

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยประชาชนได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารประเทศ การกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นเป็นวิธีการหนึ่งในการสร้างฐานประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่นของตน แต่การกระจายอำนาจการปกครองจะต้องมีการกระจายอำนาจการคลังควบคู่ไปด้วย เพื่อให้การดำเนินงานของท้องถิ่นมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ¹

การกระจายอำนาจการคลัง คือ การที่รัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบทางการคลังให้ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจเรื่องนโยบายและการบริหารการคลังของท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่งโดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบหรืออยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ซึ่งมีอยู่ 2 ด้าน² คือ การกระจายอำนาจด้านรายได้กับการกระจายอำนาจด้านการใช้จ่ายหรือการจัดการ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นบทบัญญัติที่การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบทบัญญัติมาตรา 283 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นการส่วนรวมด้วย

¹ จรูญศรี ชายหาดและคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการที่ 2 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สวก.), กุมภาพันธ์ 2545.

² วิรัช วิรัชนิการวรรณ, การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและไทย (The Capital Administration and Local Governments : The United States of America, England, France, Japan and Thailand), น.56

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่น ให้จัดบริการสาธารณะได้ครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์กร เพื่อการบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์และให้การบริการประชาชนอย่างทั่วถึง

ให้มีกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงระดับขั้นตอนการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังท้องถิ่น...”

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทยได้รับมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบทางการคลังตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจเรื่องนโยบายและการบริหารการคลังของท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่ง โดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบหรืออยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ทั้งการกระจายอำนาจด้านรายได้กับการกระจายอำนาจด้านการใช้จ่ายหรือการจัดการ

ในที่นี้จะพิจารณาด้านการกระจายอำนาจด้านรายได้ ซึ่งหมายถึงความมีอิสระในการแสวงหารายได้ แต่การกระจายอำนาจด้านรายได้นั้น ต้องมีขอบเขตเนื่องจากทั้งรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็ต้องจัดหารายได้เพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำเนินงาน รายได้ของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีที่มาจากฐานเดียวกัน คือ ความสามารถของประชาชน

ในการเสียภาษี (Tax Capacity)³ จึงเกิดปัญหาการจัดความเหมาะสมในการแบ่งการจัดเก็บภาษีระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทยสามารถแบ่งได้เป็น ดังนี้ (1) ภาษีและอากร ซึ่งรายได้ทางภาษีนี้ ยังแยกออกเป็นภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Locally Levies Taxes) ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้ (Surcharge Taxes) และภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ (Share Taxes) (2) รายได้จากทรัพย์สินและการให้บริการ (3) เงินอุดหนุน และ (4) เงินกู้⁴

รายได้ภาษีท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองและเป็นรายได้ที่แสดงฐานะทางการคลัง คือ ภาษีท้องถิ่น ซึ่งเป็นภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลมอบอำนาจในการบังคับจัดเก็บภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดเก็บด้วยตนเองและรายได้ภาษีท้องถิ่นทั้งหมดเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ต้องนำเข้าบัญชีเงินคงคลัง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้จ่ายในการบริการสาธารณะของท้องถิ่นของตนโดยไม่ต้องผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างไรก็ตาม ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บไว้

ในปัจจุบันภาษีท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง มีสัดส่วนรายได้ที่ต่ำเมื่อเทียบกับรายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทยขาดความเป็นอิสระทางการคลัง กล่าวคือ ไม่มีความอิสระมากพอที่จะวางนโยบายทางการคลังหรือมีอิสระมากพอตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งนี้เพราะโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกือบร้อยละ 90 ของรายได้มาจากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ และเงินอุดหนุนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งพารัฐบาล ซึ่งเกิดจากปัญหาโครงสร้างภาษีท้องถิ่นของไทยที่ใช้ในปัจจุบันยังเป็นโครงสร้างเดิม ที่สร้างขึ้นหรือมีรากฐานความคิดในยุคที่ไม่มีการกระจายอำนาจ กล่าวคือ รายได้จากภาษีเกือบทั้งหมดเป็นภาษีของส่วนกลาง ในขณะที่ฐานภาษีของท้องถิ่นแคบ (Narrow Tax Base) ไม่มีความยืดหยุ่นพอ นอกจากนี้ กฎหมายที่ใช้บังคับจัดเก็บภาษีท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบัน ยังมีความบกพร่องเนื่องจากเป็นกฎหมายที่ใช้มานานไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งยังมีจำนวนมากเกิดปัญหาในทาง

³เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดวงกมล จำกัด, 2522), น.26.

⁴สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), น.468.

ปฏิบัติทั้งกับผู้เสียภาษี และเจ้าหน้าที่ที่จัดเก็บภาษี รวมทั้งปัญหาด้านการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีประสิทธิภาพด้านการบริหารการคลัง

หากได้มีการศึกษาเปรียบเทียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในต่างประเทศ จะสามารถสังเกตเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีการกิจและขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางแตกต่าง ไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

ประเทศญี่ปุ่นนับเป็นตัวอย่างที่ดีประเทศหนึ่ง ทั้งนี้เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเทศบาล ต่างมีความสามารถในการจัดทำภารกิจ ที่สำคัญเป็นจำนวนมาก อาทิ ในด้านการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร อาจมีบทบาทในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยเทศบาลนครอาจรับผิดชอบการบริหารงาน ของมหาวิทยาลัย ที่มีคุณภาพไม่ด้อยกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล หรือในการจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมีศักยภาพ มากพอในการก่อสร้างสนามบินนานาชาติ ดังตัวอย่างของการก่อสร้างสนามบินนานาชาติคันไซ (Kansai International Airport) แถบมหานครโอซาก้า (Osaka City) ซึ่งเป็นงานที่จังหวัดได้ร่วมมือ กับเทศบาลในการก่อสร้าง เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นมีความอิสระทางการคลังค่อนข้างสูง ซึ่งเป็นผล มาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1947 ในส่วนที่ว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศญี่ปุ่น โดยบทบัญญัติมาตรา 92-95 ได้ให้หลักประกันว่า การบริหารงานท้องถิ่นของประเทศ ญี่ปุ่นจะต้องเป็นไปตามหลักประกันความอิสระของท้องถิ่น และมีอิสระในการบริหารงานและจัดการ ทรัพย์สินของตนเอง ซึ่งนอกจากกฎหมายรัฐธรรมนูญจะได้ให้หลักประกันความเป็นอิสระแล้ว กฎหมายสำคัญอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคลังของท้องถิ่น ก็ยังมีส่วนเอื้อให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นของญี่ปุ่น มีขอบเขตภารกิจที่กว้างขวาง และมีความเป็นอิสระตามสมควร โดยกฎหมาย สำคัญ ๆ ที่มีผลบังคับในปัจจุบัน จะได้แก่

(1) The Local Autonomy Law (ประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 เมษายน ค.ศ.1947) กฎหมาย ฉบับนี้ จะเป็นการกล่าวถึงประเภทและการจัดโครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศ ญี่ปุ่น รวมไปถึงการบริหารงานและการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับรัฐบาล

(2) The Local Finance Law (ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม ค.ศ.1948) กฎหมายฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่กล่าวถึงหลักการสำคัญในการบริหารจัดการการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล และองค์กรส่วนท้องถิ่นในมิติทางด้านการคลัง

