

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการที่ 2
รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(Local Government Revenue)

โดย นางสาวจรูญศรี ชายหาด และคณะ

กุมภาพันธ์ 2545

สัญญาเลขที่ RDG4/0024/2543

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการที่ 2
รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(Local Government Revenue)

คณะผู้วิจัย		สังกัด
1. นางสาวจรูญศรี ชายหาด	ผู้อำนวยการโครงการ	กระทรวงการคลัง
2. ดร.วโรทัย โกศลพิศิษฐ์กุล	นักวิจัยอาวุโส	กระทรวงการคลัง
3. นางสาวกรกัญญา เตชะรุ่งนิรันดร์	นักวิจัย	กระทรวงการคลัง
4. นางสาวพยอม ทองสุริยาพงศ์	นักวิจัย	กระทรวงการคลัง
5. ดร.เอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ	นักวิจัย	กระทรวงการคลัง
6. ดร.บัญชร ส่งสัมพันธ์	นักวิจัย	กระทรวงการคลัง
7.นายพหล เก้าเอี้ยน	นักวิจัย	กระทรวงการคลัง
8.นางสาวพิณทิพย์ รุจฑิฆัมพร	นักกฎหมาย	กระทรวงการคลัง

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ชุดโครงการวิจัย เรื่อง " การกระจายอำนาจทางการคลัง "

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร
โครงการที่ 2 เรื่อง รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาวิจัยเรื่องรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) พบว่าปัญหารายได้ท้องถิ่นไทย ปัจจุบันได้แก่

- การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอแก่การใช้จ่าย สาเหตุเพราะขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังด้อยอยู่มาก ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในอัตราสูง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดอิสระในการดำเนินงาน
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่กล้าจัดเก็บภาษีเองเพราะกลัวเสียฐานเสียงมุ่งที่จะขอเงินอุดหนุนหรือขอแบ่งรายได้จากรัฐบาล ทำให้หลักความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เสียภาษี (Accountability) ไม่เกิด
- ประชาชนขาดความเข้าใจในการเสียภาษีบำรุงท้องถิ่น จึงขาดสำนึกในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำงานเพื่อชุมชนของตนเอง
- การที่โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีการซ้อนทับกัน คือมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด และมีเทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับพื้นที่ ทำให้เกิดปัญหาโต้แย้งกันในการแบ่งสรรรายได้สำหรับ อปท.แต่ละประเภท
- การกำหนดอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่เป็นอยู่ในกฎหมายปัจจุบัน อยู่ในภาวะที่สับสนไม่มีหลักการ เพราะขาดการมองอย่างเป็นระบบในภาพรวม ตัวอย่าง เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องถึง 4 ฉบับ คือ กฎหมายจัดสรรฯ, กฎหมาย อบจ., กฎหมายเมืองพัทยา และกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ หรือกรณีที่กฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายได้จากการออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากการค้าในเขต หากปฏิบัติจริงจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมอย่างมาก เพราะการเก็บภาษีสรรพสามิตเก็บจากโรงงานที่ผลิตซึ่งไม่มีในทุกท้องถิ่น
- กระแสของการกระจายอำนาจที่ต้องการเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการเรื่องของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ที่จะเพิ่มขึ้นตามการกระจายอำนาจ จึงจำเป็นต้องพิจารณาปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งจากผลการศึกษาของคณะวิจัยสรุปความเห็นและข้อเสนอแนะได้ดังนี้

1. <u>การพิจารณาความเหมาะสมในการแบ่งรายได้ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง</u> ได้พิจารณาจัดแบ่งภาษีให้สอดคล้องกับหลักการทางภาษีอากรของภาษีแต่ละประเภท และบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นความเป็นอิสระของท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นมีแหล่งรายได้ที่มีความแน่นอน ชัดเจน สามารถคาดการณ์ได้ ในการแบ่งภาษีใช้แหล่งกำเนิดภาษีเป็นหลัก ซึ่งสอดคล้องกับความเป็นจริงในแต่ละท้องถิ่นและเป็นไปตามหลักความรับผิดต่อประชาชนผู้เสียภาษี (Accountability)

<u>1.1 โครงสร้างภาษีตามแนวทางการจัดแบ่งที่คณะวิจัยเสนอ</u>

<u>ภาษีของรัฐบาล</u> ได้แก่

- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล

เนื่องจากภาษีนี้เป็นเครื่องมือของรัฐในการกระจายรายได้ หากให้เป็นภาษีของท้องถิ่น จะทำให้การกระจายรายได้ระหว่างท้องถิ่นทำไม่ได้

- ภาษีศุลกากร ควรเป็นภาษีของรัฐบาล เพราะจัดเก็บจากการนำเข้า จุดนำเข้าตามชายแดนมีไม่มากนัก เมื่อสินค้าถูกนำเข้าแล้ว ก็กระจายไปขายในที่ต่างๆทั่วประเทศ ยากที่จะทราบว่าภาระภาษีตกแก่ท้องถิ่นใด

- ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นภาษีที่มีระบบจัดเก็บค่อนข้างสลับซับซ้อน เพราะมีการคืนภาษีและมีการเสียภาษีรวมที่สำนักงานใหญ่ ทำให้ยากต่อการจัดสรรภาษีในแต่ละท้องถิ่น จึงควรเป็นภาษีของรัฐบาลที่แบ่งรายได้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามเนื่องจากปัจจุบันเป็นระบบภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับท้องถิ่น ในงานวิจัยนี้จึงเสนอให้ใช้ตามระบบเดิม

- ภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นภาษีที่เก็บจากธุรกรรมการค้าที่ดิน การธนาคาร และการประกันภัย ควรเป็นภาษีของรัฐบาลเพราะเป็นภาษีที่เก็บจากธุรกิจใหญ่ ซึ่งมีการรวมศูนย์การจดทะเบียนบริษัทที่กรุงเทพฯ แต่กิจกรรมนั้นกระจายทั่วประเทศ อย่างไรก็ตามเนื่องจากปัจจุบันเป็นภาษีที่ใช้ฐานภาษีร่วมกับท้องถิ่น จึงควรเป็นภาษีฐานร่วมต่อไป

- ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษียาสูบ เป็นภาษีที่เก็บจากสินค้าน้อยชนิด และเก็บที่โรงงานผลิตและด่านที่นำเข้า ซึ่งไม่มีในทุกท้องถิ่น แต่เมื่อผลิตและนำเข้ามาแล้วสินค้าถูกส่งไปขายทั่วประเทศ และโดยที่เป็นภาษีทางอ้อมที่ผู้เสียภาษีผลักภาระได้ ผลตกต้องของภาษี จึงกระจายไปทั่วประเทศ ภาษีนี้จึงเหมาะที่จะให้รัฐบาลจัดเก็บและนำไปใช้เพื่อส่วนรวม อย่างไรก็ตามภาษีนี้เคยเป็นภาษีฐานร่วม จึงควรเป็นภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับท้องถิ่นต่อไป

- รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม โดยถือว่าเป็นทรัพยากรของชาติ แต่แบ่งรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งทรัพยากรในฐานะผู้ดูแลรักษาและได้รับผลกระทบจากการขุดทรัพยากรขึ้นมาใช้

- <u>ภาษีของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเมืองพัทยา</u> ได้แก่

- ภาษีที่เก็บจากฐานทรัพย์สินคือภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นไปตามหลักประโยชน์ และมีความชัดเจนว่าผู้รับภาระภาษีได้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่น

- ภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษียาสูบ

- ส่วนแบ่งภาษีที่เก็บจากทรัพยากรธรรมชาติ

- <u>ภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)</u> ได้แก่

- ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเหมาะที่จะให้ อบจ. เก็บ เพราะภารกิจในการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์จะเป็นภารกิจของอบจ.

- ภาษีรถยนต์ประจำปี เหมาะจะเป็นภาษีของ อบจ.เพราะ อบจ.จะมีภารกิจในการจดทะเบียนรถ

- ภาษีการรับมรดก เป็นภาษีที่เพิ่มขึ้นใหม่เพื่อให้ระบบภาษีมีความสมบูรณ์ ซึ่งเหมาะที่จะให้ อบจ.เก็บ เพราะ อบจ.จะมีภารกิจในการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์

- ภาษีผู้พักโรงแรม ที่เก็บจากผู้ที่อยู่นอกพื้นที่และได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะในพื้นที่

- ภาษีค้าปลีกน้ำมัน ที่เก็บจากสถานีบริการน้ำมัน ซึ่งเป็นคนละตัวกับภาษีสรรพสามิตน้ำมัน

- ภาษีค้าปลีกยาสูบ ที่เก็บจากร้านจำหน่ายบุหรี่

- <u>ภาษีของกรุงเทพมหานคร</u> ได้แก่ภาษีทุกตัวที่เป็นของอบจ. เทศบาลและอบต. เนื่องจาก กทม. เป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวในจังหวัดกรุงเทพมหานคร

ทั้งนี้องค์กรทุกระดับสามารถจัดเก็บ <u>ค่าบริการจากผู้ใช้บริการสาธารณะ</u> (user charge) ที่องค์กรแต่ละแห่งจัดให้มีขึ้นในอัตราที่คุ้มทุน นั่นหมายความว่าองค์กรใดจัดบริการ องค์กรนั้นก็จัดเก็บค่าบริการเพื่อให้เพียงพอกับการใช้จ่ายในการดำเนินงาน ไม่ควรมีการแบ่งรายได้ที่เก็บจากค่าบริการต่างๆ คณะวิจัยจึงไม่เห็นด้วยกับการแบ่งรายได้ค่าเข้าชมอุทยานแห่งชาติ และการแบ่งค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน

1.2 <u>การออกกฎหมายรายได้ท้องถิ่น</u>

เนื่องจากขณะนี้ การกำหนดอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่เป็นอยู่ในกฎหมายปัจจุบัน ไม่เป็นระบบ และมีความสับสน คณะวิจัยจึงเสนอให้มีการออกกฎหมายรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกฎหมายแม่บทฉบับเดียวซึ่งจะยกเลิกกฎ-

หมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด แล้ววางหลักการในการมอบอำนาจการจัดเก็บภาษีให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับต่างๆ เป็นกฎหมายแม่บท ส่วนรายละเอียด วิธีการ ขั้นตอนการจัดเก็บและการนำส่งรายได้ ให้ออกเป็นกฎหมายเฉพาะ

โดยสรุปแล้วเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ควรมาจากการจัดเก็บภาษีจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ หากยังมิได้เป็นไปตามหลักนี้ก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ โดยเร่งส่งเสริมขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังเก็บภาษีเองได้ไม่มาก และสังคมต้องการกระจายอำนาจเร็ว การจัดแบ่งภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บได้ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ และการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องใช้หลักแหล่งที่เกิดของรายได้ให้ได้มากที่สุด คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไหนที่รัฐบาลเก็บภาษีที่จะแบ่งได้มากก็ควรได้รับส่วนแบ่งภาษีมาก เพื่อให้เป็นไปตามศักยภาพทางเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดระบบภาษีและแบ่งรายได้ใหม่ตามการวิจัยนี้เป็นการพิจารณา ภาพรวมของภาษีทั้งหมด (แบบ Totality Approach) มากกว่าผลของแต่ละภาษี (แบบ Piece Meal Approach) กล่าวคือ พิจารณาว่า เมื่อจัดแบ่งภาษีตามหลักวิชาแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีรายได้ทั้งสิ้นเท่าใด มากกว่าดูว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้ภาษีแต่ละประเภทเท่าไร เมื่อจัดระบบภาษีใหม่ ตามศักยภาพของแต่ละท้องถิ่นแล้วส่วนที่ขาดหายไปจากการจัดแบ่งใหม่ได้ใช้เงินอุดหนุนเป็นตัวเติมเต็มเพื่อลดช่องว่างทางการคลัง เป็นการมองภาพรวมทั้งระบบ ซึ่งหลักการนี้เป็นที่ยอมรับในการพิจารณาแบ่งภาษีและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2545

การดำเนินการเรื่องการแบ่งภาษี ในคณะกรรมการกระจายอำนาจในอดีตที่ผ่านมามีปัญหาความล่าช้าเพราะการพิจารณาแบ่งภาษีเฉลี่ยแต่ละตัวให้แก่ทุกองค์กรทำให้เกิดการโต้แย้งถกเถียงกันมากว่าทำไมองค์กรนั้นได้ส่วนแบ่งมากกว่าองค์กรอื่น และต่างก็กล่าวอ้างถึงความจำเป็นว่าภารกิจของตนมีมากกว่า คณะวิจัยเห็นว่าภาษีไม่จำเป็นต้องนำมาเฉลี่ยในองค์กรทุกระดับ ในส่วนของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับพื้นที่คือ เทศบาล และ อบต. ถ้ามีภาษีที่เก็บจากการถือครองทรัพย์สินเป็นภาษีหลักที่เพียงพอแก่การดำเนินงานแล้ว อบจ. ซึ่งเป็นองค์กรระดับบนควรมีรายได้จากภาษีที่เก็บจากการจดทะเบียนรถยนต์และทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะสอดคล้องกับภารกิจที่จะมีการโอนการจดทะเบียนรถยนต์และทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ ให้ อบจ. ดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ในช่วงการเปลี่ยนผ่าน (Transition Period) ในขณะที่ระบบภาษีทรัพย์สินยังไม่มีผลสมบูรณ์ในอันที่จะเป็นแหล่งรายได้หลักของเทศบาลและ อบต. และยังไม่มีการโอนอำนาจการจัดเก็บภาษีรถยนต์และค่าธรรมเนียมโอนอสังหาริมทรัพย์ให้ อบจ. อาจนำภาษีที่ใช้ฐานร่วมมาใช้ช่วยลดช่องว่างทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับได้ เช่น ที่ได้มีการดำเนินในการจัดทำงบประมาณปี 2544 และ 2545

ในเรื่องเงินอุดหนุน คณะวิจัยพบว่าในปีงบประมาณ 2544 เนื่องจากเป็นปีที่เริ่มดำเนินการตามกฎหมายแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจที่กำหนดให้รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คิดเป็นสัดส่วนของงบประมาณรายรับของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 สำนักงบประมาณได้กำหนดให้มีเงินอุดหนุนประเภทใหม่ คือ เงินอุดหนุนเพื่อการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณางบประมาณ โครงการของส่วนราชการต่าง ๆ เช่น กรมโยธาธิการ และสำนักงาน รพช. ที่ดำเนินงานในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้โอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้เป็นผู้คิดโครงการด้วยตนเอง คณะวิจัยจึงเห็นว่า เงินอุดหนุนในลักษณะนี้ควรยกเลิก เพราะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นเพียงเจ้าหน้าที่พัสดุของส่วนราชการเท่านั้น และควรจัดสรรเงินในรูปเงินอุดหนุนทั่วไปหรือจัดสรรเงินภาษีให้ท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้คิดและดำเนินโครงการที่ตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นของตนอย่างแท้จริง และไม่ควรนับเงินอุดหนุนเพื่อการถ่ายโอนภารกิจเป็นรายได้ท้องถิ่น

ในปีงบประมาณ 2544 ได้มีการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มเติมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งระบบ ร้อยละ 8.5 ของภาษีมูลค่าเพิ่มสุทธิที่รัฐบาลจัดเก็บ และปีงบประมาณ 2545 ได้มีการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มเติมให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ10.88 ของภาษีมูลค่าเพิ่มสุทธิที่รัฐบาลจัดเก็บ

การจัดสรรภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นนี้จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้จ่ายในการดำเนินงานตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นของตนมากกว่าระบบเงินอุดหนุนที่ต้องเสนอโครงการผ่านกรมการปกครอง และสำนักงบประมาณ ดังนั้นการจัดสรรภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องดำเนินการพร้อมกับการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจที่เป็นการหยุดการดำเนินภารกิจของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคในท้องถิ่น และเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองซึ่งต้องมีการรณรงค์ให้ประชาชน เข้าใจและเสนอความต้องการของตนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปีงบประมาณ 2546 เมื่อมีการพิจารณากำหนดเป้าหมายสัดส่วนรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาล และพิจารณาจัดแบ่งภาษีต่าง ๆ ในภาพรวมแล้ว ส่วนของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จะต้องเติมเต็มคิดเป็นสัดส่วนเท่าใด จะมีการกำหนดให้จัดแบ่งกันเงินภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนนี้ตั้งแต่เริ่มแรก โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบที่กำหนดโดยกฎหมายเงินคงคลัง ซึ่งจะทำให้รายรับภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลจะนำไปใช้จ่ายในงบประมาณของรัฐบาลลดลง และจะมีผลให้รัฐบาลต้องตัดทอนรายจ่ายของส่วนราชการต่าง ๆ ลงพร้อมกันด้วย

2.<u>การปรับปรุงโครงสร้างภาษีท้องถิ่น</u>

คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างภาษีท้องถิ่นที่สำคัญ ได้แก่

2.1 <u>ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง</u> เป็นการปรับปรุงโครงสร้างภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ที่มีปัญหาข้อบกพร่องอยู่มากในแง่ฐานภาษี อัตราภาษี และข้อยกเว้นลดหย่อนต่างๆ ทำให้ภาระภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บจากที่ดินและบ้านอยู่อาศัยต่ำ หรือบางรายได้รับการลดหย่อนจนไม่ต้องเสียภาษี เกิดการถือครองที่ดินไว้เก็งกำไรจำนวนมากจนเกิด ปัญหาเศรษฐกิจฟองสบู่ เช่นที่ผ่านมา และท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีนี้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น ขณะที่ภาระภาษีโรงเรือน ฯ ตกอยู่กับโรงเรือนที่ให้เช่า หรือเป็นที่เก็บสินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรม ในอัตราที่สูงซ้ำซ้อนกับภาษีเงินได้ และทำให้เห็นว่าคนที่ไม่มีบ้านอยู่คือผู้เช่าเป็นผู้รับภาระ ขณะที่คนที่มีบ้านไม่ต้องรับภาระภาษี จึงควรเร่งแก้ไขให้เป็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เก็บจากฐานมูลค่าทรัพย์สินโดยมีข้อยกเว้นน้อยที่สุดเพื่อให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทุกรายได้มีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น เพราะการที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ในเขตท้องถิ่น ไม่ว่าจะมีรายได้หรือไม่มีรายได้ย่อมได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น จึงควรเสียภาษีบำรุงท้องถิ่น

2.2 <u>ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์</u> ซึ่งปัจจุบันกรมที่ดินจัดเก็บโดยอาศัยอำนาจของรัฐบาล ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด และส่งรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด คณะวิจัยมีข้อเสนอให้เปลี่ยนแปลงเป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)ในการจัดเก็บ ซึ่งจะสอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจงานจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ โดยในระยะแรกที่ยังไม่มีการถ่ายโอนงาน องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)อาจมอบให้กรมที่ดินจัดเก็บแทน

2.3 <u>ภาษีการรับมรดก</u> คณะผู้วิจัยได้เสนอแหล่งรายได้ใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการให้อำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)จัดเก็บภาษีจากผู้รับมรดกที่เป็นทรัพย์สินของผู้ตายที่ได้แก่ เงินสดในธนาคาร อสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียน หุ้น พันธบัตรและหลักทรัพย์ต่างๆ โดยเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 5 และให้ชำระภาษีแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)ที่เป็นภูมิลำเนาของผู้รับมรดก ทั้งนี้มีการยกเว้นภาษีให้แก่ผู้รับมรดกที่มีมูลค่ารวมกันใน 1 ปี ไม่เกิน 100 ล้านบาท และกรณีที่ผู้รับเป็นวัด มูลนิธิ โรงเรียน หรือราชการ การจัดเก็บภาษีดังกล่าวเป็นการลดโอกาสความไม่เท่าเทียมกันระหว่างบุคคล ส่งเสริมให้มีการบริจาคทรัพย์เพื่อการกุศลสาธารณะ เป็นการกระจายการรวมศูนย์ทรัพย์สิน และทำให้ระบบภาษีของประเทศมีความสมบูรณ์

2.4 <u>ภาษีรถยนต์ประจำปี</u> ซึ่งปัจจุบันกรมการขนส่งทางบกจัดเก็บโดยอาศัยอำนาจของรัฐบาลแล้วส่งรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด คณะวิจัยเสนอให้ปรับปรุง ดังนี้

(1) <u>เปลี่ยนแปลงอำนาจการจัดเก็บ</u> ให้เป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จัดเก็บ ซึ่งจะสอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจงานทะเบียนให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจ โดยในช่วงแรกที่ยังไม่มีการโอนงานอาจฝากให้กรมการขนส่งทางบกจัดเก็บแทนให้

(2) <u>ปรับปรุงโครงสร้างภาษีรถยนต์</u> เนื่องจากไม่ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างภาษีรถยนต์มาเป็นเวลานานแล้วสมควรปรับปรุงให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ

(2.1) <u>เปลี่ยนการจำแนกประเภทรถ</u> จากที่จำแนกตามลักษณะการใช้ มาเป็นจำแนกตามลักษณะทางกายภาพ คือ รถที่มีลักษณะเป็นรถเก๋งกับรถที่ไม่มีลักษณะเป็นรถเก๋ง เช่น รถบรรทุก รถโดยสารและจักรยานยนต์

(2.2) <u>กำหนดอัตราภาษีรถใหม่</u> รถที่มีลักษณะเป็นรถเก๋งให้เสียภาษีที่คำนวณตามความจุของกระบอกสูบของเครื่องยนต์ของรถ รวมกับอัตราภาษีที่คำนวณตามฐานมูลค่ารถด้วย เช่น กรณีรถที่มีราคาแพงตั้งแต่ 3 ล้านขึ้นไป ให้เสียภาษีเพิ่มคันละ 10,000 บาท ทำให้โครงสร้างภาษีรถมีลักษณะเป็นภาษีทรัพย์สินด้วย ส่วนกรณีรถที่ไม่ใช่รถเก๋งให้เสียภาษีตามน้ำหนักของรถ ซึ่งเป็นไปตามหลักการทำลายถนน โดยปรับปรุงอัตราภาษีให้สูงขึ้นจากเดิม ซึ่งในระยะยาวควรเปิดโอกาสให้ อบจ.กำหนดอัตราภาษีเอง ให้สัมพันธ์กับค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาถนน แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กรอบอัตราที่รัฐบาลกำหนด

(2.3) <u>เปลี่ยนแปลงวิธีการคำนวณภาษี</u> ให้ง่ายและสะดวกแก่เจ้าหน้าที่และประชาชนในการคำนวณภาษีด้วยตนเอง โดยเปลี่ยนวิธีคำนวณภาษี กรณีอัตราภาษีที่คำนวณตามความจุกระบอกสูบอัตราก้าวหน้าแก้ไขเป็นการคำนวณอัตราภาษีในอัตราคงที่ตามชั้นความจุกระบอกสูบ

(2.4) <u>ยกเลิกการลดหย่อนภาษีรถเก่า</u> สำหรับกรณีรถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกิน 7 คน ที่จดทะเบียนตั้งแต่ 5 ปี ถึง 10 ปี ขึ้นไป ซึ่งปัจจุบันลดหย่อนภาษีให้ระหว่างร้อยละ 10 ถึงร้อยละ 50 โดยถือว่าทั้งรถเก่าและรถใหม่ต่างก็ใช้รถใช้ถนนเท่ากันควรเสียภาษีเท่ากัน

(3) <u>เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์จัดสรร</u> โดยถือหลักว่าผู้เป็นเจ้าของรถย่อมใช้รถในถิ่นที่อยู่ของตน จึงควรจัดสรรภาษีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)ตามถิ่นที่อยู่ผู้เป็นเจ้าของรถ เพื่อให้นำเงินไปใช้บำรุงรักษาถนนในเขตพื้นที่ และเพื่อให้การจำแนกภาษีได้ตรงตามแหล่งที่มาของรายได้ กรณีที่เจ้าของและผู้ครอบครองเป็นคนละคนกัน เช่น กรณีรถที่ผ่อนชำระกับบริษัทไฟแนนซ์ให้จำแนกภาษีตามการครอบครอง

2.5 <u>ภาษีป้าย</u> ซึ่งจัดเก็บจากป้ายชื่อร้านค้าและป้ายโฆษณา คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการปรับปรุง ดังนี้

(1) <u>เพื่อให้การจัดเก็บเป็นไปโดยสะดวกและมีประสิทธิภาพ</u> กำหนดให้ผู้เป็นเจ้าของป้ายยื่นขออนุญาตติดตั้งป้ายก่อนการติดตั้ง เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและออกใบอนุญาต

แล้วให้แสดงเลขที่ใบอนุญาตที่ติดป้าย เพื่อสะดวกในการตรวจสอบและกำหนดให้เสียภาษีต่อไปทุกปี จนกว่าจะแจ้งการปลดป้าย

(2) ปรับปรุงหลักการจัดเก็บให้ชัดเจน โดยให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ป้ายติดตั้งอยู่เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี ป้ายที่เสียภาษี คือ ป้ายที่ใช้ในการประกอบการค้าและการโฆษณาเพื่อหารายได้ ป้ายที่ได้รับยกเว้นภาษีจะเป็นไปตามหลัก 3 ประการ คือ

(ก) หลักสถานที่และขนาดของป้าย กรณีป้ายที่ติดตั้งในที่รโหฐานที่ส่วนบุคคลไม่ต้องเสียภาษี และมีการกำหนดขนาดในการยกเว้นภาษีป้ายกรณีที่เกินกว่าขนาดที่กำหนดจึงให้เสียภาษี

(ข) หลักการเคลื่อนย้าย กรณีป้ายที่ติดตั้งที่ตัวคน สัตว์ ยานพาหนะให้ยกเว้นภาษีโดยกำหนดขนาดของป้าย กรณีที่มีขนาดเกินกว่าที่กำหนดต้องเสียภาษี

(ค) หลักเนื้อหาของป้าย หากเป็นป้ายที่ให้ข้อมูลสาธารณะ คำขวัญ คำเตือน ให้ได้รับการยกเว้นภาษี แต่ถ้าป้ายนั้นมีส่วนของการโฆษณารวมอยู่ด้วยให้เสียภาษีเฉพาะส่วนที่โฆษณา

(3) ปรับปรุงอัตราการจัดเก็บให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ปัจจุบัน โดยการประเมินภาษีตามพื้นที่และระยะเวลาที่ติดตั้งป้าย หากพื้นที่มากก็เสียภาษีมาก หากติดตั้งในระยะเวลาสั้นก็เก็บภาษีน้อย กรณีป้ายที่ใช้เทคนิคตัววิ่งหรือป้ายที่มีหลายมิติ ซึ่งโฆษณาได้มากให้เสียภาษีในอัตราเหมาจ่ายซึ่งสูงกว่าอัตราปกติ

2.6 การจัดสรรภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล

- ภาษีมูลค่าเพิ่ม คณะวิจัยเสนอให้ปรับปรุง ดังนี้

(1) กำหนดให้เป็นภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล โดยให้เทศบาล อบต.เมืองพัทยา และ กทม. ออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมในอัตราไม่เกินกว่าร้อยละ 30 ของอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร แต่เมื่อรวมกับที่จัดเก็บให้รัฐบาลจะต้องไม่เกินอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

(2) กำหนดให้แบ่งการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามกรมที่จัดเก็บ ดังนี้

(ก) ภาษีส่วนที่กรมสรรพากรจัดเก็บจากสินค้าและบริการทั่วไป จัดแบ่งออกเป็นรายจังหวัดตามแหล่งที่จัดเก็บ โดยถือตามสัดส่วนยอดขายที่เกิดขึ้นในแต่ละจังหวัด เป็นการแก้ปัญหาผลกระทบจากการเครดิตภาษี แล้วจัดสรรรายได้ในแต่ละจังหวัดให้แก่เทศบาล และ อบต. ตามสัดส่วนประชากร

(ข) ภาษีส่วนที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บจากสินค้าสรรพสามิต ณ โรงงานผลิตจัดสรรให้เทศบาล อบต. เมืองพัทยาและ กทม. ตามสัดส่วนประชากร เพราะผู้รับภาระภาษีกระจายอยู่ทั่วประเทศ

(ค) ภาษีส่วนที่กรมศุลกากรจัดเก็บจากสินค้าที่นำเข้าที่ด่านศุลกากร จัดสรรเช่นเดียวกับข้อ (ข) เพราะผู้รับภาระภาษีกระจายอยู่ทั่วประเทศ

(3) กำหนดให้กรมจัดเก็บจัดสรรภาษีตรงให้แก่ท้องถิ่นและเพิ่มงวดการจัดสรรจากเดิมปีละ 3 งวด เป็น 6 งวด เพื่อให้ท้องถิ่นได้รับภาษีเร็วขึ้น

- <u>ภาษีสุรา, ภาษีสรรพสามิตและภาษียาสูบ</u> กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต และภาษียาสูบ เสียภาษีเพิ่มเติมให้ท้องถิ่นด้วย โดยขยายเพดานอัตราจากเดิมไม่เกินร้อยละ 10 เป็นไม่เกินร้อยละ 30 แล้วให้กรมสรรพสามิตจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะวิจัยเห็นว่าการจัดสรรตามเกณฑ์ประชากรมีความเหมาะสมแล้ว แต่ควรกำหนดให้หน่วยจัดเก็บจัดสรรภาษีเหล่านี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง และเพิ่มงวดการจัดสรรจากเดิมปีละ 3 งวด เป็นปีละ 6 งวด ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นได้รับภาษีเร็วขึ้น
- <u>ภาษีธุรกิจเฉพาะ</u> มีข้อเสนอให้จัดสรรแก่องค์กรท้องถิ่นระดับล่างตามแหล่งกำเนิด โดยการจัดสรรตรงและเพิ่มงวดการจัดสรรให้เร็วขึ้น

2.8 <u>การปรับปรุงการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและการหารายได้อื่น ๆ</u> บางรายการมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(1) <u>ให้มีการจำแนกประเภทค่าธรรมเนียมให้ชัดเจน</u> กรณีเป็นค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้ได้รับประโยชน์จากบริการ (user charge) ที่ท้องถิ่นจัดให้มีขึ้นต้องเรียกเก็บในอัตราที่คุ้มทุน ส่วนค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นการควบคุมเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย (regulatory fee) และค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บเพื่อให้สิทธิพิเศษบางอย่าง (permit fee) ต้องเรียกเก็บในอัตราที่คุ้มค่าใช้จ่ายในการควบคุมดูแลนั้น ๆ

(2) <u>ข้อเสนอให้ปรับปรุงค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์</u> โดยให้เก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ในอัตราที่สูงขึ้น เพราะอัตราเดิมต่ำเกินไป และควรสนับสนุนให้เอกชนดำเนินการ รัฐมีหน้าที่เพียงควบคุมในเรื่องความสะอาดและสุขลักษณะ หากพื้นที่ใดไม่มีเอกชนดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเข้าไปดำเนินการ

(3) <u>ข้อเสนอให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมประเภทใหม่</u> ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการพัฒนาพื้นที่ (Impact fee) ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากเจ้าของโครงการ (Developer) ในเขตพื้นที่ที่มีการพัฒนาใหม่ ซึ่งมีขอบเขตโครงการที่ชัดเจน เช่น โครงการบ้านจัดสรรที่จะได้รับประโยชน์จากการขยายหรือเพิ่มการให้บริการสาธารณะ (public facility) ของท้องถิ่น เพื่อให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่าย และทำให้ประชาชนผู้เสียภาษีทั่วไปไม่ต้องรับภาระจากการพัฒนาพื้นที่ในเขตชุมชนใหม่ โดยการนำเงินภาษีของคนเหล่านี้มารองรับการขยายบริการเพื่อพื้นที่ดังกล่าว อย่างไรก็ตามเมื่อคณะวิจัยได้ทำการศึกษาในรายละเอียดของการนำมาปฏิบัติในประเทศไทยแล้ว คณะวิจัยเห็นว่าค่าธรรมเนียมดังกล่าวไม่เหมาะที่จะนำมาใช้บังคับในประเทศไทย

เนื่องจากกรณีบ้านจัดสรรเจ้าของโครงการจะบวกค่าสาธารณูปโภคราคาขาย และการตั้งชุมชนใหม่มักขยายไปในพื้นที่ที่ไม่หนาแน่น จึงไม่มีปัญหาการแย่งใช้สาธารณูปโภคกับผู้อยู่อาศัยเดิม

2.9 <u>การออกแบบระบบการบริหารจัดเก็บรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง</u> มีข้อเสนอ ดังนี้

(1) <u>เปลี่ยนวิธีการประเมินภาษีจากวิธีที่เจ้าหน้าที่ประเมิน (Authoritative Assessment) เป็นการให้ผู้เสียภาษีประเมินตนเอง (Self Assessment)</u> ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินภาษีเร็วขึ้น เพราะวิธีใหม่จะชำระภาษีพร้อมกับการยื่นแบบแสดงรายการชำระภาษี เป็นการแก้ปัญหาการถ่วงเวลาชำระภาษี โดยรอให้เจ้าหน้าที่แจ้งการประเมินและรอให้ถึงวันครบกำหนดของการชำระภาษีตามระบบเดิมที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับภาษีล่าช้า นอกจากนี้ระบบใหม่ช่วยลดงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหลือเพียงการตรวจสอบให้มีการชำระภาษีให้ครบถ้วน ทั้งนี้ต้องมีการออกแบบฟอร์มการประเมินภาษีที่ง่ายสำหรับประชาชนในการประเมินภาษีด้วยตัวเอง

(2) <u>การจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน</u> เพื่อใช้เป็นเครื่องมือช่วยในการตรวจสอบติดตามจัดเก็บภาษีให้ครบถ้วน เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี

(3) <u>การสร้างความเข้าใจกับผู้เสียภาษี</u> โดยจัดสำนักงานให้มีลักษณะที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้เสียภาษี การต้อนรับผู้เสียภาษีด้วยความเป็นมิตร ไม่เลือกปฏิบัติ จัดให้มีที่นั่งพักรอและมีเจ้าหน้าที่ช่วยอธิบายการกรอกแบบฟอร์มต่างๆ และการเผยแพร่ข้อมูลความรู้ทางภาษีอากร เพื่อให้เกิดความเข้าใจความสำนึกในหน้าที่และเต็มใจในการเสียภาษีบำรุงท้องถิ่นของตน

2.10 <u>การจัดสรรเงินอุดหนุน</u>

คณะวิจัยเสนอว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนในอนาคตควรคำนึงถึงเป้าหมายหลักในการกระจายอำนาจทางการคลัง คือ ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งรายได้ที่ตนจัดหาเองเป็นสำคัญ ซึ่งความจำเป็นต้องได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลก็จะลดลงตามไปด้วย ดังนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว จึงเสนอให้มีการปรับปรุงระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลสู่ท้องถิ่นเป็น 3 ระยะ คือ ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

<u>ในระยะสั้น (พ.ศ. 2545) เป็นระยะริเริ่ม</u> รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่มดำเนินการจัดแบ่งรายได้ตามหลักเกณฑ์การจัดแบ่งภาษีแบบใหม่และเริ่มมีการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นดำเนินการแทนหน่วยราชการส่วนกลาง ซึ่งผลของการปรับปรุงด้านรายได้ตามหลักเกณฑ์การจัดแบ่งภาษีระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดสรรภาษีตามแหล่งกำเนิดภาษีตามข้อเสนอของคณะวิจัย อาจทำให้บางท้องถิ่นกลับมีรายได้ลดน้อยลงกว่าเดิม

เพื่อแก้ไขปัญหานี้ รัฐบาลสามารถใช้เงินอุดหนุนประเภททั่วไปให้แก่ท้องถิ่นเหล่านี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยลงกลับมามีรายได้เท่าเดิม (Correct for Vertical Imbalance) นอกจากนั้น รัฐบาลสามารถจัดสรรเงินอุดหนุนประเภททั่วไปโดยเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Correct for Horizontal Imbalance)

ในปี 2545 การคำนวณหาวงเงินอุดหนุนควรมองในลักษณะภาพรวมให้มีความสัมพันธ์กับการจัดแบ่งภาษีแบบใหม่ที่จัดสรรตามแหล่งกำเนิดภาษี ซึ่งสามารถหาได้โดยนำเป้าหมายรายได้ของท้องถิ่นในปี 2545 ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนด มาหักด้วยการประมาณการรายได้ของท้องถิ่นทั้งในส่วนที่ท้องถิ่นเก็บเองและในส่วนที่รัฐบาลเก็บให้ และหักด้วยรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้ ก็จะได้วงเงินอุดหนุนแบบทั่วไปที่ทำให้รายได้ของท้องถิ่นเป็นไปตามเป้าที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนด

เพื่อให้ระบบเงินอุดหนุนสอดคล้องกับภาพรวมและสอดคล้องกับจุดประสงค์ในการใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี 2545 รัฐบาลควรจัดสรรเงินอุดหนุนประเภททั่วไปให้มากที่สุด โดยการปรับเปลี่ยนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เป็นโครงการที่ไม่มีภาระผูกพันตามสัญญาเดิมหรือที่ไม่มีมติคณะรัฐมนตรีรองรับ ให้มาเป็นเงินอุดหนุนแบบทั่วไป ตัวอย่างเช่น รัฐบาลควรปรับเปลี่ยนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบโครงการทั้งหมด ที่จัดสรรตามเกณฑ์หรือตามสูตรเพื่อความเท่าเทียมทางการคลัง ให้มาเป็นเงินอุดหนุนแบบทั่วไป

นอกจากนั้น รัฐบาลควรยกเลิกเงินอุดหนุนแบบถ่ายโอน และปรับเปลี่ยนมาเป็นเงินอุดหนุนแบบทั่วไปทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากเงินอุดหนุนแบบถ่ายโอนเป็นเงินที่ยังคงตั้งไว้ที่หน่วยราชการส่วนกลาง ซึ่งยังคงมีหน้าที่ในการกำหนดและออกแบบโครงการ รวมทั้งจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยท้องถิ่นมีหน้าที่เพียงดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามที่หน่วยราชการกำหนด ดังนั้น เงินอุดหนุนแบบถ่ายโอนนี้ไม่ควรนับเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และควรถูกปรับเปลี่ยนให้มาเป็นเงินอุดหนุนแบบทั่วไปทั้งหมด

เงินอุดหนุนประเภททั่วไปทั้งหมดจะถูกนำมาจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่ง เพื่อชดเชยรายได้ให้แก่ท้องถิ่นที่มีรายได้ลดลง เนื่องจากการปรับเกณฑ์การจัดสรรภาษีใหม่ ซึ่งสะท้อนถึงแหล่งกำเนิดรายได้เป็นสำคัญ และเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับหลักเกณฑ์ในการจัดสรรจะต้องพิจารณาในรายละเอียดเป็นรายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ให้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อเติมเต็มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรายที่มีรายได้น้อยลงให้กลับมามีรายได้เท่าเดิม ทั้งนี้เพื่อให้แต่ละท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอในการจัดหาบริการสาธารณะที่จำเป็นให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เหมือนเดิม ซึ่งเป็นการใช้เงินอุดหนุนในการแก้ปัญหาของการมีช่องว่างทางการคลังในแนวตั้ง (Correct for Vertical Imbalance)

หลังจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมีรายได้ไม่น้อยกว่าเดิมแล้ว รัฐบาลควรจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Correct for Horizontal Imbalance) ทั้งนี้เนื่องจากภายใต้การจัดสรรภาษีแบบใหม่ตามเกณฑ์การสะท้อนถึงแหล่งกำเนิดภาษี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่มีแหล่งภาษีใหญ่ จะมีรายได้ที่สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่มีแหล่งภาษีเล็ก ดังนั้น รัฐบาลควรใช้สูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนที่มีลักษณะผกผันกับฐานภาษีหลักของท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นที่มีฐานภาษีเล็กได้รับเงินอุดหนุนมากกว่าท้องถิ่นที่มีฐานภาษีใหญ่ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อมูลทางการคลังของท้องถิ่นในระยะสั้นยังไม่มีการจัดเก็บอย่างเป็นระบบและไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะใช้ในสูตรการจัดสรรเงินอุดหนุน รัฐบาลอาจใช้ดุลพินิจในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจใช้สูตรอย่างง่าย เช่น สูตรที่สัมพันธ์ผกผันกับการจัดอันดับรายได้จากมากไปน้อย (Percentile) ของท้องถิ่น โดยท้องถิ่นที่มีรายได้ในอันดับต่ำๆ จะได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนมากกว่า ท้องถิ่นที่มีรายได้ในอันดับสูงๆ เป็นต้น

เนื่องจากการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มสูงขึ้นตามสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นต่อรัฐบาลที่ต้องเพิ่มสูงขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องเก็บภาษีจากท้องถิ่นตัวเอง แต่คอยพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ดังนั้น คณะวิจัยจึงเสนอให้มีการใช้สูตรที่มีการวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษี (Tax Effort Index) ในการจัดสรรเงินอุดหนุนจำนวนหนึ่งที่เหลือจากการนำไปลดช่องว่างทางการคลังดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อให้เป็นแรงจูงใจให้ท้องถิ่นมีการจัดเก็บภาษีมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ คณะวิจัยเห็นว่าเงินอุดหนุนทั่วไปที่ใช้สูตรความพยายามในการจัดเก็บภาษีมาจัดสรรนั้น ควรจะแยกจากเงินอุดหนุนทั่วไปที่ใช้เพื่อลดช่องว่างทางการคลัง เนื่องจากวัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุแตกต่างกัน

ในระยะกลาง (พ.ศ. 2546-2549) ถือว่าเป็นระยะปรับเปลี่ยน (Transitional Period) ซึ่งเป็นช่วงก่อนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีรายได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปี พ.ศ. 2549 ในขณะเดียวกันจะมีการถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติกำหนด

แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เมื่อคำนึงถึงภาพรวมของการกะจายอำนาจทางการคลังในช่วงระยะกลางนี้ จะพบว่ารัฐบาลยังคงจำเป็นต้องให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอตามที่ พรบ.กำหนดแผนฯ กำหนด ดังนั้น วิธีการในการกำหนดวงเงินและในการจัดสรรเงินอุดหนุนในระยะกลาง ยังควรใช้กรอบวิธีการเดียวกับการให้เงินอุดหนุนในระยะสั้นที่ใช้การพิจารณาเงินอุดหนุนในภาพรวมให้สอดคล้องกับการจัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้เงินอุดหนุนแบบทั่วไปมาแก้ปัญหาช่องว่างทางการคลังทั้งในแนวตั้งและแนวนอน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ระบบการให้เงินอุดหนุนสอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจทางการคลังในระยะยาว คณะวิจัยได้<u>เสนอแนวทางการปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนในประเทศไทย</u> ดังนี้

(1) แยกเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Intergovernmental Grant) ออกจากการให้เงินอุดหนุนแก่นิติบุคคลอื่น ๆ (Subsidy) ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างจากนิติบุคคลอื่นๆ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเก็บภาษีและมีหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะที่คล้ายกันกับรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความสัมพันธ์ทางการคลังอย่างใกล้ชิดกับรัฐบาล เช่น การแบ่งอำนาจในการจัดเก็บภาษีและการแบ่งหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ ดังนั้น การให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะแยกจากการให้เงินอุดหนุนประเภทอื่น

(2) ปรับปรุงการจำแนกประเภทเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นในประเทศไทย การจำแนกประเภทของเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันไม่มีความชัดเจน เช่น เงินอุดหนุนทั่วไปมีทั้งเงินอุดหนุนที่ไม่มีเงื่อนไข และที่มีเงื่อนไขให้ท้องถิ่นนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์อย่างกว้างๆ และตามมาตรฐานที่รัฐบาลกำหนด (เช่น เงินอุดหนุนนม) ดังนั้น คณะวิจัยเสนอให้มีการจำแนกประเภทของเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยให้เงินอุดหนุนแบบทั่วไป หมายถึง เงินอุดหนุนที่ไม่มีเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินเท่านั้น และให้เงินอุดหนุนแบบเฉพาะกิจ หมายถึง เงินอุดหนุนที่รัฐบาลกำหนดเงื่อนไขให้ท้องถิ่นใช้จ่ายเงินตามที่รัฐบาลกำหนด โดยอาจเป็นเงื่อนไขอย่างหลวมๆ เช่น เงินอุดหนุนแบบเป็นก้อน หรือ เป็นเงื่อนไขอย่างละเอียด เช่น เงินอุดหนุนแบบโครงการ การจำแนกประเภทที่ชัดเจนดังกล่าวจะทำให้รัฐบาลสามารถเลือกใช้เงินอุดหนุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขเหมาะสำหรับการนำมาเป็นเครื่องมือในการลดช่องว่างทางการคลัง ในขณะที่ เงินอุดหนุนแบบเฉพาะกิจเหมาะสำหรับนำมาใช้เป็นเครื่องมือให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล

(3) ปรับปรุงวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุน ให้สำนักงบประมาณสามารถจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ เทศบาล อบต. และ อบจ. ได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านกรมการปกครอง ให้เหมือน

กับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เพื่อลดขั้นตอนในการจัดสรรที่ต้องผ่านอำเภอ จังหวัด กรมการปกครอง ให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และมีความคล่องตัวสูง

(4) ปรับปรุงสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบทั่วไป

คณะวิจัยเสนอให้มีการพัฒนาระบบข้อมูลทางการคลังของท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อจะได้มีการปรับปรุงสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบทั่วไปในระยะต่อไป อย่างไรก็ตาม ในระยะปานกลาง คณะวิจัยเห็นว่าการกำหนดสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนโดยใช้ตัวแปรด้านรายจ่ายที่จำเป็น เช่น จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ จำนวนหมู่บ้าน เป็นต้น น่าจะมีความเหมาะสมกับประเทศไทยที่สุด เนื่องจากเป็นรูปแบบที่ประเทศไทยใช้กำหนดสูตรอยู่ในปัจจุบัน ทำให้สามารถนำข้อมูลที่มีอยู่แล้วมาปรับปรุงสูตรให้เกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้น การกำหนดสูตรโดยใช้ระบบภาษีตัวแทน และระบบตัวแทนรายจ่าย ไม่น่าจะเหมาะสมกับประเทศไทย เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีฐานภาษีที่ใหญ่เพียงพอที่จะเป็นรายได้หลัก และไม่มีตัวแทนด้านรายจ่ายที่จำเป็นของท้องถิ่นแต่ละแห่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการพัฒนาฐานข้อมูลทางการคลังท้องถิ่นพร้อมแล้ว ประเทศไทยก็ควรจะกำหนดสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั้งด้านรายได้และรายจ่ายที่จำเป็น ซึ่งจะเป็นการสะท้อนถึงช่องว่างทางการคลังได้ดีที่สุด

นอกจากนั้น คณะวิจัยเห็นว่าในระยะกลาง ซึ่งเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญ เงินอุดหนุนทั่วไปบางส่วนยังควรมีการใช้สูตรเพื่อส่งเสริมความพยายามในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น และควรมีการพิจารณาใช้สูตรที่จูงใจให้ท้องถิ่นเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนารายได้ให้เป็นเกณฑ์หนึ่งในการจัดสรรเงินอุดหนุนด้วย เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะยาวมีการพัฒนารายได้ของตนเองจนเพียงพอต่อการดำเนินการตามภารกิจหน้าที่ที่จำเป็น

<u>ในระยะยาว (พ.ศ.2550 เป็นต้นไป)</u> เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีรายได้ถึงร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล ในขณะที่มีขอบเขตความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะค่อนข้างชัดเจน การให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีเหลือในสัดส่วนที่น้อย เพื่อไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งพาหน่วยราชการส่วนกลางมากเกินไปและเพื่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังคงมีความสำคัญอยู่ เนื่องจากเงินอุดหนุนทั่วไปสามารถใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการลดช่องว่างทางการคลังและสร้างความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะเดียวกัน เงินอุดหนุนเฉพาะกิจก็ยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือจูงใจให้ท้องถิ่นทำตามนโยบายรัฐบาลหรือเพื่อรักษามาตรฐานของบริการสาธารณะบางประเภท

ระบบเงินอุดหนุนในประเทศไทยในระยะยาวควรมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เงินอุดหนุนควรจะสอดคล้องกับภาพรวมรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่สัดส่วนของเงินอุดหนุนต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะอยู่ในระดับต่ำ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้ท้องถิ่นพึ่งพารายได้ของตนเองเป็นหลัก

(2) การให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท ควรมีการระบุวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน

(3) การให้เงินอุดหนุนแบบทั่วไปควรจะมีสูตรในการคำนวณที่ไม่ซับซ้อน และชัดเจน โดยสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ควรคำนึงถึงด้านรายได้และรายจ่ายตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งจะเป็นการสะท้อนถึงช่องว่างทางการคลังได้ดีที่สุด อย่างไรก็ตาม ควรจะต้องมีการประเมินและปรับปรุงสูตรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ นอกจากนั้นข้อมูลที่ใช้ในสูตรควรจะมีความถูกต้อง เชื่อถือได้ และไม่ล่าช้า

(4) การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ควรมีระบบการจัดการที่โปร่งใส เพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบได้ และควรจะจำกัดเฉพาะโครงการที่มีมติคณะรัฐมนตรีรองรับ

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	**1-1**
1.1 สภาพปัญหา	1-1
1.2 วิธีวิจัย	1-2
1.3 ขอบเขตการศึกษา	1-2
1.4 การสำรวจเอกสาร บทความ ข้อมูลและผลงานที่เกี่ยวข้อง	1-4
บทที่ 2 แนวคิด	**2-1**
2.1 อำนาจในการจัดเก็บภาษี	2-1
2.2 เหตุผลและความจำเป็นในการจัดเก็บภาษีอากร	2-3
2.3 อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2-6
2.4 แหล่งรายได้เพื่อการจัดหาสินค้าสาธารณะและสินค้าเอกชน	2-8
บทที่ 3 การจัดแบ่งภาษีตามระดับรัฐบาล	**3-1**
3.1 หลักการของระบบภาษีอากรที่ดี	3-1
3.2 ปัจจัยที่ต้องพิจารณาในการจัดแบ่งภาษี	3-2
3.3 การจัดแบ่งประเภทภาษีระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-9
3.4 การจัดแบ่งประเภทภาษีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-9
3.5 เปรียบเทียบภาพรวมรายได้ปัจจุบันกับภาพรวมตามข้อเสนอ	3-11
บทที่ 4 ภาษีท้องถิ่น	**4-1**
ส่วนที่ 1 ภาษีท้องถิ่นในภาพรวม	4-1
ส่วนที่ 2 ภาษีท้องถิ่นแต่ละประเภท	4-2
4.1 ภาษีที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง	4-2
4.2 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์	4-30
4.3 ภาษีมรดก	4-39
4.4 ภาษีป้าย	4-62
4.5 ภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม	4-69
4.6 ภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล ได้แก่ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษีธุรกิจเฉพาะ	4-78
4.7 ภาษีรถยนต์ประจำปีและค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับรถ	4-83
4.8 ภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกน้ำมัน ยาสูบ และผู้พักโรงแรม	4-93

หน้า

บทที่ 5 การบริหารการจัดเก็บภาษี 5-1

5.1 กรณีภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง 5-1

5.1.1 ปัญหาของระบบบริหารการจัดเก็บในปัจจุบัน 5-1

5.1.2 ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงระบบบริหารการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น 5-2

5.1.2.1 การเปลี่ยนแปลงระบบการประเมินภาษี 5-2

5.1.2.2 การอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียภาษี 5-3

5.1.3 กรณีภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง 5-4

5.2 ภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล (Shared Base) 5-13

5.2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม 5-13

5.2.2 ภาษีธุรกิจเฉพาะ 5-15

5.2.3 ภาษีสรรพสามิตและภาษีสุรา 5-17

บทที่ 6 รายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6-1

6.1 ค่าธรรมเนียมท้องถิ่น 6-1

6.1.1 บทบาทของค่าธรรมเนียมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6-1

6.1.2 หลักพื้นฐานในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม 6-1

6.1.3 ประเภทของค่าธรรมเนียม 6-3

6.1.4 ค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บในปัจจุบัน 6-4

6.1.5 วิธีคิดค่าธรรมเนียม 6-6

6.1.6 บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเรื่องค่าธรรมเนียม 6-7

6.2 ค่าปรับ 6-24

6.3 รายได้จากการประกอบธุรกิจ 6-26

6.4 เงินบริจาค 6-28

บทที่ 7 การทดสอบหลักเกณฑ์การจัดสรร และการประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7-1

7.1 วิธีประมาณการรายได้ของ อปท. ในแต่ละหมวด 7-1

7.2 หลักเกณฑ์ในการจัดสรรรายได้ 7-9

7.3 วิธีการเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงทางรายได้ของ อปท. 7-10

หน้า

7.4 ภาพรวมและรายละเอียดของโครงสร้างรายได้ของ อปท. 7-11

7.5 การเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณ อบจ. 7-16

7.6 การเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณของเทศบาล 7-21

7.7 การเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณ อบต. 7-25

บทที่ 8 ระบบเงินอุดหนุน 8-1

8.1 วัตถุประสงค์ 8-2

8.2 ทฤษฎีเงินอุดหนุน 8-4

8.3 ระบบเงินอุดหนุนของประเทศไทยในปัจจุบัน 8-15

8.4 ข้อเสนอแนะเรื่องเงินอุดหนุนที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย 8-21

8.5 ภาพแสดงผลของการให้เงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ 8-29

บทที่ 9 สรุปความเห็นและข้อเสนอแนะ 9-1

ภาคผนวก

ก) สรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ก-1

(1) การปกครองประเทศไทย ก-1

(2) การปกครองท้องถิ่นไทย ก-2

(3) รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก-4

(4) โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก-9

(5) ลำดับเหตุการณ์สำคัญที่มีผลต่อโครงสร้างรายได้ท้องถิ่น ก-18

- ช่วงที่ 1 ก่อนปี พ.ศ. 2537 ก-18
- ช่วงที่ 2 ปี พ.ศ. 2537 ก-18
- ช่วงที่ 3 ปี พ.ศ. 2540 ก-19
- ช่วงที่ 4 ปี พ.ศ. 2542 ก-20
- ช่วงที่ 5 ปี พ.ศ. 2543 ถึง ปัจจุบัน ก-21

ข) ตารางสรุปสาระสำคัญของภาษี ข-1

(1) ภาษีที่จัดเก็บโดยรัฐบาล

(2) ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน้า

ค) การจัดสรรภาษีอากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีงบประมาณ 2545 ค-1

ง) ร่างกฎหมาย ง-1

บทที่ 1
บทนำ

1.1 สภาพปัญหา

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยประชาชนได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารประเทศ การกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นเป็นวิธีการหนึ่งในการสร้างฐานประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่นของตน แต่การกระจายอำนาจการปกครองจะต้องมีการกระจายอำนาจการคลังควบคู่ไปด้วย เพื่อให้การดำเนินงานของท้องถิ่นมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

การกระจายอำนาจการคลัง คือ การที่รัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบทางการคลังให้ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจเรื่องนโยบายและการบริหารการคลังของท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่งโดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบหรืออยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ซึ่งมีอยู่ 2 ด้าน คือ การกระจายอำนาจด้านรายได้กับการกระจายอำนาจด้านการใช้จ่ายหรือการจัดการ ซึ่งในที่นี้จะพิจารณาด้านการกระจายอำนาจด้านรายได้ ซึ่งหมายถึง
ความมีอิสระในการแสวงหารายได้ แต่การกระจายอำนาจด้านรายได้นั้นต้องมีขอบเขต เนื่องจากทั้งรัฐบาลและท้องถิ่นต่างก็ต้องจัดหารายได้เพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำเนินงาน รายได้ของรัฐบาลและท้องถิ่นนั้นมีที่มาจากฐานเดียวกัน คือ ความสามารถของประชาชนในการเสียภาษี (Tax Capacity) จึงเกิดปัญหาการจัดความเหมาะสมในการแบ่งการจัดเก็บภาษีระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้การที่โครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดมีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่มีองค์กรดูแลต่างพื้นที่กัน คือ เทศบาลที่ดูแลพื้นที่ในเขตชุมชนเมือง สุขาภิบาลดูแลพื้นที่ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ดูแลพื้นที่เขตชนบท ซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล แต่ปัจจุบันมีการซ้อนทับกันโดยที่มี อบต. ดูแลพื้นที่ชนบท มีเทศบาล (และสุขาภิบาลที่รับการยกฐานะเป็นเทศบาลทั้งหมดแล้ว) ดูแลในชุมชนเมืองมีการเปลี่ยนแปลงให้ อบจ. เป็น Super Structure ดูแลพื้นที่ทั้งจังหวัด จึงเกิดปัญหาการจัดความเหมาะสมในการแบ่งการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นด้วยกันเองจากการศึกษาโครงสร้างรายได้ขององค์กรท้องถิ่นในปัจจุบันพบว่าส่วนใหญ่พึ่งพารายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ และพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากกว่าการพึ่งพารายได้ของตนเอง ทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ความเป็นอิสระจะเกิดได้ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นพึ่งพารายได้ของตัวเองเป็นหลัก

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาจัดแบ่งการจัดเก็บภาษีระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันให้เหมาะสมสอดคล้องกับหลักการทางภาษีอากรและหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ และเพิ่มบทบาทในการบริหารและหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการขยายบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 วิธีวิจัย

2.1 รวบรวมข้อมูล เอกสารที่เกี่ยวข้องจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ

2.2 สอบถามข้อมูลภาคสนามจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นในจังหวัดต่าง ๆ

2.3 ระดมความคิดจากการสัมมนาผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับและทุกภาค

2.4 ปรึกษาหารือร่วมกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.5 พิจารณาจัดการแบ่งประเภทภาษีที่เหมาะสมแก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นแต่ละระดับ และพิจารณารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม โดยใช้เงินอุดหนุนเป็นตัวเติมเต็มรายได้ที่ขาดหายไปในแต่ละองค์กรเมื่อมีการจัดระบบรายได้ใหม่แล้ว

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษาวิเคราะห์การแบ่งอำนาจในการเก็บภาษีระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ว่าภาษีใดควรเป็นภาษีของรัฐบาล ภาษีใดควรเป็นภาษีระดับจังหวัดและภาษีใดควรเป็นภาษีท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด และพิจารณาความจำเป็นและความเหมาะสมในการใช้ฐานภาษีร่วมและการใช้ระบบการแบ่งรายได้

2. ศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างภาษีท้องถิ่น เพื่อปรับปรุงการกำหนดฐานภาษี อัตราภาษีและระบบการบริหารการจัดเก็บให้เหมาะสม เพื่อให้ภาษีท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมีความชัดเจน สะดวกและง่ายในการจัดเก็บ ตลอดจนศึกษาถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการให้ท้องถิ่นเก็บภาษีมรดก

3. ศึกษากำหนดวิธีการประมาณการรายได้สำหรับแต่ละภาษี เพื่อเป็น

แนวทางในการประมาณการรายได้ท้องถิ่น

4. ศึกษาวิธีวางระบบการบริหารจัดเก็บภาษีเพื่อออกแบบระบบการบริหารการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพ

4.1 ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง วิเคราะห์และออกแบบวางระบบการบริหารการจัดเก็บ รวมถึงรูปแบบองค์กร ประมาณการอัตรากำลัง การวางระบบงาน การกำหนดแบบเสียภาษี และกำหนดระเบียบปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่และผู้เสียภาษี

4.2 ภาษีที่ใช้ฐานร่วม ศึกษาระบบการประสานงานกับหน่วยจัดเก็บของรัฐบาล กำหนดระบบบัญชี ระยะเวลาในการนำส่งรายได้ บทบาทของท้องถิ่นในการกำกับดูแลการจัดเก็บภาษี

4.3 ภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ ศึกษาการออกแบบระบบงาน ระบบฐานข้อมูล การประสานงานและการอำนวยความสะดวกต่อผู้เสียภาษี

5. ศึกษาวิเคราะห์การเก็บค่าธรรมเนียมของท้องถิ่น ตลอดจนวิเคราะห์วิธีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้สอดคล้องกับประเภทของค่าธรรมเนียมนั้น ๆ

6. พิจารณากำหนดรูปแบบเงินอุดหนุนที่เหมาะสมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 <u>การสำรวจเอกสาร บทความ ข้อมูลและผลงานที่เกี่ยวข้อง</u>

1.4.1 <u>แนวคิดในการแบ่งอำนาจการจัดเก็บภาษี</u>

1.4.1.1 Michael Lidge, Stephen Smith, กล่าวถึง เกณฑ์ในการกำหนดว่าภาษีประเภทใดควรเป็นของรัฐบาลท้องถิ่น ลักษณะของภาษีท้องถิ่นที่ดี ประกอบไปด้วย การบริหารจัดการง่าย มีประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐศาสตร์ มีความเป็นกลาง และควรเป็นภาษีที่สามารถรับผิดชอบต่อประชาชนผู้รับภาระภาษีท้องถิ่น (Accountability) เงื่อนไขในการบริหารจัดการภาษีท้องถิ่นที่สำคัญคือ การมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดอัตราภาษีและรายได้ภาษีที่ต้องการอย่างเหมาะสม วิธีการบริหารจัดเก็บภาษีต้องไม่ซับซ้อนและมีค่าใช้จ่ายต่ำ รวมทั้งควรหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในการบริหารจัดเก็บระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น

นอกจากนี้ ยังได้วิจารณ์การจัดเก็บ Community Charge ในอังกฤษ ซึ่งจัดเก็บเป็นรายหัวจากประชากรที่มีอายุถึงเกณฑ์ที่กำหนดว่ามีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดี คือ มีประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากไม่บิดเบือนพฤติกรรมในการบริโภคของผู้เสียภาษี แต่ข้อเสียมีหลายประการ คือ เป็นภาษีที่ยากแก่การบริหาร และมีต้นทุนสูง ต้องมีระบบการทะเบียนราษฎร์ที่ดี เป็นภาษีที่มีลักษณะถดถอยโดยตัวภาษีเอง อีกทั้ง ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ที่ประชาชน

ได้รับจากท้องถิ่น มีการเสนอให้ปรับปรุง Community Charge โดยมุ่งให้สอดคล้องกับหลักความสามารถในการรับภาระภาษี เช่น เก็บในอัตราที่แตกต่างกันตามระดับรายได้ รวมทั้งปรับปรุงให้สัมพันธ์กับภาษีทรัพย์สินหรือภาษีเงินได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บ แต่จะเป็นการเพิ่มปัญหาในด้านบริหาร

1.4.1.2 Frans Vanistendael, (1996) กล่าวถึงการแบ่งสรรอำนาจทางการคลังระหว่างรัฐบาลแต่ละระดับ โดยเฉพาะในด้านปัจจัยที่ส่งผลในการตัดสินใจแบ่งสรรอำนาจการออกกฎหมายภาษีระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ คือ ดูว่ามีระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ หรือรัฐเดี่ยว(รวมศูนย์) ภาษีที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าและส่งออกต้องเป็นอำนาจของรัฐบาลเท่านั้น นอกจากนี้ภาษีที่มีอิทธิพลต่อการพาณิชย์ระหว่างพื้นที่ก็ต้องจัดเก็บในทำนองที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการพาณิชย์นั้น

โดยมากแล้ว ข้อกำหนดเรื่องขอบเขตของฐานภาษี อัตราภาษี จะเป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง ส่วนราละเอียดในการนำมาใช้ในทางปฏิบัติจะเป็นอำนาจของรัฐบาลระดับต่ำลงมา การกระจายอำนาจกฎหมายภาษีในรัฐแบบรวมศูนย์จะค่อนข้างง่ายกว่ารัฐแบบสหพันธรัฐ

1.4.1.3 Charles E.Mclure, Jr. (1999) บทบาทและหน้าที่ของภาครัฐ ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้และการจัดสรรทรัพยากร การแบ่งอำนาจในการจัดเก็บภาษีควรให้สอดคล้องกับบทบาทและหน้าที่ของรัฐบาลแต่ละระดับ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความไร้สมดุลทางแนวตั้ง และแนวระนาบด้วย

การแบ่งสรรหน้าที่ทางภาษีจะมีผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องอำนาจการปกครองตนเองของท้องถิ่นและความรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น

การเก็บภาษีตามหลักการได้ผลประโยชน์มีข้อเสนอว่า ภาษีเงินได้ที่เก็บจากผู้มีถิ่นที่อยู่จะพึงประสงค์มากกว่าเก็บตามพื้นที่ที่ทำงาน ส่วนภาษีการบริโภคควรเก็บจากแหล่งการบริโภคมากกว่าแหล่งผลิต ประเด็นที่ควรคำนึงถึงในส่วนภาษีท้องถิ่น คือ การผลักภาระให้แก่คนในท้องถิ่นอื่น (TAX EXPORTING) การบิดเบือนในเรื่องทำเลที่ตั้ง และการแข่งขันทางภาษี มีการเสนอแนวคิดโต้แย้ง ในการแบ่งอำนาจการเก็บภาษีของรัฐบาลระดับต่างๆ เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีการขายทั่วไป ภาษีสรรพสามิต ภาษีสิ่งแวดล้อม และภาษีทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

นอกจากนี้ การแบ่งสรรหน้าที่ภาษีต้องคำนึงถึงประเด็นด้านการบริหารจัดเก็บภาษีประเภทต่างๆ ด้วย จากข้อพิจารณาด้านการบริหารจัดเก็บ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล ไม่ควรให้ท้องถิ่นจัดเก็บ ภาษีที่ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดเก็บได้ คือ ภาษีทรัพย์สิน ในกรณีของภาษีมูลค่าเพิ่มสามารถใช้ได้กับทั้งรัฐบาลกลางและท้องถิ่น มีการยกตัวอย่างการแบ่งสรรหน้าที่ทางภาษีระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นของประเทศแอฟริกาใต้ ประเทศออสเตรเลียเป็นตัวอย่างของประเทศที่มีรัฐบาลท้องถิ่นที่อ่อนแอทางการคลังในขณะที่ แคนาดา และสหรัฐมีรัฐบาลท้องถิ่นที่เข้มแข็งทางการคลัง

1.4.1.4 Musgrave, Richard A, (1983) การใช้ภาษีชนิดใดชนิดหนึ่งในหลายระดับรัฐบาล หากใช้ให้สอดคล้องเหมาะสมจะทำให้ลดต้นทุน และง่ายในการบริหารจัดเก็บ ใช้หลักความเป็นธรรม (ความสอดคล้องระหว่างความจำเป็นในการใช้จ่าย และเครื่องมือในการหารายได้) และความมีประสิทธิภาพ (ประหยัดต้นทุนในการหารายได้) และได้เสนอหลักเกณฑ์ในการแบ่งสรรภาษี ดังนี้ ภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บควรเป็นภาษีที่มีลักษณะอัตราก้าวหน้า ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ และมีความเหมาะสมในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ควรเป็นภาษีที่มีฐานแตกต่างระหว่างท้องถิ่น และควรเป็นภาษีที่เก็บจากปัจจัยการผลิตที่เคลื่อนย้ายได้ง่าย

ภาษีที่ท้องถิ่นควรจัดเก็บคือ ภาษีที่เก็บจากพื้นฐานการอยู่อาศัยในท้องถิ่น (Resident-BASED) ภาษีที่เก็บจากปัจจัยการผลิตที่ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้เสรี สำหรับภาษีที่เก็บโดยใช้หลักการได้รับผลประโยชน์สามารถเก็บโดยรัฐบาลกลางและท้องถิ่นขึ้นกับว่าระดับใดเป็นผู้จัดหาบริการให้ท้องถิ่น

1.4.2 ANWAR SHAH (1994) ได้เสนอว่า กรอบในการกำหนดการแบ่งสรรภาษี ได้แก่ ความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดเก็บภาษี รัฐบาลที่มีข้อมูลคุ้นเคยกับฐานภาษีประเภทใดควรเป็นผู้จัดเก็บภาษีนั้น เช่น ท้องถิ่นมีข้อมูลทรัพย์สินดีกว่ารัฐบาลกลางควรเก็บภาษีทรัพย์สิน กรอบอีกประการหนึ่งคือ ความต้องการรายได้ นั้นคือ รายได้จะต้องสัมพันธ์กับความต้องการใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ ของรัฐบาลแต่ละระดับ

มีการนำเสนอ แนวคิดพื้นฐานในการแบ่งสรรภาษีระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นประเภทต่างๆ โดยครอบคลุมภาษีเกือบทุกชนิด รวมทั้งเสนอว่ารัฐบาลระดับใดควรมีอำนาจกำหนดฐานภาษี อัตราภาษี และการบริหารจัดเก็บ พร้อมทั้งให้เหตุผลสนับสนุนตามข้อเสนอนี้ ภาษีที่ท้องถิ่นสามารถเก็บได้ เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีการพนันการแข่งขัน
ภาษีน้ำมัน ภาษีสรรพสามิต ค่าธรรมเนียม และค่าใช้บริการที่ท้องถิ่นจัดหาให้ (User Charges)

ในขณะที่ภาษีรัฐบาลกลาง (Federal Government) ควรเก็บ ได้แก่ ภาษีศุลกากร ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีที่เก็บจากทรัพยากรธรรมชาติ

1.4.3 Martin O'HARE, (1993) ได้เสนอว่า Council Tax เป็นภาษีที่ผสมผสานระหว่างภาษีทรัพย์สิน องค์ประกอบของภาษีเงินได้ และลักษณะของครัวเรือน ซึ่งทำให้ Council Tax แตกต่างจาก POLL TAX หรือ COMMUNITY CHARGE ลักษณะเด่นของ Council Tax คือ โครงสร้างที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนและหลีกเลี่ยงได้ยาก มีการวิเคราะห์ในประเด็นทางเศรษฐศาสตร์ และการกระจายภาระภาษี โดยเป็นภาษีที่สร้างความเป็นธรรมในแนวระนาบ มีต้นทุนในการบริหารต่ำ Council Tax เป็นภาษีที่มีลักษณะถดถอย ท้องถิ่นที่มีมูลค่าทรัพย์สินสูงจะต้องรับภาระมากกว่า โดยเปรียบเทียบ ถึงกระนั้น Council Tax ก็เป็นภาษีที่เป็นธรรม และโปร่งใส

1.4.4 Paul J. Smoke. (1994) เมื่อมีการกำหนดกระดับความต้องการรายได้แล้วแนวทางในการออกแบบระบบภาษีเพื่อใช้สนับสนุนภาระหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นมี 4 ข้อ ดังนี้

(1) ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บควรมีความเป็นกลาง นั่นคือหลีกเลี่ยงการสร้างภาระภาษีส่วนเกิน (EXCESS BURDEN)

(2) สำหรับผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์จากการจัดหาบริการของท้องถิ่น ต้นทุนและผลประโยชน์ของภาษีต้องชัดเจน

(3) การกระจายภาระภาษีท้องถิ่นต้องให้มากที่สุดที่จะเป็นไปได้

(4) ต้นทุนในการบริหารจัดเก็บและการปฏิบัติตามกฎหมาย จะต้องต่ำเท่าที่จะเป็นไปได้

นอกเหนือจากหลัก 4 ประการข้างต้นแล้ว ประเด็นที่ควรคำนึงถึงคือเรื่อง การแข่งขันทางภาษี การผลักภาระภาษีให้ท้องถิ่นอื่น ความสามารถในกากรสร้างรายได้ของภาษีท้องถิ่น เพื่อให้เป็นแหล่งรายได้ที่มีเสถียรภาพและพึ่งพาได้

ในการพิจารณากำหนดองค์ประกอบที่เหมาะสมของระบบภาษีท้องถิ่น ควรคำนึงข้อพิจารณา ต่อไปนี้

(1) องค์ประกอบของระบบภาษีต้องมีความหลากหลาย เพื่อสร้างรายได้ที่พอเพียง และมีความยืดหยุ่น และมีเสถียรภาพในระบบ

(2) ภาษีท้องถิ่น ควรครอบคลุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น

(3) โครงสร้างอัตราภาษีมีประสิทธิภาพ ไม่บิดเบือนการตัดสินใจทางเศรษฐกิจ

(4) ภาษีท้องถิ่นควรมีความเป็นธรรม ทั้งในแนวตั้ง และแนวระนาม

(5) ข้อจำกัดเรื่อง การเมือง กฎหมาย วัฒนธรรม โครงสร้างสถาบัน เช่น ไม่ควรให้ท้องถิ่นเก็บภาษีประเภทที่ตนไม่มีขีดความสามารถ ในกรณีของภาษีที่ต้องการการประหยัดต่อขนาด ก็ควรให้รัฐบาลกลางจัดเก็บในนามของรัฐบาลท้องถิ่นแล้ว โอนรายได้ให้ภายหลัง

1.4.5 JOHN NORREGARD.(1995) รัฐบาลท้องถิ่นควรมีแหล่งรายได้ที่ตนเอง สามารถกำหนดและควบคุมได้ และพอเพียงอย่างน้อยหนึ่งแหล่ง โดยที่ต้องไม่ผลักภาระในการหารายได้นั้นให้แก่ท้องถิ่นอื่น โดยทั่วไปแหล่งรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น

1.4.6 JOHN NORREGARD. รัฐบาลท้องถิ่นควรมีแหล่งรายได้ที่ตนเองสามารถกำหนดและควบคุมได้ และพอเพียงอย่างน้อยหนึ่งแหล่ง โดยที่ต้องไม่ผลักภาระในการหารายได้นั้นให้แก่ท้องถิ่นอื่น โดยทั่วไปแหล่งรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นมาจาก 4 แหล่งด้วยกันคือ ค่าธรรมเนียมการใช้บริการ ภาษี เงินช่วยเหลือ และการกู้ยืม ภาษีท้องถิ่นควรมีลักษณะที่สอดคล้องกับลักษณะที่ภาษีโดยทั่วไปควรมี คือ ควรมีความเป็นกลางมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ควรเป็นภาษีที่สะดวกในการบริหารจัดเก็บ ควรเป็นแหล่งรายได้ที่พอเพียงของท้องถิ่น เป็นภาษีที่เป็นธรรม และมีลักษณะโปร่งใส กล่าวคือ ภาระภาษีควรตกอยู่กับผู้อาศัยในท้องถิ่นที่ได้รับประโยชน์จากองค์กรท้องถิ่น ภาษีท้องถิ่นที่ดีต้องไม่ผลักภาระไปให้ผู้อาศัยในท้องถิ่นอื่น (Accountability) และมีฐานภาษีที่เคลื่อนย้ายได้ยาก ภาษีที่มีลักษณะข้างต้น ได้แก่ ภาษีที่ดิน

และทรัพย์สิน ซึ่งเป็นภาษีที่หลีกเลี่ยงได้ยาก แต่พบว่าในหลายประเทศรายได้ภาษีทรัพย์สินได้ลดความสำคัญลงเนื่องจากปัญหาในการประเมินราคา

1.4.7 Government Finance Statistics, IMF ปีต่างๆ แสดงตัวเลขรายได้ภาษีประเภทต่างๆ ของรัฐบาลกลางและท้องถิ่น จากการวิเคราะห์พบว่าในประเทศที่ใช้ระบบ Federal รายได้ภาษีของท้องถิ่นจะอยู่ในสัดส่วนประมาณ 15 – 50 % ของรายได้รวม (ทุกระดับรัฐบาล) ส่วนประเทศที่ใช้ระบบ Unitary รัฐบาลกลางจะมีสัดส่วนรายได้ภาษีสูงมาก ประมาณ 70 – 98 %ของรายได้ภาษีรวม สำหรับประเทศระบบ Federal รายได้ภาษีท้องถิ่นที่สำคัญ คือ ภาษีทรัพย์สินซึ่งคิดเป็นสัดส่วนประมาณ 10% ของภาษีรวม นอกจากนี้ ท้องถิ่นบางประเทศยังมีรายได้จากภาษีเงินได้ และภาษีการขาย ซึ่งความสำคัญของรายได้ภาษีจากแหล่งเหล่านี้แตกต่างไปในแต่ละประเทศ

1.4.8 Musgrave, R.A. and P.B. Musgrave, (1989) การออกแบบระบบภาษีเพื่อใช้สำหรับรัฐบาลหลายระดับ (Federalism) มีข้อพิจารณา คือ ต้องกำหนดว่าฐานภาษีอะไรเป็นของรัฐบาลระดับไหน การจัดสรรอำนาจจัดเก็บภาษีต้องคำนึงถึงความมีประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจและการเคลื่อนย้ายภาษีระหว่างท้องถิ่น และต้องไม่เกิด Tax Competition ระหว่างท้องถิ่น การจัดสรรอำนาจทางภาษีที่เหมาะสม คือ

รัฐบาลกลางควรจัดเก็บภาษีเงินได้ที่มีอัตราก้าวหน้า ภาษีมรดก และภาษีทรัพยากรธรรมชาติ

ระดับมลรัฐ (State) ควรเก็บภาษีเงินได้จากคนในท้องถิ่น จากปัจจัยการผลิต ภาษีการขาย และ Benefit Charge จากการผลิตสินค้า

ระดับท้องถิ่น (Local) ควรเก็บภาษีอสังหาริมทรัพย์ ภาษีจากเงินเดือนและค่าจ้างแรงงาน (Payroll Tax) และค่าใช้บริการที่ท้องถิ่นจัดสรรให้ (Benefit Charge) และแม้ว่าภาษีประเภทหนึ่งจะเหมาะสมกับการใช้ในระดับรัฐบาลระดับหนึ่ง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจะไม่สามารถใช้พร้อมกันในรัฐบาลระดับอื่น เช่น ภาษีเงินได้สามารถใช้ได้ทั้งระบบรัฐบาลกลางและมลรัฐ ซึ่งอาจสร้างปัญหาความไม่สอดคล้อง วิธีหลีกเลี่ยงปัญหา คือ ใช้ Shared Tax (ซึ่งนับคือ Shared หรือ COMMON BASE) โดยมลรัฐสามารถเก็บภาษีเสริมบนฐานภาษีเงินได้ของรัฐบาลกลาง ดังที่ แคนาดา และเยอรมันนี้ใช้

1.4.9 Alan Norton. (1994) กล่าวถึง เครื่องมือทางภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละระดับใช้ว่ามีหลายประเภทแตกต่างกันไป โดยหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นสิ่งกำหนดภาษีท้องถิ่น คือ

ความเป็นธรรม (Equity) ต้องเป็นภาษีที่มีความเป็นธรรม ภาษีที่มีความเป็นธรรมที่สุด คือ ประเภทที่เก็บจากรายได้หรือมูลค่าทรัพย์สินหรือทั้ง 2 อย่าง ในทางตรงกันข้ามCommunity charge ซึ่งได้มีการเสนอให้ใช้ในรัฐบาลของนาง Thatcher ในช่วงปลายทศวรรษ1980 เป็นการสมเหตุสมผลตามหลักการที่ว่าเป็นการยุติธรรมสำหรับบุคคลที่จะต้องจ่ายเงินสำหรับผลประโยชน์ที่ได้รับจากรัฐบาลท้องถิ่นและประโยชน์นี้ทุกคนจะได้รับเท่าเทียมกัน ดังนั้น ไม่ว่าคนรวยหรือจนก็ควรจะต้องจ่ายเท่ากัน ความไม่

ยุติธรรมก็จะเกิดขึ้นเมื่อมูลค่าโดยเปรียบเทียบในปัจจุบันต่างจากมูลค่าที่ได้ประเมินไว้ก่อนหน้านั้น ซึ่งทำให้หลายๆ ประเทศต้องมีการใช้ระบบที่ทำการประเมินใหม่ทุกๆ ปี ภาษีที่ต่างกันจะมีผลกระทบของความไม่ยุติธรรม

ความเอื้ออำนวยในการจัดเก็บ (Collectablility) ลักษณะหนึ่งของภาษีที่มีความเป็นธรรม ก็คือ ต้องยากในการหลบเลี่ยงภาษี หลายคนเชื่อว่าการเก็บ Community charge นั้น ไม่ยุติธรรม จึงมีหลายคนที่พยายามหลบเลี่ยงการขึ้นทะเบียนเพื่อมีสิทธิเลือกตั้งเพื่อที่จะได้ไม่มีชื่อในรายชื่อผู้ต้องเสียภาษี

ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ภาษีควรจะสร้างรายได้ที่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนในการจัดเก็บ ซึ่งเกี่ยวข้องกับความเอื้ออำนวยในการจัดเก็บ (Collectablility) และความเชื่อของแต่ละบุคคลว่าการเก็บภาษีนั้นยุติธรรม มีการโต้แย้งว่า ภาษีที่ดีต้องให้ผลตอบแทนที่สูง เพื่อที่จะได้ไม่ต้องมีการเก็บภาษีหลายชนิด แต่ในเรื่องของความมีประสิทธิภาพก็ยังมีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ cost-benefit analysis ผลประโยชน์ส่วนเกินที่เพิ่มขึ้น (additional benefit) นั้นควรจะเท่ากับผลประโยชน์ส่วนเพิ่มที่ได้จากการจัดหาบริการให้ แต่ผลประโยชน์นั้นก็ไม่สามารถที่จะตีมูลค่าได้ถ้าปราศจากการตั้งสมมติฐานของการตีมูลค่า

ภาษีควรเก็บจากผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากบริการ (Taxes should be met by Beneficiaries of services) ซึ่งก็คือจากผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ที่อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองนั้น แต่ผู้ที่อยู่อาศัยนอกพื้นที่บางคนอาจได้ประโยชน์จากสินค้า/บริการสาธารณะภายในพื้นที่ที่พวกเขาไปทำงานหรือไปเที่ยว ซึ่งก็มีภาษีที่มีความเหมาะสมเป็นธรรมสำหรับเก็บจากผู้อาศัยนอกพื้นที่ แต่ได้รับประโยชน์จากบริการของท้องถิ่น เช่น ภาษีการบริโภค

ผลกระทบเชิงพฤติกรรมของภาษี (A tax's behavioral effects) ภาษีไม่ควรจะสูงถึงระดับที่ทำให้ประชาชนไม่อยากอาศัยอยู่ เข้ามาทำงานหรือมาเที่ยวหรือทำให้ธุรกิจไม่อยากย้ายเข้ามาลงทุนในท้องถิ่น

ความลอยตัวหรือความยืดหยุ่นของภาษี (Buoyancy or elasticity) รายได้ภาษีควรจะเพิ่มขึ้นตามระดับรายได้ (ของประชาชน) หรือระดับเงินเฟ้อ หรืออย่างน้อยก็สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายมาก เพื่อปรับให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของระดับรายได้ที่แท้จริงและความต้องการ (need)

ฐานภาษีเคลื่อนย้ายได้ยาก (Immobility of tax base) ฐานภาษีควรยึดติดอยู่กับท้องถิ่น มิเช่นนั้นผู้อาศัยอาจจะเลือกที่จะเปลี่ยนที่อยู่อาศัยหรือเปลี่ยนสถานที่ซื้อสินค้า/บริการเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงภาษี

การรับรู้และความรับผิดชอบต่อผู้เสียภาษี (Perceptibility and accountability) ภาษีควรจะมีความสัมพันธ์ที่ชัดเจนกับรายจ่ายของท้องถิ่น เพื่อที่ผู้เสียภาษีจะได้ตระหนักถึงความรับผิดชอบ

ของท้องถิ่นต่อผู้เสียภาษี โดยจะได้รับทราบว่าเงินภาษีถูกใช้ไปอย่างไร ซึ่งจะได้ตัดสินได้ว่าการใช้เงินนั้นเป็นไปตามที่ประสงค์หรือไม่

ความสอดคล้องกับภาษีอื่น (Compatibility with other taxes) ควรมีความสอดคล้องกับภาษีอื่นที่รัฐบาลระดับอื่นจัดเก็บ

1.4.2 <u>ภาษีรัฐบาลกลางและการจัดสรรายได้ให้ท้องถิ่น</u>

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และปาริชาต โชติยะ ศิวะรักษ์ (2540) ได้ทำการศึกษาเมื่อกำหนดตัวชี้วัดในการจัดสรรรายได้ท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นมีทรัพยากรที่เพียงพอและเหมาะสมในการกระทำภารกิจบริการประชาชน การสร้างดัชนีควรคำนึงถึงความจำเป็นด้านรายได้ขั้นพื้นฐานของเทศบาล (NEEDS) ความสามารถทางการคลังของเทศบาล (Fiscal Capabilities) ความกระตือรือร้นของเทศบาลในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและการหารายได้ภายในท้องถิ่น (Willingness RAISE REVENUE LOCALLY) เครื่องชี้วัดการปฏิบัติงานและผลสำเร็จของงาน

การแบ่งรายได้ภาษีในอดีตและปัจจุบัน ใช้ประชากรเป็นเกณฑ์ชี้วัด โดยที่ต้นทุนการให้บริการของแต่ละองค์กรมีความต่างกัน จึงเสนอให้พิจารณาตัวชี้วัดอื่นๆ ประกอบด้วย คือ

(1) ประชากร เพราะจำนวนประชากรสะท้อนความต้องการบริการของประชาชน ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากร ทั้งนี้ให้น้ำหนักร้อยละ 40

(2) ความหนาแน่นของประชากร เพราะเหตุว่า ความหนาแน่นของประชากรสะท้อนภารกิจของท้องถิ่น ประชากรมีความหนาแน่นสูง ต้องการบริการเพิ่มขึ้น ต้นทุนการให้บริการเพิ่มขึ้น โดยให้น้ำหนักร้อยละ 30

(3) ภาษีที่จัดเก็บในท้องถิ่นต่อจำนวนประชากรของท้องถิ่น เพราะภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บต่อจำนวนประชากรสะท้อนค่าเฉลี่ยภาระภาษีที่ประชาชนได้จ่ายไป เมื่อเสียภาษีสูงก็ควรได้รับบริการสูงเช่นกัน โดยให้น้ำหนักร้อยละ 30

(4) สัดส่วนรายได้ภาษีที่ท้องถิ่นเก็บต่อรายประจำ ซึ่งสะท้อนความตั้งใจในการเก็บภาษี ควรได้รับการตอบแทนด้วยการให้แรงจูงใจของเศรษฐกิจ

(5) ระดับการพัฒนาของท้องถิ่นและภาระกิจพิเศษของท้องถิ่น กรณีท้องถิ่นพิเศษ จำเป็นต้องใช้จ่ายมากขึ้น จึงควรจัดลำดับโดยเสนอเป็นคะแนน 1 2 3 4 5

ตัวชี้วัดเหล่านี้จะนำไปใช้เป็นเกณฑ์การจัดสรรเงินภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ

1.4.2.1 จรูญศรี ชายหาด (2539) หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้

แก่ราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในปัจจุบันอนุโลมตามกฎกระทรวง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 แห่งพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้า ให้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2505 โดยกำหนดการจัดสรรรายได้ระหว่างกรุงเทพมหานครกับราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในอัตรา 60 : 40 ส่วนการจัดสรรระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นต่างๆให้ใช้สัดส่วนภาษีการค้าที่ท้องถิ่นเคยได้รับอยู่ในปี 2503 เป็นเกณฑ์ในการจัดสรร โดยที่เห็นว่าหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ท้องถิ่น ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะดังกล่าวเป็นอัตราตายตัว ไม่สัมพันธ์กับภาวะเศรษฐกิจในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงแตกต่างจากที่เคยเกิดขึ้นในปี 2503 จึงได้เสนอแนวทางการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น โดยเสนอให้แยกภาษีมูลค่าเพิ่มและธุรกิจเฉพาะออกเป็น 2 ส่วน รายได้ส่วนที่เก็บจากการขายสินค้าและบริการในประเทศให้จัดสรรตามแหล่งกำเนิด โดยกรมสรรพากรจัดส่งให้แก่ท้องถิ่นที่เป็นแหล่งกำเนิดโดยตรง ส่วนรายได้ภาษีที่เก็บจากสินค้านำเข้า ให้กรมกรมสรรพากรจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นตามสัดส่วนประชากรในแต่ละท้องถิ่น โดยมีความเห็นว่ารายได้ที่จัดเก็บได้ในท้องถิ่นใด ให้ตกเป็นของท้องถิ่นนั้นในอัตราที่เหมาะสม และท้องถิ่นสามารถมีรายได้แปรผันตามระดับกิจกรรมในท้องถิ่น นอกจากนั้น ยังเห็นว่าท้องถิ่นที่ได้รับจัดสรรภาษีด้วยวิธีนี้ด้วย ก็ให้รัฐบาลอุดหนุน ซึ่งจะทำให้นโยบายเงินอุดหนุนมีความชัดเจนและเป็นธรรม

1.4.2.2 จรัส สุวรรณมาลา (2538) เสนอความเห็นว่า การแบ่งสรรรายได้ระหว่างรัฐบาลระดับชาติและระดับล่าง สามารถใช้ระบบภาษีร่วมได้ (Revenue – SHARING TAXES) ภาษีร่วม หมายถึง ภาษีที่เป็นฐานรายได้ร่วมกันระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ วิธีการจัดสรรจะกำหนดอัตราเป็นร้อยละของรายได้ที่เก็บได้ ท้องถิ่นที่เก็บภาษีนั้นๆ ได้มาก ก็จะได้ส่วนแบ่งมากด้วย โดยเสนอว่า รัฐบาลควรพัฒนาระบบภาษีร่วมให้เป็นเครื่องมือในการกระจายอำนาจความเจริญสู่จังหวัดและท้องถิ่น เพราะจะช่วยสร้างดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์กับภาวะของการพัฒนา ระบบภาษีร่วมมีจุดเด่น 3 ประการ คือ ยืดหยุ่นตามสภาพเศรษฐกิจและอัตราการเจริญเติบโตของเศรษบกิจได้ค่อนข้างสูง รัฐบาลทุกระดับได้รับผิดชอบทางการคลังร่วมกัน และเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้ใช้ดุลพินิจในการใช้จ่าย แต่ระบบภาษีร่วมก็มีข้อด้อย คือ ไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือสร้างความเท่าเทียมในการจัดบริการระหว่างท้องถิ่นต่างๆ ได้ ท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูงจะได้รับจัดสรรเงินภาษีสูงกว่าท้องถิ่นที่มีศักยภาพต่ำ และเห็นว่าหน่วยปกครองท้องถิ่นระดับล่างควรมีรายได้จากภาษีร่วมและรายได้อื่นๆ ที่เก็บในท้องถิ่นรวมกันแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ของรายจ่ายประจำสำหรับจัดบริการสาธารณพื้นฐานของท้องถิ่น

1.4.2.3 Charles E. Mclure, Jr. (1999) ได้เสนอความเห็นว่า อำนาจในการกำหนดอัตราภาษีเป็นสิ่งสำคัญที่สุด เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดระดับการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ท้องถิ่นไม่ควรมีอำนาจเต็มที่ในการตัดสินใจว่าจะเก็บภาษีอะไรก็ได้ เพราะจะเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชา

ชนในท้องถิ่น หากรัฐบาลท้องถิ่นมีอิสระเต็มที่ในการกำหนดประเภทภาษี ฐานภาษี อัตราภาษี และบริหารการจัดเก็บ จะเกิดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนเกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติและบริหารงาน และหากแต่ละท้องถิ่นเลือกใช้ภาษีต่างกันอย่างสิ้นเชิง ก็จะก่อปัญหาความไม่ธรรม และการบิดเบือนทางเศรษฐกิจ การแก้ไขปัญหานี้ทำได้โดยให้รัฐบาลท้องถิ่นเก็บ SURCHARGE จากภาษีรัฐบาลกลาง หรือการใช้ภาษีร่วม (TaxSharing) หรือ Revenue Sharing

Surcharge เป็นเครื่องมือสร้างความเป็นอิสระทางการคลังให้ท้องถิ่น ไม่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและการบิดเบือนทางเศรษฐกิจ รวมทั้งไม่ก่อปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีและการบริหารภาษี รัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดฐานภาษี โดยท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดอัตรา surcharge เอง และรัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บทั้งในส่วนของรัฐบาลกลางและ surcharge

Tax sharing รัฐบาลท้องถิ่นจะได้รับรายได้ในสัดส่วนตายตัวจากภาษีที่รัฐบาลกลางเก็บในเขตของท้องถิ่น โดยใช้อัตราแน่นอนตายตัว การใช้ Tax sharing เป็นการจำกัดอิสระของท้องถิ่นเพราะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงรายได้ได้

Revenue Sharing เป็นการกำหนดรายได้ให้ท้องถิ่น โดยใช้สูตรคำนวณที่ได้จากจำนวนประชากร ความสามารถในการเสียภาษี ความต้องการใช้รายได้ วิธีนี้ใช้เป็นเครื่องมือกระจายความเป็นธรรมระหว่างท้องถิ่นได้

1.4.2.4 สมชัย ฤชุพันธุ์ (2541) ได้เสนอความเห็นว่า นโยบายภาษีเป็นนโยบายเศรษฐกิจมหภาค การนำนโยบายภาษีไปใช้เพื่อเป้าหมายเฉพาะจะมีผลกระทบต่อส่วนรวม การใช้นโยบายภาษีควรกำหนดเป้าหมายหลักของภาษีแต่ละชนิดให้ชัดเจนและเหมาะสมกับลักษณะของภาษีนั้น เช่น ภาษีเงินได้มีหน้าที่หลักในการกระจายรายได้ ภาษีศุลกากรที่เก็บจากสินค้านำเข้ามีหน้าที่คุ้มครองอุตสาหกรรม โครงสร้างภาษีควรมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์อื่นๆ ที่ไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักให้น้อยที่สุด นโยบายภาษีควรมีความโปร่งใส คือ มีความง่ายความเป็นสากลและไม่ใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายอันเป็นหน้าที่ของนโยบายอื่น นอกจากนั้นนโยบายภาษีควรมุ่งเพิ่มสัดส่วนภาษีทางตรง เพื่อวัตถุประสงค์ในการกระจายรายได้ในสังคม และที่สำคัญนโยบายภาษีควรพิจารณาถึงโอกาสในการหลีกเลี่ยงภาษี เพราะทำให้การดำเนินนโยบายสอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น

1.4.2.5 กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance, 1998) ระบบภาษีอากรของไทยประกอบด้วยภาษีที่สำคัญ 4 ประเภท คือ ภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และอากรนำเข้า

ภาษีเงินได้ ประกอบด้วย ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินไดนิติบุคคล และภาษีเงินได้ปิโตรเลียม

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จัดเก็บจากฐานเงินได้สุทธิในอัตราร้อยละ 0 – 37 ซึ่งตามประมวลรัษฎากรยอมให้มีการหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนได้หลายรายการ และยังมีรายได้ที่ได้รับยกเว้นภาษีอีกหลายรายการ ภาษีเงินได้นิติบุคคล จัดเก็บจากฐานกำไรสุทธิ ในอัตราร้อยละ 30 สุทธิเป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในประมวลรัษฎากร

ภาษีเงินได้ปิโตรเลียมจัดเก็บจากกำไรสุทธิของบริษัทผู้ได้รับสัมปทานดำเนินการสำรวจขุดเจาะน้ำมันปิโตรเลียม โดยจัดเก็บในอัตราร้อยละ 50 ของกำไรสุทธิ ภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดเก็บจากการประกอบกิจการขายสินค้าและบริการและการนำเข้าในอัตราร้อยละ 7 นอกจากนั้นยังมีอัตรา 0 เพื่อส่งเสริมการส่งออกและการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่กิจการเฉพาะอย่างด้วย

ภาษีธุรกิจเฉพาะ จัดเก็บกิจการบริการด้านการเงินที่ไม่อาจหามูลค่าเพิ่มได้ เช่น ธนาคาร ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ในอัตราร้อยละ 0.1 , 2.5 , 3 ของยอดรายรับ ตามประเภทของกิจการ

ภาษีสรรพสามิต เก็บจากสินค้าและบริการที่รัฐบาลไม่สนับสนุนให้ประชาชนบริโภค เช่น สุรา ยาสูบ สินค้าที่เสียภาษีสรรพสามิตปัจจุบันมี 15 รายการ คือ ยาสูบ น้ำมัน สุรา เบียร์ เครื่องดื่มไพ่ เครื่องไฟฟ้า รถยนต์ แก้วและเครื่องแก้ว ผลิตภัณฑ์เครื่องหอม เรือยอช์ต สนามม้า พรม รถจักรยานยนต์ และแบตเตอรี่ การกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิต กฎหมายกำหนดทั้งอัตราตามสภาพและอัตราตามมูลค่า แต่ส่วนมากแล้วจะเก็บอัตราตามมูลค่า

อากรนำเข้า จัดเก็บจากสินค้านำเข้าจากฐานราคา CIF ของสินค้าโดยมีอัตราแตกต่างกันตั้งแต่ร้อยละ 0 – 80

1.4.3 <u>ค่าธรรมเนียม</u>

1.4.3.1 Gerwing Bell (1995) ได้กล่าวถึงหลักสำคัญในประเด็นต่างๆ ดังนี้ <u>ประเด็นแรก</u> ความแตกต่างของค่าธรรมเนียม และภาษีอากร โดยให้ข้อสังเกตว่าหากผู้จ่ายเงินสามารถเลือกที่จะจ่ายสำหรับบริการของรัฐชนิดใดๆ ได้แสดงว่า สิ่งที่เรียกเก็บนั้นเป็นค่าธรรมเนียม แต่ถ้าเป็นการจ่ายเงินแบบบังคับจัดเก็บสิ่งนั้นจะเป็นภาษี หรือหากเงินที่เก็บได้นั้นมีการนำไปใช้เพื่อสนับสนุนการดูแลรักษาสินค้า และบริการเงินนั้นจะถือว่าเป็นค่าธรรมเนียม แต่ถ้าไม่มีวัตถุประสงค์พิเศษในการจัดเก็บก็จะถือว่าเป็นภาษี <u>ประเด็นที่สอง</u> ค่าธรรมเนียมควรนำมาใช้ในกรณีใดได้บ้าง กล่าวโดยสรุปแล้ว ค่าธรรมเนียม ควรนำมาใช้เพื่อประโยชน์ในการทำให้เกิดประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์ (ECONOMIC EFFICIENCY) และควรใช้ในกรณีที่สามารถระบุตัวผู้ใช้บริการ ได้อย่างชัดเจน <u>ประเด็นที่สาม</u> เงื่อนไขสำคัญในการนำค่าธรรมเนียมมาใช้การนำค่าธรรมเนียมมาใช้จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์หลายประการเช่น หลักความยุติธรรม โดยเก็บค่าธรรมเนียมตามประโยชน์ที่ผู้ใช้บริการได้รับ (BENEFIT THEORY) หลักความคุ้มค่า ในการใช้ทรัพยากร (ECONOMIC USE) การเก็บค่าธรรมเนียมจะทำให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มประโยชน์หลักค่าใช้จ่ายใน

การบริหาร (Administrative cost) ถ้าการจัดเก็บค่าธรรมเนียมซับซ้อน และเสียค่าใช้จ่ายมาก ก็ไม่ควรทำ ควรจะไปใช้การเก็บภาษีแทนจะดีกว่า ประเด็นที่สี่ ประเภทของค่าธรรมเนียม ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ว่า ค่าธรรมเนียมมี 2 ประเภท คือ แบบ USERFEES เช่น ค่า TOLL WAYS และแบบ REGULATORY FEES เช่น ค่าทำ passport

1.4.3.2 David N. Hyman (1993) ได้พูดถึง User Charges ในประเด็นที่ว่า การจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้น เป็นไปตามความต้องการทางการเมืองมากกว่า จะเป็นไปตามกลไกตลาด เพราะราคาค่าธรรมเนียมไม่ได้ขึ้นอยู่กับ DEMAND และ SUPPLY ในตลาด สำหรับการคิดค่าธรรมเนียมนั้นจะมี 2 แบบ คือ แบบ Full cost และแบบ partial cost แบบ Full cost มักจะใช้กับการให้บริการ ที่คิดจากค่าบริหารจัดการ (ADMINISTRATIVE COST) เช่น ค่าทำหนังสือเดินทางหรือค่าอากรแสตมป์ สำหรับค่าธรรมเนียมที่คิดแบบ Partial Cost นั้น ส่วนต่างระหว่างค่าใช้จ่ายจริงและค่าธรรมเนียมที่เก็บได้ จะได้รับจากภาษี ค่าธรรมเนียมประเภทนี้ มักจะจัดเก็บจากบริการประเภทการจัดหาที่อยู่อาศัย การให้บริการด้านโรงเรียนของรัฐบาล การให้บริการด้านสาธารณสุข ค่าธรรมเนียมนั้นมีหลายรูปแบบ เช่น เรียกเก็บเป็นค่าใช้บริการโดยตรงตามปริมาณการใช้ และการได้รับประโยชน์ เรียกเก็บเป็นค่าใบอนุญาต เรียกเก็บเป็นค่า FARESและ TOLL WAYS

1.4.3.3 วรากรณ์ สามโกเศศ (2527) เสนอว่า ค่าธรรมเนียมมีความสำคัญในการเพิ่มพูนรายได้ให้กับรัฐบาลท้องถิ่น ดังนั้น จึงควรมีการพัฒนาการจัดเก็บ และมีการปรับค่าธรรมเนียม ให้เหมาะสม โดยได้เสนอแนวทางการปรับค่าธรรมเนียม โดยวิธีการให้ดัชนี 3 ระดับ คือ 1 2 3 ตามลักษณะของการบริการ 3 ประการ คือ 1) ความเป็นบริการสาธารณะ โดยหากบริการประเภทใดมีการให้ประโยชน์โดยส่วนรวมมาก จะมีค่าดัชนีสูงสุด 2) ความเป็นบริการพื้นฐาน หมายถึง เป็นบริการจำเป็น โดยสามารถทดแทนความต้องการพื้นฐานได้มากน้อยเพียงใด หากประชาชนต้องการบริหารประเภทนั้นมาก ค่าดัชนีจะสูง 3) ระดับการใช้ทรัพยากรของหน่วยบริหาร หมายถึงในการให้บริการแต่ละประเภทนั้น รัฐจะต้องใช้ทรัพยากรมากน้อยเพียงไร ถ้าหากรัฐต้องใช้มาก ค่าดัชนีจะต่ำ โดยเมื่อรวมค่าดัชนีได้แล้ว หากบริการใด มีค่าดัชนีสูงสุด ควรมีการกำหนดค่าธรรมเนียมให้ต่ำไว้ หากบริการใดมีค่าดัชนีต่ำสุด จะมีการกำหนดค่าธรรมเนียมให้สูง

1.4.3.4 A Revenue Guide for Government ค่าธรรมเนียมนั้นนอกจากจะทำให้เกิดความเป็นธรรม (EQUITY) และก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์ (Efficiency) แล้ว ยังเป็นตัวบ่งชี้ได้ว่า บริการประเภทใดเป็นที่ต้องการประชาชน ซึ่งรัฐควรจัดให้มีการบริการอย่างเพียงพอ และบริการประเภทใดควรลดการให้บริการลง ประเด็นสำคัญที่กล่าวถึงในบทนี้คือ ในการนำค่าธรรมเนียมมาใช้ ผู้

บริหารต้องคำนึงถึงอะไรบ้าง กล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้บริหารต้องพิจารณาว่าบริการประเภทใดบ้างที่สามารถหารายได้ โดยบริการนั้นจะต้องสามารถระบุ(IDENTIFY) ตัวบุคคลที่จะได้รับประโยชน์ ออกจากผู้ที่ไม่ได้รับประโยชน์ (เพราะไม่จ่ายค่าบริการ) ได้ และบริการประเภทใด ควรจะได้รับการดูแลด้วยเงินค่าธรรมเนียม ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงหลักความเป็นธรรม การเปรียบเทียบการจัดเก็บและอัตราการเก็บกับท้องถิ่นอื่นๆ รวมทั้งต้องคำนึงถึงความรู้สึกของประชาชนต้องการขึ้นภาษี ฯลฯ ประกอบด้วย ในกรณีที่รัฐตกลงที่จะใช้ค่าธรรมเนียมอย่างจริงจัง ข้อแนะนำก็คือ ควรจะมีการพิจารณาราคา ค่าธรรมเนียมทุกปี เพื่อให้สะท้อนกับค่าใช้จ่ายจริงและอัตราเงินเฟ้อ นอกจากนี้ ควรต้องรวบรวมกฎหมาย ระเบียบและข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมไว้ในที่เดียวกันและแบ่งค่าธรรมเนียมออกเป็น หมวดหมู่ เพื่อง่ายต่อการวิเคราะห์และพิจารณา ประเด็นสำคัญต่อไปก็คือ วิธีการคิดราคาค่าธรรมเนียม ซึ่งบทความนี้เสนออยู่ 5 วิธี คือ Full cost Pricing, Return on investment pricing, partial cost pricing, Competitive pricing และ Marginal Cost Pricing

1.4.4 <u>ระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่น</u>

1.4.4.1 Anvar Shah (1994) ระบบเงินโอนหรือเงินอุดหนุนที่ดีควรสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เช่น (1) เชื่อมโยงช่องว่างระหว่างรายได้กับรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น (FiscalGap) (2) ชดเชยผลประโยชน์ให้ท้องถิ่นที่สร้างผลประโยชน์ให้กับส่วนรวม (3) เป็นหลักประกันให้ท้องถิ่นจัดหาบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน (4) ส่งเสริมหน้าที่ของรัฐบาลกลางในการกระจายรายได้ (5) ลดความแตกต่างกันในการจัดทำบริการสาธารณะของแต่ละท้องถิ่น (6) ลดความไม่เท่าเทียมกันในการจัดเก็บรายได้ระหว่างท้องถิ่น (7) เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การออกแบบระบบเงินโอนควรจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และสถานการณ์แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น ถ้าวัตถุประสงค์คือ การลดช่องว่างระหว่างรายได้กับรายจ่าย เงินอุดหนุนควรจะเป็นแบบไม่สมทบ (Nonmatching Transfers) ถ้าวัตถุประสงค์ คือ การลดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่น เงินอุดหนุนควรเป็นแบบทั่วไปที่ไม่ต้องสมทบและสนับสนุนความเท่าเทียมกัน (General Nonmatching Equalization Transfers) ถ้าวัตถุประสงค์คือ การชดเชยผลประโยชน์ในบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นสร้างผลประโยชน์ให้กับส่วนรวม เงินอุดหนุนควรเป็นแบบสมทบและไม่จำกัดจำนวน (Open – ended Matching Transfers) ถ้าวัตถุประสงค์ คือ การประกันให้ท้องถิ่นจัดหาบริการสาธารณขั้นพื้นฐาน เงินอุดหนุนควรเป็นแบบมีเงื่อนไขและไม่ต้องออกเงินสมทบ (Conditional Nonmatching Transfer)

ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ การออกแบบระบบเงินอุดหนุนจะไม่กำหนดวัตถุประสงค์ของเงินอุดหนุนที่ชัดเจน ในบางประเทศอาจกำหนดวัตถุประสงค์ของเงินอุดหนุนแต่เป็นการกำหนดภายหลังการจ่ายเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นต่างๆ แล้ว สาเหตุส่วนใหญ่ที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่

ไม่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนก็เพื่อให้รัฐบาลกลางมีอำนาจเต็มที่ในการให้เงินอุดหนุน หรือเพื่อเป็นเครื่องมือทางการเมืองของรัฐบาลกลาง ดังนั้น ปัญหาที่ตามมาของประเทศที่ไม่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของเงินอุดหนุนให้ชัดเจน คือ ปัญหาความไม่โปร่งใส (TRANSPARENCY) ปัญหาของการตรวจสอบ Accountability) และปัญหาของความไม่แน่นอนในรายได้ของท้องถิ่น (Predictability)

1.4.4.2 Joe B. Stevens (1993) สาเหตุสำคัญ 2 ประการ ของการใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางสู่ท้องถิ่น คือ (1) เหตุผลทางด้านประสิทธิภาพ (Efficiency Reasons) ในการนี้ท้องถิ่นอาจผลิตบริการสาธารณะบางประเภทน้อยไป เนื่องจากประโยชน์ที่ได้จะตกอยู่กับคนท้องถิ่นตนเองไม่คุ้มค่ากับต้นทุนในการผลิต ดังนั้น รัฐบาลกลางอาจจะจ่ายเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นนั้นเพื่อให้สามารถผลิตบริการสาธารณะที่มีประโยชน์โดยรวม (2) เหตุผลทางด้านความเท่าเทียมกัน (Equity Reasons) รัฐบาลกลางอาจใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการเพิ่มรายได้ให้ท้องถิ่นที่ยากจน เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน

1.4.4.3 Edgar Browning and Jacquelene Browning (1987) เงินอุดหนุนระหว่างรัฐบาล คือ การสนับสนุนเงินจากรัฐบาลหนึ่งไปสู่รัฐบาลอื่นๆ โดยส่วนใหญ่เงินอุดหนุนอะไหล่จากรัฐบาลระดับสูงไปสู่ระดับล่าง เงินอุดหนุนสามารถแบ่งได้กว้างๆ เป็น 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข และเงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข คือเงินที่รัฐบาลผู้ให้เงินอุดหนุนจะกำหนดเงื่อนไขในการใช้เงินแก่รัฐบาลที่รับเงินอุดหนุนอย่าชัดเจนในขณะที่เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข คือ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลผู้รับรับจะมีอิสระในการเลือกใช้จ่ายเงินอุดหนุน

1.4.4.4 John Norregaard (1995) ประเทศในกลุ่มองค์การเพื่อการร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) มีแนวโน้มที่จะลดระดับของการให้เงินอุดหนุนต่อรัฐบาลระดับล่างลงหรือเปลี่ยนประเภทของเงินอุดหนุนจากแบบเฉพาะกิจไปเป็นเงินอุดหนุนแบบทั่วไป เพื่อให้ท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบเป็นของตัวเอง (Local Accountability) อย่างไรก็ตามเงินอุดหนุนยังคงมีบทบาทในหลายด้าน เช่น ช่วยชดเชยความไม่สมดุลในแนวตั้ง (correct For vertical Imbalance) ซึ่งเกิดจากรายได้น้อยกว่ารายจ่าย ช่วยให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดหาบริการสาธารณะขั้นต่ำ ช่วยให้ท้องถิ่นจัดหาบริการบางประเภทที่รัฐบาลกลางเห็นว่าจะมีประโยชน์ (Correct for Positive Externalities) ช่วยเพิ่มรายได้ให้ท้องถิ่นที่มีความสามารถในการหารายได้ต่ำ (Correct for an Insufficient Local Financing System) ช่วยสร้างความเท่ากับเทียมกันให้กับท้องถิ่น (Correct for Horizontal Imbalance) ช่วยเพิ่มช่องทางในการกระจายรายได้ให้รัฐบาลกลาง

1.4.4.5 Roy Bahl (1999) การโอนรายได้ระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Transfers) เป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากต่อรัฐบาลระดับล่างในประเทศกำลังพัฒนา การโอนรายได้ระหว่างรัฐบาลเป็นวิธีที่ทำให้รัฐบาลกลางสามารถควบคุมระบบการคลังของประเทศได้ ในขณะเดียวกันก็เป็นช่องทางที่จะโอนเงินไปสู่รัฐบาลระดับล่างและรัฐบาลท้องถิ่น ความหมายอย่างกว้างของเงินโอนรวมถึงเครื่องมือทางการคลังหลายประเภท เช่น เงินอุดหนุน (Grants) ภาษีร่วม (Shared Taxes) เงินช่วยเหลือ (Subsidies) การใช้เงินโอนแต่ละประเภทอาจถูกออกแบบให้มีลักษณะรวมศูนย์หรือให้มีลักษณะกระจายอำนาจก็ได้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของแต่ละประเทศ

1.4.4.6 จรัส สุวรรณมาลา (2539) ได้สำรวจระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ จำนวน 5 ประเทศ คือ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมัน และฝรั่งเศส เพื่อนำมาประกอบการพิจารณากำหนดแนวทางการพัฒนาระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจในประเทศไทย จากการศึกษาระบบเงินอุดหนุนของประเทศต่างๆ จะเห็นได้ว่าเงินอุดหนุนจะมีลักษณะสำคัญพื้นฐาน 4 ประการคือ (1) มีระบบที่ชัดเจน สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ และมีความสมเหตุสมผล (Rationale) (2) สนับสนุนหลักความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลหลายระดับ (Mutual Accountability and Responsibility) (3) สนับสนุนการสร้างความเท่าเทียมกัน (Equalization) ระหว่างท้องถิ่นต่างๆ (4) รูปแบบของเงินอุดหนุนที่นิยมใช้มาก คือ เงินอุดหนุนแบบทั่วไป (General Grants) เงินอุดหนุนแบบเป็นก้อน (Block Grants) และเงินอุดหนุนที่จัดสรรผ่านระบบภาษีโดยตรง (Revenue Sharing) สำหรับแนวทางการพัฒนาระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น รัฐบาลควรพัฒนาระบบการคลังหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้มีรายได้จากภาษีร่วมในสัดส่วนที่สูงพอสมควร เพื่อป้องกันมิให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนประเภททั่วไป และเงินอุดหนุนแบบเป็นก้อนจากรัฐบาลกลางผ่านระบบงบประมาณประจำปีมากเกินไป และควรใช้เงินอุดหนุนที่ผ่านระบบงบประมาณเป็นเครื่องมือสร้างความเท่าเทียมและความเป็นธรรมในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐาน หรือใช้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นส่งเสริมให้ท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมตามนโยบายของรัฐบาล

1.4.4.7 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2543)

ระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น สามารถแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ (1) ระบบภาษีร่วม (Revenue – Sharing transfers) ซึ่งหมายถึง รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งหรือจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล เงินอุดหนุนแบบทั่วไปมีวัตถุประสงค์หลักที่จะลดช่องว่างทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Horizontal Imbalance) (3) เงินอุดหนุนแบบ Sectoral – Block –Grant transfers ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้

ท้องถิ่นโดยมีเงื่อนไขและมีการกำหนดกิจกรรมที่ต้องนำเงินไปใช้ เงินอุดหนุนประเภทนี้มีวัตถุประสงค์หลักที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาบริการสาธารณะที่รัฐบาลมอบหมายให้ท้องถิ่นทำหน้าที่แทนรัฐบาล

1.4.5 <u>ระบบบริหารจัดเก็บภาษีท้องถิ่น</u>

1.4.5.1 กรกัญญา เตชะรุ่งนิรันดร์ (2538) เสนอเรื่องการปรับปรุงภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ โดยให้รวมภาษีทั้งสองเข้าด้วยกันเป็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

1.4.5.2 จรูญศรี ชายหาด และกรกัญญา เตชะรุ่งนิรันดร์ (2541) เสนอผลการวิเคราะห์ภาระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และสนับสนุนให้มีการเร่งผลักดันภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

1.4.5.3 จรูญศรี ชายหาด (2531) เสนอให้เปลี่ยนแปลงระบบวิธีการประเมินภาษีจากระบบเจ้าพนักงานประเมิน (Authoritative Assessment) เป็นระบบผู้เสียภาษีประเมินตนเอง (Self Assessment)

1.4.5.4 จรูญศรี ชายหาด (2534) เสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างอัตราภาษีรถยนต์ประจำปีที่ไม่ได้มีการปรับปรุงมานานแล้ว โดยเพิ่มฐานราคาในการคำนวณภาษีสำหรับรถเก๋ง นอกเหนือจากการคำนวณภาษีตามความจุกระบอกสูบของรถ ทำให้ภาษีรถยนต์ทำหน้าที่ภาษีทรัพย์สินด้วย

1.4.5.5 จรูญศรี ชายหาด (2542) เสนอปัญหาการจัดเก็บภาษีป้ายเพื่อปรับปรุงให้เกิดความเป็นธรรม

บทที่ 2 แนวคิด

ในบทนี้จะกล่าวถึงอำนาจของรัฐในการจัดเก็บภาษี เหตุผลความจำเป็นในการจัดเก็บภาษี อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแหล่งรายได้เพื่อการจัดหาสินค้าสาธารณะและสินค้าเอกชน

2.1 อำนาจของรัฐในการจัดเก็บภาษี

อำนาจในการจัดเก็บภาษีพิจารณาได้จากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งต่างมีหน้าที่ต่อกันและกัน

2.2.1 <u>หน้าที่ของรัฐ</u>

รัฐมีหน้าที่ใน 2 ลักษณะคือ หน้าที่ที่ต้องทำและหน้าที่ที่พึงกระทำ หน้าที่ที่ต้องทำเป็นหน้าที่โดยตรงที่จะต้องกระทำ ซึ่งโดยปกติมักกำหนดไว้ในกฎหมาย ส่วนหน้าที่พึงกระทำเป็นการกระทำส่งเสริมความก้าวหน้า ความกินดีอยู่ดีของประชาชนยิ่งขึ้น หน้าที่ซึ่งรัฐต้องกระทำมีดังต่อไปนี้

1) การรักษาความเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน ได้แก่ การออกข้อกำหนดกฎหมาย การจัดตั้งกองกำลังตำรวจเพื่อควบคุมสอดส่องดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายใน ป้องกันปราบปรามโจรผู้ร้าย ตลอดจนการจับกุมลงโทษผู้กระทำการอันผิดกฎหมาย

2) การจัดบริการและสวัสดิการสังคม เช่น การผลิตและจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของสังคม การจัดสร้างและให้บริการในเรื่องการศึกษา สาธารณสุข การสื่อสารคมนาคม การสาธารณูปโภค และสาธารณูปการในรูปต่าง ๆ การสงเคราะห์ผู้ตกทุกข์ได้ยาก การประกันการว่างงาน การช่วยเหลือราษฎรในการประกอบอาชีพ

3) การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยการยกฐานะทางเศรษฐกิจ เพิ่มพูนรายได้และสวัสดิการแก่สังคม กระจายรายได้และความเจริญสู่ท้องถิ่นอย่างทั่วถึง ส่งเสริมคุณธรรมในสังคม ตลอดจนพัฒนาความรู้ความเข้าใจและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพและมีส่วนร่วมในทางการเมืองให้มากที่สุด

4) การรักษาเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐ (Territorial Integrity) รัฐทุกรัฐจึงมีความจำเป็นจะต้องมีกองกำลังทหารไว้ป้องกันการรุกรานจากรัฐภายนอกให้เพียงพอ รวมทั้งรัฐจะต้องสร้างระบบการเมืองและการทูตที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพด้วย

5) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Stability)

6) การสร้างความเป็นธรรมในสังคม เช่น การปฏิรูปที่ดิน การจัดให้มีกฎหมายแรงงานที่เป็นธรรม การจัดให้มีค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ

7) มาตรการควบคุมต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การควบคุมการบริโภคสินค้าที่สร้างผลเสียต่อสังคม เช่น สุรา และยาสูบ การควบคุมการผูกขาดตัดตอนเพราะจะก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพในการผลิตและส่งผลเสียต่อผู้บริโภค ที่จะต้องบริโภคของแพงขึ้นและไม่มีการปรับปรุงคุณภาพ การควบคุมด้านสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

8) ด้านสวัสดิการสังคม ได้แก่

- การสงเคราะห์คนจน เช่น การให้บริการที่จำเป็นโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย หรือการให้เงินช่วยเหลือในด้านอาหาร ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค

- ด้านการประกันสังคม (Social Insurance) ได้แก่ การช่วยเหลือคนว่างงาน และการสงเคราะห์คนชรา

9) รักษาผลประโยชน์ของชาติ เช่น แหล่งทรัพยากรในท้องทะเล เส้นทางคมนาคมทางทะเล ดินแดนบางส่วนของรัฐ ตลาดการค้า รวมทั้งสิทธิประโยชน์ในรูปอื่นๆ

10) รักษาเกียรติภูมิของชาติ การรักษาภาพพจน์ของชาติ รวมทั้งความรู้สึกภาคภูมิใจของคนในชาติ

<u>กล่าวโดยสรุปแล้ว</u> หน้าที่หลักของรัฐบาลก็ควรเกี่ยวแต่เฉพาะการจัดสรรทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตและจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะที่ใช้ร่วมกัน (Collective Goods) คือ สินค้าที่แบ่งแยกไม่ได้ว่าใครได้ประโยชน์มากน้อยเท่าใด ส่วนสินค้าที่เป็นสินค้าเอกชน คือ สินค้าที่แบ่งแยกได้ว่าใครได้รับประโยชน์จำนวนเท่าใด ก็ควรให้เอกชนดำเนินการ นอกจากว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าประเภทสาธารณูปโภค หรือสินค้าซึ่งมีแนวโน้มที่จะมีการผูกขาดตัดตอนกันมาก รัฐจึงอาจจะมีเหตุผลที่จะเข้าไป ควบคุมหรือทำเสียเอง

เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ต่างๆ มากมาย หลายประการดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐเป็นไปด้วยความเรียบร้อยบรรลุผลดีและมีประสิทธิภาพ ประชาชนอยู่ดีกินดีและมีหลักประกันในสิทธิเสรีภาพ ทำให้สังคมมีความเจริญก้าวหน้าและมีสันติสุข รัฐจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการบริหารกิจการของรัฐ และกำหนดสิทธิและหน้าที่ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนด้วยกัน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนซึ่งแสดงออกในรูปของกฎหมาย ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิดและจะต้องได้รับโทษ การที่รัฐมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อประชาชนและสังคมหลากหลายประการ ทำให้เกิดความจำเป็นต้องใช้จ่ายเพื่อให้บรรลุหน้าที่เหล่านั้น รายได้ของรัฐส่วนใหญ่มาจากการเรียกเก็บภาษีอากรจากประชาชน รัฐเรียกเก็บภาษีอากรโดยอาศัยอำนาจทางกฎหมายและนำรายได้มาใช้จ่ายเพื่อประโยชน์แก่สังคมโดยรวม

2.2.2 <u>หน้าที่ของประชาชน</u> ย่อมต้องมีหน้าที่หลักสำคัญในการปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐ นอกจากนี้แล้วในระบบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจในการปกครองเป็นของประชาชน ประชาชนจึงต้องมีบทบาทมากมายหลายประการ เช่น การเลือกตั้งผู้แทนราษฎร การติดตามข่าวสารทางการเมือง การเข้าร่วมเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง การแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อมวลชน การออกเสียงลงประชามติ เป็นต้น

2.2 เหตุผลและความจำเป็นในการจัดเก็บภาษีอากร

ดังได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเพื่อบรรลุหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยรัฐใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือสร้างรายได้ นอกจากวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้แล้ว ภาษีอากรยังถูกใช้เพื่อเหตุผลอื่นอีกเช่น เพื่อการควบคุมและส่งเสริม เพื่อการแบ่งกระจายทรัพยากร และเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

- <u>เพื่อหารายได้</u> เดิมทีการจัดเก็บภาษีอากร มีเหตุผลเพียงประการเดียว คือ เพื่อประโยชน์ในการหารายได้ เพื่อมาใช้จ่ายในกิจการต่างๆ ของรัฐ ดังนั้น ถ้ารัฐบาลมีความจำเป็นต้องการใช้จ่ายน้อยก็เก็บภาษีอากรน้อย นอกจากในกรณีที่มีความจำเป็นจริงๆ ที่จะต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้น รัฐบาลจึงจะเก็บภาษีมากขึ้น ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะมาตรการด้านภาษีอากรเป็นมาตรการที่ประชาชนโดยปกติไม่นิยมมากนัก (ถึงแม้จะเป็นหน้าที่ของพลเมืองดีก็ตาม) จึงทำให้การเก็บภาษีอากรเป็นการบังคับจัดเก็บ เพราะการเสียภาษีอากรทำให้สวัสดิการทางเศรษฐกิจของประชาชนลดลง แต่ต่อมาก็เป็นที่ยอมรับกันว่า ในการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อรายได้นั้น ก็อาจจะก่อให้เกิดผลด้านอื่นด้วยหลายประการ รัฐในระยะต่อๆ มาจึงเริ่มใช้มาตรการภาษีอากร เพื่อวัตถุประสงค์ด้านอื่นด้วย

- <u>เพื่อการควบคุมและส่งเสริม</u> การจัดเก็บภาษีอากรจะสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริโภคบางชนิด เป็นต้นว่า สินค้าใดที่อาจเป็นผลเสียต่อสุขภาพหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเป็นสินค้าฟุ่มเฟือย รัฐก็อาจจะจัดเก็บภาษีในอัตราสูง เพื่อให้สินค้านั้นมีราคาแพง ประชาชนจะได้บริโภคน้อยลง และถ้าประชาชนคนใดยังบริโภคอยู่ ก็จะต้องถูกลงโทษโดยภาษีอากร

การจัดเก็บภาษีอากรก็ใช้ควบคุมการผลิตได้เช่นเดียวกัน ถ้าหากรัฐบาลเห็นว่าควรจะลดการผลิตสินค้าบางชนิด ก็จะเก็บภาษีจากการผลิตสินค้าชนิดนั้นๆ ในอัตราสูง ราคาขายสินค้าก็จะสูงขึ้น อุปสงค์ของสินค้าก็จะลดน้อยลง ทำให้ผู้ผลิตลดการผลิตลงไป

แต่การใช้ภาษีอากรมิใช่ว่าจะใช้เพื่อการควบคุม (หรือเป็นด้านลบ) แต่อย่างเดียว รัฐอาจจะใช้ภาษีอากรเพื่อเป็นการส่งเสริมการบริโภคสินค้าบางชนิด ส่งเสริมการผลิตบางชนิดหรือส่งเสริมวิธีดำเนินการธุรกิจบางชนิดได้ ตัวอย่างของการใช้มาตรการภาษีอากรส่งเสริมก็คือ การใช้กฎหมายส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทย โดยรัฐกำหนดว่า ถ้าหากเอกชนต้องการลงทุนในกิจการที่รัฐต้องการส่งเสริมไว้แล้ว ก็จะได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีอากรบางประการ เป็นต้นว่า ลดหรือยกเว้นภาษีสำหรับเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ และวัตถุดิบต่างๆ ที่นำเข้ามาใช้ในการผลิต ลดหรือยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลในช่วงเวลาที่กำหนดให้การส่งเสริม ขึ้นอากรขาเข้า (กำแพงภาษี) เพื่อป้องกันมิให้อุตสาหกรรมทำนองเดียวกันส่งสินค้าเข้ามาแข่งขัน

- <u>เพื่อการแบ่งกระจายทรัพยากร</u> รัฐสามารถใช้นโยบายภาษีอากรเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการแบ่งกระจายทรัพยากรทั้งในด้านระหว่างบุคคล และระหว่างท้องถิ่น สำหรับในด้านการสร้างความเป็นธรรมในการกระจายทรัพยากรระหว่างบุคคลนั้น ก็อาจจะดำเนินการได้หลายวิธี เป็นต้นว่า พยายามใช้ภาษีอากรประเภทที่มีอัตราก้าวหน้า จัดเก็บภาษีอากรที่คาดว่าจะกระทบกระเทือนผู้มีรายได้สูงมากกว่าผู้มีรายได้ต่ำ ได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก ภาษีการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย เป็นต้น

ในด้านการสร้างความเป็นธรรมในการกระจายทรัพยากรระหว่างท้องถิ่นนั้น มาตรการทางภาษีอากรอย่างเดียวทำได้ยาก ปกติต้องมีการดำเนินการควบคู่ไปกับมาตรการด้านรายจ่าย (เป็นต้นว่า เมื่อเก็บรายได้ด้านภาษีอากรมาได้แล้ว ก็พยายามจัดสรรไปให้แก่ท้องถิ่นที่มีฐานะยากจน มากกว่าท้องถิ่นที่มั่งคั่ง) แต่มาตรการด้านภาษีอากรอย่างเดียวก็ยังอาจจะใช้ได้ เป็นต้นว่า การเก็บภาษีให้แตกต่างกันไปแต่ละท้องถิ่นตามความมั่งคั่งของท้องถิ่นนั้นๆ ท้องถิ่นที่มั่งคั่งมากก็จัดเก็บภาษีสูง ส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะยากจนก็จัดเก็บภาษีต่ำหรือประกาศให้เป็นเขตปลอดภาษีก็ได้

- <u>เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ</u> รัฐสามารถใช้มาตรการด้านภาษีอากรเข้าช่วยได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้นว่า ในยามเศรษฐกิจผันผวน รัฐก็อาจจะใช้ระบบภาษีอากรที่มีความยืดหยุ่นในตัวเองตามภาวะเศรษฐกิจ เพื่อยับยั้งหรือบรรเทาภาวะเศรษฐกิจที่ขยายตัวรุนแรง หรือตกต่ำได้มากพอสมควร และถ้าหากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงมาก รัฐก็อาจหันไปใช้มาตรการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจได้

ผลกระทบในด้านบวกและลบของการจัดเก็บภาษี

<u>ผลด้านบวก</u>

ภาษีอากรเป็นเครื่องมือทางการคลังประเภทหนึ่งที่รัฐใช้ในการโอนทรัพยากรจากภาคเอกชนมาสู่ภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการหารายได้มาใช้จ่ายในการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐ

ซึ่งรวมถึงการสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่างๆให้กับประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี นอกจากผลในการสร้างรายได้แล้ว การจัดเก็บภาษีอากรยังก่อให้เกิดผลดี ดังต่อไปนี้

1) การจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

การจะบรรลุวัตถุประสงค์ด้านการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุดนั้น รัฐจะต้องพิจารณาทั้งในแง่ของการนำทรัพยากรของสังคมมาใช้ในภาครัฐเพื่อจัดเก็บภาษีเป็นจำนวนที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และการพิจารณาถึงการใช้ภาษีอากรประเภทต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรในภาคเอกชนให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม

การใช้ภาษีอากรเพื่อวัตถุประสงค์ในด้านนี้โดยทั่วไปแล้ว จะเป็นการใช้เพื่อควบคุมหรือส่งเสริมการบริโภคหรือการผลิตสินค้าบางประเภท ตลอดจนพฤติกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมให้มากที่สุด เช่น สินค้าที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม รัฐอาจจะยกเว้นภาษีหรือลดอัตราภาษีที่เรียกเก็บจากสินค้าเหล่านี้ให้ต่ำลง เพื่อจูงใจให้มีการบริโภคมากขึ้น นอกจากนี้รัฐบาลยังอาจลดภาษีหรือยกเว้นภาษีเงินได้ให้กับผู้ผลิตสินค้าดังกล่าวเพื่อส่งเสริมให้มีการผลิตสินค้าที่มีประโยชน์เหล่านี้ให้มากขึ้น หรือหากเป็นสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้บริโภค รวมถึงสินค้าฟุ่มเฟือยที่ไม่จำเป็นต่อการบริโภคและอาจส่งผลเสียต่อสังคมในทางอื่น เช่น สุรา หรือของมึนเมาต่าง ๆ ที่นอกจากจะเกิดผลเสียต่อสุขภาพของผู้บริโภคแล้วยังอาจก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมอีกด้วย รัฐก็สามารถใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริโภคได้โดยการเก็บภาษีสินค้าเหล่านี้ในอัตราสูงกว่าสินค้าหรือบริการประเภทอื่น และรัฐยังใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอก (externalities) เช่น สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้น

2) การกระจายรายได้และทรัพย์สินที่เป็นธรรมมากขึ้น

การที่สามารถนำภาษีอากรมาใช้เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างการกระจายรายได้และทรัพย์สินให้เป็นธรรมมากขึ้น เนื่องจากภาษีอากรแต่ละประเภทจะส่งผลกระทบต่อกลุ่มประชาชนผู้เสียภาษีอากรในลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งภาษีที่จะสามารถใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นี้ได้ มักจะอยู่ในรูปของภาษีทางตรงที่มีการจัดเก็บในอัตราก้าวหน้า เช่น รูปแบบของการจัดเก็บภาษีเงินได้ที่มีการเก็บในอัตราก้าวหน้านั้นจะทำให้ผู้มีรายได้สูงเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำ หรือการจัดเก็บภาษีสินค้าฟุ่มเฟือยในอัตราที่สูงก็สามารถใช้เป็นเครื่องมือได้อีกทางหนึ่งเช่นกัน เนื่องจากจะส่งผลต่อผู้ที่มีรายได้สูงหรือมีฐานะดีเป็นหลัก การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินหรือภาษีมรดกก็มีส่วนช่วยให้เกิดการกระจายการถือครองทรัพย์สินได้ดีขึ้น เป็นต้น หรือให้เกิดผลยิ่งขึ้นในการกระจายรายได้ควรจะต้องใช้มาตรการภาษีควบคู่กันไปกับการใช้มาตรการทางด้านรายจ่ายด้วย เช่น การให้อุดหนุน เงินโอนต่างๆให้ผู้มีรายได้น้อย หรือการใช้จ่ายเพื่อการสร้างงานในชนบท

3) สร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนั้นเป็นวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ภาษีอากรจะสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางด้านการจ้างงานและเสถียรภาพด้านราคาได้ เช่น ในช่วงที่เศรษฐกิจรุ่งเรืองรัฐบาลอาจใช้ภาษีอากรโดยการเรียกเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น เพื่อลดหรือกำกับทิศทางการบริโภคของภาคเอกชนให้เป็นไปอย่างเหมาะสม เพื่อควบคุมมิให้เกิดภาวะเงินเฟ้อหรือหากระบบเศรษฐกิจประสบปัญหาภาวะเงินเฟ้ออยู่แล้ว ก็จะสามารถลดแรงกดดันทางด้านเงินเฟ้อได้ เนื่องจากการที่ประชาชนต้องเสียภาษีอากรเพิ่มขึ้นจะทำให้ประชาชนลดระดับการใช้จ่ายลง หรือการเก็บภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในอัตราที่ต่ำกว่าเงินได้ประเภทอื่น เพื่อทำให้อัตราดอกเบี้ยสุทธิที่ผู้ฝากจะได้รับสูงขึ้น เพื่อเป็นแรงจูงใจให้มีการออมมากขึ้น แต่หากระบบเศรษฐกิจประสบปัญหาเศรษฐกิจถดถอย ส่งผลให้ระดับการว่างงานเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลก็อาจใช้การลดอัตราภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยการที่ประชาชนเสียภาษีอากรลดน้อยลงจะทำให้รู้สึกว่ามีเงินออมมากขึ้น จึงเพิ่มการบริโภคและการลงทุน ซึ่งจะส่งผลให้มีการผลิตและการจ้างงานเพิ่มขึ้น เป็นต้น

<u>ผลด้านลบ</u>

แม้ว่าภาษีอากรจะก่อให้ผลดีข้างต้น แต่การจัดเก็บภาษีก็สามารถสร้างผลกระทบในทางลบหลายประการ เช่น

- บั่นทอนแรงจูงใจในการทำงานและการออม โดยปกติประชาชนจะตัดสินใจระหว่างการทำงานหาเงินได้กับการพักผ่อนอยู่เฉยๆ โดยต้นทุนของการพักผ่อนเท่ากับรายได้ที่ต้องเสียสละเนื่องจากเอาเวลาไปพักผ่อน การเก็บภาษีเงินได้ในระดับสูงๆ มีผลให้เงินได้หลังหักภาษีของผู้มีเงินได้ลดลง อาจทำให้ผู้มีเงินได้เลือกที่จะทำงานน้อยลง และพักผ่อนมากขึ้น เพราะเงินได้สุทธิที่ได้รับลดน้อยลง และเมื่อมีรายได้น้อยลงก็มีแนวโน้มจะทำงานลดลงตามไปด้วย

ในทำนองเดียวกัน หากมีการเก็บภาษีทรัพย์สิน อาจส่งผลให้คนจับจ่ายมากขึ้นและลดการออมเพราะหากมีการออมสะสมในรูปทรัพย์สินจะต้องถูกเก็บภาษี

- กระทบการตัดสินใจทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษี การเก็บภาษี เช่น การบริโภค และการลงทุน

ภาษีเงินได้ที่เก็บกำไรที่ได้จากการประกอบธุรกิจและการลงทุนสามารถส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจลงทุนของนักลงทุน โดยนักลงทุนจะเคลื่อนย้ายเงินทุนไปลงทุนในประเทศ หรือเขตที่ไม่มีการเก็บภาษีหรือเก็บในอัตราต่ำ ในขณะที่ภาษีที่เก็บจากการบริโภคสินค้าบางชนิด เช่น ภาษีสรรพสามิต จะส่งผลให้ราคาสินค้าโดยเปรียบเทียบเปลี่ยนแปลงไปทำให้เกิดความต้องการบริโภค

สินค้าที่ต้องเสียภาษี ทั้ง ๆ ที่สินค้าที่ไม่มีภาระภาษีอาจเป็นสินค้าที่ไม่มีคุณภาพก็ได้

สำหรับภาษีการขายทั่วไป เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มถึงแม้จะไม่ทำให้ราคาสินค้าโดยเปรียบเทียบเปลี่ยนแปลงไป แต่จะส่งผลต่อการตัดสินบริโภคของประชาชนว่าจะบริโภคในปัจจุบัน หรือในอนาคตเนื่องจากจะมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีในภายหน้า

2.3 อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการปกครองของคนในแต่ละชุมชนเพื่อบริหารกิจการสาธารณะในเขตของตน การจัดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการของการกระจายอำนาจเพื่อแยกเรื่องงานบ้าน เรื่องของชุมชนออกจากงานเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของรัฐบาลระดับชาติ โดยการแบ่งอำนาจหน้าที่ของรัฐมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีที่มาจาก 2 ทาง

(1) อำนาจที่ได้รับจากรัฐบาลให้ทำการบริหารงานท้องถิ่นภายในกรอบที่รัฐบาลกำหนดโดยกฎหมาย

(2) อำนาจที่ได้รับมอบจากประชาชนในท้องถิ่นโดยฉันทานุมัติของคนในท้องถิ่นผ่านการเลือกตั้งตัวแทน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องรับผิด (Accountable to) ต่อประชาชนในท้องถิ่นเลือกตนเข้ามา ไม่ใช่รับผิดชอบต่อรัฐบาล รัฐบาลมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกรอบของกฎหมาย โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการตัดสินใจจัดการงานของชุมชนตามความจำเป็นและตามความต้องการของคนในชุมชนนั้น

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นต้องมีการกระจายอำนาจการคลังควบคู่ไปด้วย เพื่อให้การดำเนินงานของท้องถิ่นมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ โดยการที่รัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบทางการคลัง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระการตัดสินใจเรื่องนโยบายและการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่ง โดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบหรืออยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล อำนาจทางการคลังมี 2 ด้านหลัก คือ อำนาจในด้านรายได้และอำนาจในการใช้จ่าย อำนาจด้านรายได้คือความมีอิสระในการแสวงหารายได้ แต่ก็ต้องมีขอบเขต เนื่องจากรัฐบาลและท้องถิ่นต่างก็มีความจำเป็นต้องหารายได้มาใช้จ่ายในการดำเนินงานเช่นกัน รายได้ของรัฐบาลและท้องถิ่นมีที่มาจากฐานเดียวกันคือ ความสามารถของประชาชนในการเสียภาษี (Tax Capacity) จึงต้องมีการจัดความเหมาะสมในการจัดเก็บภาษีระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อมิให้ภาระภาษีตกอยู่กับประชาชนมากเกินไป

ความเหมาะสมของภาษีอากรที่รัฐบาลมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บโดยทั่วไปจะใช้หลักผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการใช้บริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น (Benefit Principle) กล่าวคือ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นจะพิจารณาผ่านทางสภาท้องถิ่นว่าท้องถิ่นของตนต้องการบริการอะไรบ้าง จำนวนเท่าใด และประชาชนในท้องถิ่นจะแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการผลิตบริการนั้นได้มากน้อยแค่ไหน ดังนั้นภาษีอากรที่จัดเก็บในแต่ละท้องถิ่นจึงไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน และไม่จำเป็นต้องมีอัตราการจัดเก็บเท่ากัน เพราะสภาพความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินเพื่อสร้างบริการสาธารณะดังกล่าว ตลอดจนความสามารถของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในเขตท้องถิ่น (Property Tax) และค่าธรรมเนียมที่เก็บจากผู้ได้รับประโยชน์จากบริการของท้องถิ่น (User Charge) เป็นรายได้หลักเพื่อใช้ในการดำเนินงาน

แต่โดยที่มีข้อจำกัดในเรื่องขีดความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารจัดเก็บภาษีด้วยตนเอง รัฐจึงต้องกำหนดประเภทรายได้อื่นๆให้แก่ท้องถิ่น ได้แก่การให้อำนาจท้องถิ่นออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบางอย่างร่วมกับรัฐบาล (Share base) โดยมอบให้หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีนั้นอยู่แล้วจัดเก็บภาษีแทน เพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษี เช่น การเก็บภาษีเพิ่มบนภาษีสรรพสามิต หรือการแบ่งรายได้ภาษีให้ (Share Revenue) เช่นการแบ่งภาษีมูลค่าเพิ่มให้ หรือการโอนรายได้บางอย่างให้ (Revenue Transfer) เช่นการโอนภาษีรถยนต์ประจำปีให้ท้องถิ่นไปใช้บำรุงรักษาถนน และโดยที่ความเจริญในท้องถิ่นแต่ละแห่งแตกต่างกัน การจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมจะได้ไม่เท่าเทียมกัน รัฐบาลจึงต้องให้เงินอุดหนุน (Grant or Subsidy) เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นการกระจายความเจริญในระหว่างท้องถิ่นโดยการให้เงินอุดหนุนทั่วไป และการให้เงินอุดหนุนเพื่อให้ท้องถิ่นจัดบริการตามนโยบายของรัฐบาล

2.4 แหล่งรายได้เพื่อการจัดหาสินค้าสาธารณะและสินค้าเอกชน

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวแปรสำคัญตัวหนึ่งที่กำหนดระดับการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นที่มีความสามารถในการหารายได้สูง ย่อมมีโอกาสที่จะพัฒนาได้อย่างรวดเร็วกว่าท้องถิ่นที่ขาดแคลนรายได้ ในขณะเดียวกันความต้องการใช้จ่ายที่ขยายตัวขึ้นเรื่อยๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างความเจริญ และยกระดับสวัสดิการของท้องถิ่น ก็เป็นปัจจัยกดดันให้ท้องถิ่นต้องพยายามเพิ่มขีดความสามารถในการสร้างรายได้เพื่อสนองความต้องการใช้จ่ายนั้น ดังนั้น การใช้จ่ายและการหารายได้มีความสัมพันธ์กันอย่างสูง การใช้จ่ายของท้องถิ่น

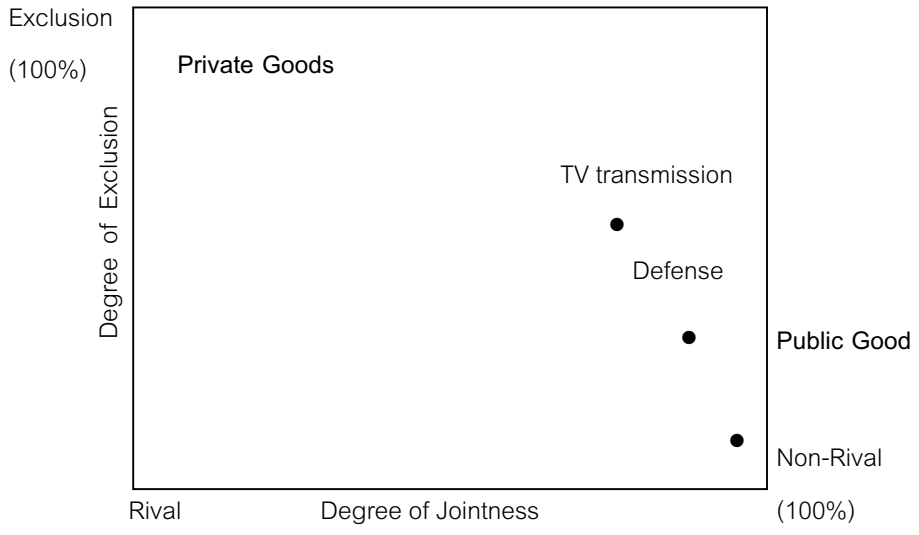
ในกิจกรรมหรือภาระกิจแต่ละประเภทเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง สามารถสะท้อนให้เห็นถึงเครื่องมือหารายได้หรือแหล่งที่มาของรายได้ที่เหมาะสมกับกิจกรรมหรือภาระกิจ โดยทั่วไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หรือรัฐบาลท้องถิ่น) ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ มีบทบาทหน้าที่และภาระกิจของภาครัฐที่สำคัญ คือ การจัดสรรทรัพยากร ในทางปฏิบัติภาครัฐทำหน้าที่โดยการโอนทรัพยากรจากภาคเอกชนมาเป็นของรัฐแล้วนำมาจัดสรรใหม่ ผ่านการผลิตและใช้จ่ายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของสังคมส่วนรวมที่สูงขึ้น

ในระบบเศรษฐกิจแบบแข่งขันภายใต้กลไกตลาด หากปัญหาทางเศรษฐกิจ (เช่นจะผลิตอะไร ผลิตอย่างไร ผลิตที่ไหน และจะกระจายสินค้าอย่างไร) สามารถแก้ไขได้โดยกลไกตลาดของภาคเอกชนในระบบเศรษฐกิจ ก็ย่อมไม่มีความจำเป็นที่ต้องมีภาครัฐ อย่างไรก็ตามมักพบว่า กลไกตลาดเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะจัดหา หรือบรรลุความต้องการของสังคมได้ ซึ่งสถานะการณ์อย่างนี้เรียกว่า เกิดความล้มเหลวของกลไกตลาด "Market Failure" ตัวอย่างของความล้มเหลวของกลไกตลาด ได้แก่ การที่กลไกตลาดไม่สามารถผลิต และจัดหาสินค้าหรือบริการที่ประชาชนในสังคมต้องการ ตลาดไม่สามารถกระจายรายได้ในสังคมในลักษณะที่สอดคล้องกับทรรศนะของประชาชนต่อการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ตลาดไม่สามารถรักษาความมีเสถียรภาพทางรายได้และการจ้างงานในระดับที่ประชาชนปรารถนา ตลาดไม่สามารถแก้ปัญหาผลกระทบภายนอกได้ (externalities) และกลไกตลาดอาจนำมาซึ่ง Natural Monopoly ได้ จากสาเหตุของความล้มเหลวของกลไกตลาดนี้เอง จึงทำให้ภาครัฐต้องเข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจ

สำหรับภาคเอกชนกิจกรรมของภาคเอกชน ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนโดยสมัครใจ (voluntary exchange) ความปรารถนาของประชาชนต่อสินค้าหรือบริการแสดงออกโดยอุปสงค์ต่อสินค้าหรือบริการประเภทนั้น ในขณะที่ปริมาณสินค้าหรือบริการที่ผลิตและจำหน่ายขึ้นอยู่กับต้นทุนในการผลิต และประชาชนก็นำสินค้ามาซื้อขายแลกเปลี่ยนในตลาด สินค้าเอกชนมักมีคุณลักษณะ 2 ประการคือ การแบ่งแยกได้ (excludability) และการเป็นปฏิปักษ์ในการบริโภค (rival consumption) ผู้บริโภคสินค้าเอกชนจะต้องจ่ายเงินซื้อในราคาตลาด เพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าเอกชน ผู้ที่ไม่จ่ายเงินซื้อก็ไม่มีสิทธิได้รับสินค้า โดยกลไกตลาดจะเป็นตัวกำหนดปริมาณและราคา นอกจากนี้ การที่ผู้บริโภคคนหนึ่งบริโภคหรือใช้สินค้าหน่วยนั้น ย่อมทำให้ผู้บริโภครายอื่นๆ ไม่สามารถบริโภคหรือใช้ประโยชน์จากสินค้าหน่วยนั้นได้อีก สินค้าเอกชนจึงเป็นสินค้าที่สามารถแยกแยะได้ระหว่างผู้ที่ยินดีจ่ายเงินซื้อกับผู้ที่ไม่ได้จ่าย และการบริโภคสินค้าเอกชนของบุคคลหนึ่งทำให้อีกคนเสียโอกาสในการบริโภค

อย่างไรก็ตาม มีสินค้าหรือบริการ บางประเภทที่สามารถให้ประโยชน์ หรือความพอใจแก่ผู้บริโภคหลายๆ คนพร้อมกันในเวลาเดียวกันได้ (joint consumption) และไม่สามารถแยกแยะได้ว่าใครต้องการ (ไม่ต้องการ) สินค้านั้น รวมทั้งไม่สามารถแยกแยะได้ว่าใครจ่ายเงิน (ไม่จ่ายเงิน) เพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้า ประชาชนสามารถปิดบังความประสงค์ที่แท้จริงของตน (conceal true preferences) ที่มีต่อสินค้า และไม่ต้องการที่จะจ่ายเงินซื้อสินค้าในเมื่อสามารถได้มาโดยไม่ต้องจ่ายเงินซื้อหา ประชาชนจะทำตัวเป็น free rider และถ้าไม่มีใครยอมเสียเงินซื้อ ผลลัพธ์ก็คือการไม่มีอุปสงค์ของตลาด สินค้าที่มีคุณลักษณะของการบริโภคร่วมกันในเวลาเดียวกันได้และไม่สามารถแยกแยะผู้ต้องการและจ่ายเงินซื้อสินค้าออกจากผู้ที่ไม่ต้องการและไม่จ่ายเงินซื้อ สินค้าดังกล่าว คือ สินค้าสาธารณะ (public goods)

จะเห็นได้ว่า กลไกตลาดไม่สามารถจัดหาสินค้าสาธารณะได้ สินค้าสาธารณะจะต้องมีกระบวนการจัดหาผ่านทาง "กระบวนการทางการเมือง" เช่น ผ่านทางการลงมติออกเสียงของสังคม ซึ่งสามารถตัดสินใจได้ว่า จะผลิตเท่าใด และต้นทุนในการผลิตจะมีการแบ่งภาระรับผิดชอบกันอย่างไรในสังคม ในความเป็นจริงไม่มีสินค้าที่มีลักษณะของสินค้าสาธารณะร้อยเปอร์เซนต์และสินค้าส่วนใหญ่จะมีความผสมผสานระหว่างคุณลักษณะของสินค้าเอกชนและสินค้าสาธารณะทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าจะมีลักษณะของสินค้าใดมากกว่า ดังสามารถแสดงได้จากรูป



รูปแสดงลักษณะของสินค้าสาธารณะและสินค้าเอกชน

แม้ว่าภาคเอกชนควรจะผลิตสินค้าเอกชน และภาครัฐควรมีหน้าที่ผลิตสินค้าสาธารณะ แต่ในทางปฏิบัติภาคเอกชนก็ผลิตสินค้าสาธารณะได้ ในขณะเดียวกันภาครัฐก็ผลิตสินค้าเอกชนด้วย เช่น การประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจ

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทหน้าที่ในการจัดหาสินค้าสาธารณะให้ประชาชนในท้องถิ่นใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นหลัก เช่น การศึกษา สาธารณสุข ความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น นอกจากนี้มีสินค้าเอกชนบางประเภทที่ท้องถิ่นเข้าไปดำเนินการจัดหา ทั้งในกรณีที่เป็นการมุ่งแสวงหารายได้ เช่น การทำตลาด ท่าเรือ ที่จอดรถ และกรณีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นโดยรวม เช่น การทำห้องสมุด

เมื่อเราแบ่งการจัดสรรทรัพยากรออกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ๆ คือ การผลิตสินค้าสาธารณะและสินค้าเอกชนแล้ว คำถามต่อไปคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีภาระกิจในการจัดหาสินค้าสาธารณะและสินค้าเอกชน ควรมีวิธีหารายได้ที่เหมาะสมในการนำมาใช้จ่ายเพื่อผลิตและจัดหาสินค้าทั้ง 2 ประเภทข้างต้นอย่างไร แนวความคิดก็มาจากประเภทของสินค้าเป็นสินค้าสาธารณะหรือเอกชน และวัตถุประสงค์ของสินค้านั้นๆ

ในกรณีของสินค้าสาธารณะ ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นร่วมกันใช้ประโยชน์โดยไม่สามารถแยกแยะได้ว่าผู้ใดได้รับหรือผู้ใดไม่ได้รับประโยชน์ ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งร่วมกันใช้ประโยชน์ก็สมควรที่จะร่วมกันรับภาระต้นทุนในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะนั้น โดยเครื่องมือในการหารายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายจัดหาสินค้าสาธารณะของท้องถิ่นก็ควรอยู่ในรูปของภาษี ซึ่งเรียกเก็บจากประชาชนโดยรวมในท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์ โดยภาษีซึ่งถูกนำมาใช้ก็ควรเป็นภาษีที่เป็นของท้องถิ่น เช่น ภาษีทรัพย์สิน หลักการนำภาษีของท้องถิ่นมาใช้จ่ายสนับสนุนกิจกรรมที่เป็นสินค้าสาธารณะเป็นหลักความรับผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชาชนในท้องถิ่น (Accountability)

สำหรับสินค้าที่ท้องถิ่นจัดหา ซึ่งมีคุณลักษณะของสินค้าเอกชน ซึ่งมีประชาชนบางกลุ่มเท่านั้นที่สามารถได้รับประโยชน์ก็สมควรที่จะเรียกเก็บค่าใช้บริการ (User Charge) จากผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงนั้น เช่น การเรียกเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียจากการใช้เครื่องบำบัดน้ำเสียที่ท้องถิ่นสร้างขึ้น ส่วนในกรณีสินค้าเอกชน นอกจากจะให้ประโยชน์แก่ผู้ใช้โดยตรงแล้วยังสร้างประโยชน์ให้แก่สังคมอีกด้วย เช่น การมีห้องสมุดชุมชน กิจกรรมการมีห้องสมุดทำให้ผู้ใช้ได้ประโยชน์โดยการเข้ามาค้นคว้าเพิ่มพูนความรู้ และผู้ที่ไม่ได้ใช้ก็จะไม่ได้รับประโยชน์โดยตรง จึงควรถือว่าเป็นกิจกรรมประเภทสินค้าเอกชน ซึ่งควรจะเรียกเก็บค่าบริการ จากผู้ใช้ในรูป User charge แต่ถ้าพิจารณาให้รอบคอบแล้วจะเห็นว่า การที่ประชาชนมีความรู้มากขึ้นเนื่องจากการได้ใช้ห้องสมุดทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ ทันสมัย เป็นคนที่มีคุณภาพ สร้างประโยชน์แก่สังคมได้มากขึ้น ซึ่งในส่วนนี้ถ้ามองในแง่

วัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาท้องถิ่นส่วนรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มี และควรใช้ภาษีของท้องถิ่นมาใช้จ่ายเพื่อการนี้ด้วย เพราะการใช้ User charge อย่างเดียวทำให้ค่าบริการสูง ประชาชนอาจไม่สนใจมาใช้ห้องสมุดดังนั้น กิจกรรมที่มีลักษณะผสมระหว่างสินค้าเอกชน และสินค้าสาธารณะก็สมควรที่จะใช้เครื่องมือหารายได้ในรูปแบบผสมระหว่างภาษีของท้องถิ่น และค่าใช้บริการ (User charge)

ทั้งนี้ การจะกำหนดว่าการจัดหาสินค้านั้นควรจะใช้เครื่องมือหารายได้ในรูปภาษีและค่าใช้บริการในสัดส่วนเท่าใด ขึ้นกับความสัดส่วนความเป็นสินค้าสาธารณะและสินค้าเอกชนว่ามีมากน้อยเพียงใด กรณีที่เป็นสินค้าสาธารณะมากก็ควรใช้เครื่องมือภาษีของท้องถิ่นในสัดส่วนมากกว่าค่าบริการ กระบวนการในการกำหนดอัตราค่าบริการ User charge และอัตราภาษีขึ้นอยู่กับ 2 องค์ประกอบคือ

(1) การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ของต้นทุนการผลิตและจัดหาสินค้าหรือบริการนั้น

(2) ผลจากกระบวนการทางการเมือง ซึ่งกำหนดสัดส่วนอัตราการเก็บค่าบริการจากผู้ใช้ (ในรูป User charge) และจากชุมชน (ในรูปภาษีของท้องถิ่น)

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มี ไม่ใช่สินค้าสาธารณะเต็มรูป (purely public goods) และไม่ใช่สินค้าเอกชนเต็มรูป (purely private goods) ซึ่งแน่นอนว่าถ้าเป็นสินค้าเอกชนเต็มรูปซึ่งเป็นการพาณิชย์เยี่ยงเอกชน และมุ่งแสวงหากำไรสูงสุดรัฐบาลท้องถิ่นก็ไม่ควรจะไปทำ เช่น ทำน้ำอัดลมขาย หรือผลิตเสื้อผ้าขาย แต่ถ้าเป็นหน้าที่หลักของรัฐแล้ว จะเป็นการจัดหาสินค้าสาธารณะ และสินค้าสาธารณะดังกล่าว นี้ก็ไม่ใช่สินค้าสาธารณะเต็มรูป เพราะมีบางส่วนให้ผลประโยชน์แก่ประชาชนบางกลุ่มโดยเฉพาะ ซึ่งมีองค์ประกอบของสินค้าเอกชนผสมผสานอยู่ ซึ่งสามารถวัดประโยชน์ออกมาเป็นตัวเงินและเรียกเก็บเงินจากผู้ใช้ได้ ยกตัวอย่าง เช่น การศึกษา ถ้าเป็นการศึกษาชั้นประถม รัฐจะเดือดร้อน เพราะคนไม่รู้หนังสือ รัฐจึงต้องการให้คนรู้หนังสือ ดังนั้น รัฐบาลต้องสนับสนุนทางการเงิน และบังคับให้คนไปเรียนด้วย โดยเก็บภาษีไปจ่าย ถ้าพิจารณาภายในจังหวัดหากท้องถิ่นสนใจให้ประชาชนมีการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย หรือสร้างโรงเรียนอาชีวะให้คนมีอาชีพ ซึ่งเป็นเรื่องดี และรัฐก็ได้ประโยชน์ แต่ว่าคนที่มาเข้าโรงเรียนอาชีวะได้ประโยชน์ คนที่ไม่ได้มาเรียนไม่ได้ประโยชน์ โรงเรียนอาชีวะจึงให้ประโยชน์โดยตรงแก่คนกลุ่มที่มาเรียนและมีลักษณะของผลประโยชน์จากสินค้าเอกชน

เพราะฉะนั้น โรงเรียนช่างกลที่จะจัดขึ้น จึงไม่ควรเอาภาษีมาจ่ายอย่างเดียว แต่ต้องเก็บค่าเล่าเรียนด้วย

การสนับสนุนค่าใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมท้องถิ่น ก็ควรจะมาจาก 2 ส่วน ส่วนหนึ่งคือภาษี และอีกส่วนคือ ค่าธรรมเนียม ซึ่งคือค่าเล่าเรียน ดังนั้นในระบบรายได้ของท้องถิ่นต้องแยกเป็น 2 ส่วน ส่วนหนึ่ง คือ ภาษี ซึ่งเป็นการบังคับจัดเก็บจากประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น เพื่อเอารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการ ซึ่งให้ประโยชน์แก่ส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่น โดยไม่รู้ว่าคนที่เสียภาษีนั้นจะได้ประโยชน์โดยตรงหรือไม่ กล่าวคือ ภาษีที่เรียกเก็บจะไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีได้รับ ในขณะที่ค่าธรรมเนียมจะสัมพันธ์โดยตรงกับผลประโยชน์ตอบแทนของผู้ได้รับประโยชน์ ซึ่งเป็นเรื่องตามหลักประโยชน์ที่คนนั้นได้รับ เช่น ค่าธรรมเนียมการศึกษาของโรงเรียนอาชีวะ คนที่ไม่ได้ไปโรงเรียนอาชีวะนั้นก็ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม วิธีนี้จะทำให้ภาษีต่ำเพราะไม่ต้องเก็บเงินเพื่อสนับสนุนการใช้จ่ายของการศึกษาและค่าธรรมเนียมก็ไม่สูงเกินไปจนไม่จูงใจให้คนใช้บริการ

บทที่ 3 การจัดแบ่งภาษีตามระดับรัฐบาล

ดังได้กล่าวแล้วว่าทั้งรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็มีความจำเป็นในการหารายได้มาใช้จ่าย แต่ฐานที่มาของรายได้มาจากแหล่งเดียวกัน คือความสามารถของประชาชนในการเสียภาษี จึงจำเป็นต้องจัดแบ่งประเภทภาษีระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เพื่อมิให้ภาระภาษีตกอยู่กับประชาชนมากเกินไป ในบทนี้จึงกล่าวถึงหลักการภาษีอากรที่ดี ปัจจัยที่ใช้ในการแบ่งภาษี และการแบ่งประเภทภาษีให้แก่องค์กรระดับต่างๆ

3.1 หลักการของระบบภาษีอากรที่ดี

โดยทั่วไป ระบบภาษีอากรทั้งที่บริหารจัดเก็บโดยรัฐบาลกลาง และโดยรัฐบาลท้องถิ่น ควรมีคุณลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

(1) มีความเป็นธรรม (Equity) ทั้งในแนวระนาบและแนวตั้ง ความเป็นธรรมในแนวระนาบหมายความว่า ผู้เสียภาษีที่มีความสามารถในการเสียภาษี (เช่น มีระดับรายได้เท่าเทียมกัน) หรืออยู่ในภาวะการณ์เดียวกัน ควรรับภาระภาษีเท่ากัน

ในขณะที่ความเป็นธรรมในแนวตั้งหมายถึง ผู้เสียภาษีที่มีความสามารถในการเสียภาษีมากควรรับภาระภาษีสูงกว่าผู้มีความสามารถชำระภาษีต่ำ หรือภาระภาษีควรแตกต่างกันขึ้นกับภาวะการณ์ของผู้เสียภาษี อีกลักษณะหนึ่งของภาษีที่เป็นธรรม คือ ต้องยากในการหลบเลี่ยงภาษี

(2) มีความเป็นกลางและมีประสิทธิภาพ ภาษีที่มีความเป็นกลางและมีประสิทธิภาพ คือ ภาษีที่ไม่ทำให้พฤติกรรมผู้เสียภาษีเปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีการเก็บภาษี นั่นคือ ไม่บิดเบือนพฤติกรรมผู้เสียภาษี ซึ่งโดยทฤษฎีแล้วภาษีที่เป็นกลาง คือ ภาษีที่ไม่ส่งผลกระทบต่อราคาเปรียบเทียบ (Relative Price) ซึ่งจะไม่สร้างภาระส่วนเกิน (Excess Burden) ภาษีที่มีประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ ภาษีที่เก็บเป็นรายหัวในอัตราเท่ากันทุกคน (Poll Tax)

ความมีประสิทธิภาพของภาษีในด้านการบริหารจัดเก็บสามารถอธิบายได้โดยการสร้างรายได้ที่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนในการจัดเก็บ

(3) บริหารจัดเก็บง่าย บทบัญญัติของภาษีต้องไม่ยุ่งยากซับซ้อนเข้าใจยาก จนทำให้เกิดต้นทุนแก่ผู้เสียภาษีและผู้บริหารจัดเก็บ

(4) อำนวยรายได้และมีความยืดหยุ่นของรายได้ ภาษีที่ดีควรเป็นแหล่งรายได้ที่พอเพียงและมั่นคง และพึ่งพาได้ของรัฐบาล ความมีเสถียรภาพทางรายได้เป็นสิ่งสำคัญของรัฐบาล เพื่อรักษาความมั่นคงของฐานะการคลัง นอกจากนี้รายได้ภาษีควรมีความยืดหยุ่นตามการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือระดับเงินเฟ้อ และสามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยมีต้นทุนต่ำ หรือปรับให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของ

ระดับรายได้ภาษีที่แท้จริงและความต้องการรายได้ นอกจากนี้ภาษีที่ดีควรที่จะสามารถคาดการณ์รายได้ในอนาคตได้ด้วย

3.2 ปัจจัยที่ต้องพิจารณาในการจัดแบ่งภาษี

ในการจัดแบ่งภาษีว่าภาษีประเภทใดควรเป็นของรัฐบาลกลางและภาษีประเภทใดควรให้รัฐบาลท้องถิ่นบริหารจัดเก็บ มีปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณาดังต่อไปนี้

3.2.1 บทบาทของภาษีในการเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐบาล

ภาครัฐมีบทบาทและหน้าที่สำคัญ 3 ประการ คือ รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ กระจายรายได้ และจัดสรรทรัพยากร (อย่างมีประสิทธิภาพ)

(1) หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาพ เช่น การจ้างงานและระดับราคา การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนั้นเป็นวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ภาษีอากรจะสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางด้านการจ้างงานและเสถียรภาพด้านราคาได้ เช่น ในช่วงที่เศรษฐกิจรุ่งเรืองรัฐบาลอาจใช้ภาษีอากรโดยการเรียกเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น เพื่อลดหรือกำกับทิศทางการบริโภคของภาคเอกชนให้เป็นไปอย่างเหมาะสม เพื่อควบคุมมิให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ หรือหากระบบเศรษฐกิจประสบปัญหาภาวะเงินเฟ้ออยู่แล้ว ก็จะสามารถลดแรงกดดันทางด้านเงินเฟ้อได้ เนื่องจากการที่ประชาชนต้องเสียภาษีอากรเพิ่มขึ้นจะทำให้ประชาชนลดระดับการใช้จ่ายลง หรือการเก็บภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในอัตราที่ต่ำกว่าเงินได้ประเภทอื่น เพื่อทำให้อัตราดอกเบี้ยสุทธิที่ผู้ฝากจะได้รับสูงขึ้น เพื่อเป็นแรงจูงใจให้มีการออมมากขึ้น แต่หากระบบเศรษฐกิจประสบปัญหาเศรษฐกิจถดถอย ส่งผลให้ระดับการว่างงานเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลก็อาจใช้การลดอัตราภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยการที่ประชาชนเสียภาษีอากรลดน้อยลงจะทำให้มีเงินได้สุทธิมากขึ้น มีแนวโน้มเพิ่มการบริโภคและการลงทุน ซึ่งจะส่งผลให้มีการผลิตและการจ้างงานเพิ่มขึ้น เป็นต้น

การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยปกติจะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง เนื่องจากท้องถิ่นไม่มีพลังพอที่จะทำได้ กล่าวคือ มีทรัพยากรจำกัด ไม่มีเครื่องมือทางการเงินและการคลังที่พอเพียงที่จะทำหน้าที่นี้ได้ (เช่น กู้ยืมได้จำกัด พิมพ์ธนบัตรเองไม่ได้)

ภาษีที่ใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้อย่างมีพลัง คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล ดังนั้นภาษีเงินได้ทั้งสองประเภทควรเป็นของรัฐบาลกลาง

(2) หน้าที่ในการกระจายรายได้

ภาษีอากรสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างการกระจายรายได้ให้เป็นธรรมมากขึ้น เนื่องจากภาษีอากรแต่ละประเภทจะส่งผลกระทบต่อกลุ่มประชาชนผู้เสียภาษีอากรในลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งภาษีที่จะสามารถใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นี้ได้ มักจะอยู่ในรูปของภาษีเงิน

ได้ที่มีการจัดเก็บในอัตราก้าวหน้า ซึ่งจะทำให้ผู้มีรายได้สูงเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำ หรือการจัดเก็บภาษีสินค้าฟุ่มเฟือยในอัตราที่สูงก็สามารถใช้เป็นเครื่องมือได้อีกทางหนึ่งเช่นกัน เนื่องจากจะส่งผลต่อผู้ที่มีรายได้สูงหรือมีฐานะดีเป็นหลัก เพื่อให้เกิดผลยิ่งขึ้นในการกระจายรายได้ควรจะต้องใช้มาตรการภาษีควบคู่ไปกับการใช้มาตรการทางด้านรายจ่ายด้วย เช่น การให้อุดหนุน เงินโอนต่างๆ แก่ผู้มีรายได้น้อย หรือการใช้จ่ายเพื่อการสร้างงานในชนบท เป็นต้น

การกระจายรายได้สมควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นมักไม่สามารถทำหน้าที่นี้ได้ โดยที่ทรัพยากรสามารถเคลื่อนย้ายได้ระหว่างพื้นที่ ภาษีอัตราก้าวหน้าสูง ๆ จะทำให้คนมีรายได้สูงและนักลงทุนหนีออกจากพื้นที่ แม้ว่าท้องถิ่นหนึ่งจะสามารถบรรเทาปัญหาการกระจายรายได้ภายในท้องถิ่นตนได้ แต่ปัญหาระหว่างท้องถิ่นยังคงอยู่ซึ่งต้องให้รัฐบาลกลางแก้ไขเท่านั้น

ดังนั้น ภาษีเงินได้ซึ่งเป็นเครื่องมือในการบรรเทาปัญหาการกระจายรายได้ ควรให้เป็นหน้าที่รัฐบาลกลางในการบริหารจัดเก็บ

(3) การจัดสรรทรัพยากร

การจัดสรรทรัพยากรเกี่ยวข้องกับการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะและการหารายได้มาใช้จ่ายเพื่อการนั้น ในแง่ของความเป็นธรรมและความมีประสิทธิภาพ ภาระภาษีควรสะท้อนถึงต้นทุนและประโยชน์ของสินค้าหรือบริการสาธารณะที่รัฐจัดหา การจะบรรลุวัตถุประสงค์ด้านการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุดนั้น รัฐจะต้องพิจารณาทั้งในแง่ของการนำทรัพยากรของสังคมมาใช้ในภาครัฐเพื่อจัดเก็บภาษีเป็นจำนวนที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และการพิจารณาถึงการใช้ภาษีอากรประเภทต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรในภาคเอกชนให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม การใช้ภาษีอากรเพื่อวัตถุประสงค์ในด้านนี้โดยทั่วไปแล้ว จะเป็นการใช้เพื่อควบคุมหรือส่งเสริมการบริโภคหรือการผลิตสินค้าบางประเภท ตลอดจนพฤติกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมให้มากที่สุด เช่น สินค้าที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม รัฐอาจจะยกเว้นภาษีหรือลดอัตราภาษีที่เรียกเก็บจากสินค้าเหล่านี้ให้ต่ำลง เพื่อจูงใจให้มีการบริโภคมากขึ้น นอกจากนี้รัฐบาลยังอาจลดภาษีหรือยกเว้นภาษีเงินได้ให้กับผู้ผลิตสินค้าดังกล่าวเพื่อส่งเสริมให้มีการผลิตสินค้าที่มีประโยชน์เหล่านี้ให้มากขึ้น หรือหากเป็นสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้บริโภค รวมถึงสินค้าฟุ่มเฟือยที่ไม่จำเป็นต่อการบริโภคและอาจส่งผลเสียต่อสังคมในทางอื่น เช่น สุรา หรือของมึนเมาต่าง ๆ ที่นอกจากจะเกิดผลเสียต่อสุขภาพของผู้บริโภคแล้วยังอาจก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมอีกด้วย รัฐก็สามารถใช้ภาษีคือ ภาษีสรรพสามิต และภาษีศุลกากร เป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริโภคได้โดยการเก็บภาษีสินค้าเหล่านี้ในอัตราสูงกว่าสินค้าประเภทอื่น การใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรนี้รวมถึงใช้ภาษีศุลกากรเพื่อปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมทำอุตสาหกรรมในประเทศสามารถแข่งขันได้กับสินค้านำเข้า

เมื่อคำนึงถึงการจัดสรรทรัพยากรแล้ว การจะตัดสินว่ารัฐบาลระดับใดควรเก็บภาษีประเภทใด จะต้องสอดคล้องกับประโยชน์ที่เกิดจากหน้าที่ในด้านการใช้จ่าย กล่าวคือ รัฐบาลกลางต้องรับ

ผิดชอบการใช้จ่ายที่ให้ประโยชน์ต่อส่วนรวม ต่อทุกท้องถิ่น หรือเป็นสินค้าและบริการที่ต้องการการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) สำหรับรัฐบาลท้องถิ่นควรจัดหาสินค้าและบริการที่ให้ผลประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยที่ผลประโยชน์นั้นไม่จำเป็นต้องกระจายไปสู่ท้องถิ่นอื่น ๆ

ดังนี้แล้ว ค่าธรรมเนียม (User Charge/Fee) ซึ่งผู้เสียได้รับผลประโยชน์จากการที่ท้องถิ่นจัดหาสินค้าและบริการให้ โดยขอบเขตของผลประโยชน์ครอบคลุมเฉพาะท้องถิ่นนั้น ควรจะเป็นของท้องถิ่น

พิจารณาตามบทบาทหน้าที่ของภาษีในการเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจแล้วสามารถกล่าวได้ว่า ภาษีที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เชิงนโยบายเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม เช่น การกระจายรายได้ (ภาษีเงินได้) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค (ภาษีเงินได้) และการจัดสรรทรัพยากรในระดับประเทศ (ภาษีสรรพสามิต และ ภาษีศุลกากร) ควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางในการบริหารจัดเก็บ

3.2.2 ความสามารถในการบริหารจัดเก็บภาษี

ท้องถิ่นมีข้อได้เปรียบในการจัดเก็บภาษีในแง่ที่ใกล้ชิดกับตัวผู้เสียภาษีหรือฐานที่ใช้ในการจัดเก็บภาษี เช่น การเก็บภาษีจากอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่น ท้องถิ่นนั้นย่อมมีโอกาสทราบว่าอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตรับผิดชอบของตนมีเท่าไรบ้างที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีและได้เสียภาษีครบถ้วนแล้วหรือไม่ จึงเป็นการยากที่จะหลีกเลี่ยงภาษีเพราะไม่อาจย้ายทรัพย์สินหนีได้ แต่ถ้าประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นต่ำไม่เคร่งครัดในการตรวจสอบติดตามหรือไม่มีการปรับปรุงวิธีการประเมินภาษีให้เหมาะสม สอดคล้องกับความเป็นจริงแล้วก็จะจัดเก็บภาษีได้ต่ำ

ภาษีบางประเภทมีความยุ่งยากในการบริหารจัดเก็บในระดับรัฐบาลท้องถิ่นจึงสมควรให้รัฐบาลกลางดูแลรับผิดชอบ ภาษีเหล่านี้ ได้แก่

(1) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สามารถเก็บได้ใน 2 รูปแบบ คือ หัก ณ ที่จ่าย และประเมินด้วยตนเองแล้วชำระตามนั้น ทั้ง 2 รูปแบบไม่เหมาะสมกับการเป็นภาษีของท้องถิ่น ทั้งในแง่ภาษีที่ท้องถิ่นของกฎหมายบริหารเอง หรือเก็บ Surcharge บนภาษีรัฐบาลกลาง

กรณีหัก ณ ที่จ่ายเนื่องจาก ประชาชนไม่ได้ทำงาน ณ ที่ๆ ตนเองอยู่อาศัย ดังนั้น จะใช้หลักการผลประโยชน์มาอธิบายไม่ได้ เนื่องจากบริการสาธารณะส่วนมากของท้องถิ่นจะถูกใช้ ณ สถานที่ที่คนอาศัยอยู่ มิใช่ที่ทำงาน ดังนั้น การเก็บภาษีเงินได้จะไม่สอดคล้องกับต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะ ภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่ายก็ไม่ได้อธิบายการเก็บภาษีตามหลักของแหล่งที่อยู่อาศัย การเก็บภาษีเงินได้ในอัตราแตกต่างจะดึงให้คนไปทำงานในท้องถิ่นที่มีอัตราต่ำกว่า แต่หากแก้โดยกำหนดให้อัตราภาษีเท่ากันทุก ๆ ท้องถิ่นก็เป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจการคลัง ซึ่งต้องการให้ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจกำหนดอัตราภาษีได้เอง ในกรณีของประเมินด้วยตนเอง สามารถเก็บภาษีตามแหล่งที่อยู่อาศัยได้ เช่น ในสหรัฐฯ (ที่ให้ State มีอิสระออกกฎหมายและบริหารเองได้) ในแคนนาดา รัฐบาลกลางจะเก็บ

Provincial Surcharge แต่ในประเทศกำลังพัฒนามักจะใช้ระบบหัก ณ ที่จ่าย ซึ่งโดยมากเก็บจากผู้มีรายได้น้อย (คนทำงานกินเงินเดือน) หมายความว่า แทบจะเป็นไปไม่ได้ที่จะนำรายได้ภาษีจากคนที่เขามาทำงานแต่ไม่ได้อาศัยในท้องถิ่นที่ทำงาน ไปให้ท้องถิ่นที่คนคนนั้นอาศัยอยู่

(2) ภาษีมูลค่าเพิ่ม ปัญหาที่จะเกิดขึ้นหากท้องถิ่นบริหารจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มคือการเครดิตภาษี ซึ่งผู้ผลิตสามารถนำภาษีวัตถุดิบมาหักเครดิตออกจากภาษีผลผลิตได้ ในกรณีที่ท้องถิ่นเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมส่งออกมาก ๆ จะมีการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มสูง ในขณะที่จะเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากสินค้าออกไม่ได้เลย เนื่องจากเก็บในอัตราศูนย์ เป็นการสร้างภาระให้ท้องถิ่นนั้นอย่างมาก นอกจากนี้ท้องถิ่นแต่ละแห่งจะต้องจัดตั้ง Clearing House สำหรับการเครดิตภาษีขึ้นทำให้มีภาระเพิ่มอีก การให้รัฐบาลกลางบริหารจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มทั่วประเทศย่อมบริหารได้มีประสิทธิภาพมากกว่า และเนื่องจากการประหยัดต่อขนาดของ จึงควรให้รัฐบาลกลางเป็นผู้บริหารจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม

(3) ภาษีสรรพสามิต สินค้าสรรพสามิตจำนวนมากต้องชำระภาษีที่โรงงาน และด่านที่นำเข้ามา เป็นการไม่สมควรที่ท้องถิ่นที่มีด่าน หรือโรงงานผลิตสินค้าสรรพสามิต จะเก็บรายได้เอาไว้เป็นของตน แต่สมควรให้ท้องถิ่นที่เกิดการบริโภคสินค้านั้นเป็นผู้ได้รับภาษี

ปัญหาการลักลอบเกิดขึ้น โดยการเสียภาษีในท้องถิ่นที่ใช้อัตราต่ำแล้วนำมาใช้หรือขายต่อในท้องถิ่นที่เก็บอัตราสูง (ช่น สุรา ยาสูบ) อาจแก้ไขโดยใช้แสตมป์ที่เห็นได้ชัดเพื่อป้องกันการลักลอบ แต่มักไม่ได้ผลมากนัก

(4) ภาษีเงินได้นิติบุคคล ไม่เหมาะสมกับการเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น การที่ใช้รัฐบาลท้องถิ่นเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลโดยมิได้มีการกำหนด minimal uniformity ระหว่างท้องถิ่นก่อให้เกิดปัญหารุนแรงหลายประการ

ปัญหาเบื้องต้นก็คือ การปฏิบัติตามกฎหมายภาษีและการบริหารจัดเก็บ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากความคลุมเครือในการกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ว่ามาจากท้องถิ่นใด จำนวนเท่าไร เพราะว่า บริษัททำธุรกิจในหลายท้องถิ่น แม้จะมีการแยกบัญชีแต่ก็เกิดปัญหา Transfer Pricing และไม่มีราคายุติธรรม (Arm's Length Price) เป็นตัวเปรียบเทียบ ธุรกิจมักจะตั้งราคาที่ไม่เป็นความจริง ซึ่งเป็นการยากที่จะตรวจสอบว่า บริษัทลูกแต่ละแห่งที่ทำบัญชีแยกต่างหากจากกันนั้น รายงานถูกต้องหรือไม่ ดังนั้น บริษัทจึงสามารถ manipulate sales ระหว่างบริษัทลูกเพื่อเสียภาษีต่ำลงได้ ตัวอย่างที่น่าสนใจคือท้องถิ่นในสหรัฐฯ ซึ่งมีอิสระมากในการบริหาร และออกกฎหมายภาษีเงินได้นิติบุคคล ผลก็คือ เกิดความไม่สอดคล้องในระบบภาษีเงินได้นิติบุคคลระหว่างมลรัฐ

รัฐบาลกลางไม่ควรปล่อยให้ท้องถิ่นมีอิสระเต็มที่ในการออกกฎหมายและบริหารภาษีเงินได้นิติบุคคลดังเช่นในสหรัฐ เพราะส่วนมากไม่มีทรัพยากรและความสามารถพอ อีกทั้งเป็นการใช้ทรัพยากรซ้ำซ้อนกับส่วนกลาง หากรัฐบาลท้องถิ่นต้องการมีรายได้จากแหล่งนี้ ทางเดียวที่สามารถทำได้คือ เก็บ Surcharge บนภาษีของรัฐบาลกลาง โดยรัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดฐานภาษี และจัดเก็บรายได้ให้ท้องถิ่น

ด้วยตามอัตราที่ท้องถิ่นเสนอ วิธีนี้ใช้มากในระดับจังหวัดของแคนนาดา อีกทางเลือกคือ วิธี revenue sharing แต่เป็นวิธีด้อยกว่าเพราะรายได้ของท้องถิ่นไม่เป็นอิสระ

3.2.3 ต้นทุนในการจัดเก็บภาษี

ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บควรมีต้นทุนในการบริหารจัดเก็บต่ำ ไม่ต้องการการประหยัดต่อขนาด บทบัญญัติควรไม่ซับซ้อนและเข้าใจง่าย เพื่อให้ผู้เสียภาษีปฏิบัติตามได้ โดยไม่มีต้นทุนมาก และควรหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในการบริหารจัดเก็บระหว่างภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บและภาษีของรัฐบาลกลาง ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีมูลค่าเพิ่ม ต้องใช้การตรวจสอบทางบัญชี (Audit) และอาศัยความรู้ทางด้านการเงินและบัญชี มีความยุ่งยากซับซ้อนในการบริหาร ในทำนองเดียวกัน สินค้าสรรพสามิตส่วนใหญ่ต้องใช้การตรวจสอบทางเทคนิค (เช่น น้ำมัน สุรา ฯลฯ) จำเป็นต้องมีเครื่องมือทดสอบและต้องใช้เจ้าหน้าที่เฉพาะด้าน ทำให้ต้นทุนในการจัดเก็บสูง สำหรับภาษีทรัพย์สินเป็นภาษีที่มีต้นทุนในการจัดเก็บต่ำกว่าภาษีและประเภทอื่นๆ หากให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บจะไม่เกิดต้นทุนมากนัก

3.2.4 มิติด้านสิ่งแวดล้อมและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

หากคำนึงถึงประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมแล้ว รัฐบาลระดับท้องถิ่นพึงได้รับมอบหมายให้เก็บรายได้ที่เก็บจากการใช้ทรัพยากรอย่างพอเพียง เพื่อชดเชยกับความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมและต้นทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง ต้นทุนที่ว่าต้องรวมถึง ต้นทุนทางสังคมที่ประชาชนในท้องถิ่นต้องรับภาระ เช่น ปัญหาสุขภาพอนามัย และสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ในส่วนของต้นทุนการใช้ทรัพยากรที่แพร่กระจายออกนอกพื้นที่ของท้องถิ่นก็ควรจะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่จะต้องดำเนินการการเก็บภาษีทรัพยากรธรรมชาติ

อย่างไรก็ตาม การที่ทรัพยากรธรรมชาติบางชนิดสร้างรายได้ให้ท้องถิ่นมหาศาล ในกรณีที่ทรัพยากรกระจุกตัวอยู่ที่บางท้องถิ่นเท่านั้น เช่น สินแร่ที่มีราคาสูง หรือน้ำมัน (ตัวอย่างเช่น ท้องถิ่นในรัฐเซียที่ผลิตน้ำมันปริมาณสูงถึง 2 ใน 3 ของประเทศ แต่มีจำนวนประชากรเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น) อาจสร้างปัญหา 2 ด้าน คือ

(1) ความไม่สมดุลในแนวตั้ง ระหว่างรายได้ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น

(2) ความไม่สมดุลในแนวระนาบ ที่เกิดจากความแตกต่างด้านรายได้ระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน

จึงเกิดข้อโต้แย้งในการกำหนดให้เป็นรายได้ภาษีทรัพยากรของท้องถิ่นว่า รายได้ที่แตกต่างมักสร้างความไม่มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Inefficiency) ท้องถิ่นที่อุดมไปด้วยทรัพยากรจะมีรายได้ภาษีมาก สามารถใช้จ่ายสาธารณะได้มาก รวมทั้งจะดึงดูด แรงงานและทุนเข้ามาสู่ท้องถิ่นตน

อีก รายได้จากทรัพยากรมักไม่มีเสถียรภาพและมีสร้างเสี่ยงต่อฐานะการคลังของท้องถิ่น และหากพิจารณาในด้านความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ การให้รายได้จากทรัพยากรแก่รัฐบาลกลาง จะสามารถกระจายได้จากท้องถิ่นที่มีรายได้มากจากทรัพยากรไปสู่ที่มีรายได้น้อยได้ อย่างไรก็ดี ท้องถิ่นที่มีทรัพยากรมากมักจะโต้แย้งว่า ทรัพยากรเป็นมรดกของตน

โดยที่ทรัพยากรธรรมชาติเป็นของท้องถิ่นและของประเทศชาติด้วย เช่น น้ำมัน สินแร่ และป่าไม้ เป็นต้น รายได้จากภาษีที่เก็บจากทรัพยากรธรรมชาติควรเป็นของทั้งรัฐบาลและท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นมีหน้าที่ทำนุบำรุงดูแลและรักษาทรัพยากร และได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นท้องถิ่นควรต้องมีส่วนในรายได้ภาษีที่เก็บจากทรัพยากรธรรมชาติที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นตน สำหรับภาษีทรัพยากรธรรมชาติที่มีรายได้ไม่มากนักก็ควรให้เป็นของท้องถิ่นทั้งจำนวนและไม่ควรนำมาเฉลี่ยให้ท้องถิ่นอื่น ๆ

3.2.5 ผลกระทบของภาษีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม

ภาษีที่สามารถส่งผลกระทบต่อการค้าขายระหว่างประเทศ ได้แก่ ภาษีศุลกากรควรเป็นของรัฐบาลกลางถ้าให้ท้องถิ่นเก็บภาษีศุลกากรก็จะเกิดกำแพงภาษีตามพรมแดนท้องถิ่นเป็นการขัดต่อแนวนโยบายการค้าเสรีของประเทศ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา กระทบต่อการตัดสินใจทำงานของประชาชนโดยรวม ภาษีเงินได้นิติบุคคลกระทบต่อการทำธุรกิจ การจ้างงานและการตัดสินใจลงทุน และภาษีมูลค่าเพิ่มกระทบต่อการตัดสินใจบริโภคหรือเก็บออมของประชาชน ภาษีข้างต้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม สมควรที่จะเป็นอำนาจของรัฐบาลกลางในการจัดเก็บ เพื่อให้การดำเนินนโยบายภาษีเหล่านี้ไปอย่างสอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

3.2.6 การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของหน่วยเศรษฐกิจ

การเก็บภาษีสามารถส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของหน่วยเศรษฐกิจในหลายกรณี เช่น การตัดสินใจเลือกที่อยู่อาศัยและที่ทำงาน การบริโภค และการลงทุน จึงต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการเคลื่อนย้ายประชากรและการตัดสินใจเลือกพื้นที่อยู่อาศัยของประชาชน การเก็บภาษีจากฐานภาษีที่มีการเคลื่อนย้ายได้ง่ายระหว่างท้องถิ่น การจ้างงาน การบริโภค (VAT) และการตัดสินใจด้านการลงทุนและสถานที่ตั้งของหน่วยธุรกิจ ควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ในขณะที่ท้องถิ่นควรเก็บภาษีจากฐานภาษีที่เคลื่อนย้ายได้ยาก เช่น จากทรัพย์สินในพื้นที่ และทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

3.2.7 การผลักภาระภาษี (Tax Exporting)

ท้องถิ่นควรจัดเก็บภาษีที่ภาระภาษีตกอยู่กับคนในท้องถิ่น ไม่ใช่ผลักภาระให้ประชาชนในท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นผู้รับภาระ เช่น ท้องถิ่น ก. เป็นที่ตั้งของโรงงานยาสูบเพียงแห่งเดียวในประเทศ ภาระภาษียาสูบที่เก็บโดยรัฐบาลท้องถิ่นก็จะถูกผลักภาระไปให้คนทั่วประเทศที่สูบบุหรี่ และกระตุ้นให้ท้องถิ่น ก. ขยายการให้บริการสาธารณะโดยผลักภาระให้ประชาชนท้องถิ่นอื่น ๆ ซึ่งไม่เป็นธรรม ดังนั้น ภาษีที่

ผลักภาระให้แก่คนให้ท้องถิ่นอื่น ๆ ได้ง่าย เช่น ภาษีสรรพสามิตที่เก็บจากโรงงานและด่านศุลกากรนำเข้า จึงไม่ควรเป็นอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่น และควรให้เป็นของรัฐบาลกลาง

3.2.8 หลักผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการใช้สินค้าบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น (Benefit Principle)

ท้องถิ่นควรจัดเก็บภาษีจากผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากสินค้าและบริการสาธารณะของท้องถิ่น ซึ่งก็คือผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ภายใต้การปกครองของท้องถิ่นนั้น บริการสาธารณะที่ท้องถิ่นหนึ่งจัดหาให้ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งมีความแตกต่างจากท้องถิ่นอื่น ดังนั้นภาษีอากรที่จัดเก็บในแต่ละท้องถิ่นจึงไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน และไม่จำเป็นต้องเก็บในอัตราเท่าเทียมกัน ความต้องการของแต่ละท้องถิ่นและความสามารถของประชาชนในการรับภาระภาษีย่อมแตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น ระยองมีโรงงานอุตสาหกรรมที่สร้างน้ำเสียมาก ท้องถิ่นระยองควรสร้างโรงบำบัดน้ำเสีย และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากโรงงานที่ใช้ประโยชน์โดยตรงจากโรงบำบัดน้ำเสีย จากตัวอย่างข้างต้น ท้องถิ่นควรจัดเก็บภาษีที่สะท้อนถึงหลักการได้รับผลประโยชน์ เช่น ภาษี (หรือค่าธรรมเนียม) สิ่งแวดล้อม หรือค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ ค่าธรรมเนียมการใช้น้ำบาดาล โดยอัตราภาษี (ค่าธรรมเนียม) ต้องสะท้อนถึงต้นทุนในการจัดหาสินค้าบริหารสาธารณะนั้น

3.2.9 การรับรู้และความรับผิดชอบต่อผู้เสียภาษี (Perceptibility and Accountability)

ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บควรมีความสัมพันธ์ชัดเจนกับรายจ่ายของท้องถิ่น เพื่อที่ผู้เสียภาษีจะได้ตระหนักถึงความรับผิดชอบของท้องถิ่นต่อผู้เสียภาษี โดยผู้เสียภาษีควรจะได้รับทราบว่าเงินภาษีถูกใช้ไปอย่างไร ซึ่งจะได้ตัดสินได้ว่าการใช้เงินนั้นเป็นไปตามที่ประสงค์หรือไม่

ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามหลักข้างต้น ภาษีที่เก็บจากฐานทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่น (Property Tax) และค่าธรรมเนียมที่เก็บจากผู้ได้รับประโยชน์จากบริการของท้องถิ่น (User Charge) จึงควรเป็นภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเป็นรายได้หลักเพื่อใช้ในการดำเนินงานของท้องถิ่น ส่วนภาษีเงินได้ (ทั้งเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล) ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และภาษีศุลกากร สมควรให้รัฐบาลเป็นผู้ดูแลบริหารจัดเก็บรายได้

การกระจายอำนาจด้านรายได้โดยเฉพาะอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรนั้นโดยที่มีข้อจำกัดในเรื่องขีดความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารการจัดเก็บภาษีด้วยตนเอง ดังนั้นรัฐจึงต้องกำหนดประเภทรายได้อื่น ๆ ให้แก่ท้องถิ่น ได้แก่ การให้อำนาจท้องถิ่นออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบางอย่างร่วมกับรัฐบาลโดยมอบให้หน่วยงานของรัฐจัดเก็บภาษีนั้นแทน เพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษี เช่น การเก็บภาษีเพิ่ม (Surcharge Tax) บนภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะและภาษีสรรพสามิตหรือการโอนรายได้ภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บให้แก่ท้องถิ่น (Government Transfer Tax) เช่น การโอนรายได้ภาษีรถยนต์ประจำปีให้เป็นรายได้ท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นมีภาระหน้าที่ในการบำรุงรักษาถนน

3.3 <u>การจัดแบ่งประเภทภาษีระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

จากหลักการที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถสรุปเกณฑ์การแบ่งประเภทภาษีระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดังนี้

1. ภาษีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการกระจายรายได้ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น ภาษีเงินได้ ควรเป็นของรัฐบาลกลาง

2. ภาษีที่เก็บจากฐานที่มีความแตกต่างอย่างมากระหว่างท้องถิ่น เช่น ภาษีสรรพสามิตที่เก็บจากโรงงานที่ผลิตสินค้า และด่านศุลกากรนำเข้าสินค้าสรรพสามิต ควรเป็นของรัฐบาลกลาง

3. ภาษีที่เก็บจากฐานที่เคลื่อนย้ายได้ง่าย เช่น การทำงาน การลงทุน การบริโภค ควรเป็นของรัฐบาลกลาง

4. ภาษีที่เก็บจากฐานที่ยึดติดกับพื้นที่ เช่น ทรัพย์สินและอสังหาริมทรัพย์ ควรเป็นของรัฐบาลท้องถิ่น

5. ภาษี (และค่าธรรมเนียม) ที่เก็บตามหลักผลประโยชน์ควรเป็นของท้องถิ่น หากผลประโยชน์นั้นตกอยู่กับคนในท้องถิ่น เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม

6. ภาษีจากทรัพยากรธรรมชาติ (สำคัญ ๆ) ควรให้ท้องถิ่นจัดเก็บและควรจัดสรรรายได้ระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่น เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติเป็นของประเทศ แต่ท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลรักษา

7. ท้องถิ่นสามารถมีรายได้จาก Surcharge Tax, Shared Tax และ Transferred Tax

3.4 <u>การแบ่งประเภทภาษีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

โดยที่ขณะนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในแต่ละจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) มีลักษณะโครงสร้างซ้อนทับกันอยู่ กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นโครงสร้างส่วนบน (Super Structure) มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด ขณะที่เทศบาลและ อบต. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างดูแลพื้นที่ในเขตชุมชนเมือง และพื้นที่เขตชุมชนชนบทตามลำดับ

การพิจารณาจัดแบ่งภาษีให้เหมาะสมแก่องค์กรแต่ละประเภท คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรจัดแบ่งภาษีให้ชัดเจนว่าภาษีใดเป็นขององค์กร ระดับใด เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อประชาชนที่เสียภาษี แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละระดับนั้น ในการชี้แจงทำความเข้าใจแก่ประชาชนว่าได้นำเงินภาษีไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างไรบ้าง และเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เกณฑ์การแบ่งอีกประการ คือ หลักของความใกล้ชิดในเรื่องของพื้นที่และประชากร ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างมีความใกล้ชิดกับพื้นที่และประชากรมากกว่า อบจ. ซึ่งเป็นโครงสร้าง

ส่วนบน ดังนั้น ภาษีที่เก็บจากฐานทรัพย์สินที่ตั้งในท้องถิ่นควรเป็นรายได้ของเทศบาลและ อบต. คือ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (property tax)

ภาษีทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ซึ่งแบ่งกับรัฐบาล ควรเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเช่นกัน เพราะเป็นส่วนที่ติดกับพื้นที่ ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากการขุดทรัพยากรดังกล่าวขึ้นมา

กรณีภาษีเสริมที่เก็บจากฐานการบริโภค ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต และภาษียาสูบ ควรเป็นรายได้ของท้องถิ่นระดับล่าง

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน โดยที่ อบจ. เป็นองค์กรที่จะมีบทบาทแทนที่บทบาทของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ตามแนวคิดของการกระจายอำนาจ ดังนั้น ความจำเป็นในการใช้จ่ายของ อบจ.ก็ย่อมมีมากขึ้นเช่นกัน ทั้งในแง่การจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่ ซึ่งมีผลแก่ประชาชนทั้งจังหวัด และการกระจายความเจริญให้ทั่วถึงทั้งจังหวัด ภาษีที่เหมาะจะเป็นรายได้ของ อบจ. คือ ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ (ภาษีการโอนทรัพย์สิน) ภาษีการรับมรดก และภาษีรถยนต์ประจำปี ซึ่งจะสอดคล้องกับการแบ่งภารกิจให้ อบจ.ดำเนินการงานทะเบียนอสังหาริมทรัพย์และงานทะเบียนรถยนต์

ทั้งนี้ คณะวิจัยเห็นว่า ควรคงเรื่องให้อำนาจ อบจ. การจัดเก็บภาษีจากการค้าปลีกน้ำมัน ภาษีค้าปลีกยาสูบ และภาษีจากผู้พักโรงแรมไว้ตามความจำเป็น โดยที่ภาษีจากการค้าปลีกน้ำมันจากสถานบริการน้ำมัน เป็นคนละตัวกับภาษีเสริมที่เก็บจากภาษีสรรพสามิตน้ำมัน ซึ่งเก็บที่โรงกลั่นและจัดสรรให้แก่องค์กรระดับล่างตามหัวประชากร และ อบจ.มีหน้าที่ในการสร้างโครงข่ายถนนเชื่อมโยงระหว่างท้องถิ่นระดับล่าง

ส่วนภาษีที่เก็บจากผู้พักโรงแรมนั้น อบจ.อาจจัดเก็บเพื่อนำไปพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในจังหวัด หรือนำไปใช้ในการจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในจังหวัด

<u>โดยสรุป</u>แล้ว การจัดแบ่งภาษีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน เมื่อใช้หลักของความรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียภาษี หลักของความใกล้ชิดกับพื้นที่และประชากร ลักษณะของภาษี ความเป็นไปได้ในการบริการจัดเก็บและความเพียงพอของรายได้เพื่อการใช้จ่ายตามภารกิจของท้องถิ่นแล้ว

<u>อบจ</u>. ควรได้รับมอบอำนาจในการจัดเก็บและได้รับรายได้จากการจัดเก็บภาษี ดังนี้

1. ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์
2. ภาษีรถยนต์ประจำปี
3. ภาษีการรับมรดก
4. ภาษีผู้พักโรงแรม
5. ภาษีค้าปลีกน้ำมัน และค้าปลีกยาสูบ

เทศบาล และ อบต.ควรได้รัมมอบอำนาจในการจัดเก็บและได้รับรายได้จากการจัดเก็บภาษีดังนี้

1. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเป็นการรวมภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีโรงเรือนและที่ดินเข้าด้วยกัน เป็นภาษีที่เก็บจากมูลค่าทรัพย์สิน

2. ภาษีป้าย

3. ภาษีการพนัน

4. ภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล คือ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ภาษีธุรกิจเฉพาะและภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บเพิ่มเติมเป็นรายได้แก่ท้องถิ่น

5. ภาษีและรายได้ส่วนของท้องถิ่นที่เกิดจากทรัพยากรธรรมชาติ

กรุงเทพมหานคร ควรได้รับมอบอำนาจให้จัดเก็บภาษีและรายได้จากการจัดเก็บภาษีทุกชนิดที่ อบจ. เทศบาล และ อบต.ได้รับ ทั้งนี้เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรเดียวที่ทำงานครอบคลุมทั้งจังหวัดกรุงเทพมหานคร

ทั้งนี้องค์กรทุกระดับสามารถจัดเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการสาธารณะ (User Charge) ที่องค์กรแต่ละแห่งจัดให้มีขึ้นในอัตราที่คุ้มทุน นั่นหมายความว่าองค์กรใดจัดบริการ องค์กรนั้นก็จัดเก็บค่าบริการเพื่อให้เพียงพอกับการใช้จ่ายในการดำเนินงาน ไม่ควรมีการแบ่งรายได้ที่เก็บจากค่าบริการต่างๆ

3.5 เปรียบเทียบภาพรายได้ปัจจุบันกับภาพรวมตามข้อเสนอ

ภาพรวมรายได้ตามข้อเท็จจริงปัจจุบัน

ประเภทภาษี	รัฐบาล	อบจ.	เทศบาล & เมืองพัทยา	อบต.	กทม.
1. กลุ่มภาษีเงินได้					
- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา/นิติบุคคล	/	-	-	-	-
- ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	/	-	-	-	-
2. กลุ่มภาษีการบริโภค					
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม	/	/	/	/	/
- ภาษีธุรกิจเฉพาะ	/	-	/	/	/
- ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต	/	-	/	/	/
- ภาษียาสูบ	/	-	-	-	-
- ภาษีการพนัน	/	-	/	/	/
- ภาษีค้าปลีกยาสูบ/ค้าปลีกน้ำมัน	-	/	-	-	-
- ภาษีผู้พักโรงแรม	-	/	-	-	-
3. กลุ่มภาษีที่เก็บจากการค้าระหว่างประเทศ					
- อากรศุลกากร	/	-	-	-	-
4. กลุ่มภาษีที่เก็บจากทรัพย์สิน และทรัพยากรธรรมชาติ					
- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่	-	-	/	/	/
- ภาษีเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์	/	-	-	-	-
- ค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์	-	-	/	/	/
- ภาษีธุรกิจเฉพาะที่เก็บจากการค้าอสังหาริมทรัพย์	/	-	/	/	/
- อากรแสตมป์	/	-	-	-	-
- ภาษีป้าย	-	-	/	/	/
- ภาษีรถยนต์ประจำปี	-	/	/	/	/
- ค่าภาคหลวงแร่	/	/	/	/	-
- ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	/	/	/	/	-
- อากรรังนกอีแอ่น	-	/	/	/	-
5. กลุ่มรายได้ที่มิใช่ภาษี					
- ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ	/	/	/	/	/
- ค่าใบอนุญาตต่างๆ	/	/	/	/	/

- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และใบอนุญาตการพนัน - ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตาม พรบ.สาธารณสุข - ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตาม พรบ.ควบคุมอาคาร ฯลฯ	/ - -	- - -	/ / /	/ / /	/ / /

*ในที่นี้ถือว่าสภาตำบลได้รับการยกฐานะเป็น อบต. ทั้งหมดแล้ว

ภาพรวมรายได้ตามข้อเสนอของคณะวิจัย

ประเภทภาษี	รัฐบาล	อบจ.	เทศบาล & เมืองพัทยา	อบต.	กทม.
1. กลุ่มภาษีเงินได้					
- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา/นิติบุคคล	/	-	-	-	-
- ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	/	-	-	-	-
2. กลุ่มภาษีการบริโภค					
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม	/	-	/	/	/
- ภาษีธุรกิจเฉพาะ	/	-	/	/	/
- ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต	/	-	/	/	/
- ภาษียาสูบ	/	-	/	/	/
- ภาษีการพนัน	/	-	/	/	/
- ภาษีค้าปลีกน้ำมัน	-	/	-	-	/
- ภาษีผู้พักโรงแรม	-	/	-	-	/
3. กลุ่มภาษีที่เก็บจากการค้าระหว่างประเทศ					
- อากรศุลกากร	/	-	-	-	-
4. กลุ่มภาษีที่เก็บจากทรัพย์สิน และทรัพยากรธรรมชาติ					
- ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	-	-	/	/	/
- ภาษีการรับมรดก	-	/	-	-	/
- ภาษีเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์	/	-	-	-	-
- ค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์	-	/	-	-	/
- ภาษีธุรกิจเฉพาะที่เก็บจากการค้าอสังหาริมทรัพย์	/	-	/	/	/
- อากรแสตมป์	/	-	-	-	-
- ภาษีป้าย	-	/	/	/	/
- ภาษีรถยนต์ประจำปี	-	/	-	-	/
- ค่าภาคหลวงแร่	/	-	/	/	-
- ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	/	-	/	/	-
- อากรรังนกอีแอ่น	-		/	/	-
5. กลุ่มรายได้ที่มิใช่ภาษี		/			
- ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ	/	/	/	/	/
- ค่าใบอนุญาตต่างๆ	/	-	/	/	/

- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และใบอนุญาต	-	-	/	/	/
การพนัน	-	-	/	/	/
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตาม พรบ.สาธารณสุข	-		/	/	/
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตาม พรบ.ควบคุมอาคาร					

* ในที่นี้ถือว่าสภาตำบลได้รับการยกฐานะเป็น อบต. ทั้งหมดแล้ว

*เปลี่ยนภาษีการค้าปลีกยาสูบเป็นการเก็บภาษียาสูบที่ใช้ฐานร่วม (Share base) กับรัฐบาล

บทที่ 4 ภาษีท้องถิ่น

ในบทนี้แบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่งจะกล่าวถึง ปัญหาโครงสร้างรายได้ท้องถิ่นในภาพรวม ส่วนที่สองเป็นการพิจารณารายละเอียดของภาษีท้องถิ่นแต่ละตัว ได้แก่ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์ ภาษีมรดก ภาษีป้าย ภาษีรถยนต์ ภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล ได้แก่ ภาษีธุรกิจเฉพาะและภาษีสรรพสามิต และภาษีบำรุงองค์กรปกครองส่วนจังหวัด

<u>ส่วนที่ 1</u> ปัญหาโครงสร้างรายได้ท้องถิ่นในภาพรวม

รายได้ของท้องถิ่นในปัจจุบันแบ่งได้เป็น ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากยาสูบ น้ำมันและโรงแรม ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแทนและภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุราและเบียร์ ภาษีสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ ภาษีการพนัน ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม และอื่น ๆ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค และรายได้เบ็ดเตล็ด

ในปี 2542 สามารถแบ่งสัดส่วนของภาษีประเภทต่างๆ ได้ดังตาราง

<u>โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย</u>

	<u>สัดส่วน/รายได้รวม</u>
	<u>ปี 2542</u>
ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	9%
ภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บแทนและภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้	40%
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	36%
รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี	15%

จะเห็นว่าปัญหาโครงสร้างรายได้ท้องถิ่นที่เห็นได้ชัดคือ สัดส่วนการพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ รวมทั้งเงินอุดหนุนสูงถึงร้อยละ 76 เมื่อเทียบกับสัดส่วนภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเพียงร้อยละ 9 ทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการบริหารกิจการของตนเอง จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<u>ส่วนที่ 2</u> การพิจารณารายละเอียดของภาษีท้องถิ่นแต่ละตัว

4.1 ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงระบบภาษีที่จัดเก็บจากฐานอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยและภาระภาษีที่เก็บจากอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้เข้าใจถึงเหตุผลความจำเป็นในการที่จะต้องเร่งปรับปรุงแก้ไขภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ให้เป็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ระบบภาษีที่จัดเก็บจากอสังหาริมทรัพย์ของไทยในปัจจุบัน แบ่งออกเป็นภาษีจากการถือครองอสังหาริมทรัพย์ และภาษีการขายอสังหาริมทรัพย์

ภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งเป็นภาษีที่ท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศจัดเก็บจากทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นของตน จัดเป็นภาษีที่เก็บจากการถือครองอสังหาริมทรัพย์ ส่วนภาษีที่เก็บจากการขายอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ภาษีเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์ ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีบำรุงท้องถิ่น อากรแสตมป์ ค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์

1.1 <u>การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ปัจจุบัน</u>

1.1.1 <u>ภาษีโรงเรือนและที่ดิน</u>

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน จัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 มีสาระสำคัญ ดังนี้

<u>ทรัพย์สินที่จัดเก็บภาษี</u> ได้แก่ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินที่ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ รวมถึง เครื่องจักรที่ใช้ผลิตสินค้าเพื่อการอุตสาหกรรม ซึ่งติดตั้งเป็นส่วนควบของโรงเรือนนั้น

<u>ผู้มีหน้าที่เสียภาษี</u> คือ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างให้เช่า หรือใช้โรงเรือนดังกล่าวเพื่อประกอบการค้า ประกอบการอุตสาหกรรม หรือใช้เป็นโกดังเก็บสินค้า แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นของคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ มีหน้าที่เสียภาษีทั้งที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น

<u>ฐานภาษี</u> คือ ค่ารายปี ซึ่งเป็น ค่าเช่าที่สมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ๆ กรณีที่ทรัพย์สินให้เช่า กฎหมายให้ถือว่าค่าเช่านั้นคือค่ารายปี แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่านั้นมิใช่จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เช่าได้ หรือกรณีหาค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเอง หรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจกำหนดค่ารายปีได้ โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาดพื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์

<u>อัตราภาษี</u> ร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี

ทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นภาษี ได้แก่ พระราชวัง ทรัพย์สินของรัฐ ทรัพย์สิน ของการรถไฟ ทรัพย์ของการท่าเรือ (ตามพระราชบัญญัติการท่าเรือ) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะ โรงเรียนสาธารณะ ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดว่างไว้ตลอดปี โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของการเคหะแห่งชาติที่ผู้เช่าซื้ออยู่อาศัยเอง โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของอยู่เอง และพื้นที่ที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ที่ใช้ประโยชน์โดยตรงของรัฐวิสาหกิจนั้นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การลดค่ารายปี

- ถ้าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ถูกรื้อถอนหรือทำลาย ให้ลดค่ารายปีของทรัพย์สินตามส่วนที่ถูกทำลายตลอดเวลาที่ยังไม่ได้ทำขึ้น โดยโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวต้องเป็นที่ซึ่งยังใช้ประโยชน์ไม่ได้
- ถ้าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ทำขึ้นระหว่างปีให้คิดค่ารายปี ณ เวลาซึ่งโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ นั้นได้มีขึ้นและสำเร็จจนควรเข้าอยู่ได้แล้ว
- ถ้าเจ้าของโรงเรือนติดตั้งส่วนควบที่สำคัญ มีลักษณะเป็นเครื่องจักรกลไก เครื่องกระทำหรือเครื่องกำเนิดสินค้า เพื่อใช้ดำเนินการอุตสาหกรรมให้ลดค่ารายปีลงเหลือหนึ่งในสามของค่ารายปีของทรัพย์สินนั้น รวมทั้งส่วนควบดังกล่าวด้วย

1.1.2 ภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีบำรุงท้องที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 มีสาระสำคัญดังนี้

ทรัพย์สินที่จัดเก็บภาษี จัดเก็บจากที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ดิน ซึ่งเป็นที่ตั้งโรงเรือนปิดว่าง ที่ดินที่มิได้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เช่น ที่ดินที่ใช้ทำการค้า การอุตสาหกรรม ที่ทำการเกษตรกรรมซึ่งไม่มีโรงเรือนตั้งอยู่และที่ดินว่างเปล่า ซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ตามควรแก่สภาพที่ดิน

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี คือ เจ้าของที่ดินซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน และกรณีที่มีการโอนกรรมสิทธิ์หรือโอนสิทธิครอบครองในที่ดิน ให้ผู้รับโอนมีหน้าที่ร่วมกับเจ้าของที่ดินเดิมเสียภาษีบำรุงท้องที่ค้างชำระไม่เกินห้าปี รวมทั้งปีสุดท้ายที่มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าของที่ดิน

ฐานภาษี คือ ราคาปานกลางของที่ดินซึ่งตีราคาโดยคณะกรรมการในแต่ละท้องถิ่น โดยคณะกรรมการจะตีราคาปานกลางทุกรอบระยะเวลา 4 ปี การตีราคาทุกรอบระยะเวลา 4 ปีดังกล่าว จะใช้เป็นราคาปานกลางได้ทุกปี สำหรับรอบระยะเวลา 4 ปีนั้น หลักเกณฑ์การตีราคา คือ ให้นำราคาที่ดินในหน่วยที่จะทำการตีราคา ซึ่งซื้อขายกันโดยสุจริตครั้งสุดท้ายไม่น้อยกว่า 3 ราย

ในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี มาคำนวณถัวเฉลี่ยเป็นราคาปานกลาง โดยไม่ให้รวมราคาโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งเพาะปลูกเข้าด้วย ถ้าไม่มีราคาซื้อขาย ให้นำราคาปานกลางที่คำนวณจากราคาซื้อขายในหน่วยใกล้เคียงที่มีสภาพทำเลคล้ายคลึงกันมาเป็นราคาปานกลางของที่ดินถ้าไม่อาจนำราคาปานกลางมาเทียบเคียงได้ให้กำหนดราคาปานกลางของที่ดิน โดยถือเกณฑ์อย่างอื่นอันอาจแสดงราคาตลาดของที่ดินโดยเฉลี่ยได้

ครั้งสุดท้ายที่มีการตีราคาปานกลางของที่ดินรอบปี พ.ศ. 2525 ถึงปี พ.ศ. 2528 ต่อจากนั้นมิได้มีการตีราคาปานกลางของที่ดินใหม่อีกเลย เพราะพระราชกำหนดเปลี่ยนแปลงราคาปานกลางของที่ดินที่กำหนดไว้สำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปีพ.ศ. 2525 ถึง พ.ศ. 2528 พ.ศ. 2525 ได้ยกเลิกราคาปานกลางของที่ดินที่คณะกรรมการตีราคาปานกลางของที่ดินได้กำหนดไว้สำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2525 ถึง พ.ศ. 2528 และให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ.2525 ถึง พ.ศ. 2528 โดยมีเหตุผลว่าราคาปานกลางของที่ดินดังกล่าวยังไม่เหมาะสม และเป็นธรรมตามสภาพและทำเลของที่ดินในแต่ละแห่ง เมื่อได้คำนึงถึงภาระภาษีที่ประชาชนจะต้องได้รับเพิ่มขึ้น ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศโดยทั่วไปยังไม่คลี่คลาย จึงเห็นสมควรผ่อนคลายความเดือดร้อนที่ประชาชนจะได้รับจากการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่เป็นการชั่วคราว โดยกำหนดให้ใช้ราคาปานกลางของที่ดิน ปี พ.ศ.2521 ถึง พ.ศ. 2524 เป็นเกณฑ์ ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2525 และในปีต่อไปจนกว่าจะมีการแก้ไขเกี่ยวกับราคาปานกลางของที่ดินใหม่ให้เหมาะสมและเป็นธรรม หลังจากนั้นได้มีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 กำหนดให้ใช้ราคาปานกลางของที่ดินปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2529 ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติกำหนดราคาปานกลางของที่ดินสำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2529 กำหนดให้ใช้ราคาปานกลางของที่ดินปี 2521 - 2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2530 และปีต่อ ๆ ไปตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนด ซึ่งได้มีการใช้ราคาปานกลางของที่ดินปี พ.ศ. 2521 - 2524 มาจนถึงปัจจุบันด้วยเหตุผลการดำเนินการปรับปรุงหลักเกณฑ์การประเมินราคาที่ดินและอัตราภาษีให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันยังไม่แล้วเสร็จ

อัตราภาษี ผู้เป็นเจ้าของที่ดินในวันที่ 1 มกราคมของปีใดต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีนั้นจากราคาปานกลางของที่ดิน ตามบัญชีอัตราภาษี ซึ่งกำหนดไว้ 34 ชั้น ดังนี้

บัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่

ชั้น	ราคาปานกลางของที่ดิน	ภาษีไร่ละ		เฉลี่ยอัตราร้อยละ	หมายเหตุ
		บาท	สต.		
1	ไม่เกินไร่ละ 200 บาท	-	50	0.25	(1) ที่ดินที่ใช้ประกอบ
2	เกินไร่ละ 200 บาท ถึงไร่ละ 400 บาท	1	-	0.33	การกสิกรรม เฉพาะ
3	เกินไร่ละ 400 บาท ถึงไร่ละ 600 บาท	2	-	0.40	ประเภทไม้ล้มลุก
4	เกินไร่ละ 600 บาท ถึงไร่ละ 800 บาท	3	-	0.42	ให้เสียกึ่งอัตรา แต่ถ้า
5	เกินไร่ละ 800 บาท ถึงไร่ละ 1,000 บาท	4	-	0.44	เจ้าของที่ดินประกอบ
6	เกินไร่ละ 1,000 บาท ถึงไร่ละ 1,200 บาท	5	50	0.50	การกสิกรรมประเภท
7	เกินไร่ละ 1,200 บาท ถึงไร่ละ 1,400 บาท	7	-	0.54	ไม้ล้มลุกด้วยตนเอง
8	เกินไร่ละ 1,400 บาท ถึงไร่ละ 1,600 บาท	8	-	0.53	เสียอย่างสูงไม่เกิน
9	เกินไร่ละ 1,600 บาท ถึงไร่ละ 1,800 บาท	9	-	0.53	ไร่ละ 5 บาท
10	เกินไร่ละ 1,800 บาท ถึงไร่ละ 2,000 บาท	10	-	0.53	(2) ที่ดินที่ทิ้งไว้ว่าง
11	เกินไร่ละ 2,000 บาท ถึงไร่ละ 2,200 บาท	11	-	0.52	เปล่าหรือไม่ได้ทำ
12	เกินไร่ละ 2,200 บาท ถึงไร่ละ 2,400 บาท	12	-	0.52	ประโยชน์ตามควร
13	เกินไร่ละ 2,400 บาท ถึงไร่ละ 2,600 บาท	13	-	0.52	แก่สภาพที่ดิน ให้เสีย
14	เกินไร่ละ 2,600 บาท ถึงไร่ละ 2,800 บาท	14	-	0.52	เพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเท่า
15	เกินไร่ละ 2,800 บาท ถึงไร่ละ 3,000 บาท	15	-	0.52	
16	เกินไร่ละ 3,000 บาท ถึงไร่ละ 3,500 บาท	17	50	0.54	
17	เกินไร่ละ 3,500 บาท ถึงไร่ละ 4,000 บาท	20	-	0.53	
18	เกินไร่ละ 4,000 บาท ถึงไร่ละ 4,500 บาท	22	-	0.53	
19	เกินไร่ละ 4,500 บาท ถึงไร่ละ 5,000 บาท	25	-	0.53	
20	เกินไร่ละ 5,000 บาท ถึงไร่ละ 5,500 บาท	27	50	0.52	
21	เกินไร่ละ 5,500 บาท ถึงไร่ละ 6,000 บาท	30	-	0.52	
22	เกินไร่ละ 6,000 บาท ถึงไร่ละ 6,500 บาท	32	50	0.52	
23	เกินไร่ละ 6,500 บาท ถึงไร่ละ 7,000 บาท	35	-	0.52	

ชั้น	ราคาปานกลางของที่ดิน	ภาษีไร่ละ		เฉลี่ยอัตราร้อยละ	หมายเหตุ
		บาท	สต.		
24	เกินไร่ละ 7,000 บาท ถึงไร่ละ 7,500 บาท	37	50	0.52	
25	เกินไร่ละ 7,500 บาท ถึงไร่ละ 8,000 บาท	40	-	0.52	
26	เกินไร่ละ 8,000 บาท ถึงไร่ละ 8,500 บาท	42	50	0.52	
27	เกินไร่ละ 8,500 บาท ถึงไร่ละ 9,000 บาท	45	-	0.51	
28	เกินไร่ละ 9,000 บาท ถึงไร่ละ 9,500 บาท	47	50	0.51	
29	เกินไร่ละ 9,500 บาท ถึงไร่ละ 10,000 บาท	50	-	0.51	
30	เกินไร่ละ 10,000 บาท ถึงไร่ละ 15,000 บาท	55	-	0.44	
31	เกินไร่ละ 15,000 บาท ถึงไร่ละ 20,000 บาท	60	-	0.34	
32	เกินไร่ละ 20,000 บาท ถึงไร่ละ 25,000 บาท	65	-	0.29	
33	เกินไร่ละ 25,000 บาท ถึงไร่ละ 30,000 บาท	70	-	0.25	
34	เกินไร่ละ 30,000 บาท ให้เสียภาษีไร่ละดังต่อไปนี้ (1) สำหรับราคาปานกลางของที่ดิน 30,000 บาทแรก ให้เสียภาษี 70 บาท (2) สำหรับราคาปานกลางของที่ดินส่วนที่เกิน 30,000 บาท ให้เสียทุกๆ 10,000 บาท ต่อ 25 บาท เศษของ 10,000 บาท ถ้าถึง 5,000 บาท ให้ถือเป็น 10,000 บาท ถ้าไม่ถึง 5,000 บาท ให้ปัดทิ้ง			0.25	

<u>ทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นภาษี</u> คือ ที่ดินที่เป็นที่ตั้งพระราชวัง ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐ ที่ดินของราชการส่วนท้องถิ่น ที่ดินที่ใช้เฉพาะการพยาบาลสาธารณะ การศึกษาหรือการกุศลสาธารณะ ที่ดินที่ใช้เฉพาะศาสนกิจ ที่ดินที่ใช้เป็นสุสานและฌาปนสถาน ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ การประปา การไฟฟ้า การท่าเรือและสนามบิน ที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินอยู่แล้ว ที่ดินของเอกชนเฉพาะส่วนที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ทางราชการจัดใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ ที่ดินที่เป็นที่ตั้งที่ทำการองค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษขององค์การสหประชาชาติองค์การระหว่างประเทศ และที่ดินที่เป็นที่ทำการของสถานทูตหรือสถานกงสุล

การลดหย่อนและการยกเว้นหรือลดภาษี

บุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงที่อยู่ในจังหวัดเดียวกัน และใช้ที่ดินเป็นที่อยู่อาศัย เป็นที่เลี้ยงสัตว์ และที่ประกอบกสิกรรมของตน ให้ลดหย่อนไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

- ที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ลดหย่อนในท้องที่ชุมชนหนาแน่นมาก 50 - 100 ตารางวา ที่ชุมชนหนาแน่นปานกลาง 100 ตารางวา ถึง 1 ไร่ ที่ชนบท 3 - 5 ไร่ ตามที่กำหนดโดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- ที่ดินนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ให้ลดหย่อน 3 - 5 ไร่ ตามที่กำหนดโดยข้อบัญญัติจังหวัด
- ที่ดินในเขตเทศบาลตำบลหรือในเขตสุขาภิบาล ให้ลดหย่อน 200 ตารางวา ถึง 1 ไร่ ตามที่กำหนดในเทศบัญญัติหรือข้อบังคับสุขาภิบาล
- ที่ดินในเขตเมืองพัทยาและเขตเทศบาลอื่น นอกจากเขตเทศบาลตำบลให้ลดหย่อน 50 - 100 ตารางวา ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ

ที่ดินที่ใช้ในการเพาะปลูก ถ้าปีที่ล่วงมาแล้วการเพาะปลูกเสียหายมากผิดปกติ หรือทำการเพาะปลูกไม่ได้ด้วยเหตุอันพ้นวิสัยที่จะป้องกันได้โดยทั่วไป ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณา ยกเว้นหรือลดภาษีบำรุงท้องที่ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ที่ดินที่ใช้เป็นสุสานและฌาปนสถานสาธารณะ โดยได้รับประโยชน์ตอบแทน อาจได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

<u>วิธีคำนวณภาษีโรงเรือนและภาษีบำรุงท้องที่</u>

(1) การคำนวณภาษีโรงเรือนและที่ดิน

<u>สูตร</u> ภาษีโรงเรือนและที่ดิน = ค่ารายปี X $\frac{12.5}{100}$

<u>ตัวอย่าง</u> นาย ก อยู่บ้านเลขที่ 281/5 ถนนสีลม แขวงสีลม เขตบางรัก กทม. มีตึกแถวทำการค้าสูง 4.5 ชั้น ขนาดอาคารกว้าง 4.5 เมตร ยาว 15 เมตร มีชั้นลอยขนาดกว้าง 4.50 เมตร ยาว 10 เมตร พื้นที่ 17 ตารางวา ประเมินค่ารายปี 42,000 บาท ปี 2543 นาย ก จะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ดังนี้

ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ปี 2543 = 42,000 X $\frac{12.5}{100}$

= 5,250 บาท

(2) การคำนวณภาษีบำรุงท้องที่

สูตร

ราคาปานกลางของที่ดินที่เสียภาษี = จำนวนที่ดินที่ถือครอง X ราคาปานกลาง
400 ของที่ดินต่อไร่

ภาษีบำรุงท้องที่ = ราคาปานกลางของที่ดินที่เสียภาษี X อัตราภาษี

ตัวอย่าง นาง ข อยู่แขวงบางนา เขตพระโขนง เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินขนาดพื้นที่ 3 งาน 97 วา ราคาปานกลางที่ดินปี 2521 - 2524 ไร่ละ 400,000 บาท ปี 2543 นาง ข จะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ดังนี้

ราคาปานกลางของที่ดินที่เสียภาษี = $\frac{(300+97)}{400}$ X 400,000 บาท

= 397,000 บาท

ภาษีบำรุงท้องที่ ปี 2543 = (40 X 25) - 5 = 995 บาท *

* (เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ที่ดินที่มีราคาไร่ละ 30,000 บาท ให้เสียภาษีหมื่นละ 25 บาท ในที่นี้ราคาที่ดิน 400,000 บาท มีค่าเท่ากับ 40 หมื่น แต่เนื่องจาก 3 หมื่นแรกกฎหมายให้เสียเพียง 70 บาท ไม่ใช่ 75 บาท จึงต้องหักออก 5 บาท)

1.2 การจัดเก็บภาษีจากการขายอสังหาริมทรัพย์ปัจจุบัน

(1) ภาษีเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์

(1.1) ภาษีเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์โดยมิได้มุ่งในทางการค้าหรือหากำไร

กรณีเงินได้บุคคลธรรมดาจากการขายอสังหาริมทรัพย์ โดยมิได้มุ่งในทางการค้าหรือหากำไร ถ้าเป็นการขายอสังหาริมทรัพย์อันเป็นมรดกหรือให้โดยเสน่หาให้หักค่าใช้จ่ายร้อยละ 50 แต่ถ้าอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล หรือเมืองพัทยา หรือการปกครองท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ ให้หักเพิ่มขึ้นอีก 200,000 บาท ก่อนหักร้อยละ 50 ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 155 พ.ศ. 2525 ออกตามความในประมวลรัษฎากร แต่ถ้าเป็นการขายอสังหาริมทรัพย์อื่นที่มิใช่มรดกหรือให้โดยเสน่หา ให้หักค่าใช้จ่ายได้ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการหักค่าใช้จ่ายที่ยอมให้หักจาก

เงินได้พึงประเมินจากการขายอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ 165) พ.ศ. 2529 เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วเหลือเท่าใดเป็นเงินได้สุทธิ ให้หารด้วยจำนวนปีที่ถือครอง (ไม่เกิน 10 ปี) ได้ผลลัพธ์เป็นเงินเท่าใดให้คำนวณตามภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้จำนวนภาษีเท่าใดคูณด้วยจำนวนปีที่ถือครองผลลัพธ์ที่ได้เป็นเงินภาษีที่ต้องเสีย (สำหรับกรณีไม่นำไปคำนวณกับเงินได้อื่น) ปัจจุบันใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ในการประเมินภาษี

(1.2) <u>ภาษีเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์โดยมุ่งในทางการค้าหรือหากำไร</u>

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มุ่งในทางการค้าหากำไรให้หักค่าใช้จ่ายตามความจำเป็นและสมควรตามมาตรา 8 ทวิ แห่งพระราชกฤษฎีกาออกตามความประมวลรัษฎากรว่าด้วยการกำหนดค่าใช้จ่ายที่ยอมให้หักจากเงินได้พึงประเมิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2502 ซึ่งอนุโลมให้หักค่าใช้จ่ายตามมาตรา 65 ทวิหรือมาตรา 65 ตรี แห่งประมวลรัษฎากร เหลือเท่าใดถือเป็นเงินได้สุทธิเพื่อเสียภาษีตามบัญชีอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับผู้มีเงินได้พึงประเมินตั้งแต่ 60,000 บาทขึ้นไป การคำนวณภาษีให้เสียไม่น้อยกว่าร้อยละ 0.5 ของยอดเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 48(2) การคำนวณภาษีปัจจุบันใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ในการประเมินภาษี

(1.3) <u>ภาษีเงินได้นิติบุคคลจากการขายอสังหาริมทรัพย์</u>

ภาษีเงินได้นิติบุคคลจากการขายอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลรัษฎากร มาตรา 65 ให้หักค่าใช้จ่ายตามมาตรา 65 ทวิ และมาตรา 65 ตรี เหลือเท่าไรถือเป็นกำไรสุทธิให้เสียภาษีร้อยละ 30 ของกำไรสุทธิ การคำนวณภาษีใช้ราคาขายหรือราคาประเมินแล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่า

(1.4) <u>ภาษีเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์ของมูลนิธิหรือสมาคม</u>

ภาษีเงินได้สำหรับมูลนิธิหรือสมาคมให้เสียร้อยละ 2 ของรายได้ก่อนหักรายจ่ายใด ๆ ตามพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตรารัษฎากร (ฉบับที่ 250) พ.ศ. 2535 การคำนวณภาษีปัจจุบันใช้ราคาขายหรือราคาประเมินทุนทรัพย์แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่า

(2) <u>ภาษีธุรกิจเฉพาะ</u>

ผู้ขายอสังหาริมทรัพย์ที่มุ่งในทางการค้าหรือหากำไรตามมาตรา 91/2(6) แห่งประมวลรัษฎากรต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะร้อยละ 3 ของรายรับ การประเมินภาษีใช้ราคาขายหรือราคาประเมินทุนทรัพย์แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่ากัน

(3) <u>ภาษีบำรุงท้องถิ่น</u>

ผู้ขายอสังหาริมทรัพย์ที่มุ่งในทางการค้าหรือหากำไรตามมาตรา 91/2(6) แห่งประมวลรัษฎากรจะต้องเสียภาษีบำรุงท้องถิ่นในอัตราร้อยละ 10 ของภาษีธุรกิจเฉพาะตามกฎหมาย

รายได้ท้องถิ่น หรือร้อยละ 0.30 ของรายรับ (ราคาขายหรือราคาประเมินทุนทรัพย์แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่า)

(4) อากรแสตมป์

ผู้ขายอสังหาริมทรัพย์ต้องจ่ายค่าอากรแสตมป์ตามจำนวนเงินในใบรับ สำหรับการโอนทุก 200 บาท หรือเศษของ 200 บาท ต่อค่าอากรแสตมป์ 1 บาท หรือร้อยละ 0.5 บาท ของจำนวนเงินตามใบรับสำหรับการโอน

(5) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีทุนทรัพย์กรณีทั่วไป ร้อยละ 2 กรณีโอนมรดกหรือให้ในระหว่างผู้บุพการี กับผู้สืบสันดานหรือระหว่างคู่สมรส ร้อยละ 0.5

2. โครงสร้างภาระภาษีต่อราคาประเมินทุนทรัพย์ของภาษีที่เก็บจากอสังหาริมทรัพย์

โดยที่กฎหมายปัจจุบันฐานภาษีที่ใช้ในการจัดเก็บอสังหาริมทรัพย์แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

(1) ภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 จัดเก็บจากฐานราคาปานกลางของที่ดิน ซึ่งตีราคาโดยคณะกรรมการในแต่ละจังหวัดที่ประกอบด้วยบุคคลในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นกรรมการ

(2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 จัดเก็บจากฐานค่ารายปีหรือค่าเช่าต่อปี ของปีที่ล่วงแล้ว

(3) ภาษีเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์ ตามประมวลรัษฎากร จัดเก็บภาษีจากฐานกำไรสุทธิ กรณีบุคคลธรรมดาใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ในการประเมินภาษี และกรณีนิติบุคคลใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ หรือราคาขาย แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าในการประเมินภาษี และกรณีมูลนิธิใช้ฐานราคาประเมินทุนทรัพย์ หรือราคาขายแล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าในการประเมินภาษี

(4) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรจัดเก็บจากฐานรายรับ การประเมินภาษีใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์หรือราคาขายแล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่า

(5) ภาษีบำรุงท้องถิ่นตามกฎหมายรายได้ท้องถิ่น จัดเก็บจากฐานภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร การประเมินภาษีใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ หรือราคาขายในการประเมินภาษีแล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่า

(6) อากรแสตมป์ตามประมวลรัษฎากรเก็บจากฐานจำนวนเงินในใบรับ การประเมินภาษีใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ หรือราคาขายแล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่า

(7) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนโอนอสังหาริมทรัพย์จัดเก็บจากฐานราคาประเมินทุนทรัพย์

ภาษีที่จัดเก็บจากอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวข้างต้นมีฐานภาษีที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีแตกต่างกัน ดังนั้น ในการศึกษาโครงสร้างภาระภาษีอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว จึงต้องคำนวณทุกภาษีให้อยู่ในฐานราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อทราบภาระภาษีรวม ซึ่งในที่นี้สมมติให้ราคาขายอสังหาริมทรัพย์เท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์

2.1 กรณีการถือครองอสังหาริมทรัพย์

(1) ภาระภาษีปี 2535 ต่อราคาประเมินทุนทรัพย์ปี 2535 - 2538

ภาคท้องถิ่น	ระหว่าง อัตรา ภาษีร้อยละ	อัตราภาษี เฉลี่ย ร้อยละ	ภาระภาษีปี 2535 สูงสุด (บาท)	อัตราภาษี ตาม ร่างกฎหมาย
ภาษีบำรุงท้องที่				
กรุงเทพมหานคร (9เขต)	0.000030-0.073200	0.0039	30,665.50	0.055-0.095
ภาคกลาง (4 จว.)	0.000095-0.066670	0.0082	25,174.55	0.025-0.065
ภาคตะวันออก (3 จว.)	0.000022-0.400000	0.0080	5,700.00	0.025-0.065
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (2 จังหวัด)	0.000416-0.830000	0.0257	25,099.20	0.025-0.065
ภาคเหนือ (3 จว.)	0.000046-0.550000	0.0081	22,802.85	0.025-0.065
รวม กทม.และ ตจว.	**0.000022-0.830000**	**0.0068**	**40,322.10**	**0.025-0.095**
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน				
กรุงเทพมหานคร (9เขต)	0.014500-2.206300	0.2105	4,933,838.75	0.055-0.095
เทศบาลเมืองนครราชสีมา	0.040300-0.758100	0.2554	397,600.00	0.045-0.065
เมืองพัทยา	0.223200-2.884100	0.9032	4,835,760.00	0.045-0.065
เทศบาลเมืองระยอง	0.026300-0.397900	0.1494	62,500.00	0.045-0.065
เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี	0.023400-0.727500	0.0553	110,750.00	0.045-0.065
เทศบาลเมืองสงขลา	0.079800-0.905800	0.2131	175,000.00	0.45-0.065
รวม	**0.014500-2.884100**	**0.2587**	**4,933,838.75**	**0.045-0.095**

(2) ภาระภาษีปี 2539 ต่อราคาประเมินทุนทรัพย์ปี 2539 - 2542

(เฉพาะกรุงเทพมหานคร)

กรุงเทพมหานคร	ระหว่าง อัตรา ภาษีร้อยละ	อัตราภาษี เฉลี่ย ร้อยละ	ภาระภาษีปี 2539 สูงสุด ต่อ ราย (บาท)	อัตราภาษี ตาม ร่างกฎหมาย
ภาษีบำรุงท้องที่				
เขตบางกะปิ	0.0001-0.0397	0.0102	12,210.50	0.075-0.095
เขตบางรัก	0.001-0.0108	0.0037	41,389.70	0.095
เขตบางขุนเทียน	0.0002-0.0250	0.0030	3,883.72	0.055
เขตตลิ่งชัน	0.0001-0.0088	0.0007	7,797.95	0.055
เขตมีนบุรี	0.0001-0.0146	0.0022	43,633.00	0.075
รวม 5 เขต	0.0001-0.0397	0.0021	43,633.00	0.055-0.095
เขตดุสิต	0.1133-0.8071	0.1903	2,746,824.00	0.095
เขตบางขุนเทียน	0.0838-0.8515	0.1676	1,185,840.00	0.055
เขตลาดกระบัง	0.0356-0.7543	0.1539	491,595.00	0.055
รวม 3 เขต	**0.0356-0.8515**	**0.1807**	**2,746,824.00**	**0.055-0.095**

(3) ภาระภาษีปี 2544 ต่อราคาประเมินทุนทรัพย์ปี 2543 - 2546

(เฉพาะกรุงเทพมหานคร)

กรุงเทพมหานคร	ระหว่าง อัตรา ภาษีร้อยละ	อัตราภาษี เฉลี่ย ร้อยละ	ภาระภาษีปี 2544 สูงสุด ต่อ ราย (บาท)	อัตราภาษี ตาม ร่างกฎหมาย
ภาษีบำรุงท้องที่				
เขตบางรัก	0.002-0.019	0.007	11,967.00	0.095
เขตบางพลัด	0.002-0.019	0.004	4,830.30	0.075
เขตบางขุนเทียน	0.002-0.013	0.0016	3,370.50	0.055
รวม 3 เขต	**0.002-0.019**	**0.0053**	**11,967.00**	**0.055-0.095**
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน				
เขตบางรัก	0.026-1.303	0.5622	21,757,163.00	0.095
เขตบางพลัด	0.021-0.870	0.2430	2,592,539.00	0.075
เขตบางขุนเทียน	0.041-0.803	0.3946	3,532,786.00	0.055
รวม 3 เขต	**0.021-1.303**	**0.4500**	**21,757,163.00**	**0.055-0.095**

