

จากลักษณะพิเศษข้อนี้ทำให้ค่าธรรมเนียมสามารถใช้เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะวัดความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นต่อการบริการขั้นพื้นฐานได้ โดยค่าธรรมเนียมจะเป็นตัวชี้วัดได้ว่าบริการใดเป็นที่ต้องการของประชาชนมากน้อยเพียงใดและบริการใดไม่เป็นที่ต้องการของประชาชน

2) ความยุติธรรมในการจัดเก็บ ค่าธรรมเนียมถือได้ว่าเป็นการจัดเก็บที่เหมาะสม และ เป็นธรรม เนื่องจากมีการพิจารณาถึง

(1) การได้รับประโยชน์ (benefit principle) โดยผู้ได้รับประโยชน์จากบริการจะเป็น ผู้จ่ายค่าบริการส่วนผู้ไม่ได้รับประโยชน์ก็ไม่ต้องจ่าย เช่น ค่าธรรมเนียมผ่านทาง ผู้ใช้บริการผ่านทางครั้งใดก็เสียค่าธรรมเนียม ถ้าไม่ได้ผ่านก็ไม่ต้องเสีย การจัดเก็บค่าธรรมเนียมนี้จะต่างจากการจัดเก็บภาษีตรงที่การเก็บภาษียึดหลัก ability to pay คือ เก็บจากผู้มีความสามารถในการเสียภาษีโดยไม่ได้นับว่าผู้เสียภาษีนั้นได้รับประโยชน์จากบริการของรัฐหรือไม่

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

### 3) ประเภทของบริการที่ควรใช้ค่าธรรมเนียม

ในการที่รัฐจะนำค่าธรรมเนียมมาใช้ในการบริการประเภทใด จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมด้วยว่า บริการนั้น ๆ เหมาะสมที่จะเก็บค่าธรรมเนียมหรือไม่ โดยทั่วไปจะพิจารณาจาก

1) การบริการสาธารณะนั้น ประชาชนเข้าถึงได้ทุกคนหรือไม่

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

2) ความต้องการให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม (User Charger) จะเป็นวิธีที่ทำให้ผู้ใช้บริการตระหนักในการใช้ประโยชน์จากสินค้าหรือบริการนั้น เช่น ค่ายาในโรงพยาบาลของรัฐที่อาจเก็บในรูปค่าธรรมเนียมการรักษา ทั้งนี้เพื่อให้ผู้เสียค่าธรรมเนียมรู้สึกว่ายาคาที่ได้รับมาเป็นสิ่งที่ต้องซื้อ มา ทำให้ตระหนัก

ถึงความจำเป็นและความสำคัญของยา ถ้าเป็นการให้เปล่าโดยถือว่าเป็นบริการที่รัฐจัดหาแบบให้เปล่า ผู้รับบริการอาจไม่ตระหนักถึงคุณค่าและไม่ได้ใช้อย่างคุ้มค่า ทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรโดยใช่เหตุ ด้วยเหตุนี้จึงต้องจัดเก็บค่าธรรมเนียม

3) การให้บริการสาธารณะนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นหรือเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องการ แต่ไม่มีเอกชนจัดทำ เนื่องจากต้องใช้ค่าใช้จ่ายมากและไม่คุ้มค่า กรณีนี้รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีการบริการนั้น ๆ ขึ้น เช่น การสร้างโรงพยาบาลในท้องถิ่นห่างไกล ไม่มีเอกชนทำเพราะไม่คุ้มค่าใช้จ่าย จึงเป็นหน้าที่ที่รัฐต้องทำและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม

### 6.1.3 ประเภทของค่าธรรมเนียม

ค่าธรรมเนียมแบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

#### 1) ค่าธรรมเนียมผู้ได้รับประโยชน์ (Beneficiary Charges)

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 ค่าธรรมเนียมที่เก็บเป็นรายเดือนจากการใช้น้ำหรือโทรศัพท์

ข) 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) ค่าธรรมเนียมแบบใบอนุญาต (Regulatory fees)

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) โดยยังไม่มีเก็บ

ค่าธรรมเนียมจากการพัฒนา (betterment levy) สำหรับค่าธรรมเนียมที่กล่าวมาแล้วนั้นสามารถแบ่งตามการจัดเก็บได้หลายลักษณะ ดังนี้

1) แบ่งตามหน่วยงานที่จัดเก็บ

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) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
- 7) พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535
- 8) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535
- 9) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

โดยในตารางที่ 1 จะแสดงรายละเอียดและรายการค่าธรรมเนียมและค่าใบอนุญาตลักษณะที่จัดเก็บ และอัตราที่จัดเก็บในปัจจุบัน

ข) ค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลเก็บเพิ่มให้แก่ท้องถิ่น

ค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลเก็บเพิ่มให้แก่ท้องถิ่นนี้ได้แก่ค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติดังต่อไปนี้

- 1) พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493

## 2) พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

### 2) แบ่งตามระดับขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันแบ่งการปกครองออกเป็น 3 ระดับ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยในพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละองค์การระบุประเภทของค่าธรรมเนียมที่ท้องถิ่นแต่ละประเภทสามารถจัดเก็บได้ เช่น ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ อากรฆ่าสัตว์ ให้เทศบาล และอบต. จัดเก็บ และค่าธรรมเนียมผู้พักโรงแรมให้อบจ. จัดเก็บ เป็นต้น

### 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) Full Cost Pricing 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) Partial Cost Pricing คือ การคิดค่าธรรมเนียมเพียงบางส่วน ซึ่งมักจะใช้มากกับการให้บริการของรัฐต่อสินค้าและบริการของรัฐโดยสมบูรณ์ (pure public goods) ลักษณะของบริการที่จะใช้วิธีคิดค่าธรรมเนียมแบบ Partial cost pricing นี้ ต้องมีลักษณะพิเศษ คือ การใช้สินค้าหรือบริการนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อบุคคลอื่นด้วย (externality effect) โดยส่วนที่ผู้อื่นได้รับประโยชน์นั้น จะได้รับการชดเชยหรือสนับสนุน (subsidize) จากเงินภาษีของรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้รับ

บริการไม่ใช่ผู้ได้รับประโยชน์เพียงคนเดียว นอกจากนี้ สินค้าหรือบริการที่รัฐบาลต้องการส่งเสริมให้ผู้ซื้อหรือผู้ให้บริการมากขึ้น ก็อาจใช้วิธีคิดค่าธรรมเนียมแบบนี้ได้ หรืออีกกรณีหนึ่ง คือ เป็นการบริการที่รัฐต้องการจะจัดให้สำหรับประชาชนที่ด้อยโอกาสหรือมีรายได้น้อยให้ได้มีส่วนในการใช้บริการนั้น

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

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

#### 6.1.6 บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเรื่องค่าธรรมเนียม

หลักการพื้นฐานในการนำค่าธรรมเนียมมาใช้ จะต้องพิจารณาถึงลักษณะของสินค้า หรือประเภทของการบริการที่รัฐจัดให้ นั้น 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 ควรใช้วิธีคุ่มทุน คือ จัดเก็บเท่าต้นทุนของรัฐที่เสียไปในการจัดให้มีบริการนั้น ๆ โดยอาจคิด full cost ซึ่งรวมค่าดำเนินการ การบำรุงรักษา ค่าจ้างบุคลากร หรือคิดแบบ Partial cost คือ การคิด full cost หักด้วยการนำเงินภาษีมาช่วย (subsidize) เนื่องจากการให้บริการนั้นทำให้เกิดประโยชน์กับสังคมส่วนรวมด้วย (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 หรือธุรกิจ โดยรัฐอาจต้องมีการตั้งมาตรฐาน 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 ซึ่งจะได้มีการมีการวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป

จากหลักการข้างต้นจะได้นำมาวิเคราะห์ค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บในปัจจุบัน โดยจะได้แยกประเภทค่าธรรมเนียมให้ถูกต้องเพื่อที่จะได้วิเคราะห์และนำเสนอการคิดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บได้อย่างเป็นธรรม

# 1) การแยกประเภทค่าธรรมเนียมตามลักษณะกิจการ พร้อมการคิดค่าธรรมเนียมที่เหมาะสม

ตาราง 1 ค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง

ค่าธรรมเนียม	ลักษณะการจัดเก็บ	ประเภท	การคิดค่าบริการ	หมายเหตุ
1. <u>พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2535</u> 1) ค่าตอบแทนการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอันใดลงในลำแม่น้ำ	1) ท่อหรือหลักผูกเรือสำราญและกีฬา ตรม.ละ 1,000 บาท 2) อาคารหรือสิ่งอันใดลงในลำแม่น้ำ ซึ่งมีได้ใช้ประโยชน์ในการขนส่งทางน้ำโดยตรง ตรม. ละ 300 บาท (3) – (7)	User charges	- คิดค่าบริการตามผลประโยชน์ที่บุคคลได้รับ	
2. <u>พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535</u> 1) ค่าเก็บและขนส่งมูลฝอยหรือ 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. คิดลบ.ม. ละ 150 บาท  - วันหนึ่งไม่เกิน 20 ลิตร เดือนละ 40 บาท - วันหนึ่งเกิน 20 ลิตร ค่าเก็บและขน	User charges	- ใช้หลักค้ำทุ่นในการให้บริการ	- นอกจากการคิดค่าจัดเก็บขยะตามปริมาณขยะควรมีการคิดค่าจัดเก็บแบ่งตามประเภทขยะโดยคิดค่าบริการบนความยากง่ายในการกำจัดขยะแต่ละประเภท



ค่าธรรมเนียม	ลักษณะการจัดเก็บ	ประเภท	การคิดค่าบริการ	หมายเหตุ
<p>ข) ที่มีปริมาณมูลฝอยวันหนึ่งเกิน 500 ลิตร ขึ้นไป</p> <p>ค) ค่าเก็บเป็นครั้งคราว</p>	<p>ทุก ๆ 20 ลิตร หรือเศษของและ ละ 20 ลิตร เดือนละ 40 บาท - วันหนึ่งไม่เกิน 1 ลบ.ม. เดือน ละ 2,000 บาท - วันหนึ่งเกิน 1 ลบ.ม. ค่าเก็บ และขนทุก ๆ ลบ.ม. หรือเศษ ของ ลบ.ม. เดือนละ 2,000 บาท - ครั้งหนึ่ง ๆ ไม่เกิน 1 ลบ.ม. ครั้งละ 150 บาท - เกิน 1 ลบ.ม. ค่าเก็บและขน ทุก ๆ ลบ.ม. หรือเศษของ ลบ. ม. ลบ.ม. ละ 150 บาท</p>			
2) ค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาต				
2.1) ใบอนุญาตทำการเก็บ/ ขนสิ่งปฏิกูล	ฉบับละ 5,000 บาท	license	- regulatory cost	- ควรมีการต่อ ใบอนุญาตเป็น คราว ๆ เพื่อ ประโยชน์ในการ ควบคุม
2.2) ใบอนุญาตดำเนินการ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุข ภาพ	ฉบับละ 10,000 บาท	license	- regulatory cost	
2.3) ใบอนุญาตจัดตั้ง ตลาด	ฉบับละ 3,000 บาท	license		
2.4) ใบอนุญาตจำหน่าย สินค้าในที่หรือทางสาธารณะ				
ก) แบบจัดวาง	ฉบับละ 500 บาท	Permit fees	- regulatory cost	
ข) แบบรื้อขาย	ฉบับละ 50 บาท	Permit fees	- regulatory cost	
3) ค่าธรรมเนียมการออก หนังสือรับรองการแจ้งการจัด ตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือ สถานที่สะสมอาหาร	ฉบับละ 1,000 บาท	Permit fees	- administrative cost	

ค่าธรรมเนียม	ลักษณะการจัดเก็บ	ประเภท	การคิดค่าบริการ	หมายเหตุ
<b>3. พระราชบัญญัติรักษา</b> <b>ความสะอาดและความเป็น</b> <b>ระเบียบเรียบร้อยของบ้าน</b> <b>เมือง พ.ศ. 2535</b> - ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเปิด ประกาศหรือเขียนข้อความ หรือภาพติดตั้ง เขียนป้ายหรือ เอกสารหรือสิ่งหรือโปรยแผ่น ประกาศเพื่อโฆษณาแก่ ประชาชน	โฆษณาเพื่อการค้า ฉบับละ 200 บาท โฆษณาอื่น ๆ ที่ไม่เป็นการค้า ฉบับละ 100 บาท	Permit fees	Administrative cost	
<b>4. พระราชบัญญัติจัด</b> <b>ระเบียบการจอดยานยนต์</b> <b>ในเขตเทศบาลและ</b> <b>สุขาภิบาล พ.ศ. 2503</b> - ค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์ ในที่จอดยานยนต์	- จักรยานยนต์ ชม.แรก 5 บาท ชม.ต่อไป 10 บาท - รถยนต์ไม่เกิน 4 ล้อ ชม. แรก 10 บาท ชม. ต่อไป 20 บาท	Permit fees	Administrative cost	
<b>5. พระราชบัญญัติควบคุม</b> <b>การโฆษณาโดยใช้เครื่อง</b> <b>ขยายเสียง พ.ศ. 2493</b> - ค่าธรรมเนียมการอนุญาต การโฆษณากิจการที่ไม่เป็นไป ในทำนองการค้า - ค่าธรรมเนียมที่เป็นไป ในทำนองการค้า	ฉบับละ 10 บาท - โฆษณาเคลื่อนที่ ฉบับละ 60 บาท - โฆษณาประจำที่ ฉบับละ 75 บาท	Permit fees  Permit fees	Administrative cost  Administrative cost	
<b>6. พระราชบัญญัติ โรคพิษ</b> <b>สุนัขบ้า พ.ศ. 2535</b> - ค่าธรรมเนียมการฉีดวัคซีน - เครื่องหมายประจำตัวสัตว์ - ใบรับรองการฉีดวัคซีน	หัวละ 40 บาท อันละ 10 บาท ฉบับละ 10 บาท	Permit fees	administrative cost	

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

ค่าธรรมเนียม	ลักษณะการจัดเก็บ	ประเภท	การคิดค่าบริการ	หมายเหตุ
<p>(ข) ค่าเบี้ยเลี้ยงของพนักงานตรวจโรคสัตว์ตามระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของทางราชการ</p> <p>(ค) ค่าธรรมเนียมการประทับตรารับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- โค ตัวละ 12 บาท</li> <li>- กระบือ ตัวละ 15 บาท</li> <li>- สุกร ตัวละ 10 บาท</li> <li>- สุกรที่มีน้ำหนักต่ำกว่า 22.5 กิโลกรัม ตัวละ 5 บาท</li> <li>- แพะหรือแกะ ตัวละ 4 บาท</li> <li>- สัตว์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ตัวละ 4 บาท</li> </ul> <p>4) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์โรงพักสัตว์และการฆ่าสัตว์</p> <p>5) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต</p>		Permit fee	Regulatory cost	
	ฉบับละ 200 บาท	License	Regulatory cost	
	ฉบับละ 50 บาท	License	Administrative cost	
<p><b>9. พรบ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522</b></p> <p>(ก) ค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ใบอนุญาตก่อสร้าง ฉบับละ 20 บาท</li> <li>- ใบอนุญาตดัดแปลง ฉบับละ 10 บาท</li> <li>- ใบอนุญาตรื้อถอน ฉบับละ 10 บาท</li> <li>- ใบอนุญาตเคลื่อนย้าย ฉบับละ 10 บาท</li> <li>- ใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้ ฉบับละ 20 บาท</li> <li>- ใบรับรอง ฉบับละ 10 บาท</li> </ul>		License	Administrative cost	

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

### บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ (ต่อ)

#### 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. รัฐควรมีหน้าที่เพียงเป็นผู้ควบคุมดูแลการดำเนินการ ทั้งด้านความสะอาดและสุขลักษณะ	สำหรับข้อเสนอ คือ 1. ยกเลิกค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ของรัฐ 2. หากพื้นที่ใดไม่มีเอกชนรับทำโรงฆ่าสัตว์ให้รัฐยังเป็นผู้ดำเนินการ แต่ควรปรับค่าธรรมเนียมให้ใช้วิธีแบบคุ่มทุน หากมีราคาสูงเกินไปรัฐอาจพิจารณาให้การอุดหนุน 3. ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการฆ่าสัตว์ไม่ควรมุ่งหวังเป็นรายได้ ดังนั้นจึงควรยกเลิกการเก็บอากรฆ่าสัตว์ด้วย
3) อากรฆ่าสัตว์			ควรยกเลิก
4) ค่าธรรมเนียมการประทับตรารับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์	เก็บค่าธรรมเนียมเป็นรายตัว เช่น โค ตัวละ 12 บาท	ยังเห็นควรให้มีค่าธรรมเนียมนี้เพื่อควบคุมความสะอาดและสุขลักษณะของเนื้อสัตว์ที่จะออกสู่ผู้บริโภค	

### 3) ค่าธรรมเนียมที่ควรพิจารณา

จากการศึกษาค่าธรรมเนียมในต่างประเทศ ค่าธรรมเนียมที่เห็นว่ามีแนวโน้มที่น่าสนใจและน่าที่จะนำมาปรับใช้กับประเทศไทย 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 ก็จะมีการตั้ง 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)

อัตราค่าบริการ อาจเก็บตามประเภทของพื้นที่ เช่น ย่านที่อยู่อาศัย ย่านธุรกิจ หรือย่านโรงงาน อุตสาหกรรม หรือเก็บตามสถานที่ตั้งที่มีการจัดแบ่งเป็นเขตตามที่รัฐกำหนด

ตัวอย่างการคำนวณ impact fee ประเภทค่าธรรมเนียมการจัดให้มีระบบการควบคุมน้ำเสีย

#### 1. ที่พักสำหรับครอบครัวเดี่ยว

ที่พัก 1 หลัง มีค่าเฉลี่ยปริมาณน้ำทิ้ง	315	หน่วย
ค่าธรรมเนียมระบบการจัดควบคุมน้ำเสีย	1.15	บาทต่อหน่วย
คิดเป็นเงิน	362.25	บาท
ค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย	12.40	บาทต่อหน่วย
คิดเป็นเงิน $362.25 \times 12.40$	=	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 $100 \times 90 \times 1.15$	=	10,350.00	บาท
ค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย	12.40	บาทต่อหน่วย	
คิดเป็นเงิน $100 \times 90 \times 12.40$	=	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 $50 \times 30 \times 1.15$	=	1,725.00	บาท
ค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย	12.40	บาท/หน่วย	
คิดเป็นเงิน $50 \times 30 \times 12.40$	=	18,600.00	บาท
ค่าเชื่อมระบบ	125	บาท/1 จุดเชื่อม	
รวมเป็นเงินค่าธรรมเนียมที่ต้องเรียกเก็บ		20,450.00	บาท/1 ภัตตาคาร



**3.2 ค่าธรรมเนียมแบบ Special assessment** เป็นการจัดเก็บค่าธรรมเนียม กับเจ้าของทรัพย์สินสำหรับมูลค่าที่เพิ่มขึ้นในที่ดิน อันเนื่องมาจากการปรับปรุงพื้นที่โดยรัฐ ซึ่งทำให้เอกชนได้รับประโยชน์จากการปรับปรุงนั้น

#### แนวคิดพื้นฐาน

1) โดยปกติการปรับปรุงพื้นที่นั้น จะมีการนำเงินภาษีทั่วไปมาใช้เนื่องจากเป็นการทำให้เกิดประโยชน์สาธารณะ แต่ต่อมามีแนวคิดว่าการปรับปรุงพื้นที่บริเวณใดแล้วทำให้พื้นที่บริเวณนั้นมีมูลค่าสูงขึ้น ผู้ที่ได้รับประโยชน์ซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ก็ควรจะเป็นผู้มีส่วนร่วมในค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงพื้นที่นั้น ๆ ร่วมกับรัฐ

2) การใช้ค่าธรรมเนียมแบบ Special assessment ทำให้เกิดความเป็นธรรมเพราะผู้เสียภาษีโดยรวมไม่ต้องรับภาระในค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการปรับปรุงพื้นที่บางแห่ง ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์กับบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่นั้นเพียงไม่กี่ราย

3) นอกจากนี้รัฐยังสามารถลดค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงพื้นที่ให้ดีขึ้นได้

#### โครงการที่สามารถใช้ ค่าธรรมเนียมแบบ Special assessment

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

#### ขั้นตอนวิธีการในการนำ Special assessment มาใช้

1) การเสนอโครงการ การเสนอโครงการที่จะมีการนำ Special assessment มาใช้ อาจมีการนำเสนอได้ 2 วิธี คือ

- (1) โดยประชาชนในพื้นที่เป็นผู้ร่วมกันเสนอโครงการ (voluntary assessment) และ
- (2) โดยรัฐบาล เป็นผู้เสนอโครงการ (compulsory assessment)

ในกรณีที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ เจ้าของพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ในจำนวนที่เป็นเสียงข้างมาก จะร่วมกันลงนามในคำร้องขอเพื่อให้มีการนั้นยื่นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐที่ได้รับ

คำร้องจะต้องมีการกำหนดขั้นตอนภายใน เพื่อพิจารณาคำร้องขอนั้น และต้องกำหนดมาตรฐาน คำร้องและประเภทของโครงการที่จะอนุญาตให้มีการใช้วิธี Special assessment ด้วย

สำหรับในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เสนอโครงการ จะต้องมีความหมายหรือระเบียบซึ่งมีการระบุขั้นตอนและวิธีการดำเนินโครงการไว้ การใช้ Special assessment นี้จะประสบความสำเร็จ ก็ต่อเมื่อเจ้าของที่ดินซึ่งได้รับผลกระทบได้เข้ามีส่วนร่วมในโครงการตั้งแต่วาง

## 2) การทำรายงานความเป็นไปได้ของโครงการ (feasibility study) ขั้นตอนต่อไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ทำรายงาน ซึ่งจะพิจารณาถึงความจำเป็นของโครงการ และ ค่าใช้จ่ายโดยประมาณซึ่งจะรวมถึงค่าใช้จ่ายของรัฐในทางอ้อมที่เกิดจากการค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามโครงการด้วย ในขั้นตอนนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะกำหนดเขตพื้นที่ของโครงการโดยมีการระบุพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบและทำการประเมิน มูลค่าที่จะเพิ่มขึ้นของพื้นที่แต่ละแห่ง อันเนื่องจากการปรับปรุงพื้นที่นั้น ๆ ให้ชัดเจน นอกจากนี้ ควรจะมีการเตรียมการสำหรับบัญชีประเมินเบื้องต้น ซึ่งจะระบุเขตของพื้นที่แต่ละแห่งพร้อมทั้งชื่อเจ้าของพื้นที่นั้น

3) การประชาสัมพันธ์ เมื่อได้จัดทำรายงานความเป็นไปได้ของโครงการเสร็จสิ้นแล้ว จะเปิดโอกาสให้มีการทำประชาพิจารณ์ เพื่อให้เจ้าของที่ดินที่ได้รับผลกระทบนั้นได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ ในบางรัฐของสหรัฐอเมริกากฎหมายกำหนดให้โครงการต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากผู้ได้รับผลกระทบเป็นเสียงข้างมากพิเศษ เช่น จำนวน 2 ใน 3 จึงจะดำเนินการโครงการนั้นได้

ในขั้นตอนการประชาสัมพันธ์เจ้าของพื้นที่จะได้รู้ถึงมูลค่าที่จะเพิ่มขึ้นในที่ดินของตน หลังจากมีการปรับปรุงพื้นที่แล้ว และเมื่อจบการประชาสัมพันธ์ หากที่ประชุมของเจ้าของพื้นที่เห็นชอบโครงการก็จะมี การอนุญาตให้มีการดำเนินการก่อสร้าง

## 4) การประเมินมูลค่าของพื้นที่

เมื่อมีการอนุมัติการก่อสร้างและได้มีการศึกษาในการประเมินราคาพื้นที่แล้วจะมีการกำหนดราคาประเมินของพื้นที่ และมีการทำบัญชีการประเมิน ซึ่งจะมีการปรับปรุงให้ทันสมัยและมีข้อมูลที่ครบถ้วน และหากเจ้าของพื้นที่จะได้รับคำบอกกล่าวการประเมินนั้นไม่พอใจก็สามารถคัดค้านได้

ในการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับบัญชีการประเมินนี้ อาจเกิดขึ้นพร้อมกับการประชาสัมพันธ์ 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 ไม่ได้ประกันความยุติธรรมได้มากนัก เพราะประโยชน์ของโครงการอาจไม่ได้กระจายด้วยวิธีนั้น โดยปัจจุบันมักจะมีการคิดค่าใช้จ่าย บนหลักของพื้นที่คือเก็บ on a per acre หรือ per lot โดยเฉพาะโครงการส่งน้ำและท่อน้ำทิ้ง

#### 5) ออกหลักฐานการประเมิน (assessment certificate)

เมื่อทุกอย่างลงตัวแล้วจะมีการออกหลักฐานการประเมิน assessment certificate ให้เจ้าของพื้นที่ ซึ่งในหลักฐานการประเมินดังกล่าวจะประกอบด้วย

(5.1) มูลค่าการประเมิน ของพื้นที่

(5.2) ลักษณะของพื้นที่ตามทะเบียน

(5.3) เงื่อนไขการชำระราคาตามที่ประเมิน (terms of payment) รวมถึง จำนวนครั้งในการผ่อนชำระและดอกเบี้ยในกรณีมีการผ่อนชำระ

#### อำนาจของรัฐในการใช้ Special assessment

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

#### สาระสำคัญของกฎหมาย

กฎหมายที่จะให้อำนาจในการเก็บค่าธรรมเนียมจากการพัฒนา นั้นจะมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

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

## ค่าธรรมเนียมแบบBetterment Levy กับการปรับใช้กับประเทศไทย

จากการศึกษาหลักการของค่าธรรมเนียมแบบ Betterment Levy ในสองประเภทดังกล่าวข้างต้น 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) สำหรับการ ใช้ special assessment ซึ่งเก็บบนมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นจากการพัฒนาพื้นที่ (public improvement) นั้น อาจไม่สอดคล้องกับการใช้ในประเทศไทย ซึ่งมีระบบภาษีอยู่แล้ว เช่นภาษีโรงเรือนที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง ภาษีบำรุงท้องที่ และค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือ ค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์ โดยภาษีบำรุงท้องที่ นั้นจะได้มีการประเมินทุก 4 ปี ดังนั้น หากที่ดินได้มีการปรับปรุงพัฒนา 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 รายได้ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความแตกต่างกัน้อยลงและสอดคล้องกับภาระกิจและความรับผิดชอบต่อท้องถิ่น รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องสัมพันธ์กับภาระกิจและความรับผิดชอบนั้น หมายถึง รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องไม่น้อยกว่ารายได้ที่ได้ของปี ก่อนหน้า หรือ เท่ากับภาระกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้จ่ายในปีก่อนหน้า

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

ซึ่งเดิมเป็นของ อบจ. ให้กับเทศบาล และ อบต. โดยจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มนั้นตามหลักประชากรในพื้นที่  
ประการสุดท้ายคือ ข้อกำหนดในการให้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลจัดสรรให้กับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น  
ต้องมีสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 30 ต่อภาษีมูลค่าเพิ่มของรัฐบาล ทั้งนี้ ให้รวมถึงภาษีมูลค่าเพิ่ม 1/9  
ภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 5 ของอัตราภาษีของรัฐบาล 6.3 ที่แบ่งตามสัดส่วนยอดขายให้กับ อบจ. และ  
ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มเติมให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดแตกต่างกันในแต่ละ  
ปีงบประมาณ

## 7.1 วิธีการประมาณการรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละหมวด

หลักเกณฑ์ในการแบ่งหมวดของรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ยึดหลักแหล่ง  
ที่มาของรายได้ในการกำหนด เช่น รายได้นั้นเป็นของท้องถิ่น หรือรายได้ของรัฐบาล รายได้ของท้องถิ่น  
หมายถึง รายได้ที่มีแหล่งกำเนิดในท้องถิ่น แต่ขึ้นอยู่กับว่าท้องถิ่นจะทำการจัดเก็บเองหรือฝากรัฐบาล  
จัดเก็บให้ขึ้นอยู่กับการประหยัดและประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้นั้น ๆ รายได้ของรัฐบาล หมายถึง  
รายได้ที่เป็นรายได้ของรัฐบาลแล้วจัดสรรให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น และรายได้ที่สามารถเป็นได้ทั้งรายได้  
ของท้องถิ่นและรายได้ของรัฐบาล หรือรายได้ที่มีความสัมพันธ์กับภารกิจทั้งของท้องถิ่น และ รัฐบาล

การจัดทำประมาณการรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น สามารถแบ่งออกเป็น 6  
หมวดหลัก คือ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ ภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลเก็บและจัด  
สรรให้ท้องถิ่น ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้ รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ และเงินอุดหนุน เพื่อให้ง่ายต่อ  
ความเข้าใจ วิธีการประมาณการจะอธิบายในแต่ละหมวดตามลำดับ

การประมาณการรายได้ที่จะนำเสนอ พัฒนามาจากรายได้ของแต่ละองค์การปกครองส่วน  
ท้องถิ่น ดังนั้นการประมาณการจึงต้องอาศัยข้อมูลที่มีความสมบูรณ์อยู่ในปัจจุบันให้มากที่สุด วิธีการ  
ประมาณการจึงอาศัยรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2542 เป็นหลัก เนื่องจาก  
ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลรายท้องถิ่น การประมาณการจึงต้องอาศัยสมมุติฐานบางประการในการ  
ประมาณการ ซึ่งสมมุติฐานดังกล่าวจะนำเสนอในแต่ละหมวดของรายได้ขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น

### หมวดที่ 1 : รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง

รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ประกอบไปด้วย รายได้ที่เป็นภาษี และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีของ  
ท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองโดยมีรายจ่ายในการจัดเก็บของตนเอง ซึ่งในส่วนของรายได้ที่เป็นภาษีหรือภาษี  
ท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Levied Tax) ประกอบไปด้วยภาษีดังต่อไปนี้ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น ภาษีค้ำปลิกยาสูบ ภาษีค้ำปลิกน้ำมัน ภาษีโรงเรือน

