

การติดตามความเป็นอิสระด้านการคลังท้องถิ่นของประเทศ อาเซียนผ่านการบริหารภาษีป้ายและการโฆษณา: ประเทศ ฟิลิปปินส์และประเทศไทย - ใครก้าวหน้ากว่ากัน ?¹

Monitoring the ASEAN' s fiscal autonomy through signboard and advertisement tax
administration: Philippines and Thailand - Who is the more progressive?

ภาวิณี ช่วยประคอง*

(Pawinee Chuayprakong)

ได้รับบทความ: 10 กันยายน 2563

ปรับปรุงแก้ไข: 10 มีนาคม 2564

ตอบรับตีพิมพ์: 15 มีนาคม 2564

บทคัดย่อ

การกระจายอำนาจเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการและปกครองตนเองได้ตามระบอบประชาธิปไตยได้อย่างยั่งยืนนั้น รัฐบาลกลางจะต้องมอบอำนาจการตัดสินใจทั้งมิติการเมือง การบริหาร และการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อย่างไรก็ตาม การศึกษาเกี่ยวกับการอิสระทางการคลังในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เปรียบเทียบกันระหว่างประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะกลุ่มประเทศอาเซียนมีอยู่อย่างมีจำกัด บทความนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาความมีอิสระทางการคลังของประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทย

¹ งานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งจากผลการวิจัยเรื่อง “โครงการพัฒนาระบบบริหารจัดการเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Enhancing capabilities of local revenue administration in Thailand)” ซึ่งได้รับทุนวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สทว.)

*อาจารย์ ดร., คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ อีเมล: pawinee.chu@nida.ac.th

Lecturer, Ph.D. , Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration, Thailand. Email: pawinee.chu@nida.ac.th

ผ่านตัวอย่างภาษีป้ายและการโฆษณา จากการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาผ่านการเปรียบเทียบข้อมูลกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องพบว่า การบริหารจัดการเก็บภาษีดังกล่าวในประเทศฟิลิปปินส์ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถกำหนดอัตราภาษี ฐานภาษี และมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีป้ายและการโฆษณาได้เอง ในขณะที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในประเทศไทยมีอิสระทางการคลังน้อยกว่า กล่าวคือ รัฐบาลยังเป็นผู้กำหนดและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีแล้วจึงมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ปฏิบัติตาม ดังนั้นเพื่อพัฒนาอิสระทางการคลังในการจัดเก็บภาษีป้ายและการโฆษณา ผู้กำหนดนโยบายกระจายอำนาจของประเทศไทยอาจพิจารณาโครงสร้างภาษีป้ายและการโฆษณาของประเทศฟิลิปปินส์มาประยุกต์ใช้ เพื่อให้ระบบการบริหารจัดเก็บภาษีสามารถตอบสนองสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนได้อย่างแท้จริง อันจะช่วยผลักดันให้นโยบายการกระจายอำนาจในมิติทางการคลังก้าวหน้าอย่างยั่งยืนซึ่งเป็นเป้าหมายที่สำคัญประการหนึ่งของนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

คำสำคัญ: นโยบายการกระจายอำนาจ, ความเป็นอิสระทางการคลัง, ภาษีป้ายและการโฆษณา, กลุ่มประเทศอาเซียน, รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ

Abstract

Decentralization is an integral part of the public sector reform. To accomplish it, the reform must concentrate on all three key dimensions - political, administrative, and fiscal. However, the current studies on decentralization policy have inadequately explored the fiscal autonomy through both local revenue administration and the comparative perspective. This paper, thus, chooses the ASEAN (i.e., the Philippines and Thailand) to represent the developing countries and

highlights the signboard and advertisement. Applying the qualitative methods through constant comparative method, this paper finds that the Philippines is more progressive than Thailand in terms of localities' fiscal autonomy. Unlike those in Thailand, the local governments in the Philippines can fully design their tax structure without the interferences from their central government. Their varied tax bases and tax rates mirror their diverse local contexts, socially and economically. As a result, Thailand should earnestly contemplate the plan for its localities to enhance fiscal autonomy through the signboard and advertisement tax administration based on the Philippines' experience. Such plan is possibly a key to make a progress on fiscal decentralization which is dispensable for every country's implementation of decentralization policy.

Keywords: Decentralization policy, Fiscal autonomy, Signboard and advertisement tax, ASEAN, Comparative public administration

บทนำ

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) (Decentralization) หมายถึง การให้อำนาจการตัดสินใจ (Decision - making power) ด้านการเมือง การบริหาร และการคลังแก่องค์กรและ/หรือคณะบุคคลอื่น นอกเหนือจากรัฐบาลกลางและหน่วยงานของรัฐบาลกลาง (Subnational organizations) (Schneider, 2003, p. 33, USAID, 2000, p. 6) ซึ่งการกระจายอำนาจได้รับการยอมรับว่าเป็นกลไกที่ช่วยให้การปฏิรูประบบราชการ (Public sector reform) ประสบความสำเร็จได้ ทั้งในแง่ความสามารถในการตอบสนอง

ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (Responsiveness to local needs) และในแง่ความสามารถในการลดความซ้ำซ้อนยุ่งยาก (Red tape) และการขาดประสิทธิภาพในการให้บริการของระบบราชการส่วนกลาง (Bureaucracy) ลงไปได้ ประเทศกำลังพัฒนาในทุกภูมิภาคต่างดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. เรื่อยมา สำหรับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความสนใจและการดำเนินการกระจายอำนาจเป็นไปอย่างเข้มข้นในช่วงหลังทศวรรษ 1990 โดยเฉพาะยิ่งในกรณีของประเทศอินโดนีเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศไทย ซึ่งทั้งสามประเทศนี้แสดงออกถึงความกระตือรือร้นและพยายามผลักดันการกระจายอำนาจให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุดในช่วงเวลาดังกล่าว (White and Smoke, 2005, p. 1)

หลังจากช่วงทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา นักวิชาการจำนวนมากได้ติดตามและประเมินความก้าวหน้าของ นโยบายการกระจายอำนาจของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผ่านแนวทางการวิจัยแบบกรณีศึกษา (The case-study research) เพื่อทำความเข้าใจประสบการณ์ด้านการกระจายอำนาจของแต่ละประเทศ (The nation-state) กล่าวคือใช้ประเทศเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ ตัวอย่างงานวิจัยเหล่านี้ ได้แก่ การเลือกตั้งท้องถิ่น (Mahakanjana, 2018, Solon et al., 2009, Yandri, 2017) การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. (Lewis, 2013, Sudhipongpracha and Wongpredee, 2014, 2015) รูปแบบและประสิทธิภาพในและ การจัดบริการสาธารณะ (Brinkerhoff and Wetterberg, 2013, Dhirathiti, 2019, Kelekar, 2012) อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การเรียนรู้บทเรียนด้านการบริหารงานภาครัฐและนโยบายสาธารณะท้องถิ่นของแต่ละประเทศไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ (Lesson-drawing and policy transfer) การศึกษาวิจัยผ่านนโยบายสาธารณะเปรียบเทียบ (Comparative public policy) และรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ (Comparative public administration) จึงเป็นแนวทางการวิจัยที่จำเป็นเช่นกัน (Van de Walle and Brans, 2018, pp. 103 - 104) แต่การวิจัย

เปรียบเทียบนโยบายกระจายอำนาจด้านการคลังในบริบทของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังมีจำนวนจำกัด ยกเว้นในกรณีการศึกษาเปรียบเทียบเรื่องระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่นระหว่างประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซีย (Sudhipongpracha and Wongpredee, 2017) และการศึกษาการบริหารจัดเก็บภาษีของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ดำเนินการนโยบายกระจายอำนาจแล้ว (Talierto, 2005) อย่างไรก็ตาม การศึกษาเปรียบเทียบดังกล่าวเป็นศึกษาในภาพของประเทศเป็นหลัก (The subnational - level) (Andersson, 2011, p. 839) มิได้ศึกษาวิเคราะห์เนื้อหา นโยบายเปรียบเทียบโดยละเอียด (Substantive policy) ในระดับ อปท. ซึ่งมีมุ่งศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพ (Bertelli et al., 2020, p. 3) ทั้งมิติด้านการคลังและการบริหารควบคู่กันไป (Harguindguy, Cole, and Pasquier, 2019, p.13) ดังนั้นแล้ว การวิจัยนี้จึงมุ่งที่จะติดตามความก้าวหน้าของนโยบายการกระจายอำนาจด้านการคลังโดยใช้ อปท. เป็นหน่วยวิเคราะห์ ซึ่งผลการวิจัยสามารถช่วยให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการนโยบายการกระจายอำนาจด้านการคลังได้ในอีกแง่มุมหนึ่งซึ่งวรรณกรรมและการวิจัยที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันยังมิได้ให้ความสนใจมากเท่าที่ควร

การวิจัยเรื่องการติดตามความเป็นอิสระด้านการคลังท้องถิ่นผ่านการบริหารภาษี และการโฆษณาเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามในการสร้างเสริมองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานคลังสาธารณะท้องถิ่นเปรียบเทียบผ่านการวิเคราะห์นโยบาย (Policy analysis) โดยพิจารณาเปรียบเทียบ (Compare and contrast) ระบบการบริหารภาษีเป็นการเฉพาะ เนื่องจากภาษีและโฆษณาเป็นภาษีประเภทหนึ่งที่มีแหล่งกำเนิดภาษีจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในท้องถิ่นเอง (Own-source revenue) และประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้พยายามหาทางวิธีการพัฒนาระบบการบริหารจัดเก็บมาเรื่อยๆ โดยเฉพาะในกรณีของประเทศไทยและประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นประเทศที่มีให้ความสำคัญกับนโยบายการกระจายอำนาจ พร้อมทั้งมีคุณลักษณะการเป็นตัวแทนที่ดีของกลุ่มประเทศใน

ภูมิภาคนี้ เมื่อพิจารณาถึงเกณฑ์จำนวนประชากร รายได้ต่อหัวของประชากร และคุณภาพของสถาบันการเมือง ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจถึงการบริหารจัดการเก็บภาษีป้ายสะท้อนอิสระทางการคลังตามหลักการของการกระจายอำนาจที่จะช่วยส่งเสริมให้เกิดความประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้สูงสุด บทความนี้จึงตั้งคำถามวิจัย 2 คำถาม ได้แก่ (1). “ประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทยมีความก้าวหน้าของนโยบายการกระจายอำนาจด้านอิสระทางการคลังอยู่ในระดับใด เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร” และ (2). “ประเทศฟิลิปปินส์หรือประเทศไทยสามารถเรียนรู้จากความเหมือนหรือความแตกต่างกันด้านความเป็นอิสระทางการคลัง เพื่อส่งเสริมกระบวนการพัฒนาบริหารจัดการเก็บของประเทศตนเองได้อย่างไรบ้าง?” โดยมีวัตถุประสงค์ในการวิจัย เพื่อจัดทำมาตรวัด (Measures) สำหรับใช้เปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังผ่านการบริหารจัดการเก็บภาษีในระดับ อปท. และเพื่อเสนอตัวแบบกระบวนการ (The process model) ของการบริหารจัดการเก็บดังกล่าว (Van de Ven, 2007, p. 194 - 195) อันเป็นพื้นฐานในการบรรยาย (Describe) ทำความเข้าใจ (Understanding) และเปรียบเทียบกรณีศึกษา (Cross-case analysis) ของทั้ง 2 ประเทศ บทความนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการเก็บข้อมูลเอกสารที่มีอยู่แล้วจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องของทั้ง 2 ประเทศ (Research using available data) (Singleton and Straits, 2010, p. 354) และใช้การวิเคราะห์เนื้อหาเปรียบเทียบ (Constant comparative analysis) (Leech and Onwuegbuzie, 2007, pp. 565 - 570) ในการรวมความ เปรียบเทียบและสรุปใจความหลัก (Theme) เพื่อตอบคำถามวิจัยทั้ง 2 คำถามดังที่กล่าวมาแล้ว

การนำเสนอเนื้อหาของบทความเป็นไปตามลำดับต่อไปนี้ กล่าวคือ หลังจากบทนำนี้ บทความจะทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องสำหรับการสร้างกรอบแนวคิด ต่อจากนั้นบทความจะอธิบายรายละเอียดของระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ อันได้แก่ รูปแบบการวิจัย ที่มาของข้อมูล เกณฑ์การคัดแยกในใจความหลักหรือการลงรหัส (Coding) และเทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูล หลังจาก

ระเบียบวิธีวิจัย บทความจะนำเสนอผลการวิจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเหมือนและความแตกต่างของระบบการบริหารจัดเก็บภาษีป้ายและการโฆษณาในประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทย ต่อมาบทความจะอภิปรายความเหมือนและความแตกต่างดังกล่าว โดยพยายามชี้ให้เห็นถึงโอกาสในการนำนโยบายของประเทศหนึ่งไปใช้ในประเทศหนึ่ง และสุดท้ายบทความจะสรุปผลการวิจัยทั้งหมดและระบุถึงทิศทางการวิจัยสำหรับการศึกษานโยบายการคลังท้องถิ่นเปรียบเทียบในอนาคต

บททวนวรรณกรรม

การติดตามความก้าวหน้าของนโยบายการกระจายอำนาจผ่านการพิจารณาโครงสร้างการบริหารจัดเก็บภาษีป้ายและการโฆษณานั้นเกี่ยวข้องกับแนวคิดหลัก 2 กลุ่มหลัก กลุ่มแรก ได้แก่ หลักการการกระจายอำนาจด้านการคลัง แก่ อบต. นโยบายการกระจายอำนาจ ความอิสระในการบริหารจัดการเก็บภาษี การวัดความก้าวหน้าด้านความอิสระในการบริหารจัดการเก็บภาษี รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเปรียบเทียบภาษีป้ายและการโฆษณา เพื่อรอบแนวคิดเกี่ยวกับมาตรวัดความเป็นอิสระทางการคลังกรณีการบริหารจัดเก็บภาษีป้ายและโฆษณาของ อบต. ส่วนวรรณกรรมอีกกลุ่มหนึ่งได้แก่ตัวแบบกระบวนการ (The process model) ที่จะใช้เป็นฐานในการอภิปรายและการพัฒนาข้อเสนอแนะจากความเหมือนการบริหารจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นจากการวัดความก้าวหน้าด้านความเป็นอิสระทางการคลังท้องถิ่นดังที่กล่าวข้างต้นต่อไป

หลักการการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยปกครองที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด

โดยทั่วไปแล้ว การกระจายอำนาจทางการคลังถือเป็นเป้าหมายเชิงนามธรรม (Normative) ที่สำคัญประการหนึ่งในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการปกครองตนเองของพลเมือง ทั้งนี้เนื่องจากหลักการการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยปกครองที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด (Principle of

subsidiarity) หมายถึง การให้อำนาจการเมืองและการบริหารแก่ อบต. ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น (Devolution) (Kettl, 2005, p. 71, Oates, 1999, p. 1134) ด้วยเหตุผลที่ว่า อบต. สามารถกำหนดนโยบายและออกแบบระบบการบริหารของตนเองให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่และความต้องการหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า การดำเนินการดังกล่าวของ อบต. นั้นจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบ (Negative externalities) อันจะนำมาซึ่งความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการปกครอง (Governance) ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของนโยบายการกระจายอำนาจ (Ebel and Peteri, 2007, p. 160) นอกจากนี้แล้ว หลักการนี้ยังจะจำกัดบทบาทของรัฐบาลกลางในการกำหนดนโยบายด้านภาษีอากรเพื่อเป็นกฎหมายแม่บทให้ทุก อบต. ทั้งหลายนำไปบังคับใช้ (Hooghe et al., 2016, p. 64) โดยหลักการนี้ยังเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดความเป็นอิสระทางการคลังอีกด้วย

นโยบายการกระจายอำนาจและการกระจายอำนาจทางการคลัง

นโยบายการกระจายอำนาจ (Decentralization policy) เป็นแนวทางการดำเนินการที่สะท้อนถึงเป้าหมายและความตั้งใจของตัวแสดงจากทุกภาคส่วนของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐ (Hill and Hupe, 2002, pp. 4 - 5) ในการที่จะผลักดันกระบวนการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรจากส่วนกลาง (The dispersion of central government power and resource) ไปสู่ผู้นำและองค์กรในระดับอื่นที่รับรู้ปัญหา ตอบสนองความต้องการและรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่โดยตรง ทั้งนี้การกระจายอำนาจมีองค์ประกอบหลัก 3 ส่วน ได้แก่ การกระจายอำนาจทางการเมือง การกระจายอำนาจทางการคลังและการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Schneider, 2003, p. 35, USAID, 2000, p. 5) อนึ่งการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political decentralization) และการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative decentralization) จะเป็นไป

อย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมได้อย่างแท้จริงนั้นต้องอาศัยการกระจายอำนาจทางการเงิน (Fiscal decentralization) เป็นหลัก กล่าวคือ ตัวแสดงและองค์กรในระดับท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการสร้างรายได้เพื่อให้มีทรัพยากรทางการเงินเพียงพอกับนโยบายและแผนรายจ่ายที่ตนเองกำหนดขึ้นตามเหมาะสมกับสภาพและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (Mullins, 2007, p. 216) ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังโดยเฉพาะการบริหารจัดเก็บรายได้ที่อปท. จัดเก็บเอง (Own-source revenue) จึงเป็นส่วนสำคัญที่ควรได้รับการพัฒนาอย่างเร่งด่วนในลำดับต้น ๆ

การกระจายอำนาจทางการคลัง หมายถึง การลดทอนอำนาจของรัฐบาลกลางและอำนวยความสะดวกให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นหรือ อปท. ในการวางแผนและการดำเนินงานด้านรายจ่ายและการจัดเก็บรายได้จากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งสามารถช่วยให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานคลังภาครัฐในภาพรวมได้ เนื่องจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ อปท. เข้าถึงข้อมูลในท้องถิ่นได้มากกว่าและทันการณ์กว่ารัฐบาลกลาง (Informational advantages) จึงทำให้การวางแผนรายจ่ายของ อปท. สามารถสะท้อนความต้องการที่หลากหลายประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้ และการจัดเก็บรายได้ของ อปท. ก็สามารถออกแบบให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่นได้เช่นเดียวกัน (Oates, 1999, p. 1120, USAID, 2000, p. 7; Zhan, 2009, p. 391)

ความอิสระในการบริหารจัดการเก็บรายได้

ตามแนวคิดนโยบายการกระจายอำนาจและการกระจายอำนาจทางการคลังที่กล่าวมาแล้วนั้น สำหรับการจัดเก็บภาษีจากแหล่งที่มาภายในท้องถิ่นเอง (Own-source revenue) อปท. ควรมีอิสระหรือมีอำนาจ (Fiscal autonomy) ในการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บและบริหารภาษี (Tax/ revenue administration) และลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี (Tax expenditure) หรือปรับโครงสร้างภาษี (Tax structure) ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และปัจจัยเฉพาะ

ของท้องถิ่นตนเองได้ ทั้งนี้โครงสร้างภาษี (Tax structure) ประกอบด้วยฐานภาษี ผู้เสียภาษีและอัตราภาษี (Fisher, 2007, p. 298, Rosen and Gayer, 2008, pp. 363 - 363) โดยฐานภาษี (Tax base) ปริมาณหรือมูลค่าทรัพย์สินหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษี ผู้เสียภาษี (Taxpayer) ผู้มีหน้าที่ชำระภาษีตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือผู้ที่จัดให้มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจและอัตราภาษี (Tax rate) คือ อัตราตามสัดส่วนที่กำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีจากฐานภาษีที่อาจจะจัดเก็บเป็นอัตราก้าวหน้า อัตราคงที่ หรืออัตราถดถอยตามความเหมาะสม โดยอาจกำหนดเป็นร้อยละของมูลค่าฐานภาษีหรือครั้งละของการจัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจก็ได้ ในขณะเดียวกัน มาตรการการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี หมายถึง รายจ่ายสาธารณะที่ภาครัฐกระทำผ่านระบบภาษี เช่น การยกเว้น ลดหย่อน เลื่อนการชำระไปก่อน ลดอัตราภาษี ฯลฯ อันทำให้โครงสร้างภาษีเปลี่ยนแปลงไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ภาคเอกชนหรือประชาชนมีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น โดยที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องวางแผน ลงมือปฏิบัติ ติดตาม และประเมินผลโครงการเหมือนโครงการตามระบบงบประมาณทั่วไป (Swift et al., 2004, pp. 2 - 3) ซึ่งทำให้มาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีแสดงให้เห็นอิสระในการบริหารจัดการรายได้ในระดับสูงกว่าการกำหนดโครงสร้างภาษี เนื่องจากมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษี เช่น การลดอัตราภาษีสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประการ การยกเว้นไม่จัดเก็บภาษีจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประการ เป็นต้น ในขณะเดียวกัน การลดหย่อนหรือการยกเว้นภาษียังเป็นกำหนดรายจ่ายสาธารณะโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาในเวลาเดียวกันอันทำให้ทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนามีความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal risk) มากขึ้นในช่วง 50 ปีเศษที่ผ่านมา เพราะมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีทำให้ฐานภาษีของรัฐบาลลดลงอย่างต่อเนื่อง อัตราการภาษีอยู่ต่ำกว่าจุดที่ให้เกิด

ความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและยังทำให้ดุลการคลังอยู่ในอ่อนแอหรือมักจะติดลบ (Bixi, 2004, p. 227 - 228)

การวัดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการเก็บรายได้

การติดตามความก้าวหน้าด้านการกระจายอำนาจด้านการคลังทางด้านรายได้ที่ผ่านมานั้น มักพิจารณาจากแนวคิดเชิงปริมาณหลัก 2 แนวคิด ได้แก่ (1) รูปแบบและความเป็นธรรมของการจัดสรรเงินอุดหนุน (Grants and subsidies) จากรัฐบาลกลางไปสู่ อปท. (Sudhipongpracha and Wongpredee, 2015, 2017) และ (2) ร้อยละของรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองเปรียบเทียบกับรายได้ของ อปท. ทั้งหมด (Own and shared revenue) (OECD, 2019, The Global Taskforce of Local and Regional Governments, 2016) อย่างไรก็ตามการศึกษานโยบายสาธารณะหรือรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบควรพิจารณาข้อมูลในมุมมองที่แตกต่างไปจากเดิม เช่น ข้อมูลเชิงคุณภาพ ข้อมูลในระดับอื่นนอกเหนือระดับประเทศ เป็นต้น เพื่อให้ทราบบริบท สภาพแวดล้อมและปัจจัยทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ รวมทั้งทางการบริหารที่เป็นตัวกำหนดเนื้อหาสาระของนโยบาย อันจะช่วยให้การวิเคราะห์เนื้อหา นโยบาย (Substantive policy analysis) สามารถเข้าใจถึงที่มา - ที่มาของความเหมือนและ/ หรือความแตกต่างของนโยบายสาธารณะในประเทศต่างๆ ได้มากยิ่งขึ้น (Andersson, 2011, Bertelli et al., 2020, Van de Walle and Brans, 2018)

ในเบื้องต้นการติดตามความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจด้านการคลังควรพิจารณาว่า อปท.ได้ใช้อำนาจด้านการคลังของตนเองในการบริหารจัดการเก็บรายได้ของตนเองหรือไม่ รวมทั้งในระดับใด ทั้งนี้การวัดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการเก็บรายได้สามารถพิจารณาได้จากเกณฑ์ 2 ประเภท กล่าวคือ (1) การวัดความอิสระของท้องถิ่นด้วยระดับมาตรฐานบัญญัติ (Nominal scale) ตัวอย่างเช่น กรอบการวิเคราะห์ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (The Local Autonomy Framework) ที่พิจารณาหลักการเกี่ยวกับอำนาจตามกฎหมาย

2 ประการของรัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐ คือ อำนาจในการริเริ่มนโยบายและอำนาจในการคุ้มกันตนเองจากการแทรกแซง (Clark, 1984, pp. 198 - 201, Ladner et al., 2016, p. 323) และ (2) การวัดด้วยระดับมาตราอัตราส่วน (Ratio scale) ดังตัวอย่างของเกณฑ์การกระจายอำนาจ (Indexes of decentralization) ตัวอย่างดัชนีวัดความมีอิสระด้านการบริหารจัดการเก็บรายได้ท้องถิ่นที่พิจารณาจากอำนาจในการบริหารจัดการเก็บรายได้ท้องถิ่นผ่านตัวชี้วัดด้านความเป็นอิสระทางการคลัง (Fiscal autonomy) และการควบคุมด้านนโยบายสาธารณะ (Sub-state control over public policies) ของรัฐบาลที่มีเหนือ อปท. (Harguindeguy et al., 2019, pp. 12 - 14; Hooghe and Marks, 2016, pp. 39 - 42, Stegarescu, 2005, pp. 307 - 308)

กรอบการวิเคราะห์ความเป็นอิสระของท้องถิ่นประยุกต์ใช้อำนาจ 2 ด้านเกี่ยวกับการตรากฎหมายของ อปท. เพื่อแบ่งประเภทของความเป็นอิสระของ อปท. โดยอำนาจด้านแรก ได้แก่ อำนาจในการริเริ่มนโยบาย (Initiation autonomy) ซึ่งหมายถึง ความอิสระของ อปท. ในการริเริ่มนโยบายและดำเนินการตามภารกิจตามกฎหมายได้อย่างอิสระ ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานการสร้างผลประโยชน์สูงสุดให้แก่ประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ ในขณะที่อำนาจด้านที่สองหรืออำนาจในการคุ้มกันตนเองจากการแทรกแซงของรัฐบาลกลา่งนั้น หมายถึง ความอิสระของ อปท. ในการดำเนินการกิจการต่างๆ โดยมีต้องผ่านการอนุญาตและ/ หรือการควบคุม (เช่น การออกกฎหมาย การติดตามประเมินผลการตรวจสอบ เป็นต้น) จากรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ หากนำความเป็นอิสระของท้องถิ่นทั้ง 2 ด้านมาจัดเรียงให้เป็นกรอบการวิเคราะห์เบื้องต้นเพื่อวัดความเป็นอิสระด้านการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่นของ อปท. จะทำให้ได้ตาราง 2 x 2 ซึ่งสามารถแบ่งประเภทของความเป็นอิสระของการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่นได้เป็น 4 ประเภทดังแสดงในตารางที่ 1 ต่อไปนี้

ตารางที่ 1 กรอบการวิเคราะห์ความเป็นอิสระของท้องถิ่น

ความเป็นอิสระจากการควบคุมหรือสั่งการด้านการเปลี่ยนแปลงนโยบายภาษีจากรัฐบาลกลาง	ความเป็นอิสระในการริเริ่มนโยบายภาษีเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น	
	ไม่มีอิสระ	มีอิสระ
ไม่มีอิสระ	ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการเก็บรายได้ท้องถิ่นประเภท 1: อปท. ไม่สามารถกำหนดโครงสร้างภาษี และมาตรการยกเว้นภาษีของตนเองได้ หรือกระทำโดยได้รับอนุญาตจากรัฐบาลกลางเท่านั้น อีกทั้ง อปท. ยังต้องดำเนินการตามการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างภาษี หากรัฐบาลกลางกำหนดนโยบายมา	ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการเก็บรายได้ท้องถิ่นประเภท 2: อปท. มีอิสระในการกำหนดโครงสร้างภาษีและมาตรการยกเว้นภาษีของตนเอง ตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจของท้องถิ่นของตนเอง แต่ อปท. ยังต้องดำเนินการตามการเปลี่ยนแปลง หากมีนโยบายจากรัฐบาลกลาง
มีอิสระ	ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการเก็บรายได้ท้องถิ่นประเภท 3: อปท. ไม่สามารถกำหนดโครงสร้างภาษีและมาตรการยกเว้นภาษีของตนเองได้ หรือกระทำโดยได้รับอนุญาตจากรัฐบาลกลางเท่านั้น อย่างไรก็ตาม อปท. สามารถเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีตามนโยบายที่รัฐบาลกลางหรือไม่ก็ได้	ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการเก็บรายได้ท้องถิ่นประเภท 4: อปท. สามารถกำหนดโครงสร้างภาษีรวมทั้งมาตรการยกเว้นภาษีของตนเองได้ตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจของท้องถิ่นของตนเอง โดย อปท. ไม่ต้องดำเนินการตามเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างภาษีตามที่รัฐบาลกลางกำหนด

