

รายงานฉบับสมบูรณ์
(Final Report)

โครงการดำเนินการประเมินผลการจัดสรรภาษีและการ
กำหนดประเภทภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เสนอต่อ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

โดย

ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์
(ERTC)

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

30 พฤษภาคม 2546

สารบัญ

บทที่ 1 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	1
1.1 โครงสร้างการปกครองในประเทศไทย	1
1.2 โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	3
1.2.1 รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	3
1.2.2 รายได้จัดสรรจากรัฐบาล	7
1.3 สถานภาพและฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	28
1.4 ตัวอย่างสภาพปัญหาารายบรวมของท้องถิ่นไทย	38
บทที่ 2 ปัญหาในการกำหนดภาษีและการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่ผ่านมา	40
2.1 วิธีการศึกษา	41
2.1.1 ดัชนีที่ใช้ในการศึกษา	41
2.1.2 เครื่องมือทางสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์	44
2.2 ผลการศึกษา	45
2.2.1 ผลการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดสรรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อความสามารถในการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน (Basic Needs)	45
2.2.2 ผลการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดสรรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อความเป็นอิสระทางการคลัง (Fiscal Independence)	46
2.2.3 ผลการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดสรรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อความเท่าเทียมกัน (Revenue Equalization)	48
2.3 ผลการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดสรรรายได้ที่มีต่อแรงจูงใจในการจัดเก็บภาษีเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	51
2.4 สรุปผลการศึกษา	52
บทที่ 3 แนวคิดพื้นฐานในการกำหนดภาษี การจัดสรรภาษี และวรรณกรรมปริทัศน์เกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดภาษี การจัดสรรภาษี และตัวอย่างในประเทศไทยต่างๆ	56

3.1 แนวคิดในการกำหนดประเภทภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	56
3.1.1 หลักทั่วไปในการกำหนดภาระหน้าที่ในการใช้จ่ายของรัฐบาล ในแต่ละระดับ (Expenditure Assignment)	56
3.1.2 หลักทั่วไปในการกำหนดภาษี (Tax Assignment)	58
3.2 แนวคิดในการจัดเก็บภาษี	60
3.1.2 แนวคิดพื้นฐานของการจัดเก็บภาษี	60
3.2.2 แนวทางการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่ดี	62
3.3 วรรณกรรมปริทัศน์เกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดภาษี การจัดสรร ภาษี และตัวอย่างในประเทศต่างๆ	63
3.3.1 วรรณกรรมปริทัศน์เกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดภาษี จำแนกตามประเภทภาษีที่สำคัญ	63
3.3.2 วรรณกรรมปริทัศน์เกี่ยวกับแนวคิดและหลักเกณฑ์ในการจัดสรร จำแนกตามประเภทภาษีที่สำคัญ	72
3.3.3 วรรณกรรมปริทัศน์เกี่ยวกับระบบภาษีในประเทศต่างๆ	74
3.4 ข้อเสนอในการกำหนดภาษี การจัดสรรภาษี และลักษณะของภาษีท้องถิ่น ในอุดมคติ	81
 บทที่ 4 การเสนอแนวทางในการปรับปรุงการกำหนดภาษีและการจัดสรรรายได้สู่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	 84
4.1 ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทย	84
4.2 ข้อเสนอแนะในการกำหนดภาษีและการจัดสรรรายได้ จำแนกตามรายภาษี	85
4.2.1 ภาษีที่ท้องถิ่นควรจัดเก็บ	85
4.2.2 ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและการจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	88
4.3 ข้อเสนอแนะในการกำหนดภาษีใหม่	98
4.3.1 หลักการในการกำหนดภาษีใหม่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	98
4.3.2 ข้อเสนอแนะในการกำหนดภาษีใหม่	99
 เชิงอรรถ	 102
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก	106-119

ภาคผนวก ข

120-147

บรรณานุกรม

148

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1.1	โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติว่าด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	4
ตารางที่ 1.2	การจัดเก็บ ฐานรายได้ และการจัดสรรรายได้ประเภทต่างๆ ที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจัดหาเอง	5
ตารางที่ 1.3	เปรียบเทียบรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนและหลัง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ	30
ตารางที่ 1.4	รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามประเภท ปี 2537 – 2545	31
ตารางที่ 1.5	เปรียบเทียบรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนและหลัง พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	36
ตารางที่ 2.1	ผลการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดสรรต่อความสามารถในการตอบสนอง ความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน	46
ตารางที่ 2.2	ผลการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดสรรต่อความเป็นอิสระทางการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	47
ตารางที่ 2.3	ความสัมพันธ์ระหว่างค่าดัชนีและโครงสร้างการจัดชั้นของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	49
ตารางที่ 2.4	ผลการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดสรรต่อการกระจายตัวของค่าดัชนี ในแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	50
ตารางที่ 2.5	ค่าความยืดหยุ่น	51
ตารางที่ 3.1	แสดงแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดภาษี	70
ตารางที่ 3.2	เงื่อนไขตามลักษณะภาษีท้องถิ่น จำแนกตามกลุ่มภาษีหลัก	83
ตารางที่ 4.1	การจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	97
ตารางที่ 4.2	ประมาณการรายได้ที่ท้องถิ่นแต่ละประเภทได้รับการจัดเก็บ ภาษีการอยู่อาศัย	101

เอกสารแนบ ก1 ผลการเปลี่ยนแปลงรายรับรวมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตารางที่ ก1.1	รายรับรวมทั้งหมดของ อบจ. ปี 42 (10 อันดับแรก) เทียบกับ ปี44	106
ตารางที่ ก1.2	รายรับรวมทั้งหมดของ อบจ. ปี 42 (10 อันดับแรกของรายรับรวมที่ อยู่ระหว่าง 50,000-100,000) เทียบกับ ปี44	107

ตารางที่ ก1.3 รายับรวมทั้งหมดของ อบจ. ปี 42 (10 อันดับสุดท้าย) เทียบกับ ปี44	108
--	-----

เอกสารแนบ ก2 ผลการเปลี่ยนแปลงรายรับรวมของเทศบาล

ตารางที่ ก2.1 รายับรวมทั้งหมดของ เทศบาลชั้น 1 ปี 42 (10 อันดับแรก) เทียบกับ ปี44	109
ตารางที่ ก2.2 รายับรวมทั้งหมดของ เทศบาลชั้น 2 ปี 42 (10 อันดับแรก) เทียบกับ ปี44	110
ตารางที่ ก2.3 รายับรวมทั้งหมดของ เทศบาลชั้น 3 ปี 42 (10 อันดับแรก) เทียบกับ ปี44	111
ตารางที่ ก2.4 รายับรวมทั้งหมดของ เทศบาลชั้น 4 ปี 42 (10 อันดับแรก) เทียบกับ ปี44	112
ตารางที่ ก2.5 รายับรวมทั้งหมดของ เทศบาลชั้น 5 ปี 42 (10 อันดับแรก) เทียบกับ ปี44	113
ตารางที่ ก2.6 รายับรวมทั้งหมดของ เทศบาลชั้น 6 ปี 42 (10 อันดับแรก) เทียบกับ ปี44	114
ตารางที่ ก2.7 รายับรวมทั้งหมดของ เทศบาลชั้น 7 ปี 42 (10 อันดับแรก) เทียบกับ ปี44	115

เอกสารแนบ ก2 ผลการเปลี่ยนแปลงรายรับรวมของเทศบาล

ตารางที่ ก3.1 รายับรวมทั้งหมดของอบต. ในกลุ่มที่ 1 ปี 42 (10 อันดับแรก) เทียบกับ ปี44	116
ตารางที่ ก3.2 รายับรวมทั้งหมดของอบต. ในกลุ่มที่ 2 ปี 42 (10 อันดับแรก) เทียบกับ ปี44	117
ตารางที่ ก3.3 รายับรวมทั้งหมดของอบต. ในกลุ่มที่ 3 ปี 42 (10 อันดับแรก) เทียบกับ ปี44	118
ตารางที่ ก3.4 รายับรวมทั้งหมดของอบต. ในกลุ่มที่ 4 ปี 42 (10 อันดับแรก) เทียบกับ ปี44	119

เอกสารแนบ ข1 แสดงค่าดัชนีและ CV จำแนกตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ ข1.1 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีที่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อหัวประชากร (R1) แจกแจงตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2542 ถึง 2544	120
ตารางที่ ข1.2 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บเองต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R2) แจกแจงตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2542 ถึง 2544	120
ตารางที่ ข1.3 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อประชากร (R3) แจกแจงตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2541 ถึง 2544	121
ตารางที่ ข1.4 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อรายได้รวม (R4) แจกแจงตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2541 ถึง 2544	121
ตารางที่ ข1.5 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนเงินช่วยเหลือที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อประชากร (R5) แจกแจงตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2541 ถึง 2544	122
ตารางที่ ข1.6 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อรายได้รวม (R6) แจกแจงตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2541 ถึง 2544	122
ตารางที่ ข1.7 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีที่จัดสรรจากรัฐบาลต่อประชากร (R7) แจกแจงตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2541 ถึง 2544	123
ตารางที่ ข1.8 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีที่จัดสรรจากรัฐบาลต่อรายได้รวม (R8) แจกแจงตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2541 ถึง 2544	123

เอกสารแนบ ข2 ผลการศึกษาแยกตามชั้นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตารางที่ ข2.1	ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีที่ อบจ. จัดเก็บเองต่อหัวประชากร (R1) ใน อบจ. แต่ละชั้น ในช่วงปี 2542 ถึง 2544	124
ตารางที่ ข2.2	ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีที่ อบจ. จัดเก็บเองต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R2) ใน อบจ. แต่ละชั้นในช่วงปี 2542 ถึง 2544	125
ตารางที่ ข2.3	ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อหัวประชากร (R3) ใน อบจ. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544	126
ตารางที่ ข2.4	ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R4) ใน อบจ. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544	127
ตารางที่ ข2.5	ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้เงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อหัวประชากร (R5) ใน อบจ. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544	128
ตารางที่ ข2.6	ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้เงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R6) ใน อบจ. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544	129
ตารางที่ ข2.7	ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีจัดสรรรวมที่ได้รับจากรัฐบาลต่อหัวประชากร (R7) ใน อบจ. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544	130
ตารางที่ ข2.8	ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีจัดสรรรวมที่ได้รับจากรัฐบาลต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R8) ใน อบจ. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544	131

เอกสารแนบ ข3 ผลการศึกษาแยกตามชั้นของเทศบาล

ตารางที่ ข3.1 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองต่อหัวประชากร (R1) ใน เทศบาล แต่ละชั้นในช่วงปี 2542 ถึง 2544	132
ตารางที่ ข3.2 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R2) ในเทศบาลแต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544	133
ตารางที่ ข3.3 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อหัวประชากร (R3) ใน เทศบาล แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544	134
ตารางที่ ข3.4 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R4) ในเทศบาลแต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544	135
ตารางที่ ข3.5 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้เงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อหัวประชากร (R5) ใน เทศบาล แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544	136
ตารางที่ ข3.6 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้เงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R6) ในเทศบาลแต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544	137
ตารางที่ ข3.7 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีจัดสรรรวมที่ได้รับจากรัฐบาลต่อหัวประชากร (R7) ใน เทศบาล แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544	138

ตารางที่ ข3.8 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีจัดสรรรวมที่ได้รับจากรัฐบาลต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R8) ในเทศบาลแต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544	139
--	-----

เอกสารแนบ ข4 ผลการศึกษาแยกตามชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตารางที่ ข4.1 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีที่ อบต. จัดเก็บเองต่อหัวประชากร (R1) ใน อบต. แต่ละชั้นในช่วงปี 2542 ถึง 2544	140
ตารางที่ ข4.2 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีที่ อบต. จัดเก็บเองต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R2) ใน อบต. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544	141
ตารางที่ ข4.3 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อประชากร (R3) ใน อบต. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544	142
ตารางที่ ข4.4 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R4) ใน อบต. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544	143
ตารางที่ ข4.5 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้เงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อประชากร (R5) ใน อบต. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544	144
ตารางที่ ข4.6 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้เงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R6) ใน อบต. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544	145

ตารางที่ ข4.7 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีจัดสรรรวมที่ได้รับจากรัฐบาลต่อประชากร (R7) ใน อบต. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

146

ตารางที่ ข4.8 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีจัดสรรรวมที่ได้รับจากรัฐบาลต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R8) ใน อบต. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

147

บทที่ 1 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

1.1 โครงสร้างการปกครองในประเทศไทย

ในปัจจุบัน ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจอตุผลการ รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจบริหารและมีหน้าที่กำกับดูแลบ้านเมือง และให้บริการประชาชนโดยผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ โดยการปกครองแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

- 1) การปกครองส่วนกลาง มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลความสงบเรียบร้อย ความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศให้เป็นไปตามกฎหมาย
- 2) การปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งแบ่งอาณาเขตออกเป็นจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดในเขตพื้นที่จังหวัดที่รับผิดชอบ โดยมีบทบาทนำในการปกครองและการบริหารภายในจังหวัด การบังคับใช้กฎหมาย การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในจังหวัด การอนุมัติงบประมาณ ฯลฯ
- 3) การปกครองส่วนท้องถิ่น จะรับผิดชอบดูแลประชาชนในระดับท้องถิ่น โดยมีองค์กรปกครองท้องถิ่น (อปท.) รับผิดชอบในเขตพื้นที่ที่มอบหมาย

รัฐบาลมีอำนาจในการบริหารและให้บริการประชาชน โดยผ่านกระทรวงและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยในแต่ละกระทรวงจะมีหน่วยงานย่อยที่รับผิดชอบดูแลในระดับภาคหรือท้องถิ่น เช่น โครงการพัฒนา การส่งเสริมการทำงาน หรือการวางกฎระเบียบต่างๆ สำหรับท้องถิ่น เป็นต้น อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยถือเป็นหน่วยงานสำคัญที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง

➤ รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายความว่าองค์กรปกครองที่รับผิดชอบในการดูแลความอยู่ดีกินดีของประชาชนในขอบเขตพื้นที่ที่กำหนดด้วยอำนาจการปกครองภายใต้กฎหมาย โดยผู้บริหารได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น (ยกเว้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีทั้งสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง)

รูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน (ปี 2545) แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มรวม 5 ประเภท ดังนี้

กลุ่มที่ 1: องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป

1.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ปัจจุบันมีจำนวนทั้งหมด 75 แห่ง ซึ่งเท่ากับจำนวนจังหวัดของการปกครองส่วนภูมิภาค

1.2) เทศบาล (และสุขาภิบาล) จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ต่อมาปี 2542 ได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล ทำให้ในปัจจุบันมีเทศบาลจำนวน 1,129 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งสามารถแบ่งเทศบาลออกได้เป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลดังนี้

- เทศบาลนคร ได้แก่ เทศบาลที่มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป
- เทศบาลเมือง ได้แก่ เทศบาลอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด หรือเทศบาลที่มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป
- เทศบาลตำบล ได้แก่ เทศบาลซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

อย่างไรก็ตาม เทศบาลยังสามารถแบ่งออกเป็นเทศบาลชั้นที่ 1 – 7 ได้โดยใช้เกณฑ์ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม (เทศบาลชั้นที่ 1 เป็นเทศบาลที่มีฐานะดีที่สุด)

1.3) องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบล่าสุดที่เริ่มจัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เดือนธันวาคม พ.ศ. 2537 โดยในปัจจุบันมีจำนวน 6,744 แห่ง

กลุ่มที่ 2: องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

2.1) กรุงเทพมหานคร เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพิเศษที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร

2.2) เมืองพัทยา เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพิเศษที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเมืองพัทยา

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะประกอบด้วยฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น โดยที่สมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับการคัดเลือกจากประชาชนทุก 4 - 5 ปี (ในอดีตกำหนดให้เลือกตั้งทุก 5 ปี แต่หลังจากที่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะกำหนดให้เลือกตั้งทุก 4 ปี) ยกเว้นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีทั้งสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง ในขณะที่ฝ่ายบริหารจะได้รับการคัดเลือกจากสภาท้องถิ่น (ยกเว้นในกรุงเทพมหานคร) ซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหารได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะทำหน้าที่ดูแลประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ และต้องประสานงานกับการปกครองส่วนกลางและภูมิภาคด้วย เช่น งบประมาณประจำปีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับต้องเสนอขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด

หรือนายอำเภอ และการบริหารงบประมาณจะได้รับการตรวจสอบโดยสำนักตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น เพื่อให้การปกครองรวมไปถึงการบริหารประเทศและท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

อย่างไรก็ตามปัจจัยสำคัญที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบได้อย่างราบรื่นนั้น ก็คือรายได้ที่เพียงพอสำหรับรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าที่การจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

1.2 โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปตามข้อกำหนดในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับลักษณะและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแบ่งออกเป็น 4 ประเภทที่สำคัญ คือ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง รายได้ที่รัฐบาลเก็บให้ รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ และเงินอุดหนุน อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีโครงสร้างรายได้ที่แตกต่างกัน อันเนื่องมาจากลักษณะและหน้าที่ที่แตกต่างกัน ซึ่งโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสรุปได้ดังตาราง 1.1

อย่างไรก็ตาม รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทนั้นขึ้นอยู่กับฐานรายได้และอัตราการจัดเก็บ รวมทั้งหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้สำหรับรายได้ประเภทนั้น โดยในที่นี้จะแบ่งโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 แหล่งใหญ่ๆ (4 ประเภท) คือ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเองและรายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล โดยในแต่ละประเภทรายได้จะกล่าวถึงอัตราการจัดเก็บ ฐานรายได้ และหลักเกณฑ์การจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทดังนี้

1.2.1 รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง

รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ รายได้ภาษีและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี โดยรายได้แต่ละประเภทจะมีฐานรายได้ และอัตราการจัดเก็บที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถแสดงได้ดังตารางที่ 1.2

ตารางที่ 1.1 โครงสร้างรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น และ พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ

ประเภทรายได้	อบจ.	เทศบาล	อบต.	เมืองพัทยา	กทม.
1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง					
1.1. รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง					
1.1.1. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน		✓	✓	✓	✓
1.1.2. ภาษีบำรุงท้องที่		✓	✓	✓	✓
1.1.3. ภาษีป้าย		✓	✓	✓	✓
1.1.4. อากรการฆ่าสัตว์		✓	✓	✓	✓
1.1.5. อากรรังนกอีแอ่น	✓	✓	✓		
1.1.6. ภาษียาสูบ น้ำมัน และโรงแรม	✓				✓
1.2. รายได้ที่มิใช่ภาษีอากร					
1.2.1. ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	✓	✓	✓	✓	✓
1.2.2. รายได้จากทรัพย์สิน	✓	✓	✓	✓	✓
1.2.3. รายได้จากสาธารณูปโภค	✓	✓	✓	✓	✓
1.2.4. รายได้จากการประกอบกิจการ	✓	✓	✓	✓	✓
1.2.5. รายได้เบ็ดเตล็ด	✓	✓	✓	✓	✓
2. รายได้จากภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บให้					
2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม					
- ตาม พ.ร.บ.จัดสรรฯ + พ.ร.บ.เมืองพัทยา	✓	✓	✓	✓	✓
- ตาม พ.ร.บ. อบจ.	✓				
2.2 ภาษีธุรกิจเฉพาะ		✓	✓	✓	✓
2.3 ภาษีสุรา		✓	✓	✓	✓
2.4 ภาษีสรรพสามิต		✓	✓	✓	✓
2.5 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน		✓	✓	✓	✓
2.6 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียน		✓	✓	✓	✓
2.7 ภาษีการพนัน		✓	✓	✓	✓
2.8 ค่าภาคหลวงแร่	✓	✓	✓	✓	✓
2.9 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	✓	✓	✓	✓	✓
2.10 รายได้ตามกฎหมายอุทยานฯ*			✓		
2.11 ค่าภาคหลวงป่าไม้*			✓		
2.12 ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล*			✓		
2.13 ค่าใบอนุญาต อาชญาบัตร ประมง*			✓		
3. รายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้					
3.1. ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ)	✓	✓	✓	✓	✓
4. รายได้จากเงินอุดหนุน	✓	✓	✓	✓	✓

* รายการเหล่านี้บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.สภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 เท่านั้น

ตารางที่ 1.2 การจัดเก็บ ฐานรายได้ และการจัดสรรรายได้ประเภทต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาเอง

ประเภทภาษี	ฐานภาษี	การจัดเก็บ	ผู้ได้รับรายได้
รายได้ภาษี			
1. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	เก็บจากเจ้าของโรงเรือนและที่ดิน ในที่ดินที่เจ้าของไม่ได้อยู่อาศัยเองแต่ได้รับประโยชน์จากโรงเรือนและที่ดินนั้น บนฐานทรัพย์สิน	ให้กรมสรรพากรจัดเก็บแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง (กฎกระทรวง ฉบับที่ 3) ¹ ส่วนพื้นที่นอกเขตเทศบาลใดๆ ให้จังหวัดทำการจัดเก็บ(พรก. 2516) ²	ให้ถือเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ส่วนพื้นที่นอกเขตเทศบาลใดๆ ให้ถือเป็นรายได้และทรัพย์สินของจังหวัด ³
2. ภาษีบำรุงท้องที่	เก็บจากเจ้าของที่ดินไม่ว่าที่ดินนั้นจะทำประโยชน์หรือไม่ก็ตาม บนฐานทรัพย์สิน	ให้ราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจจัดเก็บ (กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 ,2516) ⁴	ให้ถือเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นส่วนภาษีที่เก็บจากที่ดินในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดๆ ให้ถือเป็นรายได้ของ อบจ. นั้น (พ.ร.บ. ฉบับที่ 3) ⁵
3. ภาษีป้าย	เก็บจากเจ้าของป้ายหรือผู้ครอบครองป้ายที่ใช้ในการประกอบธุรกิจการค้าหรือโฆษณา	ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจจัดเก็บ (ตามมาตรา 9 พ.ร.บ. ฉบับที่ 2 ,2534) ⁶	ให้ถือเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น (ตามมาตรา 9 พ.ร.บ.ฉบับที่ 2 ,2534) ⁷
4. ภาษีเพื่อการศึกษา		ให้ อบจ. และ กทม. เป็นผู้จัดเก็บ	เป็นรายได้ของ อบจ. และ กทม.
5. ภาษีการซื้อโฉนดที่ดินที่เก็บจากน้ำมันเบนซิน	เก็บบนฐานการบริโภค	เทศบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุงเทศบาลไม่เกินอัตรา 5 สตางค์ ⁸	ให้เป็นรายได้ของเทศบาลโดยถือเป็นภาษีการซื้อโฉนดที่ดินตามประมวลรัษฎากร ⁹
6. อากรฆ่าสัตว์	เก็บจากเจ้าของโรงฆ่าสัตว์	ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจจัดเก็บ	ให้ถือเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
7. อากรรังนกอีแอ่น	เก็บจากผู้รับสัมปทาน	ให้ อบจ. รับผิดชอบการจัดเก็บ (ตาม พ.ร.บ. 2540) ¹⁰	จัดสรรให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสัดส่วนจำนวนรังนกที่เก็บได้ในแต่ละปี (ตามมาตรา 21 พ.ร.บ. 2540) ¹¹

ประเภทภาษี	ฐานภาษี	การจัดเก็บ	ผู้ได้รับรายได้
8. ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากโรงแรม	เก็บจากผู้เข้าพักในโรงแรม	ให้ อบจ.จัดเก็บในรูปของค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. (กฎกระทรวง ฉบับที่ 4,2541) ¹²	เป็นรายได้ของ อบจ. ในรูปของค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. ¹³
รายได้ที่มีใช้ภาษี			
1. ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต และค่าปรับ ในกิจการที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		ราชการแต่ละท้องถิ่นที่มีอำนาจในการจัดเก็บ	ให้ถือเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและ ค่าปรับตามพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. 2535	เก็บจากผู้ละเมิดข้อกำหนดที่อปท.บัญญัติขึ้นตาม พ.ร.บ. การสาธารณสุข 2535	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจ ในการจัดเก็บตามข้อกำหนดขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ¹⁴	ถือเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ
3. รายได้จากทรัพย์สิน			
4. รายได้จากสาธารณูปโภค			
5. รายได้เบ็ดเตล็ด			
6. รายได้อื่นๆ ที่กฎหมายบัญญัติให้เป็น รายได้ของท้องถิ่น		ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งทำการ จัดเก็บ	ให้ถือเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

1.2.2 รายได้จัดสรรจากรัฐบาล

รายได้จัดสรรจากรัฐบาล แบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ เป็นรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแทนท้องถิ่นและจัดสรรคืนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ตาม พ.ร.บ. จัดสรร ฯ และ พ.ร.บ. อบจ.) ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุราและสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีการพนัน ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม รายได้ตามกฎหมายอุทยานฯ ค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล และค่าใบอนุญาต อาชญาบัตร ประมง
2. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ เป็นรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผน ฯ)
3. เงินอุดหนุน เป็นรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ในรูปของเงินอุดหนุน

ดังนั้นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนนี้จะขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์การจัดสรรของรัฐบาล ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามแต่ละประเภทรายได้ โดยในที่นี้จะพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรที่ผ่านมามาตั้งแต่ก่อนการกระจายอำนาจจนถึงปัจจุบัน

➤ **วิวัฒนาการของหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ของรัฐบาล**

วิวัฒนาการของหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกแบ่งหลักเกณฑ์การจัดสรรในแต่ละภาษีออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกจะแสดงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ก่อนมีการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งในที่นี้หมายถึงหลักเกณฑ์ที่ประกาศใช้ครั้งสุดท้ายก่อนมีการกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ส่วนที่ 2 จะแสดงหลักเกณฑ์ที่ใช้ในแต่ละปีงบประมาณหลังการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งหมายถึงหลักเกณฑ์ที่อาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ

● **การจัดสรรรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้**

ในที่นี้จะพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ร่วมกับรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ เนื่องจากการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ (รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้) มี

ความเกี่ยวเนื่องกับการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามกฎหมายอื่น (รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้) ดังนั้น จึงจะพิจารณาการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มในแบบภาพรวม

อย่างไรก็ตามรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ นั้น จะพิจารณาเฉพาะภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต เนื่องจากเป็นรายได้ที่มีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมาก โดยรายละเอียดของหลักเกณฑ์การจัดสรรจะแยกตามแต่ละประเภทภาษี ดังนี้

1. หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม

วิธีการ เจือปน และหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณสามารถจำแนกได้เป็น 3 ส่วนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

- ก. พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่จัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บเพิ่มในอัตรา 1 ใน 9¹⁵ ของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ข. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540¹⁶ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้ส่งมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละ 5 ของภาษีที่จัดเก็บได้
- ค. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542¹⁷ กำหนดให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา และกทม. อาจมีรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกันแล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว

จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มก่อนการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ฯ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ในขณะที่หลักเกณฑ์การจัดสรรหลังการกระจายอำนาจนั้นจะมีการจัดสรรเงินรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ รวมอยู่ด้วย ซึ่งรายละเอียดของหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มตามแต่ละพระราชบัญญัติในแต่ละปีงบประมาณมีดังต่อไปนี้

1.1 ก่อนการกระจายอำนาจ

ปีงบประมาณพ.ศ. 2543

ก. พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ฯ¹⁸

กำหนดให้ กทม. ได้รับจัดสรรจำนวนร้อยละ 60 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดสรรสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนอีกร้อยละ 40 จัดสรรให้เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามสัดส่วนของรายได้ประเภทภาษีการค้าและภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ (ยกเว้นภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ที่เก็บจากน้ำมันเบนซิน) ซึ่งเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งได้รับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2503¹⁹ ในขณะที่ส่วนที่จัดเก็บได้ในเมืองพัทยาให้จัดสรรให้เมืองพัทยา

ข. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละ 5 ของภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่จัดเก็บได้ในเขตจังหวัดนั้น

ค. พระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ²⁰

ยังไม่มีมีการประกาศใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามพ.ร.บ.กำหนดแผนฯ

1.2 หลังการกระจายอำนาจ

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544

ก. พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ฯ²¹

ให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

- (1) จัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นรายจังหวัด โดยคิดสัดส่วน GPP : ประชากร = 50 : 50 โดยถือว่า กทม. เป็นจังหวัดหนึ่ง
- (2) เงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดสรรเป็นรายจังหวัดข้างต้นนั้นให้นำมาจัดสรรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในจังหวัดนั้น จัดสรรให้ อบจ. : เทศบาล : อบต. ในสัดส่วน 20 : 50 : 30 โดยที่ กทม. ได้รับเต็มจำนวน
- (3) จัดสรรให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งดังนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

- นำยอดเงินภาษีมูลค่าเพิ่มขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละจังหวัดมารวมกัน แล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งไม่น้อยกว่ายอดเงินที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543
- หากมีเงินเหลือให้นำมาจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งโดยใช้เกณฑ์จัดสรรตามการจัดชั้นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชั้นเล็กได้รับการจัดสรรในสัดส่วนที่มาก ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดชั้นใหญ่จะได้รับการจัดสรรในสัดส่วนที่ต่ำกว่า ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง ประกอบด้วย
- หากยังมีเงินเหลืออีกให้นำมาจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามจำนวนประชากรในจังหวัดนั้น ณ วันสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2543

เทศบาล

- นำยอดเงินภาษีมูลค่าเพิ่มของเทศบาลในแต่ละจังหวัดมารวมกัน แล้วจัดสรรให้เทศบาลแต่ละแห่งไม่น้อยกว่ายอดที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณ 2543
- หากยังมีเงินคงเหลือให้นำมาจัดสรรให้เทศบาลแต่ละแห่ง โดยใช้เกณฑ์การจัดชั้นเทศบาลตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยให้เทศบาลชั้นเล็กได้รับการจัดสรรในสัดส่วนที่มาก ในขณะที่เทศบาลชั้นใหญ่ได้รับการจัดสรรในสัดส่วนที่น้อย ทั้งนี้การจัดสรรต้องคำนึงถึงหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลแต่ละแห่งประกอบด้วย
- หากยังมีเงินเหลืออีกให้นำมาจัดสรรให้แต่ละเทศบาลตามจำนวนประชากรในเขตเทศบาลนั้น ณ วันสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2543

องค์การบริหารส่วนตำบล

- นำยอดเงินภาษีมูลค่าเพิ่มขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละจังหวัดมารวมกัน แล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งตามการจัดชั้นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและตามจำนวนประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 2543

การจัดสรรแบ่งเป็น 2 งวด

1. ภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (2 พฤษภาคม 2544)
2. ภายในเดือนกรกฎาคม

ข. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละ 5 ของภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่จัดเก็บได้ในเขตจังหวัดนั้น

ค. พระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ²²

ให้กรมสรรพากรส่งมอบเงินภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 8.5 ของภาษีมูลค่าเพิ่มสุทธิที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรหลังส่งมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละ 5 แล้วให้แก่กระทรวงมหาดไทยเพื่อจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนี้

- (1) จัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นรายจังหวัด โดยคิดสัดส่วน GPP : ประชากร = 50 : 50 โดยถือว่า กทม. เป็นจังหวัดหนึ่ง
- (2) จัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มของแต่ละจังหวัดให้ อบจ. : เทศบาล : อบต. ในสัดส่วน 20 : 50 : 30 โดย กทม. ได้เต็มจำนวน
- (3) กรณีเมืองพัทยา ให้จัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มจนรายได้จากเงินภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งหมดของเมืองพัทยามีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 20 ของรายได้จากเงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่จังหวัดชลบุรีได้รับจัดสรรตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ฯ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ ก่อนการจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น
- (4) กรณีกทม. ให้จัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มและเงินชดเชย กทม. จนรายได้เงินภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งหมดเมื่อรวมกับรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับการจัดสรรจากพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ฯ แล้วเท่ากับที่เคยได้รับในปีงบประมาณ 2543
- (5) หลังจากการจัดสรรให้เมืองพัทยา และ กทม. แล้วจึงจัดสรรให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง โดยจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งตามการจัดชั้นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นเล็กมีรายได้มาก ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นใหญ่มีรายได้ลดลงตามส่วน ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งด้วย --- และหากยังมีเงินเหลืออีกให้จัดสรรตามจำนวนประชากร

การจัดสรรแบ่งเป็น 3 งวด

1. ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับมอบเงินภาษีมูลค่าเพิ่มจากกรมสรรพากร
2. ภายในเดือนกันยายน 2544
3. ภายในเดือนธันวาคม 2544*

* สำหรับงวดที่ 3 ให้จัดสรรให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งดังนี้ -- ร้อยละ 50 แบ่งให้เท่า ๆ กัน ส่วนอีกร้อยละ 50 ตามจำนวนประชากร²³

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545

ก. พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้²⁴

การจัดสรรแบ่งตามแหล่งจัดเก็บภาษี โดยให้แบ่งเงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้ออกตามแหล่งการจัดเก็บ คือ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร

ส่วนที่ 1 เงินภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนที่กรมสรรพากรจัดเก็บให้จัดสรรดังนี้

(1) จัดสรรให้ กทม. และองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามสัดส่วนของเงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้ในแต่ละจังหวัดในปีงบประมาณที่ผ่านมา ก่อนการหักคืนภาษี

(2) หลังจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดมีผลการประมาณการรายได้ก่อนรวมภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ และเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ 2545 เปรียบเทียบกับปีงบประมาณ 2544 แล้วมีจำนวนรายได้เพิ่มขึ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ให้หักภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนเกินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นออก
- เงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่หักออกมา ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีผลประมาณการรายได้ก่อนรวมภาษีจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ และเงินอุดหนุนที่คาดว่าจะได้รับน้อยกว่าในปีงบประมาณ 2544 ตามสัดส่วนร้อยละของประมาณการรายได้ที่คาดว่าจะได้รับน้อยกว่าปีงบประมาณ 2544 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

ส่วนที่ 2 เงินภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนที่กรมสรรพสามิตและกรมศุลกากรจัดเก็บให้จัดสรรให้ กทม.

เมืองพัทยา เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลตามสัดส่วนจำนวนประชากร

การจัดสรรแบ่งเป็น 3 งวด

1. ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (6 กุมภาพันธ์ 2545)
2. ภายในเดือนมีนาคม 2545
3. ภายในเดือนกรกฎาคม 2545

ข. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละ 5 ของภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่จัดเก็บได้ในเขตจังหวัดนั้น

ค. พระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ²⁵

ให้กรมสรรพากรส่งมอบเงินภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 10.88 ของภาษีมูลค่าเพิ่มสุทธิที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรให้กระทรวงมหาดไทย เพื่อนำมาจัดสรรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) จัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท คิดเป็นสัดส่วนได้ดังนี้

ประเภท	ร้อยละ
1. กรุงเทพมหานคร	18.25
2. เมืองพัทยา	1.43
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด	16.58
4. เทศบาล	45.91
5. องค์การบริหารส่วนตำบล	17.83

(2) จัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

- จัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งจนประมาณการรายได้ (ก่อนรวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณ 2545 ไม่น้อยกว่าในปีงบประมาณ 2544
- หากยังมีเงินเหลือให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่งๆ ละ 1 ล้านบาท
- หากยังมีเงินภาษีมูลค่าเพิ่มคงเหลือให้จัดสรรตามประมาณการรายได้เมื่อรวมเงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับการจัดสรรมูลค่าเพิ่มแล้ว โดยใช้เกณฑ์ปฏิภาคส่วนกลับ (กรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดใดมีประมาณการรายได้มากกว่า 250 ล้านบาท จะไม่ได้รับการจัดสรร)
- หากยังมีเงินคงเหลือให้จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่งๆ ละเท่าๆ กัน

เทศบาล

- จัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้เทศบาลแต่ละแห่งจนประมาณการรายได้(ก่อนรวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณ 2545 ไม่น้อยกว่าในปีงบประมาณ 2544
- หากยังมีเงินเหลือให้จัดสรรตามจำนวนประชากร

องค์การบริหารส่วนตำบล

- จัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้องค์การบริหารส่วนตำบลจนประมาณการรายได้ (ก่อนรวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณ 2545 ไม่น้อยกว่าในปีงบประมาณ 2544
- หากยังมีเงินเหลือให้จัดสรรตามจำนวนประชากร

การจัดสรรแบ่งเป็น 3 งวด

1. ภายในเดือนพฤษภาคม 2545
2. ภายในเดือนกันยายน 2545
3. ภายในเดือนธันวาคม 2545

ปีงบประมาณ 2546

ก. พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้²⁶

ใช้เกณฑ์การจัดสรรตามแหล่งจัดเก็บภาษี โดยแบ่งเงินภาษีมูลค่าเพิ่มออกเป็น 3 ส่วนตามแหล่งการจัดเก็บ คือ เงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่กรมสรรพากรจัดเก็บ เงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และเงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่กรมศุลกากรจัดเก็บ ซึ่งเกณฑ์การจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มตามแต่ละแหล่งจัดเก็บเป็นดังนี้

ส่วนที่ 1 เงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่กรมสรรพากรจัดเก็บ

เงินภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนที่กรมสรรพากรจัดเก็บให้นำมาจัดสรรให้ กทม. และองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามสัดส่วนของเงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้ในแต่ละจังหวัดในปีงบประมาณที่ผ่านมา ก่อนการหักคืนภาษี

ส่วนที่ 2 เงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่กรมสรรพสามิตและกรมศุลกากรจัดเก็บ

เงินภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนที่กรมสรรพสามิตและกรมศุลกากรจัดเก็บให้นำมาจัดสรรให้ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ตามเกณฑ์จำนวนประชากร

ข. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละ 5 ของภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่จัดเก็บได้ในเขตจังหวัดนั้น

ค. พระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ²⁷

ให้กรมสรรพากรส่งมอบเงินภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 20.78 ของภาษีมูลค่าเพิ่มสุทธิที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรให้กระทรวงมหาดไทย เพื่อจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนี้

(1) จัดสรรเพื่อลดช่องว่างทางการคลัง (ความเหลื่อมล้ำ)

- จัดสรรให้ท้องถิ่นที่มีผลประมาณการรายได้รวมก่อนรวมภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ และเงินอุดหนุนปี 2546 น้อยกว่าประมาณการรายได้รวมก่อนรวมเงินอุดหนุนปี 2545 ให้เท่ากับจำนวนเงินประมาณการที่ได้รับน้อยกว่านั้น

(2) จัดสรรตามแหล่งการจัดเก็บภาษีโดยมีรายละเอียดดังนี้

ส่วนที่ 1 เงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่กรมสรรพากรจัดเก็บ

- แบ่งตามผลการจัดเก็บเป็นรายจังหวัด ส่วนที่จัดเก็บได้ใน กทม. จัดสรรให้ กทม. 70% และองค์การบริหารส่วนจังหวัด 30% ส่วนผลการจัดเก็บได้ในจังหวัดอื่นๆ นำมาจัดสรรให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลตามเกณฑ์ประชากร

ส่วนที่ 2 เงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่กรมศุลกากรและกรมสรรพสามิตจัดเก็บ

- จัดสรรให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กทม. และเมืองพัทยาตามเกณฑ์ประชากร

2. หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินภาษีสุราและภาษีสรรพสามิต

กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่จัดสรรเงินภาษีสุราและภาษีสรรพสามิตที่เป็นรายได้ของท้องถิ่นหลังหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บร้อยละ 5 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งเงินภาษีสุราและภาษีสรรพสามิตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนและหลังจากมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ นั้นมีฐานภาษีและอัตราภาษีที่แตกต่างกัน กล่าวคือก่อนมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ ภาษีสุรา²⁸ และภาษีสรรพสามิต²⁹ ที่เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอัตราภาษีเท่ากับร้อยละ 10 ของรายได้ภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ ในขณะที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ กำหนดให้ภาษีสุราและภาษีสรรพสามิตที่เป็นรายได้ของท้องถิ่นมีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ อย่างไรก็ตามเนื่องจากการจัดสรรเงินภาษีสุราและภาษีสรรพสามิตมีหลักเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกัน ดังนั้นในที่นี้จะกล่าวถึงวิวัฒนาการของหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินภาษีสุราและภาษีสรรพสามิตไปพร้อมๆ กัน ซึ่งหลักเกณฑ์การจัดสรรมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 ก่อนการกระจายอำนาจ

ปีงบประมาณ 2543³⁰

ให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้กทม.และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง โดยใช้เกณฑ์จำนวนประชากร

2.2 หลังการกระจายอำนาจ

ปีงบประมาณ 2544

ให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินภาษีสุราและภาษีสรรพสามิตดังนี้

- (1) เงินภาษีที่เก็บได้ในเดือนมิถุนายน 2543 ถึงเดือนพฤษภาคม 2544 จัดสรรให้แก่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลโดยใช้เกณฑ์จำนวนประชากร³¹
- (2) เงินภาษีที่เก็บได้ในเดือนมิถุนายนถึงเดือนกันยายน 2544 จัดสรรโดยใช้หลักเกณฑ์ดังนี้³²
 - ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับเงินจัดสรรแห่งละ 10 ล้านบาท โดยแบ่งการจัดสรรเป็น 2 ครั้ง

- 1) เงินภาษีที่จัดเก็บตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2544 ถึงเดือนสิงหาคม 2544 ให้จัดสรรภายในเดือนกันยายน 2544 ในอัตรา 3/4 ของจำนวนเงินที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งจะได้รับ
 - 2) เงินภาษีที่จัดเก็บในเดือนกันยายน 2544 ให้จัดสรรภายในเดือนตุลาคม 2544 ในอัตรา 1/4 ของจำนวนเงินที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งจะได้รับ
- ที่เหลือจัดสรรให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกทม. โดยใช้เกณฑ์จำนวนประชากร

ปีงบประมาณ 2545³³

จัดสรรให้ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งโดยใช้เกณฑ์จำนวนประชากร

ปีงบประมาณ 2546³⁴

จัดสรรให้ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งโดยใช้เกณฑ์จำนวนประชากร

3. หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

วิธีการ เงื่อนไข และหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่ผ่านมาเกี่ยวข้องกับ 3 กฎหมายสำคัญ ได้แก่

