

ประเด็นปัญหาการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น “กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง
อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง”

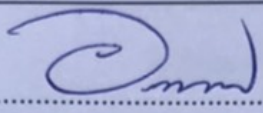
สิริพงษ์ เทยสงวน

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

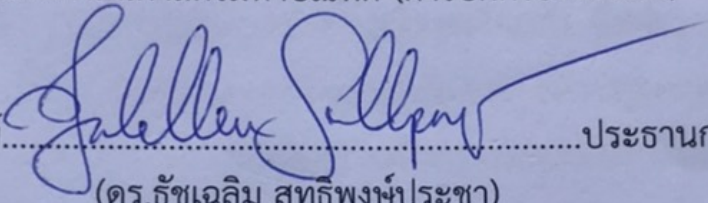
2562

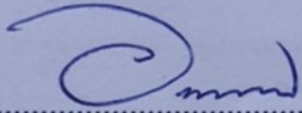
ประเด็นปัญหาการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น “กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง
อำเภอแม่เมะ จังหวัดลำปาง”

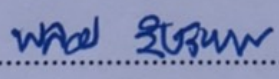
สิริพงษ์ เทยสงวน
คณะรัฐประศาสนศาสตร์

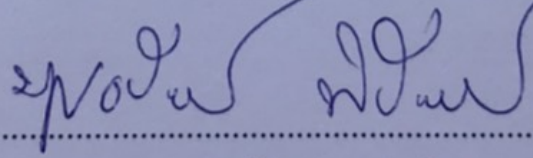
รองศาสตราจารย์..........อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.อัชกรณ วังศ์ปรีดี)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (การปกครองท้องถิ่น)

รองศาสตราจารย์..........ประธานกรรมการ
(ดร.อัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา)

รองศาสตราจารย์..........กรรมการ
(ดร.อัชกรณ วังศ์ปรีดี)

รองศาสตราจารย์..........กรรมการ
(ดร.พลอย สืบวิเศษ)

รองศาสตราจารย์..........คณบดี
(ดร.บุญอนันต์ พินัยทรัพย์)

มิถุนายน 2563

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์

ประเด็นปัญหาการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วน

ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

ชื่อผู้เขียน

นายสิริพงษ์ เทยสงวน

ชื่อปริญญา

รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา

2562

การวิจัยในครั้งนี้เริ่มจากคำถามวิจัยที่ว่า ประเด็นปัญหาในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมุมมองขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงคืออะไร มีหน่วยงานใดที่เกี่ยวข้อง และจะมีวิธีการแก้ไขปัญหาอย่างไร เนื่องจากในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ยังคงพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังไม่ได้รับการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะในมิติของการจัดสรรงบประมาณยังคงไม่ทั่วถึง ซึ่งในบางพื้นที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญและสามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศอย่างมหาศาล แต่งบประมาณที่กลับคืนสู่ท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นยังไม่เพียงพอและทั่วถึงทำให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่น รายได้ สุขภาพอนามัย และสิ่งแวดล้อมไม่ได้อย่างที่ควรจะเป็น ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการวิจัยชิ้นนี้คือ เพื่อศึกษาถึงประเด็นปัญหาในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมุมมองขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงคืออะไร เพื่อให้ทราบถึงข้อมูลในเชิงลึก และอาจจะนำไปสู่การค้นพบการแก้ปัญหาให้กับพื้นที่ที่ผู้วิจัยศึกษาได้อย่างตรงจุด

ABSTRACT

Title of Thesis	The Issue of Mineral Royalty Allocation to Local Public Administration Organizations, “A Case Study of Ban Dong Subdistrict Administration Organization, Mae Moh District, Lampang Province”
Author	Mr. Siripong Thoe-Sa-Nguan
Degree	Master of Public Administration
Year	2019

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 was 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.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง ประเด็นปัญหาการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงอย่างดี
ได้ด้วยความกรุณาช่วยเหลือ แนะนำ ให้คำปรึกษา ตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความเอา
ใจใส่เป็นอย่างดีจาก รศ.ดร. อัครณัฐ วงศ์ปรีดี อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบัน
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของผู้วิจัย

ขอขอบพระคุณ นายสุกรี ไทยธนสุกานต์ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่
เมาะ จังหวัดลำปาง ที่กรุณาให้คำสัมภาษณ์อย่างดียิ่ง จนทำให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลในเชิงลึกและรอบด้าน

ขอขอบพระคุณพี่ ๆ เจ้าหน้าที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ซึ่งดูแลรับผิดชอบการทำวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาปริญญาโท ภาคปกติ ของสถาบันบัณฑิต
พัฒนบริหารศาสตร์ ที่พยายามกระตุ้นและผลักดันให้ผู้วิจัยดำเนินการทำวิทยานิพนธ์จนสำเร็จ

และที่สำคัญที่สุดขอขอบพระคุณ นาย แสวง เทยสงวน นางสุดา จันทะพุก ซึ่งเป็นคุณพ่อคุณแม่
ของผู้วิจัย รวมถึงญาติพี่น้องทุกคนที่ช่วยเหลือสนับสนุนทั้งด้านกำลังใจและกำลังทรัพย์ด้วยดี
ตลอดมา นอกจากนี้ยังมีผู้ที่ให้ความร่วมมือช่วยเหลืออีกหลายท่านซึ่งผู้เขียนไม่สามารถกล่าวนามใน
ที่นี่ได้หมดจึงขอขอบคุณทุกท่านเหล่านั้นไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

คุณค่าทั้งหลายที่ได้รับจากการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบเป็นกตัญญูแก่เวทีแต่
บิดามารดา และบูรพาจารย์ที่เคยอบรมสั่งสอน รวมทั้งผู้มีพระคุณทุกท่าน

สิริพงษ์ เทยสงวน

พฤษภาคม 2563

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(4)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญ	(6)
สารบัญตาราง	(8)
สารบัญภาพ	(9)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ	1
1.2 คำถามการวิจัย	7
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย	7
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
1.5 ขอบเขตการศึกษา	7
1.6 นิยามคำศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา	8
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และการทบทวนวรรณกรรม	10
2.1 ความหมาย และหลักเกณฑ์ในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่	10
2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	66
บทที่ 3 ระเบียบวิธีการวิจัย	68
3.1 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	68
3.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	69
บทที่ 4 ผลการวิจัย	71
บทที่ 5 สรุปผล อภิปราย และข้อเสนอแนะ	78
5.1 สรุปผล	78
5.2 อภิปรายผล	79
5.3 ข้อเสนอแนะ	81

บรรณานุกรม	83
ประวัติผู้เขียน	86

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 สัดส่วนค่าภาคหลวงแร่ที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	13
2.2 หลักเกณฑ์การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม ข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	20
2.3 ตารางแสดงความความก้าวหน้าทางด้านกฎหมาย	37
2.4 การกระจายอำนาจทางกำลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	40
2.5 ความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจด้านการถ่ายโอนภารกิจ	45
2.6 เครื่องมือทางการคลังและความสามารถในการกระจายอำนาจ	47
2.7 รูปแบบการจัดเก็บรายได้จากการทำเหมืองแร่	55
3.1 สรุประเบียบวิธีการวิจัย	70
4.1 คร่าวเรือนและงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อการอพยพตั้งแต่ พ.ศ. 2523-2553	76
4.2 สัดส่วนค่าภาคหลวงแร่ที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	77

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 ประเด็นปัญหาของท้องถิ่น	26
2.2 การเปรียบเทียบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนและหลัง การกระจายอำนาจ	46

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จากการที่รัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ได้กำหนดการจัดสรรภาษี และอากรเงินอุดหนุน รวมถึงรายได้อื่น ๆ ให้มีความสอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ. 2554 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และภายในไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนตามความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะประเด็นด้านการจัดเก็บรายได้ การจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่งในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ อบท. มีรายได้จากค่าภาคหลวงแร่ตามมาตรา 23(12) มาตรา 24(8) และ มาตรา 25(12) และเพื่อให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียม จึงออกประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.อ.) เรื่อง การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และค่าปิโตรเลียมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบท.) เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2544 โดยกำหนดนิยามของคำที่เกี่ยวข้องไว้ คือ 1)การจัดเก็บภายในเขต” หมายความว่า การจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่หรือค่าภาคหลวงปิโตรเลียมในพื้นที่ตามประทานบัตรหรือพื้นที่ตามสัมปทานแล้วแต่กรณีภายในเขตเทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และ กทม. 2) พื้นที่ตามประทานบัตรหรือพื้นที่ตามสัมปทาน” หมายความว่า พื้นที่ที่มีการผลิตแร่หรือปิโตรเลียม และ 3) การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่หรือค่าภาคหลวงปิโตรเลียม” หมายความว่า การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่หรือค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บสำหรับแร่ปิโตรเลียมที่ผลิตได้จากประทานบัตรหรือสัมปทานแล้วแต่กรณี ที่มีพื้นที่ตามประทานบัตรหรือสัมปทานที่มีการผลิตอยู่ในเขตพื้นที่ของ อบท.

ทั้งนี้ ได้กำหนดการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละ 60 แล้วจัดสรรให้ ดังนี้

- 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละ 20 ในพื้นที่ประทานบัตร
- 2) อบต. หรือเทศบาล ที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตรของค่าภาคหลวงแร่หรือพื้นที่สัมปทานของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมร้อยละ 20 โดยจัดสรรให้ตามจำนวน อบต.
- 3) อบต. และเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ประทานบัตรของค่าภาคหลวงแร่ หรือพื้นที่สัมปทานของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมร้อยละ 10 โดยจัดสรรให้ตามจำนวนประชากร
- 4) อบต. และเทศบาลในจังหวัดอื่นให้ได้รับจัดสรรร้อยละ 10 ของค่าภาคหลวงแร่หรือค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต โดยจัดสรรตามจำนวนประชากร

อนึ่ง กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแร่ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ และส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว ต่อมาสภานิติบัญญัติได้พิจารณาและมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติแร่ โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ เพื่อให้การอนุญาตและการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่เป็นไปอย่างมีระบบ รวมถึงการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการแร่ด้วย

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดดุลยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการรักษาสิ่งแวดล้อม การกำหนดหลักเกณฑ์ การอนุญาต และการกำกับดูแลการทำเหมืองให้เหมาะสมกับประเภทและขนาดของการทำเหมือง การส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแร่ กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรผลประโยชน์จากทรัพยากรแร่ให้แก่ อปท. และชุมชนอันเป็นที่ตั้งของพื้นที่ทำเหมืองและพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ และกำหนดให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินอันเป็นที่ตั้งของการทำเหมือง โดยเฉพาะในเขตพื้นที่การทำเหมืองแร่ ซึ่งอำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปางนั้น พบว่ามีการทำเหมืองแร่อย่างแพร่หลาย โดยพื้นที่หนึ่งที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดในการจัดทำโรงไฟฟ้าแม่เมาะและถูกใช้เป็นพื้นที่ทิ้งมูลดินทรายจากการทำโรงไฟฟ้าแต่ยังไม่ได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ รวมถึงได้รับปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม และปัญหาผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน นั่นคือพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง โดยในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ยังคงไม่ได้รับการ เยียวยา หรือแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังและต่อเนื่องจากรัฐบาล ทั้งที่ผู้นำท้องถิ่น อาทิ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง รวมถึงประชาชนในพื้นที่ได้มีการเรียกร้องในประเด็นดังกล่าวมาเป็นระยะเวลากว่าสิบปี แต่ทว่าปัญหายังไม่ได้ถูกแก้ไขจากรัฐบาล เพียงแต่รับเรื่องไปเท่านั้นมิได้มีการดำเนินการให้เป็น

รูปธรรมชัดเจนแต่อย่างไร ดังนั้นสำหรับประเด็นการเปิดโอกาสหรือการที่รัฐมีการกระจายอำนาจให้อปท. เข้าไปมีบทบาทหน้าที่ในหลาย ๆ เรื่องเช่น การอนุญาตขุดหาแร่รายย่อย การให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม รวมถึงการให้อิสระกับ อปท. ในการจัดเก็บรายได้ ค่าภาคหลวงแร่อย่างยั่งยืน จึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและจะก่อให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่นในหลายด้าน อาทิ รายได้ของท้องถิ่น การพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน คุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นอาจจะมีแนวโน้มที่ดีขึ้น

1.1.1 ข้อมูลทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง

สภาพทั่วไป

ที่ตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงตั้ง อยู่ทางทิศเหนือของอำเภอแม่เมะ และห่างจากตัวจังหวัดลำปางตามเส้นทางถนนสายลำปาง-งาว ระยะทางประมาณ 35 กิโลเมตร และอยู่ห่างจากอำเภอแม่เมะ ตามเส้นทางสายแม่เมะ-หนองบอมบ์ ซึ่งถนนที่เลียบคลองส่งน้ำของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (แม่เมะ) ระยะทางประมาณ 20 กิโลเมตร มีหมู่บ้านที่อยู่ใกล้อำเภอแม่เมะที่สุดคือ บ้านหัวฝาย หมู่ที่ 1 ระยะทาง ประมาณ 18 ก.ม. และหมู่บ้านที่อยู่ห่างไกลอำเภอมากที่สุดคือ บ้านแม่ส้านหมู่ที่ 6 ระยะทางประมาณ 77 ก.ม.

สภาพภูมิประเทศ

มีพื้นที่ทั้งหมด 179.40 ตารางกิโลเมตร หรือ ประมาณ ร้อยละ 20.85 ของพื้นที่อำเภอแม่เมะ (อำเภอแม่เมะ มีพื้นที่ทั้งหมด 860.44 ตารางกิโลเมตร ลักษณะภูมิประเทศของตำบลบ้านดงมีลักษณะเป็นที่ราบสลับภูเขาโดยมีภูเขาล้อมรอบ มีแนวเขาที่เป็นสันปันน้ำเชื่อมต่อกับเขตอุทยานแห่งชาติแจ้ซ้อนและอุทยาน แห่งชาติถ้ำผาไทย ลักษณะพื้นที่ป่าเป็นป่าเบญจพรรณ มีไม้สักไม้แดง ไม้เต็ง ไม้รัง ไม้มะค่า และต้นไม้ต่าง ๆ อื่นๆ นอกจากนี้ยังมีพันธุ์ไม้ที่หายากเป็นจำนวนมาก เช่น กัลยไม้ และสมุนไพรนานาชนิด

หมู่บ้าน/ประชากร

ตำบลบ้านดงมีหมู่บ้าน จำนวน 8 หมู่บ้าน ได้แก่

หมู่ที่ 1 บ้านหัวฝาย

หมู่ที่ 2 บ้านดง

หมู่ที่ 3 บ้านท่าสี่

หมู่ที่ 4 บ้านจำป๋วย

หมู่ที่ 5 บ้านกลาง

หมู่ที่ 6 บ้านแม่ส้าน

หมู่ที่ 7 บ้านสวนป่าแม่เมาะ

หมู่ที่ 8 บ้านหัวฝายหลายทุ่ง

1.1.2 ประวัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อ.แม่เมาะ จ.ลำปาง

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2537 ตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ได้ขอใช้อาคาร อนุสรณ์ของโรงเรียนวัดบ้านดง หมู่ที่ 2 ใช้เป็นอาคารที่ทำการชั่วคราว ตั้งอยู่ที่ บ้านดง หมู่ที่ 2 ตำบลบ้านดงมีพนักงานส่วนตำบลมาปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2540 ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้รับอนุญาตจากกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ ป่าและพันธุ์ พืช ให้ใช้ที่ดินก่อสร้างอาคาร สำนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงหลังใหม่ที่กิโลเมตร 33 ถนนพหลโยธิน (หนองบอมบ์)

สำหรับกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงนั้น เป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากการทำเหมืองแร่ถ่านหินของการไฟฟ้าฝ่าย ผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งถูกใช้เป็นพื้นที่ทิ้งดินมูลทรายแต่ไม่ได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่อย่างเป็น ธรรมจากการทำเหมืองแร่ถ่านหิน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และองค์การบริหารส่วนตำบล บ้านดง ขอเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง และ เกิดความเป็นธรรมแก่ราษฎรในท้องที่ที่ได้รับผลกระทบ ต่อมา พบว่ากรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและ การเหมืองแร่ เคยมีหนังสือเสนอความเห็นไปยังสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้พิจารณา ปรับปรุงแก้ไขแล้ว แต่ปัจจุบันไม่ปรากฏผลความคืบหน้าการดำเนินการเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้ใน ปัจจุบันปัญหาดังกล่าวมีได้เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่เท่านั้น หากแต่ยังส่งผล กระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงอย่างยิ่ง ทั้งในเรื่องของ การดำรงชีวิต ชาวบ้านหลายคนต้องอพยพไปอยู่ต่างถิ่น เนื่องจากไม่มีพื้นที่อยู่อาศัย สุขภาพอนามัย การทำเหมืองแร่และโรงไฟฟ้าถ่านหิน ส่งผลให้เกิดมลภาวะทั้งทางกลิ่น ทางเสียง และทางน้ำ รวมถึง การประกอบอาชีพต่าง ๆ ที่เคยทำได้ในอดีต แต่ในปัจจุบันก็ไม่สามารถทำได้ เช่น การทำเรือกวสวไร่ ไร่ นา ปลูกผลไม้ เป็นต้น

จากนั้นในเวลาต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีการรับเรื่องร้องเรียนจากองค์การบริหารส่วน ตำบลบ้านดง ขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้มีหนังสือร้องเรียน ต่อสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดลำปางให้ประสานกับอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ในการ ปรับปรุงอัตราการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

2542 ซึ่งกำหนดอัตราการจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ในเขตพื้นที่ประจวบคีรีขันธ์ใน อัตราร้อยละ 20 ของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต แต่ไม่มีการจัดสรรให้กับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ข้างเคียง

หลังจากที่ได้มีการประสานงานไปยัง กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เพื่อแก้ไข การปรับปรุงการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อจากนั้น กรม อุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้ตรวจสอบและพิจารณา ดังนี้

ประเด็นที่ 1 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ โดยได้บัญญัติว่า “การทิ้งดินถือเป็นกิจกรรมการทำเหมืองและพื้นที่ที่มีการทิ้งดินมี สิทธิได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ด้วย” ซึ่งการปรับปรุงพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ตามความ ดังกล่าวข้างต้น ไม่สามารถปรับปรุงสัดส่วนการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นตำบลบ้านดงตามความประสงค์ได้ เนื่องจากการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งกำหนดให้จัดสรรค่าภาคหลวงแร่ สำหรับแร่ที่ผลิตได้จากประทานบัตรหรือสัมปทานที่มีพื้นที่ตามประทานบัตรเท่านั้น โดยมีได้ระบุให้ จัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้พื้นที่ที่ทิ้งมูลดินทรายแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ส่งผลให้องค์การบริหารส่วน ตำบลบ้านดงยังคงไม่ได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ตามที่ประสงค์

ประเด็นที่ 2 กรณีที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้เสนอความเห็น ว่า ผลกระทบที่เกิด ขึ้นกับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง โดยไม่ได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่อย่างเป็นธรรมจากการ ทำเหมืองแร่ถ่านหินซึ่งเป็นเหตุมาจากพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2510 กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการ เหมืองแร่ พิจารณาแล้วเห็นว่าตามความเห็นของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ไม่ใช่ประเด็น สำคัญของปัญหาดังกล่าวข้างต้นซึ่งข้อเท็จจริงของปัญหาเกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การจัดสรร ค่าภาคหลวงแร่โดยตรง ซึ่งกำหนดการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ ตามประกาศคณะกรรมการการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นตามเหตุผลข้อ 1

ประเด็นที่ 3 สำหรับการทบทวนหลักเกณฑ์สัดส่วนค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ได้มีหนังสือถึงปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอ แนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์สัดส่วนการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเสนอให้มีการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ซึ่งเป็นที่ตั้งของ โบราณวัตถุที่เกี่ยวข้องกับประทานบัตร ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 โดยเป็นโบราณวัตถุที่ทิ้งมูล

ดินทรายนอกเขตประเทานบัตร ซึ่งกรณีนี้ก็จะสามารถแก้ปัญหาให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้

ดังนั้น กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ พิจารณาแล้วเห็นว่าการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งมีได้ให้อำนาจกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ พิจารณาปรับปรุงสัดส่วนการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง จึงไม่อาจสามารถพิจารณาปรับปรุงการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงตามความประสงค์ได้

อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลการประชุมขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงพบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2556 ในคราวประชุมคณะทำงานแก้ไขปัญหาราษฎร 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 (ทุกอบต. ในจังหวัดแบ่งกัน) อีกร้อยละ 20 ที่เหลือจ่ายให้ทั่วประเทศ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาการจ่ายค่าภาคหลวงอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย ดังนั้น คณะกรรมการชุดนี้จึงต้องมีการทบทวนพิจารณาค่าภาคหลวงใหม่ ที่ประชุมจึงเห็นควรให้กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการเสนอเรื่องไปที่กระทรวงมหาดไทยเพื่อขอเปลี่ยนแปลงค่าภาคหลวงแร่และพิจารณาทบทวนการจ่ายค่าภาคหลวงในพื้นที่หรือท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบโดยตรงอย่างชัดเจนต่อไป ” ทั้งนี้ ที่ประชุมได้มีมติมอบหมายให้ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมและผู้แทนกระทรวงมหาดไทยนำข้อเสนอของที่ประชุมเรื่องการพิจารณาแก้ไขเงื่อนไขในการจ่ายค่าภาคหลวงแร่ เพื่อให้ผลตอบแทนกระจายไปสู่พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงอย่างแท้จริง เช่น พื้นที่ทิ้งดิน เป็นต้น ซึ่งถ้าหากการดำเนินการเป็นไปตามข้อเสนอการประชุม ก็จะช่วยให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้รับเงินจากการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ด้วย

ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบจากการทำโรงไฟฟ้าถ่านหิน หรือการทำเหมืองแร่ที่ถูกนำเสนอในเชิงวิชาการ และเกี่ยวข้องกับประเด็นทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ การจัดการภาครัฐ การบริหารรัฐกิจ การคลังท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการคลัง การบริหารกิจการสาธารณะฯฯ ยังไม่ค่อยแพร่หลายนัก ส่วนใหญ่จะเน้นศึกษาในเชิงวิศวกรรมศาสตร์หรือธรณีวิทยา

เป็นส่วนใหญ่ ด้วยเหตุผลนี้และประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงกระตุ้นและผลักดันให้ผู้วิจัยต้องการค้นหา แสวงหา เพื่อให้ได้คำตอบในเชิงลึกกว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงที่เคยได้รับเงินจัดสรรจากค่าภาคหลวงแร่จำนวนมาก แต่ในปัจจุบันกลับได้รับเงินจัดสรรน้อยลงทุกปี ๆ นั้น แท้จริงแล้วปัญหาเกิดจากอะไร หรือวิทยานิพนธ์เล่มนี้อาจจะช่วยสะท้อนถึงปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันของพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างตรงจุดมากขึ้น

1.2 คำถามการวิจัย

ประเด็นปัญหาการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง” คืออะไร

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อให้ทราบถึง ประเด็นปัญหาการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง”

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ทราบถึง ประเด็นปัญหาการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง”

1.5 ขอบเขตการศึกษา

ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาแบบกรณีศึกษา (Case Study Research) เพื่อค้นหาคำตอบเชิงประจักษ์เกี่ยวกับปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาโดยเป็นการศึกษาเฉพาะพื้นที่ที่มุ่งศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง โดยประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ ถูกเรียกร่องมาเป็นระยะเวลากว่าสิบปี แต่ก็ไม่ได้ถูกแก้ไขอย่างจริงจังและตรงจุด รัฐบาลเพียงรับเรื่องดังกล่าวไปพิจารณาแต่ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงนั้นได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ถ่านหินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ถูกใช้เป็นพื้นที่ทิ้งมูลดินทราย

โดยไม่ได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่อย่างเป็นทางการทำเหมืองแร่ถ่านหิน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ทั้งที่ในอดีตได้มีการผลักดันจากผู้นำท้องถิ่น รวมถึงประชาชนในท้องถิ่นต้องการบริหารส่วนตำบลบ้านดง นอกจากนี้ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่ เคยมีหนังสือเสนอความเห็นไปยังสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขแล้ว แต่ปัจจุบันไม่ปรากฏผลความคืบหน้าการดำเนินการเรื่องดังกล่าว ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงให้ความสำคัญกับข้อมูลและข้อเท็จจริงในมิติต่าง ๆ ทั้งการศึกษาข้อมูลจากเอกสารตำรา เอกสารการประชุม หนังสือร้องเรียน และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่น เพื่อให้ได้ข้อมูลอย่างรอบด้าน ตรงตามความเป็นจริงมากที่สุด ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะนำข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้รวบรวมมานั้น นำมาอภิปรายตามหลักแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ เพื่อให้ค้นพบปัญหาในเชิงลึก รวมถึงวิธีการแก้ไขปัญหามาให้กองการบริหารส่วนตำบลบ้านดงอย่างตรงจุดและมีความอย่างยั่งยืนในอนาคตด้วย

1.6 นิยามคำศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

1) “ค่าภาคหลวงแร่” หมายถึง เงินค่าธรรมเนียมที่ผู้ประกอบการทำเหมืองแร่ต้องชำระให้แก่รัฐบาลเพิ่มเติมต่างหากนอกเหนือจากภาษีอื่น ๆ ที่ต้องชำระตามปกติ ค่าภาคหลวงแร่ จึงมีลักษณะเป็นการชดเชยความสูญเสียไปของทรัพยากรแร่ รวมทั้งเป็นการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรแร่ให้แก่ภาครัฐ เนื่องจากแร่เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการเจริญเติบโตของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ต้องพึ่งพิงทรัพยากรเป็นวัตถุดิบในการพัฒนาอุตสาหกรรมระดับต่าง ๆ โดยประเทศไทยมีแนวคิดที่ว่าทรัพยากรแร่ เป็นสมบัติของประเทศ ดังนั้น จึงจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและประสานประโยชน์ และให้ภาคเอกชนมีบทบาทที่เหมาะสม เพื่อความเท่าเทียมกันในการได้รับประโยชน์จากแหล่งแร่ หมายถึงการให้โอกาสคนทุกกลุ่มได้รับประโยชน์จากการมีอยู่ของทรัพยากรในประเทศ ทั้งผู้ประกอบการเหมืองแร่ ผู้ใช้แร่ และประชาชนทั่วไป กล่าวคือในแง่ของผู้ประกอบการเหมืองแร่ทั้งรายใหญ่และรายเล็กควรได้รับความยุติธรรมจากการใช้ประโยชน์จากแหล่งแร่อย่างเท่าเทียมกัน ทรัพยากรแร่ในประเทศไทยนี้ ประเทศต่าง ๆ เรียกเก็บโดยชื่อต่าง ๆ กัน และด้วยวิธีและระบบที่แตกต่างกันไปตามแต่รัฐบาลของประเทศนั้น สำหรับประเทศไทย เรียกว่า “ค่าภาคหลวงแร่”

2) การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ หมายถึง การจัดสรรรายได้จากการเก็บภาษีแร่ หรือค่าภาคหลวงแร่ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นรายได้สำคัญส่วนหนึ่งของรัฐที่ได้นำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ทั้งในส่วนของการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น ถนน ระบบไฟฟ้า น้ำประปา เชื้อเพลิง อ่างเก็บน้ำ ฯลฯ อันเป็นปัจจัยพื้นฐานและตัวจักรสำคัญของการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศให้

เจริญก้าวหน้า รวมถึงในส่วนของตัวเองก็ได้รับประโยชน์จากการจัดสรรรายค่าภาคหลวงแร่ เช่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้จากการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่โดยทั่วถึงกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำรายได้ที่ได้รับจากการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ไปบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นได้ตามเจตนารมณ์ของตนเอง และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วม ในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นมากขึ้น

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และการทบทวนวรรณกรรม

ในบทนี้ เป็นการทบทวนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ โดยในส่วนแรก จะกล่าวถึง ความหมายและหลักเกณฑ์ ของการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบทบาทของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ อนึ่ง เนื่องจากงานวิจัยนี้มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับแร่ ได้แก่กฎหมายว่าด้วยแร่ประมวลรัษฎากร กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจนมากขึ้น นอกจากนี้จะกล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources Economics) หลักการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียม รวมถึงหลักการกระจายอำนาจทางการคลังและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่สอง จะได้กล่าวถึง งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการนำเสนอกรอบแนวคิดของการศึกษาในครั้งนี้

2.1 ความหมาย และหลักเกณฑ์ในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่

ความหมายของค่าภาคหลวงแร่ หมายถึง ค่าภาคหลวงแร่คือภาษีที่เรียกเก็บจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรแร่ โดยกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บ และส่งเป็นรายได้ของรัฐบาลโดยตลอด ต่อมากระทรวงมหาดไทยมีนโยบายในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น* และเพื่อให้บริหารจัดการงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง จึงได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขึ้น ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมา ติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสองอาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย และในมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดที่มาแห่งรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

โดยกำหนดให้ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ในองค์การบริหารส่วนตำบลใด เมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้ว ให้จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง (พ.ศ. 2539) (ดวงแข ทวีบุรณ์, 2553)

ค่าภาคหลวง (Royalty) Otto (2001) ได้กล่าวว่า ในอดีตค่าภาคหลวงเป็นระบบภาษีที่ได้รับ ความสนใจน้อย กลไกของภาษี ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay) หรือภาษีบนฐานของกำไร (Profit-Based Taxes) บาง ประเทศตัดค่าภาคหลวงออกจากภาษีอื่นทั้งหมด โดยมุ่งไปที่ ภาษีฐานของกำไร แต่บางประเทศก็ยังคงใช้ภาษี ค่าภาคหลวงแร่อยู่ สิ่งสำคัญคือ ประเด็นเรื่องความเป็นเจ้าของ (Ownership) หลายประเทศส่วนใหญ่ถือว่า ทรัพยากรแร่เป็นของรัฐ ถ้ากิจการหรือ บริษัทนำทรัพยากรมาใช้จำเป็นต้องแสดงให้เห็นได้ว่า รัฐจะได้รับอะไรเป็น การตอบแทนจากความสูญเสียทรัพยากรนั้น แต่บริษัทเหมืองแร่ไม่ได้แสดงให้เห็นกำไรที่สามารถนำมาจ่ายภาษีได้ ดังนั้น จึงไม่มีอะไรรับประกันได้ว่ารัฐจะได้รับภาษีฐานรายได้นั้น จึงมีหลายแนวทางที่กำหนดภาษีค่าภาคหลวง อย่างเป็นธรรมและไม่สลับซับซ้อน ภาษีค่าภาคหลวงแร่จึงเป็นรายได้ที่เหมาะสมที่จะให้จังหวัดหรือ ท้องถิ่น และ ถึงแม้จะมีการจัดเก็บโดยรัฐส่วนกลาง แล้วจัดสรรแบ่งเป็นเปอร์เซ็นต์ให้แก่จังหวัดและ ท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงาน เหล่านี้ย่อมมีข้อจำกัดและมีการเรียกร้องให้มีการจัดสรรปันส่วนใหม่ (Re-Distribution System)

