

ประเด็นปัญหาการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา: องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

The issue of mineral royalty allocation to local administration organizations A case study of
Ban Dong Subdistrict Administration Organization, Mae Moh District, Lampang Province

สิริพงษ์ เทยสงวน¹ และ อัครณธ์ วงศ์ปรีดี²

บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้เริ่มจากคำถามวิจัยที่ว่า ประเด็นปัญหาในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมุมมองขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงคืออะไร มีหน่วยงานใดที่เกี่ยวข้อง และจะมีวิธีการแก้ไขปัญหาอย่างไร เนื่องจากในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ยังคงพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังไม่ได้รับการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะในมิติของการจัดสรรงบประมาณยังคงไม่ทั่วถึง ซึ่งในบางพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญและสามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศอย่างมหาศาล แต่งบประมาณที่กลับคืนสู่ท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นยังไม่เพียงพอและทั่วถึงทำให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในด้านต่างๆ เช่น รายได้ สุขภาพอนามัย และสิ่งแวดล้อมไม่ได้อย่างที่ควรจะเป็น ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้คือ เพื่อศึกษาถึงประเด็นปัญหาในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมุมมองขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงคืออะไร เพื่อให้ทราบถึงข้อมูลในเชิงลึก และอาจจะนำไปสู่การค้นพบการแก้ไขปัญหาให้กับพื้นที่ที่ผู้วิจัยศึกษาได้อย่างตรงจุด

อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษาวิจัย พบว่า ประเด็นปัญหาในเชิงลึกที่ส่งผลต่อการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง นั่นคือ ปัญหาในเชิงพื้นที่ กล่าวคือ ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงนั้นเป็นประเด็นปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะพื้นที่ โดยพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ถูกใช้เป็นที่ทิ้งมูลดินทรายซึ่งเกิดจากอุตสาหกรรมการทำเหมืองแร่และการสร้างโรงไฟฟ้าแม่เมาะ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง โดยมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ เพื่อให้พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้เข้าเป็นเขตประธานบัตร ซึ่งจะให้หมายความร่วมมือไปถึงที่ทิ้งมูลดินทราย ดังนั้นก็จะทำให้พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ อีกหนึ่งประเด็นปัญหาที่สำคัญที่ผู้วิจัยได้ค้นพบก็คือ ปัญหาทางด้านข้อกฎหมาย ซึ่งข้อกฎหมายที่สำคัญที่จำเป็นต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วนนั่นคือ พระราชบัญญัติรายได้พระราชบัญญัติรายได้ นี้คือตัวแปรสำคัญที่จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้รับการจัดสรรภาษีอากรค่าภาคหลวงแร่อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยในปัจจุบันทางผู้นำท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้มีการเสนอประเด็นพระราชบัญญัติรายได้เข้าสู่การประชุมของคณะรัฐมนตรี เพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาและมีมติเห็นชอบในประเด็นดังกล่าวต่อไป

คำสำคัญ: ค่าภาคหลวงแร่, การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่

¹ นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

² อาจารย์ที่ปรึกษา สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Abstract

This research begins with the research question of what the issue of mineral royalty allocation to local administration organizations from the perspective of the Ban Dong Subdistrict Administration Organization is. Is there any department involved and how to solve the problem? Due to the many years, although the government has a policy of decentralization to local administration organizations, it is still found that many local government organizations have not been decentralized especially in the dimension of budget allocation because it is still not thorough. Some areas have important natural resources and can generate enormous income for the country, but the budget returned to the local or community is not sufficient and thorough. It makes the development of the quality of life of people in areas such as income, health and environment not as good as it should be. Therefore, the objective of this research is to study the issue of mineral royalty allocation to local administration organizations from the perspective of Ban Dong Subdistrict Administration Organization in order to gain in-depth information and may lead to the discovery of a direct solution to the area studied by the researcher.

However, it is found that the qualitative problems affecting the severance tax distribution to Ban Dong Sub-District Administrative Organization were about areas. In other words, the problems are locally specific. The areas of the sub-district administrative organization are used for disposing earth materials from the mining industry and the construction of Mae Moh Power Plant in Mae Moh District, Lampang Province. Many laws must be amended in order to utilize the areas of the sub-district administrative organization buffer zones including the areas for disposing earth materials. Therefore, the severance tax will be distributed to the areas. Another important problem found by the researcher(s) is legal. The law that must be urgently amended is the Revenue Code. This Revenue Code is a significant factor for thoroughly and fairly distributing the severance tax to the sub-district administrative organization. The local leader of the sub-district administrative organization presents the agenda about the Revenue Code to the cabinet meeting for consideration and approval.

Keywords: mineral royalty, mineral royalty allocation

1. บทนำ

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากการทำเหมืองแร่ถ่านหินซึ่งเกี่ยวเนื่องจากการสร้างโรงไฟฟ้าแม่เมาะ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นจนนำไปสู่ข้อเรียกร้องคือ พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงนั้นถูกใช้เป็นพื้นที่ทิ้งดินมูลทราย และเป็นพื้นที่ในการขนส่งแร่เพื่อนำไปใช้ในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ โดยในแต่ละวันจำนวนรถบรรทุกที่ใช้ในการลำเลียงขนส่งแร่วิ่งเข้า-ออกในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงเป็นจำนวนหลายสิบล้านรถส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ แต่ทว่าองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงกลับไม่ได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่อย่างเป็นทางการจากการทำอุตสาหกรรมเหมืองแร่ดังกล่าว จนในที่สุดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ได้ยื่นเรื่องขอเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงกับผลกระทบที่เกิดขึ้น และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ราษฎรในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบ นอกจากนี้ยังได้มีการร้องเรียนไปยังส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว อาทิ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กพร.) หลังจากนั้นกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กพร.) เคยมีหนังสือเสนอความเห็นไปยังสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้พิจารณาปรับปรุงแก้ไข แต่ปัจจุบันไม่ปรากฏผลความคืบหน้าในการดำเนินการเรื่องดังกล่าว จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ยังคงไม่ได้รับการจัดสรรภาษีอากรค่าภาคหลวงแร่จนถึงปัจจุบัน ส่งผลให้สถานะทางการคลังท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงค่อนข้างขาดเสถียรภาพในการบริหารจัดการผลกระทบที่เกิดจากการทำเหมืองแร่ กล่าวคือ การรักษาเยียวยาสุขภาพอนามัยของของชาวบ้าน การอพยพชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบและไม่สามารถอาศัยในพื้นที่เดิมได้ และการฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งทางน้ำ ทางบก ทางอากาศ ฯลฯ การบริหารจัดการในประเด็นดังกล่าว จำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณในการจัดการ แต่ด้วยงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงที่มีนั้นไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจึงไม่ทั่วถึง แต่กระนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงก็พยายามจัดหางบประมาณเพื่อนำมาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเต็มที่เพื่อให้การดูแลประชาชนมีประสิทธิภาพและทั่วถึงมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม หากองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้รับการจัดสรรงบประมาณภาษีอากรค่าภาคหลวงแร่ จากการทำอุตสาหกรรมเหมืองแร่อย่างต่อเนื่องและเป็นธรรม การแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่ การเยียวยารักษาคุณภาพชีวิต การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ก็จะมีแนวโน้มที่ดีขึ้น มีประสิทธิภาพ และเป็นการบริหารจัดการอย่างยั่งยืน โดยไม่ต้องรอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐเพียงอย่างเดียว องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงก็จะสามารถจัดการแก้ไขปัญหาด้วยตัวเองได้

ด้วยสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้ตั้งคำถามต่อสิ่งที่เกิดขึ้นว่า เพราะเหตุใดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงจึงไม่ได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่อย่างที่ควรจะได้รับ และเพื่อที่จะสามารถ “แก้ไขที่ถูกที่คัน” ได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาที่ชัดเจน จนในที่สุดนำไปสู่วัตถุประสงค์ของการวิจัยในครั้งนี้ว่า เพื่อให้ทราบถึงประเด็นปัญหาในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง” ว่าแท้จริงแล้วปัญหาในเชิงลึกคืออะไร มีประเด็นใดบ้างที่ส่งผลต่อการเกิดปัญหานี้ และเพื่อที่อาจจะเห็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างตรงจุดมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จำเป็นที่จะต้องค้นคว้าข้อมูลที่สำคัญ เพื่อนำไปสู่การตอบโจทยที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและต้องการทราบคำตอบตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การสืบค้นข้อมูลในมิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการประกอบอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ข้อมูลขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตัวบทกฎหมายพระราชบัญญัติ พระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องต่อการทำการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ โดยขอก้าวโดยสังเขป ดังนี้