- ก. พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522³⁵ โดยกรมการขนส่งทางบกมีหน้าที่จัดสรรเงินภาษีประจำปีรวมทั้งเงินเพิ่มและค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ข. พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522³⁶ โดยกรมการขนส่งทางบกมีหน้าที่จัดสรรเงินภาษีรถตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 เว้นแต่ค่าธรรมเนียมแผ่นป้ายทะเบียนรถให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ค. พระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ. 2478³⁷ โดยกรมการขนส่งทางบกมีหน้าที่จัดสรรเงินค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ. 2478 เว้นแต่ค่าธรรมเนียมเครื่องหมายสำหรับล้อเลื่อนซึ่งจดทะเบียนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินภาษีประจำปี ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนในแต่ละปีนั้นเหมือนกันทั้ง 3 พระราชบัญญัติ ดังนั้นหลักเกณฑ์การจัดสรรที่ปรากฏในที่นี้ ทั้งก่อนและหลังการกระจายอำนาจจึงหมายความว่าหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินภาษีประจำปี ภาษีรถ และค่าธรรมเนียมของทั้ง 3 พระราชบัญญัตินี้เข้าด้วยกัน

3.1 ก่อนการกระจายอำนาจ

ปีงบประมาณ 2543³⁸

หลักเกณฑ์ที่ใช้จนถึงวันที่ 25 พ.ค. 2543³⁹

- (1) เงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใดเป็นของจังหวัดนั้นทั้งจำนวน โดยถือว่ากทม.เป็นจังหวัดหนึ่ง
- (2) ภายในจังหวัดแบ่งให้ อบจ. : เทศบาล : สุขาภิบาล ตามสัดส่วน 25 : 50 : 25
- (3) ถ้าภายในจังหวัดมีเทศบาลมากกว่า 1 แห่ง ให้จัดสรรให้เทศบาลทุกแห่งๆ ละเท่าๆ กัน โดยถือว่าเมืองพัทยาเป็นเทศบาลหนึ่งในจังหวัดชลบุรี
- (4) ถ้าภายในมีสุขาภิบาลหลายแห่ง ให้จัดสรรให้สุขาภิบาลทุกแห่งๆ ละเท่าๆ กัน

การจัดสรรแบ่งเป็น 4 งวด คือ

1. ภายในเดือนตุลาคม
2. ภายในเดือนมกราคม
3. ภายในเดือนเมษายน
4. ภายในเดือนกรกฎาคม

3.2 หลังการกระจายอำนาจ

ปีงบประมาณ 2543

หลักเกณฑ์ที่ใช้ช่วงระหว่างวันที่ 26 พ.ค. 2543 - 30 ก.ย. 2543⁴⁰

- (1) เงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใดเป็นของจังหวัดนั้น โดยให้ถือว่า กทม. เป็นจังหวัดหนึ่ง
- (2) ภายในจังหวัดแบ่งให้ อบจ. : เทศบาล : อบต. : ด้วยสัดส่วน 20 : 70 : 10
- (3) ถ้าจังหวัดหนึ่งมีหลายเทศบาลให้แบ่งให้เทศบาลตามสัดส่วนของเงินภาษีรถที่ได้รับในปีงบประมาณที่ผ่านมา โดยให้เมืองพัทยาเป็นเทศบาลหนึ่งในจังหวัดชลบุรี
- (4) ถ้าจังหวัดใดมีองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งให้แบ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลละเท่าๆ กัน

การจัดสรรแบ่งเป็น 2 งวด

1. ภายในเดือนกรกฎาคม
2. ภายในเดือนกันยายน

ปีงบประมาณ 2544⁴¹

- (1) เงินภาษีและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บในเขต กทม. หรือในเขตจังหวัดใดให้เป็นของ กทม. หรือจังหวัดนั้นทั้งจำนวน
- (2) จัดสรรเงินภาษีและค่าธรรมเนียมที่เก็บได้ในแต่ละจังหวัดให้แก่ อบจ. : เทศบาล : อบต. ในสัดส่วน 20 : 70 : 10
- (3) จัดสรรให้เทศบาลแต่ละแห่งโดยใช้เกณฑ์ประชากร แล้วนำมาเปรียบเทียบกับเงินที่เทศบาลได้รับในปีที่แล้ว โดยดำเนินการดังนี้
 - กรณีเทศบาลใหม่ (สุขาภิบาลเดิม) ถ้าคำนวณแล้วได้รับเงินเพิ่มมากกว่าปีที่ผ่านมา จัดสรรให้ได้เงินเพิ่มไม่เกินร้อยละ 10 แต่ถ้าคำนวณแล้วลดลง จัดสรรให้ได้รับเท่าเดิม
 - กรณีเทศบาลเก่า เมื่อคำนวณแล้วได้รับเงินเพิ่มมากกว่าปีที่ผ่านมา ให้ได้รับเงินเท่ากับปีที่แล้ว แต่ถ้าคำนวณแล้วได้รับเงินลดลง ให้ลดลงได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของปีที่ผ่านมา
 - หากยังมีคงเหลือให้นำเงินมาจัดสรรให้เทศบาลเก่าที่ได้รับเงินลดลงทุกแห่งตามสัดส่วนของเงินที่ลดลง
 - ถ้าคำนวณแล้วยังขาดเงินอยู่ ให้ปรับลดเงินเทศบาลเก่าที่ได้รับเงินเท่ากับปีที่ผ่านมาลงเท่าๆ กัน โดยเท่ากับจำนวนเงินที่ขาดอยู่นั้น
- (4) จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งโดยใช้เกณฑ์ประชากร

การจัดสรรแบ่งเป็น 3 งวด

1. ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (3 พฤษภาคม 2544)
2. ภายในเดือนกรกฎาคม
3. ภายในเดือนกันยายน

ปีงบประมาณ 2545⁴²

- (1) เงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้นำส่งจังหวัดนั้น โดยถือว่า กทม. เป็นจังหวัดหนึ่ง
- (2) เงินภาษีและค่าธรรมเนียมของแต่ละจังหวัดจัดสรรให้แก่เทศบาลแต่ละแห่งตามจำนวนประชากร โดยให้ถือว่าเมืองพัทยาเป็นเทศบาลหนึ่งในจังหวัดชลบุรี

การจัดสรรแบ่งเป็น 3 งวด

1. ภายในเดือนกุมภาพันธ์ 2545
2. ภายในเดือนมิถุนายน 2545
3. ภายในเดือนตุลาคม 2545

ปีงบประมาณ 2546⁴³

- (1) เงินภาษีและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้นำส่งจังหวัดนั้น
- (2) แบ่งให้ อบจ. : เทศบาล : อบต. ตามสัดส่วน 30 : 35 : 35
- (3) จัดสรรให้เทศบาลแต่ละแห่งๆ ละเท่าๆ กัน
- (4) จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง โดยร้อยละ 50 ของเงินจัดสรรแบ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งๆ ละเท่าๆ กัน อีกร้อยละ 50 ให้แบ่งตามหมู่บ้าน

• วิวัฒนาการของหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน

การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท จะเป็นไปในรูปแบบของเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยได้ดำเนินการใน 2 ลักษณะ คือ

1. จัดสรรให้แก่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โดยการจัดสรรตรง
2. จัดสรรให้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยผ่านกรมการปกครอง

โดยหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะแตกต่างกันในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ปีงบประมาณ 2544⁴⁴

กรุงเทพมหานคร

ก. เงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อการศึกษาในเรื่องวัสดุการศึกษาและอาหารเสริม (นม)

(1) ค่าวัสดุ

- เด็กก่อนประถมศึกษาจัดสรรให้ 195 บาท / คน
- เด็กประถมศึกษาจัดสรรให้ 270 บาท / คน
- เด็กโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา
 - ม.1 - ม.3 จัดสรรให้ 100 บาท / คน
 - ม.4 - ม.6 จัดสรรให้ 375 บาท / คน

(2) ค่าแบบเรียนสำหรับนักเรียนยืมเรียน

- เด็กประถมศึกษา
 - หนังสือใหม่และแบบฝึกหัดให้ทุกคนร้อยละ 100 โดยจัดสรรให้ 50 บาท / คน
 - หนังสือเดิมให้ทดแทนร้อยละ 30 จัดสรรให้ 240 บาท / คน
- เด็กโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา
 - ให้ร้อยละ 100 ของนักเรียนที่เพิ่มขึ้นและให้ทดแทนร้อยละ 30 ราคาชุดละ 400 บาท

(3) ค่าเครื่องเขียน

- เด็กประถมศึกษา จัดสรรให้ร้อยละ 30 ของจำนวนนักเรียน
 - ป.1 - ป.4 จัดสรรให้ 29.50 บาท / คน
 - ป.5 - ป.6 จัดสรรให้ 73 บาท / คน

(4) ค่าเครื่องแบบนักเรียน

- เด็กก่อนประถมศึกษา
 - ให้ร้อยละ 30 คนละ 2 ชุด ชุดละ 120 บาท
- เด็กโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา
 - ให้ร้อยละ 20 คนละ 2 ชุด ชุดละ 225 บาท

(5) ค่าเงินอุดหนุนบำรุงการศึกษา

- เด็กโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา จัดสรรให้ร้อยละ 100
 - ม.1-ม.3 จัดสรรให้ 750 บาท / คน
 - ม.4-ม.6 จัดสรรให้ 1,400 บาท / คน

(6) ค่าเงินอาหารเสริม (นม)

- เด็กก่อนประถมศึกษา จัดสรรให้ร้อยละ 100 คนละ 5 บาท จำนวน 200 วัน
- เด็กประถมศึกษา จัดสรรให้ร้อยละ 100
 - ป.1 - ป.4 จัดสรรให้ร้อยละ 100 คนละ 5 บาทจำนวน 200 วัน

ข. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการลงทุนโครงการขนาดใหญ่ที่รัฐบาลมอบหมายให้ กทม. ดำเนินการ อาทิเช่น โครงการตามมติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก เป็นต้น ซึ่งการลงทุนในการดำเนินงานดังกล่าวมีวงเงินลงทุนที่สูง และ กทม. ไม่สามารถจะ

รับภาระการลงทุนเองได้ทั้งหมด จึงได้กำหนดสัดส่วนการลงทุนระหว่าง รัฐบาล : กทม. ในอัตรา
ร้อยละ 60 : 40⁴⁵

เมืองพัทยา

ก. เงินอุดหนุนทั่วไป

- (1) เพื่อการศึกษาในเรื่องวัสดุการศึกษา อาหารกลางวัน อาหารเสริม (นม) โดยมีหลักเกณฑ์
เช่นเดียวกับเงินอุดหนุนทั่วไปของ กทม. สำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อเป็น
ค่าอาหารกลางวัน โดยจัดสรรงบประมาณให้เด็กก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษาให้
ในอัตราส่วนร้อยละ 30 ของจำนวนเด็กนักเรียนทั้งสิ้นในอัตราคนละ 6 บาท รวม 200 วัน
- (2) เพื่อการพัฒนาเทศบาล โดยจัดสรรให้ตามจำนวนประชากร 150 บาท / คน และจัดสรรให้
ตามชั้นเทศบาลเป็นเงิน 700,000 บาท (เมืองพัทยাজัดอยู่ในเทศบาลชั้น 1)

ข. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อการลงทุนตามแผนพัฒนาของเมืองพัทยา ซึ่งเป็นการจัดสรรตาม
โครงการที่กำหนดไว้

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ก. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

- (1) จัดสรรเหมือนเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของเทศบาล
- (2) จัดสรรตามมติคณะรัฐมนตรี นโยบายรัฐบาล และทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เทศบาล

ก. เงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อการพัฒนาเทศบาล (3,412.8339 ล้านบาท)

- (1) จัดสรรตามจำนวนประชากร 150 บาท / คน
- (2) จัดสรรตามชั้นของเทศบาล ดังนี้

● ชั้น 1	22 แห่ง แห่งละ	700,000 บาท
● ชั้น 2	38 แห่ง แห่งละ	800,000 บาท
● ชั้น 3	27 แห่ง แห่งละ	1.2 ล้านบาท
● ชั้น 4	30 แห่ง แห่งละ	1.3 ล้านบาท
● ชั้น 5 – 7	1,012 แห่ง แห่งละ	1.4 ล้านบาท
- (3) จัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อการศึกษาในเรื่องวัสดุการศึกษา อาหารกลางวัน และอาหารเสริม (นม)

ข. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

(1) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาเทศบาล⁴⁶

- จำนวน 60 % ของวงเงิน จัดสรรให้เท่ากันทุกแห่ง
- จำนวน 40 % จัดสรรตามตัวแปร 3 ตัว ดังนี้
 - 40 % - รายได้ของเทศบาล
 - 20 % - ความหนาแน่นของประชากร
 - 40 % - จำนวนประชากร

(2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาเมืองที่มีลักษณะพิเศษ

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจัดสรรให้แก่เมืองที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมในการพัฒนาเมือง การส่งเสริมการท่องเที่ยว ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2543 - 2544 มีจำนวน 62 แห่ง โดยให้เทศบาลแห่งละประมาณ 25 ล้านบาท

(3) จัดสรรตามมติคณะรัฐมนตรี นโยบายรัฐบาล และทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

องค์การบริหารส่วนตำบล

ก. เงินอุดหนุนทั่วไป (10,000 ล้านบาท)

(1) เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

- จำนวน 25 % ของวงเงิน จัดสรรให้เท่ากันทุกแห่ง
- จำนวน 75 % ของวงเงิน จัดสรรตามตัวแปร 4 ตัว ดังนี้
 - 10 % - จำนวนประชากร
 - 15 % - ขนาดพื้นที่
 - 20 % - จำนวนหมู่บ้าน
 - 55 % - รายได้ โดยมีอัตราส่วนผกผัน

(2) เงินอุดหนุนเพื่อส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ 68,324 หมู่บ้าน หมู่บ้านละ 100,000 บาท

(3) เงินอุดหนุนในการพัฒนาแหล่งน้ำธรรมชาติ (ขุดลอกแหล่งน้ำ) (500 ล้านบาท)

- 30 % - ตามเกณฑ์พัฒนาด้านน้ำและระดับการพัฒนา
- 35 % - ตามจำนวนประชากร
- 25 % - ตามรายได้
- 10 % - ตามขนาดพื้นที่

(4) เงินอุดหนุนตามนโยบายรัฐบาล หรือทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ปีงบประมาณ 2545

เงินอุดหนุนและเงินถ่ายโอนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีงบประมาณ 2545 จำนวน 77,926.014 ล้านบาท ประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. เงินอุดหนุน	50,924.248 ล้านบาท
1.1 จัดสรรโดยตรงให้กทม.	7,803.448 ล้านบาท
1.2 จัดสรรโดยตรงให้เมืองพัทยา	397.986 ล้านบาท
1.3 จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล	
และองค์การบริหารส่วนตำบล ผ่านกรมการปกครอง	42,746.814 ล้านบาท
ก. เงินอุดหนุนทั่วไป ⁴⁷	28,071.630 ล้านบาท
- เพื่อลดช่องว่างระหว่างรายได้และภารกิจของท้องถิ่น	25,571.60 ล้านบาท
- ใช้เป็นรางวัลในการมีความพยายามและมีผลงานด้านการจัดเก็บภาษี	2,000.00 ล้านบาท
- ใช้เป็นรางวัลในการทำธรรมาภิบาล (Good Governance)	500.00 ล้านบาท
ข. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	14,675.184 ล้านบาท
2. การถ่ายโอนงาน/การบริการสาธารณะ	27,001.766 ล้านบาท

ก. เงินอุดหนุนทั่วไป

- เพื่อลดช่องว่างระหว่างรายได้และภารกิจของท้องถิ่น⁴⁸

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (1,314.84 ล้านบาท)

- (1) จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งได้รับเงินอุดหนุนเท่ากับที่ได้รับในปีงบประมาณ 2544 ก่อนแล้วจัดสรรให้อีกแห่งละ 4 ล้านบาท
- (2) หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดมีรายได้รวมเงินอุดหนุนในปี 2545 เทียบกับปี 2544 มีอัตราเพิ่มน้อยกว่าร้อยละ 12 ให้จัดสรรเงินอุดหนุนจนมีรายได้เพิ่มเท่ากับร้อยละ 12
- (3) หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดยังมีรายได้น้อยกว่า 100 ล้านบาทหลังได้รับเงินอุดหนุนตามข้อ (1) และ (2) แล้ว ให้จัดสรรเงินเพิ่มจนมีรายได้ 100 ล้านบาท
- (4) เงินอุดหนุนส่วนที่เหลือจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ได้รับเงินอุดหนุนในข้อ (3) อีกแห่งละ 1 ล้านบาท ส่วนที่เหลือแบ่งให้แต่ละแห่งแห่งละเท่า ๆ กัน

เทศบาล (12,180.60 ล้านบาท)

- (1) จัดสรรให้เทศบาลแต่ละแห่งได้รับเงินอุดหนุนเท่ากับที่ได้รับในปีงบประมาณ 2544 ก่อน แล้วจัดสรรให้เทศบาลทุกแห่งอีกแห่งละ 1 ล้านบาท

- (2) หากเทศบาลใดมีรายได้รวมเงินอุดหนุนในปี 2545 เทียบกับปี 2544 มีอัตราเพิ่มน้อยกว่าร้อยละ 15 ให้จัดสรรเงินอุดหนุนจนมีรายได้เพิ่มเท่ากับร้อยละ 15 ยกเว้นเทศบาลที่มีรายได้มากกว่า 200 ล้านบาท
- (3) หากเทศบาลใดยังมีรายได้รวมเงินอุดหนุนน้อยกว่า 15 ล้านบาทหลังได้รับเงินอุดหนุนตามข้อ (1) และ (2) แล้ว ให้จัดสรรเงินเพิ่มจนมีรายได้ 15 ล้านบาท

- (4) เงินอุดหนุนส่วนที่เหลือจัดสรรให้เทศบาลแห่งละเท่า ๆ กัน

องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล (12,076.16 ล้านบาท)

- (1) จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งได้รับเงินอุดหนุนเท่ากับปีงบประมาณ 2544
- (2) หากองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีรายได้รวมเงินอุดหนุนในปี 45 เทียบกับปี 44 มีอัตราเพิ่มน้อยกว่าร้อยละ 12 ให้จัดสรรเงินอุดหนุนจนมีรายได้เพิ่มเท่ากับร้อยละ 12
- (3) หากองค์การบริหารส่วนตำบลใดยังมีรายได้รวมเงินอุดหนุนน้อยกว่า 4 ล้านบาทหลังได้รับเงินอุดหนุนตาม (1) และ (2) แล้ว ให้จัดสรรเงินเพิ่มจนมีรายได้ 4 ล้านบาท
- (4) เงินอุดหนุนส่วนที่เหลือจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งแห่งละเท่า ๆ กัน

- เงินอุดหนุนเพื่อเป็นรางวัลในการมีความพยายามและมีผลงานด้านการจัดเก็บภาษี⁴⁹

- (1) ภาษีที่ใช้เป็นเกณฑ์ชี้วัดความสามารถในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นให้หมายถึงรายได้ประเภทภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าใบอนุญาตที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บเองประจำปีงบประมาณ 2542 – 2544⁵⁰

- (2) ประเมินผลโดยการแยกประเภทและชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- เทศบาลแบ่งเป็น 7 ชั้น
- องค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งเป็น 5 ชั้น
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ตามผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคโรงแรมและภาคขนส่งประจำปี 2542 ของแต่ละจังหวัด คือ
 - กลุ่มที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคโรงแรมและภาคขนส่งประจำปี 2542 ต่ำกว่า 800 ล้านบาท
 - กลุ่มที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคโรงแรมและภาคขนส่งประจำปี 2542 ระหว่าง 800 - 1,999 ล้านบาท
 - กลุ่มที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคโรงแรมและภาคขนส่งประจำปี 2542 ตั้งแต่ 2,000 ล้านบาทขึ้นไป

- (3) เกณฑ์ชี้วัดและน้ำหนักคะแนนของเกณฑ์ชี้วัดที่จะใช้สำหรับการประเมินผล

คะแนนเต็ม 70 คะแนน - ค่าเฉลี่ยของเงินภาษีที่จัดเก็บได้ต่อจำนวนประชากรในเขตท้องถิ่น

- คะแนนเต็ม 19.5 คะแนน - อัตราเฉลี่ยการเปลี่ยนแปลงยอดเงินรวมของภาษีที่เก็บได้จริง
- คะแนนเต็ม 10.5 คะแนน - ความต่อเนื่องในการจัดเก็บ
- (4) นำคะแนนที่ได้ของแต่ละแห่งมาจัดลำดับคะแนนจากมากไปหาน้อย โดยใช้ค่าเปอร์เซ็นต์ไคร์ที่ 50 เป็นเกณฑ์ ในการคัดเลือกผู้ผ่านการประเมิน
- (5) การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อเป็นรางวัล
- จัดสรรระหว่าง อบจ. : เทศบาล : องค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้สัดส่วนยอดรวมของจำนวนเงินภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจัดเก็บได้ต่อยอดรวมของเงินภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบจัดเก็บได้ทั้งหมด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

- จัดสรรให้ตามกลุ่ม โดยใช้สัดส่วนของยอดเงินที่แต่ละกลุ่มจัดเก็บได้ต่อยอดเงินที่จัดเก็บได้รวมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่ง
- จัดสรรให้แต่ละแห่งในกลุ่มเดียวกัน โดยใช้ตามสัดส่วนผลคะแนนที่ผ่านเกณฑ์การคัดเลือก

เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

- นำเงินอุดหนุนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลรวมกันแล้วจัดสรรดังนี้
- ร้อยละ 25 จัดสรรให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งละเท่าๆ กัน
- ร้อยละ 75 จัดสรรให้เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลตามสัดส่วนผลการจัดเก็บรวมเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล
- การจัดสรรให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละกลุ่ม จัดสรรให้ตามผลการจัดเก็บรวมของแต่ละกลุ่ม
- การจัดสรรให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งในกลุ่มเดียวกันให้จัดสรรตามสัดส่วนผลคะแนนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านเกณฑ์การคัดเลือก

ปีงบประมาณ 2546

เงินอุดหนุนปีงบประมาณ 2546 จำนวน 66,085.7270 ล้านบาท⁵¹ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- | | |
|--|---------------------|
| 1. จัดสรรตรงให้แก่กรุงเทพมหานคร | 7,817.3535 ล้านบาท |
| 2. จัดสรรตรงให้แก่เมืองพัทยา | 956.7809 ล้านบาท |
| 3. จัดสรรให้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล | 57,311.3926 ล้านบาท |
| 3.1 กรมการปกครอง | 30,076.6048 ล้านบาท |
| ก. เงินอุดหนุนทั่วไป | 20,257.2128 ล้านบาท |

(1) ด้านการศึกษา	14,784.7909 ล้านบาท
(1.1) การศึกษาเทศบาล	4,444.9690 ล้านบาท
(1.2) การถ่ายโอนด้านการศึกษา*	10,339.8219 ล้านบาท
- อาหารเสริม (นม)	6,059.4731 ล้านบาท
- อาหารกลางวัน	3,543.6378 ล้านบาท
- วัสดุอุปกรณ์กีฬา	564.6900 ล้านบาท
- จัดการศึกษาก่อนประถม	172.0210 ล้านบาท
(2) อุดหนุนองค์การบริหารส่วนตำบลกรณีเร่งด่วน	500.0000 ล้านบาท
(3) อุดหนุนเพื่อการประเมินผล	50.0000 ล้านบาท
(4) การสงเคราะห์คนชรา*	1,437.7032 ล้านบาท
(5) ศูนย์เด็กเล็ก*	1,447.5847 ล้านบาท
(6) ถ่ายโอนบุคลากร	468.2340 ล้านบาท
(7) เงินอุดหนุนทั่วไปในลักษณะงบลงทุนที่ไม่มีเงื่อนไข	1,568.9000 ล้านบาท
ข. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	9,819.3920 ล้านบาท
(1) ผูกพันตามสัญญา	898.6465 ล้านบาท
(2) ผูกพันตามมาตรา 23	1,289.5660 ล้านบาท
(3) โครงการต่อเนื่องที่ยังดำเนินการตามแผนไม่เสร็จ	3,719.9455 ล้านบาท
(4) โครงการตามแผนการท่องเที่ยว	1,173.0000 ล้านบาท
(5) โครงการใหม่ตามมติคณะรัฐมนตรี	2,153.2740 ล้านบาท
(6) ผูกพันรายการก่อสร้างด้านการศึกษาเทศบาลพร้อมครุภัณฑ์	584.9600 ล้านบาท
3.2 สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	24,926.9978 ล้านบาท
3.2.1 เงินอุดหนุนทั่วไปในลักษณะงบลงทุนที่ไม่มีเงื่อนไข	10,000.0000 ล้านบาท
3.2.2 เงินอุดหนุนทั่วไปในลักษณะงบลงทุนที่มีเงื่อนไข	14,926.9978 ล้านบาท
3.3 กระทรวงวิทยาศาสตร์	2,307.7900 ล้านบาท
* เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการดำเนินงานถ่ายโอน	

ก. เงินอุดหนุนทั่วไป⁵² สามารถแบ่งออกเป็น

- เงินอุดหนุนทั่วไปซึ่งตั้งงบประมาณไว้ที่กรมการปกครอง
มีลักษณะเป็นงบลงทุนไม่มีเงื่อนไข 1,568.9000 ล้านบาท
- เงินอุดหนุนทั่วไปซึ่งตั้งงบประมาณไว้ที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
 - เงินอุดหนุนทั่วไปในลักษณะงบลงทุนไม่มีเงื่อนไข⁵³ 10,000.0000 ล้านบาท

2.2) เงินอุดหนุนทั่วไปในลักษณะงบลงทุนที่มีเงื่อนไข⁵⁴ 14,926.9978 ล้านบาท

หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปที่ตั้งไว้ที่กรมการปกครองและสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีรายละเอียด ดังนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

คำนวณสัดส่วนเงินอุดหนุนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจากสัดส่วนยอดเงินอุดหนุนรวมกับเงินถ่ายโอน (ยกเว้นเงินถ่ายโอนอาหารกลางวัน อาหารเสริม (นม) และศูนย์เด็กเล็ก) ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับในปีงบประมาณ 2545 และจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งดังนี้

- ร้อยละ 40 จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่ง แห่งละเท่าๆ กัน
- ร้อยละ 30 จัดสรรตามสัดส่วนประชากร
- ร้อยละ 30 ให้จัดสรรตามสัดส่วนรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้

เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

นำเงินส่วนที่เหลือจากการจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจัดสรรให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยร้อยละ 60 ให้จัดสรรตามจำนวนประชากร อีกร้อยละ 40 ให้จัดสรรตามความหนาแน่นของประชากร

(1) จัดสรรให้เทศบาลแต่ละแห่ง ดังนี้

- จัดสรรตามจำนวนประชากรในเขตเทศบาล ในอัตราคนละ 500 บาท
- เงินส่วนที่เหลือ ให้จัดสรรให้เทศบาลทุกแห่งๆ ละเท่าๆ กัน

(2) จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละแห่งดังนี้

- ร้อยละ 20 จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล และสภาตำบลทุกแห่ง ๆ ละ เท่าๆ กัน
- ร้อยละ 80 จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล ตามขั้นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยให้จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล ขั้นที่ 2 - 4 ตามสัดส่วนดังนี้
 - ร้อยละ 79.7 ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประชากรตั้งแต่ 1,000 คนขึ้นไปตามตัวแปรคือ
 - ร้อยละ 25 ตามจำนวนประชากร
 - ร้อยละ 15 ตามขนาดพื้นที่
 - ร้อยละ 10 ตามจำนวนหมู่บ้าน
 - ร้อยละ 50 ตามรายได้ (โดยวิธีผกผัน)

- ร้อยละ 0.3 จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีประชากรต่ำกว่า 1,000 คน ตามตัวแปร คือ
 - ร้อยละ 50 ตามจำนวนประชากร
 - ร้อยละ 10 ตามขนาดพื้นที่
 - ร้อยละ 10 ตามจำนวนหมู่บ้าน
 - ร้อยละ 30 ตามรายได้ (โดยวิธีผกผัน)

การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปที่คำนวณได้ข้างต้นให้จัดสรรจากเงินอุดหนุนทั่วไปซึ่งตั้งจ่ายไว้ที่ส่วนราชการดังนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

จัดสรรจากเงินอุดหนุนที่ตั้งไว้ที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในสัดส่วนร้อยละ 40 มาจากงบลงทุนที่ไม่มีเงื่อนไข อีกร้อยละ 60 มาจากงบลงทุนที่มีเงื่อนไข

เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

เงินอุดหนุนทั่วไปที่ตั้งไว้ที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่เหลือจากการจัดสรรให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้นำมารวมกับเงินอุดหนุนทั่วไปที่ตั้งไว้ที่กรมการปกครอง เพื่อคำนวณหาสัดส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไป ในลักษณะงบลงทุนที่ไม่มีเงื่อนไข และมีเงื่อนไข

- จัดสรรให้เทศบาล โดยจัดสรรจากเงินอุดหนุนทั่วไปที่มีเงื่อนไขและไม่มีเงื่อนไขที่ตั้งไว้ที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามสัดส่วนของเงินอุดหนุนที่คำนวณได้ข้างต้น
- จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล จากเงินอุดหนุนทั่วไปที่ตั้งไว้ที่กรมการปกครองและสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีส่วนที่เหลือ โดยใช้สัดส่วนงบลงทุนที่ไม่มีเงื่อนไขและมีเงื่อนไขตามที่คำนวณ

1.3 สถานภาพและฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

จากโครงสร้างรายรับและหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ที่ได้กล่าวมา จะพบว่าสถานภาพของฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังการดำเนินการกระจายอำนาจปี 2544 มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปจากที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของโครงสร้างและสัดส่วนรายรับของแต่ละประเภทท้องถิ่น เนื่องจากในสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น อันนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดการจัดสรรสัดส่วน

ภาษีระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 จึงอาจกล่าวได้ว่าการประกาศใช้ พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

ในส่วนนี้จะทำการวิเคราะห์ถึงโครงสร้างรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ประเด็น คือ โครงสร้างรายรับจำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโครงสร้างรายรับจำแนกตามประเภทของรายรับ

➤ รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม

เมื่อพิจารณาภาพรวมของรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเปรียบเทียบรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงก่อนและหลังการกระจายอำนาจ ซึ่งใช้ข้อมูลปี 2542 เป็นตัวแทนข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนประกาศใช้ พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ และใช้ข้อมูลปี 2544 กับ 2545 เป็นตัวแทนข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังจากที่มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ พบว่ารายรับรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มสูงขึ้น สัดส่วนรายรับท้องถิ่นต่อรายรับรัฐบาลได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.80 ในปี 2542 มาเป็นร้อยละ 20.20 ในปี 2544 และร้อยละ 20.50 ในปี 2545 ซึ่งถือได้ว่าการจัดสรรรายได้สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ได้เป็นไปตามเป้าหมายการกระจายอำนาจของรัฐบาลที่ต้องการให้สัดส่วนรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายรับรัฐบาลภายในปี 2544 นั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20

อย่างไรก็ตามสัดส่วนรายรับที่ท้องถิ่นจัดหาเองมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยรายได้ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 10 ของรายรับรวม และสัดส่วนนี้มีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ ในขณะที่รายได้จัดสรรจากรัฐบาลกลางทั้งเงินภาษีจัดสรรประเภทต่างๆ และเงินอุดหนุน ถือเป็นรายได้ที่สำคัญที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากสัดส่วนรายได้รวมทั้ง 2 ประเภทนี้ต่อรายรับรวมของท้องถิ่นนั้นมีค่าประมาณร้อยละ 80 โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาเฉพาะปี 2544 ดังตารางที่ 2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเพียงร้อยละ 6 ในขณะที่รายได้ภาษีจัดสรรมีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 35.39 และมีรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางสูงถึงร้อยละ 47.68 เพราะฉะนั้นแม้ว่ารายรับรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสัดส่วนสูงขึ้นจากร้อยละ 14.80 เป็นร้อยละ 20.20 เมื่อเทียบกับรายรับรัฐบาล ซึ่งผลดังกล่าวเกิดจากรายได้จากภาษีจัดสรรและจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของเงินถ่ายโอนใหม่ ดังนั้นหากพิจารณาโดยภาพรวมเปรียบเทียบระหว่างรายได้ภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเองที่มีสัดส่วนลดลง และสัดส่วนรายได้จากเงินอุดหนุนที่เพิ่มขึ้นแล้ว ผลการปรับรูปแบบรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจึงขัดแย้งกับหลักการ

กระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้ทางการคลัง

ตารางที่ 1.3 เปรียบเทียบรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนและหลัง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ

หน่วย: ล้านบาท

ประเภท	2542	ร้อยละ	2544	ร้อยละ	2545	ร้อยละ
ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	9,330.74	8.88	9,622.00	6.22	9,877.30	5.70
ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ	16,231.26	15.45	18,117.16	11.72	23,724.12	13.69
ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ)			11,532.27	7.46	19,349.00	11.16
ภาษีสุรา	3,895.17	3.71	2,719.60	1.76	4,157.00	2.40
ภาษีสรรพสามิต	8,462.31	8.06	11,488.09	7.43	11,056.99	6.38
ภาษีการพนัน	142.55	0.14	150.00	0.10	155.96	0.09
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	9,965.26	9.49	10,085.11	6.52	10,240.80	5.91
อื่นๆ	585.56	0.56	630.00	0.41	325.65	0.19
รวมภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น	39,282.11	37.40	54,722.23	35.39	69,009.52	39.81
รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ	3,605.88	3.43	9,932.99	6.42	10,968.00	6.33
รวมภาษีอากรทั้งสิ้น	52,218.73	49.71	74,277.22	48.03	89,854.82	51.83
รวมรายได้ 5 หมวด	60,490.18	57.59	80,903.31	52.32	96,660.58	55.76
เงินอุดหนุน	38,127.13	36.30	73,729.80	47.68	76,689.68	44.24
รายรับของรัฐบาล	709,926.00		765,398.00		845,411.00	
สัดส่วนรายรับท้องถิ่นต่อรายรับรัฐบาล	14.80		20.20		20.50	

ที่มา: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

หมายเหตุ: เงินอุดหนุนในปี 2544 และ 2545 ได้รวมถึงเงินจากการถ่ายโอนงานไปด้วย

รายได้อื่นประกอบไปด้วยเงินสะสมและเงินกู้ ซึ่งมีเฉพาะข้อมูลในปี 2542 เท่านั้น

➤ รายรับจำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาถึงรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทระหว่างปี 2537 - 2545 พบว่าในอดีตก่อนที่มีการใช้ พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ กทม. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายรับสูงเมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 1.4 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระยะเวลาก่อนปี 2540 กรุงเทพมหานครมีรายรับประมาณร้อยละ 44 - 46 ของ

รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ในขณะที่สัดส่วนรายได้ของเมืองพัทยามีน้อยมาก เนื่องจากเป็นเมืองขนาดเล็กและมีประชากรน้อย แต่หลังจากปี 2540 เป็นต้นมา พบว่าสัดส่วนรายรับของกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะในปี 2540 ลดลงจากร้อยละ 46.5 เหลือเพียงร้อยละ 29.5 ซึ่งสาเหตุสำคัญมาจากนโยบายรัฐบาลที่ต้องการเพิ่มการสนับสนุนด้านการเงิน การคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ โดยเฉพาะสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่เพิ่งเริ่มจัดตั้งในปี 2540 รวมทั้งเทศบาลที่ถูกยกฐานะจากสุขาภิบาล เป็นผลให้รายรับของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มสูงขึ้นมากในช่วงหลังการกระจายอำนาจ ทำให้ในปัจจุบันรายรับของ กทม. เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีขนาดไม่แตกต่างกันมากนัก โดยมีแต่เฉพาะประเภทที่มีสัดส่วนรายรับประมาณ 30 % เทียบกับรายรับทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 1.4 รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี 2537 – 2545

	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545
กรุงเทพมหานคร									
รายรับ	25,506	27,920	32,353	27,530	34,906	34,585	29,783	31,606	36,522
สัดส่วน	44.57%	44.67%	46.47%	29.49%	33.69%	32.93%	31.71%	25.84%	27.75%
เมืองพัทยา									
รายรับ	544	336	352	288	293	346	308	698	970
สัดส่วน	0.95%	0.54%	0.51%	0.31%	0.28%	0.33%	0.33%	0.57%	0.74%
องค์การบริหารส่วนจังหวัด									
รายรับ	11,283	10,175	8,158	6,496	5,510	5,549	6,256	11,589	13,231
สัดส่วน	19.72%	16.28%	11.72%	6.96%	5.32%	5.28%	6.66%	9.48%	10.05%
เทศบาล									
รายรับ	14,223	17,478	21,139	22,689	35,069	33,487	30,100	38,109	40,702
สัดส่วน	24.85%	27.97%	30.36%	24.31%	33.85%	31.88%	32.05%	31.16%	30.93%
สุขาภิบาล									
รายรับ	5,671	6,591	7,615	9,295					
สัดส่วน	9.91%	10.55%	10.94%	9.96%					
องค์การบริหารส่วนตำบล									
รายรับ				27,051	27,827	31,069	27,472	40,292	40,188
สัดส่วน				28.98%	26.86%	29.58%	29.25%	32.95%	30.54%
รวม									
รายรับ	57,226	62,500	69,617	93,349	103,604	105,036	93,919	122,294	131,613
สัดส่วน	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

ที่มา: Financial Statistic Book, กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 1.4 แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในรายรับรวมและสัดส่วนของรายรับรวม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดของรายได้ประเภทต่างๆ เนื่องจากรายรับส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากรายได้จัดสรรจากรัฐบาล เพื่อการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงโดยละเอียดในที่นี้จึงพิจารณาเฉพาะภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ

ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน และเงินอุดหนุน ซึ่งรายได้เหล่านี้นับว่าเป็นรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพิจารณาจะใช้ข้อมูลปี 2542 เป็นตัวแทนข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนประกาศใช้ พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ และใช้ข้อมูลปี 2544 กับ 2545 เป็นตัวแทนข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังจากที่มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ ซึ่งจากการเปรียบเทียบรายรับและสัดส่วนรายรับแต่ละประเภท จะพบการเปลี่ยนแปลงในช่วงก่อนและหลังการกระจายอำนาจ ดังนี้

1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ตาม พ.ร.บ. จัดสรรฯ และพ.ร.บ. อบจ.) และภาษีธุรกิจเฉพาะ

ในปี 2542 ซึ่งเป็นปีก่อนการกระจายอำนาจ เมื่อเรียงลำดับสัดส่วนรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเทียบกับรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง (ยกเว้นองค์กรบริหารส่วนตำบล เนื่องจากยังไม่ได้รับการจัดสรร) จะพบว่า กทม. มีสัดส่วนนี้สูงสุดคือร้อยละ 59.28 รองลงมาคือเทศบาล (ร้อยละ 33.77) ทั้งนี้เนื่องจากจาก พ.ร.บ. จัดสรรรายได้ฯ (ปี 2534) ได้กำหนดให้ กทม. ได้รับจัดสรรในสัดส่วนร้อยละ 60 ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ได้รวมกันเพียงร้อยละ 40

ต่อมาในปี 2544 ได้มีการเปลี่ยนแปลงของเกณฑ์การจัดสรรรายได้ขึ้น โดยมีการออกประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เรื่องการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ปี 2544) ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนรายได้ที่สำคัญ ได้แก่ การเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจากร้อยละ 6.63 มาเป็นร้อยละ 22.19 และการลดลงของสัดส่วนรายได้ของ กทม. จากร้อยละ 59.28 เหลือร้อยละ 25.46 นอกจากนี้ยังเพิ่มรายได้ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นครั้งแรกโดยมีสัดส่วนร้อยละ 19.56 ซึ่งจากการเปลี่ยนแปลงในสัดส่วนนี้ ทำให้เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสัดส่วนรายได้จากภาษีประเภทนี้มากที่สุด

สำหรับในปี 2545 ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรรอีกครั้งตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ในปี 2545 ทำให้สัดส่วนรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะของเทศบาลลดลงจากร้อยละ 32.52 เหลือเพียงร้อยละ 8.43 ในขณะที่สัดส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล และ กทม. เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 19.56 และร้อยละ 25.46 เป็นร้อยละ 28.42 และร้อยละ 38.64 ตามลำดับ ซึ่งจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ กทม. ได้กลับมาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้จากภาษีประเภทนี้สูงสุดอีกครั้ง ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์การจัดสรรจะพบว่า กทม. ได้รับการจัดสรรถึง 2 ครั้ง ครั้งแรกโดยการจัดสรรจากกรมสรรพากร

และครั้งที่ 2 โดยกรมศุลกากรกับกรมสรรพสามิต ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ได้รับความจัดสรรจากแหล่งใดแหล่งหนึ่งเท่านั้น

2) ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ)

เนื่องจากในปี 2542 ยังไม่มีภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ ดังนั้นจึงทำการเปรียบเทียบเฉพาะช่วงหลังการประกาศใช้ พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ โดยจากตารางจะเห็นได้ว่าปี 2544 กทม. มีสัดส่วนรายได้สูงสุดคือร้อยละ 40.01 รองลงมาคือเทศบาล (ร้อยละ 29.48) องค์การบริหารส่วนตำบล (ร้อยละ 17.69) ต่อมาในปี 2545 มีการออกประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจ เรื่องการจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ พ.ศ. 2542 สำหรับปีงบประมาณ 2545 โดยมีการกำหนดสัดส่วนการจัดสรรที่ชัดเจน ทำให้สัดส่วนรายได้ของเทศบาลเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 29.48 เป็นร้อยละ 45.91 องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.79 เป็นร้อยละ 16.58 ในทางตรงกันข้ามสัดส่วนรายได้ของ กทม. ลดจากร้อยละ 40.01 เหลือร้อยละ 18.25 จากการเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ส่วนนี้มากที่สุด ตามมาด้วย กทม. องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน (ประมาณร้อยละ 17)

3) ภาษีสุราและภาษีสรรพสามิต

จากข้อมูลการจัดสรรภาษีสุราในปี 2542 พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีสัดส่วนรายได้จากภาษีสุรานี้เกินครึ่งหนึ่งของภาษีสุราทั้งหมดที่รัฐบาลจัดสรรให้ท้องถิ่น ซึ่งก็คือร้อยละ 66.92 ทั้งนี้เนื่องจากเกณฑ์การจัดสรรภาษีประเภทนี้คือจำนวนประชากร และเมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลในปี 2542 และ 2544 จะเห็นได้ว่าสัดส่วนของภาษีสุราที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ แทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงแม้แต่น้อย ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างประชากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทไม่มีการเปลี่ยนแปลงเท่าใดนัก ส่วนปี 2545 องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่ได้รับการจัดสรร ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ได้รับความจัดสรรในสัดส่วนที่สูงขึ้น