(4) <u>กิจการอุตสาหกรรม</u>

กรุงเทพมหานคร	ค่ารายปี (บาท)	ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ร้อยละของราคาประเมินทุนทรัพย์	ราคาประเมินทุนทรัพย์ ปี2539 -2542 (บาท)	ภาระภาษีตามร่างกฎหมาย (บาท)	อัตราภาษีตามร่างกฎหมาย
1.เขตบางขุนเทียน แขวงบางบอน	705,000	88,200 (0.080)	105,261,300	57,893,72	0.055
2.เขตลาดกระบัง นิคมอุตสาหกรรม	887,100	110,880 (0.290)	40,646,767	22,355.72	0.055
3.เขตลาดกระบัง แขวงลำปลาทิว	3,932,760	491,595 (0.130)	390,060,713	214,533.39	0.055
4.เขตดุลิต	36,216,194	2,746,824 (0.120)	2,298,134,992	2,183,228.0	0.095

(5) <u>กรณีขายอสังหาริมทรัพย์</u>

ผู้เสียภาษี	ภาษีเงินได้	ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีบำรุงท้องถิ่น	อากรแสตมป์	ค่าธรรมเนียมการโอน	ภาระรวม
1.กรณีบุคคลธรรมดา					
1.1 การขายอสังหาริม-ทรัพย์อันเป็นมรดกหรือให้โดยเสน่หา	0.50-18.48	-	0.50	0.50	1.50-19.48
1.2 การขายอสังหาริม-ทรัพย์อื่นๆ โดยมิได้มุ่งในทางการค้าหากำไร	0.15-18.45	-	0.50	2.00	2.65-20.95
1.3 การขายอสังหาริม-ทรัพย์ โดยมุ่งในทางการค้าหรือหากำไร	0.50-18.49	3.30	-	2.00	5.80-23.79
2. กรณีนิติบุคคล	3.00-15.00	3.30	-	2.00	8.30-20.30
3. กรณีมูลนิธิ	2.00	3.30	-	2.00	7.30

<u>หมายเหตุ</u> 1. ฐานภาษีสมมติให้ราคาขายอสังหาริมทรัพย์เท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์

2. ภาษีเงินได้ที่มุ่งในทางการค้าหากำไร กรณีบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลภายใต้ข้อสมมติว่าหักค่าใช้จ่ายต้นทุนอสังหาริมทรัพย์ที่ขายร้อยละ 50 ถึง 90

<u>ผลการศึกษา</u> พบว่าภาระภาษีต่อราคาประเมินทุนทรัพย์ของภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งเก็บภาษีจากเจ้าของที่ดิน หรือผู้ครอบครองที่ดินของรัฐ และภาระภาษีโรงเรือนและที่ดินต่อราคาประเมินทุนทรัพย์ของภาษีโรงเรือนและที่ดินที่เก็บจากเจ้าของโรงเรือนที่ให้เช่าหรือประกอบกิจการเอง มีภาระภาษีที่ต่ำกว่าภาษีที่เก็บจากการขายอสังหาริมทรัพย์มากเป็นผลให้เกิดการซื้อที่ดินเพื่อการเก็งกำไรและ

ไม่เป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน และโรงเรือน นอกจากนั้น โรงเรือนที่มีลักษณะโครงสร้างและทำเลเหมือนกันจะเสียภาษีแตกต่างกันตามการใช้ประโยชน์ในโรงเรือน เช่น เป็นโรงเรือนเอกชน ทำการค้าหรือประกอบอุตสาหกรรม เสียภาษีแตกต่างกันในกรณีพื้นที่อาคารที่ให้เช่าไม่เท่ากัน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของโรงเรือนที่มีลักษณะโครงสร้างและทำเลเหมือนกัน

นอกจากนี้ การดำรงอยู่ของทรัพย์สินก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละปี ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีจากผู้ที่ถือครองอสังหาริมทรัพย์น้อยมาก จึงควรปรับปรุงภาษีโรงเรือนฯและภาษีบำรุงท้องที่ให้สอดคล้องกับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น

3. ข้อเสนอการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีลงมติอนุมัติในหลักการร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. .... เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2541 และส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอีกครั้งให้เหมาะสมยิ่งขึ้นนั้น เดิมใช้ชื่อว่า "ร่างพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. .... " ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังร่วมกับกรมการปกครองและกรุงเทพมหานครร่วมกันยกร่างขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2537 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งปัจจุบันจัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งปัจจุบันจัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน และที่ดินพุทธศักราช 2475

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. .... จะใช้จัดเก็บแทนภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ปัจจุบัน ซึ่งมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับฐานภาษี อัตราภาษี และการจัดเก็บภาษี ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาข้อบกพร่องของกฎหมายปัจจุบันสาระสำคัญของร่างกฎหมายผลกระทบ ข้อดีและข้อเสีย ตลอดจนความเห็นของผู้วิจัย ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปนี้

3.1 วัตถุประสงค์

ให้มีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตามร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. .... แทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ปัจจุบัน โดยร่างกฎหมายดังกล่าวได้มีการแก้ไขข้อบกพร่องของภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ไว้แล้ว ซึ่งจะทำให้ระบบภาษีการถือครองดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3.2 ข้อบกพร่องของกฎหมายปัจจุบัน

(1) ฐานภาษี

ภาษีโรงเรือนและที่ดินใช้ค่ารายปีหรือค่าเช่าต่อปีของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นเป็นฐานภาษี การใช้ฐานค่าเช่ารายปีดังกล่าวในการจัดเก็บภาษีทำให้โรงเรือนซึ่งมีลักษณะโครงสร้างและทำเลเหมือนกันมูลค่าทรัพย์เท่ากันหากจำนวนพื้นที่โรงเรือนให้เช่าแตกต่างกัน หรือระยะเวลาให้เช่าต่างกัน จะเสียภาษีต่างกัน เช่น ตึกแถว 4 ชั้นให้เช่ามีมูลค่าทรัพย์สิน 1,000,000 บาทเท่ากัน ห้องหนึ่งให้เช่าเดือนละ 5,000 บาท เป็นเวลา 12 เดือน ค่ารายปี 60,000 บาท ภาษี 7,500 บาท อีกห้องหนึ่งให้เช่าเดือนละ 5,000 บาท เป็นเวลา 6 เดือน ค่ารายปี 30,000 บาท ภาษี 3,750 บาท นอกจากนี้การให้อำนาจเจ้าพนักงานประเมินใช้ดุลยพินิจในการประเมินค่ารายปีที่สมควรให้เช่าได้อาจไม่เป็นที่ยอมรับแก่ผู้เสียภาษีและอาจก่อให้เกิดการทุจริตได้ง่าย

ภาษีบำรุงท้องที่ใช้ฐานราคาปานกลางของที่ดิน ซึ่งตีราคาทุกรอบระยะเวลา 4 ปี โดยคณะกรรมการท้องถิ่น ต่อมาได้มีกฎหมายกำหนดให้ใช้ราคาปานกลางของที่ดิน ปี พ.ศ. 2521 ถึงปี พ.ศ. 2524 จนถึงปัจจุบัน การใช้ราคาปานกลางของที่ดิน ปี พ.ศ. 2521 ถึง ปี พ.ศ. 2524 เป็นผลให้มีการซื้อที่ดินกักตุนไว้เพื่อการเก็งกำไร มีการกู้เงินจากสถาบันการเงินจำนวนมาก เพื่อลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ต่อมาประชาชนขาดอำนาจซื้อ ทำให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ขาดสภาพคล่องทางการเงินไม่มีเงินชำระหนี้สถาบันการเงินได้ ส่งผลให้สถาบันการเงินเกิดภาระหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ไม่มีเงินชำระหนี้ต่างประเทศไปด้วย ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในครั้งนี้ การใช้ราคาที่ไม่เป็นปัจจุบันดังกล่าว ยังทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้เสียภาษีด้วยกันในกรณีที่ราคาที่ดินปัจจุบันเพิ่มขึ้นจากราคาปานกลางของที่ดินปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ.2524 แตกต่างกันมากแต่เสียภาษีบนฐานราคาปานกลางของที่ดินปี พ.ศ. 2521 ถึงปี พ.ศ. 2524 เหมือนกัน นอกจากนี้ ท้องถิ่นยังมีรายได้จากภาษีน้อยมากเพราะมีฐานราคาปานกลางของที่ดินที่ต่ำมาก

(2) อัตราภาษี

ภาษีโรงเรือนและที่ดินจัดเก็บในอัตราร้อยละ 12.5 ของค่ารายปีหรือค่าเช่าต่อปี นับเป็นอัตราภาษีที่สูงมาก ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบันที่ต้องการส่งเสริมให้ประชาชนมีอำนาจซื้อมากขึ้น และผู้ประกอบการอุตสาหกรรมมักร้องเรียนว่าภาระภาษีสูงมากเกินไป

ภาษีบำรุงท้องที่จัดเก็บภาษีในอัตราถดถอย กล่าวคือ ราคาปานกลางของที่ดินที่ต่ำกว่าไร่ละ 30,000 บาท ส่วนใหญ่เสียภาษีในอัตราร้อยละ 0.50 - 0.54 ซึ่งเป็นอัตราภาษีที่สูงกว่าการเสียภาษีในชั้นราคาปานกลางของที่ดินเกินไร่ละ 30,000 บาทขึ้นไป ซึ่งเสียภาษีร้อยละ 0.25 ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีที่ถือครองราคาที่ดินต่ำกว่าไร่ละ 30,000 บาท นอกจากนั้น ผู้ที่

ปลูกไม้ล้มลุกเอง เช่น ทำนา ปลูกกล้วยเสียภาษีไม่เกินไร่ละ 5 บาท ในขณะที่ผู้เช่าที่ดินปลูกไม้ล้มลุกถูกผลักภาระภาษีรวมอยู่ในค่าเช่าต้องเสียภาษีกึ่งอัตรา

(3) <u>ทรัพย์สินที่จัดเก็บภาษี</u>

ภาษีโรงเรือนและที่ดินมีฐานภาษีที่แคบ เพราะจัดเก็บจากโรงเรือนและที่ดินที่ให้เช่า เช่น บ้านเช่า หรือเจ้าของใช้โรงเรือนและที่ดินดังกล่าวดำเนินกิจการเอง เช่น ประกอบการค้า ประกอบการอุตสาหกรรม หรือใช้เป็นโกดังเก็บสินค้า โดยยกเว้นเก็บภาษีจากโรงเรือนอยู่อาศัย โรงเรือนปิดว่าง ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ ประเภทการรถไฟ การท่าเรือ โรงเรือนของการเคหะที่ผู้เช่าซื้ออยู่อาศัยเอง และที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของรัฐวิสาหกิจตามที่รัฐมนตรีกำหนด ทำให้ไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของทรัพย์สินที่ไม่ได้รับการยกเว้นภาษี

ภาษีบำรุงท้องที่จัดเก็บจากที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งโรงเรือนว่างเปล่า ที่ดินที่มิได้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง เช่น ที่ปลูกไม้ยืนต้น ที่ปลูกไม้ล้มลุก ที่เลี้ยงสัตว์ ที่การพาณิชย์ นอกจากนี้ กฎหมายยังได้บัญญัติว่าที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินอยู่แล้ว ได้รับยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้ห้องชุดที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยในคอนโดมิเนียม ซึ่งเรียงซ้อนกันเป็นชั้น ๆ หากมีห้องใดห้องหนึ่ง ซึ่งทำการค้าหรือให้เช่า และได้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแล้ว จะทำให้ห้องชุดอื่น ๆ ในคอนโดมิเนียมที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้รับยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ไปด้วย และกฎหมายยังกำหนดให้ยกเว้นที่ดินที่ใช้ในการประปา การไฟฟ้า การท่าเรือของรัฐ หรือที่ใช้เป็นสนามบินของรัฐได้รับยกเว้นภาษี ทั้งที่ได้รับบริการจากท้องถิ่นเหมือนกับผู้เสียภาษีอื่น ๆ ทำให้ไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเสียภาษีดังกล่าว

(4) <u>การลดหย่อน</u>

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน กำหนดให้ลดหย่อนค่าเช่ารายปีสำหรับโรงเรือนที่ติดตั้งเครื่องจักรอันเป็นส่วนควบที่สำคัญ ซึ่งใช้ในการผลิตสินค้าเพื่อการอุตสาหกรรม โดยคิดค่ารายปีของโรงเรือน รวมทั้งเครื่องจักรเพียงหนึ่งในสาม แต่เนื่องจากปัจจุบันเครื่องจักรมีมูลค่าสูงกว่ามูลค่าโรงเรือนที่ใช้ในการประกอบอุตสาหกรรม ดังนั้น การจัดเก็บภาษีโดยคิดค่ารายปีเครื่องจักรจึงไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน

ส่วนภาษีบำรุงท้องที่ กฎหมายได้กำหนดให้มีการลดหย่อนเนื้อที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่ประกอบกสิกรรมของตนโดยลดหย่อนที่ดิน ตั้งแต่ 50 ตารางวา ถึง 5 ไร่ ตามแต่จะกำหนดโดยข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลให้บ้านอยู่อาศัยส่วนใหญ่ได้รับลดหย่อนเนื้อที่ดินจนหมดและไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ในขณะที่ผู้เช่าโรงเรือนอยู่อาศัยถูกผลักภาระภาษีโรงเรือนเพื่ออยู่อาศัย รวมอยู่ในค่าเช่า ทำให้ฐานภาษีแคบและไม่เป็นธรรมแก่ผู้เช่าโรงเรือนอยู่อาศัยที่ต้องเสียภาษี ขณะที่เจ้าของบ้านที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยเองไม่ต้องเสียภาษี

(5) การปฏิบัติจัดเก็บภาษี

ทั้งภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียภาษีต้องยื่นแบบแสดงรายการทรัพย์สินหรือยื่นแบบแสดงรายการที่ดิน แล้วรอให้เจ้าพนักงานประเมินแจ้งการประเมินภาษีก่อนจึงจะชำระภาษีได้ทำให้ท้องถิ่นได้รับเงินภาษีช้า นอกจากนี้เจ้าพนักงานประเมินยังมีความยุ่งยากในการประเมินค่ารายปีที่สมควรให้เช่าได้สำหรับโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งเจ้าของดำเนินกิจการเองเพื่อให้เป็นที่ยอมรับแก่ผู้เสียภาษี

(6) ความไม่เป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายกำหนดให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นของคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้องเสียค่าภาษีทั้งสิ้น ทำให้ไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ที่ต้องเสียภาษีแทนเจ้าของที่ดินดังกล่าว

(7) ความรับผิดชอบต่อภาษีค้างชำระ

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายกำหนดให้ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและเจ้าของทรัพย์สินเดิมต้องร่วมรับผิดชอบภาษีค้างชำระทั้งสิ้น ส่วนภาษีบำรุงท้องที่กฎหมายกำหนดให้ผู้รับโอนมีหน้าที่ร่วมกับเจ้าของที่ดินเดิมเสียภาษีบำรุงท้องที่ค้างชำระไม่เกินห้าปี รวมทั้งปีสุดท้ายที่มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าของที่ดินด้วยทำให้ไม่เป็นธรรมแก่ผู้รับโอนทรัพย์สิน

3.3 ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง มีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี คือบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างหรือเป็นผู้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของรัฐ ทั้งนี้ การเสียภาษีดังกล่าวไม่เป็นเหตุให้เกิดสิทธิตามกฎหมายอื่น

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีดังกล่าวมีความหมายกว้างมาก เพราะหมายรวมถึงผู้ครอบครองที่ดินของรัฐ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากได้รับบริการจากท้องถิ่นเช่นเดียวกับผู้เสียภาษีรายอื่น ๆ จึงควรต้องเสียภาษีให้ท้องถิ่นด้วย

(2) อำนาจในการจัดเก็บภาษี

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองการส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งภาษีที่จัดเก็บได้ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเช่นเดียวกับภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ปัจจุบัน

(3) <u>ฐานภาษี</u>

ฐานภาษีใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินดังต่อไปนี้

(3.1) ที่ดินที่ไม่มีสิ่งปลูกสร้าง ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินเป็นฐานภาษี

(3.2) ที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้าง ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน รวมกับราคาประเมินทุนทรัพย์โรงเรือนสิ่งปลูกสร้างโดยไม่หักค่าเสื่อมราคาเป็นฐานภาษี

(3.3) ห้องชุดให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ห้องชุดเป็นฐานภาษี

<u>วิเคราะห์ความเหมาะสมของการใช้ฐานภาษีใหม่</u>

ราคาประเมินทุนทรัพย์ของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีความเหมาะสมที่จะใช้เป็นฐานภาษีการถือครองอสังหาริมทรัพย์ปัจจุบัน โดยเหตุผล 3 ประการ คือ

. ราคาประเมินทุนทรัพย์ มีความชัดเจน ซึ่งผู้เสียภาษีสามารถประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่ตนถือครองได้ด้วยตนเอง

ข. การใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างที่ไม่หักค่าเสื่อมราคา โดยกำหนดอัตราภาษีที่ได้ถัวเฉลี่ยการหักค่าเสื่อมราคาไว้แล้ว ทำให้ลดผลกระทบของภาระภาษี อันเกิดจากการเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินได้มาก

ค. การใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่เป็นปัจจุบัน ทำให้สามารถแก้ไขข้อบกพร่องของภาษีการถือครองอสังหาริมทรัพย์ปัจจุบัน ซึ่งอธิบายเหตุผลโดยละเอียดได้ดังนี้

<u>ก. ราคาประเมินทุนทรัพย์มีความชัดเจน ซึ่งผู้เสียภาษีสามารถประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่ตนถือครองได้ด้วยตนเอง</u> กล่าวคือ ผู้เสียภาษีสามารถประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่ตนถือครองอยู่ได้ด้วยตนเองจากราคาประเมินทุนทรัพย์ที่คณะอนุกรรมการประจำจังหวัดประเมินใหม่ทุกรอบระยะเวลา 4 ปี ตามระเบียบของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ ซึ่งลักษณะราคาที่ประเมินเป็น ดังนี้

- ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน กำหนดราคาแต่ละโฉนดหรือราคาแต่ละหน่วยที่ดินเป็นราคาต่อหนึ่งตารางวาหรือต่อไร่ (ส่วนใหญ่ ในเขต อบต. และ เขต อบจ. ที่เป็นสภาตำบล)

ปัจจุบันมีราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินที่ประเมินราคาที่ดินเป็นรายโฉนด ซึ่งกำหนดเป็นราคาต่อหนึ่งตารางวาทั้งหมด 8 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี นครราชสีมา เชียงใหม่ สมุทรสาคร และภูเก็ต

- ราคาประเมินทุนทรัพย์โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างกำหนดราคาต่อหนึ่งตารางเมตรของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่สร้างใหม่ และให้หักค่าเสื่อมราคาของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น โดยโรงเรือนที่เป็นตึกหักค่าเสื่อมราคาได้ไม่เกินร้อยละ 76 โรงเรือนที่เป็นตึกครึ่งไม้หักค่าเสื่อมราคาได้ไม่เกิน

ร้อยละ 85 และโรงเรือนที่เป็นไม้หักค่าเสื่อมราคาได้ไม่เกินร้อยละ 93 ตลอดอายุการใช้งานของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว (แต่ตามร่างกฎหมายกำหนดให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์โรงเรือนสิ่งปลูกสร้างโดยไม่หักค่าเสื่อมราคา ด้วยเหตุผลที่กล่าวในข้อ ข.)

- ราคาประเมินทุนทรัพย์ห้องชุด กำหนดราคาต่อหนึ่งตารางเมตรของพื้นที่ห้องชุดหนึ่งๆ ซึ่งได้รวมราคาเฉลี่ยทรัพย์ส่วนกลางไว้ด้วย โดยประเมินราคาแต่ละอาคารชุดเป็นราคาปัจจุบัน

<u>ข. การใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์โรงเรือนสิ่งปลูกสร้างที่ไม่หักค่าเสื่อมราคาโดยกำหนดอัตราภาษีที่ได้ถัวเฉลี่ยการหักค่าเสื่อมราคาไว้แล้ว ทำให้ลดผลกระทบของภาระภาษีอันเกิดจากการเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินได้มาก</u> กล่าวคือ

- จากการศึกษาการเพิ่มขึ้นของราคาที่ดิน โดยการเปรียบเทียบราคาปานกลางของที่ดินปี 2521 - 2524 กับราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน ปี 2535 - 2538 พบว่า

ในกรุงเทพมหานคร จากการสุ่มตัวอย่างที่ดินที่จัดเก็บภาษี 9 เขต ได้แก่ พญาไท ดุสิต พระโขนง บางซื่อ บางรัก บางเขน มีนบุรี ตลิ่งชัน และบางขุนเทียน มีราคาเพิ่มขึ้น ตั้งแต่ 3 เท่า ถึง 1,699 เท่า

ต่างจังหวัด จากการสุ่มตัวอย่างที่ดินที่จัดเก็บภาษี 14 จังหวัด ได้แก่ นครปฐม ประจวบคีรีขันธ์ นครสวรรค์ อยุธยา จันทบุรี ปราจีนบุรี ระยอง มุกดาหาร ขอนแก่น เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ภูเก็ต และสงขลา มีราคาที่ดินเพิ่มขึ้นตั้งแต่ 0.7 เท่าถึง 7,999 เท่า

จากการศึกษาการเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินโดยการเปรียบเทียบราคาปานกลางของที่ดินปี 2521 - 2524 กับราคาประเมินทุนทรัพย์ปี 2539 - 2542 ในกรุงเทพมหานคร จากการสุ่มตัวอย่างที่ดินที่จัดเก็บภาษีพบว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ ปี 2539 - 2542 เพิ่มขึ้นจากราคาปานกลางของที่ดินปี 2521 - 2524 เป็นจำนวนตั้งแต่ 5 เท่าถึง 2,399 เท่า

จากการศึกษาการเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินพบว่า ราคาประเมินทุนทรัพย์ปัจจุบันเพิ่มขึ้นจากราคาปานกลางของที่ดินปี 2521 - 2524 เป็นอันมาก หากยังคงใช้ฐานราคาปานกลางของที่ดินปี 2521 - 2524 ก็จะยิ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียภาษีด้วยกันมากขึ้น เช่น ในกรณีที่ดินซึ่งได้รับการพัฒนาจากการตัดถนนผ่าน แต่เสียภาษีน้อยกว่าที่ดิน ซึ่งถนนมิได้ตัดผ่าน ขณะเดียวกันก็ทำให้สามารถถือครองที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก เพื่อการเก็งกำไรเพราะภาระภาษีต่ำมาก และหากจะใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เป็นปัจจุบัน โดยหักค่าเสื่อมราคาตามอายุโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างแล้วก็จะต้องจัดเก็บภาษีในอัตราภาษีซึ่งได้รวมการหักค่าเสื่อมราคา ซึ่งจะทำให้เจ้าของที่ดินที่มีราคาที่ดินเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัวไม่สามารถรับภาระภาษีได้

โดยหลักแล้วราคาประเมินทุนทรัพย์โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเป็นการประเมินจากราคาโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่สร้างใหม่ ต้องมีการหักค่าเสื่อมราคาโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างไปตามอายุของอาคาร แต่ฐานภาษีที่ใช้ในการประเมินราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามร่างพระราชบัญญัติที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง กำหนดให้ใช้ฐานราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ไม่หักค่าเสื่อมราคา และกำหนดอัตราภาษีที่ได้ถัวเฉลี่ยการหักค่าเสื่อมราคาไว้แล้ว ด้วยเหตุผล ดังนี้

- เพื่อเป็นการลดผลกระทบของภาระภาษีอันเกิดจากราคาที่ดินเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว ทำให้สามารถรับภาระภาษีได้

- ทำให้สะดวกในการจัดเก็บภาษี เนื่องจากไม่ต้องคำนึงถึงอายุของอาคารที่ต้องเสียภาษีและค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา และหากในอนาคตคณะอนุกรรมการสามารถกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างแต่ละหน่วยเป็นราคาสุทธิ เช่นเดียวกับการประเมินราคาห้องชุด ปัจจุบันก็จะทำให้การจัดเก็บภาษีเป็นธรรมยิ่งขึ้น

จากการคำนวณร้อยละของภาษีโรงเรือนและที่ดินต่อราคาประเมินทุนทรัพย์ของที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เสียภาษีโดยไม่หักค่าเสื่อมราคาพบว่า

กรุงเทพมหานคร อัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินต่อราคาประเมินทุนทรัพย์ ปี 2535 - 2538 เฉลี่ยร้อยละ 0.2105 และอัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินต่อราคาประเมินทุนทรัพย์ ปี 2539 - 2542 เฉลี่ยร้อยละ 0.1807 ปี 2543 – 2546 เฉลี่ยร้อยละ 0.4500

ต่างจังหวัด อัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินต่อราคาประเมินทุนทรัพย์ปี 2535 - 2538 เฉลี่ยร้อยละ 0.4211

แต่อัตราภาษีตามร่างพระราชบัญญัติที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจัดเก็บในอัตราสูงสุดเพียงร้อยละ 0.0950 ของราคาประเมินทุนทรัพย์ ดังนั้น อัตราภาษีดังกล่าวจึงเป็นอัตราภาษีที่ได้หักค่าเสื่อมราคาไว้แล้ว

<u>ค. การใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่เป็นปัจจุบันเป็นฐานภาษีทำให้สามารถแก้ไขข้อบกพร่องของภาษีการถือครองที่ดินปัจจุบัน</u>

เพราะทำให้ลดการซื้อที่ดินเพื่อการเก็งกำไร เนื่องจากมีภาระภาษีเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น เป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีด้วยกัน นอกจากนี้ทรัพย์สินที่มีราคาประเมินทุนทรัพย์เท่ากันจะเสียภาษีเท่ากันไม่ว่าจะใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นหรือไม่ก็ตาม

(4) <u>อัตราภาษี</u>

กำหนดเป็น 5 โครงสร้าง แต่ละโครงสร้างมี 3 อัตรา โดยแบ่งเป็นอัตราภาษีสำหรับเขตที่เจริญมาก เขตที่เจริญปานกลางและเขตที่เจริญน้อยลดหลั่นกันตามความเจริญของพื้นที่ ดังต่อไปนี้

	เขตที่เจริญมาก (ร้อยละ)	เขตที่เจริญปานกลาง (ร้อยละ)	เขตที่เจริญน้อย (ร้อยละ)
โครงสร้างที่ 1	0.095	0.075	0.055
โครงสร้างที่ 2	0.080	0.065	0.050
โครงสร้างที่ 3	0.065	0.055	0.045
โครงสร้างที่ 4	0.055	0.045	0.035
โครงสร้างที่ 5	0.045	0.035	0.025

(1) <u>กรุงเทพมหานคร</u> ใช้โครงสร้างที่ 1 การกำหนดเขตที่เจริญมาก เขตที่เจริญปานกลาง และเขตที่เจริญน้อยจะกำหนดโดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

(2) <u>จังหวัดอื่น ๆ</u> ให้คณะกรรมการกำหนดอัตราภาษีประจำจังหวัด ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนของประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอละหนึ่งคน และปลัดจังหวัดเป็นกรรมการ และให้ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละอำเภอเป็นผู้เลือกผู้แทนของประธานกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ให้คณะกรรมการกำหนดอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างประจำจังหวัดเลือกกรรมการคนหนึ่ง ซึ่งมิใช่ข้าราชการพลเรือนเป็นประธาน

ให้คณะกรรมการกำหนดอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างประจำจังหวัดเลือกโครงสร้างอัตราภาษีโครงสร้างใดโครงสร้างหนึ่งเพียงโครงสร้างเดียวตามช่วงราคาผลิตภัณฑ์ต่อคน ดังต่อไปนี้

<u>โครงสร้างอัตราภาษีที่</u>	<u>ราคาผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อคน</u>
1 หรือ 2	ตั้งแต่ 100,001 บาทขึ้นไป
2 หรือ 3	ตั้งแต่ 60,001 บาทถึง 100,000 บาท
3 หรือ 4	ตั้งแต่ 30,001 บาทถึง 60,000 บาท
4 หรือ 5	ตั้งแต่ 30,000 บาท

เมื่อได้อัตราภาษีโครงสร้างใดแล้ว ให้เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเมืองพัทยาใช้อัตราภาษีเขตที่เจริญมาก เทศบาลตำบลใช้อัตราภาษีเขตที่เจริญปานกลาง องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด (เฉพาะพื้นที่สภาตำบล) ใช้อัตราภาษีเขตที่เจริญน้อย

<u>วิเคราะห์ความเหมาะสมของอัตราภาษีใหม่</u>

อัตราภาษีใหม่มีความเหมาะสมกับการจัดเก็บภาษีการถือครองปัจจุบัน โดยเหตุผล 3 ประการ คือ

- การกำหนดอัตราภาษีลดหลั่นกันตามความเจริญของพื้นที่ที่ถือครอง ทำให้ผู้เสียภาษีสามารถรับภาระภาษีได้และเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี
- อัตราภาษีที่กำหนดต่ำกว่าอัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินต่อราคาประเมินทุนทรัพย์ที่จัดอยู่ในปัจจุบันแต่สูงกว่าอัตราภาษีบำรุงท้องที่ต่อราคาประเมินทุนทรัพย์ที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน มีความเหมาะสมและเป็นธรรมแล้วเพราะเป็นการจัดเก็บภาษีจากฐานมูลค่าของทรัพย์สินที่ถือครองอยู่มิได้เป็นการจัดเก็บภาษีจากฐานรายได้ของทรัพย์สินที่ถือครอง จึงไม่ต้องกำหนดอัตราภาษีที่คำนึงถึงความแตกต่างของรายได้ของทรัพย์สินที่ถือครอง
- ท้องถิ่นทั่วประเทศมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณ 8,000 ล้านบาท

<u>การกำหนดอัตราภาษีที่ลดหลั่นกันตามความเจริญของพื้นที่ที่ถือครอง ทำให้ผู้เสียภาษีสามารถรับภาระภาษีได้และเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี</u> เนื่องจากผู้เสียภาษีในเขตที่เจริญมากย่อมมีความสามารถในการเสียภาษีมากกว่าในเขตที่เจริญน้อย และท้องถิ่นในเขตที่เจริญมากย่อมมีภาระค่าใช้จ่ายในการให้บริการสูงกว่าเขตที่เจริญน้อย และเนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีพื้นที่เต็มจังหวัด และมีความเจริญของพื้นที่ภายในจังหวัดแตกต่างกันมาก จึงกำหนดเป็นเขตที่เจริญมาก เขตที่เจริญปานกลาง และเขตที่เจริญน้อย ในขณะที่พื้นที่จัดเก็บภาษีในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอื่น ๆ ประกอบด้วยเทศบาลนคร เทศบาลเมือง ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นเมืองจึงกำหนดเป็นเขตที่เจริญมาก เทศบาลตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะกึ่งเมืองกึ่งชนบท จึงกำหนดเป็นเขตที่เจริญปานกลาง องค์การบริหารส่วนจังหวัด (เฉพาะพื้นที่สภาตำบล) และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะชนบท จึงกำหนดเป็นเขตที่เจริญน้อย นอกจากนี้การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเดียวกันใช้โครงสร้างอัตราภาษีเดียวกัน โดยอัตราภาษีแตกต่างกันเพียงร้อยละ 0.01 – 0.02 ตามประเภทท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น จะทำให้ท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดกันมีอัตราภาษีที่ไม่ลักลั่นกันมาก

<u>อัตราภาษีที่กำหนดต่ำกว่าอัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินต่อราคาประเมินทุนทรัพย์ที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน แต่สูงกว่าอัตราภาษีบำรุงท้องที่ต่อราคาประเมินทุนทรัพย์ที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน มีความเหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว</u> เพราะเป็นการจัดเก็บภาษีจากฐานมูลค่าทรัพย์สินที่ถือครองอยู่มิได้เป็นการจัด

เก็บภาษีจากฐานรายได้ของทรัพย์สินที่ถือครองจึงไม่ต้องกำหนดอัตราภาษีที่คำนึงถึงความแตกต่างของรายได้ของทรัพย์สินที่ถือครอง กล่าวคือ

(1) จากการวิเคราะห์ภาระภาษีบำรุงท้องที่ต่อราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินที่เสียภาษีพบว่า

(1.1) <u>กรุงเทพมหานคร</u> อัตราภาษีบำรุงท้องที่ปี 2535 ต่อราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินที่เสียภาษีปี 2535 - 2538 เฉลี่ยร้อยละ 0.0039 และอัตราภาษีบำรุงท้องที่ต่อราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน ปี 2539 -2542 เฉลี่ยร้อยละ 0.0022 และอัตราภาษีบำรุงท้องที่ ปี 2543 – 2546 เฉลี่ยร้อยละ 0.0053

(1.2) <u>ต่างจังหวัด</u> อัตราภาษีบำรุงท้องที่ ปี 2535 ต่อราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินปี 2535 - 2538 เฉลี่ยร้อยละ 0.0077

(2) จากการวิเคราะห์ภาระภาษีโรงเรือนและที่ดินต่อราคาประเมินทุนทรัพย์ของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เสียภาษี โดยไม่หักค่าเสื่อมราคาพบว่า

(2.1) <u>กรุงเทพมหานคร</u> อัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินต่อราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เสียภาษี ปี 2535 - 2538 เฉลี่ยร้อยละ 0.2105 และอัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินต่อราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างปี 2539 - 2542 เฉลี่ยร้อยละ 0.1807 ปี 2543 – 2546 เฉลี่ยร้อยละ 0.4500

(2.2) <u>ต่างจังหวัด</u> อัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินต่อราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง ปี 2535 - 2538 เฉลี่ยร้อยละ 0.4211

จากผลการวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่าอัตราภาษีเฉลี่ยของภาษีบำรุงท้องที่ตามข้อ (1.1) และ (1.2) ต่ำกว่าอัตราภาษีเฉลี่ยของภาษีโรงเรือนและที่ดินตามข้อ (2.1) และ (2.2) มาก ดังนั้น การจัดเก็บภาษีจากที่ดินโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างตามร่างกฎหมายใหม่ จึงจำเป็นต้องกำหนดอัตราภาษีใหม่ให้สูงกว่าอัตราภาษีเฉลี่ยของภาษีบำรุงท้องที่ แต่ต่ำกว่าอัตราภาษีเฉลี่ยของภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งผลของการกำหนดอัตราภาษีดังกล่าวทำให้เจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ในการประกอบการค้า การอุตสาหกรรม หรือให้เช่าอยู่อาศัย ซึ่งปัจจุบันเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินส่วนใหญ่จะเสียภาษีลดน้อยลงกว่าเดิม ส่วนบ้านที่เจ้าของอยู่อาศัยเอง โรงเรือนที่ปิดไว้ว่างเปล่าที่ดินปลูกไม้ยืนต้น ซึ่งปัจจุบันเสียภาษีบำรุงท้องที่ส่วนใหญ่จะเสียภาษีเพิ่มขึ้นกว่าเดิม

การที่อัตราภาษีตามร่างกฎหมายใหม่ กำหนดให้อัตราภาษีของทรัพย์สินที่อยู่ในเขตความเจริญเดียวกันใช้โครงสร้างอัตราภาษีเดียวกันไม่ว่าจะมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างไร อัตราภาษีที่จัดเก็บเท่ากันนั้นเป็นการเหมาะสมแล้ว เพราะการจัดเก็บภาษีดังกล่าวเป็นการจัดเก็บจากฐานมูลค่าทรัพย์ที่ถือครองอยู่

มิได้เป็นการจัดเก็บจากฐานรายได้ การกำหนดอัตราภาษี จึงไม่ต้องคำนึงถึงรายได้อันเกิดจากทรัพย์สินที่ถือครองอยู่ เช่น ที่ดินบนถนนศาลาแดง เขตบางรัก กรุงเทพมหานครเสียภาษีบำรุงท้องที่ร้อยละ 0.002 ของราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน ปี 2539 - 2542 ต่อมาเมื่อปลูกสร้างอาคารให้เช่าเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินในอัตราร้อยละ 0.1527 ของราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินและโรงเรือน ปี 2539 - 2542 ดังนั้น ที่ดินให้เช่าแปลงเดียวกันก่อนปลูกสร้างอาคาร หรือภายหลังปลูกสร้างอาคารปัจจุบันจะเสียภาษีแตกต่างกัน ไม่น่าจะถูกต้องที่ถูกควรเสียภาษีในอัตราเดียวกัน ดังนั้น โครงสร้างอัตราภาษีใหม่ จึงมิใช่เป็นการลดอัตราภาษีเพื่อคนร่ำรวย แต่เป็นการกำหนดอัตราภาษีที่เป็นธรรม ภายใต้เหตุผลดังกล่าวข้างต้น

ท้องถิ่นทั่วประเทศมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณ 8,000 ล้านบาท จากการทดลองคำนวณรายได้โดยใช้อัตราภาษีขั้นต่ำ จากทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีตามราคาประเมินทุนทรัพย์ของที่ดินและโรงเรือน ปี 2535 - 2538 พบว่าท้องถิ่นทั่วประเทศมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณ 7,069 ล้านบาท แต่ถ้าใช้ฐานราคาประเมินทุนทรัพย์ ปี 2539 จะมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณ 8,000 ล้านบาท

(5) การยกเว้นภาษีและลดหย่อนภาษี

ทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้น ได้แก่ ทรัพย์สินส่วนสาธารณะสมบัติของแผ่นดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่มิได้ให้ผู้อื่นครอบครอง หรือมิได้หาผลประโยชน์ ทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งใช้ในกิจการสาธารณะ ทรัพย์สินของสภากาชาดไทย ที่ทำการขององค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนาญพิเศษของสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศ ที่ทำการสถานฑูต สถานกงสุล ทรัพย์สินที่เป็นศาสนสมบัติ ซึ่งใช้เฉพาะเพื่อประกอบศาสนกิจ ที่อยู่ของสงฆ์ นักบวช นักพรต หรือบาดหลวง ที่ศาลเจ้า สุสานสาธารณะ ฌาปนสถานสาธารณะ ทรัพย์สินของเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจเฉพาะส่วนที่ยินยอมให้ทางราชการหรือประชาชนใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ โดยเจ้าของมิได้ใช้หรือหาผลประโยชน์ในทรัพย์สิน ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการเฉพาะส่วนที่ได้ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ทรัพย์สินขององค์การหรือสาธารณกุศลที่มิได้ดำเนินกิจการเพื่อแสวงหากำไรตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

ทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นภาษีดังกล่าวข้างต้นเป็นการยกเว้นภาษีเท่าที่จำเป็นเพราะเจตนารมณ์ของร่างกฎหมายนี้ต้องการให้เจ้าของทรัพย์สินทุกคนเข้ามาอยู่ในระบบภาษี ซึ่งเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายปัจจุบันที่มีการยกเว้นและลดหย่อนมากเกินไปจนทำให้ฐานภาษีแคบจัดเก็บภาษีได้น้อยมาก เช่น โรงเรือนว่างเปล่าเสีย ภาษีบำรุงท้องที่เฉพาะที่ดินที่เป็นที่ตั้งโรงเรือนว่างเปล่าบ้านอยู่อาศัยเองส่วนใหญ่ไม่ต้องเสียภาษีเพราะได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน และในขณะเดียวกันก็ได้รับลดหย่อนที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยตั้งแต่ 50 ตารางวาถึง 5 ไร่ ตามที่กำหนดโดยข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งที่ถูกแล้วควรเสียภาษีให้แก่ท้องถิ่นเพราะได้รับบริการจากท้องถิ่นเหมือนกัน

(6) จำนวนภาษีขั้นต่ำ

กำหนดให้ยกเว้นจำนวนเงินภาษีที่ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษี โดยจำนวนเงินภาษีที่คำนวณได้ไม่เกิน 20 บาท ให้ได้รับยกเว้นการจัดเก็บภาษีดังกล่าว

(7) การปฏิบัติจัดเก็บภาษี

ให้ผู้เสียภาษีคำนวณมูลค่าทรัพย์สินที่ตนถือครองอยู่ในวันที่ 1 มกราคมของปีภาษีนั้นตามราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ประกาศและคูณด้วยอัตราภาษีที่กฎหมายกำหนดแล้วยื่นแบบแสดงรายการภาษีพร้อมกับชำระภาษี ทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นได้รับเงินภาษีเร็วขึ้นและลดภาระหน้าที่ของเจ้าพนักงานประเมินในการประเมินภาษีให้น้อยลง

ตัวอย่างการคำนวณภาษี

เขตบางรัก แขวงสีลม (เขตเจริญมาก) ตึกแถว 2 ชั้น ขนาดกว้าง 4 เมตร ยาว 12 เมตร พื้นที่ 96 ตารางเมตร ตั้งอยู่บนที่ดินขนาด 12 ตารางวา ราคาประเมินทุนทรัพย์ ปี 2539 - 2542 พื้นที่ตารางวาละ 250,000 บาท ตึกแถว 2 ชั้น ตารางเมตรละ 3,800 บาท จะต้องเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ดังนี้

มูลค่าตึกแถว	3,800 x 96	=	364,800	บาท
มูลค่าที่ดิน	250,000 x 12	=	3,000,000	บาท
รวมมูลค่าตึกแถวและที่ดิน		=	3,364,800	บาท

ดังนั้น จะต้องเสียภาษี 3,364,800 x 0.095% = 3,196.56 บาท

(8) ความรับผิดชอบต่อภาษีค้างชำระ

(8.1) ในกรณีที่มีภาษีค้างชำระสำหรับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่เป็นของคนละเจ้าของ ให้ผู้เสียภาษีซึ่งค้างชำระภาษีสำหรับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวรับผิดชอบภาระภาษีเฉพาะส่วนของตน

(8.2) ในกรณีที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองในที่ดินโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง ให้ผู้รับโอนมีหน้าที่ร่วมกับเจ้าของที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างเดิมรับผิดชอบภาษีที่ค้างชำระไม่เกินสองปีก่อนที่จะมีการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครองครองในที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ส่วนภาษีที่ค้างชำระเกิน 2 ปี คงอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าของที่ดินโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างเดิม

ความรับผิดชอบต่อภาษีค้างชำระดังกล่าว ข้างต้น ได้ปรับปรุงให้เกิดความเป็นธรรมกว่ากฎหมายที่จัดเก็บในปัจจุบัน ที่กำหนดให้เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างรับผิดชอบภาระภาษีของที่ดินโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างทั้งหมด ผู้รับโอนร่วมกับเจ้าของที่ดินโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างเดิมรับผิดชอบภาษีค้างชำระทั้งหมด ตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน และกำหนดให้ผู้รับโอนที่ดินร่วมกับเจ้าของที่ดินเดิม รับผิดชอบภาษีค้างชำระไม่เกิน 5 ปี ตามกฎหมาย ภาษีบำรุงท้องที่

(9) <u>การบรรเทาภาระภาษี</u>

โดยที่ผู้เสียภาษีบำรุงท้องที่ปัจจุบันส่วนใหญ่จะมีภาระภาษีเพิ่มขึ้น เมื่อเสียภาษีตามร่างกฎหมายใหม่ กล่าวคือ ต่างจังหวัดส่วนใหญ่จะมีภาระภาษีเพิ่มขึ้น 4 เท่า ถึง 14 เท่า และกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่จะมีภาระภาษีเพิ่มขึ้น 10 เท่า ถึง 18 เท่า ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดให้มีการบรรเทาภาระภาษีอันเกิดจากผลกระทบของร่างกฎหมายใหม่ ดังต่อไปนี้

(9.1) กรณีภาระภาษีตามร่างกฎหมายใหม่เพิ่มขึ้นจากภาระภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือภาระภาษีบำรุงท้องที่ของปีที่ล่วงมาแล้วให้บรรเทาภาระภาษีส่วนที่เพิ่มขึ้นปีแรกร้อยละ 83 ปีที่สองร้อยละ 67 ปีที่สามร้อยละ 50 ปีที่สี่ร้อยละ 33 ปีที่ห้าร้อยละ 17

(9.2) สำหรับผู้เสียภาษี ซึ่งเดิมเคยได้รับยกเว้นภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือลดหย่อนจำนวนที่ดินหมดไปจนไม่ต้องเสียภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ แต่ต้องเสียภาษีตามร่างกฎหมายใหม่ ให้ผู้เสียภาษีดังกล่าวได้รับการบรรเทาภาระภาษีโดยเสียภาษีปีแรกร้อยละ 50 ปีที่สองร้อยละ 60 ปีที่สามร้อยละ 70 ปีที่สี่ร้อยละ 80 ปีที่ห้าร้อยละ 90

การบรรเทาภาระภาษีดังกล่าว จะทำให้ผู้เสียภาษีสามารถรับภาระภาษีได้

3.4 <u>ร่างกฎหมายดังกล่าวมีข้อดี และข้อเสีย</u> ดังนี้

<u>ข้อดี</u>

(1) การจัดเก็บภาษีดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินอย่างแท้จริง โดยผู้เสียภาษีที่มีมูลค่าทรัพย์สินสูงต้องเสียภาษีมากกว่าผู้เสียภาษีที่มีมูลค่าทรัพย์สินที่ต่ำกว่า

(2) เป็นการขยายฐานภาษีให้กว้างขึ้นโดยเพิ่มฐานภาษีจากโรงเรือนที่เจ้าของอยู่อาศัยเอง โรงเรือนว่างเปล่าและห้องชุดอยู่อาศัยในคอนโดมิเนียม และรัฐวิสาหกิจทุกแห่งต้องเสียภาษีทำให้จัดเก็บภาษีได้ทั่วถึง และท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณ 8,000 ล้านบาท

(3) ทำให้เกิดการกระจายรายได้ในจังหวัดเดียวกัน เพราะท้องถิ่นที่เจริญมาก เสียภาษีในอัตราภาษีที่สูงกว่าท้องถิ่นที่เจริญน้อย

(4) ทำให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ลดการกักตุนที่ดินเพื่อการเก็งกำไร

(5) เป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี เพราะใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่เป็นปัจจุบัน มีหลักเกณฑ์การประเมินภาษีที่ชัดเจน และยกเลิกการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่

ข้อเสีย

(1) เจ้าของที่อยู่อาศัยเอง ซึ่งเคยได้รับลดหย่อนเนื้อที่ดินจนไม่ต้องเสียภาษีอาจไม่พอใจและต่อต้าน ซึ่งจะต้องทำการประชาสัมพันธ์ให้เกิดความเข้าใจ

(2) ต้องใช้เวลาเตรียมการจัดเก็บภาษีเกี่ยวกับแบบฟอร์มการเสียภาษีต่างๆ ตลอดจนอบรมเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และการประชาสัมพันธ์

3.5 ผลกระทบ ร่างกฎหมายใหม่มีผลกระทบ ดังนี้

(1) ยกเลิกภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่แล้วจัดเก็บภาษีที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างแทน ซึ่งจะทำให้ระบบภาษีการถือครองดียิ่งขึ้น

(2) ผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ส่วนใหญ่จะเสียภาษีต่ำกว่าปัจจุบัน ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ผู้ประกอบการ และผู้เช่าบ้านอยู่อาศัยที่ถูกผลักภาระรวมอยู่ในค่าเช่าที่รับภาระภาษีน้อยลง

(3) ผู้เสียภาษีบำรุงท้องที่ต้องรับภาระภาษีเพิ่มมากขึ้น จากการใช้ฐานราคาประเมินทุนทรัพย์ที่เป็นปัจจุบัน ทำให้เป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีด้วยกัน

(4) เจ้าของบ้านอยู่อาศัยเอง ซึ่งปัจจุบันได้รับการลดหย่อนเนื้อที่ดิน จนไม่ต้องเสียภาษี ต้องรับภาระภาษีจากมูลค่าทรัพย์สินที่ตนถือครองทำนองเดียวกับผู้เช่าบ้านอยู่อาศัย ทำให้เป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีอื่นๆ

4.2 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงหลักการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ วิธีการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ ผลการจัดเก็บรายได้และการจัดสรรรายได้ที่จัดเก็บได้ และข้อเสนอแนะในเรื่องดังกล่าว

1. <u>หลักการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์</u>

ในการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การรังวัด การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการทำธุระอื่น ๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้กรมที่ดินเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง แต่ไม่เกินอัตราบัญชีท้ายประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งกำหนดไว้ 2 กรณี คือ

กรณีมีทุนทรัพย์ให้เรียกเก็บร้อยละ 2 ของราคาประเมินทุนทรัพย์ ส่วนกรณีไม่มีทุนทรัพย์เรียกเก็บแปลงละ 50 บาท

ทั้งนี้ ยกเว้นกรณีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่บริจาคให้แก่ทางราชการ ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม

ส่วนอัตราค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บจริงเป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันจัดเก็บตามกฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2541) มีอัตราโดยสรุปดังนี้

() ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีทุนทรัพย์ ร้อยละ 2 ของราคาประเมินทุนทรัพย์

() ค่าจดทะเบียนโอนอสังหาริมทรัพย์ เฉพาะในกรณีที่องค์การบริหารสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์ หรือบริษัทจำกัดที่สถาบันการเงินตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2540 จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการบริหารสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์ โดยความเห็นชอบของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับโอนหรือโอนคืนหรือกรณีที่กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ก.ล.ต.เป็นผู้รับโอน ร้อยละ 0.01 ของราคาประเมินทุนทรัพย์ แต่อย่างสูงไม่เกิน 100,000 บาท

() ค่าจดทะเบียนโอนอสังหาริมทรัพย์ เฉพาะในกรณีที่มูลนิธิชัยพัฒนา มูลนิธิส่งเสริมศิลปาชีพในสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ หรือมูลนิธิสายใจไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ เป็นผู้รับโอนหรือผู้โอน ร้อยละ 0.001 ของราคาประเมินทุนทรัพย์

() ค่าจดทะเบียนโอนมรดกหรือให้ ทั้งนี้ เฉพาะในระหว่างผู้บุพการีกับผู้สืบสันดาน หรือระหว่างคู่สมรส ร้อยละ 0.5 ของราคาประเมินทุนทรัพย์

() ค่าจดทะเบียนเฉพาะในกรณีที่วัดวาอาราม วัดบาดหลวงโรมันคาธอลิค หรือมัสยิสอิสลามเป็นผู้รับให้ เพื่อใช้เป็นที่ตั้งศาสนสถาน ทั้งนี้ ในส่วนที่ได้มารวมกับที่ดินที่มีอยู่ก่อนแล้วไม่เกิน 50 ไร่ ร้อยละ 0.01 ของราคาประเมินทุนทรัพย์

() ค่าจดทะเบียนการจำนองหรือบุริมสิทธิ ร้อยละ 1 ของราคาประเมินทุนทรัพย์ แต่อย่างสูงไม่เกิน 200,000 บาท

() ค่าจดทะเบียนการจำนองหรือบุริมสิทธิสำหรับการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรของสถาบันการเงินที่รัฐมนตรี กำหนดร้อยละ 0.5 ของราคาประเมินทุนทรัพย์ แต่อย่างสูงไม่เกิน 100,000 บาท

() ค่าจดทะเบียนการจำนองหรือบุริมสิทธิ เฉพาะในกรณีที่องค์การบริหารสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์ หรือบริษัทจำกัดที่สถาบันการเงินตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2540 จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการบริหารสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์ โดยความเห็นชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ขอจดทะเบียน ร้อยละ 0.01 ของราคาประเมินทุนทรัพย์ แต่อย่างสูงไม่เกิน 100,000 บาท

() ค่าจดทะเบียนโอนสิทธิการรับจำนอง เฉพาะในกรณีที่สถาบันการเงินรับโอนสิทธิเรียกร้องจากการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการตามมาตรา 30 แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 เป็นผู้ขอจดทะเบียน ร้อยละ 0.01 ของราคาประเมินทุนทรัพย์ แต่อย่างสูงไม่เกิน 100,000 บาท

() ค่าจดทะเบียนการจำนอง สำหรับการให้สินเชื่อเพื่อฟื้นฟูความเสียหายจากอุทกภัย อัคคีภัย วาตภัย หรือมหันตภัยอื่น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรี กำหนด ร้อยละ 0.01 ของราคาประเมินทุนทรัพย์

() ค่าจดทะเบียนโอนอสังหาริมทรัพย์ และค่าจดทะเบียนการจำนองเฉพาะในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ ลดหย่อนค่าธรรมเนียมเป็นพิเศษ เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ร้อยละ 0.01 ของราคาประเมินทุนทรัพย์

() ค่าจดทะเบียนทรัพย์สินที่มีค่าตอบแทน ยกเว้นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ที่มีทุนทรัพย์ตาม(ก) (ข) (ค) (ง) (จ) และ(ฎ) ร้อยละ 1 ของราคาประเมินทุนทรัพย์

() ค่าจดทะเบียนการเช่า ร้อยละ 1 ของราคาประเมินทุนทรัพย์

(ฑ) ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไม่มีทุนทรัพย์ แปลงละ 50 บาท

อัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมดังกล่าวข้างต้นมีข้อสังเกตว่ามีฐานการจัดเก็บที่แตกต่างกัน กล่าวคือ (1) จัดเก็บตามฐานราคาประเมินทุนทรัพย์กรณีที่มีการโอนอสังหาริมทรัพย์ (2) จัดเก็บตามฐานมูลค่าที่จดจำนองกรณีที่มีการจำนองอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าหนี้เพื่อเป็นหลักประกันเงินกู้ (3) จัดเก็บตามฐานรายได้ค่าเช่ากรณีที่มีการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ และ (4) จัดเก็บจากฐานรายแปลงของการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีทุนทรัพย์ แต่ส่วนใหญ่แล้ว จำนวนค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระจะแปรผันไปตามมูลค่าของฐานที่ใช้ในการเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น รายได้ค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้ส่วนใหญ่จะมากกว่าต้นทุนการให้บริการจดทะเบียนของหน่วยราชการ จึงถือได้ว่าเป็นการจัดเก็บในรูปแบบของภาษีมิใช่เป็นการจัดเก็บในรูปแบบค่าธรรมเนียม แต่เนื่องจากปัจจุบันภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งจัดเป็นภาษีทรัพย์สินของไทยยังมิได้ทำหน้าที่ของภาษีทรัพย์สินที่สมบูรณ์ ดังนั้น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว จึงยังจำเป็นต้องจัดเก็บในรูปแบบภาษีต่อไป เพื่ออำนวยรายได้จนกว่าภาษีทรัพย์สินของไทยได้ทำหน้าที่ของภาษีทรัพย์สินที่ดี

1. <u>การกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์</u>

ราคาประเมินทุนทรัพย์ เป็นฐานที่ใช้ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเมื่อมีการโอนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้มีคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการปกครองหรือผู้แทน อธิบดีกรมสรรพากรหรือผู้แทน อธิบดีกรมโยธาธิการหรือผู้แทน อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้แทน ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังหรือผู้แทน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 4 คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเป็นกรรมการและให้ผู้อำนวยการสำนักงานประเมินราคาทรัพย์สินเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ

(1) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) ให้ความเห็นชอบต่อการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่คณะอนุกรรมการประจำจังหวัดเสนอ เพื่อใช้ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดนั้น

(3) วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมตามที่กรมที่ดินขอความเห็น

คณะอนุกรรมการประจำจังหวัดแต่ละจังหวัด หรือคณะอนุกรรมการประจำจังหวัดสำหรับกรุงเทพมหานคร จะทำการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดนั้นตามระเบียบของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พ.ศ. 2535 ซึ่งมีหลักเกณฑ์การกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ โดยสรุปดังต่อไปนี้

1.1 <u>การกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน</u>

คณะอนุกรรมการประจำจังหวัด จัดทำแผนที่ประกอบการพิจารณาและกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ โดยทำการสำรวจข้อมูลราคาซื้อขายที่ดินในท้องตลาดย้อนหลังไม่เกินสามปี และสำรวจข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็นในการประเมินราคา เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพทางเศรษฐกิจสังคม สภาพทางกายภาพของเมือง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โครงการของรัฐหรือท้องถิ่น แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาเมือง เมื่อได้ทำการสำรวจข้อมูลแล้วจะทำการวิเคราะห์และประเมินราคาโดยวิธีเปรียบเทียบราคาตลาด กรณีที่ดินบริเวณใดไม่มีราคาซื้อขาย จะกำหนดโดยพิจารณาจากที่ดินหน่วยใกล้เคียงเกี่ยวกับสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน การคมนาคม สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ข้อจำกัดและกฎหมาย เช่น ผังเมืองที่เวนคืน แนวโน้มของการพัฒนาในอนาคต ข้อมูลตกลงจะซื้อจะขาย ค่าเช่าหรือรายได้ที่ได้รับจากที่ดิน

1.2 <u>การกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์โรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง</u>

คณะอนุกรรมการประจำจังหวัด ทำการสำรวจประเภทของโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างในจังหวัดของตน แล้วกำหนดเป็นแบบมาตรฐานสำหรับจังหวัดนั้นๆตามความเหมาะสมแก่ท้องที่ ในการกำหนดแบบมาตรฐานของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง แต่ละประเภทประกอบด้วย แปลนพื้น รูปด้าน รูปตัดและอื่นๆ เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการเขียนแบบสถาปัตยกรรม แล้วทำการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับราคาโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างในท้องที่แต่ละจังหวัด เช่น ราคาวัสดุ ก่อสร้าง อัตราค่าจ้างแรงงาน และสถิติราคาค่าก่อสร้างจากหน่วยราชการ แล้วทำการประมาณราคาค่าก่อสร้างโรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง โดยวิธีการประมาณราคาจากปริมาณงานและวัสดุก่อสร้าง ต่อหน่วย หรือวิธีประมาณราคาจากพื้นที่แล้วแต่ความเหมาะสม และประมาณการค่าอำนวยการและดำเนินงาน กำไร และภาษี โดยกำหนดเป็นร้อยละของราคาค่าก่อสร้าง รวมราคาประมาณการค่าก่อสร้าง และค่าดำเนินงานแล้วหารด้วยพื้นที่ใช้สอยของโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างตามแบบมาตรฐานของประเภทนั้น เป็นค่าก่อสร้างต่อตารางเมตร ทั้งนี้ ได้ให้กำหนดอัตราค่าเสื่อมราคาของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างแต่ละประเภทไว้ดังนี้

(1) <u>โรงเรือนสิ่งปลูกสร้างที่เป็นตึก</u> ให้หักค่าเสื่อมราคาปีที่ 1 ถึงปีที่ 10 ร้อยละ 1 ต่อปี ปีที่ 11 ถึงปีที่ 42 ร้อยละ 2 ต่อปี และตั้งแต่ปีที่ 43 เป็นต้นไปให้หักค่าเสื่อมราคาร้อยละ 76 ตลอดอายุการใช้งานของโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างนั้น

(2) <u>โรงเรือนสิ่งปลูกสร้างที่เป็นตึกครึ่งไม้</u> ให้หักค่าเสื่อมราคาปีที่ 1 ถึงปีที่ 5 ร้อยละ 2 ต่อปี ปีที่ 6 ถึงปีที่ 15 ร้อยละ 4 ต่อปี ปีที่ 16 ถึงปีที่ 21 ร้อยละ5 ต่อปี และตั้งแต่ปีที่ 22 เป็นต้นไปให้หักค่าเสื่อมราคาร้อยละ 85 ตลอดอายุการใช้งานของโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างนั้น

(3) <u>โรงเรือนสิ่งปลูกสร้างที่เป็นไม้</u>ให้หักค่าเสื่อมราคาปีที่ 1 ถึงปีที่ 5 ร้อยละ 3 ต่อปี ปีที่ 6 ถึงปีที่ 15 ร้อยละ 5 ต่อปี ปีที่ 16 ถึงปีที่ 18 ร้อยละ 7 ต่อปี และตั้งแต่ปีที่ 19 เป็นต้นไปให้หักค่าเสื่อมราคาร้อยละ 93 ตลอดอายุการใช้งานของโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างนั้น

1.3 <u>การกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ห้องชุดในอาคารชุด</u>

คณะอนุกรรมการประจำจังหวัด ใช้ราคาตลาดของห้องชุด ณ วันที่ขอจดทะเบียนอาคารชุดนั้น ๆ มากำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ โดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ต่อไปนี้

- ราคาซื้อขาย เงื่อนไขสัญญาซื้อขาย หรือค่าเช่าของห้องชุดในแต่ละชั้นของห้องชุดนั้น และข้อมูลลักษณะเดียวกันของอาคารชุดอื่นที่คล้ายคลึงกันในบริเวณใกล้เคียง
- ปริมาณและคุณภาพเกี่ยวกับทรัพย์ส่วนกลาง
- สิ่งอำนวยความสะดวกและการให้บริการในอาคารชุดนั้น
- คุณภาพของวัสดุ และการตกแต่งภายในห้องชุดในลักษณะที่เป็นส่วนควบ
- ประเภทของห้องชุดที่ใช้ประโยชน์แตกต่างกัน เช่น ห้องชุดพาณิชยกรรม ห้องชุดสำนักงาน และห้องชุดพักอาศัย เป็นต้น
- แบบและตำแหน่งที่ตั้งห้องชุดในอาคารชุดนั้น
- ระบบการบริหารและการจัดการทรัพย์ส่วนกลาง
- ราคาตลาดของที่ดินอันเป็นทรัพย์ส่วนกลางของอาคารชุดและต้นทุนค่าก่อสร้างอาคาร ณ วันขอจดทะเบียนอาคารชุด

ทั้งนี้ในการประเมินราคาอาจใช้วิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีประกอบกัน ดังนี้

(1) <u>วิธีเปรียบเทียบราคาตลาด</u> กรณีที่มีข้อมูลราคาซื้อขายห้องชุดในอาคารชุดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันและตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกัน

(2) <u>วิธีคิดจากรายได้</u> กรณีที่มีข้อมูลค่าเช่าห้องชุดในอาคารที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน และตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกัน

(3) <u>วิธีต้นทุนทดแทน</u> กรณีข้อมูลใน 2 วิธีแรกไม่เพียงพอหรือไม่สามารถเปรียบเทียบกันได้

คณะอนุกรรมการประจำจังหวัดจะกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ของห้องชุดเป็นราคาต่อตารางเมตร โดยกำหนดเป็นชั้น ๆ หรือกลุ่มชั้นที่มีราคาเท่ากัน หากราคาในชั้นเดียวกันแตกต่างกันก็อาจกำหนดให้ละเอียดเป็นรายห้องชุดก็ได้ นอกจากนี้หากอาคารชุดใดมีทรัพย์ส่วนบุคคลอื่น ๆ ที่จัดไว้เป็นของห้องชุดเฉพาะห้องจะกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์แยกต่างหาก

เมื่อคณะอนุกรรมการประจำจังหวัด ได้กำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นเสร็จแล้วจะจัดทำบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์ พร้อมแผนที่ที่ดินที่ประเมินราคาส่งไปยังกรมที่ดิน เพื่อเสนอคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ให้ความเห็นชอบ เมื่อคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ได้ให้ความเห็นชอบกับราคาประเมินทุนทรัพย์แล้ว ประธานอนุกรรมการประจำจังหวัด(ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานคร) จะประกาศใช้บัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์และเก็บราคาประเมินทุนทรัพย์ไว้ที่สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินสาขา สำนักงานที่ดินอำเภอหรือกิ่งอำเภออย่างน้อยแห่งละ 1 ชุด เพื่อให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องตรวจสอบและขอคัดสำเนา และบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์ดังกล่าวใช้ได้ไม่เกิน 4 ปี

หลักเกณฑ์การกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ดังกล่าวข้างต้น เป็นการกำหนดตามหลักสากล เพราะเป็นการกำหนดราคาทุนทรัพย์โดยวิธีเปรียบเทียบราคาตลาด กรณีหาราคาตลาดไม่ได้จึงใช้วิธีคิดจากรายได้ และถ้าไม่สามารถใช้สองวิธีดังกล่าว จึงใช้วิธีต้นทุนทดแทนในการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ เช่นเดียวกับการประเมินราคาของประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศออสเตรเลีย ประเทศอินโดนีเซีย อสังหาริมทรัพย์ที่โอนถ้ามีราคาประเมินทุนทรัพย์สูงจะมีภาระค่าธรรมเนียมสูงกว่าอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาประเมินทุนทรัพย์ต่ำ จึงนับว่าการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวเป็นการจัดเก็บภาษีการโอนอสังหาริมทรัพย์

2. <u>รายได้ค่าธรรมเนียมและการจัดสรรรายได้</u>

2.1 <u>ผลการจัดเก็บค่าธรรมเนียม</u>

ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่กรมที่ดินจัดเก็บปีงบประมาณ 2537 - 2543 เป็นดังนี้

	ปีงบประมาณ 2541 (ล้านบาท)	ปีงบประมาณ 2542 (ล้านบาท)	ปีงบประมาณ 2543 (ล้านบาท)
1. ขาย	4,507.62	3,669.54	3,281.71
2. ขายฝาก	188.43	112.62	96.88
3. แลกเปลี่ยน	19.92	3.47	2.57
4. ให้	748.49	666.73	783.66
5. มรดก	468.90	387.51	476.47
6. จำนอง	2,053.83	1,581.68	2,344.32
7. เช่า	166.24	155.69	182.38
8. อื่นๆ	167.16	394.77	790.29
9. ประเภทไม่มีทุนทรัพย์	65.73	164.52	61.99
10. คำขอเบ็ดเตล็ด	22.29	23.34	27.62
รวมทุกประเภท	8,408.61	7,159.87	8,047.89

รายได้รวมทุกประเภทของค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ปีงบประมาณ 2542 ลดลงจากปีงบประมาณ 2541 จำนวน 1,248.74 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 14.85 และปีงบประมาณ 2543 เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2542 จำนวน 888.02 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 12.40 เนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ประสบภาวะซบเซา จึงได้มีการลดค่าจดทะเบียนโอนอสังหาริมทรัพย์จากร้อยละ 2 เหลือร้อยละ 0.1 สำหรับกรณีปรับปรุงโครงสร้างหนี้และสำหรับกรณีสนับสนุนการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์

2.2 <u>การจัดสรรรายได้</u>

เดิมค่าธรรมเนียมจดทะเบียนและนิติกรรม เป็นรายได้ของรัฐบาลทั้งหมด แต่ในปี 2537 ได้มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน เฉพาะที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น และต่อมาในปี 2543 ได้มีประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2543 เรื่อง การจัดสรรเงินค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้อาศัยอำนาจตาม

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้เงินค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินและอาคารชุดที่จัดเก็บได้ในเขตท้องถิ่นใด ให้กรมที่ดินนำส่งเป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้น เฉพาะรายได้ที่เกิดในเขตเทศบาล เขตเมืองพัทยา เขตอบต.และเขตกรุงเทพมหานคร โดยให้กรมที่ดินจัดทำบัญชีและดำเนินการเบิกจ่ายเป็นค่าธรรมเนียมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดือนละ 1 ครั้ง

การโอนค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว เพื่อวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บในเขตสภาตำบล ยังคงเป็นรายได้แผ่นดิน เนื่องจากสภาตำบลยังไม่มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้สภาตำบลจะอยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) แต่ก็ไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้รายได้ที่จัดเก็บได้ในเขตสภาตำบลเป็นรายได้ของ อบจ.

ผลการจัดสรรรายได้ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ช่วงปีงบประมาณ 2541 - 2543

หน่วย : ล้านบาท

	ปีงบประมาณ 2541	**ปีงบประมาณ 2542**	**ปีงบประมาณ 2543**
อบต.	3,444.0	2,791.37	3,414.43
เทศบาล	-	-	268.97
กรุงเทพมหานคร	-	-	484.83
รวม	**3,444.0**	**2,791.37**	**4,168.23**

<u>หมายเหตุ</u> เทศบาลและกรุงเทพมหานครเพิ่งได้รับการจัดสรรรายได้ในเดือนมิถุนายน 2543

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ในช่วงปีงบประมาณ 2542 และ 2543 ที่รัฐบาลดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ประสบภาวะซบเซา โดยลดค่าจดทะเบียนโอนอสังหาริมทรัพย์จากร้อยละ 2 เหลือร้อยละ 0.1 สำหรับกรณีการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ และสำหรับกรณีสนับสนุนการขายอสังหาริมทรัพย์ เป็นผลให้การประมาณการรายได้ของ อบต. พลอยลดลงไปด้วย

และเกิดการเรียกร้องให้รัฐบาลชดเชยรายได้ อบต. ที่สูญเสียไปเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายของรัฐดังกล่าว ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2544 ชี้ขาดว่าไม่มีความจำเป็นต้องชดเชยรายได้ที่ขาดหายไป เพราะมาตรการลดหย่อนค่าธรรมเนียมดังกล่าว เป็นมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาล ซึ่งจะทำให้ธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความเคลื่อนไหวฟื้นตัวขึ้นอีก อันจะส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่นและของประเทศโดยรวม

3. <u>ข้อเสนอแนะ</u>

เนื่องจากปัจจุบันค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมได้มีการโอนไปเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบหมดแล้ว คณะผู้วิจัยจึงเห็นควรแก้ไขให้มีฐานะเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว ซึ่งในชั้นต้นอาจมอบให้กรมที่ดินจัดเก็บให้ เนื่องจากกรมที่ดินจะต้องจัดเก็บภาษีเงินได้ ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีบำรุงท้องถิ่น และอากรแสตมป์ เมื่อมีการโอนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าว

4.3 ภาษีมรดก

หลักการของภาษีมรดก

ระบบภาษีของประเทศส่วนใหญ่ประกอบด้วยภาษีที่เก็บจากฐานภาษี 3 ประเภท คือ ฐานรายได้ ฐานทรัพย์สิน และฐานการบริโภค (ซึ่งแยกเป็นการบริโภคภายในประเทศและการบริโภคระหว่างประเทศ) รายได้ ซึ่งเป็นฐานภาษีของภาษีเงินได้ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเป็นตัวแปรที่มีลักษณะเป็นกระแส (Flow) เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ดอกเบี้ย หรือค่าตอบแทนที่หน่วยภาษีได้รับในรอบระยะเวลาหนึ่งปี ส่วนรายได้ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาซึ่งถูกสะสมอยู่ในรูปของทรัพย์สินมีลักษณะเป็นตัวแปรไร้กระแส (Stock) ภาษีทรัพย์สินจึงเก็บจากฐานที่เป็น Stock ไม่ใช่ Flow มูลค่าทรัพย์สินที่หน่วยภาษีถือครองอยู่ ณ เวลาชำระภาษี ถือเป็นฐานภาษีทรัพย์สิน เมื่อมีการโอนเปลี่ยนผู้ถือครองทรัพย์สินต้องชำระภาษีการโอนทรัพย์สิน (หรือค่าธรรมเนียมขึ้นกับบทบัญญัติของแต่ละประเทศ) สำหรับกรณีการโอนทรัพย์สินอันเนื่องมาจากผู้ถือครองทรัพย์สินตายลง มูลค่าทรัพย์สินดังกล่าวจะถูกนำมาเป็นฐานในการคำนวณภาษีมรดก

ภาษีมรดกจัดเป็นภาษีการโอนทรัพย์สินรูปแบบหนึ่งโดยภาระภาษีจะเกิดขึ้นเมื่อเจ้าของทรัพย์สินหรือเจ้ามรดกถึงแก่ความตายและมีการโอนทรัพย์สินให้แก่ทายาทหรือผู้รับมรดกอื่น ภาษีมรดกนับเป็นภาษีที่มีประวัติการจัดเก็บที่ยาวนาน จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์พบว่ามีการนำมาใช้ครั้งแรก ในยุคสมัยอาณาจักรโรมัน ในช่วงคริสตศตวรรษที่ 6 (A.D.) โดยในสมัยนั้นเป็นการจัดเก็บเพื่อวัตถุประสงค์เชิงปรัชญาทางสังคมในการเป็นเครื่องมือทางนโยบายในการกระจายความมั่งคั่ง และเพื่อเป็นแหล่งรายได้ให้ท้องพระคลัง

จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับภาษีมรดก ผู้วิจัยพบว่าภาษีมรดกสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ภาษีกองมรดก (Estate Tax) และภาษีการรับมรดก (Inheritance Tax) และโดยทั่วไปเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ของระบบภาษีมรดก จะต้องนำภาษีการให้ (Gift Tax) มาใช้จัดเก็บพร้อมกันไปเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงการเสียภาษีมรดก โดยการโอนหรือยกทรัพย์สินให้ผู้อื่นก่อนตาย รายละเอียดของการจัดเก็บภาษีมรดกแต่ละประเภทมีดังนี้

1. การจัดเก็บภาษีกองมรดก (Estate Tax)

1.1 ผู้เสียภาษี (Taxpayers)

ภาษีกองมรดกเป็นภาษีที่เก็บจากผู้ตาย “ผู้เสียภาษีคือผู้ตาย” ผู้เสียภาษีซึ่งคือผู้รับภาระภาษี และผู้นำเอาเงินภาษีมาชำระต่อเจ้าพนักงานของรัฐไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลเดียวกัน ในกรณีของภาษีเงินได้ ผู้เสียภาษีคือผู้มีเงินได้ ส่วนผู้นำเอาเงินภาษีมาชำระรวมตลอดถึงการยื่นแบบ

แสดงรายการเพื่อเสียภาษีและกระทำการอื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อการเสียภาษีเงินได้นั้นอาจเป็นผู้มีเงินได้เองหรือ บุคคลอื่น ซึ่งได้รับมอบหมายก็ได้ ในกรณีของภาษีกองมรดกผู้เสียภาษีคือผู้ตาย โดยผู้ทำหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการและชำระภาษีต้องเป็นบุคคลอื่นแน่นอน ส่วนจะเป็นผู้ใดนั้นย่อมเป็นไปตามกฎหมายภาษีกองมรดกของแต่ละประเทศ ประเทศส่วนใหญ่กำหนดให้ผู้จัดการกองมรดกเป็นผู้มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการและเสียภาษี หากไม่มีผู้จัดการมรดกก็ให้ทายาทหรือผู้ครอบครองทรัพย์มรดกเป็นผู้ยื่นแบบแสดงรายการและเสียภาษีในนามของผู้ตาย

การจำแนกประเภทของผู้เสียภาษีนั้นอาจจำแนกออกได้โดยอาศัยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ กัน ดังนี้

(1) หลักภูมิลำเนา (Domicile) ตามหลักการนี้ ผู้ตายแบ่งออกเป็น 2 ประเภทได้แก่ ผู้ตายซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศ และผู้ตายซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ การกำหนดหลักภูมิลำเนานี้มีเหตุผลว่า บุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศใดมักจะใช้เวลาส่วนใหญ่ของชีวิตอยู่ในประเทศนั้น และได้รับบริการจากรัฐบาลของประเทศนั้น นอกจากนั้นแล้ว ทรัพย์มรดกส่วนมากก็มีอยู่ในประเทศนั้นและเกิดจากทรัพยากรของประเทศนั้น ดังนั้นเมื่อบุคคลนั้นตายก็ควรจะเสียภาษีให้กับประเทศที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ ประเทศที่ถือหลักภูมิลำเนา ได้แก่ อินเดีย ปากีสถาน สิงคโปร์และอังกฤษ

(2) หลักสัญชาติหรือความเป็นพลเมือง (Nationality or Citizenship) ตามหลักการนี้ผู้ตายแบ่งออกเป็น 2 ประเภทได้แก่

(1.1) ผู้ตายซึ่งเป็นพลเมืองหรือถือสัญชาติของประเทศที่ตนตาย

(1.2) ผู้ตายซึ่งถือสัญชาติอื่น

หลักความเป็นพลเมืองนี้เป็นหลักการซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาใช้อยู่คือ แบ่งผู้ตายออกเป็นผู้ตาย (หมายถึงผู้ตายในอเมริกา) ที่มีสัญชาติอเมริกันและผู้ตายที่ไม่ใช่คนสัญชาติอเมริกัน โดยกำหนดฐานภาษีและการเก็บภาษีเปลี่ยนแปลงไปตามประเภทของผู้ตายเพื่อไม่ให้คนต่างด้าวสะสมความมั่งคั่ง และเข้ามามีอิทธิพลในธุรกิจต่าง ๆ ในประเทศ

(3) หลักถิ่นที่อยู่ (Resident) ตามหลักการนี้ผู้ตายแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ผู้ตายซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในประเทศ และผู้ตายซึ่งมีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศ ในบรรดาประเทศที่ใช้หลักถิ่นที่อยู่เป็นเกณฑ์อาจมีหลักเกณฑ์ในการแบ่งผู้ตายต่างกันได้ ทั้งนี้ เป็นเพราะคำจำกัดความของคำว่าถิ่นที่อยู่ในแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน ตามประมวลรัษฎากรของไทยถือว่าผู้ใดอยู่ในประเทศไทยชั่วระยะเวลาหนึ่งหรือหลายระยะเวลารวมกันเกิน 180 วันในปีภาษีใด ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้อยู่ในประเทศไทยในปีภาษีนั้น สำหรับประเทศที่ใช้หลักถิ่นที่อยู่ได้แก่ ฟิลิปปินส์ ไต้หวัน สหรัฐอเมริกาและโคลัมเบีย

พึงสังเกตว่าประเทศสหรัฐอเมริกาใช้หลักถิ่นที่อยู่ และหลักความเป็นพลเมือง ดังนั้น ในกรณีของสหรัฐฯ ผู้ตายจึงแบ่งออกเป็น

1. ผู้ตายซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐฯ หรือเป็นพลเมืองของสหรัฐฯ และ

2. ผู้ตายซึ่งมิได้มีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐฯ และไม่ได้เป็นพลเมืองของสหรัฐฯ ซึ่งจะมีการกำหนดฐานภาษี จำนวนหักค่าลดหย่อน ค่าใช้จ่ายไม่เหมือนกัน

1.2 ฐานภาษี (Tax base)

ฐานภาษีกองมรดก หมายถึง ส่วนที่เหลือของกองมรดกรวม หลังจากได้หักค่าหนี้สินและภาระผูกพัน ค่าใช้จ่าย และค่าลดหย่อนออกแล้ว

กองมรดกรวม หมายถึง มรดกทั้งหมดของผู้ตาย สำหรับประเทศที่ใช้หลักภูมิลำเนา กองมรดกรวมแบ่งออกได้ 2 กรณี คือ

(1) <u>สำหรับผู้ตายซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ภายในประเทศ</u> กองมรดกรวม หมายถึง

ก. อสังหาริมทรัพย์ของผู้ตายที่มีอยู่ภายในประเทศ

ข. สังหาริมทรัพย์ทั้งมีรูปร่างและไม่มีรูปร่างที่มีอยู่ในและนอกประเทศ

ค. ทรัพย์สินซึ่งผู้ตายยกให้ผู้อื่นภายในระยะเวลาที่กำหนด เช่น 5 ปี ก่อนวันตาย เว้นเสียแต่การให้นั้นจะได้รับการยกเว้นภาษี

ง. เงินประกันชีวิตซึ่งตกเป็นของผู้รับประโยชน์เมื่อผู้ตายถึงแก่ความตายโดยที่ผู้ตายเป็นผู้ส่งเบี้ยประกันชีวิตให้

จ. ทรัพย์สินที่ผู้ตายยกให้บุคคลอื่นในระหว่างที่ตนยังมีชีวิตอยู่ หากในการ ให้นั้นผู้ตายสงวนสิทธิบางประการ และมิได้สละสิทธินั้นก่อนวันตายเป็นระยะเวลาที่กำหนด (ส่วนมากกำหนดระยะเวลา 3 ปี)

ฉ. สิทธิเรียกร้องซึ่งมีมูลหนี้เป็นเงินหรือประโยชน์อื่นใด เช่น มรดกที่ผู้ตาย มีสิทธิได้รับแต่ยังค้างรับ

(2) <u>สำหรับผู้ตายที่มิได้มีภูมิลำเนาอยู่ภายในประเทศ</u> กองมรดกรวม หมายถึง สังหาริมทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ เฉพาะที่ตั้งอยู่ภายในประเทศ หากเป็นสิทธิเรียกร้องให้คำนวณเฉพาะสิทธิเรียกร้องจากบุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ภายในประเทศ หรือนิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนหรือมีสาขาในประเทศหรือเป็นสัญญาเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ระบุให้ทำการจ่ายโอนภายในประเทศ

1.3 การยกเว้น (Exemption) ภาษีกองมรดก

ประเทศต่าง ๆ มักกำหนดมูลค่าทรัพย์สินขั้นต่ำที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี และให้มีข้อยกเว้นสำหรับทรัพย์สินบางประเภทซึ่งไม่ต้องนำมาคำนวณเป็นกองมรดก เพื่อส่งเสริมให้มีการมอบทรัพย์สินให้กับรัฐบาลหรือสถาบันการศึกษาหรือมูลนิธิการกุศลต่าง ๆ โดยทั่วไปทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นมีดังนี้

ก. ทรัพย์สินที่ผู้ตายทำพินัยกรรมยกให้เพื่อเป็นรายได้ของแผ่นดินซึ่งไม่ระบุชื่อหน่วยงานที่จะได้รับเพราะผู้ตายอาจจะมีบุตรหรือญาติที่มีผลประโยชน์ในหน่วยงานนั้น

ข. ทรัพย์สินซึ่งผู้ตายครอบครองไว้ในฐานะผู้พิทักษ์หรือผู้อนุบาลหรือผู้แทนโดยชอบธรรมของบุคคลอื่น

ค. เงินบำเหน็จหรือบำนาญซึ่งจ่ายให้แก่บุตรของผู้ตาย ถ้าผู้ตายมีภาระต้องเลี้ยงดูบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เมื่อตายลงรัฐบาลหรือนายจ้างจะจ่ายเงินประกันสังคมเพื่อช่วยเหลือบุตรเหล่านั้นแต่เงินจำนวนนี้อาจมีไม่พอกับการดำรงชีพ จึงยกเว้นที่จะนำไปคิดเป็นกองมรดกรวม

ง. มูลค่าของศิลปวัตถุซึ่งมอบให้เป็นสมบัติของพิพิธภัณฑ์สถานของชาติเพื่อจะได้เก็บรักษาไว้ให้คงสภาพเดิมเป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าแก่คนรุ่นต่อไป

จ. หนังสือหรือต้นฉบับหนังสือหรือผลงานทางวิทยาศาสตร์ซึ่งมอบให้แก่สถาบันทางการศึกษา เพื่อประโยชน์ทางด้านการศึกษาและวิทยาศาสตร์

1.4 หนี้สินและภาระผูกพัน

ผู้ตายที่มีทรัพย์สินมากก็อาจมีหนี้สินมากในเวลาเดียวกันได้ ดังนั้นจึงให้หักหนี้สินและภาระผูกพันออกจากกองมรดกเสียก่อน หนี้สินและภาระผูกพันที่จะยอมให้หักได้โดยทั่วไปกำหนดหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) หนี้สินหรือภาระผูกพันที่ถูกต้องตามกฎหมาย และเกิดขึ้นโดยสุจริตใจเพื่อประโยชน์ของผู้ตายโดยเฉพาะ เช่น หนี้การพนัน จะนำมาหักไม่ได้ เป็นต้น

(2) หนี้สินหรือภาระผูกพันที่จะหักได้จะต้องเป็นหนี้ที่ผู้ตายได้ก่อให้เกิดขึ้นโดยสุจริตเพื่อประโยชน์ของผู้ตายเองโดยเฉพาะ สัญญาของผู้ตายที่จะให้โดยเสน่หา หรือตั๋วสัญญาใช้เงิน (Promissory Note) ซึ่งมิได้มีสิ่งตอบแทนโดยตรงต่อผู้ตาย ไม่ถือเป็นหนี้สินหรือภาระผูกพันตามนัยนี้

(3) หนี้สินต่อไปนี้มิให้นำมาหักจากกองมรดก

(3.1) หนี้สินซึ่งกองมรดกอาจไล่เบี้ยเอากับบุคคลที่สามได้ เว้นเสียแต่ว่าการไล่เบี้ยนั้นไม่อาจกระทำได้ ตัวอย่างของหนี้ทำนองนี้ คือหนี้สินอันเกิดจากการค้ำประกัน

(3.2) หนี้สินหรือภาระผูกพันซึ่งผู้ตายก่อขึ้นโดยมีสิ่งตอบแทนซึ่งได้มาจากทรัพย์สมบัติของผู้ตายเอง หรือทายาทซึ่งมีสิทธิได้รับมรดก (เช่น ทำสัญญาจำนองไว้กับบุตร)

(3.3) หนี้สินซึ่งไม่มีหลักฐานอื่นนอกจากถ้อยคำของผู้ตายในพินัยกรรม

(3.4) หนี้สินซึ่งขาดอายุความ การที่ต้องกำหนดเรื่องอายุความไว้ในหลักเกณฑ์การยอมให้หักหนี้สินออกจากกองมรดกรวมนี้เป็นเพราะผู้จัดการกองมรดกอาจไม่ยกอายุความขึ้นอ้างและชำระหนี้ส่วนนั้นให้กับเจ้าหนี้ได้ ทั้งนี้เป็นเพราะเรื่องอายุความนี้จะมีผลใช้บังคับก็ต่อเมื่อลูกหนี้ได้ยกอายุความขึ้นอ้างเป็นเหตุไม่ยอมชำระหนี้เท่านั้น

1.5 ค่าใช้จ่าย (Deductible Expense)

ค่าใช้จ่ายที่กฎหมายประเทศต่าง ๆ ยอมให้หักออกจากกองมรดกรวมได้ คือ ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการตายของผู้ตายหรือการจัดการเกี่ยวกับมรดกทั้งหมด โดยทั่วไปได้แก่

ก. ค่าใช้จ่ายในการทำศพ ให้หักได้เท่าที่จ่ายจริง แต่มีขีดจำกัดไว้ ซึ่งมีเกณฑ์การพิจารณา 2 เกณฑ์ คือ (1) คิดเป็นเปอร์เซ็นของกองมรดกรวม (2) กำหนดเป็นขีดจำกัดที่คงที่จำนวนหนึ่ง เช่นไม่เกิน 50,000 บาท หรืออาจใช้หลักเกณฑ์ทั้งสองรวมกันได้ เช่น กำหนดให้หักค่าใช้จ่ายในการทำศพได้เท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินร้อยละ 10 ของกองมรดกรวม หรือ 50,000 บาท แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า

. ค่าภาษีอากร ค่าภาษีอากรที่ยอมให้หักได้ คือ ค่าภาษีอากรของรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ผู้ตายค้างชำระอยู่ก่อนวันตาย

. ค่าจัดการมรดก เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการกองมรดก โดยยอมให้หักเท่าที่จ่ายจริงแต่ไม่เกินขีดจำกัดจำนวนหนึ่งซึ่งคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของกองมรดกรวม

1.6 ค่าลดหย่อน

วัตถุประสงค์ของการหักค่าลดหย่อนก็เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระภาษี ค่าลดหย่อนที่อนุญาตให้หัก ได้แก่

. ค่าลดหย่อนสำหรับการกุศล กฎหมายของประเทศต่างๆ ยอมให้หักค่าลดหย่อนได้ สำหรับทรัพย์สินที่ผู้ตายทำพินัยกรรม บริจาคให้กับองค์การสาธารณกุศลภายในประเทศหรือต่างประเทศ จำนวนที่ให้ลดหย่อนมีขีดจำกัดเป็นร้อยละของกองมรดกรวม และหรือเป็นจำนวนคงที่แล้วแต่จำนวนใดน้อยกว่า แต่บางประเทศต้องการส่งเสริมให้มีการบริจาคสาธารณกุศลภายในประเทศเพื่อเป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยยอมให้หักได้เต็มจำนวนไม่มีขีดจำกัด เช่น สหรัฐอเมริกา

. ค่าลดหย่อนสำหรับทรัพย์สินส่วนตัวของผู้ตาย ซึ่งแต่ละชิ้นมีราคาจำนวนเล็กน้อยมักจะได้รับลดหย่อน โดยมีขีดจำกัดเป็นจำนวนคงที่ เหตุที่ยอมให้หักลดหย่อน เพราะทรัพย์สินราคาไม่มากและมีค่าเสื่อมราคาทรัพย์สิน จึงเป็นการยุ่งยากในการประเมินราคาทรัพย์สิน

. ค่าลดหย่อนสำหรับค่าเสียหายอันเกิดจากภัยธรรมชาติ และอุบัติภัยอื่น ๆ เช่น อัคคีภัย วาตภัย โจรผู้ร้าย โดยมีเงื่อนไขว่า

(1) ค่าเสียหายนี้เกิดขึ้นก่อนวันครบกำหนดยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีมรดก

(2) ค่าเสียหายนี้มิได้รับการชดใช้จากบริษัทประกันภัย บุคคลและองค์การใด ๆ

(3) ทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายนั้นได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนอยู่แล้ว

ง. ค่าลดหย่อนสำหรับทหาร ตำรวจที่เสียชีวิตในการรักษาความสงบหรือการป้องกันประเทศ

ดังนี้ อาจสรุปได้ว่า กองมรดกรวมหลังจากหักหนี้สินและภาระผูกพันและค่าใช้จ่ายรวมทั้งค่าลดหย่อนแล้วเรียกว่า กองมรดกสุทธิ

กองมรดกสุทธิ(Taxable Estate) = กองมรดกรวม – หนี้สินและภาระผูกพัน – ค่าใช้จ่าย - ค่าลดหย่อน

1.7 อัตราภาษี (Tax rate)

การเก็บภาษีกองมรดกของประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ใช้อัตราก้าวหน้า (Progressive Rate)

ข้อสังเกต

(1) จำนวนภาษีที่ต้องเสียนั้นคำนวณจากกองมรดกสุทธิ ไม่ใช่คำนวณจากกองมรดกรวม

(2) ประเทศต่าง ๆมิได้เก็บภาษีมรดกจากกองมรดกทุกกอง กองมรดกที่ต้องเสียภาษีจะต้องมีมูลค่ากองมรดกจำนวนมากพอ กล่าวคือ ประเทศต่างๆได้กำหนดให้อัตราภาษีขั้นต่ำนั้น ใช้กับกองมรดกที่มีค่าภาษีมรดกสูงถึงจำนวนที่กำหนดไว้

1.8 การบรรเทาภาระภาษี (Tax Relief)

การบรรเทาภาระภาษีนี้ไม่เหมือนกับการลดหย่อน เพราะการบรรเทาเป็นการลดหรือคืนภาษีให้โดยถือจำนวนภาษีที่เสียเป็นฐานของการคำนวณ ส่วนการลดหย่อนนั้นเป็นการปรับปรุงฐานภาษี

การบรรเทาภาระภาษีนี้อาจแยกพิจารณาออกได้เป็น

1.8.1 <u>การบรรเทาสำหรับการตายในระยะใกล้ชิดกัน</u> (Relief for Successive Duties) การบรรเทาในกรณีนี้มุ่งที่จะบรรเทาภาษีให้กับการที่ผู้รับมรดกตายในระยะใกล้ชิดกับการตายของผู้ให้มรดกคนแรก เช่น กฎหมายอาจกำหนดให้มีการบรรเทาภาระสำหรับทรัพย์สิน ซึ่งได้เคยเสียภาษีกองมรดกมาแล้วครั้งหนึ่ง ภายในระยะเวลา 5 ปี และจะต้องเสียภาษีกองมรดกอีก เนื่องจากการตายของคนที่สอง การลดภาระภาษีนี้กำหนดให้ลดเป็นร้อยละของภาษีที่เสียสำหรับส่วนของกองมรดกซึ่งเคยเสียภาษีมาแล้ว อัตราการลดภาษีนี้เป็นอัตราถอยหลัง กล่าวคือ ถ้าการตายยิ่งห่างกันมาก อัตราการลดภาระภาษีก็ยิ่งน้อยลง ตัวอย่างเช่น

<u>ถ้าความตายของคนที่สอง</u>

เกิดขึ้นภายใน 1 ปี ของความตายของคนที่หนึ่ง ให้ลดได้ร้อยละ 80
เกิดขึ้นภายใน 2 ปี ของความตายของคนที่หนึ่ง ให้ลดได้ร้อยละ 60
เกิดขึ้นภายใน 3 ปี ของความตายของคนที่หนึ่ง ให้ลดได้ร้อยละ 50
เกิดขึ้นภายใน 4 ปี ของความตายของคนที่หนึ่ง ให้ลดได้ร้อยละ 40
เกิดขึ้นภายใน 5 ปี ของความตายของคนที่หนึ่ง ให้ลดได้ร้อยละ 20

1.8.2 <u>การบรรเทาสำหรับภาษีการให้ที่ชำระไปแล้ว</u> (Relief for Gift Tax)

ในกรณีที่ทรัพย์สินส่วนใดส่วนหนึ่งได้เคยเสียภาษีการให้ไปแล้ว ต่อมาผู้เสียภาษีการให้ได้ตายในระยะใกล้ชิดกับระยะเวลาที่ให้ ทรัพย์สินนั้นอาจถูกนำมานับรวมเป็นส่วนหนึ่งของกองมรดกรวมด้วย ในกรณีเช่นนี้ เพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษีกองมรดก กฎหมายมักกำหนดให้หักภาษีการให้ที่ได้เสียไปแล้วออกจากยอดภาษีกองมรดกที่ต้องเสีย

1.8.3 <u>การบรรเทาสำหรับภาษีมรดกที่เสียในต่างประเทศ</u> (Relief for Death Tax paid in foreign countries)

ในกรณีที่ผู้ตายเป็นผู้มีภูมิลำเนาในประเทศซึ่งตนมีหน้าที่เสียภาษี และบางส่วนหรือทั้งหมดของทรัพย์สินอันประกอบขึ้นเป็นกองมรดกของเขาตั้งอยู่ (Physically Situated) ในต่างประเทศ และต้องเสียภาษีมรดกทั้งในประเทศที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ และในต่างประเทศ กฎหมายมักกำหนดให้คืนภาษีให้แก่ผู้เสียได้เท่ากับจำนวนภาษีสำหรับมรดกชิ้นนั้นที่เสียในประเทศที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่หรือในต่างประเทศ แล้วแต่ว่าจำนวนใดจะน้อยกว่า

1.8.4 <u>การบรรเทาสำหรับทายาทบางประเภท</u> (Relief for Specific Successors)

เพื่อให้ทายาทที่เป็นญาติสนิทของผู้ตาย ได้รับประโยชน์จากกองมรดกมากกว่าทายาทที่ห่างออกไป กฎหมายของบางประเทศจึงกำหนดให้คืนภาษีให้กับทายาทผู้รับมรดก

ที่ใกล้ชิด โดยกำหนดว่า ภาษีที่คืนให้นั้นขึ้นอยู่กับมูลค่าของมรดกที่ทายาทแต่ละคนได้รับ หรือมูลค่าของฐานบรรเทา (Relief base) แล้วแต่ว่าค่าใดจะน้อยกว่า ฐานบรรเทาอาจกำหนดให้แตกต่าง กันตามความใกล้ชิดของผู้รับมรดกกับผู้ตาย เช่น อาจกำหนดดังนี้

ผู้รับมรดก		**ฐานบรรเทา**
คู่สมรสซึ่งตกเป็นหม้ายเนื่องจากการตายของเจ้ามรดก		500,000 บาท
บุตรซึ่งอยู่ในวัยทารกคนละ		20,000 บาท
บุตรซึ่งเป็นกำพร้าทั้งพ่อและแม่	อายุต่ำกว่า 5 ปี คนละ	200,000 บาท
	อายุ 5-10 ปี คนละ	150,000 บาท
	อายุ 10-15 ปี คนละ	100,000 บาท
	อายุ 15-20 ปี คนละ	50,000 บาท
ทายาทผู้สืบสันดานหรือบุพการีคนละ		30,000 บาท

ในการคำนวณจำนวนภาษีที่จะได้รับคืน (Tax rebate) ให้กระทำดังนี้

$$\text{จำนวนภาษีที่จะได้รับคืน} = \left[\frac{\text{มูลค่าของมรดกที่ได้หรือมูลค่าของฐานบรรเทา แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า}}{\text{กองมรดกสุทธิ}}\right] \times \text{ภาษีกองมรดกที่เสีย}$$

ตามตัวอย่างที่ยกนี้เป็นวิธีการที่ประเทศนิวซีแลนด์เคยใช้

2. การจัดเก็บภาษีการรับมรดก (Inheritance Tax)

2.1 ผู้เสียภาษี (Taxpayers)

ภาษีการรับมรดกเป็นภาษีที่เก็บจากผู้รับมรดก

. หลักภูมิลำเนา (Domicile) ตามหลักการนี้ ผู้รับมรดกแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ ผู้รับมรดกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศขณะที่ได้รับมรดก และผู้รับมรดกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศขณะที่ได้รับมรดก สำหรับประเทศที่ใช้หลักภูมิลำเนา ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น

ข. หลักสัญชาติหรือความเป็นพลเมือง (Nationality or Citizenship) ตามหลักการนี้ผู้รับมรดกแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ผู้ซึ่งเป็นพลเมืองหรือถือสัญชาติของประเทศที่ตนได้รับมรดกกับผู้รับมรดกซึ่งถือสัญชาติอื่น

ค. หลักถิ่นที่อยู่ (Resident) ตามหลักการนี้ผู้รับมรดกแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ผู้รับมรดกซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในประเทศและผู้รับมรดกซึ่งมีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศ การถือหลักถิ่นที่อยู่เป็นเกณฑ์นี้ ในบรรดาประเทศที่ใช้หลักถิ่นที่อยู่เหมือนกันอาจมีหลักเกณฑ์ในการแบ่งผู้รับมรดกต่างกันได้ ทั้งนี้ เป็นเพราะคำจำกัดความของคำว่าถิ่นที่อยู่ในแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน

2.2 ฐานภาษี (Tax base)

ฐานภาษีของภาษีการรับมรดก คือ มูลค่าของทรัพย์สินที่ผู้รับมรดกได้รับจากกองมรดก

2.3 การยกเว้น (Exemption)

การจัดเก็บภาษีการรับมรดกในประเทศต่าง ๆ มักกำหนดมูลค่าทรัพย์สินขั้นต่ำที่ผู้รับมรดกบางประเภท ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีในบางส่วนหรือเต็มจำนวน เช่น

- พิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตายและผู้รับมรดก โดยทั่วไปถ้าผู้รับมรดกเป็นบิดา มารดา บุตรและคู่สมรสจะกำหนดมูลค่าทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นสูงกว่าผู้รับมรดกที่มีความสัมพันธ์ห่างออกไป
- กรณีผู้ตายได้มอบทรัพย์สินให้แก่รัฐบาล องค์กรท้องถิ่น หรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมักจะได้รับการยกเว้นภาษีเต็มจำนวน

2.4 อัตราภาษี (Tax rate)

อัตราภาษีการรับมรดกที่ใช้ในต่างประเทศเป็นอัตราก้าวหน้า โดยมีหลายประเทศที่ใช้อัตราภาษีขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับมรดก โดยกำหนดอัตราภาษีต่ำสำหรับความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิด และอัตราสูงสำหรับความสัมพันธ์ที่ห่างออกไป

3. หลักการในการจัดเก็บภาษีการให้ (Gift Tax)

ภาษีมรดกกับภาษีการให้เป็นของคู่กัน การออกกฎหมายภาษีมรดกแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่ออกกฎหมายภาษีการให้ประกอบด้วย หรือการออกกฎหมายภาษีการให้แต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่ออกกฎหมายภาษีมรดกด้วยย่อมเป็นการกระทำที่ไม่สมบูรณ์ กล่าวคือ ภาษีที่ออกบังคับใช้แต่เพียงอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นจะไม่สามารถบังคับใช้อย่างมีผลได้ ที่เป็นเช่นนี้เพราะผู้เสียภาษีย่อมจะหลีกเลี่ยงภาษีมรดกได้ โดยการแบ่งทรัพย์มรดกให้แก่ทายาทก่อนที่จะตายได้ ในทำนองเดียวกันหากมีภาษีการให้แต่เพียงอย่างเดียวผู้เสียภาษีก็อาจหลีกเลี่ยงได้ โดยรอไว้จนตายจึงค่อยมอบให้โดยกองมรดก

ภาษีการให้นั้นนอกจากจะมีวัตถุประสงค์สำคัญในการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีมรดกแล้วยังเป็นเครื่องมือที่ดีในการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีเงินได้ด้วย การป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีเงินได้นั้น ก็โดยการที่ภาษีการให้ป้องกันการโอนทรัพย์สินไปให้กับบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือบุคคลที่เป็นเครือญาติกัน เพื่อกระจายรายได้จากทรัพย์สินนั้น ซึ่งเป็นการหลีกเลี่ยงการเสียภาษีในอัตราสูง

ภาษีการให้แบ่งออกเป็น 2 ชนิด คือ (1) ภาษีการให้ที่เก็บจากผู้ให้ (Donor's Tax) กับ (2) ภาษีการให้ที่เก็บจากผู้รับ (Donee's Tax) ภาษีการให้ที่เก็บจากผู้ให้มักใช้ควบคู่กับภาษีกองมรดก ส่วนภาษีการให้ที่เก็บจากผู้รับมักใช้ควบคู่กับภาษีการรับมรดก

3.1 ผู้เสียภาษี (Taxpayers)

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีการให้ได้แก่ บุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นผู้ให้ เพื่อการนี้กฎหมายอาจจำแนกผู้ให้ออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. ผู้ให้ในประเทศ ได้แก่ ผู้ให้ซึ่งมีภูมิลำเนาในประเทศ

ข. ผู้ให้นอกประเทศ ได้แก่ ผู้ให้ซึ่งมิได้มีภูมิลำเนาในประเทศ

นอกจากผู้ให้แล้วกฎหมายยังอาจกำหนดให้รัฐมีอำนาจเก็บภาษีจากผู้รับได้โดยระบุว่าในกรณีที่ไม่สามารถเก็บภาษีการให้จากผู้ให้ได้ให้ผู้รับเป็นผู้รับผิดในการเสียภาษี ผู้รับอาจเป็นบุคคลธรรมดา หรือ นิติบุคคลก็ได้

3.2 ฐานภาษี (Tax base)

ฐานของภาษีการให้ คือ มูลค่ารวมตลอดปี (หรือช่วงเวลาที่กฎหมายกำหนด) ของทรัพย์สิน ที่ผู้ให้ให้แก่ผู้รับทุกคนในรอบปีนั้น การนับมูลค่ารวมตลอดปีทำได้ดังนี้ คือ

ก. ในกรณีที่ผู้ให้เป็นผู้ให้ในประเทศ คำว่ามูลค่ารวมตลอดปี (หรือช่วงเวลาที่กฎหมายกำหนด) ของทรัพย์สินที่ให้ให้นับรวมมูลค่าของทรัพย์สินทั้งหมดที่ผู้ให้ให้แก่ผู้รับ โดยไม่คำนึงว่าทรัพย์สินนั้นจะอยู่ในหรือนอกประเทศ

ข. ในกรณีที่ผู้ให้เป็นผู้ให้นอกประเทศ คำว่ามูลค่ารวมตลอดปีของทรัพย์สินที่ให้ให้นับเฉพาะทรัพย์สินที่อยู่ในประเทศในขณะที่ให้เท่านั้น

3.3 การยกเว้น (Exemption)

กฎหมายของประเทศต่าง ๆ มักกำหนดให้มีข้อยกเว้นสำหรับการให้บางประเภท การให้ที่ต่อไปนี้ มักได้รับยกเว้นได้แก่ การให้ต่อไปนี้

(1) การให้จำนวนเล็กน้อยต่อผู้รับคนใดคนหนึ่ง ซึ่งมีมูลค่ารวมตลอดปีไม่เกินเงินจำนวนหนึ่ง โดยมีเงื่อนไขว่าการให้นั้นเป็นการให้ด้วยความบริสุทธิ์ใจและถือเป็นค่าใช้จ่ายปกติของผู้ให้

(2) การให้เพื่อประโยชน์แห่งการศึกษาของญาติของผู้รับในจำนวนอันสมควรตามระดับการศึกษาของผู้รับ

(3) การให้ซึ่งเป็นการบริจาคให้กับองค์การสาธารณกุศล องค์การการศึกษา หรือองค์การวิทยาศาสตร์ จำนวนรวมกันไม่เกินขีดจำกัดขั้นสูงจำนวนหนึ่ง

3.4 อัตราภาษี (Tax rate)

อัตราภาษีการให้เป็นอัตราก้าวหน้า โดยหลายประเทศกำหนดอัตราภาษีการให้เท่ากับอัตราภาษีมรดก

4. เหตุผลของการนำภาษีมรดกมาใช้

(1) แก้ไขความล้มเหลวของกลไกตลาด

ในระบบเศรษฐกิจแบบกลไกตลาด มีหลายกรณีที่พบว่ากลไกตลาดไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจในระดับที่สังคมต้องการ ทำให้เกิดปัญหาที่เรียกว่า “ความล้มเหลวของกลไกตลาดในการสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม” รัฐบาลจึงต้องมีบทบาทและหน้าที่ ทำให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม โดยการใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่จัดระบบความเป็นธรรมเสียใหม่ ในประเทศที่กลไกตลาดของระบบเศรษฐกิจเสรีได้ก่อให้เกิดความแตกต่างของความมั่งคั่งอย่างมากระหว่างนายทุน ซึ่งร่ำรวยมหาศาลและมีจำนวนน้อย กับประชาชนทั่วไปซึ่งยากจน และมีจำนวนมาก เป็นหน้าที่หลักของรัฐบาลที่ต้องสร้างความเท่าเทียมกันในการถือครองทรัพย์สินให้มากขึ้น โดยเครื่องมือสำคัญที่รัฐสามารถนำมาใช้ได้ก็คือ ภาษีทรัพย์สิน และภาษีมรดก

(2) ภาษีมรดกช่วยลดความแตกต่างในโอกาสของบุคคล

รัฐบาลเป็นผู้ให้ความคุ้มครองแก่ทรัพย์สินต่าง ๆ ของประชาชนทุกคนทั้งในด้านกรรมสิทธิและความเป็นเจ้าของ ความปลอดภัยจากภัยอันตรายต่าง ๆ การเก็บภาษีมรดกจึงอาจถือได้ว่าเป็นการจัดเก็บตามหลักผลประโยชน์ (Benefit Theory of Taxation) ที่คนรวยได้รับความคุ้มครองจากรัฐ และจัดสรรให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมต่อไป นอกจากนั้น โดยปกติผู้ที่เกิดในครอบครัวที่มีฐานะดีย่อมได้เปรียบกว่าผู้ที่เกิดในครอบครัวยากจนทั้งในด้านการเลี้ยงดูและการศึกษา และเมื่อมีการสืบทอดมรดกจากพ่อแม่อีกจะทำให้คนเหล่านั้นมีความได้เปรียบมากขึ้น

การเก็บภาษีมรดกจึงเป็นการลดความได้เปรียบเสียเปรียบของโอกาสหรือสร้างความเสมอภาคทางเศรษฐกิจในสังคม และกระตุ้นให้ประชาชนมุ่งมั่นทำงานมิใช่รอความมั่งคั่งจากการรับมรดก

ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าภาษีมรดกจะเป็นการโอนยึดทรัพย์ทั้งหมดของผู้ตายจนไม่เหลืออะไรให้ลูกหลานเลย แต่มุ่งหวังให้ผู้ได้รับทรัพย์มรดกได้รับในระดับพอสมควร

(3) เป็นการป้องกันการสะสมความมั่งคั่งของบุคคล เนื่องจากในกรณีที่ไม่มีการ เก็บภาษีจากการใช้จ่าย ภาษีมรดกจะเป็นส่วนช่วยไม่ให้ประชาชนสะสมความมั่งคั่งเกินสมควร และเป็นเครื่องมือในการจำกัดสิทธิของบุคคลหนึ่ง ในการได้มาซึ่งความมั่งมีผ่านทางมรดกตกทอดโดยปราศจากความพยายามหาเลี้ยงชีพด้วยตนเอง ในที่สุดก็จะเกิดการกระจายตัวของทรัพย์สินออกไป ถึงแม้จะไม่ได้เป็นการกระจายทรัพย์สินออกไปในวงกว้างให้กับผู้อื่น เนื่องจากมักจะเป็นการกระจายภายในครอบครัวหรือผู้ใกล้ชิด และบางส่วนก็ตกไปสู่รัฐในรูปของภาษี แต่ก็นับว่าช่วยลดการกระจุกตัวของทรัพย์สินได้

(4) ภาษีมรดกช่วยกระจายภาระภาษีในสังคมให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น

รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเป็นจำนวนมากในแต่ละปีและความต้องการใช้จ่ายจะเพิ่มขึ้นตลอดเวลา การเพิ่มภาษีทางอ้อมเพื่อเพิ่มรายได้ของรัฐ ทำให้มีผู้มีรายได้น้อยซึ่งอยู่ในฐานะลำบากอยู่แล้วต้องรับภาระมากยิ่งขึ้นอีก ในทางตรงข้ามการเก็บภาษีมรดกจะทำให้ผู้มีรายได้สูงหรือมีทรัพย์สินมรดกมากต้องรับภาระภาษีมากตามความสามารถ รัฐบาลจะได้มีรายได้มากขึ้นและสามารถนำไปใช้จ่ายให้ประโยชน์ตกแก่ประชาชนทุกกลุ่มทั่วถึงมากขึ้นซึ่งสอดคล้องกับการพิจารณาตามหลักความสามารถในการรับภาระภาษี (Ability to Pay Principle)

(5) เป็นการแบ่งปันความมั่งคั่ง เนื่องจากการที่แต่ละบุคคลมีทรัพย์สินมากมายนั้นมีที่มา 2 ทางคือ ทรัพย์สินที่เกิดจากรายได้ (Income) และอีกทางหนึ่งก็คือ ความมั่งคั่ง (Wealth) ที่มีมาก่อน การแบ่งปันรายได้สามารถกระทำได้โดยการเก็บภาษีเงินได้ในอัตราก้าวหน้า ขณะที่การแบ่งปันความมั่งคั่งก็สามารถกระทำได้โดยการเก็บภาษีทรัพย์สินและภาษีมรดก ประเด็นนี้สำคัญและชี้ให้เห็นว่าภาษีมรดกมีบทบาทในการกระจายและลดช่องว่างของการถือครองทรัพย์สิน ในขณะที่ภาษีเงินได้ทำหน้าที่ในการกระจายรายได้และลดช่องว่างของการกระจายรายได้

(6) ภาษีมรดกบั่นทอนแรงจูงใจในการทำงานน้อยกว่าภาษีเงินได้

ในการพิจารณาผลกระทบของภาษีมรดกต่อความต้องการทำงานของประชาชนนั้น กล่าวได้ว่า ภาษีมรดกบั่นทอนแรงจูงใจในการทำงานและมีส่วนลดอุปทานของแรงงานน้อยกว่าภาษีเงินได้ เนื่องจากฐานภาษีมรดกคือ ความมั่งคั่งหรือทรัพย์สมบัติที่สะสมในอดีต

(7) เป็นแหล่งรายได้ของรัฐ

นอกเหนือจากเหตุผลข้างต้นแล้ว การเก็บภาษีมรดกสามารถสร้างรายได้ให้รัฐแม้ว่ารายได้จากภาษีมรดกเมื่อคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ภาษีรวม หรือต่อ GDP จะอยู่ในระดับต่ำก็ตาม

อย่างไรก็ดี ถึงแม้จะมีเหตุผลสนับสนุนการจัดเก็บภาษีมรดกหลายประการด้วยกันก็ตาม แต่ก็มีข้อคัดค้าน อันเนื่องมาจากผลกระทบในด้านลบของภาษี เช่น

(1) ภาษีมรดกทำลายการออม และการสะสมทุน

ภาษีมรดกสามารถส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมการออมและความกระตือรือร้นในการทำงานของผู้ให้มรดกใน 2 ทาง คือ ทางแรกอาจเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ได้มรดกทำงานและเก็บออมเพิ่มขึ้น เพื่อชดเชยกับมูลค่ามรดกที่จะลดลงเมื่อมีการหักภาษี ซึ่งผลกระทบในด้านเพิ่มแรงจูงใจนี้เรียกว่า Income Effect ทางที่สอง ภาษีมรดกอาจทำให้ผู้ยกมรดกเลือกที่จะใช้จ่ายบริโภคให้มากขึ้นในช่วงชีวิตแทนการทิ้งมรดกให้ผู้อื่น เนื่องจากราคาการโอนทรัพย์สินทางมรดกได้เพิ่มสูงขึ้นเนื่องจากภาษี ผลกระทบในลักษณะนี้เรียกว่า Substitution Effect ในกรณีที่ผลสุทธิทำให้การออมลดลงก็จะทำให้การสะสมทุนและประสิทธิภาพการผลิตลดน้อยลง อย่างไรก็ดีในข้อนี้อาจมีข้อโต้แย้งได้ว่า หากเราได้เสริมสร้างให้ประชาชนรู้จักการเสียสละ และทำงานเพื่อส่วนรวมแล้วก็จะแก้ไขได้ในส่วนหนึ่ง

(2) ภาษีมรดกมีข้อยุ่งยากในการบริหารการจัดเก็บ ดังนี้

(2.1) ข้อยุ่งยากในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินของกองมรดก กล่าวคือทรัพย์สินบางประเภทไม่มีราคาตลาด เช่น ของโบราณหรืองานศิลปะบางชนิดทำให้การตีราคาทรัพย์สินหรือการประเมินภาษีทำได้ยาก

(2.2) เจ้าหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานหรือทำการทุจริตร่วมกับผู้เสียภาษี เช่น ทรัพย์สินสองชิ้นที่เหมือนกันซึ่งต้องเสียภาษีมรดก เมื่อถูกประเมินโดยเจ้าหน้าที่สองชุดอาจทำให้ผู้เสียภาษีมรดกเสียภาษีในจำนวนเงินที่ต่างกัน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเจ้าหน้าที่มีความสามารถและประสิทธิภาพในการทำงานต่างกัน หรือเจ้าหน้าที่ทำการทุจริตร่วมกับผู้เสียภาษี เกิดการรั่วไหลและทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้เสียภาษี

(3) ภาษีมรดกทำลายธุรกิจหรือทุนทรัพย์ของกิจการขนาดย่อม

ธุรกิจครอบครัวหรือธุรกิจขนาดย่อมที่ผู้รับโอนกิจการหรือทรัพย์สินไม่สามารถชำระค่าภาษีได้ ก็จำเป็นที่จะต้องขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินไปในที่สุด และหากผู้รับซื้อกิจการนั้นไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางที่ก่อให้เกิดผลผลิตเช่นที่เคยเป็น เช่นซื้อที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตรไปทำสนามกอล์ฟ ก็จะทำให้ระดับการผลิตโดยรวมต่ำลง

(4) การจัดเก็บภาษีมรดกปราศจากความแน่นอน เนื่องจากขึ้นอยู่กับการตายของเจ้ามรดก จึงเป็นการยากในการประมาณการรายได้ภาษี

(5) เป็นการเก็บภาษีที่ซ้ำซ้อน

เนื่องจากมรดกที่เจ้าของได้สร้างสมมาในช่วงที่มีชีวิต เป็นเงินได้ที่ได้เสียภาษีให้แก่รัฐไว้แล้ว เมื่อมีการตายรัฐก็ยังเก็บภาษีมรดกอีก

(6) จำนวนภาษีที่รัฐจัดเก็บได้อาจไม่มากตามที่ต้องการ

5. ข้อพิจารณาประเภทภาษีมรดก

การพิจารณาเลือกระหว่างภาษีกองมรดก และภาษีการรับมรดกมีประเด็น สรุปได้ดังนี้

5.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับภาระภาษี (The Incidence Argument)

ถ้าพิจารณาภาระของภาษีแล้ว การเก็บภาษีจากกองมรดก ภาระของภาษีจะตกแก่กองมรดกนั้น ภาษีที่จัดเก็บนั้นจะไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษี ผู้ที่ได้รับมรดกจากกองมรดกนั้นมากน้อยแค่ไหนต่างก็จะมีส่วนเสียภาษีด้วยกันทุกคน เพราะการเก็บภาษีจะทำให้ส่วนแบ่งของแต่ละคนเหลือน้อยลง

ส่วนการเก็บภาษีการรับมรดกนั้น ภาระของภาษีจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีแต่ละคน กล่าวคือผู้ที่ได้รับมรดกมากก็จะเสียภาษีมาก ส่วนผู้ที่ได้รับมรดกน้อยก็จะเสียภาษีน้อย หรืออาจจะไม่ต้องเสียภาษีเลยก็ได้ ดังนั้นการเก็บภาษีจากการรับมรดกจึงให้ความเป็นธรรมมากกว่าการเก็บภาษีจากกองมรดก

5.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นธรรม (The Equality Argument)

ถ้าพิจารณาถึงการสร้างความเสมอภาคหรือความเป็นธรรมในสังคมแล้ว การเก็บภาษีมรดกในรูปของภาษีการรับมรดกจะให้ความเป็นธรรมได้มากกว่าการเก็บภาษีกองมรดก ทั้งนี้เพราะว่าการเก็บภาษีการรับมรดกนั้นจะเก็บภาษีตามจำนวนมรดกที่ทายาทแต่ละคนได้รับ

ความเป็นธรรมหรือความเสมอภาคจะมีมากขึ้น ถ้าหากอัตราภาษีที่จัดเก็บนั้นเป็นแบบก้าวหน้า (progressive) กล่าวคือผู้ที่ได้รับมรดกน้อยจะเสียภาษีในอัตราที่ต่ำ ส่วนผู้ที่ได้รับมรดกมากจะต้องเสียภาษีในอัตราที่สูง

วิธีการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าดังกล่าวอาจจะช่วยให้เจ้าของทรัพย์สินหรือเจ้าของมรดกกระจายมรดกของตนให้แก่ลูกหลานในลักษณะที่มีความเสมอภาคยิ่งขึ้น ในกรณีนี้

จะทำให้รัฐบาลได้รับรายได้จากการเก็บภาษีน้อยลง แต่ก็จะช่วยให้การกระจายทรัพย์สินมีความเสมอภาคมากขึ้น

5.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับรายได้ของรัฐ (The Revenue Argument)

ถ้าหากระบบการเก็บภาษีมรดกเป็นแบบอัตราก้าวหน้าแล้ว การเก็บภาษีกองมรดกจะทำให้รัฐบาลได้รับรายได้สูงกว่าการเก็บภาษีจากการรับมรดก ทั้งนี้เพราะว่าฐานในการคำนวณภาษีของกองมรดกจะใหญ่กว่าฐานของภาษีการรับมรดก

5.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารการจัดเก็บ (The Administrative Argument)

