



# เมื่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ถูกฟ้องศาล\*

โดย ศิเรก ปัทมศิริวัฒน์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน

วันที่ ๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ปีที่ ๒๙ ฉบับที่ ๑๐๓๗๖

**เป็น** คดีความกันในโรงศาลแล้ว เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.)

เรื่องราวก็คือ เทศบาลตำบลมาบอำมฤต อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร ได้ยื่นฟ้องร้องต่อศาลปกครองกลาง เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๙ โดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ตกเป็นจำเลย พร้อมกับขอให้ศาลปกครองออกคำสั่งให้ กกถ. ดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ของรายได้รัฐบาล (คดีหมายเลขคดีดำที่ ๖๓๕/๒๕๕๙) ก็ต้องคอยติดตามกันว่า คดีนี้จะสืบสวนและตัดสินกันอย่างไร แต่นับว่าเป็นหัวข้อร้อนเชิงการเมืองและมีประเด็นนโยบายที่มีนัยทางวิชาการ จึงขอยกมาเป็นประเด็นอภิปรายในที่นี้

ในคำร้องของโจทก์ ได้ทบทวนว่า กกถ. มีหน้าที่ดำเนินการ (ตามมาตรา ๓๐ วรรค ๔) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยให้เพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วยแปลความได้ว่า ให้ค่อยปรับรายได้เพิ่มขึ้นตามลำดับ (ตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ เป็นต้นมา) โดยให้พิจารณาถึงสถานการณ์การคลังของ อปท. นั้นๆ ประกอบด้วย (หมายความว่า รายได้ของ อปท. ให้นำรวมอยู่ใน ๓๕%) ปัญหาและอุปสรรคของ กกถ. คือ ทำให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ แต่ว่ายังห่างไกลจากเป้าหมาย ในปี ๒๕๕๘ อปท. มีรายได้รวมเท่ากับ ๒๔.๑% ของรายได้รัฐบาล และคาดว่าภายในปี ๒๕๕๙ จะทำได้เพียง ๒๗% อนึ่ง เป้าหมายที่กำหนดว่าจะถ่ายโอนภารกิจ ๒๕๕ ประเภท ปัจจุบันทำได้ ๑๘๐ ภารกิจ ยังมีภารกิจตกค้างไม่ได้ถ่ายโอนอีก ๖๕ ภารกิจ ถ้าหากว่าภารกิจที่ตกค้าง ๖๕ ภารกิจถ่ายโอนไป โดยมีงบประมาณถ่ายโอนไปด้วย รายได้ของ อปท.

\* นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน นิติกร

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย รวบรวม.



คงจะเกินกว่าร้อยละ ๓๕ เป็นแน่แท้ เช่น การกิจด้านการศึกษา การกิจด้านสุขภาพ การกิจการดูแลสิ่งแวดล้อม ขณะนี้ กกต. อยู่ระหว่างขอให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีแทน

ผู้เขียนไม่ทราบว่าในกระบวนการสืบสวนจะให้เหตุผลหรือแก้ต่างต่อศาลปกครองอย่างไร เชื่อว่าคงจะอ้างถึงปัญหาและอุปสรรคอันเป็นต้นเหตุให้ "ไม่เป็นไปตามเป้า" กล่าวคือหนึ่ง กกต. ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง ประวังหรือคัดค้านการถ่ายโอนภารกิจ

สอง การปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นยังล่าช้าเพราะว่าต้องปรับแก้กฎหมายภาษีอากรเพื่อเพิ่มฐานรายได้ให้ อปท. เช่น ภาษีสุรา และภาษียาสูบ ซึ่งได้ส่วนแบ่งร้อยละ ๑๐ (ตามนัยของกฎหมายเดิม) และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.๒๕๔๒ ที่ระบุให้สัดส่วนแบ่งปรับเพิ่มขึ้นได้เป็นร้อยละ ๓๐ เป็นต้น

สาม กกต. ไม่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจให้ถ่ายโอน ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี เช่น การถ่ายโอนโรงเรียนประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษา แม้ว่ามี การถ่ายโอนเกิดขึ้นแต่จำนวนยังน้อย

สี่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองควร จะดำเนินการเพิ่มรายได้ (ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ อยู่แล้ว) เช่น ปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีให้ได้ เต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือปรับปรุงค่าธรรมเนียมให้ เพิ่มขึ้นตามความเหมาะสม

เห็นใจ กกต. เพราะว่าความสำเร็จหรือ ล้มเหลวของการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ

ไม่ได้ขึ้นอยู่กับ กกต. ฝ่ายเดียว แต่จะอย่างไร ก็ตามการที่เทศบาลตำบลมาบอำมฤตฟ้องร้อง ต่อ กกต. ก็ถูกต้องแล้ว เพราะว่า กกต. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง ถ้าไม่ฟ้อง กกต. จะฟ้องร้องกับหน่วยงานใด? คงจะต้องไล่เบียด กันไปหลายทอด ว่าการที่ไม่สำเร็จตาม เป้าหมายนั้นเป็นเพราะเหตุใด แต่นั่นคงจะไม่ สำคัญเท่ากับการจะตอบคำถามว่า "จะแก้ไข อุปสรรค" อย่างไร เพราะว่า อปท. เขาสนใจ อยากจะรู้อนาคต มากกว่าพื้นผอยหาความ ในอดีตพร้อมกันนี้จึงขอเสนอความคิดเห็นว่า มีทางแก้ไขให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นหลายทาง ด้วยกัน ขอขยายความดังนี้

**ทางเลือกที่หนึ่ง** การถ่ายโอนภารกิจ ด้านการประกันสุขภาพถ้วนหน้า ให้ อปท. รับผิดชอบ ซึ่งปัจจุบันนี้สำนักงานประกัน สุขภาพถ้วนหน้าได้รับเงินงบประมาณ และมี สถานะเป็นผู้ซื้อบริการ (purchaser) ความจริง ในหัวเรื่องนี้ผู้เขียนกับเพื่อน (ศ.นพ.ศุภสิทธิ์ พรพรรณารุโนทัย และ นพ.สัมฤทธิ์ ชำรงสวัสดิ์) เคยเขียนบทความวิชาการร่วมกัน ตีพิมพ์ในวารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ (ปี ๒๕๔๕) สนับสนุนให้ อปท. รับผิดชอบซื้อประกัน สุขภาพถ้วนหน้า ในฐานะเป็นเจ้าของร่วมเป็นผู้ซื้อบริการ เช่น รับผิดชอบร่วมร้อยละ ๕๐ : ๕๐ (สมมุติตัวเลขต้นทุนประกันสุขภาพ ถ้วนหน้า ๑,๘๐๐ บาทต่อคน อปท. รับผิดชอบ ๙๐๐ บาท ซึ่งรวมกันแล้วต้องรับผิดชอบคนไทยประมาณ ๔๔ ล้านคน หักคนกลุ่มที่ได้ สิทธิประกันสังคมและสิทธิของข้าราชการ ออกไป จะต้องใช้เงินประมาณสี่หมื่นล้านบาท) เช่นเดียวกับการถ่ายโอนภารกิจอื่นๆ (เช่น การ จ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ๓๐๐ บาทต่อเดือน ซึ่ง



ถ่ายโอนจากราชการส่วนกลาง) อปท.ได้เงินมา และจ่ายไปเพื่อประโยชน์สุขของพลเมือง ถ้ามองแค่นี้ดูเหมือนกับการโอนตัวเลข แต่ความจริงก็คือ อปท. จะมีโอกาสเรียนรู้การจัดการ ประกันสุขภาพ คือ เข้าร่วมเป็นกรรมการบริหาร ระบบ (ทั้งระดับชาติและระดับพื้นที่) จะเป็น "การเรียนรู้ควบคู่การทำงาน" ของท้องถิ่นและ เป็นก้าวสำคัญ เพราะว่าการบริหารระบบ ประกันสุขภาพนั้นเป็นอะไรที่ซับซ้อนพอสมควร ที่เดียว มากกว่าการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ แน่ๆ ทำไปนานเข้า อปท. ก็จะเก่งไปเอง ข้ามชั้นไปทำงานให้บริการสุขภาพก็ได้ (health provider) ซึ่งก็ไม่ผิดกติกาแต่ประการใด

**ทางเลือกที่สอง** การปฏิรูปการคลัง ตามแนวทางเพื่อเพิ่มพลังให้ อปท. ซึ่งเป็น จุดอ่อนอยู่ (ในขณะนี้ในทรรศนะของผู้เขียน) เนื่องจากที่ผ่านมาแทบจะไม่ได้ดำเนินการอะไร เป็นชิ้นเป็นอัน ต้องยอมรับว่าระบบแบ่งภาษี และแบ่งรายได้ระหว่างส่วนกลางกับ อปท.ยัง เหมือนเดิม ไม่ต่างจากยุคก่อนการกระจาย อำนาจ นับว่าล้าสมัย ไม่เป็นธรรม มีหลาย ประเด็นที่จะขอหยิบยกมาอภิปรายพร้อม กับ ตัวอย่าง