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีรายได้จากค่าภาคหลวงแร่ตามมาตรา 23 (12) มาตรา 24 (8) และ มาตรา 25 (12) และเพื่อให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และปีโตรเลียม จึงออกประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.อ.) เรื่อง การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และค่าปีโตรเลียมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2544 โดยกำหนดนิยามของคำที่เกี่ยวข้องไว้ คือ 1. “การจัดเก็บภายในเขตหมายความว่าการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่หรือค่าภาคหลวงปีโตรเลียมในพื้นที่ตามประทานบัตรหรือพื้นที่ตามสัมปทานแล้วแต่กรณีภายในเขตเทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และ กทม. 2. พื้นที่ตามประทานบัตรหรือพื้นที่ตามสัมปทาน” หมายความว่า พื้นที่ที่มีการผลิตแร่หรือปีโตรเลียม และ 3. การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่หรือค่าภาคหลวงปีโตรเลียม” หมายความว่า การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่หรือค่าภาคหลวงปีโตรเลียมที่จัดเก็บสำหรับแร่ปีโตรเลียมที่ผลิตได้จากประทานบัตรหรือสัมปทานแล้วแต่กรณี ที่มีพื้นที่ตามประทานบัตรหรือสัมปทานที่มีการผลิตอยู่ในเขตพื้นที่ของ อปท. (ระเบียบวาระการประชุมคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาหาหาแนวทางแก้ไขปัญหการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และปีโตรเลียมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2559)

ทั้งนี้ ได้กำหนดการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละ 60 แล้วจัดสรรให้ ดังนี้

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละ 20 ในพื้นที่ประทานบัตร
- (2) อบต. หรือเทศบาล ที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตรของค่าภาคหลวงแร่หรือพื้นที่สัมปทานของค่าภาคหลวงปีโตรเลียมร้อยละ 20 โดยจัดสรรให้ตามจำนวน อปท.
- (3) อบต. และเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ประทานบัตรของค่าภาคหลวงแร่ หรือพื้นที่สัมปทานของค่าภาคหลวงปีโตรเลียมร้อยละ 10 โดยจัดสรรให้ตามจำนวนประชากร
- (4) อบต. และเทศบาลในจังหวัดอื่นให้ได้รับจัดสรรร้อยละ 10 ของค่าภาคหลวงแร่หรือค่าภาคหลวงปีโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต โดยจัดสรรตามจำนวนประชากร

อนึ่ง กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแร่ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ และส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว ต่อมาสภานิติบัญญัติได้พิจารณาและมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติแร่ โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ เพื่อให้การอนุญาตและการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่เป็นไปอย่างมีระบบ รวมถึงการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการแร่ (ระเบียบวาระการประชุมคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาหาหาแนวทางแก้ไขปัญหการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และปีโตรเลียมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2559)

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดดุลยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการรักษาสิ่งแวดล้อม การกำหนดหลักเกณฑ์ การอนุญาต และการกำกับดูแลการทำเหมืองให้เหมาะสมกับประเภทและขนาดของการทำเหมือง การส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแร่ กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรผลประโยชน์จากทรัพยากรแร่ให้แก่ อปท. และชุมชนอันเป็นที่ตั้งของพื้นที่ทำเหมืองและพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ และกำหนดให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินอันเป็นที่ตั้งของการทำเหมืองโดยเฉพาะในเขตพื้นที่การทำเหมืองแร่ ซึ่งอำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปางนั้น พบว่าการทำเหมืองแร่ อย่างแพร่หลาย โดยพื้นที่หนึ่งที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดในการจัดทำโรงไฟฟ้าแม่เมาะและถูกใช้เป็นที่ทิ้งมูลดินทรายจากการทำโรงไฟฟ้าแต่ยังไม่ได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ รวมถึงได้รับปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม และปัญหาผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน นั่นคือพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง โดยในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ยังคงไม่ได้รับการเยียวยา หรือแก้ไขปัญหาย่างจริงจังและต่อเนื่องจากรัฐบาล (สุธินิ ชูติมา กุลทวิ, 2562)

อย่างไรก็ดี หลังจากที่ได้มีการประสานงานไปยัง กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เพื่อแก้ไขการปรับปรุงการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อจากนั้น กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้ตรวจสอบและพิจารณา ดังนี้ ประเด็นที่ 1 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยได้บัญญัติว่า “การทิ้งดินถือเป็นกิจกรรมการทำเหมืองและพื้นที่ที่มีการทิ้งดินมีสิทธิได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ด้วย” ซึ่งการปรับปรุงพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ตามความดังกล่าวข้างต้น ไม่สามารถปรับปรุงสัดส่วนการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตำบลบ้านดงตามความประสงค์ได้ เนื่องจากการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 6 สิงหาคม 2544 ซึ่งกำหนดให้จัดสรรค่าภาคหลวงแร่สำหรับแร่ที่ผลิตได้จากประทานบัตรหรือสัมปทานที่มีพื้นที่ตามประทานบัตรเท่านั้น โดยมีได้ระบุให้จัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้พื้นที่ที่ทิ้งมูลดินทรายแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงยังไม่ได้ได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ตามที่ประสงค์

ประเด็นที่ 2 กรณีที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้เสนอความเห็น ว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นกับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง โดยไม่ได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่อย่างเป็นธรรมจากการทำเหมืองแร่ถ่านหินซึ่งเห็นเหตุมาจากพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2510 กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ พิจารณาแล้วเห็นว่าตามความเห็นของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ไม่ใช่ประเด็นสาระสำคัญของปัญหาดังกล่าวข้างต้นซึ่งข้อเท็จจริงของปัญหาเกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่โดยตรง ซึ่งกำหนดการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นตามเหตุผลข้อ 1

ประเด็นที่ 3 สำหรับการทบทวนหลักเกณฑ์สัดส่วนค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ได้มีหนังสือถึงปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์สัดส่วนการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเสนอให้มีการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ซึ่งเป็นที่ตั้งของใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับประทานบัตร

ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 โดยเป็นใบอนุญาตที่ทิ้งมูลดินทรายนอกเขตประทานบัตร ซึ่งกรณีนี้ก็จะสามารถแก้ปัญหาให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้

อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลการประชุมขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงพบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2556 ในคราวประชุมคณะทำงานแก้ไขปัญหาทรายถูร 5 หมู่บ้านในพื้นที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2556 ได้มีการพิจารณาในเรื่องการจ่ายค่าภาคหลวง โดยผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมได้ชี้แจงว่า “การจ่ายค่าภาคหลวงหากมีการขุดจากพื้นที่ไหน ตำบลไหน ให้จ่ายค่าภาคหลวงให้ตำบลนั้น ตามอัตราส่วนร้อยละ 40 ต่อ 60 โดยร้อยละ 40 แรกจ่ายให้รัฐ อีกร้อยละ 60 กระจายลงท้องถิ่น ดังนี้ ร้อยละ 20 แรกจ่ายให้กับท้องถิ่นที่ขุดแร่ออกมา ร้อยละ 20 ต่อมา จ่ายให้กับจังหวัด (ทุก อบต. ในจังหวัดแบ่งกัน) อีกร้อยละ 20 ที่เหลือจ่ายให้ทั่วประเทศ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาการจ่ายค่าภาคหลวงอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย ดังนั้น คณะกรรมการชุดนี้จึงต้องมีการทบทวนพิจารณาค่าภาคหลวงใหม่ ที่ประชุมจึงเห็นควรให้กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการเสนอเรื่องไปที่กระทรวงมหาดไทยเพื่อขอเปลี่ยนแปลงค่าภาคหลวงแร่และพิจารณาทบทวนการจ่ายค่าภาคหลวงในพื้นที่หรือท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบโดยตรงอย่างชัดเจนต่อไป” ทั้งนี้ ที่ประชุมได้มีมติมอบหมายให้ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมและผู้แทนกระทรวงมหาดไทยนำข้อเสนอของที่ประชุมเรื่องการพิจารณาแก้ไขเงื่อนไขในการจ่ายค่าภาคหลวงแร่ เพื่อให้ผลตอบแทนกระจายไปสู่พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงอย่างแท้จริง เช่น พื้นที่ทิ้งดิน เป็นต้น ซึ่งถ้าหากการดำเนินการเป็นไปตามข้อเสนอการประชุม ก็จะช่วยให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้รับเงินจากการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่อย่างต่อเนื่องและเป็นธรรม (ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาหาหาแนวทางแก้ไขปัญหาการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2559)

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

เพื่อให้ทราบถึง ประเด็นปัญหาในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง”

3. วิธีการศึกษา

ระเบียบวิธีวิจัยในการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง โดยผู้วิจัยได้อาศัยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา (Case Study Research) และวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงเพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกด้วย

การสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง โดยการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกที่เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในแง่มุมต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง

ประกาศของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee)

เอกสารข้อมูลงบประมาณรายรับ รายจ่าย และการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง และเทศบาลตำบลแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ในช่วงปี พ.ศ. 2547-2560 และงบประมาณด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- การเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ ได้แก่ กฎหมายพระราชบัญญัติ ประกาศของกรมและกระทรวงที่เกี่ยวข้อง บทความเผยแพร่ บทความวิชาการ แนวคิดและทฤษฎีหลักการกระจายอำนาจทางการคลัง รวมถึงงบประมาณการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ในช่วงปี พ.ศ. 2547-2558

- การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ทั้งผู้บริหารและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ และผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ค้นหาเอกสารผ่านทางระบบออนไลน์ ได้แก่ งานวิจัยของนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ บทความวิชาการ โดยอาศัยคำสำคัญในการค้นคว้า เช่น Mineral Shared Taxes, Shared Taxes and Fiscal Decentralization เป็นต้น รวมถึงได้ค้นคว้าหาบทความเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ที่เผยแพร่โดยทั่วไป บทความของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ที่เผยแพร่ในระบบออนไลน์ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับค่าภาคหลวงแร่ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น เอกสารเกี่ยวกับการติดตาม และรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

4. ผลการศึกษา

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประเด็นปัญหาในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง”

จากการเก็บข้อมูลสัมภาษณ์ทั้งการรวบรวมเอกสารตำรา และการสัมภาษณ์ผู้นำท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง สามารถวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้น โดยสรุปเป็นประเด็นได้ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นต่อองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัด ลำปางนั้น พบว่าเป็นปัญหาเชิงพื้นที่ที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาในลักษณะเดียวกันนี้ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ ได้ เนื่องจากปัญหาการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงที่กำลังได้รับอยู่นี้ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ว่า การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่จะจัดสรรให้เฉพาะพื้นที่ที่มีประทานบัตรเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดรองรับว่าค่าภาคหลวงแร่จะจัดสรรให้เป็นที่ที่ทิ้งมูลดินทรายด้วย ด้วยเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ดังกล่าว จึงส่งผลให้การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงประสบปัญหาและยังไม่ได้รับการแก้ไขจนถึงปัจจุบัน โดยในอันดับแรกจะขออธิบายถึงประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นโดยมิติทางรัฐประศาสนศาสตร์ ดังนี้

เนื่องด้วย ประเด็นปัญหาดังกล่าวนั้นเป็นปัญหาเชิงพื้นที่ ประชาชนทุกคนต้องร่วมมือกันตัดสินใจ เพื่อหาข้อสรุปให้เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหานี้ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมทั้งภาครัฐ เอกชน และที่สำคัญอย่างยิ่ง คือประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ โดยอาศัยหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญในการแก้ไขปัญหา ซึ่งหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน นั้นหมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหาร เกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดการทรัพยากรของชุมชน ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง (ณัฐฐา วินิจนัยภาค, 2553) จนนำไปสู่กระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะ (Public Participation) หมายถึง กระบวนการสร้างหรือแสวงหาฉันทามติ (Consensus Building) ซึ่งเริ่มต้น

ตั้งแต่รับทราบปัญหา ร่วมคิดร่วมหาแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ไปจนกระทั่งถึงเมื่อ โครงการต่าง ๆ เกิดขึ้นก็เข้ามา มีบทบาทติดตามโครงการนั้นๆ ด้วย (ณัฐธา วินิจนัยภาค, 2553) ซึ่งประกอบไปด้วย การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ควรส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามา มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตั้งแต่เริ่มโครงการ เริ่มต้นรับทราบปัญหาร่วมกัน ร่วมหาแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ร่วมกัน ตลอดจนการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็น กระบวนการที่ประชาชนมีสิทธิ์ตัดสินใจด้วยตนเอง หรือที่เรียกว่า การลงประชามติ (Referendum) โดยในระดับหมู่บ้านก็อาจจะเป็นลักษณะของทำประชามติหมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นว่าต้องการหรือไม่ต้องการอะไรเข้ามาสู่ท้องถิ่นของตนเอง แม้กระนั้น การมีส่วนร่วมอาจไม่ได้จำกัดแค่เพียงประชาชนเท่านั้น อาจจะเป็นการประสานการทำงานระหว่างกันของระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง อาทิ ในการแก้ไขปัญหาด้านเอกสารสิทธิขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และกรมป่าไม้ การแก้ไขปัญหาการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ เป็นการหารือระหว่างคณะกรรมการกระจายอำนาจกับกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เป็นต้น โดยผู้วิจัยมองว่าหลักการมีส่วนร่วมสาธารณะนี้จะช่วยให้นำไปสู่การแก้ไขปัญหาการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ในลักษณะเชิงพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ได้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม จะพบว่ามิติทางด้านกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ในการเปลี่ยนแปลงข้อสำคัญในข้อกำหนดจะต้องอาศัยระยะเวลาเนื่องจากต้องอาศัยความรอบคอบในการแก้ไข เพราะอาจจะส่งผลกระทบต่อหน่วยงานอื่น ดังนั้น ในเบื้องต้นควรพิจารณาว่าการแก้ไขกฎหมายนั้น จะแก้ไขกฎหมายอย่างไร จึงจะสามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างตรงประเด็นมากกว่า โดยประการแรก จะต้องแก้ไขคำว่า “เขตประทานบัตร” เป็น “เขตเหมืองแร่” ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งการแก้ไขในค่านิยามของการทำเหมืองแร่จะแก้ไขได้ง่ายครอบคลุมและชัดเจน ในเรื่องขอบเขตของพื้นที่ที่จะทำการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่เพราะคำว่า เขตประทานบัตรจะหมายถึง “หนังสือสำคัญที่ออกให้สำหรับการทำเหมืองในเขตที่กำหนดในหนังสือนั้น ซึ่งการขุดแร่ก็เป็นการดำเนินการภายในเขตประทานบัตรเท่านั้น แต่หากเปลี่ยนคำเป็นคำว่า จะครอบคลุมถึงเขตอื่นซึ่งไม่ได้อยู่ในเขตประทานบัตร ก็จะถูกจัดเข้าเป็นเขตเหมืองแร่ด้วย” นั่นหมายรวมถึง กิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการทำเหมืองแร่ด้วยไม่ว่าจะเป็นการแต่งแร่ การประกอบโลหกรรม หรือ การทิ้งมูลดินทรายในเขตพื้นที่ที่ติดต่อกับเขตประทานบัตร สำหรับหลักเกณฑ์สัดส่วนและวิธีการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ ควรที่จะต้องมีการแก้ไขและการแก้ไขนั้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงความเหมาะสม เพราะมีผลถึงเขตจังหวัดทั่วประเทศ

นอกจากนี้ ขอรขยายเพิ่มเติมในประเด็นทางด้านกฎหมาย อีกนัยยะหนึ่ง คือ การแก้ไขตัวบทกฎหมายจะช่วยแก้ไขปัญหาในระยะยาวได้ กล่าวคือ เสนอให้มีการระบุรายละเอียดค่านิยามของคำว่า “พื้นที่ตามประทานบัตร” ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ให้มีความครอบคลุมมากขึ้น กล่าวคือกำหนดให้มีความหมายครอบคลุมทุกกิจกรรมของพื้นที่การทำเหมืองแร่ รวมถึงพื้นที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับประทานบัตร พื้นที่ใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่เพื่อการเก็บขังน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายนอกเขตเหมืองแร่ ทั้งนี้ หากมีการพิจารณาปรับหลักเกณฑ์การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่แล้วจำเป็นต้องมีการแก้ไขในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ

กระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 ในระยะต่อไป โดยจะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ และอาจแก้ไขคำนิยามในประกาศ ก.ก.ถ. เพื่อปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม

ตารางที่ 1 แสดงสัดส่วนค่าภาคหลวงแร่ที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปี พ.ศ.	ค่าภาคหลวงแร่	เพิ่มขึ้น (%)	ส่งเป็น รายได้รัฐ (40%)	ทศ.และอบต. ที่มีพื้นที่ ครอบคลุม ประทานบัตร (20%)	ทศ.และอบต. อื่นที่อยู่ใน จังหวัดที่มี พื้นที่ ครอบคลุม ประทานบัตร (10%)	ทศ.และ อบต. ใน จังหวัด อื่น (10%)	อบจ. ที่มี พื้นที่ ครอบคลุม ประทานบัตร (20%)
2547	1,377,490,709.25	n/a	550	275	137	137	275
2548	1,503,334,200.73	9.14	601	300	150	150	300
2549	1,623,786,236.35	8.01	649	324	162	162	324
2550*	1,622,626,516.35	-0.07	649	324	162	162	324
2551*	1,804,840,355.21	11.23	721	360	180	180	360
2552	2,372,942,336.73	31.48	949	474	237	237	474
2553	2,696,512,000.36	13.64	1,078	539	269	269	539
2554*	2,613,700,000.92	-3.07	1,045	522	261	261	522