ที่มา: ผู้เขียนปรับปรุงจาก Ladner, A., Keuffer, N., and Baldersheim, H. (2016). Measuring local autonomy in 39 countries (1990 - 2014). *Regional and Federal Studies*, 26(3), 321 - 357. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911>. และ Taliercio, R. R. (2005). Subnational own - source revenue: Getting policy and administration right. In *East Asia decentralizes: Making local government work* (White, R. and Smoke, P., eds.), Washington, D.C: The World Bank, p. 109. โดยเพิ่มมาตรการยกเว้นภาษีมาพิจารณาด้วย

ดัชนีชี้วัดความมีอิสระด้านการบริหารจัดการเก็บรายได้ท้องถิ่นนั้นแสดงถึงความพยายามในผสมผสานมุมมองด้านความเป็นอิสระจากการควบคุมหรือสั่งการด้านนโยบายภาษีจากรัฐบาลกลางและด้านความเป็นอิสระในการริเริ่มนโยบายภาษีเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นเข้าไปพร้อมๆ กัน และให้คำนิยามปฏิบัติการโดยการแบ่งความอิสระในการบริหารจัดการเก็บรายได้ออกเป็นระดับชั้นผ่านการกำหนดค่าคะแนนตั้งแต่ 0 ถึง 3 ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ชัดเจนและมีมาตรวัดที่ละเอียดกว่ากรอบการวิเคราะห์ความเป็นอิสระด้านการบริหารจัดการเก็บรายได้ของ อปท. ดังแสดงในตารางที่ 1 ทั้งนี้ ดัชนีชี้วัดความมีอิสระด้านการบริหารจัดการเก็บรายได้ท้องถิ่นนี้ประกอบไปด้วยตัวชี้วัด 2 ตัว ได้แก่ ความมีอิสระทางการคลังของ อปท. และการควบคุมของรัฐบาลกลางการเปลี่ยนแปลงซึ่งความหมาย ระดับคะแนนและรายละเอียดสำหรับระดับคะแนนในแต่ละดับเป็นไปตามรายละเอียดในตารางที่ 2 ในหน้าต่อไป

ตารางที่ 2 ดัชนีชี้วัดความมีอิสระด้านการบริหารจัดการเก็บรายได้ท้องถิ่นของ อปท.

ตัวชี้วัด	ความหมาย	ค่าคะแนน	คำอธิบายค่าคะแนน
ความมีอิสระด้านการกำหนดโครงสร้างภาษีของ อปท.	ระดับความเป็นอิสระที่ อปท. สามารถกำหนดโครงสร้างภาษีท้องถิ่นของตนเองได้	0	รัฐบาลกลางกำหนดฐานภาษี อัตราภาษี และมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีให้ อปท.
		1	รัฐบาลกลางกำหนดฐานภาษี เพดานอัตราภาษี และมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีให้แก่ อปท.
		2	รัฐบาลกลางกำหนดฐานภาษี และมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี แต่อปท. สามารถกำหนดอัตราภาษีของตนเองได้
		3	รัฐบาลกลางกำหนดมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี แต่ อปท. สามารถกำหนดฐานภาษีและอัตราภาษีของตนเองได้
		4	อปท. สามารถกำหนดอัตราภาษีโครงสร้างภาษี และมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีของตนเองได้

ตัวชี้วัด	ความหมาย	ค่า คะแนน	คำอธิบายค่าคะแนน
การควบคุม ของรัฐบาล กลางการ เปลี่ยนแปลง โครงสร้างภาษี ท้องถิ่น	ระดับความเป็น อิสระที่ อปท. สามารถ เปลี่ยนแปลง โครงสร้างท้องถิ่น ของตนเองได้	0	รัฐบาลกลางสามารถเปลี่ยนแปลงฐานภาษี อัตราภาษี และมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีท้องถิ่นแล้วให้ อปท. ยึดปฏิบัติ
		1	รัฐบาลกลางและ อปท. ร่วมกันพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐาน ภาษี อัตราภาษี และมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี ท้องถิ่น
		2	รัฐบาลกลางและ อปท. ร่วมกันเปลี่ยนแปลงฐานภาษี และมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี แต่อปท. สามารถเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีท้องถิ่นได้เอง
		3	รัฐบาลกลางกำหนดมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีให้ อปท. แต่อปท. สามารถเปลี่ยนแปลงฐานภาษีและอัตรา ภาษีท้องถิ่นได้เอง
		4	อปท. สามารถเปลี่ยนแปลงฐานภาษีอัตราภาษีท้องถิ่น อัตราภาษี และมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี ท้องถิ่นได้เอง

ที่มา: ผู้เขียนปรับปรุงจาก Classification of Subnational Taxes โดย Stegarescu (2005) และ Indicators for Self-rule & Shared Rule of the Authority โดย Hooghe และ คณະ (2006) โดยเพิ่มมาตรการยกเว้นภาษีมาพิจารณาด้วย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเปรียบเทียบภาษีป้ายและการโฆษณา

ภาษีป้ายและการโฆษณา เป็นภาษีที่จัดเก็บบุคคล องค์กรหรือ บริษัทห้างร้านที่ใช้พื้นที่หรือที่ว่างของสาธารณะ (Public space) เพื่อการโฆษณา ประชาสัมพันธ์และการรณรงค์ทางการค้าผ่านสื่อหลายรูปแบบ เช่น ข้อความ รูปภาพ สัญลักษณ์ ภาพยนตร์สั้น การแสดงที่มีแสง สี หรือเสียง งานกิจกรรมลดแลก แจกแถม เป็นต้น โดยมีมุ่งหมายให้กลุ่มลูกค้ารับรู้ จดจำ ชื่นชอบ และอุดหนุนสินค้า หรือใช้บริการที่โฆษณาในที่สุด สำหรับการออกแบบโครงสร้างภาษีป้ายและการโฆษณาซึ่งเป็นภาษีธุรกิจ (Business tax) ประเภทหนึ่งนั้น รัฐบาลหรือ อปท.

ควรพิจารณาถึงหลักการภาษีที่ตี 2 ประการ ได้แก่ หลักผลประโยชน์ และหลักผู้ก่อให้เกิดผล

หลักผลประโยชน์ (The benefit principle) เป็นหลักการกำหนดโครงสร้างภาษีที่ตั้งอยู่บนฐานคิดที่กำหนดว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์จากรัฐหรือสาธารณะไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมต้องมีส่วนรับภาระค่าใช้จ่ายตามสัดส่วนที่ผลประโยชน์ที่ตนเองได้รับไป กล่าวคือ หากได้รับผลประโยชน์จากรัฐหรือสาธารณะมาก ผู้นั้นควรต้องชำระภาษีมากขึ้นไปตามลำดับ (Musgrave, 1939, p. 226, กิตติยา พรหมจันทร์, 2555, น. 16, 21) ซึ่งในบริบทของภาษีป้ายและโฆษณานั้น บุคคลหรือบริษัทห้างร้านที่ใช้พื้นที่สาธารณะมากหรือสามารถเข้าถึงกลุ่มผู้บริโภคจำนวนมาก ก็ควรที่จะต้องเสียภาษีมากกว่าบุคคลหรือบริษัทห้างร้านที่ใช้พื้นที่สาธารณะน้อยกว่าหรือสามารถเข้าถึงกลุ่มผู้บริโภคจำนวนน้อยกว่า

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (The polluter-pay principle: PPP) ผู้สร้างมลพิษ ก่อให้เกิดขยะ สิ่งรกรุงรังหรือไม่เป็นที่พึงใจแก่สาธารณะหรือผู้พบเห็น (Pollution หรือ Public bads) ควรต้องเป็นผู้รับผิดชอบกับต้นทุนต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นกับสังคม ทั้งนี้ภาษีเป็นแรงจูงใจให้บริษัทห้างร้านลดจำนวนหรือลดกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษเหล่านั้นลง (Ostrom and Ostrom, 2002, pp. 76 - 77, Rosen and Gayer, 2008, p. 341) ในกรณีของภาษีป้ายและการโฆษณานั้น ผู้อยู่อาศัยในชุมชนหรือผู้ที่สัญจรไปมาต้องพบเห็นป้ายโฆษณาหรือได้ยินหรือได้เห็นกิจกรรมการโฆษณาของห้างร้านต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่อยู่ทั่วไป ในบางครั้งป้ายมีอยู่เป็นจำนวนมากจนบดบังทัศนวิสัยหรือเกะกะตาแทนที่จะเห็นต้นไม้ร่มรื่นหรือธรรมชาติสองข้างทาง นอกจากนี้แล้ว ป้ายขนาดใหญ่ในบางกรณีที่ตั้งติดตั้งไม่ได้มาตรฐานก็อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ยานพาหนะ ผู้คน หรือสินทรัพย์อื่นบริเวณใกล้เคียงได้อีกด้วย หรือในบางกรณี กิจกรรมโฆษณาที่มีการแสดงอาจส่งเสียงดังไม่น่าฟังประดังแก่ประชาชนในชุมชน หรือทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้พื้นที่สาธารณะได้เท่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น การที่ อปท. บังคับให้บุคคลหรือองค์กรที่เป็นเจ้าของป้ายหรือเจ้าของงานกิจกรรม

โฆษณาเสียภาษีป้ายและการโฆษณา ถือเป็นการควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนและความปลอดภัยแก่ประชาชนด้วยทางหนึ่ง

ภาษีป้ายและการโฆษณาที่จัดเก็บจากการติดตั้งป้ายหรือการจัดกิจกรรมสดแฉกแจกอื่น ๆ ในพื้นที่ชุมชนหรือท้องถิ่นนั้น เป็นภาษีธุรกิจประเภทหนึ่งที่ฐานภาษีหรือแหล่งกำเนิดของกิจกรรมเศรษฐกิจเกิดขึ้นในพื้นที่ท้องถิ่นเอง ซึ่งตามหลักการการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยปกครองที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด อปท. ควรเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการบริหารจัดการเก็บและมีอิสระทางการคลังอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ สามารถการจัดเก็บภาษีหรือกำหนดและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีป้ายและการโฆษณา รวมทั้งสามารถกำหนดมาตรการลดหย่อนและยกเว้นภาษีป้ายและการโฆษณาได้เอง

งานวิจัยที่ศึกษาการบริหารจัดเก็บภาษีภายในกลุ่มประเทศอาเซียนมีจำกัดและยังไม่มีการศึกษาเกี่ยวกับภาษีป้ายและการโฆษณาเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม Taliercio (2005, p. 113 - 114) ได้รวบรวมและวิเคราะห์แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการเก็บภาษีธุรกิจในการรวมของ อปท. ในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงซึ่งภาษีธุรกิจท้องถิ่นของประเทศในภูมิภาคนี้อาศัยหลักผลประโยชน์เป็นหลักการสำคัญในการออกแบบภาษีธุรกิจ โดยบุคคลหรือห้างร้านในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นควรได้รับการยกเว้นหรือเสียภาษีในอัตราภาษีที่น้อยกว่าบุคคลหรือห้างร้านในพื้นที่เมืองหรือมหานคร และได้เปรียบเทียบและอภิปรายลักษณะการบริหารจัดการภาษีธุรกิจท้องถิ่นของประเทศอินโดนีเซีย ประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทย ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า อปท. ของประเทศอินโดนีเซียนั้นได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลางให้บริหารจัดการเก็บภาษีธุรกิจในกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทเท่านั้น แต่มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในระยะหลังสำหรับประเทศฟิลิปปินส์ได้รับอิสระในการจัดเก็บมากกว่า เนื่องจากสามารถจัดเก็บภาษีได้หลากหลายประเภท และในกรณีของประเทศไทยนั้นค่อนข้างมีอิสระในการบริหารจัดการเก็บเช่นกัน แต่ถูกกำหนดประเภทของภาษีเอาไว้แล้วอย่างเข้มงวดจาก

รัฐบาลกลาง ทำให้สามารถสรุปได้ว่าการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่นในประเภทภาษีธุรกิจนั้น ประเทศฟิลิปปินส์มีความอิสระทางการคลังมากที่สุด ประเทศอินโดนีเซียมีอิสระทางการคลังในระดับรองลงมา และประเทศไทยมีอิสระทางการคลังน้อยที่สุด

กรอบแนวคิดเกี่ยวกับอิสระทางการคลังกรณีการบริหารจัดเก็บภาษีป้ายและโฆษณาของ อปท.

