

บทความที่ :

Article :

21



การศึกษาปัญหาการคลังท้องถิ่นด้านรายได้ กรณีศึกษา
เปรียบเทียบเทศบาลนครปากเกร็ด และเทศบาลตำบลเสาธงหิน

The Study of Local Fiscal Problems in Income:
A Comparative Case Study of Pak Kred Municipality
And Sao Thong Hin Subdistrict Municipality

กานต์วี วิชัยปะ*

Kanrawee Wichaipa*

*คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

[Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University]; E-mail:

w.kanrawee@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ 1) เพื่อศึกษาเชิงการสังเคราะห์ห่อภีมานวรรณกรรมทางด้านปัญหาในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) เพื่อศึกษาการจัดเก็บรายได้และสภาพปัญหาในการจัดเก็บรายได้และการบริหารงานคลัง ของสำนักงานเทศบาลนครปากเกร็ด และสำนักงานเทศบาลตำบลเสาธงหิน และ 3) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะการจัดเก็บรายได้ของสำนักงานเทศบาลนครปากเกร็ด และสำนักงานเทศบาลตำบลเสาธงหิน การศึกษาวิจัยนี้ใช้การดำเนินการวิจัยแบบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการสังเคราะห์ห่อภีมานผนวกกับการศึกษาเฉพาะกรณี (Case study) เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ได้แก่ 1) คอมพิวเตอร์เพื่อค้นหาวรรณกรรมจากฐานข้อมูลในการดำเนินการสังเคราะห์ห่อภีมาน และ 2) แบบคำถามการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบเป็นทางการกึ่งโครงสร้าง เก็บข้อมูลภาคสนามจากสำนักงานเทศบาลนครปากเกร็ดและสำนักงานเทศบาลตำบลเสาธงหิน โดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 แห่ง จำนวนแต่ละ 1 คน ใช้วิธีการสุ่มผู้ให้ข้อมูลแบบเจาะจง และเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview ผลการศึกษาวิจัย พบว่า ปัญหาการคลังท้องถิ่นด้านรายได้มีด้วยกัน ทั้งหมด 4 ประเด็นคือ 1) ปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละดับ 2) ปัญหาด้านประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) ปัญหาด้านโครงสร้างการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 4) ปัญหาการกำหนดนโยบายทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังพบว่า พื้นที่วิจัยทั้ง 2 แห่ง ประสบเหมือนกันคือ ปัญหาที่เกิดขึ้นมักจะเป็นปัญหาด้านความไม่แน่นอนของกฎหมายและกฎระเบียบที่เกิดขึ้นจากรัฐบาลส่วนกลางที่สั่งการลงมาและการขาดความเป็นอิสระในการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำสำคัญ: การคลังท้องถิ่น; การจัดเก็บเงินรายได้; ปัญหาการคลังท้องถิ่น

Abstract

This research has 3 objectives, which are 1) to study the of literature meta synthesis in the problems of revenue collection of local administrative organizations 2) To study the revenue collection and the condition of revenue collection And the treasury management Of Pak Kret Municipality Office And Sao Thong Hin Subdistrict Municipality Office, and 3) to make recommendations for revenue collection of the Pak Kret Municipality Office. And Sao Thong Hin Subdistrict Municipality Office This research study uses research conducted in a qualitative research method. By meta-synthesis combined with case study, the tools used in the research are Including 1) a computer to search for literature from a database for meta-synthesis operations, and 2) semi-structural formal interview questions. Collected field data from Pak Kret Municipality Office and Sao Thong Hin Subdistrict Municipality Office By interviewing the officials responsible for finance of the 2 local administrative organizations, each with a random sampling method and collecting in-depth interviews. The result of the research shows that there are 4 issues of local fiscal problems, which are 1) the problem of income inequality of the local administrative organizations at different levels 2) the efficiency of tax collection of the administrative organization 3) problems of the fiscal structure of the local administrative organization and 4) the problem of the determination of the fiscal policy of the local government organization. In addition, the study also found that both research areas experienced the same as Problems often arise as to the uncertainty of laws and regulations arising from the central government commanding down and the lack of independence in the expenditure of local government organizations.

Keywords: Local Finance; Income Collection; Local Finance Problem

บทนำ

การบริหารงานด้านงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันได้มีการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยใช้เครื่องมือด้านงบประมาณในการนำแผนงานโครงการต่างๆ ไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างชัดเจน ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ราชกิจจานุเบกษา, 2542) ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรงบประมาณ การถ่ายโอนภารกิจ และบุคลากร โดยเป็นหน่วยงานหลักที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในการให้บริการสาธารณะมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน การกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการบริหารงบประมาณที่ได้รับจากภาครัฐส่วนกลาง อีกทั้งมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้และบริหารรายได้ของตนเองเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ที่ผ่านมา การจัดทำงานงบประมาณเป็นองค์ประกอบที่สำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินงานหรือกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญในการบริหารจัดการการดำเนินกิจกรรมขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ โดยแหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ เป็นต้น 2) รายได้ของท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บหรือจัดสรรให้ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น 3) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ท้องถิ่น และ 4) เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ตามกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ (ปิยะลักษณ์ พุทธรังษี, 2557)

แม้ว่าจะได้มีการกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว แต่ศักยภาพทางการเงินการคลังในการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นของประชาชนในพื้นที่ได้นั้น เป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อการจัดบริการสาธารณะให้สำเร็จลุล่วงและมีคุณภาพ โดยที่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจที่จะใช้จ่ายเพื่อการปฏิบัติการกิจหน้าที่ โดยใช้งบประมาณจากแหล่งรายได้ของตนเองได้อย่างเต็มที่ และมีต้องพึงพิงงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลมากนัก (วุฒิสภา ต้นไชยและคณะ, 2558) จากรายงานการวิจัยของนักวิจัยไทยหรือเวทีสัมมนาขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจจำนวนมากส่วนใหญ่รับทราบว่าการกระจายอำนาจการกิจหน้าที่ คน และเงิน ซึ่งปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือ เงินหรือการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal decentralization) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นระบวย่อยที่มีความสำคัญต่อการบริหารการพัฒนาประเทศ ทั้งยังเป็นการส่งเสริมการเมืองภาคพลเมืองให้ตระหนักและสำนึกต่อการปกครองตนเอง โดยที่การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ทำให้ท้องถิ่นสามารถมีรายได้เป็นของตนเอง มีความเป็นอิสระ อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจและการบริหารการคลังท้องถิ่นได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารการคลังท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง (อัชกรณ วังศ์ปรีดี, 2555) ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษา “การศึกษาปัญหาการคลังท้องถิ่นด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรี ศึกษาเปรียบเทียบสำนักงานเทศบาลนครปากเกร็ด และสำนักงานเทศบาลตำบลเสาธงหิน” โดยเป็นความพยายามที่จะศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรี สำนักงานเทศบาลนครปากเกร็ด และสำนักงานเทศบาลตำบลเสาธงหิน ทั้งด้านการดำเนินงาน ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการเก็บรายได้ ก่อนนำมากำหนดเป็นข้อเสนอแนะในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเชิงการสังเคราะห์ภูมิานวรรณกรรมทางด้านปัญหาในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาการจัดเก็บรายได้และสภาพปัญหาในการจัดเก็บรายได้และการบริหารงานคลัง ของสำนักงานเทศบาลนครปากเกร็ด และสำนักงานเทศบาลตำบลเสาธงหิน