ในส่วนของภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ งานวิจัยอาศัยฐานข้อมูลปีงบประมาณ 2542 โดยสร้างสมมุติฐานที่ว่า รายได้ดังกล่าวที่ท้องถิ่นทำการจัดเก็บนั้นยังต่ำกว่าความเป็นจริงของที่ควรจัดเก็บได้ สาเหตุของรายได้ที่ต่ำกว่ารายได้ที่ควรจัดเก็บได้ของภาษีทั้งสองนั้นสืบเนื่องมาจาก ท้องถิ่นไม่สามารถตรวจสอบจำนวนผู้เสียภาษีได้อย่างครบถ้วน โดยเฉพาะผู้ประกอบการที่ดินเพื่อการเก็งกำไรหรือผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าสูงนั้นไม่อยู่ในฐานภาษีในปัจจุบัน จึงทำให้ภาระภาษีหลักตกอยู่กับผู้ประกอบการโรงงานต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการจัดเก็บภาษีทั้งสองให้มีประสิทธิภาพและลดการเก็งกำไรของผู้ประกอบการที่ดิน งานวิจัยได้เสนอการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเพื่อลดภาระของภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ผู้ประกอบการต่าง ๆ รับผิดชอบอยู่

การประมาณการรายได้จากการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ จึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเพิ่มขึ้นคงที่ประมาณปีละ 10% ซึ่งสูงกว่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากผลของการขยายฐานการจัดเก็บ

ในส่วนภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ และอากรรังนกอีแอ่น นั้นประมาณการเท่ากับรายได้ที่จัดเก็บได้จริงในปีงบประมาณ 2542

ภาษีท้องถิ่นการบริหารส่วนจังหวัด สามารถจัดเก็บได้เพิ่มเติมในหมวดนี้ คือ ภาษีค้ำปลิกยาสูบ ภาษีค้ำปลิกน้ำมัน และภาษีโรงเรือน ซึ่งการประมาณการจากค่าเฉลี่ยทางสถิติและปัจจัยกำหนดรายได้ของแต่ละภาษี ปัจจัยกำหนดรายได้ลักษณะเฉพาะตัวของภาษีแต่ละประเภท เช่น แปรผันตรงกับ ประชากร ปริมาณรถยนต์ และ แหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น

ภาษีค้ำปลิกยาสูบ เป็นภาษีที่จัดเก็บจากการซื้อขายยาสูบภายในจังหวัดนั้น ๆ การประมาณการ คำนวณจากค่าเฉลี่ยทางสถิติของอัตราประชากรที่สูบบุหรี่ต่อคนต่อวันต่อประชากรทั้งจังหวัด ตัวอย่างเช่น จากสถิติเบื้องต้นประชากรทุก ๆ ร้อยคนมีประชากรที่สูบบุหรี่วันละซอง 3 คน หาก อบจ. จัดเก็บภาษีค้ำปลิกยาสูบในอัตราซองละ 1 บาท และจำนวนประชากรของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาทั้งสิ้น 611,244 คน จะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีค้ำปลิกยาสูบทั้งสิ้น 6,693,122 บาท เป็นต้น

ภาษีค้ำปลิกน้ำมัน เป็นภาษีที่จัดเก็บจากการซื้อน้ำมัน เบนซินและดีเซล ภายในจังหวัดนั้น ๆ การประมาณการคำนวณจากค่าเฉลี่ยทางสถิติของปริมาณการใช้ น้ำมันของรถยนต์แต่ละประเภทที่ทำการจดทะเบียนกับกรมการขนส่งทางบก ประกอบไปด้วยประเภทรถยนต์คือ รถยนต์นั่ง รถยนต์กระบะโดยสาร รถยนต์กระบะบรรทุก มอเตอร์ไซด์ โดยแยกคำนวณปริมาณการใช้ น้ำมันแต่ละประเภท

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 และรถกระบะบรรทุกมีระยะทางวิ่งเฉลี่ย 20,000 กิโลเมตรต่อปี และอัตราการเผาผลาญน้ำมันเฉลี่ย 15 กิโลเมตรต่อน้ำมันหนึ่งลิตร

สมมติว่า อบจ. กระบี่มีปริมาณรถยนต์ดังนี้ รถยนต์นั่ง 2,940 คัน มอเตอร์ไซด์ 94,051 คัน รถยนต์กระบะโดยสาร 676 คันและรถกระบะบรรทุก 15,291 คัน ดังนั้น หาก อบจ. กระบี่ จัดเก็บภาษีค่าปลิกน้ำมันในอัตรา 5 สตางค์ต่อลิตร รายได้จากน้ำมันเบนซินของจังหวัดกระบี่สามารถคำนวณได้ดังนี้คือ  $0.05 * [2,940 * (20,000/10) + 94,051 * (10,000/30)] = 7,447,517$  บาท รายได้น้ำมันดีเซลของจังหวัดกระบี่คือ  $0.05 * [676 * (15,000/10) + 15,291 * (20,000/15)] = 2,033,400$  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 ซึ่งทำการจัดสรรให้ตามแหล่งกำเนิดและสัดส่วนยอดขายที่เกิดขึ้นจากการจัดเก็บเพิ่มเติมจากสินค้าสรรพสามิตและสินค้าสุลกากร ( $VAT^{CE}_{1/9}$ ) มีมูลค่าประมาณ ร้อยละ 60 ของ ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1/9 ทั้งหมด ซึ่งไม่มีแหล่งกำเนิดที่แน่ชัดจึงทำการจัดสรรตามสัดส่วนประชากร และเพื่อเป็นการเข้าใจโดยง่ายจึงขอกำหนด  $VAT_{1/9}$  เพิ่มเติมดังนี้

$$VAT^S_{1/9} = 0.4VAT_{1/9}$$

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

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 หาดด้วยภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดสรรให้กับ อบจ. ทั้งหมด

ดังนั้น สมการภาษีมูลค่าเพิ่ม 1/9 ของ อบจ. สามารถคำนวณได้ดังนี้:

$$0.4 * VAT_{1/9}^S * \text{สัดส่วนยอดขายรายจังหวัด}$$

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

$$0.6 * VAT_{1/9}^S$$

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

$$VAT_{1/9}^{CE} * \text{สัดส่วนประชากรในแต่ละ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น}$$

ในส่วนภาษีมูลค่าเพิ่ม 1/9 ที่ กทม. ได้รับทั้งหมด คือ  $VAT_{1/9}^{CE} * \text{สัดส่วนประชากรของ กทม.}$  รวมกับ  $0.6 * VAT_{1/9}^S$

ภาษีเสริมสรรพสามิต ภาษีเสริมสุรา ภาษีเสริมธุรกิจเฉพาะ ภาษีเสริมยาสูบ ประมาณการโดยอาศัยเอกสารงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณเป็นหลักประกอบกับจำนวนประชากร โดยทำการจัดสรรให้ตามสัดส่วนของประชากรในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประมาณการเท่ากับรายได้ที่จัดเก็บได้จริงในปีงบประมาณ 2542 ภาษียรถยนต์และล้อเลื่อน และ ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินจัดสรรให้ตามจริง แต่เนื่องจากการขาดฐานข้อมูล ดังนั้น การประมาณจึงอาศัยยอดขายได้ของภาษียรถยนต์และล้อเลื่อน และค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินจากแต่ละ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย ภาษียรถยนต์และล้อเลื่อนทำการจัดสรรให้กับเฉพาะ เทศบาล อบต. เมืองพัทยา และ กทม.

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

### หมวดที่ 3 : ภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น

ภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น หมายถึง รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลจัดสรรให้กับ อบจ. ตามแหล่งที่มาของภาษีมูลค่าเพิ่ม การประมาณการในส่วนนี้ใช้เอกสารงบประมาณประกอบกับสัดส่วนรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นในแต่ละจังหวัด ในปีงบประมาณ

ก่อนหน้า (จากข้อมูลในปัจจุบัน ใช้สัดส่วนภาษีมูลค่าเพิ่มจากปี 2543 ซึ่งจะมีการปรับปรุงทุกปีเพื่อ  
แก้ไขการประมาณการ) ซึ่งสัดส่วนภาษีมูลค่าเพิ่มแสดงถึงยอดขายรายจังหวัด โดยที่จังหวัดที่มีสัดส่วนราย  
ได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มสูงสุดหรือยอดขายภายในจังหวัดสูงสุด คือ กทม.ร้อยละ 60 ของยอดขายที่  
เกิดขึ้นภายในประเทศในแต่ละปีงบประมาณ

วิธีการคำนวณรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มในส่วนนี้ สมการทำการคำนวณภาษีของ  
แต่ละ อบจ. มีอยู่ 2 วิธีซึ่งผลของการคิดค่อนข้างแตกต่างกัน วิธีการทั้งสองอาศัยเอกสารงบประมาณ  
เป็นหลัก วิธีแรก คือการคิดจากต้นทุนการจัดสรร และวิธีที่สอง คือวิธีการคิดจากสัดส่วนของการ  
จัดสรรในอดีตซึ่งเป็นวิธีการคิดการจัดสรรภาษีจากปลายทาง

วิธีการจัดสรรจากต้นทุน คำนวณจากสัดส่วนยอดขายรายจังหวัดคูณกับร้อยละ 5  
ของภาษีมูลค่าเพิ่มตามเอกสารงบประมาณหลังจากมีการหักคืนแล้ว หรือ  $0.05VAT \times \text{สัดส่วนยอดขายราย}$   
 $\text{จังหวัด}$  วิธีการดังกล่าวจะทำให้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดสรรให้กับ อบจ. ซึ่งจะทำให้ยอดประมาณการเป็น 3,035  
และ 3,065 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2544 และ ปีงบประมาณ 2545 หลังจากหักค่าฝากเก็บ  
ร้อยละ 3 จากกรมที่จัดเก็บแล้ว

วิธีการคิดจากสัดส่วนของการจัดสรรในอดีต ซึ่งคำนวณจากภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 5 ของ  
อัตราภาษี 6.3 ซึ่งมีการจัดสรรให้จริงแก่ อบจ. ต่าง ๆ หากด้วยภาษีมูลค่าเพิ่มของรัฐบาล หลังจาก  
หักการคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม สัดส่วนดังกล่าวนี้จะอยู่ประมาณ 0.01269, 0.01615 และ 0.01683 ในปี  
งบประมาณ 2543 ปีงบประมาณ 2544 และปีงบประมาณ 2545 ตามลำดับ ซึ่งทำให้ภาษีมูลค่าเพิ่ม  
ในส่วนนี้อยู่ที่ประมาณ 2,800-3,000 ล้านบาทเท่านั้น

การประมาณการที่จะนำเสนอในลำดับต่อไปยึดวิธีการประมาณการต้นทุนด้วยเหตุผล  
ที่ว่า วิธีการคิดต้นทุนเป็นวิธีการคิดเชิงนโยบาย ในขณะที่วิธีคิดจากปลายทางเป็นหลักปฏิบัติ ซึ่งเป็น  
ประเด็นที่น่าสนใจต่อการประมาณการต่อไป

#### หมวดที่ 4: ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรเพิ่มให้

ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรเพิ่มให้ หมายถึง รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือภาษีสรรพ  
สามิตที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกเหนือจากภาษีที่รัฐบาลเก็บและ  
จัดสรรให้ท้องถิ่น รายได้จากภาษีในแต่ละประเภทยังจะต้องมีมูลค่ารวมไม่เกินร้อยละ 30 ของแต่ละภาษี  
เนื่องจากรายได้ในส่วนนี้เป็นนโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงตามปี ดังนั้นการประมาณรายได้ในส่วนนี้จะทำ  
ตามนโยบายที่ระบุของในแต่ละปี โดยจะอิงกับเอกสารงบประมาณและสัดส่วนยอดขายรายจังหวัดและ  
จำนวนประชากรในแต่ละเทศบาลและ อบต. วิธีการคำนวณภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและ จัดสรรเพิ่มให้<sup>1</sup> ทำ  
การคำนวณตามลักษณะของภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งสองประเภท คือ ประเภทแรก ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1/9

ต้องทำการจัดสรรให้กับทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การประมาณการจึงทำตามที่ได้กล่าว

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

จากการกำหนดข้างต้น สามารถคำนวณสัดส่วนรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งหมดที่จัดสรรให้กับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อภาษีมูลค่าเพิ่มที่เป็นของรัฐบาลทั้งหมดได้ ตามตารางแสดงรายได้ตามประเภทของภาษีมูลค่าเพิ่ม

ตารางแสดง รายได้จาก VAT ของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 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 VATที่รัฐแบ่งให้อปท/VAT ของรัฐ*	1.84	1.29	10.50	13.52	15.98

รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งหมดที่จัดสรรให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 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 ร้อยละ 10.88 และ ร้อยละ 20 ของในแต่ละปีงบประมาณนั้นมีมูลค่า 14,495.80 ล้านบาท 18,298.17 ล้านบาท และ 23,639.30 ล้านบาท ซึ่งผลของการ จัดสรรทำให้สัดส่วนภาษีมูลค่าเพิ่มขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดต่อภาษีมูลค่าเพิ่มของรัฐบาล เป็นสัดส่วน ร้อยละ 21.69 ร้อยละ 25.12 และ ร้อยละ 25.48 ในปีงบประมาณ 2544 ปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546 ตามลำดับ

#### หมวดที่ 5 : เงินอุดหนุน

เงินอุดหนุน หมายถึง รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านระบบงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งประกอบไปด้วย เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

และเงินอุดหนุนถ่ายโอนหรือเงินอุดหนุนพัฒนาจังหวัดเงินอุดหนุนแต่ละชนิดมีความหมาย ที่แตกต่างกันกันตามหน้าที่ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเงินอุดหนุนถ่ายโอนหรือเงินอุดหนุนพัฒนาจังหวัดเป็นรายจ่ายของรัฐบาลกลางที่กำหนดให้แต่ละ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งตามเงื่อนไขของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้งานวิจัยจึงไม่จัดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนถ่ายโอนหรือเงินอุดหนุนพัฒนาจังหวัดเป็นรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหากแต่เป็นรายจ่ายของรัฐบาลจึงถือว่าไม่มีผลต่อรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่ารายได้จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเงินอุดหนุนถ่ายโอน หรือเงินอุดหนุนพัฒนาจังหวัดสามารถสร้างความเจริญให้ท้องถิ่น รายได้เหล่านี้มีข้อกำหนด ซึ่งท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการกำหนดความเป็นในการใช้จ่าย ดังนั้นงานวิจัยนี้ จึงถือรายได้จากเงินอุดหนุนดังกล่าวเป็นเพียงรายจ่ายรัฐบาล ซึ่งรายจ่ายของรัฐบาลเหล่านี้ถูกกำหนดโดยส่วนกลาง เช่น กระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ ซึ่งไม่สามารถทำการประมาณการได้ ยกเว้นแต่ ในส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปที่ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการลดช่องว่างระหว่าง อบจ เทศบาล และ อบต. ซึ่งถือว่าเป็นรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ๆ ด้วย การจัดสรรเงินอุดหนุนที่ทำการประมาณการของงานวิจัยมีจุดประสงค์ 2 ประการ คือ ประการแรก เพื่อให้สัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลมีอัตราร้อยละ 20 ในปีงบประมาณ 2544 และร้อยละ 22 ในปีงบประมาณ 2545 ประการที่สอง เพื่อลดช่องว่างความแตกต่างทางรายได้ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สามารถหารายได้เพียงลำพังเพื่อให้สัดส่วนรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีค่าเป็นสัดส่วนร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาล ดังนั้นการจัดสรรเงินอุดหนุนหรือเงินอุดหนุนทั่วไป จึงมีความสำคัญอย่างมากในการ ทำให้สัดส่วนดังกล่าวเกิดเป็นรูปธรรม การคำนวณหลักเกณฑ์การ จัดสรรเงินอุดหนุนระหว่างรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลนั้นสามารถกำหนดเบื้องต้นได้ดังนี้

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

#### การคำนวณเงินอุดหนุนเพื่อให้ได้รายได้ตามสัดส่วนที่กำหนด

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 งานวิจัยสามารถคำนวณหาเงินอุดหนุนทั่วไปที่ต้องทำการจัดสรรเพื่อให้สัดส่วนรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรายได้ของรัฐบาลเป็นรูปธรรม

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. ใดต่ำกว่าก็จะใช้เงินอุดหนุนเป็นตัวเติมเต็มให้มีรายได้เท่ากับปีงบประมาณ 2542 เนื่องจากปีงบประมาณ 2543 ถือว่าเป็นปีที่มีการกำหนดการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรรอย่างสูง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนที่ใช้ในการจัดสรรสำหรับปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นไปนั้นประกอบด้วยสองส่วน คือ งานวิจัยกำหนดให้รายได้ของ อบจ. มีรายได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่ารายได้ของปีงบประมาณก่อนหน้าร้อยละ 10 หากรายได้ของ อบจ. ใดเพิ่มขึ้นน้อยกว่าร้อยละ 10 ก็จะทำการจัดสรรรายได้เพิ่มขึ้นให้ทุก ๆ อบจ. ที่มีรายได้เพิ่มขึ้นจากรายได้ปีก่อนหน้าร้อยละ 10 ในส่วนที่สองงานวิจัยกำหนดให้ อบจ. แต่ละ อบจ. มีรายได้ไม่น้อยกว่า 50 ล้านบาท หาก อบจ. ใดมีรายได้ไม่น้อยกว่า 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 เป็นต้นไปนั้นประกอบด้วยสองส่วน คือ งานวิจัยกำหนดให้รายได้ของเทศบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่ารายได้ของปีงบประมาณก่อนหน้าร้อยละ 10 หากรายได้ของเทศบาลใด มีรายได้เพิ่มขึ้นน้อยกว่าร้อยละ 10 ก็จะทำการจัดสรรรายได้เพิ่มขึ้นให้ทุก ๆ เทศบาล มีรายได้เพิ่มขึ้นจากรายได้ปีก่อนหน้าร้อยละ 10 ในส่วนที่สอง งานวิจัยกำหนดให้ เทศบาลแต่ละเทศบาล มีรายได้ไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท หากเทศบาลใดๆ มีรายได้ไม่น้อยกว่า 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 หากรายได้ของ อบต. ใดต่ำกว่าก็จะใช้เงินอุดหนุนเป็นตัวเติมเต็มให้มีรายได้เท่ากับปีงบประมาณ 2542 หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนที่ใช้ในการจัดสรรสำหรับปีงบประมาณ 2544 ปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546 มีหลักเกณฑ์การจัดสรรที่แตกต่างกันเนื่องจากงานวิจัยอาศัยเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นเงินเติมเต็มสัดส่วนรายได้ในแต่ละปีงบประมาณ ดังนั้นหลักเกณฑ์จึงมีความแตกต่างกัน

หลักเกณฑ์การจัดสรรในปีงบประมาณ 2544 ปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546 นั้น ประกอบด้วยกันสองส่วน คือ งานวิจัยกำหนดให้รายได้ของ อบต. มีรายได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่ารายได้ของปีงบประมาณก่อนหน้าร้อยละ 10 หากรายได้ของ อบต. ใดมีรายได้เพิ่มขึ้นน้อยกว่าร้อยละ 10 ก็จะทำการจัดสรรรายได้เพิ่มขึ้นให้ทุก ๆ อบต. มีรายได้เพิ่มขึ้นจากรายได้ปีก่อนหน้าร้อยละ 10 ในส่วนที่สอง ซึ่งในแต่ละปีงบประมาณจะมีความแตกต่างกัน ในปีงบประมาณ 2544 นั้น งานวิจัยกำหนดให้ อบต. แต่ละ อบต. มีรายได้ไม่น้อยกว่า 5 ล้านบาท หาก อบต. ใด ๆ มีรายได้ไม่น้อยกว่า 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. แต่ละ อบต. มีรายได้ไม่น้อยกว่า 5 ล้านบาท หาก อบต. ใด ๆ มีรายได้ไม่น้อยกว่า 5 ล้านบาท ก็จะจัดสรรเงินอุดหนุนให้ 7 ล้านบาท และ กำหนดให้ อบต. แต่ละ อบต. ที่มีรายได้มากกว่า 5 ล้านบาท และน้อยกว่า 10 ล้านบาท ให้ อบต. นั้น ๆ ได้รับเงินอุดหนุน 3 ล้านบาท

ในปีงบประมาณ 2546 นั้นงานวิจัยกำหนดให้ อบต. แต่ละ อบต. มีรายได้ไม่น้อยกว่า 5 ล้านบาท หาก อบต. ใด ๆ มีรายได้ไม่น้อยกว่า 5 ล้านบาท ก็จะจัดสรรเงินอุดหนุนให้ 5 ล้านบาท และกำหนดให้ อบต. แต่ละ อบต. ที่มีรายได้มากกว่า 5 ล้านบาท และน้อยกว่า 10 ล้านบาท ให้ อบต. นั้น ๆ ได้รับเงินอุดหนุน 1 ล้านบาท

#### หมวดที่ 6 : รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ

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 และ รายได้ของรัฐบาลที่หมายถึงคือ รายได้ทั้งภาษีและไม่ใช่อำนาจของรัฐบาลหลักหักรายได้ที่จัดสรรให้

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. แพนฯ ซึ่งจัดสรรคืนให้กับแหล่งกำเนิดรายได้นั้นๆ ทั้งนี้ จังหวัดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูงจะได้รับรายได้จากการจัดสรรจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว

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

หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน เป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่เหมือนกับหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้น ใช้จัดสรรเพื่อลดความแตกต่างทางรายได้ระหว่างท้องถิ่นที่มีความเจริญสูง หรือจำนวนประชากรมาก โดยอุดหนุนให้กับท้องถิ่นที่มีรายได้ได้น้อย ซึ่งอาจใช้การอุดหนุนเป็นปฏิภาคกลับกับรายได้ของแต่ละท้องถิ่น

หลักเกณฑ์ทั้งสามมีความสำคัญต่อการประมาณการและจัดสรรรายได้ของท้องถิ่น การประมาณการรายได้ในสองหมวดหลักคือ รายได้จากหมวดที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ และรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรเพิ่มให้นั้นอาศัยหลักเกณฑ์ทั้งสามที่กล่าวมาในการจัดสรรซึ่งมีผลต่อการจัดสรรรายได้ทั้งข้อจำกัดเชิงมหภาคและข้อจำกัดเชิงจุลภาคซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป ปัญหาความเลื่อมล้ำทางการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ตามแหล่งกำเนิดรายได้และ หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ตามแหล่งประชานั้น มีความ



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

หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ระหว่าง อบจ. เทศบาล และ อบต. อาศัยหลักการจัดสรรตามแหล่งกำเนิดรายได้เป็นหลัก เพื่อเป็นการทดสอบข้อสนับสนุนการกระจายของรายได้ตามแหล่งกำเนิด ในปีงบประมาณ 2546 งานวิจัยได้เสนอให้เปลี่ยนหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ โดยการย้าย

รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม 1/9 ซึ่งเดิมจัดสรรให้กับ อบจ. ไปสู่เทศบาล และ อบต. และการย้ายภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน และ ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดิน ไปให้กับ อบจ. เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจงาน

### 7.3 วิธีการเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงทางรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักเกณฑ์การจัดสรรที่งานวิจัยคิดขึ้นมาโดยมีจุดประสงค์ที่ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้ว เพื่อเป็นการแสดงผลของรายได้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้น แต่เนื่องจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนมาก ดังนั้นในการประมาณการขอเสนอวิธีการทดสอบผลของการจัดแบ่งที่เข้าตามจุดประสงค์ของหลักเกณฑ์ด้วยกัน 2 ประการคือ การเปรียบเทียบระหว่างปีงบประมาณการจัดสรร (Time Series Comparison) และการเปรียบเทียบระหว่าง อบจ. (Cross Section Comparison)

การเปรียบเทียบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างปีงบประมาณการจัดสรร หมายถึง การเปรียบเทียบแหล่งที่มาของรายได้หรือโครงสร้างรายได้ๆตามแหล่งที่มาของรายได้แต่ละประเภทของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละปีงบประมาณซึ่งในการเปรียบเทียบนี้ งานวิจัยต้องการแสดงให้เห็นถึงผลของการจัดสรรตามเกณฑ์ที่ได้นำเสนอแนะนั้นสามารถปรับปรุงความสามารถในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 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 จากภาพรวมที่แสดงฐานะทางรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้สัดส่วนดังกล่าวแล้ว จึงมาดูในรายละเอียดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเป็นอิสระทางการเงิน ดูจากรายได้ที่ท้องถิ่นทำการจัดเก็บเองและส่วนของรายได้ของท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บหรือรายได้ของท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ทั้งหมด

การเปรียบเทียบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึงการเปรียบเทียบรายได้ตามแหล่งกำเนิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการเปรียบเทียบ สัดส่วนร้อยละ 5 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทที่มีรายได้มากที่สุด กับร้อยละ 5 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทที่มีรายได้น้อยที่สุด การเปรียบเทียบวิธีนี้จะแสดงให้เห็นความแตกต่างทางรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท หรือการทดสอบ ข้อกำหนดเชิงจุลภาค (Micro Constraints) หากสัดส่วนดังกล่าวมีค่าที่สูงหรือไม่เปลี่ยนแปลงเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนเดียวกันของปีงบประมาณ 2542 หมายความว่า ผลของเกณฑ์การจัดสรรไม่สามารถลดช่องว่างความแตกต่างทางรายได้ใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ หากสัดส่วนดังกล่าวมีค่าลดลงนั้นหมายถึงหลักเกณฑ์ที่งานวิจัยได้นำเสนอนั้นสามารถปรับปรุงความแตกต่างทางรายได้ระหว่างประเภทของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ ถึงแม้ว่าผลจากเกณฑ์การจัดสรรรายได้ จะไม่สามารถลดความแตกต่างทางรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ก็มิได้หมายความว่า เกณฑ์การจัดสรรที่ได้นำเสนอนั้นใช้ไม่ได้ หากแต่ความแตกต่างทางรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังไม่ได้มีการเปรียบเทียบกับรายจ่ายของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือความรับผิดชอบต่อสภาพความเจริญในท้องถิ่น ดังนั้นจุดประสงค์นี้เป็นเพียงจุดประสงค์รองในการพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรของงานวิจัย

#### 7.4 ภาพรวมและรายละเอียดของโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างแหล่งที่มาของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการเปลี่ยนแปลงจากรายได้ในปีงบประมาณ 2542 โดยงานวิจัยได้เน้นการจัดแบ่งรายได้ตามหลักแหล่งกำเนิดของรายได้ให้มากที่สุด ขณะเดียวกันงานวิจัยต้องการเน้นการจัดสรรรายได้ท้องถิ่น โดยอาศัยรายได้ที่ท้องถิ่นมีขีดความสามารถและมีอิสระในการใช้จ่ายเป็นสำคัญ ผ่านทางหมวดรายได้ที่สำคัญ คือ หมวดภาษีที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มให้ ซึ่งงานวิจัยนำเสนอรายได้จากหมวดนี้เป็นเครื่องมือโอนย้ายรายได้ของรัฐบาลไปสู่รายได้ของท้องถิ่นโดยเน้นความเป็นอิสระในการใช้จ่ายของท้องถิ่นเป็นสำคัญซึ่งเป็นข้อแตกต่างที่สำคัญของงานวิจัยนี้กับงานวิจัยอื่น ๆ และหมวดเงินอุดหนุนหรือเงินอุดหนุนทั่วไป เป็นเครื่องมือลดช่องว่างระหว่างแต่ละท้องถิ่นและเพิ่มความสามารถในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอธิบายโดยการเปรียบเทียบกับโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2542 ซึ่งถือว่าเป็นปีที่มีปัญหาความขัดแย้งในรายได้ที่น้อยที่สุดประกอบกับเป็นปีที่มีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมบูรณ์ที่สุด 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 ซึ่งเป็นปีที่ไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงหลักการจัดสรร และ ข้อมูลโครงสร้างรายได้ในปีงบประมาณ 2544 และปีงบประมาณ 2545 ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักเกณฑ์การจัดสรรดังกล่าวจะต้องทำให้ รายได้ของ อปท. ต่อรายได้ของรัฐบาลในปี งบประมาณ 2544 และ งบประมาณ 2545 คิดเป็นสัดส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 และ ร้อยละ 22 ตามลำดับ โดยที่สัดส่วนภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลจัดสรรให้เพิ่มต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งหมด และ ภาษีสรรพสามิตที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มเติมต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีสรรพสามิตทั้งหมด

ตาราง 1: รายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแยกตาม 6 หมวดของรายได้ในช่วงปีงบประมาณ 2542-2546

Macro Constraint	ล้านบาท				
	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
ภาษีท้องถิ่นที่ฝ่ายรัฐบาลจัดเก็บ	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.

รายได้รัฐบาลหลังหักรายได้ให้กับท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2542 คิดเป็นเงิน 679,847.55 ล้านบาท และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 6 หมวดโดยไม่นับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินถ่ายโอน ในรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณนี้ คิดเป็นเงิน 77,575.18 ล้านบาท (ตารางที่ 1) ทั้งนี้ สัดส่วนรายได้ท้องถิ่นทั้ง 6 หมวดต่อรายได้รัฐบาลคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11.41 ซึ่งจะน้อยกว่าการคิด สัดส่วนตามนิยามโดยทั่วไป

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 ซึ่งเป็นไปตามที่รัฐบาล กำหนด

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มสูงขึ้นตามการประมาณการรายได้ ที่สูงขึ้นรายได้รัฐบาล สังกัดได้จากรายได้รัฐบาลหลังหักรายได้ให้กับท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2545 คิดเป็นเงิน 723,882.73 ล้านบาท และรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ เดียวกันคิดเป็นเงิน 163,730.60 ล้านบาท สัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาล คิดเป็นสัดส่วน

ร้อยละ 22.62

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

หากพิจารณาโครงสร้างรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2542-2546 พบว่าหลักเกณฑ์การจัดสรรที่งานวิจัยเสนอนั้นมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อ แสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางรายได้ที่ได้กล่าวมาจริงของจำแนกในรายละเอียดของโครงสร้างรายได้ดังนี้คือ รายได้ของท้องถิ่นที่เป็นภาษีท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี ภาษีท้องถิ่นที่ฝ่ายรัฐบาลจัดเก็บ ภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและถ่ายโอนหรือพัฒนาจังหวัด รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ถึงแม้ว่ารายได้ของท้องถิ่นในแต่ละหมวดจะมีแนวโน้มที่สูงขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายได้ของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลต่อความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและการพึ่งพารายได้ของรัฐบาลในอนาคต

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
ภาษีท้องถิ่นที่ฝ่ายรัฐบาลจัดเก็บ	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 และเงินพัฒนาจังหวัด ไม่รวมในรายได้ของ อปท.

