

สรุปและข้อเสนอแนะ



สรุป

ในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศต่างๆ ถือหลักการปกครองอยู่ 3 หลัก คือ ประการที่หนึ่งได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Decentralization) ประการที่ 2 ได้แก่ หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าหลักการนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง และประการที่ 3 ได้แก่หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ในการปกครองท้องถิ่นของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ถือหลักของการกระจายอำนาจปกครองเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นนั้น มีองค์ประกอบที่สำคัญคือ

- (1) เป็นองค์การนิติบุคคล เพิ่มขึ้นจากรัฐ มีทรัพย์สินและงบประมาณของตนเอง มีอำนาจดำเนินการบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง
- (2) มีคณะผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ
- (3) มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายและกระทำกิจการนั้น ได้โดยไม่ต้องรอฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลาง
- (4) มีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การเลือกหารายได้ การจัดหารายได้ การจัดเก็บภาษี การจัดทำและบริหารงบประมาณของท้องถิ่น

ประเทศไทยได้นำเอาหลักการกระจายอำนาจปกครองมาใช้ในการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นโดยให้มีการจัดตั้งรูปองค์กรท้องถิ่นรูปต่างๆ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- (1) เป็นสถาบันหรือโรงเรียนฝึกสอนราษฎรในท้องถิ่นให้รู้จักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตยคือประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง
- (2) แบ่งเบาภาระหน้าที่จากรัฐบาลกลาง เพื่อนำไปบริการประชาชนในท้องถิ่นให้รวดเร็ว

เทศบาลในประเทศไทยมีกำเนิดมาแล้วกว่า 40 กว่าปี (รัฐบาลได้จัดตั้งเทศบาลเริ่มแรกเมื่อ พ.ศ. 2478) มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยเทศบาลหลายครั้ง แต่ก็ยังเป็นที่กล่าวกันว่าเทศบาลของไทยก็ยังไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะมีปัญหามากมาย เช่น ปัญหาเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการเทศบาลกับสมาชิกสภาเทศบาล หรือความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการเทศบาลกับพนักงานเทศบาล ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ของเทศบาลที่มีอยู่ตามกฎหมายไม่สอดคล้องกับอำนาจและความรับผิดชอบที่ปรากฏขึ้นในปัจจุบัน ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมจากส่วนกลาง ปัญหาเกี่ยวกับทางการคลังของเทศบาล โดยเฉพาะปัญหาเรื่องรายได้น้อย คือเทศบาลมีรายได้น้อย หรือไม่พอกับรายจ่าย หรือไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ได้ครบถ้วน หรือบางแห่งอาจมีรายได้เพียงพอแก่การที่จะรักษาหน้าที่ที่มีอยู่ แต่ก็ไม่เพียงพอที่จะขยายงานพัฒนาเทศบาลให้เจริญก้าวหน้ากว่าเดิม เพื่อให้ได้สัดส่วนกับการขยายตัวของราษฎรและเทศบาลในอนาคต หรือไม่เพียงพอที่จะนำไปพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะโครงการพัฒนาท้องถิ่น โครงการระยะยาวได้

อย่างไรก็ตามในบรรดากฎบัตรปัญหาที่กล่าวข้างต้น กฎบัตรปัญหาที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งก็คือ เทศบาลมีรายได้ไม่พอกับรายจ่ายหรือไม่เพียงพอที่จะนำไปพัฒนาท้องถิ่นได้ ทว่าเทศบาลมีรายได้ไม่พอกับรายจ่ายมีสาเหตุมาจากอะไรนั้น จากการศึกษาของผู้วิจัยได้ตั้งข้อสมมุติฐานไว้ว่า ทั้งนี้สืบเนื่องมาจาก ประการแรกการรวมอำนาจสู่ส่วนกลางมากเกินไปเป็นการบีบรายได้ของเทศบาล ประการที่สองการหาแหล่งเงินกู้ของเทศบาลมีน้อย ประการที่สามระบบการจ่ายเงินอุดหนุนจากส่วนกลางยังไม่เป็นธรรม

ผลจากการวิจัยจากข้อมูล ในตัวเลขจริงเกี่ยวกับรายได้ รายจ่ายของเทศบาลที่ใช้เป็นตัวอย่างในการศึกษา 15 แห่ง ในปีงบประมาณ 2518, 2519 นี้ และในจำนวน 15 แห่งนี้จัดแบ่งเป็นเทศบาล 3 ขนาดคือ เทศบาลขนาดใหญ่ เทศบาลขนาดกลาง เทศบาลขนาดเล็ก ซึ่งผู้วิจัยได้แสดงให้เห็นแล้วในบทที่ 7 สรุปได้ว่า

1. ในบรรดารายได้ของเทศบาลที่เทศบาลมีอยู่ในปัจจุบันตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 พ.ร.บ.รายได้เทศบาล 2497 สรุปได้ว่ามีทั้งหมด 8 หมวดด้วยกัน คือ

(1) รายได้จากหมวดภาษีอากร

- (2) รายได้หมวดทรัพย์สิน
- (3) รายได้หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและค่าใบอนุญาต
- (4) รายได้หมวดสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- (5) รายได้หมวดเบ็ดเตล็ด
- (6) รายได้หมวดเงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (7) รายได้หมวดเงินกู้
- (8) รายได้หมวดเงินสะสม

ในบรรดารายได้ทั้งหมด 8 หมวดที่เทศบาลมีอยู่นี้ รายได้ 5 หมวดแรกซึ่งได้แก่ ภาษีอากร ทรัพย์สิน ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและค่าใบอนุญาต สาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์และเบ็ดเตล็ดเป็นรายได้จริงของเทศบาล เป็นความสามารถในการหารายได้ของเทศบาลซึ่งติดกับรายได้ 3 หมวดหลัง ซึ่งได้แก่เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินกู้ และเงินสะสม ซึ่งเป็นรายได้ประเภทพิเศษที่ไม่ได้เกิดจากความสามารถที่แท้จริงของเทศบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้จากเงินกู้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

จากผลการวิจัยสรุปได้ว่า

- 1.1 รายได้จากภาษีอากรเป็นประเภทรายได้ที่ทำรายได้ให้แก่เทศบาลมากที่สุด เป็นอันดับ 1
- 1.2 รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นประเภทรายได้ที่ทำรายได้ให้แก่เทศบาลมากเป็นอันดับที่ 2
- 1.3 รายได้จากทรัพย์สิน เป็นประเภทรายได้ที่ทำรายได้ให้แก่เทศบาลมากเป็นอันดับที่ 3
- 1.4 สำหรับรายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต สาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ เบ็ดเตล็ด เงินกู้และเงินสะสม กล่าวได้ว่าทำรายได้ให้แก่เทศบาลในอัตราเล็กน้อยมากเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมด

กล่าวได้ว่า เทศบาลต้องพึ่งรายได้จากหมวดภาษีอากรเป็นจำนวนมาก เพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินการต่างๆ อย่างไรก็ตามในขณะที่เกี่ยวกับอัตรารายได้จากหมวดภาษีอากร

ที่เทศบาลได้รับทั้งหมด จะมีปริมาณมากหรือน้อยก็ต้องขึ้นอยู่กับปริมาณการได้มาหรือปริมาณการจัดเก็บได้ของประเภท หรือชนิดของภาษีอากรที่เทศบาลมีอยู่ในปัจจุบันว่าได้มากหรือน้อยเพียงใด ซึ่งในปัจจุบันเทศบาลมีรายได้จากหมวดภาษีอากรตาม พ.ร.บ.รายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 แยกเป็น 3 ประเภท คือ

- ประเภทที่ 1 เป็นภาษีอากรที่เทศบาลดำเนินการจัดเก็บเอง และเป็นรายได้ของเทศบาลทั้งจำนวน ซึ่งได้แก่ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์
- ประเภทที่ 2 เป็นภาษีอากรที่ส่วนกลางจัดเก็บเพิ่มจากอัตราภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บอยู่ และแบ่งสรรให้เทศบาล ซึ่งได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีสุราและเครื่องดื่มและอากรมหรศพ
- ประเภทที่ 3 เป็นภาษีอากรที่ส่วนกลางจัดเก็บและแบ่งสรรให้เทศบาล ซึ่งได้แก่ ภาษีเก็บจากชาวส่งออกนอกประเทศ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

จากผลการวิจัยสรุปได้ว่า ภาษีอากรประเภทที่ 3 มีอัตราการจัดเก็บได้มากที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้จากหมวดภาษีอากรที่เทศบาลได้รับทั้งหมด ภาษีอากรประเภทที่ 2 มีอัตราการจัดเก็บได้มารองจากภาษีอากรประเภท 3 ภาษีอากรประเภทที่ 1 จัดเก็บได้น้อย ซึ่งผลจากการที่ภาษีอากรประเภทที่ 1 จัดเก็บได้น้อยจึงทำให้รายได้จากหมวดภาษีอากรของเทศบาลต่ำลงไปด้วย แทนที่จะได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ทำรายได้ให้แก่เทศบาลมากที่สุดโดยเฉพาะ รายได้จากหมวดภาษีอากรของเทศบาลที่ได้รับทั้งหมด ทั้งนี้โดยเฉลี่ยแล้วมีอัตราได้ประมาณร้อยละ 50 กว่าของรายได้จากหมวดภาษีอากรที่เทศบาลได้รับทั้งหมด ภาษีการค้าทำรายได้ให้แก่เทศบาลมารองจากภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน โดยเฉพาะรายได้หมวดภาษีอากรของเทศบาลที่ได้รับทั้งหมด ทั้งนี้โดยเฉลี่ยแล้วมีอัตราได้ประมาณร้อยละ 20 กว่าของรายได้จากหมวดภาษีอากรที่เทศบาลได้รับทั้งหมดส่วนใหญ่เก็บได้มากในเขตเทศบาลขนาดใหญ่เท่านั้น เพราะเขตดังกล่าว เป็นย่านชุมนุมชนธุรกิจการค้าอุตสาหกรรมมีมากมาย ส่วนภาษีอากรประเภทอื่นๆ มีจำนวนน้อยมากเมื่เทียบกับรายได้หมวดภาษีอากรที่เทศบาลได้รับทั้งหมด ตัวอย่างเช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ เหตุผลที่ภาษีกังกล่าวเก็บได้น้อย เนื่องมาจากอัตราการจัดเก็บตามกฎหมายอยู่ในอัตราต่ำ หรือฐานภาษีอยู่ในอัตราต่ำ วิธีการบริหารการจัดเก็บยังบกพร่องหรือกรณีตัวอย่างภาษี

เก็บจากชาวอุทกชนประเภทที่ ๑ สาเหตุที่ภาษีอากรประเภทนี้จำนวนมากเนื่องมาจากอัตราการจัดเก็บตามกฎหมายอยู่ในอัตราต่ำ หรือฐานภาษีอยู่ในอัตราต่ำหรือกรณีตัวอย่างจากกรมสรรพสามิตที่ภาษีอากรประเภทนี้จำนวนมาก เนื่องมาจากอัตราจัดเก็บตามกฎหมายอยู่ในอัตราต่ำหรือฐานภาษีต่ำ นอกจากนี้อาจเนื่องมาจากมีการหลีกเลี่ยงภาษีอากรกัน อัตรารวมสรรพสามิตเก็บได้ในเขตเทศบาลขนาดใหญ่เท่านั้น เพราะโรงพยาบาลมักจะไปตั้งในแหล่งชุมชนที่มีความเจริญย่านการค้า อุตสาหกรรม ฯลฯ หรือกรณีตัวอย่างภาษีสุราและเครื่องดื่ม สาเหตุที่ภาษีอากรประเภทนี้จำนวนมากเนื่องมาจากอัตราการจัดเก็บตามกฎหมายอยู่ในอัตราต่ำ หรือฐานภาษีต่ำ หลักเกณฑ์ส่วนกลางใช้ค่าเฉลี่ยจัดสรรรายได้จากภาษีประเภทนี้ได้แก่ เทศบาลยังไม่เป็นธรรม ยังดำเนินอยู่

