



ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:

กรณีศึกษาเทศบาลนคร ระหว่างปีงบประมาณ 2561-2565

FISCAL AUTONOMY IN THE REVENUE COLLECTION OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS: A CASE STUDY OF CITY MUNICIPALITIES

อัยรวี วีระพันธ์พงศ์¹

Airawee Wiraphanphong

จินดา อารังอาจริยกุล^{2*}

Jinda Thomrongajariyakul

วิทยาลัยพัฒนามหานคร มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช¹

Institute of Metropolitan Development, Navamindradhiraj University

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา²

Faculty of Humanities and Social Science, Phranakhon Si Ayutthaya Rajabhat University

Corresponding Author E-mail: jindath.j@gmail.com

Received March 17, 2025; Revised April 26, 2025; Accepted April 28, 2025

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) เพื่อวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลนคร ระหว่างปีงบประมาณ 2561-2565 2) เพื่อสำรวจแนวโน้มความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลนครระหว่างปีงบประมาณ 2561-2565 และ 3) เพื่อเสนอข้อเสนอยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของท้องถิ่น โดยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงปริมาณผ่านการหาค่าดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII) ดัชนีวัดการพึ่งพาทางการเงินรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ (RDIG) และดัชนีวัดการพึ่งพาทางการเงินรายได้จากรัฐบาลในรูปแบบของเงินอุดหนุน (RDIS)

ผลการศึกษาพบว่า 1) ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลนคร ระหว่างปีงบประมาณ 2561-2565 อยู่ในระดับน้อยมาก ดัชนี RII มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 15.60 สะท้อนว่าเทศบาลนครยังไม่มีอิสระทางการคลังด้านรายได้ ขณะที่ดัชนี RDIG อยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 43.67 และดัชนี RDIS อยู่ในระดับปานกลาง ดัชนี RDIS มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 40.75 สะท้อนว่าเทศบาลนครยังคงต้องพึ่งพาทางการเงินรายได้ที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ และเงินอุดหนุน 2) ความเป็นอิสระทางการคลังของเทศบาลนครมีแนวโน้มลดลงในปีงบประมาณ 2563-2564 เนื่องจากสถานการณ์โควิด-19 การแก้ไขกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น ต่อมาปีงบประมาณ 2565 แนวโน้มความเป็นอิสระเพิ่มขึ้นแต่ยังไม่สูงเท่ากับปี 2561-2562 และ 3) เพื่อพัฒนาความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ รัฐบาลควรปรับปรุงกฎระเบียบภาษี ลดการควบคุมท้องถิ่น และกระจายอำนาจทางการเงิน ส่วนเทศบาลต้องพัฒนารายได้ใหม่ นวัตกรรม และช่องทางการจัดเก็บรายได้

คำสำคัญ : ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เทศบาลนคร



Abstract

The aims of this research were: (1) to measure the fiscal autonomy in the revenue of city municipalities during the fiscal years 2018–2022, (2) to explore the trends in fiscal autonomy in revenue among city municipalities over the same period, and (3) to propose policy recommendations to enhance local fiscal autonomy in revenue. The study employed a quantitative research approach, utilizing indices such as the Revenue Independence Index (RII), the Revenue Dependency Index^{Government} (RDIG), and the Revenue Dependency Index^{Subsidy} (RDIS).

The results of the study were as follows. (1) The fiscal autonomy of the municipalities in terms of revenue during the fiscal years 2018–2022 was at a very low level, with the RII index at an average of 15.60%, reflecting that the municipalities still had no fiscal autonomy in terms of revenue, while the RDIG index was at a medium level, with an average of 43.67%, and the RDIS index was also at a medium level, with an average of 40.75%, reflecting that the municipalities needed to continue to rely on fiscal revenue collected and allocated by the government as well as subsidies. (2) The fiscal autonomy of municipalities tended to decrease in the fiscal years 2020–2021 due to the COVID-19 pandemic, amendments to laws, and Cabinet resolutions affecting local revenue collection. In fiscal year 2022, the trend of independence increased but was not as high as that in the fiscal years 2018–2019. (3) To enhance fiscal autonomy in terms of revenue, the government should improve tax regulations, reduce local control and decentralize fiscal power, while municipalities should develop new revenue streams, innovations and revenue collection channels.

Keywords: Fiscal Autonomy in Revenue, Local Administrative Organizations, City Municipalities

บทนำ

การกระจายอำนาจเป็นกลไกที่สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในรัฐนั้น ๆ ว่ามีบทบาทมากน้อยเพียงใดในการจัดบริการสาธารณะ รวมถึงสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินการ การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นหนึ่งในรูปแบบของการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นการกระจายเงินให้ท้องถิ่น โดยรัฐจัดสรรรายได้ และภาษีที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เองในท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอในการแก้ไขปัญหา พัฒนา ตลอดจนตอบสนองความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนในพื้นที่ได้ การกระจายอำนาจทางการคลังจึงเป็นปัจจัยสำคัญ เนื่องจากเป็นส่วนที่มีศักยภาพที่จะช่วยเพิ่มความสามารถในการเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐบาล

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นในประเด็นการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจ เนื่องจากความเป็นอิสระทางการคลัง



ท้องถิ่นถือเป็นคุณลักษณะที่ให้คุณค่าในเรื่องธรรมาภิบาลและการจัดบริการสาธารณะที่ดีกว่าประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจึงมีความพยายามอย่างต่อเนื่องในการเสริมสร้างความเป็นอิสระของท้องถิ่น ในการที่อปท.มีหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้ประชาชนในพื้นที่ รวมถึงการจัดบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ ล้วนต้องใช้งบประมาณทั้งสิ้น ทำให้อปท.จำเป็นต้องยกระดับการสร้างความรายได้เพื่อหางบประมาณมาดำเนินการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารกิจการสาธารณะเป็นไปได้อย่างอิสระ ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้จึงนับเป็นความท้าทายในห้วงปัจจุบันของท้องถิ่นทั่วโลก (Nadmid et al., 2024)