จากตารางที่ 2 จะพบว่ารายได้ของท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองนั้นแยกวิเคราะห์เป็นภาษีท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีของท้องถิ่น แนวโน้มภาษีท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีแนวโน้ม

คงที่ ภาษีท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองในปีงบประมาณ 2542 นี้มีสัดส่วนร้อยละ 12.25 ซึ่งสูงกว่าสัดส่วนร้อยละโดยเฉลี่ย 9.44 ที่เกิดขึ้นในช่วงปีงบประมาณ 2542 ถึงปีงบประมาณ 2546 โดยในปีงบประมาณ

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

สัดส่วนรายได้จากภาษีท้องถิ่นที่ฝ่ายรัฐบาลจัดเก็บส่วนรายได้ทั้งหมดนั้น 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 ตามลำดับ

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 ผลของการจัดสรรที่งานวิจัยได้นำเสนอ โครงสร้างรายได้ของ อบจ. ได้เปลี่ยนแปลงแหล่งที่มาของรายได้ อบจ. จากภาษีท้องถิ่นที่ฝ่ายรัฐบาล

จัดเก็บ และ ภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น มาเป็น ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้เป็นหลัก โดยอาศัยรายได้จากภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ และ ภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น เป็นรายได้ที่ได้รับรองลงมา

ตารางที่ 3: โครงสร้างรายได้ อบจ.

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 และเงินพัฒนาจังหวัด ไม่รวมในรายได้ของอบจ.

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 งานวิจัยเสนอให้มีการปรับเปลี่ยนฐานภาษีระหว่าง อบจ. และ เทศบาลและ อบต. กล่าวคือ ย้ายภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน และค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินให้เป็นรายได้แก่ อบจ. และ ย้ายภาษีมูลค่าเพิ่ม 1/9 ที่เดิมจัดสรรให้กับ อบจ. นั้นให้กับ เทศบาลและ อบต. โดยการจัดสรรตามแหล่งที่เกิดของจังหวัดนั้นๆก่อนจึงจัดสรรตามการกระจายตัวของประชากรในเขตเทศบาลและ อบต. ผลของการปรับเปลี่ยนทำให้ ภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 51.25 ของรายได้ทั้งหมด

ภาษีรัฐบาลที่รัฐบาลเก็บ และจัดสรรให้ท้องถิ่น ในปีงบประมาณ 2542 และ ปีงบประมาณ 2543 คิดเป็นร้อยละ 36.56 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 สัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มลดลงจนในปีงบประมาณ 2544 ปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546 โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 12.73 ร้อยละ 9.01 และร้อยละ 0.23 ตามลำดับ

ตารางที่ 4: สัดส่วนรายของอบจ.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	100.00	100.00	100.00

หมายเหตุ: เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินถ่ายโอน และเงินพัฒนาจังหวัดไม่รวมในรายได้ของอบจ.

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



รถยนต์และล้อเลื่อนทั้งหมด และค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินทั้งหมดเท่านั้น ทั้งนี้จะสามารถสังเกตได้จากตัวเลขภาษีที่ฝ่ายรัฐบาลจัดเก็บมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นในปี 2546

การเปรียบเทียบระหว่าง อบจ. หลักเกณฑ์ที่งานวิจัยได้เสนอมาคือ อบจ. แต่ละ อบจ. จะต้องมีรายได้เพิ่มมากขึ้นหรือเท่ากับรายได้รวมของปีก่อนหน้า ปัญหาของการจัดสรรจะเกิดขึ้นตามมาคือ ช่องว่างความแตกต่างระหว่าง อบจ. ทั้งนี้ช่องว่างดังกล่าวสามารถวัดได้จาก สัดส่วน 5 ลำดับแรกของ อบจ. ที่มีรายได้สูงสุดในปีงบประมาณ ต่อ 5 ลำดับสุดท้ายของ อบจ. หรือ อบจ. ที่มีรายได้น้อยที่สุดในปีงบประมาณเดียวกัน และ สัดส่วน 10 ลำดับแรกของ อบจ. ที่มีรายได้สูงสุดในปีงบประมาณ ต่อ 10 ลำดับสุดท้ายของ อบจ. หรือ อบจ. ที่มีรายได้น้อยที่สุดในปีงบประมาณเดียวกัน ทั้งนี้ จุดประสงค์ในการวัดสัดส่วนเพื่อทำการเปรียบเทียบความแตกต่างทางรายได้ของกลุ่มอบจ.ที่มีรายได้สูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอบจ.ที่มีรายได้ต่ำที่สุดนั้นไม่สามารถบอกถึง ความแตกต่างที่ควรจะเป็นเนื่องจาก หลักเกณฑ์การจัดสรรที่งานวิจัยนำมาใช้สำหรับการจัดสรรรายได้ของอบจ.นั้นเป็นหลักเกณฑ์การจัดสรรตามแหล่งกำเนิดรายได้เป็นหลัก สัดส่วนดังเป็นการเปรียบเทียบความแตกต่างเบื้องต้นระหว่างอบจ.ที่มีรายได้สูงกับอบจ.ที่มีรายได้ต่ำเท่านั้น หากค่าสัดส่วนทั้งร้อยละ 5 และ ร้อยละ 10 มีค่าสูงซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรร โดยทำการเปรียบเทียบระหว่างปีงบประมาณนั้น หมายถึงกลุ่มอบจ.ที่มีรายได้สูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอบจ.ที่มีรายได้ต่ำสุดแล้วมีความแตกต่างกันมาก หรือหลักเกณฑ์การจัดสรรใหม่นั้นทำให้อบจ.มีความแตกต่างทางรายได้มากขึ้น ในทางตรงกันข้ามหากสัดส่วนดังกล่าวมีค่าลดลง หมายความว่า กลุ่มอบจ.ที่มีรายได้สูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอบจ.ที่มีรายได้ต่ำสุดแล้วมีความแตกต่างกันน้อยลง หรือหลักเกณฑ์การจัดสรรใหม่นั้นทำให้อบจ.มีความแตกต่างทางรายได้ลดลงและเป็นการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรร

ตารางที่ 5: สัดส่วนรายได้ของ อบจ. จัดตาม กลุ่มรายได้ของอบจ.

ปี	รายได้สูงสุด 5	รายได้ต่ำสุด 5	สัดส่วน	รายได้สูงสุด 10	รายได้ต่ำสุด 10	สัดส่วน
	อันดับแรก	อันดับสุดท้าย		อันดับแรก	อันดับสุดท้าย	
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 องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ 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 เป็น คณะอบจ. กับปีงบประมาณ 2542 และปีงบประมาณ 2543 กล่าวคือ ในปีงบประมาณ 2544 กลุ่ม อบจ. ที่มีรายได้น้อยที่สุดคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรดิตถ์ 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

ผลของการปรับเปลี่ยนแหล่งรายได้ระหว่าง อบจ. และ เทศบาล และ อบต. ในปี งบประมาณ 2546 นั้น เพิ่มความแตกต่างระหว่างรายได้ อบจ. ที่มีรายได้สูงที่สุด 5 อันดับแรก และ สุดท้าย โดย รายได้ของ อบจ. ที่มีรายได้สูงที่สุด 5 อันดับแรกมีมูลค่า 7,296.17 ล้านบาท และ รายได้ของ อบจ. ที่มีรายได้น้อยที่สุด มีมูลค่า 503.95 ล้านบาท ลำดับของ กลุ่ม อบจ. ที่มีรายได้มากที่สุด เปลี่ยนไปด้วย 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 ไม่ค่อยแตกต่างกันมากนักเนื่องจากมีข้อกำหนดเกี่ยวกับสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อสัดส่วนรายได้ของรัฐบาล

จากหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ที่งานวิจัยได้เสนอนั้น สามารถลดช่องว่างความแตกต่างทางรายได้ของ อบจ. ได้ โดยดูจาก สัดส่วน 5 และ 10 ลำดับแรกของ อบจ. ที่มีรายได้สูงสุด ในแต่ละปีงบประมาณ ต่อ 5 และ 10 ลำดับสุดท้ายของ อบจ. หรือ อบจ. ที่มีรายได้น้อยที่สุด ในแต่ละ

ปีงบประมาณ ได้ลดลงภายใต้การมีการใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้รวมเงินอุดหนุนทั่วไปตัวเลขเหล่านี้แสดงให้เห็นถึง 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 ร้อยละ 5.03 และร้อยละ 5.63 ตามลำดับ ประการที่สอง ผลของการจัดสรรที่งานวิจัยได้นำเสนอโครงสร้างรายได้ของเทศบาล ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงแหล่งที่มาของรายได้เทศบาล โดยลดความสำคัญของภาษีท้องถิ่นที่ฝ่ายรัฐบาลจัดเก็บ 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
ภาษีท้องถิ่นที่ฝ่ายรัฐบาลจัดเก็บ	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 และเงินพัฒนาจังหวัด ไม่รวมในรายได้ของเทศบาล

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายได้ของ เทศบาล ที่สำคัญคือ ภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ และ เงินอุดหนุนทั่วไป ในปีงบประมาณ 2542 และปีงบประมาณ 2543 สัดส่วนภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 54.32 และร้อยละ 30.04 ตามลำดับ ในปีงบประมาณ 2543 เป็นปีแรกที่มีการจัดสรรภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ 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 มีการปรับเปลี่ยนฐานภาษีจึงทำให้สัดส่วนดังกล่าวลดลง ในขณะที่เดียวกัน 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 นั้นเป็นผลมาจากการปรับเปลี่ยนฐานภาษี

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
ภาษีที่รัฐบาลที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น	-	-	-	-	-
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 และเงินพัฒนาจังหวัด ไม่รวมในรายได้ของเทศบาล

การเปรียบเทียบระหว่างเทศบาล ยังคงใช้หลักเกณฑ์ที่งานวิจัยได้เสนอมาคือ เทศบาลจะต้องได้รับการจัดสรรรายได้เพิ่มมากขึ้นหรือเท่ากับรายได้ปีก่อนหน้า โดยเปรียบเทียบกับรายได้รวม

ของปีก่อนหน้า หลักเกณฑ์การจัดสรรของเทศบาลที่งานวิจัยเสนอ สามารถลดความแตกต่างระหว่างเทศบาลได้โดยดูได้จาก สัดส่วนผลรวมรายได้ 5 เปอร์เซ็นต์แรกของเทศบาลที่มีรายได้สูงสุดต่อผลรวมรายได้ 5 เปอร์เซ็นต์หลัง หรือผลรวมรายได้ร้อยละ 5 ของเทศบาลที่มีรายได้น้อยที่สุด

ตารางที่ 8: แสดงสัดส่วนรายได้ของ เทศบาล

ปี	รายได้สูงสุด	รายได้ต่ำสุด	สัดส่วน	รายได้สูงสุด	รายได้ต่ำสุด	สัดส่วน	รายได้สูงสุด	รายได้ต่ำสุด	สัดส่วน
	5% แรก	5% สุดท้าย		10% แรก	10% สุดท้าย		25% แรก	25% สุดท้าย	
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 เทศบาลตำบลห้วยนา จังหวัดหนองบัวลำภู มีรายได้ 1.67 ล้านบาท และเทศบาลที่มีรายได้มากที่สุดคือ เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มีรายได้ทั้งสิ้น 1,074.57 ล้านบาท

สัดส่วนดังกล่าวในปีงบประมาณ 2543 มีค่า 69.86 ทั้งนี้ ผลรวมของรายได้ของ เทศบาลที่มีรายได้สูงสุดมีค่า 16,061.70 ล้านบาท และ ผลรวมของเทศบาลที่มีรายได้น้อยที่สุดมีค่า 229.90 ล้านบาท เทศบาลที่มีรายได้น้อยที่สุดคือ เทศบาลตำบลห้วยนา จังหวัด หนองบัวลำภู มีรายได้ 1.88 ล้านบาท และเทศบาลที่มีรายได้มากที่สุดคือ เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มีรายได้ทั้งสิ้น เท่ากับปีก่อนหน้า

ด้วยหลักเกณฑ์ที่งานวิจัยได้นำเสนอ สัดส่วนดังกล่าวในปีงบประมาณ 2544 มีค่า 31.50 ทั้งนี้ ผลรวมของรายได้ของเทศบาลที่มีรายได้สูงสุดมีค่า 17,688.60 ล้านบาท และ ผลรวมของเทศบาลที่มีรายได้น้อยที่สุดมีค่า 561.54 ล้านบาท เทศบาลที่มีรายได้น้อยที่สุดคือ เทศบาลตำบล บ้านแหลม จังหวัดสุพรรณบุรี มีรายได้ทั้งสิ้น 8 ล้านบาท และเทศบาลที่มีรายได้มากที่สุด คือ เทศบาล นครหาดใหญ่ 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 ผลรวมของเทศบาลที่มีรายได้ต่ำสุดมีค่า 1,035.16 ล้านบาท เทศบาลที่มีรายได้ต่ำสุดคือ เทศบาลตำบลมหาพรหมณ์ จังหวัด พระนครศรีอยุธยา มีรายได้ 15.3 ล้านบาทและเทศบาลที่มีรายได้มากที่สุดคือ เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ซึ่งมีรายได้ทั้งสิ้น 1,300.23 ล้านบาท

สัดส่วนรายได้ระหว่าง กลุ่มเทศบาล 10 เปอร์เซ็นแรกที่มีรายได้มากที่สุด กับ กลุ่มเทศบาล 10 เปอร์เซ็นหลังที่มีรายได้ต่ำสุด 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 เปอร์เซ็นหลังที่มีรายได้ต่ำสุด 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 ซึ่งหากพิจารณาจากแนวโน้มที่มาของรายได้ของเทศบาลที่มาจากเงินอุดหนุน ได้มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นถึงกว่าร้อยละ 50 นั้น อย่างไรก็ตามงานวิจัยถือว่าหลักเกณฑ์การจัดสรรที่ได้นำเสนอสามารถสร้างความสอดคล้องในข้อกำหนดทางจุลภาค (Micro Constraints) กับข้อกำหนดทางมหภาค (Macro Constraints) ได้โดยการใช้เงินอุดหนุน

## 7.7 การเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณ อบต.

ผลของการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรที่งานวิจัยได้นำเสนอนั้น มีผลหลักอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก สัดส่วนรายได้ของ อบต.ต่อรายได้ของรัฐบาลก่อนมีการเสนอการจัดสรร ในปีงบประมาณ 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 ภาษีท้องถิ่นที่ฝ่ายรัฐบาลจัดเก็บ มาเป็นรายได้จาก เงินอุดหนุน และ ภาษีที่ รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้ ทั้งนี้อาศัยหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้จากตามแหล่งกำเนิด

ตารางที่ 9 : โครงสร้างรายได้ของ อบต.

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
ภาษีท้องถิ่นที่ฝ่ายรัฐบาลจัดเก็บ	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 และเงินพัฒนาจังหวัด ไม่รวมในรายได้ของอบต.

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายได้ของ อบต.ที่สำคัญคือ ภาษีท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีของท้องถิ่น และ เงินอุดหนุนทั่วไป ในปีงบประมาณ 2542 สัดส่วนภาษีท้องถิ่นที่ ท้องถิ่นจัดเก็บเอง คิดเป็นร้อยละ 6.83 และ ร้อยละ 5.10 และมีแนวโน้มลดลงเหลือร้อยละ 2.77 และ ร้อยละ 3.55 ในปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546

ในปีงบประมาณ 2542 และ ปีงบประมาณ 2543 สัดส่วนรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีของท้องถิ่น ต่อรายได้ทั้งหมดนั้น มีค่าร้อยละ 16.84 และ ร้อยละ 11.98 และมีแนวโน้มลดลงเหลือร้อยละ 5.74 และ ร้อยละ 6.82 ในปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546 ในขณะที่รายได้จากเงินอุดหนุนมีสัดส่วนที่ เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2542 และปีงบประมาณ 2543 ซึ่งมีค่าร้อยละ 39.57 และร้อยละ 10.89 เป็น ร้อย ละ 41.75 และร้อยละ 46.01 ในปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546 ตามลำดับ



ตารางที่ 10 : สัดส่วนรายได้ อบต.

%

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
ภาษีท้องถิ่นที่ฝ่ายรัฐบาลจัดเก็บ	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 และเงินพัฒนาจังหวัด ไม่รวมในรายได้ของอบต.

การเปรียบเทียบระหว่าง อบต.อาศัยหลักเกณฑ์เดียวกันที่ใช้ในการทดสอบความแตกต่างระหว่างเทศบาลโดยดูได้จากสัดส่วนผลรวมรายได้ 5 เปอร์เซ็นต์แรกของเทศบาลที่มีรายได้สูงสุดต่อผลรวมรายได้ 5 เปอร์เซ็นต์ หลัง หรือผลรวมรายได้ 5 เปอร์เซ็นต์ของเทศบาลที่มีรายได้น้อยที่สุด

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.ไถ่เสา 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.บางโหลงมีรายได้ 45.36 ล้านบาท อบต.บางเสาธงมีรายได้ 39.69 ล้านบาท และ อบต.บางเมือง มีรายได้ 37 ล้านบาท

ตารางที่ 11: แสดงสัดส่วนรายได้ของ อบต.

ปี	รายได้สูงสุด	รายได้ต่ำสุด	สัดส่วน	รายได้สูงสุด	รายได้ต่ำสุด	สัดส่วน	รายได้สูงสุด	รายได้ต่ำสุด	สัดส่วน
	5% แรก	5% สุดท้าย		10% แรก	10% สุดท้าย		25% แรก	25% สุดท้าย	
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.สิริ้อย 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.สิริ้อย 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 สัดส่วนดังกล่าวที่งานวิจัยได้ทดสอบจากแบบจำลอง มีค่าสัดส่วนร้อยละ 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 สัดส่วนของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาล 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)<sup>1</sup> เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญมากต่อท้องถิ่น เพราะเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกเหนือจากภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (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) รูปแบบของเงินอุดหนุนแต่ละประเภทดังกล่าวมีลักษณะและมีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต่างกัน ดังนั้น การที่จะเลือกใช้เงินอุดหนุนรูปแบบใดขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุที่ต่างกัน

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

---

<sup>1</sup> เงินอุดหนุนในรายงานบทนี้ หมายถึง เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนอาจหมายถึงเงินโอน (Transfer) ซึ่งรวมเงินโอนที่รัฐบาลแบ่งรายได้จากภาษีให้แก่ท้องถิ่น (Shared Tax หรือ Shared Revenue) เข้าไปด้วย (ดู จรัส สุวรรณมาลา, เงินอุดหนุนท้องถิ่น, มกราคม 2539)

เป็นข้อเสนอแนะในการวางระบบเงินอุดหนุนในประเทศไทยเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจทางการคลัง

## 8.1 วัตถุประสงค์ของเงินอุดหนุน

### 8.1.1 ชดเชยความไม่สมดุลทางการคลังระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความไม่สมดุลทางการคลังระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือความไม่สมดุลทางการคลังในแนวดิ่ง (Vertical Imbalance หรือ Fiscal Gap) คือ การที่รัฐบาลมีรายได้ไม่สมดุลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายที่จำเป็น ในขณะที่รัฐบาลมีรายได้มากกว่ารายจ่ายที่จำเป็น หรือ ท้องถิ่นอาจมีรายได้เกินกว่ารายจ่าย ในขณะที่รัฐบาลมีรายได้น้อยกว่ารายจ่ายที่จำเป็น สาเหตุของความไม่สมดุลทางการคลังดังกล่าวนี้อาจเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจด้านรายได้และรายจ่ายที่ไม่เหมาะสม เช่น รัฐบาลแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและในการจัดหาบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สมดุลกัน นอกจากนี้ความไม่สมดุลทางการคลังอาจเกิดขึ้นมาจากการที่รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการหารายได้ต่ำไม่เพียงพอต่อรายจ่ายที่จำเป็นในการจัดหาบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน

ความไม่สมดุลทางการคลังในแนวดิ่งหรือส่วนต่างระหว่างรายได้กับรายจ่ายของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ สามารถถูกชดเชยได้ด้วยการแบ่งอำนาจในการจัดเก็บภาษี (Tax Assignment) และการแบ่งภารกิจ (Expenditure Assignment) อย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม หากมีการแบ่งอำนาจตามหลักการที่ดีแล้ว แต่รายได้ยังไม่เพียงพอกับรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้ตามภารกิจในการจัดหาบริการสาธารณะที่กำหนด รัฐบาลสามารถจ่ายเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อชดเชยส่วนต่างดังกล่าวได้ ในทางกลับกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้เกินกว่ารายจ่ายที่จำเป็น อาจจ่ายเงินอุดหนุนให้รัฐบาลก็ได้<sup>2</sup> ข้อควรระวังคือ การให้เงินอุดหนุนเพื่อชดเชยการขาดดุลการคลัง อาจสร้างแรงจูงใจให้รัฐบาลหรือท้องถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุนบริหารการคลังอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การขาดดุลที่สูงขึ้น

---

<sup>2</sup> ตัวอย่างเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศจีน (มณฑล) บางแห่ง จะต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้กับรัฐบาลกลาง

### 8.1.2 เพื่อสร้างความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความไม่เท่าเทียมทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือความไม่สมดุลทางการคลังในแนวนอน (Horizontal Imbalance) อาจเกิดขึ้นจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีศักยภาพในการหารายได้และภาระรายจ่ายในกิจการสาธารณะที่แตกต่างกัน ท้องถิ่นที่มีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ มีประชากรที่มีรายได้สูง และมีฐานภาษีที่ใหญ่ จะมีความสามารถในการจัดหารายได้มากกว่าท้องถิ่นที่มีทรัพยากรธรรมชาติน้อย มีประชากรที่ยากจน และมีฐานภาษีเล็ก นอกจากนั้น ท้องถิ่นบางแห่งอาจมีภาระด้านรายจ่ายในการจัดให้บริการสาธารณะที่สูงกว่าท้องถิ่นอื่น อันเนื่องมาจากราคาปัจจัยการผลิตและต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะที่สูงกว่าท้องถิ่นอื่น หรืออาจเกิดขึ้นมาจากการที่ประชากรในท้องถิ่นมีความต้องการบริการสาธารณะสูงกว่าท้องถิ่นอื่น เช่น ท้องถิ่นที่มีเด็กและคนชราอาศัยอยู่จำนวนมาก จะมีภาระรายจ่ายในการดูแลเด็กและคนชรา มากกว่าท้องถิ่นอื่นๆ

ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้มีได้หมายถึง การที่ทุกท้องถิ่นจะต้องมีบริการสาธารณะทุกอย่างที่เหมือนกัน เพราะแต่ละท้องถิ่นอาจมีความต้องการบริการที่ต่างกัน เช่น ประชาชนผู้อาศัยในบางท้องถิ่นอาจยินยอมที่จะเสียภาษีมากแต่ต้องการบริการสาธารณะที่ดี ในขณะที่บางท้องถิ่นอาจต้องการเสียภาษีน้อยแต่ต้องการเพียงบริการสาธารณะที่พอใช้ แต่ความไม่เท่าเทียมกันในที่นี้ หมายถึง การที่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบางท้องถิ่นได้รับบริการสาธารณะที่ต่ำกว่าบริการขั้นพื้นฐานและมีสภาพความเป็นอยู่ที่ยากลำบาก จนส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานไปยังท้องถิ่นที่จัดให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน ความไม่เท่าเทียมระหว่างท้องถิ่นนี้จะก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกในทางลบ (Negative Externalities) ที่ติดตามมาในรูปของปัญหาสังคม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความแออัด ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด และปัญหาครอบครัว นอกจากนั้น การปล่อยให้เกิดความไม่เท่าเทียมทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะเป็นการเพิ่มภาระให้ท้องถิ่นที่ยากจนต้องเก็บภาษีในอัตราที่สูงกว่าท้องถิ่นที่เจริญกว่า ซึ่งจะเป็นการเพิ่มความไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น ดังนั้น เพื่อสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Equalization) รัฐบาลสามารถให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่จำเป็นได้ ซึ่งเป็นการช่วยลดความแตกต่างในด้านมาตรฐานความเป็นอยู่ และช่วยก่อให้เกิดประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐศาสตร์จากการลดผลกระทบภายนอกในทางลบได้ด้วย

### 8.1.3 เพื่อสนับสนุนให้ท้องถิ่นทำกิจกรรมที่รัฐบาลสนับสนุน

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

นอกจากนั้นรัฐบาลอาจให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการผลิตบริการสาธารณะบางประเภทแทนรัฐบาล โดยเฉพาะบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นสามารถผลิตได้มีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐบาล เช่น การจัดทำทะเบียนราษฎร หรือรัฐบาลอาจให้เงินอุดหนุนแก่อำเภอเพื่อดำเนินกิจกรรมที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล 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)<sup>3</sup> ซึ่งได้แก่เงินอุดหนุนที่ผู้ให้ไม่ได้ระบุเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงิน ดังนั้นผู้รับเงินอุดหนุนสามารถนำเงินอุดหนุนไปใช้ได้อย่างเสรี

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

เงินอุดหนุนในแต่ละประเภทมีลักษณะที่แตกต่างกัน และมีผลกระทบต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต่างกัน ดังนั้น เงินอุดหนุนในแต่ละประเภทจึงเหมาะที่จะนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน

(1) เงินอุดหนุนประเภทไม่มีเงื่อนไข

เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข (Unconditional Grant) เป็นเงินอุดหนุนที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้จ่ายในด้านใดก็ได้ โดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใดๆ แม้กระทั่งใช้เพื่อทดแทนการเก็บภาษีจากคนในท้องถิ่น หรือใช้เพื่อประโยชน์ของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การปรับปรุงห้องทำงาน หรือ การซื้อรถประจำตำแหน่ง ดังนั้นเงินอุดหนุนประเภทจึงมีลักษณะกระจายอำนาจที่สุด เพราะให้อิสระอย่างเต็มที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้เงินที่ได้รับอุดหนุน

---

<sup>3</sup> โดยทั่วไป “เงินอุดหนุนที่ไม่มีเงื่อนไข” (Unconditional Grant) มีความหมายเดียวกับ “เงินอุดหนุนทั่วไป” (General Grant) กล่าวคือจะไม่มีการระบุเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินอุดหนุน อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยเงินอุดหนุนทั่วไปถูกใช้ในความหมายที่แตกต่างไปจากเงินอุดหนุนที่ไม่มีเงื่อนไข ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในส่วนที่ 3

<sup>4</sup> ตามความหมายของสากล เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข (Conditional Grant) มีความหมายเดียวกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific Grant) กล่าวคือ มีการระบุเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินเป็นการเฉพาะเจาะจง

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

ข้อดีของเงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข คือ ผู้บริหารองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นสามารถนำเงินอุดหนุนนี้ไปเลือกใช้ในการจัดหาบริการสาธารณะที่คนในท้องถิ่นต้องการที่สุด ซึ่งจะส่งผลให้ท้องถิ่นโดยรวมได้รับความพอใจสูงสุด<sup>5</sup> เนื่องจากท้องถิ่นสามารถนำรายได้ที่ได้รับความนิยมมากขึ้นจากเงินอุดหนุนแบบทั่วไป มาเลือกซื้อสินค้าและบริการที่ตนเองต้องการสูงสุดเพิ่มขึ้นโดยไม่ต้องลดการบริโภคสินค้าและบริการชนิดอื่นลง ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นได้รับสวัสดิการ (Welfare) สูงที่สุด (ดูรายละเอียดในภาคผนวก) นอกจากนี้ เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขจะมีต้นทุนในการบริหารต่ำกว่าเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข เนื่องจากรัฐบาลไม่ต้องควบคุมการใช้จ่ายเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด และท้องถิ่นไม่ต้องเสียต้นทุนในการจัดทำโครงการเพื่อขออนุมัติใช้จ่ายเงินจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง

ข้อเสียของเงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข คือ เงินอุดหนุนประเภทนี้ อาจทำให้ท้องถิ่นขาดความรับผิดชอบทางการคลังและขาดจิตสำนึกในการใช้จ่ายเงิน ทำให้ใช้จ่ายเงินอย่างไม่ระมัดระวังหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นไม่ได้เป็นผู้รับภาระจากเงินอุดหนุนโดยตรง และหากท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนประเภทนี้มาก อาจจะมีแรงจูงใจในการเก็บภาษีของท้องถิ่นน้อยลง นอกจากนี้ การให้เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขจะไม่มีผลในด้านการกระตุ้นเศรษฐกิจเนื่องจากท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องนำเงินอุดหนุนไปใช้จ่ายตามที่รัฐบาลต้องการ

เนื่องจากการให้เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขทำให้รายได้ขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ซึ่งจะถูกนำไปรวมกับเงินงบประมาณของท้องถิ่นจนกลายเป็นก้อนเดียวกัน และท้องถิ่นสามารถนำเงินอุดหนุนไปใช้จ่ายใดๆ ก็ได้ตามต้องการ ดังนั้น เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขนี้จึงเหมาะสำหรับใช้เป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการชดเชยความไม่สมดุล

---

<sup>5</sup> 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 หรือจ้างครูเพิ่ม เป็นต้น 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 นอกจากนี้ 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 นอกจากนี้ รัฐบาลจะต้องมีต้นทุนในการควบคุมดูแลเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่กำหนด ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีต้นทุนในการจัดเขียนโครงการเพื่อขออนุมัติเงินอุดหนุนและในการทำรายงานความคืบหน้าเสนอต่อรัฐบาล ซึ่งอาจเป็นช่องทางในการทุจริตคอร์รัปชันได้

- 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 รัฐบาลก็ต้องจ่ายเงินอุดหนุนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นภาระต่องบประมาณรายจ่ายของงบประมาณของประเทศ

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

#### 8.2.2 วิธีการในการจัดสรรเงินอุดหนุน

วิธีการในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นสามารถแบ่งได้เป็น 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 ไม่ลำเอียง นอกจากนั้นการกำหนดสูตรอาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นต้องมีการปรับสูตรและข้อมูลให้ทันสมัยตลอดเวลา ซึ่งจะให้มีต้นทุนในการบริหารข้อมูลสูง

