วิทยานิพนธ์เรื่อง	การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย
คำสำคัญ	การจัดเก็บรายได้
นักศึกษา	คณัชวรรธก์ดา สุภาพ
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ดร.เฉลิมชัย วสีนนท์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม	ดร.สุปรียา แก้วละเอียด
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน)
คณะ	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.	2555

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 ได้บัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปให้ส่วนท้องถิ่นในการจัดให้มีบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นให้ได้รับบริการและแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วและทันท่วงที ซึ่งการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญนั้นหมายความรวมถึงการกระจายอำนาจทางการคลังด้วย เมื่อมีการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องกระจายอำนาจการจัดเก็บรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อมกัน เพราะการจัดเก็บรายได้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการด้านการคลัง ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจทางการคลัง

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 โดยปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ได้จัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 20.68 และมีการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นทุกปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 รัฐบาลได้ปรับสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลสุทธิเพิ่มขึ้น เป็นร้อยละ 26.14 รวมเป็นเงิน 431,255 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้สุทธิของรัฐบาล ในขณะที่ภาพรวมของการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อยๆ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่สัดส่วนร้อยละของการจัดเก็บรายได้เองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพิ่มขึ้น เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น นำมาใช้ในท้องถิ่นหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เพื่อที่จะขยายอำนาจของกฎหมายที่บังคับใช้กับท้องถิ่นให้มีรายได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงประสบปัญหาในเรื่องการจัดเก็บรายได้ เนื่องจาก

รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เองไม่ถึงร้อยละ 10 ของจำนวนรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 90 เป็นรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล ได้แก่ ภาษีที่ใช้ฐานร่วมกัน เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จากปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้เองได้น้อย ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและตามหลักการการกระจายอำนาจการปกครองและการกระจายอำนาจทางการคลัง การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะกฎหมายที่บังคับใช้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ยังมีความล้าสมัย ไม่ชัดเจน หรือมีความขัดแย้งกันของกฎหมายอำนาจหน้าที่ พื้นที่ โครงสร้างรายได้ มีความทับซ้อนกัน และยังไม่ได้มีการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศในปัจจุบันจึงเป็นสาเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้เท่าที่ควรจะเป็น

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า การบริหารการจัดการรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองและการกระจายอำนาจทางการคลัง แต่ในส่วนของการจัดเก็บรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้เอง ยังคงพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งไม่เป็นไปตามแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลัง วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) แนวทางแก้ไขปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ ได้แก่ การพัฒนาฐานภาษี ขยายฐานรายได้ พัฒนาระบบบัญชีระบบงบประมาณ ปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ กำหนดแนวทางการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ และอื่นๆ เป็นต้น 2) แนวทางแก้ไขปัญหาความทับซ้อนอำนาจหน้าที่ พื้นที่ โครงสร้างการจัดการรายได้ ได้แก่ การกำหนดอำนาจ หน้าที่ ของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจน เช่น อำนาจหน้าที่ใดเป็นของรัฐบาล อำนาจหน้าที่ใดเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดบริการสาธารณะประเภทใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะและการจัดบริการสาธารณะประเภทใดที่ต้องร่วมกันรับผิดชอบ ทั้งนี้โครงสร้างการจัดการรายได้ต้องสอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) แนวทางแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจทางกฎหมายในการจัดเก็บรายได้ ได้แก่ การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 เป็นต้น โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องเชื่อมโยงกับกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องตามภารกิจอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมาย รวมทั้งต้องมีการวาง

แผนการพัฒนากฎหมายจัดเก็บรายได้อย่างต่อเนื่องเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

THESIS TITLE	THE COLLECTION OF LOCAL GOVERNMENT'S ORGANIZATION REVENUE IN THAILAND
KEYWORD	THE REVENUE
STUDENT	KANATWATDA SUPAP
THESIS ADVISOR	DR.CHALERMCHAI VASINONDHA
THESIS CO - ADVISOR	DR.SUPREEYA KAEWLA – IAD
LEVEL OF STUDY	MASTER OF LAW PUBLIC LAW
FACULTY	FACULTY OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY
YEAR	2012

ABSTRACT

The Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550, Section 283 stipulates about the decentralization of power to the local administrative organization in order to decentralize power from the central sector to locals in order to provide public service to local people to receive prompt and timely service and problem solving. Power decentralization according to the Constitution inclusively means decentralization of financial power. When the financial power is decentralized to the local administrative organization, it is thus required to decentralize power to collect revenue to the local administrative organization as well because revenue collection is one tool for financial management which is considered as part of financial power decentralization.