สำหรับประเทศไทย อปท.ยังคงเผชิญหน้ากับความท้าทายในประเด็นความเป็นอิสระมาอย่างต่อเนื่อง สะท้อนให้เห็นจากการรวบรวมหลักฐานเชิงประจักษ์ของ วิระศักดิ์ เครือเทพ (2566) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความเป็นอิสระทางการคลัง พบว่า การใช้จ่ายเงินของอปท.จะต้องมีระเบียบการเงินกำหนดไว้ แต่กระทรวงมหาดไทยไม่สามารถออกระเบียบให้ครอบคลุมได้ทุกเรื่อง ทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการเบิกจ่าย บ่อยครั้งมีการตีความขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ อปท. ไว้อย่างจำกัดโดยหน่วยงานกำกับดูแล หรือตรวจสอบ จึงส่งผลให้ท้องถิ่นไม่สามารถทำหน้าที่ได้เป็นอิสระเท่าที่ควร นอกจากนี้เมื่อพิจารณาในระดับมหภาคนั้น อปท. ยังมีอิสระและความสามารถในการพึ่งตนเองไม่สูงมากนัก อำนาจทางภาษีอากรและสัดส่วนรายได้ภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเองในภาพรวมไม่เพิ่มหรือเปลี่ยนแปลงมากนัก ขณะที่ระดับจุลภาค อปท.ยังขาดความเป็นอิสระทางการคลังอย่างมาก เพราะมีสัดส่วนรายได้จัดเก็บเองน้อย จึงทำให้อปท. ต้องพึ่งพาภาษีจัดสรร/ภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลทั้งเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในสัดส่วนที่สูงอีกด้วย (อัชกรณ วังศ์ปรีดี และสุนทรชัย ขอบยศ, 2558)

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลนคร ระหว่างปีงบประมาณ 2561-2565
2. เพื่อสำรวจแนวโน้มความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลนคร ระหว่างปีงบประมาณ 2561-2565
3. เพื่อเสนอข้อเสนอสู่เชิงนโยบายเพื่อพัฒนาความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของท้องถิ่น

การทบทวนวรรณกรรม

1. นิยามความหมายของความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น

Slack (2017) ได้นิยามความหมายความเป็นอิสระทางการคลังท้องถิ่นว่า หมายถึง ขอบเขตที่รัฐบาลท้องถิ่นสามารถพึ่งพารายได้ที่เพิ่มขึ้นในท้องถิ่นเพื่อเป็นเงินทุนในการดำเนินงานต่าง ๆ แทนที่จะรับการเงินอุดหนุนหรือเงินโอนจากรัฐบาลกลาง และยังสามารถกำหนดอัตราภาษีของตนเองได้ เช่นเดียวกันกับ Prorok and Calzola (2023) อธิบายว่า ความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง ความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นในการกำหนดประเภทภาษี กำหนดอัตราภาษี และการผ่อนผันภาษี ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการกำกับดูแลจากรัฐบาลกลางด้วย



จากการทบทวนวรรณกรรมในข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า ความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลท้องถิ่นสามารถมีอำนาจในตัดสินใจด้านรายได้ในการบริหารภาษีได้ ซึ่งอาจครอบคลุมการกำหนดประเภทภาษี อัตราภาษี เปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษี โดยที่รายได้ที่หาได้นั้นทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้มีความเพียงพอในการใช้จ่าย และสามารถจัดลำดับความสำคัญในการใช้จ่ายของตนเองได้โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนหรือทรัพยากรจากรัฐบาลกลาง

2. วิธีการวัดความเป็นอิสระทางการคลังท้องถิ่นด้านรายได้

2.1 กลุ่มวัดระดับความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นเชิงคุณภาพ

สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2556) ได้นำเสนอระดับความเป็นอิสระด้านรายได้ของ อปท. ไว้ซึ่งสามารถประมวลสรุปได้ดังตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงระดับความเป็นอิสระด้านรายได้ของอปท.

ระดับความเป็นอิสระ	เครื่องมือที่สะท้อนความเป็นอิสระ	ความหมาย
อปท.มีอิสระในการบริหารจัดการเงินการคลังได้เต็มที่	อปท.สามารถกำหนดอัตรา ฐานการจัดเก็บเองได้ทั้งหมด	มีความสามารถในการเข้าถึงแหล่งรายได้ทั้งที่เป็นภาษีและไม่ใช่ภาษีของตนเอง
	อปท.สามารถกำหนดอัตราเองได้ทั้งหมด	สามารถกำหนดอัตราการจัดเก็บที่เหมาะสมกับการใช้จ่าย โดยอาจจะบัตราให้หน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาลช่วยในการจัดเก็บได้
	อปท.สามารถกำหนดฐานเองได้ทั้งหมด	มีอำนาจในการลดหย่อนการจัดเก็บรายได้จากประชาชนผู้เสียภาษีได้ด้วยตนเอง
อปท.มีอำนาจในขอบเขตที่รัฐบาลกำหนดให้	อปท.สามารถกำหนดอัตราการจัดเก็บภายใต้กรอบที่รัฐบาลกำหนดให้และอาจได้รับการแบ่งสรรรายได้จากรัฐบาล	รัฐบาลอาจกำหนดเป็นช่วงของอัตราหรืออัตราสูงสุดที่อปท.สามารถดำเนินการเองได้
อปท. ไม่มีอำนาจทางการคลังของตนเอง	อาศัยรายได้จากการจัดสรรแบ่งให้ของรัฐบาลเท่านั้น โดยรัฐบาลเป็นผู้กำหนดวิธีการแบ่งให้	เป็นการควบคุมของรัฐบาล ซึ่งไม่อาจนับว่ามีการกระจายอำนาจให้แก่อปท.ที่แท้จริง

ที่มา: สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2556)

ในขณะที่ภาวิณี ช่วยประคอง (2563) ได้เสนอแนวทางการวิเคราะห์ระดับความเป็นอิสระทางการคลังในด้านการบริหารจัดการเก็บภาษีของอปท.จะสามารถแบ่งประเภทของความเป็นอิสระในการจัดเก็บภาษีได้ 4 ประเภท ดังนี้

1) ไม่สามารถกำหนดโครงสร้างภาษี และมาตรการยกเว้นภาษีของตนเองได้ หรือกระทำได้โดยได้รับอนุญาตจากรัฐบาลกลางเท่านั้น ต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีหากรัฐบาลกลางกำหนดนโยบาย

2) มีอิสระในการกำหนดโครงสร้างภาษีและมาตรการยกเว้นภาษีของตนเอง ตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจของท้องถิ่นของตนเอง แต่ยังต้องดำเนินการตามการเปลี่ยนแปลง หากมีนโยบายจากรัฐบาลกลาง

3) ไม่สามารถกำหนดโครงสร้างภาษี และมาตรการยกเว้นภาษีของตนเองได้ หรือกระทำได้โดยได้รับอนุญาตจากรัฐบาลกลางเท่านั้น แต่สามารถเลือกเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีตามนโยบายที่รัฐบาลกลางกำหนดหรือไม่ก็ได้

