

บทคัดย่อ

การปันรายได้ภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายความว่า การแบ่งรายได้ภาษีทั้งในรูปของการแบ่งประเภทภาษีและเงินภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหตุผลหลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายได้เป็นของตนเองก็เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำเงินไปใช้ในการกิจการที่รับผิดชอบ การปันรายได้ภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบกฎหมายปัจจุบัน ภาษีที่เป็นรายได้ของรัฐมีรูปแบบเดียว คือ รัฐจัดเก็บและเป็นรายได้ของรัฐ ได้แก่ ภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร (ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ อากรแสตมป์) ภาษีศุลกากร และภาษีสรรพสามิต ส่วนภาษีที่เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 3 รูปแบบ รูปแบบที่ 1 ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น ภาษีบำรุงท้องที่ รูปแบบที่ 2 ภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา รูปแบบที่ 3 ภาษีที่รัฐจัดเก็บและมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจำนวนซึ่งมีประเภทเดียวคือภาษีรถยนต์ นอกจากนี้ยังมีการปันรายได้ภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านระบบการจัดสรรเงินอุดหนุน การปันรายได้ภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามรูปแบบตามที่กล่าวมา และเมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 มาตรา 284 บัญญัติให้ต้องมีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงได้มีการจัดทำพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการปันรายได้ภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ผู้เขียนสนใจศึกษาสรุปได้ 4 ปัญหา คือ

1. ปัญหาความไม่ชัดเจนของการใช้หลักเกณฑ์ในการแบ่งประเภทรายได้ภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้มีปัญหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอในการดำเนินการตามภารกิจ
2. ปัญหาความพยายามของรัฐในการนำเงินอุดหนุนมาแทนที่รายได้จากภาษี
3. ปัญหาที่รัฐกำหนดเงื่อนไขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับภาษีที่รัฐปันให้แก่ท้องถิ่น

4. ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมายรายได้ภาษีท้องถิ่นที่ส่งผลกระทบต่อการบินรายได้ภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อศึกษาแนวคิดในการบินรายได้ภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นเกี่ยวกับ (1) หลักการจัดสรรและแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) หลักเกณฑ์ในการบินรายได้ภาษีระหว่างรัฐ ซึ่งประกอบด้วยหลักภาษีอากรที่ดีและหลักเกณฑ์ที่ต้องคำนึงถึงในการบินรายได้ภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับความเห็นของนักคิดในเรื่องการบินรายได้ภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และศึกษาการบินรายได้ภาษีของท้องถิ่นในต่างประเทศ คือ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี ซึ่งทั้ง 3 ประเทศมีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น รายได้ภาษีของรัฐและรายได้ท้องถิ่น แตกต่างกัน และแตกต่างกับประเทศไทย ผู้เขียนจึงได้เสนอแนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะปัญหาที่ทำการศึกษาดังนี้

1. กำหนดความชัดเจนของหลักเกณฑ์ในการบินรายได้ภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเสนอให้กำหนดหลักเกณฑ์ในการบินรายได้ภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากภารกิจและกำหนดหลักเกณฑ์ในการบินรายได้ภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากฐานภาษี

หากนำหลักเกณฑ์ในการบินรายได้ภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากภารกิจมาใช้กับระบบภาษีของประเทศไทยในปัจจุบัน ภาษีที่เป็นรายได้ของรัฐและควรไปเป็นรายได้ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 4 ประเภท คือ ภาษีสถานบริการ(สนามม้า) ภาษีในต์คลับและดิสโก้เทค ภาษีสถานอาบน้ำหรืออบตัวและนวด ภาษีสถานบริการ (สนามกอล์ฟ) และควรนำระบบภาษีร่วมที่ใช้ในประเทศเยอรมนีมาใช้ในประเทศไทยโดยให้มีการแบ่งรายได้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาร้อยละ 15 และภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 15 ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เป็นสัดส่วนอย่างน้อยร้อยละ 25 ของรายได้ของรัฐ ตามที่ได้กำหนดเป้าหมายไว้ในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. กำหนดประเภทภาษีที่เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติม ได้แก่ ภาษีมลพิษจากรถยนต์ ซึ่งมีการจัดเก็บในประเทศอังกฤษ เหตุผลเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่อันเนื่องมาจากการใช้รถใช้ถนน ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการจัดสร้าง ดูแลซ่อมแซมถนน อำนาจหน้าที่ในการสาธารณสุขเมื่อเกิดอุบัติเหตุจากการใช้รถใช้ถนน หากจะมีการจัดเก็บภาษีมลพิษจากรถยนต์ก็ควรให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับ

ภาษีรถยนต์ ภาษีประเมินพิเศษซึ่งเริ่มมีการจัดเก็บในประเทศอังกฤษ และต่อมาหลายประเทศในยุโรป เช่นประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี ประเทศเบลเยียม มีการจัดเก็บตาม ภาษีประเมินพิเศษมีฐานภาษีจากผลประโยชน์หรือมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการก่อสร้างสาธารณูปโภค ภาษีประเมินพิเศษจึงเป็นภาษีที่เก็บจากฐานทรัพย์สินประเภทหนึ่ง ซึ่งตามหลักประโยชน์และหลักความพยายามจัดเก็บภาษีแล้ว ภาษีประเมินพิเศษจึงควรเป็นภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.แนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะในปัญหาที่รัฐกำหนดเงื่อนไขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับภาษีที่รัฐปันให้แก่ท้องถิ่น โดยควรยกเลิกการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีที่รัฐปันให้โดยการเก็บภาษีเพิ่มจากภาษีของรัฐและเปลี่ยนแปลงรูปแบบเป็นระบบการแบ่งรายได้ คือ จัดเก็บภาษีตามกฎหมายนั้นๆ และกำหนดการแบ่งรายได้ส่วนหนึ่งเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับรายได้ที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

4.จัดทำกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในเรื่องรายได้ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดทำประมวลกฎหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเพื่อให้ครอบคลุมรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดทั้งภาคที่เป็นรายได้ภาษีและรายได้อื่นที่ไม่ใช่ภาษี