

บทที่ 5

บทวิเคราะห์ปัญหาการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทย

ในบทนี้ผู้เขียนจะวิเคราะห์ปัญหาการจัดเก็บรายได้ของประเทศไทย รวมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหา เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยสามารถจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง โดยลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและสามารถจัดบริการสาธารณะได้ตามอำนาจหน้าที่ของตน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ดังจะได้นำเสนอในรายละเอียดต่อไปนี้

ปัญหาที่ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้ที่เป็นของตนเองได้นั้นมีปัจจัยมาจากหลายสาเหตุ แต่ที่เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งของการจัดเก็บรายได้ของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ 1) ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ปัญหาความทับซ้อนอำนาจหน้าที่ พื้นที่ และโครงสร้างในการจัดเก็บรายได้ของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) ปัญหาการใช้อำนาจทางกฎหมายในการจัดเก็บรายได้ของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

5.1 ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่ผ่านมา ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนการจัดเก็บรายได้ที่เป็นของตนเองได้น้อยมาก แสดงให้เห็นว่า้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังพึ่งพาตนเองไม่ได้ในเรื่องรายได้ ซึ่งเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียด ดังนี้¹

5.1.1 โครงสร้างของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กเมื่อเทียบกับรัฐบาล การทับซ้อนของอำนาจหน้าที่และพื้นที่ในการจัดเก็บรายได้ เนื่องจากฐานภาษีมาจากประชาชนผู้เสียภาษีซึ่งเป็นบุคคลเดียวกัน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งหมายที่จะแย่งชิงการจัดสรรรายได้เพื่อนำไปใช้ใน

¹ ธนสาร เจริญเมือง. (2537). *ปัญหาและทางออกการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน*. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

การจัดทำบริการสาธารณะ โดยไม่มีการพัฒนาการจดทะเบียนรายได้ใหม่ๆ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทไม่ได้คำนึงความเหมาะสมของที่มาของแหล่งรายได้และภารกิจที่เหมาะสม โครงสร้างรายได้ที่มีอยู่มีความทับซ้อนกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่แท้จริง สาเหตุเนื่องมาจากมีการกระจายอำนาจอย่างรวดเร็ว โดยไม่มีการศึกษาเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากไม่สามารถจัดหารายได้ด้วยตนเองเพื่อนำไปจัดทำบริการสาธารณะต่อประชาชนได้

5.1.2 ความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เนื่องจากบุคลากรไม่มีความเชี่ยวชาญ จำนวนเจ้าหน้าที่ และอุปกรณ์ไม่เพียงพอ ระบบบริหารการจดทะเบียนภาษีขาดประสิทธิภาพ ขาดความรู้และไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการภาษี ข้อมูลฐานภาษีไม่มีความเป็นปัจจุบัน ความสามารถในการเสียภาษี (Taxable Capacity) ของท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันในหลายพื้นที่ นักการเมืองท้องถิ่นกลัวเสียคะแนนนิยมทางการเมือง การไม่ยอมรับและการต่อต้านภาษีของประชาชน ไม่มีการพัฒนาการจดทะเบียนรายได้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ ปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องมีการพัฒนาควบคู่กันไป

5.1.3 การจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นถูกแบ่งสัดส่วนการจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเกิดความไม่สมดุลระหว่างภาระหน้าที่กับขนาดรายรับ ขาดการคำนึงถึงความเท่าเทียมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแรงจูงใจในการพึ่งตนเอง ไม่มีมาตรการจูงใจพัฒนาการให้บริการสาธารณะ การขาดการคำนึงถึงปัญหาความเท่าเทียมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจดทะเบียนรายได้ต่ำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจดทะเบียนรายได้สูง โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความล้าสมัย ไม่ได้รับการพัฒนามานาน²

5.1.4 ความไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับการจดทะเบียนรายได้มีความล้าสมัย บทบัญญัติกฎหมายไม่มีความชัดเจน เมื่อต้องนำมาใช้กับสถานการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วตามสถานการณ์โลก ทำให้ต้องตีความ เกิดปัญหาในทางปฏิบัติไม่เอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้เอง

เมื่อวิเคราะห์ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วเกิดจากปัจจัยหลายสาเหตุ เช่น ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความรู้ความสามารถ

² สกนธ์ วัลญูวัฒนา. (ม.ป.ป.). *การกระจายอำนาจการคลังและการจัดการการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ของบุคคลากร การจัดสรรทรัพยากร การบริหารการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คุณธรรม จริยธรรม ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอื่นๆ รวมทั้งปัญหาความทับซ้อนของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีความชัดเจนและล้ำสมัย

5.2 ปัญหาความทับซ้อนอำนาจหน้าที่ พื้นที่ และโครงสร้างในการจัดการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นในประเทศไทยอีกกรณีหนึ่ง คือ การที่โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีการซ้อนทับกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ พื้นที่ และ โครงสร้างของรายได้ ซึ่งเรื่องดังกล่าวบัญญัติไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นสามารถวิเคราะห์ปัญหาได้ ดังนี้

5.2.1 การทับซ้อนพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีกฎหมายกำหนดพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ใช้เขตจังหวัด ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กรณีเทศบาล ใช้จำนวนประชากร และรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ แนวเขตพื้นที่จะกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 7, มาตรา 9, มาตรา 10, มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 องค์การบริหารส่วนตำบล ใช้แนวเขตตำบลเป็นเขตพื้นที่ โดยมีรายได้โดยรวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 6, มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (เมืองพัทยาเฉพาะเขตเมืองพัทยาและการแบ่งพื้นที่บางส่วนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา ในส่วนของกรุงเทพมหานครมีเขตท้องที่เฉพาะพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งกรุงเทพมหานครมีแนวเขตพื้นที่ที่ชัดเจน ไม่มีความทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น) มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับ

ประชาชนตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ของตน

จะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ดังกล่าวข้างต้น กำหนดให้องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดมีพื้นที่ทั้งจังหวัด ขณะเดียวกันเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีพื้นที่อยู่ในจังหวัด เช่นเดียวกัน จึงมีความทับซ้อนกันของพื้นที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล นอกจากนั้น การมีขนาดของพื้นที่ที่แตกต่างกันสะท้อนถึงการเป็นท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่หรือขนาดเล็ก ทำให้เกิดปัญหาและกระทบถึงการจัดเก็บรายได้และการได้รับการจัดสรรรายได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2534 จัดสรรรายได้ตามสัดส่วนที่จัดเก็บได้ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จัดสรรรายได้ตามจำนวนประชากรใน พื้นที่ ถึงแม้จะมีความแตกต่างกันในเรื่องวิธีการคำนวณการจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นก็ตาม แต่แหล่งที่มา ของฐานภาษีเกิดจากการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นที่เก็บจากประชาชนผู้เสียภาษีที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งเป็น บุคคลคนเดียวกัน และการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลางก็เช่นกัน จะได้รับการจัดสรร รายได้ตามจำนวนประชากรที่อยู่ในพื้นที่ ส่งผลให้การได้รับงบประมาณแตกต่างกันด้วยเช่นกัน องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กจะมีจำนวนประชากรน้อย ทำให้จัดเก็บรายได้เองได้น้อย การได้รับ การจัดสรรงบประมาณน้อย เพราะการจัดสรรงบประมาณและการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะจัดสรรให้ตามจำนวนประชากรในท้องถิ่น ทำให้เกิดการจัดสรรงบประมาณที่ซ้ำซ้อน และรายได้ที่จัดเก็บก็เกิดความซ้ำซ้อน เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นด้วยตนเอง เช่น การจัดสรรภาษีธุรกิจ โรงแรมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่เทศบาลหรือ องค์กรการบริหารส่วนตำบลต้องรับภาระการจัดเก็บสิ่งปฏิกูลหรือการจัดการเรื่องน้ำทิ้งน้ำเสีย ที่เกิดจาก การให้บริการของ โรงแรมที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของตน โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่มีพื้นที่ ในการบริหารจัดการ และมีได้เข้ามารับผิดชอบแบกรับภาระในเรื่องดังกล่าว แต่กลับได้รับการจัดสรร รายได้ เป็นต้น³

³ สุทธิชัย หล่อตระกูล. (2554). *ปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณี พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน* ดุษฎีนิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 314.

5.2.2 การทับซ้อนอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล มีโครงสร้างคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับพื้นที่ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีแบ่งแยกขาดออกจากกัน ตามบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งพระราชบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้นได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีลักษณะเหมือนกัน เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ให้มีโรงฆ่าสัตว์ ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม ให้มีสุสานและฌาปนสถาน บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ เทศพาณิชย์ ไฟฟ้า แสงสว่าง รวมทั้งการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โรงพยาบาล ให้มีการสาธารณสุขการ จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม เป็นต้น แต่อาจมีบางประเภทที่มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นมาตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้นๆ⁴

ทั้งนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ล้วนกำหนดอำนาจหน้าที่เหมือนกัน จึงไม่สามารถแบ่งแยกได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ ได้มากน้อยแค่ไหน เพียงใดหรืออย่างไร ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 20 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ

⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน จำกัด. หน้า 319.

และหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด โดยให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกประกาศ เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่บ้างแล้วก็ตาม แต่ยังมีอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท จากความซ้ำซ้อนดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมจารีตประเพณีและวัฒนธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล) โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงการแจกจ่ายเครื่องอุปโภคบริโภคให้แก่ประชาชนผู้ด้อยโอกาสขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กรณีตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 กำหนดว่า “ลักษณะการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการให้บริการสาธารณะในเขตจังหวัด ต้องเป็นการดำเนินการที่ปรากฏถึงกิจกรรมในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่มุ่งต่อประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวมและไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนต้องไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด” ซึ่งการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เป็นต้น⁵ เกิดการแย่งชิงการจัดสรรรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และเกิดการแย่งชิงฐานการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะจะทำให้ประชาชนสามารถเลือกที่จะย้ายถิ่นฐานหรือย้ายฐานภาษีไปสู่ท้องถิ่นที่ให้บริการสาธารณะที่ดีกว่า อาจทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัญหานี้เคยเกิดขึ้นมาแล้วในประเทศอังกฤษ

5.2.3 การทับซ้อนของโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจำแนกรายได้ตามลักษณะประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ในปัจจุบันยังใช้โครงสร้างรายได้ทับซ้อน

⁵ รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายครั้งที่ 38/2555 วันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2555 (จดหมายบันทึกสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน)

กันอยู่ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทที่แตกต่างกัน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแย่งชิงฐานรายได้ประเภทเดียวกันเองและเกิดปัญหาแย่งชิงกันในการแบ่งการจัดสรรรายได้ รวมทั้งความทับซ้อนการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติในกฎหมายปัจจุบัน การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีการแบ่งแยกว่า รายได้ประเภทใดเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รายได้ประเภทใดที่เมืองพัทยา เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการจัดเก็บ สำหรับกรุงเทพมหานครควรเป็นผู้มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ทุกประเภท เนื่องจากมีความพร้อมในทุกด้าน ในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการแบ่งแยกประเภทของรายได้ให้ชัดเจน รายได้ประเภทใดที่รัฐบาลควรมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ หรือเป็นการใช้ฐานรายได้ร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพิจารณาความเหมาะสมในการแบ่งรายได้ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองต้องพิจารณาจัดแบ่งรายได้ให้สอดคล้องกับหลักการทางรายได้ของแต่ละประเภท และบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นความเป็นอิสระของท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นมีแหล่งรายได้ที่มีความแน่นอน ชัดเจน สามารถคาดการณ์ได้ ในการแบ่งรายได้ควรใช้แหล่งกำเนิดของรายได้เป็นหลัก ซึ่งสอดคล้องกับความเป็นจริงในแต่ละท้องถิ่นและเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เสียภาษี (Accountability) ซึ่งรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ควรมาจากการจัดเก็บรายได้จากประชาชนในท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ หากยังมีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์นี้ก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เสียภาษี (Accountability)⁶

นอกจากนั้น โครงสร้างรายได้ที่มีการใช้อยู่ ไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างของโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม ความเป็นเมืองและชนบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะกรณีระหว่างเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสภาพเศรษฐกิจสังคม โครงสร้างกายภาพทางภูมิศาสตร์และความต้องการการบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน แต่มีโครงสร้างรายได้เหมือนกันทำให้โครงสร้าง

⁶ บทสรุปสำหรับผู้บริหารโครงการที่ 2 เรื่อง รายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.siamdi.com/view.article.php?articleid=0010>.

