



การเสริมสร้างประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อความเป็นเลิศในการจัดเก็บรายได้

ไพทัศน์ มาลา*
วิไลลักษณ์ เรืองสม**
วลัยพร ชินศรี***

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ คือ (1) เพื่อศึกษาโครงสร้างและกระบวนการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงข้อจำกัดในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวทางในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า โครงสร้างรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงแม้จะคิดเป็นสัดส่วนที่น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ประเภทอื่นๆ ก็ตาม ทว่าในภาพรวมแล้ว พบว่า ท้องถิ่นมีความพยายามในการจัดเก็บรายได้และประสบความสำเร็จในการจัดเก็บรายได้พอสมควร กล่าวคือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนจากรายได้ที่จัดเก็บเองในอัตราที่สูงขึ้นเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา และสามารถจัดเก็บรายได้ได้ตามเป้าหมายหรือประมาณการที่ตั้งไว้ โดยมีการออกแบบระบบกลไกในการจัดเก็บรายได้ที่เอื้อต่อการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในการชำระภาษีและการติดตามประเมินผลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้นมีศักยภาพในการจัดเก็บรายได้และมีความพยายามในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้บนพื้นฐานของข้อจำกัดต่างๆ ที่มีอยู่ สำหรับข้อจำกัดในการจัดเก็บภาษีนั้น พบว่า มีอย่างน้อย 4 ด้านด้วยกัน คือ ด้านการบริหารจัดการองค์กรที่ยังคงเป็นแบบอนุรักษ์นิยมในการจัดเก็บรายได้ ด้านภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่มีฐานภาษีแคบและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน ด้านบุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและขาดการพัฒนาทักษะความเชี่ยวชาญ และด้านการรับรู้ของประชาชนส่งผลต่อความยินดีที่จะจ่ายภาษี แนวทางในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ คือ ด้านการบริหาร

* อาจารย์, ดร., อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ จังหวัดปทุมธานี โครงการวิจัยภายใต้ทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ประจำปีงบประมาณ 2557

** อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ จังหวัดปทุมธานี

*** นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต (นโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ) มหาวิทยาลัยมหิดล



วารสารการเมืองการปกครอง

ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 กันยายน 2558 – กุมภาพันธ์ 2559 การบริหารจัดการ-การบริหารทรัพยากรมนุษย์-นโยบาย

องค์กรควรมีการใช้เทคโนโลยีและสารสนเทศเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ ด้านโครงสร้างและกฎระเบียบ ควรมีการปรับปรุงกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ด้านฐานภาษีควรมีฐานภาษีเพิ่มขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ด้านบุคลากรต้องมีความรู้ความสามารถและมีความรับผิดชอบที่สูงยิ่ง และด้านประชาชนควรประชาสัมพันธ์ให้เกิดความตระหนักและยินดีที่จะจ่ายภาษี

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ การกระจายอำนาจทางการคลัง/ การจัดเก็บรายได้

Enchaining Effectiveness in Revenue Collections of Local Authorities

Titus Mala^{*}

Wilailuk Ruangsom^{**}

Walaiporn Chinnasri^{***}

Abstract

The objectives of this research are 1) to study structure and processes of revenues collections of the authorities, 2) to study and analyze the limitations of revenues collections of the authorities, and 3) to study and analyze guideline for enhancing effectiveness of the authorities toward revenues collections. The research findings were as follows: The findings found that although the authorities' revenues collections created the lowest revenue compared to other revenues that have collected by the authorities. The authorities have put effort and success in collecting the revenue at some points. For example, the ratio of revenue collected by the authorities themselves are quite high when comparing with total revenue, and be able to collect the revenue as target or estimated amount. By designed mechanism of collecting the revenue that helped creates creditability of tax payers and to monitor the evaluation of the authority. This implied that the local authorities mentioned above are competent in revenues collections, and have effort to enhance their effectiveness in order to collect the revenue under limitations that they have to manage. For limitations, the finding found that there are at least four limitations. These limitations are 1)

^{*} Lecturer, Dr., Lecturer of Public Administration Program at Valaya Alongkorn Rajabhat University

^{**} Lecturer of Public Administration Program at Valaya Alongkorn Rajabhat University

^{***} Lecturer of Public Administration Program at Valaya Alongkorn Rajabhat University



organizational administrative issue that revenue collections are still conservative, 2) taxes or service charges issue that tax base is quite narrow and not align with current economic situation, 3) officer issue that limited and lack of developing expert skills, and 4) awareness of people on willingness to pay taxes. The solutions to an improvement of revenues collection were, in the aspect of organizational management, there should be information technology used to increase the efficiency of revenues collections. Regarding structure and rules, there should be some improvements to make it compatible with the current situations. In the aspect of taxes bases, there should be some expansions in taxes bases. In the aspect of personnel, there should be increases in competencies and responsibilities. And, concerning the aspect of people, there should be announcements to make them realize the importance of taxes paying and yield the taxes.

Keywords: Local Authorities/ Fiscal Decentralization/ Revenues Collections

บทนำ

การกระจายอำนาจทางการคลังได้รับการยอมรับว่าเป็นแกนหลักของแนวคิดด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยสามารถใช้เป็นดัชนีชี้วัดถึงระดับความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประสบผลสำเร็จในการจัดทำบริการสาธารณะได้นั้น ย่อมต้องมีรายได้ที่เพียงพอไม่ว่าจะมาจากการจัดเก็บรายได้ในท้องถิ่นหรือได้รับการถ่ายโอนจากโอนจากรัฐบาลกลางก็ตาม (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2549; จรัส สุวรรณมาลา, 2541; สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2551; Shah, 2007) แต่การจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่นในปัจจุบันพบว่ายังส่งผลทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้มากยิ่งขึ้น ดังนั้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับกระบวนการกระจายอำนาจทางการคลังบนพื้นฐานของความเป็นอิสระ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความเป็นธรรม ความยืดหยุ่น และความรับผิดชอบทางการเมือง เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ (วลัยพร ชินศรี, 2556; ไพทักษณ์ มาลา, 2554; ไพทักษณ์ มาลา และคณะ, 2557) ทั้งนี้การเสริมสร้างประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความเป็นเลิศในการจัดเก็บรายได้จึงเป็นที่มาของการศึกษานี้และเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการสร้างสภาพแวดล้อมที่สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังที่ดีสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพัฒนากลไกที่ส่งผลต่อการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในการชำระภาษีและการติดตามประเมินผลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป



วัตถุประสงค์ของการวิจัย

จากการรวบรวมแนวคิด ทฤษฎี ได้แก่ แนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการคลัง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ และความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการปกครองตนเอง ภายใต้กรอบการศึกษา 4 ด้าน คือ การบริหารจัดการองค์กร ภาษีและค่าธรรมเนียม บุคลากร และด้านประชาชน คณะผู้วิจัยจึงกำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัย 3 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาโครงสร้างและกระบวนการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงข้อจำกัดในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวทางในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องการเสริมสร้างประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความ เป็นเลิศในด้านการจัดเก็บรายได้ คณะผู้วิจัยได้เลือกใช้วิธีการวิจัยแบบผสม (Mixed Research) ดังนี้

1. การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเริ่มจากการศึกษาเอกสารจากแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลัง ปัญหาการจัดเก็บรายได้ แนวทางในการเพิ่ม ประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ ศึกษาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้จาก ฐานข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลการจัดเก็บรายได้ จากท้องถิ่นที่ศึกษา จากนั้นจึงทำการการคัดเลือกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่เป็นพื้นที่ เป้าหมายที่ใช้ในการศึกษา จำนวน 4 แห่ง โดยพิจารณาจากองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด ปทุมธานีที่ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ ประจำปีงบประมาณ 2554 แล้วดำเนินการลงพื้นที่เก็บข้อมูลจากพื้นที่เป้าหมายที่ใช้ในการศึกษา จำนวน 4 แห่ง โดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกหรือสอบถามความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การสนทนาหรือการ จัดประชุมกลุ่มย่อย และการสังเกตการณ์

2. การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณจากแบบสอบถาม โดยสำรวจจากองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดในจังหวัดปทุมธานีจำนวน 37 แห่ง มีกลุ่มตัวอย่าง ทั้งจากฝ่ายผู้บริหารองค์กร ปลัดหรือรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้อำนวยการกองคลัง หรือเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ จำนวน 111 ราย แล้วนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ในเชิงสถิติโดยใช้ โปรแกรมสำเร็จรูปสำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์มาประมวลผลจาก โดยใช้สถิติพรรณนา ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ และค่าเฉลี่ย



โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะผู้วิจัยเลือกใช้พื้นที่ที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดปทุมธานี ประกอบด้วย (1) องค์การบริหารส่วนตำบลคลองหก อำเภอคลองหลวง (2) องค์การบริหารส่วนตำบลบึงบา อำเภอหนองเสือ (3) องค์การบริหารส่วนตำบลคลองสาม อำเภอคลองหลวง และ (4) องค์การบริหารส่วนตำบลบึงคำพร้อย อำเภอลำลูกกา ทั้งนี้มีโครงสร้างรายได้ในช่วงระยะเวลา 3 ปีย้อนหลัง ซึ่งได้แก่ปีงบประมาณ 2554, 2555 และ 2556 ผลการศึกษา พบว่าส่วนใหญ่แล้วมีประเภทรายได้ที่มาจากรายได้ที่รัฐจัดสรรให้และแบ่งให้ รองลงมาคือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ตามลำดับ ยกเว้นกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองสามที่รายได้จากการจัดเก็บเองมีสัดส่วนน้อยกว่ารายได้ประเภทอื่นๆ ทั้งนี้ในส่วนของรายได้ที่จัดเก็บเองของท้องถิ่นนั้นส่วนใหญ่ มาจากภาษีโรงเรือนและที่ดิน เนื่องจากภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีที่จัดเก็บจากสิ่งปลูกสร้างหรืออาคารพาณิชย์ต่างๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หากพื้นที่ท้องถิ่นใดมีลักษณะเป็นพื้นที่เศรษฐกิจหรือมีสถานประกอบการเป็นจำนวนมาก ท้องถิ่นนั้นก็มักจะสามารที่จะจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินได้มากเช่นเดียวกัน โดยโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในการศึกษาข้างต้นสามารถพิจารณาได้จากตารางดังนี้

ตารางที่ 2 รายได้จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามปีงบประมาณ

รายได้จัดเก็บเอง แต่ละประเภท	รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (บาท)		
	2554	2555	2556
1. องค์การบริหารส่วนตำบลคลองหก			
ก. หมวดภาษีอากร	7,312,218.59	5,338,454.87	12,918,024.36
(1) ภาษีโรงเรือนฯ	6,547,711.33	4,755,041.39	12,107,737.00
(2) ภาษีบำรุงท้องที่	536,451.06	402,182.48	402,034.36
(3) ภาษีป้าย	228,056.20	181,231.00	408,253.00
ข. หมวดค่าธรรมเนียม	1,072,611.50	1,104,542.00	1,696,510.90
ค. สาธารณูปโภค/ พาณิชย	4,396,755.00	3,070,251.66	3,226,835.00



วารสารการเมืองการปกครอง

ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 กันยายน 2558 – กุมภาพันธ์ 2559 การบริหารจัดการ-การบริหารทรัพยากรมนุษย์-นโยบาย

ง. หมวดรายได้อื่นๆ	320,848.83	529,679.11	461,271.38
รวมรายได้จัดเก็บเอง	13,102,434.00	10,042,928.00	18,476,242.00
2. องค์การบริหารส่วนตำบลบึงบา			
ก. หมวดภาษีอากร	938,899.58	627,399.57	707,794.32
(1) ภาษีโรงเรือนฯ	617,793.00	381,400.00	420,548.57
(2) ภาษีบำรุงท้องที่	290,147.12	216,876.57	255,965.75
(3) ภาษีป้าย	30,959.46	29,123.00	31,280.00
ข. หมวดค่าธรรมเนียม	298,485.00	451,679.00	1,712,254.63
ค. สาธารณูปโภค/พาณิชย์	1,023,738.00	1,006,373.00	1,161,760.00
ง. หมวดรายได้อื่นๆ	320,800.23	833,780.32	250,532.63
รวมรายได้จัดเก็บเอง	2,581,922.81	2,919,231.89	3,832,341.58
3. องค์การบริหารส่วนตำบลคลองสาม			
ก. หมวดภาษีอากร	4,726,755.84	3,759,442.02	4,957,527.57
(1) ภาษีโรงเรือนฯ	3,730,136.00	2,905,811.00	3,853,279.00
(2) ภาษีบำรุงท้องที่	206,842.84	187,005.02	185,370.57
(3) ภาษีป้าย	789,777.00	666,626.00	918,878.00
ข. หมวดค่าธรรมเนียม	2,240,745.98	1,220,339.60	2,371,236.40
ค. สาธารณูปโภค/พาณิชย์	6,619,555.00	5,120,635.00	5,773,375.00
ง. หมวดรายได้อื่นๆ	9,896,288.29	3,343,781.49	5,247,785.27
รวมรายได้จัดเก็บเอง	23,483,345.11	13,444,198.11	18,349,924.24



