

# การกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศไทย\*

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ในที่สุดประเทศไทยก็กำลังจะหันกลับมาที่มีการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยอีกครั้งหนึ่งในเร็ววันนี้ ตั้งแต่ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี ๒๔๗๕ เป็นต้นมา การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยของเราก็ได้ล้มลุกคลุกคลานตลอดมา สาเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้เป็นเช่นนั้นก็คือ เราขาดการวางรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่จริงจัง ซึ่งปัจจัยหนึ่งที่เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็คือ การส่งเสริมการกระจายการปกครองสู่ท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมกันรับผิดชอบในการกำหนดชะตากรรมของตนเอง และลงมือปฏิบัติการปกครองตามครรลองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าเราจะได้มีการกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่น ตั้งแต่ปี

๒๔๗๕ เป็นต้นมาก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เรามิได้มีการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะว่ารัฐบาลยังคงรวบอำนาจทางการคลังส่วนใหญ่ไว้ที่ส่วนกลาง รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับไม่สามารถพึ่งตนเองได้ทางการคลัง และไม่สามารถบริหารงานเพื่อทูลบารุงสุขแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ การบริหารงานเพื่อผลิตบริการสาธารณะของท้องถิ่นส่วนใหญ่จะต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ดังนั้น รัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึงมีฐานะคล้ายกับหน่วยงานหน่วยหนึ่งของรัฐบาลกลางเท่านั้น และส่วนใหญ่ของผู้ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นก็มักจะมาจากระบบของการแต่งตั้ง มากกว่าที่จะมาจากระบบของการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น

เพื่อที่จะกระตุ้นให้เราหันมาสนใจส่งเสริมการปกครองในระดับท้องถิ่นอย่างจริงจัง ในข้อเขียนนี้จะได้กล่าวถึงลักษณะของการกระจายอำนาจการปกครองและการคลังโดยทั่วไป

โดยจะมุ่งเน้นถึงลักษณะของการกระจายอำนาจทางการคลังที่เป็นอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบัน และข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุง โดยจะแบ่งแยกหัวข้อการพิจารณาออกเป็นดังนี้

๑. รูปแบบของการกระจายอำนาจการปกครองในประเทศไทย

๒. การกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศไทย และ

๓. แนวทางเกี่ยวกับการปรับปรุงการกระจายอำนาจทางการคลัง

## ๑. รูปแบบของการกระจายอำนาจการปกครองในประเทศไทย

รูปแบบการปกครองของประเทศไทยในสมัยโบราณนั้น เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้วหัวเมืองต่างๆ จะมีอำนาจการปกครองภายในของตนเอง ยกเว้นหัวเมืองที่อยู่ใกล้เมืองหลวง อำนาจการปกครองส่วนใหญ่จะอยู่ที่ส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม ในสมัยรัชกาลที่ห้า ได้มีการปฏิรูปรูปแบบของการปกครองเสียใหม่ โดยการตั้งอำนาจการปกครองมาไว้ที่ส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อจะเสริมสร้างอำนาจการปกครองของรัฐบาลกลางให้มั่นคง และเป็นมาตรการที่ใช้ป้องกันการคุกคามจากลัทธิจักรวรรดินิยมของประเทศตะวันตกในสมัยนั้น ต่อมาเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี ๒๔๗๕ ก็ได้มี

การฟื้นฟูระบบการกระจายอำนาจการปกครองขึ้นมาใหม่ โดยจัดให้มีการปกครองในรูปของ “รัฐบาลท้องถิ่น” ซึ่งในปัจจุบันพอจะแบ่งออกเป็น ๕ แบบด้วยกัน คือ

๑. กรุงเทพมหานคร

๒. เทศบาล

๓. สุขาภิบาล

๔. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

๕. สภาตำบล

ในลำดับต่อไปจะได้กล่าวถึงลักษณะของการปกครองแต่ละรูปโดยสังเขปดังต่อไปนี้

### ๑.๑ กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่พัฒนามาจากเทศบาล กล่าวคือ ในเดือนธันวาคม ปี ๒๔๑๔ คณะปฏิวัติในขณะนั้น ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๕ ให้รวมเขตการปกครองของเทศบาลนครกรุงเทพ ฯ และเทศบาลนครธนบุรี เข้าด้วยกันเป็น “กรุงเทพมหานคร” และในปีต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๕ ให้รวมสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เข้ารวมไว้กับกรุงเทพมหานคร

โดยหลักการแล้ว กรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการปกครองท้องถิ่นในรูปอื่น ๆ ซึ่งจะมีความสำคัญเทียบเท่าระดับทบวงหรือกระทรวง อย่าง

ไว้ก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว กรุงเทพมหานครก็มีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล ดังนั้น ในที่สุดจึงจะถือว่าเป็น การปกครองในรูปแบบของเทศบาล

## ๑.๒ เทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในเขตชุมชนที่เป็นตัวเมืองตามพระราชบัญญัติเทศบาล ปี ๒๔๙๖ ได้แบ่งเทศบาลออกเป็น ๓ รูปแบบด้วยกันคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล โดยใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องประชากร ฐานะรายได้และฐานะทางการเมืองของท้องถิ่นเป็นหลักในการแบ่งแยกซึ่งจะพิจารณาได้ดังนี้

### (ก) เทศบาลนคร

การก่อตั้งเทศบาลนครนั้นมีหลักเกณฑ์ดังนี้คือ ท้องถิ่นที่จะเป็นเทศบาลนครได้นั้น จะต้องมีการประชากรไม่ต่ำกว่า ๕๐,๐๐๐ คน และมีความหนาแน่นของประชากรโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร และมีรายได้ของท้องถิ่นเพียงพอที่จะปฏิบัติงานในหน้าที่ของเทศบาลนคร ในปัจจุบันมีเทศบาลนครอยู่เพียงแห่งเดียวคือ เทศบาลนครเชียงใหม่

### (ข) เทศบาลเมือง

หลักการในการตั้งเทศบาลเมืองนั้นคล้ายคลึงกันกับการตั้งเทศบาลนคร กล่าวคือ ท้องถิ่นที่จะตั้งเป็นเทศบาลเมืองได้นั้น จะต้องมีการประชากร

ไม่ต่ำกว่า ๑๐,๐๐๐ คน และมีความหนาแน่นของประชากรโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร และมีรายได้ของท้องถิ่นเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลเมือง อย่างไรก็ตาม ในกรณีของเทศบาลเมืองนี้มีหลักพิเศษกำหนดไว้ว่า ท้องถิ่นใดที่เป็นที่ตั้งของที่ทำกาจจังหวัด ให้มีฐานะเป็นเทศบาลเมือง โดยไม่ต้องนำหลักการในเรื่องประชากรและรายได้ของท้องถิ่นมาพิจารณา เช่น เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน เป็นต้น ในปัจจุบันทั่วประเทศมีเทศบาลเมืองอยู่ ๘๓ แห่ง

### (ค) เทศบาลตำบล

การตั้งเทศบาลตำบลนั้นไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องจำนวนประชากรและรายได้ของท้องถิ่นไว้โดยแจ้ชัด กฎหมายกำหนดแต่เพียงกว้าง ๆ ว่าจะให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาถึงความเหมาะสมในการก่อตั้ง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้ว กระทรวงมหาดไทยก็จะพิจารณาถึงความเจริญของท้องถิ่น จำนวนประชากรและรายได้ของท้องถิ่นเป็นหลักในการก่อตั้ง ในปัจจุบันทั่วประเทศมีเทศบาลตำบลอยู่จำนวน ๓๔ แห่ง

## ๑.๓ สุขาภิบาล

โดยหลักการแล้ว สุขาภิบาล เป็นเขตการปกครองท้องถิ่น ที่เป็นแหล่งชุมชนในชนบทที่มีความเจริญใกล้เคียงหรือน้อยกว่าเทศบาล

ตำบล ท้องถิ่นที่จะก่อตั้งเป็นเขตสุขาภิบาลนั้น จะต้องมีความสมบูรณ์โดยย่อ ดังนี้

(๑) เขตของสุขาภิบาลจะมีขนาดอยู่ระหว่าง ๑-๔ ตารางกิโลเมตร

(๒) ในเขตสุขาภิบาลจะต้องมีร้านค้าอย่างน้อย ๑๐๐ ร้าน

(๓) จะต้องมีการประชากรในท้องถิ่นไม่ต่ำกว่า ๑,๕๐๐ คน

นอกจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ท้องถิ่นจะต้องมีรายได้ของท้องถิ่นเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ ในการก่อตั้งนั้น กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติตามความเหมาะสมของท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การบริหารงานของสุขาภิบาลกับเทศบาลนั้น มีข้อแตกต่างทางหลักการอย่างสำคัญ กล่าวคือโดยหลักการแล้ว ผู้ที่บริหารงานในเทศบาลแต่ละแห่งนั้น จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ส่วนการบริหารงานของเขตสุขาภิบาลนั้นจะดำเนินงานโดย “คณะกรรมการสุขาภิบาล” ซึ่งใช้ระบบแต่งตั้งแทนคณะกรรมการของสุขาภิบาลแต่ละแห่งนั้น จะมีนายอำเภอเป็นประธานกรรมการ และมีกรรมการโดยตำแหน่งอีกจำนวนหนึ่ง เช่น ปลัดอำเภอ หัวหน้าสถานีตำรวจ สรรพากรอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาลนั้น

ในปัจจุบันทั่วประเทศมีเขตสุขาภิบาลอยู่ประมาณ ๖๗๖ แห่ง<sup>๑</sup>

## ๑.๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดให้รับผิดชอบการปกครองท้องถิ่น ของแต่ละจังหวัดในท้องถิ่นที่มีได้อยู่ในเขตเทศบาลหรือเขตสุขาภิบาล ในเขตจังหวัดนั้น ๆ การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นประกอบด้วยองค์ประกอบ ๒ ส่วนด้วยกันคือ

### (ก) สภาจังหวัด

สภาจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของจังหวัดนั้น ๆ โดยหลักการแล้วสมาชิกสภาจังหวัดจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตจังหวัดนั้น ๆ อย่างไรก็ดีตาม ในทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น สมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะเสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสม ให้กรมการปกครองเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง

### (ข) ผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารในจังหวัดนั้น ๆ ในกรณีนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่ในสองฐานะ คือ

๑. การที่มีการตั้งสุขาภิบาลเป็นจำนวนมาก แทนที่จะตั้งในรูปของเทศบาลตำบลนั้น นอกจากทวงราชการจะนิยมระบบแต่งตั้งแล้ว การเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล ยังได้เงินค่าตอบแทนอีกด้วย

(๑) ในฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นตัวแทนฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่บริหารงานตามนโยบายและคำสั่งของรัฐบาลกลาง

(๒) ในฐานะของหัวหน้าผู้บริหารของท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจะต้องรับผิดชอบบริหารงานตามนโยบายและงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น

รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นทั้ง ๓ รูปแบบที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น คือในรูปเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจการปกครอง และอำนาจทางการคลังจากรัฐบาลกลางซึ่งถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นที่ถูกต้อง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้ว แต่ละท้องถิ่นไม่สามารถทำหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์ซึ่งเราจะนำมาพิจารณาในภายหลัง

## ๑.๕ สถาตำบล

สถาตำบลเป็นรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่ง ที่ได้มีการก่อตั้งโดยอาศัยพระราชบัญญัติสถาตำบล ปี ๒๔๙๙ ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ๒๕๑๑ เขตบริหารงานของสถาตำบลนั้น โดยปกติจะถูกจำกัดอยู่ในเขตของตำบล

บलนั้น ๆ ในปัจจุบันทั่วประเทศมีสภาตำบลอยู่เพียงประมาณ ๕๓ แห่ง ทั้ง ๆ ที่ทั่วประเทศมีเขตการปกครองที่เป็นตำบลมากกว่า ๕,๐๐๐ แห่ง โดยหลักการแล้ว สภาตำบลจะรับผิดชอบบริหารงานของท้องถิ่นตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว สภาตำบลไม่มีรายได้เป็นของตนเองจะต้องพึ่งเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง ดังนั้น จึงถือได้ว่าเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีได้รับการกระจายอำนาจการคลังจากรัฐบาล ซึ่งเราจะไม่นำมาพิจารณาในที่นี้

อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาระหว่างปี ๒๕๑๘ ถึง ๒๕๑๙ นั้นรัฐบาลได้นำนโยบายผันเงินเพื่อพัฒนาท้องถิ่นมาใช้<sup>๒</sup> โดยถือเอาเขตตำบลเป็นหน่วยงานสำคัญของโครงการ ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงการทำงานในรูปของสภาตำบลให้ดีขึ้น และจะขยายการจัดตั้งสภาตำบลเพิ่มขึ้น แต่เมื่อเกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในเดือนตุลาคม ๒๕๑๙ รัฐบาลในสมัยนั้นไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ จึงไม่มีการดำเนินการต่อเนื่องแต่อย่างใด

ในประเด็นที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ถ้าหากรัฐบาลมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจการปกครองเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในชะตากรรมของตนเอง และช่วยกันพัฒนาประเทศแล้ว รัฐบาล

๒. กู เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, *วิเคราะห์โครงการผันเงิน*, (สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘)

จำกัดหันมาพิจารณารูปแบบการปกครองในรูปแบบของสภาตำบลกันอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะว่าสภาตำบลจะเป็นหน่วยงานบริหารงานขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งการส่งเสริมและการพัฒนาการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ถูกต้องนั้นจะต้องส่งเสริมและพัฒนาจากเบื้องล่างอย่างจริงจัง มิใช่เริ่มจากโครงสร้างการปกครองจากส่วนบนอย่างฉาบฉวยดังที่เป็นมาแล้วในอดีต

## ๒. การกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศไทย

การที่จะพิจารณาว่า รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหนนั้น นอกจากเราจะพิจารณาถึงการกระจายอำนาจการปกครองที่รัฐบาลกลางให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นแล้ว เราจำเป็นที่จะต้องพิจารณาขอบเขตของการกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลที่สำคัญสองประการ คือ

ประการแรก อำนาจทางการคลังที่รัฐบาลท้องถิ่นได้รับนั้น จะเป็นเครื่องชี้บอกว่า รัฐบาลท้องถิ่นจะสามารถปฏิบัติงานของตนมากน้อยแค่ไหน ถ้าฟังก์ชันการกระจายอำนาจการปกครองแต่เพียงอย่างเดียว แต่ปราศจากอำนาจ

ทางการคลังที่เพียงพอแล้วรัฐบาลท้องถิ่นจะไม่สามารถทำอะไรได้มากนัก กล่าวคือมีอำนาจแต่ไม่มีเงินก็จะทำอะไรไม่มากนัก ดังนั้นเราจึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงอำนาจทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นด้วย

ประการที่สอง อำนาจทางการคลังที่ท้องถิ่นได้รับนั้น จะเป็นเครื่องชี้บอกว่า รัฐบาลหรือประชาชนในแต่ละท้องถิ่น จะมีอิสระในการตัดสินใจเลือกผลิตบริการสาธารณะเพื่อท้องถิ่นของตนหรือไม่ ในกรณีที่รัฐบาลท้องถิ่นไม่มีรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องพึ่งเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง และก็จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดให้ ซึ่งจะมีผลเท่ากับว่า รัฐบาลท้องถิ่นขาดอิสระในการตัดสินใจของตนเอง

ในการวิเคราะห์ปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศไทยในที่นี้ จะแบ่งแยกการพิจารณาดังนี้ ๑) อำนาจทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น ๒) โครงสร้างของรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น ๓) ข้อบกพร่องในการกระจายอำนาจทางการคลังระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น และ ๔) ปัญหาข้อบกพร่องในโครงสร้างของรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น

## ๒.๑ อำนาจทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น

รัฐบาลท้องถิ่นทุกรูปที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีฐานะของรายได้ที่จำกัดมาก รัฐบาลกลางห้ามมิให้รัฐบาลท้องถิ่นเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ยกเว้นภาษีอากรและค่าธรรมเนียมบางประเภทที่กำหนดไว้ในกฎหมายรายได้ของท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ “พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๗” “พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๘” และ “พระราชกฤษฎีการายได้จังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๙” กฎหมายเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่นทั้ง ๓ ฉบับนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกันมาก โดยมีกฎหมายรายได้เทศบาลเป็นหลัก ดังนั้น ในที่นี้จะกล่าวถึงกฎหมายรายได้ของเทศบาลโดยสังเขป

### ๒.๑.๑ พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๓

ตามพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๓ นั้น พอดีแบ่งรายได้ออกเป็นสี่ส่วนด้วยกันคือ (ก) ภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ (ข) ภาษีอากรที่ท้องถิ่นร่วมเก็บกับรัฐบาลกลาง (ค) การแบ่งส่วนรายได้จากรัฐบาลกลาง และ (ง) รายได้อื่น ๆ

#### ก. ภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ (Local Levied taxes)

ตามกฎหมายดังกล่าวนี้ รัฐบาลยอมให้เทศบาลมีอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรเพียง ๔

ประเภท และรายได้ของภาษีอากรที่เก็บได้ทั้งหมดนั้นเป็นของเทศบาล เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการของเทศบาล ภาษีอากรทั้ง ๔ ประเภทนั้นได้แก่

- (๑) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (๒) ภาษีบำรุงท้องที่
- (๓) ภาษีป้ายตามประมวลรัษฎากร
- (๔) อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่น

เนื่องจากในการฆ่าสัตว์ในเขตเทศบาล

#### ข. ภาษีอากรที่ท้องถิ่นร่วมเก็บกับรัฐบาลกลาง (Surcharge taxes)

กฎหมายได้ให้อำนาจแก่เทศบาลที่จะเก็บ

ภาษีอากรบางประเภทเพิ่มขึ้นจากที่รัฐบาลได้จัดเก็บอยู่แล้ว ตามมาตรา ๑๒ ของกฎหมายรายได้เทศบาลได้กำหนดไว้ว่า เทศบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมบางประเภทดังต่อไปนี้

- (๑) ภาษีการค้าตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานการณ์ค้าอยู่ในเขตเทศบาล
- (๒) ภาษีอากรซื้อโภคภัณฑ์ตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานการณ์ค้าโภคภัณฑ์อยู่ในเขตเทศบาล ยกเว้นน้ำมันเบนซิน

(๓) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา  
ซึ่งร้านขายสุรามีอยู่ในเขตเทศบาล

(๔) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน  
ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันซึ่งสถานที่เล่นการ  
พนันอยู่ในเขตเทศบาล

(๕) อาคารมหรสพ ตามประมวลวิธี-  
ฎการ ซึ่งสถานที่มหรสพอยู่ในเขตเทศบาล

ในกรณีของน้ำมันเบนซินซึ่งสถานการ  
ค้าอยู่ในเขตเทศบาลนั้น ให้เทศบาลมีอำนาจ  
ออกเทศบัญญัติเก็บภาษีบำรุงเทศบาลได้ไม่เกิน  
ลิตรละ ๕ สตางค์

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วเทศ-  
บาลมิได้เป็นผู้จัดเก็บภาษีอากรดังกล่าวโดยแต่  
มอบให้หน่วยงานของรัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บแทน  
ภาษีที่จัดเก็บนั้นมีลักษณะเป็น "Tax Piggy-  
backing"

ค. การแบ่งส่วนรายได้จากรัฐบาล  
กลาง (Sharing taxes)

หมายถึงการที่รัฐบาลจัดเก็บภาษีอากร  
บางประเภทแล้วแบ่งรายได้บางส่วนให้เทศบาล  
ลักษณะเป็น Sharing tax ซึ่งตามกฎหมาย  
รายได้เทศบาลดังกล่าว เทศบาลมีอำนาจขอแบ่ง  
ส่วนรายได้จากรัฐบาลกลางเพียง ๒ ชนิดเท่านั้น  
ซึ่งได้กำหนดไว้ดังนี้

(๑) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อ

เลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้แบ่งแก่เทศบาล  
ในจังหวัดนั้นร้อยละ ๕๐ ของยอดเงินที่เก็บได้  
ในปีก่อนถ้าจังหวัดใดมีเทศบาลหลายแห่งให้เป็น  
อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดนั้น จัดแบ่งให้แก่  
เทศบาลแต่ละแห่ง

(๒) ข้าวที่ส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ  
และต้องเสียอากรขาออกตามกฎหมายว่าด้วยพิกัด  
อัตราศุลกากร ผู้ส่งออกต้องเสียภาษีบำรุงเทศ-  
บาลดังต่อไปนี้

(ก) ข้าวกล้องและข้าวขาว หนึ่ง  
ร้อยกิโลกรัมต่อหนึ่งบาท

(ข) ข้าวเปลือก ปลายข้าว และ  
รำข้าวหนึ่งร้อยกิโลกรัมต่อห้าสิบบาท

ง. รายได้อื่น ๆ

นอกจากรายได้ทั้ง ๓ ประเภทดังกล่าว  
แล้ว เทศบาลก็ยังมีรายได้จากแหล่งอื่นดังต่อไปนี้

(๑) ค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียมและ  
ค่าปรับเนื่องในกิจการซึ่ง เทศบาลได้รับมอบ  
หมายให้เป็นเจ้าหน้าที่อนุวัติการตามกฎหมายนั้น

(๒) รายได้จากทรัพย์สิน และการประ-  
กอบกิจการของเทศบาล

(๓) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน

## ๒.๒ โครงสร้างของรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น

การที่จะพิจารณาว่า รัฐบาลท้องถิ่นจะสามารถบริการงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นได้มากน้อยแค่ไหนนั้น ปัจจัยสำคัญที่จะต้องพิจารณาก็คือ จะต้องดูว่าท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นมีรายได้มากน้อยแค่ไหน ทั้งนี้ เพราะว่า บริการสาธารณะทุกอย่างนั้นจะต้องใช้เงิน ดังนั้น ปัญหาจึงมีอยู่ว่า รัฐบาลท้องถิ่นมีงบประมาณเพื่อมาใช้จ่ายเพื่อทนุบำรุงท้องถิ่นมากแค่ไหน และได้มาจากแหล่งใด

ในการพิจารณาโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละรูปในที่นี้จะแบ่งหัวข้อการพิจารณาดังนี้ (๑) การพิจารณารายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นโดยทั่วไป และ (๒) พิจารณารายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

### ๒.๒.๑ การพิจารณารายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นโดยทั่วไป

เมื่อเราพิจารณาถึงโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นทุกแห่งในประเทศไทย เราอาจจะดูได้จากข้อมูลในตารางที่ ๑ และตารางที่ ๒ ซึ่งเป็น ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่นในปี ๒๕๑๔ และเราจะตั้งข้อสังเกตได้บางประการ ดังนี้