ถ้าพิจารณาถึงปัญหาการบริหารการจัดเก็บภาษีมรดกทั้งสองรูปแบบตามที่กล่าวมาแล้ว การจัดเก็บภาษีจากกองมรดกจะง่ายกว่าการจัดเก็บภาษีจากผู้รับมรดก ทั้งนี้ เนื่องจากว่าการเก็บภาษีจากกองมรดกนั้น แต่ละครั้งจะใช้เจ้าหน้าที่เพียงชุดเดียว เพราะเป็นการเก็บภาษีจากกองมรดกของผู้ตาย ส่วนการเก็บภาษีจากการรับมรดก ถ้าหากมีทายาทผู้รับมรดกมากกว่าหนึ่งราย เจ้าหน้าที่ก็จะต้องทำการประเมินเก็บภาษีจากผู้รับมรดกแต่ละราย

ดังนั้น การเก็บภาษีจากกองมรดกย่อมจะมีปัญหาและข้อยุ่งยากน้อยกว่าการเก็บภาษีจากผู้รับมรดก นอกจากนี้ การเก็บภาษีจากกองมรดกก็ยังเสียค่าใช้จ่ายในการบริหารการจัดเก็บน้อยกว่าการเก็บภาษีจากผู้รับมรดกอีกด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้นจะสังเกตได้ว่า ถ้าหากรัฐบาลต้องการรายได้หรือต้องการความสะดวกในการจัดเก็บแล้ว ก็ควรจะเก็บภาษีมรดกในรูปของภาษีกองมรดก (Estate Tax) แต่ถ้าหากต้องการเน้นถึงความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีแล้ว ก็ควรจะเก็บในรูปของภาษีการรับมรดก (Inheritance Tax)

6. การจัดเก็บภาษีมรดกของประเทศไทยในอดีต

ประเทศไทยได้เคยมีการเก็บภาษีมรดกมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์ ในสมัยนั้นเรียกว่า อากรมรดก นับว่าเป็นความคิดที่ก้าวหน้ามาก คือ เรียกเก็บเฉพาะทรัพย์สมบัติที่เกินกำลังของทายาทที่ใช้สอย โดยให้ตกเป็นของหลวงทั้งหมด การเก็บภาษีมรดกยังมีปรากฏต่อมาในกฎหมายที่เรียกว่า “กฎหมายมรดก” กล่าวคือ มรดกชายมีบรรดาศักดิ์ให้แบ่งเป็น 4 ภาค เท่า ๆ กัน คือ ภาคหลวงหนึ่ง ภาคบิดามารดาหนึ่ง ภาคภรรยาหนึ่ง และภาคญาติหนึ่ง

ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองมาเป็นประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 นั้น นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอ “เค้าโครงการเศรษฐกิจของประเทศสยาม” ในเค้าโครงดังกล่าวได้เสนอถึงวิธีการจัดหาทุนโดยให้มีการเก็บภาษีมรดกไว้ด้วย

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2476 ประเทศไทยได้ประกาศใช้ “พระราชบัญญัติอากรมรดกและการรับมรดก พ.ศ. 2476” ในสมัยที่พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งจัดเก็บอยู่ประมาณ 10 ปี ก็ยกเลิกไป เนื่องจากการจัดเก็บไม่ได้ผล จำนวนภาษีที่เก็บได้มีจำนวนน้อยเพราะมีผู้หลีกเลี่ยงภาษีกันมากโดยการโอนยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินก่อนตายและขัดต่อวัฒนธรรมของไทยซึ่งเป็นชาติที่สะสมมรดกไว้ให้ลูกหลาน ประกอบกับมีการคัดค้านจากกลุ่มชนที่ร่ำรวยและเชื้อพระวงศ์เนื่องจากกฎหมายมิได้มีบทบัญญัติยกเว้นการเก็บภาษีมรดกจากพระมหากษัตริย์ ทำให้ในปีต่อมาจึงได้มีการแก้ไขข้อกำหนดในการยกเว้นไม่เก็บภาษีสำหรับพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปเมื่อ พ.ศ. 2487 ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี

6.1 สาระสำคัญบางประการของพระราชบัญญัติอากรมรดกและการรับมรดก พ.ศ. 2476 สรุปได้ดังนี้

(1) รูปแบบภาษีมรดก ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ใช้วิธีการเก็บภาษีมรดกทั้งสองวิธีรวมกัน คือ

- อากรมรดก โดยเก็บจากกองมรดก
- อากรรับมรดก เป็นการเรียกเก็บจากผู้รับมรดก สำหรับทรัพย์สินที่ผู้ตายถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองมีชื่อเป็นเจ้าของในขณะวันตาย

(2) ทรัพย์สินมรดกที่จะต้องเสียภาษีมีเกณฑ์ ดังนี้

(2.1) ทรัพย์สินของผู้ตายที่มีสัญชาติไทยทั้งอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในประเทศไทยและสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ต่างประเทศ

(2.2) ทรัพย์สินของผู้ตายที่เป็นคนต่างด้าว สำหรับอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย

(2.3) บรรดาทรัพย์สินที่ผู้ตายได้มีการโอนให้แก่บุคคลอื่นในเวลาหนึ่งปีก่อนตายให้เสียภาษีมรดกเช่นเดียวกัน

(2.4) การตีราคาให้ตีตามราคาตลาดในเวลาที่เจ้ามรดกตาย แต่ให้มีการคัดค้านและอุทธรณ์ได้

(3) อัตราการเก็บ ใช้วิธีเก็บในอัตราก้าวหน้า กล่าวคือ กองมรดกหรือผู้รับมรดกที่มีวงเงินสุทธิไม่เกิน 10,000 บาท จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียอากรมรดก หรืออากรรับมรดก จะต้องเสียเฉพาะส่วนที่เกินตามอัตราซึ่งได้มีการกำหนดแบ่งไว้เป็นชั้น ๆ

(4) การยกเว้นลดหย่อนภาษี กองมรดกที่รวบรวมได้ให้ประเมินราคาตามมูลค่าของทรัพย์สิน ณ ราคาตลาดในวันที่ตายแล้วให้หักค่าใช้จ่าย และหนี้สินที่มีสัญญาตามกฎหมายเพื่อปรับปรุงฐานภาษีให้มีความเป็นธรรมในภาระภาษียิ่งขึ้น โดยยึดหลักดังนี้

(4.1) ยกเว้นภาษีสำหรับทรัพย์สินที่มอบให้แก่รัฐ องค์การสาธารณกุศล สถานศึกษาและสถาบันวิทยาศาสตร์

(4.2) ลดหย่อนการเสียภาษีมรดกสำหรับทรัพย์สินเดียวกันในระยะเวลา 5 ปี โดยให้หักมูลค่าในทรัพย์สินถ้าความตายของบุคคลที่สองเกิดขึ้นภายในระยะเวลา 1, 2, 3, 4 และ 5 ปี นับจากวันที่ตายของบุคคลที่หนึ่ง ในอัตราร้อยละ 80, 60, 50, 40, 20, ตามลำดับ

(4.3) ลดหย่อนอัตราภาษีให้แก่ญาติที่ใกล้ชิดของผู้ตายเพื่อช่วยเหลือทายาทที่จะต้องเสียภาษีในการรับมรดก ดังนี้

ก. ถ้าทายาทเป็นบิดามารดา สามีภรรยา บุตรหรือบุตรของบุตร ให้เรียกและเสียอากรการรับมรดกเพียงครึ่งหนึ่งของอัตรา

ข. ถ้าทายาทเป็นพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันให้เรียกและเสียอากรการรับมรดกเพียง 3 ใน 4 ของอัตรา

(5) ในความเป็นญาติ ได้มีการแบ่งอัตราขั้นต่ำและขั้นสูงลดหลั่นกันระหว่างความเป็นญาติสนิทและญาติที่ห่างออกไป

6.2 รายได้อากรมรดกและอากรการรับมรดกในอดีต

ในช่วงที่มีการบังคับใช้ พรบ.ฯ ระหว่างปี 2478 ถึง 2487 รัฐสามารถจัดเก็บรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรทั้งหมดเท่ากับ 1,223,959 บาท ในปี 2484 ซึ่งเป็นปีที่จัดเก็บรายได้สูงสุด จัดเก็บได้เพียง 404,271 บาท แสดงให้เห็นว่าภาษีมรดกไม่ได้เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญในอดีต แต่อาจเป็นเพราะจุดมุ่งหมายของการจัดเก็บไม่ใช่เพื่อรายได้แต่เพื่อลดช่องว่างระหว่างคนรวย และคนจนเป็นสำคัญ

7. การจัดเก็บภาษีมรดกในต่างประเทศ

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลการจัดเก็บภาษีอากรของต่างประเทศในปี 2542 ทั้งสิ้นรวม 61 ประเทศ พบว่า 37 ประเทศในกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา จัดเก็บภาษีมรดกในรูปแบบใดรูป

แบบหนึ่ง โดยแยกออกเป็นประเทศที่จัดเก็บภาษีกองมรดกจำนวน 9 ประเทศ และภาษีการรับมรดกจำนวน 27 ประเทศ

8. ภาษีการรับมรดกสำหรับประเทศไทย

8.1 เหตุผลและความจำเป็น

จากการวิเคราะห์เศรษฐกิจและสังคมในหลาย ๆ ด้าน ผู้วิจัยมีความเห็นว่าสมควรที่จะนำภาษีมรดกมาใช้ในประเทศไทย และควรอยู่ในรูปแบบของภาษีการรับมรดก โดยมีเหตุผล ดังต่อไปนี้

1. การถือครองทรัพย์สินที่ไม่เป็นธรรมในปัจจุบัน

พัฒนาการทางเศรษฐกิจในอดีต ทำให้เกิดปัญหาการกระจายทรัพย์สินและความมั่งคั่งที่ไม่เป็นธรรม เช่นเดียวกับการกระจายรายได้อย่างไม่เท่าเทียม ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าภาษีมรดกจะช่วยบรรเทาปัญหาการกระจายการถือครองทรัพย์สินที่ไม่เป็นธรรม ในขณะที่ภาษีเงินได้ (อัตราก้าวหน้า) จะช่วยลดช่องว่างของการกระจายรายได้ อย่างไรก็ดี ข้อมูลการกระจายการถือครองทรัพย์สินนั้น อาจใช้การกระจายรายได้เป็น Proxy แทน เพื่อแสดงถึงการกระจายที่ไม่เป็นธรรม ดังจะเห็นได้จากข้อมูลการกระจายรายได้ของครัวเรือน ประเทศไทยที่จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2537 – 2543 พบว่า ครัวเรือนรายได้สูงสุด 20% มีรายได้ประมาณร้อยละ 50 ของรายได้ประจำทั้งสิ้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหา เนื่องจากการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมย่อมมีโอกาสก่อให้เกิดการกระจายทรัพย์สินที่ไม่เป็นธรรมด้วย เพราะรายได้จะตกผลึกและแปลงสภาพเป็นทรัพย์สินในที่สุด ดังนั้นรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ในการส่งเสริมความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมจึงสมควรที่จะใช้ภาษีการรับมรดกเป็นเครื่องมือสนองวัตถุประสงค์ดังกล่าว

2. การรับมรดกถือเป็น Windfall Gains

โดยปกติผู้มีรายได้ซึ่งได้จากการทำงาน จากน้ำพักน้ำแรง (earned income) ต้องเสียภาษีเงินได้ ส่วนการรับทรัพย์มรดกมีลักษณะของ Windfall Gains ที่ผู้รับไม่ได้ออกแรงทำงาน แต่ก็ได้รับมา ดังนั้นจึงสมควรที่จะต้องรับภาระภาษีในส่วนนี้ด้วย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยผู้ที่ได้รับทรัพย์สินมูลค่ามากก็พึงต้องชำระภาษีการรับมรดกในระดับที่สูงกว่าผู้ที่ได้รับน้อย การนำภาษีการรับมรดกมาใช้ ย่อมลดความแตกต่างในโอกาสอันเนื่องมาจากชาติกำเนิด อีกทั้งกระตุ้นให้ประชาชนมุ่งมั่นทำงานมากขึ้น

3. โครงสร้างภาษีทางตรงมีสัดส่วนน้อย

ลักษณะของโครงสร้างภาษีของประเทศไทยในอดีตและปัจจุบันมีโครงสร้างที่พึ่งพาภาษีทางอ้อมเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนของภาษีทางอ้อมต่อภาษีอากรทั้งหมดเท่ากับร้อยละ 65 ซึ่งเป็นโครงสร้างที่มีลักษณะถดถอยตามธรรมชาติของภาษีทางอ้อม ซึ่งผลักภาระได้ง่าย ดังนั้น ความพยายามในการเพิ่มสัดส่วนภาษีทางตรง เช่น ภาษีทรัพย์สินและภาษีมรดก เข้ามาในโครงสร้างภาษีอากรโดยรวม จะทำให้ระบบภาษีมีลักษณะของความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น ลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งของระบบภาษีในประเทศไทย ก็คือ มีผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจำนวนไม่มากนักเมื่อเทียบกับประชากรวัยแรงงาน (ข้อมูลปีงบประมาณ 2543 มีจำนวนผู้ยื่นแบบเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประมาณ 5 ล้านคน เทียบกับประชากรวัยแรงงานประมาณ 33 ล้านคน) ถึงแม้จะไม่มีหลักฐานยืนยันแน่ชัด แต่ก็เป็นที่น่าเชื่อได้ว่าระบบภาษีของประเทศไทยมีปัญหาการรั่วไหลของการจัดเก็บภาษีเงินได้พอสมควร และการที่ปัจจุบันกลไกของภาษีทรัพย์สินซึ่งมุ่งเน้นการเก็บภาษีจากการถือครองทรัพย์สินยังไม่สามารถทำงานได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ก็มีความจำเป็นจะต้องนำระบบภาษีซึ่งเรียกเก็บจากการโอนทรัพย์สินมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการหลบเลี่ยงภาษีเงินได้และหรือภาษีการถือครองทรัพย์สินที่ไม่เป็นธรรม

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น รัฐจึงมีความจำเป็นต้องนำภาษีมรดกมาใช้ ภาษีมรดกมิใช่เครื่องมือที่จะช่วยบรรเทาปัญหากระจายรายได้โดยตรง แต่มีผลในการสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม โดยจูงใจให้เกิดการลดการกระจุกตัวของการถือครองทรัพย์สิน ทำให้การถือครองทรัพย์สินเกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น รวมทั้งยังสามารถช่วยให้มีการใช้ทรัพย์สินอย่างคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ถึงแม้การเก็บภาษีมรดกจะไม่ได้มุ่งหวังเพื่อเหตุผลด้านรายได้เป็นหลัก แต่ก็สามารถเป็นแหล่งรายได้เพิ่มเติมให้แก่รัฐบาลที่นำระบบภาษีนี้มาใช้

อย่างไรก็ดี ย่อมต้องมีแนวคิดโต้แย้งการนำภาษีการรับมรดกมาใช้ ซึ่งแยกเป็นประเด็นความยุ่งยากในการบริหารจัดเก็บ กระทบต่อผู้มีรายได้น้อยและธุรกิจครอบครัว หรือการทำลายแรงจูงใจในการทำงาน การออม และสะสมทุน นั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าโครงสร้างภาษีการรับมรดกให้มีความเหมาะสมกับโครงสร้างต่าง ๆ ของประเทศไทยและผลกระทบในด้านลบของภาษีการรับมรดกจะไม่มีนัยสำคัญ โดยข้อเสนอในเบื้องต้นจะเป็นโครงสร้างที่ไม่ยุ่งยากในการปฏิบัติทั้งในด้านผู้เสียภาษีและผู้บริหารจัดเก็บในระดับท้องถิ่น อีกทั้งมีการกำหนดระดับมูลค่าทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นไว้ในระดับค่อนข้างสูงประมาณ 100 ล้านบาท ซึ่งจะไม่กระทบต่อผู้มีรายได้น้อยหรือธุรกิจครอบครัว แต่จะส่งผลโดยตรงกับกลุ่มเป้าหมายที่มีความมั่งคั่ง มีทรัพย์สินมากเป็นส่วนใหญ่

8.2 หลักการ

(1) จัดเก็บภาษีการรับมรดกจากผู้รับมรดก ภาษีการรับมรดกเป็นภาษีการโอนทรัพย์สินรูปแบบหนึ่ง ภาระภาษีเกิดขึ้นเมื่อผู้รับมรดกได้รับทรัพย์สินจากผู้ตายผ่านทางพินัยกรรมหรือมรดกตกทอด และเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ของระบบภาษีการรับมรดก อีกทั้งป้องกันการรั่วไหล สมควรนำมูลค่าทรัพย์สินที่ผู้รับได้รับจากผู้ตายก่อนการตายมารวมคำนวณเป็นฐานภาษีการรับมรดกด้วย

(2) ผู้เสียภาษีการรับมรดก คือผู้รับมรดก ซึ่งหมายถึง ผู้รับทรัพย์สินผ่านทางมรดกหรือพินัยกรรม

(3) ทรัพย์สินที่เข้าข่ายต้องชำระภาษี เฉพาะทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในประเทศดังนี้

(3.1) อสังหาริมทรัพย์

(3.2) ทรัพยสิทธิที่มีทะเบียน เช่น Royalty, Patent และ Copyright

(3.3) สังหาริมทรัพย์ที่มีรูปร่างและเป็นทรัพย์สินที่มีทะเบียน

(3.4) เงินสดในธนาคารหรือสถาบันการเงิน

(3.5) ตราสารหนี้ พันธบัตร ตั๋วสัญญาใช้เงิน หุ้น (หรือ ตราสารลักษณะเดียวกัน และสิทธิหรือประโยชน์ในกิจการค้าอุตสาหกรรม และวิชาชีพ

(3.6) สิทธิเรียกร้องที่ยังค้างอยู่ ณ เวลาตาย

ทั้งนี้ ในการคำนวณฐานภาษีให้รวมถึงทรัพย์สินที่ผู้รับมรดกได้รับจากผู้ตายภายใน**ระยะเวลา 1 ปี** ก่อนเวลาตายด้วย

การที่ให้รวมเฉพาะทรัพย์สินของผู้ตายที่ตั้งอยู่ในประเทศ แต่ไม่นับรวมทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ต่างประเทศ รวมทั้งไม่คำนึงถึงภูมิลำเนาและหรือเชื้อชาติของผู้รับมรดก ก็เพื่อให้ง่ายต่อการปฏิบัติในการตรวจสอบ (Enforcement)

(4) ค่าแห่งทรัพย์สิน ให้ประมาณตามราคาตลาด ณ วันที่ได้รับ (โอนทรัพย์สิน)

(5) เก็บในอัตราร้อยละ 10 ในอัตราเดียว (ในลักษณะ Slicing scale กล่าวคือเอาเฉพาะส่วนที่เกิน Threshold มาคำนวณ) ในเบื้องต้นเพื่อลดแรงต่อต้านจึงควรเก็บในอัตราต่ำ และให้ผู้เสียภาษีเข้าสู่ระบบด้วยความสมัครใจ อีกทั้งลดความยุ่งยากในการคำนวณภาระภาษี

(6) การยกเว้นภาษี

(6.1) มูลค่าทรัพย์สินขั้นสูงสุดที่ผู้รับได้รับจากทางมรดก (Threshold) ซึ่งได้รับยกเว้นเท่ากับ 100 ล้านบาท

(6.2) ประเภททรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นภาษี

(6.2.1) ทรัพย์สินอันเป็นมรดกของพระมหากษัตริย์

(6.2.2) ทรัพย์สินซึ่งผู้ตายมอบให้องค์กรสาธารณกุศลที่ไม่ได้หวังกำไร หรือหน่วยงานของรัฐ

(6.2.3) ผลประโยชน์รายปี (Annuities) ที่เกิดจาก employee pension plan

(6.2.4) อัญมณี

(6.2.5) ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ ซึ่งหาราคาตลาดได้ยาก

(6.2.6) ทรัพย์สินที่ผู้รับซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติกิจทางศาสนา หรืองานการกุศล ได้รับผ่านทางมรดกหรือพินัยกรรม โดยต้องนำมาใช้ในหน้าที่การงานเพื่อประโยชน์ของสังคม

(7) การชำระภาษี: ภาษีการรับมรดกเป็นภาษีประเมินด้วยตนเอง (Self-assessment) ค่าภาษีที่คำนวณได้ให้ถือเป็นรายได้ของท้องถิ่นที่เป็นภูมิลำเนาของผู้ได้รับมรดก ให้ผู้มีหน้าที่ชำระภาษียื่นแบบแสดงรายการภาษีการรับมรดก (ภ.ก.ม.01) ภายในเวลา 6 เดือน นับแต่ได้รับมรดก ณ ที่ทำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้รับมรดกอาศัยอยู่ ในกรณีที่ผู้เสียภาษีไม่สามารถชำระเป็นเงินสดเต็มจำนวนได้ ผู้มีอำนาจอาจอนุญาตผ่อนชำระหรือให้ชำระเป็นทรัพย์สินได้ (Payment in Kind) โดยต้องเป็นทรัพย์สินที่เป็นฐานภาษีการรับมรดกและต้องเป็นทรัพย์สินประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. พันธบัตรรัฐบาล และพันธบัตรท้องถิ่น
2. อสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์ที่ประกาศกำหนด
3. ตราสารทางการเงิน

ทั้งนี้ ให้มีการเรียกเก็บเบี้ยปรับสำหรับการหลีกเลี่ยงภาษี (Penalty of Tax Evasion) และเบี้ยปรับสำหรับการไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษี (Penalty of Non-filing) ด้วย

(8) การดำเนินการที่เกี่ยวข้อง โดยออกออกกฎหมายภาษีการรับมรดก โดยกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดเก็บ

10 ประมาณการภาษีการรับมรดก

จากการประมาณการภาษีมรดก โดยคำนวณจากการประมาณการมูลค่าทรัพย์สินเฉพาะที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ซึ่งต้องชำระค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้แก่สำนักงานที่ดินทั่วประเทศ โดยใช้ข้อมูลของปีงบประมาณ 2542 พบว่าหากจัดเก็บภาษีจากมูลค่ามรดก (เฉพาะที่เป็นอสังหาริมทรัพย์) ที่มีการโอนทั้งหมดในอัตราร้อยละ 10 โดยไม่มีการยกเว้นจะสามารถจัดเก็บได้ 7,750 ล้านบาท

ตาราง อัตราภาษีกองมรดก และภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2476-2487

ช่วงมรดกสุทธิ/การรับมรดกสุทธิ (บาท)				อัตราภาษี ร้อยละ
ส่วนที่เกิน	10,000	แต่ไม่เกิน	25,000	1
”	25,000	”	50,000	2
”	50,000	”	75,000	3
”	75,000	”	100,000	4
”	100,000	”	200,000	5
”	200,000	”	400,000	6
”	400,000	”	700,000	7
”	700,000	”	1,000,000	8
”	1,000,000	”	3,000,000	10
”	3,000,000	”	5,000,000	15
”	5,000,000	ขึ้นไป		20

ที่มา : ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 51 (2476), หน้า 345,354

ประมาณการภาษีมรดกจากค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของสำนักงานที่ดินทั่วประเทศ

ค่าธรรมเนียม (ล้านบาท)			อัตราค่าธรรมเนียม Fee Rate [1, 2]				ประมาณการมูลค่าทุนทรัพย์ (ล้านบาท)				ประมาณการภาษีมรดก(ล้านบาท)
			การให้ [3]	การให้ [4]	การให้ [5]	การรับมรดก	การให้ [3]	การให้ [4]	การให้ [5]	การรับมรดก	(อัตรา = 10%)
ปีงบประมาณ	การให้	การรับมรดก			0.008						
2542	666.7	387.5	0.02	0.005	0.008	0.005	33,337	133,347	83,342	77,501	7,750
2541	748.4	468.9	0.02	0.005	0.008	0.005	37,422	149,689	93,556	93,774	9,377
2540	751.6	476.2	0.02	0.005	0.008	0.005	37,580	150,320	93,950	95,245	9,524
2539	811.9	503.0	0.02	0.005	0.008	0.005	40,597	162,387	101,492	100,608	10,061
2538	600.9	341.1	0.02	0.005	0.008	0.005	30,044	120,177	75,111	68,226	6,823
2537	634.5	383.6	0.02	0.005	0.008	0.005	31,723	126,892	79,308	76,716	7,672
2536	558.1	326.0	0.02	0.005	0.008	0.005	27,906	111,624	69,765	65,202	6,520
2535	570.8	318.7	0.02	0.005	0.008	0.005	28,538	114,152	71,345	63,734	6,373
2534	0.0	0.0	0.02	0.005		0.005	-	-	-	-	
2533	225.7	137.7	0.02	0.005	0.008	0.005	11,286	45,142	28,214	27,541	2,754
2532	180.5	94.8	0.02	0.005	0.008	0.005	9,024	36,094	22,559	18,959	1,896
2531	193.1	98.2	0.02	0.005	0.008	0.005	9,657	38,630	24,144	19,644	1,964
2530	117.3	53.6	0.02	0.005	0.008	0.005	5,865	23,459	14,662	10,724	1,072
2529	103.9	58.3	0.02	0.005	0.008	0.005	5,196	20,786	12,991	11,666	1,167
2528	108.5	59.2	0.02	0.005	0.008	0.005	5,424	21,697	13,561	11,836	1,184
2527	0.0	0.0	0.02	0.005		0.005	-	-	-	-	
2526	0.0	0.0	0.02	0.005		0.005	-	-	-	-	
2525	88.7	38.3	0.02	0.005	0.008	0.005	4,433	17,733	11,083	7,665	766
2524	72.0	30.4	0.02	0.005	0.008	0.005	3,600	14,401	9,001	6,077	608
2523	67.6	30.7	0.02	0.005	0.008	0.005	3,379	13,514	8,447	6,132	613
2522	54.1	24.9	0.02	0.005	0.008	0.005	2,707	10,829	6,768	4,978	498
2521	46.2	18.6	0.02	0.005	0.008	0.005	2,308	9,232	5,770	3,713	371
2520	46.7	15.8	0.02	0.005	0.008	0.005	2,336	9,342	5,839	3,152	315

ทีมา: รายงานประจำปีกรมที่ดิน

หมายเหตุ 1. อัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การรับมรดกและการให้ระหว่างบุพการีกับผู้สืบสันดาน หรือระหว่างคู่สมรสเท่ากับ 0.5%

2. ค่าธรรมเนียมการให้ในกรณีอื่นเท่ากับ 2%

3. สมมติฐานให้การให้เป็นกรณีของอัตรา 0.5%

4. สมมติฐานให้การให้เป็นกรณีของอัตรา 2%

5. สมมติฐานให้ครึ่งหนึ่งของค่าธรรมเนียมการให้เป็นกรณีเสียในอัตรา 0.5% อีกครึ่งหนึ่งเสียในอัตรา 2%

4.4 ภาษีป้าย

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงการจัดเก็บภาษีป้ายในปัจจุบัน ข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีป้าย และข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงภาษีป้าย

4.4.1 การจัดเก็บภาษีป้ายในปัจจุบัน

เดิมกรมสรรพากรจัดเก็บตามประมวลรัษฎากรต่อมาได้มีกฎหมายแยกมาจัดเก็บโดยเฉพาะโดยมอบให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินการจัดเก็บเป็นรายได้ท้องถิ่นนั้นเอง พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 กำหนดว่า “ป้าย” หมายความว่า ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใดๆ ด้วยอักษร ภาพหรือเครื่องหมายที่เขียนแกะสลัก จารึก หรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น

<u>ป้ายที่ไม่ต้องเสียภาษี</u> ได้แก่ ป้ายตามที่กำหนดในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติป้าย พ.ศ.2510 และที่แก้ไขตามพระราชบัญญัติภาษีป้ายฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 ได้แก่

(1) ป้ายที่แสดงไว้ ณ โรงมหรสพและบริเวณของโรงมหรสพเพื่อโฆษณามหรสพ เช่น ป้ายในโรงภาพยนต์ที่โฆษณาภาพยนต์ในบริเวณโรงภาพยนต์ นั้น

(2) ป้ายที่แสดงไว้ที่สินค้าหรือสิ่งที่ห่อหุ้ม หรือบรรจุสินค้า เช่น ที่กล่องบรรจุสินค้ายี่ห้อต่าง ๆ

(3) ป้ายที่แสดงไว้ในบริเวณงานที่จัดขึ้นเป็นครั้งคราว เช่น งานมอเตอร์โชว์ที่สวนอัมพร เป็นต้น

(4) ป้ายที่แสดงไว้ที่คน หรือสัตว์ได้รับยกเว้นภาษี

เดิมมีการกำหนดให้ยกเว้นภาษีแก่ป้ายที่แสดงไว้ที่ยานพาหนะด้วย ต่อมามีการทำป้ายโฆษณาติดตั้งบนรถเมล์ในปี 2534 จึงมีการแก้ไขกฎหมายให้ป้ายที่ติดตั้งบนยานพาหนะต้องเสียภาษีด้วย โดยกำหนดยกเว้นเฉพาะป้ายที่ติดตั้งกับรถยนต์ส่วนบุคคลรถจักรยานยนต์ รถบดถนน และล้อเลื่อน ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์และล้อเลื่อน ดังนั้น ป้ายที่ติดตั้งบนรถเมล์ที่มีขนาดพื้นที่เกิน 500 ตารางเซนติเมตรต้องเสียภาษี ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535)

(5) ป้ายที่แสดงไว้ภายในอาคารที่ใช้ประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่น หรือภายในอาคารซึ่งเป็นที่รโหฐาน ทั้งนี้เพื่อหารายได้และแต่ละป้ายมีพื้นที่ไม่เกินที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่รวมถึงป้ายตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์

เดิมกฎหมายยกเว้นป้ายที่แสดงไว้ภายในสถานประกอบการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือภายในอาคารซึ่งเป็นที่รโหฐาน แต่ไม่รวมถึงป้ายตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์ต่อมามีการจัดตั้งศูนย์การค้าต่างๆ ขึ้นมากมาย ในปี 2534 จึงมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีจากป้ายที่ติดตั้ง

ในร้านค้าที่อยู่ในศูนย์การค้า โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) กำหนดให้จัดเก็บภาษีจากป้ายดังกล่าวที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 1 ตารางเมตรขึ้นไป ต่อมาเนื่องจากผู้ประกอบการร้องเรียนว่าถูกจัดเก็บภาษียุบยับแม้แต่ป้ายที่ติดตั้งเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเดินหาสินค้าเพื่อจับจ่ายภายในศูนย์การค้าก็ต้องถูกจัดเก็บภาษีด้วย จึงมีการแก้ไขกฎหมาย โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ.2542) กำหนดให้เก็บภาษีจากป้ายที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 3 ตารางเมตรขึ้นไป

สำหรับป้ายตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์นั้น ได้แก่ ป้ายที่ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 มาตรา 15 ซึ่งกำหนดว่าเมื่อผู้ประกอบการพาณิชยกิจได้จดทะเบียนพาณิชย์แล้ว ต้องจัดให้มีป้ายชื่อที่ใช้ในการประกอบพาณิชย์ไว้ที่หน้าสำนักงานแห่งใหญ่และสำนักงานสาขา โดยเปิดเผยภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้จดทะเบียนป้ายดังกล่าวนี้ไม่ได้รับการยกเว้นภาษี

(6) ป้ายของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เช่น ป้ายของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ป้ายของสำนักงานเทศบาล ป้ายของกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

(7) ป้ายขององค์การที่จัดตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นๆ และหน่วยงานที่นำรายได้ส่งรัฐ เช่น ป้ายของโรงงานยาสูบ ป้ายขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) เป็นต้น

(8) ป้ายของธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

เฉพาะ 5 ประเภทกิจการนี้เท่านั้นที่ไม่ต้องเสียภาษีป้าย ส่วนป้ายของธนาคารพาณิชย์ของเอกชน เช่น ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) และธนาคารพาณิชย์ของรัฐ เช่น ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ไม่ได้รับการยกเว้น

(9) ป้ายของโรงเรียนเอกชน ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน หรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันการศึกษาเอกชนที่แสดงไว้ ณ อาคารหรือบริเวณของโรงเรียนเอกชน หรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชน นั้น

เดิมกฎหมายยกเว้นให้แต่เฉพาะป้ายของโรงเรียนราษฎร์ต่อมาในปี 2534 ได้มีการแก้ไขกฎหมายขยายให้ครอบคลุมถึงสถาบันอุดมศึกษาเอกชนด้วย

(10) ป้ายของผู้ประกอบการเกษตร ซึ่งค้าผลผลิตอันเกิดจากการเกษตรของตน เช่น ป้ายของชาวนาหรือเกษตรกร และกลุ่มเกษตรกรต่างๆ ที่ขายผลผลิตของตนหรือกลุ่มตน

มีข้อสังเกตว่าถ้าตีความโดยเคร่งครัด ป้ายของกลุ่มแม่บ้านที่ค้าเปลญวนที่ถักจากเศษผ้าไม่เข้าข้อยกเว้นเพราะไม่ใช่กลุ่มเกษตรกร และไม่ใช่การขายผลผลิตทางการเกษตร

(11) ป้ายของวัด หรือผู้ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์แก่การศาสนา หรือการกุศลสาธารณะโดยเฉพาะ

(12) ป้ายของสมาคมหรือมูลนิธิ

(13) ป้ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ได้แก่ การยกเว้นภาษีป้ายที่ติดตั้งไว้ที่รถยนต์ส่วนบุคคล รถจักรยานยนต์ รถบดถนน รถแทรกเตอร์ และล้อเลื่อน ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์และล้อเลื่อน และป้ายที่ติดตั้งแสดงไว้ที่ยานพาหนะอื่นๆ ที่มีพื้นที่ไม่เกิน 50 ตรซม. และการยกเว้นภาษีป้ายเป็นครั้งคราว เช่น ป้ายส่งเสริมปีอเมซิ่งไทยแลนด์ (ระหว่างปี 2541 – 2542) และป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์กีฬาเอเชียนเกมส์ ระหว่าง 1 ตุลาคม 2541 – 31 ธันวาคม 2541 และกีฬาเฟสปิคเกมส์ ระหว่าง 1 ตุลาคม 2541 – 31 มกราคม 2542

<u>การคำนวณภาษีป้าย</u>

<u>อัตราภาษีป้าย</u>

ประเภทป้าย	อัตราเพดานตามบัญชีท้าย พรบ. ภาษีป้าย พ.ศ.2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พรบ.ภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534	อัตราที่จัดเก็บจริงตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2535)
(1) ป้ายที่มีอักษรไทยล้วน	10 บาทต่อ 500 ตรซม.	3 บาท ต่อ 500 ตรซม.
(2) ป้ายที่มีอักษรไทยปนกับอักษรต่างประเทศหรือปนกับภาพและหรือเครื่องหมายอื่น	100 บาทต่อ 500 ตรซม.	20 บาท ต่อ 500 ตรซม.
(3) ป้ายต่อไปนี้	200 บาท ต่อ 500 ตรซม.	40 บาท ต่อ 500 ตรซม.
() ป้ายที่ไม่มีอักษรไทยไม่ว่าจะมีภาพหรือเครื่องหมายใดหรือไม่		
() ป้ายที่มีอักษรไทยบางส่วนหรือทั้งหมดอยู่ใต้หรือต่ำกว่าอักษรต่างประเทศ		

ป้ายตาม (1) (2) หรือ (3) ซึ่งมีข้อความเครื่องหมายหรือภาพเคลื่อนที่หรือเปลี่ยนเป็นข้อความเครื่องหมาย หรือภาพอื่นใดโดยเครื่องจักรกลหรือโดยวิธีใดๆ กฎหมายให้คิดอัตราภาษีตามจำนวนข้อความเครื่องหมายหรือภาพหรือตามระยะเวลาที่ข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพปรากฏอยู่ในป้าย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ถ้ายังไม่ได้ออกกฎกระทรวงให้คิดอัตราภาษีตามบัญชีอัตราภาษีป้ายนี้ ป้ายเหล่านี้ ได้แก่ ป้ายที่มีการเคลื่อนไหวสลับภาพไปมาประมาณ 3 ภาพ ในพื้นที่เดียว

กันเป็นระยะๆ และป้ายที่มีตัวอักษรข้อความหรือภาพเป็นตัววิ่ง ที่เรียกว่าป้ายดิจิตอล ซึ่งสามารถเปลี่ยนข้อความได้หลายครั้ง และป้ายที่ใช้แสงเลเซอร์ยิงภาพหรือข้อความไปที่ผนังอาคารในเวลากลางคืน ปัจจุบันยังไม่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดเก็บในทางปฏิบัติ จึงเสียภาษีเหมือนป้ายปกติทั่วไป โดยป้ายที่มีการสลับภาพไปมา 3 ภาพจะเสียภาษีเท่ากับการติดตั้งป้าย 3 ป้าย ส่วนป้ายดิจิตอลและป้ายเลเซอร์นั้น ได้มีการกำหนดให้ใช้อัตราสูงสุดในการคำนวณจัดเก็บ คือ อัตรา 40 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร

ป้ายที่เปลี่ยนแปลงแก้ไขบางส่วนตามมาตรา 14 (3) ให้คิดอัตราตาม (1) (2) หรือ (3) แล้วแต่กรณีและให้เสียเฉพาะจำนวนเงินภาษีที่เพิ่มขึ้น

<u>การคิดพื้นที่ป้าย</u>

- พื้นที่ป้ายไม่ว่าจะมีรูปร่างหรือลักษณะอย่างไร กฎหมายกำหนดให้คำนวณดังนี้

- ถ้าเป็นป้ายที่มีขอบเขตกำหนดได้ให้เอาส่วนกว้างที่สุดคูณด้วยส่วนที่ยาวที่สุดของขอบเขตป้ายเป็นตารางเซนติเมตร

- ถ้าเป็นป้ายที่ไม่มีขอบเขตกำหนดได้ ให้ถือว่าตัวอักษรภาพหรือเครื่องหมายที่อยู่ริมสุดเป็นขอบเขตสำหรับกำหนดส่วนกว้างที่สุดและยาวที่สุดแล้วคำนวณตาม (ก)

- ป้ายตาม (1) (2) (3) หรือ (4) เมื่อคำนวณพื้นที่ป้ายแล้ว

(ก) ถ้ามีเศษกึ่งหนึ่งของ 500 ตรซม. ให้นับเป็น 500 ตรซม. ถ้าไม่เกินกึ่งหนึ่งให้ปัดทิ้ง

(ข) ถ้ามีอัตราที่ต้องเสียภาษีต่ำกว่าป้ายละ 200 บาท ให้เสียภาษีป้ายละ 200 บาท (เป็นอัตราภาษีขั้นต่ำ)

<u>การเสียภาษี</u>

เจ้าของป้ายมีหน้าที่เสียภาษีป้ายเป็นรายปี เว้นแต่ป้ายที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรกให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันเริ่มติดตั้ง หรือแสดงจนถึงวันสิ้นปี และให้คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปี โดยเริ่มเสียภาษีป้ายตั้งแต่งวดที่ติดตั้งป้าย จนถึงงวดสุดท้ายของปี ดังนั้น การคำนวณภาษีป้ายจึงคิดตามระยะเวลา 4 งวด คือ งวดที่ 1 เดือนมกราคม – มีนาคม งวดที่ 2 เดือนเมษายน – มิถุนายน งวดที่ 3 เดือนกรกฎาคม – กันยายน งวดที่ 4 เดือนตุลาคม – ธันวาคม ยกตัวอย่างเช่น ป้ายที่ติดตั้งในเดือนมกราคม จะเสียภาษีเต็มปี คือ 4 งวด ส่วนป้ายที่ติดตั้งในเดือนเมษายน หรือเดือนตุลาคม จะเสียภาษีระยะเวลา 3 งวด หรือ 1 งวดที่เหลือ มีข้อสังเกตว่ากฎหมายไม่ได้คำนึงถึงเวลาสิ้นสุด คือ เวลาปลดป้าย แต่ยึดเวลาของการติดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงข้อความเป็นหลัก ดังนั้น ป้ายที่มีการเสียภาษีไปแล้วเต็มปีต่อมาเปลี่ยน

แปลงป้ายในบริเวณพื้นที่เดียวกันก็ต้องเสียภาษีเท่ากับป้ายที่ติดตั้งใหม่ตามระยะเวลาที่ติดตั้งในภายหลังนั้นอีก

4.4.2 ข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาการจัดเก็บภาษีป้ายในปัจจุบัน

1. การจัดเก็บภาษีจากป้ายที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องติดตั้งตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์เป็นการติดตั้งตามข้อกำหนดของกฎหมาย ที่ให้ติดตั้งป้ายที่แสดงชื่อของสถานประกอบการ เพื่อความสะดวกแก่ผู้มาติดต่อทราบ ยกตัวอย่างเช่น ร้านหมอมีเป็นป้ายตามทะเบียนพาณิชย์ ป้ายดังกล่าวจะถูกจัดเก็บภาษีในอัตราขั้นต่ำ 200 บาท เมื่อพิจารณาในมุมกลับเท่ากับเป็นการจัดเก็บจากผู้ประกอบธุรกิจในเขตท้องถิ่นหัวละ 200 บาท

2. การจัดเก็บภาษีจากป้ายที่ติดตั้งภายในอาคารศูนย์การค้า ซึ่งเดิมไม่มีการจัดเก็บเพราะถือเป็นป้ายที่อยู่ภายในอาคาร ต่อมามีการแก้ไขกฎหมายให้จัดเก็บภาษีจากป้ายดังกล่าวได้นั้น มีความลักลั่นกันในกรณีที่ศูนย์การค้ามีโรงภาพยนต์แต่โรงภาพยนต์ไม่ต้องเสียภาษีป้ายที่ติดตั้งเพื่อโฆษณาภาพยนต์ในบริเวณโรงภาพยนต์นั้น เพราะกฎหมายยกเว้นภาษีตั้งแต่แรก

3. การจัดเก็บภาษีจากป้ายที่ติดตั้งภายนอกอาคารนั้น ควรเป็นไปเพื่อการควบคุมมิให้เกิดความรกรุงรังแก่สายตา หรือติดตั้งในลักษณะที่ไม่ปลอดภัยแก่ผู้สัญจรไปมา

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันการจัดเก็บภาษีจากป้ายที่ติดตั้งภายนอกอาคารก็มีปัญหาความลักลั่นเช่นกัน ตัวอย่างเช่น การติดตั้งป้ายผ้าภายนอกอาคารศูนย์การค้า เมื่อศูนย์การค้ามีการส่งเสริมการขายโดยเปลี่ยนแปลงป้ายผ้านั้นตามช่วงเวลาของการส่งเสริมการขาย เช่น เทศกาลลดราคาฉลองวันแรงงาน 15 วัน ต่อมาจัดเทศกาลลดราคามิดไนท์เซลล์อีก 15 วัน ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนป้ายกฎหมายถือว่าเป็นการติดตั้งป้ายใหม่ และเสียภาษีตามระยะเวลาที่ติดตั้ง คือ ป้ายแรกที่ติดตั้งเดือนมกราคม จะเสียเต็มระยะเวลา 4 งวด ส่วนป้ายผ้าที่ติดในช่วงหลังๆ ก็คำนวณตามระยะเวลางวดที่เหลือ ขณะที่การจัดเก็บภาษีจากป้ายดิจิตอล ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงข้อความ ตลอดเวลา และโฆษณาได้มากกว่ากลับเสียภาษีในอัตราที่กฎหมายกำหนดสูงสุดเพียงครั้งเดียว

กรณีป้ายผ้าของศูนย์การค้าจึงมีการร้องเรียนว่าควรให้เหมาจ่ายเท่ากับจำนวนพื้นที่ป้าย ไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงข้อความกี่ครั้งก็ตาม ซึ่งกรณีนี้อาจพิจารณาประกอบกับแผนส่งเสริมการขายของศูนย์การค้านั้นๆ ได้

4. การคิดภาษีป้ายขั้นต่ำในอัตราป้ายละ 200 บาท หากพิจารณาตามอัตราภาษีป้ายแต่ละประเภทแล้วพบว่าในกรณีที่เป็นป้ายประเภทที่ 1 คือป้ายที่ใช้อักษรไทยล้วน ป้ายนี้จะต้องมีขนาดพื้นที่ 33.33 ตารางเมตร และหากเป็นป้ายประเภทที่ 2 ที่ใช้อักษรไทยปนกับอักษรต่างประเทศหรือปนภาพและหรือเครื่องหมายอื่นป้ายดังกล่าวต้องมีพื้นที่ 5 ตารางเมตร และหากเป็นป้ายประเภทที่ 3 ซึ่งเป็นป้าย

ที่ไม่มีอักษรไทยเลย หรือมีอักษรไทยบางส่วน หรือทั้งหมดอยู่ใต้หรือต่ำกว่าอักษรต่างประเทศป้ายดังกล่าวต้องมีพื้นที่ 2.5 ตารางเมตร ดังนั้น การคิดภาษีป้ายขั้นต่ำในเมื่อไม่มีการกำหนดขอบเขตขั้นสูงของป้าย จึงทำให้เกิดการส่งเสริมให้ติดตั้งป้ายขนาดใหญ่เกินจำเป็น แทนที่จะเป็นการควบคุมมิให้เกิดความรกรุงรังทางสายตา หรือการควบคุมเพื่อความปลอดภัย ในทางกลับกันหากพิจารณาป้ายที่มีพื้นที่ขนาดเดียวกัน เช่น ขนาด 2.5 ตารางเมตร ไม่ว่าจะใช้อักษรใดจะเสียภาษีเท่ากัน คือ อัตราขั้นต่ำ 200 บาท ถ้วน จึงกลายเป็นว่าแม้ป้ายดังกล่าวจะเป็นป้ายภาษาไทยล้วน ป้ายนั้นก็ต้องเสียภาษีในอัตราเดียวกับป้ายภาษาต่างประเทศนั่นเอง ผลเท่ากับไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่คิดอัตราภาษีต่ำสำหรับป้ายที่ใช้ภาษาไทยล้วนเพื่อการอนุรักษ์ภาษาไทย

4.4.3 ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงภาษีป้าย

โดยที่ปัจจุบันภาษีป้ายยังมีความสำคัญในการที่จะช่วยอำนวยรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลและ อบต. ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการปรับปรุงภาษีป้ายให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี และปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีป้ายในอนาคตเมื่อภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างสามารถทำหน้าที่ภาษีทรัพย์สินที่สมบูรณ์แล้ว การจัดเก็บภาษีป้ายก็อาจยกเลิกและมุ่งเน้นเพื่อการควบคุมแทน

แนวทางการปรับปรุงภาษีป้ายที่เห็นควรดำเนินการคือ

การทำให้การจัดเก็บภาษีป้ายเป็นไปโดยสะดวกและมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยกำหนดหลักการจัดเก็บภาษีป้ายที่จะปรับปรุงใหม่ ดังนี้

(1) <u>ผู้มีหน้าที่เสียภาษี</u> คือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ป้ายนั้นตั้งอยู่

(2) <u>ป้ายที่ต้องเสียภาษี</u> คือป้ายที่แสดงถึงชื่อ ยี่ห้อ เครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบการอื่น เพื่อหารายได้ หรือโฆษณาสินค้า

(3) <u>ป้ายที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี</u> ควรเป็นไปตามหลัก 3 ประการ คือ

(3.1) <u>หลักสถานที่และขนาดของป้าย</u> ป้ายที่ตั้งในที่รโหฐานที่เป็นส่วนบุคคลไม่ต้องเสียภาษี แต่ป้ายที่ติดตั้งในที่สาธารณะหรือมองเห็นได้ในที่สาธารณะต้องเสียภาษี แต่ทั้งนี้อาจกำหนดขนาดป้ายที่จะยกเว้นภาษีด้วยถ้ามีขนาดเกินกว่าที่กำหนดต้องเสียภาษี

(3.2) <u>หลักการเคลื่อนย้าย</u> ป้ายที่ตั้งบนตัวคน สัตว์ สิ่งของ หรือยานพาหนะที่เคลื่อนย้ายได้ไม่ต้องเสียภาษี ทั้งนี้อาจกำหนดขนาดที่ยกเว้น ถ้าขนาดใหญ่กว่าที่กำหนดก็ต้องเสียภาษี

(3.3) <u>หลักเนื้อหาของป้าย</u> ป้ายที่บอกข่าวการให้ข้อมูล คำขวัญต่างๆ ไม่ต้องเสียภาษี ในกรณีที่ป้ายนั้นมีเนื้อหาโฆษณาร่วมด้วย ให้คิดภาษีเฉพาะพื้นที่ที่โฆษณา

(4) <u>วิธีการเสียภาษี</u> เจ้าของป้ายไม่ต้องยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษี แต่ต้องขออนุญาตติดตั้งป้ายต่อเจ้าหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบภายใน 3 วันเมื่อได้รับอนุญาตให้ติดตั้งป้ายได้ แล้วเจ้าของป้ายต้องระบุเลขที่ใบอนุญาตไว้ที่ตัวป้ายด้วยเพื่อความสะดวกในการตรวจสอบ

เจ้าของป้ายมีหน้าที่เสียภาษีป้ายเป็นรายปี การคิดภาษีของปีต่อไปจะคิดจากฐานของปีก่อนและจัดเก็บต่อเนื่องไปจนกว่าจะมีการแจ้งปลดป้าย

(5) <u>การประเมินภาษี</u> ใช้หลักประเมินตามพื้นที่และตามระยะเวลาที่ติดตั้งป้าย หากพื้นที่มากก็เก็บมาก หากระยะเวลาสั้นก็เก็บภาษีน้อย

(6) <u>อัตราภาษี</u> กรณีป้ายที่ใช้เทคนิคตัววิ่งหรือป้ายที่มีหลายมิติซึ่งโฆษณาได้มาก การกำหนดอัตราภาษีสูงกว่าอัตราปกติโดยเป็นอัตราเหมาจ่าย เพื่อลดปัญหาการติดตามตรวจสอบความถี่ในการโฆษณา ทำนองเดียวกัน กรณีป้ายผ้าที่ศูนย์การค้ามีการเปลี่ยนแปลงเพื่อส่งเสริมการขาย โดยติดตั้งในพื้นที่เดิมก็ควรเหมาจ่ายเช่นกัน นอกจากนี้ป้ายนิออนที่ให้แสงสว่าง และมีความสวยงามในเวลากลางคืน อาจคิดอัตราภาษีต่ำกว่าอัตราปกติเพื่อเป็นการส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

4.5 ภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ (share revenue)

1. เหตุผลที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ท้องถิ่น

จากที่ได้มีการกล่าวมาแล้วข้างต้นว่าภาษีใดควรเป็นภาษีของรัฐบาล และภาษีใดควรเป็นของท้องถิ่น และจากเกณฑ์การพิจารณาที่เห็นว่าภาษีมูลค่าเพิ่มควรเป็นของรัฐบาล เพราะหากท้องถิ่นจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในแต่ละท้องถิ่นเองอาจมีผลกระทบต่อการลงทุนและการจ้างงานในแต่ละท้องถิ่นได้ แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่ท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอ รัฐบาลจึงแบ่งรายได้ให้ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินงานตามภาระกิจที่มีอยู่ได้

ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เป็นของท้องถิ่นเดิมมีลักษณะเป็นภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล (share base) โดยแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา จะมีกฎหมายจัดเก็บรายได้ของตนเอง คือ พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (จัดเก็บในสภาตำบลซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล และ อบต.) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 6.3 และให้ท้องถิ่นเก็บเพิ่มในอัตรา 1 ใน 9 หรือร้อยละ 0.7 ทั้งนี้ได้มอบหมายให้กรมสรรพากรทำหน้าที่ในการจัดเก็บแทนโดยให้หักค่าใช้จ่ายได้ร้อยละ 5

ต่อมาพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 62 กำหนดว่าภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร จัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้ส่งมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ร้อยละ 5 ของภาษีที่เก็บได้ ทำให้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ อบจ. ได้รับมีลักษณะเป็นภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ (share revenue) ส่วนหนึ่งและเป็นภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาลอีกส่วนหนึ่ง

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติตามมาตรา 23 (4) มาตรา 24 (3) และมาตรา 25 (6) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ. และกทม. ได้รับจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรในอัตราที่รวมกันแล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้ หลังจากที่หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนภาษีและหักส่วนที่ต้องแบ่งให้ อบจ.แล้ว การแบ่งรายได้เพิ่มเติมในส่วนนี้ จัดเป็นตัว residual เพื่อให้สามารถบรรลุการจัดแบ่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่นตามสัดส่วน

ที่กำหนดในภาพรวมที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล ในปี พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2549 ตามที่กำหนดในกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ซึ่งในปีงบประมาณ 2544 และปีงบประมาณ 2545 คณะกรรมการกระจายอำนาจกำหนดให้แบ่งภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มเติมให้คิดเป็นร้อยละ 8.5 และร้อยละ 10.88 ของภาษีที่จัดเก็บได้หลังหักส่วนที่ต้องจ่ายคืน และส่วนที่ต้องแบ่งให้ อบจ.แล้ว

แม้ว่าภาษีมูลค่าเพิ่มของท้องถิ่นปัจจุบันจะมีลักษณะผสมทั้งรูปแบบภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล (surcharge) และภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ (share revenue) แต่คณะผู้วิจัยเห็นว่าภาษีมูลค่าเพิ่มควรจะเป็นภาษีที่ท้องถิ่นใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล เพื่อให้เกิดหลักความรับผิดชอบร่วมกันต่อประชาชนผู้เสียภาษี (Accountability) และร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษี อย่างไรก็ตามประเด็นสำคัญ คือ การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ซึ่งจะได้ศึกษาวิธีการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ พ.ศ. 2534 และวิเคราะห์วิธีการจัดสรรดังกล่าว พร้อมทั้งนำเสนอวิธีการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวิธีใหม่ที่เหมาะสมกว่าเดิม

โครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นท้องถิ่นระดับบน เทศบาล อบต. และสภาตำบลซึ่งเป็นท้องถิ่นในระดับเดียวกัน ดังรูป

อบจ.		
เทศบาล	อบต.	สภาตำบล

ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีที่เก็บจากสินค้าและบริการรวมถึงการนำเข้าด้วยในทางปฏิบัติมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม 3 หน่วยงาน คือ กรมสรรพากร กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิต

กรมสรรพากร เป็นผู้เก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในส่วนของสินค้าและบริการทั่วไป

กรมศุลกากร เป็นผู้เก็บภาษีมูลค่าเพิ่มแทนกรมสรรพากรในส่วนสินค้านำเข้าที่ด่านศุลกากรทุกแห่ง

กรมสรรพสามิต เป็นผู้เก็บภาษีมูลค่าเพิ่มแทนกรมสรรพากรในส่วนสินค้าสรรพสามิตที่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มด้วย

ในทางปฏิบัติทั้ง 3 กรม จะนำส่งรายได้ส่วนที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าบัญชีของกระทรวงมหาดไทย เพื่อจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ พ.ศ. 2534

2. วิธีการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ พ.ศ. 2534

มาตรา 4 ตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ฯ กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ซึ่งได้รับภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะอันเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาล กฎหมายว่าด้วยรายได้สุขาภิบาล กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา และกฎหมายว่าด้วยราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ส่งมอบภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะที่ได้รับทั้งจำนวนแก่กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรแก่ราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่งทั่วราชอาณาจักร

กรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้กรมสรรพากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อกรมสรรพากรได้หักค่าใช้จ่ายตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ แล้ว ให้กรมสรรพากรส่งมอบภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะทั้งจำนวน แก่กระทรวง-มหาดไทย เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรแก่ราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งนี้พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะฯ กำหนดให้นำหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้าให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2504 มาใช้บังคับโดยอนุโลมจนกว่าจะมีกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะฯ ออกมาใช้บังคับ ซึ่งในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยไม่ได้จัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะให้ อบต. โดยให้เหตุผลว่า ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2534) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้าฯ พ.ศ.2505 กำหนดการจัดสรรให้แต่เฉพาะเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานครและ อบจ. เท่านั้น ไม่ได้กล่าวถึงราชการท้องถิ่นอื่น ดังนั้น อบต. จึงไม่ได้รับการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ

เมื่อไม่มีกฎกระทรวงออกตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะออกมาใช้ การจัดสรรรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้ท้องถิ่นจึงยังคงใช้เกณฑ์ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2534) ออกตามความในพระราชบัญญัติ

จัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้าให้แก่ เทศบาล สุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2505 ที่กำหนดเกณฑ์การจัดสรรรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มและ ภาษีธุรกิจเฉพาะ ดังนี้

- กรุงเทพมหานครได้รับจัดสรรร้อยละ 60

- เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้รับร้อยละ 40 โดยแต่ละแห่งได้รับจัดสรรตามสัดส่วนของรายได้ประเภทภาษีการค้าและภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ นอกจากภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ที่เก็บจากน้ำมันเบนซินที่แต่ละแห่งได้รับในปีงบประมาณ 2503

- การจัดสรรตามสัดส่วนภาษีการค้าปี 2503 ในกรณีมีท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรไม่ถึง 5,000 บาท ให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้ 5,000 บาท

เกณฑ์การจัดสรรดังกล่าว ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดสรรตามสัดส่วนรายได้ภาษีการค้าที่เคยได้รับตั้งแต่ปี 2503 ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจที่เป็นจริง

3. วิเคราะห์วิธีการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ พ.ศ. 2534

โดยหลักการจัดสรรรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะตามพระราชบัญญัติจัดสรรฯ ใช้สัดส่วนรายได้ประเภทภาษีการค้าฯ ตั้งแต่ปี 2503 เป็นเกณฑ์ซึ่งการใช้สัดส่วนดังกล่าวมีข้อบกพร่อง ดังนี้

(1) สัดส่วนรายได้ภาษีการค้าฯ ที่นำมาใช้เป็นสัดส่วนของปี 2503 ปัจจุบันเวลาได้ผ่านไปถึง 40 กว่าปีแล้ว โครงสร้างทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม จังหวัดที่เคยมีความเจริญทางการค้าเมื่อปี 2503 ปัจจุบันอาจเปลี่ยนแปลงไปแล้ว การที่ยังคงได้รับจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มในสัดส่วนเดิม เป็นการไม่ยุติธรรมกับท้องถิ่นที่ปัจจุบันมีสภาพเศรษฐกิจดีขึ้น มีการค้า มีความเจริญ มีภาระกิจที่ต้องดำเนินการ เช่น ในปี 2542 จังหวัดระยอง ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลจัดเก็บมีจำนวน 10,660.04 ล้านบาท แต่ได้รับจัดสรรเพียง 138.98 ล้านบาท ในขณะที่จังหวัดนครสวรรค์ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลจัดเก็บมีจำนวน 336.22 ล้านบาท แต่กลับได้รับจัดสรรเป็นจำนวนถึง 209.82 ล้านบาท หรือ จังหวัดนครศรีธรรมราช ที่รัฐบาลจัดเก็บได้ 254.27 ล้านบาท แต่ได้รับจัดสรรเป็นจำนวน 257.01 ล้านบาท มากกว่าจำนวนภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บได้จากจังหวัดนครศรีธรรมราช นั่นแสดงว่ามีการนำภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บได้ในจังหวัดอื่นมาจัดสรรให้จังหวัดนครศรีธรรมราช ในกรณีเช่นนี้เป็นการไม่ยุติธรรมต่อจังหวัดอื่น

จึงเห็นว่าการใช้สัดส่วนรายได้ภาษีการค้าฯ ปี 2503 ที่นำมาใช้ในการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มควรจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มสอดคล้องกับสภาพปัจจุบันมากขึ้น

(2) โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ การยกฐานะสภาตำบลที่มีความพร้อมขึ้นเป็น อบต. ทำให้ต้องมีการออกพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เปลี่ยนแปลงให้ อบจ. เป็นโครงสร้างส่วนบนมีพื้นที่ซ้อนทับกับพื้นที่ของเทศบาลและอบต. และยังคงรับผิดชอบพื้นที่สภาตำบลที่ยังไม่ได้เป็น อบต. ขณะเดียวกัน อบต. มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติยังไม่ได้รับการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม ทั้งที่การออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีดังกล่าว ทำในพื้นที่ของเทศบาล อบต. และสภาตำบล หากกำหนดแนวทางจัดสรรให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงแล้ว ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามส่วนที่เก็บไปจากพื้นที่ของตน

4. วิธีพิจารณาเพื่อกำหนดรูปแบบการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ภาษีมูลค่าเพิ่มถูกกำหนดให้แบ่งให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยให้รัฐบาลแบ่ง (Share) ภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มเติมให้ท้องถิ่นไม่เกินร้อยละ 30 (เดิม Surcharge 1/9 มีค่าอยู่ที่ประมาณร้อยละ 10) ในทางศึกษานี้อยู่ภายใต้เงื่อนไขว่า รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ เท่านั้น โดยกฎหมายเดิมอื่น ๆ ไม่มีผลใช้บังคับแล้ว หลักที่นำมาใช้พิจารณาเพื่อกำหนดรูปแบบการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 หลัก คือ หลักแหล่งกำเนิดรายได้และหลักแหล่งการบริโภค

(1) หลักแหล่งกำเนิดรายได้

การจัดสรรรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มให้ท้องถิ่นตามหลักแหล่งกำเนิดรายได้ หมายความว่า เมื่อรัฐเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากท้องถิ่นใดมาก ท้องถิ่นนั้นก็ควรได้รับภาษีกลับคืนในสัดส่วนที่มากด้วย ยกตัวอย่างเช่น ปี 2542 รัฐบาลสามารถเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในจังหวัดระยองและชลบุรีได้เป็นจำนวน 10,660.04 ล้านบาท และ 13,477.66 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 5.28 และ 6.67 ของรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลจัดเก็บได้ทั้งหมด ในการจัดสรรรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มให้ท้องถิ่นจังหวัดระยองและชลบุรีควรได้รับจัดสรรในอัตราร้อยละ 5.28 และ 6.67 ของจำนวนภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลจัดสรรให้ท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การจัดสรรรายได้ตามหลักแหล่งกำเนิดรายได้อาจจะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงเท่าใดนัก โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในกรณีประเทศไทย สินค้าที่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มอาจแบ่งได้ 3 กลุ่ม คือ (1) สินค้าและบริการทั่วไป (2) สินค้าที่เสียภาษีสรรพสามิต และ (3) สินค้าที่เสียภาษีศุลกากร กล่าวคือ สินค้าที่เสียภาษีสรรพสามิตจะเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ณ จุดที่ตั้งโรงงาน สินค้านำเข้าเสียภาษีศุลกากรและภาษีมูลค่าเพิ่ม ณ ด่านนำเข้า ในกรณีจังหวัดระยองและชลบุรี เป็นจังหวัดที่มีทั้งโรงกลั่นน้ำมันที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตและภาษีมูลค่าเพิ่ม และสินค้านำเข้าภาษีศุลกากร และภาษีมูลค่าเพิ่ม ทำให้จังหวัดทั้ง 2 เก็บภาษีมูลค่าเพิ่มได้มาก ถ้าจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามแหล่งกำเนิดรายได้แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองและชลบุรีก็ควรจะได้รับจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มมาก แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าสินค้าสรรพสามิตและสินค้านำเข้าได้กระจายไปยังผู้บริโภคที่อยู่ทั่วประเทศ ผู้บริโภคเป็นผู้รับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มที่แท้จริง หากจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มคืนให้เฉพาะจังหวัดระยอง และชลบุรี ก็ไม่ยุติธรรมต่อผู้บริโภคในจังหวัดอื่น ๆ จึงได้พิจารณาหลักการจัดสรรรายได้ตามแหล่งการบริโภคน่าจะเหมาะสมกว่า

(2) หลักแหล่งการบริโภค

การจัดสรรรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มให้ท้องถิ่นตามหลักแหล่งการบริโภคนี้หมายความว่า ท้องถิ่นใดบริโภคสินค้ามาก ก็จะได้รับจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มมากกว่าท้องถิ่นที่บริโภคสินค้าน้อย ในการจัดสรรตามหลักแหล่งการบริโภคนี้จะไม่คำนึงว่าท้องถิ่นนั้นจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มได้เป็นจำนวนเท่าไร แต่จะพิจารณาว่า ท้องถิ่นมีการบริโภคมากน้อยเพียงใด เช่น จังหวัดระยองและชลบุรี จัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มได้มาก เพราะมีทั้งโรงกลั่นน้ำมันและด่านนำเข้าสินค้า แต่สินค้าเหล่านี้ได้กระจายไปทั่วประเทศผู้รับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มจริง ๆ คือ ผู้บริโภคในท้องถิ่นต่าง ๆ ฉะนั้น การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มไปตามแหล่งการบริโภคจะยุติธรรมมากกว่า

ในการพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้ท้องถิ่น โดยกำหนดแนวทางการจัดสรรได้ 3 แนวทาง คือ แนวทางที่ 1 ให้ภาษีมูลค่าเพิ่มของท้องถิ่นเป็นของ อบจ. ทั้งหมด แนวทางที่ 2 ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บจากสินค้าทั่วไปให้เป็นของ อบจ. ส่วนภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บจากสินค้าสรรพสามิตและสินค้านำเข้าให้เป็นของเทศบาล และ อบต. และแนวทางที่ 3 ให้ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นขององค์กรระดับล่าง คือ เทศบาล และ อบต. ทั้งหมด โดยมีหลักการวิธีการคำนวณและเหตุผล ดังนี้

<u>แนวทางที่ 1</u> ภาษีมูลค่าเพิ่มที่แบ่งให้ท้องถิ่นกำหนดให้เป็นของ อบจ. ทั้งหมด โดยแบ่งภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บ 2 ส่วน คือ

1. ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บจากสินค้านำเข้าและสินค้าสรรพสามิต ร้อยละ 20 จัดสรรตามเกณฑ์ประชากรในแต่ละจังหวัด ทั้งนี้ ภายใต้ข้อสมมุติว่าประชากรทุกคนบริโภคสินค้านำเข้าและสินค้าสรรพสามิตในสัดส่วนโดยเฉลี่ยเท่ากัน

2. ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บจากสินค้าทั่วไป ร้อยละ 20 จัดสรรตามสัดส่วนยอดรายรับจากการขายสินค้าในแต่ละจังหวัด การใช้เกณฑ์สัดส่วนยอดรายรับจากการขายสินค้าในจังหวัด เพราะยอดการขายสินค้าเป็นฐานภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นการใช้หลักแหล่งกำเนิดของภาษี ทั้งนี้การที่ไม่ใช้ยอดภาษีสุทธิ (ภาษีขาย – ภาษีซื้อ) เป็นเกณฑ์จัดสรรก็เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่จังหวัดที่เป็นที่ตั้งโรงงานผลิตสินค้าส่งออก ซึ่งมียอดภาษีสุทธิติดลบ เนื่องจากมีภาษีขายเป็นศูนย์แล้วมีการขอคืนภาษีซื้อวัตถุดิบมาก

ข้อดี การแบ่งเป็นไปโดยง่าย : แบ่งเป็นรายจังหวัดเพียง 76 จังหวัด สามารถหาตัวชี้วัดง่ายและมีเหตุผลในแง่ที่ท้องถิ่นระดับล่างมีรายได้จากภาษีทรัพย์สินเป็นหลักแล้ว ส่วน อบจ. ซึ่งเป็นโครงสร้างส่วนบนควรมีรายได้จากภาษีการบริโภคเป็นหลัก

ข้อเสีย อบจ. มีรายได้มากเกินไป โดยเทศบาลและ อบต. ไม่ได้รับจัดสรรเลย อาจได้รับความเดือดร้อน โดยเฉพาะเทศบาลที่เคยได้รับการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มมาก่อน

แนวทางที่ 2 แบ่งภาษีมูลค่าเพิ่มให้ทั้ง อบจ. เทศบาล และ อบต. ดังนี้

ส่วนที่ 1 ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บจากสินค้าทั่วไป จัดสรรให้ อบจ. ตามสัดส่วนยอดรายรับจากการขายสินค้าในจังหวัด

ส่วนที่ 2 ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บจากสินค้านำเข้าและสินค้าสรรพสามิตจัดสรรให้เทศบาล และ อบต. ตามเกณฑ์ประชากร

เหตุผล ข้อเท็จจริง ปัจจุบันภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บจากสินค้านำเข้าและสินค้าสรรพสามิตกับภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บจากสินค้าทั่วไปมีสัดส่วน 40:60 เมื่อคำนึงว่า ทั้งเทศบาล อบต. และ อบจ. มีภาระที่ต้องรับผิดชอบจึงแบ่งภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บจากสินค้าทั่วไปให้ ส่วนเทศบาล และ อบต. เป็นท้องถิ่นระดับล่าง จึงแบ่งภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บจากสินค้านำเข้าและสินค้าที่เสียภาษีสรรพสามิตให้

สินค้านำเข้าและสินค้าที่เสียภาษีสรรพสามิตเป็นสินค้าที่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ณ จุดต้นทาง คือ สินค้านำเข้าเสียภาษีที่ด่านนำเข้าและสินค้าที่เสียภาษีสรรพสามิตเสียภาษีที่หน้าโรงงานผลิต เมื่อสินค้ากระจายออกไปทั่วประเทศ ผู้บริโภคคือ ผู้รับภาระภาษีที่แท้จริง การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มในส่วนนี้ จึงใช้เกณฑ์ประชากร โดยมีข้อสมมติฐานว่า ประชาชนบริโภคสินค้านำเข้าและสินค้าสรรพสามิตในสัดส่วนเท่ากันโดยเฉลี่ยจึงจัดสรรกลับคืนให้ท้องถิ่นตามจำนวนประชากรแต่ละท้องถิ่น การจัดสรรรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มระหว่างเทศบาลกับ อบต. จึงใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์ในการจัดสรร

<u>ข้อดี</u> ท้องถิ่นระดับล่างไม่เดือดร้อนเพราะยังได้รับส่วนแบ่งภาษีมูลค่าเพิ่มด้วย ทำให้รายได้ของ อบจ. ไม่สูงเกินไปเหมาะสมกับภารกิจในระยะแรก

รายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดสรรตามแนวทางนี้ กรุงเทพมหานครยังคงได้รับจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มไปทั้งจำนวน ส่วนจังหวัดอื่น ๆ อบจ. ได้รับจัดสรรตามสัดส่วนรายรับจากยอดขายรายจังหวัด ส่วนเทศบาล และ อบต. ได้รับจัดสรรตามเกณฑ์ประชากร ทั้งนี้ อบจ. จะได้รับจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มมากน้อยเท่าใดขึ้นอยู่กับสัดส่วนยอดรายรับของจังหวัดนั้น ๆ ถ้าสัดส่วนยอดรายรับของจังหวัดต่ำ อบจ. ก็ได้รับจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มต่ำด้วย ในกรณีของเทศบาล และ อบต. ก็เช่นกัน ถ้ามีสัดส่วนประชากรน้อยก็ได้รับจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มน้อยด้วย เช่น กรณีจังหวัดสมุทรสาคร อบจ. จะได้รับจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม 296.25 ล้านบาท โดยเทศบาลและอบต. ได้รับจัดสรร 41.18 ล้านบาท

โดยรวมแล้ว ถ้าเป็นจังหวัดที่มีความเจริญมีการค้ามาก อบจ. จะได้รับจัดสรรมาก เช่น นนทบุรี ปทุมธานี อยุธยา แต่ในกรณีจังหวัดที่มีประชากรมาก เช่น สุพรรณบุรี กำแพงเพชร นครสวรรค์ เทศบาล และ อบต. ในจังหวัดเหล่านี้จะได้รับจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มมาก

<u>กรณี อบจ.</u>

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบจำนวนภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้ อบจ. ได้รับจัดสรรจริงในปี 2542 และที่จัดสรรตามแนวทางที่ 2 นี้ ส่วนมากจะได้รับจัดสรรเพิ่มขึ้น

อนึ่ง ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ อบจ. ได้รับจัดสรรจริงในปี 2542 ซึ่งนำมาใช้เปรียบเทียบนี้เป็นจำนวนรวมภาษีมูลค่าเพิ่มที่ อบจ. ได้รับตามพระราชบัญญัติ อบจ. มาตรา 62 และมาตรา 67

<u>กรณีเทศบาลและอบต.</u>

เมื่อเปรียบเทียบจำนวนภาษีมูลค่าเพิ่มที่เทศบาลได้รับจัดสรรจริงในปี 2542 ซึ่งจัดสรรตามเกณฑ์ภาษีการค้าปี 2503 นั้น และที่จัดสรรตามแนวทางที่ 2 พบว่า การจัดสรร

ตามแนวทางที่ 2 ทำให้จังหวัดที่มีประชากรน้อยได้รับจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มน้อย เช่น จังหวัดระนอง สตูล ตราด สิงห์บุรี ได้รับจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นเงิน 28.1 ล้านบาท 46.01 ล้านบาท 39.15 ล้านบาท และ 40.1 ล้านบาท ตามลำดับ และจังหวัดที่มีประชากรมากได้รับการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มจำนวนมาก เช่น อุบลราชธานี นครราชสีมา ศรีสะเกษ สุรินทร์ ได้รับจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นเงิน 317.44 ล้านบาท 451.58 ล้านบาท 257.56 ล้านบาท และ 245.96 ล้านบาท ตามลำดับ

การแบ่งรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มระหว่างเทศบาลกับ อบต. ใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์ในการจัดสรร วิธีนี้เป็นการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ

<u>แนวทางที่ 3</u> แบ่งภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรระดับล่าง คือ เทศบาล และ อบต. เพียงระดับเดียว (ในกรณีที่ อบจ. มีรายได้จากภาษีการโอนอสังหาริมทรัพย์และภาษีรถยนต์ประจำปีเป็นรายได้หลัก) ดังนี้

(1) ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บจากสินค้าและบริการทั่วไป ซึ่งกรมสรรพากร จัดเก็บให้ แบ่งตามสัดส่วนยอดขายของแต่ละจังหวัด และนำยอดจัดสรรภายในแต่ละจังหวัดมาจัดสรรให้แก่เทศบาล และ อบต. ในจังหวัดนั้น ๆ ตามเกณฑ์ประชากร

(2) ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บจากสินค้านำเข้าและสินค้าสรรพสามิตที่กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต จัดเก็บนำมาจัดสรรให้แก่เทศบาล และ อบต. เมืองพัทยา และ กทม. ตามเกณฑ์ประชากร

การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยวิธีนี้ ภาษีมูลค่าเพิ่มจะทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้ (Revenue Equalisation) ได้บางส่วน

ในการศึกษานี้ คณะผู้วิจัยเห็นควรใช้แนวทางที่ 3 ในการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้คำนึงถึงการที่ อบจ. มีรายได้จากภาษีโอนอสังหาริมทรัพย์และภาษีรถยนต์ประจำปีเป็นหลัก ภาษีมูลค่าเพิ่มจึงควรจัดสรรให้องค์กรระดับล่าง

4.6 ภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล (Share base)

1. เหตุผลที่ท้องถิ่นเก็บภาษีบนฐานร่วมกับรัฐบาล

จากการที่ท้องถิ่นยังมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีเองไม่เพียงพอ รัฐบาลจึงต้องแบ่งรายได้ให้ (Share revenue) นอกจากนั้น ยังยอมให้ท้องถิ่นเก็บภาษีบนฐานเดียวกับภาษีของรัฐบาล (Share base) อีกด้วย เพื่อหารายได้ให้ท้องถิ่นและเพื่อไม่ให้ท้องถิ่นกำหนดประเภทภาษีใหม่ที่อาจกระทบต่อนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลจึงเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นใช้อำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บภาษีเพิ่มเติมจากอัตราที่รัฐบาลเรียกเก็บ และสามารถกำหนดอัตราที่จะเก็บเพิ่มด้วย ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาลประกอบด้วย ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต และภาษีสุรา

(1) ภาษีธุรกิจเฉพาะ

ตามกฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาล กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา ให้อำนาจท้องถิ่นออกเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 ของอัตราภาษีที่เก็บจากสถานประกอบการที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ ในส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้อำนาจ อบจ. เรียกเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มเติมจากสถานประกอบการที่ตั้งอยู่ในเขตสภาตำบล ซึ่งตั้งอยู่นอกเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ อัตราที่จัดเก็บร้อยละ 10 เช่น ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บร้อยละ 3 ท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มร้อยละ 0.3

ในทางปฏิบัติ เมื่อกรมสรรพากรเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มให้ท้องถิ่น และหักค่าใช้จ่ายร้อยละ 3 แล้ว จะนำส่งเข้าบัญชีของกระทรวงมหาดไทยเพื่อจัดสรรให้ท้องถิ่นต่อไป ซึ่งจัดสรรตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและธุรกิจเฉพาะ พ.ศ. 2534 และยังคงใช้หลักเกณฑ์ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2534) การจัดสรรจึงมีประเด็นปัญหาเช่นเดียวกับกรณีภาษีมูลค่าเพิ่มที่กล่าวมาแล้ว คือ การจัดสรรไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปแล้ว

การจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะนอกจากกฎหมายรายได้ท้องถิ่นแล้ว ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้อำนาจท้องถิ่นออกข้อบัญญัติเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มเติมได้ โดยเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล เรียกเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดนั้นเรียกเก็บแล้ว ไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรโดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

ส่วนกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวในจังหวัดกรุงเทพมหานคร กฎหมายให้อำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มขึ้นในอัตราเมื่อรวมกับท้องถิ่นอื่นแล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

จากการศึกษาวิเคราะห์แล้วเห็นว่า อัตราภาษีธุรกิจเฉพาะที่ท้องถิ่นควรจะออกข้อบัญญัติจัดเก็บ คือ ร้อยละ 10 เพราะเป็นอัตราที่ไม่เป็นภาระต่อผู้บริโภคมากเกินไปแต่ต่อไปเมื่อท้องถิ่นมีภาระมากขึ้นก็อาจจะออกข้อบัญญัติเพิ่มอัตราได้อีก ทั้งนี้ไม่เกินร้อยละ 30 ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามคณะวิจัยเห็นว่า ภาษีธุรกิจเฉพาะควรเป็นขององค์กรระดับใดระดับหนึ่งเพียงระดับเดียว ไม่ใช่เป็นรายได้ที่แบ่งกันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ กล่าวคือ ถ้ากำหนดให้เป็นรายได้ของเทศบาล และ อบต. ซึ่งเป็นองค์กรระดับล่างออกข้อบัญญัติจัดเก็บแล้ว ก็จะไม่ควรให้ อบจ. ซึ่งเป็นองค์กรระดับบนออกข้อบัญญัติจัดเก็บซ้อน และการจัดสรรควรเป็นไปตามแหล่งที่มาของรายได้

(2) **ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา**

(2.1) **ภาษีสรรพสามิต**

ตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 สินค้าที่อยู่ในพระราชบัญญัติสรรพสามิตประกอบด้วยน้ำมัน เครื่องดื่ม เครื่องไฟฟ้า แก้วและเครื่องแก้ว รถยนต์ เรือ เครื่องสำอางและสถานบริการ

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตให้ท้องถิ่นเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อนำไปจัดสรรให้แก่กรุงเทพมหานครและราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดสรรภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ซึ่งกำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต เสียภาษีเพิ่มขึ้นสำหรับสินค้าหรือบริการตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในอัตราร้อยละ 10 และของภาษีและให้เจ้าหน้าที่ส่งมอบให้แก่กระทรวงมหาดไทย โดยหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บไว้ร้อยละ 5 ของยอดภาษีที่จัดเก็บได้ ทั้งนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่าภาษีดังกล่าวไม่ควรนำมาเฉลี่ยในองค์กรหลายระดับ แต่ควรจัดสรรให้แก่องค์กรระดับล่าง คือ เทศบาลและ อบต. ในแต่ละจังหวัดเพียงระดับเดียว รวมทั้งจัดสรรให้กรุงเทพมหานคร ในฐานะที่เป็นองค์กรระดับเดียวในจังหวัดกรุงเทพมหานคร

(2.2) ภาษีสุรา

การจัดเก็บภาษีสุราให้ท้องถิ่นเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527 กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา เสียภาษีสุราเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ของภาษีและให้เจ้าหน้าที่ส่งมอบเงินให้แก่กระทรวงมหาดไทย โดยหักค่าใช้จ่ายไว้ร้อยละ 5 ของยอดภาษีที่จัดเก็บได้

ในทางปฏิบัติ เมื่อกรมสรรพสามิตเก็บภาษีให้ท้องถิ่นโดยหักค่าใช้จ่ายร้อยละ 5 แล้วจะนำส่งเข้าบัญชีกระทรวงมหาดไทย เพื่อนำไปจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ ต่อไป

ในชั้นนี้เห็นว่า อัตราภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรออกข้อบัญญัติในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตและภาษีสุราเพิ่มจากที่รัฐบาลเก็บแล้ว คือ ร้อยละ 10 แม้ว่าตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จะกำหนดไว้แม่เกินร้อยละ 30 ก็ตาม ทั้งนี้เพื่อไม่เป็นภาระแก่ผู้บริโภคมากเกินไป และควรจัดสรรให้กรุงเทพมหานคร กับเทศบาล และ อบต. ซึ่งเป็นองค์กรระดับล่าง ในแต่ละจังหวัด โดยเหตุผลเดียวกับกรณีภาษีสรรพสามิต

2. วิเคราะห์วิธีการจัดสรรภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) ภาษีธุรกิจเฉพาะ

การจัดสรรภาษีธุรกิจเฉพาะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมเป็นการจัดสรรตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ พ.ศ. 2534 ดังได้กล่าวแล้วว่า การจัดสารตามพระราชบัญญัตินี้ก่อให้เกิดความยุ่งยาก และการจัดสรรต้องนำส่งเงินภาษีธุรกิจเฉพาะ กระทรวงมหาดไทยก่อน เพื่อดำเนินการจัดสรรตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2534 ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้าฯ พ.ศ. 2505 เช่นเดียวกับการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มเช่นกัน โดยมีระยะเวลาการจัดสรรปีละ 3 งวด ดังนี้

งวดที่ 1 ภายในเดือนพฤศจิกายน
งวดที่ 2 ภายในเดือนมีนาคม
งวดที่ 3 ภายในเดือนกรกฎาคม

นอกจากความยุ่งยากในการจัดสรรและระยะเวลาในการจัดสรรปีละ 3 งวด อาจทำให้เทศบาล และ อบต. ได้รับเงินล่าช้าไม่สอดคล้องกับความต้องการใช้เงินและการดำเนินโครงการของท้องถิ่นด้วย

(2) **ภาษีสรรพสามิต และภาษีสุรา**

ปัจจุบันการจัดสรรภาษีสรรพสามิตและภาษีสุราให้ท้องถิ่นจัดสรรตามพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 และพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527 ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตและภาษีสุราตามกฎหมายส่งมอบเงินที่เก็บได้ให้แก่กระทรวงมหาดไทย และให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินนี้ ให้แก่กรุงเทพมหานคร และราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวง (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 กำหนดให้จัดสรรและกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527 ตามอัตราส่วนแบ่งยอดจำนวนราษฎรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรในวันสิ้นปีงบประมาณก่อนปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว โดยจัดสรรปีละ 3 งวด คือ

งวดที่ 1 ภายในเดือนตุลาคม
งวดที่ 2 ภายในเดือนกุมภาพันธ์
งวดที่ 3 ภายในเดือนมิถุนายน

ซึ่งเรื่องระยะเวลาการจัดสรรภาษีสรรพสามิตและภาษีสุรา ปีละ 3 งวด ทำให้ท้องถิ่นได้รับภาษีล่าช้า อาจเป็นปัญหาแก่ท้องถิ่นในการดำเนินโครงการที่มีอยู่

3. **วิธีพิจารณาเพื่อกำหนดรูปแบบการจัดสรรภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

(1) **ภาษีธุรกิจเฉพาะ**

การจัดสรรภาษีธุรกิจเฉพาะเป็นการจัดเก็บภาษีจากการบริโภคบริการของธุรกิจในภาคการเงิน ได้แก่ ธนาคาร โรงรับจำนำ และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นการค้าหากำไร ในทางปฏิบัติกรมสรรพากรยอมให้ผู้เสียภาษียื่นเสียภาษีธุรกิจเฉพาะได้ที่สำนักงานใหญ่ ซึ่งส่วนมากตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ทำให้การจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะส่วนใหญ่เก็บได้ในเขตกรุงเทพมหานคร คณะวิจัยเห็นควรให้กรมสรรพากรแยกยอดภาษีของสำนักงานสาขาและสำนักงานใหญ่ให้ชัดเจน เพื่อให้เป็นไปตามแหล่งที่มาของรายได้และคณะผู้วิจัยเห็นว่าควรจัดสรรภาษีธุรกิจเฉพาะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง คือ เทศบาล และ อบต.

ดังนั้นในทางปฏิบัติเพื่อให้การจัดสรรภาษีธุรกิจเฉพาะมีความชัดเจนจึงเห็นว่าภาษีธุรกิจเฉพาะของท้องถิ่นที่เก็บได้ในจังหวัดใดให้เป็นของจังหวัดนั้น แต่ทั้งนี้การยื่นเสียภาษีธุรกิจเฉพาะต้องยื่นที่สำนักงานสาขาได้เพื่อให้จำนวนการจัดเก็บที่เป็นของท้องถิ่นในจังหวัดใด

เป็นรายได้ของจังหวัดนั้นและจะได้จัดสรรให้แก่องค์กรท้องถิ่นระดับล่าง (เทศบาล อบต.) ของจังหวัดนั้นได้โดยตรง โดยให้สรรพากรจังหวัดนำส่งเงินรายได้เข้าบัญชีของเทศบาล และ อบต. ภายในจังหวัดได้เลย

(2) **ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา**

การจัดสรรภาษีสรรพสามิตให้ท้องถิ่นเป็นไปตามหลักแหล่งการบริโภค โดยมีเหตุผลว่า ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีต้นทางเก็บ ณ โรงงาน การจัดสรรให้ท้องถิ่นตามแหล่งกำเนิดรายได้ไม่ยุติธรรม เพราะสินค้าสรรพสามิตเมื่อออกจากโรงงานจะกระจายออกไปทั่วประเทศ ประชาชนที่บริโภคสินค้าสรรพสามิตเป็นผู้รับภาระภาษี การจัดสรรนี้ยังคงอยู่ภายใต้ข้อสมมติว่าประชาชนแต่ละคนบริโภคสินค้าสรรพสามิตเท่า ๆ กัน การจัดสรรจึงใช้เกณฑ์ประชากร และกำหนดให้กรมที่จัดเก็บภาษีจัดสรรภาษีให้ท้องถิ่นโดยตรง

4.7 ภาษีรถยนต์ประจำปีและค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับรถ

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงโครงสร้างภาษีรถยนต์ปัจจุบัน แนวทางการปรับปรุงภาษีรถยนต์ เหตุผลในการปรับปรุง และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย

4.7.1 โครงสร้างภาษีรถยนต์ปัจจุบัน

ภาษีรถยนต์ประจำปีเป็นภาษีท้องถิ่นที่เก็บเป็นรายได้จากผู้ใช้รถยนต์ปัจจุบัน กรมการขนส่งทางบกทำหน้าที่จดทะเบียนและจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 โดยกฎหมายว่าด้วยรถยนต์จะครอบคลุมเฉพาะรถที่มีขนาดเล็กจำนวนที่นั่งไม่เกิน 12 ที่นั่ง และน้ำหนักรถไม่เกิน 1,600 กิโลกรัม ส่วนกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกจะครอบคลุมรถขนาดใหญ่ นอกเหนือจากรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์

ก. <u>โครงสร้างภาษีตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์</u> มี 3 ลักษณะ

(1) <u>จัดเก็บภาษีอัตราก้าวหน้าซึ่งคำนวณตามความจุกระบอกสูบรวมกันของเครื่องยนต์ของรถยนต์นั่ง</u> ซึ่งใช้เฉพาะกรณีรถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกิน 7 คน ทั้งนี้มีการลดหย่อนภาษีสำหรับรถที่จดทะเบียนเกินกว่า 5 ปี ขึ้นไปอีกด้วย

(2) <u>จัดเก็บภาษีอัตราคงที่ตามช่วงน้ำหนักรถ</u> แล้วแต่รถมีน้ำหนักตกอยู่ช่วงใดก็เสียภาษีตามอัตราที่กำหนดในช่วงนั้น ตามลักษณะการใช้รถยนต์ คือ รถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกิน 7 คน รถยนต์รับจ้างระหว่างจังหวัด รถยนต์บริการ รถยนต์รับจ้าง (แท็กซี่ สามล้อ สี่ล้อเล็ก) และรถยนต์บรรทุกส่วนบุคคล

(3) <u>จัดเก็บภาษีในอัตราคงที่ต่อคัน</u> โดยไม่คำนึงว่ารถนั้นจะมีน้ำหนักหรือมีขนาดความจุกระบอกสูบเครื่องยนต์ของรถนั้นเท่าใด เช่น รถจักรยานยนต์เสียคันละ 100 บาท เป็นต้น

ข. <u>โครงสร้างภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก</u>

จัดเก็บในอัตราคงที่ตามช่วงน้ำหนักรถ แล้วแต่ว่ารถมีน้ำหนักตกอยู่ในช่วงใดก็เสียภาษีตามอัตราที่กำหนดในช่วงชั้นนั้น ตามลักษณะการใช้รถยนต์ คือ รถที่ใช้ในการขนส่งประจำทาง รถที่ใช้ในการขนส่งไม่ประจำทาง รถที่ใช้ในการขนส่งโดยรถขนาดเล็ก รถที่ใช้ในการขนส่งส่วนบุคคล

(รายละเอียดโครงสร้างอัตราภาษีและลักษณะของรถแต่ละประเภทตามตารางสรุปในหน้าถัดไป

โครงสร้างภาษีรถยนต์ในปัจจุบัน

อัตราภาษีตามพระราชบัญญัติตามรถยนต์ พ.ศ. 2522					น้ำหนักรถ (กิโลกรัม)	อัตราภาษีตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522			
	(7) รถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกิน 7 คน	(8) รถยนต์บรรทุกส่วนบุคคล	(9) รถยนต์ลากจูง (TAX)	(10) รถยนต์บริการลากจูงระหว่างจังหวัด		(1) รถที่ใช้ในการขนส่งประจำทาง	(2) รถที่ใช้ในการขนส่งไม่ประจำทาง	(3) รถที่ใช้ในการขนส่งโดยรถขนาดเล็ก	(4) รถที่ใช้ในการขนส่งส่วนบุคคล
	บาท/คัน	บาท/คัน	บาท/คัน	บาท/คัน	บาท/คัน	บาท/คัน	บาท/คัน	บาท/คัน	บาท/คัน
(1) รถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกิน 7 คน	150	300	185	450	0 - 500	300	450	300	150
เก็บภาษีตามความจุของกระบอกสูบรวมกันของรถแต่ละคัน ในอัตรา	300	450	310	750	501 - 750	400	600	400	300
	450	600	450	1,050	751 - 1,000	500	750	500	450
0-600 ซีซี คิด 0.50 บาทต่อซีซี	800	750	560	1,350	1,001 - 1,250	600	900	600	800
601-1,800 ซีซี คิด 1.50 บาทต่อซีซี	1,000	900	685	1,650	1,251 - 1,500	700	1,050	700	1,000
1,801 ขึ้นไป คิด 4.00 บาทต่อซีซี	1,300	1,050	575	2,100	1,501 - 1,750	900	1,350	900	1,300
- การลดหย่อนภาษีสำหรับรถที่จดทะเบียนมานับห้าปีขึ้นไปนับแต่ปีที่จดทะเบียนครั้งแรก ดังนี้ ปีที่หกลดให้ 10%	1,600	1,350	1,060	2,550	1,751 - 2,000	1,100	1,650	1,100	1,600
	1,900	1,650	1,250	3,000	2,001 - 2,500	1,300	1,950	1,300	1,900
	2,200	1,950	1,435	3,450	2,501 - 3,000	1,500	2,250	1,500	2,200
ปีที่เจ็ดลดให้ 20% ปีที่แปดลดให้ 30%	2,400	2,250	1,625	3,900	3,001 - 3,500	1,700	2,550		2,400
ปีที่เก้าลดให้ 40% ปีที่สิบและปีต่อ ๆ ไป	2,600	2,550	1,810	4,350	3,501 - 4,000	1,900	2,850		2,600
ลดให้ 50%	2,800	2,850	2,000	4,800	4,001 - 4,500	2,100	3,150		2,800
- การคิดภาษีเพิ่มเป็น 2 เท่า กรณีที่นิติบุคคลเป็นเจ้าของ	3,000	3,150	2,185	5,250	4,501 - 5,000	2,300	3,450		3,000
	3,200	3,450	2,375	5,700	5,000 - 6,000	2,500	3,750		3,200
	3,400	3,750	2,560	6,150	6,001 - 7,000	2,700	4,050		3,400
	3,600	4,050	2,750	6,600	7,001 ขึ้นไป	2,900	4,350		3,600

(2) รถจักรยานยนต์ เก็บภาษี 100 บาท/คัน

(3) รถพ่วงของรถจักรยานยนต์ เก็บภาษี 50 บาท/คัน

(4) รถพ่วงนอกจาก (3) เก็บภาษี 100 บาท/คัน

(5) รถบดถนน เก็บภาษี 200 บาท/คัน

(6) รถแทรกเตอร์ที่ใช้ในการเกษตร เก็บภาษี 50 บาท/คัน

หมายเหตุ พระราชบัญญัติขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 5(2) ไม่ใช้บังคับแก่การขนส่งโดยรถยนต์รับจ้างที่บรรทุกผู้โดยสารไม่เกินเจ็ดคน รถยนต์รับจ้างระหว่างจังหวัดที่บรรทุกผู้โดยสารไม่เกินเจ็ดคน รถยนต์บริการที่บรรทุกผู้โดยสารไม่เกินเจ็ดคน รถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกินสิบสองคน รถยนต์ส่วนบุคคลที่มีน้ำหนักรถไม่เกิน 1,600 กิโลกรัม รถยนต์สามล้อ รถจักรยานยนต์ และรถแทรกเตอร์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์

4.7.2 แนวทางการปรับปรุงภาษีรถยนต์

(1) ปรับปรุงการแยกประเภทการจัดเก็บภาษีรถยนต์จากตามลักษณะการใช้งานเป็นจำแนกตามลักษณะทางกายภาพของรถ คือ รถที่มีลักษณะเป็นรถเก๋ง และรถที่มีลักษณะอื่นนอกจากรถเก๋ง ขณะเดียวกันกำหนดวิธีปฏิบัติในการคำนวณภาระภาษีตามโครงสร้างใหม่ที่เสนอให้ง่าย และสะดวกกว่าปัจจุบัน กล่าวคือ ในโครงสร้างภาษีใหม่รถคันใดมีความจุกระบอกสูบเครื่องยนต์ตกอยู่ในช่วงใด จะใช้อัตราภาษีในช่วงนั้นคูณด้วยความจุกระบอกสูบของรถดังกล่าวเป็นภาระภาษีทั้งหมด โดยไม่ต้องคำนวณภาษีเป็นช่วง ๆ แล้วนำมารวมกันเหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

(2) อัตราภาษีสำหรับรถยนต์ที่มีลักษณะเป็นรถเก๋ง ได้กำหนดให้เสียภาษีโดยถือเกณฑ์ 2 ประการ คือ

(2.1) เกณฑ์ภาษีที่คำนวณตามความจุของกระบอกสูบเครื่องยนต์

(2.2) เกณฑ์ภาษีที่คำนวณตามมูลค่าของรถยนต์ โดยใช้เกณฑ์มูลค่าของรถยนต์ที่ใช้เป็นฐานในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต และกำหนดมูลค่าของรถยนต์ที่จะนำมาใช้คำนวณภาษีสำหรับรถยนต์ที่มีมูลค่าเกินกว่า 3 ล้านบาทขึ้นไป ซึ่งการนำมูลค่าของรถมาใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษีนี้จะทำให้โครงสร้างภาษีรถยนต์มีลักษณะลอยตัวและทำให้ภาษีรถยนต์ทำหน้าที่เป็นภาษีทรัพย์สินด้วย

(3) อัตราภาษีสำหรับรถที่มีลักษณะอื่นนอกจากรถเก๋ง กำหนดให้เสียภาษีตามน้ำหนักรถโดยปรับปรุงในการจัดเก็บภาษีใหม่ และปรับอัตราภาษีรถยนต์ตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ให้เหลือโครงสร้างเดียวและมีความสอดคล้องกันในแต่ละช่วงน้ำหนัก เนื่องจากอัตราภาษีที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 แบ่งเป็นประเภทรถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกิน 7 คน รถรับจ้างระหว่างจังหวัด รถยนต์บริการ รถรับจ้าง (แท็กซี่ สามล้อ สี่ล้อเล็ก) ฯลฯ และกำหนดอัตราภาษีในแต่ละช่วงน้ำหนักไว้แตกต่างกันทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติ ขณะเดียวกันรถยนต์รับจ้างระหว่างจังหวัด รถยนต์บริการ รถยนต์บรรทุกโดยสารไม่เกิน 7 คน (รถแท็กซี่) และรถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกิน 7 คน ที่มีลักษณะตัวรถเป็นรถเก๋ง ปัจจุบันเสียภาษีตามเกณฑ์น้ำหนักซึ่งไม่ถูกต้อง จึงควรเสียภาษีตามลักษณะรถเก๋ง

(4) ยกเลิกการให้สิทธิลดหย่อนภาษีสำหรับรถที่มีอายุการใช้งานเกิน 5 ปี ที่จดทะเบียนหลังจากที่กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับ เว้นแต่รถเก่าสิทธิในการลดหย่อนภาษีที่มีอยู่ก่อนวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ ก็คงได้รับสิทธิในการลดหย่อนภาษีอยู่เช่นนั้นต่อไปจนกว่ารถจะสิ้นสภาพ

(5) บังคับใช้สำหรับรถใหม่ที่จดทะเบียนหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว ส่วนรถเก่ายังคงใช้ในอัตราเดิม

(6) รถจักรยานยนต์กำหนดให้จัดเก็บภาษี ดังนี้

(ก) ขนาดความจุกระบอกสูบไม่เกิน 150 ลูกบาศก์เซนติเมตร คันละ 300 บาท

(ข) ขนาดความจุกระบอกสูบตั้งแต่ 151 ลูกบาศก์เซนติเมตร คันละ 500 บาท

(7) รถบดถนนได้รับยกเว้นภาษีประจำปี

4.7.3 เหตุผลในการปรับปรุง

(1) กรณีทำให้โครงสร้างภาษีรถยนต์ลอยตัวนั้น เนื่องจากโครงสร้างอัตราภาษีปัจจุบันผูกติดกับของที่เป็น Specific คือ น้ำหนักรถ (กรณีรถยนต์ทั่ว ๆ ไป) และกระบอกสูบของรถ (กรณีรถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกิน 7 คน) กล่าวคือ อัตราภาษีที่ไม่เปลี่ยนแปลงไม่ว่าภาวะเศรษฐกิจจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร จึงควรแก้ไขโดยเพิ่มตัวแปรในเรื่องราคา หรือมูลค่าของรถด้วย ซึ่งจะทำให้โครงสร้างภาษีมีลักษณะลอยตัวตามภาวะเศรษฐกิจ

(2) ส่วนกรณีทำให้ภาษีรถยนต์ทำหน้าที่ภาษีทรัพย์สินด้วยนั้น เนื่องจากการเสียภาษีตามมูลค่าจะเป็นไปตามหลักความสามารถของผู้เสียภาษี (Ability to pay) รถที่มูลค่าสูงเป็นรถของผู้มีฐานะควรเสียภาษีสูง

(3) กรณีของรถแท็กซี่ ซึ่งเป็นรถที่มีลักษณะเป็นรถเก๋งแต่ปัจจุบันเสียภาษีตามน้ำหนักรถในอัตราต่ำประมาณคันละ 500 บาท ด้วยถือว่าเป็นรถสาธารณะ แต่ถ้าพิจารณาตามหลักการที่เสนอซึ่งจะเลิกการจำแนกรถตามลักษณะการใช้รถ มาเป็นการจำแนกรถตามลักษณะทางกายภาพของรถ (แบบตัวถังรถ) รถที่มีลักษณะเป็นรถเก๋งเหมือนกันควรเสียภาษีเหมือนกันด้วย

นอกจากนั้นถ้าพิจารณาตามหลักการของภาษีการใช้ถนน รถแท็กซี่เป็นรถที่มีความถี่ในการใช้ถนนสูงกว่ารถส่วนบุคคล จึงไม่ควรเสียภาษีต่ำกว่ารถยนต์ส่วนบุคคล ดังนั้นโดยสรุปก็คือ รถแท็กซี่ควรเสียภาษีตามความจุกระบอกสูบ และตามมูลค่าของรถเช่นเดียวกับรถยนต์ส่วนบุคคล ที่มีลักษณะเป็นรถเก๋ง

(4) การแก้ไขโครงสร้างภาษีรถยนต์ประจำปีไม่ใช่เป็นการแก้ไขความยุ่งยาก แต่เป็นการแก้ไขเพื่อให้ภาษีรถยนต์ประจำปีเป็นภาษีที่เก็บจากผู้ใช้สาธารณูปโภคในอัตราที่เหมาะสม อันเป็นการแบ่งเบาภาระด้านต้นทุนของรัฐในการสร้างสาธารณูปโภค ตามหลักการของ

ภาษีผู้ใช้ถนน (Road User) คือ รถที่มีความถี่ในการใช้ถนนมากและรถที่มีน้ำหนักมาก มีส่วนในการทำลายถนนสูงควรต้องเสียภาษีสูง

โครงสร้างภาษีรถยนต์ประจำปีปัจจุบันไม่ Rational ไม่สอดคล้องกับหลักการภาษีผู้ใช้ถนน เพราะจัดเก็บภาษีตามลักษณะการใช้ รถสาธารณะเสียภาษีถูกกว่ารถส่วนบุคคลทั้งที่มีความถี่ในการใช้ถนนสูงกว่า จึงมีการเสนอให้ยกเลิกการจำแนกประเภทรถตามลักษณะการใช้ มาเป็นการจำแนกตามลักษณะทางกายภาพของรถ

(5) โดยที่ไม่มีการปรับปรุงโครงสร้างภาษีนี้มานานแล้วสมควรปรับปรุงเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้สูงขึ้น

สรุปเหตุผลในการแก้ไขโครงสร้างภาษีรถยนต์ประจำปี เนื่องจากภาษีรถยนต์ประจำปีและค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับรถยนต์เป็นรายได้ของท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์และกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกซึ่งไม่มีการปรับปรุงมานานแล้ว สมควรปรับปรุงเพื่อให้ภาษีรถยนต์เป็นภาษีที่เก็บจากผู้ใช้สาธารณูปโภคในอัตราที่เหมาะสม ทำให้โครงสร้างภาษีมีลักษณะลอยตัว และทำหน้าที่ภาษีทรัพย์สินด้วย ซึ่งนอกจากจะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นแล้ว ยังจะเป็นมาตรการเสริมในการแก้ไขปัญหาการจราจรด้วย

โครงสร้างภาษีรถยนต์ประจำปีที่จะปรับปรุงใหม่

1. รถที่มีลักษณะเป็นรถเก๋ง

1.1 เกณฑ์ภาษีที่คำนวณตามความจุกระบอกสูบของเครื่องยนต์

ความจุกระบอกสูบ (ลบ.ซม.)	ภาษี (บาท/ลบ.ซม.)
ไม่เกิน 600	1.00
601 – 1,300	1.50
1,301 – 1,800	2.00
1,801 – 2,000	2.50
2,001 – 2,400	3.50
2,401 – 3,000	4.50
3,001 ขึ้นไป	6.00

1.2 เกณฑ์ภาษีที่คำนวณตามมูลค่า

มูลค่ารถยนต์ (บาท)	ภาษี (บาท/คัน)
3,000,001 – 6,000,000	10,000
6,000,001 – 10,000,000	20,000
ตั้งแต่ 10,000,001 ขึ้นไป	30,000

2. รถที่มีลักษณะอื่นนอกจากรถเก๋ง

น้ำหนักรถ (กิโลกรัม)	ภาษี (บาท/คัน)
ไม่เกิน 500	650
501 – 750	900
751 – 1,000	1,150
1,001 – 1,250	1,400
1,251 – 1,500	1,650
1,501 – 1,750	1,900
1,751 – 2,000	2,150
2,001 – 2,500	2,550
2,501 – 3,000	2,950
3,001 – 3,500	3,350
3,501 – 4,000	3,750

น้ำหนักรถ (กิโลกรัม)	ภาษี (บาท/คัน)
4,001 – 4,500	4,150
4,501 – 5,000	4,550
5,001 – 6,000	5,050
6,001 – 7,000	5,550
7,001 – 8,000	6,050
8,001 – 9,000	6,550
9,0001 ขึ้นไป	7,050

3. รถจักรยานยนต์

ความจุกระบอกสูบ (ลบ.ซม.)	ภาษี (บาท/คัน)
ไม่เกิน 150	300
ตั้งแต่ 151 ขึ้นไป	500

ตารางเปรียบเทียบภาระภาษีรถยนต์ประจำปี
ตามโครงสร้างปัจจุบันและโครงสร้างใหม่

ภาษีรถยนต์ปัจจุบัน

1. รถที่มีลักษณะรถเก๋ง

(1) รถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกิน 7 คน ตาม พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 จัดเก็บภาษีตามความจุกระบอกสูบ มี 3 อัตรา ดังนี้

ความจุกระบอกสูบ (ลบ.ซม.)		ภาษี (บาท/ลบ.ซม.)
600 ซีซีแรก	ซีซีละ	0.50 บาท
601 – 1,800 ซีซี	ซีซีละ	1.50 บาท
1,801 ซีซี ขึ้นไป	ซีซีละ	4.00 บาท

เช่น รถขนาด 3,000 ซีซี ราคา 4,550,000 บาท จะเสียภาษี (3,000 + 1,8000 + 4,800) = 6,900 บาท

(2) รถยนต์รับจ้างระหว่างจังหวัด รถยนต์บริการ รถยนต์รับจ้างบรรทุก

คนโดยสารไม่เกิน 7 คน (รถแท็กซี่) และรถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกิน 7

คน ที่มีลักษณะตัวรถเป็นรถเก๋งให้จัดเก็บภาษีตามน้ำหนักรถแตกต่างกัน เช่น

ช่วงน้ำหนักรถ (กิโลกรัม)	ภาษีรถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกิน 7 คน (บาท/คัน)	ภาษีรถยนต์รับจ้างระหว่างจังหวัดรถยนต์บริการ (บาท/คัน)	ภาษีรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกิน 7 คน (บาท/คัน)
751 – 1,000	450	1,050	450
1,251 – 1,500	1,000	1,,650	685

ภาษีรถยนต์ที่จะปรับปรุงใหม่

1. รถที่มีลักษณะรถเก๋ง

(1) รถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกิน 7 คน รถรับจ้างระหว่างจังหวัด รถยนต์บริการ รถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกิน 7 คน (รถแท็กซี่) และรถนั่งส่วนบุคคลเกิน 7 คน ที่ลักษณะของตัวรถเป็นรถยนต์เก๋งตามร่างพระราชบัญญัติภาษีรถยนต์จัดเก็บภาษีตามความจุกระบอกสูบ และตามมูลค่าของรถที่เกิน 3 ล้านบาท – 10 ล้านบาท ขึ้นไป ดังนี้

ความจุกระบอกสูบ (ลบ.ซม.)	ภาษี บาท/ลบ.ซม.)	มูลค่ารถยนต์ (บาท)	ภาษี บาท/คัน)
ไม่เกิน 600	1.00	3,000,001-6,000,000	10,000
601 - 1,300	1.50	6,000,001-10,000,000	20,000
1,301 – 1,800	2.00	ตั้งแต่ 10,000,001 ขึ้นไป	30,000
1,801 – 2,000	2.50		
2,001 – 2,400	3.50		
2,401 – 3,000	4.50		
3,001 ขึ้นไป	6.00		

เช่น รถขนาด 3,000 ซีซี ราคา 4,550,000 บาท จะเสียภาษี (3,000x4.50) + 10,000 = 23,500 บาท

รถแท็กซี่ขนาด 1,600 ซีซี ราคา 550,000 บาท จะเสียภาษี 1,600x2 = 3,200 บาท

ภาษีรถยนต์ปัจจุบัน	ภาษีรถยนต์ที่จะปรับปรุงใหม่
2. <u>รถลักษณะอื่นนอกจากรถเก๋ง</u> 2.1 ตามมาตรา 29 แห่ง พรบ. รถยนต์ พ.ศ. 2522 กำหนดให้เสียภาษีตามน้ำหนักรถมี 16 ช่วงน้ำหนักรถ ตั้งแต่ไม่เกิน 500 - 7,000 กิโลกรัมขึ้นไป โดยรถตกอยู่ในช่วงน้ำหนักใดให้เสียภาษีตามบัญชีที่กฎหมายกำหนด เช่น	2. <u>รถลักษณะอื่นนอกจากรถเก๋ง</u> รถลักษณะอื่นนอกจากรถเก๋ง ตามร่าง พรบ. รถยนต์และร่าง พรบ. การขนส่งทางบกกำหนดให้เสียภาษีตามน้ำหนักรถ โดยปรับปรุงการจัดเก็บเสียใหม่ให้เหลืออัตราเดียว และมีความสอดคล้องในแต่ละช่วงน้ำหนัก ซึ่งมีทั้งหมด 18 ช่วงน้ำหนัก ตั้งแต่ไม่เกิน 500 – 9,000 กิโลกรัม ขึ้นไป

<u>น้ำหนักรถ</u> (กิโลกรัม)	<u>รถบรรทุกผู้โดยสารเกิน 7 คน เช่น รถตู้ รถนั่ง 2 แถว</u> (บาท/คัน)	<u>รถบรรทุกส่วนบุคคล เช่น รถกระบะ</u> (บาท/คัน)
1,251 - 1,500	1,000	900
1,751 - 2,000	1,600	1,350

2.2 รถลักษณะอื่นนอกจากรถเก๋งตามมาตรา 85 แห่ง พรบ. การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 กำหนดให้เสียภาษีตามน้ำหนักรถมี 16 ช่วงน้ำหนักรถ ในแต่ละช่วงกำหนดเหมือน พรบ. รถยนต์ พ.ศ. 2522 เช่น

<u>น้ำหนักรถ</u> (กิโลกรัม)	<u>รถที่ใช้ในการขนส่งประจำทาง</u> (บาท/คัน)	<u>รถที่ใช้ในการขนส่งไม่ประจำทาง</u> (บาท/คัน)	<u>รถที่ใช้ในการขนส่งขนาดเล็ก</u> (บาท/คัน)	<u>รถที่ใช้ในการขนส่งส่วนบุคคล</u> (บาท/คัน)
1,751-2,000	1,100	1,650	1,100	1,600
6,001 –7,000	2,700	4,050	-	3,400

<u>ประเภทรถ</u>	<u>น้ำหนักรถ</u> (กิโลกรัม)	<u>ภาษี</u> (บาท/คัน)
รถตู้นั่ง 4 ตอน 12 ที่นั่ง (1,850 กก.)	1,751 – 2,000	2,150
รถบรรทุกส่วนบุคคล (2,000 กก.)	1,751 – 2,000	2,150

4.7.4 ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงกฎหมาย

โครงสร้างภาษีรถยนต์ประจำปีที่เสนอให้ปรับปรุงใหม่นี้เป็นผลมาจากการพิจารณาร่วมกันของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังและกรมการขนส่งทางบก โดยมีการจัดทำร่าง พรบ. รถยนต์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่าง พรบ. การขนส่งทางบก (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เพื่อดำเนินการตามมาตรการปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้เคยมีการรับหลักการไว้แล้วตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2537 ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ที่มอบให้กระทรวงคมนาคมรับไปพิจารณาดำเนินการเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาดุลบัญชีเดินสะพัด โดยเพิ่มมาตรการให้การใช้รถราคาแพงมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้นอันจะมีส่วนช่วยลดการซื้อรถยนต์นั่งนำเข้าราคาแพง จึงได้มีการผลักดันจนมีการนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี (สมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) ซึ่งได้มีมติรับหลักการร่าง พรบ. ทั้งสองและส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล (รัฐบาลนายชวน หลักภัย ครั้งที่ 2) เรื่องดังกล่าวจึงตกไป

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า การแก้ไขโครงสร้างภาษีรถยนต์ประจำปีใน พรบ. รถยนต์ พ.ศ. 2522 และ พรบ. การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 เป็นการแก้ไขกฎหมายในลักษณะที่อำนาจการจัดเก็บภาษีและงานทะเบียนเกี่ยวกับภาษีรถยังเป็นอำนาจของกรมการขนส่งทางบก ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลาง แต่มีข้อยกเว้นในกฎหมายไม่ให้รายได้ดังกล่าวเป็นรายได้แผ่นดิน และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดเท่านั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าเมื่อมีการกระจายอำนาจก็ควรที่จะกระจายอำนาจการจดทะเบียนและจัดเก็บภาษีรถยนต์ประจำปีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งตามแผนการกระจายอำนาจได้กำหนดให้งานทะเบียนรวมศูนย์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด คือ อบจ. โดยภาษีรถยนต์ประจำปีที่จัดเก็บได้ควรเป็นรายได้ของ อบจ. ซึ่งจะมีความชัดเจนในการแบ่งรายได้ตามถิ่นที่อยู่ของผู้เป็นเจ้าของรถ กรณีที่เจ้าของและผู้ครอบครองรถเป็นคนละคน ควรกำหนดให้แบ่งตามผู้ครอบครอง เพราะผู้ใช้รถย่อมใช้รถในถิ่นที่อยู่ของตน ซึ่งในระยะยาวควรมีการแก้ไขกฎหมาย เพื่อกำหนดให้รายได้ภาษีรถยนต์เป็นภาษีท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยให้อำนาจ อบจ.กำหนดอัตราภาษีแตกต่างได้ ภายในกรอบอัตราที่รัฐบาลกำหนด ทั้งนี้ควรกำหนดให้สอดคล้องกับภาระค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาถนนในแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้การจัดสรรภาษีเป็นไปตามข้อเท็จจริงด้วย

4.8 ภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกน้ำมัน ยาสูบ และผู้พักโรงแรม

ตาม พรบ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุง อบจ.จากสถานค้าปลีกน้ำมัน สถานค้าปลีกยาสูบ และผู้พักโรงแรมซึ่งมีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ ในส่วนนี้จึงจะกล่าวถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการจัดเก็บรายได้ดังกล่าว

4.8.1 ภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกน้ำมัน

อบจ. มีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกน้ำมันที่ตั้งในเขต อบจ. โดยเก็บจากน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล ไม่เกินลิตรละ 5 สตางค์ และก๊าซปิโตรเลียมไม่เกินกิโลกรัมละ 5 สตางค์

ในช่วงแรกมีปัญหาการทำความเข้าใจกับผู้ประกอบการ เนื่องจาก อบจ. ที่ออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีดังกล่าวไม่ได้อธิบายหรือทำความเข้าใจกับประชาชนว่า อบจ.จำเป็นต้องเก็บภาษีดังกล่าวไปใช้ในการดำเนินงาน แต่มักจะอ้างกันว่ารัฐบาลสั่งมาให้เก็บ ประกอบกับมีการร้องเรียนจากสถานประกอบการที่ไม่ประสงค์จะให้มีการจัดเก็บภาษีดังกล่าว โดยอ้างว่าประชาชนเดือดร้อน และเป็นปัญหาในการแข่งขันการขาย มีการเรียกร้องให้จัดเก็บภาษีจากโรงกลั่นมาแบ่งให้ อบจ.แทน

คณะวิจัยเห็นควรทำความเข้าใจว่าการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นเป็นเรื่องของฉันทานุมัติ โดยการออกข้อบัญญัติซึ่งต้องมีการเสนอสภาท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบ ดังนั้นในกรณีของ อบจ. ฝ่ายบริหารต้องอธิบายให้สภา อบจ. เข้าใจว่าจำเป็นต้องเก็บภาษีดังกล่าว และจะเก็บไปใช้ดำเนินงานอะไรที่จะเป็นรูปธรรมให้ประชาชนเต็มใจเสียภาษีเพื่อบำรุง อบจ. ของตน นอกจากนี้ต้องทำความเข้าใจกับสถานประกอบการว่าภาษีตัวนี้เป็นภาษีที่เก็บจากผู้บริโภคเพราะภาษีจะรวมอยู่ในราคาขายปลีก สถานประกอบการควรให้ความร่วมมือในการจัดเก็บภาษีดังกล่าว

อนึ่ง ภาษีชนิดนี้เป็นคนละตัวกับภาษีน้ำมันที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บจากผู้ผลิตคือโรงกลั่นน้ำมัน ซึ่งภาษีส่วนนั้นได้มีการเก็บภาษีเพิ่มเติมให้ท้องถิ่นในรูป surcharge แล้วนำมาจัดสรรให้ กทม. เทศบาล อบต. และเมืองพัทยา ตามหัวประชากร นอกจากนี้การเก็บภาษีจากสถานค้าปลีกน้ำมันจะช่วยในการตรวจสอบการเสียภาษีของสถานีจำหน่ายน้ำมันได้อย่างดี เพราะเป็นการเก็บภาษีต่อหน่วย

4.8.2 ภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกยาสูบ

อบจ.มีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุง อบจ.จากสถานค้าปลีกยาสูบที่ตั้งอยู่ในเขต อบจ. ได้ไม่เกินมวนละ 5 สตางค์ (ซองละ 1 บาท)

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ผู้บัญญัติกฎหมายดังกล่าวไม่เข้าใจลักษณะของสินค้ายาสูบ ซึ่งเป็นสินค้าผูกขาดและควบคุมราคาจำหน่าย (ต่างจากราคาสินค้าน้ำมันที่ปัจจุบันไม่มีการควบคุมราคาและเป็นการค้าเสรี) ดังนั้นหากมีท้องถิ่นใดไม่เก็บก็จะทำให้เกิดส่วนต่างของกำไรในการขาย ดังที่ได้เกิดขึ้นแล้ว เนื่องจากกรุงเทพมหานคร (กทม.) ไม่มีกฎหมายให้อำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีดังกล่าวจึงเกิดบุหรี่ข้ามเขตจาก กทม. ไปจำหน่ายในจังหวัดอื่น ๆ และต้องแก้ไขปัญหาโดยวิธีปฏิบัติให้โรงงานยาสูบชำระภาษีแทนสถานค้าปลีกซึ่งมอบอำนาจให้โรงงานยาสูบ โดยจัดส่งเงินภาษีให้ อบจ.ต่างๆ ตามยอดตัวแทนการจำหน่าย (เอเย่นต์) ในแต่ละจังหวัด กรณีที่จังหวัดใดไม่มีเอเย่นต์ก็ไม่ได้รับส่วนแบ่งภาษี ขณะที่ไม่ต้องนำส่งให้ กทม. เพราะ กทม. ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ดังนั้น โรงงานยาสูบจึงได้กำไรจากส่วนต่างของการขายใน กทม. นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่บุหรี่ต่างประเทศไม่เสียภาษีดังกล่าวและตัดราคาขาย ทำให้โรงงานยาสูบประสบปัญหาการแข่งขัน จึงเห็นควรแก้ไขกฎหมายให้ กทม.มีอำนาจจัดเก็บภาษีค้าปลีกยาสูบด้วย