4. องค์การบริหารส่วนตำบลบึงคำพร้อย			
ก. หมวดภาษีอากร	16,129,813.57	14,239,891.94	22,414,420.13
(1) ภาษีโรงเรือนฯ	13,813,130.67	12,523,778.00	20,457,482.00
(2) ภาษีบำรุงท้องที่	294,812.50	200,750.04	225,986.13
(3) ภาษีป้าย	2,021,870.40	1,515,363.90	1,730,952.00
ข. หมวดค่าธรรมเนียม	4,550,814.50	4,373,960.05	4,839,445.60
ค. หมวดรายได้อื่นๆ	1,549,777.05	1,650,530.81	2,851,687.55
รวมรายได้จัดเก็บเอง	22,230,405.12	20,264,382.80	30,105,553.28

หากเปรียบเทียบสัดส่วนร้อยละของการเพิ่ม/ลด รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองจำนวน 3 ปี ย้อนหลังคือตั้งแต่ปีงบประมาณ 2554-2556 ของพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษารังนี้ สามารถได้ ดังต่อไปนี้

อบต.คลองหก ปี 2554 มีรายได้ที่จัดเก็บเองจำนวน 13.10 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 2.26 ปี 2555 จำนวน 10.04 ล้านบาท ลดลงจากเดิมร้อยละ 23.36 และปี 2556 มีรายได้ที่จัดเก็บเอง 18.48 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 84.06 ทั้งนี้หากเปรียบเทียบการเพิ่มขึ้นโดยรวม 3 ปีย้อนหลังพบว่ามีรายได้ที่จัดเก็บเองเพิ่มขึ้นปีละประมาณร้อยละ 20.99

อบต.บึงบา ปี 2554 มีรายได้ที่จัดเก็บเองจำนวน 2.58 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 24.04 ปี 2555 จำนวน 2.92 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 13.17 และปี 2556 จำนวน 3.83 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากเดิม 31.16 ทั้งนี้หากเปรียบเทียบการเพิ่มขึ้นโดยรวม 3 ปีย้อนหลังพบว่ามีรายได้ที่จัดเก็บเองเพิ่มขึ้นปีละประมาณร้อยละ 22.79

อบต.คลองสาม ปี 2554 มีรายได้ที่จัดเก็บเองจำนวน 23.48 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 46.84 ปี 2555 จำนวน 13.44 ล้านบาท ลดลงจากเดิมร้อยละ 42.76 และปี 2556 จำนวน 18.35 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากเดิม 36.90 ทั้งนี้หากเปรียบเทียบการเพิ่มขึ้นโดยรวม 3 ปีย้อนหลังพบว่ามีรายได้ที่จัดเก็บเองเพิ่มขึ้นปีละประมาณร้อยละ 13.66

อบต.บึงคำพร้อย ปี 2554 มีรายได้ที่จัดเก็บเองจำนวน 22.23 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 15.66 ปี 2555 จำนวน 20.26 ล้านบาท ลดลงจากเดิมร้อยละ 8.86 และปี 2556 จำนวน 30.11 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากเดิม 48.62 ทั้งนี้หากเปรียบเทียบการเพิ่มขึ้นโดยรวม 3 ปีย้อนหลังพบว่ามีรายได้ที่จัดเก็บเองเพิ่มขึ้นปีละประมาณร้อยละ 18.47



สะท้อนให้เห็นว่าแม้รายได้ที่จัดเก็บเองจะเป็นสัดส่วนที่น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ประเภทอื่นๆ ทว่าในภาพรวมนั้นถือว่ามีความพยายามในการจัดเก็บรายได้ที่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร กล่าวคือ เมื่อเปรียบเทียบการเพิ่มขึ้นของรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองในระยะเวลา 3 ปีย้อนหลังแล้ว ปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่ใช้ในการศึกษาทั้ง 4 แห่ง มีอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ประเภทจัดเก็บเองทุกองค์กร แม้ว่าในช่วงปลายปี 2554 จังหวัดปทุมธานีจะได้รับผลกระทบจากมหาอุทกภัยและส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นก็ตาม

โดยสรุปแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาทั้ง 4 แห่ง มีรายได้ที่จัดเก็บเองเพิ่มขึ้นปีละประมาณร้อยละ 18.97 ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานโดยทั่วไปย่อมสะท้อนให้เห็นว่ามีศักยภาพและความพยายามในการจัดเก็บรายได้ และแม้ท้องถิ่นบางแห่งจะเป็นท้องถิ่นขนาดเล็กอยู่ในเขตชนบท มีงบประมาณน้อย และมีมูลค่าของรายได้ที่จัดเก็บเองจำนวนน้อยก็ตาม ทว่าหากพิจารณาจากสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นของรายได้ที่จัดเก็บเองแล้วจะพบว่าท้องถิ่นขนาดเล็กอาจมีอัตราการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยสูงกว่าท้องถิ่นขนาดใหญ่ในชุมชนเมืองก็ได้

กระบวนการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษา พบว่า ท้องถิ่นได้มีการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการจัดเก็บภาษี นอกจากนี้ยังได้มีการแต่งตั้งบุคคลจากภายนอกองค์กรเข้าร่วมในกระบวนการจัดเก็บภาษี การพิจารณาค่ารายปีกรณีภาษีโรงเรือนและที่ดิน และการพิจารณาค่าร้อยละอุทธรณ์เกี่ยวกับภาษี เช่น นายอำเภอ ปลัดอำเภอ อุตสาหกรรมจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน รวมถึงราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่เข้าร่วมในการเป็นคณะกรรมการประเภทต่างๆ โดยก่อนถึงช่วงเวลาการดำเนินการจัดเก็บภาษีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการจัดเตรียมแบบพิมพ์ต่างๆ ให้ครบถ้วน การจัดทำคำสั่งในกรณีมีการเปลี่ยนแปลงพนักงานเจ้าหน้าที่ การจัดทำประกาศและออกหนังสือแจ้งเวียนให้ผู้เสียภาษีทราบล่วงหน้าเพื่อจะได้มายื่นแบบพิมพ์ภายในระยะเวลาที่กำหนด ขึ้นต่อไปคือขั้นตอนการซึ่งจะประกอบด้วยการจัดทำประกาศประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบล่วงหน้า การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเพื่อดำเนินการ การแจ้งให้ประชาชนผู้เสียภาษียื่นแบบแสดงรายการทรัพย์สิน รวมถึงการจัดทำแผ่นพับหรือประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ผู้เสียภาษีได้ทราบ

นอกจากการดำเนินการตามแผนการจัดเก็บภาษีแล้ว ท้องถิ่นยังได้มีโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการจัดเก็บภาษี ตัวอย่างเช่น โครงการการจัดประชุมอบรมทำความเข้าใจเกี่ยวกับการชำระภาษีแก่ประชาชนและผู้ประกอบการ โครงการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนด้านการจัดเก็บภาษี โครงการให้บริการล่วงหน้าก่อนเวลาทำการและการให้บริการในช่วงพักกลางวัน โครงการจัดให้มีกล่องและตู้รับฟังความคิดเห็นจาก

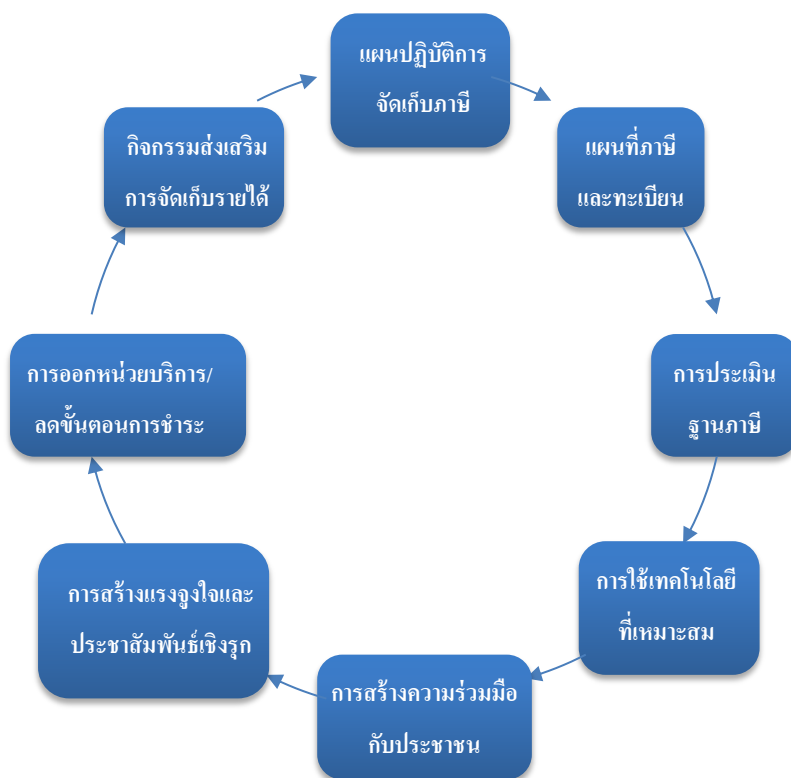


ประชาชน โครงการนายกฯ คุยกับประชาชน โครงการคืนกำไรสู่สาธารณะ โครงการประชาสัมพันธ์ การชำระภาษีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ โครงการปรับปรุงแผนที่ภาษีและทะเบียน ทรัพย์สิน โครงการพัฒนาระบบการจัดเก็บรายได้ รวมถึงบางแห่งได้มีการใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือ ในการจัดเก็บรายได้ เช่น โปรแกรมแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน LTAX3000 และ LTAXGIS และการใช้โปรแกรมสำเร็จรูปเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าน้ำประปา เป็นต้น

นอกจากนี้การที่ อบต.ให้ความสำคัญกับการลงพื้นที่สำรวจพื้นที่เพื่อประเมินฐานภาษีถือเป็น สิ่งสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสำรวจข้อมูลผู้เสียภาษีให้มี ความทันสมัยและป้องกันปัญหาการรั่วไหลของภาษี โดยข้อมูลจากการศึกษาจำนวนครั้งของการ ประเมินภาษีของ อบต. กลุ่มตัวอย่าง พบว่า ส่วนใหญ่มีการประเมินฐานภาษีเป็นประจำทุกปี จำนวน 32 แห่ง และไม่มีการประเมินฐานภาษีจำนวน 5 แห่ง โดยเฉพาะ อบต. ที่มีการประเมินฐานภาษีส่วน ใหญ่ได้ประเมินฐานภาษีจำนวน 1 ครั้งต่อปี จำนวน 21 แห่ง รองลงมาคือประเมินฐานภาษี 2 ครั้งต่อ ปี และ 3 ครั้งต่อปี ตามลำดับ สำหรับผลการศึกษาด้านความจำเป็นในการนำแผนที่ภาษีมาใช้ในการ จัดเก็บรายได้นั้น จากกลุ่มตัวอย่างมีจำนวน 111 คน พบว่า ส่วนใหญ่เห็นว่ามีคามจำเป็นในการนำ แผนที่ภาษีมาใช้ในการจัดเก็บรายได้ โดยผู้อำนวยการกองคลังและเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ ตอบว่ามี ความจำเป็นมากถึงร้อยละ 96.6 รองลงมาคือผู้บริหารตอบว่ามีความจำเป็นร้อยละ 96.0 และปลัดหรือ รองปลัดฯร้อยละ 89.3 ตามลำดับ ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่าแผนที่ภาษีมีความจำเป็นใน กระบวนการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น