ที่มา: กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กพร.), 2553

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กพร.) ได้มีการแจ้งหนังสือ ไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ที่มีการจัดเก็บภาษีค่าภาคหลวงแร่ รวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงด้วย โดยทุกพื้นที่มีสิทธิของบประมาณ โดยผ่านพระราชบัญญัติกระจายอำนาจซึ่งคณะกรรมการกระจายอำนาจ จะระบุมাত্রาที่สำคัญและมีผลต่อเรื่องของการจัดเก็บภาษีค่าภาคหลวงแร่ หรือการจัดเก็บค่าภาคหลวงปิโตรเลียมเอาไว้ว่ามีระเบียบหรือขั้นตอนหลักเกณฑ์อย่างไรในการขอรับงบประมาณ แต่ในปัจจุบันพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 มีการระบุไว้เพียงมาตราเดียวเท่านั้น คือ มาตรา 12 ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐ ในอัตราร้อยละสิบ ซึ่งเป็นในส่วนของ การจัดเก็บภาษีอากรค่าภาคหลวงแร่

ประเด็นที่สอง ประเด็นปัญหาที่สำคัญที่ส่งผลต่อการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านดง นั่นคือ พระราชบัญญัติรายได้ ซึ่งพระราชบัญญัติรายได้ ที่กล่าวถึงนั่นคือ พระราชบัญญัติรายได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 มาตรา 250 วรรค 1 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแล และจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ พระราชบัญญัติรายได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 มาตรา 250 วรรค 4 โดยกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เป็นของตนเองโดยการ จัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ ในระหว่างที่ยังดำเนินการตามวรรค 1 ไม่ได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อ สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น, 2560)

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะพบว่า พระราชบัญญัติรายได้มีความสำคัญต่อการพัฒนาองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอย่างยิ่ง ทั้งในแง่ของการจัดทำบริการสาธารณะ สนับสนุนการจัดการด้านการศึกษา การจัดระบบภาษี และการจัดสรรภาษีอากรที่เหมาะสม และที่สำคัญคือการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีรายได้เป็น ของตนเอง หรือกล่าวอีกนัยยะหนึ่งคือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้และมีอิสระในการ ปกครองตนเอง ทั้งนี้ในหลักการทางรัฐประศาสนศาสตร์ การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งในแง่ของการบริหารจัดการ โดยการกระจายอำนาจทางการคลังท้องถิ่นนั้น มี วัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจ และยังเป็นเครื่องมือ สะท้อนถึงความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ตลอดจนก่อให้เกิดการจัดบริการสาธารณะอย่างมี ประสิทธิภาพ แม้ว่าการกระจายอำนาจทางการคลังนั้นจะเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจของรัฐบาลสู่ หน่วยงานอื่น ๆ ในระดับรองลงไปสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่หากพิจารณาในด้านการกระจายอำนาจทางการ ปกครองสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นนั้น จะถือได้ว่าการกระจายอำนาจทางการคลังเป็นกลยุทธ์ที่มีความสำคัญที่จะเข้าไป เสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชนเพราะการคลังเป็นเครื่องมือที่ช่วยสร้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ อัน เป็นการเสริมพลังของประชาชนในทางหนึ่งด้วย (สกล วรรณวิวัฒนา, 2552)

นอกจากนี้ (สกล วรรณวิวัฒนา, 2552) ยังเห็นว่า การกระจายอำนาจทางการคลังมีหัวใจสำคัญคือ ความ รับผิดชอบทางการคลัง หากรัฐบาลกลางสามารถทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจสู่ส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และงาน เอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะสามารถทำให้รายได้ที่จะนำมาเป็นงบประมาณของท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น จนเพียงพอ ต่อการให้บริการสาธารณะ โดยการกระจายอำนาจทางการคลังจะส่งผลดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

ประการแรก ด้านการกระจายรายได้ เนื่องจากการกระจายรายได้นั้นหากให้อำนาจของรัฐบาลกลางแต่เพียง ลำพังย่อมไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด จึงจำเป็นที่จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาท รัฐบาล มีความสามารถและทรัพยากรมากเพียงพอจึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรรายได้ ซึ่งทำให้เกิดความเท่าเทียม กันของรายได้ระหว่างพื้นที่ หรือระหว่างบุคคลได้

ประการที่สอง การจัดสรรทรัพยากร หนึ่งในการจัดสรรทรัพยากรถือเป็นหน้าที่สำคัญที่ส่งเสริมให้มีการ กระจายอำนาจทางการคลัง เพราะการให้บริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความใกล้ชิดกับ ความ ต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน เป็นผลให้สวัสดิการของประชาชนจะเพิ่มสูงขึ้นจากการที่มีการ กระจายอำนาจทางการคลัง ทั้งนี้ หากมีการดำเนินการกระจายอำนาจทางการคลังมากขึ้นก็ย่อมก่อให้เกิดการแข่งขัน ของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน เป็นการส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่น และสามารถสร้างงานที่มี ประสิทธิภาพได้

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นหลักการโดยทั่วไปว่า หากมีการกระจายอำนาจทางการคลังมากเท่าใด ก็ส่งผลต่อการกระตุ้นให้ประชาชนหันมาให้ความสนใจต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น อีกทั้งมีความรับผิดชอบร่วมกันของท้องถิ่นมากขึ้น

จากหลักการดังกล่าวข้างต้นนั้น สอดคล้องกับปัญหาในการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง กอปรกับข้อมูลปฐมภูมิที่ได้รับจากการสัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ทำให้ทราบว่าพระราชบัญญัติรายได้ดังกล่าว มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงในการที่จะเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่จากภาครัฐอย่างต่อเนื่องและเป็นธรรม เนื่องจากพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ถูกใช้เป็นพื้นที่ที่ทิ้งมูลดินทราย และได้รับผลกระทบจากการทำอุตสาหกรรมเหมืองแร่มากที่สุด แต่ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยที่สุด ในขณะที่วงเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ก็จำเป็นต้องใช้งบประมาณที่มีอยู่ไปใช้ในการดูแลรักษาคุณภาพชีวิตของชาวบ้านในท้องที่ การฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบ ทั้งทางบก ทางอากาศ และทางน้ำ การรักษาเยียวยาชาวบ้านที่จำเป็นต้องอพยพจากที่อยู่อาศัยเดิม ไปหาแหล่งที่อยู่ใหม่ รวมถึงปัญหาด้านสาธารณสุข โดย ในบางครั้งนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงต้องนำงบประมาณไปใช้จ่ายในการซื้อรถฉุกเฉิน เพื่อบริการประชาชนที่เจ็บป่วย ดังนั้นพระราชบัญญัติรายได้จึงเป็นงบประมาณอีกทางหนึ่งที่จะนำมาช่วยบริหารจัดการให้้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงสามารถที่จะดูแลชาวบ้านในท้องที่ได้อย่างทั่วถึง เป็นหลักประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่น และนำไปสู่ความยั่งยืนอีกด้วย

ตารางที่ 2 หลักเกณฑ์การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อเสนอของ กพร.