ประการแรก รายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับ กรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ จะมีรายได้ร่วมกันเพียง ๑,๘๓๐ ล้านบาทเท่านั้น ในจำนวนดังกล่าว เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางประมาณ ๕๐๖ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๘ ของรายได้ทั้งหมด จำนวนรายได้ดังกล่าวนี้ว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น รายได้ที่น้อยเช่นนี้ท้องถิ่นย่อมไม่สามารถทำอะไรเพื่อทนุบำรุงท้องถิ่นของตนได้มากนัก

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาจากรายได้ที่ได้รับทั้งหมดแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นพึ่งตนเองไม่ได้ และเกือบจะทำอะไรไม่ได้เลย กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอยู่จำนวน ๗๐ แห่งนั้น มีรายได้ร่วมกันเพียง ๗๓๔ ล้านบาทเท่านั้น ในจำนวนดังกล่าวเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นจำนวนถึง ๔๖๑ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๖๓ ของรายได้ทั้งหมด ส่วนเทศบาลและสุขาภิบาลนั้นพอจะพึ่งตนเองได้ เพราะพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางไม่ถึงร้อยละ ๑๐ ของรายได้ทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตามอัตราร้อยละของรายได้ดังกล่าวนี้ มิได้เป็นเครื่องชี้บอกว่าท้องถิ่นจะพึ่งตนเองได้ในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะว่าจำนวน

รายได้ของท้องถิ่นแต่ละรูปนั้นมีไม่มากนัก ซึ่งก็หมายความว่ารัฐบาลท้องถิ่นไม่อาจจะทำอะไรได้มากนักเช่นเดียวกัน

ประการที่สาม รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละรูปจะมีรายได้จากภาษีของท้องถิ่นที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ รายได้จากภาษีบำรุงท้องถิ่นนั้นเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในจำนวนภาษีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บได้ ๒๕๒ ล้านบาทนั้น เป็นรายได้จากภาษีบำรุงท้องถิ่นที่ถึง ๑๓๙ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๕๕ ของภาษีทั้งหมด จากข้อมูลดังกล่าวนี้ ถ้ารัฐบาลคิดจะปรับปรุงโครงสร้างรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างของภาษีบำรุงท้องถิ่นเสียใหม่ ซึ่งจะได้อีกถึงในภายหลังในกรณีของเทศบาลนั้น รายได้สำคัญนั้นมาจากภาษีการค้าที่เทศบาลเก็บเพิ่มจากรัฐบาลกลาง กล่าวคือในจำนวนรายได้ภาษีของเทศบาล ๗๒๙ ล้านบาทนั้น เป็นรายได้จากภาษีการค้าถึง ๓๑๕ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๔๓ ของรายได้ภาษีทั้งหมด ส่วนรายได้สำคัญของสุขาภิบาลนั้นเป็นส่วนแบ่งจากภาษีทะเบียนรถยนต์ถึง ๗๐ ล้านบาท หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ ๔๙ ของรายได้จากภาษีที่สุขาภิบาลจัดเก็บได้

ประการที่สี่ ถ้าพิจารณาถึงรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละรูปในแต่ละภูมิภาคในตารางที่ ๒ แล้ว จะสังเกตได้ว่า ท้องถิ่นในภาคกลาง

จะมีรายได้มากที่สุด รองลงไปได้แก่ท้องถิ่นในภาคใต้ ส่วนภาคเหนือและภาคอีสานนั้นเป็นท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำมาก เมื่อเทียบกับรายได้ของท้องถิ่นในภาคกลาง

## ๒.๒.๒ พิจารณารายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

ในลำดับต่อไป จะพิจารณาถึงโครงสร้างของรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละรูป โดยสังเขป ซึ่งอาจจะแยกพิจารณาได้ดังนี้

### ก. รายได้ของกรุงเทพมหานคร

ในตารางที่ ๓ จะแสดงให้เห็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีข้อสังเกตว่ารายได้ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งรวมอยู่ในรูปของเทศบาลในตารางที่ ๑ นั้นจะเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครเสียกว่าครึ่ง กล่าวคือในปี ๒๕๑๔ เทศบาลทุกแห่งมีรายได้รวมกันเป็นจำนวน ๙๑๘ ล้านบาท ถ้าพึ่งกรุงเทพมหานครแห่งเดียวมีรายได้ถึง ๕๒๘ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๖๓ ของรายได้เทศบาลทั่วประเทศ

รายได้ที่สำคัญของกรุงเทพมหานครนั้นเป็นภาษีที่เก็บร่วมกับรัฐบาลกลางหรือภาษีที่กรุงเทพมหานครเก็บเพิ่มจากภาษีอากรบางชนิดที่รัฐบาลจัดเก็บอยู่ ซึ่งตกประมาณร้อยละ ๔๕ ของรายได้ทั้งหมด ส่วนรายได้ของภาษีแต่ละประเภท ถ้าหากแยกตามลำดับความสำคัญแล้วได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีทะเบียนรถยนต์ ภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีที่บำรุงท้องถิ่น

## ตารางที่ ๑

## รายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับ แยกตามประเภทของรายได้ ปี ๒๕๑๔

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของรายได้	เทศบาล		สุขาภิบาล		องค์การบริหารส่วนจังหวัด		รวม	
	บาท	ร้อยละ	บาท	ร้อยละ	บาท	ร้อยละ	บาท	ร้อยละ
รายได้จากภาษีอากร	๗๒๙.๓	๗๙.๔	๑๔๓.๑	๘๐.๑	๒๕๒.๑	๔๓.๓	๑,๑๒๔.๕	๖๑.๕
ก. ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	๑๙๖.๘	๒๑.๔	๔๙.๕	๒๗.๗	๑๔๑.๖	๑๙.๓	๓๘๗.๙	๒๑.๒
(๑) ภาษีบำรุงท้องที่	๒๓.๐	๒.๕	๑๙.๐	๑๐.๖	๑๓๙.๐	๑๘.๙	๒๑๓.๐	๑๑.๖
(๒) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	๑๓๓.๙	๑๔.๖	๒๑.๒	๑๑.๙	๐.๐	—	๑๘๑.๖	๙.๙
(๓) ภาษีป้าย	๒๗.๐	๒.๙	๓.๒	๑.๘	๑.๑	๐.๑	๓๑.๒	๑.๖
(๔) อากรการฆ่าสัตว์	๑๒.๙	๑.๔	๖.๑	๓.๔	๑.๕	๐.๒	๒๐.๕	๑.๑
ข. ภาษีที่ท้องถิ่นเก็บเพิ่ม	๓๙๔.๓	๔๓.๐	๑๙.๓	๑๐.๘	๓๘.๘	๕.๓	๔๕๒.๔	๒๔.๗
(๑) ภาษีการค้า	๓๑๕.๓	๓๔.๓	๑๖.๐	๙.๐	๒๓.๐	๓.๑	๕๕๓.๓	๒๙.๔
(๒) อากรมทรัพย์สิน	๘.๖	๑.๐	๑.๒	๐.๗	๐.๑	—	๙.๙	๐.๕
(๓) ภาษีเครื่องดื่ม	๗๐.๔	๗.๗	๒.๑	๑.๓	๑๕.๗	๒.๑	๘๘.๒	๔.๕
ค. การแบ่งส่วนรายได้จากรัฐบาล	๑๓๘.๒	๑๕.๑	๗๔.๓	๔๑.๖	๗๑.๖	๙.๗	๒๘๔.๑	๑๕.๕
(๑) ภาษีทะเบียนรถยนต์	๑๓๔.๓	๑๔.๖	๖๙.๘	๓๙.๑	๗๐.๖	๙.๖	๒๗๔.๗	๑๕.๕
(๒) ภาษีเทศบาลของข้าวที่ส่งออก	๓.๙	.๕	๔.๕	๒.๕	๐.๑	...	๘.๔	๐.๕
ง. รายได้อื่น ๆ								
(๑) ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ	๓๐.๙	๓.๔	๑๐.๙	๖.๑	๕.๒	๐.๗	๔๗.๐	๒.๖
(๒) ค่าบริการสังคม	๑๖.๓	๑.๘	๑.๑	.๖	๑.๔	๐.๒	๑๘.๘	๑.๐
(๓) รายได้จากทรัพย์สิน	๙๓.๗	๑๐.๑	๙.๔	๕.๓	๑๐.๕	๑.๔	๑๑๓.๖	๖.๒
(๔) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	๓๓๓.๙	๓.๗	๑๑.๖	๖.๕	๔๖๐.๖	๖๒.๗	๕๐๖.๑	๒๗.๖
(๕) รายได้อื่น ๆ	๑๓.๘	๑.๖	๒.๕	๑.๔	๕.๒	.๗	๒๑.๕	๑.๒
รวม	๙๑๗.๙	๑๐๐.๐	๑๗๘.๖	๑๐๐.๐	๗๓๔.๐	๑๐๐.๐	๑,๘๓๐.๕	๑๐๐.๐

ตารางที่ ๒

รายได้ภาษีของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับและในแต่ละภูมิภาค  
แบ่งแยกตามประเภทของรายได้ ปี ๒๕๑๔

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของภาษี	เทศบาล				สุขาภิบาล				องค์การบริหารส่วนจังหวัด			
	เหนือ	อีสาน	ใต้	กลาง	เหนือ	อีสาน	ใต้	กลาง	เหนือ	อีสาน	ใต้	กลาง
รายได้จากภาษีทั้งหมด	๔๗.๘	๔๑.๕	๗๒.๓	๕๖๗.๘	๑๙.๔	๑๘.๘	๑๔.๐	๙๐.๐	๒๕.๕	๕๘.๒	๓๖.๓	๑๓๒.๑
ก. ภาษีท้องถิ่นจัดเก็บเอง	๑๔.๗	๑๗.๒	๑๘.๑	๑๔๗.๔	๖.๔	๕.๕	๔.๒	๓๓.๖	๑๗.๘	๔๑.๔	๒๑.๔	๖๑.๐
(๑) ภาษีบำรุงท้องที่	๑.๗	.๗	๒.๕	๑๘.๒	๒.๔	๑.๐	๑.๓	๑๔.๕	๑๗.๖	๔๐.๙	๒๑.๐	๕๙.๙
(๒) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	๙.๓	๑๔.๑	๑๑.๘	๙๘.๗	๒.๓	๒.๙	๒.๐	๑๔.๐	—	—	—	—
(๓) ภาษีป้าย	๑.๕	๑.๐	๑.๕	๒๓.๒	.๓	.๕	๐.๒	๒.๓	๐.๑	๐.๓	๐.๑	๐.๗
(๔) อากรการฆ่าสัตว์	๒.๒	๑.๔	๒.๓	๗.๓	๑.๔	๑.๑	๐.๗	๒.๘	๐.๒	๐.๒	๐.๓	๐.๘
ข. ภาษีที่ท้องถิ่นเก็บเพิ่ม	๑๕.๒	๘.๒	๔๐.๒	๓๓๐.๖	๓.๑	๓.๖	๓.๑	๙.๓	๒.๑	๘.๒	๘.๕	๒๐.๐
(๑) ภาษีการค้า	๑๒.๘	๗.๑	๓๔.๙	๒๖๑.๕	๒.๖	๓.๐	๒	๗.๙	๒.๐	๓.๐	๖.๘	๑๑.๒
(๒) อากรมทรัพย์สิน	๐.๓	๐.๒	๐.๕	๗.๔	๐.๑	๐.๑	๐.๖	.๓	—	—	—	—
(๓) ภาษีเครื่องดื่ม	๒.๑	๐.๙	๔.๘	๖๑.๗	๐.๔	๐.๕	๐.๒	๑.๑	๐.๑	๕.๒	๑.๗	๘.๘
ค. การแบ่งส่วนรายได้จากรัฐบาล	๑๗.๘	๑๖.๑	๑๔.๐	๖๙.๙	๙.๙	๙.๗	๖.๗	๔๘.๐	๕.๕	๘.๖	๖.๔	๕๑.๐
ภาษีทะเบียนรถยนต์	๑๗.๔	๑๕.๘	๑๓.๖	๖๗.๒	๘.๘	๘.๕	๖.๓	๔๖.๒	๕.๕	๘.๖	๖.๔	๕๑.๐

ที่มา : IBRD. A Study Public Finance in Thailand (Annex E.)

ตารางที่ ๓

รายได้ของกรุงเทพมหานครแยกตามประเภทของรายได้

ปี ๒๕๑๓ - ๒๕๑๗

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของรายได้	๒๕๑๓		๒๕๑๔		๒๕๑๕		๒๕๑๖		๒๕๑๗	
	บาท	ร้อยละ	บาท	ร้อยละ	บาท	ร้อยละ	บาท	ร้อยละ	บาท	ร้อยละ
๑. รายได้ภาษีก้าว ๆ	๓๘๓.๔	๗๒.๖	๔๒๑.๐	๗๒.๓	๕๒๒.๕	๘๐.๒	๕๓๓.๘	๗๖.๔	๑,๐๐๘.๑	๘๔.๙
(ก) ภาษีและค่าธรรมเนียมเทศบาล	๑๐๔.๓	๑๙.๘	๑๑๓.๒	๑๙.๕	๑๕๙.๖	๒๔.๕	๑๗๑.๔	๒๔.๕	๒๐๖.๑	๑๗.๔
๑) ภาษีบำรุงท้องที่	๑๒.๓		๑๑.๘		๑๖.๓		๑๖.๕		๓๕.๕	
๒) ภาษีโรงเรือนที่ดิน	๗๑.๒		๗๘.๕		๑๑๔.๐		๑๒๕.๘		๑๓๙.๙	
๓) ภาษีป้าย	๑๘.๒		๑๙.๖		๒๕.๗		๒๔.๖		๒๕.๙	
๔) อากรฆ่าสัตว์	๒.๖		๓.๓		๓.๖		๔.๕		๔.๘	
(ข) ภาษีที่เก็บร่วมกับรัฐบาล	๒๔๖.๖	๔๖.๗	๒๗๔.๑	๔๗.๑	๓๐๕.๒	๔๖.๘	๓๒๐.๕	๔๕.๙	๔๘๔.๐	๔๐.๘
๑) ภาษีการค้า	๒๐๙.๘	๓๙.๗	๒๓๕.๕	๔๐.๕	๒๕๗.๐	๓๙.๔	๒๗๑.๘	๔๑.๘	๔๗๓.๗	๓๙.๙
๒) อากรมหรสพ	๖.๖		๗.๑		๘.๑		๙.๒		๑๐.๓	
๓) เครื่องดื่ม	๓๐.๒		๓๑.๕		๔๐.๑		๑๙.๕		-	
(ค) ส่วนแบ่งรายได้	๓๒.๕	๖.๒	๓๓.๗	๕.๘	๕๗.๗	๘.๙	๔๑.๙	๖.๐	๓๑๘.๐	๒๕.๘
๑) ภาษีสรรพสามิต	๓๐.๖		๓๑.๙		๕๔.๔		๓๗.๗		๓๑๕.๖	
๒) ภาษีการค้าขาเข้าที่ส่งออก	๑.๙		๑.๘		๓.๓		๔.๒		๒.๔	
๒. รายได้อื่น ๆ	๑๔๔.๖	๒๗.๔	๑๖๑.๐	๒๗.๗	๑๒๙.๒	๑๙.๘	๑๖๕.๑	๒๓.๐	๑๗๙.๓	๑๕.๑
๑) ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ	๑๓.๖		๑๓.๘		๒๒.๑		๓๗.๓		๔๐.๖	
๒) ค่าบริการสังคม	๒.๑		๑.๐		๐.๘		๐.๗		๑.๐	
๓) รายได้จากทรัพย์สิน	๑.๒		๑.๕		๗.๐		๑๔.๖		๓๘.๘	
๔) เงินออกหนุน	๑๐๗.๓		๑๐๐.๙		๗๒.๓		๖๙.๘		๗๓.๖	
๕) รายได้อื่น ๆ	๒๐.๔		๔๓.๘		๒๗.๐		๔๒.๗		๒๕.๓	
๓. รวมรายได้	๕๒๘.๐	๑๐๐.๐	๕๘๒.๐	๑๐๐.๐	๖๕๑.๗	๑๐๐.๐	๖๙๙.๙	๑๐๐.๐	๑,๑๘๗.๔	๑๐๐.๐

ที่มา : IBRD. A Study of Public Finance in Thailand (Annex E) and Saeng Sangurung, Potentials for Raising Government Revenue

ข. รายได้ของเทศบาล

ในตารางที่ ๔ จะแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างของรายได้ของเทศบาลทั่วทั้งประเทศ ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีข้อสังเกตว่า โดยเฉลี่ยแล้วเทศบาลต่างๆ จะมีรายได้จากภาษีอากรเพียงประมาณครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมด ส่วนที่เหลือเป็นรายได้อื่น ๆ ซึ่งที่สำคัญได้แก่เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล ส่วนรายละเอียดของภาษีแต่ละประเภทนั้นคงเป็นไปในแนวเดียวกันกับที่ได้กล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อก่อน

ค. รายได้ของสุขาภิบาล

ในตารางที่ ๕ เป็นตัวเลขที่เกี่ยวกับรายได้ของสุขาภิบาลทั่วประเทศโดยสังเขป เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของรายได้ของสุขาภิบาลเปรียบเทียบกับรายได้ของเทศบาลในหัวข้อก่อนแล้ว ปรากฏว่ารายได้ของสุขาภิบาลนั้นส่วนใหญ่เป็นรายได้จากภาษีอากรที่สุขาภิบาลจัดเก็บได้ กล่าวคือ รายได้ของภาษีที่เก็บได้นั้นจะตกประมาณกว่าร้อยละ ๗๐ อย่างไรก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเงินแล้ว เทศบาลมีรายไ้มากกว่าสุขาภิบาลเกือบ ๓ เท่าตัว เช่นในปี

ตารางที่ ๔

รายได้ของเทศบาลอื่น ๆ ยกเว้นกรุงเทพมหานคร

แยกตามประเภทรายได้

ปี ๒๕๑๓ - ๒๕๑๗

(หน่วย : ล้านบาท)

ประเภทของรายได้	๒๕๑๓		๒๕๑๔		๒๕๑๕		๒๕๑๖		๒๕๑๗	
	บาท	ร้อยละ	บาท	ร้อยละ	บาท	ร้อยละ	บาท	ร้อยละ	บาท	ร้อยละ
๑. รายได้จากภาษีต่าง ๆ	๑๗๖.๖	๔๑.๗	๒๓๓.๒	๖๕.๗	๒๑๕.๓	๓๒.๙	๒๒๒๗.๙	๕๕.๖	๓๙๓.๔	๕๐.๘
๒. รายได้อื่น ๆ	๒๗๔.๔	๕๘.๓	๑๒๒๒.๕	๓๔.๓	๔๓๘.๘	๖๗.๑	๔๔๔.๑	๔๔.๔	๓๘๑.๗	๔๙.๒
๓. รวม	๔๕๑.๐	๑๐๐.๐	๓๕๖๑.๗	๑๐๐.๐	๖๕๔.๑	๑๐๐.๐	๖๗๒๑.๐	๑๐๐.๐	๗๗๕.๑	๑๐๐.๐

ที่มา : IBRD, *A Study of Public Finance in Thailand (Annex E) and Saeng Sangunruang, Potentials for Raising Government Revenue*

๒๕๑๗ เทศบาลทุกแห่งยกเว้นกรุงเทพมหานคร มีรายได้เป็นจำนวนเงินประมาณ ๗๗๕ ล้านบาท แต่สุขาภิบาลทั่วทั้งประเทศมีรายได้รวมกันคิดเป็นจำนวนเงินเพียง ๒๒๗ ล้านบาทเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม รายได้โดยเฉลี่ยแล้วน้อยมาก อาทิเช่น ในปี ๒๕๑๗ สุขาภิบาลทั่วประเทศมีรายได้รวมกันประมาณ ๒๒๗ ล้านบาท เมื่อเทียบกับเขตสุขาภิบาลซึ่งมีจำนวน ๖๗๖ แห่ง เพราะฉะนั้น เมื่อคิดเฉลี่ยแล้วเขตสุขาภิบาลหนึ่งจะมีรายได้เพียงประมาณ ๓๓๐,๐๐๐ บาท เท่านั้น

#### ง. รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ถ้าพิจารณาถึงความรับผิดชอบแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่มี

ความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับประชาชนมากที่สุด กล่าวคือประชาชนในเขตชนบททั้งหมดจะเกี่ยวข้องกับการปกครองตนเองในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดเกือบจะไม่มีบทบาทอะไรเลยในการทำหน้าที่ทุนบำรุงท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะว่ารายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีน้อยมาก ถ้าพิจารณาจากตัวเลขโดยสรุปในตารางที่ ๖ แล้ว จะสังเกตได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศมีรายได้รวมกันน้อยมาก ตัวอย่างเช่น ในปี ๒๕๑๕ มีรายได้รวมกันเพียง ๔๖๔ ล้านบาท เมื่อคิดเฉลี่ยแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งจะมีรายได้เพียงประมาณ ๗ ล้านบาทเท่านั้น ซึ่งในจำนวนเงินดังกล่าวประมาณกว่าร้อยละ ๔๐ เป็นเงินที่

#### ตารางที่ ๕

#### รายได้ของสุขาภิบาลทั่วประเทศ แยกตามประเภทของรายได้

ปี ๒๕๑๔ - ๒๕๑๗

(หน่วย : ล้านบาท)

ประเภทของรายได้	๒๕๑๔		๒๕๑๕		๒๕๑๖		๒๕๑๗	
	บาท	ร้อยละ	บาท	ร้อยละ	บาท	ร้อยละ	บาท	ร้อยละ
๑. รายได้จากภาษีต่าง ๆ	๑๔๓.๑	๗๙.๙	๑๓๕.๔	๗๗.๐	๑๑๓.๗	๖๙.๓	๑๘๐.๓	๗๙.๒
๒. รายได้อื่น ๆ	๓๖.๐	๒๐.๑	๔๐.๙	๒๓.๓	๕๐.๓	๓๐.๗	๔๗.๓	๒๐.๘
๓. รวม	๑๗๙.๑	๑๐๐.๐	๑๗๕.๓	๑๐๐.๐	๑๖๔.๐	๑๐๐.๐	๒๒๗.๖	๑๐๐.๐

ที่มา : แหล่งเดียวกับตารางที่ ๔

ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวนรายได้ที่น้อย นิดดังกล่าวนั้น ในทางปฏิบัติแล้วองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดเกือบจะทำอะไรไม่ได้เลย หากไม่ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล

### ๒.๓ ข้อบกพร่องในการกระจายอำนาจ การคลังระหว่างรัฐบาลกลางกับ รัฐบาลท้องถิ่น

แม้ว่าตามรูปแบบการปกครองที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยได้มีการกระจาย อำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ก็ ตาม แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงอำนาจทางการคลังที่ รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละระดับได้จากรัฐบาลกลาง แล้ว อาจจะกล่าวได้ว่าในทางปฏิบัติแล้วเกือบจะ ไม่มีการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางเลย รัฐ-