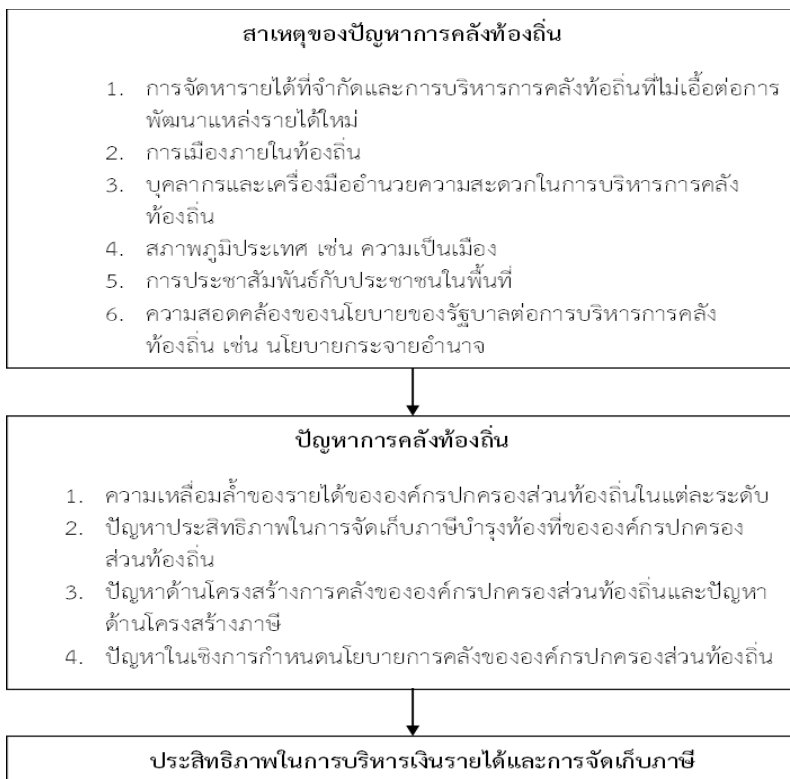
3. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะการจัดเก็บรายได้ของสำนักงานเทศบาลนครปากเกร็ด และสำนักงานเทศบาลตำบลเสาธงหิน

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะเป็นการศึกษาปัญหาการคลังท้องถิ่นด้านรายได้ โดยคณะผู้วิจัย ศึกษาปัญหาการคลังท้องถิ่นด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรี ศึกษาเปรียบเทียบสำนักงานเทศบาลนครปากเกร็ด และสำนักงานเทศบาลตำบลเสาธงหิน โดยทำการศึกษาสภาพและปัญหาในการบริหารงานคลังและงบประมาณ และการจัดเก็บรายได้ของสำนักงานเทศบาลนครปากเกร็ด และสำนักงานเทศบาลตำบลเสาธงหิน ก่อนจัดทำข้อเสนอแนะในการจัดเก็บรายได้ของสำนักงานเทศบาลนครปากเกร็ด และสำนักงานเทศบาลตำบลเสาธงหิน โดยมีระยะเวลาการศึกษาตั้งแต่เดือนพฤษภาคม – สิงหาคม 2562

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้หลังจากผู้ศึกษาได้สังเคราะห์ภูมิงานงานวิจัยที่สืบค้นจากฐานข้อมูลแล้วนั้นสามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาการคลังท้องถิ่นด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ดังนี้



ภาพที่ 1 : กรอบแนวคิดการศึกษาเรื่อง การศึกษาปัญหาการคลังท้องถิ่นด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรี

วิธีการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ดำเนินการวิจัยโดยในการวิจัยนี้เป็นการวิจัยแบบเชิงคุณภาพ มีรายละเอียดในระเบียบวิธีวิจัยดังต่อไปนี้

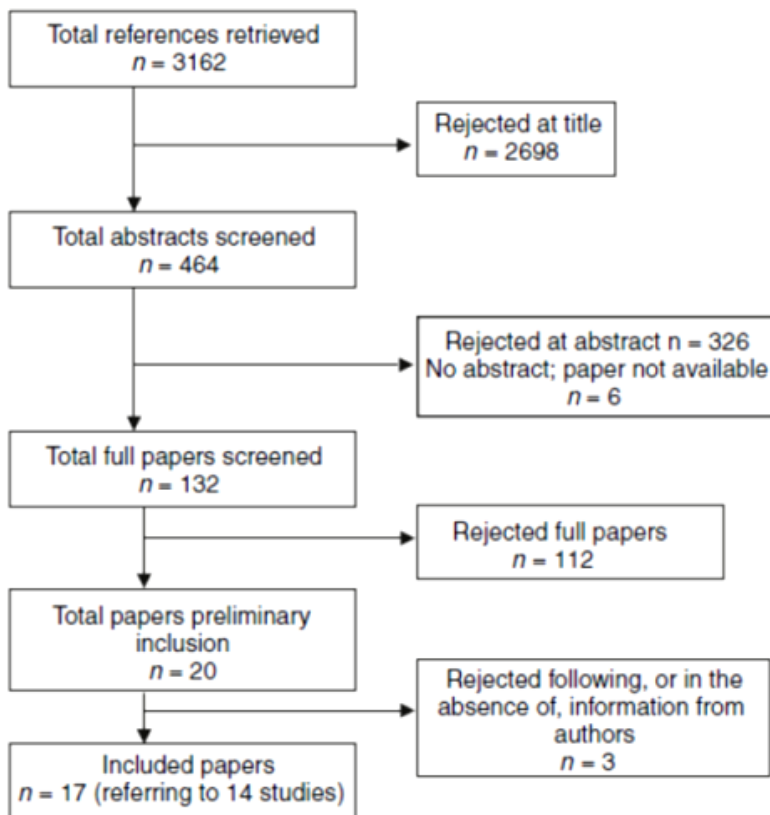
1. การศึกษาเชิงคุณภาพ

ผู้วิจัยใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ด้านข้อมูล โดยแบ่งกลุ่มแหล่งการเก็บข้อมูลออกเป็น 3 กลุ่ม ซึ่งประกอบด้วย

1) การศึกษาวรรณกรรมและทำการสังเคราะห์ห่อภิมาน โดยสืบค้นวรรณกรรมจากฐานข้อมูลของสถาบันประปเกล้า Thailis และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ใช้คำค้นซึ่งประกอบด้วยคำว่า “การคลัง” และ “ท้องถิ่น” ระบุงเลือกประเภท “วิทยานิพนธ์” และ “บทความวิจัย” มีวรรณกรรมที่เข้าตามหลักเกณฑ์ที่ตั้งไว้

โดยการสังเคราะห์ห่อภิมานนั้น เป็นเทคนิคการวิเคราะห์เชิงการตีความ ซึ่งใช้ข้อค้นพบจากงานวิจัยหลายๆ เรื่อง ที่ศึกษาปัญหาวิจัยเดียวกัน และทำการศึกษาวิจัยที่เสร็จสิ้นแล้ว มาหาข้อสรุปอย่างมีระบบ เพื่อหาข้อสรุปเชิงบูรณาการ นำมาสร้างเป็นกรอบความเข้าใจใหม่ เพื่อที่จะนำไปสู่ความเข้าใจในปรากฏการณ์เฉพาะที่กลุ่มลึกมากยิ่งขึ้น