จากแนวคิดที่เกี่ยวข้องทั้งหมดสามารถกล่าวโดยย่อได้ว่า เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจการบริหารจัดเก็บภาษีป้ายและโฆษณาควรถูกมอบหมายให้หน่วยปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนในที่ท้องถิ่นที่สุด กล่าวคือ อปท.ควรเป็นผู้กำหนดโครงสร้างภาษีป้ายและโฆษณาของตนเองได้อย่างอิสระ ทั้งนี้โดยอาศัยความได้เปรียบในเชิงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับลักษณะการโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริงตามสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนที่ตนเองมีอยู่มาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ หรือเป็นพื้นฐานในการพิจารณาโครงสร้างภาษีรวมทั้งการลดหย่อนหรือยกเว้นที่เหมาะสมกับสภาพชุมชน ตัวอย่างเช่น ฐานภาษีป้ายและการโฆษณาต้องครอบคลุมกิจกรรมโฆษณาและส่งเสริมการขายที่เข้าข่ายต้องชำระภาษีอย่างครบถ้วน อัตราภาษีจะไม่ต้องต่ำเกินไปจนทำให้เป็นภาระค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บในขณะเดียวกันต้องไม่สูงเกินไปจนทำให้ประชาชนไม่ยอมรับหรือพยายามหลบเลี่ยงภาษี เป็นต้น ดังนั้นโครงสร้างภาษีที่เหมาะสมจึงช่วยให้การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารจัดการเก็บภาษีได้ในที่สุด ในขณะเดียวกัน อปท.ไม่จำเป็นต้องยินยอมและถือเอาฐานภาษีหรืออัตราภาษี รวมทั้งการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีป้ายและการโฆษณาตามที่รัฐบาลกลางแนะนำหรือกำหนดมาเป็นหลักในการบริหารจัดการเก็บภาษีแต่อย่างใด ซึ่งระดับอำนาจในการกำหนดรูปแบบการจัดเก็บภาษีป้ายและการโฆษณาของตนเองได้เอง และปราศจากการแทรกแซงและควบคุมจากรัฐบาลกลางแสดงถึงระดับความมีอิสระทางการคลังของ อปท.แต่ละแห่งได้

ทั้งนี้ภายใต้การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยี ระบบการบริหารจัดเก็บภาษีป้ายและการโฆษณาของ อปท. ควรพัฒนาให้ทันสมัยและเหมาะสมทันสถานการณ์ของท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหาก อปท. ได้มีอิสระทางการคลังแล้ว การริเริ่มและพัฒนา ระบบบริหารการจัดเก็บภาษีป้ายและการโฆษณาย่อมสามารถกระทำได้อย่างทันถ่วงที ส่งผลให้ อปท. สามารถเผชิญหน้ากับและรับมือกับความท้าทายใหม่ของท้องถิ่นและชุมชนได้เป็นอย่างดี อนึ่ง อปท. สามารถเรียนรู้ได้จากประสบการณ์หรือแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับนโยบายการบริหารจัดเก็บภาษีท้องถิ่นจากตัวอย่างของต่างประเทศได้ (Lesson-drawing) (Wolman and Page, 2002, p. 477) ซึ่งกลยุทธ์นี้ถือเป็นการพัฒนาองค์การประเภทหนึ่งผ่านการเรียนรู้องค์การ (Organizational learning) ที่เริ่มด้วยการค้นหาวิธีการปฏิบัติหรือนวัตกรรมใหม่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน (Exploration) แล้วจึงพิจารณาทั้งข้อดีและข้อจำกัดของวิธีการปฏิบัติงานดังกล่าว และหากกลยุทธ์ในการปรับปรุงระบบการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขขององค์การต่อไป (Exploitation) (March, 1991, p. 71)

ตัวแบบกระบวนการ

บทความนี้ใช้แนวคิดกระบวนการการโดยเฉพาะในกรณีของการเรียนรู้ขององค์การเพื่อให้ อปท. สามารถเรียนรู้จากความเหมือนและความแตกต่างของการบริหารจัดการเก็บภาษีป้ายและการโฆษณาจากการพิจารณาระดับของความมีอิสระทางการคลัง โดยผสมผสานแนวคิดนี้ผ่านการศึกษากระบวนการ (A process study) (Van de Ven, 2007, p. 202 - 203) ซึ่งหมายถึงกรอบแนวคิดที่มุ่งหมายให้คำอธิบายเพื่อให้สามารถทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์ใดปรากฏการณ์หนึ่งว่าเกิดขึ้นด้วยสาเหตุอะไรหรือเกิดขึ้นได้อย่างไร ทั้งนี้ผ่านการลำดับเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการกำหนดโครงสร้างภาษีและการพัฒนา

บริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่นนี้ เป็นไปตามตัวแบบการเปลี่ยนแปลงแบบมีการวางแผน (A planned change or a teleological model) ตามรายละเอียดขั้นตอนต่อไปนี้

(1). จากการกำหนดเป้าหมาย (Goal setting or envisioning): เป้าหมายของนโยบายการกระจายอำนาจ ซึ่งในที่นี้ ได้แก่ อปท. มีอิสระทางการคลังสามารถออกแบบและกำหนดโครงสร้างภาษีป้ายและโฆษณาได้ โดยปราศจากการควบคุมและแทรกแซงของรัฐบาลกลาง

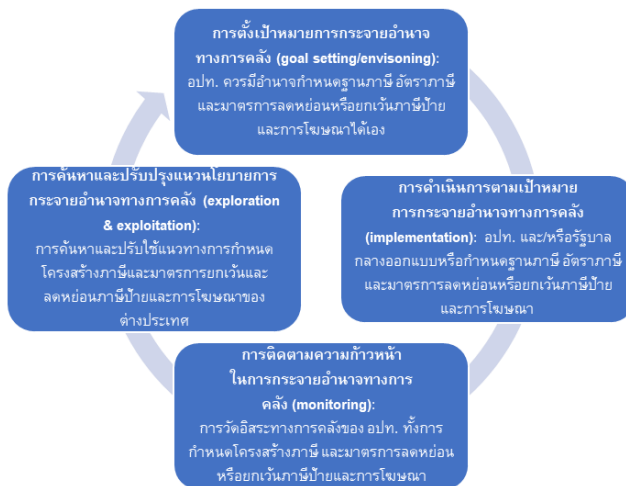
(2). การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (Goal implementation): การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทของฐานภาษีป้ายและการโฆษณาหรือกิจกรรมการส่งเสริมการขายที่ต้องเสียภาษี กำหนดอัตราภาษีและกำหนดมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีป้ายและการโฆษณา

(3). การประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจ (Monitoring and evaluation): การวัดความ (ไม่) พึงพอใจหลังจากประเมินผลเปรียบเทียบกับเป้าหมายด้านความเป็นอิสระทางการคลังที่กำหนด ((Dis) satisfaction)) ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากทั้งจากรอบการวิเคราะห์ความเป็นอิสระของท้องถิ่นและดัชนีชี้วัดความมีอิสระด้านการบริหารจัดการเก็บรายได้ท้องถิ่นของอปท.

(4). การระบุทางเลือกเพื่อปรับปรุงแนวทางการดำเนินนโยบาย (Search and modification): การร่วมกันค้นหาทางเลือกและปรับปรุงการดำเนินการเพื่อให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายด้านการกระจายอำนาจตามที่ตั้งไว้ได้ ซึ่งภายใต้บริบทของการบริหารจัดการเก็บภาษีป้ายและการโฆษณา หาก อปท. ของประเทศหนึ่งไม่สามารถริเริ่มนโยบายหรือกำหนดฐานภาษี อัตราภาษีหรือมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีป้ายและการโฆษณาและ/ หรือยังอยู่ภายใต้การควบคุมหรือสั่งการด้านนโยบายภาษีป้ายและการโฆษณาจากรัฐบาลกลางรวมทั้งหาก อปท. ของประเทศหนึ่งมีคะแนนจากตัวชี้วัดด้านความมีอิสระด้านการบริหารจัดการเก็บรายได้ท้องถิ่นของ อปท. น้อยกว่าประเทศอื่น อปท. นั้นควรศึกษา

เรียนรู้การบริหารจัดเก็บภาษีป้ายและการโฆษณาจากประเทศอื่น เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างภาษีของ อปท. ตนเองให้มีความเป็นอิสระมากขึ้นต่อไป

ภาพที่ 1 ต่อไปนี้แสดงกรอบแนวคิดการบริหารจัดเก็บภาษีป้ายและการโฆษณาเปรียบเทียบเพื่อการพัฒนาอิสระทางการคลังตามตัวแบบการเปลี่ยนแปลงแบบมีการวางแผนซึ่งประกอบไปด้วยขั้นตอนทั้งหมด 4 ขั้นตอนตามรายละเอียดที่กล่าวแล้ว ทั้งนี้ ภายใต้อิทธิพลของการบริหารจัดการเก็บภาษีประเภทนี้ของประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทย) ณ ช่วงเวลาปัจจุบัน (ตุลาคม พ.ศ.2563)



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการบริหารจัดเก็บภาษีป้ายและการโฆษณาเปรียบเทียบเพื่อการพัฒนาอิสระทางการคลังตามตัวแบบการเปลี่ยนแปลงแบบมีการวางแผน

เพื่อการตอบคำถามวิจัยทั้งสองคำถามที่ว่า (1). “ประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทยมีความก้าวหน้าของนโยบายการกระจายอำนาจด้านอิสระทางการคลังอยู่ในระดับใด เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร” และ (2). “ประเทศฟิลิปปินส์หรือประเทศไทยสามารถเรียนรู้จากความเหมือนหรือความแตกต่างกันด้านความเป็นอิสระทางการคลัง เพื่อส่งเสริมกระบวนการพัฒนาบริหารจัดการเก็บของประเทศตนเองได้อย่างไรบ้าง ?” โดยใช้กรอบแนวคิดการบริหารจัดเก็บภาษีป้ายและการโฆษณาเปรียบเทียบเพื่อการพัฒนา บทความนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพตามกรอบการวิจัยเชิงเปรียบเทียบในการสุ่มตัวอย่าง การเก็บข้อมูล เครื่องมือในการจัดเก็บข้อมูลรวมทั้งการวิเคราะห์ ดังรายละเอียดที่แสดงในส่วนถัดไป

ระเบียบวิธีการวิจัย

บทความนี้ดำเนินการตามรูปแบบการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบที่มุ่งเน้นการให้ข้อเสนอแนะทางนโยบายที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยกรณีศึกษานโยบายสาธารณะของประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศเปรียบเทียบกัน (Van de Walle and Brans, 2018, pp. 103 - 104) ผ่านการวิเคราะห์เนื้อหา นโยบายโดยละเอียดจากการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ เพราะการวิจัยเชิงคุณภาพสามารถทำความเข้าใจและวิเคราะห์กลไกการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในประเทศเหล่านี้ได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ ทราบว่าหน่วยงานเหล่านี้สามารถตอบสนองเป้าหมายนโยบายที่กำหนดเอาไว้ได้ (Responsive public administration) หรือไม่ อย่างไร เป็นต้น (Bertelli et al., 2020, pp. 3 - 4)

การวิจัยแบบกรณีศึกษาเปรียบเทียบ

การวิจัยแบบกรณีศึกษาเปรียบเทียบ (The comparative case-oriented methods) ต้องการค้นหาและทำความเข้าใจในปรากฏการณ์ใดปรากฏการณ์หนึ่งโดยละเอียด ทั้งนี้ จากการใช้แนวคิดที่เกี่ยวข้องทั้งหลายวิเคราะห์หลักฐานเชิงประจักษ์ที่หลากหลายทั้งในระดับสังคม วัฒนธรรมหรือประเทศ

(A rich dialogue between ideas and evidence) เพื่อให้ได้มาซึ่งแบบแผน (Patterns) ของความสัมพันธ์หรือที่มาของปรากฏการณ์ที่อาจเหมือนหรือแตกต่างกันระหว่างกรณีศึกษาต่าง ๆ ตัวอย่างการวิเคราะห์ เช่น การใช้ตารางเปรียบเทียบเป็นวิธีการพื้นฐานที่จะสามารถเข้าใจรูปแบบของปรากฏการณ์ที่นักวิจัยสนใจได้ (Ragin, 2014; pp. 35 - 36) เป็นต้น

การสุ่มตัวอย่าง

บทความนี้สุ่มตัวอย่างตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ กล่าวคือ ใช้การสุ่มแบบเจาะจง (Purposive sampling) เนื่องจากการติดตามความก้าวหน้าของนโยบายการกระจายอำนาจในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา อย่างไรก็ตามกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN) ถือเป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีแนวโน้มที่จะปฏิเสธทฤษฎี (Disconfirming or unlikely case) (Gerring, 2017; Miles et al., 2014) เนื่องจากประเทศในภูมิภาคนี้เริ่มนโยบายกระจายอำนาจในช่วงปลายของศตวรรษที่ 1990 ซึ่งค่อนข้างช้าเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่น (Late decentralization) และรัฐบาลกลางของกลุ่มประเทศเหล่านี้ยังคงมีอำนาจอย่างมากในการตัดสินใจทางการเมือง การบริหาร และการคลังแทน อปท. (ASEAN Learning Center, 2020) จึงมีเป็นไปได้สูงว่ากลุ่มประเทศอาเซียนมีอิสระทางการคลังจำกัด นอกจากนั้นแล้ว เพื่อกกรณีศึกษาหรือประเทศในอาเซียนที่เลือกมาศึกษานั้นเป็นตัวอย่างที่พอเปรียบเทียบกันได้ (Comparability) กล่าวคือ กรณีศึกษามีค่าทางสถิติของลักษณะบางประการอยู่ในกลุ่มเดียวกัน เช่น ค่าเฉลี่ยเลขคณิต เป็นต้น เพื่อให้กรณีศึกษาที่คัดเลือกมีความเหมือนหรือคล้ายคลึงกันที่ยอมรับกันได้ในทางทฤษฎี (Similar cases) (Gerring, 2012) ซึ่งในที่นี้ใช้จำนวนประชากรในปี 2019 อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในปี 2018 และคุณภาพของสถาบันทางการเมือง ซึ่งในที่นี้ได้แก่ การปฏิบัติตามกฎหมายหลักเรื่องสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลตามสนธิสัญญาปารีส อันปัจจัยทั้งสามประการนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ช่วยผลักดันให้เกิดอิสระทางการคลังของ อปท. (Canavire - Bacarreza et al., 2017, pp. 1219 - 1220) ทั้งนี้ อัตราการ

เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการปฏิบัติหลักสากลด้านมนุษยชนเป็นไปตาม
รายละเอียดในตารางที่ 3 ต่อไปนี้

ตารางที่ 3 ปัจจัยที่มีผลต่อความมีอิสระทางการคลังของ อบท. ของประเทศ ASEAN ที่ดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจ

ประเทศ	ประชากร ¹	GDP Growth Rate ²	การปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน ตามสนธิสัญญาปารีส (ตั้งแต่ 2018 เป็นต้นมา) ³	กรณีศึกษาที่ อยู่ในค่า กลาง
กัมพูชา	16,718,965*	5.91*	ไม่ได้ปฏิบัติตาม	-
อินโดนีเซีย	273,523,615*	3.98	ปฏิบัติตาม	■
ลาว	7,275,560*	4.62	ไม่ได้ปฏิบัติตาม	□
มาเลเซีย	32,365,999*	3.34*	ปฏิบัติตาม	□
ฟิลิปปินส์	109,581,078	4.77	ปฏิบัติตาม	■
ไทย	69,799,978	3.80	ปฏิบัติตาม	■
เวียดนาม	97,338,579	6.02*	ไม่ได้ปฏิบัติตาม	□
ค่ากลาง	101,100,629	4.54	ปฏิบัติตาม	-

ที่มา: ¹ UN World Population Prospects 2019. (2020). *Population data*. Retrieved from <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>.