รายได้ไม่สอดคล้องกับต้นทุนรายจ่าย และไม่สะท้อนความต้องการของประชาชนในการรับบริการ สาธารณะ⁷

เมื่อวิเคราะห์ปัญหาความทับซ้อน พื้นที่ อำนาจหน้าที่ และโครงสร้างในการจัดการรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวแล้ว ทำให้สามารถแบ่งพื้นที่การบริหารการปกครองท้องถิ่น ออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบน ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ระดับล่าง ได้แก่ เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา (กรุงเทพมหานครจะไม่ขอกล่าวถึงเนื่องจากกฎหมายกำหนดไว้ ชัดเจนแล้ว)

องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (ระดับบน) ไม่มีพื้นที่การปกครองแต่พระราชบัญญัติจัดตั้งและ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ กำหนดให้มีรายได้ เช่น ภาษีค่าธรรมเนียม ล้อเลื่อน ภาษีค่าธรรมเนียม โรงแรม เป็นต้น

เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา (ระดับล่าง) มีพื้นที่การปกครองและมี ประชากรชัดเจน กฎหมายได้กำหนดให้มีรายได้เช่นกัน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะตาม แนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลังและการกระจายอำนาจทางการปกครองต้องดำเนินการให้ สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างกรณี ภาษีค่าธรรมเนียม ล้อเลื่อน เจตนาธรรมจัดเก็บเพื่อบำรุงซ่อมแซมถนน ซึ่งถนนอยู่ในพื้นที่ของเทศบาลหรือองค์กรบริหารส่วน ตำบล แต่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดได้รับการจัดสรรรายได้ หรือภาษีค่าธรรมเนียม โรงแรมจัดสรรให้ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด แต่เทศบาลหรือองค์กรบริหารส่วนตำบลต้องรับภาระในการให้บริการ ของโรงแรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ เช่น ปัญหาขยะ ปัญหาน้ำเสีย เป็นต้น ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับภารกิจ และอำนาจหน้าที่ตามแนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ ตัวอย่างเช่น การหารือของสำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรีที่มีหนังสือหรือ ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามหนังสือตอบข้อหารือ ที่ นร 0601/3795 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วน จังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัดและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ได้มีการกำหนดอำนาจ หน้าที่ให้กับองค์กรบริหารส่วนจังหวัดไว้เช่นกัน โดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และ

⁷ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. (ม.ป.ป.). *วิธีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครอง ท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

ข้อบังคับใดที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” ผลของมาตรา 3 ทำให้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกยกเลิกทั้งหมด แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาตอบข้อหารือว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่เพียงใดต้องพิจารณาจากกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ซึ่งในส่วนของอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจย่อมเป็นไปตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ หากยังไม่มียกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด” หรืออีกตัวอย่างหนึ่ง คือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขคำที่ อ. 289/2549 เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการทับซ้อนเกี่ยวกับพื้นที่ โดยมีสาระสำคัญ คือ

เทศบาลเมืองแม่สอดมีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอยกฐานะจากเทศบาลเมือง แม่สอดเป็นเทศบาลนครแม่สอด โดยมีการแบ่งแนวเขตพื้นที่ใหม่และได้ออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ต่อมาประชาชนนำเรื่องดังกล่าวฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ความว่า “การแบ่งเขตพื้นที่ของเทศบาลนครแม่สอดไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงระหว่างเขตตำบลแม่สอดกับเขตตำบลแม่ปะ เมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลนครแม่สอดแล้วทำให้มีการแบ่งพื้นที่ตามแนวเขตใหม่ ประชาชนซึ่งเดิมมีพื้นที่อาศัยอยู่ในเขตตำบลแม่สอดถูกย้ายพื้นที่อาศัยไปอยู่ในเขตตำบลแม่ปะ ซึ่งเป็นผลมาจากการยกฐานะของเทศบาลนครแม่สอด ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ไม่ได้ได้รับการบริการสาธารณะที่ดีเหมือนเดิมจากเทศบาลเมืองแม่สอด”

ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัย คำพิพากษาให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งเทศบาลเมืองแม่สอด โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 และให้เพิกถอนประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองแม่สอดเป็นนครแม่สอด เฉพาะส่วนที่พิพาทระหว่างพื้นที่ตำบลแม่สอดกับตำบลแม่ปะ โดยให้เป็นไปกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่และตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในสังกัดกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาเรียบร้อยแล้ว)

จากปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมานี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ปัญหาความทับซ้อนอำนาจหน้าที่พื้นที่และโครงสร้างการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ได้มีการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด และยังคงเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน เพราะหากมีการแก้ไขปัญหาแล้ว จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ หรือแก้ไข มาตรา 16 มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติ

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดอำนาจหน้าที่ พื้นที่ โครงสร้างการจัดสรรรายได้ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยออกเป็นประกาศ คณะกรรมการการกระจายอำนาจ หรือมีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน มาตราที่เกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่ของท้องถิ่น ได้แก่ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน จังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 7, มาตรา 9, มาตรา 10, มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 6, มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งตามที กล่าวมาแล้วยังไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขปัญหา รวมทั้งปัญหาการแย่งชิงการจัดสรรรายได้และปัญหาการ จัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คงจะบรรเทาเบาบางลงไป แต่ในปัจจุบันรายได้ที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองมีปริมาณน้อยลง และยังคงขอรับเงินจากการที่รัฐจัดสรรให้ในปริมาณที่ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งยังขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มมากขึ้นทุกๆ ปี เป็นการสะท้อนให้เห็นว่า ปัญหาต่างๆ ยังไม่ได้มีการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด และอาจส่งผลไปถึงปัญหาของประชาชนใน การที่จะเลือกรับการบริการสาธารณะที่ดีกว่า จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการจัดทำ บริการสาธารณะได้ดีกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง ซึ่งสิ่งเหล่านี้สามารถประสบพบเห็นได้ ตามความเป็นจริงที่ปรากฏอยู่ในสังคมไทยในยุคปัจจุบัน และในอนาคตอาจทำให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเกิดปัญหาขัดแย้งกันเองในเรื่องของรายได้ที่จะนำมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะก็อาจ เป็นไปได้

5.3 ปัญหาการใช้อำนาจทางกฎหมายในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า ภาพรวมรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองมีสัดส่วนน้อย กว่ามากเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ และปัญหาอุปสรรคสำคัญมาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความขัดแย้งกัน ไม่มีความชัดเจนและล้ำสมัย ทำให้ไม่ ก่อให้เกิดรายได้ที่เพียงพอหรือทันต่อการขยายตัวของรายได้รัฐบาล หรือไม่ทันต่อการขยายตัวทาง เศรษฐกิจที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในที่นี้จะขอล่าวถึงปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะแยกประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