รายได้ อปท.	การจัดสรรแบบเดิม (ร้อยละ)	การจัดสรรแบบใหม่ (ร้อยละ)
1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด	20	10
2. อบต. หรือเทศบาล ซึ่งเป็นที่ตั้งของประธานบัตร	20	20
3. อบต. หรือเทศบาลในจังหวัดอื่น	10	-
4. อบต. หรือเทศบาลที่เกี่ยวข้องกับประธานบัตร	-	10
5. อบต. หรือเทศบาลที่อยู่ติดกับ อบต. หรือเทศบาลที่เป็นที่ตั้งของประธานบัตร	-	10
6. อบต. หรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่เป็นที่ตั้งประธานบัตร	10	10

ที่มา: กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กพร.), 2553

อย่างไรก็ดี ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเห็นชอบการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงก็ได้ขอให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจเสนอขึ้นร่างเดิมไว้ โดยพระราชบัญญัติรายได้ที่ออกมานั้นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์พระราชบัญญัติแร่ปีพุทธศักราช 2560 ซึ่งจะให้ความเป็นธรรมกับพื้นที่และก็ได้จัดสรรเป็นไปตามสภาพการเปลี่ยนแปลงของการทำเหมือง ณ ปัจจุบัน แล้วก็ได้มีการกำหนดออกมาในพระราชบัญญัติแร่ปีพุทธศักราช 2560 ว่าที่ทิ้งมูลดินทรายที่เป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง

ให้ได้รับการจัดสรรภาษี คือ กล่าวหาแหล่งแร่ หรือเขตประทานบัตรให้หมายความรวมไปถึงที่ทิ้งมูลดินทรายของพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง บ้านดง หลังจากนั้นทางองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง จะมาช่วยกันผลักดันเรื่องพระราชบัญญัติรายได้ ว่ารัฐบาลจะจัดสรรอย่างไร 20% ที่จัดสรรให้กับทางพื้นที่ประทานบัตรต้องมาแบ่งกันคนละครึ่งกับพื้นที่ที่ทิ้งดินที่ให้หมายความรวมถึงพื้นที่ประทานบัตรหรือไม่หรือว่าต้องจัดให้พิเศษต่างหาก ซึ่งถ้าหากประเด็นนี้ได้รับการแก้ไข ก็จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงก็จะได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่อย่างเป็นทางการเหมือนเดิม

ตารางที่ 3 แสดงสถานะทางการเงินการคลังองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ปีงบประมาณ 2548-2558

ปีงบประมาณ พ.ศ.	เงินสะสม
2548	20,625,289.64
2549	24,643,617.74
2550	21,597,118.25
2551	21,597,118.25
2552	30,646,045.61
2553	30,644,893.61
2554	25,568,271.36
2555	20,106,704.59
2556	25,282,302.18
2557	21,308,878.79
2558	19,095,412.51

ที่มา: เอกสารนำเสนอการประชุมเพื่อขอพิจารณาทบทวนการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง วันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2559

5. อภิปราย และข้อเสนอแนะ

5.1 จากการทำการศึกษาวิจัย ประเด็นปัญหาในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง” ได้พบประเด็นปัญหาดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง จากการสรุปผลการวิจัยที่ได้ทำการศึกษา ทำให้พบประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง กล่าวคือ สาเหตุหลักของสภาพความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ คือ ประเด็นปัญหาด้านช่องว่างของกฎหมายที่ขาดความครอบคลุมในเรื่องของพื้นที่การทำเหมืองแร่ถ่านหิน ดังนั้น เมื่ออายุหรือระยะเวลาของการสัมปทานหรือการประทานบัตรสิ้นสุดลง การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงก็ยุติลงด้วย แม้ว่าการทำเหมืองได้มีใช้พื้นที่อย่างกว้างขวางขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง นั่นคือใช้เป็นพื้นที่

ที่คิดจนถึงปัจจุบัน ส่งผลให้เกิดข้อขัดแย้งเกิดขึ้นจากการใช้พื้นที่เพื่อตั้งมูลคินทราย แต่ตามกฎหมายไม่ได้ระบุว่า การตั้งมูลคินทรายเป็นความรวมถึงการประทานบัตรหรือการทำเหมืองแร่ถ่านหินด้วย ดังนั้นการใช้พื้นที่ดังกล่าวจึงเป็น ขบวนการเหตุของการเรียกร้องให้มีการปรับปรุงแก้ไขการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ขึ้นมาใหม่ และเมื่อมีการเปรียบเทียบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในเขตใกล้เคียงกัน ทำให้ยังพบว่าความเหลื่อมล้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชัดเจนยิ่งขึ้น สอดคล้องกับประเด็นปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในเรื่องของความ เหลื่อมล้ำที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ประเด็นที่สอง ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลังจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น

ผลสะท้อนที่ได้รับจากผลการวิจัยในครั้งนี้ นั่นคือ ทำให้พบว่าปัญหาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นปัญหามายาวนานในระยะเวลากว่า 20 ปี ยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ได้ กล่าวคือ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ กำหนดให้รัฐต้องอุดหนุนงบประมาณให้กับท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในปี 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปี พ.ศ. 2549 แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการจัดสรรได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด จนนำมาสู่การตรา พ.ร.บ. กำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วน ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 (อัครกรณ์ วงศ์ปรีดี, 2554)

อย่างไรก็ตาม การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่ามีความเกี่ยวข้องโดยตรง กับประเด็นการกระจายอำนาจทางการคลัง ทั้งนี้ จากคำถามการวิจัยที่ว่า “ประเด็นปัญหาในการจัดสรรค่าภาคหลวง แร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง คือ อะไร” โดยผลการวิจัยที่ได้ นั่นคือ การตราพระราชบัญญัติรายได้ ซึ่งถือว่า พ.ร.บ.ฉบับนี้จะเป็นตัวบทกฎหมายที่สำคัญ ที่จะช่วยให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ได้รับการจัดสรรภาษีอากรค่าภาคหลวงแร่อย่างเป็นธรรมและต่อเนื่อง ทั้งนี้ หากพิจารณาให้ดีแล้วจะเห็นว่า พระราชบัญญัติรายได้ ถือว่าเป็นผลพวงประการหนึ่งที่มาการกระจายอำนาจ ทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถกล่าวได้ว่า หากการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้ตั้งไว้ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นก็จะสามารถพึ่งพาตนเองได้ มีอิสระในการปกครองตนเอง รวมถึงมีอิสระทางการคลัง เช่น การจัดเก็บรายได้ การใช้งบประมาณเพื่อจัดบริการสาธารณะ การจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ การสร้างระบบสาธารณสุข และการสร้าง อาชีพให้มีเม็ดเงินหมุนเวียนภายในชุมชน และนำไปสู่การพัฒนาให้เป็นท้องถิ่นที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืนในที่สุด

เช่นเดียวกับ ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง หากการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นกลไกที่สำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนบรรลุ วัตถุประสงค์ตามที่ได้ตั้งไว้ จะส่งผลให้พระราชบัญญัติรายได้ฉบับนี้ ได้รับการผลักดันให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ปัญหาการจัดสรรภาษีอากรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงก็จะมีแนวโน้มที่ดีขึ้น นำไปสู่การ แก้ไขตัวบทกฎหมายเพื่อให้ได้รับการจัดสรรภาษีอากรค่าภาคหลวงแร่อย่างเป็นธรรม คุณภาพชีวิตของชาวบ้านใน พื้นที่ก็จะดีขึ้นอีกด้วย นี่คือความสำคัญของการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

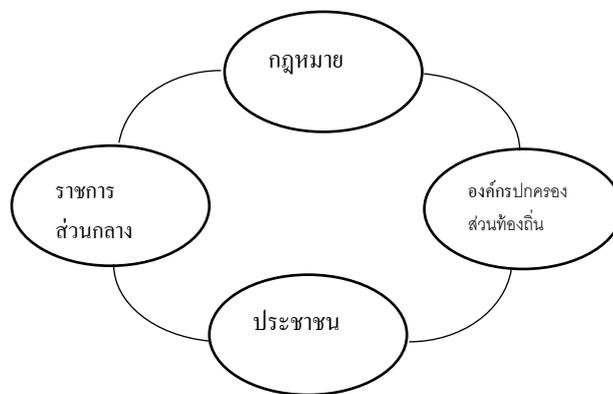
อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมองว่าการกระจายอำนาจจะสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัย องค์ประกอบ ดังนี้

1) กฎหมายที่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งท้องถิ่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กฎหมายรายได้ท้องถิ่น เป็นต้น

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผู้บริหารท้องถิ่นมีศักยภาพสูงหรือมีภาวะผู้นำ โดยมีความสามารถในการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีคุณธรรมจริยธรรมและมุ่งเน้นการทำงานตามหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี

3) ราชการส่วนกลางจริงจังต่อการกระจายอำนาจและแบ่งรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยมีการกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

4) ประชาชนมีส่วนร่วม ตามนัยยะนี้ นอกจากการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยอ้อมที่เป็นการเป็นการเลือกผู้แทนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงโดยการใช้อำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การเสนอข้อบัญญัติ การถอดถอน เป็นต้น การมีส่วนร่วมของประชาชนยังหมายถึงความถึงการเสริมสร้างให้ประชาชนมีความเป็นเจ้าของชุมชน และมีความกระตือรือร้นในการดูแลชุมชน โดยเป้าหมายระยะยาวของการกระจายอำนาจคือ “ชุมชนดูแลตนเอง” ซึ่งมีพื้นฐานที่มาจากประเด็นปัญหาของท้องถิ่น เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากความต้องการที่แท้จริง ดังรูปที่แสดงด้านล่าง