สำหรับภาษีสรรพสามิตนั้นหากพิจารณาเปรียบเทียบข้อมูลการจัดสรรของภาษีสรรพสามิตกับภาษีสุราแล้ว จะพบว่ารูปแบบการจัดสรรจะมีความคล้ายคลึงกันมาก สัดส่วนรายได้จากภาษีสรรพสามิตที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทได้รับจะเหมือนกับสัดส่วนรายได้จากภาษีสุรา นอกจากนี้ในปี 2545 องค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่ได้รับการจัดสรรภาษีสรรพสามิตเช่นเดียวกันกับกรณีของการจัดสรรภาษีสุรา

4) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

ในช่วงก่อน พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ (ปี 2542) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนส่วนใหญ่ถูกจัดสรรไปให้เทศบาลคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 46.16 รองลงมาคือ กทม. (ร้อยละ 38.19) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ร้อยละ 15.45) สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นยังไม่ได้รับการจัดสรรภาษีประเภทนี้ พอถึงช่วงหลังการประกาศใช้ พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ มีการออกประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจ เรื่องการจัดสรรเงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน พ.ศ. 2544 ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในสัดส่วนการจัดสรรอยู่บ้าง ได้แก่ สัดส่วนรายได้ที่ลดลงของเทศบาลจาก ร้อยละ 46.16 เหลือร้อยละ 40.39 และมีการจัดสรรไปให้ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นครั้งแรกในสัดส่วนร้อยละ 5.8 เพราะฉะนั้นโดยเปรียบเทียบแล้ว กทม. ได้รับการจัดสรรมากที่สุด

สำหรับในปี 2545 เป็นที่น่าสังเกตว่าได้มีการยกเลิกการจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทำให้เทศบาลได้รับการจัดสรรมากขึ้นจากร้อยละ 40.39 เป็นร้อยละ 60.35 ดังนั้นเทศบาลจึงกลับมามีสัดส่วนรายได้มากที่สุดอีกครั้ง

5) รวมภาษีอากรทุกประเภท

ในปี 2542 กทม. มีสัดส่วนรายได้ภาษีโดยรวมสูงสุดเท่ากับร้อยละ 37.62 ตามมาด้วยเทศบาล (ร้อยละ 29.75) องค์การบริหารส่วนตำบล (ร้อยละ 25.03) ซึ่งสาเหตุที่ กทม. มีสัดส่วนที่สูงเนื่องจาก กทม. ได้รับการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ รวมถึงภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ เป็นจำนวนมากถึง 9,621.57 ล้านบาท และ 4,613.64 ล้านบาทตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม ในปี 2544 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสัดส่วนรายได้เพิ่มจากร้อยละ 7.28 มาเป็นร้อยละ 13.06 ในขณะที่สัดส่วนรายได้ของ กทม. ได้ลดลงจากร้อยละ 37.62 เหลือร้อยละ 29.31 ซึ่งใกล้เคียงกับสัดส่วนของเทศบาล (ร้อยละ 28.25) และองค์การบริหารส่วนตำบลที่เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 28.92 เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่งได้รับการจัดสรรภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน และภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะเป็นครั้งแรก ส่วนในปี 2545 สัดส่วนของรายได้ภาษีรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทไม่แตกต่างไปจากสัดส่วนในปี 2544 มากนัก

6) เงินอุดหนุน

ในปี 2542 องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนมากที่สุดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 37.27 รองลงมาคือเทศบาล (ร้อยละ 33.89) และ กทม. (ร้อยละ 25.89) ตามลำดับ เมื่อถึง

ปี 2544 ได้มีการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนเงินอุดหนุนเล็กน้อย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีสัดส่วนมากขึ้นจากร้อยละ 37.27 เป็น ร้อยละ 42.07 และสัดส่วนของ กทม. ที่ลดลงจากร้อยละ 25.89 เหลือร้อยละ 19.5 และในปี 2545 สัดส่วนเงินของ องค์การบริหารส่วนตำบล ได้ลดลงจากร้อยละ 42.07 เหลือร้อยละ 36.55 ส่งผลให้เทศบาลได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนในสัดส่วนมากที่สุด (ร้อยละ 36.87) ตามมาด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล (ร้อยละ 36.55) และ กทม. (ร้อยละ 21.46) ตามลำดับ เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ แต่ละประเภทนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่าจะไม่กำหนดสัดส่วนในการจัดสรรเป็นหลักเกณฑ์ที่แน่นอน แต่จะกำหนดเงินที่จะใช้อุดหนุนไว้เป็นจำนวนที่แน่นอน

ตารางที่ 1.5 เปรียบเทียบรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนและหลัง พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วย : ล้านบาท

ประเภท	ปี	เทศบาล	อบจ.	อบต.	กทม	เมืองพัทยา	รวม
ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ	2542	5,481.74	1,076.20		9,621.57	51.75	16,231.26
	%	33.77	6.63		59.28	0.32	100.00
	2544	5,891.66	4,019.61	3,542.95	4,612.01	50.93	18,117.16
	%	32.52	22.19	19.56	25.46	0.28	100.00
	2545	2,000.55	5,744.76	6,742.43	9,166.21	70.17	23,724.12
	%	8.43	24.21	28.42	38.64	0.30	100.00
ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ)	2544	3,400.28	1,360.15	2,040.23	4,613.64	117.97	11,532.27
	%	29.48	11.79	17.69	40.01	1.02	100.00
	2545	8,883.08	3,208.63	3,449.02	3,532.11	276.16	19,349.00
	%	45.91	16.58	17.83	18.25	1.43	100.00
ภาษีสุรา	2542	813.21	102.29	2,606.76	368.05	4.86	3,895.17
	%	20.88	2.63	66.92	9.45	0.12	100.00
	2544	527.32	143.55	1,807.61	237.77	3.35	2,719.60
	%	19.39	5.28	66.47	8.74	0.12	100.00
	2545	840.75		2,927.17	383.57	5.51	4,157.00
	%	20.22		70.42	9.23	0.13	100.00
ภาษีสรรพสามิต	2542	1,768.50	222.42	5,661.29	799.54	10.56	8,462.31
	%	20.90	2.63	66.90	9.45	0.12	100.00
	2544	2,227.47	606.45	7,635.66	1,004.37	14.14	11,488.09
	%	19.39	5.28	66.47	8.74	0.12	100.00
	2545	2,236.23		7,785.69	1,020.22	14.85	11,056.99
	%	20.22		70.41	9.23	0.13	100.00

ประเภท	ปี	เทศบาล	อบจ.	อบต.	กทม	เมืองพัทยา	รวม
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	2542	4,600.40	1,539.95		3,805.80	19.11	9,965.26
	%	46.16	15.45		38.19	0.19	100.00
	2544	4,073.73	1,170.28	585.14	4,233.72	22.24	10,085.11
	%	40.39	11.60	5.80	41.98	0.22	100.00
	2545	6,179.82			4,018.68	42.30	10,240.80
	%	60.35			39.24	0.41	100.00
รวมภาษีอากร (ทุกประเภท)	2542	15,535.55	3,802.29	13,070.41	19,644.15	166.33	52,218.73
	%	29.75	7.28	25.03	37.62	0.32	100.00
	2544	20,982.05	9,698.70	21,478.76	21,767.31	350.40	74,277.22
	%	28.25	13.06	28.92	29.31	0.47	100.00
	2545	24,930.81	11,371.45	26,383.32	26,609.70	559.54	89,854.82
	%	27.75	12.66	29.36	29.61	0.62	100.00
รายได้ 5 หมวด	2542	18,460.58	4,303.93	14,462.00	23,073.30	190.37	60,490.18
	%	30.52	7.12	23.91	38.14	0.31	100.00
	2544	23,925.24	10,186.92	22,880.43	23,535.62	375.10	80,903.31
	%	29.57	12.59	28.28	29.09	0.46	100.00
	2545	27,887.07	11,858.92	27,793.11	28,537.23	584.25	96,660.58
	%	28.85	12.27	28.75	29.52	0.60	100.00
เงินอุดหนุน (เฉพาะส่วนที่จัดสรรได้)	2542	12,923.18	1,006.07	14,211.75	9,870.78	115.35	38,127.13
	%	33.89	2.64	37.27	25.89	0.30	100.00
	2544	14,183.50	1,402.40	17,411.80	8,070.10	322.40	41,390.20
	%	34.27	3.39	42.07	19.50	0.78	100.00
	2545	12,180.60	1,314.84	12,076.16	7,090.75	373.99	33,036.34
	%	36.87	3.98	36.55	21.46	1.13	100.00

1.4 ตัวอย่างสภาพปัญหาารายรับรวมของท้องถิ่นไทย

- กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

จากการพิจารณาตารางที่ ก1.1 - ก1.3 (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก) พบว่ารายรับรวมของท้องถิ่นระดับ อบจ. มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นเกือบทุกแห่ง (ยกเว้น อบจ. จังหวัดพังงา) ทั้งนี้เนื่องจากรายได้จากภาษีที่รัฐจัดสรรให้และเงินอุดหนุนที่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมิได้เพิ่มขึ้นมากนัก นอกจากนี้หากพิจารณาลำดับของรายรับรวมทั้งหมดในปี 2542 เทียบกับปี 2544 จะพบว่า อบจ. ที่มีรายรับรวมสูงในปี 2542 จะมีรายได้ที่ค่อนข้างผันผวนเมื่อเปรียบเทียบกับ อบจ. ที่มีรายรับรวมต่ำในปี 2542 ทั้งนี้จากตาราง ก1.1 จะเห็นได้ว่า อบจ. ที่เคยมีรายรับรวมมากเป็นอันดับที่ 2 ดังเช่น อบจ. สงขลาในปี 2542 กลับมีรายรับรวมเป็นอันดับที่ 13 ในปี 2544 อย่างไรก็ตามความผันผวนดังกล่าวมีแนวโน้มลดลงตามระดับรายรับรวมในปี 2542 ดังจะเห็นได้จากตาราง ก1.2 และ ก1.3 ซึ่งลำดับของรายรับรวมโดยเปรียบเทียบระหว่างปี 2542 และปี 2544 มิได้ต่างกันมากนัก อย่างไรก็ตามสาเหตุของความผันผวนของรายรับรวมของ อบจ. เกิดขึ้นเนื่องจาก อบจ. มีรายรับที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองน้อยเกินไป ในขณะที่รายได้ส่วนใหญ่ยังคงขึ้นอยู่กับรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุน ดังนั้นรายรับรวมของท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่จึงขึ้นอยู่กับนโยบายการจัดสรรรายได้ของรัฐ

- กรณีเทศบาล

จากการพิจารณาตารางที่ ก2.1 - ก2.7 (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก) พบว่ารูปแบบการเปลี่ยนแปลงของรายรับรวมของท้องถิ่นระดับเทศบาลไม่มีทิศทางที่แน่ชัด แม้ว่าจะทำการพิจารณาโดยแยกตามลำดับขั้นของเทศบาลแล้วก็ตาม แต่รายรับรวมโดยส่วนมากแล้วเพิ่มขึ้น (ประมาณ 1,000 แห่ง) แต่รูปแบบของการเพิ่มขึ้นและลดลงของรายรับรวมมีอาจที่จะพิจารณาจากข้อมูลดิบเพียงอย่างเดียวได้ ทั้งนี้จำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือทางคณิตศาสตร์เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะได้นำเสนอรายละเอียดในบทถัดไป อย่างไรก็ตามพบว่าลำดับของรายรับรวมทั้งหมดของเทศบาลชั้น 1 ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ในขณะที่พบการเปลี่ยนแปลงรุนแรงในเทศบาลระดับต่ำ อาทิ เทศบาลระดับ 6 และ 7 ในตาราง ก2.6 - ก2.7

- กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

เนื่องจากองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นในระดับ อบต. มีอยู่จำนวนมาก ดังนั้นเพื่อความสะดวกในการพิจารณา จึงขอแบ่งกลุ่มตัวอย่างในกรณี อบต. ออกเป็น 4 กลุ่ม โดยใช้รายรับรวมทั้งหมดของท้องถิ่นในปี 2542 เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้คือ

กลุ่มที่ 1 รายรับรวมทั้งหมดระหว่าง 10,000,000 - 80,000,000 บาท

กลุ่มที่ 2 รายรับรวมทั้งหมดระหว่าง 5,000,000 - 9,999,999 บาท

กลุ่มที่ 3 รายรับรวมทั้งหมดระหว่าง 1,000,000 - 4,999,999 บาท

กลุ่มที่ 4 รายรับรวมทั้งหมดต่ำกว่า 1,000,000 บาท

จากการพิจารณาตาราง ก3.1 - ก3.4 (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก) พบว่า อบต. ที่มีรายรับรวมทั้งหมดสูงในปี 2542 มีแนวโน้มที่จะมีรายรับลดลง อาทิ อบต. คูคต จังหวัดปทุมธานี ซึ่งมีรายรับลดลงประมาณ 65,000,000 บาท ในขณะที่ อบต. ที่มีรายรับรวมทั้งหมดต่ำในปี 2542 มีแนวโน้มที่จะมีรายรับเพิ่มขึ้น อาทิ อบต. ท่าวังผา จังหวัดน่าน มีรายรับเพิ่มขึ้นประมาณ 5,600,000 บาท ทั้งนี้หากพิจารณาลำดับของรายรับรวมทั้งหมดซึ่งเรียงลำดับจาก อบต. ที่มีรายรับมากที่สุดไปน้อยที่สุดแล้วจะพบว่าค่อนข้างมีความผันผวน โดย อบต. ที่เคยมีรายรับรวมอยู่ในลำดับต้นๆ ในปี 2542 จะมีลำดับรายรับรวมทั้งหมดของท้องถิ่นเปลี่ยนไปจากเดิมค่อนข้างมากในระดับที่ต่ำลง อาทิ อบต. ลาดสวาย จังหวัดปทุมธานี ซึ่งจากเดิมเคยมีรายรับรวมทั้งหมดอยู่ในลำดับที่ 6 ในปี 2542 เปลี่ยนเป็นลำดับที่ 4,446 ในปี 2544 และมีรายรับรวมลดลงประมาณ 40,000,000 บาท ในขณะที่อบต. ที่มีรายรับรวมอยู่ในลำดับท้ายๆ ในปี 2542 กลับมีลำดับที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว อาทิ อบต. ท่าวังผา จังหวัดน่านธานี ซึ่งจากเดิมเคยมีรายรับรวมทั้งหมดอยู่ในลำดับที่ 6,266 ในปี 2542 เปลี่ยนเป็นลำดับที่ 2,138 ในปี 2544 ทั้งนี้ความผันผวนของรายได้รวมที่เกิดขึ้นน่าจะมีสาเหตุเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายในการจัดสรรรายได้ภาษีและเงินอุดหนุนของรัฐบาลตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ในขณะที่ท้องถิ่นมีรายรับที่จัดหาเองไม่มากนัก สำหรับรายละเอียดของปัญหาจะกล่าวถึงในบทที่ 2

บทที่ 2 ปัญหาในการกำหนดภาษีและการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไทยที่ผ่านมา

จากการวิเคราะห์ถึงโครงสร้างการปกครองและโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาทั้งก่อนและหลังการกระจายอำนาจในบทที่ 1 จะเห็นได้ว่า ในกระบวนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยนั้นจะให้ความสำคัญกับการกำหนดภาษีและการจัดสรรรายได้สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนจะส่งผลต่อโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทค่อนข้างมาก เนื่องจากรายได้จากการจัดสรรจากรัฐบาลทั้งประเภทเงินภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุนถือเป็นรายได้หลักที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรรายได้นี้มุ่งหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่เพียงพอในการปฏิบัติภาระหน้าที่ สามารถพึ่งพาตนเองได้ รวมทั้งลดความเหลื่อมล้ำระหว่างท้องถิ่นแต่ละแห่ง

การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เหล่านี้ส่งผลให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยเพิ่มจาก 709,926 ล้านบาทในปี 2542 เป็น 845,411 ล้านบาทในปี 2545 และยังส่งผลให้สัดส่วนรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายรับของรัฐบาลเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.80 ในปี 2542 มาเป็นร้อยละ 20.20 ในปี 2544 และร้อยละ 20.50 ในปี 2545 ซึ่งถ้าพิจารณาเฉพาะเป้าหมายการกระจายอำนาจของรัฐบาลที่ต้องการให้สัดส่วนรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายรับรัฐบาลภายในปี 2544 นั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ถือได้ว่ากระบวนการจัดสรรรายได้สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมานั้นบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของรายได้ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ของรัฐบาลกลาง ไม่ได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีรายได้เพียงพอกับความต้องการใช้จ่าย เนื่องจากการพิจารณาด้านรายได้เพียงด้านเดียว ไม่ได้ครอบคลุมถึงภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบ นอกจากนี้ การพิจารณาเฉพาะรายรับรวมเพียงอย่างเดียวยังไม่สามารถบ่งบอกถึงความเป็นอิสระทางการคลัง (Fiscal Independence) และความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง (Equalization) ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญประการหนึ่งของกระบวนการกระจายอำนาจได้

ดังนั้น ในบทที่ 2 นี้จะทำการศึกษาถึงผลของการจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่าน ซึ่งการพิจารณาในประเด็นที่กล่าวมาข้างต้น จำต้องอาศัยเครื่องมือทางสถิติและเศรษฐศาสตร์บางอย่างประกอบการวิเคราะห์ ทั้งนี้เพื่อความสะดวกและชัดเจน โดยรายละเอียดของวิธีการศึกษาจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

2.1 วิธีการศึกษา

การศึกษาผลของการจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาจะพิจารณาใน 3 ประเด็นที่สำคัญ ได้แก่

1. **ความเท่าเทียมของรายได้ (Revenue Equalization)** : การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรรส่งผลต่อโครงสร้างการจัดสรรทรัพยากรอย่างไร กล่าวคือ ผลของการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการจัดสรรทรัพยากรส่งผลต่อความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร
 - ความเท่าเทียมกันทางแนวนอน (Horizontal Equalization) ความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเดียวกัน
 - ความเท่าเทียมกันทางแนวตั้ง (Vertical Equalization) ความเท่าเทียมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ต่างระดับกัน
2. **ความเป็นอิสระทางการคลัง (Fiscal Independence)** : ผลของการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการจัดสรรทรัพยากรส่งผลต่อสถานภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร
3. **ความสอดคล้องต่อภารกิจหน้าที่ (Basic Fiscal Need)** : ผลของการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรรทรัพยากรก่อให้เกิดความสอดคล้องต่อภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งหรือไม่ อย่างไร

เพื่อตอบคำถามทั้ง 3 ประการข้างต้น จะใช้วิธีการศึกษาแบบ Comparative Static Analysis หรือการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการจัดสรรรายได้ของรัฐบาลระหว่างก่อนและหลังการกระจายอำนาจ

2.1.1 ดัชนีที่ใช้ในการศึกษา

การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ภาษีและเงินอุดหนุนส่งผลกระทบต่อรายได้ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ประเภท ได้แก่

- รายได้ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง
- รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล

- รายได้จากเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล และ
- รายได้ภาษีทั้งหมดที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล

ดังนั้น การศึกษาในครั้งนี้จึงใช้รายได้ทั้ง 4 ประเภทที่กล่าวมาข้างต้นเป็นตัวแปรร่วมในการจัดทำดัชนีชี้วัดทั้ง 8 ดัชนี ดังนี้

1. ดัชนี R1: ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ภายในท้องถิ่นเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งพิจารณาจากสัดส่วนรายได้ภาษีที่จัดเก็บเองต่อหัวประชากร โดยถ้าค่าดัชนีมีค่ามากขึ้น แสดงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการหารายได้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น
2. ดัชนี R2: ความเป็นอิสระทางการคลังจากการพึ่งพารายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ซึ่งพิจารณาจากสัดส่วนรายได้ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ โดยถ้าดัชนีมีค่ามากขึ้น แสดงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลังมากขึ้นเนื่องจากพึ่งพารายได้ของตนเองมากขึ้น
3. ดัชนี R3: ความสามารถในการใช้รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยพิจารณาสัดส่วนรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลจัดสรรให้ต่อประชากร¹ เนื่องจากภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นฐานรายได้สำคัญที่รัฐบาลใช้ในการจัดสรร ถ้าดัชนีมีค่าสูงขึ้น หมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้รายได้จากการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้มากขึ้น
4. ดัชนี R4: ความไม่เป็นอิสระทางการคลังจากการที่ต้องพึ่งพารายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล ซึ่งพิจารณาจากสัดส่วนรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลจัดสรรต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ โดยถ้าดัชนีมีค่ามากขึ้น หมายถึงความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง เนื่องจากต้องพึ่งพารายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลมากขึ้น
5. ดัชนี R5: ความสามารถในการใช้รายได้จากเงินอุดหนุนเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งพิจารณาจากสัดส่วนเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อประชากร โดยถ้าดัชนีมีค่าสูงขึ้น แสดงว่า องค์กร

¹ ภาษีมูลค่าเพิ่มในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจัดสรรรายได้นั้น จะไม่มีข้อมูลของ อบต. นอกจากนี้ในปี 2543 และ 2544 จะเป็นข้อมูลผลรวมระหว่างภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ กับภาษีมูลค่าเพิ่มทั่วไป

ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้เงินอุดหนุนในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้มากขึ้น

6. ดัชนี R6: ความไม่เป็นอิสระทางการคลังจากการที่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุน ซึ่งพิจารณาจากสัดส่วนเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ โดยถ้าดัชนีมีค่าสูงขึ้น แสดงว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลังลดลง เนื่องจากต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลมากขึ้น
7. ดัชนี R7: ความสามารถในการใช้รายได้จากภาษีที่จัดสรร ซึ่งพิจารณาจากสัดส่วนรายได้ภาษีที่จัดสรรโดยรัฐบาลทั้งหมด (ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษียานยนต์และล้อเลื่อน ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต และภาษีธุรกิจเฉพาะ) ต่อประชากร โดยถ้าดัชนีมีค่ามากขึ้น หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้รายได้ภาษีที่ได้รับการจัดสรรตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น
8. ดัชนี R8: ความไม่เป็นอิสระทางการคลังจากการพึ่งพารายได้ภาษีจัดสรร ซึ่งพิจารณาจากสัดส่วนรายได้ภาษีที่จัดสรรโดยรัฐบาลทั้งหมดต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ โดยถ้าดัชนีมีค่าสูงขึ้น แสดงว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลังลดลง เนื่องจากต้องพึ่งพารายได้ภาษีที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลมากขึ้น

ดัชนีทั้ง 8 ที่กล่าวมานั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ตามประเด็นในการพิจารณาดังนี้

- ดัชนีที่แสดงถึงการตอบสนองต่อ Basic Fiscal Need หรือความสอดคล้องต่อภาระหน้าที่ ซึ่งในที่นี้จะใช้จำนวนประชากรตัวแทนภาระงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหาบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ โดยดัชนีในกลุ่มนี้ประกอบด้วย ดัชนี R1 ดัชนี R3 ดัชนี R5 และดัชนี R7
- ดัชนีที่แสดงถึงความเป็นอิสระทางการคลัง ซึ่งจะแสดงถึงภาวะการพึ่งพิงภาครัฐบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยดัชนีที่อยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ ดัชนี R2 ดัชนี R4 ดัชนี R6 และ ดัชนี R8

ดัชนีที่นำมาศึกษาทั้งหมดสามารถสรุปเป็นตารางได้ดังนี้

ประเด็นการ พิจารณา	การตอบสนองต่อความ ต้องการ	ความเป็นอิสระทางการ คลัง
ตัวส่วน	ประชากร	รายได้รวม
รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	R1	R2
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	R3	R4
เงินอุดหนุน	R5	R6
รวมรายได้จัดสรร	R7	R8

2.1.2 เครื่องมือทางสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์

การศึกษาถึงผลการเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรร จะพิจารณาจากค่าดัชนีชี้วัดทั้ง 8 ดัชนีที่กล่าวมาข้างต้น โดยใช้ค่าเฉลี่ยของดัชนี (Mean ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละชั้นหรือแต่ละประเภทเป็นตัวแทนในการพิจารณา อย่างไรก็ตาม ข้อมูลหรือค่าดัชนีของแต่ละกลุ่มมีลักษณะการแจกแจงที่แตกต่างกัน การพิจารณาเปรียบเทียบชุดข้อมูลแต่ละชุดด้วยค่าเฉลี่ย (Mean) เพียงอย่างเดียว อาจก่อให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการวิเคราะห์ เพราะค่า Mean ไม่ได้แสดงถึงลักษณะการกระจายของข้อมูล ดังนั้น เพื่อลดทอนความคลาดเคลื่อนจึงนำค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (ค่า Standard Deviation : SD) มาประกอบการวิเคราะห์ โดยจะพิจารณาการกระจายของข้อมูลจากค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (Coefficient of Variation : CV) [ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานหารด้วยค่าเฉลี่ย (SD/Mean)] ซึ่งค่าที่ได้จะบ่งบอกถึงการกระจายของข้อมูล

โดยสรุปแล้ว เครื่องมือทางสถิติที่ใช้ในการศึกษานี้มี 2 ตัว ได้แก่

1.ค่าเฉลี่ย (Mean) โดยจะเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยดัชนีของแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาถึงความเป็นอิสระทางการคลังและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ในขณะที่การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของค่าดัชนีระหว่างชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบ่งบอกถึงความเท่าเทียมทางแนวดิ่ง (Vertical Equalization) ได้

2.ค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (Coefficient of Variation : CV) ใช้เปรียบเทียบการกระจายของข้อมูลในแต่ละประเภทหรือชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถแสดงถึงความเท่าเทียมกันภายในประเภทและชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Horizontal Equalization) ได้

2.2 ผลการศึกษา

โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันซึ่งแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา แต่ในการศึกษานี้จะพิจารณาเฉพาะ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เท่านั้น ซึ่งสำหรับการวิเคราะห์ด้านความเท่าเทียมกัน จะพิจารณาในระดับชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทตามการจัดชั้นของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งออกเป็น 5 ชั้น ในขณะที่เทศบาลแบ่งออกเป็น 7 ชั้น

การเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้จากรัฐบาล จะใช้ข้อมูลปี 2542 และ 2544 เป็นตัวแทนผลในช่วงก่อนและหลังการกระจายอำนาจ ยกเว้น กรณีของดัชนี R3 และ R4 ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างปี 2543 และ 2544 เนื่องจากปี 2542 องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้รับการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มจากรัฐบาล โดยผลการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดสรรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประเด็นต่าง ๆ เป็นดังต่อไปนี้

2.2.1 ผลการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดสรรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อความสามารถในการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน (Basic Needs)

ผลการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดสรรต่อความสามารถในการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน จะพิจารณาจากค่าเฉลี่ยของดัชนี R1, R3, R5 และ R7 โดยเปรียบเทียบระหว่างค่าเฉลี่ยของดัชนีในปี 2542 และ ปี 2544 ในแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดูการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นว่าเพิ่มขึ้น (↑) หรือลดลง (↓) ซึ่งสามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 ผลการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดสรรต่อความสามารถในการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน

ดัชนีแสดงความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐาน	อปจ.			เทศบาล			อปต.		
	2542	2544	เพิ่ม/ลด	2542	2544	เพิ่ม/ลด	2542	2544	เพิ่ม/ลด
ด้านการจัดเก็บรายได้ของ อปท. (R1)	40.66	28.08	↓	277.74	154.19	↓	39.78	42.98	↑
ด้านการใช้จ่ายจากภาษีมูลค่าเพิ่ม (R3)	21.16	75.21	↑	412.56	860.23	↑	3.73	150.11	↑
ด้านการใช้จ่ายจากเงินอุดหนุน (R5)	24.30	68.69	↑	1423.90	1451.47	↑	449.46	384.51	↓
ด้านการใช้จ่ายจากภาษีจัดสรรทั้งหมด (R7)	47.23	164.99	↑	869.36	1726.13	↑	216.80	543.98	↑

* ตารางโดยละเอียดแสดงในเอกสารแนบ ข1 ในภาคผนวก ข

จากตารางที่ 2.1 พบว่า เทศบาลมีความสามารถในการใช้จ่ายได้ประเภทต่าง ๆ ในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น เนื่องจากค่าเฉลี่ยของทุกดัชนีของรัฐบาลสูงกว่าค่าเฉลี่ยดัชนีขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรบริหารส่วนตำบลค่อนข้างมาก

สำหรับการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของดัชนีระหว่างปี 2542 และ 2544 จะพบว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล มีค่าเฉลี่ยของดัชนี R1 ลดลง ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของดัชนี R3 R5 และ R7 สูงขึ้น นั่นคือ ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ภายในท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานนั้นลดลง แต่มีความสามารถตอบสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานมากขึ้นจากการใช้จ่ายที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล ทั้งด้านภาษี และเงินอุดหนุน

อย่างไรก็ตาม ผลที่เกิดกับองค์กรบริหารส่วนตำบลกลับมีทิศทางที่ต่างออกไปคือ ความสามารถในการใช้จ่ายภาษีในการตอบสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง หรือภาษีที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล แต่การใช้จ่ายเงินอุดหนุนกลับตอบสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานลดลง

2.2.2 ผลการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดสรรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อความเป็นอิสระทางการคลัง (Fiscal Independence)

ผลการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดสรรต่อความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพิจารณาจากค่าเฉลี่ยของดัชนี R2, R4, R6 และ R8 โดยเปรียบเทียบระหว่างค่าเฉลี่ยของ

ดัชนีในปี 2542 และ ปี 2544 ในแต่ละประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดูการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นว่าเพิ่มขึ้น (↑) หรือลดลง (↓) ซึ่งสามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.2 ผลการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดสรรต่อเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดัชนีแสดงความเป็น (ไม่เป็น) อิสระทางการคลัง	อปจ.			เทศบาล			อปต.		
	2542	2544	เพิ่ม/ลด	2542	2544	เพิ่ม/ลด	2542	2544	เพิ่ม/ลด
ด้านการจัดเก็บรายได้ของ อปท. (R2)	0.387	0.108	↓	0.054	0.043	↓	0.034	0.029	↓
ด้านการใช้จ่ายจากภาษีมูลค่าเพิ่ม (R4)	0.148	0.284	↑	0.077	0.238	↑	0.003	0.150	↑
ด้านการใช้จ่ายจากเงินอุดหนุน (R6)	0.211	0.256	↑	0.404	0.384	↓	0.515	0.317	↓
ด้านการใช้จ่ายจากภาษีจัดสรรทั้งหมด (R8)	0.367	0.596	↑	0.232	0.499	↑	0.290	0.574	↑

* ตารางโดยละเอียดแสดงในเอกสารแนบ ข1 ในภาคผนวก ข

จากตารางที่ 2.2 พบว่า โดยทั่วไปแล้วมีระดับของความเป็นอิสระทางการคลังต่ำมาก เพราะค่าดัชนี R2 ค่อนข้างต่ำ ซึ่งหมายถึงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองมีสัดส่วนต่อรายได้รวมน้อยมาก แสดงว่ารายได้ส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่พึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมากกว่าครึ่งหนึ่งของรายได้รวม ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการพึ่งพิงการจัดสรรจากส่วนกลางน้อยที่สุด นอกจากนี้ ค่าดัชนีแต่ละตัวของแต่ละประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก โดยเฉพาะด้านการจัดเก็บรายได้ และการใช้จ่ายจากภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งแสดงถึงความแตกต่างกันในเรื่องของความเป็นอิสระทางการคลังค่อนข้างมาก

ถ้าพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างความเป็นอิสระทางการคลังในช่วงก่อนและหลังการกระจายอำนาจ พบว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องหลักเกณฑ์การจัดสรร ความแตกต่างด้านความเป็นอิสระทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทลดลง ในขณะเดียวกัน ความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทก็ลดลงด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากสัดส่วนรายได้ภาษีที่จัดเก็บเองต่อรายได้รวม (R1) ลดลง ในขณะที่สัดส่วนรายได้ทั้งด้านภาษีมูลค่าเพิ่ม เงินอุดหนุน และรายได้ภาษีจัดสรร ต่อรายได้รวม (R4, R6, และ R8 ตามลำดับ) มีค่ามากขึ้น

สำหรับการพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนั้น ถึงแม้ว่า เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีค่าดัชนี R6 ลดลงกว่าเดิมหลังการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ ซึ่งแสดงถึงความเป็นอิสระทางการคลังมากขึ้น แต่ระดับการพึ่งพิงยังอยู่ในระดับสูง มากกว่าร้อยละ 30 ของรายได้รวม และเมื่อรวมเงินอุดหนุนเข้ากับรายได้จากภาษีจัดสรร จะพบว่า สัดส่วนของรายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อรายได้รวมมีสัดส่วนสูงขึ้นกว่าเดิม นั่นหมายความว่า แม้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจะพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลลดลง แต่การพึ่งพิงเงินรายได้ภาษีจัดสรรของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นค่อนข้างมาก ทำให้ความเป็นอิสระทางการคลังโดยรวมลดลงหลังการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์การจัดสรรในช่วงหลังการกระจายอำนาจ

2.2.3 ผลการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดสรรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อความเท่าเทียมกัน (Revenue Equalization)

ในส่วนนี้จะศึกษาถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรรต่อโครงสร้างการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งในที่นี้คือโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะพิจารณาใน 2 ประเด็น คือ

- ความเท่าเทียมกันทางแนวดิ่ง (Vertical Equalization) ความเท่าเทียมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ต่างระดับกัน
- ความเท่าเทียมกันทางแนวนอน (Horizontal Equalization) ความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเดียวกัน

➤ ความเท่าเทียมกันทางแนวดิ่ง (Vertical Equalization)

ความเท่าเทียมกันทางแนวดิ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในที่นี้หมายถึงความเท่าเทียมกันระหว่างชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยจะพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างค่าดัชนีและโครงสร้างการจัดชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าเป็นไปในลักษณะผกผันหรือแปรผันตามกัน

ค่าดัชนี R1 และ R2 ควรมีความสัมพันธ์ในทางบวกกับโครงสร้างการจัดชั้น ในขณะที่ดัชนีที่เหลือควรมีความสัมพันธ์ในทางผกผันกับโครงสร้างการจัดชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ

เพิ่ม

ความเท่าเทียมกันทางแนวดิ่งนั่นเอง ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชั้นที่สูงกว่า เช่น ชั้นที่ 1 ควรมีศักยภาพและความสามารถในการหารายได้สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชั้นที่ต่ำกว่า นั่นคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชั้นที่ 1 ควรมีดัชนี R1 และ R2 สูงกว่าชั้นรองลงมา ดังนั้น รัฐบาลควรจัดสรรเงินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพและมีความสามารถสูงอยู่แล้วให้น้อยลง เพื่อเพิ่มความเท่าเทียมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละชั้นให้มากขึ้น นั่นคือ ดัชนี R3 R4 R5 R6 R7 และ R8 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นที่สูงกว่าควรมีค่ามากกว่าค่าดัชนีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นที่ต่ำกว่า

ตาราง 2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างค่าดัชนีและโครงสร้างการจัดชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8
อบจ.	X	+	-	-	-	-	-	X
เทศบาล	+	+	X	X	X	X	X	X
อบต.	+	+	-	-	-	-	X	X

* ตารางค่าดัชนีในแต่ละชั้นของอปท. แสดงในเอกสารแนบ ข2 - ข4 ในภาคผนวก ข

เครื่องหมาย + แสดงว่า ค่าดัชนีแปรผันตามโครงสร้างการจัดชั้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นสูงกว่า จะมีค่าดัชนีสูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นต่ำกว่า

เครื่องหมาย - แสดงว่า ค่าดัชนีแปรผกผันกับโครงสร้างการจัดชั้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นสูงกว่าจะมีค่าดัชนีน้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นต่ำกว่า

เครื่องหมาย X แสดงว่า ค่าดัชนีไม่มีความสัมพันธ์โครงสร้างการจัดชั้น

จากตาราง 2.2 พบว่า เทศบาลไม่มีความเท่าเทียมกันทางแนวดิ่ง เนื่องจากค่าดัชนีส่วนใหญ่ไม่มีความสัมพันธ์กับโครงสร้างการจัดชั้น ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลมีชั้น R1 และ R2 ที่มีความสัมพันธ์ในทางบวกกับโครงสร้างการจัดชั้น ในขณะที่ดัชนีอื่น ๆ ก็มีความสัมพันธ์ผกผันกับระดับชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกเว้น ดัชนี R8 นั่นคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่สูงกว่าจะมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีเองสูงกว่า และในขณะเดียวกันก็ได้รับการจัดสรรเงินภาษีและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในสัดส่วนที่ต่ำกว่าเมื่อเทียบกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนตำบล

ชั้นที่ต่ำกว่า ซึ่งแสดงถึงความเท่าเทียมกันทางแนวดิ่งภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล

➤ **ความเท่าเทียมกันทางแนวนอน (Horizontal Equalization)**

ความเท่าเทียมกันทางแนวนอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในที่นี้หมายถึงความเท่าเทียมกันภายในชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ซึ่งจะพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์ความแปรผัน (Coefficient of Variation: CV) ของค่าดัชนีต่าง ๆ โดยถ้าค่า CV มีค่าน้อยจะหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเท่าเทียมกันภายในระดับชั้น ในขณะที่ถ้าค่า CV มีค่ามาก จะแสดงความไม่เท่าเทียมกันภายในระดับชั้น

**ตาราง 2.4 ผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดสรรต่อการกระจายตัวของค่าดัชนี
ในแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8
อปจ.	+	+	-	-	NA	+	-	-
เทศบาล	-	NA	-	-	NA	NA	-	-
อปต.	+	+	-	NA	+	+	NA	-

* พิจารณาจากตาราง ในเอกสารแนบ ข2-ข4 ภาคผนวก ข

เครื่องหมาย - แสดงว่าผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดสรรทำให้ค่าดัชนีมีค่าการกระจายตัวลดลง ซึ่งหมายถึง ความเท่าเทียมกันทางแนวนอนดีขึ้น

เครื่องหมาย + แสดงว่าผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดสรรทำให้ค่าดัชนีมีค่าการกระจายตัวเพิ่มขึ้น ซึ่งหมายถึง ความเท่าเทียมกันทางแนวนอนแย่ลง

เครื่องหมาย NA แสดงว่าไม่สามารถสรุปผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดสรรต่อค่าการกระจายตัวของดัชนีหรือความเท่าเทียมกันได้

จากตาราง 2.4 จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชั้นเดียวกันจะมีความเท่าเทียมกันในการใช้เงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับการจัดสรรเพื่อสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานและความเป็นอิสระทางการคลังจากการพึ่งพิงเงินภาษีจัดสรรเท่านั้น ในขณะที่ความเท่าเทียมกันทางด้านอื่น ยังไม่เห็นเด่นชัด นั้นแสดงว่า ถึงแม้การจัดสรรรายได้ใหม่เน้นเรื่องความเท่าเทียมกันในระดับแนวนอน แต่ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายเช่นนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในด้านโครงสร้าง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในระดับชั้นเดียวกันกลับมีความสามารถในการ

การตอบสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานและความเป็นอิสระทางการคลังต่างกันมากขึ้น ทั้งนี้ ยกเว้นในกรณีของเทศบาลที่ความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานแตกต่างกันลดลง

2.3 ผลการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดสรรรายได้ที่มีต่อแรงจูงใจในการจัดเก็บภาษี เองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อสังเกตอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นระหว่างการศึกษาในครั้งนี้ คือเรื่องความเป็นไปได้ของผลการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดสรรรายได้ต่อแรงจูงใจในการจัดเก็บภาษีเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาศักยภาพในการจัดเก็บภาษีหรือหารายได้ด้วยตนเอง อันจะทำให้กระบวนการกระจายอำนาจจะสามารถดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น

เพื่อพิจารณาถึงผลการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดสรรรายได้ต่อแรงจูงใจในการจัดเก็บภาษีเองให้ชัดเจน จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างเครื่องมือบางอย่างเพื่อช่วยในการพิจารณา โดยในที่นี้จะใช้ค่าความยืดหยุ่นของรายได้จัดเก็บเองต่อรายได้จัดสรร ซึ่งเป็นเครื่องมือที่อำนวยความสะดวกในการพิจารณาในครั้งนี้อย่างมากที่สุด ภายได้ข้อจำกัดในข้อมูลที่มีอยู่

ตาราง 2.5 ค่าความยืดหยุ่น

	2542-41	2544-42
ภาษีจัดเก็บเองต่อหัว ต่อภาษีจัดสรรรวม (E1)		
เทศบาล	0.41	0.55
อบจ.	0.98	-0.53
อบต.	0.78	0.41
ภาษีจัดเก็บเองต่อหัว ต่อเงินอุดหนุนรวม (E2)		
เทศบาล	1.04	0.31
อบจ.	0.97	-0.49
อบต.	0.75	0.54
ภาษีจัดเก็บเองต่อหัว ต่อรายได้รวม (E3)		
เทศบาล	0.38	0.64
อบจ.	0.95	-0.67
อบต.	0.50	0.81

ค่าความยืดหยุ่นโดยนัยแล้วคือ การเปรียบเทียบอัตราการเจริญเติบโตของปัจจัย 2 ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กัน และ เนื่องจากค่าความยืดหยุ่นนี้เป็นค่าเฉพาะที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาใดเวลา

หนึ่ง ดังนั้น จึงเป็นเครื่องมือที่เหมาะสมสำหรับการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของข้อมูลใน 2 ช่วงเวลาที่มีเงื่อนไขต่างกัน อย่างไรก็ตาม การประมาณค่าในครั้งนี้มีข้อจำกัดในเรื่องเรื่องความชัดเจนถูกต้อง รวมถึงความต่อเนื่อง (Consistency) ของข้อมูล ทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของข้อมูลในแต่ละปีได้อย่างสมบูรณ์ ส่งผลให้การคำนวณหาค่าความยืดหยุ่นไม่สามารถทำได้ทุกปี ดังนั้น จึงทำการคำนวณหาค่าความยืดหยุ่นโดยแบ่งเป็น 2 ช่วงเวลา โดยในช่วงก่อนการกระจายอำนาจจะทำการคำนวณโดยการให้ชุดข้อมูลปี 2542 เทียบกับปี 2541 ส่วนในช่วงหลังการกระจายอำนาจหรือหลังการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรร จะเปรียบเทียบปี 2544 กับ ปี 2542 เนื่องจากการขาดความสมบูรณ์ของข้อมูลปี 2543