การจัดเก็บค่าภาคหลวงเป็นการจัดเก็บตามจำนวนหรือมูลค่าซึ่งได้รับความนิยมมากกว่า ค่าธรรมเนียมประเภทอื่น เพราะสามารถบริหารจัดการ ตรวจสอบได้ง่าย และมีผลกระทบต่อโครงการ น้อย แต่ ค่าภาคหลวงบิดเบือนผลกระทบที่เกิดขึ้น กล่าวคือ ค่าภาคหลวงแร่ไม่ได้สะท้อนต้นทุนต่อ หน่วยของการนำทรัพยากรออกมาใช้ผลลัพธ์ที่ตามมาคือ การนำทรัพยากรออกมาใช้แม้ว่าราคาจะสูง กว่าต้นทุนทางสังคมที่จะต้องสูญเสีย (สุธินี ชูติมากุลทวี, 2562; Sarma & Naresh, 2001)

การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทรัพยากรแร่แตกต่างจาก ทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ตรงที่เป็นทรัพยากรสิ้นเปลืองประเภทที่ใช้แล้วหมดไปไม่สามารถสร้าง ขึ้นมาทดแทนได้ ประกอบกับทรัพยากรในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันทั้งในด้านความสมบูรณ์ของ แหล่งแร่ คุณภาพ ภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ระดับความลึก และการวางตัวของแหล่งแร่ เป็นต้น นอกจากนี้ยังเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการเจริญเติบโตของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศที่ต้องพึ่งพิงทรัพยากรเป็นวัตถุดิบในการพัฒนาอุตสาหกรรมระดับต่าง ๆ ประเทศไทยมี แนวคิดที่ว่าทรัพยากรแร่ เป็นสมบัติของประเทศ ดังนั้น จึงจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมใน การบริหารจัดการและประสานประโยชน์ และให้ภาคเอกชนมีบทบาทที่เหมาะสม เพื่อความเท่าเทียม กันในการได้รับประโยชน์จากแหล่งแร่ หมายถึงการให้โอกาสคนทุกกลุ่มได้รับประโยชน์จากการมีอยู่ ของทรัพยากรในประเทศ ทั้งผู้ประกอบการเหมืองแร่ ผู้ใช้แร่ และประชาชนทั่วไป กล่าวคือในแง่ของ

ผู้ประกอบการเมืองรวมทั้งรายใหญ่และรายเล็กควรได้รับความยุติธรรมจากการใช้ประโยชน์จากแหล่งแร่ อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งในส่วนของการบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ การได้รับสิทธิในการทำเหมือง และการชำระค่าธรรมเนียมจากการใช้ทรัพยากรให้แก่รัฐ ในแง่ของผู้ใช้แร่ก็ควรได้ใช้ทรัพยากรแร่ในราคา ยุติธรรม ซึ่งราคายุติธรรมนี้หมายถึงราคาที่ทำให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องไม่ใช่ ราคาที่สูงเกินไปเนื่องจากการมีอำนาจผูกขาดของผู้ผลิต และต้องไม่ใช่ราคาต่ำเกินไปเนื่องจากเป็น ราคาที่ไม่ครอบคลุมต้นทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นเช่นไม่รวมต้นทุนการรักษาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมหลังการ ทำเหมือง ส่วนในแง่ของประชาชนทั่วไปในฐานะเจ้าของทรัพยากรแร่ในประเทศควรได้รับเงิน ค่าตอบแทนจากการที่มีผู้นำทรัพยากรแร่ไปใช้ประโยชน์ เพื่อที่รัฐซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการและประสานประโยชน์ และให้ภาคเอกชนมีบทบาทที่เหมาะสม เพื่อความเท่าเทียมกันในการ ได้รับประโยชน์จากแหล่งแร่ หมายถึงการให้โอกาสคนทุกกลุ่มได้รับประโยชน์จากการมีอยู่ของ ทรัพยากรในประเทศ ทั้งผู้ประกอบการเมืองแร่ ผู้ใช้แร่ และประชาชนทั่วไป กล่าวคือในแง่ของผู้ ประกอบเมืองรวมทั้งรายใหญ่และรายเล็กควรได้รับความยุติธรรมจากการใช้ประโยชน์จากแหล่งแร่ อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งในส่วนของการบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ การได้รับสิทธิในการทำเหมือง และการ ชำระค่าธรรมเนียมจากการใช้ทรัพยากรให้แก่รัฐ ในแง่ของผู้ใช้แร่ก็ควรได้ใช้ทรัพยากรแร่ในราคา ยุติธรรม ซึ่งราคายุติธรรมนี้หมายถึงราคาที่ทำให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องไม่ใช่ ราคาที่สูงเกินไปเนื่องจากการมีอำนาจผูกขาดของผู้ผลิต และต้องไม่ใช่ราคาต่ำเกินไปเนื่องจากเป็น ราคาที่ไม่ครอบคลุมต้นทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นเช่นไม่รวมต้นทุนการรักษาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมหลังการ ทำเหมือง ส่วนในแง่ของประชาชนทั่วไปในฐานะเจ้าของทรัพยากรแร่ในประเทศควรได้รับเงิน ค่าตอบแทนจากการที่มีผู้นำทรัพยากรแร่ไปใช้ประโยชน์ เพื่อที่รัฐซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนจะได้ นำมากระจายสู่สังคมให้ได้รับประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ การจัดเก็บรายได้ส่วนนี้รัฐจักกันทั่วไป คือ “ภาษีทรัพยากรแร่” การเก็บภาษีทรัพยากรแร่นี้ ประเทศต่าง ๆ เรียกเก็บโดยชื่อต่าง ๆ กัน และด้วย วิธีและระบบที่แตกต่างกันไปตามแต่รัฐบาลของประเทศนั้น สำหรับประเทศไทย เรียกภาษีทรัพยากร แร่ว่า “ค่าภาคหลวงแร่” ซึ่งถือเป็นเงินค่าธรรมเนียมที่ผู้ประกอบการทำเหมืองแร่ต้องชำระให้แก่ รัฐบาลเพิ่มเติมต่างหากนอกเหนือจากภาษีอื่น ๆ ที่ต้องชำระตามปกติ ค่าภาคหลวงแร่ จึงมีลักษณะ เป็นการชดเชยความสูญเสียไปของทรัพยากรแร่ รวมทั้งเป็นการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ ประโยชน์ทรัพยากรแร่ให้แก่ภาครัฐ ดังนี้

ตารางที่ 2.1 สัดส่วนค่าภาคหลวงแร่ที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปี พ.ศ.	ค่าภาคหลวงแร่	เพิ่มขึ้น (%)	ส่งเป็น รายได้ รัฐ (40%)	ทศ.และ อบต.ที่มี พื้นที่ ครอบคลุม ประทาน บัตร (20%)	ทศ.และ อบต.อื่นที่ อยู่ใน จังหวัดที่มี พื้นที่ ครอบคลุม ประทาน บัตร (10%)	ทศ.และ อบต.ใน จังหวัด อื่น (10%)	อบจ.ที่มี พื้นที่ ครอบคลุม ประทาน บัตร (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

การทำเหมืองแร่ในปัจจุบัน ผู้ประกอบการเหมืองแร่ต้องจ่ายค่าภาคหลวงให้กับรัฐบาลตามมูลค่าของทรัพยากรแร่ โดยจ่ายเป็นอัตราร้อยละที่คงที่ของราคา คุณด้วย ปริมาณแร่ที่ผลิตได้ ยกเว้น แร่ดีบุก แร่ทังสแตน แร่ตะกั่ว แร่สังกะสี และแร่ทองคำ ผู้ประกอบการเหมืองแร่ต้องจ่ายเป็นอัตราแบบก้าวหน้า (Progressive Rate) และอัตราค่าภาคหลวงนี้จะแตกต่างกันในระหว่างแร่ การเก็บค่าภาคหลวงของรัฐบาลถือเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการเหมืองแร่ อาจสร้างภาระให้กับผู้ประกอบการเหมืองแร่มากขึ้น โดยเฉพาะในปีที่ราคาแร่ต่ำมากและผู้ประกอบการเหมืองแร่กำลังขาดทุน อัตราค่าภาคหลวงจึงมีผลต่อการผลิตแร่ในประเทศ อัตราค่าภาคหลวงที่สูงเกินไปเป็นการไม่สนับสนุนการผลิตและการลงทุนในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ และอัตราค่าภาคหลวงที่ต่ำเกินไปทำให้รัฐบาลและสังคมส่วนรวมสูญเสียเงินรายได้ การเก็บค่าภาคหลวงในอัตราที่เหมาะสม จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้มีการสำรวจและพัฒนาเหมืองแร่ในระยะยาว

การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรในรูปของค่าภาคหลวงในอัตราร้อยละของราคานี้ มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีคือการจัดเก็บภาษีง่าย ต้นทุนในการบริหารการจัดเก็บภาษีต่ำ และเก็บได้เที่ยงตรงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด รัฐสามารถคาดคะเนปริมาณรายได้จากภาษีนี้ได้ง่าย นอกจากนี้ยังสามารถปรับเปลี่ยนอัตรากาสิโนได้ง่าย หรือใช้วิธีจัดเก็บในรูปแบบ Ad Valorem Tax with Progressive Pattern คือสามารถปรับอัตรากาสิโนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านราคาแร่ได้ง่าย นั่นคือเมื่อแร่มีราคาต่ำก็เก็บค่าภาคหลวงในอัตราร้อยต่ำ แต่เมื่อแร่มีราคาสูงขึ้นก็เก็บค่าภาคหลวงสูงขึ้นตาม สำหรับข้อเสียคือ ไม่ได้คำนึงถึงศักยภาพแหล่งแร่แต่ละแหล่งที่แตกต่างกัน ผลตอบแทนการลงทุน (กำไร) ของผู้ประกอบการเหมืองแต่ละรายแตกต่างกัน แต่ผู้ประกอบการเหมืองแต่ละรายจะต้องรับภาระการจ่ายเงินให้รัฐบาลเท่ากัน ทั้ง ๆ ที่ความสามารถในการจ่ายของผู้ประกอบการเหมืองแต่ละรายไม่เท่ากันเนื่องจากต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการเหมืองแต่ละรายต่างกัน ถ้าความแตกต่างของต้นทุนในการผลิตแต่ละเหมืองเนื่องมาจากการมีประสิทธิภาพการผลิตที่แตกต่างกัน ก็ถือเป็นเรื่องที่เจ้าของเหมืองจะต้องทำการแก้ไขปรับปรุงการทำงานในเหมืองของตน แต่ถ้าความแตกต่างนี้เกิดจากการได้รับประโยชน์จากการบริการพื้นฐานของรัฐบาลแตกต่างกัน เช่น แหล่งที่ตั้งของบางเหมืองอยู่ใกล้ถนน ทำให้ต้นทุนค่าขนส่งแร่ถูกกว่าเหมืองที่อยู่ในที่ทุรกันดาร ไม่มีการคมนาคม ในกรณีนี้การที่ผู้ประกอบการเหมืองทุกรายรับภาระค่าภาคหลวงเท่ากันอาจเป็นเรื่องที่ไม่เป็นธรรมกับผู้ทำเหมือง

รายได้จากค่าภาคหลวงแร่ เป็นรายได้สำคัญส่วนหนึ่งของรัฐที่ได้นำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ มาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในส่วนของการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น ถนน ระบบไฟฟ้า น้ำประปา เขื่อน อ่างเก็บน้ำ ฯลฯ อันเป็นปัจจัยพื้นฐานและตัวจักรสำคัญของการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญก้าวหน้า รวมทั้งในส่วนองงบประมาณและค่าใช้จ่ายของหน่วยงานภาครัฐเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน และปัจจุบันประชาชนในท้องถิ่น มีความตื่นตัวและมีบทบาทในการเข้ามาปกป้องดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐบาลเริ่มมีการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) เพื่อนำไปใช้ประโยชน์โดยตรงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรรายได้ ค่าภาคหลวงแร่กลับคืนสู่ท้องถิ่น (กฤษฎา แก้วสวัสดิ์, 2553)

การจัดเก็บภาษีค่าภาคหลวงแร่และการจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Otto (2001) ได้กล่าวถึงค่าภาคหลวงแร่และการกระจายอำนาจทางการคลังว่า ในทางปฏิบัติหลายประเทศทั่วโลก แนวนโยบายการกระจายอำนาจทางภาษี (Tax Decentralization Policy) ควรจะมีการแยก กิจกรรมการทำเหมืองแร่ออกจากกิจกรรมอื่น ด้วยเหตุผลที่ว่า

1) ค่าชดเชย (Compensation) ควรจะจ่ายให้กับเจ้าของทรัพยากรแร่ เนื่องจากเหมืองแร่เป็น ทรัพยากรใช้แล้วหมดไป (Non-Renewable Resources) ค่าชดเชยควรจะให้แก่การสูญเสีย

ทรัพยากรแบบถาวรนั้น ปกติจึงมีการมอบอำนาจการเรียกเก็บค่าภาคหลวง (Empowered to Levy a Compensatory Royalty) แก่เจ้าของทรัพยากร ซึ่งความเป็นเจ้าของทรัพยากรจะแตกต่างกันในแต่ละประเทศ บางประเทศอำนาจตามกฎหมาย อาจจะเป็นของรัฐส่วนกลาง (State) และบางประเทศจะเป็นอำนาจของรัฐท้องถิ่น (Provincial Government) เช่นในประเทศมาเลเซีย หรือของเจ้าของที่ดิน (Landowner) เป็นผู้สามารถทำสัญญาเกี่ยวกับการจัดเก็บ ค่าธรรมเนียม และควรจะมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ของการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว ซึ่งเจ้าของสามารถจะเข้ามามีบทบาทในการกระจายอำนาจทางการคลังด้วย

2) การทำเหมืองมีความเสี่ยงสูงและเป็นธุรกิจที่มีการลงทุนสูง (Risky and Capital Intensive Business) ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการเริ่มตั้งแต่การสำรวจเหมืองแร่ (Exploration) การพัฒนาพื้นที่เหมืองแร่ (Mine Development) การจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ การชำระค่าธรรมเนียม และภาษีให้แก่ท้องถิ่น (Local Tax and Special Incentives) วงจรด้านราคาของสินค้า (Commodity Price Cycles) เป็นต้น ดังนั้น เครื่องมือ ทางการคลังหลายประการที่ใช้จึงตระหนักถึงธรรมชาติของความเสี่ยงและการลงทุนสูงนั้น และเกิดคำถามที่ เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลัง

3) โดยธรรมชาติของการทำเหมือง จำเป็นต้องเป็นไปตามพฤติกรรมของผู้จ่ายภาษี แต่ละประเทศ จะใช้วิธีการเก็บภาษีที่ต่างกัน ซึ่งการเก็บภาษีจะมีทั้งวิธีการจูงใจหรือบทลงโทษ ทั้งนี้ การทำเหมืองส่วนมาก ต้องให้ความสำคัญกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากกว่าอุตสาหกรรมอื่น เพราะอยู่บนพื้นฐานทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไป ซึ่งอาจจะมีผลในช่วงเวลาเติบโตในเศรษฐกิจท้องถิ่น และอาจจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทาง สังคม ประเพณีของภาษีที่รัฐกำหนดให้มีการจัดเก็บจากการทำเหมืองแร่ อาจมีตัวชี้วัดชนิดภาษีที่เป็นที่ยอมรับใน ระดับประเทศ จังหวัด และท้องถิ่น แตกต่างกัน ซึ่งภาษีแต่ละประเภทจะขึ้นอยู่กับความเหมาะสมหรือ ลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ (Subjective) ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามขนาดและความสลับซับซ้อนของระดับ ภาครัฐที่หลากหลายแตกต่างกัน ซึ่งผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดภาษีอาจจัดให้มีการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภท สามารถแสดงได้ดังตารางต่อไปนี้ (สุธินี ชุตินากุลทวี, 2562)

2.1.1 ขั้นตอนในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้องค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2539) ให้จัดสรรค่าภาคหลวงให้องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่นั้นให้อัตราร้อยละสามสิบ และให้จัดสรรค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บสำหรับแร่ได้จาก

ประธานบัตร ที่มีพื้นที่ตามประธานบัตรอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งให้จัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ แห่งละเท่ากัน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2541 กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินกระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) โดยออกกฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2541) ให้จัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่นั้นในอัตราร้อยละยี่สิบ และจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บสำหรับแร่ที่ผลิตได้จากประธานบัตร ที่มีพื้นที่ตามประธานบัตรอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่งให้จัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ๆ แห่งละเท่ากัน

ในปี พ.ศ. 2542 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 ได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีประกาศเรื่องการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีมติให้มีการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตรากการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ ดังต่อไปนี้

- 1) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประธานบัตรให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต
- 2) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประธานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต
- 3) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่นให้ได้รับจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต และการจัดสรรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม 1) ให้จัดสรรตามจำนวนองค์กรสำหรับตาม 2) และ 3) ให้จัดสรรตามอัตราส่วนแห่งยอดราษฎร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ในวันสิ้นปีงบประมาณก่อนปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว
- 4) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้จัดสรรค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น
- 5) กรุงเทพมหานคร ให้จัดสรรค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ที่จัดเก็บภายในเขตกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่ กพร. จัดเก็บได้จริง
- 6) ในกรณีใดก็ตามที่เทศบาลได้รับการจัดสรรตามประกาศนี้ให้เมืองพัทยาได้รับการจัดสรรเช่นเดียวกับเทศบาล

ตามกฎหมายกระทรวงและประกาศทั้ง 3 ครั้งนี้ ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมสั่งให้คืนค่าภาคหลวงแร่ให้แก่ผู้ใช้แร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ให้ กพร. หักค่าภาคหลวงแร่ไว้เพื่อจ่ายคืนให้แก่ผู้ใช้แร่ก่อนการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้จัดสรรปีละ สี่งวด ดังนี้

งวดที่หนึ่ง ค่าภาคหลวงแร่ที่ได้รับในเดือนตุลาคมถึงเดือนธันวาคมให้จัดสรรภายในเดือน มกราคม
 งวดที่สอง ค่าภาคหลวงแร่ที่ได้รับในเดือนมกราคมถึงเดือนมีนาคมให้จัดสรรภายในเดือนเมษายน
 งวดที่สาม ค่าภาคหลวงแร่ที่ได้รับในเดือนเมษายนถึงเดือนมิถุนายนให้จัดสรรภายในเดือนกรกฎาคม
 งวดที่สี่ ค่าภาคหลวงแร่ที่ได้รับในเดือนกรกฎาคมถึงเดือนกันยายนให้จัดสรรภายในเดือนตุลาคม

ในกรณีที่ กพร. ไม่อาจจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ในงวดใดภายในระยะเวลาที่กำหนดตามประกาศนี้ให้นำส่งภายในระยะเวลาไม่เกินงวดถัดไปประกาศนี้ให้ใช้บังคับสำหรับการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2544 เป็นต้นไปตั้งนั้นจากประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กพร. ต้องจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งสิ้นร้อยละหกสิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต ส่วนอีกร้อยละสี่สิบส่งเป็นรายได้ของรัฐ

2.1.2 ผลกระทบที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงได้รับ

การทำเหมืองแร่เป็นกิจกรรมที่ให้ทั้งคุณและโทษ กล่าวคือให้คุณในด้านของทำให้เกิดผลผลิตซึ่งเป็นวัตถุดิบต้นน้ำที่นำไปใช้ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทำให้มีความเจริญทางเศรษฐกิจ และเกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องอีกมากมาย แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้สภาพธรรมชาติเปลี่ยนแปลงไป เช่น ป่าไม้ ภูเขาถูกทำลาย ลำน้ำตื้นเขินหรือเปลี่ยนทางเดิน สัตว์ป่าไม่มีที่อยู่อาศัย ระบบนิเวศเปลี่ยนแปลง รวมทั้งประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองในด้านฝุ่นละออง เสียง ถนนที่ใช้เป็นเส้นทางขนส่งชำรุดเสียหาย การทำเหมืองแร่ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง นอกจากจะมีผลกระทบในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ แล้ว ยังมีผลกระทบต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ข้างเคียงด้วย เช่น การขนแร่ออกไปจำหน่ายต้องขนผ่านองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ อีกหลายแห่ง ซึ่งทำให้มีฝุ่นละออง เสียงรบกวน และถนนชำรุด โดยเฉพาะในฤดูฝน อาจจะใช้สัญจรไม่ได้เลย แต่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่ไม่มีประธานบัตร ไม่ได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่โดยตรงทั้ง ๆ ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ส่วนเงินค่าภาคหลวงแร่ที่ได้รับจัดสรรจะได้รับเพียงจำนวนที่จัดสรรให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด (อัตราร้อยละสิบของค่าภาคหลวงแร่ซึ่งจัดสรรตามอัตราส่วนแห่งยอดราษฎร) และจำนวนที่จัดสรรให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอื่น (อัตราร้อยละสิบของค่าภาคหลวงแร่ซึ่งจัดสรรตามอัตราส่วนแห่งยอดราษฎร) ซึ่งในกรณีที่ได้รับผลกระทบโดยตรงน่าจะมีการพิจารณาร่วมกัน

ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อจะได้จัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้เกิดความยุติธรรมต่อไป (ดวงแข ทวีบุรณ, 2553)

2.1.3 ผลดีและผลเสียของการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่

ผลดี

- 1) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้จากการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่โดยทั่วถึงกัน
- 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำรายได้ที่ได้รับจากการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ไปบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นได้ตามเจตนารมณ์ของตนเอง
- 3) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วม ในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น

ผลเสีย

- 1) วิธีการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ยังไม่เป็นธรรม
- 2) ไม่มีการติดตาม ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนำรายได้ที่ได้รับจากการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ ว่าได้นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์หรือไม่ (ดวงแข ทวีบุรณ, 2553)

2.1.4 หลักเกณฑ์การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักเกณฑ์สัดส่วน แบ่งเป็น 2 ทางเลือก ดังนี้

ทางเลือกที่ 1 จัดสรร ดังต่อไปนี้

- 1) ร้อยละ 10 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นที่ตั้งของประทานบัตร
- 2) ร้อยละ 20 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ซึ่งเป็นที่ตั้งของประทานบัตร เท่าๆ กัน
- 3) ร้อยละ 10 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ซึ่งเป็นที่ตั้งของใบอนุญาต* ที่เกี่ยวเนื่องกับการประทานบัตร ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เท่า ๆ กัน
- 4) ร้อยละ 10 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล** ที่ติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ซึ่งเป็นที่ตั้งของประทานบัตร เท่า ๆ กัน
- 5) ร้อยละ 10 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัด ซึ่งเป็นที่ตั้งของประทานบัตร เท่า ๆ กัน

ทางเลือกที่ 2 จัดสรร ดังต่อไปนี้

- 1) ร้อยละ 20 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นที่ตั้งของประทานบัตร
- 2) ร้อยละ 20 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ซึ่งเป็นที่ตั้งของประทานบัตร เท่า ๆ กัน

3) ร้อยละ 5 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ซึ่งเป็นที่ตั้งของใบอนุญาต* ที่เกี่ยวเนื่องกับการประทานบัตร ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เท่า ๆ กัน

4) ร้อยละ 5 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล** ที่ติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ซึ่งเป็นที่ตั้งของประทานบัตร เท่า ๆ กัน

5) ร้อยละ 10 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัด ซึ่งเป็นที่ตั้งของประทานบัตร เท่า ๆ กัน

หมายเหตุ * หมายถึง ใบอนุญาตปลูกสร้างอาคารเกี่ยวกับการทำเหมืองหรือจัดตั้งเพื่อการแต่งแร่ นอกเขตเหมืองแร่ใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่เพื่อการเก็บขังน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายนอกเขตเหมืองแร่

1) กรณีที่ประทานบัตรมีใบอนุญาต* ที่เกี่ยวเนื่องกับประทานบัตร ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 อยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นที่ตั้งของประทานบัตรหรือไม่มีใบอนุญาต* ในองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ให้นำส่วนแบ่งในข้อ 3 รวมกับข้อ 4 และให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ซึ่งอยู่ติดกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ซึ่งเป็นที่ตั้งของประทานบัตร เท่า ๆ กัน

2) ในกรณีที่ไม่มีใบอนุญาต* ที่เกี่ยวเนื่องกับประทานบัตร ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 อยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ที่ติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ซึ่งประทานบัตรตั้งอยู่ การจัดสรรตามข้อ 4 แบ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลอื่น ๆ ที่ติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ที่ประทานบัตรตั้งอยู่

** หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ซึ่งติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลซึ่งเป็น ที่ตั้งของประทานบัตร ที่อยู่ภายในจังหวัดเดียวกัน หรือจังหวัดใกล้เคียงที่มีองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล อยู่ติดกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่ประทานบัตรตั้งอยู่

โดยหลักเกณฑ์การจัดสรรทางเลือกที่ 1 ที่กำหนดการจัดสรรให้ อบจ. เหลือเพียงร้อยละ 10 จากเดิม ร้อยละ 20 เนื่องจาก กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เห็นว่า อบจ. จะได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่จากทุกประทานบัตรในจังหวัดอยู่แล้ว จึงควรกระจายส่วนแบ่งค่าภาคหลวงให้แก่ อบท. ที่อยู่ใกล้ อบท. ที่เป็นที่ตั้งของประทานบัตร จะมีความเหมาะสมกว่า เพราะได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองสูงใกล้เคียงกับ อบท. ซึ่งเป็นที่ตั้งของประทานบัตรซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ดังนี้

ตารางที่ 2.2 หลักเกณฑ์การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อเสนอของ กพร.