2) เก็บข้อมูลภาคสนามจากสำนักงานเทศบาลนครปากเกร็ด โดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานด้านการคลังของสำนักงานเทศบาลนครปากเกร็ด จำนวน 1 คน ใช้วิธีการสัมภาษณ์ให้ข้อมูลแบบเจาะจง และเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)



ภาพที่ 2: ตัวอย่างสมมติเพื่อแสดงให้เห็นถึงวิธีการสังเคราะห์ข้อมูลในการคัดเลือกรวบรวมงานที่เกี่ยวข้อง (ที่มา: Jones, 2004)

3) เก็บข้อมูลภาคสนามจากสำนักงานเทศบาลตำบลเสาชิงหิน โดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานด้านการคลังของสำนักงานเทศบาลตำบลเสาชิงหิน จำนวน 1 คน ใช้วิธีการสุ่มผู้ให้ข้อมูลแบบเจาะจง และเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

2. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

คณะผู้วิจัยจะดำเนินการสังเคราะห์ห่อภิมานงานวิจัยที่สืบค้นจากฐานข้อมูลแล้ว นำมาสรุปเป็นกรอบแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาภาคคลังท้องถิ่นด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลำดับถัดมาคณะผู้วิจัยจะศึกษาเปรียบเทียบปัญหาภาคคลังท้องถิ่นด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสุ่มเลือกพื้นที่วิจัยแบบเจาะจง 2 พื้นที่ อันประกอบด้วย 1) สำนักงานเทศบาลนครปากเกร็ด และ 2) สำนักงานเทศบาลตำบลเสาธงหิน เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาภาคสนาม มาพิจารณาเพื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลที่ได้จากขั้นของการสังเคราะห์ห่อภิมานงานวิจัยในเบื้องต้น เพื่อมองหาความเหมือนและความแตกต่างกันหรือหาความหมายที่แฝงเร้นของปรากฏการณ์นั้นๆ เพื่อหาข้อสรุป โดยเรียบเรียงและนำเสนอในรูปแบบของการพรรณนาหรือบรรยายความ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่เกี่ยวข้องกับปัญหาภาคคลังท้องถิ่นด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนำผลการวิเคราะห์ที่ได้มาอภิปรายผลและรายงานผลการวิจัยต่อไป

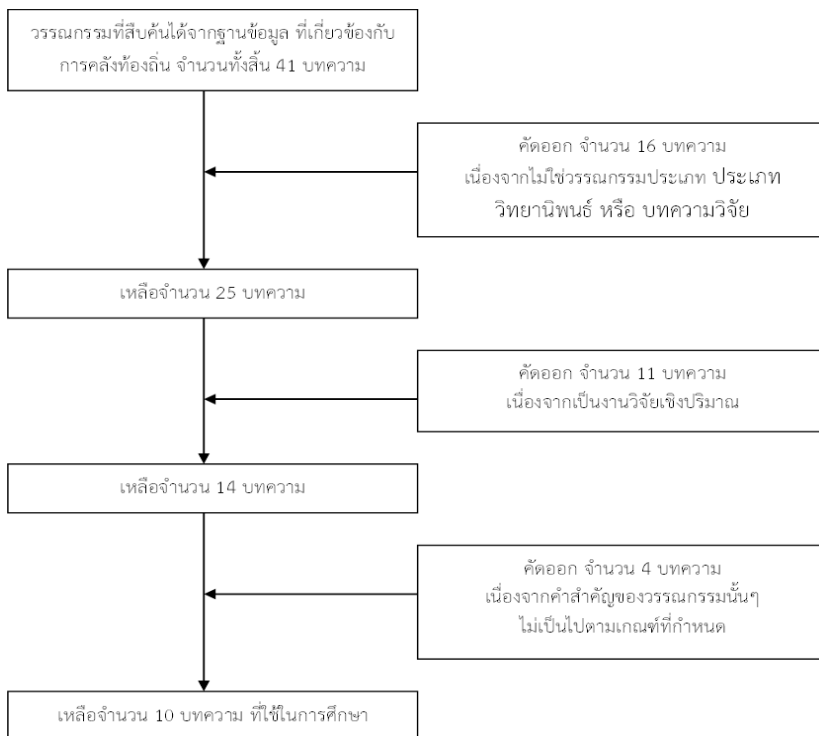
ผลการศึกษา

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตัวเอง ซึ่งในส่วนของการรายได้ก็มีลักษณะเช่นเดียวกันคือ รัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดและแบ่งว่ารายได้ประเภทใดบ้างที่ให้เป็นของท้องถิ่น และรายได้ประเภทใดบ้างที่ยังคงเป็นของรัฐบาลกลาง โดยกำหนดในรูปของกฎหมาย ทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง รวมถึงระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ในการศึกษาครั้งนี้ได้มีการสังเคราะห์งานวิจัยเพื่อศึกษาถึงปัญหาภาคคลังท้องถิ่น ด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีการลงพื้นที่ในการยืนยันผลการสังเคราะห์โดยเป็นการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ 2 พื้นที่ ได้แก่ เทศบาลนครปากเกร็ดและเทศบาลตำบลเสาธงหิน

การสังเคราะห์ห่อภิมานงานวิจัยที่สืบค้นจากฐานข้อมูล

จากการสืบค้นวรรณกรรมจากฐานข้อมูลของสถาบันประปเกล้า ThaiLis และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยใช้คำค้นซึ่งประกอบด้วยคำว่า

“การคลัง” และ “ท้องถิ่น” ระบุเลือกประเภท “วิทยานิพนธ์” และ “บทความวิจัย” มีวรรณกรรมที่เข้าตามหลักเกณฑ์ที่ตั้งไว้ทั้งสิ้นจำนวน 10 ผลงาน โดยมีวิธีการดำเนินการคัดเลือกวรรณกรรมดังนี้



ภาพที่ 3 : แผนภูมิกระบวนการคัดเลือกบทความงานวิจัย

จากการสังเคราะห์ข้อมูลงานวิจัยที่สืบค้นจากฐานข้อมูลเพื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบผลที่ได้และใช้เป็นประเด็นในการลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปนี้

จากนั้นนำวรรณกรรมที่สืบค้นได้มาสังเคราะห์ข้อมูล พบว่า ปัญหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายการดังนี้

ความเหลื่อมล้ำของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับ
โดยรวมแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมีรายได้ไม่น้อย โดยคิดเป็นรายได้ 13.19% ของรายได้ของรัฐบาลกลาง แสดงว่าขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่โดยรวมมีขนาดเล็กมาก เมื่อเทียบกับขนาดรัฐบาลกลาง ซึ่งปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำนี้จะมีปัญหาย่อยๆ ทั้งหมด ดังนี้ 1) ความสามารถในการจัดเก็บและอำนาจในการตัดสินใจ 2) การจัดเก็บที่เป็นระบบและความสามารถในการเสียภาษีของประชาชนในแต่ละพื้นที่ 3) วิธีการจัดสรรเงินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ใช้การจัดสรรวิธีแบบที่ละชั้นและเงินอุดหนุนมีลักษณะเป็นเงินเฉพาะกิจซึ่งขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน

จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรี ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 แห่งคือ เทศบาลนครปากเกร็ด และ เทศบาลตำบลเสาธงหิน พบว่า

ในประเด็นความสามารถในการจัดเก็บและอำนาจในการตัดสินใจ เทศบาลนครปากเกร็ด มีความสามารถในการจัดเก็บ และมีอำนาจในการตัดสินใจสูงกว่าเทศบาลตำบลเสาธงหินเนื่องจากมีรายได้สะสมที่เป็นของตน ปัญหาที่พบ ได้แก่ มีอำนาจในการกำหนดอัตราภาษีในพื้นที่ของตนเองก็จริง แต่เมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลนครนนทบุรี พบว่า อัตราภาษีของเทศบาลนครปากเกร็ดนั้นต่ำกว่า ในขณะที่มีอัตราการเจริญเติบโตของความเป็นเมืองที่ไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อจะปรับอัตราภาษีในเพิ่มขึ้นก็กระทำได้ยาก เพราะมีเสียงต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ค่อนข้างมาก เทศบาลตำบลเสาธงหิน มีความสามารถในการจัดเก็บ แต่ถ้าเปรียบเทียบกับเทศบาลนครปากเกร็ดอาจจะยังน้อยกว่าอยู่ค่อนข้างมาก ปัญหาที่พบ ได้แก่ ระบบการทำงานยังไม่เข้าที่เนื่องจากการเพิกยกระดับฐานะ และการเปลี่ยนสถานที่ทำงาน

ในส่วนประเด็นปัญหาการจัดเก็บที่เป็นระบบและความสามารถในการเสียภาษีของประชาชนในแต่ละพื้นที่ เทศบาลนครปากเกร็ดประชาชนมีความสามารถในการเสียภาษี และมีระบบที่อำนวยความสะดวก โดย อปท. ได้มีการพัฒนาโปรแกรมแผนที่ภาษี ซึ่ง ขณะนี้ใช้ควบคู่ไปกับการเขียนเอกสารด้วยมือ ทั้งนี้ยังมีสถานที่ที่เพียงพอต่อการเก็บเอกสารอีกด้วย ปัญหาที่พบ ได้แก่ การไม่เป็นปัจจุบันของข้อมูลสำมะโนครัว ความผิดพลาดของระบบฐานข้อมูล ซึ่งปัจจุบันมีการใช้ทั้งระบบ

อิเล็กทรอนิกส์และระบบ paper base ซึ่งยังไม่ถูกต้องตรงกันทั้งหมด ดังนั้นจึงไม่สามารถทั้งระบบใดระบบหนึ่งไปได้ ต้องทำทั้ง 2 ระบบ ถือเป็นการทำงานซ้ำซ้อนอย่างหนึ่ง ส่วนความสามารถในการเสียภาษีของประชาชน พบว่า ห้องเช่าหรือพาไรท์เมนต์ที่เก่าหรือไม่ทันสมัย ส่วนใหญ่จะมีผู้เช่าที่น้อยลงหรือขาดทุน เนื่องจาก มีโครงการลงทุนใหม่และมีขนาดใหญ่มีลงทุนในพื้นที่ ขาดพื้นที่ในการจัดเก็บเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เป็นในรูปแบบของกระดาษ เพราะต้องเก็บเอาไว้ถึง 10 ปี ไม่สามารถทำลายได้ ส่วนเทศบาลตำบลเสาชิงหิน กำลังพยายามสร้างระบบอำนวยความสะดวก โดยล่าสุดได้รับคำเชิญให้ไปรวมอยู่ที่ one stop service ของหน่วยงานราชการที่ห้างสรรพสินค้า Central Westgate แต่ยังอยู่ในช่วงของการพิจารณา ยังไม่มีความคืบหน้า ปัญหาที่พบ ได้แก่ มีคำสั่งให้ใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ควบคู่ไปกับระบบลดการใช้กระดาษ (paper base) แต่ระบบก็ยังไม่เสถียร

ประเด็นปัญหาสุดท้ายวิธีการจัดสรรเงินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลนครปากเกร็ดรายได้ส่วนใหญ่จะมีจากการจัดสรรของภาครัฐที่เพียงพอแล้ว ปัญหาที่พบ ได้แก่ เงินที่ได้รับจัดสรรมีเพียงพอ แต่ขั้นตอนและระเบียบของการใช้จ่ายเป็นอุปสรรคต่อการบริหารค่อนข้างมาก ทั้งทางด้านขอบเขตอำนาจการใช้จ่ายให้ถูกต้องตามระเบียบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และทั้งปัญหาทางด้านเงินค้างท่อ ซึ่งเป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากระบบการตรวจรับผลงาน เทศบาลตำบลเสาชิงหินรายได้ส่วนใหญ่จะมีจากการจัดสรรของภาครัฐแต่ก็ยังไม่เพียงพอ

ปัญหาประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพในการจัดเก็บนั้น มีปัญหาย่อยด้วยการ ดังนี้ 1) ปัญหาด้านความร่วมมือของผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษี 2) ปัญหาด้านการให้บริการและการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) การขาดการประชาสัมพันธ์เรื่องการจัดเก็บภาษี และ 4) ความรู้ความเข้าใจในกฎหมายของผู้เสียภาษี จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ พบว่า

ประเด็นปัญหาความร่วมมือของผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีเทศบาลนครปากเกร็ดมีการให้ความร่วมมือในการจ่ายแต่ก็มีบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่มีพฤติกรรมร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ที่ส่อไปในทางทุจริต ในการบิดเบือนข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงให้จ่ายภาษีน้อยลง ปัญหาที่พบ ได้แก่ มี พื้นที่ที่ซับซ้อน (complex area) ขนาดใหญ่บาง

โครงการที่พยายามหลีกเลี่ยงภาษี โดยอาศัยความมีอิทธิพลและการแจ้งข้อมูลที่เป็นเท็จ เพื่อให้รายรับของโครงการต่ำกว่าความเป็นจริง โครงการที่פקอาศัยใหม่ๆ เช่น คอนโดมิเนียม แจ้งยอดผู้เช่าไปตรงตามความเป็นจริง หรือมีการแยกประเภทค่าเช่าเพื่อหลบเลี่ยงภาษี เทศบาลตำบลเสาธงหิน ประชาชนมีความรับผิดชอบและเต็มใจที่จะชำระก็จะเป็นบุคคลกลุ่มเดิมๆ แต่บุคคลกลุ่มไหนที่หลบเลี่ยง ไม่ว่าจะส่งจดหมายแจ้งเตือน หรือจัดกิจกรรมเรียกให้เข้ามาอบรมความรู้ทางด้านภาษีอย่างไรก็ตาม เขาก็ไม่มาชำระและไม่เข้าร่วมกิจกรรมใดๆ ปัญหาที่พบ ได้แก่ เก็บค่าขยะและค่าดูแลรักษาความสะอาดจากครัวเรือนที่มีลักษณะเป็นบ้านเดี่ยวได้ค่อนข้างยาก

