

บทที่ 4

การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลมีอิสระในการบริหารจัดการภายในหน่วยงานของตนเองและมีอิสระในการกำหนดรายได้และรายจ่ายตามกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการปกครองและการกระจายอำนาจทางการคลัง ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะได้นำเสนอการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีรายละเอียด ดังนี้¹

4.1 วิวัฒนาการการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศไทยได้ใช้หลักการจัดระเบียบการปกครอง 3 รูปแบบ คือ การปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลังในการจัดเก็บรายได้ ในที่นี้จะขอสรุปลักษณะการกระจายอำนาจให้การปกครองท้องถิ่นและการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 มาจนถึงปัจจุบัน โดยแบ่งออกเป็น 2 ช่วง ดังนี้²

4.1.1 วิวัฒนาการการจัดเก็บรายได้ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการสมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ช่วงนี้รัฐยังรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ การแบ่งอำนาจให้ภูมิภาค และกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นยังมีน้อย ในส่วนกลางมีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ส่วนภูมิภาคมีการจัดตั้งแขวง อำเภอ เมือง ส่วนท้องถิ่นมีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ กับสุขาภิบาลหัวเมือง โดยได้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 ขึ้นรองรับการจัดตั้งสุขาภิบาลในพื้นที่ที่พร้อม ซึ่งมีการจัดตั้งน้อยมาก ไม่ได้ขยายไปทั่วราชอาณาจักร การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2540 เป็นช่วง 65 ปี ที่มีวิวัฒนาการของการ

¹ บรมเศรษฐี ธีระคำศรี. (2546). *ปัญหากฎหมายในการกำกับดูแลเทศบาลด้านการเงินการคลังตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

² *บทสรุปสำหรับผู้บริหาร เรื่อง การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย*. (ม.ป.ป.). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.local.moi.go.th/webst/decon.html>.

ปกครองท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจมาก เริ่มจากการจัดตั้งเทศบาลในปี พ.ศ. 2476 สภาจังหวัด ในปี พ.ศ. 2481 สุขาภิบาลในปี พ.ศ. 2495 องค์การบริหารส่วนตำบลในปี พ.ศ. 2499 เป็นการเริ่มให้มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองก่อน แม้จะมีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น แต่ผู้บริหารของ สุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมาจากข้าราชการและผู้บริหารขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมาจากกำนัน ไม่ใช่มาจากการเลือกตั้งของราษฎร การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่สามารถทำได้เต็มที่ นอกจากนั้นเริ่มมีการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร เมื่อปี พ.ศ. 2518 เมืองพัทยาเมื่อปี พ.ศ. 2521 ต่อมาก็ได้มีการปรับรูปแบบของ องค์กรปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบ ประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. 2540 นั้น ประเทศไทยได้ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรมาแล้ว จำนวน 16 ฉบับ และได้เลิกไปแล้ว 15 ฉบับ รัฐธรรมนูญจำนวน 3 ฉบับ ได้กำหนดเกี่ยวกับการบริหารงานเกี่ยวกับการคลังของท้องถิ่นซึ่ง กำหนดให้ส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองและดำเนินการกำหนดภาษีอากร และการเงิน ของส่วนท้องถิ่นเองตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ประกอบด้วย³

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 หมวด 9 การปกครอง ท้องถิ่น

“มาตรา 214 การจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งนครหลวง ต้องเป็นไป ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมาย

ท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน และมีอิสระในทางการภาษีอากรและการเงินแห่งท้องถิ่น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

³ โสภณ ตะติโชติพันธ์, ภัคดี ศิวะพรชัย และณรงค์เดช สภานุชาต. (ม.ป.ป.). เอกสารสัมมนากฎหมายมหาชน เรื่อง การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://thaipubliclaw.tripod.com/L569.html>.

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 196 ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน และมีอิสระในทางการภาษีอากรและการเงินแห่งท้องถิ่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม”

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น

“มาตรา 284 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดย คำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

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

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมา

พิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ หรือวันที่ มีการจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและ หน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น ให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงาน รัฐสภาแล้วให้มีผลใช้บังคับได้”

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ของการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นของไทย ใน ระยะแรกเป็นรูปแบบที่ส่วนกลางมีอำนาจมาก ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งเป็นส่วนใหญ่ ขาดอำนาจอิสระทางการเงิน การคลัง การจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว จึงมีการปรับปรุงรูปแบบขององค์กร ปกครองท้องถิ่น เพิ่มหน้าที่ กระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และการจัดเก็บภาษี ต่างๆ มากขึ้น และเพิ่มมิติใหม่ในการควบคุมตัวผู้บริหารท้องถิ่น โดยประชาชน ด้วยการเข้าชื่อเสนอ ชื่อบังคับท้องถิ่น และเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ด้วย เมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องครบถ้วนแล้ว ท้องถิ่นก็มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ของตนเองได้มากขึ้น โดยส่วนกลางยังมีกลไกในการกำกับดูแลการดำเนินการของท้องถิ่นผ่าน คณะกรรมการระดับต่างๆ ในรูปแบบไตรภาคีทำให้การใช้อำนาจจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและ ท้องถิ่นเกิดดุลยภาพที่เหมาะสมมากขึ้น⁴

4.1.2 วิวัฒนาการการจัดเก็บรายได้หลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในอดีตกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนสนับสนุนให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรักษาวินัยทางการคลังอย่างมาก จะเห็นได้จากในการจัดงบประมาณขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ก่อนวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 ได้ กำหนดให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่ำกว่ารายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 (ไม่รวมรายได้จากเงิน อุดหนุน เงินสะสม และเงินกู้) และหลังจากวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 ได้ผ่อนคลายระเบียบ โดย การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณใหม่ โดยมีการกำหนดเพียงว่าให้จัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้มีประมาณการรายรับ ประกอบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. (2546). *การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้ กลไกของสำนักงานคลังเขตและสำนักงานคลังจังหวัด*. กรุงเทพฯ: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง. หน้า 41 - 44.

ด้วย โดยไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วนของรายจ่ายที่ต้องต่ำกว่ารายได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง สามารถจัดทำงบประมาณของตนเองได้ตามความเหมาะสม โดยส่วนใหญ่จะมีการทำงบประมาณรายจ่ายต่ำกว่ารายได้ หรือเท่ากับรายได้ ในประเทศไทยเราสามารถแบ่งวิวัฒนาการในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายที่ให้อำนาจ ดังนี้⁵

4.1.2.1 วิวัฒนาการการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไว้ชัดเจนขึ้น โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานของตนเองมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง เพิ่มเติมหน้าที่เกี่ยวกับการทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีท้องถิ่น และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยมีกฎหมายรองรับให้มีเป้าหมายในการกระจายอำนาจที่ชัดเจน ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค กับท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี ทำให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายของท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และจัดตั้งองค์กรรองรับเพื่อให้การกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างจริงจัง เป็นรูปธรรม ภายใต้กรอบเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ จะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีตไม่ได้มีบทบาทในการดำเนินนโยบายการบริหารการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจโดยรวม เพราะภารกิจในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นภารกิจของรัฐบาลไม่ใช่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินนโยบายการบริหารการคลังให้เหมาะสมต่อสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่นนั้นๆ โดยรัฐได้กำหนดแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับด้านการเงิน การคลัง โดยการปรับปรุงระบบการวางแผนระบบงบประมาณ ระบบบัญชี ระบบติดตามตรวจสอบและระบบข้อมูล เพื่อสนับสนุนและพัฒนาการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง การงบประมาณ ในด้านการวางแผนการพัฒนา

⁵ สมชัย สัจจพงษ์. (ม.ป.ป.). *วินัยการคลังและนโยบายเกี่ยวกับดุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง.

รายได้การบริหารการใช้จ่ายเงินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นที่มาของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542⁶

จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก และเพื่อให้การดำเนินการเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รัฐบาลจะต้องเร่งริบขยายฐานรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรืออาจจะต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น⁷

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในหมวด 3 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร ได้กำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆไว้ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม ดังนี้⁸

กลุ่มที่ 1 เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด อาจมีรายได้จากภาษีและอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นๆ ที่กำหนดไว้ในมาตรา 23

กลุ่มที่ 2 องค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจมีรายได้จากภาษีและอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นๆ ที่กำหนดไว้ในมาตรา 24

กลุ่มที่ 3 กรุงเทพมหานคร อาจมีรายได้จากภาษีและอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นๆ ที่กำหนดไว้ในมาตรา 25

กลุ่มที่ 4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด อาจมีรายได้จากภาษีและอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นๆ ที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 และมาตรา 24

นอกจากรายได้ที่มาจากภาษีและอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายได้ในรูปแบบอื่นๆ อีก ทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการทางด้านรายรับของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและเพียงพอต่อการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นด้วย สำหรับภาษีอากรและค่าธรรมเนียมอื่นๆ นอกเหนือจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีอำนาจใน

⁶ เฟ่ง บัวหอม. (ม.ป.ป.). *การเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยบูรพา.

⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. อ้างแล้ว, หน้า 4 - 22.

⁸ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2522). *การกระจายอำนาจการปกครองฯ และการกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

การจัดเก็บตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และมาตรา 27 ภาษีและอากรประเภทอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 ถึงมาตรา 26 อาจกำหนดให้เป็นภาษีและอากรร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มเติมได้ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภาระหน้าที่และงบประมาณจากราชการส่วนกลางมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁹

ดังนั้น วิธีที่ดีที่สุดสำหรับการเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำให้ท้องถิ่นมีแหล่งรายได้ที่เป็นอิสระจากระบบภาษีของรัฐบาล กล่าวคือ จะต้องให้ท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีท้องถิ่นเพิ่มขึ้น หรือสามารถจัดเก็บรายได้ของตนเองเพิ่มขึ้นได้ โดยไม่ต้องพึ่งพารัฐบาลสำหรับภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองที่สำคัญ ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ ภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่เป็นภาษีท้องถิ่นที่สำคัญที่สุด และรัฐบาลกำลังจะปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษีทั้งสองมารวมจัดเก็บในรูปภาษีทรัพย์สิน ซึ่งจะเป็นผลดีแก่ท้องถิ่นและรัฐบาล และเกิดความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีของประเทศ กล่าวคือ ในส่วนของท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มมากขึ้นเพราะฐานภาษีในรูปสิ่งปลูกสร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และเทศบาลต่างๆ ในส่วนของรัฐบาลเมื่อท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองเพิ่มมากขึ้น รัฐบาลก็ต้องจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง ในขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาความเป็นธรรมในโครงสร้างการจัดเก็บภาษีของประเทศแล้ว การจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินเพิ่มขึ้นก็จะทำให้การจัดเก็บภาษีมีความเป็นธรรมมากขึ้นตามไปด้วย¹⁰

4.1.2.2 วิวัฒนาการในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายอื่น

วิวัฒนาการการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีและค่าธรรมเนียมอื่นๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ยังคงเหมือนเดิมและหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะคล้ายคลึงกับการจัดสรรรายได้ที่ผ่านมา เว้นแต่ในส่วนของภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งเป็นกฎหมายอื่น มีวิวัฒนาการหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วน

⁹ ปรีชา สุวรรณทัต. (2554). *วิชาเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิทยุชน จำกัด. หน้า 260 - 261.

¹⁰ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2552). *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 707 - 708, 713.