2. ในส่วนที่เกี่ยวกับรายจ่ายของเทศบาลตาม พ.ร.บ.เทศบาล 2496 กำหนดประเภทแห่งรายจ่ายของเทศบาลไว้ 9 ประเภทดังนี้

- (1) เงินเดือน
- (2) ค่าจ้าง
- (3) ค่าตอบแทน
- (4) ค่าใช้สอย
- (5) ค่าใช้วัสดุ
- (6) ค่าครุภัณฑ์
- (7) ค่าที่ดินสิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่นๆ
- (8) เงินอุดหนุน
- (9) รายจ่ายอื่นใด ตามข้อบัญญัติหรือตามที่มิได้กฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด

เมื่อพิจารณาประเภทรายจ่ายตามระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณเทศบาลได้แบ่งประเภทรายจ่ายไว้ 2 ประเภทใหญ่คือ รายจ่ายประเภทรายจ่ายประจำกับรายจ่ายประเภทรายจ่ายพิเศษ ประเภทรายจ่ายประจำ แยกเป็น 2 ลักษณะ คือ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายหน่วยงาน รายจ่ายประเภทรายจ่ายพิเศษ คือรายจ่ายที่ตั้งจ่ายจากเงินสะสมหรือเงินกู้

ที่เทศบาลใช้ความสามารถในการหารายได้ ยังไม่เพียงพอกับรายจ่ายที่เทศบาลนำไปใช้จ่ายในการบริหารงานประจำของเทศบาล ฉะนั้นเพื่อให้งบประมาณประจำปีของเทศบาลสมคูลย์ เพื่อให้เทศบาลนำเงินมาใช้จ่ายในการบริหารงานประจำของเทศบาลได้เพียงพอเพื่อความอยู่รอด จึงต้องพึ่ง เงินโอนจากรัฐบาลในรูปเงินอุดหนุนจากรัฐบาลประเภท เงินอุดหนุนจากรัฐบาลประเภท เงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาล จึงจะทำให้งบประมาณประจำปีของเทศบาลสมคูลย์และรายได้อีกพอเพียงกับรายจ่าย โดยเฉพาะเทศบาลจะได้นำเงินไปใช้จ่ายในการบริหารงานประจำได้พอเพียง ซึ่งก็ได้แก่เพื่อความอยู่รอดของเทศบาลเท่านั้น

✓ ซึ่งผลการวิจัยสรุปได้ว่า หลังจากเทศบาลได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาลแล้ว และนำเงินจำนวนดังกล่าวมารวมกับรายได้จริง 5 หมวดของเทศบาลที่มีอยู่เดิมแล้ว เทศบาลต่างๆ พอที่จะมีรายได้อีกพอเพียงที่จะนำไปใช้จ่ายในการบริหารงานประจำของเทศบาล แต่ก็เป็นแต่เพียงเพื่อความอยู่รอดของเทศบาลเท่านั้น เพราะยังไม่สามารถที่จะนำรายได้ส่วนเกินดังกล่าวไปพัฒนาท้องถิ่นต่างๆ ใ้ก้าวหน้า เพราะจำนวนเงินอุดหนุนดังกล่าวที่เทศบาลได้รับการช่วยเหลือจากส่วนกลางยังมีจำนวนน้อยและยังมีลักษณะความไม่เป็นธรรมอีกด้วย

สาเหตุใหญ่ๆ ที่ทำให้รายได้เทศบาลไม่พอกับรายจ่าย มีดังนี้

(1) ส่วนกลางควบคุมทางการคลัง โอบงออกกฎหมายกำหนดประเภทรายได้ กำหนดที่มาแห่งรายได้ทุกประเภทของเทศบาลอยู่ในวงจำกัด และโดยเฉพาะรายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียม ค่าปรับใบอนุญาต กำหนดอัตราการจัดเก็บตามกฎหมายในอัตราต่ำ หรือกำหนดฐานภาษีต่ำ

เทศบาลจะมีรายได้ก็ประเภท มากน้อยเพียงไรก็ตามแล้วแต่ส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนด นอกจากนั้นในจำนวนรายได้แต่ละประเภทที่เทศบาลมีอยู่ ก็ยังถูกจำกัดโดยส่วนกลางอีกว่าจะกำหนดให้เทศบาลได้รับเป็นจำนวนมากน้อยเพียงไร ตัวอย่างเช่น รายได้ของเทศบาลจากภาษีอากร ส่วนกลางก็จะเป็นผู้ออกกฎหมายซึ่งได้แก่ พ.ร.บ. รายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 กำหนดให้เทศบาลมีรายได้จากภาษีอากรก็ประเภท แต่ละประเภทจัดเก็บได้ในอัตราส่วนเท่าไร หรือส่วนกลางเป็นผู้กำหนดแบ่งสรรรายได้ประเภทภาษีอากรบางประเภทให้แก่เทศบาลเป็นจำนวนเท่าไร เทศบาลไม่มีอำนาจในการที่จะใช้ดุลยพินิจในการกำหนดประเภทและที่มาของรายได้

แต่ละประเภทเลย นอกจากนี้ยังไม่มีการใช้ดุลยพินิจ กำหนดรายละเอียดที่มาแห่งรายได้แต่ละประเภทอีกด้วย เช่นรายได้จากภาษีอากร เทศบาลไม่มีอำนาจจะใช้ดุลยพินิจในการกำหนดอัตราภาษีว่าควรจะเก็บเพียงไร หรือควรจะได้รับแบ่งสรรจากรัฐบาลกลางเท่าไร นอกจากนี้ส่วนกลาง กำหนดอัตราภาษีอากรจัดเก็บตามกฎหมายอยู่ในอัตราค่า หรือกำหนดฐานภาษีค่า เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ กฎหมายว่าด้วยการนั้นยังกำหนดในเรื่องฐานภาษีหรืออัตราการจัดเก็บที่จะนำมาเป็นรายได้ของเทศบาลอยู่ในวงจำกัด หรืออยู่ในอัตราค่า หรือภาษีป้ายตาม พ.ร.บ. ภาษีป้าย พ.ศ. 2510 กำหนดให้เรียกเก็บจากเจ้าของป้ายในอัตราการจัดเก็บในอัตราค่าหรือกรณีตัวอย่างภาษีการค้า ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดใน พ.ร.บ. รายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 กำหนดอัตราจัดเก็บตามกฎหมายยังอยู่ในอัตราค่า และฐานภาษีที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดจัดสรรก็ยังอยู่ในอัตราค่า ภาษีเก็บจากชาวสงวนนอกประเทศ ตาม พ.ร.บ. รายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 กำหนดอัตราจัดเก็บที่นำมาเป็นรายได้แก่ เทศบาลอยู่ในอัตราค่าในส่วนค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต บางประเภทยังกำหนดในเรื่องอัตราการจัดเก็บที่จะนำมาเป็นรายได้ของเทศบาลอยู่ในวงจำกัดหรืออยู่ในอัตราค่า เช่น ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน

(2) ส่วนกลางควบคุมทางการคลังของเทศบาล โดยกำหนดประเภทรายได้โดยเฉพาะประเภทภาษีอากรให้แก่เทศบาลมีจำนวนน้อยประเภท

พ.ร.บ. รายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 บังคับใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2497 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 20 กว่าปีแล้ว แต่ยังไม่เคยมีการแก้ไขปรับปรุงแม้แต่ครั้งเดียว เพื่อเป็นการเพิ่มพูนรายได้ให้แก่เทศบาลเลย ทั้งๆ ที่ประชากรโดยเฉพาะในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ความเจริญของบ้านเมืองมีมากขึ้นโดยเฉพาะในเขตเทศบาล เทศบาลต้องทำหน้าที่บริการประชาชนและพัฒนาท้องถิ่นในเขตเทศบาลเพิ่มมากขึ้น แต่จำนวนประเภทภาษีอากรก็ยังคงมีจำนวนเท่าเดิม ไม่มีการเพิ่มประเภทภาษีอากรใหม่ๆ เพื่อเพิ่มพูนรายได้ของเทศบาลแม้แต่ครั้งเดียวทั้งๆ ที่ในระยะเดียวกัน ภาษีอากรที่เทศบาลมีอยู่ และดำเนินการจัดเก็บเองยังได้รับอัตราน้อยมาก

สาเหตุใหญ่ๆ ที่ทำให้เทศบาลมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะนำไปพัฒนาท้องถิ่นได้ดีเท่าที่ควร ก็คือ ส่วนกลางควบคุมทางการคลังของเทศบาลในแง่กำหนดนโยบายและกำหนดกฎเกณฑ์ข้อบังคับระเบียบเกี่ยวกับการหารายได้พิเศษของเทศบาล แยกออกเป็นลักษณะใหญ่ๆ ได้ 2 ลักษณะดังนี้

1. นโยบายของส่วนกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลมีลักษณะความไม่เป็นธรรม

กล่าวได้ว่า รายได้เทศบาลไม่สมดุลหรือไม่เพียงพอกับรายจ่าย บางแห่งแม้แต่เงินเดือน ที่จะจ่ายให้แก่พนักงานก็แทบจะไม่พอ แต่เมื่อได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมาช่วยเหลือทำให้รายได้พอกับรายจ่าย ซึ่งก็เพียงพอความอยู่รอดของเทศบาลเท่านั้น โดยที่เทศบาลไม่สามารถจะปฏิบัติหน้าที่อะไรที่เกี่ยวกับทำนุบำรุงท้องถิ่น และประชาชนได้มากเท่าที่ควร เพราะวานอกจากจะจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าวัสดุ ฯลฯ ก็เกือบจะหมดแล้ว นั่นคือเทศบาลก็ยังขาดงบประมาณในการที่จะใช้จ่ายทำนุบำรุงท้องถิ่น ก็แสดงให้เห็นว่าเงินอุดหนุนจากรัฐบาลก็ยังมีส่วนช่วยเหลือของฐานะการคลังของเทศบาลได้บ้าง อย่างไรก็ตามเงินอุดหนุนที่เทศบาลพึ่งขอความช่วยเหลือจากส่วนกลางก็ยังประสบปัญหา ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากนโยบายของส่วนกลาง โดยเฉพาะสำนักงบประมาณในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน ยังไม่เป็นธรรม ซึ่งสรุปได้ดังนี้

เงินอุดหนุน เทศบาลที่รัฐบาลเริ่มจัดสรรให้แก่เทศบาลตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบัน พอจำแนกประเภทเงินอุดหนุนได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจการ

ส่วนกลางโดยเฉพาะสำนักงบประมาณ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป โดยเฉพาะเงินอุดหนุนทั่วไปประเภทเงินอุดหนุนเทศบาลเพื่อการพัฒนาและกิจการอื่นทั่วไป ดังนี้ ในระยะเริ่มแรกคือ เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499 จนถึงปี พ.ศ. 2518 ยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรอย่างแน่ชัด มีลักษณะลดลงทุกปี และมีปริมาณน้อยไม่ได้สัดส่วนกับรายจ่ายหรือไม่ก็มีลักษณะบางปีอาจให้มากกว่าปีให้น้อย และมีปริมาณน้อยไม่ได้สัดส่วนกับรายจ่ายส่วนกลาง โดยเฉพาะสำนักงบประมาณเพิ่งมา เริ่มมีหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ให้แก่