ในประเด็นปัญหาปัญหาด้านการให้บริการและการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเทศบาลนครปากเกร็ดมีการจัดตั้งสถานที่ในการให้บริการเป็นสัดส่วน และมีการบริการประชาชนเป็นอย่างดีปัญหาที่พบ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่บรรจุใหม่ ยังขาดทักษะในภาคปฏิบัติงานและยังปฏิบัติงานผิดพลาด เทศบาลตำบลเสาธงหิน การจัดตั้งสถานที่ในการให้บริการอย่างเป็นสัดส่วน ปัญหาที่พบ ได้แก่ พฤติกรรมการให้บริการของเจ้าหน้าที่ เช่น การมีความเต็มใจให้บริการ (service mind) มีผลกระทบค่อนข้างมากต่อการจัดเก็บภาษี บ่อยครั้งที่ประชาชนในพื้นที่มีความสามารถและความพร้อมในการเสียภาษี แต่ไม่ต้องการมาชำระเนื่องจากพฤติกรรมที่ไม่ดีของเจ้าหน้าที่

ส่วนสุดท้ายประเด็นปัญหา การขาดการประชาสัมพันธ์เรื่องการจัดเก็บภาษี เทศบาลนครปากเกร็ดมีการประชาสัมพันธ์ และการให้ความรู้กับประชาชนอย่างต่อเนื่อง โดยการติดป้ายประกาศ ตามสถานที่ต่างๆ มีการชี้แจงงบประมาณของอปท. เทศบาลตำบลเสาธงหิน มีการประชาสัมพันธ์ และการให้ความรู้กับประชาชนอย่างต่อเนื่อง โดยการติดป้ายประกาศ ตามสถานที่ต่างๆ ประเด็นปัญหา ความรู้ความเข้าใจในกฎหมายของผู้เสียภาษี เทศบาลนครปากเกร็ด ประชาชนยังต้องการข้อมูลและข่าวสารเพื่อให้ตนเกิดความรู้ความเข้าใจในระบบการจัดเก็บภาษีอยู่เสมอเนื่องจากกฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เทศบาลตำบลเสาธงหิน ประชาชนยังต้องการข้อมูลและข่าวสารเพื่อให้ตนเกิดความรู้ความเข้าใจในระบบการจัดเก็บภาษีอยู่เสมอ แต่หลายครั้ง พบว่า จะมีประชาชนบางกลุ่ม (ซึ่งเป็นส่วนใหญ่) ที่เพิกเฉยและไม่สนใจที่จะรับรู้เรื่องภาษี

ปัญหาด้านโครงสร้างการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปัญหาด้านโครงสร้างภาษี มีดังนี้

1) สมรรถนะทางการคลังของท้องถิ่น ปัญหานี้เกิดจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บมีน้อยกว่ารายจ่ายสาเหตุมาจากการบริหารงานภายในยังไม่มีประสิทธิภาพและบุคลากรยังไม่มีทักษะเพียงพอในการหาฐานข้อมูลที่สามารถใช้ในการจัดเก็บรายได้ และขาดความรู้ทางด้านกฎหมายในการจัดเก็บ

2) ปัญหาของกฎหมายที่ยังคงใช้อยู่หรือกฎหมายที่ตราขึ้นใหม่ ที่ยังมีความไม่แน่นอนในการใช้กฎระเบียบและประกาศต่างๆ ในการจัดทำแผนงบประมาณ

3) เกณฑ์ในการจัดสรรรายได้ ปัญหานี้เกิดจากการดำเนินงานตามรัฐธรรมนูญ ยังไม่บรรลุผลเนื่องจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมักจะไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้เพราะจะเป็นการตัดทอนหรือลดอำนาจของตนลงโดยอ้างว่าความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะรองรับการกระจายอำนาจถึงแม้ว่าในยุคปัจจุบันจะมีกรรมการการกระจายอำนาจมาทำหน้าที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการดำเนินงานเป็น ไปอย่างล่าช้าและไม่เป็นระบบรองขาดการประชาสัมพันธ์การสร้างความรู้ความเข้าใจให้ถูกต้องแก่ประชาชนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

4) ปัญหาของการขยายฐานภาษีใหม่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องมีการจัดเก็บภาษีให้เพิ่มมากขึ้น แต่ประเภทของภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ในการจัดเก็บยังมีเพียงไม่กี่ประเภท และยังไม่ครอบคลุม ทำให้มีการขยายฐานภาษีได้ยาก

5) การพึ่งตนเองทางการคลังและการหลบหนีเลี่ยงภาษีของประชาชนในท้องถิ่น พบว่า การถ่ายโอนภารกิจนั้นมีอิทธิพลต่อการพึ่งพาตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้น จากการสังเคราะห์เอกสาร พบว่า การหลบเลี่ยงภาษีของประชาชนเกิดขึ้นมาจากสาเหตุความสับสนในการปฏิบัติตามกฎหมาย และประสิทธิภาพของหน่วยงานที่ตรวจสอบภายใน รวมถึงการตรวจสอบค่าใช้จ่ายโดยประชาชน

จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรี ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 แห่งคือ พบว่า

ประเด็นปัญหาสมรรถนะทางการคลังของท้องถิ่น เทศบาลนครปากเกร็ดมีสมรรถนะในการจัดเก็บ มีระบบในการสนับสนุนการจัดเก็บรายได้จากประชาชนที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ มีเงินสำรองเป็นของตนเอง เจ้าหน้าที่ยังไม่คุ้นเคยกับการเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องให้บริการประชาชนเทศบาลตำบลเสาธงหิน มีระบบในการจัดเก็บยังไม่สมบูรณ์ เนื่องจากต้องย้ายสถานที่ปฏิบัติงาน ในการใช้จ่ายยังต้องมีการก่องหน้าเจ้าหน้าที่ยังไม่คุ้นเคยกับการเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องให้บริการประชาชน

ส่วนประเด็นปัญหาปัญหาของกฎหมายที่ยังคงใช้อยู่หรือกฎหมายที่ตรารุ่นใหม่ เทศบาลนครปากเกร็ด พบว่า ความชัดเจนของกฎหมายและกฎระเบียบที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาจน อปท. ไม่สามารถปรับตัวให้ทันตามสถานการณ์ได้ แต่ก็พบว่า มีการใช้เทคโนโลยี เช่น การสร้าง Line Group ระหว่างเจ้าหน้าที่ อปท. ต่างๆ เพื่อทำให้ข้อมูลเป็นปัจจุบันข้อมูล คำสั่ง และกฎระเบียบที่ประกาศออกมาใหม่ต่างๆ อยู่เสมอ ปัญหาที่พบ ได้แก่ การตรวจสอบขององค์กรอิสระนั้นจะกระทำย้อนหลัง ซึ่งบางครั้งกินเวลาหลายปี กิจกรรมบางกิจกรรมได้ดำเนินการโดยอ้างอิงคำสั่งหรือกฎระเบียบฉบับเก่า แต่ผู้ตรวจสอบใช้ระเบียบใหม่ที่เพิ่งมีการประกาศออกมาในการตรวจสอบ ทำให้กิจกรรมที่ได้ดำเนินการไปเมื่อหลายปีก่อนไม่ถูกต้องหรือขัดกับระเบียบใหม่ที่ใช้ในการตรวจสอบ เทศบาลตำบลเสาธงหิน พบว่า ความชัดเจนของกฎหมายและกฎระเบียบที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาจน อปท. ไม่สามารถปรับตัวให้ทันตามสถานการณ์ได้