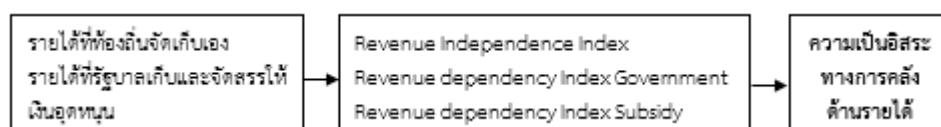


4) มีอิสระในการกำหนดโครงสร้างภาษีและมาตรการยกเว้นภาษีของตนเอง ตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจของท้องถิ่นของตนเอง โดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีตามที่รัฐบาลกลางกำหนด

2.2 กลุ่มวัดระดับความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นเชิงปริมาณ

วีระศักดิ์ เครือเทพ (2566) และ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2566) ได้ทำการศึกษาความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นโดยใช้ดัชนีความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy Index: LAI) ในตัวชี้วัดที่ว่าท้องถิ่นที่มีอิสระทางการคลังด้านรายได้นั้นควรมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากร (Power to Tax) ทั้งอำนาจในการกำหนดประเภทหรือฐานภาษี (Tax Base) และอัตราภาษี (Tax Rate) อำนาจในการกำหนดขอบเขตหรือประเภทการใช้จ่าย การก่อหนี้ระยะยาว หรือการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน และอยู่บนหลักการรักษาวินัยทางการคลังที่ดี ในขณะที่ จูฑิเทพ สิทธิยศ และคณะ (2559) ได้ทำการศึกษาแนวทางการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของอปท.: กรณีศึกษาอปท.ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ โดยใช้ดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (Revenue Independence Index: RII) และดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ (Revenue dependency Index: RDI) และยังสามารถแบ่งดัชนีดังกล่าวออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) ดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ (Revenue dependency Index Government: RDIG) และ 2) ดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้จากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุน (Revenue dependency Index Subsidy: RDIS)

กรอบแนวคิดการวิจัย



แผนภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

1. รูปแบบการวิจัย ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research)
2. หน่วยที่ใช้ในการศึกษา เทศบาลนครทั้งหมดในประเทศไทยจำนวน 30 แห่ง เนื่องจากเทศบาลนครเป็นอปท.ระดับล่าง (Lower tier) ที่ใหญ่ที่สุด เป็นพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่น มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจสูง และสามารถสร้างรายได้เพื่อลดการพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง
3. ขอบเขตด้านระยะเวลา คือ ระหว่างงบประมาณ 2561-2565 ซึ่งเป็นช่วง 5 ปีงบประมาณล่าสุดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูล อันเป็นช่วงที่คาบเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการหลักเกณฑ์การจัดเก็บรายได้ ประเภทรายได้ อัตราการจัดเก็บ รวมไปถึงเป็นช่วงเวลาที่มีสถานการณ์โรคระบาด โควิด-19
4. การเก็บรวบรวมข้อมูล รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากเอกสารที่เกี่ยวข้องดังนี้



1) เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ปีงบประมาณ 2561-2567 ซึ่งแสดงรายละเอียดรายรับ รวมถึงประมาณการรายรับของเทศบาลนคร เป็นเอกสารที่เทศบาลนครเผยแพร่บนเว็บไซต์ของหน่วยงาน

2) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีค่าธรรมเนียม และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับรายได้ท้องถิ่น เทศบัญญัติของเทศบาลนคร

3) เอกสารเผยแพร่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ รายงานประจำปี รายงานการประชุม และประกาศต่าง ๆ

4) ข้อมูลอื่น ๆ อาทิ สภาพพื้นที่ของเทศบาลนคร ข้อมูลสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

5. การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้ข้อมูลรายได้ของเทศบาลนคร มาศึกษาความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ ใช้ดัชนี 3 ประเภท โดยมีวิธีการคำนวณและการอ่านค่า ดังนี้ (ฐิติเทพ สิทธิยศ และคณะ, 2559)

$$\begin{aligned} \text{ดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII)} &= \frac{\text{รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง}}{\text{รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้}} \\ \text{ดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ (RDIG)} &= \frac{\text{รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้}}{\text{รายได้รวมของ อปท.}} \times 100 \\ \text{ดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้จากในรูปของเงินอุดหนุน (RDIS)} &= \frac{\text{เงินอุดหนุน}}{\text{รายได้รวมของ อปท.}} \times 100 \end{aligned}$$

ทั้งนี้ สามารถอ่านค่าดัชนีได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงความหมายของค่าดัชนี RII RDIG และ RDIS

ค่าดัชนี	เท่ากับ 0	เท่ากับ 100
RII	ไม่มีความเป็นอิสระทางการคลังอย่างสมบูรณ์	มีความเป็นอิสระทางการคลังอย่างสมบูรณ์
RDIG	ไม่ต้องพึ่งพาการจัดสรรรายได้จากรัฐบาล	ต้องพึ่งพาการจัดสรรรายได้จากรัฐบาล
RDIS	ไม่ต้องพึ่งพาการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาล	ต้องพึ่งพาการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

จากค่าดัชนีที่คำนวณได้ ผู้วิจัยแบ่งระดับดัชนี เป็น 5 ระดับ โดยอาศัยเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

$$\frac{(\text{คะแนนสูงสุด} - \text{คะแนนต่ำสุด})}{\text{จำนวนชั้น}} = \frac{100 - 0}{5} = 20$$

ค่าดัชนี 1.00 – 20.00	หมายถึง	น้อยมาก
ค่าดัชนี 20.01 – 40.00	หมายถึง	น้อย
ค่าดัชนี 40.01 – 60.00	หมายถึง	ปานกลาง
ค่าดัชนี 60.01 – 80.00	หมายถึง	สูง
ค่าดัชนี 80.01 – 100.00	หมายถึง	สูงมาก



ผลการวิจัย

1. ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลนคร ระหว่างปีงบประมาณ 2561-2565

ตารางที่ 3 แสดงความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลนคร ระหว่างปีงบประมาณ 2561-2565

