

## ความสามารถในด้านการเงินของเทศบาล :

กรณีของเทศบาลนครกรุงเทพก่อนเปลี่ยนแปลงเป็นกรุงเทพมหานคร

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ

ทวี สวนมาลี

การพิจารณาความสามารถในด้านการเงินของเทศบาลนครกรุงเทพนั้น ในเบื้องต้นจำเป็นต้องทบทวนหลักการเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลก่อน ต่อจากนั้นจะได้กล่าวถึงรายได้ประเภทต่าง ๆ โครงสร้างรายได้ของเทศบาล นคร-กรุงเทพ และปัญหาการจัดเก็บรายได้แต่ละชนิด ในแง่การกำหนดและการบริหาร โดยทั่วไปรัฐบาลกลางจะแบ่งรายได้ให้แก่เทศบาลเพียงบางประเภทเท่านั้น เพราะรัฐบาลกลางเองก็จะต้องอาศัยรายได้ที่เก็บจากประชาชนไปใช้ในการดำเนินกิจการของรัฐเช่นเดียวกัน ตามปกติรัฐบาลกลางจะสงวนรายได้ประเภทที่สำคัญ ๆ เอาไว้ เพราะถือว่ารัฐบาลกลางมีความสำคัญและมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำมากกว่าเทศบาล ในกรณีที่ประเทศใช้ระบบการรวมอำนาจปกครองอย่างสูง เช่น ประเทศไทยแล้ว รัฐบาลกลางจะมีหน้าที่รับผิดชอบในกิจการต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ อะไรที่เป็นงานพัฒนา ก็มักจะรับไปทำเสียเองเกือบทั้งหมด เทศบาลมีภาระหน้าที่ในการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อย และงานปกติธรรมดาของท้องถิ่นเท่านั้น ส่วนงานก่อสร้างก็มีเงินดำเนินการได้แต่เพียงเล็กน้อย ด้วยเหตุที่รัฐบาลและเทศบาลต้องแบ่งกันแหล่งที่มาของรายได้ ซึ่งมีขอบเขตจำกัดและในสัดส่วนที่จะต้องคำนึงถึงหัวอกของรัฐบาลกลางก่อน การจะขยายปริมาณรายได้ของเทศบาลจึงเกี่ยวข้องกับแนวความคิดในการปกครองประเทศด้วยว่าจะกระจายทรัพยากรมาให้มาก ๆ ได้หรือไม่

นอกจากแนวความคิดในการปกครองประเทศแล้ว การจัดเก็บรายได้จากประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อมยังคงอาศัยหลักการทั่วไปเกี่ยวกับภาษี และรายได้

ได้ประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะ และท้ายสุดการจะเก็บรายได้ให้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ย่อมขึ้นอยู่กับการบริหารงานในค้ำรายได้ด้วยว่าจะทำได้รัดกุม รวดเร็ว และ ถูกวัตถุประสงค์เพียงไร

หลักการเกี่ยวกับรายได้ ย่างแยกออกพิจารณาเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภท คือ (1) หลักการเกี่ยวกับภาษี และ (2) หลักการเกี่ยวกับรายได้ที่ไม่มีภาษี

#### ก. หลักการเกี่ยวกับภาษี (Tax revenue)

หลักการที่เกี่ยวกับภาษีมียุหลายหลักการ แต่จะขอนำหลักที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับงานของเทศบาลโดยใกล้ชิดมาพิจารณาเท่านั้น ซึ่งอาษากล่าวได้ดังนี้ <sup>1/</sup>

(1) หลักความสามารถ หมายถึง ความสามารถของประชาชนผู้จะต้องเสียภาษีอากร หลักนี้เป็นเกณฑ์ประการแรกของเทศบาลที่จะเรียกเก็บภาษีท้องถิ่น จากบุคคลผู้มีรายได้ หรือผลประโยชน์พอที่จะจุนเจือส่วนหนึ่งมาบำรุงส่วนรวมได้ เพราะในเมื่อบุคคลนั้นถือว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคมแล้ว ก็จะต้องยอมเสียผลประโยชน์ของตนส่วนหนึ่ง เพื่อช่วยบำรุงความเรียบร้อยและความเจริญของสังคมที่ตนอยู่ ถ้าเศรษฐกิจดี การเงินคล่อง เทศบาลก็จะเรียกเก็บเงินภาษีได้มาก หากเศรษฐกิจไม่ดี ราษฎรยากจน เทศบาลก็จะไปหาเสือกกับปูได้เพียงไร ดังนั้น โดยทั่วไปแล้วเทศบาลจึงต้องพยายามที่จะส่งเสริมให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตมีระดับการครองชีพที่ดี เพื่อเทศบาลจะสามารถเรียกเก็บเงินจากคนส่วนใหญ่ได้มากขึ้นทั้งประเภทและอัตรา

(2) หลักผลตอบแทน หมายถึงการตอบแทนที่เทศบาลจะให้แก่ผู้เสียภาษีอากรทั้งทางตรงและทางอ้อม เทศบาลเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชน ได้รับมอบอำนาจให้มาดำเนินการสาธารณะประโยชน์เพื่อประชาชน ประชาชนยินยอม

เสียภาษีให้เพื่อที่รัฐบาลจะได้นำรายได้นั้นไปดำเนินการให้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและเพื่อประโยชน์ของตนเองในการที่ได้ใช้บริการสาธารณะที่เทศบาลจัดทำขึ้นมาเช่นค้าย ดังนั้น ประชาชนผู้ใดกลุ่มใดซึ่งมีโอกาสได้ใช้สาธารณสมบัติหรือพึงบริการของเทศบาลมากกว่าผู้อื่น บุคคลผู้นั้นหรือกลุ่มคนนั้นก็ควรจะต้องเสียค่าใช้บริการนั้นให้แก่เทศบาลมากกว่าบุคคลที่ไม่ค่อยได้ใช้ประโยชน์ หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์เลย ตามสัดส่วนและความสำคัญ

(8) หลักความยุติธรรม หมายถึงการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนทุกฝ่ายในการเรียกเก็บภาษีจากประชาชน รัฐบาลจะต้องพิจารณาภาระภาษีที่จะตกแก่ประชาชนว่าได้สัดส่วนและเป็นไปด้วยความยุติธรรมหรือไม่ โดยนำหลักการต่าง ๆ ของภาษีมาประกอบกัน เป็นต้นว่า ความเท่าเทียมกัน ความสามารถในการเสีย การใช้ประโยชน์หรือหลักในการกระจายภาษีและรายได้ บุคคลที่มีฐานะเท่ากันควรที่จะเสียภาษีเท่ากันหากไม่มีสิ่งอื่นแตกต่างกัน การพิจารณาจัดเก็บภาษีอากรให้เป็นธรรมย่อมนำไปสู่ความเต็มใจที่จะจ่ายเงิน การพิจารณากำหนดภาษีซึ่งจะให้ประโยชน์แก่คนเพียงบางกลุ่มโดยเห็นแก่หน้า การให้สิทธิพิเศษยกเว้นผ่อนผัน หรือการละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์โดยไม่สมควรแก่บุคคลบางคนบางกลุ่ม ย่อมก่อให้เกิดความได้เปรียบและเสียเปรียบในระหว่างประชาชน และจะนำมาซึ่งความอยุติธรรม ซึ่งรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยไม่ควรให้มีและเกิดขึ้น

นอกจากนี้ รัฐบาลจำเป็นจะต้องปรับปรุงระบบภาษีหรือรายได้ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และโครงสร้างทางสังคมที่ย่อมเปลี่ยนแปลงไป มิฉะนั้นแล้วบ้านเมืองก็จะหยุดความเจริญ และการกำหนดประเภทภาษี ฐานภาษี วัตถุประสงค์ซึ่งครั้งหนึ่งเป็นไปอย่างยุติธรรม จะกลับกลายเป็นอย่างอื่นได้เมื่อบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปและมักจะมีช่องทางที่รัฐบาลจะเรียกเก็บภาษีหรือรายได้เป็นการเพิ่มเติมอยู่ได้เสมอ

