

ปัญหาและแนวทางการปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษา
องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด

พระนครศรีอยุธยา

THE PROBLEMS AND GUIDELINE TO IMPROVE LOCAL TAX : CASE STUDY OF
PROVINCIAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION MUNICIPALITY AND SUB-
DISTRICT ADMINISTRATIVE ORGANIZATION IN PHRA NAKHON SI
AYUTTHAYA PROVINCE

วิชชุกร นาคธน *

Witchugon Nakthon

Received: June 06, 2019

Revised: June 18, 2019

Accepted: June 26, 2019

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์การวิจัยคือ 1) ศึกษาปัญหาการจัดเก็บภาษีและรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา 2) เสนอแนวทางการปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา วิธีการวิจัยใช้การวิจัยใช้การศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาได้แก่พื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผลการวิจัย พบว่า ปัญหาด้านรายได้จากการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดจากปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีซึ่งเพียงไม่ก็ประเภท ทำให้มีผลต่อปริมาณรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังล้าสมัยไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมและปัญหาวิธีการในการบริหารจัดการในการจัดเก็บภาษี ซึ่งพบว่าส่วนใหญ่ยังมีระบบการบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพ แนวทางแก้ไขควรมีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ให้มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสภาพ

* Pranakhon Si Ayutthaya Rajaphat University .

เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดจนดำเนินการปรับปรุงระบบและกลไกการตรวจสอบและกำกับดูแลให้การบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ : ภาษีท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล การปรับปรุง

ABSTRACT

The objectives of this research were: 1) Study problems of revenue and income collection under the management of provincial administrative organizations, municipalities and sub-district administrative organizations in Phranakhon Si Ayutthaya Province; and 2) Suggest guidelines for improving a revenue collection system for provincial administrative organizations, municipalities and sub-district administrative organizations in Phranakhon Si Ayutthaya Province. The instrument used for this qualitative research is an in-depth interview. The content analysis technique is used for data analysis. The study area is located in Phranakhon Si Ayutthaya Province. The results indicate that the problems of revenue and income collection under the management of provincial administrative organizations, municipalities and sub-district administrative organizations in Phranakhon Si Ayutthaya Province include ineffective revenue collection laws which have an impact on the amount of income earned; the laws concerned found not to keep pace with the economic and social changes; insufficient revenue collection systems; and a lack of fiscal self-reliance. The suggested guidelines are as follows: The laws concerning local maintenance revenue should be improved to be in accordance with the area and changing economic conditions. The effective systems and mechanisms for monitoring and supervising the fiscal administration under the management of local administrative organizations should be also improved.

Keywords: Local Revenue, Provincial Administrative Organization, Municipality, Sub-District Administrative Organization, Improvement.

1. บทนำ

การปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นให้เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นปัญหาสำคัญระดับชาติ ซึ่งมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทุกจังหวัด(ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) และมีความสำคัญในฐานะเป็นหน่วยงานหลักของรัฐ ที่กฎหมายกำหนดให้จัดทำภารกิจทั้งด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ทั้งในเขตเมืองซึ่งเป็นพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญของประเทศ และเขตชนบทซึ่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรม นอกจากนั้นยังมีการกิจตามนโยบายรัฐบาล ตลอดจนแก้ไขปัญหาต่างๆเป็นจำนวนมาก ของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบของตน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เพียงพอในการบริหารจัดการ ทำให้ไม่สามารถทำภารกิจให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนได้

รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งเป็น 5 ประเภทคือ ภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง ภาษีอากรที่ท้องถิ่นร่วมเก็บกับรัฐบาลกลาง (surcharge taxes) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน เงินกู้ยืมและเงินสะสม และรายได้อื่นๆของท้องถิ่น

1. ภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง แบ่งออกเป็น 4 ส่วนคือ (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากผู้เป็นเจ้าของโรงเรือนและที่ดินที่เป็นส่วนหนึ่งของโรงเรือน โดยคำนวณจากค่าเช่ารายปีในอัตราร้อยละ 12.5 โรงเรือนที่เจ้าของอยู่เองได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี (2) ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากผู้เป็นเจ้าของหรือครอบครองที่ดินส่วนที่ไม่ได้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยคำนวณจากราคาที่ดินในอัตราต่างๆ สุดแล้วแต่มูลค่าของที่ดิน เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะได้รับการยกเว้นส่วนหนึ่งของที่ดิน ซึ่งมีขนาดแตกต่างกันไปสุดแล้วแต่ว่าที่ดินดังกล่าวตั้งอยู่ในเขตปกครองท้องที่อะไร โดยได้รับการยกเว้นจำนวนน้อยในเขตเทศบาลนคร และมากสำหรับที่ดินนอกเขตเทศบาล (3) ภาษีป้ายเป็นภาษีที่เรียกเก็บจากป้ายที่เป็นรายชื่อของธุรกิจ เครื่องหมายการค้าหรือรูปสินค้าต่างๆ ทั้งที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการแจ้งความหรือในการโฆษณา โดยผู้เป็นเจ้าของป้ายเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี อัตราภาษีที่แตกต่างกันไปสุดแล้วแต่ขนาดของป้ายและภาษีที่ใช้ (4) อากรฆ่าสัตว์ เป็นภาษีเรียกเก็บในอัตราต่างๆ จากผู้ที่นำ โค กระบือ แพะ หมู และสัตว์อื่นๆ ตามที่ระบุไว้ในประกาศกระทรวง ไปฆ่าที่โรงฆ่าสัตว์ในเขตการปกครองท้องถิ่น

2. ภาษีอากรที่ท้องถิ่นร่วมเก็บกับรัฐบาลกลาง (surcharge taxes) กรณีของประเทศไทย รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดและบังคับใช้กับท้องถิ่นทุกประเภทและทุกขนาดพื้นที่ โดยหน่วยงานของรัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บและแบ่งให้กับท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด

3. เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน หมายถึง เงินเงินที่รัฐบาลจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดิน ตามหลักเกณฑ์การจัดสรร เงินอุดหนุนมี 2 ประเภทคือ เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งเป็นเงินอุดหนุนเพื่อใช้ดำเนินการตามโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานซึ่งรัฐบาลกลางจะอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเป็นกรณีพิเศษตามนโยบาย

4. เงินกู้ยืมและการใช้เงินสะสม ในกรณีที่ท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องใช้เงินเพื่อพัฒนาท้องถิ่น สามารถขอกู้ยืมเงินจากเงินกองทุนที่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีรายรับจากการรับฝากเงินสะสมจำนวนหนึ่งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถตั้งจ่ายจากเงินสะสมที่สูงเกินขีดกำหนด อันเป็นผลจากปัจจัยบางประการ เช่นจากการจัดเก็บภาษีได้เกินเป้าหมาย เป็นต้น

5. รายได้อื่นๆ ประกอบด้วยรายได้จากแหล่งต่อไปนี้ (1) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ เป็นรายได้ของท้องถิ่นที่ไม่ใช่ภาษีอากรเป็นการจัดเก็บจากบริการและการอนุญาต ที่ท้องถิ่นให้แก่ประชาชนในท้องที่โดยอาศัยฐานอำนาจจากกฎหมายต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พระราชบัญญัติการพนัน พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ เป็นต้น รายได้ประเภทนี้ประกอบด้วย เช่น ค่าธรรมเนียมเก็บขยะมูลฝอย ค่าใบอนุญาตประกอบการค้าที่ส่งคมรังเกียจ ค่าใบอนุญาตแต่งผมและใช้สถานที่แต่งผม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา เป็นต้น (2) รายได้จากทรัพย์สินและการประกอบกิจการของท้องถิ่น หมายถึงรายได้ที่เกิดจากการให้เช่าทรัพย์สินและดอกเบี้ยจากเงินสะสมในธนาคารเป็นสำคัญในกรณีที่ท้องถิ่นประกอบกิจการเทศพาณิชย์ท้องถิ่นก็จะมีรายได้จากกิจการเหล่านี้ เช่น ผลกำไรจากโรงรับจำนำ เป็นต้น