โดยทั่วไปการจัดสรรเงินอุดหนุนโดยใช้สูตรมักจะถูกนำมาใช้กับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปแบบไม่มีเงื่อนไข เพื่อชดเชยความไม่สมดุลทางการคลังในแนวตั้งและแนวนอน (Equalization Grant) โดยตัวแปรที่จะนำมาใช้ในสูตรอาจพิจารณาจากศักยภาพในการหารายได้ของท้องถิ่น (Fiscal Capacity) หรือพิจารณาจากรายจ่ายที่จำเป็นในการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นแต่ละแห่ง (Expenditure Need) หรืออาจพิจารณาทั้งด้านศักยภาพด้านรายได้และด้านรายจ่ายที่จำเป็นไปพร้อมๆ กัน<sup>6</sup> ดังต่อไปนี้

- ศักยภาพในการหารายได้ของท้องถิ่น

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

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

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

<sup>6</sup> จากการสำรวจระบบเงินอุดหนุนเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นในประเทศต่างๆ จรัส สุวรรณมาลา (2539) พบว่า รัฐบาลของประเทศต่างๆ มีแนวคิดเกี่ยวกับความไม่เท่าเทียมทางการคลังที่แตกต่างกัน เช่น เยอรมันนี ญี่ปุ่น และอังกฤษ พิจารณาความไม่เท่าเทียมจากศักยภาพด้านรายได้และรายจ่ายพร้อมกัน ในขณะที่ ฝรั่งเศส และสหรัฐ พิจารณาความไม่เท่าเทียมจากศักยภาพด้านรายจ่ายเป็นหลัก

โดย Gf คือ จำนวนเงินอุดหนุนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมด้านรายได้

w คือ น้ำหนักที่ให้แก่วิธีการแต่ละตัว

X คือ ตัวชี้วัดด้านศักยภาพในการหารายได้ของท้องถิ่น

การจัดสรรเงินอุดหนุนตามตัวชี้วัดทางด้านรายได้นี้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นที่มีความสามารถในการเก็บภาษีต่ำ โดยหากท้องถิ่นที่มีตัวชี้วัดต่ำ (หรือมีฐานภาษีต่ำ) ก็ควรได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนมาก ข้อดีของวิธีการนี้ คือ ความสะดวก ไม่ซับซ้อน และง่ายในการประมาณการ อย่างไรก็ตามข้อเสียของวิธีการนี้ คือ ความสัมพันธ์ของศักยภาพในการหารายได้ของท้องถิ่นกับตัวชี้วัดนั้นจะไม่แน่นอน และความยากในการกำหนดน้ำหนักที่ให้แก่วิธีการแต่ละตัว

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  $[TBxi * Tni]$  ท้องถิ่นอาจจะต้องจ่ายเงินอุดหนุนแบบทั่วไปให้แก่รัฐบาลด้วย

- รายจ่ายที่จำเป็นในการจัดบริการสาธารณะ

การวัดรายจ่ายด้านบริการสาธารณะที่จำเป็น (Expenditure Need) สามารถวัดได้ 2 วิธี คือ การประมาณการโดยใช้ตัวชี้วัดที่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายที่จำเป็นของท้องถิ่น



และการประมาณการโดยใช้วิธีระบบตัวแทนของรายจ่ายที่จำเป็น (Representative Expenditure System หรือ RES)

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

$$Ge = w_1 X_1 + w_2 X_2 + w_3 X_3$$

โดย  $Ge$  คือ จำนวนเงินอุดหนุนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมด้านรายจ่าย

$w$  คือ น้ำหนักที่ให้แก่ตัวแปรแต่ละตัว

$X$  คือ ตัวชี้วัดด้านรายจ่ายที่จำเป็นของท้องถิ่น

การให้เงินอุดหนุนโดยใช้ตัวชี้วัดที่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายด้านบริการสาธารณะที่จำเป็นนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อลดความแตกต่างด้านรายจ่ายในการจัดหาบริการสาธารณะระหว่างท้องถิ่น โดยมีสมมติฐานว่าท้องถิ่นใดที่มีตัวชี้วัดสูงแสดงว่าท้องถิ่นนั้นมีรายจ่ายที่จะต้องจัดหาบริการสาธารณะสูง ดังนั้นรัฐบาลควรให้เงินอุดหนุนชดเชยให้ท้องถิ่นที่มีรายจ่ายสูงเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน

สำหรับการวัดรายจ่ายที่จำเป็นในการจัดหาบริการสาธารณะโดยใช้วิธีระบบตัวแทนของรายจ่ายที่จำเป็น (Representative Expenditure System หรือ RES) นั้น สามารถใช้สูตรในการคำนวณ ดังนี้

$$Ge = N * [ Ex_i - En_i ]$$

โดย  $Ge$  คือ จำนวนเงินอุดหนุนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมด้านรายจ่าย

$N$  คือ จำนวนประชากรในท้องถิ่น  $x$

$Ex_i$  คือ รายจ่ายด้านบริการสาธารณะ  $i$  สำหรับประชากรแต่ละคนโดยเฉลี่ยที่ท้องถิ่น  $x$  ต้องเสีย

$En_i$  คือ รายจ่ายด้านบริการสาธารณะ  $i$  โดยเฉลี่ยทั้งประเทศ

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

(3) พิจารณาจากด้านศักยภาพในการหารายได้และด้านรายจ่ายที่จำเป็นของท้องถิ่น

การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบทั่วไปเพื่อลดช่องว่างทางการคลังและเพื่อลดความแตกต่างระหว่างท้องถิ่น สามารถคำนวณโดยคำนึงถึงศักยภาพในการหารายได้และรายจ่ายที่จำเป็นของท้องถิ่นทั้ง 2 ด้าน กล่าวคือ รัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนแบบทั่วไปแก่ท้องถิ่นที่มีความสามารถในการหารายได้ต่ำกว่ารายจ่ายในการจัดหาบริการสาธารณะที่จำเป็น ดังนี้

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

โดย  $G_e$  คือ จำนวนเงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างทางการคลังด้านรายได้และรายจ่าย

$TBx$  คือ ฐานภาษีของประชากรแต่ละคน ในท้องถิ่น  $x$

$Ex$  คือ รายจ่ายด้านบริการสาธารณะที่จำเป็นสำหรับประชากรแต่ละคนโดยเฉลี่ยในท้องถิ่น  $x$

จากสูตรข้างต้น จะพบว่าถ้ารายจ่ายที่จำเป็นในการจัดหาบริการสาธารณะโดยเฉลี่ย [Ex] สูงกว่ารายได้โดยเฉลี่ยของท้องถิ่น [ $TBx$ ] รัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน  $G_e$  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 ท้องถิ่นไม่สามารถประมาณการรายได้

ได้จากเงินอุดหนุนได้แน่นอน เพราะต้องขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาล และวิธีการในการจัดสรรเงินอุดหนุนอาจไม่โปร่งใส ทำให้ท้องถิ่นสามารถวิ่งเต้นเพื่อให้ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากส่วนกลางได้ นอกจากนี้ยังเกิดความไม่เป็นธรรมได้ 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 เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542(พรบ.กำหนดแผนฯ) ซึ่งตราขึ้นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปี พ.ศ.2549 ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องเพิ่มวงเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจาก 33,300 ล้านบาท ในปี 2543 เป็น 73,729 ล้านบาท<sup>7</sup> ในปี 2544 และรัฐบาลยังต้องแบ่งรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมจากปกติ<sup>8</sup> อีกจำนวน 12,669 ล้านบาท เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 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 ทำให้รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะต้องให้เงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพื่อให้สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปี 2549 ดังนั้น การกำหนดประเภทของเงินอุดหนุนและวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศไทยในอนาคต

### 8.3.1 ประเภทของเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ในบริบทของประเทศไทย สำนักงานประมาณไม่ได้มีการแยกประเภทเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Intergovernmental Grant) ออกจากการให้เงิน

<sup>7</sup> ในเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นจำนวน 73,729 นี้ มีเงินอุดหนุนประเภทใหม่ คือ เงินอุดหนุนเพื่อการถ่ายโอนงานด้วย จำนวน 32,339 ล้านบาท ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่า เงินอุดหนุนดังกล่าวไม่ใช่รายได้ของท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นมีเพียงอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างเท่านั้น (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหัวข้อถัดไป)

<sup>8</sup> ก่อนมี พรบ.กำหนดแผนฯ รัฐบาลมีการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ 2 ประเภท คือ ภาษีในสัดส่วน 1 ใน 9 ของอัตราที่กรมสรรพากรจัดเก็บตามประมวลรัษฎากร และแบ่งภาษีอีกร้อยละ 5 จากส่วนที่เป็นของรัฐบาลให้ อบจ.

อุดหนุนประเภทอื่น (Subsidy) ดังจะเห็นได้จากการที่สำนักงานงบประมาณได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถือว่าเป็นการจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่นิติบุคคล เฉกเช่นเดียวกับองค์การเอกชน หรือ กิจกรรมอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่น<sup>9</sup> เช่น สภากาชาด องค์การมหาชน หรือองค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น

ในปัจจุบันสำนักงานงบประมาณได้แบ่งประเภทเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น 3 รูปแบบ<sup>10</sup> คือ

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

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

<sup>9</sup> ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2525 เรื่อง หลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2540

<sup>10</sup> ดูรายละเอียดในเอกสารงบประมาณปี 2544

แบบเฉพาะกิจจะต้องขออนุมัติเป็นงวดๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องขออนุมัติจากหน่วยราชการส่วนกลางในการเบิกจ่ายเงินตามงวดของงาน

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

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

1. เงินอุดหนุนทั่วไป จำนวน 21,717 ล้านบาท
2. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จำนวน 19,673.3 ล้านบาท
3. เงินอุดหนุนเพื่อการถ่ายโอนงานจำนวน 32,339.6 ล้านบาท

การจำแนกประเภทของเงินอุดหนุนที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จะพบว่า มีลักษณะที่แตกต่างจากการจำแนกประเภทของเงินอุดหนุนตามหลักสากล เช่น เงินอุดหนุนทั่วไปไม่ได้หมายถึงเฉพาะเงินอุดหนุนที่ไม่มีการระบุเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงิน แต่หมายรวมถึงเงินอุดหนุนที่มีเงื่อนไขแบบเป็นก้อนด้วย นอกจากนี้ การให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทมิได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าต้องการใช้เป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์อะไร รัฐบาลได้พยายามจัดสรรเงินอุดหนุนทุกประเภทในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่หลากหลายโดยไม่ได้นิ่งนอนใจว่ารูปแบบของเงินอุดหนุนแต่ละประเภทจะมีผลกระทบทางเศรษฐกิจที่ต่างกัน และควรจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน ตัวอย่างเช่น รัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปบางอย่าง เพื่อให้ท้องถิ่นจัดหาบริการสาธารณะตามนโยบายรัฐบาล เช่น เงินอุดหนุนอาหารเสริม (นม) ทั้ง ๆ ที่เงินอุดหนุนทั่วไปควรจะถูกใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครอง

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 สำนักงานงบประมาณ 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 ให้ อบต. เท่ากันทุกแห่ง และจัดสรรจำนวนร้อยละ 75 ตามตัวแปร 4 ด้าน คือ จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ จำนวนหมู่บ้าน และรายได้ โดยให้น้ำหนัก 10:15:20:55 ตามลำดับ

การใช้สูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนในประเทศไทยส่วนใหญ่จะถูกจำกัดโดยข้อมูลเพียงไม่กี่ประเภท เช่น จำนวนประชากรและขนาดของพื้นที่ และข้อมูลส่วนใหญ่มักจะมี ความล่าช้า เช่น การจัดสรรเงินอุดหนุนโดยใช้จำนวนประชากรจะใช้ข้อมูลจำนวนประชากรของ 2 ปีที่ผ่านมาแล้ว ตัวอย่างเช่น เงินอุดหนุนทั่วไปที่จัดสรรให้เทศบาลในปีงบประมาณ 2541 จะใช้ข้อมูลจำนวนประชากรในเขตเทศบาลเมื่อปี 2539 การที่ข้อมูลที่ใช้ในสูตรการจัดสรรเงินอุดหนุนมีอยู่อย่างจำกัดและไม่ทันสมัย ทำให้การจัดสรรเงินอุดหนุนในประเทศไทยไม่ได้บรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้<sup>11</sup>

(2) การจัดสรรโดยใช้ดุลพินิจของส่วนกลาง

การจัดสรรโดยใช้ดุลพินิจจากส่วนกลางมักจะถูกนำมาใช้ในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจจะเป็นการจัดสรรตามมติคณะรัฐมนตรี

---

<sup>11</sup> ดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์ (2544) พบว่า สูตรการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลในประเทศไทยที่ใช้จำนวนประชากรเพียงอย่างเดียว ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ดู เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการปี 2544 ของคณะเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์)



มนตรี เช่น เงินอุดหนุนให้ กทม. ในการดำเนินโครงการจัดระบบจราจรขนาดใหญ่ เงินอุดหนุนให้โครงการพัฒนาเมืองหลัก หรือโครงการพัฒนาชายฝั่งตะวันออก เป็นต้น หรืออาจจะเป็นการจัดสรรตามเกณฑ์สำนักงานประมาณและหน่วยราชการส่วนกลางกำหนดขึ้น แล้วบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งโครงการเข้ามาขอรับงบประมาณตามสิทธิและหลักเกณฑ์ที่กำหนดเป็นรายๆ ไป โดยสำนักงานประมาณและหน่วยราชการส่วนกลางจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติโครงการตามความจำเป็นและความเหมาะสมของโครงการ

การจัดสรรเงินอุดหนุนโดยให้ท้องถิ่นเป็นผู้เสนอโครงการตามเกณฑ์ที่สำนักงานประมาณกำหนดนี้ อาจก่อให้เกิดความไม่โปร่งใส เนื่องจากการพิจารณาเป็นเรื่องภายในและไม่เปิดเผย และการจัดสรรเงินอุดหนุนจะขึ้นกับการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและขึ้นกับอำนาจทางการเมือง ทำให้นักการเมืองและข้าราชการประจำสามารถมีอิทธิพลในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นได้ นอกจากนั้น การใช้ดุลพินิจในการจัดสรรอาจส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นที่ใหญ่จะมีความสามารถในการลงทุนจัดทำข้อเสนอโครงการที่ดีกว่าท้องถิ่นที่เล็ก ทำให้มีโอกาสได้รับเงินอุดหนุนมากกว่า

การใช้ดุลพินิจในการจัดสรรเงินอุดหนุนยังก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในรายได้ และก่อให้เกิดความล่าช้าในการจัดสรรเงินอุดหนุน เนื่องจากรายได้ของท้องถิ่นที่ได้จากการอุดหนุนจะขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาลส่วนกลางในแต่ละปี ตัวอย่างเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งโครงการขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ภายในวันที่ 31 ตุลาคมของทุกปี แต่จะได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณถัดไป

#### 8.4 ข้อเสนอแนะเรื่องเงินอุดหนุนที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

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

#### 8.4.1. ระยะสั้น

ในระยะสั้น (พ.ศ. 2545) เป็นระยะเริ่มต้น กล่าวคือ รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่มดำเนินการจัดแบ่งรายได้ตามหลักเกณฑ์การจัดแบ่งภาษีแบบใหม่และเริ่มมีการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นดำเนินการแทนหน่วยราชการส่วนกลาง ซึ่งผลของการปรับปรุงด้านรายได้ตามหลักเกณฑ์การจัดแบ่งภาษีระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดสรรภาษีตามแหล่งกำเนิดภาษีตามข้อเสนอของคณะวิจัย อาจทำให้บางท้องถิ่นกลับมามีรายได้ลดน้อยลงกว่าเดิม เพื่อแก้ไขปัญหานี้ รัฐบาลสามารถใช้เงินอุดหนุนประเภททั่วไปให้แก่ท้องถิ่นเหล่านี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยลงกลับมามีรายได้เท่าเดิม<sup>12</sup> (Correct for Vertical Imbalance) นอกจากนี้ รัฐบาลสามารถจัดสรรเงินอุดหนุนประเภททั่วไปโดยเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Correct for Horizontal Imbalance)

วิธีการในการกำหนดวงเงินและในการจัดสรรเงินอุดหนุนในระยะสั้นสามารถสรุปได้เป็นขั้นตอนดังนี้<sup>13</sup>

##### (1) การกำหนดวงเงินอุดหนุน

ในปี 2545 การคำนวณหาวงเงินอุดหนุนควรมองในลักษณะภาพรวมให้มีความสัมพันธ์กับการจัดแบ่งภาษีแบบใหม่ที่จัดสรรตามแหล่งกำเนิดภาษี ซึ่งสามารถหาได้โดยนำเป็รายได้ของท้องถิ่นในปี 2545 ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจ กำหนด มาหักด้วยการประมาณการรายได้ของท้องถิ่นทั้งในส่วนที่ท้องถิ่นเก็บเองและในส่วนที่รัฐบาลเก็บให้ และหักด้วยรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้ ก็จะได้วงเงินอุดหนุนแบบทั่วไปที่ทำให้รายได้ของท้องถิ่นเป็นไปตามเป้าที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจ กำหนด

ตัวอย่างเช่น ในปี 2545 คณะกรรมการการกระจายอำนาจ 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

<sup>12</sup> ข้อสมมติฐาน คือ ก่อนการจัดแบ่งภาษีใหม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เท่ากับรายจ่ายที่จำเป็น

<sup>13</sup> คุรยละเอียดเพิ่มเติมในบทถัดไป

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

สรรพภาษีใหม่ ซึ่งสะท้อนถึงแหล่งกำเนิดรายได้เป็นสำคัญ และเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับหลักเกณฑ์ในการจัดสรรจะต้องพิจารณาในรายละเอียดเป็นรายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ให้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อเติมเต็มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรายที่มีรายได้น้อยลงให้กลับมามีรายได้เท่าเดิม ทั้งนี้เพื่อให้แต่ละท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอในการจัดให้บริการสาธารณะที่จำเป็นให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เหมือนเดิม ซึ่งเป็นการใช้เงินอุดหนุนในการแก้ปัญหาของการมีช่องว่างทางการคลังในแนวดิ่ง (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 แต่คอยพึ่งพาเงินอุดหนุนจาก รัฐบาล 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<sup>14</sup> หากท้องถิ่นได้เก็บรายได้ได้เกินเป้า ก็จะได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มเติมตามสัดส่วนของรายได้ที่จัดเก็บได้เพิ่มขึ้น

#### 8.4.2 ระยะกลาง

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

(1) แยกเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Intergovernmental Grant) ออกจากการให้เงินอุดหนุนแก่นิติบุคคลอื่น ๆ (Subsidy) ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างจากนิติบุคคลอื่นๆ คือ องค์กรปกครอง

<sup>14</sup> 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<sup>15</sup> หรือ เป็นเงื่อนไขอย่างละเอียด เช่น เงินอุดหนุนแบบโครงการ การจำแนกประเภทที่ชัดเจนดังกล่าวจะทำให้รัฐบาลสามารถเลือกใช้เงินอุดหนุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขเหมาะสำหรับการนำมาเป็นเครื่องมือในการลดช่องว่างทางการคลัง ในขณะที่ เงินอุดหนุนแบบเฉพาะกิจเหมาะสำหรับนำมาใช้เป็นเครื่องมือให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล

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

(4) ปรับปรุงสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบทั่วไป

---

<sup>15</sup> การปรับปรุงการจำแนกประเภทเงินอุดหนุน โดยย้ายเงินอุดหนุนแบบเป็นก้อน จากประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปมาเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จะต้องมีการปรับเปลี่ยนระเบียบการจ่ายเงินของกรมบัญชีกลางด้วย เพื่อให้การเบิกจ่ายเงินแบบเป็นก้อนสามารถส่งเข้าบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงได้เหมือนเดิม

คณะวิจัยเสนอให้มีการพัฒนาระบบข้อมูลทางการคลังของท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อจะได้มีการปรับปรุงสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบทั่วไปในระยะต่อไป อย่างไรก็ตาม ในระยะปานกลาง คณะวิจัยเห็นว่า การกำหนดสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนโดยใช้ตัวชี้วัดด้านรายจ่ายที่จำเป็น เช่น จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ จำนวนหมู่บ้าน เป็นต้น น่าจะมีความเหมาะสมกับประเทศไทยที่สุด เนื่องจากเป็นรูปแบบที่ประเทศไทยใช้กำหนดสูตรอยู่ในปัจจุบัน ทำให้สามารถนำข้อมูลที่มีอยู่แล้วมาปรับปรุงสูตรให้เกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ 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

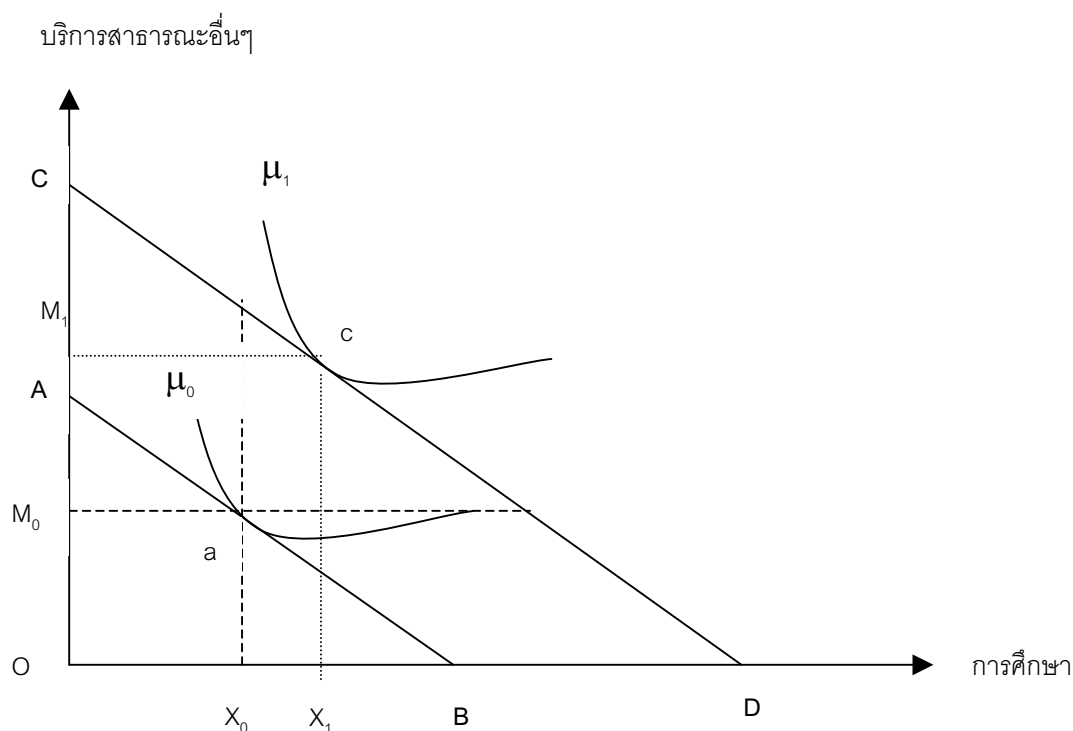
ระบบเงินอุดหนุนในประเทศไทยในระยะยาวควรมีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) เงินอุดหนุนควรจะสอดคล้องกับภาพรวมรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่สัดส่วนของเงินอุดหนุนต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะอยู่ในระดับต่ำ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้ท้องถิ่นพึ่งพารายได้ของตนเองเป็นหลัก
- (2) การให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท ควรมีการระบุวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน
- (3) การให้เงินอุดหนุนแบบทั่วไปควรมีสู่ตรในการคำนวณที่ไม่ซับซ้อน และชัดเจน โดยสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ควรคำนึงถึงด้านรายได้ และรายจ่ายตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งจะเป็นการสะท้อนถึงช่องว่างทางการคลังได้ดีที่สุด อย่างไรก็ตาม ควรจะต้องมีการประเมินและปรับปรุงสูตรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ นอกจากนี้ ข้อมูลที่ใช้ในสูตรควรมีความถูกต้อง เชื่อถือได้ และไม่ล่าช้า
- (4) การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ควรมีระบบการจัดการที่โปร่งใส เพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบได้ และควรจะมีจำกัดเฉพาะโครงการที่มีมติคณะรัฐมนตรีรองรับ



## 8.5 ภาพแสดงผลของการให้เงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 1. ผลของการให้เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข



จากรูป เส้น AB คือ เส้นงบประมาณซึ่งเป็นตัวแทนของข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญก่อนได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุน กล่าวคือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำรายได้ที่มีอยู่อย่างจำกัดไปจัดหาบริการสาธารณะได้ไม่เกินเส้น AB เช่น ถ้าท้องถิ่นต้องการใช้งบประมาณทั้งหมดไปในการจัดการศึกษาเพียงอย่างเดียว จะทำได้สูงสุดไม่เกิน OB หน่วย หรือ ถ้าท้องถิ่นต้องการใช้งบประมาณทั้งหมดไปจัดหาบริการสาธารณะประเภทอื่นๆ (ที่ไม่ใช่การศึกษา) ท้องถิ่นนั้นจะจัดหาบริการสาธารณะได้ไม่เกิน OA หน่วย และเส้น  $\mu_0$  คือเส้นความพอใจของชุมชนซึ่งเป็นเส้นที่สะท้อนถึงความพอใจเฉลี่ยของคนในท้องถิ่น

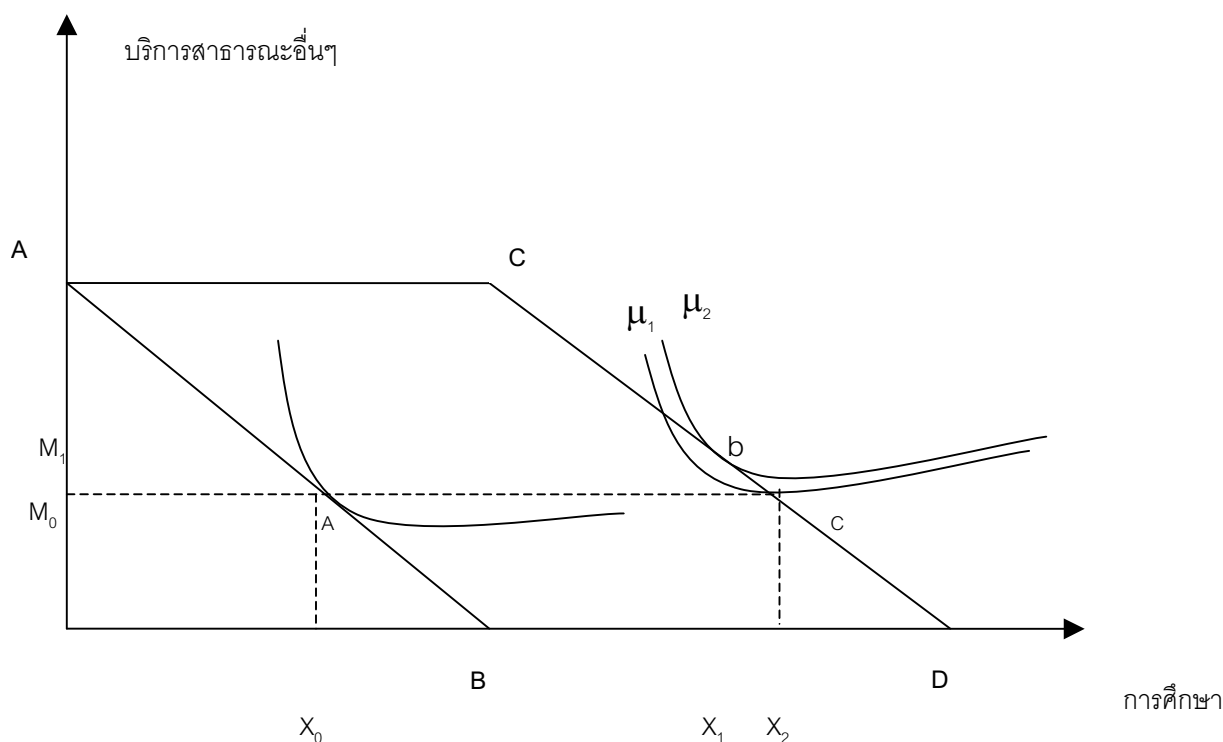
หากสมมติว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำตามความพอใจของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้มีโอกาสได้รับเลือกตั้งอีกครั้ง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะเลือกผลิตบริการการศึกษาจำนวน  $OX_0$  หน่วย และเลือกผลิตบริการสาธารณะประเภทอื่นจำนวน  $OM_0$  หน่วย