โดยสรุปแล้ว จากการศึกษาวิจัยกระบวนการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะผู้วิจัยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพยายามในการพัฒนากระบวนการจัดเก็บรายได้ ในประเด็นต่างๆ อันได้แก่ การจัดทำแผนปฏิบัติการจัดเก็บภาษี การจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียน ทรัพย์สิน การสำรวจและประเมินฐานภาษีอย่างต่อเนื่อง การใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเป็นเครื่องมือ ในการจัดเก็บ การสร้างความร่วมมือกับประชาชน การสร้างแรงจูงใจและประชาสัมพันธ์เชิงรุก การ ออกหน่วยบริการเคลื่อนที่ลดขั้นตอนในการชำระภาษี และการจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อส่งเสริม กระบวนการจัดเก็บรายได้ ดังต่อไปนี้

ภาพที่ 1 การพัฒนากระบวนการจัดเก็บรายได้



ข้อจำกัดที่นำไปสู่แนวทางการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้

ด้านการบริหารจัดการองค์กร ผู้บริหารท้องถิ่นคือผู้ที่มีบทบาทสำคัญทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการงานในท้องถิ่น ดังนั้น ผู้บริหารควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกคนในองค์กรได้เห็นถึงความสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนาการจัดเก็บรายได้ในเชิงรุก ไม่ว่าจะเป็นการให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน การนำเทคโนโลยีและระบบสารสนเทศมาใช้เป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ และที่สำคัญคือการให้ประชาชนได้เห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับการจ่ายภาษีเพื่อที่จะได้มีความยินดีหรือพึงพอใจที่จะจ่าย เพราะเชื่อมั่นว่าภาษีดังกล่าวจะกลับมาเป็นงบประมาณพัฒนาพื้นที่ได้อย่างเต็มศักยภาพ แต่การจ่ายภาษีบางประเภท เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดินในบางพื้นที่ที่มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการในพื้นที่เพื่อต่อรองขอลดหย่อนภาษี นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในเรื่องการประสานงานกับสำนักงานที่ดินในเขตพื้นที่ เนื่องจากในหลายกรณีมีการเปลี่ยนตัวผู้ครอบครองที่ดิน ซึ่งการขอข้อมูลดังกล่าวนี้ยังคงต้องอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้บริหารขององค์กรทั้งสองฝ่ายและต้องมีการใช้จ่ายในการขอข้อมูลในอัตราที่สูงอีกด้วย



ทั้งนี้จากการสำรวจข้อมูลด้านการบริหารจัดการองค์กร พบว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลมีข้อจำกัดในการจัดเก็บรายได้ ตามลำดับความสำคัญดังนี้ (1) การที่องค์กรขาดเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสมในการจัดเก็บรายได้ (2) การที่องค์กรขาดการประชาสัมพันธ์เชิงรุกในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการชำระภาษี (3) การที่องค์กรมีอุปกรณ์หรือเครื่องมือที่ไม่เพียงพอต่อการจัดเก็บรายได้ (4) องค์กรมีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการจัดเก็บรายได้ (5) วิสัยทัศน์และนโยบายของผู้บริหารส่งผลต่อการจัดเก็บรายได้ที่น้อยลงขององค์กร และ (6) การที่องค์กรมีการบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ที่ยังขาดความโปร่งใสตรวจสอบได้อย่างแท้จริง

ด้านภาษีและค่าธรรมเนียม โครงสร้างกฎระเบียบเกี่ยวกับภาษีและค่าธรรมเนียมส่งผลต่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะกฎระเบียบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังขาดความทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้าย จากผลการศึกษา พบว่า แต่ละประเภทยังมีข้อจำกัดคือ

ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นไปตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งกฎหมายมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 ปี 2543 กำหนดให้การตีราคาปานกลางของที่ดินอยู่ในรอบของปี 2521-2524 หรือเมื่อ 30 กว่าปีที่แล้ว (มาตรา 14) ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วถือว่ามี การตีราคาปานกลางของที่ดินในอัตราที่ต่ำและไม่เป็นไปตามสถานการณ์เศรษฐกิจในปัจจุบัน

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน จัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นโดยไม่ต้องเสียภาษีเป็นจำนวนมาก เช่น สถานที่ราชการต่างๆ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดในเรื่องของข้อมูลการทำธุรกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่ท้องถิ่นไม่มีข้อมูลที่ทันสมัย เนื่องจากยังคงเป็นอำนาจโดยตรงของราชการส่วนกลางอยู่

ภาษีป้าย การจัดเก็บภาษีป้ายนั้นอาศัยอำนาจตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน ที่มีป้ายคอมพิวเตอร์เพียงป้ายเดียวแต่สามารถโฆษณาสินค้าหรือข้อความได้หลากหลายประเภท แต่กระบวนการจัดเก็บภาษีในทางปฏิบัตินั้นเจ้าหน้าที่ยังเกิดข้อจำกัดในเรื่องของการตีความขนาดป้ายและภาษาที่ใช้โฆษณา ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายว่าครอบคลุมถึงป้ายโฆษณาดังกล่าวหรือไม่

นอกจากนี้แล้ว อำนาจในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นในปัจจุบันยังถือว่ามีความภาษีที่แคบ จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้สัดส่วนของรายได้ที่จัดเก็บเองมีอัตราส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมด ส่งผลต่อความเป็นอิสระและความเข้มแข็งด้านการคลังต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพราะข้อจำกัดดังกล่าวจะส่งผลทำให้ท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จำเป็นจะต้องพึ่งพาเงินภาษีและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล จากการวิจัย พบว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลมีข้อจำกัดในด้าน

การจัดเก็บรายได้ ตามลำดับความสำคัญดังนี้ (1) โครงสร้างภาษียังอาศัยฐานข้อมูลในอดีตไม่มีการปรับปรุงข้อมูลให้เป็นไปตามสถานการณ์ปัจจุบัน (2) กฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรมีความล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน (3) โครงสร้างภาษีและกฎระเบียบเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดเก็บรายได้ (4) องค์กรขาดโอกาสในการกำหนดโครงสร้างและกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีได้เอง (5) องค์กรไม่มีโอกาสในการกำหนดโครงสร้างและกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีได้เอง (6) ความแตกต่างระหว่างชุมชนเมืองกับชนบทมีผลต่อการจัดเก็บรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน (7) กฎระเบียบปัจจุบันเอื้อต่อการรั่วไหลของภาษีและค่าธรรมเนียม และ (8) การมีฐานภาษีแคบและขาดความยืดหยุ่น

ด้านบุคลากร ด้วยเหตุที่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและมักประสบปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและชำนาญเฉพาะด้าน ทั้งในด้านประสิทธิภาพ ทักษะ และการใช้ระบบสารสนเทศเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งเจ้าหน้าที่ด้านการจัดเก็บรายได้ที่ยังคงขาดแคลนสูง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะประสบปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณที่มีอัตราสูงอยู่แล้ว ซึ่งผลจากการวิจัยพบว่า อบต. ยังขาดแคลนบุคลากรและแก้ไขปัญหาด้วยการหยิบยืมเจ้าหน้าที่จากส่วนอื่นๆ เข้ามาช่วยในการจัดเก็บรายได้ ซึ่งผลที่ตามมาคือทำให้ท้องถิ่นขาดบุคลากรที่มีทักษะความชำนาญเฉพาะด้านและทำให้องค์กรขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงานจัดเก็บรายได้ และเจ้าหน้าที่ขาดแรงจูงใจในการทำงานด้านการจัดเก็บรายได้

จากการสำรวจข้อมูลด้านด้านบุคลากร พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีข้อจำกัดในด้านบุคลากร ตามลำดับความสำคัญดังนี้ (1) องค์กรมีบุคลากรด้านการจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอ (2) องค์กรของยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านการจัดเก็บรายได้ (3) องค์กรไม่มีการส่งเสริมให้บุคลากรด้านการจัดเก็บรายได้เข้ารับการฝึกอบรม (4) บุคลากรขาดความกระตือรือร้นและความตระหนักต่อหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ และ (5) บุคลากรให้ความสำคัญกับคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บรายได้น้อย

ด้านการรับรู้ของภาคประชาชน ในการเสิยภาษีนั้นประชาชนถือว่าเป็นผู้ที่มิบบทบาทสำคัญที่จะต้องมีความตระหนักในหน้าที่ที่จะต้องเสิยภาษีเพื่อพัฒนาท้องถิ่น และให้ท้องถิ่นจะนำเงินที่ได้จากการเสิยภาษีนั้นไปจัดทำเป็นงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะคืนสู่ประชาชนและส่วนรวม อย่างไรก็ตามการหลบเลี่ยงและหลบหลีกการชำระภาษียังถือเป็นปัญหาที่ส่งผลต่อการจัดเก็บภาษีที่ไม่ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

จากการสำรวจข้อมูลด้านประชาชน พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีข้อจำกัดในด้านประชาชน ตามลำดับความสำคัญดังนี้ (1) องค์กรขาดความร่วมมือจากประชาชนในการจ่ายภาษีและ



ค่าธรรมเนียม (2) ประชาชนมีการหลีกเลี่ยงหรือหลบหนีภาษีและค่าธรรมเนียม (3) ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในการจ่ายภาษีและค่าธรรมเนียม (4) ประชาชนปิดบังข้อเท็จจริงเกี่ยวกับภาษี และ (5) ประชาชนยังไม่เห็นคุณค่าและความสำคัญของการชำระภาษี

แนวทางในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาด้านแนวทางในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะผู้วิจัยได้พิจารณาโดยจำแนกออกเป็น 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารจัดการองค์กร ด้านภาษีและค่าธรรมเนียม ด้านบุคลากร และด้านการรับรู้ของภาคประชาชน โดยสรุปผลการศึกษาดังต่อไปนี้

ด้านการบริหารจัดการองค์กร พบว่า กลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญกับแนวทางในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ด้านการบริหารจัดการองค์กร ตามลำดับความสำคัญดังนี้ (1) การบริหารงานควรคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก (2) ควรมีการประชาสัมพันธ์การชำระภาษีในช่องทางที่หลากหลายและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและรับรู้ถึงการนำเงินจากภาษีและค่าธรรมเนียมไปใช้ประโยชน์ (3) ฝ่ายการเมืองควรมีนโยบายที่สนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนยินดีที่จะชำระภาษีและค่าธรรมเนียม (4) องค์กรควรมีนโยบายและแผนพัฒนารายได้ที่ชัดเจนในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ (5) องค์กรควรนำแผนที่ภาษีมาใช้ในกระบวนการจัดเก็บรายได้ (6) องค์กรจะต้องมีการปฏิบัติงานโดยเน้นความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ในกระบวนการจัดเก็บรายได้ (7) ฝ่ายการเมืองมีนโยบายในการลดหย่อนภาษีหรือค่าธรรมเนียม (8) องค์กรควรมีช่องทางที่หลากหลายในการชำระภาษีและมีความสะดวกรวดเร็ว (9) องค์กรควรส่งเสริมให้ทุกคนมาชำระภาษีด้วยการให้รางวัลหรือประกาศเกียรติคุณเพื่อเป็นการจูงใจ (10) องค์กรควรมีการบูรณาการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ (11) องค์กรควรมีวัสดุอุปกรณ์หรือเทคโนโลยีสารสนเทศที่เพียงพอต่อการจัดเก็บรายได้ (12) ผู้บริหารควรมีภาวะผู้นำแสดงบทบาทสำคัญในการจัดเก็บรายได้เสียภาษีหรือค่าธรรมเนียมเพื่อเป็นแบบอย่างแก่ประชาชนในท้องถิ่น และ (13) ควรมีการพัฒนากระบวนการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นด้วยการประกวดหรือการให้รางวัลด้านการจัดเก็บรายได้

ด้านภาษีและค่าธรรมเนียม พบว่า กลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญกับแนวทางในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ด้านภาษีและค่าธรรมเนียม ตามลำดับความสำคัญดังนี้ (1) ควรมีการปรับปรุงแหล่งรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมให้มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน (2) ควรมีภาษีที่เก็บจากผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสาธารณูปโภคในท้องถิ่น (3) องค์กรควรมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมภาษีที่ดินภาษีมรดกและภาษีเงินได้ (4) ควรมี



กระบวนการและขั้นตอนที่ง่ายไม่ซับซ้อนและเอื้ออำนวยต่อการจัดเก็บรายได้ และ (5) สถานที่ราชการที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรต้องจ่ายภาษีหรือค่าธรรมเนียม

ด้านบุคลากร พบว่า กลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญกับแนวทางในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ด้านบุคลากร ตามลำดับความสำคัญดังนี้ (1) เจ้าหน้าที่ด้านการจัดเก็บรายได้ควรมีโอกาสได้รับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะอย่างต่อเนื่อง (2) บุคลากรควรมีความรู้ความสามารถตรงกับสายงานที่ทำและมีความกระตือรือร้นในการทำงาน (3) องค์กรควรมีการจ้างลูกจ้างชั่วคราวเพื่อช่วยงานในช่วงการจัดเก็บรายได้ และ (4) บุคลากรควรมีจิตสำนึกในการให้บริการผู้เสียภาษีหรือค่าธรรมเนียม

ด้านการรับรู้ของภาคประชาชน พบว่า กลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญกับแนวทางในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ด้านการรับรู้ของภาคประชาชน ตามลำดับความสำคัญดังนี้ (1) องค์กรควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจในภาษีอากรเกี่ยวกับจำนวนเงินที่ต้องชำระขั้นตอนและบทลงโทษเพื่อให้ประชาชนยินยอมชำระภาษีอย่างถูกต้องครบถ้วน (2) องค์กรควรมีระบบติดตามตรวจสอบผู้ไม่เสียภาษีให้ถูกต้องครบถ้วน (3) ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กร และ (4) ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายเงินขององค์กร

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

1. นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีแผนพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้แล้ว องค์กรควรมีนโยบายที่ชัดเจนในการปรับปรุงเครื่องมือในการจัดเก็บภาษีที่ทันสมัยที่จะช่วยให้การจัดเก็บรายได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อาทิ การสำรวจและปรับปรุงระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินอย่างต่อเนื่อง การสร้างความพร้อมด้านระบบคอมพิวเตอร์เพื่อใช้ในการจัดเก็บข้อมูลเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม ในการปฏิบัติงาน ในขณะเดียวกันการปรับปรุงกระบวนการในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรก็มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบบการจัดเก็บรายได้ โดยองค์กรควรมีการลดขั้นตอน ระยะเวลา และอำนวยความสะดวกในการติดต่อชำระเสียภาษี เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานและสร้างความประทับใจแก่ประชาชนผู้เสียภาษี

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรขยายฐานรายได้จากหมวดค่าธรรมเนียมและค่าบริการที่เกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นเอง เพราะนอกจากจะเป็นเพิ่มรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองแล้ว ยังมีผลผูกพันกับความรับผิดชอบที่สูงยิ่งของท้องถิ่นที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะที่ดี เพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนอีกด้วย



3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการออกสำรวจทรัพย์สินที่อยู่ในพื้นที่ที่อยู่ในข่ายที่จะต้องเสียภาษีหรือค่าธรรมเนียมให้มีความถูกต้องและทันสมัยอยู่เสมอ เช่น หอพัก ร้านค้า กิจการโรงงาน และสถานประกอบการในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีภาษีโรงเรือนและที่ดินซึ่งจะต้องพิจารณาความครบถ้วนของข้อมูลทรัพย์สินที่ผู้ประกอบการแจ้งมา เพื่อที่จะได้พิจารณาถึงค่ารายปี ค่าภาษี อย่างเป็นธรรมและตรวจสอบได้ และเมื่อทำการสำรวจแล้วต้องแจ้งให้ผู้เสียภาษีหรือค่าธรรมเนียมได้รับทราบเพื่อเสียภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ รวมทั้งแจ้งการประเมินภาษี การรับชำระภาษี และการติดตามเร่งรัดภาษีซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดให้บุคลากรด้านการจัดเก็บรายได้ได้รับการอบรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับหน่วยงานภายนอกอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ความชำนาญ ทำให้เกิดการปรับทัศนคติที่ดีในด้านการให้บริการการจัดเก็บรายได้ และยังเป็นการสร้างแรงจูงใจหรือขวัญกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน ทำให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมีความผูกพันที่ดีต่อการปฏิบัติงานขององค์กรต่อไป จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การจัดเก็บรายได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นมืออาชีพมากยิ่งขึ้น

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสร้างให้ประชาชนเกิดความตระหนักถึงความสำคัญของการเสียภาษี โดยพิสูจน์ให้ประชาชนความเห็นถึงความสำคัญของการชำระภาษีและค่าธรรมเนียมว่านำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมอย่างไร และการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณของท้องถิ่นให้มากที่สุด รวมถึงการให้ความสำคัญกับการบริหารงานท้องถิ่นในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือกับภาคประชาชน ตลอดจนการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง อันจะส่งผลต่อความยินดีที่จะจ่ายภาษีของประชาชนด้วย

6. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนหรือผู้ประกอบการชำระภาษีอย่างถูกต้องและตรงเวลา เช่น การมอบใบประกาศ โล่ประกาศเกียรติคุณ หรือการให้รางวัลตอบแทนเชิงบวก (โดยไม่ขัดต่อระเบียบ) เพื่อเป็นเกียรติและเป็นการยกย่องชื่นชมผู้ที่ให้ความร่วมมือในการชำระภาษีอย่างครบถ้วนและตรงต่อเวลาอย่างสม่ำเสมอ อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารหรือความรู้ด้านการชำระภาษีที่หลากหลายรูปแบบและเข้าถึงประชาชน เช่น วิทยุกระจายเสียง ระบบอินเตอร์เน็ต ผ่านเสียงตามสายหรือหอกระจายข่าว เสียงไร้สาย แผ่นพับ เว็บไซต์ ป้ายประชาสัมพันธ์ ป้ายไว้นิคม การออกหน่วยเคลื่อนที่ และสร้างการมีส่วนร่วมผ่านทางประชาชน ผู้นำชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาท้องถิ่น และองค์กรชุมชน ในการเข้ามามีบทบาทในกระบวนการจัดเก็บภาษีและช่วยเหลือท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษี ทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งนอกจากจะทำให้การจัดเก็บรายได้เกิดความครอบคลุมทั่วถึงแล้วยัง



เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน อีกทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากท้องถิ่นมีจำนวนบุคลากรด้านการจัดเก็บภาษีที่มีอยู่อย่างจำกัด อีกด้วย

7. หน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ การมอบเงินรางวัลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศในการจัดเก็บรายได้ โดยอาจพิจารณาจากการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมด เปรียบเทียบจำนวนและสัดส่วนของรายได้ที่จัดเก็บเองระหว่างปีงบประมาณ ความสามารถจัดเก็บรายได้ตามเป้าหมายหรือการประมาณการที่ตั้งไว้ในแผนการจัดเก็บรายได้ และความพยายามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกแบบระบบกลไกภายในหรือการจัดโครงการและกิจกรรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ที่เอื้อต่อการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในการชำระภาษี

8. นโยบายการกระจายอำนาจควรเพิ่มประเภทของภาษีและค่าธรรมเนียมที่ท้องถิ่นได้จัดเก็บได้ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่ท้องถิ่นจะต้องรับมือกับการเคลื่อนย้ายของทุนและแรงงานเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ควรขยายฐานภาษีและเร่งรัดการออกกฎหมาย อันได้แก่ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีมรดก ภาษีทรัพย์สิน หรือภาษีการบริโภคอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นหรือมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้เนื่องจากผลของการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพยายามในการจัดเก็บรายได้ตามกำลังความสามารถ ส่วนการที่รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีสัดส่วนที่น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ประเภทอื่นนั้น มิได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพหรือมีความอ่อนแอในกระบวนการจัดเก็บรายได้แต่อย่างใด หากแต่เกิดจากนโยบายของรัฐเองที่มีความอ่อนแอต่อการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งส่งผลต่อการที่ท้องถิ่นมีฐานภาษีที่แคบและยังขาดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีที่สำคัญ

บทสรุปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจทางการคลัง

แม้โครงสร้างรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะคิดเป็นสัดส่วนที่น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ประเภทอื่นๆ ก็ตาม ทว่าในภาพรวมแล้วผลการศึกษาครั้งนี้ พบว่า ท้องถิ่นมีความพยายามในการจัดเก็บรายได้และประสบความสำเร็จในการจัดเก็บรายได้พอสมควร กล่าวคือ การที่ท้องถิ่นมีสัดส่วนจากรายได้ที่จัดเก็บเองในอัตราที่สูงเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมด และสามารถจัดเก็บรายได้ได้ตามเป้าหมายหรือประมาณการที่ตั้งไว้ โดยมีการออกแบบระบบกลไกในการจัดเก็บรายได้ที่เอื้อต่อการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในการชำระภาษีและการติดตามประเมินผลการ



ทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้นมีศักยภาพในการจัดเก็บรายได้และมีความพยายามในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้บนพื้นฐานของข้อจำกัดต่างๆ ที่มีอยู่ ดังนั้นอาจเป็นการด่วนสรุปเกินไปที่จะอธิบายว่าการที่ท้องถิ่นจัดเก็บรายได้เองได้น้อยนั้นเป็นเพราะท้องถิ่นมีความอ่อนแอและขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ และนำเหตุผลดังกล่าวไปขยายความเพื่อบั่นทอนแนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลังของท้องถิ่น

ด้านกระบวนการจัดเก็บภาษีนั้น พบว่า ท้องถิ่นมีความพยายามในการปรับปรุงกระบวนการทำงานด้านการจัดเก็บภาษีภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ ที่มีอยู่ โดยหลายแห่งมีการริเริ่มการจัดทำแผนที่ภาษีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ มีการจัดทำแผนพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ประจำปีเพื่อให้การจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมชัดเจน เช่น การให้บริการชำระภาษีนอกสถานที่ การออกหน่วยบริการเคลื่อนที่เพื่อรับชำระภาษีในช่วงวันหยุดราชการ การร่วมมือกับผู้นำชุมชนในการจัดเก็บภาษี การประชาสัมพันธ์เชิงรุก ท้องถิ่นบางแห่งมีการลดขั้นตอนในการให้บริการชำระภาษี สร้างแรงจูงใจแก่ประชาชนในการชำระภาษีให้ตรงเวลา รวมทั้งการเปิดพื้นที่รับฟังความคิดเห็นจากผู้เสียภาษี

โดยสรุปแล้ว ผลการวิจัยนี้สะท้อนให้เห็นว่าปรากฏการณ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างรายได้ประเภทจัดเก็บเองน้อยกว่าประเภทอื่นๆ นั้น มิได้หมายความว่าท้องถิ่นมีความอ่อนแอทางการคลังหรือขาดประสิทธิภาพในกระบวนการจัดเก็บรายได้เสมอไป หากแต่เป็นผลสืบเนื่องจากความอ่อนแอของนโยบายด้านการกระจายอำนาจทางการคลังในปัจจุบันที่ยังไม่สามารถผลักดันอำนาจหน้าที่ในด้านการจัดเก็บรายได้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

จรัส สุวรรณมาลา. (2541). การปฏิรูปการคลังและการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น.

กรุงเทพฯ: สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2549). การคลังของท้องถิ่น: รวบรวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น.

กรุงเทพฯ: พี เอ ลีฟวิ่ง.

ไพฑูรย์ มาลา. (2554). การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน. วไลยอลงกรณ์ปริทัศน์. ปีที่ 1

ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม): 29-50.



วารสารการเมืองการปกครอง

ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 กันยายน 2558 – กุมภาพันธ์ 2559 การบริหารจัดการ-การบริหารทรัพยากรมนุษย์-นโยบาย

- ไททัศน์ มาลา, วลัยพร ชินศรี และวิไลลักษณ์ เรืองสม. (2557). การพัฒนาศักยภาพในการ
จัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน การประชุมวิชาการมนุษยศาสตร์และ
สังคมศาสตร์ระดับชาติและนานาชาติ ครั้งที่ 1 ณ KU HOME มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
หน้า 194-200.
- วลัยพร ชินศรี. (2556). การกระจายอำนาจทางการคลัง: มิติใหม่และสิ่งท้าทายต่อองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นไทย. รัฐสภาสาร. ปีที่ 61 ฉบับที่ 11: 72-102.
- วลัยพร ชินศรี, ไททัศน์ มาลา และวิไลลักษณ์ เรืองสม. (2557). การเสริมสร้างประสิทธิภาพของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความเป็นเลิศในการจัดเก็บรายได้. รายงานวิจัยเสนอต่อ
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- สกันซ์ วรรณวิวัฒนา. (2553). วิธีใหม่การพัฒนารายรับท้องถิ่นไทย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- Shah, Anwar. (2007). **PUBLIC SECTOR GOVERNANCE AND ACCOUNTABILITY
SERIES PARTICIPATORY BUDGETING.** Ed. Anwar Shah. Washington, DC:
World Bank.