(3) The Local Tax Law (ประกาศใช้เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ.1950) กฎหมายฉบับนี้ จะเป็นการกล่าวถึง หลักเกณฑ์พื้นฐานต่าง ๆ ที่สำคัญเกี่ยวกับภาษีของท้องถิ่น อาทิ ประเภทภาษีของท้องถิ่น ฐานและอัตราในการจัดเก็บ เป็นต้น โดยที่กฎหมายฉบับนี้นับได้ว่าเป็นการกำหนดกรอบหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น สามารถให้บริการสาธารณะที่หลากหลายได้เช่นนี้ นอกจากกฎหมายจะให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองท้องถิ่นเอง ยังจำเป็นต้องมีทรัพยากรด้านงบประมาณที่เพียงพออีกด้วย รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นมาจาก 6 แหล่งคือ ภาษีท้องถิ่น (Local Taxes) ภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้แก่ท้องถิ่น (Local Allocation Taxes) ภาษีที่รัฐจัดเก็บและโอนมอบให้ท้องถิ่น (Local Transfer Taxes) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้ (National Government Disbursement) พันธบัตรเงินกู้ท้องถิ่น (Local Public Bonds) และรายได้อื่น ๆ

ตารางที่ 1 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.2006

ประเภทรายได้	รายได้ (ร้อยล้านเยน)	(%)
ภาษีท้องถิ่น (Local Taxes)	34,898	42.0
ภาษีที่รัฐโอนให้แก่ท้องถิ่น (Local Transfer Tax)	3,732	4.5
เงินที่รัฐแบ่งให้ (Special Local Allocation)	816	1.0
ภาษีอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น (Local Allocation Taxes)	15,907	19.1
เงินอุดหนุน(National Subsidies)	10,202	12.2
พันธบัตรท้องถิ่น (Public Bonds)	10,817	13.0
ค่าธรรมเนียมและอากร (Fees and Charges)	1,645	2.0
รายได้จากแหล่งอื่น ๆ (Miscellaneous)	5,133	6.2
รวม	83,151	100.0

ที่มา : The Ministry of Finance, An Outline of Japanes Taxes 2006,

(www.mof.go.jp/English/tax/taxes 2006 eh_pdf)

ภาษีท้องถิ่น ถือเป็นแหล่งรายได้ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น เพราะหากพิจารณาถึงสัดส่วนรายได้ (Revenue) ของท้องถิ่นแล้ว จะเห็นได้ว่า ภาษีท้องถิ่นเป็นแหล่งรายได้ของท้องถิ่นที่มีสัดส่วนสูงที่สุด กล่าวคือ รายได้จากภาษีของท้องถิ่นคิดเป็นสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 42 ของรายได้ทั้งหมดของท้องถิ่น (ค.ศ. 2006)

ภาษีของท้องถิ่นยังมีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะภาษีประเภทนี้เป็นภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหามาได้เอง มิได้เป็นการรับเงินอุดหนุนจากทางราชการส่วนกลาง หรือกู้ยืมจากแหล่งอื่น ๆ ตามกฎหมายปกครองญี่ปุ่นนั้น ได้ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องของการจัดเก็บภาษี ซึ่งการให้อิสระนี้สะท้อนออกมาให้เห็นได้ในสองประการ กล่าวคือ ประการแรก ระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะจัดเก็บภาษีได้สูงตามเขตอำนาจหน้าที่ที่กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (The Ministry of Internal Affairs and Communications) ได้กำหนดเอาไว้ นอกจากนั้น ในประการที่สอง หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ต้องการที่จะจัดเก็บภาษีประเภทอื่น ๆ ซึ่งอยู่นอกเหนือไปจากประเภทภาษีที่ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ยังสามารถที่จะขออนุมัติต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร เพื่อขอจัดเก็บภาษีประเภทเหล่านั้นได้เป็นกรณีพิเศษอีกด้วย ซึ่งเท่าที่ผ่านมา ในปี ค.ศ. 1997 มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนมากถึง 20 แห่งที่ได้รับการอนุมัติให้สามารถจัดเก็บภาษีที่อยู่นอกเหนือข้อบัญญัติกฎหมายได้

