

บทที่ 10

ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บ

(Local Tax)

1. ความนำ

การกระจายอำนาจการปกครองประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองนั้นรัฐบาลกลางต้องกระจายอำนาจทางการคลังให้กับรัฐบาลท้องถิ่นด้วยอันจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นประสบความสำเร็จในการให้บริการแก่ประชาชน เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายในผลิตสินค้าและบริการในเขตพื้นที่การปกครอง อีกทั้งช่วยสร้างจิตสำนึกทางภาษีเนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากภาษีที่ตนเสีย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันการกระจายอำนาจทางการคลังยังอยู่ในระดับที่ต่ำมาก มีภาษีที่รัฐบาลกลางให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บเพียง 4 ชนิด ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์

2. หลักในการกำหนดบทบาทของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น

หน้าที่ในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล จำแนกได้ 3 ประการคือ หน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ (allocation function) อันเป็นกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดหาสินค้าและบริการสนองความต้องการของประชาชนในประเทศ ประการหนึ่ง หน้าที่ในการกระจายรายได้ (distribution function) อันเป็นกิจกรรมเกี่ยวกับการกระจายรายได้ใหม่ (redistribution) เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ทำให้ความเป็นอยู่ในสังคมเสมอภาคยิ่งขึ้น ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง เป็นหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพและการเจริญเติบโตทาง

เศรษฐกิจ (stabilization and growth function) อันเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเพิ่มพูนและการกระตุ้นให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

หน้าที่ของรัฐบาลทั้งสามประการดังกล่าว หน้าที่ในการกระจายรายได้ หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพและการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ตามหลักการโดยทั่วไปจะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ส่วนหน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรนั้นรัฐบาลกลางอาจลดบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลกลางลงโดยการกระจายอำนาจ(devolution) ไปให้รัฐบาลท้องถิ่น (local government) เป็นผู้ดำเนินการในการจัดหาสินค้าและบริการบางอย่างสนองความต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้น อย่างไรก็ตาม ภายใต้หลักการกระจายอำนาจ ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายภาระหน้าที่ในการจัดหาสินค้าและบริการ ไปให้รัฐบาลท้องถิ่นในระดับต่างๆเป็นผู้ดำเนินการนั้น หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่า สินค้าและบริการใดควรให้อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลระดับใด ทั้งนี้เพื่อให้บทบาทหน้าที่ของรัฐบาลแต่ละระดับมีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน และให้การดำเนินกิจการบางอย่างดำเนินไปอย่างประสานสอดคล้องซึ่งกันและกัน อันจะทำให้การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดมีประสิทธิภาพมากที่สุดนั้น การจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ(public sector) ต้องตั้งอยู่บนหลักการที่สำคัญ 4 ประการ คือ¹

1. หลักผลประโยชน์สาธารณะ (public interest)
2. หลักความรับผิดชอบต่อสาธารณชน (public accountability)
3. หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (managment efficiency)
4. หลักความสามารถของท้องถิ่น(local capability)

2.1 หลักผลประโยชน์สาธารณะ

สินค้าและบริการใดควรให้อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลใดเราพิจารณาได้จากอาณาเขตของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น(benefit area) ซึ่งจำแนกได้ 3 ระดับ คือ สินค้าและบริการที่เกิดผลประโยชน์ระดับชาติ (nationalwide) ระดับภูมิภาค (areawide) และระดับท้องถิ่น (localwide) กล่าวคือ สินค้าและบริการสาธารณะที่สามารถให้คุณประโยชน์ครอบคลุมอาณาเขตทั่วทั้งประเทศและเราไม่สามารถกีดกันมิให้ประชาชนที่อยู่ในบริเวณใดบริเวณหนึ่งได้รับประโยชน์จากสินค้าและบริการนั้นได้ ตัวอย่างเช่น การป้องกันประเทศ

การสื่อสาร โทรมนาคม เป็นต้น ก็ควรให้เป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลระดับชาติ ส่วนสินค้าและบริการใดที่เกิดผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนครอบคลุมกว้างขวางพอสมควร หรือประชาชนในหลายท้องถิ่นได้รับประโยชน์ แต่มิได้ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ ตัวอย่างเช่น การจัดระบบชลประทาน การศึกษาระดับสูง ก็ควรให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลในระดับที่สูงขึ้น แต่ถ้าสินค้าและบริการสาธารณะใดๆ ที่ให้คุณประโยชน์ครอบคลุมพื้นที่อันจำกัดภายในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่เกิดผลล้นออก (spillover) ในทางบวกหรือทางลบต่อประชาชนในท้องถิ่นอื่นๆ ตัวอย่างเช่น การป้องกันอัคคีภัย การเก็บขยะมูลฝอย การรักษาความสะอาด สวนพักผ่อน ก็ให้ถือว่า สินค้าและบริการนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น ๆ

2.2 หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการต่อประชาชน

การมอบภารกิจอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดหาสินค้าและบริการสนองความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ภายใต้หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการต่อสาธารณชนนั้น ถือว่า สินค้าและบริการใดที่สนองต่อความต้องการของประชาชนในเขตการปกครองท้องถิ่นระดับใดก็ควรมอบให้รัฐบาลท้องถิ่นนั้นเป็นเจ้าของและดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตปกครองได้ตรงตามความต้องการ ตัวอย่างสินค้าและบริการที่อยู่ในหลักเกณฑ์นี้ได้แก่ การจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การสาธารณสุขพื้นฐาน การสุขาภิบาลพื้นฐาน ศาลาประชาคม เป็นต้น

2.3 หลักประสิทธิภาพในการจัดการ

การผลิตสินค้าและบริการของรัฐบาลไม่ว่าระดับใดต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร กล่าวคือต้องหาแนวทางในการจัดหาสินค้าและบริการด้วยต้นทุนที่ต่ำที่สุด และให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนจำนวนมากที่สุด ฉะนั้น ในการผลิตสินค้าและบริการบางอย่างที่มีต้นทุนคงที่ค่อนข้างสูงอันเป็นลักษณะธรรมชาติของสินค้าสาธารณะ เราจะต้องคำนึงถึงจำนวนผู้ใช้บริการควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการประหยัด และสามารถให้