จากตารางที่ 2.5 ค่าความยืดหยุ่นให้ผลแตกต่างกันตามลักษณะการปกครองและลักษณะการตอบสนองต่อรายได้จัดสรร ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด แรงจูงใจในการจัดเก็บภาษีเองต่อหัวประชากร เมื่อเทียบกับรายได้จัดสรรในแต่ละประเภทให้ผลที่ใกล้เคียงกัน แต่ในกรณีของเทศบาลกลับให้ผลที่ต่างออกไปอย่างเห็นได้ชัด โดยพิจารณาจากค่า E1 และ E2 ของเทศบาลค่อนข้างจะแตกต่างกันมาก กล่าวคือ เงินอุดหนุนมีอัตราการเจริญเติบโตต่ำกว่ารายได้ภาษีจัดสรรมาก

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผลที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดสรรรายได้จะพบว่า ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ค่าความยืดหยุ่นของรายได้จัดเก็บเองต่อหัวประชากรต่อตัวแปรรายได้ทั้งสามลดลง โดยนัยแล้วหมายถึง แรงจูงใจในการจัดเก็บภาษีโดยเฉลี่ยจากฐานภาษีเดิมลดลงนั่นเอง ในขณะที่เทศบาล ให้ผลในทางตรงข้าม กล่าวคือผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายได้จัดสรรทำให้ เทศบาลมีแรงจูงใจในการจัดเก็บภาษีเองมากขึ้นเมื่อเทียบกับรายได้ภาษีและรายได้รวม

2.4 สรุปผลการศึกษา

จากข้อสังเกตที่ตั้งขึ้นเป็นประเด็นที่ใช้ในการศึกษา 3 ประการ คือ ความสอดคล้องของการจัดสรรรายได้ต่อภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดสรรรายได้จากรัฐบาล ความเป็นอิสระทางการคลังหรือการพึ่งพิงทางการคลัง และความเท่าเทียมกันทั้งตามแนวดิ่งและแนวนอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

ประเด็นแรก ในเรื่องของความสอดคล้องของการจัดสรรรายได้ต่อภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สะท้อนออกมาในค่าดัชนีที่ตอบสนองความต้องการพื้นฐาน (R1 R3 R5 และ R7) พบว่า เกณฑ์การจัดสรรรายได้มิได้มีเงื่อนไขการพิจารณาจากภาระหน้าที่ขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลจึงทำให้ไม่สามารถพิจารณาประเด็นดังกล่าวได้โดยตรง ดังนั้น จึงอาจจะต้องพิจารณาจากขนาดของประชากรที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบเป็นเกณฑ์แทน ซึ่งพบว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สามารถตอบปัญหาในเรื่องความสอดคล้องต่อภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเหตุผล 2 ประการคือ

- a. โครงสร้างการจัดสรรรายได้ใหม่มิได้มีความสอดคล้องกับขนาดความต้องการขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่กำหนดภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของเทศบาล
- b. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดประชากรใกล้เคียงกันได้รับการจัดสรรรายได้ภาษีอย่างไม่เสมอภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของเทศบาล

ประเด็นที่สอง ในเรื่องความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Fiscal Independence) ซึ่งพิจารณาจากดัชนีที่แสดงความเป็นอิสระทางการคลัง (R2 R4 R6 และ R8) พบว่า ผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดสรรรายได้ส่งผลต่อความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มในการพึ่งพิงทรัพยากรจากส่วนกลางมากขึ้น ในขณะที่สัดส่วนรายได้ภาษีที่จัดเก็บเองต่อประชากรลดลง แสดงให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับรายได้ที่จัดเก็บเองลดลง เนื่องจากมีรายได้จากการจัดสรรมากขึ้น ซึ่งแนวโน้มดังกล่าวอาจส่งผลในด้านลบต่อความรับผิดชอบต่อรายได้ที่จัดเก็บเอง

ประเด็นสุดท้าย ในเรื่องความเท่าเทียม (Equalization) ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ความเท่าเทียมกันที่เกิดขึ้นนั้นอยู่ภายใต้เงื่อนไขความเป็นอิสระทางการคลังมากกว่าความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐาน เมื่อพิจารณาถึงความเท่าเทียมกันตามแนวตั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท พบว่า มีความเหลื่อมล้ำกันอย่างมากไม่ว่าจะพิจารณาด้วยเงื่อนไขความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานหรือเงื่อนไขความเป็นอิสระทางการคลังก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับเงื่อนไขแรก เทศบาลมีความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานสูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นอย่างมาก หากไม่นับรวมรูปแบบการปกครองพิเศษ 2 แห่งคือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดสรรรายได้ ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ มิได้มีผลทำให้ความเท่าเทียมกันตามแนวตั้งเพิ่มขึ้น และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างดังกล่าวยังส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งพิงทรัพยากรจากส่วนกลางมากขึ้นอีกด้วย

สำหรับความเท่าเทียมกันตามแนวนอนหรือความเท่าเทียมกันภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน พบว่า ผลการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดสรรรายได้ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานให้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของเทศบาล อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษายังไม่สามารถสรุปได้แน่ชัดในกรณีขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด และ องค์การบริหารส่วนตำบล

นอกเหนือจากประเด็นในการศึกษาหลักแล้ว ผลพวงจากการศึกษาครั้งนี้ยังพบว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดสรรรายได้ยังส่งผลทางอ้อมต่อแรงจูงใจในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เนื่องจากเกณฑ์การจัดสรรมีได้สร้างแรงจูงใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีเอง ในทางตรงกันข้าม กลับสร้างเงื่อนไขที่ลดแรงจูงใจในการจัดเก็บภาษี เช่น เงื่อนไขในการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มและเงินอุดหนุนที่ระบุว่าต้องไม่น้อยกว่าการจัดสรรที่เคยได้รับในปีก่อนหน้า ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดสรรรายได้มีผลทำให้แรงจูงใจในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง ยกเว้นในกรณีของเทศบาล

ดังนั้น โดยสรุปแล้ว ปัญหาที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความสามารถในการจัดหารายได้ของตนเอง ต้องพึ่งพิงภาครัฐบาลค่อนข้างมาก โดยสาเหตุที่สำคัญ ได้แก่

1. ฐานรายได้ที่มีอยู่ไม่กว้างและมากพอ เนื่องจากภาษีและรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บในปัจจุบัน เป็นรายได้ที่ค่อนข้างน้อยมากเมื่อเทียบกับขนาดของแต่ละท้องถิ่น ในขณะที่ภาครัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีส่วนใหญ่ของประเทศ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพาการจัดสรรภาษีจากรัฐบาล เนื่องจากมีมูลค่าค่อนข้างมาก เมื่อเทียบกับรายได้ที่จัดเก็บเอง
2. หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนจากรัฐ เนื่องจากการจัดสรรที่ผ่านมา ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน และไม่สอดคล้องกับแนวคิดในการจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักเกณฑ์ที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินจัดสรรไม่น้อยกว่าปีที่ผ่านมา ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแรงจูงใจในการจัดเก็บภาษีของตนเอง และไม่ได้ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังอย่างแท้จริง

ดังนั้น ในบทที่ 3 และ บทที่ 4 จะทำการศึกษาถึงหลักการแนวคิดและวิธีการขยายฐานภาษี โดยจะกำหนดภาษีใหม่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ จะทำการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษีและการจัดสรรภาษีที่มีอยู่เดิมใหม่ให้สอดคล้องกับหลักการและแนวคิด

ในการจัดสรรรายได้ โดยในที่นี้จะศึกษาถึงหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญแหล่งหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บภาษีเอง ลดการพึ่งพิงภาครัฐบาล และลดความเหลื่อมล้ำระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดหาบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 3 แนวคิดพื้นฐานในการกำหนดภาษี การจัดสรรภาษี และวรรณกรรมปริทัศน์ เกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดภาษี การจัดสรรภาษี และตัวอย่างในประเทศต่างๆ

3.1 แนวคิดในการกำหนดประเภทภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน้าที่หลักของรัฐบาลตามที่ Musgrave (1989) ได้กล่าวถึงเอาไว้มีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ นั่นคือ การจัดสรรทรัพยากร การกระจายรายได้ และการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ โดยหน้าที่สองประการหลังนั้นเหมาะที่จะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง ขณะที่หน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากร รัฐบาลกลางควรจะมอบหมายให้รัฐบาลท้องถิ่นดำเนินการ เนื่องจากท้องถิ่นจะมีความสามารถรับรู้และเข้าถึงปัญหาในระดับท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง นอกจากนี้การมอบหมายหน้าที่ให้ท้องถิ่นดำเนินการแก้ปัญหาของท้องถิ่นเองยังเป็นการลดต้นทุนในการแก้ปัญหาของรัฐบาลกลางอันเนื่องมาจากความหลากหลายของท้องถิ่นอีกด้วย อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านในการเริ่มใช้ระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นดังเช่น ประเทศไทย รัฐบาลกลางจะมีการถ่ายโอนภารกิจบางอย่างให้กับท้องถิ่นรับผิดชอบ ซึ่งในระยะเริ่มต้นท้องถิ่นจะยังไม่สามารถปรับตัวทางด้านรายรับให้เพียงพอกับรายจ่ายที่ท้องถิ่นพึงรับผิดชอบได้ ในระยะสั้นรัฐบาลกลางอาจจะต้องเข้ามาช่วยเหลือในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับท้องถิ่น แต่ในระยะยาวท้องถิ่นควรที่จะสามารถพึ่งพาตัวเองทางด้านรายรับได้ตามแนวคิดในอุดมคติของการกระจายอำนาจ

การดำเนินการตามแนวความคิดข้างต้น รัฐบาลพึงพิจารณาแหล่งรายรับให้กับท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในขั้นต้นรัฐควรที่จะกำหนดความรับผิดชอบในการะงานต่างๆ ให้ชัดเจนเสียก่อนว่าควรจะเป็นของรัฐบาลกลางหรือว่าของรัฐบาลท้องถิ่น (Expenditure Assignment) จากนั้นจึงกำหนดประเภทของรายรับของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภาระงานที่ท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบ (Tax assignment) ทั้งนี้เพื่อให้รายจ่ายของท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับรายรับที่ท้องถิ่นพึงได้ และเป็นการสร้างความรับผิดชอบ (accountability) ของท้องถิ่นต่อประชาชนในพื้นที่

3.1.1 หลักทั่วไปในการกำหนดภาระหน้าที่ในการใช้จ่ายของรัฐบาลในแต่ละระดับ (Expenditure Assignment)

แม้ว่าการกำหนดภาระหน้าที่ในการใช้จ่ายให้แก่รัฐบาลในแต่ละระดับอย่างชัดเจนจะเป็นเรื่องยาก แต่ก็เป็นเรื่องสำคัญที่มีอาจขาดได้ในกระบวนการของการกระจายอำนาจจากรัฐบาล

กลางสู่ท้องถิ่น เนื่องจากการกำหนดภาระหน้าที่ในการใช้จ่ายจะเป็นจุดเริ่มต้นในการประเมินและจัดหารายรับจากภาษีที่ท้องถิ่นในระดับต่างๆ ควรจะได้รับ และยังส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพของระบบเงินอุดหนุนอีกด้วย ดังนั้นการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ทั่วไปในการกำหนดภาระหน้าที่ในการใช้จ่ายจึงเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญสำหรับการศึกษาในการกำหนดประเภทภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดดังนี้ คือ

1. หลักของควมมีประสิทธิภาพ (The critical of the efficiency criterion) ประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะของรัฐบาลย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดหาและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษี ด้วยหลักการดังกล่าวท้องถิ่นจึงเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการจัดหาบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อประชาชนในเขตพื้นที่ซึ่งท้องถิ่นมีความสามารถในการเข้าถึงปัญหาได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตามความรับผิดชอบของท้องถิ่นตามหลักของควมมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องมีความสอดคล้องกับพื้นที่ที่จะได้รับประโยชน์จากการได้รับบริการสาธารณะนั้นๆ ด้วย หากพื้นที่ในการรับประโยชน์หรือผลกระทบจากการได้รับบริการมีบริเวณกว้าง หน้าที่ในการจัดหาบริการดังกล่าวก็ควรจะอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐบาลกลาง นอกจากนี้หากรัฐบาลสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือภาษีในการให้บริการตามต้นทุนที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากบริการนั้นๆ ได้ ก็จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะของรัฐบาลยิ่งขึ้น

2. ภาระหน้าที่ในการใช้จ่ายที่จะส่งผลต่อการกระจายรายได้ หรือความมั่นคงของประเทศ ควรที่จะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง

3. การกำหนดภาระหน้าที่ในการใช้จ่ายควรมีความชัดเจนและมั่นคงไม่ผันผวนอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการขาดความชัดเจนในการกำหนดหน้าที่การรับผิดชอบในการใช้จ่าย จะก่อให้เกิดความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น อันอาจจะนำมาซึ่งความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดหาบริการสาธารณะ นอกจากนี้ยังอาจส่งผลการกำหนดภาษีและระบบเงินโอนอีกด้วย

อย่างไรก็ตามการกำหนดภาระหน้าที่รับผิดชอบในการใช้จ่ายมิได้มีเพียงแนวทางที่ดีที่สุดเพียงทางเดียว เนื่องจากความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ต้นทุนและเทคโนโลยีในการจัดหาบริการสาธารณะนั้นย่อมมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นจึงอาจจะต้องมีการทบทวนและตรวจสอบความเหมาะสมเป็นระยะ แต่ทั้งนี้การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบในการใช้จ่ายที่เหมาะสมในขณะใดขณะหนึ่งยังคงเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อกระบวนการการกระจายอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเปลี่ยนผ่าน เพื่อประโยชน์ในการกำหนดรายรับจากภาษีที่ท้องถิ่นควรจะได้รับ

3.1.2 หลักทั่วไปในการกำหนดภาษี (Tax Assignment)

โดยทั่วไปแล้วภาษีคือเครื่องมือของรัฐชนิดหนึ่งในการจัดหารายได้ หรือดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางด้านนโยบาย ซึ่งประเภทภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บมีอยู่ด้วยกันหลายประเภท ดังนั้น การกำหนดประเภทภาษีให้รัฐบาลหรือท้องถิ่นในระดับใดย่อมขึ้นอยู่กับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ ดังนี้ คือ

1. หลักความมีประสิทธิภาพของตลาดภายในประเทศ (Efficiency of the Internal Common Market) การกำหนดให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้เองตามหลักของการกระจายอำนาจอาจจะก่อให้เกิดการแข่งขันในการกำหนดอัตราภาษีโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ปัจจัยการผลิตต่างๆ สามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรีซึ่งส่งผลให้ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีโดยรวมลดลง ดังนั้นการกำหนดประเภทภาษีให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บได้จึงจำเป็นต้องคำนึงหลักของความมีประสิทธิภาพด้วย อาทิเช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่เคลื่อนย้ายระหว่างท้องถิ่นได้ยาก จึงเหมาะสมที่จะกำหนดให้เป็นภาษีในความรับผิดชอบของท้องถิ่น

2. หลักแห่งความเสมอภาค (National Equity) เป็นหน้าที่ที่ควรอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางในการดำเนินนโยบายการกระจายรายได้ ซึ่งรัฐบาลอาจจะใช้นโยบายดังกล่าวผ่านทางเครื่องมือภาษี อาทิ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ดังนั้นการกำหนดประเภทภาษีที่ท้องถิ่นควรมีอำนาจในการจัดเก็บจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีชนิดนั้นๆ ด้วย ภาษีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการกระจายรายได้ ไม่ควรเป็นภาษีที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้ เนื่องจากอาจจะทำให้เกิดการบิดเบือนในการจัดสรรทรัพยากร และทำให้การกระจายรายได้โดยภาพรวมแย่ลง

3. หลักของต้นทุนการบริหารจัดการ (Administrative cost) การกำหนดประเภทภาษีให้ท้องถิ่นรับผิดชอบจำเป็นต้องคำนึงถึงต้นทุนในการจัดเก็บภาษีด้วย เนื่องจากการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีอาจจะทำให้ท้องถิ่นต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายมากกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดเก็บ และอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในการหลีกเลี่ยงภาษีมากขึ้นสำหรับภาษีบางประเภท

4. หลักของความต้องการใช้จ่ายทางการคลัง (Fiscal Need) เป็นหลักที่คำนึงถึงความรับผิดชอบ (accountability) ที่ท้องถิ่นควรมีต่อประชาชนผู้เสียภาษี ดังนั้นการกำหนดประเภทภาษีที่ท้องถิ่นควรจะได้รับการจัดสรรหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีหน้าที่ในการใช้จ่ายจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาลกลางในการสนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลัง โดยภาษีที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บเพื่อสนองตอบต่อภาระหน้าที่ในการใช้จ่ายของท้องถิ่นโดยเฉพาะสมควรที่จะให้

ท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดเก็บ ขณะที่ภาษีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการกระจายรายได้หรือรักษาเสถียรภาพของประเทศ ก็สมควรที่จะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางในการจัดเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม

จากแนวคิดตามหลักเศรษฐศาสตร์ตามที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการกำหนดประเภทภาษีที่ท้องถิ่นควรจะได้รับจะคำนึงถึงภาระหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีหน้าที่ในการใช้จ่ายเป็นสำคัญภายใต้กรอบของควมมีประสิทธิภาพ ความเสมอภาค และต้นทุนในการบริหารจัดการ ซึ่งค่าใช้จ่ายที่ท้องถิ่นรับผิดชอบจะต้องครอบคลุมถึงเฉพาะบริการสาธารณะของท้องถิ่น อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติหลักการดังกล่าวค่อนข้างเป็นไปได้ยาก เนื่องจากบริการสาธารณะส่วนมากไม่ได้ถูกจำแนกออกอย่างชัดเจนว่าเป็นของรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใด สินค้าและบริการสาธารณะหลายๆ ประเภทจะต้องอาศัยการรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ไม่สามารถตัดสินใจได้ว่าผลประโยชน์จากบริการสาธารณะเป็นของส่วนพื้นที่ใดหรือรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดหาบริการประเภทเดียวกันร่วมกัน การวางแผนทางด้านนโยบาย การบริหารจัดการควรถูกกำหนดโดยรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ ร่วมกัน

อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปแล้วรัฐบาลกลางจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อบริการสาธารณะในระดับชาติดังต่อไปนี้

- บริการที่ความต้องการของท้องถิ่นต่างๆ ไม่แตกต่างกัน เช่น การป้องกันประเทศ ศาลยุติธรรมและการต่างประเทศ เป็นต้น
- บริการที่ได้รับผลประโยชน์ในการปกครองหลายๆ ระดับและสามารถจัดการได้โดยการทำสัญญาหรือการได้รับเงินช่วยเหลือ เช่น ขนส่งมวลชน และ/หรือการควบคุมคุณภาพน้ำและอากาศ เป็นต้น
- บริการที่มีต้นทุนการจัดการสูงเมื่อเทียบกับผลประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น เช่น การจัดเก็บภาษีเงินได้

ทั้งนี้บริการต่างๆ ข้างต้นอาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการได้หากรัฐบาลกลางช่วยเหลือในการกำหนดนโยบายและให้การสนับสนุนด้านการเงิน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการกำหนดประเภทภาษีและการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องเริ่มต้นจากการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้มีตามชัดเจนเสียก่อน เพื่อให้เป็นแนวทางหรือกรอบในการแบ่งประเภทภาษีระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 แนวคิดในการจัดเก็บภาษี

นอกจากการกำหนดประเภทภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับแล้ว ประเด็นในเรื่องของการจัดเก็บภาษีก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน อย่างไรก็ตามแนวคิดที่ว่ารัฐบาลระดับใดควรเป็นผู้จัดเก็บซึ่งขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของภาษีได้มีการกล่าวรายละเอียดไว้ในหัวข้อ 3.1 แล้ว ดังนั้นในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาแนวคิดในการจัดเก็บภาษีว่ามีวิธีใดบ้าง รวมถึงแนวทางในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่ดี

3.2.1 แนวคิดพื้นฐานของการจัดเก็บภาษี

หลักการจัดเก็บภาษีในปัจจุบันมีด้วยกันหลายวิธี โดยในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะ 2 หลักการสำคัญและเป็นที่ยอมรับ คือ

1) Ability To Pay Approach

หลักการจัดเก็บภาษีแบบนี้เป็นการจัดเก็บตามความสามารถในการจ่ายภาษีของแต่ละบุคคล โดยบุคคลที่มีความสามารถในการจ่ายมากก็ควรที่จะมีภาระภาษีมากกว่าคนที่มีความสามารถในการจ่ายต่ำกว่า โดยการจัดเก็บตามหลักความสามารถในการจ่ายนี้สามารถกระทำได้หลายวิธี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับตัวแปรที่นำมาใช้ในการแสดงถึงความสามารถในการจ่าย ดังนี้คือ

1.1) Income As a Basis of Taxation

การจัดเก็บภาษีโดยวิธีนี้ เป็นการจัดเก็บจากฐานรายได้ของบุคคล เนื่องจากรายได้สามารถเป็นตัวแทนที่ดีของความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay) ของแต่ละคนได้ กล่าวคือ คนที่มีรายได้สูงกว่าจะมีอำนาจหรือความสามารถในการจ่ายภาษีที่สูงกว่าคนที่มียาได้น้อย ดังนั้นคนรวยจึงควรมีภาระภาษีสูงกว่าคนจน อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อถกเถียงว่า จำนวนภาษีที่คนมียาได้สูงจะต้องจ่ายมากกว่านั้น จะต้องจ่ายมากกว่าคนที่มียาได้น้อยเท่าใด เพราะมีความเป็นไปได้ว่าแม้จำนวนเงินภาษีที่คนรวยจ่ายนั้นสูงกว่า (Absolute Term) แต่ถ้าเทียบเป็นสัดส่วนต่อรายได้แล้ว อาจจะมีสัดส่วนต่ำกว่าคนที่มียาได้น้อยกว่าได้ (Regressive Tax) ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้มีรายได้น้อยและผู้มีรายได้มาก นอกจากนี้ระบบภาษีที่ใช้รายได้ของประชาชนเป็นฐานในการจัดเก็บเป็นการเก็บภาษีจากคนที่สร้างผลผลิตให้กับเศรษฐกิจ จึงก่อให้เกิดคำถามที่ว่าระบบภาษีแบบนี้ก่อให้เกิดความยุติธรรมที่แท้จริงหรือไม่

1.2) Consumption As a Basis of Taxation

ตามแนวคิดนี้ระบบภาษีควรที่จะจัดเก็บจากคนที่ใช้ทรัพยากรของเศรษฐกิจแทนที่จะเก็บจากคนที่สร้างผลผลิตให้กับเศรษฐกิจเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรม นั่นคือ ควรจะจัดเก็บภาษีโดยใช้การบริโภคเป็นฐาน กล่าวคือ ผู้ที่บริโภคมากสมควรที่จะจ่ายภาษีมากกว่าผู้ที่บริโภคน้อย อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ตามมาคือ การจัดเก็บภาษีนี้อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ เพราะประชาชนแต่ละคนสามารถออมรายได้ได้มา เพื่อเก็บไว้ใช้จ่ายในอนาคตหลังจากที่เกษียณจากการทำงาน โดยการออมอาจจะกระทำโดยการฝากเงินกับธนาคาร หรือ ซื้อพันธบัตร ซึ่งจะให้ผลตอบแทนกับผู้ออม ทำให้ในอนาคตผู้ออมสามารถบริโภคได้มากขึ้น ทำให้ต้องเสียภาษีมากกว่าในกรณีที่ไม่ออมเงิน ดังนั้น จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมสำหรับผู้บริโภคที่ประหยัดอดออม เพราะจะต้องเสียภาษีมากกว่า ผู้บริโภคที่ไม่มีออมเงินเลย ทั้ง ๆ ที่มีความสามารถในการหารายได้และความสามารถในการจ่ายภาษีเท่าเทียมกัน

1.3) Lifetime Income As the Basis of Taxation

ระบบภาษีที่คิดจากมูลค่าปัจจุบันของรายได้ทั้งชีวิต เป็นการจัดเก็บภาษีจากที่คำนึงถึงรายได้ตลอดชีวิต แทนที่จะคำนึงถึงรายได้ในปีเดียวดังเช่นกรณีของ Income as the basis of Taxation ซึ่งมีความไม่แน่นอนสูง โดยการจัดเก็บภาษีที่คำนึงถึงรายได้ทั้งชีวิตของแต่ละบุคคลนั้นจะสะท้อนถึงความสามารถในการจ่ายภาษีที่แท้จริงตลอดชั่วอายุของแต่ละคน อย่างไรก็ตาม ถ้าสมมติให้ไม่มีการถ่ายโอนมรดกไปยังลูกหลาน ระบบภาษีแบบนี้จะมีนัยเดียวกับการคิดจากมูลค่าปัจจุบันของการบริโภคทั้งชีวิต (Lifetime Consumption) ดังนั้น จึงยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องผลตอบแทนจากการอดออม เช่นเดียวกันกับระบบภาษีที่คิดจากการบริโภค และปัญหาที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือการคำนวณหามูลค่าปัจจุบันของรายได้ทั้งชีวิตของแต่ละคนนั้นทำได้ยากเนื่องจากรายได้ของแต่ละคนไม่ได้มีที่มาจากเงินเดือนเพียงแหล่งเดียว แต่อาจจะมาจากการลงทุน การขายสินทรัพย์ ที่ดิน หรือเป็นผลตอบแทนจากการออมก็ได้

2) The Benefit Approach

การจัดเก็บภาษีตามหลักผลประโยชน์เป็นแนวความคิดที่เน้นในเรื่องของความเท่าเทียม กล่าวคือ ประชาชนควรจะชำระภาษีให้กับรัฐบาลในสัดส่วนที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นได้รับจากการให้บริการสาธารณะนั้นๆ ของภาครัฐ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับคนที่ไม่ได้ใช้บริการสาธารณะดังกล่าว ซึ่งแนวคิดนี้มีความคล้ายคลึงกับหลักการจ่ายค่าใช้บริการในภาคเอกชน นอกจากนี้การจัดเก็บภาษีตามหลักการข้างต้นจะเป็นการเชื่อมโยงการตัดสินใจในการจัดหาบริการสาธารณะของรัฐเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนให้สอดคล้องกับการ

จัดเก็บภาษีเพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้ในการใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณะนั้นๆ ซึ่งก็คือ การคำนึงถึงด้านรายรับจากการจัดเก็บภาษีและรายจ่ายตามภาระหน้าที่ของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนไปพร้อมๆ กัน อันจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาในเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย โดยในท้ายที่สุดแล้วผลประโยชน์สุทธิที่แต่ละคนได้รับจะต้องเท่ากัน ในขณะที่ Ability to Pay approach (หลักความสามารถในการจ่าย) จะคำนึงถึงแต่เฉพาะการจัดเก็บภาษีเพียงด้านเดียว และไม่ได้เชื่อมโยงรายได้ดังกล่าวเข้ากับภาระงานที่ท้องถิ่นควรจะดำเนินการ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของความรับผิดชอบ (accountability) ของท้องถิ่นต่อประชาชนได้

จากที่กล่าวมาข้างต้นถึงแนวคิดวิธีการในการจัดเก็บภาษีจะเห็นได้ว่า หลักผลประโยชน์ (The Benefit Approach) มีความเหมาะสมในการนำมาประยุกต์ใช้เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีตามหลักการกระจายอำนาจมากที่สุด เนื่องจากเป็นหลักการที่ประสานกันระหว่างหลักในการกำหนดภาระหน้าที่ในการใช้จ่ายของรัฐบาลในแต่ละระดับ (Expenditure Assignment) กับหลักการกำหนดภาษีที่ท้องถิ่นควรได้รับ (Tax Assignment) เข้าด้วยกัน

3.2.2 แนวทางการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่ดี

Bird (1999) เสนอว่าระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่ดี โดยหลักการแล้วควรจะเป็นไปตามเงื่อนไขที่ว่า การจัดเก็บภาษีควรจะจัดเก็บจากแหล่งรายได้ที่เพียงพอและสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากรัฐบาล นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีความชัดเจนในการรับผิดชอบต่อภาษีที่จัดเก็บ

ดังนั้นจึงสามารถสรุปแนวทางในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นที่ดีได้ดังนี้

- 1) ควรเป็นการจัดเก็บที่เป็นกลางมากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ คือทำให้เกิดการบิดเบือนในพฤติกรรมของผู้บริโภคและผู้ผลิตน้อยที่สุด
- 2) การบริหารจัดการสามารถทำได้ง่าย
- 3) ควรเป็นฐานรายได้ที่พอเพียงและสม่ำเสมอไม่ผันผวนมากจนเกินไป
- 4) มีการจัดเก็บที่เป็นธรรม
- 5) การจัดเก็บที่โปร่งใส มีเหตุผลอธิบายได้ชัดเจน
- 6) มีต้นทุนในการเก็บภาษีต่ำทั้งในส่วนของหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บและส่วนของผู้เสียภาษีในการชำระภาษี

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติภาษีท้องถิ่นอาจจะเป็นภาษีที่มีการจัดเก็บเพิ่มหรือเสริมจากภาษีของส่วนกลาง (subnational surcharge taxes) ก็ได้ เนื่องจากการมอบหมายให้รัฐบาลกลาง

ซึ่งมีต้นทุนต่ำกว่าในการดำเนินการจัดเก็บจะเป็นการช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบโดยรวม หากในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกกฎหมายบริหารและจัดการได้ด้วยตนเอง รัฐบาลระดับสูงกว่าจะต้องเป็นผู้กำหนดฐานภาษีและทำการจัดเก็บภาษีรวมทั้งส่วนเพิ่มที่อยู่ภายใต้การกำหนดอัตราโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวิธีนี้จะต้องหลีกเลี่ยงการกำหนดฐานภาษีที่ขัดแย้งกันและการใช้สูตรสัดส่วนรวมทั้งวิธีการบริหารจัดการภาษีที่แตกต่างกัน เพราะอาจจะทำให้เกิดปัญหาได้

3.3 วรรณกรรมปริทัศน์เกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดภาษี การจัดสรรภาษี และตัวอย่างในประเทศต่างๆ

3.3.1 วรรณกรรมปริทัศน์เกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดภาษีจำแนกตามประเภทภาษีที่สำคัญ

สำหรับงานวิจัยในส่วนนี้จะอ้างอิงงานแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดภาษีของ Balwantray (1959) และ McLure (1995) เป็นสำคัญ ซึ่งแนวคิดในการกำหนดภาษีแต่ละประเภทจะประกอบด้วย การกำหนดฐานภาษี การกำหนดการจัดเก็บและอัตราภาษี และการบริหารจัดการภาษี ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ภาษีมูลค่าเพิ่ม: Value-added tax (VAT)

ภาษีมูลค่าเพิ่ม ถือได้ว่าเป็นประเภทหนึ่งของภาษีการขายทั่วไป (general sales tax) ซึ่งมีลักษณะการจัดเก็บแบบภาษีหลายชั้น (multiple stage) กล่าวคือ จะจัดเก็บจากมูลค่าสินค้าและบริการส่วนที่เพิ่มขึ้นในแต่ละขั้นตอนการผลิต และการจำหน่ายสินค้าโดยทั่วไป ภาษีมูลค่าเพิ่มถือได้ว่าเป็นภาษีที่สร้างรายได้หลักให้กับทั้งรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะภาษีชนิดนี้เป็นภาษีที่จัดเก็บจากการบริโภค (consumption) กล่าวคือ ฐานภาษีที่ใช้ในการคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่ม คือ มูลค่าของการบริโภค ดังนั้นรัฐบาลทั้งส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสมควรที่จะได้รับรายได้จากภาษีประเภทนี้เพื่อนำไปใช้จ่ายในภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบอันเกิดจากผลของการบริโภค เช่น หน้าที่รักษาความสะอาด กำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล และนำไปใช้จ่ายในสินค้าและบริการสาธารณะที่ก่อให้เกิด generalized benefits

ประเด็นที่น่าสนใจสำหรับภาษีมูลค่าเพิ่มประเด็นหนึ่งก็คือ การบริหารจัดการเก็บภาษีประเภทนี้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะแยกจัดเก็บเอง หรือบริหารร่วมกับรัฐบาลส่วนกลางโดยมีการใช้ข้อมูลต่างๆ ร่วมกัน ทั้งนี้การใช้ระบบการจัดเก็บแบบใดนั้น สิ่งสำคัญที่ควรคำนึงถึงก็คือ การประหยัดต้นทุนในการจัดเก็บ ดังนั้นภาษีมูลค่าเพิ่มจึงไม่เหมาะที่จะให้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง แต่

ควรจะให้รัฐบาลกลางจัดเก็บให้ท้องถิ่นในรูปแบบของการจัดเก็บเสริมให้ (surcharge) เพื่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บและอาจจะทำการจัดสรรส่วนแบ่งเป็นพิเศษให้กับท้องถิ่นระดับต่างๆ ตามสูตรที่เหมาะสม นอกจากนี้ในเรื่องของการกำหนดอัตราภาษีเสริม (surcharge tax) ก็ไม่ควรที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นผู้กำหนดเอง เพราะความแตกต่างของอัตราภาษีระหว่างท้องถิ่นจะก่อให้เกิดการบิดเบือนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยรวม ดังนั้นโดยสรุปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายได้จากการจัดเก็บเสริมบนภาษีมูลค่าเพิ่มของรัฐบาลได้ แต่ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรใช้อำนาจในการปรับอัตราภาษีเสริมดังกล่าว

อย่างไรก็ตามมีบางประเทศให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษี VAT เช่น บราซิล จีน และรัสเซีย โดยรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแบ่งการรับผิดชอบในขั้นตอนการดำเนินการด้านภาษีบนฐาน Deviation Basis การแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นสามารถทำได้หากภาษีถูกจัดเก็บโดยรัฐบาลกลางและรัฐบาลกลางเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการส่งออกสินค้าระหว่างจังหวัด แต่ทั้งนี้พบว่ายังมีการปกป้องธุรกิจภายในจังหวัดบางจังหวัดในประเทศจีน และการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนในการจัดการภาษี VAT ในประเทศบราซิลยังก่อให้เกิดปัญหาการบริหารการจัดการรวมถึงการบิดเบือนทรัพยากรทางเศรษฐกิจอีกด้วย

ภาษีธุรกิจเฉพาะ

ภาษีธุรกิจเฉพาะ คือภาษีที่เรียกเก็บจากกิจการบางประเภท ซึ่งไม่อาจจัดเก็บในลักษณะภาษีมูลค่าเพิ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะคิดคำนวณจากฐานรายรับเฉพาะที่เกิดจากการประกอบกิจการในราชอาณาจักรก่อนหักรายจ่ายตามอัตราภาษีที่กำหนด ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับการจัดเก็บภาษีการค้าที่มีการยกเลิกไป แต่มีใช้ว่ารายรับทุกประเภทจะต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทของกิจการ

สำหรับประเด็นปัญหาและแนวทางในการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะนั้น มีความคล้ายคลึงกับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม กล่าวคือ รัฐบาลกลางควรจะเป็นผู้จัดเก็บภาษีตามอัตราภาษีที่กำหนด และทำการจัดเก็บเพิ่มในส่วนที่เป็นรายได้ให้แก่ท้องถิ่นในลักษณะของอัตราภาษีเสริม (surcharge) ทั้งนี้เพื่อความเหมาะสมและเป็นการประหยัดต้นทุนในการจัดเก็บให้แก่ท้องถิ่น

ภาษีเงินได้นิติบุคคล: Corporate income tax

ภาษีเงินได้นิติบุคคลควรจัดเก็บโดยตรงจากส่วนกลาง เนื่องจากการจัดเก็บโดยท้องถิ่นจะทำให้ต้นทุนดำเนินการสูงและมีแรงจูงใจให้ผู้เสียภาษีหลบเลี่ยงภาษี ซึ่งอาจจะทำให้เกิดช่องทางการโยกย้ายภาษีไปจ่ายในพื้นที่อื่น ทั้งนี้อัตราภาษีที่จัดเก็บควรจะเท่ากันหรือไม่แตกต่างกันมากนัก เพราะหากอัตราภาษีมีความแตกต่างกันมาก อาจจะทำให้เกิดการบิดเบือนใน

กิจกรรมทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น กล่าวคือ ท้องที่ใดที่มีภาษีต่ำจะดึงดูดหน่วยธุรกิจรวมทั้งประชากรและสถานประกอบการ เข้าไปอาศัยอยู่เกินกว่าระดับที่ควรจะเป็นตามศักยภาพและทรัพยากรของท้องถิ่น นอกจากนี้การจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะไม่ทำให้รัฐบาลบรรลุวัตถุประสงค์การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในภาพรวม อีกทั้งยังก่อให้เกิดการบิดเบือนการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นอีกด้วย

McLure (1995) ตั้งข้อสังเกตว่าภายใต้สภาพที่ท้องถิ่นขาดแคลนรายได้ อาจจะเป็นการเหมาะสมที่รัฐบาลกลางจะมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเสริม (surcharge) ในภาษีรายได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ทั้งนี้การเสนอให้ภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมดยังคงมีความไม่เหมาะสมตามเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น รวมถึงความไม่แน่นอนในการเป็นแหล่งรายได้ให้กับท้องถิ่น

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา: Personal income tax

ภาษีประเภทนี้สามารถจัดเก็บได้ทั้งในส่วน of รัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่โดยทั่วไปแล้วจะถูกจัดเก็บโดยรัฐบาลกลางเพราะรัฐบาลกลางมีหน้าที่รับผิดชอบในการกระจายรายได้ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และป้องกันประเทศ โดยส่วนมากประเทศจะใช้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นเครื่องมือทางภาษีที่รัฐบาลกลางนิยมใช้เพื่อหารายได้ให้แก่ภาครัฐ แต่มีบางประเทศที่ภาษีประเภทนี้ถูกจัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย สวิตเซอร์แลนด์ กลุ่มประเทศบอลติก และรัสเซีย เป็นต้น ซึ่งการกำหนดให้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นหน้าที่การจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยข้อดีของการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา คือ มีการบริหารจัดการที่ง่ายหากคำนวณจากฐานภาษีที่อยู่อาศัยเนื่องจากมีความยุติธรรมและมีเสถียรภาพ นอกจากนี้ยังลดปัญหาในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากสถานที่ทำงานซึ่งอาจทำได้ยากในกรณีที่ปัจจัยแรงงานสามารถเคลื่อนย้ายได้ ดังนั้นการคำนวณจากฐานที่อยู่อาศัยจะมีความชัดเจนและสามารถทำได้ง่ายกว่า ดังนั้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่เก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกำหนดจากฐานภาษีที่อยู่อาศัยมากกว่าฐานการจ้างงาน แต่กระนั้นก็ยังมีการเก็บภาษีเงินเดือน (payroll tax) ซึ่งมาจากฐานการจ้างงานเนื่องจากความยากในการจัดเก็บภาษีรายได้จากฐานที่อยู่อาศัย อย่างไรก็ตามหากรัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บภาษีประเภทนี้แล้วจัดสรรรายได้สู่ท้องถิ่นอย่างเหมาะสม ภาษีประเภทนี้จะเป็นเครื่องมือทางการคลังที่ดีที่สุด

ภาษีสรรพสามิตและภาษีการขาย: Excise and sales taxes

หากธุรกิจมีการดำเนินงานภายในขอบเขตพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็สมควรที่จะเป็นผู้จัดเก็บภาษีประเภทนี้เพื่อชดเชยต้นทุนในการให้บริการสาธารณะแก่ธุรกิจดังกล่าว แต่การเก็บภาษีท้องถิ่นดังกล่าวจะไม่ประสบผลสำเร็จหากรายรับจากภาษีที่ได้ไม่สอดคล้องต่อค่าใช้จ่ายที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ธุรกิจหรืออุตสาหกรรมในท้องถิ่นนั้น ส่วนภาษีค้าปลีก (retail sales tax) ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมักเป็นผู้จัดเก็บ เนื่องจากมีการบริหารจัดการที่ง่ายและเป็นรายรับสำคัญของส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ

ภาษียานยนต์และล้อเลื่อน: Motor vehicle tax

ภาษีการเป็นเจ้าของและการใช้ยานยนต์และล้อเลื่อนเป็นภาษีที่สามารถจัดเก็บได้ง่าย แต่รัฐบาลเมืองในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศมักละเลยการจัดเก็บภาษีประเภทนี้ นอกจากนี้ภาระภาษีมักตกอยู่กับผู้มีรายได้สูง ดังนั้นรัฐบาลกลางอาจใช้ภาษียานยนต์และล้อเลื่อนเป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุเป้าหมายการกระจายรายได้ได้ แต่ควรยกเว้นการจัดเก็บภาษีประเภทนี้จากยานยนต์ล้อเลื่อนที่ใช้ในการขนส่งมวลชนสำหรับผู้มีรายได้ต่ำ อย่างไรก็ตามภาษียานยนต์และล้อเลื่อนถือได้ว่าเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาลที่เรียกเก็บจากผู้ที่เป็นเจ้าของรถยนต์เพื่อเป็นค่าธรรมเนียมการใช้ถนน (User Fee for Road Use) โดยในกรณีของประเทศไทยนั้นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บ คือ กรมการขนส่งทางบก และมีการจัดสรรรายได้จากภาษีประเภทนี้สู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในภายหลัง โดยหลักเหตุผลแล้วภาษีประเภทนี้มีความเหมาะสมที่จะเป็นแหล่งรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากภาษีประเภทนี้เป็นภาษีที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของท้องถิ่น หากท้องถิ่นใดมีปริมาณการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นมากก็ย่อมจะก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายในการทำบำรุงมากขึ้นเช่นเดียวกัน เช่น หากท้องถิ่น ก. มีปริมาณรถยนต์ในท้องถิ่นมาก ค่าใช้จ่ายในการสร้างและซ่อมแซมถนนหนทางก็จะมีสัดส่วนที่มากขึ้นเช่นกัน แต่อย่างไรก็ดี Bird(1999) ได้เสนอแนะว่าภาษีประเภทนี้ไม่จำเป็นที่จะเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาลในระดับใดระดับหนึ่ง (ไม่จำเป็นว่ารัฐบาลส่วนกลางหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดเก็บแต่เพียงฝ่ายเดียว) เพราะภาระค่าใช้จ่ายย่อมเกิดขึ้นกับรัฐบาลทุกระดับ โดยในระดับรัฐบาลส่วนกลางก็มีความเหมาะสมที่จะเป็นแหล่งรายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายสร้างและซ่อมแซมถนนเครือข่ายระหว่างท้องถิ่น ส่วนในระดับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีความเหมาะสมที่จะเป็นแหล่งรายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายในถนนภายในท้องถิ่นตนเอง