เทศบาลโดยถือหลัก เกณฑ์จำนวนประชากรในเขตเทศบาลเป็นหลัก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา โดยค่าเฉลี่ยจ่ายให้หัวละ 50 บาท ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าหลักเกณฑ์พิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้มีส่วนกลางใต้อยู่ในปัจจุบัน เมื่อเทียบกับหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ตามระบบหลักเกณฑ์ที่ใช้ในระยะแรก กล่าวได้ว่า หลักเกณฑ์ใต้อยู่ในปัจจุบันมีลักษณะความเป็นธรรมมากกว่า แต่ก็ยังเห็นว่าหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ที่ใต้อยู่ในปัจจุบันยังมีปริมาณที่แคบและยังมีลักษณะความไม่เป็นธรรมเท่าไรนัก เพราะหลักเกณฑ์ดังกล่าวกำหนดเป็นอัตราตายตัวเท่ากันหมดทุกเทศบาล กล่าวคือ พิจารณาจัดสรรให้เทศบาลทุกแห่งตามเกณฑ์จำนวนประชากรในเขตเทศบาลหัวละ 50 เท่านั้น ไม่ได้มีการพิจารณาปัจจัยอย่างอื่นประกอบอีก เช่นพื้นที่รับนิคม การเปรียบเทียบรายได้จริง รายจ่ายจริงต่อหัว ในการบริหารงานทั่วไปของเทศบาล

สำหรับหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจการ โดยเฉพาะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาล แยกได้ว่าในระยะแรกจนถึง ปี 2519 รัฐบาลกลางโดยเฉพาะสำนักงบประมาณ ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแต่ถือหลักการจัดสรรโดยอาศัยวิธีการพิจารณาวิเคราะห์ ตามโครงการของเทศบาลที่เสนอแต่ละปี ต่อมาในปี 2519 จนถึงปัจจุบันได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ใหม่โดยพิจารณาจัดสรรให้แก่เทศบาลแต่ละแห่ง กำกับถึงหลักรายได้ของเทศบาล ซึ่งแบ่งชั้นรายได้เป็น 4 ชั้น ฉะนั้นเมื่อเทียบกับหลักเกณฑ์เดิม หลักเกณฑ์ใหม่นี้มีความเป็นธรรมมากกว่า แต่อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ปัจจุบันนี้ก็มีลักษณะความไม่เป็นธรรมอีก กล่าวคือ ประการแรก การกำหนดขีดอัตรารายได้ยังไม่ยุติธรรม โดยถือตามรายได้เป็นเกณฑ์พิจารณาอย่างเดียว แต่ไม่มีการพิจารณาปัจจัยอย่างอื่นประกอบอีก เช่น ลักษณะของงานหรือโครงการพัฒนาที่เทศบาลจะทำเป็นงานประเภทอะไร มีประโยชน์ต่อการลงทุนเพียงไร มีประโยชน์แก่การเพิ่มรายได้เทศบาลมากน้อยเพียงไร และประเภทโครงการ งานใด ควรให้เทศบาลทำหรือรัฐบาลกลาง หรือเทศบาลทำร่วมกับรัฐบาลกลาง รัฐบาลกลางจะจ่ายเงินให้แก่เทศบาลในอัตราส่วนเท่าไรของโครงการ หรืองานที่กำหนดให้ทำ ฯลฯ

2. นโยบายของส่วนกลางในการหาแหล่งเงินกู้ให้แก่เทศบาล นโยบายของส่วนกลางกำหนดให้เทศบาลมีแหล่งเงินกู้ได้เพียงแหล่งเดียว ทั้งนี้ก็จาก เทศบาลมีแหล่งเงินกู้

ได้จากคณะกรรมการเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล(ก.ส.ท.) ที่เดียวเท่านั้น จะกู้เงินจากที่อื่นไม่ได้ ทั้งๆ ที่ พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.เทศบาลฉบับที่ 2 พ.ศ. 2498 ก็ได้กำหนดให้เทศบาลมีสิทธิกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ได้ แต่อุปสรรคที่เทศบาลไม่สามารถทำได้อีกคือ เทศบาลต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย

ในขณะเดียวกัน แหล่งเงินที่เทศบาลมีอยู่แหล่งเดียวนี้ เทศบาลก็ยังไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกู้เงินจาก ก.ส.ท. นี้เท่าไรนัก ทั้งนี้โดยพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทย กำหนดในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล พ.ศ. 2518 เช่น การขอกู้เงิน วงเงินใหญ่ การคิดดอกเบี้ยที่เกิดจากเงินสะสมของเทศบาล ซึ่งสรุปได้ดังนี้

(1) เทศบาลที่มีสิทธิจะกู้เงิน ก.ส.ท. ก็จะต้องเป็นเทศบาลที่ได้ฝากเงินสะสมทั้งหมดเป็นเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลจำนวนร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปีงบประมาณทุกปีไปยังกองทุน ก.ส.ท.

(2) เงินสะสมซึ่งเทศบาลได้ส่งฝากไว้ให้คิดดอกเบี้ยให้ในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี

(3) เทศบาลจะกู้เงินได้ไม่เกิน 10 เท่าของจำนวนเงินสะสมที่เทศบาลนั้นได้ส่งฝากไว้กับ ก.ส.ท.

(4) การคิดดอกเบี้ยเงินกู้จะต้องคิดตามประเภทของงานที่กู้เงินไปทำ

ขณะนี้ จึงสรุปได้ว่าในปัจจุบันแหล่งเงินกู้ของเทศบาลมีอยู่แหล่งเดียวคือ กู้เงินจาก ก.ส.ท. ฉะนั้นการที่เทศบาลต้องการจะดำเนินการพัฒนาการท่องเที่ยวและสาธารณูปโภคเพื่อบริการประชาชนในท้องถิ่นของตนให้ได้ในหลายๆ ทางและครบถ้วนบริบูรณ์มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงเป็นการยากยิ่ง เฉพาะการที่เทศบาลบางแห่งต้องการพัฒนาท้องถิ่นโครงการระยะยาวด้วยแล้วยิ่งยากที่สุด เพราะนอกจากเทศบาลมีแหล่งเงินกู้แห่งเดียวแล้ว เงินที่ได้รับจากการกูก็นมีปริมาณน้อยอีก นั่นคือประชาชนอาจจะขาดศรีพธาคการทำงานของเทศบาลและก็จะอาจจะเลยไปถึงไม่เห็นความสำคัญของการปกครองตนเองในรูปเทศบาลก็ย่อมเป็นไปได้

ปัญหาที่ว่าทำไมส่วนกลางจึงทำการควบคุมในลักษณะดังกล่าวนี้ คำตอบก็คือ อาจจะ

เป็นเพราะเหตุว่า รัฐบาลและรัฐสภาไม่มีความสนใจต่อปัญหาการปกครองท้องถิ่นเท่าที่ควร

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาที่ศึกษาวิจัยโดยเน้นการปรับปรุงในเรื่องรายได้เทศบาลโดยเฉพาะรายได้ค่าม พ.ร.บ.รายได้เทศบาลเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อให้รายได้เทศบาลพบกับรายจ่าย โดยอาศัยข้อมูลและเอกสารต่างๆ เป็นหลักดังนี้

1. จะใช้แบบสอบถามซึ่งผู้วิจัยทำการส่งแบบสอบถามเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง (หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในบทนำแล้ว) เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาการปรับปรุงรายได้ของเทศบาลเสียส่วนใหญ่ ขณะเดียวกันอาจจะนำเอาแนวความคิดจากเอกสารข้อมูล การวิจัย การสัมมนาของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับการพิจารณาต้นแบบ วิจัยในเรื่องการคลังของท้องถิ่น โดยเฉพาะการปรับปรุงรายได้ของเทศบาล ประกอบเป็นข้อเสนอแนะด้วย ทั้งนี้ข้อมูลการสัมมนา การวิจัยส่วนใหญ่ได้นำมาจากกองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานประมาณเป็นหลัก

2. นอกจากนั้นแนวความคิดของผู้เขียนบทความเอกสารรายงานต่างๆ ในนิตยสารทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น เช่น นิตยสารท้องถิ่น ฯลฯ ก็เป็นส่วนหนึ่งที่นำมาประกอบการพิจารณาข้อเสนอแนะของผู้วิจัย

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงรายได้ของเทศบาลมีดังต่อไปนี้

1. ปรับปรุง พ.ร.บ.รายได้เทศบาล พ.ศ. 2497

จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงรายได้เทศบาลในแง่การปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.รายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 ทั้งหมดให้ความเห็นว่าควรปรับปรุง แนววิธีการปรับปรุงแตกต่างกันไป โดยมีแนวความคิดแตกต่างกันไป ซึ่งสรุปได้ดังนี้

แนวความคิดแรก เห็นว่าควรมีการปรับปรุงในขณะนี้เลย ทั้งนี้โดยให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน ความเจริญ การเปลี่ยนแปลง และปรับปรุงครั้งต่อไปตามความ

เหมาะสม

แนวความคิดที่ 2 เห็นว่าควรมีการปรับปรุงทุกระยะ 10 ปี

แนวความคิดที่ 3 เห็นว่าควรมีการปรับปรุงทุกระยะ 10 ปี และปรับปรุงทุกระยะที่มีการเปลี่ยนแปลงมาตรฐานทางเศรษฐกิจ หรือมีกรณีที่ต้องการปรับปรุง

แนวความคิดที่ 4 เห็นว่าควรมีการปรับปรุงทุกระยะ 5 ปี

แนวความคิดผู้วิจัย ผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรปรับปรุง พ.ร.บ. รายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 ในปัจจุบันนี้เลยเพราะว่า พ.ร.บ. ดังกล่าวใช้มานานเป็นเวลากว่า 20 ปีแล้ว ฉะนั้นควรจะได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้เร็วที่สุด หลังจากนั้นทำการปรับปรุงทุกระยะ 5 ปีต่อไปเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและความเจริญของบ้านเมือง

2. เพิ่มประเภทภาษีอากรให้แก่เทศบาลชั้นใหม่

จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการที่จะเพิ่มประเภทภาษีอากรให้แก่เทศบาลชั้นใหม่ทั้งหมด ให้ความเห็นว่าควรเพิ่มประเภทภาษีอากรให้แก่เทศบาลชั้นใหม่ และส่วนใหญ่เห็นว่า ภาษีอากรที่เพิ่มขึ้นใหม่ควรเป็นภาษีอากรประเภทดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีเงินได้
- (2) ภาษีสัมปทาน
- (3) ภาษีประเมินพิเศษ
- (4) ภาษีกำไรจากการขายที่ดิน

สำหรับภาษีที่กำหนดชั้นใหม่สมควรกำหนดวิธีการจัดเก็บอย่างไร ผู้ให้สัมภาษณ์มีแนวความคิดแตกต่างกันไปดังนี้

แนวความคิดแรก เทศบาลควรจัดเก็บเอง และเป็นของเทศบาลทั้งจำนวน

แนวความคิดที่ 2 รัฐบาลกลางจัดเก็บแล้วส่งมอบให้เป็นรายได้ของเทศบาลทั้งหมด

แนวความคิดที่ 3 รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรส่งมอบให้เป็นรายได้ของเทศบาลตามส่วนของภาษีที่จัดเก็บได้แต่ละประเภท

แนวความคิดผู้วิจัย ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ภาษีอากรที่เพิ่มขึ้นใหม่ควรเป็นภาษีอากรประเภทดังต่อไปนี้

(1) ภาษีเงินได้ ควรให้รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บแล้วจัดสรรส่งมอบให้เป็น รายได้ของเทศบาลตามส่วนของภาษีที่จัดเก็บได้แต่ละประเภท เพราะว่าประการแรกผู้มีรายได้ คีในเขตเทศบาลนั้นเป็นผลพลอยได้จากความเจริญของเทศบาลอย่างมาก ประการที่สอง ที่ให้รัฐ บาลกลางจัดเก็บเพราะภาษีประเภทนี้ต้องปรับปรุงกลไกการบริหารการจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพ มาก ให้เทศบาลจัดเก็บเองขณะนี้ยังขาดเครื่องมือ และอัตราค่าตั้งเจ้าหน้าที่ ประการที่ 3 จะ เป็นการกระทบรายได้ส่วนรวมของรัฐ ถ้ามอบรายได้จากภาษีประเภทนี้ให้เทศบาลทั้งหมด