ประโยชน์จากบริการเหล่านั้นคุ้มค่ากับการลงทุน ในกรณีนี้ บริการประเภทสาธารณสุขปโภค บางอย่างชุมชนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก รัฐบาลท้องถิ่นนั้นก็สมควรดำเนินการแบบเอกเทศ แต่ควรร่วมจัดหาสินค้าและบริการนั้น ๆ ร่วมกับรัฐบาลท้องถิ่นใกล้เคียง หรือให้รัฐบาลระดับชาติเป็นผู้ดำเนินการ ตัวอย่างเช่น การประปา เป็นต้น

2.4 หลักความสามารถของท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้กับผู้บริหารที่มาจากกร เลือกลงตั้งของประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจใช้จ่ายทรัพยากรในการดำเนินการ จัดหาสินค้าและบริการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนจะทำให้ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เข้มแข็ง สร้างจิตสำนึกของประชาชนในการเสีตภา ยีเพราะเขาเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรง ฉะนั้น ในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ รัฐบาลท้องถิ่นตามหลักความสามารถของท้องถิ่น ถือว่า กิจกรรมใดที่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นสามารถทำได้ก็ให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นก่อนเสมอ หน่วยงานปกครองระดับสูง หรือระดับชาติจะเลือกดำเนินกิจกรรมใดๆที่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพ ที่จะดำเนินการได้ หรือถึงแม้ดำเนินการได้ก็อาจเกิดผลกระทบต่อผลประโยชน์กับท้องถิ่น อื่น ๆ

3. องค์ประกอบของการกระจายอำนาจทางการคลัง

หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรทางการเมืองที่รัฐบาลดำเนินการจัดตั้งขึ้น ใน เขตพื้นที่แห่งใดแห่งหนึ่งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง การกระจายอำนาจในลักษณะนี้เป็นการกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและการ บริหารควบคู่กันไปด้วย โดยการให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ (autonomy) ในการตัดสินใจ และการบริหารงานไม่ขึ้นตรงหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง และ เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงานจึงกำหนดให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็น นิติบุคคลแต่มีอำนาจหน้าที่เท่าที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายเท่านั้นและอยู่ภายในระบบ

บริหารของประเทศจะทำอะไรเกินเลยไปจากอำนาจที่ได้รับมอบหมายไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อลดภาระหน้าที่บางอย่างของรัฐบาลกลางลงไปให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงแนวความคิดทางทฤษฎีในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารทางการคลังเท่านั้น

โดยหลักการแล้วการกระจายอำนาจการบริหารจากรัฐบาลกลางให้กับรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการคือ การแบ่งหน้าที่ การแบ่งทรัพยากร และการแบ่งอำนาจการตัดสินใจ รายละเอียดพิจารณาได้ดังนี้

3.1 การแบ่งหน้าที่

การแบ่งหน้าที่ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นทำหน้าที่ในการจัดหาสินค้าและบริการสนองความต้องการของประชาชนในเขตชุมชนการปกครองนั้นๆ ซึ่งบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นจะมากเพียงใดขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นภายใต้หลักผลประโยชน์สาธารณะ หลักความรับผิดชอบในการจัดการต่อสาธารณชนและหลักประสิทธิภาพในการจัดการ

3.2 การแบ่งทรัพยากร

การแบ่งทรัพยากร หมายถึง การที่รัฐบาลกลางแบ่งสรรรายได้จากภาษีอากรให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจทางการคลังให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของตนเอง ซึ่งจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นลดการพึ่งพิงจากรัฐบาลกลางลง การแบ่งสรรทรัพยากรจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การกระจายหน้าที่จากรัฐบาลกลางไปให้รัฐบาลท้องถิ่นประสบความสำเร็จ เพราะว่า การที่รัฐบาลท้องถิ่นมีขีดความสามารถทางการคลังในการจัดเก็บภาษีอากรมากเพียงใดจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นลดการพึ่งพิงจากรัฐบาลกลางลงมากเพียงนั้น อันจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีความคล่องตัวและมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้รวดเร็วและตรงกับความต้องการของประชาชนในเขตการปกครองได้ดียิ่งขึ้น

3.3 การแบ่งอำนาจการตัดสินใจ

การแบ่งอำนาจการตัดสินใจ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางให้รัฐบาลท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจเลือกดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อจัดหาสินค้าและบริการที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นตามขีดความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น ๆ การที่รัฐบาลท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลกลางจะส่งผลให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นจะทราบถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง ทำให้สังคมได้รับอรรถประโยชน์จากทรัพยากรได้สูงขึ้น

การกระจายอำนาจทางการคลังทั้งสามประการนี้จะเป็นกุญแจที่ทำให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นประสบความสำเร็จ เพราะรัฐบาลท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของเขาได้ช่วยสร้างจิตสำนึกในการเสียภาษี หรือให้ความร่วมมือในการดำเนินโครงการต่างๆ ด้วยการมีส่วนร่วมในการออกค่าใช้จ่าย และจะส่งผลในทางการเมืองทำให้นักการเมืองระดับชาติเปลี่ยนบทบาทของตนเอง จากเดิมที่ เป็นผู้แทนระดับชาติแต่แสดงบทบาทระดับท้องถิ่น ไปเป็นผู้แทนระดับชาติที่แสดงบทบาทตรงตามหน้าที่ (บทบาทระดับชาติ) อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการวิชานี้จะกล่าวถึงการแบ่งสรรทรัพยากรเท่านั้น

4. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทย

การปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ² คือ กรุงเทพมหานคร (The Bangkok Metropolitan Administration) เมืองพัทยา (The City of Pataya) เทศบาล (The Municipalities) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (The Provincial Administration) และ องค์การบริหารส่วนตำบล (Tambon Administration) ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงโดยย่อเพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาทางการคลัง ดังนี้

4.1 กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในเขตชุมชนมหานคร มี

ลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้แบ่งโครงสร้างกรุงเทพมหานคร ออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติมีสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ประชาชนเลือกตั้ง จำนวนสมาชิกให้ถือตามจำนวนราษฎรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่กระทรวงมหาดไทยประกาศครั้งสุดท้ายก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ราษฎรหนึ่งแสนคนต่อสมาชิกกรุงเทพมหานครหนึ่งคน เศษของหนึ่งแสนถ้าถึงห้าหมื่นให้นับเป็นหนึ่งแสน ส่วนฝ่ายบริหารมีผู้ว่าราชการคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด 4 คนซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