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

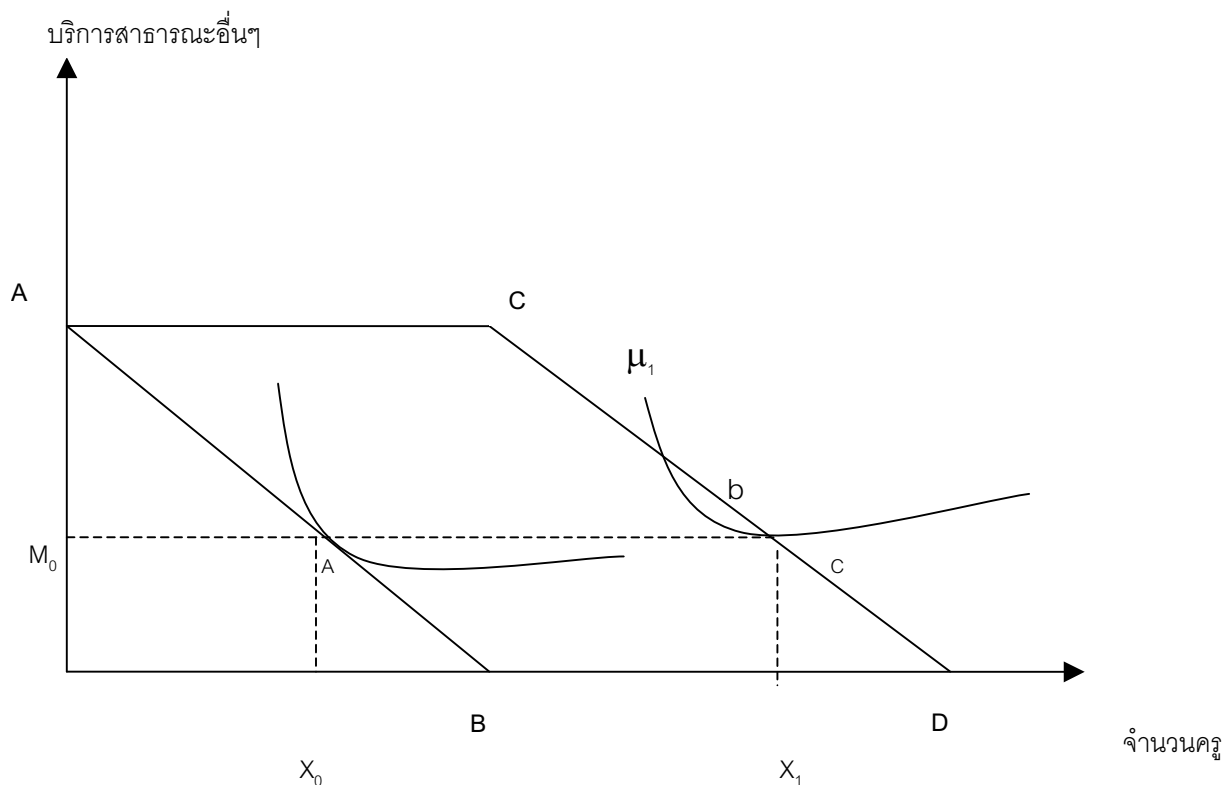
อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเลือกผลิตบริการสาธารณะที่คนในท้องถิ่นต้องการสูงสุด ผู้บริหารท้องถิ่นจะเลือกจัดการศึกษาเพิ่มขึ้นจำนวน เท่ากับ  $X_0X_1$  หน่วย และจัดหาบริการสาธารณะประเภทอื่นเพิ่มขึ้นจำนวน  $M_0M_1$  หน่วย (ซึ่งเป็นจุดที่เส้นงบประมาณ  $CD$  สัมผัสกับเส้นความพึงพอใจ  $\mu_1$  ที่จุด  $c$ ) ซึ่งจะทำให้คนในท้องถิ่นได้รับความพอใจสูงขึ้น (แสดงได้จากการที่เส้นความพอใจ  $\mu_1$  อยู่สูงกว่าเส้นความพอใจ  $\mu_0$ ) และทำให้ท้องถิ่นได้รับสวัสดิการสูงที่สุด

## 2. ผลของการให้เงินอุดหนุนแบบเป็นก้อนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



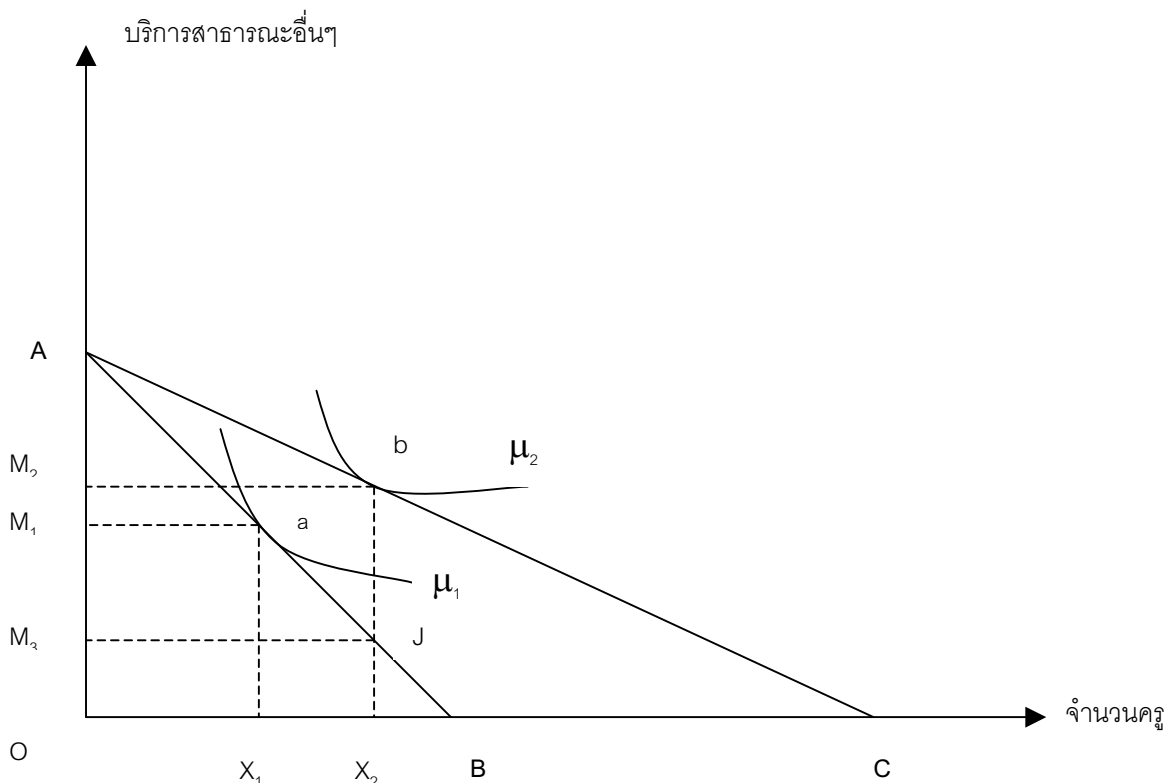
จากรูป สมมติว่าเส้นงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนได้รับเงินอุดหนุนคือเส้น  $AB$  โดยผู้บริหารท้องถิ่นเลือกผลิตการศึกษาจำนวน  $OX_0$  หน่วย และผลิตบริการสาธารณะอื่นจำนวน  $OM_0$  หน่วย หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนแบบเป็นก้อนเพื่อสนับสนุนการศึกษา จำนวน  $AC$  หน่วย จะทำให้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น จากเส้น  $AB$  ไปเป็นเส้น  $ACD$  ซึ่งมีลักษณะหักงอที่จุด  $C$  เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องผลิตบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาไม่ต่ำกว่า  $AC$  หน่วย ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องจัดหาบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเพิ่มขึ้นเท่ากับจำนวนเงินอุดหนุนทั้งก้อน (เท่ากับ  $X_0X_2$  หน่วย หรือเท่ากับ  $AC$  หน่วย) ซึ่งจะเป็นการผลิตการศึกษาที่เกินความต้องการของคนในท้องถิ่น ในกรณีนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถทำให้คนในท้องถิ่นได้รับความพอใจที่สูงขึ้น (จากเส้นความพอใจ  $\mu_1$  เป็นเส้นความพอใจ  $\mu_2$ ) โดยเลือกผลิตการศึกษาเพิ่มขึ้นเพียง  $X_0X_1$  หน่วย และนำงบประมาณบางส่วนที่ท้องถิ่นเคยใช้เพื่อการศึกษาไปจัดหาบริการสาธารณะอื่นๆ ที่คนในท้องถิ่นต้องการเพิ่มขึ้นอีก  $M_0M_1$  หน่วย อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะใช้เงินอุดหนุนทั้งก้อนไปจัดหาบริการการศึกษา ทั้งๆที่ไม่จำเป็นต้องทำเช่นนั้น ปรากฏการณ์เช่นนี้เรียกว่า Flypaper Effect

### 3. ผลของการให้เงินอุดหนุนแบบโครงการ



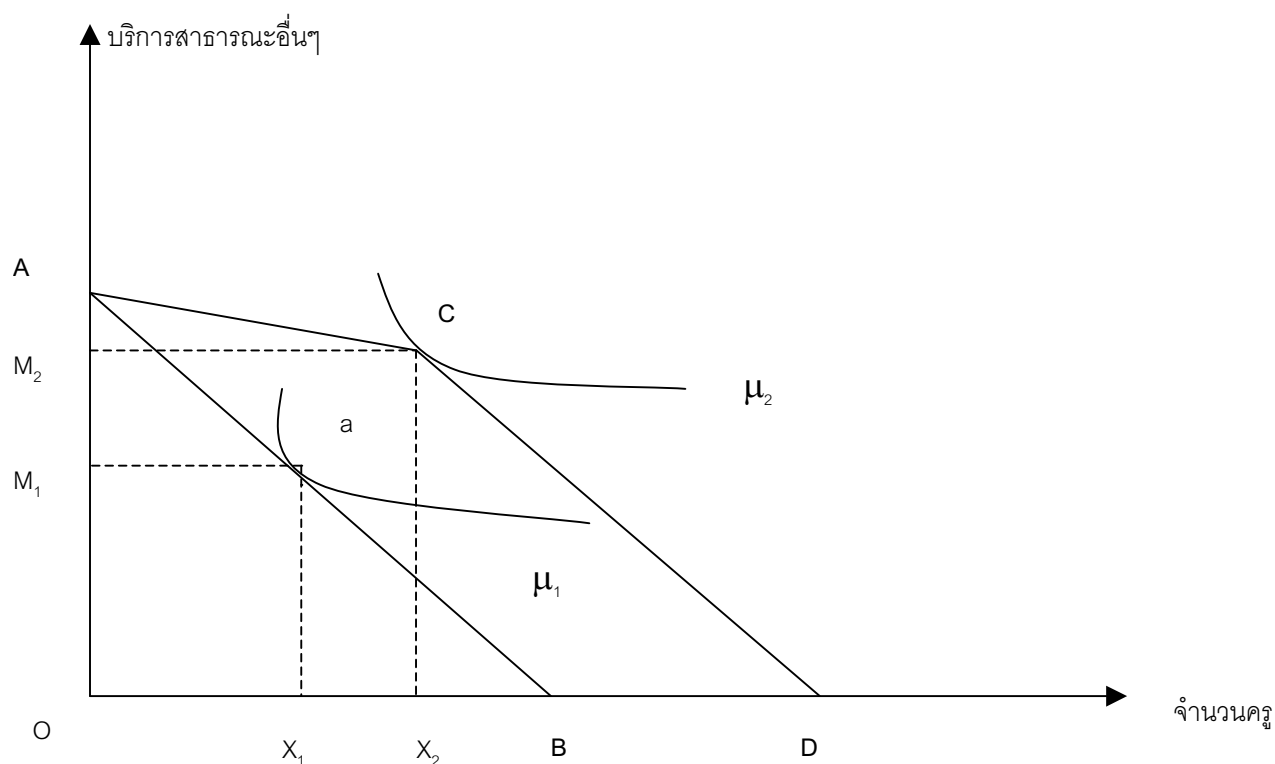
จากรูป จะพบว่า การให้เงินอุดหนุนแบบโครงการจะมีลักษณะคล้ายกับการให้เงินอุดหนุนแบบเป็นก้อน ยกเว้นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องจัดหาบริการสาธารณะตามจำนวนและเงื่อนไขที่ระบุไว้ในโครงการ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจ้างครูตามมาตรฐานที่กำหนดเพิ่มขึ้น จำนวน  $X_0X_1$  หน่วย การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว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

#### 4. ผลของเงินอุดหนุนแบบสมทบที่ไม่จำกัดวงเงิน



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. ผลของเงินอุดหนุนแบบสมทบที่จำกัดวงเงิน



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 เพราะมีเช่นนั้นรัฐบาลอาจไม่มีเงินงบประมาณมากพอในการจ่ายเงินสมทบโครงการอื่นๆ ของรัฐบาล

## บทที่ 9

### สรุปความเห็นและข้อเสนอแนะ

โดยหลักการแล้วเพื่อความมีอิสระที่แท้จริง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรพึงหารายได้จากการจัดเก็บภาษีของตนเองเป็นหลัก แต่ในขณะที่ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นยังมีไม่มาก รัฐบาลจึงจัดเก็บภาษีท้องถิ่นบางประเภทแทนให้ และเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องขีดความสามารถในการหารายได้ของท้องถิ่น และเพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลจึงให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่น แต่ปัญหารายได้ของท้องถิ่นในปัจจุบัน ได้แก่ การที่ท้องถิ่นจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในอัตราสูง ท้องถิ่นบางแห่งไม่กล้าจัดเก็บภาษีเองเพราะกลัวเสียฐานเสียงประชาชนขาดความเข้าใจในการเสียภาษี นอกจากนี้โครงสร้างองค์การปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันมีการซ้อนทับกัน การกำหนดอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอยู่ในภาวะที่สับสนและไม่มีหลักการที่ชัดเจน จึงเกิดปัญหาได้แก่การแบ่งสรรรายได้สำหรับองค์การแต่ละประเภท ประกอบกับกระแสของการกระจายอำนาจที่ต้องการเพิ่มบทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ จึงจำเป็นต้องพิจารณาปรับปรุงรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบทบาทภาระหน้าที่ที่จะเพิ่มขึ้นตามการกระจายอำนาจ ซึ่งจากผลการศึกษาของคณะวิจัยในบทต่าง ๆ ที่เสนอมาข้างต้นสรุปความเห็นและข้อเสนอแนะได้ดังนี้

9.1 การพิจารณาความเหมาะสมในการแบ่งรายได้ระหว่างรัฐบาลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ได้พิจารณาจัดแบ่งภาษีให้สอดคล้องกับหลักการทางภาษีอากรของภาษีแต่ละประเภท และบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นความเป็นอิสระของท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นมีแหล่งรายได้ที่มีความแน่นอน ชัดเจน สามารถคาดการณ์ได้ การจัดระบบภาษีใหม่ได้พิจารณาในภาพรวม (Totally Approach) ว่าองค์การแต่ละแห่งมีรายได้เท่าไร ส่วนที่ขาดหายไปหลังจากจัดแบ่งใหม่แล้วจะใช้เงินอุดหนุนมาเป็นตัวเติมเต็มในการแบ่งภาษีใช้แหล่งกำเนิดภาษีเป็นหลัก ซึ่งจะสอดคล้องกับความเป็นจริงในแต่ละท้องถิ่นและเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เสียภาษี (Accountability)

โครงสร้างภาษีตามแนวทางการจัดแบ่งที่คณะวิจัยเสนอคือ

(1) ภาษีของรัฐบาล ซึ่งใช้ในการหารายได้และเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม ได้แก่

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

(2) ภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ได้แก่

- ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์
- ภาษีการรับมรดก
- ภาษีรถยนต์ประจำปี
- ภาษีผู้พักโรงแรม
- ภาษีค้ำปลีน้ำมัน
- ภาษีค้ำปลียาสูบ

(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) ที่องค์กรแต่ละแห่งจัดให้มีขึ้นในอัตราที่ค้ำคูณ นั่นหมายความว่าองค์กรใดจัดบริการองค์กรนั้นก็จัดเก็บเพื่อให้เพียงพอกับการใช้จ่ายในการดำเนินงาน ไม่ควรมีการแบ่งรายได้ที่เก็บจากค่าบริการต่างๆ คณะวิจัยจึงไม่เห็นด้วยกับการแบ่งรายได้ค่าเข้าชมอุทยานแห่งชาติ และการแบ่งค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน



## 9.2 การปรับปรุงโครงสร้างภาษีท้องถิ่น

คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างภาษีท้องถิ่นที่สำคัญ ได้แก่

9.2.1 ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นการปรับปรุงโครงสร้างภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ที่มีปัญหาข้อบกพร่องอยู่มากในแง่ฐานภาษี อัตราภาษี และข้อยกเว้นลดหย่อนต่าง ๆ ทำให้ภาระภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บจากที่ดินและบ้านอยู่อาศัยต่ำ หรือบางรายได้รับการลดหย่อนจนไม่ต้องเสียภาษี เกิดการถือครองที่ดินไว้เก็งกำไรจำนวนมากจนเกิดปัญหาเศรษฐกิจฟองสบู่เช่นที่ผ่านมา และทำให้ท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีนี้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น ขณะที่ภาระภาษีโรงเรือน ๓ ตกอยู่กับโรงเรือนที่ให้เช่า หรือเป็นที่เก็บสินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรมในอัตราที่สูง ช้ำซ้อนกับภาษีเงินได้ และทำให้เห็นว่าคนที่ไม่มีบ้านอยู่คือผู้เช่าเป็นผู้รับภาระ ขณะที่คนที่มีบ้านไม่ต้องรับภาระภาษี จึงควรเร่งแก้ไขให้เป็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เก็บจากฐานมูลค่าทรัพย์สิน โดยมีข้อยกเว้นน้อยที่สุด เพื่อให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทุกรายมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น เพราะการที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ในเขตท้องถิ่น ไม่ว่าจะมียาได้หรือไม่มียาได้ย่อมได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น จึงควรเสียภาษีบำรุงท้องถิ่น

9.2.2 ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งปัจจุบันกรมที่ดินจัดเก็บโดยอาศัยอำนาจของรัฐบาล ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด และส่งรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอให้เปลี่ยนแปลงเป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดเก็บ ซึ่งจะสอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจงานจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ โดยในระยะแรกที่ยังไม่มีการถ่ายโอนงานอาจมอบให้กรมที่ดินจัดเก็บแทน

9.2.3 ภาษีการรับมรดก คณะผู้วิจัยได้เสนอแหล่งรายได้ใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บภาษีจากผู้รับมรดกที่เป็นทรัพย์สินของผู้ตาย ได้แก่ เงินสดในธนาคาร อสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียน หุ่น พันทับตราและหลักทรัพย์ต่างๆ โดยเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 5 และให้ชำระภาษีแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นภูมิลำเนาของผู้รับมรดก ทั้งนี้มีการยกเว้นภาษีให้แก่ผู้รับมรดกที่มีมูลค่ารวมกันในปี ไม่เกิน 100 ล้านบาท และกรณีที่ได้รับเป็นวัด มูลนิธิ โรงเรียน หรือราชการ การจัดเก็บภาษีดังกล่าว เป็นการลดโอกาสความไม่เท่าเทียมกัน

ระหว่างบุคคล ส่งเสริมให้มีการบริจาครถยนต์เพื่อการกุศลสาธารณะ เป็นการกระจายการรวมศูนย์ทรัพย์สิน และทำให้ระบบภาษีของประเทศมีความสมบูรณ์

9.2.4 ภาษีรถยนต์ประจำปี ซึ่งปัจจุบันกรมการขนส่งทางบกจัดเก็บโดยอาศัยอำนาจของรัฐบาลแล้วส่งรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด คณะวิจัยเสนอให้ปรับปรุง ดังนี้

(1) เปลี่ยนแปลงอำนาจการจัดเก็บ ให้เป็นอำนาจขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บ ซึ่งจะสอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจงานทะเบียนให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจ โดยในช่วงแรกที่ยังไม่มีการโอนงานอาฟฝากให้กรมการขนส่งทางบกจัดเก็บ แทนให้

(2) ปรับปรุงโครงสร้างภาษีรถยนต์ เนื่องจากไม่ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างภาษีรถยนต์มาเป็นเวลานานแล้วสมควรปรับปรุงให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ

(2.1) เปลี่ยนการจำแนกประเภทรถ จากที่จำแนกตามลักษณะการใช้มาเป็นจำแนกตามลักษณะทางกายภาพ คือ รถที่มีลักษณะเป็นรถเก๋งกับรถที่ไม่มีลักษณะเป็นรถเก๋ง เช่น รถบรรทุก รถโดยสารและจักรยานยนต์

(2.2) กำหนดอัตราภาษีใหม่ รถที่มีลักษณะเป็นรถเก๋งให้เสียภาษีที่คำนวณตามความจุของกระบอกลูกของเครื่องยนต์ของรถ รวมกับอัตราภาษีที่คำนวณตามฐานมูลค่ารถด้วย เช่น กรณีรถที่มีราคาแพงตั้งแต่ 3 ล้านบาทขึ้นไป ให้เสียภาษีเพิ่มคันละ 10,000 บาท ทำให้มีลักษณะเป็นภาษีทรัพย์สินด้วย ส่วนกรณีรถที่ไม่ใช่รถเก๋งให้เสียภาษีตามน้ำหนักของรถ ซึ่งเป็นไปตามหลักการทำลายถนน โดยปรับปรุงอัตราภาษีให้สูงขึ้นจากเดิม ซึ่งในระยะยาวควรเปิดโอกาสให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดอัตราภาษี ภายในกรอบอัตราที่รัฐบาลกำหนด เพื่อให้สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาถนน

(2.3) เปลี่ยนแปลงวิธีการคำนวณภาษี ให้ง่ายและสะดวกแก่เจ้าหน้าที่และประชาชนในการคำนวณภาษีด้วยตนเอง โดยเปลี่ยนวิธีคำนวณภาษีกรณีอัตราภาษีที่คำนวณตามความจุกระบอกลูกในอัตราที่กำหนดเป็นการคำนวณอัตราภาษีในอัตราคงที่ตามชั้นความจุกระบอกลูก

(2.4) ยกเลิกการลดหย่อนภาษีรถเก่า สำหรับภณัรณยนต้งัส่วนบุคคล ไม่เกิน 7 คน ที่จดทะเบียนตั้งแต้ 5 ปี ถึง 10 ปี ขึ้นไป ซึ่งปัจจุบันลดหย่อนภาษีให้ระหว่างร้อยละ 10 ถึง ร้อยละ 50 โดยถึอว่าทั้งรถเก่าและรถใหม่ต่างก็ใช้รถใช้ถนนเท่ากันควรเสียภาษีเท่ากัน

(3) เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์จัดสรร โดยถึอหลักว่าผู้เป็นเจ้าของรถยอมใช้รถใน ถิ่นที่อยู่ของตน จึงควรจัดสรรภาษีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามถิ่นที่อยู่ผู้เป็นเจ้าของรถ เพื่อให้ นำเงินไปใช้บำรุงรักษาถนนในเขตพื้นที่ และเพื่อให้การจ้แนกภาษีได้ตรงตามแหล่งที่มาของรายได้ ภณัที่ เจ้าของและผู้ครอบครองเป็นคนละคนกัน เช่น ภณัรถที่ผ่อนชำระกับบริษัทไฟแนนซ์ให้จ้แนกภาษีตาม การครอบครอง

9.2.5 ภาษีป้าย ซึ่งจัดเก็บจากป้ายชื่อร้านค้าและป้ายโฆษณา คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการ ปรับปรุง ดังนี้

(1) เพื่อให้การจัดเก็บเป็นไปโดยสะดวกและมีประสิทธิภาพ กำหนดให้ผู้เป็นเจ้าของ ป้ายยื่นขออนุญาตติดตั้งป้ายก่อนการติดตั้ง เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและออกใบอนุญาตแล้ว ให้แสดง เลขที่ใบอนุญาตที่ติดป้าย เพื่อสะดวกในการตรวจสอบและกำหนดให้เสียภาษีต่อไปทุกปีจนกว่าจะแจ้งการ ปลดป้าย

(2) ปรับปรุงหลักการจัดเก็บให้ชัดเจน โดยให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ป้ายติดตั้ง อยู่เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี ป้ายที่เสียภาษี คือ ป้ายที่ใช้ในการประกอบการค้าและการโฆษณาเพื่อหารายได้ ป้ายที่ได้รับยกเว้นภาษีจะเป็นไปตามหลัก 3 ประการ คือ

(ก) หลักสถานที่และขนาดของป้าย ภณัป้ายที่ติดตั้งในทึรใหญ่ฐานที่ส่วน บุคคลไม่ต้องเสียภาษี และมีการกำหนดขนาดในการยกเว้นภาษีป้ายภณัที่เกินกว่าขนาดที่กำหนดจึงให้ เสียภาษี

() หลักการเคลื่อนย้าย ภณัป้ายที่ติดตั้งที่ตัวคน สัตว์ ยานพาหนะ ให้ยกเว้นภาษีโดยกำหนดขนาดของป้าย ภณัที่มีขนาดเกินกว่าที่กำหนดต้องเสียภาษี

(ค) หลักเนื้อหาของป้าย หากเป็นป้ายที่ให้ข้อมูลสาธารณะ คำขวัญ คำเตือน ให้ได้รับการยกเว้นภาษี แต่ถ้าป้ายนั้นมีส่วนของการโฆษณารวมอยู่ด้วยให้เสียภาษีเฉพาะส่วนที่ โฆษณา

(3) ปรับปรุงอัตราการจัดเก็บให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ปัจจุบัน โดยการประเมินภาษีตามพื้นที่และระยะเวลาที่ติดตั้งป้าย หากพื้นที่มากก็เสียภาษีมาก หากติดตั้งในระยะเวลาสั้นก็เก็บภาษีน้อย กรณีป้ายที่ใช้เทคนิคตัววิ่งหรือป้ายที่มีหลายมิติ ซึ่งโฆษณาได้มากให้เสียภาษีในอัตราเหมาจ่ายที่สูงกว่าอัตราปกติ 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

(ข) 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 ส่วนการจัดสรรตามเกณฑ์ประชากร มีความเหมาะสมแล้ว แต่ควรกำหนดให้หน่วยจัดเก็บจัดสรรภาษีเหล่านี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรง และเพิ่มงวดการจัดสรรจากเดิมปีละ 3 งวด เป็นปีละ 6 งวด ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นได้รับภาษีเร็วขึ้น

ภาษีธุรกิจเฉพาะ มีข้อเสนอให้จัดสรรแก่องค์กรท้องถิ่นระดับล่างตาม แหล่งกำเนิด โดยการจัดสรรตรงและเพิ่มงวดการจัดสรรให้เร็วขึ้น

9.2.7 การปรับปรุงการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและการหารายได้อื่นๆ 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 สาธารณูปการเองและผลภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าวเข้าในราคาขาย

9.2.8 การออกแบบระบบการบริหารจัดเก็บรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง มีข้อเสนอ ดังนี้

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

ท้องถิ่นได้รับเงินภาษีเร็วขึ้น เพราะวิธีใหม่จะชำระภาษีพร้อมกับการยื่นแบบแสดงรายการชำระภาษี เป็นการแก้ปัญหาการถ่วงเวลาชำระภาษี โดยขอให้เจ้าหน้าที่แจ้งการประเมินและขอให้ถึงวันครบกำหนดของการชำระภาษีตามระบบเดิมที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับภาษีย่ำช้า นอกจากนี้ระบบใหม่ช่วยลดงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหลือเพียงการตรวจสอบให้มีการชำระภาษีให้ครบถ้วน ทั้งนี้ต้องมีการออกแบบฟอร์มการประเมินภาษีที่ง่ายสำหรับประชาชนในการประเมินภาษีด้วยตัวเอง

(2) การจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือช่วยในการตรวจสอบติดตามจัดเก็บภาษีให้ครบถ้วน เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี

(3) การอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียภาษี โดยการเผยแพร่ข้อมูลความรู้ภาษีอากรท้องถิ่น กำหนดระยะเวลาการเสียภาษี และจัดสำนักงานที่อำนวยความสะดวกให้ โดยมีที่พักรอการจัดคิวและจัดเจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำในการกรอกแบบฟอร์มเสียภาษี และมีกำหนดมาตรฐานเวลาในการให้บริการชำระภาษี

#### 9.2.9 แนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุน

คณะวิจัยเสนอว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนในอนาคตควรคำนึงถึงเป้าหมายหลักในการกระจายอำนาจทางการคลัง คือ ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพาตัวเองเป็นสำคัญ ซึ่งความจำเป็นต้องได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลก็จะลดลงตามไปด้วย ดังนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวจึงเสนอให้มีการปรับปรุงระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลสู่ท้องถิ่นเป็น 3 ระยะ คือ ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

ในระยะสั้น (พ.ศ. 2545) เป็นระยะริเริ่ม รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่มดำเนินการจัดแบ่งรายได้ตามหลักเกณฑ์การจัดแบ่งภาษีแบบใหม่และเริ่มมีการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นดำเนินการแทนหน่วยราชการส่วนกลาง ซึ่งผลของการปรับปรุงด้านรายได้ตามหลักเกณฑ์การจัดแบ่งภาษีระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดสรรภาษีตามแหล่งกำเนิดภาษีตามข้อเสนอของคณะวิจัย อาจทำให้บางท้องถิ่นกลับมีรายได้ลดน้อยลงกว่าเดิม เพื่อแก้ไขปัญหานี้ รัฐบาลสามารถใช้เงินอุดหนุนประเภททั่วไปให้แก่ท้องถิ่นเหล่านี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ลดลงกลับมามีรายได้เท่าเดิม (Correct for Vertical Imbalance) นอกจากนั้น รัฐบาลสามารถจัดสรรเงินอุดหนุนประเภททั่วไปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Correct for Horizontal Imbalance)

ในปี 2545 การคำนวณหาเงินอุดหนุนควรมองในลักษณะภาพรวมให้มีความสัมพันธ์กับการจัดแบ่งภาษีแบบใหม่ที่จัดสรรตามแหล่งกำเนิดภาษี ซึ่งสามารถหาได้โดยนำปารายได้ของท้องถิ่นในปี 2545 ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนด มาหักด้วยประมาณการรายได้ของท้องถิ่นทั้งในส่วนที่ท้องถิ่นเก็บเองและในส่วนที่รัฐบาลเก็บให้ และหักด้วยรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้ก็จะได้วงเงินอุดหนุนแบบทั่วไปที่ทำให้รายได้ของท้องถิ่นเป็นไปตามเป้าที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ 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 ซึ่งเป็นการใช้เงินอุดหนุนในการแก้ปัญหาของการมีช่องว่างทางการคลังในแนวดิ่ง (Correct for Vertical Imbalance)

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

เนื่องจากการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มสูงขึ้น ตามสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นต่อรัฐบาลที่ต้องเพิ่มสูงขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องเก็บภาษีจากท้องถิ่นตัวเอง แต่คอยพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ดังนั้น คณะวิจัยจึงเสนอให้มีการใช้สูตรที่มีการวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษี (Tax Effort Index) ในการจัดสรรเงินอุดหนุนจำนวนหนึ่งที่เหลือจากการนำไปลดช่องว่างทางการคลังดังกล่าวมาแล้วข้างต้น 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 และใช้เงินอุดหนุนแบบทั่วไปมาแก้ปัญหาช่องว่างทางการคลังทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน 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 และที่มีเงื่อนไขให้ท้องถิ่นนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์อย่างกว้างๆ 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 ให้สำนักงานประมาณสามารถจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่าน กรมการปกครอง ให้เหมือนกับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เพื่อลดขั้นตอนในการจัดสรรที่ต้องผ่านอำเภอ จังหวัด กรมการปกครอง ให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และมีความคล่องตัวสูง