(4) **หลักการเสียสละ** หมายถึง การเสียสละของประชาชน บุคคลผู้ซึ่งมีความสามารถจะเสียภาษีให้แก่ส่วนรวมได้ เพราะเขามีรายได้พอเพียง ประชาชนผู้มีฐานะและโอกาสควรจะได้สังเกตเห็นความสำคัญของการเสียสละส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ ทั้งนี้เพื่อความอยู่ดีกินดีร่วมกันอย่างสมอุดมคติไม่ควรเป็นคนเห็นแก่ตัว เพราะถึงอย่างไรเมื่อตนมีรากไค้มันคงแล้ว ก็ย่อมไม่มีความเดือดร้อนมากนักในการตั้งเสียภาษีให้สูงกว่าผู้ที่มีรายได้น้อย ในด้านรัฐบาลในระบบประชาธิปไตยก็ค้องวางกฎเกณฑ์ในการลดข้อแตกต่างเกี่ยวกับฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างบุคคลโดยใช้การเก็บรายได้ให้แก่รัฐเป็นเครื่องมืออย่างแน่นอน

(5) **หลักความเพียงพอ** หมายถึง การเก็บภาษีนั้น ควรที่จะเก็บมาใช้แต่พอกับความจำเป็นเท่านั้น ไม่ควรที่จะเก็บภาษีให้ได้เงินมากกว่าความจำเป็นค้องใช้ในขณะนั้น เพราะทุกคนที่เสียภาษีย่อมต้องเสียสละเงินรายได้ของตนไปเป็นภาษีให้แก่เทศบาลเสียส่วนหนึ่ง การเก็บภาษีที่ได้นั้นมากกว่าความสมควรหรือเก็บเงินของเขาไปแล้วเอาไปฝากธนาคาร ไม่ได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นจึงเป็นการไม่ใช้หลักความเพียงพอ แต่เป็นการใช้หลักการรีดภาษี หรือฉวยโอกาสมากเกินไป ซึ่งเห็นว่าเป็นการไม่ยุติธรรมเพราะทำให้ผู้เสียภาษีต้องได้รับความเดือดร้อนเกินกว่าความจำเป็น ดังนั้นการจะเก็บภาษีประเภทใด ๆ ก็ตามจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงหลักความเพียงพอว่ารายได้ที่จะได้จากการภาษีนั้นจะมีจำนวนเพียงพอกับรายจ่ายตามงบประมาณที่จำเป็นต้องจ่ายหรือไม่ เพียงใด หากจะขาดหรือเกินไปบ้างก็ควรที่จะมีจำนวนใกล้เคียงกับความเพียงพอ จึงจะให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี

(6) **หลักประสิทธิภาพ** การเก็บภาษีใด ๆ ก็ตามจะต้องให้มีประสิทธิภาพในการที่จะได้เงินภาษีนั้นโดยครบถ้วน ตรงตามความมุ่งหมายที่ต้องการจะหา

รายได้ หากการเสียภาษีนั้นมีช่องทางให้หลีกเลี่ยงกันได้มาก หรือเป็นการ  
 หมกหม昧 คือ เก็บได้เงินเพียงเล็กน้อย ๆ แล้วก็ไม่ควรจะมาคิดเก็บภาษี  
 เพราะจะทำให้เสียเวลาและแรงงาน และไม่เกิดประโยชน์แก่การหารายได้ทาง  
 ภาษี ทั้งนี้ การจะเก็บภาษีประเภทใดขึ้นได้จึงต้องมีการพิจารณาและหาทาง  
 ที่เห็นว่าจะมีประสิทธิภาพ คือ ได้เงินภาษีนี้นามากเพียงพอตามความต้องการ  
 แล้วจึงใช้วิธีการนั้นเก็บภาษีกับสิ่งที่ต้องเสียภาษี การใช้หลักประสิทธิภาพจึงเป็น  
 หน้าที่ฝ่ายบริหารที่จะต้องจัดวางระบบ และปรับปรุงสมรรถภาพในการจัดเก็บภาษี  
 ให้ได้ผลดียิ่งขึ้น มิฉะนั้นแล้วเทศบาลก็จะขาดผลประโยชน์ที่ควรจะได้ และ  
 ประชาชนก็จะไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะคนที่หลีกเลี่ยงภาษียังมีมากเท่าใด  
 ก็ยังทำให้คนที่เสียภาษีหมดกำลังใจลงเท่านั้น และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม  
 ในการเสียภาษี และในการอยู่ร่วมกันในสังคม

(7) **หลักความสะดวกและประหยัด** หมายความว่า การกำหนดภาษีที่  
 นี้ควรที่จะให้มีค่าใช้จ่ายและความยุ่งยากในการเก็บภาษีนี้น้อยที่สุด การจัด  
 ระบบบริหารที่มีประสิทธิภาพและดำเนินการอย่างประหยัดเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อว่า  
 เทศบาลจะได้มีเงินภาษีนำมาใช้บำรุงท้องถิ่นได้มากที่สุด หากการจัดเก็บทั่วไดยาก  
 มีผู้หลบภาษีหรือหลีกเลี่ยงภาษีเป็นจำนวนมาก การเก็บภาษีนี้นี้จะผิดเจตนารมย์  
 ในการจัดเก็บภาษี ทำให้เกิดความเสียหายในเรื่องความเหมาะสมและความเป็น  
 ธรรมด้วย

เพื่อให้เกิดความสะดวกและประหยัด ฐานภาษีจะต้องชัดเจน สามารถระบุ  
 ผู้มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการเสียภาษี ประเมินค่าและตรวจสอบภาษีได้ด้วย  
 ความง่ายทั้งฝ่ายผู้เสียภาษีและฝ่ายผู้เก็บภาษี ไม่ระบุง้อความเกี่ยวกันอย่างกำกวม

การสะดวกและประหยัดนี้ หมายความว่าถึง ในค้ำนของผู้เสียภาษีด้วย เช่น  
 กฎหมายภาษีต้องมีข้อความให้ผู้อยู่ในเกณฑ์จะต้องเสียภาษีได้เข้าใจได้ง่ายชัดเจน

ฝ่ายบริหารต้องพยายามอำนวยความสะดวกในการเสียภาษีให้เท่าที่จะทำได้ เช่น เปิดให้เสียภาษีทางเช็คนาการ สำหรับค่าภาษีจำนวนมากก่อนอนุญาตให้เสียภาษี โดยการผ่อนส่ง และทำการเรียกเก็บภาษีในระยะเวลาที่ประชาชนมีความสามารถ มีเงินพร้อมที่จะจ่ายภาษีนั้นได้ เช่น การเก็บภาษีจากเงินค่าเช่า ควรจะจัดให้ตรงกับประเพณีที่ผู้เช่าเสียให้ผู้ให้เช่า มิให้เขาต้องเสียเวลาทำมาหากินมากเกินไป หรือความจำเป็นไป นอกจากนี้การเรียกเก็บภาษีจากท้องถิ่น ก็ควรจะเก็บในคอนกัมมีการซื้อขาย หรือจำหน่ายจ่ายโอน

#### ข. หลักการเกี่ยวกับรายได้ที่มีใช้ภาษี (Non-tax revenue)

หลักการเหล่านี้ จำเป็นจะต้องพิจารณาเป็นแต่ละประเภทไป เพราะมีลักษณะไม่เหมือนกัน และได้หลักไม่เหมือนกัน

(1) ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาต โดยหลักการแล้วการเรียกเก็บสิ่งเหล่านี้ยึดถือเอา (1) ประโยชน์ตอบแทน (2) ความเสียหายที่สาธารณชนจะได้รับเป็นค่าชดเชย และ (3) เพื่อประโยชน์ในการควบคุมหรือการจัดระเบียบของชุมชน ซึ่งก็เป็นหลักที่นำมาจากหลักการภาษี เช่นกัน แต่เป็นเรื่องที่มีความเฉพาะเจาะจงมากกว่า<sup>2/</sup>