(2) ภาษีสัมปทาน เป็นภาษีที่จัดเก็บจากผู้ประกอบกิจการ เอกชนหรือองค์การ ใต้ประโยชน์ที่รัฐมีส่วนของเทศบาลเพื่อให้เกิดรายได้ และผลประโยชน์ควรจะ เสียภาษีให้แก่ เทศบาล ภาษีประเภทนี้รัฐบาลกลางควรจัดเก็บแล้วส่งมอบให้เป็นรายได้ของเทศบาลทั้งหมด ทั้ง นี้จากเหตุผลที่กล่าวข้างต้น

(3) ภาษีประเมินที่ดิน เป็นภาษีที่เก็บจากเจ้าของทรัพย์สินที่มีทรัพย์สิน เช่น มีที่ดินติดอยู่กับถนนหรือทอระบายน้ำที่เทศบาลสร้างขึ้นเพราะในการที่เจ้าของที่ดินมีที่ดินดังกล่าว ติดกับถนนหลังทอระบายน้ำของเทศบาลก็ได้รับประโยชน์จากถนนหรือทอระบายน้ำนั้น จำเป็นต้อง รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดทำถนนหรือทอระบายน้ำนั้นบ้าง ภาษีประเภทนี้รัฐบาลกลางควรจัด เก็บและส่งมอบให้เป็นรายได้ของเทศบาลทั้งหมด

(4) ภาษีกำไรจากการขายที่ดิน เจ้าของที่ดินที่มีที่ดินอยู่ใน เขตเทศบาล ที่ดิน ดังกล่าวจะมีราคาสูง เพราะอยู่ในเขตความเจริญ ซึ่งความเจริญดังกล่าวเป็นผลเนื่องมาจากการ พัฒนาของเทศบาล ฉะนั้นเมื่อขายที่ดินได้ราคาซึ่งถือว่าควรจะได้ราคาสูง ก็ควรจะให้ รายได้ กำไรบางส่วนจากการขายที่ดินดังกล่าวแก่เทศบาลบ้าง ภาษีอากรประเภทนี้รัฐบาลกลางควรจัด เก็บแล้วส่ง เป็นรายได้ของเทศบาลทั้งหมด ทั้งนี้โดยเหตุผลที่ว่า เทศบาลยังขาดเครื่องมือ อัตรา ค่าตั้งเจ้าหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีดังกล่าว และภาษีประเภทนี้นานๆ ครั้งเทศบาลจะได้เพราะ การขายที่ดินมิได้มีการซื้อขายกันทุกวันในเขตเทศบาล ฉะนั้นควรมอบให้เป็นรายได้แก่เทศบาล ทั้งหมดก็คิดว่าคงไม่กระทบรายได้ส่วนรวมของรัฐบาลกลางเท่าไรนัก

3. ปรับปรุงรายได้จริง 5 หมวดของเทศบาล (ไม่รวมรายได้จากเงินกู้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินสะสมเงินคืนฯ) ที่บ่งชี้ในปัจจุบัน

จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงรายได้จริง 5 หมวดของเทศบาลซึ่งแนวความคิดส่วนใหญ่ตรงกับผู้วิจัย ซึ่งต้องการปรับปรุงรายได้จริง 5 หมวด ส่วนจะทำการปรับปรุงรายได้ประเภทใดเป็นอันดับก่อนหลังนั้น เห็นว่ารายได้ประเภทภาษีอากรและค่าธรรมเนียมค่าปรับและค่าใบอนุญาต ควรจะได้รับการปรับปรุงก่อนเป็นอันดับแรก ทั้งนี้โดยมีเหตุผลว่าประการแรก ถึงแม้ผลจากการวิจัยได้กล่าวข้างต้นแล้วว่ารายได้จากภาษีอากรเป็นรายได้ลำดับ 1 ของรายได้ทั้งหมดของเทศบาล แต่เมื่อเทียบกับความจริงของบ้านเมืองเห็นว่าความรับผิดชอบที่เทศบาลจะต้องปฏิบัติแก่กระพี้การบริหางานประจำของเทศบาลเองแล้ว รายได้จากภาษีอากรที่ได้รับอยู่ในปัจจุบันยังมีอัตราที่น้อย ประการที่ 2 รายได้จากภาษีอากรมองเห็นผลที่มากกว่าการปรับปรุงรายได้ประเภทอื่น ประการที่ 3 จากผลการวิจัยสรุปได้ว่า รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับและค่าใบอนุญาตที่เทศบาลได้รับยังมีอัตราที่เล็กน้อยมาก เมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดแล้ว ฉะนั้นการปรับปรุงรายได้ประเภทนี้

นอกจากนี้ควรปรับปรุงรายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ จากผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่ารายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ มีอัตราที่เล็กน้อยมากเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดของเทศบาล ทั้งๆ ที่ความเป็นจริงกิจการเทศพาณิชย์ น่าจะเป็นกิจการที่ทำรายได้ให้แก่เทศบาลค่อนข้างมาก เช่น กิจการสถานขนานนาม แต่ส่วนใหญ่ไม่ได้มาก ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากสาเหตุหลายทางซึ่งจะได้ เสนอแนะในการปรับปรุงรายได้เทศพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

นอกจากนี้ก็เป็นรายได้จากทรัพย์สินและจากเบ็ดเตล็ดโดยเฉพาะรายได้จากทรัพย์สิน ก็ควรจะมีการปรับปรุงเพื่อเพิ่มขนรายได้ให้เทศบาลได้รับมากยิ่งขึ้น

การปรับปรุงรายได้จริง 5 หมวดของเทศบาลประเภทรายได้ควรแก่การปรับปรุงมีดังนี้

3.1. ปรับปรุงรายได้จากภาษีอากร

3.1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดินที่เทศบาลดำเนินการจัดเก็บอยู่และเป็นรายได้ของเทศบาลทั้งจำนวน ควรได้รับการปรับปรุงดังนี้

- (1) ปรับปรุงในเรื่องอัตราภาษีที่กฎหมายกำหนดตาม พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 กำหนดมาให้เรียกเก็บจากเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ และที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ ในอัตราเรียกเก็บร้อยละ 10.50 ของค่ารายปี ซึ่งอัตรานี้ยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน ฉะนั้นควรเรียกเก็บในอัตราใหม่ โดยกำหนดในอัตราเรียกเก็บร้อยละ 13 - 15 ของค่ารายปี ทั้งนี้โดยเหตุผลว่า ประการแรก อัตราภาษีที่กฎหมายกำหนดในปัจจุบันอยู่ในอัตราต่ำไม่เหมาะสมกับสภาพความเจริญของบ้านเมือง ประการที่สอง ที่กำหนดอัตราภาษีเป็นขั้นต่ำและขั้นสูง เพื่อจะได้ปรับปรุงแก้ไขได้ตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ และความเจริญของบ้านเมือง ประการที่สาม อัตราที่กำหนดใหม่นี้ไม่มากและไม่หนักเกินไป เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศและความเจริญของบ้านเมืองและอาจจะไม่มีการรั่วไหล
- (2) ควรจะมีการกำหนดให้เก็บภาษีจากบ้านที่อยู่อาศัยเองด้วย ทั้งนี้โดยให้จัดเก็บในอัตราที่ต่ำกว่าโรงเรือนที่ทำการค้าหรืออุตสาหกรรม เหตุผลก็คือว่าบ้านอยู่อาศัยที่อยู่ในเขตเทศบาลต้องได้รับบริการทางสาธารณสุขจากเทศบาลทุกด้านเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายจากเทศบาลในการบำรุงท้องถิ่นและการจัดการสาธารณสุข
- (3) ควรปรับปรุงในเรื่องวิธีการจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรของเทศบาล เพียงแต่จะพิจารณาเพิ่มประเภทภาษีให้แก่เทศบาลหลายๆ เพิ่มอัตราภาษีที่กฎหมายจัดเก็บให้มากขึ้น แต่ยังไม่เป็นการเพียงพอที่จะเพิ่มรายได้จากภาษีอากร ควรจะพิจารณาในเรื่องการปรับปรุงวิธีการจัดเก็บให้รัดกุม มีให้เกิดการรั่วไหลประกบด้วย กล่าวได้ว่า ส่วนหนึ่งของอัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินเทศบาลจัดเก็บได้ยังอยู่ในอัตราต่ำจากความเป็นจริง นอกจากสาเหตุอัตราภาษีที่กฎหมาย

กำหนด อยู่ในอัตราค่าแล้วกรหลักเลี้ยงการรั่วไหลของภาษี เนื่องจากการบริหารการจัดเก็บยังไม่มีประสิทธิภาพดีพอก็เป็นสาเหตุอีกส่วนหนึ่ง วิธีการหลักเลี้ยงภาษีที่ง่ายที่สุด เช่น การที่เจ้าของโรงงานไม่ยื่นคำร้องขอเสียภาษีโรงงานและที่ดินเสียเลย ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากสาเหตุที่ว่า เทศบาลขาดประสิทธิภาพในการตรวจสอบการเป็นเจ้าของที่ดิน ทะเบียนเจ้าของที่ดินและโรงงานหรือแผนที่แสดงการเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวที่มีอยู่ไม่สมบูรณ์และถูกต้อง นอกจากนั้นการที่ผู้ให้เช่า (เจ้าของทรัพย์สินโรงงาน) กับผู้เช่าโรงงานมีการตกลงกันโดยผู้ให้เช่าที่ราคาค่าเช่าให้ต่ำกว่าที่เป็นจริง โดยผู้ให้เช่าเขียนใบเสร็จรับเงินในราคาต่ำกว่าที่จ่ายให้จริง เป็นการยากที่เจ้าพนักงานจะวินิจฉัยว่าค่าเช่าโรงงานนั้นควรมีราคาเท่าใด ฉะนั้นการปรับปรุงในเรื่องการบริหารการจัดเก็บจึงมีความจำเป็น ทำอย่างไรมิให้เกิดมีการหลักเลี้ยงภาษีดังกล่าวได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย

อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้ส่วนกลางโดยเฉพาะกองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยก็มีใ้หนึ่งฉบับใจ และได้เห็นปัญหานี้จึงได้มีการสำรวจทำทะเบียนเจ้าของที่ดินและโรงงาน และทำแผนที่ภาษีแสดงการเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวที่มีอยู่ให้สมบูรณ์และถูกต้อง ซึ่งเรื่องให้ทางกระทรวงมหาดไทยได้สั่งการให้เทศบาลทุกแห่งดำเนินการจัดทำแล้ว¹ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นแนวการปรับปรุงวิธีการจัดเก็บเร่งรัดการจัดเก็บภาษีดังกล่าวที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ และเชื่อว่าจะได้ผล

3.1.2 ภาษีบำรุงท้องที่ที่เทศบาลดำเนินการจัดเก็บอยู่และเป็นรายได้ของเทศบาล ทั้งจำนวน ควรได้รับการปรับปรุงดังนี้

¹ การปกครอง, กรม, กองคลังส่วนท้องถิ่น, การปรับปรุงฐานะการคลังท้องถิ่น พ.ศ. 2520 หน้า 39 - 42. (เอกสารโรเนียวราชการ).