บาลท้องถิ่นในแต่ละระดับมีฐานะคล้ายกับหน่วย งานหน่วยหนึ่งของรัฐบาลกลางเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะว่า รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งมีรายได้ที่ จำกัดมาก เกือบจะทำอะไรไม่ได้เลย ถ้าไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ปรัชญาการนี้ดัง กล่าวเป็น ข้อบกพร่องที่สำคัญที่สุดต่อระบบการ กระจายอำนาจการปกครองของประเทศ ซึ่งอาจ จะแยกการพิจารณาได้ดังนี้ (๑) บทบาททางการ คลังของรัฐบาลท้องถิ่น (๒) ข้อจำกัดทางการ คลังของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับ

#### ๒.๓.๑ บทบาททางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น

ในการพิจารณาถึงบทบาททางการคลัง ของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น เราอาจจะแยกพิจารณา

### ตารางที่ ๖

#### รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ

ปี ๒๕๑๔-๒๕๑๕

(หน่วย : ล้านบาท)

ประเภทของรายได้	๒๕๑๔		๒๕๑๕	
	บาท	ร้อยละ	บาท	ร้อยละ
๑. รายได้จากภาษีต่าง ๆ (ภาษีบำรุงท้องถิ่น)	๒๕๒.๐ (๑๓๙.๐)	๓๔.๓ (๑๘.๙)	๒๒๖.๔ (๑๗๑.๑)	๔๘.๗ (๓๖.๘)
๒. รายได้อื่น ๆ (เงินอุดหนุนจากรัฐบาล)	๔๘๒.๙ (๔๖๐.๖)	๖๕.๗ (๖๒.๗)	๒๓๘.๑ (๑๙๕.๐)	๕๑.๓ (๔๒.๐)
๓. รวม	๗๓๔.๐	๑๐๐.๐	๔๖๔.๕	๑๐๐.๐

ที่มา : แหล่งเดียวกับตารางที่ ๔

ได้ทั้งในด้านของการใช้จ่าย และการหารายได้ของท้องถิ่น ซึ่งจะพิจารณาโดยสังเขปได้ดังนี้

**ก. บทบาทในการใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น**

การที่จะพิจารณาว่ารัฐบาลท้องถิ่นทั่วประเทศจะมีบทบาทในทางการคลัง หรือการเข้ามามีส่วนรับผิดชอบในชะตากรรมของตนเอง มากน้อยแค่ไหนนั้น เราอาจจะวิเคราะห์ได้โดยการเปรียบเทียบ การใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นกับการใช้จ่ายสาธารณะของประเทศ ในกรณีของประเทศไทยนั้น ปรากฏว่ารัฐบาลให้อำนาจการใช้จ่ายแก่รัฐบาลท้องถิ่นนั้นน้อยมาก ซึ่งจะพิจารณาได้จากตารางที่ ๗

จากข้อมูลในตารางที่ ๗ นั้น เราพอจะตั้งเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบาทในการใช้จ่ายระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นได้ดังนี้

ประการแรก รัฐบาลกลางเป็นผู้รวบรวมอำนาจการใช้จ่ายสาธารณะส่วนใหญ่ไว้ที่ตนเอง โดยเฉลี่ยแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นทั่วประเทศรวมกันมีส่วนตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะเพียงประมาณร้อยละห้าเท่านั้น กล่าวคือในการจ่ายสาธารณะจำนวน ๑๐๐ บาทนั้น รัฐบาลท้องถิ่นจะมีส่วนเป็นผู้ใช้จ่ายเพียงประมาณ ๕ บาท เท่านั้น การที่รัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะน้อยมากนั้น ย่อมเป็นเครื่องแสดงว่าในระบบการปกครองของเรานั้นไม่มีการกระจายอำนาจการปกครองในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ เพราะว่าการกระจายอำนาจการปกครองที่สมบูรณ์นั้นจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่กันไปด้วย

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้วรัฐบาลท้องถิ่นจะ

ตารางที่ ๗

**เปรียบเทียบการใช้จ่ายสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ**

หน่วย : ล้านบาท

รายการสาธารณะ	๒๕๑๓	๒๕๑๔	๒๕๑๕	๒๕๑๖	๒๕๑๗
๑. รายจ่ายสาธารณะรวม	๒๗,๘๑๑	๓๐,๙๑๒	๓๓,๖๓๕	๓๓,๙๑๙	๔๑,๓๔๕
๒. รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น	๑,๓๘๗	๑,๔๗๔	๑,๕๐๙	๑,๘๘๙	๒,๓๑๗
๓. รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นต่อยอดรายจ่ายสาธารณะรวม (ร้อยละ)	(๕.๐)	(๔.๘)	(๔.๕)	(๕.๕)	(๕.๖)

ที่มา : ข้อมูลจาก IBRD, *A Study of Public Finance in Thailand* (Annex E) และเอกสารงบประมาณแผ่นดิน

มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะ หรือการใช้จ่ายที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของท้องถิ่น น้อยกว่าข้อมูลที่ปรากฏในตารางที่ ๗ ทั้งนี้เพราะว่าในจำนวนรายจ่ายสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่นที่ปรากฏในตารางดังกล่าวนั้น ส่วนหนึ่งจะเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลท้องถิ่นได้รับจากรัฐบาลกลาง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วรัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นใช้จ่ายในโครงการที่รัฐบาลต้องการจะสนับสนุน

จากข้อสังเกตทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นจะไม่สามารถทำหน้าที่ทูลบำรุงท้องถิ่นของตนได้ตามจุดมุ่งหมายในการกระจายอำนาจการปกครอง หรือสามารถแก้ไขข้อบกพร่องในการรวบรวมอำนาจทางการคลังของรัฐบาลกลางได้เลย ซึ่งในเรื่องนี้จะได้อธิบายถึงรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

### ข. บทบาทในทางด้านรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น

การที่รัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทในการใช้จ่ายสาธารณะน้อยมากนั้น สาเหตุสำคัญเนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นถูกจำกัดอำนาจในการหารายได้เพื่อมาทูลบำรุงท้องถิ่น ฐานรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นแคบมาก เนื่องจากรัฐบาลกำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการจกเก็บภาษีท้องถิ่นเพียงไม่กี่ประเภท และรับส่วนแบ่งรายได้จากภาษีอากรของรัฐบาลกลางในอัตราที่ต่ำมาก ในจำนวนรัฐบาลท้องถิ่น ๓ รูปนั้น เทศบาลเป็น

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจทางการคลังมากที่สุด แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ก็ปรากฏว่าเทศบาลก็ยังมียุทธศาสตร์ทางการคลังน้อยมาก ในกรณีของรายได้เงินนั้นจะพิจารณาถึงบทบาทของเทศบาลได้จากข้อมูลในตารางที่ ๘ ซึ่งพอจะตั้งเป็นข้อสังเกตบางประการได้ดังนี้

ประการแรก รายได้จากภาษีของเทศบาลทั่วประเทศเมื่อเทียบกับรายได้ภาษีของรัฐบาลนั้นโดยเฉลี่ยแล้วไม่ถึง ๔ เปอร์เซ็นต์ ซึ่งนับว่าน้อยมาก และเมื่อเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์ประชาชาติแล้วก็จะตกราวเพียงครึ่งเปอร์เซ็นต์เท่านั้น แนวโน้มของความสัมพัทธ์ดังกล่าวเกือบจะอยู่ในอัตราที่คงที่ระหว่างปี ๒๕๑๓ ถึง ๒๕๑๗

ประการที่สอง ในจำนวนรายได้ของเทศบาลทั่วประเทศที่ปรากฏในตารางที่ ๘ นั้น เป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครเกินกว่าครึ่ง อย่างไรก็ตาม ถ้าเปรียบเทียบภาษีต่อหัวระหว่างกรุงเทพมหานครกับเทศบาลอื่น ๆ แล้ว ไม่แตกต่างกันมากนัก ตัวอย่างเช่นในปี ๒๕๑๗ โดยเฉลี่ยแล้วประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครจะเสียภาษีแก่เทศบาลคนละ ๒๖๓ บาท ส่วนประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลอื่น ๆ จะเสียภาษีแก่เทศบาลโดยเฉลี่ยคนละ ๒๐๖ บาท จากข้อเปรียบเทียบดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงรายได้ต่อหัวของคนที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครซึ่งสูงกว่าคนที่อยู่ในเขตเทศบาลอื่น ๆ แล้ว ก็อาจจะตั้งเป็นข้อสังเกตได้ว่าประชาชนที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครจะแบกรับภาระของภาษีท้องถิ่นน้อยกว่าประชาชนในเขตเทศบาลอื่น ๆ

ประการที่สาม จากโครงสร้างของรายได้ของเทศบาลที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อก่อนนั้น มีข้อสังเกตว่า เทศบาลทุกแห่งในประเทศไทยมีอำนาจในการจัดหารายได้เหมือนกันหมด โดยใช้พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งในเรื่องนี้นับว่าไม่ค่อยเหมาะสมนัก ทั้งนี้ เพราะว่ เทศบาลแต่ละแห่งนั้น มีความเจริญไม่

เท่ากัน และรากฐานในการดำเนินธุรกิจของประชาชนในแต่ละเขตก็ไม่เหมือนกันด้วย ดังนั้น ถ้ารัฐบาลจะเปิดโอกาสให้เทศบาลแต่ละแห่งพยายามหารายได้เพื่อมาหนุนบำรุงท้องถิ่นของตนแล้ว ก็ควรจะได้มีการพิจารณาขอบเขตในการหารายได้ของเทศบาลแต่ละระดับเสียใหม่

ตารางที่ ๘

รายได้ของเทศบาล เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ของรัฐบาลและผลิตภัณฑ์ของประชาชาติ

	๒๕๑๓	๒๕๑๔	๒๕๑๕	๒๕๑๖	๒๕๑๗
๑) รายได้ของเทศบาลคิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ	๐.๗๐	๐.๖๕	๐.๘๑	๐.๖๔	๐.๗๒
๒) ภาษีของเทศบาลคิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ	๐.๔๑	๐.๔๖	๐.๔๖	๐.๓๕	๐.๕๒
๓) รายได้ของเทศบาลคิดเป็นร้อยละของรายได้ของรัฐบาล	๕.๑	๔.๘	๖.๑	๕.๑	๕.๐
๔) ภาษีของเทศบาลคิดเป็นร้อยละของรายได้จากภาษีของรัฐบาล	๓.๑	๓.๗	๓.๙	๓.๑	๓.๙
๕) ภาษีเทศบาลเฉลี่ยต่อคนที่อยู่ในเขตเทศบาล (บาท)	๑๐๗.๐	๑๒๑.๐	๑๓๓.๐	๑๑๗.๐	๒๐๖.๐
๖) ภาษีเทศบาลเฉลี่ยต่อคนในเขต กทม. (บาท)	๑๓๑.๐	๑๓๙.๐	๑๖๗.๐	๑๓๕.๐	๒๖๓.๐
๗) รายได้ของเทศบาลทั้งประเทศ (ล้านบาท)	๕๕๒.๐	๕๓๘.๗	๑,๓๐๖.๘	๑,๓๗๐.๙	๑,๙๖๒.๕
- กรุงเทพมหานคร	๕๒๘.๐	๕๙๒.๐	๖๕๑.๗	๖๙๘.๙	๑,๑๘๗.๔
- เทศบาลอื่น ๆ	๔๒๔.๐	๓๕๖.๗	๖๕๕.๑	๖๗๒.๐	๗๗๕.๑
๘) ภาษีของเทศบาลทั้งประเทศ (ล้านบาท)	๕๖๐.๐	๖๕๕.๒	๗๓๗.๘	๗๖๑.๗	๑,๔๐๑.๕
- กรุงเทพมหานคร	๓๘๓.๔	๔๒๑.๐	๕๒๒.๕	๕๓๓.๘	๑,๐๐๘.๑
- เทศบาลอื่น ๆ	๑๗๖.๖	๒๓๔.๒	๒๑๕.๓	๒๒๗.๙	๓๙๓.๔
๙) รายได้ภาษีของรัฐบาลคิดเป็นร้อยละของรายได้ประชาชาติ	๑๒.๕	๑๒.๐	๑๑.๖	๑๑.๓	๑๓.๕

ที่มา : (๑) Saeng Sanguanruang, *Potential for Raising Local Government Revenue*,  
 (๒) ธนาคารแห่งประเทศไทย, *รายงานเศรษฐกิจรายเดือน* (ตุลาคม ๒๕๒๐)

ตารางที่ ๕

ฐานะทางการเงินของรัฐบาลท้องถิ่นในทุกระดับของประเทศไทย  
(เทศบาล, สุขาภิบาล, และองค์การบริหารส่วนจังหวัด)

หน่วย : ล้านบาท

รายได้และรายจ่ายต่างๆ	๒๕๑๒	๒๕๑๓	๒๕๑๔	๒๕๑๕	๒๕๑๖	๒๕๑๗
๑. รายได้จากภาษีและรายได้อื่นๆ	๑,๐๖๔	๑,๑๕๕	๑,๓๓๙	๑,๑๙๑	๑,๓๒๖	๑,๓๘๐
๒. รายได้ประจำ	๙๗๘	๙๗๐	๙๘๘	๙๙๓	๑,๐๕๑	๑,๔๓๘
๓. รายได้หักด้วยรายจ่ายประจำ	๘๖	๑๘๙	๓๕๑	๑๙๘	๒๗๕	(-๕๘)
๔. รายจ่ายเกี่ยวกับการลงทุน	๔๐๓	๔๑๗	๔๘๖	๙๔๑	๘๓๘	๘๗๙
๕. ฐานะการคลัง (ขาดดุลย์)	(-๓๑๗)	(-๒๒๘)	(-๑๓๕)	(-๗๔๓)	(-๕๖๓)	(-๙๓๗)
การขาดดุลย์ถูกชดเชยโดย :						
๖. เงินช่วยเหลือและส่วนแบ่งจากรัฐบาล						
- ภาษีรถยนต์	๑๗๑	๒๒๖	๒๗๔	๑๖๗	๑๗๓	๔๒๕
- เงินอุดหนุน	๓๒๗	๓๒๓	๕๕๔	๕๒๔	๔๖๙	๒๘๔
รวม	๔๙๘	๕๔๙	๘๒๘	๖๙๑	๖๔๒	๗๐๙
๗. เงินกู้และเงินสำรอง	๑๐๕	๑๒๒	๙๑	๓๔๔	๑๘๐	๓๒๓
รวม	๖๐๓	๖๗๑	๙๑๙	๑,๐๓๕	๘๒๒	๑,๐๓๒
๘. เงินสคงเหลือในคลัง	-๒๘๖	-๔๔๓	-๗๘๔	-๒๙๘	-๒๕๙	-๙๕
๙. ชดเชยการขาดดุลย์	๓๑๗	๒๒๘	๑๓๕	๗๔๓	๕๖๓	๙๓๗

ที่มา : ข้อมูลจากหน่วยการคลัง, ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๑๐

รายจ่ายของเทศบาลต่าง ๆ ยกเว้นกรุงเทพมหานคร

ในปี ๒๕๑๗

ประเภทของรายจ่าย	จำนวนเงิน (๑ ล้านบาท)	ร้อยละ
๑) เงินค้ำประกันและค่าจ้าง		
- เงินค้ำประกัน	๑๖๐.๔๔	๒๒.๔๓
- ค่าจ้างประจำ	๔๑.๕๖	๕.๘๑
๒) ค่าใช้จ่ายทดแทน		
- ค่ารักษาพยาบาลและอื่น ๆ	๕๔.๐๐	๗.๕๔
- รายจ่ายจากเงินอุดหนุน	๔.๔๒	๐.๖๘
๓) รายจ่ายทั่วไป		
- ค่าใช้จ่ายทั่วไป	๒๙.๑๕	๔.๐๘
- ค่าวัสดุ ครุภัณฑ์	๕๖.๑๘	๗.๘๔
รวม	๓๕๕.๗๕	๔๘.๓๔
๔) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการก่อสร้าง		
- ที่ดินและการก่อสร้าง	๑๗๐.๗๔	๒๓.๘๗
- เครื่องไม้เครื่องมือ	๑๙.๘๗	๒.๗๘
๕) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินกู้		
- จ่ายคืนเงินกู้	๑๖.๙๘	๒.๓๗
- รายจ่ายตามข้อผูกพัน	๒๐.๑๑	๒.๘๑
- สรรองจ่าย	๒.๘๗	๐.๔๐
๖) รายจ่ายอื่น ๆ	๗๒.๕๑	๑๐.๑๔
รวม	๗๕๕.๒๔	๑๐๐.๐๐

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจาก Chit Nilpanich, "Decentralization and Local Government : A Focus on the Thai Municipality"

## ๒.๓.๒ ข้อจำกัดทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น ในแต่ละระดับ

การพิจารณาข้อจำกัดทางการคลังของรัฐบาลในท้องถิ่นนั้น เราอาจวิเคราะห์ฐานทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น โดยการเปรียบเทียบรายได้ และรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นในทุกระดับ เพื่อที่จะดูว่ารัฐบาลท้องถิ่นนั้น สามารถพึ่งตนเองทางการเงินได้หรือไม่ และรายจ่ายหลักของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นได้ใช้ไปในด้านใดบ้าง เป็นการใช้จ่ายเพื่อลงทุนบำรุงท้องถิ่น หรือเพื่อการบริหารงานประจำโดยทั่วไป ในเรื่องนี้เราจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๙ และ ๑๐ ซึ่งมีข้อสังเกตบางประการดังนี้

ประการแรก รายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นทั่วประเทศนั้น เกือบทั้งหมดจะถูกใช้ไปเพื่อรายจ่ายที่เกิดขึ้นเป็นประจำของท้องถิ่น อันเป็นลักษณะของการใช้จ่ายเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินงานของตนได้ตามปกติเท่านั้น และมีข้อที่น่าสังเกตว่าในปี ๒๕๑๗ นั้นรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นมีไม่เพียงพอกับรายจ่ายประจำซึ่งเป็นเหตุให้มีการขาดดุลงบปีนั้นเป็นจำนวนถึง ๕๘ ล้านบาท

ประการที่สอง รายจ่ายเกี่ยวกับการลงทุนเพื่อลงทุนบำรุงท้องถิ่นนั้นเกือบทั้งหมดจะเป็นเงินที่ได้รับความช่วยเหลือหรืออุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งก็หมายความว่ารัฐบาลท้องถิ่นจะทำอะไรไม่ได้เลย หากมิได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

ประการที่สาม ความไม่สามารถพึ่งตนเองได้ทางการคลังนั้น จะมีความแตกต่างกันตามระดับหรือรูปแบบของรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นที่พึ่งตนเองไม่ได้มากที่สุดได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในกรณีของเทศบาลนั้นเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่พอจะพึ่งตนเองได้มากที่สุด อย่างไรก็ตาม การพึ่งตนเองได้ของเทศบาลนั้นส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายประจำเท่านั้น ซึ่งจะสังเกตได้จากข้อมูลในตารางที่ ๑๐ ที่แสดงถึงการใช้จ่ายต่าง ๆ ของเทศบาลทั่วประเทศยกเว้นกรุงเทพมหานครซึ่งพอจะสังเกตได้ว่าประมาณร้อยละ ๕๐ ของรายจ่ายของเทศบาลนั้นเป็นการใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ถ้าพิจารณาถึงรายจ่ายที่เป็นเงินเดือนและค่าจ้างประจำ ซึ่งมีได้รวมถึงค่าจ้างชั่วคราวนั้น มีจำนวนสูงถึงร้อยละ ๒๘ ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ส่วนรายจ่ายที่เกี่ยวกับการซื้อเครื่องมือและการก่อสร้างจะตกประมาณร้อยละ ๒๖ คิดเป็นจำนวนเงินประมาณ ๑๙๐ ล้านบาท แต่อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลทั่วประเทศซึ่งมีอยู่ ๑๑๘ แห่งนั้น ก็นับเป็นจำนวนเงินที่น้อยมากทีเดียว

อย่างไรก็ตาม ลักษณะการพึ่งตนเองไม่ได้ทางการคลังนั้น จะเห็นได้เด่นชัดยิ่งขึ้นถ้าเราจะพิจารณาถึงรายได้จากการใช้จ่ายบางประเภทที่รัฐบาลกลางจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาล

ท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น การศึกษาในระดับประถมศึกษา ซึ่งโดยหลักการแล้วควรจะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะจัดการการศึกษาในระดับดังกล่าว ซึ่งก็เป็นเหตุผลสำคัญอันหนึ่งที่กระทรวงมหาดไทยขอโอนการศึกษาประถมศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นเกือบจะไม่สามารถจัดการเกี่ยวกับการศึกษาดังกล่าว ทั้งนี้เพราะไม่มีรายได้ของตนเพียงพอที่จะจัดการศึกษานั้นได้ ซึ่งจะพิจารณาได้จากตารางที่ ๑๑

จากข้อมูลในตารางที่ ๑๑ จะสังเกตได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ไม่สามารถจัดการบริหารการศึกษาในระดับประถมศึกษาได้เลย กล่าวคือ ประมาณร้อยละ ๙๗ ของเงินที่ใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในระดับท้องถิ่นนั้นได้จากเงินอุดหนุน แต่อย่างไรก็ตาม เทศบาลจะต้องพึ่งเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางประมาณร้อยละ ๕๐ ของเงินที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อการนั้น

ลักษณะของการรวบอำนาจของรัฐบาลกลางนั้น จะสังเกตได้จากงบประมาณของกระ-

ตารางที่ ๑๑  
เงินอุดหนุนเพื่อการศึกษาที่จ่ายให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๒๕๑๒-๒๕๑๔

หน่วย : ล้านบาท

ปี	องค์การบริหารส่วนจังหวัด		เทศบาล	
	เงินอุดหนุน	คิดเป็นร้อยละของรายจ่ายการศึกษา	เงินอุดหนุน	คิดเป็นร้อยละของรายจ่ายการศึกษา
๒๕๑๒	๑,๗๘๔	๙๗.๓	๘๓	๔๘.๔
๒๕๑๓	๒,๑๕๙	๙๗.๑	๑๐๘	๕๔.๔
๒๕๑๔	๒,๔๖๖	๙๗.๖	๑๓๓	๕๙.๐
เฉลี่ย	๒,๑๓๖	๙๗.๓๓	๑๐๘	๕๓.๕๓

ที่มา : Nicholas Bennett, *Problems of Financing the Thai Educational System during the 1960's and 1970's* (Educational Planning Division of the MOE, June 1972)