เทศบาลนคร	RII					RDIG					RDIS				
	2561	2562	2563	2564	2565	2561	2562	2563	2564	2565	2561	2562	2563	2564	2565
เกาะสมุย	45.36	39.99	17.97	13.78	29.29	36.22	37.68	46.74	46.78	37.34	18.43	22.33	35.29	39.44	33.37
ขอนแก่น	17.79	18.36	11.55	11.66	18.91	38.75	37.56	37.71	37.48	34.72	43.46	44.08	50.75	50.86	46.38
เจ้าพระยาสุรศักดิ์	28.69	29.95	15.54	13.25	24.73	56.76	54.65	62.01	63.18	54.23	14.55	15.40	22.45	23.57	21.04
เชียงราย	19.78	18.11	8.63	8.73	16.68	34.84	34.74	34.38	35.50	31.89	45.38	47.15	56.99	55.76	51.43
เชียงใหม่	26.11	26.45	13.51	13.02	27.45	44.93	43.57	47.59	47.53	40.11	28.96	29.98	38.90	39.45	32.43
ตรัง	12.58	12.40	7.36	7.59	8.95	51.38	50.23	50.09	49.13	48.73	36.04	37.37	42.55	43.28	42.32
นครปฐม	13.06	13.75	7.68	7.79	11.59	36.31	34.84	35.24	35.06	33.56	50.63	51.41	57.08	57.16	54.85
นครราชสีมา	20.83	21.00	12.32	12.69	20.93	42.19	41.21	43.39	42.56	39.29	36.98	37.79	44.29	44.75	39.78
นครศรีธรรมราช	13.45	13.11	8.31	8.36	12.87	35.29	33.18	32.73	32.84	31.80	51.26	53.71	58.97	58.79	55.33
นครสวรรค์	16.89	16.56	9.79	10.33	13.29	38.22	38.20	38.89	38.10	37.77	44.89	45.24	51.33	51.56	48.94
นนทบุรี	17.53	17.79	9.89	7.72	14.73	57.49	56.37	56.73	57.88	56.33	24.98	25.85	33.38	34.40	28.95
ปากเกร็ด	20.20	22.55	15.30	10.97	23.65	57.76	54.52	57.08	59.36	52.30	22.04	22.93	27.61	29.67	24.05
พระนครศรีอยุธยา	9.02	8.98	5.67	3.64	5.60	43.40	43.86	42.01	44.98	43.65	47.59	47.15	52.32	51.38	50.77
พิษณุโลก	18.93	18.79	11.57	11.72	16.95	42.49	42.30	43.39	41.97	41.10	38.58	38.91	45.04	46.31	41.95
ภูเก็ต	25.68	27.39	21.30	18.00	24.34	37.76	38.22	39.33	41.30	37.92	36.56	34.39	39.37	40.70	37.57
แม่สอด	15.55	14.65	6.56	7.15	11.35	36.46	36.64	38.25	36.62	34.68	47.99	48.71	57.50	56.23	53.97
ยะลา	9.17	9.60	8.31	18.82	10.91	50.69	51.45	49.76	44.45	49.55	40.13	38.96	41.93	36.73	39.54
ระยอง	15.82	17.08	9.07	10.27	15.25	46.45	42.76	43.58	42.71	41.60	37.72	40.16	47.35	47.02	43.16
รังสิต	24.73	25.45	9.98	10.01	20.48	54.97	51.81	59.01	59.25	52.04	20.31	22.74	31.01	30.74	27.48
ลำปาง	18.13	17.94	10.97	10.50	12.99	41.56	41.14	41.60	43.02	39.73	40.31	40.92	47.43	46.48	47.29
สกลนคร	13.63	13.51	9.55	9.66	13.58	42.30	41.08	41.00	40.59	37.49	44.07	45.41	49.45	49.75	48.93
สงขลา	15.93	16.09	10.51	10.30	11.95	36.14	35.38	35.31	36.18	35.51	47.93	48.53	54.19	53.52	52.54
สมุทรปราการ	12.40	14.31	7.39	7.16	12.98	52.14	47.96	47.40	47.64	45.28	35.45	37.73	45.21	45.20	41.73
สมุทรสาคร	11.74	11.68	8.97	8.19	12.47	39.83	38.50	37.84	39.84	38.92	48.44	49.82	53.19	51.97	48.61
สุราษฎร์ธานี	17.14	17.33	8.64	7.44	14.86	47.89	47.55	49.08	50.44	46.02	34.98	35.12	42.29	42.12	39.11
หาดใหญ่	26.72	17.77	9.61	14.70	18.16	45.08	55.13	51.81	48.81	47.40	28.21	27.09	38.58	36.49	34.44
แหลมฉบัง	47.08	47.71	23.30	16.98	37.52	34.67	33.01	44.67	49.66	35.16	18.24	19.28	32.03	33.36	27.32
อ้อมน้อย	18.26	19.50	7.70	9.36	21.55	51.96	48.11	53.31	48.76	44.60	29.78	32.39	38.99	41.87	33.85
อุดรธานี	16.98	18.20	12.28	11.98	20.39	41.33	40.87	40.20	40.80	37.81	41.69	40.93	47.52	47.22	41.80
อุบลราชธานี	16.98	17.67	10.74	10.11	13.86	43.00	42.44	42.46	44.29	41.35	40.02	39.89	46.80	45.61	44.79
ค่าเฉลี่ย	19.54	19.46	11.00	10.73	17.27	43.94	43.17	44.75	44.89	41.60	36.52	37.38	44.33	44.38	41.12
ค่าเฉลี่ยรวม	15.60					43.67					40.75				

1) ผลการศึกษาความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ด้วยค่าดัชนี RII

จากตารางที่ 3 พบว่า เทศบาลนครมีความเป็นอิสระทางการคลังระดับน้อยมาก โดยค่าเฉลี่ยของดัชนี RII ระหว่างปีงบประมาณ 2561-2565 คิดเป็นร้อยละ 19.54, 19.46, 11.00, 10.73 และ 17.27 ตามลำดับ เฉลี่ยรวม 5 ปีงบประมาณคิดเป็นร้อยละ 15.60

รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองในหมวดภาษีอากรของเทศบาลนครเป็นหมวดรายได้หลัก การประกาศใช้ พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 และมาตรการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างช่วงปี 2563-2564 ส่งผลให้รายได้ของเทศบาลนครจากที่ดินลดลง ขณะที่อากรฆ่าสัตว์จัดเก็บเฉพาะเทศบาลที่มีโรงฆ่าสัตว์ อากรรังนกมีเพียงเทศบาลนครเกาะสมุยและสุราษฎร์ธานีที่จัดเก็บได้ หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต มีการเปลี่ยนแปลงรายได้ตามสถานการณ์ หมวดรายได้จากทรัพย์สินมาจากค่าเช่าและดอกเบี้ยเงินฝาก ได้รับผลกระทบจากการปรับลดอัตราดอกเบี้ยนโยบาย รายได้ค่าตอบแทนตามกฎหมายกำหนดไม่ได้มีการจัดเก็บในทุกเทศบาลนคร ด้านเงินสนับสนุนกิจการ