อนึ่ง คณะวิจัยเห็นว่า เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีการจัดเก็บภาษีเสริม (Surcharge) จากสินค้ายาสูบเหมือนสินค้าสรรพสามิตอื่น ๆ จึงเห็นควรให้มีการจัดเก็บภาษีเสริมยาสูบ โดยกำหนดให้ผู้ผลิตคือโรงงานยาสูบและผู้นำเข้าเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษียาสูบบำรุงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ โดยฝากกรมสรรพสามิตจัดเก็บแล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงเช่นเดียวกับภาษีสรรพสามิตอื่น ๆ ซึ่งจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างคือ เทศบาล และ อบต. ตามสัดส่วนประชากร

4.8.3 <u>ภาษีบำรุง อบจ.จากผู้ที่พักโรงแรม</u>

อบจ.มีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. จากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันมีกฎกระทรวงกำหนดให้เก็บในอัตราไม่เกินร้อยละ 3 ของค่าเช่าห้องพัก โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการโรงแรมจัดเก็บภาษีแทน

ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ คือ อบจ.ไม่ได้อธิบายให้ผู้เสียภาษีและผู้ประกอบการโรงแรมเข้าใจความจำเป็นในการจัดเก็บและประโยชน์ที่สถานประกอบการโรงแรมจะได้รับจากการที่ อบจ. นำเงินภาษีที่ได้ไปพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว และ แก้ไขปัญหาผลกระทบจากการที่นักท่องเที่ยวเข้ามาในพื้นที่จำนวนมาก ทำให้เกิดความจำเป็นในการจัดระเบียบแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ

คณะผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการจัดเก็บภาษีดังกล่าวได้ตามความจำเป็นโดย อบจ. ต้องประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบการโรงแรม เพื่อให้เกิดความเต็มใจและร่วมมือในการเสียภาษี

บทที่ 5 การบริหารการจัดเก็บภาษี

ในเรื่องการบริหารการจัดเก็บภาษีนี้จะแบ่งการพิจารณาเป็น 3 กรณี คือ (1) กรณีภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง (2) กรณีภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ (Share Revenue) และ (3) กรณีภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล โดยพิจารณาปัญหาของระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและเสนอแนะระบบใหม่

5.1 กรณีภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง

5.1.1 ปัญหาของระบบบริหารการจัดเก็บในปัจจุบัน

การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นวิธีที่พนักงานแจ้งการประเมินภาษี (Authoritative Assessment) ซึ่งมีขั้นตอนโดยสรุป 3 ขั้นตอนคือ

ขั้นตอนที่ 1 ผู้มีหน้าที่เสียภาษีมายื่นแบบแสดงรายการข้อมูลเกี่ยวกับการคำนวณภาษีภายในระยะเวลาที่กำหนด

ขั้นตอนที่ 2 พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแบบฯ คำนวณภาษีและแจ้งการประเมินให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีทราบ

ขั้นตอนที่ 3 ผู้มีหน้าที่เสียภาษีมาทำการชำระภาษีภายในระยะเวลาที่กำหนดหลังจากได้รับแจ้งการประเมิน

ข้อเสียของวิธีนี้ คือ

(1) มีขั้นตอนในการจัดเก็บภาษีหลายขั้นตอน ซึ่งแต่ละขั้นตอนมีกำหนดระยะเวลาไว้ ดังนั้น เทศบาลจะได้รับเงินค่าภาษีก็ต่อเมื่อได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนและระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ซึ่งในบางครั้งกว่าที่เทศบาลจะได้รับเงินค่าภาษีประจำปีนั้นก็ใกล้เวลาสิ้นสุดปีงบประมาณ ดังจะเห็นได้จากกรณีการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินซึ่งกฎหมายไม่มีกำหนดเวลาที่แน่นอนในการแจ้งการประเมินภาษี แต่กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีชำระภาษีภายใน 90 วันนับแต่ได้รับแจ้งการประเมิน ในทางปฏิบัติจึงเป็นกำหนดการภายในสำหรับเจ้าหน้าที่มิให้แจ้งการประเมินช้ากว่าเดือนมิถุนายนเพื่อที่ว่าระยะเวลาสิ้นสุดการรับชำระภาษี 90 วันจะไม่เกินกว่าวันที่ 30 กันยายน อันเป็นวันสิ้นสุดปีงบประมาณ

(2) ประชาชนได้รับความเบื่อหน่ายเนื่องจากการติดต่อขอรับชำระภาษีมีขั้นตอนและระยะเวลามากทำให้เกิดการละทิ้งไม่มาติดต่อชำระภาษีหลังจากที่ได้มีการยื่นแบบแสดงรายการไว้แล้ว ดังจะได้เห็นจากการที่เทศบาลมีหนี้ค้างชำระภาษีเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากกำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีมาทำการชำระภาษีพร้อมกับการยื่นแบบฯ ในคราวเดียวกันแล้ว หนี้ค้างชำระค่าภาษีในกรณีนี้ก็จะไม่เกิดขึ้น

5.1.2 ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงระบบบริหารการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น

5.1.2.1 การเปลี่ยนแปลงระบบการประเมินภาษี

คณะผู้วิจัยเห็นควรเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดเก็บภาษีจากระบบเดิมเป็นวิธีให้ผู้เสียภาษีแจ้งประเมินตนเอง (Self Assessment)

วิธีการประเมินภาษีด้วยตนเองนี้ตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า ผู้เสียภาษีทุกคนมีเกียรติและเชื่อถือได้ จึงกำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีคำนวณและแจ้งการประเมินภาษีด้วยตนเอง จำนวนภาษีที่ผู้เสียภาษีคำนวณได้จากการประเมินตนเองนี้ ถือเป็นตัวเลขภาษีที่ต้องเสียและถือว่าถูกต้องจนกว่าจะมีการตรวจสอบพบว่าภาษีที่เสียไว้ไม่ถูกต้อง จึงต้องชำระเพิ่มเติม ระบบนี้เป็นระบบที่กรมสรรพากรใช้ในการจัดเก็บภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม ผลดีของระบบนี้คือประชาชนมีความสมัครใจในการเสียภาษีเพราะได้รับความเชื่อถือจากรัฐ และได้รับความสะดวกสบายในการมาติดต่อชำระภาษีพร้อมกันในคราวเดียวโดยไม่ต้องรอให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งการประเมินให้ทราบแล้วมาชำระภาษีภายหลัง ผลดีในแง่ของรัฐคือได้รับรายได้ค่าภาษีเร็ว และอาจได้ค่าภาษีสูงกว่าระดับที่เจ้าหน้าที่ประมาณการไว้ ทั้งยังประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในขั้นตอนการจัดเก็บภาษี

แนวทางการปรับปรุงระบบวิธีการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น โดยวิธีการประเมินภาษีด้วยตนเอง

(1) แก้ไขกฎหมายภาษีท้องถิ่นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการประเมินภาษี อันได้แก่ ฐานภาษี อัตราภาษี การยกเว้นและลดหย่อนค่าภาษีกรณีต่างๆให้ชัดเจนแน่นอน ง่ายในการทำความเข้าใจของประชาชนทั่วๆ ไป

(2) กำหนดแบบแสดงรายการชำระภาษีเป็นแบบฟอร์มที่ผู้เสียภาษีสามารถทำความเข้าใจได้โดยง่ายและสามารถคำนวณภาษีได้ด้วยตนเอง รวมทั้งกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการยื่นแบบพร้อมกับชำระภาษีเพื่อให้เงินค่าภาษีเข้าเร็วขึ้น ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการชำระภาษีประเภทอื่นๆ ของประชาชนด้วย

(3) กำหนดมาตรการในการตรวจสอบและประเมินภาษีโดยพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะตรวจสอบการชำระภาษีและแจ้งการประเมินภาษีเพิ่มเติม และเปิดโอกาสให้ประชาชนอุทธรณ์การประเมินของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในเวลาที่กำหนด หากไม่ยื่นอุทธรณ์ภายในเวลาที่กำหนดให้ถือการประเมินของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเด็ดขาด

(4) กำหนดมาตรการในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการยื่นแบบและชำระทางไปรษณีย์หรือธนาคาร รวมทั้งมาตรการในการผ่อนชำระภาษี

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการปรับปรุงระบบวิธีการประเมินภาษีเป็นวิธีการประเมินภาษีด้วยตนเอง

(1) เทศบาลจะได้รับเงินค่าภาษีเร็วขึ้น และอาจได้รับเงินค่าภาษีสูงกว่าที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินไว้

(2) ประชาชนมีความสมัครใจในการเสียภาษีเพราะได้รับความเชื่อถือและได้รับความสะดวกในการติดต่อขอชำระภาษี

(3) เงินภาษีค้างชำระลดลง เพราะไม่มีกรณีที่ค้างชำระเนื่องจากมายื่นแบบแล้วไม่ชำระภาษี เพราะวิธีใหม่มีการชำระภาษีในคราวเดียวกันกับการยื่นแบบ

การปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีเป็นวิธีการประเมินภาษีด้วยตนเองนี้ ยังมีข้อบกพร่องอยู่บ้างในกรณีที่อาจมีภาษีรั่วไหล เนื่องจากผู้เสียภาษีไม่ยอมมายื่นแบบแสดงรายการและชำระภาษี หรือยื่นแบบและชำระภาษีต่ำกว่าความเป็นจริง แต่ข้อบกพร่องนี้ก็สามารถแก้ไขได้โดยการกำหนดมาตรการตรวจสอบและติดตามการจัดเก็บภาษีให้รัดกุม รวมทั้งกำหนดโทษขั้นสูงในกรณีหลบหนีหรือหลีกเลี่ยงภาษี

5.1.2.2 การอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียภาษี

เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเต็มใจเสียภาษีบำรุงท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้เสียภาษี โดย

- การให้ข้อมูลโดยแจกแผ่นพับความรู้ เรื่องภาษีอากรแก่ประชาชน อาทิเช่น หน้าที่ในการเสียภาษีบำรุงท้องถิ่น คำอธิบายขั้นตอน กำหนดและเวลาในการเสียภาษี
- อำนวยความสะดวกในการกรอกแบบฟอร์มการเสียภาษี
- การต้อนรับ ทักทายผู้มาเสียภาษีด้วยความเป็นมิตร ให้คำแนะนำให้ครบถ้วนในคราวเดียว กำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานในแต่ละครั้ง และให้ความช่วยเหลืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนทุกคนโดยเท่าเทียมกัน มีทัศนคติที่ดีในการรับใช้ประชาชนด้วยความจริงใจ
- จัดให้มีที่นั่งพักรอสำหรับผู้มารับบริการ มีหนังสือพิมพ์ให้อ่าน มีโทรทัศน์ให้ดู มีน้ำสะอาดให้ดื่ม
- การจัดสัปดาห์รณรงค์ให้ประชาชนมาเสียภาษีเร็วขึ้น แทนการรอรับชำระภาษีเดือนสุดท้าย อาจใช้วิธีการแจกของที่ระลึก เช่น ถุงผ้าที่เป็นสินค้าของชุมชน และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

5.1.3 กรณีภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

เนื่องจากจะมีการนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้แทนภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งจะเป็นแหล่งรายได้หลักของเทศบาล และ อบต. ต่อไป คณะผู้วิจัยเห็นควรจัดระบบการบริหารจัดเก็บ ดังนี้

<u>การจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน</u> (อย่างง่าย)

(1) <u>การทำแผนที่ภาษี</u> เจ้าพนักงานประเมินจะดำเนินการ ดังนี้

(1.1) คัดลอกระวางที่ดินจากสำนักงานที่ดิน ซึ่งเป็นแผนที่แสดงระวางที่ดิน เลขที่ดิน ถนนสาธารณะ และซอยต่างๆ

(1.2) จัดให้มีการเดินสำรวจที่ดิน โรงเรือน และสิ่งปลูกสร้างตามแนว 2 ฟากถนนและซอยต่าง ๆ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพบว่าที่ดินแปลงใดมีบ้านก็ให้ทำเครื่องหมายในแปลงที่ดินไว้

(1.3) บันทึกเลขที่บ้าน ถนน ซอย และประเภทอาคารที่สำรวจพบ

(2) <u>การทำทะเบียนทรัพย์สิน</u> เจ้าพนักงานประเมินจะจัดทำทะเบียนทรัพย์สินของเจ้าของที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้าง หรือผู้ครองครองที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของรัฐแต่ละรายไว้ในสมุดคุมทะเบียนทรัพย์สิน โดยระบุรายละเอียด ดังนี้

(2.1) <u>กรณีที่ดิน</u> จะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่อยู่ของเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครอง ทำเลที่ตั้งของที่ดิน จำนวนที่ดินที่ถือครอง ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินแต่ละโฉนด มูลค่าของที่ดินทั้งสิ้นตามราคาประเมิน ตลอดจนเลขที่โฉนดเลขที่ดิน

(2.2) <u>กรณีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง</u> จะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างหรือผู้ครอบครองที่อยู่ของเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างหรือผู้ครอบครอง ประเภทโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง จำนวนชั้น พื้นที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง ราคาประเมินต่อตารางเมตรของประเภทโรงเรือนดังกล่าว มูลค่าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ในการนี้สำนักงานประเมินราคาทรัพย์สินควรดำเนินการประเมินราคาโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างให้ครบถ้วนทุกประเภทโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง เนื่องจากปัจจุบันยังประเมินไม่ครบถ้วนทุกประเภทโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง เช่น ถังเก็บน้ำมันรูปทรงกระบอกขนาดใหญ่ซึ่งติดตรึงกับพื้นดิน แพร้านอาหารขนาดต่าง ๆ

<u>คำอธิบายวิธีการประเมินภาษี</u>

ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำคำอธิบายวิธีการประเมินภาษี พร้อมตัวอย่างการคำนวณภาษี เช่น

(1) มูลค่าที่ดิน = พื้นที่ดิน x ราคาที่ดินต่อตารางวา

(2) มูลค่าโรงเรือน = (พื้นที่โรงเรือน x จำนวนชั้น) x ราคาประเมินโรงเรือนต่อตารางเมตร

(3) มูลค่าทรัพย์สินทั้งสิ้น = มูลค่าที่ดิน + มูลค่าโรงเรือน

(4) ภาษีที่ต้องชำระ = มูลค่าทรัพย์สิน x อัตราภาษี

<u>ตัวอย่าง</u> เขตบางรัก แขวงสีลม (เขตที่เจริญมาก) นายแดงเป็นเจ้าของบ้านตึกแถว 2 ชั้น ขนาดกว้าง 4 เมตร ยาว 12 เมตร พื้นที่โรงเรือน 96 ตารางเมตร ตั้งอยู่บนที่ดินขนาด12 ตารางวา ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินปี 2539 – 2542 ตารางวาละ 250,000 บาท ราคาประเมินทุนทรัพย์โรงเรือนปี 2539 – 2542 ของตึกแถว 2 ชั้น ตารางเมตรละ 3,800 บาท จะต้องเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างดังนี้

มูลค่าที่ดิน = 12 x 250,000 = 3,000,000 บาท

มูลค่าตึกแถว = 96 x 3,800 = 364,800 บาท

มูลค่าทรัพย์สินทั้งสิ้น = 3,364,800 บาท

จะต้องเสียภาษี = 3,364,800 x 0.095% = 3,196.56 บาท

ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจการเปลี่ยนแปลงระบบภาษีใหม่ที่จะนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง มาจัดเก็บแทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ปัจจุบัน

<u>ขั้นตอนการจัดเก็บภาษี</u>

(1) สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา จะจัดส่งราคาประเมินทุนทรัพย์ให้ราชการส่วนท้องถิ่นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คณะอนุกรรมการประจำจังหวัดประกาศใช้ราคาประเมิน (ประมาณภายในเดือนมกราคม)

(2) คณะกรรมการกำหนดอัตราภาษีประจำจังหวัดจะดำเนินการเลือกโครงสร้างอัตราภาษีเพื่อกำหนดอัตราภาษีที่จัดเก็บ

(3) พนักงานเก็บภาษีจะส่งแบบฟอร์มคำอธิบายวิธีการประเมินภาษี พร้อมตัวอย่างการประเมินภาษี แบบฟอร์มการเสียภาษี ราคาประเมินโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างในจังหวัดที่ท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่ ซึ่งเป็นราคาประเมินต่อตารางเมตร ราคาประเมินที่ดินต่อตารางวาของที่ดินที่เสียภาษีและอัตราภาษีที่จัดเก็บให้เจ้าของที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างหรือผู้ครอบครองที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง อันเป็นทรัพย์สินของรัฐทราบภายในเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี

(4) เจ้าของที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างหรือผู้ครอบครองที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของรัฐจะดำเนินการกรอกแบบฟอร์มการเสียภาษีพร้อมทั้งประเมินคำนวณภาษีที่ต้องเสียแล้วยื่นแบบแสดงรายการภาษี พร้อมทั้งชำระภาษีให้แก่พนักงานจัดเก็บภาษี ณ ที่ทำการองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ในเขตภายในเดือนเมษายนของทุกปี

(5) พนักงานจัดเก็บภาษีจะทำหน้าที่รับชำระภาษีและออกใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้เสียภาษี พร้อมทั้งระบายสีในแผนที่ที่ดินว่าทรัพย์สินดังกล่าวได้ชำระภาษีแล้ว

แบบ ทส 1

แบบแสดงรายการภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
ปี พ.ศ. .....

รายละเอียดผู้เสียภาษี

1. เจ้าของทรัพย์สิน

   บุคคลธรรมดาชื่อ.....นามสกุล.....

   นิติบุคคลชื่อ.....

   ที่อยู่ : ชื่ออาคาร/หมู่บ้าน.....ห้องเลขที่.....ชั้นที่.....

   เลขที่.....หมู่ที่.....ตรอก/ซอย.....

   ถนน.....ตำบล/แขวง.....

   อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....

   รหัสไปรษณีย์ ☐☐☐☐☐ โทรศัพท์ : ที่บ้าน.....

   ชื่อสถานประกอบการ.....โทรศัพท์.....

   ที่อยู่.....

   .....

2. ผู้ครอบครองทรัพย์สินของรัฐ

   บุคคลธรรมดาชื่อ.....นามสกุล.....

   นิติบุคคลชื่อ.....

   ที่อยู่ : ชื่ออาคาร/หมู่บ้าน.....ห้องเลขที่.....ชั้นที่.....

   เลขที่.....หมู่ที่.....ตรอก/ซอย.....

   ถนน.....ตำบล/แขวง.....

   อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....

   รหัสไปรษณีย์ ☐☐☐☐☐ โทรศัพท์ : ที่บ้าน.....

   ชื่อสถานประกอบการ.....โทรศัพท์.....

   ที่อยู่.....

   .....

รายการที่ดิน

1. **รายละเอียดเอกสารสิทธิ**

ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน……..สัญชาติ……

โฉนดที่ดินเลขที่……..ระวาง…….

เลขที่ดิน……..……อำเภอ……

ตำบล……..จังหวัด……..……

ที่ดินแปลงนี้มีเนื้อที่……..……ไร่……..งาน…….……..วา

2. **ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน**

ปี พ.ศ. ……ตารางวาละ……..……บาท

ปี พ.ศ. ……..……ไร่ละ ……..……บาท

3. **การคำนวณมูลค่าที่ดิน**

3.1 มูลค่าที่ดิน (ตารางวา)

(1) จำนวนพื้นที่ดินทั้งหมด……..……ตารางวา

(2) ราคาที่ดินตารางวาละ.. ……..บาท

(3) มูลค่าที่ดิน (1)x(2)…… ……..……..….บาท

3.2 มูลค่าที่ดิน (ไร่)

(1) จำนวนพื้นที่ดินทั้งสิ้น……..ไร่

(2) ราคาที่ดินไร่ละ……..……บาท

(3) มูลค่าที่ดิน (1)x(2) ……..……บาท

4. **ภาษีที่คำนวณจากที่ดิน**

(1) มูลค่าที่ดินทั้งสิ้น……..……..บาท

(2) อัตราภาษีร้อยละ……..……บาท

(3) ภาษีที่คำนวณจากที่ดิน (1)x(2) ……..……บาท

รายการโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง

1. **รายละเอียดโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง**

ผู้ครอบครองโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง

บุคคลธรรมดาชื่อ……..……นามสกุล……..……..……

นิติบุคคลชื่อ……..……..

ที่อยู่ : ชื่ออาคาร/หมู่บ้าน……..……ห้องเลขที่……ชั้นที่…….

เลขที่……..หมู่ที่……..ตรอก/ซอย……..……

ถนน……ตำบล/แขวง……..……

อำเภอ/เขต……จังหวัด……..

รหัสไปรษณีย์ ☐☐☐☐☐ โทรศัพท์ : ที่บ้าน……..……

ประเภทโรงเรือน……..……สูง……ชั้น

พื้นที่โรงเรือนกว้าง……เมตร/ยาว…..……..…เมตร

รวมพื้นที่โรงเรือนทั้งสิ้น (กว้างxยาวจำนวนทั้งสิ้น)……..ตารางเมตร

พื้นที่สิ่งปลูกสร้าง กว้าง……เมตร/ยาว…..……..…เมตร

รวมพื้นที่สิ่งปลูกสร้างทั้งสิ้น (กว้างxยาว) ……..ตารางเมตร

2. **ราคาประเมินทุนทรัพย์โรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง**

ปี พ.ศ. ……..

ลำดับที่……..ประเภทโรงเรือน……...

ราคาโรงเรือนต่อตารางเมตร…..……

ลำดับที่……ประเภทสิ่งปลูกสร้าง……..

ราคาสิ่งปลูกสร้างต่อตารางเมตร……

3. **การคำนวณมูลค่าโรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง**

3.1 มูลค่าโรงเรือน

(1) จำนวนพื้นที่โรงเรือนทั้งสิ้น……ตารางเมตร

(2) ราคาโรงเรือนตารางเมตรละ……..……..…บาท

(3) มูลค่าโรงเรือน (1)x(2) ……..……..……บาท

3.2 มูลค่าสิ่งปลูกสร้าง

(1) จำนวนพื้นที่สิ่งปลูกสร้างทั้งสิ้น……ตารางเมตร

(2) ราคาสิ่งปลูกสร้างตารางเมตรละ……บาท

(3) มูลค่าสิ่งปลูกสร้าง (4)x(5)……..……..บาท

3.3 มูลค่าโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างทั้งสิ้น……..บาท

4. ภาษีที่คำนวณจากโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง

(1) มูลค่าโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างทั้งสิ้น……บาท

(2) อัตราภาษีร้อยละ……..……..บาท

(3) ภาษที่คำนวณจากโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง (1)x(2) ……บาท

รายการห้องชุด

1. **รายละเอียดห้องชุด**

ผู้ถือกรรมสิทธิ์ห้องชุด

บุคคลธรรมดาชื่อ……..……..……นามสกุล……..……..……..……

นิติบุคคลชื่อ……..……..……..

โฉนดที่ดินเลขที่……ตำบล……

อำเภอ……จังหวัด……

เนื้อที่ตามโฉนด……ไร่……งาน……วา

ห้องชุดเลขที่……ชั้นที่……อาคารเลขที่……..

ชื่ออาคารชุด……ทะเบียนอาคารชุดเลขที่……

พื้นที่ห้องชุด……ตารางเมตร สูง……..…..เมตร

2. **ราคาประเมินทุนทรัพย์ห้องชุด**

ปี พ.ศ. ……อาคาร……..

ห้องชุดชั้นที่……ราคาต่อตารางเมตร……..บาท

พื้นที่ระเบียงชั้น……ราคาต่อตารางเมตร……บาท

ที่จอดรถส่วนบุคคล……บาท

3. **การคำนวณมูลค่าห้องชุด**

3.1 มูลค่าห้องชุด

(1) พื้นที่ห้องชุดทั้งสิ้น……..ตารางเมตร

(2) ราคาประเมินห้องชุดตารางเมตรละ……บาท

(3) มูลค่าห้องชุด (1)x(2)……บาท

3.2 มูลค่าระเบียง

(1) พื้นที่ระเบียงทั้งสิ้น……..ตารางเมตร

(2) ราคาประเมินระเบียงตารางเมตรละ……บาท

(2) มูลค่าระเบียง (1)x(2)……บาท

3.3 พื้นที่จอดรถส่วนบุคคล

มูลค่าพื้นที่จอดรถส่วนบุคคล……บาท

4 **ภาษีที่คำนวณจากห้องชุด**

(1) มูลค่าห้องชุด……..บาท

(2) มูลค่าระเบียง. ……..บาท

(3) มูลค่าพื้นที่จอดรถ……..บาท

(4) รวมทั้งสิ้น……..บาท

(5) อัตราภาษีร้อยละ……..บาท

(6) ภาษีห้องชุด (4)x(5)…..……..บาท

รวมภาษีที่ชำระทั้งสิ้น……..บาท

สรุปการชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

(1) ภาษีที่คำนวณจากที่ดิน……..บาท

(2) ภาษีที่คำนวณจากโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง. ……บาท

(3) ภาษีที่คำนวณจากห้องชุด……บาท

(4) รวมภาษีที่ชำระทั้งสิ้น……บาท

5.2 ภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล (Shared Base)

5.2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม

1. การนำส่งเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวิธีเดิม

ตามพระราชบัญญัติจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 มาตรา 4 กำหนดให้ท้องถิ่นส่งมอบภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะที่ได้รับทั้งจำนวนให้แก่ กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น และในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้กรมสรรพากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น ให้กรมสรรพากรส่งมอบภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะทั้งจำนวน ให้แก่กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรร และการจัดเงินรายได้ดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้กำหนดวงเงิน โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ในกฎกระทรวง โดยที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 อีกทั้งพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังกำหนดให้กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้าให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2505 ยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไป เมื่อไม่มีกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะฯ พ.ศ. 2534 จึงทำให้กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2534) ที่ออกตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้าฯ พ.ศ. 2505 ยังคงมีผลใช้ได้ต่อไป นั่นหมายความว่ากรมสรรพากรต้องนำส่งเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม ส่วนที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดสรรให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 3(พ.ศ. 2534) ออกตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้าฯ พ.ศ. 2505 ทำให้ต้องมีการดำเนินการนำส่งเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้กระทรวงมหาดไทย โดยมีขั้นตอนดังนี้

1. กฎกระทรวงมหาดไทยเปิดบัญชีเงินภาษีมูลค่าเพิ่มของท้องถิ่นไว้กับกรมบัญชีกลาง

2. หน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งมี 3 หน่วยงาน คือ กรมสรรพากร กรมศุลกากรและกรมสรรพสามิต จะนำส่งเงินภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าบัญชีกระทรวงมหาดไทยที่เปิดไว้ที่กรมบัญชีกลาง ดังนี้

2.1 กรมสรรพากร เมื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มได้จะคำนวณส่วนที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ 1/9 หลังหักค่าค่าใช้จ่ายร้อยละ 3 แล้ว นำส่งเข้าบัญชีที่กระทรวงมหาดไทยเปิดไว้ที่กรมบัญชีกลาง ในกรุงเทพสรรพากรเขตพื้นที่จะนำส่งเงินทุกวัน แต่ในต่างจังหวัดจะนำส่งภายในวันที่ 15 ของทุกเดือน

2.2 กรมศุลกากร เมื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มได้ เจ้าหน้าที่จะคำนวณส่วนที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1/9 หลังหักค่าใช้จ่ายร้อยละ 3 แล้วนำส่งเข้าบัญชีกระทรวงมหาดไทย

2.3 กรมสรรพสามิต เมื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มได้ เจ้าหน้าที่จะคำนวณส่วนที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1/9 หลังหักค่าใช้จ่ายร้อยละ 3 แล้วนำส่งเข้าบัญชีกระทรวงมหาดไทย

ในทางปฏิบัติหน่วยจัดเก็บจะนำส่งเงินเข้าบัญชีกระทรวงมหาดไทย และในกรณีที่มีภาษีคืนหน่วยจัดเก็บ กรมสรรพากรจะขอเบิกจากบัญชีกระทรวงมหาดไทยเพื่อจ่ายคืนผู้เสียภาษีด้วย

3. กระทรวงมหาดไทยรวบรวมเงินภาษีมูลค่าเพิ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจัดสรร ดังนี้

3.1 ให้กรุงเทพมหานครได้รับจัดสรรจำนวนร้อยละ 60

3.2 ให้เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้รับจัดสรรจำนวนร้อยละ 40 โดยให้แต่ละแห่งได้รับจัดสรรตามสัดส่วนของรายได้ประเภทภาษีการค้าและภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ นอกจากภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ที่เก็บจากน้ำมันเบนซิน ซึ่งเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งได้รับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2503

สำหรับเทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดที่จัดตั้งขึ้นภายหลัง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2503 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ตั้งคณะกรรมการพิจารณาประเมินรายได้ประเภทภาษีการค้าและภาษีการซื้อโภคภัณฑ์นอกจากภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ที่เก็บจากน้ำมันเบนซินที่เก็บได้ใน เขตท้องที่นั้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2503 แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อใช้เป็นรายได้ที่ได้รับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2503

3.3 การจัดสรรให้จัดสรรปีละ 3 งวด ดังนี้

งวดที่หนึ่ง ภายในเดือนพฤศจิกายน

งวดที่สอง ภายในเดือนมีนาคม

งวดที่สาม ภายในเดือนกรกฎาคม

หากงวดใดมีความจำเป็นที่ไม่อาจจัดสรรได้ตามกำหนด ก็อาจเปลี่ยนแปลงได้โดยได้รับความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3.4 ในการจัดสรรแต่ละงวดตามหลักเกณฑ์ใน (3.2) หากเทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดได้รับการจัดสรรไม่ถึงห้าพันบาท ให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้แก่เทศบาล สุขาภิบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นห้าพันบาท และจัดสรรส่วนที่เหลือให้แก่เทศบาล สุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นต่อไป

2. ข้อเสนอแนะในการจัดเก็บและจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มตามหลักการที่เสนอใหม่

(1) <u>คงหลักการให้อำนาจองค์กรท้องถิ่นเก็บ Surcharge จากภาษีมูลค่าเพิ่ม</u> โดยขยายเพดานอัตราการจัดเก็บจากเดิมไม่เกิน 1 ใน 9 เป็นไม่เกิน 3 ใน 7 ส่วนของอัตราที่รัฐบาลจัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวกับการแบ่งรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มในกฎหมายอื่นทั้งหมด

(2) <u>กำหนดให้แบ่งการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามกรมที่จัดเก็บ</u> ดังนี้

() ภาษีส่วนที่กรมสรรพากรจัดเก็บจากสินค้าและบริการทั่วไป จัดสรรให้ อบจ. เป็นรายจังหวัด ตามสัดส่วนยอดขายที่เกิดขึ้นในแต่ละจังหวัด เป็นการแก้ปัญหาผลกระทบจากการเครดิตภาษี แล้วแบ่งรายได้ในแต่ละจังหวัดให้เทศบาลและ อบต.ในจังหวัดนั้นๆ ตามสัดส่วนประชากร

(ข) ภาษีส่วนที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บจากสินค้าสรรพสามิต ณ โรงงานผลิต จัดสรรให้เทศบาล อบต. เมืองพัทยาและ กทม. ตามสัดส่วนประชากร เพราะผู้รับภาระภาษีกระจายอยู่ทั่วประเทศ

(ค) ภาษีส่วนที่กรมศุลกากรจัดเก็บจากสินค้าที่นำเข้าที่ด่านศุลกากรจัดสรรเช่นเดียวกับข้อ (ข) เพราะผู้รับภาระภาษีกระจายอยู่ทั่วประเทศ

(3) กำหนดให้กรมจัดเก็บจัดสรรภาษีตรงให้แก่ท้องถิ่นและเพิ่มงวดการจัดสรรจากเดิมปีละ 3 งวด เป็น 6 งวด เพื่อให้ท้องถิ่นได้รับภาษีเร็วขึ้น

5.2.2 ภาษีธุรกิจเฉพาะ

1. การนำส่งเงินภาษีธุรกิจเฉพาะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวิธีเดิม

การจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เดิมท้องถิ่นออกข้อบัญญัติมอบให้กรมสรรพากรทำหน้าที่จัดเก็บให้ โดยกรมสรรพากรคิดค่าใช้จ่ายร้อยละ 3 ส่วนการจัดสรรเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มและธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 การนำส่งเงินภาษีธุรกิจเฉพาะส่วนที่เป็นของท้องถิ่นให้กระทรวงมหาดไทยเพื่อจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึง อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกับการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2534) ออกตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้าฯ พ.ศ. 2505 ด้วยเช่นกัน นั่นคือ เมื่อกรมสรรพากรจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะของ

ท้องถิ่นแล้ว จะนำส่งเข้าบัญชีกระทรวงมหาดไทยไปพร้อม ๆ กับการนำส่งภาษีมูลค่าเพิ่ม และกระทรวงมหาดไทยจะจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน ดังนี้

1.1 ให้กรุงเทพมหานครได้รับจัดสรรจำนวนร้อยละ 60

1.2 ให้เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้รับจัดสรรจำนวนร้อยละ 40 โดยให้แต่ละแห่งได้รับจัดสรรตามสัดส่วนของรายได้ประเภทภาษีการค้าและภาษีการซื้อโภคภัณฑ์นอกจากภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ที่เก็บจากน้ำมันเบนซิน ซึ่งเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งได้รับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2503

สำหรับเทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดที่จัดตั้งขึ้นภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2503 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ท้องที่ตั้งคณะกรรมการพิจารณาประเมินรายได้ประเภทภาษีการค้าและภาษีการซื้อโภคภัณฑ์นอกจากภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ที่เก็บจากน้ำมันเบนซินที่เก็บได้ในเขตท้องที่นั้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2503 แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อใช้เป็นรายได้ที่ได้รับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2503

1.3 การจัดสรรให้จัดสรรปีละ 3 งวด ดังนี้

งวดที่หนึ่ง ภายในเดือนพฤศจิกายน

งวดที่สอง ภายในเดือนมีนาคม

งวดที่สาม ภายในเดือนกรกฎาคม

หากงวดใดมีความจำเป็นที่ไม่อาจจัดสรรได้ตามกำหนด ก็อาจเปลี่ยนแปลงได้โดยได้รับความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

1.4 ในการจัดสรรแต่ละงวดตามหลักเกณฑ์ข้างต้น หากเทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดได้รับการจัดสรรไม่ถึงห้าพันบาท ให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรร ให้แก่เทศบาล สุขาภิบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นห้าพันบาท และจัดสรรส่วนที่เหลือให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นต่อไป

2. การนำส่งเงินภาษีธุรกิจเฉพาะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวิธีใหม่

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจทางการคลัง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ทุกท้องถิ่นต้องออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวมกันแล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร ซึ่งในการพิจารณาเห็นว่าอัตราภาษีธุรกิจเฉพาะที่ท้องถิ่นควรจะเก็บเพิ่มในขณะนี้ไม่ควรเกินร้อยละ 10 เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ผู้บริโภคมากเกินไป ทั้งนี้ ควรกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการจัดสรร ดังนี้

2.1 <u>หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่เทศบาลและอบต.</u>

(1) เทศบาลและ อบต. ออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะในอัตราร้อยละ 10 ของอัตราที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรโดยให้ถือว่าเมืองพัทยาเป็นเทศบาลหนึ่งของจังหวัดชลบุรี

(2) สรรพากรจังหวัดทำหน้าที่รวบรวมเงินภาษีธุรกิจเฉพาะของเทศบาลและ อบต. และจัดสรรให้แต่ละเทศบาลและ อบต. ตามเกณฑ์ประชากร เพื่อลดการกระจุกตัวของรายได้โดยให้นำส่งเทศบาล และ อบต. ภายในวันที่ 15 ของทุกเดือน

2.2 <u>แนวทางการปฏิบัติ การจัดสรรภาษีธุรกิจเฉพาะ</u>

(1) ยกเลิกกฎหมายเช่นเดียวกันกับภาษีมูลค่าเพิ่ม

(2) ออกระเบียบปฏิบัติเพื่อให้กรมสรรพากรทำหน้าที่จัดสรรเงินภาษีธุรกิจเฉพาะและนำส่งเงินภาษีธุรกิจเฉพาะให้เทศบาลและ อบต. โดยตรง

5.2.3 ภาษีสรรพสามิตและภาษีสุรา

1. การนำส่งเงินภาษีสรรพสามิตและภาษีสุราให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิธีเดิม

พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ..ศ. 2527และ พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527 กำหนดให้ผู้เสียภาษีสรรพสามิตและภาษีสุราเสียภาษีเพิ่มเติมในอัตราไม่เกินร้อยละ 10 และให้เจ้าหน้าที่ ผู้จัดเก็บนำส่งเงินที่เก็บได้ให้กระทรวงมหาดไทย โดยหักค่าใช้จ่ายไว้ร้อยละ 5 ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตและภาษีสุรา เสียภาษีเพิ่มในอัตราร้อยละ 10 และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต และภาษีสุราฯ ได้กำหนดระยะเวลาการจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิตในแต่ละปี ไว้ 3 งวด คือ

งวดที่ 1 ภายในเดือนตุลาคม
งวดที่ 2 ภายในเดือนกุมภาพันธ์
งวดที่ 3 ภายในเดือนมิถุนายน

ทั้งนี้ การจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิตและภาษีสุราให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎกระทรวงนี้ ให้จัดสรรตามอัตราส่วนแห่งยอดจำนวนราษฎรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรในวันสิ้นปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ เมื่อเจ้าหน้าที่สรรพสามิตเก็บภาษีสรรพสามิต และภาษีสุราส่วนที่เป็นของ อปท.แล้ว จะนำส่งเข้าบัญชีของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งการฝากถอนเงินนี้เป็นไปตามข้อบังคับว่าด้วยการฝากและถอนคืนเงินต่อกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2495 ด้วยเช่นกัน เมื่อส่งออกสินค้าที่เสียภาษีสรรพสามิต หรือนำสินค้าที่เสียภาษีสรรพสามิตแล้วไปประกอบสินค้าที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตอีกก็จะมีการคืนภาษีสรรพสามิตส่วนที่ได้เสียไว้แล้วด้วย และในการคืนภาษีสรรพสามิตนี้ เจ้าหน้าที่สรรพสามิตจะหักจากเงินภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บได้ในเดือนที่มีการขอคืนแล้วคำนวณส่งเข้าบัญชีกระทรวงมหาดไทย ส่วนที่เหลือนำเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน และในกรณีที่มีการขอคืนภาษีสรรพสามิตมากกว่าภาษีที่จัดเก็บได้ ให้ยกยอดไปในเดือนต่อไปจะไม่มีการเบิกเงินจากบัญชีเพื่อจ่ายคืน ซึ่งแตกต่างจากกรณีภาษีมูลค่าเพิ่ม

2. การนำส่งภาษีสรรพสามิตและภาษีสุราให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวิธีใหม่

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม. อาจมีรายได้จากการออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีสรรพสามิต และภาษีสุราเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ โดยให้ถือเป็นหน้าที่กรมสรรพสามิตในการจัดเก็บ อย่างไรก็ตาม อำนาจในการจัดเก็บยังเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดสรรภาษีสรรพสามิตฯ และ พระราชบัญญัติจัดสรรภาษีสุราฯ ดังที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความไว้

ดังได้กล่าวแล้วว่าภาษีสรรพสามิตและภาษีสุราเป็นภาษีที่เก็บ ณ โรงงานผลิตและด่านที่นำเข้า การที่ อปท. จะออกข้อบัญญัติจัดเก็บ จะทำได้เฉพาะกรณีมีโรงงานตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ย่อมทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแน่นอน จึงเห็นควรให้จัดเก็บตาม พรบ.จัดสรรเงินภาษีสุราและภาษีสรรพสามิตเช่นเดิม แต่ให้ขยายเพดานอัตรา จากเดิม ไม่เกินร้อยละ 10 เป็นไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีสุรา และ ภาษีสรรพสามิตที่รัฐบาลจัดเก็บ และให้จัดสรรให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแหล่งการบริโภค ทั้งนี้ โดยใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์ในการจัดสรร

การจัดสรรภาษีสรรพสามิตและภาษีสุราไม่สามารถจัดสรรในลักษณะของภาษีธุรกิจเฉพาะ คือ รายได้จังหวัดใดให้เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้นได้ เพราะถ้าจังหวัดใดไม่มีโรงงานผลิตหรือด่านที่นำเข้าสินค้าที่เสียภาษีสรรพสามิตและภาษีสุรา ก็จะไม่มีรายได้

ส่วนนี้ และถ้าจังหวัดมีโรงงานผลิตหรือด่านที่นำเข้าสินค้าที่เสียภาษีสรรพสามิตและภาษีสุราก็จะมีรายได้สูงมาก ซึ่งตามข้อเท็จจริง ผู้บริโภคสินค้าที่เสียภาษีสรรพสามิตและภาษีสุรากระจายอยู่ทั่วประเทศการจัดสรรภาษีสรรพสามิตและภาษีสุรา จึงต้องจัดสรรให้กับทุกท้องถิ่นเพื่อความเป็นธรรม โดยกรมสรรพสามิตจะรวบรวมเงินภาษีสรรพสามิตและภาษีสุราของ อปท. แล้วนำส่ง อปท. โดยจัดสรรตามจำนวนประชากรในปีที่ผ่านมา ณ วันสิ้นปีปฏิทิน จึงควรกำหนดระยะเวลาการจัดสรร โดยจัดสรรปีละ 6 งวด ดังนี้

งวดที่ 1 ภายในเดือนเมษายน
งวดที่ 2 ภายในเดือนมิถุนายน
งวดที่ 3 ภายในเดือนสิงหาคม
งวดที่ 4 ภายในเดือนตุลาคม
งวดที่ 5 ภายในเดือนธันวาคม
งวดที่ 6 ภายในเดือนกุมภาพันธ์

ทั้งนี้ให้กรมสรรพสามิตออกระเบียบปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ดำเนินการในการคำนวณภาษีสรรพสามิตส่วนที่เป็นของ อปท. เพื่อนำส่งเข้าบัญชีของแต่ละ อปท. (เทศบาล อบต.) โดยไม่ต้องนำส่งให้กระทรวงมหาดไทย

บทที่ 6 รายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.1 ค่าธรรมเนียมท้องถิ่น

รายได้ของท้องถิ่น นอกจากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองจากฐานทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นของตน ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแทนและภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้แล้ว ยังมีรายได้อื่นที่ไม่ใช่ภาษีอีก คือ ค่าธรรมเนียม ซึ่งเป็นเงินที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บจากการให้ใช้สินค้าหรือบริการจากการบริการสาธารณะต่างๆที่รัฐหรือท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น

6.1.1 บทบาทของค่าธรรมเนียมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สถิติที่ผ่านมาท้องถิ่นมีรายได้จากค่าธรรมเนียมที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดของท้องถิ่นแล้วถือว่าน้อยมาก คิดเป็นประมาณร้อยละ 1.25 ของรายได้ทั้งหมด

รายได้ของท้องถิ่นนั้นมีความจำเป็น เนื่องจากทำให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองทางด้านการคลังได้ โดยไม่ต้องรอเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง เมื่อท้องถิ่นหาเงินได้เอง ก็จะสามารถนำไปใช้จ่ายได้เองตามความต้องการในการพัฒนาพื้นที่ของตนในบรรดาแหล่งรายได้ทั้งหมดของท้องถิ่นนั้น ค่าธรรมเนียมถือว่ามีความสำคัญไม่น้อย เนื่องจากเป็นรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถนำมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นนั้นๆได้โดยตรงโดยไม่มีกฎเกณฑ์ยุ่งยาก เช่นนำไปใช้ในการดูแลรักษาความสะอาดของพื้นที่และชุมชน การดูแลสุขอนามัยของประชาชน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และรวมถึงการนำมาใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้บริการ

สำหรับประโยชน์ของการจัดเก็บค่าธรรมเนียมนอกจากจะเป็นการเพิ่มรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังถือได้ว่าเป็นการจัดเก็บที่มีความเป็นธรรมมากกว่าภาษี เพราะเป็นการเก็บโดยตรงจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการใช้สินค้าหรือจากการรับบริการนั้นๆจากรัฐ ผู้ใดไม่ได้ใช้บริการก็ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม และผู้รับประโยชน์จากการใช้บริการมากก็เสียค่าธรรมเนียมมาก ผู้ใดได้รับบริการน้อยก็เสียค่าธรรมเนียมน้อย ยกตัวอย่างเช่น การเสียค่าธรรมเนียมผ่านทาง เป็นต้น

6.1.2 หลักพื้นฐานในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม

ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานดังต่อไปนี้

1) <u>ผู้ใช้บริการ</u> การเพิ่มรายได้ท้องถิ่นจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจะต้องสามารถระบุ ตัวผู้ใช้บริการได้อย่างชัดเจน เนื่องจากผู้ใช้บริการเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้บริการโดยตรง

จากลักษณะพิเศษข้อนี้ทำให้ค่าธรรมเนียมสามารถใช้เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะวัดความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นต่อการบริการขั้นพื้นฐานได้ โดยค่าธรรมเนียมจะเป็นตัวชี้วัดได้ว่าบริการใดเป็นที่ต้องการของประชาชนมากน้อยเพียงใดและบริการใดไม่เป็นที่ต้องการของประชาชน

2) <u>ความยุติธรรมในการจัดเก็บ</u> ค่าธรรมเนียมถือได้ว่าเป็นการจัดเก็บที่เหมาะสม และ เป็นธรรม เนื่องจากมีการพิจารณาถึง

(1) การได้รับประโยชน์ (benefit principle) โดยผู้ได้รับประโยชน์จากบริการจะเป็น ผู้จ่ายค่าบริการส่วนผู้ไม่ได้รับประโยชน์ก็ไม่ต้องจ่าย เช่น ค่าธรรมเนียมผ่านทาง ผู้ใช้บริการผ่านทางครั้งใดก็เสียค่าธรรมเนียม ถ้าไม่ได้ผ่านก็ไม่ต้องเสีย การจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้นจะต่างจากการจัดเก็บภาษีตรงที่การเก็บภาษียึดหลัก ability to pay คือ เก็บจากผู้มีความสามาถในการเสียภาษีโดย ไม่ได้คำนึงว่าผู้เสียภาษีนั้นได้รับประโยชน์จากบริการของรัฐหรือไม่

(2) ค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีบริการ (cost) การที่รัฐจัดหาบริการให้โดยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนั้น จะต้องสอดคล้องกับค่าใช้จ่ายที่รัฐเสียไป คือ เก็บค่าธรรมเนียมในอัตราคุ้มทุนเท่านั้น จะไม่เก็บมากเกินความจำเป็นในลักษณะที่เป็นการแสวงหากำไร เพราะถือว่าค่าธรรมเนียมเป็นการจ่ายเพื่อตอบแทนการใช้บริการของรัฐเท่านั้น

<u>3) ประเภทของบริการที่ควรใช้ค่าธรรมเนียม</u>

ในการที่รัฐจะนำค่าธรรมเนียมมาใช้กับการบริการประเภทใด จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมด้วยว่า บริการนั้น ๆ เหมาะสมที่จะเก็บค่าธรรมเนียมหรือไม่ โดยทั่วไปจะพิจารณาจาก

1) การบริการสาธารณะนั้น ประชาชนเข้าถึงได้ทุกคนหรือไม่

การจะเก็บค่าธรรมเนียมได้จากบริการนั้น ต้องเป็นการบริการสาธารณะที่ ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงได้ทุกคน เพราะบริการสาธารณะใดที่มีผู้ใช้บริการเพียงบางคน การเก็บค่าบริการเฉพาะผู้ที่ใช้บริการจะเป็นธรรมมากกว่าการใช้วิธีเก็บภาษี ซึ่งเก็บจากผู้มีรายได้ที่อยู่ในเกณฑ์ที่ต้องเสียภาษีทั้งหมด โดยผู้เสียภาษีบางรายอาจไม่ได้รับบริการนั้น ๆ แต่จะต้องรับภาระตรงนั้นด้วย เช่น การให้บริการสวนสาธารณะในประเทศไทย ซึ่งใช้เงินจากภาษีในการสร้าง แต่บุคคลที่เสียภาษีบางคนอาจไม่เคยเข้าไปใช้บริการนั้นเลย เปรียบเทียบกับ การใช้วิธีเก็บค่าธรรมเนียมเข้าชมสวนสัตว์ ซึ่งเหมาะสมเนื่องจากผู้ใช้บริการเป็นผู้ได้รับประโยชน์จึงต้องเสียค่าธรรมเนียม ในขณะที่คนอื่นที่ไม่ใช่เข้าชมสวนสัตว์ ก็ไม่ได้รับประโยชน์จึงไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม

2) ความต้องการให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม (User Charger) จะเป็นวิธีที่ทำให้ผู้ใช้บริการตระหนักในการใช้ประโยชน์จากสินค้าหรือบริการนั้น เช่น ค่ายาในโรงพยาบาลของรัฐที่อาจเก็บในรูปค่าธรรมเนียมการรักษา ทั้งนี้เพื่อให้ผู้เสียค่าธรรมเนียมรู้สึกว่ายาที่ได้รับมาเป็นสิ่งที่ต้องซื้อมา ทำให้ตระหนัก

ถึงความจำเป็นและความสำคัญของยา ถ้าเป็นการให้เปล่าโดยถือว่าเป็นบริการที่รัฐจัดหาแบบให้เปล่า ผู้รับบริการอาจไม่ตระหนักถึงคุณค่าและไม่ได้ใช้ยาอย่างคุ้มค่า ทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรโดยใช่เหตุ ด้วยเหตุนี้จึงต้องจัดเก็บค่าธรรมเนียม

3) การให้บริการสาธารณะนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นหรือเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องการ แต่ไม่มีเอกชนจัดทำ เนื่องจากต้องใช้ค่าใช้จ่ายมากและไม่คุ้มค่า กรณีนี้รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีการบริการ
นั้น ๆ ขึ้น เช่น การสร้างโรงพยาบาลในท้องถิ่นห่างไกล ไม่มีเอกชนทำเพราะไม่คุ้มค่าใช้จ่าย จึงเป็นหน้าที่ที่รัฐต้องทำและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม

6.1.3 ประเภทของค่าธรรมเนียม

ค่าธรรมเนียมแบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1) <u>ค่าธรรมเนียมผู้ได้รับประโยชน์ (Beneficiary Charges)</u>

ค่าธรรมเนียมชนิดนี้เป็นค่าธรรมเนียมซึ่งผู้รับบริการสาธารณะ จ่ายเป็นค่าบริการเหล่านั้น

ค่าธรรมเนียมดังกล่าวแบ่งเป็นประเภทหลัก ๆ ได้ 2 ประเภท คือ

ก) ค่าธรรมเนียมผู้ใช้ (User Fees)

ค่าธรรมเนียมชนิดนี้เก็บจากการใช้บริการ ซึ่งโดยทั่วไปจะขึ้นอยู่กับจำนวน การใช้บริการ ค่าธรรมเนียมผู้ใช้นี้มีบางกรณีจะรวมค่าธรรมเนียมการใช้ขั้นต่ำซึ่งเป็นจำนวนคงที่กับค่าธรรมเนียมการบริโภคซึ่งผันแปรตามจำนวนการใช้บริการ (fixed Access Charge + Variable Consumption Charge) เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้น้ำประปาหรือการใช้โทรศัพท์ ซึ่ง Access Charge คือ ค่าธรรมเนียมการติดตั้งบริการน้ำหรือโทรศัพท์ ขณะที่ consumption charge คือ ค่าธรรมเนียม
ที่เก็บเป็นรายเดือนจากการใช้น้ำหรือโทรศัพท์

) ค่าธรรมเนียมจากการพัฒนา (Betterment Levy) เป็นค่าธรรมเนียมที่มีการนำมาใช้ในต่างประเทศ โดยเก็บจากเจ้าของทรัพย์สินซึ่งทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์จากการลงทุนสาธารณะ ซึ่งโดยทั่วไปได้แก่ การติดตั้ง หรือปรับปรุงบริการขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน, ระบบน้ำประปา, การระบายน้ำ, สายไฟฟ้า ค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บนี้อาจกำหนดให้ครอบคลุม (ก) ส่วนหนึ่งของต้นทุน, (ข) ต้นทุนทั้งหมด หรือ (ค) จำนวนที่สูงกว่าต้นทุนก็ได้ โดยค่าธรรมเนียมจากการพัฒนา (Betterment Levy) อาจเก็บเป็นเงินสดครั้งเดียว หรือเฉลี่ยตามจำนวนปี ค่าธรรมเนียมที่เก็บนี้อาจจะใกล้เคียงกับภาษีทรัพย์สิน อย่างไรก็ตามมีบางประเทศในกลุ่ม เอเชีย จะไม่ใช้วิธีเก็บค่าธรรมเนียมเป็นเงินสด แต่

จะใช้บางส่วนของที่ดินที่ได้ถูกปรับปรุงขึ้นนั้นขายในตลาดเพื่อให้คุ้มต้นทุนการปรับปรุงที่ดิน ซึ่งวิธีนี้เรียกว่า Land Readjustment หรือ Land Consolidation

ค่าธรรมเนียมจากการพัฒนา (Betterment levy) นี้สามารถแบ่งเป็นการเฉพาะได้อีก คือ Impact fee และ Special Assessment

- Impact fee เป็นค่าธรรมเนียมที่เก็บจากผู้ที่จะได้รับประโยชน์อันเนื่องจากการมีโครงการ พัฒนาใหม่ ๆ ที่เป็นผลจากการขยายตัวของชุมชนเดิมโดยผู้มาอยู่ใหม่ ค่าธรรมเนียมนี้จะคำนวณจากสัดส่วนที่ผู้อยู่อาศัยจะได้รับประโยชน์จากโครงการ การจัดเก็บอาจเป็นการจ่ายล่วงหน้าครั้งเดียวครอบคลุมต้นทุนคงที่ทั้งโครงการ

- Special Assessment เป็นค่าธรรมเนียมอีกรูปแบบหนึ่งที่เก็บจากเจ้าของทรัพย์สินที่ทรัพย์สินมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเนื่องจากการปรับปรุงพื้นที่โดยรัฐ โดยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมคิดจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการปรับปรุงพื้นที่ หรือการมีสาธารณูปโภคพื้นฐาน

2) <u>ค่าธรรมเนียมแบบใบอนุญาต (Regulatory fees)</u>

เป็นค่าธรรมเนียมซึ่งเก็บจากเอกชนหรือธุรกิจ เพื่ออนุญาตให้เขาเหล่านั้นจัดทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น วัตถุประสงค์ของการเก็บค่าธรรมเนียมประเภทนี้ก็เพื่อการควบคุมดูแล ไม่ใช่เป็นค่าซื้อบริการเช่นเดียวกับ user fee ค่าใบอนุญาตนี้โดยทั่วไปจะจัดเก็บในอัตราคงที่สำหรับแต่ละประเภทกิจกรรม คือ จะไม่ผันแปรตามปริมาณธุรกิจ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตส่วนใหญ่จะกำหนดระยะเวลาการจ่ายเป็นปีโดยเมื่อจ่ายค่าใบอนุญาตแล้ว จะได้รับใบอนุญาตหรือป้ายวงกลมซึ่งต้องวางแสดงไว้ในที่ประกอบธุรกิจเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

นอกจากนี้ การออกใบอนุญาตอาจถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการเพิ่มรายได้ท้องถิ่น ในกรณีการหารายได้ เมื่อบุคคลใดมาขอใบอนุญาตก็จะได้รับอนุญาต โดยจะมีการขึ้นทะเบียนไว้เพื่อเป็นข้อมูลหรือเป็นหลักฐานแสดงสถานะอย่างใดอย่างหนึ่ง สำหรับใบอนุญาตเพื่อควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยนั้น จะออกให้เมื่อผู้รับใบอนุญาตได้ทำตามมาตรฐานที่รัฐได้กำหนดไว้ครบถ้วนแล้ว โดยจะต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องทั้งก่อนอนุญาตว่ามีคุณสมบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์หรือไม่ และเมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วก็ยังต้องติดตามตรวจสอบให้คงมีคุณสมบัติตามที่ได้รับอนุญาตต่อไป

6.1.4 **ค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บในปัจจุบัน**

ในประเทศไทย ขณะนี้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมอยู่ 2 ประเภท คือ ค่าธรรมเนียม ประเภทผู้ใช้ (user charge) และประเภทใบอนุญาต (regulatory fee) โดยยังไม่มีการเก็บ

ค่าธรรมเนียมจากการพัฒนา (betterment levy) สำหรับค่าธรรมเนียมที่กล่าวมาแล้วนั้นสามารถแบ่งตามการจัดเก็บได้หลายลักษณะ ดังนี้

1) <u>แบ่งตามหน่วยงานที่จัดเก็บ</u>

สำหรับค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บในปัจจุบันแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ก) ค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง และ ข) ค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลเก็บเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก) ค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมของท้องถิ่นนั้นจะต้องมีกฎหมายหรือบทบัญญัติให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดเก็บเสมอ สำหรับค่าธรรมเนียมที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองนั้นจะเป็นการจัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัติดังต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502
2) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535
3) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
4) พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503
5) พระราชบัญญัติควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528
6) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยการใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493
7) พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535
8) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535
9) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

<u>โดยในตารางที่1</u> จะแสดงรายละเอียดและรายการค่าธรรมเนียมและค่าใบอนุญาต ลักษณะที่จัดเก็บ และอัตราที่จัดเก็บในปัจจุบัน

ข) ค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลเก็บเพิ่มให้แก่ท้องถิ่น

ค่าธรรมเนียมที่รัฐเก็บเพิ่มให้แก่ท้องถิ่นนี้ได้แก่ค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติดังต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493

2) พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

2) <u>แบ่งตามระดับขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันแบ่งการปกครองออกเป็น 3 ระดับ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยในพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละองค์กรระบุประเภทของค่าธรรมเนียมที่ท้องถิ่นแต่ละประเภทสามารถจัดเก็บได้ เช่น ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ อากรฆ่าสัตว์ ให้เทศบาล และอบต. จัดเก็บ และค่าธรรมเนียมผู้พักโรงแรมให้อบจ. จัดเก็บเป็นต้น

6.1.5 วิธีคิดค่าธรรมเนียม

การคิดค่าธรรมเนียมนั้นเป็นเรื่องที่ซับซ้อน โดยต้องมีการพิจารณาตัวแปรและรายละเอียดมากมาย ในที่นี้ จะได้กล่าวถึงเพียงวิธีคิดค่าธรรมเนียมที่ควรนำมาใช้กับการให้บริการของรัฐในแต่ละประเภทเป็นเบื้องต้น ซึ่งมีทั้งหมด 4 วิธี คือ

1) วิธีคิดแบบ Full Cost Pricing

2) วิธีคิดแบบ Partial Cost Pricing

3) วิธีคิดแบบ Competitive Cost Pricing

4) วิธีคิดแบบ Marginal Cost Pricing

1) <u>Full Cost Pricing</u> คือ การคิดค่าธรรมเนียมเต็มจำนวนที่รัฐต้องจัดให้มีบริการนั้น ๆ ทั้งค่าใช้จ่ายทางตรง (direct cost) เช่น ค่าใช้จ่ายในการผลิต การจัดสรรและการกระจายการให้บริการ (production and distribution) และ ค่าใช้จ่ายทางอ้อม (indirect cost) เช่น ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการจัดบริการของรัฐ การบริการของรัฐ ที่สามารถใช้วิธีคิดแบบ Full cost pricing ได้แก่ การจัดบริการด้านสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา

2) <u>Partial Cost Pricing</u> คือ การคิดค่าธรรมเนียมเพียงบางส่วน ซึ่งมักจะใช้มากกับการให้บริการของรัฐต่อสินค้าและบริการของรัฐโดยสมบูรณ์ (pure public goods) ลักษณะของบริการที่จะใช้วิธีคิดค่าธรรมเนียมแบบ Partial cost pricing นี้ ต้องมีลักษณะพิเศษ คือ การใช้สินค้าหรือบริการนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อบุคคลอื่นด้วย (externality effect) โดยส่วนที่ผู้อื่นได้รับประโยชน์นั้นจะได้รับการชดเชยหรือสนับสนุน (subsidize) จากเงินภาษีของรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้รับ

บริการไม่ใช่ผู้ได้รับประโยชน์เพียงคนเดียว นอกจากนี้ สินค้าหรือบริการที่รัฐบาลต้องการส่งเสริมให้มีผู้ซื้อหรือผู้ใช้บริการมากขึ้น ก็อาจใช้วิธีคิดค่าธรรมเนียมแบบนี้ได้ หรืออีกกรณีหนึ่ง คือ เป็นการบริการที่รัฐต้องการจะจัดให้สำหรับประชาชนที่ด้อยโอกาสหรือมีรายได้น้อยให้ได้มีส่วนในการใช้บริการนั้น

3) Competitive Cost Pricing คือ การคิดค่าธรรมเนียมในการจัดให้มีสินค้าหรือบริการของรัฐโดยเทียบเคียงกับการจัดให้มีสินค้าและบริการประเภทเดียวกันของเอกชน หรือของ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรอื่น ๆ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น ค่าธรรมเนียมเข้าชม สวนสัตว์

4) Marginal cost Pricing คือ การคิดค่าธรรมเนียมที่ราคาจะสะท้อนถึงค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าหรือบริการนั้นๆ เพิ่มขึ้นอีก 1 หน่วย นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่สนับสนุนวิธีคิดแนวนี้ เพราะเป็นวิธีที่ทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพที่สุด กล่าวคือ ผู้บริโภคที่จะเสียค่าธรรมเนียมจะเป็นผู้บริโภคที่ต้องการสินค้าหรือบริการที่จัดให้มีเพิ่มขึ้นนั้น

6.1.6 บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเรื่องค่าธรรมเนียม

หลักการพื้นฐานในการนำค่าธรรมเนียมมาใช้ จะต้องพิจารณาถึงลักษณะของสินค้า หรือประเภทของการบริการที่รัฐจัดให้นั้น ว่าโดยลักษณะแล้วเหมาะที่รัฐจะให้บริการโดยเก็บค่าบริการ/ค่าธรรมเนียมหรือไม่

จากที่ได้มีการกล่าวไว้ว่า ในทางเศรษฐศาสตร์ สินค้าและบริการสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ สินค้าบริการเอกชน (private goods) และสินค้าบริการสาธารณะ (public goods) โดยลักษณะสำคัญที่แตกต่างกันสำหรับสินค้า 2 ชนิดนี้ คือ

สินค้าบริการเอกชน (Private goods) มีลักษณะที่ผู้บริโภคแต่ละคนจะใช้ประโยชน์จากสินค้าหรือบริการนั้นได้ (rivalry) และสามารถกีดกันมิให้บุคคลอื่นเข้ามาใช้บริการได้ (exclusion) ในขณะที่สินค้าบริการสาธารณะ (Public goods) นั้นเป็นบริการหรือสินค้าที่ทุกคนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยที่แต่ละคนไม่สูญเสียประโยชน์ (non rivalry) และไม่สามารถกีดกันให้บุคคลอื่นเข้ามาใช้สินค้าหรือบริการได้ (non-exclusion)

สำหรับสินค้าหรือบริการที่จะนำค่าธรรมเนียมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้จะต้องเป็นสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะกึ่งสินค้าบริการเอกชนและกึ่งสินค้าบริการสาธารณะหรือที่มีผู้เรียกว่า merit goods คือ อาจเป็นสินค้าบริการที่แต่ละคนที่บริโภคหรือรับบริการจะได้ประโยชน์ส่วนตัวแต่ไม่สามารถกีดกันไม่ให้คนอื่นมาใช้บริการได้ หรืออาจจะสามารถกีดกันผู้อื่นไม่ให้มาใช้บริการหรือบริโภคแต่การบริโภคหรือการรับบริการนั้นสามารถเป็นประโยชน์ต่อบุคคลโดยทั่วไปคือเมื่อคนใช้ประโยชน์แล้วคนอื่นยังสามารถใช้ประโยชน์ได้อีก

เมื่อพิจารณาลักษณะของสินค้าหรือบริการที่สามารถเก็บค่าธรรมเนียมได้แล้วก็จะมาพิจารณาประเภทของค่าธรรมเนียมที่จะจัดเก็บ และหลักการคิดค่าธรรมเนียม โดยค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากการใช้สินค้าหรือบริการของรัฐ (User Charges) ซึ่งมีลักษณะ จัดเก็บโดยตรงจากการใช้สินค้าหรือบริการที่รัฐจัดหาไว้ให้ และการเก็บค่าบริการขึ้นอยู่กับปริมาณหรือจำนวนการบริโภคที่ผู้บริโภคได้รับโดยตรงจากการใช้สินค้าหรือบริการนั้น การคิดค่าธรรมเนียม ควรใช้วิธีคุ้มทุน คือ จัดเก็บเท่าต้นทุนของรัฐที่เสียไปในการจัดให้มีบริการนั้น ๆ โดยอาจคิด full cost ซึ่งรวมค่าดำเนินการ การบำรุงรักษา ค่าจ้างบุคลากร หรือคิดแบบ Partial cost คือ การคิด full cost หักด้วยการนำเงินภาษีมาช่วย (subsidize) เนื่องจาการให้บริการนั้นทำให้เกิดประโยชน์กับสังคมส่วนรวมด้วย (spill over effect) หรือคิดโดยใช้วิธี Marginal cost pricing คือ คิดราคาจากการเพิ่มของค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าหรือบริการเพิ่มขึ้นอีก 1 หน่วย

สำหรับค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บเป็นค่าใบอนุญาต (Regulatory fee) เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยนั้น หากพิจารณาในรายละเอียด จะเห็นว่าสามารถแยกได้ เป็น 2 ลักษณะ คือ

ก) ค่าธรรมเนียมแบบ license ซึ่งออกให้แก่ผู้ให้บริการที่มาขอจัดตั้งกิจการ หรือธุรกิจโดยรัฐอาจต้องมีการตั้งมาตรฐาน หรือ การควบคุมดูแลเป็นพิเศษ เพื่อประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชน

ข) ค่าธรรมเนียมแบบ permit fee ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากการให้บริการแก่ผู้ใช้บริการบางกลุ่มที่ต้องการใช้สินค้าหรือบริการ “พิเศษ” ต่างจากบุคคลอื่น หรือการอนุญาตให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นพิเศษ

การคิดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตมี 2 ลักษณะ คือ

1) เก็บให้คุ้มกับสิ่งที่รัฐจะต้องจัดทำเพื่อการควบคุมดูแลการกระทำนั้น ๆ (regulatory fee) เช่น การต้องใช้เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ ในการควบคุม ตรวจสอบให้เกิดสุขอนามัย การว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบ เป็นต้น

2) หากรัฐไม่ต้องจัดการสิ่งใดมากไปกว่าการดูแลเอกสารที่ใช้ การจัดเก็บก็คิดเท่าที่รัฐได้เสียไปในการจัดการให้มีเอกสารนั้น รวมทั้งค่ายานพาหนะ กรณีต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริง(administrative cost)

ในกรณีที่การให้บริการของรัฐมีผลให้มูลค่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้น รัฐอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากมูลค่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นได้ โดย เรียกเก็บจากผู้ได้รับประโยชน์จากการให้บริการของรัฐ ในพื้นที่ที่รัฐกำหนด และเรียกเก็บตามมูลค่าของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นหลักจากที่รัฐได้จัดบริการเพิ่มขึ้นในพื้นที่ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมประเภทนี้ ยังไม่มีเกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งจะไดมีการมีการวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป

จากหลักการข้างต้นจะได้นำมาวิเคราะห์ค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บในปัจจุบัน โดยจะได้แยกประเภทค่าธรรมเนียมให้ถูกต้องเพื่อที่จะได้วิเคราะห์และนำเสนอการคิดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บได้อย่างเป็นธรรม

1) การแยกประเภทค่าธรรมเนียมตามลักษณะกิจการ พร้อมการคิดค่าธรรมเนียมที่เหมาะสม

ตาราง 1 ค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง

ค่าธรรมเนียม	ลักษณะการจัดเก็บ	ประเภท	การคิดค่าบริการ	หมายเหตุ
1. **พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2535** **1) ค่าตอบแทนการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอันใดล่วงล้ำแม่น้ำ**	1) ทุ่นหรือหลักผูกเรือสำราญและกีฬา ตรม.ละ 1,000 บาท 2) อาคารหรือสิ่งอันใดล่วงล้ำแม่น้ำ ซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ในการขนส่งทางน้ำโดยตรง ตรม. ละ 300 บาท (3) – (7)	User charges	- คิดค่าบริการตามผลประโยชน์ที่บุคคลได้รับ	
2. **พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535** 1) ค่าเก็บและขนส่งปฏิกูลหรือมูลฝอย 1.1) ครั้งหนึ่ง ๆ 1.2) ค่าเก็บและขนมูลฝอยประจำเดือน ก) ที่มีปริมาณมูลฝอยวันหนึ่งไม่เกิน 500 ลิตร	- เศษ ลบ.ม. หรือลบ.ม. แรก และ ลบ.ม. ต่อ ๆ ไป ลบ.ม.ละ 250 บาท - เศษไม่เกินครึ่งลบ.ม. คิด ลบ.ม. ละ 150 บาท - วันหนึ่งไม่เกิน 20 ลิตร เดือนละ 40 บาท - วันหนึ่งเกิน 20 ลิตร ค่าเก็บและขน	User charges	-ใช้หลักคุ้มทุนในการให้บริการ	- นอกจากการคิดค่าจัดเก็บขยะตามปริมาณขยะควรมีการคิดค่าจัดเก็บแบ่งตามประเภทขยะ โดยคิดค่าบริการบนความยากง่ายในการกำจัดขยะแต่ละประเภท

ค่าธรรมเนียม	ลักษณะการจัดเก็บ	ประเภท	การคิดค่าบริการ	หมายเหตุ
ข) ที่มีปริมาณมูลฝอยวันหนึ่งเกิน 500 ลิตร ขึ้นไป	ทุก ๆ 20 ลิตร หรือเศษของและละ 20 ลิตร เดือนละ 40 บาท - วันหนึ่งไม่เกิน 1 ลบ.ม. เดือนละ 2,000 บาท - วันหนึ่งเกิน 1 ลบ.ม. ค่าเก็บและขนทุก ๆ ลบ.ม. หรือเศษของ ลบ.ม. เดือนละ 2,000 บาท			
ค) ค่าเก็บเป็นครั้งคราว	- ครั้งหนึ่ง ๆ ไม่เกิน 1 ลบ.ม. ครั้งละ 150 บาท - เกิน 1 ลบ.ม. ค่าเก็บและขนทุก ๆ ลบ.ม. หรือเศษของ ลบ.ม. ลบ.ม. ละ 150 บาท			
2) ค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาต				
2.1) ใบอนุญาตทำการเก็บ/ขนสิ่งปฏิกูล	ฉบับละ 5,000 บาท	license	- regulatory cost	- ควรมีการต่อใบอนุญาตเป็นคราว ๆ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม
2.2) ใบอนุญาตค่าดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	ฉบับละ 10,000 บาท	license	- regulatory cost	
2.3) ใบอนุญาตจัดตั้งตลาด	ฉบับละ 3,000 บาท	license		
2.4) ใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ				
ก) แบบจัดวาง	ฉบับละ 500 บาท	Permit fees	- regulatory cost	
ข) แบบเร่ขาย	ฉบับละ 50 บาท	Permit fees	- regulatory cost	
3) ค่าธรรมเนียมการออกหนังสือรับรองการแจ้งการจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร	ฉบับละ 1,000 บาท	Permit fees	- administrative cost	

ค่าธรรมเนียม	ลักษณะการจัดเก็บ	ประเภท	การคิดค่าบริการ	หมายเหตุ
3. **พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535** - ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตปิดประกาศหรือเขียนข้อความหรือภาพติดตั้ง เขียนป้ายหรือเอกสารหรือทิ้งหรือโปรยแผ่นประกาศเพื่อโฆษณาแก่ประชาชน	โฆษณาเพื่อการค้า ฉบับละ 200 บาท โฆษณาอื่น ๆ ที่ไม่เป็นการค้า ฉบับละ 100 บาท	Permit fees	Administrative cost	
4. **พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนตร์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503** - ค่าธรรมเนียมจอดยานยนตร์ในที่จอดยานยนตร์	- จักรยานยนต์ ชม.แรก 5 บาท ชม.ต่อไป 10 บาท - รถยนต์ไม่เกิน 4 ล้อ ชม. แรก 10 บาท ชม. ต่อไป 20 บาท	Permit fees	Administrative cost	
5. **พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493** - ค่าธรรมเนียมการอนุญาตการโฆษณากิจการที่ไม่เป็นไปในทำนองการค้า - ค่าธรรมเนียมที่เป็นไปในทำนองการค้า	ฉบับละ 10 บาท - โฆษณาเคลื่อนที่ ฉบับละ 60 บาท - โฆษณาประจำที่ ฉบับละ 75 บาท	Permit fees Permit fees	Administrative cost Administrative cost	
6. **พระราชบัญญัติ โรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535** - ค่าธรรมเนียมการฉีดวัคซีน - เครื่องหมายประจำตัวสัตว์ - ใบรับรองการฉีควัคซิน	หัวละ 40 บาท อันละ 10 บาท ฉบับละ 10 บาท	Permit fees	administrative cost	

ค่าธรรมเนียม	ลักษณะการจัดเก็บ	ประเภท	การคิดค่าบริการ	หมายเหตุ
7. **พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528** - ใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน - ใบอนุญาตเป็นผู้ดำเนินการสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน - ใบแทนใบอนุญาต	ฉบับละ 1,000 บาท ฉบับละ 500 บาท ฉบับละ 50 บาท	License License License	regulatory cost administrative cost	
8. **พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535** 1) ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ - โค - กระบือ - สุกร - แพะหรือแกะ - สัตว์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง 2) ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ 3) ค่าธรรมเนียมการประทับตรารับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ของสัตว์ที่ตายเองหรือที่มิได้ถูกฆ่าตามพระราชบัญญัตินี้ (ก) ค่าพาหนะของพนักงานตรวจโรคสัตว์ตามระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของทางราชการ	ตัวละ 12 บาท ตัวละ 15 บาท ตัวละ 15 บาท ตัวละ 4 บาท ตัวละ 4 บาท ตัวละ 3 บาท	User charge User charge	จัดเก็บแบบคุ้มทุน จัดเก็บแบบคุ้มทุน	

ค่าธรรมเนียม	ลักษณะการจัดเก็บ	ประเภท	การคิดค่าบริการ	หมายเหตุ
(ข) ค่าเบี้ยเลี้ยงของพนักงานตรวจโรคสัตว์ตามระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของทางราชการ (ค) ค่าธรรมเนียมการประทับตรารับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ - โค - กระบือ - สุกร - สุกรที่มีน้ำหนักต่ำกว่า 22.5 กิโลกรัม - แพะหรือแกะ - สัตว์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง	 ตัวละ 12 บาท ตัวละ 15 บาท ตัวละ 10 บาท ตัวละ 5 บาท ตัวละ 4 บาท ตัวละ 4 บาท	 Permit fee	 Regulatory cost	
4) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์โรงพักสัตว์และการฆ่าสัตว์	ฉบับละ 200 บาท	License	Regulatory cost	
5) ค่าธรรมเนียมใบแทนใบอนุญาต	ฉบับละ 50 บาท	License	Administrative cost	
9. **<u>พรบ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522</u>** (ก) ค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต - ใบอนุญาตก่อสร้าง - ใบอนุญาตดัดแปลง - ใบอนุญาตรื้อถอน - ใบอนุญาตเคลื่อนย้าย - ใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้ - ใบรับรอง	 ฉบับละ 20 บาท ฉบับละ 10 บาท ฉบับละ 10 บาท ฉบับละ 10 บาท ฉบับละ 20 บาท ฉบับละ 10 บาท	 License	 Administrative cost	

ค่าธรรมเนียม	ลักษณะการจัดเก็บ	ประเภท	การคิดค่าบริการ	หมายเหตุ
- ใบแทนใบอนุญาตหรือใบแทนใบรับรอง	ฉบับละ 5 บาท	License	Administrative cost	
(ข) ค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาต				
- ใบอนุญาตก่อสร้าง	ฉบับละ 20 บาท	license	Administrative cost	
- ใบอนุญาตดัดแปลง	ฉบับละ 10 บาท			
- ใบอนุญาตรื้อถอน	ฉบับละ 10 บาท			
- ใบอนุญาตเคลื่อนย้าย	ฉบับละ 10 บาท			
(ค) ค่าธรรมเนียมการตรวจแบบแปลนการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร				
- อาคารสูงไม่เกิน 2 ชั้นหรือสูงไม่เกิน 12 เมตร	คิดตามพื้นที่อาคารแต่ละชั้นรวมกัน ตารางเมตรละ 0.50 บาท			
- สูงเกิน 2 ชั้น แต่ไม่เกิน 3 ชั้น หรือสูงเกิน 12 เมตรแต่ไม่เกิน 15 เมตร	คิดตามพื้นที่อาคารแต่ละชั้นรวมกัน ตารางเมตรละ 2 บาท			
- สูงเกิน 3 ชั้น หรือสูงเกิน 15 เมตร	คิดตามพื้นที่อาคารแต่ละชั้นรวมกัน ตารางเมตรละ 4 บาท			
- อาคารที่ต้องมีพื้นที่ต้องรองรับน้ำหนักบรรทุกชั้นใดชั้นหนึ่งเกิน 500 กิโลกรัม : 1 ตารางเมตร	คิดตามพื้นที่อาคารแต่ละชั้นรวมกัน ตารางเมตรละ 4 บาท			
- พื้นที่จอดรถ ที่กลับรถทางเข้าออกของรถ	คิดตามพื้นที่อาคารแต่ละชั้นรวมกัน ตารางละ 4 บาท	license	Administrative cost	
- ป้าย	คิดตามพื้นที่ของป้ายตารางเมตรละ 4 บาท	License		
- อาคารประเภทที่ต้องจัดตามความยาว เช่น ทาง หรือท่อระบายน้ำ	คิดตามความยาว เมตรละ 1 บาท			

2) ค่าธรรมเนียมที่ควรแก้ไขหรือยกเลิก

ค่าธรรมเนียมบางประเภทอาจมีการพิจารณาให้เลิกจัดเก็บได้ เนื่องจากอาจเป็นค่าธรรมเนียมที่ไม่ใช่ค่าธรรมเนียมที่แท้จริงหรือเป็นค่าธรรมเนียมที่ไม่คุ้มกับการจัดเก็บหรือไม่ใช่หน้าที่ของรัฐจะให้บริการนั้น ๆ

ค่าธรรมเนียมที่ควรเลิกจัดเก็บ	ลักษณะการเก็บ	เหตุผล	ข้อเสนอแนะ
1) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์	ฉบับละ 200 บาท ใบแทนฉบับละ 50 บาท	เห็นควรให้ปรับปรุงราคาค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์เนื่องจากอัตราเก่าต่ำเกินไป	ควรให้เก็บฉบับละ 5,000 บาท
2) ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์	การใช้โรงฆ่าสัตว์ทั้งของเอกชนและราชการต้องเสียค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์เป็นรายตัว เช่น ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ของโค คือ ตัวละ 12 บาท และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ คือ ตัวละ 3 บาท	เห็นควรให้ยกเลิกค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์สำหรับโรงฆ่าสัตว์ของรัฐด้วยเหตุผล คือ 1. รัฐไม่ควรทำโรงฆ่าสัตว์เองเพราะไม่ใช่หน้าที่ของรัฐ แต่ควรสนับสนุนให้เอกชนดำเนินการ 2. รัฐควรมีหน้าที่เพียงเป็นผู้ควบคุมดูการดำเนินการ ทั้งด้านความสะอาดและสุขลักษณะ	สำหรับข้อเสนอ คือ 1. ยกเลิกค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ของรัฐ 2. หากพื้นที่ใดไม่มีเอกชนรับทำโรงฆ่าสัตว์ให้รัฐยังเป็นผู้ดำเนินการ แต่ควรปรับค่าธรรมเนียมให้ใช้วิธีแบบคุ้มทุน หากมีราคาสูงเกินไปรัฐอาจพิจารณาให้การอุดหนุน 3. ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการฆ่าสัตว์ไม่ควรมุ่งหวังเป็นรายได้ ดังนั้นจึงควรยกเลิกการเก็บอากรฆ่าสัตว์ด้วย
3) อากรฆ่าสัตว์			ควรยกเลิก
4) ค่าธรรมเนียมการประทับตรารับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์	เก็บค่าธรรมเนียมเป็นรายตัว เช่น โค ตัวละ 12 บาท	ยังเห็นควรให้มีค่าธรรมเนียมนี้อยู่ เพื่อควบคุมความสะอาดและสุขลักษณะของเนื้อสัตว์ที่จะออกสู่ผู้บริโภค	

3) **ค่าธรรมเนียมที่ควรพิจารณา**

จากการศึกษาค่าธรรมเนียมในต่างประเทศ ค่าธรรมเนียมที่เห็นว่าน่าสนใจและน่าที่จะนำมาปรับใช้กับประเทศไทย คือ ค่าธรรมเนียมแบบ Betterment Levy ซึ่ง เป็นค่าธรรมเนียมที่เก็บจากเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับประโยชน์จากการลงทุนสาธารณะ โดยในทางปฏิบัติของต่างประเทศโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาจะแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

3.1 **ค่าธรรมเนียมแบบ** Impact Fee เป็นค่าธรรมเนียมที่เก็บจากเจ้าของโครงการที่เป็นโครงการในเขตพื้นที่ที่มีการพัฒนาใหม่ หรือที่มีการจัดสรรขึ้นใหม่ โดยมีขอบเขตโครงการที่ชัดเจน เช่น เขตหมู่บ้านจัดสรร ที่ได้รับประโยชน์จากการ ขยาย หรือเพิ่ม public facility ของรัฐ

แนวคิดพื้นฐาน

1) โดยหลักการแล้ว รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มีการให้บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ (public facility) ให้กับประชาชนโดยทั่วไป เช่น น้ำประปา ท่อน้ำทิ้ง สวนสาธารณะ หรือโรงเรียน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อสังคมหรือชุมชนมีการขยายตัวมากขึ้น ก็จะเกิดการตั้ง ชุมชนใหม่ โดยการอพยพของประชากร ซึ่งจะขยายความต้องการบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น ดังนั้น รัฐควรกำหนดให้เจ้าของโครงการในเขตพื้นที่ที่มีการพัฒนาหรือจัดสรรใหม่ ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการก่อสร้าง หรือจากการบริการของรัฐเป็นผู้มีส่วนในการแบ่งภาระค่าใช้จ่ายจากรัฐด้วย

2) เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปที่อยู่อาศัยในพื้นที่เดิมไม่ต้องรับภาระจากการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นชุมชนใหม่ โดยนำเอาภาษีไปรองรับการขยายการบริการสาธารณะให้พื้นที่ขยายดังกล่าว

3) เพื่อลดค่าใช้จ่ายของรัฐในการดำเนินการเพื่อขยาย หรือเพิ่มบริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะให้แก่ชุมชน หรือท้องถิ่นใหม่

โครงการที่สามารถนำ Impact fee มาใช้ ควรเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการขยายบริการหรือการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ (public facility) เช่น โครงการท่อระบายน้ำ ท่อบำบัดน้ำเสีย สถานีดับเพลิง สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

วิธีการคำนวณค่าใช้จ่าย มีวิธีการคำนวณค่าใช้จ่ายได้หลายรูปแบบ เช่น คำนวณต่อหน่วยของปริมาณในการใช้บริการ หรือคำนวณต่อหน่วยของพื้นที่ หรือคำนวณต่อหน่วยของจุดที่ได้รับบริการ (Utility Connection)

<u>อัตราค่าบริการ</u> อาจเก็บตามประเภทของพื้นที่ เช่น ย่านที่อยู่อาศัย ย่านธุรกิจ หรือย่านโรงงาน อุตสาหกรรม หรือเก็บตามสถานที่ตั้งที่มีการจัดแบ่งเป็นเขตตามที่รัฐกำหนด

<u>ตัวอย่างการคำนวณ impact fee</u> ประเภทค่าธรรมเนียมการจัดให้มีระบบการควบคุมน้ำเสีย

1. ที่พักสำหรับครอบครัวเดี่ยว

ที่พัก 1 หลัง มีค่าเฉลี่ยปริมาณน้ำทิ้ง		315	หน่วย
ค่าธรรมเนียมระบบการจัดควบคุมน้ำเสีย		1.15	บาทต่อหน่วย
คิดเป็นเงิน		362.25	บาท
ค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย		12.40	บาทต่อหน่วย
คิดเป็นเงิน 362.25 x 12.40	=	3,906.00	บาท
ค่าเชื่อมระบบ		125	บาทต่อจุดเชื่อม
รวมเป็นค่าธรรมเนียมที่ต้องเก็บ	=	4,393.25	บาท/ที่พัก 1 หลัง

2. โรงแรม

โรงแรมขนาด 50 ห้อง ๆ ละ 2 เตียง	=	100	เตียง
ค่าเฉลี่ยปริมาณน้ำทิ้ง ต่อ 1 เตียง	=	90	หน่วย/เตียง
ค่าธรรมเนียมระบบการจัดควบคุมน้ำเสีย		1.15	บาทต่อหน่วย
คิดเป็นเงิน 100x90x1.15	=	10,350.00	บาท
ค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย		12.40	บาทต่อหน่วย
คิดเป็นเงิน 100x90x12.40	=	111,600.00	บาท
ค่าเชื่อมระบบ		125.00	บาทต่อ 1 จุดเชื่อม
รวมเป็นค่าธรรมเนียมที่ต้องเรียกเก็บ		122,075.00	บาท/1 โรงแรม

3. ภัตตาคาร

ภัตตาคารขนาด 50 ที่นั่ง

ค่าเฉลี่ยปริมาณน้ำทิ้ง ต่อ 1 ที่นั่ง	=	30	หน่วย
ค่าธรรมเนียมระบบการจัดควบคุมน้ำเสีย		1.15	บาท/หน่วย
คิดเป็นเงิน 50x30x1.15	=	1,725.00	บาท
ค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย		12.40	บาท/หน่วย
คิดเป็นเงิน 50x30x12.40	=	18,600.00	บาท
ค่าเชื่อมระบบ		125	บาท/1 จุดเชื่อม
รวมเป็นเงินค่าธรรมเนียมที่ต้องเรียกเก็บ		20,450.00	บาท/1 ภัตตาคาร

3.2 **<u>ค่าธรรมเนียมแบบ</u>** <u>Special assessment</u> เป็นการจัดเก็บค่าธรรมเนียม กับเจ้าของทรัพย์สินสำหรับมูลค่าที่เพิ่มขึ้นในที่ดิน อันเนื่องมาจากการปรับปรุงพื้นที่โดยรัฐ ซึ่งทำให้เอกชนได้รับประโยชน์จากการปรับปรุงนั้น

<u>แนวคิดพื้นฐาน</u>

1) โดยปกติการปรับปรุงพื้นที่นั้น จะมีการนำเงินภาษีทั่วไปมาใช้เนื่องจากเป็นการทำให้เกิดประโยชน์สาธารณะ แต่ต่อมามีแนวคิดว่าการปรับปรุงพื้นที่บริเวณใดแล้วทำให้พื้นที่บริเวณนั้นมีมูลค่าสูงขึ้น ผู้ที่ได้รับประโยชน์ซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ก็ควรจะเป็นผู้มีส่วนร่วมในค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงพื้นที่นั้น ๆ ร่วมกับรัฐ

2) การใช้ค่าธรรมเนียมแบบ Special assessment ทำให้เกิดความเป็นธรรมเพราะผู้เสียภาษีโดยรวมไม่ต้องรับภาระในค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการปรับปรุงพื้นที่บางแห่ง ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์กับบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่นั้นเพียงไม่กี่ราย

3) นอกจากนี้รัฐยังสามารถลดค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงพื้นที่ให้ดีขึ้นได้

<u>โครงการที่สามารถใช้ ค่าธรรมเนียมแบบ Special assessment</u>

ค่าธรรมเนียมแบบ Special assessment จะสามารถนำมาใช้ได้ดีกับโครงการ ปรับปรุงพื้นที่ เช่น การสร้างถนน ซึ่งรวมถึง ขอบถนน ทางเดินริมถนน ไฟฟ้าริมถนน ท่อน้ำ และระบบระบายน้ำ ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้พื้นที่บริเวณที่ทำโครงการได้รับประโยชน์โดยมีมูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้น นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งใช้ Special assessment ในการสนับสนุน การสร้างท่อส่งน้ำ หรือท่อน้ำทิ้ง สำหรับในปัจจุบันมีการใช้วิธีนี้ในการสนับสนุนการสร้างสถานที่สำหรับ
พักผ่อนหย่อนใจ และการสร้างที่จอดรถ (off – street parking) เป็นต้น

<u>ขั้นตอนวิธีการในการนำ Special assessment มาใช้</u>

1) <u>การเสนอโครงการ</u> การเสนอโครงการที่จะมีการนำ Special assessment มาใช้ อาจมีการนำเสนอได้ 2 วิธี คือ

(1) โดยประชาชนในพื้นที่เป็นผู้ร่วมกันเสนอโครงการ (voluntary assessment) และ

(2) โดยรัฐบาล เป็นผู้เสนอโครงการ (compulsory assessment)

ในกรณีที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ เจ้าของพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ในจำนวนที่เป็นเสียงข้างมาก จะร่วมกันลงนามในคำร้องขอเพื่อให้มีโครงการนั้นยื่นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐที่ได้รับ

คำร้องจะต้องมีการกำหนดขั้นตอนภายใน เพื่อพิจารณาคำร้องขอนั้น และต้องกำหนดมาตรฐานคำร้องและประเภทของโครงการที่จะอนุญาตให้มีการใช้วิธี Special assessment ด้วย

สำหรับในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เสนอโครงการ จะต้องมีกฎหมายหรือระเบียบซึ่งมีการระบุขั้นตอนและวิธีการดำเนินโครงการไว้ การใช้ Special assessment นี้จะประสบความสำเร็จ ก็ต่อเมื่อเจ้าของที่ดินซึ่งได้รับผลกระทบได้เข้ามีส่วนร่วมในโครงการตั้งแต่แรก

2) <u>การทำรายงานความเป็นไปได้ของโครงการ</u> (feasibility study) ขั้นตอนต่อไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ทำรายงาน ซึ่งจะพิจารณาถึงความจำเป็นของโครงการ และค่าใช้จ่ายโดยประมาณซึ่งจะรวมถึงค่าใช้จ่ายของรัฐในทางอ้อมที่เกิดจากการค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามโครงการด้วย ในขั้นตอนนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะกำหนดเขตพื้นที่ของโครงการโดยมีการระบุพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบและทำการประเมิน มูลค่าที่จะเพิ่มขึ้นของพื้นที่แต่ละแห่ง
อันเนื่องจากการปรับปรุงพื้นที่นั้น ๆ ให้ชัดเจน นอกจากนี้ ควรจะมีการเตรียมการสำหรับบัญชีประเมินเบื้องต้น ซึ่งจะระบุเขตของพื้นที่แต่ละแห่งพร้อมทั้งชื่อเจ้าของพื้นที่นั้น

3) <u>การประชาพิจารณ์</u> เมื่อได้จัดทำรายงานความเป็นไปได้ของโครงการเสร็จสิ้นแล้ว จะเปิดโอกาสให้มีการทำประชาพิจารณ์ เพื่อให้เจ้าของที่ที่ได้รับผลกระทบนั้นได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ ในบางรัฐของสหรัฐอเมริกากฎหมายกำหนดให้โครงการต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากผู้ได้รับผลกระทบเป็นเสียงข้างมากพิเศษ เช่น จำนวน 2 ใน 3 จึงจะดำเนินการโครงการนั้นได้

ในขั้นตอนการประชาพิจารณ์นี้เจ้าของพื้นที่จะได้รู้ถึงมูลค่าที่จะเพิ่มขึ้นในที่ดินของตนหลังจากมีการปรับปรุงพื้นที่แล้ว และเมื่อจบการประชาพิจารณ์ หากที่ประชุมของเจ้าของพื้นที่เห็นชอบโครงการก็จะมีการอนุญาตให้มีการดำเนินการก่อสร้าง

4) <u>การประเมินมูลค่าของพื้นที่</u>

เมื่อมีการอนุมัติการก่อสร้างและได้มีการศึกษาในการประเมินราคาพื้นที่แล้วจะมีการกำหนดราคาประเมินของพื้นที่ และมีการทำบัญชีการประเมิน ซึ่งจะมีการปรับปรุงให้ทันสมัยและมีข้อมูลที่ครบถ้วน และหากเจ้าของพื้นที่จะได้รับคำบอกกล่าวการประเมินนั้นไม่พอใจก็สามารถ
คัดค้านได้

ในการประชาพิจารณ์เกี่ยวกับบัญชีการประเมินนี้ อาจจะเกิดขึ้นพร้อมกับการประชาพิจารณ์ ความเป็นไปได้ของโครงการ หรือเกิดขึ้นทีหลังก็ได้

จากการศึกษาข้อมูลการใช้ special assessment ปัญหาสำคัญ ก็คือการกระจายค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างไปสู่เจ้าของพื้นที่แต่ละคน ซึ่งปกติมักจะใช้ระบบ front-foot basis โดยในการประเมินราคาค่าใช้จ่ายนั้นสามารถคิดราคาสูงสุด ได้เท่ากับมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของพื้นที่
หลังจากที่ได้มีการปรับปรุงแล้ว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะเก็บค่าธรรมเนียมไม่ถึงระดับนั้น

โดยจะเก็บเพียง 1 ใน 3 ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของโครงการ สำหรับพื้นที่ที่อยู่อาศัย และจะเก็บ 2 ใน 3 ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของโครงการ สำหรับพื้นที่ย่านธุรกิจ อย่างไรก็ตามวิธีการคิดค่าใช้จ่ายแบบ front – foot basis ไม่ได้ประกันความยุติธรรมได้ดีนัก เพราะประโยชน์ของโครงการอาจไม่ได้กระจายด้วยวิธีนั้น โดยปัจจุบันมักจะมีการคิดค่าใช้จ่าย บนหลักของพื้นที่คือเก็บ on a per acre หรือ per lot โดยเฉพาะโครงการส่งน้ำและท่อน้ำทิ้ง

5) <u>ออกหลักฐานการประเมิน (assessment certificate)</u>

เมื่อทุกอย่างลงตัวแล้วจะมีการออกหลักฐานการประเมิน assessment certificate ให้เจ้าของพื้นที่ ซึ่งในหลักฐานการประเมินดังกล่าวจะประกอบด้วย

(5.1) มูลค่าการประเมิน ของพื้นที่

(5.2) ลักษณะของพื้นที่ตามทะเบียน

(5.3) เงื่อนไขการชำระราคาตามที่ประเมิน (terms of payment) รวมถึง จำนวนครั้งในการผ่อนชำระและดอกเบี้ยในกรณีมีการผ่อนชำระ

<u>อำนาจของรัฐในการใช้ Special assessment</u>

ในการใช้ Special assessment นั้น จะต้องมีกฎหมายอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเก็บค่าธรรมเนียมเช่นเดียวกับการให้อำนาจเก็บภาษี แต่อย่างไรก็ตาม ค่าธรรมเนียมจากการพัฒนา ไม่ใช่ภาษีเพราะไม่ได้เก็บบนพื้นที่ทุกพื้นที่ในอัตราเดียวกัน เพียงแต่จะเก็บเฉพาะพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นจาก การปรับปรุงพื้นที่โดยรัฐ เท่านั้น และจะเก็บได้มากที่สุดเพียงเท่ามูลค่าที่เพิ่มขึ้นของพื้นที่เนื่องจากการปรับปรุงพื้นที่นั้น

<u>สาระสำคัญของกฎหมาย</u>

กฎหมายที่จะให้อำนาจในการเก็บค่าธรรมเนียมจากการพัฒนา นั้นจะมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใดที่จะใช้อำนาจนี้
2) ขั้นตอนและวิธีการในการประเมินราคา
3) ประเภทของโครงการที่จะใช้ ค่าธรรมเนียมจากการพัฒนา special assessment
4) วิธีการในการกระจายค่าใช้จ่ายในการดำเนินการโครงการ
5) วิธีการชำระค่า ธรรมเนียม ในกรณีผ่อนชำระ ต้องระบุดอกเบี้ย ด้วย
6) ระบุสัดส่วน ของค่าใช้จ่ายในโครงการแต่ละประเภทว่าจะได้รับการ finance จากค่าธรรมเนียม assessment ในสัดส่วนเท่าใด

ค่าธรรมเนียมแบบBetterment Levy กับการปรับใช้กับประเทศไทย

จากการศึกษาหลักการของค่าธรรมเนียมแบบ Betterment Levy ในสองประเภท ดังกล่าวข้างต้น คือค่าธรรมเนียมแบบ impact fee และ แบบ special assessment นั้น จะเห็นว่าหลักการของค่าธรรมเนียมทั้งสองอาจไม่สอดคล้องกับการนำมาปฏิบัติในประเทศไทย ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผล ดังต่อไปนี้

1) สาเหตุ การใช้ impact fee อันเนื่องมาจาก การขยายชุมชนใหม่จากการอพยพของผู้คนจากถิ่นอื่น จนก่อให้เกิดปัญหาการแย่งใช้สาธารณูปโภคกับผู้อาศัยเดิมนั้น ในประเทศไทยไม่ค่อยประสบปัญหานี้ เนื่องจากการเกิดชุมชนใหม่ มักจะขยายไปพื้นที่นอกเมืองซึ่งไม่หนาแน่น ทำให้ไม่ค่อยมีปัญหาในการแย่งกันใช้สาธารณูปโภคพื้นฐาน (public facilities) กับผู้อยู่อาศัยเดิม

2) การสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน (public facilities) เพิ่มขึ้นในประเทศไทยไม่เป็นผลให้เกิดภาระเพิ่มขึ้นแก่ผู้อยู่อาศัยเดิม เนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐอยู่แล้วที่ต้องจัดให้มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้พร้อม นอกจากนี้ในส่วนของท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งหมายถึงการปรับปรุงก่อสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่ต้องการเพิ่มขึ้นด้วย

3) สำหรับกรณีพื้นที่จัดสรรใหม่ที่มีเจ้าของโครงการ (developer) เป็นผู้รับผิดชอบ เจ้าของโครงการจะเป็นผู้รับภาระในค่าใช้จ่าย (capital cost) ไว้เอง โดยในท้ายที่สุด อาจมีการผลักภาระไปสู่ผู้อยู่อาศัยใหม่ในรูปค่าที่อยู่อาศัยที่เพิ่มขึ้นได้

4) สำหรับการใช้ special assessment ซึ่งเก็บบนมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นจากการพัฒนาพื้นที่ (public improvement) นั้น อาจไม่สอดคล้องกับการใช้ในประเทศไทย ซึ่งมีระบบภาษีอยู่แล้ว เช่นภาษีโรงเรือนที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง ภาษีบำรุงท้องที่ และค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือ ค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์ โดยภาษีบำรุงท้องที่ นั้นจะได้มีการประเมินทุก 4 ปี ดังนั้น หากที่ดินใดมีการปรับปรุงพัฒนา จะทำให้มีราคาเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ภาษีเพิ่มขึ้นด้วยเช่นเดียวกับค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์ ที่คิดอัตราค่าธรรมเนียมเป็นร้อยละ บนมูลค่าของที่ดินที่มีการโอน

5) การเก็บค่าธรรมเนียมแบบ special assessment จะมีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากการคิดมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้น โดยการประเมินเป็นตัวเลขนั้นทำได้ยาก อย่างไรก็ตามหากจะมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในรูปแบบที่เป็นการจัดเก็บจากมูลค่าทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นนั้นควรพิจารณาให้จัดเก็บในรูปของ capital gain tax จะเหมาะสมกว่า

บทที่ 7
การทดสอบหลักเกณฑ์การจัดสรรและการประมาณการรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากที่งานวิจัยได้นำเสนอหลักการจัดสรรรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)ไปแล้วข้างต้น ในบทนี้ เป็นการทดสอบและประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามข้อเสนอของงานวิจัย เพื่อที่จะสนับสนุนหลักเกณฑ์การจัดสรร การทดสอบจัดทำเป็นการทดสอบเชิงประจักษ์ (Empirical Analysis) เพื่อที่จะแสดงผลของการจัดสรร ในส่วนหลังของรายงานเป็นการจัดทำประมาณรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้ประกอบการพิจารณาของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยมีจุดประสงค์ที่สำคัญ สอง ประการคือ ประการแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ที่สร้างความเป็นอิสระทางการเงิน (Financial Independence) โดยที่รายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีค่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปี 2549 ตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ประการที่สอง รายได้ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความแตกต่างน้อยลงและสอดคล้องกับภาระกิจและความรับผิดชอบต่อท้องถิ่น รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องสัมพันธ์กับภาระกิจและความรับผิดชอบนั้น หมายถึง รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องไม่น้อยกว่ารายได้ที่ได้ของปี ก่อนหน้า หรือเท่ากับภาระกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้จ่ายในปีก่อนหน้า

การทดสอบหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้นั้น ประกอบด้วย วิธีการประมาณการรายได้ในแต่ละหมวดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทของหลักเกณฑ์ในการจัดสรรรายได้ วิธีการเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาพรวมและรายละเอียดโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณ และสรุปผลการจัดสรรตามหลักเกณฑ์ โดยหลักเกณฑ์การจัดสรรที่งานวิจัยได้เสนอที่สำคัญ 4 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง การอาศัยหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาล ซึ่งกำหนดให้ปีงบประมาณ 2544 ปีงบประมาณ 2545 และ ปีงบประมาณ 2546 นั้นสัดส่วนดังกล่าวต้องเป็นร้อยละ 20 ร้อยละ 22 และร้อยละ 23 ตามลำดับ ประการที่สอง หลักเกณฑ์การจัดสรรที่งานวิจัยเสนอต้องสามารถลดความแตกต่างทางรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถดูได้จากโครงสร้างและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการ ที่สาม ในปีงบประมาณ 2546 งานวิจัยได้เสนอการสับเปลี่ยนฐานภาษีระหว่าง อบจ. เทศบาล และ อบต. ในภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน และค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินให้กับ อบจ. และ การนำเงินภาษี มูลค่าเพิ่ม 1/9

ซึ่งเดิมเป็นของ อบจ. ให้กับเทศบาล และ อบต. โดยจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มนั้นตามหลักประชากรในพื้นที่ ประการสุดท้ายคือ ข้อกำหนดในการให้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลจัดสรรให้กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 30 ต่อภาษีมูลค่าเพิ่มของรัฐบาล ทั้งนี้ ให้รวมถึงภาษีมูลค่าเพิ่ม 1/9 ภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 5 ของอัตราภาษีของรัฐบาล 6.3 ที่แบ่งตามสัดส่วนยอดขายให้กับ อบจ. และ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มเติมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดแตกต่างกันในแต่ละปีงบประมาณ

7.1 วิธีการประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละหมวด

หลักเกณฑ์ในการแบ่งหมวดของรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ยึดหลักแหล่งที่มาของรายได้ในการกำหนด เช่น รายได้นั้นเป็นของท้องถิ่น หรือรายได้ของรัฐบาล รายได้ของท้องถิ่น หมายถึง รายได้ที่มีแหล่งกำเนิดในท้องถิ่น แต่ขึ้นอยู่กับว่าท้องถิ่นจะทำการจัดเก็บเองหรือฝากรัฐบาลจัดเก็บให้ขึ้นอยู่กับการประหยัดและประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้นั้น ๆ รายได้ของรัฐบาล หมายถึง รายได้ที่เป็นรายได้ของรัฐบาลแล้วจัดสรรให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น และรายได้ที่สามารถเป็นได้ทั้งรายได้ของท้องถิ่นและรายได้ของรัฐบาล หรือรายได้ที่มีความสัมพันธ์กับภาระกิจทั้งของท้องถิ่น และ รัฐบาล

การจัดทำประมาณการรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น สามารถแบ่งออกเป็น 6 หมวดหลัก คือ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ ภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้ รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ และเงินอุดหนุน เพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจ วิธีการประมาณการจะอธิบายในแต่ละหมวดตามลำดับ

การประมาณการรายได้ที่จะนำเสนอ พัฒนามาจากรายได้ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการประมาณการจึงต้องอาศัยข้อมูลที่มีความสมบูรณ์อยู่ในปัจจุบันให้มากที่สุด วิธีการประมาณการจึงอาศัยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2542 เป็นหลัก เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลรายท้องถิ่น การประมาณการจึงต้องอาศัยสมมุติฐานบางประการในการประมาณการ ซึ่งสมมติฐานดังกล่าวจะนำเสนอในแต่ละหมวดของรายได้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

<u>หมวดที่ 1 : รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง</u>

รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ประกอบไปด้วย รายได้ที่เป็นภาษี และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีของท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองโดยมีรายจ่ายในการจัดเก็บของตนเอง ซึ่งในส่วนของรายได้ที่เป็นภาษีหรือภาษีท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Levied Tax) ประกอบไปด้วยภาษีดังต่อไปนี้ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น ภาษีค้าปลีกยาสูบ ภาษีค้าปลีกน้ำมัน ภาษีโรงแรม

ในส่วนของภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ งานวิจัยอาศัยฐานข้อมูลปีงบประมาณ 2542 โดยสร้างสมมุติฐานที่ว่า รายได้ดังกล่าวที่ท้องถิ่นทำการจัดเก็บนั้นยังต่ำกว่าความเป็นจริงของที่ควรจะจัดเก็บได้ สาเหตุของรายได้ที่ต่ำกว่ารายได้ที่ควรจัดเก็บได้ของภาษีทั้งสองนั้นสืบเนื่องมาจาก ท้องถิ่นไม่สามารถตรวจสอบจำนวนผู้เสียภาษีได้อย่างครบถ้วน โดยเฉพาะผู้ครอบครองที่ดินเพื่อการเก็งกำไรหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าสูงนั้นไม่อยู่ในฐานภาษีในปัจจุบัน จึงทำให้ภาระภาษีหลักตกอยู่กับผู้ประกอบการโรงงานต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการจัดเก็บภาษีทั้งสองให้มีประสิทธิภาพและลดการเก็งกำไรของผู้ครอบครองที่ดิน งานวิจัยได้เสนอการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเพื่อลดภาระของภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ผู้ประกอบการต่าง ๆ รับภาระอยู่

การประมาณการรายได้จากการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ จึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเพิ่มขึ้นคงที่ประมาณปีละ 10% ซึ่งสูงกว่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากผลของการขยายฐานการจัดเก็บ

ในส่วนภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ และอากรรังนกอีแอ่น นั้นประมาณการเท่ากับรายได้ที่จัดเก็บได้จริงในปีงบประมาณ 2542

ภาษีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถจัดเก็บได้เพิ่มเติมในหมวดนี้ คือ ภาษีค้าปลีกยาสูบ ภาษีค้าปลีกน้ำมัน และภาษีโรงแรม ซึ่งการประมาณการจากค่าเฉลี่ยทางสถิติและปัจจัยกำหนดรายได้ของแต่ละภาษี ปัจจัยกำหนดรายได้ลักษณะเฉพาะตัวของภาษีแต่ละประเภท เช่น แปรผันตรงกับ ประชากร ปริมาณรถยนต์ และ แหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น

ภาษีค้าปลีกยาสูบ เป็นภาษีที่จัดเก็บจากการซื้อขายยาสูบภายในจังหวัดนั้น ๆ การประมาณการ คำนวณจากค่าเฉลี่ยทางสถิติของอัตราประชากรที่สูบบุหรี่ต่อคนต่อวันต่อประชากรทั้งจังหวัด ตัวอย่างเช่น จากสถิติเบื้องต้นประชากรทุก ๆ ร้อยคนมีประชากรที่สูบบุหรี่วันละซอง 3 คน หาก อบจ. จัดเก็บภาษีค้าปลีกยาสูบในอัตราซองละ 1 บาท และจำนวนประชากรของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาทั้งสิ้น 611,244 คน จะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีค้าปลีกยาสูบ ทั้งสิ้น 6,693,122 บาท เป็นต้น

ภาษีค้าปลีกน้ำมัน เป็นภาษีที่จัดเก็บจากการซื้อน้ำมัน เบนซินและดีเซล ภายในจังหวัดนั้น ๆ การประมาณการคำนวณจากค่าเฉลี่ยทางสถิติของปริมาณการใช้น้ำมันของรถยนต์แต่ละประเภทที่ทำการจดทะเบียนกับกรมการขนส่งทางบก ประกอบไปด้วยประเภทรถยนต์คือ รถยนต์นั่ง รถยนต์กระบะโดยสาร รถยนต์กระบะบรรทุก มอเตอร์ไซด์ โดยแยกคำนวณปริมาณการใช้น้ำมันแต่ละประเภท

รถยนต์ที่ใช้น้ำมันเบนซิน ประกอบไปด้วย รถยนต์นั่งและมอเตอร์ไซด์ และน้ำมันดีเซล ประกอบไปด้วย รถกระบะโดยสารและรถกระบะบรรทุก การคำนวณรายได้จากการจัดเก็บภาษีของน้ำมันแต่ละประเภท กำหนดระยะทางการวิ่งต่อปีและอัตราการเผาผลาญน้ำมันของแต่ละประเภทรถยนต์ สำหรับรถยนต์ที่ใช้น้ำมันเบนซิน รถยนต์นั่งมีระยะทางวิ่งเฉลี่ย 20,000 กิโลเมตรต่อปี และอัตราการเผาผลาญน้ำมันเฉลี่ย 10 กิโลเมตรต่อน้ำมันหนึ่งลิตร มอเตอร์ไซด์มีระยะทางวิ่งเฉลี่ย 10,000 กิโลเมตรต่อปี และอัตราการเผาผลาญน้ำมันเฉลี่ย 30 กิโลเมตรต่อน้ำมันหนึ่งลิตร สำหรับรถยนต์ที่ใช้น้ำมันดีเซล รถยนต์กระบะโดยสารมีระยะทางวิ่งเฉลี่ย 15,000 กิโลเมตรต่อปี และอัตราการเผาผลาญน้ำมันเฉลี่ย 10 กิโลเมตรต่อน้ำมันหนึ่งลิตร และรถยนต์กระบะบรรทุกมีระยะทางวิ่งเฉลี่ย 20,000 กิโลเมตรต่อปี และอัตราการเผาผลาญน้ำมันเฉลี่ย 15 กิโลเมตรต่อน้ำมันหนึ่งลิตร

สมมติว่า อบจ. กระบี่มีปริมาณรถยนต์ดังนี้ รถยนต์นั่ง 2,940 คัน มอเตอร์ไซด์ 94,051 คัน รถยนต์กระบะโดยสาร 676 คันและรถยนต์กระบะบรรทุก15,291 คัน ดังนั้น หาก อบจ. กระบี่ จัดเก็บภาษีค้าปลีกน้ำมันในอัตรา 5 สตางค์ต่อลิตร รายได้จากน้ำมันเบนซินของจังหวัดกระบี่สามารถคำนวณได้ดังนี้คือ 0.05*[2,940*(20,000/10) + 94,051*(10,000/30)] = 7,447,517 บาท รายได้จากน้ำมันดีเซลของจังหวัดกระบี่คือ 0.05*[676*(15,000/10) + 15,291*(20,000/15)] = 2,033,400 บาท

ภาษีโรงแรม เป็นภาษีที่จัดเก็บจากการเข้าพักของนักท่องเที่ยวในโรงแรมที่ตั้งอยู่ใน พื้นที่ของจังหวัดนั้น ๆ การคำนวณจากจำนวนห้องพักที่มีการเข้าพักในจังหวัดที่สำคัญในแต่ละปีคูณกับจำนวนวันในการเข้าพักของนักท่องเที่ยวในแต่ละปี ทั้งนี้ ตัวเลขดังกล่าวได้มาจากสถิติของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ยกตัวอย่างเช่น การประมาณการจัดเก็บภาษีโรงแรมของจังหวัดเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2542 มีจำนวนห้องพักที่มีการเข้าพัก 14,344 ห้อง และจำนวนวันการเข้าพักโดยเฉลี่ยของจังหวัดเชียงใหม่ เท่ากับ 2.09 วัน จากตัวเลขดังกล่าว อบจ. เชียงใหม่สามารถจัดเก็บภาษีโรงแรมได้เป็นจำนวนเงิน 2,997,896 บาท

รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีของท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ประกอบไปด้วย ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค และรายได้เบ็ดเตล็ด ในส่วนของรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประมาณการสมมุติให้รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค และรายได้เบ็ดเตล็ด มีการเพิ่มประสิทธิภาพในอัตราร้อยละ 2 หรือเทียบเท่ากับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ในส่วนที่เป็นรายได้จาก ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาตนั้นประมาณการเท่ากับรายได้ที่จัดเก็บได้จริงในปีงบประมาณ 2542

หมวดที่ 2: ภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ

ภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ (Surcharge) หมายถึง ภาษีและค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มเติม บนฐานภาษีของรัฐบาลแล้วนำมาจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วมอบให้เป็นรายได้ท้องถิ่นทั้งจำนวน (Revenue Transfer) และภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ (Revenue Sharing) ประกอบไปด้วย ภาษีเสริมมูลค่าเพิ่ม 1/9 ภาษีเสริมสรรพสามิต ภาษีเสริมสุรา ภาษีเสริมธุรกิจเฉพาะ ภาษีเสริมยาสูบ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน และค่าธรรมเนียมการโอนที่ดิน การจัดสรรภาษีในส่วนนี้เน้นหลักการจัดสรรตามจริง หากแต่ข้อมูลยังไม่เอื้ออำนวยในการประมาณการโดยตรง ดังนั้น ประมาณการการจัดสรรรายได้จากภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ จึงมีการจัดสรรตามการกระจุกตัวของประชากรหรือสัดส่วนประชากรในแต่ละ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเนื่องจากลักษณะของภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บมีความแตกต่างกัน วิธีการประมาณการรายได้ภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บจึงจำเป็นต้องอาศัยวิธีการที่แตกต่างกัน

ภาษีเสริมมูลค่าเพิ่ม 1/9 มีการจัดสรรให้กับ อบจ. เทศบาล เมืองพัทยา และ กทม. (การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม 1/9 ที่มีการจัดสรรให้กับ เมืองพัทยา และ กทม เป็นการจัดสรรให้กับองค์กร ทั้งสองในฐานะเสมือน เทศบาล แต่ กทม. จะได้รับการจัดสรรเสมือนเป็น อบจ. ด้วย) วิธีการคำนวณรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม 1/9 ของสมการการคำนวณภาษีของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น VAT หมายถึง ภาษีมูลค่าเพิ่มตามเอกสารงบประมาณที่มีการหักคืนแล้ว

$VAT_{1/9}$ หมายถึง ภาษีมูลค่าเพิ่มที่มีการจัดสรรให้กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนวณจาก $VAT*(1/9)$ หรือ 0.7 ของภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 นั้นเอง $VAT_{1/9}$ สามารถแยกออกเป็น ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นจากการขายภายในจังหวัด ($VAT^{S}_{1/9}$) มีมูลค่าประมาณ ร้อยละ 40 ของ ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1/9 ทั้งหมด ซึ่งทำการจัดสรรให้ตามแหล่งกำเนิดและสัดส่วนยอดขายที่เกิดขึ้นจากการจัดเก็บเพิ่มเติมจากสินค้าสรรพสามิตและสินค้าศุลกากร ($VAT^{CE}_{1/9}$) มีมูลค่าประมาณ ร้อยละ 60 ของ ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1/9 ทั้งหมด ซึ่งไม่มีแหล่งกำเนิดที่แน่ชัดจึงทำการจัดสรรตามสัดส่วนประชากร และเพื่อเป็นการเข้าใจโดยง่ายจึงขอกำหนด $VAT_{1/9}$ เพิ่มเติมดังนี้

$$VAT^{S}_{1/9} = 0.4VAT_{1/9}$$

$$VAT^{CE}_{1/9} = 0.6\ VAT_{1/9}$$

ในองค์ประกอบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นจากการขายภายในจังหวัด ($VAT^{S}_{1/9}$) นั้นสามารถแบ่งได้เป็น การขายภายในเขต กทม. และการขายที่เกิดขึ้นในส่วนภูมิภาค ซึ่งภาษีมูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นในเขต กทม. คิดเป็นร้อยละ 60 ของการขายทั้งหมด ดังนั้น ($VAT^{S}_{1/9}$) ที่จัดสรรให้กับ อบจ. จึงเป็นร้อยละ 40 ของทั้งหมด หรือ 0.4* $VAT^{S}_{1/9}$

สัดส่วนยอดขายรายจังหวัด เพื่อเป็นการประมาณการอย่างคร่าวๆ สัดส่วนยอดขายรายจังหวัดจึงทำการคำนวณจากภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดสรรให้กับแต่ละ อบจ. ในปีงบประมาณ 2543 หารด้วยภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดสรรให้กับ อบจ. ทั้งหมด

ดังนั้น สมการภาษีมูลค่าเพิ่ม 1/9 ของ อบจ. สามารถคำนวนได้ดั้งนี้:

$0.4 * VAT^{S}_{1/9}$ **สัดส่วนยอดขายรายจังหวัด*

และ สมการภาษีมูลค่าเพิ่ม 1/9 ของ กทม. ในส่วนที่จะจัดสรรเสมือน อบจ. สามารถคำนวณได้ดังนี้

$0.6 * VAT^{S}_{1/9}$

ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1/9 ที่จัดเก็บเพิ่มเติมจากสินค้าสรรพสามิตและสินค้าศุลกากรจะจัดสรร ($VAT^{CE}_{1/9}$) ให้กับเทศบาล อบต. เมืองพัทยา และกทม โดยพิจารณาให้ตามสัดส่วนของประชากร สัดส่วนประชากรนั้นได้มาจากประชากรในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหารด้วยประชากรทั้งประเทศ ดังนั้น ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1/9 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ สามารถคำนวณได้จากสมการดังนี้

$VAT^{CE}_{1/9}$ **สัดส่วนประชากรในแต่ละ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*

ในส่วนภาษีมูลค่าเพิ่ม 1/9 ที่ กทม ได้รับทั้งหมด คือ $VAT^{CE}_{1/9}$ ** สัดส่วนประชากรของ กทม.* รวมกับ $0.6 * VAT^{S}_{1/9}$

ภาษีเสริมสรรพสามิต ภาษีเสริมสุรา ภาษีเสริมธุรกิจเฉพาะ ภาษีเสริมยาสูบ ประมาณการโดยอาศัยเอกสารงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณเป็นหลักประกอบกับจำนวนประชากร โดยทำการจัดสรรให้ตามสัดส่วนของประชากรในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประมาณการเท่ากับรายได้ที่จัดเก็บได้จริงในปีงบประมาณ 2542 ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน และค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินจัดสรรให้ตามจริง แต่เนื่องจากการขาดฐานข้อมูล ดังนั้น การประมาณจึงอาศัยยอดรายได้ของภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน และค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินจากแต่ละ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อนทำการจัดสรรให้กับเฉพาะ เทศบาล อบต. เมืองพัทยา และ กทม.