กระทรวงมหาดไทย ซึ่งในแต่ละปีจะมียอดงบประมาณรายจ่ายที่สูงที่สุด ตัวอย่างเช่นในปีงบประมาณ ๒๕๒๑ นั้น งบประมาณของกระทรวงมหาดไทยมียอดเป็นจำนวนเงินถึง ๑๘,๒๗๘.๘๕ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ ๒๒.๕๖ ของงบประมาณรายจ่ายของประเทศ งานบางประเภทที่ควรจะต้องปล่อยให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ทำเองได้ แต่กระทรวงมหาดไทยกลับดึงมาทำเสียเอง ตัวอย่างเช่น “องค์การตลาด” ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดตลาดกลางผักที่บริเวณปากคลอง

ตลาด เป็นต้น งานดังกล่าวอาจจะมอบให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้รับไปทำได้ หรือมอบให้องค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์ซึ่งรับผิดชอบในงานด้านนี้โดยตรงอยู่แล้ว

ถ้าฟังงบประมาณการบริหารประถมศึกษาของกรมการปกครองเพียงอย่างเดียวจะมียอดการใช้จ่ายมากกว่างบประมาณของกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงยุติธรรม จำนวน ๔ กระทรวงรวมกัน ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๑๒

ตารางที่ ๑๒

งบประมาณรายจ่ายประถมศึกษาของกรมการปกครอง  
กระทรวงมหาดไทย ปี ๒๕๑๙-๒๕๒๑

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของรายจ่าย	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑
	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน
๑. เงินเดือน	๓,๘๙๗.๙๑	๔,๔๖๘.๓๘	๕,๐๓๖.๗๕
๒. ค่าจ้างประจำ	๑๓๔.๐๕	๑๔๕.๗๕	๑๖๓.๔๔
๓. ค่าจ้างชั่วคราว	๙.๗๓	๙.๙๒	๙.๙๕
๔. ค่าตอบแทน	๑๘.๒๕	๗๗.๘๖	๗๙.๓๐
๕. ค่าใช้สอย	๒๕.๐๑	๒๗.๒๗	๒๙.๔๔
๖. ค่าวัสดุ	๔๕.๓๖	๔๙.๗๓	๔๘.๐๕
๗. ค่าครุภัณฑ์	๘๖.๔๑	๑๑๕.๙๖	๑๓๖.๔๕
๘. ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	๑,๙๗๑.๗๒	๒,๐๔๗.๐๔	๑,๘๗๓.๔๐
๙. เงินที่อุดหนุน	๔.๘๔	๕.๒๑	๘.๒๕
๑๐. รายจ่ายอื่น	๕๘๐.๕๑	๖๕๔.๙๔	๖๓๘.๗๓
รวม	๖,๗๗๓.๔๓	๗,๖๒๘.๐๖	๘,๐๒๓.๗๖

ที่มา : สำนักงานประมาณ, เอกสารงบประมาณประจำปี (ปี ๒๕๑๙, ปี ๒๕๒๐ และ ปี ๒๕๒๑)

การรวบอำนาจไว้อย่างมากมายดังกล่าวนั้น ย่อมจะก่อให้เกิดข้อบกพร่องและความล่าช้าในการตัดสินใจและการบริหารงานการศึกษาได้ง่าย ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นเมื่อเร็ว ๆ นี้ นั้น ครูที่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนหนึ่งได้นัดชุมนุมกันเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๒๑ ที่จังหวัดขอนแก่นเพื่อเรียกร้องเงินช่วยค่าครองชีพ และขอโอนสังกัดกลับไปอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการ

ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ ถ้าหากได้มีการจัดระบบการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างจริงจังแล้ว ก็พอจะช่วยลดข้อบกพร่องดังกล่าว ซึ่งนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระการบริหารงานของรัฐบาลกลางลงแล้ว ยังเป็นวิธีการที่จะช่วยให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมเข้ามาแบกรับภาระหน้าที่ของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นอีกด้วย วิธีการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ จะทำให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีความรู้สึกที่ติดต่อกับรัฐบาลกลาง ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมรับผิดชอบในสถานการณ์ของตนมากยิ่งขึ้น อันนับได้ว่าเป็นการปูรากฐานสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

#### 2.4 ปัญหาและข้อบกพร่องในโครงสร้างของรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น

ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับข้อบกพร่องในโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น นอกจาก

เราจะพิจารณาถึงจำนวนรายได้ที่รัฐบาลท้องถิ่นได้รับ และแหล่งที่มาของรายได้แต่ละประเภทแล้ว เราจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ถึงโครงสร้างของภาษีอากรท้องถิ่นแต่ละประเภทว่าจะมีบทบาทต่อรายได้ของท้องถิ่นอย่างไร ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลที่สำคัญบางประการ ดังนี้

ประการแรก ภาษีท้องถิ่นนั้น เป็นภาษีอากรที่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง และรายได้ทั้งหมดของภาษีดังกล่าวจะเป็นของรัฐบาลท้องถิ่น ดังนั้น ประเด็นที่น่าจะพิจารณาก็คือ รัฐบาลท้องถิ่นจะสามารถเก็บรายได้จากภาษีดังกล่าวได้มากน้อยแค่ไหน และประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ให้ความร่วมมือในการเสียภาษีดังกล่าวอย่างไร

ประการที่สอง ในกรณีที่รายได้ที่ได้รับจากภาษีท้องถิ่นนั้น น้อยกว่าที่ควรจะเป็นนั้น เราจะต้องวิเคราะห์ดูว่ามันเป็นเพราะเหตุใด และมีวิธีที่จะปรับปรุงภาษีดังกล่าวให้ดีขึ้นอย่างไร

ในกรณีของประเทศไทยนั้น รัฐบาลท้องถิ่นในทุกระดับจะมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรของท้องถิ่นเหมือนกันหมด โดยใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน ซึ่งภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันได้แก่ภาษีอากร ๔ ประเภทด้วยกัน คือ (๑) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (๒) ภาษีบำรุงท้องที่ (๓) ภาษีป้าย และ (๔) อากรการฆ่าสัตว์

ในปี ๒๕๑๔ รัฐบาลท้องถิ่นทั่วประเทศ มีรายได้จากภาษีท้องถิ่นทั้ง ๔ ประเภท นั้นรวมกันเป็นเงิน ๓๘๗.๙ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๓๔.๕๒ ของรายได้จากภาษีทั้งหมดที่ท้องถิ่นได้รับ หรือประมาณร้อยละ ๒๑.๒ ของรายได้ทั้งหมดของรัฐบาลท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม รายได้จากภาษีท้องถิ่นดังกล่าวนั้นนับว่าต่ำมาก ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่ง ทำให้รายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นต่ำ และมีผลทำให้รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถผลิตบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้มากนัก แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากภาษีทั้ง ๔ ประเภทนี้เป็นภาษีของท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งควรจะต้องศึกษาถึงสาเหตุของข้อบกพร่องดังกล่าวว่าเป็นเพราะเหตุใด และจะมีทางปบปรุรงหรือกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นหันมาให้ความร่วมมือในการเสียภาษีดังกล่าวได้อย่างไร

ในที่นี้จะทำการศึกษาถึงโครงสร้างและปัญหาของภาษีดังกล่าวโดยสังเขป โดยจะพิจารณาเกี่ยวกับภาษีเพียง ๓ ประเภทเท่านั้น คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย ซึ่งจะพิจารณาได้ดังนี้

### ๒.๔.๑ ภาษีโรงเรือนที่ดิน

ภาษีโรงเรือนและที่ดินที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน เป็นภาษีที่ได้มีการจัดเก็บกันมาตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ โดยอาศัย “พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕”

เป็นหลัก ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ๒๔๗๕ และ ๒๔๘๕ ในลำดับต่อไปจะได้กล่าวถึงสาระสำคัญของภาษีดังกล่าวดังต่อไปนี้

#### ก. ฐานและอัตราของภาษี

ฐานและอัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้น จะขอสรุปได้โดยย่อดังนี้

๑) ทรัพย์สินที่จะต้องเสียภาษีนั้นได้แก่ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ

คำว่า “ที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ” นั้นหมายความว่าที่ดินซึ่งปลูกโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ และบริเวณต่อเนื่องกัน ซึ่งตามปกติใช้ไปด้วยกันกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ

๒) ทรัพย์สินซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีนั้น นอกจากจะได้แก่ทรัพย์สินของทางราชการและของศาสนกิจ หรือบริการสาธารณะแล้ว ก็ยังได้แก่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เอง หรือให้ผู้นั้นอยู่เฝ้ารักษา ซึ่งมีได้ใช้เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบกิจการอุตสาหกรรม

๓) การประเมินการจัดเก็บภาษีนั้น จะจัดเก็บจากค่าเช่ารายปี (Rental value) ของทรัพย์สินนั้น ๆ โดยกฎหมายได้กำหนดความหมายของค่าเช่ารายปีไว้ว่าดังนี้

“ค่ารายปี” ให้หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้น ๆ สมควรจะให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ๆ ถ้าทรัพย์สินนั้นให้เช่า..... โดยปกติแล้วค่าเช่ารายปีนั้น มักจะถือเอาตาม “ค่าเช่า” ที่ได้มีการให้เช่ากันจริง แต่ถ้าเจ้าพนักงานประเมินเห็นว่าต่ำเกินความเป็นจริง เจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะกำหนดค่าเช่ารายปีได้

๕) อัตราภาษีแต่เดิมกำหนดให้เก็บร้อยละ ๑๕ ของค่าเช่ารายปี แต่ต่อมาได้ลดเหลือร้อยละ ๑๒.๕ ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

๕) ในกรณีที่ เป็นโรงงานนั้น กฎหมายกำหนดให้เก็บภาษีเพียงหนึ่งในสามของค่ารายปีของทรัพย์สินนั้น ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓ ว่าดังนี้

ตารางที่ ๑๓

รายได้ภาษีโรงเรือนและที่ดินของเทศบาลและสุขาภิบาล  
ทั่วราชอาณาจักรและกรุงเทพมหานคร ปี ๒๕๑๕-๒๕๑๗

(หน่วย : บาท)

เทศบาลและสุขาภิบาล	๒๕๑๕	๒๕๑๖	๒๕๑๗	จำนวนประชากร ๒๕๑๕	ภาษีต่อคน
๒. กรุงเทพมหานคร	๑๑๔,๐๐๐,๐๐๐	๑๒๕,๘๐๐,๐๐๐	๑๓๙,๙๐๐,๐๐๐	๓,๗๐๘,๐๐๐	๓๘.๘๓
๒. เทศบาลในทุกรัฐ	๔๘,๓๕๐,๗๖๑	๕๑,๓๒๓,๒๘๙	๕๗,๑๑๙,๖๗๐	—	—
๓. สุขาภิบาลในทุกรัฐ	๑๖,๙๙๓,๗๘๗	๑๗,๔๘๒,๘๘๙	๒๑,๗๒๕,๙๕๒	—	—
๔. รวมทั้งประเทศ	๑๗๙,๓๔๓,๖๖๔	๑๙๔,๖๐๕,๑๘๘	๒๑๘,๗๕๕,๖๒๑	๗,๔๑๖,๐๐๐	๒๙.๒๐

หมายเหตุ  
ที่มา :

- ตัวเลขของกรุงเทพมหานครนั้นเป็นตัวเลขโดยประมาณ  
(๑) ข้อมูลเบื้องต้นจากกรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย  
(๒) ข้อมูลเกี่ยวกับประชากรโดยประมาณ จาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔ (หน้า ๑๐๒)

“ถ้าเจ้าของโรงเรือนใด ติดตั้งส่วนควบที่สำคัญมีลักษณะเป็นเครื่องจักรกลไคเครื่องกระทำ หรือเครื่องกำเนิดสินค้าเพื่อใช้ดำเนินการอุตสาหกรรมบางอย่าง เช่น โรงสีโรงเลื่อย ฯลฯ ขึ้นในโรงเรือนนั้น ๆ ในการประเมินท่านให้ลดค่ารายปีลงเหลือหนึ่งในสามของค่ารายปีของทรัพย์สินนั้น รวมทั้งส่วนควบดังกล่าวแล้วด้วย”

ข. รายได้ของภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้น เป็นรายได้สำคัญอันหนึ่งของรัฐบาลท้องถิ่นที่อยู่ในเขตชุมชน ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาล และสุขาภิบาล อย่างไรก็ตาม รายได้ที่จัดเก็บจากภาษีดังกล่าวนั้น นับว่าต่ำมาก ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๑๓ และตารางที่ ๑๔

ตารางที่ ๑๔

สถิติการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินของเทศบาลทั่วราชอาณาจักร

ยกเว้นกรุงเทพมหานคร

ปี ๒๕๑๕-๒๕๑๖

(หน่วย : บาท)

เทศบาล	๒๕๑๕	๒๕๑๖	๒๕๑๗	เฉลี่ย ๓ ปี	จำนวน ประชากร (คน)	ภาษี
						ประชากร
<b>(ก) ตัวอย่างของเทศบาล ที่มีรายได้มาก</b>						
๑. เทศบาลเมืองหาดใหญ่	๒,๕๒๑,๓๗๑	๒,๕๘๐,๙๑๙	๓,๐๐๗,๗๒๕	๒,๗๐๓,๓๓๘	๖๐,๙๒๙	๔๔.๓๗
๒. เทศบาลนครเชียงใหม่	๒,๖๕๗,๙๙๑	๒,๘๗๙,๗๐๕	๒,๘๗๙,๗๐๕	๒,๘๐๕,๗๖๗	๙๙,๓๑๙	๒๙.๕๔
๓. เทศบาลเมืองอุตรธานี	๒,๙๗๒,๓๒๓	๒,๙๒๑,๕๔๘	๒,๔๗๑,๑๙๔	๒,๗๙๘,๓๕๔	๗๒,๒๘๑	๓๙.๕๗
๔. เทศบาลเมืองอุบลฯ	๑,๔๕๔,๖๔๓	๑,๘๒๕,๐๕๐	๒,๑๐๘,๑๖๐	๑,๗๙๕,๙๕๑	๕๓,๔๙๓	๓๓.๕๗
๕. เทศบาลเมืองนคร- สวรรค์	๑,๗๑๗,๕๐๓	๑,๘๔๒,๑๕๕	๑,๙๐๑,๑๒๖	๑,๘๒๐,๒๖๑	๕๓,๑๐๓	๓๔.๒๘
๖. เทศบาลเมืองภูเก็ต	๑,๓๑๗,๓๒๓	๑,๕๖๗,๔๒๒	๑,๗๐๙,๔๙๐	๑,๕๓๑,๐๗๘	๓๙,๖๐๔	๓๙.๖๖
๗. เทศบาลเมืองนคร- ศรีธรรมราช	๑,๓๗๑,๑๔๔	๑,๕๙๗,๒๘๗	๑,๕๙๗,๒๘๗	๑,๕๒๑,๙๐๖	๕๔,๗๘๒	๒๗.๗๘
๘. เทศบาลเมืองสงขลา	๑,๓๓๘,๔๔๓	๑,๓๒๙,๒๔๗	๑,๔๗๗,๗๒๘	๑,๓๘๕,๑๓๙	๕๕,๔๒๐	๒๓.๗๓
๙. เทศบาลเมืองลำปาง	๑,๑๕๖,๒๗๗	๑,๑๘๖,๘๖๘	๑,๔๐๐,๖๖๙	๑,๒๔๗,๙๓๘	๔๓,๐๗๙	๒๙.๗๙
๑๐. เทศบาลเมืองชลบุรี	๑,๒๔๒,๑๑๒	๑,๓๓๖,๒๐๐	๑,๓๓๖,๕๔๗	๑,๓๐๔,๙๕๓	๔๗,๕๗๕	๒๗.๔๓
๑๑. เทศบาลเมืองยะลา	๑,๒๓๙,๗๓๗	๑,๒๕๐,๑๙๙	๑,๔๓๘,๕๐๙	๑,๓๐๙,๔๘๑	๔๐,๘๙๒	๓๒.๐๒
๑๒. เทศบาลเมืองขอนแก่น	๗๙๕,๖๕๐	๑,๑๖๘,๔๖๕	๑,๑๖๘,๔๖๕	๑,๐๔๐,๘๖๐	๖๗,๙๐๔	๑๕.๓๓
<b>(ข) ตัวอย่างของเทศบาล ที่มีรายได้น้อย</b>						
๑. เทศบาล ต. ศรีพนม- มาศ	๒๘,๑๙๗	๒๘,๐๒๖	๒๔,๙๒๑	๒๗,๐๔๘	๔,๑๑๐	๖.๕๙
๒. เทศบาล ต. สองพี่น้อง	๓๗,๖๒๑	๓๕,๖๒๒	๓๘,๙๐๙	๓๗,๓๘๔	๑๐,๕๙๘	๓.๕๓
๓. เทศบาลเมืองแม่ฮ่อง- สอน	๕๕,๔๘๒	๕๖,๖๒๑	๗๕,๐๐๓	๖๒,๓๖๘	๔,๖๘๕	๑๓.๓๒
<b>รวมทั้งประเทศ</b>	๔๙,๓๕๐,๗๖๑	๕๑,๓๒๓,๒๙๕	๕๗,๑๑๕,๖๗๐	๕๒,๒๖๔,๖๖๖	-	-

หมายเหตุ ข้อมูลเกี่ยวกับประชากรเป็นตัวเลขโดยประมาณ ปี ๒๕๑๗  
ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

จากข้อมูลในตารางที่ ๑๓ และ ๑๔ นั้น  
พอจะตั้งเป็นประเด็นข้อสังเกตได้โดยย่อดังนี้

ประการแรก รายได้ภาษีที่เก็บได้ทั่วประเทศนั้น ลำพังกรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียว จะเก็บภาษีดังกล่าวได้ถึงร้อยละ ๖๓.๙๗ ของรายได้ภาษีทั้งหมด ตัวอย่างเช่นในปี ๒๕๑๗ ทั่วประเทศเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินได้ประมาณ ๒๑๘.๗ ล้านบาท ในจำนวนดังกล่าวเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครถึง ๑๓๙.๙ ล้านบาท โดยเฉลี่ยแล้วในปี ๒๕๑๕ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตตัวเมืองจะแบกรับภาระของภาษีดังกล่าวประมาณคนละ ๒๔ บาทต่อปี

ประการที่สอง เทศบาลที่เป็นแหล่งชุมชนใหญ่จะมีรายได้ของภาษีเมื่อเทียบกับประชาชนที่อยู่ในเขตแล้วจะมีอัตราสูงกว่าชุมชนขนาดเล็กเช่น เทศบาลเมืองหาดใหญ่ เป็นเทศบาลที่เก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินต่อคนได้สูงที่สุดคือตกประมาณคนละ ๕๔ บาท ลำดับรองลงไปได้แก่กรุงเทพมหานคร เทศบาลเมืองภูเก็ต เทศบาลเมืองอุดรธานี เก็บได้ประมาณคนละ ๓๘ บาท ส่วนท้องถิ่นที่เก็บภาษีได้น้อยที่สุดได้แก่เทศบาลตำบลสองพี่น้องเก็บภาษีโดยเฉลี่ยได้คนละ ๓ บาท ๕๓ สตางค์ อย่างไรก็ตามในระดับเทศบาลเมืองนั้น เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนเก็บภาษีได้ต่ำที่สุด กล่าวคือโดยเฉลี่ยประมาณหัวละ ๑๓ บาทเท่านั้น

## ค. ข้อบกพร่องของภาษี

การที่รัฐบาลท้องถิ่นสามารถเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินได้ต่ำมากนั้นก็เนื่องจากข้อบกพร่องในโครงสร้างและการบริหารการจัดเก็บภาษีดังกล่าว ซึ่งพอสรุปได้โดยย่อดังนี้

๑. การประเมินการเก็บภาษีจากค่าเช่ารายปีนั้น ประเมินได้ต่ำกว่าความเป็นจริงมาก ทั้งนี้เพราะทั้งผู้เช่าและผู้ให้เช่ามักจะร่วมมือกันแจ้งค่าเช่าต่ำกว่าความเป็นจริงและถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจประเมินรายได้ขั้นต่ำก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ประเมินได้ต่ำมาก นอกจากนี้ ผู้ให้เช่ายังมักจะหลีกเลี่ยงภาษี โดยการเก็บค่าเช่าตึกหรือบ้านในอัตราที่ต่ำ แต่หันไปเก็บเงินกินเปล่าหรือ "แปะเจ็ย" ล่วงหน้า ซึ่งในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แล้วถือว่าเงินกินเปล่าก็คือค่าเช่านั่นเอง จะสังเกตได้ว่าในกรณีนี้ ผู้เช่าสามารถหลบเลี่ยงภาษีได้โดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายที่เปิดให้ ซึ่งในเรื่องนี้ถ้าเราจะเปลี่ยนมาเก็บภาษีจากมูลค่าของทรัพย์สินหรือ Capital value แล้วก็คงจะแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวได้มาก

๒) ภาษีดังกล่าวมีการยกเว้นมากเกินไป เช่น โรงงานจะเสียภาษีเพียง ๑ ใน ๓ ของที่ควรจะเสียเท่านั้น บ้านที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือให้ผู้อื่นอยู่เช่าดูแลนั้นได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี ในกรณีหลังนี้ เป็นทางหนึ่งที่จะยกเป็นข้ออ้างที่จะหลบเลี่ยงภาษีดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม ถ้าเราพิจารณาถึงโครงสร้างของภาษีทั้งประเทศที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และลักษณะของโรงงานอุตสาหกรรมแล้ว ภาษีที่เก็บจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น นอกจากจะไม่ควรลดหย่อนให้แล้ว ควรจะเก็บในอัตรารัตสูงขึ้น ซึ่งการเพิ่มการจัดเก็บภาษีดังกล่าวจะมีผลเสียหายทางเศรษฐกิจจน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับการจัดเก็บภาษีประเภทอื่น ทั้งนี้ เพราะว่ภาษีดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นต้นทุนคงที่ (fixed cost) ของโรงงาน ซึ่งจะไม่สามารถผลักไปให้ผู้อื่นได้โดยง่าย

๓) อัตรารภาษีที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันนั้นต่ำเกินไป ซึ่งได้ใช้มาเป็นเวลา ๔๐ กว่าปีแล้ว โดยไม่มีการปรับปรุง ดังนั้น ถ้าได้มีการพิจารณา ทบทวนกำหนดอัตรารการจัดเสียใหม่ โดยพิจารณาจัดเก็บจากตามความเหมาะสมของประเภทของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างและตามเขตการใช้แล้ว นอกจากจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นได้รายไดภาษีมเพิ่มขึ้นแล้ว เทศบาลยังสามารถใช้อัตรารภาษีดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการจัดแหล่งชุมชน หรือเขตธุรกิจการค้าในตัวเมืองได้อีกด้วย

นอกจากข้อบกพร่องที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ มิได้มีการกระตุ้นให้ประชาชนสำนึกถึงในหน้าที่การ