สถานการณ์นุบาลถือเป็นรายได้หลัก สำหรับหมวดรายได้เบ็ดเตล็ดมาจากรายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ และเงินที่มีผู้อุทิศให้ ซึ่งปีงบประมาณ 2564 เทศบาลนครหาดใหญ่และยะลาได้รับเงินที่มีผู้อุทิศให้มากกว่า 100 ล้านบาท ทำให้ทั้งสองเทศบาลนครมีรายได้สูงสุดในปีดังกล่าว ส่วนหมวดรายได้จากทุนเป็นหมวดรายได้ที่มีมูลค่าต่ำที่สุด และมีความไม่แน่นอน โดยปกติสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 1 ของรายได้ที่จัดเก็บเอง

2) ผลการศึกษาความพึงพาทางการคลังด้านรายได้ที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ ด้วยค่าดัชนี RDIG

จากตารางที่ 3 พบว่า เทศบาลนครมีการพึงพาทางรายได้ที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ระดับปานกลาง โดยค่าเฉลี่ยของดัชนี RDIG ระหว่างปีงบประมาณ 2561-2565 คิดเป็นร้อยละ 43.94, 43.17, 44.75, 44.89 และ 41.60 ตามลำดับ เฉลี่ยรวม 5 ปีงบประมาณคิดเป็นร้อยละ 43.67 จำแนกเป็น 3 กลุ่มตามสัดส่วนที่ได้รับ ดังนี้

กลุ่มแรก เป็นกลุ่มที่ได้รับการจัดสรรในสัดส่วนที่สูงที่สุด คือ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กลุ่มนี้มีความสำคัญต่อฐานะทางการคลังของเทศบาลนคร เนื่องจากเป็นรายได้ที่มีจำนวนมากที่สุดเมื่อเทียบกับหมวดอื่น

กลุ่มที่สอง ได้รับการจัดสรรในระดับรองลงมา ซึ่งมีความแตกต่างกันไปในแต่ละเทศบาลนคร ประกอบด้วย ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1 ใน 9 ภาษีสรรพสามิต และค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ฯ การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม 1 ใน 9 และภาษีสรรพสามิตใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรตามสัดส่วนประชากร โดยจำนวนเงินที่ได้รับจัดสรรยังขึ้นมูลค่าภาษีที่ส่วนกลางจัดเก็บได้ในแต่ละปี ซึ่งจะสะท้อนแนวโน้มการบริโภคและภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ด้านค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินฯ มูลค่าการจัดสรรขึ้นอยู่กับประเภทและมูลค่าการจดทะเบียนเทศบาลนครเป็นพื้นที่เมืองที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินสูง ส่งผลให้มีปริมาณและมูลค่าการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสูงกว่าท้องถิ่นระดับอื่น อย่างไรก็ตามปีงบประมาณ 2561-2565 รัฐบาลได้ปรับลดอัตราค่าธรรมเนียมจากร้อยละ 2 เป็นร้อยละ 0.01 เพื่อบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสถานการณ์โควิด-19 ทำให้รายได้ของเทศบาลนครลดลง

กลุ่มที่สาม คือ กลุ่มที่ได้รับการจัดสรรในสัดส่วนที่น้อยที่สุด โดยเฉลี่ยตลอด 5 มีสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 4 ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ ภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ซึ่งอัตราการจัดสรรค่าภาคหลวงทั้งสองประเภทใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรตามพื้นที่คล้ายกัน ส่งผลให้เทศบาลนครส่วนใหญ่ได้รับค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 1 ของหมวดรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ ยกเว้น เทศบาลนครลำปางที่มีการขอประทานบัตรเหมืองแร่จำนวนมาก และเป็นที่ตั้งของโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ส่วนเทศบาลนครพิษณุโลกมีส่วนหนึ่งของพื้นที่ที่มีแหล่งน้ำมันสิริกิติ์ (S1) ส่งผลให้เทศบาลนครทั้งสองแห่งได้รับการจัดสรรในฐานะอปท. อื่นในจังหวัดที่มีการผลิตแร่/สัมปทานปิโตรเลียม สำหรับภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์นั้นจำนวนเงินที่เทศบาลนครได้รับจัดสรรขึ้นอยู่กับปริมาณรถยนต์ที่เสียภาษีและค่าธรรมเนียม รวมถึงสภาพเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับภาษีธุรกิจเฉพาะ ที่เทศบาลนครได้รับจัดสรรขึ้นอยู่กับปัจจัยทางเศรษฐกิจและจำนวนประชากร



3) ผลการศึกษาความพึงพาทางการคลังด้านเงินอุดหนุน ด้วยค่าดัชนี RDIS

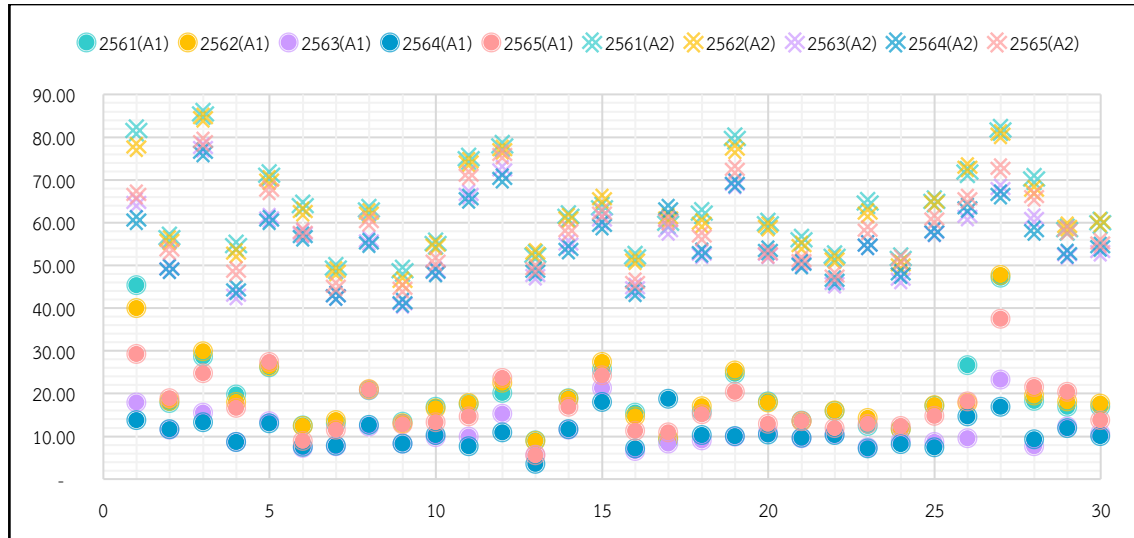
จากตารางที่ 3 พบว่า เทศบาลนครมีระดับการพึงพารายได้จากเงินอุดหนุนในระดับปานกลาง โดยค่าเฉลี่ยของดัชนี RDIS ระหว่างปีงบประมาณ 2561-2565 คิดเป็นร้อยละ 36.52, 37.38, 44.33, 44.38 และ 41.12 ตามลำดับ เฉลี่ยรวม 5 ปีงบประมาณคิดเป็นร้อยละ 40.75 เมื่อพิจารณาจำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับ พบว่า แนวโน้มของการจัดสรรเงินอุดหนุนมีความแตกต่างกัน โดยเทศบาลนครส่วนใหญ่มีแนวโน้มได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้น ซึ่งมี การเปลี่ยนแปลงของจำนวนเงินโดยรวมไม่มากนัก เมื่อวิเคราะห์ค่าดัชนี RDIS พบว่า เทศบาลนครส่วนใหญ่มีค่าดัชนีที่ค่อนข้างคงที่ โดยในปีงบประมาณ 2561-2562 ค่าดัชนี RDIS ส่วนใหญ่เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย ขณะที่บางเทศบาลนครมีค่าดัชนีลดลงเล็กน้อย ในปีงบประมาณ 2563-2564 ค่าดัชนี RDIS เพิ่มขึ้นอย่างมาก เนื่องจากรายได้จากการจัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐจัดสรรให้ลดลงจากผลกระทบของการระบาดของโควิด-19 ทำให้เงินอุดหนุนกลายเป็นแหล่งรายได้หลัก อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ 2565 ค่าดัชนี RDIS เริ่มลดลง เนื่องจากเทศบาลนครสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เทศบาลนครยะลาเป็นพื้นที่ที่มีแนวโน้มค่าดัชนี RDIS แตกต่างจากเทศบาลนครอื่น โดยในปีงบประมาณ 2564 ค่าดัชนี RII ของเทศบาลนครยะลา มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ส่งผลให้ค่าดัชนี RDIS ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยดังกล่าว

2. แนวโน้มความเป็นอิสระทางการคลังของเทศบาลนคร ระหว่างปีงบประมาณ 2561-2565

แนวโน้มความเป็นอิสระทางการคลังของเทศบาลนครขึ้นอยู่กับศักยภาพการจัดเก็บและสภาพการณ์เศรษฐกิจภายในประเทศ ซึ่งช่วงปีงบประมาณ 2561-2565 เศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบจากปัจจัยภายนอกหลายประการ เช่น ความขัดแย้งทางการค้า สถานการณ์โควิด-19 และปัญหาเงินเฟ้อจากวิกฤตรัสเซีย-ยูเครน ซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้ของเทศบาลนครโดยตรง ในปีงบประมาณ 2561-2562 เศรษฐกิจไทยขยายตัวต่อเนื่องจากการบริโภคและการลงทุนภาคเอกชน ทำให้รายได้ของเทศบาลนครส่วนใหญ่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ 2563 เศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรงจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ส่งผลให้รายได้ของเทศบาลนครลดลงทุกแห่ง เนื่องจากมาตรการบรรเทาภาระประชาชนของรัฐบาลที่ลดอัตราภาษี ค่าธรรมเนียมจากหมวดรายได้ที่จัดเก็บเอง และค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดิน ขณะเดียวกันภาษีที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้ก็มาจากการบริโภคที่ได้รับผลกระทบจากโรคระบาดทั้งภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ฯ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งขึ้นอยู่กับการจัดเก็บในภาพรวมของประเทศ ต่อมาสถานการณ์เริ่มดีขึ้น ในปีงบประมาณ 2564 เมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัวจากการส่งออกและมาตรการกระตุ้นของภาครัฐ ทำให้รายได้ของบางเทศบาลนครเริ่มเพิ่มขึ้น และกลับมาเติบโตอย่างชัดเจนในปีงบประมาณ 2565 แม้ว่าหลายแห่งยังไม่ฟื้นตัวเต็มที่

แนวโน้มด้านความเป็นอิสระทางการคลังของเทศบาลนครพิจารณาจากดัชนี RII (A1) และ ดัชนี RII รวมกับค่าดัชนี RDIG (A2) พบว่า ทิศทางของทั้งสองดัชนีคล้ายกัน กล่าวคือ ความสามารถในการหารายได้ของเทศบาลนครลดลงในช่วงปีงบประมาณ 2563-2564 อันเป็นผลจากการระบาดของโควิด-19 และเริ่มกลับมาเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ 2565 สะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลนครยังต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากภาครัฐเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการคลังในช่วงเวลาที่เศรษฐกิจมีความผันผวน จึงทำให้แนวโน้มความเป็นอิสระของทั้ง 2 ทางเลือกมี “ทิศทาง” เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาที่ “ระดับ” ความเป็นอิสระจะพบว่า แม้แนวโน้มจะเพิ่ม/ลดคล้ายกันซึ่งเป็นผล

จากปัจจัยภายนอกและศักยภาพด้านพื้นที่ของแต่ละเทศบาล แต่ระดับความเป็นอิสระของดัชนี RII รวมกับค่าดัชนี RDIG (A2) นั้นสูงกว่า ซึ่งสามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 แสดงแนวโน้มความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลนคร
ระหว่างปีงบประมาณ 2561-2565

หมายเหตุ แกนนอน (x) หมายถึง เทศบาลนคร 30 แห่ง เรียงตามลำดับตัวอักษร

อภิปรายผล

1. นิยามและการวัดความเป็นอิสระทางการคลังท้องถิ่นด้านรายได้ จากผลการศึกษาในข้างต้น สอดคล้องกับนิยามความเป็นอิสระทางการคลังท้องถิ่นด้านรายได้ของนักวิชาการ อาทิ Slack (2017) และ Prorok and Calzola (2023) โดยผลของค่าดัชนีทั้งสามได้แสดงให้เห็นว่า เทศบาลนครยังไม่สามารถกำหนดประเภทภาษี อัตราภาษี เปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีได้ ซึ่งสะท้อนจากค่าดัชนี RII ที่อยู่ในระดับน้อยมาก ขณะที่ค่าดัชนี RDIG และ RDIS อยู่ในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่าเทศบาลนครยังคงต้องพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ และยังคงต้องพึ่งพาทางการคลังด้านเงินอุดหนุน นอกจากนี้ ค่าดัชนีทั้งสามของเทศบาลนครก็บ่งชี้วิธีการวัดความเป็นอิสระทางการคลังท้องถิ่นด้านรายได้ยังสอดคล้องกับแนวทางการวัดความเป็นอิสระทางการคลังท้องถิ่นด้านรายได้ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยการวัดความเป็นอิสระทางการคลังท้องถิ่นด้านรายได้เชิงปริมาณนั้นมีความสอดคล้องกับ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2566) และ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2566) ในตัวชี้วัดที่ 6 ว่าท้องถิ่นที่มีอิสระทางการคลังด้านรายได้นั้นควรมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากร (Power to Tax) ทั้งอำนาจในการกำหนดประเภทหรือฐานภาษี (Tax Base) และอัตราภาษี (Tax Rate) อำนาจในการกำหนดขอบเขตหรือประเภทการใช้จ่าย การกอหนี่ระยะยาว หรือการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน และอยู่บนหลักการรักษาวินัยทางการคลังที่ดี ในขณะที่แนวทางการวัดความเป็นอิสระทางการคลังท้องถิ่นด้านรายได้เชิงคุณภาพนั้นสอดคล้องกับ สกนธ์



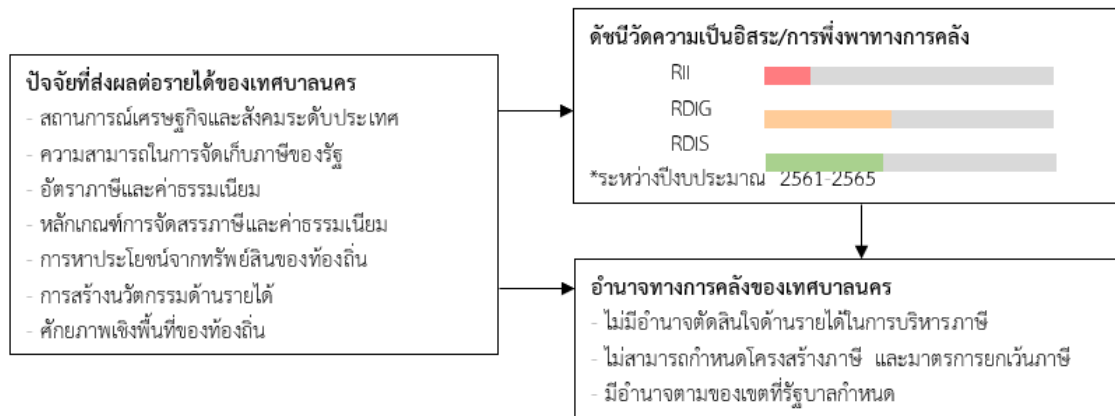
วิทยาลัยพัฒนา (2556) โดยผลการศึกษาของเทศบาลนครอยู่ในขั้นที่อปท.มีอำนาจในขอบเขตที่รัฐบาลกำหนดให้ และสอดคล้องกับ ภาวณิ ช่วยประคอง (2563) ที่ผลการศึกษาตรงกับ ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการเก็บรายได้ท้องถิ่นประเภท 1 คือ อปท.ไม่สามารถกำหนดโครงสร้างภาษี และมาตรการยกเว้นภาษีของตนเองได้ หรือกระทำโดยได้รับอนุญาตจากรัฐบาลกลางเท่านั้น อีกทั้งท้องถิ่นยังต้องเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างภาษี หากรัฐบาลกลางกำหนดนโยบายมา

2. เกณฑ์การแบ่งความเป็นอิสระทางการคลังท้องถิ่นด้านรายได้ พบว่ามีข้อถกเถียงที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การพิจารณาประเภทรายได้ของท้องถิ่นที่สะท้อนความเป็นอิสระทางการคลัง โดยทั่วไปมักมองว่ารายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเป็นตัวชี้วัดหลัก อย่างไรก็ตาม มีแนวคิดที่เสนอว่ารายได้ที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บและนำมาจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นก็ควรถือเป็นรายได้ของท้องถิ่นเช่นกัน โดยรัฐบาลทำหน้าที่เพียงเป็นผู้จัดเก็บแทน (สมชัย ฤชุพันธุ์, 2545) ซึ่งหากพิจารณาตามแนวคิดนี้ ยิ่งสัดส่วนของรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้มามาก ก็สามารถสะท้อนถึงความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นได้ด้วยการศึกษานโยบายและการวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ พบว่า เกณฑ์สำคัญคือความสามารถของท้องถิ่นในการกำหนดและบริหารจัดการเก็บภาษีเอง ดังนั้น ผู้วิจัยเสนอให้แยกค่าดัชนี RII และ RDIG ออกจากกัน เพื่อสะท้อนระดับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของท้องถิ่นได้อย่างแม่นยำ ซึ่งสอดคล้องกับงานของฐิติเทพ สิทธิยศ และคณะ (2559)

3. บริบทท้องถิ่นกับความเป็นอิสระทางการคลังท้องถิ่นด้านรายได้ จากผลการศึกษา พบว่าความเป็นอิสระทางการคลังท้องถิ่นด้านรายได้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับอำนาจในการกำหนดประเภทภาษี อัตราภาษี และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษี ในเชิงกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับข้อจำกัดในบริบทเชิงพื้นที่อีกด้วย เช่น บริบทพื้นที่ของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ที่แม้ว่าพื้นที่จะเป็นเทศบาลนคร แต่มีข้อจำกัดในด้านการบริหารจัดการพื้นที่ เนื่องจากพื้นที่โดยส่วนใหญ่อยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์เชิงประวัติศาสตร์ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากกรมศิลปากร ทำให้การบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ เกิดข้อติดขัดบางประการ จึงเป็นที่สังเกตได้ว่าข้อจำกัดดังกล่าวเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้ค่าดัชนี RII ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาอยู่ในลำดับสุดท้ายทุกปี อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าความแตกต่างของบริบทเชิงพื้นที่นั้นมีผลต่อระดับความเป็นอิสระทางการคลังท้องถิ่นด้านรายได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2566) และ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2566) ที่พบว่า ความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทยแตกต่างกันไปตามประเภทของท้องถิ่น ประสบการณ์ ภูมิหลังอาชีพ และประสบการณ์การทำงานของผู้นับแบบประเมินอีกด้วย

องค์ความรู้ใหม่จากการวิจัย

ข้อค้นพบจากการสำรวจวรรณกรรมด้านการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภท ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บ และดัชนีทั้งสามตัว แสดงให้เห็นความเชื่อมโยงของปัจจัยที่ส่งผลต่ออำนาจทางการคลังของเทศบาล ซึ่งแสดงได้ดังแผนภาพที่ 2



แผนภาพที่ 2 แสดงปัจจัยที่ส่งผลต่ออำนาจทางการคลังของเทศบาลนคร

จากภาพที่ 2 แสดงให้เห็นว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อรายได้ของเทศบาลนคร ได้แก่ สถานการณ์เศรษฐกิจและสังคมระดับประเทศ ความสามารถในการจัดเก็บภาษี อัตราภาษีและค่าธรรมเนียม รวมถึงการสร้างนวัตกรรมด้านรายได้ ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้ดัชนี RII อยู่ในระดับน้อยมาก ขณะที่ดัชนี RDIG และ RDIS อยู่ในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดในการเพิ่มรายได้ของเทศบาลนคร นอกจากนี้ อำนาจทางการคลังของเทศบาลนครยังถูกจำกัด เนื่องจากไม่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารภาษี ไม่สามารถกำหนดโครงสร้างภาษีหรือมาตรการยกเว้นภาษีได้ อำนาจที่มีอยู่จำกัดอยู่ภายในขอบเขตที่รัฐบาลกำหนด ทำให้การบริหารจัดการรายได้ของเทศบาลนครต้องพึ่งพานโยบายภาครัฐเป็นหลัก

สรุป

ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลนคร ระหว่างปีงบประมาณ 2561-2565 อยู่ในระดับน้อยมาก พิจารณาจากสัดส่วนของรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง หรือ ดัชนี RII มีค่าเฉลี่ย 5 ปีงบประมาณ คิดเป็นร้อยละ 15.60 ขณะเดียวกันก็มีระดับการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้ และเงินอุดหนุนในระดับปานกลาง โดยค่าเฉลี่ย 5 ปีงบประมาณ ของค่า RDIG คิดเป็นร้อยละ 43.67 ส่วนดัชนี RDIS คิดเป็นร้อยละ 40.75 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลนครขาดความเป็นอิสระทางการคลัง รายได้ของเทศบาลต้องพึ่งพาการจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

1. ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในการเพิ่มอิสระทางการคลังท้องถิ่นด้านรายได้ ได้แก่ 1) ระยะสั้น ปรับปรุงกฎระเบียบด้านรายได้ เช่น การเพิ่มประเภทและอัตราภาษี ให้แก่ท้องถิ่น 2) ระยะกลาง ลดกฎระเบียบที่ควบคุมอุปท. ด้านรายได้และเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอิสระในการคิดค้นและพัฒนา รายได้ของตนเองได้มากขึ้น และ 3) ระยะยาว กระจายอำนาจทางการคลังให้ท้องถิ่นกำหนดประเภท



อัตราภาษี และโครงสร้างภาษีเอง เพื่อลดข้อจำกัดด้านบริบทพื้นที่และสามารถออกแบบให้เหมาะสมกับท้องถิ่นของตนเองได้

2. ข้อเสนอแนะต่อเทศบาลนคร ได้แก่ 1) คิดค้นแหล่งรายได้ใหม่ที่ไม่ขัดกฎหมาย เช่น ค่าธรรมเนียมขยะ ค่าจอดรถ ให้สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ 2) พัฒนาวัตถุกรรมและเพิ่มช่องทางจัดเก็บรายได้ให้ครบถ้วน ลดจำนวนผู้ค้างชำระ เพื่อเพิ่มรายได้ที่จัดเก็บเองและส่งผลให้ดัชนี RII สูงขึ้น

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาในเชิงมหภาค ในอนาคตจึงควรมีการศึกษาในรายเทศบาลนคร เพื่อให้เกิดความเข้าใจในรายละเอียดมากยิ่งขึ้น ในท้ายที่สุดการศึกษาดังกล่าวจะช่วยขยายภาพรวมในระดับประเทศให้ชัดเจนเพิ่มขึ้น

2. การศึกษาในครั้งต่อไปควรมีการศึกษาในเทศบาลนครที่มีพัฒนาการในทางที่ดีขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อให้สามารถถอดบทเรียนแนวทางความสำเร็จ และนำเสนอเป็นต้นแบบที่เหมาะสมต่อไปได้ในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

- Nadmid, B., Chuluunbaatar, A., & Budjav, B. (2024). Calculating Index of Local Financial Autonomy: Evidence from Mongolia. *iBusiness*, 16(1), 24-36. <http://doi.org/10.4236/ib.2024.161002>
- Prorok, T. & Calzola, S. (2023). *European Local Government Finances and Local Autonomy*. <https://www.kdz.eu/en/news/blog/european-local-government-finances-and-local-autonomy>
- Slack, E. (2017). *How Much Local Fiscal Autonomy Do Cities Have? A Comparison of Eight Cities around the World*. Institute on Municipal Finance and Governance. https://imfg.org/research/doc/?doc_id=432
- ฐิติเทพ สิทธิยศ, อีระเดช ลิขิตตระกูลวงศ์, ปวีณา สำเร็จ, สุชาวรรณ วรณสุโกโส และอรนุช ใจดี. (2559). แนวทางการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- ภาวิณี ช่วยประคอง. (2563). การติดตามความเป็นอิสระด้านการคลังท้องถิ่นของประเทศอาเซียนผ่านการบริหารภาษีป้ายและการโฆษณา: ประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทย-ใครก้าวหน้ากว่ากัน?. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น*, 5(2), 47-96. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/PSPAJ-KKU/article/view/247452>
- วีระศักดิ์ เครือเทพ, กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, สิริวิทย์ อีสโร, รัชดาพร หวลอารมณ์, กันตา วิลาชัย, ทนงเกียรติ มาตทยา และสิริภากร สระทองจันทร์. (2566). พรอพชั้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่นไทย: การวิจัยเชิงประจักษ์และข้อเสนอเชิงนโยบาย. *Local Administration Journal*,



16(2), 195-216. <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/colakkujournals/article/view/263396>

- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2566). *ท้องถิ่นอิสระ ?* (พิมพ์ครั้งที่ 1). สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สกันธ์ วรัญญวัฒนา. (2556). *การกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: แนวคิดและการปฏิบัติกรณีศึกษาประเทศไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 1). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมชัย ฤชุพันธุ์. (2545). *รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: มีปัญหาอะไร แก้อย่างไร* (พิมพ์ครั้งที่ 1). สถาบันพัฒนาสยาม. เอส แอล พลัปปลิเคชั่น.
- อัชกรณ วังศ์ปรีดี และสุนทรชัย ขอบยศ. (2558). *การบริหารการคลังท้องถิ่น : บทเรียนจากนวัตกรรมท้องถิ่นไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 1). โรงพิมพ์รัตนไตร.