อย่างไรก็ตาม เทศบาลมีอำนาจและวิจรรณญาณในการที่จะพิจารณาเก็บหรือไม่เก็บค่าธรรมเนียม ค่าปรับและค่าใบอนุญาตแต่ละอย่าง แต่ละประเภทได้กว้างขวางพอสมควร ทั้งนี้ เพื่อให้เหมาะสมแก่สภาพท้องถิ่นของตน เทศบาลบางแห่งยังการหารายได้มาก ก็อาจจะพิจารณาออกเทศบัญญัติเรียกเก็บภาษีมากประเภท เทศบาลบางแห่งต้องการหาเสียงจากบุคคลบางส่วนบางกลุ่มก็อาจจะหาทางลดหย่อนหรือยกเลิกค่าธรรมเนียมบางอย่างเสียก็ได้ เทศบาลบางแห่งไม่ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นประพฤติชั่วในกิจการบางอย่างก็จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือ

ใบอนุญาตหรือค่าปรับสูง เพื่อให้ประชาชนละเว้นการประพฤติชั่วเช่นนั้น ๕๗  
มิใช่เพื่อประโยชน์ในค่านายได้ การพิจารณาเรื่องนี้จึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมือง  
มิใช่น้อย แต่สถานการณ์เศรษฐกิจในท้องถิ่นก็เป็นส่วนสำคัญ หากเศรษฐกิจดี  
การเรียกเก็บก็ได้มาก และในทางตรงกันข้ามหากเรียกเก็บกับคนฐานะไม่ดี อาจ  
จะเป็นการวิบัติรอนำจิตใจหรือวิบัติรอนทุนที่จะนำไปใช้ต่อไปก็ได้

(๒) รายได้จากทรัพย์สิน เทศบาลก็เหมือนกับเอกชน หรือห้างร้าน หรือ  
องค์การรัฐกิจหน่วยหนึ่ง ย่อมมีโอกาสที่จะหารายได้จากทรัพย์สินที่มีอยู่ เทศบาล  
เป็นนิติบุคคลที่ทำสัญญาซื้อขายและให้เช่าทรัพย์สินได้ ผู้บริหารของเทศบาลจึงมี  
ลักษณะเป็นผู้จัดการของทรัพย์สินไปด้วยในตัว

หลักการในด้านนี้มีทั้งในค่านเศรษฐกิจ การเมือง และการบริหาร หากเทศ  
บาลได้รู้สึกว่าจะมีช่องทางหารายได้จากการบริหารด้านทรัพย์สิน ก็อาจจะกระทำ  
ได้ เช่น อาจซื้อที่ดินว่างเปล่าไว้ให้เช่า ไว้ทำประโยชน์โดยการก่อสร้างอาคาร  
ขึ้นเอง หรือให้ผู้อื่นก่อสร้างให้ เช่น คลาด โรงภาพยนตร์ ท่าเรือ ท่ารถ ฯลฯ  
หรือหากเห็นว่าไม่ควรทำเพราะจะไม่ได้กำไรหรือขาดทุน หรืออาจจะถูกตีเตียน  
จากสาธารณชนก็อาจไม่ต้องให้ความสนใจเท่าที่ควร ตามปกติแล้วเทศบาลใดที่  
มีทรัพย์สินมากก็เหมือนคนมีฐานะที่มีทรัพย์สินมาก รายได้ทางด้านนี้จะมีมาก  
เช่นกัน

(๓) รายได้เบ็ดเตล็ด รายได้เบ็ดเตล็ดเป็นรายได้รายการอื่นนอกเหนือ  
จากรายได้รายการใหญ่ ๆ ของเทศบาล รายได้เหล่านี้เป็นรายได้ที่ได้มาจากการ  
เทศบาลเรียกเก็บค่าบริการต่าง ๆ ที่เทศบาลทำให้หรือขายให้แก่ประชาชน หรือ  
องค์การอื่นซึ่งมาพึ่งหรือติดต่อกับเทศบาล เพื่อชดเชยค่าตัวของมือ ค่าวัสดุอุปกรณ์  
หรือค่าจ้างเจ้าหน้าที่มาบริการให้โดยเฉพาะ หรือการที่เทศบาลมีรายได้จากการจร  
ที่เก็ชขึ้นโดยไม่แน่นอน หรือเป็นครั้งเป็นคราว และไม่เข้ากับการแบ่งประเภท

ถาวรที่กำหนดไว้ เช่น การขายทรัพย์สินตามที่เทศบาลตกลงกันแต่ละคราว การได้  
 ค่าลิขสิทธิ์หรือการให้เงินตอบแทน การให้ผู้อื่นใช้ทรัพย์สินของเทศบาล เป็นต้น

หลักการในเรื่องรายได้เบ็ดเตล็ดข้อสุดท้ายก็เหมือนกับหลักการเกี่ยวกับภาษี  
 การเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียม หรือการบริหารงานด้านทรัพย์สินของเทศบาล  
 กล่าวคือ จะเรียกเก็บจากผู้ได้รับประโยชน์จากบริการนั้นโดยตรง จะคำนึง  
 ถึงผลกำไรที่เทศบาลจะได้รับ หรือเพื่อควบคุมกิจการบางอย่างของประชาชน  
 เป็นต้น

(4) เงินอุดหนุน เป็นเงินที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่เทศบาลเป็นประจำ  
 ทุกปี วัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างสมรรถภาพให้เทศบาลสามารถดำเนินกิจการ  
 สาธารณะของท้องถิ่นได้มากและดีขึ้น เหตุที่เทศบาลต้องได้รับเงินอุดหนุนจาก  
 รัฐบาลก็เนื่องจากรายได้ประเภทต่างๆ ที่รัฐบาลกลางให้เทศบาลเรียกเก็บนั้นมีเป็น  
 จำนวนน้อย ส่วนที่จะให้รายได้มากนั้น รัฐบาลกลางยึดเอาไว้หมด การที่รัฐบาล  
 กลางเก็บเอาภาษีเหล่านี้ไว้และจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลอีกทอดหนึ่ง จึง  
 เป็นวิธีการที่รัฐบาลกลางจะสามารถควบคุมเทศบาลให้ใช้เงินตามเจตนารมณ์ของ  
 รัฐบาลได้

เงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจะให้แก่เทศบาลนครกรุงเทพมหานครนั้น แบ่งออกเป็น  
 2 ประเภท<sup>3/</sup> คือ (1) เงินอุดหนุนกิจการทั่วไป และ (2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ  
 เงินอุดหนุนทั่วไปนั้น เทศบาลมีอิสระที่จะนำมาใช้จ่ายในเรื่องอะไรก็ได้  
 ตามแต่สมควร ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น ส่วนกลางจะควบคุมให้เทศบาล  
 ดำเนินการตามโครงการที่เสนอไปเท่านั้น จะนำไปใช้อย่างอื่นมิได้

การพิจารณาตัดสินว่าจะให้เงินอุดหนุนเท่าไรขึ้นอยู่กับอำนาจประมาณและ  
 ขึ้นอยู่กับการจัดทำโครงการ เท่าที่แล้วมาปรากฏว่าเงินอุดหนุนนี้เป็นรายได้ที่มี



ลักษณะแน่นอนพอสมควร จึงมีส่วนช่วยให้เทศบาลสามารถปฏิบัติภาระหน้าที่ได้มากอยู่

(๕) เงินสะสม ความจริงเงินสะสมมิใช่เป็นรายได้โดยตรงของเทศบาล แต่เป็นเงินที่ค้างจ่ายของแต่ละปี ซึ่งทางกระทรวงมหาดไทยได้อนุญาตให้เทศบาลนครกรุงเทพเก็บเอาไว้จ่ายในปีต่อไป และเทศบาลนครกรุงเทพได้นำเงินฝากไว้ในธนาคาร ได้คอกเบี้ยตามอัตราส่วน

ความจริงเงินสะสมนี้ ตามหลักการน่าจะพยายามไม่ให้มี เพราะเงินรายได้ที่ได้มาจากประชาชนควรจะนำไปทำนุบำรุงให้เกิดการร่งงามโดยรวดเร็ว หากเก็บไว้ก็เท่ากับเป็นการผลัดการสร้างความเจริญให้ช้าไปปีหนึ่ง ๆ แต่ในทางปฏิบัติแล้วเนื่องจากเทศบาลนครกรุงเทพก็มีระเบียบการปฏิบัติที่ค่อนข้างล้นซับซ้อน ในปีหนึ่ง ๆ จึงมีเงินเหลือจ่ายเช่นนี้เกิดขึ้นทุกปีและบางปีก็มากเหมือนกัน

