็บรายได้เองในปริมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเหมือนกับที่รัฐบาลจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องเช่นกัน ผู้เขียนได้เสนอแนะแนวทางแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขยายอำนาจของกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ที่เป็นของตนเองได้มากพอที่จะสามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง เป็นการลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดจิตสำนึกถึงความคุ้มค่าของภาษีที่ตนได้เสียไปในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นนั้นๆ ของตน เป็นการสร้างให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและตามแนวทางระบอบประชาธิปไตย

สำหรับความเป็นไปได้ในการจัดทำประมวลกฎหมายรายได้ท้องถิ่นนั้น ได้มีการนำเสนอร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้ว ใ้รัฐบาลชุดปัจจุบันพิจารณา แต่ไม่รับร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ทำให้ร่างประมวลกฎหมายดังกล่าวตกไป และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นมีมติต้องการให้แยกพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกจากร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ในส่วนของร่างประมวลกฎหมาย ส่วนที่เลื่อมมติให้กระทรวงมหาดไทยนำกลับไปทบทวนใหม่ สำหรับความสำคัญของการจัดทำร่าง ประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการ ปกครองท้องถิ่นของไทยนั้น เกิดขึ้นเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 283 วรรค 4 กำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและ รายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพและการดำเนินงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง การปรับตัว และการพัฒนาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ตลอดจน ส่งเสริมประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับ ระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ อย่างแท้จริง

การกำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นถือเป็นเรื่องใหม่และมีผลกระทบต่อหลายหน่วยงาน อีกทั้งกฎหมายรายได้ท้องถิ่นย่อมมีผลกระทบกับการเงินการคลังของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การ ร่างกฎหมายรายได้ท้องถิ่นย่อมต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบ เพื่อให้กฎหมายรายได้ท้องถิ่นสามารถ เสริมสร้างความเข้มแข็งและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็น ไปตามเจตนารมณ์ ของการกระจายอำนาจทางการคลัง และสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและมี ประสิทธิภาพก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่น

จากการศึกษาปัญหาอุปสรรคการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า การที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้มีการกระจายอำนาจทางการปกครองและการคลัง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะ จากรัฐที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว แต่การกระจายอำนาจที่เร็วเกินไป โดยไม่ได้คำนึงถึงความพร้อม และความต้องการของประชาชน สภาพเศรษฐกิจสังคม ความเป็นเมืองเป็นชนบท ความแตกต่าง โครงสร้างกายภาพภูมิศาสตร์ ความต้องการบริการสาธารณะที่แตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่นของประเทศ ไทยทำให้เกิดปัญหาต่างๆ สามารถสรุปได้ ดังนี้

(1) ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ ได้แก่ ปัญหาโครงสร้างของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดเล็ก การจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอ การบริหารงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ การตั้งงบประมาณรายจ่ายไม่มีสัมพันธ์กับรายรับ เช่น การไปดู

งานต่างประเทศ การจ่ายโบนัส 5 เท่าของเงินเดือนของข้าราชการท้องถิ่น การให้ทุนการศึกษาแก่ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การปรับเพิ่มตำแหน่ง เป็นต้น การจัดสรรทรัพยากรและการจัดสรรรายได้เกิดความไม่สอดคล้องและไม่ตรงต่ออำนาจหน้าที่ ภารกิจ เกิดความไม่เท่าเทียมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดการแย่งชิงเงินที่รัฐจัดสรรให้และการแย่งชิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในแต่ละท้องถิ่น และไม่เป็นที่ไปตามหลักความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เสียภาษี

(2) ปัญหาความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ พื้นที่ และโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการบัญญัติกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีมากมายหลายฉบับที่มีลักษณะคล้ายคลึงและมีความซ้ำซ้อน ซึ่งแต่ละฉบับไม่มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน ทั้งยังมีความขัดแย้งกันทำให้เกิดความสับสนเมื่อนำไปบังคับใช้ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้มีการแก้ไข ทบทวน ปรับปรุง พัฒนา กฎหมาย ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีเพียงแต่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นครั้งๆ ไป เช่น การหารือข้อกฎหมายไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือการฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง เป็นต้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีกรร่วมมือกันแก้ไขปัญหามิว่าจะเป็นปัญหาการจัดเก็บรายได้ ปัญหาจัดบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทไม่สามารถดำเนินการได้ หรือปัญหาอื่นๆ ซึ่งยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้