นอกจากนี้ยังมีภาษีบางประเภทที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองหรือใช้ประโยชน์จากยานยนต์และล้อเลื่อน อาทิ ภาษีเชื้อเพลิง(fuel taxes) ซึ่งเป็นภาษีที่มีการจัดเก็บง่าย เนื่องจากเป็น

ภาษีที่ซ่อนอยู่ในราคาเชื้อเพลิง, ค่าธรรมเนียมการใช้ถนน (road toll) ซึ่งสามารถเรียกเก็บได้ไม่ยากเช่นกัน หากค่าธรรมเนียมดังกล่าวสะท้อนถึงผลประโยชน์ในการใช้ถนนอย่างแท้จริง, Automotive sales และ transfer taxes จัดเป็นภาษีที่มีประสิทธิภาพน้อยที่สุดเนื่องจากมีฐานภาษีที่แคบ และในแต่ละปีฐานภาษีมีการปรับตัวเพิ่มขึ้นน้อย

ภาษีทรัพย์สินและที่ดิน: Property and land taxes

โดยทั่วไปแล้วภาษีประเภทนี้จะถูกกำหนดให้เป็นภาษีท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นดำเนินการจัดเก็บเอง เนื่องจากภาษีจัดเก็บจากฐานทรัพย์สินที่เคลื่อนย้ายไม่ได้ จึงไม่มีผลต่อการบิดเบือนทรัพยากรที่ใช้ในการผลิต และเจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะของภาครัฐโดยตรง ซึ่งสะท้อนหลักการของ benefit tax กล่าวคือ ท้องถิ่นให้บริการถนนหนทาง ความสะอาด ฯลฯ บริการเหล่านี้จะสะท้อนรวมอยู่ในราคาของทรัพย์สิน ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพสูงสอดคล้องกับรายรับภาษีที่ได้จากทรัพย์สินที่มีมูลค่ามากด้วยเช่นกัน นอกจากนี้โดยหลักการแล้วอัตราภาษีทรัพย์สินควรจะมี ความแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น เนื่องจากความแตกต่างของอัตราภาษีจะสามารถใช้เป็น tax price ในการชักจูงให้ประชาชนเข้าไปอาศัยในพื้นที่ที่ล้าหลังได้

อย่างไรก็ตามแม้ว่าภาษีทรัพย์สินจะถูกจัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่สำหรับประเทศที่ประสบปัญหาภาวะเงินเฟ้อ พบว่าการจัดเก็บค่อนข้างมีความยุ่งยากและรายรับที่จัดเก็บได้เป็นเพียงส่วนน้อยเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายในบริการสาธารณะของท้องถิ่น และแม้ว่ารายรับจากภาษีทรัพย์สินสำหรับประเทศกำลังพัฒนาจะคิดเป็นสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ท้องถิ่นทั้งหมด แต่เมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายในบริการสาธารณะแล้วพบว่ารายรับดังกล่าวยังมีสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ 1 ของรายจ่ายในบริการสาธารณะทั้งหมด ส่งผลให้ประเทศเหล่านี้ยังคงต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากต่างประเทศ Dillinger (1991) หรือแม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้ว รายได้จากภาษีทรัพย์สินมักเป็นรายรับส่วนน้อยไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในบริการสาธารณะของท้องถิ่น (ไม่มีประเทศพัฒนาแล้วประเทศใดที่มีสัดส่วนรายได้จากภาษีทรัพย์สินสูงเกิน ร้อยละ 10 ของค่าใช้จ่ายสาธารณะทั้งหมด (Bird and Slack 1991)) ดังนั้นจะเห็นได้ว่าภาษีทรัพย์สินแม้ว่าจะเป็นแหล่งรายได้สำคัญของส่วนท้องถิ่น แต่รายรับดังกล่าวมักไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการจัดหาบริการสาธารณะในประเทศ

งานของ Dillinger (1991) เสนอแนะให้มีการปฏิรูปภาษีทรัพย์สินโดยควรทำให้ภาษีประเภทนี้เป็นเครื่องมือที่ตอบสนองต่อนโยบายการคลังท้องถิ่นดังนี้ คือ ประการแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้กำหนดอัตราภาษีทรัพย์สินเอง (มีประเทศกำลังพัฒนาเพียงไม่กี่ประเทศที่ปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราภาษีเองโดยอิสระ) ประการที่

สอง ต้องมีฐานภาษีที่เพียงพอในการเป็นแหล่งรายได้ของท้องถิ่น และประการสุดท้าย ลำดับขั้นตอนกระบวนการปฏิรูปจะต้องมีการพัฒนาการจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพ มีการประเมินความถูกต้อง รวมทั้งครอบคลุมถึงศักยภาพของฐานภาษีด้วย อย่างไรก็ตามการจัดเก็บภาษีประเภทนี้มีต้นทุนทางการเมืองค่อนข้างสูง จึงไม่ค่อยมีรัฐบาลใดจัดเก็บภาษีประเภทนี้ในอัตราที่สูง

ภาษีทรัพยากรธรรมชาติ (Natural resource tax)

ตามหลักการกำหนดและจัดเก็บภาษีในอุดมคติ ภาษีทรัพยากรธรรมชาติควรถูกจัดเก็บโดยรัฐบาลส่วนกลาง เพราะทรัพยากรธรรมชาติอาจจะกระจุกตัวอยู่ในเฉพาะบางพื้นที่เท่านั้น ไม่ได้กระจายทั่วไปในแต่ละพื้นที่ ดังนั้นตามหลักการแล้วทรัพยากรธรรมชาติจึงควรเป็นของประเทศโดยส่วนรวม อย่างไรก็ตามการจัดสรรรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติจากรัฐบาลกลางให้กับท้องถิ่นอยู่ภายใต้เหตุผลของผลกระทบภายนอก (externality, spillover) ที่ท้องถิ่นได้รับจากการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ อันอาจจะทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติได้ ดังนั้นระบบชดเชยซึ่งอาจอยู่ในรูปของภาษีที่ถูกกำหนดล่วงหน้า (earmarked tax) โดยการกำหนดส่วนหนึ่งแบ่งให้กับท้องถิ่น ซึ่งอาจจะนำเงินภาษีที่ได้รับการจัดสรรชนิดนั้นๆ จะต้องนำไปใช้เพื่อการใด

สิ่งสำคัญในการจัดเก็บภาษีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ จะต้องคำนึงถึงความอุดมสมบูรณ์ในทรัพยากรที่มีแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันจากการได้รับจำนวนรายได้ที่แตกต่างกัน และอาจนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ

ภาษีสิ่งแวดล้อม (Environmental levies)

ภาษีประเภทนี้เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากการทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง การกำหนดอัตราภาษีประเภทนี้จะต้องครอบคลุมต้นทุนสังคมที่เกิดจากการแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ก่อให้เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการจัดเก็บภาษีประเภทนี้สามารถทำได้ทั้งในระดับรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำหนดระดับภาษีที่เหมาะสมเพื่อให้มีรายได้เพียงพอในการชดเชยต้นทุนสังคมที่เกิดจากความเสื่อมโทรมลงของสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นผลมาจากการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ในขณะที่รัฐบาลกลางจะจัดเก็บในส่วนที่เกิดต้นทุนทางในส่วนที่ขอบเขตการจัดเก็บของท้องถิ่นไม่สามารถครอบคลุมถึง

ภาษีเสริม (Subnational surcharge tax)

McLure (1995) สรุปไว้ว่า ภาษีเสริมเป็นภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับอำนาจจากรัฐบาลกลางให้จัดเก็บเอง ซึ่งมีการจัดเก็บภาษีบนฐานร่วมกันใน 2 ระดับองค์กร ในทางทฤษฎีองค์กรปกครองท้องถิ่นอาจมีอิสระในการกำหนดอัตราภาษีที่เก็บในท้องถิ่นเอง แต่บางกรณีอัตราภาษีอาจถูกกำหนดโดยรัฐบาลกลางเพื่อให้เป็นอัตราเดียวกันในทุกเขตการปกครอง ตัวอย่างเช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งการจัดเก็บภาษีเสริมในอัตราเดียวกัน จะทำให้เกิดความเท่าเทียมกันในการจัดสรรรายได้มากกว่า

ระบบภาษีเสริมของท้องถิ่นจากฐานภาษีของส่วนกลางหรือ tax sharing โดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลกลางจะเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดเก็บแล้วจึงจัดสรรให้กับท้องถิ่น อาทิเช่นในกรณีของประเทศไทย แต่ในบางประเทศระบบ tax sharing อาจะจัดเก็บโดยส่วนท้องถิ่นแล้วจึงแบ่งรายได้ให้กับส่วนกลาง (เช่นประเทศจีน ซึ่งเป็น unitary state เช่นเดียวกับประเทศไทย ท้องถิ่นระดับมณฑลทำหน้าที่จัดเก็บแล้วแบ่งรายได้ให้ส่วนกลาง)

รายรับที่ไม่ใช่ภาษี: Non-tax revenues

รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากขึ้นอยู่กับค่าธรรมเนียมการใช้ประโยชน์ (user and benefit charges) เนื่องจากมีการบริหารจัดการที่ทำได้ง่าย รัฐมีหน้าที่ในการให้บริการหรือผลิตสินค้าสาธารณะที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม เช่น ถนน ทางด่วน ฯลฯ ซึ่งการให้บริการดังกล่าวทำให้ภาครัฐมีต้นทุนค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น (ได้แก่ ต้นทุนในการสร้างและการซ่อมแซม บำรุงรักษา เป็นต้น) ดังนั้นรัฐบาลจึงควรเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะจากประชาชนที่ใช้ประโยชน์ โดยอัตราค่าบริการที่รัฐเรียกเก็บควรได้รับความยินยอมจากประชาชน ผู้ใช้บริการ นอกจากนี้ รายได้จากค่าธรรมเนียม ยังเป็นแหล่งรายได้ส่วนสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ อีกด้วย โดยทั้งรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียม ที่เกิดจากการให้บริการขององค์กรปกครองแต่ละระดับ เช่น รัฐบาลกลางสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้ทางด่วน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้นายในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตามในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศเช่น ประเทศอาร์เจนตินา พยายามนำเอาการจัดเก็บค่าธรรมเนียมมาใช้ แต่เนื่องจากความไม่มีประสิทธิภาพของระบบ ทำให้การจัดเก็บค่าบริการดังกล่าวไม่สัมฤทธิ์ผล

นอกจากนี้กระบวนการสลากกินแบ่ง (lottery proceed) ก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่ช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีกระบวนการที่ง่ายต่อการจัดการและภาษีสามารถช้อนไว้ในราคาขายได้ อย่างไรก็ตามภาษีประเภทนี้มีลักษณะเป็นภาษีถดถอย ดังนั้นจึงไม่ใช่เครื่องมือหารายได้ที่ดีสำหรับท้องถิ่นในสร้างความเท่าเทียมกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา

ตารางที่ 3.1 แสดงแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดภาษี

ประเภทภาษี	การกำหนดฐานภาษี	การจัดเก็บภาษีและ การกำหนดอัตราภาษี	การบริหารจัดการ	หมายเหตุ
1) ภาษีศุลกากร	F	F	F	ภาษีการค้าระหว่างประเทศ
2) ภาษีเงินได้นิติบุคคล	F, U	F, U	F, U	
3) ภาษีทรัพยากร	F	F	F	การจัดสรรฐานภาษีมีความไม่เท่าเทียม กันอย่างมาก
3.1) ภาษีค่าเช่าทรัพยากร	S, L	S, L	S, L	
3.2) ค่าธรรมเนียมและ ค่าภาคหลวงทรัพยากร	S, L	S, L	S, L	เป็นภาษีค่าธรรมเนียมที่เก็บจากการ ได้รับประโยชน์จากบริการของส่วน ท้องถิ่น
3.3) ภาษี Severance Tax (การ ผลิต ผลผลิตและทรัพย์สิน)	S, L	S, L	S, L	
3.4) ค่า Conservation Charges	S, L	S, L	S, L	เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมท้องถิ่น เป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพ ใช้ กระจายรายได้
4) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	F	F, S, L	F	
5) ภาษีสินทรัพย์ (สินทรัพย์ ทุน การโอนกรรมสิทธิ์รวมทั้งหมด)	F	F, S	F	ใช้เพื่อเป้าหมายการกระจายรายได้
6) ภาษีเงินเดือน	F, S	F, S	F, S	
7) ภาษีมูลค่าเพิ่ม	F	F	F	เป็นค่าธรรมเนียมการได้รับผลประโยชน์ และครอบคลุมการรักษาความปลอดภัย ทางสังคม
8) ภาษีการขายทั่วไป(การผลิต/ขายส่ง/ขายปลีก)				
ทางเลือกที่1 Option A	S	S, L	S, L	มีต้นทุนการต่อรอง (compliance cost) สูงกว่า
ทางเลือกที่2 Option B	F	F	F	
8.1) ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา อากรยาสูบ	F, S	F, S	F, S	เป็นการจ่ายเพื่อการสาธารณสุขที่อยู่ ภายใต้การรับผิดชอบของส่วนท้องถิ่น
8.2) ภาษีการพนัน	S, L	S, L	S, L	
8.3) ภาษีสลากกินแบ่ง	S, L	S, L	S, L	อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของส่วน

				ท้องถิ่น
ประเภทภาษี	การกำหนดฐานภาษี	การจัดเก็บภาษีและกำหนดอัตราภาษี	การบริหารจัดการ	หมายเหตุ
8.4) ภาษีแข่งน้ำ	S, L	S, L	S, L	อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของส่วนท้องถิ่น
9) ภาษีจากการทำให้เกิดของเสีย "Bads"	S, L	S, L	S, L	
9.1) ภาษี Carbon Tax	F	F	F	เพื่อพิทักษ์หรือป้องกันการเกิดมลภาวะของประเทศ
9.2) ภาษี BTU	F, S, L	F, S, L	F, S, L	ผลผลิตสุทธิจากกระบวนการทั้งหมดทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น
9.3) ภาษีเชื้อเพลิงยานยนต์ล้อเลื่อน	F, S, L	F, S, L	F, S, L	เรียกเก็บเพื่อใช้จ่ายในส่วนของค่าบริการถนนของท้องถิ่นและจังหวัด
9.4) ค่า Effluent Charge	F, S, L	F, S, L	F, S, L	เรียกเก็บเพื่อใช้ควบคุมมลภาวะในกรณีที่อยู่ในพื้นที่ระหว่างเทศบาลและมลรัฐ
9.5) ค่าผ่านทาง Congestion Toll	F, S, L	F, S, L	F, S, L	เรียกเก็บเพื่อใช้จ่ายในส่วนของค่าบริการถนนของท้องถิ่นและจังหวัด
10) ภาษียานยนต์และล้อเลื่อน (การจดทะเบียน การโอน และค่าธรรมเนียมใบขับขี่ประจำปี)	S	S	S	อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของมลรัฐ
11) ภาษีกิจเฉพาะ	S	S	S	เป็นภาษีที่เก็บจากผลประโยชน์ที่ได้รับ
12) ภาษีสรรพสามิต	S, L	S, L	S, L	เรียกเก็บจากภาษีฐานที่อยู่อาศัย
13) ภาษีทรัพย์สิน	S	S	S	
13.1) ภาษีที่ดิน	S	S	S	เนื่องจากเป็นปัจจัยที่ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ จึงเรียกเก็บจากผลประโยชน์ที่ได้รับ
13.2) ภาษี Frontage, ภาษีการพัฒนา Betterment Tax	S, L	S, L	S, L	เป็นต้นทุนชดเชย (recovery cost)
14) ภาษี Poll Tax	F, S, L	F, S, L	F, S, L	จ่ายเพื่อให้ได้รับบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
15) ค่าธรรมเนียม และ User Charges	F, S, L	F, S, L	F, S, L	จ่ายเพื่อให้ได้รับบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่มา: Managing Local Government Expenditure and Fiscal Decentralization, To serve And To Preserve.

หมายเหตุ: F = สหพันธรัฐ, L = เทศบาล, S = มลรัฐหรือจังหวัด, U = supranational entity

3.3.2 วรรณกรรมปริทัศน์เกี่ยวกับแนวคิดและหลักเกณฑ์ในการจัดสรรภาษี จำแนกตามประเภทภาษีที่สำคัญ

สำหรับหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีท้องถิ่นที่ดีตามหลักแนวคิดของ McLure (1999) และ Bird (1999) นั้น ควรจะมีความสอดคล้องกับหลักการนำไปใช้ตามค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นตามภาระหน้าที่ในความรับผิดชอบของแต่ละท้องถิ่น นอกจากนี้ภาษีดังกล่าวก็ควรจะมีความง่ายและความชัดเจนในด้านการบริหารและการจัดการ โดยระบบภาษีท้องถิ่นจะต้องก่อให้เกิดการบิดเบือนทางเศรษฐกิจ (economic distortion) น้อยที่สุด และการจัดเก็บภาษีจะต้องไม่เกิดการผลักภาระภาษีไปให้แก่บุคคลอื่นๆ

อย่างไรก็ตามภาษีบางประเภทมีความเหมาะสมที่จะให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง เช่น ภาษีทรัพย์สินประเภทต่างๆ เป็นต้น แต่สำหรับภาษีบางประเภทนั้น ถึงแม้ว่าจะสามารถเป็นแหล่งรายได้ที่ดีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ถ้าหากรัฐบาลโอนอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองอาจจะก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนซึ่งจะทำให้ต้นทุนในการบริหารจัดการสูงขึ้น ดังนั้นภาษีประเภทหลังนี้ควรจะให้รัฐบาลกลางเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บ แล้วจึงจัดสรรคืนสู่ท้องถิ่น อย่างไรก็ตามระบบการจัดสรรภาษีอาจมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับเหตุผลดังนี้คือ

- 1) เพื่อแก้ไขความไม่สมดุลของการกำหนดค่าใช้จ่ายและแหล่งรายได้ต่างๆ ให้ถูกต้อง
- 2) เพื่อให้แน่ใจว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถให้บริการพื้นฐานขั้นต่ำได้
- 3) เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองท้องถิ่นขยายบริการไปสู่พื้นที่ห่างไกล
- 4) เพื่อแก้ปัญหาความไม่เพียงพอของรายได้ของท้องถิ่น
- 5) เพื่อขจัดความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจระหว่างท้องถิ่น
- 6) เพื่อให้มีการกระจายรายได้ในระดับพื้นฐานภายในระบบภาษีอีกทอดหนึ่ง

Balwantray (1959) เสนอหลักการจัดสรรรายได้ 3 วิธีดังนี้คือ

- 1) Derivative Basis

หลักการแบ่งรายได้ในส่วนแรกจะต้องขึ้นอยู่กับฐานที่มา (derivation basis) ซึ่งส่วนแบ่งต้องพิจารณาจากแหล่งที่มาของการดำเนินการจัดการภาษี

- 2) Grant Basis

ในส่วนที่สองนี้การแบ่งรายได้จะต้องขึ้นอยู่กับฐานการให้เงินช่วยเหลือ (grant basis) ซึ่งรัฐบาลกลางจะเป็นผู้แจกจ่ายรายได้ให้กับส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ ภายใต้สูตรหรือต้นทุนในการจัดเก็บภาษี

3) Piggyback System

หลักของการแบ่งรายได้ส่วนสุดท้ายคือระบบ piggyback system ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรวมอัตราภาษีท้องถิ่นเข้ากับอัตราภาษีส่วนกลางและให้รัฐบาลกลางเป็นผู้ช่วยจัดเก็บภาษีทั้งหมดให้

จากที่กล่าวมาข้างต้นแนวคิดในการจัดสรรภาษีส่วนมากมักอยู่บนฐาน derivation basis คือการจัดสรรโดยอิงกับฐานภาษีที่เป็นแหล่งกำเนิดของรายได้จากภาษีแต่ละประเภทอย่างแท้จริง ซึ่งจะช่วยให้รัฐบาลมีแรงจูงใจในการจัดเก็บภาษีเพื่อให้ได้รับประโยชน์สูงสุด ซึ่งกรณีดังกล่าวได้เกิดขึ้นในประเทศจีน อินเดีย และรัสเซีย การแบ่งรายได้ภายใต้การจัดสรรโดยสูตร(formula basis) จะช่วยลดปัญหาความซับซ้อนยุ่งยากได้ แต่จะสร้างปัญหาในด้านการจัดการเศรษฐกิจโดยภาพรวม ดังนั้นงานวิจัยในส่วนนี้จะแยกวิเคราะห์ภาษีในแต่ละประเภทที่อยู่ในข่ายของการศึกษา อันได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต (Excise tax) และ ภาษียานยนต์และล้อเลื่อน ออกเป็นส่วนๆดังต่อไปนี้

ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT)

การจัดสรรรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บในรูปของการจัดเก็บเสริมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น สมควรที่จะจัดสรรให้สอดคล้องกับฐานภาษี ซึ่งในกรณีนี้คือ ปริมาณการบริโภคในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งยากในการจัดเก็บ ดังนั้นจึงต้องใช้ข้อมูลตัวอื่นเพื่อที่จะเป็นตัวแทนของระดับการบริโภค ซึ่งควรมีฐานที่แตกต่างกันในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจากข้อเสนอของ Hall and Smith (1995) ได้เสนอให้ใช้ จำนวนประชากร และพื้นที่ของร้านค้าปลีกเป็นตัวแทนในการคำนวณฐานภาษี โดยข้อมูลดังกล่าวจะเป็นตัวแทนของผู้บริโภคและผู้ขายตามลำดับ ซึ่งแนวคิดข้างต้นนี้แสดงให้เห็นว่าการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ควรที่จะพิจารณาจากทั้งทางด้านของผู้บริโภคและผู้ผลิตพร้อมๆ กัน ทั้งนี้เพื่อความเหมาะสมสอดคล้องกับขั้นตอนในการจัดเก็บภาษี ซึ่งจะจัดเก็บตามมูลค่าเพิ่มในทุกขั้นตอนการผลิตมิใช่ที่การบริโภคขั้นสุดท้ายเพียงอย่างเดียวเท่านั้น

ภาษีธุรกิจเฉพาะ

เนื่องจากภาษีธุรกิจเฉพาะเป็นภาษีทางการค้าที่เกิดจากการให้บริการ ดังนั้นการจัดสรรภาษีดังกล่าวกลับคืนสู่ท้องถิ่น รัฐบาลก็ควรที่จะดำเนินการจัดสรรให้สอดคล้องกับแหล่งกำเนิดภาษี อาทิ การใช้ตัวแปรรายได้ของประชากรซึ่งแสดงถึงความสามารถในการบริโภคมาเป็นตัวแทนในการจัดสรร ทั้งนี้เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บและการจัดสรรภาษี

ภาษีสรรพสามิต

ภาษีสรรพสามิต เป็นภาษีการขายเฉพาะ (selective sales taxes) ที่เรียกเก็บจากสินค้าและบริการบางประเภท ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าที่มีลักษณะของสินค้าฟุ่มเฟือย สำหรับกรณีของประเทศไทยมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้า 11 ชนิด แต่มีเพียง 3 ชนิดที่มีการจัดสรรรายได้ให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปภาษีเสริม (surcharge) ซึ่งได้แก่ ภาษีสุรา ภาษีน้ำมัน และภาษีบุหรี่และยาสูบ ทั้งนี้ภาษีทั้ง 3 ชนิดถือได้ว่าเป็นภาษีที่เก็บจากการบริโภค (consumption) เช่นเดียวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม กล่าวคือฐานภาษีคือปริมาณการบริโภคในสินค้าทั้งสามชนิด ทั้งนี้การบริโภคสินค้าทั้งสามประเภทก่อให้เกิดภาระหน้าที่ต่างๆแก่ท้องถิ่น เช่น หากคนในท้องถิ่นมีการบริโภคสุรา หรือบุหรี่มาก ค่าใช้จ่ายทางด้านสาธารณสุขและการดูแลสุขภาพของประชาชนก็ย่อมมีมากขึ้นตามลำดับด้วย ดังนั้นการจัดสรรรายได้จากภาษีประเภทนี้ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือเป็นเรื่องที่เหมาะสม

อย่างไรก็ตามผลการสำรวจจากกรณีศึกษาของประเทศต่างๆ ยังมีได้ระบุชี้ชัดถึงวิธีการจัดสรรและเกณฑ์ที่เหมาะสมของภาษีประเภทนี้สู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับย่อย แต่ทั้งนี้การจัดสรรที่ดีก็ยังคงต้องอยู่บนพื้นฐานการจัดสรรที่อิงกับฐานภาษีที่เป็นแหล่งกำเนิดของรายได้ชนิดนั้นๆ โดยในที่นี้จะพิจารณาจากความสามารถในการบริโภคของประชาชนในแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และจำนวนประชากรเป็นเกณฑ์เบื้องต้น

ภาษียานยนต์ล้อเลื่อน

สำหรับเกณฑ์การจัดสรรรายได้ของภาษีประเภทนี้สู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น ควรที่จะอยู่บนพื้นฐานที่อิงกับฐานภาษีที่เป็นแหล่งกำเนิดของรายได้ โดยตัวแปรที่จะนำมาใช้เป็นเกณฑ์สำคัญ คือ จำนวนรถยนต์ในแต่ละท้องถิ่น โดยนอกเหนือจากจำนวนรถยนต์แล้ว ฐานภาษีที่นำมาใช้ในการคำนวณยังสามารถพิจารณารายละเอียดลงไปถึง ชนิดของเครื่องยนต์ ขนาด ลูกสูบ จำนวนล้อ และความสามารถในการบรรทุกได้อีกด้วย (เป็นฐานภาษีที่เกาหลีใต้ใช้ จาก Chang-Soo Moon (1999) เพราะในแต่ละประเภทรถยนต์ก็ควรจะมีน้ำหนักในการจัดสรรที่ต่างกันไปตามอัตราภาษีที่แตกต่างกัน)

3.3.3 วรรณกรรมปริทัศน์เกี่ยวกับระบบภาษีของประเทศต่างๆ

ประเทศฟิลิปปินส์

ตามประมวลการปกครองท้องถิ่น ปี 2534 บัญญัติระบบการแบ่งรายได้ด้วยการกำหนดรายได้ที่ต้องโอนให้กับท้องถิ่น เรียกว่า "Internal Revenue Allotment: IRA" ซึ่งกำหนดสัดส่วนคงที่

ร้อยละ 40 ของรายได้ภายในประเทศของรัฐบาลกลางที่ต้องโอนให้กับท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยคำนวณจากรายได้ 3 ปีย้อนหลัง ซึ่งจากการที่รายได้จากภายนอกประเทศมีจำนวนมาก ทำให้เงินโอน IRA คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 15 ของงบประมาณส่วนกลาง

ร้อยละ 23 ของ IRA ถูกจัดสรรให้กับจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานท้องถิ่นระดับแรก และร้อยละ 23 จัดสรรให้กับเมือง ร้อยละ 34 จัดสรรให้กับเทศบาล ส่วนอีกร้อยละ 20 จัดสรรให้บารังไก ซึ่งเป็นหน่วยงานท้องถิ่นระดับต่ำที่สุด

การจัดสรรเงินอุดหนุนภายในระดับการปกครองท้องถิ่น ใช้หลักเกณฑ์การให้น้ำหนักระหว่างประชากร (ร้อยละ 50), พื้นที่ (ร้อยละ 25), เงินจัดสรรที่เท่ากัน (ร้อยละ 25) ส่วนบารังไกมีเงินอุดหนุนขั้นต่ำและความช่วยเหลือทางการเงินจากหน่วยปกครองที่ควบคุมอยู่

ระบบการให้น้ำหนักและสูตรการจัดสรรรายได้ยังไม่มีหลักการที่แน่นอน และมีข้อวิพากษ์ว่าทำให้เมืองใหญ่และความหนาแน่นของประชากรในเขตเมืองมีความได้เปรียบ ไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจให้ท้องถิ่นพยายามเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี ในปัจจุบันได้มีการปรับปรุงประมวลการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่เพื่อรวมเอาความสามารถในการจัดเก็บภาษีเข้าไว้ในสูตรการแบ่งรายได้

เงินแบ่งสรร IRA คิดเป็นสัดส่วนสูงสุดของรายได้ท้องถิ่น กล่าวคือประมาณร้อยละ 60 ของรายได้รวมท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันรายได้ของท้องถิ่นยังประกอบไปด้วยภาษีเสริมอื่นๆ ได้แก่ ส่วนแบ่งภาษียาสูบ ส่วนแบ่งจากทรัพย์สินของชาติ และส่วนแบ่งภาษีรายได้สุทธิจากหน่วยธุรกิจและสถานประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 2 แห่ง (Subic และ Clark)

ในกรณีภาษียาสูบมีเพียง 4 จังหวัดท้องถิ่นที่มีการผลิตยาสูบในพื้นที่เท่านั้นที่มีส่วนแบ่งรายได้ ส่วนแบ่งจากทรัพย์สินของชาติ หมายความว่าสิทธิที่ท้องถิ่นควรได้รับส่วนแบ่งจากภาษีสุทธิที่จัดเก็บจากภาษีค่าภาคหลวงแร่ ค่าสัมปทานป่าไม้และประมง การร่วมมือการผลิต การร่วมประกอบการ (joint-ventures) และข้อตกลงที่เกี่ยวกับการใช้และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติทุกอย่าง องค์กร เช่น ผู้ประกอบการธุรกิจ องค์กรของรัฐ กิจกรรมที่รัฐเป็นเจ้าของหรือควบคุม ซึ่งจะต้องชำระภาษีเหล่านี้ต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่น

เงินอุดหนุนคิดเป็นสัดส่วนค่อนข้างต่ำของเงินโอนระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประมาณร้อยละ 1 ของรายได้รวมทั้งหมด

ประมวลการปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติภาษีของท้องถิ่น ได้กำหนดค่าธรรมเนียมและค่าใช้บริการไว้หลายประเภท รวมทั้งโครงสร้างอัตราภาษีและวิธีการจัดเก็บและการอนุญาตให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอื่นๆ ได้เอง ภาษีท้องถิ่นที่สำคัญได้แก่ภาษีอสังหาริมทรัพย์และภาษีธุรกิจ ซึ่งยอดรวมกันประมาณร้อยละ 20 ของรายได้ท้องถิ่น ภาษีแต่ละประเภทมีอำนาจการจัดเก็บ

แตกต่างกัน เมืองมีฐานภาษีและอำนาจการจัดเก็บภาษีมากกว่า และภาษีบางประเภทมีการแบ่งสรรระหว่างท้องถิ่นแต่ละระดับ

การจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฟิลิปปินส์ประกอบด้วยหลักการพื้นฐานดังนี้ คือ

- 1) การเก็บภาษีอากรจะต้องเป็นแบบฉบับเดียวกันในทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าบริการหรืออื่นๆ จะต้องมัลักษณะดังนี้
 - 2.1) มีความเท่าเทียมกันและต้องขึ้นกับความสามารถในการจ่ายของผู้เสียภาษีมากที่สุดเท่าที่ทำได้
 - 2.2) ต้องถูกกำหนดและเรียกเก็บเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะเท่านั้น
 - 2.3) ต้องเป็นธรรม ไม่เกินเลย ไม่มีการบังคับหรือไม่เป็นการยึดเอา
 - 2.4) ไม่ขัดแย้งกับกฎหมาย นโยบายสาธารณะ นโยบายเศรษฐกิจของชาติหรือข้อจำกัดด้านการค้า
 - 2.5) การเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการท้องถิ่นต้องไม่อยู่ในอำนาจของเอกชน
- 2.6) รายได้ที่เก็บต้องใช้เพื่อประโยชน์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้เก็บเท่าที่เป็นไปได้ ให้ใช้ัตราก้าวหน้า

ประเทศเกาหลีใต้

ในประเทศเกาหลีใต้พบว่ารายได้ของรัฐบาลกลางจัดสรรให้ท้องถิ่นจะอยู่ในรูปของเงินโอนจากรัฐบาลกลางสู่ส่วนท้องถิ่น

เงินโอนจากรัฐบาลกลางเข้าสู่ท้องถิ่นมี 3 รูปแบบ ได้แก่

- 1) ภาษีแบ่งที่จัดสรรให้ท้องถิ่นเหมือนเงินอุดหนุนทั่วไป
- 2) ภาษีที่โอนให้ท้องถิ่นโดยจัดสรรแบบเงินอุดหนุนจำกัดหรือเป็นก้อน
- 3) เงินอุดหนุนแห่งชาติ ซึ่งแบ่งสรรให้ตามโครงการเฉพาะ

ซึ่งเงินโอนทั้ง 3 ประเภทรวมกันคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20 - 25 ของรายได้รวมทั้งหมดตามกฎหมายการจัดสรรการแบ่งสรรรายได้ วัตถุประสงค์ของระบบการจัดสรรรายได้ของเกาหลีใต้คือการกระจายเงินให้เพียงพอต่อการดำเนินการของท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดฐานภาษีหรือประเมินฐานภาษี และท้องถิ่นจะต้องให้บริการสาธารณะตามกฎหมาย ทำให้รัฐบาลกลางจำเป็นต้องจัดสรรเงินเพื่อลดความแตกต่างทางการคลังของท้องถิ่น

- 1) ภาษีเสริมของท้องถิ่น (the Local Shared Tax: LST) เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปประเภทหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความสมดุลทางการคลังของท้องถิ่น ตามกฎหมายกำหนดให้ภาษีเสริมของท้องถิ่นคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13.27 ของรายได้ภาษีของรัฐบาลกลาง เช่น รายได้จาก

ภาษีระดับชาติทุกประเภทไม่รวมภาษีศุลกากร ภาษีการศึกษาพิเศษ ภาษีการขนส่งพิเศษ และ ภาษีการพัฒนาชนบท ภาษีเสริมคิดเป็นประมาณครึ่งหนึ่งของเงินโอนระหว่างรัฐบาลกลางและ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

จากจำนวนทั้งหมด 10 ใน 11 ส่วนใช้สำหรับภาษีเสริมทั่วไป และ 1 ใน 10 ส่วนถูกแยก ออกเป็นภาษีเสริมพิเศษ เมืองที่สามารถหาเงินทุนได้เพียงพอโดยไม่ต้องพึ่งความช่วยเหลือจาก รัฐบาลกลางจะไม่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุน

เป็นที่น่าสังเกตว่าเครื่องชี้วัดหลายตัวถูกใช้เพื่อประมาณค่าใช้จ่ายของหน่วยท้องถิ่น เครื่องชี้วัดโดยทั่วไป ได้แก่ ขนาดของประชากร จำนวนเจ้าหน้าที่ และขนาดของพื้นที่นั้นๆ นอกจากนี้ในสูตรยังรวมต้นทุนของการบริหารแต่ละประเภทซึ่งแตกต่างกันไปตามรูปแบบการ ปกครองท้องถิ่น 5 รูปแบบ

ภาษีเสริมพิเศษของท้องถิ่นได้นำมาใช้กับหน่วยงานท้องถิ่นเมื่อมีความต้องการเพิ่มขึ้น มากกว่ารายได้จากการจัดสรรทั่วไป การจัดสรรรายได้พิเศษ เป็นการให้การอุดหนุนหน่วยงาน ท้องถิ่นตามการร้องขอหรือจากการสั่งของกระทรวงมหาดไทย ภาษีเสริมพิเศษของท้องถิ่นถูก จัดสรรให้โครงการดังนี้ โดยเป็นโครงการแห่งชาติ ร้อยละ 30 การสนับสนุนทางการคลัง ร้อยละ 20 โครงการเร่งด่วน ร้อยละ 40 และโครงการกู้ภัย ร้อยละ 10

2) ภาษีที่โอนให้กับท้องถิ่นคือเงินอุดหนุนจำกัดเพื่อช่วยสนับสนุนให้การพัฒนาเป็นไป อย่างเท่าเทียมกันทั้งประเทศ หน่วยท้องถิ่นจะได้รับส่วนแบ่งภาษีในสัดส่วนที่แน่นอนคือกำไรจาก ที่ดิน (ร้อยละ 50) ภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ร้อยละ 100) ภาษีโทรศัพท์ (ร้อยละ 100) ภาษี การเกษตรและประมง (19/150) รวมทั้งหมดประมาณร้อยละ 5 ของรายได้ท้องถิ่นทั้งหมด

ภาษีโอนให้กับท้องถิ่นสามารถใช้ในการก่อสร้างและบำรุงถนนของท้องถิ่น โครงการ พัฒนาพื้นที่ชนบท โครงการน้ำบริสุทธิ์ หรือโครงการเยาวชน หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน ประเภทนี้กำหนดขึ้นเป็นกฎหมายโดยกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องและ กำหนดรูปแบบโครงการที่ได้รับการอุดหนุน ตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมาภาษีโอนให้ท้องถิ่นมีสัดส่วน น้อยที่สุดในบรรดาเงินจัดสรรที่ได้จากรัฐบาลกลาง

เงินอุดหนุนแห่งชาติได้แก่เงินอุดหนุนแยกเฉพาะให้กับโครงการพิเศษ (116 รูปแบบ) ซึ่ง เห็นสมควรว่าสนองประโยชน์ต่อประเทศหรือให้ความสนใจต่อเขตการปกครองที่หลากหลาย หรือ เป็นการอุดหนุนให้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงาน โดยปกติแล้วการให้เงินอุดหนุนเป็นงานส่วนกลาง

ระบบการแบ่งรายได้ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของเกาหลีได้ ค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อน เครื่องชี้วัดทั้ง 28 ประเภท ซึ่งคำนวณจากค่าใช้จ่ายจำเป็น กรณีการศึกษา ของประเทศเกาหลีได้ สามารถใช้เครื่องชี้วัดเพียงบางตัวเท่านั้นที่ถูกใช้เท่านั้น เนื่องจากไม่สามารถ ปรับใช้ได้กับค่าใช้จ่ายจริงที่แตกต่างกันในท้องถิ่นแต่ละแห่ง ภายใต้ระบบที่ใช้ในปัจจุบันหน่วยการ

ปกครองท้องถิ่นไม่มีแรงจูงใจในการลดค่าใช้จ่าย เนื่องจากจะทำให้ได้รับเงินแบ่งสรรน้อยลง และขาดแรงจูงใจในการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพสูงสุดแม้จะทำให้รายได้เพิ่มขึ้น แต่ขณะเดียวกันก็ทำให้ส่วนแบ่งในเงินจัดสรรลดลง ส่งผลให้ไม่มีหน่วยปกครองท้องถิ่นใดเลยที่มีอัตราภาษีสูงเท่าที่บัญญัติไว้ในประมวลภาษีท้องถิ่น

นอกจากนี้เงินอุดหนุนยังใช้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบการจัดสรรเงินช่วยเหลือโครงการ ซึ่งถูกกำหนดให้บริการท้องถิ่นที่มากกว่าหนึ่งหน่วยการปกครอง ซึ่งจะได้รับงบประมาณจากทั้งรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องออกเงินสมทบโครงการ ในช่วงปี 2536 - 2540 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรเงินสมทบโครงการเฉลี่ยอยู่ระหว่างร้อยละ 45 - 66 ของต้นทุนทั้งหมด ในความเป็นจริงท้องถิ่นจะเป็นผู้ขอสนับสนุน แต่ในบางกรณีหน่วยงานท้องถิ่นไม่สามารถให้เงินสมทบโครงการได้ตามกฎหมาย แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดอัตราการสมทบที่ต่ำ แต่เงินอุดหนุนนี้ก็ไม่พอเพียง เพื่อหลีกเลี่ยงการแทรกแซงในด้านการจัดลำดับโครงการของท้องถิ่น

ภายใต้กฎหมายภาษีท้องถิ่น (the Local Tax Law) ภาษีท้องถิ่นของเกาหลีซึ่งประกอบด้วย ฐานภาษี อัตราภาษี การยกเว้นการเสียภาษีและการให้เงินช่วยเหลือ จะใช้ระบบอัตราภาษีตามสัดส่วน (the Proportional Tax Rate System) โครงสร้างอัตราภาษีก้าวหน้า Progressive Tax Rate และ Lump-sum Tax Rate

- 1) ภาษีที่ใช้โครงสร้างอัตราก้าวหน้า Progressive Tax Rate ได้แก่ the Farmland Tax, the Aggregate Land Tax, the Property Tax และ the Common Facilities Tax
- 2) ภาษีที่ใช้อัตราสัดส่วน Proportional Tax Rate ได้แก่ the Acquisition Tax, the Registration Tax, the Urban Planning Tax, the Race and Pari-mutuel Tax และ the Butchery Tax
- 3) ภาษีที่ใช้อัตรา Lump-sum Tax Rate ได้แก่ the Tobacco Consumption Tax, the Resident Tax (poll tax part), the Automobile Tax และ the License Tax

จากการศึกษาพบว่า the Registration Tax, the Business Office Tax, the Regional Development Tax มีการใช้โครงสร้างอัตราภาษีหลายอัตรา ซึ่งทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในการเก็บภาษีแต่ละชนิด

นอกเหนือจากโครงสร้างอัตราภาษีที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศเกาฬยังมีระบบการจัดเก็บภาษีที่เรียกว่า ระบบอัตราภาษียืดหยุ่น (Elastic Tax Rate System) ซึ่งระบบนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราภาษีเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้อย่างอิสระ ภายใต้ขอบเขตจำกัดที่กำหนดโดยกฎหมายภาษีท้องถิ่น ประเภทภาษีที่ใช้ระบบนี้ คือ the Resident Tax, the Automobile Tax, the Tobacco Consumption tax, the Butchery Tax, the Urban Planning

Tax, the Common Facilities Tax, the Business Office Tax และ the Regional Development Tax.

วิธีการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของเกาหลีใต้ แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

- 1) Ordinary Collection เป็นการจัดเก็บภาษีโดยเรียกเก็บภาษีตามใบแจ้งหนี้ภาษี
- 2) Special Collection เป็นการให้บุคคลที่สามเป็นผู้จัดเก็บซึ่งจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อการใช้จ่ายในภาษีนั่นด้วย

Tax Payment by Self- assessment เป็นการให้ผู้เสียภาษีทำรายงานประเมินภาษีที่ต้องจ่ายด้วยตัวเอง

ประเทศอินโดนีเซีย

หลักการกำหนดภาษีที่สำคัญของประเทศอินโดนีเซีย ประกอบด้วย

1. Accountability

Accountability คือ การที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อภาษีที่ได้รับจากประชาชนในการใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น โดยสินค้าและบริการดังกล่าวจะต้องสอดคล้องและคุ้มค่ากับเงินภาษีที่ประชาชนจ่าย

เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอัตราภาษี (own tax rate) และฐานภาษี (own tax base) ของท้องถิ่นเองมากกว่าที่จะรอรับการเงินช่วยเหลือ (grant) หรือส่วนแบ่งภาษี (tax sharing) จากรัฐบาลระดับสูงกว่า นอกจากนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความรับผิดชอบต่อภาษีในการจัดสินค้าและบริการสาธารณะให้คุ้มค่ากับเงินภาษีที่ได้รับ

การจัดเก็บภาษีที่นิยมใช้หลัก Accountability ได้แก่ ภาษีเงินได้ส่วนบุคคลท้องถิ่น (local personal income tax) หรือ ภาษีทรัพย์สิน (property tax)

2. Benefit-tax link

หลักของ Benefit-tax link จะแสดงถึงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีที่สอดคล้องกับสินค้าและบริการสาธารณะที่รัฐจัดหาให้ ซึ่งต้องมีความเกี่ยวเนื่องกันระหว่างภาษีและความเต็มใจที่จะจ่ายในบริการสาธารณะ ภาษีจะเปรียบเสมือนราคาสินค้าในตลาด แต่เนื่องจากประเภทสินค้าเป็นสินค้าสาธารณะทำให้การตั้งราคา (อัตราภาษี) มีความยุ่งยากมากกว่า ตัวอย่างภาษีที่จัดเก็บโดยหลัก Benefit-tax link ได้แก่ ค่าธรรมเนียม (fees) และ user charges ในบริการสาธารณะของส่วนท้องถิ่น ภาษีธุรกิจท้องถิ่น (local business tax) ที่เก็บจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการใช้สาธารณูปโภค (infrastructure) ของส่วนท้องถิ่น และบริการ

ของชุมชนเช่น บริการการศึกษาและสาธารณสุข เป็นต้น และภาษีทรัพย์สินท้องถิ่น (local property tax) ซึ่งเรียกเก็บจากผู้อาศัยในท้องถิ่นในการได้รับบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจัดหาให้

3. Neutrality

ภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บควรยึดหลักความเป็นกลางในการจัดสรรให้แก่ภาคเอกชน ในระดับอำเภอ ระดับภาษีที่ไม่เท่ากันระหว่างอำเภอจะส่งผลให้เกิดการย้ายฐานภาษีไปยังท้องถิ่นที่จัดเก็บภาษีอัตราต่ำกว่า ส่งผลให้เกิดการแข่งขันในแนวนอนระหว่างท้องถิ่น (ระดับเดียวกัน) ทำให้อำเภอไม่สามารถกำหนดภาษีในอัตราสูงได้

การแข่งขันในแนวนอนระหว่างท้องถิ่นระดับเดียวกันจะส่งผลกระทบ 2 ประการ ได้แก่

- 1) ก่อให้เกิดการกำหนดอัตราภาษีโดยอัตโนมัติ
- 2) เป็นการจำกัดฐานการเก็บภาษีไม่ให้เคลื่อนย้ายไปสู่ท้องถิ่นอื่น

ประเด็นแรกการกำหนดอัตราภาษีเดียวกันระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ สามารถทำได้โดยผ่านกฎหมายระดับประเทศและความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลแต่ละระดับและระหว่างท้องถิ่น แต่การกำหนดอัตราเดียวจะส่งผลขัดแย้งกับหลัก Accountability ดังนั้นควรหลีกเลี่ยงการใช้ uniform rate ในหลักการนี้

การกำหนดอัตราภาษีที่หลากหลายของส่วนท้องถิ่น จะต้องยึดหลัก Benefit-tax link เป็นเกณฑ์ภายใต้ขอบเขตจำกัด แต่การแข่งขันระหว่างท้องถิ่นจะทำให้เกิดการตัดราคา (ตัดอัตราภาษีให้ต่ำลง) จนกระทั่งเหลืออัตราศูนย์ได้ ทำให้ท้องถิ่นสูญเสียรายได้จากการเก็บภาษี ดังนั้นรัฐบาลกลางควรกำหนดเพดานอัตราภาษีท้องถิ่น เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว

4. Regional equity and long-term efficiency

การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในทางอุดมคติจะสะท้อนถึงความเท่าเทียมกันในการจัดสรรรายได้ระหว่างท้องถิ่นในลักษณะแบบแผนหรือ pattern เดียวกัน แต่ในความเป็นจริงแต่ละท้องถิ่นมีทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกัน (ทั้งชนิดและปริมาณ) ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่น หลักความยุติธรรมในแต่ละพื้นที่จึงทำให้สำเร็จได้ยาก ดังนั้นการคืนภาษีท้องถิ่น (turnover local tax) จึงต้องเชื่อมโยงกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นและต้องมีขอบเขตที่กว้างกว่าภาษีที่ยึดหลักอื่น เช่นในการกำหนดภาษีทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนท้องถิ่นมักกำหนดค่าเช่าสูงเกินกว่าผลประโยชน์ธุรกิจ (business benefit) ที่ได้รับ ดังนั้นรัฐบาลแห่งชาติจึงได้จัดตั้งกรมป่าไม้เพื่อทำหน้าที่จัดสรรพื้นที่ป่าและความรับผิดชอบให้แก่ท้องถิ่นต่างๆ

5. Administrative simplicity: การบริหารจัดการที่ง่าย

การจัดเก็บภาษีโดยท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นระดับจังหวัดหรืออำเภอ จะต้องมีการบริหารจัดการที่ง่ายและชัดเจน หลักของ Administrative simplicity จะขัดแย้งกับภาษีที่มีขอบเขตการจัดเก็บกว้าง การจัดเก็บภาษี local income tax, local VAT หรือ local business tax แม้ว่าจะมีขอบเขต

การจัดเก็บที่แน่นอนชัดเจน แต่มีวิธีการจัดเก็บที่ซับซ้อนและยุ่งยากสำหรับรัฐบาลระดับท้องถิ่น ส่วนภาษี property tax นั้นถือเป็นตัวแทนการเก็บภาษีท้องถิ่นที่ดีภายใต้หลักการนี้ แต่ก็มีต้นทุนการจัดเก็บที่สูง

3.4 ข้อสรุปในการกำหนดภาษี การจัดสรรภาษี และลักษณะของภาษีท้องถิ่นในอุดมคติ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น รัฐบาลพึงพิจารณาแหล่งรายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดแหล่งรายได้ภาษีที่เหมาะสมให้แก่ท้องถิ่นแต่ละระดับตามภาระงานที่ท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบ กล่าวคือ รัฐบาลจะกำหนดความรับผิดชอบในภาระงานต่างๆ ให้ชัดเจนเสียก่อนว่าควรจะเป็นของรัฐบาลกลางหรือว่าของรัฐบาลท้องถิ่น (Expenditure Assignment) จากนั้นจึงกำหนดประเภทของรายรับของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภาระงานที่ท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบ (Tax assignment) ทั้งนี้เพื่อให้รายจ่ายของท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับรายรับที่ท้องถิ่นพึงได้ และเป็นการสร้างความรับผิดชอบ (accountability) ของท้องถิ่นต่อประชาชนในพื้นที่

สำหรับแนวคิดในการจัดเก็บภาษีที่เหมาะสมควรจะยึดตามหลักผลประโยชน์ (The Benefit Approach) เนื่องจากเป็นหลักการที่ประสานกันระหว่างหลักในการกำหนดภาระหน้าที่ในการใช้จ่ายของรัฐบาลในแต่ละระดับ (Expenditure Assignment) กับหลักการกำหนดภาษีที่ท้องถิ่นควรได้รับ (Tax Assignment) เข้าด้วยกัน

อย่างไรก็ตามโดยหลักการและเหตุผลแล้วภาษีบางประเภทสมควรที่จะเป็นรายได้ให้แก่ท้องถิ่น แต่ไม่สมควรที่จะให้ท้องถิ่นจัดเก็บหรือสามารถกำหนดอัตราภาษีได้เอง เนื่องจากอาจจะก่อให้เกิดการบิดเบือนทางเศรษฐกิจ หรือประสบปัญหาในเรื่องของต้นทุนการจัดเก็บ จนกระทั่งผลประโยชน์ที่ได้รับจากการเก็บภาษีไม่สามารถทดแทนต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการจัดเก็บภาษีเองของท้องถิ่นได้ ดังนั้นภาษีประเภทดังกล่าวจึงสมควรที่จะให้รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บและมีหน้าที่ในการจัดสรรให้กับท้องถิ่นตามเกณฑ์ที่เหมาะสม ทั้งนี้สามารถสรุปลักษณะของภาษีท้องถิ่นในอุดมคติได้ ดังนี้คือ

1) ความสามารถในการเคลื่อนย้ายได้ (mobility) หมายถึงความสามารถในการเคลื่อนย้ายฐานภาษี ซึ่งตามคุณลักษณะของภาษีท้องถิ่นที่ดี ฐานภาษีไม่ควรเคลื่อนย้ายได้เพราะจะทำให้เกิดการบิดเบือนทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรด้วย ดังนั้นจากตารางที่ 2.1 ความสามารถในการเคลื่อนย้ายได้ (mobility) จะแสดงถึงภาษีที่มีฐานสามารถเคลื่อนย้ายได้

2) ความเพียงพอ (adequacy) ภาษีท้องถิ่นที่ดีจะต้องก่อให้เกิดรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ภายใต้หลักความรับผิดชอบต่อภาษี (Accountability) และหลักผลประโยชน์ (Benefit Principle)

3) การลอยตัว (buoyancy) หมายถึงความสามารถในการลอยตัวตามภาวะเศรษฐกิจ คุณลักษณะของภาษีท้องถิ่นที่ดีควรก่อให้เกิดรายได้ตามภาวะเศรษฐกิจที่ดีขึ้น

4) การมีเสถียรภาพ (stability) หมายถึงการแกว่งตัวของรายได้ภาษีจากภาวะทางเศรษฐกิจ หากรายได้จากภาษีท้องถิ่นมีการแกว่งตัวน้อยแสดงว่าภาษีท้องถิ่นประเภทดังกล่าวมีเสถียรภาพ ดังนั้นการมีเสถียรภาพ (stability) จึงแสดงถึงรายได้ภาษีตามภาวะเศรษฐกิจ

5) ความสามารถในการส่งออก (exportability) ภาษีท้องถิ่นที่ดีควรจัดเก็บจากฐานภาษีที่ประชาชนที่อาศัยอยู่ภายในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบหรือเป็นผู้เสียภาษี ไม่ควรจัดเก็บจากประชาชนภายนอกพื้นที่หรือจัดเก็บจากฐานที่สามารถผลักภาระไปให้คนภายนอกท้องถิ่นได้

6) ความเป็นธรรม (fairness) ภาษีท้องถิ่นที่ดีควรมีวิธีการจัดเก็บที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายได้ ภาษีที่แสดงถึงความเป็นธรรมได้แก่ ภาษีในอัตราก้าวหน้า

7) การเป็นที่ยอมรับ (acceptability) การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่ดีควรอยู่ภายใต้หลักผลประโยชน์ (benefit principle) และความรับผิดชอบต่อภาษี (accountability) เพื่อให้ประชาชนผู้เสียภาษียอมรับการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและยอมจ่ายภาษี

8) การบริหารการจัดการ (administration) คุณลักษณะภาษีท้องถิ่นที่ดี ควรมีการบริหารจัดการรวมทั้งขั้นตอนการจัดเก็บภาษีที่ง่าย ไม่ซับซ้อน ยุ่งยาก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้ง่าย ดังนั้นการบริหารการจัดการ (administration) จะแสดงถึงภาษีที่มีการจัดการกำหนดอัตราโดยท้องถิ่น

สำหรับภาษีที่มีได้มีลักษณะดังเช่นที่กล่าวมาข้างต้น รัฐบาลกลางควรจะเป็นผู้รับภาระในการจัดเก็บ โดยรายได้ในการจัดเก็บภาษีดังกล่าวอาจจัดสรรกลับไปยังท้องถิ่นได้ โดยพิจารณาจากความพอเพียงของรายรับของท้องถิ่นในการทำงานตามหน้าที่ที่มีการถ่ายโอนจากส่วนกลางไป โดยหลักการของการจัดสรรภาษีคืนสู่ท้องถิ่นได้ถูกกล่าวเอาไว้แล้วในส่วนที่ 3.3.2

ตารางที่ 3.2 เงื่อนไขตามลักษณะภาษีท้องถิ่น จำแนกตามกลุ่มภาษีหลัก

เงื่อนไข Criteria	ภาษีทรัพย์สิน Property Tax	ภาษีเงินได้ Income Tax	ภาษีการขาย Sales Tax	ภาษีธุรกิจเฉพาะ Business Tax
ความสามารถในการเคลื่อนย้ายได้ (Mobility)	+	-	-	-
ความเพียงพอ (Adequacy)	-	+	-	?
การลอยตัว (Buoyancy)	-	+	+	+
การมีเสถียรภาพ (Stability)	+	-	-	-
ความสามารถในการส่งออก (Exportability)	+/-	+/-	+	-
ทัศนวิสัย (Visibility)	+	+	+	-
ความเป็นธรรม (Fairness)	+	+	?	-
การเป็นที่ยอมรับ (Acceptability)	-	-	?	+
การบริหารการจัดการ (Administration)	?	+	?	+

ที่มา: Managing Local Government Expenditure and Fiscal Decentralization, To serve And To Preserve.

หมายเหตุ: + หมายถึง ให้ผลดี - หมายถึง ให้ผลเลว ? หมายถึง ไม่สามารถระบุได้
+/- หมายถึง ให้ผลดี หากขอบเขตภาษีตกอยู่กับผู้อาศัย แต่จะให้ผลเลวเมื่อขอบเขตตกอยู่กับผู้ที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในพื้นที่

บทที่ 4 การเสนอแนวทางในการปรับปรุงการกำหนดภาษีและการจัดสรรรายได้สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

1) ควรทำการมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีอย่างเป็นระบบ (Systematic Tax Assignment) เพื่อเป็นการแก้ปัญหาท้องถิ่นมีรายได้รวมน้อยและมีขนาดโดยรวมเล็กไม่สมสัดส่วน และปัญหาการพึ่งพาตนเองไม่ได้ในด้านการเงิน รวมทั้งความไม่เป็นระบบในการกำหนดอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ ดังนั้นจึงควรมีการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดรวมทั้งการกำหนดการมอบอำนาจการจัดเก็บรายได้และภาษีให้เป็นไปอย่างมีแบบแผนและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น

2) ควรเร่งเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการจัดเก็บต่ำเนื่องจากในประเทศไทยไม่มีการพัฒนาขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก่อน ดังนั้น นอกจากการมอบอำนาจในการจัดเก็บให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อเสนอแนะข้อ 1 แล้วจะต้องช่วยกันยกระดับความสามารถในการจัดเก็บภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

3) ควรมีการปรับระดับรายได้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Revenue Equalization) เมื่อได้มอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีไปตามข้อ 1 แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีรายได้ของตนเองจากภาษีอากรที่ตนมีอำนาจจัดเก็บ แต่เนื่องจากขีดความสามารถในการเสียภาษีของแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกันมาก ดังนั้นแม้ว่าจะได้รัฐอำนาจในการจัดเก็บภาษีเท่ากันและสามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ แต่จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่มีรายรับน้อยไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายตามภารกิจ ในขณะที่บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้สูงเกินความจำเป็นในการใช้จ่าย ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยมีระดับการกระจายตัวของทรัพย์สินและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เหลื่อมล้ำแตกต่างกันมาก ดังนั้นเพื่อลดความแตกต่างในรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีมาตรการปรับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) ควรมีข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดสรรภาษีที่ใช้ฐานร่วมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยเฉพาะภาษีที่มีขั้นตอนการจัดเก็บซับซ้อน แต่ตามหลักการจัดสรรจากฐาน derivative basis องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมควรที่จะได้รับรายได้ภาษีประเภทดังกล่าว

ตัวอย่างภาษีที่ใช้ฐานร่วม ได้แก่ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ภาษีธุรกิจเฉพาะและ ภาษีมูลค่าเพิ่ม

4.2 ข้อเสนอแนะในการกำหนดภาษีและการจัดสรรรายได้ จำแนกตามรายภาษี

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ถึงแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดภาษี การจัดเก็บภาษีตามหลักผลประโยชน์ (The Benefit Approach) และการจัดสรรภาษีตามหลักของแหล่งกำเนิด ในส่วนนี้จะจำแนกลงในรายละเอียดถึงวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีประเภทนั้นๆ และภาษีประเภทใดควรเป็นภาษีของท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง หรือรัฐบาลจัดเก็บให้แล้วจึงจัดสรรให้กับท้องถิ่นโดยผ่านเกณฑ์การจัดสรรที่เหมาะสม

4.2.1 ภาษีที่ท้องถิ่นควรจัดเก็บ

ภาษีที่ควรกำหนดโดยรัฐบาลท้องถิ่น ต้องเป็นภาษีที่ฐานภาษีไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ ไม่สามารถผลักภาระภาษีให้คนนอกท้องถิ่นได้ และต้องง่ายต่อการบริหารจัดการ โดยรายละเอียดการกำหนดภาษีที่ท้องถิ่นควรจัดเก็บเองที่สำคัญ มีดังต่อไปนี้

➤ ภาษีโรงเรือน ที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่

วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษี

การจัดเก็บภาษีโรงเรือน ที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งจัดเก็บเพื่อเป็นรายได้แก่ส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาและบำรุงท้องถิ่นต่างๆ

หลักการกำหนดภาษี

ควรเป็นภาษีของท้องถิ่นซึ่งจัดเก็บโดย อบต.และเทศบาล โดยภาษีโรงเรือนและที่ดินควรจัดเก็บจากผู้ครอบครองโรงเรือนและที่ดิน ส่วนภาษีบำรุงท้องที่ควรจัดเก็บจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ เนื่องจากเป็นภาษีที่จัดเก็บตามหลักผลประโยชน์ (Benefit Principle) ซึ่งผู้อาศัยในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการใช้จ่ายภาษีดังกล่าว นอกจากนี้ฐานภาษีประเภทนี้ ยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายเพื่อหลบหนีภาษีได้ ดังนั้นการให้ส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (อบต.และเทศบาล) มีหน้าที่ในการรับผิดชอบภาษีประเภทนี้จึงมีความเหมาะสม ทั้งในส่วนการจัดเก็บเป็นรายได้ของท้องถิ่นเอง และความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเพื่อจัดหาบริการสาธารณะของแต่ละท้องถิ่น

ตัวอย่าง ประเทศที่จัดเก็บภาษีโรงเรือน ที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่โดยเทศบาลได้แก่ ประเทศเกาหลีและญี่ปุ่น

➤ **ภาษีป้าย**

วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษี

ภาษีป้าย เป็นภาษีที่จัดเก็บจากสถานที่ติดตั้งป้ายนั้น รัฐจัดเก็บภาษีประเภทนี้เพื่อเป็นเพิ่มรายได้อีกทางหนึ่งในการพัฒนาประเทศ

หลักการกำหนดภาษี

ในการติดตั้งป้ายต่างๆ นั้น ผู้ที่ทำการติดป้ายจะได้รับประโยชน์ ดังนั้นเจ้าของป้ายควรเป็นผู้เสียภาษีประเภทนี้ โดยให้ส่วนท้องถิ่น อบต. และเทศบาลเป็นผู้จัดเก็บและถือเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับดังกล่าวโดยยึดจากหลักผลประโยชน์ (Benefit Principle) เป็นเกณฑ์

➤ **ภาษีการใช้ทรัพยากร**

วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษี

ภาษีการใช้ทรัพยากรที่มีการจัดเก็บ ได้แก่ อากรังนกนางแอ่น อากรประมง ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงไม้ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม และเงินตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น รัฐบาลจัดเก็บภาษีประเภทนี้เพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

หลักการกำหนดภาษี

ภายใต้หลักผลประโยชน์ (Benefit Principle) และการรับผิดชอบต่อภาษี (Accountability) ภาษีประเภทนี้ควรจัดเก็บจากผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรดังกล่าว และทำการจัดเก็บโดยอบต. เพื่อที่อบต. จะสามารถนำรายรับดังกล่าวมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด

➤ **ภาษีการพนัน**

วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษี

ภาษีการพนัน เป็นภาษีที่จัดเก็บจากสถานที่ให้บริการเกมการพนัน รัฐจัดเก็บภาษีประเภทนี้เพื่อควบคุมการให้บริการธุรกิจดังกล่าว ซึ่งรัฐบาลถือว่าเป็นภัยต่อสังคม

หลักการกำหนดภาษี

ควรเป็นภาษีที่จัดเก็บจากเจ้าของสถานที่ให้บริการเกมการพนันซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการเปิดบริการดังกล่าว ด้วยหลักการเดียวกันกับภาษีป้าย (Benefit Principle) ควรให้ อบต. และเทศบาลเป็นผู้จัดเก็บและถือเป็นรายได้ส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

ข้อเสนอแนะ ในประเทศเกาหลีการจัดเก็บภาษีการพนันเป็นหน้าที่ของอบจ. โดยจัดเก็บตามยอดขายหรือรายรับของสถานบริการดังกล่าว ซึ่งการจัดเก็บภาษีในลักษณะนี้จะสะท้อนในด้านหลักความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ในการจัดเก็บภาษีมากกว่าการจัดเก็บเป็นครั้งๆ ของการเปิดให้บริการเป็นงวดๆ ในประเทศไทย ดังนั้นจึงเสนอให้เปลี่ยนรูปแบบการจัดเก็บจากการเหมาจ่ายเป็นงวดให้เปลี่ยนเป็นจ่ายตามรายรับที่ได้จากการให้บริการแทนเช่นเดียวกับประเทศเกาหลี

➤ **ภาษีการโอนที่ดินและรถยนต์**

วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษี

ภาษีการโอนที่ดินและรถยนต์ เป็นภาษีที่ภาครัฐจัดเก็บจากผู้ครอบครองที่ดินและรถยนต์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นรวมทั้งการให้บริการสาธารณะของภาครัฐต่างๆ

หลักการกำหนดภาษี

ตามหลักประสิทธิภาพในการกำหนดและจัดเก็บภาษี (Efficiency) และการกระจายอำนาจทางการคลังโดยเกณฑ์ภาระหน้าที่ ควรให้เป็นหน้าที่การจัดเก็บของ อบจ. เนื่องจาก อบจ. มีหน้าที่ในการจดทะเบียนการโอนกรรมสิทธิ์อยู่แล้ว ทำให้ง่ายในการตรวจสอบและมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บมากกว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับอื่นเป็นผู้จัดเก็บ

ตัวอย่าง ประเทศที่ทำการจัดเก็บภาษีการโอนที่ดินและรถยนต์โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์และญี่ปุ่น

➤ **ภาษีป้ายทะเบียนรถยนต์**

วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษี

ภาษีป้ายทะเบียนรถยนต์เป็นภาษีที่ภาครัฐจัดเก็บจากการจดทะเบียนป้ายรถยนต์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นรวมทั้งการให้บริการสาธารณะของภาครัฐต่างๆ เช่น การสร้างถนน ซึ่งรวมถึงซ่อมแซมถนนหนทาง การให้บริการทางหลวง เป็นต้น

หลักการกำหนดภาษี

ควรให้อบจ.เป็นผู้จัดเก็บ ด้วยหลักเกณฑ์ความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บ (Efficiency) และหลักผลประโยชน์ (Benefit Principle) เนื่องจากทะเบียนรถยนต์มีการระบุจังหวัดของเจ้าของรถยนต์อย่างชัดเจน อีกทั้งส่วนจังหวัดยังเป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลซ่อมแซมถนนและบำบัดมลพิษจากรถยนต์ ด้วยเกณฑ์การจัดเก็บตามภาระหน้าที่ที่ท้องถิ่นต้องรับผิดชอบ การให้เป็น

หน้าที่รับผิดชอบในการจัดเก็บและเป็นรายได้ของส่วนจังหวัดจึงมีความเหมาะสมมากกว่าให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับอื่น

ตัวอย่าง ประเทศที่จัดเก็บภาษีประเภทนี้โดยอบจ.คือ ประเทศเกาหลีและญี่ปุ่น ส่วนประเทศฟิลิปปินส์การจัดเก็บภาษีประเภทนี้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง

4.2.2 ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและการจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาษีที่กำหนดโดยรัฐบาลกลางจะต้องครอบคลุมฐานภาษีที่เคลื่อนย้ายได้ และมักเป็นภาษีที่ค่อนข้างมีความผันผวนไม่สามารถเป็นแหล่งรายได้ที่แน่นอนให้กับท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ยังต้องครอบคลุมภาษีระหว่างท้องถิ่นที่ทำการจัดเก็บได้ยากหากให้ท้องถิ่นดำเนินการจัดเก็บเอง โดยรายละเอียดของการกำหนดภาษีและการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ มีดังต่อไปนี้

➤ ภาษีมูลค่าเพิ่ม

วัตถุประสงค์ของภาษี

ภาษีมูลค่าเพิ่มถือเป็นรายได้ส่วนที่สำคัญที่สุดของภาครัฐเมื่อเทียบกับรายได้จากภาษีประเภทต่างๆ เนื่องจากมีสัดส่วนรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มสูงสุดเมื่อเทียบกับรายรับรวมทั้งหมด ดังนั้นภาษีมูลค่าเพิ่มจึงเป็นเครื่องมือในการหารายได้ที่สำคัญของภาครัฐ

หลักการกำหนดภาษี

ภาษีมูลค่าเพิ่มควรจัดเก็บโดยรัฐบาลด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

(1) ด้วยหลักประสิทธิภาพในการจัดเก็บ (Efficiency) รัฐบาลควรเป็นผู้จัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม เนื่องจากภาษีประเภทนี้มีความซับซ้อนในรูปแบบการจัดเก็บและการคืนภาษี ส่งผลให้การจัดเก็บโดยส่วนท้องถิ่นที่ขาดความเข้าใจและความชำนาญที่มากพอในการจัดเก็บ จะทำให้เกิดข้อผิดพลาดในการจัดเก็บได้

(2) การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มโดยรัฐบาล จะเป็นเครื่องมือทางการคลังเพื่อเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพกว่าการให้จัดเก็บโดยส่วนท้องถิ่น เนื่องจากหลักความเสมอภาคระหว่างท้องถิ่น (Local Equity) หากให้จัดเก็บโดยส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจทำให้เกิดการบิดเบือนทางเศรษฐกิจและการเก็บภาษีความซ้ำซ้อนหรือหลบหนีภาษีได้

การให้รัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มนั้น ควรกำหนดวิธีการจัดสรรรายได้ให้ส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับพรบ. การจัดสรรที่บัญญัติไว้ในปัจจุบัน ซึ่งภาษีมูลค่าเพิ่มของประเทศไทยจัดสรรตามพระราชบัญญัติ 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่

ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มที่เหมาะสมมีรายละเอียดดังนี้

1. ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

สำหรับภาษีมูลค่าเพิ่มในส่วนนี้จะถูกจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะระดับ อบจ. ในอัตราร้อยละ 5 ของภาษีที่จัดเก็บได้ตามประมวลรัษฎากรในจังหวัดนั้นๆ ทั้งนี้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้กับ อบจ. ไม่สามารถใช้หลักของแหล่งกำเนิดภาษีได้ เนื่องจากตามกฎหมายแล้ว อบจ. ไม่มีพื้นที่และประชากร ดังนั้นจึงไม่มีฐานที่ใช้อ้างอิงในการจัดสรรภาษีตามหลักของแหล่งกำเนิดได้ อย่างไรก็ตามแม้ว่า อบจ. จะไม่ได้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อผู้ผลิตหรือผู้บริโภค แต่ยังคงมีหน้าที่ประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ดังนั้นจึงเป็นการสมควรที่ อบจ. จะได้รับการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มในส่วนนี้ด้วย

2. ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ พ.ศ. 2534

ภาษีมูลค่าเพิ่มในส่วนนี้เป็นภาษีส่วนที่รัฐบาลจัดเก็บให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดเก็บเพิ่มในอัตรา 1/9 ของอัตราภาษีตามประมวลรัษฎากร ซึ่งกล่าวได้ว่าภาษีส่วนนี้เป็นภาษีที่แต่ละท้องถิ่นพึงได้รับ ดังนั้นการจัดสรรควรจะใช้หลักเกณฑ์โดยอ้างอิงจากแหล่งกำเนิดของภาษีเป็นสำคัญ นอกจากนี้การทบทวนวรรณกรรมของต่างประเทศแสดงให้เห็นว่าการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น ควรที่จะพิจารณาตัวแทนของข้อมูลทั้งทางด้านของผู้บริโภคและทางด้านผู้ผลิต ทั้งนี้เพื่อความเหมาะสมสอดคล้องกับขั้นตอนในการจัดเก็บภาษี ซึ่งจะจัดเก็บตามมูลค่าเพิ่มในทุกขั้นตอนการผลิต อย่างไรก็ตามในปัจจุบันการจัดสรรภาษีประเภทดังกล่าวจะพิจารณาจากแหล่งจัดเก็บทั้งหมด 3 แหล่ง คือ กรมสรรพากร กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิต ในส่วนของกรมสรรพากรจะมีการจัดสรรลงในรายจังหวัดอยู่แล้ว ขณะที่รายได้ภาษีในส่วนของกรมศุลกากรและกรมสรรพสามิตจะต้องนำมารวมกัน แล้วจึงจัดแบ่งตามเกณฑ์ที่กำหนดลงในรายจังหวัด ซึ่งเกณฑ์ที่เหมาะสมที่จะนำมาจัดสรรภาษีลงในรายจังหวัดเบื้องต้น คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) (มีวิธีคำนวณจากผลรวมของมูลค่าเพิ่มในทุกๆ อุตสาหกรรมการผลิต) และรายได้รวมทั้งหมดของประชากรในจังหวัด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงตัวแปรทางด้านการผลิตและการบริโภคในเบื้องต้น จากนั้นจึงนำรายได้ของภาษีมูลค่าเพิ่มตามพรบ. จัดสรรฯ ที่จังหวัดนั้นๆ ได้รับมาจัดแบ่งตามสูตรที่จะได้นำเสนอในขั้นต่อไป

ดังนั้นการจัดสรรโดยใช้สูตรที่จัดทำขึ้นในขั้นตอนหลังจากนี้จึงครอบคลุมเฉพาะ การจัดสรรให้แก่เทศบาล และอบต. แต่ละแห่งเท่านั้น (สำหรับเขตการปกครองพิเศษเมืองพัทยาจะได้รับการจัดสรรในระดับเดียวกับจังหวัด) โดยใช้รายได้ที่แต่ละจังหวัดได้รับเป็นตัวจัดสรรให้กับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับย่อยในจังหวัด โดยอ้างอิงจากหลักของแหล่งกำเนิดภาษี ทั้งนี้ การจัดสรรไม่นับรวมถึง อบจ. เนื่องจาก อบจ. ได้รับการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. อบจ. 2540 แล้วสำหรับการจัดสรรภาษีให้แก่เทศบาล และ อบต. รายแห่งในแต่ละจังหวัด จะนำตัวแปร ที่สะท้อนให้เห็นถึงทั้งการบริโภค และการผลิต ซึ่งจะสอดคล้องกับเกณฑ์การจัดสรรโดยอ้างอิงจาก หลักของแหล่งกำเนิดภาษี

สำหรับทางด้านผู้บริโภค ข้อมูลที่จะนำมาใช้เป็นตัวแทนในการจัดสรรภาษี คือ อำนาจในการซื้อของประชากรใน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่ง ดังนั้นฐานภาษีที่เหมาะสมจึงน่าจะ สามารถวัดได้จากรายได้ที่แท้จริงของประชากรในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งสะท้อน ให้เห็นถึงปริมาณการบริโภคของประชากรในท้องถิ่นนั้นๆ อย่างไรก็ตามจากการสำรวจข้อมูล ที่จัดเก็บในปัจจุบันพบว่า ยังไม่มีการจัดเก็บข้อมูลรายได้ที่แท้จริงของประชากรแต่ละแห่งในระดับ เทศบาล และอบต. มีเพียงแต่ข้อมูลรายได้เฉลี่ยของประชากรในแต่ละจังหวัดเท่านั้นที่เป็นข้อมูล โดยละเอียดที่สุดในระดับเทศบาล (ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการคำนวณหารายได้ที่แท้จริงของ กรุงเทพมหานคร และพัทยาได้) ทั้งนี้ข้อมูลดังกล่าวยังคงไม่ละเอียดเพียงพอที่จะนำมาใช้เป็นตัวแปรในการ จัดสรรภาษีให้แก่เทศบาลเป็นรายแห่งได้ ดังนั้นในระดับเทศบาลจำนวนประชากรจึงเป็นตัวแปรที่ เหมาะสมที่สุดในขณะนี้ที่จะนำมาใช้ในการจัดสรรภาษีให้แก่เทศบาลรายแห่ง ในขณะที่การ จัดเก็บข้อมูลในระดับอบต. สามารถคำนวณหารายได้ทั้งหมดของประชากรจากค่าเฉลี่ยของรายได้ ในแต่ละอบต. ได้ ดังนั้นตัวแปรดังกล่าวจึงเป็นตัวแปรที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการจัดสรรใน การศึกษาครั้งนี้ อย่างไรก็ตาม ในอนาคตหากต้องการเกณฑ์การจัดสรรที่ดี และไม่ก่อให้เกิดการ บิดเบือนในการจัดสรรภาษี ก็ควรจะมีการจัดเก็บข้อมูลรายได้ที่แท้จริงของประชากรในแต่ละ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น

ในส่วนของผู้ผลิตนั้น ตัวแปรที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการคำนวณการจัดสรรภาษีสู่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ จำนวนสถานประกอบการที่ตั้งอยู่ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่ง ซึ่งการจัดเก็บข้อมูลมีข้อจำกัดในเรื่องของความครบถ้วน ดังนั้นตัวแปรอื่นที่น่าสนใจ และสอดคล้องกับฐานข้อมูลที่มีอยู่จริง คือ จำนวนโรงงาน อย่างไรก็ตามเนื่องจากปัญหาในการ จัดเก็บข้อมูลในระดับอบต. ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้จำนวนร้านค้าเป็นตัวแปรที่จะสะท้อนให้เห็น ถึงการผลิตแทน

3. ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ภาษีมูลค่าเพิ่มในส่วนนี้เป็นภาษีที่จัดเก็บโดยรัฐบาล และจัดสรรคืนสู่ท้องถิ่นในรูปของ
รายได้จากภาษีที่รัฐแบ่งให้ ดังนั้นการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มในส่วนที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร
(หลังจากหักภาษีมูลค่าเพิ่มในส่วนที่ อบจ. ควรจะได้รับตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน
จังหวัด พ.ศ. 2540 แล้ว) จึงควรที่จะจัดสรรให้กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสี่ประเภท คือ
กรุงเทพมหานคร พัทยา เทศบาล และอบต. เท่านั้น ทั้งนี้ไม่นับรวม อบจ. เนื่องด้วยเหตุผลตามที่ได้
กล่าวมาแล้วในส่วนของการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามพ.ร.บ. จัดสรรฯ

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล และ อบต.จะต้องจัดสรรรายได้แยก
ย่อยลงไปในแต่ละรายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้เกณฑ์ตามหลักของแหล่งกำเนิดภาษีซึ่ง
จะกล่าวต่อไปในรายละเอียด อย่างไรก็ตามจากการทบทวนวรรณกรรมได้ชี้ให้เห็นว่าข้อมูลที่เป็น
ตัวแทนของปริมาณการบริโภคในท้องถิ่น ทั้งทางด้านผู้บริโภคและผู้ผลิตจะเป็นตัวแทนของฐาน
ภาษีที่ดีได้ ดังนั้นหลักการดังกล่าวจึงเหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้ ในการจัดสรรเงินภาษีที่เทศบาล
และ อบต. ได้รับสู่ท้องถิ่นแต่ละแห่ง อย่างไรก็ตามการจัดสรรรายได้สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ยังคงอยู่ในช่วงระยะเริ่มต้นของการดำเนินงาน ฐานข้อมูลที่เหมาะสมจะนำมาใช้ในการจัดสรรตาม
หลักของแหล่งกำเนิดภาษีจำเป็นต้องได้รับการพัฒนา ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพในการจัดสรร นอกจากนี้
เพื่อความเหมาะสมในการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้สอดคล้องตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นระยะที่ท้องถิ่นจะได้รับการถ่ายโอนภารกิจเป็นจำนวน
มากจากรัฐบาล ในขณะที่ความสามารถในด้านการจัดหารายได้ยังมีอาจพัฒนาได้อย่างรวดเร็วใน
ระยะเวลาอันสั้น ดังนั้นจึงเห็นสมควรที่จะแบ่งการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ. กำหนดแผนฯ
ออกเป็น 2 ช่วง โดยยึดปี พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นปีที่สิ้นสุดการถ่ายโอนภารกิจเป็นเกณฑ์ ดังนี้คือ

(1) ช่วงเปลี่ยนผ่าน (พ.ศ. 2544-2553)

เนื่องจากในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้รับการถ่ายโอน
ภารกิจจำนวนมากจากรัฐบาล รวมทั้งจะต้องปรับตัวในการสร้างฐานรายได้ให้สามารถพึ่งพา
ตนเองทางการคลังได้ในระยะยาว ดังนั้นจึงเป็นการเหมาะสมที่จะจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตาม
พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.
2542 ในรูปของเงินอุดหนุนก่อนในขั้นต้น ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเท่าเทียมกันตามภารกิจ และจากที่
กล่าวมาข้างต้น ภาษีจัดสรรประเภทนี้จะถูกจัดสรรให้เฉพาะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4
ประเภทเท่านั้น คือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล และอบต. อย่างไรก็ตามเนื่องจากความ
จำกัดของฐานข้อมูลที่ไม่เหมือนกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ดังนั้นการจัดสรร

ภาษีจะถูกจัดสรรเป็นก้อนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทก่อนโดยจะถ่วงน้ำหนักจากจำนวนเงินที่อปท. ควรได้รับการจัดสรรเพิ่ม (Fiscal needs – Fiscal Capacity) จากนั้นจึงจัดสรรให้เป็นรายแห่งต่อไปโดยการถ่วงน้ำหนักอิงตามภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นเป็นเกณฑ์

- ตัวแปรกรณีเทศบาล

การจัดสรรภาษีดังกล่าวในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไป ควรจะอิงตามภาระหน้าที่ของเทศบาลเป็นหลัก แต่เนื่องจากความจำกัดของข้อมูล ดังนั้นตัวแทนข้อมูลภาระหน้าที่ที่จะนำมาใช้จัดสรรในการวัดระดับความมั่งคั่งของภาระงานของเทศบาล คือ ค่าใช้จ่ายทางการศึกษา ค่าใช้จ่ายทางการรักษาความสะอาด และค่าใช้จ่ายเพื่อให้มีหรือดำเนินการเกี่ยวกับโรงฆ่าสัตว์ ในขณะที่จำนวนประชากร และความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ เป็นตัวแทนข้อมูลภาระงานอื่นๆ ของเทศบาลที่ไม่อาจจัดเก็บข้อมูลได้ ดังนั้นสูตรในการหาค่าดัชนีที่เหมาะสมในการจัดสรรระดับเทศบาล คือ

-ตัวแปรกรณีอบต.

ในระดับ อบต. ตัวแปรที่จะนำมาใช้จัดทำดัชนีชี้วัดระดับความมั่งคั่งของภาระงานจะต้องสะท้อนถึงภาระงานด้านต่างๆ ของอบต. ซึ่งสามารถแบ่งแยกย่อยเป็นภาระหน้าที่ในแต่ละด้านได้ดังนี้คือ

- 1) ตัวแปรสะท้อนภาระหน้าที่ทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน
 - จำนวนบ่อน้ำตื้น และบ่อบาดาลที่ใช้การได้ทั้งที่เป็นส่วนตัวและสาธารณะ
 - ระยะทางถนนสายหลักเฉพาะในเขตหมู่บ้านรวมถนนลาดยาง และลูกรัง
- 2) ตัวแปรสะท้อนภาระหน้าที่ทางด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
 - จำนวนหมู่บ้านที่มีศูนย์ฝึกอาชีพในแต่ละอบต.
 - จำนวนหมู่บ้านที่มีห้องสมุดประชาชนในแต่ละอบต.
 - จำนวนหมู่บ้านที่มีศูนย์สาธารณสุขมูลฐานในแต่ละอบต.
- 3) ตัวแปรที่สะท้อนแหล่งกำเนิดภาษีมูลค่าเพิ่ม
 - จำนวนร้านค้าในแต่ละ อบต.
- 4) ตัวแปรด้านการศึกษา
 - จำนวนประชากรที่กำลังศึกษาอยู่ในชั้นประถมในแต่ละอบต.
 - จำนวนหมู่บ้านที่มีโรงเรียนประถมในแต่ละอบต.
- 5) ตัวแปรด้านการรักษาความสะอาด
 - จำนวนหมู่บ้านที่มีการกำจัดขยะมูลฝอยในแต่ละอบต.