(4) ปรับปรุงสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบทั่วไป  
คณะวิจัยเสนอให้มีการพัฒนาระบบข้อมูลทางการคลังของท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อจะได้มีการปรับปรุงสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบทั่วไปในระยะต่อไป อย่างไรก็ตาม ในระยะปานกลาง คณะวิจัยเห็นว่าการกำหนดสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนโดยใช้ตัวชี้วัดด้านรายจ่ายที่จำเป็น เช่น จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ จำนวนหมู่บ้าน เป็นต้น น่าจะมีความเหมาะสมกับประเทศไทยที่สุด เนื่องจากเป็นรูปแบบที่ประเทศไทยใช้กำหนดสูตรอยู่ในปัจจุบัน ทำให้สามารถนำข้อมูลที่มีอยู่แล้วมาปรับปรุงสูตรให้เกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้น การกำหนดสูตรโดยใช้ระบบภาษีตัวแทน และระบบตัวแทนรายจ่าย ไม่น่าจะเหมาะสมกับประเทศไทย เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีฐานภาษีที่ใหญ่เพียงพอที่จะเป็นรายได้หลัก และไม่มีตัวแทนด้านรายจ่ายที่จำเป็นของท้องถิ่นแต่ละแห่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการพัฒนาฐานข้อมูลทางการคลังท้องถิ่นพร้อมแล้ว ประเทศไทยก็ควรที่จะกำหนดสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั้งด้านรายได้และรายจ่ายที่จำเป็น 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) การให้เงินอุดหนุนแบบทั่วไปควรมีสูตรในการคำนวณที่ไม่ซับซ้อน และชัดเจน โดยสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ควรคำนึงถึงด้านรายได้และรายจ่ายตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งจะเป็นการสะท้อนถึงช่องว่างทางการคลังได้ดีที่สุด อย่างไรก็ตาม ควรมีการประเมินและปรับปรุงสูตรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ นอกจากนั้นข้อมูลที่ใช้ในสูตรควรมีความถูกต้อง เชื่อถือได้ และไม่ล่าช้า
- (4) การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจควรมีระบบการจัดการที่โปร่งใสเพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบได้ และควรจะจำกัดเฉพาะโครงการที่มีมติคณะรัฐมนตรีรองรับ

### 9.3 การนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

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

## บรรณานุกรม

- กรกัญญา เตชะรุ่งนรินทร์. 2538. การปรับปรุงภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ (งานประเมินบุคคลตำแหน่งเศรษฐกร 6 ว.)
- จรัส สุวรรณมาลา. 2538. ระบบการคลังเพื่อการกระจายอำนาจ
- จรัส สุวรรณมาลา. 2539. เงินอุดหนุนท้องถิ่นระบบงบประมาณเพื่อการกระจายอำนาจทางการคลัง มูลนิธิเอเชีย
- จรรยา ศรีชายหาต และกรกัญญา เตชะรุ่งนรินทร์. 2541. บทวิเคราะห์ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง, วารสารการเงินการคลัง ปีที่ 13 ฉบับที่ 40 (2541)
- จรรยา ศรีชายหาต. 2531. การเพิ่มพูนรายได้รัฐบาล (ข้อเสนอในการปรับปรุงวิธีการประเมินภาษีจากระบบ Authoritative Assessment เป็นแบบ Self Assessment) เอกสารประกอบความรู้ทางวิชาการในการประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 29 พ.ศ. 2531
- จรรยา ศรีชายหาต. 2534. ข้อเสนอในการปรับปรุงอัตราภาษีรถยนต์ประจำปี (งานประเมินบุคคลในตำแหน่งเศรษฐกร 6 ว.)
- จรรยา ศรีชายหาต. 2539. การพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น (งานประเมินบุคคลในตำแหน่งเศรษฐกร 8ว.)
- จรรยา ศรีชายหาต. 2542. ภาษีป้าย: ภาษีท้องถิ่นที่ไม่โปร่งใส, วารสารภาษี ปีที่ 6 ฉบับที่ 63 (ธันวาคม 2542)
- จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัยและคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงาน 2543 แนวความคิดว่าด้วยการพัฒนาระบบเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และปรีชาต โชติยะ ศิวะรักษ์. 2540. การแบ่งรายได้ให้ท้องถิ่นและเครื่องชี้วัดการทำงานของเทศบาล เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ
- วรากรณ์ สามโกเศศ. 2527. รายงานการศึกษา ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับของท้องถิ่น เสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจการคลังและธนาคารโลก
- สมชัย ฤชุพันธุ์. 2541. มองระบบภาษีอากรของไทยด้วยแว่นขาว. รวมบทความเศรษฐกิจ การเงิน การคลังและการภาษีอากรของไทย. โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 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 Charge 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 Jacqueline 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. 5<sup>th</sup> 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 และกำลังอยู่ในระหว่างการศึกษาในรายละเอียด โดยคณะกรรมการตามกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้บังคับต่อไป จึงได้สรุปโครงสร้างรายได้ในกฎหมายดังกล่าวไว้ด้วย พร้อมกันนี้ได้ลำดับเหตุการณ์สำคัญที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2537 จนถึงปัจจุบัน

### 1. การปกครองประเทศไทย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชน คือ อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการทางศาล

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งเป็น 3 ส่วนคือ

- (1) การบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ
- (2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ และตำบล หมู่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น
- (3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล\* และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ตามที่มีกฎหมายกำหนด ซึ่งปัจจุบันได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

---

\* สุขาภิบาล ถูกยกเลิกและเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลทั้งหมดแล้ว เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2542 โดยพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542



## 2. การปกครองท้องถิ่นไทย

การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองตนเองของคนในชุมชนท้องถิ่นแต่ละจังหวัด กรณีจังหวัดกรุงเทพมหานครมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรเดียว คือ กรุงเทพมหานคร (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 ประกอบด้วยสภาท้องถิ่น ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะผู้บริหารท้องถิ่นทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร เช่น กรณีเทศบาลมีสภาเทศบาล ซึ่งสมาชิกสภาเทศบาล (สท.) มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และมีนายกเทศมนตรี และคณะเทศมนตรี ซึ่งเป็น สท. ที่ได้รับเลือกโดยเสียงข้างมากในสภาเทศบาลให้ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร เว้นแต่กรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ผู้บริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และมีสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งสมาชิก (สภ.) มาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาผ่านร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ที่คณะผู้บริหารเสนอมา

กรณีเมืองพัทยาในจังหวัดชลบุรี เป็นเมืองท่องเที่ยว ซึ่งมีการปกครองรูปแบบพิเศษแบบผู้จัดการเมือง (City manager) มีการจ้างนักบริหารมืออาชีพมาทำหน้าที่ปลัดเมืองพัทยา และมีสภาเมืองพัทยาที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่กำหนดนโยบายและผ่านร่างข้อบัญญัติต่างๆ แต่ระบบดูเหมือนจะล้มเหลวสำหรับประเทศไทย เนื่องจากสมาชิกสภาเมืองพัทยา ประสงค์จะทำหน้าที่บริหาร ขณะนี้จึงมีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายเมืองพัทยา มีการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงเหมือน กทม. โดย พรบ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

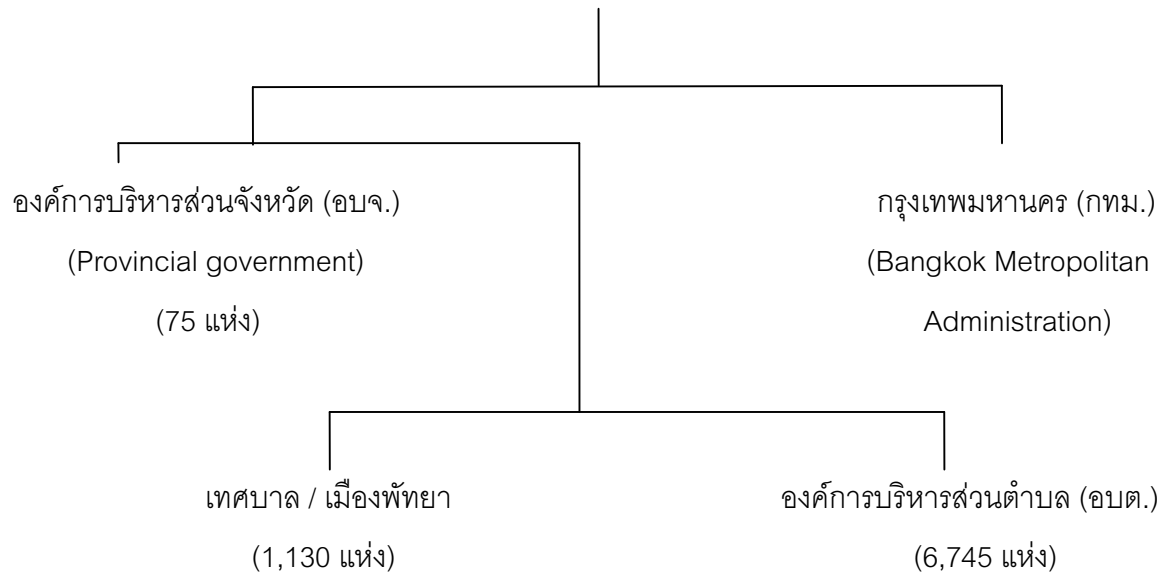
จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น \*ปัจจุบันประกอบด้วยเทศบาล 1,129 แห่งและเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล 6,745 แห่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด 75 แห่ง และ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา(เทียบกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมี 76 จังหวัด (รวม กทม.) 795 อำเภอ 81 กิ่งอำเภอ 7,255 ตำบล 71,212 หมู่บ้าน)

---

\* ข้อมูลศูนย์ข้อมูลกองราชการส่วนตำบล วันที่ 10 พฤษภาคม 2544

## แผนภูมิโครงสร้างการปกครองประเทศไทย

รัฐบาลกลาง (Central government)



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
(Local government)

หมายเหตุ จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นตัวเลขของศูนย์ข้อมูล กองราชการส่วนตำบล  
ณ วันที่ 10 พฤษภาคม 2544

### 3. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยทั่วไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะพื้นฐานตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น บริการสาธารณะพื้นฐานเหล่านี้ ได้แก่ การจัดเก็บและกำจัดขยะสิ่งปฏิกูล การจัดทำท่อระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย การสร้างและบำรุงรักษาถนนและทางเดินเท้า การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน เป็นต้น

การดำเนินงานต่างๆ เหล่านี้ ท้องถิ่นจะต้องมีการจัดเก็บรายได้มาใช้ในการดำเนินการ ซึ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ จะมีแหล่งที่มาแตกต่างกัน สรุปได้ดังนี้

#### (1) ภาษีอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Levied Tax)

โดยทั่วไปแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล อบต. และ กทม. จะมีรายได้จากภาษีที่จัดเก็บจากฐานทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในเขตท้องถิ่นตน และค่าบริการที่เก็บจากผู้ใช้บริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์จากการฆ่าสัตว์ อากรรังนกนางแอ่น ค่าธรรมเนียมกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ฯลฯ และค่าใบอนุญาตก่อสร้าง และปรับปรุงอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร เป็นต้น

อนึ่ง กรณีที่จังหวัดใดมีสภาพตำบลที่ยังไม่ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็น อบต. การจัดเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมข้างต้น เป็นอำนาจของ อบจ. ซึ่งดูแลสภาพตำบลเหล่านั้น

#### (2) ภาษีและค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มเติม (Surcharge) บนฐานภาษีของรัฐบาลกลางแล้วนำมาจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

##### (2.1) ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ

กฎหมายเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาลบัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มเติมจากอัตราที่รัฐบาลจัดเก็บ 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 และ ภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดให้เงินภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ในส่วนที่เก็บเพิ่มเติมแก่ท้องถิ่น เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วให้นำมารวมกันแล้วจัดสรรกลับคืนไปให้ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ตามหลักเกณฑ์ \* โดยสรุปดังนี้

(1) แบ่งสัดส่วนระหว่างกรุงเทพมหานคร : องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น = 60 : 40

(2) การแบ่งระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นใช้สัดส่วนภาษีการค้าที่องค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เคยได้รับในปี พ.ศ. 2503

(3) กรณีที่เป็นท้องถิ่นที่เกิดหลังปี 2503 ให้ได้รับจัดสรรขั้นต่ำ 5,000 บาท

อนึ่ง กรณีเมืองพัทยาได้มีระเบียบที่ออกตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการเมือง พัทยากำหนดให้เมืองพัทยาได้รับเงินภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะที่เก็บได้ในเขตเมืองพัทยา ทั้งจำนวน โดยไม่ต้องนำมารวมจัดสรร

#### (2.2) ภาษีสุราและภาษีสรรพสามิต

ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสุรา และกฎหมายว่าด้วยการจัดสรร เงินภาษีสรรพสามิตให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นต่างๆ กำหนดให้กรมสรรพสามิต ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษี สุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตจัดเก็บ ภาษีสุราและภาษีสรรพสามิตเพิ่มเติมเป็นรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในอัตรา ร้อยละ 10 ของภาษีที่จัดเก็บให้รัฐบาล เช่น ภาษีสุราที่ประชาชนเสียร้อยละ 66 เป็นการจัดเก็บ ตามกฎหมายว่าด้วยสุราร้อยละ 60 และเก็บให้แก่ท้องถิ่น ร้อยละ 6 โดยกรมสรรพสามิตหัก ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บไว้ร้อยละ 5 ของภาษีที่เก็บให้ท้องถิ่น แล้วนำไปจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นต่างๆ ตามเกณฑ์ประชากร

#### (2.3) ภาษีการพนัน

ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน กำหนดให้กรมตำรวจจัดเก็บภาษีการพนันจาก การเล่นโตเตโลเซเชอร์ สวีป และบูคเมกิงในสนามม้า อีกร้อยละ 2.5 ของอัตราที่จัดเก็บให้รัฐ โดยให้หักค่าใช้จ่ายไว้ร้อยละ 5 ของภาษีก่อนนำส่งท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งสนามม้านั้น

#### (2.4) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน

ตามกฎหมายท้องถิ่นกำหนดให้ผู้ขอใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่า ด้วยการพนันต้องเสียค่าธรรมเนียมเพิ่มเป็นรายได้แก่ท้องถิ่นอีกร้อยละ 10 โดยให้หน่วยจัดเก็บหัก ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บร้อยละ 3 ของภาษีก่อนนำส่งท้องถิ่นที่มีการขอใบอนุญาตเล่นการพนันนั้น

---

\* เป็นหลักเกณฑ์ที่อนุโลมตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีการค้าให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น

(2.5) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา

ตามกฎหมายท้องถิ่น กำหนดให้ผู้ขอใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ต้องเสียค่าธรรมเนียมเพิ่มเป็นรายได้แก่ท้องถิ่นอีกร้อยละ 10 โดยให้หักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ ร้อยละ 3 ของภาษีก่อนนำส่งท้องถิ่นที่มีการขออนุญาตนั้น

(3) ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วมอบให้เป็นรายได้ท้องถิ่นทั้งจำนวน (Revenue Transfer)

ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน

กฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ซึ่งใช้บังคับกับรถยนต์ส่วนบุคคลและรถยนต์ขนาดเล็กกำหนดให้ภาษี และค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับรถเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก ซึ่งใช้บังคับกับรถขนาดใหญ่และรถสาธารณะ กำหนด ให้เฉพาะภาษีรถเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน ซึ่งใช้บังคับกับรถจักรยาน รถสามล้อ และรถเข็น กำหนดให้ ค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ กำหนดให้จัดสรรรายได้ดังกล่าวแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง คือ กรณีรายได้ส่วนที่จัดเก็บได้ในเขตกรุงเทพมหานครเป็นรายได้ ของกรุงเทพมหานคร ส่วนที่จัดเก็บในเขตจังหวัดอื่นให้จังหวัดจัดสรรแก่องค์กรส่วนท้องถิ่นในจังหวัด นั้นตามสัดส่วน เทศบาล : สุขาภิบาล \* : อบจ. \*\* = 50 : 25 : 25 ในกรณีที่จังหวัดใดมีเทศบาล หรือสุขาภิบาลมากกว่า 1 แห่ง ให้เฉลี่ยส่วนแบ่งเท่าๆ กันในแต่ละกลุ่ม เช่น มีเทศบาล 5 แห่ง เทศบาลแต่ละแห่งจะได้ส่วนแบ่งเพียงร้อยละ 10

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่ากรณีภาษี และค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับรถนี้ไม่มีเรื่องการหักค่าใช้จ่ายใน การจัดเก็บภาษี เพราะไม่ใช่การจัดเก็บภาษีแทนท้องถิ่นเหมือนกรณีการเก็บ Surcharge หากแต่เป็น การใช้อำนาจจัดเก็บของรัฐบาลกลาง โดยกรมการขนส่งทางบกดำเนินการ ซึ่งโดยปกติแล้วเงินภาษี และค่าธรรมเนียมดังกล่าวต้องเป็นรายได้แผ่นดิน ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่า ด้วยงบประมาณ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติ ยกเว้นไว้ดังกล่าว การที่กฎหมายประสงค์ให้รายได้ ดังกล่าวเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการ บำรุงรักษาถนนในเขตชุมชนของตน

---

\* ปัจจุบัน คือ เทศบาลที่ได้รับการยกฐานะเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2542

\*\* ตามเกณฑ์จัดสรรข้างต้น คือ อบจ. รูปแบบเดิมที่ดูแลพื้นที่ในเขตชนบท นอกเขตเทศบาล และนอกเขตสุขาภิบาล ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้ง อบต. ขึ้นในพื้นที่ดังกล่าว รายได้ส่วนนี้จะ เป็นของ อบต.

(4) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Revenue Sharing)

(4.1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้แบ่งภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนที่กรมสรรพากรจัดเก็บตามประมวลรัษฎากร (อัตราร้อยละ 6.3) ในแต่ละจังหวัดให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดนั้นในอัตราร้อยละ 5

(4.2) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินและตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดที่กรมที่ดินจัดเก็บในเขต อบต. เป็นรายได้ของ อบต. นั้น

(4.3) ค่าภาคหลวงแร่

ตามกฎหมายว่าด้วยสภาพาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้แบ่งค่าภาคหลวงแร่ที่กรมทรัพยากรธรณีเก็บในเขต อบต. ร้อยละ 30 เป็นรายได้แก่ อบต. นั้น

ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดให้แบ่งค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ในเขตจังหวัดร้อยละ 20 เป็นรายได้แก่ อบจ. นั้น อีกด้วย

(4.4) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

ตามกฎหมายว่าด้วยสภาพาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดให้แบ่งค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บในเขต อบต. ร้อยละ 20 เป็นรายได้แก่ อบต. นั้น

ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดให้แบ่งค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บในเขต อบจ. ร้อยละ 30 เป็นรายได้แก่ อบจ. นั้น อีกด้วย

(4.5) ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล อากรประมง ค่าภาคหลวงไม้

ตามกฎหมายว่าด้วยสภาพาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ที่เก็บในเขต อบต. เป็นรายได้ของ อบต.

(4.6) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

ตามกฎหมายว่าด้วยสภาพาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดให้แบ่งเงินที่เก็บ

ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในเขต อบต. แก่ อบต. นั้น ตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนด  
ใน  
กฎกระทรวง

(5) ภาษีบำรุงท้องถิ่น

(5.1) ภาษีบำรุงท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร และ อบจ.) ที่เก็บจากสถานค้าปลีกน้ำมัน  
และก๊าซ

ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครและกฎหมายว่าด้วย  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดให้กรุงเทพมหานครและ อบจ. มีอำนาจจัดเก็บภาษีบำรุง  
กรุงเทพมหานคร และภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกน้ำมันในเขต กทม. และ อบจ. โดยให้เก็บ  
จากน้ำมันเบนซินน้ำมันดีเซล และก๊าซปิโตรเลียมเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละ 5 สตางค์

เดิมกฎหมายระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาให้อำนาจเมืองพัทยาออกข้อบัญญัติ  
จัดเก็บภาษีบำรุงเมืองพัทยาจากสถานค้าปลีกน้ำมัน โดยให้เก็บจากน้ำมันเบนซินได้ไม่เกินลิตรละ 5  
สตางค์

(5.2) ภาษีบำรุง อบจ. ที่เก็บจากสถานค้าปลีกยาสูบ \*

กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้อำนาจ อบจ. ออกข้อบัญญัติจัดเก็บ  
ภาษีบำรุง อบจ. จากร้านค้าปลีกยาสูบที่ตั้งอยู่ในเขต อบจ. ได้ไม่เกินมวณะ 5 สตางค์ (ซองละ 1 บาท)

(5.3) ภาษีบำรุง อบจ. ที่เก็บจากผู้เข้าพักโรงแรม

กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้อำนาจ อบจ. ออกข้อบัญญัติจัดเก็บ  
ค่าธรรมเนียม \*\* บำรุง อบจ. จากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์วิธีการ  
และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

(6) รายได้อื่นๆ

(6.1) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้  
ท้องถิ่นดำเนินการ

(6.2) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

---

\* มีข้อสังเกตว่ายาสูบเป็นสินค้าที่มีกฎหมายยาสูบแยกต่างหากจากกฎหมายว่าด้วยภาษี  
สรรพสามิต จึงไม่มีการเก็บ Surcharge เหมือนสุรา และสินค้าตามกฎหมายสรรพสามิตอื่นๆ  
(เครื่องดื่ม น้ำมัน เครื่องไฟฟ้า รถยนต์ เครื่องแก้ว น้ำหอม เรือยอร์ช สนามม้า พรม  
รถจักรยานยนต์ แบตเตอรี่)

\*\* กรณีนี้ น่าจะถือเป็นภาษีมากกว่าจะเป็นค่าธรรมเนียมเพราะเป็นเรื่องการบังคับเก็บ

ไม่ใช่ว่าการเสียค่าธรรมเนียมเพื่อซื้อบริการของท้องถิ่น

#### **4. โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

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

ประธานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 10 ของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

) อบต. และเทศบาลในจังหวัดอื่น ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 10 ของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(1.11) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละ 40 แล้ว ดังต่อไปนี้

) อบต. หรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทานให้ได้รับการจัดสรรร้อยละ 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 โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตรามากเกินร้อยละ 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 สตางค์ ต่อลิตรสำหรับน้ำมันและต่อกิโลกรัมสำหรับก๊าซ

(2.2) ภาษีบำรุง อบจ. ซึ่งเก็บจากการค้า ยาสูบ ในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวณละ 10 สตางค์

(2.3) ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามประมวลรัษฎากร ที่ได้รับการจัดสรรในอัตรา ซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรให้เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. ตามมาตรา 23(4) และให้ กทม. ตาม มาตรา 25(6) แล้ว ไม่เกินร้อยละ 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) อากรังนกอีแอ่น ตามกฎหมายว่าด้วยอากรังนกอีแอ่น

(2.8) ค่าภาคหลวงแร่ ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 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 และเงินรายได้ ตามที่กำหนดในมาตรา 25 โดยสรุปดังนี้

(3.1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(3.2) ภาษีบำรุง กทม. ซึ่งเก็บจากการค้าปลีกน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล และก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ในเขต กทม. โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มไม่เกิน 10 สตางค์ ต่อลิตร สำหรับน้ำมันและต่อกิโลกรัมสำหรับก๊าซ

(3.3) ภาษีบำรุง กทม. ซึ่งเก็บจากการค้ายาสูบในเขต กทม. โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวณละ 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 ซึ่งเก็บจากการค้าในเขต กรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บและให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

(3.7) ภาษีเพื่อการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(3.8) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่ม ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก 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) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ตามมาตรา 26 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้อื่น ที่กำหนดสำหรับเทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. (ในมาตรา 23) ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นตามที่กำหนดสำหรับเทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. (ในมาตรา 23) และตามที่กำหนดสำหรับ อบจ. (ในมาตรา 24)

### (5) ภาษีอากรอื่นๆ

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 ให้ใช้บังคับตามกฎหมายเช่นนั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะมีประกาศของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง แต่หากการกำหนดรายได้ในเรื่องใด ยังไม่มีกฎหมายเช่นนั้น 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 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20
- ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

ทั้งนี้โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพิจารณาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็น

กรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

ตามมาตรา 30(5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

#### (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 ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจไปแล้ว โดยต้องพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ทั้งนี้โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น

#### (11) กำหนดระยะเวลาเริ่มแรก

มาตรา 35 กำหนดว่าในระยะเริ่มแรกให้คณะกรรมการจัดทำแผนกระจายอำนาจ และแผนปฏิบัติการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ (เดือนกุมภาพันธ์ 2543)

**สรุปโครงสร้างรายได้ท้องถิ่น**  
**ตาม พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542**

	เทศบาล	เมืองพัทยา	อบต.	อบจ.	กทม.
<b>1. ภาษีอากรท้องถิ่น</b>					
<b>1.1 ภาษีอากรท้องถิ่นจัดเก็บเอง</b>					
(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	/	/	/	-	/
(2) ภาษีบำรุงท้องที่	/	/	/	-	/
(3) ภาษีป้าย	/	/	/	-	/
(4) อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์	/	/	/	-	/
<b>1.2 ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม</b>					
<b>ที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้หรือแบ่งให้</b>					
(1) ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้	/	/	/	/	/
(2) ภาษีธุรกิจเฉพาะที่ออกข้อบัญญัติ	/	/	/	/	/
<b>เก็บเพิ่มในเขตพื้นที่</b>					
(3) ภาษีสรรพสามิตและภาษีสุราที่ออก	/	/	/	-	/
<b>ข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มจากการค้าในเขต</b>					
(4) ภาษีและค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับรถ	/	/	/	/	/
(5) ภาษีการพนันที่รัฐบาลเก็บเพิ่มให้	/	/	/	-	/
(6) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนขอสงหา	/	/	/	-	/
<b>ริมทรัพย์ในเขต</b>					
(7) ส่วนแบ่งค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บในเขต	/	-	/	/	/
(8) ส่วนแบ่งค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่	/	-	/	/	/
<b>จัดเก็บในเขต</b>					
(9) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา	/	/	/	-	/
<b>ที่ออกข้อบัญญัติเก็บเพิ่ม</b>					
(10) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการ	/	/	/	-	/

พณฑ์ที่ออกข้อบัญญัติเก็บเพิ่ม					
	เทศบาล	เมืองพัทยา	อบต.	อบจ.	กทม.
(11) ค่าธรรมเนียมสนามบิน ตามที่ คณะกรรมการกำหนด	/	/	/	-	/
(12) ค่าใช้น้ำบาดาลตามสัดส่วนที่ คณะกรรมการกำหนด	/	/	/	-	-
1.3 <u>ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมอื่นๆ ที่ ท้องถิ่นเก็บเอง</u>					
(1) อากรังนกอีแอ่น	/	/	/	/	-
(2) ภาษีเพื่อการศึกษา	/	/	/	/	/
(3) ภาษีการค้าปลิกน้ำมัน	-	-	-	/	/
(4) ภาษีการค้าปลิกยาสูบ	-	-	-	/	/
(5) ค่าธรรมเนียมผู้พักโรงแรม	-	-	-	/	/
(6) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและ ค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายให้เป็น เจ้าหน้าที่ดำเนินการ (กรณีทีเทศบาลเก็บให้นำ มาแบ่งให้ อบต.ที่อยู่ในเขตจังหวัดตามที่ คณะกรรมการกำหนดด้วย)	/	/	/	/	/
(7) ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้ใช้ หรือผู้ได้รับประโยชน์จากบริการที่ท้องถิ่นจัดให้	/	/	/	/	/
1.4 <u>รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ</u>	/	/	/	/	/



## 5. ลำดับเหตุการณ์สำคัญที่มีผลต่อโครงสร้างรายได้ท้องถิ่น

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

ช่วงที่ 1 ก่อนปี พ.ศ. 2537 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด ได้แก่ เทศบาลที่ดูแลพื้นที่ในเขตชุมชนเมือง สุขาภิบาลดูแลพื้นที่ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ดูแลพื้นที่เขตชนบท ซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาล องค์การเหล่านี้จะมีโครงสร้างรายได้เหมือนกันที่สำคัญ 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 ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในจังหวัดกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในจังหวัดชลบุรีมีการกำหนดแหล่งรายได้ไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้นๆ ในลักษณะที่ใกล้เคียงกันกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

การปรับปรุงรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงนี้ กระทำโดยรัฐบาล ซึ่งเน้นที่การแก้ไขข้อบกพร่องในโครงสร้างภาษีโรงเรือนและที่ดิน และโครงสร้างภาษีบำรุงท้องที่ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม การปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีโดยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินเพื่อเป็นเครื่องมือช่วยในการตรวจสอบเร่งรัดจัดเก็บภาษีให้ครบถ้วน

ช่วงที่ 2 ปี พ.ศ. 2537 รัฐบาลโดยคณะกรรมการปรับปรุงรายได้ของส่วนท้องถิ่นตามนโยบายรัฐบาล ได้เสนอมาตรการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่น 9 มาตรการ ได้แก่

(1) การลดค่าใช้จ่ายที่ส่วนราชการต่างๆ ได้หักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีให้ท้องถิ่น

(2) การปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจ

เฉพาะ ให้เกิดความเป็นธรรมในระหว่างท้องถิ่น

- (3) การจัดเก็บภาษีอากรเพิ่มเติม (Surcharge) เป็นรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - (4) การโอนอำนาจการจัดเก็บรายได้จากอากรรั้งนก 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 ล้านบาท 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 อากรรั้งนก ที่จัดเก็บในเขต อบต. ให้เป็นรายได้ของ อบต. เป็นต้น เหล่านี้ มีผลทำให้มีเงินไหลจากรัฐบาลเข้าไปเป็นรายได้ของ อบต. จำนวนมาก จนต้องมีการจัดชั้นของ อบต. เป็น 5 ชั้น ตามชั้นของรายได้ และมีปัญหาเงินเหลือจ่ายในปีแรกที่ตั้ง อบต. เนื่องจากเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ และไม่มีแผนการใช้จ่ายไว้ก่อน