อีกทั้งในประเด็นปัญหาเกณฑ์ในการจัดสรรรายได้ เทศบาลนครปากเกร็ด มีการจัดสรรรายได้จากรัฐไปสู่ อปท. ยังไม่มีความชัดเจน มีการเปลี่ยนแปลงในทุกๆ ปี มีระเบียบของ สตง. ที่จำกัดการใช้อำนาจของ อปท. ทำให้ อปท. ไม่มีความเป็นอิสระทางการคลัง การคาดการณ์งบประมาณและเงินรายได้ล่วงหน้ากระทำได้อย่างเนื่องจากลักษณะของความเป็นเมือง รูปแบบการอยู่อาศัยของประชาชน รวมไปถึงสภาพเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา แต่เมื่อ อปท. ประมาณการคลาดเคลื่อน มันจะถูกตั้งคำถามจากส่วนกลางอยู่เสมอ และส่งผลกระทบต่อการจัดสรรรายได้ในปีถัดไป ทำให้เกิดความไม่แน่นอน ไม่มีความยืดหยุ่น และส่งผลต่อการวางแผนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เทศบาลตำบลเสาธงหินมีการจัดสรรรายได้ของ อปท. ยังไม่เพียงพอกับรายจ่าย

นอกจากนั้น ประเด็นปัญหาปัญหาของการขยายฐานภาษีเทศบาลนครปากเกร็ดไม่สามารถขยายฐานภาษีที่ตนเองจัดเก็บได้เนื่องจากข้อจำกัดในด้านของราคาที่ดินในการประเมิน การขยายฐานภาษีทำได้ค่อนข้างยาก เนื่องจากมีเสียงต่อต้านจากประชาชนค่อนข้างมาก ประเด็นปัญหาคือการพึ่งตนเองทางการคลังและการหลบหนีเลี่ยงภาษีของประชาชนในท้องถิ่นเทศบาลนครปากเกร็ด อบต. สามารถพึ่งพาตนเองได้ แต่ถูกจำกัดการใช้อำนาจ จากนโยบายการกระจายอำนาจ (ปัญหาระเบียบข้อบังคับของ สตง.) กระจายอำนาจแต่ไม่ได้มอบอำนาจอย่างแท้จริง ประชาชนในพื้นที่มีความสามารถในการจ่ายภาษี แต่มักจะใช้ช่องว่างทางกฎหมายในการลดภาษีของตนให้จ่ายน้อยลง เทศบาลตำบลเสาธงหินอบต. ยังไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ เนื่องจากมีการยกระดับจาก อบต. มาเป็นเทศบาล แต่ยังไม่ได้รับบในการจัดสรรอยู่ในระดับเดิมหรือน้อยกว่าเดิม

ปัญหาในเชิงการกำหนดนโยบายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ในการกำหนดนโยบายในท้องถิ่นนั้น จะมีการกำหนดนโยบายการตัดสินใจในเชิงนโยบายขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ที่ถูกกำหนดขึ้นมาจากความต้องการของนักการเมืองท้องถิ่นได้แก่ฝ่ายบริหารฝ่ายสภาองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น และประชาชนมีบทบาทเพียงเป็นผู้เสนอแนะปัญหาและความต้องการผ่านขั้นตอนของการประชุมคนหมู่บ้านเท่านั้นส่วนในขั้นตอนอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำงบประมาณ หรือนโยบายและโครงการที่จะจัดสรรประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการบริหารงบประมาณ รวมถึงอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่นักการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการประจำ จากการลงเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ พบว่า

ประเด็นปัญหาการกำหนดนโยบาย เทศบาลนครปากเกร็ด ในกรณีของเทศบาลนครปากเกร็ดนั้นต้องยอมรับว่า กลุ่มข้าราชการทางการเมืองและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นมาก เนื่องจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นผู้ที่เป็นนักการเมืองในท้องถิ่นมาเป็นระยะเวลาจนถึงสะสม อำนาจ และ สร้าง ฐานเสียงที่เข้มแข็งให้กับฝ่ายการเมือง บ้านทำให้การกำหนดนโยบาย ทางการคลังของเทศบาลนครปากเกร็ด ส่วนใหญ่แล้วถูกกำหนดโดยฝ่ายการเมืองซึ่งจะมีข้าราชการประจำคอยควบคุมโดยผู้อำนวยการฝ่ายการคลังกล่าวว่า “ในบางครั้งมันจำเป็นต้องมีการ ใช้ จ่ายเงินตามที่

นายกเทศมนตรี ออกนโยบายไว้แต่อย่างไรก็ตาม ผอ. ก็พยายามควบคุมไม่ให้เกินตามที่กฎหมายกำหนด” ในส่วนของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เนื่องจากฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายที่อยู่ในพื้นที่ และทำงานทางการเมืองมาตั้งแต่ระดับผู้ใหญ่บ้าน กำนันจนสามารถเป็นนายกเทศมนตรีได้ อาจจะทำให้ตัวผู้นำเองสามารถที่จะเข้าใจความต้องการของประชาชนได้ ส่วนเทศบาลตำบลเสาชิงหินในส่วนของเทศบาลตำบลเสาชิงหิน เนื่องจากว่าเทศบาลตำบลเสาชิงหินเพิ่งได้ถูกการยกระดับขึ้นมาเป็นเทศบาลเมื่อ 5 ปีที่ผ่านมาทำให้อำนาจทางการเมือง ยังมีความเข้มข้นน้อยกว่าเทศบาลนครปากเกร็ด แต่ถึงกระนั้น ด้วยการเจริญเติบโตของกลุ่มทุน และการขยายเมืองในด้านนโยบาย ที่กำหนดขึ้น อาจจำเป็นจะต้อง ออกมาเพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตของพื้นที่ ทั้งนี้จากการเก็บข้อมูล ผู้อำนวยการสำนักงานคลังได้มีการให้ข้อมูลว่า “การจัดทำงบประมาณ เทศบาลตำบลเสาชิงหินจะจัดทำงบประมาณตามกฎหมายและระเบียบที่ กำหนดไว้โดยใช้กรณีเทียบเคียงจากปีที่ผ่านมาและฝ่ายการเมือง อาจจะ เข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายบ้าง แต่ก็ไม่มาก ทั้งนี้ ฝ่ายการเมือง และข้าราชการประจำในเทศบาล ก็ทำงานสนับสนุนกันและมีความสัมพันธ์กันเป็นอย่างดี”

การอภิปรายผล

จากปัญหาด้านโครงสร้างการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหา ด้านโครงสร้างทางการค้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีประเด็นปัญหาทั้งหมด 5 ประเด็น 1) สมรรถนะของการคลังท้องถิ่นปัญหานี้เกิดจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บมีน้อยกว่ารายจ่ายสาเหตุมาจากการบริหารงานที่ยังไม่มีประสิทธิภาพของบุคลากรที่ยังไม่มีทักษะเพียงพอ ฐานข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ 2) ปัญหาทางด้านกฎหมายยังคงใช้กฎหมายที่ตราขึ้นใหม่และยังมีความไม่แน่นอนในการใช้กฎหมาย 3) เกณฑ์ในการจัดสรรรายได้ นั้น มีความไม่แน่นอนยังมีการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญที่ยังไม่บรรลุผลเนื่องจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มักจะ ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้น้อย เพราะเป็นการตัดทอนและลดอำนาจของตนลงทำให้การจัดสรร โดยใช้หลักของการกระจายอำนาจ เป็นไปอย่างไม่