เสียภาษีและการรับผิดชอบต่อท้องถิ่น ลักษณะการเช่นนี้เป็นเช่นเดียวกับการจัดเก็บภาษีเกือบทุกชนิด ทั้งนี้เพราะว่า เรามิได้เน้นถึงความสำคัญในเรื่องนี้กัน และมีได้มีการกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นอย่างจริงจังกัน

## ๒.๔.๒ ภาษีมำรุงท้องถิ่น

ภาษีมำรุงท้องถิ่นหรือที่มักจะเรียกกันว่า “ภาษีที่ดิน” นั้น เป็นแหล่งของรายได้ภาษีท้องถิ่นที่สำคัญที่สุดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นภาษีที่แต่เดิมจัดเก็บตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน แต่ต่อมาได้แยกออกมาเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งโดยเฉพาะภาษีที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันนั้นจัดเก็บโดยอาศัย “พระราชบัญญัติภาษีมำรุงท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๘” ในลำดับต่อไปจะได้กล่าวถึงสาระสำคัญของภาษีดังกล่าวโดยสังเขปดังต่อไปนี้

### ก. ฐานของภาษี

ฐานของภาษีที่ดินที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีนั้น จะทำการประเมินเก็บจาก “ราคาปานกลางของที่ดิน” หรือเป็นการจัดเก็บจากมูลค่าของที่ดิน (Site value) และคำว่าที่ดินตามกฎหมายฉบับนั้นนั้น หมายถึงพื้นที่ดินและรวมถึงที่ที่เป็นภูเขาหรือที่มีน้ำด้วย อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับฐานของภาษีที่ดินนี้ มีข้อสังเกตบางประการดังนี้

๑) การตีราคาปานกลางของที่ดินเพื่อใช้เป็นฐานในการประเมินภาษีนั้น กฎหมายกำหนดให้ตีราคาเป็นหน่วยตำบล แต่ถ้ราคาของที่ดินในตำบลใดมีความแตกต่างกันมาก ให้พิจารณาตีราคาโดยกำหนดเขตในตำบลนั้นแยกออกเป็นหน่วย ๆ เพื่อให้การตีราคาปานกลางเป็นไปโดยเที่ยงธรรม

๒) การตีราคาปานกลางของที่ดินนั้น ให้นำเอาราคาที่ดินในหน่วยนั้น ซึ่งซื้อขายกันโดยสุจริตครั้งสุดท้ายไม่น้อยกว่า ๓ ราย ในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีก่อนวันตีราคามาคำนวณเฉลี่ยเป็นราคาปานกลาง โดยมีให้คำนวณราคาโรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งเพาะปลูกเข้าด้วย ในกรณีที่มิได้มีการซื้อขายที่ดินในเขตนั้น ให้นำเอาวิธีการคำนวณในเขตที่ใกล้เคียงกัน และมีสภาพคล้ายคลึงกันมาเป็นราคาปานกลางของที่ดินในหน่วยนั้น กฎหมายกำหนดให้มีการตีราคาปานกลางของที่ดินทุกรอบระยะเวลา ๕ ปี อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีเหตุแสดงว่าราคาที่ดินในเขตนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมาก ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าของที่ดินอาจจะร้องขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งให้มีการตีราคาปานกลางของที่ดินใหม่ ก่อนครบกำหนด ๕ ปีก็ได้

๓) ที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนที่ต้องเสียภาษี "โรงเรือนและที่ดิน" อยู่แล้ว ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ นอกจากนี้

ที่ดินของทางราชการหรือที่ใช้ประกอบศาสนกิจ และอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘ นั้น ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี สำหรับที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยนั้น กฎหมายได้ยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีดังต่อไปนี้

(ก) ที่ดินในเขตเทศบาลนคร ได้รับการลดหย่อนให้ ๑๐๐ ตารางวา

(ข) ที่ดินในเขตเทศบาลเมืองได้รับการลดหย่อนให้ ๒๐๐ ตารางวา

(ค) ที่ดินในเขตเทศบาลตำบลและสุขาภิบาลได้รับการลดหย่อน ๔๐๐ ตารางวา

(ง) ที่ดินนอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลได้รับการลดหย่อน ๕ ไร่

#### ข. อัตราภาษีและการลดหย่อน

อัตราภาษีที่ดินจัดเก็บนั้นได้แบ่งออกเป็น ๔๓ ชั้น โดยมีอัตราส่วนต่ำสุดเก็บไว้ละ ๕๐ สตางค์ สำหรับที่ดินที่มีราคาปานกลางไม่เกินไว้ละ ๒๐๐ บาท ส่วนที่ดินที่มีราคาปานกลางระหว่างไว้ละ ๔๐๐,๐๐๐ ถึง ๕๐๐,๐๐๐ บาท จะต้องเสียภาษีไว้ละ ๔๐๐ บาท และราคาที่เพิ่มขึ้นทุก ๆ หนึ่งแสนบาทให้เก็บเพิ่มขึ้นไว้ละ ๑๐๐ บาท ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๑๕ และอาจจะสรุปได้โดยย่อดังนี้

๑) อัตราภาษีที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันนี้มีอัตราที่ต่ำมากโดยเฉลี่ยแล้วอัตราภาษีที่จัดเก็บนั้น ไม่ถึงครึ่งเปอร์เซ็นต์ของราคาที่ดิน นอกจาก

นี้โครงสร้างของอัตราภาษียังมีลักษณะเป็นภาษีแบบถอยหลัง (Regressive tax) กล่าวคือ เมื่อมูลค่าของที่ดินยิ่งเพิ่มขึ้น ภาระของภาษีที่ดินยิ่งลดลง ตัวอย่างเช่นราคาปานกลางของที่ดินไร่ละ ๔,๐๐๐ ถึง ๔,๕๐๐ บาท จะเสียภาษีไร่ละ ๒๒ บาท ๕๐ สตางค์ ซึ่งเฉลี่ยแล้วภาระของภาษีเท่ากับ ๐.๕๐ เปอร์เซ็นต์ แต่ถ้าที่ดินราคาปานกลางไร่ละ ๔๐๐,๐๐๐ ถึง ๕๐๐,๐๐๐ บาท จะเสียภาษีไร่ละ ๔๐๐ บาท ซึ่งเฉลี่ยแล้วภาระของภาษีจะเท่ากับ ๐.๐๘๘ เปอร์เซ็นต์เท่านั้น

๒) ที่ดินที่ปล่อยทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามสมควร กฎหมายกำหนดให้เสียภาษีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเท่าตัวแต่ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากอัตราภาษีที่ดินนั้นต่ำมาก และการบริหารจัดการจัดเก็บทำได้ไม่ทั่วถึง และรวมตลอดถึงช่องโหว่ของกฎหมายที่เปิดให้ ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไปนั้น ได้ทำให้การลงโทษของกฎหมายไม่มีผลในทางปฏิบัติ ไม่สามารถป้องกันการซื้อที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไร หรือบังคับให้มีการใช้ที่ดินอย่างเต็มที่

๓) สำหรับที่ดินที่ใช้เพาะปลูกนั้น ถ้าในปีใดการเพาะปลูกบริเวณนั้นได้รับความเสียหายมากผิดปกติ หรือทำการเพาะปลูกไม่ได้ด้วยเหตุอันพันวิสัยที่จะป้องกันได้โดยทั่วไป ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณายกเว้น หรือลด

ภาษีบำรุงท้องที่ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ได้

๔) สำหรับที่ดินที่ใช้ประกอบการกิจกรรมเฉพาะประเภทไม้ล้มลุก กฎหมายกำหนดให้เสียภาษีเพียงครึ่งหนึ่งของอัตราที่กำหนดไว้ และถ้าหากเจ้าของที่ดินเป็นผู้ประกอบการกิจกรรมประเภทไม้ล้มลุกนั้นด้วยตนเอง ให้เสียภาษีอย่างสูงไม่เกินไร่ละ ๕ บาท

### ค. รายได้ของภาษีบำรุงท้องที่<sup>๓</sup>

ภาษีบำรุงท้องที่ที่จัดเก็บได้ทั่วประเทศนั้นมีรายได้ที่ต่ำมาก ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๑๖ และพอจะตั้งเป็นข้อสังเกตได้บางประการดังต่อไปนี้

ประการแรก มูลค่าของภาษีที่ดินที่จัดเก็บได้นั้น มีอัตราที่ต่ำอย่างไม่น่าเชื่อ กล่าวคือโดยเฉลี่ยแล้วในระหว่างปี ๒๕๑๕ ถึง ๒๕๑๖ ภาษีที่จัดเก็บได้เมื่อเทียบกับมูลค่าของผลิตภัณฑ์ประชาชาติจะมีอัตราเพียง ๐.๑๒ ของหนึ่งเปอร์เซ็นต์ของมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติ นอกจากนี้อัตราเปอร์เซ็นต์ดังกล่าวยังมีแนวโน้มที่ลดลงเมื่อผลิตภัณฑ์ประชาชาติมีมูลค่าเพิ่มขึ้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นเครื่องสะท้อนอันหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นว่า การประเมินราคาปานกลางของที่ดิน และการจัดเก็บภาษีที่ดิน มิได้เพิ่มขึ้นตามความเจริญของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น

๓. ดู เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม “ภาษีที่ดิน” (มิถุนายน ๒๕๑๘) วารสารธรรมศาสตร์

ตารางที่ ๑๕

อัตราภาษีต่อค่าเฉลี่ยของราคาปานกลางของที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษี

บำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘

ชั้น	ราคาปานกลางของที่ดิน	ค่าเฉลี่ยของราคาปานกลาง	อัตราภาษีต่อไร่	อัตราภาษีต่อค่าเฉลี่ย
๑	ไม่เกินไร่ละ ๒๐๐ บาท	๒๐๐ บาท	๐.๕ บาท	๐.๒๕๐
๒	เกินไร่ละ ๒๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๔๐๐ ,,	๓๐๐ ,,	๑.๐๐ ,,	๐.๓๓๐
๓	,, ๔๐๐ ,, ,, ๖๐๐ ,,	๕๐๐ ,,	๒.๐๐ ,,	๐.๔๐๐
๔	,, ๖๐๐ ,, ,, ๘๐๐ ,,	๗๐๐ ,,	๓.๐๐ ,,	๐.๔๒๘
๕	,, ๘๐๐ ,, ,, ๑,๐๐๐ ,,	๙๐๐ ,,	๔.๐๐ ,,	๐.๔๔๐
๖	,, ๑,๐๐๐ ,, ,, ๑,๒๐๐ ,,	๑,๑๐๐ ,,	๕.๕๐ ,,	๐.๕๐๐
๗	,, ๑,๒๐๐ ,, ,, ๑,๔๐๐ ,,	๑,๓๐๐ ,,	๗.๐๐ ,,	๐.๕๓๘
๘	,, ๑,๔๐๐ ,, ,, ๑,๖๐๐ ,,	๑,๕๐๐ ,,	๘.๐๐ ,,	๐.๕๓๓
๙	,, ๑,๖๐๐ ,, ,, ๑,๘๐๐ ,,	๑,๗๐๐ ,,	๙.๐๐ ,,	๐.๕๒๘
๑๐	,, ๑,๘๐๐ ,, ,, ๒,๐๐๐ ,,	๑,๙๐๐ ,,	๑๐.๐๐ ,,	๐.๕๒๖
๑๑	,, ๒,๐๐๐ ,, ,, ๒,๒๐๐ ,,	๒,๑๐๐ ,,	๑๑.๐๐ ,,	๐.๕๒๓
๑๒	,, ๒,๒๐๐ ,, ,, ๒,๔๐๐ ,,	๒,๓๐๐ ,,	๑๒.๐๐ ,,	๐.๕๒๒
๑๓	,, ๒,๔๐๐ ,, ,, ๒,๖๐๐ ,,	๒,๕๐๐ ,,	๑๓.๐๐ ,,	๐.๕๒๐
๑๔	,, ๒,๖๐๐ ,, ,, ๒,๘๐๐ ,,	๒,๗๐๐ ,,	๑๔.๐๐ ,,	๐.๕๑๘
๑๕	,, ๒,๘๐๐ ,, ,, ๓,๐๐๐ ,,	๒,๙๐๐ ,,	๑๕.๐๐ ,,	๐.๕๑๗
๑๖	,, ๓,๐๐๐ ,, ,, ๓,๕๐๐ ,,	๓,๒๕๐ ,,	๑๗.๕๐ ,,	๐.๕๓๘
๑๗	,, ๓,๕๐๐ ,, ,, ๔,๐๐๐ ,,	๓,๗๕๐ ,,	๒๐.๐๐ ,,	๐.๕๓๓
๑๘	,, ๔,๐๐๐ ,, ,, ๔,๕๐๐ ,,	๔,๒๕๐ ,,	๒๒.๕๐ ,,	๐.๕๒๙
๑๙	,, ๔,๕๐๐ ,, ,, ๕,๐๐๐ ,,	๔,๗๕๐ ,,	๒๕.๐๐ ,,	๐.๕๒๗
๒๐	,, ๕,๐๐๐ ,, ,, ๕,๕๐๐ ,,	๕,๒๕๐ ,,	๒๗.๕๐ ,,	๐.๕๒๔
๒๑	,, ๕,๕๐๐ ,, ,, ๖,๐๐๐ ,,	๕,๗๕๐ ,,	๓๐.๐๐ ,,	๐.๕๒๒
๒๒	,, ๖,๐๐๐ ,, ,, ๖,๕๐๐ ,,	๖,๒๕๐ ,,	๓๒.๕๐ ,,	๐.๕๒๐
๒๓	,, ๖,๕๐๐ ,, ,, ๗,๐๐๐ ,,	๖,๗๕๐ ,,	๓๕.๐๐ ,,	๐.๕๑๘
๒๔	,, ๗,๐๐๐ ,, ,, ๗,๕๐๐ ,,	๗,๒๕๐ ,,	๓๗.๕๐ ,,	๐.๕๑๗
๒๕	,, ๗,๕๐๐ ,, ,, ๘,๐๐๐ ,,	๗,๗๕๐ ,,	๔๐.๐๐ ,,	๐.๕๑๖
๒๖	,, ๘,๐๐๐ ,, ,, ๘,๕๐๐ ,,	๘,๒๕๐ ,,	๔๒.๕๐ ,,	๐.๕๑๕
๒๗	,, ๘,๕๐๐ ,, ,, ๙,๐๐๐ ,,	๘,๗๕๐ ,,	๔๕.๐๐ ,,	๐.๕๑๔
๒๘	,, ๙,๐๐๐ ,, ,, ๙,๕๐๐ ,,	๙,๒๕๐ ,,	๔๗.๕๐ ,,	๐.๕๑๓
๒๙	,, ๙,๕๐๐ ,, ,, ๑๐,๐๐๐ ,,	๙,๗๕๐ ,,	๕๐.๐๐ ,,	๐.๕๑๓
๓๐	,, ๑๐,๐๐๐ ,, ,, ๑๑,๐๐๐ ,,	๑๐,๕๐๐ ,,	๕๕.๐๐ ,,	๐.๔๙๐
๓๑	,, ๑๑,๐๐๐ ,, ,, ๑๒,๐๐๐ ,,	๑๑,๕๐๐ ,,	๖๐.๐๐ ,,	๐.๔๘๓
๓๒	,, ๑๒,๐๐๐ ,, ,, ๑๕,๐๐๐ ,,	๑๒,๕๐๐ ,,	๖๕.๐๐ ,,	๐.๔๗๘

ชั้น	ราคาปานกลางของที่ดิน	ค่าเฉลี่ยของราคาปานกลาง	อัตรากำไรต่อไร่	อัตรากำไรต่อค่าเฉลี่ย
๓๓	เกินไร่ละ ๒๕,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท	๒๗,๕๐๐ บาท	๗๐.๐๐ บาท	๐.๒๕๔
๓๔	,, ๓๐,๐๐๐ ,, ,, ๔๐,๐๐๐ ,,	๓๕,๐๐๐ ,,	๘๐.๐๐ ,,	๐.๒๒๘
๓๕	,, ๔๐,๐๐๐ ,, ,, ๕๐,๐๐๐ ,,	๔๕,๐๐๐ ,,	๙๐.๐๐ ,,	๐.๒๐๐
๓๖	,, ๕๐,๐๐๐ ,, ,, ๖๐,๐๐๐ ,,	๕๕,๐๐๐ ,,	๑๐๐.๐๐ ,,	๐.๑๘๑
๓๗	,, ๖๐,๐๐๐ ,, ,, ๘๐,๐๐๐ ,,	๗๐,๐๐๐ ,,	๑๕๐.๐๐ ,,	๐.๒๑๔
๓๘	,, ๘๐,๐๐๐ ,, ,, ๑๐๐,๐๐๐ ,,	๙๐,๐๐๐ ,,	๒๐๐.๐๐ ,,	๐.๒๒๐
๓๙	,, ๑๐๐,๐๐๐ ,, ,, ๒๐๐,๐๐๐ ,,	๑๕๐,๐๐๐ ,,	๒๕๐.๐๐ ,,	๐.๑๖๗
๔๐	,, ๒๐๐,๐๐๐ ,, ,, ๓๐๐,๐๐๐ ,,	๒๕๐,๐๐๐ ,,	๓๐๐.๐๐ ,,	๐.๑๒๐
๔๑	,, ๓๐๐,๐๐๐ ,, ,, ๔๐๐,๐๐๐ ,,	๓๕๐,๐๐๐ ,,	๓๕๐.๐๐๐ ,,	๐.๑๐๐
๔๒	,, ๔๐๐,๐๐๐ ,, ,, ๕๐๐,๐๐๐ ,,	๔๕๐,๐๐๐ ,,	๔๐๐.๐๐ ,,	๐.๐๘๘
๔๓	ที่ดินที่มีราคาปานกลางเกินไร่ละ ๕๐๐,๐๐๐ บาท ให้เสียภาษีดังนี้ ที่ดินราคา ๕๐๐,๐๐๐ บาทแรกเสีย ๔๐๐ บาท ส่วนที่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป เสียภาษี เพิ่ม ๑๐๐ บาท ต่อทุก ๆ ๑๐๐,๐๐๐ บาท ของราคาปานกลางของที่ดิน			

หมายเหตุ (๑) ที่ดินที่ใช้เพื่อการกสิกรรมประเภทพืชล้มลุกให้เสียภาษีครั้งหนึ่งของอัตราที่กำหนด และในกรณีที่เจ้าของที่ดินเป็นผู้ประกอบการกสิกรรมด้วยตนเองให้เก็บไม่เกินไร่ละ ๕ บาท

(๒) ที่ดินที่ปล่อยทิ้งไว้โดยไม่ทำประโยชน์ให้เสียภาษีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเท่าตัว

ประการที่สอง ภาษีบำรุงท้องที่เป็นรายได้ที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตัวอย่างเช่น ในปี ๒๕๑๗ ทั่วประเทศเก็บภาษีบำรุงท้องที่ได้ประมาณ ๒๕๐ ล้านบาทในจำนวนนั้นเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดถึง ๒๒๑ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๗๖.๒๑ ของรายได้ของภาษีทั้งหมด

ประการที่สาม เมื่อคิดเฉลี่ยภาษีต่อประชากรหนึ่งคนแล้ว ทั่วประเทศจะตกคนละ ๕.๕๒ บาท และมีข้อสังเกตว่าอัตรากำไรต่อประชากรโดยเฉลี่ยในเขตกรุงเทพมหานครนั้นต่ำมาก กล่าวคือตกเพียงประมาณคนละ ๔.๓๑ บาท ส่วน

ในเขตชนบทหรือเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะตกประมาณคนละ ๕.๕๐ บาท

### ง. ข้อบกพร่องของภาษี

การที่รัฐบาลท้องถิ่นเก็บภาษีบำรุงท้องที่ได้น้อยนั้น เนื่องจากข้อบกพร่องในโครงสร้างและการบริหารการจัดเก็บภาษีดังกล่าว ซึ่งพอจะสรุปได้โดยย่อดังนี้

๑) โดยทั่วไปแล้วราคาปานกลางของที่ดินที่ประเมินได้นั้นจะต่ำกว่าราคาเป็นจริงที่มีการซื้อขายกัน ทั้งนี้เพราะเกิดจากข้อบกพร่องของวิธีการประเมินซึ่งให้นำเอาราคาซื้อขายมาถัวเฉลี่ยกัน แต่ในทางเป็นจริงแล้ว ทั้งผู้ซื้อ

และผู้ขายมักจะสมัยเดียวกัน แจึงราคาที่ดินที่ซื้อ  
 ขายนั้นต่ำกว่าราคาที่เป็นจริง เพื่อที่จะหลบเลี่ยง  
 ภาษีหรือค่าทำเนียมในการโอนที่ดิน ซึ่งในปีจ-  
 จุบันจัดเก็บร้อยละ ๒ ของมูลค่าที่ดินที่ซื้อขายกัน  
 หรือร้อยละ ๐.๕ ของที่ดินที่โอนเพื่อการยกมรดก  
 หรือร้อยละ ๑ สำหรับที่ดินที่ทำสัญญาจำนองกัน

อย่างไรก็ตาม ในทางกฎหมายนั้น เจ้า-  
 พนักงานมีอำนาจที่จะประเมินราคาที่ดินที่ซื้อ

ขายกันตามความเหมาะสมได้ก็ตาม แต่ในทาง  
 ปฏิบัติแล้วราคาปานกลางที่ประเมินนั้นก็มักจะ  
 ต่ำกว่าราคาที่จะจริงจะเป็น การที่ประเมินราคา  
 ปานกลางได้ต่ำกว่าความเป็นจริงทำให้ฐานของ  
 ภาษีแคบลง และทำให้รายได้ของภาษีพลอยน้อย  
 ลงด้วย

๒) อัตราการยกเว้นที่ดินที่ไม่ต้องเสีย  
 ภาษีนี้นั้นมีมากเกินไป ทำให้ที่ดินส่วนใหญ่ได้รับ

ตารางที่ ๑๖

รายได้ของภาษีบำรุงท้องที่ที่จัดเก็บได้ทั่วประเทศ แยกตาม  
 ระดับของรัฐบาลท้องถิ่น ปี ๒๕๑๕—๒๕๑๗

(หน่วย : บาท)