(๖) เงินยืม เงินยืมเป็นเงินที่ทางเทศบาลจัดหามาใช้ก่อน และจัดหาใช้คืนให้แก่ผู้ให้ยืมภายหลังเมื่อถึงกำหนด โดยเทศบาลไม่ต้องเสียดอกเบี้ยแต่อย่างใด เงินยืม เป็นช่องทางอันหนึ่งในการเพิ่มพูนสมรรถภาพของเทศบาลโดยไม่ก่อภาระให้เกินกว่าจำนวนเงินยืม

การที่เทศบาลไทยจะสามารถดำเนินการในเรื่องเงินยืมนี้ มากน้อยอย่างไรเพียงไร ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข 4 ประการ คือ

(1) แหล่งเงินที่จะให้ยืม โดยปกติมักจะได้แก่ กองเงินสะสม ซึ่งหักเก็บไว้จากเงินเดือนของพนักงาน หรือกองทุนบำเหน็จบำนาญซึ่งทางเทศบาลหรือราชการได้ฝากเก็บไว้ในธนาคารกินดอกเบี้ยอยู่

(2) ความประสงค์ของผู้ให้ยืม ซึ่งจะขึ้นอยู่กับสิทธิตามกฎหมายของเทศบาล ความเห็นของผู้ให้ยืมในเรื่องความมั่นคงของผู้ขอยืม และคุณค่าของโครงการที่จะนำเงินนั้นไปลงทุน

(๓) ความประสงค์หรือนโยบายของเทศบาลที่จะไปยืมว่าจะไปยืมมาทำอะไร มีความจำเป็นเพียงใด และความสามารถของเทศบาลผู้ยืมที่จะจัดการเรื่องเงินยืมนั้นให้ได้ประโยชน์ตอบแทนสูง และ

(๔) ระยะเวลาที่ไปยืม ถ้าระยะเวลาที่เทศบาลผู้ยืมจะต้องใช้คืนสั้นเกินไป ก็จะเป็นภาระแก่เทศบาลผู้ยืม ถ้าให้ระยะเวลานานพอสมควร เทศบาลก็จะสามารถนำเงินยืมนั้นไปใช้ให้เป็นประโยชน์ได้คล่องตัวกว่า

(๕) เงินกู้ ตามทฤษฎีการคลังสาธารณะนั้น การกู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่นนับว่าเป็นสิ่งที่ถือว่าเป็นประโยชน์ เพราะจะเป็นการช่วยเร่งรัดให้เกิดความเจริญเติบโตได้เร็วขึ้น เมื่อทางฝ่ายเทศบาลสามารถจัดสร้างพวงสาธารณูปการพื้นฐาน (infra-structure) ได้ดีขึ้น ประชาชนก็มีกำลังใจและมีโอกาสในการพัฒนากิจการของตัวเองให้เจริญตาม และประชาชนก็มีความสะดวกสบายในการอาศัยอยู่ในท้องถิ่น อาจทำให้ผู้คนสนใจในท้องถิ่นมากขึ้น

เนื่องจากเทศบาลมีกฎหมายที่ให้อำนาจที่จะเรียกเก็บภาษีและรายได้หลายอย่างอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นจึงไม่ต้องเกรงว่าจะล้มละลายเหมือนเอกชนหากกระทำกันในขอบเขตสมควร อย่างไรก็ตาม ก็มีหลักสำคัญอยู่ว่า การกู้เงินนั้นไม่มากเกินไป ทั้งนี้โดยคำนึงถึงประมาณรายได้ของเทศบาลกับเงินที่จะขอกู้ว่าไม่ควรเกินก็เปอร์เซ็นต์ และคำนึงถึงประโยชน์และประสิทธิภาพในการบริหารงานของโครงการที่ขอกู้นั้น หากเทศบาลขาดความสามารถหรือเงินที่กู้ขึ้นมาใช้ในทางที่ไม่เป็นการพัฒนาหรือประกอบกิจการขาดทุน การกู้เงินนั้นก็เป็นการผลเสียแก่ประชาชนในท้องถิ่น เพราะจะต้องเสียภาษีให้เทศบาลนำไปใช้ดอกเบี่ยเงินกู้

(๖) รายได้จากสาธารณูปโภค และเทศพาณิชย์ เป็นรายได้ของเทศบาลอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งกฎหมายได้ระบุให้อำนาจไว้ สาธารณูปโภคมักจะเป็นการผูก

ชาติ แม้กฎหมายจะระบุว่าเพื่อประโยชน์ของประชาชน การจัดทำสาธารณูปโภค นั้น รัฐหรือเทศบาลไม่ควรเอากำไร บางครั้งก็สมควรจะทำการโดยยอมขาดทุน แต่ในด้านปฏิบัติแล้วการบริหารงานที่คุ้มค้ำต้องการ อย่างไรก็ตามสำหรับใน เขตเทศบาลนครกรุงเทพ สาธารณูปโภคไม่ว่าจะเป็นประปา น้ำใช้ ก๊าซ ไฟฟ้า ก๊าซ การเดินรถ ก๊าซ รัฐบาลกลางได้ยกไปให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ชั้นมาดำเนินการ โดยเฉพาะ ซึ่งมักแสวงหากำไรและกันเงินส่วนหนึ่งไปเป็นโบนัสของพนักงาน ส่วนเทศบาลซึ่งเป็นผู้ขาดรายได้ตามกฎหมายกลับไม่ได้ส่วนแบ่ง

ส่วนในด้านเทศพาณิชย์นั้นก็มีลักษณะคล้ายกับธุรกิจการค้า ขึ้นอยู่กับ ความเฉลียวฉลาดในการวางแผนนโยบายความสามารถและความซื่อสัตย์ในการบริหาร หากทำดีเทศบาลก็มีรายได้มาก หากทำไม่ดีเทศบาลก็อาจจะต้องนำทุนส่วนอื่นมา ประการดำเนินการส่วนนี้ด้วย และหากเป็นประการหลังนี้ ก็ต้องนับเป็นแฉกกรรม ของประชาชนที่อยู่ในเขตที่จะต้องเสียภาษีให้กับการไว้ประสิทธิภาพอื่น

### ค. ประเภทของรายรับ

ปัจจุบัน เทศบาลนครกรุงเทพมีรายรับแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภทใหญ่ ๆ คือ (1) ภาษี (2) ค่าธรรมเนียมค่าปรับและค่าใบอนุญาต (3) รายได้จาก ทรัพย์สินสาธารณูปโภค เทศพาณิชย์และกิจกรรมเบ็ดเตล็ด และ (4) เงินอุดหนุน เงินกู้ เงินสะสม และเงินบริจาค แต่ละประเภทใหญ่ ๆ นี้ยังแบ่งออกเป็นรายการแต่ละชนิดอีก ดังนี้

(1) ภาษี ภาษีที่เทศบาลนครกรุงเทพเรียกเก็บจากประชาชนในท้องถิ่น นั้นมีอยู่ด้วยกัน 10 อย่าง คือ (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (2) ภาษีบำรุงท้องถิ่น (3) ภาษีการค้า (4) ภาษีสรรพสามิตและค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน (5) อากร

การฆ่าสัตว์ (6) ภาษีป้าย (7) ภาษีสุรา เครื่องดื่ม และการพนัน (8) อាកรมหรศพ (9) ภาษีข้าว และ (10) ภาษีโรงเรือน