ท้องถิ่นแตกต่างกันระหว่างหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ก่อนมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กับหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้หลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542¹¹

หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ร่วมกับรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้มีความเกี่ยวเนื่องกับการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามกฎหมายอื่นนอกเหนือจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง (รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้) ในที่นี้จะพิจารณาการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มในแบบภาพรวม ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต เนื่องจากเป็นรายได้ที่มีความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมาก

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 ก่อนการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ ดังนี้

1. หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม รัฐบาลได้จัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ดังนี้

1.1 พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 กำหนดให้กรุงเทพมหานคร ได้รับการจัดสรรจำนวนร้อยละ 60 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดสรรสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนอีกร้อยละ 40 จัดสรรให้เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ตามสัดส่วนรายได้ประเภทการค้าและภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ (ยกเว้นภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ที่เก็บจากน้ำมันเบนซิน) ซึ่งเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งได้รับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2503 ในขณะที่ส่วนที่จัดเก็บได้ในเมืองพัทยาให้จัดสรรให้เมืองพัทยา พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละ 5 ของภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่จัดเก็บได้ในเขตจังหวัดนั้น

1.2 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้ส่งมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละ 5 ของภาษีที่จัดเก็บได้

¹¹ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2546). *โครงการดำเนินการประเมินผลการจัดสรรภาษีและการกำหนดประเภทภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

1.3 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังไม่มีการประกาศใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2. หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินภาษีสุราและภาษีสรรพสามิต กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่จัดสรรเงินภาษีสุราและสรรพสามิตให้กรุงเทพมหานคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง โดยใช้เกณฑ์จำนวนประชากร ซึ่งเป็นรายได้ของท้องถิ่นหลังหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บร้อยละ 5 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยฐานภาษีและอัตราภาษีเงินภาษีสุราและภาษีสรรพสามิตก่อนมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้นมีอัตราภาษีเท่ากับร้อยละ 10 ของรายได้ภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ ซึ่งแตกต่างกันกับหลังจากที่มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

3. หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 3 ฉบับ คือ 1) พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 กรมการขนส่งทางบกมีหน้าที่จัดสรรเงินภาษีประจำปีรวมทั้งเงินเพิ่ม และค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยออกเป็นกฎกระทรวง 2) พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 โดยกรมขนส่งทางบกมีหน้าที่จัดสรรเงินภาษีสรรพสามิตตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 เว้นแต่ค่าธรรมเนียมแผ่นป้ายทะเบียนรถให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) พระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ. 2478 กรมขนส่งทางบกมีหน้าที่จัดสรรเงินค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ. 2478 เว้นแต่ค่าธรรมเนียมเครื่องหมายสำหรับล้อเลื่อนซึ่งจดทะเบียนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษี ค่าธรรมเนียมและล้อเลื่อน ที่ใช้คือ

3.1 เงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใดเป็นของจังหวัดนั้นทั้งจำนวน โดยถือว่ากรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดหนึ่ง

3.2 ภายในจังหวัดแบ่งให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด : เทศบาล : สุขาภิบาล ตามสัดส่วน 25 : 50 : 25

3.3 ถ้าภายในจังหวัดมีเทศบาลมากกว่า 1 แห่ง ให้จัดสรรให้เทศบาลทุกแห่งๆ ละเท่าๆ กัน โดยถือว่าเมืองพัทยาเป็นเทศบาลหนึ่งในจังหวัดชลบุรี

3.4 ถ้าภายในมีสุขาภิบาลหลายแห่ง ให้จัดสรรสุขาภิบาลทุกแห่งๆ ละเท่าๆ กัน การจัดสรรแบ่งเป็น 4 งวด คือ ภายในเดือนตุลาคม ภายในเดือนมกราคม ภายในเดือนเมษายนและภายในเดือนกรกฎาคม

จะเห็นได้ว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปตามข้อกำหนดในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับลักษณะและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทยุ่ขึ้นอยู่กับฐานรายได้และอัตราการจัดเก็บ รวมทั้งหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้สำหรับรายได้ประเภทยุ่

ต่อมาหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ดังนี้¹²

1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ รายได้ภาษีและรายได้ที่มีใช้ภาษี โดยรายได้แต่ละประเภทจะมีฐานรายได้ และอัตราการจัดเก็บที่แตกต่างกัน

2. รายได้จัดสรรจากรัฐบาล แบ่งเป็น 3 ประเภท จะมีหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ที่แตกต่างกัน คือ

ประเภทที่ 1 รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ เป็นรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแทนท้องถิ่นและจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ภาษี 1 ใน 9 ตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การบริหารสวนจังหวัด) ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุราและสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีการพนัน ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนนอสังหาริมทรัพย์ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม รายได้ตามกฎหมายอุทยานฯ ค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล และค่าใบอนุญาต อาชญาบัตร ประมง

ประเภทที่ 2 รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ เป็นรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

ประเภทที่ 3 เงินอุดหนุน เป็นรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ในรูปของเงินอุดหนุน ดังนั้นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนนี้จะขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์การจัดสรรของรัฐบาล ซึ่งแตกต่างกันไปตามแต่ละประเภทรายได้ โดยจะพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรที่ผ่านมาตั้งแต่ก่อนการกระจายอำนาจจนถึงปัจจุบัน

การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้โดยการจัดเก็บเองและโดยการที่รัฐบาลจัดสรรให้ จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่าง

¹² เรื่องเดียวกัน.

ต่อเนื่อง แต่รายได้ดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายได้ ซึ่งรายได้ที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่แล้วมิได้เป็นรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บขึ้นเอง แต่เป็นรายได้เพิ่มขึ้นที่รัฐบาลจัดสรรให้ และรัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้ ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายได้เป็นของตนเอง เพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่

4.2 การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ โดยแบ่งออกเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ (1) การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550, (2) การจัดเก็บรายได้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ (3) อำนาจการจัดเก็บรายได้ตามกฎหมายอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้เขียนจะนำเสนอการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายฉบับต่างๆ ที่ให้อำนาจ ดังนี้

4.2.1 การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78 กำหนดว่า “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และระบบสาธารณูปโภค ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ” นอกจากนี้ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ระบุไว้ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดยมาตรา 283 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผลให้เป็นไปตามกฎหมาย และ

ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ¹³ ซึ่งสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

การจัดหารายได้เป็นเรื่องสำคัญที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดบริการสาธารณะเพื่อประชาชนในท้องถิ่นของตนเองได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับรายได้เป็นสำคัญ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงกำหนดให้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อกำหนดหน้าที่ในการจัดทำระบบบริการสาธารณะ การกำหนดการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรการจัดเก็บภาษีร่วมกับรัฐบาล การจัดเก็บภาษีเพิ่ม และรายรับอื่น แผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดอำนาจในการจัดเก็บภาษีบางประเภทแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นการเสริมศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านกำลังทรัพย์ กำลังคน และด้านอื่นๆ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอันจะก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ ที่ผ่านกระบวนการการทำงานร่วมกัน ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน และรัฐบาล ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย

4.2.2 การจัดเก็บรายได้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ รัฐธรรมนูญจึงได้วางหลักการให้มีการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542¹⁴

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

¹⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. อ่างแล้ว, หน้า 4.

การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเริ่มต้นเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 13 ของรายได้รัฐบาลต้องเพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 20 และภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 จะต้องเพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 35 นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรรในแต่ละปี เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ โดยแยกประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้¹⁵

4.2.2.1 รายได้ประเภทภาษีอากร และค่าธรรมเนียม

ตามพระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ ดังต่อไปนี้¹⁶

1) เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้จาก ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้จากที่ต่างๆ ตามมาตรา 23 รวม 20 กรณีด้วยกัน คือ

(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

(3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

(4) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรตาม มาตรา 24 (3) และ มาตรา 25 (6) แล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(5) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บ เพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตาม มาตรา 24(4) แล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(6) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราและค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 30

¹⁵ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2546). *รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย. หน้า 1.

¹⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *การปกครองส่วนท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน จำกัด. หน้า 102 - 106.

ของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแถมปีตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

(7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียม ล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(8) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(10) อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(11) อากรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

(12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละ 40 แล้วดังต่อไปนี้

(ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประเภทบัตรให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 20 ของเงินค่าภาคหลวงแร่ ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ข) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประเภทบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 10 ของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่นให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 10 ของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมหลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละ 40 แล้ว ดังต่อไปนี้

(ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 20 ของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ข) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 10 ของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่น ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 10 ของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(14) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขต ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(15) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(16) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 10 ของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยกรณัั้น

(ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(17) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้นๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ให้นำรายได้มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการกำหนด

(18) ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกำหนด

(19) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

(20) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ประเภทภาษีอากร และค่าธรรมเนียม ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้จากที่ต่างๆ รวม 13 กรณีด้วยกัน คือ

(1) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบบสตางค์สำหรับน้ำมัน และกิโลกรัมละไม่เกินสิบบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(2) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวนละสิบบสตางค์

(3) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23 (4) และมาตรา 25 (6) แล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(4) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23 (5) แล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(6) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(7) อากรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรังนกอีแอ่น

(8) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 20 ของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(9) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 20 ของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(10) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(11) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น และให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(12) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น

(13) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 25 ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้จากที่ต่างๆ รวม 21 กรณีด้วยกัน คือ

(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

(3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

(4) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และไม่เกินกิโลกรัมละสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(5) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับยาสูบซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์

(6) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรร ในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23 (4) และมาตรา 24 (3) แล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(7) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(8) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ตามกฎหมายว่าด้วยสุราและค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

(9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(10) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(11) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละ 40 ของค่าภาคหลวงแร่ที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง

(13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานครในอัตราร้อยละ 40 ของค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง

(14) อាកการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(15) ค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(16) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(17) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(18) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(19) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตของกรุงเทพมหานคร และให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร

(20) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น

(21) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในอนาคตหากมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นขึ้นมา กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นไว้ในมาตรา 26 รวมสองกรณี คือ กรณีที่กำหนดให้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด จะมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นตามมาตรา 23 เช่นเดียวกับเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ถ้าเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด จะมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นตามมาตรา 23 และมาตรา 24 คือ มีรายได้เช่นเดียวกับเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด¹⁷

นอกจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นดังกล่าวมาแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายได้จากภาษีและอากรประเภทอื่นอีก โดยมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

¹⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ้างแล้ว, หน้า 107.

กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มได้ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภาระหน้าที่และงบประมาณจากส่วนกลางที่ถ่ายโอนลงมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เป็นรายได้ที่ยังไม่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มได้ตามการถ่ายโอนภารกิจ)

4.2.2.2 รายได้ประเภทอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากรายได้ที่เป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นตามมาตรา 23 - 27 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายได้จากแหล่งต่างๆ รวม 14 กรณีด้วยกัน คือ¹⁸

- (1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) รายได้จากสาธารณูปโภค
- (3) รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- (4) ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น
- (5) ค่าบริการ
- (6) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (7) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- (8) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร
- (9) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ
- (10) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- (11) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (12) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน
- (13) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งหากำไร ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ้างแล้ว, หน้า 108.

(14) รายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษ

การออกพันธบัตรตาม (8) การกู้เงินจากองค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ตาม (9) การกู้เงินตาม (10) และรายได้ตาม (13) ให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 (4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในช่วงเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย¹⁹

ต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อแก้ไขบทบัญญัติตามมาตรา 30 (4) โดยยกเลิกกำหนดระยะเวลาที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 เนื่องจากไม่อาจดำเนินการได้ตามกำหนดระยะเวลา และสัดส่วนรายได้ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการถ่ายโอนภารกิจ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดสัดส่วนให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 มาตรา 30 (4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครอง

¹⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ้างแล้ว, หน้า 109.

ส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย การเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลตามวรรคหนึ่งให้เพิ่มตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้สามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้นภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป เงินอุดหนุนที่จัดสรรต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549²⁰

จากการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 รัฐบาลยังคงมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 เอาไว้ และได้สร้างหลักประกันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549²¹ แสดงให้เห็นว่า ที่ผ่านมามีรัฐบาลจะสามารถทำให้สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้สุทธิของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในช่วงเริ่มต้นของการกระจายอำนาจ ซึ่งรัฐได้ใช้กลไกที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คือ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกลไกสำคัญในการผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้น โดยการปรับเปลี่ยนเกณฑ์จัดสรรรายได้ให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากประมาณร้อยละ 13.31 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 เป็นร้อยละ 20.68 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 หรือเพิ่มขึ้นเกือบหนึ่งเท่า และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องถึงประมาณร้อยละ 26.14 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 แล้วก็ตาม แต่เมื่อศึกษารายละเอียดของรายได้ที่เพิ่มขึ้นแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วพบว่า การกระจายอำนาจทางการคลังตามแนวทางดังกล่าวมิได้ส่งเสริมความเป็นอิสระทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากสัดส่วนรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองและสามารถนำไปใช้จ่ายได้โดยอิสระเปรียบเทียบกับรายได้ส่วนอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มลดลงไปเรื่อยๆ เป็นเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องพึ่งพิงรายได้ส่วนใหญ่จากรัฐบาลเป็นหลักมาก

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). *การกำหนดสัดส่วนและหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

²¹ เงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 รวมทั้งสิ้น จำนวน 126,013 ล้านบาท

ขึ้น โดยเฉพาะรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่รัฐบาลสามารถกำหนดรายการและวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่สามารถจัดเก็บรายได้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะได้เพิ่มขึ้นตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย และยังคงต้องพึ่งพาเงินภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่นั่นเอง²²

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ได้ปรับสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลสุทธิเพิ่มขึ้น จากปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ในอัตราร้อยละ 25.26²³ เป็นร้อยละ 26.14 ซึ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย²⁴

- | | | |
|------------------------------------------------|------------------|---------|
| 1. รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง | จำนวน 38,745.96 | ล้านบาท |
| 2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ | จำนวน 218,609.04 | ล้านบาท |
| 3. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล | จำนวน 173,900.00 | ล้านบาท |

รวมเป็นเงิน 431,255 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้สุทธิของรัฐบาล จำนวน 1,650,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 26.14 โดยรายได้ที่นำมาคำนวณประกอบด้วย รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เปรียบเทียบกับรายได้สุทธิของรัฐบาล การประมาณการรายได้จะแตกต่างกันไปแล้วแต่ประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ส่วนใหญ่จะใช้ฐานข้อมูลการจัดเก็บจริงในปีที่สามารถหาข้อมูลได้ และประมาณการเพิ่มขึ้นตามอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นภาษีที่ใช้ฐานร่วมระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษี

²² สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2552). *รายงานประจำปีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

²³ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2553). *รายงานประจำปีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. หน้า 30.