ประเภทของรัฐบาลท้องถิ่น	๒๕๑๕	๒๕๑๖	๒๕๑๗	ภาษีเฉลี่ยต่อคน ๒๕๑๕	
				ประชากร	ภาษี
๑. กรุงเทพมหานคร	๑๖,๐๐๐,๐๐๐	๑๖,๕๐๐,๐๐๐	๓๕,๐๐๐,๐๐๐	๓,๗๐๘,๐๐๐	๔.๓๑
๒. เทศบาลทั่วประเทศ	๙,๕๐๒,๐๐๐	๙,๓๒๙,๐๐๐	๑๑,๙๘๔,๐๐๐	—	—
๓. สุขาภิบาลทั่วประเทศ	๑๖,๙๙๓,๐๐๐	๑๗,๔๘๒,๐๐๐	๒๑,๗๒๕,๐๐๐	—	—
รวมเขตชุมชน	๔๒,๔๙๕,๐๐๐	๔๓,๓๑๑,๐๐๐	๖๘,๗๐๙,๐๐๐	๗,๔๖๗,๐๐๐	๕.๖๙
๔. องค์การบริหารส่วนจังหวัด	๑๗๑,๑๐๐,๐๐๐	๒๒๒,๕๕๒,๐๐๐	๒๒๐,๙๗๕,๐๐๐	๓๑,๑๒๕,๐๐๐	๕.๕๐
๕. รวมทั้งประเทศ	๒๑๓,๕๙๕,๐๐๐	๒๖๘,๘๖๓,๐๐๐	๒๘๙,๖๘๔,๐๐๐	๓๘,๕๙๒,๐๐๐	๕.๕๒
๖. มูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (ล้านบาท)	๑๖๔,๖๒๖	๒๑๖,๕๔๓	๒๖๘,๙๗๓	—	—
๗. ภาษีที่ดินคิดเป็นร้อยละ ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ	(๐.๑๓)	(๐.๑๒)	(๐.๑๑)	—	—

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากกรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย

ข้อมูลเกี่ยวกับประชากรจากแผนกพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่

พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔

การยกเว้นโดยไม่ต้องเสียภาษี ตัวอย่างเช่น ที่ดิน ที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลนั้น จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีถึง ๕ ไร่ ซึ่งเมื่อเทียบกับขนาดของการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรทั่วประเทศซึ่งตกครอบครัวยังไม่เกิน ๑๕ ไร่ ดังนั้น จำนวนที่ดินที่ได้รับการยกเว้นนั้นจะมีประมาณ ถึง ๑ ใน ๓ ของที่ดินทั้งหมด

๓) อัตราภาษีนอกจากจะต่ำและมีลักษณะ เป็นภาษีที่ถ้อยหลังแล้ว การลดหย่อนอัตราภาษี แก่ชาวไร่ชาวนานั้น ได้เป็นการเปิดช่องโหว่ให้ แก่เจ้าของที่ดินหรือผู้ที่ต้องการซื้อที่ดินไว้เก็บ กำไร ตัวอย่างเช่น ถ้าใครมีที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครโดยมีราคาปานกลางไร่ละ ๔๐๐,๐๐๐ ถึง ๕๐๐,๐๐๐ บาท เขาจะต้องเสียภาษีไร่ละ ๔๐๐ บาท และถ้าเขาปล่อยที่ดินให้ว่างเปล่าเขาจะต้อง เสียภาษีไร่ละ ๘๐๐ บาท อย่างไรก็ตาม จาก ช่องโหว่ของกฎหมายจะทำให้เจ้าของที่ดินเสีย ภาษีลดลงอย่างมากมาย เช่น ถ้าเจ้าของที่ดินให้ ผู้อื่นปลูกพืชล้มลุก เขาจะเสียภาษีเพียงไร่ละ ๒๐๐ บาท แต่ถ้าเขาเป็นผู้ปลูกพืชล้มลุกเองเขา จะเสียภาษีเพียงไร่ละ ๕ บาทเท่านั้น ซึ่งในการ เพาะปลูกด้วยตนเองนั้น ตามกฎหมายแล้วผู้เป็น เจ้าของไม่จำเป็นจะต้องลงมือไปฟันดินเพาะปลูก ด้วยตนเอง ดังนั้นจึงจะเห็นได้ว่าเจ้าของที่ดินมี โอกาสที่จะหลบเลี่ยงการเสียภาษีอย่างถูกต้องตาม กฎหมายได้อย่างไร และใครบ้างที่จะมีโอกาสได้ รู้จักใช้ช่องโหว่ดังกล่าวให้เป็นประโยชน์แก่ตนเอง ?

๔) ข้อบกพร่องที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ การบริหารการจัดเก็บยังมีได้ทำกันอย่าง ทัวถึง และยังมีกรหลบเลี่ยงการเสียภาษีอยู่มาก และเจ้าหน้าที่ก็ไม่มีทางรู้ได้ว่าใครบ้างที่ยังมิได้ เสียภาษี ในกรณีนี้ ถ้าหากจะได้มีการออกกฎ- หมายลงโทษผู้เจตนาหลบเลี่ยงภาษีอย่างรุนแรง แล้วก็อาจจะช่วยให้เก็บภาษีได้มากขึ้น โดยใน ระยะแรกจะต้องมีบทเฉพาะกาล ยกเว้นไม่เอา โทษแก่ผู้ที่มีได้เคยเสียภาษีมาก่อน เพื่อที่จะ ชักจูงให้ผู้ที่มีได้เคยเสียภาษีมายื่นเสียภาษีแล้ว รัฐบาลก็จะสามารถใช้การยื่นเสียภาษีดังกล่าว เป็นข้อมูลในการจัดเก็บภาษีในปีต่อ ๆ ไปได้

### ๒.๔.๓ ภาษีป้ายตามประมวลรัษฎากร

ภาษีป้ายที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บได้ใน ปัจจุบันนั้นเป็นรายได้ที่น้อยมากจนเกือบจะไม่มี ความสำคัญเลย กล่าวคือ ในปี ๒๕๑๔ ทั่วประเทศเก็บภาษีได้เพียง ๓๑.๒ ล้านบาทหรือคิดเป็น เพียงร้อยละ ๑.๖ ของรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ภาษีดังกล่าวสามารถใช้เป็น แหล่งของรายได้ที่ดีได้ในอนาคต ถ้าหากได้มีการปรับปรุงให้ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตที่เป็นย่านชุมชน หรือตามเมืองใหญ่ ๆ

ภาษีป้ายที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันนั้น จัด เก็บโดยอาศัย “พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐” ซึ่งแต่เดิมนั้น การจัดเก็บภาษีป้ายจะจัด เก็บโดยอาศัย “พระราชบัญญัติประมวลรัษฎากร พุทธศักราช ๒๔๘๑” ซึ่งในลำดับต่อไปจะได้ สรุปลักษณะสำคัญของภาษีดังต่อไปนี้

ก. ฐานของภาษี

ภาษีที่จัดเก็บนั้นจะคำนวณการจัดเก็บตามขนาดพื้นที่ของป้ายนั้น ซึ่งกฎหมายได้กำหนดความหมายของป้ายว่าดังนี้ “ป้าย” หมายความว่า ป้ายชื่อ หรือชื่อ หรือเครื่องหมายของโรงค้า ซึ่งแสดงเป็นอักษรหรือเครื่องหมายอย่างอื่น โดยการเขียน แกะ สลัก จารึก หรือ ทำให้ปรากฏโดยวิธีอื่น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะกระทำบนแผ่นกระดาษ แผ่นไม้ แผ่นกระจก กำแพง ผนัง ผ้า หรือวัตถุอื่นซึ่งแสดงไว้ที่โรงค้าหรือบริเวณใกล้เคียงกับโรงค้า

ชนิดของป้ายที่จะต้องเสียภาษีนั้น แบ่งออกเป็นสองชนิดคือ

- (ก) ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้

(ข) ป้ายโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะแสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษรภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึก หรือทำให้ปรากฏโดยวิธีอื่น

ป้ายที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี นอกจากป้ายของทางราชการ หรือของโรงเรียน ราษฎร์ หรือมูลนิธิต่าง ๆ แล้ว ก็ได้แก่ป้ายที่ติดไว้ภายในสถานการณ์ค้า และป้ายที่โฆษณา มีโทรทัศน์

ข. อัตราภาษีที่จัดเก็บ

ภาษีป้ายจัดเก็บอยู่ในปัจจุบันได้กำหนดอัตราภาษีไว้ดังนี้

- (๑) ป้ายที่มีอักษรไทยล้วน ให้คิดอัตรา ๑ บาท ต่อ ๕๐๐ ตารางเซนติเมตร

ตารางที่ ๑๗

ภาษีป้ายที่จัดเก็บได้ทั่วประเทศ

ปี ๒๕๑๔-๒๕๑๕

ประเภทของรัฐบาลท้องถิ่น	๒๕๑๔	๒๕๑๕
๑. กรุงเทพมหานคร	๑๙.๐	๒๔.๖
๒. เทศบาล	๕.๓	—
๓. สุขาภิบาล	๓.๒	๓.๓
๔. องค์การบริหารส่วนจังหวัด	๑.๑	๑.๐
รวม	๒๘.๖	—

ที่มา : IBRD. *A Study of Public Finance in Thailand* (Annex E.)

(๒) บ้ายที่มีอักษรไทยปนอักษรต่างประเทศ หรือเครื่องหมายให้คิดอัตรา ๑๐ บาทต่อ ๕๐๐ ตารางเซ็นติเมตร

(๓) บ้ายที่ไม่มีอักษรไทยให้คิดอัตรา ๒๐ บาทต่อ ๕๐๐ ตารางเซ็นติเมตร ทุกรูปแบบ บ้ายที่ต้องเสียภาษีนั้น

จะต้องเสียภาษีอย่างน้อยป้ายละ ๒๐ บาท ส่วน บ้ายที่มีอักษรไทยกับอักษรต่างประเทศ ที่จะเสีย ภาษีตามข้อ (๒) นั้น ในทางปฏิบัติจะต้องใช้ ภาษาไทยกับภาษาต่างประเทศในพื้นที่ที่ใกล้เคียง กัน ถ้ามีภาษาไทยในพื้นที่ที่น้อยกว่าจะต้องเสีย ภาษีในอัตราป้ายต่างประเทศ

### ค. รายได้ของภาษี

รายได้ที่จัดเก็บได้จากภาษีป้ายทั่วประเทศ นั้น มีจำนวนที่น้อยมาก ซึ่งจะพิจารณาได้จาก ข้อมูลในตารางที่ ๑๗ ในปี ๒๕๑๔ ทั่วประเทศ จัดเก็บภาษีป้ายได้เพียง ๒๘.๖ ล้านบาทเท่านั้น ในจำนวนดังกล่าวเป็นภาษีที่เก็บได้ในเขตกรุง- เทพมหานครถึง ๑๙ ล้านบาท หรือประมาณ ร้อยละ ๖๖.๔๓ ของรายได้ภาษีทั้งหมด

### ง. ข้อบกพร่องของภาษี

การจัดเก็บภาษีป้ายได้ต่ำมากนั้น เนื่อง จากข้อบกพร่องที่สำคัญบางประการดังนี้

๑) ข้อบกพร่องที่สำคัญที่สุดคือ การ จัดเก็บได้ไม่ทั่วถึง มีการหลบเลี่ยงมากและทาง ราชการไม่มีทางรู้ได้ว่า บ้ายใดบ้างที่ไม่ได้เสีย

ภาษีโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับป้ายโฆษณาสินค้า ดังนั้น ถ้าหากได้มีการปรับปรุงการบริหารการ จัดเก็บให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว ก็จะทำให้ ได้รับรายได้เพิ่มขึ้นมากทีเดียว

๒) อัตราภาษีที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็นับว่า ต่ำมาก ควรที่จะได้มีการปรับปรุงอัตราการจัด เก็บเสียใหม่ให้สอดคล้องกับภาวะการณ์เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป สำหรับป้ายโฆษณาสินค้า นั้น ควรจะเก็บเพิ่มขึ้นเป็นกรณีพิเศษ และควร แยกตามประเภทของป้ายที่ โฆษณาธรรมดาและ บ้ายที่ใช้ไฟฟ้าเป็นตัวโฆษณา ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการประหยัดน้ำมัน กับการลด การใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือยลง

### ๓. แนวทางการปรับปรุงการกระจายอำนาจทางการคลัง

จากโครงสร้างทางการคลังของรัฐบาล ท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาในหัวข้อก่อน นั้น จะสังเกตได้ว่าในทางปฏิบัติแล้ว รัฐบาล ท้องถิ่นไม่สามารถที่จะทำอะไรเพื่อผลประโยชน์ ของคนในท้องถิ่นได้มากนัก ทั้งนี้เพราะว่ารัฐบาล ท้องถิ่นแห่งต่าง ๆ ก็มีรายได้อันจำกัด ดังนั้น ถ้าหากว่าเราต้องการจะส่งเสริมการกระจายอำนาจ แก่ท้องถิ่นอย่างจริงจังแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่นควบคู่ กันไปด้วย อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาเพื่อ

หาแนวทางการปรับปรุงนั้น เราจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงปัญหาที่สำคัญยิ่ง ๒ ประการคือ

ประการแรก จะต้องพิจารณาว่ารัฐบาลหรือหน่วยราชการที่ควบคุมรัฐบาลท้องถิ่นนั้นพร้อมที่จะให้มีการกระจายอำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นอย่างจริงจังมากน้อยแค่ไหน ทั้งนี้ เพราะว่า ปัจจัยดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเป็นเครื่องชี้บอกว่า การปกครองในระดับท้องถิ่นจะพัฒนาไปแนวทางใด และประชาชนในแต่ละท้องถิ่นจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อชะตากรรมของตนเองมากน้อยแค่ไหน การที่การปกครองในระดับท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ไม่ค่อยจะมีบทบาทอย่างไรนั้น สาเหตุสำคัญก็เนื่องจากรัฐบาลขาดนโยบายที่แน่นอนเกี่ยวกับการพัฒนาการปกครองในระดับท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็มักจะไม่ค่อยยอมปล่อยอำนาจต่างๆไปจากมือของตนเอง

ประการที่สอง ขอบเขตของการกระจายอำนาจต่าง ๆ ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละระดับและแต่ละแห่งนั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงขีดความสามารถของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ที่จะต้องมาแบกรับหน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าว นั้นเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามปัญหาในข้อนี้อาจจะสามารถแก้ไขได้ด้วยการส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถยืนอยู่บนขาของตนเองได้ ขอแต่เพียงให้รัฐบาลมีนโยบายในการมีอำนาจที่แน่นอนและจริงจังเท่านั้น

จากประเด็นของปัญหาสำคัญทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นสิ่งที่จะนำมาประกอบการพิจารณาเพื่อหาแนวทางการปรับปรุงการกระจายอำนาจการปกครอง อย่างไรก็ตาม ในที่นี้เราจะตั้งข้อสมมติฐานว่ารัฐบาลพร้อมที่จะส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง ดังนั้น ในที่นี้เราจึงขอเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงเพื่อประกอบการวิพากษ์วิจารณ์ดังนี้

๑. ลักษณะและขอบเขตของการกระจายอำนาจทางการคลัง
๒. แนวทางในการเพิ่มรายได้แก่รัฐบาลท้องถิ่น
๓. แนวทางการกระจายอำนาจทางการคลังระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น

### ๓.๑ ลักษณะและขอบเขตของการกระจายอำนาจทางการคลัง

ในการพิจารณาขอบเขตของการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น เราจะต้องพิจารณาถึงลักษณะหรือสภาพของท้องถิ่นและความพร้อมเพรียงของท้องถิ่นทั้งในด้านการเงินและความรู้ ความสามารถของคนในท้องถิ่นที่จะเข้ารับหน้าที่แทนหน่วยงานของรัฐบาลกลาง ซึ่งในกรณีของประเทศไทยนั้น เราควรแบ่งออกเป็นสองลักษณะด้วยกัน คือท้องถิ่นที่เป็นแหล่ง

ชุมชน และท้องถิ่นที่เป็นเขตชนบท ซึ่งพอจะพิจารณาได้โดยย่อ ดังนี้

### ๓.๑.๑ ท้องถิ่นที่เป็นแหล่งชุมชน

รัฐบาลท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นแหล่งชุมชนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาลในระดับต่าง ๆ และสุขาภิบาลทั่วประเทศ ในเขตชุมชนเหล่านี้มีประชากรอาศัยอยู่ประมาณ ๙ ล้านคน และประมาณครึ่งหนึ่งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ในท้องถิ่นเหล่านี้ โดยทั่วไปแล้วประชาชนจะมีรายได้สูง และมีการศึกษามากกว่าประชากรที่อยู่ในเขตชนบท ดังนั้นจึงเป็นรูปแบบของรัฐบาลท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางสามารถที่จะเปิดโอกาสให้เข้ามามีบทบาทได้มากที่สุด อย่างไรก็ตาม ขีดความสามารถในด้านต่าง ๆ ของแต่ละท้องถิ่นก็ยังมีอยู่มาก เพราะฉะนั้น การกระจายอำนาจจึงต้องพิจารณาตามขีดความสามารถในการเข้าแบกรับภาระของท้องถิ่น ซึ่งพอจะแบ่งได้เป็น ๓ ระดับ ดังนี้

#### ๑. ท้องถิ่นที่ควรจะมีรายได้มากที่สุด

ที่สุด

ท้องถิ่นประเภทนี้เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญอยู่แล้ว และเป็นศูนย์ความเจริญของท้องถิ่นในแต่ละภูมิภาค เป็นท้องถิ่นที่ประชาชนพร้อมที่จะเข้ารับหน้าที่ปกครองท้องถิ่นของตนเอง และมีฐานของรายได้ที่พอจะพึ่งตนเองได้ ถ้าหากรัฐบาลจะยอมกระจายอำนาจทางการคลังแก่รัฐบาลท้องถิ่นมากขึ้น

การพิจารณาจัดจำแนกประเภทของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะพึ่งตนเองได้มากที่สุดในกรณีนี้ เราอาจจะพิจารณาขนาดของรายได้ที่เกิดจากภาษีของท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในอดีตว่าเป็นอย่างไร พอที่จะพึ่งตนเองได้มากน้อยแค่ไหน ตัวอย่างเช่น ถ้าเราใช้รายได้ของภาษีโรงเรือนและที่ดินที่แต่ละท้องถิ่นจัดเก็บได้เป็นหลักแล้ว ท้องถิ่นที่มีรายได้จากภาษีดังกล่าว เกินกว่าหนึ่งล้านบาทขึ้นไป ควรจะจัดอยู่ในประเภทดังกล่าว ทั้งนี้เพราะว่าการที่ท้องถิ่นสามารถเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินได้มากนั้น ย่อมพอที่จะใช้เป็นเครื่องวัดถึงความเจริญ และโอกาสที่พึ่งตนเองได้

ท้องถิ่นที่จะเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นนั้นก็จะได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองหาดใหญ่ อุดรธานี อุบลราชธานี นครสวรรค์ ภูเก็ต นครศรีธรรมราช สงขลา ลำปาง ชลบุรี และขอนแก่น โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครนั้น ควรจะพึ่งตนเองได้มากที่สุด รัฐบาลกลางไม่ควรจะให้การสนับสนุนมากนัก ทั้งนี้เพื่อที่จะกระจายความเจริญไปยังท้องถิ่นอื่น ๆ

แนวนโยบายที่จะใช้กับท้องถิ่นประเภทที่หนึ่งนี้ ควรจะยึดถือหลักการที่ว่าพยายามให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองทางการเงินให้ได้มากที่สุด โดยรัฐบาลกลางจะต้องให้อำนาจแก่แต่ละท้องถิ่นที่จะพิจารณาจัดเก็บภาษีอากรบางอย่างในท้องถิ่นของตนได้ตามความเหมาะสม ภาษีอากรที่จัดเก็บ

ในแต่ละท้องถิ่นไม่จำเป็นจะต้องเป็นอัตราเดียวกัน หรือประเภทเดียวกัน ทั้งนี้เพราะว่า ท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมมีสภาพทางเศรษฐกิจไม่เหมือนกัน และความจำเป็นในการให้บริการสาธารณะแต่ละอย่างก็อาจจะแตกต่างกันด้วยการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอิสระทางการคลังมากขึ้นนั้น จะช่วยให้แต่ละท้องถิ่นพยายามใช้ความสามารถในการจัดเก็บภาษี (Tax effort) ของท้องถิ่นได้มากขึ้น ซึ่งจะเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางได้มาก

อย่างไรก็ตาม สำหรับในระยะแรกนั้น รัฐบาลยังมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินบ้าง แต่ในที่สุดแล้วจะต้องพยายามให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองให้ได้ รัฐบาลกลางจะมีหน้าที่คอยเป็นผู้ควบคุมดูแลหรือสอดส่องการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นเท่านั้น และในกรณีจำเป็นรัฐบาลกลางจึงจะให้ความช่วยเหลือ

### ๒. ท้องถิ่นที่ควรพึ่งตนเองได้มาก

ท้องถิ่นประเภทสองนี้ จะมีความเจริญและความสามารถรองจากท้องถิ่นประเภทแรก อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้ว ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความสามารถที่จะเข้ารับผิดชอบงานบริหารท้องถิ่นได้ ท้องถิ่นประเภทนี้ควรจะได้แก่เทศบาลในระดับเทศบาลเมืองทั่วประเทศ นอกจากที่ได้กล่าวถึงในพวกที่หนึ่ง

แนวนโยบายหลักควรจะยึดถือเช่นเดียวกับพวกที่หนึ่ง คือพยายามส่งเสริมให้แต่ละท้องถิ่นพึ่งตนเองได้ทางการคลัง แต่อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากรของแต่ละท้องถิ่นอาจจะมีจำกัด หน่วยงานของรัฐบาลกลางอาจจะเป็นผู้ทำหน้าที่แทน และรัฐบาลจะต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ตามสภาพความจำเป็นและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม ควรเปิดโอกาสให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอิสระทางการคลังมากที่สุดเท่าที่จะมากได้

### ๓. ท้องถิ่นที่พึ่งตนเองได้น้อย

ท้องถิ่นประเภทที่สามนี้ จะเป็นแหล่งชุมชนที่เล็ก และมีความเจริญไม่มากนัก ความสามารถทางการบริหารและการคลังของท้องถิ่นมีอยู่จำกัด ท้องถิ่นประเภทนี้จะได้แก่เทศบาลตำบล และสุขาภิบาลที่มีอยู่ทั่วประเทศ

แนวนโยบายหลักที่ควรยึดถือ คือรัฐบาลกลางกระจายอำนาจหรือมอบหมายให้ท้องถิ่นผลิตบริการบางอย่างที่เหมาะสมกับลักษณะของท้องถิ่น รัฐบาลอาจจะต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินและทางการบริหารงานบางอย่างแก่ท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามควรพยายามส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นให้มากที่สุด

### ๓.๑.๒ ท้องถิ่นที่เป็นเขตชนบท

ท้องถิ่นที่เป็นเขตชนบทอยู่ในปัจจุบันนั้น เป็นพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีประชากรจำนวน ๓๐ กว่าล้านคนอาศัยอยู่ ถ้าหากพิจารณาถึงฐานะทางการคลังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแล้ว อาจจะเรียกได้ว่าเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่พึ่งตนเองไม่ได้ ทั้งนี้เนื่องจากมีฐานของรายได้ที่แคบมาก