ช่วงที่ 3 ปี พ.ศ. 2540 การเกิดขึ้นของ อบต. ทำให้พื้นที่รับผิดชอบของ อบจ. (เดิม) ลดลงเรื่อยๆ จนในที่สุดต้องมีการออก พรบ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขึ้นใช้แทนกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด เพื่อเปลี่ยนแปลงให้ อบจ. เป็นองค์กรระดับบน (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 ประกอบกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจทำให้ต้องชะลอการจัดเก็บภาษีน้ำมัน และค่าธรรมเนียมผู้พักโรงแรม นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องบุรีรัมย์เขตจากกรุงเทพมหานครเข้าไปขายในเขตท้องถิ่น เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจกรุงเทพมหานครเก็บภาษีค้าปลีกบุหรี่

ช่วงที่ 4 ปี พ.ศ. 2542 มีเหตุการณ์ที่สำคัญ 3 เรื่อง คือ

(1) การเปลี่ยนแปลงสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาล ตาม พรบ.เปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ทำให้เกิดปัญหาการแบ่งภาษีรถยนต์ระหว่างเทศบาลเก่ากับเทศบาลที่เพิ่งยกฐานะจากสุขาภิบาลในการแบ่งรายได้ร้อยละ 70 ของภาษีรถยนต์ ที่จัดเก็บได้ในแต่ละจังหวัด หากใช้หลักการเฉลี่ยเท่ากันจะทำให้เทศบาลเก่ามีรายได้ลดลง (ส่วนร้อยละ 20 ถูกกำหนดให้เป็นของ อบจ. และอีกร้อยละ 10 ถูกกำหนดให้เป็นของ อบต. ในจังหวัดนั้น)

(2) การออก พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีการกำหนดประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท รวมเข้าไว้ในที่เดียวกัน โดยให้คณะกรรมการกระจายอำนาจพิจารณาปรับปรุงสัดส่วนของรายได้ท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการกระจายภารกิจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ได้มีการกำหนดประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างจากเดิม อาทิ

\* การเปลี่ยนหลักการเก็บ Surcharge ภาษีมูลค่าเพิ่มให้ท้องถิ่นเป็นหลักของการแบ่งรายได้ (Revenue Sharing) ให้ท้องถิ่น ต้องแก้ไขประมวลรัษฎากร และพิจารณากำหนดเกณฑ์การจัดสรรรายได้ที่เหมาะสมในระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง

\* การกำหนดให้กรมสรรพากร และกรมสรรพสามิตมีหน้าที่จัดเก็บภาษีให้ท้องถิ่น เป็นปัญหาว່ากกรมทั้งสองจะหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีแทนท้องถิ่น เช่นเดิมได้หรือไม่

\* การกำหนดให้ท้องถิ่นออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา และยาสูบเพิ่มเติมจากการค้าในเขตท้องถิ่น อาจมีปัญหามิทางปฏิบัติ เนื่องจากการเก็บภาษีของกรมสรรพสามิตเก็บจากผู้ผลิตและผู้นำเข้า ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสุรา และกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิตให้แก่รัฐบาลเสียภาษีเพิ่มเติมให้แก่ท้องถิ่นอีกร้อยละ 10 แล้วนำไปจัดสรรแก่ท้องถิ่นต่างๆ ตามเกณฑ์ประชากร การให้ท้องถิ่น

ต่างๆ ออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีเพิ่มจะมีปัญหาทำให้ท้องถิ่นที่ไม่ได้เป็นที่ตั้งโรงงานผลิตสินค้า  
สรรพสามิต และสุราขาดรายได้

(3) การออก พรบ.เมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เพื่อแก้ไขเรื่องของการบริหารจัดการเมืองพัทยาจาก  
การบริหารโดยเจ้าผู้จัดการเมือง (City Manager) มาเป็นการเลือกตั้งหัวหน้าคณะผู้บริหาร คือเลือก  
ตั้ง นายกเทศมนตรีโดยตรง แบบกรุงเทพมหานคร ได้มีการแก้ไขเรื่องรายได้ของเมืองพัทยาแตกต่าง  
จากที่กำหนดไว้ในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และเป็นปัญหาวางจะบังคับใช้  
ตามกฎหมายใด ในเมื่อกฎหมายเมืองพัทยาที่แก้ไขใหม่ออกหลังกฎหมายกำหนดแผนฯ แต่มีผลใช้  
บังคับทันที ขณะที่กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ออกก่อน แต่ยังไม่ใช้  
บังคับจนกว่าจะมีประกาศหลักเกณฑ์ วิธีการในราชกิจจานุเบกษา

ช่วงที่ 5 ปี 2543 ถึงปัจจุบัน เป็นการดำเนินการตาม พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ  
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(1) กรณีปัญหาข้อกฎหมาย คำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในประเด็น  
ปัญหาข้อกฎหมายต่างๆ สรุปได้ดังนี้

(1.1) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือ  
รายได้อื่นใดนั้น ย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ประกอบกับ  
พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ การหาภาษีรายได้  
ได้จากภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะหารายได้นั้นมาได้ต้องมีกฎหมาย  
ให้อำนาจจัดเก็บด้วย จึงต้องดูตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นว่าได้อำนาจไว้  
เป็นประการใด ส่วน พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เป็นเพียงการกำหนดที่มาของ  
รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจได้รับตามแผนและขั้นตอนแห่งการกระจายอำนาจ โดยมีคณะ  
กรรมการการกระจายอำนาจฯ เป็นผู้พิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและอัตราการจัดสรร  
สำหรับอัตราสูงสุดของรายได้จากภาษีแต่ละชนิดที่จะจัดสรรให้หรือยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
เรียกเก็บได้ ซึ่งกำหนดไว้สูงกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง  
นั้นก็เพียงแผนการที่บัญญัติไว้เป็นกรอบหรือเจตนาเท่านั้น เมื่อใดที่คณะกรรมการได้ดำเนินการ  
กำหนดหลักเกณฑ์หรืออัตราจัดสรรเป็นประการใดแล้ว หากอัตราที่อนุญาตให้เรียกเก็บได้สูงกว่าที่องค์  
กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจเรียกเก็บได้ คณะกรรมการย่อมต้องดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไข  
กฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกัน ส่วนในกรณีที่เป็นการจัดสรรจากภาษีอากรที่รัฐเรียกเก็บอยู่แล้ว  
ย่อมสามารถดำเนินการไปได้ทันที

(1.2) พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ มิได้เป็นกฎหมาย  
ให้อำนาจหน่วยงานจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือภาษีธุรกิจเฉพาะ หากแต่เป็นเพียงกำหนดที่มาแห่ง  
รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าอาจมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามที่กำหนดไว้

ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนรัฐจะจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มที่กรมสรรพากรจัดเก็บได้ให้อีกเท่าใด ย่อมเป็นเรื่องที่คณะกรรมการจะได้กำหนดให้เป็นการเพิ่มขึ้น ส่วนในกรณีของภาษีธุรกิจเฉพาะ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไปตราข้อบัญญัติจัดเก็บเองนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจจัดเก็บได้ในอัตราเท่าใด ย่อมเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้นๆ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดเก็บ

(1.3) เมื่อ พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ 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 การดำเนินการให้เกิดผลเช่นนั้นได้ ต้องอาศัยอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติที่จะออกกฎหมายกำหนดให้มีการจัดเก็บได้เท่านั้น ไม่ใช่กรณีที่อาศัยอำนาจขององค์กรอื่นใดที่มีชื่อองค์กรนิติบัญญัตินั้นได้ และเมื่อ พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ อันเป็นกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น มิได้บัญญัติให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีอากร ฯลฯ ไว้ด้วย แล้ว จึงต้องจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่นใดที่ให้อำนาจจัดเก็บไว้ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 29 จึงไม่มีผลเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการกระจายอำนาจ ที่จะกำหนดอัตราภาษีอากรที่จะเรียกเก็บจากประชาชนได้ ตามที่คณะกรรมการฯ จะเห็นสมควร เพราะจะขัดกับหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป ดังกล่าว บทบัญญัติมาตรา 29 คงมีผลเป็นเพียงการให้อำนาจคณะกรรมการฯ ในการจัดสรรรายได้ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นต่างๆ เท่านั้น

(1.5) กรณีที่ พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตในการจัดเก็บ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบ ตามมาตรา 23 (6) และมาตรา 25 (8) กรมสรรพสามิตจะขอหักค่าใช้จ่ายได้หรือไม่ นั้น เห็นว่ากรณีนี้มีใช้การทำหน้าที่แทนหน่วยงานอื่น อันจะทำให้กรมสรรพสามิตมีสิทธิหักค่าใช้จ่ายได้

(1.6) มาตรา 29 การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามหมวดนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และกรณีที่กฎหมายอื่นกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นการ

กำหนดรายได้ในเรื่องเดียวกันให้ใช้บทบัญญัติตามหมวดนี้บังคับแทนบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ฉะนั้นการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินรายได้ จึงกระทำเป็นประกาศได้ โดยไม่จำเป็นต้องออกกฎกระทรวงตามกฎหมายเฉพาะนั้นอีก

บทบัญญัติในมาตรา 29 วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดสรรรายได้ประเภทต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายแต่ละฉบับ กระจายอยู่ และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการนี้หลายหน่วยงาน ให้ไปเป็นอำนาจของคณะกรรมการกระจายอำนาจ ที่จะเป็นผู้ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับรายได้ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนหน่วยงานทั้งหลายเหล่านั้น โดยที่จะมิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ กรณีที่คณะกรรมการยังมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ฯลฯ ในเรื่องใด ก็ให้ใช้หลักเกณฑ์ วิธีการ ฯลฯ ตามกฎหมายดังกล่าว กำหนดใช้บังคับไปพลางก่อน

(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 และรายงานต่อรัฐสภาเพื่อรับทราบ และตรวจสอบว่าได้มีการดำเนินการตามแผนดังกล่าว หรือไม่ รวมถึงการให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับทราบถึงความจำเป็นที่

จะต้องแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายใหม่เพื่อบรรลุถึงแผนการกระจายอำนาจต่อไป แล้วจึงนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 33

สำหรับการให้คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับเงินรายได้ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 29 เป็นกรณีของการให้อำนาจในการจัดสรรรายได้ของท้องถิ่นที่ได้รับตามหมวด 3 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรอันเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนี้กำหนด มิใช่เป็นการจัดสรรการกระจายอำนาจหรือรายได้ของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 ฉะนั้นเมื่อคณะกรรมการฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสร็จเรียบร้อยแล้วอันเป็นการดำเนินการตามมาตรา 32(2) แล้ว จึงต้องนำเรื่องดังกล่าวบรรจุในแผนปฏิบัติการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วรายงานต่อรัฐสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป มิใช่เป็นกรณีที่ต้องดำเนินการตามมาตรา 29 แต่อย่างใด

(ตัดทอนจากบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ธันวาคม 2543)

## (2) การดำเนินงานของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรร ภาษีอากร และค่าธรรมเนียม

(2.1) ประกาศเรื่องการจัดสรรเงินค่าธรรมเนียม การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2543 มีผลให้เทศบาลต่างๆ และกรุงเทพมหานครได้รับรายได้ค่าธรรมเนียม ดังกล่าวที่จัดเก็บได้ในเขตของตน (เช่นเดียวกับ อบต. ซึ่งได้รับอยู่แล้วตามกฎหมายจัดตั้ง อบต.)

(2.2) ประกาศเรื่อง การจัดสรรเงินภาษีรถตาม พรบ.การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 เงินภาษีประจำปีรวมทั้งเงินเพิ่ม และค่าธรรมเนียม ตามพรบ.รถยนต์ พ.ศ. 2522 และเงินค่าธรรมเนียมตาม พรบ.ล้อเลื่อน พุทธศักราช 2478 รวม 3 ฉบับ ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2543 มีผลใช้บังคับ ตั้งแต่ 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 โดยให้ถือว่าเมืองพัทยาคือเทศบาลหนึ่งในจังหวัดชลบุรี

(4) การแบ่งระหว่าง อบต. ภายในจังหวัดให้เฉลี่ย อบต. ละเท่าๆ กัน

(5) การจัดสรรเงิน กำหนดเป็น 2 งวด งวดที่ 1 ภายในเดือนกรกฎาคม  
งวดที่ 2 ภายในเดือนกันยายน

(2.3) ประกาศเรื่องการจัดสรรเงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน  
พ.ศ. 2544 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 (เว้นแต่ค่าธรรมเนียมเครื่องหมาย  
สำหรับล้อเลื่อนซึ่งจดทะเบียน) ที่จัดเก็บได้ในเขตกรุงเทพมหานคร หรือในจังหวัดใดให้กรมการขนส่ง  
ทางบกนำส่ง กทม. หรือจังหวัดนั้น

(2) การจัดสรรรายได้ในแต่ละจังหวัดให้เป็นไปตามสัดส่วน เทศบาล : อบต. :  
อบจ. = 70 : 10 : 20 โดยให้ถือว่าเมืองพัทยาเป็นเทศบาลหนึ่งในจังหวัดชลบุรี

(3) การจัดสรรให้แก่เทศบาล ให้จังหวัดคำนวณจัดสรรตามสัดส่วนจำนวน  
ประชากรในแต่ละเทศบาล แล้วนำมาเปรียบเทียบกับเงินที่เทศบาลควรได้รับในงวดเดียวกันของปีที่  
ล่วงมา และให้ดำเนินการดังนี้ กรณีเทศบาลใหม่ที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล ในปี 2542  
เมื่อคำนวณแล้วได้รับเงินเพิ่มขึ้นมากกว่าปีที่ล่วงมา ให้ได้รับเงินเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 ของปีที่ล่วงมา  
แต่ถ้าคำนวณแล้วได้รับลดลงจากที่เคยได้ ให้ได้รับเท่ากับที่เคยได้

กรณีเทศบาลเดิมเมื่อคำนวณแล้วได้รับเงินเพิ่มขึ้นมากกว่าปีที่ล่วงมา ให้ได้รับเงิน  
เท่ากับปีที่ล่วงมา แต่ถ้าคำนวณแล้วได้รับลดลงจากที่เคยได้ ให้ได้รับลดลงไม่เกินร้อยละ 10 ของปีที่  
ล่วงมา

เมื่อดำเนินการตามนี้แล้ว หากยังมีเงินคงเหลือจากการจัดสรรให้นำเงินที่เหลือ  
ทั้งหมดมาคำนวณจัดสรรเพิ่มให้แก่เทศบาลเดิมที่ได้รับเงินลดลงทุกแห่ง ตามสัดส่วนของเงินที่ลดลง  
นั้น แต่ถ้าคำนวณแล้วยังขาดเงินอยู่จำนวนเท่าใด ให้ปรับลดเงินของเทศบาลเดิมที่ได้รับเงินเท่ากับปีที่  
ล่วงมาลงเท่าๆ 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) ประกาศเรื่องการจัดสรรเงินภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



พ.ศ. 2544 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2544 กำหนดให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2543 จนถึง 30 กันยายน 2544 ดังนี้

(1) เงินภาษีธุรกิจเฉพาะที่กรมสรรพากรจัดเก็บเพิ่ม ตามกฎหมายว่าด้วยรายได้ เทศบาล กฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนและ 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

(1) ให้คำนวณเงินภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นรายจังหวัด โดยคิดคำนวณตามสัดส่วนของเกณฑ์ที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) จำนวนร้อยละ 50 และเกณฑ์ประชากรของจังหวัด จำนวนร้อยละ 50 โดยให้ถือว่ากรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดหนึ่ง

(2) การจัดสัดส่วนของเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดให้เป็นไปตามสัดส่วนต่อไปนี้ เทศบาล : อบต. : อบจ. : = 50 : 30 : 20

(3) 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 ภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

งวดที่สอง ภายในเดือนกรกฎาคม

(2.6) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 พฤษภาคม 2544 เรื่องหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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 ตามประมวลรัษฎากรจะเป็นภาระผูกพันทางการเงินกับรัฐบาล 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

( ) การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่แต่ละจังหวัด 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

(ข) ให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม ตาม (1) (2) และ (3)

ให้เทศบาล อบต. และ อบจ. แต่ละแห่ง โดยจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยให้ชั้นเล็กมีรายได้มาก และชั้นใหญ่มีรายได้ลดลงตามส่วน โดยคำนึงถึงหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะ หากยังมีเงินเหลืออีก ให้จัดสรรตามจำนวนประชากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

(ข) การจัดสรรเงิน ดังกล่าวให้จัดสรรเป็น 3 งวด

งวดที่หนึ่ง จัดสรรภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับมอบเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม

จากกรมสรรพากร

งวดที่สอง ภายในเดือนกันยายน 2544

งวดที่สาม ภายในเดือนธันวาคม 2544

(2.8) ประกาศเรื่อง การจัดสรรเงินภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิตให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ 2544 เพิ่มเติมอีก 1 งวด (สำหรับภาษีที่จัดเก็บในเดือนมิถุนายนถึงเดือนกันยายน 2544) โดยแบ่งจัดสรรเป็น 2 ครั้ง ครั้งที่ 1 จากการจัดเก็บ 3 เดือนและครั้งที่ 2 จากการจัดเก็บ 1 เดือนสุดท้าย โดยจัดสรรให้ อบจ.แห่งละ 10 ล้านบาท

(2.9) ประกาศเรื่อง การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 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 และ 37%	1. บุคคลธรรมดา 2. ห้างหุ้นส่วนสามัญ 3. คณะบุคคลที่มีนิติบุคคล 4. ผู้ถึงแก่กรรมระหว่างปีภาษี 5. กองมรดกที่ยังมิได้แบ่ง	1. เพื่อเป็นแหล่งรายได้ของภาครัฐ 2. เพื่อบรรเทาปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียม 3. เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม 4. ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นความต้องการใช้จ่าย
- ภาษีเงินได้นิติบุคคล	1. กำไรสุทธิ  2. การจ่ายเงินได้บางประเภทให้แก่นิติบุคคลซึ่งได้ประกอบกิจการในประเทศ	ร้อยละ 30  หัก ณ ที่จ่าย ร้อยละ 15	1. บริษัทจำกัด, บริษัทมหาชน ห้างหุ้นส่วนจำกัด, ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล 2. กิจการซึ่งดำเนินการเป็นทางการค้ากำไรโดยรัฐบาลต่างประเทศ องค์การรัฐบาลต่างประเทศ หรือนิติบุคคลอื่นที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศ	1. เพื่อหารายได้ 2. กระจายรายได้และความเป็นธรรม

ประเภทภาษี	ฐานภาษี	อัตราภาษี	เก็บจาก	วัตถุประสงค์
- ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	3. การจำหน่ายกำไรไปต่างประเทศ 4. รายได้ก่อนหักรายจ่ายของมูลนิธิและสมาคม 5. ค่าโดยสาร ค่าระวางของค่าธรรมเนียมและประโยชน์ใดที่เรียกเก็บในประเทศไทยก่อนหักรายจ่ายใด ๆ 6. ยอดรายรับก่อนหักรายจ่ายกำไรสุทธิ	หัก ณ ที่จ่าย ร้อยละ 10 ร้อยละ 10 ร้อยละ 3	3. กิจการร่วมค้า 4. มูลนิธิหรือสมาคมที่ประกอบกิจการมีรายได้ 5. กิจการรับขนคนโดยสาร กิจการรับขนของ	1. เพื่อเป็นแหล่งรายได้ของภาครัฐ
		ร้อยละ 5	6. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ไม่ได้ทำบัญชีผู้ประกอบการปิโตรเลียมตามพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (1) ผู้ที่ได้รับสัมปทานหรือมีส่วนได้เสียร่วมกันในสัมปทานหรือ (2) ผู้ที่ได้นำมันดิบที่บริษัทตาม (1) หรือผู้ผลิตเพื่อส่งน้ำมันดิบทั้งหมดนี้ ออกนอกราชอาณาจักร	

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 ถูกลำมาใช้แทนภาษีการค้าที่มีปัญหา 5. เครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการ influence การบริโภค (Counter cyclical & Demand mangement)



ประเภทภาษี	ฐานภาษี	อัตราภาษี	เก็บจาก	วัตถุประสงค์
3. ภาษีธุรกิจเฉพาะ	<p>รายรับที่ผู้ให้เช่าที่เสียภาษีได้รับ หรือพึงได้รับจากการประกอบกิจการ เช่น ดอกเบี้ย ส่วนลด ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือ กำไรก่อนหักรายจ่ายใด ๆ จาก การซื้อขายตัวเงินหรือตราสาร แสดงสิทธิในหนี้ใด ๆ เป็นต้น</p>	0.1, 2.5, 3.0%	<p>1. กิจการธนาคาร</p> <p>2. กิจการธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิต ฟองซีเออร์</p> <p>3. กิจการประกันชีวิต</p> <p>4. กิจการโรงรับจำนำ</p> <p>5. กิจการเยี่ยงธนาคารพาณิชย์</p> <p>6. กิจการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางการค้าหรือหากำไร</p> <p>7. การขายหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ปัจจุบันยกเว้น)</p>	<p>1. เพื่อเป็นแหล่งรายได้ให้ภาค รัฐ</p>

ประเภทภาษี	ฐานภาษี	อัตราภาษี	เก็บจาก	วัตถุประสงค์
4. อากรแสดงมป	ตราสารหรือใบรับตามที่จะไม่ไว้ใน ประมวลรัษฎากร 28 รายการ	-	ผู้ทรงตราสาร ผู้ออกใบรับ	

ประเภทภาษี	ฐานภาษี	อัตราภาษี	เก็บจาก	วัตถุประสงค์
5.ภาษีสรรพสามิต	1. ยาสูบ 2. น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน 3. สุราและผลประโยชน์ 4. เบียร์ 5. เครื่องดื่ม 6. ไฟและผลประโยชน์ 7. เครื่องไฟฟ้า 8. รถยนต์ 9. แก้วและเครื่องแก้ว 10. ผลิตภัณฑ์เครื่องหอม 11. เรือ 12. สนาม้า 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/ลิตร 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 อกรขาเข้า	CIF Value ของสินค้านำเข้า	0, 1, 3, 5, 10, 20, 30, 80%	สินค้าที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร	1. เป็นเครื่องมือในการเพิ่มขึ้นของความสามารถในการแข่งขันของสินค้าที่ผลิตเพื่อส่งออก 2. ปกป้องอุตสาหกรรมและสินค้าที่ผลิตในประเทศ (เช่น infant industry) 3. ลดการนำเข้าสินค้าเพื่อสนองนโยบายทางสังคมหรือรักษาความมั่นคงของประเทศ 4. เครื่องมือแก้ไขปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด 5. เป็นแหล่งรายได้ของภาครัฐ
6.2 อกรขาออก	FOB Value ของสินค้าส่งออก บางประเภทที่กำหนดได้ตามพระราชบัญญัติ		หนึ่งสัปดาห์ ไม่	1. เพื่อป้องกันการส่งออกสินค้ามากเกินไปจนทำให้ปริมาณสินค้าไม่เพียงพอกับความต้องการบริโภค ซึ่งจะส่งผลให้ระดับราคาสินค้าในประเทศสูงขึ้น

ประเภทภาษี	ฐานภาษี	อัตราภาษี	เก็บจาก	วัตถุประสงค์
				2. เป็นการเก็บภาษีจากสินค้า เกษตรซึ่งโดยทั่วไปมีภาระภาษี ต่ำ

## 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. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการบริหารส่วนตำบล 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 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของ การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งเป็นแหล่งรายได้ของ 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. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา ให้จัดสรรตรงแก่เมืองพัทยา

2. ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้ (ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ) ในอัตราร้อยละ 10.88 ของภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่จัดเก็บได้สุทธิ หลักการจัดสรรภาษีในส่วนนี้ จะจัดสรรให้แก่ อบท. เพื่อลดผลกระทบต่อรายได้ของ อบท. เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีอากรที่ใช้หลักการสะท้อนแหล่งกำเนิดภาษี ทั้งนี้ โดยการคำนวณประมาณการรายได้ของ อบท. ทั้ง 7,951 แห่ง เปรียบเทียบกับประมาณการรายได้ในปีงบประมาณ 2544 ได้ข้อสรุปว่าในการจัดสรรภาษีอากรให้แก่ อบท. เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ อบท. ในการปฏิบัติการให้จัดสรรภาษีอากรแก่เทศบาล อบต.เมืองพัทยา อบจ. และ กทม. ในสัดส่วนร้อยละ 45.91 : 17.83 : 1.43 : 16.58 : 18.25 ตามลำดับ สำหรับการจัดสรรภายในระหว่างเทศบาล อบต. และ อบจ. ภายใต้สัดส่วนดังกล่าว ได้ใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรในลักษณะการเฉลี่ยรายได้ที่ไม่ให้เกิด ผลกระทบต่อรายได้ในภาพรวมของ อบท. 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 อบท. 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
<p><b>1. รายได้จากภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลเก็บให้</b></p> <p>1.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม (1 ใน 9)</p>	<p>1.1 แบ่งการจัดสรรตามกรมจัดเก็บภาษี 3 กรม ได้แก่ กรมสรรพากร กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิต</p> <p>- ในส่วนที่กรมสรรพากรจัดเก็บ จัดสรรให้ อบจ. และ กทม.ตามสัดส่วนผลการจัดเก็บภาษีแต่ละจังหวัด</p> <p>- ในส่วนที่กรมศุลกากรและกรมสรรพสามิตจัดเก็บ จัดสรรให้เทศบาล อบต. และเมืองพัทยา ตามเกณฑ์ประชากร</p> <p>- นอกจากนี้ภาษีในส่วนการจัดเก็บในเขตพื้นที่เมืองพัทยา ตามพ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาฯ ให้จัดสรรตรงแก่เมืองพัทยา</p>	<p>1.1 การจัดสรรภายในของแต่ละท้องถิ่นด้วยตนเอง</p> <p>1.1.1 ส่วนที่กรมสรรพากรจัดเก็บ</p> <p>- การจัดสรรระหว่าง อบจ. จำนวน 75 แห่ง เมื่อได้ดำเนินการจัดสรรให้แก่ อบจ. ในแต่ละจังหวัดและ กทม. ตามสัดส่วนผลการจัดเก็บภาษีแต่ละจังหวัดแล้วสำหรับการจัดสรรภาษีให้แก่ อบจ. จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้</p> <p>(1) หาก อบจ. ใดมีผลการประมาณการรายได้รวมก่อนรวมภาษีมูลค่าเพิ่มที่จะได้รับการจัดสรรตาม พรบ. กำหนดแผนฯ และเงินอุดหนุน เมื่อเปรียบเทียบกับประมาณการรายได้รวมก่อนรวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ 2544 แล้ว มีจำนวนรายได้เพิ่มขึ้น จากปีงบประมาณ 2544 เกินกว่าร้อยละ 50 ให้หักเงินภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนเกินของ อบจ. นั้นออก</p> <p>(2) เงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่หักออกจาก อบจ. ตาม (1) ให้จัดสรรให้แก่ อบจ. ที่มีผลประมาณการรายได้ก่อนรวมภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่จะได้รับการจัดสรรตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ เมื่อเปรียบเทียบกับประมาณการรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุน ปี 2544 แล้ว มีจำนวนรายได้ที่คาดว่าจะได้รับน้อยกว่าปีงบประมาณ 2544</p> <p>(3) การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ อบจ. ที่มีผลการประมาณการรายได้ในปีงบประมาณ 2545 น้อยกว่าปีงบประมาณ 2544 ตาม (2) ให้จัดสรรแก่ อบจ. แต่ละแห่งตามสัดส่วนร้อยละของ</p>

ประเภทภาษีอากร	การจัดสรรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม	การจัดสรรภายในของแต่ละท้องถิ่น
1.2 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. อบจ.	1.2 แบ่งให้ อบจ. ในอัตราร้อยละ 5 ตามผลการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรของแต่ละจังหวัด	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
1.3 ภาษีธุรกิจเฉพาะ	1.3 แบ่งภาษีตามผลการจัดเก็บตามรายจังหวัด - ส่วนของ กทม. ได้รับเต็มตามผลการจัดเก็บในเขต กทม. - ส่วนของต่างจังหวัด ในแต่ละจังหวัดจัดสรรระหว่างเทศบาลและ อบต. ตามเกณฑ์ประชากร - ยกเว้นส่วนของเมืองพัทยา ในจังหวัดชลบุรี จะได้รับการจัดสรรตรงตามผลจัดเก็บจริงในเขตเมืองพัทยาตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521	1.3 การจัดสรรระหว่างท้องถิ่น ด้วยกันเองแต่ละจังหวัด - 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 การจัดสรรภายในระหว่างท้องถิ่น ด้วยกันเอง 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 การจัดสรรภายในระหว่างท้องถิ่น ด้วยกันเองของแต่ละจังหวัดให้จัดสรรโดยใช้เกณฑ์ประชากร
1.7 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์	1.7 แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้น อบจ.) จะได้รับค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ตามผลการจัดเก็บในเขตพื้นที่ของตนเอง	1.7 แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้น อบจ.) จะได้รับค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ตามผลการจัดเก็บในเขตพื้นที่ของตนเอง
1.8 ค่าภาคหลวงแร่	1.8 การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ แบ่งเป็น 2 ส่วน 1.8.1 ส่วนที่ 1 การจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างจังหวัด จัดสรรดังนี้	