²⁴ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2554). *การกำหนดสัดส่วนและหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

สุรา ฯลฯ โดยภาษีส่วนใหญ่ รัฐบาลจะจัดเก็บเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 10 การประมาณการรายได้จึงใช้ฐานจากหน่วยงานจัดเก็บของรัฐบาลที่คาดการณ์ภาษีที่จัดเก็บได้ในปีนั้น แต่มีรายได้บางประเภทที่จัดเก็บรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจำนวน ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธินิติกรรมและที่ดิน และภาษีรถยนต์ การประมาณการพิจารณาจากภาวะเศรษฐกิจที่ผ่านมา รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้รับผลกระทบ คือ ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธินิติกรรมและที่ดิน เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายในการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยลดอัตราค่าธรรมเนียมจากร้อยละ 2 เป็นร้อยละ 0.01 ทำให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลงอย่างมาก

อย่างไรก็ดี รายได้ส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมาจากภาษีที่ใช้ฐานร่วมระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากรัฐบาลจัดเก็บภาษีได้มาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรภาษีมากตามไปด้วย หากรัฐบาลจัดเก็บภาษีได้น้อย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรภาษีน้อยไปด้วย แต่ไม่กระทบต่อสัดส่วนรายได้ที่กำหนดไว้

การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาตามหลักการจัดสรรรายได้ได้ดังนี้²⁵

(1) การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาภาพรวมของรายได้ทุกประเภท โดยพิจารณาทั้งภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ และเงินอุดหนุนประกอบกันไป หากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับแต่ละประเภทไม่เพียงพอต่อการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ ก็จะใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้ และเงินอุดหนุนทั่วไปในการลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) การจัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะคำนึงถึงแหล่งกำเนิดภาษีเป็นสำคัญ กล่าวคือ ภาษีที่เกิดจากที่ใดจะจัดสรรคืนให้แก่ที่นั้น แต่ในทางปฏิบัติแหล่งกำเนิดภาษีบางประเภทยังไม่สามารถที่จะมีข้อมูลในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง จะมีแต่ข้อมูลในระดับจังหวัด ส่วนใหญ่จึงจัดสรรตามแหล่งกำเนิดของภาษีจัดเก็บในจังหวัด สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในจังหวัดจะจัดสรรตามหลักเกณฑ์ประชากร

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีพื้นที่และประชากรเดียวกันได้รับรายได้จากภาษีท้องถิ่นตามที่รัฐบาลจัดเก็บให้แตกต่างกัน ดังนี้

²⁵ เรื่องเดียวกัน.

ตารางที่ 1 รายได้จากภาษีท้องถิ่นตามที่รัฐบาลจัดเก็บให้

ประเภทภาษี	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาล	องค์การบริหารส่วนตำบล	กรุงเทพมหานคร	เมืองพัทยา
1.ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1 ใน 9		/	/	/	/
2.ภาษีธุรกิจเฉพาะ		/	/	/	/
3.ภาษีสุรา และสรรพสามิต		/	/	/	/
4.ภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์	/			/	
5.ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธินิติกรรมและที่ดิน		/	/	/	/
6.ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	/	/	/	/	/

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้มีการจัดแบ่งภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแยกภาษีเป็นทั้งหมด 6 ประเภท ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะได้รับการจัดสรรภาษีที่ทับซ้อนกับเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล คือ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การที่รัฐบาลได้จัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยกระจายรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ตามวัตถุประสงค์ ภาษีมูลค่าเพิ่มดังกล่าวควรจัดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองโดยตรงมากกว่าที่จะกระจายรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ เพราะจะทำให้เกิดการผลักภาระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ทับซ้อน เช่น เทศบาลหรือ องค์การบริหารส่วนตำบล อาจผลักภาระให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดอาจผลักราระให้กับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะต่างก็ได้รับการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มเหมือนกัน

ในภาวะปัจจุบันของการคลังท้องถิ่นนั้น แม้ว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง (พ.ศ. 2544 - ปัจจุบัน) รายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังน้อยมากเมื่อเทียบกับรายได้ของรัฐบาล ช่วงเวลาที่ผ่านมามีศักยภาพการจัดเก็บรายได้เองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่ในระดับต่ำมาก เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดเก็บรายได้เองเพียงจำนวน 35,223.60 ล้านบาท จากวงเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 376,740 ล้านบาท หรือเพียงร้อยละ 9.35 ของรายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 25.20 ของงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล โดยจะแสดงในตารางดังต่อไปนี้²⁶

²⁶ สถาบันพัฒนาสยาม. (18 - 19 ธันวาคม 2553). *การกระจายอำนาจและการเสริมสร้างการปกครองตนเองของท้องถิ่น การประชุมสัมมนาปลายปี*. ชลบุรี. โรงแรมแอมบาสเตอร์ ซิตี้ จอมเทียน พัทยา.

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบรายจ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 - 2550

ประเภทรายจ่าย	ปีงบประมาณ (หน่วย : ล้านบาท)										หมายเหตุ
	2547	ร้อยละ	2548	ร้อยละ	2549	ร้อยละ	2550	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	
1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	24,786.27	10.24	27,018.00	9.20	29,110.41	8.90	32,021.45	8.96			
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	82,623.37	34.15	102,520.34	34.90	110,189.59	33.69	120,728.70	33.78			
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	43,100.00	17.81	49,000.00	16.68	61,800.00	18.89	65,300.00	18.27			
4. เงินอุดหนุน	91,438.00	37.79	115,210.70	39.22	126,013.00	38.52	139,374.00	38.99			
รวมรายได้ทั้งหมดทั้งสิ้น	241,947.64	100.00	293,749.04	100.00	327,113.00	100.00	357,424.15	100.00			
รายจ่ายที่รัฐบาล	1,063,600.00		1,250,000.00		1,360,000.00		1,420,000.00				
สัดส่วนต่อรายได้รัฐบาล	22.75		23.50		24.05		25.17				

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 - 2554

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ (หน่วย : ล้านบาท)								หมายเหตุ
	2551	ร้อยละ	2552	ร้อยละ	2553	ร้อยละ	2554	ร้อยละ	
1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	35,223.60	9.35	38,745.96	9.35	29,110.41	8.54	38,745.96	8.98	
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	128,676.40	34.16	140,679.27	33.95	126,589.59	37.12	148,109.04	34.34	
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	65,000.00	17.25	71,900.00	17.35	45,400.00	13.31	70,500.00	16.35	
4. เงินอุดหนุน	147,840.00	39.24	163,057.00	39.35	139,895.18	41.03	173,900.00	40.32	
รวมรายได้ท้องถิ่นทั้งสิ้น	376,740.00	100.00	414,382.23	100.00	340,995.18	100.00	431,255.00	100.00	
รายได้รัฐบาล	1,495,000.00		1,604,640.00		1,350,000.00		1,650,000.00		
สัดส่วนต่อรายได้รัฐบาล	25.20		25.82		25.26		26.14		

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

เมื่อพิจารณาจากตัวเลขภาพรวมของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามตารางที่ 2 และตารางที่ 3 พบว่า รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้นและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แต่การเพิ่มขึ้นของเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับส่งผลกระทบต่อโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก โดยเฉพาะรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้รวมทั้งเงินอุดหนุนของรัฐบาล ทำให้สัดส่วนรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองมีแนวโน้มลดลงทุกปี ซึ่งให้เห็นว่าโครงสร้างรายรับในปัจจุบันสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สอดคล้องเป้าหมายในความเป็นอิสระทางการคลังและลดการพึ่งพิงงบประมาณจากรัฐบาล²⁷

แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บและสามารถทำให้จำนวนรายได้ดังกล่าวเพิ่มขึ้น แต่อัตราการขยายตัวของรายได้ประเภทจัดเก็บเองยังอยู่ในอัตราที่ต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้กลุ่มอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีแนวโน้มที่จะเป็นลักษณะนี้ต่อไปได้เรื่อยๆ หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือไม่มีการปฏิรูประบบภาษีของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจส่งผลให้ความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มลดลงตามไปด้วยเช่นเดียวกัน เพื่อให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จัดเก็บเองเพิ่มมากขึ้นอย่างจริงจัง ได้มีการเสนอแนวทางการพัฒนาการกระจายอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต โดยกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลังและงบประมาณ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเสนอให้มีการปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ดังนี้²⁸

(1) นำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้แทนภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยเป็นการปฏิรูประบบภาษีทรัพย์สิน เพื่อให้ฐานภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว้างขึ้นและเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ครอบครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งมีหน้าที่และอยู่ในข่ายที่จะต้องเสียภาษี โดยคาดว่าจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นปีละประมาณ 46,000 ล้านบาท

(2) กรณีที่ยังไม่สามารถนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้ อาจจะต้องมีการขยายฐานภาษีเดิมและกำหนดอัตราภาษีเพิ่มขึ้น โดยอาจต้องแก้ไขกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วน

²⁷ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. (ม.ป.ป.). *การกระจายอำนาจการคลังและการจัดการการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

²⁸ วีระชัย ชมสาคร. (2550). *การกระจายอำนาจทางการคลัง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีมากขึ้น โดยลดเงื่อนไขในการยกเว้นหรือลดหย่อนให้น้อยลง และกำหนดอัตราภาษีใหม่ให้ทันสมัยสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน

(3) การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ โดยการให้ความรู้ความเข้าใจในหลักการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างถูกต้อง ตรวจสอบข้อมูลการจัดเก็บรายได้ให้ครบถ้วนเป็นปัจจุบัน การใช้แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินและระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ เป็นเครื่องมือในการจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(4) เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งรายได้ของตนเองค่อนข้างจำกัด เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระทางด้านการคลังมากขึ้น และรองรับความต้องการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ควรจัดหาแหล่งรายได้ประเภทใหม่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีมรดก ภาษีรายได้บุคคลธรรมดา ฯลฯ โดยภาษีสิ่งแวดล้อมและภาษีมรดกจัดเก็บในรูปภาษีและค่าธรรมเนียม และให้รายได้ส่วนหนึ่งเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกส่วนหนึ่งเป็นรายได้ของรัฐบาล ซึ่งจากการประมาณการ หากมีการจัดเก็บเฉพาะจากอสังหาริมทรัพย์ที่มีการ โอนในอัตราร้อยละ 10 จะสามารถจัดเก็บได้ประมาณ 7,500 ล้านบาท สำหรับภาษีรายได้บุคคลธรรมดา ในอดีตกระทรวงมหาดไทยได้เสนอให้แบ่งรายได้ประเภทนี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในร่างประมวลกฎหมายท้องถิ่น

(5) เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ถึงร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลและมีขอบเขตความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะที่ชัดเจน การให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสัดส่วนที่น้อยลง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนยังมีความสำคัญอยู่ เนื่องจากเงินอุดหนุนทั่วไปใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการลดช่องว่างทางการคลังและสร้างความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสามารถใช้เป็นเครื่องมือให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล หรือเพื่อรักษามาตรฐานการบริการสาธารณะบางประเภท²⁹

ดังนั้นภายในระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2554 - 2559) ข้างหน้า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกล้าที่จะหารายได้เอง จัดเก็บภาษีเองให้ได้ เพราะรายได้เป็นส่วนสำคัญของการใช้จ่ายของท้องถิ่น การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหารายได้เองในสัดส่วนที่สูงขึ้นทำให้เกิดความสัมพันธ์ด้านความรับผิดชอบ (Accountability) ระหว่างผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชาชน เป็นการ

²⁹ สถาบันพัฒนาสขาม. (ม.ป.ป.). *รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาสขาม.

ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองในเชิงรายได้ และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคำนึงถึงความคุ้มค่าของการใช้เงินมากขึ้น³⁰

การปฏิรูปโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีรายได้จัดเก็บเองเพิ่มมากขึ้น เป็นเรื่องเร่งด่วนที่รัฐบาลควรให้ความสำคัญและต้องดำเนินการควบคู่กันไป ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นภายในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันที่รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งรายได้ประเภทใหม่ๆ ให้สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายมากขึ้น รวมทั้งให้มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้จากแหล่งรายได้เหล่านั้นด้วยตนเอง เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตระหนักถึงความรับผิดชอบในการหารายได้และมีความเป็นอิสระทางการคลัง สามารถพึ่งพาตนเองบนพื้นฐานรายได้ที่จัดเก็บเองและใช้ได้เองในระยะยาว ซึ่งเป็นเป้าหมายของการกระจายอำนาจที่แท้จริงต่อไป

4.2.3 อำนาจการจัดเก็บรายได้ตามกฎหมายอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มุ่งเน้นที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ มีความเข้มแข็งมีอิสระและมีความรับผิดชอบในการปกครองตนเอง โดยให้รัฐบาลมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังไม่สามารถปกครองตนเองได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากยังไม่มีความพร้อมในบางด้านหรือหลายด้าน จึงได้กำหนดให้มีกฎหมายอื่นเพื่อแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การหาแนวทางการเพิ่มรายได้ที่มาจากการจัดเก็บของท้องถิ่นเอง หากท้องถิ่นอาศัยเงินจากรัฐบาล อาจกล่าวได้ว่ายังไม่เป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการตนเองได้อย่างแท้จริง³¹

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากกฎหมายต่างๆ ที่กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ และให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้เอง รวมทั้งกำหนดการจัดสรรเงินรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายดังกล่าวประกอบด้วย³²

1. กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ได้แก่ กฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายเทศบาล กฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็น

³⁰ สถาบันพัฒนาสยาม. (18 - 19 ธันวาคม 2553). อ่างแล้ว, เจริญรติที่ 26.

³¹ จตุพร บุญชอบ. (2550). *ปัญหากฎหมายในการกำกับดูแลด้านการเงินการคลังของเทศบาล*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี.

³² กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2548). *รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* เล่ม 1. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย. หน้า 8 - 9.

กฎหมายที่กำหนดที่มาของแหล่งรายได้และรายรับให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ เงินอุดหนุน เป็นต้น

2. กฎหมายที่กำหนดการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กฎหมายจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น กฎหมายจัดสรรภาษีสุรา กฎหมายจัดสรรภาษีสรรพสามิต กฎหมายที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธินิติกรรมและที่ดิน เป็นต้น

3. กฎหมายที่ยังไม่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่ให้อำนาจคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 29 ซึ่งเป็นกฎหมายกำหนดรายได้เสริมหรือเพิ่มขึ้นจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจในการจัดเก็บ เนื่องจากไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับหรือต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียก่อน เช่น ภาษีการศึกษา ค่าธรรมเนียมสนามบิน ฯลฯ นอกจากนี้ยังกำหนดการจัดสรรรายได้เพิ่มเติมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. กฎหมายเฉพาะ เป็นกฎหมายรองรับที่มาของรายได้ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายเฉพาะนี้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้ประเภทนั้นได้เลย โดยไม่ต้องออกข้อบัญญัติจัดเก็บ เช่น กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายภาษีป้าย กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ กฎหมายอากรรังนกอีแอ่น เป็นต้น

5. กฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บรายได้เอง โดยออกเป็นข้อบัญญัติจัดเก็บรายได้ ได้แก่ กฎหมายการสาธารณสุข กฎหมายการพนัน กฎหมายสุสานและฌาปนสถาน กฎหมายจัดระเบียบการจอดรถยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล และอื่นๆ เป็นต้น รวมทั้งกฎหมายการจัดเก็บภาษีน้ำมัน กฎหมายการจัดเก็บภาษียาสูบ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเริ่มออกข้อบัญญัติจัดเก็บรายได้เอง ตั้งแต่ เดือนตุลาคม พ.ศ.2554 เป็นต้นไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้ตามกฎหมายดังกล่าวได้นั้น กฎหมายจะกำหนดวิธีการได้มาซึ่งรายได้ เช่น กำหนดให้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้ หรือกฎหมายที่ไม่ต้องออกข้อบัญญัติในการจัดเก็บ ซึ่งการดำเนินทั้งสองกรณีข้างต้นแสดงให้เห็นว่ารายได้ที่จัดเก็บได้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ และกฎหมายอื่น การจัดเก็บรายได้ในส่วนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ในที่นี้จะกล่าวถึงอำนาจการจัดเก็บรายได้ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายเฉพาะ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.2.3.1 อำนาจการจัดเก็บรายได้ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ

พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต่างกำหนดถึงอำนาจในการออกข้อบัญญัติทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายกรณีด้วยกัน คือ³³

1. ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบกำหนดให้จัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยมีการบัญญัติถึงรายละเอียดและวิธีการในการจัดทำ ข้อบัญญัติดังกล่าวไว้แตกต่างจากการจัดทำข้อบัญญัติประเภทต่างๆ ไป และหากข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ กฎหมายก็ได้บัญญัติให้ใช้งบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่แล้วมานั้นไปพลางก่อน

2. การดำเนินการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการพาณิชย์ เพื่อหารายได้เข้ามาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนได้นอกเหนือจากรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปหากดำเนินการไปได้อย่างดีและประสบผลสำเร็จก็จะทำให้เกิดรายได้ที่เป็นรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กิจกรรมที่ถือว่าเป็นการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การจัดตั้งสถานบริการน้ำมัน หรือกิจการโรงแรม ที่พิศตอากาศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง เป็นต้น การดำเนินการเทศพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำเป็นข้อบัญญัติจังหวัด

3. การเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ภาษีมูลค่าเพิ่ม และค่าบริการบางประเภท พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภท ต่างกำหนดที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า รายได้ส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมาจาก

³³ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). อ้างแล้ว, หน้า 182 - 183.

ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากอัตราที่เก็บตามประมวลรัษฎากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มขึ้น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันเพิ่มขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เพื่อเรียกเก็บค่าบริการจากการให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หรือการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยการ โรงแรม เป็นต้น

4. การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของตน ได้ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 94 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และ มาตรา 70 (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

5. การจำหน่ายพันธบัตร กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาสามารถออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับรายได้ที่เกิดจากการจำหน่ายพันธบัตรของตน ได้ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 117 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และมาตรา 89 (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

6. เงินกู้ เมืองพัทยาสามารถออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับรายได้ที่เกิดจากเงินกู้ได้ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 89 (6) แห่งพระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542³⁴

4.2.3.2 อำนาจการจัดเก็บรายได้ตามกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้

ในปัจจุบันมีกฎหมายอื่นหลายฉบับที่มีบทบัญญัติมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีสาระเป็นบทบังคับทางด้านการเงินการคลังได้ ตัวอย่างเช่น

1. พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้

2. พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ให้อำนาจเทศบาลตราเทศบัญญัติจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมไม่เกินร้อยละ 10 ของภาษีอากรและ

³⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). อ้างแล้ว.

ค่าธรรมเนียมทุกประเภทหรือบางประเภท เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันถ้าสถานที่เล่นการพนันอยู่ในเขตเทศบาล เป็นต้น

3. พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดรถยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ให้อำนาจเทศบาลในการตราเทศบัญญัติ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมจอดรถยนต์ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง, กำหนดระยะเวลาจอดรถยนต์ที่ต้องเสียค่าธรรมเนียม วิธีการเก็บค่าธรรมเนียมและการยกเว้นค่าธรรมเนียม

4. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม การงดเว้นค่าธรรมเนียม ในการขออนุญาต โดยออกเป็นกฎกระทรวง หรือการกำหนดค่าธรรมเนียมในการรักษาความสะอาด

5. พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมโดยไม่เกินที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

6. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นกำหนดค่าธรรมเนียมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

จากตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติในการกำหนดการจัดเก็บรายได้ภายในขอบเขตอำนาจของตน แต่ต้องไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนดเพื่อป้องกันมิให้ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะได้รับผลกระทบหรือเป็นการสร้างภาระเกินความจำเป็นให้แก่ประชาชน

4.2.3.3 ความเป็นไปได้ในการจัดทำกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไป (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล) และรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา) ปัจจุบันได้มีการเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยเมื่อปี พ.ศ. 2553 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทย (นายวิชาญ มินชัยนันท์) ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. โดยมีการยกเลิกพื้นที่เขตเป็นพื้นที่นครบาล และให้มีการบริหารราชการนครบาล โดยมีสภานครบาลและนายกนครบาลเป็นผู้บริหารราชการ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเหมือนกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานคร ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังไม่มีการปรับปรุงหรือเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับ

ใหม่ ในที่นี้จะเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กับ
ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ดังนี้

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กับ
ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.

รูปแบบ	พรบ. ระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528	ร่าง พรบ. ระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.	หมายเหตุ
การบริหารราชการ	-สภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่า ราชการกรุงเทพมหานคร	-สภากรุงเทพมหานคร และ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร -สภานครบาลและนายกนคร บาล	เปลี่ยนสำนักงานเขตเป็น นครบาล
ที่มาของสมาชิกสภา และนายก	การเลือกตั้งโดยตรง	การเลือกตั้งโดยตรง	
อำนาจหน้าที่	จัดบริการสาธารณะ ภายในเขตพื้นที่ กรุงเทพมหานคร เช่น การป้องกัน บรรเทาสาธารณภัย, การผังเมือง, การรักษาความสะอาดเรียบร้อยฯ , และอื่นๆ ตามมาตรา 89	จัดบริการสาธารณะ ภายใน เขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและ นครบาล เช่น การป้องกัน บรรเทาสาธารณภัย, การผัง เมือง, การรักษาความสะอาด เรียบร้อยฯ , และอื่นๆ ตาม มาตรา 149	นำอำนาจหน้าที่ใน กฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมไว้ ด้วยกัน
รายได้	ภาษีอากร, ค่าธรรมเนียม, ค่า ใบอนุญาต และรายได้อื่นๆ มาตรา 109 - 115	ภาษีอากร, ค่าธรรมเนียม, ค่า ใบอนุญาต และรายได้อื่นๆ กรุงเทพมหานครตามมาตรา 183 - 192 และนครบาลตาม มาตรา 196 -197	รวบรวมภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและอื่นๆ ที่ เป็นอำนาจของ กรุงเทพมหานครรวมเข้าไว้ ด้วยกัน ในส่วนของนคร บาลรับโอนรายได้จาก กรุงเทพมหานครและมี รายได้เหมือน กรุงเทพมหานคร

ที่มา : พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. จะแก้ไขเกี่ยวกับรูปแบบการปกครอง ส่วนอำนาจหน้าที่และรายได้จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติฉบับเดิม และมีส่วนที่เพิ่มเติมเกี่ยวกับรายได้และอำนาจหน้าที่โดยนารายได้และอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจและกฎหมายที่เกี่ยวข้องนำมารวมเพื่อให้อยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะอนุกรรมการการศึกษาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร³⁵

ในคราวประชุมครั้งที่ 5/2552 เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2552³⁶ ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีมติให้การศึกษารูปแบบองค์การบริหารจัดการพื้นที่พิเศษ 5 กลุ่ม ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คือ เมืองแม่สอดเป็นกลุ่มเมืองการค้าชายแดน เกาะสมุยเป็นกลุ่มเมืองท่องเที่ยว พระนครศรีอยุธยา - สุโขทัย เป็นกลุ่มเมืองประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม แหล่มจับังและมาบตาพุด เป็นกลุ่มเมืองอุตสาหกรรมและโลจิสติกส์ และเมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมติเห็นชอบให้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และคณะรัฐมนตรีมีมติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น พิจารณาร่วมกันอีกครั้งหนึ่งก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา³⁷

นอกจากนี้ยังมีการผลักดันกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆ ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้รวมพื้นที่ จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และ 4 อำเภอของ จังหวัดสงขลา ได้แก่ อำเภอจะนะ เทพา สะบ้าย้อย และนาทวี เข้าด้วยกันเป็น "ปัตตานีมหานคร" คือ ร่าง พระราชบัญญัติปัตตานีมหานคร พ.ศ. เพื่อต้องการลดความรุนแรง สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และลดความขัดแย้งในพื้นที่ให้สามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้จริง ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวอยู่ในระหว่างการพิจารณาของ

³⁵ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (2553).