รูปที่ 1 องค์ประกอบสำคัญในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

นอกจากนี้ จากการผลการศึกษาพบว่าสอดคล้องกับการศึกษาของ สุทธิณี ชูติมากุลทวี (2562) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านดง และเทศบาลตำบลแม่เมาะ จังหวัดลำปาง กล่าวคือ เนื่องจากอายุประจําานบัตรในพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านดงสิ้นสุดหรือยุติลง ทำให้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรลดลงอย่างต่อเนื่องและขาดเสถียรภาพทางการคลัง ซึ่งข้อค้นพบของผู้วิจัยได้พบว่า พื้นที่องค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้รับการจัดสรรงบประมาณลดลงอย่างต่อเนื่อง และไม่ได้รับความเป็นธรรม ทั้งๆ ที่ถูกใช้เป็นที่ตั้งมรดกดินแต่กลับไม่ได้รับงบประมาณในการดูแลและเยียวยาทั้งในด้านสุขภาพของชาวบ้าน ด้านการอพยพ รวมถึงการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมใน

พื้นที่ และประเด็นที่สำคัญที่ทำให้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรลดลงอย่างต่อเนื่อง คือ พระราชบัญญัติรายได้ จึงเป็นที่มาให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงพยายามผลักดันให้เกิดพระราชบัญญัตินี้ขึ้น เพื่อให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณเข้ามาสู่พื้นที่อย่างเป็นธรรม

โดยในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงนั้น จากการทำการศึกษพบว่า ได้มีการเสนอประเด็นและข้อเรียกร้องในการขอรับการจัดสรรงบประมาณจากการทำเหมืองแร่จากรัฐบาลมาอย่างต่อเนื่อง และได้มีการผลักดันกฎหมายที่สำคัญฉบับหนึ่งนั่นคือ พระราชบัญญัติรายได้ ให้เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาต่อไป เนื่องจากพระราชบัญญัติรายได้ฉบับนี้มีความสำคัญ ในการที่จะช่วยให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่อย่างเป็นธรรมอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงเป็นพื้นที่ที่ถูกใช้เป็นที่ทิ้งดินจากการทำโรงไฟฟ้าถ่านหินลิกไนต์ ของ โรงไฟฟ้าแม่เมาะ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด และถูกใช้เป็นที่ทิ้งมูลดินซึ่งเป็นผลกระทบมาจากการทำเหมืองแร่ถ่านหิน แต่ทว่ายังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหามาจากรัฐบาลอย่างต่อเนื่องและเป็นธรรม ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่ออยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับงานของ วิระศักดิ์ เครือเทพ (2556) ที่กล่าวว่า แม้การกระจายอำนาจทางการคลังในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ก็ยังคงมีส่วนการพึ่งพาตนเองทางการคลังค่อนข้างต่ำ และยังคงขาดความครบถ้วนสมบูรณ์เป็นอย่างมากของการรายงานข้อมูลรายรับรายจ่าย ในระดับนโยบาย การกระจายอำนาจทางการคลังขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการและมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองระดับชาติในการใช้จ่ายทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ในอดีตได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลง พระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมีการเปลี่ยนแปลงกับพื้นที่ ประธานบัตรทำให้การได้รับการจัดสรรงบประมาณลดลงจนถึงปัจจุบัน ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงนั้น สามารถที่จะพึ่งพาตนเองได้ในระดับที่ดี เนื่องจากสามารถบริหารจัดการกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทำโรงไฟฟ้าถ่านหินได้ ไม่ว่าจะเป็น การแก้ไขปัญหาด้านการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ปัญหาด้านสาธารณสุข และปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพียงแต่มีปัญหาบางประการที่อยู่เหนือการควบคุมและบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อาทิ ปัญหาจากบุคคลภายนอก ปัญหาจากการทำงานกับบริษัทเอกชน อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมองว่า หลักการสำคัญที่อาจจะช่วยให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงสามารถเป็นอิสระทางการคลังอย่างแท้จริง และสามารถปกครองตนเองได้ รวมถึงนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงให้เกิดความร่วมมือทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานเอกชน และบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือมีส่วนได้ส่วนเสีย โดยใช้หลักการในการกระจายอำนาจดังนี้ คือ

ประการแรก การกระจายอำนาจมุ่งสร้างความเข้มแข็งให้กับระบอบประชาธิปไตยทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นด้วยการวางรากฐานทางการเมืองในระดับท้องถิ่น โดยการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นไปตามหลักการที่ว่า “ประชาธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน”

ประการที่สอง การกระจายอำนาจมุ่งให้ประชาชนได้ “ปกครองตนเอง” อย่างอิสระ โดยสามารถกำหนดเป้าหมาย วิถีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นนั้นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การปกครองตนเองจึงนับเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจที่เดียว

ประการที่สาม การกระจายอำนาจช่วยให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ตรงตามปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพราะการกระจายอำนาจทำให้การตัดสินใจตกไปอยู่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นในการตัดสินใจว่า จะทำอะไร ทำอย่างไร และใครควรได้รับประโยชน์

ประการที่สี่ การกระจายอำนาจมุ่งลดภาระของรัฐในส่วนกลางในการให้บริการแก่ประชาชนในสังคมโดยทั่วถึง การกระจายอำนาจทำให้รัฐสามารถจัดการเฉพาะภารกิจที่จำเป็นต้องทำ เช่น การรักษาความมั่นคง การต่างประเทศ การยุติธรรม เป็นต้น ส่วนภารกิจอื่นก็ให้ภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วม โดยเฉพาะท้องถิ่นสามารถช่วยดำเนินการในภารกิจที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับวิถีของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ

ประการที่ห้า การกระจายอำนาจมุ่งลดความเป็นราชการลง (De-bureaucratization) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการลดอำนาจของข้าราชการและไปเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชนและชุมชนแทนเพื่อให้มีบทบาทในการปกครองตนเองหรือกำหนดวิถีชีวิตของคน ดังคำกล่าวที่ว่า “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จุดสำคัญอยู่ที่การลดอำนาจส่วนกลางให้คนท้องถิ่นปกครองและบริหารด้วยตนเอง”

ประการที่หก การกระจายอำนาจมุ่งทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง โดยการเพิ่มอำนาจ (Empowerment) การตัดสินใจ และการดูแลทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน วัฒนธรรม ประเพณีชุมชนของตนเอง การเพิ่มอำนาจให้ชุมชนนับเป็นเป้าหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการกระจายอำนาจเพื่อให้ชุมชนสามารถตัดสินใจดำเนินการและตอบสนองความต้องการของชุมชนเอง

ทั้งนี้จากผลการศึกษาที่ผู้วิจัยได้ค้นพบ ยังสอดคล้องกับงานของ อัครณัฏ วงศ์ปรีดี (2554) ได้อธิบายว่า รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้หรือการแบ่งรายรับจากการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล อาจมีการแบ่งให้เป็นบางส่วนหรือยกให้ทั้งหมดก็ได้ เป็นวิธีการจำแนกว่ารายได้ใดสมควรเป็นของรัฐบาลหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแบ่งประเภทรายได้จะตั้งค่านึงถึงความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ ต้นทุนในการจัดเก็บ และอำนาจการบังคับใช้ด้วยโดยในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย จะมีรายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บให้และรายได้ที่รัฐแบ่งให้แตกต่างกันตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งรายได้ที่รัฐจัดเก็บให้และแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพฯ ได้แก่ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1 ใน 9 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ภาษีธุรกิจเฉพาะกับภาษีสรรพสามิตภาษีรถยนต์สี่ล้อเดือน ค่าจดทะเบียนสิทธินิติกรรม และค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียมสำหรับภาษีค่าภาคหลวงแร่ที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ได้มีการกำหนดสัดส่วนการแบ่งรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบอย่างแน่นอนชัดเจน ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยในกรณีขององค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านดง ก็ได้รับการจัดสรรอย่างต่อเนื่องในทุก ๆ ปีงบประมาณ ซึ่งรัฐบาลเองก็ได้พิจารณาถึงขนาด ประเภท และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านดง ทำให้สามารถนำงบประมาณที่ได้นั้นมาหล่อเลี้ยงองค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านดง ในมิติต่างๆ รวมถึง แก้ไขปัญหาที่ได้รับผลกระทบจากการทำอุตสาหกรรมเหมืองแร่อย่างเป็นรูปธรรม

