

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.ความเป็นมาและสภาพปัญหา

ประเทศไทยในปัจจุบันจัดการปกครองแบบกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 5 ประเภท ซึ่งแบ่งเป็นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด(อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา การให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540 ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระตามมาตรา 283 บัญญัติหลักว่า “...การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม” และมาตรา 284 บัญญัติหลักว่า “...เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ” ต่อมาจึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แม้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ได้รับรองหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 281 “...รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง...” และมาตรา 283 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร และการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง...”

การปันรายได้ภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจเรื่องนโยบายและการคลังของท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่งโดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบหรืออยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการคลังที่เป็นของตนเองแยกต่างหาก

จากการคลังของรัฐ ซึ่งหมายความว่าต้องมั่งบประมาณและภาษีอากรเป็นของตนเอง<sup>1</sup> มีทฤษฎีที่ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมั่งบประมาณและภาษีอากรอย่างเพียงพอที่จะนำไปใช้จ่าย หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถมีการคลังที่เพียงพอดังกล่าวข้างต้น ทฤษฎีถือว่าองค์กรนั้นไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่อีกทฤษฎีหนึ่งถือว่าการมีการคลังเป็นของตนเองนั้น หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมั่งบประมาณและภาษีอากรแยกต่างหากจากรัฐ โดยไม่จำเป็นต้องมั่งบประมาณและภาษีอากรอย่างเพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดในท้องถิ่นแต่ประการใด ไม่ว่าจะถือตามทฤษฎีใดเหตุผลหลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายได้เป็นของตนเองก็เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำเงินไปใช้ในภารกิจที่รับผิดชอบ การพิจารณาว่ารายได้ภาษีลักษณะใดที่ควรเป็นของรัฐ รายได้ภาษีลักษณะใดควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจพิจารณาได้จาก

- 1.หลักภาษีอากรที่ดี
  - 1.1 หลักความยุติธรรม
  - 1.2 หลักความแน่นอน
  - 1.3 หลักความสะดวก
  - 1.4 หลักความประหยัด
  - 1.5 หลักอำนาจรายได้
  - 1.6 หลักความยืดหยุ่น
  - 1.7 หลักความเป็นกลางทางเศรษฐกิจ
- 2.หลักเกณฑ์ที่ต้องคำนึงถึงในการปันรายได้ภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 2.1 เป็นภาษีที่ใช้หลักประโยชน์มากกว่าหลักความสามารถในการเสียภาษี
  - 2.2 เป็นภาษีที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ
  - 2.3 เป็นภาษีที่มีเสถียรภาพของรายได้และมีความยืดหยุ่นของรายได้
  - 2.4 เป็นภาษีที่ไม่บิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรและไม่ผลักรายภาษี
  - 2.5 เป็นภาษีที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนในการเลือกที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจน้อยที่สุด
  - 2.6 เป็นภาษีที่หลีกเลี่ยงการแข่งขันกันในตลาดที่ไม่ถูกต้อง

---

<sup>1</sup>พรชัย รัชมีแพทย์, "การปกครองตนเองของนครหลวงกรุงเทพมหานคร: ศึกษารณินิติสัมพันธ์กับองค์การปกครองส่วนกลาง" (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), น. 13.

2.7 เป็นภาษีที่สอดคล้องกับหลักความพยายามในการจัดเก็บ

ปัจจุบันรายได้ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยแบ่งเป็น 3 กลุ่มใหญ่ คือ

(1) ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองและเป็นรายได้ของท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ อากรการฆ่าสัตว์และภาษีบำรุงท้องถิ่น

(2) ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเพิ่มจากภาษีที่รัฐจัดเก็บ (surcharge tax) ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา

(3) ภาษีที่รัฐจัดเก็บและมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจำนวน ปัจจุบันมีประเภทเดียวคือภาษีรถยนต์

อย่างไรก็ตาม รายได้ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้รับการปันจากรัฐตั้งที่กล่าวมาข้างต้นยังไม่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจของรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ จนต้องมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 เพื่อยืดเวลาให้กับการปฏิบัติตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในการโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งการปรับสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐด้วย ปัญหาที่ทำให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษาก็คือการปันรายได้ภาษีสระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการที่ถูกต้องและมีความเหมาะสมหรือไม่ ในต่างประเทศมีการจัดระบบเรื่องนี้อย่างไร เป็นไปได้หรือไม่ที่ในประเทศไทยจะมีการแบ่งประเภทภาษีให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้นอีกหรือกำหนดภาษีประเภทใหม่ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายรายได้ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกระจัดกระจายอยู่กฎหมายฉบับต่างๆ หลายฉบับ ซึ่งทำให้เป็นการยากในการทำความเข้าใจและการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ

## 2.วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.ศึกษาทฤษฎี แนวคิด เกี่ยวกับการจัดสรรแบ่งปันรายได้ภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งประเทศไทยและต่างประเทศ

2.ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีทั้งภาษีที่เป็นที่มาของรายได้รัฐและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประเภทภาษีของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศเพื่อนำมาเปรียบเทียบและปรับใช้กับประเทศไทย

3.วิเคราะห์ปัญหาและข้อบกพร่องของหลักเกณฑ์ในการปันรายได้ภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาภาษีที่เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองและประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้จัดเก็บเอง

4.เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปันรายได้ภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 3.ขอบเขตและวิธีการศึกษา

ขอบเขตของประเภทภาษีที่ทำการศึกษา ในส่วนภาษีที่เป็นรายได้ของรัฐจะศึกษา ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีศุลกากร และภาษีสรรพสามิต ส่วนรายได้ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะศึกษา ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรรการฆ่าสัตว์ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา อากรรรงนก้อแอ่น ภาษีบำรุงท้องถิ่น ภาษีรถยนต์

วิธีการศึกษา ศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) หนังสือ บทความ เอกสารทางราชการ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งข้อมูลในส่วนประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเยอรมนี รวมทั้งศึกษาจากกฎหมาย ภาษีอากร กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบันเพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหา

#### 4. ประโยชน์ที่คิดว่าจะได้รับ

1. ทราบหลักเกณฑ์การปันรายได้ภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ

2. เปลี่ยนแนวคิดของรัฐในการแก้ปัญหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่บรรลุเป้าหมายตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยวิธีให้เงินอุดหนุนเพียงอย่างเดียว เป็นให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ภาษีจากภาษีประเภทอื่นๆ นอกจากที่ได้รับในปัจจุบัน

3. ทราบการปันรายได้ภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในประเทศและต่างประเทศในปัจจุบัน เพื่อนำมาวิเคราะห์และเสนอแนะการปันรายได้ภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต่อไป