ในจำพวกภาษีทั้ง 10 อย่างนี้ อาจแบ่งแยกออกตามผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ เก็บได้ 2 ส่วน คือ (1) ส่วนเทศบาลเก็บเอง และ (2) ส่วนที่รัฐบาลกลาง เก็บร่วมกับรายได้ของรัฐกลาง และมอบมาให้เทศบาลตามสัดส่วนที่กฎหมาย เรื่องนั้น ๆ ระบุไว้ ภาษีที่เทศบาลดำเนินการจัดเก็บเอง ได้แก่ (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (2) ภาษีบำรุงท้องที่ (3) อាកรมการฆ่าสัตว์ (4) ภาษีป้าย และ (5) ภาษีการพนัน ที่เหลือนอกจากนี้ รัฐบาลกลางโดยสรรพากร (ภาษีการค้าและภาษีโรงเรือน) กรมสรรพสามิต (ภาษีสุรา เครื่องดื่ม และการพนัน และอากรมหรศพ) กรมศุลกากร (ภาษีสรรพสามิตและภาษีข้าว) และกรมตำรวจ (ค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน) เป็นผู้เก็บให้

(2) ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาต รายได้ประเภทนี้ มีลักษณะเป็นการเสียภาษีอย่างหนึ่งเหมือนกัน แต่มีลักษณะพิเศษกว่าภาษีก็คือว่า รัฐเรียกเก็บเอาจากผู้ดำเนินกิจการ เพราะผู้นั้นได้มาขอบริการพิเศษจากเทศบาล ทำให้เทศบาลต้องใช้กำลังคนและทรัพยากรทำให้เป็นพิเศษ หรือมีฉะนั้นผู้นั้นก็ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ส่วนรวม จึงต้องชดใช้ค่าเสียหายนั้น เมื่อเป็นเช่นนั้นบริการหรือสิ่งที่เทศบาลให้ตอบแทนแก่ผู้เสียเงินดังกล่าว จึงมีลักษณะสัมพันธ์กัน อย่างใกล้ชิด

รายได้ประเภทนี้ที่เทศบาลได้มอบอำนาจจากรัฐบาลกลางให้เป็นเจ้าหน้าที่ อนุญาตการตามกฎหมายต่าง ๆ ได้แก่ (1) ค่าธรรมเนียมควบคุมการก่อสร้าง (2) ค่าธรรมเนียมเก็บขยะมูลฝอย (3) ค่าธรรมเนียมเก็บขนสิ่งปฏิกูล (4) ค่าธรรมเนียมจจรดยนต์ (5) ค่าใบอนุญาตการพนัน (6) ค่าใบอนุญาตให้ติดตั้งป้ายโฆษณา (7) ค่าใบอนุญาตให้ใช้สถานที่สำหรับทำน้ำแข็งเพื่อการค้า

(8) ค่าใบอนุญาตให้ตั้งหรือสถานที่เอกชนเป็นที่ขาย ทำประกอบ ปิ้ง ปรุง ผสมอาหาร และน้ำแข็ง (9) ค่าใบอนุญาตตลาดเอกชนและใบอนุญาตเข้าขายของในตลาด (10) ค่าใบอนุญาตให้ตั้งสถานที่แต่งผมและใบอนุญาตเป็นผู้รับจ้างแต่งผม (11) ค่าใบอนุญาตให้ตั้งสุสานและฌาปนสถาน (12) ค่าใบอนุญาตให้โฆษณาแก่ประชาชน (13) ค่าใบอนุญาตขายสุรา (14) ค่าใบอนุญาตการพนัน (15) ค่าใบอนุญาตให้ใช้สถานที่ประกอบการค้า ซึ่งเป็นที่รังเกียจหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ (16) ค่าใบอนุญาตตั้งคอกพักสัตว์และสถานที่ฆ่าสัตว์

การเก็บค่าธรรมเนียมก็จะมี 2 ส่วน คือ เทศบาลเก็บเองหรือหน่วยงานของรัฐบาลกลางเก็บให้ เช่นเดียวกับภาษีอากร

(3) รายได้จากทรัพย์สิน สาธารณูปโภค เทศพาณิชย์ และกิจกรรมเบ็ดเตล็ด รายได้ประเภทนี้ได้มาจากการหาประโยชน์ จากทรัพย์สินที่เทศบาลมีอยู่หรือที่จะจัดหามาดำเนินการให้เกิดดอกผล การขายทรัพย์สินหรือบริการของเทศบาลให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่แล้ว จะอยู่ในลักษณะที่เทศบาลเป็นนิติบุคคลหน่วยหนึ่ง รายได้เหล่านี้ ได้แก่ (1) ค่าเช่าที่ดิน (2) ค่าเช่าอาคารสถานที่ (3) ค่าดูแลรักษาที่ดิน (4) ค่าเช่าทรัพย์สิน ติดตั้งป้ายโฆษณา (5) ค่าธรรมเนียมเรือ (6) ค่าเช่าดำเนินการโรงฆ่าสัตว์ (7) ค่าตรวจสายตา (8) ค่าจำหน่ายแบบพิมพ์ (9) ค่าเขียนแบบก่อสร้าง (10) ค่าขายแบบประกวดราคา (11) ค่าจำหน่ายดิน (12) ค่าขายถังรองรับขยะมูลฝอย (13) รายได้จากการจัดตลาดนัด (14) รายได้จากสำนักงานตลาด (15) รายได้จากสำนักงานอื่น ๆ (16) ค่าดอกเบี้ย (17) ค่าเงินปันผล และ (18) ค่าเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ

(4) เงินอุดหนุน เงินกู้ เงินสะสม และเงินบริจาค เงินอุดหนุนเป็นเงินที่เทศบาลได้รับจากรัฐบาลกลางเป็นประจำปี สำหรับช่วยให้เทศบาลสามารถ

ดำเนินกิจการได้กว้างขวางยิ่งขึ้น เงินกู้เป็นเงินที่เทศบาลจะได้รับเริ่มจัดหามาลงทุนในกิจการของเทศบาลก่อน และยกมส่งให้คืนเงินต้นและดอกเบี้ยภายหลังเป็นระยะ เงินสะสมเป็นเงินของเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลได้ดอกเบี้ยจากการนี้จากกรมการปกครอง ส่วนเงินบริจาคก็แล้วแต่เอกชนหรือองค์การใดๆ ที่มีจิตกุศลมอบให้ตามแต่โอกาส

### ง. โครงสร้างรายได้ของเทศบาลนครกรุงเทพ

ตารางที่ 1 แสดงสถานการณ์ของรายได้ทั้งหมดของเทศบาลนครกรุงเทพ ในระหว่างปี 2503-2514 รวม 12 ปี ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(1) อัตราการเพิ่มต่อปีของรายได้โดยเฉลี่ย 12 ปี นั้นเท่ากับ 26.61% อัตราไม่สม่ำเสมอทุก ๆ ปี ที่เพิ่มมากที่สุดได้แก่ปี 2505 ซึ่งสูงกว่าปี 2504 ประมาณ 100% และที่น้อยกว่าปีก่อนมี 2 ครั้ง คือ เมื่อปี 2504 น้อยกว่าปี 2503 และปี 2510 น้อยกว่าปี 2509

(2) รายได้ที่สำคัญที่สุดได้แก่ หมวดภาษีอากร ซึ่งเท่ากับ 64.24% ของรายรับทั้งหมด รองลงมาได้แก่ หมวดเงินอุดหนุน ซึ่งเท่ากับ 16.77% เฉพาะสองหมวดนี้รวมกันจะสูงถึง 81.1% จึงนับว่าเป็นรายได้หลักของเทศบาล ในปัจจุบัน

(3) อย่างไรก็ตาม อัตราการเพิ่มของหมวดภาษีอากรอันเป็นรายได้หลักนั้นเพิ่มขึ้นน้อยมาก คือ เฉลี่ยเพียงปีละ 27.28% ส่วนการเพิ่มของรายรับที่รวดเร็วที่สุดในรอบ 12 ปี ได้แก่ หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด ซึ่งเพิ่มเป็น 10 เท่า หรือ

(4) รายได้ของเทศบาล เป็นเพียง 80.18% ของรายรับของเทศบาลทั้งหมด ส่วนที่เหลือ คือ เงินอุดหนุน เงินกู้ และเงินยืม