^{1, 2} ปรับปรุงจาก Asia-Pacific SDG Partnership, United Nations of Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNEAP). (2020). *Country Comparison*. Retrieved from <https://data.unescap.org/data-analysis/country-comparison>.

หมายเหตุ:* มีค่าแตกต่างไปจากค่ากลาง (ค่าเฉลี่ยเลขคณิตหรือฐานนิยม) อย่างมีนัยยะสำคัญที่ระดับ 0.1

-, □, ■, ■ ปัจจัยที่มีผลต่อการมีอิสระทางการคลังมิได้อยู่ในค่ากลาง, อยู่ในค่ากลาง 1 ค่า, 2 ค่า, และอยู่ในค่ากลางทั้ง 3 ค่าตามลำดับ

จากตารางที่ 3 จะเห็นว่าประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทยเป็นตัวอย่างประเทศที่มีความคล้ายกันและสามารถเปรียบเทียบกันได้มากที่สุด เนื่องจากทั้งสองประเทศมีจำนวนประชากร ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและคุณภาพทางสถาบันทางการเมืองที่อยู่ระดับเดียวกับค่ากลางทั้งหมด บทความนี้จึงเลือกสองประเทศดังกล่าวนี้มาเพื่อวิเคราะห์ติดตามความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจทางการเมือง

การจัดเก็บข้อมูลและการลงรหัส

บทความนี้ใช้การวิจัยเอกสารที่เข้าถึงได้ เช่น ฐานข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตเป็นแหล่งข้อมูล เป็นต้น (Research using available data) โดยเฉพาะเอกสารระเบียบและกฎหมาย (Public documents and official records) (Singleton and Straits, 2010, pp. 393 - 398) เกี่ยวกับภาษีและการโฆษณาที่มีการเผยแพร่เป็นภาษาอังกฤษที่ อปท. ในประเทศต่างๆ บังคับกันใช้กันอยู่ในปัจจุบัน (ตุลาคม พ.ศ.2563) ทั้งนี้การลงรหัส (Coding) สำหรับบทความนี้พิจารณาประเภทและระดับของควมมีอิสระทางการเมืองของ อปท. ดังที่กล่าวในรายละเอียดแล้วในตารางที่ 1 และตารางที่ 2

การวิเคราะห์ข้อมูล

บทความนี้ใช้เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่เรียกว่าการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาโดยเปรียบเทียบ (Constant comparative analysis) (Leech and Onwuegbuzie, 2007, pp. 565 - 566, 2008, pp. 594 - 595, Strauss and Corbin, 1998, pp. 101 - 161) ทั้งสำหรับการตอบคำถามวิจัยทั้งสองคำถาม โดยเริ่มต้นด้วยการอ่านเอกสารที่เกี่ยวข้องของตัวอย่าง อปท. แต่ละประเทศ สรุปเนื้อหาเกี่ยวกับองค์กรที่มีอำนาจกำหนดโครงสร้างของภาษีและการโฆษณา (ฐานภาษี อัตราภาษี และการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี) (Open coding) แล้วจึงแบ่งกลุ่มควมมีอิสระทางการเมืองของ อปท. ในแต่ละประเทศตามการรอบการวิเคราะห์ความเป็นอิสระของท้องถิ่นและตามดัชนีชี้วัดควมมีอิสระด้านการบริหารจัดการรายได้ท้องถิ่นของ อปท. ตามรายละเอียดดังที่กล่าวมาแล้วใน

ตารางที่ 1 และตารางที่ 2 (Axial coding) โดยให้สามารถสรุปเนื้อความ (Theme) เกี่ยวกับความเหมือนและ/ หรือความแตกต่างด้านอิสระทางการคลังของประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศไทย (Selective coding) ผ่านตารางสรุปความเพื่อการเปรียบเทียบความก้าวหน้าทางอิสระทางการคลังระหว่างทั้งสองกรณีศึกษาเพื่อตอบคำถามวิจัยที่ 1 และสำหรับการตอบคำถามการวิจัยที่ 2 หากผลการวิจัยในการตอบคำถามวิจัยที่ 1 แสดงให้เห็นว่าประเทศที่เป็นกรณีศึกษาทั้งสองประเทศมีความก้าวหน้าความเป็นอิสระทางการคลังที่แตกต่างกัน บทความนี้จะใช้แบบแผน (Theme) เรื่องแนวปฏิบัติในการกำหนดโครงสร้างภาษีรายได้และการโฆษณาจากกรณีศึกษาที่ อปท. มีความเป็นอิสระทางการคลังมากกว่าเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงสร้างภาษีดังกล่าวให้แก่ประเทศที่ อปท. มีอิสระทางการคลังน้อยกว่า

ผลการวิจัย

บทความนี้แยกแสดงผลการวิจัยตามระบบการบริหารจัดเก็บภาษีรายได้และการโฆษณาของกรณีตัวอย่าง 2 ประเทศ ทั้งนี้ ครอบคลุมเนื้อหาหลัก 3 ส่วน ได้แก่ **ส่วนแรก** คือ รายละเอียดฐานภาษี อัตราภาษี และมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีรายได้และการโฆษณา เพื่อสร้างความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบบริหารจัดการเก็บภาษีของทั้งสองประเทศ **ส่วนที่สอง** ได้แก่ การสรุปถึงอิสระทางการคลังในการจัดเก็บภาษีรายได้และการโฆษณาจากเนื้อหาในส่วนแรก เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ความแตกต่างของการบริหารจัดการเก็บภาษีรายได้และการโฆษณา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการตอบคำถามวิจัยที่ว่า “ประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทยมีความก้าวหน้าของนโยบายการกระจายอำนาจด้านอิสระทางการคลังอยู่ในระดับใดเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร” และ**ส่วนที่สาม** บทความนี้อภิปรายถึงแนวทางในการออกแบบระบบพัฒนาการบริหารจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมให้มีอิสระทางการคลังมากขึ้นในประเทศที่มีระดับความเป็นอิสระนี้น้อยกว่า เพื่อตอบคำถามวิจัยที่ว่า “ประเทศฟิลิปปินส์หรือประเทศไทยสามารถเรียนรู้จากความสำเร็จหรือ

ความแตกต่างกันด้านความเป็นอิสระทางการคลัง เพื่อส่งเสริมกระบวนการพัฒนาบริหารจัดการเก็บของประเทศตนเองได้อย่างไรบ้าง?”

การจัดเก็บภาษีป้ายและการโฆษณาของประเทศฟิลิปปินส์

นโยบายการกระจายอำนาจของประเทศฟิลิปปินส์ แบ่งเขตการปกครองของ อปท. ออกเป็น 3 ระดับ กล่าวคือระดับจังหวัด (Province) จำนวน 81 จังหวัด ระดับเทศบาลและเมือง (Municipality/ City) จำนวน 1,489 เทศบาล และ 105 เมือง และระดับล่างสุด ได้แก่ ระดับหมู่บ้าน (Barangay) จำนวน 42,028 หมู่บ้าน อำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายจัดเก็บภาษีป้ายเป็นของ อปท. ในระดับเทศบาลหรือเมือง อย่างไรก็ตาม ผู้มีอำนาจจัดเก็บภาษีป้ายและการโฆษณา ได้แก่ อปท.ระดับหมู่บ้าน ทั้งนี้ แต่ละเทศบาลหรือเมืองออกแบบโครงสร้างภาษีของตนเอง กล่าวคือ กำหนดฐานภาษี และอัตราภาษีที่แตกต่างกันออกไป ในที่นี้ ขอยกตัวอย่างภาษีป้ายของเมือง 2 เมือง ได้แก่ Malabon และเมือง Santos โดยเมือง Malabon เป็นเมืองหนึ่งที่ตั้งอยู่ในบริเวณนครมะนิลา (Metro Manila) ในปี 2015 มีประชากรอาศัยอยู่ทั้งสิ้น 365,525 คน มีการจัดเก็บภาษีป้ายและการโฆษณาตาม Code of the City of Malabon 2016 ในขณะที่เมือง Santos เป็นเมืองขนาดใหญ่อยู่ในเกาะมินดาเนาทางตอนใต้ของประเทศฟิลิปปินส์ มีประชากรทั้งหมด 594,446 คน จัดเก็บภาษีป้ายและการโฆษณาตาม The General Santos City Revenue Code of 1996

ฐานภาษี ฐานภาษีป้ายหรือการที่ อปท.ในประเทศฟิลิปปินส์ กำหนดให้เสียภาษี ได้แก่ ได้แก่ ป้ายโครงเหล็กตั้งเสา (Billboards) ป้ายที่ติดอยู่กับสถานประกอบการ (Signboards) ป้ายที่มีแสงสีต่าง ๆ (Neo-signs) ป้ายโปสเตอร์ โฆษณาตามโรงภาพยนตร์ ป้ายติดยานหนะ บอลลูน ป้ายลอยฟ้า (มีลักษณะคล้ายหางว่าว) ป้ายตามเสาไฟฟ้า และกิจกรรมการโฆษณากลางแจ้งประเภทอื่น ๆ (Outdoor advertisement) เช่น ป้ายในงานกิจกรรมเปิดตัวหรือส่งเสริมการค้าสินค้า (Events) เป็นต้น

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี กฎหมายกำหนดให้เจ้าของป้ายหรือเจ้าของสื่อประชาสัมพันธ์ประเภทต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว เป็นมีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการและชำระภาษีให้แก่เมือง โดยเจ้าของป้ายจะต้องมีใบอนุญาตขอตีตตั้งป้าย (Sign permit) ก่อนด้วย

อัตราภาษีป้าย อัตราภาษีป้ายและการโฆษณาถูกกำหนดโดยสภาเมืองจึงทำให้อัตราภาษีป้ายของแต่ละ อปท. ในประเทศฟิลิปปินส์จะแตกต่างกันออกไป อัตราภาษีป้ายและการโฆษณาของเมือง Malabon และเมือง Santos มีหลายอัตราตามประเภทฐานภาษี จำนวนนับฐานภาษี และระยะเวลาที่ติดตั้งป้ายหรือแสดงการโฆษณา ซึ่งได้สามารถปรับปรุงเปลี่ยนฐานภาษี โครงสร้างภาษีและการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีป้ายและการโฆษณาได้เองตามที่ได้อำนาจจาก The 1991 Local Government Code of the Philippines ดังรายละเอียดในตารางที่ 4 อนึ่งในกรณีของเมือง Santos อัตราภาษีจะแตกต่างกันตามระดับความเจริญทางเศรษฐกิจด้วย กล่าวคือ สถานประกอบการใน อทป.ที่อยู่ในเขตเมือง (Urban barangays) จะต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าสถานประกอบการที่ตั้งอยู่ใน อทป.ที่อยู่ในเขตชนบท (Rural barangays) ตามรายละเอียดในตารางที่ 5

ตารางที่ 4 อัตราภาษีป้ายที่เมือง Malabon จัดเก็บ

ประเภทของสื่อโฆษณา	อัตราภาษี	หน่วยคำนวณ
ป้ายโครงเหล็กตั้งเสา	25.00	เปโซต่อ ตร.ม.ต่อปี
ป้ายโครงเหล็กตั้งเสาที่มีแสงไฟนีออน	30.00	เปโซต่อ ตร.ม.ต่อปี
ป้ายขนาดเล็กตามทางเดิน	25.00	เปโซต่อ ตร.ม.ต่อปี
ป้ายขนาดเล็กตามทางเดินที่มีแสงไฟนีออน	30.00	เปโซต่อ ตร.ม.ต่อปี
ป้ายโปสเตอร์ตามโรงภาพยนตร์	300.00	เปโซต่อโรงภาพยนตร์ต่อปี
ป้ายแสดงภาพยนตร์โฆษณา	2,000.00	เปโซต่อเรื่องต่อปี
การโฆษณากลางแจ้งที่มีป้ายไม่เกิน 250 ป้าย	500.00	เปโซต่อไตรมาส
การโฆษณากลางแจ้งที่มีป้าย 251-500 ป้าย	750.00	เปโซต่อไตรมาส
การโฆษณากลางแจ้งที่มีป้าย 501-750 ป้าย	1,000.00	เปโซต่อไตรมาส

ประเภทของสื่อโฆษณา	อัตราภาษี	หน่วยคำนวณ
การโฆษณากลางแจ้งที่มีป้าย 751-1,000 ป้าย	1,500.00	เปโซต่อไตรมาส
การโฆษณากลางแจ้งที่มีป้ายมากกว่า 1,000 ป้าย	2,5000.00	เปโซต่อไตรมาส
ป้ายที่ติดตามยานพาหนะ บอลลูน และป้ายลอยฟ้า	100.00	เปโซต่อวัน
ป้ายที่ติดตามยานพาหนะ บอลลูน และป้ายลอยฟ้า	150.00	เปโซต่อสัปดาห์
ป้ายที่ติดตามยานพาหนะ บอลลูน และป้ายลอยฟ้า	200.00	เปโซต่อเดือน
งานกิจกรรมเปิดตัวสินค้าหรือส่งเสริมการขาย	1,000.00	เปโซต่อวัน

ที่มา: รวบรวมจาก *Code of the City of Malabon 2016 (Section 3Z.01)*. (2020) Retrieved from <http://malabon.gov.ph/wp-content/uploads/2017/08/revenue-code-malabon.pdf>.

ตารางที่ 5 อัตราภาษีป้ายที่ อปท.ในประเทศฟิลิปปินส์จัดเก็บ

(หน่วย: เปโซต่อป้ายต่อปี)

ประเภทของสื่อโฆษณา	อัตราภาษีป้ายในพื้นที่เมือง	อัตราภาษีป้ายในพื้นที่ชนบท
ป้ายแสดงข้อความด้านเดียว	PHP200	PHP150
ป้ายแสดงข้อความสองด้าน	PHP400	PHP350
โปสเตอร์ติดเสาไฟฟ้าหรือตามสถานที่ต่างๆ (ต่อวัน)	PHP1,000	PH 950
ป้ายโครงเหล็กตั้งเสา	PHP3,000	PHP2,500
ข้อความและรูปภาพตามอาคารหรือสิ่งก่อสร้าง	PHP2,000	PHP1,500

ที่มา: ระเบียบการเรื่องภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าบริการของเมือง Santos City (*The minutes of the 38th regular session of the 16th Sangguniang Panlungson, City of general Sontos, Held at the Sangguniang Panlungson hall on Thursday, April 07, 2011.* (2020). Retrieved from <http://www.spgensantos.ph/ordinance-06-series-of-2011/>

การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี The General Santos City Revenue Code of 1996 กำหนดให้มีการยกเว้นการจัดเก็บภาษีป้ายและการโฆษณาให้แก่ป้ายที่ติดตั้ง ณ สถานที่ประกอบการตามการออกแบบ ประเภทวัสดุ

และมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ และกฎหมายของรัฐกลาง the National Building Code

จากรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างของภาษีป้ายและการโฆษณาของประเทศไทยสามารถสรุปโดยย่อได้ว่า อปท. ของประเทศไทยมีอิสระทางการคลังอยู่ในระดับสูงหรืออยู่ในรูปแบบที่ 4 ตามกรอบการวิเคราะห์ความเป็นอิสระการคลังท้องถิ่น กล่าวคือ อปท. สามารถกำหนดฐานภาษีที่ครอบคลุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลาย กล่าวคือ ทั้งการติดตั้งป้ายโฆษณาตามสถานที่และวัตถุต่าง ๆ และการจัดกิจกรรมกลางแจ้งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการขายและสามารถกำหนดอัตราภาษีที่แตกต่างกันระหว่างพื้นที่ในเขตเมืองและในเขตท้องถิ่นให้เหมาะสมกับความลักษณะทางเศรษฐกิจและชุมชนที่แตกต่างกัน และ อปท. สามารถกำหนดมาตรการยกเว้นภาษีสำหรับท้องถิ่นได้โดยนำเอามาตรฐานกฎหมายของรัฐบาลมาปรับใช้บางส่วน ทำให้ความเป็นอิสระทางการคลังของ อปท. ในประเทศไทยมีคะแนนเท่ากับ 4 คะแนน (จากคะแนนเต็ม 4 คะแนน) ตามดัชนีชี้วัดอำนาจกำหนดโครงสร้างภาษีป้ายและการโฆษณา นอกจากนี้แล้ว อปท. ของประเทศไทยยังสามารถดำเนินการตามเปลี่ยนแปลงกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างภาษีเอง เนื่องจากได้รับอำนาจอันชอบธรรมจาก The 1991 Local Government Code of the Philippines ทำให้ อปท. ของประเทศไทยได้รับคะแนน 4 คะแนน (จากคะแนนเต็ม 4 คะแนน) สำหรับความเป็นอิสระในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีป้ายและการโฆษณา

การจัดเก็บภาษีป้ายและการโฆษณาของประเทศไทย

ประเทศไทยเริ่มกระจายอำนาจในช่วงปี พ.ศ.2540 ปัจจุบันมีจำนวน อปท. ทั้งหมด 7,850 แห่ง ประกอบด้วยองค์การบริหารปกครองท้องถิ่น (อบจ.) 76 แห่ง เทศบาล 2,472 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 53,000 แห่ง และ อปท. รูปแบบพิเศษ 2 แห่ง (กรุงเทพมหานคร และพัทยา) อำนาจในการบริหารจัดการเก็บภาษีป้ายเป็นของ อปท. ระดับล่าง ได้แก่ เทศบาล อบต. กรุงเทพฯ

และพหุวิทยา แต่อำนาจสำหรับการกำหนดโครงสร้างภาษิป้ายและการโฆษณาเป็นของรัฐบาลกลาง ทำให้รายละเอียดของภาษิป้ายและการโฆษณาของ อบท. ทุกแห่งเป็นรูปแบบเดียวกัน ทั้งนี้ผ่านพระราชบัญญัติภาษิป้าย พ.ศ.2510

ฐานภาษี ฐานภาษีของภาษิป้ายและการโฆษณาของประเทศไทย ได้แก่ ป้าย (Signboard) ซึ่งตามพระราชบัญญัติภาษิป้าย พ.ศ.2510 “ป้าย” หมายถึง สิ่งแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ถูกยึดหรือตั้งไว้โดยมิได้เคลื่อนที่เพื่อประกอบการค้า โฆษณา หรือกิจการอื่นใดที่เป็นไปเพื่อการหารายได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะแสดงหรือสื่อความในรูปแบบของตัวอักษร ภาพ สัญลักษณ์หรือเครื่องหมายที่เขียน จารึก และทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่นในสิ่งดังกล่าวโดยหากแบ่งตามลักษณะการแสดงผลแล้ว ป้ายที่เป็นฐานภาษีหมายความว่าสื่อโฆษณาทางการค้าประเภทต่าง ๆ (ฉัตรศิราช ลาภวิงค์, 2559) อันได้แก่ แผ่นภาพประชาสัมพันธ์ (Posters) ป้ายโครงเหล็กตั้งเสา (Billboards) ป้ายสติ๊กเกอร์ (Building wrap) ป้ายสติ๊กเกอร์ (Building wrap) ป้ายภาพหมุนปริซึม (Tri-vision billboards or three-message signs) และป้ายดิจิทัล (Digital signage)

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ผู้มีหน้าที่เสียภาษีตาม พ.ร.บ.ภาษิป้าย พ.ศ. 2510 ได้แก่ เจ้าของป้าย หรือหากผู้จัดเก็บภาษีไม่สามารถติดตามเจ้าของป้ายมาเสียภาษีได้ ให้ผู้จัดเก็บภาษิป้ายบังคับจัดเก็บภาษีจากผู้ที่เป็นเจ้าของสินทรัพย์หรือที่ดินที่ป้ายนั้นติดตั้งอยู่

อัตราภาษิป้าย อัตราภาษิป้ายของประเทศไทยเป็นอัตราตามสัดส่วน (Proportional) ซึ่งหมายความว่า จำนวนเงินภาษีที่ต้องชำระตามกฎหมายเป็นสัดส่วนคงที่เมื่อเทียบกับขนาดของป้าย ซึ่งมีหลายอัตราตามประเภทของภาษาของข้อความที่อยู่บนป้าย และลักษณะของการนำเสนอข้อความ ตามที่ได้กำหนดในพระราชบัญญัติภาษิป้าย พ.ศ. 2510 และรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงอัตราภาษีในกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2535) และบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน ตารางที่ 6 แสดงฐานภาษีและอัตราภาษิป้ายของประเทศไทยตาม พรบ.ภาษิป้าย พ.ศ.2510

ตารางที่ 6 อัตราภาษีของป้าย

หน่วย: บาทต่อ 500 ตร.ซม.

ประเภท	ลักษณะของป้าย	อัตราตาม ประกาศท้าย พรบ. ภาษีป้าย (พ.ศ. 2510)	อัตราปัจจุบัน (พ.ศ. 2535)
1	ป้ายอักษรไทยล้วน	10.00	3.00
2	ป้ายอักษรไทยบนอักษรต่างประเทศ หรือปนกับ รูปภาพ และ/ หรือปนกับเครื่องหมายอื่น	100.00	20.00
3	ป้ายดังต่อไปนี้ (ก) ป้ายที่ไม่มีอักษรไทยไม่ว่าจะมีภาพหรือ เครื่องหมายใด ๆ หรือไม่ (ข) ป้ายที่มีอักษรภาษาไทยบางส่วนหรือ ทั้งหมดอยู่ได้หรือต่ำกว่าอักษรต่างประเทศ	200.00	40.00

อย่างไรก็ดี วันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2563 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาษีป้าย โดยให้เพิ่มอัตราภาษีขึ้นสำหรับป้ายในประเภทที่ 1, 2, และ 3 รวมทั้งเพิ่มฐานภาษีใหม่ขึ้น เพื่อให้ อปท. สามารถจัดเก็บภาษีป้ายได้จำนวนมากขึ้น อันจะส่งเสริมให้ อปท. มีงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้มากขึ้น ทั้งนี้ โครงสร้างภาษีป้ายใหม่นี้จะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2564 จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2566 โดยมีรายละเอียดฐานภาษีและอัตราภาษีดังแสดงในตารางที่ 7 ต่อไปนี้ การเปลี่ยนแปลงฐานภาษีและอัตราภาษีป้าย กระทรวงการคลังออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

ตารางที่ 7 อัตราภาษีของป้ายใหม่

ประเภท	ลักษณะของป้าย	อัตราปัจจุบัน (พ.ศ. 2535)
1	ป้ายอักษรไทยล้วน	5.00 บาท/ 500 ตร.ชม.
2	ป้ายอักษรไทยบนอักษรต่างประเทศ หรือปนกับรูปภาพ และ/ หรือ ปนกับเครื่องหมายอื่น	26.00บาท/ 500 ตร.ชม.
3	ป้ายดังต่อไปนี้ (ก). ป้ายที่ไม่มีอักษรไทยไม่ว่าจะมีภาพหรือเครื่องหมายใด ๆ หรือไม่ (ข). ป้ายที่มีอักษรภาษาไทยบางส่วนหรือทั้งหมดอยู่ได้หรือ ต่ำกว่าอักษรต่างประเทศ	50.00บาท/ 500 ตร.ชม. 40.00บาท/ 500 ตร.ชม.
4	ป้ายที่ใช้เครื่องจักรกล ป้ายอักษรวิ่ง และป้ายจออิเล็กทรอนิกส์ ตาม (ก) - (ง) ต่อไปนี้ (ก). มีข้อความ เครื่องหมายหรือภาพปรากฏอยู่ในป้ายไม่ เกิน 3 เดือน (ข). มีข้อความ เครื่องหมายหรือภาพปรากฏอยู่ในป้ายเกิน 3 เดือน แต่ไม่เกิน 6 เดือน (ค). มีข้อความ เครื่องหมายหรือภาพปรากฏอยู่ในป้ายเกิน 6 เดือน แต่ไม่เกิน 9 เดือน (ง). มีข้อความ เครื่องหมายหรือภาพปรากฏอยู่ในป้ายเกิน 9 เดือนขึ้นไป	1,010.00 บาท/ ตร.ม. 1,020.00 บาท/ ตร.ม. 1,030.00 บาท/ ตร.ม. 1,040.00 บาท/ ตร.ม.

การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีป้าย ป้ายที่ได้รับการยกเว้นภาษีตาม
มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และกฎกระทรวงฉบับที่ 2, 4, 6,
7, 8 และ 9 ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ได้แก่ป้ายใน
6 ประเภทดังต่อไปนี้ (1). ป้ายเพื่อประกอบการค้าหรือหารายได้แต่ติดตั้งอยู่ภายใน
โรงแรมหรสพ หรือภายในอาคารซึ่งเป็นที่รโหฐาน (2). ป้ายบนบรรจุภัณฑ์ที่ห่อหุ้มหรือ
บรรจุสินค้า (3). ป้ายที่แสดงไว้ที่ตัวคนหรือสัตว์ รวมทั้งล้อเลื่อนต่าง ๆ และมีพื้นที่ไม่
เกิน 50 ตร.ชม. (4). ป้ายขององค์กรของรัฐและองค์กรที่ไม่มุ่งหากำไร อันได้แก่

หน่วยงานราชการ องค์กรที่นำรายได้เข้ารัฐ สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ วัด รวมทั้งองค์กรหรือสมาคมการกุศลต่าง ๆ (5). ป้ายโฆษณาเชิญชวนซื้อสินค้าของเกษตรกรผู้ผลิตโดยตรง (6). ป้ายที่แสดงไว้ในงานหรือเทศกาลที่จัดเป็นครั้งคราวในระหว่างปี หรือป้ายโฆษณาที่อยู่บนป้ายประชาสัมพันธ์งานมหกรรมเฉพาะ เช่น ป้ายประชาสัมพันธ์กีฬาเอเชียนเกมส์ ระหว่าง 1 ตุลาคม พ.ศ. 2541 - 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541 ป้ายประชาสัมพันธ์กีฬาเฟสปีคเกมส์ ระหว่าง 1 ตุลาคม พ.ศ. 2541 - 31 มกราคม พ.ศ. 2542 ป้ายประชาสัมพันธ์งาน BOI Fair 2543 เป็นต้น ทั้งนี้เนื้อที่การโฆษณาเพื่อหากำไรดังกล่าวจะต้องอยู่ในป้ายประชาสัมพันธ์นั้นและมีเนื้อที่ไม่เกินร้อยละ 10 ของป้ายดังกล่าว

จากรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างของภาษีป้ายและการโฆษณาของประเทศไทย สามารถสรุปโดยย่อได้ว่า อปท. ของประเทศไทยมีอิสระทางการคลังจำกัดหรืออยู่ในรูปแบบที่ 1 ตามกรอบการวิเคราะห์ความเป็นอิสระการคลังท้องถิ่น กล่าวคือ อปท. ยังไม่มีอำนาจกำหนดฐานภาษี อัตราภาษี และการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีป้ายสำหรับท้องถิ่นตนเอง และยังต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับภาษีป้ายที่รัฐบาลกลางกำหนด ตาม พรบ.ภาษีป้าย พ.ศ. 2510 อันทำให้โครงสร้างภาษีป้ายของประเทศไทยมีเพียงรูปแบบเดียวและบังคับใช้สำหรับท้องถิ่นทั้งในพื้นที่เมืองหรือพื้นที่ชนบท ทำให้ความเป็นอิสระทางการคลังของ อปท. ในประเทศไทยมีคะแนนเท่ากับ 0 คะแนน (จากคะแนนเต็ม 4 คะแนน) ตามดัชนีชี้วัดอำนาจกำหนดโครงสร้างภาษีป้ายและการโฆษณา นอกจากนี้แล้ว อปท. ของประเทศไทยยังต้องปฏิบัติตามการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างภาษีที่รัฐบาลกลางกำหนด ดังเช่นในกรณีการอนุมัติปรับโครงสร้างภาษีป้ายของคณะรัฐมนตรีในวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2563 ทำให้ อปท. ของประเทศไทยได้รับคะแนน 0 คะแนน (จากคะแนนเต็ม 4 คะแนน) สำหรับความเป็นอิสระในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีป้ายและโฆษณา

การอภิปรายผลการวิจัย

การเปรียบเทียบอิสระทางการคลังของประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทย

จากกรอบแนวคิดการบริหารจัดเก็บภาษีป้ายและการโฆษณาเปรียบเทียบเพื่อการพัฒนาอิสระทางการคลังตามตัวแบบการเปลี่ยนแปลงแบบมีกรวางแผนดังแสดงในแผนภาพที่ 1 นั้น นโยบายการกระจายอำนาจทางการคลังตามหลักการสากลนั้นต้องการให้ อปท. มีอำนาจในการกำหนดฐานภาษี อัตราภาษี และมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีป้ายและการโฆษณาเอง จากรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการตามเป้าหมายการกระจายอำนาจทางการคลังผ่านการพิจารณาโครงสร้างภาษีและการโฆษณาของทั้งสองประเทศที่เป็นกรณีศึกษา บทความนี้สามารถตอบคำถามวิจัยคำถามแรก “ประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทยมีความก้าวหน้าของนโยบายการกระจายอำนาจด้านอิสระทางการคลังอยู่ในระดับใดเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร” ได้ว่าการบริหารจัดการเก็บภาษีป้ายของประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทยมีความแตกต่างกัน ซึ่งในภาพรวมพบว่า อปท. ของประเทศฟิลิปปินส์มีความมีอิสระทางการคลังมากกว่า อปท. ของประเทศไทย เนื่องจาก อปท. ของประเทศฟิลิปปินส์สามารถกำหนดฐานภาษี อัตราภาษี และการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีป้ายและการโฆษณาของตนเองได้ และมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีดังกล่าวได้ด้วยตนเอง ในขณะที่กรณีของประเทศไทยนั้นรัฐบาลกลางเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการกำหนดและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีป้ายและการโฆษณา และ อปท. ต้องปฏิบัติตามการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ตารางที่ 8 ในหน้าถัดไป สรุปรายละเอียดความแตกต่างของอิสระทางการคลังในการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างภาษีป้ายและการโฆษณาของประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทย

ตารางที่ 8 อิสระทางการคลังกรณีการบริหารจัดเก็บภาษีป้ายและโฆษณาของ ประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทย

หัวข้อการเปรียบเทียบ	ประเทศฟิลิปปินส์	ประเทศไทย
ความเป็นอิสระในการริเริ่มนโยบายภาษีเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น (ระดับความเป็นอิสระ 0 - 4 คะแนน)	อปท. สามารถกำหนดฐานภาษี อัตราภาษี และการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีป้ายและการโฆษณาของตนเองได้ (4 คะแนน)	รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดฐานภาษี อัตราภาษี และการยกเว้นลดหย่อนภาษีให้ อปท. นำไปปฏิบัติ (0 คะแนน)
ความเป็นอิสระจากการควบคุมหรือสั่งให้เปลี่ยนแปลงนโยบายภาษีจากรัฐบาลกลาง (ระดับความเป็นอิสระ 0 - 4 คะแนน)	อปท. สามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีของตนเองได้ ตามที่กำหนดไว้ใน The 1991 Local Government Code of the Philippines (4 คะแนน)	รัฐบาลกลางโดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีป้ายและการโฆษณา ตาม พรบ. ภาษีป้าย พ.ศ. 2510 (0 คะแนน)
ฐาน ภาษี ป้าย และการโฆษณา	ป้าย (ทั้งในที่ริมและกลางแจ้ง เคลื่อนที่และไม่เคลื่อนที่) และกิจกรรมการส่งเสริมการขายต่าง ๆ	ป้าย (กลางแจ้งทั้งเคลื่อนที่)
อัตราภาษีป้ายและการโฆษณา	ฐานภาษีเดียวกันแต่มีอัตราภาษีหลากหลาย เช่น ป้ายที่เคลื่อนที่ได้ อัตราภาษีสูงกว่าป้ายที่อยู่กับที่ ป้ายที่มีแสง อัตราภาษีสูงกว่าป้ายที่ไม่มีแสง การกำหนดอัตราภาษีเหมารวมจำนวนของป้ายขนาดเล็ก เป็นต้น รวมทั้งมีการกำหนดอัตราภาษีที่แตกต่างกันระหว่างพื้นที่เมืองและพื้นที่ชนบท	ฐานภาษีเดียวกันมีอัตราภาษีเพียงอัตราเดียว
มาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีป้ายและการโฆษณา	ขอบเขตจำกัดมากกว่า เนื่องจาก อปท. กำหนดให้มีการยกเว้นภาษีให้เฉพาะกรณีป้ายที่ติด ณ สถานที่ที่ประกอบการ	ขอบเขตกว้างขวางมากกว่า เนื่องจาก รัฐบาลกลางกำหนดให้การลดหย่อนภาษีแก่ป้ายของเกษตรกร หน่วยงานราชการ และองค์การไม่แสวงหากำไร รวมทั้งป้ายงานเทศกาลหรือพิธีการระดับประเทศ

กระบวนการเพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดเก็บภาษีป้ายและการโฆษณาเพื่อเพิ่มอิสระทางการคลัง

จากการติดตามความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทย จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการเก็บภาษีป้ายและการโฆษณานั้น อปท. ของประเทศไม่มีอำนาจในการกำหนดโครงสร้างภาษีแต่อย่างใด ในขณะที่ อปท. ในประเทศฟิลิปปินส์มีอำนาจอย่างสมบูรณ์ในการกำหนดโครงสร้างภาษีดังกล่าว ทำให้สามารถตอบคำถามวิจัยที่ 2 “ประเทศฟิลิปปินส์หรือประเทศไทยสามารถเรียนรู้จากความเหมือนหรือความแตกต่างกันด้านความเป็นอิสระทางการคลัง เพื่อส่งเสริมกระบวนการพัฒนาบริหารจัดการของประเทศตนเองได้อย่างไรบ้าง ?” ได้ว่า ประเทศไทยสามารถพิจารณาแนวทางการบริหารจัดการเก็บภาษีป้ายจากประเทศฟิลิปปินส์เพื่อมาปรับใช้ได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้นโยบายการกระจายอำนาจประสบความสำเร็จ อปท. ของประเทศไทยตั้งอยู่บนพื้นฐานของประชาธิปไตย การปกครองตนเองและความหลากหลายของสภาพสังคมและเศรษฐกิจ ประเทศไทยสามารถพัฒนาให้อปท. มีอิสระทางการคลังได้มากขึ้นผ่านแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับบริหารจัดการเก็บภาษีที่มีแหล่งที่มาภายในท้องถิ่นเองดังเช่นกรณีภาษีป้าย 5 ประการ ดังต่อไปนี้

(1). ความเป็นอิสระในการริเริ่มนโยบายภาษีเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น: ในภาพรวมนั้นรัฐบาลกลางควรให้อิสระกับ อปท. ในการกำหนดโครงสร้างภาษีป้ายและการโฆษณาของตนเอง โดยในระยะแรกอาจเริ่มต้นด้วยการพิจารณาให้กำหนดกรอบเพดานอัตราภาษีป้ายให้แก่ อปท. ได้เลือกปรับใช้กับสภาพความเป็นเมืองหรือท้องถิ่นของตนเองตามความเหมาะสม แล้วต่อมาจึงค่อยกำหนดให้ อปท. สามารถกำหนดฐานภาษีและอัตราภาษีป้ายของตนเองได้และในท้ายที่สุด อปท. ควรได้รับอำนาจอย่างเต็มที่ในการกำหนดอัตราภาษี ฐานภาษีและมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีป้ายได้ด้วยตนเองทั้งหมด

(2). ความเป็นอิสระจากการควบคุมหรือสั่งให้เปลี่ยนแปลงนโยบายภาษีจากรัฐบาลกลาง: เช่นเดียวกันกับในกรณีของความไม่เป็นอิสระในการริเริ่มนโยบายภาษีเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น รัฐบาลกลางควรลดหรือจำกัดอำนาจในการเปลี่ยนแปลงภาษีป้ายของตนเองลง กล่าวคือ ในระยะเริ่มแรก รัฐบาลกลางของประเทศไทยควรปรึกษารัฐมนตรี อปท. เพื่อร่วมกันเปลี่ยนแปลงฐานภาษี อัตราภาษี และมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีป้าย โดยอาจจัดการปรึกษารัฐมนตรีนี้ตามกลุ่ม อปท. เช่น ตามประเภท อปท. อปท. (เทศบาล อบต. และ อปท.รูปแบบพิเศษ) ตามภูมิภาค เป็นต้น เพื่อให้โครงสร้างภาษีสามารถสะท้อนเหตุผลและความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนได้เป็นอย่างดี

(3). ฐานภาษีป้ายและการโฆษณา: หาก อปท. ได้รับอำนาจตาม (1) และ (2) แล้ว อปท. ควรพิจารณาขยายฐานภาษีให้ครอบคลุมฐานภาษีกิจกรรมการโฆษณาให้ครบถ้วนตามความเหมาะสมกับสภาพชุมชนของตนเองได้ ทั้งนี้อาจเริ่มต้นพิจารณาให้มีการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่น ป้ายเคลื่อนที่ รวมทั้งเก็บภาษีจากกิจกรรมส่งเสริมการขายต่างๆ เนื่องจากป้ายและกิจกรรมเหล่านี้ถือเป็นการโฆษณาเพื่อการค้าเช่นเดียวกัน รวมทั้งหากไม่มีการจัดเก็บภาษีเลยตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ป้ายและกิจกรรมส่งเสริมการขายเหล่านี้อาจมีจำนวนมากจนเกินไปส่งผลทำให้เกิดป้ายกลายเป็นขยะหรือสิ่งรกรุงรัง หรือมีงานแสดงสินค้าหรือกิจกรรมโฆษณาส่งเสียงดังบ่อนจนไม่เป็นที่พึงพอใจของสาธารณชนทั้งผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นและนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในพื้นที่ อันจะส่งผลทางลบต่อความสงบสุขและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของชุมชนได้ในที่สุด

(4). อัตราภาษีป้ายและการโฆษณา: เช่นเดียวกันกับในกรณีของฐานภาษี หาก อปท. ได้รับอำนาจตาม (1) และ (2) แล้ว อปท. แต่ละแห่งจะสามารถกำหนดอัตราภาษีโดยพิจารณาจากความสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายของการโฆษณาหรือตามหลักผลประโยชน์ กล่าวคือ ป้ายหรือกิจกรรม

การส่งเสริมการขายในเขตเมืองควรต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าในเขตชนบท ป้ายที่เคลื่อนที่ได้อัตราภาษีสูงกว่าป้ายที่อยู่กับที่ ป้ายที่มีแสงอัตราภาษีสูงกว่าป้ายที่ไม่มีแสง รวมทั้ง อปท. อาจกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีป้ายที่ง่ายต่อการตรวจนับ เช่น จัดเก็บในอัตราเหมารวมตามจำนวนโดยประมาณของป้ายขนาดเล็ก เป็นต้น เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดเก็บภาษีด้วยอีกทางหนึ่ง

(5). มาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีป้ายและการโฆษณา: เพื่อเพิ่มอำนาจในการกำหนดมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีป้ายในระยะแรกนั้น รัฐบาลกลางควรให้กำหนดกรอบเขตแดนอัตราภาษีหรือประเภทฐานภาษีที่สามารถให้ อปท. พิจารณาลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีป้ายได้ตามความเหมาะสม ในขณะที่ อปท. สามารถเลือกอัตราภาษีหรือฐานภาษีที่ต้องการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีให้สอดคล้องกับเหตุผลความจำเป็นของพื้นที่ได้ และต่อมารัฐบาลกลางให้อำนาจ อปท. ในการกำหนดมาตรการลดหย่อนและยกเว้นภาษีป้ายและการโฆษณาได้เองโดยเบ็ดเสร็จ เพื่อให้มาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและเศรษฐกิจชุมชนได้

สรุปผลการวิจัยและการวิจัยในอนาคต

แนวทางหนึ่งในการส่งเสริมและพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจให้ประสบความสำเร็จ กล่าวคือ ให้ อปท. มีระบบการบริหารและปกครองตนเองได้ตามระบอบประชาธิปไตยที่สามารถสะท้อนความหลากหลายของชุมชนได้นั้นสามารถกระทำการผ่านการใช้สิทธิทางการเมืองการคลังแก่ อปท. ในการกำหนดโครงสร้างภาษีป้ายและการโฆษณาของตนเอง ซึ่งที่ผ่านมา สำหรับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่นำนโยบายการกระจายอำนาจค่อนข้างช้าและยังมีการรวมศูนย์อำนาจอยู่อย่างเข้มข้นอย่างกรณีกลุ่มประเทศอาเซียน จากกรณีศึกษาสองประเทศ พบว่าอิสระในการบริหารจัดการเก็บภาษีดังกล่าวมีความหลากหลาย โดยประเทศฟิลิปปินส์มี

ความก้าวหน้าในอิสระทางการคลังอย่างมาก กล่าวคือ อปท. ในประเทศฟิลิปปินส์สามารถกำหนดอัตราภาษี ฐานภาษี และมาตรการลดหย่อนและยกเว้นภาษีของตนเองได้อย่าง ในขณะที่ อปท. ของประเทศไทยยังต้องยึดโครงสร้างภาษีป้ายตามที่รัฐบาลกลางกำหนดเท่านั้น