The government has allocated budget to the local administrative organizations throughout the country since 2001, i.e. in 2001, the local administrative organizations were allocated 20.68% and increased every years since 2001 onwards. In 2011, the government adjusted net revenue proportion of local administrative organization per revenue of the government to increase to 26.14%, or total Baht 431,255 million upon comparing net revenue of the government. In overall, revenue allocated to the local administrative organizations was gradually increased constantly but proportion of revenue collection of the local administrative organizations was still not increased due to the lack of law applicable in local, most local administrative organizations thus faced with problem on revenue collection due to the revenue collected by the local administrative organizations was not reached 10% of total revenue of local administrative organization. Such 90% was revenue received from the government's allocation, i.e. tax of the same base, general grants and specific

grants. Because of low revenue collected by the local administrative organizations, provision of public service of the local administrative organization was not reached the intention of the Constitution and administration decentralization scheme and financial decentralization. In this regard, public service of the local administrative organizations was still inefficient as it should be because the applicable law in the part related to revenue collection was still outmode, unclear or conflict in term of laws, power, area, income structure that were overlapped and still unimproved to in line with economic and financial situation of the country in present. This has caused the local administrative organization to lack is efficiency to collect revenue as much as it should be. In addition, the writer opined that should we carefully consider, we will find that financial power decentralization is not in line with the concept of financial power decentralization theory because it should be divided into 2 parts, i.e. revenue collection and revenue management which the local administrative organization had to, by itself, manage such 2 parts. From the study shows that the local administrative organization can manage its revenue according to the administrative and financial power decentralization principles. However, the local administrative organization could not collect revenue by itself but rely on the government's grants which is not correspond to the financial power decentralization theory. Therefore, to consider such 2 parts, it shows that decentralization of financial power to the local administrative organization is still not truly correspond with such decentralization theory. For revenue collection, the local administrative organization should collect revenue by itself to constantly increase like in case of the government has continuously allocated revenue to the local administrative organization. The writer therefore propose guidelines to solve the problem, improve laws related to revenue collection of local administrative organization in order to extend the power of law to enable such local administrative organization to collect revenue by itself to sufficiently and thoroughly provide public service to the local peoples in order to reduce reliance on the government's grants and promote consciousness of local people the awareness to the worth of tax paid by them and also promote their involvement in self governance according to the intention prescribed in the Constitution and democracy regime.

In this regard, it is showed that the local administrative organization can manage its revenue according to the rules on administrative power and financial power decentralization. For revenue collection, the local administrative organization still unable to manage by itself but still rely on the government's grants which is inconsistent to the concept of financial decentralization

theory. This thesis is thus propose solution guidelines as classified into 3 functions, i.e. 1) guidelines to solve the problem of inefficient revenue collection, i.e. to develop tax base, enlarge revenue base, develop accounting and budgeting system, improve revenue collection efficiency, determine the guidelines to develop income collection and others, etc. 2) guidelines to solve the problem of overlapped duties, authorities, area, revenue management structure, i.e. to clearly determine duties, authorities of each organization, such as, to specify the duties of government, local administrative organization, type of public service which the local administrative organization must be responsible or jointly responsible, income management structure must be corresponding with duties and authorities of the local administrative organization, etc., and 3) guidelines to solve the problem on using legal power for revenue collection, i.e. to solve the problem about laws related to the income collection of the local administrative organization, such as, to amend the Act on Provincial Administrative Organization, B.E. 2542; Determining Plans and Process of Decentralization to Local Administrative Organization Act, B.E. 2542; House and Land Tax Act, B.E. 2475; Signboard Tax Act, B.E. 2510, etc. by concerning on the connection with other related laws according to the duties and authorities vested to the local administrative organization including planning to continuously develop the revenue collection law to correspond with current economical and social conditions that are rapidly changed