รายได้ อบท.	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. หรือเทศบาล ที่เป็นที่ตั้งของประธานบัตร	-	10
6) อบต. หรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่เป็น ที่ตั้งประธานบัตร	10	10

2.1.5 บทบาทของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ที่เกี่ยวกับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่

บทบาทของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ในการที่เกี่ยวข้องในการพยายามผลักดันให้ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่อย่างเป็น ธรรมในช่วงเวลาที่ผ่านมา มีดังนี้

1) อบต. บ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองถ่านหิน ลิกไนต์เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (แม่เมาะ) จึงได้มีหนังสือขอแก้ไข ปรับปรุงการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่ อบท. ที่อยู่ติดหรือใกล้เคียงกับ อบท. ที่มีพื้นที่ประธานบัตรตั้งอยู่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม แต่ไม่มีงบประมาณในการพัฒนาดูแลคุณภาพชีวิตของราษฎร ซึ่งได้ส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง และได้เสนอเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกหลายหน่วยงาน ได้แก่ กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย กองทัพภาคที่ 3, กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม, ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, อุตสาหกรรมจังหวัดลำปาง เป็นต้น

2) กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม ได้เสนอความเห็น เกี่ยวกับหลักเกณฑ์สัดส่วนการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่ อบท. รูปแบบใหม่ต่อ ก ก ถ. โดยเห็นควร พิจารณาแนวทาง ดังนี้

(1) ร้อยละ 10 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นที่ตั้งของประธานบัตร

(2) ร้อยละ 20 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ซึ่งเป็นที่ตั้งของประธาน บัตรเท่า ๆ กัน

(3) ร้อยละ 10 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ซึ่งเป็นที่ตั้งของใบอนุญาต* ที่เกี่ยวเนื่องกับการประธานบัตร ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เท่า ๆ กัน

(4) ร้อยละ 10 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล** ที่ติดอยู่กับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ซึ่งเป็นที่ตั้งของประธานบัตร เท่า ๆ กัน

(5) ร้อยละ 10 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัด ซึ่งเป็นที่ตั้งของประธานบัตร เท่า ๆ กัน

หมายเหตุ * หมายถึง ใบอนุญาตปลูกสร้างอาคารเกี่ยวกับการทำเหมืองหรือจัดตั้งเพื่อการแต่งแร่ นอกเขตเหมืองแร่ใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่เพื่อการเก็บขังน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายนอกเขตเหมืองแร่

1) กรณีที่ประธานบัตรมีใบอนุญาต* ที่เกี่ยวเนื่องกับประธานบัตร ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 อยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นที่ตั้งของประธานบัตร หรือไม่มีใบอนุญาต* ในองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ให้นำส่วนแบ่งในข้อ 3 รวมกับข้อ 4 และให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ซึ่งอยู่ติดกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ซึ่งเป็นที่ตั้งของประธาน บัตร เท่า ๆ กัน

2) ในกรณีที่มีใบอนุญาต* ที่เกี่ยวเนื่องกับประธานบัตร ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 อยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ที่ติดอยู่กับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ซึ่งประธาน บัตรตั้งอยู่ การจัดสรรตามข้อ 4 แบ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลอื่น ๆ ที่ติดอยู่กับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ที่ประธานบัตรตั้งอยู่

** หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ซึ่งติดอยู่กับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลซึ่งเป็น ที่ตั้งของประธานบัตร ที่อยู่ภายในจังหวัดเดียวกัน หรือจังหวัดใกล้เคียงที่มีองค์การบริหาร ส่วนตำบลหรือเทศบาล อยู่ติดกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่ประธานบัตรตั้งอยู่

3) อบต. บ้านดง ได้รับผลกระทบจากการที่ กฟผ. ได้เททิ้งมูลดินทั้งหมดที่ทำกรเปิดหน้าดิน เพื่อนำถ่านหินมาใช้ผลิตกระแสไฟฟ้าในพื้นที่ตำบลบ้านดงเสนอแนวทางการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่โดยขอรับ การจัดสรรให้แก่ อบต. บ้านดง ในอัตราร้อยละ 15 เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและเกิดความเป็น ธรรม

4) คณะอนุกรรมการจัดทำกฎหมายรายได้ อบท. โดยมีศาสตราจารย์พิเศษสมชัย ฤชุพันธุ์ เป็น ประธาน ได้ยกร่างพระราชบัญญัติรายได้ อบท. พ.ศ.ซึ่งได้กำหนดให้ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวง ปิโตรเลียมเป็นภาษีที่รัฐจัดสรรตามมาตรา 9 (1) (2) และมาตรา 32 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม โดยจัดสรรให้ อบท. ร้อยละ 60 และร้อยละ 40

ให้หักส่งเป็นรายได้ของรัฐให้จัดสรร แต่เนื่องจากมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติรายได้ อปท. พ.ศ. ตกไปด้วย ดังนี้

- (1) อบจ. ที่เป็นที่ตั้งของแหล่งปิโตรเลียมและแร่ให้ได้รับจัดสรร ร้อยละ 20
- (2) อบต. เทศบาล และ อปท. รูปแบบอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งที่เป็นที่ตั้งของแหล่งปิโตรเลียมและแร่ให้ได้รับจัดสรร ร้อยละ 20
- (3) อบต. เทศบาล และ อปท. รูปแบบอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งในจังหวัดอันเป็นที่ตั้งของแหล่งปิโตรเลียมและแร่ให้ได้รับจัดสรร ร้อยละ 20 โดยให้จัดสรรให้ อปท. ดังกล่าวเท่า ๆ กัน
- (4) อปท. รูปแบบอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งเต็มทั้งจังหวัดให้ค่าภาคหลวงตกเป็นของ อปท. นั้นทั้งหมด
- (5) กรณีที่ตั้งแหล่งปิโตรเลียมหรือแหล่งแร่ตั้งอยู่ในหลาย อบจ. หรือ อปท. รูปแบบอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งให้จัดสรรตามสัดส่วนพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของแหล่งปิโตรเลียมหรือแหล่งแร่นั้น ต่อไปจะขอกล่าวถึงกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย ดังนี้

2.1.6 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ กฎหมายว่าด้วยแร่ประมวลรัษฎากร

1) พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยแร่และกฎหมายว่าด้วยพิกัตอัตราค่าภาคหลวงแร่ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิก

- 1) พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510
- 2) พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516
- 3) พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522
- 4) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พ.ศ. 2526
- 5) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528
- 6) พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534
- 7) พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

8) พระราชบัญญัติพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. 2509

9) พระราชบัญญัติพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2520

10) พระราชบัญญัติพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522

กฎหมายเกี่ยวกับแร่ได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการอนุญาตหรือการให้สิทธิเกี่ยวกับแร่ต่าง ๆ การสำรวจแร่และการผูกขาดสำรวจแร่ การทำเหมือง การขุดแร่ รายย่อย และการร่อนแร่ การซื้อขายแร่ และการเก็บแร่ การชำระค่าหลวงแร่ การมีแร่ไว้ในครอบครองและการขนแร่ การแต่งแร่ การประกอบโลหกรรม การคืนค่าภาคหลวงแร่ การนำแร่เข้าหรือการส่งแร่ออก ราชอาณาจักร รวมถึงการ กำหนดบทลงโทษ โดยกฎหมายพระราชบัญญัติแร่มีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2461 และได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมหลาย ครั้ง จนถึงพระราชบัญญัติฉบับล่าสุดคือ พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 แต่อย่างไรก็ตาม หลักยึดในการ ปฏิบัติจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ที่กำหนดให้รัฐมีอำนาจควบคุมการ

ตรวจการผลิต การรักษา แหล่งแร่ การจำหน่าย และการโลหกรรม เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการทำเหมืองแร่ ตลอดจนการ ให้ความคุ้มครองแก่กรรมกรและสวัสดิภาพของประชาชนให้เหมาะสมแก่กาลสมัย (ศูนย์การเรียนรู้อุตสาหกรรม เหมืองแร่, 2559) โดยสาระสำคัญของการทำเหมืองแร่ที่เกี่ยวข้องในการศึกษาค้นคว้า ได้แก่

1) การทำเหมือง หมายถึงการทำในพื้นที่เพื่อให้มาซึ่งแร่ด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง ยกเว้นการขุด เจาะเหมืองนำเกลือใต้ดินและการขุดหาแร่รายย่อยหรือการร่อนแร่ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

2) การประทานบัตรเหมืองแร่ หมายถึง หนังสือที่ออกให้เพื่อการทำเหมืองภายในเขตที่กำหนด และการ ขอประทานบัตรจะขอได้เขตหนึ่งไม่เกินค่าขอละ 300 ไร่ เว้นแต่การขอประทานบัตรทำเหมืองในทะเล และการทำ เหมืองใต้ดิน

3) รัฐมนตรีมีอำนาจในการกำหนดเขตเหมืองแร่ และจำนวนพื้นที่ตามที่ผู้ขอระบุไว้ในคำขอประทานบัตร และเมื่อกำหนดเขตแล้ว เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ประกาศการขอประทานบัตรของผู้ยื่นคำขอ โดยปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ ที่ว่าการอำเภอ และที่ทำการกำนัน แห่งท้องที่ซึ่งขอประทานบัตรแห่งหนึ่งฉบับ เมื่อไม่มีผู้โต้แย้งภายใน 20 วันนับแต่ปิดประกาศ เจ้าพนักงาน อุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่จะได้ดำเนินการสำหรับคำขอนั้นต่อไป

4) เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ หมายถึง ทรัพยากรธรณีอำเภอหรือทรัพยากรธรณีจังหวัด ถ้าในจังหวัดไม่มีทรัพยากรธรณีจังหวัดให้หมายความว่า อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย

5) สิทธิของผู้ถือประทานบัตรในเขตเหมืองแร่ คือ

(1) ทำเหมืองและขายแร่ที่ระบุในประธานบัตรส่วนแร่อื่นซึ่งเป็นผลพลอยได้จากการทำเหมืองนั้น จะต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีก่อนจึงจะขายได้

(2) ปลุกสร้างอาคาร หรือกระทำการอื่นเกี่ยวกับการทำเหมือง รวมทั้งการแต่งแร่ หรือการเก็บขน น้ำขุนชั้นหรือมูลดินทราย

(3) ใช้ที่ดินในเขตเหมืองแร่ที่ขุดเอาแร่แล้ว หรือที่มีแร่ไม่สมบูรณ์พอที่จะเปิดการทำเหมืองเพื่อ เกษตรกรรมในระหว่างอายุประธานบัตร แต่ทั้งนี้ เมื่อสิ้นอายุประธานบัตรแล้วไม่ถือว่ามิสิทธิครอบครอง

(4) นำคดีขึ้นสู่ศาลในกรณีที่มีผู้โต้แย้งหรือขัดขวางสิทธิในการทำเหมือง อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้มีการใช้บังคับมานานจนกระทั่งปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2560 ซึ่งได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของการ ทำเหมืองแร่ใน ประเด็นหลักที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2559) ดังนี้

ก) คำนิยามที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่การทำเหมืองแร่ ตามมาตรา 4 ได้แก่

(ก) การบริหารจัดการแร่ หมายความว่า การจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรแร่ที่มีอยู่ ตาม ธรรมชาติ การสำรวจแร่ การทำเหมือง การทำเหมืองใต้ดิน การขุดหาแร่รายย่อย การร่อนแร่ การ ประกอบธุรกิจ แร่ การแต่งแร่ และการประกอบโลหกรรม รวมทั้งการควบคุมกำกับดูแลดำเนินการเรื่อง ดังกล่าว

(ข) การทำเหมือง หมายถึง การกระทำแก่พื้นที่ไม่ว่าจะเป็นที่บกหรือที่น้ำเพื่อให้ได้มาซึ่ง แร่ด้วย วิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด แต่ไม่รวมถึงการขุดหาแร่รายย่อยและการ ร่อนแร่

(ค) เขตเหมืองแร่ หมายถึง เขตประธานบัตร และให้รวมถึงเขตพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้แต่งแร่ หรือประกอบ โลหกรรม หรือที่ทิ้งมูลดินทราย ซึ่งมีเขตติดต่อกับเขตประธานบัตร

(ง) ประธานบัตร หมายถึง หนังสือสำคัญที่ออกให้เพื่อทำเหมืองภายในเขตที่กำหนดในหนังสือ สำคัญนั้น

(จ) มูลดินทราย หมายถึง เปลือกดิน ทราย กรวด หรือหินที่เกิดจากการทำเหมืองและให้ หมายความว่ารวมถึง น้ำขุนชั้นด้วย

ข) การกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ รวมถึงได้มี แนวทางนโยบายการบริหารจัดการแร่ ตามมาตรา 7 กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการบริหารจัดการแร่เพื่อให้ เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างยั่งยืน โดยต้องคำนึงถึงดุลยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพประชาชนอย่างรอบด้าน ทั้งการจัดสรรผลประโยชน์ ระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ และชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ทำเหมืองแร่พื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็น ธรรม

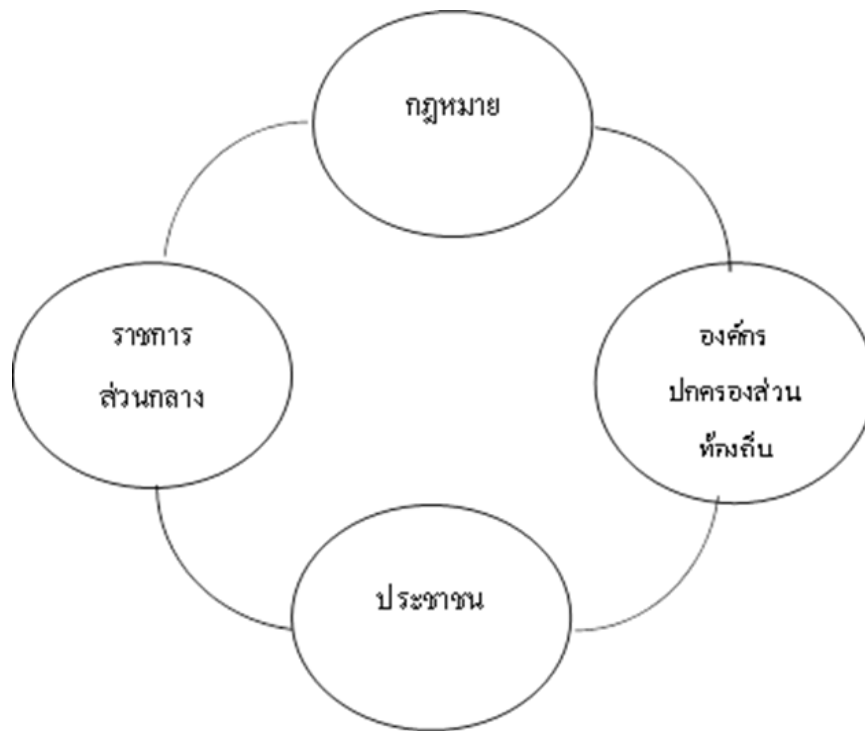
สำหรับภาษีค่าภาคหลวงแร่ที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ ได้มี การกำหนดสัดส่วนการแบ่งรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบอย่างแนบแน่นชัดเจน ตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี หลายปัจจัยเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งตามกรอบ แนวคิดของนักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการในประเทศไทย การกระจายอำนาจในประเทศไทยจะ เกิดขึ้นได้ จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยหลากหลายด้าน ซึ่งโดยสรุปความ เป็นไปได้ในการกระจายอำนาจของ ประเทศไทย ควรประกอบด้วย 4 ส่วน อันได้แก่ (สุธินี ชูติมากุลทวี, 2562)

1) กฎหมายที่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งท้องถิ่น พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กฎหมายรายได้ท้องถิ่น เป็นต้น

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผู้บริหารท้องถิ่นมีศักยภาพสูงหรือมีภาวะผู้นำ โดยมีความสามารถใน การบริหารให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีคุณธรรมจริยธรรมและมุ่งเน้นการทำงาน ตามหลักการบริหาร บ้านเมืองที่ดี

3) ราชการส่วนกลางจริงจังต่อการกระจายอำนาจและแบ่งรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาก ขึ้น โดยมีการกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการ ส่วน ภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

4) ประชาชนมีส่วนร่วม ตามนัยยะนี้ นอกจากการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยอ้อมที่เป็นการเป็น การ เลือกผู้แทนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงโดยการใช้อำนาจในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น อาทิ การเสนอข้อบัญญัติ การถอดถอน เป็นต้น การมีส่วนร่วมของประชาชนยังหมายความว่า การ เสริมสร้างให้ ประชาชนมีความเป็นเจ้าของชุมชน และมีความกระตือรือร้นในการดูแลชุมชน โดยเป้าหมาย ระยะยาวของการ กระจายอำนาจคือ “ชุมชนดูแลตนเอง” ซึ่งมีพื้นฐานที่มาจากประเด็นปัญหาของท้องถิ่น เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิด จากความต้องการที่แท้จริง ทั้งนี้ องค์ประกอบทั้ง 4 ส่วน อันได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการ กระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ราชการส่วนกลาง และประชาชนมีส่วนร่วม สามารถแสดง ได้ดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2.1 ประเด็นปัญหาของท้องถิ่น

แหล่งที่มา: สถาบันพระปกเกล้า, 2551.

ในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ได้มีการกำหนดไว้ตั้งแต่เริ่มมีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ตามความในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ดวงแข ทวีบุรณ์, 2553) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2539 และมีการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตาม กฎกระทรวง พ.ศ. 2539 โดยให้จัดสรรค่าภาคหลวงให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีการจัดเก็บ ค่าภาคหลวงแร่ในอัตราร้อยละ 30 และให้จัดสรรค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บสำหรับแร่ได้จาก ประทานบัตรที่มี พื้นที่ตามประทานบัตรอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่ง โดยให้จัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ แ่ละเท่ากัน และต่อมาได้มีการจัดสรรให้แก่ หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (มีผลบังคับ ตั้งแต่วันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2541) โดยได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2541 ให้จัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ในอัตราร้อยละ 20 และจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ที่ จัดเก็บสำหรับแร่ที่ผลิตได้จากประทานบัตรที่มีพื้นที่ตาม ประทานบัตรอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วน จังหวัดหลายแห่ง โดยให้จัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ แ่ละเท่ากัน ในปัจจุบัน การจัดสรรค่าภาคหลวงได้มีการกำหนดสัดส่วน การแบ่งรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นแต่ละรูปแบบอย่างแน่นอนชัดเจน ตามพระราชบัญญัติ

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ มีประกาศเรื่องการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีพ.ศ. 2544 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ดังกล่าวรายละเอียดที่สำคัญต่อไปนี้

1) การนิยามการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ ไว้ว่า “...การจัดเก็บภายในเขต หมายความว่า การจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ในพื้นที่ตามประทานบัตรหรือพื้นที่ตามสัมปทานแล้วแต่กรณีภายในเขตเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร...”

2) การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีแรก การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้จัดสรร ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละ 40 แล้ว ให้แก่องค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(1) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 20 ของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(2) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 10 ของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(3) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลในจังหวัดอื่นที่ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 10 ของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต การจัดสรรระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามข้อ (1) ให้จัดสรรตามจำนวนองค์กร สำหรับตาม (2) และ (3) ให้จัดสรรตามอัตราส่วนแห่งยอดจำนวนราษฎร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ในวัน สิ้นปีงบประมาณก่อนปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว หรืออีกนัยยะหนึ่งคือการจัดสรรตามจำนวนประชากรนั่นเอง

(4) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้จัดสรรค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ในอัตราร้อยละ 20 ของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

กรณีที่สอง กรณีกรุงเทพมหานคร ให้จัดสรรค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานครในอัตราร้อยละ 40 ของค่าภาคหลวงแร่ที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง อย่างไรก็ตาม การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้จัดสรรปีละ 4 งวด ดังนี้

งวดที่ 1 ค่าภาคหลวงที่ได้รับในเดือนตุลาคมถึงเดือนธันวาคม ให้จัดสรรภายในเดือนมกราคม

งวดที่ 2 ค่าภาคหลวงที่ได้รับในเดือนมกราคมถึงเดือนมีนาคม ให้จัดสรรภายในเดือนเมษายน

งวดที่ 3 ค่าภาคหลวงที่ได้รับในเดือนเมษายนถึงเดือนมิถุนายน ให้จัดสรรภายในเดือนกรกฎาคม

งวดที่ 4 ค่าภาคหลวงที่ได้รับในเดือนกรกฎาคมถึงเดือนกันยายน ให้จัดสรรภายในเดือนตุลาคม ในกรณีใดก็ตามที่เทศบาลได้รับการจัดสรรตามประกาศนี้ให้เมืองพิทยาได้รับการจัดสรร เช่นเดียวกับเทศบาล

และในการดำเนินการจัดสรรค่าภาคหลวงนั้นจะประกอบไปด้วย บุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน องค์กรจากภาครัฐและเอกชน ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ตามประมวลรัษฎากร ที่เกี่ยวข้องและมีความสำคัญในการดำเนินการ เพื่อให้การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่เป็นไปด้วยความเป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 4 ดังนี้

1) ผู้ออกประทานบัตร หมายความว่า

(1) เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ สำหรับการทำเหมืองประเภทที่ 1

(2) อธิบดี สำหรับการทำเหมืองประเภทที่ 2 และประเภทที่ 3

2) คณะกรรมการ หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ

3) เจ้าพนักงานท้องถิ่น หมายความว่า นายกเทศมนตรี หรือนายกองการบริหารส่วนตำบลทั้งนี้ ในเขตพื้นที่ของตน

4) เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ หมายความว่า ผู้ซึ่งอธิบดีแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่

5) หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้ง

6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล

7) องค์กรเอกชน หมายความว่า องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือตามกฎหมายอื่น

8) องค์กรชุมชน หมายความว่า องค์กรชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชนหรือตามกฎหมายอื่น

9) พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่า เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ และผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

10) อธิบดี หมายความว่า อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

11) รัฐมนตรี หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

2.1.7 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่นนั้น จำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงกฎหมายที่สำคัญ คือ ส่วนที่หนึ่ง กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับรายได้ รายจ่าย รวมถึงกระบวนการงบประมาณ และส่วนที่สอง กฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งสรรงบประมาณ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2549 โดยเฉพาะในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง เป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ส่วนที่สอง คือกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งสรรงบประมาณ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2549 ทั้งนี้พระราชบัญญัติที่น่าสนใจในการกำหนดแหล่งรายได้รวมถึงการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น และมีความเกี่ยวข้องกับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

2.1.8 รายได้ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

ในหมวดที่ 3 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ว่าด้วยการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร มาตรา 23 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ มีดังต่อไปนี้

ข้อ 12 ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐ ในอัตราร้อยละสี่สิบแล้วดังต่อไปนี้

- 1) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประธานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ ภายในเขต
- 2) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ ครอบคลุมพื้นที่ตามประธานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

3) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่นให้ได้รับการจัดสรร ในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

2.1.9 รายได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา 24 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ มีดังต่อไปนี้

ข้อ 8 ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

รายได้ กรุงเทพมหานคร

มาตรา 25 กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และ เงินรายได้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 12 ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสิบของค่าภาคหลวงแร่ที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง

2.1.10 กฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 ได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจนั้น ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการกระจายอำนาจ และจะส่งผลต่อการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ กฎหมายฉบับนี้ประกอบไปด้วย 4 หมวด 34 มาตรา โดยมีเนื้อหาหลักที่สำคัญ ดังนี้

(1) ให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเป็นไตรภาคี จำนวน 36 คน ประกอบด้วย

ก) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน

ข) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ค) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วย ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองคน ผู้บริหารเทศบาลสามคน ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้าคน

ผู้บริหารกรุงเทพมหานครและผู้บริหารเมืองพัทยาหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นรวมสองคน ทั้งนี้ โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนดผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วย บุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย ทั้งนี้ การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

(2) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรียกโดยย่อว่า ก.ก.ถ. มีหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้

ก) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

ข) กำหนดการจัดระบบบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

ค) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสานการถ่ายโอนข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการส่วนท้องถิ่น พนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการ พนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ง) พิจารณาลักษณะการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

จ) เสนอแนะให้มีการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี

(3) กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับสำนัก ในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานรัฐมนตรีซึ่งปัจจุบันมีข้าราชการและพนักงานราชการจำนวนทั้งสิ้น 55 คน มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ รวบรวมข้อมูล ศึกษา และวิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมมือและประสานงานกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๑ ที่คณะกรรมการมอบหมาย

(4) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดระบบบริการสาธารณะ แต่ละประเภทไว้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

ก) มาตรา 16 อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

ข) มาตรา 17 อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ค) มาตรา 18 อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครในการกำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเป็นโครงสร้าง 2 ชั้นโดยชั้นบน (Upper Level) คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชั้นล่าง (Lower Level) คือ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

ในมาตรา 16 อันได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำการจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ การสาธารณสุข การส่งเสริมการฝึก การประกอบอาชีพ การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา เป็นต้น

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กำหนดหน้าที่ไว้ในมาตรา 17 ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและการประสานแผนพัฒนาจังหวัด การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่นการประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การจัดการศึกษาการส่งเสริมการท่องเที่ยว การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น

(5) การกำหนดสัดส่วนรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 30 (4) โดยกำหนดช่วงเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบและในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้าซึ่งในปัจจุบันได้มีแก้ไขมาตรา 30 โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 มีเป้าหมายเพิ่มขึ้นให้ถึงร้อยละสามสิบห้าและกำหนดโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ดังต่อไปนี้

ก) รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น เป็นต้น

ข) รายได้ ของท้องถิ่นที่ รัฐบาล จัดเก็บ แล ะจัดสรรให้ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มภาษีธุรกิจเฉพาะภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นต้น

ค) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ท้องถิ่น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ง) เงินอุดหนุนรัฐบาล ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

(6) กำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบัญญัติไว้มาตรา 30 มีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

ก) กำหนดหลักการให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข) รัฐจะกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรการเงิน การคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท สร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ค) รัฐจะดำเนินการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในการประสานความร่วมมือและช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง พัฒนาโครงสร้างและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ รวมทั้งสร้างระบบติดตามตรวจสอบกำกับดูแลและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

2.1.11 หลักการกระจายอำนาจทางการคลังและการงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการกระจายอำนาจทางการคลังและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ที่ดำเนินการผ่านมามี 1) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 2) กฎหมายที่ยกร่างตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นเครื่องกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อบท. 3) กฎหมายจัดตั้งที่ระบุโครงสร้างรายได้ของ อบท. โดยรายละเอียดแต่ละส่วนสามารถอธิบายได้ดังนี้

2.1.11.1 บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2550

ตามมาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540 ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้มีการวางรากฐานการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. อย่างเป็นระบบเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ที่ได้มีการกำหนดรูปแบบการปกครองของ อบท. การกำหนดหน้าที่ แหล่งรายได้สำหรับการทำหน้าที่ ตลอดจนการกำหนดให้มีการบริหารงานบุคคลที่เป็นของ อบท. อย่างอิสระโดยมีการออกกฎหมายระดับรองอีกหลายฉบับเพื่อรองรับกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. อย่างเป็นระบบ แม้ว่าภายหลังจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ขึ้นมาทดแทน แต่ได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.

2550 ยังคงมีเจตนารมณ์มุ่งส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. อย่างต่อเนื่อง โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสนับสนุนการกระจายอำนาจการคลังและงบประมาณ ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดหลักการให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ 2550 ตามมาตรา 281 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการให้ความเป็นอิสระแก่ อบท. ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น อีกทั้งจะต้องส่งเสริมให้ อบท. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาประกอบกับมาตรา 283 บัญญัติให้ อบท. มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

2) การกำหนดหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น ตามมาตรา 284 ให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการปกครองตนเอง โดยได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบกับมาตรา 285 ประชาชนในท้องถิ่นสามารถลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้หากเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่ปฏิบัติหน้าที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

3) การกำหนดให้ต้องมีกรรมาธิการยกร่างกฎหมายรายได้ของ อบท. ที่อยู่ในกระบวนการยกร่างของสำนักงานกระจายอำนาจสู่ อบท. สำนักนายกรัฐมนตรี

4) ข้อสังเกตจากรัฐธรรมนูญ 2550 ที่มีผลต่อการกระจายอำนาจทางการคลัง อย่างชัดเจนมี 2 ประเด็น คือ

(1) กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. นั้น มีการกำหนดข้อบัญญัติเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจทางการปกครอง และการบริหารงานบุคคล

(2) กฎหมายได้กำหนดผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจและจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้บริการสาธารณะในระดับพื้นที่อย่างชัดเจนซึ่งบุคคลดังกล่าวจะต้องมีความรับผิดชอบ (Accountability) มากขึ้น

จากข้อกำหนดดังกล่าว เมื่อนำมาพิจารณาสิ่งที่ถูกวางแผนออกแบบไว้เดิมนั้นไม่ได้ผิดพลาด แต่จะอย่างไรให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้มากที่สุด โดยประเด็นหลักคือ การจำแนกภารกิจของ อบท. ออกจากรัฐบาลจำเป็นต้องให้มีความชัดเจนที่สุดซึ่งจำเป็นต้องมีการแยกแยะงานแต่ละประเภทออก (Unbundle) เพื่อให้ทราบว่าในแต่ละประเภทของภารกิจที่กำหนดให้ถ่ายโอนนั้นกิจกรรมใดควรจะเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลหรือของ อบท. ที่มีกรอบการแบ่งลักษณะงานออกเป็น

1) บริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของ อบท. อย่างแท้จริง ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจการให้บริการสาธารณะอยู่ในการดูแลของ อบท. อย่างเบ็ดเสร็จและผู้รับบริการแท้จริงคือประชาชนของท้องถิ่นหนึ่ง ๆ เท่านั้น การตัดสินใจให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นจะต้องมีหลักเกณฑ์มาตรฐานของงานนั้น ๆ ที่กำหนดโดยหน่วยงานรัฐบาลเพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกันทุก ๆ อบท. ทั่วประเทศ

2) บริการสาธารณะที่จะเป็นของ อบท. นั้น แม้จะมีมาตรฐานการให้บริการที่เหมือนกัน แต่ไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบวิธีการให้บริการที่เหมือนกัน (Uniformity) ในทุก ๆ อบท. เพื่อให้เกิดการสร้างนวัตกรรมการให้บริการของ อบท. เองที่เหมาะสมกับพื้นที่และความต้องการของประชาชนที่มีความแตกต่างกัน

สำหรับบริการสาธารณะที่ต้องรักษาไว้เป็นของรัฐบาลคือบริการที่มีลักษณะของบริการที่มีประโยชน์ไม่เฉพาะกับประชาชนในพื้นที่ อบท. หนึ่ง ๆ เท่านั้น แต่จะเกิดขึ้นกับประชาชนทุก ๆ คนในประเทศ ตัวอย่างของบริการสาธารณะประเภทนี้ได้แก่ การศึกษา การสาธารณสุข งานทะเบียนราษฎร ฯลฯ รัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบการให้บริการ แต่อาจไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการด้วยตัวเองทั้งหมดเพียงฝ่ายเดียว แต่ อบท. สามารถเข้ามาร่วมให้บริการกับหน่วยงานราชการที่เป็นเจ้าภาพหลัก หรือกล่าวอีกนัยคือบางกิจกรรมของงานที่รัฐบาลเป็นเจ้าของสามารถที่จะจำแนกแยกแยะ (Unbundle) ออกมาได้ว่ารัฐบาลเป็นเจ้าของนั้น อาจมีกิจกรรมบางประเภทที่สามารถเปิดโอกาสให้ อบท. ร่วมเข้ามาให้บริการได้ ทั้งด้วยเหตุผลของควมมีประสิทธิภาพ ความสามารถเข้าถึงบริการโดยประชาชนได้ดีกว่าหรือมีต้นทุนที่ต่ำกว่าการให้บริการโดยหน่วยงานของรัฐบาลเอง ตัวอย่างเช่น การศึกษาที่ให้การบริการจัดการเรียนการสอนอาจไม่จำเป็นต้องเป็นของรัฐบาลเพียงอย่างเดียวสามารถให้ อบท. จัดการให้มีการเรียนการสอนในระดับต่าง ๆ ได้ แต่รัฐบาลยังคงรักษาทบทางของการกำกับ ส่งเสริมดูแลมาตรฐานของการจัดการเรียนการสอนให้เหมือนกันในทุก ๆ โรงเรียนไม่ว่าจะเป็นการจัดโดย อบท. หรือหน่วยงานอื่น ๆ ทั่วประเทศซึ่งจะเห็นได้ว่าแม้ภารกิจจะเป็นของรัฐบาล แต่ยังคงสามารถกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ อบท. สามารถเข้าร่วมเข้าร่วมทำหน้าที่แทนรัฐบาลในบางกิจกรรมแทนรัฐบาล โดยรัฐบาลสามารถกำหนดประเภทภารกิจหรือกิจกรรมที่ให้ อบท. ทำแทนในลักษณะดังนี้

1) การมอบอำนาจ เป็นบริการสาธารณะที่รัฐบาลมอบหมายให้ อบท. ดำเนินการแทนได้ แต่การจัดการนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่รัฐบาลกำหนด ทั้งนี้เพื่อเป็นการกำกับคุณภาพการให้บริการให้เหมือนกับที่รัฐบาลดำเนินการเอง และรัฐบาลยังต้องมีหน้าที่ผูกพันในการสนับสนุนงบประมาณให้แก่ อบท. ในการทำหน้าที่ดังกล่าวตามความสามารถทางการคลังของรัฐบาลอย่างเต็มที่

2) การมอบอำนาจ: เป็นบริการสาธารณะที่ “เปิดโอกาส” ให้ อบท. สามารถเข้าร่วมจัดการให้บริการดังกล่าวควบคู่กับรัฐบาลได้ โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้กำหนดมาตรฐานกลางเพื่อให้บริการดังกล่าวเป็นแนวทางให้ อบท. ไปดำเนินการเองได้