5.3.1 ปัญหาความขัดแย้งกันของกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายถือเป็นเครื่องมือหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้เป็นตัวกำหนดแนว ทิศทางการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ในการจัดเก็บรายได้ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นกัน จำเป็นต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดเก็บรายได้เพื่อให้สามารถ

หารายได้อย่างเพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของตน แต่ในข้อเท็จจริงกฎหมายที่ใช้เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความขัดแย้งกันอยู่ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

กรณีที่ 1 กระทรวงการคลังได้มีหนังสือขอคำปรึกษาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสรุปความได้ว่า ตามที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรเพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผลให้บรรดากฎหมาย กฎและข้อบังคับใดๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ จะไม่มีผลบังคับใช้ต่อไป โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีตามประมวลรัษฎากรในพระราชบัญญัตินี้ ประกอบด้วย กรณี เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล บัญญัติไว้ในมาตรา 23 (4) และ (5) กรณี องค์การบริหารส่วนจังหวัด บัญญัติไว้ในมาตรา 24 (3) และ (4) และกรณีของกรุงเทพมหานคร บัญญัติไว้ในมาตรา 25 (6) และ (7) นอกจากนั้นหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงภาษีตามประมวลรัษฎากร ก็จะเป็นไปตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศกำหนดตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จากบทบัญญัติดังกล่าว หากถือว่าการจัดเก็บภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันนี้ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะเป็นผลให้การจัดเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจัดเก็บภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกยกเลิกไป และบทบัญญัติที่อาจถูกยกเลิกมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดเก็บ

(1.1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

(1.2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บในอัตราหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

(2) ภาษีธุรกิจเฉพาะ จัดเก็บให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกร้อยละ 10 ที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร

กระทรวงการคลัง จึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมาย คือ ประเด็นที่ 1 การจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้ออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 นั้น จะเป็นผลให้การจัดเก็บภาษีตามประมวลรัษฎากร เช่น กรณีการขายอสังหาริมทรัพย์ จะจัดเก็บในอัตราใดระหว่างร้อยละ 3.0 (เพราะถือเป็นการจัดสรรจากส่วนที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร) หรือร้อยละ 3.3 (จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรรวมกับรายได้ท้องถิ่นที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันนี้เช่นเดิม) หรือร้อยละ 3.9 (จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรรวมกับข้อบัญญัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ) ประเด็นที่ 2 กรณีการจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะตามข้อบัญญัติซึ่งมิได้มีการกำหนดไว้ให้ถือว่าเป็นภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร การจัดเก็บของกรมสรรพากรจะใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากรได้หรือไม่⁸

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาข้อหารือข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่า ประเด็นที่ 1 การจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะจะจัดเก็บตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือตามประมวลรัษฎากรนั้น เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ มิได้เป็นกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มหรือภาษีธุรกิจเฉพาะ หากแต่เป็นเพียงกำหนดที่มาแห่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าอาจมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนรัฐจะจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มที่กรมสรรพากรจัดเก็บได้ให้อีกเท่าใด ย่อมเป็นเรื่องที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปกำหนดให้เป็นการเพิ่มขึ้น ส่วนในกรณีของภาษีธุรกิจเฉพาะซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไปตราข้อบัญญัติจัดเก็บเองนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจจัดเก็บได้ในอัตราเท่าใด ย่อมเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดเก็บ ประเด็นที่ 2 กรณีการจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะภาษีธุรกิจเฉพาะตามข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มิได้กำหนดไว้ให้ถือว่าเป็นภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร การจัดเก็บภาษีดังกล่าวของกรมสรรพากรจะใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากรได้หรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งหมายรวมถึงการเรียกเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะด้วยนั้น ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น มาตรา 82 แห่ง

⁸ หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0811/14924 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2543.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เป็นต้น มิได้เป็นการจัดเก็บตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามที่กรมสรรพากรเข้าใจแต่อย่างใด⁹

กรณีที่ 2 อีกตัวอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งกันของกฎหมายก็คือ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้หารือการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ต่อเมื่อไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือไม่¹⁰

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือว่า แม้มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะบัญญัติว่า บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใดๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทนก็ตาม ก็มีได้หมายความว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 จะต้องถูกยกเลิกไปเสียทั้งหมด แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่เพียงใดย่อมต้องพิจารณาจากกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ฉะนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพียงใดย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากยังไม่มีแผนปฏิบัติการหรือยังไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มเติมแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ประกอบกับกฎกระทรวง¹¹

เมื่อวิเคราะห์ปัญหาความขัดแย้งกันของกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า

⁹ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1). เรื่อง การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. เรื่องเสร็จที่ 534/2543.

¹⁰ หนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 1313/10757 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2543.

¹¹ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร 0601/3795 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2543.

กรณีที่ 1 ปัญหาความขัดแย้งกันของข้อกำหนดระหว่างประมวลรัษฎากรกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกิดความสับสนในการนำกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ไปบังคับใช้และทำให้เกิดความผิดพลาดจากการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากตามมาตรา 23 (4), (5) มาตรา 24 (3), (4) มาตรา 25 (6), (7) โดยเฉพาะ มาตรา 23 (5) มาตรา 24 (4) และมาตรา 25 (7) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น และมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใดที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” เมื่อพิจารณากฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เข้าใจได้ว่า กระทรวงการคลังจะต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะมาตรา 3 มีผลบังคับไปยกเลิกประมวลรัษฎากรรวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และมาตรา 23 (5) มาตรา 24 (4) มาตรา 25 (7) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้โดยการออกข้อบัญญัติจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะไปออกข้อบัญญัติจัดเก็บรายได้เอง

กรณีที่ 2 ปัญหาความขัดแย้งของข้อกำหนดระหว่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสนในการนำกฎหมายไปบังคับใช้ โดยกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบกฎกระทรวง และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้เหมือนกัน ซึ่งมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใดที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” ผลของมาตรา 3 ทำให้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบกฎกระทรวงถูกยกเลิกทั้งหมด แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาตอบข้อหารือว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่เพียงใดต้องพิจารณาจากกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ซึ่งในส่วนของอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจย่อมเป็นไปตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ หากยังไม่มียกเลิกการบริหารส่วน

จังหวัดยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบกฎกระทรวง” จากความขัดแย้งกันของกฎหมายดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้ผู้ถือปฏิบัติตามกฎหมายเกิดความสับสนจากการบัญญัติกฎหมายที่มีความขัดแย้งกัน ไม่มีความสอดคล้องกันของกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาการนำกฎหมายไปบังคับใช้หรือการบังคับใช้ตามกฎหมาย นำไปสู่การตีความและการใช้กฎหมายทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการนำไปปฏิบัติและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

5.3.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความไม่เป็นระบบของกฎหมาย ปัญหาความซ้ำซ้อนและความไม่สอดคล้องกันของกฎหมายที่เกิดจากกฎหมายหลายประเภท หลายระดับทำให้ส่งผลกระทบต่อระบบและประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะที่อาจจะไม่มีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน ในระหว่างองค์กรต่างๆ ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะประเภทเดียวกันมีมาตรฐานต่างกัน และปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายก็เช่นกัน ทำให้เกิดความลังเลใจในการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยอ้อมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำมาใช้บังคับหรือต้องการที่จะทำตามข้อบังคับของตัวบทกฎหมายนั้นๆ จากความไม่ชัดเจนของกฎหมายทำให้ต้องขอคำปรึกษาไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ไม่ได้ผูกพันที่จะต้องให้หน่วยงานนั้นปฏิบัติตามความเห็นดังกล่าว แต่อยู่ในดุลพินิจของหน่วยงานว่าปฏิบัติตามหรือไม่ มีกรณีศึกษาความไม่ชัดเจนของกฎหมายดังนี้¹²

กระทรวงการคลังมีหนังสือหารือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสรุปความได้ว่า กระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ดำเนิน โครงการลงทุนเพื่อสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคมอันเนื่องมาจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ซึ่งกระทรวงการคลังได้ดำเนิน โครงการดังกล่าวโดยจัดให้มีกองทุน 2 กองทุน คือ กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม และกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค โดยมีธนาคารออมสินเป็นผู้บริหารจัดการ ต่อมาธนาคารออมสินได้มีหนังสือหารือวิธีปฏิบัติของเทศบาลเกี่ยวกับการกู้เงินจากกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค เนื่องจากเทศบาลตำบลบ้านบึงได้เสนอ โครงการเพื่อขอกู้เงิน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีหนังสือหารือไปยังกระทรวงมหาดไทยว่า การกู้เงินจากกองทุนดังกล่าวต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ด้วยหรือไม่ และ

¹² นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). อ้างแล้ว, หน้า 320.

รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่างๆ ตามมาตรา 28 (9) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะถือว่าเป็นรายได้ของท้องถิ่นที่อยู่ในบังคับตามมาตรา 29 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วยหรือไม่ คณะกรรมการบริหารกองทุน เห็นว่า ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของกองทุนตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญากู้เงิน จึงได้หารือไปยังกระทรวงการคลังเพื่อให้ได้ข้อยุติเกี่ยวกับการปฏิบัติที่ชัดเจน กระทรวงการคลังจึงหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายในมาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และเนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ในเรื่องการกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่างๆ ของเทศบาล ไว้ ดังนั้น จึงหารือว่าการกู้เงินของเทศบาลจากกองทุนจะดำเนินการ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นกฎหมายเดิมที่ใช้อยู่ได้หรือไม่¹³

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแผนและขั้นตอนในการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมตลอดทั้งการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกลไกในการกำหนดแผนและขั้นตอน และสัดส่วนภาษีอากรดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดเป็นประการใดแล้ว หากมีกฎหมายใดเป็นอุปสรรคที่ไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ต้องดำเนินการเพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคดังกล่าวเสียก่อน

สำหรับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับมาตรา 28 และมาตรา 29 ที่กระทรวงการคลังหารือ มาเนียบบัญญัติดังกล่าวบัญญัติอยู่ในหมวดว่าด้วยการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร (มาตรา 23 ถึงมาตรา 29) โดยแยกบัญญัติออกเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะหนึ่งเป็นการกำหนด “รายได้” ของ

¹³ หนังสือกระทรวงการคลัง ค่วนมาก ที่ กค 0206/798 ลงวันที่ 16 มกราคม 2544.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ แต่ละองค์กร ส่วนอีกลักษณะหนึ่งเป็นการกำหนด “รายรับ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการทั่วไป ซึ่งในรายรับที่กำหนดไว้ดังกล่าวได้แยกออกเป็นประเภทๆ โดยมีทั้งรายได้ต่างๆ ภาษีอากร ค่าบริการ เงินอุดหนุน เงินกู้ และเงินช่วยเหลือ แต่การกำหนดรายได้และรายรับดังกล่าวเป็นการกำหนดเพื่อการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการพิจารณากำหนดแผนและขั้นตอนในการกระจายอำนาจ โดยมีได้เป็นการลบล้างอำนาจหรือหน้าที่เดิมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการเฉพาะ แม้มาตรา 3 ได้บัญญัติว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใดๆ ในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” ก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวคงมีความหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับบรรดาบทกฎหมายในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่มีผลใช้บังคับได้โดยเท่านั้น ที่กฎหมายอื่นจะมาขัดหรือแย้งไม่ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีได้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการกำหนดแผนและขั้นตอนในการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังมิได้มีการจัดระบบเกี่ยวกับรายได้และรายรับเสียใหม่ การกู้เงินของเทศบาลก็ยังคงจะต้องดำเนินการ ไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของมาตรา 66 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496¹⁴

ปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกกรณีหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนที่ดิน พ.ศ. 2475 เป็นกรณีการจัดเก็บภาษีโรงเรือนที่ดินจากตู้เบิกถอนเงินสดอัตโนมัติ มีลักษณะเป็นสิ่งปลูกสร้างอื่นตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 หรือไม่ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 6 (1) บัญญัติว่า “ทรัพย์สินที่จะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ได้แก่ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ” ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) เคยให้ความหมายของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เข้าข่ายต้องเสียภาษีอากรว่า “ต้องมีลักษณะเข้าอยู่อาศัยได้และก่อให้เกิดผลประโยชน์รายได้แก่เจ้าของด้วย” ซึ่งปกติทั่วไปตู้เบิกถอนเงินอัตโนมัติจะมีการติดตั้ง 2 รูปแบบ คือ ติดตั้งที่ผนังอาคาร หรือวางไว้ภายในหรือภายนอกอาคารมี

¹⁴ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1). เรื่อง การดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. เรื่องเสรีที่ 71/2544.

ลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของอาคาร ไม่มีลักษณะเป็นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ต้องเสียภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 กรณีที่ตู้เบิกถอนเงินสดอัตโนมัติตั้งอยู่บนที่ดินและตั้งอยู่ห่างจากอาคารอื่นๆ มีลักษณะเป็นสิ่งปลูกสร้างอื่นและก่อให้เกิดประโยชน์รายได้แก่ผู้เป็นเจ้าของ ต้องเสียภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 เทียบเคียงกับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 485/2547 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2547 กรณีการจัดเก็บภาษีภาษีโรงเรือนที่ดินจากตู้โทรศัพท์สาธารณะ¹⁵

ซึ่งในปัจจุบันได้มีการก่อสร้างโรงเรือนอื่นๆ มากมายที่ไม่อาจกล่าวได้ว่า เป็นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นฯ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือน หรือเป็นสิ่งปลูกสร้าง ตามที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 บัญญัติไว้หรือไม่

ตามปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้น ทำให้วิเคราะห์ได้ว่า กฎหมายที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ไม่มีความชัดเจน ส่งผลให้เกิดการตีความบทบัญญัติของกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาในการใช้ดุลพินิจที่เกินขอบเขต และไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันของหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บรายได้ ทำให้กฎหมายที่จัดเก็บรายได้มีลักษณะไม่แน่นอน ซึ่งกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน นอกจากนั้นในการร่างกฎหมายที่จะนำไปบังคับใช้กับหน่วยงานหรือองค์กรใดก็ตาม จะต้องพิจารณาด้วยทบทวนกฎหมายด้วยความรอบคอบว่า นอกจากจะบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับหน่วยงานหรือองค์กรนั้นๆ แล้ว ยังต้องพิจารณาด้วยว่า จะสามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวเนื่องกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ ด้วยหรือไม่ ซึ่งบางครั้งหน่วยงานหรือองค์กรเหล่านั้นอาจต้องมีการใช้กฎหมายร่วมกันหรือในทางปฏิบัติอาจมีความต่อเนื่องกันของการบังคับใช้กฎหมายในกฎหมายหลายฉบับที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันก็อาจเป็นไปได้

5.3.3 ปัญหาความล้าสมัยของกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บังคับใช้ในปัจจุบันมีอยู่เป็นจำนวนมากและยังไม่มีการจัดให้เป็นระบบหมวดหมู่ เมื่อศึกษาลงไปรายละเอียดพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมด ยังมีความล้าสมัยอยู่มาก เมื่อเทียบกับสถานการณ์ใน

¹⁵ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2555). *คู่มือโครงการฝึกอบรมการจัดเก็บภาษีและการบังคับภาษีค้างชำระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555*. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. หน้า 200.

ปัจจุบันที่โลกมีความเปลี่ยนแปลงไปในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และอื่นๆ ความล้ำสมัยของกฎหมายจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เองที่เป็นปัญหาอุปสรรคอีกสาเหตุหนึ่งในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นไปตามแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลังให้ท้องถิ่น โดยจะยกตัวอย่างความล้ำสมัยของกฎหมายจัดเก็บรายได้ดังนี้

ตัวอย่างที่ 1 กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ มท 0808.3/1354 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2547 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือหรือแนวทางปฏิบัติในการจัดเก็บภาษีป้ายของป้ายโฆษณาแบบใหม่ประเภทไตรวิชั่นว่า สามารถจัดเก็บภาษีโดยคิดอัตราภาษีตามจำนวนภาพที่ปรากฏในโครงป้ายเดียวกันตามบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ได้หรือไม่ ประการใด โดยกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ป้ายโฆษณาประเภทไตรวิชั่น ซึ่งมีลักษณะเป็นแผ่นป้าย 3 ป้าย ติดตั้งอยู่บนโครงป้ายเดียวกัน และแต่ละป้ายจะแสดงหรือโฆษณาด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายอื่นใดที่แตกต่างกันทั้ง 3 ป้าย โดยการพลิกสลับกลับไปมาต่างช่วงเวลาภายในป้ายเดียวกันโดยอาศัยเครื่องจักรกล การคิดอัตราภาษีสำหรับป้ายโฆษณาดังกล่าวจึงเป็นไปตาม (4) ของบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งกำหนดให้คิดอัตราภาษีตามจำนวนข้อความเครื่องหมาย หรือภาพ หรือตามระยะเวลาที่ข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพ ปรากฏอยู่ในป้าย และให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง หากยังไม่มีการออกกฎกระทรวงให้คิดอัตราภาษีตามบัญชีอัตราภาษีป้าย ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ายังไม่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวไว้ การคิดอัตราภาษีป้ายโฆษณาประเภทไตรวิชั่นจึงไม่สามารถคิดตามจำนวนข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพ หรือตามระยะเวลาที่ข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพปรากฏอยู่ในป้ายได้ การคิดอัตราภาษีจึงต้องคิดตามบัญชีอัตราภาษีป้าย เมื่อป้ายโฆษณาประเภทไตรวิชั่นติดตั้งอยู่บนโครงป้ายเดียวกัน และแต่ละป้ายจะแสดงหรือโฆษณาด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่แตกต่างกัน การคิดอัตราภาษีจึงให้คิดจากป้ายที่มีอัตราภาษีสูงสุดเพียงป้ายเดียว ดังนั้น เพื่อให้การวินิจฉัยข้อหรือดังกล่าวเป็นไปด้วยความถูกต้องกระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือว่าการจัดเก็บภาษีป้ายโฆษณาประเภทไตรวิชั่นจะสามารถคิดอัตราภาษีตามจำนวนภาพที่ปรากฏในโครงป้ายเดียวกันตามบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ได้หรือไม่¹⁶

¹⁶ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (15 กุมภาพันธ์ 2553). *คู่มือโครงการพิมพ์ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* กรุงเทพฯ: สำนักบริหารการคลังท้องถิ่นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. หน้า 208.