กฎหมายที่กำหนดให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษี ได้แก่ The Local Tax Law ซึ่งมีได้เป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยตรงให้ประชาชนจ่ายภาษีตามกฎหมายฉบับนี้ เพียงแต่เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อรับรองสิทธิในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกเป็นกฎเกณฑ์หรือข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีจากประชาชนของตน อย่างไรก็ตามจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่บัญญัติในกฎหมายแม่บทฉบับนี้ The Local Tax Law จะเป็นการกล่าวถึง หลักเกณฑ์พื้นฐานต่าง ๆ ที่สำคัญเกี่ยวกับภาษีของท้องถิ่น อาทิ ประเภทภาษีของท้องถิ่น ฐานและอัตราในการจัดเก็บ เป็นต้น

ดังนั้น จึงควรศึกษาระบบภาษีท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ และอาจนำเอาประสบการณ์จากประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้ เพื่อพัฒนาระบบภาษีท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนแรก วิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อให้ทราบถึงข้อดีข้อเสียของการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นตามที่กฎหมายของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนไว้โดยวิเคราะห์ตามโครงสร้างกฎหมายภาษีท้องถิ่นในส่วนที่เป็นสารบัญญัติทางภาษี อันได้แก่ ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ฐานภาษี อัตราภาษีและวิธีการชำระภาษีและในส่วนที่สอง ได้เสนอแนวโน้มและทิศทางในการปฏิรูประบบภาษีท้องถิ่นของประเทศไทยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายประเทศญี่ปุ่น

การศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น ในบทที่ 5 จะกล่าวถึงรายละเอียดการเปรียบเทียบและวิเคราะห์กฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งออก ดังนี้ ส่วนแรกกฎหมายที่จัดสรรอำนาจหน้าที่ ภารกิจและรายได้ส่วนท้องถิ่น ส่วนที่สองกฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น ส่วนที่สามโครงสร้างภาษีท้องถิ่น

ส่วนแรก ศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์กฎหมายจัดสรรอำนาจหน้าที่ ภารกิจและรายได้ส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาจากรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งศึกษาถึงสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของทั้งสองประเทศ

ส่วนที่สอง ศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์กฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บภาษีท้องถิ่น โดยศึกษาตามกฎหมายที่กำหนดแหล่งรายได้ประเภทภาษีท้องถิ่นของแต่ละประเทศ ในประเทศไทย กฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเป็นไปตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติภาษีท้องถิ่นแต่ละประเภทที่มีในปัจจุบัน ส่วนในประเทศญี่ปุ่นกฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่มีไว้โดยเฉพาะ คือ The Local Tax Law 1950

ส่วนที่สาม ศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์โครงสร้างภาษีท้องถิ่น โดยศึกษาโครงสร้างภาษีท้องถิ่นตามที่บัญญัติในกฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในแต่ละประเทศ และศึกษาเฉพาะส่วนที่เป็นกฎหมายสารบัญญัติทางภาษี กล่าวคือ ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ฐานภาษี อัตราภาษี และวิธีชำระภาษี

ในบทที่ 6 ได้เสนอแนวโน้มและทิศทางในการปฏิรูประบบภาษีท้องถิ่นของประเทศไทย ว่าควรมีการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างภาษีท้องถิ่น รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายภาษีท้องถิ่นให้ สอดคล้องและยืดหยุ่นเหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจ การเมือง การปกครองที่แปรเปลี่ยนไป ทั้งนี้ ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นที่ต้องเร่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พัฒนา และเสริมสร้างรายได้ของตนเอง เพื่อให้สามารถนำรายได้ดังกล่าวไปบริหารจัดการและพัฒนา ท้องถิ่น โดยศึกษาวิเคราะห์ถึงรูปแบบและวิธีการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของเทศญี่ปุ่น เพื่อชี้ให้เห็น ถึงแนวทางในการส่งเสริม ปรับปรุงและพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีของประเทศไทย ให้มี ประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) ศึกษาความหมายของภาษีท้องถิ่น โครงสร้างภาษีท้องถิ่น ลักษณะภาษีท้องถิ่นที่ดี และ การแบ่งอำนาจในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความรู้ความ เข้าใจเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่น
- 2) ศึกษาพัฒนาการและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทย และประเทศ ญี่ปุ่น เพื่อวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงระบบและรูปแบบของโครงสร้างภาษีของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) ศึกษากฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น และศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างภาษี ท้องถิ่นของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาของระบบและ รูปแบบภาษีท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทยในปัจจุบัน
- 4) เสนอแนวโน้มและทิศทางการปรับปรุงระบบและรูปแบบโครงสร้างภาษีขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแนวคิดในการเพิ่มแหล่งรายได้ประเภทภาษีท้องถิ่น เช่น การจัดเก็บ ภาษีท้องถิ่นจากฐานรายได้ เพื่อให้ภาษีท้องถิ่นของไทยมีประสิทธิภาพและสร้างรายได้แก่ท้องถิ่น เพิ่มขึ้น