การจัดระบบความเป็นเจ้าของงานภารกิจตามประโยชน์สาธารณะตามที่ได้กล่าวมานั้นควรจะต้องการความชัดเจนให้มากที่สุด ซึ่งจะช่วยให้มีการถ่ายโอนภารกิจได้ถูกต้องกับความเป็นเจ้าของ และการสนับสนุนทางงบประมาณจากรัฐบาล ซึ่งทางปฏิบัติจริงแล้วแนวทางที่กำหนดนั้นเป็นหลักที่ควรยึดถือสำหรับการออกแบบการกระจายอำนาจในภาพรวมที่เชื่อมโยงสู่การออกแบบการกระจายอำนาจทางการคลังและงบประมาณ ทั้งนี้การดำเนินการจริงของการกระจายอำนาจการคลังและงบประมาณ ที่เน้นไปที่การถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบท. ตามขั้นตอนที่ระบุในแผนปฏิบัติการของการกระจายอำนาจทางการคลังและงบประมาณ ที่จำแนกภารกิจออกเป็น 3 ประเภทได้แก่

- 1) ภารกิจที่ อบท. ดำเนินการหรือผลิตให้บริการสาธารณะเอง
- 2) ภารกิจ ที่ อบท. ร่วมกับรัฐ
- 3) ภารกิจที่รัฐยังดำเนินการอยู่ แต่ อบท. สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

โดยการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 3 ประเภทยังได้มีการระบุระยะเวลาของการถ่ายโอนไว้เป็นระยะ ๆ เพื่อให้มีการเตรียมความพร้อมรองรับการดำเนินงานที่ของ อบท. ต่าง ๆ ตามแต่ละประเภทของภารกิจที่จัดให้มีการถ่ายโอน หรือเป็นการภารกิจที่ต้องมีการสร้างกลไกและระบบมาตรฐานงานเพื่อเป็นการประกันคุณภาพของงานมิให้ลดต่ำลงหลังการถ่ายโอน แต่ขั้นตอนของการสร้างความพร้อมและมาตรฐานกำกับกับการถ่ายโอนให้แก่ อบท. รวมทั้งการปรับเปลี่ยนบทบาทการเป็น "พี่เลี้ยง" เพื่อช่วยสนับสนุนการดำเนินงานที่ของ อบท. จริงนั้น ไม่ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง ส่งผลต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งการดำเนินงานที่ของ อบท. รวมทั้งการกระจายทรัพยากรงบประมาณของรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่บริการสาธารณะที่ถูกถ่ายโอน ไม่ได้ออกแบบรองรับให้สอดคล้องกับขนาดและจำนวนภารกิจที่ถ่ายโอนตาม อบท. แต่ละแห่ง จึงทำให้เกิดปัญหากระจุกตัวของงบประมาณในบางกรณีหรือการขาดงบประมาณสำหรับบางแห่ง ทั้งนี้ เนื่องจากการกระจายงบประมาณแบบรวมศูนย์ (Fiscal Decentralization Fragmented) ที่เปิดโอกาสการได้รับเงินงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลทั้งที่เป็นในรูปแบบภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลแต่หลักเกณฑ์วิธีการจัดสรรของรายได้ทั้งสองประเภทถูกรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจที่หน่วยงานของรัฐบาลที่ทำหน้าที่ดูแล อบท. ในด้านนี้ แทนที่จะเป็นการพัฒนาหรือหาแหล่งรายได้ที่เป็นของ อบท. ที่สามารถบริหารจัดการในการจัดเก็บและใช้จ่ายได้ด้วยตนเอง ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือ การสูญเสียอิสระและอำนาจทางการเงินการคลังที่แท้จริงของ อบท. ในการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่กลับต้องรอการช่วยเหลือสนับสนุนเงินงบประมาณจากรัฐบาลแทน โดยรายละเอียดของการขาดความเป็นอิสระทางการคลังของ อบท. สามารถพิจารณาได้จากโครงสร้างรายได้ของ อบท. ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547; Manor, 1998) กล่าวถึงการกระจายอำนาจแบบเป็นทางการว่าสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบด้วยกันนั้นคือ

1) ประการแรกการกระจายอำนาจทางด้านการบริหาร (Administration Decentralization) ในช่วงที่เป็นการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้ท้องถิ่นเกิดขึ้น

2) ประการที่สองการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เป็นการจัดตั้งองค์กรนิติบัญญัติขึ้นมา เพื่อตรากฎหมายและการมีทางเลือกตั้งฝ่ายบริหารท้องถิ่น

3) ประการที่สามการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ท้องถิ่นสามารถมีรายได้เป็นของตนเอง เพื่อเป็นการประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่น

นัยย่อมแสดงให้เห็นถึงขอบเขตการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจทางการคลัง นับเป็นส่วนสำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหากไม่มีการกระจายอำนาจทางการคลัง หรือละเลยต่อการให้ความสำคัญในมิติทางการคลังแล้วก็เป็นที่ยากที่จะกล่าวได้ว่ามีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ดังนั้นมิติทางบริหารการคลังท้องถิ่นที่เป็นอิสระจึงมีความสำคัญและสอดคล้องกับการจัดการปกครองตนเอง อันเป็นปรัชญาพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นในอีกทางหนึ่งด้วยเช่นกัน โดยในปัจจุบันได้มีการดำเนินการ ดังนี้

ตารางที่ 2.3 ตารางแสดงความก้าวหน้าทางด้านกฎหมาย

การแก้ไข การจัดให้มีกฎหมาย กฎระเบียบ คำสั่ง ประกาศ	ผลการดำเนินการ			รวม
	ดำเนินการ แล้ว	อยู่ระหว่าง ดำเนินการ	ยังไม่ได้ ดำเนินการ	
กรณีแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติ	15	8	6	29
กรณีอำนาจตามพระราชบัญญัติ	10	4	2	16
กรณีแก้ไขปรับปรุงระเบียบ	5	2	3	10
กรณีออกคำสั่ง	2	-	-	2
รวม	32	14	11	57

แหล่งที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2551.

ทั้งนี้ การกระจายอำนาจทางการคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจ และยังเป็นเครื่องมือสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นและก่อให้เกิดการจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่า

การกระจายอำนาจทางการคลังนั้นจะเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจของรัฐบาลลงสู่หน่วยงานอื่น ๆ ในระดับรองลงไปสู่หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น แต่หากพิจารณาในด้านการกระจายอำนาจทางการปกครองสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นนั้น จะถือได้ว่าการกระจายอำนาจทางการคลังเป็นกลยุทธ์ที่มีความสำคัญที่จะเข้าไปช่วยเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชนเพราะการคลังเป็นเครื่องมือที่ช่วยสร้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ อันเป็นการเสริมพลังของประชาชนในทางหนึ่งด้วย

นอกจากนี้ (สกล วรรณวัฒนา, 2552, น. 26-27) ยังเห็นว่าการกระจายอำนาจทางการคลังมีหัวใจสำคัญคือ ความรับผิดชอบทางการคลัง หากรัฐบาลกลางสามารถทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจสู่ส่วนท้องถิ่นและงานเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะสามารถทำให้รายได้ที่จะนำมาเป็นงบประมาณของท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น จนเพียงพอแก่การให้บริการสาธารณะ ทั้งนี้การกระจายอำนาจทางการคลังสามารถทำได้หลายรูปแบบคือ

- 1) ประการแรก การเพิ่มรายได้ด้วยตนเอง (Self-Financing) หรือการครอบคลุมรายจ่ายผ่านการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้
 - 2) ประการที่สอง การร่วมมือทางการคลังหรือการร่วมมือทางการผลิตที่ผู้ใช้หรือประชาชนมีส่วนร่วมในการให้บริการและสาธารณูปโภคผ่านทางการสนับสนุนทางการเงินหรือการอุทิศแรงงาน (Labor Contribution)
 - 3) ประการที่สาม การขยายตัวของรายได้ท้องถิ่นผ่านภาษีทรัพย์สินและภาษีการค้าหรือการเก็บค่าธรรมเนียมทางอ้อม
 - 4) ประการที่สี่ การถ่ายโอนรายรับปกติซึ่งจัดเก็บภาษีโดยรัฐบาลมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับการใช้จ่ายปกติและการใช้จ่ายเป็นกรณีพิเศษหรือกรณีเฉพาะ
 - 5) ประการที่ห้า การอนุญาตเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ทั้งนี้ ในประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคุมกฎหมายที่สามารถให้เก็บเองได้ แต่ฐานของภาษีนี้นั้นยังคงไม่แข็งแรงและต้องพึ่งพารัฐบาลจากส่วนกลางในการให้การสนับสนุนอยู่มาก

2.1.12 ผลที่เกิดจากการกระจายอำนาจทางการคลัง

หากพิจารณาในรายละเอียดการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้ (สกล วรรณวัฒนา, 2551, น. 31-39)

ประการแรก ด้านการกระจายรายได้ เนื่องจากการกระจายรายได้นั้นหากใช้อำนาจของรัฐบาลกลางแต่ลำพังย่อมไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด จึงจำเป็นที่จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาท รัฐบาลมีความสามารถและทรัพยากรมากเพียงพอจึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรรายได้ซึ่งทำให้เกิดความเท่าเทียมกันของรายได้ระหว่างพื้นที่ หรือระหว่างบุคคลได้

ประการที่สอง การจัดสรรทรัพยากร หน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรถือเป็นหน้าที่สำคัญที่ส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังเพราะการให้บริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความใกล้ชิดกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน เป็นผลให้สวัสดิการของประชาชนจะเพิ่มสูงขึ้นจากการที่มีการกระจายอำนาจทางการคลัง ทั้งนี้ หากมีการดำเนินการกระจายอำนาจทางการคลังมากขึ้นก็ย่อมก่อให้เกิดการแข่งขันของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน เป็นการส่งเสริมนวัตกรรมท้องถิ่น และสามารถสร้างงานที่มีประสิทธิภาพได้

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นหลักการโดยทั่วไปว่าหากมีการกระจายอำนาจทางการคลังมากเท่าใด ก็จะส่งผลต่อการกระตุ้นให้ประชาชนหันมาให้ความสนใจต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น อีกทั้งยังมีความรับผิดชอบร่วมกันของท้องถิ่นมากขึ้น

2.1.13 เครื่องมือหรือมาตรการในการกระจายอำนาจด้านการคลังแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

เครื่องมือหรือมาตรการทางการคลังที่รัฐบาลสามารถนำมาใช้สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นนั้นมี 3 มาตรการหลักด้วยกัน นั่นคือ ภาษีและการหารายได้ งบประมาณรายจ่าย และเงินกู้ (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2551, น. 41-43) ซึ่งจะขอกล่าวในรายละเอียดดังนี้

ประการแรก ภาษีและการหารายได้ รัฐบาลสามารถกำหนดภาระหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยการให้อำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (Local Taxes) บางประเภทเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นเองหรืออาจให้ท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีบางประเภทร่วมกับรัฐบาลระดับชาติ นอกจากภาษีแล้ว รัฐบาลยังอาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์หรือกึ่งพาณิชย์ได้

ประการที่สอง ด้านงบประมาณรายจ่าย รัฐบาลสามารถสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นโดยการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นรายกิจกรรม หรือเงินอุดหนุนทั่วไปตามแต่กรณี เพื่อเพิ่มศักยภาพทางการเงินให้กับท้องถิ่น โดยหลักการแล้วท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการเงินการคลังต่ำ ควรได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนที่สูงกว่าท้องถิ่นที่มีฐานะร่ำรวยหรือมีศักยภาพทางการเงินการคลังที่สูงกว่า ทั้งนี้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่น และเพื่อสร้างหลักประกันว่าประชาชนทุกคน จะได้รับการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานของภาครัฐอย่างเสมอภาค ไม่ว่าบุคคลนั้นจะอยู่ในพื้นที่บริการของพื้นที่ใด ๆ ก็ตาม

ประการที่สาม ด้านเงินกู้ รัฐบาลอาจอนุญาตให้ท้องถิ่นก็เงินมาใช้ในโครงการลงทุนหรือใช้ดำเนินกิจกรรมหลักของตนเองได้ นอกจากนั้น รัฐบาลยังสามารถสนับสนุนการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยการเป็นผู้ค้ำประกันให้แก่ท้องถิ่นหรืออาจจัดตั้งสถาบันการเงินค้ำประกันเงินกู้ให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถกู้ได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำและมีความสะดวกมากขึ้น เป็นต้น (จรัส สุวรรณมาลา, 2538, น. 16-17)

2.1.14 ความก้าวหน้าด้านการกระจายอำนาจทางการคลัง

พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้รัฐต้องอุดหนุนงบประมาณให้กับท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปี พ.ศ. 2549 แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการจัดสรรได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด จนนำมาสู่การตรา พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ซึ่งมาตรา 30(4) ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งหมายความว่ารัฐไม่สามารถจัดสรรเงินได้ตามที่กำหนดไว้ ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากข้อมูลเชิงประจักษ์ คือร้อยละสัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาล ดังนี้

ตารางที่ 2.4 การกระจายอำนาจทางการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปี	รายได้ท้องถิ่น	รายได้รัฐบาล	สัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรัฐบาล(ร้อยละ)
2543	99,936.00	749,948.00	13.33
2544	156,531.00	772,574.00	20.57
2545	176,155.00	803,651.00	21.99
2546	184,066.00	829,496.00	22.19
2547	214,947.00	1,063,600.00	22.75
2548	293,750.00	1,250,000.00	23.50
2549	327,113.00	1,360,000.00	24.10
2550	257,424.00	1,420,000.00	25.17
2551	376,740.00	1,495,000.00	25.20
2552	414,382.00	1,604,640.00	25.82
2553	337,800.00	1,350,000.00	25.02

แหล่งที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2550; สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานนโยบายการคลัง, 2552.

แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันพบว่าแม้สัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่นจะไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ แต่ก็นับว่าเป็นก้าว่างที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งรายได้ที่รับจัดสรรให้นั้นก็นับได้ว่ามีพัฒนาการที่น่าสนใจ โดยเฉพาะช่วงหลังประกาศใช้ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ฉบับแรก ซึ่งเป็นสัญญาณว่ารัฐต้องเร่งดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ เงิน บุคลากร อันจะส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนงบประมาณของท้องถิ่นต่อรัฐบาลอีกด้วย

สำหรับนักวิชาการหลายท่าน (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2549, 2557; สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2554; วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2556; อุดม ทุมโฆษิต, 2550) กล่าวถึงแนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลังไว้ในแนวทางเดียวกัน โดยหลักแล้วก็เป็นไปเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหลักการกระจายอำนาจที่สำคัญประกอบด้วย

2.1.15 หลักความเป็นอิสระทางการคลัง (Fiscal Autonomy)

หลักการพื้นฐานของการกระจายอำนาจประการหนึ่งคือ การองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการทางการเงินการคลังทั้งในด้านรายได้และรายจ่ายของตนเอง ในด้านรายได้ หมายถึง การมีแหล่งรายได้ของตนเอง (Own Revenue) กล่าวคือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงแหล่งรายได้ที่เป็นภาษีและไม่ใช่อาชี ซึ่งเครื่องมือที่สะท้อนความเป็นอิสระ ได้แก่ การสามารถกำหนดอัตราภาษี และฐานการจัดเก็บภาษีได้เองการสามารถกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีภายใต้กรอบที่รัฐบาลกำหนด และอาจได้รับการแบ่งสรรรายได้จากรัฐบาล รวมถึงการจัดหารายได้อย่างเพียงพอกับการใช้จ่ายการมีอำนาจในการลดหย่อนการจัดเก็บรายได้ให้แก่ประชาชนผู้เสียภาษีได้ส่วนในด้านรายจ่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายภายใต้ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและตามความคาดหวังของประชาชน นอกจากนี้ ยังสามารถกู้เงินเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการเจริญเติบโตของท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน เพราะเงินรายได้จากภาษีอาจไม่เพียงพอต่อการพัฒนาโครงการลงทุนขนาดใหญ่

2.1.16 หลักการพึ่งพาตนเองทางการคลัง (Local Self-Reliance)

หลักการนี้สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระทางการคลัง นั้นหมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่มีเสถียรภาพ และแหล่งรายได้ที่หลากหลายเพียงพอสำหรับการใช้จ่ายตามภารกิจตามกรอบที่กฎหมายกำหนดอย่างไรก็ตาม ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มักประสบปัญหาการจัดเก็บรายได้จากรัพยากรของท้องถิ่นเองได้น้อยไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะจึงจำเป็นต้องพึ่งพารัฐบาลกลางมาก โดยอาศัยรายได้จากการเงินหมุนของรัฐบาลในรูปแบบต่าง ๆ

2.1.17 หลักความรับผิดชอบทางการเงินการคลัง (Fiscal Responsibility)

การรักษาวินัยทางการเงินการคลังในการใช้จ่าย หมายถึง การไม่ใช้จ่ายแบบเกินตัว นอกจากนี้ควรเป็นการใช้จ่ายที่มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้จ่ายภาษี อีกนัยยะหนึ่งคือ การกำหนดประเภทรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาหรือบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการสร้างดุลยภาพในการกระจายผลประโยชน์ ซึ่งการให้บริการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่คนในชุมชนท้องถิ่นนั้น ควรจัดหารายได้มาจากภายในชุมชนนั้นเองในการนำมาใช้จัดบริการสาธารณะในพื้นที่นั้นโดยตรง ในกรณีที่เป็นการใช้จ่ายในโครงการลงทุนต่าง ๆ จากการกู้ยืมเงินจะต้องคำนึงถึงความสามารถในการชำระคืนเงิน อัตราผลตอบแทน และความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจนนำไปสู่สถานการณ์การขาดดุลทางการเงินการคลังหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจส่วนรวมทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงรับภาระหนี้สินเหล่านั้น

2.1.18 หลักความเสมอภาคทางการเงินการคลัง (Fiscal Equality)

ความแตกต่างทางการเงินการคลังเชิงโครงสร้างและสังคมของพื้นที่ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีข้อดีและข้อด้อยแตกต่างกันด้วย ดังนั้น รัฐบาลกลางมีหน้าที่ที่ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินการคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบปัญหาและมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นพื้นฐานอย่างเพียงพอ เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนทั่วทุกพื้นที่จะได้รับบริการขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงตามมาตรฐานจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งความช่วยเหลืออาจทำได้หลายวิธี เช่น การจัดทำโครงการปรับโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น การให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่น ในรูปของเงินก้อน (Block Grants) เงินอุดหนุนทั่วไปตามอัตราส่วนความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ โดยมีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนทรัพยากรทางการเงินให้แก่พื้นที่ที่ยากจนและลดช่องว่างรายได้ต่อหัวของท้องถิ่นที่มีมากเกินไป

2.1.19 หลักประสิทธิภาพประสิทธิผล โปร่งใสและตรวจสอบได้ (Local Efficiency and Fiscal Accountability)

หลักความมีประสิทธิภาพประสิทธิผลจะอาศัยแนวคิดการเงินตามภารกิจ (Finance Follow Functions) นั่นคือ การกำหนดแหล่งรายรับสอดคล้องกับภาระหน้าที่ที่มอบหมายให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอันนำไปสู่การตัดสินใจเลือกใช้ทรัพยากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างถูกต้อง การคำนึงถึงการประหยัดต้นทุน การให้บริการสาธารณะที่ดีได้มาตรฐาน และประชาชนได้รับประโยชน์ นอกจากนี้ การกระจายอำนาจทางการเงินการคลังจะต้องสามารถตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และมีระบบการรายงานผลการหารายได้และรายจ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนและครบถ้วน เพื่อประชาชนในพื้นที่สามารถเข้าใจได้ง่าย

เป้าหมายการกระจายอำนาจการกระจายอำนาจมีเป้าหมายสำคัญหลายประการ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554) คือ

ประการแรก การกระจายอำนาจมุ่งสร้างความเข้มแข็งให้กับระบอบประชาธิปไตยทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นด้วยการวางรากฐานทางการเมืองในระดับท้องถิ่น โดยการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นไปตามหลักการที่ว่า “ประชาธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน”

ประการที่สอง การกระจายอำนาจมุ่งให้ประชาชนได้ “ปกครองตนเอง” อย่างอิสระ โดยสามารถกำหนดเป้าหมาย วิถีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นนั้นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การปกครองตนเองจึงนับเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจทีเดียว

ประการที่สาม การกระจายอำนาจช่วยให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ตรงตามปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพราะการกระจายอำนาจทำให้การตัดสินใจตกไปอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นในการตัดสินใจว่า จะทำอะไร ทำอย่างไร และใครควรได้รับประโยชน์

ประการที่สี่ การกระจายอำนาจมุ่งลดภาระของรัฐในส่วนกลางในการให้บริการแก่ประชาชนในสังคม โดยทั่วถึง การกระจายอำนาจทำให้รัฐสามารถจัดการเฉพาะภารกิจที่จำเป็นต้องทำ เช่น การรักษาความมั่นคง การต่างประเทศ การยุติธรรม เป็นต้น ส่วนภารกิจอื่นก็ให้ภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วม โดยเฉพาะท้องถิ่นสามารถช่วยดำเนินการในภารกิจที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ

ประการที่ห้า การกระจายอำนาจมุ่งลดความเป็นราชการลง (Debureaucratization) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการลดอำนาจของข้าราชการและไปเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชนและชุมชนแทนเพื่อให้มีบทบาทในการปกครองตนเองหรือกำหนดวิถีชีวิตของตน ดังที่ วิทยากร เชียงกุล (วิทยากร เชียงกุล, 2540) ให้ความเห็นว่า “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จุดสำคัญอยู่ที่การลดอำนาจส่วนกลาง ให้คนท้องถิ่นปกครองและบริหารด้วยตนเอง”

ประการที่หก การกระจายอำนาจมุ่งทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง โดยการเพิ่มอำนาจ (Empowerment) การตัดสินใจ และการดูแลทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน วัฒนธรรม ประเพณีชุมชนของตนเอง การเพิ่มอำนาจให้ชุมชนนับเป็นเป้าหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการกระจายอำนาจเพื่อให้ชุมชนสามารถตัดสินใจดำเนินการและตอบสนองความต้องการของชุมชนเอง

2.1.20 อำนาจที่รัฐกระจาย

1) สิทธิในการปกครองตนเอง นับเป็นสาระสำคัญประการแรกของการกระจายอำนาจ เพราะเป้าหมายหลักลำดับแรก ๆ ของการกระจายอำนาจคือ การให้ประชาชนในท้องถิ่นได้สิทธิในการปกครองตนเองอย่างอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น การปกครองตนเองจึงหมายถึง การที่

ประชาชนสามารถกำหนดวิถีชีวิตของตนเองตามความต้องการของประชาชนและสภาพปัญหาของท้องถิ่นอย่างอิสระ แต่ความเป็นอิสระ (Autonomy) มิใช่ความเป็นอิสระอย่างสมบูรณ์

2) การกิจหน้าที่ (Functions) ของรัฐ เช่น การศึกษา สาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐาน การดูแลสุขภาพการธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมประเพณี เป็นต้น การกิจหน้าที่เหล่านี้ในอดีต เป็นภารกิจหน้าที่ของรัฐในส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ แต่เมื่อมีการกระจายอำนาจ รัฐก็ต้องกระจายหรือถ่ายโอนภารกิจลงไปให้แก่ท้องถิ่นได้ดำเนินการตามขีดความสามารถของท้องถิ่นและเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ ซึ่งเป็นภารกิจที่มีความใกล้ชิดกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น

3) อำนาจตัดสินใจ เมื่อรัฐถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นแล้ว รัฐต้องกระจายอำนาจการตัดสินใจในภารกิจเหล่านี้ให้กับท้องถิ่นเพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่นั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดผลดีแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยอำนาจตัดสินใจที่รัฐมอบให้แก่ท้องถิ่นนั้นแม้จะมีใช่เป็นการมอบอย่างเด็ดขาดสมบูรณ์ก็ตาม แต่ก็เป็นการมอบอำนาจในระดับที่ทำให้ท้องถิ่นมีอิสระการตัดสินใจได้ด้วยตนเองในภารกิจที่รัฐมอบหมายให้ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

4) ทรัพยากรการบริหาร ในการดำเนินการให้เป็นไปตามภารกิจที่รัฐได้ถ่ายโอนมาให้ท้องถิ่น รัฐยังต้องแบ่งทรัพยากรการบริหารมาให้อีกด้วย เช่น ภาษีอากรในท้องถิ่น การจัดสรรเงินอุดหนุนบุคลากร เป็นต้น ทั้งนี้

5) การมีส่วนร่วม เป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และการบริหารงานท้องถิ่นของตนเอง เช่น ร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ร่วมในการตัดสินใจเรื่องสำคัญ ๆ ของท้องถิ่น ร่วมในการติดตาม ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการกำกับตรวจสอบการทำงานของประชาชนหรือองค์กรภาคตัวแทนในท้องถิ่นหรือ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ถือเป็นการมีส่วนร่วมที่มีนัยสำคัญมาก ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการพัฒนา แก้ไขปัญหาท้องถิ่นโดยการให้มีการทำเวทีประชาคมเพื่อพิจารณาแผนพัฒนาท้องถิ่นก่อน และการให้ประชาชนมีสิทธิในการถอดถอน (Recall) ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นได้การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงนับเป็นเงื่อนไขที่สำคัญและจำเป็นสำหรับการกระจายอำนาจที่ดีที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

6) การรับผิดชอบต่อสาธารณะ ทั้งนี้ เมื่อรัฐกระจายอำนาจหน้าที่และทรัพยากรมาให้แล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีภาระรับผิดชอบ (Accountability) ต่อสาธารณะและประชาชนที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และมาตรฐานการบริการที่รัฐกำหนด ในขณะเดียวกันประชาชนในท้องถิ่นนั้นก็ต้องมีภาระรับผิดชอบร่วมกันในการตรวจสอบการใช้อำนาจและทรัพยากรการบริหารที่รัฐมอบให้เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นอย่างแท้จริง ดังนั้น ภาระรับผิดชอบนี้จึงเป็นสิ่งที่ทั้งภาครัฐ องค์กร

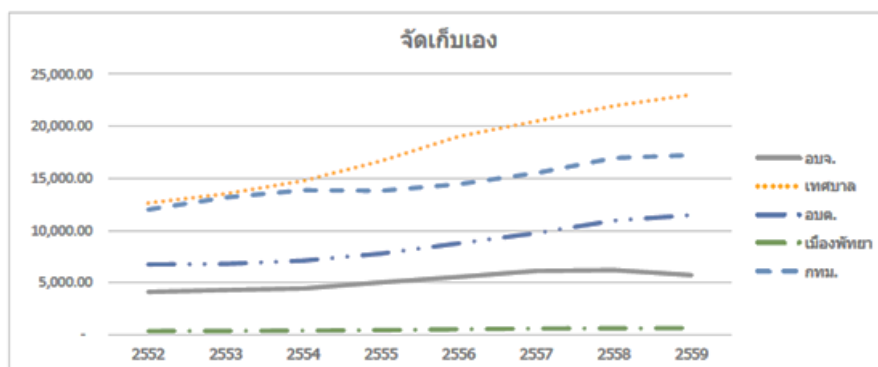
ปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นต้องร่วมรับผิดชอบ โดยที่ผ่านมารัฐได้ถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ตารางที่ 2.5 ความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจด้านการถ่ายโอนภารกิจ

ด้าน	ภารกิจที่ ถ่ายโอน	ถ่ายโอน แล้ว/ ทยอยถ่าย โอน	ยังไม่ถ่าย โอน	หมายเหตุ
1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	87	71	16	
2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต	103	69	34	
3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/ สังคม และการรักษาความสงบ เรียบร้อย	17	9	8	
4) ด้านการวางแผน การส่งเสริม การลงทุนพาณิชย์กรรมและการ ท่องเที่ยว	19	14	5	
5) ด้านการบริหารจัดการและการ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม	17	15	1	ถอน 1 เรื่อง เนื่องจากไม่มี ภารกิจถ่ายโอน
6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรมจารีต ประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น	2	2	-	
รวม	245	180	64	

นอกจากนี้ความสำคัญของการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Federalism) ยังส่งผลต่อการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพด้วย ดังที่ Oates (1972) กล่าวว่า การกระจายอำนาจด้านการตัดสินใจจะทำให้การลงทุนของรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น และยังเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอีกด้วย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Rosen (2002) ที่เห็นว่า การกระจายอำนาจการตัดสินใจจะทำให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีรสนิยมที่แตกต่างกันได้รับสินค้าและบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อความชอบที่หลากหลาย

ได้ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันกันในการผลิตและจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและตรงตามความต้องการของประชาชนมากที่สุด เพราะรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งเปรียบเสมือนผู้ประกอบการแต่ละรายในตลาด (ตลาดการเมือง) ในสังคมที่มีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์ ถ้ารัฐบาลท้องถิ่นผลิตสินค้าและบริการสาธารณะที่ไม่มีคุณภาพ อาจเป็นเหตุให้เกิดพฤติกรรม การตอบสนองของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ ในตลาดการเมืองก็อาจจะเลือกคนอื่นมาทำหน้าที่แทนในการเลือกตั้งครั้งหน้า หรือตามแนวคิดของ Tiebout (1956) ที่เชื่อว่า การกระจายอำนาจส่งผลดีต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการสาธารณะและทำให้ประชาชนในแต่ละพื้นที่สามารถเลือกบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับความต้องการผ่านการบริโภคในฐานะผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Consumer Voter) ดังนั้น จึงถือเป็นกระบวนการบริโภคระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นซึ่งมีความรับผิดชอบต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ นอกจากนี้ ถ้าหากประชาชนไม่พอใจในบริการสาธารณะ ประชาชนจะตัดสินใจย้ายถิ่นไปอาศัยในท้องถิ่นอื่นได้ตามความพอใจ (Voting by Feet) อย่างไรก็ตาม กลุ่มนักวิชาการที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจทางการคลังก็คือ ความเสี่ยงที่เกิดจากการขาดวินัยทางการคลัง อาทิ Rodden (2002) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผลกระทบทางลบจากการกระจายอำนาจทางการคลังจากประสบการณ์ของหลายประเทศที่ได้กระจายอำนาจมีพฤติกรรมหย่อนยานทางการคลัง ใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่ายและมีภาระหนี้สะสมเป็นจำนวนมาก จนขาดความสามารถในการชำระหนี้ (Default) ส่งผลให้รัฐบาลต้องเข้ามาช่วยแบกภาระหนี้ (Bailout) ซึ่งอาจส่งผลต่อการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ มหาภาคได้