ตารางที่

โครงสร้างรายรับส่วนรวมของ

	2503	2504	2505	2506	2507	2508
หมวดภาษีอากร	110,118,499	98,516,181	145,844,203	183,140,864	202,832,417	226,960,979
หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต	16,081,067	14,790,747	11,997,376	16,088,860	13,918,691	11,887,560
หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	415,242	290,427	758,491	7,917,119	42,890,907	8,642,005
หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์	-	-	-	-	-	-
หมวดเงินอุดหนุนจากรัฐบาล	36,482,000	13,644,000	38,006,484	44,973,483	51,207,305	91,070,265
หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	3,908,844	3,855,284	14,863,191	1,394,243	11,282,908	9,882,307
หมวดเงินกู้	-	10,000,000	15,000,000	32,000,000	13,000,000	5,000,000
หมวดเงินสะสม	-	-	46,785,346	58,493,612	73,047,847	63,291,613
หมวดเงินอื่น	-	-	-	-	-	15,000,000
รวมรายรับทั้งสิ้น	187,005,652	186,036,639	272,855,091	341,989,271	407,680,075	431,534,729

1

เทศบาลนครกรุงเทพ ฯ

2509	2510	2511	2512	2513	2514	รวม	คิดเป็นร้อยละ ของเงินอุดหนุน
289,578,833	319,088,757	840,885,187	399,730,919	402,088,208	440,661,564	3,133,886,711	64.24
12,562,647	12,456,156	13,824,818	14,429,108	13,808,602	13,810,541	164,832,168	3.33
13,489,814	889,809	804,490	508,962	1,176,545	1,455,048	78,858,854	1.62
-	-	-	2,720,000	2,089,438	977,286	5,786,722	0.12
114,660,288	108,897,200	88,466,585	47,614,840	82,216,499	100,947,658	818,186,552	16.77
3,310,052	2,954,059	3,454,011	13,690,982	20,444,370	48,777,347	135,897,598	2.78
29,864,645	-	-	13,106,488	-	20,997,755	138,708,883	2.84
38,305,071	15,188,495	41,748,922	19,056,647	-	33,236,270	387,155,823	7.94
-	-	-	-	-	-	15,000,000	0.31
481,566,250	459,249,476	491,933,963	510,859,941	521,568,860	655,803,459	4,878,113,306	100.00



## ตารางที่

รายรับด้านภาษีอากรของ:

	2503	2504	2505	2506	2507	2508
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	25,047,754	24,850,758	30,960,420	38,344,741	39,238,740	43,923,093
ภาษีเครื่องดื่ม	5,062,668	4,581,031	6,599,823	7,572,861	9,107,034	9,626,067
ภาษีการค้า	35,424,323	28,523,640	69,822,586	101,704,800	109,134,740	121,597,992
ภาษีบำรุงท้องที่	3,983,583	3,216,401	4,338,195	4,752,511	4,749,454	4,289,879
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และรถจักรยานยนต์	6,481,854	9,130,398	17,002,877	8,421,671	13,720,519	20,095,863
ภาษีป้าย	3,238,470	3,080,783	3,235,533	3,530,044	4,381,338	4,130,267
ภาษีการพนัน	2,917,776	3,560,015	4,227,771	5,880,331	7,007,509	8,826,419
ภาษีขาออกข้าว	1,720,760	547,612	3,045,195	2,180,420	3,993,959	2,480,339
ภาษีไก่กบ	15,951,922	8,489,444	2,184,538	-	-	-
อากรขาสัตว์	6,105,507	4,867,848	6,938,991	7,482,292	7,623,769	8,039,732
อากรกรมสรรพ	4,186,884	3,183,251	3,006,276	3,270,993	3,875,055	3,951,308
รวมรายรับหมวดภาษี	110,118,499	93,516,181	145,344,203	188,140,964	202,832,417	226,960,979

## เทศบาลนครกรุงเทพ

2509	2510	2511	2512	2513	2514	รวม	คิดเป็นร้อยละ ของรายรับทั้งสิ้น
43,626,419	55,145,182	60,702,410	67,451,644	71,188,869	78,504,408	582,482,888	18.59
16,417,259	18,681,809	21,172,269	29,017,072	30,225,857	31,548,842	189,592,410	6.05
148,647,831	177,118,065	177,377,951	217,428,561	209,755,291	235,508,382	1,820,049,682	51.72
8,218,756	7,224,653	6,849,868	6,868,632	12,275,265	11,808,344	79,065,041	2.49
19,723,892	24,748,518	27,089,488	32,380,926	30,642,084	31,910,690	241,348,720	7.70
5,172,801	6,487,960	18,229,642	17,423,450	18,160,155	19,619,586	104,688,026	3.31
11,053,477	14,582,268	18,248,848	18,728,912	18,638,988	19,536,122	131,208,724	4.19
4,195,560	2,364,680	2,301,710	1,671,540	1,949,930	1,799,650	26,451,825	0.91
-	-	-	-	-	-	26,606,902	0.85
8,421,881	7,958,223	6,586,278	8,055,509	2,681,630	3,346,087	73,007,497	2.33
5,202,487	4,771,759	6,826,723	6,004,673	6,620,841	7,084,954	57,485,994	1.83
269,578,888	319,083,757	340,885,187	399,780,919	402,038,208	440,861,584	3,188,886,711	100.00

(5) เงินสะสม เป็นเงินค้างจ่ายจากปีก่อน ซึ่งมีถึง 7.94% ค่อยปี (โดยเฉลี่ยในรอบ 12 ปี) ซึ่งนับว่าเป็นตัวเลขที่ฟ้องความล่าช้าในการดำเนินการของเทศบาล และซึ่งเทศบาลควรจะต้องหาวิธีที่จะแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่

ตารางที่ 2 แสดงรายรับเฉพาะในค่านาภาษีอากรที่เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุด ประเด็นที่น่าสังเกตมี ดังนี้

(1) ภาษีที่สำคัญของเทศบาลมีอัตราส่วนต่อยอดรวมภาษีทั้งหมดตามลำดับความสำคัญดังนี้ : ภาษีการค้า 51.72%, ภาษีโรงเรือนและที่ดิน 28.58%, ภาษีรถยนต์ 7.70%, ภาษีเครื่องดื่ม 6.05%, ภาษีการพนัน 4.19%, ภาษีป้าย 3.34% และภาษีบำรุงท้องที่ 2.49%

(2) อัตราการเพิ่มของภาษีในรอบ 12 ปี ที่สูงกว่ารายการอื่น ได้แก่ ภาษีการพนัน ภาษีป้าย ภาษีการค้า และภาษีเครื่องดื่ม ซึ่งเพิ่มอีกประมาณ 6 เท่า ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้นเพียง 3 เท่า เท่านั้น ภาษีเหล่านี้แม้จะมีจำนวนเก็บได้ค่อนข้างสูง แต่ก็ไม่อยู่ในระดับที่น่าพอใจเมื่อคำนึงถึงความเจริญในท้องถิ่น

(3) อากรฆ่าสัตว์และอากรมหรสพ ซึ่งเป็นที่คาดหวังว่าจะต้องเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย เพราะจำนวนประชากรในกรุงเทพที่เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย กลับเป็นที่ผิดหวังอย่างมาก เพราะอากรฆ่าสัตว์กลับเก็บได้น้อยเกือบครึ่ง และอากรมหรสพก็เพิ่มขึ้นไม่ถึง 2 เท่าในช่วงเวลาถึง 12 ปี ซึ่งแสดงถึงปัญหาที่สำคัญในการบริหารภาษีในค่านาเหล่านี้ของเทศบาล

(4) ภาษีขาออกข้าว เป็นภาษีที่ไม่แน่นอน ส่วนภาษีโรงเรือนและที่ดินได้ยกเลิกไปเมื่อปี 2506 เพราะซับซ้อนเกินไป

ตารางที่ 3 แสดงรายรับหมวดค่าธรรมเนียมและค่าใบอนุญาต ซึ่งภายในรอบ 12 ปี ได้เพิ่มขึ้นประมาณ 10 เท่า หรือสูงที่สุดในกระบวนรายรับของเทศบาล ประเด็นสำคัญที่พอสรุปได้ ดังนี้