**A. ภาษีสรรพสามิต** อปท.น่าจะมี ส่วนแบ่งรายได้ร้อยละ ๓๐ (ตามนัยของ พ.ร.บ.แผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ) แต่ว่า สถานการณ์จัดสรรในปัจจุบันยังเป็นแบบเดิม เพราะ "ติดกับ" กับกฎหมายเก่าใน พ.ร.บ. ภาษี สรรพสามิต พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิต ซึ่งระบุให้ อปท. ได้ส่วนแบ่งร้อยละ ๑๐ พร้อมกันนี้เสนอว่า ใหนๆ จะแก้ กฎหมายกันแล้ว ก็น่าจะพูดให้จบๆ ไปเลย ว่า ให้ร้อยละ ๓๐ ของภาษีสรรพสามิตทุกประเภท ตกเป็นรายได้ของ อปท.

**B. ภาษีเงินได้** (บุคคลธรรมดาและ นิติบุคคล) ปัจจุบัน อปท.ไม่ได้รับส่วนแบ่ง รายได้แต่ประการใด ๐% ถ้าหากปรับให้ อปท. มีส่วนแบ่งร้อยละ ๓๐ (โดยกำหนดช่วงเวลา เปลี่ยนผ่านก็ได้) ก็จะทำให้ฐานภาษีของ อปท. เพิ่มขึ้นระบบแบ่งรายได้ (revenue sharing) ที่ให้รัฐบาลท้องถิ่นมีรายได้ร่วมกับรัฐบาลกลาง มีตัวอย่างในหลายประเทศ เชื่อว่าระบบแบ่ง เช่นนี้จะผลดีเชิงจิตวิทยา คือจะช่วยส่งเสริมให้ คนเต็มใจจ่ายภาษีหรือถูกหักภาษี ณ ที่จ่าย เพราะมีความรู้สึกที่ "เงินภาษีส่วนหนึ่งกลับมา บ้านเรา" ส่วน ๗๐% ให้เป็นรายได้ของรัฐบาล ไม่ว่ากัน เพราะใครๆ ก็เข้าใจว่ารัฐบาลต้อง ดูแลภารกิจสำคัญๆ ของประเทศ ด้านการ ต่างประเทศ กลาโหม ยุติธรรมและอื่นๆ

**C. ภาษีทรัพย์สิน** ซึ่งจะจัดเก็บภาษี ที่ดินและโรงเรือนตามมูลค่าของทรัพย์สิน โดย เก็บทั่วไปไม่ยกเว้น (ปัจจุบันเทศบาลและ อบต. จัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินก็จริง แต่ เก็บบนฐานรายได้ กล่าวคือการคำนวณจาก ค่ารายปี กลายเป็นว่าเจ้าของบ้านอยู่เองได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี ถือว่าไม่ใช่รายได้ แต่ผู้เช่าบ้านต้องรับภาระภาษี เพราะการเสีย ค่าเช่าถือว่าเป็นรายได้)

**D. ภาษีสิ่งแวดล้อม** เป็นประเภทภาษี ใหม่ที่รัฐบาลควรจะต้องผลักดัน หัวข้อนี้เคยมี งานวิจัยโดยสถาบันสิ่งแวดล้อมและหน่วยงาน อื่นๆ พร้อมกับข้อเสนอวิธีการจัดการอย่าง ชัดเจน โดยจะกำหนดให้เป็นภาษีแบ่ง (shared tax) รายได้นำเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อม โดยมี สูตรแบ่งระหว่างระบบรีไซเคิลกลาง ร่วมกับ อบจ. และหน่วยงานระดับพื้นที่ (รวมธุรกิจ ครัวเรือนหรือ อบต.) ที่จะช่วยกันทำงานด้าน



วิชาชีพชยะ เกือบชยะหรือชากอันตรายไปกำจัด  
อย่างถูกวิธี มีวิธีการนำบรรจุภัณฑ์ (ที่ใช้แล้ว)  
กลับคืนโรงงาน เป็นต้น