ภาพที่ 2.2 การเปรียบเทียบรายได้ของ อบท. ก่อนและหลังการกระจายอำนาจ

ดังนั้น ในการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนมีอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมของตนเองที่สำคัญ อันจะเป็นส่วนส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินกิจกรรมของรัฐ เพราะท้องถิ่นจะทราบถึงขนาดและคุณภาพของบริการที่ประชาชนต้องการได้ดีกว่า และทราบถึงฐานะทางการคลังของตนเอง ทำให้สามารถปรับค่าใช้จ่ายให้เหมาะสมได้อีกด้วย

และเพื่อการดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลจึงได้แบ่งการจัดเก็บภาษีอากรและการใช้เครื่องมือทางการคลัง ดังนี้

ตารางที่ 2.6 เครื่องมือทางการคลังและความสามารถในการกระจายอำนาจ (Fiscal Methods and Their Amenability to Fiscal Decentralization)

Tax Type	National Govt	Provincial Govt	Local Govt
1) ค่าภาคหลวงตามหน่วย (Royalty: Unit Type)	Y	Y	Y
2) ค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บโดยรัฐส่วนกลางและกระจายเป็นร้อยละ (Royalty Tax Collected Nationally and % Distributed)	Y	Y	Y
3) ค่าธรรมเนียมการขออนุญาต (Licensing Fees)	Y	Y	Y
4) ค่าเช่าพื้นที่และค่าธรรมเนียมการใช้ที่ดิน (Surface Rental or Land Use Fees)	Y	Y	Y
5) ค่าอากรแสตมป์ (Stamp Duty)	Y	Y	Y
6) ภาษีทรัพย์สิน (Property Tax)	Y	Y	Y
7) ภาษีเสริม (Surtaxes)	Y	Y	Y
8) ค่าธรรมเนียมผู้ใช้ (User Fees)	Y	Y	Y
9) ภาษีฐานรายได้หรือกำไร (Income and Profits Based Tax)	Y	P	N
10) ค่าภาคหลวงบนพื้นที่ของกำไร (Profits Based Type)	Y	P	N
11) ภาษีมูลค่าเพิ่มของสินค้าและบริการ (Vat On Goods and Services)	Y	P	N
12) ภาษีเงินเดือน (Payroll Based Taxes)	Y	P	N
13) ภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิต (Sales and Excise Tax)	Y	P	P
14) ภาษีนำเข้า (Import Duty)	Y	N	N
15) ภาษีส่งออก (Export Duty)	Y	N	N
16) ค่าภาคหลวงตามราคา (Royalty: Ad Valorem Type)	Y	N	N

2.1.21 แนวคิดภาษีอากรท้องถิ่น

การจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นนั้น ถือเป็นเรื่องสำคัญที่ส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะหารายได้ให้เพียงพอขึ้นอยู่กับการแบ่งอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็ต้องการรายได้เพื่อใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ แต่ในขณะเดียวกันฐานในการเสียภาษีกลับ

มีที่มาจากฐานเดียวกัน คือ ความสามารถในการเสียภาษีของประชาชน ดังนั้น รัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำข้อตกลงร่วมกันว่าใครควรเป็นผู้จัดเก็บภาษีอากรประเภทใด สามารถพิจารณาได้ดังนี้ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2522, น. 23-28)

1) ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางควรเป็นผู้จัดเก็บ โดยทั่วไปแล้วภาษีที่รัฐบาลกลางควรเป็นผู้จัดเก็บนั้นจะเป็นภาษีอากรที่สามารถทำรายได้ให้รัฐบาลกลางเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลกลางมีความจำเป็นจะต้องใช้จ่ายต่าง ๆ มากมาย ดังนั้น รัฐบาลกลางต้องตั้งอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรชนิดต่าง ๆ ที่สามารถทำรายได้สูงมาไว้ที่ตน โดยหลักการแล้วรัฐบาลกลางจะเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ที่ใช้เป็นรากฐานในการควบคุมนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ 3 ประเภทดังนี้

(1) ภาษีอากรที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศภาษีอากรที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมนโยบายเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องระหว่างประเทศ และรักษาดุลการค้าและดุลการชำระเงินของประเทศนั้น ได้แก่ ภาษีศุลกากรของสินค้าที่ส่งออกไปต่างประเทศและนำเข้ามาในประเทศ

(2) ภาษีอากรที่เกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนั้น รัฐบาลจะพยายามป้องกันภาวะเงินเฟ้อและพยายามให้อัตราการจ้างงานอยู่ในระดับสูง ภาษีอากรที่ใช้เป็นเครื่องมือ ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในระบบที่ก้าวหน้า และภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งรายได้ดังกล่าวมักมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการเปลี่ยนแปลงตามภาวะการณ์เศรษฐกิจของประเทศ

(3) ภาษีอากรที่เกี่ยวกับการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคมภาษีอากรที่ใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคมนั้น ที่สำคัญได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในระบบที่ก้าวหน้า อากรการรับมรดก ภาษีการให้โดยเสนหา และภาษีทรัพย์สิน ในรูปแบบต่าง ๆ ภาษีที่ดิน ภาษีเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น

2) ภาษีอากรที่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ เมื่ออำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรส่วนใหญ่อยู่ที่รัฐบาลกลางและภาษีที่จะเก็บได้ภายในประเทศนั้น ก็ขึ้นอยู่กับความสามารถในการเสียภาษีของประชาชนในประเทศเป็นสำคัญ ดังนั้น ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นต่างก็ต้องพึ่งพารายได้จากฐานภาษีเดียวกันรายได้จากภาษีอากรที่พึงจะเก็บได้จากภาษีอากรแต่ละชนิดนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการเสียภาษีของประชาชนแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความพยายามในการจัดเก็บ (Tax Effort) ของรัฐบาลในแต่ละระดับด้วย โดยทั่วไปแล้วภาษีที่รัฐบาลกลางจะมอบให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการจัดเก็บนั้น (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2522, น. 23 -34) สามารถพิจารณาได้ดังนี้

อันดับแรก ภาษีอากรที่รัฐบาลท้องถิ่นควรจะเป็นผู้จัดเก็บ เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับต่าง ๆ ก็มีความต้องการที่จะใช้เงิน ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงจำเป็นต้องพิจารณามอบอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรบางอย่างให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งมีหลักการพิจารณา ดังนี้

1) ภาษีที่เก็บตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับภาษีที่รัฐบาลกลางมอบให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ นั้นมักจะคำนึงถึงการเก็บภาษีตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ กล่าวคือ ประชาชนผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการบริการสาธารณะ ควรต้องเป็นผู้เสียภาษีอากร เพื่อนำมาใช้ในการผลิตผลิตบริการนั้น ซึ่งเท่ากับว่าประชาชนเป็นผู้จ่ายเงินเพื่อซื้อบริการสาธารณะโดยปริยายนั่นเอง

2) พิจารณาถึงความสามารถหรือความพยายามในการจัดเก็บภาษีรายได้ภาษีอากรบางประเภทนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับฐานและอัตราของภาษีแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดเก็บด้วย ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นจะมีข้อได้เปรียบมากกว่ารัฐบาลกลางในการจัดเก็บภาษีอากรบางประเภท เพราะรัฐบาลท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนผู้เสียภาษี และทรัพย์สินที่จะต้องเสียภาษี และผู้เสียภาษีมีความสนใจในการเสียภาษีให้แก่ท้องถิ่นมากกว่ารัฐบาลกลาง การที่รายได้จากภาษีนี้นำไปใช้เพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น ย่อมจะทำให้ผู้เสียภาษีมีความไว้วางใจที่จะเสียภาษีโดยสมัครใจแก่ท้องถิ่นมากขึ้น ภาษีที่เข้าข่ายในลักษณะดังกล่าวคือภาษีจากทรัพย์สิน ได้แก่ ภาษีที่ดิน และภาษีเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น

อันดับต่อมา รัฐบาลท้องถิ่นเก็บภาษีอากรบางอย่างร่วมกับรัฐบาลกลาง ความจำเป็นในการหารายได้ที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นนั้น รัฐบาลกลางจะยอมให้รัฐบาลท้องถิ่นเข้ามาร่วมกับรัฐบาลในการจัดเก็บภาษีอากรบางอย่างซึ่งเรียกว่า Surcharge Tax ที่จัดเก็บจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ลักษณะของภาษีชนิดนี้รัฐบาลท้องถิ่นจะใช้ภาษีอากรบางอย่างที่รัฐบาลจัดเก็บอยู่แล้วเป็นฐานในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นเช่น ภาษีรายได้ท้องถิ่น (State Income Tax) หรือภาษีการค้าที่เทศบาลจัดเก็บเพิ่ม ภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มนั้นอาจแบ่งเป็นสองชนิดคือ

1) ภาษีที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง ภาษีชนิดนี้รัฐบาลท้องถิ่นจะทำการจัดเก็บภาษีที่เพิ่มขึ้นเองโดยมีหน่วยงานของท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการจัดเก็บ ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นอาจเลือกใช้อัตราภาษีที่ตนจะเก็บเพิ่มขึ้นได้ตามความเหมาะสมของท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริงภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองยังไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ ซึ่งภาษีที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บด้วยตัวเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ที่เทศบาลบางแห่งสามารถจัดเก็บได้ ภาษีที่กล่าวมาท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดในการจัดเก็บอยู่มาก บางท้องถิ่นฐานภาษีบางประเภทมิให้เก็บได้ไม่มาก อีกทั้งยังขาดการปรับฐานภาษีให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในท้องถิ่น บางท้องถิ่นมีประชากรแฝงอยู่มาก ทำให้รายได้ที่จัดเก็บไม่เพียงพอต่อการบริการสาธารณะในท้องถิ่น ก่อให้เกิดความเครียดทางการคลัง หรือเป็นปัญหาจากสถานะที่ท้องถิ่นขาดสมดุลระหว่างรายได้กับรายจ่าย (อัครณัฐ วงศ์ปรีดี, 2555, น. 6-7)

2) ภาษีที่ท้องถิ่นให้รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บให้ ภาษีชนิดนี้รัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละระดับมีสิทธิจัดเก็บภาษีอากรบางชนิดเพิ่มขึ้นตามอัตราภาษีที่รัฐบาลกลางกำหนด แต่หน่วยงานของรัฐบาลกลางจะเป็นผู้จัดเก็บเอง การจัดเก็บภาษีแบบนี้มีข้อดีคือ ประการแรก ทำให้ท้องถิ่นประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ เนื่องจากหน่วยงานการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลกลางมักจะมีประสิทธิภาพใน

การจัดเก็บสูงกว่าหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่น ประการที่สอง รัฐบาลกลางอาจให้อำนาจในแต่ละท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมในอัตราที่แตกต่างกัน ทำให้รัฐบาลกลางใช้อัตราภาษีเป็นเครื่องมือในการกระจายความเสมอภาคทางการคลังให้ท้องถิ่นแต่ละแห่ง

3) รัฐบาลกลางแบ่งรายได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น การแบ่งส่วนรายได้ของภาษีอากรบางชนิดที่รัฐบาลกลางจัดเก็บได้ในแต่ละท้องถิ่นให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นนั้น ๆ เรียกว่า Tax Sharing รัฐบาลกลางอาจแบ่งรายได้ที่เก็บได้ในท้องถิ่นนั้นให้แก่ท้องถิ่นตามอัตราส่วนที่กำหนดรูปแบบของการแบ่งส่วนรายได้แบ่งได้สองประเภท ดังนี้

(1) การแบ่งส่วนรายได้โดยมีเงื่อนไข หมายถึง การพิจารณาแบ่งรายได้ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บได้ในแต่ละท้องถิ่นตามความเหมาะสม โดยใช้ปัจจัยหรือหลักการบางอย่างเป็นบรรทัดฐานในการแบ่งรายได้ ซึ่งบรรทัดฐานที่ใช้พิจารณามีดังต่อไปนี้

ก) พิจารณารายได้ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น การแบ่งส่วนรายได้จากรัฐบาลกลางนั้น อาจพิจารณาจากรายได้ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ในกรณีที่รัฐบาลกลางต้องการกระจายความเสมอภาคระหว่างท้องถิ่น รัฐบาลอาจแบ่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่นที่ประชากรมีรายได้ต่อหัวในอัตราที่สูง ส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ต่อหัวสูงรัฐบาลอาจแบ่งรายได้ในอัตราที่ต่ำ

ข) พิจารณาถึงความเจริญของแต่ละภูมิภาค ในกรณีที่รัฐบาลต้องการกระจายความเจริญให้แก่ภูมิภาคต่าง ๆ อย่างทั่วถึง รัฐบาลอาจกำหนดอัตราการแบ่งส่วนรายได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละภูมิภาคได้อย่างเหมาะสม

ค) พิจารณาถึงจำนวนประชากรในแต่ละท้องถิ่น ในการให้ความช่วยเหลือหรือแบ่งส่วนรายได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละแห่งนั้น รัฐบาลจะใช้ประชากรที่อยู่ในแต่ละท้องถิ่นเป็นหลักในการกำหนดอัตราส่วนแบ่งของรายได้

ง) พิจารณาเหตุผลทางการเมือง ในบางครั้งการกำหนดส่วนแบ่งรายได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นอาจคำนึงเหตุผลทางการเมืองเป็นหลักในการพิจารณาก็ได้

(2) การแบ่งส่วนรายได้โดยไม่มีเงื่อนไข หมายถึง การที่รัฐบาลกลางพิจารณาแบ่งรายได้ที่จัดเก็บได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นนั้น ๆ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ มากนัก เช่น การที่รัฐบาลกลางอาจจะกำหนดการแบ่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่นในอัตราส่วนเท่า ๆ กัน การแบ่งรายได้แบบนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งมีรายได้เพื่อใช้จ่ายในการภารกิจของท้องถิ่นมากขึ้น เป็นวิธีการลดความแตกต่างในฐานะทางการคลังระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับ แต่การแบ่งส่วนรายได้โดยไม่มีเงื่อนไขนี้อาจทำให้เกิดความแตกต่างในทางการคลังระหว่างท้องถิ่นมีมากขึ้น

ทั้งนี้ โดยทั่วไปการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามทัศนะของ สุริน (สุริน ชูติมากุลทวี, 2562) อาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ คือ

1) การให้เงินอุดหนุนระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Oates (1987) ได้กล่าวถึงเงินอุดหนุนระหว่างรัฐเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ว่า อำนาจหน้าที่ส่วนกลางเป็นความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัตินโยบายรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค เพื่อบรรลุการกระจายรายได้ (Income Redistribution) ที่พึงปรารถนาทางสังคม และเพื่อจัดสรรสินค้าและบริการอันเป็นผลประโยชน์ในระดับชาติ ในขณะที่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ทางการคลังของท้องถิ่นเพียงเล็กน้อยกลับมีความได้เปรียบอย่างน่าสนใจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างได้ตามความนิยมของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การบริการบางอย่างที่แม้โดยพื้นฐานจะเป็นผลประโยชน์ท้องถิ่น แต่มีความสำคัญให้ระดับชาติหรือมีผลกระทบภายนอก (Spillover Effect) ยังขาดโครงสร้างในการให้บริการที่ชัดเจน รัฐบาลก็จำเป็นที่จะต้องหากลไกที่เหมาะสมเพียงพอเพื่อการปรับปรุงยุคนี้ใช้ โดยการให้เงินอุดหนุนมีเป้าหมายหลัก (Oates, 1987, pp. 51-60) คือ

(1) การบรรเทาผลกระทบภายนอก (Alleviation of External Effects) นั้น ผลกระทบภายนอกเอง อาจจะได้จำกัดการตัดสินใจการบริโภคของเอกชน แต่สำหรับแผนงานที่ดำเนินการโดยหน่วยงานท้องถิ่นอาจจะเกิดผลกระทบภายนอกที่ยากที่จะทำให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ผู้คนในพื้นที่ เช่น การมีถนนที่ดีในท้องถิ่นเพื่อให้คนเดินทาง ในบางกรณีคาดหวังได้ยากที่ท้องถิ่นจะใช้ทรัพยากรของตน รัฐส่วนกลางจึงมีอิทธิพลต่อท้องถิ่นเกี่ยวกับผลกระทบภายนอกข้ามขอบเขตอำนาจหน้าที่ด้วย การให้เงินอุดหนุนระหว่างรัฐจึงมักเป็นการให้เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข (Conditional Grants) รูปแบบการให้เงินอุดหนุนที่เหมาะสมได้แก่ การให้เงินอุดหนุนแบบสมทบ (Matching Grant) ตัวอย่างเช่น การที่ท้องถิ่นออกเงินส่วนหนึ่งและรัฐร่วมจ่ายอีกส่วนหนึ่ง (1:1)

(2) ความเท่าเทียมทางการคลัง (Fiscal Equalization) เงินอุดหนุนอาจจะช่วยแก้ไขความไม่เสมอภาคในทางภูมิศาสตร์ (Geographical Inequity) เช่น บางพื้นที่อาจจะมีสัดส่วนที่สัมพันธ์กันระหว่างฐานภาษีที่กว้างและประชากรจำนวนมากกับข้อเรียกร้องของการให้บริการทางสังคม แต่บางพื้นที่ที่มีอัตราภาษีที่สูงแต่การให้บริการที่ต่ำกว่า รัฐส่วนกลางอาจจะเข้ามาช่วยลดความแตกต่างนี้ได้ ดังนั้น จุดมุ่งหมายของเงินอุดหนุน เป็นการสร้างสภาพแวดล้อมทางการคลังที่ท้องถิ่นสามารถจัดให้บริการได้ตามความพึงพอใจด้วยการสนับสนุนทางการคลัง โดยรูปแบบการให้เงินอุดหนุนอาจเป็นการให้เงินอุดหนุนแบบไม่กำหนดเงื่อนไขหรือแบบเป็นก้อน (Unconditional Grant or Lump-Sum) เพื่อเพิ่มความสามารถทางการคลัง โดยการให้เงินอุดหนุนเป็นการให้แก่พื้นที่ที่ยากจน (Poorer Areas)

2.1.22 การจัดเก็บภาษีและการแบ่งปันทางรายได้ (Taxation and Revenue Sharing)

การให้ เงินอุดหนุนก็เพื่อสร้างประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี โดยพื้นฐานการจัดเก็บภาษีโดยส่วนกลาง เนื่องจากส่วนกลางจะมีการบิดเบือนน้อยกว่าระบบภาษีท้องถิ่นและสามารถจัดการได้ดีกว่า การจัดเก็บภาษีลักษณะนี้อาจมาจากหลายแหล่ง เช่น ภาษีรายได้ ภาษีการขาย ภาษีทรัพย์สิน เป็น

ต้น ทั้งนี้ รัฐส่วนกลางจะควบคุมแผนงานได้ก็กระทำได้ผ่านส่วนแบ่งทางรายได้ โดยรูปแบบเงินโอนที่เหมาะสมประเด็นสำคัญที่มีการอภิปรายกันเกี่ยวกับหน้าที่ของส่วนกลางในฐานะผู้จัดเก็บภาษี อาทิ การจัดเก็บภาษีส่วนกลางควรเป็นไปเพื่อท้องถิ่นด้วยการไม่ก้ำก๋ายรายจ่ายท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงบริบททางการเมืองก็มีข้อจำกัดในการขยายขอบเขตการใช้จ่ายนั้น

2.1.23 เงินอุดหนุนรายได้รัฐจัดเก็บให้และรายได้ที่รัฐแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักจะมาจากแหล่งทรัพยากรในพื้นที่ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Tax) ภาษีที่ท้องถิ่นร่วมเก็บกับรัฐบาล (Surcharge Taxes) ภาษีฐานร่วมหรือภาษีแบ่งหรือบางครั้งก็เรียกรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ (Shared Taxed) และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งแต่ละประเทศจะมีแหล่งรายได้หลักแตกต่างกันตามลักษณะสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการกระจายอำนาจที่แตกต่างกัน

Bahl (2000) ได้กล่าวถึงรูปแบบของ ภาษีฐานร่วมหรือภาษีแบ่ง (The Shared Tax) ว่า มีหลักฐานสนับสนุนรูปแบบการกระจายอำนาจมากที่สุดของการแบ่งปันรายได้ในแนวดิ่ง (Vertical Revenue Sharing) คือ แนวทางภาษีฐานร่วม ในแนวทางนี้ ภาครัฐส่วนกลาง (Central Government) จะแบ่งการจัดเก็บภาษีของประเทศให้แก่ภาคท้องถิ่น คำถามสำคัญสำหรับการจัดสรรภาษีแบ่ง ได้แก่ ภาษีอะไรที่ควรแบ่งให้แก่ท้องถิ่น และควรจัดแบ่งร้อยละเท่าไรของภาษีที่จัดเก็บได้ การแบ่งปันภาษีถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวางในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน อย่างไรก็ตาม ร้อยละของภาษีแบ่งที่เป็นทางเลือกของหลาย ๆ ประเทศ ไม่มีรูปแบบเฉพาะ ตัวอย่างที่น่าสนใจเช่น ประเทศจีนและรัสเซีย จัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ร้อยละ 25 ให้แก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่น ประเทศรัสเซียจัดสรรภาษีรายได้นิติบุคคล (Company Income Tax) ร้อยละ 60 ให้แก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่น ในขณะที่จีนจัดสรรภาษีรายได้นิติบุคคลทั้งหมดให้แก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่น และในประเทศฟิลิปปินส์ จัดสรรการจัดเก็บรายได้ของประเทศ (Total Internal Revenue Collection) ร้อยละ 40 ให้แก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่น

จากแนวความคิดการให้เงินอุดหนุนข้างต้น จะเห็นได้ว่า เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขจะเป็นเงินอุดหนุนสำคัญที่ช่วยให้เกิดความเท่าเทียมในการกระจายรายได้ ดังที่ Rosen and Gayer (2010) ได้กล่าวถึง เหตุผลหลักที่แท้จริงคือ รัฐบาลมีความห่วงใยในความต้องการใช้บริการสาธารณะของผู้ที่ยากจนจำนวนมาก เช่น การศึกษาที่ยึดหลักความเสมอภาคแก่ทุกคน รัฐบาลจึงให้เงินอุดหนุนอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข (Unconditional Grants) ก็เพื่อที่จะช่วยให้เกิดความเท่าเทียมกันในการกระจายรายได้ แต่อย่างไรก็ตาม การให้เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขก็ไม่อาจทำให้แน่ใจได้ว่างบประมาณเหล่านั้นจะบรรลุเป้าหมายของการใช้จ่ายของสินค้าสาธารณะตามที่ต้องการ เช่นเดียวกับการให้เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข ดังนั้น ในการจัดสรรการกระจายจำเป็นต้องมีการประเมินความต้องการ (Measuring Need) เพื่อตัดสินใจว่างบประมาณส่วนไหนที่

ท้องถิ่นชุมชนต้องการและจำนวนเท่าไร บางครั้งการคำนวณค่อนข้างซับซ้อน โดยงบประมาณที่จะได้รับมักขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านรายได้ต่อหัวประชากร ขนาดของประชากรในเมือง และจำนวนของการเก็บรายภาษี รายได้ของท้องถิ่น การจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นเป็นหน้าที่ที่อาจมีลักษณะเศรษฐศาสตร์อนุรักษนิยม (Conventional Economic) และอาจจะขึ้นอยู่กับความเป็นกลุ่มชนเดียวกัน (Ethnicity) นอกจากนี้ ในการตัดสินใจว่าท้องถิ่นชุมชนจะได้รับการจัดสรรจากส่วนกลางเท่าไรขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญด้านความพยายามในการจัดเก็บภาษี (Tax Effort) นั่นคือ สัดส่วนของการจัดเก็บภาษีต่อความสามารถทางภาษี สมมุติฐานภายใต้แนวคิดนี้คือ ท้องถิ่นมีความพยายามอย่างมากในเพิ่มรายได้ภาษี แต่การให้บริการสาธารณะมีค่าใช้จ่ายสูงมากจึงสมควรที่จะได้รับเงินอุดหนุน

อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุด การวัดความสามารถทางภาษีอาจมีข้อมูลของท้องถิ่นเพียงเล็กน้อยหรือขาดข้อมูลที่เพียงพออย่างแท้จริง เช่น การที่เมืองหนึ่งมีภาษีชนิดหนึ่งที่แตกต่างจากอีกเมืองหนึ่งไม่ได้หมายความว่าเมืองนั้นจะมีความพยายามในการจัดเก็บภาษีมากกว่าเมืองที่ไม่ได้มีการจัดเก็บภาษีชนิดนั้น เนื่องจากภาษีทรัพย์สินอาจจะรวมอยู่กับราคาสำหรับการอยู่อาศัยในพื้นที่นั้นแล้ว เป็นต้น โดยหลักการพื้นฐานแล้ว ตามแนวทางการวัดความพยายามทางภาษีอาจจะเป็นเพียงปรากฏการณ์ของการสร้างข้อได้เปรียบหรือการใช้ประโยชน์ (Capitalization) ซึ่งไม่อาจคาดหวังได้ว่าร้อยละน้อยที่สุดจะเป็นการชดเชยความแตกต่างระหว่างเมืองได้บางส่วน เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขดังกล่าวนี้ บ่อยครั้งจะเรียกว่ารายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Revenue Sharing) ซึ่งเหตุที่รัฐบาลกลางต้องให้เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขแก่ท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่า เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำใช้จ่ายในด้านใดก็ได้ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแง่รายได้ที่เพิ่มขึ้น (Income Effect) โดยที่ไม่กระทบต่อระดับราคาหรือต้นทุนการผลิตสินค้าสาธารณะเมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าชนิดอื่น ทั้งนี้ เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขจะถูกนำไปรวมกับรายได้อื่น ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่และนำไปจัดสรรตามงบประมาณที่ท้องถิ่นต้องการ เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขมีข้อดี คือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำเงินอุดหนุนไปใช้ในการจัดบริหารสาธารณะที่สอดคล้องกับคนในท้องถิ่นเพื่อความพอใจสูงสุดได้ รวมถึงการมีต้นทุนการบริหารต่ำกว่าเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข เนื่องจากไม่ต้องเสียต้นทุนในการจัดทำโครงการเพื่อขออนุมัติใช้จ่ายเงินจากส่วนกลางในทางตรงกันข้าม เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขมีข้อเสีย คือ การก่อให้เกิดการขาดความรับผิดชอบทางการคลังและขาดจิตสำนึกในการใช้จ่ายของท้องถิ่น รวมถึงการขาดความระมัดระวังในการใช้จ่ายหรือการหาประโยชน์ส่วนตัว เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นผู้รับภาระโดยตรงจากเงินอุดหนุนประเภทนี้ นอกจากนี้ อาจทำให้แรงจูงใจในการเก็บภาษีของท้องถิ่นลดน้อยลงและไม่มีผลต่อการกระตุ้นทางเศรษฐกิจเพราะท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องใช้จ่ายตามที่รัฐบาลต้องการ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2556)

2.1.24 การจัดเก็บภาษีค่าภาคหลวงแร่และการจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Otto (2001) ได้กล่าวถึงค่าภาคหลวงแร่และการกระจายอำนาจทางการคลังว่า ในทางปฏิบัติหลายประเทศทั่วโลก แนวนโยบายการกระจายอำนาจทางภาษี (Tax Decentralization Policy) ควรจะมีการแยกกิจกรรมการทำเหมืองแร่ออกจากกิจกรรมอื่น ด้วยเหตุผลที่ว่า

1) ค่าชดเชย (Compensation) ควรจะจ่ายให้กับเจ้าของทรัพยากรแร่ เนื่องจากเหมืองแร่เป็นทรัพยากรใช้แล้วหมดไป (Non-Renewable Resources) ค่าชดเชยควรจะให้แก่การสูญเสียทรัพยากรแบบถาวรนั้น ปกติจึงมีการมอบอำนาจการเรียกเก็บค่าภาคหลวง (Empowered to Levy a Compensatory Royalty) แก่เจ้าของทรัพยากร ซึ่งความเป็นเจ้าของทรัพยากรจะแตกต่างกันในแต่ละประเทศ บางประเทศอำนาจตามกฎหมายอาจจะเป็นของรัฐส่วนกลาง (State) และบางประเทศจะเป็นอำนาจของรัฐท้องถิ่น (Provincial Government) เช่น ในประเทศมาเลเซีย หรือของเจ้าของที่ดิน (Landowner) เป็นผู้สามารถทำสัญญาเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียม และควรมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ของการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว ซึ่งเจ้าของสามารถจะเข้ามามีบทบาทในการกระจายอำนาจทางการคลังด้วย

2) การทำเหมืองมีความเสี่ยงสูงและเป็นธุรกิจที่มีการลงทุนสูง (Risky and Capital Intensive Business) ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการเริ่มตั้งแต่การสำรวจเหมืองแร่ (Exploration) การพัฒนาพื้นที่เหมืองแร่ (Mine Development) การจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ การชำระค่าธรรมเนียมและภาษีให้แก่ท้องถิ่น (Local Tax and Special Incentives) วงจรด้านราคาของสินค้า (Commodity Price Cycles) เป็นต้น ดังนั้น เครื่องมือทางการคลังหลายประการที่ใช้จึงตระหนักถึงธรรมชาติของความเสี่ยงและการลงทุนสูงนั้น และเกิดคำถามที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลัง

3) โดยธรรมชาติของการทำเหมืองแร่ จำเป็นต้องเป็นไปตามพฤติกรรมของผู้จ่ายภาษี แต่ละประเทศจะใช้วิธีการเก็บภาษีที่ต่างกัน ซึ่งการเก็บภาษีจะมีทั้งวิธีการจูงใจหรือบดทอนโทษ ทั้งนี้ การทำเหมืองส่วนมากต้องให้ความสำคัญกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากกว่าอุตสาหกรรมอื่น เพราะอยู่บนพื้นฐานทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไป ซึ่งอาจจะมีผลในช่วงเวลาเติบโตในเศรษฐกิจท้องถิ่น และอาจจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม

ประเภทของภาษีที่รัฐทำให้มีการจัดเก็บจากการทำเหมืองแร่ อาจมีตัวชี้วัดชนิดภาษีที่เป็นที่ยอมรับในระดับประเทศ จังหวัด และท้องถิ่นแตกต่างกัน ซึ่งภาษีแต่ละประเภทจะขึ้นอยู่กับความเหมาะสมหรือลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ (Subjective) ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามขนาดและความสลับซับซ้อนของระดับภาครัฐที่หลากหลายแตกต่างกัน