(2) ระยะเวลาหลังช่วงเปลี่ยนผ่าน (พ.ศ. 2553 เป็นต้นไป)

ตั้งแต่ พ.ศ.2553 คาดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะสามารถปรับตัวให้สอดคล้องตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ รวมถึงสร้างฐานรายได้ให้กับท้องถิ่นได้แล้ว ดังนั้นการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มในส่วนที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร จึงควรที่จะใช้หลักเกณฑ์โดยอิงกับหลักของแหล่งกำเนิดภาษี เพื่อให้รายได้จัดสรรจากภาษีสอดคล้องกับภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำการจัดเก็บจริง ทั้งนี้ยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น และการจัดสรรภาษีโดยรัฐบาลอีกด้วย การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มในส่วนนี้จะใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในทุกระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยตัวแทนข้อมูลทั้งทางด้านการผลิตและการบริโภคดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในส่วนของการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. จัดสรรฯ ดังนั้นภายหลังปี 2553 แนวคิดในการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามพ.ร.บ. จัดสรรฯ และ พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ โดยอิงหลักของแหล่งกำเนิดจะมีแนวคิดในการใช้ตัวแปรเดียวกัน

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติภาษีมูลค่าเพิ่มตามพ.ร.บ. กำหนดแผนฯ มิได้มีการจัดสรรให้ในรายจังหวัดดังเช่นภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. จัดสรรฯ ดังนั้นสูตรการจัดสรรภาษีโดยอิงกับหลักของแหล่งกำเนิดจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมสอดคล้องกับหลักความเป็นจริงในปัจจุบัน โดยการจัดสรรด้วยตัวแปรจำนวนโรงงาน (ตัวแปรด้านการผลิต) และ รายได้ของประชากรทั้งหมดในอปท. นั้นๆ (ตัวแปรด้านการบริโภค)

ตัวอย่าง ประเทศที่จัดเก็บภาษีประเภทนี้โดยรัฐบาลกลาง ได้แก่ ประเทศเกาหลี อินโดนีเซีย และญี่ปุ่น เป็นต้น

➤ ภาษีธุรกิจเฉพาะ

วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษี

เนื่องจากเป็นภาษีที่จัดเก็บจากธุรกรรมการค้าที่ดิน การธนาคารและการประกันภัย รัฐบาลจึงใช้การจัดเก็บภาษีประเภทนี้เป็นแหล่งรายได้อีกส่วนหนึ่งเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ

หลักการกำหนดภาษี

ควรเป็นภาษีของรัฐบาลเนื่องจากเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ มีสาขาจำนวนมากซึ่งมีการรวมศูนย์การจดทะเบียนอยู่ในกรุงเทพมหานคร แต่เนื่องจากมีกิจการกระจายตัวอยู่ทั่วประเทศ ดังนั้นเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการจัดการ และป้องกันการบิดเบือนทรัพยากรทางเศรษฐกิจภายใต้หลัก Efficiency of Internal Common Market จึงควรให้เป็นภาษีฐานร่วมซึ่งจัดเก็บโดยรัฐบาลแล้วจัดสรรให้สู่ท้องถิ่นตามฐานรายรับภาษีที่ได้จากแต่ละท้องถิ่น

การจัดสรรรายได้ภาษีธุรกิจเฉพาะ ให้แก่อบต.และเทศบาล เสนอให้จัดสรรตามจำนวนประชากร และรายได้ของประชากรทั้งหมดในอปท. นั้นๆ ด้วยเหตุผลเดียวกับภาษีสรรพสามิต

➤ ภาษีสุรา

วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บ

การจัดเก็บภาษีสุรานั้นจัดเก็บจากการขายสุราซึ่งโดยมากภาระภาษีจะตกอยู่ที่ผู้บริโภค ภาครัฐจัดเก็บภาษีสินค้าประเภทนี้ เนื่องจากสุราจัดเป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดภัยแก่สังคม รัฐจึงทำการจัดเก็บเพื่อควบคุมปริมาณสินค้านี้

หลักการกำหนดภาษี

ภาษีสุราควรจัดเก็บโดยรัฐบาลด้วยเหตุผลดังนี้

(1) เนื่องจากหากจัดเก็บโดยส่วนท้องถิ่น รายได้จากภาษีสุราจะตกเป็นรายได้ของท้องถิ่นที่ตั้งของโรงงานเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้วภาระภาษีตกอยู่กับผู้บริโภคทั่วประเทศ ดังนั้นด้วยหลักของความเป็นธรรม (Fairness) และความเท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่น (National Equity) จึงควรให้รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บแล้วจึงจัดสรรให้ท้องถิ่นต่างๆ โดยใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์ในการจัดสรรรายได้ดังกล่าว

(2) การจัดเก็บโดยรัฐบาลจะมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บ (Efficiency) มากกว่า รวมทั้งมีต้นทุนการจัดเก็บที่ต่ำกว่า (Administration Costs) เมื่อเทียบกับส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากมีจำนวนโรงงานที่ทำการผลิตสุราเพียงไม่กี่แห่งภายในประเทศ การจัดเก็บโดยส่วนกลางสามารถทำได้ง่ายและมีประสิทธิภาพ เพราะจัดเก็บจากโรงงานโดยตรง ทำให้ผู้ผลิตสามารถผลักภาระภาษีให้แก่ผู้บริโภคได้โดยการเพิ่มอัตราภาษีไว้ในราคาสุรา

(3) ตามหลักความรับผิดชอบในรายได้จากภาษี (Accountability) เมื่อส่วนท้องถิ่นได้รับเงินจัดสรรภาษีสุราจากรัฐบาลตามเกณฑ์จำนวนประชากรแล้ว ควรนำรายได้ดังกล่าวมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดหาบริการเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้เสียภาษีประเภทนี้ เช่น บริการทางการแพทย์และสาธารณสุข เป็นต้น

การจัดสรรรายได้ภาษีสุราให้แก่อบต.และเทศบาล เสนอให้จัดสรรตามจำนวนประชากร และรายได้ของประชากรทั้งหมดในอปท. นั้นๆ ด้วยเหตุผลเดียวกับภาษีสรรพสามิต

➤ ภาษีสรรพสามิต อภรรยาสูบ ภาษีน้ำมันและโรงแรม

วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษี

ภาษีสรรพสามิต อภรรยาสูบ ภาษีน้ำมัน แบ่งการจัดเก็บออกเป็น 2 ส่วน (ยกเว้นภาษีโรงแรมที่ควรจัดเก็บโดยท้องถิ่นเพียงส่วนที่สอง) ดังนี้

(1) จัดเก็บครั้งแรกโดยรัฐบาล ในส่วนแรกนี้ถือได้ว่าเป็นแหล่งรายรับสำคัญของรัฐบาล โดยรัฐบาลมักเลือกเอาภาษีประเภทนี้เป็นเครื่องมือในการหารายได้เป็นลำดับต้นๆ เนื่องจากสามารถทำได้โดยง่ายและมีขั้นตอนการอนุมัติรวมถึงการจัดเก็บที่ไม่ซับซ้อน

(2) จัดเก็บเพิ่มในรูปภาษีเสริมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่สองนี้ถือเป็นแหล่งรายได้ส่วนเพิ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับประชาชนที่บริโภคสินค้าเหล่านี้ภายใต้หลักผลประโยชน์

หลักการกำหนดภาษี

(1) ส่วนแรกซึ่งเป็นรายรับสำคัญที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการหารายได้ ตามหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บ (Efficiency) และหลักความเสมอภาค (National Equity) จึงเสนอให้จัดเก็บโดยรัฐบาลเนื่องจากมีประเภทสินค้าที่ถูกจัดเก็บภาษีประเภทนี้มีอยู่น้อยชนิด ทำให้การจัดเก็บโดยรัฐบาลมีต้นทุนในการจัดเก็บต่ำกว่าตามหลัก Administration Costs และควรจัดเก็บจากโรงงานที่ทำการผลิต เนื่องจากโรงงานที่ทำการผลิตมีเพียงไม่กี่แห่งในประเทศแต่ผลิตสินค้าและส่งจำหน่ายทั่วประเทศทำให้ยากแก่การจัดเก็บจากผู้ขายในแต่ละท้องถิ่น นอกจากนี้การเก็บจากผู้ผลิต ณ โรงงาน ผู้ผลิตสามารถลดภาระภาษีดังกล่าวไปยังผู้บริโภคในรูปภาษีที่ซ่อนไว้ในราคาขายซึ่งทำให้ปัญหาในการจัดเก็บจากผู้ผลิตมีน้อย ส่วนการจัดสรรรายได้ภาษีประเภทนี้ เมื่อรัฐบาลทำการจัดเก็บแล้วให้จัดสรรสู่ส่วนท้องถิ่นตามจำนวนประชากร

(2) ส่วนที่สองเป็นภาษีสรรพสามิต อากรยาสูบ และภาษีโรงแรมที่จัดเก็บเพิ่มให้กับส่วนท้องถิ่นตามพระราชกฤษฎีกาเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิต เพื่อนำไปจัดสรรให้แก่กรุงเทพมหานคร และราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ตามหลักการกำหนดภาษีเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดเก็บสูงสุด (Efficiency) ควรให้อบจ.เป็นผู้จัดเก็บ ยกเว้นภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน

กรณีภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ควรให้อบต.เป็นผู้รับผิดชอบโดยยึดหลักต้นทุน (Administration Costs) และหลักผลประโยชน์ (Benefit Principle) เป็นเกณฑ์ เพราะรายได้จากภาษีสรรพสามิตที่เก็บจากน้ำมันจะเป็นตัวสะท้อนถึงต้นทุนมลภาวะและปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการใช้น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันในท้องถิ่นนั้นๆ

ส่วนกรณีที่ให้ภาษีสรรพสามิตในสินค้าทั่วไป อากรยาสูบและภาษีโรงแรม ยกเว้นน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันจัดเก็บโดย อบจ. ภายใต้การกระจายอำนาจทางการคลังในการจัดเก็บภาษี โดยพิจารณาจากหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากส่วนจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนของการป้องกันโรค การบำบัดโรคและการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล รวมทั้งการให้บริการสาธารณสุขประเภทต่างๆอยู่แล้วการให้ อบจ. ได้รับรายรับส่วนนี้จึงเป็นต้นทุนในการดำเนินงานโดยตรง และหากให้ อบต. ได้รับรายได้ในส่วนนี้เพื่อรับผิดชอบในหน้าที่ดังกล่าวอาจทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินการต่ำ ตามหลักความมีประสิทธิภาพ เพราะจำนวนเงินที่ได้รับในแต่ละอบต.หรือเทศบาลจะมีจำนวนน้อยไม่สามารถให้บริการสาธารณสุขและสาธารณสุขประเภทซึ่งมีต้นทุนการดำเนินงานสูงได้

การจัดสรรภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราและอากรยาสูบ ซึ่งเป็นภาษีที่เก็บ ณ โรงงาน ที่มีเพียงไม่กี่แห่งในประเทศและไม่มีในทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อผลิตแล้วส่งสินค้าออกขายทั่วประเทศ ภาระภาษีจะตกอยู่กับผู้เสียภาษีในรูปของภาษีทางอ้อม ผลกระทบของภาษีจึงกระจายตัวไปทั่วประเทศ จึงเสนอให้การจัดสรรภาษีทั้ง 3 ชนิดนี้ให้กับอบต.และเทศบาลตามจำนวนประชากร และรายได้ของประชากรทั้งหมดในอปท. นั้นๆ

ตัวอย่าง ประเทศที่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตและอากรยาสูบโดย อบจ. ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ส่วนในประเทศฟิลิปปินส์พบว่าเทศบาลจะทำหน้าที่จัดเก็บอากรยาสูบ และภาษีโรงแรม

ตาราง 4.1 : การจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทอปท.	ภาษีสรรพสามิต		ภาษีสุรา		ภาษีสรรพสามิต	
	ตามสูตรจัดสรร	จัดสรรปี44	ตามสูตรจัดสรร	จัดสรรปี44	ตามสูตรจัดสรร	จัดสรรปี44
กรุงเทพ	204,340,289.39	915,814,218.15	627,603,266.37	296,891,872.74	2,709,742,127.30	1,279,683,231.07
พัทยา	2,148,150.69	-	6,597,751.21	4,159,005.86	28,486,474.43	17,926,429.77
อบจ.	-	28,430,902.24	-	112,099,739.00	-	507,387,703.00
อบต.	551,654,540.48	2,200,576.10	1,694,331,512.14	2,258,506,726.94	7,315,451,850.07	9,735,002,632.43
เทศบาล	325,887,215.70	137,584,499.78	1,000,918,035.56	657,793,220.74	4,321,567,321.72	2,835,247,777.25
รวม	1,084,030,196.27	1,084,030,196.27	3,329,450,565.28	3,329,450,565.28	14,375,247,773.52	14,375,247,773.52

ประเภทอปท.	ภาษีมูลค่าเพิ่มตามกฎหมายท้องถิ่น		ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพรบ. ๒๕๖๓	
	ตามสูตรจัดสรร	จัดสรรปี44	ตามสูตรจัดสรร	จัดสรรปี44
กรุงเทพ	3,983,750,000.00	3,983,750,000.00	4,985,494,231.84	4,284,850,226.00
พัทยา	36,553,825.42	36,553,825.42	28,273,582.55	1,656,880.83
อบจ.	-	2,221,695,757.00	-	876,893,594.45
อบต.	6,954,232,133.68	3,331,993,392.00	917,659,376.94	1,315,219,162.05
เทศบาล	4,153,695,450.32	5,554,238,435.00	2,794,867,191.87	2,247,674,519.87
รวม	15,128,231,409.42	15,128,231,409.42	8,726,294,383.20	8,726,294,383.20

4.3 ข้อเสนอแนะในการกำหนดภาษีใหม่

เนื่องจากภาษีที่สมควรเป็นแหล่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่นของประเทศไทยยังคงมีอยู่ไม่มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีที่จัดเก็บโดยส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดปัญหารายรับไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่น รัฐบาลจึงต้องเข้ามาช่วยเหลือทางการเงินในรูปแบบของเงินอุดหนุนและเงินช่วยเหลือ ส่วนตัวท้องถิ่นเองก็จำเป็นต้องหาแหล่งเงินกู้เพิ่มเติมเพื่อให้มีรายรับเพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ดังนั้นเพื่อให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการคลังอย่างแท้จริง จึงเสนอให้มีการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเพิ่มเติม อาทิ ภาษีสิ่งแวดล้อม (Environment Taxes) เป็นต้น ซึ่งหลักในการกำหนดภาษีใหม่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะยึดหลักดังนี้

4.3.1 หลักการในการกำหนดภาษีใหม่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่ได้กล่าวมาในบทที่ 3 เกี่ยวกับหลักสำคัญในการกำหนดภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดเก็บภาษีตามหลักผลประโยชน์อันเป็นแนวความคิดที่เน้นในเรื่องของความเท่าเทียม กล่าวคือ ประชาชนควรจะชำระภาษีให้กับรัฐบาลในสัดส่วนที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นได้รับจากการจัดหาบริการสาธารณะนั้นๆ ของภาครัฐ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับคนที่ไม่ได้ใช้บริการสาธารณะดังกล่าว ซึ่งแนวคิดนี้มีความคล้ายคลึงกับหลักการจ่ายค่าใช้บริการในภาคเอกชน นอกจากนี้การจัดเก็บภาษีตามหลักการข้างต้นจะเป็นการเชื่อมโยงการตัดสินใจในการจัดหาบริการสาธารณะของรัฐเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนให้สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีเพื่อให้มาซึ่งรายได้ในการใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณะนั้นๆ ซึ่งก็คือ การคำนึงถึงด้านรายรับและรายจ่ายไปพร้อมๆ กันนั่นเอง อันจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาในเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐได้ โดยในท้ายที่สุดแล้วผลประโยชน์สุทธิที่แต่ละคนได้รับจะต้องเท่ากัน ซึ่งเป็นการคำนึงถึงทั้งทางด้านการเก็บภาษีและผลประโยชน์ที่ได้รับ ในขณะที่ Ability to Pay approach (หลักความสามารถในการจ่าย) จะคำนึงถึงแต่เฉพาะการเก็บภาษีเพียงด้านเดียว ดังนั้นในการกำหนดภาษีประเภทใหม่จึงควรยึดหลักการข้างต้นเป็นสำคัญ

ในทางปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว ควรจะมุ่งประเด็นความสนใจไปยังประโยชน์ที่ประชาชนในท้องถิ่นได้รับจากการนำภาษีประเภทนั้นๆ มาใช้ ตัวอย่างเช่น ถ้าภาษีชนิดหนึ่งถูกกำหนดหน้าที่เพื่อมาทำประโยชน์ให้กับประชาชนในเขตอปท. หนึ่งๆ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตอปท. นั้นๆ ก็ควรจะเป็นผู้ที่มีภาระในการจ่ายภาษีดังกล่าว โดยที่อปท. ควรจะต้องมีหน้าที่ในการเก็บภาษีและใช้ประโยชน์จากรายได้ภาษีดังกล่าว ในอีกทางหนึ่งหากภาษีชนิดหนึ่งถูกกำหนดหน้าที่เพื่อทำประโยชน์ให้กับประชาชนในหลายๆ พื้นที่ หน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและใช้ประโยชน์

จากรายได้ภาษีนี้นักสมควรที่จะเป็นของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรสูงสุด

อย่างไรก็ตามเงื่อนไขสำคัญของการปฏิบัติตามหลักการข้างต้น คือ การกำหนดและระบุประโยชน์ที่ได้รับจากภาษี และความสามารถของอปท. ในการดำเนินการจัดเก็บและใช้ประโยชน์จากภาษี ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดข้อจำกัดในหลายๆ ด้านเช่นกัน โดยการจัดเก็บภาษีของอปท. ในบางพื้นที่อาจจะไม่สามารถกระทำได้ด้วยข้อจำกัดในด้านความสามารถและแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการจัดเก็บภาษี ดังนั้นจึงอาจจะต้องนำหลักการอื่นมาประยุกต์ใช้แทนหลักผลประโยชน์ข้างต้น อาทิเช่น การพิจารณานำหลักความเป็นไปได้และต้นทุนในการจัดเก็บมาใช้ในกรณีของอปท. ที่ควรจะเป็นผู้ได้รับรายได้และจัดเก็บภาษีตามหลักผลประโยชน์ ไม่มีความสามารถในการจัดเก็บภาษีดังกล่าวได้ หรือการจัดเก็บอาจจะก่อให้เกิดต้นทุนที่สูงกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับ ในกรณีนี้รัฐบาลกลางควรมอบหมายหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีดังกล่าวไปยังอปท. ในระดับที่สูงกว่า หรือทำการจัดเก็บเอง ซึ่งอาจจะนำมาสู่ความจำเป็นในการจัดสรรภาษีให้แก่อปท. โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะนำไปใช้เป็นหลัก อย่างไรก็ตามหากการจัดสรรนั้นๆ นำไปสู่ต้นทุนที่สูงเกินไป หรือก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของเสถียรภาพต่อระบบทั้งหมด อปท. ในระดับสูงหรือรัฐบาลกลางอาจจะเป็นผู้รับหน้าที่ในการใช้ประโยชน์จากภาษีนี้นั้นๆ แทนได้

ในกรณีสุดท้ายที่ไม่สามารถกำหนดหน้าที่ของภาษีไปพร้อมๆ กับรูปแบบของภาษีได้ วิธีการที่เหมาะสมรองลงมา คือ การจัดสรรภาษีตามแหล่งจัดเก็บ โดยอปท. ที่มีหน้าที่ดูแลผู้ที่จ่ายภาษีนี้นั้นๆ ควรจะได้รับรายได้ภาษีดังกล่าว เพื่อที่จะนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์กับผู้ที่มีหน้าที่จ่ายภาษีเหล่านั้น

4.3.2 ข้อเสนอแนะในการกำหนดภาษีใหม่

จากตัวอย่างรูปแบบในการจัดเก็บภาษีของประเทศต่างๆ และหลักผลประโยชน์ข้างต้นสามารถที่จะนำมาประยุกต์กับการกำหนดภาษีประเภทใหม่ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการหารายได้ให้กับอปท. ดังนี้ คือ

➤ ภาษีสิ่งแวดล้อม (Environment Tax)

วัตถุประสงค์

ภาษีที่เรียกเก็บจากผู้ทำให้เกิดมลภาวะแก่สิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นการควบคุมการทำลายสภาพแวดล้อม ตามหลักผลประโยชน์

หลักการจัดเก็บ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง อบต. เทศบาล เมืองพัทยา และกทม. ควรเป็นผู้จัดเก็บและให้ถือเป็นรายได้ของท้องถิ่น เนื่องจากสามารถนำรายได้ส่วนนี้มาใช้ในการพัฒนาปรับปรุงและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในท้องถิ่นตามภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

➤ **ภาษีการวางผังเมือง (City Planning Tax)**

วัตถุประสงค์

ภาษีที่เรียกเก็บเพื่อเป็นต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาเมือง

หลักการจัดเก็บ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นผู้จัดเก็บและถือเป็นรายได้ท้องถิ่น เนื่องจากประโยชน์ที่ได้จากภาษีนี้เป็นของประชากรในท้องถิ่นที่ถูกจัดวางผังเมืองเท่านั้น นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถใช้ภาษีนี้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาผังเมืองของท้องถิ่นได้

➤ **ภาษีการอยู่อาศัย (Inhabitant Tax)**

วัตถุประสงค์

ภาษีที่จัดเก็บเพื่อใช้ในการจัดหาบริการสาธารณะในพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการจัดเก็บ

เสนอให้แบ่งการจัดเก็บออกเป็น 2 ส่วน

- 1) จัดเก็บโดย อบจ. เนื่องจาก อบจ. มีหน้าที่ในการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง
- 2) จัดเก็บโดย อบต. เทศบาล และเมืองพัทยา เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอแก่การจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นของตน

ตาราง 4.2 : ประมาณการรายได้ที่ท้องถิ่นแต่ละประเภทได้รับจากการจัดเก็บภาษีการอยู่อาศัย

ประเภทอปท.	ภาษีการอยู่อาศัย
	จัดสรรปี 44
กรุงเทพ	572,620,300.00
พัทยา	6,354,525.00
อบจ.	1,395,400,450.00
อบต.	3,273,835,200.00
เทศบาล	906,011,625.00
รวม	6,154,222,100.00

หมายเหตุ : 1) อัตราภาษี 100 บาทต่อคน

2) ข้อมูลประชากรที่นำมาจัดสรรมาจากกรมการปกครอง ปี 2544

3) เทศบาลและอบต. ได้รับรายได้จากภาษีการอยู่อาศัยร้อยละ 75 ของประชากรที่อยู่ในเทศบาลนั้น

4) อบจ. ได้รับรายได้จากภาษีการอยู่อาศัยร้อยละ 25 ของประชากรทั้งหมดในจังหวัด

5) อบจ. ชลบุรี ได้รับรายได้จากภาษีการอยู่อาศัยร้อยละ 25 ของประชากรทั้งหมดที่อาศัยอยู่ในจังหวัดชลบุรี (นับรวมพัทยา)

เนื่องจากการจัดเก็บภาษีประเภทนี้จะนำไปใช้เพื่อการจัดหาบริการสาธารณะในเขตพื้นที่อปท. แต่ละประเภทรับผิดชอบ จำนวนประชากรจึงเป็นตัวแทนของภาระงานที่ท้องถิ่นจะต้องดำเนินการ ดังนั้นการจัดเก็บภาษีจึงนำตัวแปรดังกล่าวมาเป็นตัวแทนรายได้ที่ท้องถิ่นควรจะได้รับ เมื่อมีการจัดเก็บภาษี สำหรับข้อมูลจำนวนประชากรที่นำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้มาจากกรมการปกครอง ซึ่งจัดเก็บตามทะเบียนราษฎร อย่างไรก็ตามข้อมูลที่เหมาะสมของจำนวนประชากรที่จะนำมาใช้ควรจะมีการจัดเก็บจากการสำรวจสำมะโนประชากรที่มีการอาศัยอยู่จริง ทั้งนี้เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลในระดับเทศบาล ดังนั้นเพื่อความสอดคล้องในการคำนวณประมาณการรายได้จากภาษีการอยู่อาศัยที่ท้องถิ่นแต่ละประเภทควรจะได้รับ จึงนำข้อมูลจำนวนประชากรมาจากกรมการปกครองเพียงแหล่งเดียวเท่านั้นมาใช้ในการศึกษา

เชิงอรรถ

- ¹ กฎกระทรวงการคลังออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 (ฉบับที่ 3)
- ² พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 ในท้องที่นอกเขตเทศบาลและนอกเขตสุขาภิบาล พ.ศ.2516
- ³ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 209 (พ.ศ.2515)และพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475ในท้องที่นอกเขตเทศบาลและนอกเขตสุขาภิบาล พ.ศ.2516
- ⁴ กฎหมายฉบับที่ 2 (พ.ศ.2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- ⁵ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543
- ⁶ พระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534
- ⁷ พระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534
- ⁸ พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534
- ⁹ พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534
- ¹⁰ พระราชบัญญัติอากรรั้งนกกี้อ่อน พ.ศ.2540
- ¹¹ พระราชบัญญัติอากรรั้งนกกี้อ่อน พ.ศ.2540
- ¹² กฎกระทรวง ฉบับที่ 4(พ.ศ.2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540
- ¹³ กฎกระทรวง ฉบับที่ 4(พ.ศ.2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540
- ¹⁴ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535
- ¹⁵ พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2494, พระราชบัญญัติสภาตำบลและอบต.พ.ศ. 2537, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรม. พ.ศ. 2528, พระราชบัญญัติ อบจ. พ.ศ. 2540, www.motc.go.th/tlaw.htm กระทรวงคมนาคม
- ¹⁶ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542, ชีระพล อรุณะภักดิ์ และคณะ, สำนักพิมพ์ วิญญูชน, มิถุนายน 2543
- ¹⁷ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542
- ¹⁸ หมายถึงพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ พ.ศ. 2534
- ¹⁹ ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544, 1 พฤษภาคม 2544
- ²⁰ หมายถึงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542
- ²¹ ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เรื่อง การจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544, 1 พฤษภาคม 2544
- ²² ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เรื่อง การจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนด แผนฯ พ.ศ. 2542, 15 มิถุนายน 2544
- ²³ ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เรื่อง การจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ พ.ศ. 2542 ฉบับที่ 2, 28 พฤศจิกายน 2544

- ²⁴ ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจ เรื่อง การจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติ จัดสรรรายได้ ฯ พ.ศ. 2534 สำหรับปีงบประมาณ 2545, 31 มกราคม 2545
- ²⁵ ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจ เรื่อง การจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน ฯ พ.ศ. 2542 สำหรับปีงบประมาณ 2545, 31 มกราคม 2545
- ²⁶ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
- ²⁷ เอกสารประกอบการประชุม, คณะทำงานกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีอากรและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 3/2545, 15 กรกฎาคม 2545
- ²⁸ พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 101, ตอนที่ 127, 20 กันยายน 2527, หน้า 89
- ²⁹ พระราชกฤษฎีกาเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อนำไปจัดสรรให้แก่กรุงเทพมหานครและราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3), www.motc.go.th/tlaw.htm กระทรวงคมนาคม
- ³⁰ กฎกระทรวง พ.ศ. 2528 ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527, รวมกฎหมายสุรยาสูบ ไฟ, สาทร ไชยฤกษ์ และวิบูลย์ บุญยศิริโรตม์, หน้า 340
- ³¹ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
- ³² ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ฯ เรื่อง การจัดสรรเงินภาษีสุราและภาษีสรรพสามิตให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับปีงบประมาณ 2544, 6 สิงหาคม 2544
- ³³ ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ฯ เรื่องการจัดสรรเงินภาษีสุราและภาษีสรรพสามิตให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับปีงบประมาณ 2545, 31 มกราคม 2545
- ³⁴ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
- ³⁵ www.motc.go.th/tlaw.htm กระทรวงคมนาคม
- ³⁶ www.motc.go.th/tlaw.htm กระทรวงคมนาคม
- ³⁷ พระราชบัญญัติล้อยเลื่อน พ.ศ. 2478 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน), กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1), กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2539, หน้า 357.
- ³⁸ หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนในปีงบประมาณ 2543 แบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงก่อนวันที่ 26 พฤษภาคม 2543 และช่วงระหว่างวันที่ 26 พฤษภาคม - 30 กันยายน 2543.
- ³⁹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 18 พ.ศ. 2531 ออกตามความในพระราชบัญญัติล้อยเลื่อน พ.ศ. 2478, ราชกิจจานุเบกษา 25 เล่มที่ 106 ตอนที่ 13, 24 มกราคม 2532, กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1), กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2539, หน้า 381-382.
- ⁴⁰ ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ฯ เรื่อง การจัดสรรเงินภาษีรถตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522, เรื่องการจัดสรรเงินค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติล้อยเลื่อน พ.ศ. 2478, เรื่องการจัดสรรเงินประจำปีรวมทั้งเงินเพิ่มและค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522, 9 มิถุนายน 2543.
- ⁴¹ ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ฯ เรื่อง การจัดสรรเงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน พ.ศ. 2544, 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2544.

⁴² ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจ เรื่อง การจัดสรรเงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับปีงบประมาณ 2545, 31 มกราคม 2545.

⁴³ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

⁴⁴ การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, กุมภาพันธ์ 2544 หน้า 20.

⁴⁵ www.bb.go.th สำนักงบประมาณ

⁴⁶ กรอบและเงื่อนไขของกิจกรรมที่สามารถจะดำเนินการด้วยเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาเทศบาล เป็นการดำเนินการในลักษณะงบลงทุน เพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เกิดการพัฒนาท้องถิ่น เกิดการจ้างงาน และการกระจายรายได้ให้ประชาชน

⁴⁷ ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2545, 31 มกราคม 2545.

⁴⁸ ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2545, 31 มกราคม 2545.

⁴⁹ ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจ เรื่อง การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2545 (ฉบับที่ 2), 25 กันยายน 2545

⁵⁰ ภาษีที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บเองประจำปีงบประมาณ 2542-2544 มีดังต่อไปนี้

⇒ ภาษีที่อบจ.มีอำนาจจัดเก็บ ได้แก่ ภาษีบำรุงอบจ.ที่เก็บจากสถานค้าปลีกน้ำมัน และ ค่าธรรมเนียมบำรุงอบจ.ที่เก็บจากผู้เข้าพักโรงแรม

⇒ ภาษีที่เทศบาลมีอำนาจจัดเก็บ ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดระเบียบจอยานยนต์ (เฉพาะเทศบาลที่มีพระราชกฤษฎีกาให้จัดเก็บ) ค่าธรรมเนียมเก็บและขนมูลฝอย ค่าธรรมเนียมเก็บและขนอุจจาระหรือสิ่งปฏิกูล ค่าธรรมเนียมในการออกหนังสือรับรองการแจ้งการจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารในอาคารหรือพื้นที่ ค่าใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ค่าใบอนุญาตสำหรับกิจการค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

⇒ ภาษีที่อบต.มีอำนาจจัดเก็บ ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียมเก็บและขนมูลฝอย ค่าธรรมเนียมเก็บและขนอุจจาระหรือสิ่งปฏิกูล ค่าธรรมเนียมในการออกหนังสือรับรองการแจ้งการจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารในอาคารหรือพื้นที่ ค่าใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ และค่าใบอนุญาตสำหรับกิจการค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

⁵¹ ระเบียบวาระการประชุม คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ครั้งที่ 5/2545 18 กรกฎาคม 2545, สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

⁵² ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจ เรื่อง การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546, 30 กันยายน พ.ศ. 2545

⁵³ จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้สำหรับดำเนินการตามภารกิจของท้องถิ่นในลักษณะงบลงทุน ในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และก่อสร้าง

⁵⁴ จัดสรรให้เพื่อดำเนินการตามภารกิจในลักษณะงบลงทุนในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ทั้งนี้ให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขึ้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 6 ด้าน คือ

- ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
- ด้านจัดระเบียบชุมชน สังคม และรักษาความสงบเรียบร้อย
- ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านศิลปวัฒนธรรม
จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

เอกสารแนบ ก1 ผลการเปลี่ยนแปลงรายรับรวมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตาราง ก1.1 รายรับรวมทั้งหมดของ อบจ. ปี 42 (10 อันดับแรก) เทียบกับ ปี44

อบจ.	ชั้น	รายรับรวม (บาท)		ลำดับ		เพิ่ม/ลด (บาท)
		2542	2544	2542	2544	
ชลบุรี	3	321,373,326.73	471,457,489.23	1	3	150,084,162.50
สงขลา	3	180,804,248.61	248,657,979.80	2	13	67,853,731.19
เชียงใหม่	2	178,510,073.82	282,194,346.11	3	9	103,684,272.29
ประจวบคีรีขันธ์	5	154,899,568.48	170,682,187.25	4	29	15,782,618.77
นครศรีธรรมราช	2	148,579,898.44	259,066,773.25	5	12	110,486,874.82
นครปฐม	4	148,179,050.62	226,720,471.99	6	17	78,541,421.37
สระบุรี	4	147,867,494.20	213,379,376.32	7	20	65,511,882.12
สุราษฎร์ธานี	4	145,485,545.44	325,228,303.82	8	5	179,742,758.38
ขอนแก่น	2	141,961,121.65	312,021,590.39	9	7	170,060,468.74
พังงา	5	134,488,824.84	122,328,375.70	10	43	- 12,160,449.14

ตาราง ก1.2 รายรับรวมทั้งหมดของ อบจ. ปี 42 (10 อันดับแรกของรายรับรวมที่อยู่ระหว่าง 50,000-100,000) เทียบกับ ปี44

อบจ.	ชั้น	รายรับรวม (บาท)		ลำดับ		เพิ่ม/ลด (บาท)
		2542	2544	2542	2544	
สุรินทร์	3	99,260,057.71	202,705,329.73	17	23	103,445,272.02
พิษณุโลก	4	96,515,124.32	236,368,291.99	18	14	139,853,167.67
สุโขทัย	4	90,791,876.84	279,273,937.34	19	10	188,482,060.50
สุพรรณบุรี	4	88,431,354.04	164,515,518.29	20	31	76,084,164.25
อุบลราชธานี	2	79,813,340.63	421,937,263.94	21	4	342,123,923.31
กาญจนบุรี	4	77,554,908.01	218,006,228.58	22	19	140,451,320.57
ลพบุรี	4	77,284,834.93	174,435,156.36	23	27	97,150,321.43
ระยอง	4	76,314,599.45	222,189,318.64	24	18	145,874,719.19
เชียงราย	3	76,022,017.08	165,835,444.50	25	30	89,813,427.42
ลำพูน	5	75,349,816.32	111,243,650.22	26	50	35,893,833.90

ตาราง ก1.3 รายรับรวมทั้งหมดของ อบจ. ปี 42 (10 อันดับสุดท้าย) เทียบกับ ปี44

อบจ.	ชั้น	รายรับรวม (บาท)		ลำดับ		เพิ่ม/ลด (บาท)
		2542	2544	2542	2544	
มุกดาหาร	5	35,944,317.22	100,145,623.84	66	58	64,201,306.63
ยโสธร	4	35,923,896.30	78,836,846.04	67	70	42,912,949.74
มหาสารคาม	4	31,640,146.39	108,547,218.73	68	51	76,907,072.34
อ่างทอง	5	31,104,281.31	84,232,721.10	69	66	53,128,439.79
สระแก้ว	4	30,966,810.06	80,586,755.20	70	68	49,619,945.14
ตราด	5	27,387,417.13	75,937,630.35	71	72	48,550,213.22
สตูล	5	27,193,503.96	77,772,290.89	72	71	50,578,786.93
อำนาจเจริญ	5	24,491,507.72	113,822,411.80	73	48	89,330,904.09
สมุทรสงคราม	5	23,491,100.27	73,261,864.89	74	74	49,770,764.62
แม่ฮ่องสอน	5	15,530,007.57	79,159,009.70	75	69	63,629,002.13

เอกสารแนบ ก2 ผลการเปลี่ยนแปลงรายรับรวมของเทศบาล

ตาราง ก2.1 รายรับรวมทั้งหมดของ เทศบาลชั้น 1 ปี 42 (10 อันดับแรก) เทียบกับ ปี44

จังหวัด	ชื่อเทศบาล	ชั้น	รายรับรวม (บาท)		ลำดับ		เพิ่ม/ลด (บาท)
			2542	2544	2542	2544	
สงขลา	หาดใหญ่	1	1,210,775,368.93	1,012,052,137.54	1	1	- 198,723,231.39
เชียงใหม่	เชียงใหม่	1	691,278,483.40	876,922,711.24	2	2	185,644,227.84
นครราชสีมา	นครราชสีมา	1	597,617,767.16	605,939,927.72	3	4	8,322,160.56
ภูเก็ต	ภูเก็ต	1	590,429,839.45	839,755,795.95	4	3	249,325,956.50
ยะลา	ยะลา	1	483,833,823.84	447,881,571.39	5	9	- 35,952,252.45
ตรัง	ตรัง	1	428,161,884.69	490,837,953.79	6	6	62,676,069.10
อุดรธานี	อุดรธานี	1	413,188,433.31	465,454,119.17	7	8	52,265,685.86
ขอนแก่น	ขอนแก่น	1	387,350,771.19	371,757,712.26	8	12	- 15,593,058.93
เชียงราย	เชียงราย	1	357,518,147.99	284,657,385.67	9	17	- 72,860,762.32
ยะลา	เบตง	1	354,043,156.56	583,198,445.93	10	5	229,155,289.37

ตาราง ก2.2 รายรับรวมทั้งหมดของ เทศบาลชั้น 2 ปี 42 (10อันดับแรก) เทียบกับ ปี44

จังหวัด	ชื่อเทศบาล	ชั้น	รายรับรวม (บาท)		ลำดับ		เพิ่ม/ลด (บาท)
			2542	2544	2542	2544	
บุรีรัมย์	บุรีรัมย์	2	200,594,753.20	122,049,511.31	1	22	- 78,545,241.89
กาญจนบุรี	กาญจนบุรี	2	180,651,164.03	156,187,896.49	2	10	- 24,463,267.54
เพชรบุรี	ชะอำ	2	177,472,472.96	143,137,979.73	3	13	- 34,334,493.23
แพร่	แพร่	2	171,090,475.02	117,257,224.11	4	25	- 53,833,250.91
สมุทรสงคราม	สมุทรสงคราม	2	170,801,583.56	117,193,953.54	5	26	- 53,607,630.02
ชลบุรี	แสนสุข	2	170,448,551.13	190,753,204.59	6	5	20,304,653.46
ปทุมธานี	ประชาธิปไตย	2	170,140,803.27	207,728,479.71	7	3	37,587,676.44
เลย	เลย	2	158,347,096.59	90,630,752.07	8	33	- 67,716,344.52
ราชบุรี	บ้านโป่ง	2	155,553,766.55	134,293,718.16	9	16	- 21,260,048.39
มหาสารคาม	มหาสารคาม	2	147,464,562.35	144,490,608.66	10	12	- 2,973,953.69

ตาราง ก2.3 รายรับรวมทั้งหมดของ เทศบาลชั้น 3 ปี 42 (10 อันดับแรก) เทียบกับ ปี44

จังหวัด	ชื่อเทศบาล	ชั้น	รายรับรวม (บาท)		ลำดับ		เพิ่ม/ลด (บาท)
			2542	2544	2542	2544	
พิจิตร	พิจิตร	3	154,473,228.21	80,110,899.01	1	23	- 74,362,329.20
ชลบุรี	บ้านปึง	3	151,330,401.18	89,277,849.88	2	19	- 62,052,551.30
สมุทรสาคร	อ้อมน้อย	3	147,767,602.32	133,547,940.11	3	6	- 14,219,662.21
สงขลา	สะเดา	3	140,960,593.26	141,486,294.60	4	5	525,701.34
สตูล	สตูล	3	130,862,300.39	148,356,567.01	5	4	17,494,266.62
ชลบุรี	พนัสนิคม	3	118,302,394.09	77,373,003.93	6	24	- 40,929,390.16
ลำพูน	ลำพูน	3	113,361,905.94	277,580,216.71	7	1	164,218,310.77
อ่างทอง	อ่างทอง	3	110,381,005.54	121,638,815.32	8	9	11,257,809.78
ประจวบคีรีขันธ์	ประจวบคีรีขันธ์	3	103,277,775.91	75,580,540.20	9	27	- 27,697,235.71
ยโสธร	ยโสธร	3	101,974,893.01	158,320,114.07	10	3	56,345,221.06

ตาราง ก2.4 รายรับรวมทั้งหมดของ เทศบาลชั้น 4 ปี 42 (10 อันดับแรก) เทียบกับ ปี44

จังหวัด	ชื่อเทศบาล	ชั้น	รายรับรวม (บาท)		ลำดับ		เพิ่ม/ลด (บาท)
			2542	2544	2542	2544	
น่าน	น่าน	4	328,798,847.97	238,092,265.41	1	1	- 90,706,582.56
สระแก้ว	อรัญประเทศ	4	120,291,657.78	84,702,180.91	2	7	- 35,589,476.87
ปทุมธานี	ท่าโขลง	4	117,463,117.96	181,384,821.35	3	2	63,921,703.39
สุราษฎร์ธานี	เกาะสมุย	4	101,387,661.86	168,678,520.20	4	3	67,290,858.34
พังงา	พังงา	4	99,580,087.23	107,945,581.85	5	5	8,365,494.62
จันทบุรี	ขลุง	4	98,559,151.24	123,110,915.51	6	4	24,551,764.27
อำนาจเจริญ	อำนาจเจริญ	4	86,753,341.59	33,748,694.04	7	24	- 53,004,647.55
นครราชสีมา	โนนสูง	4	79,343,435.92	71,331,293.40	8	10	- 8,012,142.52
จันทบุรี	ท่าใหม่	4	77,793,862.75	52,764,642.90	9	19	- 25,029,219.85
ลพบุรี	บ้านหมี่	4	73,088,510.81	51,265,322.43	10	20	- 21,823,188.38

ตาราง ก2.5 รายรับรวมทั้งหมดของ เทศบาลชั้น 5 ปี 42 (10 อันดับแรก) เทียบกับ ปี44

จังหวัด	ชื่อเทศบาล	ชั้น	รายรับรวม (บาท)		ลำดับ		เพิ่ม/ลด (บาท)
			2542	2544	2542	2544	
สงขลา	บ้านพรุ	5	72,998,448.39	52,157,068.35	1	8	- 20,841,380.04
สระแก้ว	สระแก้ว	5	71,270,382.09	39,854,049.53	2	17	- 31,416,332.56
อ่างทอง	ป่าโมก	5	70,946,930.60	64,961,895.37	3	3	- 5,985,035.23
แม่ฮ่องสอน	แม่ฮ่องสอน	5	61,428,796.21	53,085,431.50	4	7	- 8,343,364.71
ปราจีนบุรี	กบินทร์	5	55,491,767.28	48,511,210.79	5	12	- 6,980,556.49
สุราษฎร์ธานี	ท่าข้าม	5	55,051,703.91	64,508,168.68	6	4	9,456,464.77
สงขลา	ปาดังเบซาร์	5	47,791,767.64	47,812,033.65	7	13	20,266.01
นนทบุรี	บางศรีเมือง	5	46,969,802.47	50,715,711.76	8	9	3,745,909.29
พระนครศรีอยุธยา	เจ้าเจ็ด	5	46,069,723.98	40,586,822.11	9	16	- 5,482,901.87
เชียงราย	แม่สาย	5	45,870,652.48	60,911,851.02	10	5	15,041,198.54