- (1) ค่าธรรมเนียมประเภทที่เป็นหลักสำคัญมีอัตราร้อยละยอของรวมของหมวดนี้ คือ ค่าใบอนุญาตประกอบกิจการค้า 25.71% และค่าใบอนุญาตสถานที่ขายอาหาร 22.38% สองประเภทรวมกันก็ร่วมครึ่งหนึ่งของค่าธรรมเนียมทั้งหมด ส่วนที่เหลือเป็นรายการย่อยแทบทั้งสิ้น
- (2) ค่าธรรมเนียมที่มีอัตราเพิ่มสูงเป็นที่สังเกตว่ารายการอื่นคงมีรายการเดียว ได้แก่ ค่าธรรมเนียมควบคุมการก่อสร้าง ซึ่งเพิ่มขึ้นประมาณ 7 เท่าที่เพิ่มดัดลงไปได้แก่ค่าปรับและเมตริกกฎหมายและเทศบัญญัติ 4.5% ค่าใบอนุญาตประกอบกิจการค้า 2.3% ค่าใบอนุญาตสถานที่แคงผม 2.2% และค่าใบอนุญาตสถานที่ขายอาหาร ความจริงรายการดังกล่าวนี้ควรจะเพิ่มได้มากกว่านี้ หากสามารถตรวจสอบสภาพเหตุการณ์ได้สมบูรณ์
- (3) ค่าใบอนุญาตโฆษณา กลายเป็นรายได้ที่ไม่แน่นอน สูงบ้างต่ำบ้างแต่ละปี
- (4) เนื่องจากเทศบาลนครกรุงเทพได้ดำเนินการจัดตั้งสำนักงานขึ้นหลายสำนักงาน จึงได้มีการโอนรายได้ที่เป็นค่าธรรมเนียมเก็บขยะมูลฝอย และเก็บสิ่งปฏิกูลไปเสียจากเทศบาลโดยตรง จึงไม่มีรายได้จากหมวดนี้ต่อไป แต่อาจมีรายได้ในหมวดอื่นหากสำนักงานดังกล่าวสามารถดำเนินการหากำไรได้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าไม่มีเงินกำไรส่งมาเลย
- (5) รายการค่าธรรมเนียมอีก 2 รายการ ซึ่งในหมวดค่าธรรมเนียมและค่าใบอนุญาต ได้แก่ ค่าธรรมเนียมฆ่าสัตว์ ค่าเช่าสถานที่ฆ่าสัตว์ และค่าออกพักและเบ็ดเตล็ด ได้เปลี่ยนไปเป็นค่าประมุขให้เอกชนดำเนินกิจการโรงฆ่าสัตว์ในปี 2506 อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าเสียดายว่า นับแต่ 2510 เป็นต้นมา เทศบาลต้องสูญเสียเงินเป็นจำนวนมาก เพราะไม่มีรายได้เข้าเทศบาลเลย

ตารางที่

รายรับหมวดค่าธรรมเนียม

	2503	2504	2505	2506	2507	2508
ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน	869,865	964,647	978,861	841,906	1,132,640	1,441,827
ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ติดตั้งป้ายโฆษณา	—	—	—	380,880	249,785	303,070
ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนรถยนต์	—	872,722	1,855,132	1,850,745	1,617,478	1,426,881
ค่าธรรมเนียมตามเทศบัญญัติควบคุมก่อสร้าง	59,074	55,979	114,388	184,729	188,451	219,764
ค่าธรรมเนียมเก็บขยะมูลฝอย	2,291,011	2,107,186	2,666,847	3,609,558	1,214,409	—
ค่าธรรมเนียมเก็บขนสิ่งปฏิกูล	1,134,410	989,060	1,592,200	1,981,320	964,040	—
ค่าธรรมเนียมฆ่าสัตว์ ค่าเช่าสถานที่	6,084,356	4,591,834	—	—	—	—
ค่าธรรมเนียมฆ่าสัตว์ ค่าออกพักและเบดเซลล์	1,288,514	975,070	—	—	—	—
ค่ารับผู้ละเมิดกฎหมายและเทศบัญญัติ	205,970	307,824	569,129	610,059	697,751	1,044,274
ค่าใบอนุญาตทำน้ำแข็ง	60,000	56,000	50,006	77,010	77,000	54,000
ค่าใบอนุญาตประกอบกิจการค้า	2,051,310	1,920,870	2,016,029	3,499,095	3,717,803	3,784,508
ค่าใบอนุญาตผู้แต่งผม	89,580	59,060	104,830	104,965	90,720	72,803
ค่าใบอนุญาตสถานที่แต่งผม	126,890	125,485	155,090	226,315	237,410	251,312
ค่าใบอนุญาตตลาดเอกชน	19,306	28,121	35,443	40,500	33,966	31,000
ค่าใบอนุญาตเช่าที่ตั้งแผงลอย	24,060	14,100	18,780	—	—	—
ค่าใบอนุญาตสถานที่ขายอาหาร	1,843,956	1,721,344	2,039,306	2,933,805	3,073,805	3,214,374
ค่าใบอนุญาตสถานและฌาปนกิจสถาน	830	126	36	090	298	552
ค่าใบอนุญาตโฆษณา	3,135	1,370	2,000	9,325	23,185	43,590
รวมรายรับทั้งหมด	16,081,067	14,790,747	11,997,876	16,069,850	13,818,691	11,887,560

ขมและค่าใบอนุญาต

2509	2510	2511	2512	2513	2514	รวม	คิดเป็นร้อยละ ของรายรับทางสน
1,328,750	988,852	885,391	1,711,481	1,238,252	991,968	18,824,240	8.08
287,587	261,188	179,180	184,110	158,800	192,850	2,051,845	1.25
1,836,788	2,066,665	2,612,529	2,407,696	1,896,118	2,381,445	20,428,989	12.30
337,153	466,346	486,867	392,984	420,617	430,848	3,296,200	2.00
-	-	-	-	-	-	11,888,458	7.21
-	-	-	-	-	-	6,661,080	0.40
-	-	-	-	-	-	10,626,190	6.45
-	-	-	-	-	-	2,258,584	1.37
989,338	696,020	1,307,447	1,284,460	1,162,887	913,298	9,788,457	5.84
48,000	48,000	47,000	44,000	48,000	55,000	654,015	0.40
3,954,378	3,982,694	4,267,950	4,281,350	4,402,470	4,547,630	42,878,088	25.71
79,980	82,515	81,270	79,620	72,270	71,290	982,908	0.60
268,628	268,125	271,860	306,850	291,640	281,290	2,810,395	1.71
32,500	34,500	40,500	42,000	56,000	60,000	458,836	0.28
-	-	-	-	-	-	56,940	0.04
3,846,241	3,559,955	3,655,530	3,729,238	3,657,690	3,909,130	36,868,882	22.38
458	551	634	581	48	562	5,106	0.003
52,845	50,750	48,660	85,110	4,310	26,230	290,510	0.16
12,562,847	12,458,156	13,624,818	14,429,108	13,698,602	13,810,541	164,832,163	100.00

ตาราง

รายรับ-หมวดรายได้

	2503	2504	2505	2506	2507	2508
ค่าเช่าที่ดิน	70,908	42,454	100,703	39,241	62,907	81,372
ค่าเช่าอาคารสถานที่	113,642	109,408	127,683	133,666	122,782	144,315
ค่าดูแลรักษาที่ดิน	-	-	-	53,636	52,042	78,653
ค่าดอกเบี้ย	230,602	78,585	90,105	36,093	130,380	282,740
ค่าเช่าทรัพย์สินติดตั้งป้ายโฆษณา	-	-	-	-	-	-
ค่าเช่ารถยนต์	-	-	-	151,633	110,326	101,600
ค่าเงินปันผล	-	-	-	2,850	2,945	3,325
ค่าดำเนินการโรงฆ่าสัตว์	-	-	-	7,000,000	42,509,525	8,000,000
ค่าทดแทนการขนย้าย แผ่นกึ่งอัตโนมัติ	-	-	500,000	500,000	-	-
รวมรายรับทั้งหมด	415,242	230,427	758,491	7,917,119	42,990,907	8,642,005

ที่ 4

จากทรัพย์สิน

2509	2510	2511	2512	2513	2514	รวม	คิดเป็นร้อยละ ของรายรับทั้งสิ้น
25,520	299,300	46,418	84,405	86,153	110,329	1,049,710	1.33
146,720	149,575	157,830	183,855	60,685	318,254	1,746,415	2.22
58,760	47,754	31,559	12,439	8,341	56,870	396,354	0.51
186,389	64,580	175,058	42,712	25,039	290,643	1,503,001	1.91
—	—	101,250	97,001	97,000	97,000	392,251	0.50
89,100	104,800	87,800	103,800	120,400	93,881	969,340	1.22
3,325	3,800	4,275	4,750	5,700	2,850	33,820	0.04
13,000,000	—	—	—	775,227	487,211	71,771,983	91.01
—	—	—	—	—	—	1,000,000	1.27
13,489,814	668,800	604,490	508,982	1,176,545	1,455,043	78,858,854	100.00



ตารางที่

รายรับ - ทมวศราย

	2503	2504	2505	2506	2507	2508
ค่าตรวจสุขภาพ	19,317	10,830	8,087	6,360	5,225	3,030
ค่าจำหน่ายแบบพิมพ์	120,253	73,436	92,657	130,299	127,121	149,830
ค่าเขียนแบบก่อสร้างอาคาร	4,511	2,802	13,091	20,469	32,242	22,584
ค่าเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ	897,567	505,319	1,169,127	677,227	4,583,617	4,584,659
ค่าขายแบบประกวดราคา	388,300	92,200	186,000	356,900	335,900	358,700
ค่าจำหน่ายดิน	-	-	-	-	-	57,460
ค่าขายถังรองรับขยะมูลฝอย	8,850	-	-	-	-	-
ค่าพาเทียบเรือ	69,500	114,224	66,060	-	-	-
ค่าดำเนินการกิจการโรงฆ่าสัตว์	-	-	11,063,604	-	-	-
รายได้จากการจัดตลาดนัด	-	-	-	-	-	500,509
รายได้จากสำนักงานตลาด	-	-	-	-	-	-
รับคืนเงินขืมหรือเงินทรองจ่าย	-	-	-	-	-	-
เงินเหลือจ่าย (ปีเก่าส่งคืน)	2,382,548	3,056,473	2,414,565	202,688	6,176,803	4,005,645
เงินสดและคอกเบี้ยพร้อมชำระ	-	-	-	-	-	-
รวมรายรับทั้งหมด	3,908,844	3,855,284	14,963,191	1,394,243	11,262,908	9,882,307

ใบเบญจภาคี

2509	2510	2511	2512	2513	2514	รวม	คิดเป็นร้อยละ ของรายรับทางศน
2,780	2,425	1,996	1,930	650	2,340	64,950	0.05
170,974	206,428	245,462	254,683	831,771	284,056	2,188,970	1.61
21,023	31,654	10,724	23,380	19,761	14,201	216,342	0.16
1,856,940	1,525,382	1,519,220	5,367,515	4,457,739	5,695,639	32,839,331	24.20
301,700	531,600	3,400,500	1,739,400	3,062,226	4,670,200	15,488,028	11.41
-	82,393	448,400	350,000	-	-	936,243	0.69
-	-	-	-	-	-	6,850	0.01
-	-	-	-	-	-	269,784	0.20
-	-	-	-	-	-	11,063,604	8.15
483,182	402,123	368,858	-	759,314	517,045	3,029,031	2.23
-	-	-	-	-	352,192	352,192	0.26
-	-	-	800,000	-	-	800,000	0.59
413,473	170,074	462,851	5,058,529	11,812,909	2,405,359	38,564,215	28.42
-	-	-	45,645	-	29,836,315	29,831,060	22.02
3,310,052	2,954,059	6,454,011	13,890,982	20,444,370	43,777,347	135,697,598	100.00

ตารางที่

รายรับหมวดเงินอุดหนุน

	2503	2504	2505	2506	2507	2508
เพื่อการบูรณะท้องถิ่นและกิจการอื่น ทั่วไป	36,482,000	12,794,000	15,800,000	15,659,660	15,600,000	16,800,000
เงินอุดหนุนพิเศษเฉพาะกิจการ	—	850,000	6,205,000	29,313,823	35,807,304	75,470,265
เพื่อค่าใช้จ่ายยืมกระทรวงการคลัง	—	—	16,201,484	—	—	—
รวมรายรับทั้งหมด	36,482,000	13,644,000	38,006,484	44,973,483	51,207,305	91,070,265

## จากรัฐบาลกลาง

2509	2510	2511	2512	2513	2514	รวม	คิดเป็นร้อยละ ของรายรับทั้งสิ้น
15,600,000	15,600,000	15,600,000	15,600,000	15,600,000	11,645,500	201,381,160	24.61
99,060,288	98,297,200	72,866,535	32,014,840	66,616,499	89,302,158	600,603,907	73.41
-	-	-	-	-	-	16,201,484	1.98
114,660,288	108,897,200	88,466,535	47,614,840	82,216,499	100,947,658	818,186,551	100.00

ตารางที่ 4-5-6 แสดงรายได้หมวดอื่น ๆ ของเทศบาลนครกรุงเทพ ซึ่งมีข้อสังเกต ดังนี้

(1) รายได้หมวดทรัพย์สินที่นับว่ามีความสำคัญ เป็นพิเศษยิ่งกว่ารายการอื่นๆ ในหมวด ได้แก่ "ค่าดำเนินการโรงฆ่าสัตว์" แม้เทศบาลจะมีรายได้ประเภทนี้เพียง 6 ปีเท่านั้น แต่อัตราส่วนร้อยละของรายการนี้ถึงถึง 91.01% รายการนอกจากรายได้นี้เป็นเรื่องเล็กๆ น้อยๆ ทั้งนี้เพราะได้ปีละไม่มาก อย่างไรก็ตาม เทศบาลน่าจะได้ดำเนินการโรงฆ่าสัตว์มากกว่านี้อีกมาก หากจะไม่มีอะไรที่เกิดเป็นปัญหาขึ้น

(2) เงินอุดหนุนพิเศษเฉพาะกิจการนั้น เทศบาลนครกรุงเทพได้มากขึ้นนับแต่ปี 2506 เป็นต้นมา ทั้งนี้เพราะได้รับการสนับสนุนจากหลายทางโดยเฉพาะจากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

(3) รายการที่สำคัญที่สุด สำหรับรายได้เบ็ดเตล็ด คือเงินเหลือจ่าย ซึ่งไม่น่าจะปล่อยให้เสียได้มากนัก

(4) รายได้จากการจัดตลาด ซึ่งได้รับความสนใจจากพ่อค้าแม่ค้าและประชาชนเป็นจำนวนมาก และติดเป็นประจำ กลับมีรายได้ไม่มากนัก

(5) โดยส่วนรวม อัตราการเพิ่มของหมวดรายได้เบ็ดเตล็ดสูงที่สุดเพราะหนทางที่เทศบาลจะได้รายได้นั้นมีมากขึ้น และราคาค่างวดต่างๆ ก็สูงขึ้นตามอัตราขึ้นราคา อย่างไรก็ตาม ความไม่แน่นอนของรายได้ในหมวดนี้ก็อาจมีได้มาก เพราะรายการประมาณครึ่งหนึ่งเป็นรายการจร

โดยสรุป รายได้ของเทศบาลนครกรุงเทพแล้วจะเห็นว่า แม้จะได้มีการเจริญเติบโตขึ้นในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก แต่เทศบาลก็มีอุปสรรคในการจัดเก็บภาษี และรายได้อื่นหลายประการ จึงได้ระบุไว้ในบทความนี้บ้างแล้ว แต่จะได้เสนอในวารสารฉบับต่อไปโดยละเอียด

## เชิงอรรถ

1. John F. Due, Government Finance: An Economic Analysis (3rd edition, Homewood, Illinois Richard D. Irwin Inc.) pp. 102--121 และชจร ศาครพันธ์ กับ พนม ทินกร ณ อยุธยา, "คำบรรยายวิชา หลักการคลัง" จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (โรเนียว) หน้า 20 - 29.
  2. สัมภาษณ์นายชะโฮต เงินไทย รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร.
  3. ประเสริฐ บุญชื่อ, "เงินอุดหนุนเทศบาล" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโททาง รัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พระนคร 2511)
- 
-