³⁶ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2553). อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 23.

³⁷ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (27 มิถุนายน 2555). *ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 2/2555*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

คณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย สภาผู้แทนราษฎร และร่างพระราชบัญญัติจังหวัดเชียงใหม่ จัดการตนเอง พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยนายชำนาญ จันทร์เรือง ขณะนี้อยู่ในระหว่างการสอบถามความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง³⁸

4.2.3.4 ความเป็นไปได้ในการจัดทำประมวลกฎหมายรายได้ท้องถิ่น

รัฐบาลที่ผ่านมาได้กำหนดให้มีการศึกษาวิเคราะห์รูปแบบรายได้และโครงสร้างของกฎหมายรายได้ท้องถิ่น สำหรับการยกร่างให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรภาครัฐ การมีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ และสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ประกอบด้วย การกำหนดโครงสร้างรายได้และอำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร่างหมวด 1) กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ (ร่างหมวด 2) กำหนดให้มีคณะกรรมการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพัฒนาภาษีท้องถิ่น และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอกับการบริหารตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร่างหมวด 3) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร่างหมวด 4) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคำนวณสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร่างหมวด 5) และกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจร่างกฎหมาย โดยมีความเห็นให้รวมกฎหมายเป็นประมวลกฎหมายท้องถิ่น สาระสำคัญของโครงสร้างประมวลกฎหมายท้องถิ่นมีทั้งหมด 6 ลักษณะ ประกอบด้วย ลักษณะ 1 บททั่วไป ลักษณะ 2 การจัดระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

³⁸ ศรีสมภพ จิตรภิรมศรี, วีระชัย ชมสาคร. (2553). *การเสวนาเรื่อง การทบทวนบทบาทภารกิจ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ภูมิภาค และท้องถิ่น และการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นใหม่*. ในการประชุมวิชาการคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2553.

ลักษณะ 3 รายได้ ลักษณะ 4 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะ 5 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะ 6 การกำกับดูแล³⁹

ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้มีการนำเสนอประมวลกฎหมายท้องถิ่นให้รัฐบาลชุดใหม่พิจารณาโดยให้ความเห็นชอบในหลักการ แต่ไม่รับร่างประมวลกฎหมายท้องถิ่น ทำให้ประมวลกฎหมายท้องถิ่นฉบับดังกล่าวตกไปและให้กลับไปทบทวนใหม่ ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมติต้องการให้แยกพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกจากประมวลกฎหมายท้องถิ่น (อยู่ใน ลักษณะ 4 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และให้กระทรวงมหาดไทยนำประมวลกฎหมายส่วนที่เหลือกลับไปทบทวนแล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีใหม่

ในส่วนของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จัดทำร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. (สำหรับปี 2555 - 2559) โดยวางแนวทางการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 2 การเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสาระสำคัญคือ การพัฒนาแหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่เป็นรายได้จัดเก็บเอง รายได้ประเภทต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล และการเข้าถึงแหล่งทุนประเภทต่างๆ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระทางการคลังมากขึ้น โดยการปรับโครงสร้างภาษีท้องถิ่น การเพิ่มฐานภาษี กำหนดภาษีประเภทใหม่และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมกับขนาดและความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท รวมทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้ที่มีใช้ภาษีเพิ่มมากขึ้น และให้รายได้ดังกล่าวตกเป็นรายได้ของท้องถิ่น จัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น และลดการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงแหล่งกำเนิดภาษีของรายได้และลดช่องว่างทางการคลัง

³⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2553). (ร่าง) *ประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องเสร็จที่ 466 - 480/2553*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ในการจัดการบริหารจัดการของท้องถิ่นอย่างเพียงพอ ซึ่งมีแนวทางเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴⁰

แต่ร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. (ขณะนี้อยู่ในระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ในยุทธศาสตร์ที่ 2 มีแนวทางการดำเนินการโดยยังคงกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อรวมกับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองให้มีสัดส่วนเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้สุทธิของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 2 ต่อปี และภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสัดส่วนรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 กำหนดให้เพิ่มสัดส่วนรายได้ตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป และเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับไม่น้อยกว่าปี พ.ศ. 2549 แสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีได้เองอย่างเต็มที่ เพราะมีการกำหนดสัดส่วนการจัดสรรรายได้และการจัดสรรเงินอุดหนุนไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 และร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. เพราะหากรัฐบาลต้องการจะลดภาระการจ่ายเงินอุดหนุนและลดการจัดสรรสัดส่วนรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจัดเก็บรายได้เองได้สูงมากพอ จนไม่มีจำเป็นต้องขอรับการเงินอุดหนุนจากรัฐบาลแล้ว จะทำให้เกิดความยุ่งยากเพราะต้องแก้ไขกฎหมาย จึงไม่เป็นการกระจายอำนาจทางการคลังตามทฤษฎีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ในร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. ควรกำหนดเป้าหมายการเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพียงพอต่อการดำเนินงานและสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน และควรที่จะกำหนดสัดส่วนอัตราการจัดเก็บภาษีในส่วน

⁴⁰ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2554). *ร่างแผนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ.*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเองให้ชัดเจนแยกออกต่างหากเปรียบเทียบกับรายได้สุทธิของรัฐบาล เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประเมินศักยภาพของตนเองว่าจะรวมกันเป็นสหการเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดเก็บภาษีได้น้อย หรือจะพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองโดยการจัดทำแผนพัฒนารายได้ของท้องถิ่น เพื่อให้สามารถจัดการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนตามแผนพัฒนารายได้ได้เป็นอย่างดีและเกิดประสิทธิภาพประสิทธิผล โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล จึงจะเป็นไปตามทฤษฎีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴¹

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งหมด 6 ลักษณะ ประกอบด้วย ลักษณะ 1 บททั่วไป ลักษณะ 2 การจัดระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะ 3 รายได้ ลักษณะ 4 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะ 5 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะ 6 การกำกับดูแล ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะลักษณะที่เกี่ยวกับรายได้ซึ่งอยู่ในลักษณะ 3 รายได้ แบ่งออกเป็น 5 หมวด ประกอบด้วยหมวด 1 โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมวด 2 อำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ หมวด 3 คณะกรรมการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหมวด 4 การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้ฉบับนี้เน้นความพยายามเพิ่มรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้สอดคล้องกับการจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ ฐานภาษีมี่ความเป็นธรรมและอัตราภาษีมี่ความเหมาะสม และกระตุ้นให้การจัดเก็บภาษีเกิดประสิทธิภาพสูงสุด⁴²

แต่เนื่องจากคณะรัฐมนตรีปัจจุบันมีมติเห็นชอบในหลักการแต่ไม่รับร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีโดยรับร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทยมาพิจารณาใหม่ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบไปด้วย นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการร่างประมวลกฎหมายท้องถิ่น โดยจะเริ่มมีการ

⁴¹ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2555). *ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 1/2555*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

⁴² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2553). *อ้างแล้ว*, เจริญธรรมที่ 28.

ทบพวณร่างประมวลกฎหมายท้องถิ่นดังกล่าวใหม่เป็นครั้งแรกในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2555 และขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาหมวดที่ 2 การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนที่ 1 สภาท้องถิ่น⁴³ เพื่อนำกลับไปเสนอกองรัฐมนตรีใหม่ ซึ่งการกำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นถือเป็นเรื่องใหม่และมีผลกระทบต่อหลายหน่วยงาน อีกทั้งกฎหมายรายได้ท้องถิ่นย่อมมีผลกระทบกับการเงินการคลังของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การร่างกฎหมายรายได้ท้องถิ่นย่อมต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบเพื่อให้กฎหมายรายได้ท้องถิ่นสามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจทางการคลัง และสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่น

4.3 เปรียบเทียบการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปกับรูปแบบพิเศษในประเทศไทย

ประเทศไทยได้แบ่งการปกครองท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 โดยกำหนดการปกครองท้องถิ่นไว้ในมาตรา 70 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นดังนี้ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) เทศบาล (3) สุขาภิบาล (4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด และมาตรา 71 การจัดระเบียบการปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น นอกจากนี้ในอนาคต พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังได้บัญญัติรองรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ อีกด้วยมีรายละเอียดดังนี้⁴⁴

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งขึ้น โดยมีลักษณะหรือองค์ประกอบที่มีความคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของประเทศไทยจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล (นคร/เมือง/ตำบล) และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในแต่ละประเภทจะมีการกำหนดลักษณะ

⁴³ ข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม 2555.

⁴⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

หรือองค์ประกอบให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ คือ จะมีกฎหมายกำหนดวิธีการในการจัดตั้งรูปแบบการบริหารจัดการ อำนาจหน้าที่ วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การคลังและงบประมาณเป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป ความแตกต่างนี้สืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งอาจจะมีความสำเร็จทางเศรษฐกิจมาก มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นท้องถิ่นที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงมีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก โดยลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้นทำให้การใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปไม่เหมาะสม ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการคิดค้นหารูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ซึ่งอาจมีขึ้นในอนาคต และในขณะนี้ได้มีการเสนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น โดยอยู่ในระหว่างการดำเนินการของผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติปัตตานีมหานคร พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติจังหวัดเชียงใหม่จัดการตนเอง พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัตินครเกาะสมุย พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัตินครแหลมฉบัง พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติการบริหารพื้นที่สุวรรณภูมิ พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ... เป็นต้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดถึงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ในมาตรา 19 รวม 2 กรณี คือ กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 คือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล ถ้ากรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่

จังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17 คือมีอำนาจเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร⁴⁵

การมีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นไปเพื่อให้มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้นๆ โดยการมีโครงสร้างที่แตกต่างไปนี้อาจเป็นกรณีที่มีการจัดรูปแบบการบริหารจัดการที่ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น การกำหนดที่มาและจำนวนของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมีการกำหนดที่มาและจำนวนของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ในกรณีกรุงเทพมหานครผู้บริหารและสมาชิกสภาจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีจำนวนสมาชิกที่แตกต่างกัน การมีอำนาจหน้าที่ในทางการบริหารกิจการสาธารณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นองค์กรปกครองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีการบริหารจัดการท้องถิ่นและดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นที่มีลักษณะบางประการต่างไปจากพื้นที่อื่นของประเทศ เหตุนี้จึงมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ให้แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับการดำเนินการต่าง ๆ สำหรับรายได้ต้องมีมากพอที่จะบริหารจัดการเองได้ ซึ่งถ้ายังต้องพึ่งพารัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ก็จะทำให้ท้องถิ่นดังกล่าวขาดอิสระในด้านการคลัง การมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นองค์กรที่มีการจัดรูปแบบเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีเจ้าหน้าที่และบุคลากรเป็นจำนวนมาก จึงมีการจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากองค์กรท้องถิ่นอื่น เพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารมากขึ้น ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลมีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น นอกเหนือไปจากการมีโครงสร้างการบริหาร การกำหนดที่มาของผู้บริหาร การมีอำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะ และการบริหารงานบุคคลที่มีการกำหนดโดยเฉพาะบางประการให้ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบอื่นแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ

⁴⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน จำกัด. หน้า 189.

พิเศษกับผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลให้ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น กรุงเทพมหานครอยู่ ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น⁴⁶

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษมีอำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันและมีลักษณะทางการปกครองที่แตกต่างกันบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษมีลักษณะที่แตกต่างกัน โดยสามารถเปรียบเทียบได้ตามตาราง ดังนี้⁴⁷

⁴⁶ บทบาทการจัดการท้องถิ่นสำเร็จหรือล้มเหลว. (2555, 13 กุมภาพันธ์). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://sarutjirundorn.blogspot.com/2012/02/blog-post.html>.