มีประสิทธิภาพ 4) ปัญหาของการขยายฐานภาษีที่เกิดขึ้นใหม่ในการจัดเก็บภาษีนั้น ส่วนท้องถิ่นจำเป็นจะต้องมีการจัดเก็บให้เพิ่มมากขึ้น และให้ครอบคลุม เพื่อขยายฐานภาษี แต่ก็ อยากรู้เป็นประเด็นที่สามารถปฏิบัติได้ยาก 5) การพึ่งตัวเองทางการคลังและการหลบหลีกภาษีของประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือ การถ่ายโอนภารกิจนั้น ยังมีอิทธิพลต่อการพึ่งพาตนเองของท้องถิ่น ซึ่งจากข้อค้นพบของคณะผู้วิจัยนี้ มีความสอดคล้องกับข้อเสนอเชิงนโยบายของสถาบันพระปกเกล้า (วุฒิสาร ตันไชย และคณะ, 2558) เกี่ยวกับ 3 สิ่งท้าทายเพื่อการพัฒนารายได้ท้องถิ่นอย่างยั่งยืน ที่ระบุว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จะต้องก้าวข้ามผ่านปัญหาหรืออุปสรรค ซึ่งเป็นสิ่งท้าทายดังต่อไปนี้ 1) การมีงบประมาณที่จำกัด ซึ่งรัฐบาลควรจะต้องเพิ่มสัดส่วนเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ด้วยวิธีการดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้ยากในระยะเวลายาวนาน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรต้องเพิ่มแหล่งรายได้ใหม่ 2) การมีความหลากหลายของความต้องการ ดังนั้น รูปแบบการให้บริการอาจจะต้องแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ 3) การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ทั้งทางด้านการจัดเก็บรายได้รวมไปถึงศักยภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่และสังคมที่แปรเปลี่ยนไป

ในส่วนประเด็นปัญหาทางด้านความเหลื่อมล้ำนั้น ยังมีความสอดคล้องกับทัศนะของ Anwar Shah ที่ได้กล่าวไว้ในการสัมมนาทางวิชาการนานาชาติ เรื่อง ธรรมาภิบาลและการคลังท้องถิ่น จัดขึ้นระหว่างวันที่ 31 มีนาคม – 2 เมษายน พ.ศ. 2552 ณ โรงแรมราวินทรา บีช รีสอร์ทแอนด์สปา หาดจอมเทียน พัทยา จังหวัดชลบุรี (ธีรพงศ์ บัวหล้า และ ภาวิณี ช่วยประคอง, 2552) โดยมีเนื้อหาใจความว่า หากพิจารณาจากทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพบว่า รัฐบาลกลางมักจะใช้วิธีจัดการการเงินจากส่วนกลางซึ่งส่งผลให้รัฐบาลกลางอยู่ในสถานะที่เหนือกว่า และอาจไม่สนใจเรื่อง การพัฒนาเศรษฐกิจระดับท้องถิ่นเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ควรให้ความสนใจก็คือจะอย่างไรให้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นหลักประกันให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบได้ เนื่องจากรัฐบาลกลางทำการปกครองพื้นที่ขนาดใหญ่ ความจริงจึงและมุ่งมั่นของรัฐบาลจึงอยู่ที่การลดต้นทุนทางการบริหารงาน แต่ผลการดำเนินงานตาม

แนวคิดนี้กลับยังคงเป็นที่กังขา แม้ว่าในทางทฤษฎีแล้ว ประชาชนต้องทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล แต่ในความเป็นจริง ประชาชนเองกลับทำหน้าที่ดังกล่าวได้ไม่ดีเท่าที่ควร เพราะประชาชนยังขาดข้อมูลข่าวสารและหลักฐานในการตรวจสอบ อีกทั้งยังไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับต้นทุนการบริหารงานได้ ยิ่งไปกว่านั้น ประชาชนส่วนใหญ่ก็ไม่สนใจที่จะติดตามตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลด้วย

นอกจากนี้ ความแตกต่างของการบริหารการคลังท้องถิ่นด้านรายได้ของเทศบาลนครปากเกร็ดและเทศบาลตำบลเสาธงหิน จากการลงพื้นที่ในการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรี ซึ่ง ประกอบด้วยเทศบาลนครปากเกร็ดและเทศบาลตำบลเสาธงหินพบว่าทั้ง 2 เทศบาลนั้นมีปัญหา ด้านรายได้ของการบริหารจัดการการคลังท้องถิ่นที่แตกต่างกัน กล่าวคือเทศบาลนครปากเกร็ดนั้นมีความสามารถในการจัดเก็บและมีอำนาจในการตัดสินใจสูงกว่าเทศบาลเสาธงหินเนื่องจากมีรายได้สะสมเป็นของตนเองประชาชนมีความสามารถในการเสียภาษีและมีระบบอำนวยความสะดวกในการบริหารจัดการเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสอง ที่ได้รับการจัดสรรเงินจากภาครัฐที่แตกต่างกันกล่าวคือและเทศบาลนครปากเกร็ดนั้นส่วนใหญ่จะมีการจัดสรรเงินของภาครัฐที่เพียงพอแต่ในเทศบาลตำบลเสาธงหินรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากการจัดสรรของภาครัฐซึ่งยังไม่เพียงพอเนื่องจากว่าเทศบาล ตำบลเสาธงหินนั้นจึงได้ยกระดับจากการเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล มาเป็นเทศบาลตำบลทำให้ งบประมาณที่ได้รับอย่างเป็นงบประมาณที่มากขึ้น ในระดับที่น้อยเมื่อเทียบ จากการขยายตัวของความเป็นเมืองในพื้นที่ที่จะสังเกตได้จากเทศบาลตำบลเสาธงหินนั้นได้มีการ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อตอบสนองต่อการขยายตัวของความเป็นเมืองในอนาคต

ทั้งนี้ปัญหาที่ทั้งสองเทศบาลประสบเหมือนกันคือ ปัญหาที่เกิดขึ้นมักจะเป็นปัญหาด้านความไม่แน่นอนของกฎหมายและกฎระเบียบที่เกิดขึ้นจากรัฐบาลส่วนกลางที่สั่งการลงมาและการขาดความเป็นอิสระในการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประเด็นดังกล่าว เป็นประเด็นปัญหาทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดความเป็นอิสระทางการคลังและการจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากรัฐบาลกลางมีการตรวจสอบอย่างเคร่งครัด และเข้มข้น