โดยสรุปการจัดเก็บรายได้จากการทำเหมืองแร่มีหลายรูปแบบ โดยทั่วโลกจะแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบหลัก คือ การจัดเก็บรายได้ที่อยู่ในรูปของภาษี (Taxes) และการจัดเก็บรายได้ที่ไม่ได้อยู่ในรูปของภาษี (Non-Tax) (Sarma & Naresh, 2001) ซึ่งสามารถแสดงได้ดังตารางต่อไปนี้ (สุทธิณี ชูติมากุลทวี, 2562)

ตารางที่ 2.7 รูปแบบการจัดเก็บรายได้จากการทำเหมืองแร่ (Types of Mineral Levies Around the World)

Taxes	Non-Tax
1) ภาษีรายได้ (Income Tax)	1) ค่าธรรมเนียม (Fixed Fee)
2) ภาษีนำเข้า (Import Duties on Equipment Used in Mineral Sector)	2) ค่าภาคหลวงแร่ (Royalties)
3) ภาษีการขาย (Sales Taxes)	3) การแบ่งปันผลผลิต (Product Sharing: PS)
4) ภาษีอากรแสตมป์ (Stamp Duty/Tax)	4) การแบ่งปันแบบหุ้นส่วน (Equity Sharing: ES)
5) ภาษีทรัพย์สิน (Property Tax)	

2.1.25 การจัดเก็บรายได้ที่ไม่ได้อยู่ในรูปแบบภาษี (Taxes)

ค่าธรรมเนียมแบบคงที่ (Fixes Fee) เป็นการจัดเก็บสำหรับการใช้ที่ดินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการทำเหมืองโดยเฉพาะ (Land Use Fee) ซึ่งประกอบด้วย 2 ประเภท คือ ค่าธรรมเนียมการสำรวจหรือการตรวจหาแร่ (Reconnaissance or Prospecting Fee) และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต (License Fee) สำหรับการขุดนำแร่ออกมาใช้ ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมแบบแรก แต่ละประเทศจะมีรูปแบบการจัดเก็บที่แตกต่างกัน เช่น ประเทศออสเตรเลีย จะจัดเก็บเฉพาะการทำเหมืองแร่ทองคำมากกว่าเหมืองแร่ประเภทอื่น ประเทศแคนาดา ครั้งหนึ่งจัดเก็บในรูปแบบค่าเช่าการทำเหมืองแร่ ประเทศชิลี การจัดเก็บขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่ (The Number of Hectares) ประเทศอินโดนีเซีย จัดเก็บในอัตราที่กำหนดในช่วงระยะเวลา 5 ปี ประเทศคาซัคสถานจัดเก็บบนพื้นฐานคุณภาพของที่ดิน และประเทศเม็กซิโก การจัดเก็บได้รวมอยู่ในการสัมปทานแล้วส่วนค่ากรรมสิทธิ์การทำเหมืองแร่อีกลักษณะหนึ่ง เป็นการจัดเก็บหลังจากมีการสำรวจแร่แล้ว การจัดเก็บค่าธรรมเนียมลักษณะนี้ง่ายต่อผู้จัดการ แต่ต้องการรายละเอียดของแต่ละโครงการมาก

ค่าธรรมเนียมการใช้ที่ดิน (Land Use Fees) ดังกล่าวนี้อtto (2001) ได้กล่าวถึงว่า ภาครัฐหลายแห่งเก็บบนฐานกิจกรรมทางเศรษฐกิจ รวมถึงกิจกรรมการทำเหมืองด้วย ชื่อเรียกค่าธรรมเนียมประเภทนี้มีหลากหลายหลาย แต่ที่นิยมมักเรียก ค่าเช่า (Rent) ค่าเช่าที่ดิน (Surface Rentals) ค่าธรรมเนียมการประกอบกิจกรรมการทำเหมือง (Occupation Fees) เป็นต้น ค่าธรรมเนียมประเภทนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของที่ดิน และสามารถคำนวณได้หลากหลายตามแต่ประเภทของกิจกรรม ซึ่งรัฐอาจใช้บันทึกการใช้ที่ดินที่ได้เก็บไว้เพื่อให้ง่ายต่อการประเมิน ทั้งนี้ ข้อจำกัดของภาษีประเภทนี้ คือ การออกแบบค่าเช่าขึ้นอยู่กับว่าที่ดินนั้นเป็นของ

ใคร ของรัฐหรือส่วนบุคคล กิจกรรมการทำเหมืองควรจะเก็บค่าเช่าเฉพาะผิวดินหรือไม่ เช่น การสำรวจแร่ เป็นต้น และอัตราควรจะเป็นเท่าไร ตัวอย่างค่าธรรมเนียมประเภทนี้ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมเบ็ดเตล็ด (Miscellaneous User Fees) มีลักษณะคือ จากการทำเหมืองแร่ในพื้นที่ใดก็ตามจะมีการใช้โครงสร้างพื้นฐานท้องถิ่นในหลายรูปแบบทั้งถนน สนามบิน ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น ซึ่งรัฐอาจจัดเก็บได้จากการผู้ใช้ประโยชน์ ภาษีประเภทนี้เห็นได้บ่อยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นการจัดเก็บและบริหารจัดการโดยรัฐ เช่น การจัดเก็บ เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นที่ การบำรุงรักษาดิน เป็นต้น ข้อดีของภาษีประเภทนี้คือ มีประสิทธิภาพมากในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย แต่มีข้อจำกัดคือ อาจมีการนำไปใช้ในทางที่ผิดได้

2.1.26 ค่าภาคหลวง (Royalty)

Otto (2001) ได้กล่าวว่า ในอดีตค่าภาคหลวงเป็นระบบภาษีที่ได้รับความสนใจน้อย กลไกของภาษี ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay) หรือภาษีบนฐานของกำไร (Profit-Based Taxes) บางประเทศตัดค่าภาคหลวงออกจากภาษีอื่นทั้งหมด โดยมุ่งไปที่ภาษีฐานของกำไร แต่บางประเทศก็ยังคงใช้ภาษี ค่าภาคหลวงแร่อยู่ สิ่งสำคัญคือ ประเด็นเรื่องความเป็นเจ้าของ (Ownership) หลายประเทศส่วนใหญ่ถือว่า ทรัพยากรแร่เป็นของรัฐ ถ้ากิจการหรือบริษัทนำทรัพยากรมาใช้จำเป็นต้องแสดงให้เห็นได้ว่า รัฐจะได้รับอะไร เป็นการตอบแทนจากความสูญเสียทรัพยากรนั้น แต่บริษัทเหมืองแร่ไม่ได้แสดงให้เห็นกำไรที่สามารถนำมา จ่ายภาษีได้ ดังนั้น จึงไม่มีอะไรรับประกันได้ว่ารัฐจะได้รับภาษีฐานรายได้นั้น จึงมีหลายแนวทางที่กำหนด ภาษีค่าภาคหลวงอย่างเป็นธรรมและไม่สลับซับซ้อน ภาษีค่าภาคหลวงแร่จึงเป็นรายได้ที่เหมาะสมที่จะให้ จังหวัดหรือท้องถิ่น และถึงแม้จะมีการจัดเก็บโดยรัฐส่วนกลาง แล้วจัดสรรแบ่งเป็นเปอร์เซ็นต์ให้แก่จังหวัด และท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงานเหล่านั้นอาจมีข้อกังขาและมีการเรียกร้องให้มีการจัดสรรปันส่วนใหม่ (Re-Distribution System)

การจัดเก็บค่าภาคหลวง เป็นการจัดเก็บตามจำนวนหรือมูลค่า ซึ่งได้รับความนิยมมากกว่า ค่าธรรมเนียมประเภทอื่น เพราะสามารถบริหารจัดการ ตรวจสอบได้ง่าย และมีผลกระทบต่อโครงการน้อย แต่ ค่าภาคหลวงบิดเบือนผลกระทบที่เกิดขึ้น กล่าวคือ ค่าภาคหลวงแร่ไม่ได้สะท้อนต้นทุนต่อการนำ ทรัพยากรออกมาใช้ ผลลัพธ์ที่ตามมาคือ การนำทรัพยากรออกมาใช้แม้ว่าราคาจะสูงกว่าต้นทุนทางสังคมที่ จะต้องสูญเสีย (Sarma & Naresh, 2001)

การแบ่งปันผลผลิต (Product Sharing: PS) การแบ่งปันผลผลิตระหว่างรัฐและผู้ลงทุนทำเหมืองแร่ มีหลายรูปแบบที่เป็นไปได้ การแบ่งปันผลผลิตจะทำให้หลังจากนักลงทุนทราบต้นทุนการสำรวจแร่ ต้นทุน การพัฒนา และต้นทุนการปฏิบัติอย่างแท้จริง ตามข้อตกลงของการแบ่งปันผลผลิตนี้มีความสำคัญกับรัฐจะ ได้รับผลประโยชน์และมีความเสี่ยงน้อยกว่าการกำหนดให้รัฐบาลต้องถือหุ้น (Equity) รูปแบบนี้มีผลกระทบ ต่อภาษีรายได้อย่างมาก ซึ่งปัจจุบันรูปแบบการแบ่งปันผลผลิตนี้จะเห็นได้ในประเทศอินโดนีเซีย อย่างไรก็ดี

ตาม การแบ่งปันผลผลิตนี้มีผลกระทบเช่นเดียวกับค่าภาคหลวงหรือภาษีการขาย (Sales Tax) สัดส่วนการแบ่งปันผลผลิตที่สูงส่งผลให้มีการบิดเบือนผลกระทบการนำทรัพยากรออกมาใช้สูงเช่นเดียวกัน โดยปกติข้อตกลงจะกำหนดต้นทุนประมาณร้อยละ 30 - 40 ของการผลิตในปีแรก

การแบ่งปันแบบหุ้นส่วน (Equity Sharing: ES) ในบางประเทศรัฐบาลต้องการที่จะเป็นส่วนหนึ่งของโครงการโดยการครอบครองหุ้น การที่รัฐเข้าไปมีส่วนในการถือหุ้นเป็นสัญลักษณ์ทางการเมืองที่สำคัญ โดยจะทำให้รัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ แต่อย่างไรก็ตามรัฐต้องรับความเสี่ยงและต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับความเป็นเจ้าของนั้น

อย่างไรก็ตาม Sarma & Naresh, (2001) ได้กล่าวว่า นโยบายภาษีเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการที่จะเข้าแทรกแซงในภาคส่วนต่าง ๆ รวมทั้งภาคส่วนการทำเหมืองแร่ (Mineral Sector) ซึ่งการจัดเก็บภาษีการทำเหมืองแร่ มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ

1) การกระจายบทบาทของรัฐไปสู่ตัวแทนที่จะพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งการจะนำทรัพยากรแร่ออกมาใช้นั้น รัฐต้องการแน่ใจว่าจะเป็นประโยชน์สูงสุดต่อสังคมและมีความเป็นธรรม (Socially Optimal and Equitable) ระบบการจัดเก็บภาษีจึงต้องมีลักษณะแน่นอน มีเสถียรภาพ และบริหารได้สะดวก ลดความเสี่ยงภาครัฐและลดความล่าช้าในการส่งรายได้

2) จากมุมมองบทบาทของรัฐที่มองว่า รัฐเป็นเจ้าของทรัพยากร จึงมีความเหมาะสมที่จะแบ่งค่าเช่าทรัพยากรแร่ ดังนั้น มาตรการต้องรัดกุมคิดอย่างรอบคอบในการแก้ปัญหาระหว่างวัตถุประสงค์ของเอกชนและสวัสดิการสังคม

3) การลดความเสียหายให้น้อยที่สุดกับสมดุลของสิ่งแวดล้อมและนิเวศวิทยา

ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงการที่จะได้อย่างหนึ่งและต้องเสียอีกอย่างหนึ่ง (Trade-Off) อาจพิจารณาอำนาจทางภาษีของรัฐ (Government's Tax Power) การเป็นหุ้นส่วนที่ถูกต้องตามกฎหมายของรัฐในฐานะเจ้าของแร่ (Government's Legitimate Share) และวัตถุประสงค์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Environment Objectives) ทั้งนี้ ในการเลือกใช้เครื่องมือทางการคลังแต่ละรูปแบบ รัฐอาจมีหลายทางเลือกที่จะนำมาใช้ โดยเหตุผลในการเลือกนั้นจะขึ้นอยู่กับระยะเวลาของปีงบประมาณ (Timing of Revenue) การแบ่งปันความเสี่ยง (Risk Sharing) ความสะดวกในการบริหาร (Administrative Convenience) และการตัดสินใจทางการเมือง (Political Judgement)

การกระจายอำนาจที่ผ่านมาของประเทศไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพาเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนร่วมสมทบเป็นส่วนใหญ่และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แม้จะมีการเพิ่มร้อยละการจัดสรรมากขึ้นในปัจจุบัน แต่ก็ยังคงมีสัดส่วนการพึ่งพาตนเองทางการคลังค่อนข้างต่ำ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2556) ซึ่งโดยหลักการการจัดสรรเงินอุดหนุนมีวัตถุประสงค์หลายประการ ได้แก่ การให้เพื่อเป็นแหล่งรายได้เสริม การใช้เป็นกลไกในการกำกับและควบคุมฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การลดความแตกต่างของแต่ละ

ละภูมิภาคจากปัจจัยด้านประชากร ขนาดของพื้นที่ รายได้ของประชาชน (สกนธ์ วัฒนวุฒินา, 2554) อย่างไรก็ตาม การให้เงินอุดหนุนแต่ละแบบจะมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนมาก จำเป็นต้องมีความเข้าใจถึงเหตุและผลที่มีต่อการจัดสรรเงินอุดหนุน เพราะอาจส่งผลกระทบต่อการศึกษาและแย่งชิงกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ได้เงินอุดหนุน

รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้หรือการแบ่งรายได้จากการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล อาจมีการแบ่งให้เป็นบางส่วนหรือยกให้ทั้งหมดก็ได้ เป็นวิธีการจำแนกว่ารายได้ใดสมควรเป็นของรัฐบาลหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแบ่งประเภทรายได้จะต้องคำนึงถึงควมมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ ต้นทุนในการจัดเก็บ และอำนาจการบังคับใช้ด้วยโดยในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย จะมีรายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ และรายได้ที่รัฐแบ่งให้แตกต่างกันตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรายได้ที่รัฐจัดเก็บให้และแบ่งให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพฯ (อัครณัฐ วงศ์ปริดี, 2554) ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1 ใน 9 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ. อบจ. ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ภาษีธุรกิจเฉพาะกับภาษีสรรพสามิตภาษียนต์ล้อเลื่อน ค่าจดทะเบียนสิทธินิติกรรม และค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียม

สำหรับภาษีค่าภาคหลวงแร่ที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ได้มีการกำหนดสัดส่วนการแบ่งรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบอย่างแน่นอนชัดเจนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

จากแนวคิดข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายปัจจัยเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งตามกรอบแนวคิดของนักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการในประเทศไทย (2551) การกระจายอำนาจในประเทศไทยจะเกิดขึ้นได้ จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยหลากหลายด้าน ซึ่งโดยสรุปความเป็นไปได้ในการกระจายอำนาจของประเทศไทย ควรประกอบด้วย 4 ส่วน อันได้แก่

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) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีผู้บริหารท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูงหรือมีภาวะผู้นำ โดยมีความสามารถในการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีคุณธรรมจริยธรรมและมุ่งมั่นการทำงานตามหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี

3) ราชการส่วนกลางจริงจังต่อการกระจายอำนาจและแบ่งรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยมีการกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

4) ประชาชนมีส่วนร่วม ตามนัยยะนี้ นอกจากการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยอ้อมที่เป็นการเป็นการเลือกผู้แทนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงโดยการใช้อำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การเสนอข้อบัญญัติ การถอดถอน เป็นต้น การมีส่วนร่วมของประชาชนยังหมายถึง การเสริมสร้างให้ประชาชนมีความเป็นเจ้าของชุมชน และมีความกระตือรือร้นในการดูแลชุมชน โดยเป้าหมายระยะยาวของการกระจายอำนาจคือ “ชุมชนดูแลตนเอง” ซึ่งมีพื้นฐานที่มาจากประเด็นปัญหาของท้องถิ่นเป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากความต้องการที่แท้จริง

ทั้งนี้ องค์ประกอบทั้ง 4 ส่วน อันได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนกลาง และประชาชนมีส่วนร่วม ที่จะช่วยสนับสนุนให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.27 แนวคิดเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources Economics)

ต่อไปจะขอกล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีที่ว่าด้วยเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources Economics) เนื่องจากงานวิจัยนี้ศึกษาเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ นั่นคือ “แร่” โดยประเทศไทยมีแนวคิดที่ว่าทรัพยากรแร่ เป็นสมบัติของประเทศ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องใช้หลักการ แนวคิด และทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติในการอภิปรายเพื่อให้เห็นถึงรูปแบบ กระบวนการ และวิธีการ ที่จะจัดสรรความเท่าเทียมในการได้รับประโยชน์จากแหล่งแร่ กระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ นำไปสู่การจัดสรรภาษีอากรแร่ หรือ “ค่าภาคหลวงแร่” เนื่องจากแร่เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น ความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น และการเจริญเติบโตของประเทศอีกด้วย

2.1.28 แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม หรือ เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources Economics)

1) เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมเป็นวิธีการศึกษาเชิงวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ในบางแง่มุมที่สัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ทางกายภาพหรือแวดล้อมที่อยู่อาศัย เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมเกิดจากความตระหนักของมนุษย์ในเรื่องผลกระทบของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีต่อสิ่งแวดล้อม

2) เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมครอบคลุมการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ที่มีส่วนสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมและผลกระทบของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อสิ่งมีชีวิต การหามาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมตลอดจนการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น

3) เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์เพราะช่วยให้เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม ความเสียหายที่เกิดขึ้นและมีผลประโยชน์หลายประการในการช่วยประเมินความเสียหายที่เกิดกับสิ่งแวดล้อมจากการกระทำของมนุษย์

เนื่องจากในการพัฒนาประเทศย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ทั้งในรูปของการผลิตและการบริโภค ซึ่งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาจจะอยู่ในรูปของการใช้บริโภคโดยตรง การนำมาใช้ประกอบปัจจัยการผลิตอื่น ๆ เพื่อผลิตสินค้าและบริการ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมยังเป็นแหล่งรองรับของเสียจากกระบวนการผลิต การแปรรูป หรือการบริโภคโดยตรงของมนุษย์ (อรพรรณ ฦ บางช้าง อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2554) ถ้าทรัพยากรธรรมชาติมีจำนวนมากจนเพียงพอความต้องการของมนุษย์ ปัญหาต่าง ๆ คงไม่เกิดขึ้น แต่ในความเป็นจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้น ปัญหาเกิดขึ้นเมื่อมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือมีการปลดปล่อยของเสียมากเกินไปจนกว่าจุดที่เหมาะสมจนธรรมชาติไม่สามารถจะฟื้นคืนกลับไปสู่สภาพที่สมดุลได้ ทั้งนี้เพราะมูลค่าของบริการจากทรัพยากรธรรมชาติบางประเภทราคาตลาดไม่ได้สะท้อนมูลค่าที่แท้จริงของทรัพยากรเหล่านั้นได้ และในหลายกรณีตลาดไม่ทำงานจนทำให้ทรัพยากรเหล่านี้ไม่มีมูลค่าในตลาด เช่น ในกรณีเหตุน้ำมันรั่วที่เกาะเสม็ดในปี พ.ศ. 2556 ผลกระทบที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่จำนวนนักท่องเที่ยวบนเกาะเสม็ดที่ลดลง แต่มูลค่าความเสียหายที่มากกว่านั้นคือ ผลกระทบต่อระบบนิเวศในบริเวณใกล้เคียง คำถามคือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นคิดเป็นมูลค่าเท่าใด และถ้าผู้ได้รับผลกระทบจะฟ้องร้องต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น จะมีการประเมินมูลค่าความเสียหายนี้อย่างไร ตัวอย่างนี้แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการประเมินมูลค่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ส่วนใหญ่แล้วมักไม่มีมูลค่าในตลาด

ความเชื่อมโยงระหว่างฐานทรัพยากรธรรมชาติและระบบเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่าความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นมีทั้งการบริโภคทางตรง และการนำมาใช้เพื่อเป็นปัจจัยการผลิตนั้น เช่น เราใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้โดยตรงจากการเดินทางไปท่องเที่ยว หรือการใช้ทรัพยากรจากป่าในรูปของปัจจัยการผลิต เช่น การนำไม้มาทำเป็นเฟอร์นิเจอร์ สร้างบ้าน หรือการเก็บสมุนไพรมาสกัดด้วยยา ต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากมนุษย์จะได้ประโยชน์ทั้งที่เป็นประโยชน์ทางตรงและทางอ้อมในรูปของปัจจัยการผลิตแล้ว ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังเป็นแหล่งรองรับของเสียจากการผลิตและการบริโภคของมนุษย์อีกด้วย ทั้งนี้ปริมาณของเสียที่เกิดขึ้นนั้นมีทั้งที่มาจากกระบวนการนำเอาทรัพยากรมาใช้ในการผลิตและจากการบริโภคโดยตรงของครัวเรือน โดยของเสียที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งสามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ อีกส่วนหนึ่งสามารถกำจัดทิ้งของเสียและมลพิษที่เกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ของเสียส่วนที่มนุษย์สามารถกำจัดได้จะนำเข้าสู่ระบบธรรมชาติ และจะไม่มีผลต่อความเสื่อมโทรมของฐานทรัพยากรธรรมชาติ แต่ของเสียบางส่วนที่ไม่สามารถกำจัดได้ก็จะ

กลับคืนสู่ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งถ้าของเสียดังกล่าวยังอยู่ในระดับที่ไม่เกินขีดความสามารถของธรรมชาติที่จะรองรับปริมาณของเสียในส่วนนี้ได้ย่อมไม่ก่อปัญหาที่ส่งผลกระทบทางลบต่อกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ในหลาย ๆ กรณี คือของเสียที่หลงเหลืออยู่มีปริมาณมากเกินกว่าที่กำจัดได้ หรือมีปริมาณมากเกินกว่าที่ธรรมชาติจะรองรับได้

มูลค่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเชิงเศรษฐศาสตร์ เป็นการวัดมูลค่าของการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นที่มีผลต่อความยินดีอยู่ดีของมนุษย์ (Freeman 2003) เช่น การเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมีผลต่อความยินดีอยู่ดีของมนุษย์ผ่านระบบตลาดโดยมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรายได้ของผู้ผลิต และการเปลี่ยนแปลงของราคาของสินค้าและบริการ หรืออาจจะมีผลต่อสินค้าและบริการที่ระบบตลาดไม่สามารถสะท้อนมูลค่าที่แท้จริงได้ เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อสุขภาพและทัศนียภาพของสิ่งแวดล้อม เป็นต้น มูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐศาสตร์สามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

1) มูลค่าที่เกิดจากการใช้ (Use Value) แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) มูลค่าที่เกิดจากการใช้ทางตรง (Direct Use Value) มีทั้งในลักษณะที่มนุษย์ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและทำให้ปริมาณทรัพยากรที่มีลดน้อยลงไป เช่น การใช้น้ำเพื่อการบริโภคหรือผลิตในภาคอุตสาหกรรมและการทำการประมง เป็นต้น และการใช้ประโยชน์ที่ไม่ได้ทำให้ปริมาณของทรัพยากรธรรมชาติลดน้อยลงไปแต่อาจจะทำให้คุณภาพเปลี่ยนแปลงไป เช่น การดำน้ำดูปะการังที่ส่งผลทำให้ปะการังเสื่อมโทรม การใช้น้ำในกระบวนการผลิตและปลดปล่อยน้ำเสียออกมา เป็นต้น

(2) มูลค่าที่เกิดจากการใช้ทางอ้อม (Indirect Use Value) หมายถึงประโยชน์ที่ได้จากทรัพยากรธรรมชาติทางอ้อม ยกตัวอย่างเช่น ประโยชน์ทางอ้อมของป่าชายเลน นอกจากจะช่วยป้องกันการกัดเซาะของชายฝั่งทะเลแล้วยังเป็นแหล่งอนุบาลลูกปลา และยังทำหน้าที่เป็นแหล่งดูดซับคาร์บอน

2) มูลค่าที่ไม่ได้เกิดจากการใช้ (Non-Use Value) แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) มูลค่าของการคงอยู่ (Existence Value) หมายถึง มูลค่าที่เราให้เพื่อที่จะรักษาทรัพยากรไว้ให้คงอยู่ แม้ว่าจะคิดว่าเราจะไม่ได้อาศัยประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้นไม่ว่าในวันนี้หรือในอนาคต เช่น คนไทยส่วนใหญ่อาจจะไม่เคยเห็นพะยูน และไม่คิดว่าในอนาคตจะได้เห็นพะยูน แต่เพียงแค่ว่าพะยูนยังคงอยู่ก็เพียงพอแล้ว เราเรียกมูลค่าส่วนนี้ว่า มูลค่าของการคงอยู่

(2) มูลค่าที่เก็บรักษาไว้เพื่อให้คนรุ่นต่อไปได้ใช้ในวันข้างหน้า (Bequest Value) หมายถึง มูลค่าที่ทราบว่าทรัพยากรธรรมชาติจะยังคงอยู่ไว้ให้ลูกหลานที่เราทราบว่าพะยูนอยู่ในสภาพดีและลูกหลานของเราหรือประชาชนรุ่นหลังได้มีโอกาสเห็นพะยูน เป็นต้น

3) มูลค่าเพื่อใช้ (Option Value)

มูลค่าเพื่อใช้ (Option Value) หมายถึง มูลค่าที่มนุษย์อาจจะไม่ได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมแต่ก็มีความต้องการที่จะเก็บรักษาทรัพยากรนั้นไว้เพื่อที่จะใช้ประโยชน์ได้ในอนาคต

2.1.29 ประเภทของสินค้าหรือทรัพยากรทางเศรษฐศาสตร์

การศึกษาธรรมชาติของสินค้าสาธารณะของ Vincent & Elinor (1991) เป็นที่รู้จักกันอย่างดีในทางวิชาการ จากการนำเสนอลักษณะของสินค้าสาธารณะและสินค้าเอกชนกับการจัดการทางเศรษฐศาสตร์ โดยแยกลักษณะสินค้าออกเป็นสินค้าที่สามารถกีดกันการบริโภค (Exclusion) และสินค้าที่ไม่สามารถแยกการบริโภคได้ (Jointness of Use of Consumption)

การจำแนกตามความเข้มข้นของลักษณะการกีดกันการบริโภคและการแข่งขันในการบริโภค ดังกล่าวข้างต้นอาจแบ่งประเภทของสินค้าออกได้ 4 ประเภท (วรรณรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, 2555, น. 4-5) ดังนี้

1) ทรัพยากรของสาธารณะ (Common Property Resources) เป็นสินค้าที่มีการแข่งขันในการบริโภค แต่ไม่มีสิทธิ์กีดกันการบริโภค เช่น ปลาในทะเล ถนน ทางเท้า การชลประทาน เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการบริโภคสินค้าประเภทนี้ของบุคคลหนึ่งจะทำให้รรถประโยชน์ของบุคคลอื่นลดลง

2) สินค้าส่วนบุคคล (Private Goods) เป็นสินค้าที่มีการแข่งขันในการบริโภคและสามารถกีดกันการบริโภคได้ เป็นสินค้าที่สามารถพบเห็นได้โดยทั่วไป

3) สินค้ากึ่งสาธารณะ (Semi-Public Goods) เป็นสินค้าที่ไม่มีการแข่งขันในการบริโภคแต่สามารถกีดกันการบริโภคได้ เช่น ทางด่วน เพราะต้องจ่ายเงินก่อนถึงจะสามารถใช้บริการได้ โดยที่การบริโภคสามารถใช้ร่วมกันได้

4) สินค้าสาธารณะ (Public Goods) เป็นสินค้าที่ไม่สามารถกีดกันการบริโภคได้และไม่มีการแข่งขันในการบริโภค คนทุกคนสามารถใช้บริการได้ เช่น การป้องกันประเทศ นโยบายต่างประเทศ สินค้าลักษณะนี้เมื่อไม่สามารถเรียกเก็บเงินจากผู้บริโภคได้ รัฐบาลจึงต้องนำเงินจากภาษีมาใช้ในการผลิตสินค้าประเภทนี้

นอกจากนี้ การจำแนกประเภทสินค้าอาจจำแนกได้ตามราคา ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ยังมีการแบ่งสินค้าออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ เศรษฐทรัพย์ (Economic Goods) และสินค้าไร้ราคา (Free Goods)

1) เศรษฐทรัพย์ (Economic goods) คือสินค้าที่มีต้นทุน ผู้บริโภคจะเป็นผู้จ่ายราคาสินค้าโดยตรง แบ่งเป็น 2 ประเภทคือ สินค้าเอกชน (Private Goods) และสินค้าสาธารณะ (Public goods) สินค้าเอกชนเป็นสินค้าที่สามารถแยกการบริโภคออกจากกันได้ (Rival Consumption) และสามารถกีดกันผู้บริโภครายอื่นได้ (Exclusion Principle) แตกต่างจากสินค้าสาธารณะที่ไม่สามารถกีดกันผู้บริโภครายอื่นได้ ถือเป็นสินค้าที่ต้องบริโภคร่วมกัน

2) สินค้าไร้ราคา (Free Goods) คือสินค้าที่ไม่มีต้นทุน ผู้บริโภคจึงไม่จำเป็นต้องจ่ายเพื่อการบริโภค สินค้าไร้ราคามักจะมีอยู่ในธรรมชาติ เช่น แสงแดด สายลม อากาศ น้ำทะเล เป็นต้น