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 12) ได้พิจารณาข้อหาหรือแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในปัจจุบันกรุงเทพมหานคร ได้จัดเก็บภาษีป้ายสำหรับป้ายโฆษณาประเภทใดรัวชั้นสำหรับป้ายที่มีอัตราภาษีสูงสุดเพียงป้ายเดียว โดยคิดอัตราภาษีตามบัญชีอัตราภาษีป้าย ซึ่งเป็นไปตามหนังสือศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร (สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร) เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการจัดเก็บภาษีป้าย แต่โดยที่กรุงเทพมหานครยังมีความเห็นแตกต่างกันเป็น 2 ฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นด้วยกับการจัดเก็บภาษีป้ายในปัจจุบัน ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การจัดเก็บภาษีป้ายใดรัวชั้นเฉพาะป้ายที่มีอัตราภาษีสูงสุดเพียงป้ายเดียวโดยมิได้คำนึงถึงจำนวนป้าย ภาพ หรือข้อความที่ปรากฏ ถือเป็น การประเมินภาษีที่ไม่ครบถ้วน และขัดต่อแนวทางการปฏิบัติงานตามคู่มือปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติภาษีป้ายพ.ศ. 2510 ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กรณีป้ายที่ไม่ชัดเจนตามกฎหมาย ควรพิจารณาให้ได้ประโยชน์แก่ท้องถิ่น มิใช่ยกประโยชน์ให้กับเจ้าของป้าย โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 12) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ป้ายโฆษณาประเภทใดรัวชั้นตามข้อหาหรือเป็นป้ายที่เกิดจากการนำวัสดุซึ่งมีสามด้าน โดยมีขนาดความกว้างและความยาวของวัสดุตามความต้องการมาติดตั้งไว้บนโครงป้ายเดียวกัน โดยแต่ละด้านจะมีส่วนของอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่แตกต่างกันไป และเมื่อนำมาเรียงประกอบกันแล้วก็จะ เป็นป้ายที่แสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ อันอยู่ในความหมายของนิยามคำว่า “ป้าย” ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 เจ้าของป้ายจึงมีหน้าที่ต้องเสียภาษีป้ายตามที่กำหนด ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 โดยชำระเป็นรายปีหรือรายงวด แล้วแต่กรณี ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัตินี้ การที่ป้ายโฆษณาประเภทใดรัวชั้นมีข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพที่เปลี่ยนเป็น ข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพอื่นได้ โดยการพลิก สลับด้านแต่ละด้านไปมาโดยอาศัย เครื่องจักรกล เป็นกรณีตาม (4) แห่งบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 ซึ่งกำหนดให้คิดอัตราภาษีตามจำนวนข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพ หรือคิดตามระยะเวลาที่ข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพปรากฏอยู่ในป้าย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ถ้ายังไม่ออกกฎกระทรวง ให้คิดอัตราภาษีตามบัญชีอัตราภาษีป้ายนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในปัจจุบันยังไม่มี การออกกฎกระทรวงดังกล่าว การคิดอัตราภาษีป้าย จึงต้อง เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 สำหรับการ คำนวณพื้นที่ป้ายนั้น โดยที่ (6) (ก) แห่งบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัติภาษีป้ายฯ กำหนดให้ คำนวณพื้นที่ของป้ายที่มีขอบเขตกำหนดได้ โดยเอาส่วนที่กว้างที่สุดคูณด้วยส่วนที่ยาวที่สุดของ

ขอบเขตป้ายเป็นตารางเซนติเมตร ดังนั้น พื้นที่ของป้ายโฆษณาไตรวิชนจึงได้แก่ พื้นที่จากการคำนวณ ส่วนกว้างที่สุดของป้ายคูณด้วยส่วนยาวที่สุดของป้ายมิใช่คำนวณจากพื้นที่ทั้งสามด้านของป้าย แม้ป้าย จะแสดงข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพที่แตกต่างกันได้สามภาพ แต่ก็จะปรากฏเพียงคราวละหนึ่งภาพ โดยการพลิกสลับด้านแต่ละด้าน ไปมา ประกอบกับเป็นป้ายที่ตั้งอยู่บน โครงป้ายเดียว ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 12) จึงเห็นว่า การจัดเก็บภาษีป้ายโฆษณาประเภทไตรวิชนจึงต้อง พิจารณาว่า ด้านใดของป้ายที่มีอัตราภาษีสูงสุด และจัดเก็บภาษีป้ายโดยคิดอัตราภาษีสูงสุดเพียงป้าย เดียว อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 12) เห็นสมควรตั้งเป็นข้อสังเกตด้วยว่า โดยที่บัญญัติอัตราภาษี ป้ายท้ายพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว เมื่อความใน (4) ของบัญญัติอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัติ ภาษีป้ายฯ กำหนดให้การคิดอัตราภาษีสำหรับป้ายที่มีข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพที่เคลื่อนที่ หรือ เปลี่ยนเป็นข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพอื่นได้โดยเครื่องจักรกล หรือวิธีใดๆ กระทำได้ 2 ลักษณะ คือ ก) คิดตามจำนวนข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพ หรือ ข) คิดตามระยะเวลาที่ข้อความ เครื่องหมาย หรือ ภาพปรากฏอยู่ในป้าย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงสมควรที่ กระทรวงมหาดไทยจะได้ดำเนินการออกกฎกระทรวงเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัตินี้ต่อไป

ตัวอย่างที่ 2 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 มาตรา 35¹⁷ ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราอากรและ ค่าธรรมเนียม โดยกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับอากรและค่าธรรมเนียม ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมเศรษฐกิจ ในปัจจุบัน ได้แก่ กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ให้เรียกเก็บอากรฆ่าสัตว์ เช่น โค ตัวละ 12 บาท สุกร น้ำหนักต่ำกว่า 22.5 กิโลกรัม ตัวละ 5 บาท ไก่ เป็ด ห่าน ตัวละ 10 สตางค์ หรือค่าธรรมเนียมโรงฆ่า สัตว์ เช่น โค ตัวละ 12 บาท สุกร ตัวละ 15 บาท ห่าน ตัวละ 1 สตางค์ เป็นต้น ซึ่งความล่าสมัยของ กฎกระทรวงฉบับนี้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้มีปริมาณไม่เพียงพอต่อการ

¹⁷ พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 มาตรา 35 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราอากรและ ค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ลดหรือยกเว้นอากรหรือค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นๆ เพื่อ ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้”.

จัดบริการสาธารณะในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมีสาเหตุมาจากการเลี้ยงสัตว์เหล่านี้ในพื้นที่ เช่น น้ำเสีย มลภาวะทางกลิ่นหรือเสียง สิ่งปฏิกูลที่เกิดจากการเลี้ยงสัตว์หรือฆ่าสัตว์เพื่อจัดจำหน่าย เป็นต้น

ตัวอย่างที่ 3 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้มีหนังสือ ที่ มท 0804.4/4845 ลงวันที่ 26 เมษายน 2550 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดพะเยา จังหวัดสงขลา และจังหวัดนครสวรรค์ ได้มีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอหารือปัญหาเกี่ยวกับการอ้างทนายความว่าต่างหรือแตกต่างคดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 4 ประเด็น ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถอ้างทนายความว่าต่างหรือแตกต่างคดีเรียกค่าภาษีค้างชำระหรือคดีแพ่งอื่น โดยไม่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการว่าต่างหรือแตกต่างคดีได้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเรื่องให้พนักงานอัยการว่าต่างหรือแตกต่างคดีให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการว่าต่างหรือแตกต่างคดีแพ่ง ถ้าพนักงานอัยการปฏิเสธไม่รับเป็นทนายความว่าต่างหรือแตกต่างคดีให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอาจอ้างทนายความว่าต่างหรือแตกต่างคดีนั้นได้

ประเด็นที่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถอ้างทนายความแก้ต่างคดีซึ่งพนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการนั้นได้หรือไม่ ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เห็นว่า เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในการกระทำผิดอาญา และถูกพนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ชอบที่จะแก้ต่างคดีโดยการอ้างทนายความดำเนินการแทนและเบิกจ่ายค่าจ้างทนายความตลอดจนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องได้

ประเด็นที่ 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถอ้างทนายความฟ้องคดีอาญาซึ่งพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาในคดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เสียหาย และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นค่าจ้างทนายความได้หรือไม่ ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจอ้างทนายความฟ้องคดีอาญาต่อศาลและสามารถเบิกจ่ายเงินงบประมาณเป็นค่าจ้างทนายความได้

ประเด็นที่ 4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจ้างนายความโดยวิธีและในอัตราใด ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเห็นว่า ในการจ้างนายความว่าต่างหรือแก้ต่างคดีนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจ้างตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 สำหรับอัตราค่าจ้างนั้นย่อมต้องเป็นไปตามการตกลงของคู่สัญญาและขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า โดยที่ มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว จึงมีอำนาจกระทำการใดๆ ตามที่นิติบุคคลจะพึงกระทำได้ภายในขอบอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือตามที่มีกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งรวมถึงการจ้างนายความว่าต่างหรือแก้ต่างคดีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เนื่องจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้จ่ายเงินในเรื่องใดได้บ้างนั้นจะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากระทรวงมหาดไทยยังไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดรายจ่ายอื่นใดในส่วนที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการจ้างนายความไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถจ่ายเงินงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างนายความได้ และแม้ว่าจะได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 กำหนดแนวทางปฏิบัติในการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง ให้แก่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติตามก็ตาม ก็ไม่อาจนำไปใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่อาจอ้างมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเพื่อส่งเรื่องให้พนักงานอัยการแก้ต่างหรือว่าต่างคดีได้เช่นกัน ในกรณีนี้กระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนราชการที่จะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจึงต้องดำเนินการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 85 (10) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 (9) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2505 และมาตรา 74 (9) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพื่อกำหนดรายจ่ายอื่นใดที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีโดยจ้างนายความให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเสียก่อนจึงจะสามารถใช้จ่ายงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างนายความได้

อย่างไรก็ตาม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาด้วยว่า ในกรณีที่เอกชนเป็นหนี้เงินจากภาษีป้าย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ เมื่อหนี้ภาษีดังกล่าวถึงกำหนดชำระแล้วไม่มีการชำระ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดได้ เช่น มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2543 และมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 เป็นต้น โดยสามารถบังคับได้เองและไม่จำเป็นต้องไปฟ้องเป็นคดีต่อศาล โดยต้องมีหนังสือเตือนให้เอกชนชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดเสียก่อน หากยังค้างชำระอยู่ จึงใช้การยึด การอายัด หรือการขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระค่าภาษีที่ค้างชำระได้

สำหรับการดำเนินคดีอาญา แม้พนักงานอัยการจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ไม่ตัดสิทธิขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีเอง และในกรณีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นถูกพนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นย่อมสามารถจ้างทนายความเพื่อแก้ต่างคดีได้ ส่วนกรณีผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยปกติพนักงานอัยการย่อมพิจารณาแล้วว่าบุคคลเหล่านี้อาจต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว เช่นนี้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจึงไม่สมควรออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีให้ เนื่องจากไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการช่วยเหลือ ทั้งนี้ ตามแนวปฏิบัติในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการช่วยเหลือข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการที่ต้องหาคดีอาญา พ.ศ. 2528 ซึ่งในกรณีนี้สมควรที่กระทรวงมหาดไทยจะไปออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดรายจ่ายอื่นใดที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีโดยจ้างทนายความ โดยคำนึงถึงระเบียบดังกล่าวด้วย¹⁸

จากปัญหาความล้าสมัยของกฎหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามตัวอย่างดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ล้วนแต่มีความล้าสมัยเมื่อนำมาใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เช่น กรณีป้ายที่เป็นอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งในอดีตยังไม่มีเทคโนโลยีประเภทนี้ หรือค่าอากรค่าธรรมเนียมฆ่าสัตว์ที่มีรายได้ต่ำมากจนไม่สามารถนำรายได้ดังกล่าวมาแก้ไขปัญหาที่เกิด

¹⁸ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2555). อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 15.

จากการเลี้ยงหรือมาสัตว์เพื่อจัดจำหน่าย ซึ่งในภาพรวมประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นได้รับผลกระทบจากการจัดเก็บรายได้ประเภทนี้ หรือค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับค่าทนายความขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ได้มีการกำหนดไว้สำหรับค่าใช้จ่ายประเภทนี้ไว้

เมื่อวิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจทางกฎหมายในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น ปัญหาความขัดหรือแย้งกันของกฎหมาย ปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมาย หรือ ปัญหาความล้าสมัยของกฎหมาย จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นถือเป็นอุปสรรคสำคัญในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่รัฐกระจายอำนาจทางการปกครองและกระจายอำนาจทางการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อต้องการเพิ่มบทบาทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการเรื่องการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นต้องให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ที่จะเพิ่มขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ พร้อมทั้งสามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องพิจารณาปรับปรุง พัฒนา หรือแก้ไขกฎหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความขัดแย้งกันของกฎหมาย หรือความไม่ชัดเจนของกฎหมาย หรือความล้าสมัยของกฎหมาย ให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและเกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น รวมทั้งจะต้องมีการวางแผนการพัฒนากฎหมายอย่างต่อเนื่องสำหรับการบังคับใช้ที่จะมีต่อไปในอนาคตด้วย เพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดหรือมีขึ้นในอนาคต ซึ่งผู้เขียนจะสรุปและเสนอแนะในหัวข้อต่อไป