⁴⁷ รวบรวมจาก พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบการจัดเก็บรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปกับรูปแบบพิเศษในประเทศไทย

รูปแบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป			องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ		องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นตามที่กฎหมายกำหนด	หมายเหตุ
	องค์กรบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาล	องค์การบริหารส่วนตำบล	เมืองพัทยา	กรุงเทพมหานคร		
รูปแบบการปกครอง	ทั่วไป	ทั่วไป	ทั่วไป	พิเศษ	พิเศษ	พิเศษ	
เขตการปกครองท้องถิ่น	เขตจังหวัดเป็นเขตพื้นที่	ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย	ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย	ตามเขตเมืองพัทยา ก่อนพระราชบัญญัติใช้บังคับและตามพระราชกฤษฎีกาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเขตเมืองพัทยา	เขตจังหวัด กรุงเทพมหานครเป็นเขตพื้นที่จังหวัด	ตามเขตพื้นที่เดิมหรืออาจมีการรวมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นบางส่วนหรือทั้งหมดเข้าด้วยกัน	

รูปแบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป				องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นตามที่กฎหมายกำหนด	หมายเหตุ
	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาล	องค์การบริหารส่วนตำบล	เมืองพัทยา			
อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น	-จัดทำแผนฯ,สนับสนุน องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในการพัฒนา ท้องถิ่นคุ้มครองดูแล บำรุงรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม, บำรุงรักษา ศิลป จารีตประเพณี ฯ และอื่นๆ ตามมาตรา 45 แห่ง พรบ.อบจ. พ.ศ. 2540	-จัดบริการสาธารณะใน เขตพื้นที่ เช่น บำรุงรักษา ทางน้ำทางบก และอื่นๆ ตามมาตรา 50 ถึงมาตรา 57 แห่ง พรบ.เทศบาล พ.ศ.2496	-จัดบริการสาธารณะ ในเขตพื้นที่ เช่น บำรุงรักษาทางน้ำทาง บก และอื่นๆ ตาม มาตรา 23 และมาตรา 66 ถึงมาตรา 68 แห่ง พรบ.สภาตำบลและ องค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ.2537	-จัดบริการสาธารณะ ในเขตพื้นที่ เช่น บำรุงรักษาทางน้ำ ทางบก และอื่นๆ ตามมาตรา 62 แห่ง พรบ.ระเบียบบริหาร ราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542	-จัดบริการสาธารณะ ในเขตพื้นที่ เหมือนกับ อบจ. เทศบาล อบต. เมือง พัทยา ตามมาตรา 89 แห่ง พรบ.ระเบียบ บริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528	อยู่ระหว่างการพัฒนา หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ทับซ้อนกันระหว่าง อบจ. เทศบาล อบจ. ส่วน กทม.และเมือง พัทยาเฉพาะในเขต พื้นที่ของตนเอง

รูปแบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป			องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	องค์กรปกครอง	หมายเหตุ
	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาล	องค์การบริหารส่วนตำบล				
	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาล	องค์การบริหารส่วนตำบล	เมืองพัทยา	กรุงเทพมหานคร	กรุงเทพมหานคร, จังหวัดเชียงใหม่จัดการตนเอง, นครแม่สอด, เกาะสมุย, แหลมฉบัง, การบริหารพื้นที่สุวรรณภูมิ, ปัตตานีมหานคร	
	จัดบริการสาธารณะเพิ่มเติมสภาพรบบทศ. 2540 เช่น จัดการศึกษา, ส่งเสริมประชาธิปไตยตามมาตรา 16 ซึ่งยื่นข้อเสนอนี้ที่ของเทศบาลอบต.เมืองพิมาย	จัดบริการสาธารณะเหมือนและเพิ่มเติมจาก พรบ.เทศบาล พ.ศ.2496 เช่น บำรุงรักษาทางน้ำ ทางบก, การสาธารณสุขไปโรค และอื่นๆ ตามมาตรา 16 แห่ง พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ.2542	-เหมือนกับเทศบาล	-เหมือนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล	จัดบริการสาธารณะเพิ่มเติมสภาพรบบทศ. บริหารราชการทศ.พศ. 2528 เช่น จัดการศึกษา, ส่งเสริมประชาธิปไตยตามมาตรา 16 และมาตรา 17 กรณีเพิ่มเติมพื้นที่จังหวัดตาม พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542	จัดบริการสาธารณะ เช่น จัดการศึกษา, ส่งเสริมประชาธิปไตยตามมาตรา 16 กรณีไม่ได้มีพื้นที่จังหวัดหรือตามมาตรา 16 และมาตรา 17 กรณีเพิ่มเติมพื้นที่จังหวัดตาม พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542	

รูปแบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไป				องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	องค์กรปกครอง ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ พิเศษอื่นตามที่ กฎหมายกำหนด	หมายเหตุ	
	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาล	องค์การบริหารส่วนตำบล	เมืองพัทยา				กรุงเทพมหานคร
รายได้ของท้องถิ่น	-รายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นๆ ตามมาตรา 73 แห่ง พรบ. อบจ. พ.ศ. 2540 และ มาตรา 24 แห่ง พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542	-รายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นๆ ตามมาตรา 66 แห่ง พรบ. เทศบาล พ.ศ. 2496 และ มาตรา 23 แห่ง พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542	-รายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นๆ ตามมาตรา 84 แห่ง พรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และ มาตรา 23 แห่ง พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542	-รายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นๆ ตามมาตรา 90 แห่ง พรบ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และ มาตรา 25 แห่ง พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542	-รายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นๆ ตามมาตรา 109 ถึง มาตรา 117 แห่ง พรบ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และ มาตรา 25 แห่ง พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542	กรุงเทพมหานคร, จังหวัดเชียงใหม่, นครจัดการตนเอง, นครแม่สอด, เกาะสมุย, แหลมฉบัง, การบริหารพื้นที่สุวรรณภูมิ, ปัตตานีมหานคร	รายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นๆ ครณีไม่เต็มพื้นที่จังหวัดเหมือนกัน เทศบาล อบต. เมืองพัทยา ครณีเต็มพื้นที่จังหวัดเหมือนกัน เทศบาล อบต. เมืองพัทยาและ อบจ.	

รูปแบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป			องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ		องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นตามที่กฎหมายกำหนด	หมายเหตุ
	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาล	องค์การบริหารส่วนตำบล	เมืองพัทยา	กรุงเทพมหานคร		
อำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี	-จัดเก็บเอง -รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ -รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งเพิ่มให้ (ตามพรบ. กำหนดแผนฯ)	เหมือนกัน อบจ.	เหมือนกัน อบจ.	-เหมือนกัน อบจ. -มีอำนาจออกข้อบัญญัติในการจัดเก็บรายได้เองตามที่กฎหมายกำหนด	-เหมือนกัน อบจ. -มีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บรายได้	เหมือนกัน อบจ. ส่วนการมีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บรายได้ อยู่ในระหว่างการศึกษาพิจารณา	
เงินอุดหนุน	เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	เหมือนกัน อบจ.	เหมือนกัน อบจ.	เหมือนกัน อบจ.	เหมือนกัน อบจ.	เหมือนกัน อบจ.	
การควบคุมการตรวจสอบ	สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน	เหมือนกัน อบจ.	เหมือนกัน อบจ.	เหมือนกัน อบจ.	เหมือนกัน อบจ.	เหมือนกัน อบจ.	

รูปแบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป			องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อื่นตามที่กฎหมายกำหนด	หมายเหตุ	
	องค์กรบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาล	องค์การบริหารส่วนตำบล				
ข้อดี	-สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ในหลายท้องถิ่น ต่อเนื่องกัน -เป็นหน่วยประสานงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยย่อยลงมา	-มีความใกล้ชิดกับประชาชน -พัฒนาท้องถิ่นได้รวดเร็วเนื่องจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ	-มีความใกล้ชิดกับประชาชนมาก เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุด	-พัฒนาท้องถิ่นได้ง่าย เนื่องจากมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว(เฉพาะส่วน)	-แบ่งแยกอำนาจหน้าที่และโครงสร้างรายได้ชัดเจน -พัฒนาท้องถิ่นได้ง่ายเนื่องจากมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว	กรุงเทพมหานคร, จังหวัดเชียงใหม่จัดการตนเอง, นครแม่สอด, เกาะสมุย, แหลมฉบัง, การบริหารพื้นที่สุวรรณภูมิ, บีตานิคมหานคร	
				ยังไม่มีการจัดตั้ง			

รูปแบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป				องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	องค์กรปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนด	หมายเหตุ
	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาล	องค์การบริหารส่วนตำบล	เมืองพัทยา			
ข้อเสีย	-อำนาจหน้าที่และโครงสร้างรายได้ทับซ้อนกัน -ตามอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันทำให้เกิดการแข่งขันกันทำและแย่งชิงเงินอุดหนุนกัน -อปท.มีขนาดเล็กเกินไป ไม่มีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ	-อำนาจหน้าที่และโครงสร้างรายได้ทับซ้อนกัน -ตามอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันทำให้เกิดการแข่งขันกันทำและแย่งชิงเงินอุดหนุนกัน -อปท.มีขนาดเล็กเกินไป ไม่มีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ	-อำนาจหน้าที่และโครงสร้างรายได้ทับซ้อนกัน -ตามอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันทำให้เกิดการแข่งขันกันทำและแย่งชิงเงินอุดหนุนกัน -อปท.มีขนาดเล็กเกินไป ไม่มีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ	เมืองพัทยา	กรุงเทพมหานคร	กรุงเทพมหานคร, จังหวัดเชียงใหม่จัดการตนเอง, นครแม่สอด, เกาะสมุย, แหลมฉบัง, การบริหารพื้นที่สุวรรณภูมิ, ปัตตานีมหานคร	
				-อำนาจหน้าที่และโครงสร้างรายได้ทับซ้อนกัน -การจัดทำบริการสาธารณะยังไม่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นไปอย่างรวดเร็ว		ยังไม่มีการจัดตั้ง	

จากการเปรียบเทียบตามตารางที่ 5 จะพบว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปกับการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีข้อแตกต่างที่สำคัญ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษสามารถออกข้อบัญญัติการจัดเก็บรายได้ได้เองมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปตามที่กฎหมายให้อำนาจ มีเขตปกครองที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะพื้นที่และปกครองภายในเขตพื้นที่ของตน จากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 รูปแบบ ทำให้เกิดความแตกต่างในการดำเนินการของแต่ละพื้นที่ และถือเป็นหน่วยงานจะมีความใกล้ชิดกับประชาชนในระดับล่างหรือชุมชนมาก

เมื่อพิจารณาความหลากหลาย ความแตกต่าง และความทับซ้อนกันในแต่ละท้องถิ่นแล้ว จะต้องมีการประยุกต์แนวทางที่มีอยู่ให้เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น เพื่อความสะดวกในการทำงานของท้องถิ่นและเป็นไปตามทฤษฎีการกระจายอำนาจ ดังนี้

1. กำหนดมาตรฐานกลางในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหมือนกับประเทศอังกฤษ เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นจะได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและเท่าเทียมกัน และเป็นเครื่องมือในการประเมินการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งควรกำหนดให้มีแนวทางในการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนเพื่อเป็นการประกันคุณภาพให้กับประชาชนในท้องถิ่น

2. ยุบรวมการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่ด้อยศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะหรือมีรายได้ไม่เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ขึ้นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า เป็นการประหยัดงบประมาณ แก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อน ลดการแย่งชิงเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้ เช่นเดียวกับ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ที่เคยประสบปัญหาและได้แก้ไขปัญหานี้แล้ว

3. ควรมีการวางหลักงบประมาณเพื่อให้สถานะทางการคลังของท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส

4. แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เหมือนกับประเทศญี่ปุ่น

5. การตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำแนวทางของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสอย่างเต็มรูปแบบมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

6. ไม่ควรกำหนดรูปแบบขั้นตอนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นมากเกินไปจนเกิดความจำเป็นหรือการเสนอการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่กำลังมีเพิ่มมากขึ้น โดยยังไม่มีการพัฒนา

บุคลากร ทรัพยากร การบริการจัดการที่มีอยู่เดิมให้ตีเสียก่อน เพราะอาจทำให้เกิดปัญหาเหมือนกับ นานาประเทศที่ผ่านมา หรือที่กำลังประสบปัญหาอยู่ในขณะนี้

4.4 เปรียบเทียบการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและ ต่างประเทศ

ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศต่างๆ ที่ใช้รูปแบบรัฐเดี่ยว ได้แก่ ประเทศไทย ฝรั่งเศส อังกฤษ และญี่ปุ่น จัดเป็นโครงสร้างภายนอก (External structure) ที่สำคัญของระบบการปกครอง ท้องถิ่น โดยที่รัฐ (state) เป็นองค์การทางการเมืองที่มีอำนาจสูงสุด และการจัดเก็บรายได้ขององค์กร ปกครองท้องถิ่นถือเป็นสิ่งสำคัญต่อระบบการปกครองท้องถิ่นของทุกประเทศ เมื่อเปรียบเทียบการ จัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ และ ญี่ปุ่น ซึ่งมีการปกครองเป็นรูปแบบรัฐเดี่ยวและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะใกล้เคียงกับ ประเทศไทยใน 2 หัวข้อ คือ สถานะทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดเก็บ รายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ ดังนี้