โดย (ชล บุญนาค, 2555, น. 11-15) ได้กล่าวถึง การแยกสินค้าออกตามลักษณะการบริโภคดังกล่าวข้างต้นนั้นมีจุดอ่อนบางประการ กล่าวคือ สินค้าเอกชน (Private Goods) จะสามารถจัดการได้ตามกลไกตลาด นั่นหมายถึง สินค้าเอกชนจะเป็นสินค้าที่สามารถกีดกันการบริโภคได้ (Exclusion) และต้องมีการแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริโภค เพราะการบริโภคสินค้าของคนหนึ่งจะลดการบริโภคของคนถัดไป ทำให้สินค้าประเภทนี้ได้รับการจัดสรรโดยการตลาดได้ เนื่องจากผู้ผลิตสามารถขายสินค้าให้แก่ผู้ที่ต้องการบริโภค และสามารถกีดกันผู้ที่ไม่ได้ซื้อออกจากการบริโภคได้ ผู้บริโภคก็ต้องแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้า แต่สำหรับสินค้าสาธารณะ (Public Goods) จะไม่สามารถกีดกันการบริโภคได้และผู้บริโภคสามารถบริโภคได้ฟรี ทำให้ตลาดล้มเหลว (Market Failure) คือ ไม่มีการผลิตและแลกเปลี่ยนซื้อขายกัน ผู้ผลิตขาดแรงจูงใจที่จะผลิต เพราะเมื่อผลิตแล้วไม่สามารถกีดกันการบริโภคจากคนที่ไม่ซื้อได้ ผู้บริโภคก็ไม่ยินดีจ่ายเพราะเป็นสินค้าที่ได้มาฟรี เช่น การป้องกันประเทศ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สินค้าที่มีปัญหา คือ สินค้าที่มีลักษณะบางประการเป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) และมีลักษณะบางประการเป็นสินค้าเอกชน (Private Goods) หรือที่เรียกว่า “ทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resource)” เนื่องจากลักษณะของทรัพยากรเองต้องมีการแข่งขันกันในการบริโภค และสามารถกีดกันผู้อื่นเข้ามาใช้ประโยชน์ได้ยาก เนื่องจากขอบเขตของทรัพยากรมีขนาดใหญ่ ทำให้ทรัพยากรนั้นมีจำนวนลดน้อยลงอย่างรวดเร็ว อันเกิดจากการที่มีผู้ใช้ทรัพยากรมากเกินไป ขณะเดียวกัน ผู้ใช้ก็ไม่มีแรงจูงใจในการดูแลรักษา เพราะไม่สามารถกีดกันคนอื่นให้มาร่วมแบ่งการบริโภคได้ และยังบริโภคมากเกินไป จำนวนทรัพยากรที่สามารถใช้ได้ก็จะลดลงเรื่อย ๆ จนหมดไป ปัญหาที่เกิดจากการมีผู้ใช้ทรัพยากรมากเกินไป เป็นปัญหาสำคัญของการใช้ทรัพยากรร่วม ในขณะเดียวกันผู้ใช้ก็ขาดแรงจูงใจที่จะรักษา เพราะไม่สามารถกีดกันผู้ที่ไม่ได้ร่วมทุนในการดูแลรักษาจากการใช้ทรัพยากรได้ จุดสำคัญหนึ่งที่สามารถแยกทรัพยากรร่วมกับสินค้าสาธารณะก็คือ ปัญหาการใช้ทรัพยากรเกินพอดีนั่นเอง เนื่องจากสินค้าสาธารณะสามารถบริโภคร่วมกันได้ แต่ทรัพยากรร่วมเมื่อมีคนบริโภคแล้วจะทำให้ทรัพยากรค่อย ๆ หมดไปนั่นเอง

จากปัญหาดังกล่าว ทำให้ผู้กำหนดนโยบายพยายามจัดการทรัพยากรธรรมชาติผ่านกลไก 2 ประการ คือ การดูแลควบคุมโดยตรงจากรัฐ และการให้สัมปทานเอกชน โดยไม่ปล่อยให้ทรัพยากรเหล่านั้นเป็นทรัพย์สินสาธารณะ ดังที่ Elinor (1999) เสนอว่า การจัดการทรัพยากรร่วม (The Governance of Common-Pool Resource) อยู่บนพื้นฐานของฐานคติหลัก 3 ประการ ได้แก่

ฐานคติที่ 1 ผู้ใช้ทรัพยากรเป็นผู้ได้รับประโยชน์สูงสุดโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ซึ่งผู้ใช้ทรัพยากรมักไม่ให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาจากการใช้ทรัพยากร ภาครัฐควรออกแบบนโยบายในระยะยาวที่ดีที่สุด (Optimal Policy)

ฐานคติที่ 2 การออกแบบสิ่งจูงใจของผู้มีส่วนร่วม นักวิเคราะห์ส่วนใหญ่มองทรัพยากรเฉพาะส่วนที่คล้ายคลึงกันและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน พวกเขาจำเป็นที่จะใช้กฎเดียวกันในการจัดการ

ฐานคติที่ 3 ระบบการจัดการทรัพยากรด้วยการจัดการตนเอง (Self-Organizing Governing System) ซึ่งท้องถิ่นเป็นการจัดการตนเองอย่างแท้จริง โดยปราศจากกฎระเบียบและการวางกฎโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ส่วนกลาง

อย่างไรก็ตาม ชล บุญนาค ได้กล่าวถึงแนวคิดของ Ostrom ที่มองสภาพความเป็นจริงที่ต่างจากมุมมององค์ความรู้แบบดั้งเดิมที่มองว่า ผู้ใช้ทรัพยากรมีเหตุผล ย่อมกระทำการที่ได้ประโยชน์มากกว่าต้นทุน ซึ่งในความเป็นจริงผู้ใช้ทรัพยากรอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอน จึงมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้ใช้ทรัพยากรในชุมชนเดียวกันและอยู่กับทรัพยากรมานานจะมีความรู้เกี่ยวกับสภาพพื้นที่มากพอที่จะสามารถจัดการทรัพยากรร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงผู้ใช้ทรัพยากรยังมีการตั้งกฎกติกาบางอย่างขึ้น เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานของชุมชนว่าอะไรที่ทำได้หรือทำไม่ได้ อะไรถูกหรืออะไรผิด ดังนั้น การจัดการทรัพยากรนั้นสามารถเป็นไปได้และมีประสิทธิภาพมากกว่า หากการจัดการและกฎกติกาในการจัดการนั้นดำเนินการโดยผู้ใช้ทรัพยากรแบบสมัครใจ โดยจุดอ่อนของ Ostrom คือ ผู้ใช้ทรัพยากรในที่นี้ไม่รวมถึงผู้ใช้ทรัพยากรที่มีอำนาจในตลาดสินค้าและบริการที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมนอกบริบททรัพยากรร่วม

ตามแนวคิดข้างต้น จะเห็นว่า ทรัพยากรธรรมชาติถ่านหินที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า ถือเป็นทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไป ซึ่งการจัดการที่ผ่านมาของรัฐอาศัยการควบคุมและกำกับดูแลโดยการสัมปทานให้รัฐและเอกชนเพื่อทำการขุดเหมืองแร่ไปใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิต ซึ่งชุมชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นขาดการมีส่วนร่วมในดูแลรักษาระบบทรัพยากร นอกจากนี้ ถ่านหินถือเป็นทรัพยากรที่ไม่อาจเกิดขึ้นใหม่ได้โดยการดูแลระบบทรัพยากรเช่นเดียวกับป่าไม้ จึงทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการจัดการกับทรัพยากร จึงไม่อาจใช้กฎเดียวกันในการจัดการทรัพยากรก็ได้และเกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ (สุฉินี ชูติมากุลทวี, 2562)

2.1.30 ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างระดับความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมกับรายได้ต่อหัว ซึ่งเป็นตัวแทนของการขยายตัวทางเศรษฐกิจนั่นเอง ได้มีการอธิบายโดยอาศัยแนวคิดดั้งเดิมของคุชเนตส์ กล่าวคือ เมื่อระดับการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำ ภาคการผลิตส่วนใหญ่จะเป็นภาคเกษตรกรรม หรือ ก่อนอุตสาหกรรม (Pre-Industrial Economic) ระดับความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม (Environmental Degradation) จะอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากทรัพยากรที่ถูกใช้ไปยังไม่มาก และจะค่อย ๆ เพิ่มขึ้นตามระดับรายได้ที่สูงขึ้น การใช้ทรัพยากรเพื่อการเกษตรและอื่น ๆ เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย อัตราความเสื่อมโทรมของทรัพยากรมีมากกว่าการฟื้นฟู ผลภาวะเป็นพิษเพิ่มขึ้นมาก จนกระทั่งถึงจุดหนึ่งที่เรียกว่าเป็นจุดวกกลับ เมื่อรายได้เพิ่มขึ้นระดับความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมกลับมีแนวโน้มลดลง ภาคการผลิตส่วนใหญ่อยู่ใน

ภาคอุตสาหกรรม เมื่อประชาชนมีรายได้มากขึ้น จะตระหนักถึงความสำคัญของสุขภาพและสภาพแวดล้อมมากขึ้น มีการลงทุนพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการป้องกันและกำจัดของเสียที่จะปล่อยสู่สภาพแวดล้อม รวมทั้งในช่วงหลังที่ภาคการผลิตเริ่มเข้าสู่ภาคบริการ (Service Economy) มากขึ้น ระดับความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมมีแนวโน้มต่ำลงอย่างต่อเนื่อง ในช่วงนี้การฟื้นฟูและรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมมีมากกว่าอัตราความเสื่อมโทรมของทรัพยากร

2.1.31 การศึกษาเชิงประจักษ์ทางด้านเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติ

การศึกษาเชิงประจักษ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจนั้น มีค่อนข้างหลากหลาย ยกตัวอย่างเช่น งานศึกษาของ Stern (2003) ที่ศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมกับรายได้ต่อหัวของประชากรในประเทศพัฒนาแล้ว โดยใช้ปริมาณการปล่อยก๊าซกำมะถัน (Sulfur) แสดงถึงความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ผลการศึกษาพบว่า เมื่อประชากรในประเทศประเทศมีรายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้นในช่วงแรก ปริมาณการปล่อยก๊าซกำมะถันจะเพิ่มขึ้นและเมื่อถึงจุดหนึ่งจะค่อย ๆ ลดลง นอกจากนี้มีงานศึกษาของธนาคารโลก (IBRD 1992) ที่น่าสนใจ ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมวัดจากดัชนีชีวิต 10 รายการ อาทิ การขาดแคลนน้ำสะอาด ขาดแคลนสุขาภิบาล การตัดไม้ทำลายป่า และมลพิษทางอากาศ เป็นต้น ผลการศึกษาพบว่า การขาดแคลนน้ำสะอาด ขาดแคลนสุขาภิบาล ลดลงเมื่อรายได้เพิ่มขึ้น ส่วนการลดลงมลพิษทางอากาศมีรูปแบบสอดคล้องกับเส้นโค้งของคุชเน็ตส์ อย่างไรก็ตาม สำหรับในเรื่องของการตัดไม้ทำลายป่ากลับพบว่าไม่มีความสัมพันธ์กับการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัวของประชากร และน้ำเสียมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเมื่อประชากรมีรายได้ต่อหัวสูงขึ้น

ในกรณีของประเทศไทยได้มีงานศึกษาเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น งานศึกษาของ ธนดล พรพุทพงษ์ ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัวกับปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งเป็นตัวแทนของภาวะโลกร้อน หรือความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม โดยใช้ข้อมูลอนุกรมเวลารายปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503-2551 ผลการศึกษาพบว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัวมีความสัมพันธ์กับปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ อีกด้วย (ธนดล พรพุทพงษ์, 2556)

2.1.32 การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

การนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ยังไม่มากนัก ถึงแม้ว่ามีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นอกจากนี้ เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ในประเทศ

ไทยยังจำกัดอยู่ไม่กี่ประเภท เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้ ค่าสัมปทาน ค่าภาคหลวง เงินช่วยเหลือ (กองทุนสิ่งแวดล้อม) เป็นต้น ในขณะที่หลายประเทศได้มีการประยุกต์ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่หลากหลายในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ระบบการมัดจำ-คืนเงินในการจัดการขยะ การกำหนดค่าธรรมเนียมการจัดขยะแบบผันแปร เป็นต้น ซึ่งแม้ว่า จะประสบความสำเร็จในบางกรณีและไม่ประสบความสำเร็จในบางกรณี แต่นับเป็นแนวโน้มที่ดีในการพยายามที่จะนำเครื่องมือที่สร้างแรงจูงใจให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติด้วยตนเองมากกว่าจะใช้เพียงมาตรการสั่งการและการควบคุม แต่สิ่งที่ควรปรับปรุงในอนาคตคือ การปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมและอัตราภาษีที่ใช้ในปัจจุบันยังไม่สะท้อนถึงต้นทุนในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่แท้จริง เนื่องจากการเก็บค่าธรรมเนียมและอัตราภาษีที่ต่ำกว่าต้นทุนการบำบัดมลพิษอาจไม่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญให้ผู้ใช้ทรัพยากรหรือผู้ปล่อยมลพิษปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการผลิตและการบริโภคก็เป็นได้ และโดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ หากประเทศไทยได้นำหลักเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมมาใช้ในการจัดการในการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ ทั้งก่อนขุด และหลังการจัดเก็บ หรือนำแนวคิดนี้มาบริหารจัดการตั้งแต่ต้นน้ำ ถึง ปลายน้ำ ก็จะช่วยลดปัญหาทางด้านการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ที่ไม่เป็นธรรม ปัญหาผลกระทบทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ รวมถึงการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ก็จะส่งผลประชาชนในพื้นที่ที่มีการทำเหมืองแร่ การทำโรงไฟฟ้าถ่านหิน พื้นที่ที่ได้รับประทานบัตร หรือแม้กระทั่งพื้นที่ที่ถูกใช้เป็นที่ทิ้งดิน ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการทำอุตสาหกรรมเหมืองแร่อย่างแท้จริง

2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนวรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสรุปได้ว่า อัครณัฐ วงศ์ปรีดี (2554) ได้อธิบายว่า รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้หรือการแบ่งรายรับจากการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล อาจมีการแบ่งให้เป็นบางส่วนหรือยกให้ทั้งหมดก็ได้ เป็นวิธีการจำแนกว่ารายได้ใดสมควรเป็นของรัฐบาลหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการแบ่งประเภทรายได้จะต้องคำนึงถึงควมมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ ต้นทุนในการจัดเก็บ และอำนาจการบังคับใช้ด้วยโดยในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย จะมีรายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บให้และรายได้ที่รัฐแบ่งให้แตกต่างกันตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ การศึกษาของสุธินี ชุตินากุลทวี ที่ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง และเทศบาลตำบลแม่เกาะ จังหวัดลำปาง กล่าวคือ เนื่องจากอายุประทานบัตรในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงสิ้นสุดหรือยุติลง ทำให้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรลดลงอย่างต่อเนื่องและขาดเสถียรภาพทางการคลัง

ซึ่งข้อค้นพบของผู้วิจัยได้พบว่า พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้รับการจัดสรรงบประมาณลดลงอย่างต่อเนื่อง และไม่ได้รับความเป็นธรรม ทั้ง ๆ ที่ถูกใช้เป็นพื้นที่ที่ทิ้งมูลดินแต่กลับไม่ได้รับงบประมาณในการดูแลและเยียวยาทั้งในด้านสุขภาพของชาวบ้าน ด้านการอพยพ รวมถึงการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ และประเด็นที่สำคัญที่ทำให้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรลดลงอย่างต่อเนื่อง คือ พระราชบัญญัติรายได้ จึงเป็นที่มาให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงพยายามผลักดันให้เกิดพระราชบัญญัตินี้ขึ้น เพื่อให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณเข้ามาสู่พื้นที่อย่างเป็นธรรม

นอกจากนี้ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2556) ที่บอกว่า แม้การกระจายอำนาจทางการคลังในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ก็ยังคงมีสัดส่วนการพึ่งพาตนเองทางการคลังค่อนข้างต่ำ และยังขาดความครบถ้วนสมบูรณ์เป็นอย่างมากของการรายงานข้อมูลรายรับรายจ่าย ในระดับนโยบาย การกระจายอำนาจทางการคลังขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการและมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองระดับชาติในการใช้จ่ายทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ในอดีตได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลง พระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมีการเปลี่ยนแปลงกับพื้นที่ประทอนบัตรทำให้การได้รับการจัดสรรงบประมาณลดลงจนถึงปัจจุบัน

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

ในบทนี้เป็นการอธิบายระเบียบวิธีวิจัยในการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง โดยผู้วิจัยได้อาศัยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา (Case Study Research) และวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงเพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกด้วย และการวิจัยแบบกรณีศึกษา (Case Study Research) เป็นการค้นหาคำตอบเชิงประจักษ์เกี่ยวกับปรากฏการณ์ปัจจุบันที่เกิดขึ้นในบริบทโลกแห่งความเป็นจริง ความเข้าใจในแต่ละกรณีอย่างละเอียดซึ่งผลที่ได้จะก่อให้เกิดความเข้าใจและเกิดการเรียนรู้ใหม่เกี่ยวกับพฤติกรรมและความหมายที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละกรณี การวิจัยแบบกรณีศึกษาเป็นการวิจัยที่ครอบคลุมหลายแขนง ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาชุมชน ธุรกิจอุตสาหกรรม นโยบายสาธารณะ การบริหารงานสาธารณะ และปัญหาสังคม เป็นต้น โดยการศึกษาแบบกรณีศึกษามักจะใช้เอกสารและวิเคราะห์กระบวนการเป็นหลัก (สุธินี ชูติมากุลทวี, 2562; Yin, 2012)

3.1 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

วิจัยเอกสาร (Documentary Research) ลักษณะของการวิจัยเอกสารคือ การสำรวจสภาพความเป็นจริงของเหตุการณ์ทั้งในอดีตและปัจจุบัน โดยอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารสิ่งพิมพ์ รวมทั้งข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีบุคคลอื่นได้บันทึกหรือตีพิมพ์เผยแพร่ไว้ ซึ่งลักษณะของการค้นคว้าข้อมูลนี้ ได้มีผู้เรียนการวิจัยเอกสารว่าเป็น “การวิจัยห้องสมุด” (Library Research) เพราะนักวิจัยไม่ต้องลงพื้นที่สนามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล แต่จะไปเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งค้นคว้าซึ่งรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ไว้อยู่แล้ว โดยทั่วไป การวิจัยเอกสารเป็นการวิจัยที่มุ่งสำรวจข้อบกพร่องของเนื้อหา กิจกรรม โครงสร้างของหลักสูตร บทเรียน ตำรา กฎหมาย ระเบียบราชการหรือคำสั่ง เป็นต้น เพื่อช่วยในการปรับปรุงให้เหมาะสม อีกทั้งยังทำให้ทราบแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อีกด้วยการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง โดยการสัมภาษณ์ทาง

โทรศัพท์ เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกที่เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในแง่มุมต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง

3.2 วิธีการเก็บข้อมูล

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่ามีความเหมาะสมที่จะอาศัยการวิจัยแบบเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง จังหวัดลำปาง ซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะของพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงมาเป็นระยะเวลานาน และมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐหลายฝ่ายทั้งหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น กระทรวงอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ กรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงการคลัง และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอย่างการไฟฟ้าฝ่ายผลิต จังหวัดลำปาง ซึ่งเป็นองค์กรที่ขออนุญาตประทานบัตรการทำเหมืองแร่ถ่านหินในพื้นที่ 2 แห่งดังกล่าวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบัน

การจัดเก็บข้อมูลแบบข้อมูลทุติยภูมิ ผู้ศึกษาได้สำรวจข้อมูลจากเอกสารราชการ ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตราการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2561 ระเบียบวาระการประชุมคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาหาหาแนวทางแก้ไขปัญหาการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 1/2559 ครั้งที่ 2/2559 และครั้งที่ 3/2559 ณ ห้องประชุมอรรถไกรวัลที่ อาคารสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล

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

เอกสารข้อมูลงบประมาณรายรับ รายจ่าย และการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง และเทศบาลตำบลแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ในช่วงปี พ.ศ. 2547-2560 และงบประมาณด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

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

ในการเก็บข้อมูลแบบปฐมภูมิ ผู้วิจัยใช้วิธีการโทรศัพท์สัมภาษณ์ ทั้งผู้บริหารและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอแม่เมาะ 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

ตารางที่ 3.1 สรุประเบียบวิธีการวิจัย

วัตถุประสงค์การวิจัย	แหล่งข้อมูล	เทคนิคและเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล
1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาผลกระทบของการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านดง จังหวัดลำปาง	1) เอกสารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) แนวคิดของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1) การโทรศัพท์สัมภาษณ์ผู้นำท้องถิ่น
2) เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเสมอภาค สำหรับองค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านดง จังหวัดลำปาง	1) เอกสารกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ 2) การเสนอแนวคิดของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ และผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3) มติคณะรัฐมนตรี	1) การโทรศัพท์สัมภาษณ์ผู้นำท้องถิ่น 2) การสืบค้นผ่านระบบออนไลน์

บทที่ 4

ผลการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อปัญหาการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง” ซึ่งจากการเก็บข้อมูลสัมภาษณ์ทั้งการรวบรวมเอกสารตำรา และการสัมภาษณ์ผู้นำท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงพบว่า

ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นต่อองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัด ลำปาง ถือว่าการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่สามารถแก้ปัญหาให้ที่ใดที่หนึ่งได้ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้มีการร้องเรียนปัญหาไปที่สำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อขอแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น หลังจากนั้นกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้ลงพื้นที่สำรวจ พบว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เนื่องจากต้องแก้ไขจดหมายหลายฉบับ สุดท้ายพบว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นเฉพาะที่ใดที่หนึ่งได้ เพราะแต่ละพื้นที่มีปัญหาที่แตกต่างกันออกไป

นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์ผู้นำท้องถิ่นได้พบข้อมูลและปัญหาที่สำคัญดังนี้ “สถานการณ์ในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีและรัฐบาลชุดนี้ไม่ค่อยจะดำเนินการเรื่องนี้ โดยในส่วนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ได้เดินทางลงมาจังหวัดลำปาง เดินทางเข้ามาในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านดงได้ยื่นเรื่องเร่งรัดให้มีการติดตามการประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบให้ดำเนินการพระราชบัญญัติรายได้ออกมาโดยเร็ว ก่อนหน้านี้ได้เสนอกับนายกรัฐมนตรี นาย ประยุทธ์ จันทร์โอชา ขอให้แก้ไขปัญหา มีคณะกรรมการเฉพาะกิจให้แก้ไขปัญหาค่าภาคหลวงแร่ให้เป็นไปตามสภาพการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ และให้เป็นไปด้วยความเป็นธรรมกับพื้นที่ นี่คือวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติปี 60 จากนั้นพระราชบัญญัติปี 60 ถูกบังคับใช้มันมีส่วนหนึ่งของงบประมาณที่ท้องถิ่นในพื้นที่ที่อยู่รอบขอบบ่อสามารถจะของบประมาณจากกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กพร.) ที่จะขอใช้เพื่อพัฒนาในทุกด้านได้ ซึ่งหมายรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกแห่ง ไม่ใช่เฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล บ้านดงเท่านั้น ทุกที่มีสิทธิของบอย่างเท่าเทียมกัน จะต้องมีการพระราชบัญญัติกระจายอำนาจซึ่งคณะกรรมการกระจายอำนาจ ซึ่งต้องกำหนดเรื่องของการกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องของการจัดเก็บภาษีค่าภาคหลวงแร่ หรือการจัดเก็บค่าภาคหลวงปิโตรเลียม แต่ตอนนี้พระราชบัญญัติ การกระจายอำนาจ

ระบุไว้ไม่กีมาตราเท่านั้นที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วน
ของ ดังนั้นคำนิยามต่าง ๆ ก็จะต้องมีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบ 60 ด้วยและที่สำคัญ
จะต้องมีพระราชบัญญัติรายได้เกิดขึ้น ถ้าไม่มีพระราชบัญญัติ รายได้ก็จะไม่สามารถระบุได้ว่าจะเก็บ
ให้ใครเท่าไร อย่างไร ได้มีการให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจเสนอขึ้นร่างเดิมไว้ว่า
พระราชบัญญัติรายได้ที่ออกมานั้นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์
พระราชบัญญัติระเบียบ 60 คือให้ความเป็นธรรมกับพื้นที่และให้จัดสรรเป็นไปตามสภาพการ
เปลี่ยนแปลงของการทำเหมือง ณ ปัจจุบัน แล้วก็ได้มีการกำหนดค่าออกมาในพระราชบัญญัติระเบียบ 60
ว่าที่หิขมูลดินทรายที่เป็นพื้นที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ให้ได้รับการจัดสรรภาษี คือ
กล่าวว่าแหล่งแร่ หรือเขตประทานบัตรให้หมายความรวมถึงที่หิขมูลดินทรายของพื้นที่ องค์การ
บริหารส่วนตำบลบ้านดง พอเป็นแบบนี้ก็ต้องมาช่วยกันผลักดันเรื่อง พระราชบัญญัติรายได้ ว่าจะ
จัดสรรอย่างไร 20% ที่จัดสรรให้กับทางพื้นที่ประทานบัตรต้องมาแบ่งครึ่งกับพื้นที่ที่หิขดินที่ให้
หมายความว่ารวมถึงพื้นที่ประทานบัตรหรือไม่หรือว่าต้องจัดให้พิเศษต่างหาก ประเด็นนี้ได้คุยกับทาง
วุฒิสภาไว้ ทางวุฒิสภาก็ได้รับเรื่องไว้

จากวัตถุประสงค์ของงานวิจัยที่พยายามศึกษาถึง ประเด็นปัญหาในจัดสรรค่าภาคหลวงแร่
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมุมมองขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงคืออะไร
“กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง” ได้ทำให้ได้พบข้อค้น
พบว่าปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นต่อองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัด ลำปาง ถือว่า
การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่สามารถแก้ปัญหาให้ที่ใดที่หนึ่งได้ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้มี
การร้องเรียนปัญหาไปที่สำนักงานกฤษฎมนตรี เพื่อขอแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น หลังจากนั้นกรม
อุตสาหกรรมพื้นฐานเหมืองแร่ได้ลงพื้นที่สำรวจ พบว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เนื่องจาก
ต้องแก้ไขจดหมายหลายฉบับ สุดท้ายพบว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะที่ใดที่หนึ่งได้ เพราะ
แต่ละพื้นที่มีปัญหาที่แตกต่างกันออกไป

โดยข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า กฎหมายที่สำคัญที่จำเป็นต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วนนั้นคือ
กฎหมายรายได้ กฎหมายนี้คือตัวแปรสำคัญที่จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้รับการ
จัดสรรภาษีอากรค่าภาคหลวงแร่ สถานการณ์ในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีและรัฐบาลยังไม่ได้เข้ามา
ดำเนินการในประเด็นปัญหานี้อย่างจริงจัง แต่พบว่ามีส่วนของคณะกรรมการธิการวุฒิสภา สมาชิก
วุฒิสภาได้เดินทางลงมาจังหวัดลำปาง เดินทางเข้ามาในพื้นที่เพื่อสังเกตการณ์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ใน
ขณะเดียวกัน องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ได้ยื่นเรื่องเร่งรัดให้มีการติดตามการประชุม
คณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีมติเห็นชอบให้ดำเนินการ พระราชบัญญัติรายได้ออกมาโดยเร็ว ทว่าก่อนหน้านี้
นี้ได้มีการเสนอประเด็นดังกล่าวกับนายกรัฐมนตรี นาย ประยุทธ์ จันทร์โอชา ขอให้แก้ไขปัญหา

มีคณะกรรมการเฉพาะกิจให้แก้ไขปัญหาค่าภาคหลวงแร่ให้เป็นไปตามสภาพการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ และให้เป็นไปด้วยความเป็นธรรมกับพื้นที่ นี่คือวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติแร่ปี 60

ทั้งนี้ ข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของ สุธินี ชูติมากุลทวี ที่ได้ทำการศึกษาเรื่องความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง และเทศบาลตำบลแม่เมาะ จังหวัดลำปาง กล่าวคือ เนื่องจากอายุประชนาบัตรในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงสิ้นสุดหรือยุติลง ทำให้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรลดลงอย่างต่อเนื่องและขาดเสถียรภาพทางการคลัง ซึ่งข้อค้นพบของผู้วิจัยได้พบว่า พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้รับการจัดสรรงบประมาณลดลงอย่างต่อเนื่อง และไม่ได้รับความเป็นธรรม ทั้ง ๆ ที่ถูกใช้เป็นพื้นที่ที่ทิ้งมูลดินแต่กลับไม่ได้รับงบประมาณในการดูแลและเยียวยาทั้งในด้านสุขภาพของชาวบ้าน ด้านการอพยพ รวมถึงการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ และประเด็นที่สำคัญที่ทำให้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรลดลงอย่างต่อเนื่อง คือ พระราชบัญญัติรายได้ จึงเป็นที่มาให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงพยายามผลักดันให้เกิดพระราชบัญญัตินี้ขึ้น เพื่อให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณเข้ามาสู่พื้นที่อย่างเป็นธรรม

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับงานของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2556) ที่บอกว่า แม้การกระจายอำนาจทางการเมืองในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ก็ยังคงมีส่วนการพึ่งพาตนเองทางการเมืองค่อนข้างต่ำ และยังขาดความครบถ้วนสมบูรณ์เป็นอย่างมากของการรายงานข้อมูลรายรับรายจ่าย ในระดับนโยบาย การกระจายอำนาจทางการเมืองขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการและมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองระดับชาติในการใช้จ่ายทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ในอดีตได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลง พระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมีการเปลี่ยนแปลงกับพื้นที่ประชนาบัตรทำให้การได้รับการจัดสรรงบประมาณลดลงจนถึงปัจจุบัน

หลังจากนั้นกรรมการวุฒิสภาพบประชาชนในภาคเหนือ ยังไม่ได้รับคำตอบหรือหนังสือจากวุฒิสภาเลยจนกระทั่งตอนนี้ จะมีเรื่องการเร่งรัดอพยพ การขอผลักดันพื้นที่อพยพ ก็ได้รับคำตอบมาว่าราษฎร 4 หมู่บ้านออกจากพื้นที่ขอบเหมืองไปอยู่พื้นที่ใหม่ เราขอให้ผลักดันโรงพยาบาลชุมชนให้เป็นสาขาของโรงพยาบาลแม่เมาะให้เกิดขึ้น อันนี้หนังสือตอบมาชัดเจนและเรื่องอยู่ที่กระทรวงสาธารณสุขมอบให้ สาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้ที่นำเสนอเรื่องเข้ามายังงบประมาณของโครงการอพยพนี้สามารถใช้งบประมาณของโครงการอพยพนี้ได้ ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ตอบมาเร็วมากแต่ ค่าภาคหลวงแร่พระราชบัญญัติ รายได้ ที่เราเร่งรัดนั้นก็ยังไม่ได้รับคำตอบที่ส่งมา ถ้าสอบถามไปทางสำนักงาน