ปัจจุบันรายได้หลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากภาษีอากรที่ท้องถิ่นร่วมเก็บกับรัฐบาลกลาง (Surcharge Taxes) และเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินเป็นหลักโดยเฉลี่ยสูงกว่าร้อยละ 80 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการพึ่งพิงทางการคลังในระบบการคลังท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ (Phahol Koweint, 2014) ซึ่งในทางวิชาการด้านการคลัง ความเข้มแข็งทางการคลังหมายถึงสัดส่วนของความแตกต่างระหว่างขีดความสามารถในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความจำเป็นในการใช้จ่าย (Ladd, Helen F., and John Yinger, 1989 Miller and Gerald J, 2001) หมายถึงการหารายได้ด้วยตนเองอย่างเพียงพอสำหรับการทำภารกิจตามแผนงานและโครงการต่างๆ โดยไม่ต้องพึ่งพิงงบประมาณจากรัฐบาล

ในขณะที่รัฐบาลกลางมีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายงบประมาณในนโยบายสาธารณะสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ภายใต้การเปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Societies) ในสังคมไทยซึ่งเป็นปฏิกิริยากับ

รายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ขณะเดียวกัน ในระบบบริหารราชการแผ่นดินกลับพบว่า แม้ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่มุ่งเน้นให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง โดยให้มีการถ่ายโอน คน เงิน งานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ตลอดระยะเวลา 2 ทศวรรษที่ผ่านมา กลับพบว่าระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่ได้ลดขนาดลง ในทางตรงกันข้ามกลับพบว่าการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้การจัดสรรงบประมาณให้กับระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดอย่างยิ่ง เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินอย่างน้อย 1 ใน 3 ต้องถูกจัดสรรแบ่งปันให้กับระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (ในขณะที่ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีการขยายตัวจำนวนมากและแต่ละแห่งมีแนวโน้มขยายโครงสร้าง กรอบ อัตรากำลังและงบประมาณด้านการบริหารสูงมากขึ้นเช่นเดียวกัน)

นอกจากนั้น นโยบายรัฐบาลบางอย่างได้สร้างภาระทางการคลังให้กับท้องถิ่น เช่นการจ่าย เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพคนพิการ โครงการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยเป็นต้น (Achakorn Wongpreedee, 2012) ดังนั้นจึงคาดหมายได้ว่าระบบการคลังและงบประมาณท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะประสบปัญหาอย่างรุนแรงในอนาคต ซึ่งอาจกระทบต่อคุณภาพในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นอย่างมาก ภายใต้ข้อจำกัดของเงินอุดหนุนจากรัฐบาล สิ่งที่ควรพิจารณาและดำเนินการศึกษาอย่างเร่งด่วน คือการพึ่งตนเองทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการในการหารายได้จากทรัพย์สินและการประกอบกิจการของท้องถิ่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม รวมถึงการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็น มีการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ตลอดจนร่วมมือกับภาคเอกชนและประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาสาเหตุของปัญหาและศึกษาแนวทางการพัฒนาศักยภาพทางการคลังของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้พื้นที่จังหวัด พระนครศรีอยุธยาซึ่งเป็นจังหวัดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นกรณีศึกษา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดในปี 2559 จำนวน 691,641 ล้านบาทซึ่งสูงเป็นลำดับที่ 4 ของประเทศ โดยมาจากภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 84.6 อันดับที่ 2 คือ สาขาการขนส่ง การขายปลีก ร้อยละ 7.6 อันดับที่ 3 คือ สาขาบริการด้านอสังหาริมทรัพย์ ร้อยละ 1.4 รายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีของประชากรปี 2559 เท่ากับ 797,416 บาท (Phra Nakhon Si Ayutthaya Provincial Office. 2017) เมื่อพิจารณาจากศักยภาพทางเศรษฐกิจและสังคมพบว่า มีโอกาสในการเพิ่มศักยภาพทางการคลังของท้องถิ่นได้อีกมาก แต่อย่างไรก็ตามในภาพรวม องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาส่วนใหญ่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองทางการคลังได้ มีรายได้ที่มาจากการจัดเก็บเองในเกณฑ์ที่ต่ำ รายได้ส่วนใหญ่มาจากภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุนจาก

งบประมาณแผ่นดิน ทำให้ส่งผลกระทบต่อการจัดบริการสาธารณะไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนี้ (Witchugon Nakthon, 2016)

ตารางที่ 1 สัดส่วนของรายได้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลนครจัดเก็บ/
รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้

องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	รายได้จัดเก็บเอง	รัฐบาลจัดสรรให้	เงินอุดหนุน
องค์การบริหารส่วน จังหวัด	84,429,234 ร้อยละ 7.23	901,499,606	265,784,646
เทศบาลนคร พระนครศรีอยุธยา	23,628,352 ร้อยละ 5.54	185,464,321	241,309,433

ตารางที่ 2 สัดส่วนของรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บ/รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้กรณี
องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

อบต.	รายได้จัดเก็บเอง	รัฐบาลจัดสรรให้	เงินอุดหนุน
ท่าหลวง	162,213 ร้อยละ 0.79	9,654,655	10,823,721
คลองสระแก	3,482,489.17 ร้อยละ 17.55	10,835,346.02	9,009,065
บ้านกลึง	343,703.72 ร้อยละ 1.71	11,794,584	8,357,823
พระขาว	480,859.24 ร้อยละ 1.99	13,323,547	10,808,868
เกาะเกิด	336,239.63 ร้อยละ 1.91	10,995,004	๖,๖๐๓,๒๐๓
คลองน้อย	75,201.99 ร้อยละ 0.37	11,188,066	9,275,628

ตารางที่ 3 สัดส่วนของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ/รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้กรณี
เทศบาลตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

เทศบาลตำบล	รายได้ที่จัดเก็บเอง	รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้	เงินอุดหนุน
ท่าเรือ	2,867,787 ร้อยละ 2.49	37,447,473	77,634,851
ท่าหลวง	2,657,596 ร้อยละ 3.87	32,962,444	35,766,659
นครหลวง	2,269,363 ร้อยละ 3.65	32,962,444	29,287,918
อรัญญิก	5,330,779 ร้อยละ 11.66	29,733,430	16,001,762
บางซ้าย	304,898 ร้อยละ 0.72	29,733,430	12,483,013
บางบาล	304,898 ร้อยละ 0.37	43,296,838	39,024,222
มหาพรหมณ์	1,256,161 ร้อยละ 1.87	37,646,361	29,662,306

จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่ารายได้ที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจัดหามาได้เอง คิดเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก อีกทั้งไม่ปรากฏว่ามีการจัดหารายได้เองด้วยวิธีอื่น ไม่ว่าจะเป็นการประกอบกิจการเชิงพาณิชย์ หรือการดำเนินการในรูปแบบสหการ

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 ศึกษาปัญหาการจัดเก็บภาษีและการพัฒนารายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

2.2 แนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบการจัดเก็บภาษีและการพัฒนารายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อการพึ่งตนเองทางการคลังอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานระดับสูงด้านการคลังท้องถิ่น จำนวน 25 คนและวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาได้แก่พื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

4. สรุปผลการวิจัย

4.1 ปัญหาการจัดเก็บภาษีและการพัฒนารายได้ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาการจัดเก็บรายได้จากภาษีขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เกิดจากปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายที่ให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีเพียง 3 ประเภทคือ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและภาษีป้าย ซึ่งเป็นฐานภาษีที่แคบเกินไป ทำให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีงบประมาณไม่เพียงพอ ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่ปัจจุบันมีการเพิ่มบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในการดูแลประชาชนมากขึ้น นอกจากนั้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เช่นภาษีบำรุงท้องที่ที่ยังคงจัดเก็บโดยใช้อัตราของปี 2524 ซึ่งระยะเวลากว่า 30 ปี สภาพการณ์ต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปมากทำให้ท้องถิ่นส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เพียงพอกับการปฏิบัติการกิจตามที่กฎหมายกำหนด เช่นในส่วนของภาษีบำรุงท้องที่ ในท้องที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา สำหรับที่นา กฎหมายกำหนดให้จัดเก็บได้ในอัตราไร่ละ 5 บาท ที่สวนเก็บในอัตราไร่ละ 12.50 บาท (แต่ถ้าปล่อยให้เป็นที่ว่างเปล่าก็เก็บในอัตรา 25 บาท) ซึ่งเป็นอัตราตั้งแต่ปี 2524 แต่การปรับฐานภาษีเพิ่มอาจส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยเฉพาะเกษตรกรที่มีรายได้น้อย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถเพิ่มรายได้จากการเพิ่มภาษีอีกทั้งยังไม่มี การเพิ่มฐานภาษีประเภทต่างๆให้กว้างขึ้น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตชนบท ไม่สามารถเก็บภาษีป้ายและภาษีโรงเรือนได้อย่างเพียงพอ ปัญหาการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่การเกษตร รายได้ในส่วนนี้ (ซึ่งเป็นรายได้หลัก) จึงมีไม่มากนัก ส่วนภาษีป้ายมีน้อยมากเพราะส่วนใหญ่เป็นบ้านอยู่อาศัยมีร้านค้าเพียงไม่กี่ร้าน และส่วนใหญ่เป็นร้านค้าเล็กๆในหมู่บ้าน ซึ่งไม่สามารถเก็บภาษีได้ ทั้งนี้พบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีท้องถิ่นส่วนใหญ่มีผลบังคับใช้มา

เป็นเวลานาน และมีการปรับปรุงเพียงเล็กน้อยเช่นเช่นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 เป็นต้น

รายได้อื่นนอกจากภาษี ได้แก่ปัญหารายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ ซึ่งเป็นรายได้เพียงเล็กน้อย ซึ่งหากกรณีที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นไม่ใช่พื้นที่ธุรกิจ ไม่มีโรงงานอุตสาหกรรมหรือบริษัทห้างร้านท้องถิ่นนั้นก็ยิ่งได้ภาษีน้อยจนไม่เพียงพอกับการทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้

2) ปัญหาเกิดจากวิธีการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีไม่เหมาะสม เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนมีวิธีการการประเมินภาษีโรงเรือนที่ดำเนินการให้ตรงกับความเป็นจริงได้ยาก เนื่องจากระเบียบที่เกี่ยวข้องมีช่องว่างในทางปฏิบัติ ทำให้เกิดปัญหาด้านการตรวจสอบให้ตรงกับสภาพความเป็นจริง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลของผู้ประกอบการที่ถูกต้องชัดเจนได้ในทุกประเภทกิจการ จึงจำเป็นต้องใช้การผ่อนปรนกับผู้เสียภาษี ส่งผลให้รายได้จากการจัดเก็บทำได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย อีกทั้งเอื้อต่อการหลีกเลี่ยงภาษี หรือแม้กระทั่งการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผู้ประเมินกับผู้เสียภาษีได้โดยง่าย นอกจากนั้นเป็นปัญหาด้านการเมืองท้องถิ่น เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นบางส่วนเกรงว่าจะกระทบต่อฐานเสียงในการเลือกตั้ง การประเมินภาษีบางประเภทจึงต่ำกว่าที่ควรจะเป็นค่อนข้างมาก ปัญหาที่เกิดจากตัวเจ้าหน้าที่ที่จัดเก็บภาษี ขาดความรู้ความเข้าใจ ขาดการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยเช่นการใช้ระบบแผนที่ภาษีและสภาพปัญหาด้านการให้บริการเชิงรุกของเจ้าหน้าที่

3) ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายกรณีไม่ชำระภาษีที่กำหนดให้ท้องถิ่นต้องบังคับชำระหนี้ด้วยการยึดอายัดทรัพย์สินกับประชาชนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากลำบากในการปฏิบัติและเป็นการสร้างปัญหาให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมาก ปัญหาอีกประการหนึ่งคือปัญหาการค้างชำระภาษีซึ่งกรณีนี้กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นดำเนินการเร่งรัดไม่ให้มีภาษีค้างชำระโดยการให้ใช้มาตรการทางปกครองคือให้ท้องถิ่นดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระเพื่อมาหักเงินที่ค้างชำระ (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539) ในทางปฏิบัติ ดำเนินการได้ยากเป็นการสร้างปัญหาให้แก่ผู้ปฏิบัติค่อนข้างมาก และผู้ที่คุ้นเคยกับวิธีการลักษณะนี้ อาจเป็นการสร้างปัญหาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีความเสี่ยงในการเกิดข้อผิดพลาดให้กับผู้ปฏิบัติปัญหาสำคัญที่มี

ผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาค่อนข้างมาก ได้แก่ วิธีการในการบริหารจัดการในการจัดเก็บภาษีซึ่งพบว่าส่วนใหญ่ยังมีระบบการบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพทั้งในด้านการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวข้อง

4) ผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่ ยังขาดการดำเนินการในแผนงานหรือโครงการที่จะเป็นการสร้างรายได้ให้กับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะกิจการเชิงพาณิชย์ซึ่งกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบสามารถดำเนินการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการที่มีลักษณะเป็นโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือเป็นการต่อยอด หรือสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าหรือบริการในระดับท้องถิ่น โดยเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของประเทศ ยุทธศาสตร์ของจังหวัดหรือยุทธศาสตร์ที่มีการร่วมมือหรือร่วมทุนกับภาคเอกชนเช่นสภาหอการค้า สมาอุตสาหกรรม หรือการร่วมทุนกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในรูปสหการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมในการดำเนินการหลักคือองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีความพร้อมด้านงบประมาณ บุคลากรและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด

4.2 แนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบการจัดเก็บภาษีและการพัฒนารายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเพื่อการพึ่งตนเองทางการคลังอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน พบว่า

1) ควรปรับปรุงและแก้ไขโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนระหว่างระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ควรมีการทบทวนภารกิจการจัดบริการสาธารณะทั้งระบบว่าภารกิจใดควรเป็นหน้าที่ของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ภารกิจใดควรเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดให้ชัดเจน มิฉะนั้นในระยะยาวรัฐจะประสบปัญหาการจัดสรรงบประมาณให้กับท้องถิ่นอย่างมาก เนื่องจากจำเป็นต้องใช้ในการจัดบริการสาธารณะในส่วนของรัฐบาล ในขณะที่งบประมาณของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถพึ่งตนเองทางการคลังได้

2) ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคลังและงบประมาณท้องถิ่นทั้งระบบให้เกิดความชัดเจนและเป็นธรรม และทันสมัยสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยพิจารณาให้สอดคล้องกันระหว่างภารกิจและงบประมาณ นอกจากนี้ควรเร่งดำเนินการในรูปของประมวลกฎหมายการคลังและงบประมาณท้องถิ่น เพื่อให้มีการบริหารงานคลังและงบประมาณท้องถิ่นที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ

3) ปรับปรุงวิธีการเก็บภาษี อากรและรายได้อื่นๆของท้องถิ่นให้ทันสมัย และสะดวก รวดเร็วสำหรับประชาชน โดยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการดำเนินการ เช่นเดียวกับ ภาคเอกชน เพื่อเป็นการลดความผิดพลาดและขาดประสิทธิภาพของผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

4) รัฐบาลควรสนับสนุนและผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีแผนยุทธศาสตร์ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเชิงรุก ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดหารายได้ ในรูปของกิจการเชิง พาณิชย สหการ หรือความร่วมมือด้านการลงทุนร่วมกับภาคเอกชนให้มากขึ้น และลดการพึ่งพิง งบประมาณจากรัฐบาลลง ทั้งนี้ภายใต้กฎหมาย ระเบียบที่ยืดหยุ่น ผ่อนปรน ที่จะสามารถกระตุ้น หรือสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการในลักษณะดังกล่าว เช่นการนำหลักการ การบริหาร หรือสิทธิประโยชน์ต่างๆมาปรับใช้อย่างเหมาะสม นอกจากนั้นควรมีการปรับลดจำนวน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กโดยการควบรวมและยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลเพื่อลด งบประมาณรายจ่ายที่เป็นรายจ่ายประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณด้านบุคลากร

5. อภิปรายผลการวิจัย

ข้อค้นพบจากการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับงานวิจัยอื่นๆที่พบว่าพบว่ารายได้ทั้งหมดของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดหาเองได้นั้นค่อนข้างน้อยมากเมื่อเปรียบกับรายได้ของรัฐบาล จึงแสดงให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังพึ่งพาตนเองไม่ได้ในทางภาษีอากร ดังนั้น รัฐบาลควรมีการ กำหนดให้มีการเพิ่มอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรให้กับท้องถิ่นและต้องส่งเสริมขีดความสามารถในการ จัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น การกำหนดอำนาจในการจัดเก็บภาษีขององค์กร ปกครองท้องถิ่น ตามที่เป็นอยู่ในกฎหมายปัจจุบัน อยู่ในภาวะที่ไม่เป็นระบบ สับสน ไร้หลักการ และใน บางกรณีก็ไม่เหมาะสม (Raviwan Intha rawicha, 2017) ผลการศึกษาพบว่า โครงสร้างการคลังของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีข้อบกพร่อง การพึ่งตนเองทางการคลังมีค่อนข้างต่ำและประชาชนใน ท้องถิ่นมีการหลบเลี่ยงภาษี ค่อนข้างมาก ควรปรับปรุงสมรรถนะทางการคลังของท้องถิ่น แก้ไขกฎหมาย ที่ยังคงใช้อยู่หรือตรากฎหมายใหม่ จัดทำเกณฑ์การจัดสรรรายได้ใหม่พร้อมทั้งขยายฐานภาษีใหม่ ตลอดจนจัดการปัจจัยที่ส่งผลต่อการพึ่งตนเองทางการคลังและการหลบเลี่ยงภาษีของประชาชนใน ท้องถิ่น (Worapit Meemak, 2011) สะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยโดยรวมยัง ไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นเท่าที่ควรนัก รวมทั้งโครงการหรือกิจกรรมเพื่อการ พัฒนาอาจยังมีใช้กิจกรรมที่ก่อให้เกิดมูลค่าทวีคูณ (Multiplier effects) อย่างไรก็ดีตาม มีองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่เห็นถึงความสำคัญและดำเนินกิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นของตน

ตัวอย่างการนำกลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นไทยเช่น เทศบาลนครภูเก็ตได้มีการจัดผังเมืองและพัฒนาบริเวณชุมชนย่านเมืองเก่าเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นโดยเน้นการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมหรือกรณีสนามบินหรือท่าอากาศยานสุรินทร์ภักดี (Surin Royal Airport) ซึ่งเกิดจากความศรัทธาเริ่มของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ และเปิดให้บริการด้านการบินพาณิชย์เป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2545 ระบบโครงข่ายคมนาคมขนส่ง (logistics) และโครงการศูนย์กระจายสินค้าภาคใต้-ทุ่งสง (Cargo Distribution Center - Thungsong) เป็นโครงการที่เกิดขึ้นจากการนำเสนอของตัวแทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดนครศรีธรรมราช โครงการดังกล่าวเกิดขึ้นจากการส่งเสริมความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐรัฐวิสาหกิจ เอกชน และประชาสังคม โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ไขปัญหาด้านต้นทุนการขนส่ง ส่งเสริมให้อำเภอทุ่งสง เป็นศูนย์กลางการขนส่งสินค้าของภาคใต้เป็นต้น (Sikam Issrachiyos, 2016) กรณีที่น่าสนใจคือการพัฒนาของเทศบาลนครขอนแก่นในการพัฒนาเป็นนครไอซีที โดยการนำไอซีทีมาใช้ในการบริหารและพัฒนาจังหวัด การพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม การก้าวสู่ความเป็นเลิศของจังหวัด แบบมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและเอกชน ร่วมลงทุนกับเทศบาล (Apisak Pattanajak and Kultida Tuamsuk, 2016)

6. ข้อเสนอแนะ

6.1 ควรมีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ให้มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นภาษีโรงเรือนให้ทันสมัยและลดการใช้ดุลพินิจของผู้ประเมินให้น้อยลง ตลอดจนดำเนินการปรับปรุงระบบและกลไกการตรวจสอบและกำกับดูแลให้การบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยพัฒนาขีดความสามารถด้านการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีสมรรถนะทางการบริหารและการปฏิบัติงานแบบมืออาชีพ (Professional)

6.2 เพิ่มจำนวนประเภทภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเพิ่มขึ้นเช่นภาษีที่พักอาศัยภาษีสิ่งแวดล้อมและภาษีจากการท่องเที่ยวเป็นต้น

6.3 ดำเนินการปรับปรุงระบบและกลไกการตรวจสอบและกำกับดูแลให้การบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยพัฒนาขีดความสามารถด้านการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีสมรรถนะทางการบริหารและการปฏิบัติงานแบบมืออาชีพ (professional)

6.4 ปรับลดจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กโดยการควบรวมและยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลเพื่อลดงบประมาณรายจ่ายที่เป็นรายจ่ายประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณด้านบุคลากร

References

- Achakorn Wongpreedee. (2012). Local Fiscal Problems in Thailand: The Perceptions of Municipal Mayors. *Journal of Public and Private Management*, 2012.
- Apisak Pattanajak and Kultida Tuamsuk. (2016). *Factors for Policy Making on The Development of A Province Towards An ICT City*. Information Volume 23(2) (July-December).
- Daungmanee Lowakul.(2007). *Project to Study The Development of Budget System According to The Area Base*. Bangkok: Mister Copy (Thailand).
- Ladd, Helen F., and John Yinger,(1989). *America's Ailing Cities: Fiscal Health and The Design of Urban Policy*. (Baltimore, M.D.: Johns Hopkins University Press.
- Miller, Gerald J., (2001). *Fiscal Health in New Jersey's Largest Cities*, New York, N.J.: Cornwall Center.
- Saman Ngmsanit and Nares Jitsutjritwong. (2016). *Administration on Overlapping Area of Provincial Local Government Administrative Organization According to the Philosophy of Sufficiency.Economy*.Eastern Asia Journal (Social Science and Humanities). 6(2).
- Witchugon Nakthon.(2015). *Good Governance in fiscal administration of Local Administrative Organizations*. *Journal of Social Review* 4(1).(January-April).
- Worapit Meemak. (2011). *The Analysis of Fiscal Structure of Local Governments in Thailand*. *Journal of Management Sciences* 28(2)July - December 2011.