4. 2 เมืองพัทยา

เมืองพัทยาคือรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาลแบบผู้จัดการ (City-Manager Form) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 กำหนดให้เมืองพัทยาคือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสภาเมืองพัทยา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่หนึ่ง เป็นสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นเมืองพัทยา มีจำนวน 9 คน สมาชิกประเภทที่สอง เป็นสมาชิกที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวน 8 คน ทั้งนี้สมาชิกสภาเมืองพัทยามีวาระคราวละ 4 ปี และให้สมาชิกเลือกสมาชิกสภาเมืองพัทยาหนึ่งคนเป็นนายกเมืองพัทยาทำหน้าที่ประธานสภาเมืองพัทยา โดยได้กำหนดให้สภาเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ดังนี้ คือ (1) วางแผนนโยบายในการบริหารกิจการเมืองพัทยา (2) พิจารณาและอนุมัติข้อบัญญัติ (3) แต่งตั้งสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญและแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกเป็นกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการกิจ หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาแล้วรายงานต่อสภา หรือเพื่อให้คำแนะนำแก่สภาเมืองพัทยา หรือปลัดเมืองพัทยาแล้วแต่กรณี (4) ควบคุมการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยาและพนักงานเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบาย กฎหมาย ระเบียบของกระทรวงมหาดไทย และข้อบัญญัติ ส่วนการ

บริหารงานนั้นเปิดโอกาสให้นักบริหารมืออาชีพที่มีความสามารถ และประสบการณ์สูงโดยการว่าจ้างของสภาเมืองพัทยา เรียกว่า ปลัดเมืองพัทยา เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหาร

4.3 เทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในเขตชุมชนเมือง ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 เทศบาลมีลักษณะเป็นรูปแบบโดยทั่วไป แบ่งออกเป็น 3 ระดับตามระดับความเจริญของเมืองโดยพิจารณาจากจำนวนประชากรและฐานะรายได้ กล่าวคือ การปกครองตนเองของประชาชนในเขตเมืองขนาดใหญ่ เรียกว่า เทศบาลนคร (มีเทศมนตรี 24 คน) ในเขตเมืองระดับกลาง เรียกว่า เทศบาลเมือง (มีเทศมนตรี 18 คน) และเรียกว่า เทศบาลตำบล(มีเทศมนตรี 12 คน) ถ้าเป็นชุมชนเมืองขนาดเล็ก

4.4 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดให้รับผิดชอบการปกครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่ของจังหวัดที่มีได้อยู่ในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค มีสภาจังหวัดซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 24 คนแต่ไม่เกิน 36 คน ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนฝ่ายบริหารมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดผ่านทางสภาตำบล

4.5 องค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนชนบทในเขตพื้นที่การปกครองของตำบลซึ่งมีฐานะรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท (ดู มาตรา 40) ให้ยกฐานะสภา

ตำบลนั้นขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สมาชิกโดยตำแหน่งได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายครัวในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละสองคน

5. โครงสร้างรายรับของรัฐบาลท้องถิ่นของไทย

โครงสร้างรายรับของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทั้ง 6 รูปแบบ จำแนกออกได้ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ รายได้ปกติ และ รายได้พิเศษ องค์ประกอบของรายได้แต่ละประเภทมีดังนี้

5.1 รายได้ปกติ

รายได้ปกติประกอบด้วยรายได้จากภาษีอากร และรายได้อื่น ๆ จำแนกได้ดังนี้

5.1.1 รายได้จากภาษีอากร (tax revenue) จำแนกตามลักษณะและวิธีการจัดเก็บออกได้ 3 ประเภทคือ

(1) ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง มี 4 ชนิดคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (household and land tax) ภาษีบำรุงท้องที่ (land development tax) ภาษีป้าย (signboard tax) และอากรฆ่าสัตว์ (slaughter duty)

(2) ภาษีที่รัฐบาลกลางเก็บเพิ่มแล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (surcharge tax) มี 5 ชนิดคือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต และภาษีการพนัน

(3) ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจัดเก็บแล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (shared tax) มี 1 ชนิด คือ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

5.1.2 รายได้ที่มิใช่ภาษีอากร (non-tax revenue) ซึ่งประกอบด้วยรายได้

ต่างๆ ดังนี้

- (1) รายได้จากค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าปรับ
- (2) รายได้จากทรัพย์สิน
- (3) รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์
- (4) รายได้เบ็ดเตล็ด

5.2 รายได้พิเศษ(special revenue) จำแนกออกได้ 3 ประเภทคือ

5.2.1 เงินอุดหนุน เป็นเงินที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จำแนกออกได้ 2 ประเภทคือ

(ก) เงินอุดหนุนทั่วไป เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางให้ความช่วยเหลือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีได้กำหนดว่า เงินดังกล่าวจะต้องนำไปใช้จ่ายในโครงการใด ซึ่งรัฐบาลกลางอาจจัดสรรเงินช่วยเหลือท้องถิ่นต่างๆโดยอาศัยจำนวนประชากรในท้องถิ่นแต่ละแห่ง เป็นเกณฑ์ในการคำนวณวงเงินที่ควรจัดสรรให้

(ข) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางกำหนดเงื่อนไขว่าให้นำเงินที่ให้ความช่วยเหลือไปใช้จ่ายในโครงการใดโครงการหนึ่ง เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น โดยคำนึงถึงระดับความเจริญของท้องถิ่นต่างๆ เช่น เงินอุดหนุนก่อสร้างอาคารเรียน เงินอุดหนุนสมทบซื้อเครื่องมือดับเพลิง เป็นต้น

5.2.2 เงินสะสม (provident fund) ประกอบไปด้วยเงินที่ค้างจ่ายแต่ละปี และเงินที่เกิดจากส่วนต่างระหว่างงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายประจำปี

5.2.3 เงินกู้ (borrowing) ในแต่ละปีงบประมาณ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอาจกู้เงินมาใช้จ่ายได้ 2 วิธี คือ การออกพันธบัตร หรือ กู้ยืมจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ

6. ภาษีอากรที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง

สัดส่วนรายได้ภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อวงเงินงบประมาณยิ่งสูงมากเพียงใดจะแสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการพึ่งตนเองทางการคลังของท้องถิ่นนั้นๆ มากขึ้นเพียงนั้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินบทบาทในด้านต่างๆ ของรัฐบาลแต่ละระดับต่างก็อาศัยรายได้จากภาษีอากรเป็นหลัก ในการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่น โดยหลักการแล้ว ภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บจะเป็นภาษีที่จัดเก็บตามหลักผลประโยชน์ (benefit received principle) และภาษีอากรที่จัดเก็บตามหลักความพยายามในการจัดเก็บของท้องถิ่น (tax efforts) ในกรณีของประเทศไทย ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมี 4 ชนิดเท่านั้นคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และ อากรฆ่าสัตว์ โครงสร้างภาษีอากรแต่ละชนิดมีดังนี้