5.2 จากผลการวิจัยที่ได้รับในครั้งนี้ ผู้วิจัยขอเสนอข้อเสนอแนะดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ดังที่กล่าวแล้วว่า ช่องโหว่ของกฎหมายส่งผลกระทบต่ออย่างยิ่งในการจัดสรรภาษีอากร ค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านดง ส่งผลให้ไม่ได้รับการจัดสรรภาษีอากรค่าภาคหลวงแร่ แต่กลับถูกใช้เป็นพื้นที่ทิ้งมูลดินทราย ดังนั้น สิ่งที่ควรจำเป็นต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน คือ ตัวบทกฎหมาย กล่าวคือ ควรให้คำจำกัดความในเรื่องของพื้นที่ของการทำเหมืองแร่อย่างครอบคลุมถูกต้อง และชัดเจน เพื่ออุดช่องโหว่ทางกฎหมาย นอกจากนี้การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรตามหลักแนวความคิดการจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่น และควรขยายฐานภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอื่นเพิ่มเติม ที่สำคัญรัฐบาลควรเร่งยับยั้งประเด็นปัญหาขององค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านดงที่ค้างค้ำอยู่ ปัญหาที่ควรดำเนินการอย่างเร่งด่วนให้ยับยั้งขึ้นมาและดำเนินการให้เป็นไปตามความจำเป็นเร่งด่วนเกี่ยวกับพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ นอกเหนือจากกรณีเหมืองแร่ก็ตาม เป็นประเด็นอื่นเช่น กรณีทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้ เพราะจากการสัมภาษณ์ผู้นำท้องถิ่น พบถึงปัญหาในด้านอื่นๆ ที่มาจากการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของผลกระทบทางด้านสุขภาพอนามัย ของชาวบ้านในพื้นที่ การอพยพย้ายถิ่นฐานเนื่องจากได้รับมลภาวะทั้งทางด้านอากาศ เสียง และน้ำ ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำงบประมาณที่มีจำกัด มาใช้จ่ายในการดูแลชาวบ้านในพื้นที่ เพื่อทำการอพยพ หรือแม้กระทั่งการว่าจ้างหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ เพื่อตรวจสอบสุขภาพของชาวบ้าน ตำบลบ้านดง ก็เป็นการใช้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดขององค์กรบริหารส่วนตำบล บ้านดง อีกทั้งปัญหาเรื่องผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม การตัดไม้ การสร้างเขื่อน ซึ่งส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อชาวบ้านในพื้นที่ทำให้ไม่สามารถอาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมของตนได้ ปัญหาเหล่านี้คือสิ่งที่มีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาเร่งด่วนโดยผู้นำท้องถิ่น ได้วอนขออยากให้รัฐบาลหันกลับมาสนใจ ทบทวน และช่วยกันคิด หรือทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะอะไรที่ยังค้างค้ำที่จำเป็นต้องแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วนให้กับประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบให้เป็นวาระสำคัญในการประชุมเพื่อพิจารณาและหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนโดยเร็ว (สุชินี ชุตินากุลทวี, 2562)

ประเด็นที่สอง ประเด็นในด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) โครงสร้างภาษีตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ซึ่งใช้มานาน 19 ปี ข้อกำหนดของกฎหมายได้จำกัดแหล่งรายได้ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นไม่อาจเข้าถึงแหล่งรายได้ภาษีในพื้นที่ของตนได้อย่างเต็มที่ และขาดอำนาจในการจัดเก็บภาษีแม้จะมีทรัพยากรที่มีค่าอยู่ในพื้นที่ก็ไม่สามารถที่จะมีรายได้จากทรัพยากรที่มีในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ จึงทำให้ผู้นำและตัวแทนองค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านดงลุกขึ้นมาเรียกร้องความเป็นธรรมตามสิทธิอันพึงได้ อีกทั้ง พื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านดง เป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากมูลดิน อันเกิดจากอุตสาหกรรมการทำเหมืองแร่ จึงเป็นสิทธิเสรีภาพขององค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านดง ไม่ว่าจะป็นผู้นำ หรือประชาชนในพื้นที่ ก็ควรมีสิทธิในการเรียกร้องประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ของตนเองอย่างถูกต้องและเป็นธรรม

2) ความสามารถพึ่งพาตนเองทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดเก็บภาษีรายได้ของหน่วยงานเองขาดความหลากหลาย และถึงแม้จะมีการจัดสรรรายได้จากภาษีแบ่ง แต่ก็ยังมีสัดส่วนที่ไม่แน่นอนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดเสถียรภาพทางรายได้ และต้องหวังพึ่งงบประมาณจากส่วนกลางอยู่ตลอดเวลาและการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองทางการคลังได้ต่ำก่อให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองโดยในกรณี

ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา พบว่ามีการพึ่งพาตนเองในหลายด้านเช่น การสาธารณสุข มีการร่วมมือกับหน่วยแพทย์เคลื่อนที่เข้าช่วยเหลือดูแลชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ การเยียวยาให้กับชาวบ้านที่ต้องอพยพออกจากพื้นที่ เนื่องจากไม่สามารถอาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมของตนเองได้ โดยผู้นำท้องถิ่นได้มีการลงพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบทั้งทางเสียง น้ำ และอากาศ แต่ทว่าปัญหาในด้านอื่น ๆ ก็จำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณในการแก้ไข และแน่นอนว่างบประมาณที่นำมาใช้ก็เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงเองซึ่งบางครั้งไม่เพียงพอในการดูแลช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น ภาครัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาแก้ไขปัญหา หรือรับฟังปัญหาข้อเรียกร้องของประชาชน และนำไปแก้ไขอย่างเร่งด่วน (อัครณัฏ วงศ์ปรีดี, 2554)

3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระในการดำเนินงานและการจัดการภายในพื้นที่ของตนซึ่งประเด็นปัญหานี้ เกิดขึ้นในพื้นที่โดยในกรณีขององค์การบริหารส่วนพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ได้รับผลกระทบในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ด้านสาธารณสุข และด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาดังกล่าวส่วนเกิดขึ้นในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อันเกิดจากผลกระทบในการทำโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ประเด็นปัญหาดังกล่าวอาจจะแก้ไขได้ แต่จำเป็นต้องร่วมมือกันหลายฝ่าย โดยมีผู้นำท้องถิ่นเป็นเครื่องยนต์และชาวบ้านในพื้นที่เป็นฟันเฟืองในการร่วมมือกันแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อนำพารถคันนี้ไปสู่จุดหมายหรืออักษณัฏหนึ่งคือการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างตรงจุด รวมถึงเป็นอิสระในการแก้ไขปัญหาไม่มีบุคคลภายนอกเข้ามาแทรกแซง เพราะคนในพื้นที่เป็นผู้ที่รู้ปัญหาความเดือดร้อนมากที่สุด รู้ความต้องการของพื้นที่มากที่สุด จึงจำเป็นอย่างมากที่จะต้องมีการรับฟัง ถกเถียงและระดมสมองเพื่อแก้ปัญหา อาจเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็น การทำประชาคมหมู่บ้าน หรือการรับฟังความคิดเห็นออนไลน์ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของตนเอง หากทุกคนในพื้นที่ร่วมมือกันดี ก็จะสามารถป้องกันการแทรกแซงจากภายนอกได้อีกทางหนึ่งด้วย การดำเนินการแก้ไขปัญหา ก็จะเป็นไปอย่างมีอิสระมากขึ้น

อย่างไรก็ดี ขอเสนอแนะแนวทางในเชิงวิชาการอีกประเด็นหนึ่ง เพื่อให้หลักการและแนวทางดังกล่าวข้างต้นสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้อย่างเป็นระบบ และเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1) การกำหนดหลักการให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ 2550 ตามมาตรา 281 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการให้ความเป็นอิสระแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น อีกทั้งจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาประกอบกับมาตรา 283 บัญญัติให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

2) การกำหนดหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น ตามมาตรา 284 ให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการปกครองตนเอง โดยได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบกับมาตรา 285 ประชาชนในท้องถิ่นสามารถลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้หากเห็น

ว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติหน้าที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (สุทธิณี ชูติมากุลทวี, 2562)

3) การกำหนดให้ต้องมีการขร่างกฎหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ในกระบวนการขร่างของสำนักงานกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานรัฐมนตรี

4) ข้อสังเกตจากรัฐธรรมนูญ 2550 ที่มีผลต่อการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างชัดเจนมี 2 ประเด็น คือ

(1) กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น มีการกำหนดข้อบัญญัติเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหารงานบุคคล

(2) กฎหมายได้กำหนดผู้มีอำนาจในการตัดสินใจและจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้บริการสาธารณะในระดับพื้นที่อย่างชัดเจนซึ่งบุคคลดังกล่าวจะต้องมีความรับผิดชอบ (Accountability) มากขึ้น

ทั้งนี้การดำเนินการจริงของการกระจายอำนาจการคลังและงบประมาณ ที่เน้นไปที่การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามขั้นตอนที่ระบุในแผนปฏิบัติการของการกระจายอำนาจทางการคลังและงบประมาณที่จำแนกภารกิจออกเป็น 3 ประเภทได้แก่

1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการหรือผลิตให้บริการสาธารณะเอง