(3) ปัญหาการใช้อำนาจทางกฎหมายในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 ปัญหาย่อย ดังนี้

(3.1) ปัญหาความขัดแย้งกันของกฎหมาย ระหว่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 3 มาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 กับกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นอื่น เช่น ประมวลรัษฎากร, พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(3.2) ปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมาย ที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติในการขอกู้เงินจากองค์กรอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการประเมินการจัดเก็บภาษี ส่งผลให้เกิดการตีความบทบัญญัติของกฎหมายโดยใช้ดุลพินิจที่เกินขอบเขต ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทำให้กฎหมายจัดเก็บรายได้มีลักษณะไม่แน่นอน กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน

(3.3) ปัญหาความล้าสมัยของกฎหมาย ซึ่งเกิดจากกฎหมายที่มีการบังคับใช้มานาน ไม่ทันต่อความเจริญทางด้านเทคโนโลยี ด้านเศรษฐกิจ สังคม และความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติภาษีป้าย พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม

กฎหมายถือเป็นกลไกการขับเคลื่อนการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจึงต้องมีการปรับปรุง แก้ไข ยกเลิก และตราเป็นกฎหมายใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันตามกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วตามสังคมโลก รวมทั้งต้องมีการวางแผนการพัฒนากฎหมายในระยะยาว เพื่อรองรับกับวิวัฒนาการที่จะเกิดขึ้นใหม่หรือรองรับกับประชาคมโลกที่กำลังจะเปิดโอกาสให้ทุกประเทศเป็นประเทศที่ไร้พรมแดน กฎหมายจึงมีความสำคัญที่จะต้องสามารถบังคับใช้ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงได้ในทุกด้านและสามารถใช้ได้ตลอดไป โดยมีข้อจำกัดให้น้อยที่สุด เปรียบเสมือนกับรัฐธรรมนูญในต่างประเทศที่มีการแก้ไขน้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศไทย<sup>1</sup>

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว จึงต้องปรับการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันให้เหมาะสมกับสภาพภูมิสังคม ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม วิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งมีความเหมาะสมมากกว่าที่จะไปลอกเลียนแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศอื่นๆ แล้วนำมาใช้กับท้องถิ่นในประเทศไทย เพราะชาติพันธุ์ของแต่ละประเทศมีที่มาที่มีความแตกต่างกันในทุกด้าน จึงต้องพิจารณาถึงอัตลักษณ์และความสามารถของท้องถิ่นในประเทศของตนเป็นสำคัญ ซึ่งอาจทำให้การกระจายอำนาจทางการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จไม่เป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง ตามแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการปกครอง และการกระจายอำนาจทางการคลังตามแนวทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยผู้เขียนได้ศึกษาข้อมูลจากกฎหมาย เอกสาร บทความ และงานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่ง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในอนาคต และ

<sup>1</sup> สถาบันพระปกเกล้า. (2550, 11 - 13 ธันวาคม). *การขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญ 50 สู่การปฏิบัติ : กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.



เป็นการปรับปรุงโครงสร้างรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมดเพื่อให้ท้องถิ่นมีการจัดเก็บรายได้ของตนเองได้มากขึ้น โดยการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ การกำหนดอำนาจหน้าที่และพื้นที่รับผิดชอบเพื่อแก้ไขปัญหาความทับซ้อนของท้องถิ่น และเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ รวมทั้งเป็นการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายรายได้ท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามหลักการการกระจายอำนาจทางการปกครองปกครองและการกระจายอำนาจทางการคลังโดยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

### 6.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดเก็บรายได้ที่เป็นของตนเองได้เพิ่มมากขึ้น ควรมีการปรับปรุงประสิทธิภาพ การกำหนดมาตรการแนวทางการดำเนินงาน การเพิ่มความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีแนวทางดังต่อไปนี้

(1) การพัฒนาฐานภาษีที่มีอยู่เดิม ภาษีที่จัดเก็บเองโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างความรับผิดชอบ (Accountability) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่ โดยกำหนดให้นำรายได้ส่วนหนึ่งไปใช้ในการจัดสวัสดิการสังคมในชุมชน การพัฒนาฐานภาษีที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน (ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ (User Charges and Fees/Licenses)<sup>2</sup>