6.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีทรัพย์สิน (property tax) ที่เรียกเก็บจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น จัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 เดิมกรมสรรพากรเป็นผู้จัดเก็บ ต่อมาในปี พ.ศ. 2479 ได้โอนไปให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บและเป็นรายได้ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เป็นภาษีที่มีบทบาทในการทำรายได้ให้กับราชการส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นชุมชนเมืองได้ในสัดส่วนค่อนข้างสูง คิดเป็นร้อยละ 70-80 ของรายได้ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้ทั้งหมด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับความเจริญของท้องถิ่นยิ่งท้องถิ่นเจริญมากเพียงใด ภาษีโรงเรือนและที่ดินจะมีบทบาทในการทำรายได้

โครงสร้างภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยสรุปมีดังนี้

6.1.1 ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน คือผู้เป็นเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งให้เช่าไว้สินค้า หรือประกอบอุตสาหกรรม ในกรณีที่ที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นเป็นคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นต้องเป็นผู้เสียภาษีทั้งสิ้น

6.1.2 ฐานภาษี

ฐานภาษีที่ใช้ในการประเมินการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินคือ ค่าเช่ารายปี (rental value) ของทรัพย์สินนั้นๆ โดยกฎหมายได้นิยามค่าเช่ารายปีไว้ว่า เป็นจำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้น ๆ จะให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ๆ ถ้าทรัพย์สินนั้นให้เช่า โดยปกติค่าเช่ารายปี จะถือเอาตามค่าเช่าที่ได้มีการเช่ากันจริง โดยใช้หลักประเมินด้วยตนเอง คือให้เจ้าของเป็นผู้แสดงค่ารายปีเอง อย่างไรก็ตาม ค่ารายปีนี้ที่เจ้าของแจ้งประเมิน ถ้าเจ้าพนักงานประเมินเห็นว่า ค่าเช่านั้นต่ำกว่าความเป็นจริง เจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะกำหนดค่าเช่ารายปีได้ และในกรณีที่มีการเช่าหรือการกำหนดค่าเช่าไม่แน่นอน การคำนวณค่ารายปีให้ประเมินตามที่เห็นว่าควรจะให้เช่าได้ ส่วนในกรณีที่ไม่มีค่าเช่า การคำนวณค่าเช่ารายปีก็อาจทำได้โดยอาศัยเทียบเคียงกับค่าเช่า ทั้งนี้ให้คำนึงถึงทำเลที่ตั้ง ลักษณะและขนาดโรงเรือน เนื้อที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างนั้น และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นๆ ได้รับประโยชน์

ในกรณีของการเช่าช่วง การคำนวณค่ารายปี อาจถือเอาจำนวนค่าเช่าที่ผู้ครอบครองต้องเสียไปจริงๆ เป็นจำนวนค่าเช่ารายปี แต่ถ้าทรัพย์สินนั้นให้เช่า หรือเก็บค่าเช่าได้แท้จริงแล้ว การคำนวณค่าเช่ารายปี ก็ถือเอาตามจำนวนค่าเช่าที่ได้รับแท้จริง

อนึ่ง คำว่าค่าเช่านั้นย่อมหมายถึง จำนวนค่าเช่าหรือเงินที่ผู้เช่าต้องชำระ และนับรวมถึงเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นที่ผู้ให้เช่าได้รับ เนื่องจากการให้เช่าโรงเรือนนั้นด้วย

6.1.3 อัตราภาษี

อัตราภาษีโรงเรือนและที่ดิน จัดเก็บในอัตราร้อยละ 12.50 แห่งค่ารายปีเพียงอัตราเดียว อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ เป็นโรงงานถ้าเจ้าของโรงเรือนได้ติดตั้งส่วนควบที่สำคัญ ซึ่งมีลักษณะเป็นเครื่องจักรกล เครื่องกระทำ หรือเครื่องกำเนิดสินค้าเพื่อใช้ดำเนินการอุตสาหกรรมบางอย่างขึ้นในโรงเรือนนั้น ๆ เช่น โรงสี โรงเลื่อย เป็นต้น ในการประเมินภาษี ให้ลดค่ารายปีลงเหลือ 1 ใน 3 ของค่าเช่ารายปีของทรัพย์สินนั้นรวมทั้งส่วนควบดังกล่าวแล้วด้วย ส่วนในกรณีที่ที่ดินซึ่งไม่มีโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างเพราะการรื้อถอน ให้ประเมินภาษีเพียง 1 ใน 20 ของราคาตลาดของทรัพย์สินแปลงนั้น และให้เสียภาษีในอัตราร้อยละ 7

6.1.4 ทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี

ทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ได้แก่

- (1) ทรัพย์สินของทางราชการ ทรัพย์สินศาสนากิจหรือบริการสาธารณะ
- (2) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ซึ่งเจ้าของอยู่เองหรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษา ซึ่งมีได้ใช้เป็นทีไว้สินค้าหรือประกอบอุตสาหกรรม
- (3) ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการรถไฟ (เดิมทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ครั้นเมื่อเดือนสิงหาคม 2534 รัฐบาลได้เสนอพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 กำหนดให้รัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินเช่นเดียวกับกิจการของเอกชน แต่ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีมีอำนาจยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่รัฐวิสาหกิจ และกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจลดหย่อนค่ารายปีให้แก่รัฐวิสาหกิจได้
- (4) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของการเคหะแห่งชาติที่ผู้เช่าซื้ออยู่อาศัยเอง โดยมีได้ใช้เป็นทีเก็บสินค้าหรือประกอบอุตสาหกรรม หรือประกอบกิจการอื่น เพื่อหารายได้

6.2 ภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีบำรุงท้องที่หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าภาษีที่ดินเป็นภาษีทรัพย์สินอีกชนิดหนึ่งที่รัฐบาลกำหนดให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง และเป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้นๆ ปัจจุบันภาษีบำรุงท้องที่เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โครงสร้างภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 สรุปได้ดังนี้