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษานี้มีขอบเขตจำกัดเฉพาะการศึกษาภาพรวมของกฎหมายภาษีท้องถิ่นของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่บังคับใช้ในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในปัจจุบัน และกฎหมายภาษีท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นที่บัญญัติใน The Local Tax Law (ประกาศใช้เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ.1950)

ความหมายของภาษีท้องถิ่นในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนกำหนดให้หมายถึง ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลมอบอำนาจในการบังคับจัดเก็บภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดเก็บด้วยตนเองและรายได้ภาษีท้องถิ่นทั้งหมดเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ต้องนำเข้าบัญชีเงินคลังของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้จ่ายในบริการสาธารณะของท้องถิ่นของตนโดยไม่ต้องผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างไรก็ตามต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ภาษีที่ผู้เขียนเห็นว่าอยู่ในความหมายของภาษีท้องถิ่นในประเทศไทย ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นเนื่องในการฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น และภาษีที่กฎหมายให้อำนาจหน่วยงานปกครองท้องถิ่นออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บภาษีเพิ่มเติมจากอัตราที่รัฐบาลเรียกเก็บ ประกอบด้วยภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต และภาษีสุรา ส่วนภาษีท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ ภาษีที่บัญญัติใน The Local Tax Law 1950 ให้อำนาจท้องถิ่น กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลจัดเก็บ

ในส่วนการศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบและรูปแบบของกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น จะศึกษาเปรียบเทียบเฉพาะกฎหมายภาษีท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับผู้มีหน้าที่เสียภาษี สถานภาษี อัตราภาษีและวิธีการชำระภาษี เพื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างภาษีตามที่บัญญัติใน The Local Tax Law 1950 ซึ่งเป็นกฎหมายภาษีท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูประบบภาษีท้องถิ่นของประเทศไทยให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นตามการกระจายอำนาจ

1.4 วิธีการศึกษา

วิธีการในศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะเป็นการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากจากหนังสือ ตำราวิชาการ ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความวารสาร เอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสื่ออิเล็กทรอนิกส์ แล้วนำมาวิเคราะห์ถึงวิธีการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น เพื่อชี้ให้เห็นถึงแนวทางในการส่งเสริม ปรับปรุงและพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีของประเทศไทย ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาในเรื่องนี้คาดว่าจะได้รับประโยชน์ คือ

- 1) ได้ทราบถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบและรูปแบบการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทยว่าเกิดจากโครงสร้างภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีความเหมาะสม กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความบกพร่องรวมทั้งการบริหารจัดเก็บภาษีท้องถิ่นปัจจุบันยังขาดประสิทธิภาพ
- 2) ได้ทราบถึงแนวโน้มและทิศทางปรับปรุงระบบและรูปแบบภาษีท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทย จากการเปรียบเทียบกับระบบและรูปแบบภาษีท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น
- 3) เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาของผู้อื่นไม่ว่าจะเป็นเจ้าพนักงานหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการขยายการศึกษาไปยังเรื่องอื่น ๆ