กระจายอำนาจ สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้ตอบมาว่าแก้กันไปแก้กันมา กำลังแก้ไขอยู่ ก็ทำเรื่องของน้ำมันเรื่องปิโตรเลียมเสร็จแล้วพอตีมีบางส่วนก็ได้แย้งมาก็ให้ส่งหนังสือมาให้ทางสำนักกระจายอำนาจกลับไปทำประชาพิจารณ์ หรือประชามติ กลับไปทำประชามติอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งครั้งที่แล้วเป็นส่วนของภาคใต้ที่มีปัญหา ให้ถูกกลับไปขอความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ในส่วนของพระราชบัญญัติรายได้

นอกจากนี้ ในการใช้กฎหมายในการจัดสรรค่าภาคหลวง เนื่องจากตำบลบ้านดงได้รับผลกระทบจากเหมืองถ่านหินแม่เมาะมากที่สุด แต่การจัดสรรงบประมาณกลับไม่ได้คิดในประเด็นนี้ทั้งการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นที่มีมากขึ้น โดยเฉพาะภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้ป่วยที่เจ็บป่วยจากเหมืองก็เป็นภาระของท้องถิ่น จากเหตุผลข้างต้นเหล่านี้จึงทำให้มิติของสภาและฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงไม่เห็นชอบโดยองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีโอกาสชี้แจงต่อกรมป่าไม้และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่ได้ถูกนำไปพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด

ข้อมูลบันทึกจากเอกสารระบุว่า กฟผ. เห็นว่า ในประเด็นค่าภาคหลวงแร่ เป็นประเด็นที่ต้องมีการแก้ไขในอนาคต เนื่องจากพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 กำหนดให้จ่ายผลตอบแทนกับตำบลที่มีแร่อยู่และเปิดการทำเหมือง ณ ขณะนั้น ในอดีตพื้นที่การทำเหมืองส่วนใหญ่อยู่ที่ตำบลบ้านดง แต่ในภายหลังพื้นที่เฉพาะการทำเหมืองเข้ามาอยู่ในพื้นที่ตำบลแม่เมาะค่อนข้างมาก ดังนั้น 40% ของค่าภาคหลวง จึงอยู่ที่ตำบลแม่เมาะ

ในตอนนี้อธิบายในการผลักดัน วิธีการผลักดันของเรา เราได้ผลักดันไปตามช่องทางของระเบียบกฎหมาย ตามช่องทางของเจ้าของพื้นที่ที่รับผิดชอบโดยตรง เจ้าของพื้นที่ที่รับผิดชอบ ไปยังกระทรวงพลังงาน ไปยังสำนักนายกรัฐมนตรี ไปยังกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ อะไรต่าง ๆ เหล่านี้ ตามช่องทางของระเบียบกฎหมาย แต่ว่าถ้าหากยังไม่มีควมคืบหน้าหรือปัญหาอะไรเกี่ยวกับทางการเมืองอีก ก็เห็นที่ต้องใช้กำลัง คิดว่าคงไม่ไหวแล้ว เพราะเราอดทนรอมานานมาก ก็เหมือนกับเราโดนหลอกให้ชะลอเวลาไปเรื่อย ๆ คล้าย ๆ กับโดนดองไว้ ชะลอเรื่องไปเรื่อย ๆ

พื้นที่อบต. บ้านดงถือเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด พื้นที่ของเราได้รับผลกระทบอย่างมาก ก็คือ ฝุ่น กลิ่น เสียง และในทุกวันนี้เราได้รับผลกระทบเรื่องน้ำ ซึ่งพอน้ำที่กักไว้เพื่อผันเข้าในโรงไฟฟ้าแม่เมาะ หนึ่งส่วนแล้วที่ให้น้ำ ดันน้ำ หรือน้ำตามสาขาต่าง ๆ ที่ชาวบ้านสามารถใช้น้ำไปในการเกษตร อุปโภค บริโภค ในครัวเรือนของเขา ดังเช่นในอดีต วันนี้ไม่มีแล้ว ต้องถูกรวบรวมเป็นเขื่อนเป็นอ่างเพื่อสำรองน้ำเข้าไปในการผลิตกระแสไฟฟ้า แต่ว่าตัวนายกเองในนั้น ในช่วงปี พ.ศ. 2554 ได้เริ่มทำหนังสือของแบ่งปันน้ำน้ำใช้ให้กับประชาชน ก็ได้รับการแบ่งปัน แต่ในวันนี้เรื่องน้ำมันก็ยังปัญหาอยู่เพราะไม่มีผู้รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องของการบริหารจัดการน้ำ ถ้าชาวบ้านเขาไปเปิดน้ำเยอะเกินไป น้ำในฝายก็ขาดน้ำระบบประปา น้ำดิบที่ อบต. บ้านดงใช้เป็นประปาขนาดใหญ่ที่กำลัง

จ่ายก็จะแห้งแล้งขาดไปด้วยต้องหาน้ำที่อื่นมาเติมเขื่อนอีก มาเติมลงในบ่อประปาอีก นี่คือผลกระทบที่เห็นได้ชัดคือเรื่องน้ำ เรื่องน้ำดื่มน้ำใช้ นอกจากนี้เรายังมาเจอผลกระทบเรื่องน้ำเน่าเหม็น น้ำเน่าเหม็นก็สืบเนื่องมาจากเมื่อความกดอากาศต่ำ ฤดูหนาวในช่วงที่ผ่านมาฝนส่งกลิ่นเหม็นมาก ๆ เพราะว่าซากของต้นไม้ที่อยู่ในอ่าง รวมทั้งดินที่สลายลงไป รวมถึงมีหลุมมีบ่อจำนวนมากในพื้นที่ในท้องของอ่าง สิ่งเหล่านี้ที่มันทำให้มันเกิดแก๊สพุ่งขึ้นมาส่งผลให้เกิดแก๊ส โดยเฉพาะในหมู่ที่ 1 นี่คือนผลกระทบเรื่องของน้ำโดยตรง แต่ทว่าในช่วงที่ผ่านมา มีความพยายามปรับปรุงพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ก็มีการยกประเด็นที่ว่า ตำบลข้างเคียงที่แร่ไม่ได้ฝังอยู่นั้น ก็ควรมีส่วนแบ่งของค่าประทานบัตรด้วย แต่ขณะนี้ก็ยังไม่มีการแก้ไข แต่มีความเห็นด้วยว่ากิจกรรมการทิ้งหน้าดินก็คือกิจกรรมการทำเหมืองโดยรวม ไม่ได้มีเฉพาะการขุดเอาแร่เพียงอย่างเดียว ดังนั้น ตำบลที่มีกิจกรรมทิ้งดินก็ควรจะได้รับค่าภาคหลวงด้วย

รัฐบาลมีการเยียวยาเกี่ยวกับเรื่องสุขภาพของประชาชนโดยในเรื่องของการบริหารจัดการภาครัฐมีการจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมตำบลตรวจติดตามโดยมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประธานของตำบล โดยคำสั่งแต่งตั้งก็มาจากนายอำเภอ และมีผู้บริหารของการไฟฟ้า ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และชุมชน ร่วมกันเป็นคณะกรรมการตรวจติดตาม ส่วนมากจะใช้การบริหารจัดการโดยเมื่อเจอปัญหาก็จะบันทึกเอาไว้และส่งต่อหรือบอกต่อ และส่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการแก้ไขในพื้นที่ด้วยตนเอง คือทางรัฐบาลยังไม่มีผู้ใหญ่มารับผิดชอบจัดการให้เด็ดขาดยังไม่มี พวกเราก็จัดการกันเองโดยรูปแบบของคณะกรรมการ และทางการไฟฟ้าก็จะมีกรอกบริการหน่วยแพทย์ของการไฟฟ้าเอง ออกบริการให้กับชุมชนและก็จะหมุนเวียนกันไป อย่างตำบลบ้านดงก็จะมีกรอกตรวจ 2 หมู่บ้านต่อหนึ่งเดือนก็จะหมุนเวียนกันไปเพื่อบริการตรวจสุขภาพ มีกองทุนเฝ้าระวังเรื่องสุขภาพอีกตัวหนึ่งที่ปรากฏใน EIA ในพระราชบัญญัติแร่ปี พ.ศ. 2559 ทั้งนี้มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณในการอพยพย้ายถิ่นฐานของชาวบ้านในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง เนื่องจากปัญหาด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากการทำโรงไฟฟ้าถ่านหินด้วย

ตารางที่ 4.1 ครั้วเรือนและงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อการอพยพตั้งแต่ พ.ศ. 2523-2553

การอพยพครั้งที่	จำนวนครั้วเรือน	งบประมาณที่ใช้ (ล้านบาท)
ครั้งที่1 (2523-2526)	383	81
ครั้งที่2 (2524-2526)	237	78
ครั้งที่3 (2530-2535)	1,483	966
ครั้งที่4 (2534-2536)	292	93
ครั้งที่5 (2544-2552)	261	157
ครั้งที่ 6 (2549-2553)	473	561
รวม	3,129	1,936

นอกจากนี้พบว่า ในบางปีองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงก็ได้รับงบประมาณค่าภาคหลวงแร่ที่สูงและในบางปีก็ได้รับต่ำกว่าเมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า เนื่องจากอายุประทานบัตรในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงสิ้นสุดหรือยุติลง ทำให้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรลดลงอย่างต่อเนื่อง และขาดเสถียรภาพทางการคลัง ดังนี้

ตารางที่ 4.2 สัดส่วนค่าภาคหลวงแร่ที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปี พ.ศ.	ค่าภาคหลวงแร่	เพิ่มขึ้น (%)	ส่งเป็น รายได้ รัฐ (40%)	ทศ.และ			
				ทศ.และ อบต.ที่มี พื้นที่ ครอบคลุม ประทาน บัตร (20%)	ทศ.และ อบต.อื่นที่ อยู่ใน จังหวัดที่มี พื้นที่ ครอบคลุม ประทาน บัตร (10%)	ทศ.และ อบต.ใน จังหวัด อื่น (10%)	อบจ.ที่มี พื้นที่ ครอบคลุม ประทาน บัตร (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

ดังนั้น ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง จึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขอัตราการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ติดหรือใกล้เคียงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ประทานบัตรตั้งอยู่ เพื่อให้การจัดสรรเป็นธรรมกับพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กล่าวคือพื้นที่ตำบลบ้านดงจำนวน 31,139ไร่ เป็นเขตประทานบัตรของ กฟผ. ที่ส่วนใหญ่ใช้เพื่อตั้งมูลดินจากการทำเหมืองเปิดชุดแร่ถ่านหินลิกไนต์ซึ่งไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้เลยเพราะการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ (ปีละประมาณ 500 ล้านบาท) คิดจากประทานบัตรที่มีการขุดถ่านหิน/แร่ เท่านั้น ทำให้ราษฎรตำบลบ้านดง ได้รับความเดือดร้อนจากการขาดแคลนงบประมาณในการพัฒนาคุณภาพชีวิตทุกด้าน จนถึงปัจจุบัน

บทที่ 5

สรุปผล อภิปราย และข้อเสนอแนะ

ในบทนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอสรุปภาพรวมผลการวิจัย อภิปรายผลการศึกษิตตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยและให้ข้อเสนอแนะจากการวิจัย โดยวัตถุประสงค์ของการวิจัยเรื่อง การศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง จังหวัดลำปาง คือ เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและค้นหาแนวทางในการแก้ไขค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.1 สรุปผล

ในส่วนนี้ผู้วิจัยขอสรุปผลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยดังนี้

ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นต่อองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมะ จังหวัด ลำปาง ถือว่าการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่สามารถแก้ปัญหาให้ที่ใดที่หนึ่งได้ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้มีการร้องเรียนปัญหาไปที่สำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อขอแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น หลังจากนั้นกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานเหมืองแร่ได้ลงพื้นที่ พบว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เนื่องจากต้องแก้ไขจดหมายหลายฉบับ สุดท้ายพบว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นเฉพาะที่ใดที่หนึ่งได้ เพราะแต่ละพื้นที่มีปัญหาที่แตกต่างกันออกไป

โดยข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า กฎหมายที่สำคัญที่จำเป็นต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วนนั้นคือกฎหมายรายได้ กฎหมายนี้คือตัวแปรสำคัญที่จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้รับการจัดสรรภาษีอากรค่าภาคหลวงแร่ สถานการณ์ในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีและรัฐบาลยังไม่ได้เข้ามาดำเนินการในประเด็นปัญหานี้อย่างจริงจัง แต่พบว่ามีส่วนของคณะกรรมการวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาได้เดินทางลงมาจังหวัดลำปาง เดินทางเข้ามาในพื้นที่เพื่อสังเกตการณ์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ในขณะเดียวกัน องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ได้ยื่นเรื่องเร่งรัดให้มีการติดตามการประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีมติเห็นชอบให้ดำเนินการ พระราชบัญญัติรายได้ออกมาโดยเร็ว ทว่าก่อนหน้านี้ได้มีการเสนอประเด็นดังกล่าวกับนายกรัฐมนตรี นาย ประยุทธ์ จันทร์โอชา ขอให้แก้ไขปัญหา มี

คณะกรรมการเฉพาะกิจให้แก้ไขปัญหาค่าภาคหลวงแร่ให้เป็นไปตามสภาพการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ และให้เป็นไปด้วยความเป็นธรรมกับพื้นที่ นี่คือวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติแร่ปี 60

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กพร.) ที่จะขอใช้เพื่อพัฒนาในทุกด้านได้ ซึ่งหมายรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกแห่ง ไม่ใช่เฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงเท่านั้น ทุกพื้นที่ที่มีสิทธิของบจากพระราชบัญญัติเท่าเทียมกัน ดิฉันที่มันจะต้องมี พระราชบัญญัติกระจายอำนาจซึ่งคณะกรรมการกระจายอำนาจ ซึ่งต้องกำหนดเรื่องของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องของการจัดเก็บภาษีค่าภาคหลวงแร่ หรือการจัดเก็บค่าภาคหลวงปิโตรเลียม แต่ตอนนี้พระราชบัญญัติการกระจายอำนาจระบุไว้ไม่ที่มาตราเท่าหน้าที่เกี่ยวกับช่องกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของ ดังนั้นค่านิยามต่าง ๆ ก็จะต้องมีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติแร่ปี 60 ด้วยและที่สำคัญจะต้องมีพระราชบัญญัติรายได้เกิดขึ้น ถ้าไม่มีพระราชบัญญัติรายได้ก็จะไม่สามารถระบุได้ว่าจะเก็บให้ใครเท่าไร อย่างไร จากนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงก็ได้ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจเสนอขึ้นร่างเดิมไว้ว่าพระราชบัญญัติรายได้ที่ออกมาให้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์พระราชบัญญัติแร่ปี 60 ซึ่งจะให้ความเป็นธรรมกับพื้นที่และก็จะให้จัดสรรเป็นไปตามสภาพการเปลี่ยนแปลงของการทำเหมือง ณ ปัจจุบัน แล้วก็ได้มีการกำหนดออกมาในพระราชบัญญัติแร่ปี 60 ว่าที่หิ้งมูลดินทรายที่เป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ให้ได้รับการจัดสรรภาษี คือ กล่าวว่าจะแหล่งแร่ หรือเขตประทานบัตรให้หมายความรวมถึงไปถึงที่หิ้งมูลดินทรายของพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง บ้านดง หลังจากนั้นทางองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง จะมาช่วยกันผลักดันเรื่องพระราชบัญญัติรายได้ ว่ารัฐบาลจะจัดสรรอย่างไร 20% ที่จัดสรรให้กับทางพื้นที่ที่ประทานบัตรต้องมาแบ่งครึ่งกับพื้นที่ที่หิ้งดินที่ให้หมายความรวมถึงพื้นที่ประทานบัตรหรือไม่หรือว่าต้องจัดให้พิเศษต่างหาก ซึ่งถ้าหากประเด็นนี้ได้รับการแก้ไข ก็จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงก็จะได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่อย่างเป็นธรรมเหมือนเดิม

5.2 อภิปรายผล

ในส่วนของการอภิปรายผลนี้ ผู้วิจัยสามารถอภิปรายผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัยดังต่อไปนี้

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บภาษีอากรค่าภาคหลวงแร่ในปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง จังหวัดลำปาง โดยตามความในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 3 (12) ได้กำหนดให้ “สัดส่วนการจัดสรรรายได้ค่าภาคหลวงแร่แก่พื้นที่ที่มีประทานบัตรได้รับเงินในอัตราที่สูงกว่าพื้นที่ที่ไม่การ

ประธานบัตร คือ ร้อยละ 20 และพื้นที่ไม่ได้มีการประธานบัตรได้รับการจัดสรรร้อยละ 10 ยกเว้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับการจัดสรรสูงเท่ากับพื้นที่ที่มีการประธานบัตร คือ ร้อยละ 20 ทั้งนี้ แม้จะเป็นพื้นที่ที่มีอาณาเขตบริเวณติดต่อกับพื้นที่ที่ประธานบัตร แต่ไม่ได้มีการใช้พื้นที่ในการทำเหมืองแร่ก็จะได้รับการจัดสรรงบประมาณที่น้อยกว่า คือ ได้รับเพียงร้อยละ 10 เท่ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ” นอกจากสัดส่วนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจพ.ศ. 2542

โดยสอดคล้องกับงานของ อัครณัฐ วงศ์ปรีดี (2554) ได้อธิบายว่า รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้หรือ การแบ่งรายรับจากการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล อาจมีการแบ่งให้เป็นบางส่วนหรือยกให้ทั้งหมดก็ได้ เป็นวิธีการจำแนกว่ารายได้ใดสมควรเป็นของรัฐบาลหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการแบ่งประเภทรายได้จะต้องคำนึงถึงควมมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ ต้นทุนในการจัดเก็บ และอำนาจการบังคับใช้ด้วยโดยในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย จะมีรายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บให้และรายได้ที่รัฐแบ่งให้แตกต่างกันตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งรายได้ที่รัฐจัดเก็บให้และแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพฯ ได้แก่ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1 ใน 9 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ. อบจ. ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ภาษีธุรกิจเฉพาะกับภาษีสรรพสามิตภาษียนต์ล้อเลื่อน ค่าจดทะเบียนสิทธินิติกรรม และค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียม สำหรับภาษีค่าภาคหลวงแร่ที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ได้มีการกำหนดสัดส่วนการแบ่งรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบอย่างแน่นอนชัดเจน ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ ในการใช้กฎหมายในการจัดสรรค่าภาคหลวง เนื่องจากตำบลบ้านดงได้รับผลกระทบจากเหมืองถ่านหินแม่เมาะมากที่สุด แต่การจัดสรรงบประมาณกลับไม่ได้คิดในประเด็นนี้ทั้งการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นที่มีมากขึ้น โดยเฉพาะภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้ป่วยที่เจ็บป่วยจากเหมืองก็เป็นภาระของท้องถิ่น จากเหตุผลข้างต้นเหล่านี้จึงทำให้มิติของสภาและฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงไม่เห็นชอบ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีโอกาสชี้แจงต่อกรมป่าไม้และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่ได้ถูกนำไปพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด ซึ่งปัญหาหนึ่งที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง นั่นคือความเป็นธรรมในการกระจายทรัพยากร โดยรัฐจำเป็นต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในหลาย ๆ ด้าน ในการจัดสรรรายได้หรือทรัพยากรต่างให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ ให้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านดง คือขาดความครบถ้วนและความต่อเนื่องด้วยเงื่อนไขบางประการ ทำให้รายได้ที่ได้รับ การจัดสรรจากรัฐต่ำลงทุกปี ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของชาวบ้านในพื้นที่ สอดคล้องกับงานของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2556) ที่บอกว่า แม้การกระจายอำนาจทางการคลังในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ก็ยังคงมีสัดส่วนการพึ่งพาตนเองทางการคลังค่อนข้างต่ำ และยังขาดความครบถ้วนสมบูรณ์เป็นอย่างมากของการรายงานข้อมูลรายรับรายจ่าย ในระดับนโยบาย การกระจายอำนาจทางการคลังขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการและมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองระดับชาติในการใช้จ่ายทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง จึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขอัตราการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ติดหรือใกล้เคียงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ประทานบัตรตั้งอยู่ เพื่อให้การจัดสรรเป็นธรรมกับพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กล่าวคือพื้นที่ตำบลบ้านดงจำนวน 31,139 ไร่ เป็นเขตประทานบัตรของ กฟผ. ที่ส่วนใหญ่ใช้เหมืองมูลดินจากการทำเหมืองเปิดชุดแร่ถ่านหินลิกไนต์ ซึ่งไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้เลยเพราะการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ (ปีละประมาณ 500 ล้านบาท) คิดจากประทานบัตรที่มีการขุดถ่านหิน/แร่ เท่านั้น ทำให้ราษฎรตำบลบ้านดง ได้รับความเดือดร้อนจากการขาดแคลนงบประมาณในการพัฒนาคุณภาพชีวิตทุกด้าน สอดคล้องกับงานของ สุธิณี ชุตินากุลทวี (2562) ศึกษาเรื่องความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ในบางปีองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงก็ได้รับงบประมาณค่าภาคหลวงแร่ที่สูงและในบางปีก็ได้รับต่ำกว่าเมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า เนื่องจากอายุประทานบัตรในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงสิ้นสุดหรือยุติลง ทำให้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรลดลงอย่างต่อเนื่อง และขาดเสถียรภาพทางการคลัง ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งที่เป็นมาอย่างยาวนานนั้นคือความเหลื่อมล้ำ โดยพบว่าในพื้นที่บ้านดง นอกจากจะได้รับปัญหา อุปสรรคในการจัดสรรรายได้เพื่อดูแลคุณภาพชีวิตในมิติต่าง ๆ แล้ว ความเหลื่อมล้ำก็เป็นปัญหาอีกประการหนึ่งที่ชาวบ้านตำบลบ้านดงได้รับในปัจจุบัน

5.3 ข้อเสนอแนะ

สำหรับการวิจัยครั้งต่อไป การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงได้นำแนวคิดและข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ เพื่อที่จะหาแนวทางการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่อย่างเหมาะสม เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นและเพียงพอกับภารกิจ อันจะก่อให้เกิดประสิทธิผลทางการคลัง เพื่อความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อนึ่ง จากภาษีที่รัฐจัดสรร

หรือแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สะท้อนแหล่งกำเนิดที่แท้จริง ซึ่งผลการศึกษาทางเลือกการจัดสรรรายได้ พบว่า การกำหนดนโยบายการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ความปรารถนาของรัฐบาลในการกระจายผลประโยชน์สู่สาธารณะได้อย่างทั่วถึง ผ่านการดำเนินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดกิจการสาธารณะได้อย่างเหมาะสมตามงบประมาณที่จัดสรรเห็นควรที่จะพิจารณาทางเลือกในการจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่นอย่างเพียงพอต่อการดำเนินการตามมุมมองของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ในการจัดสรรภาษีค่าภาคหลวงแร่ควรใช้เกณฑ์ในการจัดสรรตามหลักแนวคิดการจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่น และควรขยายฐานภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอื่นเพิ่มเติมด้วย รัฐบาลให้หยิบยกประเด็นปัญหาที่ยังค้างอยู่ ปัญหาที่ควรดำเนินการอย่างเร่งด่วนให้หยิบยกขึ้นมาและก็นำดำเนินการให้เป็นไปตามความจำเป็นเร่งด่วนเกี่ยวกับพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ นอกเหนือจากกรณีเหมืองแร่ก็ตาม เพราะจากการสัมภาษณ์ผู้นำท้องถิ่น พบถึงปัญหาในด้านอื่น ๆ ที่มาจากการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ ไม่ว่าจะเป็น เรื่องของผลกระทบทางด้านสุขภาพอนามัย ของชาวบ้านในพื้นที่ การอพยพย้ายถิ่นฐาน เนื่องจากได้รับผลกระทบทั้งทางด้าน อากาศ เสียง และน้ำ ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำงบประมาณที่มีจำกัด มาใช้จ่ายในการดูแลชาวบ้านในพื้นที่ เพื่อทำการอพยพ หรือแม้กระทั่งการว่าจ้างหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ เพื่อตรวจสอบสุขภาพของชาวบ้าน ตำบลบ้านดง ก็เป็นการใช้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดขององค์การบริหารส่วนตำบล บ้านดง อีกทั้งปัญหาเรื่องผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม การตัดไม้ การสร้างเขื่อน ซึ่งส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อชาวบ้านในพื้นที่ทำให้ไม่สามารถอาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมของตนได้ ปัญหาเหล่านี้คือสิ่งที่มีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาระดับเร่งด่วน โดยผู้นำท้องถิ่นได้วอนขออยากให้รัฐบาลหันกลับมาสนใจ ทบทวน และช่วยกันคิด หรือทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าอะไรที่ยังค้างที่จำเป็นต้องแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วนให้กับประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบให้เป็นวาระสำคัญในการประชุมเพื่อพิจารณา และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนโดยเร็ว

นอกจากนี้ กฎหมายที่สำคัญที่จำเป็นต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วนนั้นคือ กฎหมายรายได้ กฎหมายนี้คือตัวแปรสำคัญที่จะทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงได้รับการจัดสรรภาษีอากรค่าภาคหลวงแร่ สถานการณ์ในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีและรัฐบาลยังไม่ได้เข้ามาดำเนินการในประเด็นปัญหานี้อย่างจริงจัง แต่พบว่ามีส่วนของคณะกรรมการวิสามัญศึกษา สมัชชาวิสามัญได้เดินทางลงมาจังหวัดลำปาง เดินทางเข้ามาในพื้นที่เพื่อสังเกตการณ์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ในขณะเดียวกัน องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ได้ยื่นเรื่องเร่งรัดให้มีการติดตามการประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีมติเห็นชอบให้ดำเนินการ พระราชบัญญัติรายได้ออกมาโดยเร็ว ทว่าก่อนหน้านี้ได้มีการเสนอประเด็นดังกล่าวกับนายกรัฐมนตรี นาย ประยุทธ์ จันทร์โอชา ขอให้แก้ไขปัญหามีคณะกรรมการเฉพาะกิจให้แก้ไขปัญหาค่าภาคหลวงแร่ให้เป็นไปตามสภาพการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ และให้เป็นไปด้วยความเป็นธรรมกับพื้นที่อย่างทั่วถึงอีกด้วย

บรรณานุกรม

- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมทรัพยากรธรณี. (2553). *สถานการณ์ธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ลำานคำ.
- กฤษณา แก้วสวัสดิ์. (2553). *คำภาคหลวงแร่กับการจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารยุทธศาสตร์ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2543). *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชล บุญนา. (2554). *แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย*. โครงการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ดวงแข ทวีบุรณ์. (2553). *การจัดสรรคำภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารยุทธศาสตร์. กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่. ค้นวันที่ 20 มกราคม 2559, จาก <http://envmining.dpim.go.th/modules.php?m=article&op=detailnewsupdate&NUID=26>
- ดวงมณี เลาวกุล. (2555). *การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น*. ชุดการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย โดยคณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป. กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูป (สปร.).
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และดารุณี พุ่มแก้ว. (2557). *ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นและแนวทางการปฏิรูปเงินอุดหนุน (fiscal Disparity in Local Governance and Idea for Grant Allocation Reform) ในการคลังท้องถิ่น การขยายฐานรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ*. กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลีฟวิ่ง.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, พิชิต รัชตพิบูลภพ และดารุณี พุ่มแก้ว. (2557). *การคลังท้องถิ่น การขยายฐานรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ*. กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลีฟวิ่ง.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). *การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2547). *ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาผลกระทบภายนอก (Externalities): เรียนรู้จากประสบการณ์จริงขององค์การบริหารส่วนตำบล*. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 2(1), 43-60.

- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2548). *ทุนทางสังคมกับการจัดการภาครัฐยุคใหม่: กรณีศึกษาความร่วมมือของชุมชนกับองค์การบริหารส่วนตำบลในการแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอก*. กรุงเทพฯ: พี.เอ.อีฟวิ่ง.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2556). *โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2558). *การจัดสรรรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สืบค้นจาก http://www.odloc.go.th/web/?page_id=1562.
- สุธินี ชูติมากุลทวี. (2562). *ความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง และเทศบาลตำบลแม่เมาะ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ
- อรพรรณ ณ บางช้าง, อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. (2554). *โครงการศึกษาแนวทางการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจจากผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนกระบวนการยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.
- อัษฎกรณ์ วงปรีดี. (2554). *การคลังท้องถิ่น (Local Public Finance)*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Balh, R. (2000). *Intergovernmental transfers in developing and transition countries: principles and practice*. Washington D.C., USA: The World Bank Urban Development.
- Oates, W. E. (1987). *Management policies in local government finance: municipal management series* (3rd ed.). Washington D.C., USA: International City Management Association.
- Ostrom, E. (1999). Coping with tragedies of the commons. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 493-535.
- Ostrom, E. & Ostrom, V. (1991). *The meaning of american federalism: constituting a self-governing society*. San Francisco, California: Institute for Contemporary Studies.

- Otto, J. M. (2001). *Fiscal decentralization and mining taxation. natural resources and environmental*. law program University of Denver College of Law, USA:
The World Bank Group Mining Department.
- Rodden, J. (2002). *The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the world*. *American Journal of Political Science*, 46(3), 670-687.
- Rosen, H. S. & Gayer, T. (2010). *Public Finance* (9th ed.). New York: Mc Grawhill-Hill.
- Sarma, J. V. M. & Naresh, G. (2001). *Mineral taxation around the world: trends and issues*. Washington D.C., USA: International Bureau of Fiscal Documentation
Asia Pacific Tax Bulletin.
- Yin, R. K. (2012). *Applications of case study research*. California, USA: SAGE.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-ชื่อสกุล

นาย สิริพงษ์ เทยสงวน

ประวัติการศึกษา

รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 2)
มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตสารสนเทศเพชรบุรี
ปีสำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2557