6.2.1 ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ได้แก่ (1) เจ้าของที่ดินผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (2) ผู้ครอบครองอยู่ในที่ดินซึ่งยังไม่มีเอกชนผู้ใดถือกรรมสิทธิ์

ในกรณีที่ที่ดินนั้น มีเจ้าของร่วมกันหลายคน เจ้าของร่วมกันนั้น ต้องร่วมกันรับผิดชอบเสียภาษี ในกรณีที่มีการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองไปให้บุคคลอื่น โดยก่อนโอน ผู้โอนยังค้างชำระภาษีบำรุงท้องที่ ผู้รับโอนต้องรับผิดชอบในการเสียภาษีส่วนที่ค้างไม่เกิน 5 ปี รวมทั้งสุดท้ายที่มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าของที่ดินด้วย ส่วนภาษีที่ค้างชำระเกิน 5 ปี คงอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าของที่ดินเดิม แต่ถ้าเป็นการได้กรรมสิทธิ์ที่ได้จากการขายทอด

ตลาดโดยคำสั่งศาลหรือคำสั่งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในคดีล้มละลาย หรือคำสั่งขายทอดตลาดตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ผู้ซื้อไม่ต้องรับผิดชอบในการเสียภาษีที่ค้างชำระนั้น

6.2.2 ฐานภาษี

ฐานภาษีที่ดินที่ใช้ในการประเมินภาษีให้ถือเอาราคาปานกลางของที่ดิน (site value) ซึ่งเป็นมูลค่าที่ดินตามที่คณะกรรมการพิจารณาตีราคาปานกลางที่ดินในแต่ละจังหวัดได้กำหนดขึ้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ได้กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาตีราคาปานกลางของที่ดินทุกกรอบระยะเวลา 4 ปี และตีราคาเป็นหน่วยตำบล แต่อัตราภาษีของที่ดินในตำบลใดมีความแตกต่างกันมาก เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในหมู่ผู้เสียภาษีก็ให้พิจารณาตีราคาปานกลางโดยกำหนดในเขตตำบลนั้น ออกเป็นหน่วย ๆ ทั้งนี้ในการตีราคาปานกลางของที่ดินให้นำเอาราคาที่ดินในหน่วยนั้นๆ ซึ่งซื้อขายกันโดยสุจริตครั้งสุดท้ายไม่น้อยกว่า 3 รายในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปีก่อนวันตีราคาปานกลางมาคำนวณเฉลี่ยเป็นราคาปานกลาง โดยมีให้คำนวณราคาโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างเข้าด้วยในกรณีที่มิได้มีการซื้อขายในเขตนั้นให้นำเอาวิธีการคำนวณในเขตที่ใกล้เคียงกัน และสภาพคล้ายคลึงกันมาเป็นราคาปานกลางของที่ดินในหน่วยนั้น

6.2.3 อัตราภาษี

โครงสร้างอัตราภาษีที่ดินโดยถือเอาราคาปานกลางซึ่งจำแนกราคาที่ดินต่อไร่ ออกเป็น 34 ชั้น เป็นเกณฑ์ในการกำหนดอัตราภาษีต่อไร่ โครงสร้างอัตราที่ใช้จัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน อัตราภาษีต่อไร่จะสูงขึ้นเมื่อราคาปานกลางของที่ดินสูงขึ้น โดยมีอัตราต่ำสุดเก็บไร่ละ 50 สตางค์ สำหรับที่ดินที่มีราคาปานกลางไม่เกินไร่ละ 200 บาท ส่วนเหลือของราคาที่ดิน (marginal value) ตั้งแต่ชั้นที่ 2 (เกินไร่ละ 200 บาทถึงไร่ละ 400 บาท) ถึงชั้นที่ 15 (เกินไร่ละ 2,800 บาทถึงไร่ละ 3,000 บาท) คงที่ชั้นละ 200 บาท อัตราภาษีที่เพิ่มขึ้น (marginal rate) ตั้งแต่ชั้นที่ 2 (1บาทต่อไร่) ถึงชั้นที่ 15 (15 บาทต่อไร่) คงที่เท่ากับ 1 บาท ยกเว้นชั้นที่ 6 และ 7 อัตราภาษีต่อไร่เพิ่มขึ้น 1.50 บาท และตั้งแต่ชั้นที่ 16 (เกินไร่ละ 3,000 บาทถึงไร่ละ 3,500 บาท) ถึงชั้นที่ 28 (เกินไร่ละ 9,000 บาทถึงไร่ละ 9,500 บาท) ราคาปานกลางของที่ดินเพิ่มขึ้นในแต่ละชั้นคงที่เท่ากับ 500 บาท ส่วนอัตราภาษีต่อไร่ที่เพิ่มขึ้นในแต่ละชั้นเท่ากับ

2.50 บาท จาก 17.50 บาทในชั้นที่ 16 เป็น 47.50 บาทในชั้นที่ 28 จากชั้นที่ 29 (เกินไร่ละ 9,500 บาทถึงไร่ละ 10,000 บาท) ถึงชั้นที่ 33 การเพิ่มขึ้นของราคาปานกลางในแต่ละชั้นคงที่เท่ากับ 5,000 บาท ส่วนการเพิ่มขึ้นของอัตราภาษีต่อไร่ในแต่ละชั้นคงที่เท่ากับ 5 บาท กล่าวคือ จากไร่ละ 50 บาทในชั้นที่ 29 เป็น 70 บาทในชั้นที่ 33 ส่วนชั้นที่ 34 ซึ่งเป็นราคาปานกลางของที่ดินชั้นสูงสุด (เกินไร่ละ 30,000 บาท) ให้เสียภาษีต่อไร่ในอัตรากว่าที่ดังนี้ (1) สำหรับราคาปานกลางของที่ดิน 30,000 บาทแรก ให้เสียภาษีไร่ละ 70 บาท (2) สำหรับราคาปานกลางของที่ดินส่วนที่เกิน 30,000 บาท ให้เสียภาษีทุกๆ 10,000 บาทต่อ 25 บาท เศษของ 10,000 บาท ถ้าถึง 5,000 บาท ให้ถือเป็น 10,000 บาท ถ้าไม่ถึง 5,000 บาทให้ปัดทิ้ง