(1) ปรับปรุงในเรื่องอัตราภาษีที่กฎหมายกำหนดตาม พ.ร.บ. ภาษีบำรุงท้องที่ 2508 กำหนดให้เรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดิน โดยเสียในอัตราค่าไร่ตามราคาปานกลางที่ดิน นั่นคือ ไร่ราคาที่ดินปานกลางเป็นฐานภาษี ฉะนั้นเมื่อคณะกรรมการได้ประกาศราคาที่ดินปานกลางแล้ว (ซึ่งทุกๆ 4 ปี จะมีการตีราคาปานกลางที่ดิน) ก็จะใช้ราคาที่ดินนี้เป็นฐานภาษี เทียบกับตารางอัตราภาษีบำรุงท้องที่ต่อไป กล่าวคือว่าอัตราค่าภาษีที่กฎหมายกำหนดให้จัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน ยังอยู่ในอัตราส่วนลดหย่อนหลังและยังอยู่ในอัตราค่า เช่น ที่ดินราคาปานกลางระหว่างไร่ละ 3,000 - 3,500 บาท จะเสียภาษีไร่ละ 17.50 บาท ในขณะที่ที่ดินราคาปานกลางไร่ละ 300,000 - 400,000 บาท จะเสียภาษีไร่ละ 350 บาท ซึ่งอัตราภาษีดังกล่าวได้กำหนดตายตัว และกำหนดไว้เป็นบัญชี อัตราภาษีบำรุงท้องที่ 2508 ซึ่งเป็นบัญชีใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2508 ฉะนั้นควรเพิ่มอัตราอีก ร้อยละ 25 - 35 ของอัตราปัจจุบัน ทั้งนี้โดยเหตุผลว่า ประการแรก ที่กำหนดอัตราดังกล่าวเป็นขั้นต่ำและขั้นสูงเพื่อจะได้ปรับปรุงแก้ไขได้ตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ และความเจริญของบ้านเมือง

(2) ควรเพิ่มโทษปรับผู้ฝ่าฝืน ตาม พ.ร.บ. ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 กำหนดโดยผู้ฝ่าฝืนดังนี้

1. ผู้ใดรูดยู่แล้วหรือจงใจขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้ลดหย่อนค่าที่ดินเป็นเท็จ หรือนำพยานหลักฐานเท็จมาแสดงเพื่อหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียภาษีบำรุงท้องที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹

¹ พระราชบัญญัติ ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 82

2. ผู้ใดจงใจไม่มา หรือไม่ยอมชี้เขตหรือไม่ยอมแจ้งจำนวนเนื้อที่ดิน
 ของรวางโหล่จำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1 พันบาท
 หรือทั้งจำทั้งปรับ¹

3. ผู้ใดชักชวนผู้อื่นเข้าพนักงาน ซึ่งปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับกฎหมาย
 ฉบับนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน
 1,000 บาท²

กล่าวได้ว่า อัตราโทษปรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ที่ฐานแห่งความผิด
 ยังมีอัตราน้อยจึงเป็นเหตุจูงใจให้คนอยากกระทำการฝ่าฝืนหลัก
 เดียงเสียภาษีบ้างทองที่ได้เพราะอัตราโทษมีทั้งจำหรือปรับ ดังนั้น
 การเพิ่มโทษปรับผู้ฝ่าฝืนในอัตราร้อยละ 25 ของอัตราปัจจุบันในทุกๆ
 ฐานแห่งความผิด ทั้งนี้อาจเป็นวิธีการอีกอย่างหนึ่งทางกฎหมายมิให้
 ผู้หลีกเลี่ยงเสียภาษีดังกล่าว

- (3) ในการตีราคาปานกลางที่ดินควรจะมีการตีราคาปานกลางที่ดินโดย
 ทุกๆ 4 ปี สำหรับในเขตเทศบาลที่มีรายได้ต่ำกว่า 5 ล้านบาท
 และทุกๆ 3 ปี สำหรับในเขตเทศบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 5 - 15 ล้าน
 บาท และทุกๆ 2 ปี สำหรับในเขตเทศบาลที่มีรายได้เกินกว่า 15
 ล้านบาทขึ้นไป ทั้งนี้ปัจจุบันหลักการการตีราคาปานกลางที่ดินตาม
 กฎหมายระบุให้มีการตีราคาปานกลางที่ดินทุกๆ 4 ปี โดยพิจารณาทั่ว
 ไปทุกเขตเลยไม่มีการเฉพาะเจาะจงตามข้อเสนอแนะข้างต้น ทั้งนี้
 เพราะเหตุว่า ในเทศบาลขนาดใหญ่ที่มีรายได้เกินกว่า 15 ล้านขึ้น
 ไป ที่ดินในเขตเทศบาลเขตนี้จะมีราคาเคลื่อนไหวสูงตลอดเวลา
 เพราะเป็นที่ดินในเขตที่มีความเจริญซึ่งค้ำกัยที่ดินในเขตเทศบาล

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 54.

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 55, 56.

ขนาดเล็ก ฉะนั้นได้เสนอแนะถึงกล่าวข้างต้นก็เพื่อความ เป็นกรรม และถูกต้องตามความเป็นจริงของการกำหนดราคาปานกลางที่ดิน และการเสียภาษีที่ดิน ที่คนผู้ได้อยู่ในท้องที่เจริญก็ควรจะได้เสียภาษีใน คัตราราคาสูง

- (4) การปรับปรุงในเรื่องวิธีการจัดเก็บความเห็นเกี่ยวกับในเรื่องการ ปรับปรุงวิธีการจัดเก็บ เหมือนกับความเห็นการปรับปรุงในเรื่องวิธี การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินซึ่งได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

3.1.3 ภาษีป้ายที่เทศบาลดำเนินการจัดเก็บอยู่และเป็นรายได้ของเทศบาลทั้งจำ นวน ควรได้รับการปรับปรุงดังนี้

- (1) การปรับปรุงในเรื่องอัตราภาษีที่กฎหมายกำหนดตาม พ.ร.บ.

ภาษีป้าย พ.ศ. 2510 กำหนดให้เรียกเก็บจากเจ้าของป้ายประเภท ต่างๆ กล่าวได้ว่าอัตราการจัดเก็บตามกฎหมายยังอยู่ในอัตราค่า โดยอัตราปัจจุบันกำหนด ดังนี้

ป้ายประเภท 1 ป้ายที่มีอักษรไทยล้วน ให้คิดอัตรา 1 บาทต่อ 500 ตารางเซนติเมตร เกษของ 500 ตารางเซนติเมตร ให้นับเป็น 500 ตารางเซนติเมตร

ป้ายประเภท 2 ป้ายที่มีอักษรไทยปนกับอักษรต่างประเทศ ให้คิด 10 บาทต่อ 500 ตารางเซนติเมตร เกษของ 500 ให้นับเป็น 500 ตารางเซนติเมตร

ป้ายประเภท 3 ป้ายที่ไม่มีอักษรไทย ให้คิดอัตรา 20 บาทต่อ 500 ตารางเซนติเมตร เกษของ 500 ตารางเซนติเมตร ให้นับเป็น 500 ตารางเซนติเมตร ดังนั้นควรเพิ่มอัตราจัดเก็บภาษีป้ายอีก ดังนี้

ป้ายประเภท 1 ควรเพิ่มอัตราจัดเก็บอีก 5 ของอัตราปัจจุบัน

ป้ายประเภท 2 ควรเพิ่มอัตราจัดเก็บอีก 5 ของอัตราปัจจุบัน

ป้ายประเภท 3 ควรเพิ่มอัตราจัดเก็บอีก 10 ของอัตราปัจจุบัน

นอกจากนี้ ป้ายแต่ละประเภทดังกล่าวข้างต้นได้มีรูปภาพติดประกอบที่ควรเพิ่มอัตราอีกบ้าง

(2) การปรับปรุงในเรื่องวิธีการจัดเก็บ

(2).1 ควรมีการปรับปรุงวิธีการจัดเก็บให้รัดกุมมิให้เกิดการรั่วไหล มีการหลีกเลี่ยงภาษีชนิดนี้ เช่น ให้มีการตรวจสอบสถานที่ และการตรวจสอบขนาดของป้ายอย่างละเอียด โดยให้ตรวจให้ละเอียดว่ามีป้ายชนิดใดติดตั้งขึ้นที่ใหม่ และมายื่นขอภาษีหรือยัง และในรายที่มายื่นภาษีก็ต้องไปตรวจสอบให้ครบ ฉะนั้นจำเป็นที่เทศบาลต้องยอมลงทุนเสียค่าใช้จ่ายในการออกไปตรวจสอบด้วย

(2).2 มีการยกเว้นภาษีให้แก่ป้ายชนิดต่างๆ มากอย่างเกินไป ทำให้ช่องทางในการหารายได้มาบำรุงเทศบาล ถูกจำกัดไปมากควรจะมีการพิจารณาทบทวนกันใหม่ว่า ป้ายประเภทใดขององค์การใดทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมของชาติจริงหรือไม่เพียงใด เหมาะหรือไม่ที่จะได้รับการยกเว้น หรือลดหย่อนในการเสียภาษี

3.1.4 อากรภาษีตัวที่เทศบาลดำเนินการจัดเก็บอยู่และเป็นรายได้ของเทศบาลทั้งจำนวน การปรับปรุงในเรื่องวิธีการจัดเก็บให้รัดกุมมิให้เกิดการรั่วไหลไม่ให้มีการหลีกเลี่ยงภาษีอากรชนิดนี้ เช่น ให้มีการป้องกันกวดขันอย่างเข้มงวดเกี่ยวกับการภาษีตัวโดยไม่ลดอนุญาติ

3.1.5 เพิ่มส่วนเพิ่มของอัตราภาษีอากรที่ส่วนกลางเก็บเพิ่มจากอัตราภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บอยู่ แล้วแบ่งสรรให้เทศบาลมี

ภาษีการค้าที่ส่วนกลางจัดเก็บเพิ่มจากอัตราภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บอยู่ และแบ่งสรรให้เทศบาล ควรได้รับการปรับปรุงดังนี้

(1) การปรับปรุงในเรื่องอัตราภาษีที่กฎหมายกำหนด ภาษีอากรประเภทนี้ ส่วนกลางโดยกรมสรรพากรเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บตาม พ.ร.บ. รายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 กำหนดอัตราโดยให้กรมสรรพากรจัดเก็บภาษีดังกล่าว ในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 10 ของอัตราภาษีการค้า เมื่อหักเป็นค่าใช้จ่ายแล้วที่เหลือส่งให้กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการจัดสรรให้แก่เทศบาลทุกแห่ง โดยถือเอาฐานภาษีการค้า ในปี พ.ศ. 2503 เป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณจัดสรรรายได้ให้แก่เทศบาลทุกแห่ง ฉะนั้นกล่าวได้ว่าอัตราและการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังอยู่ในอัตราค่า ควรแก้ไขปรับปรุงดังนี้

(1)•1 ควรให้กรมสรรพากรจัดเก็บภาษีดังกล่าวในเขตเทศบาล เพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 20 ของอัตราภาษีการค้าที่เก็บได้ในเขตเทศบาล

(1)•2 วิธีการจัดสรรให้ใช้ฐานภาษีการค้าในปีก่อนแทนปี 2503

(2) ควรปรับปรุงในเรื่องวิธีการจัดเก็บดังนี้

ภาษีการค้าที่ชำระให้ส่วนกลางอาจชำระที่กรมสรรพากรเลยก็ได้ แต่ภาษีการค้าในส่วนที่เก็บเพิ่มเติมพิเศษให้เป็นรายได้ของเทศบาลควรให้ชำระแก่เทศบาลโดยตรงเลยก็ได้

3.1.6 อากรวมทรัพย์สินที่ส่วนกลางจัดเก็บ เพิ่มจากอัตราภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บอยู่และแบ่งสรรให้เทศบาล การปรับปรุงในเรื่องวิธีการจัดเก็บให้รัดกุมมิให้เกิดการรั่วไหลไม่ให้เกิดการหลีกเลี่ยงภาษีอากรชนิดนี้ ซึ่งภาษีอากรชนิดนี้ ส่วนมากเก็บได้ในเขตเทศบาลขนาดใหญ่ ควรให้มีการกวาดล้างการเรียกเก็บภาษีอากรให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย เพราะเป็นที่รู้กันอยู่ว่า สถานบันแห่งต่างๆ มีเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในค่านโรงภาพยนตร์ หอศิลป์ อารักษ์กันอย่างมาก

3.2 ปรับปรุงรายได้จากค่าธรรมเนียมค่าปรับและใบอนุญาต

3.2.1 ควรปรับปรุงรายได้ประเภทค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาต

- ใบอนุญาตเล่นการพนันเสียค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 2.5 ของอัตราค่าธรรมเนียมที่รัฐจัดเก็บอยู่ เพื่อเป็นรายได้ของเทศบาลที่มีสถานเล่นการพนันตั้งอยู่ อัตราปัจจุบันอยู่ในอัตราค่า การเพิ่มขึ้นเป็นอีกร้อยละ 5 ของอัตราค่าธรรมเนียมที่รัฐจัดเก็บอยู่
2. การรวมเนียมใบอนุญาตขายสุรากลูกตามกฎหมายกำหนดใหม่ประกอบ การขายสุราที่ร้านขายสุราในเขตเทศบาลเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการขายสุราเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 10 ของอัตราค่าธรรมเนียมที่รัฐจัดเก็บอยู่ เพื่อเป็นรายได้ของเทศบาลที่มีร้านขายสุราตั้งอยู่ อัตราปัจจุบันอยู่ในอัตราค่า ควรเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 20 ของอัตราค่าธรรมเนียมที่รัฐจัดเก็บอยู่

3.3 ปรับปรุงรายได้จากสาธารณูปโภคและเทศาภิรัชย์

กล่าวได้ว่าจากผลการวิจัย แสดงให้เห็นว่ารายได้เทศบาลที่ได้จากสาธารณูปโภคเทศาภิรัชย์มีอัตราเล็กน้อยมาก เมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมด ทั้งๆ ที่รายได้จากประเภทนี้ทำรายได้ให้แก่เทศบาลค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้ทางส่วนกลางก็ได้อันักหานี้ได้พยายามแจ้งกิจการเทศาภิรัชย์บางอย่างให้เทศบาลดำเนินการจัดทำ พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 336 พ.ศ. 2515 ข้อ 3 กำหนดให้เทศาภิรัชย์ของเทศบาลให้ตราเป็นเทศบัญญัติกิจการใดที่เทศบาลมีรายได้ หรือผลประโยชน์ใดอันเกิดจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่จะไม่ตราเป็นเทศบัญญัติก็ได้

กิจการเทศาภิรัชย์ของเทศบาลในประเทศไทยส่วนใหญ่มิมีรายได้พลำใช้จ่ายในการดำเนินงานเท่านั้น และเทศบาลนำรายได้จากการดำเนินการกิจการเทศาภิรัชย์ส่วนใหญ่ไปใช้จ่ายในการบริหารงานทั่วไปของเทศบาล ทั้งนี้เนื่องจากกิจการบางประเภทเทศบาลคงกู้เงินมาดำเนินงานและถ่วงนำเงินรายได้ไปจนชำระหนี้จึงไม่มีเงินเหลือมาทำนุบำรุงท้องถิ่นได้ มีกิจการเทศาภิรัชย์ของเทศบาลบางประเภทเท่านั้นที่สามารถนำเงินกำไรมาตั้งจ่ายช่วยเหลือเทศบาลได้ เช่น การประกาศการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง และสถานวิทยุมาล(โรงรับจำนำ) ของเทศบาลบางแห่ง เช่น เทศบาลเมืองนนทบุรี ในปีงบประมาณ 2519 มีกำไรจากกิจการเทศาภิรัชย์

ประเภทโรงรับจำนำมากที่สุด และถือได้ว่าเป็นกิจการที่ทำรายได้ให้แก่เทศบาลมากที่สุดในการบรรดารายได้ทั้งหมด ซึ่งกิจการโรงรับจำนำที่เทศบาลเมืองนนทบุรีดำเนินการอยู่ ไร้ต้นทุนเงินจาก ก.ส.ท. มากำเป็นกิจการจัดทำ¹

ฉะนั้นควรมีการปรับปรุงกิจการเทศบาลดังนี้

- (1) นอกจากเทศบาลที่ยังจัดทำอยู่ในปัจจุบัน เทศบาลควรจัดเทศบาลอื่นๆ ใหม่ๆ เพิ่มอีกคือ กาดการพาณิชย์ ตลาดสด ไฟฟ้า ประปา และสถานีจัดรถ
- (2) ในปัจจุบัน กล่าวได้ว่าแหล่งเงินที่เทศบาลนำมาเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงานเทศบาลส่วนใหญ่มาจาก ก.ส.ท. ฉะนั้นการระดมทุนในการดำเนินงานเทศบาลในอนาคตเห็นควรหาแหล่งเงินทุนอื่นๆ ได้ 2 วิธี คือ
 - (2).1 วิธีแรก โดยเทศบาลอาจรวมทุนกับเอกชน
 - (2).2 วิธีที่ 2 โดยกู้เงินจากองค์การของรัฐ หรือเอกชน ทั้งนี้โดยให้รัฐบาลเป็นผู้รับประกันเงินกู้ หรือไม่ก็ช่วยรับการระดมเบี้ยในอัตราร้อยละ 80 ของอัตราดอกเบี้ยที่เทศบาลต้องเสีย
- (3) กิจการเทศบาลที่เทศบาลจัดทำมีลักษณะตรงกับความต้องการของประชาชนเป็นบริการเพื่อประชาชนและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ประกอบกับส่วนเสีรับรายได้ให้แก่เทศบาล แล้วควรพิจารณาแยกแวนภาณีตามประมวลรัษฎากรที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการเทศบาล ให้เสียอัตราค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้เหมาะสม รัฐบาลกลางควรเป็นผู้ประสานงานระหว่างเทศบาลกับหน่วยงานต่างๆ ในการใช้ที่ดินราชพัสดุ

¹ สัมภาษณ์ เหมยฉิ่ง กมรวงกูร, ปลัดเทศบาลเมืองนนทบุรี, 15 พฤศจิกายน 2520.

3.4 ปรับปรุงรายได้เทศบาลที่ได้จากทรัพย์สิน

รายได้เทศบาลที่ได้จากทรัพย์สิน กล่าวได้ว่าจากผลการวิจัย รายได้ประเภทนี้ ทำรายได้เป็นอันดับ 3 ให้แก่เทศบาล รองจากรายได้จากภาษีอากร เงินอุดหนุนจากรัฐบาลและเป็นรายได้ที่ค่อนข้างจะคงที่มากกว่ารายได้ชนิดอื่นๆ กล่าวได้ว่ารายได้จากทรัพย์สินของเทศบาลส่วนใหญ่ได้จากการให้เช่าทรัพย์สินของเทศบาลที่มีอยู่ เทศบาลจะได้มากน้อยขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารงานของเทศบาลแต่ละแห่งไป รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล เช่น ที่ดินของเทศบาลให้เช่าเป็นตลาดสด ธนาคารพาณิชย์หรือโรงพยาบาล ถ้าหากเทศบาลใดมีที่ดินไม่มาก รายได้ประเภทนี้ก็จะไม่เกิดมาก

แนวทางการปรับปรุงรายได้ประเภทนี้ คือ

- (1) รัฐบาลควรมอบที่ราชพัสดุที่อยู่ในเขตเทศบาลให้เทศบาลเพื่อนำไปดำเนินการให้เช่าเช่า และค่าเช่าครึ่งหนึ่งตกเป็นของเทศบาล อีกครึ่งหนึ่งเป็นของรัฐบาลกลาง หรืออาจตกเป็นรายได้ของเทศบาลทั้งหมด จะแบ่งอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน
- (2) อัตราค่าเช่าที่เทศบาลได้รับจากยูเรที่ประเภทต่างๆ ในเขตเทศบาล ควรปรับปรุงค่าเช่าคิกแถว ห้องแถวมากที่สุดเพราะอัตราจกเก็บในปัจจุบันยังอยู่ในอัตราค่า ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายการบริหารงานของเทศบาลแต่ละแห่งจะคิดจะทำ

4. ปรับปรุงรายได้เทศบาลจากเงินกู้

ปัจจุบันเทศบาลมีแหล่งเงินกู้ที่ ก.ส.ท.แห่งเดียว บางเทศบาลไม่เคยขอเงินจาก ก.ส.ท.เลย หรืออาจขอกู้เงินบ้างนานๆ ครั้ง สาเหตุส่วนใหญ่กล่าวได้ว่ามาจาก อาจจะเป็นเพราะว่าเทศบาลไม่อยากจะสร้างหนี้หรือไม่รู้วิธี หรือเข้าใจในการขอกู้เงินจาก ก.ส.ท. การปรับปรุงรายได้จากเงินกู้เห็นควรปรับปรุงดังนี้

- (1) ในปัจจุบัน หรือในอนาคตอันใกล้ ควรกำหนดให้เทศบาลขอกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่อไปนี้คือ (1) กู้เงินจากรัฐบาล (2) กู้เงินจากรัฐบาลของเอกชน (3) กู้เงินจากหน่วยราชการอื่นๆ

ในส่วนที่กู้เงินจากธนาคารของรัฐ เค็มเทศบาลเคยกู้จากธนาคาร
 ออมสินมาแล้ว แต่คงถูกระงับไม่ให้กู้จากธนาคารออมสิน เพราะ
 เทศบาลส่วนใหญ่ไม่ยอมรับระดมเงินคืนในเวลากำหนด และส่ง
 คดกเบี้ยเงินกู้ล่าช้า ฉะนั้นจะให้เทศบาลกู้เงินจากธนาคารของ
 รัฐต่อไป ควรให้กู้จากธนาคารออมสิน หรือไม่ก็ธนาคารแห่งชาติ
 โดยให้รัฐบาลกลาง โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ค้ำประกันให้
 และช่วยรับภาระในการส่งคดกเบี้ยให้บ้างบางส่วน ในขณะที่เดียวกัน
 อัตราคดกเบี้ยเงินกู้ควรกำหนดให้ดูตามประเภทของงานที่เทศบาลจะ
 กู้ไปทำงานประเภทใด ถ้าเป็นงานประเภททำประโยชน์แก่ส่วนรวม
 เป็นกิจการด้านสาธารณูปโภคที่จำเป็นคือ การประปา ไฟฟ้าได้
 าจให้คิดคดกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี ทั้งนี้โดยกำหนดอัตราคดกเบี้ย
 เงินกู้ คล้ายๆ กับระเบียบ ก.ส.ท. กำหนดเกี่ยวกับการคิด
 คดกเบี้ยเงินกู้ นอกจากนี้การกำหนดระยะเวลาใช้เงินต้นคืนให้
 ยาวนาน โดยเฉพาะให้เทศบาลกู้เงินไปทำงานประเภทด้าน
 สาธารณูปโภคที่จำเป็น ทั้งนี้ให้ทำได้เช่นนี้ถือว่าเป็นการช่วย
 แฉงเบาภาระ รัฐบาลกลางได้มากที่สุด

(2) วงเงินที่ให้แก่เทศบาลได้รับจาก ก.ส.ท. ในปัจจุบันยังอยู่ในอัตราที่
 เทศบาลได้ไปกู้ไม่สามารถทำกิจการใดที่เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นมาก
 ควรกำหนดเป็นกู่ได้ไม่เกิน 15 เท่าของจำนวนเงินสะสม ที่เทศบาล
 ส่งผ่าน ก.ส.ท.