ในปี 2546 งานวิจัยปรับข้อเสนอให้จัดสรรรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่โดยจัดสรรภาษีรถยนต์และล้อเลื่อนและค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินให้กับ อบจ. ทั้งหมด และจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้กับ เทศบาลและ อบต. แทน เนื่องจากภาษีทั้งสามประเภทสามารถเป็นภาษีสำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนและระดับล่าง

<u>หมวดที่ 3 : ภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น</u>

ภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น หมายถึง รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลจัดสรรให้กับ อบจ. ตามแหล่งที่มาของภาษีมูลค่าเพิ่ม การประมาณการในส่วนนี้ใช้เอกสารงบประมาณประกอบกับสัดส่วนรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นในแต่ละจังหวัด ในปีงบประมาณ

ก่อนหน้า (จากข้อมูลในปัจจุบัน ใช้สัดส่วนภาษีมูลค่าเพิ่มจากปี 2543 ซึ่งจะมีการปรับปรุงทุกปีเพื่อแก้ไขการประมาณการ) ซึ่งสัดส่วนภาษีมูลค่าเพิ่มแสดงถึงยอดขายรายจังหวัด โดยที่จังหวัดที่มีสัดส่วนรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มสูงสุดหรือยอดขายภายในจังหวัดสูงสุด คือ กทม.ร้อยละ 60 ของยอดขายที่เกิดขึ้นภายในประเทศในแต่ละปีงบประมาณ

วิธีการคำนวณรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มในส่วนนี้ สมการทำการคำนวณภาษีของแต่ละ อบจ. มีอยู่ 2 วิธีซึ่งผลของการคิดค่อนข้างแตกต่างกัน วิธีการทั้งสองอาศัยเอกสารงบประมาณเป็นหลัก วิธีแรก คือการคิดจากต้นทางการจัดสรร และวิธีที่สอง คือวิธีการคิดจากสัดส่วนของการจัดสรรในอดีตซึ่งเป็นวิธีการคิดการจัดสรรภาษีจากปลายทาง

วิธีการจัดสรรจากต้นทาง คำนวณจากสัดส่วนยอดขายรายจังหวัดคูณกับร้อยละ 5 ของภาษีมูลค่าเพิ่มตามเอกสารงบประมาณหลังจากมีการหักคืนแล้ว หรือ *0.05VAT *สัดส่วนยอดขายรายจังหวัด* วิธีการดังกล่าวจะทำให้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดสรรให้กับ อบจ. ซึ่งจะทำให้ยอดประมาณการเป็น 3,035 และ 3,065 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2544 และ ปีงบประมาณ 2545 หลังจากหักค่าฝากเก็บร้อยละ 3 จากกรมที่จัดเก็บแล้ว

วิธีการคิดจากสัดส่วนของการจัดสรรในอดีต ซึ่งคำนวณจากภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 5 ของอัตราภาษี 6.3 ซึ่งมีการจัดสรรให้จริงแก่ อบจ. ต่าง ๆ หารด้วยภาษีมูลค่าเพิ่มของรัฐบาล หลังจากหักการคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม สัดส่วนดังกล่าวนี้จะอยู่ประมาณ 0.01269, 0.01615 และ 0.01683 ในปีงบประมาณ 2543 ปีงบประมาณ 2544 และปีงบประมาณ 2545 ตามลำดับ ซึ่งทำให้ภาษีมูลค่าเพิ่มในส่วนนี้อยู่ที่ประมาณ 2,800-3,000 ล้านบาทเท่านั้น

การประมาณการที่จะนำเสนอในลำดับต่อไปยึดวิธีการประมาณการต้นทางด้วยเหตุผลที่ว่า วิธีการคิดต้นทางเป็นวิธีการคิดเชิงนโยบาย ในขณะที่วิธีคิดจากปลายทางเป็นหลักปฏิบัติ ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจต่อการประมาณการต่อไป

<u>หมวดที่ 4: ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรเพิ่มให้</u>

ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรเพิ่มให้ หมายถึง รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือภาษีสรรพสามิตที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกเหนือจากภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น รายได้จากภาษีในแต่ละประเภทนั้นจะต้องมีมูลค่ารวมไม่เกินร้อยละ 30 ของแต่ละภาษี เนื่องจากรายได้ในส่วนนี้เป็นนโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงตามปี ดังนั้นการประมาณรายได้ในส่วนนี้จะทำตามนโยบายที่ระบุของในแต่ละปี โดยจะอิงกับเอกสารงบประมาณและสัดส่วนยอดขายรายจังหวัดและจำนวนประชากรในแต่ละเทศบาลและ อบต.วิธีการคำนวณภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและ จัดสรรเพิ่มให้นี้ ทำการคำนวณตามลักษณะของภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งสองประเภท คือ ประเภทแรก ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1/9

ต้องทำการจัดสรรให้กับทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การประมาณการจึงทำตามที่ได้กล่าว

ข้างต้นแล้ว หากแต่ว่า เพิ่มเติมจากภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยกำหนดให้เป็นสัดส่วน ร้อยละ 8.5 ร้อยละ 10.88 และร้อยละ 20 ในปีงบประมาณ 2544 ปีงบประมาณ 2545 และ ปีงบประมาณ 2546

จากการกำหนดข้างต้น สามารถคำนวณสัดส่วนรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งหมดที่จัดสรรให้กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อภาษีมูลค่าเพิ่มที่เป็นของรัฐบาลทั้งหมดได้ ตามตารางแสดงรายได้ตามประเภทของภาษีมูลค่าเพิ่ม

ตารางแสดง รายได้จาก VAT ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแยกตามประเภทรายได้ของ VAT ในช่วงปีงบประมาณ 2542-2546

Micro Constraint	2542	2543	2544	2545	2546
VAT ท้องถิ่น (1/9)	14,083.13	14,892.01	17,815.30	17,579.27	15,480.64
VAT ที่รัฐแบ่งให้ 5% of 6.3	2,483.81	1,841.59	2,233.47	2,182.49	2,398.22
VAT ที่รัฐจัดสรรให้เพิ่ม (8.5%, 10.88, 20%)	-	-	14,495.80	18,298.17	23,639.30
รวม VAT ของ อปททั้งหมด	16,566.94	16,733.60	34,544.56	38,059.93	41,518.16
VAT ของ รัฐทั้งหมด	134,837.00	143,310.00	159,270.74	151,502.34	162,945.48
%สัดส่วน VATของ อปท/VAT ของรัฐ	**12.29**	**11.68**	**21.69**	**25.12**	**25.48**
%สัดส่วน VATที่รัฐแบ่งให้ อปท/VAT ของรัฐ*	**1.84**	**1.29**	**10.50**	**13.52**	**15.98**

รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งหมดที่จัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2544 ปีงบประมาณ 2545 และ ปีงบประมาณ 2546 มีมูลค่า 34,544.56 ล้านบาท 38,059.93 ล้านบาท และ 41,518.16 ล้านบาท ตามลำดับ และรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มของรัฐบาล คือ 159,270.74 ล้านบาท 151,502.34 ล้านบาท และ 162,945.48 ล้านบาท ตามลำดับ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มให้ในสัดส่วนร้อยละ 8.5 ร้อยละ10.88 และ ร้อยละ 20 ของในแต่ละปีงบประมาณนั้นมีมูลค่า 14,495.80 ล้านบาท 18,298.17 ล้านบาท และ 23,639.30 ล้านบาท ซึ่งผลของการ จัดสรรทำให้สัดส่วนภาษีมูลค่าเพิ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดต่อภาษีมูลค่าเพิ่มของรัฐบาล เป็นสัดส่วนร้อยละ 21.69 ร้อยละ 25.12 และ ร้อยละ 25.48 ในปีงบประมาณ 2544 ปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546 ตามลำดับ

<u>หมวดที่ 5 : เงินอุดหนุน</u>

เงินอุดหนุน หมายถึง รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านระบบงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งประกอบไปด้วย เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

และเงินอุดหนุนถ่ายโอนหรือเงินอุดหนุนพัฒนาจังหวัดเงินอุดหนุนแต่ละชนิดมีความหมาย ที่แตกต่างกันกัน ตามหน้าที่ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเงินอุดหนุนถ่ายโอนหรือเงินอุดหนุนพัฒนาจังหวัดเป็นรายจ่ายของรัฐบาลกลางที่กำหนดให้แต่ละ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งตามเงื่อนไขของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้งานวิจัยจึงไม่จัดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนถ่ายโอนหรือเงินอุดหนุนพัฒนาจังหวัดเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากแต่เป็นรายจ่ายของรัฐบาลจึงถือว่าไม่มีผลต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่ารายได้จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเงินอุดหนุนถ่ายโอน หรือเงินอุดหนุนพัฒนาจังหวัดสามารถสร้างความเจริญให้ท้องถิ่น รายได้เหล่านี้มีข้อกำหนด ซึ่งท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการกำหนดความจำเป็นในการใช้จ่าย ดังนั้นงานวิจัยนี้ จึงถือรายได้จากเงินอุดหนุนดังกล่าวเป็นเพียงรายจ่ายรัฐบาล ซึ่งรายจ่ายของรัฐบาลเหล่านี้ถูกกำหนดโดยส่วนกลาง เช่น กระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ ซึ่งไม่สามารถทำการประมาณการได้ ยกเว้นแต่ ในส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปที่ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการลดช่องว่างระหว่าง อบจ เทศบาล และ อบต. ซึ่งถือว่าเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ๆ ด้วย การจัดสรรเงินอุดหนุนที่ทำการประมาณการของงานวิจัยมีจุดประสงค์ 2 ประการ คือ ประการแรก เพื่อทำให้สัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลมีอัตราร้อยละ 20 ในปีงบประมาณ 2544 และร้อยละ 22 ในปีงบประมาณ 2545 ประการที่สอง เพื่อลดช่องว่างความแตกต่างทางรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สามารถหารายได้เพียงลำพังเพื่อทำให้สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีค่าเป็นสัดส่วนร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาล ดังนั้นการจัดสรรเงินอุดหนุนหรือเงินอุดหนุนทั่วไป จึงมีความสำคัญอย่างมากในการ ทำให้สัดส่วนดังกล่าวเกิดเป็นรูปธรรม การคำนวณหลักเกณฑ์การ จัดสรรเงินอุดหนุนระหว่างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลนั้นสามารถกำหนดเบื้องต้นได้ดังนี้

$$\text{สัดส่วนร้อยละรายได้ของ อปท.ต่อ รายได้รัฐบาล} = \frac{\text{รายได้ของ อปท. ก่อนรวมเงินอุดหนุน + เงินอุดหนุน}}{\text{รายได้ของรัฐบาล-เงินอุดหนุน}}$$

<u>การคำนวณเงินอุดหนุนเพื่อให้ได้รายได้ตามสัดส่วนที่กำหนด</u>

ปีงบประมาณ	2542	2543	2544	2545	2546
สัดส่วนที่กำหนด	15	18	20	22	23
รายได้ก่อนเงินอุดหนุน	46,718.60	71,753.89	91,452.11	100,490.77	108,899.69
รายได้ของรัฐบาล	699,488.61	735,186.99	772,688.90	787,122.56	780,520.36
เงินอุดหนุนทั่วไป	50,612.78	51,338.79	52,571.39	59,570.65	57,414.62

**ค่าสมมติเพื่อการคำนวณ*

จากการคำนวณดังกล่าว งานวิจัยสามารถคำนวณหาเงินอุดหนุนทั่วไปที่ต้องทำการจัดสรรเพื่อให้สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรายได้ของรัฐบาลเป็นรูปธรรม

ตามตารางข้างบนนี้ หลังจากได้รายได้ในรูปเงินอุดหนุนที่ทำการจัดสรรในภาพรวม จึงนำมาจัดสรรให้แต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 3 ประเภทหลัก ๆ คือ หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับ อบจ. หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับเทศบาล และหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับ อบต.

หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับ อบจ. มีสองช่วงเวลา คือ ในปีงบประมาณ 2543 นั้น งานวิจัยกำหนดเงินอุดหนุนให้เป็นเงินที่ทำให้รายได้ของแต่ละ อบจ. ไม่ต่ำกว่าปีงบประมาณ 2542 หากรายได้ อบจ. ใดต่ำกว่าก็จะใช้เงินอุดหนุนปีนตัวเติมเต็มให้มีรายได้เท่ากับปีงบประมาณ 2542 เนื่องจากปีงบประมาณ 2543 ถือว่าเป็นปีที่มีการกำหนดการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรรอย่างสูง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนที่ใช้ในการจัดสรรสำหรับปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นไปนั้นประกอบด้วยกันสองส่วน คือ งานวิจัยกำหนดให้รายได้ของ อบจ. มีรายได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่ารายได้ของปีงบประมาณก่อนหน้าร้อยละ 10 หากรายได้ของ อบจ. ใดเพิ่มขึ้นน้อยกว่าร้อยละ 10 ก็จะทำการจัดสรรรายได้เพิ่มขึ้นให้ทุกๆ อบจ.ที่มีรายได้เพิ่มขึ้นจากรายได้ปีก่อนหน้าร้อยละ10 ในส่วนที่สองงานวิจัยกำหนดให้ อบจ. แต่ละ อบจ. มีรายได้ไม่น้อยกว่า 50 ล้านบาท หากอบจ.ใดมีรายได้น้อยกว่า 50 ล้านบาทก็จะจัดสรรเงินอุดหนุนให้ 50 ล้านบาทและ กำหนดให้ อบจ. แต่ละ อบจ.ที่มีรายได้มากกว่า 50 ล้านบาท และน้อยกว่า 100 ล้านบาทให้ อบจ.นั้น ๆ ได้รับเงินอุดหนุน 25 ล้านบาท และ กำหนดให้ อบจ. แต่ละ อบจ.ที่มีรายได้มากกว่า 100 ล้านบาท และน้อยกว่า 150 ล้านบาทให้ อบจ.นั้น ๆ ได้รับเงินอุดหนุน 15 ล้านบาท

หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับเทศบาล มีสองช่วงเวลา คือ ในปีงบประมาณ 2543 นั้นงานวิจัยกำหนดเงินอุดหนุนให้เป็นเงินที่ทำให้รายได้ของแต่ละเทศบาลไม่ต่ำกว่าปีงบประมาณ 2542 หากรายได้เทศบาลใดต่ำกว่าก็จะใช้เงินอุดหนุนเป็นตัวเติมเต็มให้มีรายได้เท่ากับปีงบประมาณ 2542 หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนที่ใช้ในการจัดสรรสำหรับปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นไปนั้นประกอบด้วยกันสองส่วน คือ งานวิจัยกำหนดให้รายได้ของเทศบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่ารายได้ของปีงบประมาณก่อนหน้าร้อยละ 10 หากรายได้ของเทศบาลใด มีรายได้เพิ่มขึ้นน้อยกว่าร้อยละ 10 ก็จะทำการจัดสรรรายได้เพิ่มขึ้นให้ทุก ๆ เทศบาล มีรายได้เพิ่มขึ้นจากรายได้ปีก่อนหน้าร้อยละ 10 ในส่วนที่สอง งานวิจัยกำหนดให้ เทศบาลแต่ละเทศบาล มีรายได้ไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท หากเทศบาลใดๆ มีรายได้น้อยกว่า 5 ล้านบาท ก็จะจัดสรรเงินอุดหนุนให้ 5 ล้านบาท และ กำหนดให้ เทศบาล แต่ละ เทศบาลที่มีรายได้มากกว่า 5 ล้านบาทและน้อยกว่า 10 ล้านบาทให้ เทศบาลนั้น ๆ ได้รับเงินอุดหนุน 3 ล้านบาท

หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับ อบต. มีสองช่วงเวลา คือ ในปีงบประมาณ 2543 นั้นงานวิจัยกำหนดเงินอุดหนุนให้เป็นเงินที่ทำให้รายได้ของแต่ละ อบต. ไม่ต่ำกว่าปีงบประมาณ

2542 หากรายได้อบต.ใดต่ำกว่าก็จะใช้เงินอุดหนุนปันตัวเติมเต็มให้มีรายได้เท่ากับปีงบประมาณ 2542 หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนที่ใช้ในการจัดสรรสำหรับปีงบประมาณ 2544 ปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546 มีหลักเกณฑ์การจัดสรรที่แตกต่างกันเนื่องจากงานวิจัยอาศัยเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นเงินเติมเต็มสัดส่วนรายได้ในแต่ละปีงบประมาณ ดังนั้นหลักเกณฑ์จึงมีความแตกต่างกัน

หลักเกณฑ์การจัดสรรในปีงบประมาณ 2544 ปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546 นั้น ประกอบด้วยกันสองส่วน คือ งานวิจัยกำหนดให้รายได้ของอบต. มีรายได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่ารายได้ของปีงบประมาณก่อนหน้าร้อยละ 10 หากรายได้ของ อบต. ใดมีรายได้เพิ่มขึ้นน้อยกว่าร้อยละ 10 ก็จะทำการจัดสรรรายได้เพิ่มขึ้นให้ทุก ๆ อบต. มีรายได้เพิ่มขึ้นจากรายได้ปีก่อนหน้าร้อยละ 10 ในส่วนที่สอง ซึ่งในแต่ละปีงบประมาณจะมีความแตกต่างกัน ในปีงบประมาณ 2544 นั้น งานวิจัยกำหนดให้ อบต. แต่ละ อบต. มีรายได้ไม่น้อยกว่า 5 ล้านบาท หากอบต. ใด ๆ มีรายได้น้อยกว่า 5 ล้านบาท ก็จะจัดสรรเงินอุดหนุนให้ 5 ล้านบาท และ กำหนดให้ อบต. แต่ละ อบต. ที่มีรายได้มากกว่า 5 ล้านบาทและน้อยกว่า 10 ล้านบาท ให้ อบต.นั้น ๆ ได้รับเงินอุดหนุน 1 ล้านบาท

ในปีงบประมาณ 2545 นั้นงานวิจัยกำหนดให้ อบต. แต่ละอบต. มีรายได้ไม่น้อยกว่า 5 ล้านบาท หากอบต.ใด ๆ มีรายได้น้อยกว่า 5 ล้านบาท ก็จะจัดสรรเงินอุดหนุนให้ 7 ล้านบาท และกำหนดให้ อบต. แต่ละ อบต. ที่มีรายได้มากกว่า 5 ล้านบาท และน้อยกว่า 10 ล้านบาท ให้ อบต.นั้น ๆ ได้รับเงินอุดหนุน 3 ล้านบาท

ในปีงบประมาณ 2546 นั้นงานวิจัยกำหนดให้ อบต. แต่ละอบต. มีรายได้ไม่น้อยกว่า 5 ล้านบาท หากอบต.ใด ๆ มีรายได้น้อยกว่า 5 ล้านบาท ก็จะจัดสรรเงินอุดหนุนให้ 5 ล้านบาท และกำหนดให้ อบต. แต่ละ อบต. ที่มีรายได้มากกว่า 5 ล้านบาท และน้อยกว่า 10 ล้านบาท ให้ อบต.นั้นๆได้รับเงินอุดหนุน 1 ล้านบาท

<u>หมวดที่ 6 : รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ</u>

รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง รายได้จากการให้สัมปทานในทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้ตามจริงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทรัพยากรในพื้นที่การประมาณการรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติทำการประมาณการจากฐานข้อมูลปีงบประมาณ 2542 เป็นหลักและสมมุติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เคยได้รับรายได้ในหมวดนี้มีรายได้คงที่ทุกปี

ตามที่ได้กล่าวมาในข้างต้น การจัดสรรรายได้ของท้องถิ่นให้มีสัดส่วนร้อยละ 20 ร้อยละ 22 และร้อยละ 23 ต่อรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2544 ปีงบประมาณ 2545 และ ปีงบประมาณ 2546 ตามลำดับ นั้น รายได้ของท้องถิ่นจะประกอบไปด้วยรายได้ทั้ง 6 หมวดที่ได้กล่าวมา และรายได้ของรัฐบาลที่หมายถึงคือ รายได้ทั้งภาษีและไม่ใช่ภาษีของรัฐบาลหลักหักรายได้ที่จัดสรรให้

ท้องถิ่น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มของรัฐบาลต้องหักภาษีมูลค่าเพิ่ม 1/9 ที่จัดสรรให้ท้องถิ่นและภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดสรรเพิ่มเติมให้ท้องถิ่น และ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินถ่ายโอนหรือเงินอุดหนุนพัฒนาจังหวัดถือว่าเป็นรายจ่ายของรัฐบาล ในงานวิจัยไม่คิดเป็นรายได้ของท้องถิ่น เป็นต้น จากนิยามดังกล่าวจึงทำให้การเปรียบเทียบการจัดสรรรายได้ของท้องถิ่นให้มีสัดส่วนร้อยละ 20 ร้อยละ 22 และ ร้อยละ 23 ของงานวิจัยกับหลักเกณฑ์การจัดสรรในปัจจุบันจะพบว่า เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้กับท้องถิ่นจะมียอดรวมที่สูงกว่าการจัดสรรจริง(ตารางการคำนวณเงินอุดหนุน)

7.2 ประเภทของหลักเกณฑ์ในการจัดสรรรายได้

หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้สามารถแบ่งหลักเกณฑ์ออกเป็น 3 ประเภท คือ หลักเกณฑ์การจัดสรรตามแหล่งประชากร หลักเกณฑ์การจัดสรรตามแหล่งกำเนิดรายได้และหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน ทั้งนี้รายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุนจะกล่าวในบทต่อไป

หลักเกณฑ์การจัดสรรตามแหล่งกำเนิดรายได้ รายได้ส่วนนี้เป็นรายได้ที่จัดสรรเพื่อส่งคืนแก่แหล่งกำเนิดภายในจังหวัดนั้นๆ เช่น รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มใน พรบ. แผนฯ ซึ่งจัดสรรคืนให้กับแหล่งกำเนิดรายได้นั้น ๆ ทั้งนี้ จังหวัดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูงจะได้รับรายได้จากการจัดสรรจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว

หลักเกณฑ์การจัดสรรตามแหล่งประชากรใช้ในการจัดสรรรายได้จากรายได้ที่มีแหล่งกำเนิดที่มิใช่แห่งเดียวกับแหล่งการบริโภคหรือมีการใช้ประโยชน์ทั่วประเทศ เช่น ภาษีสุรา ยาสูบ และ ภาษีสรรพสามิต การใช้เกณฑ์ในการจัดสรรนี้เพื่อกระจายรายได้สู่แหล่งการบริโภคนี้มีสมมุติฐานที่สำคัญคือ ความสัมพันธ์ระหว่างประชากรกับการบริโภคสินค้าและบริการของประชากรในท้องถิ่นนั้น ๆ และสัดส่วนดังกล่าวมีเท่าๆกันทุกท้องถิ่น เช่น การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม 1/9 เป็นต้น

หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน เป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่เหมือนกับหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้น ใช้จัดสรรเพื่อลดความแตกต่างทางรายได้ระหว่างท้องถิ่นที่มีความเจริญสูง หรือจำนวนประชากรมาก โดยอุดหนุนให้กับท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย ซึ่งอาจใช้การอุดหนุนเป็นปฏิภาคกลับกับรายได้ของแต่ละท้องถิ่น

หลักเกณฑ์ทั้งสามมีความสำคัญต่อการประมาณการและจัดสรรรายได้ของท้องถิ่น การประมาณการรายได้ในสองหมวดหลักคือ รายได้จากหมวดที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ และรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรเพิ่มให้นั้นอาศัยหลักเกณฑ์ทั้งสามที่กล่าวมาในการจัดสรรซึ่งมีผลต่อการจัดสรรรายได้ทั้งข้อจำกัดเชิงมหภาคและข้อจำกัดเชิงจุลภาคซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป ปัญหาความเลื่อมล้ำทางการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ตามแหล่งกำเนิดรายได้และ หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ตามแหล่งประชากรนั้น มีความ

เบี่ยงเบนในการกระจายตัวมากจึงทำให้รายได้ที่จัดสรรกระจุกตัวอยู่ใน อบจ. และเทศบาลที่เจริญเท่านั้น อย่างไรก็ตาม งานวิจัยเสนอหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อลดความแตกต่างทางรายได้ระหว่าง อบจ. ที่มีแหล่งกำเนิดรายได้สูงกับ อบจ. ที่มีแหล่งกำเนิดรายได้ต่ำ และระหว่างเทศบาลที่มีความเจริญและจำนวนประชากรมากและเทศบาลที่มีความเจริญน้อยและจำนวนประชากรน้อย

หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ระหว่าง อบจ. เทศบาล และ อบต. อาศัยหลักการจัดสรรตามแหล่งกำเนิดรายได้เป็นหลัก เพื่อเป็นการทดสอบข้อสนับสนุนการกระจายของรายได้ตามแหล่งกำเนิด ในปีงบประมาณ 2546 งานวิจัยได้เสนอให้เปลี่ยนหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ โดยการย้ายรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม 1/9 ซึ่งเดิมจัดสรรให้กับ อบจ. ไปสู่ เทศบาล และ อบต. และการย้ายภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน และ ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดิน ไปให้กับ อบจ. เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจงาน

7.3 วิธีการเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงทางรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักเกณฑ์การจัดสรรที่งานวิจัยคิดขึ้นมาโดยมีจุดประสงค์ที่ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้ว เพื่อเป็นการแสดงผลของรายได้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้น แต่เนื่องมาจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมาก ดังนั้นในการประมาณการขอเสนอวิธีการทดสอบผลของการจัดแบ่งที่เข้าตามจุดประสงค์ของหลักเกณฑ์ด้วยกัน 2 ประการคือ การเปรียบเทียบระหว่างปีงบประมาณการจัดสรร (Time Series Comparison) และการเปรียบเทียนระหว่าง อบจ. (Cross Section Comparison)

การเปรียบเทียบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างปีงบประมาณการจัดสรร หมายถึง การเปรียบเทียบแหล่งที่มาของรายได้หรือโครงสร้างรายได้ฯตามแหล่งที่มาของรายได้แต่ละประเภทของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละปีงบประมาณซึ่งในการเปรียบเทียบนี้ งานวิจัยต้องการแสดงให้เห็นถึงผลของการจัดสรรตามเกณฑ์ที่ได้นำเสนอนั้นสามารถปรับปรุงความสามารถในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเป็นอิสระทางการเงิน โดยยังยึดหลักการจัดแบ่งตามแหล่งกำเนิดของรายได้ ซึ่งการแสดงผลกระทำโดยตารางเปรียบเทียบจากผลการจัดสรรเชิงนโยบาย ความสามารถในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถวัดได้จาก ฐานะทางการเงินที่ดีขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสัดส่วนรายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อรายได้ของรัฐบาลจะต้องมีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ร้อยละ 22 และ ร้อยละ 23 ในปีงบประมาณ 2544 ปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546 ตามลำดับ นอกจากนั้นการเปรียบเทียบดังกล่าว เป็นการแสดงข้อกำหนดเชิงมหภาค (Macro Constraints)

รายได้ของรัฐบาลในนิยามของงานวิจัย หมายถึง รายได้ของรัฐบาลตามเอกสารงบประมาณหักด้วย ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้ และเงินอุดหนุนทั่วไปหรือรายได้ของรัฐบาลหลังหักรายได้ที่จัดสรรเพิ่มเติมให้ท้องถิ่น จากภาพรวมที่แสดงฐานะทางรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สัดส่วนดังกล่าวแล้ว จึงมาดูในรายละเอียดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเป็นอิสระทางการเงินดูจากรายได้ที่ท้องถิ่นทำการจัดเก็บเองและส่วนของรายได้ของท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บหรือรายได้ของท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ทั้งหมด

การเปรียบเทียบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึงการเปรียบเทียบรายได้ตามแหล่งกำเนิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการเปรียบเทียบ สัดส่วนร้อยละ 5 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทที่มีรายได้มากที่สุด กับร้อยละ 5 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทที่มีรายได้น้อยที่สุด การเปรียบเทียบวิธีนี้จะแสดงให้เห็นความแตกต่างทางรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท หรือการทดสอบ ข้อกำหนดเชิงจุลภาค (Micro Constraints) หากสัดส่วนดังกล่าวมีค่าที่สูงหรือไม่เปลี่ยนแปลงเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนเดียวกันของปีงบประมาณ 2542 หมายความว่า ผลของเกณฑ์การจัดสรรไม่สามารถลดช่องว่างความแตกต่างทางรายได้ใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ หากสัดส่วนดังกล่าวมีค่าลดลงนั่นหมายถึงหลักเกณฑ์ที่งานวิจัยได้นำเสนอนั้นสามารถปรับปรุงความแตกต่างทางรายได้ระหว่างประเภทของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ถึงแม้ว่าผลจากเกณฑ์การจัดสรรรายได้จะไม่สามารถลดความแตกต่างทางรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ก็มิได้หมายความว่าเกณฑ์การจัดสรรที่ได้นำเสนอนั้นใช้ไม่ได้ หากแต่ความแตกต่างทางรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังไม่ได้มีการเปรียบเทียบกับรายจ่ายของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือความรับผิดชอบต่อสภาพความเจริญในท้องถิ่น ดังนั้นจุดประสงค์นี้เป็นเพียงจุดประสงค์รองในการพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรของงานวิจัย

7.4 ภาพรวมและรายละเอียดของโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างแหล่งที่มาของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการเปลี่ยนแปลงจากรายได้ในปีงบประมาณ 2542 โดยงานวิจัยได้เน้นการจัดแบ่งรายได้ตามหลักแหล่งกำเนิดของรายได้ให้มากที่สุด ขณะเดียวกันงานวิจัยต้องการเน้นการจัดสรรรายได้ท้องถิ่นโดยอาศัยรายได้ที่ท้องถิ่นมีขีดความสามารถและมีอิสระในการใช้จ่ายเป็นสำคัญ ผ่านทางหมวดรายได้ที่สำคัญ คือ หมวดภาษีที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มให้ ซึ่งงานวิจัยนำเสนอรายได้จากหมวดนี้เป็นเครื่องมือโอนย้ายรายได้ของรัฐบาลไปสู่รายได้ของท้องถิ่นโดยเน้นความเป็นอิสระในการใช้จ่ายของท้องถิ่นเป็นสำคัญซึ่งเป็นข้อแตกต่างที่สำคัญของงานวิจัยนี้กับงานวิจัยอื่น ๆ และหมวดเงินอุดหนุนหรือเงินอุดหนุนทั่วไป เป็นเครื่องมือลดช่องว่างระหว่างแต่ละท้องถิ่นและเพิ่มความสามารถในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอธิบายโดยการเปรียบเทียบกับโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2542 ซึ่งถือว่าเป็นปีที่มีปัญหาความขัดแย้งในรายได้น้อยที่สุดประกอบกับเป็นปีที่มีรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสมบูรณ์ที่สุด โดยมีการเปรียบเทียบกับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2543 ปีงบประมาณ 2544 ปีงบประมาณ 2545 ในวิธีการจัดสรรของปีงบประมาณ 2543 และปีงบประมาณ 2544 นั้น การประมาณการต้องการชี้ให้เห็นข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลาดังกล่าว ในปีงบประมาณ 2545 นั้นประมาณการนี้ใช้เป็นตัวเปรียบเทียบการจัดแบ่งรายได้ของงานวิจัยและรายได้ที่รัฐได้ทำการตกลง

จุดประสงค์ในการทดสอบหลักการจัดสรรรายได้ของงานวิจัยมี 2 ประการ คือ ประการแรก งานวิจัยนี้ต้องการแสดงว่าการจัดสรรรายได้ของท้องถิ่นให้เป็นร้อยละ 20 และ ร้อยละ 22 ของรายได้ของรัฐบาลหลังจากหักรายได้ที่จัดสรรเพิ่มเติมให้ท้องถิ่น ในปีงบประมาณ 2544 และปีงบประมาณ 2545 ประการที่สอง รัฐบาลต้องมีการจัดสรร รายได้ท้องถิ่นในหมวดภาษีที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มให้และหมวดเงินอุดหนุนทั่วไปจากเดิมอย่างไรหากจัดสรรรายได้ท้องถิ่นให้เป็นสัดส่วนดังกล่าวแล้ว และเพื่อเป็นการพิสูจน์ข้อเสนอของงานวิจัยการเปรียบเทียบระหว่างปีงบประมาณการจัดสรรจะมีการเปรียบเทียบ ภาพรวมรายได้ท้องถิ่นและรายได้รัฐบาล โดยรายได้ท้องถิ่นนั้นจะคิดจากรายได้แต่ละหมวดก่อนทำการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มเติมให้และเงินอุดหนุนทั่วไป เนื่องจากรายได้ทั้งสองเป็นเครื่องมือในการจัดสรรรายได้ท้องถิ่นให้ได้สัดส่วนดังกล่าว

การประมาณการนำเสนอผลของการเปลี่ยนหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ที่งานวิจัยได้นำเสนอในรูปของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดทำสัดส่วนตามประเภทของรายได้ ทั้ง 6 หมวดที่ได้กล่าวมาในข้างต้น อาศัยข้อมูลโครงสร้างรายได้ในปีงบประมาณ 2542 ซึ่งเป็นปีที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงหลักการจัดสรร และ ข้อมูลโครงสร้างรายได้ในปีงบประมาณ 2544 และปีงบประมาณ 2545 ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักเกณฑ์การจัดสรรดังกล่าวจะต้องทำให้ รายได้ของ อปท. ต่อรายได้ของรัฐบาลฯในปี งบประมาณ 2544 และ งบประมาณ 2545 คิดเป็นสัดส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 และร้อยละ 22 ตามลำดับ โดยที่สัดส่วนภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลจัดสรรให้เพิ่มต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งหมด และ ภาษีสรรพสามิตที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มเติมต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีสรรพสามิตทั้งหมด

ตาราง 1: รายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแยกตาม 6 หมวดของรายได้ในช่วงปีงบประมาณ 2542-2546

ล้านบาท

Macro Constraint	2542	2543	2544	2545	2546
ภาษีท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	9,504.25	10,095.06	10,727.79	14,047.76	15,345.51
รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีของท้องถิ่น	11,433.42	11,571.73	11,713.30	11,857.70	12,004.99
ภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ	38,669.33	47,656.45	51,692.71	53,515.60	54,922.61
ภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น	2,483.81	1,841.59	2,233.47	2,182.49	2,398.22
ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้	-	-	14,495.80	18,298.17	23,639.30
เงินอุดหนุนทั่วไป	14,895.32	31,198.70	52,714.66	63,239.83	59,775.37
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและถ่ายโอน, พัฒนาจังหวัด	19,148.73	-	12,000.00	32,000.00	-
รวมรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ	589.05	589.05	589.05	589.05	589.05
รวมรายได้ทั้งหมดของอปท	77,575.18	102,952.59	144,166.77	163,730.60	168,675.07
รวมรายได้รัฐบาลตามเอกสารงบประมาณ	679,847.55	703,988.29	719,974.25	723,882.73	720,744.99
% สัดส่วนรายได้ของ อปท/รายได้รัฐ	**11.41**	**14.62**	**20.02**	**22.62**	**23.29**

หมายเหตุ: เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินถ่ายโอน และเงินพัฒนาจังหวัดไม่รวมในรายได้ของ อปท.

รายได้รัฐบาลหลังหักรายได้ให้กับท้องถิ่นในปีงบประมาณ2542 คิดเป็นเงิน 679,847.55 ล้านบาท และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 6 หมวดโดยไม่นับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินถ่ายโอนในรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณนี้ คิดเป็นเงิน 77,575.18 ล้านบาท (ตารางที่ 1) ทั้งนี้ สัดส่วนรายได้ท้องถิ่นทั้ง 6 หมวดต่อรายได้รัฐบาลคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11.41 ซึ่งจะน้อยกว่าการคิดสัดส่วนตามนิยามโดยทั่วไป

รายได้รัฐบาลหลังหักรายได้ให้กับท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2543 คิดเป็นเงิน 703,988.29 ล้านบาท และรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณเดียวกันคิดเป็นเงิน 102,952.59 ล้านบาท สัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 14.62

รายได้รัฐบาลหลังหักรายได้ให้กับท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2544 คิดเป็นเงิน 719,974.25 ล้านบาท และรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณเดียวกันคิดเป็นเงิน 144,166.77 ล้านบาท สัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20.02 ซึ่งเป็นไปตามที่รัฐบาลกำหนด

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มสูงขึ้นตามการประมาณการรายได้ที่สูงขึ้นรายได้รัฐบาล สังเกตได้จากรายได้รัฐบาลหลังหักรายได้ให้กับท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2545 คิดเป็นเงิน 723,882.73 ล้านบาท และรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณเดียวกันคิดเป็นเงิน 163,730.60 ล้านบาท สัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาล คิดเป็นสัดส่วน

ร้อยละ 22.62

รายได้รัฐบาลหลังหักรายได้ให้กับท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2546 คิดเป็นเงิน 720,744.99 ล้านบาท และรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณเดียวกันคิดเป็นเงิน 168,675.07 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 23.29

หากพิจารณาโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2542-2546 พบว่าหลักเกณฑ์การจัดสรรที่งานวิจัยเสนอมานั้นมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อ แสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางรายได้ที่ได้กล่าวมาจึงขอจำแนกในรายละเอียดของโครงสร้างรายได้ดังนี้คือ รายได้ของท้องถิ่นที่เป็นภาษีท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี ภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ ภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและถ่ายโอนหรือพัฒนาจังหวัด รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ถึงแม้ว่ารายได้ของท้องถิ่นในแต่ละหมวดจะมีแนวโน้มที่สูงขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลต่อความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการพึ่งพารายได้ของรัฐบาลในอนาคต

ตารางที่ 2 สัดส่วนรายได้ของ อปท. **%**

Macro Constraint	2542	2543	2544	2545	2546	Average
ภาษีท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	12.25	9.81	7.44	8.58	9.10	9.44
รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีของท้องถิ่น	14.74	11.24	8.12	7.24	7.12	9.69
ภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ	49.85	46.29	35.86	32.69	32.56	39.45
ภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น	3.20	1.79	1.55	1.33	1.42	1.86
ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้	-	-	10.05	11.18	14.01	11.75
เงินอุดหนุนทั่วไป	19.20	30.30	36.57	38.62	35.44	32.03
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและถ่ายโอน, พัฒนาจังหวัด						
รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ	0.76	0.57	0.41	0.36	0.35	0.49
รวมรายได้ทั้งหมดของอปท	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

หมายเหตุ: เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินถ่ายโอน และเงินพัฒนาจังหวัดไม่รวมในรายได้ของ อปท.

จากตารางที่ 2 จะพบว่ารายได้ของท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองนั้นแยกวิเคราะห์เป็นภาษีท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีของท้องถิ่น แนวโน้มภาษีท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีแนวโน้มคงที่ ภาษีท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองในปีงบประมาณ 2542 นี้มีสัดส่วนร้อยละ 12.25 ซึ่งสูงกว่าสัดส่วนร้อยละโดยเฉลี่ย 9.44 ที่เกิดขึ้นในช่วงปีงบประมาณ 2542 ถึงปีงบประมาณ 2546 โดยในปีงบประมาณ

2544 ถึงปีงบประมาณ 2546 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรรอย่างเด่นชัดนั้นมีแนวโน้มสูงขึ้น ในขณะที่สัดส่วนรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีของท้องถิ่นต่อรายได้ทั้งหมดของ อปท. นั้นมีแนวโน้มลดลงจาก ร้อยละ 14.74 ในปีงบประมาณ 2542 เหลือเพียงร้อยละ 7.24 และ ร้อยละ 7.12 ในปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546

สัดส่วนรายได้จากภาษีท้องถิ่นที่ฝ่ากรัฐบาลจัดเก็บส่วนรายได้ทั้งหมดนั้น พบว่ามีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 49.85 ในปีงบประมาณ 2542 เหลือเพียงร้อยละ 32.69 และร้อยละ 32.56 ในปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546 ตามลำดับ สัดส่วนรายได้จากภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่นต่อรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 3.20 ในปีงบประมาณ 2542 เหลือเพียงร้อยละ 1.33 และร้อยละ 1.42 ในปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546 ตามดับ

สัดส่วนภาษีที่รัฐบาลเก็บเพิ่มให้ต่อรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการเริ่มจัดสรรในปีงบประมาณ 2544 มีค่าร้อยละ 10.05 และมีแนวโน้มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 11.18 และร้อยละ 14.01 ในปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546 ตามลำดับ

สัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปต่อรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีแนวโน้มสูงขึ้นจากร้อยละ 18.44 ในปีงบประมาณ 2542 เป็น ร้อยละ 49.73 และร้อยละ 43.11 ในปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546 ตามลำดับ การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนเงินอุดหนุนต่อรายได้ทั้งหมด เนื่องจาก งานวิจัยใช้เงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างความแตกต่างทางรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สัดส่วนรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติต่อรายได้ทั้งหมดนั้น มีสัดส่วนที่ลดลงเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของรายได้ในหมวดอื่นๆ ในปีงบประมาณ 2542 มีสัดส่วนร้อยละ 0.76 และลดลงเหลือร้อยละ 0.36 และ ร้อยละ 0.35 ในปีงบประมาณ 2545 และ ปีงบประมาณ 2546 ตามลำดับ

7.5 การเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณของ อบจ.

ผลของการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรที่งานวิจัยได้นำเสนอนั้น มีผลหลักอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก สัดส่วนรายได้ของ อบจ. ต่อรายได้ของรัฐบาลก่อนมีการเสนอการจัดสรรในปีงบประมาณ 2542 และปีงบประมาณ 2543 คิดเป็นร้อยละ 1.00 และร้อยละ 1.18 ตามลำดับ หลังจากได้ทำการประมาณการตามหลักที่งานวิจัยได้นำเสนอสัดส่วนรายได้ของอบจ.ต่อรายได้ของรัฐบาลได้เพิ่มขึ้น

โดยดูได้จากในปีงบประมาณ 2544 ปีงบประมาณ 2545 และ ปีงบประมาณ 2546 คิดเป็นร้อยละ 1.45 ร้อยละ 1.81 และร้อยละ 3.53 ตามลำดับ ประการที่สอง ผลของการจัดสรรที่งานวิจัยได้นำเสนอโครงสร้างรายได้ของ อบจ. ได้เปลี่ยนแปลงแหล่งที่มาของรายได้ อบจ. จากภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาล

จัดเก็บ และ ภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น มาเป็น ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้เป็นหลัก โดยอาศัยรายได้จากภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ และ ภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น เป็นรายได้ที่ได้รับรองลงมา

ตารางที่ 3: โครงสร้างรายได้อบจ. *ล้านบาท*

Macro Constraint	2542	2543	2544	2545	2546
ภาษีท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	51.66	51.91	52.17	2,405.38	2,639.69
รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีของท้องถิ่น	1,102.29	1,111.67	1,121.23	1,130.99	1,140.94
ภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ	2,943.81	2,580.48	3,128.89	3,057.48	13,049.17
ภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น	2,483.81	1,841.59	2,233.47	2,182.49	2,398.22
ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้	-	-	2,363.22	2,955.89	5,970.71
เงินอุดหนุนทั่วไป	-	2,483.11	1,327.92	1,182.75	57.74
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและถ่ายโอน, พัฒนาจังหวัด	963.28	-	900.00	-	-
รวมรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ	206.14	206.14	206.14	206.14	206.14
รวมรายได้ทั้งหมดของอปท	7,750.99	8,274.90	11,333.04	13,121.12	25,462.61
รวมรายได้รัฐบาล	679,847.55	703,988.29	719,974.25	723,882.73	720,744.99
% สัดส่วนรายได้ของ อปท/รายได้รัฐ	**1.00**	**1.18**	**1.45**	**1.81**	**3.53**

หมายเหตุ: เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินถ่ายโอน และเงินพัฒนาจังหวัดไม่รวมในรายได้ของอบจ.

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายได้ของ อบจ. ที่สำคัญ คือ ภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ และภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น ในปีงบประมาณ 2542 และ ปีงบประมาณ 2543 ภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บคิดเป็นร้อยละ 43.37 และร้อยละ 31.18 ตามลำดับ มีแนวโน้มลดลงถึงปีงบประมาณ 2544 และ 2545 คิดเป็นร้อยละ 30 และ ร้อยละ 23.30 ตามลำดับ ในขณะที่ปีงบประมาณ 2546 งานวิจัยเสนอให้มีการสับเปลี่ยนฐานภาษีระหว่าง อบจ. และ เทศบาลและ อบต. กล่าวคือ ย้ายภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน และค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินให้เป็นรายได้แก่ อบจ. และ ย้ายภาษีมูลค่าเพิ่ม 1/9 ที่เดิมจัดสรรให้กับ อบจ. นั้นให้กับ เทศบาลและ อบต. โดยการจัดสรรตามแหล่งที่เกิดของจังหวัดนั้นๆก่อนจึงจัดสรรตามการกระจายตัวของประชากรในเขตเทศบาลและ อบต. ผลของการสับเปลี่ยนทำให้ ภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 51.25 ของรายได้ทั้งหมด

ภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลเก็บ และจัดสรรให้ท้องถิ่น ในปีงบประมาณ 2542 และ ปีงบประมาณ 2543 คิดเป็นร้อยละ36.56 และร้อยละ 22.26 ตามลำดับ สัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มลดลง ซึ่งในปีงบประมาณ 2544 ปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546 นั้น สัดส่วนภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่นต่อรายได้ทั้งหมดมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 21.43 ร้อยละ 16.63 และร้อยละ 9.42 ตามลำดับ

ผลอีกประการที่สำคัญของการปรับปรุงฐานรายได้ของ อบจ. คือ สัดส่วนเงินอุดหนุนต่อรายได้ทั้งหมด ในปีงบประมาณ 2543 สัดส่วนดังกล่าวมีสัดส่วนร้อยละ 30.01 ซึ่งผลของการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ทำให้ สัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มลดลงจนในปีงบประมาณ2544 ปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546 โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 12.73 ร้อยละ 9.01 และร้อยละ 0.23 ตามลำดับ

ตารางที่ 4: สัดส่วนรายอบจ.ต่อรายได้ทั้งหมด %

Macro Constraint	2542	2543	2544	2545	2546
ภาษีท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	0.76	0.63	0.50	18.33	10.37
รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีของท้องถิ่น	16.24	13.43	10.75	8.62	4.48
ภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ	43.37	31.18	29.99	23.30	51.25
ภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น	36.59	22.26	21.41	16.63	9.42
ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้	-	-	22.65	22.53	23.45
เงินอุดหนุนทั่วไป	-	30.01	12.73	9.01	0.23
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและถ่ายโอน, พัฒนาจังหวัด	14.19	-	8.63	-	-
รวมรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ	3.04	2.49	1.98	1.57	0.81
รวมรายได้ทั้งหมดของอปท	100.00	100.00	00.00	100.00	100.00

หมายเหตุ: เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินถ่ายโอน และเงินพัฒนาจังหวัดไม่รวมในรายได้ของอบจ.

นอกจากนั้นในข้อเสนอของงานวิจัยในปีงบประมาณ 2543 ปีงบประมาณ 2544 และปีงบประมาณ 2545 องค์ประกอบโครงสร้างรายได้หลักของ อบจ. ในรายได้จากภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บมีการเปลี่ยนแปลงการจัดสรร โดยจะจัดสรรเฉพาะ ภาษีเสริมมูลค่าเพิ่ม หรือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1/9 ให้กับ อบจ. และยกเลิกภาษีเสริมสรรพสามิต ภาษีเสริมสุรา ภาษีเสริมธุรกิจเฉพาะ ภาษีเสริมยาสูบ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน และค่าธรรมเนียมการโอนที่ดิน ข้อเสนอข้างต้นนี้มีการปรับเปลี่ยนใหม่โดยเสนอให้ อบจ. ได้รับ รายได้เฉพาะจากภาษี

รถยนต์และล้อเลื่อนทั้งหมด และค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินทั้งหมดเท่านั้น ทั้งนี้จะสามารถสังเกตได้จากตัวเลขภาษีที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นในปี 2546

การเปรียบเทียบระหว่าง อบจ. หลักเกณฑ์ที่งานวิจัยได้เสนอมาคือ อบจ. แต่ละ อบจ. จะต้องมีรายได้เพิ่มมากขึ้นหรือเท่ากับรายได้รวมของปีก่อนหน้า ปัญหาของการจัดสรรจะเกิดขึ้นตามมา คือ ช่องว่างความแตกต่างระหว่าง อบจ. ทั้งนี้ช่องว่างดังกล่าวสามารถวัดได้จาก สัดส่วน 5 ลำดับแรกของ อบจ. ที่มีรายได้สูงสุดในปีงบประมาณ ต่อ 5 ลำดับสุดท้ายของ อบจ. หรือ อบจ. ที่มีรายได้น้อยที่สุด ในปีงบประมาณเดียวกัน และ สัดส่วน 10 ลำดับแรกของ อบจ. ที่มีรายได้สูงสุดในปีงบประมาณ ต่อ 10 ลำดับสุดท้ายของ อบจ. หรือ อบจ. ที่มีรายได้น้อยที่สุด ในปีงบประมาณเดียวกัน ทั้งนี้ จุดประสงค์ในการวัดสัดส่วนเพื่อทำการเปรียบเทียบความแตกต่างทางรายได้ของกลุ่มอบจ.ที่มีรายได้สูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอบจ.ที่มีรายได้ต่ำที่สุดนั้นไม่สามารถบอกถึง ความแตกต่างที่ควรจะเป็นเนื่องจาก หลักเกณฑ์การจัดสรรที่งานวิจัยนำมาใช้สำหรับการจัดสรรรายได้ของอบจ.นั้นเป็นหลักเกณฑ์การจัดสรรตามแหล่งกำเนิดรายได้เป็นหลัก สัดส่วนดังเป็นการเปรียบเทียบความแตกต่างเบื้องต้นระหว่างอบจ.ที่มีรายได้สูงกับอบจ.ที่มีรายได้ต่ำเท่านั้น หากค่าสัดส่วนทั้งร้อยละ 5 และ ร้อยละ 10 มีค่าสูงซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรรโดยทำการเปรียบเทียบระหว่างปีงบประมาณนั้น หมายถึงกลุ่มอบจ.ที่มีรายได้สูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอบจ.ที่มีรายได้ต่ำสุดแล้วมีความแตกต่างกันมาก หรือหลักเกณฑ์การจัดสรรใหม่นั้นทำให้อบจ.มีความแตกต่างทางรายได้มากขึ้น ในทางตรงกันข้ามหากสัดส่วนดังกล่าวมีค่าลดลง หมายความว่า กลุ่มอบจ.ที่มีรายได้สูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอบจ.ที่มีรายได้ต่ำสุดแล้วมีความแตกต่างกันน้อยลง หรือหลักเกณฑ์การจัดสรรใหม่นั้นทำให้อบจ.มีความแตกต่างทางรายได้น้อยลงและเป็นการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรร

ตารางที่ 5: สัดส่วนรายได้ของ อบจ. จัดตาม กลุ่มรายได้ของอบจ.

ปี	รายได้สูงสุด 5 อันดับแรก	รายได้ต่ำสุด 5 อันดับสุดท้าย	สัดส่วน	รายได้สูงสุด 10 อันดับแรก	รายได้ต่ำสุด 10 อันดับสุดท้าย	สัดส่วน
2542	1,708.37	117.41	14.55	2,631.53	288.32	9.13
2543	2,420.83	117.41	20.62	3,516.94	288.32	12.20
2544	4,136.87	374.30	11.05	5,819.51	774.86	7.51
2545	4,725.05	377.89	12.50	6,750.47	788.84	8.56
2546	7,296.17	503.95	14.48	10,686.74	898.20	11.90

จากหลักเกณฑ์การจัดสรรเดิม สัดส่วน 5 ลำดับแรกของ อบจ. ที่มีรายได้สูงสุดในปีงบประมาณ 2542 ต่อ 5 ลำดับสุดท้ายของ อบจ. หรือ อบจ. ที่มีรายได้น้อยที่สุดมีค่า 14.55 และเพิ่มขึ้นเป็น 20.62 ในปีงบประมาณ 2543 หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ในปีงบประมาณ 2544 ปรากฏว่า สัดส่วนดังกล่าวลดลงเหลือเพียง 11.05 และ 12.50 ในปีงบประมาณ 2544 และปีงบประมาณ 2545 ตามลำดับ ในขณะที่ปีงบประมาณ 2546 นั้น สัดส่วนดังกล่าวมีค่าสูงขึ้นเป็น 14.48 และรายได้รวมของ อบจ. 5 อันดับแรกและ 5 อันดับสุดท้ายนั้นมีค่าสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

ผลของการวัดสัดส่วนระหว่าง กลุ่ม อบจ.ที่มีรายได้มากที่สุด 10 อันดับแรกกับกลุ่ม อบจ.ที่มีรายได้น้อยที่สุดนั้นก็สอดคล้องกับสัดส่วน 5 อันดับแรกคือ ในปีงบประมาณ 2542 และปีงบประมาณ 2543 นั้นสัดส่วนดังกล่าวมีค่า 9.13 และ 12.20 และลดลงจากการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรร เป็น 7.51 และ 8.56 ในปีงบประมาณ 2544 และปีงบประมาณ 2545 ตามลำดับ ในขณะที่ปีงบประมาณ 2546 นั้น สัดส่วนดังกล่าวมีค่า 11.90

อบจ. ที่มีรายได้มากที่สุด 5 อันดับแรกในปีงบประมาณ 2542 ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา และ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่บาท รายได้รวมของ 5 อบจ. นี้มีรายได้รวมทั้งสิ้น 1,708 ล้านบาท

อบจ. ที่มีรายได้น้อยที่สุด 5 อันดับแรกในปีงบประมาณ 2542 ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน องค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองบัวลำภู และองค์การบริหารส่วนจังหวัดตราด รายได้รวมของ 5 อบจ. นี้มีรายได้รวมทั้งสิ้น 117.41 ล้านบาท

จากหลักเกณฑ์การจัดสรรเดิม สัดส่วน 5 ลำดับแรกของ อบจ. ที่มีรายได้สูงสุดในปีงบประมาณ 2543 ต่อ 5 ลำดับสุดท้ายของ อบจ. หรือ อบจ. ที่มีรายได้น้อยที่สุด ในปีงบประมาณเดียวกันมีค่า 16.70 โดย อบจ. ที่มีรายได้มากที่สุด 5 อันดับแรกในปีงบประมาณ 2543 ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี และองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง รายได้รวมของ 5 อบจ. นี้มีรายได้รวมทั้งสิ้น 2,420.83 ล้านบาท

อบจ. ที่มีรายได้น้อยที่สุด 5 อันดับแรกในปีงบประมาณ 2543 ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน องค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองบัวลำภู และองค์การบริหารส่วนจังหวัดตราด รายได้รวมของ 5 อบจ. นี้มีรายได้รวมทั้งสิ้น 117.41 ล้านบาท

ผลการเปลี่ยนหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ สัดส่วนดังกล่าว ในปีงบประมาณ 2544 และ ปีงบประมาณ 2545 มีค่าสัดส่วนลดลงอยู่ที่ประมาณ 11 โดย กลุ่มอบจ. ที่มีรายได้มากที่สุด 5 อันดับแรกในปี งบประมาณ 2544 และปีงบประมาณ 2545 นั้นยังเหมือนกับลำดับของ กลุ่มอบจ. ที่มีรายได้มากที่สุดของปีงบประมาณ 2543 ซึ่งรายได้รวมของ อบจ.ทั้ง 5 แห่งนี้ มีรายได้รวมอยู่ประมาณ 4,136.87 ล้านบาท และ 4,725.05 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2544 และปีงบประมาณ 2545 ตามลำดับ

กลุ่มอบจ. ที่มีรายได้น้อยที่สุด 5 อันดับสุดท้าย ในปีงบประมาณ 2544 และ 2545 นั้น เป็นคนละอบจ. กับปีงบประมาณ 2542 และปีงบประมาณ 2543 กล่าวคือ ในปีงบประมาณ 2544 กลุ่ม อบจ. ที่มีรายได้น้อยที่สุดคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุตรดิตถ์ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดที่มีรายได้มากที่สุดมีรายได้ 1,253.78 ล้านบาท และจังหวัดที่มีรายได้น้อยที่สุด 70.15 ล้านบาท

ในปีงบประมาณ 2545 กลุ่ม อบจ. ที่มีรายได้น้อยที่สุด คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง องค์การบริหารส่วนจังหวัดระนอง องค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก และองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดที่มีรายได้มากที่สุดมีรายได้ 1379.16 ล้านบาท และจังหวัดที่มีรายได้น้อยที่สุด 72.16 ล้านบาท

ผลของการสับเปลี่ยนแหล่งรายได้ระหว่าง อบจ. และ เทศบาล และ อบต. ในปีงบประมาณ 2546 นั้น เพิ่มความแตกต่างระหว่างรายได้ อบจ. ที่มีรายได้สูงที่สุด 5 อันดับแรก และสุดท้าย โดย รายได้ของ อบจ. ที่มีรายได้สูงที่สุด 5 อันดับแรกมีมูลค่า 7,296.17 ล้านบาท และ รายได้ของ อบจ. ที่มีรายได้น้อยที่สุด มีมูลค่า 503.95 ล้านบาท ลำดับของ กลุ่ม อบจ. ที่มีรายได้มากที่สุดเปลี่ยนไปด้วย กล่าวคือ อบจ. ที่มีรายได้สูงที่สุด 5 อันดับแรกคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี และ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และ ลำดับของ อบจ. ที่มีรายได้น้อยที่สุด 5 อันดับเรียงจากมากไปหาน้อย คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราด องค์การบริหารส่วนจังหวัดระนอง องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองบัวลำภู และ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ผลการประมาณการการจัดสรรรายได้หลังปีงบประมาณ 2544 ไม่ค่อยแตกต่างกันมากนักเนื่องจากมีข้อกำหนดเกี่ยวกับสัดส่วนรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อสัดส่วนรายได้ของรัฐบาล

จากหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ที่งานวิจัยได้เสนอมานั้น สามารถลดช่องว่างความแตกต่างทางรายได้ของ อบจ. ได้ โดยดูจาก สัดส่วน 5 และ 10 ลำดับแรกของ อบจ. ที่มีรายได้สูงสุดในแต่ละปีงบประมาณ ต่อ 5 และ 10 ลำดับสุดท้ายของ อบจ. หรือ อบจ. ที่มีรายได้น้อยที่สุด ในแต่ละ

ปีงบประมาณ ได้ลดลงภายหลักที่มีการใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้รวมเงินอุดหนุนทั่วไปตัวเลขเหล่านี้แสดงให้เห็นถึง ความสอดคล้องในข้อกำหนดทางจุลภาค (Micro Constraints) กับข้อกำหนดทางมหภาค (Macro Constraints) ยกเว้นการสับเปลี่ยนแหล่งรายได้ของ อบจ. กับ เทศบาลและ อบต. ที่ทำให้เกิดช่องว่างมากขึ้น

7.6 การเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณของ เทศบาล

ผลของการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรที่งานวิจัยได้นำเสนอนั้น มีผลหลักอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก สัดส่วนรายได้ของเทศบาล ต่อรายได้ของรัฐบาลก่อนมีการเสนอการจัดสรรในปีงบประมาณ 2542 และปีงบประมาณ 2543 คิดเป็นร้อยละ 3.28 และร้อยละ 3.75 ตามลำดับ หลังจากได้ทำการประมาณการตามหลักที่งานวิจัยได้นำเสนอสัดส่วนรายได้ของเทศบาลต่อรายได้ของรัฐบาลได้เพิ่มขึ้นโดยดูได้จาก ในปีงบประมาณ 2544 ปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546 คิดเป็นร้อยละ 4.40 ร้อยละ5.03 และร้อยละ 5.63 ตามลำดับ ประการที่สอง ผลของการจัดสรรที่งานวิจัยได้นำเสนอโครงสร้างรายได้ของเทศบาล ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงแหล่งที่มาของรายได้เทศบาล โดยลดความสำคัญของภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ มาเป็นรายได้จากเงินอุดหนุน และ ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้ ทั้งนี้โดยอาศัยหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้จากตามแหล่งกำเนิด

ตารางที่ 6 : โครงสร้างรายได้เทศบาล ล้านบาท

Macro Constraint	2542	2543	2544	2545	2546
ภาษีท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	2,856.27	3,028.64	3,213.63	3,496.39	3,807.43
รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีของท้องถิ่น	2,917.43	2,959.30	3,002.51	3,046.58	3,091.54
ภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ	12,639.41	8,450.47	9,142.12	9,391.96	6,631.43
ภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น	-	-	-	-	-
ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้	-	-	1,844.17	2,306.67	2,534.67
เงินอุดหนุนทั่วไป	4,854.04	13,688.87	18,161.50	23,073.28	30,145.85
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและถ่ายโอน, พัฒนาจังหวัด	7,450.27	-	-	-	-
รวมรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ	0.57	0.57	0.57	0.57	0.57
รวมรายได้ทั้งหมดของอปท	23,267.73	28,127.86	35,364.50	41,315.45	46,211.50
รวมรายได้รัฐบาล	708,821.89	750,076.88	803,152.76	820,689.96	820,461.94
% สัดส่วนรายได้ของ อปท/รายได้รัฐ	**3.28**	**3.75**	**4.40**	**5.03**	**5.63**

หมายเหตุ: เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินถ่ายโอน และเงินพัฒนาจังหวัดไม่รวมในรายได้ของเทศบาล

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายได้ของ เทศบาล ที่สำคัญคือ ภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ และ เงินอุดหนุนทั่วไป ในปีงบประมาณ 2542 และปีงบประมาณ 2543 สัดส่วนภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 54.32 และร้อยละ 30.04 ตามลำดับ ในปีงบประมาณ 2543 เป็นปีแรกที่ มีการจัดสรรภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ โดยจัดสรรค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินให้กับเทศบาลและ อบต. รายได้จากค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินของเทศบาลในปีนี้มีมูลค่าประมาณ 781.55 ล้านบาท ภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บมีแนวโน้มที่ลดลงเหลือเพียง 22.73 ล้านบาท และ 14.35 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546 ตามลำดับ ทั้งนี้ องค์ประกอบหลักของภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บที่สำคัญคือ ภาษีเสริมมูลค่าเพิ่ม 1/9 และ ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นหลัก ในปีงบประมาณ 2546 นั้น มีการสับเปลี่ยนฐานภาษีจึงทำให้สัดส่วนดังกล่าวลดลง ในขณะเดียวกัน เงินอุดหนุนทั่วไปมีความสำคัญมากขึ้น ในปีงบประมาณ 2542 และปีงบประมาณ 2543 สัดส่วนของเงินอุดหนุนต่อรายได้ทั้งหมดมีค่าร้อยละ 20.86 และ ร้อยละ 48.67 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 55.85 และร้อยละ 65.23 ในปีงบประมาณ 2545 และ ปีงบประมาณ 2546 การที่เงินอุดหนุนมีการเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ 2546 นั้นเป็นผลมาจากการสับเปลี่ยนฐานภาษี

ตารางที่ 7 : สัดส่วนรายได้เทศบาล %

Macro Constraint	2542	2543	2544	2545	2546
ภาษีท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	12.28	10.77	9.09	8.46	8.24
รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีของท้องถิ่น	12.54	10.52	8.49	7.37	6.69
ภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ	54.32	30.04	25.85	22.73	14.35
ภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น	-	-	-	-	-
ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้	-	-	5.21	5.58	5.48
เงินอุดหนุนทั่วไป	20.86	48.67	51.36	55.85	65.23
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและถ่ายโอน, พัฒนาจังหวัด	32.02*	-	-	-	-
รวมรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
รวมรายได้ทั้งหมดของอปท	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

หมายเหตุ: เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินถ่ายโอน และเงินพัฒนาจังหวัดไม่รวมในรายได้ของเทศบาล

การเปรียบเทียบระหว่างเทศบาล ยังคงใช้หลักเกณฑ์ที่งานวิจัยได้เสนอมาคือ เทศบาลจะต้องได้รับการจัดสรรรายได้เพิ่มมากขึ้นหรือเท่ากับรายได้ปีก่อนหน้า โดยเปรียบเทียบกับรายได้รวม

ของปีก่อนหน้า หลักเกณฑ์การจัดสรรของเทศบาลที่งานวิจัยเสนอ สามารถลดความแตกต่างระหว่างเทศบาลได้โดยดูได้จาก สัดส่วนผลรวมรายได้ 5 เปอร์เซ็นแรกของเทศบาลที่มีรายได้สูงสุดต่อผลรวมรายได้ 5 เปอร์เซ็นหลัง หรือผลรวมรายได้ร้อยละ 5 ของเทศบาลที่มีรายได้น้อยที่สุด

ตารางที่ 8: แสดงสัดส่วนรายได้ของ เทศบาล

ปี	รายได้สูงสุด 5% แรก	รายได้ต่ำสุด 5% สุดท้าย	สัดส่วน	รายได้สูงสุด 10% แรก	รายได้ต่ำสุด 10% สุดท้าย	สัดส่วน	รายได้สูงสุด 25% แรก	รายได้ต่ำสุด 25% สุดท้าย	สัดส่วน
2542	15,556.64	200.98	77.40	21,092.40	525.93	40.10	25,061.86	1,659.32	15.10
2543	16,061.70	229.90	69.86	21,827.97	570.46	38.26	26,093.68	1,724.19	15.13
2544	17,688.60	561.54	31.50	24,105.98	1,284.23	18.77	28,736.36	3,271.81	8.78
2545	19,457.46	941.05	20.68	26,516.58	1,747.77	15.17	31,609.99	3,937.33	8.03
2546	21,403.20	1,035.16	20.68	29,168.23	1,922.55	15.17	34,770.99	4,331.07	8.03

จากหลักเกณฑ์การจัดสรรเดิม สัดส่วนดังกล่าวในปีงบประมาณ 2542 มีค่า 77.40 ทั้งนี้ ผลรวมของรายได้ของ เทศบาลที่มีรายได้สูงสุดมีค่า 15,556.64 ล้านบาท และ ผลรวมของเทศบาลที่มีรายได้น้อยที่สุดมีค่า 200.98 ล้านบาท เทศบาลที่มีรายได้น้อยที่สุดคือ เทศบาลตำบลหัวนา จังหวัดหนองบัวลำภู มีรายได้ 1.67 ล้านบาท และเทศบาลที่มีรายได้มากที่สุดคือ เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มีรายได้ทั้งสิ้น 1,074.57 ล้านบาท

สัดส่วนดังกล่าวในปีงบประมาณ 2543 มีค่า 69.86 ทั้งนี้ ผลรวมของรายได้ของเทศบาลที่มีรายได้สูงสุดมีค่า 16,061.70 ล้านบาท และ ผลรวมของเทศบาลที่มีรายได้น้อยที่สุดมีค่า 229.90 ล้านบาท เทศบาลที่มีรายได้น้อยที่สุดคือ เทศบาลตำบลหัวนา จังหวัด หนองบัวลำภู มีรายได้ 1.88 ล้านบาท และเทศบาลที่มีรายได้มากที่สุดคือ เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มีรายได้ทั้งสิ้นเท่ากับปีก่อนหน้า

ด้วยหลักเกณฑ์ที่งานวิจัยได้นำเสนอ สัดส่วนดังกล่าวในปีงบประมาณ 2544 มีค่า 31.50 ทั้งนี้ ผลรวมของรายได้ของเทศบาลที่มีรายได้สูงสุดมีค่า 17,688.60 ล้านบาท และ ผลรวมของเทศบาลที่มีรายได้น้อยที่สุดมีค่า 561.54 ล้านบาท เทศบาลที่มีรายได้น้อยที่สุดคือ เทศบาลตำบลบ้านแหลม จังหวัดสุพรรณบุรี มีรายได้ทั้งสิ้น 8 ล้านบาท และเทศบาลที่มีรายได้มากที่สุด คือ เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มีรายได้ทั้งสิ้น 1,182 ล้านบาท

สัดส่วนดังกล่าวในปีงบประมาณ 2545 มีค่า 20.68 ทั้งนี้ ผลรวมของรายได้ของเทศบาลที่มีรายได้สูงสุดมีค่า 19,457.46 ล้านบาท และ ผลรวมของเทศบาลที่มีรายได้น้อยที่สุดมีค่า 941.05 ล้านบาท เทศบาลที่มีรายได้น้อยที่สุดคือ เทศบาลตำบลมหาพราหมณ์ จังหวัด พระนครศรีอยุธยา

มีรายได้ 13.9 ล้านบาทและเทศบาลที่มีรายได้มากที่สุดคือ เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ซึ่งมีรายได้ทั้งสิ้น 1,300.23 ล้านบาท

สัดส่วนดังกล่าวในปีงบประมาณ 2546 มีค่า 20.68 ทั้งนี้ ผลรวมของรายได้ของ เทศบาลที่มีรายได้สูงสุดมีค่า 21,403.20 ล้านบาท และ ผลรวมของเทศบาลที่มีรายได้น้อยที่สุดมีค่า 1,035.16 ล้านบาท เทศบาลที่มีรายได้น้อยที่สุดคือ เทศบาลตำบลมหาพราหมณ์ จังหวัด พระนครศรีอยุธยา มีรายได้ 15.3 ล้านบาทและเทศบาลที่มีรายได้มากที่สุดคือ เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ซึ่งมีรายได้ทั้งสิ้น 1,300.23 ล้านบาท

สัดส่วนรายได้ระหว่าง กลุ่มเทศบาล 10 เปอร์เซ็นแรกที่มีรายได้มากที่สุด กับ กลุ่มเทศบาล 10 เปอร์เซ็นหลังที่มีรายได้น้อยที่สุด มีค่า 40.10 และ 28.26 ในปีงบประมาณ 2542 และ ปีงบประมาณ 2543 หลักเกณฑ์การจัดสรรที่งานวิจัยนำเสนอสามารถลดความแตกต่างทางรายได้เหลือเพียง 18.77 15.17 และ 15.17 ในปีงบประมาณ 2544 ปีงบประมาณ 2545 และ ปีงบประมาณ 2546 ตามลำดับ

สัดส่วนรายได้ระหว่างกลุ่มเทศบาล 25 เปอร์เซ็นแรกที่มีรายได้มากที่สุด กับกลุ่มเทศบาล 25 เปอร์เซ็นหลังที่มีรายได้น้อยที่สุด มีค่า 15.10 และ 15.13 ในปีงบประมาณ 2542 และ ปีงบประมาณ 2543 หลักเกณฑ์การจัดสรรที่งานวิจัยนำเสนอสามารถลดความแตกต่างทางรายได้เหลือเพียง 8.78 8.03 และ 8.03 ในปีงบประมาณ 2544 ปีงบประมาณ 2545 และ ปีงบประมาณ 2546 ตามลำดับ

ปัญหาช่องว่างการจัดสรรรายได้ยังมีอยู่ในระหว่างเทศบาล การเปลี่ยนวิธีการจัดสรรที่งานวิจัยได้นำเสนอในส่วนของเงินอุดหนุนจะเป็นตัวลดช่องว่าง ซึ่งหากพิจารณาจากแนวโน้มที่มาของรายได้ของเทศบาลที่มาจากเงินอุดหนุนได้มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นถึงกว่าร้อยละ 50 นั้น อย่างไรก็ตาม งานวิจัยถือว่าหลักเกณฑ์การจัดสรรที่ได้นำเสนอสามารถสร้างความสอดคล้องในข้อกำหนดทางจุลภาค (Micro Constraints) กับข้อกำหนดทางมหภาค (Macro Constraints) ได้โดยการใช้เงินอุดหนุน

7.7 การเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณ อบต.

ผลของการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรที่งานวิจัยได้นำเสนอนั้น มีผลหลักอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก สัดส่วนรายได้ของ อบต.ต่อรายได้ของรัฐบาลก่อนมีการเสนอการจัดสรร ในปีงบประมาณ ประมาณ 2542 และปีงบประมาณ 2543 คิดเป็นร้อยละ 3.32 และ ร้อยละ 4.44 ตามลำดับ หลังจากได้มีการทำการประมาณการตามหลักที่งานวิจัยได้นำเสนอสัดส่วนรายได้ของ อบต. ต่อรายได้ของรัฐบาลได้เพิ่มขึ้นโดยดูได้จาก ในปีงบประมาณ 2544 ปีงบประมาณ 2545 และ ปีงบประมาณ 2546 คิดเป็น

ร้อยละ 7.23 ร้อยละ 8.62 และร้อยละ 7.28 ตามลำดับ ประการที่สอง ผลของการจัดสรรที่งานวิจัยได้นำเสนอในลักษณะเดียวกับเทศบาล โครงสร้างรายได้ของ อบต. ได้เปลี่ยนแปลงแหล่งที่มาของรายได้ อบต.

โดยลดความสำคัญของ ภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ มาเป็นรายได้จาก เงินอุดหนุน และ ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้ ทั้งนี้อาศัยหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้จากตามแหล่งกำเนิด

ตารางที่ 9 : โครงสร้างรายได้อบต. ล้านบาท

Macro Constraint	2542	2543	2544	2545	2546
ภาษีท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	1,606.05	1,697.96	1,796.29	1,946.61	2,111.95
รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีของท้องถิ่น	3,960.51	3,984.52	4,009.01	4,033.99	4,059.48
ภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ	8,265.87	23,577.93	25,362.71	26,985.18	20,542.11
ภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น	-	-	-	-	-
ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้	-	-	5,932.20	7,586.95	5,062.70
เงินอุดหนุนทั่วไป	9,309.43	3,622.40	20,298.51	29,343.35	27,406.76
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและถ่ายโอน, พัฒนาจังหวัด	1,446.03	-	-	-	-
รวมรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ	382.35	382.35	382.35	382.35	382.35
รวมรายได้ทั้งหมดของอปท	23,524.21	33,265.15	57,781.07	70,278.42	59,565.34
รวมรายได้รัฐบาล	708,808.46	750,056.96	799,042.06	815,386.02	817,912.52
% สัดส่วนรายได้ของ อปท/รายได้รัฐ	**3.32**	**4.44**	**7.23**	**8.62**	**7.28**

หมายเหตุ: เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินถ่ายโอน และเงินพัฒนาจังหวัดไม่รวมในรายได้ของอบต.

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายได้ของ อบต.ที่สำคัญคือ ภาษีท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีของท้องถิ่น และ เงินอุดหนุนทั่วไป ในปีงบประมาณ 2542 สัดส่วนภาษีท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง คิดเป็นร้อยละ 6.83 และ ร้อยละ 5.10 และมีแนวโน้มลดลง เหลือร้อยละ 2.77 และ ร้อยละ 3.55 ในปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546

ในปีงบประมาณ 2542 และ ปีงบประมาณ 2543 สัดส่วนรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีของท้องถิ่นต่อรายได้ทั้งหมดนั้น มีค่าร้อยละ 16.84 และ ร้อยละ 11.98 และมีแนวโน้มลดลงเหลือร้อยละ 5.74 และ ร้อยละ 6.82 ในปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546 ในขณะที่รายได้จากเงินอุดหนุนมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2542 และปีงบประมาณ 2543 ซึ่งมีค่าร้อยละ 39.57 และร้อยละ 10.89 เป็น ร้อยละ 41.75 และร้อยละ 46.01 ในปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546 ตามลำดับ

ตารางที่ 10 : สัดส่วนรายได้อบต. %

Macro Constraint	2542	2543	2544	2545	2546
ภาษีท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	6.83	5.10	3.11	2.77	3.55
รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีของท้องถิ่น	16.84	11.98	6.94	5.74	6.82
ภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ	35.14	70.88	43.89	38.40	34.49
ภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น	-	-	-	-	-
ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้	-	-	10.27	10.80	8.50
เงินอุดหนุนทั่วไป	39.57	10.89	35.13	41.75	46.01
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและถ่ายโอน, พัฒนาจังหวัด	6.15*	-	-	-	-
รวมรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ	1.63	1.15	0.66	0.54	0.64
รวมรายได้ทั้งหมดของอปท	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

หมายเหตุ: เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินถ่ายโอน และเงินพัฒนาจังหวัดไม่รวมในรายได้ของอบต.

การเปรียบเทียบระหว่าง อบต.อาศัยหลักเกณฑ์เดียวกับที่ใช้ในการทดสอบความแตกต่างระหว่างเทศบาลโดยดูได้จากสัดส่วนผลรวมรายได้ 5 เปอร์เซ็นแรกของเทศบาลที่มีรายได้สูงสุดต่อผลรวมรายได้ 5 เปอร์เซ็น หลัง หรือผลรวมรายได้ 5 เปอร์เซ็นของเทศบาลที่มีรายได้น้อยที่สุด

จากหลักเกณฑ์การจัดสรรเดิม สัดส่วนดังกล่าวในปีงบประมาณ 2542 มีค่า 6.75 ทั้งนี้ ผลรวมของรายได้ของ อบต. ที่มีรายได้สูงสุดมีค่า 3,921.68 ล้านบาท และ ผลรวมของอบต.ที่มีรายได้น้อยที่สุดมีค่า 581.29 ล้านบาท อบต.ที่มีรายได้น้อยที่สุด 5 อันดับสุดท้ายประกอบไปด้วย อบต.ไก่เส่า มีรายได้ 0.927 ล้านบาท อบต.ท่าเทววงษ์ มีรายได้ 1 ล้านบาท อบต.หนองน้ำส้ม มีรายได้ 1.16 ล้านบาท อบต.บางหัก มีรายได้ 1.22 ล้านบาท และ อบต.น้ำขาว มีรายได้ 1.24 ล้านบาท และ อบต.ที่มีรายได้มากที่สุด 5 อันดับแรกคือ อบต.บางพลีใหญ่ มีรายได้ทั้งสิ้น 51 ล้านบาท อบต.บางแก้ว มีรายได้ 47 ล้านบาท อบต.บางโฉลงมีรายได้ 45.36 ล้านบาท อบต.บางเสาธงมีรายได้ 39.69 ล้านบาท และ อบต.บางเมือง มีรายได้ 37 ล้านบาท

ตารางที่ 11: แสดงสัดส่วนรายได้ของ อบต.

ปี	รายได้สูงสุด 5% แรก	รายได้ต่ำสุด 5% สุดท้าย	สัดส่วน	รายได้สูงสุด 10% แรก	รายได้ต่ำสุด 10% สุดท้าย	สัดส่วน	รายได้สูงสุด 25% แรก	รายได้ต่ำสุด 25% สุดท้าย	สัดส่วน
2542	3,921.68	581.29	6.75	5,864.41	1,271.24	4.61	10,467.22	3,657.01	2.86
2543	6,048.34	562.18	10.76	8,860.88	1,303.64	6.80	15,184.77	4,099.78	3.70
2544	6,980.79	1,969.06	3.55	10,490.63	4,010.95	2.62	19,877.22	10,699.69	1.86
2545	7,580.46	2,611.41	2.90	11,600.71	5,283.05	2.20	22,846.65	13,870.68	1.65
2546	7,180.28	1,985.49	3.62	10,901.77	4,070.79	2.68	20,537.60	11,033.57	1.86

สัดส่วนดังกล่าวในปีงบประมาณ 2543 มีค่า 10.76 ทั้งนี้ ผลรวมของรายได้ของ อบต. ที่มีรายได้สูงสุดมีค่า 6,048.34 ล้านบาทและ ผลรวมของอบต.ที่มีรายได้น้อยที่สุดมีค่า 562.18 ล้านบาท อบต. ที่มีรายได้น้อยที่สุด 5 อันดับสุดท้ายคือ อบต.ดอนหญ้านาง มีรายได้ 0.258 ล้านบาท อบต.นากลาง มีรายได้ 0.443 ล้านบาท อบต.ศรีวิไล มีรายได้ 0.64 ล้านบาท อบต.สวนดอกไม้ มีรายได้ 0.719 ล้านบาท อบต.สี่ร้อย มีรายได้ 0.765 ล้านบาท และอบต.ที่มีรายได้มากที่สุด 5 อันดับแรก คือ อบต. บางเสาธง มีรายได้ 81.13 ล้านบาท อบต.บางพลีใหญ่ มีรายได้ 79.57 ล้านบาท อบต.บางรักพัฒนา มีรายได้ 72.85 ล้านบาท อบต.บางแก้ว มีรายได้ 72.58 ล้านบาท และอบต.บางบัวทอง มีรายได้ 70.3 ล้านบาท

ด้วยหลักเกณฑ์ที่งานวิจัยได้นำเสนอ สัดส่วนดังกล่าวในปีงบประมาณ 2544 มีค่า 3.55 ทั้งนี้ ผลรวมของรายได้ของเทศบาลที่มีรายได้สูงสุดมีค่า 6,980.79 ล้านบาท และผลรวมของเทศบาลที่มีรายได้น้อยที่สุดมีค่า 1,969.06 ล้านบาท อบต. ที่มีรายได้น้อยที่สุด 5 อันดับสุดท้ายคือ อบต. ดอนหญ้านาง มีรายได้ 5.34 ล้านบาท อบต.นากลาง มีรายได้ 5.5 ล้านบาท อบต.สวนดอกไม้ มีรายได้ 5.79 ล้านบาท อบต.สี่ร้อย มีรายได้ 5.84 ล้านบาท และอบต.ศรีวิไล มีรายได้ 5.85 ล้านบาท และ อบต.ที่มีรายได้มากที่สุด 5 อันดับแรก คือ อบต.บางเสาธง มีรายได้ 89.23 ล้านบาท อบต.บางพลีใหญ่ มีรายได้ 87.5 ล้านบาท อบต.บางรักพัฒนา มีรายได้ 80 ล้านบาท อบต.บางแก้ว มีรายได้ 79.8 ล้านบาท และ อบต.บางบัวทอง มีรายได้ 77.34 ล้านบาท

สัดส่วนดังกล่าวในปีงบประมาณ 2545 มีค่า 2.90 ทั้งนี้ ผลรวมของรายได้ของ อบต. ที่มีรายได้สูงสุดมีค่า 7,580.46 บาท และ ผลรวมของ อบต.ที่มีรายได้น้อยที่สุดมีค่า 2,611.41 บาท อบต.ที่มีรายได้น้อยที่สุด 5 อันดับสุดท้าย คือ อบต.ดอนหญ้านาง มีรายได้ 7.38 ล้านบาท

อบต.นากลาง มีรายได้ 7.61 ล้านบาท อบต. สวนดอกไม้ มีรายได้ 7.87 ล้านบาท อบต. สี่ร้อย มีรายได้ 7.93 ล้านบาท และอบต. ศรีวิไล มีรายได้ 7.96 ล้านบาท และ อบต. ที่มีรายได้มากที่สุด คือ อบต. บางเสาธง มีรายได้ 98.17 ล้านบาท อบต. บางพลีใหญ่ มีรายได้ 96.28 ล้านบาท อบต. บางรักพัฒนา มีรายได้ 88.15 ล้านบาท อบต. บางแก้วมีรายได้ 87.8 ล้านบาท และอบต. บางบัวทองมีรายได้ 85 ล้านบาท

สัดส่วนดังกล่าวในปีงบประมาณ 2546 มีค่า 3.62 ทั้งนี้ ผลรวมของรายได้ของ อบต. ที่มีรายได้สูงสุดมีค่า 7,180.28 บาท และ ผลรวมของ อบต. ที่มีรายได้น้อยที่สุดมีค่า 1,985.49 บาท อบต. ที่มีรายได้น้อยที่สุด 5 อันดับสุดท้าย คือ อบต. ดอนหญ้านาง มีรายได้ 5.37 ล้านบาท อบต. นากลาง มีรายได้ 5.61 ล้านบาท อบต. สวนดอกไม้ มีรายได้ 5.87 ล้านบาท อบต. สี่ร้อย มีรายได้ 5.93 ล้านบาท และอบต. ศรีวิไล มีรายได้ 5.933 ล้านบาท และ อบต. ที่มีรายได้มากที่สุด 5 อันดับแรก คือ อบต. บางเสาธง มีรายได้ 98.17 ล้านบาท อบต. บางพลีใหญ่ มีรายได้ 96.28 ล้านบาท อบต. บางรักพัฒนา มีรายได้ 88.15 ล้านบาท อบต. บางแก้ว มีรายได้ 87.8 ล้านบาท และอบต. บางบัวทอง มีรายได้ 85 ล้านบาท

7.8 สรุปผลการทดสอบหลักเกณฑ์การจัดสรร

การทดสอบหลักเกณฑ์การจัดสรรที่งานวิจัยได้เสนอนั้นสามารถเป็นไปตามสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรัฐบาล ในแต่ละปีงบประมาณ กล่าวคือ ในปีงบประมาณ 2544 ปีงบประมาณ 2545 และ ปีงบประมาณ 2546 นั้น สัดส่วนดังกล่าวที่งานวิจัยได้ทดสอบจากแบบจำลองมีค่าสัดส่วนร้อยละ 20.02 ร้อยละ 22.62 และ ร้อยละ 23.29 ตามลำดับ ซึ่งมีค่าใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนด คือ ร้อยละ 20 22 และ 23 ของแต่ละปีงบประมาณ หากพิจารณาถึงความแตกต่างทางรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วผลการทดสอบหลักเกณฑ์การจัดสรรของงานวิจัยก็สามารถลดความแตกต่างทางรายได้ดังกล่าวได้ ซึ่งสามารถดูได้จากสัดส่วน อบจ. เทศบาล และ อบต. ที่มีรายได้สูงที่สุด 5 เปอร์เซ็น 10 เปอร์เซ็น และ 25 เปอร์เซ็นแรกของแต่ละประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ต่ำที่สุด 5 เปอร์เซ็น 10 เปอร์เซ็น และ 25 เปอร์เซ็น นั้นมีแนวโน้มที่ต่ำลง ในส่วนของการสับเปลี่ยนฐานรายได้ระหว่าง อบจ. เทศบาล และ อบต. นั้นไม่ก่อให้เกิดผลกระทบ สัดส่วนของรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาล ประกอบกับสัดส่วนความแตกต่างทางรายได้ไม่มีการเปลี่ยนแปลง ผลที่สำคัญประการสุดท้าย คือ สัดส่วนภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทต่อภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งหมดของรัฐบาลต้องมีสัดส่วนไม่เกิน

ร้อยละ 30 ซึ่งจากสัดส่วนที่มีการจัดสรรในปีงบประมาณ 2544 ปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546 นั้น คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 21.69 ร้อยละ 25.12 และ ร้อยละ 25.48 ตามลำดับ

บทที่ 8 ระบบเงินอุดหนุน

เงินอุดหนุนระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Grants) เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลระดับหนึ่งไปสู่รัฐบาลอีกระดับหนึ่ง โดยทั่วไปแล้วการให้เงินอุดหนุนจะมีทิศทางจากรัฐบาลระดับสูงสู่ระดับล่าง เช่น เงินอุดหนุนจากรัฐบาลระดับชาติสู่รัฐบาลท้องถิ่น (หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)[1] เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญมากต่อท้องถิ่น เพราะเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกเหนือจากภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Tax) และภาษีร่วมที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Shared Tax) นอกจากนั้นรัฐบาลสามารถใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจ เช่น การลดความไม่สมดุลทางการคลังระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การสนับสนุนให้ท้องถิ่นจัดหาสินค้าหรือบริการบางประเภท หรือใช้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เป็นต้น

เงินอุดหนุนสามารถแบ่งอย่างกว้างได้เป็น 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข (Unconditional Grant) และเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข (Conditional Grant) ซึ่งอาจแบ่งตามลักษณะของเงื่อนไขได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ เงินอุดหนุนเป็นก้อน (Block Grant) เงินอุดหนุนแบบโครงการ (Project Grant) และเงินอุดหนุนแบบสมทบ (Matching Grant) รูปแบบของเงินอุดหนุนแต่ละประเภทดังกล่าวมีลักษณะและมีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ดังนั้น การที่จะเลือกใช้เงินอุดหนุนรูปแบบใดขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุที่แตกต่างกัน

รายงานในบทนี้ได้แบ่งออกเป็น 4 ส่วน โดยในส่วนที่ 1 จะกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของเงินอุดหนุน ส่วนที่ 2 จะศึกษาทฤษฎีเงินอุดหนุนเพื่อศึกษาลักษณะและข้อดีข้อเสียของเงินอุดหนุนในแต่ละประเภท รวมทั้งวิธีในการจัดสรรเงินอุดหนุน เพื่อนำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ระบบเงินอุดหนุนในประเทศไทยซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนที่ 3 และในส่วนสุดท้ายจะ

---

[1] เงินอุดหนุนในรายงานบทนี้ หมายถึง เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนอาจหมายรวมถึงเงินโอน (Transfer) ซึ่งรวมเงินโอนที่รัฐบาลแบ่งรายได้จากภาษีให้แก่ท้องถิ่น (Shared Tax หรือ Shared Revenue) เข้าไปด้วย (ดู จรัส สุวรรณมาลา , เงินอุดหนุนท้องถิ่น,มกราคม 2539)

เป็นข้อเสนอแนะในการวางระบบเงินอุดหนุนในประเทศไทยเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจทางการคลัง

8.1 วัตถุประสงค์ของเงินอุดหนุน

8.1.1 ชดเชยความไม่สมดุลทางการคลังระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความไม่สมดุลทางการคลังระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือความไม่สมดุลทางการคลังในแนวตั้ง (Vertical Imbalance หรือ Fiscal Gap) คือ การที่รัฐบาลมีรายได้ไม่สมดุลกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายที่จำเป็น ในขณะที่รัฐบาลมีรายได้มากกว่ารายจ่ายที่จำเป็น หรือ ท้องถิ่นอาจมีรายได้เกินกว่ารายจ่าย ในขณะที่รัฐบาลมีรายได้น้อยกว่ารายจ่ายที่จำเป็น สาเหตุของความไม่สมดุลทางการคลังดังกล่าวนี้อาจเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจด้านรายได้และรายจ่ายที่ไม่เหมาะสม เช่น รัฐบาลแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและในการจัดหาบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สมดุลกัน นอกจากนี้ความไม่สมดุลทางการคลังอาจเกิดขึ้นมาจากการที่รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการหารายได้ต่ำไม่เพียงพอกับต่อรายจ่ายที่จำเป็นในการจัดหาบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน

ความไม่สมดุลทางการคลังในแนวตั้งหรือส่วนต่างระหว่างรายได้กับรายจ่ายของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ สามารถถูกชดเชยได้ด้วยการแบ่งอำนาจในการจัดเก็บภาษี (Tax Assignment) และการแบ่งภารกิจ (Expenditure Assignment) อย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ดี หากมีการแบ่งอำนาจตามหลักการที่ดีแล้ว แต่รายได้ยังไม่เพียงพอกับรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้ตามภารกิจในการจัดหาบริการสาธารณะที่กำหนด รัฐบาลสามารถจ่ายเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อชดเชยส่วนต่างดังกล่าวได้ ในทางกลับกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้เกินกว่ารายจ่ายที่จำเป็น อาจจ่ายเงินอุดหนุนให้รัฐบาลก็ได้[2] ข้อควรระวังคือ การให้เงินอุดหนุนเพื่อชดเชยการขาดดุลการคลัง อาจสร้างแรงจูงใจให้รัฐบาลหรือท้องถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุนบริหารการคลังอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การขาดดุลที่สูงขึ้น

[2] ตัวอย่างเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศจีน (มณฑล) บางแห่ง จะต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้กับรัฐบาลกลาง

8.1.2 เพื่อสร้างความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความไม่เท่าเทียมทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือความไม่สมดุลทางการคลังในแนวนอน (Horizontal Imbalance) อาจเกิดขึ้นจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีศักยภาพในการหารายได้และภาระรายจ่ายในกิจการสาธารณะที่แตกต่างกัน ท้องถิ่นที่มีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ มีประชากรที่มีรายได้สูง และมีฐานภาษีที่ใหญ่ จะมีความสามารถในการจัดหารายได้มากกว่าท้องถิ่นที่มีทรัพยากรธรรมชาติน้อย มีประชากรที่ยากจน และมีฐานภาษีเล็ก นอกจากนั้น ท้องถิ่นบางแห่งอาจมีภาระด้านรายจ่ายในการจัดหาบริการสาธารณะที่สูงกว่าท้องถิ่นอื่น อันเนื่องมาจากราคาปัจจัยการผลิตและต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะที่สูงกว่าท้องถิ่นอื่น หรืออาจเกิดขึ้นมาจากการที่ประชากรในท้องถิ่นมีความต้องการบริการสาธารณะสูงกว่าท้องถิ่นอื่น เช่น ท้องถิ่นที่มีเด็กและคนชราอาศัยอยู่จำนวนมาก จะมีภาระรายจ่ายในการดูแลเด็กและคนชรามากกว่าท้องถิ่นอื่นๆ

ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้มิได้หมายถึง การที่ทุกท้องถิ่นจะต้องมีบริการสาธารณะทุกอย่างที่เหมือนกัน เพราะแต่ละท้องถิ่นอาจมีความต้องการบริการที่ต่างกัน เช่น ประชาชนผู้อาศัยในบางท้องถิ่นอาจยินยอมที่จะเสียภาษีมากแต่ต้องการบริการสาธารณะที่ดี ในขณะที่บางท้องถิ่นอาจต้องการเสียภาษีน้อยแต่ต้องการเพียงบริการสาธารณะที่พอใช้ แต่ความไม่เท่าเทียมกันในที่นี้ หมายถึง การที่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบางท้องถิ่นได้รับบริการสาธารณะที่ต่ำกว่าบริการขั้นพื้นฐานและมีสภาพความเป็นอยู่ที่ยากลำบาก จนส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานไปยังท้องถิ่นที่จัดหาบริการสาธารณะที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน ความไม่เท่าเทียมระหว่างท้องถิ่นนี้จะก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกในทางลบ (Negative Externalities) ที่ติดตามมาในรูปของปัญหาสังคม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความแออัด ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด และปัญหาครอบครัว นอกจากนั้น การปล่อยให้เกิดความไม่เท่าเทียมทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะเป็นการเพิ่มภาระให้ท้องถิ่นที่ยากจนต้องเก็บภาษีในอัตราที่สูงกว่าท้องถิ่นที่เจริญกว่า ซึ่งจะเป็นการเพิ่มความไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น ดังนั้น เพื่อสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Equalization) รัฐบาลสามารถให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดหาบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่จำเป็นได้ ซึ่งเป็นการช่วยลดความแตกต่างกันด้านมาตรฐานความเป็นอยู่ และช่วยก่อให้เกิดประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐศาสตร์จากการลดผลกระทบภายนอกในทางลบได้ด้วย

8.1.3 เพื่อสนับสนุนให้ท้องถิ่นทำกิจกรรมที่รัฐบาลสนับสนุน

รัฐบาลอาจให้เงินเพื่ออุดหนุนกิจกรรมที่รัฐบาลสนับสนุนให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายของประเทศ เช่น กิจกรรมที่เอื้อประโยชน์ให้แก่คนโดยส่วนรวม (Positive Externalities) ตัวอย่างเช่น โครงการกำจัดน้ำเสีย หรือโครงการกำจัดมลพิษทางอากาศ เป็นต้น กิจกรรมสาธารณะที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่มักจะมีต้นทุนในการผลิตสูงกว่าผลประโยชน์ที่จะตกแก่คนในท้องถิ่น จนเป็นสาเหตุให้ท้องถิ่นไม่จัดหาบริการสาธารณะดังกล่าวหรือจัดหาบริการสาธารณะในระดับที่ต่ำเกินไป ซึ่งไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์ ดังนั้น การให้เงินอุดหนุนของรัฐบาลเพื่อสนับสนุนให้แก่ท้องถิ่นในการจัดหาบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม จะเป็นแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดหาบริการสาธารณะชนิดนั้นมากขึ้น

นอกจากนั้นรัฐบาลอาจให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการผลิตบริการสาธารณะบางประเภทแทนรัฐบาล โดยเฉพาะบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นสามารถผลิตได้มีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐบาล เช่น การจัดทำทะเบียนราษฎร หรือรัฐบาลอาจให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นเพื่อดำเนินกิจกรรมที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล เช่น การให้เงินอุดหนุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว และการให้เงินอุดหนุนเพื่อสร้างถนน เป็นต้น

8.1.4 เพื่อส่งเสริมการรักษามาตรฐานและคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะ

เพื่อรักษามาตรฐานและคุณภาพในบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลอาจให้เงินอุดหนุนโดยกำหนดเงื่อนไขของมาตรฐานและคุณภาพในการจัดหาบริการสาธารณะ โดยเฉพาะบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่จำเป็น เช่น การศึกษา และการสาธารณสุข การลดความแตกต่างกันในการจัดทำบริการสาธารณะของแต่ละท้องถิ่น จะช่วยสร้างมาตรฐานขั้นต่ำของบริการสาธารณะ (Minimum Standards of Public Service) ให้เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่น เมื่อทุกท้องถิ่นมีบริการสาธารณะที่ใกล้เคียงกัน จะส่งผลให้การโยกย้ายทรัพยากรระหว่างท้องถิ่นลดลง

8.2 ทฤษฎีเงินอุดหนุน

8.2.1 ประเภทของเงินอุดหนุน

เงินอุดหนุนสามารถแบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

(1) เงินอุดหนุนที่ไม่มีเงื่อนไข (Unconditional Grant) [3] ซึ่งได้แก่เงินอุดหนุนที่ผู้ให้ไม่ได้ระบุเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงิน ดังนั้นผู้รับเงินอุดหนุนสามารถนำเงินอุดหนุนไปใช้ได้อย่างเสรี

(2) เงินอุดหนุนที่ระบุเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงิน (Conditional Grant)[4] เช่น เงินอุดหนุนเป็นก้อน (Block Grant) ซึ่งระบุเงื่อนไขในการใช้เงินอุดหนุนอย่างกว้างๆ หรือเงินอุดหนุนเป็นโครงการ (Project grant) ซึ่งระบุเงื่อนไขในการจัดหาบริการสาธารณะเป็นแผนงานหรือโครงการอย่างละเอียด หรือเงินอุดหนุนแบบสมทบ (Matching Grant) ซึ่งกำหนดเงื่อนไขให้ท้องถิ่นจ่ายเงินสมทบเป็นสัดส่วนกับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น โดยรัฐบาลอาจจะจำกัดจำนวนเงินสมทบ (Close-ended Matching Grant) หรือไม่จำกัดจำนวนเงินสมทบ (Open-ended Matching Grant)

เงินอุดหนุนในแต่ละประเภทมีลักษณะที่แตกต่างกัน และมีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต่างกัน ดังนั้น เงินอุดหนุนในแต่ละประเภทจึงเหมาะที่จะนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน

(1) เงินอุดหนุนประเภทไม่มีเงื่อนไข

เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข (Unconditional Grant) เป็นเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้จ่ายในด้านใดก็ได้ โดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใดๆ แม้กระทั่งใช้เพื่อทดแทนการเก็บภาษีจากคนในท้องถิ่น หรือใช้เพื่อประโยชน์ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การปรับปรุงห้องทำงาน หรือ การซื้อรถประจำตำแหน่ง ดังนั้น เงินอุดหนุนประเภทจึงมีลักษณะกระจายอำนาจที่สุด เพราะให้อิสระอย่างเต็มที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้เงินที่ได้รับอุดหนุน

---

[3] โดยทั่วไป “เงินอุดหนุนที่ไม่มีเงื่อนไข” (Unconditional Grant) มีความหมายเดียวกับ ”เงินอุดหนุนทั่วไป” (General Grant) กล่าวคือจะไม่มีการระบุเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินอุดหนุน อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยเงินอุดหนุนทั่วไปถูกใช้ในความหมายที่แตกต่างไปจากเงินอุดหนุนที่ไม่มีเงื่อนไข ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในส่วนที่ 3

[4] ตามความหมายของสากล เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข (Conditional Grant) มีความหมายเดียวกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific Grant) กล่าวคือ มีการระบุเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินเป็นการเฉพาะเจาะจง

การให้เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขจะมีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น (Income Effect) ในขณะที่ไม่กระทบระดับราคาหรือต้นทุนการผลิตของสินค้าสาธารณะเมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าชนิดอื่น (No Price Effect) โดยเงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขจะถูกนำไปรวมกับรายได้อื่นๆ ที่ท้องถิ่นมีอยู่เดิม เพื่อนำไปจัดสรรงบประมาณตามที่ท้องถิ่นต้องการ

ข้อดีของเงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข คือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำเงินอุดหนุนนี้ไปเลือกใช้ในการจัดหาบริการสาธารณะที่คนในท้องถิ่นต้องการที่สุด ซึ่งจะส่งผลให้ท้องถิ่นโดยรวมได้รับความพอใจสูงสุด[5] เนื่องจากท้องถิ่นสามารถนำรายได้ที่ได้รับมากขึ้นจากเงินอุดหนุนแบบทั่วไป มาเลือกใช้สินค้าและบริการที่ตนเองต้องการสูงสุดเพิ่มขึ้นโดยไม่ต้องลดการบริโภคสินค้าและบริการชนิดอื่นลง ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นได้รับสวัสดิการ (Welfare) สูงที่สุด (ดูรายละเอียดในภาคผนวก) นอกจากนั้น เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขจะมีต้นทุนในการบริหารต่ำกว่าเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข เนื่องจากรัฐบาลไม่ต้องควบคุมการใช้จ่ายเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด และท้องถิ่นไม่ต้องเสียต้นทุนในการจัดทำโครงการเพื่อขออนุมัติใช้จ่ายเงินจากหน่วนราชการส่วนกลาง

ข้อเสียของเงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข คือ เงินอุดหนุนประเภทนี้ อาจทำให้ท้องถิ่นขาดความรับผิดชอบทางการคลังและขาดจิตสำนึกในการใช้จ่ายเงิน ทำให้ใช้จ่ายเงินอย่างไม่ระมัดระวังหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นไม่ได้เป็นผู้รับภาระจากเงินอุดหนุนโดยตรง และหากท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนประเภทนี้มาก อาจจะมีแรงจูงใจในการเก็บภาษีของท้องถิ่นน้อยลง นอกจากนั้น การให้เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขจะไม่มีผลในด้านการกระตุ้นเศรษฐกิจเนื่องจากท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องนำเงินอุดหนุนไปใช้จ่ายตามที่รัฐบาลต้องการ

เนื่องจากการให้เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขทำให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ซึ่งจะถูกนำไปรวมกับเงินงบประมาณของท้องถิ่นจนกลายเป็นก้อนเดียวกัน และท้องถิ่นสามารถนำเงินอุดหนุนไปใช้จ่ายใดๆ ก็ได้ตามต้องการ ดังนั้น เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขนี้จึงเหมาะสำหรับใช้เป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการชดเชยความไม่สมดุล

---

[5] ความพอใจของคนในท้องถิ่น อาจสะท้อนได้จากความต้องการของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นเฉลี่ย (Median Voter) ซึ่งผู้แทนของท้องถิ่นจะต้องพยายามตอบสนองความต้องการเพื่อผลทางการเมืองในการได้รับเลือกตั้ง

ทางการคลังระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(Vertical Imbalance) โดยรัฐบาลสามารถจัดสรรเงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย หรือเพื่อชดเชยความไม่สมดุลทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (Horizontal Imbalance) เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน (Equalization) ระหว่างท้องถิ่น

(2) เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข

เงินอุดหนุนที่ระบุเงื่อนไข (Conditional Grant) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยระบุเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงิน เช่น ให้ใช้จ่ายเงินอุดหนุนในการดำเนินกิจการบางอย่างเป็นการเฉพาะเจาะจง เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขนี้สามารถแบ่งตามเงื่อนไขที่ผู้ให้กำหนดได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ เงินอุดหนุนแบบเป็นก้อน (Block Grant) เงินอุดหนุนแบบโครงการ (Project Grant) และเงินอุดหนุนแบบสมทบ (Matching Grant) ทั้งที่ไม่จำกัดวงเงิน (Open-ended Matching Grant) และที่จำกัดวงเงิน (Close-ended Matching Grant)

- เงินอุดหนุนแบบเป็นก้อน

เงินอุดหนุนแบบเป็นก้อน (Block Grant) คือ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรเป็นก้อน (Lump-sum) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมทั้งระบุวัตถุประสงค์อย่างกว้างๆ ในการใช้ประโยชน์จากเงินอุดหนุน โดยท้องถิ่นต้องนำเงินอุดหนุนที่ได้รับไปจัดหาบริการสาธารณะตามกรอบที่กำหนด เงินอุดหนุนแบบเป็นก้อนนี้จะให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารการใช้จ่ายเงินก้อนนี้ได้ในระดับหนึ่ง กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดซื้อจัดจ้างหรือเลือกกิจกรรมที่จะใช้เงินได้เอง แต่ต้องอยู่ภายในกรอบที่รัฐบาลกำหนด ตัวอย่างเช่น ท้องถิ่นสามารถใช้เงินอุดหนุนแบบเป็นก้อนเพื่อการศึกษา ไปจัดหาบริการสาธารณะใดๆ ก็ได้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เช่น ค่าชุดนักเรียน ซื้อแบบเรียน หรือจ้างครูเพิ่มเป็นต้น แต่ท้องถิ่นไม่สามารถนำเงินอุดหนุนไปสร้างถนน สร้างตึกสำนักงาน หรือกิจการอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

เงินอุดหนุนแบบเป็นก้อนมีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น โดยเงินอุดหนุนแบบเป็นก้อนจะถูกนำไปรวมกับงบประมาณของท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเงื่อนไขที่จะต้องจัดหาบริการสาธารณะที่รัฐบาลกำหนดไว้อย่างกว้างๆ (ดูรายละเอียดในภาคผนวก) เงินอุดหนุน

แบบเป็นก้อนมีข้อดี คือ เป็นการผสมผสานข้อดีของเงินอุดหนุนแบบทั่วไปและข้อดีของเงินอุดหนุนแบบเฉพาะกิจไว้ด้วยกัน กล่าวคือ ท้องถิ่นจะมีอิสระในการตัดสินใจใช้จ่ายเงินอุดหนุนในระดับหนึ่ง โดยที่รัฐบาลสามารถกำหนดกรอบในการใช้เงินอุดหนุนเพื่อกระตุ้นให้ท้องถิ่นจัดหาบริการสาธารณะสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลได้ ดังนั้น เงินอุดหนุนแบบเป็นก้อนจึงเหมาะสำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการจูงใจให้ท้องถิ่นทำตามนโยบายรัฐบาล ในขณะเดียวกันก็ต้องการให้ท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจเลือกจัดทำบริการสาธารณะของตนเอง

สำหรับข้อเสียของเงินอุดหนุนแบบเป็นก้อน คือ ท้องถิ่นไม่สามารถเลือกที่จะนำรายได้ที่ได้จากเงินอุดหนุนไปใช้จ่ายในสินค้าและบริการที่ตนเองต้องการสูงสุด (Maximize Utility) เหมือนกับเงินอุดหนุนแบบทั่วไป นอกจากนั้น การให้เงินอุดหนุนแบบเป็นก้อนอาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สนใจในคุณภาพของบริการสาธารณะ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้เงินอุดหนุนแบบเป็นก้อนเพื่อการศึกษาในการจัดจ้างครู โดยไม่สนใจที่จะเลือกครูที่มีคุณภาพและมีความสามารถ เป็นต้น

- เงินอุดหนุนแบบโครงการ

เงินอุดหนุนแบบโครงการ (Project Grant) มีลักษณะคล้ายกับเงินอุดหนุนแบบก้อน แต่เงินอุดหนุนแบบโครงการจะระบุเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินที่ละเอียดกว่าเงินอุดหนุนแบบเป็นก้อน เช่น การกำหนดมาตรฐานในการผลิตบริการสาธารณะ หรือการกำหนดประเภทของกิจกรรมในโครงการที่ท้องถิ่นจะต้องทำ ดังนั้น เงินอุดหนุนแบบโครงการนี้จะมีลักษณะกระจายอำนาจน้อยกว่าเงินอุดหนุนแบบเป็นก้อนและเงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องจัดหาบริการสาธารณะตามจำนวนและเงื่อนไขที่ระบุไว้ในโครงการ การกำหนดเงื่อนไขอย่างละเอียดจะทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถนำเงินอุดหนุนไปใช้เพื่อกิจการอื่นๆ ที่คนในท้องถิ่นจะพึงพอใจมากกว่า

ผลกระทบของเงินอุดหนุนแบบโครงการต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ จะช่วยลดต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal Cost) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการผลิตบริการสาธารณะที่กำหนดให้เท่ากับศูนย์ กล่าวคือ ท้องถิ่นไม่ต้องมีต้นทุนในการจัดหาบริการสาธารณะที่รัฐบาลกำหนด (ดูรายละเอียดในภาคผนวก) ดังนั้น รัฐบาลสามารถใช้เงินอุดหนุนแบบโครงการเป็นเครื่องมือเพื่อกระตุ้นให้ท้องถิ่นจัดหาบริการสาธารณะที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นประโยชน์กับส่วนรวมโดยรัฐบาลต้องการควบคุมมาตรฐานและคุณภาพของบริการสาธารณะ เนื่องจากรัฐบาลสามารถกำหนดรายละเอียดในการจัดซื้อจัดจ้างในการจัดหาบริการสาธารณะ

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ข้อเสียของเงินอุดหนุนแบบโครงการนี้ คือ การกำหนดมาตรฐานในการจัดหาบริการสาธารณะอาจไม่เหมาะสมกับบางท้องถิ่น เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นอาจมีความต้องการบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน นอกจากนั้น รัฐบาลจะต้องมีต้นทุนในการควบคุมดูแลเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่กำหนด ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีต้นทุนในการจัดเขียนโครงการเพื่อขออนุมัติเงินอุดหนุนและในการทำรายงานความคืบหน้าเสนอต่อรัฐบาล ซึ่งอาจเป็นช่องทางในการทุจริตคอรับชั่นได้

- เงินอุดหนุนแบบสมทบ (Matching Grant)

เงินอุดหนุนแบบสมทบ คือ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลกำหนดเงื่อนไขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเงินสมทบเป็นสัดส่วนกับเงินที่รัฐบาลจะจัดสรรให้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดต้นทุนส่วนเพิ่มต่อหน่วย (Marginal Cost) ในการผลิตบริการสาธารณะของท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น ถ้ารัฐบาลกำหนดเงื่อนไขในการสมทบในอัตรา 1:1 แล้ว บริการสาธารณะทุกๆ หน่วยที่ท้องถิ่นผลิตขึ้นจะมีต้นทุนถูกลงครึ่งหนึ่ง ซึ่งจะเป็นแรงจูงใจให้ท้องถิ่นผลิตบริการสาธารณะประเภทนั้นมากขึ้น ดังนั้น เงินอุดหนุนแบบสมทบจึงเหมาะที่จะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนให้ท้องถิ่นจัดหาบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์กับส่วนรวม (Correct for Positive Externalities) โดยกำหนดอัตราสมทบเท่ากับสัดส่วนระหว่างผลประโยชน์ที่ตกกับคนในท้องถิ่นและผลประโยชน์ที่ตกกับส่วนรวม

เงินอุดหนุนแบบสมทบสามารถแบ่งได้เป็นเงินอุดหนุนแบบสมทบที่ไม่จำกัดวงเงินและที่จำกัดวงเงิน เงินอุดหนุนแบบสมทบที่ไม่จำกัดวงเงิน (Open-ended Matching Grant) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้แก่ท้องถิ่นเพื่อสมทบกับรายได้ของท้องถิ่นในการจัดหาบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยรัฐบาลไม่จำกัดจำนวนเงินที่จะอุดหนุน เงินอุดหนุนประเภทนี้ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตของการจัดหาบริการสาธารณะเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนของสินค้าชนิดอื่นๆ ต่ำลง (Price Effect) เพราะรัฐบาลจะจ่ายเงินสมทบให้ท้องถิ่นในทุกๆ หน่วยที่ผลิต ซึ่งจะเป็นการแบ่งเบาภาระรายจ่ายในการจัดหากิจกรรมประเภทที่กำหนดของท้องถิ่น (ดูรายละเอียดในภาคผนวก)

ข้อดีของเงินอุดหนุนแบบสมทบที่ไม่จำกัดวงเงิน คือ ช่วยกระตุ้นให้ท้องถิ่นผลิตบริการสาธารณะบางประเภทมากขึ้นโดยให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการผลิตบริการสาธารณะในทุกๆ หน่วยที่ผลิต และช่วยกระตุ้นให้ท้องถิ่นมีความพยายามในการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น ข้อเสีย คือ การที่ท้องถิ่นต้องออกเงินสมทบจะก่อให้เกิดการเบียดบัง

งบประมาณของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะที่เป็นของท้องถิ่นจริงๆ มาเป็นเงินสมทบที่กำหนดโดยรัฐบาลกลาง และอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยซึ่งไม่มีโอกาสที่จะได้รับเงินอุดหนุนประเภทนี้เพราะไม่มีความสามารถในการออกเงินสมทบได้ นอกจากนั้น เนื่องจากจำนวนเงินอุดหนุนประเภทนี้จะขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของท้องถิ่น ดังนั้น หากท้องถิ่นผลิตบริการสาธารณะมากเกินไป รัฐบาลก็จะต้องจ่ายเงินอุดหนุนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นภาระต่องบประมาณรายจ่ายของงบประมาณของประเทศ

สำหรับเงินอุดหนุนแบบสมทบที่จำกัดวงเงิน (Close-ended Matching Grant) เป็นเงินสมทบที่ท้องถิ่นได้รับจากรัฐบาลเพื่อสนับสนุนการจัดหาบริการสาธารณะบางอย่างให้มีต้นทุนที่ถูกลงโดยจำกัดวงเงินสูงสุดของเงินสมทบที่ท้องถิ่นจะได้รับ หรืออาจจำกัดในรูปของระดับการบริการสาธารณะสูงสุดที่รัฐบาลกลางจะจ่ายเงินสมทบให้ โดยทั้งนี้หากท้องถิ่นได้จัดหาบริการสาธารณะเกินกว่าระดับที่กำหนด บริการสาธารณะส่วนที่เกินนั้น ทางท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต้นทุนค่าใช้จ่ายตามความเป็นจริง (ดูรายละเอียดในภาคผนวก) การให้เงินอุดหนุนประเภทนี้อาจก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพได้ เพราะท้องถิ่นมักจะพยายามใช้จ่ายเงินในกิจกรรมที่ได้รับเงินสมทบให้มากที่สุดเท่าที่รัฐบาลจะสมทบให้ ซึ่งอาจเป็นระดับที่มากเกินความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ แต่เงินอุดหนุนประเภทนี้ก็มีข้อดีที่จะช่วยให้รัฐบาลจำกัดเพดานงบประมาณในการให้เงินอุดหนุนได้

8.2.2 วิธีการในการจัดสรรเงินอุดหนุน

วิธีในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การจัดสรรโดยใช้สูตร และการจัดสรรโดยใช้ดุลพินิจจากส่วนกลาง

(1) การจัดสรรโดยใช้สูตร

การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้สูตร (Formula) เป็นการนำตัวแปรหรือข้อมูลของท้องถิ่นมาใช้คำนวณสัดส่วนในการจัดสรรเงินอุดหนุน การใช้สูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนมีข้อดี คือ เป็นการเพิ่มความโปร่งใส (Transparency)ในการจัดสรรเงินอุดหนุนเนื่องจากมีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ชัดเจนอิงกับตัวแปรที่วัดได้ และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพยากรณ์ (Predictability) รายได้จากเงินอุดหนุนที่จะได้รับจัดสรรจากสูตรได้ นอกจากนั้น ยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความมั่นใจ (Certainty) ว่าจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนแน่นอน ซึ่งจะช่วยให้ท้องถิ่นบริหารงานได้ง่ายขึ้น สำหรับข้อเสียของการจัดสรรเงินอุดหนุนโดยใช้สูตร คือ ความยากลำบากในการหาตัวแปรที่จะ

นำมาใช้ในสูตร เนื่องจากตัวแปรที่ใช้ต้องมีความถูกต้อง เชื่อถือได้ ไม่ล่าช้า นอกจากนั้นการกำหนดสูตรอาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นต้องมีการปรับสูตรและข้อมูลให้ทันสมัยตลอดเวลา ซึ่งจะทำให้มีต้นทุนในการบริหารข้อมูลสูง

โดยทั่วไปการจัดสรรเงินอุดหนุนโดยใช้สูตรมักจะถูกนำมาใช้กับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปแบบไม่มีเงื่อนไข เพื่อชดเชยความไม่สมดุลทางการคลังในแนวตั้งและแนวนอน (Equalization Grant) โดยตัวแปรที่จะนำมาใช้ในสูตรอาจพิจารณาจากศักยภาพในการหารายได้ของท้องถิ่น (Fiscal Capacity) หรือพิจารณาจากรายจ่ายที่จำเป็นในการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นแต่ละแห่ง (Expenditure Need) หรืออาจพิจารณาทั้งด้านศักยภาพด้านรายได้และด้านรายจ่ายที่จำเป็นไปพร้อมๆ กัน[6] ดังต่อไปนี้

- ศักยภาพในการหารายได้ของท้องถิ่น

การวัดศักยภาพในการหารายได้ของท้องถิ่น (Measurement of Fiscal Capacity) คือ การวัดความสามารถของท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีหากได้ใช้ภาษีและอัตราภาษีที่กำหนดอย่างเต็มความสามารถ การวัดศักยภาพในการหารายได้ของท้องถิ่นโดยทั่วไปทำได้ 2 วิธี คือ การประมาณการศักยภาพในการหารายได้โดยใช้ตัวชี้นำทางเศรษฐกิจ และการประมาณการศักยภาพในการหารายได้โดยการวัดจากระบบภาษีตัวแทน (Representative Tax System หรือ RTS)

ในการประมาณการศักยภาพในการหารายได้โดยใช้ตัวชี้นำทางเศรษฐกิจนั้นมักจะใช้ตัวแปรทางเศรษฐกิจบางตัวที่มีความสัมพันธ์กับรายได้ของท้องถิ่นมาเป็นตัวประมาณการ เช่น รายได้ส่วนบุคคลของประชากรในท้องถิ่น (รายได้ต่อคน) ขนาดของประชากรในท้องถิ่น หรือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในท้องถิ่น (Local GDP) เป็นต้น การจัดสรรเงินอุดหนุนโดยใช้สูตรอาจใช้ตัวแปรหลายตัว โดยกำหนดน้ำหนักให้แต่ละตัวแปรตามความสำคัญของแต่ละตัวแปร ดังนี้

$$Gf = w1\ X1 + w2\ X2 + w3\ X3$$

---

[6] จากการสำรวจระบบเงินอุดหนุนเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นในประเทศต่างๆ จรัส สุวรรณมาลา (2539) พบว่า รัฐบาลของประเทศต่างๆ มีแนวคิดเกี่ยวกับความไม่เท่าเทียมทางการคลังที่แตกต่างกัน เช่น เยอรมันนี ญี่ปุ่น และอังกฤษ พิจารณาความไม่เท่าเทียมจากศักยภาพด้านรายได้และรายจ่ายพร้อมกัน ในขณะที่ ฝรั่งเศส และสหรัฐ พิจารณาความไม่เท่าเทียมจากศักยภาพด้านรายจ่ายเป็นหลัก

โดย Gf คือ จำนวนเงินอุดหนุนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมด้านรายได้

w คือ น้ำหนักที่ให้แก่ตัวแปรแต่ละตัว

X คือ ตัวชี้นำด้านศักยภาพในการหารายได้ของท้องถิ่น

การจัดสรรเงินอุดหนุนตามตัวชี้นำทางด้านรายได้นี้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นที่มีความสามารถในการเก็บภาษีต่ำ โดยหากท้องถิ่นที่มีตัวชี้นำต่ำ (หรือมีฐานภาษีต่ำ) ก็ควรได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนมาก ข้อดีของวิธีการนี้ คือ ความสะดวก ไม่ซับซ้อน และง่ายในการประมาณการ อย่างไรก็ตามข้อเสียของวิธีการนี้ คือ ความสัมพันธ์ของศักยภาพในการหารายได้ของท้องถิ่นกับตัวชี้นำมักจะไม่แน่นอน และความยากในการกำหนดน้ำหนักที่ให้แก่ตัวแปรแต่ละตัว

สำหรับวิธีระบบภาษีตัวแทน RTS นั้น จะใช้การประมาณการฐานภาษีหลักของท้องถิ่นเปรียบเทียบกับฐานภาษีเฉลี่ยของทั้งประเทศ ถ้าท้องถิ่นมีฐานภาษีตัวแทนต่ำกว่าอัตราฐานภาษีตัวแทนเฉลี่ยของทั้งประเทศ รัฐบาลควรให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นนั้นเพิ่มขึ้น

$$Gf = Nx * \{ [TBni * Tni] - [TBxi * Tni] \}$$

โดย Gf คือ เงินอุดหนุนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมด้านรายได้

Nx คือ จำนวนประชากรในท้องถิ่น x

TBni คือ ค่าเฉลี่ยของฐานภาษีต่อหัวจากแหล่ง i ของทั้งประเทศ

TBxi คือ ฐานภาษีหลักต่อหัวที่เป็นตัวแทนจากแหล่ง i ของประชากรแต่ละคนในท้องถิ่น x

Tni คือ อัตราภาษีเฉลี่ย (Effective Tax Rate) ที่จัดเก็บจากแหล่ง i

จากสูตรข้างต้น จะพบว่าถ้ารายได้ภาษีจากแหล่ง i เฉลี่ยของทั้งประเทศ [TBni * Tni] มากกว่ารายได้ภาษีจากแหล่ง i ของท้องถิ่น [TBxi * Tni] รัฐบาลจะจ่ายเงินอุดหนุนแบบทั่วไปให้แก่ท้องถิ่น จำนวน Gf ในทางกลับกัน ถ้ารายได้ภาษีจากแหล่ง i เฉลี่ยของทั้งประเทศ [TBni * Tni] น้อยกว่ารายได้ภาษีจากแหล่ง i ของท้องถิ่น [TBxi * Tni] ท้องถิ่นอาจจะจ่ายต้องจ่ายเงินอุดหนุนแบบทั่วไปให้แก่รัฐบาลด้วย

- รายจ่ายที่จำเป็นในการจัดบริการสาธารณะ

การวัดรายจ่ายด้านบริการสาธารณะที่จำเป็น (Expenditure Need) สามารถวัดได้ 2 วิธี คือ การประมาณการโดยใช้ตัวชี้นำที่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายที่จำเป็นของท้องถิ่น

และการประมาณการโดยใช้วิธีระบบตัวแทนของรายจ่ายที่จำเป็น(Representative Expenditure System หรือ RES)

ในการประมาณการรายจ่ายที่จำเป็นโดยใช้ตัวชี้นำที่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายด้านบริการสาธารณะที่จำเป็นของท้องถิ่นมักจะใช้ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายที่จำเป็นของท้องถิ่น เช่น จำนวนประชากรในท้องถิ่น ขนาดพื้นที่ของท้องถิ่น ความหนาแน่นของประชากร จำนวนคนจนที่อยู่ต่ำกว่าเส้นความยากจน (Poverty Line) จำนวนคนที่เกษียณอายุ จำนวนเด็กที่ต้องไปโรงเรียน เป็นต้น การกำหนดสูตรอาจใช้ตัวแปรหลายตัวโดยกำหนดน้ำหนักให้ตัวแปรแต่ละตัว ดังนี้

$$Ge = w1\ X1 + w2\ X2 + w3\ X3$$

โดย Ge คือ จำนวนเงินอุดหนุนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมด้านรายจ่าย

w คือ น้ำหนักที่ให้แก่ตัวแปรแต่ละตัว

X คือ ตัวชี้นำด้านรายจ่ายที่จำเป็นของท้องถิ่น

การให้เงินอุดหนุนโดยใช้ตัวชี้นำที่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายด้านบริการสาธารณะที่จำเป็นนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อลดความแตกต่างด้านรายจ่ายในการจัดหาบริการสาธารณะระหว่างท้องถิ่น โดยมีสมมติฐานว่าท้องถิ่นใดที่มีตัวชี้นำสูงแสดงว่าท้องถิ่นนั้นมีรายจ่ายที่จะต้องจัดหาบริการสาธารณะสูง ดังนั้นรัฐบาลควรให้เงินอุดหนุนชดเชยให้ท้องถิ่นที่มีรายจ่ายสูงเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน

สำหรับการวัดรายจ่ายที่จำเป็นในการจัดหาบริการสาธารณะโดยใช้วิธีระบบตัวแทนของรายจ่ายที่จำเป็น (Representative Expenditure System หรือ RES) นั้น สามารถใช้สูตรในการคำนวณ ดังนี้

$$Ge = N * [\ Exi - Eni\ ]$$

โดย Ge คือ จำนวนเงินอุดหนุนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมด้านรายจ่าย

N คือ จำนวนประชากรในท้องถิ่น x

Exi คือ รายจ่ายด้านบริการสาธารณะ i สำหรับประชากรแต่ละคนโดยเฉลี่ยที่ท้องถิ่น x ต้องเสีย

Eni คือ รายจ่ายด้านบริการสาธารณะ i โดยเฉลี่ยทั้งประเทศ

จากสูตรข้างต้น จะพบว่า ถ้ารายจ่ายด้านบริการสาธารณะโดยเฉลี่ยที่ท้องถิ่นต้องเสีย [Exi] สูงกว่า รายจ่ายด้านบริการสาธารณะโดยเฉลี่ยทั้งประเทศ [Eni] รัฐบาลจะจ่ายเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน Ge ในทางตรงกันข้าม ถ้ารายจ่ายด้านบริการสาธารณะโดยเฉลี่ยที่ท้องถิ่นต้องเสีย [Exi] ต่ำกว่า รายจ่ายด้านบริการสาธารณะโดยเฉลี่ยทั้งประเทศ [Eni] องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้รัฐบาล

(3) พิจารณาจากด้านศักยภาพในการหารายได้และด้านรายจ่ายที่จำเป็นของท้องถิ่น

การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบทั่วไปเพื่อลดช่องว่างทางการคลังและเพื่อลดความแตกต่างระหว่างท้องถิ่น สามารถคำนวณโดยคำนึงถึงศักยภาพในการหารายได้และรายจ่ายที่จำเป็นของท้องถิ่นทั้ง 2 ด้าน กล่าวคือ รัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนแบบทั่วไปแก่ท้องถิ่นที่มีความสามารถในการหารายได้ต่ำกว่ารายจ่ายในการจัดหาบริการสาธารณะที่จำเป็น ดังนี้

$$Gfe = N * [Ex - TBx]$$

โดย Gfe คือ จำนวนเงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างทางการคลังด้านรายได้และรายจ่าย

TBx คือ ฐานภาษีของประชากรแต่ละคน ในท้องถิ่น x

Ex คือ รายจ่ายด้านบริการสาธารณะที่จำเป็นสำหรับประชากรแต่ละคนโดยเฉลี่ยในท้องถิ่น x

จากสูตรข้างต้น จะพบว่าถ้ารายจ่ายที่จำเป็นในการจัดหาบริการสาธารณะโดยเฉลี่ย [Ex] สูงกว่ารายได้โดยเฉลี่ยของท้องถิ่น [TBx] รัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน Gfe ในทางตรงกันข้าม ถ้ารายจ่ายที่จำเป็นในการจัดหาบริการสาธารณะโดยเฉลี่ย [Ex] ต่ำกว่ารายได้โดยเฉลี่ยของท้องถิ่น [TBx] องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่รัฐบาล

(2) การจัดสรรโดยใช้ดุลพินิจของส่วนกลาง

การจัดสรรเงินอุดหนุนโดยใช้ดุลพินิจของส่วนกลาง (Ad hoc) เป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์แน่นอน แต่จะขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของหน่วยราชการส่วนกลางว่าจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แต่ละท้องถิ่นอย่างไร เช่น รัฐบาลอาจจะจัดสรรเงินอุดหนุนตามโครงการที่ท้องถิ่นเสนอขึ้นมา ข้อดีของการจัดสรรโดยใช้ดุลพินิจจากส่วนกลางนี้ คือ มีความง่าย ไม่มีต้นทุนในการจัดเก็บข้อมูล และรัฐบาลมีความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณสูง นอกจากนั้น รัฐบาลสามารถจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลได้ อย่างไรก็ตาม การจัดสรรโดยใช้ดุลพินิจจากส่วนกลางมีข้อเสีย คือ ท้องถิ่นไม่สามารถประมาณการราย

ได้จากเงินอุดหนุนได้แน่นอน เพราะต้องขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาล และวิธีการในการจัดสรรเงินอุดหนุนอาจไม่โปร่งใส ทำให้ท้องถิ่นสามารถวิ่งเต้นเพื่อให้ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากส่วนกลางได้ นอกจากนั้นยังเกิดความไม่เป็นธรรมได้ เพราะท้องถิ่นขนาดใหญ่มีทรัพยากรในการเสนอขออนุมัติโครงการได้ดีกว่าท้องถิ่นขนาดเล็ก ทำให้มีโอกาสได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนมากกว่าท้องถิ่นขนาดเล็ก

8.3 ระบบเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน

ในปัจจุบัน เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นรายได้หลักที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มความสำคัญมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนของเงินอุดหนุนต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 31 ในปี 2540 เป็นร้อยละ 47 ในปี 2544 ซึ่งการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลางมากขึ้นเรื่อยๆ (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1: รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับปีงบประมาณ 2540-2544

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทรายได้	2540	%	2541	%	2542	%	2543	%	2544	%
1.รายได้ท้องถิ่นเก็บเอง	16,986	18	17,626	18	17,805	18	17,176	18	17,701	11
2.รายได้ท้องถิ่นที่รัฐเก็บให้	47,386	51	48,832	50	44,873	44	45,819	47	54,067	34
3.เงินอุดหนุน	29,508	31	31,379	32	38,127	38	33,300	35	73,729	47
4.รายได้ภาษีแบ่งตามพรบ.แผนฯ	-	-	-	-	-	-	-	-	12,669	8
5.รวมรายได้ท้องถิ่น	93,879	100	97,837	100	100,805	100	96,295	100	158,167	100
6. รายได้รัฐบาล	843,542		733,137		708,826		750,079		771,269	
7.รายได้ท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาล		11.1		13.3		14.2		12.8		20.5

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

การที่สัดส่วนของเงินอุดหนุนต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้นมากในปี 2544 เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542(พรบ.กำหนดแผนฯ) ซึ่งตราขึ้นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปี พ.ศ.2549 ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องเพิ่มวงเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจาก 33,300 ล้านบาท ในปี 2543 เป็น 73,729 ล้านบาท[7] ในปี 2544 และรัฐบาลยังต้องแบ่งรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมจากปกติ[8] อีกจำนวน 12,669 ล้านบาท เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในปี 2544

การกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ พรบ.กำหนดแผนฯ ระบุข้างต้น ทำให้เงินอุดหนุนจะมีความสำคัญต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เนื่องจากรัฐบาลมีทางเลือกในการเพิ่มรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ 2 วิธี คือ การเพิ่มภาษีแบ่งให้แก่ท้องถิ่น หรือการเพิ่มเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมาย พรบ.กำหนดแผนฯ ได้กำหนดเพดานของภาษีแบ่ง เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต หรือ ภาษีธุรกิจเฉพาะ ไม่ให้เกินร้อยละ 30 ของภาษีในส่วนที่รัฐบาลจัดเก็บ ทำให้รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะต้องให้เงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพื่อให้สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปี 2549 ดังนั้น การกำหนดประเภทของเงินอุดหนุนและวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศไทยในอนาคต

8.3.1 ประเภทของเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ในบริบทของประเทศไทย สำนักงบประมาณ<u>ไม่ได้</u>มีการแยกประเภทเงินอุดหนุนให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Intergovernmental Grant) ออกจากการให้เงิน

---

[7] ในเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นจำนวน 73,729 นี้ มีเงินอุดหนุนประเภทใหม่ คือ เงินอุดหนุนเพื่อการถ่ายโอนงานด้วย จำนวน 32,339 ล้านบาท ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่า เงินอุดหนุนดังกล่าวไม่ใช่รายได้ของท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นมีเพียงอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างเท่านั้น (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหัวข้อถัดไป)

[8] ก่อนมี พรบ.กำหนดแผนฯ รัฐบาลมีการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ 2 ประเภท คือ ภาษีในสัดส่วน 1 ใน 9 ของอัตราที่กรมสรรพากรจัดเก็บตามประมวลรัษฎากร และแบ่งภาษีอีกร้อยละ 5 จากส่วนที่เป็นของรัฐบาลให้ อบจ.

อุดหนุนประเภทอื่น (Subsidy) ดังจะเห็นได้จากการที่สำนักงบประมาณได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถือว่าเป็นการจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่นิติบุคคล เฉกเช่นเดียวกับองค์การเอกชน หรือ กิจการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นๆ[9] เช่น สภากาชาด องค์กรมหาชน หรือองค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น

ในปัจจุบันสำนักงบประมาณได้แบ่งประเภทเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น 3 รูปแบบ[10] คือ

(1) เงินอุดหนุนทั่วไป หมายถึง เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่กำหนดรายละเอียดในการใช้จ่ายเงิน เงินอุดหนุนทั่วไปตามการจำแนกประเภทเงินอุดหนุนของสำนักงบประมาณนี้จะพบว่าประกอบด้วยเงินอุดหนุนที่ไม่มีเงื่อนไข (Unconditional Grant) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำเงินไปใช้จ่ายเพื่อกิจการใดก็ได้ และเงินอุดหนุนที่มีเงื่อนไขแบบเป็นก้อน (Block Grant) ซึ่งกำหนดเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลกำหนด เช่น เงินอุดหนุนเพื่อการศึกษาในเรื่องวัสดุการศึกษาและอาหารเสริม (นม) เป็นต้น เงินอุดหนุนแบบทั่วไปนี้จะมีความคล่องตัวสูง เนื่องจากเมื่อสำนักงบประมาณอนุมัติเงินประจำงวดของเงินอุดหนุนทั่วไปแล้ว หน่วยราชการที่ได้รับจัดสรรจะสามารถโอนเงินเข้าบัญชีของท้องถิ่นทั้งหมดเต็มจำนวน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติเพื่อนำเงินไปใช้จ่ายได้ทันที

(2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หมายถึง เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้จ่ายตามรายการและรายละเอียดที่สำนักงบประมาณกำหนด เช่น เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุนตามโครงการและแผนงานที่กำหนด เงินอุดหนุนที่จัดสรรตามมติคณะรัฐมนตรี และเงินอุดหนุนเพื่อการลงทุนตามโครงการขนาดใหญ่ที่รัฐบาลมอบหมายให้ท้องถิ่นดำเนินการ เป็นต้น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจตามการจำแนกประเภทของสำนักงบประมาณนี้ประกอบด้วยเงินอุดหนุนแบบโครงการ (Project Grant) ที่รัฐบาลกำหนดรายละเอียดของโครงการในการใช้จ่ายเงินอุดหนุน และเงินอุดหนุนแบบสมทบ (Matching Grant) ที่รัฐบาลจ่ายให้กับท้องถิ่นเพื่อสมทบกับท้องถิ่นในการจัดหาบริการสาธารณะที่เฉพาะเจาะจง เงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้จะมีความคล่องตัวน้อยกว่าเงินอุดหนุนแบบทั่วไป เนื่องจากการเบิกจ่ายเงินอุดหนุน

---

[9] ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2525 เรื่อง หลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2540

[10] ดูรายละเอียดในเอกสารงบประมาณปี 2544

แบบเฉพาะกิจจะต้องขออนุมัติเป็นงวดๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องขออนุมัติจากหน่วยราชการส่วนกลางในการเบิกจ่ายเงินตามงวดของงาน

(3) เงินอุดหนุนแบบถ่ายโอนงาน/โครงการ/กิจกรรมจากงบประมาณส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เงินอุดหนุนแบบถ่ายโอนงานนี้เป็นการโยกงบประมาณที่เคยตั้งไว้ที่หน่วยราชการส่วนกลางมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดซื้อจัดจ้าง การที่รัฐบาลเริ่มจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทใหม่นี้ มีข้อสังเกตว่า เป็นวิธีการในการเพิ่มเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในปี 2544 ซึ่งในความเป็นจริง เงินอุดหนุนเพื่อการถ่ายโอนงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการตั้งงบประมาณที่หน่วยราชการเหมือนเดิม เพียงแต่มีการเปลี่ยนชื่อเรียกว่าเงินอุดหนุนแบบถ่ายโอน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเพียงการจัดซื้อจัดจ้างตามที่หน่วยราชการกำหนดเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจในการใช้จ่ายเงิน ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ต้องการให้นับเงินอุดหนุนประเภทถ่ายโอนงานเข้าเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการแบ่งประเภทเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ 2544 (ตุลาคม 2543-กันยายน 2544) นั้น รัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 73,729.9 ล้านบาท โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. เงินอุดหนุนทั่วไป จำนวน 21,717 ล้านบาท
2. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จำนวน19,673.3 ล้านบาท
3. เงินอุดหนุนเพื่อการถ่ายโอนงานจำนวน 32,339.6 ล้านบาท

การจำแนกประเภทของเงินอุดหนุนที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จะพบว่า มีลักษณะที่แตกต่างจากการจำแนกประเภทของเงินอุดหนุนตามหลักสากล เช่น เงินอุดหนุนทั่วไปไม่ได้หมายถึงเฉพาะเงินอุดหนุนที่ไม่มีการระบุเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงิน แต่หมายรวมถึงเงินอุดหนุนที่มีเงื่อนไขแบบเป็นก้อนด้วย นอกจากนั้น การให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทมิได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าต้องการใช้เป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์อะไร รัฐบาลได้พยายามจัดสรรเงินอุดหนุนทุกประเภทในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่หลากหลายโดยไม่ได้คำนึงว่ารูปแบบของเงินอุดหนุนแต่ละประเภทจะมีผลกระทบทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน และควรจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น รัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปบางอย่าง เพื่อให้ท้องถิ่นจัดหาบริการสาธารณะตามนโยบายรัฐบาล เช่น เงินอุดหนุนอาหารเสริม (นม) ทั้ง ๆ ที่เงินอุดหนุนทั่วไปควรจะถูกใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปก

ครองส่วนท้องถิ่น หรือ รัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อสร้างความเป็นธรรมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งๆ ที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีความเหมาะสมที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการจูงใจให้ท้องถิ่นทำตามนโยบายรัฐบาล

นอกจากนั้น การให้เงินอุดหนุนประเภทการถ่ายโอนงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ได้มีการแบ่งเป็นเงินอุดหนุนแบบทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ทำให้เกิดความเข้าใจผิดในการนับวงเงินอุดหนุนทั่วไป และวงเงินอุดหนุนแบบเฉพาะกิจ ตัวอย่างเช่น หากพิจารณาเงินอุดหนุนทั่วไปและเฉพาะกิจในปีงบประมาณ 2544 จะพบว่า เงินอุดหนุนทั่วไปมีจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งของเงินอุดหนุนที่ไม่นับรวมเงินอุดหนุนแบบถ่ายโอน (ร้อยละ 52) แต่หากนับรวมเงินอุดหนุนแบบถ่ายโอนซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จะพบว่าเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ในประเทศไทยเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางมาก

8.3.2 วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนในประเทศไทย

การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในปัจจุบัน ได้ดำเนินการใน 2 ลักษณะ คือ จัดสรรโดยผ่านกรมการปกครองให้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และจัดสรรโดยตรงให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา สำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ในปีงบประมาณ 2544 สามารถสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 8.2 การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ปีงบประมาณ 2544

ประเภท	เงินอุดหนุนทั่วไป	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	รวม
กทม.	422.4	7,647.8	8,070.2
เมืองพัทยา	24.4	298	322.4
อบจ.	-	1,402.4	1,402.4
เทศบาล	3,858.4	10,325.1	14,183.5
อบต.	17,411.8	-	17,411.8
รวม	21,717	19,673.3	41,390.3

ที่มา สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี (2544)

สำหรับวิธีในการจัดสรรเงินอุดหนุนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ สามารถแบ่งได้ 2 วิธี ได้แก่

(1) การจัดสรรโดยใช้สูตร

ในปัจจุบัน การจัดสรรเงินอุดหนุนในประเทศไทยโดยใช้สูตร (Formula Approach) ใช้กับการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบทั่วไปของเทศบาลและอบต. ได้แก่

- การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่เทศบาลตามจำนวนประชากร (150 บาทต่อคน) และตามชั้นของเทศบาล 7 ชั้น โดยเทศบาลที่เจริญน้อย (ชั้นที่ 5-7) จะได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนมากกว่าเทศบาลที่เจริญมาก (ชั้นที่ 1) ได้แก่ เทศบาลชั้นที่ 1 ได้รับแห่งละ 700,000 บาท เทศบาลชั้นที่ 2 ได้รับแห่งละ 800,000 บาท เทศบาลชั้นที่ 3 ได้รับแห่งละ 1,200,000 บาท เทศบาลชั้นที่ 4 ได้รับแห่งละ 1,300,000 บาท เทศบาลชั้นที่ 5-7 ได้รับแห่งละ 1,400,000 บาท

- การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่ อบต. ใช้สูตรในการคำนวณ คือ จัดสรรจำนวนร้อยละ 25 ให้อบต.เท่ากันทุกแห่ง และจัดสรรจำนวนร้อยละ 75 ตามตัวแปร 4 ด้าน คือ จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ จำนวนหมู่บ้าน และรายได้ โดยให้น้ำหนัก 10:15:20:55 ตามลำดับ

การใช้สูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนในประเทศไทยส่วนใหญ่จะถูกจำกัดโดยข้อมูลเพียงไม่กี่ประเภท เช่น จำนวนประชากรและขนาดของพื้นที่ และข้อมูลส่วนใหญ่มักจะมีความล่าช้า เช่น การจัดสรรเงินอุดหนุนโดยใช้จำนวนประชากรจะใช้ข้อมูลจำนวนประชากรของ 2 ปีที่ผ่านมาแล้ว ตัวอย่างเช่น เงินอุดหนุนทั่วไปที่จัดสรรให้เทศบาลในปีงบประมาณ 2541 จะใช้ข้อมูลจำนวนประชากรในเขตเทศบาลเมื่อปี 2539 การที่ข้อมูลที่ใช้ในสูตรการจัดสรรเงินอุดหนุนมีอยู่อย่างจำกัดและไม่ทันสมัย ทำให้การจัดสรรเงินอุดหนุนในประเทศไทยไม่ได้บรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้[11]

(2) การจัดสรรโดยการใช้ดุลพินิจของส่วนกลาง

การจัดสรรโดยการใช้ดุลพินิจจากส่วนกลางมักจะถูกนำมาใช้ในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจจะเป็นการจัดสรรตามมติคณะรัฐ

---

[11] ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2544) พบว่า สูตรการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลในประเทศไทยที่ใช้จำนวนประชากรเพียงอย่างเดียว ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ดู เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการปี 2544 ของคณะเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์)

มนตรี เช่น เงินอุดหนุนให้ กทม. ในการดำเนินโครงการจัดระบบจราจรขนาดใหญ่ เงินอุดหนุนให้โครงการพัฒนาเมืองหลัก หรือโครงการพัฒนาชายฝั่งตะวันออก เป็นต้น หรืออาจจะเป็นการจัดสรรตามเกณฑ์สำนักงบประมาณและหน่วยราชการส่วนกลางกำหนดขึ้น แล้วบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งโครงการเข้ามาขอรับงบประมาณตามสิทธิและหลักเกณฑ์ที่กำหนดเป็นรายๆ ไป โดยสำนักงบประมาณและหน่วยราชการส่วนกลางจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติโครงการตามความจำเป็นและความเหมาะสมของโครงการ

การจัดสรรเงินอุดหนุนโดยให้ท้องถิ่นเป็นผู้เสนอโครงการตามเกณฑ์ที่สำนักงบประมาณกำหนดนี้ อาจก่อให้เกิดความไม่โปร่งใส เนื่องจากการพิจารณาเป็นเรื่องภายในและไม่เปิดเผย และการจัดสรรเงินอุดหนุนจะขึ้นกับการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและขึ้นกับอำนาจทางการเมือง ทำให้นักการเมืองและข้าราชการประจำสามารถมีอิทธิพลในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นได้ นอกจากนั้น การใช้ดุลพินิจในการจัดสรรอาจส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นที่ใหญ่จะมีความสามารถในการลงทุนจัดทำข้อเสนอโครงการที่ดีกว่าท้องถิ่นทีเล็ก ทำให้มีโอกาสได้รับเงินอุดหนุนมากกว่า

การใช้ดุลพินิจในการจัดสรรเงินอุดหนุนยังก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในรายได้และก่อให้เกิดความล่าช้าในการจัดสรรเงินอุดหนุน เนื่องจากรายได้ของท้องถิ่นที่ได้จากการอุดหนุนจะขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาลส่วนกลางในแต่ละปี ตัวอย่างเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งโครงการขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ภายในวันที่ 31 ตุลาคมของทุกปี แต่จะได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณถัดไป

8.4 ข้อเสนอแนะเรื่องเงินอุดหนุนที่ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยควรสอดคล้องกับแนวทางในการกระจายอำนาจทางการคลังในระยะยาว คือ ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งรายได้ที่ตนจัดหาเองได้เป็นสำคัญ และลดความสำคัญของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลลง อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ขณะนี้เป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งรัฐบาลยังคงต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นตามที่พรบ.กำหนดแผนฯ กำหนด ดังนั้น ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแบ่งเป็น 3 ช่วง คือ ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

8.4.1. ระยะสั้น

ในระยะสั้น (พ.ศ. 2545) เป็นระยะริเริ่ม กล่าวคือ รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่มดำเนินการจัดแบ่งรายได้ตามหลักเกณฑ์การจัดแบ่งภาษีแบบใหม่และเริ่มมีการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นดำเนินการแทนหน่วยราชการส่วนกลาง ซึ่งผลของการปรับปรุงด้านรายได้ตามหลักเกณฑ์การจัดแบ่งภาษีระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดสรรภาษีตามแหล่งกำเนิดภาษีตามข้อเสนอของคณะวิจัย อาจทำให้บางท้องถิ่นกลับมีรายได้ลดน้อยลงกว่าเดิม เพื่อแก้ไขปัญหานี้ รัฐบาลสามารถใช้เงินอุดหนุนประเภททั่วไปให้แก่ท้องถิ่นเหล่านี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยลงกลับมามีรายได้เท่าเดิม[12] (Correct for Vertical Imbalance) นอกจากนั้น รัฐบาลสามารถจัดสรรเงินอุดหนุนประเภททั่วไปโดยเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Correct for Horizontal Imbalance)

วิธีการในการกำหนดวงเงินและในการจัดสรรเงินอุดหนุนในระยะสั้นสามารถสรุปได้เป็นขั้นตอนดังนี้[13]

(1) การกำหนดวงเงินอุดหนุน

ในปี 2545 การคำนวณหาวงเงินอุดหนุนควรมองในลักษณะภาพรวมให้มีความสัมพันธ์กับการจัดแบ่งภาษีแบบใหม่ที่จัดสรรตามแหล่งกำเนิดภาษี ซึ่งสามารถหาได้โดยนำเป้ารายได้ของท้องถิ่นในปี 2545 ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนด มาหักด้วยการประมาณการรายได้ของท้องถิ่นทั้งในส่วนที่ท้องถิ่นเก็บเองและในส่วนที่รัฐบาลเก็บให้ และหักด้วยรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้ ก็จะได้วงเงินอุดหนุนแบบทั่วไปที่ทำให้รายได้ของท้องถิ่นเป็นไปตามเป้าที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนด

ตัวอย่างเช่น ในปี 2545 คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้รายได้ของท้องถิ่นต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 22 ของรายได้รัฐบาล หรือไม่น้อยกว่า 176,803 ล้านบาท และจากการประมาณการรายได้ของท้องถิ่นในปี 2545 คาดว่าท้องถิ่นจะมีรายได้ในส่วนที่จัดเก็บเองและรัฐบาลจัดเก็บให้ จำนวน 21,076 ล้านบาท และ 58,452 ล้านบาท ตามลำดับ และรัฐบาลจะจัดแบ่งภาษีมูลค่าเพิ่มให้ท้องถิ่น ตามพรบ.กำหนดแผนฯ จำนวน 19,349 ล้านบาท

---

[12] ข้อสมมติฐาน คือ ก่อนการจัดแบ่งภาษีใหม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เท่ากับรายจ่ายที่จำเป็น

[13] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในบทถัดไป

ดังนั้น รัฐบาลต้องให้วงเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกจำนวน 77,926 ล้านบาท เพื่อให้รายได้ของท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 22 ของรายได้รัฐบาล

(2) การกำหนดประเภทของเงินอุดหนุน

ในอดีตที่ผ่านมา การกำหนดประเภทของเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าต้องการใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์อย่างไร รัฐบาลได้พยายามให้เงินอุดหนุนทุกประเภทในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่หลากหลายโดยไม่คำนึงถึงว่ารูปแบบของเงินอุดหนุนแต่ละประเภทควรถูกใช้เป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น รัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบโครงการเพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างความเป็นธรรมระหว่างท้องถิ่น ทั้งๆ ที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจไม่เหมาะที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างความเท่าเทียมทางการคลัง แต่เหมาะที่จะใช้เป็นเครื่องมือให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล

ดังนั้น เพื่อให้ระบบเงินอุดหนุนสอดคล้องกับภาพรวมและสอดคล้องกับจุดประสงค์ในการใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี 2545 รัฐบาลควรจัดสรรเงินอุดหนุนประเภททั่วไปให้มากที่สุด โดยการปรับเปลี่ยนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เป็นโครงการที่ไม่มีภาระผูกพันตามสัญญาเดิมหรือที่ไม่มีมติคณะรัฐมนตรีรองรับ ให้มาเป็นเงินอุดหนุนแบบทั่วไป ตัวอย่างเช่น รัฐบาลควรปรับเปลี่ยนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบโครงการทั้งหมด ที่จัดสรรตามเกณฑ์หรือตามสูตรเพื่อความเท่าเทียมทางการคลัง ให้มาเป็นเงินอุดหนุนแบบทั่วไป

นอกจากนั้น รัฐบาลควรยกเลิกเงินอุดหนุนแบบถ่ายโอน และปรับเปลี่ยนมาเป็นเงินอุดหนุนแบบทั่วไปทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากเงินอุดหนุนแบบถ่ายโอนเป็นเงินที่ยังคงตั้งไว้ที่หน่วยราชการส่วนกลาง ซึ่งยังคงมีหน้าที่ในการกำหนดและออกแบบโครงการ รวมทั้งจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยท้องถิ่นมีหน้าที่เพียงดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามที่หน่วยราชการกำหนด ดังนั้น เงินอุดหนุนแบบถ่ายโอนนี้ไม่ควรนับเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และควรถูกปรับเปลี่ยนให้มาเป็นเงินอุดหนุนแบบทั่วไปทั้งหมด

(3) การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เงินอุดหนุนประเภททั่วไปควรจะถูกนำมาจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่ง เพื่อชดเชยรายได้ให้แก่ท้องถิ่นที่มีรายได้ลดลงเนื่องจากการปรับเกณฑ์การจัด

สรรภาษีใหม่ ซึ่งสะท้องถึงแหล่งกำเนิดรายได้เป็นสำคัญ และเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับหลักเกณฑ์ในการจัดสรรจะต้องพิจารณาในรายละเอียดเป็นรายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ให้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อเติมเต็มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรายที่มีรายได้น้อยลงให้กลับมามีรายได้เท่าเดิม ทั้งนี้เพื่อให้แต่ละท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอในการจัดหาบริการสาธารณะที่จำเป็นให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เหมือนเดิม ซึ่งเป็นการใช้เงินอุดหนุนในการแก้ปัญหาของการมีช่องว่างทางการคลังในแนวตั้ง (Correct for Vertical Imbalance)

หลังจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมีรายได้ไม่น้อยกว่าเดิมแล้ว รัฐบาลควรจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Correct for Horizontal Imbalance) ทั้งนี้เนื่องจากภายใต้การจัดสรรภาษีแบบใหม่ตามเกณฑ์การสะท้อนถึงแหล่งกำเนิดภาษี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่มีแหล่งภาษีใหญ่ จะมีรายได้ที่สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่มีแหล่งภาษีเล็ก ดังนั้น รัฐบาลควรใช้สูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนที่มีลักษณะผกผันกับฐานภาษีหลักของท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นที่มีฐานภาษีเล็กได้รับเงินอุดหนุนมากกว่าท้องถิ่นที่มีฐานภาษีใหญ่ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อมูลทางการคลังของท้องถิ่นในระยะสั้นยังไม่มีการจัดเก็บอย่างเป็นระบบและไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะใช้ในสูตรการจัดสรรเงินอุดหนุน รัฐบาลอาจใช้ดุลพินิจในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจใช้สูตรอย่างง่าย เช่น สูตรที่สัมพันธ์ผกผันกับการจัดอันดับรายได้จากมากไปน้อย (Percentile) ของท้องถิ่น โดยท้องถิ่นที่มีรายได้ในอันดับต่ำๆ จะได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนมากกว่า ท้องถิ่นที่มีรายได้ในอันดับสูงๆ เป็นต้น

เนื่องจากการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มสูงขึ้น ตามสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นต่อรัฐบาลที่ต้องเพิ่มสูงขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องเก็บภาษีจากท้องถิ่นตัวเอง แต่คอยพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ดังนั้น คณะวิจัยจึงเสนอให้มีการใช้สูตรที่มีการวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษี (Tax Effort Index) ในการจัดสรรเงินอุดหนุนจำนวนหนึ่งที่เหลือจากการนำไปลดช่องว่างทางการคลังดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อให้เป็นแรงจูงใจให้ท้องถิ่นมีการจัดเก็บภาษีมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ คณะวิจัยเห็นว่าเงินอุดหนุนทั่วไปที่ใช้สูตรความพยายามในการจัดเก็บภาษีมาจัดสรรนั้น ควร

จะแยกจากเงินอุดหนุนทั่วไปที่ใช้เพื่อลดช่องว่างทางการคลัง เนื่องจากวัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุแตกต่างกัน

สำหรับสูตรที่ใช้ในการคำนวณดัชนีความพยายามในการจัดเก็บภาษี (Tax Effort Index) สามารถคำนวณได้จากการเปรียบเทียบระหว่างรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้จริง (Actual Tax Collection) กับ ศักยภาพในการเก็บภาษี (Potential Tax Collection) ซึ่งวัดจากฐานภาษีเฉลี่ยคูณกับอัตราภาษีเฉลี่ย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการวัดศักยภาพในการเก็บภาษีค่อนข้างวัดได้ลำบาก ในทางปฏิบัติอาจจะนำรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้จริงมาเทียบกับเป้าหมายการเพิ่มของรายได้[14] หากท้องถิ่นได้เก็บรายได้ได้เกินเป้า ก็จะได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มเติมตามสัดส่วนของรายได้ที่จัดเก็บได้เพิ่มขึ้น

8.4.2 ระยะกลาง

ในระยะกลาง (พ.ศ. 2546-2549) ถือว่าเป็นระยะปรับเปลี่ยน (Transitional Period) ซึ่งเป็นช่วงก่อนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีรายได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปี 2549 ในขณะเดียวกันจะมีการถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เมื่อคำนึงถึงภาพรวมของการกระจายอำนาจทางการคลังในช่วงระยะกลางนี้ จะพบว่า รัฐบาลยังคงจำเป็นต้องให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอตามที่ พรบ.กำหนดแผนฯ กำหนด ดังนั้น วิธีการในการกำหนดวงเงินและในการจัดสรรเงินอุดหนุนในระยะกลาง ยังควรใช้กรอบวิธีการเดียวกับการให้เงินอุดหนุนในระยะสั้นที่ใช้การพิจารณาเงินอุดหนุนในภาพรวมให้สอดคล้องกับการจัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้เงินอุดหนุนแบบทั่วไปมาแก้ปัญหาช่องว่างทางการคลังทั้งในแนวตั้งและแนวนอน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ระบบการให้เงินอุดหนุนสอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจทางการคลังในระยะยาว คณะวิจัยได้เสนอแนวทางการปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนในประเทศไทย ดังนี้

(1) แยกเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Intergovernmental Grant) ออกจากการให้เงินอุดหนุนแก่นิติบุคคลอื่น ๆ (Subsidy) ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างจากนิติบุคคลอื่นๆ คือ องค์กรปกครอง

[14] การกำหนดเป้าหมายการเพิ่มขึ้นของรายได้ต้องคำนึงถึงเรื่องฐานภาษีที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงด้วย

ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเก็บภาษีและมีหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะที่คล้ายกันกับรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความสัมพันธ์ทางการคลังอย่างใกล้ชิดกับรัฐบาล เช่น การแบ่งอำนาจในการจัดเก็บภาษีและการแบ่งหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ ดังนั้น การให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะแยกจากการให้เงินอุดหนุนประเภทอื่น

(2) ปรับปรุงการจำแนกประเภทเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นในประเทศไทย การจำแนกประเภทของเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันไม่มีความชัดเจน เช่น เงินอุดหนุนทั่วไปมีทั้งเงินอุดหนุนที่ไม่มีเงื่อนไข และที่มีเงื่อนไขให้ท้องถิ่นนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์อย่างกว้างๆ และตามมาตรฐานที่รัฐบาลกำหนด (เช่น เงินอุดหนุนนม) ดังนั้น คณะวิจัยเสนอให้มีการจำแนกประเภทของเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยให้เงินอุดหนุนแบบทั่วไป หมายถึง เงินอุดหนุนที่ไม่มีเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินเท่านั้น และให้เงินอุดหนุนแบบเฉพาะกิจ หมายถึง เงินอุดหนุนที่รัฐบาลกำหนดเงื่อนไขให้ท้องถิ่นใช้จ่ายเงินตามที่รัฐบาลกำหนด โดยอาจเป็นเงื่อนไขอย่างหลวมๆ เช่น เงินอุดหนุนแบบเป็นก้อน[15] หรือ เป็นเงื่อนไขอย่างละเอียด เช่น เงินอุดหนุนแบบโครงการ การจำแนกประเภทที่ชัดเจนดังกล่าวจะทำให้รัฐบาลสามารถเลือกใช้เงินอุดหนุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขเหมาะสำหรับการนำมาเป็นเครื่องมือในการลดช่องว่างทางการคลัง ในขณะที่ เงินอุดหนุนแบบเฉพาะกิจเหมาะสำหรับนำมาใช้เป็นเครื่องมือให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล

(3) ปรับปรุงวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุน ให้สำนักงบประมาณสามารถจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ เทศบาล อบต. และ อบจ. ได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านกรมการปกครอง ให้เหมือนกับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เพื่อลดขั้นตอนในการจัดสรรที่ต้องผ่านอำเภอ จังหวัด กรมการปกครอง ให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และมีความคล่องตัวสูง

(4) ปรับปรุงสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบทั่วไป

---

[15] การปรับปรุงการจำแนกประเภทเงินอุดหนุน โดยย้ายเงินอุดหนุนแบบเป็นก้อน จากประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปมาเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จะต้องมีการปรับเปลี่ยนระเบียบการจ่ายเงินของกรมบัญชีกลางด้วย เพื่อให้การเบิกจ่ายเงินแบบเป็นก้อนสามารถส่งเข้าบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงได้เหมือนเดิม

คณะวิจัยเสนอให้มีการพัฒนาระบบข้อมูลทางการคลังของท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อจะได้มีการปรับปรุงสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบทั่วไปในระยะต่อไป อย่างไรก็ตาม ในระยะปานกลาง คณะวิจัยเห็นว่าการกำหนดสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนโดยใช้ตัวชี้นำด้านรายจ่ายที่จำเป็น เช่น จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ จำนวนหมู่บ้าน เป็นต้น น่าจะมีความเหมาะสมกับประเทศไทยที่สุด เนื่องจากเป็นรูปแบบที่ประเทศไทยใช้กำหนดสูตรอยู่ในปัจจุบัน ทำให้สามารถนำข้อมูลที่มีอยู่แล้วมาปรับปรุงสูตรให้เกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้น การกำหนดสูตรโดยใช้ระบบภาษีตัวแทน และระบบตัวแทนรายจ่าย ไม่น่าจะเหมาะสมกับประเทศไทย เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีฐานภาษีที่ใหญ่เพียงพอที่จะเป็นรายได้หลัก และไม่มีตัวแทนด้านรายจ่ายที่จำเป็นของท้องถิ่นแต่ละแห่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการพัฒนาฐานข้อมูลทางการคลังท้องถิ่นพร้อมแล้ว ประเทศไทยก็ควรจะกำหนดสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั้งด้านรายได้และรายจ่ายที่จำเป็น ซึ่งจะเป็นการสะท้อนถึงช่องว่างทางการคลังได้ดีที่สุด

นอกจากนั้น คณะวิจัยเห็นว่าในระยะกลาง ซึ่งเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญ เงินอุดหนุนทั่วไปบางส่วนยังควรมีการใช้สูตรเพื่อส่งเสริมความพยายามในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น และควรมีการพิจารณาใช้สูตรที่จูงใจให้ท้องถิ่นเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนารายได้ให้เป็นเกณฑ์หนึ่งในการจัดสรรเงินอุดหนุนด้วย เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะยาวมีการพัฒนารายได้ของตนเองจนเพียงพอต่อการดำเนินการตามภารกิจหน้าที่ที่จำเป็น

8.4.3 ระยะยาว

ในระยะยาว (พ.ศ.2550 เป็นต้นไป) เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีรายได้ถึงร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล ในขณะที่มีขอบเขตความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะค่อนข้างชัดเจน การให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีเหลือในสัดส่วนที่น้อย เพื่อไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งพาหน่วยราชการส่วนกลางมากเกินไปและเพื่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังคงมีความสำคัญอยู่ เนื่องจากเงินอุดหนุนทั่วไปสามารถใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการลดช่องว่างทางการคลังและสร้างความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะเดียวกัน เงินอุดหนุนเฉพาะกิจก็ยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือจูงใจให้ท้องถิ่นทำตามนโยบายรัฐบาล หรือเพื่อรักษามาตรฐานของบริการสาธารณะบางประเภท

ระบบเงินอุดหนุนในประเทศไทยในระยะยาวควรมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เงินอุดหนุนควรจะสอดคล้องกับภาพรวมรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่สัดส่วนของเงินอุดหนุนต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะอยู่ในระดับต่ำ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้ท้องถิ่นพึ่งพารายได้ของตนเองเป็นหลัก

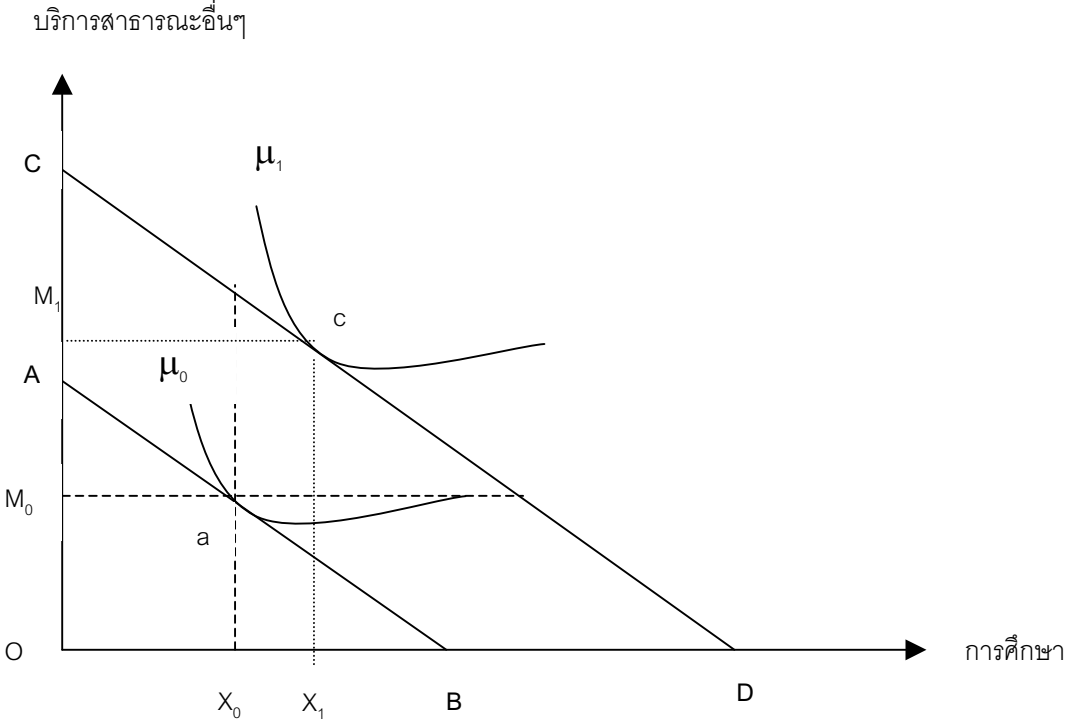
(2) การให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท ควรมีการระบุวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน

(3) การให้เงินอุดหนุนแบบทั่วไปควรจะมีสูตรในการคำนวณที่ไม่ซับซ้อน และชัดเจน โดยสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ควรคำนึงถึงด้านรายได้และรายจ่ายตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งจะเป็นการสะท้อนถึงช่องว่างทางการคลังได้ดีที่สุด อย่างไรก็ตาม ควรจะต้องมีการประเมินและปรับปรุงสูตรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ นอกจากนั้นข้อมูลที่ใช้ในสูตรควรจะมีความถูกต้อง เชื่อถือได้ และไม่ล่าช้า

(4) การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ควรมีระบบการจัดการที่โปร่งใส เพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบได้ และควรจะจำกัดเฉพาะโครงการที่มีมติคณะรัฐมนตรีรองรับ

8.5 ภาพแสดงผลของการให้เงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ผลของการให้**เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข**



จากรูป เส้น AB คือ เส้นงบประมาณซึ่งเป็นตัวแทนของข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นต้องเผชิญก่อนได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุน กล่าวคือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำรายได้ที่มีอยู่อย่างจำกัดไปจัดหาบริการสาธารณะได้ไม่เกินเส้น AB เช่น ถ้าท้องถิ่นต้องการใช้งบประมาณทั้งหมดไปในการจัดการศึกษาเพียงอย่างเดียว จะทำได้สูงสุดไม่เกิน OB หน่วย หรือ ถ้าท้องถิ่นต้องการใช้งบประมาณทั้งหมดไปจัดหาบริการสาธารณะประเภทอื่นๆ (ที่ไม่ใช่การศึกษา) ท้องถิ่นนั้นจะจัดหาบริการสาธารณะได้ไม่เกิน OA หน่วย และเส้น μ_0 คือเส้นความพอใจของชุมชนซึ่งเป็นเส้นที่สะท้อนถึงความพอใจเฉลี่ยของคนในท้องถิ่น

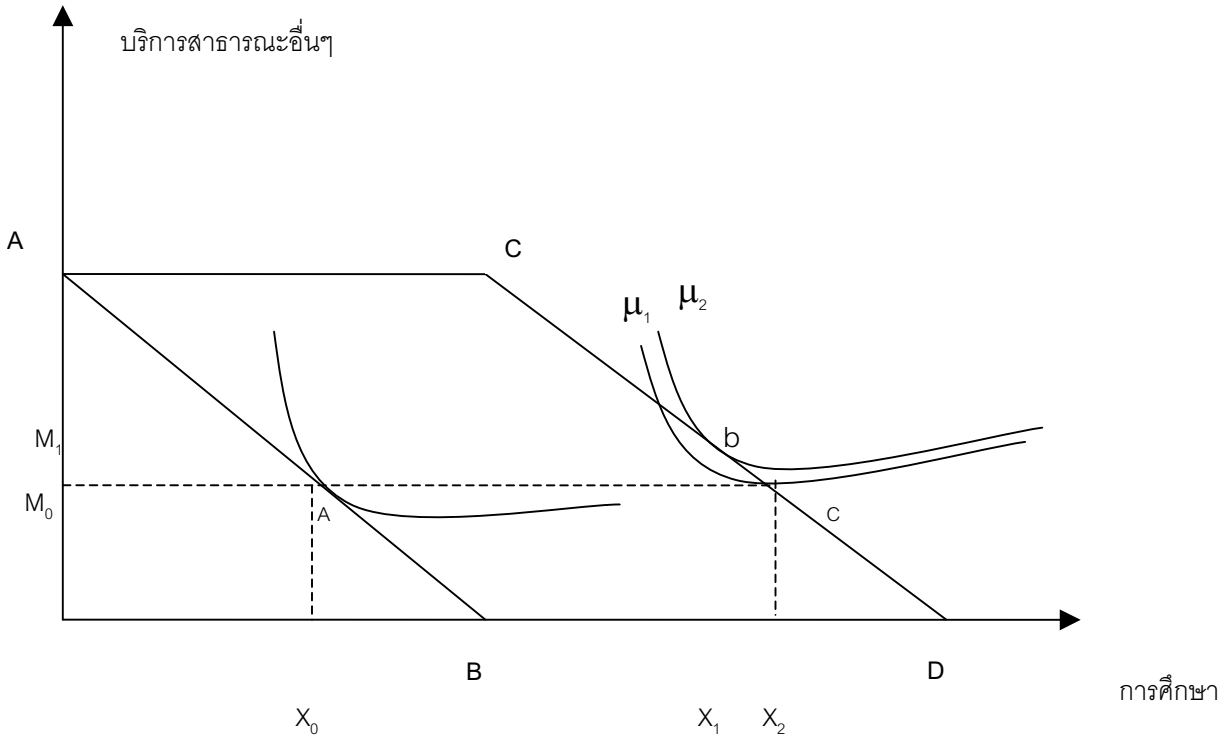
หากสมมติว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำตามความพอใจของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้มีโอกาสได้รับเลือกตั้งอีกครั้ง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะเลือกผลิตบริการการศึกษาจำนวน OX_0 หน่วย และเลือกผลิตบริการสาธารณะประเภทอื่นจำนวน OM_0 หน่วย

การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณเพิ่มขึ้นในการจัดหาบริการสาธารณะเพิ่มเติมให้แก่คนในท้องถิ่น (Income Effect) ซึ่งสะท้อนให้เห็นในรูปโดยการที่เส้นงบประมาณเลื่อนขึ้นไปเป็นเส้นงบประมาณ CD กล่าวคือ ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นใช้งบประมาณทั้งหมดไปจัดการศึกษาเพียงอย่างเดียว ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ปริมาณเพิ่มขึ้นเท่ากับจำนวน BD หน่วย หรือหากผู้บริหารท้องถิ่นใช้งบประมาณทั้งหมดไปจัดหาบริการสาธารณะประเภทอื่น ท้องถิ่นจะสามารถจัดหาบริการสาธารณะได้เพิ่มขึ้นจำนวน AC หน่วย

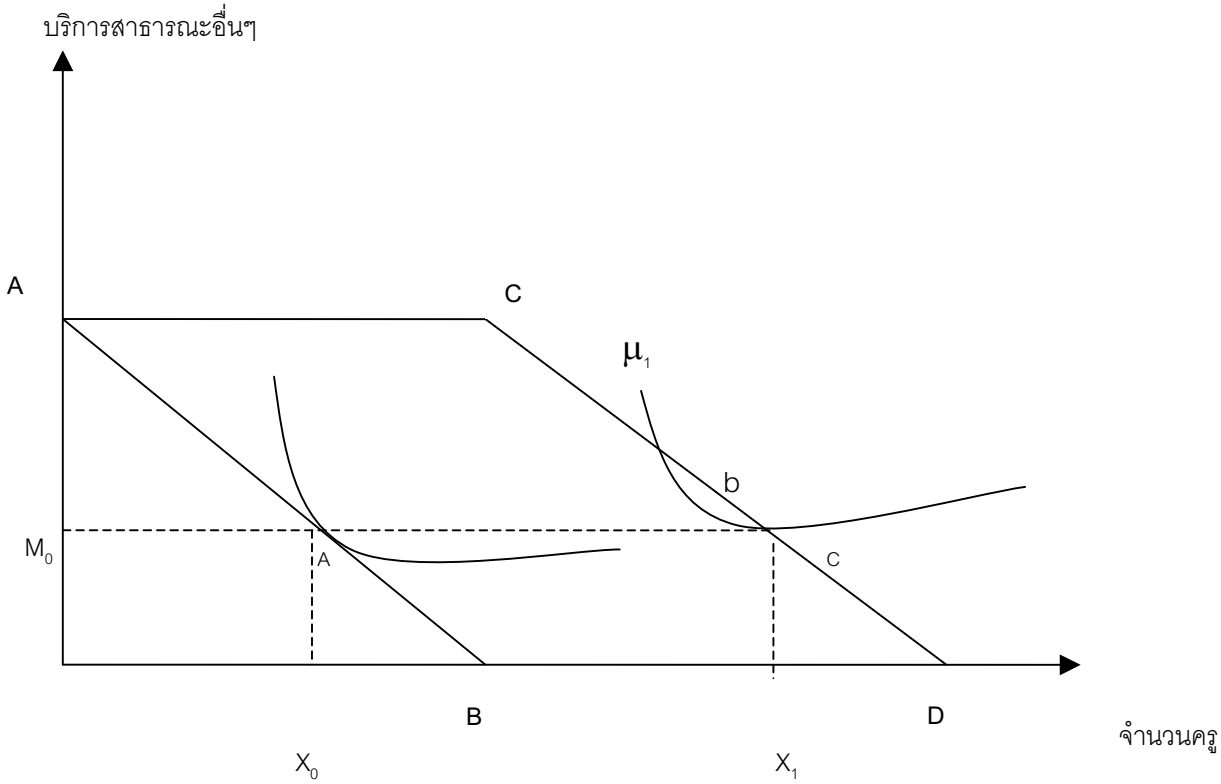
อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเลือกผลิตบริการสาธารณะที่คนในท้องถิ่นต้องการสูงสุด ผู้บริหารท้องถิ่นจะเลือกจัดการศึกษาเพิ่มขึ้นจำนวน เท่ากับ X_0X_1 หน่วย และจัดหาบริการสาธารณะประเภทอื่นเพิ่มขึ้นจำนวน M_0M_1 หน่วย(ซึ่งเป็นจุดที่เส้นงบประมาณ CD สัมผัสกับเส้นความพึงพอใจ μ_1 ที่จุด c) ซึ่งจะทำให้คนในท้องถิ่นได้รับความพอใจสูงขึ้น (แสดงได้จากการที่เส้นความพอใจ μ_1 อยู่สูงกว่าเส้นความพอใจ μ_0) และทำให้ท้องถิ่นได้รับสวัสดิการสูงที่สุด

2. ผลของการให้**เงินอุดหนุนแบบเป็นก้อน**ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



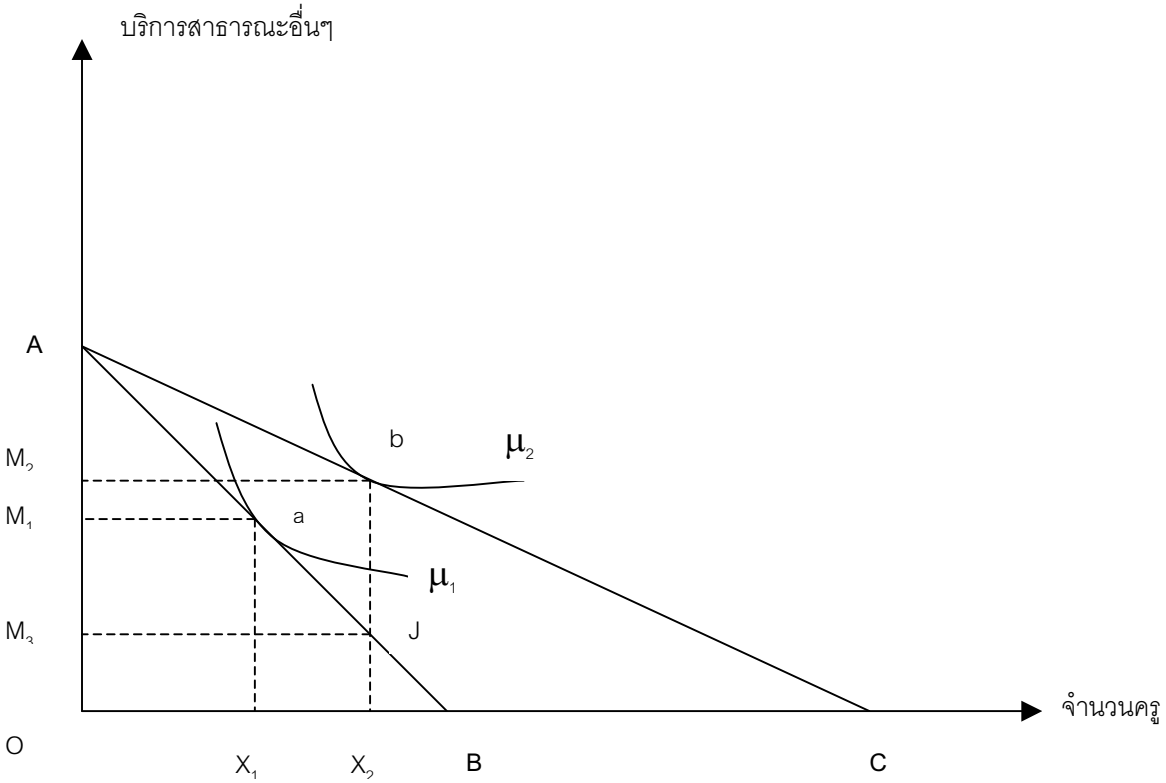
จากรูป สมมติว่าเส้นงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนได้รับเงินอุดหนุน คือเส้น AB โดยผู้บริหารท้องถิ่นเลือกผลิตการศึกษาจำนวน OX_0 หน่วย และผลิตบริการสาธารณะอื่น จำนวน OM_0 หน่วย หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนแบบเป็นก้อนเพื่อสนับสนุนการศึกษา จำนวน AC หน่วย จะทำให้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น จากเส้น AB ไปเป็นเส้น ACD ซึ่งมีลักษณะหักงอที่จุด C เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องผลิตบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาไม่ต่ำกว่า AC หน่วย ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องจัดหาบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเพิ่มขึ้นเท่ากับจำนวนเงินอุดหนุนทั้งก้อน (เท่ากับ X_0X_2 หน่วย หรือเท่ากับ AC หน่วย) ซึ่งจะเป็นการผลิตการศึกษาที่เกินความต้องการของคนในท้องถิ่น ในกรณีนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถทำให้คนในท้องถิ่นได้รับความพอใจที่สูงขึ้น (จากเส้นความพอใจ μ_1 เป็นเส้นความพอใจ μ_2) โดยเลือกผลิตการศึกษาเพิ่มขึ้นเพียง X_0X_1หน่วย และนำงบประมาณบางส่วนที่ท้องถิ่นเคยใช้เพื่อการศึกษาไปจัดหาบริการสาธารณะอื่นๆ ที่คนในท้องถิ่นต้องการเพิ่มขึ้นอีก M_0M_1 หน่วย อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะใช้เงินอุดหนุนทั้งก้อนไปจัดหาบริการการศึกษา ทั้งๆที่ไม่จำเป็นต้องทำเช่นนั้น ปรากฏการณ์เช่นนี้เรียกว่า Flypaper Effect

3. ผลของการให้**เงินอุดหนุนแบบโครงการ**



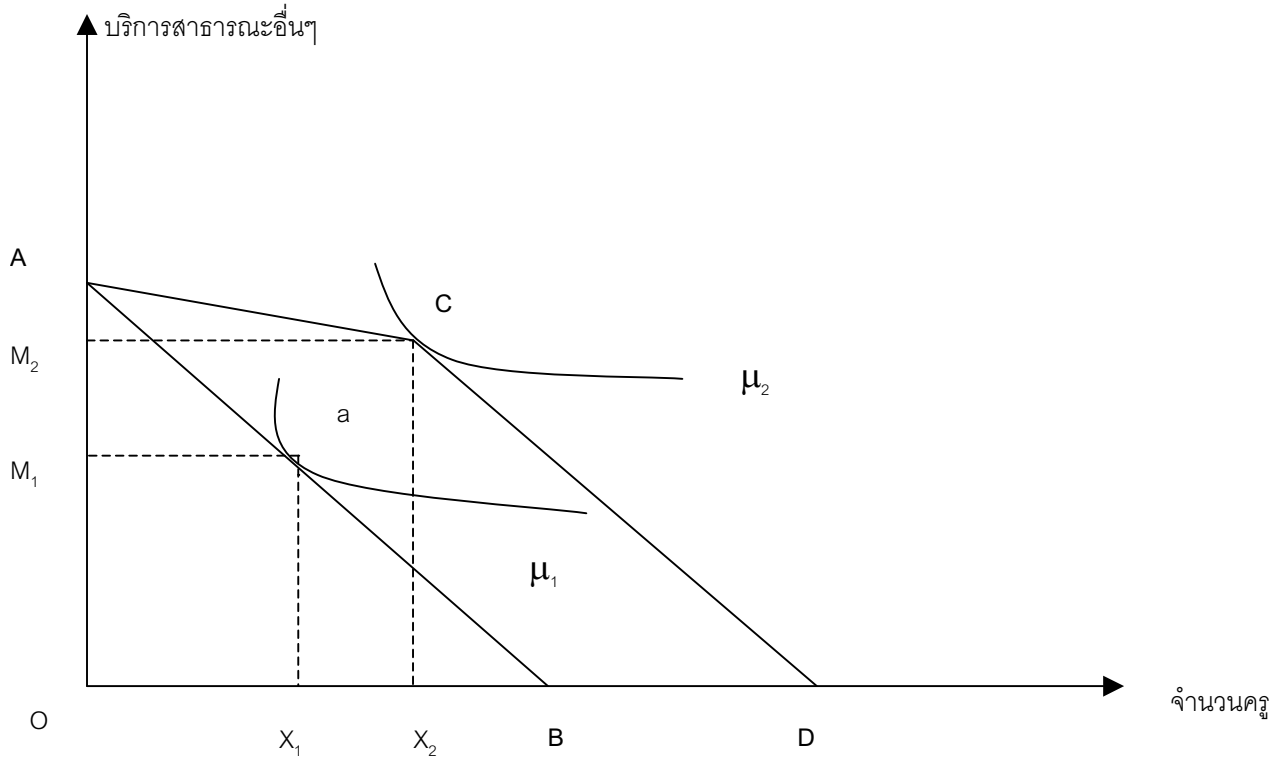
จากรูป จะพบว่า การให้เงินอุดหนุนแบบโครงการจะมีลักษณะคล้ายกับการให้เงินอุดหนุนแบบเป็นก้อน ยกเว้นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องจัดหาบริการสาธารณะตามจำนวนและเงื่อนไขที่ระบุไว้ในโครงการ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจ้างครูตามมาตรฐานที่กำหนดเพิ่มขึ้น จำนวน X_0X_1 หน่วย การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถนำเงินอุดหนุนไปใช้เพื่อกิจการอื่น ทั้งๆ ที่กิจการอื่นจะสามารถทำให้คนในท้องถิ่นพึงพอใจมากกว่า อย่างไรก็ตาม การให้เงินอุดหนุนแบบโครงการ จะทำให้รัฐบาลสามารถกระตุ้นให้ท้องถิ่นผลิตบริการสาธารณะได้ตามจำนวนที่ต้องการ

4. ผลของ**เงินอุดหนุนแบบสมทบที่ไม่จำกัดวงเงิน**



จากรูป เดิมเส้นงบประมาณของท้องถิ่นคือ เส้น AB ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกผลิตบริการที่จุด a โดยผลิตบริการการศึกษา OX_1 หน่วย และผลิตบริการสาธารณะอื่น OM_1 หน่วย ต่อมาเมื่อท้องถิ่นได้รับเงินสมทบจากรัฐบาลกลางเพื่อสนับสนุนการจ้างครู โดยรัฐบาลจะจ่ายเงินสมทบในการจ้างครูทุกๆ คน ส่งผลให้ต้นทุนการจ้างครูขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง โดยราคาต่อหน่วยของการจ้างครูถูกลงเมื่อเปรียบเทียบกับราคาบริการสาธารณะอื่น (Relative Price) ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากการที่เส้นงบประมาณเปลี่ยนเป็นเส้น AC กล่าวคือ ถ้าท้องถิ่นใช้งบประมาณของตัวเองในการจ้างครูจำนวน OB คน รัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุนสมทบเพิ่มให้อีก BC คน แต่ถ้าท้องถิ่นไม่จ้างครูเลย รัฐบาลก็จะไม่จัดสรรเงินอุดหนุนสมทบให้ ทำให้ท้องถิ่นไม่ได้รับงบประมาณเพิ่มเติมที่จุด A ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนแบบไม่จำกัดจำนวนนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นจะเลือกผลิตบริการสาธารณะที่คนในท้องถิ่นต้องการสูงสุดที่จุด b โดยผลิตบริการการศึกษา OX_2 หน่วยและผลิตบริการสาธารณะอื่น OM_2 หน่วย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้จะได้รับเงินสมทบเป็นจำนวน bJ บาท

5. ผลของ**เงินอุดหนุนแบบสมทบที่จำกัดวงเงิน**



จากรูป เส้นงบประมาณเดิมของท้องถิ่นคือ AB โดยผู้บริหารท้องถิ่นจ้างครูจำนวน OX_1 คน และบริการสาธารณะอื่นๆ จำนวน OM_1 หน่วย ต่อมารัฐบาลได้ให้เงินอุดหนุนสมทบแบบจำกัดจำนวนในการจัดจ้างครูจนถึงระดับ OX_2 คน ซึ่งหากท้องถิ่นจ้างครูเกิน OX_2 คน รัฐบาลจะไม่จ่ายเงินสมทบอีกต่อไป ดังนั้น เส้นงบประมาณใหม่จะมีลักษณะหักงอบริเวณจุด C กลายเป็นเส้นงบประมาณใหม่ ACD โดยผู้บริหารท้องถิ่นจะจ้างครูจำนวน OX_2 หน่วยและผลิตบริการสาธารณะอื่นๆ จำนวน OM_2 หน่วย ซึ่งจะเป็นจุดที่คนในท้องถิ่นต้องการสูงสุด การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบสมทบที่มีวงเงินจำกัดนี้ มีข้อดี คือ ช่วยทำให้รัฐบาลไม่ใช้เงินอุดหนุนอย่างไร้ขอบเขต เพราะมิเช่นนั้นรัฐบาลอาจไม่มีเงินงบประมาณมากพอในการจ่ายเงินสมทบโครงการอื่นๆ ของรัฐบาล

บทที่ 9
สรุปความเห็นและข้อเสนอแนะ

โดยหลักการแล้วเพื่อความมีอิสระที่แท้จริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพึ่งพารายได้จากการจัดเก็บภาษีของตัวเองเป็นหลัก แต่ในขณะที่ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นยังมีไม่มาก รัฐบาลจึงจัดเก็บภาษีท้องถิ่นบางประเภทแทนให้ และเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องขีดความสามารถในการหารายได้ของท้องถิ่น และเพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลจึงให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่น แต่ปัญหารายได้ของท้องถิ่นในปัจจุบัน ได้แก่ การที่ท้องถิ่นจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในอัตราสูง ท้องถิ่นบางแห่งไม่กล้าจัดเก็บภาษีเองเพราะกลัวเสียฐานเสียง ประชาชนขาดความเข้าใจในการเสียภาษี นอกจากนี้โครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันมีการซ้อนทับกัน การกำหนดอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอยู่ในภาวะที่สับสนและไม่มีหลักการที่ชัดเจน จึงเกิดปัญหาโต้แย้งในการแบ่งสรรรายได้สำหรับองค์กรแต่ละประเภท ประกอบกับกระแสของการกระจายอำนาจที่ต้องการเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ จึงจำเป็นต้องพิจารณาปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบทบาทภาระหน้าที่ที่จะเพิ่มขึ้นตามการกระจายอำนาจ ซึ่งจากผลการศึกษาของคณะวิจัยในบทต่าง ๆ ที่เสนอมาข้างต้นสรุปความเห็นและข้อเสนอแนะได้ดังนี้

9.1 <u>การพิจารณาความเหมาะสมในการแบ่งรายได้ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง</u> ได้พิจารณาจัดแบ่งภาษีให้สอดคล้องกับหลักการทางภาษีอากรของภาษีแต่ละประเภท และบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นความเป็นอิสระของท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นมีแหล่งรายได้ที่มีความแน่นอน ชัดเจน สามารถคาดการณ์ได้ การจัดระบบภาษีใหม่ได้พิจารณาในภาพรวม (Totally Approach) ว่าองค์กรแต่ละแห่งมีรายได้เท่าไร ส่วนที่ขาดหายไปหลังจากจัดแบ่งใหม่แล้วจะใช้เงินอุดหนุนมาเป็นตัวเติมเต็ม ในการแบ่งภาษีใช้แหล่งกำเนิดภาษีเป็นหลัก ซึ่งจะสอดคล้องกับความเป็นจริงในแต่ละท้องถิ่นและเป็นไปตามหลักความรับผิดต่อประชาชนผู้เสียภาษี (Accountability)

โครงสร้างภาษีตามแนวทางการจัดแบ่งที่คณะวิจัยเสนอคือ

(1) <u>ภาษีของรัฐบาล</u> ซึ่งใช้ในการหารายได้และเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม ได้แก่

- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้ปิโตรเลียม
- ภาษีศุลกากร
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษียาสูบ
- รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม โดยถือว่าเป็นทรัพยากรของชาติแต่แบ่งรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งทรัพยากรในฐานะผู้ดูแลรักษา และได้รับผลกระทบจากการขุดทรัพยากรขึ้นมาใช้

(2) ภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ได้แก่

- ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์
- ภาษีการรับมรดก
- ภาษีรถยนต์ประจำปี
- ภาษีผู้พักโรงแรม
- ภาษีค้าปลีกน้ำมัน
- ภาษีค้าปลีกยาสูบ

(3) ภาษีของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต. และเมืองพัทยา ได้แก่

- ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งควรเป็นแหล่งรายได้หลัก
- ภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาลคือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษียาสูบ ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- ส่วนแบ่งภาษีที่เก็บจากทรัพยากรธรรมชาติ

(4) ภาษีของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ภาษีทุกตัวที่ระบุใน (2) และ (3) เนื่องจาก กทม. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวในจังหวัดกรุงเทพมหานคร

ทั้งนี้องค์กรทุกระดับสามารถจัดเก็บ ค่าบริการจากผู้ใช้บริการสาธารณะ (user charge) ที่องค์กรแต่ละแห่งจัดให้มีขึ้นในอัตราที่คุ้มทุน นั่นหมายความว่าองค์กรใดจัดบริการองค์กรนั้นก็จัดเก็บเพื่อให้เพียงพอกับการใช้จ่ายในการดำเนินงาน ไม่ควรมีการแบ่งรายได้ที่เก็บจากค่าบริการต่างๆ คณะวิจัยจึงไม่เห็นด้วยกับการแบ่งรายได้ค่าเข้าชมอุทยานแห่งชาติ และการแบ่งค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน

9.2 <u>การปรับปรุงโครงสร้างภาษีท้องถิ่น</u>

คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างภาษีท้องถิ่นที่สำคัญ ได้แก่

9.2.1 <u>ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง</u> เป็นการปรับปรุงโครงสร้างภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ที่มีปัญหาข้อบกพร่องอยู่มากในแง่ฐานภาษี อัตราภาษี และข้อยกเว้นลดหย่อนต่าง ๆ ทำให้ภาระภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บจากที่ดินและบ้านอยู่อาศัยต่ำ หรือบางรายได้รับการลดหย่อนจนไม่ต้องเสียภาษี เกิดการถือครองที่ดินไว้เก็งกำไรจำนวนมากจนเกิดปัญหาเศรษฐกิจฟองสบู่เช่นที่ผ่านมา และทำให้ท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีนี้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น ขณะที่ภาระภาษีโรงเรือน ฯ ตกอยู่กับโรงเรือนที่ให้เช่า หรือเป็นที่เก็บสินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรมในอัตราที่สูง ซ้ำซ้อนกับภาษีเงินได้ และทำให้เห็นว่าคนที่ไม่มีบ้านอยู่คือผู้เช่าเป็นผู้รับภาระ ขณะที่คนที่มีบ้านไม่ต้องรับภาระภาษี จึงควรเร่งแก้ไขให้เป็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เก็บจากฐานมูลค่าทรัพย์สิน โดยมีข้อยกเว้นน้อยที่สุด เพื่อให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทุกรายมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น เพราะการที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ในเขตท้องถิ่น ไม่ว่าจะมีรายได้หรือไม่มีรายได้ย่อมได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น จึงควรเสียภาษีบำรุงท้องถิ่น

9.2.2 <u>ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์</u> ซึ่งปัจจุบันกรมที่ดินจัดเก็บโดยอาศัยอำนาจของรัฐบาล ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด และส่งรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด คณะวิจัยมีข้อเสนอให้เปลี่ยนแปลงเป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดเก็บ ซึ่งจะสอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจงานจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ โดยในระยะแรกที่ยังไม่มีการถ่ายโอนงานอาจมอบให้กรมที่ดินจัดเก็บแทน

9.2.3 <u>ภาษีการรับมรดก</u> คณะผู้วิจัยได้เสนอแหล่งรายได้ใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บภาษีจากผู้รับมรดกที่เป็นทรัพย์สินของผู้ตาย ได้แก่ เงินสดในธนาคาร อสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียน หุ้น พันธบัตรและหลักทรัพย์ต่างๆ โดยเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 5 และให้ชำระภาษีแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นภูมิลำเนาของผู้รับมรดก ทั้งนี้มีการยกเว้นภาษีให้แก่ผู้รับมรดกที่มีมูลค่ารวมกันใน 1 ปี ไม่เกิน 100 ล้านบาท และกรณีที่ผู้รับเป็นวัด มูลนิธิ โรงเรียน หรือราชการ การจัดเก็บภาษีดังกล่าว เป็นการลดโอกาสความไม่เท่าเทียมกัน

ระหว่างบุคคล ส่งเสริมให้มีการบริจาคทรัพย์เพื่อการกุศลสาธารณะ เป็นการกระจายการรวมศูนย์ทรัพย์สิน และทำให้ระบบภาษีของประเทศมีความสมบูรณ์

9.2.4 ภาษีรถยนต์ประจำปี ซึ่งปัจจุบันกรมการขนส่งทางบกจัดเก็บโดยอาศัยอำนาจของรัฐบาลแล้วส่งรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด คณะวิจัยเสนอให้ปรับปรุง ดังนี้

(1) เปลี่ยนแปลงอำนาจการจัดเก็บ ให้เป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บ ซึ่งจะสอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจงานทะเบียนให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจ โดยในช่วงแรกที่ยังไม่มีการโอนงานอาจฝากให้กรมการขนส่งทางบกจัดเก็บแทนให้

(2) ปรับปรุงโครงสร้างภาษีรถยนต์ เนื่องจากไม่ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างภาษีรถยนต์มาเป็นเวลานานแล้วสมควรปรับปรุงให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ

(2.1) เปลี่ยนการจำแนกประเภทรถ จากที่จำแนกตามลักษณะการใช้มาเป็นจำแนกตามลักษณะทางกายภาพ คือ รถที่มีลักษณะเป็นรถเก๋งกับรถที่ไม่มีลักษณะเป็นรถเก๋ง เช่น รถบรรทุก รถโดยสารและจักรยานยนต์

(2.2) กำหนดอัตราภาษีรถใหม่ รถที่มีลักษณะเป็นรถเก๋งให้เสียภาษีที่คำนวณตามความจุของกระบอกสูบของเครื่องยนต์ของรถ รวมกับอัตราภาษีที่คำนวณตามฐานมูลค่ารถด้วย เช่น กรณีรถที่มีราคาแพงตั้งแต่ 3 ล้านขึ้นไป ให้เสียภาษีเพิ่มคันละ 10,000 บาท ทำให้มีลักษณะเป็นภาษีทรัพย์สินด้วย ส่วนกรณีรถที่ไม่ใช่รถเก๋งให้เสียภาษีตามน้ำหนักของรถ ซึ่งเป็นไปตามหลักการทำลายถนน โดยปรับปรุงอัตราภาษีให้สูงขึ้นจากเดิม ซึ่งในระยะยาวควรเปิดโอกาสให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดอัตราภาษี ภายในกรอบอัตราที่รัฐบาลกำหนด เพื่อให้สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาถนน

(2.3) เปลี่ยนแปลงวิธีการคำนวณภาษี ให้ง่ายและสะดวกแก่เจ้าหน้าที่และประชาชนในการคำนวณภาษีด้วยตนเอง โดยเปลี่ยนวิธีคำนวณภาษีกรณีอัตราภาษีที่คำนวณตามความจุกระบอกสูบในอัตราก้าวหน้าเป็นการคำนวณอัตราภาษีในอัตราคงที่ตามชั้นความจุกระบอกสูบ

(2.4) ยกเลิกการลดหย่อนภาษีรถเก่า สำหรับกรณีรถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกิน 7 คน ที่จดทะเบียนตั้งแต่ 5 ปี ถึง 10 ปี ขึ้นไป ซึ่งปัจจุบันลดหย่อนภาษีให้ระหว่างร้อยละ 10 ถึงร้อยละ 50 โดยถือว่าทั้งรถเก่าและรถใหม่ต่างก็ใช้รถใช้ถนนเท่ากันควรเสียภาษีเท่ากัน

(3) เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์จัดสรร โดยถือหลักว่าผู้เป็นเจ้าของรถย่อมใช้รถในถิ่นที่อยู่ของตน จึงควรจัดสรรภาษีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามถิ่นที่อยู่ผู้เป็นเจ้าของรถ เพื่อให้นำเงินไปใช้บำรุงรักษาถนนในเขตพื้นที่ และเพื่อให้การจำแนกภาษีได้ตรงตามแหล่งที่มาของรายได้ กรณีที่เจ้าของและผู้ครอบครองเป็นคนละคนกัน เช่น กรณีรถที่ผ่อนชำระกับบริษัทไฟแนนซ์ให้จำแนกภาษีตามการครอบครอง

9.2.5 ภาษีป้าย ซึ่งจัดเก็บจากป้ายชื่อร้านค้าและป้ายโฆษณา คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการปรับปรุง ดังนี้

(1) เพื่อให้การจัดเก็บเป็นไปโดยสะดวกและมีประสิทธิภาพ กำหนดให้ผู้เป็นเจ้าของป้ายยื่นขออนุญาตติดตั้งป้ายก่อนการติดตั้ง เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและออกใบอนุญาตแล้ว ให้แสดงเลขที่ใบอนุญาตที่ติดป้าย เพื่อสะดวกในการตรวจสอบและกำหนดให้เสียภาษีต่อไปทุกปีจนกว่าจะแจ้งการปลดป้าย

(2) ปรับปรุงหลักการจัดเก็บให้ชัดเจน โดยให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ป้ายติดตั้งอยู่เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี ป้ายที่เสียภาษี คือ ป้ายที่ใช้ในการประกอบการค้าและการโฆษณาเพื่อหารายได้ ป้ายที่ได้รับยกเว้นภาษีจะเป็นไปตามหลัก 3 ประการ คือ

(ก) หลักสถานที่และขนาดของป้าย กรณีป้ายที่ติดตั้งในที่รโหฐานที่ส่วนบุคคลไม่ต้องเสียภาษี และมีการกำหนดขนาดในการยกเว้นภาษีป้ายกรณีที่เกินกว่าขนาดที่กำหนดจึงให้เสียภาษี

() หลักการเคลื่อนย้าย กรณีป้ายที่ติดตั้งที่ตัวคน สัตว์ ยานพาหนะให้ยกเว้นภาษีโดยกำหนดขนาดของป้าย กรณีที่มีขนาดเกินกว่าที่กำหนดต้องเสียภาษี

(ค) หลักเนื้อหาของป้าย หากเป็นป้ายที่ให้ข้อมูลสาธารณะ คำขวัญ คำเตือน ให้ได้รับการยกเว้นภาษี แต่ถ้าป้ายนั้นมีส่วนของการโฆษณารวมอยู่ด้วยให้เสียภาษีเฉพาะส่วนที่โฆษณา

(3) ปรับปรุงอัตราการจัดเก็บให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ปัจจุบัน โดยการประเมินภาษีตามพื้นที่และระยะเวลาที่ติดตั้งป้าย หากพื้นที่มากก็เสียภาษีมาก หากติดตั้งในระยะเวลาสั้นก็เก็บภาษีน้อย กรณีป้ายที่ใช้เทคนิคตัววิ่งหรือป้ายที่มีหลายมิติ ซึ่งโฆษณาได้มากให้เสียภาษีในอัตราเหมาจ่ายซึ่งสูงกว่าอัตราปกติ และควรลดหย่อนภาษีให้กรณีป้ายที่ต้องการส่งเสริม เช่น ป้ายที่ส่งเสริมกิจกรรมท่องเที่ยว

9.2.6 การจัดสรรภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล

ภาษีมูลค่าเพิ่ม คณะวิจัยเสนอให้ปรับปรุง ดังนี้

(1) คงหลักการให้อำนาจองค์กรท้องถิ่นเก็บ Surcharge จากภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยขยายเพดานอัตราการจัดเก็บจากเดิมไม่เกิน 1 ใน 9 เป็นไม่เกิน 3 ใน 7 ส่วนของอัตราที่รัฐบาลจัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวกับการแบ่งรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มในกฎหมายอื่นทั้งหมด

(2) กำหนดให้แบ่งการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามกรมที่จัดเก็บ ดังนี้

(ก) ภาษีส่วนที่กรมสรรพากรจัดเก็บจากสินค้าและบริการทั่วไปจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรายจังหวัด ตามสัดส่วนยอดขายที่เกิดขึ้นในแต่ละจังหวัด เป็นการแก้ปัญหาผลกระทบจากการเครดิตภาษี แล้วแบ่งรายได้ในแต่ละจังหวัดให้เทศบาลและ อบต.ในจังหวัดนั้นๆ ตามสัดส่วนประชากร

() ภาษีส่วนที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บจากสินค้าสรรพสามิต ณ โรงงานผลิตจัดสรรให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยาและ กรุงเทพมหานคร ตามสัดส่วนประชากร เพราะผู้รับภาระภาษีกระจายอยู่ทั่วประเทศ

(ค) ภาษีส่วนที่กรมศุลกากรจัดเก็บจากสินค้าที่นำเข้าที่ด่านศุลกากรจัดสรรเช่นเดียวกับข้อ (ข) เพราะผู้รับภาระภาษีกระจายอยู่ทั่วประเทศ

(4) กำหนดให้กรมจัดเก็บจัดสรรภาษีตรงให้แก่ท้องถิ่นและเพิ่มงวดการจัดสรรจากเดิมปีละ 3 งวด เป็น 6 งวด เพื่อให้ท้องถิ่นได้รับภาษีเร็วขึ้น

ภาษีสุราและภาษีสรรพสามิต เนื่องจากเป็นภาษีที่เก็บ ณ จุดผลิตและจุดนำเข้า คณะวิจัยเห็นว่า หลักการให้ท้องถิ่นออกข้อบัญญัติจัดเก็บเองตามกฎหมายแผนฯ จะไม่เป็นธรรม แต่ควรจัดเก็บตาม พรบ. จัดสรรภาษีสุราและภาษีสรรพสามิต โดยขยายเพดานอัตราจากเดิม ไม่เกินร้อยละ 10

เป็นไม่เกินร้อยละ 30 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการในกฎหมายแผนฯ ส่วนการจัดสรรตามเกณฑ์ประชากรมีความเหมาะสมแล้ว แต่ควรกำหนดให้หน่วยจัดเก็บจัดสรรภาษีเหล่านี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง และเพิ่มงวดการจัดสรรจากเดิมปีละ 3 งวด เป็นปีละ 6 งวด ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นได้รับภาษีเร็วขึ้น

ภาษีธุรกิจเฉพาะ มีข้อเสนอให้จัดสรรแก่องค์กรท้องถิ่นระดับล่างตามแหล่งกำเนิด โดยการจัดสรรตรงและเพิ่มงวดการจัดสรรให้เร็วขึ้น

9.2.7 การปรับปรุงการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและการหารายได้อื่น ๆ บางรายการมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(1) ให้มีการจำแนกประเภทค่าธรรมเนียมให้ชัดเจน กรณีเป็นค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้ได้รับประโยชน์จากบริการ (user charge) ที่ท้องถิ่นจัดให้มีขึ้นต้องเรียกเก็บในอัตราที่คุ้มทุน ส่วนค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นการควบคุมเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย (regulatory fee) และค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บเพื่อให้สิทธิพิเศษบางอย่าง (permit fee) ต้องเรียกเก็บในอัตราที่คุ้มค่าใช้จ่ายในการควบคุมดูแลนั้น ๆ

(2) ข้อเสนอให้ปรับปรุงค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ โดยให้เก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ในอัตราที่สูงขึ้น เพราะอัตราเดิมต่ำเกินไป ยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ โดยเหตุว่ารัฐไม่ควรทำโรงฆ่าสัตว์ เพราะไม่ใช่หน้าที่ของรัฐ แต่ควรสนับสนุนให้เอกชนดำเนินการ รัฐมีหน้าที่เพียงควบคุมในเรื่องความสะอาดและสุขลักษณะ หากพื้นที่ใดไม่มีเอกชนดำเนินการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเข้าไปดำเนินการ แต่ต้องปรับปรุงอัตราให้คุ้มทุน

(3) ข้อเสนอให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมประเภทใหม่ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการพัฒนาพื้นที่ (Impact fee) ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากเจ้าของโครงการ (Developer) ในเขตพื้นที่ที่มีการพัฒนาใหม่ ซึ่งมีขอบเขตโครงการที่ชัดเจน เช่น โครงการบ้านจัดสรรที่จะได้รับประโยชน์จากการขยายหรือเพิ่มการให้บริการสาธารณะ (public facility) ของท้องถิ่น เพื่อให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่าย และทำให้ประชาชนผู้เสียภาษีทั่วไปไม่ต้องรับภาระจากการพัฒนาพื้นที่ในเขตชุมชนใหม่ โดยการนำเงินภาษีของคนเหล่านี้มารองรับการขยายบริการเพื่อพื้นที่ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาในรายละเอียดแล้วคณะผู้วิจัยเห็นว่าไม่เหมาะที่จะนำมาใช้บังคับในประเทศไทย เพราะ โครงการบ้านจัดสรรต่างๆ ในประเทศไทย มักจัดให้มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการเองและผลักภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าวเข้าในราคาขาย

9.2.8 การออกแบบระบบการบริหารจัดเก็บรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง มีข้อเสนอ ดังนี้

(1) เปลี่ยนวิธีการประเมินภาษีจากวิธีที่เจ้าหน้าที่ประเมิน (Authoritative Assessment) เป็นการให้ผู้เสียภาษีประเมินตนเอง (Self Assessment) ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นได้รับเงินภาษีเร็วขึ้น เพราะวิธีใหม่จะชำระภาษีพร้อมกับการยื่นแบบแสดงรายการชำระภาษี เป็นการแก้ปัญหาการถ่วงเวลาชำระภาษี โดยรอให้เจ้าหน้าที่แจ้งการประเมินและรอให้ถึงวันครบกำหนดของการชำระภาษีตามระบบเดิมที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับภาษีล่าช้า นอกจากนี้ระบบใหม่ช่วยลดงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหลือเพียงการตรวจสอบให้มีการชำระภาษีให้ครบถ้วน ทั้งนี้ต้องมีการออกแบบฟอร์มการประเมินภาษีที่ง่ายสำหรับประชาชนในการประเมินภาษีด้วยตัวเอง

(2) <u>การจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน</u> เพื่อใช้เป็นเครื่องมือช่วยในการตรวจสอบติดตามจัดเก็บภาษีให้ครบถ้วน เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี

(3) <u>การอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียภาษี</u> โดยการเผยแพร่ข้อมูลความรู้ภาษีอากรท้องถิ่น กำหนดระยะเวลาการเสียภาษี และจัดสำนักงานที่อำนวยความสะดวกให้ โดยมีที่พักรอ การจัดคิวและจัดเจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำในการกรอกแบบฟอร์มเสียภาษี และมีกำหนดมาตรฐานเวลาในการให้บริการชำระภาษี

9.2.9 <u>แนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุน</u>

คณะวิจัยเสนอว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนในอนาคตควรคำนึงถึงเป้าหมายหลักในการกระจายอำนาจทางการคลัง คือ ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งรายได้ที่ตนจัดหาเองเป็นสำคัญ ซึ่งความจำเป็นต้องได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลก็จะลดลงตามไปด้วย ดังนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวจึงเสนอให้มีการปรับปรุงระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลสู่ท้องถิ่นเป็น3 ระยะ คือ ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

<u>ในระยะสั้น (พ.ศ. 2545) เป็นระยะริเริ่ม</u> รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่มดำเนินการจัดแบ่งรายได้ตามหลักเกณฑ์การจัดแบ่งภาษีแบบใหม่และเริ่มมีการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นดำเนินการแทนหน่วยราชการส่วนกลาง ซึ่งผลของการปรับปรุงด้านรายได้ตามหลักเกณฑ์การจัดแบ่งภาษีระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดสรรภาษีตามแหล่งกำเนิดภาษีตามข้อเสนอของคณะวิจัย อาจทำให้บางท้องถิ่นกลับมีรายได้ลดน้อยลงกว่าเดิม เพื่อแก้ไขปัญหานี้ รัฐบาลสามารถใช้เงินอุดหนุนประเภททั่วไปให้แก่ท้องถิ่นเหล่านี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยลงกลับมามีรายได้เท่าเดิม (Correct for Vertical Imbalance) นอกจากนั้น รัฐบาลสามารถจัดสรรเงินอุดหนุนประเภททั่วไปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Correct for Horizontal Imbalance)

ในปี 2545 การคำนวณหาวงเงินอุดหนุนควรมองในลักษณะภาพรวมให้มีความสัมพันธ์กับการจัดแบ่งภาษีแบบใหม่ที่จัดสรรตามแหล่งกำเนิดภาษี ซึ่งสามารถหาได้โดยนำเป้ารายได้ของท้องถิ่นในปี 2545 ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนด มาหักด้วยประมาณการรายได้ของท้องถิ่นทั้งในส่วนที่ท้องถิ่นเก็บเองและในส่วนที่รัฐบาลเก็บให้ และหักด้วยรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้ ก็จะได้วงเงินอุดหนุนแบบทั่วไปที่ทำให้รายได้ของท้องถิ่นเป็นไปตามเป้าที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนด

เพื่อให้ระบบเงินอุดหนุนสอดคล้องกับภาพรวมและสอดคล้องกับจุดประสงค์ในการใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี 2545 รัฐบาลควรจัดสรรเงินอุดหนุนประเภททั่วไปให้มากที่สุด โดยการปรับเปลี่ยนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เป็นโครงการที่ไม่มีภาระผูกพันตามสัญญาเดิมหรือที่ไม่มีมติคณะรัฐมนตรีรองรับ ให้มาเป็นเงินอุดหนุนแบบทั่วไป ตัวอย่างเช่น รัฐบาลควรปรับเปลี่ยนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบโครงการทั้งหมด ที่จัดสรรตามเกณฑ์หรือตามสูตรเพื่อความเท่าเทียมทางการคลัง ให้มาเป็นเงินอุดหนุนแบบทั่วไป

นอกจากนั้น รัฐบาลควรยกเลิกเงินอุดหนุนแบบถ่ายโอน และปรับเปลี่ยนมาเป็นเงินอุดหนุนแบบทั่วไปทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากเงินอุดหนุนแบบถ่ายโอนเป็นเงินที่ยังคงตั้งไว้ที่หน่วยราชการส่วนกลาง ซึ่งยังคงมีหน้าที่ในการกำหนดและออกแบบโครงการ รวมทั้งจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยท้องถิ่นมีหน้าที่เพียงดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามที่หน่วยราชการกำหนด ดังนั้น เงินอุดหนุนแบบถ่ายโอนนี้ไม่ควรนับเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และควรถูกปรับเปลี่ยนให้มาเป็นเงินอุดหนุนแบบทั่วไปทั้งหมด

เงินอุดหนุนประเภททั่วไปทั้งหมดจะถูกนำมาจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่ง เพื่อชดเชยรายได้ให้แก่ท้องถิ่นที่มีรายได้ลดลงเนื่องจากการปรับเกณฑ์การจัดสรรภาษีใหม่ ซึ่งสะท้อนถึงแหล่งกำเนิดรายได้เป็นสำคัญ และเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับหลักเกณฑ์ในการจัดสรรจะต้องพิจารณาในรายละเอียดเป็นรายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ให้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อเติมเต็มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรายที่มี

รายได้น้อยลงให้กลับมามีรายได้เท่าเดิม ทั้งนี้เพื่อให้แต่ละท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอในการจัดหาบริการสาธารณะที่จำเป็นให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เหมือนเดิม ซึ่งเป็นการใช้เงินอุดหนุนในการแก้ปัญหาของการมีช่องว่างทางการคลังในแนวตั้ง (Correct for Vertical Imbalance)

หลังจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมีรายได้ไม่น้อยกว่าเดิมแล้ว รัฐบาลควรจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Correct for Horizontal Imbalance) ทั้งนี้เนื่องจากภายใต้การจัดสรรภาษีแบบใหม่ตามเกณฑ์การสะท้อนถึงแหล่งกำเนิดภาษี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่มีแหล่งภาษีใหญ่ จะมีรายได้ที่สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่มีแหล่งภาษีเล็ก ดังนั้น รัฐบาลควรใช้สูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนที่มีลักษณะผกผันกับฐานภาษีหลักของท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นที่มีฐานภาษีเล็กได้รับเงินอุดหนุนมากกว่าท้องถิ่นที่มีฐานภาษีใหญ่ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อมูลทางการคลังของท้องถิ่นในระยะสั้นยังไม่มีการจัดเก็บอย่างเป็นระบบและไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะใช้ในสูตรการจัดสรรเงินอุดหนุน รัฐบาลอาจใช้ดุลพินิจในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจใช้สูตรอย่างง่าย เช่น สูตรที่สัมพันธ์ผกผันกับการจัดอันดับรายได้จากมากไปน้อย (Percentile) ของท้องถิ่น โดยท้องถิ่นที่มีรายได้ในอันดับต่ำ ๆ จะได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนมากกว่า ท้องถิ่นที่มีรายได้ในอันดับสูง ๆ เป็นต้น

เนื่องจากการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มสูงขึ้น ตามสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นต่อรัฐบาลที่ต้องเพิ่มสูงขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องเก็บภาษีจากท้องถิ่นตัวเอง แต่คอยพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ดังนั้น คณะวิจัยจึงเสนอให้มีการใช้สูตรที่มีการวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษี (Tax Effort Index) ในการจัดสรรเงินอุดหนุนจำนวนหนึ่งที่เหลือจากการนำไปลดช่องว่างทางการคลังดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อให้เป็นแรงจูงใจให้ท้องถิ่นมีการจัดเก็บภาษีมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ คณะวิจัยเห็นว่าเงินอุดหนุนทั่วไปที่ใช้สูตรความพยายามในการจัดเก็บภาษีมาจัดสรรนั้น ควรจะแยกจากเงินอุดหนุนทั่วไปที่ใช้เพื่อลดช่องว่างทางการคลังเนื่องจากวัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุแตกต่างกัน

สำหรับสูตรที่ใช้คำนวณดัชนีความพยายามในการจัดเก็บภาษี (Tax Effort Index) สามารถคำนวณได้จากการเปรียบเทียบระหว่างรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้จริง (Actual Tax Collection) กับศักยภาพในการเก็บภาษี (Potential Tax Collection) ซึ่งวัดจากฐานภาษีเฉลี่ยคูณกับ

อัตราภาษีเฉลี่ย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการวัดศักยภาพในการเก็บภาษีค่อนข้างวัดได้ลำบาก ในทางปฏิบัติอาจจะนำรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้จริงมาเทียบกับเป้าหมายการเพิ่มของรายได้ หากท้องถิ่นเก็บรายได้ได้เกินเป้าก็จะได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มเติมตามสัดส่วนของรายได้ที่จัดเก็บได้เพิ่มขึ้น

ในระยะกลาง (พ.ศ. 2546-2549) ถือว่าเป็นระยะปรับเปลี่ยน (Transitional Period) ซึ่งเป็นช่วงก่อนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีรายได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปี 2549 ในขณะเดียวกันจะมีการถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เมื่อคำนึงถึงภาพรวมของการกระจายอำนาจทางการคลังในช่วงระยะกลางนี้ จะพบว่า รัฐบาลยังคงจำเป็นต้องให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอตามที่ พรบ.กำหนดแผนฯ กำหนด ดังนั้น วิธีการในการกำหนดวงเงินและในการจัดสรรเงินอุดหนุนในระยะกลาง ยังควรใช้กรอบวิธีการเดียวกับการให้เงินอุดหนุนในระยะสั้นที่ใช้การพิจารณาเงินอุดหนุนในภาพรวมให้สอดคล้องกับการจัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้เงินอุดหนุนแบบทั่วไปมาแก้ปัญหาช่องว่างทางการคลังทั้งในแนวตั้งและแนวนอน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ระบบการให้เงินอุดหนุนสอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจทางการคลังในระยะยาว คณะวิจัยได้เสนอแนวทางการปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนในประเทศไทย ดังนี้

(1) แยกเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Intergovernmental Grant) ออกจากการให้เงินอุดหนุนแก่นิติบุคคลอื่น ๆ (Subsidy) ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างจากนิติบุคคลอื่นๆ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเก็บภาษีและมีหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะที่คล้ายกันกับรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความสัมพันธ์ทางการคลังอย่างใกล้ชิดกับรัฐบาล เช่น การแบ่งอำนาจในการจัดเก็บภาษีและการแบ่งหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ ดังนั้น การให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะแยกจากการให้เงินอุดหนุนประเภทอื่น

(2) ปรับปรุงการจำแนกประเภทเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นในประเทศไทย การจำแนกประเภทของเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันไม่มีความชัดเจน เช่น เงินอุดหนุนทั่วไปมีทั้งเงินอุดหนุนที่ไม่มีเงื่อนไข และที่มีเงื่อนไขให้ท้องถิ่นนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์อย่างกว้าง ๆ และตามมาตรฐานที่รัฐบาลกำหนด (เช่น เงินอุดหนุนนม) ดังนั้น คณะวิจัยเสนอให้มีการจำแนกประเภทของ

เงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยให้เงินอุดหนุนแบบทั่วไป หมายถึง เงินอุดหนุนที่ไม่มีเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินเท่านั้น และให้เงินอุดหนุนแบบเฉพาะกิจ หมายถึง เงินอุดหนุนที่รัฐบาลกำหนดเงื่อนไขให้ท้องถิ่นใช้จ่ายเงินตามที่รัฐบาลกำหนด โดยอาจเป็นเงื่อนไขอย่างหลวม ๆ เช่น เงินอุดหนุนแบบเป็นก้อน หรือ เป็นเงื่อนไขอย่างละเอียด เช่น เงินอุดหนุนแบบโครงการ การจำแนกประเภทที่ชัดเจนดังกล่าวจะทำให้รัฐบาลสามารถเลือกใช้เงินอุดหนุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขเหมาะสำหรับการนำมาเป็นเครื่องมือในการลดช่องว่างทางการคลัง ในขณะที่ เงินอุดหนุนแบบเฉพาะกิจเหมาะสำหรับนำมาใช้เป็นเครื่องมือให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล

(3) ปรับปรุงวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุน ให้สำนักงบประมาณสามารถจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านกรมการปกครอง ให้เหมือนกับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เพื่อลดขั้นตอนในการจัดสรรที่ต้องผ่านอำเภอ จังหวัด กรมการปกครอง ให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และมีความคล่องตัวสูง

(4) ปรับปรุงสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบทั่วไป

คณะวิจัยเสนอให้มีการพัฒนาระบบข้อมูลทางการคลังของท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อจะได้มีการปรับปรุงสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบทั่วไปในระยะต่อไป อย่างไรก็ตาม ในระยะปานกลาง คณะวิจัยเห็นว่าการกำหนดสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนโดยใช้ตัวชี้นำด้านรายจ่ายที่จำเป็น เช่น จำนวนระชากร ขนาดพื้นที่ จำนวนหมู่บ้าน เป็นต้น น่าจะมีความเหมาะสมกับประเทศไทยที่สุด เนื่องจากเป็นรูปแบบที่ประเทศไทยใช้กำหนดสูตรอยู่ในปัจจุบัน ทำให้สามารถนำข้อมูลที่มีอยู่แล้วมาปรับปรุงสูตรให้เกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้น การกำหนดสูตรโดยใช้ระบบภาษีตัวแทน และระบบตัวแทนรายจ่าย ไม่น่าจะเหมาะสมกับประเทศไทย เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีฐานภาษีที่ใหญ่เพียงพอที่จะเป็นรายได้หลัก และไม่มีตัวแทนด้านรายจ่ายที่จำเป็นของท้องถิ่นแต่ละแห่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการพัฒนาฐานข้อมูลทางการคลังท้องถิ่นพร้อมแล้ว ประเทศไทยก็ควรจะกำหนดสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั้งด้านรายได้และรายจ่ายที่จำเป็น ซึ่งจะเป็นการสะท้อนถึงช่องว่างทางการคลังได้ดีที่สุด

นอกจากนั้น คณะวิจัยเห็นว่าในระยะกลาง ซึ่งเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญ เงินอุดหนุนทั่วไปบางส่วนยังควรมีการใช้สูตรเพื่อส่งเสริมความพยายามในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น และควรมี

การพิจารณาใช้สูตรที่จูงใจให้ท้องถิ่นเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนารายได้ให้เป็นเกณฑ์หนึ่งในการจัดสรรเงินอุดหนุนด้วย เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะยาวมีการพัฒนารายได้ของตนเองจนเพียงพอต่อการดำเนินการตามภารกิจหน้าที่ที่จำเป็น

ในระยะยาว (พ.ศ.2550 เป็นต้นไป) เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ถึงร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล ในขณะที่มีขอบเขตความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะค่อนข้างชัดเจน การให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีเหลือในสัดส่วนที่น้อย เพื่อไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งพาหน่วยราชการส่วนกลางมากเกินไปและเพื่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังคงมีความสำคัญอยู่ เนื่องจากเงินอุดหนุนทั่วไปสามารถใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการลดช่องว่างทางการคลังและสร้างความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะเดียวกัน เงินอุดหนุนเฉพาะกิจก็ยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือจูงใจให้ท้องถิ่นทำตามนโยบายรัฐบาล หรือเพื่อรักษามาตรฐานของบริการสาธารณะบางประเภท

ระบบเงินอุดหนุนในประเทศไทยในระยะยาวควรมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เงินอุดหนุนควรจะสอดคล้องกับภาพรวมรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่สัดส่วนของเงินอุดหนุนต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะอยู่ในระดับต่ำ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้ท้องถิ่นพึ่งพารายได้ของตนเองเป็นหลัก

(2) การให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทควรมีการระบุวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน

(3) การให้เงินอุดหนุนแบบทั่วไปควรจะมีสูตรในการคำนวณที่ไม่ซับซ้อน และชัดเจน โดยสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ควรคำนึงถึงด้านรายได้และรายจ่ายตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งจะเป็นการสะท้อนถึงช่องว่างทางการคลังได้ดีที่สุด อย่างไรก็ตาม ควรจะต้องมีการประเมินและปรับปรุงสูตรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ นอกจากนั้นข้อมูลที่ใช้ในสูตรควรจะมีความถูกต้อง เชื่อถือได้ และไม่ล่าช้า

(4) การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจควรมีระบบการจัดการที่โปร่งใสเพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบได้ และควรจะจำกัดเฉพาะโครงการที่มีมติคณะรัฐมนตรีรองรับ

9.3 การนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

โดยสรุปการจัดแบ่งภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการของภาษีแต่ละประเภทและบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มุ่งเน้นที่ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องการให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งรายได้ที่แน่นอน ชัดเจน และสามารถประมาณการได้ว่า ในแต่ละปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้เท่าใด ภาษีที่ควรเป็นแหล่งรายได้หลักของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ภาษีที่จัดเก็บจากฐานทรัพย์สินที่ตั้งในเขตท้องถิ่นและค่าบริการที่เก็บจากผู้ใช้บริการตามหลักผลประโยชน์ และหลักความสามารถในการเสียภาษี การแบ่งรายได้ส่วนที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรใช้แหล่งกำเนิดเป็นหลัก ซึ่งจะสอดคล้องกับความเป็นจริงในแต่ละท้องถิ่น และเป็นไปตามหลักความรับผิดต่อประชาชนผู้เสียภาษีในท้องถิ่นนั้นๆ แนวทางการจัดระบบภาษีและแบ่งรายได้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวิธีใหม่นี้เป็นการพิจารณารายได้ในภาพรวมว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีรายได้เท่าไร ส่วนที่ขาดไปหลังจากการจัดแบ่งใหม่แล้วจะใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการลดช่องว่างทางการคลัง ผลงานนี้จะได้นำเสนอต่อคณะอนุกรรมการการเงินการคลังงบประมาณและบุคลากร คณะกรรมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้ยอมรับแนวคิดของคณะวิจัยไปใช้ในการพิจารณาจัดแบ่งรายได้ภาษีอากรและเงินอุดหนุนให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีงบประมาณ 2545 ดังรายละเอียดในภาคผนวก ค

บรรณานุกรม

กรกัญญา เตชะรุ่งนิรันดร์. 2538. การปรับปรุงภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ (งานประเมินบุคคลตำแหน่งเศรษฐกร 6 ว.)

จรัส สุวรรณมาลา. 2538. ระบบการคลังเพื่อการกระจายอำนาจ

จรัส สุวรรณมาลา. 2539. เงินอุดหนุนท้องถิ่นระบบงบประมาณเพื่อการกระจายอำนาจทางการคลัง มูลนิธิเอเชีย

จรูญศรี ชายหาด และกรกัญญา เตชะรุ่งนิรันดร์. 2541. บทวิเคราะห์ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง, วารสารการเงินการคลัง ปีที่ 13 ฉบับที่ 40 (2541)

จรูญศรี ชายหาด. 2531. การเพิ่มพูนรายได้รัฐบาล (ข้อเสนอในการปรับปรุงวิธีการประเมินภาษีจากระบบ Authoritative Assessment เป็นแบบ Self Assessment) เอกสารประกอบความรู้ทางวิชาการในการประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 29 พ.ศ. 2531

จรูญศรี ชายหาด. 2534. ข้อเสนอในการปรับปรุงอัตราภาษีรถยนต์ประจำปี (งานประเมินบุคคลในตำแหน่งเศรษฐกร 6 ว.)

จรูญศรี ชายหาด. 2539. การพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น (งานประเมินบุคคลในตำแหน่งเศรษฐกร 8ว.)

จรูญศรี ชายหาด. 2542. ภาษีป้าย: ภาษีท้องถิ่นที่ไม่โปร่งใส, วารสารภาษี ปีที่ 6 ฉบับที่ 63 (ธันวาคม 2542)

จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัยและคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงาน 2543 แนวความคิดว่าด้วยการพัฒนาระบบเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และปริชาต โชติยะ ศิวะรักษ์. 2540. การแบ่งรายได้ให้ท้องถิ่นและเครื่องชี้วัดการทำงานของเทศบาล เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ

วรากรณ์ สามโกเศศ. 2527. รายงานการศึกษา ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับของท้องถิ่น เสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจการคลังและธนาคารโลก

สมชัย ฤชุพันธุ์. 2541. มองระบบภาษีอากรของไทยด้วยแว่นขาว. รวมบทความเศรษฐกิจ การเงิน การคลังและการภาษีอากรของไทย. โรงพิมพ์จุฬาลกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร

Alan Norton. 1994. International Handbook of Local and Government : A Comparative Analysis of Advanced Democracies, (Vermont : Edward Elgar).

Anwar Shah. 1994. The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economics, Policy and Research Series 23, The World Bank Washington D.C.

Bell, Gerwin (1995), “User Change and Environment Taxes”, In Pathasarathi Shome, Ed., Tax Policy Handbook, Washington D.C., International Monetary Fund.

Charles E. Mclure, Jr. 1999. The Tax Assessment Problem : Conceptual and Administrative Consideration in Achieving Subnational Fiscal Autonomy.

Edgar Browning and Jacquelene Browning. 1987. “Federalism” In Public Finance and the Price System. Macmillan. New York.

Frans Vanistendael. 1996. Division of Tax Power Between the Central and Local Government in Tax Law Design and Drafting Edited by Vitor Thuronyi.

Government Finance Statistics, IMF ปีต่างๆ

Hyman, N., David. (1993), Public Finance A Contemporary Application of Theory to Policy, New York, Harcourt Brace College Publishers.

Joe B. Stevens. 1993. Federated Government “In the Economics of Collective Choices, Westview Prss Colorado.

John Norregaard. 1995. Intergovernmental Fiscal Relations in Tax Policy Handbook Edited by Partharathi Shoure. IMF. Washington D.C..

Martin O’ Hare. 1993. “The Council Tax” The Economic Review, April.

Michael Lidge, Stephen Smith. Local Taxation : The Options and the Agreements, IFS Report Series No. 38 The Institute for Fiscal Studies

Musgrave, RA. And P.B. Musgrave. 1989. Public Finance in Theory and Practice. 5th Edition, McGreaw Hill International Editions.

Musgrave, Righard A. 1983. Who Should Tax, Where and What?. In Tax Assignment in Federal Countried Edit by Charles E. Mclure, Jr. Canberra : Australian National University Press. P.14

Paul J. Smoke. 1994. “Local Government Finance in Development Countries the Case of Kenya. Narobi, Oxford University Press, Pp 29-31, 53-55.

Revenue Structure and Policy, A Revenue Guide for Local Government.

Roy Bahl. 1999. Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries : Principkes and Practices. World Bank.

Service Charges and Regulatory Fees, A Revenue Guide or Local Government.

ภาคผนวก ก

สรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงการปกครองประเทศไทย การปกครองท้องถิ่นไทย เพื่อปูพื้นฐานความเข้าใจเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากนั้นจะกล่าวถึงโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยสรุปจากกฎหมายที่เกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่างๆ

แต่เนื่องจากขณะนี้ได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาในรายละเอียด โดยคณะกรรมการตามกฎหมายดังกล่าวเพื่อใช้บังคับต่อไป จึงได้สรุปโครงสร้างรายได้ในกฎหมายดังกล่าวไว้ด้วย พร้อมกันนี้ได้ลำดับเหตุการณ์สำคัญที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2537 จนถึงปัจจุบัน

1. การปกครองประเทศไทย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชน คือ อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการทางศาล

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งเป็น 3 ส่วนคือ

(1) การบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ

(2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ และตำบล หมู่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่

(3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล* และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ตามที่มีกฎหมายกำหนด ซึ่งปัจจุบันได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

---

* สุขาภิบาล ถูกยกเลิกและเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลทั้งหมดแล้ว เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2542 โดยพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542

2. <u>การปกครองท้องถิ่นไทย</u>

การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองตนเองของคนในชุมชนท้องถิ่นแต่ละจังหวัด

กรณีจังหวัดกรุงเทพมหานครมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรเดียว คือกรุงเทพ-มหานคร (กทม.) เป็นการปกครองรูปแบบพิเศษสำหรับมหานคร

ส่วนในจังหวัดต่างๆ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบ ได้แก่

(1) เทศบาล ดูแลชุมชนเมือง (urban area) ในแต่ละอำเภอ

(2) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ดูแลชุมชนในเขตชนบท (rural area) ในแต่ละอำเภอ

(3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีลักษณะเป็นโครงสร้างส่วนบน (Super Structure) มีพื้นที่รับผิดชอบซ้อนทับกับพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด คือ เทศบาล และ อบต.

โดยทั่วไปแล้วการปกครองส่วนท้องถิ่นคล้ายกับการปกครองประเทศ คือ ประกอบด้วย สภาท้องถิ่น ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะผู้บริหารท้องถิ่นทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร เช่น กรณีเทศบาลมีสภาเทศบาล ซึ่งสมาชิกสภาเทศบาล (สท.) มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และมีนายกเทศมนตรี และคณะเทศมนตรี ซึ่งเป็น สท. ที่ได้รับเลือกโดยเสียงข้างมากในสภาเทศบาลให้ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร เว้นแต่กรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ผู้บริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และมีสภากรุงเทพ-มหานคร ซึ่งสมาชิก (สก.) มาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาผ่านร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ที่คณะผู้บริหารเสนอมา

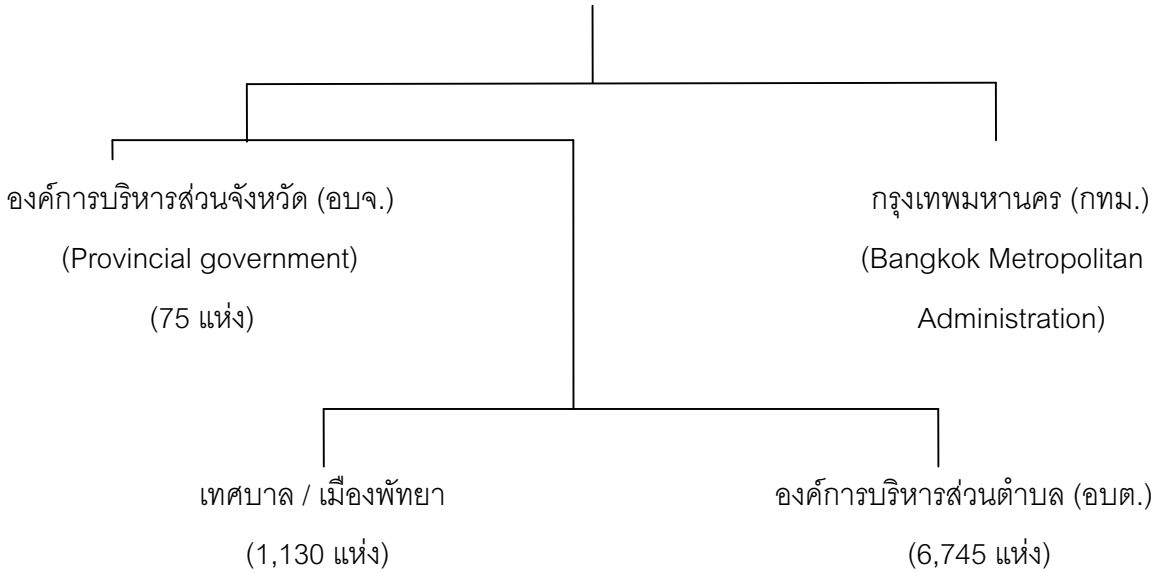
กรณีเมืองพัทยาในจังหวัดชลบุรี เป็นเมืองท่องเที่ยว ซึ่งมีการปกครองรูปแบบพิเศษแบบผู้จัดการเมือง (City manager) มีการจ้างนักบริหารมืออาชีพมาทำหน้าที่ปลัดเมืองพัทยา และมีสภาเมืองพัทยาที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่กำหนดนโยบายและผ่านร่างข้อบัญญัติต่างๆ แต่ระบบดูเหมือนจะล้มเหลวสำหรับประเทศไทย เนื่องจากสมาชิกสภาเมืองพัทยา ประสงค์จะทำหน้าที่บริหาร ขณะนี้จึงมีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายเมืองพัทยา มีการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงเหมือน กทม. โดย พรบ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น *ปัจจุบันประกอบด้วยเทศบาล 1,129 แห่งและเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล 6,745 แห่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด 75 แห่ง และกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา(เทียบกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมี 76 จังหวัด (รวม กทม.) 795 อำเภอ 81 กิ่งอำเภอ 7,255 ตำบล 71,212 หมู่บ้าน)

---

* ข้อมูลศูนย์ข้อมูลกองราชการส่วนตำบล วันที่ 10 พฤษภาคม 2544

<u>แผนภูมิโครงสร้างการปกครองประเทศไทย</u>



<u>หมายเหตุ</u> จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นตัวเลขของศูนย์ข้อมูล กองราชการส่วนตำบล ณ วันที่ 10 พฤษภาคม 2544

3. <u>รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

โดยทั่วไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะพื้นฐานตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น บริการสาธารณะพื้นฐานเหล่านี้ ได้แก่ การจัดเก็บและกำจัดขยะสิ่งปฏิกูล การจัดทำท่อระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย การสร้างและบำรุงรักษาถนนและทางเดินเท้า การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน เป็นต้น

การดำเนินงานต่างๆ เหล่านี้ ท้องถิ่นจะต้องมีการจัดเก็บรายได้มาใช้ในการดำเนินการ ซึ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ จะมีแหล่งที่มาแตกต่างกัน สรุปได้ดังนี้

(1) <u>ภาษีอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง</u> (Local Levied Tax)

โดยทั่วไปแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล อบต. และ กทม. จะมีรายได้จากภาษีที่จัดเก็บจากฐานทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในเขตท้องถิ่นตน และค่าบริการที่เก็บจากผู้ใช้บริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์จากการฆ่าสัตว์ อากรรังนกนางแอ่น ค่าธรรมเนียมกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ฯลฯ และค่าใบอนุญาตก่อสร้าง และปรับปรุงอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร เป็นต้น

อนึ่ง กรณีที่จังหวัดใดมีสภาตำบลที่ยังไม่ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็น อบต. การจัดเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมข้างต้น เป็นอำนาจของ อบจ. ซึ่งดูแลสภาตำบลเหล่านั้น

(2) <u>ภาษีและค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มเติม (Surcharge) บนฐานภาษีของรัฐบาลกลางแล้วนำมาจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

(2.1) <u>ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ</u>

กฎหมายเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นต่างๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาลบัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มเติมจากอัตราที่รัฐบาลจัดเก็บ โดยที่ท้องถิ่นมักจะมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐบาลกลาง คือ กรมสรรพากร ซึ่งจัดเก็บภาษีนั้นๆ อยู่แล้ว จัดเก็บเพิ่มให้ (picky back) โดยท้องถิ่นยอมให้หักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษี

ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ประชาชนเสียร้อยละ 7 นั้น เป็นการจัดเก็บให้รัฐบาลตามประมวลรัษฎากร อัตราร้อยละ 6.3 และเก็บเพิ่มให้ท้องถิ่น ร้อยละ 0.7 (อัตรา 1 ใน 9 ของอัตราตามประมวลรัษฎากร) โดยกรมสรรพากรหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในอัตรา ร้อยละ 3

ส่วนภาษีธุรกิจเฉพาะจัดเก็บเพิ่มเติมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 10 โดยกรมสรรพากรหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นไว้ร้อยละ 3 เช่น ภาษีที่ประชาชนเสียร้อยละ 3.3 เป็นอัตราตามประมวลรัษฎากร ร้อยละ 3 รวมอัตราที่เก็บเพิ่มให้ท้องถิ่น ร้อยละ 0.3

ขณะเดียวกันมีกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดให้เงินภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะในส่วนที่เก็บเพิ่มเติมแก่ท้องถิ่น เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วให้นำมารวมกันแล้วจัดสรรกลับคืนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ตามหลักเกณฑ์ * โดยสรุปดังนี้

(1) แบ่งสัดส่วนระหว่างกรุงเทพมหานคร : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น = 60 : 40

(2) การแบ่งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นใช้สัดส่วนภาษีการค้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เคยได้รับในปี พ.ศ. 2503

(3) กรณีที่เป็นท้องถิ่นที่เกิดหลังปี 2503 ให้ได้รับจัดสรรขั้นต่ำ 5,000 บาท

อนึ่ง กรณีเมืองพัทยาได้มีระเบียบที่ออกตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยากำหนดให้เมืองพัทยาได้รับเงินภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะที่เก็บได้ในเขตเมืองพัทยาทั้งจำนวน โดยไม่ต้องนำมารวมจัดสรร

(2.2) <u>ภาษีสุราและภาษีสรรพสามิต</u>

ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสุรา และกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิตให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นต่างๆ กำหนดให้กรมสรรพสามิต ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตจัดเก็บภาษีสุราและภาษีสรรพสามิตเพิ่มเติมเป็นรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในอัตราร้อยละ 10 ของภาษีที่จัดเก็บให้รัฐบาล เช่น ภาษีสุราที่ประชาชนเสียร้อยละ 66 เป็นการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยสุราร้อยละ 60 และเก็บให้แก่ท้องถิ่น ร้อยละ 6 โดยกรมสรรพสามิตหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บไว้ร้อยละ 5 ของภาษีที่เก็บให้ท้องถิ่น แล้วนำไปจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นต่างๆ ตามเกณฑ์ประชากร

(2.3) <u>ภาษีการพนัน</u>

ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน กำหนดให้กรมตำรวจจัดเก็บภาษีการพนันจากการเล่นโตแตไลเซเซอร์ สวีป และบุ๊คเมกิ้งในสนามม้า อีกร้อยละ 2.5 ของอัตราที่จัดเก็บให้รัฐ โดยให้หักค่าใช้จ่ายไว้ร้อยละ 5 ของภาษีก่อนนำส่งท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งสนามม้านั้น

(2.4) <u>ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน</u>

ตามกฎหมายท้องถิ่นกำหนดให้ผู้ขอใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันต้องเสียค่าธรรมเนียมเพิ่มเป็นรายได้แก่ท้องถิ่นอีกร้อยละ 10 โดยให้หน่วยจัดเก็บหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บร้อยละ 3 ของภาษีก่อนนำส่งท้องถิ่นที่มีการขออนุญาตเล่นการพนันนั้น

---

* เป็นหลักเกณฑ์ที่อนุโลมตามกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีการค้าให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น

(2.5) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา

ตามกฎหมายท้องถิ่น กำหนดให้ผู้ขอใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ต้องเสียค่าธรรมเนียมเพิ่มเป็นรายได้แก่ท้องถิ่นอีกร้อยละ 10 โดยให้หักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บร้อยละ 3 ของภาษีก่อนนำส่งท้องถิ่นที่มีการขออนุญาตนั้น

(3) ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วมอบให้เป็นรายได้ท้องถิ่นทั้งจำนวน (Revenue Transfer)

ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน

กฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ซึ่งใช้บังคับกับรถยนต์ส่วนบุคคลและรถขนาดเล็กกำหนดให้ภาษีและค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับรถเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก ซึ่งใช้บังคับกับรถขนาดใหญ่และรถสาธารณะ กำหนดให้เฉพาะภาษีรถเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน ซึ่งใช้บังคับกับรถจักรยาน รถสามล้อ และรถเข็น กำหนดให้ค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ กำหนดให้จัดสรรรายได้ดังกล่าวแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง คือ กรณีรายได้ส่วนที่จัดเก็บได้ในเขตกรุงเทพมหานครเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร ส่วนที่จัดเก็บในเขตจังหวัดอื่นให้จังหวัดจัดสรรแก่องค์กรส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้นตามสัดส่วน เทศบาล : สุขาภิบาล * : อบจ. ** = 50 : 25 : 25 ในกรณีที่จังหวัดใดมีเทศบาลหรือสุขาภิบาลมากกว่า 1 แห่ง ให้เฉลี่ยส่วนแบ่งเท่าๆ กันในแต่ละกลุ่ม เช่น มีเทศบาล 5 แห่ง เทศบาลแต่ละแห่งจะได้ส่วนแบ่งเพียงร้อยละ 10

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่ากรณีภาษี และค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับรถนี้ไม่มีเรื่องการหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษี เพราะไม่ใช่การจัดเก็บภาษีแทนท้องถิ่นเหมือนกรณีการเก็บ Surcharge หากแต่เป็นการใช้อำนาจจัดเก็บของรัฐบาลกลาง โดยกรมการขนส่งทางบกดำเนินการ ซึ่งโดยปกติแล้วเงินภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวต้องเป็นรายได้แผ่นดิน ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติ ยกเว้นไว้ดังกล่าว การที่กฎหมายประสงค์ให้รายได้ดังกล่าวเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาถนนในเขตชุมชนของตน

---

* ปัจจุบัน คือ เทศบาลที่ได้รับการยกฐานะเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2542

** ตามเกณฑ์จัดสรรข้างต้น คือ อบจ. รูปแบบเดิมที่ดูแลพื้นที่ในเขตชนบท นอกเขตเทศบาลและนอกเขตสุขาภิบาล ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้ง อบต. ขึ้นในพื้นที่ดังกล่าว รายได้ส่วนนี้น่าจะเป็นของ อบต.

(4) <u>รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Revenue Sharing)</u>

(4.1) <u>ภาษีมูลค่าเพิ่ม</u>

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้แบ่งภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนที่กรมสรรพากรจัดเก็บตามประมวลรัษฎากร (อัตราร้อยละ 6.3) ในแต่ละจังหวัดให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดนั้นในอัตราร้อยละ 5

(4.2) <u>ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์</u>

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินและตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดที่กรมที่ดินจัดเก็บในเขต อบต. เป็นรายได้ของ อบต. นั้น

(4.3) <u>ค่าภาคหลวงแร่</u>

ตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้แบ่งค่าภาคหลวงแร่ที่กรมทรัพยากรธรณีเก็บในเขต อบต. ร้อยละ 30 เป็นรายได้แก่ อบต. นั้น

ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดให้แบ่งค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ในเขตจังหวัดร้อยละ 20 เป็นรายได้แก่ อบจ. นั้น อีกด้วย

(4.4) <u>ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม</u>

ตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดให้แบ่งค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บในเขต อบต. ร้อยละ 20 เป็นรายได้แก่ อบต. นั้น

ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดให้แบ่งค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บในเขต อบจ. ร้อยละ 30 เป็นรายได้แก่ อบจ. นั้น อีกด้วย

(4.5) <u>ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล อากรประมง ค่าภาคหลวงไม้</u>

ตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ที่เก็บในเขต อบต. เป็นรายได้ของ อบต.

(4.6) <u>เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ</u>

ตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดให้แบ่งเงินที่เก็บ

ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในเขต อบต. แก่ อบต.นั้น ตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดใน
กฎกระทรวง

(5) ภาษีบำรุงท้องถิ่น

(5.1) ภาษีบำรุงท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร และ อบจ.) ที่เก็บจากสถานค้าปลีกน้ำมันและก๊าซ

ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครและกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดให้กรุงเทพมหานครและ อบจ.มีอำนาจจัดเก็บภาษีบำรุงกรุงเทพมหานคร และภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกน้ำมันในเขต กทม. และ อบจ. โดยให้เก็บจากน้ำมันเบนซินน้ำมันดีเซล และก๊าซปิโตรเลียมเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละ 5 สตางค์

เดิมกฎหมายระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาให้อำนาจเมืองพัทยาออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุงเมืองพัทยาจากสถานค้าปลีกน้ำมัน โดยให้เก็บจากน้ำมันเบนซินได้ไม่เกินลิตรละ 5 สตางค์

(5.2) ภาษีบำรุง อบจ.ที่เก็บจากสถานค้าปลีกยาสูบ *

กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้อำนาจ อบจ. ออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุง อบจ.จากร้านค้าปลีกยาสูบที่ตั้งอยู่ในเขต อบจ. ได้ไม่เกินมวนละ 5 สตางค์ (ซองละ 1 บาท)

(5.3) ภาษีบำรุง อบจ.ที่เก็บจากผู้เข้าพักโรงแรม

กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้อำนาจ อบจ.ออกข้อบัญญัติจัดเก็บค่าธรรมเนียม ** บำรุงอบจ. จากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

(6) รายได้อื่นๆ

(6.1) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้ท้องถิ่นดำเนินการ

(6.2) รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติ

---

* มีข้อสังเกตว่ายาสูบเป็นสินค้าที่มีกฎหมายยาสูบแยกต่างหากจากกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต จึงไม่มีการเก็บ Surcharge เหมือนสุรา และสินค้าตามกฎหมายสรรพสามิตอื่นๆ (เครื่องดื่ม น้ำมัน เครื่องไฟฟ้า รถยนต์ เครื่องแก้ว น้ำหอม เรือยอร์ช สนามม้า พรม รถจักรยานยนต์ แบตเตอรี่)

** กรณีนี้น่าจะถือเป็นภาษีมากกว่าจะเป็นค่าธรรมเนียมเพราะเป็นเรื่องการบังคับเก็บ

ไม่ใช่การเสียค่าธรรมเนียมเพื่อซื้อบริการของท้องถิ่น

4. **<u>โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>**

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) **เทศบาล เมืองพัทยา และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)** อาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ตามที่กำหนดในมาตรา 23 โดยสรุปดังนี้

(1.1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(1.2) ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรให้ อบจ. ตามมาตรา 24 (3) และให้ กทม. ตามมาตรา 25 (6) แล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้ โดยหักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(1.3) ภาษีธุรกิจเฉพาะ ตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตรา ซึ่งเมื่อรวมกับอัตราที่ อบจ. จัดเก็บเพิ่มตามมาตรา 24 (4) แล้ว ไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(1.4) ภาษีสรรพสามิต ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และ ค่าแสตมป์ยาสูบ ตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาลเมืองพัทยา และ อบต. โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

(1.5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่ม ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถ ตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และ ค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน ตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(1.6) ภาษีการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(1.7) ภาษีเพื่อการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(1.8) อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(1.9) อากรรังนกอีแอ่น ตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

(1.10) ค่าภาคหลวงแร่ ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละ 40 แล้ว ดังต่อไปนี้

) อบต.หรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 20 ของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

) อบต. และเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัด ที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตาม

ประทานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 10 ของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

) อบต. และเทศบาลในจังหวัดอื่น ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 10 ของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(1.11) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละ 40 แล้ว ดังต่อไปนี้

) อบต. หรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทานให้ได้รับการจัดสรร ร้อยละ 20 ของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

) อบต. หรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 10 ของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

) อบต. หรือเทศบาลในจังหวัดอื่น ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 10 ของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(1.12) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(1.13) ค่าธรรมเนียมสนามบิน ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(1.14) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 10 ของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(1.15) ค่าธรรมเนียม/ค่าใบอนุญาต/และค่าปรับ/ในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้น และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว

ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ให้นำรายได้มาแบ่งให้ อบต.ที่อยู่ภายในจังหวัด ตามที่คณะกรรมการกำหนด

(1.16) ค่าใช้น้ำบาดาล ตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ทั้งนี้ให้เป็นไปตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกำหนด

(1.17) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. จัดให้มีขึ้น

(1.18) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้เป็นของเทศบาลเมืองพัทยา และ อบต.

(2) **อบจ**. มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ตามที่กำหนดในมาตรา 24 โดยสรุปดังนี้

(2.1) ภาษีบำรุงอบจ. ซึ่งเก็บจากการค้า น้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล และก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงรถยนต์ในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกิน 10 สตางค์ต่อลิตรสำหรับน้ำมันและต่อกิโลกรัมสำหรับก๊าซ

(2.2) ภาษีบำรุง อบจ. ซึ่งเก็บจากการค้า ยาสูบ ในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวนละ 10 สตางค์

(2.3) ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามประมวลรัษฎากร ที่ได้รับการจัดสรรในอัตรา ซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรให้เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. ตามมาตรา 23(4) และให้ กทม. ตาม มาตรา 25(6) แล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(2.4) ภาษีธุรกิจเฉพาะ ตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มในอัตรา ซึ่งเมื่อรวมกับอัตราที่เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต.จัดเก็บตามมาตรา 23 (5) แล้ว ไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(2.5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์รวมทั้งเงินเพิ่ม ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน ตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(2.6) ภาษีเพื่อการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(2.7) อากรรังนกอีแอ่น ตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

(2.8) ค่าภาคหลวงแร่ ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 20 ของค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขตของ อบจ.นั้น

(2.9) ค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรม ตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(2.10) ค่าธรรมเนียม /ค่าใบอนุญาต / และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้ อบจ.เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ภายในเขต และให้ตกเป็นรายได้ของ อบจ.นั้น

(2.11) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่อบจ.จัดให้มีขึ้น

(2.12) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของ อบจ.

(3) **กรุงเทพมหานคร (กทม.)** อาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ตามที่กำหนดในมาตรา 25 โดยสรุปดังนี้

(3.1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(3.2) ภาษีบำรุง กทม. ซึ่งเก็บจากการค้าปลีกน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล และก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ในเขต กทม. โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มไม่เกิน10 สตางค์ ต่อลิตร สำหรับน้ำมันและต่อกิโลกรัมสำหรับก๊าซ

(3.3) ภาษีบำรุง กทม. ซึ่งเก็บจากการค้ายาสูบในเขต กทม. โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวนละ 10 สตางค์

(3.4) ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรร ในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับที่จัดสรรให้เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. ตามมาตรา 23 (4) และ อบจ. ตามมาตรา 24 (3) แล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้ หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(3.5) ภาษีธุรกิจเฉพาะ ตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(3.6) ภาษีสรรพสามิต ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบ ตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บและให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

(3.7) ภาษีเพื่อการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(3.8) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่ม ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้ยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน ตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(3.9) ภาษีการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(3.10) ค่าภาคหลวงแร่ ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่จัดเก็บภายในเขต กทม. ในอัตราร้อยละ 40 ของค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง

(3.11) อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่น อันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ตามกฎหมายว่าด้วยการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(3.12) ค่าธรรมเนียมบำรุง กทม. โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรม ตาม

กฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(3.13) ค่าธรรมเนียมสนามบิน ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(3.14) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(3.15) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(3.16) ค่าธรรมเนียม / ค่าใบอนุญาต / และค่าปรับ / ในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้ กทม. เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตของ กทม. และให้ตกเป็นรายได้ของ กทม.

(3.17) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่ กทม. จัดให้มีขึ้น

(3.18) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของ กทม.

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ตามมาตรา 26 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้อื่น ที่กำหนดสำหรับเทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. (ในมาตรา 23) ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นตามที่กำหนดสำหรับเทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. (ในมาตรา 23) และตามที่กำหนดสำหรับ อบจ. (ในมาตรา 24)

(5) ภาษีอากรอื่น ๆ

ตามมาตรา 27 กำหนดว่า ภาษีและอากรประเภทอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 (เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต.) มาตรา 24 (อบจ.) มาตรา 25 (กทม.) และมาตรา 26 (องค์กรรูปแบบพิเศษ) อาจกำหนดให้เป็นภาษีอากรร่วมกัน ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มเพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภาระหน้าที่และงบประมาณตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรสัดส่วนภาษีอากร ตามมาตรา 27 วรรคหนึ่ง ในแต่ละปีให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(6) **การกำหนดรายได้โดยคณะกรรมการ**

ตามมาตรา 29 กำหนดว่า การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามหมวดนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับเงินรายได้ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่การกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องใด มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้ และเป็นการกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเดียวกับที่บัญญัติเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวดนี้ ให้ใช้บทบัญญัติตามหมวดนี้บังคับแทน บทบัญญัติของกฎหมายนั้น ทั้งนี้ ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใดมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้ใช้บังคับอยู่แล้ว ให้ใช้บังคับตามกฎหมายเช่นว่านั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะมีประกาศของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใด ยังไม่มีกฎหมายเช่นว่านั้น ให้การกำหนดรายได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้ มีผลใช้บังคับ เมื่อมีประกาศของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง

(7) **การมอบอำนาจจัดเก็บรายได้แทน**

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใด เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้ ทั้งนี้ โดยให้คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 29 วรรค 3)

(8) **แผนการกระจายอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้และเงินอุดหนุนท้องถิ่น**

ตามมาตรา 30 (4) กล่าวว่า แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดย

- ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20
- ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

ทั้งนี้โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพิจารณาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็น

ธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

ตามมาตรา 30(5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เปป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(9) แผนปฏิบัติการในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้ท้องถิ่น

ตามมาตรา 32 (2) แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร ให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจ และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

โดยกำหนดรายละเอียด วิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย

ตามมาตรา 33 กำหนดว่าแผนปฏิบัติการให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป โดยมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผน และให้คณะกรรมการกระจายอำนาจ มีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนฯ และรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี พร้อมปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข

(10) การทบทวนทุก 5 ปี

มาตรา 34 กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ ภายหลังที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจไปแล้ว โดยต้องพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ทั้งนี้โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น

(11) กำหนดระยะเวลาเริ่มแรก

มาตรา 35 กำหนดว่าในระยะเริ่มแรกให้คณะกรรมการจัดทำแผนกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ (เดือนกุมภาพันธ์ 2543)

สรุปโครงสร้างรายได้ท้องถิ่น
ตาม พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542

	เทศบาล	เมืองพัทยา	อบต.	อบจ.	กทม.
1. ภาษีอากรท้องถิ่น					
1.1 ภาษีอากรท้องถิ่นจัดเก็บเอง					
(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	/	/	/	-	/
(2) ภาษีบำรุงท้องที่	/	/	/	-	/
(3) ภาษีป้าย	/	/	/	-	/
(4) อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์	/	/	/	-	/
1.2 ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้หรือแบ่งให้					
(1) ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้	/	/	/	/	/
(2) ภาษีธุรกิจเฉพาะที่ออกข้อบัญญัติเก็บเพิ่มในเขตพื้นที่	/	/	/	/	/
(3) ภาษีสรรพสามิตและภาษีสุราที่ออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มจากการค้าในเขต	/	/	/	-	/
(4) ภาษีและค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับรถ	/	/	/	/	/
(5) ภาษีการพนันที่รัฐบาลเก็บเพิ่มให้	/	/	/	-	/
(6) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ในเขต	/	/	/	-	/
(7) ส่วนแบ่งค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บในเขต	/	-	/	/	/
(8) ส่วนแบ่งค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บในเขต	/	-	/	/	/
(9) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราที่ออกข้อบัญญัติเก็บเพิ่ม	/	/	/	-	/
(10) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการ	/	/	/	-	/

พนันที่ออกข้อบัญญัติเก็บเพิ่ม					
	เทศบาล	**เมืองพัทยา**	**อบต.**	**อบจ.**	**กทม.**
(11) ค่าธรรมเนียมสนามบิน ตามที่คณะกรรมการกำหนด	/	/	/	-	/
(12) ค่าใช้น้ำบาดาลตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกำหนด	/	/	/	-	-
1.3 <u>ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมอื่นๆ ที่ท้องถิ่นเก็บเอง</u>					
(1) อากรรังนกอีแอ่น	/	/	/	/	-
(2) ภาษีเพื่อการศึกษา	/	/	/	/	/
(3) ภาษีการค้าปลีกน้ำมัน	-	-	-	/	/
(4) ภาษีการค้าปลีกยาสูบ	-	-	-	/	/
(5) ค่าธรรมเนียมผู้พักโรงแรม	-	-	-	/	/
(6) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายให้เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ (กรณีที่เทศบาลเก็บให้นำมาแบ่งให้ อบต.ที่อยู่ในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการกำหนดด้วย)	/	/	/	/	/
(7) ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือผู้ได้รับประโยชน์จากบริการที่ท้องถิ่นจัดให้	/	/	/	/	/
1.4 <u>รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ</u>	/	/	/	/	/

5. <u>ลำดับเหตุการณ์สำคัญที่มีผลต่อโครงสร้างรายได้ท้องถิ่น</u>

ลำดับเหตุการณ์สำคัญตามช่วงเวลา 5 ช่วงเวลา คือ ช่วงที่ 1 ก่อนปี พ.ศ. 2537 ช่วงที่ 2 ในปี พ.ศ. 2537 ช่วงที่ 3 ปี พ.ศ. 2540 ช่วงที่ 4 ปี พ.ศ. 2542 และช่วงที่ 5 ปี พ.ศ.2543 ถึงปัจจุบัน ที่ก่อเกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายได้ท้องถิ่น โดยลำดับ ดังนี้

<u>ช่วงที่ 1 ก่อนปี พ.ศ. 2537</u> องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด ได้แก่ เทศบาลที่ดูแลพื้นที่ในเขตชุมชนเมือง สุขาภิบาลดูแลพื้นที่ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ดูแลพื้นที่เขตชนบท ซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาล องค์กรเหล่านี้จะมีโครงสร้างรายได้เหมือนกันที่สำคัญ คือ

(1) ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์ฯ ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามกฎหมายควบคุมอาคาร ฯลฯ

(2) ภาษีและค่าธรรมเนียม ที่เก็บเพิ่มเติม (Surcharge) บนฐานภาษีและค่าธรรมเนียมของรัฐบาล ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันและภาษีการพนันในสนามม้า

(3) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลโอนเงินให้ (Revenue Transfer) ได้แก่ ภาษีรถยนต์ และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ และกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก

ทั้งนี้ กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในจังหวัดกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในจังหวัดชลบุรีมีการกำหนดแหล่งรายได้ไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้นๆ ในลักษณะที่ใกล้เคียงกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

การปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงนี้ กระทำโดยรัฐบาล ซึ่งเน้นที่การแก้ไขข้อบกพร่องในโครงสร้างภาษีโรงเรือนและที่ดิน และโครงสร้างภาษีบำรุงท้องที่ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม การปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีโดยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินเพื่อเป็นเครื่องมือช่วยในการตรวจสอบเร่งรัดจัดเก็บภาษีให้ครบถ้วน

<u>ช่วงที่ 2 ปี พ.ศ. 2537</u> รัฐบาลโดยคณะกรรมการปรับปรุงรายได้ของส่วนท้องถิ่นตามนโยบายรัฐบาล ได้เสนอมาตรการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่น 9 มาตรการ ได้แก่

(1) การลดค่าใช้จ่ายที่ส่วนราชการต่างๆ ได้หักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีให้ท้องถิ่น

(2) การปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจ

เฉพาะ ให้เกิดความเป็นธรรมในระหว่างท้องถิ่น

(3) การจัดเก็บภาษียาสูบเพิ่มเติม (Surcharge) เป็นรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) การโอนอำนาจการจัดเก็บรายได้จากอากรรังนก อากรประมง และค่าภาคหลวงไม้ให้แก่ท้องถิ่น

(5) การกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บรายได้จากค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมร่วมกับรัฐบาล

(6) การกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์ร่วมกับรัฐบาล

(7) การปรับปรุงภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ให้เป็นภาษีเดียวกัน โดยกำหนดให้ใช้ฐานมูลค่าทรัพย์สินและกำหนดโครงสร้างอัตราภาษีให้ท้องถิ่นเลือกใช้ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น

(8) การปรับปรุงโครงสร้างภาษีรถยนต์ประจำปีและค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับรถ ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ

(9) การปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น โดยลดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเพิ่มเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการใช้จ่าย

ในปีเดียวกันนี้ รัฐบาลมีนโยบายที่จะยกฐานะสภาตำบล ซึ่งอยู่ในความดูแลของ อบจ. ขึ้นเป็นนิติบุคคล สามารถทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างได้เอง และกรณีที่สภาตำบลใด มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 1.5 แสนบาท ก็ให้ยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดย พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีการกำหนดประเภทรายได้ อบต. ไว้เป็นการเฉพาะ แตกต่างจากเทศบาล สุขาภิบาล และ อบจ. (เดิม) โดยนำเรื่องมาตรการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นบางข้อมาใส่ไว้ ที่สำคัญคือ การกำหนดให้ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนโอนอสังหาริมทรัพย์ในเขต อบต. เป็นรายได้ของ อบต.นั้น การแบ่งรายได้ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม อากรรังนก ที่จัดเก็บในเขต อบต. ให้เป็นรายได้ของ อบต. เป็นต้น เหล่านี้ มีผลทำให้มีเงินไหลจากรัฐบาลเข้าไปเป็นรายได้ของ อบต.จำนวนมาก จนต้องมีการจัดชั้นของ อบต. เป็น 5 ชั้น ตามชั้นของรายได้ และมีปัญหาเงินเหลือจ่ายในปีแรกที่จัดตั้ง อบต. เนื่องจากเป็นองค์กรที่เกิดใหม่ และไม่มีการวางแผนการใช้จ่ายไว้ก่อน

<u>ช่วงที่ 3 ปี พ.ศ. 2540</u> การเกิดขึ้นของ อบต. ทำให้พื้นที่รับผิดชอบของ อบจ. (เดิม) ลดลงเรื่อยๆ จนในที่สุดต้องมีการออก พรบ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขึ้นใช้แทนกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด เพื่อเปลี่ยนแปลงให้ อบจ. เป็นองค์การระดับบน (Super Structure) มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด มีการกำหนดภารกิจและประเภทรายได้แตกต่างออกไปเนื่องจากมี

พื้นที่และประชากรซ้อนทับกันกับเทศบาล สุขาภิบาล และ อบต. โดยกฎหมายกำหนดให้แบ่งภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ร้อยละ 5 ของที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรในแต่ละจังหวัดให้เป็นรายได้ของ อบจ.ในจังหวัดนั้น กับให้อำนาจ อบจ.ออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีการค้าปลีกน้ำมัน และก๊าซสำหรับรถยนต์ ภาษีการค้าปลีกบุหรี่ และค่าธรรมเนียมบำรุงอบจ. จากผู้พักในโรงแรมในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม อบจ. ต้องประสบปัญหาการต่อต้านจากผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม ธุรกิจน้ำมัน ประกอบกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจทำให้ต้องชลอการจัดเก็บภาษีน้ำมัน และค่าธรรมเนียมผู้พักโรงแรม นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องบุหรี่ข้ามเขตจากกรุงเทพมหานครเข้าไปขายในเขตท้องถิ่น เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจกรุงเทพมหานครเก็บภาษีค้าปลีกบุหรี่

<u>ช่วงที่ 4 ปี พ.ศ. 2542</u> มีเหตุการณ์ที่สำคัญ 3 เรื่อง คือ

(1) <u>การเปลี่ยนแปลงสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาล</u> ตาม พรบ.เปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ทำให้เกิดปัญหาการแบ่งภาษีรถยนต์ระหว่างเทศบาลเก่ากับเทศบาลที่เพิ่งยกฐานะจากสุขาภิบาลในการแบ่งรายได้ร้อยละ 70 ของภาษีรถยนต์ ที่จัดเก็บได้ในแต่ละจังหวัด หากใช้หลักการเฉลี่ยเท่ากันจะทำให้เทศบาลเก่ามีรายได้ลดลง (ส่วนร้อยละ 20 ถูกกำหนดให้เป็นของ อบจ. และอีกร้อยละ 10 ถูกกำหนดให้เป็นของ อบต. ในจังหวัดนั้น)

(2) <u>การออก พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542</u> ซึ่งมีการกำหนดประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนส่วนท้องถิ่นทุกประเภท รวมเข้าไว้ในที่เดียวกัน โดยให้คณะกรรมการกระจายอำนาจพิจารณาปรับปรุงสัดส่วนของรายได้ท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการกระจายภารกิจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ได้มีการกำหนดประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างจากเดิม อาทิ

* การเปลี่ยนหลักการเก็บ Surcharge ภาษีมูลค่าเพิ่มให้ท้องถิ่นเป็นหลักของการแบ่งรายได้ (Revenue Sharing) ให้ท้องถิ่น ต้องแก้ไขประมวลรัษฎากร และพิจารณากำหนดเกณฑ์การจัดสรรรายได้ที่เหมาะสมในระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง

* การกำหนดให้กรมสรรพากร และกรมสรรพสามิตมีหน้าที่จัดเก็บภาษีให้ท้องถิ่น เป็นปัญหาว่ากรมทั้งสองจะหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีแทนท้องถิ่น เช่นเดิมได้หรือไม่

* การกำหนดให้ท้องถิ่นออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา และยาสูบเพิ่มเติมจากการค้าในเขตท้องถิ่น อาจมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากการเก็บภาษีของกรมสรรพสามิตเก็บจากผู้ผลิตและผู้นำเข้า ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสุรา และกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิตให้แก่รัฐบาลเสียภาษีเพิ่มเติมให้แก่ท้องถิ่นอีกร้อยละ 10 แล้วนำไปจัดสรรแก่ท้องถิ่นต่างๆ ตามเกณฑ์ประชากร การให้ท้องถิ่น

ต่างๆ ออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีเพิ่มจะมีปัญหาทำให้ท้องถิ่นที่ไม่ได้เป็นที่ตั้งโรงงานผลิตสินค้าสรรพสามิต และสุราขาดรายได้

(3) <u>การออก พรบ.เมืองพัทยา พ.ศ. 2542</u> เพื่อแก้ไขเรื่องของการบริหารจัดการเมืองพัทยาจากการบริหารโดยจ้างผู้จัดการเมือง (City Manager) มาเป็นการเลือกตั้งหัวหน้าคณะผู้บริหาร คือเลือกตั้ง นายกเทศมนตรีโดยตรง แบบกรุงเทพมหานคร ได้มีการแก้ไขเรื่องรายได้ของเมืองพัทยาแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และเป็นปัญหาว่าจะบังคับใช้ตามกฎหมายใด ในเมื่อกฎหมายเมืองพัทยาที่แก้ไขใหม่ออกหลังกฎหมายกำหนดแผนฯ แต่มีผลใช้บังคับทันที ขณะที่กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ออกก่อน แต่ยังไม่มีผลใช้บังคับจนกว่าจะมีประกาศหลักเกณฑ์ วิธีการในราชกิจจานุเบกษา

<u>ช่วงที่ 5 ปี 2543 ถึงปัจจุบัน</u> เป็นการดำเนินการตาม พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(1) <u>กรณีปัญหาข้อกฎหมาย</u> คำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายต่างๆ สรุปได้ดังนี้

(1.1) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือรายได้อื่นใดนั้น ย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ประกอบกับพรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ การหามาซึ่งรายได้จากภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะหารายได้นั้นมาได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจจัดเก็บด้วย จึงต้องดูตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นว่าได้ให้อำนาจไว้เป็นประการใด ส่วน พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เป็นเพียงการกำหนดที่มาของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจได้รับตามแผนและขั้นตอนแห่งการกระจายอำนาจ โดยมีคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เป็นผู้พิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและอัตราการจัดสรรสำหรับอัตราสูงสุดของรายได้จากภาษีแต่ละชนิดที่จะจัดสรรให้หรือยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บได้ ซึ่งกำหนดไว้สูงกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นก็เป็นเพียงแผนการที่บัญญัติไว้เป็นกรอบหรือเจตนาเท่านั้น เมื่อใดที่คณะกรรมการได้ดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์หรืออัตราจัดสรรเป็นประการใดแล้ว หากอัตราที่อนุญาตให้เรียกเก็บได้สูงกว่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจเรียกเก็บได้ คณะกรรมการย่อมต้องดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกัน ส่วนในกรณีที่เป็นการจัดสรรจากภาษีอากรที่รัฐเรียกเก็บอยู่แล้วย่อมสามารถดำเนินการไปได้ทันที

(1.2) พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ มิได้เป็นกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือภาษีธุรกิจเฉพาะ หากแต่เป็นเพียงกำหนดที่มาแห่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าอาจมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามที่กำหนดไว้

ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนรัฐจะจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มที่กรมสรรพากรจัดเก็บได้ให้อีกเท่าใด ย่อมเป็นเรื่องที่คณะกรรมการจะได้กำหนดให้เป็นการเพิ่มขึ้น ส่วนในกรณีของภาษีธุรกิจเฉพาะ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไปตราข้อบัญญัติจัดเก็บเองนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจจัดเก็บได้ในอัตราเท่าใด ย่อมเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้นๆ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดเก็บ

(1.3) เมื่อ พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ เพื่อเป็นรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรแล้ว กรณีจึงมิใช่เป็นการทำหน้าที่แทนหน่วยงานอื่นอันจะทำให้กรมสรรพากรมีสิทธิหักค่าใช้จ่ายได้ ส่วนกรณีที่กำหนดในมาตรา 29 วรรค 3 เป็นบทบัญญัติที่กฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้บางประเภทไว้โดยตรงเพิ่มขึ้นจากที่กระทรวง ทบวง กรม มีหน้าที่จัดเก็บอยู่แล้ว เช่น รายได้ตามมาตรา 23 (16) เป็นต้น แต่เพื่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บ จึงได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บรายได้ดังกล่าวอยู่แล้ว ดำเนินการจัดเก็บแทนได้ ซึ่งการมอบหมายดังกล่าวเป็นการเพิ่มภาระแก่กระทรวง ทบวง กรม ที่ได้รับมอบหมาย จึงได้บัญญัติให้หักค่าใช้จ่ายได้

(1.4) การกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นใด ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งโดยหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป การดำเนินการให้เกิดผลเช่นนั้นได้ต้องอาศัยอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติที่จะออกกฎหมายกำหนดให้มีการจัดเก็บได้เท่านั้น ไม่ใช่กรณีที่จะอาศัยอำนาจขององค์กรอื่นใดที่มิใช่องค์กรนิติบัญญัตินั้นได้ และเมื่อ พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ อันเป็นกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น มิได้บัญญัติให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีอากร ฯลฯ ไว้ด้วย แล้ว จึงต้องจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่นใดที่ให้อำนาจจัดเก็บไว้ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 29 จึงไม่มีผลเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ที่จะกำหนดอัตราภาษีอากรที่จะเรียกเก็บจากประชาชนได้ ตามที่คณะกรรมการฯ จะเห็นสมควร เพราะจะขัดกับหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป ดังกล่าว บทบัญญัติมาตรา 29 คงมีผลเป็นเพียงการให้อำนาจคณะกรรมการฯ ในการจัดสรรรายได้ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นต่างๆ เท่านั้น

(1.5) กรณีที่ พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตในการจัดเก็บ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบ ตามมาตรา 23 (6) และมาตรา 25 (8) กรมสรรพสามิตจะขอหักค่าใช้จ่ายได้หรือไม่นั้น เห็นว่ากรณีนี้มิใช่การทำหน้าที่แทนหน่วยงานอื่น อันจะทำให้กรมสรรพสามิตมีสิทธิหักค่าใช้จ่ายได้

(1.6) มาตรา 29 การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามหมวดนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นการ

กำหนดรายได้ในเรื่องเดียวกันให้ใช้บทบัญญัติตามหมวดนี้บังคับแทนบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ฉะนั้นการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินรายได้ จึงกระทำเป็นประกาศได้ โดยไม่จำเป็นต้องออกกฎกระทรวงตามกฎหมายเฉพาะนั้นอีก

บทบัญญัติในมาตรา 29 วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดสรรรายได้ประเภทต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายแต่ละฉบับ กระจัดกระจายอยู่ และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการนี้หลายหน่วยงาน ให้ไปเป็นอำนาจของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ที่จะเป็นผู้ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับรายได้ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนหน่วยงานทั้งหลายเหล่านั้น โดยที่จะมิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ กรณีที่คณะกรรมการยังมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ฯลฯ ในเรื่องใด ก็ให้ใช้หลักเกณฑ์ วิธีการ ฯลฯ ตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดใช้บังคับไปพลางก่อน

(1.7) ตามมาตรา 12 กำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ การกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนและมาตรการต่างๆ ในการถ่ายโอนภารกิจและปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เพื่อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการต่อไปเท่านั้น ไม่มีอำนาจที่จะกำหนดให้อำนาจในการจัดเก็บหรือเรียกเก็บบรรดารายได้ใดๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1.8) การกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ จะต้องดำเนินการจัดทำเพื่อบรรจุในแผนปฏิบัติการ ตามมาตรา 32 เป็นการกำหนดการจัดสรรคนละกรณีกับการให้คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 29 กล่าวคือ กรณีตามมาตรา 32 เป็นการดำเนินการพิจารณาจัดทำรายละเอียด และวิธีปฏิบัติที่จะดำเนินการกระจายบรรดาภาษีและอากรที่รัฐได้รับอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องใด สัดส่วนเท่าใด และภายในระยะเวลาใด และในการดำเนินการนี้จะต้องมีการแก้ไขหรือต้องมีกฎหมายฉบับใด หรือไม่ รวมทั้งระบุหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่รับผิดชอบในการดำเนินการดังกล่าว เพื่อให้เป็นไปตามขอบเขตความรับผิดชอบ และแนวทางที่ได้กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจฯ ตามมาตรา 30 โดยเสนอแผนปฏิบัติการนี้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบเสียก่อนที่จะมีผลเป็นการผูกพันหน่วยงานต่างๆ ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการนี้ และรายงานต่อรัฐสภาเพื่อให้รับทราบ และตรวจสอบว่าได้มีการดำเนินการตามแผนดังกล่าว หรือไม่ รวมถึงการให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับทราบถึงความจำเป็นที่

จะต้องแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายใหม่เพื่อบรรลุถึงแผนการกระจายอำนาจต่อไป แล้วจึงนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 33

สำหรับการให้คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับเงินรายได้ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 29 เป็นกรณีของการให้อำนาจในการจัดสรรรายได้ของท้องถิ่นที่ได้รับตามหมวด 3 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรอันเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนี้กำหนด มิใช่เป็นการจัดสรรการกระจายอำนาจหรือรายได้ของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 ฉะนั้นเมื่อคณะกรรมการฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสร็จเรียบร้อยอันเป็นการดำเนินการตามมาตรา 32(2) แล้ว จึงต้องนำเรื่องดังกล่าวบรรจุในแผนปฏิบัติการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วรายงานต่อรัฐสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป มิใช่เป็นกรณีที่ต้องดำเนินการตามมาตรา 29 แต่อย่างใด

(ตัดทอนจากบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ธันวาคม 2543)

(2) <u>การดำเนินงานของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรภาษีอากร และค่าธรรมเนียม</u>

(2.1) <u>ประกาศเรื่องการจัดสรรเงินค่าธรรมเนียม การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด</u> ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2543 มีผลให้เทศบาลต่างๆ และกรุงเทพมหานครได้รับรายได้ค่าธรรมเนียมดังกล่าวที่จัดเก็บได้ในเขตของตน (เช่นเดียวกับ อบต. ซึ่งได้รับอยู่แล้วตามกฎหมายจัดตั้ง อบต.)

(2.2) <u>ประกาศเรื่อง การจัดสรรเงินภาษีรถตาม พรบ.การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 เงินภาษีประจำปีรวมทั้งเงินเพิ่ม และค่าธรรมเนียม ตามพรบ.รถยนต์ พ.ศ. 2522 และเงินค่าธรรมเนียมตาม พรบ.ล้อเลื่อน พุทธศักราช 2478</u> รวม 3 ฉบับ ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2543 มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 25 พฤษภาคม 2543 จนถึง 30 กันยายน 2543 กำหนดให้

(1) ส่วนที่จัดเก็บได้ในเขต กทม. ให้กรมการขนส่งทางบกนำส่ง กทม.

(2) ส่วนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดอื่น ให้นำส่งให้จังหวัดจัดสรรให้แก่เทศบาล อบต. และ อบจ.ในจังหวัดนั้น และเมืองพัทยา ในสัดส่วน เทศบาล : อบต. : อบจ. = 70 : 10 : 20

(3) การแบ่งระหว่างเทศบาล ภายในจังหวัดให้เป็นไปตามสัดส่วนเงินภาษีและค่าธรรมเนียมที่เคยได้รับในปีงบประมาณที่ผ่านมา โดยให้ถือว่าเมืองพัทยาเป็นเทศบาลหนึ่งในจังหวัดชลบุรี

(4) การแบ่งระหว่าง อบต. ภายในจังหวัดให้เฉลี่ย อบต.ละเท่าๆ กัน

(5) การจัดสรรเงิน กำหนดเป็น 2 งวด งวดที่ 1 ภายในเดือนกรกฎาคม งวดที่ 2 ภายในเดือนกันยายน

(2.3) <u>ประกาศเรื่องการจัดสรรเงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน พ.ศ. 2544</u> ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2544 ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2543 จนถึง 30 กันยายน 2544 กำหนดให้

(1) เงินภาษีประจำปี รวมทั้งเงินเพิ่มและค่าธรรมเนียมตาม พรบ.รถยนต์ พ.ศ. 2522 (เว้นแต่ค่าธรรมเนียมแผ่นป้ายทะเบียนรถ) เงินภาษีรถ ตามพรบ. การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และเงินค่าธรรมเนียมตามพรบ.ล้อเลื่อน พุทธศักราช 2478 (เว้นแต่ค่าธรรมเนียมเครื่องหมายสำหรับล้อเลื่อนซึ่งจดทะเบียน) ที่จัดเก็บได้ในเขตกรุงเทพมหานคร หรือในจังหวัดใดให้กรมการขนส่งทางบกนำส่ง กทม. หรือจังหวัดนั้น

(2) การจัดสรรรายได้ในแต่ละจังหวัดให้เป็นไปตามสัดส่วน เทศบาล : อบต. : อบจ. = 70 : 10 : 20 โดยให้ถือว่าเมืองพัทยาเป็นเทศบาลหนึ่งในจังหวัดชลบุรี

(3) การจัดสรรให้แก่เทศบาล ให้จังหวัดคำนวณจัดสรรตามสัดส่วนจำนวนประชากรในแต่ละเทศบาล แล้วนำมาเปรียบเทียบกับเงินที่เทศบาลควรได้รับในงวดเดียวกันของปีที่ล่วงมา และให้ดำเนินการดังนี้ กรณีเทศบาลใหม่ที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล ในปี 2542 เมื่อคำนวณแล้วได้รับเงินเพิ่มขึ้นมากกว่าปีที่ล่วงมาให้ได้รับเงินเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 ของปีที่ล่วงมา แต่ถ้าคำนวณแล้วได้รับลดลงจากที่เคยได้ให้ได้รับเท่ากับที่เคยได้

กรณีเทศบาลเดิมเมื่อคำนวณแล้วได้รับเงินเพิ่มขึ้นมากกว่าปีที่ล่วงมา ให้ได้รับเงินเท่ากับปีที่ล่วงมา แต่ถ้าคำนวณแล้วได้รับลดลงจากที่เคยได้ให้ได้รับลดลงไม่เกินร้อยละ 10 ของปีที่ล่วงมา

เมื่อดำเนินการตามนี้แล้ว หากยังมีเงินคงเหลือจากการจัดสรรให้นำเงินที่เหลือทั้งหมดมาคำนวณจัดสรรเพิ่มให้แก่เทศบาลเดิมที่ได้รับเงินลดลงทุกแห่ง ตามสัดส่วนของเงินที่ลดลงนั้น แต่ถ้าคำนวณแล้วยังขาดเงินอยู่จำนวนเท่าใด ให้ปรับลดเงินของเทศบาลเดิมที่ได้รับเงินเท่ากับปีที่ล่วงมาลงเท่าๆ กัน ให้เท่ากับจำนวนเงินที่ขาดอยู่นั้น

(4) การจัดสรรเงินให้แก่ อบต. เมื่อได้ยอดเงินตามสัดส่วนของ อบต.แล้ว ให้จังหวัดคำนวณจัดสรรให้แก่ อบต.ในเขตจังหวัด ตามสัดส่วนประชากรในแต่ละ อบต.

(5) การจัดสรรเงินภาษีและค่าธรรมเนียมนี้ ให้จัดสรรเป็น 3 งวด

งวดที่ 1 ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

งวดที่ 2 ภายในเดือนกรกฎาคม

งวดที่ 3 ภายในเดือนกันยายน

(2.4) <u>ประกาศเรื่องการจัดสรรเงินภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

พ.ศ. 2544 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2544 กำหนดให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2543 จนถึง 30 กันยายน 2544 ดังนี้

(1) เงินภาษีธุรกิจเฉพาะที่กรมสรรพากรจัดเก็บเพิ่ม ตามกฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาล กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและ อบต. กฎหมายว่าด้วย อบจ. และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ กทม. ที่จัดเก็บได้ในเขต กทม. หรือในจังหวัดใด ให้ส่งมอบให้ กทม. หรือจังหวัดนั้นทั้งจำนวน

(2) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ได้รับเงินภาษีธุรกิจเฉพาะในสัดส่วน เทศบาล : อบต. : อบจ. = 50 : 30 : 20

(3) การจัดสรรให้แก่เทศบาล ให้จัดสรรให้เทศบาลแต่ละแห่งตามชั้นของเทศบาลตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยเทศบาลชั้นเล็กได้รับการจัดสรรในสัดส่วนที่มากกว่าเทศบาลชั้นใหญ่ โดยคำนึงถึงหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะ หากยังมีเงินเหลืออีกให้จัดสรรตามสัดส่วนจำนวนประชากรในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง

(4) การจัดสรรให้แก่ อบต. ให้จัดสรรให้ อบต.แต่ละแห่งตามชั้นของ อบต. ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดย อบต.ชั้นเล็กได้รับการจัดสรรในสัดส่วนที่มากกว่า อบต.ชั้นใหญ่ โดยคำนึงถึงหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะ หากยังมีเงินเหลืออีกให้จัดสรรตามสัดส่วนจำนวนประชากรในเขต อบต.แต่ละแห่ง

(5) การจัดสรรเงินภาษีธุรกิจเฉพาะให้จัดสรรเป็น 2 งวด ดังนี้

งวดที่หนึ่ง ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

งวดที่สอง ภายในเดือนกรกฎาคม

(2.5) ประกาศเรื่องการจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2544 กำหนดให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2543 จนถึงวันที่ 30 กันยายน 2544 มีหลักเกณฑ์โดยสรุป ดังนี้

() ให้คำนวณเงินภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นรายจังหวัด โดยคิดคำนวณตามสัดส่วนของเกณฑ์ที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) จำนวนร้อยละ 50 และเกณฑ์ประชากรของจังหวัดจำนวนร้อยละ 50 โดยให้ถือว่ากรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดหนึ่ง

() การจัดสัดส่วนของเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดให้เป็นไปตามสัดส่วนต่อไปนี้ เทศบาล : อบต. : อบจ. : = 50 : 30 : 20

() ก่อนที่จะนำเงินไปจัดสรรให้เทศบาล อบต. และ อบจ. แต่ละแห่งให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) นำยอดเงินภาษีมูลค่าเพิ่มของเทศบาลทุกจังหวัดมารวมกัน

(2) นำยอดเงินภาษีมูลค่าเพิ่มของ อบต. ทุกจังหวัดมารวมกัน

(3) นำยอดเงินภาษีมูลค่าเพิ่มของ อบจ. ทุกจังหวัดมารวมกัน

(ง) จำนวนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มตาม (1) (2) และ (3) ให้นำมาจัดสรรให้เทศบาล อบต. และ อบจ. แต่ละแห่ง ดังนี้

(1) จัดสรรให้เทศบาล และ อบจ.แต่ละแห่ง โดยให้ได้รับไม่น้อยกว่ายอดที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณ 2543 หากมีเงินคงเหลือให้จัดสรรให้เทศบาล และ อบจ.เพิ่มเติม โดยถือเกณฑ์การจัดชั้นเทศบาล และ อบจ. ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยให้เทศบาลและ อบจ. ชั้นเล็กได้รับการจัดสรรในสัดส่วนที่มากกว่าเทศบาล และ อบจ.ชั้นใหญ่ โดยให้คำนึงถึงหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะประกอบด้วย หากยังมีเงินเหลืออีกให้จัดสรรตามจำนวนประชากรของเทศบาล และจำนวนประชากรของจังหวัด ในวันสิ้นปีงบประมาณ 2543

(2) จัดสรรให้ อบต. ตามชั้นของ อบต.ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และตามจำนวนประชากรของ อบต.แต่ละแห่งในวันสิ้นปีงบประมาณ 2543

(จ) การจัดสรรเงิน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ให้จัดสรรเป็น 2 งวด
งวดที่หนึ่ง ภายใน30 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
งวดที่สอง ภายในเดือนกรกฎาคม

(2.6) <u>มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 พฤษภาคม 2544 เรื่องหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

เนื่องจากคณะกรรมการกระจายอำนาจได้พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มเฉพาะในส่วนที่ต้องจัดสรรตาม พรบ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และพรบ.จัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 สำหรับการจัดสรรตาม พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้น คณะกรรมการกระจายอำนาจพิจารณาแล้ว เห็นว่าการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรร โดยกำหนดให้จัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม ร้อยละ 8.5 ของภาษีมูลค่าเพิ่มสุทธิ ตามประมวลรัษฎากรจะเป็นภาระผูกพันทางด้านการเงินกับรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลจะต้องกันเงินซึ่งเดิมเป็นรายได้ของรัฐบาลทั้งหมดไว้ในอัตราร้อยละ 8.5 ของภาษีมูลค่าเพิ่มสุทธิ หรือเป็นเงินประมาณ 12,000 ล้านบาท เพื่อนำมาจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้หากรัฐบาลไม่สามารถแบ่งเงินมาให้ร้อยละ 8.5 จะส่งผลกระทบต่อกรุงเทพมหานคร ทำให้ต้องสูญเสียรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มไปประมาณ 4,000 ล้านบาท อีกทั้งจะทำให้สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรัฐบาลไม่ถึงร้อยละ 20 จึงเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดสรรเงินดังกล่าว ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจเสนอ

(2.7) ประกาศเรื่อง การจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2544) กำหนดให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2543 เป็นต้นไป ซึ่งมีหลักเกณฑ์โดยสรุปดังนี้

() ให้กรมสรรพากรส่งมอบเงินภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 8.5 ของภาษีมูลค่าเพิ่มสุทธิที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรหลังส่งมอบให้ อบจ.ร้อยละ 5 ตาม พรบ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ให้กระทรวงมหาดไทยเพื่อจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้กระทรวงมหาดไทยกันเงินไว้ชดเชยให้เพียงพอกับการที่จะไม่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มลดลงจากที่เคยได้รับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543

() การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แต่ละจังหวัด คำนวณโดยคิดตามเกณฑ์ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดร้อยละ 50 และเกณฑ์ประชากรของจังหวัดร้อยละ 50 โดยให้ถือว่ากรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดหนึ่ง

() ให้นำผลการคำนวณเงินภาษีมูลค่าเพิ่มของแต่ละจังหวัดมาจัดสัดส่วนให้ เทศบาล : อบต. : อบจ. = 50 : 30 : 20

(ง) กรณีการจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มของจังหวัดชลบุรี ให้เมืองพัทยาได้รับการจัดสรร โดยเมื่อรวมกับเงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับตาม พรบ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แล้ว ให้มีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 20 ของเงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่จังหวัดชลบุรีได้รับ ตาม พรบ.จัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 รวมกับที่ได้รับตาม พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก่อนจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(จ) กรณีการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มของ กทม.ให้จัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มและเงินชดเชยให้ กทม. โดยเมื่อรวมกับเงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่ กทม. ได้รับการจัดสรรตาม พรบ.จัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 เท่ากับที่เคยได้รับในปีงบประมาณ 2543

(ฉ) กรณีการจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (นอกจากที่จัดสรรให้เมืองพัทยา และ กทม.) ก่อนที่จะจัดสรรให้เทศบาล อบจ. และ อบต. แต่ละแห่งให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) นำยอดเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม และเงินชดเชยของเทศบาลทุกจังหวัดมารวมกัน

(2) นำยอดเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม และเงินชดเชยของ อบจ. ทุกจังหวัดมารวมกัน

(3) นำยอดเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม ของ อบต. และเงินชดเชยที่เหลือจาก (1) และ (2) ทุกจังหวัดมารวมกัน

(ช) ให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม ตาม (1) (2) และ (3) ให้เทศบาล อบต. และ อบจ. แต่ละแห่ง โดยจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยให้ชั้นเล็กมีรายได้มาก และชั้นใหญ่มีรายได้ลดลงตามส่วน โดยคำนึงถึงหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะ หากยังมีเงินเหลืออีกให้จัดสรรตามจำนวนประชากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

(ซ) การจัดสรรเงิน ดังกล่าวให้จัดสรรเป็น 3 งวด

งวดที่หนึ่ง จัดสรรภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับมอบเงินภาษีมูลค่าเพิ่มจากกรมสรรพากร

งวดที่สอง ภายในเดือนกันยายน 2544

งวดที่สาม ภายในเดือนธันวาคม 2544

(2.8) <u>ประกาศเรื่อง การจัดสรรเงินภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิตให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ 2544 เพิ่มเติมอีก 1 งวด</u> (สำหรับภาษีที่จัดเก็บในเดือนมิถุนายนถึงเดือนกันยายน 2544) โดยแบ่งจัดสรรเป็น 2 ครั้ง ครั้งที่ 1 จากการจัดเก็บ 3 เดือนและครั้งที่ 2 จากการจัดเก็บ 1 เดือนสุดท้าย โดยจัดสรรให้ อบจ.แห่งละ 10 ล้านบาท

(2.9) <u>ประกาศเรื่อง การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u> ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ตาม พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ มาตรา 20 (12) และ (13) มาตรา 24 (8) และ (9) และมาตรา 25 (12) และ (13) การจัดสรรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ให้แบ่งตามจำนวนองค์กร ส่วนการจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ให้ใช้เกณฑ์ประชากร

ภาคผนวก ข

ภาษีที่จัดเก็บโดยรัฐบาล

ประเภทภาษี	ฐานภาษี	อัตราภาษี	เก็บจาก	วัตถุประสงค์
1. ภาษีเงินได้ - ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	เงินได้สุทธิ	0, 5, 10, 20, 30 และ37%	1. บุคคลธรรมดา 2. ห้างหุ้นส่วนสามัญ 3. คณะบุคคลที่มิใช่นิติบุคคล 4. ผู้ถึงแก่กรรมระหว่างปีภาษี 5. กองมรดกที่ยังมิได้แบ่ง	1. เพื่อเป็นแหล่งรายได้ของภาครัฐ 2. เพื่อบรรเทาปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียม 3.เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม 4. ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นความต้องการใช้จ่าย
- ภาษีเงินได้นิติบุคคล	1. กำไรสุทธิ 2. การจ่ายเงินได้บางประเภทให้แก่นิติบุคคลที่มิได้ประกอบกิจการในประเทศ	ร้อยละ 30 หัก ณ ที่จ่าย ร้อยละ 15	1. บริษัทจำกัด, บริษัทมหาชน ห้างหุ้นส่วนจำกัด, ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล 2. กิจการซึ่งดำเนินการเป็นทางการค้าหากำไรโดยรัฐบาลต่างประเทศ องค์การรัฐบาลต่างประเทศ หรือนิติบุคคลอื่นที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศ	1. เพื่อหารายได้ 2. กระจายรายได้และความเป็นธรรม

ประเภทภาษี	ฐานภาษี	อัตราภาษี	เก็บจาก	วัตถุประสงค์
	3. การจำหน่ายกำไรไปต่างประเทศ	หัก ณ ที่จ่าย ร้อยละ 10	3. กิจการร่วมค้า	
	4. รายได้ก่อนหักรายจ่ายของมูลนิธิและสมาคม	ร้อยละ 10	4. มูลนิธิหรือสมาคมที่ประกอบกิจการมีรายได้	
	5. ค่าโดยสาร ค่าระวางของ ค่าธรรมเนียมและประโยชน์อื่นใดที่เรียกเก็บในประเทศไทยก่อนหักรายจ่ายใด ๆ	ร้อยละ 3	5. กิจการรับขนคนโดยสาร กิจการรับขนของ	
	6. ยอดรายรับก่อนหักรายจ่าย	ร้อยละ 5	6. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มิได้ทำบัญชี	
- ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	กำไรสุทธิ	ร้อยละ 50	ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมตามพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (1) ผู้ที่ได้รับสัมปทานหรือมีส่วนได้เสียร่วมกันในสัมปทานหรือ (2) ผู้ซื้อน้ำมันดิบที่บริษัทตาม (1) หรือผู้ผลิตเพื่อส่งน้ำมันดิบทั้งหมดนั้นออกนอกราชอาณาจักร	1. เพื่อเป็นแหล่งรายได้ของภาครัฐ

ประเภทภาษี	ฐานภาษี	อัตราภาษี	เก็บจาก	วัตถุประสงค์
2. ภาษีมูลค่าเพิ่ม	1. การขายสินค้าหรือการให้บริการ 2. การนำเข้าสินค้า	0, 7, 1.5%	1. ผู้ประกอบการ 2. ผู้นำเข้า 3. ผู้ที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่ม	1.เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ 2. ส่งเสริมธุรกิจขนาดย่อม 3. ส่งเสริมการส่งออกโดยการใช้อัตราศูนย์ 4. เป็นภาษีที่มีลักษณะเป็นกลางต่อการตัดสินใจทางเศรษฐกิจ ถูกนำมาใช้แทนภาษีการค้าที่มีปัญหามาก 5.เครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการ influence การบริโภค (Counter cyclical & Demand mangement)

ประเภทภาษี	ฐานภาษี	อัตราภาษี	เก็บจาก	วัตถุประสงค์
3. ภาษีธุรกิจเฉพาะ	รายรับที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้รับหรือพึงได้รับจากการประกอบกิจการ เช่น ดอกเบี้ย ส่วนลด ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือกำไรก่อนหักรายจ่ายใด ๆ จากการซื้อขายตั๋วเงินหรือตราสารแสดงสิทธิในหนี้ใด ๆ เป็นต้น	0.1, 2.5, 3.0%	1. กิจการธนาคาร 2. กิจการธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ 3. กิจการประกันชีวิต 4. กิจการโรงรับจำนำ 5. กิจการเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ 6. กิจการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางการค้าหรือหากำไร 7. การขายหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ปัจจุบันยกเว้น)	1. เพื่อเป็นแหล่งรายได้ให้ภาครัฐ

ประเภทภาษี	ฐานภาษี	อัตราภาษี	เก็บจาก	วัตถุประสงค์
4. อากรแสตมป์	ตราสารหรือใบรับตามที่ระบุไว้ในประมวลรัษฎากร 28 รายการ	-	ผู้ทรงตราสาร ผู้ออกใบรับ	

ประเภทภาษี	ฐานภาษี	อัตราภาษี	เก็บจาก	วัตถุประสงค์
5.ภาษีสรรพสามิต	1. ยาสูบ 2.น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน 3. สุราและผลประโยชน์ 4. เบียร์ 5. เครื่องดื่ม 6. ไพ่และผลประโยชน์ 7.เครื่องไฟฟ้า 8. รถยนต์ 9. แก้วและเครื่องแก้ว 10.ผลิตภัณฑ์เครื่องหอม 11. เรือ 12. สนามม้า 13. พรม 14. รถจักรยานยนต์ 15. แบตเตอรี่	70% และ 0.01- 1.2 บาท/กรัม 0.2-4.585 บาท/ลิตร 0.1-55% 25-53% 4-25% 2-30 บาท/สำรับ 15% 5-50% 15% 15% 50% 10-20% 20% 3-5% 5-10%	- สินค้าที่รัฐบาลไม่สนับสนุนให้ประชาชนบริโภค - สินค้าที่มีลักษณะเป็นสินค้าฟุ่มเฟือย - สินค้าที่ได้รับประโยชน์พิเศษจากการที่ภาครัฐจัดหาสินค้าบริการให้	1. เพื่อลดหรือจำกัดการบริโภคสินค้า/บริการที่มีลักษณะฟุ่มเฟือยซึ่งเป็นการเพิ่มการออมในทางอ้อม 2. ลดหรือจำกัดการบริโภคสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน 3. ลดหรือจำกัดการบริโภคสินค้าที่ทำลายสิ่งแวดล้อม 4. เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับประโยชน์พิเศษจากรัฐรับภาระมากขึ้นเพื่อความเป็นธรรม 5. เพื่อหารายได้ให้รัฐ 6. การควบคุมคุณภาพสังคม

ประเภทภาษี	ฐานภาษี	อัตราภาษี	เก็บจาก	วัตถุประสงค์
6. ภาษีศุลกากร				
6.1 อากรขาเข้า	CIF Value ของสินค้านำเข้า	0, 1, 3, 5, 10, 20, 30, 80%	สินค้าที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร	1. เป็นเครื่องมือในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของสินค้าที่ผลิตเพื่อส่งออก 2. ปกป้องอุตสาหกรรมและสินค้าที่ผลิตในประเทศ (เช่น infant industry) 3. ลดการนำเข้าสินค้าเพื่อสนองนโยบายทางสังคมหรือรักษาความมั่นคงของประเทศ 4. เครื่องมือแก้ไขปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด 5. เป็นแหล่งรายได้ของภาครัฐ
6.2 อากรขาออก	FOB Value ของสินค้าส่งออกบางประเภทที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติ		หนังสัตว์ ไม้	1. เพื่อป้องกันการส่งออกสินค้ามากเกินไปจนทำให้ปริมาณสินค้าไม่เพียงพอกับความต้องการบริโภค ซึ่งจะส่งผลให้ระดับราคาสินค้าในประเทศสูงขึ้น

ประเภทภาษี	ฐานภาษี	อัตราภาษี	เก็บจาก	วัตถุประสงค์
				2. เป็นการเก็บภาษีจากสินค้าเกษตรซึ่งโดยทั่วไปมีภาระภาษีต่ำ

บรรณานุกรม

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
2. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
3. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
4. พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497
5. พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495
6. พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ. 2498
7. พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542
8. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542
9. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
10. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
11. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542
12. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
13. พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
14. พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
15. พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
16. พระราชบัญญัติการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502
17. พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540
18. พระราชบัญญัติจัดสรรเงินรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535
19. พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527
20. พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527
21. พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522
22. พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522
23. พระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ. 2484
24. พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478
25. ประมวลรัษฎากร

26. ประมวลกฎหมายที่ดิน
27. พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522
28. พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535
29. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
30. มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2537 ที่ให้ความเห็นชอบมาตรการปรับปรุงรายได้ของส่วนท้องถิ่นรวม 9 ข้อ ตามที่ นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ประธานคณะกรรมการปรับปรุงรายได้ของส่วนท้องถิ่นตามนโยบายรัฐบาลเสนอ

ภาคผนวก ค

การจัดสรรภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ปีงบประมาณ 2545

คณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง งบประมาณและบุคลากร ในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่ อปท. ปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากรและรายได้ระหว่างรัฐกับ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง ปรับปรุงระบบงบประมาณเพื่อการถ่ายโอนงบประมาณให้แก่ อปท. รวมทั้งการพิจารณาการถ่ายโอนบุคลากรและอำนาจหน้าที่จากราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคให้แก่ อปท. ได้รับแนวคิดในการจัดสรรภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ อปท. ในปีงบประมาณ 2545 โดยมีหลักการที่สะท้อนแหล่งกำเนิดภาษีเป็นสำคัญ ในแนวทางเดียวกับที่ได้เสนอในงานวิจัยนี้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจัดสรรภาษีอากรให้แก่ อปท. ที่ผ่านมาใช้การเฉลี่ยรายได้แต่ละประเภทให้กับองค์กรทุกระดับตามการต่อรองในที่ประชุมคณะกรรมการกระจายอำนาจ งานวิจัยได้เสนอหลักการจัดสรรภาษีโดยพิจารณาความเหมาะสมของภาษีกับองค์กรแต่ละระดับเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น ได้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีในเบื้องต้นโดยใช้หลักแหล่งกำเนิดภาษี พบว่า มีผลกระทบต่อรายได้ของ อปท. ทั้งด้านบวกและด้านลบเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งเป็นแหล่งรายได้ของ อปท. ที่มีสัดส่วนสูง จึงได้มีการประยุกต์หลักเกณฑ์การจัดสรรเพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของ อปท. มากเกินไป แต่ยังคงหลักการที่ให้สะท้อนแหล่งกำเนิดภาษี โดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีอากรให้แก่ อปท. สำหรับปีงบประมาณ 2545 ดังนี้

1. ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บเพิ่มตามกฎหมาย อปท. แต่ละประเภท (1 ใน 9)ซึ่งเดิมจัดสรรโดยใช้สัดส่วนภาษีการค้า ปี 2503 เปลี่ยนเป็น จัดสรรตามกรมจัดเก็บภาษี 3 กรม ได้แก่ กรมสรรพากร กรมศุลกากรและกรมสรรพสามิต

1.1 ในส่วนที่กรมสรรพากรจัดเก็บ จัดสรรให้ อบจ. และ กทม. ตามสัดส่วนผลการจัดเก็บภาษีแต่ละจังหวัด

1.2 ในส่วนที่กรมศุลกากรและกรมสรรพสามิตจัดเก็บจัดสรรให้เทศบาล อบต. และเมืองพัทยา ตามเกณฑ์ประชากร

1.3 นอกจากนี้ ภาษีในส่วนการจัดเก็บในเขตพื้นที่เมืองพัทยาตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาฯ ให้จัดสรรตรงแก่เมืองพัทยา

2. ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้ (ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ) ในอัตราร้อยละ 10.88 ของภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่จัดเก็บได้สุทธิ หลักการจัดสรรภาษีในส่วนนี้ จะจัดสรรให้แก่ อปท. เพื่อลดผลกระทบต่อรายได้ของ อปท. เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีอากรที่ใช้หลักการสะท้อนแหล่งกำเนิดภาษี ทั้งนี้ โดยการคำนวณประมาณการรายได้ของ อปท. ทั้ง 7,951 แห่ง เปรียบเทียบกับประมาณการรายได้ในปีงบประมาณ 2544 ได้ข้อสรุปว่าในการจัดสรรภาษีอากรให้แก่ อปท. เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ อปท. ในการปฏิบัติภารกิจ ให้จัดสรรภาษีอากรแก่เทศบาล อบต.เมืองพัทยา อบจ. และ กทม. ในสัดส่วนร้อยละ 45.91 : 17.83 : 1.43 : 16.58 : 18.25 ตามลำดับ สำหรับการจัดสรรภายในระหว่างเทศบาล อบต. และ อบจ. ภายใต้สัดส่วนดังกล่าว ได้ใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรในลักษณะการเฉลี่ยรายได้ที่ไม่ให้เกิด ผลกระทบต่อรายได้ในภาพรวมของ อปท. แต่ละแห่ง

3. ภาษีธุรกิจเฉพาะ จัดสรรตามผลการจัดเก็บรายจังหวัด ดังนี้

3.1 ส่วนที่จัดเก็บในเขต กทม. ให้จัดสรรแก่ กทม. เต็มจำนวน

3.2 ส่วนที่จัดเก็บในต่างจังหวัด จัดสรรเป็นรายจังหวัดระหว่างเทศบาลและ อบต. ตามเกณฑ์ประชากร

3.3 ยกเว้นส่วนของเมืองพัทยา ในจังหวัดชลบุรี จะได้รับการจัดสรรตรงตามผลการจัดเก็บจริงในเขตเมืองพัทยา ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

4. ภาษีสุราและเบียร์ และภาษีสรรพสามิต

นำผลการจัดเก็บภาษีฯ ในส่วนที่จัดเก็บเพิ่มให้แก่ อปท. ทั้งหมดรวมกันแล้วมาจัดสรรให้แก่เทศบาล อบต. เมืองพัทยาและกทม. ตามเกณฑ์ประชากร

5. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน จัดสรรตามผลการจัดเก็บตามรายจังหวัด ดังนี้

5.1 ส่วนที่จัดเก็บในเขต กทม. ให้จัดสรรแก่ กทม. เต็มจำนวน

5.2 ส่วนที่จัดเก็บในต่างจังหวัด ให้จัดสรรตามผลจัดเก็บเป็นรายจังหวัด โดยจัดสรรให้เฉพาะเทศบาล (กรณีเมืองพัทยาให้ถือเป็นเทศบาลหนึ่ง) ตามเกณฑ์ประชากร

ดังรายละเอียดหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีอากรตามเอกสารที่แนบ

หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับปีงบประมาณ 2545

ประเภทภาษีอากร	การจัดสรรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม	การจัดสรรภายในของแต่ละท้องถิ่น
1. รายได้จากภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลเก็บให้		
1.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม (1 ใน 9)	1.1 แบ่งการจัดสรรตามกรมจัดเก็บภาษี 3 กรม ได้แก่ กรมสรรพากร กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิต - ในส่วนที่กรมสรรพากรจัดเก็บ จัดสรรให้ อบจ. และ กทม.ตามสัดส่วนผลการจัดเก็บภาษีแต่ละจังหวัด - ในส่วนที่กรมศุลกากรและกรมสรรพสามิตจัดเก็บ จัดสรรให้เทศบาล อบต. และเมืองพัทยา ตามเกณฑ์ประชากร - นอกจากนี้ภาษีในส่วนการจัดเก็บในเขตพื้นที่เมืองพัทยาตามพ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาฯ ให้จัดสรรตรงแก่เมืองพัทยา	1.1 การจัดสรรภายในของแต่ละท้องถิ่นด้วยกันเอง 1.1.1 ส่วนที่กรมสรรพากรจัดเก็บ - การจัดสรรระหว่าง อบจ. จำนวน 75 แห่ง เมื่อได้ดำเนินการจัดสรรให้แก่ อบจ. ในแต่ละจังหวัดและ กทม. ตามสัดส่วนผลการจัดเก็บภาษีแต่ละจังหวัดแล้วสำหรับการจัดสรรภาษีให้แก่ อบจ. จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) หาก อบจ. ใดมีผลการประมาณการรายได้รวมก่อนรวมภาษีมูลค่าเพิ่มที่จะได้รับการจัดสรรตาม พรบ. กำหนดแผนฯ และเงินอุดหนุน เมื่อเปรียบเทียบกับประมาณการรายได้รวมก่อนรวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ 2544 แล้ว มีจำนวนรายได้เพิ่มขึ้น จากปีงบประมาณ 2544 เกินกว่าร้อยละ 50 ให้หักเงินภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนเกินของ อบจ. นั้นออก (2) เงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่หักออกจาก อบจ. ตาม (1) ให้จัดสรรให้แก่ อบจ. ที่มีผลประมาณการรายได้ก่อนรวมภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่จะได้รับการจัดสรรตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ เมื่อเปรียบเทียบกับประมาณการรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนปี 2544 แล้ว มีจำนวนรายได้ที่คาดว่าจะได้รับน้อยกว่าปีงบประมาณ 2544 (3) การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ อบจ. ที่มีผลการประมาณการรายได้ในปีงบประมาณ 2545 น้อยกว่าปีงบประมาณ 2544 ตาม (2) ให้จัดสรรแก่ อบจ. แต่ละแห่งตามสัดส่วนร้อยละของ

ประเภทภาษีอากร	การจัดสรรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม	การจัดสรรภายในของแต่ละท้องถิ่น
		ประมาณการรายได้ที่คาดว่าจะได้รับน้อยกว่าปีงบประมาณ 2544 1.1.2 ส่วนที่กรมศุลกากรจัดเก็บ - การจัดสรรระหว่างเทศบาล อบต. เมืองพัทยา และ กทม. (จำนวน 7,876 แห่ง) ใช้เกณฑ์ประชากร 1.1.3 ส่วนที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ - การจัดสรรระหว่างเทศบาล อบต. เมืองพัทยา และ กทม. (จำนวน 7,876 แห่ง) ใช้เกณฑ์ประชากร
1.2 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. อบจ.	1.2 แบ่งให้ อบจ. ในอัตราร้อยละ 5 ตามผลการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรของแต่ละจังหวัด	
1.3 ภาษีธุรกิจเฉพาะ	1.3 แบ่งภาษีตามผลการจัดเก็บตามรายจังหวัด - ส่วนของ กทม. ได้รับเต็มตามผลการจัดเก็บในเขต กทม. - ส่วนของต่างจังหวัด ในแต่ละจังหวัดจัดสรรระหว่างเทศบาลและ อบต. ตามเกณฑ์ประชากร - ยกเว้นส่วนของเมืองพัทยา ในจังหวัดชลบุรี จะได้รับการจัดสรรตรงตามผลจัดเก็บจริงในเขตเมืองพัทยาตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521	1.3 การจัดสรรระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองแต่ละจังหวัด - การจัดสรรระหว่างเทศบาล (จำนวน 1,129 แห่ง) ใช้เกณฑ์ประชากร - การจัดสรรระหว่าง อบต. (จำนวน 6,745 แห่ง) ใช้เกณฑ์ประชากร
1.4 ภาษีสรรพสามิต	1.4 จัดสรรระหว่างเทศบาล อบต. เมืองพัทยา และ กทม. ตามเกณฑ์ประชากร	1.4 การจัดสรรภายในระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง ระหว่างเทศบาล อบต. เมืองพัทยาและ กทม. (จำนวน 7,876 แห่ง) ใช้เกณฑ์ประชากร
1.5 ภาษีสุราและเบียร์	1.5 จัดสรรลักษณะเช่นเดียวกันกับภาษีสรรพสามิต	1.5 จัดสรรในลักษณะเช่นเดียวกันกับภาษีสรรพสามิต
1.6 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	1.6 จัดสรรภาษีตามผลการจัดเก็บตามรายจังหวัด - ส่วนของ กทม. ได้รับเต็มตามผลการจัดเก็บในเขต กทม. - ส่วนของต่างจังหวัดในแต่ละจังหวัดจะจัดสรรให้เฉพาะเทศบาล โดยในกรณีเมืองพัทยาให้ถือว่าเป็นเทศบาลหนึ่ง	1.6 การจัดสรรภายในระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองของแต่ละจังหวัดให้จัดสรรโดยใช้เกณฑ์ประชากร
1.7 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์	1.7 แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้น อบจ.) จะได้รับค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ตามผลการจัดเก็บในเขตพื้นที่ของตนเอง	1.7 แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้น อบจ.) จะได้รับค่าธรรมเนียมจะทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ตามผลการจัดเก็บในเขตพื้นที่ของตนเอง
1.8 ค่าภาคหลวงแร่	1.8 การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ แบ่งเป็น 2 ส่วน 1.8.1 ส่วนที่ 1 การจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างจังหวัด จัดสรรดังนี้	

ประเภทภาษีอากร	การจัดสรรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม	การจัดสรรภายในของแต่ละท้องถิ่น
	- จัดสรรให้รัฐบาลร้อยละ 40 - ที่เหลือร้อยละ 60 จัดสรรดังนี้ - ร้อยละ 20 จัดสรรให้เทศบาลและหรือ อบต.เจ้าของพื้นที่สัมปทาน หากพื้นที่สัมปทานทับซ้อนกันหลายท้องถิ่นให้แบ่งเฉลี่ยท้องถิ่นละเท่า ๆ กัน - ร้อยละ 20 จัดสรรให้ อบจ. ในจังหวัดที่ท้องถิ่นเป็นเจ้าของพื้นที่สัมปทาน - ร้อยละ 10 จัดสรรให้เทศบาลและ อบต. ซึ่งไม่ใช่เจ้าของพื้นที่สัมปทานแต่อยู่ในจังหวัดเดียวกันกับเทศบาลและหรือ อบต. ซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่สัมปทาน (กรณีที่ 1) - ร้อยละ 10 จัดสรรให้เทศบาลและ อบต. ซึ่งอยู่ในจังหวัดอื่น ๆ ทุกจังหวัดที่ไม่ได้มีพื้นที่สัมปทานค่าภาคหลวงแร่ (กรณีที่ 2) 1.8.2 ส่วนที่ 2 การจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ของ กทม. ให้จัดสรรให้รัฐบาลร้อยละ 60 กทม. ได้รับร้อยละ 40	1.8 การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ระหว่างเทศบาลและ อบต. ด้วยกันเอง ในส่วนที่ได้รับการจัดสรรร้อยละ 10 ซึ่งมี 2 กรณี จัดสรร ดังนี้ - กรณีที่ 1 จัดสรรระหว่างเทศบาลและ อบต. ด้วยกันเอง ตามเกณฑ์ประชากร - กรณีที่ 2 จัดสรรระหว่างเทศบาลและ อบต. ด้วยกันเอง ตามเกณฑ์ประชากร
1.9 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	จัดสรรในลักษณะเช่นเดียวกันกับค่าภาคหลวงแร่	จัดสรรในลักษณะเช่นเดียวกันกับค่าภาคหลวงแร่
2. ภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ 2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผน)	2.1 จัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่จัดเก็บได้ (หลังหักส่วนที่จ่ายคืนแล้ว) ในอัตราร้อยละ 10.88 หรือประมาณ 19,350 ล้านบาท แบ่งเป็น 3 ส่วน ส่วนที่ 1 จัดสรรให้เทศบาล เมืองพัทยา และ อบจ. เพื่อให้มีรายได้รวม (ไม่รวมเงินอุดหนุนและการถ่ายโอนงาน) ไม่น้อยกว่ารายได้รวมปี 2544 (ไม่รวมเงินอุดหนุนและการถ่ายโอนงาน) จำนวน 4,644.12 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน 94.47 1.47 : 4.06 ส่วนที่ 2 ส่วนที่เหลือหลังหักส่วนที่ 1 จัดสรรให้ กทม. ตามเกณฑ์ GPP ร่วมกับเกณฑ์ประชากร มีจำนวน 3,532.11 ล้านบาท ส่วนที่ 3 ส่วนที่เหลือหลังจากหักส่วนที่ 1 และ 2 จัดสรรตามผลการจัดเก็บ 3 กรม - ส่วนที่กรมสรรพากรจัดเก็บจัดสรรให้เทศบาล อบจ. และเมืองพัทยามีจำนวน 6,711.48 ล้านบาท ในสัดส่วน 52:45:3 ตามลำดับ - ส่วนที่กรมศุลกากรและกรมสรรพสามิตจัดเก็บ จัดสรรให้เทศบาล อบต. และเมืองพัทยา ตามเกณฑ์ประชากร มีจำนวน 4,461 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน 22.55 : 77.31 : 0.14 ตามลำดับ	2.1 การจัดสรรภายในระหว่างเทศบาล อบต. และ อบจ. ด้วยกันเอง โดยนำผลการจัดสรรระหว่างท้องถิ่นดังกล่าว ซึ่งได้วงเงินการจัดสรรในภาพรวมแล้ว ดังนี้ 2.1.1 การจัดสรรระหว่าง อบจ. 75 อบจ. จัดสรรตามลำดับ ดังนี้ 1) จัดสรรให้แก่ อบจ. ซึ่งมีผลรวมรายได้ (ก่อนรวม VAT พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ) น้อยกว่ารายได้ปี 2544 (ก่อนรวมเงินอุดหนุน) ให้มีรายได้เท่ากับรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุน ปี 2544 2) จัดสรรให้ทุก ๆ อบจ. ๆ ละ 1 ล้านบาท 3) จัดสรรตามเกณฑ์ปฏิภาคส่วนกลับ โดยจัดสรรตามวงเงินรายได้รวม (ก่อนรวมการจัดสรรตามเกณฑ์นี้)

ประเภทภาษีอากร	การจัดสรรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม	การจัดสรรภายในของแต่ละท้องถิ่น
		วงเงิน รับการจัดสรร (ล้านบาท) < 70 13 มากกว่า 70 - 80 12.5 มากกว่า 80 - 90 12 มากกว่า 90 - 100 11.5 มากกว่า 100 - 120 11 มากกว่า 120 - 200 10.5 มากกว่า 200 - 250 10 มากกว่า 250 ไม่ได้รับ 4) หากยังมีเงินหลือ ให้จัดสรรเท่า ๆ กันทุก อบจ. 2.1.2 การจัดสรรระหว่างเทศบาล 1,129 เทศบาล ดำเนินการจัดสรร ดังนี้ - จัดสรรให้แก่เทศบาลที่มีรายได้รวมปี 2545 (ก่อนรวม VAT พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ) น้อยกว่า รายได้รวมในปี 2544 (ก่อนรวมเงินอุดหนุน) ในลำดับแรก ให้มีรายได้เท่ากับรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนในปี 2544 - หากมีเงินเหลือจากการจัดสรร ให้จัดสรรระหว่างเทศบาลตามเกณฑ์ประชากร 2.1.3 การจัดสรรระหว่าง อบต. 6,745 อบต. ดำเนินการจัดสรรในลักษณะเช่นเดียวกันกับเทศบาล
	ทั้งนี้ เมื่อประมาณการจัดสรรภาษีในปี 2545 ทั้ง 3 ส่วน ตามเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่าแต่ละท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรตามผลประมาณการ ดังนี้ - เทศบาล 8,883.08 ล้านบาท - อบต. 3,449.02 ล้านบาท - เมืองพัทยา 276.16 ล้านบาท - อบจ. 3,208.63 ล้านบาท - กทม. 3,532.11 ล้านบาท รวมทั้งสิ้น 19,349.00 ล้านบาท **<u>สรุป</u>** การจัดสรรภาษีให้แก่ อปท. ดังกล่าวในภาพรวมจะจัดสรรในสัดส่วนร้อยละ 45.91 : 17.83 : 1.43 : 16.58 : 18.25 ตามลำดับ	

ผลสรุปของการจัดสรรภาษีอากรให้แก่ อปท. ปีงบประมาณ 2545 ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. กำหนด โดยวิเคราะห์การกระจายตัวของรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนของ อปท. 3 ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในลักษณะเชิงเปรียบเทียบระหว่างรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนของกลุ่ม ที่มีรายได้สูงเทียบกับกลุ่มที่มีรายได้ต่ำ สรุปได้ดังนี้

1) **อบจ.**

เปรียบเทียบระหว่างรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนสูงสุดรวม 5 อันดับแรกกับรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนต่ำสุด 5 อันดับสุดท้าย

รายได้สูงสุด 5 อันดับแรก

- ชลบุรี	724.41	ล้านบาท
- สมุทรปราการ	698.38	ล้านบาท
- นนทบุรี	477.21	ล้านบาท
- พระนครศรีอยุธยา	402.53	ล้านบาท
- ปทุมธานี	360.03	ล้านบาท
รวม	2,662.56	ล้านบาท

รายได้ต่ำสุด 5 อันดับสุดท้าย

- แม่ฮ่องสอน	73.64	ล้านบาท
- อำนาจเจริญ	76.93	ล้านบาท
- มุกดาหาร	77.69	ล้านบาท
- สตูล	78.28	ล้านบาท
- ตราด	78.96	ล้านบาท
รวม	385.49	ล้านบาท

ผลสรุปค่าเฉลี่ยเท่ากับ 6.90 เท่า

2) **เทศบาล**

เปรียบเทียบระหว่างรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนสูงสุดรวม 5% แรกกับรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนต่ำสุดรวม 5% สุดท้าย ผลปรากฏว่ารายได้รวมสูงสุด 5% แรกเท่ากับ

11,114.78 ล้านบาท รายได้รวมต่ำสุด 5% สุดท้ายเท่ากับ 399.59 ล้านบาท ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 27.82 เท่า โดยเทศบาลนครหาดใหญ่มีรายได้สูงสุด 722.92 ล้านบาท และเทศบาลละอุ่นมีรายได้ต่ำสุด 5.70 ล้านบาท

3) อบต.

เปรียบเทียบระหว่างรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนสูงสุดรวม 5% แรกกับรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนต่ำสุด 5% สุดท้าย ผลปรากฏว่า รายได้รวมสูงสุด 5% แรก เท่ากับ 5,308.95 ล้านบาท รายได้รวมต่ำสุด 5% สุดท้าย เท่ากับ 522.47 ล้านบาท ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 10.16 เท่า โดย อบต. บางพลีใหญ่ มีรายได้สูงสุดเท่ากับ 71.40 ล้านบาท และ อบต. น้ำเชี่ยวมีรายได้ต่ำสุดเท่ากับ 0.85 ล้านบาท

ประมาณการรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 75 แห่ง แยกตามช่วงของเงิน
สำหรับปีงบประมาณ 2544 – 2545

หน่วย : แห่ง

	รายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุน		**รายได้รวมเงินอุดหนุน**	
	ปี 44	**ปี 45**	**ปี 44**	**ปี 45**
น้อยกว่า 60 ล้านบาท	1	-	-	-
60-70	6	-	1	-
มากกว่า 70 - 80	12	5	5	-
มากกว่า 80 - 90	9	9	10	-
มากกว่า 90 - 100	5	13	12	6
มากกว่า 100 - 120	12	13	13	23
มากกว่า 120 - 140	7	8	7	12
มากกว่า 140 - 160	2	3	5	7
มากกว่า 160 - 180	2	1	1	3
มากกว่า 180 - 200	4	4	4	1
มากกว่า 200 - 250	11	11	11	9
มากกว่า 250 - 300	1	2	3	7
มากกว่า 300	3	6	3	7
รวมทั้งสิ้น	75	75	75	75

ที่มา : ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และบุคลากร

วันที่ 19 มกราคม 2545

ประมาณการรายได้ของเทศบาล 1,129 แห่ง แยกตามช่วงของเงิน
สำหรับปีงบประมาณ 2544 – 2545

หน่วย : แห่ง

	รายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุน		รายได้รวมเงินอุดหนุน	
	ปี 44	ปี 45	ปี 44	ปี 45
น้อยกว่า 10 ล้านบาท	616	393	1	-
10-20	312	473	823	609
มากกว่า 20 - 30	49	87	120	262
มากกว่า 30 - 40	29	30	25	69
มากกว่า 40 - 50	24	28	30	30
มากกว่า 50 - 60	24	25	22	23
มากกว่า 60 – 70	16	13	20	25
มากกว่า 70 - 80	7	14	16	19
มากกว่า 80 - 90	8	7	8	8
มากกว่า 90 - 100	6	9	11	13
มากกว่า 100 - 150	16	24	26	30
มากกว่า 150 - 200	11	9	10	18
มากกว่า 200 - 250	3	6	6	8
มากกว่า 250 - 300	3	3	3	5
มากกว่า 300	5	8	8	10
รวมทั้งสิ้น	1,129	1,129	1,129	1,129

ที่มา : ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และบุคลากร
วันที่ 19 มกราคม 2545

ประมาณการรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล 6,745 แห่ง แยกตามช่วงของเงิน
สำหรับปีงบประมาณ 2544 – 2545

หน่วย : แห่ง

	รายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุน		รายได้รวมเงินอุดหนุน	
	ปี 44	ปี 45	ปี 44	ปี 45
น้อยกว่า 1 ล้านบาท	3	3	-	-
1 – 2	1110	672	3	-
มากกว่า 2 – 3	2881	2179	571	-
มากกว่า 3 – 4	1588	1658	2344	-
มากกว่า 4 – 5	604	968	2026	3565
มากกว่า 5 – 6	187	515	1050	1325
มากกว่า 6 – 7	97	259	325	823
มากกว่า 7 – 8	57	132	113	398
มากกว่า 8 – 9	31	76	81	207
มากกว่า 9 - 10	32	54	40	109
มากกว่า 10 - 20	99	157	134	238
มากกว่า 20 – 30	38	47	39	45
มากกว่า 30 – 40	11	13	11	21
มากกว่า 40 - 50	4	8	5	9
มากกว่า 50 – 60	3	2	3	3
มากกว่า 60 – 70	-	1	-	1
มากกว่า 70 – 80	-	1	-	1
รวมทั้งสิ้น	6745	6745	6745	6745

ที่มา : ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และบุคลากร
วันที่ 19 มกราคม 2545

ภาคผนวก ง

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก
พ.ศ. ....

<u>หลักการ</u>

ให้มีกฎหมายว่าด้วยภาษีการรับมรดก

<u>เหตุผล</u>

(1) เพื่อบรรเทาปัญหาการกระจายการถือครองทรัพย์สินที่ไม่เป็นธรรม
(2) เพื่อลดความแตกต่างในโอกาสอันเนื่องมาจากชาติกำเนิดของบุคคล และกระตุ้นให้ประชาชนมุ่งมั่นทำงานมากขึ้น
(3) เพื่อให้ระบบภาษีของประเทศมีความสมบูรณ์ และแก้ไขปัญหาการรั่วไหลของการจัดเก็บภาษีเงินได้และภาษีการถือครองทรัพย์สิน
(4) เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม โดยจูงใจให้เกิดการลดการกระจุกตัวของการถือครองทรัพย์สิน และช่วยให้เกิดการใช้ทรัพย์สินอย่างคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ
(5) เพื่อเป็นแหล่งรายได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. ....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยภาษีการรับมรดก

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. .....”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้มีผลใช้บังคับในวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้รับมรดก” หมายความว่า ผู้ที่ได้เข้าเป็นเจ้าของทรัพย์สินของผู้ตายผ่านทางมรดกหรือพินัยกรรม

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดเก็บภาษีการรับมรดกจากผู้รับมรดก ในอัตราร้อยละ 5 ของมูลค่าทรัพย์มรดกที่ได้รับภายในรอบระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ 1 มกราคมของแต่ละปี

มาตรา 5 ทรัพย์สินที่ผู้รับมรดกต้องนำมารวมคำนวณเพื่อเสียภาษี ได้แก่

(1) อสังหาริมทรัพย์ที่มีที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย

(2) ทรัพยสิทธิที่มีทะเบียนในประเทศไทย

(3) สังหาริมทรัพย์ที่มีรูปร่างและเป็นทรัพย์สินที่มีทะเบียนในประเทศไทย

(4) เงินสดในธนาคารและสถาบันการเงินที่อยู่ในประเทศไทย

(5) ตราสารหนี้ พันธบัตร ตั๋วสัญญาใช้เงิน หุ้น หรือตราสารลักษณะเดียวกัน และสิทธิหรือประโยชน์ในกิจการค้าอุตสาหกรรม หรือวิชาชีพ ที่มีทะเบียนในประเทศไทย

มาตรา 6 มูลค่าแห่งทรัพย์สินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษีให้ถือตามราคาตลาด ณ วันที่ได้รับโอนทรัพย์มรดก

มาตรา 7 ทรัพย์มรดกที่ยกเว้นภาษี ได้แก่

(1) ทรัพย์มรดกที่มีมูลค่ารวมกันไม่เกิน 100 ล้านบาทภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี

(2) ทรัพย์สินอันเป็นมรดกของพระมหากษัตริย์

(3) ที่อยู่อาศัยที่ผู้ตายยกมอบให้แก่คู่สมรสที่ยังมีชีวิตเพื่อใช้อยู่อาศัยต่อไป

(4) ทรัพย์สินที่ผู้ตายมอบให้แก่วัดหรือองค์กรสาธารณะกุศลที่มิได้แสวงหากำไร หรือมอบให้แก่หน่วยงานรัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) อัญมณี

(6) ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ ที่มิอาจประเมินมูลค่าได้

(7) ทรัพย์สินที่ผู้รับซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติกิจทางศาสนาหรืองานการกุศลที่ได้รับผ่านทางมรดกหรือพินัยกรรม โดยต้องนำมาใช้ในหน้าที่ของตนเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ

(8) ทรัพย์สินที่ได้รับจากญาติซึ่งให้การเลี้ยงดูตามหน้าที่ธรรมจรรยา และทรัพย์นั้นมีไว้ใช้เพื่อการดำรงชีพ หรือใช้ในการศึกษา

มาตรา 8 ให้ผู้รับมรดกซึ่งมีหน้าที่เสียภาษีการรับมรดก ยื่นแบบแสดงรายการและชำระภาษี ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่หรือที่อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นมรดกนั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณี ภายในเวลา 6 เดือน นับแต่ได้รับมรดก

ทั้งนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจมอบอำนาจให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับจดทะเบียนทรัพย์สินตามมาตรา 5 ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีแทน

ภาษีการรับมรดกที่เก็บจากอสังหาริมทรัพย์ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ ส่วนภาษีการรับมรดกที่เก็บจากสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนและทรัพย์สินทางการเงินประเภทที่ระบุในมาตรา 5 ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นภูมิลำเนาของผู้รับมรดก

มาตรา 9 ในกรณีที่ผู้รับมรดกไม่อาจชำระภาษีทั้งจำนวนได้ อาจขออนุญาตต่อนายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัดนั้น เพื่อผ่อนชำระภาษี หรือชำระในรูปของทรัพย์ที่ได้รับมรดกประเภทพันธบัตร หรืออสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์ หรือตราสารทางการเงิน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 10 ในกรณีที่ผู้รับมรดกไม่ยื่นแบบแสดงรายการชำระภาษี หรือชำระภาษีไม่ถูกต้อง ให้มีโทษปรับไม่เกิน 5,000,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 11 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้สนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ร่าง

พระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่..)

พ.ศ. .....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่..) พ.ศ. .....”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 7 ให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ป้ายตั้งอยู่มีหน้าที่เสียภาษีป้ายโดยเสียเป็นรายปี ยกเว้นป้ายที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรก ให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันเริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปี และให้คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปี โดยเริ่มเสียภาษีป้ายตั้งแต่งวดที่ติดตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้ายของปี ทั้งนี้ ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่ติดตั้งหรือแสดงป้ายเป็นการชั่วคราวไม่เกินหนึ่งปี ให้คิดภาษีตามอัตราที่กำหนดในบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัตินี้

การคำนวณพื้นที่ภาษีป้าย ให้คำนวณตามบัญชีอัตราภาษีป้าย (6) และ (7) ท้ายพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 8 เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่ป้ายตั้งอยู่ไม่ต้องเสียภาษีป้ายสำหรับป้าย ดังต่อไปนี้

(1) ป้ายที่แสดงไว้ที่สินค้าหรือที่สิ่งหุ้มห่อหรือบรรจุสินค้า

(2) ป้ายที่แสดงไว้ที่คน สัตว์ สิ่งของ หรือป้ายที่แสดงไว้ที่ยานพาหนะที่เคลื่อนที่ได้ที่มีขนาดพื้นที่ป้ายไม่เกินที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

(3) ป้ายตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์

(4) ป้ายที่แสดงไว้ภายในอาคารที่ใช้ประกอบการค้า ที่มีขนาดพื้นที่ป้ายไม่เกินที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

(5) ป้ายที่ตั้งไว้ภายในอาคารซึ่งเป็นที่รโหฐานส่วนบุคคล

(6) ป้ายของวัด หรือผู้ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์แก่การศาสนา หรือการกุศลสาธารณะโดยเฉพาะ

(7) ป้ายของสมาคมหรือมูลนิธิ

(8) ป้ายที่มีข้อความเป็นการให้ข่าวสารข้อมูล คำขวัญ โดยไม่มีการโฆษณาร่วมด้วย ในกรณีที่มีการโฆษณาร่วมด้วยให้เสียภาษีเฉพาะพื้นที่ที่มีการโฆษณา

(9) ป้ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 5 ให้ยกเลิกหมวด 2 การยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้าย แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“หมวด 2

การเสียภาษีป้าย

มาตรา 12 ให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่ป้ายตั้งอยู่ยื่นขออนุญาตติดตั้งป้ายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการตรวจสอบและประเมินภาษีป้าย พร้อมทั้ง อนุญาตให้ติดตั้งป้ายภายใน 3 วันทำการ

เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการติดตั้งป้ายให้ระบุเลขที่ใบอนุญาตไว้ที่ป้ายให้เห็นชัดเจนด้วย

มาตรา 13 ให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่ป้ายตั้งอยู่มีหน้าที่เสียภาษีป้ายเป็นรายปี ตามอัตราที่ได้ประเมินไว้ตามมาตรา 12 จนกว่าจะได้มีการแจ้งปลดป้ายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา 14 ถ้าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่ป้ายตั้งอยู่ตาย เป็น ผู้ไม่อยู่ เป็นคนสาบสูญ เป็นคนไร้ความสามารถ หรือเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ ให้ผู้จัดการมรดก ผู้ครอบครองทรัพย์มรดก ไม่ว่าจะเป็นทายาทหรือผู้อื่น ผู้จัดการทรัพย์สิน ผู้อนุบาล หรือ ผู้พิทักษ์ แล้วแต่กรณี มีหน้าที่ปฏิบัติการตาม มาตรา 12 แทนเจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือ สังหาริมทรัพย์ที่ป้ายตั้งอยู่

มาตรา 15 เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่ป้ายตั้งอยู่ผู้ใด

(1) ติดตั้งหรือแสดงป้ายอันต้องเสียภาษีภายหลังเดือนมีนาคม

(2) เปลี่ยนแปลงแก้ไขพื้นที่ป้าย ข้อความ ภาพ หรือเครื่องหมายบางส่วนในป้ายที่ได้เสียภาษีป้ายแล้วอันเป็นเหตุให้ต้องเสียภาษีป้ายเพิ่มขึ้น

ให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่ป้ายตั้งอยู่ตามวรรคหนึ่ง แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตามมาตรา 12

มาตรา 16 ป้ายตาม มาตรา 15 (1) ให้เสียภาษีป้ายตาม มาตรา 7 ป้ายตาม มาตรา 15 (3) ให้เสียภาษีตาม (5) ของบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัตินี้ ถ้าเป็นป้ายที่เปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อความ ภาพ และเครื่องหมายทั้งหมดให้เสียภาษีป้ายตามมาตรา 7

มาตรา 16/1 ให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่ป้ายตั้งอยู่ยื่นขออนุญาตติดตั้งป้ายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สถานที่ดังต่อไปนี้

(1) สำนักงานหรือที่ว่าการของราชการส่วนท้องถิ่นที่ป้ายนั้นติดตั้ง หรือแสดงอยู่ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

(2) สำนักงานหรือที่ว่าการของราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งการจดทะเบียนยานพาหนะได้กระทำในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

(3) สถานที่อื่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดโดยประกาศหรือโฆษณาให้ทราบเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศหรือโฆษณา

มาตรา 16/2 ในกรณีที่มีการโอนป้าย ให้ผู้รับโอนแจ้งการรับโอนเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันรับโอน”

มาตรา 6 ให้ยกเลิกมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

มาตรา 7 ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 19 ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายชำระภาษีป้ายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สถานที่ที่ได้ยื่นขออนุญาต หรือ ณ สถานที่อื่นใดที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมิน และให้ถือว่าวันที่ชำระภาษีต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นวันชำระภาษีป้าย”

มาตรา 8 ให้ยกเลิกความในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 25 ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายเสียเงินเพิ่มนอกจากเงินที่ต้องเสียภาษีป้ายในกรณีและอัตรา ดังต่อไปนี้

(1) ไม่ยื่นขออนุญาตติดตั้งป้าย ก่อนทำการติดตั้งป้าย ให้เสียเงินเพิ่มร้อยละสิบของจำนวนเงินที่ต้องเสียภาษีป้าย เว้นแต่กรณีที่เจ้าของป้ายได้ยื่นขออนุญาตก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้แจ้งให้ทราบถึงการละเว้นนั้น ให้เสียเงินเพิ่มร้อยละห้าของจำนวนเงินที่ต้องเสียภาษีป้าย

(2) ไม่ชำระภาษีป้ายภายในเวลาที่กำหนด ให้เสียเงินเพิ่มร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินที่ต้องเสียภาษีป้าย เศษของเดือนให้นับเป็นหนึ่งเดือน ทั้งนี้ไม่ให้นำเงินเพิ่มเติม (1) และ (2) มาคำนวณเป็นเงินเพิ่มเติมตามอนุมาตรานี้ด้วย”

มาตรา 9 ให้ยกเลิกความในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 35 ผู้ใดติดตั้งป้ายโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 12 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท”

มาตรา 10 ให้เพิ่มเติม (8) และ (9) ตามบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

“บัญชีอัตราภาษีป้าย

(8) ในกรณีป้ายที่ใช้เทคนิคเคลื่อนไหว หรือดิจิตอล หรือมีหลายมิติ ให้เสียภาษีป้ายในอัตรา 3 เท่าของการประเมินปกติ

(9) ระยะเวลาการติดตั้งหรือแสดงป้ายชั่วคราวไม่เกินหนึ่งปี ให้คิดคำนวณภาษี ดังต่อไปนี้

() ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงชั่วคราวไม่เกินหนึ่งเดือน ให้คิดภาษีจากอัตราประเมินหนึ่งปีหารสิบสอง

(ข) ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงชั่วคราวเกินหนึ่งเดือนแต่ไม่เกินสามเดือนให้คิดภาษีจากอัตราประเมินหนึ่งปีหารสี่

(ค) ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงชั่วคราวเกินสามเดือนแต่ไม่เกินหกเดือนให้คิดภาษีจากอัตราประเมินหนึ่งปีหารสอง

(ง) ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงชั่วคราวเกินหกเดือนแต่ไม่เกินหนึ่งปีให้คิดภาษีจากอัตราประเมินหนึ่งปี”

ร่าง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่..) พ.ศ. .....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่..) พ.ศ. ....

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกมาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ร่าง

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่..)

พ.ศ. ....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ. ....

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกมาตรา 66 มาตรา 67 มาตรา 68 มาตรา 69 มาตรา 70 มาตรา 71 และมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ร่าง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่..) พ.ศ. .....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่..) พ.ศ. ....

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกมาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ร่าง

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่..)

พ.ศ. ....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่..) พ.ศ. ....

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกมาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 31 และมาตรา 32 แห่งแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ร่าง

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่..)

พ.ศ. .....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่..) พ.ศ. ....

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกมาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 31 และ 32 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ร่าง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่..)

พ.ศ. ....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่..) พ.ศ. ....

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกมาตรา 80 มาตรา 81 มาตรา 82 มาตรา 83 มาตรา 84 มาตรา 85 มาตรา 86 มาตรา 87 มาตรา 88 และมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ร่าง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ..)

พ.ศ. .....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่..) พ.ศ. ....

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกมาตรา 109 มาตรา 110 มาตรา 111 มาตรา 112 มาตรา 113 มาตรา 114 มาตรา 115 มาตรา 116 และมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ร่าง

พระราชบัญญัติภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พ.ศ. ....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ....”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้เรียกเก็บภาษีจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมที่เสียค่าเช่าห้องพัก เพื่อบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอัตราที่กำหนดในข้อบัญญัติจังหวัด

การออกข้อบัญญัติจังหวัดตามวรรคหนึ่งเพื่อเก็บค่าภาษีเพื่อบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมให้เรียกเก็บได้ในอัตราไม่เกินร้อยละสามของค่าเช่าห้องพัก

มาตรา 4 ให้บุคคลผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมเรียกเก็บค่าภาษีตามมาตรา 3 ไว้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกครั้งที่มีการเรียกเก็บค่าเช่าห้องพักและนำส่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในวันที่สิบของเดือนถัดไป

มาตรา 5 บุคคลใดไม่นำส่งภาษีภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 4 ให้เสียเงินเพิ่มอีกร้อยละ 1.5 ต่อเดือนหรือเศษของเดือนของเงินภาษีที่ต้องนำส่ง

มาตรา 6 บุคคลใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 4 หรือมาตรา 5 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา 7 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ร่าง

พระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่..)

พ.ศ. .....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่ารถยนต์

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่..) พ.ศ. ....”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกคำว่า “นายทะเบียน” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“นายทะเบียน” หมายความว่า ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของกระทรวงคมนาคม หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นนายทะเบียน”

มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 41 เงินภาษีประจำปี รวมทั้งเงินเพิ่มและค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ค่าธรรมเนียมแผ่นป้ายทะเบียนรถที่จัดเก็บได้ในกรุงเทพมหานครให้ตกเป็นของกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่นให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ร่าง

พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่..)

พ.ศ. .....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่..) พ.ศ. ....”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในวรรคสามของมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติการ ขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“เงินภาษีรถตามพระราชบัญญัตินี้ที่จัดเก็บได้ในกรุงเทพมหานครให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่นให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ร่าง

พระราชบัญญัติ

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. …

. . . . . .

……..

……..

……..

……

……..

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

……

……..

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ….”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่ …….. เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิก

(1) พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497

(2) พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530

(3) พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534

(4) พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527

(6) พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้อบัญญัติท้องถิ่น” หมายความว่า เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล ข้อบังคับ ตำบล ข้อบัญญัติเมืองพัทยา ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และข้อกำหนดอื่นใดในทำนองเดียวกันที่ออกโดยราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

“รายได้” หมายความว่า ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอณุญาต ค่าปรับหรือเงินได้อื่นใดที่ตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษาแล้วให้บังคับใช้ได้

หมวด 1
รายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น

.....

มาตรา 6 เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยาอาจมีรายได้ภายในเขตของตน ดังต่อไปนี้

(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

(3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

(4) ภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มได้ดังต่อไปนี้

() ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้เก็บในอัตราร้อยละศูนย์

() ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่นให้เก็บได้อีกในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร แต่เมื่อรวมกับที่จัดเก็บให้รัฐจะต้องไม่เกินอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

ภาษีมูลค่าเพิ่มตามข้อนี้ ให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

(5) ภาษีธุรกิจเฉพาะ โดยออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ เพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบจากอัตราที่กรมสรรพากรจัดเก็บจริง

ภาษีธุรกิจเฉพาะตามข้อนี้ ให้ถือเป็นภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร

(6) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ โดยตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดเก็บเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บจริง และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(7) อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(8) อากรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

(9) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดเก็บเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของค่าธรรมเนียม และให้ถือเป็นค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

() ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

() ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(10) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่

(11) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

(12) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเมืองพัทยาเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ หากกิจการดังกล่าวอยู่ในเขตพื้นที่ให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมืองพัทยา เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายนั้น และให้ตกเป็นรายได้ของสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือเมืองพัทยา

(13) รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมืองพัทยา

(14) ภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นใดที่ไม่ขัดกับกฎหมาย และได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

(15)ค่าธรรมเนียมใดๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมืองพัทยา จัดให้มีขึ้น

มาตรา 7 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้ภายในเขตของตน ดังต่อไปนี้

(1) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดซึ่งมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการรับจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์

(2) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และ ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อนซึ่งมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการรับจดทะเบียนรถยนต์และล้อเลื่อน

(3) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจัดเก็บจาก

(ก) สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกันที่ใช้เป็นเชื้อเพลิง และก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ซึ่งสถานการค้าปลีกเป็นผู้จำหน่าย โดยออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดเก็บภาษีดังกล่าวได้ไม่เกินลิตรละห้าสิบสตางค์

(ข) สำหรับสินค้ายาสูบ ซึ่งสถานค้าปลีกเป็นผู้จำหน่าย โดยออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจัดเก็บให้อีกไม่เกินซองละ 1 บาท

(4) รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(5) ค่าธรรมเนียมใดๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น โดยออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น และได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(6) ภาษีการรับมรดกตามกฎหมายว่าด้วยภาษีการรับมรดก

(7) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักโรงแรม ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีผู้พักโรงแรม

มาตรา 8 กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้ภายในเขตของตน ดังต่อไปนี้

(1) รายได้เช่นเดียวกับที่กำหนดให้เป็นรายได้ของเทศบาลตามมาตรา 6(1) – (11)

(2) รายได้เช่นเดียวกับที่กำหนดให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 7(1) ถึง (7)

(3) ค่าธรรมเนียมใดๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น โดยออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น และได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ หากกิจการดังกล่าวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยให้กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายนั้น และให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร

(5) รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

มาตรา 9 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอาจมีรายได้ตามที่จะกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา และให้นำความในหมวด 2 มาใช้บังคับสำหรับการจัดเก็บและการส่งมอบรายได้โดยอนุโลม

หมวด 2
การจัดเก็บและการส่งมอบรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

.....

มาตรา 10 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บรายได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ในการเสียภาษีและค่าธรรมเนียมตามความในหมวดนี้ ถ้ามีเศษของหนึ่งบาทให้ปัดทิ้ง

มาตรา 11 ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับหรือรายได้อื่นใดเพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้ โดยให้คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ อัตราการหักค่าใช้จ่ายจะต้องไม่เกินร้อยละห้าของเงินค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับหรือรายได้อื่นที่จัดเก็บได้

เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดเก็บตามความในวรรคหนึ่งแล้ว ให้กระทรวง ทบวง กรม ส่งมอบเงินดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยต้องแจ้งค่าใช้จ่ายที่ได้หักไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทราบ

มาตรา 12 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับหรือรายได้อื่นใดเพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้ ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 11 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 13 ในกรณีที่เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมืองพัทยา หรือกรุงเทพมหานคร มอบหมายให้กรมสรรพากรจัดเก็บเงินภาษีมูลค่าเพิ่มแทนให้กรมสรรพากรส่งมอบเงินภาษีดังกล่าวแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1)ภาษีที่จัดเก็บจากการขายสินค้าและการให้บริการที่ผลิตหรือให้บริการในประเทศให้จัดแบ่งเป็นรายจังหวัดตามสัดส่วนแห่งยอดขายที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มในจังหวัดและกรุงเทพมหานครในปีที่ล่วงมาแล้วต่อยอดขายที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งประเทศในปีที่ล่วงมาแล้ว

กรณีกรุงเทพมหานคร ให้ส่งมอบภาษีที่คำนวณได้ให้กรุงเทพมหานครโดยตรง กรณีจังหวัดอื่น ให้คำนวณจัดสรรให้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาในจังหวัดชลบุรีตามสัดส่วนแห่งยอดประชากรในปีที่ล่วงมา

(2)ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บจากการนำเข้าสินค้าให้ส่งมอบให้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานครตามสัดส่วนแห่งยอดจำนวนประชากรในปีที่ล่วงมาแล้วต่อจำนวนประชากรทั่วประเทศในปีก่อนปีที่ล่วงมาแล้ว

จำนวนประชากรตามวรรคหนึ่ง ให้ถือตามรายงานของกระทรวงมหาดไทย

มาตรา 14 ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานครมอบหมายให้กรมสรรพากรจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดและภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครแทน ให้กรมสรรพากรส่งมอบเงินภาษีดังกล่าวแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นและกรุงเทพมหานคร

มาตรา 15 เงินภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบ ที่จัดเก็บได้ในเขตเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร ให้กรมสรรพสามิตส่งมอบแก่ราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ตามสัดส่วนแห่งจำนวนประชากรทั่วประเทศในปีที่ล่วงมาแล้ว

จำนวนประชากรตามวรรคหนึ่ง ให้ถือตามรายงานของกระทรวงมหาดไทย

มาตรา 16 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ ภาษีรถ และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน ที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใดและกรุงเทพมหานคร ให้กรมขนส่งทางบกส่งมอบเงินภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดนั้นและกรุงเทพมหานคร

มาตรา 17 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันในเขตเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร ให้กรมสรรพสามิตและกรมตำรวจส่งมอบเงินค่าธรรมเนียมดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่นั้น

มาตรา 18 ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ที่จัดเก็บได้ในเขตจังหวัดใด ให้กรมที่ดินส่งมอบเงินค่าธรรมเนียมดังกล่าวให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดนั้นและกรุงเทพมหานคร

มาตรา 19 การส่งมอบเงินรายได้ตามมาตรา 13 ถึง มาตรา 18 ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น ให้ส่งมอบปีละหกงวด ดังนี้

งวดที่หนึ่ง สำหรับเงินภาษีที่จัดเก็บได้ในเดือนมกราคมถึงเดือนกุมภาพันธ์ ให้ส่งมอบภายในเดือนเมษายน

งวดที่สอง สำหรับเงินภาษีที่จัดเก็บได้ในเดือนมีนาคมถึงเดือนเมษายน ให้ส่งมอบภายในเดือนมิถุนายน

งวดที่สาม สำหรับเงินภาษีที่จัดเก็บได้ในเดือนพฤษภาคมถึงเดือนมิถุนายน ให้ส่งมอบภายในเดือนสิงหาคม

งวดที่สี่ สำหรับเงินภาษีที่จัดเก็บได้ในเดือนกรกฎาคมถึงเดือนสิงหาคม ให้ส่งมอบภายในเดือนตุลาคม

งวดที่ห้า สำหรับเงินภาษีที่จัดเก็บได้ในเดือนกันยายนถึงเดือนตุลาคม ให้ส่งมอบภายในเดือนธันวาคม

งวดที่หก สำหรับเงินภาษีที่จัดเก็บได้ในเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนธันวาคม ให้ส่งมอบภายในเดือนกุมภาพันธ์

ในกรณีที่มีความจำเป็นทำให้ไม่อาจส่งมอบเงินรายได้ในงวดใดได้ภายในระยะเวลาที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด ให้ขยายระยะเวลาการส่งมอบออกไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะตกลงกัน

ในงวดใดมีจำนวนเงินที่เป็นเศษและไม่อาจจัดสรรได้ ให้นำไปรวมกับเงินที่จะส่งมอบในงวดต่อไป

มาตรา 20 การส่งมอบเงินรายได้อื่นตามความในหมวดนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ อาจกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

บทเฉพาะกาล

.....

มาตรา 21 ในปีแรกที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากได้รับเงินรายได้ครั้งแรกในงวดใด ให้เริ่มจัดสรรตั้งแต่งวดนั้น

มาตรา 22 เงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ที่กระทรวงมหาดไทยได้รับไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและยังไม่ได้จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปจนเสร็จสิ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

การยกเลิกกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้

กฎหมายที่ต้องแก้ไข	หมวด/มาตรา	การแก้ไข
1. พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปรกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	ยกเลิก หมวด 3 การจัดสรรสัดส่วนภาษีอากร มาตรา 23 - มาตรา 29	ยกร่าง พรบ. รายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น 1) เพื่อกำหนดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ในการจัดเก็บภาษี และค่าธรรมเนียม 2) กำหนดประเภทภาษีและค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถจัดเก็บได้ 3) กำหนดอัตราภาษีที่องค์กรปรกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถจัดเก็บได้
2. พรบ. รายได้เทศบาล	ยกเลิก พรบ. ทั้งฉบับ	ใช้ พรบ. รายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น
3. พรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	- ยกเลิกหมวด 1 เฉพาะส่วนรายได้ มาตรา 29 - 32 ส่วนที่ 3 รายได้และรายจ่ายของสภาตำบล - ยกเลิกหมวด 2 ส่วนที่ 4 รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 74 - 82	ใช้ พรบ. รายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น

กฎหมายที่ต้องแก้ไข	หมวด/มาตรา	การแก้ไข
4. พรบ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540	- ยกเลิก มาตรา 66 - 73 ในหมวด 5 การงบประมาณ และการคลัง	ใช้ พรบ. รายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น
5. พรบ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542	- ยกเลิก เฉพาะ ส่วนรายได้ มาตรา 80 - 89 ในหมวด 6 รายได้และรายจ่าย	ใช้ พรบ. รายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น
6. พรบ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528	- ยกเลิก เฉพาะส่วนรายได้ มาตรา 109 - 117 หมวด 7 การคลังและทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร	ใช้ พรบ. รายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น