ซึ่งจากข้อค้นพบของงานวิจัยนี้ มีความสอดคล้องกับแนวคิดและข้อค้นพบของ Boayun Qiao ที่ระบุว่า ความมีอิสระทางการคลังของท้องถิ่นสามารถพิจารณาได้จากมุมมอง 2 ด้าน ได้แก่ ด้านรายจ่ายและด้านรายได้ อิสระด้านรายจ่ายนั้นหมายความว่า สภาวະที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของตนเองได้อย่างอิสระ ไม่ต้องปรึกษาหารือหรือต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐบาล ในขณะที่อิสระด้านรายได้ หมายความว่า สภาวະที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดประเภท ฐาน และอัตรารายได้ประเภทต่างๆ เช่น ภาษี ค่าธรรมเนียมค่าบริการ ฯลฯ ได้เองอย่างอิสระและไม่จำเป็นต้องอยู่ภายในขอบเขตที่ถูกกำหนดหรือจำกัดมาจากส่วนกลาง จากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่มีอิสระทางการคลังด้านรายจ่ายแล้ว แต่ไม่กัประเทศเท่านั้นที่จะมีอิสระทางการคลังด้านรายได้ (ธีรพงศ์ บัวหล้า และ ภาวิณี ช่วยประคอง, 2552)

นอกจากนี้ Boayun Qiao ยังได้กล่าวเพิ่มเติมอีกว่า จากประสบการณ์การบริหารรายได้ท้องถิ่นของประเทศต่างๆ มีบทเรียนที่น่าสนใจ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ไม่มีรูปแบบตายตัวสำหรับการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น บางประเทศองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บภาษีเพียงประเภทเดียว ขณะที่ประเทศอื่นๆ อาจจะเก็บ 2 หรือ 3 ประเภท อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ ยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจต้องจัดเก็บรายได้มากขึ้นเท่าไร ระดับของความมีประสิทธิภาพและพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะยิ่งสูงขึ้นตามลำดับ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ยิ่งมีอิสระทางการคลังด้านรายได้มากเท่าใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีธรรมาภิบาลมากขึ้นเท่านั้น

2. ความมีประสิทธิภาพและพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมขึ้นอยู่กับระดับของการเข้าถึงในภาษีท้องถิ่น ระดับการเข้าถึงในภาษีท้องถิ่นในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันไปตามความสามารถในการจัดเก็บภาษี ประเภทของรายจ่ายที่จะต้องสนับสนุน ความพยายามในการจัดเก็บภาษีของเจ้าหน้าที่ระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งบริบททางการเมืองด้วย เช่น ข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

3. ประเภทของภาษีที่ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บในแต่ละประเภทมีลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างกันออกไป เช่น ภาษีทรัพย์สินที่ใช้มูลค่าหรือหน่วยของทรัพย์สินเป็นฐานภาษีก็น่าจะเป็นภาษีที่ดี ภาษีเงินได้และภาษีเมือง (Metropolitan Tax) ที่จัดเก็บในอัตราก้าวหน้าซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามอัตรารายได้ก็ถือเป็นภาษีที่ดีเช่นกัน ฯลฯ แต่โดยรวมแล้ว ภาษีท้องถิ่นควรมีการกำหนดเป้าหมายในการใช้ไว้หากมีความเชื่อมโยงกันระหว่างผลประโยชน์และผู้จ่ายภาษีอย่างชัดเจน ขณะที่ค่าธรรมเนียมและค่าบริการก็ควรนำมาใช้เมื่อสามารถระบุผู้รับบริการกับบริการที่ให้นั้นได้ เช่น ในกรณีน้ำอุปโภคบริโภค การปล่อยน้ำเสีย บริการรถประจำทาง การจัดเก็บขยะ ฯลฯ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ปัญหาด้านกฎหมายนั้นควรมีการแก้ไขกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ทั้งนี้เพื่อทำให้ความเป็นอิสระทางการคลัง การถ่ายโอนภารกิจและความชัดเจนในการแบ่งแหล่งที่มาของรายได้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ แก้ไขความสับสนในการปฏิบัติตามกฎหมาย จุดอ่อนของกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย

2. ควรต้องมีการส่งเสริมและเสริมสร้างให้มีการเก็บภาษีท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม เป็นแหล่งรายได้ที่มั่นคงของท้องถิ่น และโปร่งใสมีความง่ายต่อการบริหารจัดการ

3. ควรต้องมีการพิจารณาเพิ่มเติมว่า ภาษีท้องถิ่นและค่าธรรมเนียมท้องถิ่นต่างๆ จะต้องมีการควบคุมดูแลตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดหรือไม่ และพิจารณาว่าควรจะมีการขยายประเภทของภาษีให้เป็นภาษีท้องถิ่นหรือไม่

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1. การเพิ่มสมรรถนะการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกระทำได้โดยการกำหนดภารกิจที่จะกระทำ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน รวมทั้งวางแผนงานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับ

แผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำ ได้โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานทางการคลังอย่างเที่ยงตรงและเชื่อถือได้ตลอดจนจัดทำ ข้อมูลย้อนกลับจากผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ ที่สำคัญคือ พัฒนาวិธีการจัดทำ งบประมาณแบบเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ในการปฏิบัติงาน รวมทั้งต้องมีการคำนวณหาผลประโยชน์และต้นทุนต่อหน่วยของการให้บริการสาธารณะที่รับผิดชอบ

2. ความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำ ได้โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของการคลังท้องถิ่นเช่น การจัดทำ งบประมาณ การติดตามตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบและการประเมินผลทางการคลัง

เอกสารอ้างอิง

- เทศบาลตำบลเสาชิงหิน. 2559. **ข้อมูลทั่วไป**. (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2559 จาก www.sth.go.th/index.php/municipal-information/general-information
- ธีรพงศ์ บัวหล้า และ ภาวิณี ช่วยประคอง. 2552. **ธรรมาภิบาลและการคลังท้องถิ่น**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- ปิยะลักษณ์ พุทธวงศ์ (2557). ความไม่เท่าเทียมกันทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล. **Journal of Economics**, 18/2.
- วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. (2558). **ข้อเสนอเชิงนโยบายวินัยการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานเทศบาลนครปากเกร็ด. (2559). **สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐาน**. (ออนไลน์), เข้าถึงจาก<http://www.pakkretcity.go.th/content/68> เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2562.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2542). พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (2542). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก.

- อัชกรณ วังศ์ปรีดี. (2555). **ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย : บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- Baoyun Qiao and Anwar Shah. (2006). **Local Government Organization and Finance: China**. In **Handbook of Local Governance in Developing Countries**. Anwar Shah (ed.). Washington, D.C.: The World Bank.
- Jones M. L. 2004. Application of systematic review methods to qualitative research: Practical issues. **Journal of Advanced Nursing** 48: 271-278 pp.

Translated Thai References

- Wongpridi, A. (2012). **Thai Local Finance Problems: Reflections from the Municipality Executive's Viewpoint**. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Office of the council of state of thailand. (1999) Act establishing plans and procedures for decentralization to local government organizations.1999 (1999). **Government Gazette**. Volume 116 Section 114 K.
- Phutthawong, P. (2014). Fiscal inequality of local government organizations in the sub - district level. **Journal of Economics**:18/2.
- Sao Thong Hin Subdistrict Municipality (2016). **General information**. Retrieved 6 June 2016 from [www.sth.go.th/index.php / municipal-information / general-information](http://www.sth.go.th/index.php/municipal-information/general-information)
- BuaLa, T. and Chuiprong, P. (2009). **Good Governance and Local Finance**. Nonthaburi: King Prajadhipok's Institute.

Tanchai, W. et al. (2015). **Policy Proposals for Revenue Development of Local Administrative Organizations**. Bangkok : King Prajadhipok's Institute