(3) การจ่ายคดกเบี้ยเงินฝากเงินต้น ก.ส.ท. ปัจจุบันเงินสะสมซึ่งเทศ
 บาลได้ส่งฝากไว้ให้คิดคดกเบี้ยในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี ควรปรับปรุง
 เพิ่มเป็นอัตราร้อยละ 4 ต่อปี ปัจจุบันได้ฝากเงินประจำในธนาคาร
 ชาติธัญเอนธร ธนาคารคิดคดกเบี้ย เงินฝากประจำให้คิดถึงร้อยละ
 6 ถ้ามีการเพิ่มตามอัตราใหม่จะทำให้เทศบาลมีรายได้จากคดกเบี้ย
 เงินฝากเพิ่มขึ้น

5. ปรับปรุงรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(1) การปรับปรุงระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนเพื่อคุ้มครองท้องถิ่น และกิจการอื่นทั่วไปของรัฐบาลกลางที่จัดสรรให้แก่เทศบาลในปัจจุบัน (ปัจจุบันถือหลักพิจารณาจัดสรรให้แก่เทศบาลทุกแห่งตามเกณฑ์จำนวนประชากรหัวละ 50 บาท) ดังนี้

ควรพิจารณาตามฐานะการคลังของแต่ละท้องถิ่นโดยดูจากฐานะ จำนวน การเปรียบเทียบรายได้จริง รายจ่ายจริงตลอด ในการบริหารงานทั่วไปของเทศบาล จำนวน ประชากร จำนวนพื้นที่ความรับผิดชอบ มีรายได้จากจำนวนประชากรเพียงอย่างเดียว¹

(2) ปรับปรุงระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาลซึ่ง รัฐบาลจัดสรรให้แก่เทศบาลในปัจจุบัน (ปัจจุบันถือหลักเกณฑ์พิจารณาจัดสรร ให้แก่เทศบาลแต่ละ แห่งคำนึงถึงหลักรายได้ของเทศบาล) ดังนี้

(2).1 ควรกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาพื้นฐานทางเศรษฐกิจของชาติให้ สอดคล้องกับของเทศบาล และกำหนดว่าโครงการพัฒนาดังกล่าว รัฐบาลควรจะทำเองหรือให้เทศบาลทำเอง หากให้เทศบาลทำก็ ให้พิจารณาว่าเทศบาลจะทำได้เพียงใด ที่เหลือรัฐบาลจึงให้เงิน อุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นรูปการลงหุ้นพัฒนาด้วยกัน เช่น การสร้าง ถนนรวมหุ้นรวมกันระหว่างเทศบาล 50 : 50 สร้างตลาดสด รัฐบาลออก 70 เทศบาลออก 30 ไฟฟ้า รัฐบาลออก 70 เทศบาลออก 50 เป็นต้น²

(2).2 ควรให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นอัตราส่วนของกิจการที่เทศบาลค้ำ เน้นการทุกส่วนแรงงานคือ การก่อสร้าง การสาธารณสุข การ ศึกษา เพื่อเพิ่มความสามารถในการพัฒนาท้องถิ่นต่างๆ³

¹ สัมภาษณ์ กิตติพิชญ์ วิไลจิตต์, หัวหน้าแผนกรายได้ของคลังส่วนท้องถิ่น กรมการ ปกครอง, 5 พฤศจิกายน 2520.

² สัมภาษณ์ เรื่องเดียวกัน.

³ สัมภาษณ์ เรื่องเดียวกัน.

- (2) .3 ควรให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจการ
เทศบาลวิชัยบุรีเค็ดราส่วนเพื่อกระตุ้นให้เกิดการลงทุน¹

นั่นคือการปรับปรุงระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ
เทศบาล ควรนำเอาหลักการให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจทั้ง 3 แบบ
ที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นแบบมาตรฐานในการจัดสรรเงินอุดหนุน
ประเภทนี้ ซึ่งหลักการปรับปรุงดังกล่าวข้างต้นตรงกับหลักการ
ดังจะกล่าวต่อไปคือ

- (2) .4 ควรนำเอาหลักการจัดสรรเงินอุดหนุน คำนวณเป็นหน่วยมาใช้

เงินอุดหนุนคำนวณเป็นหน่วย (Unit Grant) คือเงิน
อุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ เทศบาลเป็นจำนวนแน่นอน ตามจำ
นวนหน่วยของบริการที่เทศบาลจัดทำ เช่น รัฐบาลกำหนดเป็น
หลักการว่า บ้านหรืออาคารสงเคราะห์ที่เทศบาลปลูกสร้างขึ้น
รัฐบาลจะจ่ายเงินอุดหนุนให้หลังละ 5,000 บาท หรือจ่ายไปตาม
จำนวนรายหัวของเด็กนักเรียนที่เพิ่มขึ้นในโรงเรียนเทศบาล ผล
ของเงินอุดหนุนประเภทนี้ คือสะดวกในการที่จะควบคุมและคำนวณ
และเนื่องจากเงินอุดหนุนประเภทนี้กำหนดไว้แน่นอนว่าจะจ่ายให้
หลังละเท่าใด จึงปรกกันมิให้เทศบาลทุ่มเพื่อจ่ายไปโดยไม่จำเป็น
แต่ผลเสียของการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบนี้คือการคำนวณ
เงินอุดหนุนประเภทนี้ไม่ได้คำนึงถึงรายจ่ายที่เทศบาลต้องเสียไป
เช่น การสร้างบ้านในท้องถิ่นแห่งหนึ่งอาจแพงกว่าในอีกท้องถิ่นหนึ่ง
แต่เทศบาลก็ได้รับเงินอุดหนุนจำนวนเท่าๆ กัน

- (2) .5 ควรนำเอาหลักการจัดสรรเงินอุดหนุนคำนวณเป็นร้อยละมาใช้

เงินอุดหนุนคำนวณเป็นร้อยละ (Percentage Grant)
คือเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้แก่เทศบาลสำหรับกิจการบางอย่าง

¹ สัมภาษณ์ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ที่เทศบาลจัดสร้างขึ้น เทศบาลได้จ่ายเงินไปเป็นจำนวนเท่าใด
 รัฐบาลช่วยจ่ายให้คิดเป็นร้อยละของเงินที่เทศบาลจ่ายไป เช่น ใน
 กรณีเทศบาลจะสร้างโรงเรียน สถานีนามัยเพิ่มขึ้น รัฐบาลก็จะ
 พิจารณาให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาลเป็นร้อยละสำหรับค่าใช้จ่ายในกิจ
 การนั้นๆ ประมาณ 30 - 50 เปอร์เซ็นต์ ผลคือเงินอุดหนุนประ
 เภทนี้คือ ช่วยส่งเสริมให้เทศบาลศึกษาคำเนินกิจการต่างๆ เพราะ
 เมื่อเทศบาลทำไปแล้วก็จ่ายเงินของเทศบาลเพียงส่วนหนึ่ง เท่านั้น
 อีกส่วนหนึ่งได้รับจากรัฐบาล กล่าวคือ เป็นอัตราส่วนร้อยละ เช่น
 เทศบาลจะสร้างประปาหรือไฟฟ้า เทศบาลก็จะจ่ายไปส่วนหนึ่ง
 รัฐบาลก็จะจ่ายช่วยอีกส่วนหนึ่ง เป็นอัตรา 40 - 70 เป็นต้น

- (2) .6 การนำเอาหลักการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนสมทบมาใช้
 เงินอุดหนุนสมทบ (Matching Grant) คือเงินอุดหนุนที่
 รัฐบาลจัดสรรให้แก่เทศบาลเพื่อส่งเสริมให้เทศบาลจัดทำบริการบาง
 อย่างที่สำคัญหรือเร่งด่วน โดยรัฐบาลระบุเงื่อนไขไว้ว่าเทศบาลจะ
 ต้องนำเงินของเทศบาลมาตั้งจ่ายสมทบร่วมกับรัฐบาลในจำนวนเท่า
 กัน เงินประเภทนี้รัฐบาลจัดสรรให้สำหรับกิจการที่รัฐบาลประสงค์จะ
 เร่งรีบพัฒนาและเป็นกิจการที่รัฐบาลต้องการสนับสนุนให้ท้องถิ่นจัดทำ
 ผลคือเงินอุดหนุนแบบนี้ก็ส่งเสริมให้เทศบาลสามารถจัดทำบริการ
 บางอย่างโดยเฉพาะกิจการที่รัฐบาลเร่งรัดเพื่อประโยชน์สุขของ
 ประเทศชาติ โดยเทศบาลเสียค่าใช้จ่ายเพียงครึ่งเดียวอีกครึ่งหนึ่ง
 รัฐบาลออกให้ เช่น อัตรา 50 : 50 เป็นต้น

- (2) .7 ข้อเสนอนี้ในอนาคต ละก็ผลจากการวิจัยนี้จึงน่าจะได้มีการวิจัย
 ต่อไปว่าควรหรือไม่ควรที่วางเงื่อนไขหลักการต่างๆ ที่ส่วนกลาง เป็น
 ผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรร ควรจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย
 มีไว้บังคับกับเงินอุดหนุน

ในท้ายที่สุดของชกเสถียรเนาะเกี่ยวกับการวิจัยครั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับเทศบาลที่ปัจจุบันมีลักษณะเป็นการควบคุมในทุกด้าน ฉะนั้นลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับเทศบาลควรจะมีลักษณะดังนี้ ประการแรกช่วยเหลือทางด้านวิชาการ แก่ท้องถิ่น ประการที่สอง ช่วยเหลือในด้านการศึกษาให้คำแนะนำในการปฏิบัติงาน ประการที่สาม ช่วยเหลือทางด้านเงินอุดหนุน ประการที่สี่ การพัฒนาบุคลากรพนักงานเทศบาล

โดยเฉพาะควรจะได้มีการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญที่ใช้ในการดำเนินการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญที่ใช้ในการดำเนินการปกครองประเทศ ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวนโยบายให้รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยปฏิบัติและสนใจจริงจังกับปัญหาการปกครองท้องถิ่นของไทยให้มากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นควรกำหนดเรื่องเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในเรื่องของความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง เป็นสำคัญ และกำหนดหลักการเงื่อนไขให้รัฐบาลทุกรัฐบาลต้องปฏิบัติเพื่อความตกระหน่ำ แต่อย่างไรก็ตาม หลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจะสัมฤทธิ์ผลได้ต้องขึ้นกับนโยบายของรัฐบาลอีกเช่นกัน ฉะนั้น รัฐบาลทุกรัฐบาลต้องถือการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบเป็นนโยบายที่เร่งด่วนที่จะปรับปรุงรูปองค์กรท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีความเป็นอิสระ และมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน ในขณะที่เกี่ยวกับการปรับปรุงดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จมากน้อยก็ขึ้นอยู่กับแผนการพัฒนาทางกรมเมือง ในแง่พัฒนากรมเมืองในระดับท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพอีกด้วย และต้องเน้นให้ประชาชนเห็นผลประโยชน์ร่วมกันในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นโดยผ่าน กลุ่มพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มสหกรณ์ หรือถ้าเป็นไปได้ก็ผ่านทางสมาคมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันรัฐบาลกลางก็ได้มีอยู่ เช่น สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) ซึ่งเป็นสมาคมขององค์กรท้องถิ่นของเทศบาลทุกแห่งทั่วประเทศมารวมกันเป็นสมาคม ฉะนั้นในอนาคตควรหรือไม่ว่าจะขยายการรวมกลุ่มสมาคมดังกล่าวโดยรวมเทศบาลสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เข้าเป็นสมาคมองค์กรท้องถิ่นแห่งประเทศไทย นอกจากนี้รัฐบาลต้องเน้นถึงการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างอีกเช่นกัน โดยเฉพาะการปกครองในรูปแบบสภาตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองขั้นพื้นฐาน ปัจจุบันยังไม่มีลักษณะเป็นองค์กรท้องถิ่น เพียงแต่เป็นรูปองค์กรกิ่งกึ่งภูมิภาคกิ่งท้องถิ่น รัฐบาลก็ควรเน้นพัฒนารูปสภาตำบลนี้ให้มีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น ใน

ท้ายที่สุดที่รัฐบาลทุกรัฐบาลก็ควรที่จะมีแผนงานพัฒนาการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ โดยกำหนด
 เลย เช่น 5 ปีต่อไปประเทศไทยจะมีลักษณะอย่างไร ควรจะพัฒนาบ้านไหนต่อไปอีก 10 ปีจะพัฒนา
 ในลักษณะอย่างไร คือรัฐบาลควรมีแผนในการพัฒนาองค์กรท้องถิ่นทุกรูปแบบโดยกำหนดเป็นแผนใน
 ระยะยาวระยะสั้น ทั้งนี้แผนดังกล่าวจะต้องให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 ด้วย ถ้ารัฐบาลทำการปรับปรุงดังกล่าวนี้แล้วทั้งหมด ผู้วิจัยเชื่อว่าประชาชนก็คงอยากจะทำ
 มีส่วนร่วมในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นมากกว่านี้