ดังนั้น อปท. ในประเทศไทยสามารถเรียนรู้และนำเอาประสบการณ์การบริหารจัดเก็บภาษีป้ายและการโฆษณาของประเทศฟิลิปปินส์มาปรับใช้ตามความเหมาะสมแบบค่อยเป็นค่อยไปได้ โดยนอกเหนือจากในภาพรวมที่ต้องผลักดันให้ อปท. มีอำนาจในการกำหนดโครงสร้างภาษีป้ายและการโฆษณา หรือการส่งเสริมให้การจัดการภาษีที่มีแหล่งกำหนดในท้องถิ่นเป็นไปตามความเห็นชอบของท้องถิ่นเองตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยปกครองที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดแล้วนั้น ในอนาคต อปท. ของประเทศไทยควรกำหนดฐานภาษีให้กว้างขึ้น โดยการจัดเก็บภาษีจากป้ายเคลื่อนที่และกิจกรรมการส่งเสริมการขายต่างๆ เพื่อลดป้ายที่รกรุงรังและลดกิจกรรมส่งเสริมการขายที่นำมาที่อาจกระทบต่อความสงบหรือความน่าอยู่ของชุมชนได้ ในขณะเดียวกัน อปท. เหล่านี้ควรกำหนดอัตราภาษีที่เหมาะสมกับประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และเป็นไปตามหลักผลประโยชน์ กล่าวคือ อัตราภาษีป้ายของป้ายที่สามารถเข้าถึงผู้พบเห็นได้มากกว่า (เช่น ป้ายเคลื่อนที่ ป้ายที่มีแสงไฟ ป้ายในเขตเมือง เป็นต้น) ควรเสียภาษีอัตราที่สูงกว่าป้ายอื่น ๆ (เช่น ป้ายติดตั้งอยู่กับที่ ป้ายที่มองไม่เห็นในตอนกลางคืน ป้ายในเขตชนบท เป็นต้น) นอกจากนี้แล้ว อปท. ยังควรสามารถออกมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีป้ายและการโฆษณาที่สอดคล้องกับลักษณะทางเศรษฐกิจและวิถีชุมชนของท้องถิ่นที่หลากหลายได้

แม้ว่าบทความนี้ได้พยายามใช้กรอบการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบและแสดงให้เห็นความเหมือนและ/ หรือความแตกต่างระหว่างกรณีศึกษาของประเทศในด้านอิสระทางการคลังของการบริหารจัดการเก็บภาษี บทความนี้ยังมีข้อจำกัดในระเบียบวิธีการศึกษาอย่างน้อย 2 ประการดังต่อไปนี้

(1). บทความนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลักในการออกแบบ จัดเก็บ และวิเคราะห์ข้อมูลบนพื้นฐานของตัวแบบเชิงกระบวนการ (Process model) ที่อาจทำผลการศึกษามีความตรงภายใน (Internal validity) จำกัด กล่าวคือ ผลการวิจัยนี้ไม่สามารถระบุได้ถึงปัจจัยที่จะช่วยผลักดันหรือพัฒนาอิสระทางการคลังได้อย่างแท้จริง (Onwuegbuzie, 2003, pp. 71 - 72) ดังนั้นการวิจัยในอนาคตจึงควรออกแบบการวิจัยโดยใช้ตัวแบบเชิงเหตุเชิงผล (Causal model) ที่มุ่งค้นหาปัจจัยเหตุที่เชื่อมโยงไปสู่การมีอิสระทางการคลังได้อย่างแท้จริง เช่น การพัฒนาสถาบันทางการเงิน สภาพความเป็นเมือง ฯลฯ โดยอาจปรับใช้ตัวแบบการความเป็นอิสระทางการคลังของ Canavire-Bacarreza และคณะ (2017) เป็นพื้นฐานในการศึกษาเชิงปริมาณที่รวบรวมหลายประเทศ เข้ามาตัวอย่างขนาดใหญ่ได้ (Large-N)

(2). บทความนี้ใช้ภาษิป้ายและการโฆษณาเป็นตัวแทนการบริหารจัดเก็บภาษีซึ่งแม้ว่าภาษีนี้อาจเป็นภาษีมิแหล่งกำเนิดในท้องถิ่นและ อปท. มีอำนาจจัดเก็บภาษีเอง แต่การพิจารณาภาษิป้ายและการโฆษณาจากเพียงฐานของป้ายและกิจกรรมการส่งเสริมการขายที่จับต้องได้อาจยังไม่ครอบคลุมสื่อโฆษณาในปัจจุบันที่บริษัทห้างร้านจำนวนมากลงสื่อโฆษณาในอินเทอร์เน็ตหรือเว็บไซต์สังคมต่าง ๆ เช่น Facebook Twitter Instagram เป็นต้น ทำให้บทความนี้มีข้อจำกัดเกี่ยวกับองค์ความคิด (Construct validity) (Onwuegbuzie et al., 2007, p. 299) และการสุ่มตัวอย่างตามทฤษฎี (Theoretical sampling) ยังไม่ครบถ้วน (Van de Ven, 2007, pp. 179 - 181) การวิจัยในอนาคตควรศึกษาวิจัยการจัดเก็บภาษิป้ายและการโฆษณาในสื่อออนไลน์เหล่านี้ด้วยเช่นกัน

เอกสารอ้างอิง

กิตติยา พรหมจันทร์. (2555). ปัญหาการควบคุมการติดตั้งป้าย: ศึกษากรณีการใช้มาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียม. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ฉัตรศิราช ลาภวิงศ์. (2559). ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณา. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

Andersson, K. P. (2011). Commentary - responding to “A new look at comparative public administration: Trends in research and an agenda for the future.”. *Public Administration Review*, 71(6), 821 - 830. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/261965054_Commentary_-_Responding_to_A_New_Look_at_Comparative_Public_Administration_Trends_in_Research_and_an_Agenda_for_the_Future.

Asia-Pacific SDG Partnership, United Nations of Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNEPAP). (2020). *Country Comparison*. Retrieved from <https://data.unescap.org/data-analysis/country-comparison>.

Bertelli, A. M., Hassan, M., Honig, D., Rogger, D., and Williams, M. J. (2020). An agenda for the study of public administration in developing countries. *Governance*, 33(4). 735 - 748. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/gove.12520>.

Brinkerhoff, D. W., and Wetterberg, A. (2013). Performance - based public management reforms: Experience and emerging lessons from service delivery improvement in Indonesia. *International Review of Administrative Sciences*, 79(3), 433 - 457. Retrieved from <https://doi.org/10.1177/0020852313491059>.

- Brix, H. P. (2004). Managing tax expenditures: Policy options. In *Tax expenditures - shedding light on government spending through the tax system: Lessons from developed and transition economies* (Brix, H. P., Valenduc C., and Swift, Z. L., eds.), Washington, D.C: The World Bank, 227 - 233.
- Canavire - Bacarreza, G., Martinez - Vazquez, J., and Yedgenov, B. (2017). Reexamining the determinants of fiscal decentralization: what is the role of geography?. *Journal of Economic Geography*, 17(6), 1209 - 1249. Retrieved from <https://doi.org/10.1093/jeg/lbw032>.
- Clark, G. L. (2010). A theory of local autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), 195 - 208. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.1984.tb01448.x>.
- Code of the City of Malabon 2016 (Section 3Z.01)*. (2020) Retrieved from <http://malabon.gov.ph/wp-content/uploads/2017/08/revenue-code-malabon.pdf>.
- Dhirathiti, N. S. (2019). Co - production and the provision of lifelong learning policy for elderly people in Thailand. *Public Management Review*, 21(7), 1011 - 1028. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1540723>.
- Ebel, R. D., and Peteri, G. (2007). *The Kosovo decentralization: Briefing book*. Budapest: Open Society Institute Retrieved from <https://core.ac.uk/download/pdf/20539299.pdf>.
- Fisher, R. C. (2007). *State and local public finance*. New York: Routledge.

- Gerring, J. (2012). *Social science methodology: A unified framework*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- _____. (2017). *Case study research: Principles and practices*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Harguindéguy, J. B. P., Cole, A., and Pasquier, R. (2019). The variety of decentralization indexes: A review of the literature. *Regional and Federal Studies*, 31, 1 - 24. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/13597566.2019.1566126>.
- Hill, M., and Hupe, P. (2002). *Implementing public policy*. Thousand Oaks, California: Sage Publications Ltd.
- Hooghe, L., and Marks, G. (2016). *Community, Scale, And regional governance: A postfunctionalist theory of governance (Volume II)*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., Osterkatz, S. C., Niedzwiecki, S., and Shair - Rosenfield, S. (2016). *Measuring regional authority: A postfunctionalist theory of governance (Volume I)*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Kelekar, U. (2012). Do local government units (LGUS) interact fiscally while providing health services in the Philippines?. *World Medical and Health Policy*, 4(2), 1 - 33. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1515/1948-4682.1233>.
- Kettl, D. F. (2005). *The global public management revolution*. Washington, D.C: Brookings Institute Press.

- Ladner, A., Keuffer, N., and Baldersheim, H. (2016). Measuring local autonomy in 39 countries (1990 - 2014). *Regional and Federal Studies*, 26(3), 321 - 357. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911>.
- Leech, N. L., and Onwuegbuzie, A. J. (2007). An array of qualitative data analysis tools: A call for data analysis triangulation. *School Psychology Quarterly*, 22(4), 557 - 584. Retrieved from <https://doi.org/10.1037/1045-3830.22.4.557>.
- _____. (2008). Qualitative data analysis: A compendium of techniques and a framework for selection for school psychology research and beyond. *School Psychology Quarterly*, 23(4), 587 - 604. Retrieved from <https://doi.org/10.1037/1045-3830.23.4.587>.
- Lewis, B. (2013). Local government capital spending in Indonesia: Impact of intergovernmental fiscal transfers. *Public Budgeting and Finance*, 33(1), 76 - 94. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2013.12002.x>.
- Mahakanjana, C. (2018). Local elections after decentralization in Thailand: Lessons learned. *Thai Journal of Public Administration*, 16(1), 5 - 44.
- March, J. G. (1991). Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science*, 2(1), 71 - 87.
- Miles, M. B., Huberman, M. A, and Saldana, J. (2014). Qualitative data analysis: A methods sourcebook. Thousand Oaks, California: Sage Publications Ltd.

- Mullins, D. R. (2007). Local budget process. In *Local Budgeting* (Shah, A., ed.), Washington, D.C: The World Bank, 213 - 264
- Musgrave, R. A. (1939). The nature of budget balance and the case for the capital budget. *The American Economic Review*, 29(2), 260 - 271.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120 - 1149. Retrieved from <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
- OECD. (2019). 2019 report world observatory on subnational government finance and investment - country profiles. Retrieved from https://www.sng-wofi.org/publications/2019_SNG-WOFI_REPORT_Key_Findings.pdf
- Onwuegbuzie, A. J. (2003). Expanding the framework of internal and external validity in quantitative research. *Research in the Schools*, 10(1), 7 - 89. Retrieved from <http://psycnet.apa.org/psycinfo/2004-11894-008>
- Onwuegbuzie, A. J., and Collins, K. M. (2007). A typology of mixed methods sampling designs in social science research. *The Qualitative Report*, 12(2), 281 - 316.
- Ostrom, V., and Ostrom, E. (2002). Public goods and public choice. In *Polycentricity and local public economies: Readings from the workshop in political theory and policy analysis* (McGinnis, M. D., ed), Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press. 77 - 103.

- Ragin, C. C. (2014). *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley, California: University of California Press.
- Rosen, H. S., and Gayer, T. (2008). *Public finance*. New York: McGraw - Hill.
- Schneider, A. (2003). Decentralization : Conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 38(3), 32 - 56.
- Singleton, R. A. J., and Straits, B. C. (2010). *Approaches to social research*. Thousand Oaks, California: Sage Publications Ltd.
- Solon, J. O. C., Fabella, R. V., and Capuno, J. J. (2009). Is Local development good politics? Local Development expenditures and the re - election of governors in the Philippines in the 1990s. *Asian Journal of Political Science*, 17(3), 265 - 284. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/02185370903403475>.
- Strauss, A., and Corbin, J. M. (1998). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. Thousand Oaks, California: Sage Publications Ltd.
- Sudhipongpracha, T., and Wongpredee, A. (2015). Disequalizing equalization grant: An assessment of the relationship between equalization grant and local fiscal capacity in northeast Thailand. *Asian Affairs: An American Review*, 42(1), 1 - 21. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/00927678.2015.999515>.
- _____. (2017). Fiscal decentralization in comparative perspective: An analysis of the

- intergovernmental grant systems in Indonesia and Thailand. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(3), 245 - 261. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/13876988.2016.1138659>
- Swift, Z. L., Brix, H. P., and Valenduc, C. (2004). Tax expenditures: General concept, Measurement, and overview of country practices. In *Tax expenditures - shedding light on government spending through the tax system: Lessons from developed and transition economies* (Brix, H. P., Valenduc C., and Swift, Z. L., eds.), Washington, D.C: The World Bank, 1 - 18.
- Taliercio, R. R. (2005). Subnational own - source revenue: Getting policy and administration right. In *East Asia decentralizes: Making local government work* (White, R. and Smoke, P., eds.), Washington, D.C: The World Bank, 107 - 128.
- The Global Taskforce of Local and Regional Governments. (2016). *Financing local and regional governments: The missing link in sustainable development finance*. Retrieved from <http://www.uclg-localfinance.org/sites/default/files/Booklet%20Financing%20Local%20and%20Regional%20Governments.pdf>.
- The minutes of the 38th regular session of the 16th Sangguniang Panlungson, City of general Sontos, Held at the Sangguniang Panlungson hall on Thursday, April 07, 2011. (2020)*. Retrieved from <http://www.spgensantos.ph/ordinance-06-series-of-2011/>

- UN World Population Prospects 2019. (2020). *Population data*. Retrieved from <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>.
- USAID. (2000). *Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook*. Washington, DC: Agency for International Development. Retrieved from https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnach300.pdf
- Van de Ven, A. (2007). *Engaged scholarship: A guide for organizational and social research*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Van de Walle, S., and Brans, M. (2018). Where comparative public administration and comparative public policy meet. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(1), 101 - 113. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1411006>
- White, R., and Smoke, P. (2005). East Asian decentralizes. In *East Asia decentralizations: Making local government work* (World Bank, ed.), Washington, D.C: The World Bank, 1 - 24.
- Wolman, H., and Page, E. (2002). Policy transfer among local governments: An information - theory approach. *Governance*, 15(4), 477 - 501.
- Wongpredee, A., and Sudhipongpracha, T. (2014). The politics of intergovernmental transfers in Northeast Thailand. *Journal of Developing Societies*, 30(3), 343 - 363. Retrieved from <https://doi.org/10.1177/0169796X14536974>.

- Yandri, P. (2017). The political geography of voters and political participation: Evidence from local election in Suburban Indonesia. *Indonesian Journal of Geography*, 49(1), 57 - 64. Retrieved from <https://doi.org/10.22146/ijg.11315>.
- Zhan, J. V. (2009). Undermining state capacity: Vertical and horizontal diffusions of fiscal power in China. *Asian Politics and Policy*, 1(3), 390 - 408.