2) ภารกิจ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับรัฐ

3) ภารกิจที่รัฐยังดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ ยังมีรูปแบบการถ่ายโอนภารกิจให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะการมอบอำนาจ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะยาว ประกอบด้วย 2 รูปแบบ ดังนี้คือ

1) การมอบอำนาจ เป็นบริการสาธารณะที่รัฐบาลมอบหมายให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการแทนได้ แต่การจัดการนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่รัฐบาลกำหนด ทั้งนี้เพื่อเป็นการกำกับคุณภาพการให้บริการให้เหมือนกับที่รัฐบาลดำเนินการเอง และรัฐบาลยังต้องมีหน้าที่ผูกพันในการสนับสนุนงบประมาณให้แก่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการทำหน้าที่ดังกล่าวตามความสามารถทางการคลังของรัฐบาลอย่างเต็มที่

2) การมอบอำนาจ: เป็นบริการสาธารณะที่ “เปิดโอกาส” ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเข้าร่วมจัดการให้บริการดังกล่าวควบคู่กับรัฐบาลได้ โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้กำหนดมาตรฐานกลางเพื่อให้บริการดังกล่าวเป็นแนวทางให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปดำเนินการเองได้ (สุทธิณี ชูติมากุลทวี, 2562)

ด้วยหลักการข้างต้นนี้ อาจจะช่วยส่งเสริมให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเอง สามารถปกครองตนเองได้ โดยไร้การแทรกแซงจากบุคคลภายนอก รวมถึงมีอิสระทางการคลังอย่างแท้จริงและยั่งยืน

6.บทสรุป

จากการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยขอสรุปผลที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้ เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นต่อองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง นั้น พบว่าเป็นปัญหาทางด้านพื้นที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาในลักษณะเดียวกันนี้ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นๆ ได้ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง จำเป็นต้องอาศัยหลักการการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนเป็นหัวใจสำคัญในการแก้ไขปัญหา จนนำไปสู่กระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะ (Public Participation) หมายถึง กระบวนการสร้างหรือแสวงหาฉันทามติ (Consensus Building) ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่รับทราบปัญหา ร่วมคิดร่วมหาแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ไปจนกระทั่งถึงเมื่อโครงการต่างๆ เกิดขึ้นก็เข้ามามีบทบาทติดตามโครงการนั้น ๆ ด้วย (ณัฐฐา วิจิณัยภาค, 2553) ซึ่งประกอบไปด้วย การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ควรส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตั้งแต่เริ่มโครงการ เริ่มต้นรับทราบปัญหาร่วมกัน ร่วมหาแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆ ร่วมกัน ตลอดจนการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็น กระบวนการที่ประชาชนมีสิทธิ์ตัดสินใจด้วยตนเอง หรือที่เรียกว่า การลงประชามติ (Referendum) โดยในระดับหมู่บ้านก็อาจจะเป็นลักษณะของทำประชามติหมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นว่าต้องการหรือไม่ต้องการอะไรเข้ามาสู่ท้องถิ่นของตนเอง

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 67 ยังได้ส่งเสริมให้เกิดประเด็นการมีส่วนร่วมของชุมชน ในระดับนโยบาย ได้ระบุว่า สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ การคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม (ณัฐฐา วิจิณัยภาค, 2553)

อนึ่ง การมีส่วนร่วมอาจไม่ได้จำกัดแค่เพียงประชาชนเท่านั้น อาจจะเป็นการประสานการทำงานระหว่างกันของระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง อาทิ ในการแก้ไขปัญหาด้านเอกสารสิทธิขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัชมุนตรี การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และกรมป่าไม้ การแก้ไขปัญหาการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ เป็นการหารือระหว่างคณะกรรมการกระจายอำนาจกับกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เป็นต้น โดยผู้วิจัยมองว่าหลักการมีส่วนร่วมสาธารณะนี้จะช่วยให้นำไปสู่การแก้ไขปัญหาการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ในลักษณะเชิงพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติรายได้มีความสำคัญต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยิ่ง ทั้งในแง่ของการจัดทำบริการสาธารณะ สนับสนุนการจัดการด้านการศึกษา การจัดระบบภาษีและการจัดสรรภาษีอากรที่เหมาะสม และที่สำคัญคือการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีรายได้เป็นของตนเอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้และมีอิสระในการปกครองตนเอง

โดยการกระจายอำนาจทางการคลังจะส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดพระราชบัญญัติรายได้ และส่งผลดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ประการแรก ด้านการกระจายรายได้ เนื่องจากการกระจายรายได้ที่นั่นหากใช้อำนาจของรัฐบาลกลางแต่เพียงลำพังย่อมไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมดจึงจำเป็นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทรัฐบาลมีความสามารถและทรัพยากรมากเพียงพอจึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรรายได้ ซึ่งทำให้เกิดความเท่าเทียมกันของรายได้ระหว่างพื้นที่ หรือระหว่างบุคคลได้

ประการที่สอง การจัดสรรทรัพยากร หน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรถือเป็นหน้าที่สำคัญที่ส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจทางการคลัง เพราะการให้บริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความใกล้ชิดกับ

ต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันเป็นผลให้สวัสดิการของประชาชนจะเพิ่มสูงขึ้นจากการที่มีการกระจายอำนาจทางการคลัง ทั้งนี้ หากมีการดำเนินการกระจายอำนาจทางการคลังมากขึ้นก็ย่อมก่อให้เกิดการแข่งขันของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นการส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่นและสามารถสร้างงานที่มีประสิทธิภาพได้

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นหลักการโดยทั่วไปว่า หากมีการกระจายอำนาจทางการคลังมากเท่าใด ก็ส่งผลต่อการกระตุ้นให้ประชาชนหันมาให้ความสนใจต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น อีกทั้งมีความรับผิดชอบร่วมกันของท้องถิ่นมากขึ้น

ดังนั้น พระราชบัญญัติรายได้นี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงในการที่จะเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่จากภาครัฐอย่างต่อเนื่องและเป็นธรรม เนื่องจากพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ถูกใช้เป็นพื้นที่ที่ทิ้งมูลดินทราย และได้รับผลกระทบจากการทำอุตสาหกรรมเหมืองแร่มากที่สุดแต่ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยที่สุด ดังนั้นพระราชบัญญัติรายได้นี้จึงเป็นงบประมาณอีกทางหนึ่งที่สำคัญที่จะนำมาช่วยบริหารจัดการให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงสามารถที่จะดูแลชาวบ้านในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เป็นหลักประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่น และนำไปสู่ความยั่งยืนอีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2543). *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กฤษณา แก้วสวัสดิ์. (2553). *ค่าภาคหลวงแร่กับการจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ:

สำนักบริหารยุทธศาสตร์ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่.

ณัฐฐา วินิจฉัยภาค. (2556). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกับการเมืองภาคประชาชน*. กรุงเทพฯ:

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคารุณี พุ่มแก้ว. (2557). *ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นและแนวทางการปฏิรูปเงินอุดหนุน*

(*fiscal Disparity in Local Governance and Idea for Grant Allocation Reform*) ในการคลังท้องถิ่น การขยาย

ฐานรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ. กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลีฟวิ่ง.

ไพรัช ตระการศิริรัตน์. (2550). *การคลังภาครัฐ*. เชียงใหม่: เอ็นสแควร์กราฟิค พรินท์.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2547). *ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาผลกระทบภายนอก*

(*Externalities*): เรียนรู้จากประสบการณ์จริงขององค์กรบริหารส่วนตำบล. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 2(1), 43-60.

สกล วรรณวัฒนา. (2552). *การคลังและการจัดบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วน*

ท้องถิ่น ประสบการณ์และบทเรียนของประเทศไทย ในธรรมาภิบาลและการคลังท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์

สกสค ลาดพร้าว.

สุธินี ชูติมากุลทวี. (2562). ความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง และเทศบาลตำบลแม่เมาะ. (Unpublished Doctoral dissertation), สถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2559). *ระเบียบวาระการประชุม คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาหาหาแนวทางแก้ไขปัญหาการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียม ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. 20 เมษายน 2559. ห้องประชุมอรรถไกรวัลลพ ชั้น 1 อาคารสำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล. 9.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (12 ตุลาคม 2561). *พระราชบัญญัติ รายได้*. 24. สืบค้นจาก <http://file:///C:/Users/Administrator/>

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง. (2559). *เอกสารนำเสนอการประชุมเพื่อขอพิจารณาทบทวนการจัดสรร ค่าภาคหลวงแร่ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง*. 11 มีนาคม 2559. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง.

อัครณ์ วงศ์ปรีดี. (2554). *การคลังท้องถิ่น (Local Public Finance)*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.