ประเภทภาษีอากร	การจัดสรรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม	การจัดสรรภายในของแต่ละท้องถิ่น
<p>1.9 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม</p> <p>2. ภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้</p> <p>2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม</p> <p>(ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผน)</p>	<p>- จัดสรรให้รัฐบาลร้อยละ 40</p> <p>- ที่เหลือร้อยละ 60 จัดสรรดังนี้</p> <p>- ร้อยละ 20 จัดสรรให้เทศบาลและหรือ อบต.เจ้าของพื้นที่สัมปทาน หากพื้นที่สัมปทานทับซ้อนกันหลายท้องถิ่น ให้แบ่งเฉลี่ยท้องถิ่นละเท่า ๆ กัน</p> <p>- ร้อยละ 20 จัดสรรให้ อบจ. ในจังหวัดที่ท้องถิ่นเป็นเจ้าของพื้นที่สัมปทาน</p> <p>- ร้อยละ 10 จัดสรรให้เทศบาลและ อบต. ซึ่งไม่ใช่เจ้าของพื้นที่สัมปทานแต่อยู่ในจังหวัดเดียวกันกับเทศบาลและหรือ อบต. ซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่สัมปทาน (กรณี ที่ 1)</p> <p>- ร้อยละ 10 จัดสรรให้เทศบาลและ อบต. ซึ่งอยู่ในจังหวัดอื่น ๆ ทุกจังหวัดที่ไม่ได้มีพื้นที่สัมปทานค่าภาคหลวงแร่ (กรณี ที่ 2)</p> <p>1.8.2 ส่วนที่ 2 การจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ของ กทม. ให้จัดสรรให้รัฐบาลร้อยละ 60 กทม. ได้รับร้อยละ 40 จัดสรรในลักษณะเช่นเดียวกันกับค่าภาคหลวงแร่</p> <p>2.1 จัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่จัดเก็บได้ (หลังหักส่วนที่จ่ายคืนแล้ว) ในอัตราร้อยละ 10.88 หรือประมาณ 19,350 ล้านบาท แบ่งเป็น 3 ส่วน</p> <p>ส่วนที่ 1 จัดสรรให้เทศบาล เมืองพัทยา และ อบจ. เพื่อให้มีรายได้รวม (ไม่รวมเงินอุดหนุนและการถ่ายโอนงาน) ไม่น้อยกว่ารายได้รวมปี 2544 (ไม่รวมเงินอุดหนุนและการถ่ายโอนงาน) จำนวน 4,644.12 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน 94.47 : 1.47 : 4.06</p> <p>ส่วนที่ 2 ส่วนที่เหลือหลังหักส่วนที่ 1 จัดสรรให้ กทม. ตามเกณฑ์ GPP ร่วมกับเกณฑ์ประชากร มีจำนวน 3,532.11 ล้านบาท</p> <p>ส่วนที่ 3 ส่วนที่เหลือหลังจากหักส่วนที่ 1 และ 2 จัดสรรตามผลการจัดเก็บ 3 กรม</p> <p>- ส่วนที่กรมสรรพากรจัดเก็บจัดสรรให้เทศบาล อบจ. และเมืองพัทยามีจำนวน 6,711.48 ล้านบาท ในสัดส่วน 52:45:3 ตามลำดับ</p> <p>- ส่วนที่กรมศุลกากรและกรมสรรพสามิตจัดเก็บ จัดสรรให้เทศบาล อบต. และเมืองพัทยา ตามเกณฑ์ประชากร มีจำนวน 4,461 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน 22.55 : 77.31 : 0.14 ตามลำดับ</p>	<p>1.8 การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ระหว่างเทศบาลและ อบต. ด้วยกันเอง ในส่วนที่ได้รับการจัดสรรร้อยละ 10 ซึ่งมี 2 กรณี จัดสรร ดังนี้</p> <p>- กรณีที่ 1 จัดสรรระหว่างเทศบาลและ อบต. ด้วยกันเอง ตามเกณฑ์ประชากร</p> <p>- กรณีที่ 2 จัดสรรระหว่างเทศบาลและ อบต. ด้วยกันเอง ตามเกณฑ์ประชากร</p> <p>จัดสรรในลักษณะเช่นเดียวกันกับค่าภาคหลวงแร่</p> <p>2.1 การจัดสรรภายในระหว่างเทศบาล อบต. และ อบจ. ด้วยกันเอง โดยนำผลการจัดสรรระหว่างท้องถิ่นดังกล่าว ซึ่งได้วงเงินการจัดสรรในภาพรวมแล้ว ดังนี้</p> <p>2.1.1 การจัดสรรระหว่าง อบจ. 75 อบจ. จัดสรรตามลำดับ ดังนี้</p> <p>1) จัดสรรให้แก่ อบจ. ซึ่งมีผลรวมรายได้ (ก่อนรวม VAT พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ) น้อยกว่ารายได้ปี 2544 (ก่อนรวมเงินอุดหนุน) ให้มีรายได้เท่ากับรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนปี 2544</p> <p>2) จัดสรรให้ทุก ๆ อบจ. ๆ ละ 1 ล้านบาท</p> <p>3) จัดสรรตามเกณฑ์ปฏิภาคส่วนกลับ โดยจัดสรรตามวงเงินรายได้รวม (ก่อนรวมการจัดสรรตามเกณฑ์นี้)</p>

ประเภทภาษีอากร	การจัดสรรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม	การจัดสรรภายในของแต่ละท้องถิ่น																														
	<p>ทั้งนี้ เมื่อประมาณการจัดสรรภายในปี 2545 ทั้ง 3 ส่วน ตามเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่าแต่ละท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรตามผลประมาณการ ดังนี้</p> <table><tr><td>- เทศบาล</td><td>8,883.08 ล้านบาท</td></tr><tr><td>- อบต.</td><td>3,449.02 ล้านบาท</td></tr><tr><td>- เมืองพัทยา</td><td>276.16 ล้านบาท</td></tr><tr><td>- อบจ.</td><td>3,208.63 ล้านบาท</td></tr><tr><td>- กทม.</td><td>3,532.11 ล้านบาท</td></tr><tr><td>รวมทั้งสิ้น</td><td>19,349.00 ล้านบาท</td></tr></table> <p><b>สรุป</b> การจัดสรรภาษีให้แก่ อบต. ดังกล่าวในภาพรวมจะจัดสรรในสัดส่วนร้อยละ 45.91 : 17.83 : 1.43 : 16.58 : 18.25 ตามลำดับ</p>	- 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	<table><tr><th>วงเงิน</th><th>รับการจัดสรร (ล้านบาท)</th></tr><tr><td>&lt; 70</td><td>13</td></tr><tr><td>มากกว่า 70 - 80</td><td>12.5</td></tr><tr><td>มากกว่า 80 - 90</td><td>12</td></tr><tr><td>มากกว่า 90 - 100</td><td>11.5</td></tr><tr><td>มากกว่า 100 - 120</td><td>11</td></tr><tr><td>มากกว่า 120 - 200</td><td>10.5</td></tr><tr><td>มากกว่า 200 - 250</td><td>10</td></tr><tr><td>มากกว่า 250</td><td>ไม่ได้รับ</td></tr></table> <p>4) หากยังมีเงินเหลือ ให้จัดสรรเท่า ๆ กันทุก อบจ.</p> <p>2.1.2 การจัดสรรระหว่างเทศบาล 1,129 เทศบาล ดำเนินการจัดสรร ดังนี้</p> <p>- จัดสรรให้แก่เทศบาลที่มีรายได้รวมปี 2545 (ก่อนรวม VAT พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ) น้อยกว่า รายได้รวมในปี 2544 (ก่อนรวมเงินอุดหนุน) ในลำดับแรก ให้มีรายได้เท่ากับรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนในปี 2544</p> <p>- หากมีเงินเหลือจากการจัดสรร ให้จัดสรรระหว่างเทศบาลตามเกณฑ์ประชากร</p> <p>2.1.3 การจัดสรรระหว่าง อบต. 6,745 อบต. ดำเนินการจัดสรรในลักษณะเช่นเดียวกันกับเทศบาล</p>	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
- 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																															
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																															

ผลสรุปของการจัดสรรภาษีอากรให้แก่ อบท. ปีงบประมาณ 2545 ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. กำหนด โดยวิเคราะห์การกระจายตัวของรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนของ อบท. 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% สู้ดท้ายเท่ากับ 399.59 ล้านบาท ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 27.82 เท่า โดยเทศบาลนครหาดใหญ่มีรายได้สูงสุด 722.92 ล้านบาท และเทศบาลละอุ่นมีรายได้ต่ำสุด 5.70 ล้านบาท

### 3) อบต.

เปรียบเทียบระหว่างรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนสูงสุดรวม 5% แรกกับรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนต่ำสุด 5% สู้ดท้าย ผลปรากฏว่า รายได้รวมสูงสุด 5% แรก เท่ากับ 5,308.95 ล้านบาท รายได้รวมต่ำสุด 5% สู้ดท้าย เท่ากับ 522.47 ล้านบาท ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 10.16 เท่า โดย อบต. บางพลีใหญ่ มีรายได้สูงสุดเท่ากับ 71.40 ล้านบาท และ อบต. น้ำเขียวมีรายได้ต่ำสุดเท่ากับ 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 : ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการด้านการเงิน 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
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>1,129</b>	<b>1,129</b>	<b>1,129</b>	<b>1,129</b>

ที่มา : ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการด้านการเงิน 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
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>6745</b>	<b>6745</b>	<b>6745</b>	<b>6745</b>

ที่มา : ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และบุคลากร

วันที่ 19 มกราคม 2545

ภาคผนวก ง

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก  
พ.ศ. ....

---

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยภาษีการรับมรดก

เหตุผล

- (1) เพื่อบรรเทาปัญหาการกระจายการถือครองทรัพย์สินที่ไม่เป็นธรรม
- (2) เพื่อลดความแตกต่างในโอกาสอันเนื่องมาจากชาติกำเนิดของบุคคล และกระตุ้นให้ประชาชน มุ่งมั่นทำงานมากขึ้น
- (3) เพื่อให้ระบบภาษีของประเทศมีความสมบูรณ์ และแก้ไขปัญหารั่วไหลของการจัดเก็บภาษี เงินได้และภาษีการถือครองทรัพย์สิน
- (4) เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม โดยจูงใจให้เกิดการลดการกระจุกตัวของ การถือครองทรัพย์สิน และช่วยให้เกิดการใช้ทรัพย์สินอย่างคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ
- (5) เพื่อเป็นแหล่งรายได้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด  
จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



- (2) ทรัพย์สินอันเป็นมรดกของพระมหากษัตริย์
- (3) ที่อยู่อาศัยที่ผู้ตายยกมอบให้แก่คู่สมรสที่ยังมีชีวิตเพื่อให้อยู่อาศัยต่อไป
- (4) ทรัพย์สินที่ผู้ตายมอบให้แก่วัดหรือองค์กรสาธารณกุศลที่มีได้แสวงหากำไร หรือมอบให้แก่หน่วยงานรัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (5) อัญมณี
- (6) ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ ที่มีอาจประเมินมูลค่าได้
- (7) ทรัพย์สินที่ผู้รับซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติกิจการศาสนาหรืองานการกุศลที่ได้รับผ่านทางมรดกหรือพินัยกรรม โดยต้องนำมาใช้ในหน้าที่ของตนเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ
- (8) ทรัพย์สินที่ได้รับจากญาติซึ่งให้การเลี้ยงดูตามหน้าที่ธรรมจรรยา และทรัพย์สินนั้นมิได้ใช้เพื่อการดำรงชีพ หรือใช้ในการศึกษา

มาตรา 8 ให้ผู้รับมรดกซึ่งมีหน้าที่เสียภาษีการรับมรดก ยื่นแบบแสดงรายการและชำระภาษี ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่หรือที่อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นมรดกนั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณี ภายในเวลา 6 เดือน นับแต่ได้รับมรดก

ทั้งนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจมอบอำนาจให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับจดทะเบียน ทรัพย์สินตามมาตรา 5 ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีแทน

ภาษีการรับมรดกที่เก็บจากอสังหาริมทรัพย์ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ ส่วนภาษีการรับมรดกที่เก็บจากสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนและทรัพย์สินทางการเงิน ประเภทที่ระบุในมาตรา 5 ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นภูมิลำเนาของผู้รับมรดก

มาตรา 9 ในกรณีที่ผู้รับมรดกไม่อาจชำระภาษีทั้งจำนวนได้ อาจขออนุญาตต่อนายกองการบริหาร ส่วนจังหวัดนั้น เพื่อผ่อนชำระภาษี หรือชำระในรูปของทรัพย์สินที่ได้รับมรดกประเภทพันธบัตร หรือ อสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์ หรือตราสารทางการเงิน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 10 ในกรณีที่ผู้รับมรดกไม่ยื่นแบบแสดงรายการชำระภาษี หรือชำระภาษีไม่ถูกต้อง ให้มีโทษ ปรับไม่เกิน 5,000,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 11 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการ ตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้สนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่..)

---

---

---

---

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่..)

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และ  
 มาตราต่อไปนี้แทน

ในกรณีที่ติดตั้งหรือแสดงป้ายเป็นการชั่วคราวไม่เกินหนึ่งปี ให้คิดภาษีตามอัตราที่กำหนดในบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัตินี้

การคำนวณพื้นที่ภาษีป้าย ให้คำนวณตามบัญชีอัตราภาษีป้าย (6) และ (7) ทำ  
พระราชบัญญัตินี้”

มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 8 เจ้าของของสิ่งหาริมทรัพย์หรือสิ่งหาริมทรัพย์ที่ป้ายตั้งอยู่ไม่ต้องเสียภาษีป้ายสำหรับป้าย ดังต่อไปนี้

- (1) ป้ายที่แสดงไว้ที่สินค้าหรือที่สิ่งหุ้มห่อหรือบรรจุสินค้า
- (2) ป้ายที่แสดงไว้ที่คน สัตว์ สิ่งของ หรือป้ายที่แสดงไว้ที่ยานพาหนะที่เคลื่อนที่ได้ ที่มีขนาดพื้นที่ป้ายไม่เกินที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง
- (3) ป้ายตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์
- (4) ป้ายที่แสดงไว้ในอาคารที่ใช้ประกอบการค้า ที่มีขนาดพื้นที่ป้ายไม่เกินที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง
- (5) ป้ายที่ตั้งไว้ในอาคารซึ่งเป็นที่รโหฐานส่วนบุคคล
- (6) ป้ายของวัด หรือผู้ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์แก่การศาสนา หรือการกุศล

สาธารณะโดยเฉพาะ

- (7) ป้ายของสมาคมหรือมูลนิธิ
- (8) ป้ายที่มีข้อความเป็นการให้ข่าวสารข้อมูล คำขวัญ โดยไม่มีการโฆษณาร่วมด้วย ในกรณีที่มีการโฆษณาร่วมด้วยให้เสียภาษีเฉพาะพื้นที่ที่มีการโฆษณา
- (9) ป้ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 5 ให้ยกเลิกหมวด 2 การยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้าย แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

#### “หมวด 2

#### การเสียภาษีป้าย

มาตรา 12 ให้เจ้าของของสิ่งหาริมทรัพย์หรือสิ่งหาริมทรัพย์ที่ป้ายตั้งอยู่ยื่นขออนุญาตติดตั้งป้ายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการตรวจสอบและประเมินภาษีป้าย พร้อมทั้ง อนุญาตให้ติดตั้งป้ายภายใน 3 วันทำการ

เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการติดตั้งป้ายให้ระบุเลขที่ใบอนุญาตไว้ที่ป้ายให้เห็นชัดเจนด้วย

มาตรา 13 ให้เจ้าของของสิ่งหาริมทรัพย์หรือสิ่งหาริมทรัพย์ที่ป้ายตั้งอยู่มีหน้าที่เสียภาษีป้ายเป็นรายปี ตามอัตราที่ได้ประเมินไว้ตามมาตรา 12 จนกว่าจะได้มีการแจ้งปลดป้ายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่



มาตรา 14 ถ้าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่ป้ายตั้งอยู่ตาย เป็น ผู้ไม่อยู่  
เป็นคนสาบสูญ เป็นคนไร้ความสามารถ หรือเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ ให้ผู้จัดการมรดก  
ผู้ครอบครองทรัพย์มรดก ไม่ว่าจะเป็นทายาทหรือผู้อื่น ผู้จัดการทรัพย์สิน ผู้อนุบาล หรือ ผู้พิทักษ์  
แล้วแต่กรณี มีหน้าที่ปฏิบัติตาม มาตรา 12 แทนเจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือ  
สังหาริมทรัพย์ที่ป้ายตั้งอยู่

มาตรา 15 เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่ป้ายตั้งอยู่ผู้ใด

(1) ติดตั้งหรือแสดงป้ายอันต้องเสียภาษีภายหลังเดือนมีนาคม

(2) เปลี่ยนแปลงแก้ไขพื้นที่ป้าย ข้อความ ภาพ หรือเครื่องหมายบางส่วนในป้ายที่ได้  
เสียภาษีป้ายแล้วอันเป็นเหตุให้ต้องเสียภาษีป้ายเพิ่มขึ้น

ให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่ป้ายตั้งอยู่ตามวรรคหนึ่ง แจ้ง  
ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตามมาตรา 12

มาตรา 16 ป้ายตาม มาตรา 15 (1) ให้เสียภาษีป้ายตาม มาตรา 7 ป้ายตาม มาตรา 15 (3)  
ให้เสียภาษีตาม (5) ของบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัตินี้ ถ้าเป็นป้ายที่เปลี่ยนแปลง  
แก้ไขข้อความ ภาพ และเครื่องหมายทั้งหมดให้เสียภาษีป้ายตามมาตรา 7

มาตรา 16/1 ให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่ป้ายตั้งอยู่ยื่นขอ  
อนุญาตติดตั้งป้ายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สถานที่ดังต่อไปนี้

(1) สำนักงานหรือที่ว่าการของราชการส่วนท้องถิ่นที่ป้ายนั้นติดตั้ง หรือแสดงอยู่ใน  
เขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

(2) สำนักงานหรือที่ว่าการของราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งการจดทะเบียนยานพาหนะได้  
กระทำในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

(3) สถานที่อื่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดโดยประกาศหรือโฆษณาให้ทราบเป็นเวลา  
ไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศหรือโฆษณา

มาตรา 16/2 ในกรณีที่มีการโอนป้าย ให้ผู้รับโอนแจ้งการรับโอนเป็นหนังสือต่อ  
พนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันรับโอน"

มาตรา 6 ให้ยกเลิกมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

มาตรา 7 ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย  
พ.ศ. 2510 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 19 ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายชำระภาษีป้ายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สถานที่  
ที่ยื่นขออนุญาต หรือ ณ สถานที่อื่นใดที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่  
วันที่ได้รับแจ้งการประเมิน และให้ถือว่าวันที่ชำระภาษีต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นวันชำระภาษีป้าย”

มาตรา 8 ให้ยกเลิกความในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510  
และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 25 ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายเสียเงินเพิ่มนอกจากเงินที่ต้องเสียภาษีป้ายใน  
กรณีและอัตรา ดังต่อไปนี้

(1) ไม่ยื่นขออนุญาตติดตั้งป้าย ก่อนทำการติดตั้งป้าย ให้เสียเงินเพิ่มร้อยละสิบของ  
จำนวนเงินที่ต้องเสียภาษีป้าย เว้นแต่กรณีที่เจ้าของป้ายได้ยื่นขออนุญาตก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่  
จะได้แจ้งให้ทราบถึงการละเว้นนั้น ให้เสียเงินเพิ่มร้อยละห้าของจำนวนเงินที่ต้องเสียภาษีป้าย

(2) ไม่ชำระภาษีป้ายภายในเวลาที่กำหนด ให้เสียเงินเพิ่มร้อยละสองต่อเดือนของ  
จำนวนเงินที่ต้องเสียภาษีป้าย เศษของเดือนให้นับเป็นหนึ่งเดือน ทั้งนี้ไม่ให้นำเงินเพิ่มเติม (1)  
และ (2) มาคำนวณเป็นเงินเพิ่มเติมตามอนุมาตรานี้ด้วย”

มาตรา 9 ให้ยกเลิกความในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510  
และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 35 ผู้ใดติดตั้งป้ายโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 12 ต้องระวางโทษปรับ  
ตั้งแต่ห้าพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท”

มาตรา 10 ให้เพิ่มเติม (8) และ (9) ตามบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

### “บัญชีอัตราภาษีป้าย

- (8) ในกรณีป้ายที่ใช้เทคนิคเคลื่อนไหว หรือดิจิทัล หรือมีหลายมิติ ให้เสียภาษีป้ายในอัตรา 3 เท่าของการประเมินปกติ
- (9) ระยะเวลาการติดตั้งหรือแสดงป้ายชั่วคราวไม่เกินหนึ่งปี ให้คิดคำนวณภาษี ดังต่อไปนี้
- ( ) ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงชั่วคราวไม่เกินหนึ่งเดือน ให้คิดภาษีจากอัตราประเมินหนึ่งปี หาสิบสอง
  - (ข) ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงชั่วคราวเกินหนึ่งเดือนแต่ไม่เกินสามเดือน ให้คิดภาษีจากอัตราประเมินหนึ่งปี หาสี่
  - (ค) ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงชั่วคราวเกินสามเดือนแต่ไม่เกินหกเดือน ให้คิดภาษีจากอัตราประเมินหนึ่งปี หาสอง
  - (ง) ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงชั่วคราวเกินหกเดือนแต่ไม่เกินหนึ่งปี ให้คิดภาษีจากอัตราประเมินหนึ่งปี”

ร่าง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
(ฉบับที่..) พ.ศ. ....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยกำหนดแผนและขั้นตอน  
การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน  
การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่..) พ.ศ. ....

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราช  
กิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกมาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27  
มาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่..)

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกฤษฎมนตร์

ร่าง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
(ฉบับที่..) พ.ศ. ....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยกำหนดแผนและขั้นตอน  
การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน  
การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่..) พ.ศ. ....

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราช  
กิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกมาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27  
มาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่..)

.....

---

.....

.....

---

---

0 9 2 0 0 0 0 1

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

---

นายกฤษฎมนตร์

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่..)

.....

---

.....

---

---

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการและองค์กรบริหารส่วนตำบล

---

---

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่..) พ.ศ. ....

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกมาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 31 และ 32 แห่งพระราชบัญญัติ  
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกฤษฎมนตร์



ร่าง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่..)

พ.ศ. ....

\_\_\_\_\_

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ  
เมืองพัทยา

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ  
เมืองพัทยา (ฉบับที่..) พ.ศ. ....

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราช  
กิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกมาตรา 80 มาตรา 81 มาตรา 82 มาตรา 83 มาตรา 84  
มาตรา 85 มาตรา 86 มาตรา 87 มาตรา 88 และมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ  
บริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ..)

---

---

---

---

---

.....

.....

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกฤษฎมนตร์

นายกฤษฎมนตร์

---

---

---

---

.....

นายกรัชมุนตรี

---

---

---

---

นายกฤษฎมนตร์

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 ค่าใบอนุญาต 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) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเมืองพัทยา

(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 ซึ่งสถานการณ์ค้าปลีกเป็นผู้จำหน่าย โดยออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดเก็บภาษีดังกล่าวได้ไม่เกินลิตรละห้าสิบบatang

(ข) สำหรับสินค้ายาสูบ ซึ่งสถานการณ์ค้าปลีกเป็นผู้จำหน่าย โดยออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจัดเก็บให้อีกไม่เกินซองละ 1 บาท

(4) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(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) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

มาตรา 9 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอาจมีรายได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราช  
กฤษฎีกา และให้นำความในหมวด 2 มาใช้บังคับสำหรับการจัดเก็บและการส่งมอบรายได้โดย  
อนุโลม

## หมวด 2

การจัดเก็บและการส่งมอบรายได้ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

.....

มาตรา 10 ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บรายได้ตามที่กำหนดไว้ในพระ  
ราชบัญญัตินี้

ในการเสียภาษีและค่าธรรมเนียมตามความในหมวดนี้ ถ้ามีเศษของหนึ่งบาทให้ปัดทิ้ง

มาตรา 11 ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บ  
ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม  
ค่าใบอนุญาต ค่าปรับหรือรายได้อื่นใดเพื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้ โดยให้คิดค่า  
ใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ อัตราการหักค่าใช้จ่ายจะ  
ต้องไม่เกินร้อยละห้าของเงินค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับหรือรายได้อื่นที่จัด  
เก็บได้

เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดเก็บตามความในวรรคหนึ่งแล้ว ให้กระทรวง  
ทบวง กรม ส่งมอบเงินดังกล่าวให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยต้องแจ้งค่าใช้จ่ายที่ได้หัก  
ไว้ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทราบ

มาตรา 12 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น  
จัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับหรือรายได้อื่นใดเพื่อองค์การปกครองส่วน  
ท้องถิ่นนั้นก็ได้ ทั้งนี้ให้นำความในมาตรา 11 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 13 ในกรณีที่เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมืองพัทยา หรือ  
กรุงเทพมหานคร มอบหมายให้กรมสรรพากรจัดเก็บเงินภาษีมูลค่าเพิ่มแทนให้กรมสรรพากรส่ง  
มอบเงินภาษีดังกล่าวแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ภาษีที่จัดเก็บจากการขายสินค้าและการให้บริการที่ผลิตหรือให้บริการในประเทศให้จัดแบ่งเป็นรายจังหวัดตามสัดส่วนแห่งยอดขายที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มในจังหวัดและกรุงเทพมหานคร ในปีที่ผ่านมาแล้วต่อยอดขายที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งประเทศในปีที่ผ่านมาแล้ว

กรณีกรุงเทพมหานคร ให้ส่งมอบภาษีที่คำนวณได้ให้กรุงเทพมหานครโดยตรง กรณีจังหวัดอื่น ให้คำนวณจัดสรรให้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาในจังหวัด ชลบุรีตามสัดส่วนแห่งยอดประชากรในปีที่ผ่านมา

(2) ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บจากการนำเข้าสินค้าให้ส่งมอบให้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานครตามสัดส่วนแห่งยอดจำนวนประชากรในปีที่ผ่านมาแล้วต่อจำนวนประชากรทั่วประเทศในปีก่อนปีที่ผ่านมาแล้ว

จำนวนประชากรตามวรรคหนึ่ง ให้ถือตามรายงานของกระทรวงมหาดไทย

มาตรา 14 ในกรณีที่ยกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานครมอบหมายให้กรมสรรพากรจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดและภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครแทน ให้กรมสรรพากรส่งมอบเงินภาษีดังกล่าวแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นและกรุงเทพมหานคร

มาตรา 15 เงินภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบ ที่จัดเก็บได้ในเขตเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร ให้กรมสรรพสามิตส่งมอบแก่ราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ตามสัดส่วนแห่งจำนวนประชากรทั่วประเทศในปีที่ผ่านมาแล้ว

จำนวนประชากรตามวรรคหนึ่ง ให้ถือตามรายงานของกระทรวงมหาดไทย

มาตรา 16 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ ภาษีรถ และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน ที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใดและกรุงเทพมหานคร ให้กรมขนส่งทางบกส่งมอบเงินภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดนั้นและกรุงเทพมหานคร

มาตรา 17 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันในเขตเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร ให้กรมสรรพสามิตและกรมตำรวจส่งมอบเงินค่าธรรมเนียมดังกล่าวแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่นั้น

มาตรา 18 ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ที่จัดเก็บได้ในเขตจังหวัดใด ให้กรมที่ดินส่งมอบเงินค่าธรรมเนียมดังกล่าวแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดนั้นและกรุงเทพมหานคร

มาตรา 19 การส่งมอบเงินรายได้ตามมาตรา 13 ถึง มาตรา 18 ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น ให้ส่งมอบปีละงวด ดังนี้

งวดที่หนึ่ง สำหรับเงินภาษีที่จัดเก็บได้ในเดือนมกราคมถึงเดือนกุมภาพันธ์ ให้ส่งมอบภายในเดือนเมษายน

งวดที่สอง สำหรับเงินภาษีที่จัดเก็บได้ในเดือนมีนาคมถึงเดือนเมษายน ให้ส่งมอบภายในเดือนมิถุนายน

งวดที่สาม สำหรับเงินภาษีที่จัดเก็บได้ในเดือนพฤษภาคมถึงเดือนมิถุนายน ให้ส่งมอบภายในเดือนสิงหาคม

งวดที่สี่ สำหรับเงินภาษีที่จัดเก็บได้ในเดือนกรกฎาคมถึงเดือนสิงหาคม ให้ส่งมอบภายในเดือนตุลาคม

งวดที่ห้า สำหรับเงินภาษีที่จัดเก็บได้ในเดือนกันยายนถึงเดือนตุลาคม ให้ส่งมอบภายในเดือนธันวาคม

งวดที่หก สำหรับเงินภาษีที่จัดเก็บได้ในเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนธันวาคม ให้ส่งมอบภายในเดือนกุมภาพันธ์

ในกรณีที่มีความจำเป็นทำให้ไม่อาจส่งมอบเงินรายได้ในงวดใดได้ภายในระยะเวลาที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด ให้ขยายระยะเวลาการส่งมอบออกไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะตกลงกัน

ในงวดใดมีจำนวนเงินที่เป็นเศษและไม่อาจจัดสรรได้ ให้นำไปรวมกับเงินที่จะส่งมอบในงวดต่อไป

มาตรา 20 การส่งมอบเงินรายได้ขึ้นตามความในหมวดนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ อาจกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

บทเฉพาะกาล

.....

มาตรา 21 ในปีแรกที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากได้รับเงินรายได้ครั้งแรกในงวดใด ให้เริ่มจัดสรรตั้งแต่นั้น

มาตรา 22 เงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ที่กระทรวงมหาดไทยได้รับไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและยังไม่ได้จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปจนเสร็จสิ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

การยกเลิกกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้

กฎหมายที่ต้องแก้ไข	หมวด/มาตรา	การแก้ไข
1. พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	ยกเลิก หมวด 3 การจัดสรรสัดส่วนภาษีอากร มาตรา 23 - มาตรา 29	ยกเลิก พรบ. รายได้ของการส่วนท้องถิ่น 1) เพื่อกำหนดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ในการจัดเก็บภาษี และค่าธรรมเนียม 2) กำหนดประเภทภาษีและค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถจัดเก็บได้ 3) กำหนดอัตราภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถจัดเก็บได้
2. พรบ. รายได้เทศบาล	ยกเลิก พรบ. พึงฉบับ	ใช้ พรบ. รายได้ของการส่วนท้องถิ่น
3. พรบ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	- ยกเลิกหมวด 1 เฉพาะส่วนรายได้ มาตรา 29 - 32 ส่วนที่ 3 รายได้และรายจ่ายของสภาตำบล - ยกเลิกหมวด 2 ส่วนที่ 4 รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 74 - 82	ใช้ พรบ. รายได้ของการส่วนท้องถิ่น

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. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพ มหานคร พ.ศ. 2528	- ยกเลิก เฉพาะส่วนรายได้ มาตรา 109 - 117 หมวด 7 การคลังและทรัพย์สินของ กรุงเทพมหานคร	ใช้ พรบ. รายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น