4.4.1 สถานะทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยส่วนใหญ่ของประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐเดี่ยว มีความนิยมที่จะมีบทบัญญัติเรื่องการปกครอง ท้องถิ่นไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ต่างจากการปกครองของประเทศที่ปกครองในระบบสหพันธรัฐ ซึ่ง การปกครองท้องถิ่น มักจะมีบทบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐมากกว่าจะบัญญัติไว้ให้กฎหมาย รัฐธรรมนูญของสหพันธ์ สถานะทางกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สะท้อนถึง ประวัติศาสตร์การต่อสู้ในเรื่องการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจภายในรัฐหนึ่งๆ ดังจะเห็นได้ว่า กลุ่มประเทศที่ใช้รูปแบบเดี่ยว โดยส่วนใหญ่ผ่านประสบการณ์รวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมายาวนาน การมีบทบัญญัติในเรื่องการปกครองท้องถิ่นในกฎหมายสูงสุดของประเทศจึงเป็นความพยายามที่จะ สร้างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่างจากกลุ่มประเทศใน รูปแบบสหพันธรัฐที่อำนาจการบริหารในภาครัฐมีลักษณะของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมาตั้งแต่ต้น

ประเทศไทยซึ่งมีรูปแบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยวได้สร้างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยบัญญัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ในรัฐธรรมนูญเช่นกัน ดังนั้นการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550

จึงมีแนวคิดหลัก คือ ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยว และปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์พระประมุข ซึ่งได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ โดยแสดงถึงเจตนารมณ์ในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามแนวคิดของการ “ปกครองตนเอง” (local self-government) และการเสริมสร้างประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น (local democracy) ถือได้ว่าเป็นการวางหลักปรัชญาแนวคิดโดยกว้าง โดยรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย มีลักษณะผสมผสานระหว่างประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ และญี่ปุ่น คือ มีการแบ่งการปกครองเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เหมือนประเทศฝรั่งเศส มีคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนประเทศอังกฤษ มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีการแบ่งเขตเทศบาล เป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล เหมือนประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

ดังนั้น สถานะทางกฎหมายของการปกครองท้องถิ่นของประเทศที่ปกครองรูปแบบรัฐเดี่ยวจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ซึ่งต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจทางการคลังหรืออีกนัยหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายได้เป็นของตนเอง

4.4.2 การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยและต่างประเทศ

จากศึกษาการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ฝรั่งเศส อังกฤษ และญี่ปุ่นแล้ว พบว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ คือ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้ รายได้อื่นๆ ที่ไม่ใช่ภาษีอากร เงินอุดหนุน และเงินกู้ยืม ซึ่งระบบการปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่ของประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ และญี่ปุ่นจะมีรายได้หลักมาจากภาษีท้องถิ่น (local tax) ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดเก็บเอง ยกเว้นในกรณีของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งภาษีถูกจัดเก็บโดยองค์กรของรัฐบาล สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย มีรายได้หลักมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลเป็นสำคัญ รองลงมาคือภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้ (Sharing tax) และภาษีที่

องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดเก็บเองมีส่วนน้อยเมื่อเทียบกับรายได้ที่ได้รับมาทั้งหมด หรือไม่ได้เป็นแหล่งที่มาสำคัญของรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันเลย⁴⁸

แม้ว่าในทุกประเทศจะมีความก้าวหน้า มีประวัติศาสตร์การกระจายอำนาจทางการปกครอง และการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นมาเป็นเวลานานเพียงใดก็ตาม แต่กลับพบว่า การปกครองท้องถิ่นของแต่ละประเทศก็ไม่ได้ประสบความสำเร็จหรือเป็นไปตามแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศต่างประสบปัญหาที่แตกต่างกันไปตามสภาพสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ของประเทศนั้นๆ โดยผู้เขียนวิเคราะห์การปกครองท้องถิ่นแต่ละประเทศ ดังนี้

การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอังกฤษมีข้อดี คือการที่ระบบการปกครองท้องถิ่นมีการ “ปรับตัว” อยู่ตลอดเวลา รัฐบาลส่วนกลางให้ความสำคัญและสนใจกิจกรรมขององค์กรปกครองท้องถิ่น และใช้หลักกฎหมายบริหารกำหนดการทำงานของท้องถิ่น (Ultra Vires) เพื่อให้ความเป็นอิสระในการจัดเก็บรายได้ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการประกันคุณภาพการให้บริการสาธารณะให้แก่ประชาชน แต่ข้อเสียของระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย คือ มีการจัดชั้นองค์กรปกครองที่ค่อนข้างซับซ้อนและเป็นแบบผสม กล่าวคือ มีทั้งระบบการปกครองท้องถิ่นชั้นเดียว และระบบการปกครองท้องถิ่นสองชั้นอยู่ในประเทศเดียวกัน รวมทั้งมีการขยายตัวของหน่วยงานราชการจากส่วนกลางออกไปตามพื้นที่ต่างๆ ในรูปแบบของการแบ่งอำนาจ หรือรับมอบอำนาจจากส่วนกลาง (Deconcentration) ทำให้เกิดความทับซ้อนอำนาจหน้าที่ระหว่างกัน และข้อเสียอีกประการหนึ่งคือ การกระชับอำนาจทางการคลัง หมายความว่า แม้้องค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยจะมีรายได้หลักจากภาษีท้องถิ่น แต่สัดส่วนของรายได้ที่มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลก็เพิ่มจำนวนขึ้น ซึ่งเป็นผลอันเนื่องมาจากในอดีตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษมีความอิสระทางการคลังสูงมาก ทำให้เกิดปัญหาการขัดแย้งในท้องถิ่นและมีการใช้จ่ายมากเกินไปจนความจำเป็น รัฐบาลอังกฤษจึงมีความจำเป็นต้องเข้าไปควบคุมการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

สำหรับประเทศฝรั่งเศส เห็นว่า ฝรั่งเศสมีระบบกฎหมายมหาชนที่มีความก้าวหน้า องค์กรปกครองท้องถิ่นมีจารีตประเพณีของการทำงานร่วมกันเป็นอย่างสูง และองค์กร ในระดับล่างมีสถานะ

⁴⁸ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2545). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย และต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

เสมอกันในทางกฎหมาย ไม่มีการแบ่งระดับชั้นของเทศบาล เพราะประเทศฝรั่งเศสมีประวัติความเป็นมาช้านาน อีกทั้งมีวัฒนธรรมท้องถิ่นที่เข้มแข็ง มีการวางรากฐานทางการคลังเป็นอย่างดี ทำให้การจัดเก็บรายได้เองของท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสมีประสิทธิภาพมาก แต่ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศนี้ ก็มี “ข้อเสีย” ซึ่งเป็นเรื่องที่ระบบที่ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งกว่าฝ่ายสภา เป็นระบบที่มีความเชื่อมโยงขึ้นสู่การเมืองระดับชาติ (Vertical relations) มากกว่าจะเป็นระบบที่สนใจการเมืองและการบริหารท้องถิ่นจริงๆ นอกจากนี้ การที่ประเทศฝรั่งเศสมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นจำนวนมากก็เป็นเหตุให้เกิดความแตกต่างกันอย่างสูง องค์กรบางแห่งมีพัฒนาการไปได้ด้วยดี ในขณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นอีกจำนวนมากมีลักษณะของการทำงานแบบเชื่องช้า มีการใช้ระบบอุปถัมภ์และความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการในท้องถิ่นสูง จนทำให้ต้องมีการรวมองค์กรปกครองท้องถิ่นกันเป็นภาค และเป็นสหการ จากเหตุผลดังกล่าวรัฐบาลจึงเป็นผู้จัดเก็บรายได้เอง เพื่อรัฐจะได้บริหารจัดการการจัดเก็บภาษีและออกแบบวิธีการจัดเก็บภาษีที่เหมาะสมต่อท้องถิ่นได้ ดังนั้นรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บเองของฝรั่งเศสยังมีลักษณะที่ถูกกำกับดูแลจากรัฐบาลอยู่มาก

ในประเทศญี่ปุ่น เห็นว่า ที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นนั้น จำแนกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ รายได้จากภาษีท้องถิ่น รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล และรายได้จากเงินกู้ยืม ประเทศญี่ปุ่นมีการจัดเก็บภาษีที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินที่สำคัญ คือ ภาษีทรัพย์สิน และภาษีการวางผังเมือง โดยท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดประเภทและอัตราภาษีเอง ภายใต้กรอบกำหนดของกฎหมายภาษีท้องถิ่น (Local Tax Law) ส่วนเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยลดช่องว่างระหว่างรายรับและรายจ่ายที่เกิดขึ้น ทำให้ทุกท้องถิ่นสามารถที่จะมีงบประมาณเพียงพอในการรักษามาตรฐานในการให้บริการสาธารณะของตนแต่การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นซึ่งเป็นรายได้หลักนั้นไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายในกิจการของท้องถิ่น ท้องถิ่นจึงการกู้ยืมเงินมาเพื่อใช้ในกิจการท้องถิ่น รวมทั้งสภาพเศรษฐกิจของประเทศที่มีสถานะถดถอย ทำให้ท้องถิ่นมีหนี้ค้ำชำระสูงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เกิดภาวะฝืดเคืองทางการคลัง ส่งผลให้ท้องถิ่นต้องหามาตรการลดค่าใช้จ่าย ปรับปรุงการจัดเก็บภาษี และแสวงหาแหล่งรายได้อื่นเข้ามาทดแทนรายได้จากภาษีท้องถิ่น โดยรัฐบาลได้เข้ามาแทรกแซงการคลังท้องถิ่น เพื่อควบคุมสถานะการคลังท้องถิ่นสมดุล

สำหรับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยได้ถูกรับรองฐานะและความเป็นอิสระไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นนิกฎกติกาสูงสุดของการปกครองประเทศ รวมทั้งเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ ฝ่ายบริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภา

ท้องถิ่นล้วนมาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น มีการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องการกระจายอำนาจอย่างเป็นขั้นเป็นตอนไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นับว่าเป็นข้อดีในภาพรวมเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่เรื่องการผลิตขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย เมื่อพิจารณาแหล่งที่มาของรายได้ ก็ควรจะนับว่าเป็นข้อเสีย กล่าวคือ ท้องถิ่นของประเทศไทยมีรายได้จากภาษีท้องถิ่นในสัดส่วนที่น้อยมาก และขณะนี้องค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยเริ่มมี “หนี้สิน” และได้ “ก่อหนี้” สาธารณะขึ้น อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศอยู่ในเวลานี้ ข้อเสียขององค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยอีกกรณีหนึ่งก็คือการที่มีจำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่เป็นจำนวนมาก อีกทั้งมีขนาดและมีฐานะทางการคลังที่แตกต่างกันเป็นอย่างสูง ในสภาพการณ์เช่นนี้ การพัฒนาด้วยตนเองและอย่างเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่น อาจจะเป็นการพัฒนาที่ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและเกิดความแตกต่างกันมากยิ่งขึ้น เนื่องด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีความพร้อมอย่างมาก จะพัฒนาไปด้วยความรวดเร็ว ในขณะที่หน่วยที่ไม่มีความพร้อมอยู่เลย จะไม่มีการพัฒนาใดๆ เกิดขึ้นได้ หากรัฐบาลและองค์กรที่รับมอบอำนาจจากรัฐบาล ไม่ได้ให้ความช่วยเหลือและเกื้อกูลตามสมควร ในส่วนของสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นก็ไม่มีเสถียรภาพ เพราะต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้เป็นสำคัญ (คิดเป็นร้อยละ 90 ของรายได้รวมขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีท้องถิ่นด้วยตนเองประมาณร้อยละ 10 ของรายได้รวมของตนเท่านั้น) รวมทั้งสภาพการณ์ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน มีพนักงานท้องถิ่นที่มีความสามารถไม่สูงมากนักและมีจำนวนมาก เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอื่นๆ นับว่าเป็นปัญหาอีกประการหนึ่งที่ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยจึงมีรายจ่ายประจำที่เป็นเงินเดือน ค่าตอบแทน ของพนักงานส่วนท้องถิ่นที่สูงเหมือนกับประเทศญี่ปุ่น⁴⁹