(2) การขยายฐานรายได้ใหม่ๆ ได้แก่ ปรับปรุงแหล่งรายได้ในปัจจุบัน (ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง, ภาษีป้าย, ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน) แหล่งรายได้ใหม่ (ภาษีมรดก และภาษีสิ่งแวดล้อม) ปรับระบบโครงสร้างรายได้ (จัดแบ่งรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลให้ชัดเจน, จัดแบ่งรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้สอดคล้องตามภารกิจอำนาจหน้าที่โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการใช้เงิน, เน้นให้โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพารายได้จากฐานทรัพย์สินเพิ่มขึ้น, ปรับปรุงกฎหมายให้มีความชัดเจนและสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน)

(3) การพัฒนาระบบบัญชีและระบบงบประมาณ โดยพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อให้ระบบฐานข้อมูลทางการคลังสามารถสนับสนุนและง่ายต่อการบริหารงานคลังของท้องถิ่น

<sup>2</sup> พบสุข ชำของ. (21 พฤษภาคม 2552). *การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

(4) การตั้งงบประมาณรายจ่ายต้องมีความสัมพันธ์และผูกพันกับรายรับ และเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น แต่การจ่ายโบนัส 5 เท่าของเงินเดือน การปรับเพิ่มตำแหน่ง การให้ทุนการศึกษา การไปดูงานต่างประเทศ ไม่ได้เป็นการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นและ tidakมีความสัมพันธ์กับรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ควรมาจากการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และต้องเป็นเงินที่เหลือจ่ายจากการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว จึงจะนำไปใช้ในภารกิจเหล่านี้ได้ โดยต้องมีความสัมพันธ์กับคุณภาพการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ด้วย

(5) ปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พัฒนาองค์ความรู้และจิตสำนึกของบุคลากร ค้นคว้าหานวัตกรรมในการบริหารเพื่อพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง การปรับปรุงสถานที่ และจัดหาบุคลากร เครื่องมือ และวัสดุอุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพสำหรับใช้ในการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม เป็นต้น เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ ฝึกอบรม โดยบุคลากรต้องผ่านหลักสูตรที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในทุกด้าน ก่อนที่จะเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อสร้างความเป็นมาตรฐาน ปลูกจิตสำนึก และเพิ่มวิสัยทัศน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมและประชาชนในท้องถิ่น โดยมีสถาบันที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเป็น ผู้รับรอง และเพื่อเป็นการประกันคุณภาพให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ว่า ผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ได้รับการบริการตามเจตนารมณ์ของตนอย่างมีคุณภาพ เปรียบเสมือนนายความที่ต้องมีใบประกอบวิชาชีพว่าความ หรือวิศวกร ต้องมีใบประกอบวิชาชีพวิศวกร เป็นต้น เพื่อเป็นการรักษาจรรยาบรรณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) การจัดทำฐานข้อมูลภาษีเพื่อใช้ในการวางแผนและการตรวจสอบติดตามผลสำเร็จของการจัดเก็บภาษี ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของระบบการบริหารที่ช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเครื่องมือในการวางแผนการจัดเก็บและการตรวจสอบติดตามผลสำเร็จของการจัดเก็บภาษี ได้แก่ ข้อมูลรายชื่อผู้มีหน้าที่เสียภาษีท้องถิ่นประเภทต่างๆ ทั้งในด้านจำนวนเงินภาษีที่ต้องชำระ ระยะเวลาที่ชำระภาษี หรือจำนวนเงินภาษีที่ต้องจ่าย หากขาดข้อมูลเหล่านี้จะไม่สามารถวางแผนการจัดเก็บรายได้ การวางแผนจัดบริการสาธารณะประจำปี และไม่สามารถประเมินได้ว่าเมื่อสิ้นปีงบประมาณแล้วสามารถจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือไม่ อาจส่งผลให้การจัดเก็บภาษีขาดความเป็นธรรม การติดตามการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นไม่สามารถทำได้อย่างครอบคลุมหรือไม่ครบถ้วนจนทำให้ผู้ที่รอดจากการตรวจสอบกลายเป็นผู้ได้รับประโยชน์อันมิพึงควรได้รับ

(7) ภาษีเป็นปัจจัยหนึ่งที่เร่งกระบวนการกระจายอำนาจถือเป็นหลักประกันในเรื่องความสมดุลอันจะลดความแตกต่างระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องรายได้ ซึ่งการที่จะสร้างสัดส่วนทางรายได้ให้สมดุลเสมอกันระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำหนดโดยกฎหมาย ซึ่งรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรมาจากภาษีเพียงอย่างเดียว ค่าธรรมเนียมต่างๆ ถือเป็นรายได้สำคัญด้วย และควรถูกกำหนดฐานภาษีใหม่ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประชาชนในยุคปัจจุบันด้วย เช่น ภาษีหรือค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น การขาดแคลนฐานข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีฐานข้อมูลของตนเองอย่างเพียงพอ เพื่อใช้ในการประกอบการตัดสินใจ จึงมีความจำเป็นต้องสร้างฐานภาษีเพื่อช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลและใช้ประโยชน์ได้อย่างสะดวก ระบบฐานข้อมูลจะเป็นเครื่องมือในการสร้างหลักประกันเรื่องความเป็นธรรมในการแบ่งภาษี สร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยฐานข้อมูลในการจัดเก็บรายได้ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับภาระหน้าที่และศักยภาพในการจัดหาบริการสาธารณะของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องนำประสิทธิภาพทางการคลังมาพิจารณาด้วย หรือการพิจารณากำหนดภาษีว่าภาษีประเภทใดควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) หรือภาษีประเภทใดควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล) เช่น ภาษีการพนัน ภาษีสื่อเลื่อน เป็นต้น

(8) การกำหนดอัตราภาษีให้มีความยืดหยุ่น และเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจสังคมท้องถิ่นกำหนดอัตราภาษีให้มีเพียงอัตราเดียวและบังคับใช้กับชุมชนต่างๆ เป็นการทั่วไป เป็นอัตราภาษีที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางกฎหมาย แต่หากพิจารณาถึงภาระภาษีที่ประชาชนจะต้องจ่ายเมื่อเทียบกับฐานะทางเศรษฐกิจแล้วอาจก่อให้เกิดความยากลำบากแก่ประชาชนบางกลุ่ม ประชาชนผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจอาจเห็นได้ว่าภาระภาษีสูงเกินไปจนทำให้ความเต็มใจในการเสียภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในระยะยาวได้ การปรับโครงสร้างภาษีให้มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันออกไป เช่น การจัดเก็บภาษีให้เป็นหลายอัตราตามสภาพความเจริญของพื้นที่ต่างๆ จะทำให้

ประชาชนเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นธรรมตามหลักความสามารถในการเสียภาษีอากร (มีมากจ่ายมาก มีน้อยจ่ายน้อย)<sup>3</sup>

(9) ต้องกำหนดแนวทางในการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีเป้าหมายจัดเก็บรายได้เองไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ซึ่งจะต้องกำหนดบทบาทและสร้างความเป็นเจ้าของรายได้ที่แท้จริงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น ในฐานะเป็นผู้เสียภาษีและต้องได้รับการบริการสาธารณะที่ดีจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเพียงพอต่อความรับผิดชอบต่อรองรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสะท้อนต้นทุนการให้บริการ การร่วมรับผิดชอบต่อประชาชน การสร้างความสมดุลระหว่าง Fiscal Needs และ Fiscal Capacity พัฒนาวิธีการจัดสรรรายได้ที่สร้างความเท่าเทียมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสอดคล้องภารกิจ หน้าที่ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละระดับต้องชัดเจน พัฒนาระเบียบกฎหมายการบริหารการเงินการคลังให้ทันสมัยและเป็นมาตรฐานสากล พัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างระบบติดตามและประเมินผล การสร้างกลไกส่งเสริมการมีส่วนร่วมและร่วมรับผิดชอบ (Accountability) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในเรื่องดังกล่าว

ซึ่งกระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะหน่วยกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ส่งเสริมสนับสนุนเสริมสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการดำเนินการตามภารกิจและหน้าที่ที่รับผิดชอบ สนับสนุนส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ ตามศักยภาพของท้องถิ่น สร้างความเข้มแข็งทางรายได้และการบริหารการเงินการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2550 เพื่อพัฒนาขีดความสามารถการจัดเก็บรายได้โดยกำหนดแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการบริหารจัดการการเงินการคลังแบบใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>3</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพ. (ม.ป.ป.). *ข้อเสนอเพื่อการพัฒนาศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จัดทำแผนพัฒนาประสิทธิภาพเก็บรายได้ประจำปี สํารวจรายการทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ การปรับปรุงระบบแผนที่ภาษี และทะเบียนทรัพย์สินที่มีอยู่ให้เป็นปัจจุบัน รักษามาตรฐานการจัดเก็บภาษี ประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้ชี้แจง โดยเร่งส่งเสริมขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังเก็บภาษีเองได้ไม่มาก และสังคมต้องการให้มีการกระจายอำนาจอย่างรวดเร็ว การจัดแบ่งรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บได้ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ และการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องใช้หลักแหล่งที่เกิดของรายได้ให้ได้มากที่สุด คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไหนที่รัฐบาลเก็บรายได้ที่จะแบ่งได้มากก็ควรได้รับ ส่วนแบ่งรายได้มาก เพื่อให้เป็นไปตามศักยภาพทางเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้มากจนเกินความจำเป็นในการใช้จ่ายแล้วอาจแบ่งรายได้ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังมีความต้องการ โดยพิจารณาความเชื่อมโยงหรือความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ หรือทางสังคม โดยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบเป็นสหการเพื่อให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันก่อน โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ได้แก่ การจัดบริการสาธารณะร่วมกัน การให้ความช่วยเหลือในด้านรายได้ซึ่งกันและกัน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก. เป็นแหล่งผลิตวัตถุดิบ และจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข. เป็นแหล่งแปรรูปผลผลิตและจัดจำหน่าย มีรายได้มากเกินความจำเป็นที่จะใช้จ่าย อาจแบ่งรายได้ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก. ซึ่งแสดงถึงการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เกื้อกูลกันในรูปแบบของสหการ หรือจะเป็นการบูรณาการร่วมกันในหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องมีกฎหมายกำหนดแนวทางการดำเนินงานอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและในภาพรวมประชาชนในท้องถิ่น ได้รับการบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน ระบบเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวมดีขึ้น เป็นการลดภาระของรัฐบาล เป็นต้น

#### 6.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาความทับซ้อนอำนาจหน้าที่ พื้นที่ และโครงสร้างในการจัดการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก นำไปสู่ความซับซ้อนในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง ต้องมีความชัดเจนภายใต้หลักกฎหมายย่อมเป็นผลให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นการกำกับดูแลที่อยู่ในกรอบกฎหมายเป็นหลัก ขณะเดียวกันการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองจะเป็นไปโดยง่ายขึ้น สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนคือ การอยู่ภายใต้หลักการและแบบแผนอันเดียวกันของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ประเภทต่างๆ เป็นการเอื้อต่อการสร้างระบบการทำงานร่วมกันและการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน โดยมีแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

(1) การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานส่วนกลางซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องกำหนดชัดเจนว่า การจัดบริการสาธารณะประเภทใดเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลาง การจัดบริการสาธารณะประเภทใดเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอำนาจหน้าที่ประเภทใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีสิทธิและห้ามดำเนินการอย่างเด็ดขาด

(2) การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะในแต่ละรูปแบบ แต่ละประเภท และแต่ละระดับ ต้องกำหนดให้ชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด ประเภทใด ระดับใด ควรมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะในเรื่องใด

(3) อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ว่าในเรื่องใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะเป็นผู้รับผิดชอบหรือเรื่องใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองจะต้องร่วมกันรับผิดชอบจัดบริการสาธารณะ

(4) การกำหนดโครงสร้างการจัดการรายได้ต้องให้สอดคล้องกับภารกิจตามอำนาจหน้าที่และตามแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาแหล่งรายได้ จำนวนประชากร ผลกระทบที่เกิดกับประชาชนในท้องถิ่น หลักความสามารถที่จะจ่าย (ability to pay) (คือได้รับประโยชน์ มีเงินได้) และหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ (benefits - received principle) (ผู้เสียภาษีจะยินยอมชำระภาษีหากพิจารณาแล้วว่าจะได้รับประโยชน์)