อย่างไรก็ตาม สำหรับที่ดินที่ใช้ประกอบการกิจกรรมเฉพาะประเภทไม้ล้มลุก ให้เก็บภาษีเพียงครึ่งหนึ่งของอัตราที่กำหนดไว้ และถ้าเจ้าของที่ดินเป็นผู้ประกอบการกิจกรรมประเภทไม้ล้มลุกด้วยตัวเอง ให้เสียภาษีอย่างสูงไม่เกินไร่ละ 5 บาท สำหรับที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพของที่ดิน ให้เสียภาษีเพิ่มอีกหนึ่งเท่า และในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ชำระภาษีบำรุงท้องที่ภายในเวลาที่กำหนด ให้เพิ่มอัตราเงินเพิ่มเป็นอัตราร้อยละ 20 ต่อปีของจำนวนเงินที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่

6.2.4 ที่ดินที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี

ที่ดินที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี มีดังนี้ (มาตรา 8)

- (1) ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งพระราชวังอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
- (2) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐ หรือสาธารณะ โดยมีได้หาผลประโยชน์
- (3) ที่ดินของราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือสาธารณะ โดยมีได้หาผลประโยชน์
- (4) ที่ดินที่ใช้เฉพาะการพยาบาลสาธารณะ การศึกษา
- (5) ที่ดินที่ใช้เฉพาะศาสนกิจของศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของวัด โดยมีได้หาผลประโยชน์
- (6) ที่ดินที่ใช้เป็นสุสานหรือฌาปนสถานสาธารณะ โดยไม่ได้รับประโยชน์

ชอบแทน

(7) ที่ดินที่ใช้ในกิจการการรถไฟ การประปา การไฟฟ้า หรือการทำเรือของรัฐ หรือที่ใช้เป็นสนามบินของรัฐ

(8) ที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินอยู่แล้ว

(9) ที่ดินของเอกชนเฉพาะส่วนที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ทางราชการจัดใช้เพื่อสาธารณประโยชน์โดยเจ้าของที่ดินมิได้ใช้หรือหาผลประโยชน์ในที่ดินเฉพาะส่วนนั้น

(10) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งที่ทำการขององค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศอื่น ในเมื่อประเทศไทยมีข้อผูกพันให้ยกเว้นตามอนุสัญญาหรือความตกลง

(11) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งที่ทำการของสถานทูต หรือสถานกงสุล ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน

(12) ที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

6.3 ภาษีป้าย

ภาษีป้ายเป็นภาษีที่เรียกเก็บจากป้ายที่แสดงชื่อ ชื่ห่อ หรือเครื่องหมายการค้าที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ไม่ว่าจะแสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใดๆ ด้วยอักษร ด้วยภาพหรือเครื่องหมายที่แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น

การจัดเก็บภาษีป้าย ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 กำหนดให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นต่างๆมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีจากป้ายที่ปรากฏในเขตพื้นที่การปกครองและให้เป็นรายได้ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นๆ โดยตรง

โครงสร้างของภาษีป้ายสรุปได้ดังนี้

6.3.1 ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายได้แก่ เจ้าของป้าย หากเจ้าของป้ายมิได้อยู่ในประเทศไทยเจ้าของป้ายต้องมอบให้ตัวแทนหรือผู้แทนในประเทศไทยทำหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีป้ายแทนเจ้าของป้าย(กำหนดยื่นแบบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี) ในกรณีที่เจ้าของป้ายตายไป เป็นผู้ไม่อยู่ เป็นคนสาบสูญ เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ

ให้ผู้จัดการมรดก ผู้ครอบครองทรัพย์สินมรดกไม่ว่าจะเป็นทายาทหรือผู้อื่น ผู้จัดการทรัพย์สิน ผู้อนุบาล หรือผู้พิทักษ์แล้วแต่กรณีมีหน้าที่ปฏิบัติกรณียินแบบแสดงรายการเสียภาษีป้ายแทนเจ้าของป้าย

ในกรณีที่หาตัวผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายไม่ได้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งการประเมิน ไปยังผู้ครอบครองป้ายนั้นและให้ผู้ครอบครองป้ายนั้นมีหน้าที่เสียภาษีป้าย

6.3.2 ฐานภาษีและอัตราภาษีป้าย

การประเมินภาษีป้ายตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ได้กำหนดอัตราภาษีต่อเนื้อที่ป้าย 500 ตารางเซนติเมตร และเศษของ 500 ตารางเซนติเมตรให้นับเป็น 500 ตารางเซนติเมตร อัตราภาษีต่อเนื้อที่ป้ายจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับภาษาหรืออักษรที่ใช้ซึ่งจำแนกได้ดังนี้

- (1) ป้ายที่มีอักษรไทยล้วน ให้คิดอัตรา 3 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร
- (2) ป้ายที่มีอักษรไทยปนกับอักษรต่างประเทศหรือเครื่องหมายให้คิดอัตรา 20 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร
- (3) ป้ายที่ไม่มีอักษรไทย ให้คิดอัตรา 40 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร
- (4) ป้ายตาม (1) , (2) ,และ(3) เมื่อคำนวณเนื้อที่แล้วมีจำนวนภาษีที่ต้องเสียต่ำกว่าป้ายละ 200 บาท ให้เสียภาษีป้ายละ 200 บาท
- (5) ป้ายใหม่ที่แสดงแทนป้ายเดิมหรือป้ายที่เปลี่ยนแปลงแก้ไขอันเป็นเหตุให้ต้องเสียภาษีป้ายเพิ่มขึ้น ให้คิดอัตราตาม (1) , (2) หรือ (3) แล้วแต่กรณีและให้เสียเฉพาะจำนวนภาษีที่เพิ่มขึ้น
- (6) พื้นทีของป้ายไม่ว่าจะมีรูปร่างลักษณะอย่างไรให้คำนวณดังนี้
- (ก) ถ้าเป็นป้ายมีขอบเขตกำหนดไว้ ให้เอาส่วนกว้างที่สุดคูณด้วยส่วนยาวที่สุดของขอบป้ายเป็นตารางเซนติเมตร
- (ข) ถ้าเป็นป้ายไม่ขอบเขตกำหนดไว้ให้ถือว่าค่า อักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่อยู่ริมสุด เป็นขอบเขตสำหรับกำหนดส่วนสูงและยาวที่สุด แล้วคำนวณพื้นที่ตามข้อ (ก)

6.3.3 ป้ายที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี

ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 กำหนดให้ป้ายดังต่อไปนี้ไม่ต้องเสียภาษี

