

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารราชการให้ท้องถิ่น โดยกำหนดไว้ในหมวด 5 มาตรา 78¹ และหมวด 9 มาตรา 284² จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงได้มีการบัญญัติพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ

¹ มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่น ได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

² มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อ

กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³

ต่อมาประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไว้ ในส่วนที่ 3 มาตรา 78⁴ และหมวดที่ 14 มาตรา 283⁵ โดยมีลักษณะสอดคล้องกันไปแนวทางเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

พิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้

³ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

⁴ มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

⁵ มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่าง

ไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดิน การบริการสาธารณะ การให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างครอบคลุม รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และระบบสาธารณสุข โภคและสาธารณสุขการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้ โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

หลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว ยังคงใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นฉบับเดิม แต่มีการปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรสัดส่วนของรายได้ให้สอดคล้องกับเศรษฐกิจและการคลังของประเทศในสถานการณ์ปัจจุบันในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสาม จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลบังคับได้

ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง และการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่น โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรสัดส่วนที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีอากรแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเองและตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง เศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดอำนาจทางการคลัง เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนไม่มีความชัดเจน ล้าสมัย ความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่และพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับท้องถิ่นยังคงเป็นอำนาจของรัฐบาล และความไม่พร้อมในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เนื่องจากการจัดเก็บรายได้และการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ ไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับของทางราชการ เกิดปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน การไม่ยอมรับและการต่อต้านการจัดเก็บภาษีจากประชาชนในพื้นที่ การกลัวเสียคะแนนนิยมทางการเมืองของผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งประชาชนในท้องถิ่นขาดความพร้อมและไม่เข้าใจ ไม่มีการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่เข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเอง จากสาเหตุดังกล่าวจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนเงินไม่เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศโดยภาพรวม เพราะไม่มีเครื่องมือที่ดีและมีประสิทธิภาพเพียงพอ

การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเครื่องมือที่คืออย่างหนึ่งในการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บรายได้ที่เป็นของตนเอง โดยแบ่งตามที่มาของแหล่งรายได้มีทั้งหมด 6 หมวด 49 ประเภท ได้แก่ หมวดรายได้จากภาษีอากร หมวดรายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต หมวดรายได้จากทรัพย์สิน หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค และการพาณิชย์ หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด และหมวดรายได้จากทุน โดยในปี พ.ศ. 2554 รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองเป็นจำนวน

เงิน 38,745.96 ล้านบาท⁶ หรือร้อยละ 8.98 ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่น้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศซึ่งมีทั้งหมด 7,852 แห่ง⁷

ผู้เขียนจึงต้องการศึกษาการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ทราบถึงกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการจัดเก็บรายได้อย่างไร ที่เป็นผลกระทบต่อการบริหารงานคลัง ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยจะได้อ่านศึกษาถึงแนวทางตามที่กล่าวไว้ในรายละเอียดต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด การกระจายอำนาจการปกครองและการกระจายอำนาจทางการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2.2 เพื่อศึกษาการบริหารการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ และเปรียบเทียบการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษในประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐบาลมีการกระจายภารกิจถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งให้จัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะในกับประชาชนในท้องถิ่น แต่ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดอำนาจทางการคลัง เนื่องจากอุปสรรคทางด้านกฎหมายและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายและแก้ไขขั้นตอนในการบริหารจัดการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความจำเป็น เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁶ สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2554.

⁷ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2553.

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์การกระจายอำนาจทางการคลัง การปกครอง รูปแบบ กำหนดกรอบของการวิเคราะห์ปัญหา และแนวทางการบริหารการจัดการรายได้และการจัดเก็บรายได้ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องในประเด็นการกระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิจัยจากเอกสาร โดยศึกษาวิเคราะห์จากหนังสือ วารสาร บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย และเอกสารทางวิชาการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายต่างๆ ของประเทศไทยและของต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 การศึกษานี้ทำให้เข้าใจถึงความเป็นมา แนวคิด การกระจายอำนาจการปกครอง และการกระจายอำนาจทางการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.6.2 การศึกษานี้ทำให้ทราบถึงการบริหารการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.6.3 การศึกษานี้จะทำให้ทราบถึงการเปรียบเทียบการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ และเปรียบเทียบการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษในประเทศไทย ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้สนใจที่จะทำการศึกษาค้นคว้าและวิจัยต่อไป