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความทับซ้อนอำนาจหน้าที่และโครงสร้างการจัดการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องมีปรับปรุงแก้ไขกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เป็นการป้องกันปัญหาการแย่งชิงการจัดทำบริการสาธารณะหรือผลกระทบการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่กันและกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง หรือระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 6.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจทางกฎหมายในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกฎหมายปัจจุบันไม่มีความชัดเจน ล้าสมัย มีความขัดแย้งกัน จึงควรกำหนดจุดมุ่งหมายของกฎหมายใหม่ เน้นการกำหนดรายได้ประเภทต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ โดยระบุเหตุผล หลักการ ขอบเขต และเขต

อำนาจในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท วิธีการจัดเก็บรายได้ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ และบทกำหนดโทษ โดยเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องหารายได้ให้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้จัดทำแผนการจัดสรรรายได้ให้สามารถใช้ได้อย่างเท่าเทียมและสามารถนำไปใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ได้อย่างเกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้<sup>4</sup>

(1) แนวทางการแก้ไขปัญหาค่าความขัดแย้งกันของกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดขึ้นมาจากหลายหน่วยงาน ตั้งแต่ยังไม่มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนกระทั่งมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือความขัดแย้งกันในการจัดเก็บภาษีของประมวลรัษฎากรกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากกฎหมายใดก็ตามที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสมบูรณ์อยู่ในตัวแล้วและไม่ได้มีความขัดแย้งกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องฉบับอื่นๆ ก็ไม่จำเป็นต้องแก้ไขบทบัญญัติมาตราใดในกฎหมายเหล่านั้น แต่หากกฎหมายใดก็ตามที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความขัดแย้งกันจนทำให้เกิดความสับสนในการนำกฎหมายไปปฏิบัติบังคับใช้ หรือเมื่อนำกฎหมายไปปฏิบัติบังคับใช้แล้วทำให้เกิดความผิดพลาด กระทบต่อสิทธิของประชาชน ก็จะต้องทบทวน ปรับปรุงแก้ไข ยกเลิก หรือตรากฎหมายเพื่อให้มีความสอดคล้องกัน ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท หรือประมวลรัษฎากร แต่จากการศึกษาปัญหาความขัดแย้งของกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า ปัญหาการขัดแย้งส่วนใหญ่เป็นผลมาจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงสมควรทบทวนปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เช่น

<sup>4</sup> สถาบันพระปกเกล้า. อ่างแล้ว, เจริญธรรมที่ 1.

- แก้ไขกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

- อาศัยอำนาจตามมาตรา 12 และหรือ มาตรา 20 ในการออกประกาศโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ โครงสร้างรายได้ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

- แก้ไขในมาตราที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ การจัดเก็บรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือบทบทนทุกมาตราให้มีความสอดคล้องกับกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

- แก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในเรื่องการกำหนดพื้นที่ อำนาจหน้าที่ เช่น แก้ไขมาตรา 45 ประกอบกับกฎกระทรวงแห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

รวมถึงอาจมีการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่ยังไม่ได้มีการบัญญัติไว้ หรือมีการบัญญัติไว้แล้วแต่ยังมีความขัดแย้งกันอยู่ ให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน หรืออาจบทบทนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกฉบับไปพร้อมๆ กัน ซึ่งในกรณีหลังอาจเป็นไปได้ยาก ดังนั้น การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่และการจัดเก็บรายได้แล้ว ยังต้องคำนึงถึงภารกิจ ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความต้องการของประชาชนในการรับบริการสาธารณะเป็นสำคัญด้วย โดยจะต้องบทบทนปรับปรุง แก้ไข พัฒนามาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รวมอยู่ด้วยกันและจะต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ความเชื่อมโยงของกฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ รวมถึงพิจารณาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน ให้มีความเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งกันของกฎหมาย

(2) แนวทางการแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความไม่ชัดเจนของกฎหมายเกิดจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องถือปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องมีการบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่ง



คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า “บทบัญญัติดังกล่าวมีความหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับบรรดาบทกฎหมายในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่มีผลบังคับใช้เลยเท่านั้น ที่กฎหมายอื่นจะมาขัดหรือแย้งไม่ได้ การกู้เงินจึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีจที่ 71/2544 และคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีการวินิจฉัยไว้แล้วในหนังสือตอบข้อหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร 0601/3795 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2543 โดยให้ความเห็นว่า “แม้มาตรา 3 จะบัญญัติว่าบรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับใดๆ ในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน ก็ตาม ก็มีได้หมายความว่าบทบัญญัติตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องถูกยกเลิกไปเสียทั้งหมด แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่เพียงใดต้องพิจารณาจากกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ หากไม่มีการกำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคงมีอำนาจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” แม้เรื่องที่หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเป็นคนละกรณีกันก็ตาม แต่การให้ความเห็นตามมาตรา 3 เป็นการพิจารณาเกี่ยวกับความขัดหรือแย้งของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กับกฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการวินิจฉัยที่แตกต่างกัน ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามหนังสือตอบข้อหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร 0601/3795 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2543 ทำให้เข้าใจได้ว่า บทบัญญัติใดก็ตามที่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว บทบัญญัติที่มีลักษณะเดียวกันในกฎหมายฉบับอื่นๆ จะถูกยกเลิกไปเสียทั้งหมด แต่หากยังไม่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ จะต้องพิจารณากฎหมายทั้ง 2 ฉบับ กับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีจที่ 71/2544 ที่ให้ความเห็นว่า มาตรา 3 มีความหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับบรรดาบทกฎหมายในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่มีผลบังคับใช้เลยเท่านั้น ที่กฎหมายอื่นจะมาขัดหรือแย้งไม่ได้ จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้ง 2 กรณีดังกล่าว อาจทำให้หน่วยงานที่จะนำกฎหมายไปบังคับใช้เกิดความสับสน หรือกรณีการจัดเก็บภาษีโรงเรือนที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนที่ดิน พ.ศ. 2475 ก็เป็นปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายเช่นเดียวกัน จึงจำเป็นต้องมีการทบทวน ปรับปรุง แก้ไข พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ

ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เหมือนกับกรณีการแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งของกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจำเป็นต้องมีการทบทวน ปรับปรุง แก้ไข พระราชบัญญัติภาษี โรงเรือนที่ดิน พ.ศ. 2475 ซึ่งควรทบทวนเป็นรายมาตรา หรือพิจารณาแต่ เฉพาะมาตราที่เป็นปัญหาต่อการจัดเก็บรายได้ เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมาย

### (3) แนวทางการแก้ไขปัญหาความล้าสมัยของกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาดังกล่าวเกิดจากที่ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปซึ่งในปัจจุบันได้มีวิวัฒนาการในทุกด้านที่ เจริญก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว ทำให้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เกิดความล้าสมัยและยังไม่มีการแก้ไขกฎหมาย ให้ทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จึงต้องมีการปรับปรุงฐานภาษี เกณฑ์การจัดสรร ปรับอัตรา ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต เงินอุดหนุน และอื่นๆ หรือทบทวน ปรับปรุง แก้ไข หรือตรา กฎหมายใหม่ ที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ให้สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและสภาพสังคมเศรษฐกิจในปัจจุบัน ได้แก่

(3.1) พระราชบัญญัติภาษี โรงเรือนและที่ดิน พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ ฐานคิด ต้องคิดจากมูลค่าตลาดของที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่อยู่เหนือที่ดิน ไม่รวมเครื่องจักร โดยให้สำนักงาน ประเมินทรัพย์สินกลางทำหน้าที่กำหนดมูลค่าทรัพย์สิน พัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินให้ ทันสมัย พระราชบัญญัติภาษีป้าย ควรกำหนดอัตราเป็นพิสัย เพื่อให้ท้องถิ่นเลือกเก็บตามภาวะทาง เศรษฐกิจของท้องถิ่นและความจำเป็นในการระดมรายได้ แต่ควรมีการกำหนดเพดานภาษีเพื่อให้เกิด ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี เช่น แก้ไขมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติภาษี โรงเรือนและที่ดิน หรือแก้ไข กฎกระทรวงที่กำหนดอัตราภาษีป้ายให้ทันต่อสภาวการณ์ในปัจจุบัน

(3.2) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ อากรฆ่าสัตว์ ควรปรับ เพิ่มอากรฆ่าสัตว์ให้สูงขึ้นโดยแก้ไขกฎกระทรวงที่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมอากรฆ่าสัตว์ให้ สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน เพื่อนำรายได้มาพัฒนาหรือแก้ไขปัญหการจัดบริการสาธารณะ ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากกิจการดังกล่าว

(3.3) ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุราและสรรพสามิต ปรับเกณฑ์จัดสรร แล้วเพิ่มตัวแปร คือ สัดส่วนของประชากรและสัดส่วนภาษีที่จัดเก็บได้ในแต่ละท้องถิ่นเพื่อให้ สอดคล้องกัน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 หรือมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกเป็นประกาศคณะกรรมการการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ แนวทางปฏิบัติ แต่ทั้งนี้ ต้องคำนึงกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ด้วย เพื่อมิให้กระทบต่อสถานะทางการ

คลังของประเทศและสถานะทางการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกระทบต่อการถือปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(3.4) พระราชบัญญัติภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ควรปรับเกณฑ์จัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่โดยตรง ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล มากกว่าที่จะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเนื่องจากไม่มีพื้นที่ในการบริหารจัดการภายในจังหวัด โดยแก้ไขกฎกระทรวงที่กำหนดอัตราภาษีให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลโดยยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(3.5) รายได้อื่นๆ ของท้องถิ่น ปรับเพิ่มค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจและสิทธิกำหนดระดับค่าปรับได้ อาจจ้างเหมาให้ภาคเอกชนในดำเนินการ แต่มีข้อตกลงคืนรายได้ให้แก่ท้องถิ่นตามที่ตกลงกัน โดยรัฐเป็นผู้กำหนดเพดานอัตรารายได้ และควรอยู่ในการกำกับดูแลของส่วนกลาง เช่น พระราชบัญญัติการพนัน ตามมาตรา 9 ตรี พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ตามมาตรา 52 เป็นต้น

(3.6) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุน ควรปรับปรุงเกณฑ์โดยเน้นความพยายามจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก และระดับความต้องการด้านบริการสาธารณะ เกณฑ์จัดสรรสามารถปรับให้ยืดหยุ่นได้ เพื่อใช้สำหรับลดปัญหาช่องว่างทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3.7) กำหนดกฎหมายเพื่อพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ เก็บภาษียาสูบเสริม ภาษีสุรา จัดเก็บค่าธรรมเนียมพัฒนาการหรือค่าธรรมเนียมผลกระทบจากการพัฒนา จัดเก็บภาษีประเมินพิเศษ การจัดรูปที่ดิน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ประเมินและให้ส่วนกลางเป็นผู้จัดเก็บ โดยรัฐเป็นผู้ควบคุมคุณภาพและตรวจสอบ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ตามกระแสสังคมโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยมีแนวทางเดียวกันกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความไม่ชัดเจนของกฎหมายตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

นอกจากนี้ผู้เขียนยังมีข้อสังเกตหรือความเห็นเพิ่มเติมอีกว่า ปัจจุบันปัญหาการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมากมายหลายปัญหา รวมทั้งปัญหาทางด้านกฎหมายที่ยังไม่เอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ เพื่อนำไปจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงในท้องถิ่น จึงควรมีการนำกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาทบทวน ปรับปรุง แก้ไข ให้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงเป็นไปในแนวทางเดียวกัน มีความสอดคล้องกับกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่ยังมีผลบังคับใช้อยู่ และสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งต้องมีการวางแผนการพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม และด้านอื่นๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายหรือการนำกฎหมายไปปฏิบัติ ร่วมกันพิจารณาทบทวน ปรับปรุง แก้ไข พัฒนากฎหมาย ส่วนการจะพิจารณาปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติมาตราใด ในกฎหมายฉบับใด ไม่ว่าจะเป็กฎหมายลำดับหลักหรือกฎหมายลำดับรอง ก็จะต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป เช่น การปรับปรุงค่าธรรมเนียมอากรฆ่าสัตว์ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุข และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ น้ำเสีย มลพิษทางกลิ่น มลพิษทางเสียง โดยทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่วมกัน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการขัดแย้งหรือความไม่ชัดเจนของกฎหมาย เป็นต้น หรือการจัดทำแผนพัฒนาการจัดเก็บรายได้ให้ท้องถิ่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ โครงสร้างรายได้ เกณฑ์การจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมสรรพากร สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมสรรพสามิต กรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น ที่จะต้องร่วมกันปรับปรุง แก้ไข พัฒนา หรือตรากฎหมายใหม่ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องพิจารณาดำเนินการต่อไป