ตาราง ก2.6 รายรับรวมทั้งหมดของ เทศบาลชั้น 6 ปี 42 (10 อันดับแรก) เทียบกับ ปี44

จังหวัด	ชื่อเทศบาล	ชั้น	รายรับรวม (บาท)		ลำดับ		เพิ่ม/ลด (บาท)
			2542	2544	2542	2544	
ฉะเชิงเทรา	บางน้ำเปรี้ยว	6	79,446,588.48	11,242,895.63	1	233	- 68,203,692.85
สระบุรี	มวกเหล็ก	6	48,423,888.43	10,498,103.01	2	242	- 37,925,785.42
ภูเก็ต	เทพกษัตรี	6	29,071,795.87	40,140,442.88	3	7	11,068,647.01
ระยอง	บ้านเพ	6	24,820,969.94	50,393,976.12	4	3	25,573,006.18
ขอนแก่น	น้ำพอง	6	24,249,491.04	14,830,664.69	5	192	- 9,418,826.35
ภูเก็ต	เชิงทะเล	6	24,189,056.19	53,083,474.26	6	2	28,894,418.07
เชียงใหม่	ดั้นเปา	6	24,004,184.84	45,476,484.21	7	4	21,472,299.37
เชียงใหม่	สันทรายหลวง	6	22,326,823.14	36,490,173.99	8	9	14,163,350.85
เชียงใหม่	สันกำแพง	6	22,015,259.68	23,323,780.53	9	42	1,308,520.85
พระนครศรีอยุธยา	นครหลวง	6	21,097,920.18	23,653,889.81	10	35	2,555,969.63

ตาราง ก2.7 รายรับรวมทั้งหมดของ เทศบาลชั้น 7 ปี 42 (10 อันดับแรก) เทียบกับ ปี44

จังหวัด	ชื่อเทศบาล	ชั้น	รายรับรวม (บาท)		ลำดับ		เพิ่ม/ลด (บาท)
			2542	2544	2542	2544	
อุบลราชธานี	ศรีเมืองใหม่	7	224,210,437.07	13,498,051.74	1	209	- 210,712,385.33
ชัยภูมิ	เทพสถิต	7	133,817,351.83	11,035,085.64	2	451	- 122,782,266.19
สมุทรปราการ	บางปู	7	49,818,831.97	187,652,783.13	3	1	137,833,951.16
อุบลราชธานี	โพธิ์ไทร	7	47,644,840.71	8,052,925.73	4	612	- 39,591,914.98
ฉะเชิงเทรา	บ้านโพธิ์	7	30,325,663.66	12,005,064.89	5	359	- 18,320,598.77
ร้อยเอ็ด	ธนาณี	7	27,192,050.64	12,450,790.96	6	315	- 14,741,259.68
เชียงใหม่	ท่าเดื่อ	7	25,788,834.92	13,594,880.56	7	201	- 12,193,954.36
อุดรธานี	ตาลเดี่ยว	7	21,550,150.79	8,621,555.10	8	590	- 12,928,595.69
ระยอง	ปลวกแดง	7	15,451,284.10	13,088,044.43	9	258	- 2,363,239.67
ประจวบคีรีขันธ์	ร่อนทอง	7	15,004,950.52	15,819,037.39	10	77	814,086.87

เอกสารแนบ ก2 ผลการเปลี่ยนแปลงรายรับรวมของเทศบาล

ตาราง ก3.1 รายรับรวมทั้งหมดของอบต. ในกลุ่มที่ 1 ปี 42 (10 อันดับแรก) เทียบกับ ปี44

จังหวัด	ชื่ออบต.	ชั้น	รายรับรวม (บาท)		ลำดับ		เพิ่ม/ลด (บาท)
			2542	2544	2542	2544	
ปทุมธานี	คูคต	5	74,842,011.52	9,849,412.39	1	610	- 64,992,599.13
นนทบุรี	บางบัวทอง	5	71,852,472.32	58,573,977.93	2	4	- 13,278,494.39
นนทบุรี	เสาชิงหิน	5	63,649,171.32	31,308,610.63	3	35	- 32,340,560.69
นนทบุรี	ไทรม้า	5	59,811,565.78	27,833,032.66	4	53	- 31,978,533.12
ปทุมธานี	บึงยี่โถ	5	49,442,433.61	8,626,705.82	5	874	- 40,815,727.79
ปทุมธานี	ลาดสวาย	5	43,620,886.64	4,204,448.12	6	4446	- 39,416,438.52
พัทลุง	เกาะหมาก	5	35,335,344.39	21,731,221.43	7	77	- 13,604,122.96
ขอนแก่น	ม่วงหวาน	5	35,045,725.82	1,469,405.41	8	6708	- 33,576,320.41
นนทบุรี	ไทรม้า	5	35,035,336.34	27,833,032.66	9	53	- 7,202,303.68
ปทุมธานี	บ้านใหม่	5	34,824,852.66	2,902,321.23	10	6144	- 31,922,531.43

ตาราง ก3.2 รายรับรวมทั้งหมดของอบต. ในกลุ่มที่ 2 ปี 42 (10 อันดับแรก) เทียบกับ ปี44

จังหวัด	ชื่ออบต.	ชั้น	รายรับรวม (บาท)		ลำดับ		เพิ่ม/ลด (บาท)
			2542	2544	2542	2544	
ปทุมธานี	ลำลูกกา	4	9,925,462.65	14,866,991.15	249	206	4,941,528.50
ฉะเชิงเทรา	เกาะขนุน	5	9,914,712.04	7,596,003.04	250	1234	- 2,318,709.00
เชียงราย	แม่สลองใน	5	9,907,374.92	10,710,851.23	251	514	803,476.31
เชียงราย	ห้วยสัก	5	9,842,270.34	11,529,250.98	252	417	1,686,980.64
พระนครศรีอยุธยา	ธนู	5	9,842,106.43	15,979,539.05	253	166	6,137,432.62
ปทุมธานี	คูบางหลวง	7	9,804,647.29	13,357,340.77	254	283	3,552,693.48
นครปฐม	ทุ่งลูกนก	5	9,742,182.16	8,525,002.68	255	901	- 1,217,179.48
ปัตตานี	บานา	5	9,733,687.90	11,677,245.32	256	407	1,943,557.42
ขอนแก่น	ท่าพระ	2	9,720,063.24	9,369,083.43	257	694	- 350,979.81
บุรีรัมย์	บ้านบัว	4	9,719,535.72	5,108,062.11	258	3178	- 4,611,473.61

ตาราง ก3.3 รายรับรวมทั้งหมดของอบต. ในกลุ่มที่ 3 ปี 42 (10 อันดับแรก) เทียบกับ ปี44

จังหวัด	ชื่ออบต.	ชั้น	รายรับรวม (บาท)		ลำดับ		เพิ่ม/ลด (บาท)
			2542	2544	2542	2544	
ปราจีนบุรี	ดงขี้เหล็ก	5	4,997,210.67	6,582,191.69	1745	1777	1,584,981.02
นครปฐม	มหาสวัสดิ์	7	4,996,577.72	7,704,240.53	1746	1176	2,707,662.81
ชัยนาท	กะบกเตี้ย	5	4,994,997.66	4,282,450.51	1747	4336	- 712,547.15
ขอนแก่น	หันโจด	6	4,994,260.27	3,571,358.63	1748	5386	- 1,422,901.64
นครปฐม	รางพิบูล	5	4,992,198.05	3,984,468.56	1749	4792	- 1,007,729.49
เชียงราย	ดงมหาวัน	5	4,991,976.35	5,201,729.24	1750	3058	209,752.89
กระบี่	ห้วยน้ำขาว	7	4,990,109.48	3,006,595.99	1751	6044	- 1,983,513.49
พะเยา	น้ำแวน	5	4,990,018.68	6,412,944.11	1752	1894	1,422,925.43
ปัตตานี	ลูโบะยิไร	5	4,989,944.42	6,642,936.84	1753	1738	1,652,992.42
ชลบุรี	มาบโป่ง	4	4,989,920.02	8,106,383.76	1754	1035	3,116,463.74

ตาราง ก3.4 รายรับรวมทั้งหมดของอบต. ในกลุ่มที่ 4 ปี 42 (10 อันดับแรก) เทียบกับ ปี44

จังหวัด	ชื่ออบต.	ชั้น	รายรับรวม (บาท)		ลำดับ		เพิ่ม/ลด (บาท)
			2542	2544	2542	2544	
พระนครศรีอยุธยา	แคชอก	5	851,533.14	4,518,224.05	6264	3971	3,666,690.91
พังงา	สองแพรก	5	612,029.70	2,251,533.79	6265	6526	1,639,504.09
น่าน	ท่าวังผา	5	542,144.44	6,115,140.40	6266	2138	5,572,995.96

ภาคผนวก ข

เอกสารแนบ ข1 แสดงค่าดัชนีและ CV จำแนกตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ ข1.1 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อหัวประชากร (R1) แยกแยะตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2542 ถึง 2544

	ประเภท อปท.	ค่าสถิติ	2542	2543	2544
R1	อบจ.	Mean	40.657	24.684	28.080
		SD	20.625	16.285	20.435
		CV	0.507	0.660	0.728
	เทศบาล	Mean	277.742	139.962	154.188
		SD	2,526.161	273.620	302.343
		CV	9.095	1.955	1.961
	อบต.	Mean	39.777	61.483	42.976
		SD	229.135	358.479	218.055
		CV	5.761	5.831	5.074

ตารางที่ ข1.2 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บเองต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R2) แยกแยะตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2542 ถึง 2544

	ประเภท อปท.	ค่าสถิติ	2542	2543	2544
R2	อบจ.	Mean	0.387	0.226	0.108
		SD	0.122	0.090	0.049
		CV	0.315	0.398	0.459
	เทศบาล	Mean	0.054	0.064	0.043
		SD	0.073	0.080	0.059
		CV	1.342	1.241	1.372
	อบต.	Mean	0.034	0.043	0.029
		SD	0.055	0.071	0.054
		CV	1.637	1.626	1.840

ตารางที่ ข1.3 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อประชากร (R3) แจกแจงตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

	ประเภท อปท.	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
R3	อบจ.	Mean	47.998	21.145	39.518	75.211
		SD	77.878	30.830	53.413	51.838
		CV	1.623	1.458	1.352	0.689
	เทศบาล	Mean	272.040	412.558	214.210	860.226
		SD	739.133	4,413.590	437.958	736.480
		CV	2.717	10.698	2.045	0.856
	อบต.	Mean	0.000	0.000	3.725	150.107
		SD	0.000	0.000	59.001	447.577
		CV			15.837	2.982

หมายเหตุ: เนื่องจากในช่วงปี 2541 และ 2542 อบต. ไม่ได้รับการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม ดังนั้นจึงไม่มีค่าดัชนี (R3) ในสองปีดังกล่าว

ตารางที่ ข1.4 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อรายได้รวม (R4) แจกแจงตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

	ประเภท อปท.	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
R4	อบจ.	Mean	0.196	0.148	0.240	0.284
		SD	0.153	0.110	0.162	0.107
		CV	0.776	0.738	0.675	0.375
	เทศบาล	Mean	0.100	0.077	0.078	0.238
		SD	0.116	0.097	0.101	0.094
		CV	1.167	1.267	1.287	0.397
	อบต.	Mean	0.000	0.000	0.003	0.150
		SD	0.000	0.000	0.026	0.073
		CV			10.020	0.486

ตารางที่ ข1.5 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนเงินช่วยเหลือที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อประชากร (R5) แยกแยะตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

	ประเภท อปท.	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
R5	อบจ.	Mean	69.883	24.293	13.381	68.693
		SD	166.949	26.962	25.187	60.620
		CV	2.389	1.110	1.882	0.882
	เทศบาล	Mean	1,688.482	1,423.900	931.541	1,451.465
		SD	18,296.800	6,099.904	1,194.218	1,338.575
		CV	10.836	4.284	1.282	0.922
	อบต.	Mean	407.795	449.461	361.885	384.508
		SD	4,264.495	1,323.656	1,087.542	866.937
		CV	10.457	2.945	3.005	2.255

ตารางที่ ข1.6 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อรายได้รวม (R6) แยกแยะตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

	ประเภท อปท.	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
R6	อบจ.	Mean	0.274	0.211	0.106	0.256
		SD	0.157	0.128	0.119	0.159
		CV	0.574	0.605	1.120	0.620
	เทศบาล	Mean	0.349	0.404	0.411	0.384
		SD	0.154	0.159	0.139	0.121
		CV	0.440	0.394	0.338	0.315
	อบต.	Mean	0.433	0.515	0.435	0.317
		SD	0.146	0.151	0.170	0.177
		CV	0.337	0.294	0.392	0.559

ตารางที่ ข1.7 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีที่จัดสรรจากรัฐบาลต่อประชากร (R7) แยกแยะตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

	ประเภท อปท.	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
R7	อบจ.	Mean	87.067	47.226	81.403	164.997
		SD	124.609	48.239	72.294	103.092
		CV	1.431	1.021	0.888	0.625
	เทศบาล	Mean	1,037.940	869.364	936.029	1,726.132
		SD	10,184.748	5,623.110	807.721	1,093.725
		CV	9.812	6.468	0.863	0.634
	อบต.	Mean	319.721	216.801	369.319	543.983
		SD	4,136.555	171.363	826.569	713.766
		CV	12.938	0.790	2.238	1.312

ตารางที่ ข1.8 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีที่จัดสรรจากรัฐบาลต่อรายได้รวม (R8) แยกแยะตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

	ประเภท อปท.	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
R8	อบจ.	Mean	0.360	0.367	0.598	0.596
		SD	0.173	0.158	0.133	0.149
		CV	0.481	0.430	0.223	0.251
	เทศบาล	Mean	0.287	0.232	0.442	0.499
		SD	0.135	0.120	0.124	0.113
		CV	0.471	0.514	0.279	0.226
	อบต.	Mean	0.353	0.290	0.478	0.574
		SD	0.118	0.102	0.163	0.180
		CV	0.333	0.352	0.340	0.313

เอกสารแนบ ข2 ผลการศึกษาแยกตามชั้นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตารางที่ ข2.1 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีที่ อบจ. จัดเก็บเองต่อหัวประชากร (R1) ใน อบจ. แต่ละชั้น ในช่วงปี 2542 ถึง 2544

ชั้น	ค่าสถิติ	2542	2543	2544
1	Mean	28.824	18.635	18.637
2	Mean	27.791	18.204	20.864
	SD	15.237	8.904	11.740
	CV	0.548	0.489	0.563
3	Mean	33.743	18.773	21.777
	SD	21.882	18.991	24.115
	CV	0.649	1.012	1.107
4	Mean	39.529	27.538	30.198
	SD	17.596	19.199	20.428
	CV	0.445	0.697	0.676
5	Mean	47.514	25.342	29.945
	SD	22.823	12.764	20.946
	CV	0.480	0.504	0.699

ตารางที่ ๒.๒ ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีที่ อบจ. จัดเก็บเองต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R2) ใน อบจ. แต่ละชั้นในช่วงปี 2542 ถึง 2544

ชั้น	ค่าสถิติ	2542	2543	2544
1	Mean	0.670	0.309	0.209
2	Mean	0.444	0.265	0.142
	SD	0.158	0.071	0.074
	CV	0.356	0.269	0.523
3	Mean	0.420	0.242	0.127
	SD	0.137	0.100	0.048
	CV	0.327	0.412	0.377
4	Mean	0.404	0.224	0.111
	SD	0.097	0.092	0.045
	CV	0.241	0.409	0.403
5	Mean	0.334	0.210	0.086
	SD	0.111	0.089	0.038
	CV	0.333	0.422	0.444

ตารางที่ ๒2.3 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อหัวประชากร (R3) ใน อบจ. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

ชั้น	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
1	Mean	0.162	0.113	5.679	15.002
2	Mean	17.774	8.687	14.574	29.668
	SD	27.639	10.555	12.454	12.350
	CV	1.555	1.215	0.855	0.416
3	Mean	17.242	12.974	22.958	38.997
	SD	25.302	17.161	45.419	17.694
	CV	1.468	1.323	1.978	0.454
4	Mean	40.389	17.846	45.771	59.612
	SD	39.027	16.214	55.181	16.113
	CV	0.966	0.909	1.206	0.270
5	Mean	77.263	31.018	45.287	116.767
	SD	116.613	44.890	58.925	61.736
	CV	1.509	1.447	1.301	0.529

ตารางที่ ๒.๔ ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อรายได้อายรวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R4) ใน อบจ. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

ชั้น	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
1	Mean	0.003	0.003	0.094	0.168
2	Mean	0.175	0.123	0.195	0.207
	SD	0.169	0.126	0.102	0.092
	CV	0.965	1.027	0.522	0.444
3	Mean	0.183	0.124	0.192	0.282
	SD	0.133	0.089	0.149	0.078
	CV	0.729	0.717	0.774	0.276
4	Mean	0.214	0.162	0.256	0.253
	SD	0.161	0.109	0.177	0.090
	CV	0.754	0.674	0.691	0.354
5	Mean	0.194	0.154	0.255	0.339
	SD	0.151	0.115	0.163	0.114
	CV	0.777	0.748	0.639	0.335

ตารางที่ ๒2.5 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้เงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อหัวประชากร (R5) ใน อบจ. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

ชั้น	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
1	Mean	7.397	5.610	3.598	13.332
2	Mean	16.289	11.117	3.736	44.091
	SD	11.674	4.790	2.246	29.779
	CV	0.717	0.431	0.601	0.675
3	Mean	20.911	13.956	3.422	37.429
	SD	7.138	10.253	2.251	19.518
	CV	0.341	0.735	0.658	0.521
4	Mean	32.687	16.876	9.428	51.218
	SD	31.095	9.073	11.364	39.011
	CV	0.951	0.538	1.205	0.762
5	Mean	145.661	39.423	23.590	105.830
	SD	263.054	38.406	37.562	75.936
	CV	1.806	0.974	1.592	0.718

ตารางที่ ๒2.6 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้เงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R6) ใน อบจ. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

ชั้น	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
1	Mean	0.145	0.130	0.060	0.149
2	Mean	0.205	0.185	0.056	0.258
	SD	0.083	0.065	0.026	0.173
	CV	0.404	0.350	0.462	0.668
3	Mean	0.310	0.192	0.065	0.273
	SD	0.152	0.089	0.043	0.140
	CV	0.491	0.463	0.659	0.513
4	Mean	0.254	0.187	0.081	0.220
	SD	0.181	0.111	0.086	0.163
	CV	0.712	0.595	1.066	0.742
5	Mean	0.302	0.254	0.160	0.292
	SD	0.142	0.158	0.158	0.158
	CV	0.470	0.625	0.986	0.542

ตารางที่ ๒2.7 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีจัดสรรรวมที่ได้รับจากรัฐบาลต่อหัวประชากร (R7) ใน อบจ. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

ชั้น	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
1	Mean	7.539	8.576	36.393	55.507
2	Mean	26.160	22.015	48.182	76.575
	SD	30.855	14.994	28.730	29.920
	CV	1.179	0.681	0.596	0.391
3	Mean	26.852	37.677	53.271	88.084
	SD	27.095	57.234	63.669	73.745
	CV	1.009	1.519	1.195	0.837
4	Mean	67.876	41.644	99.056	177.048
	SD	62.312	29.996	75.755	108.652
	CV	0.918	0.720	0.765	0.614
5	Mean	149.052	63.400	81.264	202.411
	SD	180.369	61.167	75.477	92.114
	CV	1.210	0.965	0.929	0.455

ตารางที่ ๒2.8 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีจัดสรรรวมที่ได้รับจากรัฐบาลต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R8) ใน อบจ. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

ชั้น	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
1	Mean	0.148	0.199	0.603	0.622
2	Mean	0.318	0.318	0.631	0.527
	SD	0.187	0.155	0.084	0.200
	CV	0.589	0.487	0.134	0.378
3	Mean	0.316	0.333	0.631	0.561
	SD	0.144	0.153	0.095	0.119
	CV	0.455	0.460	0.150	0.212
4	Mean	0.366	0.390	0.631	0.629
	SD	0.191	0.157	0.139	0.156
	CV	0.523	0.403	0.221	0.248
5	Mean	0.386	0.372	0.544	0.587
	SD	0.162	0.164	0.136	0.142
	CV	0.418	0.441	0.251	0.242

เอกสารแนบ ข3 ผลการศึกษาแยกตามชั้นของเทศบาล

ตารางที่ ข3.1 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองต่อหัวประชากร (R1) ใน เทศบาล แต่ละชั้น ในช่วงปี 2542 ถึง 2544

ชั้น	ค่าสถิติ	2542	2543	2544
1	Mean	706.362	477.147	520.120
	SD	1,483.502	658.248	774.398
	CV	2.100	1.380	1.489
2	Mean	415.588	360.967	360.267
	SD	445.917	363.439	439.840
	CV	1.073	1.007	1.221
3	Mean	344.983	308.260	344.112
	SD	262.080	210.969	246.233
	CV	0.760	0.684	0.716
4	Mean	3,419.766	555.567	577.660
	SD	14,603.697	939.766	946.538
	CV	4.270	1.692	1.639
5	Mean	540.620	234.014	282.898
	SD	1,177.574	318.400	393.327
	CV	2.178	1.361	1.390
6	Mean	306.254	117.773	136.026
	SD	2,562.894	143.107	148.058
	CV	8.369	1.215	1.088
7	Mean	70.125	71.205	76.760
	SD	240.449	97.865	101.020
	CV	3.429	1.374	1.316

ตารางที่ ข3.2 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R2) ในเทศบาลแต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

ชั้น	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
1	Mean	0.090	0.101	0.120	0.108
	SD	0.074	0.086	0.113	0.112
	CV	0.824	0.856	0.944	1.035
2	Mean	0.092	0.089	0.119	0.087
	SD	0.100	0.089	0.124	0.088
	CV	1.088	0.999	1.046	1.016
3	Mean	0.105	0.103	0.120	0.096
	SD	0.104	0.109	0.123	0.090
	CV	0.992	1.054	1.021	0.933
4	Mean	0.095	0.113	0.118	0.101
	SD	0.145	0.154	0.164	0.129
	CV	1.530	1.367	1.396	1.272
5	Mean	0.102	0.104	0.120	0.086
	SD	0.107	0.115	0.117	0.075
	CV	1.056	1.103	0.977	0.869
6	Mean	0.061	0.064	0.076	0.049
	SD	0.059	0.067	0.071	0.041
	CV	0.966	1.039	0.933	0.848
7	Mean	0.046	0.033	0.040	0.022
	SD	0.065	0.045	0.044	0.028
	CV	1.429	1.351	1.112	1.263

ตารางที่ ข3.3 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อหัวประชากร (R3) ในเทศบาล แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

ชั้น	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
1	Mean	1,615.426	4,146.237	966.522	1,090.674
	SD	1,863.050	21,021.302	903.905	987.826
	CV	1.153	5.070	0.935	0.906
2	Mean	560.521	691.926	567.664	678.933
	SD	537.264	998.890	894.121	908.866
	CV	0.959	1.444	1.575	1.339
3	Mean	501.948	442.751	429.436	608.035
	SD	442.398	333.383	461.705	716.263
	CV	0.881	0.753	1.075	1.178
4	Mean	584.360	475.878	449.052	649.040
	SD	550.503	487.024	508.270	529.225
	CV	0.942	1.023	1.132	0.815
5	Mean	455.133	811.450	397.305	754.190
	SD	710.822	1,317.503	648.001	818.369
	CV	1.562	1.624	1.631	1.085
6	Mean	284.316	329.104	246.252	762.847
	SD	476.020	721.805	388.974	698.481
	CV	1.674	2.193	1.580	0.916
7	Mean	127.091	95.920	78.812	929.369
	SD	657.556	355.423	134.326	703.126
	CV	5.174	3.705	1.704	0.757

ตารางที่ ข3.4 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R4) ในเทศบาล แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

ชั้น	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
1	Mean	0.236	0.205	0.219	0.213
	SD	0.143	0.137	0.138	0.141
	CV	0.608	0.669	0.631	0.662
2	Mean	0.138	0.103	0.117	0.131
	SD	0.116	0.091	0.104	0.096
	CV	0.840	0.886	0.886	0.730
3	Mean	0.139	0.102	0.107	0.126
	SD	0.123	0.093	0.111	0.105
	CV	0.886	0.913	1.033	0.833
4	Mean	0.094	0.084	0.102	0.116
	SD	0.097	0.088	0.103	0.079
	CV	1.027	1.048	1.012	0.678
5	Mean	0.188	0.161	0.161	0.215
	SD	0.149	0.134	0.138	0.117
	CV	0.793	0.833	0.858	0.542
6	Mean	0.140	0.110	0.112	0.231
	SD	0.141	0.112	0.119	0.100
	CV	1.007	1.021	1.066	0.433
7	Mean	0.058	0.041	0.040	0.264
	SD	0.070	0.055	0.048	0.065
	CV	1.189	1.340	1.221	0.248

ตารางที่ ข3.5 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้เงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อหัวประชากร (R5) ในเทศบาล แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

ชั้น	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
1	Mean	2,222.819	2,114.891	1,394.154	1,793.721
	SD	1,812.368	2,160.663	843.218	1,634.606
	CV	0.815	1.022	0.605	0.911
2	Mean	1,854.997	2,501.004	1,722.233	2,022.528
	SD	1,358.195	2,208.264	1,696.949	1,219.934
	CV	0.732	0.883	0.985	0.603
3	Mean	1,524.430	2,432.953	2,509.651	2,184.035
	SD	1,243.866	2,589.251	3,375.579	2,431.434
	CV	0.816	1.064	1.345	1.113
4	Mean	2,875.179	5,722.990	2,124.214	2,568.615
	SD	2,750.956	14,407.268	2,270.556	2,403.008
	CV	0.957	2.517	1.069	0.936
5	Mean	790.058	1,963.367	785.098	1,195.962
	SD	1,213.970	3,928.415	1,395.908	1,383.993
	CV	1.537	2.001	1.778	1.157
6	Mean	548.409	919.774	589.891	1,142.144
	SD	606.021	1,655.846	455.223	1,048.654
	CV	1.105	1.800	0.772	0.918
7	Mean	2,129.537	1,202.287	845.982	1,448.281
	SD	23,846.774	7,245.640	831.062	1,199.680
	CV	11.198	6.027	0.982	0.828

ตารางที่ ข3.6 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้เงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R6) ในเทศบาลแต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

ชั้น	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
1	Mean	0.364	0.343	0.336	0.337
	SD	0.146	0.116	0.135	0.139
	CV	0.402	0.339	0.403	0.413
2	Mean	0.403	0.409	0.378	0.401
	SD	0.167	0.155	0.182	0.148
	CV	0.414	0.378	0.482	0.369
3	Mean	0.349	0.402	0.402	0.375
	SD	0.153	0.177	0.212	0.186
	CV	0.439	0.440	0.527	0.496
4	Mean	0.427	0.399	0.396	0.394
	SD	0.187	0.212	0.216	0.197
	CV	0.437	0.532	0.545	0.499
5	Mean	0.290	0.303	0.306	0.317
	SD	0.150	0.153	0.152	0.121
	CV	0.519	0.504	0.496	0.382
6	Mean	0.307	0.333	0.343	0.359
	SD	0.137	0.130	0.109	0.105
	CV	0.446	0.389	0.318	0.292
7	Mean	0.365	0.448	0.458	0.403
	SD	0.153	0.153	0.112	0.108
	CV	0.420	0.343	0.244	0.268

ตารางที่ ข3.7 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีจัดสรรรวมที่ได้รับจากรัฐบาลต่อหัวประชากร (R7) ในเทศบาลแต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

ชั้น	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
1	Mean	2,174.511	5,093.773	1,859.715	2,051.689
	SD	2,452.185	24,810.270	1,072.028	1,014.237
	CV	1.128	4.871	0.576	0.494
2	Mean	860.816	1,080.340	1,680.260	1,932.507
	SD	636.783	1,226.811	1,246.395	1,145.794
	CV	0.740	1.136	0.742	0.593
3	Mean	859.592	769.643	1,506.211	1,777.631
	SD	575.211	437.680	967.490	942.955
	CV	0.669	0.569	0.642	0.530
4	Mean	950.976	947.871	1,913.742	2,239.768
	SD	729.951	904.019	1,455.583	1,319.889
	CV	0.768	0.954	0.761	0.589
5	Mean	817.770	1,604.317	1,114.589	1,694.050
	SD	976.611	2,796.531	1,178.707	1,339.565
	CV	1.194	1.743	1.058	0.791
6	Mean	558.501	797.191	866.839	1,529.987
	SD	567.477	1,433.249	723.225	975.303
	CV	1.016	1.798	0.834	0.637
7	Mean	1,201.434	483.648	750.812	1,745.002
	SD	13,265.296	2,630.234	510.158	1,094.720
	CV	11.041	5.438	0.679	0.627

ตารางที่ ข3.8 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีจัดสรรรวมที่ได้รับจากรัฐบาลต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R8) ในเทศบาลแต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

ชั้น	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
1	Mean	0.325	0.288	0.445	0.434
	SD	0.156	0.150	0.138	0.136
	CV	0.481	0.520	0.309	0.313
2	Mean	0.230	0.179	0.417	0.417
	SD	0.131	0.099	0.129	0.132
	CV	0.570	0.556	0.308	0.317
3	Mean	0.253	0.201	0.382	0.416
	SD	0.165	0.137	0.162	0.141
	CV	0.652	0.680	0.423	0.339
4	Mean	0.180	0.168	0.422	0.423
	SD	0.142	0.130	0.229	0.152
	CV	0.789	0.774	0.543	0.359
5	Mean	0.363	0.315	0.490	0.501
	SD	0.174	0.168	0.157	0.124
	CV	0.478	0.532	0.321	0.248
6	Mean	0.348	0.290	0.483	0.505
	SD	0.146	0.118	0.125	0.106
	CV	0.420	0.407	0.259	0.210
7	Mean	0.262	0.204	0.427	0.514
	SD	0.106	0.093	0.101	0.099
	CV	0.405	0.455	0.237	0.193

เอกสารแนบ ข4 ผลการศึกษาแยกตามชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตารางที่ ข4.1 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีที่ อบต. จัดเก็บเองต่อหัวประชากร (R1) ใน อบต. แต่ละชั้น ในช่วงปี 2542 ถึง 2544

ชั้น	ค่าสถิติ	2542	2543	2544
1	Mean	350.306	67.627	311.698
	SD	389.594	321.597	375.519
	CV	1.112	4.755	1.205
2	Mean	272.840	73.902	331.717
	SD	442.095	226.621	692.009
	CV	1.620	3.067	2.086
3	Mean	233.441	131.454	249.667
	SD	849.181	635.383	818.569
	CV	3.638	4.833	3.279
4	Mean	60.693	60.666	61.542
	SD	386.047	260.497	278.833
	CV	6.361	4.294	4.531
5	Mean	20.897	58.760	24.868
	SD	57.512	359.134	93.684
	CV	2.752	6.112	3.767

ตารางที่ ๗4.2 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีที่ อบต. จัดเก็บเองต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R2) ใน อบต. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

ชั้น	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
1	Mean	0.136	0.203	0.047	0.158
	SD	0.117	0.140	0.079	0.138
	CV	0.856	0.690	1.683	0.870
2	Mean	0.131	0.173	0.063	0.139
	SD	0.146	0.157	0.107	0.162
	CV	1.115	0.909	1.696	1.170
3	Mean	0.087	0.112	0.064	0.103
	SD	0.096	0.124	0.115	0.119
	CV	1.108	1.109	1.791	1.152
4	Mean	0.043	0.049	0.048	0.043
	SD	0.050	0.064	0.075	0.064
	CV	1.155	1.299	1.567	1.477
5	Mean	0.025	0.024	0.042	0.021
	SD	0.023	0.027	0.067	0.033
	CV	0.944	1.165	1.603	1.551

ตารางที่ ๑4.3 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อประชากร (R3) ใน อบต. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

ชั้น	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
1	Mean	0.000	0.000	0.123	38.893
	SD	0.000	0.000	0.814	18.257
	CV			6.641	0.469
2	Mean	0.000	0.000	24.514	57.096
	SD	0.000	0.000	204.217	23.489
	CV			8.330	0.411
3	Mean	0.000	0.000	0.781	84.159
	SD	0.000	0.000	10.442	75.809
	CV			13.378	0.901
4	Mean	0.000	0.000	2.154	91.045
	SD	0.000	0.000	19.260	69.952
	CV			8.940	0.768
5	Mean	0.000	0.000	3.829	164.306
	SD	0.000	0.000	59.910	491.431
	CV			15.646	2.991

ตารางที่ ๗4.4 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R4) ใน อบต. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

ชั้น	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
1	Mean	0.000	0.000	0.000	0.040
	SD	0.000	0.000	0.002	0.044
	CV			6.732	1.110
2	Mean	0.000	0.000	0.010	0.056
	SD	0.000	0.000	0.069	0.041
	CV			7.248	0.726
3	Mean	0.000	0.000	0.001	0.072
	SD	0.000	0.000	0.013	0.050
	CV			12.917	0.697
4	Mean	0.000	0.000	0.003	0.106
	SD	0.000	0.000	0.017	0.054
	CV			6.768	0.508
5	Mean	0.000	0.000	0.003	0.162
	SD	0.000	0.000	0.026	0.070
	CV			10.227	0.432

ตารางที่ ๔.5 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้เงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อประชากร (R5) ใน อบต. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

ชั้น	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
1	Mean	96.466	118.907	140.431	120.588
	SD	297.276	106.027	136.174	135.698
	CV	3.082	0.892	0.970	1.125
2	Mean	2,039.118	170.841	171.445	171.185
	SD	14,721.347	103.913	100.182	233.722
	CV	7.219	0.608	0.584	1.365
3	Mean	250.804	277.005	250.496	237.410
	SD	541.082	241.471	388.240	293.716
	CV	2.157	0.872	1.550	1.237
4	Mean	672.672	304.277	218.548	268.332
	SD	10,360.406	248.839	205.263	310.485
	CV	15.402	0.818	0.939	1.157
5	Mean	351.571	488.836	393.652	414.111
	SD	1,401.430	1,461.796	1,192.665	943.413
	CV	3.986	2.990	3.030	2.278

ตารางที่ ๗4.6 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้เงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R6) ใน อบต. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

ชั้น	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
1	Mean	0.047	0.082	0.268	0.083
	SD	0.102	0.067	0.135	0.099
	CV	2.173	0.809	0.504	1.183
2	Mean	0.096	0.162	0.317	0.123
	SD	0.075	0.100	0.150	0.124
	CV	0.781	0.617	0.473	1.006
3	Mean	0.174	0.248	0.349	0.164
	SD	0.121	0.126	0.185	0.139
	CV	0.695	0.510	0.530	0.846
4	Mean	0.320	0.399	0.354	0.254
	SD	0.119	0.126	0.154	0.161
	CV	0.373	0.316	0.433	0.634
5	Mean	0.472	0.555	0.454	0.338
	SD	0.114	0.117	0.167	0.173
	CV	0.242	0.210	0.367	0.513

ตารางที่ ๗4.7 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีจัดสรรรวมที่ได้รับจากรัฐบาลต่อประชากร (R7) ใน อบต. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

ชั้น	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
1	Mean	249.549	208.832	321.430	863.918
	SD	352.297	112.071	288.108	520.406
	CV	1.412	0.537	0.896	0.602
2	Mean	3,743.871	293.605	361.690	783.355
	SD	26,214.925	427.286	353.936	634.507
	CV	7.002	1.455	0.979	0.810
3	Mean	451.666	388.916	360.764	949.584
	SD	1,122.835	618.307	519.718	1,272.622
	CV	2.486	1.590	1.441	1.340
4	Mean	563.548	221.853	397.610	544.431
	SD	7,837.767	173.910	843.170	707.273
	CV	13.908	0.784	2.121	1.299
5	Mean	222.739	208.239	366.034	521.283
	SD	612.907	110.570	842.712	682.815
	CV	2.752	0.531	2.302	1.310

ตารางที่ ๗4.8 ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผัน (CV) สำหรับดัชนีสัดส่วนรายได้ภาษีจัดสรรรวมที่ได้รับจากรัฐบาลต่อรายได้รวมที่ไม่รวมเงินกู้ (R8) ใน อบต. แต่ละชั้นในช่วงปี 2541 ถึง 2544

ชั้น	ค่าสถิติ	2541	2542	2543	2544
1	Mean	0.154	0.159	0.651	0.628
	SD	0.122	0.095	0.149	0.212
	CV	0.790	0.598	0.229	0.337
2	Mean	0.233	0.243	0.579	0.614
	SD	0.160	0.174	0.143	0.226
	CV	0.689	0.716	0.247	0.367
3	Mean	0.324	0.304	0.551	0.630
	SD	0.206	0.182	0.187	0.200
	CV	0.634	0.599	0.339	0.317
4	Mean	0.372	0.320	0.554	0.613
	SD	0.141	0.116	0.147	0.180
	CV	0.379	0.363	0.266	0.293
5	Mean	0.356	0.287	0.460	0.565
	SD	0.103	0.091	0.159	0.177
	CV	0.290	0.317	0.345	0.313

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

Balwantray Mehta.,(1959) "Managing Local Government Expenditure and Fiscal Decentralization." To serve And To Preserve: Improving Public Administration In Competitive World, 2002.

Bird, Richard M. and Christine Wallich.,(1993) "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Transition Economics", World Bank Working Paper WPS 1122, March.

Bird, Richard M., (1999) "Subnational Revenues : Realities and Prospects." World Bank Working Paper.

Charles E. McLure , Jr., (1999) "Tax assignment." in Fiscal Transition in Kazakstan. (Manilla : Asian Development Bank, forthcoming, a)

Charles E. McLure, Jr.,(1999) "The Tax Assignment Problem: Conceptual and Administrative Considerations in Achieving Subnational Fiscal Autonomy." Hoover Institution, Stanford University, Stanford California.
www1.worldbank.org/Wbiep/decentralization/Topic06_Printes.htm

Ehtisham Ahmad and Russell Krelove. "Tax Assignments: Options for Indonesia." Fiscal Affairs Department, 1999.

Korea Local Authorities Foundation for International Relations. "Local Tax." Local Government in Korea, 1999

Robin Boadway, Sandra Roberts and Anwar Shah. "Fiscal Federalism Dimensions of Tax Reform in Developing Countries." World Bank Working Paper, 1994.

The Japanese Government, Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications. White Paper on Local Public Finance, 2002.

The Japanese Government, Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications. "Local Tax System" Local Tax Bureau, 1998.

The World Bank Group. "Local Revenue" Intergovernmental Fiscal Relation & Local Financial Management Program, 1999.

www1.Worldbank.org/wbiep/decentralization/Topic07.htm

The World Bank Group. "Revenue Assignment" Decentralization.

www1.Worldbank.org/publicsector/decentralization/revenue.htm

The World Bank Group. "Revenue Assignment" Intergovernmental Fiscal Relation & Local Financial Management Program, 1999.

www1.Worldbank.org/wbiep/decentralization/Topic06.2.htm

ภาษาไทย

ปรัชญา เวสารัชช์. "การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย". โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี โดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2542.

ปรัชญา เวสารัชช์. "การปกครองท้องถิ่นของฟิลิปปินส์". โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2542.

สมชัย ฤชุพันธุ์. "โครงการศึกษาการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น".

สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ. “แนวคิดและสภาพปัจจุบันระบบการเงินการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น”.

“พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527”. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 101 ตอนที่ 127, 20 กันยายน 2527.

“กฎกระทรวง ฉบับที่ 18 พ.ศ. 2531 ออกตามความในพระราชบัญญัติล้อยเลื่อน พ.ศ. 2478”. ราชกิจจานุเบกษา 25 เล่มที่ 106 ตอนที่ 13, 24 มกราคม 2532.

กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, “กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1)” 2539.

ธีระพล อรุณะภักสิกร และคณะ, “พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542”, สำนักพิมพ์ วิญญูชน, มิถุนายน 2543.

มูลนิธิสถาบันเพื่อการวิจัยและพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI), “การจัดสรรรายได้ภาษีและอุดหนุนให้เทศบาลที่สัมพันธ์กับเครื่องชี้วัดการทำงานของเทศบาล”, พฤษภาคม 2542.

สมชัย ฤชุพันธ์, สถาบันพัฒนาสยาม, “รายได้ของ อบท. : มีปัญหาอะไร แก้ไขอย่างไร”, 2545.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “การกระจายอำนาจตาม พรก. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542”. ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

สาทร ไชยฤกษ์ และวิบูลย์ บุญยศิริโรตม์, “รวมกฎหมายสุรา ยาสูบ ไฟ”.

สำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, “การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. กุมภาพันธ์ 2544 หน้า 20.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงานปลัด
สำนักนายกรัฐมนตรี. “ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น”.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงานปลัด
สำนักนายกรัฐมนตรี, “แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543
”.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการ
ทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงิน
การคลังท้องถิ่น, บริษัท อักษรโสภณ จำกัด, พฤษภาคม 2544.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “ระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”,โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลัง
ท้องถิ่น,บริษัท อักษรโสภณ จำกัด, พฤษภาคม 2544.

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, “การจัดสรรเงิน
ภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544”. 1 พฤษภาคม 2544.

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, “การจัดสรรเงิน
ภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน ฯ พ.ศ.
2542”. 15 มิถุนายน 2544.

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, “การจัดสรรเงิน
ภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน ฯ พ.ศ.
2542 (ฉบับที่ 2)”. 28 พฤศจิกายน 2544.

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, “การจัดสรรเงิน
ภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน ฯ พ.ศ.
2542 สำหรับปีงบประมาณ 2545”, 31 มกราคม 2545.

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, “การจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติ จัดสรรรายได้ ฯ พ.ศ. 2534 สำหรับปีงบประมาณ 2545”, 31 มกราคม 2545.

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, “การจัดสรรเงินภาษีสุราและภาษีสรรพสามิตให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับปีงบประมาณ 2544”. 6 สิงหาคม 2544.

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, “การจัดสรรเงินภาษีสุราและภาษีสรรพสามิตให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับปีงบประมาณ 2545”. 31 มกราคม 2545.

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, “การจัดสรรเงินภาษีรถตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522”. 9 มิถุนายน 2543.

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, “การจัดสรรเงินค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ. 2478”. 9 มิถุนายน 2543.

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, “การจัดสรรเงินประจำปีรวมทั้งเงินเพิ่มและค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522”. 9 มิถุนายน 2543.

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, “จัดสรรเงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนพ.ศ. 2544”. 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2544.

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, “การจัดสรรเงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับปีงบประมาณ 2545”. 31 มกราคม 2545.

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, “การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2545”, 31 มกราคม 2545.

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, “การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2545 (ฉบับที่ 2)”. 25 กันยายน 2545.

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, “การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546”. 30 กันยายน พ.ศ. 2545.