- (1) ป้ายที่แสดงไว้ ณ โรงมหรสพ และบริเวณมหรสพนั้นเพื่อโฆษณาโรงมหรสพ
- (2) ป้ายที่แสดงไว้ที่สินค้า หรือสิ่งห่อหุ้มหรือบรรจุสินค้า
- (3) ป้ายที่แสดงไว้ที่บริเวณงานที่จัดไว้เป็นครั้งคราว
- (4) ป้ายที่แสดงไว้ที่ยานพาหนะ คน หรือสัตว์ซึ่งเคลื่อนที่ด้วยกำลังยาน

พาหนะ คน หรือสัตว์

(5) ป้ายที่แสดงไว้ภายในสถานที่ประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่น เพื่อหารายได้ หรือภายในอาคารซึ่งเป็นที่รโหฐาน

(6) ป้ายของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

(7) ป้ายขององค์การที่จัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกฎหมายว่าด้วยงานนั้นๆ และหน่วยงานที่นำรายได้ส่งรัฐ

(8) ป้ายของธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

(9) ป้ายของโรงเรียนราษฎร์ ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ ที่แสดงไว้ ณ โรงเรียนราษฎร์ และบริเวณโรงเรียนราษฎร์นั้น

(10) ป้ายของผู้ประกอบการเกษตรซึ่งค่าผลผลิตอันเกิดจากการเกษตรของตน

(11) ป้ายของวัด หรือผู้ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์การศาสนา หรือการกุศลสาธารณะโดยเฉพาะ

(12) ป้ายของสมาคมหรือมูลนิธิ

(13) ป้ายที่มีลักษณะเป็นใบปลิวโฆษณา

(14) กิจการหาบเร่

(15) กิจการจำหน่ายแสดมปีอากร แสดมปีไปรษณียากร สลากกินแบ่งรัฐบาล หรือแสดมปี ก.ศ.ศ. ซึ่งรัฐบาลจัดทำขึ้นเพื่อการกุศลบำรุงการศึกษา บำรุงการสาธารณสุข

(16) กิจการของสหกรณ์

(17) ป้ายที่กำหนดในกฎกระทรวง

6.4 อาคารฆ่าสัตว์

การจัดเก็บอาคารฆ่าสัตว์เพื่อเป็นรายได้ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จัดเก็บตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502 เพื่อควบคุมการตั้งโรงฆ่าสัตว์และให้ทำการฆ่าสัตว์ถูกต้องด้วยสัญลักษณ์มิให้เป็นภัยแก่ผู้บริโภคเนื้อสัตว์ โดยกำหนดให้การตั้งโรงฆ่าสัตว์ การตั้งโรงพักสัตว์ จะกระทำได้ก็แต่โดยราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยราชการอื่นที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี (ว่าการกระทรวงมหาดไทย) หรือโดยบุคคลอื่นใดซึ่งราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยราชการอื่นที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีมอบหมายให้กระทำได้นั้น ส่วนการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ก็ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ดังนี้

1. ในเขตเทศบาล ได้แก่ นายกเทศมนตรี หรือผู้ที่นายกเทศมนตรีแต่งตั้ง
 2. ในเขตสุขาภิบาล ได้แก่ ประธานกรรมการสุขาภิบาล หรือผู้ที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลแต่งตั้ง
 3. นอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาล ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าส่วนประจำกิ่งอำเภอท้องที่ หรือเจ้าพนักงาน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง
- โดยกำหนดให้การจำหน่ายเนื้อสัตว์จะกระทำได้เฉพาะภายในเขตที่ได้รับอนุญาตให้ทำการฆ่าสัตว์นั้นเท่านั้น

โครงสร้างการจัดเก็บอาคารฆ่าสัตว์สรุปได้ดังนี้

6.4.1 ผู้มีหน้าที่เสียอากรและค่าธรรมเนียม

ผู้มีหน้าที่เสียอากรและค่าธรรมเนียม ได้แก่

- (1) ผู้ตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และดำเนินการฆ่าสัตว์ ซึ่งตามปกติราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ แต่ถ้ามอบให้บุคคลอื่นเป็นผู้ดำเนินการ ผู้นั้นเป็นผู้มีหน้าที่เสียอากรและค่าธรรมเนียมการฆ่าสัตว์
- (2) ผู้ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ทำการฆ่าสัตว์ในเขตพื้นที่ที่ไม่มี

โรงฆ่าสัตว์

6.4.2 อัตราอากรและค่าธรรมเนียม

อัตราอากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมต่างๆ เกี่ยวกับโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์มีดังนี้

(1) อากรการฆ่าสัตว์

โค	ตัวละ	12 บาท
กระบือ	ตัวละ	15 บาท
สุกร	ตัวละ	10 บาท
สุกรมีน้ำหนักต่ำกว่า 22.5 กก.	ตัวละ	5 บาท
แพะหรือแกะ	ตัวละ	4 บาท
ไก่ เป็ดหรือห่าน	ตัวละ	0.10 บาท

(2) ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์

โค	ตัวละ	12 บาท
กระบือ	ตัวละ	15 บาท
สุกร	ตัวละ	15 บาท
แพะหรือแกะ	ตัวละ	4 บาท
สัตว์อื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง	ตัวละ	4 บาท

(3) ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์

ไก่ เป็ด และห่าน	ตัวละ	0.10 บาท
สัตว์อื่น	ตัวละ	3 บาท

(4) ค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ของสัตว์ที่ตายเอง หรือ ถูกฆ่าโดยได้รับใบอนุญาต ตามอัตราดังนี้

(ก) ค่าพาหนะของพนักงานตรวจโรคสัตว์ ไปตรวจเนื้อสัตว์ตามระเบียบการไปตรวจราชการของทางราชการไม่เกินที่จ่ายจริง

(ข) ค่าเบี้ยเลี้ยงของพนักงานตรวจโรคสัตว์ไปตรวจเนื้อสัตว์ไม่เกินอัตราไปตรวจราชการของทางราชการ

(ค) ค่าใบอนุญาต

โค	ตัวละ	12	บาท
กระบือ	ตัวละ	15	บาท
สุกร	ตัวละ	10	บาท
สุกรมีน้ำหนักต่ำกว่า 22.5 กก.	ตัวละ	5	บาท
แพะหรือแกะ	ตัวละ	4	บาท
สัตว์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง	ตัวละ	4	บาท

6.4.3 การยกเว้นไม่ต้องฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์และสัตว์ที่ได้รับการยกเว้นไม่