อย่างไรก็ตามในการปรับปรุงรายได้เทศบาลสรุปได้ว่า หลักใหญ่ที่จะทำได้ในระยะ
 แรกต่อไปก็คือควรเน้นในเรื่องการปรับปรุงวิธีการจัดเก็บเป็นอันดับแรก เพราะวิธีการปรับปรุง
 รายได้เทศบาลโดยการเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษีตามกฎหมาย เพิ่มอัตราจัดเก็บภาษีเพิ่มพิเศษ
 หรือเพิ่มประเภทภาษีขึ้นใหม่ 3 วิธีนี้มีอุปสรรคหลายอย่างและทำได้ยาก ซึ่งอุปสรรคประการสำคัญ
 ที่สุดก็คือ ต้องมีการออกกฎหมาย ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับที่จะผ่านสภาใดต้องใช้เวลาอันยาวนาน โดยเฉพาะ
 กฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรแล้วต้องมีวิธีการมากมาย เริ่มแรกคนที่ เป็นร่างกฎหมายต้องมีการ
 พิจารณาถึงผลดีผลเสียและตกลงร่วมกันของหลายหน่วยราชการ กว่าจะนำเข้าสู่การพิจารณาใน
 รัฐสภาอีกใช้เวลาอันยาวนาน และเรื่องนั้นต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลอีกด้วย ประการที่สำคัญรองลง
 มาได้แก่ อุปสรรคในเรื่องภาระหรือความสามารถของผู้จะต้องเสียภาษีอากร กล่าวได้ว่า หาก
 เศรษฐกิจในแต่ละท้องถิ่นไม่ดี การเงินยังไม่คล่องประชาชนยังยากจนอยู่ ประชาชนจะต้องตกอยู่
 ในฐานะลำบากคล้ายๆ กันว่าเทศบาลไปรีดไถจากประชาชนเขี่ยยากจน เทศบาลจะเรียกเก็บเงินภาษี
 ได้น้อย แต่ถ้าหากเศรษฐกิจในแต่ละท้องถิ่นดี การเงินคล่องตัว ประชาชนมีฐานะทางเศรษฐกิจ
 ดีขึ้น เทศบาลก็จะเรียกเก็บเงินภาษีได้มาก

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงคิดว่า การปรับปรุงวิธีการจัดเก็บจึงน่าจะเป็นวิธีการที่ดี และน่าจะ
 ดำเนินการก่อนเป็นอันดับแรก กล่าวได้ว่า ในการจัดเก็บภาษีอากรในแต่ละเทศบาล ยังไม่มีประ
 สิทธิภาพที่เท่า แต่แต่ละเทศบาลยังจัดเก็บภาษีอากรที่มีอยู่ได้มากกว่าเท่าที่ควรจัดเก็บได้ และมีการ
 หลีกเลียงจากยูเสียภาษีอากรมาก ทั้งนี้เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ 2 ประการคือ

1. อุปสรรคเกี่ยวกับเทศบาลเอง การบริหารงานจัดเก็บภาษีของเทศบาลส่วนใหญ่
 ยังไม่มีประสิทธิภาพดีพอ ทั้งนี้สืบสาเหตุสืบเนื่องมาจากว่า

- 1.1 ขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ในการจัดเก็บภาษีอากร
- 1.2 ขาดความสามารถในการตรวจสอบจับกุมผู้หลบเลี่ยงภาษีอากร
- 1.3 เจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจชนิดในวิธีการจัดเก็บภาษีอากร
- 1.4 มีอัตราค่าตั้งเจ้าหน้าที่ทำงานเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรน้อย

2. อุปกรณ์เกี่ยวกับประชาชนผู้เสียภาษีอากร กล่าวได้ว่าทัศนคติของคนไทยส่วนใหญ่ไม่ชอบเสียภาษีอากร พยายามจะหาทางหลีกเลี่ยงไม่เสียภาษีอากร หรือเสียภาษีอากรให้น้อยลง บางครั้งก็มีความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่เพื่อหลบหลีกเลี่ยงการเสียภาษี ฉะนั้นการที่ประชาชนจะยินดีเสียภาษีอากรนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้านคือ

- 2.1 ความรู้สึกตระหนักถึงหน้าที่พลเมืองดีในการเสียภาษีอากร เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและท้องถิ่น
- 2.2 ความรู้สึกว่ารัฐบาล หรือเทศบาลนำเงินภาษีอากรไปใช้ประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือท้องถิ่นได้ทั่วถึง และเต็มเม็ดเต็มหน่วย
- 2.3 ความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบจับกุมผู้หลบหลีกภาษี ซึ่งจะทำให้ผู้เสียภาษียึดความรู้สึกว่า การหนีภาษีต้องประสบกับการเสี่ยงกลอนขางมาก และตระหนักด้วยว่าบุคคลอื่นก็ต้องเสียภาษีโดยทั่วหน้ากัน
- 2.4 มีระบบภาษีอากร ซึ่งประชาชนโดยทั่วไปยอมรับว่าเป็นธรรม

กรณีตัวอย่างภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งเป็นภาษีอากรที่เทศบาลดำเนินการจัดเก็บเอง และเป็นรายได้ของเทศบาลทั้งจำนวน สาเหตุประการหนึ่งที่เทศบาลจัดเก็บได้น้อยเท่าที่ควรจะได้ก็คือ การบริการการจัดเก็บของเทศบาลยังไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ เทศบาลขาดประสิทธิภาพในการตรวจสอบการเป็นเจ้าของที่ดิน ทะเบียนเจ้าของที่ดิน และโรงเรือนหรือแผนผังที่แสดงการเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวที่มีอยู่ไม่สมบูรณ์ถูกต้อง นอกจากนี้ยังมีการตกลงกันระหว่างผู้ให้เช่า (เจ้าของโรงเรือน) กับผู้เช่าโรงเรือนโดยผู้ให้เช่าตีราคาเช่าเช่าให้ต่ำกว่าเป็นจริง โดยผู้ให้เช่าเขียนใบเสร็จรับเงินในราคาที่ต่ำกว่าที่จ่ายให้จริง ซึ่งเรื่องนี้จากผลการวิจัยของกองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง¹ ได้สรุปและเสนอแนะให้โดยจัดให้มีการสำรวจทำ

¹ กองคลังส่วนท้องถิ่น, กรมการปกครอง, การปรับปรุงฐานะการคลังของท้องถิ่น พ.ศ. 2520 (เอกสารโรเนียวราชการ). หน้า 39 - 42.

ทะเบียนเจ้าของที่ดินและโรงเรือน และทำแผนที่แสดงการเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวที่มีอยู่ให้ สมบูรณ์และถูกต้องโดยสั่งการให้เทศบาลทุกแห่งดำเนินการจัดทำแล้ว ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นตัว อย่างแนวทางการปรับปรุงวิธีการจัดเก็บที่ดี และมีประสิทธิภาพและเชื่อว่าจะได้ผล

สำหรับภาษีป้าย กึ่งเป็นภาษีที่เทศบาลดำเนินการจัดเก็บเอง และเป็นรายได้ของ เทศบาลทั้งจำนวน ควรมีการปรับปรุงวิธีการจัดเก็บให้รัดกุมมิให้เกิดการรั่วไหล มีการหลีกเลี่ยง ภาษี เช่น ให้มีการตรวจสอบสถานที่ และการตรวจสอบขนาดของป้ายอย่างละเอียด โดยให้ ตรวจให้ละเอียดว่ามีป้ายชนิดใดติดตั้งขึ้นที่ไหน และมาขึ้นของภาษีหรือยัง และในรายที่มาขอขึ้น ภาษีก็ควรไปตรวจสอบให้ตรง จำเป็นที่เทศบาลต้องยอมลงทุน เสียค่าใช้จ่ายในการออกไปตรวจ สอบด้วย นอกจากนี้ยังมีการยกเว้นภาษีให้แก่ป้ายชนิดต่างๆ มากอย่างเกินไป ทำให้ช่องทางใน การหารายได้มาบำรุงเทศบาลถูกจำกัดไปมากควรจะได้มีการพิจารณาทบทวนกันใหม่ว่า ป้ายประ เภทใดขององค์การใดทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมของชาติหรือไม่เพียงใด เหมาะหรือไม่ที่จะได้ รับการยกเว้น หรือลดหย่อนในการเสียภาษี

สำหรับอากรขาสัตว์ ซึ่งเป็นภาษีอากรที่เทศบาลดำเนินการจัดเก็บเอง และเป็น รายได้ของเทศบาลทั้งจำนวน ควรจะได้มีการเร่งรัดเจ้าหน้าที่ให้มีการปลงกันกวาดขันอย่างเข้ม งวดเกี่ยวกับการขาสัตว์ โดยไม่ลดอนุญาติ

ฉะนั้นวิธีการปรับปรุงวิธีการจัดเก็บที่ดีความีประสิทธิภาพก็คือ ต้องแก้ปัญหาอุปสรรคที่ กล่าวข้างต้นนี้ กล่าวคือ

ประการแรก อุปสรรคเกี่ยวกับเทศบาล ในเรื่องขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ในการจัด เก็บภาษีอากร อุปกรณ์ข้างกลางต้องไรเสียค่าใช้จ่ายสูงในเทศบาลที่มีรายได้ก็ไม่มีปัญหาเท่าไร นัก แต่สำหรับเทศบาลที่มีรายได้น้อยรัฐบาลกลางอาจให้ความช่วยเหลือด้านนี้แก่เทศบาลใน รูปเงินอุดหนุนก็อาจจะกระทำได้ ในเรื่องเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจดีในวิธีการจัดเก็บ ขาดความสามารถในการตรวจสอบ ควรจะได้มีการอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ เพื่อให้มีประ สิทธิภาพในการทำงานจัดเก็บภาษีอากร นอกจากนี้รัฐบาลกลางอาจให้ความช่วยเหลือในเรื่อง เป็นผู้นำคำแนะนำปรึกษาในเรื่องการปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีอากรให้แก่เทศบาลได้ ในเรื่อง

อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ทำงานเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรเป็นรายปี เทศบาลแต่ละแห่งควรคำนึงถึงเรื่องนี้อย่างมาก พยายามจัดสรรอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ทำงานด้วย มีให้พอเพียงอย่างให้ขาด เพราะในเรื่องการจัดเก็บภาษีอากรเป็นเรื่องสำคัญในการกำหนดฐานะรายได้ของเทศบาล

ประการที่สอง ขู่สรรคเกี่ยวกับประชาชนผู้เสียภาษีอากร ทำอย่างไรที่จะเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชนในการเสียภาษีอากร ให้ตระหนักในหน้าที่ของประชาชนในการเสียภาษีอากรด้วยความเต็มใจ เรื่องนี้ต้องอาศัยระยะเวลาต้องมีการอบรมกัน เพื่อสร้างนิสัยให้เกิดขึ้นตั้งแต่เข้ามาอยู่ในวัยเรียน อบรมให้ประชาชนเป็นวินัย รู้จักการเสียสละเพื่อส่วนรวม นอกจากนี้ควรที่จะมีการแกลงผลงานให้ประชาชนได้เห็นอย่างเด่นชัดถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากเงินภาษีอากรที่ได้เสียไป ทั้งเทศบาลแต่ละแห่งควรที่จะดำเนินการได้ ทั้งนี้โดยอาศัยเสียงวิหิตตามสายแสงรังสีแรงผลงานต่างๆ ที่ทำไป นอกจากนี้ควรจะได้กำชับเจ้าหน้าที่ให้ป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีอากร เพื่อเป็นกำลังใจแก่คนเสียภาษี เพราะคนที่หลีกเลี่ยงภาษียิ่งมีมากเท่าใดก็ยิ่งทำให้คนเสียภาษีหอบกำลังใจ และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการเสียภาษี.

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย