



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น”

โดย ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ

พฤศจิกายน 2559

(ร่าง) รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ“ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น”

คณะผู้วิจัย

1. ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
2. ดร.ชัยสิทธิ์ บุญยเนตร
3. ดร.ปภาภรณ์ ชุณหัชชราชัย
4. นายณรงค์ จุลเพชร

สังกัด

- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
กระทรวงการคลัง
กระทรวงการคลัง
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

รายละเอียดโครงการ

สัญญาเลขที่ RDG 5840028
ชื่อโครงการ (ไทย) ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น
ชื่อโครงการ (อังกฤษ) Efficiency of Local Administrative Revenue Generation.

หัวหน้าโครงการ

ชื่อ-สกุล นายดิเรก ปัทมสิริวัฒน์(ศาสตราจารย์)
ชื่อ-สกุล Mr.DirekPatmasirawat
คุณวุฒิ Ph.D., (Economics), University of Georgia, USA.
ตำแหน่ง ศาสตราจารย์
ที่อยู่ 22/73 หมู่ 2 ซอยเทศบาล 2 ถนนบางกรวย - ไทรน้อย ตำบลพิมลราช
อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี 11110
โทรศัพท์/โทรสาร 081-875-2429 โทรสาร 02-375-8842
E-mail direk.p@nida.ac.th

ชื่อนักวิจัยร่วมในโครงการ

ชื่อ-สกุล นายชัยสิทธิ์ บุญเนตร
ชื่อ-สกุล Mr. Chaiyasith Boonyanate
คุณวุฒิ Ph.D. (Economics), University of Dundee, UK.
ตำแหน่ง (ทางวิชาการ/ราชการ) เศรษฐกรชำนาญการ
หน่วยงาน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
ที่อยู่ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ถนนพระราม 6 อารีย์สัมพันธ์
สามเสนใน พญาไท กรุงเทพฯ
โทรศัพท์/โทรสาร 02-273-9020
E-mail chaiyasith@gmail.com

ชื่อ-สกุล นางสาวปภาภรณ์ ชุณหชัชราชัย
ชื่อ-สกุล Ms. Papaporn Chunhachatrachai
คุณวุฒิ Ph.D. LLM MM BBA
ตำแหน่ง เศรษฐกรชำนาญการพิเศษ
หน่วยงาน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
ที่อยู่ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ถนนพระราม 6 อารีย์สัมพันธ์
สามเสนใน พญาไท กรุงเทพฯ
โทรศัพท์/โทรสาร 02-273-9020
E-mail nuengchun@yahoo.com

ชื่อ-สกุล นาย ณรงค์ จุลเพชร
ชื่อ-สกุล Mr. Narong Junlaphet
คุณวุฒิ Master degree
ตำแหน่ง นักวิจัย
หน่วยงาน สถาบันวิจัยเศรษฐกิจและสังคม มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ที่อยู่ 110/1-4 ถ.ประชาชื่น เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ
โทรศัพท์ / โทรสาร 02-589-2371
E-mail narongwongwan@gmail.com

ลักษณะของงานวิจัย

เป็นงานวิจัยพื้นฐาน หรือใช้ประโยชน์เชิงวิชาการ

งบประมาณทั้งโครงการ 1,498,000 บาท

จาก สกว. 1,498,000 บาท

ระยะเวลาดำเนินงาน 12 เดือน

บทสรุปผู้บริหาร

รายงานการศึกษาเรื่อง “ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น” กำหนดจุดประสงค์เพื่อศึกษาสถานะการคลังท้องถิ่นไทย โดยเน้นหัวข้อการวัดประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ ศึกษาหน่วยงานท้องถิ่น 145 แห่ง ครอบคลุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 29 แห่ง เทศบาลนคร 10 แห่ง เทศบาลเมือง 30 แห่ง และเทศบาลตำบล 76 แห่ง ในช่วงปีงบประมาณ 2553-2558 เพื่อวัดความเปลี่ยนแปลงตามเวลา และความแตกต่างด้านการคลังตามแนวตั้งและแนวนอน พร้อมกับค้นหาหน่วยงานท้องถิ่นชั้นนำที่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ โดยประยุกต์ใช้แบบจำลองเศรษฐกิจ (stochastic production frontier) ต่อจากการศึกษาเชิงปริมาณคณะวิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ โดยการเยี่ยมชมหน่วยงานท้องถิ่น เพื่อสัมภาษณ์ผู้บริหารและหน่วยงานคลังท้องถิ่น สอบถามความพยายามขยายฐานรายได้ การออกข้อบัญญัติและมาตรการรณรงค์ด้านภาษีหรือค่าธรรมเนียม การจัดทำกิจกรรมพิเศษของท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจท้องถิ่น ส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยวซึ่งช่วยให้ท้องถิ่นจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นในระยะยาว

คุณลักษณะพิเศษของแบบจำลองเศรษฐกิจ stochastic frontier คือความสามารถค้นหาหน่วยงานชั้นนำ (วัดด้านผลผลิตหรือรายได้) ต่อจากนั้นการคำนวณค่าด้อยประสิทธิภาพ (โดยวัดจากส่วนต่างจากระดับแนวหน้า) นำมาจัดเรียงตามคะแนน

ผลการศึกษา ในส่วนแรกเป็นการวิเคราะห์สถานการณ์การคลังท้องถิ่น วัดจากรายได้ที่จัดเก็บเอง ได้ผลสรุปประเด็นสำคัญดังนี้

กรณีการจัดเก็บรายได้ของ อบจ. พบว่า อบจ. ทั้ง 29 แห่ง สามารถจัดเก็บรายได้เองเป็นเงิน 3,110 ล้านบาท คำนวณเป็นค่าเฉลี่ยเท่ากับ 107 ล้านบาทต่อแห่ง โดยพบว่ามียอดการเพิ่มขึ้นทุกปีระหว่างปี 2553-2558 แหล่งรายได้สำคัญของ อบจ. มาจากภาษีการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ภาษีผู้เข้าพักโรงแรม ภาษียาสูบ รองลงมาคือรายได้อันเกิดจากทรัพย์สิน (ดอกเบี้ยย) รายได้จากวิสาหกิจท้องถิ่น และรายได้เบ็ดเตล็ด

เกี่ยวกับความแตกต่างด้านการคลังในกลุ่ม อบจ. โดยคำนวณดัชนีจินี (Gini coefficient) สรุปได้ว่ามีความแตกต่างค่อนข้างสูง วัดด้วยค่าจินีเท่ากับ 0.46 นอกจากนี้ประยุกต์ใช้เทคนิคแยกองค์ประกอบ โดยเปรียบเทียบระหว่างภาค (between-province variation) พบว่าความแตกต่างคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 45 ในขณะที่ความแตกต่างภายในภาคเดียวกัน (within-variations) สามารถอธิบายได้ร้อยละ 55

การคำนวณดัชนีความด้อยประสิทธิภาพ จากแบบจำลองเศรษฐกิจ stochastic frontier สรุปว่า ค่าเฉลี่ยความด้อยประสิทธิภาพเท่ากับ 0.29 ซึ่งมีความหมายว่า มีศักยภาพของการเพิ่มรายได้ของ อบจ. ที่จัดเก็บเอง หากทุกหน่วยงานจัดเก็บอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 29 กล่าวคือ ค่าเฉลี่ยรายได้ที่จัดเก็บเองในปี 2558 เท่ากับ 107.4 ล้านบาท สามารถปรับเพิ่มเป็น 138.5 ล้านบาท

กรณีศึกษาของเทศบาลนคร พบว่า ความสามารถในการจัดเก็บรายได้เองของเทศบาลนคร 10 แห่งมีแนวโน้มสูงขึ้นร้อยละ 3.1 ต่อปี กล่าวคือรายได้ต่อหัว (ส่วนที่จัดเก็บเอง) ซึ่งเท่ากับ 1,510 บาทต่อหัว ในปี 2553 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 1,913 บาทต่อหัวในปี 2558 การวัดความแตกต่างของการจัดเก็บรายได้ในเทศบาลนครคำนวณด้วยดัชนี จีนิเท่ากับ 0.201 ซึ่งถือเป็นความเหลื่อมล้ำระดับปานกลาง เทศบาลนครที่เก็บรายได้น้อย (เปอร์เซนต์ไทม์ที่สิบ) จัดเก็บได้เท่ากับ 1,030 บาทต่อหัว ในขณะที่หน่วยงานชั้นนำ (เปอร์เซนต์ไทม์ที่เก้าสิบ) จัดเก็บได้เท่ากับ 2,722 บาทต่อหัว การศึกษาประสิทธิภาพ พบว่า ดัชนีประสิทธิภาพอยู่ที่ร้อยละ 85 อีกนัยหนึ่งคือมีค่าความด้อยประสิทธิภาพที่ 0.15 สะท้อนว่า หากทุกหน่วยงานเร่งรัดประสิทธิภาพ รายได้ที่จัดเก็บเองจะเพิ่มขึ้นจาก 1,913 บาทต่อรายหัว เป็น 2,200 บาทต่อหัว (ค่าสถิติในปี 2558)

กรณีศึกษาเทศบาลเมือง พบว่า เทศบาลเมืองสามารถจัดเก็บรายได้เองเพิ่มขึ้นจาก 853 บาทต่อหัวในปี 2553 เป็น 1,135 บาทต่อหัว ในปี 2558 คำนวณเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.6 ต่อปี ซึ่งถือว่าเป็นอัตราการเพิ่มที่น่าพอใจ การวัดความแตกต่างตามสูตรจีนิมีค่าเท่ากับ 0.31 ซึ่งถือว่าเป็นความเหลื่อมล้ำระดับปานกลาง เทศบาลเมืองที่เก็บรายได้น้อย (ค่าเปอร์เซนต์ไทม์ที่สิบ) จัดเก็บได้เท่ากับ 346 บาทต่อหัว ในขณะที่เทศบาลเมืองชั้นนำ (เปอร์เซนต์ไทม์ที่เก้าสิบ) จัดเก็บได้เท่ากับ 1,744 บาทต่อหัว จากการวิเคราะห์ดัชนีความด้อยประสิทธิภาพด้วยแบบจำลอง stochastic frontier สรุปได้ว่า เทศบาลเมืองมีศักยภาพที่จะจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 36 หากทุกหน่วยยกระดับประสิทธิภาพทัดเทียมกับขั้นแนวหน้า คือเพิ่มรายได้ จาก 1,135 บาทต่อหัว เป็น 1,544 บาทต่อหัว และรายได้รวม (29 แห่ง) จะเพิ่มขึ้นจาก 858 ล้านบาท เป็น 1,140 ล้านบาท (สถิติในปี 2558)

กรณีศึกษาเทศบาลตำบล จำนวน 76 แห่งจากทุกภูมิภาค ส่วนแรกวัดความเปลี่ยนแปลง สรุปได้ว่า รายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้นจาก 489 บาทในปี 2553 เป็น 689 บาทต่อหัว ในปี 2558 คำนวณเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นเท่ากับร้อยละ 5 ต่อปี ซึ่งถือว่าเป็นอัตราการเพิ่มที่น่าพอใจ และสะท้อนว่า หน่วยงานท้องถิ่นโดยรวมมีความตื่นตัวของการแสวงหารายได้เพิ่มขึ้น การศึกษาต่อไปเกี่ยวกับความแตกต่างตามแนวนอน พบว่ามีความเหลื่อมล้ำสูง คำนวณด้วยดัชนีจีนิเท่ากับ 0.4 วัดกลุ่มรายได้น้อย (ค่าเปอร์เซนต์ไทม์ที่สิบ) เท่ากับ 153 บาทต่อหัว ในขณะที่เทศบาลตำบลชั้นนำ (เปอร์เซนต์ไทม์ที่ 90) จัดเก็บได้เท่ากับ 1,257 บาทต่อหัว การคำนวณดัชนีความด้อยประสิทธิภาพด้วยแบบจำลอง stochastic frontier เท่ากับ 0.49 แสดงว่า เทศบาลตำบลมีศักยภาพในการเพิ่มรายได้ขึ้นถึงร้อยละ 49 หากทุกหน่วยงานปรับตัวจนถึงระดับประสิทธิภาพสูงสุด ผลกระทบต่อรายได้จะเพิ่มขึ้นจาก 689 บาทต่อหัว เป็น 1,027 บาทต่อหัว

การวิเคราะห์แบบผสม คณะวิจัยได้ใช้เทคนิคการวิจัยแบบผสมผสาน (mixed method) กล่าวคือ การใช้วิธีการเชิงคุณภาพต่อจากการใช้เทคนิคเชิงปริมาณ โดยตรวจเยี่ยมหน่วยงานท้องถิ่นซ้ำ โดยนัดพบผู้บริหารและเจ้าหน้าที่การคลัง เพื่อสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกในประเด็นต่างๆ เช่น การทำกิจกรรมในลักษณะพิเศษ นวัตกรรมหรือความคิดริเริ่ม การทำงานเชิงเครือข่ายความร่วมมือ (เช่น การวิจัยร่วมกับสถาบันส่งเสริมการวิจัย) มาตรการ

รณรงค์ให้ประชาชนเสียภาษีหรือค่าธรรมเนียม การทำกิจกรรมในลักษณะพิเศษที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่ ส่งเสริมเศรษฐกิจท้องถิ่นและส่งเสริมการจัดเก็บรายได้ในทางอ้อม

คณะวิจัยได้สรุปบทเรียนจากตัวอย่างท้องถิ่นชั้นนำหรือระดับประสิทธิภาพสูง เพื่อเป็นตัวอย่างการค้นคว้า ดูงานหรือการยกย่องดังต่อไปนี้

บทเรียนที่หนึ่ง พบข้อสังเกตว่าหน่วยงานท้องถิ่นชั้นนำมีความคิดริเริ่มจัดบริการสาธารณะใน ลักษณะพิเศษหรือแตกต่างจากหน่วยงานทั่วไป ส่งเสริมให้การจัดเก็บรายได้ของตนเองเพิ่มขึ้น

- **อบจ. ภูเก็ต** เป็นหน่วยงานระดับท้องถิ่นจำนวนน้อย ที่เป็นเจ้าของกิจการโรงพยาบาลที่ให้บริการ มาตรฐาน กล่าวคือ ได้ซื้อกิจการจากภาคเอกชนหลังช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ นับเป็น อบจ. แห่งแรกที่เข้า มาบริหารงานโรงพยาบาลเพื่อประโยชน์ของประชาชน และบรรเทาความแออัดของการใช้ โรงพยาบาลภาครัฐ แต่เนื่องจากการบริหารโรงพยาบาลจำเป็นต้องใช้ความรู้และทักษะสูง จึงขอ ความร่วมมือกับโรงพยาบาลกรุงเทพธนบุรี ให้เข้ามาบริหารภายในตามเงื่อนไข (โดย อบจ. ยังเป็น เจ้าของกิจการและเป็นผู้จัดซื้อจัดจ้างเวชภัณฑ์และเครื่องมือเครื่องใช้) และได้ร่วมเป็นภาคีเครือข่าย กับระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า กล่าวคือ การรับเงินอุดหนุนรายหัวตามจำนวนประชากรที่ใช้ สิทธิบัตรทอง (เรียกว่าเป็น CUP) มีประชากรที่จดทะเบียนรับบริการจากโรงพยาบาลของ อบจ. จำนวน 11,273 ราย การบริการครอบคลุมงานรักษาพยาบาล งานป้องกันโรคและส่งเสริมสุขภาพ งานฟื้นฟูสภาพร่างกายเชิงรุกและเชิงรับ โดยมีแพทย์เฉพาะทางประจำในด้านต่างๆ คือ เวชกรรม ทั่วไป อายุกรรม สูติรีเวช ศัลยกรรมทั่วไป ศัลยกรรมกระดูก กุมารเวชกรรม ไตเทียมและทันตกรรม เป็นต้น เป็นตัวอย่างการขยายบริการสาธารณะที่ทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากร ผู้รับบริการ (หมายเหตุ ในอีกด้านหนึ่ง อบจ. ภูเก็ตมีค่าใช้จ่ายการดำเนินงานเพิ่มขึ้นด้วย ดังนั้น การมีรายได้เพิ่มขึ้นมิได้แปลความว่ามีกำไร เพราะหลักการทำงานท้องถิ่นมิได้ยึดถือกำไรเป็นหลัก แต่ อาจจะกล่าวได้ว่า ประชาชนได้รับผลประโยชน์จากการลดความแออัดจากการใช้โรงพยาบาลของรัฐ ลดเวลาการเดินทาง สะดวก และเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของประชาชน)
- การพัฒนาท่าเทียบเรือ เพื่อการเดินทางท่องเที่ยวตามเกาะแก่งต่างๆ กรณี อบจ. ภูเก็ต ได้พัฒนาท่าเทียบ เรือ 2 แห่งที่อ่าวฉลอง และท่าเทียบเรือรัชฎา เพื่อให้บริการนักท่องเที่ยวที่ประสงค์เดินทางไปเที่ยวชม เกาะรอบจังหวัดภูเก็ต จากสถิติพบว่าในแต่ละวันมีนักท่องเที่ยวใช้บริการ 1,200 -1,700 คนทั้งนี้ ขึ้นอยู่ กับฤดูกาล ในปีงบประมาณ 2558 รายได้จากค่าบริการท่าเทียบเรือเท่ากับ 11,740,258 บาท
- **การพัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยวของ อบจ. สุพรรณบุรี** โครงการบึงฉวากเฉลิมพระเกียรติ โดย สภาพเดิมที่เป็นแหล่งกักเก็บน้ำ ซึ่งไม่ใช่เป็นจุดท่องเที่ยวหรือดูเหมือนไม่น่าสนใจ ให้กลายเป็นสถานที่

ท่องเที่ยวที่สำคัญของจังหวัดสุพรรณบุรี โดยลงทุนก่อสร้างอาคารพิพิธภัณฑสถานสัตว์น้ำ สร้างอุโมงค์ปลา ฉลามขนาดใหญ่ บ่อจระเข้ อุทยานผักพื้นบ้าน ศูนย์พัฒนาการจัดการสัตว์ป่า ฯลฯ กิจกรรมเหล่านี้เมื่อ ดำเนินการอย่างต่อเนื่องประกอบกับการประชาสัมพันธ์ทำให้นักท่องเที่ยวเข้าชมเป็นจำนวนมาก ตาม สถิติในปีงบประมาณ 2559 มีนักท่องเที่ยวเข้าชม 356,950 คนสร้างรายได้ให้ อบจ. สุพรรณบุรีกว่า 26,280,100 บาท

- **กรณีศึกษาเทศบาลนครภูเก็ต** ให้บริการกำจัดขยะ (โดยใช้เตาเผา) ซึ่งเป็นการบริการสาธารณะทั้ง จังหวัด โครงการนี้ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เดิมมีเตาเผา 1 แห่ง ต่อมาได้สร้างเพิ่มอีก 1 เตาเผาในปี 2556 ปัจจุบันพบว่า สามารถกำจัดขยะได้วันละ 700 ตัน โดยรับบริการจากทุกหน่วยงาน ค่าธรรมเนียมการเผา 530 บาทต่อตันสำหรับกรณีขยะทั่วไป ค่าธรรมเนียม 12 บาท/กิโลกรัม ในกรณี ขยะติดเชื้อ ทำให้เทศบาลนครภูเก็ตมีรายได้จากค่ากำจัดขยะด้วยเตาเผาสูงกว่า 81.3 ล้านบาท

บทเรียนที่สอง ความตั้งใจพัฒนารายได้ของท้องถิ่นโดยออกข้อบัญญัติการเก็บค่าธรรมเนียม มักจะมีความเข้าใจว่า นักการเมืองท้องถิ่นไม่ประสงค์ที่จะออกข้อบัญญัติการเก็บภาษีหรือการปรับค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น เนื่องจากเกรงว่าจะสูญเสียคะแนนนิยม ทั้งๆ ที่มีเหตุผลที่จะอธิบายกับประชาชนได้ว่า เมื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียม เพิ่มขึ้นท้องถิ่นสามารถนำรายได้ไปปรับปรุงบริการสาธารณะและเป็นผลประโยชน์ต่อประชาชนในท้ายที่สุด (ดีกว่า การจัดบริการที่ไม่พอเพียงหรือด้อยคุณภาพ) คณะวิจัยพบหลักฐานว่า

- อบจ. สุราษฎร์ธานี อบจ. ภูเก็ต และ เครือข่าย อบจ. ทั้งหมดในภาคใต้ ได้ร่วมมือกันออกข้อบัญญัติ จัดเก็บภาษีการขายน้ำมันเชื้อเพลิง (4.54 สตางค์ต่อลิตร) เพื่อให้ประชาชนและร้านค้ายอมรับ อบจ. ได้จัดประชุมสัมมนา โดยเชิญผู้ประกอบการ (สถานบริการน้ำมัน) เจ้าหน้าที่จากกรมสรรพสามิต และ หน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่ออธิบายว่าเป็นหน้าที่ และความตั้งใจที่จะพัฒนารายได้และ บริการสาธารณะ รวมทั้งตอบข้อสงสัยของผู้ค้าน้ำมัน เช่น เรื่องความซ้ำซ้อนของภาษีเกี่ยวกับน้ำมัน เชื้อเพลิง การอธิบายให้เข้าใจว่า รายได้ที่เข้าคลัง อบจ. จะตอบแทนกลับไปถึงประชาชนในรูปแบบ ต่างๆ เช่น การปรับปรุงถนนหนทาง ระบบไฟส่องสว่าง ทำให้เกิดการยอมรับและความร่วมมืออันดี จากผู้ประกอบการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง
- กรณี อบจ. สุพรรณบุรี สร้างการมีส่วนร่วมและความเป็นกันเองระหว่าง เจ้าหน้าที่ อบจ. กับ ผู้ประกอบการโรงแรมและผู้ประกอบการปั้มน้ำมัน โดยการจัดให้มีการทำกิจกรรมร่วมกัน เช่น การ นำคณะผู้ประกอบการค้าปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง ทัศนศึกษาดูงานโรงกลั่นน้ำมัน โรงงานแยกก๊าซ

ที่จังหวัดระยอง และจังหวัดจันทบุรี ระหว่างวันที่ ๖ - ๗ สิงหาคม ๒๕๕๔ โดยระบุว่า มีผู้เข้าร่วมโครงการจำนวน ๑๐๐ คน มาตรการเหล่านี้เป็นความพยายามเพื่อให้เกิดความร่วมมือ และถือเป็นจุดแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ทำงานใกล้ชิดประชาชน

บทเรียนที่สาม การที่หน่วยงานท้องถิ่นชั้นนำสร้างความร่วมมือกับสถาบันวิชาการ เช่น สำนักงานสนับสนุนการวิจัย หรือ สำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ เพื่อพัฒนาฐานข้อมูลและการขยายความสามารถ จัดเก็บรายได้ ตัวอย่างที่คณะวิจัยพบได้แก่ อบจ. แพร่ อบจ. ชลบุรี อบจ. สุราษฎร์ธานี ร่วมมือกับ สกว. (หมายเหตุ หัวหน้าโครงการคือนายพาเกียรติ สมานบุตร และคณะ ดำเนินการในปีงบประมาณ 2551-2553) กิจกรรมเหล่านี้ถือเป็นการพัฒนาเชิงสถาบัน (institutional development) และการพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อให้ อบจ. มีแหล่งข้อมูลติดตามความครบถ้วนของการจัดเก็บภาษี มาตรการเหล่านี้ต้องใช้ความพยายามอย่างมาก และไม่ได้เห็นผลทันตา แต่เกิดประโยชน์ในระยะยาวเมื่อผู้ประกอบการคุ้นเคยกับการเสียภาษี โดยไม่มีปัญหาเรื่องการได้เปรียบเสียเปรียบ และการชี้แจงว่ารายได้เข้าท้องถิ่นกลับมาเป็นผลประโยชน์ต่อประชาชนหรือร้านค้า

บทเรียนที่สี่ การปรับเปลี่ยนวิธีการบริหาร เช่น การร่วมมือกับภาคเอกชนในการบริหารโรงฆ่าสัตว์ในกรณีเทศบาลนครพิษณุโลก ได้ลงทุนกู้ยืมเงินจากกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (ปี 2545) พัฒนาโรงฆ่าสัตว์ที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ถูกสุขลักษณะ มูลสัตว์นำมาเป็นก๊าซหุงต้ม ควบคู่ไปกับการปรับปรุงวิธีการบริหาร โดยให้เอกชนเช่าสิทธิ์ดำเนินงาน ปรับปรุงวิธีการผลิตจนได้รับการรับรองจากมาตรฐาน HACCP มีผลตอบแทนจากค่าเช่า 1 ล้านบาทต่อปี เก็บรายได้จากค่าใบอนุญาตฆ่าสัตว์ได้มากกว่า 2.5 ล้านบาทต่อปี นับเป็นการลงทุนที่คุ้มค่า ลดภาระการบริหารของเทศบาล และลดความเสี่ยงจากการนำสุกรชำแหละจากนอกพื้นที่เข้ามาจำหน่ายเนื่องจากเอกชนผู้เช่าสิทธิ์จะทำหน้าที่กำกับดูแลการนำสุกรชำแหละมาจำหน่าย)

บทเรียนที่ห้า การให้บริการนอกพื้นที่ (ประปา) กรณีเทศบาลนครพิษณุโลกให้บริการประปากับเทศบาลเมืองอรัญญิกซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ เทศบาลนครพิษณุโลกขยายกำลังผลิต และการประหยัดจากขนาด ในขณะที่ประชาชนของเทศบาลเมืองอรัญญิกได้ใช้น้ำประปาในราคาประหยัด (หมายเหตุ ค่าบริการประปาของเทศบาลโดยทั่วไปต่ำกว่าการประปาภูมิภาค)

บทเรียนที่หก การจัดกิจกรรมส่งเสริมเศรษฐกิจท้องถิ่น การจัดเทศกาลท่องเที่ยว เช่น เทศบาลเมืองกะทู้ อ้างว่าเป็นจุดเริ่มของเทศกาลกินเจในจังหวัดภูเก็ต ได้จัดกิจกรรมประเพณีกินเจขึ้นระหว่างวันที่ 1-9 ตุลาคม ซึ่งใน

เวลาต่อมากลายเป็นเทศกาลที่รู้จักทั่วประเทศ กิจกรรมนี้ความจริงไม่ได้สร้างรายได้ทางตรงเข้าเทศบาล แต่เกิดประโยชน์ต่อร้านค้า ความรู้สึกประทับใจของผู้คน และการให้ความร่วมมือกับเทศบาลในระยะยาว

บทเรียนที่เจ็ด ความตื่นตัวของหน่วยงานท้องถิ่นในการพัฒนาฐานข้อมูล เช่น แผนที่ภาษีและการสำรวจเป็นประจำทุกปีเพื่อได้ข้อมูลที่ทันสมัย นักวิจัยสังเกตว่า การพัฒนาฐานข้อมูลเป็นปัจจัยสนับสนุนการพัฒนา
รายได้

บทคัดย่อ

Abstract

Objectives and Scope of Study This research project limits its scope of study on the revenue management of local administrative organizations in Thailand and covers 145 local units in our case study: these include 29 Provincial Administrative Organizations: 10 Metropolitan Municipalities, 30 City Municipalities; and 76 Tambon Municipalities. Our objectives: First, to collect empirical data and evidences on the subject revenue management with the focus of “own-revenue collection” which comprises 4 type of revenue: i) these are local taxes, ii) fees, iii) revenue from property, and iv) local enterprises. Secondly, to develop local financial database in the form of panel data to facilitate in-depth research on local finance, and, to apply econometric model (SF=stochastic frontier) to estimate inefficiency scores as tool to identify the best practice (in other words, the “frontier units”). Thirdly, to supplement the quantitative study by qualitative inquiry, through site visit and documentation of local initiatives and the past experiences that led to a success in those local administrative units. The lesson learns from these best practices are documented and arranged into topics for ease of understanding with an expectation that these knowledge can be shared with other local administrative units.

Methodology This project follows the mixed method approach which comprises the quantitative technique and qualitative study. First, our team compiles data from 145 local units over the period 2010-2015—our data include local financial variables especially the “own-revenue collection” and also the variables that represent “local environments” or the “local tax base” such as housing stock, hotel, gas station, number of tourist ,etc. Second, data analysis with an application of econometric model (SF = stochastic frontier) to estimate the relationship between revenue per capita and the set of explanatory variables and from which ‘inefficiency

scores' are estimated and grouped in 3 levels, namely, the most efficient group; the reasonably efficient group; and the rest which are below the norm.

The next step follows the qualitative approach by the combination of site-visit by the researchers or further inquiry of data and information regarding the initiatives and effort to raise revenue or to expand activities which led to enhanced public services and simultaneously increased revenue. The lessons learnt from the qualitative investigation may be summarized as follows: First, some local units did expand their services or engage 'extraordinary' activities for instances creation of pier (to facilitate tourist to visit islands of sightseeing), local public hospital, incineration waste treatment plant, expansion of pipe-water supply outside its own boundary, etc. These expanded services have proved to be beneficial to local people, and moreover, generate more revenue to the local treasury. Second, an effort and determination to raise revenue through local law amendment regarding the levy of gasoline sale tax, waste collection fee, hotel accommodation tax, establishing the tourist and commercial center to promote local merchant and also revenue generation from local enterprises. Third, the effort to improve local database as means for the executive to monitor the progress of revenue collection and the financial returns from the "local accumulated fund". Fourth, the networking effort that links communities, business enterprises, and temples in organizing "tourism events", "traditional customs / festivals" that helped promoting tourists or visitors and directly promoting local economy, and indirectly local government revenue. Fifth, the local persuasive efforts to reward the top taxpayers or those who are very well collaborated with local units in payment of tax or user fees. For instances, paying the waste collection fee on the yearly basis, instead of the monthly basis—this has proved to be beneficial on both sides.

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์และขอบเขต โครงการวิจัยนี้ศึกษาประสิทธิภาพการบริหารรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย ครอบคลุมกรณีศึกษา 145 แห่งจากทุกภูมิภาค ประกอบด้วย อบจ. 29 แห่ง เทศบาลนคร 10 แห่ง เทศบาลเมือง 30 แห่ง และเทศบาลตำบล 76 แห่ง เพื่อวัตถุประสงค์ หนึ่ง เข้าใจสภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมและการบริหารรายได้ โดยไม่รวมภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เก็บข้อมูลระหว่าง ปีงบประมาณ 2553-2558 สอง การพัฒนาฐานข้อมูลท้องถิ่นในลักษณะข้อมูลต่อเนื่อง panel data และนำมาวัด ประสิทธิภาพการบริหารรายได้ การค้นคว้าหน่วยงานที่ปฏิบัติดีหรือชั้นแนวหน้า โดยประยุกต์แบบจำลองเศรษฐ มิติ (SF=stochastic frontier) เพื่อวัดประสิทธิภาพ สาม เพื่อศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพและคุณลักษณะที่สนับสนุน ให้หน่วยงานท้องถิ่นประสบความสำเร็จในการบริหารหรือเป็น “ระดับแนวหน้า” การสรุปบทเรียนจากกรณี ตัวอย่างการปฏิบัติที่ดีหรือหน่วยงานชั้นนำท้องถิ่นเพื่อการเรียนรู้ทางวิชาการหรือเป็นแหล่งศึกษาดูงาน

วิธีการวิจัย โครงการนี้ผสมผสานวิธีการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ (หรือนิยมเรียกว่า mixed method) โดย ประมวลข้อมูลเชิงปริมาณเกี่ยวกับรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (ภาษี ค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จาก วิสาหกิจท้องถิ่น) และข้อมูลที่สะท้อนสภาวะแวดล้อม อีกนัยหนึ่งฐานภาษี เช่น บ้าน สถานประกอบการ โรงแรม สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง จำนวนนักท่องเที่ยว ฯลฯ นำมาวิเคราะห์ด้วยแบบจำลองเศรษฐมิติ (SF=stochastic frontier) จำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม ผลการประมาณการแสดงความด้อยประสิทธิภาพ (inefficiency score ซึ่งมี ค่าสูงสุดคือ 0 และ <0) นำมาจำแนกกลุ่ม 3 กลุ่มได้แก่ กลุ่มที่มีประสิทธิภาพสูง กลุ่มที่มีประสิทธิภาพปานกลาง แต่สูงกว่าเกณฑ์ทั่วไป และกลุ่มที่ต่ำกว่าเกณฑ์

การศึกษาขั้นต่อไปใช้วิธีการเชิงคุณภาพ ด้วยการตรวจเยี่ยมหน่วยงานชั้นนำหรือขอข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อเข้าใจความริเริ่มและความตั้งใจขยายรายได้และปรับปรุงประสิทธิภาพของแต่ละท้องถิ่น ประมวลเป็นบทเรียน ซึ่งสรุปใจความสำคัญได้ว่า ก) สาเหตุประการหนึ่งคือได้พัฒนากิจกรรมหรือบริการสาธารณะในลักษณะพิเศษ เช่น การพัฒนาท่าเทียบเรือ โรงพยาบาล บริการกำจัดขยะ (เตาเผา) กิจการประปาในพื้นที่ ฯลฯ ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ ช่วยเพิ่มรายได้ให้หน่วยงาน ข) การพยายามจัดเก็บภาษีด้วยการออกข้อบัญญัติ (ภาษีผู้เข้าพักโรงแรม ภาษี จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง การปรับค่าธรรมเนียมจัดเก็บขยะมิให้อัตราต่ำเกินไปและเพื่อการคืนทุนบางส่วน การ

พัฒนาศูนย์บริการการท่องเที่ยวซึ่งเป็นการส่งเสริมผู้ค้าขายและขณะเดียวกันเกิดรายได้เข้าวิสาหกิจท้องถิ่น ค) การปรับปรุงฐานข้อมูลให้ทันสมัยเพื่อการติดตาม วัดประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้และการบริหารเงินสะสมเพื่อได้รับผลตอบแทนทางการเงินและไม่สูญเสี่ยงเงินไป ง) การร่วมมือกับประชาคม ภาคธุรกิจ วัด ในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวหรือแหล่งศึกษาดูงาน หรือจัดเทศกาลและงานประเพณี (event for tourism เช่น เทศกาลกินเจ งานลอยกระทง เทศกาลอาหารอร่อย ตลาดนัดประจำเมืองที่สะท้อนอัตลักษณ์ของพื้นที่ ฯลฯ) จนเป็นที่รู้จักหรือติดตลาด การนำ “ของดีประจำเมือง” เป็นสัญลักษณ์ เช่น วัด ที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์หรือมีความสำคัญระดับชาติ มีผู้มากราบไหว้เป็นประจำรวมทั้งนักท่องเที่ยวต่างประเทศ จ) การให้รางวัลหรือยกย่องผู้เสียภาษีหรือร่วมมือชำระค่าธรรมเนียม (เป็นรายปีแทนที่จะเป็นรายเดือน ช่วยลดค่าใช้จ่ายการจัดเก็บและลดต้นทุนบุคลากรได้ส่วนหนึ่ง

การบันทึกความรู้และเผยแพร่ นอกจากเป้าหมายพัฒนาความรู้ท้องถิ่น โครงการนี้ต้องการบันทึกข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับความคิดริเริ่มและความตั้งใจพัฒนารายได้ของท้องถิ่น อย่างเป็นลายลักษณ์ ส่วนหนึ่งเป็นการพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นไทย อีกส่วนหนึ่งพัฒนานโยบายสาธารณะโดยอิงหลักการที่ว่า การเผยแพร่และประกาศให้สาธารณชนรับรู้ว่ามีหน่วยงานท้องถิ่นชั้นนำ เป็นมาตรการที่ส่งเสริมกำลังใจให้ผู้ทำความดี ยังเป็นแหล่งเรียนรู้ใหม่เกี่ยวกับการบริหารองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับหน่วยงานท้องถิ่นอื่นๆ ในประเทศไทย

คำสำคัญ การจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น ประสิทธิภาพการบริหารรายได้ แบบจำลองวัดประสิทธิภาพ บันทึกข้อมูลเชิงคุณภาพเกี่ยวกับความริเริ่มและความพยายามจัดเก็บรายได้ กรณีศึกษาองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	i
บทคัดย่อ	vii
สารบัญ	xi
บทที่ 1 บทนำ	
ความสำคัญของปัญหา	1
คำถามการวิจัย	3
แนวทางการวิจัย	3
วัตถุประสงค์เจาะจง	4
ผลที่คาดว่าจะได้รับและตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ	5
แผนการใช้ประโยชน์ของผลการวิจัย	6
บทที่ 2 กรอบการวิจัย ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	
พัฒนาการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น	7
ความไม่สมดุลทางการคลัง	17
นโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ	18
กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษี	20

	ความสามารถการหารายได้ของท้องถิ่น	38
	กรอบการวิจัยและการประยุกต์แบบจำลองเศรษฐมิติ เพื่อวัดประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้	41
บทที่ 3	วิธีการวิจัย	
	กรอบการวิจัย	44
	ขอบเขตการศึกษา	48
	กำหนดพื้นที่และหน่วยการวิจัย	52
	แหล่งที่มาของข้อมูล	55
	เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	57
บทที่ 4	ผลการศึกษาการวิจัยเชิงปริมาณ	
	นิยามศัพท์และแบบจำลอง	58
	ตอนที่หนึ่งกรณีศึกษา อบจ.	59
	ตอนที่สองกรณีศึกษาเทศบาลนคร	74
	ตอนที่สามกรณีศึกษาเทศบาลเมือง	79
	ตอนที่สี่กรณีศึกษาเทศบาลตำบล	85
	คำอธิบายสัญลักษณ์	93
บทที่ 5	การวิเคราะห์มิติคุณภาพ	94
บทที่ 6	สรุปและข้อเสนอแนะ	104

เอกสารอ้างอิง	114
ภาคผนวก	119
สารบัญภาพ	
รูปภาพ 3-1 กรอบแนวคิดการวิจัย	46
รูปภาพ 3-2 การสุ่มกลุ่มตัวอย่าง	53
รูปภาพ 4-1 การกระจายตัวของรายได้ต่อหัวที่ อบจ. จัดเก็บ	63
รูปภาพ 4-2 การเติบโตของรายได้ต่อหัว (caprev) ของ อบจ (รวมภูเก็ต)	64
รูปภาพ 4-3 การเติบโตของรายได้ต่อหัว (caprev) 28 อบจ.ตัวอย่างโดยไม่รวม อบจ.ภูเก็ต	64
รูปภาพ 4-4 แสดงการกระจายของ inefficiency score PAO case study	70
รูปภาพ 4-5 แสดงลำดับความมีประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้กรณี อบจ.	71
รูปภาพ 4-6 แสดงการกระจายตัวของรายได้ต่อหัว กรณีเทศบาลนคร	76
รูปภาพ 4-7 แสดงการเปลี่ยนแปลงของรายได้ต่อหัว (caprev) กรณีเทศบาลนคร	77
รูปภาพ 4-8 แสดงลำดับความมีประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้กรณีเทศบาลนคร	78
รูปภาพ 4-9 แสดงการกระจายตัวของรายรับต่อหัว กรณีเทศบาลเมือง	82
รูปภาพ 4-10 แสดงลำดับความมีประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้กรณีเทศบาลเมือง	83
รูปภาพ 4-11 แสดงลักษณะเส้น Lorenz curve กรณีเทศบาลตำบล	86
รูปภาพ 4-12 แสดงการกระจายตัวของรายได้ต่อหัวที่จัดเก็บเอง กรณีเทศบาลตำบล	87
รูปภาพ 4-13 แสดงลำดับความมีประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้กรณีเทศบาลตำบล	89
รูปภาพ 5-1 การเยี่ยมและสัมภาษณ์เชิงลึก อบจ. ภูเก็ต	97

รูปภาพ 5-2 การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของ อบจ. สุพรรณบุรี	98
รูปภาพ 5-3 การเยี่ยมและสัมภาษณ์เชิงลึก อบจ. สุพรรณบุรี	99
รูปภาพ 5-4 การเยี่ยมและสัมภาษณ์เชิงลึกเทศบาลนครภูเก็ต และเทศบาลตำบลปากพลี	100
รูปภาพ 5-5 การเยี่ยมและสัมภาษณ์เชิงลึก เทศบาลเมืองกระทุ่ม	101
รูปภาพ 5-6 การจัดกิจกรรมส่งเสริมเศรษฐกิจท้องถิ่น	103
รูปภาพ 6-1 ป้ายแสดงการชำระค่าธรรมเนียมตลอดปีของครัวเรือน ทต.แม่เหียะ อ.เมือง จ.เชียงใหม่	111
รูปภาพ ข-1 ทีมวิจัยลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อทำการทดสอบแบบสอบถาม (Pilot-test)	154
รูปภาพ ข-2 การเร่งรัดบังคับชำระภาษีค้าง	156
รูปภาพ ข-3 แผนภูมิแสดงขั้นตอนการเปรียบเทียบคดี	157

สารบัญตาราง

ตาราง 2-1 แหล่งที่มาของรายได้ อปท.	23
ตาราง 2-2 แสดงอัตราภาษีป้าย	29
ตาราง 2-3 แสดงค่าอากรฆ่าสัตว์	31
ตาราง 2-4 แสดงรายได้ของอปท. ทั่วประเทศ	37
ตาราง 3-1 จังหวัดที่คัดเลือกเป็นกรณีศึกษา	49
ตาราง 3-2 ประเภทภาษีที่จัดเก็บเองของ อบจ. เทศบาล และ อบต.	50
ตาราง 3-3 สถิติรายได้ที่จัดเก็บเองของ อบจ. เทศบาล และอบต. 2555-2557	51

ตาราง 3-4 การกระจายของกรณีศึกษา อบจ. และ เทศบาล ตามภูมิภาค	55
ตาราง 3-5 ผู้ให้ข้อมูลและประเภทข้อมูลที่รวบรวม	56
ตาราง 4-1 รายได้ที่จัดเก็บเอง (ผลรวมของ อบจ. 29 แห่ง)	60
ตาราง 4-2 จำแนกหมวดรายได้ที่ อบจ. จัดเก็บเอง	60
ตาราง 4-3 สถิติจำนวนผู้เสียภาษีให้ อบจ. ภาพรวมและค่าเฉลี่ย	61
ตาราง 4-4 จำนวนพนักงานของ อบจ. ในกรณีศึกษา (29 แห่ง)	62
ตาราง 4-5 ตัวแปรที่สะท้อนฐานภาษีของ อบจ.	62
ตาราง 4-6 ดัชนีจিনিวัตความเหลื่อมล้ำของรายได้ที่ อบจ. จัดเก็บเอง	65
ตาราง 4-7 ดัชนีจিনিวัตความเหลื่อมล้ำของรายได้ที่ อบจ. จัดเก็บเอง	66
ตาราง 4-8 รายได้ที่ อบจ. จัดเก็บเองต่อหัว จำแนกตามแหล่งรายได้และเปรียบเทียบข้ามภูมิภาค	66
ตาราง 4-9 สถิติเชิงพรรณนาของรายได้ต่อหัวที่ อบจ. จัดเก็บเอง	67
ตาราง 4-10 วิเคราะห์ดัชนีจিনি ตามแหล่งรายได้ของ อบจ.	68
ตาราง 4-11 ผลประมาณการรายได้ต่อหัวของ อบจ. ตามแบบจำลอง stochastic frontier	69
ตาราง 4-12 แสดงการจัดกลุ่มตาม inefficiency score	71
ตาราง 4-13 แสดงดัชนีความด้อยประสิทธิภาพ กรณี อบจ.	72
ตาราง 4-14 รายได้ที่จัดเก็บเอง (ผลรวมของเทศบาลนคร 10 แห่ง)	74
ตาราง 4-15 แหล่งรายได้ที่จัดเก็บเอง กรณีเทศบาลนคร	75
ตาราง 4-16 แสดงจำนวนผู้เสียภาษีให้เทศบาลนคร ค่าเฉลี่ย	75
ตาราง 4-17 แสดงดัชนีความด้อยประสิทธิภาพ กรณีเทศบาลนคร	78

ตาราง 4-18 แสดงรายได้ที่จัดเก็บเอง กรณีเทศบาลเมือง	79
ตาราง 4-19 แสดงตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับรายได้ กรณีเทศบาลเมือง	80
ตาราง 4-20 ผลประมาณการรายได้ต่อหัว ตามแบบจำลอง stochastic frontier กรณีเทศบาลเมือง	81
ตาราง 4-21 แสดงดัชนีความด้อยประสิทธิภาพ กรณีเทศบาลเมือง	83
ตาราง 4-22 แสดงรายได้ที่จัดเก็บเอง กรณีเทศบาลตำบล	85
ตาราง 4-23 แสดงดัชนีชี้วัดความเหลื่อมล้ำของรายได้ต่อหัวที่จัดเก็บเอง กรณีเทศบาลตำบล	87
ตาราง 4-24 ผลประมาณการรายได้ต่อหัว ตามแบบจำลอง stochastic frontier กรณีเทศบาลตำบล	88
ตาราง 4-25 แสดงดัชนีความด้อยประสิทธิภาพ กรณีเทศบาลตำบล	90
ตาราง 5-1 แสดงการให้บริการทำเทียบเรืออ่าวฉลอง ของ อบจ. ภูเก็ต	95
ตาราง 5-2 แสดงสถิตินักท่องเที่ยว “บึงฉวากเฉลิมพระเกียรติ” ปีงบประมาณ 2558-2559	98
ตาราง 6-1 งบประมาณสนับสนุนแผนสุขภาพชุมชนของ สสส. หน่วย ล้านบาท	109
ตาราง ก-1 บัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา 7	119
ตาราง ก-2 แสดงประเภทค่าธรรมเนียมและค่าปรับที่ท้องถิ่นจัดเก็บตามระบบ E-LAAS	120
ตาราง ก-3 แสดงรายชื่อกลุ่มตัวอย่าง อปท.	122
ตาราง ข-1 แสดงแหล่งที่มาของข้อมูลเพิ่มเติม	125
ตาราง ข-2 แบบพิมพ์ที่ใช้ในการตรวจสอบภาษี	158
ตาราง ค-1 การบริหารการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น จำแนกตามระดับคะแนนประเมินผลสำเร็จในการ เก็บรายได้ตามเป้าหมาย	167
ตาราง ค-2 สหสัมพันธ์ระหว่างระดับคะแนนประเมินผลสำเร็จในการเก็บรายได้ตามเป้าหมาย และปัจจัย ต่างๆ	171

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางทั่วโลกในยุคปัจจุบัน¹ มีเนื้อหาครอบคลุมด้านการเมือง (political decentralization) ด้านการบริหาร (administrative decentralization) และด้านการคลัง (fiscal decentralization) เพื่อส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยในท้องถิ่น ส่งเสริมการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น รวมทั้ง ตรวจสอบการใช้จ่าย ในประเทศไทยแนวทางการปฏิรูปตามแนวทางกระจายอำนาจปรากฏชัดเจนภายหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในหมวดการปกครองท้องถิ่น ระบุหลักการกระจายอำนาจ การตัดสินใจ การจัดบริการสาธารณะ ให้หน่วยงานท้องถิ่นมีงบประมาณของตนเองและมีสถานะเป็นนิติบุคคล เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นทำหน้าที่กำกับติดตาม ตามหลักการคานอำนาจ ภายใต้หน่วยงานกำกับควบคุมระดับชาติและระดับจังหวัด / อำเภอ ทั้งนี้ นักเศรษฐศาสตร์อธิบายว่า ประสิทธิภาพเกิดจากการจัดบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน (Oates 1972, Shah 2006) การสร้างบรรยากาศการแข่งขันในหน่วยงานของรัฐ การทำงานภายใต้ความหลากหลาย² ส่งเสริมให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบ (accountability) ต่อประชาชน การเปิดเผยข้อมูลสนเทศและตอบคำถามหรือข้อสงสัยของประชาชน

ภายหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นโยบายกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นส่งเสริมสนับสนุนการปกครองท้องถิ่น ซึ่งประจักษ์ได้ชัดเจนจากการถ่ายโอนภารกิจ การโอนเงินจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น (ในรูปของภาษีแบ่งและเงินอุดหนุน) ดังนั้นหน่วยงานท้องถิ่นได้รับทรัพยากรทางการคลังเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว กล่าวคือ จากเดิมน้อยกว่าร้อยละ 10 ในปี 2540 กลายเป็นร้อยละ 28 ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตและวิจารณ์จุดอ่อนของการบริหาร

¹ประเทศไทยได้บรรจุหลักการนี้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ 2550 เพื่อแสดงเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ เช่นเดียวกับอีกหลายประเทศ เช่น อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ต่างกำหนดกรอบกฎหมายกระจายอำนาจเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการปฏิรูปประเทศ

²หน่วยงานท้องถิ่นทำงานภายใต้ความหลากหลาย (diversity) ในขณะที่ราชการส่วนกลางมักจัดบริการแบบเหมือนกันหมด (uniformity) หรืออีกความหมายถึง one size fits all

องค์กรปกครองท้องถิ่น (อปท.) ไทยหลายประการ **ประการแรก** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ยังพึ่งรายได้ที่จัดสรรจากส่วนกลาง (ภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่สูง) ความสามารถจัดเก็บรายได้ภาษีค่าธรรมเนียมในท้องถิ่นเองยังน้อยเกินไป (ประมาณร้อยละ 10 จากผลงานวิจัยของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ 2557) **ประการที่สอง** ข้อสังเกตปัญหาความเหลื่อมล้ำของการคลังท้องถิ่น ซึ่งได้มาจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบรายได้ต่อหัว (revenue per capita) ของหน่วยงานท้องถิ่นจำแนกตามจังหวัด / ภูมิภาค อันเป็นผลจากการกระจุกตัวของฐานเศรษฐกิจ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรม การบริการและการท่องเที่ยว) มิได้กระจายอย่างทั่วถึง (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ 2557, วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ 2557) **ประการที่สาม** การออกแบบจำนวน อปท. ซึ่งมีจำนวนมากเกินไป มีจำนวนประชากรหรือบ้านเรือนซึ่งเป็นฐานรายได้น้อย ทำให้เกิดความอ่อนแอทางการคลัง ไม่สอดคล้องกับหลักการประหยัดจากขนาด (economies-of-scale) ทำให้ต้นทุนต่อหน่วยสูง จึงมีข้อเสนอให้ควรรวมหน่วยงานท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กเข้าด้วยกัน โดยชี้ตัวอย่างของการควรรวมท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลก

โครงการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อขยายองค์ความรู้ด้านการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหัวข้อการขยายฐานรายได้ให้ท้องถิ่น เพื่อเป้าหมายยกขีดความสามารถจัดเก็บรายได้ตามหลักประสิทธิภาพ ด้วยการวิจัยเชิงประจักษ์เพื่อค้นหาหน่วยงานชั้นแนวหน้า (efficient frontier) โดยสันนิษฐานว่า ประสิทธิภาพฯ เกิดจากความพยายามจัดเก็บรายได้อย่างทั่วถึง ได้แก่ จากภาษีท้องถิ่น ค่าธรรมเนียม การบริหารเงินสะสม ความริเริ่มการจัดวิสาหกิจท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ความสามารถด้านการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ร้านค้าประชาชนร่วมมือในการเสียภาษีและค่าธรรมเนียม การทำกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวซึ่งทำให้เกิดรายได้แก่ประชาชนในท้องถิ่น การรื้อฟื้นวัฒนธรรมท้องถิ่นหรือการสร้างผลิตภัณฑ์วัฒนธรรมจากภูมิปัญญา จากประสบการณ์ในอดีตมีข้อสังเกตว่า หน่วยงานท้องถิ่นระดับแนวหน้าได้แสดงให้เห็นว่า ภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้เพิ่มขึ้นและได้กระจายเป็นรายจ่ายเพื่อการพัฒนาหรือเกิดบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ ที่ให้อรรถประโยชน์ต่อส่วนรวม โครงการวิจัยมีความประสงค์ต้องการศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับความสามารถจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความหลากหลาย (องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล) โดยสร้างแบบจำลองเชิงปริมาณเพื่อวัดประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ และการค้นคว้าข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารหรือผู้เกี่ยวข้อง เพื่อเข้าใจปัจจัยเชิงสถาบันที่ทำให้หลายหน่วยงานประสบความสำเร็จสูงในการระดมทรัพยากรท้องถิ่น มีความคิดริเริ่ม การออกข้อบัญญัติ การเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานเพื่อให้ความสะดวกประชาชนร้านค้าในท้องถิ่นให้ความร่วมมือชำระค่าธรรมเนียม มีการใช้จ่ายงบประมาณที่ช่วยส่งเสริมเศรษฐกิจในท้องถิ่น

คำถามการวิจัย

Q1: อบจ. เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของตนเอง มากน้อยเพียงใด มีการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาการอย่างไร ในกรอบเวลาศึกษา พ.ศ. 2553-2558

Q2: หน่วยงานท้องถิ่นในกรณีศึกษามีประสิทธิภาพการจัดเก็บหรือพัฒนารายได้เพียงใด มีความแตกต่างระหว่างหน่วยงานระดับแนวหน้ากับหน่วยงานอื่น (ประเภทเดียวกัน) เพียงใด

Q3: หน่วยงานท้องถิ่นที่บริหารการจัดเก็บรายได้ชั้นแนวหน้า มีวิธีการบริหารอย่างไร รวมทั้งมูลเหตุจูงใจหรือปัจจัยที่สนับสนุนให้จัดเก็บรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือการจัดบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ที่ช่วยขยายฐานรายได้ ซึ่งบทเรียนนี้อาจจะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นอื่นๆ

แนวทางการวิจัย

หนึ่ง การศึกษาเปรียบเทียบความสามารถการจัดเก็บรายได้ของตัวอย่าง อบท. จากการวัดประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงสถานะแวดล้อมที่แตกต่างกัน³ หมายถึง การจำแนกตามประเภท (อบจ. เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล) ความแตกต่างของจำนวนประชากรหรือบ้านเรือน ความแตกต่างตามภูมิภาคหรือจังหวัด ข้อสังเกต ความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการในช่วงปี พ.ศ. 2553-2558

สอง การพัฒนาฐานข้อมูลการคลังท้องถิ่น ควบคู่กับการสร้างกรอบการวิจัยที่เข้มข้น การประยุกต์ใช้แบบจำลองเศรษฐมิติเพื่อวัดประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ในบริบทของท้องถิ่นไทย โดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ และกรอบกฎหมาย ตัวอย่างเช่น การเก็บรายได้ระหว่าง อบจ. และ เทศบาล อิงกฎหมายที่ต่างกัน ฐานภาษีและการจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่างประเภท สภาพแวดล้อมเมืองและชนบทแตกต่างกัน ในการสร้างฐานข้อมูลการคลังท้องถิ่น (local finance database) นั้น มิได้หมายถึงการรวบรวมข้อมูลรายได้ทั้งหมดที่ท้องถิ่นจัดเก็บเท่านั้น⁴ แต่นักวิจัยจำเป็นต้องประมวลข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ทั้งหมด ซึ่งเป็นตัวแปรที่สะท้อนฐานภาษี (proxies for local tax base) ตัวอย่างเช่น จำนวนร้านค้า โรงงาน จำนวนนักท่องเที่ยว ศูนย์การท่องเที่ยว จำนวนผู้เสียภาษี จำนวนพนักงานและบุคลากรที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ (เช่น การประปา โรงรับจำนำ ศูนย์การค้าและท่องเที่ยว) ในขณะเดียวกันก็สร้างรายได้ให้ท้องถิ่นด้วย การพัฒนาฐานข้อมูลไม่เพียงแต่ช่วยให้ผลิต

³ ตัวอย่างเช่น อำนาจการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด แตกต่างจากเทศบาล ทำนองเดียวกับบริบทการทำงานของเทศบาลนคร – เทศบาลเมือง – เทศบาลตำบล แตกต่างกัน

⁴ รายได้ทั้งหมดของท้องถิ่น หมายถึง ภาษี ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาตและค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากวิสาหกิจท้องถิ่น และรายได้เบ็ดเตล็ด

งานวิจัยเชิงลึกและมีคุณภาพที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการได้เท่านั้น แต่ยังคงเสริมการพัฒนาเชิงสถาบัน คือ ส่งเสริมความสามารถของพนักงานท้องถิ่นในการวิเคราะห์สถานการณ์การคลังและการปรับตัวต่อผลกระทบจากปัจจัยภายนอกได้รวดเร็ว (เช่น ภาวะเศรษฐกิจซบเซาหรือผลกระทบจากเศรษฐกิจการท่องเที่ยว)

สาม การประยุกต์แบบจำลองเศรษฐกิจเพื่อวัดประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ ค้นหาหน่วยงานชั้นแนวหน้า (frontier units) และนำผลการวิเคราะห์เชิงปริมาณไปสืบค้นต่อโดยอิงข้อมูลเชิงคุณภาพ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ด้านการคลังท้องถิ่นเพิ่มเติมในประเด็นต่างๆ อาทิเช่น ความพยายามจัดเก็บภาษี / ค่าธรรมเนียม ความพยายามในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม การปรับอัตราค่าธรรมเนียมให้เหมาะสมกับสถานการณ์ เทคนิคที่หน่วยงานชั้นนำใช้เพื่อให้ประชาชนร่วมมือในการชำระภาษี / ค่าธรรมเนียม การสร้างความมั่นใจให้ประชาชนเชื่อถือว่ารายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มขึ้นท้ายที่สุดจะถูกแปลงออกมาเป็นรายจ่ายงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นหรือเกิดบริการสาธารณะใหม่

สี่ การวิเคราะห์แนวโน้มในอนาคต รวมทั้งวิเคราะห์สถานการณ์สมมติเกี่ยวกับการปฏิรูปและการวิจารณ์หรือข้อสังเกตเพื่อการปฏิรูปในประเด็นต่างๆ อาทิเช่น การยกร่างกฎหมายที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (โดยปรับให้สอดคล้องกับภาษีทรัพย์สิน) นโยบายการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมการโอนที่ดิน⁵ ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ใหม่ซึ่งมีศักยภาพใหม่ของท้องถิ่นไทยในอนาคต นอกจากการคำนึงถึงฐานรายได้ จำเป็นต้องยึดถึงหลักการกระจายความเจริญอย่างทั่วถึงและลดความเหลื่อมล้ำ

วัตถุประสงค์เจาะจง

1) การพัฒนาฐานข้อมูลด้านการคลังท้องถิ่นไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (รายได้ห้าหมวด) เพื่อนำมาวิเคราะห์ความแตกต่างข้ามจังหวัด / ภาค / เปรียบเทียบขนาดใหญ่-เล็ก เทศบาล และ อบจ. โดยใช้การสำรวจปฐมภูมิ

2) การวิเคราะห์ข้อมูลสถิติเบื้องต้น เพื่อเข้าใจภาพรวมของการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น ความแตกต่างเนื่องจากสภาวะแวดล้อมที่แตกต่างกัน บริบทเมือง / ชนบท ความแตกต่างระหว่างภูมิภาค การออกข้อบัญญัติการรณรงค์ให้ประชาชนร่วมมือในการเสียภาษีหรือค่าธรรมเนียม การสร้างแรงจูงใจ การสร้างเครือข่ายในท้องถิ่น

⁵ ภาษีการโอนที่ดิน (land transfer tax) ในประเทศไทยจัดเก็บโดยกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย โดยรายได้ นำส่งให้กรมสรรพากรในรูปแบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีธุรกิจเฉพาะ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนนิติกรรม ซึ่งเป็นรายได้ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และกรุงเทพมหานคร ตามสถิติในปี พ.ศ. 2556 รายได้ทั้งหมดประมาณ 9 หมื่นล้านบาท ดูรายงานวิจัยของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ พิชิตชัย กิ่งพวง (2557)

ผ่านสมาคมการค้าในแต่ละจังหวัด ความคิดริเริ่มพัฒนาศูนย์การค้า ศูนย์การท่องเที่ยว การสร้างกิจกรรม (event) ที่ทำให้เกิดรายได้

3) เพื่อประยุกต์แบบจำลองเศรษฐกิจในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น การค้นหา “หน่วยงานแนวหน้า” เพื่อถอดบทเรียนว่า หน่วยงานชั้นนำได้ใช้วิธีการและมาตรการใดในการเร่งรัดการขยายฐานรายได้ การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและร้านค้าร่วมมือในการเสียภาษีหรือค่าธรรมเนียม รวมทั้งวิธีการบริหารเงินสะสม และวิสาหกิจท้องถิ่น

ผลที่คาดว่าจะได้รับและตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ

โครงการวิจัยนี้กำหนดออกเป็น 2 ช่วง ในช่วงแรกเน้นการวิจัยเชิงประจักษ์เพื่อทราบสถานการณ์และค้นหาหน่วยงานท้องถิ่นชั้นนำ การประยุกต์แบบจำลองเศรษฐกิจเพื่อวัดประสิทธิภาพ โดยคาดว่าจะเกิดผลดีทางวิชาการ ดังนี้

1) ความเข้าใจสภาพการณ์ของการจัดเก็บรายได้ของ อบจ. และ เทศบาล และพัฒนาการที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2553-2558 นำมาวิเคราะห์เชิงปริมาณโดยใช้แบบจำลองเศรษฐกิจ

- การได้ข้อมูลการจัดเก็บรายได้ของ อบจ. โดยจำแนกตามประเภท ภาษี ค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากวิสาหกิจท้องถิ่น
- การพัฒนาฐานข้อมูลการคลังเพื่อการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ทั้งนี้ในฐานข้อมูลได้พยายามรวบรวมตัวแปรที่สะท้อนฐานภาษีท้องถิ่น (proxies of local tax base) เช่น จำนวนร้านค้า โรงงาน โรงแรม สถานประกอบการ จำนวนพนักงานที่สะท้อนถึงการจัดบริการสาธารณะ
- การศึกษาความแตกต่างและหลากหลาย (fiscal disparity) ของรายได้ท้องถิ่น ซึ่งต่างกันตามบริบท (สภาพเมือง / ชนชน) ขนาดของเมือง จังหวัดและภูมิภาค
- การวัดประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดเก็บรายได้ที่มีประสิทธิภาพ
- นำองค์ความรู้ที่ได้มาพัฒนาเป็นกรอบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของ อบจ.

ช่วงที่สอง เป็นการค้นคว้าข้อมูลเชิงคุณภาพที่เป็นปัจจัยสนับสนุนให้หน่วยงานชั้นแนวหน้าพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ โดยการเยี่ยมชมและสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นต่างๆ เช่น แรงบันดาลใจ การริเริ่ม การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ การรณรงค์นโยบายสาธารณะใหม่ๆ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการทำงาน

- การสังเคราะห์บทเรียน
- เผยแพร่ข้อมูลแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของ อปท. ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปรับปรุงใช้ประโยชน์

แผนการใช้ประโยชน์ของผลการวิจัย

แผนการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยมี 3 แนวทางได้แก่

1) การนำเสนอผลการศึกษาให้ อปท. เพื่อรับฟังข้อวิจารณ์และข้อเสนอแนะ ซึ่งผลการศึกษานี้มีเป้าหมายสนับสนุนหน่วยงานระดับแนวหน้าที่มีการปฏิบัติที่ดี เป็นตัวอย่างการเรียนรู้ของหน่วยงานอื่นๆ การดึงประสบการณ์ของหน่วยงานเหล่านี้ซึ่งสะท้อนถึง “ความรู้ที่ไม่เปิดเผย” (tacit knowledge) หรือมิได้บันทึกอย่างเป็นทางการ⁶ นำมาถอดรหัส กล่าวคือทำให้เป็น “ความรู้ที่เปิดเผย” (explicit knowledge) ซึ่งสะท้อนในดัชนีวัดประสิทธิภาพ และข้อมูลสถิติผลการจัดเก็บรายได้ต่อหัวประชากร ผลการศึกษานี้จะเผยแพร่ผ่านสมาคมท้องถิ่นหรือคณะกรรมการ/อนุกรรมการพัฒนารายได้ท้องถิ่น ผ่านรายงานวิจัยบทความวิจัยและบทความวิชาการ

2) นำเสนอการวิจัยให้หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่น เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น และคณะกรรมการในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

3) การพัฒนาความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น และกระตุ้นให้เกิดผลงานวิจัยใหม่ๆ ในสาขา

⁶ เช่น แรงบันดาลใจให้ผู้บริหารตัดสินใจออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม เนื่องจากมาตรการเหล่านี้มักถูกคัดค้านจากฝ่ายสภาท้องถิ่นจากร้านค้าและประชาชน การผลักดันข้อบัญญัติจึงเป็นเรื่องยากกินเวลายาวนานกว่าจะผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายสภาท้องถิ่น การรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้คนอื่นๆ คล้อยตาม

บทที่ 2

กรอบการวิจัย ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะกล่าวถึงกรอบการวิจัย ซึ่งครอบคลุมทฤษฎี แบบจำลอง และทบทวนวรรณกรรมจากทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับ ก) พัฒนาการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นซึ่งเป็นแนวโน้มที่เกิดขึ้นทั่วโลก ข) ความไม่สมดุลทางการคลัง ค) นโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ง) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษี/ค่าธรรมเนียมขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย จ) ความสามารถหารายได้ของท้องถิ่น โดยอิงกรณีตัวอย่างจากหลายประเทศ และ ฉ) กรอบการวิจัยและการประยุกต์แบบจำลองเศรษฐมิติเพื่อวัดประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้

ก) พัฒนาการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นแนวโน้มที่เกิดขึ้นทั่วโลก โดยจำแนกออกเป็น 3 ด้าน คือ การกระจายอำนาจด้านการเมือง ด้านการบริหาร และด้านการคลัง ซึ่งจะขยายความโดยรายละเอียดต่อไป

ธนาคารโลกได้นิยาม *การกระจายอำนาจทางการเมือง* ว่า การกระจายอำนาจทางการเมืองมีเป้าหมายให้พลเมืองหรือตัวแทนในการมีอำนาจการตัดสินใจด้านสาธารณะ โดยออกแบบระบบการเมืองที่หลากหลาย สร้างวิธีการให้พลเมืองและตัวแทนมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและมีส่วนร่วม รวมถึงให้มีการตรวจสอบและสนับสนุนนโยบาย อันเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของประชาชน ถอดความจากประโยคว่า “*Political decentralization* aims to give citizens or their elected representatives more power in public decision-making. It is often associated with pluralistic politics and representative government, but it can also support democratization by giving citizens, or their representatives, more influence in the formulation and implementation of policies”⁷

⁷ จาก The World Bank Group. Political Decentralization. สืบค้นเมื่อ 25 ตุลาคม 2559 จากเว็บไซต์:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/political.htm>

ในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหารให้ท้องถิ่น จำเป็นต้องกำหนดเป็นกติกาของประเทศ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายเฉพาะ เพื่อประกาศให้สังคมรับรู้ร่วมกัน รวมทั้งอาจกำหนดเป้าหมายหรือกรอบเวลา ระบุสภาพหรือสถานะขององค์กรที่สะท้อนความเป็นอิสระ เช่น อำนาจการหารายได้ อำนาจการกำหนดและจัดสรรงบประมาณ หน้าที่การให้บริการสาธารณะ ขอดอดความจากคำกล่าวที่ว่า “*Administrative decentralization* seeks to redistribute authority, responsibility and financial resources for providing public services among different levels of government. It is the transfer of responsibility for the planning, financing and management of certain public functions from the central government and its agencies to field units of government agencies, subordinate units or levels of government, semi-autonomous public authorities or corporations, or area-wide regional or functional authorities”⁸

การกระจายอำนาจด้านการคลัง

การกระจายอำนาจด้านการคลัง เป็นกระบวนการต่อจากนโยบายกระจายอำนาจทางการเมืองและบริหาร ซึ่งเกี่ยวกับอำนาจการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม แหล่งรายได้ของท้องถิ่น จากภาษีแบ่ง เงินอุดหนุน อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ความเป็นอิสระในการจัดทำงบประมาณท้องถิ่น การตราข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับค่าธรรมเนียม รวมทั้งความสามารถกู้ยืมเพื่อการลงทุน ทั้งนี้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นมีขีดจำกัดและอยู่ภายใต้การกำกับจากรัฐบาลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับตรวจสอบ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน⁹ อีกนัยหนึ่งการเป็นอิสระอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐบาล¹⁰ ซึ่งหมายถึง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่นที่เกี่ยวกับภาษีแบ่งเงินอุดหนุน เนื่องจากในสภาพเป็นจริง ความเจริญทางเศรษฐกิจอาจจะไม่ทั่วถึง มีพื้นที่รวยพื้นที่ยากจน รัฐบาลยังคงมีหน้าที่กำกับดูแลการกระจายอำนาจและลดความเหลื่อมล้ำ หลายประเทศจึงกำหนดนโยบายเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค เป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกภาคส่วนได้รับบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานไม่แตกต่างกัน

⁸ จาก The World Bank Group. Political Decentralization. สืบค้นเมื่อ 25 ตุลาคม 2559 จากเว็บไซต์:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm>

⁹ คำศัพท์ที่ใช้หมายถึง local autonomy

¹⁰ เพื่อความรัดกุมเสนอว่า ไม่ควรจะใช้คำศัพท์ว่า อิสระ (independence)

ทฤษฎีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น (*decentralization theorem*) เป็นหลักทฤษฎีที่อธิบายว่า การออกแบบให้มีรัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐนั้น ช่วยส่งเสริมหรือสนับสนุนประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากร กล่าวคือ การจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ W.E. Oates (1972) อธิบายโดยใช้หลักอุปสงค์และอุปทาน เริ่มด้วยการวิเคราะห์ความต้องการของประชาชน (อุปสงค์) ต่อบริการสาธารณะ (การศึกษา สุขภาพ การเคหะ โครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่น และอื่นๆ) การเกิดขึ้นของรัฐบาลท้องถิ่นจำนวนมากและการทำงานใกล้ชิดกับประชาชน หน่วยงานให้บริการมีข้อมูลสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนต่อบริการสาธารณะ หรือทราบปัญหาความขาดแคลนและความเดือดร้อนของประชาชน รวมทั้งสามารถตอบสนองหรือจัดสรรงบประมาณสนับสนุน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารด้านอุปทาน¹¹ คือการจัดบริการสาธารณะที่ตรงกับความต้องการอย่างรวดเร็ว (เปรียบเทียบกับระบบบริหารงานแบบรวมศูนย์) หนึ่งการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่นมีคุณลักษณะแข่งขันหรือทำงานแบบประกวด (*competitive /contestable*) เนื่องจากหน่วยงานท้องถิ่นมีจำนวนมาก ประชาชนมีสิทธิ์เลือกหรือการโหวตคณะผู้บริหารท้องถิ่น การเปรียบเทียบบริการสาธารณะกับท้องถิ่นอื่นๆ ที่อยู่ใกล้เคียงกัน เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งทำงานภายใต้กรอบเวลาที่ชัดเจน (เช่น 4 ปี) ภายใต้กติกาการแข่งขันทางการเมืองในท้องถิ่น ผู้บริหารต้องพยายามสร้างสรรค์ผลงานให้เป็นที่ประจักษ์ เพื่อให้ได้รับความไว้วางใจในการเลือกตั้งครั้งต่อไป นักทฤษฎีจึงอนุมานว่า ผู้บริหารท้องถิ่นต้องตื่นตัวกับการจัดบริการสาธารณะ ตามความต้องการของพลเมืองหรือแข่งขัน “ทำดี” “สร้างนวัตกรรมบริการสาธารณะ” หรือ “สร้างผลงานให้เป็นที่ประจักษ์” Charles Tiebout (1956) อธิบายว่าการที่มีรัฐบาลท้องถิ่นจำนวนมาก (ใช้คำเปรียบเทียบว่าเสมือน “ร้านสะดวกซื้อ” ที่กระจายตามแหล่งต่างๆ) ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้น หมายถึง การเลือกเป็นพลเมืองในพื้นที่หรือท้องถิ่นที่จัดบริการสาธารณะได้ตรงกับรสนิยม ด้วยเหตุนี้ หากรัฐบาลท้องถิ่นบางแห่งที่ทำงานด้วยประสิทธิภาพหรือไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน พลเมืองจำนวน

¹¹ ขยายความ ความสำคัญของ “เวลา” เช่น การเกิดภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัย มาตรการป้องกันหรือเยียวยาโดยหน่วยงานท้องถิ่นมีประสิทธิภาพสูงกว่าหน่วยงานส่วนกลาง เช่น เมื่อกระแสน้ำเพิ่มขึ้น ประชาชนเกิดความรู้สึกเสี่ยงภัยว่าน้ำท่วม พนักงานของหน่วยงานท้องถิ่นจะรับทราบข้อมูลได้รวดเร็ว หรือการรับรายงานจากประชาชนย่อมจะง่าย-สะดวกกว่า การสร้างพนังกั้นน้ำริมตลิ่งสามารถทำได้ทันการ หรือเมื่อเกิดน้ำท่วมถนน-บ้านเรือน มาตรการเยียวยาของท้องถิ่นย่อมจะรวดเร็วกว่าส่วนกลางเป็นเรื่องธรรมดา

หนึ่งที่ไม่พอใจการทำงาน อาจจะอพยพย้ายไปพำนักอาศัยในท้องถิ่นอื่น ใช้คำศัพท์เชิงเปรียบเทียบว่า “การโหวตด้วยเท้า” (voting by feet)¹²

*หลักการให้หน่วยงานระดับล่างเลือกทำภารกิจก่อน (principle of subsidiary)*¹³ ขยายความว่าการออกแบบระบบบริการสาธารณะ การเปิดโอกาสให้หน่วยงานระดับล่างสุด เป็นหน่วยดำเนินการ เพราะหลักคิดที่ว่า หน่วยงานระดับล่างอยู่ใกล้ชีวิตประชาชน ดังนั้น มีข้อมูลสารสนเทศด้านความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ (ซึ่งแตกต่างกันตามวัฒนธรรมท้องถิ่นหรือเผ่าพันธุ์) อนึ่ง การเป็นองค์กรแนวราบทำให้หน่วยงานท้องถิ่นตอบสนองความต้องการได้อย่างรวดเร็ว ต้นทุนค่าโสหุ้ยต่ำ ทั้งนี้ ในการออกแบบภารกิจจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการประหยัดจากขนาด (economies of scale) ตัวอย่างเช่น บริการดับเพลิง อาจจะไม่เหมาะสมที่จะให้หน่วยงานท้องถิ่นที่มีประชากรน้อยเกินไป เพราะโอกาสเกิดเพลิงไหม้น้อย และต้นทุนการบริหารสูงเกินไป ซึ่งหลัก subsidiary ถูกนำมาใช้ในการรวมเป็นประชาคมยุโรป โดยในข้อตกลงระหว่างประเทศในแถบยุโรปตามสนธิสัญญา มาสทริชท์ ก่อนจะเป็นประชาคมยุโรป ได้อ้างอิง *หลักการให้หน่วยงานระดับล่างทำก่อน* กล่าวคือ ประเทศสมาชิกของภาคีเป็นผู้เลือก “ทำก่อน” แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เหมาะสมหรือไม่มีประสิทธิภาพหรือต้นทุนสูงเกินไป เสนอให้ “ส่วนรวม” หรือประเทศอื่นดำเนินการแทน

การออกแบบให้ท้องถิ่นมีสองระนาบ (2-tier local administration) มีเหตุผลประการหนึ่งเกี่ยวกับการประหยัดจากขนาด เนื่องจากบริการสาธารณะบางประเภทควรดำเนินการ “ทั้งจังหวัด” หรือ “พื้นที่ขนาดใหญ่” มีประสิทธิภาพสูง เช่น ระบบกำจัดขยะรวม พิพิธภัณฑสถานกีฬาประจำจังหวัด การบริหารรวม (collective administration) อาจจะมอบให้เป็นภารกิจของ อบจ. การร่วมมือในลักษณะ “สหการ” (syndicate) หมายถึง การร่วมทุนระหว่างท้องถิ่นหลายหน่วย เพื่อทำงานเฉพาะด้าน เช่น ระบบประปาท้องถิ่น ระบบกำจัดขยะช่วยให้บริการสาธารณะครอบคลุมหลายเทศบาล รวมทั้งอาจจัดตั้งเป็น “บริษัทลูก”¹⁴ ทั้งนี้จำเป็นต้องมีนิยามของสหการ หมายถึง การจดทะเบียนอย่างเป็นทางการ เพื่อความชัดเจนว่าหน่วยงานท้องถิ่นเข้าร่วมสหการ ระบุ

¹² อีกนัยหนึ่ง ประชาชนมีหนทางเลือกการโหวตด้วยมือ (voting by ballot) กับ การโหวตด้วยเท้า (voting by feet) – หมายเหตุ ในสภาพเป็นจริงการอพยพหรือย้ายที่พำนัก มี “ต้นทุนค่าโสหุ้ย” (transaction cost) สูง ดังนั้น voting by feet เป็นเรื่องยากหรือไม่เกิดขึ้นบ่อย อย่างไรก็ตาม มีความเป็นไปได้ (อย่างน้อยในเชิงทฤษฎี)

¹³ Wallace E. Oates (1972)

¹⁴ ประเทศฝรั่งเศสเป็นตัวอย่างที่รัฐบาลท้องถิ่นมีการจัดบริการสาธารณะในลักษณะ syndicate จำนวนมาก

วิธีการร่วมทุน วิธีการแบ่งรายได้หรือการรับความเสี่ยง (กรณีขาดทุน) และเป็นการป่าวประกาศให้ประชาชนรับรู้
ทั่วกัน

หลักภาษีท้องถิ่น (local tax principle) หมายถึง รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม การออกข้อบัญญัติ ทั้งนี้ฐานภาษีของท้องถิ่น ควรจะเป็นสิ่งที่ไม่เคลื่อนที่ (immobile goods) เช่น ภาษีที่ดินและ สิ่งปลูกสร้าง เนื่องจากภาระภาษีจะตกกับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ใช่การเก็บภาษีจากพลเมืองนอกพื้นที่ และ อัตราภาษีอาจจะแตกต่างกันได้ ตามคุณภาพของบริการสาธารณะ เช่น เทศบาลขนาดใหญ่ในเขตเมือง เก็บภาษี ทรัพย์สินในอัตราสูงกว่าเทศบาลในชนบท เนื่องจากจัดบริการสาธารณะให้มากกว่า การกำหนดภาษีนั้นยังมี หลักการย่อยที่เรียกว่า **หลักผลประโยชน์ (benefit principle)** หมายถึง ผู้เสียภาษี/ค่าธรรมเนียม ได้รับ ผลประโยชน์จากบริการสาธารณะท้องถิ่น เช่น เจ้าของบ้านและที่ดินขนาดใหญ่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐบาล/ รัฐบาลท้องถิ่นมากกว่าคนที่ไม่มียาน/ที่ดินของตนเอง หลักความสามารถการเสียภาษี (ability to pay principle) เป็นอีกหลักการหนึ่งที่ใช้ในการกำหนดภาษี เช่น ผู้มีทรัพย์สิน-สะท้อนว่ามีความสามารถเสียภาษีมากกว่าคนจน หลักผู้สร้างมลพิษต้องจ่าย (polluter pays principle) ใช้กับกรณีการจัดเก็บขยะ บ้านเรือนหรือสถานประกอบการ ที่เป็นต้นตอของขยะมาก-ควรจะต้องจ่ายให้รัฐบาล / รัฐบาลท้องถิ่นในอัตราสูงกว่าบ้านเรือนที่มีขยะน้อย

หลักการกำหนดภาษีแบ่ง (tax sharing rule) ภาษีบางประเภทมีลักษณะ “ภาษีฐานร่วม” หมายถึง รัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่นเป็นเจ้าของภาษีร่วมกัน ตามสัดส่วนที่กำหนด เช่น $x\% : y\%$ ทั้งนี้ ควรจะแยกแยะ ระหว่างการทำหน้าที่จัดเก็บ รัฐบาล (โดยกระทรวงการคลัง) อาจจะทำหน้าที่จัดเก็บและแบ่งให้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ ความเป็นมาในประวัติศาสตร์ ส่วนกลางมักทำหน้าที่เป็นหน่วยจัดเก็บ (tax collection) เพราะมีจุดแข็งและมี ประสิทธิภาพสูง อย่างไรก็ตาม รูปแบบการดำเนินงานนี้มีใช้กฎเกณฑ์ตายตัว ในบางประเทศรัฐบาลท้องถิ่นอาจจะ เป็นหน่วยจัดเก็บ และ “แบ่ง” ให้รัฐบาล ตัวอย่างเช่นประเทศจีน รัฐบาลมณฑลทำหน้าที่จัดเก็บ

การกำหนดภาษีฐานร่วม เป็นเรื่องใหม่ประเทศไทย เนื่องจากในอดีตภาษีจัดเก็บโดยรัฐบาลเป็น ส่วนใหญ่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ระบุให้จัดทำกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อปรับปรุงสัดส่วนของรายได้รัฐบาลและ รายได้ท้องถิ่นที่เหมาะสม โดยคณะทำงานยกร่างกฎหมายรายได้ท้องถิ่นได้จัดทำแนวคิด¹⁵ กำหนดนิยามให้ ภาษี

¹⁵ การยกร่าง “กฎหมายรายได้ท้องถิ่น” ภายหลังปี พ.ศ. 2550 แต่เป็นที่น่าเสียดายที่มีความล่าช้าในกระบวนการออกกฎหมาย จึง ยังมีสัมฤทธิ์ผล สำคัญในร่างกฎหมายรายได้ท้องถิ่น ระบุให้แบ่งภาษีในสัดส่วนร้อยละ 70:30 ในประเภท “ภาษีฐานร่วม”

ฐานร่วม (shared tax) ครอบคลุมภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ค่าภาคหลวง ฯลฯ อย่างไรก็ตาม มีปัญหาความล่าช้าในกระบวนการนิติบัญญัติ ดังนั้น ข้อเสนอให้แบ่งภาษีที่เหมาะสมระหว่างรัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่น ยังไม่บรรลุเป้าประสงค์ แต่มีหลักการที่ควรยึดถือคือ expenditure assignment = revenue assignment อีกนัยหนึ่ง “การจัดสรรรายได้ให้สอดคล้องกับภารกิจ” ประเด็นนี้จะนำมาอภิปรายในตอนต่อไป

หลักเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (equalization grant) เนื่องจากค่านึงถึงความเหลื่อมล้ำของฐานภาษีในแต่ละจังหวัด/ภูมิภาคที่แตกต่างกัน เพราะการกระจุกตัวของภาคอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม และการท่องเที่ยว ดังนั้นฐานภาษีจึงมีความแตกต่างกันมากระหว่างกรุงเทพมหานครกับภาคตะวันออก ซึ่งมีโรงงานและสถานประกอบการจำนวนมาก ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือมีฐานภาษีน้อยกว่าอย่างเห็นได้ชัด แต่รัฐบาลต้องการจะให้หลักประกันแก่พลเมืองทุกคนว่าจะได้รับบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น การออกแบบเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นจึงค่านึงถึงหลักความเสมอภาค หมายถึง ท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยให้ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนมากกว่า ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า “รายได้ต่อหัว” จะต้องเท่าเทียมกัน เพียงแต่ทำให้ “ช่องว่างหรือความเหลื่อมล้ำทางการคลัง” ไม่สูงเกินไป¹⁶

หลักความสมดุลตามแนวตั้งและตามแนวนอน (vertical- and horizontal fiscal balance) กรณีแรก **ความสมดุลตามแนวตั้ง** หมายถึง ฐานะการคลังของรัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่นมีความสมดุล ตามความหมายการกำหนดรายได้ สอดคล้องกับ การกำหนดภารกิจ (revenue assignment = expenditure assignment) เมื่อถ่ายโอนภารกิจให้รัฐบาลท้องถิ่น ก็มีจำเป็นต้องปฏิรูปการคลัง หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจการจัดเก็บภาษี / ค่าธรรมเนียม เพื่อเป็นฐานรายได้ให้รัฐบาลท้องถิ่นนำไปจัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่าย จัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมทั้งให้อำนาจการลงทุนและการกู้ยืม กรณีที่สอง **ความสมดุลตามแนวนอน** หมายถึง ท้องถิ่นในประเภทเดียวกัน-มีสภาพแวดล้อมใกล้เคียงกัน (จำนวนประชากร พื้นที่ ความหนาแน่น)

โดยที่ส่วนกลางได้ส่วนแบ่งร้อยละ 70 และส่วนท้องถิ่นร้อยละ 30 ซึ่งแนวความคิดนี้เข้าใจว่าค่านึงถึงเป้าหมายให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดบริการสาธารณะในสัดส่วนร้อยละ 35

¹⁶ หมายเหตุ หากมีความเหลื่อมล้ำของคุณภาพชีวิตระหว่างเมือง/ชนบท มากจนเกินไป จะสร้างปัญหาสังคมตามมา อาทิเช่น การอพยพย้ายถิ่นฐานของคนชนบทเข้ามาพำนักในเขตเมือง ก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบภายนอกตามมาในหลายรูปแบบ คือ สลัม การบุกรุกพื้นที่แม่น้ำลำคลอง ปัญหาโจรกรรมและอาชญากรรม เป็นต้น

ควรจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในอัตราเดียวกัน ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง แนวคิดนี้ประยุกต์มาจาก **หลักความเป็นธรรมตามแนวนอนของการเสียภาษี (horizontal tax equity)** หมายถึง ประชาชนผู้มีเงินได้สองคน สมมติเรียกว่า A และ B มีรายได้เท่ากัน รัฐบาลพึงเก็บภาษีจากบุคคลทั้งสองในอัตราเดียวกัน ส่วน**หลักความเป็นธรรมตามแนวตั้งของการเสียภาษี (vertical tax equity)** หมายถึง ประชาชนที่มีรายได้สูง ควรจะเสียภาษีให้รัฐมากกว่าประชาชนที่มีรายได้ต่ำ เช่น C และ D ภาษีที่เรียกเก็บจาก C ซึ่งเป็น “คนรวย” จะต้องสูงกว่าภาษีที่เรียกเก็บจาก D ซึ่งเป็น “คนยากจน” การเก็บอัตราเท่ากันหรือเก็บภาษีคนรายน้อยกว่าคนจน—เป็นการละเมิดต่อหลักความเป็นธรรมตามแนวตั้ง

หลักความเป็นอิสระในการบริหารท้องถิ่น (local autonomy) หมายถึง การให้อิสระและความคล่องตัวในด้านการบริหารงบประมาณ ให้ท้องถิ่นจัดทำงบประมาณรายได้—รายจ่ายของตนเองตามกรอบวินัยทางการคลังหรือกฎหมายอื่นๆ (หน้าที่ตามภารกิจ) กล่าวคือ องค์การบริหารท้องถิ่นมี “งบประมาณของตนเอง” ภายใต้หลักการควบคุม (สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบ) และการกำกับดูแล ตามหลักวินัยทางการคลัง (เช่น การขาดดุลไม่เกินกว่าร้อยละ 20 ของรายจ่าย เป็นต้น) คำว่า อิสระ (autonomy) นี้ เป็นไปตามกรอบกฎหมาย (อำนาจหน้าที่) เพื่อมิให้การทำงานที่ซ้ำซ้อน สิ้นเปลืองทรัพยากร

หลักการกำกับการบริหารท้องถิ่น (regulation principle) การกำกับการบริหารท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็นและสมควร เพื่อป้องกันการผิดระเบียบ การทำงานที่ไม่ใช้อำนาจหน้าที่ ลดความซ้ำซ้อน การทุจริตคอร์รัปชัน การกำกับให้ดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล การบัญชีที่ตรวจสอบได้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม การกำกับด้านบุคลากรท้องถิ่น การใช้จ่ายงบประมาณตามข้อบัญญัติ การอนุญาตให้โอนหมวดเงินตามความเหมาะสมและความจำเป็น

การกระจายอำนาจในภาพรวม

การกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นเป็นปรากฏการณ์ระดับโลก หมายถึง เป็นแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั่วโลก โดยมีผลงานเชิงสำรวจของธนาคารโลกระบุว่ามีหลายประเทศที่กำหนดนโยบายกระจายอำนาจอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร โดยบางประเทศตราเป็นกฎหมายหรือเป็นกติกาทางสังคมเพื่อให้เป็นที่ทราบโดยทั่วกัน รวมถึงประสบการณ์การกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่น จีน และอีกหลายประเทศ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจในประเทศไทย จึงมิได้เป็น “การทำตามกระแส” แต่สะท้อนความต้องการของประชาชนไทย ที่ระบุเป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมายรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540 และ 2550) ในพระราชบัญญัติ

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ความต้องการที่สะท้อนในเวทีวิชาการและการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการของประชาชนในจังหวัดต่างๆ ข้อเรียกร้องให้มีจังหวัดจัดการตนเอง เป็นต้น สำหรับเหตุผลที่ต้องการการกระจายอำนาจ สามารถจะแยกแยะออกเป็นประเด็นต่างๆ ดังนี้

- ประสิทธิภาพของการจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรบริหารท้องถิ่น ซึ่งได้อธิบายตาม Decentralization Theorem ว่า เป็นการปรับด้านอุปทานให้สอดคล้องกับอุปสงค์ คือ หน่วยงานท้องถิ่นสามารถรับรู้ความต้องการของประชาชนรวดเร็วกว่า ความสามารถตอบสนองด้านอุปทานโดยใช้งบประมาณของท้องถิ่นที่มีอยู่ หรือหากมีความจำเป็นที่คาดไม่ถึง (ภัยพิบัติธรรมชาติ) สามารถเชื่อมโยงขอความช่วยเหลือจากรัฐบาล
- การสนับสนุนพัฒนาการการเมืองในภาคประชาชน เนื่องจากพลเมืองในท้องถิ่นได้รับโอกาสในการเลือกตั้ง การออกความคิดเห็นในการจัดทำแผนพัฒนา การติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจรับโครงการลงทุน การตรวจสอบรายจ่ายของท้องถิ่น อนึ่ง บริการสาธารณะของท้องถิ่นนั้นมีคุณสมบัติที่พึงประสงค์ คือ เปิดโอกาสให้ “คนส่วนน้อย” สามารถลงคะแนนเสียง¹⁷ ตามธรรมเนียมและวัฒนธรรมของประชาชนแต่ละพื้นที่ นวัตกรรมและความริเริ่มของท้องถิ่น ซึ่งทำให้การทำงานของรัฐบาลท้องถิ่นอยู่ภายใต้บรรยากาศการแข่งขัน

ความเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะภายใต้กรอบการกระจายอำนาจของไทย

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกฎหมายหลักที่สนับสนุนการกระจายอำนาจในประเทศไทยทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะขนาดใหญ่ โดยออกแบบมาตรการกระจายอำนาจการบริหาร (administrative decentralization) อำนาจทางการเมือง (political decentralization) และอำนาจทางการคลัง (fiscal decentralization) เพื่อให้อปท. ทำหน้าที่ในการจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะให้พื้นที่ทุกตำบลของประเทศ

¹⁷ นักวิชาการใช้คำว่า minority majority หมายถึง คนส่วนน้อยกลายเป็นคนส่วนใหญ่ในระดับท้องถิ่น ตัวอย่างเป็นรูปธรรม เช่น คนไทยเชื้อสายรามัญ—ในระดับประเทศมีเพียงส่วนน้อย (5-10%) ดังนั้น การโหวตไม่มีพลังเพียงพอ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในบริบทท้องถิ่น เช่น เกาะเกร็ด คนไทยเชื้อสายมอญมีจำนวนมากกว่าร้อยละ 50 ดังนั้น กลายเป็น “majority” พลเมืองของเกาะเกร็ดสามารถส่งสัญญาณให้ผู้บริหารท้องถิ่นทำกิจกรรมทางวัฒนธรรม เพื่ออนุรักษ์ประเพณีแบบรามัญ เทศกาลอาหารคนมอญ สอนดนตรีแบบมอญ สอนภาษามอญให้ลูกหลานเพื่อสืบทอดวัฒนธรรมที่ส่งมาจากบุพการี

การทำงานของ อปท. จึงมีลักษณะ “เสริม” ไม่ใช่แข่งขันกับราชการส่วนกลาง สอดคล้องกับแนวคิดของ James Buchanan (อ้างถึงใน ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ. 2557) ที่วิเคราะห์ว่าการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น ส่งเสริมการจัดสรรสินค้าสาธารณะได้สอดคล้องกับความต้องการประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ในขณะที่ Wallace Oates (1972) ชี้ว่า แนวทางการทำงานของท้องถิ่นที่หลากหลาย (diversity) ทำให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่แสดงความต้องการและส่งผลให้เกิดบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน การจัดบริการสาธารณะไม่เหมือนกับของราชการส่วนกลางซึ่งมักมีลักษณะ “เหมือนกันหมด” (สอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่า one size fits all) John L Mikesell (2002) ศึกษาประสบการณ์ของการบริหารการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นในหลายประเทศ ให้ข้อสังเกตว่า การพัฒนานโยบายภาษีของรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องพิจารณาถึงพื้นที่และการบริหารภาษีท้องถิ่น (local tax administration) ซึ่งหมายถึง การพิจารณาสภาพทางเศรษฐกิจของพื้นที่ เทคนิคต่างๆ ที่นำมาใช้เพื่อให้การจัดเก็บรายได้เป็นไปตามเป้าหมาย ต้องแสดงให้เห็นว่าอะไรคือ นโยบายภาษี ผ่านเครื่องมือการบริหารจรรยาบรรณที่ผู้เสียภาษีตระหนัก และยินยอมจ่ายภาษีตามกฎหมาย รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งภายในประเทศหนึ่งๆ จะมีความแตกต่างในเรื่อง ขนาด ลักษณะเศรษฐกิจ และโดยเฉพาะในเรื่องของการบริหารจัดการการคลังท้องถิ่น ทำให้มีข้อได้เปรียบที่สรุปได้ดังนี้

1. ความเป็นอิสระในการบริหารภาษีท้องถิ่นสะท้อนถึงความรับผิดชอบต่อภาษีที่เก็บมา คือ ประชาชนรับทราบว่า ต้องจ่ายภาษีอะไร และรายจ่ายนั้นจะถูกจัดสรรเป็นงบประมาณประเภทใด
2. ความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น ช่วยให้มีความคิดริเริ่มใหม่ๆ John L. Mikesell (2002) กล่าวว่าเทคนิควิธีการใหม่ๆ ที่ชาญฉลาดมักเกิดขึ้นจากองค์กรเล็กๆ เช่น การประยุกต์เทคโนโลยี (บาร์โค้ด) มาใช้กับการจัดเก็บรายได้ ในอเมริกาและออสเตรเลีย
3. รัฐบาลท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนผู้มีหน้าที่จ่ายภาษี จึงสามารถใช้ข้อได้เปรียบนี้ เพื่อช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บได้
4. ความเป็นอิสระในการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่น ทั้งในเรื่องของการเลือกภาษีและการกำหนดฐานภาษี การกำหนดอัตราภาษี และการบริหารภาษีทำให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการควบคุมโครงสร้างของภาษีซึ่งจะช่วยให้มีความหลากหลายของแบบแผนรายรับของประเทศ
5. การบริหารการคลังจะทำได้รวดเร็วกว่าถ้าไม่ต้องผ่านระบบราชการขนาดใหญ่ที่มีขั้นตอนการดำเนินงานที่ล่าช้า และการเร่งรัดเก็บภาษีทำได้โดยตรงกับผู้จ่ายภาษีในท้องถิ่น Baer (2002) เห็นว่ารัฐบาล

ท้องถิ่นจะมีความใกล้ชิดกับธุรกิจในพื้นที่ และสามารถดึงผู้ประกอบการรายย่อยเข้ามาไว้ในระบบภาษี (ด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่า) และถ้ามีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันจะเป็นประโยชน์กับรัฐบาลด้วย

6. ความเป็นอิสระในการบริหารภาษี จะช่วยให้การควบคุมและการจัดเก็บภาษีทำได้รวดเร็วขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบของ Veehorn and Ahmad (1997) ว่าการควบคุมการบริหารการคลังท้องถิ่นจากรัฐบาล จะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นตระหนักหรือรับผิดชอบต่อการคลังท้องถิ่นน้อยมาก และการให้อิสระในการบริหารภาษีแก่รัฐบาลท้องถิ่น ยังช่วยลดความยุ่งยากของความแตกต่างในการจัดเก็บภาษีในพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันทั้งทางด้านภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม

7. รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการจ้างงาน Fjeldstad (2001) ศึกษาการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในประเทศ Tanzania สังเกตพบว่ามีการใช้แรงงานในลักษณะเข้มข้น (labor intensive) ในการเก็บภาษี เป็นการช่วยเพิ่มการจ้างงานในท้องถิ่นได้

8. รัฐบาลท้องถิ่นจะมีมุมมองที่แตกต่างกับรัฐบาลในเรื่องความเหมาะสมของการยกเว้นภาษี เนื่องจากมีความใกล้ชิดและรู้สภาพปัญหาของผู้ชำระภาษีดี

9. การจัดเก็บรายได้ที่มีปริมาณไม่มากนัก เช่น ค่าธรรมเนียม หรือค่าปรับ รัฐบาลจะมีแรงจูงใจน้อยกว่ารัฐบาลท้องถิ่น

10. ถ้าหากรัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่นมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน จะทำให้การคอร์รัปชันทำได้ยากขึ้น เพราะมีถึง 2 หน่วยงานที่ช่วยกันตรวจสอบ Radian (1980) สังเกตพบว่าประเทศใดที่มีการเก็บภาษีแบบสองรัฐบาล จะมีความสามารถในการจัดเก็บมากกว่าที่เก็บรายได้โดยรัฐบาลชุดเดียว

11. Burgess and stern (1993) พบว่าการเก็บภาษีโดยรัฐบาลท้องถิ่นจะช่วยสร้างวัฒนธรรมการจ่ายภาษีที่ดีให้กับประชาชนมากกว่าที่เก็บโดยรัฐบาล

12. McLure and Martinez (2000) เปรียบเทียบการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น ว่ามีลักษณะเหมือนการแข่งขันในตลาดเสรี ซึ่งจะเป็นผลดีกับผู้บริโภคมากกว่ามีการผูกขาด เช่นเดียวกับการแข่งขันกันในทางภาษี (tax competition) ที่จะเป็นผลดีกับพลเมืองจากนโยบายของผู้บริหารหรือข้าราชการ แต่ยังเป็นเรื่องยากที่จะทำให้ทั้งภาระภาษีและการเจริญเติบโตของธุรกิจเติบโตไปพร้อมกัน

อย่างไรก็ตาม Dillinger (1991) แสดงความเห็นที่แตกต่างออกไป โดยอธิบายว่าการกระจายอำนาจเป็นการแลกเปลี่ยนกันระหว่างผลดีคือการลดความเหลื่อมล้ำลง เปรียบเทียบกับผลกระทบทางลบเนื่องจากความสามารถในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น โดยทั่วไปน้อยกว่ารัฐบาลทั้งในแง่บุคลากร เทคโนโลยี รวมถึงการเข้าถึงหน่วยธุรกิจใหญ่ๆ ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารการคลังของตัวเอง จึงเป็นการแลกเปลี่ยนกัน ระหว่างการมีความสามารถสูงของรัฐบาลแต่จะมีบทบาทน้อยในการเก็บภาษีท้องถิ่นกับรัฐบาลท้องถิ่นที่มีบทบาทในการเก็บภาษีท้องถิ่นมากแต่มีความสามารถน้อยกว่า เช่นเดียวกับ Veehorn and Ahmad (1997) ที่เสนอว่ารัฐบาลไม่ควรปล่อยให้รัฐบาลท้องถิ่นบริหารการคลังโดยลำพัง กล่าวคือรัฐบาลจำเป็นต้องมีการถ่ายทอดประสบการณ์การบริหารภาษีไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น ทั้งอยู่ในรูปของการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ การถ่ายทอดเทคโนโลยี หรือคำแนะนำทางวิชาการควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจด้วย

การบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่น จะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากน้อยแค่ไหน ปัจจัยที่สำคัญคือความสามารถในการบริหารการคลังท้องถิ่น โดยเฉพาะการบริหารภาษีซึ่ง Mikesell (1998) อธิบายฟังก์ชันของการบริหารจัดการภาษีว่าประกอบไปด้วยทะเบียนผู้เสียภาษี การบริหาร กฎหมายที่เกี่ยวข้อง การประเมินภาษี บัญชีรายรับ-จ่าย ของผู้มีหน้าที่จ่ายภาษี การควบคุมไม่ให้มีการหลีกเลี่ยงภาษี การเร่งรัดภาษี การร้องเรียนหรือการคัดค้านของผู้จ่ายภาษี เป็นสำคัญ

ทั้งหมดนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การบริหารจัดการการคลังท้องถิ่นด้วยตัวเองนั้น มีความจำเป็น และยังมีบทบาทสำคัญในการทำให้บริหารจัดการเก็บภาษีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ความเป็นอิสระของการบริหารจัดการการคลังท้องถิ่น ควรมีอย่างเหมาะสม รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการการคลังท้องถิ่น นอกจากนี้ รัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่น ควรมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน เพื่อลดปัญหา อาทิ ปัญหาการคอร์รัปชัน ปัญหาความเหลื่อมล้ำ รวมถึงจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารการคลังของท้องถิ่นเองได้ด้วย

ข. ความไม่สมดุลทางการคลัง (fiscal imbalance)

ความไม่สมดุลทางการคลังจำแนกเป็นแนวดิ่งและแนวนอน ตัวอย่างความไม่สมดุลตามแนวดิ่ง (vertical fiscal imbalance) เช่น สถานะการคลังของ กทม. เปรียบเทียบกับ เทศบาล อบต.-ความแตกต่างนั้นมาจากหลายสาเหตุ ส่วนหนึ่งเกี่ยวกับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ เนื่องจากการกำเนิดขององค์กรท้องถิ่นไม่พร้อมกัน เช่น กทม. ตั้งมานานเปรียบเสมือน “พี่ใหญ่” ต่อมา มีน้องหลานตามมาหลายพันหน่วยงาน คือ เทศบาลตำบล

อบต. ภาระการคลังรัฐบาลย่อมจะเพิ่มขึ้น ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ เงินอุดหนุนหรือภาษีแบ่งตาม “สูตร” ที่จัดสรรจึงถูกจำกัดตามไปด้วย ซึ่งอาจทำให้ อบต. ที่เกิดใหม่ได้รับทรัพยากรน้อยหรือไม่เท่าเทียมกับ “พี่ใหญ่” จึงอาจเกิดความรู้สึกว่าไม่ยุติธรรมหรือไม่เท่าเทียม ยิ่งกว่านั้นเมื่อวิเคราะห์ความสามารถจัดเก็บรายได้ของแต่ละแห่งก็แตกต่างกัน ส่วนมโนทัศน์ความไม่สมดุลตามแนวนอน (horizontal fiscal imbalance) เป็นการเปรียบเทียบ อบต. ประเภทเดียวกัน เช่น เทศบาล A กับเทศบาล B,C,D หรือ ระหว่าง อบต. E กับ อบต. F, G, H ... ถึงแม้ควบคุม “ปัจจัยอื่น” ให้เหมือนกัน เช่น จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่เท่ากัน แต่ “รายได้ต่อหัว” ของแต่ละท้องถิ่นก็อาจแตกต่างกันมาก เนื่องจากฐานภาษี/ค่าธรรมเนียมของแต่ละพื้นที่ไม่เท่ากัน เหล่านี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วโลก อย่างไรก็ตาม มีหลักความคิดที่ยึดถือกันทั่วโลก คือ เป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการกำกับดูแลให้ประชาชนทุกภาคส่วน เมือง/ชนบท ได้รับการสาธารณสุขจากรัฐใกล้เคียงกัน ซึ่งหมายถึง พื้นที่ยากจนควรจะได้รับบริการอุดหนุนจากรัฐมากเป็นพิเศษ ไม่ใช่ปล่อยตามยถากรรม เพราะหากคงสภาพให้ “แตกต่างกันมาก” ประชากรจากพื้นที่ยากจน จะไหลเข้ามาทำนากและทำมาหากินในพื้นที่รวย ซึ่งจะก่อเป็นปัญหาเมืองแออัดและความด้อยประสิทธิภาพอีกมากมาย ดังนั้นรัฐบาลในทุกประเทศจึงมีแผนกระจายความเจริญให้ทั่วถึง มาตรการลดความเหลื่อมล้ำ และการสร้างความเสมอภาค รวมถึงในคำแถลงนโยบายรัฐบาลไทยซึ่งมีการระบุนโยบายกระจายความเจริญ ลดความเหลื่อมล้ำ หรือทำให้เกิดความเสมอภาค เช่น การประกาศนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพื่อให้ประชาชนไทยทุกคนได้รับการสุขภาพขั้นต่ำถ้วนหน้ากัน ทั้งนี้ภาครัฐมีเครื่องมือทางการเงินการคลัง ซึ่งเป็นพลังที่ยิ่งใหญ่ที่สามารถใช้ได้ ในบริบทของท้องถิ่นคือ เงินอุดหนุน คำศัพท์อย่างเป็นทางการในตำรามักเรียกว่า intergovernmental transfer (การโอนเงินจากรัฐบาลให้รัฐบาลท้องถิ่น)

ค. นโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

การลดความเหลื่อมล้ำของท้องถิ่น ปัจจุบันดำเนินการผ่านเงินโอนจากรัฐบาลให้กับรัฐบาลท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า “เงินอุดหนุน” ซึ่งเป็นรายได้ที่สำคัญอีกประเภทหนึ่งของ อบต. โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยจะมีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาพิจารณา ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2547) เห็นว่าหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเหตุผลอยู่ด้วยกันหลายประการ เช่น เพื่ออุดหนุนการทำงานตามที่รัฐบาลมอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ อาจอยู่ในรูปของ การดูแลถนนหนทาง ทางระบายน้ำ การดูแลสุขภาพสิ่งแวดล้อม การบำรุงศิลปวัฒนธรรม หรือเพื่อให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มี

ฐานรายได้ที่น้อย จะต้องมีหลักประกันว่าประชาชนทุกพื้นที่จะต้องได้รับบริการขั้นมาตรฐาน ลดความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา อีกประการคือ เพื่อให้กิจกรรมหรือการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลข้ามเขต ที่เรียกว่า “ผลกระทบต่อภายนอก” (spillover effect) ก่อให้เกิดการประหยัดอันเนื่องมาจากขนาด ส่วนการบริการนั้นๆ ไม่จำเป็นต้องมีในทุกพื้นที่ แต่มีในบางพื้นที่ได้ และให้บริการในวงกว้างกว่าพื้นที่ของตนเอง คือครอบคลุมพื้นที่ใกล้เคียง ในขณะที่ Bradford and Oates (1971) และ Wildasin (1984) เห็นว่าการจ่ายเงินอุดหนุนของรัฐบาลจะไม่กระทบต่อการบริโภคของประชาชน ผลการศึกษาของ Moore (2008), Ross (2004) ได้แนะนำถึงผลกระทบของสวัสดิการสังคมของการโอนเงินอุดหนุนโดยกระทบผ่านความพยายามเก็บภาษีท้องถิ่น (local tax effort) โดยอธิบายว่าการได้รับเงินอุดหนุนจำนวนมากๆ จากรัฐบาลจะเป็นตัวที่ทำให้แรงกระตุ้นในการพยายามจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นลดลง การศึกษาเชิงประจักษ์ของ Zhuravskaya (2000) แสดงลักษณะ crowding-out effect ของเงินอุดหนุนในประเทศรัสเซีย กล่าวคือ รายรับรัฐบาลท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นจากการจัดเก็บเอง จะทำให้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลลดลง 0.9 หน่วย ดังนั้นรัฐบาลท้องถิ่นอาจจะลดแรงจูงใจในความพยายามจัดเก็บรายได้ Buettner and Wildasin (2006) แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านการคลังสาธารณะ เช่น การใช้จ่ายสาธารณะหนี้สาธารณะ เงินโอน และรายได้ที่จัดเก็บเอง กับการกำหนดแบบจำลองโครงสร้างภาษี พบว่าการปรับตัวของรัฐบาลท้องถิ่นต่อการเพิ่มขึ้นของเงินอุดหนุนส่งผลให้รายได้ที่จัดเก็บเองของรัฐบาลท้องถิ่นลดลง

เงินอุดหนุนแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นเงินงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายได้ของ อปท.แต่ละแห่งตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด เช่น หลักเกณฑ์รายได้ จำนวนประชากรและค่าใช้จ่ายในการจัดบริการขั้นพื้นฐานของ อปท.เพื่อดำเนินการใช้จ่ายได้ภายในกรอบอำนาจหน้าที่ของ อปท. และเท่ากับเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่น (income effect) ทั้งนี้ อปท. จะต้องมี การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ อปท. แต่ละแห่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดและมีการกำกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินของ อปท. เช่น เงินเดือนครูและค่าจ้างประจำในการจัดการศึกษา เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และโครงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน หรืออาจจะจัดให้ในลักษณะสมทบ (matching grant) (เงินอุดหนุนชนิดนี้ จะมีผลกระทบต่อทั้ง price effect และ income effect) ทั้งนี้ อปท. ไม่ต้องจัดทำ

ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างไรก็ตาม เนื่องจากทั้งหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และ
อปท. ที่ได้รับในแต่ละปีมีความแตกต่างกัน การศึกษาครั้งจึงพิจารณาเฉพาะตัวแปรเงินอุดหนุนทั่วไปอย่างเดียว

ง. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษี / ค่าธรรมเนียมขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย

แนวคิดในการกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมุ่งเน้นการจัดหารายได้ที่มาจากพื้นที่ของ
ท้องถิ่นเป็นหลัก โดยปัจจุบันทั้ง อบจ. และเทศบาล มีแหล่งรายได้สำคัญ 3 ด้าน อันได้แก่

1) ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและค่าปรับต่างๆ ทั้งที่เทศบาลจัดเก็บเอง หรือรัฐบาลจัดเก็บให้แล้ว
ส่งคืนให้กับเทศบาล หรือ ภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ เป็นต้น

2) รายได้จากเงินอุดหนุน ซึ่งแบ่งต่อไปเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะ

3) รายได้จากกิจการอื่นๆ ของ อปท. เอง เช่น โรงรับจำนำ กิจการเทศพาณิชย์ เป็นต้น

การกำหนดว่าภาษีประเภทใดเป็นของรัฐบาลท้องถิ่น หรือเป็นของรัฐบาล มีการกำหนดสัดส่วนว่ารัฐบาล
ควรเก็บสัดส่วนเท่าใด และรัฐบาลท้องถิ่น เก็บอัตราภาษีเพิ่มได้อีกเท่าใด รายละเอียดต่างๆ เหล่านี้ มีกำหนดไว้ใน
กฎหมายอย่างน้อย 3 ฉบับ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อปจ.) พ.ศ. 2540 กำหนดให้ อบจ. สามารถมีรายได้จาก

1) ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้ายอากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่น อันเกิดจาก
การฆ่าสัตว์ในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเป็นรายได้
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรให้สภาตำบล
ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

2) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใด ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น

3) ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร จัดเก็บได้ในจังหวัดใด ให้ส่งมอบให้องค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดร้อยละห้าของภาษีที่จัดเก็บได้

4) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วย
ปิโตรเลียม ที่ได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดให้จัดสรรให้แก่
องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

5) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจาก
สถานค้าปลีกในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

(5.1) น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกันและก๊าซปิโตรเลียมไม่
เกินลิตรละสิบสตางค์

(5.2) ยาสูบ ไม่เกินมวนละสิบสตางค์ ราคาจำหน่ายปลีกที่เพิ่มขึ้นตาม (5.1) ไม่ถือว่าเป็น
การต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการ กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด

6) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดใน
กฎกระทรวง

7) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น
ไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทสำหรับในพื้นที่
เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ดังต่อไปนี้

(7.1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร

(7.2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(7.3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในการเสียภาษี
อากรตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยภาษีอากร

ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามข้อนี้ ให้ถือเป็นภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

8) ทุกปีงบประมาณ ให้รัฐบาลจัดสรรเงินให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเงินอุดหนุน

9) องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

(9.1) ภาษีอากรตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้

(9.2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้

(9.3) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(9.4) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(9.5) รายได้จากการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(9.6) พันธบัตรหรือเงินกู้ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้

(9.7) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่างๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

(9.8) เงินอุดหนุนหรือรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

(9.9) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(9.10) รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 กฎหมายนี้กำหนดให้เทศบาลมีรายได้
จากแหล่งต่างๆ คือ

- 1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- 4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- 5) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ (การกู้เงินต้องได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย)
- 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 23 (เทศบาล) และมาตรา 24 (อบจ.) กำหนดรายได้ของ อบท. อีกหลายประการ ดังนี้

- 1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- 2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่
- 3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย
- 4) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรให้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
- 5) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตรา ซึ่งเมื่อรวมกับอัตราที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
- 6) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราและค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาล โดยออกข้อบัญญัติเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ
- 7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกและค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

- 8) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
- 9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
- 10) อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์
 - 11) อากรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น
 - 12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่
 - 13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม
 - 14) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์
 - 15) ค่าธรรมเนียมสนามบิน
 - 16) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน
 - 17) ค่าธรรมเนียมใช้น้ำบาดาล
 - 18) ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น
 - 19) รายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาล

ตาราง 2-1 แหล่งที่มาของรายได้ อปท.

เทศบาล	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)
1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	
<ul style="list-style-type: none"> - ภาษีโรงเรือนและที่ดิน - ภาษีบำรุงท้องที่ - ภาษีป้าย - อากรฆ่าสัตว์ 	<ul style="list-style-type: none"> - ภาษีน้ำมันเบนซิน - ภาษีน้ำมันดีเซล - ก๊าซปิโตรเลียม - ภาษีการขายยาสูบ - ค่าธรรมเนียมโรงแรม
2. รายได้ที่ส่วนกลางเก็บและจัดสรรแบ่งให้ท้องถิ่น	

เทศบาล	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)
<ul style="list-style-type: none"> - ภาษีมูลค่าเพิ่ม - ค่าธรรมเนียมสนามบิน - ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน - ภาษีเพื่อการศึกษา - ภาษีธุรกิจเฉพาะ - ภาษีสรรพสามิต - ภาษีสุรา - ค่าแสตมป์ยาสูบ - ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา 	<ul style="list-style-type: none"> - ภาษีมูลค่าเพิ่ม - ภาษีเพื่อการศึกษา - ภาษีธุรกิจเฉพาะ
3. รายได้ส่วนกลางจัดเก็บให้	
<ul style="list-style-type: none"> - ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ - ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน 	<ul style="list-style-type: none"> - ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
4. รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ	
<ul style="list-style-type: none"> - ค่าภาคหลวงแร่ - ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม - อากรังนก 	<ul style="list-style-type: none"> - ค่าภาคหลวงแร่ - ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม - อากรังนก
5. ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่น	
<ul style="list-style-type: none"> - ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหน้าที่ - ค่าธรรมเนียมใดๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดขึ้นโดยออกเป็นข้อบัญญัติ - รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ - ค่าธรรมเนียมอื่นใดที่ไม่ขัดกับกฎหมายโดยออกเป็นข้อบัญญัติ 	<ul style="list-style-type: none"> - ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหน้าที่ - ค่าธรรมเนียมใดๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดขึ้นโดยออกเป็นข้อบัญญัติ - รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ - ค่าธรรมเนียมอื่นใดที่ไม่ขัดกับกฎหมายโดยออกเป็นข้อบัญญัติ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมายเหตุ รายได้ประเภทต่างๆ ที่กล่าวมาไม่ได้หมายความว่า อปท. เป็นหน่วยจัดเก็บทั้งหมด บางประเภทอาจจะมอบอำนาจให้หน่วยงานอื่นจัดเก็บ หรือบางกรณีต้องแบ่งรายได้ให้รัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากตาราง 2-1 จะเห็นได้ว่าภาษีที่ อปท. จัดเก็บเองมีค่อนข้างน้อย รายได้ส่วนใหญ่มาจากภาษีที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บและจัดสรรให้ โดยเฉพาะภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งมีมูลค่าสูงสุด นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดให้ อปท.สามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มเติม เพื่อช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการจัดสรรบริการสาธารณะในท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

- 1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) รายได้จากสาธารณูปโภค
- 3) รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ
- 4) ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) ค่าบริการ
- 6) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 7) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- 8) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร
- 9) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ
- 10) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- 11) เงิน หรือทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 12) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน
- 13) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งหากำไรในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 14) รายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษ

การออกพันธบัตรตาม (8) การกู้เงินจากองค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ ตาม (9) การกู้เงินตาม (10) และรายได้ตาม (13) ให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

โครงสร้างรายได้ของ อบท. ในประเทศไทย

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เดิมทีภาษีโรงเรือนและที่ดิน จัดเก็บโดยกรมสรรพากรกระทรวงการคลัง แต่หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติบำรุงเทศบาล พ.ศ. 2479 แล้วภาษีโรงเรือนและที่ดินจึงได้โอนไปเป็นรายได้ของเทศบาล ซึ่งเทศบาลจะจัดเก็บภาษีนี้ในเขตเทศบาล และสุขาภิบาลจะจัดเก็บในเขตสุขาภิบาล ส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล จังหวัดจะเป็นผู้จัดเก็บโดยถือเป็นรายได้และเป็นทรัพย์สินของจังหวัด ปัจจุบันภาษีโรงเรือนและที่ดินได้ถูกจัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งให้ถือเป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้นๆ และนำรายได้จากการจัดเก็บภาษีไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาท้องถิ่นของตน ภาษีโรงเรือนและที่ดิน จะจัดเก็บจากโรงเรือนที่ให้เช่า ที่ใช้ประกอบกิจการค้า และให้ผู้อื่นอยู่อาศัยทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี ได้แก่ อาคาร โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง รวมถึงบริเวณที่ต่อเนื่องโดยเจ้าของกรรมสิทธิ์ได้นำทรัพย์สินดังกล่าวออกหาผลประโยชน์ตอบแทน หรือให้ผู้อื่นนำไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ เช่น ให้เช่าให้เป็นที่พักอาศัยใช้ประกอบอุตสาหกรรม รวมทั้งให้ญาติหรือผู้อื่นอยู่อาศัย หรือใช้ประกอบกิจการอื่นๆ เพื่อหารายได้ โดยทรัพย์สินแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) โรงเรือน อาคาร สิ่งปลูกสร้างต่างๆ โรงเรือน เช่น บ้าน ตึกแถว ร้านค้า สำนักงาน ธนาคาร โรงแรม โรงภาพยนตร์ โรงเรียน โรงพยาบาล สนามมวย อพาร์ตเมนต์คลังสินค้า ส่วนสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เช่น ท่าเรือ สะพาน ถังเก็บน้ำมัน อ่างเก็บน้ำ คานเรือ ฯลฯ ซึ่งลักษณะการก่อสร้างติดกับที่ดิน และสามารถสร้างรายได้ให้กับเจ้าของกรรมสิทธิ์ได้

2) ที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือน อาคาร สิ่งปลูกสร้างต่างๆ เป็นที่ดินที่ใช้ปลูกสร้างโรงเรือน อาคารสิ่งปลูกสร้างมีที่ดินต่อเนื่องกัน ซึ่งตามปกติใช้ประโยชน์ไปด้วยกันกับโรงเรือน อาคาร และสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ ทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน

2.1) พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน

2.2) ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาล หรือสาธารณะและทรัพย์สินของกรมรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการรถไฟโดยตรง

2.3) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะ ซึ่งกระทำการกิจการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคลและใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและในการศึกษา

2.4) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดี่ยวหรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์ โบสถ์ วิหาร ศาลาการเปรียญ สุเหร่า กุฏิ

2.5) โรงเรือน/สิ่งปลูกสร้างอื่นๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปีและเจ้าของมีได้เอง หรือให้ผู้อื่นอยู่นอกจากคนเฝ้าในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นฯ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกัน

2.6) โรงเรือน / สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นของการเคหะแห่งชาติที่ผู้เช่าซื้ออาศัยอยู่เองโดยมิได้ใช้เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบการอุตสาหกรรมหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ นอกจากนี้ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับลงวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2535 ยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนต่างๆ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตซึ่งเป็นต่อเนื่อง

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี หรือผู้รับประเมิน คือเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีเว้นแต่ถ้าที่ดินและอาคาร โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างเป็นคนละเจ้าของให้เจ้าของกรรมสิทธิ์อาคาร โรงเรือนสิ่งปลูกสร้างเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี โดยจะคิดอัตราภาษีร้อยละ 12.5 ของค่ารายปีภาษีทรัพย์สิน (property tax) อย่างภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่หลีกเลี่ยงได้ยาก เนื่องจากเป็นสิ่งที่มีมองเห็นได้ (visible) ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ (immobile) และเป็นตัวชี้วัดความมั่งคั่งได้ McCluskey and Williams (1999) อธิบายเพิ่มเติมว่าถ้ามีการบริหารจัดการที่ดี ภาษีประเภทนี้จะเป็เครื่องมือทางการคลังที่มีประสิทธิภาพ แต่ Bell and Bowman (1997) ชี้ประเด็นปัญหาของการประเมินมูลค่าภาษีทรัพย์สินให้เป็นปัจจุบันทำได้ยาก เนื่องจากทรัพย์สินต่างๆ ไม่ได้มีการซื้อขายกันทุกๆ ปี จึงยากต่อการประเมินค่า และถ้าจะทำการประเมินทุกๆ ปีก็มีต้นทุนที่สูงขึ้น

ภาษีป้าย เป็นภาษีจัดเก็บจากป้ายแสดงชื่อยี่ห้อหรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ไม่ว่าจะแสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใดๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมาย ที่เขียน แกะสลัก จารึก หรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีใดๆ

ป้ายที่ได้รับการยกเว้นเสียภาษี

- 1) ป้ายที่แสดงไว้ ณ โรงมหรสพและบริเวณของโรงมหรสพนั้นเพื่อโฆษณามหรสพ
- 2) ป้ายที่แสดงไว้ที่สินค้าหรือที่สิ่งหุ้มห่อหรือบรรจุสินค้า
- 3) ป้ายที่แสดงไว้ในบริเวณงานที่จัดขึ้นเป็นครั้งคราว
- 4) ป้ายที่แสดงไว้ที่คนหรือสัตว์
- 5) ป้ายที่แสดงไว้ภายในอาคารที่ใช้ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นหรือภายในอาคารซึ่ง

เป็นที่รโฐาน ทั้งนี้ เพื่อหารายได้ และแต่ละป้ายมีพื้นที่ไม่เกิน 3 ตารางเมตรที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่รวมถึงป้ายตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์

6) ป้ายของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

7) ป้ายขององค์การที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือตามกฎหมายว่าด้วยกรณัั้น ๆ และหน่วยงานที่นำรายได้ส่งรัฐ

8) ป้ายของธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

9) ป้ายของโรงเรียนเอกชน ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ที่แสดงไว้ ณ อาคารหรือบริเวณของโรงเรียนเอกชน หรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น

10) ป้ายของผู้ประกอบการเกษตรซึ่งค้าผลผลิตอันเกิดจากการเกษตรของตน

11) ป้ายของวัดหรือผู้ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์แก่การศาสนา หรือการกุศลสาธารณะ โดยเฉพาะ

12) ป้ายของสมาคมหรือมูลนิธิ

13) ป้ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (ปัจจุบันมีฉบับที่ 2) กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ให้เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีป้าย สำหรับ

ก) ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่รถยนต์ส่วนบุคคล รถจักรยานยนต์ รถบดถนนหรือรถแทรกเตอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์

ข) ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่ล้อเลื่อน ตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

ค) ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่ยานพาหนะนอกเหนือจาก (ก) และ (ข) โดยมีพื้นที่ไม่เกินห้าร้อยตารางเซนติเมตร

ตาราง 2-2 แสดงอัตราภาษีป้าย

(ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร)

ลักษณะ	บาท
1) อักษรไทยล้วน	3
2) อักษรไทยปนกับอักษรต่างประเทศ / ภาพ / เครื่องหมายอื่น	20
3) ป้ายดังต่อไปนี้	40
- ไม่มีอักษรไทย	
- อักษรไทยบางส่วนหรือทั้งหมดอยู่ได้ หรือต่ำกว่าอักษรต่างประเทศ	
4) ป้ายที่เปลี่ยนแปลงแก้ไขพื้นที่ป้าย ข้อความภาพ หรือเครื่องหมายบางส่วน	
ในป้ายได้เสียภาษีป้ายแล้วอันเป็นเหตุให้ต้องเสียภาษีป้ายเพิ่มขึ้นให้คิดอัตราตาม 1) 2) หรือ 3)	
5) ป้ายใดเสียต่ำกว่า 200บาท	200

ที่มา: กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายคือเจ้าของป้ายนั้น แต่ถ้าไม่อาจหาตัวเจ้าของป้ายนั้นได้ให้ถือว่าผู้ถือครองป้ายนั้นเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย หรือถ้าไม่อาจหาตัวผู้ครอบครองป้ายนั้นได้ ให้ถือว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินที่ป้ายนั้นติดตั้งหรือแสดงอยู่เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายตามลำดับ โดยอัตราภาษีป้าย แบ่งเป็นอัตรา ดังนี้

ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่จัดเก็บจากเจ้าของที่ดินตามราคาปานกลางที่ดินและตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ โดยที่ดินที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ได้แก่ ที่ดินที่เป็นของบุคคลหรือคณะบุคคล ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งมีกรรมสิทธิในที่ดิน หรือสิทธิครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิของเอกชน ที่เป็นทั้งพื้นที่ดิน และพื้นที่ภูเขาหรือที่มีน้ำด้วย โดยไม่เป็นที่ดินที่เจ้าของได้รับการยกเว้นภาษีหรืออยู่ในเกณฑ์ลดหย่อน (พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543) ดังนั้นลักษณะของการเสียภาษีบำรุงท้องที่ คือ ที่ดินทุกประเภทไม่ว่าจะมีเอกสารสิทธิ์ หรือไม่มีเอกสารสิทธิ์ เป็นที่ว่างเปล่าหรือสิ่งปลูกสร้างอยู่หรือไม่ และไม่ว่าจะใช้เพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ หรืออยู่อาศัย ให้ผู้อื่นเช่า หรือใช้ประโยชน์เองก็ตาม ที่ดินที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ นอกจากพื้นที่ที่ว่างไปแล้ว ยังหมายรวมถึงพื้นที่ที่เป็นภูเขาและแม่น้ำด้วย โดยผู้มีหน้าที่เสียภาษีคือผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินตั้งแต่วันที่ 1 มกราคมของปีใดๆ ซึ่งการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ที่จะต้องมีการประเมิน “ราคาปานกลางของที่ดิน” โดยกฎหมายได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการตีราคาปานกลางที่ดิน และ

จะต้องตีราคาปานกลางของที่ดินทุกกรอบระยะเวลา 4 ปี สำหรับการตีราคาปานกลางให้นำราคาที่ดินซึ่งซื้อขายกัน โดยสุจริตครั้งสุดท้ายไม่น้อยกว่า 3 ราย ในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี ก่อนที่จะมีการประเมิน มาคำนวณถัวเฉลี่ยเป็น ราคากลาง แล้วจึงคำนวณอัตราภาษีกำหนดจากราคาปานกลางของที่ดินทั้งนี้ ในการลดหย่อนภาษี กฎหมายได้ กำหนดให้อำนาจท้องถิ่นกำหนดกฎเกณฑ์ลดหย่อนเนื่องจากการคำนวณภาษีได้ โดยอัตราภาษีจะกำหนดไว้ในบัญชี ท้ายพระราชบัญญัติ แบ่งเป็น 34 อัตรา (ตาราง ก-1 ภาคผนวก ก.) ซึ่งจะกำหนดตามราคาปานกลางของที่ดิน เช่น อัตราที่ 1-33 เป็นอัตราภาษีของราคาปานกลางที่ไม่เกินไร่ละ 30,000 บาท ซึ่งจะเสียภาษีประมาณไร่ละ 70 บาท และอัตราที่ 34 เป็นอัตราภาษีของราคาปานกลางที่เกินไร่ละ 30,000 บาท ให้เสียภาษี 25 บาท ของทุกๆ 10,000 บาท ของราคาปานกลางหากเป็นที่ดินที่ใช้ประกอบกิจกรรมประเภทไม้ล้มลุก ให้เสียภาษีครึ่งหนึ่งของอัตราปกติแต่ ถ้าเจ้าของที่ดินประกอบกิจกรรมประเภทไม้ล้มลุกนั้นด้วยตนเองให้เสียภาษีอย่างสูงไม่เกินไร่ละ 5 บาท และ หากเป็นกรณีที่ดินรกร้าง ไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพที่ดินต้องเสียเพิ่มขึ้น 1 เท่า

ที่ดินที่เจ้าของที่ดินไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ได้แก่

- 1) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งพระราชวังอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 2) ที่ดินที่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐหรือสาธารณะโดย มิได้หาผลประโยชน์
- 3) ที่ดินของราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือสาธารณะโดยมิได้หา ผลประโยชน์
- 4) ที่ดินที่ใช้เฉพาะการพยาบาลสาธารณะ การศึกษา หรือกุศลสาธารณะ
- 5) ที่ดินที่ใช้เฉพาะศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของวัดไม่ว่าจะใช้ประกอบ ศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่ง หรือที่ศาลเจ้าโดยมิได้หาผลประโยชน์
- 6) ที่ดินที่ใช้เป็นสุสาน หรือฌาปนสถานสาธารณะโดยมิได้รับประโยชน์ตอบแทน
- 7) ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ การประปา การไฟฟ้า หรือการทำเรือของรัฐ หรือใช้เป็นสนามบินของรัฐ
- 8) ที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือน ที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแล้ว
- 9) ที่ดินของเอกชนเฉพาะส่วนที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ทางราชการใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์
- 10) ที่ดินที่ตั้งขององค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติหรือองค์การ ระหว่างประเทศอื่น เพราะประเทศไทยมีข้อผูกพันให้ยกเว้นตามอนุสัญญาหรือความตกลง

- 11) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งของสถานชุกหรือสถานกงสุล ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน
- 12) ที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

อากรฆ่าสัตว์ เป็นอกรายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บตาม พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 โดยมีทรัพย์สินที่จัดเก็บ คือโคกระบือแพะแกะ สุกร และสัตว์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งผู้ที่มีความประสงค์จะฆ่าสัตว์ดังกล่าวต้องแจ้งจำนวนสัตว์ที่จะฆ่าวันและเวลา ที่จะดำเนินการฆ่าและชื่อของโรงฆ่าสัตว์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด สำหรับอัตราอากรฆ่าสัตว์กำหนดไว้ดังนี้

ตาราง 2-3 แสดงค่าอากรฆ่าสัตว์

รายการ	อัตราค่าธรรมเนียม	
1. อากรการฆ่าสัตว์		
โค	ตัวละ	12 บาท
กระบือ	ตัวละ	15 บาท
สุกร	ตัวละ	10 บาท
สุกรที่มีน้ำหนักต่ำกว่า 22.5 กิโลกรัม	ตัวละ	5 บาท
แพะ หรือ แกะ	ตัวละ	4 บาท
สัตว์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง	ตัวละ	4 บาท
2. ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์		
โค	ตัวละ	12 บาท
กระบือ	ตัวละ	15 บาท
สุกร	ตัวละ	15 บาท
แพะ หรือ แกะ	ตัวละ	4 บาท
สัตว์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง	ตัวละ	4 บาท
3. ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์	ตัวละ	3 บาท

4. ค่าธรรมเนียมการประทับตรารับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ของสัตว์ที่ตายเองหรือที่มีได้ถูกฆ่าตามพระราชบัญญัตินี้
 - (ก) ค่าพาหนะของพนักงานตรวจโรคสัตว์ตามระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของทางราชการ

- (ข) ค่าเบี้ยเลี้ยงของพนักงานตรวจโรคสัตว์ตามระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของทางราชการ
 (ค) ค่าธรรมเนียมการประทับตรารับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์

โค	ตัวละ 12 บาท
กระบือ	ตัวละ 15 บาท
สุกร	ตัวละ 10 บาท
สุกรที่มีน้ำหนักต่ำกว่า 22.5 กิโลกรัม	ตัวละ 5 บาท
แพะ หรือ แกะ	ตัวละ 4 บาท
สัตว์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง	ตัวละ 4 บาท
5. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์	ฉบับละ 200 บาท
6. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต	ฉบับละ 50 บาท

ที่มา: พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์พ.ศ. 2535

ภาษีการค้าน้ำมัน ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มอบอำนาจให้ อบจ. สามารถออกข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีบำรุง อบจ. จากการค่าน้ำมัน คือ น้ำมันเบนซิน และน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ โดยผู้ที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีคือ

1) สถานที่ค้าปลีกน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน หรือก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นน้ำมันเชื้อเพลิงกับรถยนต์

2) สถานที่ค้าส่งน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน หรือก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงกับรถยนต์

3) คลังน้ำมันที่จำหน่ายน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกันสำหรับอัตราภาษี ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 ให้ อบจ. สามารถออกข้อบัญญัติจัดเก็บได้ไม่เกินลิตรละ 10 สตางค์ สำหรับน้ำมัน และสำหรับก๊าซปิโตรเลียม สามารถจัดเก็บได้กิโลกรัมละไม่เกิน 10 สตางค์ แต่ในทางปฏิบัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ได้ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมอบอำนาจให้กรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีจากสถานค้าน้ำมันและยาสูบโดยต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงกำหนดค่าใช้จ่ายไว้ในอัตราร้อยละ 3 มีเพียงบางจังหวัดเท่านั้นที่มีการออกข้อบัญญัติ และจัดเก็บเอง พาณิชยกิจ สมานบุตร และคณะ (2551) ได้แบ่งการจัดเก็บภาษีน้ำมันของ อบจ.

ออกเป็น 3 กลุ่มคือ 1) กลุ่มที่จัดเก็บภาษีเอง 2) กลุ่มที่มอบอำนาจให้กรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีน้ำมันให้ และ 3) กลุ่มที่ไม่มีการจัดเก็บภาษีน้ำมัน และยังพบว่า อบจ. ส่วนใหญ่ ยังมีปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถจัดเก็บรายได้ในส่วนนี้ได้เองอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เนื่องจากปัญหาหลายประการ ทั้งปัญหาความกังวลของผลกระทบต่อคะแนนเสียงของนักการเมืองท้องถิ่น หรือการไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ประกอบการ มีเพียงบาง อบจ. เท่านั้นที่สามารถดำเนินการจัดเก็บภาษีการค้าภาษีน้ำมันอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น อบจ. แพร่ เป็นต้น ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวทำให้ อบจ. ส่วนใหญ่ยังจำเป็นต้องพึ่งพารัฐบาลส่วนกลางอีกเป็นจำนวนมาก จึงทำให้การบริหารงานการคลังของ อบจ. จึงยังขาดความเป็นอิสระ และไม่เต็มประสิทธิภาพ

ภาษีการค้ายาสูบ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ อบจ. สามารถออกข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีการค้ายาสูบ เพื่อนำเงินมาเป็นค่าบำรุง อบจ. ได้ โดยผู้ที่มีหน้าที่ในการจ่ายภาษี คือ สถานค้าปลีก ได้แก่ ผู้ค้า ซึ่งหมายถึง ผู้จำหน่าย ผู้ผลิตเพื่อจำหน่าย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาซึ่งบุหรี่ซิการ์และบุหรี่ยี่ห้ออื่นในการจัดเก็บภาษียาสูบไม่เกินอัตรามวลละ 10 สตางค์ แต่ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติการเก็บภาษียาสูบ อบจ. ก็ได้เป็นผู้จัดเก็บเองทั้งหมด แต่ได้มอบหมายให้กรมสรรพสามิตเป็นผู้จัดเก็บแทน เช่นเดียวกับภาษีน้ำมัน ส่วนจังหวัดที่ดำเนินการจัดเก็บเอง ก็พบว่ายังไม่สามารถจัดเก็บได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ พาเกียรติ สมานบุตร และคณะ (2553) พบว่าปัญหาในการเก็บภาษียาสูบ ของ อบจ. ในปัจจุบันมีอยู่ 4 ด้านที่สำคัญ คือด้านข้อกฎหมาย ด้านวิธีการดำเนินการจัดเก็บ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บ และด้านผู้มีหน้าที่เสียภาษีที่ยังขาดการสื่อสาร ติดต่อกันสัมพันธ์กันระหว่างผู้มีหน้าที่เสียภาษี เป็นต้น

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าปรับ ตามหลักคิดที่ว่าผู้ใดก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter pays principle) ซึ่งก็คือ การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรสาธารณะหรือเข้ามาในพื้นที่แล้วมีส่วนสร้างมลภาวะหรือสิ่งปฏิกูลย่อมต้องรับผิดชอบต่อการใช้ทรัพยากรนั้นโดยการเสียค่าธรรมเนียมชดเชยในลักษณะเดียวกันกับการเสียภาษีอากร (Usercharge) และตามเจตนารมณ์ของนโยบายชาติที่ต้องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงได้กำหนดให้ อบจ. มีอำนาจในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมได้ตามซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับด้วยกัน เช่น

- 1) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- 2) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552
- 3) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552

4) พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534

5) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ซึ่งใช้ประโยชน์จากบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541

นอกจากนี้ การดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้บริการสาธารณะใดให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น เช่น

1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมเก็บและขนมูลฝอย อุจจาระ และสิ่งปฏิกูล

2) พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล เพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจอดยานยนต์

3) พระราชบัญญัติควบคุมอาคารแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร

4) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 เพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ / โรงพักสัตว์

5) พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 เพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการตั้งสุสานและฌาปนสถาน

6) พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 เพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาตการพนัน

7) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 เพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมปิด โปรย ติดตั้งแผ่นประกาศหรือแผ่นปลิวเพื่อการโฆษณา

8) พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 เพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับโรคพิษสุนัขบ้า

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าปรับต่างๆ ซึ่งระบุไว้ในระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า ระบบ E-LAAS (Electronic Local Administrative Accounting System) ซึ่งเป็น เป็นระบบที่จัดทำขึ้นเพื่อให้ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานของ อปท. จัดทำระบบลงบัญชี ออกรายงานการเงิน และการตรวจสอบที่เป็นปัจจุบัน ระบุรายการค่าธรรมเนียมมากถึง 50 ประเภทด้วยกัน (ตาราง ก-2 ภาคผนวก ก.) แต่ก็ได้หมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะทำการจัดเก็บค่าธรรมเนียมครบทุกประเภท วุฒิสาร ตันไชย และคณะ (2558) พบว่าค่าธรรมเนียมที่ท้องถิ่นออกข้อบัญญัติจัดเก็บมากที่สุดกว่า 5 ลำดับแรก คือ

- การบริการสาธารณะทางด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การเก็บและขนขยะมูลฝอยการกำจัดขยะมูลฝอยการเก็บขนอุจจาระหรือสิ่งปฏิกูลการบำบัดน้ำเสีย และการบำบัดน้ำทิ้ง และ การให้บริการพื้นที่ปิดประกาศ / โฆษณา โดยค่าธรรมเนียมทั้งสองมีการจัดเก็บ ร้อยละ 26.1 จากจำนวนตัวอย่าง 753
- รองลงมา คือ จัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการจัดให้บริการโรงฆ่าสัตว์ / โรงพักสัตว์ ร้อยละ 19.6
- สาม จัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการจัดให้บริการสาธารณูปโภค ได้แก่ ประปาไฟฟ้า และน้ำบาดาล ร้อยละ 14.3
- สี่ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการจัดให้บริการสาธารณะทางด้านสาธารณสุขและอนามัย ร้อยละ 8.8
- ห้า อปท. ร้อยละ 5.9 จัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการจัดให้บริการสาธารณะทางการศึกษาและการศึกษาของกลุ่มตัวอย่าง

นอกจากนี้ยังพบประเด็นปัญหาการจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่สำคัญอยู่สองประเด็น คือ ประเด็นในเรื่องของข้อจำกัดทางกฎหมายและความไม่สมดุลกับต้นทุนค่าใช้จ่าย กล่าวคือ รายได้จากค่าธรรมเนียมน้อยกว่ารายจ่ายในการจัดให้บริการสาธารณะส่งผลให้ อปท.ยังคงต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลเป็นหลัก

กิจการพาณิชย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยสามารถดำเนินกิจการพาณิชย์ได้ตามอำนาจที่กำหนดไว้กฎหมาย คือ

- 1) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- 2) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- 3) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- 4) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541
- 5) พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556
- 6) พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2542
- 7) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนมูลนิธิ การดำเนินกิจการ และการทะเบียนมูลนิธิ พ.ศ. 2545 โดยรูปแบบการดำเนินงาน อาจอยู่ในรูปแบบ การดำเนินการด้วยตนเองการก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเกินร้อยละ 50 การก่อตั้งสหการ โดยเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป การลงทุนร่วมกับเอกชนจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ (กรณีเป็น อบจ.) ตัวอย่างกิจการพาณิชย์ หรือ เทศพาณิชย์ ที่ท้องถิ่นมักจะดำเนินการ เช่น สถานธนาอนุบาล การประปา ตลาด สหกรณ์ออมทรัพย์ มูลนิธิ โรงฆ่าสัตว์ บ่อบำบัด

น้ำเสียกิจการสวนกีฬาและสนามการ น้ำดื่ม และอินเตอร์เน็ตความเร็วสูง เป็นต้น วุฒิสภา ต้นไชย และคณะ (2558) เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการแจ้งการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ หรือภาษีป้าย ให้ผู้รับประเมินซึ่งมีหน้าที่เสียภาษีภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว หากผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่ชำระค่าภาษีภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือชำระไม่ครบถ้วนให้ถือว่ามิกรณีมีภาษีค้างชำระ และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีแจ้งแจ้งเตือนให้ปฏิบัติตามคำสั่งครบ 2 ครั้ง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ผู้ค้างชำระภาษีเพื่อนำเงินมาชำระเป็นค่าภาษี โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย คือ

- 1) อำนาจตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
- 2) อำนาจตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- 3) อำนาจตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
- 4) อำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- 5) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การยึด การอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2512
- 6) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การยึด การอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555)
- 7) กฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ อปท. อาจมีรายได้จากค่าภาคหลวงแร่ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ร้อยละ 60 ของค่าภาคหลวงแร่ หรือค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ในเขตพื้นที่ อปท. นั้น แต่ทั้งนี้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่ อปท. ตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นไป ตามหลักเกณฑ์แหล่งกำเนิดภาษีและจำนวนประชากรส่วน อากรังนกอีแอ่น อาศัยอำนาจตาม

พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ท้องถิ่นได้รับอากรจากการสัมปทานรังนกอีแอ่น โดยคำนวณตามส่วนของจำนวนรังนกที่เก็บได้ในแต่ละเขตราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกในแต่ละปี ดังนี้

1) ในกรณีที่จำนวนเงินอากรที่คำนวณตามส่วนของจำนวนรังนกที่เก็บได้ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่เกินสามล้านบาท ให้จัดสรรเงินอากรดังกล่าวให้ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นทั้งหมด

2) ในกรณีที่จำนวนเงินอากรที่คำนวณตามส่วนของจำนวนรังนกที่เก็บได้ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนเกินสามล้านบาท ให้จัดสรรเงินอากรจำนวนสามล้านบาทแรกให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นนั้น สำหรับจำนวนเงินอากรที่เกินสามล้านบาท ให้จัดสรรจำนวนร้อยละ 40 ของเงินดังกล่าวให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกนั้น ส่วนจำนวนอีกร้อยละหกสิบของเงินดังกล่าวให้จัดสรรให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดเดียวกันที่ไม่มีการจัดเก็บรังนกตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดในปีใดที่ไม่อาจทราบส่วนของจำนวนรังนกตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้ส่วนของจำนวนรังนกในปีก่อนหน้านั้นเป็นเกณฑ์ในการคำนวณ

ท้องถิ่นในจังหวัดต่างๆ มีรายได้จากตามที่กฎหมายกำหนดข้างต้นต่างกัน โดยท้องถิ่นที่มีรายได้มากที่สุด 10 อันดับแรก และท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยที่สุด 10 อันดับมีรายละเอียดดังตารางที่ 2-4

โครงสร้างรายได้ท้องถิ่นปีงบประมาณ 2553-2557

ตาราง 2-4 แสดงรายได้ของอปท. ทั่วประเทศ

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ (หน่วย : 1,000 ล้านบาท)									
	2553	ร้อยละ	2554	ร้อยละ	2555	ร้อยละ	2556	ร้อยละ	2557	ร้อยละ
(1) รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	29.11	8.54	38.75	8.98	46.53	8.78	50.28	8.78	56.31	9.00
(2) ภาษีที่รัฐบาลเก็บให้	126.57	37.12	148.11	34.34	175.46	33.11	187.99	32.83	203.82	32.58
(3) ภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้	45.40	13.31	70.50	16.35	86.90	16.40	97.90	17.10	109.00	17.42
(4) เงินอุดหนุน	139.90	41.03	173.90	40.32	221.09	41.72	236.50	41.30	256.50	41.00

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ (หน่วย : 1,000 ล้านบาท)									
	2553	ร้อยละ	2554	ร้อยละ	2555	ร้อยละ	2556	ร้อยละ	2557	ร้อยละ
รวมรายได้ของท้องถิ่น (5) = (1)+(2)+(3)+(4)	340.99	100	431.2 6	100	529.98	100	572.67	100	625.6 3	100
รายได้ของรัฐบาล (6)	1,350		1,650		1,980		2,100		2,275	
สัดส่วนรายได้อปท. : รัฐบาล (5)/(6) *100	25.26		26.14		26.77		27.27		27.50	

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2558)

หากพิจารณาโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากรายงานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังปี พ.ศ. 2558 (ตาราง 2-5) แสดงให้เห็นว่า แม้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเพิ่มขึ้นแต่พบว่ารายได้ที่ได้รับจากการจัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีสัดส่วนน้อยที่สุด คือไม่เกินร้อยละ 9 ของรายได้ทั้งหมด ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล สถานการณ์นี้มีสองนัย คือ 1) สะท้อนความไม่เป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจเนื่องมาจากการพึ่งพิงเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่สูงหมายถึงมีเงื่อนไขที่ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระหรือความคล่องตัวในการใช้จ่ายเท่าที่ควร 2) สะท้อนถึงความไม่พยายามเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น ทั้งนี้ไม่ว่าท้องถิ่นจะสามารถจัดเก็บรายได้น้อยเพียงใด ท้องถิ่นก็ยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล

จ. ความสามารถหารายได้ของท้องถิ่น

สาเหตุที่ทำให้ อปท. จัดเก็บรายได้เองได้น้อย

สาเหตุที่ทำให้ อปท. ในประเทศไทยจัดเก็บรายได้ได้น้อยหรือมีประสิทธิภาพต่ำ สุจิตา อรรถนิมาตย์ และ จีรวัดน์ เจริญสุข (2557) สรุปสาเหตุไว้ 3 ประการ ได้แก่ (1) บุคลากรไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในกฎหมายภาษี จึงไม่สามารถเพิ่มช่องทางการจัดเก็บภาษี (2) เครื่องมือและเทคโนโลยีไม่เอื้ออำนวย และ (3) สภาพทางเศรษฐกิจ

ของพื้นที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเพิ่มรายได้ภาษี อนึ่ง บางพื้นที่ ประชาชนขาดความเข้าใจและการมีส่วนร่วมต่อการจ่ายภาษีเพื่อพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2557) มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่น โดยเห็นว่าผู้บริหาร อปท. มีความกังวลในเรื่องการติดตามเร่งรัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ว่าจะมีผลกระทบต่อฐานะความเสี่ยงในพื้นที่

อย่างไรก็ตามสัดส่วนรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองต่อรายได้ทั้งหมดที่น้อยนั้น ไม่ได้เป็นสิ่งที่บ่งชี้ว่าการจัดเก็บรายได้ ของ อปท. มีประสิทธิภาพต่ำเสมอไป ทั้งนี้ Darby, Muscatelli and Roy (2003) ทำการศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการคลังในยุโรปสรุปว่า สัดส่วนรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองที่ต่ำอาจจะเกิดจากนโยบายของรัฐบาลในการกำหนดอำนาจจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม โดยการกำหนดให้ อปท. มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีเองหลายประเภทเพื่อให้สัดส่วนรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองสูงจะสร้างแรงจูงใจให้ผู้บริหาร อปท. ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ แต่รัฐบาลไม่ควรกำหนดให้รายได้ของ อปท. มาจากการจัดเก็บรายได้เองทั้งหมด ทั้งนี้ เนื่องจาก 1) แต่ละ อปท. มีความเจริญที่แตกต่างกัน รัฐบาลจึงมีหน้าที่ในการจัดสรรรายได้ผ่านเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ 2) การจัดเก็บรายได้เองทั้งหมดอาจทำให้เกิดการแข่งขัน (Tax competition) ระหว่าง อปท. ต่างๆ โดยใช้นโยบายภาษีเพื่อดึงดูดฐานภาษีเพื่อเข้ามาอยู่ในพื้นที่ของ อปท. ซึ่งจะให้อัตราภาษีที่ อปท. จัดเก็บ ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น Mc Lure (1967) นำเสนอว่าการจัดเก็บรายได้ของ อปท. ที่ไม่มีประสิทธิภาพอาจเกิดจากทั้งการจัดเก็บได้น้อย เนื่องจากไม่สามารถเก็บภาษีได้ครบถ้วน หรือเก็บได้มากแต่มีต้นทุนในการจัดเก็บสูง ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในด้านต้นทุน การจัดเก็บภาษีจะทำให้เกิดต้นทุนนอกเหนือจากเม็ดเงินภาษี 2 ประเภท ได้แก่ ต้นทุนในการบริหารการจัดเก็บ (Administrative costs) และ ต้นทุนของผู้เสียภาษีในการที่จะปฏิบัติตามกฎหมายภาษีอากร (Compliance costs) ในส่วนของต้นทุนในการบริหารการจัดเก็บภาษีนั้น นักวิจัยหลายคน (เช่น Mendelson (1979), Dean (1975) เป็นต้น) แนะนำว่า ปัจจัยที่มีผลต่อต้นทุนในการบริหารการจัดเก็บภาษีดังกล่าวสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ปัจจัยภายนอก (Exogenous determinants) และปัจจัยภายใน (Endogenous determinants) โดยปัจจัยภายนอกที่สำคัญ ได้แก่ ขนาดของฐานภาษี (จำนวนผู้เสียภาษี) ความซับซ้อนของภาษี การเปลี่ยนแปลงของภาษี ทัศนคติของผู้เสียภาษี เทคโนโลยี และขนาดของหน่วยงาน ในขณะที่ปัจจัยภายใน ขึ้นอยู่กับการบริหารงานของ อปท. ซึ่งมีอิสระที่จะเลือกที่จะทำอะไรด้วยวิธีการใดๆ ในส่วนของปัจจัยที่มีผลต่อต้นทุนในการที่จะปฏิบัติตามกฎหมายภาษีอากรนั้น สามารถแบ่งออกเป็นปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในได้เช่นกัน โดยปัจจัยภายนอกที่สำคัญได้แก่ ความซับซ้อนของภาษี การเปลี่ยนแปลงของ

ภาษี ขนาดของผู้เสียภาษี (เช่น ผู้เสียภาษีที่เป็นธุรกิจขนาดเล็กจะมีต้นทุนดังกล่าวเป็นส่วนที่สูงกว่าธุรกิจขนาดใหญ่) ในขณะที่ปัจจัยภายในนั้น อยู่ที่การจัดการภายในองค์กรของผู้เสียภาษีเอง

การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของ อปท.

ในประเด็นข้อเสนอในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของ อปท. ของไทย ไกรยุทธ ธีรตยา คีนันท์, สกนธิ์ วรรณวิวัฒนา และจรัส สุวรรณมาลา (2537) ศึกษาปัญหาในการบริหารงานคลัง และได้เสนอวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ โดยการปรับปรุงกฎหมายภาษี การเพิ่มความสำนึกของประชาชนในการจ่ายภาษี การปรับปรุงการประเมินฐานภาษีให้มีมาตรฐานเดียวกัน และนำเทคโนโลยีมาปรับใช้ให้การจัดเก็บ มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่นเดียวกับ วาสนา ขอนทอง, ปาจรีย์ ผลประเสริฐ และ สิทธิเดช วงศ์ปรัชญา (2557) เสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น โดยให้มีการปรับปรุงกฎหมาย และการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงาน การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งการตรวจสอบการคลังท้องถิ่นด้วย ขณะที่ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2557) ให้ความสำคัญในประเด็นของความเท่าเทียมกันของการพัฒนา และยอมรับในความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน จึงมีข้อเสนอให้รัฐบาลปรับปรุงการให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่น แต่ก็พบว่างานวิจัยดังกล่าวมาวิธีวิธีวัดประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ที่แตกต่างกัน อาทิ วาสนา ขอนทอง, ปาจรีย์ ผลประเสริฐ และสิทธิเดช วงศ์ปรัชญา (2557) นำหลักการจัดเก็บภาษีมาสร้างเป็นแบบสอบถามเพื่อประเมินปัญหา และวัดประสิทธิภาพ ขณะที่ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2557) ประยุกต์ใช้แนวคิดความไม่เท่าเทียมกัน เพื่อวิเคราะห์ประสิทธิภาพของระบบการคลังท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งการวิเคราะห์โดยส่วนใหญ่จะอาศัยหลักการภาษีเป็นหลัก Allan (2008) พบว่ารัฐบาลท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกามีปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่เกิดขึ้นด้านผู้จัดเก็บอยู่หลายประการ เช่น ความล่าช้าในกระบวนการจัดเก็บ การเร่งรัดติดตามในการบังคับใช้กฎหมายไม่มีความจริงจัง พนักงานขาดการฝึกอบรม การตรวจสอบภายในไม่มีประสิทธิภาพและมีระบบการจดบันทึกเพื่อติดตามผลที่ไม่ดี นอกจากนี้ Allan ยังได้เสนอแนะให้มีการใช้เทคโนโลยี ทั้งด้านการบริหารจัดการ และการเร่งรัดติดตามภาษี จะช่วยลดกำลังเจ้าหน้าที่ และขั้นตอนการทำงาน ทำให้การจัดเก็บรายได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่นเดียวกับ Sousa (2005) ที่ใช้ ตัวแปรดัชนีชี้ศึกษาการใช้เทคโนโลยีในประเทศบราซิล และพบว่ามีส่วนช่วยให้การจัดเก็บภาษี มีประสิทธิภาพมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ส่วน Arvate (2015) ได้แสดงให้เห็นว่า นอกจากเทคโนโลยีแล้ว ยังมีปัจจัยอื่นที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี คือ ลักษณะของเทศบาลนั้นๆ ทั้งในเรื่อง

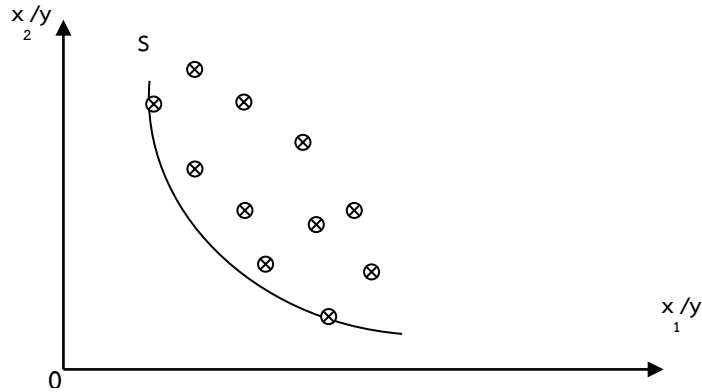
ของจำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากร จำนวนประชากรที่ทำงานในท้องถิ่นนั้น รายได้ต่อหัวของประชากรในพื้นที่ เป็นต้น

หากพิจารณาการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ที่ผ่านมา ก็จะเป็นการกล่าวโดยรวม ไม่ได้เฉพาะเจาะจง ซึ่งงานวิจัยครั้งนี้จะเป็นการประเมินประสิทธิภาพของ อปท. ที่มีความแตกต่างกันในเรื่อง ที่ตั้ง พื้นที่ ขนาดประชากร สภาพเศรษฐกิจ รวมถึงความสามารถในการจัดเก็บภาษี และหาหน่วยงานชั้นนำ และถอดบทเรียนว่า อปท. ที่มีคะแนนประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้อยู่ในระดับนำนั้น มีวิสัยทัศน์ วิธีการทำงาน หรือ แรงจูงใจอะไร เพื่อจะได้เป็นแนวทางการทำงานให้กับหน่วยงานอื่นต่อไป

ฉ) กรอบการวิจัยและการประยุกต์แบบจำลองเศรษฐมิติเพื่อวัดประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้

ในส่วนของการวัดประสิทธิภาพเราสามารถแบ่งการวัดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจได้เป็น 2 วิธีคือ วิธีการวัดประสิทธิภาพแบบไม่มีพารามิเตอร์ (non-parametric approach) และวิธีการวัดประสิทธิภาพแบบมีพารามิเตอร์ (parametric approach) โดยแต่ละวิธีมีแนวคิดข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ วิธีการแบบไม่มีพารามิเตอร์ วิธีที่ได้รับความนิยมใช้กันอย่างแพร่หลายคือ

วิธีการวิเคราะห์โดยสร้างเส้นพรมแดนขึ้นจากฐานของข้อมูล โดยการล้อมกรอบข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ไม่ให้มีข้อมูลใดๆ ถูกลวงอยู่ภายนอกเขตแดนของเส้นพรมแดนที่ได้สร้างขึ้น ประสิทธิภาพที่วัดได้จากเส้นพรมแดนที่กำหนดโดยวิธีนี้อาศัยหลักการคำนวณทางคณิตศาสตร์ (non-parametric) วิธีดังกล่าวเรียกว่า การวิเคราะห์การล้อมกรอบข้อมูล (Data Envelopment Analysis : DEA) เป็นการคำนวณที่ใช้หลักทางคณิตศาสตร์ แบบ Linear Programming โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบหน่วยผลิตที่ไม่มีประสิทธิภาพกับหน่วยผลิตที่ดีที่สุดในกลุ่มเดียวกัน



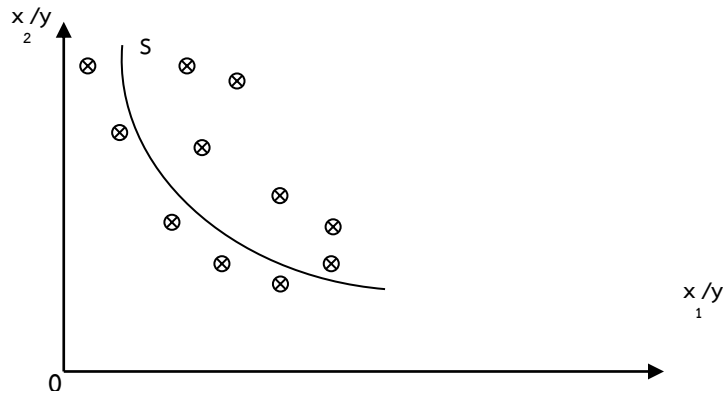
ข้อดีของวิธีการนี้คือ ไม่ต้องกำหนดรูปแบบของฟังก์ชัน ไม่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลมากในการศึกษา แต่มีข้อเสียคือ ตัวคลาดเคลื่อนและตัวรบกวนอื่นๆ ที่วัดได้อาจมีอิทธิพลต่อรูปร่างและตำแหน่งของเส้นพรมแดน เช่นเดียวกับ Deterministic Frontier Model และมีความอ่อนไหวแอมแปงของการคำนวณประสิทธิภาพต่อจำนวนค่าสังเกตหรือจำนวนผลผลิตและปัจจัยการผลิต โดยการเพิ่มจำนวนตัวแปรเข้าไปใน แบบจำลอง แล้วทำให้แนวโน้มของค่าประสิทธิภาพเพิ่มสูงขึ้นได้ (Thiam; Bravo - Ureta and Rivas, 2001)

2) วิธีการแบบมีพารามิเตอร์ วิธีนี้ต้องมีการกำหนดรูปแบบฟังก์ชัน โดยอาศัยพื้นฐานทฤษฎีด้านสถิติในการทดสอบความน่าจะเป็น ทำให้มีความน่าเชื่อถือมากขึ้นโดยสามารถแบ่งออกได้ 2 แบบจำลอง คือ

2.1) แบบจำลอง Deterministic frontier model เสนอโดย Aigner and Chu (1968) กำหนดให้ขอบเขตการผลิต (Frontier Production) เป็นแบบ Cobb - Douglas และทุกข้อมูลที่เกิดขึ้นจริงอาจจะอยู่บนเส้นหรือใต้ขอบเขตการผลิต แต่ก็มีปัญหาคือ การไม่มีคุณสมบัติทางสถิติ หรืออีกนัยหนึ่งการประมาณค่าโดยใช้โปรแกรมเชิงคณิตศาสตร์ไม่ให้ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานและค่าสถิติ t (t-ratio) นอกจากนี้ภายใต้แนวคิดของวิธีการประมาณแบบไม่ใช้พารามิเตอร์ พบว่าการหาขอบเขตการผลิตมาจากข้อมูลที่เกิดขึ้นจริงทำให้เกิดความอ่อนไหวต่อข้อมูลที่ผิดปกติ (ชโรธร, 2555)

2.2) แบบจำลองเส้นพรมแดนเชิงสุ่ม (Stochastic Frontier Model : SFA) นำเสนอโดย Aigner, Lovell and Schmidt (1977) โดยเส้นพรมแดนจะถูกสร้างขึ้นจากฐานของข้อมูลทั้งหมด (observed data) ภายใต้

รูปแบบของฟังก์ชันที่ได้กำหนดไว้ เส้นพรมแดนที่ได้สร้างขึ้นนี้จะถูกกำหนดให้อยู่ระหว่างข้อมูลของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ประสิทธิภาพที่วัดได้จากเส้นพรมแดนที่กำหนดโดยวิธีนี้อาศัยการประเมินค่าตัวแปรทางสถิติ (parametric)



วิธีการนี้เหมาะสม ในการประเมินประสิทธิภาพทางเทคนิค ซึ่งจะแยกค่าความคลาดเคลื่อนเป็น 2 ส่วน คือ ความแปรปรวนอันเนื่องมาจากสภาพทางกายภาพและปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น ความไม่แน่นอนทางธรรมชาติ ความสมบูรณ์ของพื้นที่ และความแปรปรวนอันเนื่องมาจากตัวของผู้ผลิตซึ่งส่วนนี้จะเป็นตัวบ่งบอกถึงความไม่มีประสิทธิภาพที่แท้จริง การวัดประสิทธิภาพด้วยวิธีนี้ค่าประมาณที่ได้มีความถูกต้องแม่นยำสูงและสอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น โดยส่วนใหญ่แล้ววิธีการแบบเส้นพรมแดนเชิงเส้นสัมพันธ์ นิยมใช้กับข้อมูลภาคตัดขวาง และข้อมูล Panel Data (เป็นข้อมูลที่ได้จากค่าสังเกตที่เกิดขึ้นซ้ำๆ กันจากเซตของหน่วยตัดขวางเซตเดียวกัน) รูปแบบของฟังก์ชันที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ มี 2 รูปแบบ คือ ฟังก์ชันการผลิตแบบ Cobb – Douglas และฟังก์ชันการผลิตแบบ Translog

จากที่กล่าวข้างต้น ประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของ อปท. มีปัจจัยที่แตกต่างกันมากมาย อาทิ บุคลากรผู้จัดเก็บภาษี ความเข้าใจของผู้เสียภาษีเพื่อให้เกิดการจ่ายภาษีอย่างถูกต้องครบถ้วน เครื่องมือเครื่องใช้ที่เป็นอุปกรณ์ในการนำมาใช้เพื่อจัดเก็บภาษี ความเจริญที่แตกต่างของพื้นที่ในการจัดเก็บภาษี และอื่นๆ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นในการประเมินประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของ อปท. เพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี และควรพิจารณาจากความแตกต่างจากปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นนี้ด้วย

บทที่ 3

วิธีการวิจัย

ในบทนี้อธิบายวิธีการและขั้นตอนการวิจัย เริ่มจากกรอบแนวคิด คือ ความสามารถจัดเก็บและการพัฒนา รายได้ของท้องถิ่นไทย โดยครอบคลุม อบจ. และ เทศบาล การคัดเลือกกรณีศึกษาและพื้นที่การวิจัย นิยามศัพท์ และตัวแปร การประมวลข้อมูลซ้ำตัวอย่าง (panel data) และแบบจำลองเศรษฐกิจ (production stochastic frontier) เพื่อวัดประสิทธิภาพและการค้นหา “หน่วยงานขึ้นแนวหน้า”

3.1 กรอบการวิจัย

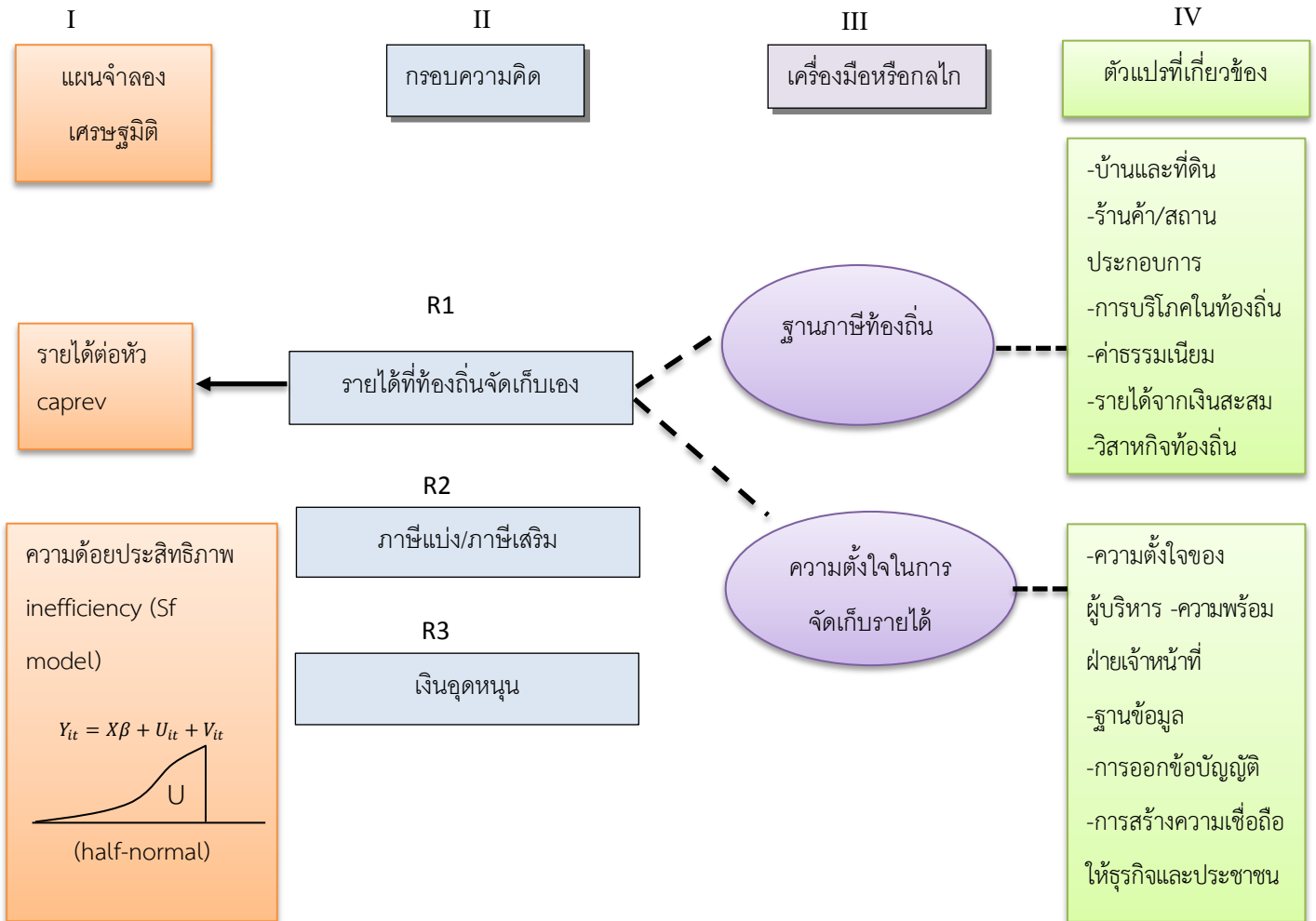
งานศึกษาเชิงประจักษ์ครั้งนี้กำหนดตามกรอบการวิจัยดังแสดงในรูปภาพ 3-1 เริ่มจากสดมภ์ที่สองแสดง แหล่งรายได้ของท้องถิ่น ประกอบด้วย ก) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ข) ภาษีแบ่งหรือภาษีเสริมที่หน่วยงานรัฐ จัดเก็บใหม่ ค) เงินอุดหนุน โดยให้ความสำคัญกับ R1 รายได้ที่จัดเก็บเอง ซึ่งขึ้นอยู่กับฐานภาษีของท้องถิ่น (LTB = local tax base) และความตั้งใจจัดเก็บภาษี (TE = tax effort) เป็นสำคัญ

ฐานภาษีท้องถิ่น หมายถึง สิ่งที่น่ามาคำนวณภาระภาษีที่วัดเป็นรูปธรรม เช่น ก) จำนวนและมูลค่าของ บ้านและที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนที่สามารถให้เช่าหรือมีรายได้เชิงพาณิชย์ ข) ร้านค้าและสถานประกอบการ รวมทั้งโรงงาน ซึ่งดำเนินการโดยมีรายได้เชิงพาณิชย์กรรม ค) การบริโภคในท้องถิ่น ซึ่งเสียภาษีมูลค่าเพิ่มหรือภาษี สรรพสามิต ในจำนวนนี้ส่วนหนึ่งเป็นรายได้ของส่วนกลางอีกส่วนหนึ่งเป็นรายได้ท้องถิ่น เช่น อบจ. มีรายได้จาก ภาษีมูลค่าเพิ่ม ง) ค่าธรรมเนียม ซึ่งจำแนกออกเป็นรายการต่างๆ เช่น ค่าจัดเก็บขยะ จ) รายได้จากเงินสะสม ท้องถิ่นซึ่งนำไปฝากธนาคารหรือแสวงหาผลตอบแทนจากพันธบัตรรัฐบาล ฉ) วิสาหกิจท้องถิ่น ซึ่งมีหลายรูปแบบ อาทิเช่น ตลาดสด โรงรับจำนำ กิจการประปา โรงฆ่าสัตว์หรือค่าเช่าในกรณีที่ให้เอกชนดำเนินการแทน ศูนย์การค้าและการท่องเที่ยว ปัจจุบันท้องถิ่นชั้นนำหลายแห่งได้ประกอบกิจการอื่นๆ ในลักษณะบริการสาธารณะ เช่น โรงพยาบาล กิจการเหล่านี้ถึงแม้ได้มีเป้าหมายสร้างผลกำไร เช่น โรงพยาบาลของเทศบาลนครอุดรธานี โรงพยาบาลนครนครศรีธรรมราช ... กรุงเทพฯ เชียงใหม่ โดยเข้าร่วมภาษีของสำนักงานหลักประกันสุขภาพถ้วน หน้า ดังนั้นได้รับรายได้จาก สปสช. ตามจำนวนประชากรในเขตความรับผิดชอบ (CUP)

ความตั้งใจจัดเก็บภาษี (TE) สามารถสะท้อนในตัวแปรเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เช่น การออก
ข้อบัญญัติการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม ตัวอย่างเช่น อบจ. สามารถจัดเก็บภาษีจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงในเขต
พื้นที่ไม่เกินลิตรละ 10 สตางค์ โดยต้องตราเป็นข้อบัญญัติเพื่อให้มีผลบังคับใช้ ซึ่งส่วนใหญ่อัตราการจัดเก็บจริง
ต่ำกว่าเพดาน ตัวอย่างเช่น อบจ. สุราษฎร์ธานีประกาศอัตราภาษี 4.54 สตางค์ต่อลิตร โดยมีผลต่อผู้ประกอบการ
ค่าน้ำมันทั้งสิ้น 288 ราย คลังน้ำมัน 7 แห่ง และกิจการธุรกิจขายต่อ จำนวน 5 ราย

รูปภาพ 3-1 กรอบการวิจัย

กรอบการวิจัย



ที่มา: พัฒนาโดยทีมวิจัย

จากกรอบแนวคิดในการวิจัย นำมากำหนดเป็นแบบจำลองฟังก์ชันรายได้ของอปท. เฉพาะส่วนที่เป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจได้แก่

$$1. \quad \text{tax} = f(Q, T, B)$$

โดยที่ tax = รายได้จากภาษี ทั้งจากภาษีโรงเรือนและที่ดิน, ภาษีบำรุงท้องที่, ภาษีป้าย, ผู้เข้าพักโรงแรมและภาษีน้ำมัน

Q = other relevant variables คือการยกเว้นภาษี การลดหย่อนภาษีหรือการประเมินมูลค่าซึ่งผ่านการอุดหนุน, ขนาดพื้นที่ดินที่ยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่, สัดส่วนภาษีค้างชำระต่อรายได้ภาษี, เงินอุดหนุน (ทั่วไป) ส่วนแบ่งรายได้จากสัมปทาน เป็นต้น

T = Tax rate คือกำหนดโดยส่วนกลาง ในบริบทประเทศไทย 12.5% ในภาษีโรงเรือนและภาษีที่ดิน เช่น อัตราภาษีบำรุงท้องที่, อัตราภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ใช้อัตราภาษีเดียวกันทั่วประเทศ ตัวแปรนี้อาจจะใช้ Effective Tax Rate, ETR หรือใช้ตัวแปรอื่นมาเป็น proxy แทน)

B = Local tax base (บ้าน, โรงงาน, ที่ดิน, พื้นที่เกษตรกรรม, จำนวนสถานประกอบการ, ราคาค่าเช่ารายปีเฉลี่ย, ราคาที่ดินเฉลี่ย)

$$2. \quad \text{fee} = f(\tau, A)$$

โดยที่ fee = รายได้จากค่าธรรมเนียม เช่น ค่าธรรมเนียมน้ำเสีย

A = (local service) – ใช้ตัวแปรตัวแทน (proxy) เช่น กิจกรรมที่ อปท. จัดเก็บค่าธรรมเนียม, ค่าปรับ, ใบอนุญาต, จำนวนบ้าน (เก็บขยะ / น้ำเสีย), ค่าธรรมเนียมตลาดสด, จำนวนประชากร, จำนวนครัวเรือน เป็นต้น

τ = อัตราค่าธรรมเนียมเฉลี่ย

$$3. \quad \text{prop} = (1+r) \alpha W$$

โดยที่ prop = รายได้จากทรัพย์สิน (property revenue)

r = อัตราดอกเบี้ย, ค่าเช่า

α = สัดส่วนของทรัพย์สินที่ทำให้เกิดดอกเบี้ย ค่าเช่า (เช่น เงินสะสม)

W = ทรัพย์สินของท้องถิ่นรวม เช่น หอประชุมให้เช่า

$$4. \quad \text{locenter} = (b - c)N_i$$

โดยที่ locenter = local enterprise คือรายได้จากวิสาหกิจท้องถิ่น รวมทั้งรายได้เบ็ดเตล็ด

N = วิสาหกิจท้องถิ่น เช่น ตลาดสด, โรงรับจำนำ, การประปา รวมทั้งรายได้เบ็ดเตล็ด

B = รายได้ต่อหน่วย

C = ต้นทุนต่อหน่วย

LR = tax + fee + prop + enter

โดยที่ LR = รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Revenue)

3.2 ขอบเขตการศึกษา

1) เนื้อหาการวิจัย

การวิจัยนี้ เป็นการศึกษาด้านการบริหารจัดการเก็บรายได้ของ อปท. โดยมีขั้นตอน ดังนี้

1.1 รวบรวมข้อมูลรายได้ของ อปท. 5 หมวด พร้อมทั้งฐานภาษีของท้องถิ่น

1.2 ศึกษาความสัมพันธ์ของรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บ กับตัวแปรต่างๆ รวมทั้งข้อมูลเชิงคุณภาพ

1.3 ประยุกต์แบบจำลองเศรษฐมิติ เพื่อวิเคราะห์ประสิทธิภาพการจ้ดเก็บรายได้ของท้องถิ่น

ค้นหา “หน่วยงานแนวหน้า”

1.4 ถอดบทเรียน อปท. หน่วยงานแนวหน้า โดยเฉพาะการขยายฐานรายได้ และความพยายามจัดเก็บรายได้

2) พื้นที่การวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้วิธีการสุ่มอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ได้จังหวัด และหน่วยงาน อปท. ที่เป็นตัวแทนของจังหวัดนั้นๆ ซึ่งจากการสุ่มเลือกจังหวัดเป้าหมายทั้งหมด 30 จังหวัด เพื่อให้ครอบคลุมและเป็นตัวแทนที่ดีของอปท. จึงได้แบ่งกลุ่มจังหวัดออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้สูง / ปานกลาง / ต่ำ ในแต่ละภูมิภาคดังตาราง 3-1

ตาราง 3-1 จังหวัดที่คัดเลือกเป็นกรณีศึกษา

ภาค	จำนวนจังหวัด		จังหวัดตัวอย่างที่สุ่มได้
	ทั้งหมด ¹⁸	ตัวอย่าง	
ภาคเหนือ	17	7	เชียงใหม่ พิชณุโลก แพร่ น่าน สุโขทัย กำแพงเพชร นครสวรรค์
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	19	8	นครพนม อุบลราชธานี ขอนแก่น หนองคาย บุรีรัมย์ มุกดาหาร กาฬสินธุ์ ชัยภูมิ
ภาคกลาง	20	7	นครนายก พระนครศรีอยุธยา สุพรรณบุรี ระยอง ปราจีนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ กาญจนบุรี
ปริมณฑล	6	3	นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ
ภาคใต้	14	5	ภูเก็ต สุราษฎร์ธานี สตูล พัทลุง ระนอง
รวม	76	30	

หมายเหตุ : ไม่นับรวมจังหวัดบึงกาฬ

¹⁸ **ภาคเหนือ** ประกอบด้วย 17 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ น่านพะเยา แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน อุตรดิตถ์ ตาก พิชณุโลก สุโขทัย เพชรบูรณ์ พิจิตร กำแพงเพชรนครสวรรค์และอุทัยธานี

ภาคกลาง ประกอบด้วย 26 จังหวัดได้แก่ กรุงเทพมหานคร ชัยนาท นครนายก นครปฐม นนทบุรีปทุมธานี ลพบุรี พระนครศรีอยุธยา สมุทรปราการสมุทรสงคราม สมุทรสาคร สระบุรี สิงห์บุรี สุพรรณบุรีอ่างทอง จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ตราด ปราจีนบุรี ระยองสระแก้ว กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี และราชบุรี

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย 19 จังหวัด ได้แก่ กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมินครพนม นครราชสีมา บุรีรัมย์ มหาสารคาม มุกดาหาร ยโสธรร้อยเอ็ด เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย อุตรธานีหนองบัวลำพู อุบลราชธานี และอำนาจเจริญ

ภาคใต้ ประกอบด้วย 14 จังหวัด ได้แก่ กระบี่ ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิราช ปัตตานี พังงา พัทลุง ภูเก็ต ระนอง สตูล สงขลา สุราษฎร์ธานี และยะลา

3) หน่วยวิเคราะห์

หน่วยวิเคราะห์ในการศึกษานี้หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และเทศบาลตำบล¹⁹ นอกจากนี้รายได้ของท้องถิ่นที่นำมาคำนวณเป็นดังตาราง 3-2

ตาราง 3-2 ประเภทภาษีที่จัดเก็บเองของ อบจ. เทศบาล และ อบต.

อบจ.	เทศบาล
- ภาษีน้ำมัน	- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- ภาษีปิโตรเลียม	- ภาษีบำรุงท้องที่
- ภาษีการขายยาสูบ	- ภาษีป้าย
- ค่าธรรมเนียมโรงแรม	- อากรฆ่าสัตว์
- อากรรังนก	- อากรรังนก
- รายได้จากสาธารณูปโภค	- รายได้จากสาธารณูปโภค
- รายได้จากค่าธรรมเนียม	- รายได้จากค่าธรรมเนียม

¹⁹ เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีการประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตาม

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบเต็มพื้นที่ของจังหวัด โดยทับซ้อนกับพื้นที่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล

อบจ.	เทศบาล
- รายได้จากการพาณิชย์	- รายได้จากการพาณิชย์
- รายได้จากทรัพย์สิน	- รายได้จากทรัพย์สิน
- รายได้เบ็ดเตล็ด	- รายได้เบ็ดเตล็ด

ตาราง 3-3 สถิติรายได้ที่จัดเก็บเองของ อบจ. เทศบาล และอบต. 2555-2557

ปี	อบจ.			เทศบาล			อบต.		
	จำนวน แห่ง	จำนวน เงิน(ลบ.)	เฉลี่ย (ลบ.)	จำนวน แห่ง	จำนวนเงิน (ลบ.)	เฉลี่ย (ลบ.)	จำนวน แห่ง	จำนวน เงิน (ลบ.)	เฉลี่ย (ลบ.)
2555	76	5,028.39	66.16	2,267	16,658.42	7.35	5,508	7,796.69	1.41
2556	76	5,549.41	73.02	2,411	19,020.55	7.88	5,364	8,766.78	1.63
2557	76	6,133.11	80.70	2,439	20,473.89	8.40	5,336	9,750.20	1.82

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

อนึ่ง การวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของ อบต. ในเชิงศักยภาพของ อบจ. เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และเทศบาลตำบล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 และจาก ตาราง 3-3 จะเห็นว่า การจัดเก็บรายได้เมื่อเฉลี่ยแล้ว จากปีงบประมาณ 2555-2557 อบจ. มีได้จัดเก็บเอง ประมาณ 66-80 ล้านบาท เทศบาล 7-8 ล้านบาท ส่วน อบต. ถึงแม้ว่าจะมีจำนวนแห่งที่มาก แต่มีรายได้ที่จัดเก็บเองอยู่ในสัดส่วนที่น้อย คือ เฉลี่ยแล้วไม่เกิน 2 ล้านบาทต่อแห่ง งานวิจัยนี้จึงเลือก อบจ. และเทศบาล ที่มีสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บได้เองมีความชัดเจนกว่า ให้มาเป็นกลุ่มตัวอย่างของการศึกษา ซึ่งข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2558 รายงานว่าประเทศไทยมีจำนวน อบจ. 76 แห่ง (ไม่นับรวมบึงกาฬ) เทศบาลนคร 30 แห่ง เทศบาลเมือง 178 แห่ง และเทศบาลตำบล 2,233 แห่ง

3.3 กำหนดพื้นที่และหน่วยการวิจัย

การเลือกพื้นที่ตัวอย่างของการวิจัยนี้ ใช้วิธีการสุ่มอย่างเป็นระบบ โดยเลือกจังหวัดเป้าหมายทั้งสิ้น 30 จังหวัด เป็นตัวแทนของประเทศ เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ และเหตุผลทางสถิติ กล่าวคือ จำนวนตัวอย่างควรมีไม่น้อยกว่า 30 ตัวอย่าง เพื่อให้ n มีความอิสระ และเป็นไปตามข้อสมมติฐานเบื้องต้นในการสุ่ม (n มีความเป็นอิสระ แขนงน้อย แจกแจงแบบปกติ และความแปรปรวนคงที่) เมื่อสุ่มเลือกพื้นที่แล้ว จึงทำการสุ่มเลือก อปท. ตัวอย่างตามลำดับ จึงจำแนกชั้นตอนในการกลุ่มมีลำดับดังนี้

ขั้นที่หนึ่ง สุ่มเลือกจังหวัดเป้าหมาย

- 1) จำแนกภูมิภาคออกเป็น 5 ภูมิภาค ได้แก่ ปริมณฑล ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้
- 2) ถ่วงน้ำหนักจังหวัดด้วยผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดต่อหัว (GPP per capita) เพื่อจำแนกกลุ่มจังหวัดออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้สูง รายได้ปานกลาง และรายได้น้อย
- 3) สุ่มเลือกจังหวัดที่เป็นตัวแทนของแต่ละกลุ่มโดยใช้โปรแกรม Ms. Excel

ขั้นที่สอง สุ่มเลือก อปท. เป้าหมาย (ซึ่งอธิบายในลำดับต่อไป)

การดำเนินการสุ่มเป็นดังนี้

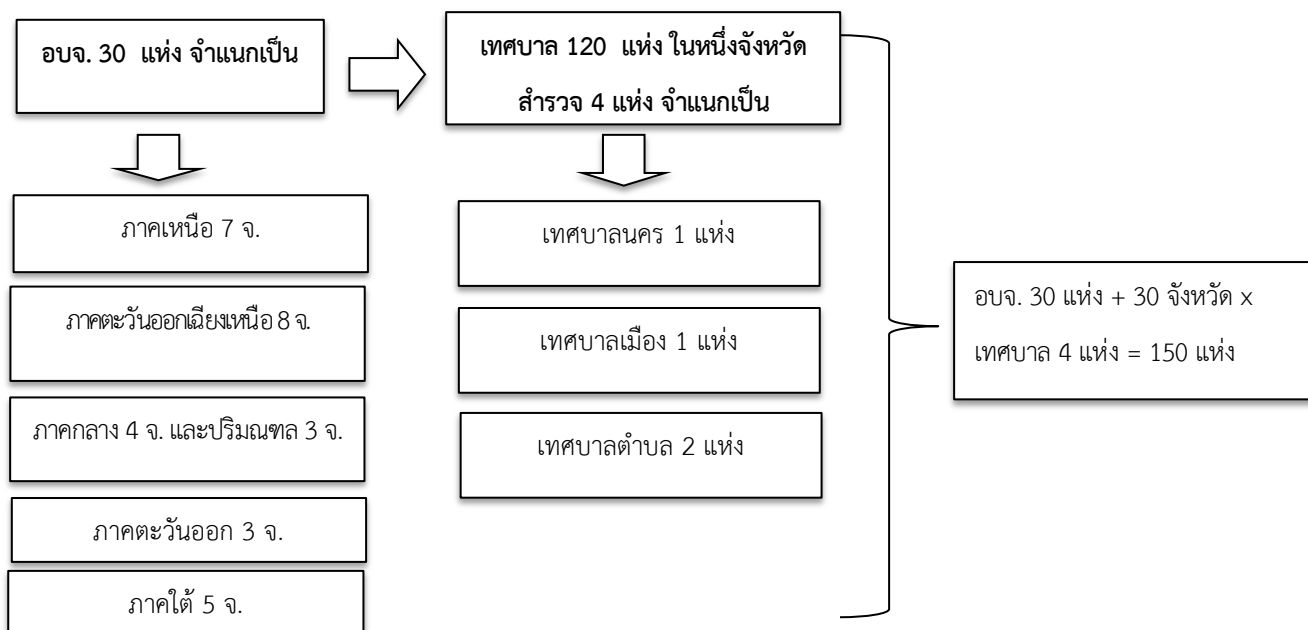
- 1) สุ่มเลือกจังหวัดเป้าหมาย

เพื่อให้พื้นที่การวิจัยมีความครอบคลุมและมีการกระจายในทุกภูมิภาคทั้งหมด 5 ภูมิภาค และใช้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดต่อหัว (GPP per capita) จำแนกกลุ่มจังหวัดออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มีรายได้สูง / ปานกลาง / ต่ำ เพื่อให้มีการกระจายตัวของจังหวัดเป้าหมาย แล้วจึงเลือกจังหวัดที่เป็นตัวแทนของแต่ละกลุ่มโดยใช้โปรแกรม Ms. Excel สุ่มจำนวน 100 ครั้ง เพื่อเลือกจังหวัดที่ถูกสุ่มมากที่สุดมาเป็นตัวแทน

- 2) สุ่มเลือก อปท. เป้าหมาย

การสุ่มเลือก อบท. เป้าหมาย ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และเทศบาลตำบล โดยกรอบการสุ่มเลือก อบท. เป้าหมายดังภาพที่ 3-2

รูปภาพ 3-2 การสุ่มกลุ่มตัวอย่าง



หมายเหตุ การกระจายจำนวนจังหวัดตามภูมิภาค ใช้สัดส่วนจังหวัดเป็นเครื่องมือช่วยในการคำนวณ

จากรูปภาพ 3-2 การสุ่มเลือกจังหวัดเป้าหมาย โดย อบจ. จะมีจังหวัดละหนึ่งแห่ง การสุ่มเลือกจังหวัดจึงเป็นการสุ่มเลือก อบจ. ด้วย ส่วนการสุ่มเลือกเทศบาล มีขั้นตอนดังนี้ (สุ่มเลือกทีละจังหวัด)

ขั้นตอนที่ 1 รวบรวมจำนวนเทศบาลเมือง เทศบาลนคร และเทศบาลตำบล ของแต่ละจังหวัด

จากการรวบรวมจำนวนเทศบาล จำแนกตามจังหวัด พบว่า บางจังหวัดไม่มีเทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง โดยเฉพาะจังหวัดขนาดเล็ก ขณะที่เทศบาลตำบลมีในทุกจังหวัด คณะนักวิจัยจึงกำหนดหน่วยการวิจัยออกเป็น 3 หน่วยคือ 1) เทศบาลนคร 2) เทศบาลเมือง และ 3) เทศบาลตำบล ถ้าในจังหวัดใดที่ไม่มีเทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง ก็ให้สุ่มเลือกเทศบาลตำบลแทนจนครบจำนวน

ขั้นตอนที่ 2 การสุ่มเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล

1) การสุ่มเลือกเทศบาลเมือง เพื่อให้เป็นตัวแทนของแต่ละจังหวัด ซึ่งกำหนดไว้จังหวัดละ 1 แห่ง จำแนกออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

1.1 กรณีเทศบาลเมืองเพียงแห่งเดียว ก็ให้เลือกมาเป็นตัวอย่างโดยอัตโนมัติ

1.2 กรณีมีเทศบาลเมืองหลายแห่ง ให้สุ่มโดยใช้วิธีการจับฉลากจำนวน 10 ครั้ง แล้วเลือกเทศบาลเมืองที่ถูกจับฉลากได้มากที่สุด

2) การสุ่มเลือกเทศบาลนคร ใช้วิธีการเช่นเดียวกับการสุ่มเลือกเทศบาลเมือง

3) การสุ่มเลือกเทศบาลตำบล ใช้โปรแกรม Ms. Excel โดยมีวิธีการดังนี้

3.1 เพิ่มทวีจำนวนเทศบาลหนึ่งๆ ในอัตรา 30 เท่า กล่าวคือ 1 เทศบาลตำบลจะถูกเพิ่มทวีให้เป็น 30 เท่า เช่น มีเทศบาลตำบล A 1 แห่ง จะทำฉลากเพิ่มจำนวนเทศบาลตำบล A ให้เป็น 30 แห่ง จะทำให้ความเป็นอิสระของเทศบาลตำบลแต่ละแห่งสูงขึ้น และเป็นการกระจายความน่าจะเป็นในการถูกสุ่ม ซึ่งจะทำให้เทศบาลตำบลที่สุ่มได้เป็นตัวแทนที่ดีของเทศบาลตำบลทั้งหมด

3.2 กำหนดเลขสุ่มให้แก่ เทศบาลตำบลแต่ละหน่วย

3.3 สุ่มเลือกเทศบาลตำบล โดยเลือกเทศบาลตำบลที่มีค่าเลขสุ่มมากที่สุด ซึ่งการสุ่มนี้ให้มีการสุ่มจำนวนทั้งสิ้น 100 ครั้ง จากนั้นจึงเรียงลำดับเทศบาลตำบลที่สุ่มได้จากมากไปหาน้อย ก็จะได้เทศบาลตำบลที่ถูกสุ่มได้มากที่สุด 2 ลำดับแรก กรณีที่จังหวัดใดมีเพียงเทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง จะเลือกเทศบาลตำบลที่ถูกสุ่มได้มากที่สุด 3 ลำดับแรก เพื่อให้มีตัวอย่างเทศบาลครบสี่แห่ง

จากการสุ่มตัวอย่างจึงทำให้ได้ อบจ. ตัวอย่าง 30 แห่ง เทศบาลนคร 11 แห่ง เทศบาลเมือง 30 แห่ง และเทศบาลตำบล 79 แห่ง รวมทั้งหมด 150 แห่ง (ดูรายชื่อที่ตาราง ก-3 ภาคผนวก ก.)

ตาราง 3-4 การกระจายของกรณีศึกษา อบจ. และ เทศบาล ตามภูมิภาค

	ภาคตะวันออก					รวม
	ภาคเหนือ	เชียงใหม่	ภาคกลาง	ปริมณฑล	ภาคใต้	
อบจ.	7	8	6	4	5	30
เทศบาลนคร	3	2	2	2	2	11
เทศบาลเมือง	7	8	6	4	5	30
เทศบาลตำบล	18	22	16	10	13	79
รวม	35	40	30	20	25	150

3.4 แหล่งที่มาของข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ประกอบด้วย ก) ข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) ซึ่งทีมวิจัยใช้วิธีการออกแบบสอบถาม แบบกรอกข้อมูล และการสัมภาษณ์ ผู้บริหารท้องถิ่น หัวหน้าคลัง และเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ (ดูแบบสอบถามที่ภาคผนวก ข) นอกจากนี้ เมื่อผลการวิเคราะห์ทำให้ได้หน่วยงานแนวทางแล้ว ทีมวิจัยได้ใช้วิธีการเยี่ยมหน่วยงาน เพื่อสัมภาษณ์เชิงลึกถึงแนวทางการบริหารและการจัดเก็บรายได้ที่มีประสิทธิภาพอีกครั้ง หนึ่ง ข) ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) ทีมวิจัยใช้วิธีการจัดเก็บข้อมูลจากรายงานข้อบัญญัติและเทศบัญญัติ ประจำปี แผนพัฒนาท้องถิ่น 4 ปี แผนโครงสร้างอัตรากำลังและข้อมูลเพิ่มเติมจากเว็บไซต์ต่างๆ ดังแสดงในตาราง ข-1 ภาคผนวก ข.

ตาราง 3-5 ผู้ให้ข้อมูลและประเภทข้อมูลที่รวบรวม

ประชากร	ประเภทข้อมูลที่ต้องการ
<p>กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก</p> <p>1) นายก อบจ. หรือนายกเทศมนตรี หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย จำนวน 150 ราย</p>	<p>1.1 นโยบายการบริหารงานคลัง</p> <p>1.2 นโยบายการการพัฒนาท้องถิ่น</p> <p>1.3 นโยบายการจัดสวัสดิการแก่ประชาชนในชุมชน</p>
<p>2) หัวหน้ากองคลัง อบจ. และเทศบาล จำนวน 150 ราย</p>	<p>2.1 การบริหารงานคลัง</p> <p>2.2 ข้อมูลรายรับ-จ่าย คลังท้องถิ่น</p> <p>2.3 ปัญหา อุปสรรคการบริหารงานคลังท้องถิ่น</p> <p>2.4 นโยบายบริหารงานคลังท้องถิ่น</p>
<p>กลุ่มผู้ให้ข้อมูลรอง</p> <p>3) เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นระดับบริหาร</p>	<p>3.1 ประสบการณ์ที่เคยได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับ ปัญหา และอุปสรรคการบริหารงานคลังท้องถิ่น</p> <p>3.2 นโยบายการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานคลังท้องถิ่น</p>
<p>4) ตัวแทนสมาคมผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	<p>4.1 ประสบการณ์ที่เคยได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับ ปัญหา และ อุปสรรคการบริหารงานคลังท้องถิ่น และแนวทางแก้ไขปัญหา</p>
	<p>4.2 นโยบายการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานคลัง ท้องถิ่นของผู้บริหาร</p> <p>4.3 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กับนโยบายในการ บริหารงานคลังท้องถิ่นที่ควรจะเป็น</p>
<p>5) นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญการ ปกครองท้องถิ่น</p>	<p>5.1 นโยบายการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานคลัง ท้องถิ่นของผู้บริหารท้องถิ่นที่ควรจะเป็น</p> <p>5.2 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กับนโยบายในการ บริหารงานคลังท้องถิ่นที่ควรจะเป็น</p>

3.5 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาคั้งนี้ใช้วิธีแบบผสมผสาน (Mixed method) กล่าวคือส่วนแรกใช้วิธีการเชิงปริมาณ (Quantitative method) เพื่อวัดประสิทธิภาพ และศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปร หลังจากนั้นจึงเลือกใช้แนวทางวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) คือการเยี่ยมหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อเก็บข้อมูลเชิงลึก แรงจูงใจหรือสาเหตุที่ทำให้จัดเก็บรายได้มีประสิทธิภาพ

การประมวลข้อมูลซ้ำตัวอย่าง (panel data)

การจัดเก็บข้อมูลแบบ Panel data มีจุดแข็ง กล่าวคือ ก) ช่วยให้เข้าใจความแตกต่างในมุมมองตัดขวาง (cross-sectional) ของข้อมูล ข) ช่วยให้เข้าใจการเปลี่ยนแปลงหรือพลวัตรของการจัดเก็บรายได้และสถานะแวดล้อมท้องถิ่น

การวัดประสิทธิภาพจัดเก็บรายได้ของ อบจ.

แบบจำลอง stochastic frontier เขียนแทนด้วยสัญลักษณ์คือ

$$(1) \text{----} \quad Y = \beta X + u + v$$

โดยที่ Y = ตัวแปรตาม ในบริบทนี้หมายถึง รายได้ต่อหัว

X = ตัวแปรอิสระ ซึ่งสะท้อนฐานภาษี ความพยายามจัดเก็บภาษี เช่น จำนวนประชากร สถานบริการ น้ำมันเชื้อเพลิง จำนวนนักท่องเที่ยวและการเข้าพักโรงแรม

U = ค่าผิดพลาดที่สะท้อนความย่อหย่อนหรือความด้อยประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ มีค่าเป็นลบ โดยสันนิษฐานว่ามีลักษณะการกระจายแบบ half-normal

V = ค่าผิดพลาดที่มีลักษณะสุ่ม (random variable)

ขั้นต่อไปเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์หลายตัวแปร โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ถดถอยเชิงพหุ เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บกับตัวแปรต่างๆ และค้นหาหน่วยงานแนวหน้าซึ่งใช้แบบจำลองเศรษฐมิติ stochastic frontier approach (SF) ซึ่ง Battese and Coelli (1993) แนะนำว่าเป็นวิธีที่การที่เหมาะสมกับข้อมูลที่มีลักษณะเป็น panel data จะทำให้เห็นถึงประสิทธิภาพของผู้ผลิตเปลี่ยนไปตามเวลาและทำให้มุมมองภาพของสมรรถนะของการผลิตได้ดียิ่งขึ้นโดยสามารถแสดงระดับการผลิตของผู้ผลิตชั้นแนวหน้าจากการใช้ปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ และใช้โปรแกรม STATA Version 12 เป็นเครื่องมือช่วยวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การวิจัยเชิงปริมาณ

รายงานในบทนี้เสนอการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ เริ่มจากแสดงสถิติเชิงพรรณนาการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาการจัดเก็บรายได้ในช่วงปีงบประมาณ 2553-2558 วิเคราะห์เปรียบเทียบหรือจำแนกกลุ่ม หน่วยวิเคราะห์ประกอบด้วย อบจ. และเทศบาลจำนวน 145 แห่ง²⁰ จาก 30 จังหวัด ประมวลเป็นฐานข้อมูล Panel data ผลการศึกษาจำแนกออกเป็น 4 ตอน ตอนที่แรก กรณีศึกษาการจัดเก็บรายได้ของ อบจ. ตอนที่สอง กรณีศึกษาเทศบาลนคร ตอนที่สาม กรณีศึกษาเทศบาลเมือง และตอนที่สี่ กรณีศึกษาเทศบาลตำบล

นิยามศัพท์และแบบจำลอง

รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง หมายถึง รายได้จากภาษี ค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากวิสาหกิจท้องถิ่น รายได้เบ็ดเตล็ด

รายได้ต่อหัว (caprev) หมายถึง รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เปรียบเทียบกับจำนวนประชากร

ภาษีต่อหัว (captax) หมายถึง รายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เปรียบเทียบกับจำนวนประชากรกรณี อบจ. หมายถึง รายได้จากภาษีน้ำมัน ค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักโรงแรมและภาษียาสูบ กรณีเทศบาล หมายถึง ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและอากรฆ่าสัตว์

ค่าธรรมเนียมต่อหัว (capfee) หมายถึง รายได้จากค่าธรรมเนียมที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เปรียบเทียบกับจำนวนประชากร

รายได้ทรัพย์สินต่อหัว (capprop) หมายถึง รายได้จากทรัพย์สินที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เปรียบเทียบกับจำนวนประชากร

รายได้อื่นต่อหัว (capenter) หมายถึง รายได้จากเทศาภิบาลร่วมกับรายได้เบ็ดเตล็ด เปรียบเทียบกับจำนวนประชากร

²⁰ เป้าหมายเดิมครอบคลุม 150 แห่ง แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดในการจัดเก็บข้อมูลจึงทำได้ข้อมูลไม่ครบถ้วน..

ตัวแปรที่สะท้อนฐานภาษีท้องถิ่น (proxies for local tax base) หมายถึง จำนวนประชากร ร้านค้า โรงแรม โรงงาน จำนวนพนักงานท้องถิ่นที่ทำหน้าที่จัดเก็บรายได้ การจัดบริการสาธารณะ เช่น กิจการประปา โรงรับจำนำ ศูนย์การค้า เป็นต้น

การวัดประสิทธิภาพตามแบบจำลอง stochastic production frontier

$$Y_{it} = a_0 + b_1 X_{1it} + b_2 X_{2it} + u_{it} + v_{it}$$

โดยที่

u_{it} = ตัวแปรที่สะท้อนความด้อยประสิทธิภาพ

frontier unit = $u_{it} = 0$

inefficiency score = $100 * u_{it} / (caprev_{it} + u_{it})$

Y_{it} = ตัวแปรตาม (รายได้จัดเก็บเองต่อหัว)

X_{it} = ตัวแปรอิสระ (สะท้อนฐานภาษีของท้องถิ่น)

ตอนที่หนึ่ง กรณีศึกษา อบจ.

ตาราง 4-1 แสดงสถิติรายได้ที่ อบจ. จัดเก็บเองในช่วงปีงบประมาณ 2553-2558 พร้อมกับข้อสังเกต คือ ความเปลี่ยนแปลงของรายได้ที่ อบจ. จัดเก็บโดยรวมเพิ่มจาก 1,980 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2553 ซึ่งในขณะนั้นมีปัญหาเศรษฐกิจซบเซาอันเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจของสหรัฐ ส่งผลกระทบต่อส่งออกของไทยและการเลิกจ้างงาน ในปีงบประมาณ 2558 รายได้ที่ อบจ. จัดเก็บเองรวมกันเท่ากับ 3,110 ล้านบาท คำนวณเป็นอัตราการเติบโตร้อยละ 7 ต่อปี เมื่อพิจารณาจากค่าเฉลี่ยพบว่า อบจ. แต่ละแห่งสามารถจัดเก็บได้เพิ่มขึ้นจาก 68 ล้านบาทในช่วงแรก เป็น 107 ล้านบาทต่อปีในปีงบประมาณ 2558

ตาราง 4-1 รายได้ที่จัดเก็บเอง (ผลรวมของ อบจ. 29 แห่ง)

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	รายได้ที่ อบจ. จัดเก็บเอง	รายได้เฉลี่ย ต่อแห่ง	อัตราเพิ่ม ร้อยละต่อปี
2553	1,985	68.3	
2554	2,100	72.4	6.00
2555	2,430	83.7	15.61
2556	2,740	94.5	12.90
2557	2,910	100.0	5.82
2558	3,110	107.0	7.00

ที่มา: ประมวลโดยคณะวิจัย

ตาราง 4-2 แสดงสถิติรายได้ของ อบจ. จำแนกตามประเภทรายได้ 4 แหล่ง คือ ภาษี ค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน (เงินสะสม) และ รายได้วิสาหกิจท้องถิ่น โดยสังเกตว่า สดมภ์ที่หนึ่ง รายได้จากภาษีเติบโตจาก 1,450 ถึง 1,990 ล้านบาท รองลงมาคือรายได้จากทรัพย์สิน (สดมภ์ที่สอง) มีการเพิ่มขึ้นมากกว่าสองเท่าตัว จาก 298 ล้านบาทเป็น 618 ล้านบาท และสดมภ์ที่สี่รายได้จากวิสาหกิจท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจาก 158 ล้านบาทเป็น 376 ล้านบาท

ตาราง 4-2 รายได้ที่ อบจ. จัดเก็บเองจำแนกตามหมวด

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	[1] ภาษีของ อบจ.	[2] ค่าธรรมเนียม	[3] รายได้ทรัพย์สิน	[4] รายได้อื่นๆ
2553	1,450	79	298	158
2554	1,570	80	291	159
2555	1,700	85	473	168
2556	1,750	98	609	280
2557	1,810	95	679	327
2558	1,990	126	618	376

ที่มา: ประมวลโดยคณะวิจัย

ตาราง 4-3 แสดงสถิติผู้เสียภาษี (ราย) ในภาพรวมและค่าเฉลี่ยต่อจังหวัด โดยจำแนกเป็นผู้จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและโรงแรม²¹ โดยเฉลี่ย จำนวนสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงเพิ่มขึ้นจาก 106 รายในปี 2553 เป็น 199 รายในปีสุดท้าย และจำนวนโรงแรมเพิ่มขึ้นจาก 126 รายในปี 2553 เป็น 180 รายในปี 2558 สะท้อนว่ามีพัฒนาการของการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่น่าชมเชย

ตาราง 4-3 สถิติจำนวนผู้เสียภาษีให้ อบจ. ภาพรวมและค่าเฉลี่ย

หน่วย: ราย

ปีงบประมาณ	จำนวนผู้เสียภาษีให้ อบจ.ภาพรวม		จำนวนผู้เสียภาษีให้ อบจ.ค่าเฉลี่ย	
	ภาษีน้ำมัน	ภาษีโรงแรม	ภาษีน้ำมัน	ภาษีโรงแรม
2553	3,065	3,655	105.7	126.0
2554	3,338	3,818	115.1	131.7
2555	3,582	4,017	123.5	138.5
2556	4,318	4,460	148.9	153.8
2557	5,467	4,853	188.5	167.3
2558	5,762	5,208	198.7	179.6

ที่มา: จากการสำรวจของทีมวิจัย

บุคลากร เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ (และการจัดเก็บรายได้) โดยสะท้อนในตัวแปรจำนวนพนักงานของ อบจ. แสดงในตาราง 4-4 โดยรวม อบจ. 29 แห่ง ว่าจ้างบุคลากร จำนวน 12,183 คน ในปี 2558 คำนวณเป็นอัตราการจ้างพนักงานต่อประชากร 10,000 คน (เรียกลย่อว่า staffpop1000) มีพนักงาน 140-160 คน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสองปีสุดท้าย (2557-2558) ผลจากการที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนอัตรากำลังข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นรอบระยะเวลา 3 ปี (2555-2257) เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับนำไปใช้ในการสรรหา การใช้ การพัฒนา และการรักษาบุคลากร ซึ่งการจัดทำแผนอัตรากำลังคน (Manpower Planning) เป็นกิจกรรมหรืองาน ในการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด ไว้ล่วงหน้าเพื่อเป็นแนวทางสำหรับดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบโดยการวิเคราะห์เกี่ยวกับอุปสงค์และอุปทานกำลังแรงงาน

²¹ โรงแรมรับมอบอำนาจจาก อบจ. ให้จัดเก็บภาษีเข้าพักโรงแรมแทน

เพื่อนำไปสู่การกำหนดวิธีการที่จะให้ได้กำลังคนที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมอย่างเพียงพอ การคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามที่ต้องการเข้ามาทำงานในองค์กรในช่วงเวลาที่เหมาะสม เพื่อปฏิบัติงานได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

ตาราง 4-4 จำนวนพนักงานของ อบจ. ในกรณีศึกษา (29 แห่ง)

หน่วย: คน

ปีงบประมาณ	[1] ข้าราชการ	[2] ลูกจ้างประจำ	[3] ลูกจ้างทั่วไป	[4] พนักงานรวม	[5] พนักงานต่อ ประชากร1000
2553	4,458	854	4,298	9,610	14.35
2554	4,384	824	4,302	9,510	13.76
2555	4,597	804	4,713	10,114	14.46
2556	4,596	772	5,107	10,475	14.78
2557	5,431	739	5,548	11,718	16.20
2558	5,592	706	5,885	12,183	16.51

ที่มา: จากการสำรวจของทีมวิจัย

หน่วยวิเคราะห์ สดมภ์ที่ 1-4 หมายถึง จำนวนพนักงาน สดมภ์ที่ 5 หมายถึง จำนวนพนักงานทั้งหมดต่อประชากรพันคน

ตาราง 4-5 ตัวแปรที่สะท้อนฐานภาษีของ อบจ.

ภูมิภาค	ความถี่	ปีมน้ำมัน (แห่ง)	โรงแรม (ห้องพัก)	นักท่องเที่ยว (คน)	โรงงาน (แห่ง)
ภาคกลาง	54	260.43	7,241	1,148,058	2,516
ภาคเหนือ	42	407.31	6,977	1,222,841	1,285
ภาคอีสาน	48	404.81	2,853	611,394	2,072
ภาคใต้	30	140.40	18,046	2,841,617	624
ค่าเฉลี่ย	174	315.02	7,830	1,310,057	1,770

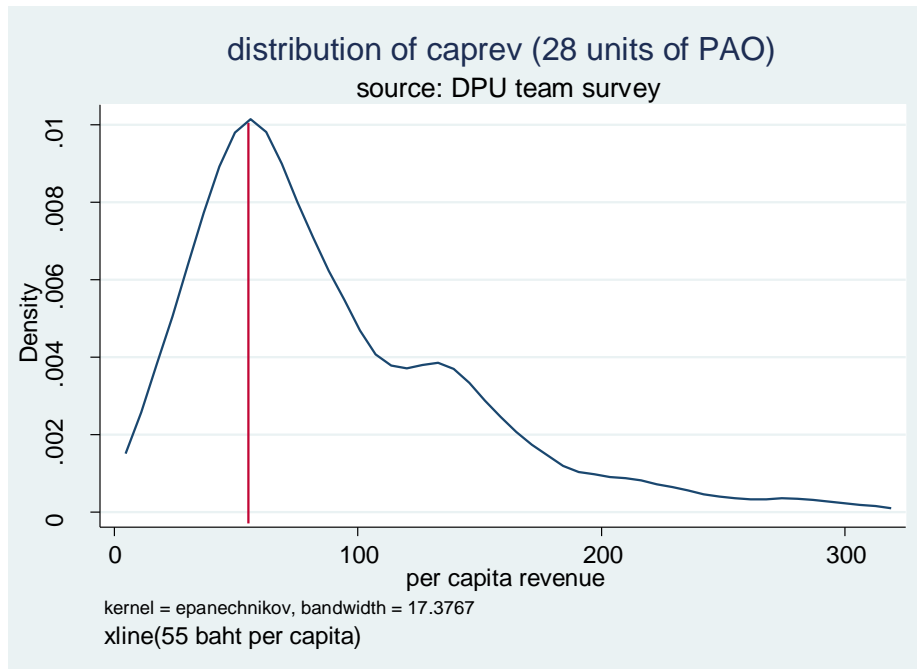
ที่มา: ประมวลโดยคณะวิจัย

หมายเหตุ ค่าเฉลี่ยต่อจังหวัด

ตั้งสันนิษฐานในตอนต้นว่า สภาวะแวดล้อมทางธุรกิจของแต่ละจังหวัดแตกต่างกัน สามารถสะท้อนในตัวแปรบางตัว ได้แก่ จำนวนปั้มน้ำมัน ห้องพักโรงแรม นักท่องเที่ยว และโรงงาน ที่มิวิจัยจึงได้ขอความร่วมมือ อบจ. ให้รวบรวมข้อมูลและได้นำมาแสดงในตาราง 4-5 โดยจำแนกตามภูมิภาค พร้อมกับข้อสังเกต ดังต่อไปนี้ ก) จำนวนโรงงานอยู่ในภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในขณะที่ภาคใต้และภาคเหนือมีจำนวนโรงงานน้อยกว่า ข) สถิตินักท่องเที่ยวสูงสุดในภาคใต้ รองลงมาคือภาคเหนือและภาคกลาง ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ น้อยที่สุด ค) จำนวนห้องพักเฉลี่ย ต่อจังหวัด 7,830 ห้อง แต่ในภาคใต้มีจำนวนมากกว่าคือ 18,046 ห้องต่อจังหวัด ง) ปั้มน้ำมันในภาคเหนือและอีสานค่อนข้างมาก 404-407 แห่งต่อจังหวัด แต่ในภาคใต้มีจำนวนปั้มน้ำมันน้อยกว่าภูมิภาคอื่น

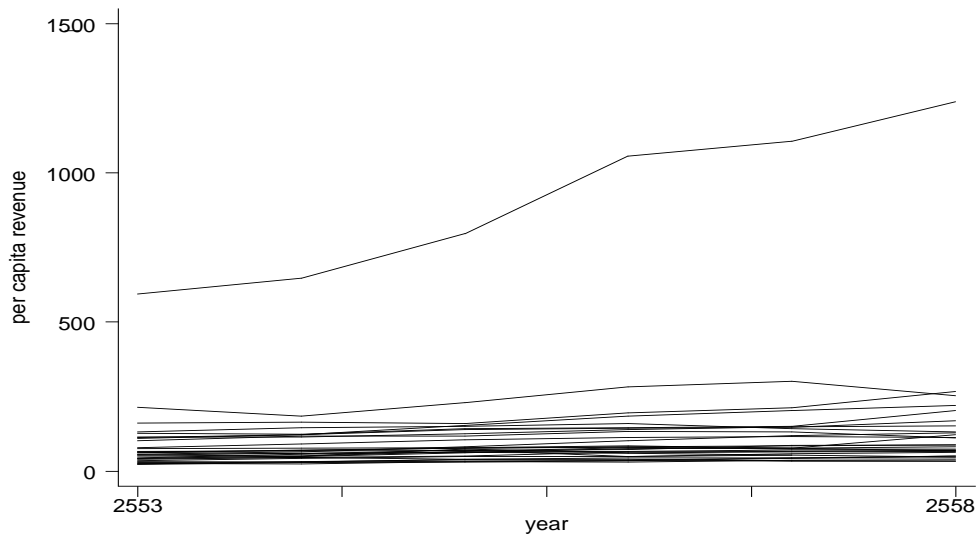
การศึกษาความเหลื่อมล้ำของรายได้ที่ อบจ. จัดเก็บเองต่อหัว

รูปภาพ 4-1 การกระจายตัวของรายได้ต่อหัวที่ อบจ. จัดเก็บ

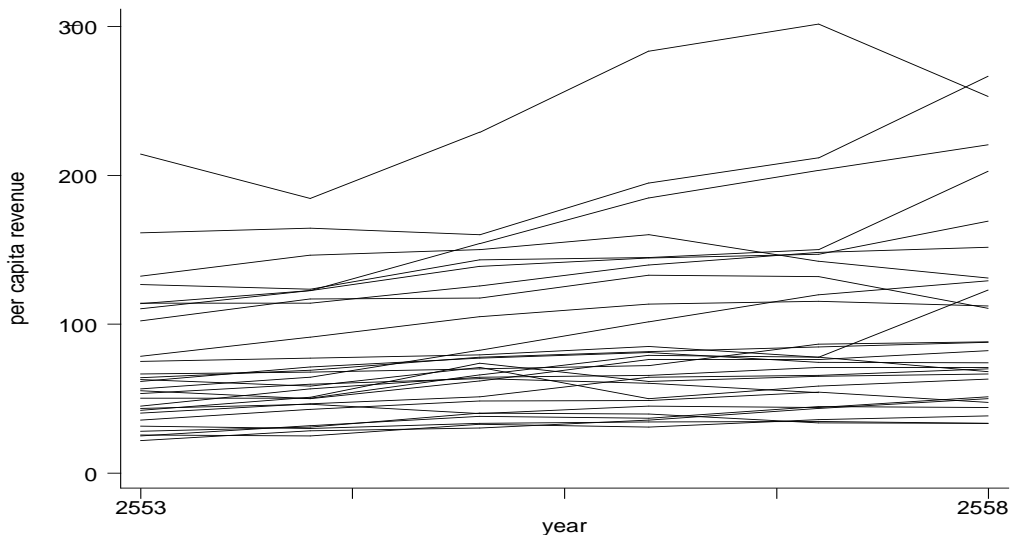


รูปภาพที่ 4-1 แสดงการกระจายตัวของรายได้ที่ อบจ. จัดเก็บเองต่อหัว ซึ่งมีลักษณะเบ้ขวา (skew to the right) หมายเหตุ ในรูปภาพนี้ได้ตัดตัวอย่าง อบจ. ภูเก็ต ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากหน่วยอื่นชัดเจน (outlier) สรุปใจความได้ว่า ค่าเฉลี่ยรายได้ที่จัดเก็บเองของ อบจ. เท่ากับ 88 บาทต่อหัว ค่ามัธยฐานเท่ากับ 71 บาทต่อหัว และค่าโหมดประมาณ 55 บาทต่อหัว

รูปภาพ 4-2 การเติบโตของรายได้ต่อหัว (caprev) ของ อบจ. รวม อบจ. ภูเก็ต



รูปภาพ 4-3 การเติบโตของรายได้ต่อหัว (caprev) 28 อบจ. ไม่รวม อบจ. ภูเก็ต



รูปภาพ 4-2 และ 4-3 แสดงการเติบโตของรายได้ต่อหัว (caprev) โดย ภาพที่ 4-2 รวม อบจ. ภูเก็ต ในขณะที่ ภาพที่ 4-3 ไม่รวมกรณี อบจ. ภูเก็ต เพื่อสะท้อนพลวัตของการจัดเก็บรายได้ โดยมีข้อสังเกตว่า อบจ. ส่วนใหญ่จัดเก็บรายได้อยู่ระหว่าง 50-100 บาทต่อหัว และ อบจ. จำนวน 9 แห่งที่จัดเก็บรายได้อยู่ระหว่าง 100-300 บาทต่อหัว

การคำนวณดัชนีความเหลื่อมล้ำโดยวิธีจินี²² (Gini coefficient) ซึ่งมีค่าระหว่าง 0-1 สรุปว่า มีความเหลื่อมล้ำเท่ากับ 0.46 ซึ่งสะท้อนว่ามีความเหลื่อมล้ำด้านภาษี กรณี อบจ. ค่อนข้างสูง

ตาราง 4-6 ดัชนีจินีวัดความเหลื่อมล้ำของรายได้ที่ อบจ. จัดเก็บเอง

N=174

Gini	Std. Err.	t-statistic	P>t
0.466	0.046	10.16	0.00

ที่มา: ประมวลโดยทีมวิจัย

ตาราง 4-7 เสนอผลการคำนวณดัชนีความเหลื่อมล้ำ โดยแยกองค์ประกอบ (ภายในภูมิภาคและระหว่างจังหวัด) สรุปได้ว่า ความแตกต่างภายในภูมิภาคคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 55 และความแตกต่างระหว่างภูมิภาคคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 45 โดยประมาณ

²² ดูการอธิบายการคำนวณดัชนีความเหลื่อมล้ำเพิ่มเติมได้ที่ Pyatt et al. (1980), Lerman และ Yitzhaki (1985)

$$Gini = \frac{2covar(y, r_y)}{n \bar{y}}$$
 เมื่อ $covar(y, r_y)$ = คือค่าความแปรปรวนระหว่าง รายได้ (y) และ ลำดับของรายได้ (r_y) โดยจัดลำดับจากรายได้น้อยที่สุด (rank =1) และรายได้มากที่สุด (rank =N) โดยที่ $covar(y, r_y) = \sigma_y \sigma_{r_y} \sigma(y, r_y)$ ซึ่ง σ_y คือ ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของรายได้ σ_{r_y} คือส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของการเรียงลำดับรายได้ และ $\sigma(y, r_y)$ คือสัมประสิทธิ์ความสัมพันธ์ของ y กับ r_y , N คือจำนวนทั้งหมด และ \bar{y} คือ รายได้เฉลี่ย

ตาราง 4-7 ดัชนีจีนิวัดความเหลื่อมล้ำของรายได้ที่ อบจ. จัดเก็บเอง

	Coef.	Percent
Overall Gini	0.466	100
Gini within region	0.254	54.52
Gini between region	0.212	45.48
Mean of caprev	116.89	
N. of obs	174	
N. of subgroups	4	

ที่มา: ประมวลโดยทีมวิจัย

ตาราง 4-8 แสดงสถิติการจัดเก็บรายได้ของ อบจ. โดยจำแนกประเภทรายได้และความแตกต่างของภูมิภาคพร้อมกับข้อสังเกต ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีรายได้จากภาษี (captax สดมภ์ที่ 1) ต่อหัวต่ำที่สุด ระหว่าง 34-46 บาทต่อคน เปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ย 76 บาทต่อคน รายได้ซึ่งมาจากวิสาหกิจท้องถิ่น (capenter สดมภ์ที่ 4) กรณีภาคใต้ค่าสถิติแตกต่างจากภูมิภาคอื่นๆ ซึ่งเข้าใจเกี่ยวกับศูนย์การค้าและบริการนักท่องเที่ยว

ตาราง 4-8 รายได้ที่ อบจ. จัดเก็บเองต่อหัว จำแนกตามแหล่งรายได้และเปรียบเทียบข้ามภูมิภาค

หน่วย: บาทต่อคน

	[1]	[2]	[3]	[4]
ภูมิภาค	ภาษีต่อหัว	ค่าธรรมเนียมต่อหัว	รายได้ทรัพย์สินต่อหัว	รายได้อื่นต่อหัว
ภาคกลาง	97.3	5.6	28.0	11.6
ภาคเหนือ	45.7	3.4	15.8	3.6
ภาคอีสาน	33.5	1.5	5.4	2.8
ภาคใต้	146.4	6.8	53.3	50.0
ค่าเฉลี่ย	75.7	4.1	23.2	13.9

ที่มา: จากการสำรวจของทีมวิจัย

ในตาราง 4-9 แสดงสถิติเชิงพรรณนาของตัวแปรรายได้ต่อหัว โดยให้ค่าพิสัย (ค่าต่ำ ค่าสูง) ค่าเฉลี่ยและค่ามัธยฐานเพื่อสะท้อนว่ามีแตกต่างกัน (standard deviation) โดยเฉพาะในรายการ carpenter (รายได้จากวิสาหกิจท้องถิ่นต่อหัวซึ่งรวมอยู่ในหมวดรายได้อื่นต่อหัว) ซึ่งสะท้อนความริเริ่มใน อบจ. ชัยนาส่วนหนึ่งและสถานะแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้ทำบริการ (การท่องเที่ยว ศูนย์การค้า)

ตาราง 4-9 สถิติเชิงพรรณนาของรายได้ต่อหัวที่ อบจ. จัดเก็บเอง

ตัวแปร	ค่าเฉลี่ย	ค่า SD	ค่าต่ำ	ค่าสูง
ภาษีต่อหัว	75.7	85.8	19.6	508.2
ค่าธรรมเนียมต่อหัว	4.1	4.4	0.1	20.3
รายได้ทรัพย์สินต่อหัว	23.2	35.2	0.6	228.5
รายได้อื่นต่อหัว	13.9	54.6	0.1	489.4
รวม	116.9	165.6	21.9	1239.4

ที่มา: ประมวลโดยทีมวิจัย

ตาราง 4-10 แสดงผลการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำที่แยกองค์ประกอบ (decomposable Gini) ดังอธิบายในตอนต้นว่ารายได้ที่ อบจ. จัดเก็บเองมาจากสี่ส่วน ภาษี ค่าธรรมเนียม การบริหารทรัพย์สิน และวิสาหกิจท้องถิ่น มีข้อสังเกตจากผลการวิเคราะห์ดังนี้ ก) รายได้ภาษีคิดเป็นสัดส่วนสำคัญที่สุด ร้อยละ 65 ในสมรรถที่หนึ่ง ข) ความเหลื่อมล้ำของแต่ละองค์ประกอบ (G_k สมรรถที่สอง) แสดงว่า รายได้จากวิสาหกิจท้องถิ่นมีความเหลื่อมล้ำสูง $Gini = 0.8$ ในขณะที่องค์ประกอบอื่นๆ มีความเหลื่อมล้ำระหว่าง 0.42 ถึง 0.57 ค) สมรรถที่สามแสดงค่าสหสัมพันธ์ของแต่ละองค์ประกอบ กับ รายได้รวม (R_k) พร้อมกับข้อสังเกตว่า ทั้งสี่รายการเปลี่ยนแปลงในทางเดียวกัน ง) สมรรถที่สี่ เป็นวิธีคำนวณทางบัญชี หมายถึงที่มาของความแตกต่างเปรียบเทียบเป็น 1 มาจากความแตกต่างของแต่ละองค์ประกอบอย่างไร และ จ) สมรรถที่ห้า แสดง marginal estimate คือการสมมติว่าหากรายได้ประเภท i^{th} เพิ่มขึ้นจะทำให้ความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้น (ค่าบวก) หรือ ลดลง (ค่าลบ) อนึ่ง ผลการศึกษาแสดงว่า หากรายได้จากภาษีหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น มีแนวโน้มทำให้ความเหลื่อมล้ำลดลง แต่ถ้ารายได้จากทรัพย์สินและรายได้วิสาหกิจท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจะทำให้ความเหลื่อมล้ำโดยรวมเพิ่มขึ้น (อีกนัยหนึ่งคือการกระจุกตัวของเงินสะสม)

ตาราง 4-10 วิเคราะห์ดัชนีจีนิ ตามแหล่งรายได้ของ อบจ.

ที่มาของความแตกต่าง	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
	Sk	Gk	Rk	Share	% Change
ภาษีต่อหัว	0.6477	0.4214	0.9797	0.5734	-0.0743
ค่าธรรมเนียมต่อหัว	0.0354	0.5304	0.5386	0.0217	-0.0137
รายได้ทรัพย์สินต่อหัว	0.1983	0.5726	0.9112	0.2218	0.0235
รายได้อื่นต่อหัว	0.1186	0.8057	0.8935	0.1831	0.0645
รวม	1	0.4664	-	1	0

ที่มา: ประมวลโดยทีมวิจัย

หมายเหตุ Sk = สัดส่วนความสำคัญ
 Gk = Gini coefficient ในรายการนั้นๆ
 Rk = ค่าสหสัมพันธ์
 Share = สัดส่วนของผลกระทบ
 % Change = ค่า Marginal effect

ตาราง 4-11 แสดงผลประมาณการตามแบบจำลองเศรษฐกิจ stochastic frontier โดยกำหนดให้รายได้ต่อหัวของ อบจ. เป็นตัวแปรตาม ตัวแปรอิสระประกอบด้วยประชากร พนักงานต่อประชากร ความหนาแน่นนักท่องเที่ยว เงินสะสมต่อหัวของ อบจ. เป็นต้น ซึ่งสันนิษฐานว่าเป็นฐานภาษีของ อบจ. นอกจากนี้คณะวิจัยได้คำนึงถึงปีที่มีภาวะเศรษฐกิจซบเซา (yr53) และตัวแปรหุ่นภูมิภาค เพื่อทดสอบความแตกต่างระหว่างภูมิภาคว่ามีนัยสำคัญและแตกต่างกันเพียงใด ผลประมาณการสอดคล้องกับความคาดหวัง (ยกเว้นกรณีจำนวนปืมน้ำมัน ซึ่งผิดคาดคือเป็นค่าลบ แทนที่จะเป็นค่าบวก อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์นี้ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ)

ในแบบจำลอง stochastic frontier แสดงการคำนวณค่าผิดพลาด (v ซึ่งสันนิษฐานว่าเป็นตัวแปรสุ่ม และค่าผิดพลาด u ซึ่งสะท้อนความด้อยประสิทธิภาพ และเป็นตัวแปรสำคัญในแบบจำลอง) ผลที่ได้สามารถนำไปอนุมานความด้อยประสิทธิภาพ (SF postestimation) คือการวัด technical inefficiency หมายถึงความด้อยประสิทธิภาพในบริบทการจัดเก็บภาษี

ตาราง 4-11 ผลประมาณการรายได้ต่อหัวของ อบจ. ตามแบบจำลอง stochastic frontier

Time-invariant model					
Number of obs	=		168		
Prob > chi2	=		0		
Wald chi2(10)	=		326.13		
Log likelihood	=		709.4660		
รายได้ต่อหัว	Coef.	std error	z	prob>|z|	
Frontier					
house1000	0.1410	0.0567	2.49***	0.01	ครัวเรือน/1000
Staffpop	6.6383	1.3665	4.86***	0.00	จำนวนพนักงาน/ประชากร
Density	0.0138	0.0202	0.68	0.50	ความหนาแน่นของประชากร
Factory	-0.0016	0.0047	-0.33	0.74	จำนวนโรงงาน
Capsaving	0.0328	0.0076	4.29***	0.00	เงินสะสมต่อหัว
tour1000	0.0064	0.0031	2.06**	0.04	จำนวนนักท่องเที่ยว/1000
yr53	-6.3918	3.0746*	-2.08**	0.04	ตัวแปรดัมมี่ ปี2553
_lreg_3	-58.6845	9.9422	-5.90	0.00	ภาคเหนือ
_lreg_4	-58.7907	10.3722	-5.67	0.00	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
_lreg_5	-32.6441	11.9082	-2.74	0.01	ภาคใต้
_cons	61.9659	14.5667	4.25	0.00	ค่าคงที่
/sigma_u_2	1539.5930	596.6534	2.58	0.01	
/sigma_v_2	170.3819	21.5632	7.90	0.00	
sigma_u	39.2377	7.6031	5.16	0.00	นำไปอนุมานความด้อยประสิทธิภาพ
sigma_v	13.0530	0.8260	15.80	0.00	ค่าผิดพลาดแบบ random
Lambda	3.0060	7.4523	0.40	0.69	

ที่มา: ประมวลโดยทีมวิจัย

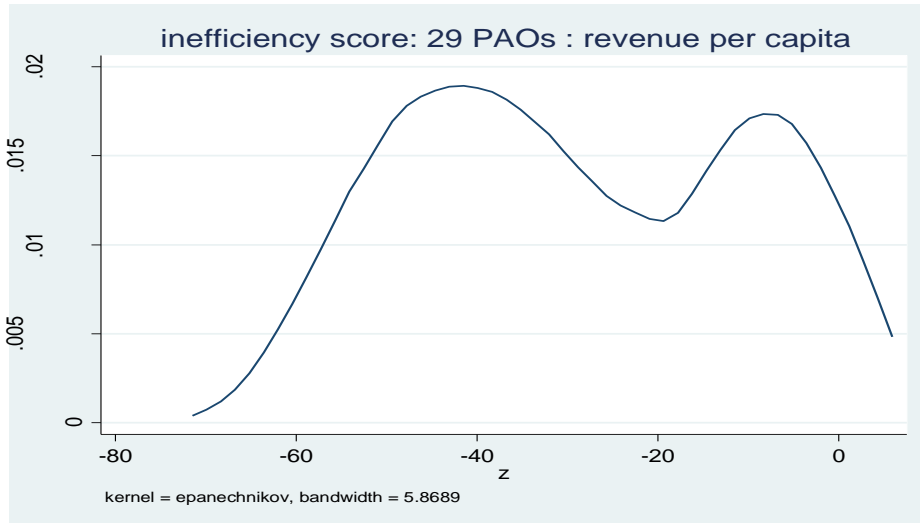
โดยที่ *** = ระดับความมีนัยสำคัญที่ 99 %

** = ระดับความมีนัยสำคัญที่ 95 %

* = ระดับความมีนัยสำคัญที่ 90 %

หมายเหตุ การประมาณการตามแบบจำลองเศรษฐมิติ คณะวิจัยไม่ได้นำข้อมูลของ อบจ. ภูเก็ต มาพิจารณา เนื่องจากข้อมูลดังกล่าวมีลักษณะเป็น outlier

รูปภาพ 4-4 แสดงการกระจายของ inefficiency score PAO case study



หมายเหตุ แกนนอน หมายถึง inefficiency score
score =0 หมายถึงมีประสิทธิภาพสูง
score <0 สะท้อนความด้อยประสิทธิภาพ

รูปภาพ 4-4 แสดงการกระจายของ inefficiency score (แกนนอน) ส่วนแกนตั้งแสดง density หรือความหนาแน่น ซึ่งสะท้อนว่าส่วนใหญ่มี คะแนนความด้อยประสิทธิภาพน้อยกว่าร้อยละ 20 พร้อมกันนี้เสนอความเห็นการจัดกลุ่ม โดยอาจจะถือว่า ก) ความด้อยประสิทธิภาพต่ำกว่า 5% ถือว่า ดีเยี่ยม นับเป็นขั้นแนวหน้า และเป็นตัวอย่างให้หน่วยงานมาดูงานได้ ข) ความด้อยประสิทธิภาพต่ำกว่าร้อยละ 15 ถือว่าดีมากและเป็นกรณีศึกษาได้เช่นเดียวกัน ค) ระหว่างร้อยละ 15-30 ถือว่าอยู่ในเกณฑ์ดี ง) เกินกว่าร้อยละ 30 ควรปรับปรุง หรืออย่างน้อยเป็นข้อคิดสำหรับผู้บริหาร อบจ. ในการทบทวนผลการจัดเก็บ การทวงถามกรณีมีการค้างชำระภาษีหรือค่าธรรมเนียม ทบทวนนโยบายบริหารทรัพย์สิน เช่นการฝากเงินในที่ให้ผลตอบแทนต่ำเกินไป หรือการลงทุนพัฒนารายได้จากวิสาหกิจท้องถิ่น ศูนย์การค้า การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น

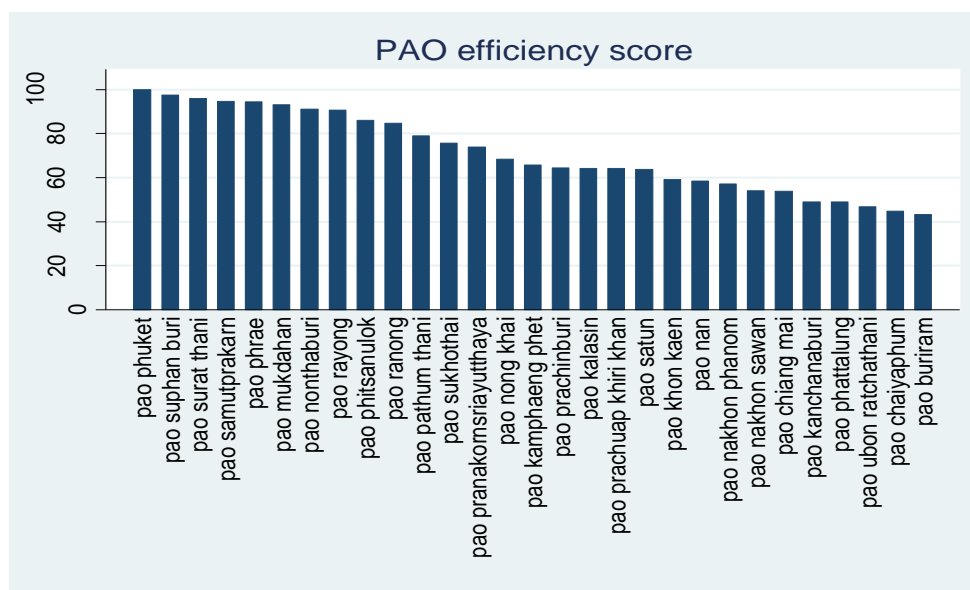
ตาราง 4-12 แสดงการจัดกลุ่มตาม inefficiency score

จัดกลุ่มตามคะแนน	ความถี่	ร้อยละ	ร้อยละสะสม
<5%	19	10.92	10.92
5-10%	25	14.37	25.29
10-15%	10	5.75	31.03
15-20%	7	4.02	35.06
20-30%	23	13.22	48.28
30-40%	34	19.54	67.82
40-50%	30	17.24	85.06
50-70%	26	14.94	100
รวม	174	100	

ที่มา: ประมวลโดยทีมวิจัย

จากตาราง 4-12 มี อบจ. จำนวน 19 หน่วย (แต่ละแห่งมีข้อมูล 6 ปี นับเป็นปีละหน่วย) ที่มีประสิทธิภาพในระดับดีเยี่ยม (ค่า u น้อยกว่า 5%) มี 35 หน่วยอยู่ในระดับดีมาก (ค่า $u = 5\% - 15\%$) มี 30 หน่วยอยู่ในระดับดี (ค่า $u = 15\% - 30\%$)

รูปภาพ 4-5 แสดงลำดับความมีประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้กรณี อบจ.



รูปภาพ 4-5 แสดงลำดับความมีประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของ อบจ. เมื่อเปรียบเทียบกับเป็น 100 คะแนน อบจ. ภูเก็ต มีระดับคะแนนความด้อยประสิทธิภาพ (Inefficiency score: Inf.score) เป็นศูนย์หรืออาจกล่าวได้ว่ามีระดับคะแนนความมีประสิทธิภาพสูงสุดที่ 100 คะแนน รองลงมาเป็น อบจ. สุพรรณบุรีมีระดับคะแนนความด้อยประสิทธิภาพ 2.66 คะแนน หรือมีระดับคะแนนความมีประสิทธิภาพ 97.34 คะแนน และ อบจ. อื่นมีคะแนนลดหลั่นลงไปดังแสดงในตาราง 4-13

ตาราง 4-13 แสดงดัชนีความด้อยประสิทธิภาพ กรณี อบจ.

Inf. score	caprev	pop1000	house	tour	den	stafftot	staffpop	code	อบจ.
กลุ่มที่มีประสิทธิภาพสูง									
0.00	1239.39	386.61	235.92	11928.58	677.51	790.00	20.43	83100	ภูเก็ต
2.66	131.00	849.70	287.99	855.41	158.59	359.00	4.23	72100	สุพรรณบุรี
3.34	169.12	1046.77	466.86	4657.06	81.20	450.00	4.30	84100	สุราษฎร์ธานี
5.12	253.03	1279.31	608.44	821.89	1274.21	279.00	2.18	11100	สมุทรปราการ
5.47	73.96	452.35	171.21	316.31	69.18	295.00	6.52	54100	แพร่
5.49	70.10	348.10	107.62	518.36	80.21	181.00	5.20	49100	มุกดาหาร
6.36	266.52	1193.71	629.01	712.89	1918.22	300.00	2.51	12100	นนทบุรี
6.95	220.49	689.00	423.94	3608.35	193.98	536.00	7.78	21100	ระยอง
12.47	87.89	863.40	328.52	1693.89	79.83	259.00	3.00	65100	พิษณุโลก
กลุ่มที่มีประสิทธิภาพปานกลาง									
16.05	202.69	1094.25	551.27	479.36	717.14	1055.00	9.64	13100	ปทุมธานี
16.18	110.63	187.54	85.42	723.94	56.86	213.00	11.36	85100	ระนอง
20.37	82.07	601.71	209.00	746.67	90.17	413.00	6.86	64100	สุโขทัย
23.37	151.52	808.36	306.13	957.74	316.18	1046.00	12.94	14100	พระนครศรีอยุธยา
27.15	129.03	482.20	192.41	760.51	101.25	233.00	4.83	25100	ปราจีนบุรี
27.79	122.84	534.72	241.92	2879.70	86.79	149.00	2.79	77100	ประจวบคีรีขันธ์
28.85	51.04	519.58	165.07	1077.19	171.68	247.00	4.75	43100	หนองคาย
กลุ่มที่มีประสิทธิภาพต่ำกว่าเกณฑ์ (ค่าเฉลี่ย)									
31.16	44.09	985.20	287.36	155.91	141.82	258.00	2.62	46100	กาฬสินธุ์

Inf. score	caprev	pop1000	house	tour	den	stafftot	staffpop	code	อบจ.
32.71	68.15	730.16	262.05	366.05	84.83	441.00	6.04	62100	กำแพงเพชร
33.31	66.61	315.92	98.60	713.37	112.53	173.00	5.48	91100	สตูล
37.49	70.82	1798.01	588.76	1462.42	165.17	540.00	3.00	40100	ขอนแก่น
37.63	38.35	715.40	213.50	396.65	137.24	204.00	2.85	48100	นครพนม
41.99	33.40	479.52	160.23	556.86	41.80	203.00	4.23	55100	น่าน
43.82	112.24	1728.24	751.77	7109.04	85.95	1049.00	6.07	50100	เชียงใหม่
44.77	63.20	1071.94	396.32	852.50	748.04	589.00	5.49	60100	นครสวรรค์
45.56	49.94	1138.25	374.81	688.41	89.08	346.00	3.04	36100	ชัยภูมิ
46.87	88.11	852.15	323.12	2670.76	45.28	477.00	5.60	71100	กาญจนบุรี
50.70	59.11	522.72	184.43	683.50	152.64	376.00	7.19	93100	พัทลุง
52.38	47.36	1857.43	564.36	1059.69	115.28	480.00	2.58	34100	อุบลราชธานี
56.34	33.35	1584.66	440.32	769.31	152.46	242.00	1.53	31100	บุรีรัมย์

ที่มา: ประมวลโดยทีมวิจัย

อภิปรายผล

จากผลประมาณการค่าความด้อยประสิทธิภาพ ได้ค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับร้อยละ 29 ซึ่งตีความได้ว่า จากฐานรายได้ที่ อบจ. จัดเก็บเองสมมติค่าว่าเท่ากับ 100 หน่วย หากสามารถยกประสิทธิภาพในหน่วยงานที่ย่อหย่อนประสิทธิภาพ ให้เท่ากับกับหน่วยงานชั้นแนวหน้า รายได้จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 29 เมื่อคำนวณโดยใช้สถิติปี 2558 เป็นฐาน อบจ. ในกลุ่มตัวอย่าง (29 แห่ง) เก็บรายได้เท่ากับ 3,114 ล้านบาท หรือค่าเฉลี่ยเท่ากับ 107.4 ล้านบาท ต่อแห่ง หากเพิ่มการจัดเก็บให้เต็มประสิทธิภาพรายได้ในภาพรวมจะสามารถเพิ่มขึ้นเป็น 4,017 ล้านบาท หรือคำนวณเป็นค่าเฉลี่ย 138.5 ล้านบาทต่อ อบจ.

ตอนที่สอง กรณีศึกษา เทศบาลนคร

ตาราง 4-14 รายได้ที่จัดเก็บเอง (ผลรวมของเทศบาลนคร 10 แห่ง)

ปีงบประมาณ	จำนวน	ค่าเฉลี่ย	ผลรวม	อัตราการ
		ล้านบาท	ล้านบาท	เติบโต
2553	10	135.5	1,354.7	
2554	10	144.4	1,443.8	6.58
2555	10	147.3	1,473.1	2.03
2556	10	168.6	1,686.4	14.48
2557	10	174.6	1,746.2	3.55
2558	10	172.6	1,726.1	-1.15
ค่าเฉลี่ย	60	157.2	9,430.4	5.10

ที่มา: จากการสำรวจของทีมวิจัย

ตาราง 4-14 แสดงสถิติรายได้ที่จัดเก็บเองของเทศบาลนคร ในช่วงปีงบประมาณ 2553-2558 จะเห็นได้ว่า รายได้ที่เทศบาลนครจัดเก็บเองโดยรวมเพิ่มจาก 1,354.7 ล้านบาท ในปี 2553 เป็น 1,726.1 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2558 โดยค่าเฉลี่ยรายได้ที่จัดเก็บเอง เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2553 ซึ่งคิดเป็น 135.5 ล้านบาทต่อแห่ง เป็น 172.6 ล้านบาทต่อแห่ง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอัตราการเจริญเติบโต พบว่าปีงบประมาณ 2556 มีอัตราการเจริญเติบโตมากที่สุดที่ร้อยละ 14.48 ส่วนในปี 2558 มีอัตราการเจริญเติบโตที่ลดลงร้อยละ 1.15 ทั้งนี้เป็นผลมาจากภาวะเศรษฐกิจซบเซาและปัญหาทางการเมืองในปีก่อนหน้า (ปี พ.ศ. 2557 การประท้วงปิดกรุงเทพฯ การยึดอำนาจ)

ตาราง 4-15 แหล่งรายได้ที่จัดเก็บเอง กรณีเทศบาลนคร

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	[1] ภาษี	[2] ค่าธรรมเนียม	[3] รายได้ทรัพย์สิน	[4] รายได้อื่น
2553	837.2	228.9	173.9	114.8
2554	893.6	243.6	184.4	122.2
2555	891.6	243.8	194.8	142.9
2556	993.7	296.4	243.9	152.5
2557	1,036.6	295.9	237.9	175.8
2558	1,051.1	292.0	234.0	149.0

ที่มา: จากการสำรวจของทีมีวิจัย

ตาราง 4-15 แหล่งรายได้ที่เทศบาลนครจัดเก็บเอง ในช่วงปีงบประมาณ 2553-2558 ประกอบด้วย รายได้จากภาษี (ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง, ภาษีบำรุงท้องที่, ภาษีป้าย) รายได้จากค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน และรายได้อื่นๆ (รายได้จากรัฐพาณิชย์และรายได้เบ็ดเตล็ด) รายได้ที่มีจำนวนมากที่สุดคือ รายได้จากภาษี โดยเพิ่มจาก 837.2 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2553 เป็น 1,051.1 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2558 รองลงมาคือรายได้จากค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน และรายได้อื่นๆ ตามลำดับ

ตาราง 4-16 แสดงจำนวนผู้เสียภาษีให้เทศบาลนคร ค่าเฉลี่ย

หน่วย: ราย

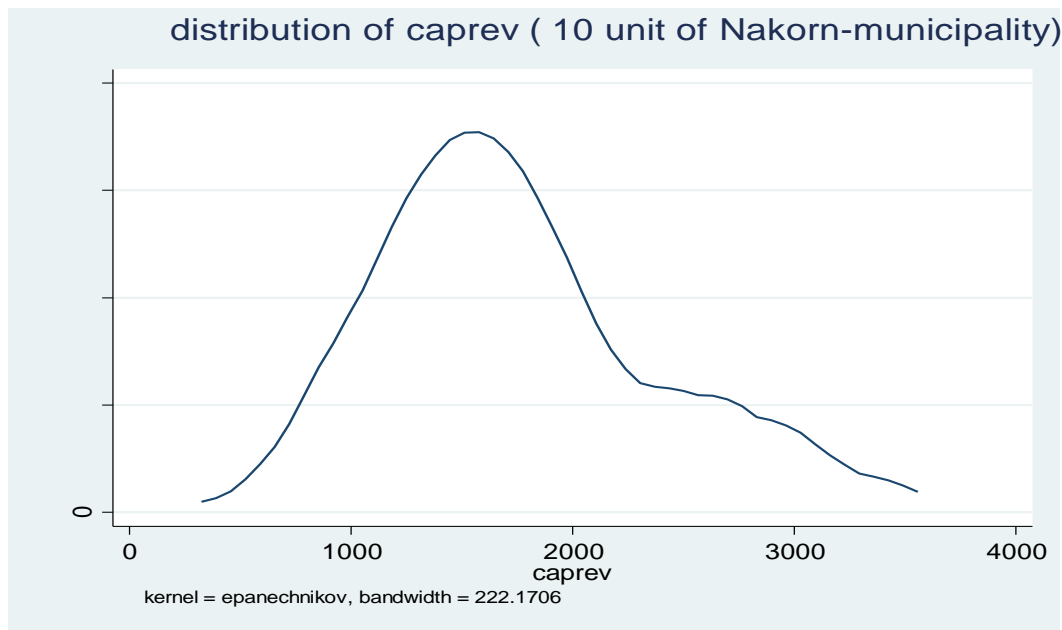
ปีงบประมาณ	ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	ภาษีบำรุงท้องที่	ภาษีป้าย
2553	2,542	2,994	1,543
2554	2,980	2,930	1,655
2555	3,041	2,838	1,719
2556	3,097	2,818	1,835
2557	3,043	2,760	1,810

ปีงบประมาณ	ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	ภาษีบำรุงท้องที่	ภาษีป้าย
2558	3,095	2,837	1,828

ที่มา: จากการสำรวจของทีมีวิจัย

ตาราง 4-16 แสดงสถิติผู้เสียภาษี (ราย) ให้แก่เทศบาลนคร ในภาพรวม จำแนกเป็น ผู้เสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ผู้เสียภาษีบำรุงท้องที่และผู้เสียภาษีป้าย โดยเฉลี่ยแล้วจำนวนผู้เสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและผู้เสียภาษีป้ายมีจำนวนที่เพิ่มขึ้น โดยเปรียบเทียบจากปีงบประมาณ 2553-2558 จำนวนผู้เสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพิ่มขึ้นจาก 2,542 รายต่อแห่งเป็น 3,095 รายต่อแห่ง จำนวนผู้เสียภาษีป้ายเพิ่มขึ้นจาก 1,543 รายต่อแห่งเป็น 1,828 รายต่อแห่ง ส่วนผู้เสียภาษีบำรุงท้องที่มีจำนวนเฉลี่ยลดลงจาก 2,994 รายต่อแห่งเป็น 2,837 รายต่อแห่ง

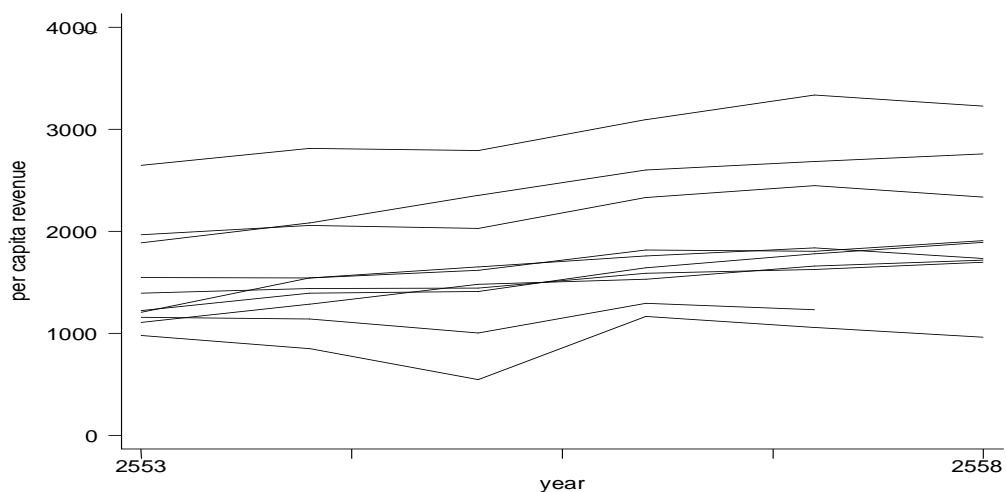
รูปภาพ 4-6 แสดงการกระจายตัวของรายได้ต่อหัว กรณีเทศบาลนคร



รูปภาพ 4-6 แสดงการกระจายตัวของรายได้ที่จัดเก็บเองต่อหัว ซึ่งมีลักษณะการกระจายปกติ (normal distribution) ค่าเฉลี่ยรายได้ที่จัดเก็บเองของเทศบาลนคร เท่ากับ 1,749.49 บาทต่อหัว รายได้ที่จัดเก็บเองได้

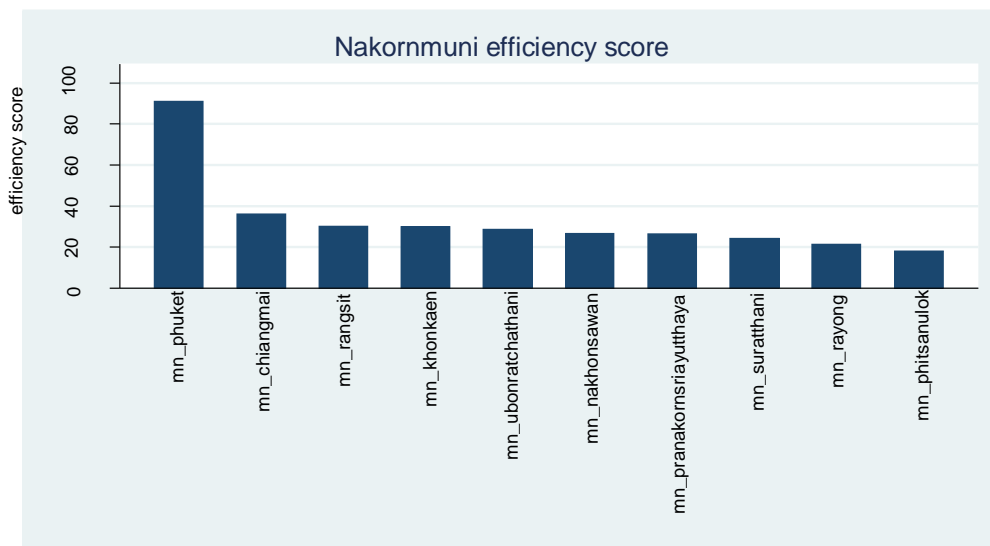
น้อยที่สุดคือเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา เฉลี่ยเท่ากับ 547.94 บาทต่อหัว และรายได้ที่จัดเก็บได้มากที่สุดคือเทศบาลนครภูเก็ต จัดเก็บได้เฉลี่ยเท่ากับ 3,335.14 บาทต่อหัว

รูปภาพ 4-7 แสดงการเปลี่ยนแปลงของรายได้ต่อหัว (caprev) กรณีเทศบาลนคร



จากรูปภาพ 4-7 แสดงการเปลี่ยนแปลงของการจัดเก็บรายได้ต่อหัวกรณีเทศบาลนคร ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2553 – 2558 โดยมีสถิติการจัดเก็บอยู่ที่ 1,000 – 2,000 บาทต่อหัว แต่จะมีอย่างน้อย 3 แห่งที่ได้เกินกว่า 2,000 ต่อหัวและจากเส้นกราฟจะเห็นว่าโดยส่วนใหญ่แล้วเทศบาลนครมีแนวโน้มการจัดเก็บรายได้ที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

รูปภาพ 4-8 แสดงลำดับความมีประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลนคร



รูปภาพ 4-8 แสดงลำดับความมีประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลนคร โดยเมื่อเปรียบเทียบเป็น 100 คะแนน เทศบาลนครภูเก็ต มีระดับคะแนนความด้อยประสิทธิภาพน้อยที่สุด 2.51 หรือมีระดับคะแนนความมีประสิทธิภาพสูงที่สุด 97.49 คะแนน รองลงมาเป็นเทศบาลนครเชียงใหม่ มีระดับคะแนนความด้อยประสิทธิภาพ 2.64 คะแนน หรือมีระดับคะแนนความมีประสิทธิภาพ 97.36 คะแนน รายละเอียดดังแสดงในตาราง 4-17

ตาราง 4-17 แสดงดัชนีความด้อยประสิทธิภาพ ภาษีเทศบาลนคร

Inf. score	caprev	house1000	pop1000	Hotel	store	apart	staffpop	code	เทศบาลนคร
กลุ่มที่มีประสิทธิภาพสูง									
2.51	3,229.93	25.71	78.42	42	3	63	12.84	83201	ภูเก็ต
2.64	2,334.87	36.64	79.96	14	7	128	8.58	50201	เชียงใหม่
2.74	1,892.04	40.58	85.93	37	7	550	14.16	13201	รังสิต
4.51	1,904.68	63.69	119.54	59	7	150	8.75	40201	ขอนแก่น
5.41	2,760.95	84.35	132.56	215	14	1,027	10.44	34201	อุบลราชธานี
9.25	1,718.26	30.58	78.17	24	8	309	9.33	60201	นครสวรรค์

Inf. score	caprev	house1000	pop1000	Hotel	store	apart	staffpop	code	เทศบาลนคร
12.42	1,732.56	35.21	63.66	27	4	158	11.20	14201	อยุธยา
กลุ่มที่มีประสิทธิภาพระดับปานกลาง									
20.49	893.95	70.97	129.48	43	7	75	8.96	84201	สุราษฎร์ธานี
22.69	963.27	20.04	52.94	5	1	1,780	10.56	21201	ระยอง
27.16	1,695.15	35.52	69.91	41	2	2	14.08	65201	พิษณุโลก

ที่มา: ประมวลโดยคณะวิจัย

ตอนที่สาม กรณีศึกษา เทศบาลเมือง

ประกอบด้วยกรณีศึกษาเทศบาลเมืองจากทุกภูมิภาค 30 แห่ง เช่นเดียวกับข้างต้น ข้อมูลถูกนำมาเรียงเป็น panel data และวิเคราะห์เปรียบเทียบรวมทั้งประมาณการตามแบบจำลอง Stochastic production frontier คำนวณค่าความด้อยประสิทธิภาพของแต่ละผลและค่าเฉลี่ยโดยรวม

ตาราง 4-18 แสดงรายได้ที่จัดเก็บเอง กรณีเทศบาลเมือง

ปีงบประมาณ	N	ค่าเฉลี่ย บาทต่อคน	ผลรวม ล้านบาท	อัตราการเพิ่ม ร้อยละต่อปี
2553	30	852.75	624.66	
2554	30	881.20	653.90	4.68
2555	30	992.04	730.63	11.73
2556	30	1,049.40	771.34	5.57
2557	30	1,098.77	818.49	6.11
2558	30	1,134.65	857.93	4.82

ที่มา: ประมวลโดยคณะวิจัย

จากตาราง 4-18 เทศบาลเมืองจำนวน 30 แห่ง มีการจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณ 2553 ได้ผลรวม 624.66 ล้านบาท คิดเป็น 852.75 บาทต่อหัว และสามารถจัดเก็บได้เพิ่มขึ้นเป็น 857.93 ล้านบาท คิดเป็น 1,134.65 บาทต่อหัว ในปีงบประมาณ 2558 คำนวณเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นร้อยละ 4-6 ต่อปี

ตาราง 4-19 แสดงตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับรายได้ กรณีเทศบาลเมือง

เทศบาลเมือง	ประชากร	ครัวเรือน	โรงรับจำนำ	รายได้ต่อหัว	เงินสะสมต่อหัว
ปู่เจ้าสมิงพราย	77,410	33,243	1	1,404	3,084
พระประแดง	10,617	2,166	1	1,490	4,043
บางศรีเมือง	30,329	10,599	1	603	3,168
ปทุมธานี	22,406	8,987	2	2,367	4,069
ผักไห่	10,452	4,136	1	344	7,089
บ้านฉาง	10,631	6,097	1	1,839	3,417
ปราจีนบุรี	18,162	8,167	1	1,570	3,899
นครนายก	16,361	7,519	1	1,090	3,420
นางรอง	21,402	9,896	2	835	2,085
พิบูลมังสาหาร	10,955	4,084	1	953	4,726
ชัยภูมิ	37,276	18,438	1	1,036	3,445
บ้านไผ่	29,147	11,558	1	520	2,711
ท่าบ่อ	18,416	6,546	1	551	3,668
กาฬสินธุ์	35,004	14,017	1	1,107	2,415
นครพนม	26,626	12,805	1	1,552	12,699
มุกดาหาร	33,060	13,414	1	1,048	2,548
แม่โจ้	21,342	10,355	1	628	4,307
แพร่	16,871	8,274	1	1,238	3,787
น่าน	20,715	10,035	1	1,510	1,931
ตากลี	25,159	9,036	2	591	2,179
หนองปลิง	12,032	5,389	4	113	1,933
ศรีสัชชนาลัย	15,789	5,287	0	138	1,843

เทศบาลเมือง	ประชากร	ครัวเรือน	โรงรับจำนำ	รายได้ต่อหัว	เงินสะสมต่อหัว
อรัญญิก	29,674	12,859	0	549	2,531
ท่าเรือพระแท่น	12,058	4,709	1	713	3,418
สุพรรณบุรี	26,297	11,840	1	1,723	8,997
กระทุ่ม	24,807	16,307	0	1,682	2,821
ท่าข้าม	20,126	8,437	0	614	3,047
บางรีน	23,205	13,975	0	394	1,272
สตูล	23,477	9,260	1	991	5,596
พัทลุง	35,709	14,643	1	851	4,466
ค่าเฉลี่ย	23,850	10,403	1	1,001	3,820

ที่มา: ประมวลโดยคณะวิจัย

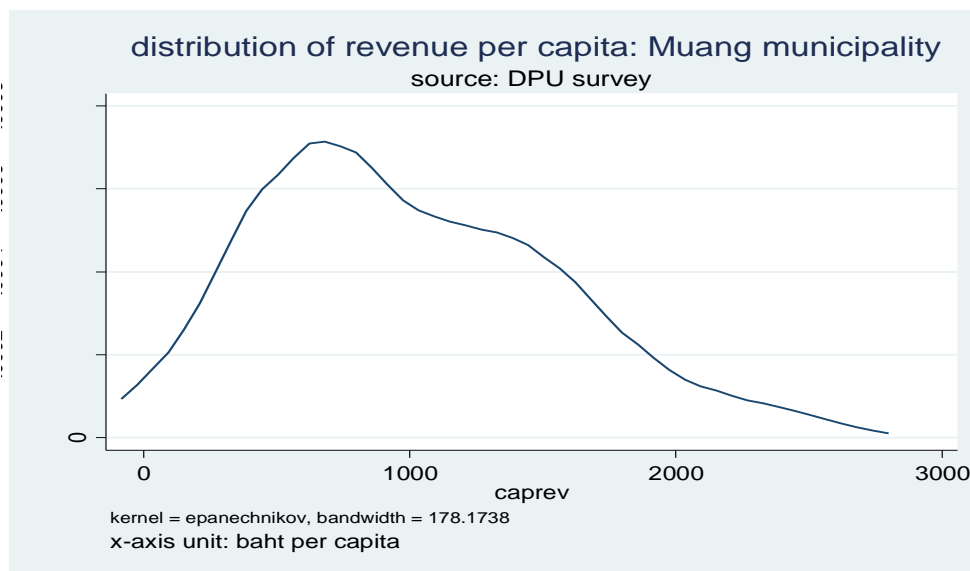
ตาราง 4-20 ผลประมาณการรายได้ต่อหัว ตามแบบจำลอง stochastic frontier กรณีเทศบาลเมือง

<i>Time-invariant model (half-normal)</i>					
<i>Number of obs</i>	=	180			
<i>Number of groups</i>	=	30			
<i>Obs per group</i>	=	6			
<i>Prob > chi2</i>	=	0			
<i>Wald chi2(10)</i>	=	246.53			
<i>Log likelihood</i>	=	-1181.5472			
<i>Caprev</i>	Coef.	Std. Err.	z	P>z	
Frontier					
<i>house1000</i>	7.3950	9.8794	0.75	0.45	ครัวเรือน/1000
<i>staffpop</i>	14.1453	10.8912	1.30	0.19	จำนวนพนักงาน/ประชากร
<i>capsaving</i>	0.0454	0.0091	4.96	0.00	จำนวนเงินสะสมต่อหัว
<i>Density</i>	-0.0081	0.0148	-0.54	0.59	ความหนาแน่นประชากร
<i>Slaugh</i>	0.0587	25.3135	0.00	1.00	โรงฆ่าสัตว์
<i>gpp1000</i>	1.8123	0.3187	5.69	0.00	Gpp/1000
<i>Market</i>	26.2431	18.0688	1.45	0.15	จำนวนตลาด
<i>hotel2</i>	8.0419	3.5726	2.25	0.02	จำนวนโรงแรม

<i>apart2</i>	12.4492	1.2619	9.87	0.00	จำนวนพาร์ทเมนต์
<i>d53</i>	-71.4936	27.1734	-2.63	0.01	ตัวแปรดัมมี่ปี 2553
<i>_cons</i>	499.1407	201.5378	2.48	0.01	ค่าคงที่
<i>/sigmau_2</i>	384589.7000	114641.0000	3.35	0.00	
<i>/sigmav_2</i>	15764.1600	1841.5640	8.56	0.00	
<i>sigma_u</i>	620.1529	92.4296	6.71	0.00	นำไปอนุมานความด้อย ประสิทธิภาพ
<i>sigma_v</i>	125.5554	7.3337	17.12	0.00	ค่าผิดพลาดแบบ random
<i>Lambda</i>	4.9393	92.1748	0.05	0.96	

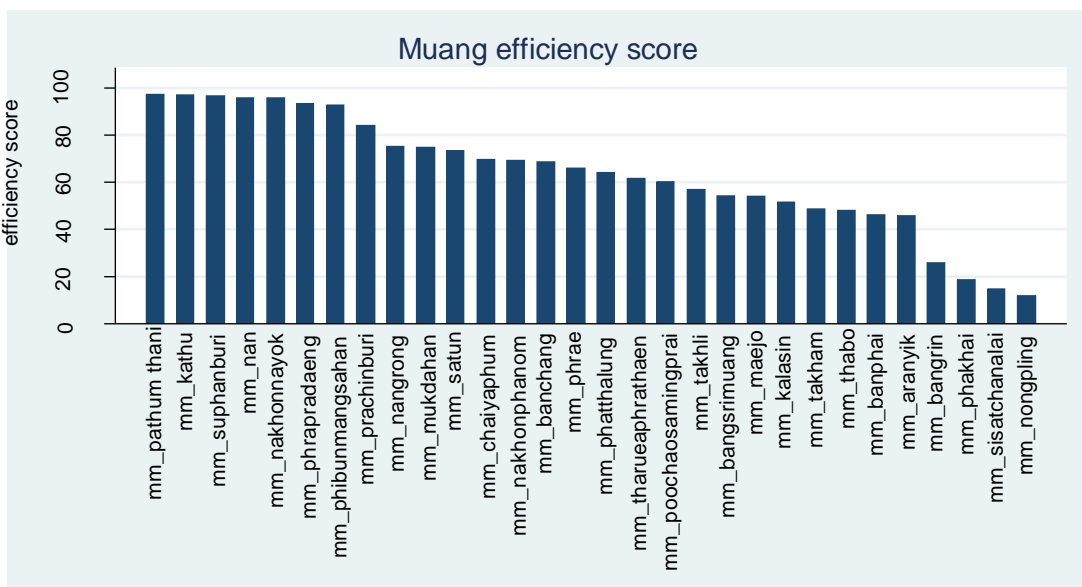
ที่มา: ประมวลผลโดยคณะวิจัย

รูปภาพ 4-9 แสดงการกระจายตัวของรายได้ต่อหัว กรณีเทศบาลเมือง



รูปภาพที่ 4-9 แสดงการกระจายตัวของรายได้ที่เทศบาลเมืองจัดเก็บเองต่อหัว ซึ่งมีลักษณะเบ้ขวา (skew to the right) ค่าเฉลี่ยรายได้ที่จัดเก็บเอง เท่ากับ 1001.46 บาทต่อหัว ค่ามัธยฐานเท่ากับ 904 บาทต่อหัว ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 559.31

รูปภาพ 4-10 แสดงลำดับความมีประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้กรณีเทศบาลเมือง



จากรูปภาพ 4-10 แสดงลำดับความมีประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลเมือง โดยเมื่อเปรียบเทียบเป็น 100 คะแนน เทศบาลเมืองปทุมธานี มีระดับคะแนนความด้อยประสิทธิภาพ 2.70 หรืออาจกล่าวได้ว่ามีระดับคะแนนความมีประสิทธิภาพสูงที่สุด 97.30 คะแนน รองลงมาเป็นเทศบาลเมืองกระทุ่มมีระดับคะแนนความด้อยประสิทธิภาพ 2.85 คะแนน หรือมีระดับคะแนนความมีประสิทธิภาพ 97.15 คะแนน รายละเอียดอื่นดังแสดงในตาราง 4-21

ตาราง 4-21 แสดงดัชนีความด้อยประสิทธิภาพ กรณีเทศบาลเมือง

Inf. score	Caprev	pop	hhs	staffpop	hotel	code	เทศบาลเมือง
กลุ่มที่มีประสิทธิภาพสูง							
2.70	1,777	27,073	19,529	7.28	8	13306	ปทุมธานี
2.85	2,296	23,283	9,179	10.95	1	83302	กระทุ่ม (ภูเก็ต)
3.14	2,235	26,001	12,513	16.58	13	72302	สุพรรณบุรี
3.44	1,840	20,514	10,426	17.70	40	55301	น่าน

Inf. score	Caprev	pop	hhs	staffpop	hotel	code	เทศบาลเมือง
5.49	1,333	16,129	7,984	11.28	4	26301	นครนายก
7.14	1,512	9,970	2,170	13.84	0	11302	พระประแดง (สมุทรปราการ)
12.85	1,189	10,770	4,322	13.56	0	34301	พิบูลมังสาหาร (อุบลราชธานี)
กลุ่มที่มีประสิทธิภาพปานกลาง							
22.59	942	21,376	10,604	12.21	8	31301	นางรอง (บุรีรัมย์)
22.59	1,283	33,242	14,372	6.41	13	49301	มุกดาหาร
22.79	1,099	23,861	9,681	7.84	17	91301	สตูล
25.68	1,287	37,350	19,273	10.79	9	36301	ชัยภูมิ
28.97	1,682	26,468	13,621	17.46	20	48301	นครพนม
29.48	1,974	11,752	6,837	8.25	7	21302	ปราจีนบุรี
กลุ่มที่มีประสิทธิภาพต่ำกว่าเกณฑ์							
31.72	1,017	34,999	15,370	16.71	15	93301	พัทลุง
31.85	1,356	16,307	8,445	8.89	48	54301	แพร่
36.52	1,603	75,855	33,536	6.24	1	11301	ปู่เจ้าสมิงพราย (สมุทรปราการ)
36.78	759	11,954	4,810	13.89	0	71302	ท่าเรือพระแท่น (กาญจนบุรี)
39.21	681	24,454	9,256	5.40	0	60302	ตากลี (นครสวรรค์)
40.69	733	31,121	11,538	7.58	0	12302	บางศรีเมือง (นนทบุรี)
41.61	1,420	34,285	14,809	12.08	0	46301	กาฬสินธุ์
43.52	690	24,445	11,611	3.85	0	50301	แม่โจ้ (เชียงใหม่)
43.66	809	29,825	13,279	4.39	23	65301	อรัญญิก (พิษณุโลก)
48.90	676	19,956	8,683	7.87	4	84303	ท่าข้าม (สุราษฎร์ธานี)
49.25	616	28,773	11,916	6.71	0	40302	บ้านไผ่ (ขอนแก่น)
56.27	461	18,173	6,794	10.40	13	43303	ท่าบ่อ (หนองคาย)
68.85	502	22,925	15,054	5.93	30	85301	บางริน (ระนอง)
80.64	359	10,312	4,232	12.41	1	14303	ผักไห่ (พระนครศรีอยุธยา)
82.68	165	15,616	5,458	8.97	7	64302	ศรีสัชชนาลัย (สุโขทัย)
85.47	142	12,338	5,588	4.54	3	62302	หนองปลิง (กำแพงเพชร)

ที่มา: ประมวลโดยคณะวิจัย

อภิปรายผล

ผลการศึกษารูปได้ว่า ก) รายได้ต่อหัวที่จัดเก็บเองโดยเทศบาลเมืองเพิ่มขึ้นจาก 853 บาทต่อหัวในปีงบประมาณ 2553 เป็น 1,135 บาทต่อหัวในปีงบประมาณ 2558 อีกนัยหนึ่งอัตราการเพิ่มขึ้นร้อยละ 4-6 ต่อปี ซึ่งเป็นการเพิ่มที่สูงกว่า GDP เล็กน้อย

ผลประมาณการแบบจำลองด้วยวิธี stochastic production frontier อัตราความด้อยประสิทธิภาพเท่ากับร้อยละ 36 อีกนัยหนึ่งหากปรับปรุงประสิทธิภาพของทุกแห่งให้ถึงระดับแนวหน้า เทศบาลเมืองมีศักยภาพที่จะเพิ่มรายได้ 36% ในปี 2558 ค่าเฉลี่ยการจัดเก็บรายได้เท่ากับ 1,135 บาทต่อคน หากปรับปรุงจะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บได้เป็น 1,544 บาทต่อคน

หน่วยงานชั้นแนวหน้าในที่นี้ หมายถึง ความด้อยประสิทธิภาพต่ำกว่าร้อยละ 15 พบว่ามีจำนวน 7 แห่ง ได้แก่ เทศบาลกะทู้ ภูเก็ต เทศบาลเมืองสุพรรณบุรี เทศบาลเมืองปทุมธานี เทศบาลเมืองน่าน เทศบาลเมืองนครนายก เทศบาลเมืองพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ และเทศบาลเมืองพิบูลมั่งสาร จังหวัดอุบลราชธานี

ตอนที่สี่ กรณีศึกษา เทศบาลตำบล

เทศบาลตำบลประกอบด้วยจำนวน 76 ตัวอย่าง เช่นเดียวกับข้างต้นข้อมูลถูกนำมาเรียงเป็น panel data นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบและประมาณการตามแบบจำลอง stochastic production frontier คำนวณค่าความด้อยประสิทธิภาพของแต่ละผลและค่าเฉลี่ยโดยรวม

ตาราง 4-22 แสดงรายได้ที่จัดเก็บเอง กรณีเทศบาลตำบล

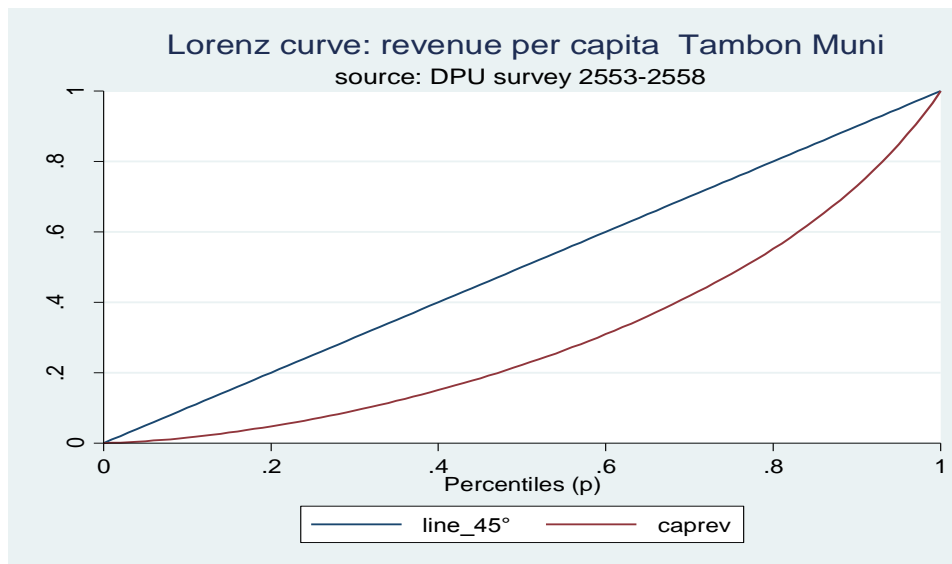
ปีงบประมาณ	N	ค่าเฉลี่ย บาทต่อหัว	ผลรวม ล้านบาท	อัตราการเพิ่ม ร้อยละต่อปี
2553	76	488.64	269.84	
2554	76	534.42	297.48	10.25
2555	76	578.68	327.06	9.94

ปีงบประมาณ	N	ค่าเฉลี่ย บาทต่อหัว	ผลรวม ล้านบาท	อัตราการเพิ่ม ร้อยละต่อปี
2556	76	620.74	361.03	10.39
2557	76	661.26	383.24	6.15
2558	76	689.21	393.50	2.68

ที่มา: ประมวลโดยคณะวิจัย

ตาราง 4-22 แสดงรายได้ที่จัดเก็บเองของเทศบาลตำบลจำนวน 76 แห่ง โดยมีรายได้เพิ่มขึ้นจาก 488.64 บาทต่อหัวในปีงบประมาณ 2553 เป็น 689.21 บาทต่อหัว ในปีงบประมาณ 2558 มีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 5 โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2554 และ 2556 มีอัตราการเติบโตกว่าร้อยละ 10

รูปภาพ 4-11 แสดงลักษณะเส้น Lorenz curve กรณีเทศบาลตำบล

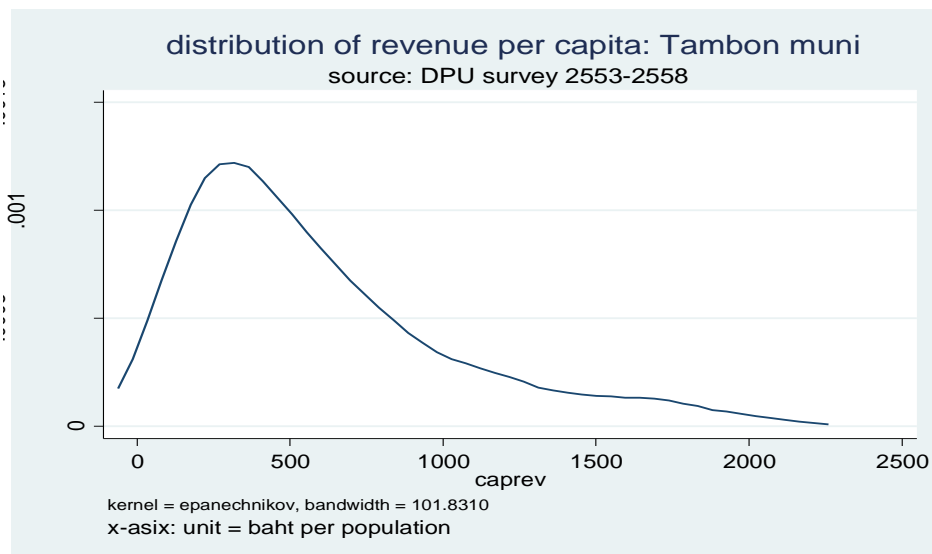


ตาราง 4-23 แสดงดัชนีวัดความเหลื่อมล้ำของรายได้ต่อหัวที่จัดเก็บเอง กรณีเทศบาลตำบล

Gini	Std. Err.	t-statistic	P>t
0.398	0.010	38.580	0.000

ที่มา: ประมวลโดยคณะวิจัย

รูปภาพ 4-12 แสดงการกระจายตัวของรายได้ต่อหัวที่จัดเก็บเอง กรณีเทศบาลตำบล



รูปภาพ 4-12 แสดงการกระจายตัวของรายได้ต่อหัวที่จัดเก็บเองของเทศบาลตำบล ซึ่งมีลักษณะเบ้ขวา (skew to the right) มีรายได้เฉลี่ยที่ 595.48 บาทต่อหัว มีค่ามัธยฐาน 466.25 บาทต่อหัว และมีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 445.14

ตาราง 4-24 ผลประมาณการรายได้ต่อหัว ตามแบบจำลอง stochastic frontier กรณีเทศบาลตำบล

Time-invariant model (half-normal)					
Number of obs	=		456		
Number of groups	=		76		
Prob > chi2	=		0		
Wald chi2(12)	=		648.39		
Log likelihood	=		-2941.4987		
Caprev	Coef.	std err	z	Prob>|z|	
Frontier					
house1000	7.7182	7.9203	0.97	0.33	ครัวเรือน/1000
Staffpop	2.2138	1.6170	1.37	0.17	จำนวนพนักงาน/ประชากร
Den	0.1698	0.0314	5.41	0.00	ความหนาแน่นประชากร
Gas	30.3229	10.5071	2.89	0.00	จำนวนปั้มน้ำมัน
Market	37.8061	25.0266	1.51	0.13	จำนวนตลาด
Pawn	507.1231	58.4161	8.68	0.00	โรงรับจำนำ
Capsaving	0.0234	0.0039	6.01	0.00	เงินสะสมต่อหัว
gpp1000	0.7636	0.2330	3.28	0.00	Gpp/1000
yr53	-81.4726	14.8747	-5.48	0.00	ตัวแปรดัมมีปี 2553
_lreg_3	-370.0959	67.1734	-5.51	0.00	ภาคเหนือ
_lreg_4	-79.0368	75.0622	-1.05	0.29	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
_lreg_5	60.3729	78.5154	0.77	0.44	ภาคใต้
_cons	530.1427	80.1022	6.62	0.00	ค่าคงที่
/sigmau_2	369704.3000	65330.9300	5.66	0.00	
/sigmav_2	12161.5000	883.3342	13.77	0.00	
sigma_u	608.0331	53.7232	11.32	0.00	นำไปอนุมาณความด้อยประสิทธิภาพ

ตาราง 4-25 แสดงดัชนีความด้อยประสิทธิภาพ กรณีเทศบาลตำบล

Inf. score	caprev	pop	hhs	gas	factory	reg	code	เทศบาลตำบล
กลุ่มที่มีประสิทธิภาพสูง								
1.79	1,650	10,484	2,084	7	8	2	11405	บางพลี (สมุทรปราการ)
2.54	1,401	4,556	2,140	3	4	4	48409	นาแก (นครพนม)
2.94	2,007	5,023	2,678	3	0	5	91402	กำแพง (สตูล)
3.10	1,799	6,734	3,082	1	1	5	83401	เชิงทะเล (ภูเก็ต)
3.62	1,142	2,103	822	2	0	2	71438	วังโพน (กาญจนบุรี)
4.02	2,014	13,061	5,481	1	90	2	11402	พระสมุทรเจดีย์ (สมุทรปราการ)
4.44	1,754	2,534	975	6	6	2	12402	ไทรน้อย (นนทบุรี)
4.62	1,014	2,477	1,028	2	1	4	49404	คำชะอี (มุกดาหาร)
4.70	1,354	24,149	16,553	1	0	5	83405	ฉลุง (ภูเก็ต)
4.96	711	4,402	1,988	2	3	3	50486	ดอยสะเก็ด (เชียงใหม่)
9.61	1,347	16,283	8,162	7	39	2	13404	ลำลูกกา (ปทุมธานี)
10.68	801	1,929	727	1	0	2	26404	เกาะหวาย (นครนายก)
11.46	572	2,621	1,163	2	0	3	55413	นาน้อย (น่าน)
กลุ่มที่มีประสิทธิภาพปานกลาง								
15.17	579	7,757	2,921	3	1	3	64401	ทุ่งเสลี่ยม (สุโขทัย)
15.72	1,627	2,383	952	1	1	5	91405	ฉลุง (สตูล)
17.22	728	8,651	4,172	6	11	3	62413	สลกบาตร (กำแพงเพชร)
18.62	957	1,764	622	4	1	5	85402	กะเปอร์ (ระนอง)
19.60	620	4,263	1,914	1	3	3	64412	กงไกรลาศ (สุโขทัย)
21.06	1,258	4,588	1,924	2	5	3	65416	บางระกำ (พิษณุโลก)
27.13	903	1,064	2,302	3	1	2	26403	ท่าช้าง (นครนายก)
28.57	1,111	4,851	1,613	2	1	3	65404	วังทอง (พิษณุโลก)
กลุ่มที่มีประสิทธิภาพต่ำกว่าเกณฑ์								
31.47	1,129	5,244	2,528	2	1	3	55409	ท่าวังผา (น่าน)

Inf. score	caprev	pop	hhs	gas	factory	reg	code	เทศบาลตำบล
31.56	1,084	2,855	1,537	1	4	2	77410	กำเนิดนพคุณ (ประจวบคีรีขันธ์)
32.18	1,399	3,863	1,089	2	0	4	43408	โพนสา (หนองคาย)
34.73	451	5,132	2,248	2	0	3	62416	ไทรงาม (กำแพงเพชร)
36.30	435	9,860	3,649	3	1	3	55403	เขียงกลาง (น่าน)
36.61	750	6,184	2,948	4	3	3	54416	ทุ่งไธ้ง (แพร่)
37.64	525	6,408	1,907	4	0	4	48416	ท่าอุเทน (นครพนม)
38.04	590	10,027	3,401	5	2	4	46451	กมลาไสย (กาฬสินธุ์)
39.46	498	5,918	2,365	5	1	4	36414	หนองบัวระเหว (ชัยภูมิ)
41.29	1,097	2,656	1,038	4	1	5	84402	ย่านดินแดง (สุราษฎร์ธานี)
41.37	1,051	17,258	10,757	3	4	2	21424	บ้านเพ (ระยอง)
42.44	497	2,530	749	2	1	4	40374	วังสวรรค์ (ขอนแก่น)
42.58	823	3,581	2,188	3	4	2	25412	ศรีมหาโพธิ (ปราจีนบุรี)
44.05	858	4,777	2,222	4	1	2	25403	ประจันตคาม (ปราจีนบุรี)
45.43	1,035	16,959	8,685	2	3	2	77406	ปรางบุรี (ประจวบคีรีขันธ์)
45.60	927	2,589	1,100	3	0	5	85403	ละอุ่น (ระนอง)
46.86	465	6,073	1,965	3	0	4	46433	ร่องคำ (กาฬสินธุ์)
46.89	498	6,453	2,159	4	1	4	49411	นิคมคำสร้อย (มุกดาหาร)
49.85	424	2,563	748	2	0	4	49403	ชะโนด (มุกดาหาร)
51.38	197	7,990	3,178	4	3	3	64409	โนนเมือง (สุโขทัย)
51.56	452	5,230	2,031	1	2	5	93445	ท่ามิหรำ (พัทลุง)
52.24	289	3,644	954	5	0	4	43406	สร้างนางขาว (หนองคาย)
54.01	777	5,217	3,198	2	3	2	14404	อุทัย (พระนครศรีอยุธยา)
54.69	519	6,134	2,442	1	1	2	72417	ศรีประจันต์ (สุพรรณบุรี)
57.29	405	3,688	1,010	3	0	3	60410	ช่องแค (นครสวรรค์)
57.57	298	6,079	1,664	2	0	4	31424	แสลงโทน (บุรีรัมย์)
58.46	368	7,658	3,396	2	8	5	85405	ปากน้ำท่าเรือ (ระนอง)
58.92	659	60,781	29,043	5	35	2	13408	ธัญบุรี (ปทุมธานี)
61.16	546	9,281	3,548	3	13	3	62408	พรานกระต่าย (กำแพงเพชร)

Inf. score	caprev	pop	hhs	gas	factory	reg	code	เทศบาลตำบล
61.35	288	4,416	1,111	2	1	4	46457	ม่วงนา (กาฬสินธุ์)
62.07	461	3,663	1,245	5	5	2	77413	กม.5 (ประจวบคีรีขันธ์)
62.65	359	6,807	3,148	1	5	2	77411	ทับสะแก (ประจวบคีรีขันธ์)
62.68	581	13,851	6,403	8	1	2	72409	สามชุก (สุพรรณบุรี)
62.90	679	9,025	4,212	3	3	4	36406	แก้งคร้อ (ชัยภูมิ)
66.37	658	6,684	1,421	1	4	3	60405	ลาดยาว (นครสวรรค์)
67.40	276	4,539	1,599	1	2	2	71407	หนองปรือ (กาญจนบุรี)
67.74	522	3,282	1,460	1	1	2	25404	บ้านสร้าง (ปราจีนบุรี)
69.90	323	13,146	7,857	3	2	2	12407	ศาลากลาง (นนทบุรี)
70.28	351	17,442	6,342	8	1	5	84406	บ้านล้อม (สุราษฎร์ธานี)
70.68	534	7,293	2,177	2	1	2	14413	บางปะอิน (พระนครศรีอยุธยา)
71.27	230	7,194	3,000	0	0	3	54403	สอง (แพร่)
72.15	277	6,032	1,669	2	1	5	91403	ควนโดน (สตูล)
72.32	344	5,950	2,481	3	0	4	34401	ธาตุ (อุบลราชธานี)
74.60	220	3,057	1,101	2	4	3	54407	แม่ปาน (แพร่)
74.76	233	12,097	3,836	5	1	4	48405	นาหว้า (นครพนม)
74.83	201	5,413	1,855	2	0	2	26402	พิกุลออก (นครนายก)
76.30	189	5,209	1,292	1	0	4	31408	ห้วยราช (บุรีรัมย์)
76.38	184	6,601	2,111	1	2	5	93425	ทะเลน้อย (พัทลุง)
77.48	216	8,362	3,095	1	0	4	36427	บ้านเขว้า (ชัยภูมิ)
78.48	156	11,792	2,927	2	0	4	31442	บ้านด่าน (บุรีรัมย์)
80.90	328	5,120	1,877	1	4	2	21410	ปากน้ำประแส (ระยอง)
81.55	162	12,313	4,229	9	10	3	50497	สบเตี๊ยะ (เชียงใหม่)
89.06	78	4,165	1,346	0	0	5	93437	กงหรา (พัทลุง)
89.56	74	9,729	3,156	1	0	2	71404	ห้วยกระเจา (กาญจนบุรี)
91.51	61	8,579	2,533	1	0	4	34403	ชีเหล็ก (อุบลราชธานี)

ที่มา: ประมวลโดยคณะวิจัย

คำอธิบายสัญลักษณ์

code	=	รหัสระบุพื้นที่
pop	=	จำนวนประชากรจำนวนประชากร
den	=	ความหนาแน่นของประชากร
hhs	=	จำนวนครัวเรือน
hotel	=	จำนวนโรงแรม
store	=	จำนวนห้างสรรพสินค้า
apart	=	จำนวนหอพัก
house1000	=	จำนวนครัวเรือน / 1000
pop1000	=	จำนวนประชากร / 1000
tour	=	จำนวนนักท่องเที่ยว
stafftot	=	จำนวนบุคลากรรวม
staffpop	=	จำนวนบุคลากร / จำนวนประชากร
caprev	=	รายรับที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อหัว
gas	=	ปั้มน้ำมัน
factory	=	โรงงาน
reg	=	ภูมิภาค (2 =ภาคกลาง 3 = ภาคเหนือ 4 = ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 5 = ภาคใต้)
inf. score	=	Inefficiency score หมายถึง คะแนนความไม่มีประสิทธิภาพ

บทที่ 5

การวิเคราะห์มิติคุณภาพ

ดังกล่าวในตอนต้นว่า โครงการวิจัยนี้กำหนดเป้าหมายศึกษาการปฏิบัติที่ดีหรืออีกนัยหนึ่งค้นหาหน่วยงานท้องถิ่นชั้นนำ โดยที่สันนิษฐานว่า ประสิทธิภาพหรือความสำเร็จของการพัฒนารายได้ท้องถิ่นเกิดขึ้นจากหลายปัจจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ก) ความตั้งใจของผู้บริหารและฝ่ายข้าราชการประจำ ทั้งนี้ต้องยอมรับว่าการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเป็นเรื่องยากและจะเป็น “ต้นทุนทางการเมืองท้องถิ่น” เพราะการที่ร้านค้าและประชาชนไม่พอใจอาจส่งผลต่อการเลือกตั้งครั้งต่อไป ดังนั้น มาตรการขยายฐานรายได้จำเป็นต้องเตรียมการอย่างรอบคอบและคำนึงถึงการยอมรับของประชาชน เช่น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดเก็บภาษีหรือปรับเพิ่มค่าธรรมเนียม (กรณี อบจ. จัดเก็บภาษีการขายน้ำมันเชื้อเพลิง ยาสูบ ภาษีผู้เข้าพักโรงแรม กรณีเทศบาลการปรับค่าจัดเก็บขยะต้องออกข้อบัญญัติ) ข) การคิดริเริ่มจัดทำบริการสาธารณะประเภทใหม่ ซึ่งส่งผลดีต่อเศรษฐกิจท้องถิ่น เช่น จัดตั้งศูนย์บริการนักท่องเที่ยวในบริเวณเขตอุทยานหรือใกล้เคียง ศูนย์การค้า พัฒนาตลาดสด พัฒนาโรงฆ่าสัตว์ ขยายบริการประปา บริการกำจัดขยะ โรงพยาบาลหรือศูนย์พยาบาล ท่าเทียบเรือ ฯลฯ ค) การรณรงค์และประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนยอมรับ การให้รางวัลและการยกย่องผู้เสียภาษีตรงตามกำหนดและครบถ้วน

โครงการวิจัยนี้ใช้หลักการ Mixed Method ในการพัฒนาองค์ความรู้การจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นไทย กล่าวคือ ผสมผสานวิธีการเชิงปริมาณ และวิธีการเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นแนวทางใหม่ที่ได้รับ ความสนใจอย่างมาก จากผลงานสำรวจวิธีวิทยาโดย Starr (2014) ตีพิมพ์ในวารสาร Journal of Economic Surveys (Vol. 28, No. 2, pp. 238–264) ความว่า “Qualitative research in economics has traditionally been unimportant compared to quantitative work. Yet there has been a small explosion in use of quantitative approaches in the past 10–15 years, including ‘mixed-methods’ projects which use qualitative and quantitative methods in combination” และได้สรุปผลงานวิจัยหลายสิบชิ้นที่ใช้วิธีการผสมผสาน ตัวอย่างเช่น ผลงานของ Frasure and Jone-Correa (2010) ศึกษาความร่วมมือระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับชุมชน การดูแลผู้อพยพที่เข้ามาอาศัยในกรุงวอชิงตันดีซี สหรัฐอเมริกา ผลงานของ Valente (2011) ว่าด้วยการปฏิรูป

ที่ดินกระทบต่อคนรายอย่างไรในประเทศอัฟริกาใต้... Cregan (2005) ว่าด้วยทัศนคติของแรงงานต่อสภาพในประเทศออสเตรเลีย

Starr (2014) กล่าวสรุปว่า “The central message of the paper is that well-done qualitative work can provide scientifically valuable and intellectually helpful ways of adding to the stock of economic knowledge, especially when applied to research questions for which they are well suited”.

การตรวจเยี่ยมหน่วยงานท้องถิ่นชั้นแนวหน้า²³

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและข้าราชการท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง สามารถประมวลสาเหตุหรือปัจจัยที่ส่งเสริมให้ท้องถิ่นจัดเก็บรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพดังนี้

บทเรียนที่หนึ่ง หน่วยงานชั้นนำได้จัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่าง หรือมี“ลักษณะพิเศษ” ตัวอย่างเช่น

ก) อบจ. ภูเก็ต ได้พัฒนาท่าเทียบเรือ 2 แห่ง (ท่าเทียบเรืออ่าวฉลอง และท่าเทียบเรือรัชฎา) ไว้บริการนักท่องเที่ยวที่จะเดินทางไปเกาะต่างๆรอบภูเก็ต ซึ่งเป็นบริการพื้นฐานที่กฎหมายระบุให้ท้องถิ่นมีหน้าที่ปฏิบัติ อบจ. ภูเก็ตได้ตระหนักว่ามีนักท่องเที่ยวต้องการใช้บริการท่าเทียบเรือทั้งสองแห่งเพื่อเที่ยวชมเกาะแก่งต่างๆจำนวนมาก กรณีท่าเรือฉลอง ซึ่ง อบจ.ดำเนินการเองมาตั้งแต่ปี 2549 มีนักท่องเที่ยวใช้บริการจำนวนมากกว่า 1,200 คนต่อวันในช่วงปกติ และประมาณ 1,500-1,700 คนต่อวันในช่วงฤดูการท่องเที่ยว (เดือน พ.ย.- เม.ย) ค่าธรรมเนียมผู้ใช้บริการขึ้นอยู่กับประเภทของการบริการ รายได้ที่เกิดขึ้นในปี 2558 เท่ากับ 11,740,258 บาท

ตาราง 5-1 แสดงการให้บริการท่าเทียบเรืออ่าวฉลอง ของ อบจ. ภูเก็ต

อัตราค่าบริการ		ระยะเวลาการเดินทาง	
การใช้ท่าเรือ	10 บาท	เกาะพีพี	90 นาที
การใช้ท่าเรือแบบกลุ่ม 10 คน	100 บาท	เกาะโหลน	7 นาที
ขนส่งสัมภาระรถ อบจ.	100 บาท	เกาะเฮ	15 นาที

²³ รายชื่อหน่วยงานท้องถิ่นที่มิวิจัยขอสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับแนวทางการจัดเก็บรายได้ หลังจากวิเคราะห์เชิงปริมาณแล้ว ได้แก่ อบจ. ภูเก็ต, อบจ. สุราษฎร์ธานี, อบจ. สุพรรณบุรี, เทศบาลนครภูเก็ต, เทศบาลเมืองกระทุ้ง, เทศบาลตำบลบางพลี เป็นต้น

อัตราค่าบริการ		ระยะเวลาการเดินทาง	
ขนส่งสัมภาระรถส่วนตัว	200 บาท	เกาะไม้ท่อน	30 นาที
นำเรือเข้าเทียบท่า	100 บาท	เกาะรายาใหญ่	45 นาที
จอดรถชั่วคราว	20 บาท	เกาะรายาน้อย	60 นาที
จอดรถระยะยาว	40 บาท	เกาะไข่	50 นาที
จอดรถโดยสารขนาดใหญ่	50 บาท		
การใช้ห้องน้ำ	5 บาท		

ที่มา: ประกาศค่าบริการท่าเทียบเรืออ่าวฉลอง

ข) อบจ. ภูเก็ต ได้พัฒนาโรงพยาบาล 1 แห่งโดยซื้อกิจการจากภาคเอกชนซึ่งประสบปัญหาหนี้สินในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ผู้บริหาร อบจ. ในขณะนั้นเห็นเป็นโอกาสดีด้านการลงทุน จึงซื้อกิจการ นำมาพัฒนาเป็นโรงพยาบาลขนาด 190 เตียง นับเป็น อบจ. แห่งแรกที่เข้ามาบริหารงานโรงพยาบาล โดยร่วมมือกับโรงพยาบาลกรุงเทพธนบุรี เป็นที่ปรึกษา จัดหาทีมแพทย์ พยาบาลมาทำงาน เพื่อลดความแออัดของโรงพยาบาลประจำจังหวัด (โรงพยาบาลวชิระ) และร่วมเป็นภาคีเครือข่ายกับระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า หมายถึง เป็นหน่วยบริการสุขภาพปฐมภูมิ (CUP) โดย อบจ. ได้รับเงินรายหัวจาก สปสช. เช่นเดียวกับสถานพยาบาลอื่นๆ มีเขตรับผิดชอบการบริการประชาชนใน ต.รัชฎา อ.เมือง จ.ภูเก็ต จำนวน 11,273 คน ครอบคลุมการรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรคฟื้นฟูสภาพร่างกายเชิงรุกและเชิงรับ มีแพทย์เฉพาะทางสาขาหลัก ได้แก่ เวชกรรมทั่วไป อายุรกรรมสูติ-นรีเวช ศัลยกรรมทั่วไป ศัลยกรรมกระดูก กุมารเวชกรรม ไตเทียมและทันตกรรม รายได้เป็นรายหัวและค่าธรรมเนียมอื่นๆ ที่เกิดขึ้น ตกเป็นรายได้ของ อบจ. และการบริหารรายจ่าย เช่น การจัดซื้อยาเวชภัณฑ์ อยู่ในความรับผิดชอบของ อบจ. สิ่งที่ อบจ. ได้รับอาจจะมิใช่ “ผลกำไร” (และอาจจะเป็นไปได้มีรายได้สุทธิติดลบ) แต่ถือเป็นกำไรของประชาชนมีทางเลือกใหม่ และเป็นการลดภาระของโรงพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุขในจังหวัดภูเก็ต

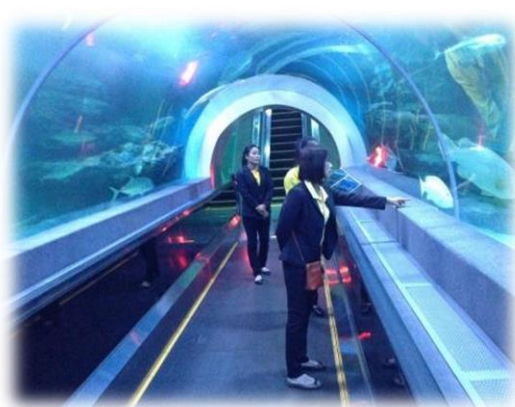
หมายเหตุ การเยี่ยมหน่วยงานวันที่ 27 กันยายน 2559 บุคลากรที่ได้พบ คุณวัชรินทร์ ปฐมวัฒนพงศ์ ปลัด อบจ. ทำหน้าที่รักษาการแทนนายก อบจ. (ตำแหน่งว่างเนื่องจากการเสียชีวิตของนายก อบจ. ภูเก็ต และคำสั่ง คสช. ห้ามมิให้เลือกตั้งการเมืองท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว) คุณเสถียร แก้วพระปราบ รองปลัด อบจ. คุณกานดา แพททัต ผู้อำนวยการกองคลัง และคุณมาลี ทวีพงศ์ศักดิ์ หัวหน้าฝ่ายเร่งรัดและจัดเก็บรายได้ เป็นผู้ให้ข้อมูล

รูปภาพ 5-1 การเยี่ยมชมและสัมภาษณ์เชิงลึก อบจ. ภูเก็ต



ค) กรณี อบจ. สุพรรณบุรี พัฒนา “บึงฉวากเฉลิมพระเกียรติ” จากเดิมที่เป็นสถานที่กักเก็บน้ำไว้ใช้เพื่อการอุปโภคบริโภค และทำการเกษตรให้แก่ราษฎรในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียง มาเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญ โดยดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 และเปิดให้ประชาชนเข้าชมในปี พ.ศ. 2541 ปัจจุบันมีทั้ง อาคารสถานแสดงพันธุ์สัตว์น้ำ อุโมงค์ปลาฉลามใหญ่ที่สุดในโลก บ่อจระเข้ อุทยานผักพื้นบ้าน ศูนย์พัฒนาการจัดการสัตว์ป่า เป็นที่ดึงดูดใจนักท่องเที่ยว โดยเก็บค่าเข้าชม ในอัตราคนไทย ผู้ใหญ่ 150 บาท เด็ก 50 บาท ชาวต่างประเทศ ผู้ใหญ่ 200 บาท เด็ก 100 บาท นอกจากนี้ยังให้เอกชนเช่าสิทธิ์ดำเนินการบริหารที่พัก รีสอร์ทบึงฉวากเฉลิมพระเกียรติ ทำให้สามารถเพิ่มเป็นรายได้ให้กับ อบจ. อีกทางหนึ่ง

รูปภาพ 5-2 การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของ อบจ. สุพรรณบุรี



[โครงการอนุรักษ์พันธุสัตว์น้ำ]

[รีสอร์ทบึงฉวาก]

ตาราง 5-2 แสดงสถิตินักท่องเที่ยว “บึงฉวากเฉลิมพระเกียรติ” ปีงบประมาณ 2558-2559

หน่วย: คน

ปีงบประมาณ	ผู้ใหญ่	เด็ก	รวม	รายได้
2558	105,800	201,000	306,800	20,259,800 บาท
2559	157,950	199,000	356,950	26,280,100 บาท
รวม	263,750	400,000	663,750	46,539,900 บาท

ที่มา: จากการสำรวจของทีมวิจัย

หมายเหตุ การเยี่ยมหน่วยงาน อบจ. สุพรรณบุรี วันที่ 4 ตุลาคม 2559 บุคลากรผู้ให้ข้อมูลคือ คุณบุญชู จันทร์สุวรรณ นายก อบจ. คุณคณิต คงเปีย ปลัด อบจ. คุณตุนา แก่นศรียา ผู้อำนวยการกองคลัง คุณเสริมสุข หล่อวัฒนากุล หัวหน้าฝ่ายจัดหาและพัฒนารายได้ และคุณอนันต์ บุญมีโชติ หัวหน้าฝ่ายจัดเก็บรายได้

รูปภาพ 5-3 การเยี่ยมชมและสัมภาษณ์เชิงลึก อบจ. สุพรรณบุรี



ง) กรณีเทศบาลนครภูเก็ตมีกิจกรรมในลักษณะพิเศษหรือแตกต่างคือ บริการกำจัดขยะ (เตาเผา) ซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 จำนวน 1 โรง เปิดดำเนินการเพิ่มในปี พ.ศ. 2556 อีก 1 โรง โดยเป็นความดำริของหน่วยราชการส่วนกลางร่วมกับท้องถิ่น เนื่องจากจังหวัดภูเก็ตมีนักท่องเที่ยวและประชากรแฝงจำนวนมาก ดังนั้นปริมาณการเกิดขยะมูลฝอยเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ประกอบกับความจำเป็นต้องทำให้สภาพแวดล้อมสะอาด ถูกหลักอนามัยระดับโลกที่นานาชาติยอมรับได้ จึงได้ก่อสร้างโรงงานกำจัดขยะโดยวิธีการเผา (โดยเฉพาะอย่างยิ่งขยะอันตรายจากการปนเปื้อนของโลหะหนัก ขยะติดเชื้อจากโรงพยาบาล เป็นต้น) เทศบาลนครภูเก็ตรับผิดชอบบริหารงาน โดยให้บริการกำจัดขยะด้วยวิธีการเผา ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด ปัจจุบันเปิดดำเนินการเฉพาะโรงใหม่สามารถกำจัดขยะได้ วันละ 700 ตัน โดยคิดค่าธรรมเนียมค่าเผาตันละ 530 บาท ในกรณีขยะทั่วไป สำหรับขยะติดเชื้อคิดค่ากำจัดอัตรา 12 บาท / กิโลกรัม

หมายเหตุ การเยี่ยมชม เทศบาลนครภูเก็ต ได้สนทนากับคุณจิตติ แก้วห่อทอง ผู้อำนวยการส่วนบริหารงานคลัง รักษาการในตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักการคลัง

รูปภาพ 5-4 การเยี่ยมชมและสัมภาษณ์เชิงลึกเทศบาลนครภูเก็ต และเทศบาลตำบลปากพลี จ.สมุทรปราการ



บทเรียนที่สอง ความตั้งใจพัฒนารายได้โดยออกข้อบัญญัติการจัดเก็บ อบจ.สุราษฎร์ อบจ.ภูเก็ต และ อบจ. 14 แห่งในภาคใต้ได้ทำข้อตกลงร่วมกันในการออกข้อบัญญัติฯ และกำหนดอัตราภาษีจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นอัตราเดียวกันที่ 4.54 สตางค์ต่อลิตร พร้อมกับบรรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้สถานประกอบการเข้าใจว่าเป็นภาษีที่ผู้บริโภคต้องจ่าย (เก็บเพิ่มจากราคาหัวจ่ายปั้ม) จึงไม่กระทบต่อกำไรหรือรายได้ของปั้มน้ำมันแต่ประการใด อนึ่ง การที่ทุกสถานบริการร่วมมือกัน ราคาจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงย่อมจะไม่แตกต่างกัน เนื่องจากเป็นอัตราต่ำ (น้อยกว่า 5 สตางค์จากน้ำมันลิตร 20-35 บาท)

ค่าธรรมเนียมผู้พักโรงแรม กำหนดอัตรา ร้อยละ 1 ของราคาห้อง (สมมติว่าค่าห้องพัก 1,000 บาทต่อวัน หมายถึง อบจ. มีรายได้จากค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักโรงแรม 10 บาทต่อคนต่อวัน)

ภาษียาสูบ ปัจจุบัน อบจ. ทุกแห่งทำหน้าที่บริหารการจัดเก็บภาษียาสูบ (ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540) โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ 2556 เป็นต้นมา กรมสรรพสามิตได้ถ่ายโอนฐานข้อมูลโดยเฉพาะรายชื่อร้านค้าหรือเอเยนต์บุหรี่ให้ อบจ. เป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บเองในอัตรามวณละไม่เกิน 10 สตางค์ โดยขอรับรองให้ อบจ. ที่มีความพร้อมจำนวน 21 แห่ง เป็นพี่เลี้ยง แบ่งเป็นภาคตามเขตพื้นที่ของกรมสรรพสามิต กล่าวคือ ภาค 1 จ.พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี ภาค 2 จ.ปราจีนบุรี สระแก้ว ระยอง ฉะเชิงเทรา ภาค 3 จ.นครราชสีมา อุบลราชธานี สุรินทร์ ภาค 4 อุตรดิตถ์ ขอนแก่น ภาค 5 จ.แพร่ เชียงใหม่ ลำพูน ภาค 6 จ.พิษณุโลก ภาค 7 จ.สมุทรสงคราม สุพรรณบุรี ภาค 8 จ.สุราษฎร์ธานี กระบี่ และภาค 9 จ.ตรัง และสงขลา ทำให้แต่ละ อบจ. ต้องออกข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีบุหรี่เอง เช่น กรณี อบจ. ภูเก็ต เก็บในอัตรามวณละ 9.30 สตางค์

อัตราค่าธรรมเนียมจัดเก็บขยะสำหรับบ้านเรือน เทศบาลนครภูเก็ต และเทศบาลเมืองกระบี่ 30 บาทต่อเดือนต่อหลังคาเรือน (ต่ำกว่าอัตราสูงสุด 40 บาทต่อเดือนต่อหลังคาเรือน กรณีบ้านเรือนทั่วไป)

หมายเหตุ การเยี่ยม เทศบาลเมืองกระบี่ ได้สนทนากับคุณ บุษพาทิพย์ ช่วยชู นักวิชาการคลังปฏิบัติการ

รูปภาพ 5-5 การเยี่ยมชมและสัมภาษณ์เชิงลึก เทศบาลเมืองกระบี่



บทเรียนที่สาม การร่วมมือกับสถาบันวิชาการในการเรียนรู้และพัฒนาการจัดเก็บรายได้ ตัวอย่างเช่น โครงการวิจัยและพัฒนา “การเพิ่มขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดเก็บรายได้” โดย พาเกียรติ สมานบุตรและคณะ กรณีศึกษา อบจ. แพร่ อบจ. ชลบุรี อบจ. สุราษฎร์ธานี อบจ. นครราชสีมา อบจ. ขอนแก่น อบจ. อุบลราชธานี อบจ. กาญจนบุรี อบจ. ฉะเชิงเทรา อบจ. ระยอง และ อบจ. พิษณุโลก ระหว่างปี พ.ศ. 2550-2553 ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งที่วิจัยได้พัฒนาตัวแบบในการเก็บภาษีน้ำมันและยาสูบของ อบจ. ทั้งตัวแบบข้อบัญญัติ อบจ. ตัวแบบบัญชีและงบเดือน ตัวแบบการตรวจสอบ ติดตามตลอดจนการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้ อบจ. สามารถจัดเก็บภาษีน้ำมันและยาสูบได้เอง ทางฝ่ายกรมสรรพสามิตเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้ให้การสนับสนุนควบคู่กันไป ถือเป็นการพัฒนาเชิงสถาบันและฐานข้อมูล เนื่องจากการจัดเก็บรายได้จำเป็นต้องอาศัยฐานข้อมูลที่ทันสมัยและการประมวลผลอย่างเป็นระบบ

บทเรียนที่สี่ การปรับเปลี่ยนวิธีการบริหาร เช่น การร่วมมือกับเอกชนบริหารโรงฆ่าสัตว์ กรณีศึกษา เทศบาลนครพิษณุโลก พัฒนาโรงฆ่าสัตว์ที่ทันสมัยใช้เทคโนโลยีและให้เอกชนเช่าสิทธิ์ดำเนินการ จากเดิมที่

ดำเนินการในรูปแบบให้เอกชนเช่าสถานที่มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 ต่อมาปี พ.ศ. 2540 ได้ให้เอกชนดำเนินงาน ในลักษณะเช่าสิทธิ เพื่อพัฒนาให้ถูกสุขลักษณะ จนได้รับการรับรองมาตรฐาน HACCP²⁴ จากสถาบัน CODEX²⁵ รวมทั้งลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วยการปรับปรุงการบำบัดน้ำเสีย ยังผลให้เทศบาลมีรายได้จากการให้สัมปทาน ประมาณ 1,005,999 บาทต่อปี มีรายได้จากใบอนุญาตฆ่าสัตว์ กว่า 2.5 ล้านบาทต่อปี ลดค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคลากร ซึ่งคิดเป็นค่าใช้จ่ายรวมอยู่ในค่าจ้างฆ่าและชำแหละสัตว์จากผู้ประกอบการในอัตราตัวละ 70 บาท เทศบาลรับผิดชอบเฉพาะ เงินเดือนและสวัสดิการของสัตว์แพทย์ประจำโรงฆ่าสัตว์ 1 คน ประมาณปีละ 3 แสนบาทเท่านั้น

บทเรียนที่ห้า การให้บริการนอกพื้นที่ (ประปา) เทศบาลนครพิษณุโลกให้บริการประปากับเทศบาลเมือง อัญญาญซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ เทศบาลนครพิษณุโลกขยายกำลังผลิตและการประหยัดจากขนาด ในขณะที่ประชาชนของเทศบาลเมืองอัญญาญได้ใช้น้ำประปาในราคาประหยัด (เปรียบเทียบกับการใช้บริการของการประปาภูมิภาค โดยเทศบาลสามารถผลิตน้ำประปาได้เต็มที่กว่าวันละ 60,000 ลูกบาศก์เมตร หรือ 60 ล้านลิตร ส่งผลให้ประชาชนในเขตเทศบาลฯ และเทศบาลรอบข้าง 32,637 ราย และเพิ่มขึ้นทุกปี กว่าปีละ 500 ราย มีปริมาณการใช้น้ำประปาอย่างเพียงพอซึ่งเพิ่มขึ้นปีละประมาณ 113,000 ลูกบาศก์เมตร เทศบาลเก็บค่าธรรมเนียมน้ำประปาในเขตเทศบาลอัตราหน่วยละ 4.5 บาท นอกเขตเทศบาล อัตราหน่วยละ 5 บาท ยกเว้นผู้ใช้น้ำมาจ่ายด้วยตัวเองที่สำนักงาน จึงจะเก็บอัตราเดียวกับในเขต ซึ่งถูกกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับค่าน้ำประปาส่วนภูมิภาคซึ่งสูงกว่า 10 บาทต่อหน่วย

บทเรียนที่หก การจัดกิจกรรมส่งเสริมเศรษฐกิจท้องถิ่น การจัดเทศกาลท่องเที่ยว เช่น เทศบาลเมืองกะทู้อ้างว่าเป็นจุดเริ่มของเทศกาลกินเจในจังหวัดภูเก็ต และจัดกิจกรรมหรือเทศกาลการท่องเที่ยว event for tourist เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่หน่วยงานท้องถิ่นชั้นนำดำเนินการ เพื่อเป้าหมายกระตุ้นเศรษฐกิจในท้องถิ่นเป็นหลัก ร่วมกับสภาหอการค้า สมาคมการค้าในจังหวัด เกิดผลดีหรืออานิสงส์ต่อรายได้ของท้องถิ่นในทางอ้อม

²⁴ HACCP มาจากคำว่า Hazard Analysis Critical Control Point เป็นระบบควบคุมการผลิตอาหารให้มีความปลอดภัย จากอันตรายของสารเคมี เชื้อโรค และสิ่งแปลกปลอม

²⁵ CODEX เป็นชื่อใช้เรียกคณะกรรมการโครงการมาตรฐานอาหาร FAO/WHO (Codex Alimentarius Commission - CAC) มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานการผลิตอาหารให้เป็นสากล

บทที่ 6

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในบทนี้เสนอการสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น โดยใช้กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 29 แห่ง เทศบาลนคร 10 แห่ง เทศบาลเมือง 30 แห่ง และเทศบาลตำบล 76 แห่ง รวม 145 แห่ง ซึ่งดำเนินการตามกรอบวิจัย (TOR = term of reference) โดยคณะวิจัยได้รวบรวมข้อมูลของหน่วยงานเหล่านี้มาประมวลเป็นฐานข้อมูลซ้ำตัวอย่าง (panel data)²⁶ นำมาวิเคราะห์ตามหลักสถิติและแบบจำลองเศรษฐกิจ stochastic frontier เพื่อค้นห่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพัฒนาการของการหารายได้ สามารถเป็นตัวอย่างให้กับหน่วยงานอื่นๆ นอกจากนี้ได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากหน่วยงานต้นแบบ ด้วยการเยี่ยมชมหน่วยงาน สัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในมิติคุณภาพ เช่น ที่มาของความคิดริเริ่มทำบริการสาธารณะใหม่ การออกข้อบัญญัติที่มีผลต่อการขยายฐานรายได้ หรือการจัดกิจกรรมในลักษณะพิเศษ (special events) ซึ่งเป็นผลบวกต่อเศรษฐกิจท้องถิ่นและเพิ่มรายได้ให้หน่วยงานในทางอ้อม การขอรับข้อมูลเพิ่มเติม (ซึ่งไม่ได้เปิดเผยโดยทั่วไป การได้รับความร่วมมือจากร้านค้าและประชาชนผู้เสียภาษี)

วิธีการวิจัย เริ่มจากการประมวลข้อมูลรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองจากเอกสาร รวมทั้งส่งคณะวิจัยไปยังหน่วยงานเพื่อได้ข้อมูลอย่างรอบด้าน การเงินการคลังงบประมาณ การบริหารทรัพย์สิน ฐานภาษี บุคลากรท้องถิ่น ตลอดจนสภาพแวดล้อมของเมือง นำมาประมวลเป็นข้อมูลต่อเนื่อง (panel data ระหว่างปีงบประมาณ 2553-2558) ข้อมูลเหล่านี้นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบข้ามหน่วยงาน (cross-sectional comparison) และวัดความ

²⁶ คณะวิจัยตระหนักว่าการพัฒนาฐานข้อมูลท้องถิ่นเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารและการวางแผน ในฐานข้อมูลชุดนี้อาจกล่าวได้ว่าประกอบด้วยข้อมูลหลายประเภท ประเภทที่หนึ่ง ข้อมูลรายได้จำแนกตามรายการ ได้แก่ ภาษี ค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากวิสาหกิจท้องถิ่นและรายได้เบ็ดเตล็ด ประเภทที่สอง ข้อมูลที่สะท้อนฐานภาษีและค่าธรรมเนียม ตัวอย่างเช่น จำนวนร้านค้า โรงแรม สถานประกอบการ ตลาด บ้านเรือน ประชากร นักท่องเที่ยว ประเภทที่สาม ข้อมูลของหน่วยงาน เช่น การจัดการบริการสาธารณะเช่นโรงรับจำนำ กิจกรรมประปา จำนวนพนักงานท้องถิ่นแบ่งออกเป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว โดยที่สันนิษฐานว่าเป็น proxy ของการจัดการบริการสาธารณะ เช่น พนักงานที่สังกัดกิจการประปาของเทศบาล การจัดการบริการประปานอกเขต การบริหารโรงพยาบาล ท่าเรือ สถานีขนส่ง เป็นต้น ประเภทที่สี่ ข้อมูลในลักษณะอื่น เช่น ระดับการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น การออกระเบียบหรือข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรายได้ การจัดการบริการกำจัดขยะที่มีลักษณะข้ามเขตหรือให้บริการกับหน่วยงานอื่นๆ การบริหารทรัพย์สินโดยคำนึงถึงความเสี่ยงและผลตอบแทนของเงินทุน เป็นต้น

เปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา เนื่องจากสถานะเศรษฐกิจและการเงินการคลังท้องถิ่นมีโอกาสเปลี่ยนแปลง การวัดอัตราการเจริญเติบโตของแต่ละแห่งและภาพรวม

คณะวิจัยได้น้อมรับวิธีการวิจัยแบบผสมผสาน (mixed method) กล่าวคือ วิจัยเชิงปริมาณควบคู่กับวิธีการเชิงคุณภาพ โดยการตรวจเยี่ยมหน่วยงานท้องถิ่นเข้าภายหลังมีผลลัพธ์การศึกษาเชิงปริมาณ เพื่อค้นคว้าเชิงลึกถึงสาเหตุและที่มา ที่ทำให้บางหน่วยงานมีผลงานที่โดดเด่น พื้นฐานเกิดจากแรงจูงใจและความริเริ่มทำนวัตกรรม (เช่น การบริหารโรงพยาบาล การบริหารจัดการเก็บขยะรวม การบริหารท่าเรือ การริเริ่มพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่และการรณรงค์ประชาสัมพันธ์จนกลายเป็นที่รู้จักทั่วประเทศ) การพัฒนาองค์กร เช่น ฐานข้อมูลเพื่อการวางแผนและประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงานภายใน การจัดทำบริการในลักษณะ one-stop service เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและทำให้ประชาชนรู้สึกประทับใจ การทำความร่วมมือกับร้านค้า (สถานีบริการน้ำมัน) เพื่อสร้างความยอมรับภาชี / ค่าธรรมเนียมรูปแบบใหม่ การทำงานในลักษณะความร่วมมือ (กับหน่วยงานวิจัยหรือการพัฒนา เช่น สำนักงานส่งเสริมสุขภาพ สำนักงานสนับสนุนการวิจัย ซึ่งความร่วมมือเหล่านี้อาจจะมิได้เพิ่ม “รายได้ในทางตรง” แต่ช่วยสนับสนุนทักษะของพนักงานท้องถิ่น การคิดริเริ่มทำงานรูปแบบใหม่ รวมทั้งการปรับปรุงมาตรฐานการทำงานเทียบได้กับองค์กรท้องถิ่นในต่างประเทศ) การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว โดยร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ เช่น กรมป่าไม้ สำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยว ฯลฯ ทำให้เกิดแหล่งท่องเที่ยวใหม่เป็นที่รู้จักทั่วประเทศ หรือ “เทศกาล” (events เช่น เทศกาลถือศีลกินเจ) ข้อมูลที่อธิบายในตอนหลังมักจะไม่สามารถชี้แจงปริมาณหรือไม่ได้บรรจุในรายงานทางการเงินการคลังท้องถิ่น

การวิเคราะห์ทางสถิติ เริ่มด้วยการสังเกตข้อมูลเชิงพรรณนา การวิเคราะห์ด้วยรูปภาพ และแบบจำลองเศรษฐมิติ หมายเหตุ ในแบบจำลอง stochastic frontier ซึ่งมีจุดแข็งเนื่องจากสามารถจำแนกค่าผิดพลาดออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกเกี่ยวข้องกับความผันผวนแบบสุ่ม (random component) ส่วนที่สองสะท้อนเป็นค่าคลาดเคลื่อนเนื่องจากความด้อยประสิทธิภาพ (inefficiency component) ซึ่งนำมาคำนวณดัชนีวัดประสิทธิภาพ (หรือความด้อยประสิทธิภาพ)

ผลลัพธ์ของการศึกษา สามารถสรุปเป็นใจความสำคัญดังนี้

กรณีการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อบจ. ทั้ง 29 แห่ง สามารถจัดเก็บรายได้เองเป็นเงิน 3,110 ล้านบาท คำนวณเป็นค่าเฉลี่ยเท่ากับ 107 ล้านบาทต่อแห่ง โดยสังเกตว่ามีอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้

ทุกปีระหว่างปี 2553-2558 ค่าเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 7 ต่อปี แหล่งรายได้ที่ อบจ. จัดเก็บเองรายการสำคัญได้แก่ ภาษีการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ภาษีผู้เข้าพักโรงแรม ภาษียาสูบ รองลงมาคือรายได้ อันเกิดจากทรัพย์สิน (ดอกเบี้ย) รายได้จากวิสาหกิจท้องถิ่น และรายได้เบ็ดเตล็ด

การศึกษาความแตกต่างในด้านการคลัง โดยใช้ดัชนีจินี (Gini coefficient) สรุปได้ว่ามีความแตกต่างสูง สะท้อนในค่าจินีเท่ากับ 0.46 อนึ่ง ได้ประยุกต์ใช้เทคนิคแยกองค์ประกอบ (decomposable Gini coefficient) กล่าวคือ ก) ความแตกต่างระหว่างภูมิภาค (between-province variation) สามารถอธิบายได้ร้อยละ 45 ในขณะที่ความแตกต่างภายในภูมิภาคเดียวกัน (within-variations) อธิบายปรากฏการณ์ได้ร้อยละ 55

การคำนวณดัชนีความด้อยประสิทธิภาพ จากแบบจำลองเศรษฐกิจ stochastic frontier สรุปว่า ค่าเฉลี่ย ความด้อยประสิทธิภาพเท่ากับ 0.29 ซึ่งหมายความว่า ในกลุ่ม อบจ. มีศักยภาพที่จะเพิ่มรายได้ส่วนที่จัดเก็บเอง ร้อยละ 29 อีกนัยหนึ่ง รายได้เฉลี่ยที่จัดเก็บในปี 2558 มูลค่าเท่ากับ 107.4 ล้านบาท อาจเพิ่มขึ้นเป็น 138.5 ล้านบาทหากทุก อบจ. ยกระดับประสิทธิภาพถึงระดับ efficient frontier

กรณีศึกษาของเทศบาลนคร พบว่า ความสามารถในการจัดเก็บรายได้เองของเทศบาลนคร 10 แห่งมี แนวโน้มสูงขึ้นร้อยละ 3.1 ต่อปี กล่าวคือรายได้ต่อหัว (ส่วนที่จัดเก็บเอง) ซึ่งเท่ากับ 1,510 บาทต่อคน ในปี 2553 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 1,913 บาทในปี 2558 การวัดความแตกต่างของการจัดเก็บรายได้ในเทศบาลนครคำนวณด้วยดัชนี จินีเท่ากับ 0.201 ซึ่งถือเป็นความเหลื่อมล้ำระดับปานกลาง เทศบาลนครที่เก็บรายได้น้อย (เปอร์เซนต์ไทม์ที่สิบ) จัดเก็บได้เท่ากับ 1,030 บาทต่อหัว ในขณะที่หน่วยงานชั้นนำ (เปอร์เซนต์ไทม์ที่เก้าสิบ) จัดเก็บได้เท่ากับ 2,722 บาทต่อหัว การศึกษาประสิทธิภาพ พบว่า ดัชนีประสิทธิภาพอยู่ที่ร้อยละ 85 อีกนัยหนึ่งมีค่าความด้อย ประสิทธิภาพที่ 0.15 สะท้อนว่า หากทุกหน่วยงานเร่งรัดประสิทธิภาพ รายได้ที่จัดเก็บเองจะเพิ่มขึ้นจาก 1,913 บาทต่อรายหัว เป็น 2,200 บาทต่อหัว (ค่าสถิติในปี 2558)

กรณีศึกษาเทศบาลเมือง พบว่าเทศบาลเมืองสามารถจัดเก็บรายได้เอง เพิ่มขึ้นจาก 853 บาทต่อหัวในปี 2553 เป็น 1,035 บาทต่อหัว ในปี 2558 คำนวณเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.6 ต่อปี ซึ่งถือว่าเป็นอัตราการเพิ่ม ที่น่าพอใจ การวัดความแตกต่างตามสูตรจินีมีค่าเท่ากับ 0.31 ซึ่งถือว่าเป็นความเหลื่อมล้ำระดับปานกลาง ค่า เปอร์เซนต์ไทม์ที่สิบ จัดเก็บได้เท่ากับ 346 บาทต่อหัว ในขณะที่เทศบาลเมืองชั้นนำ (เปอร์เซนต์ไทม์ที่เก้าสิบ) จัดเก็บ ได้เท่ากับ 1,744 บาทต่อหัว จากการวิเคราะห์ดัชนีความด้อยประสิทธิภาพตามแบบจำลอง stochastic frontier สรุปได้ว่า เทศบาลเมืองมีศักยภาพที่จะจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 36 หากทุกหน่วยยกระดับประสิทธิภาพ ทัดเทียมกับชั้นนำ คือสามารถเพิ่มรายได้ จาก 1,135 บาทต่อหัว เป็น 1,544 บาทต่อหัว และรายได้รวม (29 แห่ง) จะเพิ่มขึ้นจาก 858 ล้านบาท เป็น 1,140 ล้านบาท (สถิติในปี 2558)

กรณีศึกษาเทศบาลตำบล จำนวน 76 แห่งจากทุกภูมิภาค ส่วนแรกวัดความเปลี่ยนแปลงสรุปได้ว่า รายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้นจาก 489 บาทต่อหัวในปี 2553 เป็น 689 บาทต่อหัวในปี 2558 คำนวณเป็นอัตราการเพิ่มขึ้น เท่ากับร้อยละ 5 ต่อปีซึ่งถือว่าเป็นอัตราการเพิ่มที่น่าพอใจ และสะท้อนว่า หน่วยงานท้องถิ่นโดยรวมมีความตื่นตัว

ของการแสวงหารายได้เพิ่มขึ้น การศึกษาต่อไปเกี่ยวกับความแตกต่างตามแนวนอน พบว่ามีความเหลื่อมล้ำสูง คำนวณด้วยดัชนีจีนิเท่ากับ 0.4 วัดกลุ่มรายได้้น้อย (ค่าเปอร์เซนไทล์ที่สิบ) เท่ากับ 153 บาทต่อหัว ในขณะที่เทศบาลตำบลชั้นนำ (เปอร์เซนไทล์ที่ 90) จัดเก็บได้เท่ากับ 1,257 บาทต่อหัว การคำนวณดัชนีความด้อยประสิทธิภาพจากแบบจำลอง stochastic frontier เท่ากับ 0.49 แสดงว่า เทศบาลตำบลมีศักยภาพในการเพิ่มรายได้ขึ้นถึงร้อยละ 49 หากทุกหน่วยงานปรับตัวจนถึงระดับประสิทธิภาพสูงสุด ผลกระทบต่อรายได้จะเพิ่มขึ้นจาก 689 บาทต่อหัว เป็นเท่ากับ 1,027 บาทต่อหัว

บทเรียนและข้อสังเกตจากงานวิจัย สามารถสรุปเป็น 3 หัวข้อดังนี้ **หัวข้อแรก** การสังเคราะห์กระบวนการเรียนรู้และพัฒนาประสิทธิภาพของท้องถิ่นในหน่วยงานท้องถิ่นชั้นนำ โดยมีข้อสังเกตว่าหน่วยงานเหล่านี้ได้พัฒนาความร่วมมือกับหน่วยวิชาการ (สกว., สสส., มหาวิทยาลัย) ทำให้มีทักษะการบริหารงานและความคิดริเริ่มซึ่งเป็นผลดีต่อคุณภาพชีวิตประชาชน การจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งการพัฒนาฐานข้อมูล **หัวข้อที่สอง** ความสำเร็จของการพัฒนารายได้ท้องถิ่น ส่วนหนึ่ง (และเป็นส่วนสำคัญ) เป็นผลมาจากการพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการท้องถิ่น (เช่น ฐานข้อมูลบนระบบ E-LAAS) ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บังคับบัญชา ระดับสูงขึ้นไปสามารถติดตามงานจากหัวหน้าส่วนหรือพนักงานของท้องถิ่นได้อย่างครบถ้วน ถึงแม้ว่าผู้นำมีภารกิจอยู่นอกพื้นที่ **หัวข้อที่สาม** ความริเริ่มและสร้างสรรค์นวัตกรรมของท้องถิ่น สิ่งเหล่านี้เกิดจากหลายปัจจัย อาทิ บุคลิกภาพความเป็นผู้นำ ความสามารถด้านมนุษยสัมพันธ์โดยประสานความร่วมมือกับฝ่ายธุรกิจและผู้เสียภาษี มักเป็นกระบวนการแบบค่อยเป็นค่อยไป บางครั้งผ่านอุปสรรคหรือความยุ่งยากเนื่องจากเป็นธรรมดาที่มาตรการเก็บค่าภาษีหรือค่าธรรมเนียม ทำให้เกิดความขัดแย้งและไม่ร่วมมือจากฝ่ายร้านค้าและประชาชนผู้เสียภาษี พัฒนาการเหล่านี้มาจากการทำงานในรายละเอียดปลีกย่อย เช่น ขั้นตอนการตรวจสอบภาษี และการค้างชำระ การมีระบบการบัญชีและทะเบียนภาษีที่ทันสมัย การเชิญผู้เสียภาษีให้มารับทราบผลการตรวจสอบภาษี (เงินค้างชำระ เบี้ยปรับ เงินเพิ่มหรือลดหย่อนโทษ) การออกตรวจปฏิบัติการของพนักงานท้องถิ่น การใช้คำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

การเรียนรู้ของท้องถิ่นร่วมกับสถาบันวิชาการระดับชาติ

หนึ่ง องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับแนวหน้า ส่วนใหญ่ได้พัฒนาความสามารถในองค์กรและสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก ตัวอย่างเช่น การร่วมมือกับสำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ทำโครงการ

ใหม่ (เช่น สุขภาวะชุมชน) การร่วมมือกับสำนักงานสนับสนุนการวิจัย (สกว.)²⁷ ตัวอย่างที่จำเพาะเจาะจงคือ โครงการวิจัยและพัฒนา “การเพิ่มขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดเก็บรายได้” โดย คณะวิจัย ภายใต้ พาเกียรติ สมานบุตร เป็นหัวหน้าคณะ ทัศนศึกษา อบจ. แพร่ อบจ. ชลบุรี อบจ. สุราษฎร์ธานี อบจ. นครราชสีมา อบจ. ขอนแก่น อบจ. อุบลราชธานี อบจ. กาญจนบุรี อบจ. ฉะเชิงเทรา อบจ. ระยอง และ อบจ. พิษณุโลก ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2553 สิ่งที่ได้จากความร่วมมือมีใช้เป็น “เงิน” โดยตรง แต่เป็นองค์ความรู้และ ทักษะการทำงานแบบใหม่ และส่งเสริมให้สามารถจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมได้เพิ่มขึ้นในระยะยาว (หลังจาก โครงการเสร็จสิ้นเป็นเวลาหลายปี)

ในกระบวนการทำงาน ส่งเสริมให้ท้องถิ่นทบทวนวิถีปฏิบัติและการตรวจสอบภาษี เช่น การทำหนังสือ เชิญร้านค้ามาชี้แจง หรือปฏิบัติการเกี่ยวกับการเสียภาษีไม่ครบถ้วน การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามข้อบัญญัติ อบจ.²⁸

สอง การพัฒนาความสามารถขององค์กรและฝึกฝนบุคลากรท้องถิ่น (capability enhancing) ทั้งนี้มี ข้อสังเกตว่าผู้บริหารหน่วยงานชั้นแนวหน้า ได้ร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก เช่น โครงการสร้างสุขภาวะท้องถิ่น สนับสนุนโดยสำนักงานส่งเสริมสุขภาพ²⁹ เชิญชวนให้ อบต. ร่วมโครงการ โดยกำหนดเป้าประสงค์เอนกประสงค์ (หมายเหตุ เป้าหมายอาจจะมิใช่การเพิ่มรายได้ แต่มีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านอื่น อาทิเช่น สุขภาวะชุมชน การเพิ่ม รายได้และลดรายจ่ายของประชาชน การแปลงขยะและของเสียให้กลายเป็นรายได้) ลดภารกิจของเทศบาล เกิด กิจกรรมใหม่ด้านการออกกำลังกาย ประการสำคัญคือความสามารถองค์กรและทักษะในบุคลากรท้องถิ่น

²⁷ หากเปรียบเทียบกับบุคคล ซึ่งทำงานประจำมีเงินเดือน แต่คนจำนวนหนึ่ง (ส่วนน้อย) ทำกิจกรรมพิเศษทำให้เกิดรายได้เสริม หมายถึงใช้ความอดสาหะการทำงาน (เช่น ทำงาน 12 ชั่วโมงต่อวัน เปรียบกับคนอื่นๆ ทำงาน 8 ชั่วโมงต่อวัน)

²⁸ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ความจริงมีขั้นตอนการทำงานอุปสรรคหรือความเหน็ดเหนื่อยระดับเจ้าหน้าที่และผู้บริหารท้องถิ่น เช่น การขออนุมัติออกหนังสือเรียก (จากหน่วยงานราชการอื่น) การเชิญผู้เสียภาษีมารับทราบผล การพิจารณาจดหรือลดเบี้ยปรับและเงินเพิ่ม การออกหนังสือแจ้งการประเมิน การจัดเก็บสำรวจการตรวจสอบภาษี การเร่งรัดบังคับชำระภาษี ฯลฯ

²⁹ สสส. ให้การสนับสนุนเงินทุน (10-20 ล้านบาท) สำหรับหน่วยงานท้องถิ่นนำร่อง เรียกว่า “ท้องถิ่นแม่ไก่” โดยมีเงื่อนไขให้ร่วมมือกับหน่วยงานลูก “ลูกไก่” เพื่อทำโครงการ ซึ่งการทำงานเหล่านี้ช่วยพัฒนาทักษะของบุคลากรท้องถิ่นในการริเริ่มทำ กิจกรรมใหม่ ที่ทำงานร่วมกับประชาคมหรือภาคส่วนต่างๆ พัฒนาบุคลิกภาพและเกิดความไว้วางใจกับประชาชน

ตาราง 6-1 งบประมาณสนับสนุนแผนสุขภาพชุมชนของ สสส. ระหว่างปี 2553-2558

ล้านบาท

ปี 2553	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558
280	376	479	455.04	505.5	770

ที่มา: รายงานประจำปีกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

หมายเหตุ ภายใต้แผนนี้ได้มีความร่วมมือกับ อปท. ทั่วประเทศจำนวนมาก โดยกำหนดให้มีหน่วยรับโครงการตรง และหน่วยงานท้องถิ่นในภาคี

การพัฒนาฐานข้อมูลท้องถิ่น

ฐานข้อมูลท้องถิ่น เป็นเครื่องมือของการทำงานที่มีความสำคัญยิ่ง ถึงแม้ว่าการพัฒนาฐานข้อมูลไม่ได้เพิ่มรายได้โดยตรง แต่มีบทบาททางอ้อม กล่าวคือ ช่วยให้ผู้บริหารชั้นนำกำกับติดตามการทำงานของส่วนงานต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ ตอบสนองความต้องการได้ทันที่ ฐานข้อมูลช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมีภารกิจมากมาย และไม่ได้ประจำในพื้นที่ตลอดเวลา แต่ผู้บริหารสามารถใช้วิธีการสื่อสารกับหัวหน้าส่วน (การเงินการคลัง) ดังนั้น การพัฒนาฐานข้อมูลการเงินการคลังให้เป็นปัจจุบัน ช่วยให้ทราบสถานการณ์เป็นรายวัน สามารถประเมินว่างานส่วนใดล่าช้าและจำเป็นต้องเร่งรัด งานส่วนใดก้าวหน้าสมควรได้รับการยกย่อง อนึ่ง การมีข้อมูลที่สะท้อนคุณภาพชีวิตและการทำงานช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่นนำไปใช้ สื่อสารกับหน่วยงานระดับจังหวัดหรือระดับชาติ เพื่อขอรับการอุดหนุนในโครงการพัฒนา (เช่น สสส. สกว. กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง) รวมทั้งในโอกาสที่ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถทำโครงการนำร่องหรือความคิดริเริ่มเพื่อให้สภาท้องถิ่นเห็นชอบ

แผนที่ภาษีเป็นตัวอย่างหนึ่งที่มีการดำเนินการในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม บางแห่งไม่ได้ติดตามอย่างใกล้ชิด ข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน ในขณะที่ท้องถิ่นชั้นนำสามารถนำแผนที่ภาษีมาใช้ในการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบุจำนวนผู้ค้างชำระภาษี ทำหนังสือเตือนหรือเชิญชวนให้มาเสียภาษีโดยอำนวยความสะดวกให้ หรือการให้การยกย่องประชาชนผู้เสียภาษีตามกำหนดเวลา

ความพยายามจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ประสบการณ์ของหน่วยงานชั้นนำ

การทำเอกสารประชาสัมพันธ์วิธีการเสียภาษีและค่าธรรมเนียม ถือเป็นมาตรการเบื้องต้นที่ทุกหน่วยงานต้องสามารถดำเนินการได้ อย่างไรก็ตาม มีหลายกรณีที่ผู้เสียภาษีไม่ร่วมมือ ตัวอย่าง หน่วยงานท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการที่ซับซ้อนยุ่งยาก โดยอาศัยอำนาจและมาตรการทางกฎหมาย ทั้งนี้มีขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติที่ยุ่งยากหรือมีต้นทุนพอสมควร (รวมทั้งความขัดแย้งกับฝ่ายธุรกิจ)

การประเมินศักยภาพรายได้ในอนาคต การพัฒนาจากภายใน

คณะวิจัยเสนอข้อสังเกตว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพที่จะเพิ่มรายได้—ถึงแม้ไม่มีการแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบ (เช่น จัดเก็บภาษีทรัพย์สิน หรือการปรับราคาประเมินที่ดินใหม่ให้เป็นปัจจุบัน) ขออ้างอิงระเบียบหรือกฎหมายที่มีอยู่แล้วแต่ท้องถิ่นหลายแห่งยังมีได้นำมาใช้อย่างเต็มขีดความสามารถ

- หนึ่ง การเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียม เช่น เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถออกข้อบัญญัติค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ (จากบ้านเรือนทั่วไป) เพดานสูงสุด 40 บาทต่อเดือน ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535³⁰ อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก ยังกำหนดข้อบัญญัติการจัดเก็บในอัตรา 10-30 บาทต่อเดือนซึ่งต่ำเกินไป ไม่คุ้มกับต้นทุน ซึ่งในประเด็นที่ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถชี้แจงกับประชาชนได้ไม่ยาก หนึ่ง อัตราค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บไม่ได้รับการปรับปรุงมาเป็นเวลานานสิบปี
- สอง อัตราภาษีน้ำมันเชื้อเพลิง อัตราสูงสุดไม่เกินลิตรละ 10 สตางค์ หน่วยงานท้องถิ่นจำนวนมากจัดเก็บในอัตราต่ำกว่านั้น เช่น อบจ. สุพรรณบุรี สมาชิกสภา อบจ. 14 จังหวัดภาคใต้ เก็บอัตรา 4.54 สตางค์ต่อลิตร ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้ที่จะปรับเพิ่มอัตราภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงประมาณสองเท่าตัว
- สาม การพัฒนาฐานข้อมูล ทะเบียนภาษี ให้ทันสมัย นำมาวิเคราะห์ร่วมกันระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำด้านการคลัง เพื่อหาแนวทางขยายฐานรายได้
- สี่ การขยายวิสาหกิจท้องถิ่น เช่น โรงรับจำนำ ศูนย์การค้า เป็นเจ้าของกิจการประปา บริการสาธารณสุข พัฒนาระบบประปาเทศบาล (มีจำนวน 40 เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครที่ยังคงมีการประปา) หมายเหตุ เทศบาลหลายแห่งที่มีกิจการประปา ได้พัฒนาระบบจัดเก็บค่ากำจัดขยะ ผ่านค่าน้ำประปา ทำให้จัดเก็บได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย และลดค่าใช้จ่าย (พนักงาน) ในการจัดเก็บเงินจากบ้านเรือนประชาชน ตัวอย่างเช่น

³⁰ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560 ได้ปรับปรุงค่าธรรมเนียมการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยการเก็บและขนกำหนดไว้ที่ 150 บาทต่อเดือน กรณีมีขยะไม่เกิน 120 กิโลกรัม และการกำจัดขยะอยู่ที่เดือนละ 200 บาท หากขยะไม่เกิน 120 กิโลกรัมต่อเดือน

- อย่างไรก็ตาม เท่าที่ประเมินสถานการณ์คาดว่า การปรับค่าธรรมเนียมการกำจัดขยะจะมีความล่าช้า ซึ่งเป็นประเด็นที่ควรติดตามข้อมูลต่อไป

เทศบาลเมืองตากลี เทศบาลนครนครศรีธรรมราช เทศบาลนครพิษณุโลกบางส่วน และเทศบาลนคร นครสวรรค์ เป็นต้น

- ห้า เทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ได้ริเริ่มทำมาตรการปิดป้ายให้บ้านเรือนที่ร่วมมือ ชำระค่าธรรมเนียมตลอดปี ซึ่งเป็นการลดภาระการจัดเก็บ ลดกำลังเจ้าหน้าที่ และจงใจให้บ้านเรือนอื่นๆ ทำตาม

ภาพ 6-1 ป้ายแสดงการชำระค่าธรรมเนียม
ตลอดปีของครัวเรือน ออกโดยเทศบาลเมือง
แม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

การประเมินศักยภาพรายได้ในอนาคต การเปลี่ยนแปลงภายนอก

แนวทางการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น เกี่ยวข้องกับหน่วยงานภายนอกหรือระเบียบที่กำหนดจาก นโยบายของรัฐหรือหน่วยงาน (เช่น คณะกรรมการกระจายอำนาจ) ตัวอย่างเช่น อัตราค่าธรรมเนียม (จัดเก็บขยะ) อัตราภาษีบำรุงท้องที่ อัตราภาษีโรงเรือนและที่ดิน อัตราภาษีการโอนที่ดิน จึงเป็นการสมควรที่จะติดตามวิเคราะห์ สถานการณ์ รวมทั้งข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือระเบียบ เช่น กฎหมายที่ให้อำนาจท้องถิ่นดำเนินการ กฎหมายการถ่ายโอนภารกิจ ฯลฯ ข้อวินิจฉัยสั่งการมาจากกระทรวง / กรมที่มีอำนาจตามที่ระบุในกฎหมายหรือ ระเบียบ อัตราภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่ใช้ในปัจจุบันบางหัวข้อล้ำสมัย สมควรจะปรับปรุงแก้ไข

แนวทางดำเนินการข้อนี้สามารถทำได้หลายวิธี **ประการแรก** สมาคมท้องถิ่นหรือสมาพันธ์ท้องถิ่นอาจ ระดมความคิดจัดทำข้อเสนอระบุปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขอย่างชัดเจน ผ่านคณะกรรมการกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นตัวกลางในการเจรจาขอปรับปรุงแก้ไข ยกตัวอย่างประกอบดังต่อไปนี้

- หนึ่ง การปรับปรุงราคาประเมินที่ดิน เกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งจัดเก็บโดยอิงมูลค่าที่ดินเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2522-2524 ทำให้ราคาที่ดินต่ำกว่าความเป็นจริงมาก และรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ต่ำกว่าศักยภาพอย่างมาก อนึ่ง การที่อัตราภาษีต่ำเกินไป ทำให้เจ้าหน้าที่รู้สึกว่าจะไม่คุ้มค่า และไม่ตั้งใจติดตามจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ อุปสรรคอีกประการหนึ่งคือ เจ้าของที่ดินซึ่งอยู่นอกพื้นที่เทศบาลหรืออบต. ไม่มายื่นเสียภาษี มีการค้างชำระภาษีบำรุงท้องที่จำนวนมาก เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ท้องถิ่นไม่มีข้อมูลสนเทศในการติดตาม หรือมองว่าเป็นภาระมากเกินไป ไม่คุ้มค่าการติดต่อหรือความยุ่งยาก ผลลัพธ์คือ อัตราการไม่ร่วมมือ (noncompliance) ในการเสียภาษีค่อนข้างสูง
- สอง สมาคมหรือสหพันธ์ท้องถิ่นทำเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษรต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อไม่ปรับลดอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนนิติกรรมที่ดิน ประเด็นนี้ความจริงเกี่ยวกับมิติทางการเมือง กล่าวคือ ในภาวะเศรษฐกิจซบเซาฝ่ายการเมืองรวมทั้งผู้ค้าอสังหาริมทรัพย์มักจะเรียกร้องให้ปรับลดค่าธรรมเนียมโอนที่ดิน (อัตราร้อยละ 2 ของมูลค่าที่ดินหรือทรัพย์สิน ตัวอย่างเช่น การโอนที่ดินมูลค่า 1 ล้านบาท จะต้องเสียค่าธรรมเนียม 2 หมื่นบาท รายได้ส่วนนี้จะส่งผ่านกระทรวงมหาดไทยและจัดสรรให้เทศบาล / อบต. เจ้าของพื้นที่) มาตรการนี้เป็นผลดีต่อธุรกิจพัฒนาที่ดินแต่ทำให้ภาครัฐเสียรายได้โดยไม่มี ความจำเป็น—อันที่จริงแล้วผู้ซื้อผู้ขายที่ดินมีหน้าที่ต้องชำระภาษีและมีภาษีหลายประเภทที่เกี่ยวกับการโอนที่ดิน³¹ จริงอยู่เมื่อรัฐบาลประกาศช่วงเวลาลดอัตราค่าธรรมเนียมโอนที่ดินอาจจะดูเหมือนว่า ปริมาณการทำธุรกรรมเพิ่มขึ้นในระยะแรก แต่ในระยะเวลาดต่อมาปริมาณการซื้อขายลดลง³² ซึ่งค่าธรรมเนียมโอนที่ดินเป็นรายได้ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เท่ากับมาตรการลดอัตราค่าธรรมเนียมซึ่งลดลงเหลือเพียงร้อยละ 0.01 เพื่อแสดงตัวอย่าง มูลค่าที่ดินซื้อขาย 1 ล้านบาท กทม. เทศบาล และ อบต. เคยได้รับรายได้ 20,000 บาท เมื่อปรับลดอัตราทำให้รายได้เหลือเพียง 100 บาท อนึ่ง การประกาศนโยบายระดับชาติไม่ควรจะกระทบต่อ “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น” (local autonomy) เนื่องจากเทศบาล อบต. และ

³¹ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์

³² กรณีตัวอย่างที่คล้ายคลึงกัน คือ มาตรการคืนภาษีสรรพสามิตโครงการรถยนต์คันแรก (ในปี 2554-2555) ปริมาณซื้อขายรถยนต์เพิ่มขึ้นในช่วงแรก และลดลงหรือซบเซาในระยะเวลาดต่อมา

กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเจ้าของรายได้ ได้รับผลกระทบ ยกเว้นว่ากระทรวงการคลังจะชดเชยรายได้ ส่วนที่ขาดหายไป

- ข้อเสนอการปรับอัตราค่าจัดเก็บขยะ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นเวลายาวนานที่กำหนดเพดานค่าธรรมเนียมในอัตรา 40 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือนทั่วไป ซึ่งความจริงต้นทุนการจัดเก็บและกำจัดขยะสูงกว่าอัตราค่าธรรมเนียม จึงเป็นการสมควรที่จะยกเพดานค่าธรรมเนียมให้เหมาะสม เช่น ไม่เกิน 100 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือนทั่วไป จะทำให้หน่วยงานท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นนำไปปรับปรุงบริการสาธารณะ ที่กล่าวมานี้มีได้ค้ำประกันว่าท้องถิ่นจะได้รับ “ผลกำไร” จากบริการจัดเก็บ / กำจัดขยะ แต่ช่วยเพิ่มอัตราการลงทุน (cost recovery) นอกจากนี้ในมุมมองการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมการเพิ่มอัตราค่าจัดเก็บนับว่าสอดคล้องกับหลักผู้สร้างมลพิษต้องจ่าย (polluter pays principle)

ประการที่สอง การทำงานวิจัยนโยบายสาธารณะโดยร่วมมือระหว่างสมาคม / สมาพันธ์ท้องถิ่นกับสถาบันวิชาการ / มหาวิทยาลัย ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อขยายความเข้าใจเกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหัวข้อการพัฒนาขีดความสามารถการจัดหารายได้ ความเหลื่อมล้ำทางการคลัง ฯลฯ ซึ่งผลการวิจัยส่วนหนึ่งเสนอ “ทางออก” หรือ “มาตรการเยียวยา” ให้ท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นกลาง จะได้รับความสนใจหรือมีผลโน้มน้าวผู้กำหนดนโยบาย

เอกสารอ้างอิง

กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์, สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และ จรัส สุวรรณมาลา (2537). รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีและการจัดการรายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น. สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชโรธร เดือนตะคุ (2555). การวิเคราะห์ประสิทธิภาพและช่องว่างทางเทคโนโลยีของสหกรณ์การเกษตรในจังหวัดเชียงใหม่โดยวิธีฟังก์ชันเมตะพรอนเทียร์. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, พิชิต รัชตพิบูลภพ, ดารุณี พุ่มแก้ว, พิชิตชัย กิ่งพวง (2557). การคลังท้องถิ่น : การขยายฐานรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ. กรุงเทพมหานคร. พิมพ์ที่ บริษัท พี.เอ.ลิฟวิ่ง จำกัด.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2547). ความสามารถในการหารรายได้ของ เทศบาล และ อบต. ทบทวนทฤษฎีและการศึกษาเชิงประจักษ์. www2.nkc.kku.ac.th/.../962322_ch10_local_finance. ค้นเมื่อ 29 มกราคม 2559.

พระราชบัญญัติ ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2543

พาเกียรติ สมานบุตร และคณะ (2551). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยและพัฒนาเรื่อง การเพิ่มขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดเก็บภาษีน้ำมัน. สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). รายงานวิจัยเลขที่ RDG5040023

พาเกียรติ สมานบุตร และ คณะ (2553). โครงการวิจัยและพัฒนาเรื่องการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บภาษียาสูบเอง. สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). รายงานวิจัยเลขที่ RDG5240045.

วาสนา ขอนทองปาจริย์, ผลประเสริฐ และ สิทธิเดชวงศ์ปรัชญา (2557). แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาแพงเพชร. สักทอง: วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์. มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร.

วีระศักดิ์ เครือเทพ, ตระกูล มีชัย, วศิน โกมุท, เสาวนีย์ วิจิตรโกสม, เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, ฐิตยา เพชรมณี (2557). โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย. สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. สัญญาเลขที่ 36/2556.

- วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. (2558). ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สุธิดา อรรถนิมาตย์ และจีรวัดน์ เจริญสุข (2557). วารสารการเมืองการปกครองกิจการสาธารณะ (Public Affairs). มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- Aigner, D.J., and S.F. Chu (1968). On estimate the industry production function. *American economic review*.
- Aigner, D.J.; Lovell, C.A.K. and Schmidt, P. (1977). Formulation and estimation of stochastic frontier production function models. *Journal of Econometrics*.
- Baer, Katherine et al. (2002). "Improving large taxpayer compliance: A review of country experience," IMF occasional paper 215. Washington, D. C. International Monetary Fund.
- Bell, Michael and John H. Bowman. (1997). "Local property taxation in South Africa: Current performance and challenges for the Post-Apartheid Era," *Public budgeting & finance* XVII (winter).
- Bradford, D. F., & Oates W. E. (1971). Towards a predictive theory of intergovernmental grants. *American economic review* 61.
- Battese GE, Coelli TJ (1993). A stochastic frontier production function incorporating a model for technical inefficiency effects. Working papers in econometrics and applied statistics No 69, Department of econometrics. University of New England. Armidale
- Buettner, T., & Wildasin, D. E. (2006). The dynamics of municipal fiscal adjustment. *Journal of Public Economics* 90.
- Cregan, C. (2005). Can organizing work? An inductive analysis of individual attitudes toward union membership. *Industrial and labor relations review*.
- Charles M. Tiebout (1956). A pure theory of local expenditures. *The journal of political economy*, Vol. 64, No. 5
- Darby, J., A. Muscatelli and G. Roy. (2003). Fiscal decentralization in Europe: A review of recent experience. in J. Monnesland (ed.), *Regional public finance: European research in regional science*, vol. 13, London: Pion.

- David F. Bradford; Wallace E. Oates. (1971). Towards a predictive theory of intergovernmental grants. *The American economic review*, Vol. 61, No. 2, Papers and proceedings of the Eighty-Third annual meeting of the American economic association.
- Dean, P.N., (1975). Some aspect of tax operating costs with particular preference to personal taxation in the United Kingdom. University of Bath, London (U.K).
- Dillinger, William. (1991). Urban property tax reform. Washington, D. C. World bank.
- Fjeldstad, Odd-Helge. (2001). Fiscal decentralization in Tanzania: For better or for worse? CMI working paper. Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute.
- Frasure, L. and Jones-Correa, M. (2010). The logic of institutional interdependency: the case of day laborer policy in suburbia. *Urban Affairs Review*.
- I an j. Allan (2008). Revenue collection administration: a guide for smaller government. Government finance officers association. Chicago.
- Lerman R.I. , Yitzhaki S. (1985). Income inequality effects by income source: A new approach and applications to USA, *Review of economics and statistics*.
- Martha A. Starr (2014). “Qualitative and mixed-methods research in economics: Surprising growth, promising future”. *Journal of economic surveys*. Vol. 28, No. 2, pp. 238–264.
- McCluskey, William, and Brendan Williams.(1999). “Introduction: A comparative evaluation,” in Mc Cluskey, ed., *Property tax: An international comparative review* (Brookfield, Vermont: Ashgate publishing)
- Mc Lure, Charles and Jorge Martinez-Vazquez. (2000). “The assignment of revenues and expenditures in intergovernmental fiscal relations.” Paper prepared for the core course on intergovernmental relations and local financial management, Washington, DC: World bank.
- Mc Lure Jr., Charles E. (1967). The interstate exporting of state and local taxes: Estimates from 1962. *National tax journal*.
- Mendelson, M. (1979). The administrative cost of income security program.Ontario and Canada. Toronto: Ontario economic council.
- Mikesell, John L. (1998). “Tax administration: The link between tax law and tax collections,” In Fred Thompson and Mark T. Green, eds., *Handbook of public finance* (New York: Marcel Dekker).

- Mikesell, John L. (2002). International experience with administration of local taxes: A review of practices and issues. Washington, DC: World Bank.
- Moore, M. (2008). Between coercion and contract: Competing narratives on taxation and governance. In D. Bräutigam, O.-H.Fjeldstad, & M. Moore (Eds.), *Taxation and state-building in developing countries* (pp. 34-63). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Paulo Arvate & Enlison Mattos, Fabiana Rocha, (2015). "Intergovernmental transfers and public spending in Brazilian municipalities," Working papers, Department of economics. University of São Paulo (FEA-USP).
- Pyatt, G. Chen, C. Fei, J. (1980). "The distribution of income by factor components". *The quarterly journal of economics*.
- Oates, W.E. (1972). *Fiscal Federalism*, N.Y.: Harcourt Brace Jovanovich.
- Radian, Alex. (1980). Resource mobilization in poor countries, implementing tax policies. New Brunswick, New Jersey: Transaction.
- Robin Burgess and Nicholas Stern. (1993). Taxation and development. *Journal of economic literature*, Vol. 31.
- Ross, M. L. (2004). Does taxation lead to representation? *British Journal of Political Science* 34.
- Shah, Anwar. (2006) *Local governance in developing countries. Public sector governance and accountability*. Washington, DC: World Bank.
- Sousa M. da C. S.and Cribari-Neto, F. and Stosic,B. (2005). Explaining DEA technical efficiency scores in a outlier corrected environment: The case of public service in brazilian.
- Thiam A, BE Bravo-Ureta and TE Rivas (2001). Technical efficiency in developing country agriculture: A meta-analysis. *Agricultural economics*.
- Valente, C. (2011). Household returns to land transfers in South Africa: a Q-squared analysis. *Journal of development studies*.
- Veehorn, Chavles and Ehtisham Ahmad. (1997). "Tax administration" in Teresa Ter-Minassian, ed *fiscal federalism in theory and practice*. Washington, D.C : International Monetary Fund.
- Wildasin, D. E. (1984).The welfare effects of intergovernmental grants in an economy with distortionarylocal taxes. *Journal of public economics* 25.

Zhuravskaya, E. V. 2000. Incentives to provide local public goods: Fiscal federalism, Russian style. *Journal of public economics* 76.

ภาคผนวก ก.

ภาคผนวก ก.

ตาราง ก-1 บัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา 7

ชั้น	ราคาปานกลางของที่ดิน		ภาษีไร่ละ		หมายเหตุ	
			บาท	ส.ต.		
1	ไม่เกินไร่ละ	200 บาท	-	50	(1) ที่ดินที่ใช้ประกอบกิจการ รณเฉพาะประเภทไม้ล้มลุกให้เสีย กึ่งอัตราแต่ถ้าเจ้าของที่ดิน ประกอบกิจการประเภท ไม้ล้มลุกนั้นด้วยตนเอง ให้เสีย อย่างสูง ไม่เกินไร่ละ 5 บาท (2) ที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือ ไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่ สภาพของที่ดินให้เสียเพิ่มขึ้น อีกหนึ่งเท่า	
2	เกินไร่ละ	200 บาท ถึงไร่ละ	400 บาท	1		-
3	เกินไร่ละ	500 บาท ถึงไร่ละ	600 บาท	2		-
4	เกินไร่ละ	600 บาท ถึงไร่ละ	800 บาท	3		-
5	เกินไร่ละ	800 บาท ถึงไร่ละ	1,000 บาท	4		-
6	เกินไร่ละ	1,000 บาท ถึงไร่ละ	1,200 บาท	5		50
7	เกินไร่ละ	1,200 บาท ถึงไร่ละ	1,400 บาท	7		-
8	เกินไร่ละ	1,400 บาท ถึงไร่ละ	1,600 บาท	8		-
9	เกินไร่ละ	1,600 บาท ถึงไร่ละ	1,800 บาท	9		-
10	เกินไร่ละ	1,800 บาท ถึงไร่ละ	2,000 บาท	10		-
11	เกินไร่ละ	2,000 บาท ถึงไร่ละ	2,200 บาท	11		-
12	เกินไร่ละ	2,200 บาท ถึงไร่ละ	2,400 บาท	12		-
13	เกินไร่ละ	2,400 บาท ถึงไร่ละ	2,600 บาท	13		-
14	เกินไร่ละ	2,600 บาท ถึงไร่ละ	2,800 บาท	14		-
15	เกินไร่ละ	2,800 บาท ถึงไร่ละ	3,000 บาท	15		-
16	เกินไร่ละ	3,000 บาท ถึงไร่ละ	3,500 บาท	17		50
17	เกินไร่ละ	3,500 บาท ถึงไร่ละ	4,000 บาท	20		-
18	เกินไร่ละ	4,000 บาท ถึงไร่ละ	4,500 บาท	22		50
19	เกินไร่ละ	4,500 บาท ถึงไร่ละ	5,000 บาท	25		-
20	เกินไร่ละ	5,000 บาท ถึงไร่ละ	5,500 บาท	27		50
21	เกินไร่ละ	5,500 บาท ถึงไร่ละ	6,000 บาท	30		-
22	เกินไร่ละ	6,000 บาท ถึงไร่ละ	6,500 บาท	32		50
23	เกินไร่ละ	6,500 บาท ถึงไร่ละ	7,000 บาท	35		-

ชั้น	ราคาปานกลางของที่ดิน			ภาษีไร่ละ		หมายเหตุ	
				บาท	ส.ต.		
24	เกินไร่ละ	7,000 บาท	ถึงไร่ละ	7,500 บาท	37	50	
25	เกินไร่ละ	7,500 บาท	ถึงไร่ละ	8,000 บาท	40	-	
26	เกินไร่ละ	8,000 บาท	ถึงไร่ละ	8,500 บาท	42	50	
27	เกินไร่ละ	8,500 บาท	ถึงไร่ละ	9,000 บาท	45	-	
28	เกินไร่ละ	9,000 บาท	ถึงไร่ละ	9,500 บาท	47	50	
29	เกินไร่ละ	9,500 บาท	ถึงไร่ละ	10,000 บาท	50	-	
30	เกินไร่ละ	10,000 บาท	ถึงไร่ละ	15,000 บาท	55	-	
31	เกินไร่ละ	15,000 บาท	ถึงไร่ละ	20,000 บาท	60	-	
32	เกินไร่ละ	20,000 บาท	ถึงไร่ละ	25,000 บาท	65	-	
33	เกินไร่ละ	25,000 บาท	ถึงไร่ละ	30,000 บาท	70	-	
34	เกินไร่ละ	30,000 บาท ให้เสียภาษีไร่ละดังต่อไปนี้					
		(1) สำหรับราคาปานกลางของที่ดิน 30,000 บาท แรก ให้เสียภาษี 70 บาท					
		(2) สำหรับราคาปานกลางของที่ดินส่วนที่เกิน 30,000 บาท ให้เสียทุก ๆ 10,000 บาท ต่อ 25 บาท เศษของ 10,000 บาท ถ้าถึง 5,000 บาท ให้ถือเป็น 10,000 บาท ถ้าไม่ถึง 5,000 บาท ให้ปัดทิ้ง					

ที่มา: พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่พ.ศ. ๒๕๐๘

- หมายเหตุ**
- (1) ที่ดินที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่
 - (2) เศษของไร่ให้คิดในอัตราลดลงตามส่วน
 - (3) เศษของหนึ่งตารางวา ให้ปัดทิ้ง
 - (4) เมื่อคำนวณภาษีแล้ว เศษของ 10 สตางค์ ให้ปัดทิ้ง

ตาราง ก-2 แสดงประเภทค่าธรรมเนียมและค่าปรับที่ท้องถิ่นจัดเก็บตามระบบ E-LAAS

ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์	ค่าธรรมเนียมประทับตรารับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์	ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาตการขายสุรา
ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาต	ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดระเบียบจอดยานยนต์	ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร

พนัก		
ค่าธรรมเนียมเก็บและขนมูลฝอย	ค่าธรรมเนียมเก็บขนอุจจาระหรือสิ่งปฏิกูล	ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายการทะเบียนราษฎร
ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการตั้งสุสานและฌาปนสถาน	ค่าธรรมเนียมปิด โปรง ติดตั้งแผ่นประกาศหรือแผ่นปลิวเพื่อการโฆษณา	ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับทะเบียนราษฎร
ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชน	ค่าธรรมเนียมการฉีดวัคซีน / ใบรับรองการฉีดวัคซีน	ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับโรคพิษสุนัขบ้า
ค่าธรรมเนียมเครื่องหมายประจำตัวสัตว์	ค่าธรรมเนียมตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 9	ค่าธรรมเนียมการขอรับใบอนุญาตเป็นผู้มีสิทธิทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม
ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็นผู้มีสิทธิทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม	ค่าธรรมเนียมค่าขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ควบคุม	ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็นผู้ควบคุม
ค่าธรรมเนียมค่าขอรับใบอนุญาตเป็นผู้รับจ้างให้บริการ	ค่าธรรมเนียมเป็นผู้รับจ้างให้บริการ	ค่าธรรมเนียมการแพทย์
ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสีย	ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการบำบัดน้ำทิ้ง
ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนพาณิชย์	ค่าธรรมเนียมกำจัดขยะมูลฝอย	ค่าธรรมเนียมจากผู้เข้าพักโรงแรม
ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ	ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายการจัดระเบียบจอดยานยนต์	ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายจราจรทางบก
ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายการป้องกันและระงับอัคคีภัย	ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	ค่าธรรมเนียมในการออกหนังสือรับรองการแจ้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสะสมอาหาร
ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายบัตรประจำตัวประชาชน	ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายสาธารณสุข	ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายโรคพิษสุนัขบ้า
ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายและข้อบังคับท้องถิ่น	ค่าปรับการผิดสัญญา	ค่าปรับผู้กระทำผิดตาม พ.ร.บ. ทะเบียนพาณิชย์
ค่าปรับอื่น ๆ	ค่าใบอนุญาตรับทำการเก็บ ขน สิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย	ค่าใบอนุญาตรับทำการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย
ค่าใบอนุญาตประกอบการค้าสำหรับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	ค่าใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารในครัว หรือพื้นที่ใด ซึ่งมีพื้นที่เกิน 200 ตารางเมตร	ค่าใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ
ค่าใบอนุญาตให้ตั้งตลาดเอกชน	ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร	ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง

ที่มา: e-LAAS Knowledge Management System. http://km.laas.go.th/LaasKM/index.php?option=com_content&view=article&id=714:-e-laas&catid=70:2009-02-04-06-49-44&Itemid=59 (ค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2559)

ตาราง ก-3 แสดงรายชื่อกลุ่มตัวอย่าง อปท.

ลำดับที่	code	อปท	ลำดับที่	code	อปท
1	12100	อบจ.นนทบุรี	74	60201	เทศบาลนครนครสวรรค์
2	12201	เทศบาลนครนนทบุรี	75	60302	เทศบาลเมืองตากลี
3	12302	เทศบาลเมืองบางศรีเมือง	76	60418	เทศบาลตำบลหนองเบน
4	12402	เทศบาลตำบลไทรน้อย11	77	60410	เทศบาลตำบลช่องแค
5	12407	เทศบาลตำบลศาลากลาง	78	64100	อบจ.สุโขทัย
6	11100	อบจ. สมุทรปราการ	79	64302	เทศบาลเมืองศรีสัชนาลัย
7	11301	เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย	80	64401	เทศบาลตำบลทุ่งเสลี่ยม
8	11302	เทศบาลเมืองพระประแดง	81	64409	เทศบาลตำบลในเมือง
9	11402	เทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์	82	64412	เทศบาลตำบลกงไกรลาส
10	11405	เทศบาลตำบลบางพลี	83	34100	อบจ.อุบลราชธานี
11	13100	อบจ.ปทุมธานี	84	34201	เทศบาลนครอุบลราชธานี
12	13201	เทศบาลนครรังสิต	85	34301	เทศบาลเมืองพิบูลมังสาหาร
13	13306	เทศบาลเมืองปทุมธานี	86	34401	เทศบาลตำบลธาตุ
14	13404	เทศบาลตำบลลำลูกกา	87	34403	เทศบาลตำบลชีเหล็ก
15	13404	เทศบาลตำบลธัญบุรี	88	40100	อบจ.ขอนแก่น
16	77100	อบจ.ประจวบคีรีขันธ์	89	40201	เทศบาลนครขอนแก่น
17	77413	เทศบาลตำบล กม.5	90	40302	เทศบาลเมืองบ้านไผ่
18	77406	เทศบาลตำบลปรางค์บุรี	91	40474	เทศบาลตำบลวังสวรรค์
19	77410	เทศบาลตำบลกำเนิดนพคุณ	92	43100	อบจ.หนองคาย
20	77411	เทศบาลตำบลทับสะแก	93	43303	เทศบาลเมืองท่าบ่อ
21	71100	อบจ.กาญจนบุรี	94	43406	เทศบาลตำบลสร้างนางขาว
22	71302	เทศบาลเมืองท่าเรือพระแท่น	95	43408	เทศบาลตำบลโพนสา
23	71404	เทศบาลตำบลห้วยกระเจา	96	48100	อบจ.นครพนม

24	77407	เทศบาลตำบลหนองปรือ	97	48301	เทศบาลเมืองนครพนม
25	77438	เทศบาลตำบลวังโพธิ์	98	48403	เทศบาลตำบลโพนสวรรค์
26	72100	อบจ.สุพรรณบุรี	99	48409	เทศบาลตำบลนาแก
27	72302	เทศบาลเมืองสุพรรณบุรี	100	48405	เทศบาลตำบลนาหว้า
28	72409	เทศบาลตำบลสามชุก	101	31100	อบจ.บุรีรัมย์
29	72417	เทศบาลตำบลศรีประจันต์	102	31301	เทศบาลเมืองนางรอง
30	14100	อบจ.พระนครศรีอยุธยา	103	31408	เทศบาลตำบลห้วยราช
31	14201	เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา	104	31424	เทศบาลตำบลแสงโสม
32	14303	เทศบาลเมืองผักไหม	105	31442	เทศบาลตำบลบ้านด่าน
33	14404	เทศบาลตำบลอุทัย	106	49100	อบจ.มุกดาหาร
34	14413	เทศบาลตำบลบางปะอิน	107	49301	เทศบาลเมืองมุกดาหาร
35	21100	อบจ.ระยอง	108	49403	เทศบาลตำบลชะโนด
36	21201	เทศบาลนครระยอง	109	49404	เทศบาลตำบลคำชะอี
37	21302	เทศบาลเมืองบ้านฉาง	110	49411	เทศบาลตำบลนิคมคำสร้อย
38	21410	เทศบาลตำบลปากน้ำประแส	111	46100	อบจ.กาฬสินธุ์
39	21424	เทศบาลตำบลบ้านเพ	112	46301	เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์
40	25100	อบจ.ปราจีนบุรี	113	46433	เทศบาลตำบลร่องคำ
41	25301	เทศบาลเมืองปราจีนบุรี	114	46442	เทศบาลตำบลดอนจาน
42	25404	เทศบาลตำบลบ้านสร้าง	115	46451	เทศบาลตำบลกมลาไสย
43	25403	เทศบาลตำบลประจันตคาม	116	36100	อบจ.ชัยภูมิ
44	25412	เทศบาลตำบลศรีมหาโพธิ์	117	36301	เทศบาลเมืองชัยภูมิ
45	26301	เทศบาลเมืองนครนายก	118	36406	เทศบาลตำบลแก้งคร้อ
46	26401	เทศบาลตำบลองครักษ์	119	36414	เทศบาลตำบลหนองบัวระเหว
47	26403	เทศบาลตำบลบ้านนา	120	36427	เทศบาลตำบลบ้านเขว้า
48	26402	เทศบาลตำบลพิบูลย์นอก	121	83100	อบจ.ภูเก็ต

49	50100	อบจ.เชียงใหม่	122	83201	เทศบาลนครภูเก็ต
50	50201	เทศบาลนครเชียงใหม่	123	83302	เทศบาลเมืองกะทู้
51	50301	เทศบาลเมืองแม่โจ้	124	83401	เทศบาลตำบลเชิงทะเล
52	50486	เทศบาลตำบลดอยสะเก็ด	125	83405	เทศบาลตำบลฉลอง
53	50497	เทศบาลตำบลสบเตี๊ยะ	126	84100	อบจ.สุราษฎร์ธานี
54	54100	อบจ.แพร่	127	84201	เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี
55	54301	เทศบาลเมืองแพร่	128	84303	เทศบาลเมืองท่าข้าม
56	54403	เทศบาลตำบลสอง	129	84406	เทศบาลตำบลบ้านส้อง
57	54407	เทศบาลตำบลแม่ปาน	130	84402	เทศบาลตำบลย่านดินแดง
58	54416	เทศบาลตำบลทุ่งไ้ย้ง	131	91100	อบจ.สตูล
59	55100	อบจ.น่าน	132	91301	เทศบาลเมืองสตูล
60	55301	เทศบาลเมืองน่าน	133	91402	เทศบาลตำบลกำแพง
61	55403	เทศบาลตำบลเขียงกลาง	134	91403	เทศบาลตำบลควนโดน
62	55409	เทศบาลตำบลท่าวังผา	135	91405	เทศบาลตำบลฉลุง
63	55413	เทศบาลตำบลน่าน้อย	136	93100	อบจ.พัทลุง
64	65100	อบจ.พิจิตรโลก	137	93301	เทศบาลเมืองพัทลุง
65	65201	เทศบาลนครพิจิตรโลก	138	93425	เทศบาลตำบลทะเลน้อย
66	65301	เทศบาลเมืองอรัญญิก	139	93437	เทศบาลตำบลงหรา
67	65404	เทศบาลตำบลวังทอง	140	93445	เทศบาลตำบลท่ามิหรำ
68	65416	เทศบาลตำบลบางระกำ	141	85100	อบจ.ระนอง
69	62100	อบจ.กำแพงเพชร	142	85301	เทศบาลเมืองบางรีน
70	62302	เทศบาลเมืองหนองปลิง	143	85402	เทศบาลตำบลกะเปอร์
71	62408	เทศบาลตำบลพรานกระต่าย	144	85403	เทศบาลตำบลละอุ่น
72	62413	เทศบาลตำบลสลกบาตร	145	85405	เทศบาลตำบลปากน้ำท่าเรือ
73	60100	อบจ.นครสวรรค์			

ภาคผนวก ข.

ภาคผนวก ข.

ขั้นตอนการเก็บข้อมูล

จากกรอบแนวคิด ทำให้ได้ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บและการบริหารรายได้ของ อปท. จากนั้นจึง สืบค้นข้อมูลซ้ำตัวอย่าง (Panel data) โดยมีขั้นตอน คือ

1) สืบค้นข้อมูลจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ

ตาราง ข-1 แสดงแหล่งที่มาของข้อมูลเพิ่มเติม

ตัวแปร	ที่มาของข้อมูล	วันที่สืบค้น
จำนวนประชากร (pop)	ระบบสถิติทางการทะเบียน กรมการปกครอง http://stat.dopa.go.th/	29/10/2558- 6/1/2559
ขนาดพื้นที่ (area)	ระบบข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น http://info.dla.go.th/	29/10/2558- 6/1/2559
ความหนาแน่นของประชากร (den)	จากการคำนวณ ความหนาแน่นของประชากร = จำนวนประชากรทั้งหมด/ขนาดพื้นที่	29/10/2558- 6/1/2559
จำนวนครัวเรือน (hhs)	ระบบสถิติทางการทะเบียน กรมการปกครอง http://stat.dopa.go.th/	29/10/2558- 6/1/2559
สถานธนาฑูบาล (pawb)	ระบบข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น http://info.dla.go.th/	29/10/2558- 6/1/2559
เงินอุดหนุนทั่วไป (sub)	ระบบข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น http://info.dla.go.th/	29/10/2558- 6/1/2559
รายได้ต่อหัว (gpp)	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ http://www.nesdb.go.th/main.php?filename=index	29/10/2558- 1/11/2558
ราคาประเมินที่ดิน (land)	ระบบเผยแพร่ราคาประเมินผ่านเว็บไซต์ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง http://property.treasury.go.th/	29/10/2558- 6/1/2559
อัตราพึ่งพิง (dep)	จากการคำนวณ อัตราพึ่งพิง = (จำนวนผู้ที่มีอายุน้อยกว่า15+จำนวนผู้ที่มีอายุ66-100)/จำนวนผู้ที่มีอายุ16-65*100	29/10/2558- 6/1/2559

ตัวแปร	ที่มาของข้อมูล	วันที่สืบค้น
ภาษีท้องถิ่น (tax)	ระบบข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น http://info.dla.go.th/	29/10/2558- 6/1/2559
ค่าธรรมเนียม (fee)	ระบบข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น http://info.dla.go.th/	29/10/2558- 6/1/2559
รายได้จากทรัพย์สิน (prop)	ระบบข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น http://info.dla.go.th/	29/10/2558- 6/1/2559
รายได้จากภาษีแบ่ง (sharetax)	ระบบข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น http://info.dla.go.th/	29/10/2558- 6/1/2559
รายได้จากวิสาหกิจท้องถิ่น+ รายได้เบ็ดเตล็ด (enter)	ระบบข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น http://info.dla.go.th/	29/10/2558- 6/1/2559

ที่มา: จากการรวบรวมโดยนักวิจัย

2) การออกแบบสอบถาม

ทีมวิจัยได้พัฒนาแบบสอบถาม 3 ชุด กล่าวคือ 1) แบบสอบถามผู้บริหารท้องถิ่น 2) ชุดสำหรับเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ และ 3) ชุดสำหรับเจ้าหน้าที่กองคลัง หรือเจ้าหน้าที่งานสถิติและวิชาการ

ชุดที่ 1 สำหรับ ผู้บริหารท้องถิ่น

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้นำท้องถิ่น

ส่วนที่ 2 ข้อมูลสถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรคการจัดเก็บรายได้ของ อปท.

ส่วนที่ 3 นโยบายหรือแนวทางในการขยายฐานรายได้และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้

ชุดที่ 2 สำหรับเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลการบริหารการจัดเก็บรายได้

ส่วนที่ 2 ข้อมูลสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การเมือง และโครงสร้างประชากร

ส่วนที่ 3 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

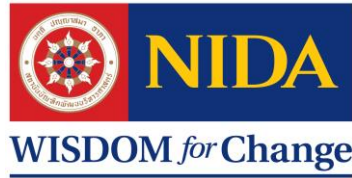
ชุดที่ 3 สำหรับเจ้าหน้าที่กองคลัง หรืองานสถิติและวิชาการ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลงบประมาณรายได้ และรายจ่าย

ส่วนที่ 2 ข้อมูลทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม

ส่วนที่ 3 ข้อมูลแหล่งท่องเที่ยว

แบบสอบถาม



แบบนโยบายการบริหารรายได้ของ อปท. (สำหรับผู้บริหารท้องถิ่น)
โครงการวิจัย เรื่อง : ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น

Code

หน่วยงานตอบแบบสอบถาม

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

เทศบาลเมือง

เทศบาลนคร

เทศบาลตำบล

แบบสอบถามนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูล รายได้ รายจ่าย และข้อมูลพื้นฐาน ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น คณะนักวิจัย จะนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการ วิเคราะห์ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น และ ค้นหาคำแนะนำ “หน่วยงานแนวหน้า” เพื่อเป็นองค์กรต้นแบบใน ด้านการบริหารรายได้ของประเทศไทยต่อไป

ข้อมูลที่ท่านกรอก จะนำไปเพื่อใช้ประโยชน์ใน งานวิจัยเท่านั้น โดยข้อมูลจะจัดเก็บเป็นความลับ และขอขอบคุณท่านมาในโอกาสนี้

คำชี้แจง

แบบสอบถามประกอบด้วย 3 ส่วน รวมทั้งหมด 6 ข้อ กรุณาทำเครื่องหมาย ✓ ใน ในข้อที่ ตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด

หน่วยงานผู้ตอบแบบสอบถาม

ชื่อ อบจ./เทศบาลเมือง/เทศบาลนคร/เทศบาลตำบล

อำเภอ จังหวัด รหัสไปรษณีย์

โทร.



ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

1) ตำแหน่ง

2) เพศ

ชาย

หญิง

เพศทางเลือก

3) ระดับการศึกษาของท่าน

ประถมศึกษา

มัธยมศึกษา/ปวช.

ปวท./ปวส./อนุปริญญา

ปริญญาตรี

สูงกว่าปริญญาตรี

อื่น ๆ ระบุ.....

4) อาชีพของท่านนายนอกก่อนดำรงตำแหน่งปัจจุบัน

เกษตรกรรม

ค้าขาย/ธุรกิจส่วนตัว/รับเหมาก่อสร้าง

รับราชการ/พนักงานของรัฐ/ลูกจ้างของรัฐ

พนักงาน/รัฐวิสาหกิจ/บริษัทเอกชน

รับจ้างทั่วไป

อื่น ๆ ระบุ.....

5) ท่านดำรงตำแหน่ง นายกเทศมนตรี/อบจ. มาแล้ว ปี ต่อเนื่อง ไม่ต่อเนื่อง
และก่อนหน้านี้นี้ท่านเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา มาแล้ว ปี

ส่วนที่ 2 นโยบายการบริหารรายได้

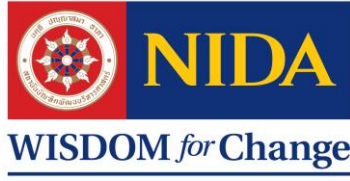
6) หน่วยงานของท่าน มีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้อย่างไร โปรดบรรยายละเอียด

.....
.....
.....
.....

7) ท่านมีนโยบายหรือแนวทางในการขยายฐานรายได้และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ได้อย่างไร โปรดบรรยายละเอียด

.....
.....
.....
.....

คณะนักวิจัยขอขอบคุณท่านมากในโอกาสนี้



**แบบประเมินการบริหารรายได้ (สำหรับเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ กองคลัง)
โครงการวิจัย เรื่อง : ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น**

Code

หน่วยงานตอบแบบสอบถาม

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

เทศบาลเมือง

เทศบาลนคร

เทศบาลตำบล

แบบสอบถามนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูล รายได้ รายจ่าย และข้อมูลพื้นฐาน ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น คณะนักวิจัย จะนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการ วัดประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น และ ค้นหา “หน่วยงานแนวหน้า” เพื่อเป็นองค์กรต้นแบบใน ด้านการบริหารรายได้ของประเทศไทยต่อไป

ข้อมูลที่ท่านกรอก จะนำไปเพื่อใช้ประโยชน์ใน งานวิจัยเท่านั้น โดยข้อมูลจะจัดเก็บเป็นความลับ และขอขอบคุณท่านมาในโอกาสนี้

คำชี้แจง

แบบสอบถามประกอบด้วย 3 ส่วน รวมทั้งหมด 18 ข้อ กรุณาทำเครื่องหมาย ✓ ใน ในข้อที่ ตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด

หน่วยงานผู้ตอบแบบสอบถาม

ชื่อ อบจ./เทศบาลเมือง/เทศบาลนคร/เทศบาลตำบล

อำเภอ จังหวัด รหัสไปรษณีย์

โทร.

ส่วนที่ 1 ข้อมูลการบริหารการจัดเก็บรายได้ อบจ./เทศบาลเมือง/เทศบาลนคร/เทศบาลตำบล

1) หน่วยงานของท่านมีการรณรงค์ ประชาสัมพันธ์ ในการเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม การพาณิชย์ อย่างไรบ้าง

(ตอบได้หลายข้อ)

- ออกวิทยุ เสียงตามสายชุมชน
- แจกแผ่นพับ
- วารสารเทศบาล
- ผู้บริหารเดินสายคุยกับชุมชน
- วารสารเทศบาล
- อื่นๆ.....

2) ก่อนเก็บภาษี/ค่าธรรมเนียม/การพาณิชย์/รายได้ อื่นๆ หน่วยงานของท่านมีการดำเนินการอย่างไรบ้าง (ตอบได้หลายข้อ)

- ประชาสัมพันธ์ให้ผู้เสียภาษีทราบถึง เหตุผล ความจำเป็น หน้าที่ และประโยชน์ที่จะได้รับ
- แจ้งภาระภาษี กำหนดวันชำระภาษील่วงหน้า
- แจ้งช่องทางที่เกี่ยวกับบริการรับชำระ เพื่ออำนวยความสะดวก
- อื่นๆ.....

3) ในรอบ 1 ปีที่ผ่านมา มีผู้อุทธรณ์ภาษีหรือไม่

- มี จำนวน ราย
- ไม่มี

4) ท่านประสบปัญหาอุปสรรคอย่างไรบ้างในการ จัดเก็บรายได้ (ตอบได้หลายข้อ)

- เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอ ทำงาน ได้ไม่ทั่วถึง
- แผนที่ภาษีไม่มีความทันสมัย
- ประชาชนรู้สึกว่าการะภาษีมากเกินไป
- ข้อมูลทะเบียนผู้เสียภาษีไม่ทันสมัย

การจัดเก็บรายได้ระหว่างเทศบาลและ อบจ.ทับซ้อนกัน

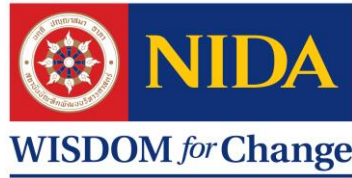
พรบ. กฎหมาย ประกาศกระทรวง จำกัด ขอบเขตการจัดเก็บรายได้ของ อบท. โดยเฉพาะ (ระบุชื่อ)

- ประชาชนเห็นว่าปีที่ผ่านมาเศรษฐกิจตกต่ำ
- นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญ เพราะมีรายได้จากรัฐบาลกลาง มาอุดหนุน
- ขาดงบประมาณสนับสนุน
- อื่นๆ.....

5) หากให้คะแนน 1 – 10 เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ท่านคิดว่าหน่วยงาน ของท่าน ควรได้คะแนนเท่ากับ

คะแนนที่ได้

- ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩



.....

**ส่วนที่ 2 ข้อมูลสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การเมือง และโครงสร้างประชากรของ อบจ./เทศบาล
เมือง/เทศบาลนคร/เทศบาลตำบล**

9) แรงงานแฝงในพื้นที่ของท่านมีมากน้อยเพียงใด

- มีสัดส่วนมากกว่าประชากรของพื้นที่
- มีสัดส่วนเท่ากับประชากรของพื้นที่
- มีสัดส่วนน้อยกว่าประชากรของพื้นที่
- เป็นสัดส่วนที่น้อยมาก
- ไม่มีแรงงานแฝงเลย

10) แรงงานแฝงเข้ามาอยู่ในพื้นที่ เนื่องจาก้วย

(ตอบได้หลายข้อ)

- พื้นที่เป็นเขตนิคมอุตสาหกรรม
- พื้นที่มีโรงงานอุตสาหกรรม
- พื้นที่เป็นเมืองท่องเที่ยว
- พื้นที่มีสถานศึกษาหลายแห่ง
- อื่นๆ ระบุ

11) เศรษฐกิจหลักในพื้นที่คืออะไร

- ภาคเกษตรกรรม
- ภาคอุตสาหกรรม
- ภาคบริการ
- อื่น ๆ ระบุ.....

12) การเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา มีกลุ่มการเมืองลง
แข่งขันกันประมาณ กลุ่มการเมือง

13) ทีมบริหารเทศบาล/อบจ. ปัจจุบันเป็นกลุ่ม
การเมืองเดียวกันกับสภาฯ หรือไม่

- เป็น ไม่เป็น

14) ในเขต เทศบาล/อบจ. ของท่านมีลักษณะการ
แข่งขันทางการเมืองแบบใด (ตอบได้หลายข้อ)

- แข่งขันกันอย่างรุนแรง
- ไม่มีการแข่งขันกัน
- มีความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มการเมืองรุ่น
เก่ากับรุ่นใหม่
- กลุ่มการเมืองในท้องถิ่นเป็นฐานเสียงของ
นักการเมืองระดับประเทศ
- นักการเมืองรุ่นใหม่มีความสัมพันธ์ทาง
เครือญาติกับนักการเมืองรุ่นเก่า



ส่วนที่ 3 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

15) เพศ

ชาย หญิง

เพศทางเลือก

16) ระดับการศึกษา

ประถมศึกษา

มัธยมศึกษา/ปวช.

ปวท./ปวส./อนุปริญญา

ปริญญาตรี

สูงกว่าปริญญาตรี

อื่น ๆ ระบุ.....

17) ตำแหน่งของท่านในปัจจุบัน

ผู้อำนวยการ/รองผู้อำนวยการ

หัวหน้า/รองหัวหน้า

เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ

อื่นๆ ระบุ

18) ระยะเวลาการปฏิบัติงานใน เทศบาล

ต่ำกว่า 5 ปี

ตั้งแต่ 5 – 10 ปี

10 ปีขึ้นไป

คณะนักวิจัยขอขอบคุณท่านมากในโอกาสนี้

แบบบันทึกข้อมูลเชิงปริมาณ ของเทศบาลฯ (สำหรับเจ้าหน้าที่งานสถิติและวิชาการ)

โครงการวิจัย เรื่อง : ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น

Code

หน่วยงานตอบแบบสอบถาม

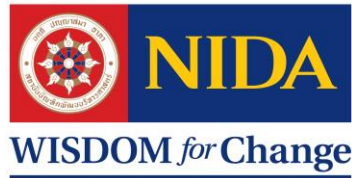
- เทศบาลเมือง
- เทศบาลนคร
- เทศบาลตำบล

แบบสอบถามนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลรายได้ รายจ่าย และข้อมูลพื้นฐาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะนักวิจัย จะนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการวัดประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น และค้นหา “หน่วยงานแนวหน้า” เพื่อเป็นองค์กรต้นแบบในด้านการบริหารรายได้ของประเทศไทยต่อไป

ข้อมูลที่ท่านกรอก จะนำไปเพื่อใช้ประโยชน์ในงานวิจัยเท่านั้น โดยข้อมูลจะจัดเก็บเป็นความลับ และขอขอบคุณท่านมาในโอกาสนี้

ชื่อ เทศบาลนคร/เทศบาลเมือง/เทศบาลตำบลอำเภอ

จังหวัด รหัสไปรษณีย์ โทร. หน่วยงานผู้ตอบแบบสอบถาม



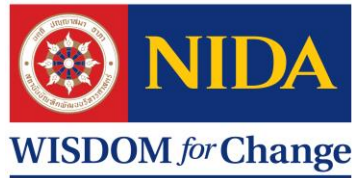
คำชี้แจง

กรุณากรอกข้อมูลในช่องตาราง โดยแบบสอบถามประกอบด้วย 3 ส่วน ทั้งนี้หากท่านไม่ทราบข้อมูลหรือไม่มีข้อมูลให้เติมเครื่องหมาย ✕ ลงในช่องว่าง □
จึงขอความร่วมมือตอบคำถาม ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลงบประมาณรายได้ และรายจ่ายของเทศบาล

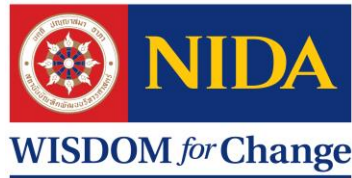
ข้อมูล / ปี	2553	2554	2555	2556	2557	2558
1. ข้อมูลรายได้ของเทศบาล						
1.1 รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน (บาท)						
จำนวนผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ราย)						
1.2 รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ (บาท)						
จำนวนผู้เสียภาษีบำรุงท้องที่ (ราย)						
1.3 รายได้จากภาษีป้าย (บาท)						
จำนวนผู้เสียภาษีป้าย (ราย)						
1.4 รายได้จากอากรฆ่าสัตว์ (บาท)						

1.5 รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต (บาท)						
ข้อมูล / ปี	2553	2554	2555	2556	2557	2558
1. ข้อมูลรายได้ของเทศบาล (ต่อ) (หน่วย:บาท)						
1.6 รายได้จากทรัพย์สิน (ค่าเช่า ดอกเบี้ย อื่นๆ)						
1.7 รายได้จากเทศพาณิชย์						
1.7 รายได้เบ็ดเตล็ด						
1.8 รายได้จากค่ากำจัดเก็บขยะ						
1.9 รายได้ อื่นๆ						
1.10 ภาษีจัดสรรจากส่วนกลาง (VAT, ภาษีสรรพสามิตฯ)						
1.11 รายได้จัดสรรจากค่าภาคหลวง (แร่, ปิโตรเลียม, ก๊าซ, รังนกอีแร่น)						
1.12 เงินอุดหนุนทั่วไป						
1.13 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ						
ข้อมูล / ปี	2553	2554	2555	2556	2557	2558



2. ข้อมูลงบประมาณรายจ่าย (หน่วย: บาท)						
งบประมาณแยกตามประเภท						
2.1 งบบุคลากร (เงินเดือน)						
2.2 งบค่าตอบแทน						
2.3 งบค่าใช้สอย						
2.4 งบวัสดุ						
2.5 งบสาธารณูปโภค						
2.6 งบครุภัณฑ์						
2.7 งบค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง						
2.8 งบกลาง						
2.9 งบอุดหนุน						
2.10 งบรายจ่ายอื่นๆ						

ข้อมูล / ปี	2553	2554	2555	2556	2557	2558
2) ข้อมูลงบประมาณรายจ่าย (ต่อ) (หน่วย: บาท)						
งบประมาณแยกตามแผนงาน						
2.11 งบประมาณแผนงานบริหารทั่วไป ทั้งหมด
งบบุคลากร (เงินเดือน)
2.12 งบประมาณแผนงานรักษาความสงบภายใน ทั้งหมด
งบบุคลากร (เงินเดือน)
2.13 งบประมาณแผนงานการศึกษา ทั้งหมด
งบบุคลากร (เงินเดือน)
2.14 งบประมาณแผนงานสาธารณสุข ทั้งหมด
งบบุคลากร (เงินเดือน)
2.15 งบประมาณแผนงานเคหะและชุมชน ทั้งหมด
งบบุคลากร (เงินเดือน)
2.16 งบประมาณแผนงานสังคมสงเคราะห์ / สร้างเสริมเข้มแข็งของชุมชนฯ ทั้งหมด
งบบุคลากร (เงินเดือน)
ข้อมูล / ปี	2553	2554	2555	2556	2557	2558



2. ข้อมูลงบประมาณรายจ่าย (ต่อ) (หน่วย: บาท)						
2.17 งบประมาณแผนงานอุตสาหกรรมและโยธา ทั้งหมด งบบุคลากร (เงินเดือน)	.....	.....	.....	.....	.....	.....

2.18 งบบริหารงานคลัง ทั้งหมด งบบุคลากร (เงินเดือน)	.....	.....	.....	.....	.....	.....

2.19 งบบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ จาก ทุกหน่วยงานในเทศบาล โดยประมาณ (เงินเดือน)	.....	.....	.....	.....	.....	.....

ข้อมูล / ปี	2553	2554	2555	2556	2557	2558
3. ข้อมูลบุคลากร (หน่วย: คน)						
3.1 จำนวนข้าราชการ/พนักงานราชการประจำ						
3.2 จำนวนลูกจ้างประจำ						
3.3 จำนวนลูกจ้างชั่วคราว						
3.4 จำนวนบุคลากรงานคลัง						
3.5 จำนวนบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ จากหน่วยงานอื่นๆ ในเทศบาล						

4) โครงการลงทุนของเทศบาลในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา

- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5

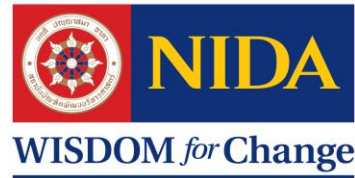
มูลค่าการลงทุนทุกโครงการรวม 5 ปี บาท

เป็นเงินกู้ยืมเท่ากับ บาท

ส่วนที่ 2 ข้อมูลทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของ เทศบาล

ข้อมูล / ปี	2553	2554	2555	2556	2557	2558
1. จำนวนประชากร/จำนวนครัวเรือน						
1.1 จำนวนประชากรตามทะเบียน (คน)						
1.2 จำนวนประชากรแฝงโดยประมาณ (คน)						
1.3 จำนวนครัวเรือน (หลังคา)						

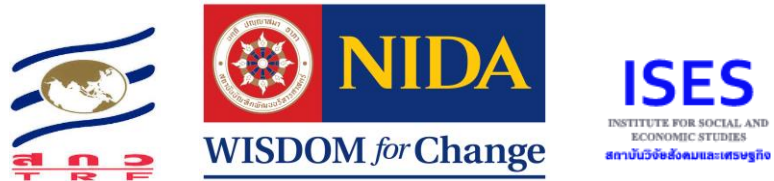
ข้อมูล / ปี	2553	2554	2555	2556	2557	2558
-------------	------	------	------	------	------	------



2. สภาพทางเศรษฐกิจ (หน่วย: แห่ง)						
2.1 จำนวนสถานีน้ำมัน/บริการก๊าซ LPG / NGV						
2.2 จำนวนตลาดสด						
2.3 จำนวนห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ อาทิ เซ็นทรัล บิ๊กซี						
2.4 จำนวนสถานธนาฑูบาล / โรงรับจำนำ ทั้งของรัฐและเอกชน						
2.5 จำนวนโรงงานอุตสาหกรรม						
2.6 จำนวนโรงฆ่าสัตว์ ทั้งของรัฐและเอกชน						
2.7 จำนวนโรงแรม/รีสอร์ท						
2.8 จำนวนร้านอาหาร/ภัตตาคาร						
2.9 จำนวนหอพัก/อพาร์ทเมนท์/แมนชั่น						
2.10 จำนวนคอนโดมิเนียม						
2.11 จำนวนใบอนุญาตประกอบกิจการประเภทต่างๆ ที่ต้องมีการควบคุม (ฉบับ)						

ข้อมูล / ปี	2553	2554	2555	2556	2557	2558
2.12 จำนวนร้านของเก่า						
2.13 จำนวนสถานประกอบกิจการอื่นๆ ในพื้นที่						
2.14 รวมจำนวนกิจการทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดรายได้ให้แก่ชุมชนทั้งหมด						
3. สภาพทางสังคม และโครงสร้างพื้นฐาน (หน่วย: แห่ง)						
3.1 จำนวนโรงเรียน เอกชน						
3.2 สถานีชุมทางหยุดพักรถโดยสาร						
3.3 จำนวนบ่อบำบัดน้ำเสีย						
3.4 จำนวนสถานที่จัดการขยะ						
5) จำนวนแหล่งท่องเที่ยวในเทศบาล						

4) ในรอบ 5 ปีที่ผ่านมาหน่วยงานของท่านมีการออกข้อบัญญัติ ระเบียบ หรือประกาศ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษี, ค่าธรรมเนียม หรือการจัดเก็บรายได้อื่นๆ หากมีโปรดระบุรายละเอียด



- 4.1)
- 4.2)
- 4.3).....
- 4.4).....

5) ในรอบ 1 ปีที่ผ่านมา มีผู้ขออุทธรณ์ภาษี/ค่าธรรมเนียม.....ราย โปรดระบุรายละเอียด

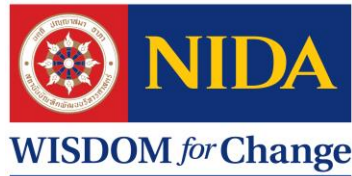
- 5.1)
- 5.2)
- 5.3).....
- 5.4).....

ส่วนที่ 3 ข้อมูลแหล่งท่องเที่ยว

แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของพื้นที่และ/หรือพื้นที่ใกล้เคียง โปรดระบุรายละเอียด

- 1)
- 2)
- 3).....
- 4).....

คณะนักวิจัยขอขอบคุณท่านมาในโอกาสนี้



แบบบันทึกข้อมูลเชิงปริมาณ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (สำหรับเจ้าหน้าที่งานสถิติและวิชาการ)

โครงการวิจัย เรื่อง : ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น

Code

หน่วยงานตอบแบบสอบถาม

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

แบบสอบถามนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลรายได้ รายจ่าย และข้อมูลพื้นฐาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะนักวิจัย จะนำข้อมูลดังกล่าว ไปใช้ในการวัดประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น และค้นหา “หน่วยงานแนวหน้า” เพื่อเป็นองค์กรต้นแบบในด้านการบริหารรายได้ของประเทศไทยต่อไป

ข้อมูลที่ท่านกรอก จะนำไปเพื่อใช้ประโยชน์ในงานวิจัยเท่านั้น โดยข้อมูลจะจัดเก็บเป็นความลับ และขอขอบคุณท่านมาใน โอกาสนี้

ชื่อ องค์การบริหารส่วนจังหวัด โทร.
 รหัสไปรษณีย์ หน่วยงานผู้ตอบแบบสอบถาม

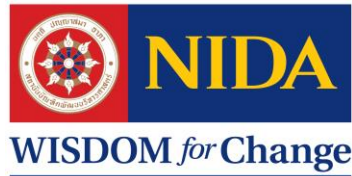


คำชี้แจง

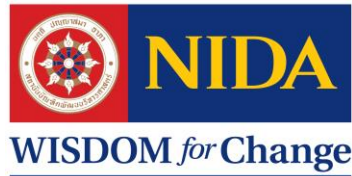
กรุณากรอกข้อมูลในช่องตาราง โดยแบบสอบถามประกอบด้วย 3 ส่วน ทั้งนี้หากท่านไม่ทราบข้อมูลหรือไม่มีข้อมูล ให้ทำเครื่องหมาย ✕ ลงในช่องว่าง □
จึงขอความร่วมมือตอบคำถาม ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลงบประมาณรายได้ และรายจ่ายของ อบจ.

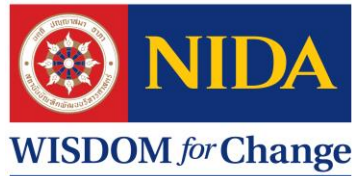
ข้อมูล / ปี	2553	2554	2555	2556	2557	2558
1. ข้อมูลรายได้ของ อบจ.						
1.1 รายได้จากภาษีการค่าน้ำมัน (บาท)						
จำนวนผู้เสียภาษีจากการค่าน้ำมัน (ราย)						
1.2 รายได้จากภาษีการค้ายาสูบ (บาท)						
จำนวนผู้เสียภาษีจากการค้ายาสูบ (ราย)						
1.3 รายได้จากค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักโรงแรม (บาท)						
จำนวนโรงแรมที่เสียค่าธรรมเนียมผู้เข้าพัก (ราย)						
1.4 ภาษีเพื่อการศึกษา (บาท)						



จำนวนผู้เสียภาษีเพื่อการศึกษา (ราย)						
ข้อมูล / ปี	2553	2554	2555	2556	2557	2558
1.5 รายได้จากสาธารณูปโภค (บาท)						
1.6 รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต (บาท)						
1.7 รายได้จากทรัพย์สิน (ค่าเช่า, ดอกเบี้ย, อื่นๆ) (บาท)						
1.8 รายได้จากการพาณิชย์ (บาท)						
1.9 รายได้จากค่ากำจัดเก็บขยะ (บาท)						
1.10 รายได้เบ็ดเตล็ด (บาท)						
1.11 รายได้ อื่นๆ (บาท)						
1.12 ภาษีจัดสรรจากส่วนกลาง (VAT, ภาษีสรรพสามิต) (บาท)						
1.13 รายได้จัดสรรจากค่าภาคหลวง (แร่, ปิโตรเลียม, ก๊าซ, รั้งนกอีแอน) (บาท)						
1.14 เงินอุดหนุนทั่วไป (บาท)						
1.15 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (บาท)						



ข้อมูล / ปี	2553	2554	2555	2556	2557	2558
2. ข้อมูลงบประมาณรายจ่าย (หน่วย: บาท)						
งบประมาณแยกตามประเภท						
2.1 งบบุคลากร (เงินเดือน)						
2.2 งบค่าตอบแทน						
2.3 งบค่าใช้สอย						
2.4 งบวัสดุ						
2.5 งบสาธารณูปโภค						
2.6 งบครุภัณฑ์						
2.7 งบค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง						
2.8 งบกลาง						
2.9 งบอุดหนุน						
2.10 งบรายจ่ายอื่นๆ						



ข้อมูล / ปี	2553	2554	2555	2556	2557	2558
งบประมาณแยกตามแผนงาน						
2.11 งบประมาณแผนงานบริหารทั่วไป ทั้งหมด งบบุคลากร (เงินเดือน)

2.12 งบประมาณแผนงานรักษาความสงบภายใน ทั้งหมด งบบุคลากร (เงินเดือน)

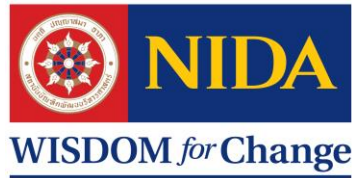
2.13 งบประมาณแผนงานการศึกษา ทั้งหมด งบบุคลากร (เงินเดือน)

2.14 งบประมาณแผนงานสาธารณสุข ทั้งหมด งบบุคลากร (เงินเดือน)

2.15 งบประมาณแผนงานเคหะและชุมชน ทั้งหมด งบบุคลากร (เงินเดือน)

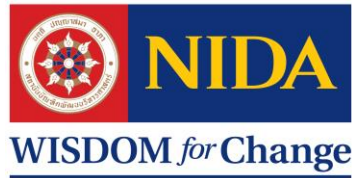
2.16 งบประมาณแผนงานสังคมสงเคราะห์ /สร้าง ความเข้มแข็งของชุมชน ฯ ทั้งหมด งบบุคลากร (เงินเดือน)

2.17 งบประมาณแผนงานอุตสาหกรรมและโยธา ทั้งหมด งบบุคลากร (เงินเดือน)



ข้อมูล / ปี	2553	2554	2555	2556	2557	2558
2.18 งบประมาณงานคลังทั้งหมด
งบบุคลากร (เงินเดือน)
2.19 งบบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ จาก ทุกหน่วยงานใน อบจ. โดยประมาณ (เงินเดือน)

ข้อมูล / ปี	2553	2554	2555	2556	2557	2558
3. ข้อมูลบุคลากร (หน่วย: คน)						
3.1 จำนวนข้าราชการ/พนักงานราชการประจำ						
3.2 จำนวนลูกจ้างประจำ						
3.3 จำนวนลูกจ้างชั่วคราว						
3.4 จำนวนบุคลากรงานคลัง						
3.5 จำนวนบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ จากหน่วยงานอื่นๆ ใน อบจ.						



4) โครงการลงทุนของ อบจ. ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา

- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5

มูลค่าการลงทุนทุกโครงการรวม 5 ปี บาท

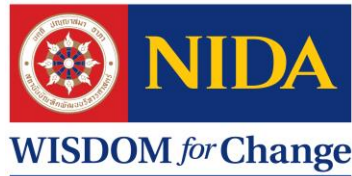
เป็นเงินกู้ยืมเท่ากับ บาท

ส่วนที่ 2 ข้อมูลทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของ อบจ.

ข้อมูล / ปี	2553	2554	2555	2556	2557	2558
1. จำนวนประชากร/จำนวนครัวเรือน						
1.1 จำนวนประชากรตามทะเบียน (คน)						
1.2 จำนวนประชากรแฝงโดยประมาณ(คน)						
1.3 จำนวนครัวเรือน (ครัวเรือน)						



ข้อมูล / ปี	2553	2554	2555	2556	2557	2558
2. สภาพทางเศรษฐกิจ (หน่วย: แห่ง)						
2.1 จำนวนสถานีน้ำมัน/บริการก๊าซ LPG / NGV						
2.2 จำนวนตลาดสด						
2.3 จำนวนห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ อาทิ เซ็นทรัล ปิกซี						
2.4 จำนวนสถานธนาฑูบาล / ไร่รับจำนำ ทั้งของรัฐ และเอกชน						
2.5 จำนวนโรงงานอุตสาหกรรม						
2.6 จำนวนโรงฆ่าสัตว์ ทั้งของรัฐและเอกชน						
2.7 จำนวนโรงแรม/รีสอร์ท						
2.8 จำนวนร้านอาหาร/ภัตตาคาร						
2.9 จำนวนหอพัก/อพาร์ทเมนท์/แมนชั่น						
2.10 จำนวนคอนโดมิเนียม						



2.11 จำนวนใบอนุญาตประกอบกิจการประเภทต่างๆ ที่ต้องมีการควบคุม (ฉบับ)						
ข้อมูล / ปี	2553	2554	2555	2556	2557	2558
2.12 จำนวนร้านของเก่า						
2.13 จำนวนสถานประกอบกิจการอื่นๆ ในพื้นที่						
2.14 รวมจำนวนกิจการทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิด รายได้ให้แก่ชุมชนทั้งหมด						

ข้อมูล / ปี	2553	2554	2555	2556	2557	2558
3. สภาพทางสังคม และโครงสร้างพื้นฐาน (หน่วย: แห่ง)						
3.1 จำนวนโรงเรียน เอกชน						
3.2 สถานีชุมทางหยุดพักรถโดยสาร						
3.3 จำนวนบ่อน้ำบาดน้ำเสีย						
3.4 จำนวนสถานที่จัดการขยะ						
5) จำนวนแหล่งท่องเที่ยวใน อบจ.						

4) ในรอบ 5 ปีที่ผ่านมาหน่วยงานของท่านมีการออกข้อบัญญัติ ระเบียบ หรือประกาศ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษี, ค่าธรรมเนียม หรือการจัดเก็บรายได้อื่นๆ โปรดระบุรายละเอียด



- 4.1)
- 4.2)
- 4.3).....
- 4.4).....

5) ในรอบ 1 ปีที่ผ่านมา มีผู้ขออุทธรณ์ภายใน/ค่าธรรมเนียม.....ราย โปรดระบุรายละเอียด

- 5.1)
- 5.2)
- 5.3).....
- 5.4).....

ส่วนที่ 3 ข้อมูลแหล่งท่องเที่ยว

แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของพื้นที่และ/หรือพื้นที่ใกล้เคียง โปรดระบุรายละเอียด

- 1)
- 2)
- 3).....
- 4).....

คณะนักวิจัยขอขอบคุณท่านมาในโอกาสนี้

3) การสำรวจข้อมูลภาคสนาม

การสำรวจข้อมูลภาคสนาม ได้ส่งหนังสือขอความอนุเคราะห์ไปยังหน่วยงาน อบจ. และ เทศบาล เป้าหมาย เพื่ออำนวยความสะดวกในการรวบรวมข้อมูล การสำรวจข้อมูลจะใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลโดยจัดแบ่งขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ดังนี้

3.1) ในเบื้องต้นหลังจากที่ทีมวิจัยได้มีการประชุมเพื่อพัฒนาแบบสอบถามแล้วได้นำแบบสอบถามที่ได้ไปทำการทดสอบ (Pilot-test) กับ อปท. เขตปริมณฑล เพื่อตรวจสอบแบบสอบถามในเรื่องของการใช้ภาษาเขียน และความเข้าใจที่เหมาะสมกับเนื้อหา แลวจึงนำมาปรับปรุงแก้ไขให้เป็นแบบสอบถามที่สมบูรณ์ก่อนนำไปใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

รูปภาพ ข-1 ทีมวิจัยลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อทำการทดสอบแบบสอบถาม (Pilot-test)



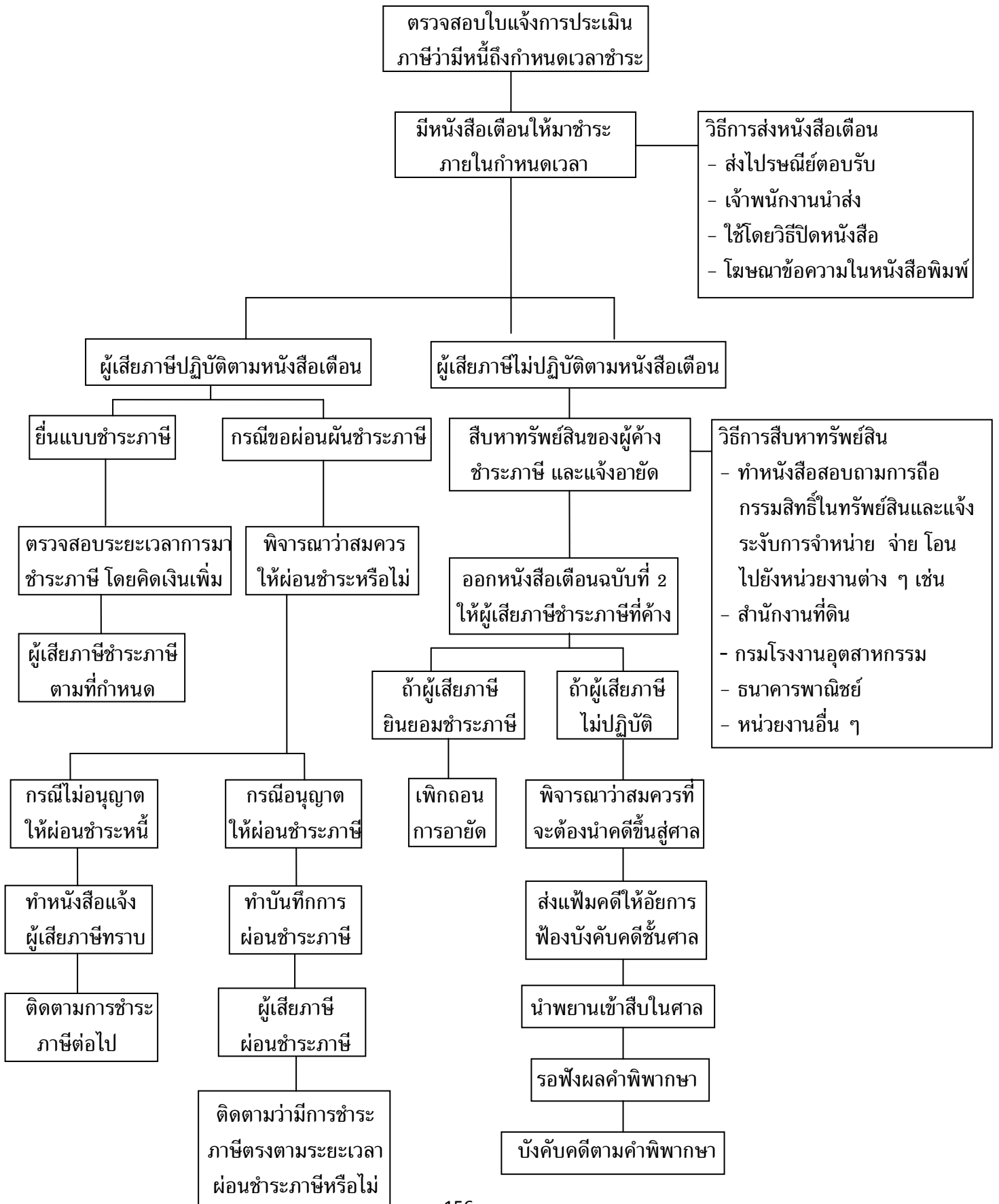
3.2) ขั้นตอนการปรับปรุงแบบสอบถาม เพื่อให้ข้อคำถามมีความชัดเจนและรัดกุมมากขึ้น ตรงกับสมมติฐานที่ต้องการสำรวจแล้ว ในขั้นตอนต่อมา เนื่องจากแบบสอบถามชุดที่ 3 ซึ่งเป็นการเติมตัวเลขเชิงปริมาณ เป็นแบบ

สำรวจข้อมูลย้อนหลัง 6 ปี จำเป็นที่ผู้กรอกแบบสอบถามต้องใช้เวลาในการสืบค้นข้อมูล ทีมวิจัยจึงได้ส่งแบบสอบถามล่วงหน้าไปยัง เทศบาล/ อบจ. ที่ได้สุ่มตัวอย่างไว้ทางไปรษณีย์

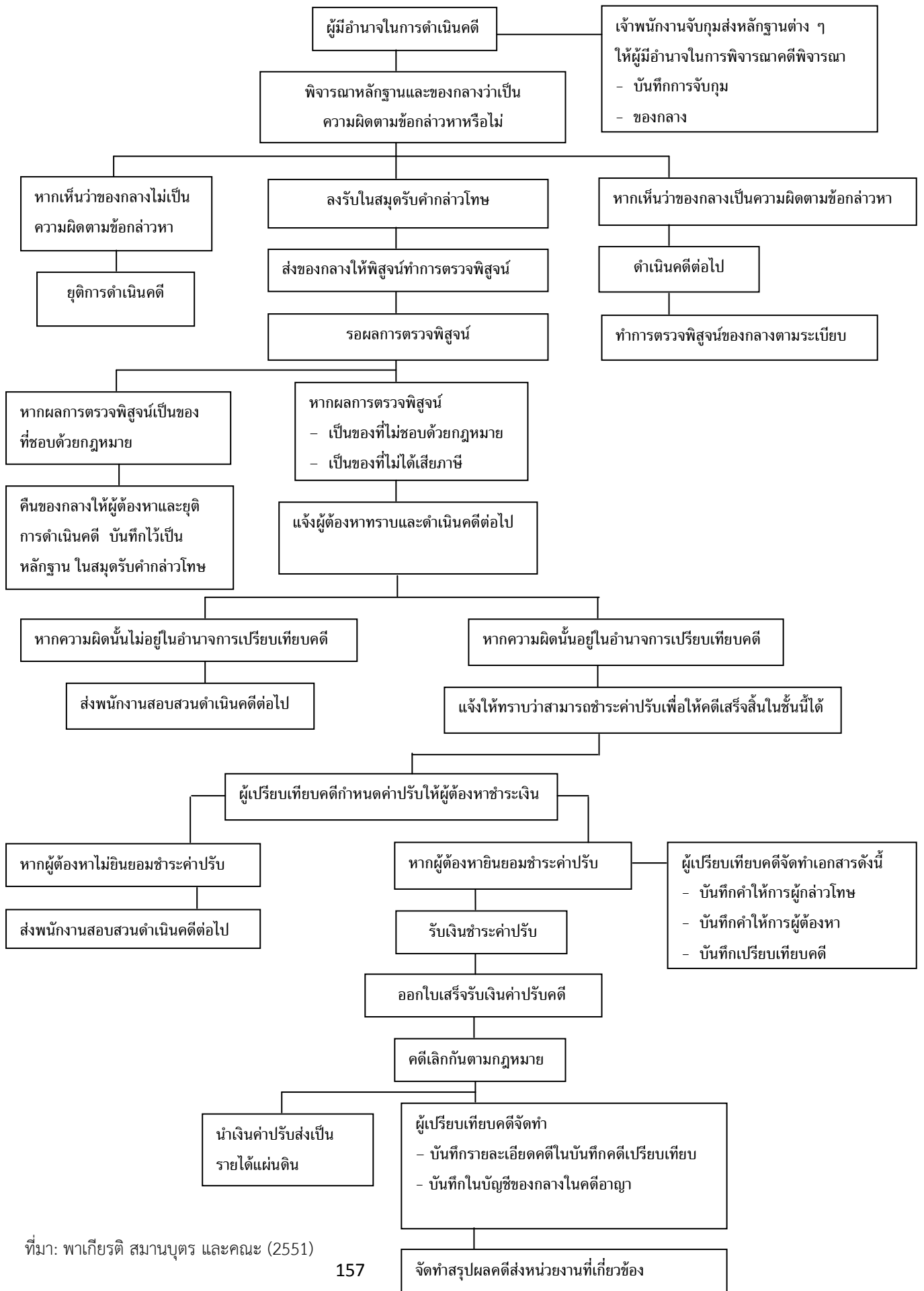
3.3) จัดแบ่งทีมนักวิจัย พร้อมทั้งจัดหาทีมเจ้าหน้าที่จัดเก็บข้อมูลในพื้นที่ โดยจะใช้ทีมอาจารย์มหาวิทยาลัยในท้องถิ่น อาทิ มหาวิทยาลัยราชภัฏ และมหาวิทยาลัยราชมนังคละ เป็นต้น พร้อมทั้งจัดอบรมเจ้าหน้าที่เก็บข้อมูลให้ทราบถึงข้อมูลเบื้องต้นของการศึกษา ชักซ้อมแบบสอบถามเพื่อให้เกิดความชำนาญในการสัมภาษณ์มากขึ้น

3.4) ลงพื้นที่เก็บข้อมูลจริง ในแต่ละภูมิภาคจะมีเจ้าหน้าที่เก็บข้อมูลติดต่อเพื่อขอเข้าสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง ส่วนทีมนักวิจัยส่วนกลาง จะดำเนินการลงพื้นที่จัดเก็บข้อมูลในเขตปริมณฑล และเพื่อให้รับทราบถึงบริบทและสภาพปัญหาของพื้นที่ ทีมวิจัยส่วนกลางจึงกำหนดลงพื้นที่สำรวจข้อมูลและสัมภาษณ์ในทุกภูมิภาค โดยแบ่งเป็นภูมิภาคละ 2 จังหวัด

รูปภาพ ข-2 การเร่งรัดบังคับชำระภาษีค้าง



รูปภาพ ข-3 แผนภูมิแสดงขั้นตอนการเปรียบเทียบคดี



ตาราง ข-2 แบบพิมพ์ที่ใช้ในการตรวจสอบภาษี

	ชื่อแบบ	แบบรายการ
1.	อบจ.01-1	คำขอจดทะเบียนสถานการค้า
2.	อบจ.01-2	ใบทะเบียนสถานการค้าน้ำมัน
3.	อบจ.01-3	คำขอย้ายสถานการค้า เลิก หรือโอนกิจการ
4.	อบจ.01-4	แบบรายการภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด
5.	อบจ.01-5	บัญชีประจำวัน แสดงการรับ – จ่ายน้ำมัน/ก๊าซ
6.	อบจ.01-6	งบเดือนแสดงการรับ – จ่ายน้ำมัน/ก๊าซ
7.	-	งบเดือนรายได้ค่าภาษีองค์การบริหารส่วนจังหวัด
8.	ตส.01-1	หนังสือนำตัวออกตรวจปฏิบัติการ
9.	ตส.01-2	สมุดสั่งการออกตรวจสอบภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด
10.	ตส.01-3	บันทึกการตรวจปฏิบัติการสำหรับการจัดเก็บภาษีน้ำมัน
11.	ตส. 01-4	บันทึกแสดงการปฏิบัติงานการตรวจสอบเกี่ยวกับการเสียภาษี
12.	ตส.01-5	ใบรับเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ
13.	อบจ.02-1	หนังสือเชิญเกี่ยวกับภาษีน้ำมัน
14.	ตส.01-6	บันทึกการวิเคราะห์แบบแสดงรายการภาษี
15.	ตส.01-7	ขออนุมัติออกหนังสือเรียก
16.	อบจ.02-2	หนังสือเรียกตามข้อบัญญัติ อบจ.
17.	ตส.01-8	หนังสือเตือนให้ปฏิบัติตามหนังสือเรียก
18.	อบจ. 02-5	หนังสือแจ้งการประเมิน
19.	ตส.01-9	แบบบันทึกคำให้การของผู้เสียภาษี
20.	ตส.01-9/1	ใบต่อแบบบันทึกคำให้การของ
21.	ตส.01-10	ใบรับมอบและส่งมอบบัญชีและเอกสาร
22.	ตส.01-11	แบบรายงานการตรวจสอบภาษี
23.	ตส.01-11/1	แบบรายละเอียดที่ 1
24.	ตส.01-11/2	แบบรายละเอียดที่ 2
25.	ตส. 01-12	บันทึกข้อตกลงยินยอมการชำระภาษี
26.	ตส.01-13	รายงานการพิจารณา ของดหรือลดเบี้ยปรับ เงินเพิ่ม
27.	อบจ.02-3	หนังสือเตือนให้มารับบัญชีและเอกสารคืน
28.	-	หนังสือมอบอำนาจ
29.	ตส.01-14	การพิจารณาสั่งประเมินภาษีน้ำมัน
30.	อบจ. 02-4	หนังสือแจ้งผลการตรวจสอบภาษี

ภาคผนวก ค.

ภาคผนวก ค.

ผลจากการสำรวจข้อมูลเชิงคุณภาพ

การสัมภาษณ์ข้อมูล จากผู้บริการและผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องด้านการจัดเก็บรายได้ จากกลุ่มตัวอย่างที่เลือกมา 150 ตัวอย่าง ผลการศึกษาคือ ผู้วิจัยสามารถนัดสัมภาษณ์ผู้นำท้องถิ่นทั้งหมดได้ 128 แห่งเป็นองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด 25 แห่ง เทศบาลเมือง 9 แห่ง เทศบาลนคร 26 แห่ง และเทศบาลตำบล 68 แห่ง จำแนกเป็นภูมิภาค ประกอบด้วยภาคเหนือและอีสาน ภูมิภาคละเท่าๆกันที่ 30 แห่ง ภาคกลาง 32 แห่งและภาคใต้ 36 แห่ง ทั้งนี้ร้อยละ 80.47 ของผู้ตอบแบบสอบถามเป็นนายก/รองนายกเทศมนตรี ร้อยละ 15.63 เป็นปลัด/ผอ.สำนักงานเป็นผู้ตอบแบบสอบถาม และร้อยละ 3.91 เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้านของระดับการศึกษาพบว่าการศึกษาระดับปริญญาตรีและสูงกว่าถึงร้อยละ 85

เมื่อสอบถามข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนายกพบว่าก่อนหน้าที่จะมาเป็นนายกเทศมนตรีหรือนายก อบจ.ร้อยละ 55 ประกอบอาชีพค้าขาย ธุรกิจส่วนตัวหรือรับเหมาก่อสร้าง กว่าร้อยละ 35 ประกอบอาชีพพนักงานเอกชน/พนักงานรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ที่ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไปประมาณร้อยละ 4 เท่านั้น นายกฯ 3 ใน 5 คน ดำรงตำแหน่งนี้มาแล้วมากกว่า 1 ครั้ง และ 2 ใน 5 รายเคยเป็นสมาชิกสภาเทศบาลมาแล้วก่อนหน้า

ในมิติของประเภทการปกครองท้องถิ่น พบว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกว่าร้อยละ 80 มีระดับการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรี ส่วนนายกบางเมือง นครและตำบล ส่วนใหญ่จะมีระดับการศึกษาระดับปริญญาตรีกับสูงกว่าในสัดส่วนเท่าๆกัน ด้านการประกอบอาชีพพบว่า 2 ใน 5 คนประกอบอาชีพค้าขาย/ธุรกิจส่วนตัวหรือรับเหมาก่อสร้าง ส่วนนายกเทศมนตรี 3 ใน 5 คนประกอบอาชีพค้าขาย/ธุรกิจส่วนตัว หรือรับเหมาก่อสร้าง และด้านของระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การสำรวจพบว่าสัดส่วนระหว่างนายกที่ดำรงตำแหน่งสมัยแรก สมัยที่สองและมากกว่า 2 สมัยมีจำนวนไม่ต่างกัน แต่สำหรับนายกบางเมือง นคร และตำบลมีความแตกต่างกันกล่าวคือนายกเทศบาลเมืองจำนวน 2 คนเป็นนายกครั้งแรก 1 คน และเป็นนายกมากกว่า 1 สมัย 1 คน นายกเทศบาลนคร 2 ใน 4 เป็นนายกครั้งแรก และนายกเทศบาลตำบลก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับเทศบาลนคร

ในมิติภูมิภาคพบว่านายกจากภาคเหนือ อีสานและใต้ 3 ใน 5 คนจะมีการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรีแต่ภาคกลางนายกที่มีการศึกษาปริญญาตรีและสูงกว่ามีสัดส่วนที่เท่ากันคือประมาณ 2 ใน 5 คน ทั้งนี้ 3 ใน 6 คนของนายกที่มาจากที่ 4 ภูมิภาคมีการประกอบค้าขาย ธุรกิจส่วนตัว ส่วนประเด็นระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง

นายกที่มาจากภาคเหนือและอีสาน 4 ใน 5 รายเป็นการดำรงตำแหน่งสมัยที่ 1 และมากกว่า 2 สมัยในจำนวนที่เท่าๆกัน แต่ภาคกลาง 3 ใน 5 ดำรงตำแหน่งมาแล้วมากกว่า 2 สมัย ขณะที่ภาคใต้ 3 ใน 5 เป็นการดำรงตำแหน่งครั้งแรก

ลักษณะกายภาพของท้องถิ่นพื้นที่เป้าหมาย

ข้อมูลลักษณะกายภาพของพื้นที่เป้าหมาย จากการสำรวจพบว่า เป็นพื้นที่เกษตรกรรมกว่าร้อยละ 45.32 เป็นพื้นที่บริการร้อยละ 20.86 และอุตสาหกรรมร้อยละ 12.23 ซึ่งทำให้มีแรงงานแฝงตัวอยู่ในภาคเกษตรกรรมมากกว่าพื้นที่ที่เป็นเขตโรงงานอุตสาหกรรมและเมืองท่องเที่ยว ทั้งสามกิจกรรมเป็นกิจกรรมที่มีแรงงานแฝงตัวอยู่มากเป็นสามลำดับแรก อย่างไรก็ตาม พื้นที่เป้าหมาย อธิบายว่า แม้จะมีแรงงานแฝงอยู่ในพื้นที่ แต่ก็เป็นส่วนที่น้อยกว่าประชากรของพื้นที่อยู่มาก

เมื่อจำแนกตามรูปแบบการปกครอง พบว่า

1) อบจ.จำนวน 15 แห่งเป็น อบจ.ที่ประชาชนส่วนใหญ่ทำเกษตรกรรม มีอบจ. 6 แห่งที่มีนิคมอุตสาหกรรมตั้งอยู่ เมื่อเปรียบเทียบแรงงานแฝงกับจำนวนประชากรของพื้นที่ ก็พบว่ามีแรงงานแฝงในสัดส่วนที่น้อยมาก ซึ่งกิจกรรมที่มีแรงงานแฝงมากคือ โรงงานอุตสาหกรรมและท่องเที่ยว

2) เทศบาลเมือง เทศบาลเมืองส่วนใหญ่เป็นเขตอุตสาหกรรมและบริการ ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดระเบียบการจัดตั้งเทศบาลเมือง อย่างไรก็ตาม มีเทศบาลเมือง 5 แห่งที่ระบุว่า มีสัดส่วนของแรงงานแฝงน้อยกว่าประชากร และ 2 แห่งที่มีแรงงานแฝงเท่ากับประชากรในพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะอยู่ในภาคอุตสาหกรรมและบริการเช่นเดียวกันกับ อบจ.

3) เทศบาลนคร เทศบาลนครพินกว่าร้อยละ 75 เป็นพื้นที่เกษตรกรรม และบริการ มีแรงงานแฝงกระจายอยู่ทั่วไป แม้จะมี 8 แห่งที่ระบุว่า มีแรงงานแฝงอยู่น้อยกว่าประชากรของพื้นที่ก็ตาม แต่มี 7 เทศบาลนครที่ระบุว่าแรงงานแฝงอยู่ในพื้นที่เท่ากับและมากกว่าประชากรของพื้นที่ ซึ่งแรงงานแฝงส่วนใหญ่ในอยู่ในโรงงานอุตสาหกรรมและแหล่งท่องเที่ยว

4) เทศบาลตำบล เทศบาลตำบลกว่าครึ่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรม มีประมาณ 2 ใน 10 แห่งเท่านั้นที่เป็นพื้นที่บริการ จึงทำให้เทศบาลตำบลอาจจะมิใช่เป้าหมายของการมาทำงาน สัดส่วนแรงงานแฝงจึงมีน้อยมาก แต่

หากถ้าจะมีแรงงานแฝงอยู่ก็จะอยู่ตามโรงงานอุตสาหกรรม พื้นที่ที่มีสถานศึกษาหลายๆ แห่งในบริเวณเดียวกัน และพื้นที่ท่องเที่ยว

การเมืองของท้องถิ่นพื้นที่เป้าหมาย

ประเด็นการเมืองในท้องถิ่น เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการเก็บรายได้ของท้องถิ่น เช่นเดียวกัน โดยพบว่า ส่วนใหญ่แล้วจะมีการแข่งขันกันของกลุ่มการเมืองในท้องถิ่นประมาณ 2 กลุ่ม แต่เทศบาลเมืองส่วนใหญ่มีการลงแข่งขันกันเพียง 1 กลุ่มการเมืองเท่านั้น อนึ่ง ในบาง อบจ. มีกลุ่มการเมือง 6 กลุ่มลงแข่งขันเลือกตั้ง ส่วนเทศบาลเมือง เทศบาลนครและเทศบาลตำบลจะมีกลุ่มการเมืองอย่างมาก 4 กลุ่ม ทั้งนี้ 2 ใน 3 ท้องถิ่น ที่ทีมบริหารท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นทีมเดียวกันกับทีมสภา

ประเด็นความขัดแย้งทางการเมืองในพื้นที่ พบว่า ท้องถิ่น 20 แห่ง ที่มีปัญหาการแข่งขันของกลุ่มการเมืองอย่างรุนแรง กล่าวคือ อบจ. เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และเทศบาลตำบล ประมาณ 10 แห่ง จะมีปัญหาการแข่งขันทางการเมืองที่รุนแรงประมาณ 2 1 2 และ 2 แห่ง ตามลำดับ ประมาณ 1 ใน 4 มีปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มการเมืองรุ่นเก่ากับรุ่นใหม่ แยกออกเป็น อบจ. ประมาณ 2 แห่ง เทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลนคร 3 แห่ง และเทศบาลตำบล 1 แห่ง ขณะที่ ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองรุ่นเก่ากับรุ่นใหม่ที่เป็นเครือญาติกัน ก็พบว่า เกิดขึ้นในท้องถิ่นประมาณ 1 ใน 10 แห่ง โดยทุกท้องถิ่น 10 แห่งจะพบ อบจ. 5 แห่ง เทศบาลเมือง และเทศบาลนครท้องถิ่นละ 1 แห่ง และเทศบาลตำบล 2 แห่ง ที่นักการเมืองรุ่นเก่ากับรุ่นใหม่ที่เป็นเครือญาติกัน นอกจากนี้ยังพบว่า ท้องถิ่นร้อยละ 13.33 ที่กลุ่มการเมืองเป็นฐานเสียงของนักการเมืองระดับประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มการเมืองของ อบจ. และเทศบาลตำบล ที่ประมาณ 2 ใน 5 เป็นฐานเสียงของนักการเมืองระดับประเทศ

ผลการดำเนินการเก็บรายได้

ข้อมูลส่วนต่อมา คือ การดำเนินการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล หรือ อบจ. ซึ่งมีประเด็นสำคัญคือ การบริหารจัดการเก็บภาษีรายได้ โดยเจ้าหน้าที่ที่ตอบคำถามทั้งหมด 131 ราย ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง (ร้อยละ 75.6) ที่ตอบคำถาม ร้อยละ 87 มีการศึกษาระดับปริญญาตรีและสูงกว่า เมื่อจำแนกตามเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนครและ อบจ. จะพบว่า อบจ.และเทศบาลนคร เจ้าหน้าที่ที่ตอบคำถาม จะมีสัดส่วนเป็นผู้หญิงมากกว่า

ร้อยละ 80 ขณะที่เทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองสัดส่วนนี้้น้อยกว่า คือประมาณร้อยละ 70 ขณะที่การศึกษาของเจ้าหน้าที่ในแต่ละเทศบาลหรือ อบจ. ที่ตอบคำถามมีสัดส่วนที่ไม่แตกต่างกัน คือประมาณร้อยละ 85 มีการศึกษา ระดับปริญญาตรีและสูงกว่า

ด้านตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่ตอบคำถาม พบว่า ผู้ตอบมีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการหรือรองผู้อำนวยการ ร้อยละ 26.6 หัวหน้าหรือรองหัวหน้า ร้อยละ 32.3 และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการร้อยละ 30.6 ทั้งนี้ อบจ. และเทศบาลนคร หัวหน้าหรือรองหัวหน้า จะเป็นผู้ตอบคำถามเป็นส่วนใหญ่ เทศบาลเมืองจะเป็นผู้อำนวยการหรือรองผู้อำนวยการเป็นผู้ตอบคำถามมากกว่าตำแหน่งอื่น ส่วนเทศบาลตำบลผู้ตอบคำถามส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ แม้ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในการตอบคำถาม แต่ส่วนใหญ่ก็มีประสบการณ์ในการทำงานตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป ถึงร้อยละ 89 ซึ่งมีลักษณะเช่นนี้ก็ปรากฏในผู้ตอบแบบสอบถามในส่วนของ อบจ. เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

ประเด็นของการบริหารการจัดเก็บรายได้ คณะนักวิจัยได้สอบถามการดำเนินการ การจัดเก็บรายได้ตามกระบวนการตั้งแต่เริ่มต้น การแก้ไขปัญหา และผลสำเร็จของการดำเนินการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) การดำเนินการก่อนการจัดเก็บรายได้ อบจ. เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และเทศบาลตำบล ก่อนการจัดเก็บรายได้มีการแจ้งให้ผู้เสียภาษีทราบถึงภาระภาษีล่วงหน้าร้อยละ 90.7 ประชาสัมพันธ์ให้ผู้เสียภาษีทราบถึงเหตุผล ความจำเป็น หน้าที่ และประโยชน์ที่จะได้รับ ร้อยละ 86.15 และช่องทางในการชำระภาษีเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกร้อยละ 69.23 ทั้งนี้ อบจ. นิยมใช้วิธีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้เสียภาษีทราบถึงเหตุผล ความจำเป็น และประโยชน์ที่จะได้รับในการเสียภาษีและแจ้งช่องทางในการชำระภาษี ส่วนเทศบาลเมืองนิยมใช้วิธีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้เสียภาษีทราบถึงเหตุผล ประโยชน์ที่จะได้รับ และช่องทางในการบริการรับชำระภาษี เทศบาลนครนิยมใช้ การแจ้งภาระภาษีและกำหนดวันรับชำระภาษिल่วงหน้า และเทศบาลตำบล นิยมใช้วิธีการแจ้งภาระภาษีและกำหนดวันรับภาระภาษिल่วงหน้า และการประชาสัมพันธ์ให้ผู้เสียภาษีทราบถึงเหตุผลความจำเป็นและประโยชน์ที่จะได้รับจากการเสียภาษี

2) ปัญหาอุปสรรคจากการจัดเก็บรายได้ การรวบรวมข้อมูล 130 เทศบาล พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บรายได้ของ อบจ. และเทศบาล 5 ลำดับแรก ได้แก่ (1) ความรู้สึกของประชาชนที่คิดว่าภาษีเป็นภาระหนัก ขณะที่เศรษฐกิจก็อยู่ในภาวะซบเซา (2) เจ้าหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอ ทำงานไม่ทั่วถึง (3) แผนภาษีไม่มีความทันสมัย (4) ข้อมูลทะเบียนผู้เสียภาษีไม่ทันสมัย และ (5) การจัดเก็บรายได้มีความซ้ำซ้อนกันระหว่างเทศบาลและ อบจ. ทั้งนี้เทศบาลนครเห็นว่า ปัญหาหลักในการจัดเก็บรายได้เกิดจากการมีจำนวน

เจ้าหน้าที่ที่ไม่เพียงพอ ส่วน อบจ. เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล เห็นว่าปัญหาหลักเกิดจากผู้เสียภาษีเห็นว่าภาระภาษีเป็นภาระหนัก โดยใน 1 ปีที่ผ่านมา 130 หน่วยงานบริหารท้องถิ่น มีอุทธรณ์ภาษีเพียง 10 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 7.69 เท่านั้น

จากการดำเนินการจัดเก็บรายได้ที่ผ่านมาของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นตัวอย่างมี 126 หน่วยงานที่ประเมินผลสำเร็จในการจัดเก็บรายได้ ซึ่งพบว่า ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการจัดเก็บภาษีที่ผ่านมาประสบความสำเร็จและมีรายได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยระดับดี ร้อยละ 65.07 ระดับดีมากร้อยละ 23.02 และปานกลางร้อยละ 11.11 โดยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และเทศบาลตำบล มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกัน คือ ความสำเร็จในการจัดเก็บรายได้อยู่ในระดับดี มีประเด็นที่คณบดีนักวิจัยตั้งคำถามคือ หน่วยงานที่ประเมินตนเองในระดับดีมาก และดี มีการดำเนินการอย่างไร ซึ่งการวิจัยพบว่า

1) การดำเนินการของหน่วยงานที่ประเมินผลความสำเร็จในการจัดเก็บรายได้ในระดับดีมาก

หน่วยงานที่ประเมินผลสำเร็จในการจัดเก็บรายได้ในระดับดีมากมีทั้งหมด 29 แห่ง ประกอบด้วย อบจ. 7 แห่ง เทศบาลนคร 5 แห่ง และเทศบาลตำบล 17 แห่ง โดยมีการดำเนินการดังนี้

(1) วิธีการประชาสัมพันธ์

อบจ. = ประชาสัมพันธ์ให้ผู้เสียภาษีทราบถึง เหตุผล ความจำเป็น หน้าที่ และประโยชน์ที่จะได้รับ และแจ้งช่องทางที่เกี่ยวกับการรับชำระ เพื่ออำนวยความสะดวก

เทศบาลนคร = แจ้งภาระภาษี กำหนดวันรับชำระภาษีล่วงหน้า

เทศบาลตำบล = ประชาสัมพันธ์ให้ผู้เสียภาษีทราบถึง เหตุผล ความจำเป็น หน้าที่ และประโยชน์ที่จะได้รับและแจ้งภาระภาษี กำหนดวันรับชำระภาษีล่วงหน้า

(2) เครื่องมือในการประชาสัมพันธ์

อบจ. = แจกแผ่นพับ

เทศบาลนคร = ออกวิทยุ เสียงตามสายชุมชน และแจกแผ่นพับ

เทศบาลตำบล = แจกแผ่นพับ

(3) ปัญหาและอุปสรรค

อบจ. และเทศบาลนคร = ประชาชนรู้สึกว่าการะภาษีมากเกินไป

เทศบาลตำบล = ประชาชนเห็นว่าปีที่ผ่านมาเศรษฐกิจตกต่ำ

(4) แนวทางการเพิ่มรายได้ที่ผ่านมา

อบจ. = มีมาตรการการจูงใจให้ผู้เสียภาษีเต็มใจจ่าย และส่งเจ้าหน้าที่เข้ารับการอบรม
สัมมนาเกี่ยวกับระเบียบการเงิน การคลัง บัญชี และภาษี ที่จัดโดยการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประจำ

เทศบาลนคร = ส่งเจ้าหน้าที่เข้ารับการอบรม สัมมนาเกี่ยวกับระเบียบการเงิน การคลัง
บัญชี และภาษี ที่จัดโดยการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประจำ

เทศบาลตำบล = จัดกิจกรรมสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและประชาสัมพันธ์ให้
ประชาชนเข้าใจเรื่องภาษี

(5) ช่องทางช่วยขยายรายได้ให้เทศบาลหรือ อบจ.

อบจ. = รายได้จากทรัพย์สิน (ค่าเช่า ดอกเบี้ย อื่นๆ)

เทศบาลนคร = ภาษีเพื่อการศึกษา, ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย, ค่าธรรมเนียม
ค่าปรับ และใบอนุญาต และรายได้จากทรัพย์สิน (ค่าเช่า ดอกเบี้ย อื่นๆ)

เทศบาลตำบล = ภาษีโรงเรือนและที่ดิน, ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต และ
รายได้จากทรัพย์สิน (ค่าเช่า ดอกเบี้ย อื่นๆ)

2) การดำเนินการของหน่วยงานที่ประเมินผลความสำเร็จในการจัดเก็บรายได้ในระดับดี

หน่วยงานที่ประเมินผลสำเร็จในการจัดเก็บรายได้ในระดับดีมีทั้งหมด 80 แห่ง ประกอบด้วย อบจ. 11
แห่ง เทศบาลเมือง 10 แห่ง เทศบาลนคร 20 แห่ง และเทศบาลตำบล 39 แห่ง โดยมีการดำเนินการดังนี้

(1) วิธีการประชาสัมพันธ์

อบจ. = ประชาสัมพันธ์ให้ผู้เสียภาษีทราบถึง เหตุผล ความจำเป็น หน้าที่ และประโยชน์
ที่จะได้รับ และแจ้งช่องทางที่เกี่ยวกับการรับชำระ เพื่ออำนวยความสะดวก

เทศบาลเมือง = ประชาสัมพันธ์ให้ผู้เสียภาษีทราบถึง เหตุผล ความจำเป็น หน้าที่ และ
ประโยชน์ที่จะได้รับ และแจ้งช่องทางที่เกี่ยวกับการรับชำระ เพื่ออำนวยความสะดวก และแจ้งภาระภาษี กำหนด
วันรับชำระภาษิล่วงหน้า

เทศบาลนคร และเทศบาลตำบล = แจ้งภาระภาษี กำหนดวันรับชำระภาษิล่วงหน้า

(2) เครื่องมือในการประชาสัมพันธ์

อบจ. และเทศบาลตำบล = แจกแผ่นพับ

เทศบาลเมือง = ออกวิทยุ เสียงตามสายชุมชน และแจกแผ่นพับ

เทศบาลนคร = ออกวิทยุ เสียงตามสายชุมชน

(3) ปัญหาและอุปสรรค

อบจ. = ประชาชนรู้สึกว่าการภาษีมากเกิน

เทศบาลเมือง = ประชาชนเห็นว่าปีที่ผ่านมาเศรษฐกิจตกต่ำ

เทศบาลนคร = เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอ ทำงานไม่ทั่วถึง

เทศบาลตำบล = แผนที่ภาษีไม่มีความทันสมัย

(4) แนวทางการเพิ่มรายได้ที่ผ่านมา

อบจ. = ใช้มาตรการจูงใจให้ผู้เสียภาษีเต็มใจจ่าย

เทศบาลเมือง = ปรับปรุงทะเบียนผู้เสียภาษีสมาเสมอ

เทศบาลนคร = ใช้มาตรการจูงใจให้ผู้เสียภาษีเต็มใจจ่าย

เทศบาลตำบล = ปรับปรุงทะเบียนผู้เสียภาษีสมาเสมอ

(5) ช่องทางช่วยขยายรายได้ให้เทศบาลหรือ อบจ.

อบจ. = ภาษีการค้ายาสูบ

เทศบาลเมือง = ภาษีบำรุงท้องที่

เทศบาลนคร และเทศบาลตำบล = ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

3) การดำเนินการของหน่วยงานที่ประเมินผลความสำเร็จในการจัดเก็บรายได้ในระดับต่ำถึงต่ำที่สุด

หน่วยงานที่ประเมินผลสำเร็จในการจัดเก็บรายได้ในระดับต่ำมีเพียง 1 อบจ. เท่านั้นที่ประเมินว่าผลสำเร็จในการจัดเก็บรายได้อยู่ในระดับต่ำ โดย อบจ. มีการดำเนินการดังนี้

(1) วิธีการประชาสัมพันธ์

แจ้งช่องทางเกี่ยวกับการชำระภาษีเพื่ออำนวยความสะดวก

(2) เครื่องมือในการประชาสัมพันธ์

แจกแผ่นพับ

(3) ปัญหาและอุปสรรค

เจ้าหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอ ทำงานไม่ทั่วถึง, การจัดเก็บรายได้ระหว่างเทศบาลและ อบจ. ทับซ้อนกัน และ ประชาชนรู้สึกว่าการภาษีมากเกินไป

(4) แนวทางการเพิ่มรายได้ที่ผ่านมา

มีมาตรการจูงใจให้ผู้เสียภาษีเต็มใจจ่าย, ส่งเจ้าหน้าที่เข้ารับการอบรม สัมมนาเกี่ยวกับระเบียบการเงิน การคลัง บัญชี และภาษี ที่จัดโดยการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประจำ และจัดทำคู่มืออย่างเป็นระบบ

(5) ช่องทางช่วยขยายรายได้ให้เทศบาลหรือ อบจ.

ไม่มี

จากข้อมูลดังที่กล่าวมา พบว่า ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่ประเมินว่า ผลการจัดเก็บรายได้มีผลสำเร็จในระดับดีมาก ดี ต่ำและต่ำสุด มีวิธีการในการจัดเก็บรายได้ไม่ต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ อนึ่งเมื่อนักวิจัยวิเคราะห์สหสัมพันธ์ถึงปัจจัยที่ทรงอิทธิพลหรือทรงพลังต่อความสำเร็จ จึงพบว่า ความต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่ง ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายก การที่ผู้บริหารเดินสายคุยกับชุมชน การบริหารการเงินสะสมเพื่อให้มีดอกเบียเพิ่ม และการประชาสัมพันธ์ให้ผู้เสียภาษีทราบถึงเหตุผลความจำเป็น หน้าที่ และประโยชน์ที่จะได้รับ ซึ่งจะเป็นหนทางที่จะเสริมพลังให้ท้องถิ่นสามารถเก็บรายได้เพิ่มขึ้นหรือเป็นไปตามเป้าหมาย ขณะที่ปัจจัยด้านลบที่ทำให้การจัดเก็บรายได้ลดลงหรือไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ได้แก่ การที่นักการเมืองรุ่นใหม่มีสายสัมพันธ์ทางเครือญาติกับนักการเมืองรุ่นเก่า ความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองรุ่นใหม่และรุ่นเก่า การเป็นเมืองท่องเที่ยว ภาษีการค้า น้ำมัน พรบ. ประกาศกฎหมายกระทรวง ที่จำกัดการจัดเก็บรายได้แก่ อบต. การเป็นเขตเกษตรกรรม ภาษีการค้ายาสูบ และกลุ่มการเมืองในท้องถิ่นเป็นฐานเสียงของนักการเมืองระดับประเทศ

ตาราง ค-1 การบริหารการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น จำแนกตามระดับคะแนนประเมินผลสำเร็จในการเก็บรายได้ตามเป้าหมาย

	ระดับดีเยี่ยม				ระดับดี				ระดับต่ำกว่า	
	อบจ.	เทศบาลนคร	เทศบาลตำบล	รวม	อบจ.	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร	เทศบาลตำบล	รวม	อบจ.
เครื่องมือในการประชาสัมพันธ์										
ออกวิทยุเสียงตามสายชุมชน	4	5	13	22	4	10	20	35	69	1
แจกแผ่นพับ	7	5	17	29	12	10	17	38	77	1
วารสารเทศบาล	2	2	8	12	6	8	11	19	44	1
ผู้บริหารเดินสายคุยกับชุมชน	3	2	7	12	2	5	4	16	27	1
จูลสารเทศบาล	1	2	6	9	2	6	3	5	16	1
การประชาสัมพันธ์การเก็บรายได้										
ประชาสัมพันธ์ให้ผู้เสียภาษีทราบถึงเหตุผล ความจำเป็น หน้าที่ และประโยชน์ที่จะได้รับ	6	4	15	25	12	10	15	36	73	1
แจ้งภาระภาษีกำหนดวันชำระภาษีล่วงหน้า	5	5	15	25	11	10	20	39	80	1
แจ้งช่องทางที่เกี่ยวกับบริการรับชำระเพื่ออำนวยความสะดวก	6	4	11	21	10	8	16	20	54	1
ปัญหาและอุปสรรคในการเก็บรายได้										
รอบ 1 ปีที่ผ่านมา มีผู้อุทธรณ์ภาษีหรือไม่	0	0	1	1	0	3	5	0	8	1

	ระดับตีเยี่ยม				ระดับตี				ระดับต่ำกว่า	
	อบจ.	เทศบาลนคร	เทศบาลตำบล	รวม	อบจ.	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร	เทศบาลตำบล	รวม	อบจ.
เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอทำงานได้ไม่ทั่วถึง	2	3	8	13	9	6	17	20	52	1
แผนที่ภาษีไม่มีความทันสมัย	0	1	5	6	2	0	9	24	35	1
ประชาชนรู้สึกว่าการประเมินภาษีมากเกินไป	6	4	7	17	11	8	11	22	52	1
ข้อมูลทะเบียนผู้เสียภาษีไม่ทันสมัย	0	1	3	4	1	2	9	17	29	1
การจัดเก็บรายได้ระหว่างเทศบาลและอบจ. ทับซ้อนกัน	2	3	2	7	4	1	5	5	15	1
พรบ. กฎหมายประกาศกระทรวง จำกัดขอบเขตการจัดเก็บรายได้ของ อบท.	1	0	0	1	0	2	3	5	10	1
ประชาชนเห็นว่าปีที่ผ่านมามีเศรษฐกิจตกต่ำ	4	2	9	15	5	9	13	23	50	1
นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญเพราะมีรายได้จากรัฐบาลกลาง มาอุดหนุน	1	1	1	3	1	0	2	4	7	1
ขาดงบประมาณสนับสนุน	0	0	2	2	1	1	5	1	8	1
วิธีการปฏิบัติของท้องถิ่นเพื่อให้เก็บรายได้เพิ่มขึ้น										
ปรับปรุงทะเบียนผู้เสียภาษีสม่ำเสมอ	3	3	13	19	2	9	15	32	58	1
มีมาตรการจูงใจให้ผู้เสียภาษีเต็มใจจ่าย	5	1	12	18	11	8	16	28	63	1
ปรับปรุงโครงสร้างรายได้เพื่อให้มีแหล่งรายได้ใหม่ๆ	2	3	9	14	4	6	9	22	41	1
บริหารเงินสะสมเพื่อให้มีดอกเบี้ยเพิ่ม	3	2	5	10	1	3	4	8	16	1
ออกข้อบัญญัติที่ทำให้สามารถเก็บรายได้เพิ่ม	3	1	9	13	6	4	10	17	37	1
ใช้ความรู้จากการอบรมโปรแกรมแผนที่ภาษีและทะเบียน	0	4	9	13	0	5	13	21	39	1

	ระดับตีเยี่ยม				ระดับตี				ระดับต่ำกว่า	
	อบจ.	เทศบาลนคร	เทศบาลตำบล	รวม	อบจ.	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร	เทศบาลตำบล	รวม	อบจ.
ทรัพย์สิน (LTAX300)										
จัดทะเบียนทรัพย์สินหนังสือของเทศบาลอย่างเป็นระบบ	0	2	8	10	0	2	6	11	19	1
จัดกิจกรรมสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจเรื่องภาษี	4	4	14	22	7	7	13	27	54	1
ส่งเจ้าหน้าที่เข้ารับการอบรมสัมมนาเกี่ยวกับระเบียบ การเงิน การคลัง บัญชี และภาษีที่จัดโดยกรมส่งเสริมการ ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประจำ	5	5	12	22	6	6	11	23	46	1
จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ	2	4	8	14	4	5	8	20	37	1
เสนอเรื่องให้มีการลงโทษผู้ที่หลีกเลี่ยงภาษี	4	2	7	13	4	5	7	21	37	1
จัดทำทะเบียนประชากรแฝง	0	1	4	5	1	0	3	3	7	1
ช่องทางในที่จะเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญแก่ท้องถิ่น										
ภาษีการค้าน้ำมัน	3	1	4	8	10	3	3	12	28	1
ภาษีการค้ายาสูบ	3	0	4	7	11	4	5	5	25	1
ค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักโรงแรม	2	1	4	7	10	1	3	11	25	1
ภาษีเพื่อการศึกษา	0	2	4	6	1	2	1	7	11	1
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	0	2	14	16	2	4	14	31	51	1
ภาษีป้าย	0	2	12	14	2	4	13	29	48	1
ภาษีบำรุงท้องที่	0	1	11	12	2	5	11	27	45	1

	ระดับตีเยี่ยม				ระดับตี				ระดับต่ำกว่า ปานกลาง	
	อบจ.	เทศบาล นคร	เทศบาล ตำบล	รวม	อบจ.	เทศบาล เมือง	เทศบาล นคร	เทศบาล ตำบล	รวม	อบจ.
อาคารฆ่าสัตว์	2	0	9	11	2	4	6	13	25	1
ค่าธรรมเนียมค่าปรับ และใบอนุญาต	3	2	14	19	9	4	13	28	54	1
รายได้จากทรัพย์สิน (ค่าเช่า ดอกเบี้ย อื่นๆ)	4	2	14	20	9	4	9	15	37	1
รายได้จากสาธารณสุขโรคและการพาณิชย์	0	1	9	10	5	4	9	13	31	1
รายได้เบ็ดเตล็ด	1	1	10	12	5	2	10	15	32	1

ตาราง ค-2 สหสัมพันธ์ระหว่างระดับคะแนนประเมินผลสำเร็จในการเก็บรายได้ตามเป้าหมาย และปัจจัยต่างๆ

	Adv	PP	AsM	OTax	TTax	LTou	AgA	NC	PG	PN	PR	tim.r e	Con.r e	Sus.L
Adv	0.18													
PP	0.13	(0.00)												
AsM	0.31	0.20	0.14											
OTax	(0.10)	0.04	0.04	0.01										
TTax	(0.09)	0.04	0.08	(0.02)	0.72									
LTo u	0.01	(0.14)	0.18	(0.06)	0.18	0.19								
AgA	(0.07)	(0.11)	(0.03)	0.06	0.05	(0.03)	0.17							
NC	0.00	0.07	(0.02)	0.17	(0.07)	(0.14)	(0.07)	(0.04)						
PG	(0.04)	(0.12)	0.02	(0.08)	0.08	(0.07)	0.12	0.16	(0.32)					
PN	(0.03)	(0.01)	(0.08)	(0.11)	(0.01)	0.08	0.13	0.14	(0.29)	0.04				
PR	0.03	0.09	0.07	0.04	0.17	0.25	0.20	0.02	(0.22)	0.03	0.37			
tim.r e	0.12	0.02	(0.03)	0.13	(0.05)	(0.02)	0.05	(0.16)	0.35	(0.19)	(0.13)	(0.04)		
Con. re	0.14	0.04	(0.07)	0.15	(0.05)	(0.04)	0.05	(0.03)	0.06	(0.08)	(0.01)	0.02	0.42	
Sus. L	0.22	0.16	(0.18)	0.21	(0.20)	(0.18)	(0.21)	(0.18)	0.22	(0.22)	(0.18)	(0.25)	0.21	0.24

หมายเหตุ Adv คือประชาสัมพันธ์ให้ผู้เสียภาษีทราบถึง เหตุผล ความจำเป็น หน้าที่ และประโยชน์ที่จะได้รับ

PP คือ ประชาชนรู้สึกว่าการภาษีมากเกินไป

AsM คือ บริหารเงินสะสมเพื่อให้มีดอกเบี่ยเพิ่ม

- OTax คือ ภาษีการค้าน้ำมัน
- TTax คือ ภาษีการค้ายาสูบ
- LTou คือ แรงงานแฝงในพื้นที่เป็นเมืองท่องเที่ยว
- AgA คือ ภาคเกษตรกรรม
- NC คือ ไม่มีการแข่งขันกันทางการเมือง
- PG คือ มีความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มการเมืองรุ่นเก่ากับรุ่นใหม่
- PN คือ กลุ่มการเมืองในท้องถิ่นเป็นฐานเสียงของนักการเมืองระดับประเทศ
- PR คือ นักการเมืองรุ่นใหม่มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับนักการเมืองรุ่นเก่า
- tim.re คือ ระยะเวลาในดำรงตำแหน่งนายก
- Con.re คือ ความต่อเนื่องในการเล่นการเมืองและเป็นสมาชิกสภา
- Sus.L คือ ระดับคะแนนประเมินผลสำเร็จในการเก็บรายได้ตามเป้าหมาย