ต้องขออนุญาตทำการฆ่า

6.4.3.1 การยกเว้นไม่ต้องฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์ กระทำได้เฉพาะในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เป็นการฆ่าสัตว์ในท้องถิ่นที่ไม่มีโรงฆ่าสัตว์และอยู่ห่างจากโรงฆ่าสัตว์ซึ่งอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นในเขตท้องที่อื่น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าท้องที่ตำบลนั้นเป็นท้องที่กั้นคارและทางคมนาคมไม่สะดวก และได้กำหนดให้ตำบลนั้นเป็นท้องที่กั้นคارให้ผู้ได้รับใบอนุญาตฆ่าสัตว์ทำการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์ได้

(2) เป็นกรณีที่มีเหตุผลสมควรเป็นพิเศษ เป็นต้นว่า สัตว์นั้นเปรี้ยวและคร่ำย ไม่อาจใช้วิธีการนำมาฆ่าในโรงฆ่าสัตว์ได้ ให้ผู้ขออนุญาตดำเนินการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์ได้เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควรแล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

(3) เป็นกรณีการฆ่าสัตว์เพื่อตรวจพิสูจน์หรือทดลองทางวิชาการ โดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ของกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตร หรือโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการหรือองค์การที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีให้ทำการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์ได้

(4) เป็นกรณีฆ่าสัตว์ตามพิธีการในศาสนาซึ่งต้องฆ่า ณ ที่ใดที่หนึ่งโดยเฉพาะ

6.4.3.2 สัตว์ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตทำการฆ่า

โดยปกติการฆ่าสัตว์ทุกชนิดต้องขออนุญาต อย่างไรก็ตาม ได้มีกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2510) กำหนดให้การฆ่าสัตว์ดังต่อไปนี้ได้รับการยกเว้น

(1) การฆ่าไก่ เป็ด หรือ ห่าน เพื่อการบริโภค ซึ่งไก่ เป็ด หรือห่าน ใดๆ หนึ่ง หรือหลายอย่างรวมกันไม่เกิน 5 ตัว ในวันหนึ่งต่อ 1 ทะเบียนบ้าน

(2) การฆ่าสัตว์เพื่อทำการตรวจพิสูจน์หรือทดลองทางวิชาการของกรมปศุสัตว์ หรือของหน่วยราชการ หรือองค์การที่รัฐมนตรีอนุญาต ทั้งนี้ต้องทำต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่

(3) การฆ่าเพื่อประโยชน์ในการป้องกันโรค หรือการบำรุงพันธุ์ ทั้งนี้ต้องฆ่าสัตว์ต่อหน้าเจ้าพนักงาน ถ้ามีความจำเป็นต้องฆ่าโดยรีบด่วนอันเกี่ยวกับโรคระบาดสัตว์ จะฆ่าต่อหน้าพยานผู้รู้เห็นและทำบันทึกไว้เป็นหลักฐานก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบภายใน 24 ชม. นับแต่เวลาฆ่า

(4) การฆ่าลูกไก่ ลูกเป็ด หรือลูกห่าน ซึ่งมีอายุไม่เกิน 7 วัน รวมทั้งการจำหน่ายเนื้อสัตว์ดังกล่าว

เชิงอรรถบทที่ 10

1.จรัส สุวรรณมาลา “ การปฏิวัติการคลังเพื่อการกระจายความเจริญ ” เอกสารการสัมมนาประจำปี 2538 เรื่อง การกระจายความเจริญในประเทศไทย วันที่ 30-31 มีนาคม 2538 ณ ห้องบอลรูม โรงแรม รอยัล ออคิด เซอราตัน จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 4-16 - 4 -18

2. สุขาภิบาล(The Sanitary Districts)ได้ยกเลิกการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาล โดยได้ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2542 เดิมสุขาภิบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองขนาดเล็ก ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2497 กำหนดให้ทุกท้องที่อันเป็นที่ตั้งว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ และหรือ ชุมชนที่มีลักษณะเป็นตลาดการค้า มีตลาดการค้าอย่างน้อย 100 ห้อง มีราษฎรในเขตชุมชนนั้นอย่างน้อย 1500 คน ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสุขาภิบาล โดยให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลซึ่งประกอบด้วยบุคคล

3 ประเภทคือ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการโดยการแต่งตั้ง และกรรมการที่ประชาชนเลือกตั้ง คณะกรรมการจะเป็นผู้บริหารกิจการของสุขาภิบาล โดยมีนายอำเภอท้องที่เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล และปลัดอำเภอคนหนึ่งซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นปลัดสุขาภิบาล

หนังสืออ่านประกอบบทที่ 10

เกริกเกียรติ พิพัฒนเสวีธรรม การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย

กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล 2522 บทที่ 2,8 และ9

จรัส สุวรรณมาลา “ การปฏิวัติการคลังเพื่อการกระจายความเจริญ ” เอกสารการสัมมนาประจำปี 2538 เรื่อง การกระจายความเจริญในประเทศไทย วันที่ 30-31 มีนาคม 2538 ณ ห้องบอลรูม โรงแรม รอยัล ออคิด เชอราตัน จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ไตรรงค์ สุวรรณศิริ “ การกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น ” สรรพการสาส์น ปีที่ 41 ฉบับที่ 9 (กันยายน 2539) หน้า 31 - 40

ธารินทร์ นิมมานเหมินท์ “ มุมมองนักบริหารกระทรวงการคลังวันนี้ ” สรรพการสาส์น ปีที่ 41 ฉบับที่ 9 (กันยายน 2539) หน้า 23 - 30

ประชาชาติธุรกิจ ประมวลกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ว่าด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์ธรรมนิติ 2534

ราชการส่วนตำบล , กอง แนวทางการปฏิบัติงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี 2538 กรุงเทพ ฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง 2538

เอนก เขียรถาวร เศรษฐศาสตร์ภาษีอากร 2 กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2533 บทที่ 18

Bird, Richard M. Tax Policy and Economic Development. Baltimore, Maryland : The

John Hopkins University Press. 1992, Chapters 11 - 13.

Chicoine, David L. & Walzer, Norman. **Government Structure and Local Public**

Finance. Boston, Massachusetts : Oelgeschlager, Gunn & Hain Publishers, Inc.,
1985, Chapters 2 & 4.

Hepworth, N.A. **The Finance of Local Government.** (6th edn.) London : George Allen &
Unwin. 1980, Chapter 1.