นึกถึงคำขวัญของสำนักงาน ก.พ.ร.  
และ ก.พ. ที่สนับสนุนให้คนใช้ทัศนคติ "เราทำ  
ได้" (Can Do Attitude) บวกกับการคิด  
นอกกรอบและจินตนาการใหม่ จะช่วยให้เรามี  
กำลังใจ ทำได้แน่นอนครับ และมีตัวอย่างของ  
ความสำเร็จกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นที่เกิดขึ้น  
ทั่วโลก จะได้ถ่วงดุลกับเสียงทักท้วงจากฝ่าย  
Can Not Do Attitude ว่า ไม่ได้ ไม่พร้อม  
ไม่เหมาะสม (ไม่ทราบว่าเป็นมุมมองข้างตนเอง  
หรือผลประโยชน์ของส่วนรวม) ความจริง  
เมื่อเปรียบเทียบข้ามประเทศว่าพัฒนาการ  
การกระจายอำนาจ เป็นอย่างไร ? เมืองไทยเรา  
ไม่ได้อยู่ในลำดับต้นๆ อย่างแน่นอน

ผมประเมินว่าระดับปานกลางค่อนข้าง  
ทางท้ายๆ นะครับ (ถ้ามีหน่วยงานระหว่าง  
ประเทศจัดลำดับการกระจายอำนาจ คงจะดี  
ไม่น้อย) สำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ ให้  
ความสนใจหัวข้อ ความเชื่อถือ (trust, credibility)  
ของประชาชนและหน่วยธุรกิจที่มีต่อหน่วยงาน  
ภาครัฐ พร้อมกับชี้ว่านี่คือมิติเชิงคุณภาพที่มี  
ผลลัพธ์ต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของ  
ภาครัฐทีเดียว แต่การจะสร้างความเชื่อถือให้  
เกิดขึ้นได้นั้นเป็นสิ่งละเอียดอ่อน ต้องทำงาน  
อย่างต่อเนื่องและให้กาลเวลาเป็นเครื่องพิสูจน์  
ตัวอย่างเช่น การที่นายอลัน กรีนสแปน (Alan  
Greenspan อดีตผู้ว่าการ Federal Reserve  
System) ได้รับการยกย่องเยี่ยงวีรบุรุษ เป็น  
เพราะว่าทำงานอย่างต่อเนื่อง ใช้หลักวิชาการ  
ไม่เอียงข้าง ไม่ต่างพร้อยหรือมีผลประโยชน์  
ทับซ้อน ถึงหมดวาระไปแล้วคน (ทั่วโลก)  
ยังยกย่องและชื่นชมคณะกรรมการการกระจาย

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีชาติ  
กำเนิดที่ดี (รัฐธรรมนูญสนับสนุน) มีโอกาสการ  
ทำงานขับเคลื่อนนโยบาย และมีศักยภาพที่จะ  
ทำดี จึงอยากสนับสนุนให้ กกถ.ทำงานต่อไป  
อย่างเอาจริงเอาจัง ใช้หลักวิชาการ ทำงานเชิง  
รุก นำการเปลี่ยนแปลง มากกว่าแบบเข้าชาม  
เย็นชามหรือแบบผัดวันประกันพรุ่ง อย่าลืมนะ  
ถ้า กกถ. ทำงานได้ผลดี จะทำให้เกิด public  
goods ต่อประเทศชาติ หน่วยงาน อปท.เกือบ  
แปดพันแห่งจะยกย่องสรรเสริญ เป็นเสี้ยวของ  
ประวัติศาสตร์พัฒนาการกระจายอำนาจให้  
ท้องถิ่นสำหรับประเทศไทย แต่ถ้าทำงานแย่  
ก็จะกลายเป็น public bads นำละอายครับ

ผู้เขียนอยากจะเห็น กกถ.ทำ  
แถลงการณ์ขอโทษคนไทยว่า ไม่สามารถ  
ทำงานได้ตามเป้าหมาย พร้อมกับขยาดความ  
ว่ามีอุปสรรคอย่างไรที่ผ่านมา และระบุว่าหา  
หนทางขจัดอุปสรรคในอนาคต เพื่อให้เข้า  
เป้าหมาย ๓๕% ดีกว่าการยอมจำนน การ  
แถลงการณ์ว่าจะทำให้ อปท.มีรายได้ร้อยละ  
๒๗ เมื่อสิ้นปี ๒๕๕๙ แล้ว full stop ไปเฉย  
ไม่พอเพียง (เหมือนกับจะบอกว่า "เอาไปแค่นี้  
ก็พอ นะครับ") ความรับผิดชอบคือคำตอบทำ  
ไม่ได้ตามเป้า (ไม่ได้ทำผิด) แต่ว่าตั้งใจที่จะ  
ทำงานต่อ และตั้งปณิธานว่าจะทำให้ดียิ่งขึ้น  
จะได้รับความไว้วางใจกับความเชื่อถือ ดีกว่า  
แก้ตัวแบบเอาสีข้างเข้าถู้อย่างแน่นอน