การกระจายอำนาจให้แก่วัฒนบาลท้องถิ่นในรูปนี้ ควรจะได้มีการพิจารณากันอย่างจริงจัง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นได้มีส่วนเข้ามารับผิดชอบและกำหนดชะตากรรมของตนเองมากขึ้น ซึ่งจะมีผลทำให้ประชาชนในชนบทมีความรู้สึกต่อรัฐบาลในทางที่ดีขึ้น และคิดว่าตนเป็นส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อระบบการปกครองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รัฐบาลน่าจะหันมาสนใจใช้การกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น เป็นกลยุทธ์ทางเศรษฐกิจการเมืองเพื่อต่อสู้กับฝ่ายตรงกันข้าม และเสริมสร้างความมั่นคงของรัฐบาล

แนวนโยบายหลักที่ควรจะนำมาใช้ก็คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการของท้องถิ่นให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ส่วนในด้านของการคลังนั้น ควรจะพิจารณาหาทางขยายฐานรายได้ของท้องถิ่นให้กว้างขึ้น นอกจากนี้รัฐบาลควรพิจารณาจัดระบบเงินช่วยเหลือหรือเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นให้มีระบบที่ดีขึ้นและสามารถช่วยท้องถิ่นได้อย่าง

จริงจัง เช่น อาจจะพิจารณานำระบบแบ่งรายได้ (Revenue sharing) บางอย่างให้แก่ท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

### ๓.๒ แนวทางการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น

สิ่งสำคัญที่สุดที่จำเป็นจะต้องได้รับการพิจารณาแก้ไขก็คือ ทำอย่างไรจึงจะสามารถทำให้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละระดับมีรายได้มากขึ้น โดยไม่ส่งผลกระทบต่อชนชั้นอย่างสำคัญต่อรายได้ของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลที่ว่า การที่รัฐบาลท้องถิ่นมีรายได้จำกัดทำให้รัฐบาลท้องถิ่นทำอะไรไม่ได้มากนัก แต่ในขณะเดียวกันทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นต่างก็ต้องพึ่งจากฐานของรายได้อันเดียวกัน คือความสามารถในการเสียภาษี (Tax effort) ของประชาชน ทางออกทางหนึ่งที่จะทำได้ก็คือ การกระตุ้นและเร่งเร้าให้ประชาชนให้ความร่วมมือในการเสียภาษีเพิ่มขึ้น หรือเป็นการพยายามเพิ่มความพยายามในการจัดเก็บภาษีมากขึ้น ซึ่งการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่นนั้นเป็นมาตรการอันหนึ่งที่จะทำได้ ถ้าหากได้มีการส่งเสริมกันอย่างจริงจัง

ในการพิจารณาแนวทางในการเพิ่มรายได้แก่รัฐบาลท้องถิ่นในที่นี้ จะแบ่งแยกการพิจารณาเป็นสองประเด็นด้วยกันคือ (๑) การหาทางเพิ่มรายได้ภายใต้โครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และ (๒) การหาทางเพิ่มรายได้โดยพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างใหม่

๓.๒.๑ การหาทางเพิ่มรายได้ภายใต้  
โครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การพิจารณาหาทางเพิ่มรายได้แก่รัฐบาล  
ท้องถิ่น จากโครงสร้างของรายได้ที่เป็นอยู่ใน  
ปัจจุบันนั้น จะต้องให้ความสนใจแก่แหล่งของ  
รายได้ท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งพอจะพิจารณา  
ได้โดยย่อดังนี้

ก. พิจารณาปรับปรุงภาษีโรงเรือน  
และที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีทั้งสองประเภทเป็นแหล่งรายได้ที่  
สำคัญของรัฐบาลท้องถิ่น แต่รายได้ที่จัดเก็บได้  
นั้นต่ำมาก และมีช่องทางที่เพิ่มรายได้จากภาษี  
ดังกล่าว โดยจะไม่ก่อให้เกิดผลเสียในทางเศรษฐกิจ  
มากนัก ซึ่งในเรื่องนี้พอจะพิจารณาได้จาก  
ตัวอย่างในตารางที่ ๑๘ ดังนี้

ตารางที่ ๑๘

รายได้ของภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่  
เปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์ประชาชาติ

(หน่วย : ล้านบาท)

ประเภทของภาษี	๒๕๑๕	๒๕๑๖	๒๕๑๗
๑. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	๑๗๙.๓๔	๑๙๔.๖๑	๒๑๘.๗๕
๒. ภาษีบำรุงท้องที่	๒๑๓.๖๐	๒๖๘.๘๒	๒๘๙.๖๘
๓. รวม	๓๙๒.๙๔	๔๖๓.๔๓	๕๐๘.๔๓
๔. มูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติ	๑๖๔,๖๒๖.๐๐	๒๑๖,๕๕๓.๐๐	๒๖๘,๙๗๓.๐๐
๕. ภาษีทั้งสองคิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์ ประชาชาติ	(๐.๒๔)	(๐.๒๒)	(๐.๑๙)
๖. สมมติว่ามูลค่าทรัพย์สินเป็นสามเท่าของ ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ	๔๙๓,๘๗๘	๖๔๙,๖๒๙	๘๐๖,๙๑๙
๗. สมมติว่าเก็บภาษีครึ่งเปอร์เซ็นต์ของ มูลค่าทรัพย์สิน	๒,๔๖๙	๓,๒๔๘	๔,๐๓๕
๘. ภาษีที่เก็บได้จริงเทียบกับภาษีที่ควรจะ เก็บได้ตามข้อสมมติฐาน	(๑๕.๙๑)	(๑๔.๒๕)	(๑๒.๕๙)

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้น จากข้อมูลในตารางที่ ๑๓ และ ๑๖

จากข้อมูลในตารางที่ ๑๘ พอจะตั้งเป็นประเด็นข้อสังเกตได้ดังนี้

ประการแรก รายได้ของภาษี โรงเรือน และที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ที่จัดเก็บได้ทั่วประเทศมีจำนวนต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับมูลค่าของผลิตภัณฑ์ประชาชาติแล้ว จะตกเพียง ๐.๒๕ เปอร์เซ็นต์ ของมูลค่าของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ ในปี ๒๕๑๕ นอกจากนี้ยังปรากฏว่า อัตราส่วนดังกล่าวได้ลดลงทุกปี ตัวอย่างเช่น ในปี ๒๕๑๗ จะลดลงเหลือเพียงร้อยละ ๐.๑๙ เท่านั้น ซึ่งแสดงว่ารายได้ดังกล่าวไม่มีส่วนสัมพันธ์กับผลิตภัณฑ์ประชาชาติที่เพิ่มขึ้น หรือความเจริญของบ้านเมืองที่เพิ่มขึ้น ซึ่งในทางเป็นจริงแล้ว มูลค่าของสิ่งปลูกสร้างและที่ดินนั้น ควรจะมีส่วนสัมพันธ์กับผลิตภัณฑ์ประชาชาติที่เพิ่มขึ้นด้วย

ประการที่สอง ถ้าหากเราสมมติว่าในการผลิตสินค้าหรือบริการขึ้นมา มีมูลค่า ๑ บาท ควรจะต้องใช้เครื่องมือหรือทรัพย์สินต่าง ๆ มีมูลค่า ๓ บาท หรือ ๓ เท่าแล้ว มูลค่าของทรัพย์สินในปี ๒๕๑๕ ควรมีเท่ากับ ๔๙๓,๘๗๘ ล้านบาท และถ้าเราสมมติต่อไปว่าเราเก็บภาษีจากทรัพย์สินดังกล่าวเพียงครึ่งเปอร์เซ็นต์ของทรัพย์สินนั้นแล้ว ก็ควรจะเก็บภาษีได้ ๒,๔๖๙ ล้านบาท แต่ในปี ๒๕๑๕ นั้น เก็บภาษีได้จริงเพียง ๓๙๓ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ ๑๕.๙๑ ของภาษีที่ควรจะเก็บได้เท่านั้น

ประการที่สาม รายได้ของภาษีที่ประมาณการตามในตารางที่ ๑๘ นั้น ก็ยังนับว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำมาก หากได้มีการศึกษาหรือวิเคราะห์โดยละเอียดแล้ว เข้าใจว่าภาษีที่ควรจะได้รับนั้น จะมีตัวเลขสูงกว่าที่ประมาณไว้หลายเท่าตัวอย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างของภาษีอากรทั้งประเทศที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ภาษีที่จัดเก็บจากทรัพย์สินมีอัตราส่วนไม่ถึงร้อยละ ๒ ของรายได้ภาษีทั้งหมด ดังนั้น การพิจารณาจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินจึงเป็นสิ่งที่ควรจะทำอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ควรพิจารณาต่อไปก็คือ ควรจะพิจารณาปรับปรุงภาษีดังกล่าวอย่างไร ซึ่งในที่นี้จะขอเสนอข้อสังเกตโดยย่อ ดังนี้

๑) ควรจะรวมการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่มาเป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยแบ่งฐานของภาษีออกเป็นสองส่วน คือ

ส่วนที่หนึ่ง เป็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ที่ดินเกี่ยวเนื่องกัน โดยมุ่งใช้เป็นฐานภาษีของรัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นเขตชุมชน อัตราภาษีแต่ละเขตหรือแต่ละภูมิภาคไม่จำเป็นจะต้องเป็นอัตราเดียวกัน

ส่วนที่สอง เป็นภาษีที่จัดเก็บจากที่ดินที่มีได้เกี่ยวข้องกับสิ่งปลูกสร้างโดยตรง ภาษีชนิดนี้ส่วนใหญ่จะเก็บจากที่ดินที่ทำการเกษตร และมุ่งที่จะให้เป็นฐานรายได้ขององค์การบริหารส่วน

จังหวัด อัตราภาษีที่ใช้ควรจะเป็นอัตราเดียวกันทั้งประเทศ อย่างไรก็ตาม ในกรณีของที่ดินที่อยู่ในเขตชุมชน ควรจะใช้อัตราภาษีอีกอัตราหนึ่งต่างหาก ซึ่งควรจะมีอัตราสูงกว่า และในแต่ละท้องถิ่นที่ไม่จำเป็นจะต้องใช้อัตราภาษีแบบเดียวกันด้วย

๒) จะต้องมีการปรับปรุงวิธีการประเมินราคาของที่ดิน หรือราคาของทรัพย์สินให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงของตลาดให้มากที่สุด ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องทำการสำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ในด้านต่าง ๆ แล้วกำหนดเป็น "ราคารามาตรฐาน" เพื่อใช้เป็นฐานในการประเมินภาษีมารามาตรฐานที่กำหนดนั้น ควรจะได้มีการปรับปรุงเป็นประจำ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง

อย่างไรก็ตาม งานปรับปรุงดังกล่าวย่อมเกินขีดความสามารถที่รัฐบาลท้องถิ่นในขณะนี้ จะทำได้ ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงจะต้องเข้าเป็นผู้รับหน้าที่ทำ แต่จะต้องยึดหลักการว่า รายได้ทั้งหมดหลังจากหักค่าใช้จ่ายในการบริหารการจัดเก็บนั้น จะต้องส่งกลับไปให้รัฐบาลท้องถิ่น

๓) การกำหนดการลดหย่อนหรือยกเว้นแก่ที่ดินหรือทรัพย์สินที่ไม่ต้องเสียภาษีนั้น ควรจะกำหนดตามความจำเป็นเท่านั้น ตัวอย่างเช่น ทรัพย์สินที่เป็นบ้านและที่ดิน มีมูลค่าไม่เกินกว่าหนึ่งแสนบาท ควรจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี ส่วนที่ดินที่มีได้ทำประโยชน์ ควรจะ

ต้องถูกเก็บภาษี ในอัตราที่สูงขึ้นเป็นพิเศษ นอกจากนี้ควรพิจารณาจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม (Capital gain) จากการซื้อขายที่ดินด้วย ส่วนภาษีการซื้อขายที่ดินที่จัดเก็บอยู่ร้อยละ ๒ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นก็ควรจะปรับอัตราให้สูงขึ้นด้วย

๔) อัตราภาษีที่จัดเก็บนั้น ควรจะอยู่ในอัตราโดยเฉลี่ยอยู่ระหว่าง ๐.๕ ถึง ๑.๐ เปอร์เซ็นต์ของราคาสิ่งปลูกสร้างและที่ดิน ในกรณีของที่ดินนั้น อาจพิจารณาเก็บประมาณร้อยละ ๑ ของราคามาตรฐานของที่ดิน ซึ่งจะพิจารณาจากตัวอย่างในตารางที่ ๑๙ แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีของที่ดินที่ใช้เพื่อการกสิกรรมนั้น อาจจะต้องลดให้ครึ่งหนึ่งของอัตราที่จัดเก็บ และจะต้องมีมาตรการควบคุมการใช้ที่ดินควบคู่กันไปด้วย เพราะมิฉะนั้นแล้วเจ้าของที่ดินจะผลัดภาระของภาษีไปให้แก่ผู้เช่าที่ดิน ในปัจจุบันเรามีกฎหมายควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ใช้อยู่ ซึ่งรัฐบาลจะต้องทำให้กฎฉบับดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติด้วย

#### ข. ภาษีป้าย

จะต้องมีการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีป้ายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้มีผลมากขึ้น ซึ่งจะต้องพิจารณาปรับปรุงทั้งด้านการบริหารการจัดเก็บ และการขยายอัตราของภาษี โดยเฉพาะอย่างยิ่งป้ายเกี่ยวกับการโฆษณาสินค้า ซึ่งจะได้พิจารณาเพิ่มเติมในหัวข้อต่อไป

ค. ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ

ค่าธรรมเนียมต่างๆ เป็นรายได้ส่วนหนึ่งของรัฐบาลท้องถิ่น แต่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีรายได้ต่ำมาก มีค่าธรรมเนียมบางอย่างที่มีทางที่จะเพิ่มรายได้อีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าธรรมเนียม

เนียมการจดทะเบียนสำหรับกรุงเทพมหานคร ควรจะพิจารณาจัดเก็บให้สูงขึ้น นอกจากจะทำให้ได้รับรายได้เพิ่มขึ้นแล้ว ค่าจดทะเบียนที่สูงพอสมควรจะเป็นเครื่องจูงใจให้เอกชนสร้างสถานที่ซึ่งจะมีผลทำให้พื้นที่การจราจรของถนนเพิ่มขึ้นด้วย

ตารางที่ ๑๕  
อัตราภาษีต่อค่าเฉลี่ยของราคามาตรฐานของที่ดิน  
ตามข้อเสนอแนะการปรับปรุงภาษีที่ดิน

ชั้น	ราคามาตรฐานของที่ดิน	ค่าเฉลี่ยของราคามาตรฐาน	อัตราภาษีต่อไร่	อัตราภาษีต่อค่าเฉลี่ย
๑	เกินไร่ละ ๔๐๐ บาท แต่ไม่เกินไร่ละ ๑,๒๐๐ บาท	๘๐๐ บาท	๑๐ บาท	๑.๒๕
๒	๑,๒๐๐ ,, ,, ,, ๒,๐๐๐ ,,	๑,๖๐๐ ,,	๑๕ ,,	๐.๙๓
๓	๒,๐๐๐ ,, ,, ,, ๓,๐๐๐ ,,	๒,๕๐๐ ,,	๒๐ ,,	๐.๘๐
๔	๓,๐๐๐ ,, ,, ,, ๔,๐๐๐ ,,	๓,๕๐๐ ,,	๓๐ ,,	๐.๘๕
๕	๔,๐๐๐ ,, ,, ,, ๕,๐๐๐ ,,	๔,๕๐๐ ,,	๔๐ ,,	๐.๘๘
๖	๕,๐๐๐ ,, ,, ,, ๖,๐๐๐ ,,	๖,๕๐๐ ,,	๖๐ ,,	๐.๙๒
๗	๖,๐๐๐ ,, ,, ,, ๗,๐๐๐ ,,	๗,๐๐๐ ,,	๗๐ ,,	๑.๑๑
๘	๗,๐๐๐ ,, ,, ,, ๘,๐๐๐ ,,	๗,๕๐๐ ,,	๘๐ ,,	๑.๑๒
๙	๘,๐๐๐ ,, ,, ,, ๙,๐๐๐ ,,	๘,๕๐๐ ,,	๙๐ ,,	๑.๑๔
๑๐	๙,๐๐๐ ,, ,, ,, ๑๐,๐๐๐ ,,	๙,๕๐๐ ,,	๑๐๐ ,,	๑.๑๖
๑๑	๑๐,๐๐๐ ,, ,, ,, ๑๑,๐๐๐ ,,	๑๐,๕๐๐ ,,	๑๑๐ ,,	๑.๑๗
๑๒	๑๑,๐๐๐ ,, ,, ,, ๑๒,๐๐๐ ,,	๑๑,๕๐๐ ,,	๑๒๐ ,,	๑.๑๘
๑๓	๑๒,๐๐๐ ,, ,, ,, ๑๓,๐๐๐ ,,	๑๒,๕๐๐ ,,	๑๓๐ ,,	๑.๑๙
๑๔	๑๓,๐๐๐ ,, ,, ,, ๑๔,๐๐๐ ,,	๑๓,๕๐๐ ,,	๑๔๐ ,,	๑.๒๐
๑๕	๑๔,๐๐๐ ,, ,, ,, ๑๕,๐๐๐ ,,	๑๔,๕๐๐ ,,	๑๕๐ ,,	๑.๒๑
๑๖	๑๕,๐๐๐ ,, ,, ,, ๑๖,๐๐๐ ,,	๑๕,๕๐๐ ,,	๑๖๐ ,,	๑.๒๒
๑๗	๑๖,๐๐๐ ,, ,, ,, ๑๗,๐๐๐ ,,	๑๖,๕๐๐ ,,	๑๗๐ ,,	๑.๒๓
๑๘	๑๗,๐๐๐ ,, ,, ,, ๑๘,๐๐๐ ,,	๑๗,๕๐๐ ,,	๑๘๐ ,,	๑.๒๔
๑๙	๑๘,๐๐๐ ,, ,, ,, ๑๙,๐๐๐ ,,	๑๘,๕๐๐ ,,	๑๙๐ ,,	๑.๒๕
๒๐	ที่ดินที่มีราคามาตรฐานเกินกว่าไร่ละหนึ่งล้านบาทนั้น ให้เสียภาษีตามนี้ ที่ดินราคา ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาทแรก เสีย ๙,๐๐๐ บาท ส่วนที่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป เสียภาษีเพิ่มต่อทุก ๆ ๑๐๐,๐๐๐ บาทของราคามาตรฐานของที่ดิน ให้เสียภาษีเพิ่ม ๑,๐๐๐ บาท			

หมายเหตุ ที่ดินที่ใช้เพื่อการรกรากกรรมให้ลดอัตราการจัดเก็บลงครั้งหนึ่ง

### ง. การให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บภาษี เพิ่มและแบ่งส่วนรายได้จากรัฐบาลกลาง

ตามโครงสร้างของรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รัฐบาลให้อำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากรบางประเภท ตามมาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัติรายได้เทศบาลปี ๒๔๙๗ เพิ่มขึ้นอีกร้อยละ ๑๐ ของอัตราที่รัฐบาลกลางจัดเก็บอยู่ เมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นที่รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องมีรายได้เพิ่มขึ้นแล้ว แนวทางที่จะปรับปรุงอาจจะพิจารณาได้โดยย่อดังนี้

๑) พิจารณาให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม ซึ่งอาจจะให้เก็บเพิ่มขึ้นอีกประมาณร้อยละ ๒๕ ของอัตราที่รัฐบาลกลางจัดเก็บอยู่ กล่าวคือพิจารณาให้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ ๑ ใน ๔ ของอัตราที่รัฐบาลกลางจัดเก็บอยู่ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาให้เพิ่มอัตรการจัดเก็บนั้น ควรจะพิจารณาตามความเหมาะสมของท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยคำนึงถึงความจำเป็นทางด้านการศึกษา และโครงการใช้จ่ายต่าง ๆ

๒) ในกรณีภาษีการค้าที่เก็บจากประเภทร้านอาหาร ภัตตาคาร หรือสถานบริการต่าง ๆ และอากรมหรสพนั้น ควรจะพิจารณาเพิ่มอัตราแล้วใช้วิธีแบ่งรายได้ที่จัดเก็บได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ตามอัตราส่วนที่รัฐบาลพิจารณาเห็นว่าสมควร โดยคำนึงถึงลักษณะของความจำเป็นของท้องถิ่นแต่ละประเภท ทั้งนี้เนื่องจาก

ว่าสถานบริการดังกล่าวจะใช้บริการส่วนใหญ่ของท้องถิ่นนั้น ดังนั้น รายได้ของภาษีดังกล่าวจึงควรแบ่งให้แก่ท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่

อย่างไรก็ตาม วิธีการที่ให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเพิ่มจากรัฐบาลจัดเก็บอยู่นั้น ในทางปฏิบัติแล้วรัฐบาลท้องถิ่นมิได้เป็นผู้จัดเก็บเอง แต่หน่วยงานของรัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บแทน ดังนั้น ลักษณะของการจัดเก็บภาษีจึงมีลักษณะเป็นการแบ่งส่วนรายได้จากรัฐบาลกลาง (Tax sharing) หรือเป็นแบบ Revenue sharing ดังนั้น เพื่อที่จะตัดความยุ่งยากในทางปฏิบัติ รัฐบาลควรจะพิจารณาวินิจฉัยแบ่งส่วนรายได้จากภาษีอากรต่าง ๆ ที่จัดเก็บได้ในท้องถิ่นนั้น แบ่งให้แก่ท้องถิ่นตามอัตราที่กำหนด ซึ่งรัฐบาลอาจจะพิจารณาแบ่งให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับ หรือแต่ละภูมิภาคในอัตราส่วนที่แตกต่างกัน โดยคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นเป็นสำคัญ

### ๓.๒.๒ การหาทางเพิ่มรายได้โดยพิจารณา ปรับปรุงโครงสร้างใหม่

เมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นที่ท้องถิ่นจะต้องมีรายได้เพิ่มขึ้น และรัฐบาลกลางก็ไม่อาจจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่รัฐบาลท้องถิ่นได้มากนักแล้ว ความจำเป็นที่จะหาแหล่งรายได้หรือภาษีใหม่ๆ ก็มีความจำเป็นมาก ดังนั้น ปัญหาที่จะต้องพิจารณากันก็คือ ควรจะเก็บภาษีอะไรเพิ่มขึ้น จึงจะก่อให้เกิดความกระทบกระ-

เทือนต่อประชาชนทั่วไปน้อยที่สุด ซึ่งในที่นี้จะ  
เสนอการจัดเก็บภาษีอากรบางประเภทเพิ่มขึ้น  
ดังนี้

### ๑. พิจารณาจัดเก็บภาษีเกี่ยวกับการ โฆษณาสินค้า

นอกจากรัฐบาลควรพิจารณาปรับปรุง  
การจัดเก็บภาษีป้ายตามที่ได้กล่าวมาแล้วในหัว  
ข้อก่อน รัฐบาลควรพิจารณาจัดเก็บภาษีจากการ  
โฆษณาประเภทอื่น ๆ สิ่งที่จะต้องพิจารณาเก็บ  
ก็คือ การโฆษณาทางวิทยุ และทางโทรทัศน์  
ซึ่งการจัดเก็บภาษีจากการโฆษณาดังกล่าวนั้น  
สามารถที่จะตรวจสอบเวลาที่ใช้โฆษณาได้ง่าย  
ส่วนค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการโฆษณานั้น ก็อาจจะ  
ใช้วิธีประเมินหาราคามาตรฐาน เพื่อใช้เป็นฐาน  
ในการประเมินภาษี

ภาษีที่จัดเก็บนั้น อาจจะพิจารณาจัดเก็บ  
จากผู้ว่าจ้างโฆษณาสินค้า การจัดเก็บภาษีดังกล่าว  
นอกจากจะทำให้รัฐบาลได้เงินเพื่อช่วยเหลือ  
รัฐบาลท้องถิ่นแล้ว ยังอาจจะช่วยลดการโฆษณา  
ซึ่งจะช่วยให้ผู้ฟังวิทยุ และผู้ชมโทรทัศน์มีโอกาส  
ได้ใช้เวลาอันมีค่าของการออกอากาศส่งกระจาย-  
เสียงได้มากขึ้นด้วย ในทุกวันนี้ ผู้ฟังและผู้  
ชมวิทยุและโทรทัศน์ต้องเสียเวลามากกับการ  
โฆษณาสินค้าต่าง ๆ เช่น การโฆษณาผ้าอนามัย  
กางเกงใน และผงซักฟอก เป็นต้น

### ๒. พิจารณาจัดเก็บภาษีจากการใช้ โทรศัพท์

เพื่อความจำเป็นของรัฐบาลท้องถิ่นที่  
เป็นชุมชนขนาดใหญ่ และรัฐบาลต้องการให้  
ท้องถิ่นพึ่งตนเองได้นั้น ควรจะพิจารณาให้  
ท้องถิ่นเหล่านั้นจัดเก็บภาษีจากการใช้โทรศัพท์  
ซึ่งอาจจะจัดเก็บตามค่าใช้จ่ายโทรศัพท์ในแต่ละ  
เดือน หรือจะจัดเก็บเป็นจำนวนต่อโทรศัพท์  
แต่ละเครื่องที่ใช้

ตามสถิติในปี ๒๕๑๙ จำนวนโทรศัพท์  
ที่ให้เอกชนเช่านั้นมีอยู่ประมาณ ๒๓๖,๘๑๘  
เครื่อง ซึ่งจำนวนนั้นร้อยละ ๗๖ อยู่ในเขต  
กรุงเทพมหานคร หรือถ้าจะพิจารณาจัดเก็บจาก  
ค่าใช้จ่ายโทรศัพท์ก็ได้ ในปี ๒๕๑๙ ประชาชน  
จ่ายค่าใช้จ่ายโทรศัพท์คิดเป็นเงินประมาณ ๘๗๗  
ล้านบาท<sup>๔</sup>

ถ้าสมมติว่าจัดเก็บเครื่องละ ๑๐ บาทต่อ  
เดือน จะทำให้ได้รับรายได้ประมาณปีละ ๒๘  
ล้านบาท หรือจะเก็บประมาณร้อยละ ๑๐ ของ  
ค่าใช้จ่ายโทรศัพท์ก็จะทำให้ได้เงิน ๘๗ ล้านบาท  
การจัดเก็บภาษีดังกล่าวจะเป็นประโยชน์มาก  
สำหรับกรุงเทพมหานคร และก็จะทำให้ประ-  
ชาชนได้รับความเดือดร้อนน้อยที่สุด

### ๓. พิจารณาจัดเก็บภาษีค่าทะเบียน รถยนต์เพิ่มขึ้น

รัฐบาลอาจจะพิจารณาเก็บภาษีค่าตะ-  
เบียนรถยนต์เพิ่มขึ้น เพื่อนำเงินมาใช้ในการ

๔. คู่มือการโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, รายงานประจำปี ๒๕๑๕

ช่วยเหลือรัฐบาลท้องถิ่น โดยอาจจะเพิ่มอัตราภาษีที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน หรือจะจัดเก็บตามจำนวนรถยนต์ก็ได้ ในปัจจุบันมีรถยนต์ประมาณหนึ่งล้านคัน ถ้าสมมติ เก็บคันละ ๕๐ บาทต่อเดือนหรือปีละ ๖๐๐ บาทแล้ว ก็จะช่วยให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นถึงปีละ ๖๐๐ ล้านบาท

นอกจากภาษีต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว รัฐบาลกลางควรจะพิจารณาให้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งพิจารณาจัดเก็บภาษีบางประเภทเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็นจะต้องเป็นภาษีและอัตราเดียวกันทั่วประเทศ ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานคร ควรจะพิจารณาจัดเก็บภาษีต่างๆมากขึ้น โดยพยายามให้สามารถเลี้ยงตนเองได้ทางการคลัง

### ๓.๓ แนวทางการกระจายอำนาจทางการคลังระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น

เมื่อได้พิจารณาปรับปรุงเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นตามที่ได้กล่าวมาแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นเขตชุมชน เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาล และสุขาภิบาลก็พอจะช่วยตัวเองมากขึ้น ปัญหาสำคัญที่จะต้องพิจารณากันต่อไปก็คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจะปรับปรุงกันอย่างไร ทั้งนี้เนื่องจากเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเขตชนบทที่รัฐบาลจำต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ ปัญหา

เศรษฐกิจและความสงบสุขในชนบทคือ ปัจจัยสำคัญที่จะเป็นเครื่องชี้ขาดผลของสงครามประชาชน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเกือบจะทำอะไรไม่ได้เลยในทางปฏิบัติ ดังนั้น รัฐบาลจึงควรหันมาทบทวนนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในด้านนี้เสียใหม่ ซึ่งในที่นี้จะขอเสนอแนวทางเพื่อประกอบการพิจารณาในสองด้านด้วยกัน คือ การกระจายอำนาจความรับผิดชอบ และการกระจายอำนาจทางการคลัง

#### ๓.๓.๑ การกระจายอำนาจความรับผิดชอบ

ปัญหาความไม่พอใจอันหนึ่งของคนในชนบทที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ได้แก่ความไม่พอใจเกี่ยวกับการปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจเกี่ยวกับการปกครองต่าง ๆ มีลักษณะของการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่ส่งไปปกครองมักจะไม่สามารถเข้ากับประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ความรู้สึกของประชาชนในท้องถิ่นจะมีความรู้สึกว่าคุณต่างถิ่นมาปกครองตน การรวมอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไปนั้น นอกจากจะก่อให้เกิดข้อบกพร่องในการบริหารราชการแล้ว ยังเป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง และการรังแกประชาชนผู้สุจริตอีกด้วย ดังนั้น เพื่อที่จะลดข้อเสียหายต่าง ๆ ดังกล่าว รัฐบาลควรเปิดโอกาสให้ประ-

ชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมและควบคุม การบริหารงานของท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งมีข้อ สังกะตบางประการดังนี้

ประการแรก รัฐบาลจะต้องทำการทบทวนเสียใหม่ว่า งานที่หน่วยงานของรัฐบาลรับผิดชอบอยู่ในชนบทนั้น มีงานในหน้าที่ใดบ้าง ที่รัฐบาลควรจะปล่อยให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น และรัฐบาลจะต้องพยายามอย่างจริงจังที่จะมอบอำนาจต่าง ๆ ดังกล่าวให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

ประการที่สอง รัฐบาลจะต้องยึดถือนโยบายที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองของท้องถิ่นให้มากที่สุด เช่น ในระดับตำบล อำเภอ และจังหวัดนั้นควรระงำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนขึ้นมาบริหาร โดยคำนึงถึงความเหมาะสม และความพร้อมเพรียงของประชาชนเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่นในระยะที่เป็นหัวเลี้ยวหัวต่อนั้น อาจจะใช้ระบบการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง ร่วมกับการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การใช้ระบบการเลือกตั้งในระยะแรก ๆ นั้น จะต้องระมัดระวังการใช้อิทธิพลของผู้ทรงอิทธิพลในท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางอาจจะเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาควบคุมการบริหารในทุกระดับ แต่รัฐบาลยังคงจะต้องคุมอำนาจสูงสุดที่จะเปลี่ยนแปลงหรือควบคุมการบริหารงานบางอย่างของท้องถิ่นไว้ แต่ทั้งนี้จะต้องยึดหลักการที่ว่ารัฐบาลกลางจะใช้

อำนาจดังกล่าวต่อเมื่อมีความจำเป็นจริงๆ เท่านั้น ส่วนในยามปกติแล้วจะไม่พยายามเข้าไปแทรกแซงการบริหารงานของท้องถิ่น

### 3.3.2 การกระจายอำนาจทางการคลัง

เมื่อมีการกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่ รัฐบาลท้องถิ่นแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้เพราะว่าโดยการกระจายอำนาจการปกครองโดยปราศจากการกระจายอำนาจทางการคลังที่เพียงพอแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นย่อมจะทำอะไรไม่ได้ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น ปัญหาต่อไปที่จะต้องพิจารณากันก็คือ จะกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นโดยวิธีใด

ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น รู้สึกว่าจะมีปัญหามากที่สุด ทั้งนี้เพราะฐานของรายได้ของท้องถิ่นนั้นแคบมาก ตัวอย่างเช่นในปี ๒๕๑๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศมีรายได้รวมกันทั้งสิ้น ๗๓๔ ล้านบาท ในจำนวนดังกล่าวเป็นเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางเป็นจำนวนถึง ๔๖๑ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๖๓ ของรายได้ทั้งหมด

ในปีงบประมาณ ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ รัฐบาลได้ใช้วิธีการกระจายอำนาจการใช้จ่ายแก่ท้องถิ่นโดยวิธี "ผันเงิน" ให้แก่ตำบลต่าง ๆ รวมเป็นเงิน ๖,๐๐๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๐ รัฐบาลชุดใหม่ได้เปลี่ยนวิธีการใหม่ โดยเปลี่ยนมาเป็นการจัดสรรเงินช่วยเหลือโดยผ่านสภา

จังหวัดแทน เรียกว่า “โครงการประชานิบาล” ซึ่งรัฐบาลจัดสรรให้เป็นจำนวนเงิน ๑,๒๐๐ ล้านบาท เพื่อให้สภาจังหวัดพิจารณาจัดสรรใช้จ่ายในโครงการหลักที่สำคัญในจังหวัดนั้น ๆ เช่น การจัดหาแหล่งน้ำ หรือระบบชลประทานย่อย เป็นต้น

ในการพิจารณาหามาตรการที่จะกระจายเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมากกว่า ควรจะจัดสรรในรูปแบบใด ได้มีผู้เสนอให้แบ่งรายได้ที่จัดเก็บได้ในแต่ละจังหวัดให้แก่จังหวัดนั้น ๆ ตามอัตราส่วนที่เหมาะสม แต่อย่างไรก็ตามปัญหาสำคัญที่จะต้องพิจารณากันก็คือ เราจะใช้ภาษีอะไรเป็นฐานในการคำนวณเงินที่จะให้ช่วยเหลือทางหนึ่งทีพอจะทำได้คือการใช้ภาษีบารุงท้องที่เป็นฐานในการคำนวณเงินช่วยเหลือ โดยพิจารณาในรูปของการออก “งบประมาณร่วมสมทบ” (Matching grants) ซึ่งผู้เขียนได้เคยเสนอไว้ในหนังสือ “วิเคราะห์โครงการผันเงิน”<sup>๕</sup>

อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวได้มีผู้เสนอให้ใช้รายได้ที่รัฐบาลกลางจัดเก็บได้จากในแต่ละ

จังหวัดเป็นฐานในการกำหนดเงินช่วยเหลือ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ถึงโครงสร้างของรายได้ของรัฐบาลกลางที่จัดเก็บได้ในแต่ละจังหวัดแล้ว ปรากฏว่ามีการแตกต่างกันอย่างมาก เพราะท้องถิ่นมีความเจริญแตกต่างกัน และที่สำคัญที่สุดก็คือ ภาษีที่สำคัญต่าง ๆ นั้น การจัดเก็บภาษีเป็นระบบที่เก็บจากต้นทางหรือจากผู้ผลิตโดยตรง ดังนั้น ในบางท้องถิ่นจึงมีรายได้จากภาษีมาก และในบางท้องถิ่นจะมีรายได้ภาษีน้อยมาก ซึ่งจะพิจารณาได้จากตัวอย่างในตารางที่ ๒๐ ซึ่งเป็นตัวเลขในปี ๒๕๑๘

จากข้อมูลในตารางดังกล่าวจะสังเกตได้ว่า รายได้ภาษีที่จัดเก็บได้ในแต่ละจังหวัดจะมีความแตกต่างกันอย่างมาก ตัวอย่างเช่น ในเขตกรุงเทพมหานครจัดเก็บภาษีทั้งสามประเภทรวมกันได้ถึง ๑๑.๐๔๙ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๗๘.๗๘ ของรายได้ทั้งหมดในขณะเดียวกัน จังหวัดสตูล จัดเก็บได้เพียง ๓.๕๗ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นเพียง ๐.๐๐๐๓ ของรายได้ทั้งหมด ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้วเราจึงไม่สามารถใช้รายได้ของภาษีที่จัดเก็บได้ในแต่ละจังหวัดเป็นฐานในการกำหนดความช่วยเหลือที่จะให้แต่ละจังหวัด

๕. ผู้เขียนเคยเสนอวิธีการจ่ายเงินช่วยเหลือเพื่อพัฒนาท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด โดยกำหนดจ่ายเงินช่วยเหลือที่แต่ละจังหวัดได้รับจะประกอบเงิน ๓ ส่วนด้วยกันดังนี้
- (ก) ทุกจังหวัดได้รับเงินช่วยเหลือเป็นก้อนจังหวัดละ ๑๐ ล้านบาท
  - (ข) รัฐจ่ายเงินเพื่อช่วยพัฒนาโดยจ่ายให้คนละ ๗๐ บาท ตามจำนวนในแต่ละจังหวัด
  - (ค) รัฐให้เงินอุดหนุนเพื่อพัฒนาในอัตรา ๗ ถึง ๘ เท่าของรายได้ ภาษีบารุงท้องที่ที่แต่ละจังหวัดจัดเก็บได้ โดยพิจารณาตามความเหมาะสม ผู้สนใจโปรดดู, *วิเคราะห์โครงการผันเงิน*

ตารางที่ ๒๐

ตัวอย่างของภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บได้ในบางจังหวัดในแต่ละภูมิภาค ปี ๒๕๑๘

(หน่วย : ล้านบาท)

ภูมิภาค	ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	ภาษีเงินได้นิติบุคคล	ภาษีการค้า	รวม
รายได้ทั้งประเทศ	๒,๖๔๓.๘๓	๓,๕๕๕.๘๗	๗,๗๙๐.๙๐	๑๓,๙๘๐.๖๐
<b>ภาคกลาง</b>				
๑. กรุงเทพมหานคร (คิดเป็นร้อยละของทั้งหมด)	๑,๙๑๙.๐๐ (๗๒.๕๘)	๓,๐๒๕.๐๐ (๘๕.๐๖)	๖,๑๐๕.๕๒ (๗๘.๓๗)	๑๑,๐๔๙.๕๒ (๗๘.๗๘)
๒. อ่างทอง (ร้อยละ)	๓.๐๐	๐.๕๓	๑.๕๔	๕.๐๗ (๐.๐๐๔)
๓. นครปฐม (ร้อยละ)	๑๑.๓๑	๑.๕๘	๓๒.๖๗	๔๕.๕๖ (๐.๐๐๓๓)
<b>ภาคตะวันออก</b>				
๔. ชลบุรี (ร้อยละ)	๒๖.๒๒	๗.๑๗	๔๕.๗๗	๗๙.๑๖ (๐.๐๐๕๗)
๕. นครนายก (ร้อยละ)	๒.๙๖	๐.๒๔	๐.๙๗	๔.๑๗ (๐.๐๐๐๓)
<b>ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</b>				
๖. นครราชสีมา (ร้อยละ)	๒๕.๙๗	๕.๒๖	๔๕.๙๗	๗๗.๒๐ (๐.๐๐๕๕)
๗. ขอนแก่น (ร้อยละ)	๑๕.๗๐	๔.๔๑	๑๓.๕๑	๓๓.๖๒ (๐.๐๐๒๔)
๘. กาฬสินธุ์ (ร้อยละ)	๓.๙๑	๐.๙๘	๒.๙๕	๗.๘๔ (๐.๐๐๐๖)
<b>ภาคเหนือ</b>				
๙. เชียงใหม่ (ร้อยละ)	๓๖.๔๙	๒๓.๖๒	๑๘.๕๕	๗๘.๖๖ (๐.๐๐๕๖)
๑๐. พิษณุโลก (ร้อยละ)	๑๘.๐๘	๒.๔๓	๗.๑๖	๒๗.๖๗ (๐.๐๐๒๐)
๑๑. อุทัยธานี (ร้อยละ)	๒.๕๗	๐.๒๓	๒.๕๓	๕.๓๓ (๐.๐๐๐๔)
<b>ภาคใต้</b>				
๑๒. สงขลา (ร้อยละ)	๒๑.๕๔	๒๙.๐๑	๓๑.๐๘	๘๑.๖๓ (๐.๐๐๕๘)
๑๓. สตูล (ร้อยละ)	๒.๑๔	๐.๒๓	๑.๒๐	๓.๕๗ (๐.๐๐๐๓)

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากกรมสรรพากร

อย่างไรก็ตาม ในขั้นต้นนี้ ขอเสนอแนะ  
แนวทางการจัดสรรดังต่อไปนี้

(๑) หลังจากที่ได้มีการปรับปรุงการจัด  
เก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและภาษีชนิด  
ใหม่ ๆ นั้น จะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นในเขตชุมชน  
มีรายได้เพิ่มขึ้นมาก และจะช่วยให้องค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัดมีรายได้เพิ่มขึ้นมากด้วย

(๒) ในการจัดหาเงินเพื่อมาช่วยเหลือ  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ให้พิจารณาจัด  
สรรรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษี  
เงินได้นิติบุคคล และภาษีการค้า ร้อยละ ๑๐  
ของรายได้ดังกล่าว ซึ่งถ้าพิจารณาถึงรายได้ที่  
จัดเก็บได้ในปัจจุบันแล้ว จะทำให้ได้เงินปีหนึ่ง  
มากกว่า ๑,๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งพอจะช่วยแก้ปัญหา  
ทางการคลังของท้องถิ่นได้มาก

(๓) ในการคำนวณเงินช่วยเหลือให้  
แก่แต่ละจังหวัดนั้น ให้ใช้ตัวกำหนด ๓ ตัวเป็น  
เครื่องกำหนดตามอัตราส่วนต่าง ๆ ที่พิจารณา  
ตามความเหมาะสม ซึ่งตัวกำหนดทั้ง ๓ ได้แก่

- ก) จำนวนประชากรในแต่ละจังหวัด
- ข) รายได้ต่อหัวของประชากรในจังหวัด  
นั้น
- ค) เป้าหมายของรัฐบาลที่มีต่อแต่ละ  
จังหวัดหรือแต่ละภูมิภาค

(๔) สูตรการคำนวณเงินช่วยเหลือกา  
หนดขึ้นตามข้อ (๓) ดังกล่าวนั้น อาจจะเพิ่มตัว  
กำหนดอื่น ๆ เพิ่มขึ้น ถ้าหากสามารถทำได้ ทั้งนี้

เพื่อให้การจัดสรรเงินช่วยเหลือที่จะให้แก่แต่ละ  
จังหวัดได้เป็นไปอย่างเหมาะสม และยุติธรรม  
และควรจะได้มีการทบทวนการช่วยเหลือดังกล่าว  
ทุก ๆ ๕ ปี

อย่างไรก็ตาม การกำหนดเงินอุดหนุน  
ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นอยู่ในบัจ  
จุบันนั้น มีจำนวนเงินที่น้อยมากจนท้องถิ่นทำ  
อะไรไม่ได้ ส่วนเงินช่วยเหลือพิเศษจากที่ได้ให้  
อยู่เป็นประจำนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย  
ของรัฐบาลแต่ละชุดเป็นสำคัญไม่ค่อยมีหลัก  
เกณฑ์หรือความสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องกัน และมัก  
จะมีปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง  
เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ  
๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ รัฐบาลใช้ “โครงการ  
ผันเงิน” แก่ตำบล รัฐบาลในสมัยต่อมาได้เปลี่ยน  
เป็น “โครงการประชาธิปไตย” ในปีงบประมาณ  
๒๕๒๐ โดยให้เงินอุดหนุนผ่านสภาจังหวัดแทน  
ครั้นเมื่อเกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน รั  
ฐบาลในสมัยนั้นได้ยกเลิกโครงการประชาธิปไตย  
แต่หันมาใช้วิธีเรียกร้องให้ประชาชนพัฒนาทอง  
ถิ่นแทน หรือที่เรียกว่า “โครงการพัฒนา”  
และในปี ๒๕๒๑ รัฐบาลคณะปฏิวัติได้นำหลัก  
การของ “โครงการผันเงิน” และ “โครงการ  
ประชาธิปไตย” กลับมาใช้ใหม่อีก เพื่อช่วยเหลือ  
ท้องถิ่นที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากฝนแล้ง  
โดยเรียกว่า “โครงการฟื้นฟูพัฒนาชนบท”

เท่าที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดจะเห็นได้ว่า ความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรเงินเพื่อพัฒนาท้องถิ่นในชนบทโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยนั้นเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องทำ แต่เรามีได้มีการวางหลักการที่เป็นพื้นฐานไว้ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการกระจายอำนาจแก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลควรหันมาพิจารณาการจัดระบบการให้เงินอุดหนุนแก่รัฐบาลท้องถิ่นอย่างจริงจัง

### ความลงท้าย

ในข้อเขียนนี้ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่นอย่างยี่ดยาวจุดประ

สงค์สำคัญต้องชี้ให้เห็น ข้อบกพร่องของระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ต้องการที่จะกระตุ้นและเร่งเร้าให้ผู้ที่มิอำนาจเกี่ยวข้องเห็นความสำคัญของเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชนบทอย่างจริงจัง ซึ่งเราจำเป็นที่จะต้องเร่งริบหาวิธีการแก้ไขที่ได้ผลในทางปฏิบัติโดยมิชักช้า ทั้งนี้เพื่อมิให้ปัญหาต่าง ๆ ทับถมกันมากยิ่งขึ้น จนถึงขั้นที่สายเกินกว่าจะแก้ไขได้ การเข้าใจปัญหายอมรับสภาพความเป็นจริงและมีความกล้าหาญบากบั่นที่จะเผชิญการแก้ไขปัญหานั้น ควรจะเป็นหลักการขั้นพื้นฐานในการแก้ปัญหาของชาติ.