เมื่อวิเคราะห์การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยแล้วพบว่า ประเทศไทยได้มีการนำรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศมาเป็นแบบอย่าง แต่ไม่ได้นำรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศใดประเทศหนึ่งมาทั้งระบบ โดยประเทศไทยได้นำรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในหลาย

⁴⁹ พบสุข ชำชอง. (2552, 21 พฤษภาคม). *การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

ประเทศมาผสมผสานเพื่อกำหนดเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย เช่น การแบ่งส่วนราชการ การแยกประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต รูปแบบการปกครองท้องถิ่น นำรูปแบบมาจากประเทศฝรั่งเศส การกระจายอำนาจในการจัดเก็บรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง การมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน วาระการดำรงตำแหน่งของสภาท้องถิ่น การตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน นำรูปแบบมาจากประเทศอังกฤษ การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงจากประชาชน การแบ่งลำดับชั้นของเทศบาลเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร การยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิเศษรูปแบบอื่น นำรูปแบบมาจากประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยไม่ได้นำรูปแบบการบริหารงานท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งของประเทศอื่นๆ มาด้วย เช่น การวางหลักงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น โดยรัฐบาลทำให้ท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสไม่มีปัญหาด้านสถานะทางการคลัง หรือการมีเครื่องมือตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบและการประกันคุณภาพการให้บริการของท้องถิ่นในประเทศอังกฤษทำให้ประชาชนได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและสามารถตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง หรือการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนระหว่างจังหวัดและเทศบาลของประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น และทำให้เห็นถึงความด้อยประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น การรวมกันของจังหวัดเป็นภาค การรวมกันของเทศบาลเป็นสหการของฝรั่งเศส การรวมแขวง (คล้ายเทศบาล) ที่ไม่ใช่จังหวัดเป็นองค์การปกครองเอกภาพของประเทศอังกฤษ หรือการรวมกันของเทศบาลเป็นเทศบาลนครหรือเทศบาลมหานครของประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นว่า การนำรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในหลายประเทศมาผสมผสานเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยนั้น โดยไม่ได้พิจารณาถึงข้อบกพร่องหรือความมีศักยภาพในแต่ละด้านของการปกครองท้องถิ่นประเทศอื่นๆ และไม่ได้คำนึงถึงสภาพภูมิสังคม ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม ภูมิหลังประวัติศาสตร์ และวิถีชีวิตของคนไทย ซึ่งมีความแตกต่างกันกับประเทศอื่นๆ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีศักยภาพน้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศที่มีประวัติศาสตร์ด้านการปกครองท้องถิ่นมายาวนานและการมีประวัติศาสตร์ด้านการปกครองท้องถิ่นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศมีศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะ

ให้กับประชาชนในท้องถิ่นของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

จากการวิเคราะห์การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ ผู้เขียนจึงได้นำเสนอตารางสรุปความเห็นและความแตกต่างของการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทได้ ดังนี้

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ของประเทศไทยกับต่างประเทศ

รูปแบบการบริหารประเทศ	อังกฤษ	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น	ไทย
รูปแบบการปกครอง	รัฐเดี่ยว	รัฐเดี่ยว	รัฐเดี่ยว	รัฐเดี่ยว
การปกครองท้องถิ่น	จังหวัด,เขต, องค์กรปกครองเอกภาพ, การปกครองท้องถิ่นแบบบรุษทันครลอนดอน	จังหวัด, ภาคหรือมณฑล, เทศบาล, เทศบาลสหการ, การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	จังหวัด,เทศบาล,การปกครองรูปแบบพิเศษ	อบจ., เทศบาล, อบต.
อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น	ไม่แยกขาดจากกัน บางประเภทต้องร่วมมือกันจัดทำ	มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ชัดเจน	มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ชัดเจน	มีความทับซ้อนอำนาจหน้าที่และโครงสร้างของ อปท.
รายได้ของท้องถิ่น	ภาษี, ค่าธรรมเนียม, ค่าเช่า, ภาษีธุรกิจมาตรฐาน,เงินอุดหนุน, เงินกู้	-ภาษีรายได้ ได้แก่ ภาษีเงินได้นิติบุคคล และ ภาษีมรดก -ภาษีรายจ่าย ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม เงินอุดหนุน,เงินกู้	ภาษีแห่งชาติ, ภาษีท้องถิ่น, เงินอุดหนุน, เงินกู้ยืม	รายได้จากภาษีอากร, รายได้อื่น, เงินอุดหนุน, เงินกู้ยืม

รูปแบบการบริหาร ประเทศ	อังกฤษ	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น	ไทย
อำนาจหน้าที่ในการ จัดเก็บภาษี	ท้องถิ่นจัดเก็บแล้วส่ง ให้ส่วนกลาง ส่วนกลาง จัดสรรคืนให้ท้องถิ่น ตามสัดส่วนประชากร ในพื้นที่	-รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บ แล้วส่งให้ท้องถิ่น, -การจัดสรรรายได้จาก รัฐบาลกลางให้ท้องถิ่น	ภาษีแห่งชาติ จัดเก็บโดย รัฐบาลกลาง (ภาษีจาก รายได้ และภาษีบริโภค) และภาษีท้องถิ่น จัดเก็บ โดยท้องถิ่น (ภาษีบุคคล ภาษีสิ่งก่อสร้าง ภาษี รถยนต์)	ท้องถิ่นจัดเก็บเอง, รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่ง ให้, รัฐบาลจัดเก็บแล้ว จัดสรรให้
เงินอุดหนุน	เจาะจงกับประเภท ทั่วไป	เงินอุดหนุนเพื่อการ ดำเนินงาน ,เงินอุดหนุน เพื่อการกระจายอำนาจ เงิน,อุดหนุนเพื่อการ ลงทุน	เงินอุดหนุนทั่วไป และ เงินอุดหนุนพิเศษ	เงินอุดหนุนทั่วไปและ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ
การควบคุมตรวจสอบ	ควบคุมโดยรัฐบาล กลาง และมี คณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน	-มีการวางหลักงบประมาณเป็นแนวทาง -ถูกควบคุมโดยศาล ปกครอง ศาลบัญชี	-ถูกแทรกแซงโดย กฎหมาย, ฝ่ายบริหาร และการแทรกแซง ทางการคลัง -คณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน	ควบคุมโดย คณะกรรมการตรวจ เงินแผ่นดิน
การประกันคุณภาพ	มีการประกันคุณภาพ การ ในการให้บริการ สาธารณะด้วยเครื่องมือ ต่างๆ	ไม่มี	มีการประกันคุณภาพ โดยท้องถิ่นมีมาตรฐาน การให้บริการและการ แก้ไขปัญหาต้องเป็น มาตรฐานเดียวกันทั่ว ประเทศ	ไม่มี

รูปแบบการบริหาร ประเทศ	อังกฤษ	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น	ไทย
ข้อดี	-กระจายอำนาจทางการ คลังสูง -การควบคุมการตรวจ รัดกุม -มีการประกันคุณภาพ บริการให้กับประชาชน	-การควบคุมการ ตรวจสอบรัดกุมมีหลาย ลำดับชั้น เช่น การวาง หลักงบประมาณ ศาล ปกครอง ศาลบัญชี เป็น ต้น	-อำนาจหน้าที่แบ่งแยก ชัดเจน -การควบคุมการ ตรวจสอบมี 2 ระบบ คือ คณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน และการ ตรวจสอบจากส่วนกลาง	-ท้องถิ่นได้รับเงิน อุดหนุนจากรัฐบาล เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ -ไม่ต้องรับภาระใน การหาเงินมาจัดทำ บริการสาธารณะให้ ประชาชน -ประหยัดค่าใช้จ่ายใน การจัดเก็บภาษี
ข้อเสีย	-โครงสร้างอำนาจ หน้าที่ทับซ้อน -การจัดเก็บรายได้ถูก ควบคุมจากรัฐบาลกลาง -ท้องถิ่นขัดแย้งกันเอง ใช้จ่ายมากเกินไปจน จำเป็น	-การจัดเก็บรายได้ถูก ควบคุมโดยรัฐบาล กลาง -กระจายอำนาจทาง ปกครองมากเกินไปทำ ให้เกิดความแตกต่างกัน ในหลายด้านต้อง รวมกันเป็นเทศบาล สหการ	-การจัดเก็บรายได้ถูก ควบคุมโดยรัฐบาลกลาง โดยการแทรกแซง	-โครงสร้างอำนาจ หน้าที่ทับซ้อน -องค์กรปกครองส่วน ส่วนท้องถิ่นมีขนาด เล็กทำให้จัดเก็บรายได้ ไม่เพียงพอกับการ จัดบริการสาธารณะ -ท้องถิ่นไม่พัฒนาการ จัดเก็บรายได้เพราะ ได้รับเงินอุดหนุน -กฎหมายไม่ชัดเจน ล้าสมัย

จะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของทุกประเทศล้วนแต่มีข้อดี มีข้อเสีย และมีปัญหาของ
ตนเอง การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย
ดังกล่าวข้างต้น สามารถวิเคราะห์ได้ว่า ทุกประเทศล้วนแต่นำทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการปกครอง
และการกระจายอำนาจทางการคลังมาเป็นแนวทางในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น เพื่อต้องการให้ประชาชนได้รับการบริการสาธารณะจากรัฐได้อย่างรวดเร็ว แต่การกระจาย

อำนาจทางการปกครองและทางการคลังให้เป็นไปตามทฤษฎีได้นั้น จะต้องมีความพร้อมในทุกด้านไม่ว่าจะเป็นด้านบุคลากร ทรัพยากร สถานะทางการคลัง ความสามารถในการบริหารจัดการ ในประเทศที่มีประวัติศาสตร์การกระจายอำนาจทางการปกครองท้องถิ่นมาเป็นเวลานานก็จะพบปัญหาและแก้ไขปัญหานั้นได้ก่อน โดยมีการพัฒนาไปทีละขั้นตามลำดับ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน แต่เมื่อมีการกระจายอำนาจทางการปกครองและทางการคลังไปแล้ว ในทุกประเทศมักจะประสบปัญหา คือ ไม่สามารถขุดลึกการกระจายอำนาจบางสิ่งที่เป็นปัญหาเหล่านั้นได้ แม้ว่าเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับ การไม่กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นแล้ว ประชาชนจะได้รับการบริการสาธารณะที่ดีกว่ามีการกระจายอำนาจก็ตาม ทุกประเทศจึงต้องหาวิธีแก้ไขด้วยวิธีการอื่นทดแทนการขุดลึกนั้น ซึ่งจะเห็นได้จากการกระจายอำนาจทางการปกครองทำให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่ไม่สามารถขุดลึกได้ ต้องรวมกันเป็นสหการบ้าง องค์กรปกครองเอกภาพบ้าง หรือรวมกันเป็นเทศบาลมหานคร เป็นต้น แสดงให้เห็นความด้อยประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก หรือการมีโครงสร้างอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกัน การกระจายอำนาจทางการคลังให้ท้องถิ่นมากเกินไป การให้อำนาจฝ่ายบริหารท้องถิ่นมากเกินไป ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองน้อยเกินไป ทำให้เกิดปัญหาต่อการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้บริการให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น จนทำให้รัฐต้องเข้ามากำกับดูแลหรือควบคุมทางการปกครองหรือทางการคลังเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่ได้

แม้ว่าทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการปกครองและทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลังจะมีการวางหลักการไว้เป็นอย่างดีว่า การกระจายอำนาจจะทำให้ประชาชนในรับบริการสาธารณะจากรัฐอย่างมีคุณภาพ สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว ประชาชนได้รับความสะดวกในการบริการ แต่ในข้อเท็จจริงก็ยังมีได้เป็นไปตามทฤษฎีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เพราะเกิดจากปัจจัยหลายอย่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทุกประเทศจึงต้องพยายามพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถหารายได้ด้วยตนเองไว้สำหรับจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งควรจะมีการปรับตัวโดยการพิจารณาถึงสภาพการณ์ความเป็นมาของประเทศนั้นๆ และควรนำหลักการซึ่งเป็นความนิยมของประชาชนในสังคมโลกรวมทั้งเป็นคตินิยมของประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยมาประกอบเข้าไปด้วยกันเพื่อให้เกิดคุณภาพ กล่าวคือต้องมีเป้าหมายมุ่งเน้นไปที่ความสามารถในการปฏิบัติได้ของท้องถิ่น และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณะชนอย่างกว้างขวาง โดยให้มีการพัฒนาไปเรื่อยๆ ในปริมาณที่เพิ่มมากขึ้นกว่าที่เป็นมาในแบบเดิมๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน