



ปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองท้องถิ่น  
กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า  
อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

โดย

นางสาวสุจิตรา ภูลายาว

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)  
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ปีการศึกษา 2559  
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองท้องถิ่น  
กรณีศึกษา องค์กรบริหารส่วนตำบลกุดหว้า  
อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

โดย

นางสาวสุจิตรา ภูลายขาว



การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)  
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ปีการศึกษา 2559  
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

REVENUE COLLECTING PROBLEMS IN KUDWA SUBDISTRICT  
ADMINISTRATIVE ORGANIZATION, KUCHINARAI DISTRICT,  
KALASIN PROVINCE, THAILAND

BY

MISS SUJITRA PHOOLAIKHAO



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF  
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF  
MASTER OF POLITICAL SCIENCE (POLITICS AND GOVERNMENTS)  
PROGRAM IN POLITICS AND GOVERNMENTS FOR EXECUTIVE  
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE  
THAMMASAT UNIVERSITY  
ACADEMIC YEAR 2016  
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นางสาวสุจิตรา ภูลายาว

เรื่อง

ปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองท้องถิ่น กรณีศึกษา  
องค์การบริหารส่วนตำบลลูกตหว้า อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

เมื่อ วันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ.2560

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ

(อาจารย์ ดร.ศิกานต์ อีสระะชัยยศ)

คณบดี

(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	ปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครอง ท้องถิ่นกรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์
ชื่อผู้เขียน	นางสาวสุจิตรา ภูลายขาว
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	การเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	อาจารย์ ดร.ศิกานต์ อีสสระชัยยศ
ปีการศึกษา	2559

### บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองของ  
องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการ  
วิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ามีปัญหาการ  
จัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเอง ทั้งปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภายนอกองค์กร และปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อ  
จากภายในองค์กร กล่าวคือ ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภายนอกองค์กร ได้แก่ 1) ปัญหาด้านนโยบาย  
ของรัฐ 2) ปัญหาด้านการเมืองเรื่องผลประโยชน์ในท้องถิ่น 3) ปัญหาด้านสภาพเศรษฐกิจในท้องถิ่น  
4) ปัญหาด้านความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่น ส่วนปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อจากภายในองค์กร  
ได้แก่ 1) ปัญหาด้านบุคลากร 2) ปัญหาด้านงบประมาณ 3) ปัญหาด้านการจัดการ

**คำสำคัญ:** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, ปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่  
จัดเก็บเอง

Independent Study Title	REVENUE COLLECTING PROBLEMS IN KUDWA SUBDISTRICT ADMINISTRATIVE ORGANIZATION, KUCHINARAI DISTRICT, KALASIN PROVINCE, THAILAND
Author	Miss Sujitra Phoolaikhao
Degree	Master of Political Science (Politics and Governments)
Major Field/Faculty/University	Program in Politics and Governments for Executive Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Sikarn Issarachaiyos, Ph.D.
Academic Years	2016

### ABSTRACT

Revenue collecting problems in Kudwa Subdistrict Administrative Organization, Kuchinarai District, Kalasin Province, Northeast Thailand, were analyzed. A qualitative method was used with in-depth interviews and documentary analysis. Samples were Kudwa Subdistrict administrative officials.

Results were that problems had external and internal organizational causes. The former included government policy problems, local political issues, economic challenges, and inhabitants' difficulties with cooperation. Problems deriving from internal organizational matters included personnel dilemmas, budgetary restrictions, and management obstacles. These findings may be helpful for resolving revenue collecting issues in Northeastern Thailand.

**Keywords:** Local government, Kudwa Subdistrict Administrative Organization, Revenue collecting problems.

## กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยชิ้นนี้สำเร็จลุล่วงได้ ข้าพเจ้าต้องขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากทางองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ขอขอบคุณห้องสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นสถานที่หลักเพื่อทบทวนวรรณกรรมและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยชิ้นนี้ ขอขอบคุณ ดร.ศิกานต์ อีสระะชัยยศ ผู้เป็นที่ปรึกษาหลักในการศึกษาค้นคว้าวิจัยในครั้งนี้ ที่มอบความรู้และให้การชี้แนะเป็นอย่างดี ขอขอบคุณรองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ ผู้มีส่วนสำคัญในการตรวจสอบและอนุมัติงานวิจัยชิ้นนี้ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ขอขอบคุณครอบครัวของข้าพเจ้า ที่คอยสนับสนุนด้านการศึกษาแก่ข้าพเจ้าด้วยดีเสมอมา โดยเฉพาะ ร.ต.ท.แสน ภูลายขาว และนางไพจิตร ภูลายขาว ผู้เป็นบิดาและมารดาของข้าพเจ้า

ทั้งนี้ ข้าพเจ้าหวังว่า งานวิจัยชิ้นนี้จะมีประโยชน์ต่อการทบทวนเชิงวิชาการ เพื่อพัฒนางานการคลังท้องถิ่นในประเทศไทยต่อไป

นางสาวสุจิตรา ภูลายขาว

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(2)
กิตติกรรมประกาศ	(3)
สารบัญตาราง	(7)
สารบัญภาพ	(8)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
1.3 คำถามการวิจัย	4
1.4 ขอบเขตในการวิจัย	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	5
2.1.1 แนวคิดที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น	5
2.1.2 แนวคิดที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย	11
2.1.3 แนวคิดที่ว่าด้วยปัญหาด้านการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	14



	(5)
2.1.4 ประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	23
2.1.5 แนวคิดว่าด้วยหลักการกำหนดแหล่งรายรับที่ควรเป็นของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย	27
2.1.6 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ	35
2.1.7 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า	42
2.1.8 งบแสดงฐานะทางการเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า	47
2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	49
2.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย	56
<b>บทที่ 3 วิธีการวิจัย</b>	<b>58</b>
3.1 แหล่งข้อมูล	58
3.2 ประชากรหรือกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา	58
3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล	59
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	59
<b>บทที่ 4 ผลการวิจัยและอภิปรายผล</b>	<b>60</b>
4.1 ผลการวิจัยจากการสัมภาษณ์	60
4.1.1 ปัญหาจากภายนอกองค์กรที่ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเอง ขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า	61
4.1.1.1 ปัญหาด้านนโยบายของรัฐ	61
4.1.1.2 ปัญหาด้านการเมืองเรื่องผลประโยชน์ในท้องถิ่น	62
4.1.1.3 ปัญหาด้านสภาพเศรษฐกิจในท้องถิ่น	64
4.1.1.4 ปัญหาด้านความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่น	66
4.1.2 ปัญหาจากภายในองค์กรที่ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเอง ขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า	68
4.1.2.1 ปัญหาด้านบุคลากร	68
4.1.2.2 ปัญหาด้านงบประมาณ	69
4.1.2.3 ปัญหาด้านการจัดการ	71

	(6)
4.2 ผลการวิจัยจากการวิเคราะห์เอกสาร	75
4.2.1 ปัญหาการพึ่งพาตนเองทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า	75
4.2.2 ปัญหาการขาดเสถียรภาพและความเจริญก้าวหน้าของรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า	76
4.2.3 ปัญหาการขาดความสมดุลระหว่างรายได้ที่จัดเก็บเองกับรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า	78
4.3 อภิปรายผล	79
 บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	 84
5.1 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	84
5.1.1 ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภายนอกองค์กร	84
5.1.1.1 ปัญหาและข้อเสนอแนะด้านนโยบายของรัฐ	84
5.1.1.2 ปัญหาและข้อเสนอแนะด้านการเมืองเรื่องผลประโยชน์ท้องถิ่น	86
5.1.1.3 ปัญหาและข้อเสนอแนะด้านสภาพเศรษฐกิจในท้องถิ่น	88
5.1.1.4 ปัญหาและข้อเสนอแนะด้านความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่น	89
5.1.2 ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภายในองค์กร	90
5.1.2.1 ปัญหาและข้อเสนอแนะด้านบุคลากร	90
5.1.2.2 ปัญหาและข้อเสนอแนะด้านงบประมาณ	91
5.1.2.3 ปัญหาและข้อเสนอแนะด้านการจัดการ	92
5.1.3 ปัญหาและข้อเสนอแนะจากการวิเคราะห์เอกสารงบประมาณแสดงฐานะทางการเงิน	96
5.2 ข้อจำกัดของการวิจัย	98
 รายการอ้างอิง	 99
 ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก แนวคำสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	104
 ประวัติผู้เขียน	 105

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 โครงสร้างประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ	23
2.2 หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	25
2.3 รายรับขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2554-2558	47
2.4 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2554-2558	48
4.1 สรุปผลรายรับแต่ละประเภทเป็นร้อยละขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2554-2558	76
4.2 สรุปผลรายได้ที่เก็บเองแต่ละประเภทเป็นร้อยละ ขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ในช่วงปีงบประมาณ 2554-2558	77
4.3 สรุปผลรายได้ที่จัดเก็บเองที่มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 4.04 ของรายจ่าย ขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ในช่วงปีงบประมาณ 2554-2558	78

## สารบัญภาพ

ภาพที่

หน้า

- 2.1 โครงสร้างส่วนราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอกุฉินารายณ์  
จังหวัดกาฬสินธุ์

46



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องถึง 2550 ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจจากรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีอำนาจ ความอิสระในการตัดสินใจทำหน้าที่แทนรัฐบาลในการดูแลและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนและเป็นการสนับสนุนการสร้างเสริมความเข้มแข็งและเพิ่มประสิทธิภาพความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น

นอกจากนี้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีเป้าหมายหนึ่งที่สำคัญคือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งทางรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าการดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาได้เห็นความสำเร็จในภาพรวมของการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีรายได้เพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นอย่างมาก แต่การเพิ่มขึ้นของรายได้ส่วนใหญ่มาจากการจัดสรรรายได้ประเภทต่าง ๆ ทั้งที่อยู่ในรูปของภาษีจัดสรรหรือเงินอุดหนุนของรัฐบาลซึ่งยังไม่สามารถถือเป็นความสำเร็จที่แท้จริงของการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จึงสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถพึ่งตนเองในทางการคลังได้เลย ที่สำคัญยิ่งกว่านั้น ยังส่งผลกระทบต่อความสามารถในการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนส่งผลกระทบต่อความคิดสร้างสรรค์ในการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบใหม่ ๆ ที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ขณะที่รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอัตราการเติบโตที่ลดลงและพึ่งพิงเงินจากรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ทำให้เห็นได้ว่าการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังที่ผ่านมาไม่ได้ส่งเสริมความเป็นอิสระทางการเงินการคลังแต่อย่างใด ซึ่งเป็นโจทย์สำคัญว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเพิ่มการเติบโตของรายได้ให้เพียงพอกับความต้องการบริการสาธารณะที่มีแนวโน้มสูงขึ้นได้อย่างไร เพราะหากขีดความสามารถทางรายได้ยังไม่มากกว่าเดิม เพียงแค่จำนวนประชากรที่มากขึ้นก็อาจกดดันให้เกิดสภาวะการขาดดุลการคลังของท้องถิ่นตามมาขณะที่รัฐบาลจะยังสามารถจัดสรรเงินเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานต่อไปได้อีกนานเพียงใดในเมื่อภาระทางการเงินการคลังของรัฐบาลมีแต่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นกัน

ปัจจุบันแม้จะมีแนวคิดในการแบ่งรายได้จากภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นแต่ก็ยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมและไม่มีการตัดสินใจร่วมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง

จากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต รวมไปถึงจากภาษีที่ดิน เป็นต้น ภายใต้สภาวะการณดังกล่าวย่อม สุ่มเสี่ยงที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูญเสียความมีอิสระและความหลากหลายในการบริหาร จัดการเชิงพื้นที่ซึ่งหากละเลยปัญหาความขาดแคลนรายได้ที่เพียงพอย่อมเป็นการลดทอน การพัฒนาการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นและการจัดการตนเองเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการอย่าง เหมาะสมตามความต้องการย่อมเป็นไปได้ยาก<sup>1</sup>

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มี รายได้สำคัญอยู่ 4 ประเภท ดังนี้<sup>2</sup>

ประเภทที่หนึ่ง รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ประกอบด้วย 1) รายได้จากภาษีอากร ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ และอากรรังนกอีแอ่น 2) รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้ จากสาธารณูปโภค รายได้เบ็ดเตล็ด

ประเภทที่สอง รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา และเบียร์ ภาษีสรรพสามิต ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ ภาษีการพนัน ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม อื่น ๆ (รวมรายได้ตามกฎหมายอุทยาน ค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าธรรมเนียมน้ำ บาดาล อาชญาบัตรประมง)

ประเภทที่สาม รายได้รัฐบาลแบ่งให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ประเภทที่สี่ เงินอุดหนุน ได้แก่ ทั่วไป ทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ (ถูกยุบรวมเป็น เงินอุดหนุนทั่วไปในปีงบประมาณ 2551) เฉพาะกิจ

ซึ่งรายได้ส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สำคัญมาจากที่รัฐบาลจัดเก็บให้ รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้และเงินอุดหนุน ส่วนรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเองกลับมีส่วน ที่น้อยถ้าเทียบกับรายได้รวมทุกประเภท ดังนั้น เมื่อรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บเองไม่มีการพัฒนาเท่าที่ควรย่อมสะท้อนให้เห็นว่าการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีปัญหา

<sup>1</sup> วุฒิสาร ตันไชย และคณะ, ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558).

<sup>2</sup> สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, วิถีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554), 21-22.

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงมีความตระหนักที่จะศึกษาประเด็นปัญหาการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเลือกกรณีศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ เนื่องจากเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่คาดว่าชุมชนจะมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นเรื่อง ๆ เนื่องจากเป็นชุมชนผู้ไทยที่มีความโดดเด่นในเรื่องวัฒนธรรมประเพณีของชาวผู้ไทยซึ่งเป็นทีสนใจของนักท่องเที่ยว จึงมีการจัดเป็นชุมชนท่องเที่ยวในลักษณะ Home Stay อาทิ หมู่บ้านวัฒนธรรมผู้ไทยโคกโก่ง (หมู่ 5) เคยได้รับรางวัลอุตสาหกรรมท่องเที่ยวยอดเยี่ยมประจำปี 2543 (Thailand tourism award) ประเภทแหล่งท่องเที่ยวเมืองและชุมชนในการประกวดรางวัลอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ครั้งที่ 3 จากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งมีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติเดินทางมาสัมผัสกลิ่นไอวัฒนธรรมภูไท ปีละ 3,000 – 5,000 คน/ปี<sup>3</sup> โดยเริ่มให้บริการกับนักท่องเที่ยวตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นมา โดยนักท่องเที่ยวเข้าพักกับชาวบ้านเพื่อเรียนรู้วัฒนธรรมประเพณีของชาวผู้ไทย รวมทั้งท่องเที่ยวแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติไปพร้อมกัน โดยมีชาวบ้านทั้งหมู่บ้านเป็นผู้ให้บริการต้อนรับนักท่องเที่ยว<sup>4</sup> แต่องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ายังต้องพึ่งพิงรายได้หลักจากรัฐบาลจัดเก็บให้ รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้และเงินอุดหนุน ส่วนรายได้จากการจัดเก็บเองยังมีสัดส่วนที่น้อย ในขณะที่ภารกิจบริการสาธารณะในพื้นที่กลับมากขึ้นเรื่อย ๆ และขณะเดียวกันแม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าจะมีอำนาจบังคับจัดเก็บภาษีตามที่กฎหมายกำหนดแต่ก็ประสบปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยและมักมีการขอลดหย่อนยกเว้น ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการขาดการบริหารจัดการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้นผู้วิจัยได้เล็งเห็นความสำคัญในสภาพปัญหาและการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดเก็บได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นเหตุให้การวิจัยครั้งนี้มุ่งหวังที่จะทราบถึงปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนารายได้ในเชิงนโยบายต่อไป

<sup>3</sup> องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์, ข้อมูลการท่องเที่ยวในแผนพัฒนาสามปี 2559-2561, 12.

<sup>4</sup> รัชดาภรณ์ เรื่องช่อ, “ธุรกิจการท่องเที่ยวถิ่นผู้ไทย: กรณีศึกษาหมู่บ้านวัฒนธรรมผู้ไทยบ้านโคกโก่ง ตำบลกุดหว้า อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะการบัญชีและการจัดการ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2545), 92-93.

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหารส่วนตำบล กุดหว้า อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

1.2.2 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเอง แก่องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

## 1.3 คำถามการวิจัย

องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ มีปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองอย่างไร และจะมีแนวทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองอย่างไร

## 1.4 ขอบเขตในการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ในขอบเขตของข้อมูลจากเอกสารงบประมาณการเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า (2554-2558) และในขอบเขตของข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ซึ่งเป็นผู้มีความรู้และเกี่ยวข้องกับเรื่องการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าเท่านั้น

## 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ได้ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเอง แก่องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

1.5.2 เกิดองค์ความรู้ทางวิชาการในเชิงพื้นที่ในมิติเกี่ยวกับสถานการณ์การกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนการพัฒนาการจัดการปกครองตนเองของท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น



## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองท้องถิ่น กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยผู้วิจัยได้ศึกษา วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นแนวทางและสรุปกรอบแนวคิดในการวิจัย ซึ่งนำเสนอเนื้อหาตามลำดับดังต่อไปนี้

#### 2.1 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

- 2.1.1 แนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น
- 2.1.2 แนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย
- 2.1.3 แนวคิดว่าด้วยปัญหาด้านการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย
- 2.1.4 ประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย
- 2.1.5 แนวคิดว่าด้วยหลักการกำหนดแหล่งรายรับที่ควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย
- 2.1.6 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ
- 2.1.7 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า
- 2.1.8 งบแสดงฐานะทางการเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า
- 2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 2.1 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

##### 2.1.1 แนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจทางการคลังแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น คือการที่รัฐบาลกลาง มอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบทางการคลังให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้มีอิสระในการ

ตัดสินใจทางการคลัง อันได้แก่ การจัดการหารายได้ การใช้จ่าย การก่อหนี้ และการบริหารการคลัง โดยไม่ต้องอยู่ในการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง เพียงแต่อยู่ในการควบคุมบางเรื่องที่เป็นเท่านั้น<sup>1</sup>

การกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาธิปไตยในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปราศจากรายได้หรือมีรายได้ไม่พอจ่ายย่อมไม่สามารถทำหน้าที่เป็น “สถาบัน” การปกครองตนเองได้ ประชาชนจะไม่สามารถใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่พึ่งในการแก้ปัญหาของชุมชนได้ ประชาธิปไตยในท้องถิ่นย่อมอ่อนแอไม่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติได้ ในขณะเดียวกัน การใช้มาตรการกระจายอำนาจทางการคลังที่ผิดพลาดหรือไม่เหมาะสมก็อาจมีผลเสียต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชุมชนได้มากเช่นเดียวกัน<sup>2</sup>

ดังนั้น การกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่นเป็นจุดเริ่มต้นที่จะส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วม (Participation) ในกระบวนการตัดสินใจที่จะนำไปสู่การสร้างความรับผิดชอบร่วมกันและความโปร่งใสในการทำหน้าที่ของผู้บริการท้องถิ่นต่อประชาชนที่ตนเองทำหน้าที่ดูแลให้บริการสาธารณะ<sup>3</sup>

ทั้งนี้ จุดมุ่งหมายในการกระจายอำนาจทางการคลังให้สู่องค์กรปกครองท้องถิ่นก็เพื่อให้เกิดการพัฒนาดังในมิติเศรษฐกิจ การเมือง และการบริหาร

มิติเศรษฐกิจ กล่าวคือ

(1) เพื่อประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะบางอย่าง โดยสินค้าหรือบริการสาธารณะบางอย่างรัฐบาลกลางสามารถผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่สินค้าหรือบริการสาธารณะบางอย่างรัฐบาลกลางจะไม่สามารถจัดสรรได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่ากับเป็นการปล่อยให้ท้องถิ่นเป็นผู้ทำหน้าที่จัดสรรเอง ได้แก่ สินค้าหรือบริการสาธารณะที่มีลักษณะการแผ่กระจาย (Spillovers) หรือสินค้าสาธารณะที่ไม่ใช่ระดับชาติ (Non-national public goods) เช่น ถนนหนทางเพื่อใช้ในการคมนาคมภายในท้องถิ่น บริการดับเพลิง สวนสาธารณะ สนามกีฬา การกำจัด

<sup>1</sup> ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, *การบริหารการคลังและงบประมาณสาธารณะ: แนวคิดและทฤษฎี* (กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์, 2556), 142.

<sup>2</sup> จรัส สุวรรณมาลา, *ประชาธิปไตยทางการคลังไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), 265.

<sup>3</sup> สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, *การกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: แนวคิดและการปฏิบัติ กรณีศึกษาประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), 3-4.

ขยะมูลฝอย เป็นต้น<sup>4</sup> ทั้งนี้ การที่ท้องถิ่นสามารถจัดสรรสินค้าหรือบริการสาธารณะบางอย่างแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่ามากกว่ารัฐบาลกลางนั้น เพราะว่าประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ที่รับรู้ปัญหาและความต้องการของตนเองดีที่สุด การที่ให้องค์กรของประชาชนในระดับท้องถิ่นรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนย่อมจะดีกว่าหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางไปดำเนินการให้เพราะสามารถดำเนินการได้ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนและเป็นไปอย่างรวดเร็ว<sup>5</sup>

(2) ช่วยให้ประชาชนเกิดความรักและหวงแหนท้องถิ่น โดยหลักการแล้วการกระจายอำนาจทางการคลังที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสในการกำหนดนโยบายทางการคลังมีอำนาจการตัดสินใจทางด้านจัดหารายรับและการตัดสินใจด้านการใช้จ่าย มีระบบการคลังเป็นของตนเอง ประชาชนในท้องถิ่นก็จะเกิดความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น อันจะทำให้เกิดความจงรักภักดี ความรักและความหวงแหนในท้องถิ่น เกิดจิตสำนึกในการเสียภาษี (Tax consciousness) โดยความสมัครใจและเต็มใจ อันจะทำให้การหลบหลีกและหลีกเลี่ยงภาษีลดน้อยลง<sup>6</sup>

(3) ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น กล่าวคือ ประชาชนในท้องถิ่นย่อมต้องการให้ท้องถิ่นของตนเองเจริญก้าวหน้าเป็นที่เชิดหน้าชูตา ดังนั้นจึงย่อมต้องการให้ท้องถิ่นของตนเองเจริญก้าวหน้าเป็นที่เชิดหน้าชูตา ดังนั้นจึงย่อมจะมีการทุ่มเททั้งกำลังใจและกำลังกายเพื่อให้ท้องถิ่นได้มีการพัฒนาในที่สุด<sup>7</sup> ในขณะที่ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์<sup>8</sup> ได้กล่าวถึงมิติด้านเศรษฐกิจและการคลัง ไว้ว่า การกระจายอำนาจอาจนำมาซึ่งปัญหาต่อระบบการคลังสาธารณะของประเทศได้ เช่น ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังจากที่ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางลงไปแล้ว

<sup>4</sup> ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, การบริหารการคลังและงบประมาณสาธารณะ: แนวคิดและทฤษฎี, 145-146.

<sup>5</sup> ปธาน สุวรรณมงคล, การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), 19.

<sup>6</sup> ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, การบริหารการคลังและงบประมาณสาธารณะ: แนวคิดและทฤษฎี, 146.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, 146.

<sup>8</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), 16.

อาจดำเนินการก่อกำหนดนี้สาธารณะเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถรับภาระหนี้ไว้ได้ หนี้จำนวนนี้ย่อมจะย้อนกลับมาเป็นภาระของรัฐบาลกลางได้ในภายหลัง นอกจากนั้นแล้วนักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากยังตั้งข้อสังเกตด้วยว่า โดยส่วนใหญ่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะไม่มียารายได้จากภาษีของท้องถิ่น (local taxes) ที่เพียงพอ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มักไม่กระตือรือร้นในการแสวงหารายได้อื่นด้วยตนเอง ในทางกลับกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักคอยแต่ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งรูปการเช่นนี้ย่อมส่งผลต่อภาระงบประมาณของรัฐบาลกลาง

มิติด้านการเมือง กล่าวคือ

(1) เป็นรากฐานต่อการพัฒนาทางการเมือง สำหรับประเทศกำลังพัฒนาอย่างเช่นประเทศไทย<sup>9</sup> การที่รัฐในส่วนกลางได้ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ (Devolution of authorities) มาสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอิสระในการ “ปกครองตนเอง” (Self-government) หรือเป็นการทำให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐส่วนกลางกระจายอำนาจไปให้<sup>10</sup> การกระจายอำนาจจึงเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่สำคัญที่จะช่วยให้พัฒนาทางการเมืองได้มากขึ้น กล่าวคือ ทำให้เกิดการเรียนรู้และมีความเข้าใจในระบบการเมือง รู้ถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง รู้ถึงการแข่งขันทางการเมือง โดยปฏิบัติตามกฎระเบียบและเล่นตามกติกา ในที่สุดประชาชนก็จะสามารถเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง เข้าใจถึงบทบาทและหน้าที่ของแต่ละฝ่าย อันจะส่งผลให้มีการควบคุมโดยประชาชน (Popular control) ซึ่งจะกลายเป็นรากฐานที่สำคัญในการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทางการเมือง<sup>11</sup>

(2) เป็นรากฐานในการฝึกผู้นำทางการเมืองของประเทศ เพราะการกระจายอำนาจเป็นวิธีที่สำคัญประการหนึ่งที่จะฝึกฝนและสร้างผู้นำทางการเมืองและผู้นำทางด้านสาธารณะในระดับต่าง ๆ ซึ่งถ้าหากมิได้มีการฝึกฝนผู้นำในระดับต่าง ๆ ไว้ก็อาจจะส่งผลให้ขาดผู้นำที่ประสิทธิภาพในการบริหารงานในระดับท้องถิ่นและระดับชาติได้<sup>12</sup>

<sup>9</sup> ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, การบริหารการคลังและงบประมาณสาธารณะ: แนวคิดและทฤษฎี, 147.

<sup>10</sup> ปธาน สุวรรณมงคล, การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย, 8.

<sup>11</sup> ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, การบริหารการคลังและงบประมาณสาธารณะ: แนวคิดและทฤษฎี, 147.

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, 147.

(3) สอดคล้องกับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาธิปไตยนั้นควรเริ่มต้นที่ท้องถิ่น ควรสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตยระดับชาติ<sup>13</sup> โดยหลักปรัชญาของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน ประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพตามขอบเขตของกฎหมายการกระจายอำนาจจะเป็นการยอมรับว่าประชาชนมีความรับผิดชอบ มีสิทธิเสรีภาพในการเสนอความคิดเห็นซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักปรัชญาของระบอบประชาธิปไตย<sup>14</sup>

มิติด้านการบริหาร กล่าวคือ

(1) เพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร ซึ่งการกระจายอำนาจจะช่วยให้การให้บริการสาธารณะมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น (Decongestion and speed) ทั้งนี้ก็เพราะว่า การกระจายอำนาจจะส่งผลให้กระบวนการในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ สิ้นสุดได้ในระดับท้องถิ่น เพราะฉะนั้นการตัดสินใจดำเนินการในเรื่องใด ๆ จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการโดยราชการกลางซึ่งมีกระบวนการต่าง ๆ ที่ต้องใช้เวลามากยิ่งขึ้น<sup>15</sup> ทั้งนี้จากประสบการณ์การกระจายอำนาจการคลังฯ ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกพบว่า ทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชาชนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากความใกล้ชิดและการที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น เป็นผลให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญในการตัดสินใจให้บริการสาธารณะต่าง ๆ และในขณะเดียวกันประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเข้าใจและยอมรับการจำกัดเก็บภาษีท้องถิ่นโดยผู้บริหารท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เพราะประชาชนสามารถเห็นและเข้าใจความจำเป็นในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นว่าจะต้องมีผลต่อการพัฒนาพื้นที่ท้องถิ่นของตนเองมากกว่าการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลที่ประชาชนไม่อาจเห็นผลของการจ่ายภาษีให้แก่รัฐบาล<sup>16</sup>

<sup>13</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), 2.

<sup>14</sup> ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, *การบริหารการคลังและงบประมาณสาธารณะ: แนวคิดและทฤษฎี*, 148.

<sup>15</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน*, 15.

<sup>16</sup> สกนธ์ วรัญญูวัฒนา, *การกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: แนวคิดและการปฏิบัติกรณีศึกษาประเทศไทย*, 26-27.

(2) เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่มากมาย และนับวันจะเพิ่มมากขึ้นตามความเจริญในด้านต่าง ๆ รัฐบาลกลางมีอาจจะดำเนินการสนองความต้องการได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะสินค้าและบริการสาธารณะบางอย่างเป็นเรื่องของท้องถิ่นโดยเฉพาะ ไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของประชาชนส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้มีการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นปกครองตนเองเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาดำเนินการโดยให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ รัฐบาลกลางมีบทบาทเป็นเพียง “พี่เลี้ยง” และ “ผู้แนะนำ” เท่านั้น<sup>17</sup>

(3) เพื่อประหยัด โดยเหตุที่สภาพทางภูมิศาสตร์ สภาพพื้นที่ สภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและจำนวนประชากรของแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกัน ส่งผลให้ความเป็นอยู่และรายได้ของประชาชนแตกต่างกันด้วย ซึ่งทำให้การปกครองในรูปแบบเดียวกันทั้งหมด (Uniformity) และให้เกิดประสิทธิภาพนั้นเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากและไม่คุ้มค่าเมื่อพิจารณาถึงระบบราชการที่ล่าช้า กำลังคนที่จะต้องใช้เวลาในการให้ความเห็นชอบการตัดสินใจของท้องถิ่นและปัญหาการติดต่อสื่อสาร<sup>18</sup> ดังนั้นเพื่อให้การปกครองของรัฐบาลสามารถอำนวยความสะดวกและความผาสุกให้ประชาชนอย่างทั่วถึง จึงจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการหารายได้ของตนเอง เพื่อนำไปใช้ในการบริหารของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินของรัฐบาลกลางที่จะต้องใช้จ่ายให้แก่ท้องถิ่นทั่วประเทศ<sup>19</sup>

ฉะนั้นแล้วการกระจายอำนาจทางการเงินนับเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปกครองตนเองของท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น สามารถกล่าวได้ว่า หากปราศจากซึ่งการกระจายอำนาจทางการเมืองจากรัฐบาลกลางแล้ว การปกครองตนเองของท้องถิ่นก็เกิดขึ้นได้ยาก แต่หากไม่มีการกระจายอำนาจทางการเงินด้วยแล้ว การปกครองตนเองของท้องถิ่นยังไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย ดังนั้น ในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายที่มีการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นก็จะมี การกระจายอำนาจทางการเงินไปให้ท้องถิ่น โดยรัฐจัดสรรรายได้และภาษีที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เองในท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น<sup>20</sup>

<sup>17</sup> ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, การบริหารการคลังและงบประมาณสาธารณะ: แนวคิดและทฤษฎี, 148.

<sup>18</sup> ปธาน สุวรรณมงคล, การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย, 17.

<sup>19</sup> ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, การบริหารการคลังและงบประมาณสาธารณะ: แนวคิดและทฤษฎี, 149.

<sup>20</sup> ปธาน สุวรรณมงคล, การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย, 9.



กล่าวโดยสรุปการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นคือการที่รัฐกลางมอบอำนาจ ความรับผิดชอบและความอิสระในการตัดสินใจทางการคลังเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่น บริหารจัดการทางการคลังของตนเอง ซึ่งจุดมุ่งหมายในการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นคือ เพื่อให้ประชาชนได้รับสินค้าหรือบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการมากที่สุดและยังเป็นการสนับสนุนการสร้างเสริมความเข้มแข็งและเพิ่มประสิทธิภาพความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น รวมถึงทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้และเข้าใจในระบบการเมือง เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งเป็นรากฐานการฝึกผู้นำทางการเมืองที่มีความสอดคล้องกับการปกครองตามระบบประชาธิปไตย

### 2.1.2 แนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

ในประเทศไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แม้จะเป็นประเทศที่มีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary state) และมีการจัดการปกครองที่เน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางโดยมีรัฐบาลในกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางอำนาจ แต่กระนั้นแนวคิดการกระจายอำนาจก็มีปรากฏให้เห็นตั้งแต่หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ดังจะเห็นได้จากการออกพระราชบัญญัติเทศบาลในปี พ.ศ. 2476 โดยคณะราษฎร หรือ พระราชบัญญัติสุขาภิบาลในปี พ.ศ. 2495 ตลอดจนพระราชบัญญัติราชการบริหารส่วนจังหวัด ในปี พ.ศ. 2498 เป็นอาทิ นับเป็นปรากฏการณ์ความพยายามที่จะกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ความพยายามที่จะกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยที่ถือได้ว่าเป็นความชัดเจนที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยคือ การมีรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 ที่มีการระบุนโยบายแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้โดยชัดแจ้งในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5 มาตรา 78) และหมวดว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ (หมวด 9) ซึ่งได้สร้างความเป็นรูปธรรมของการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันกระแสเรียกร้องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยก็มีความเข้มข้นมากขึ้นเรื่อย ๆ <sup>21</sup>

สำหรับการส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 มีบทบัญญัติที่ให้การรับรอง

<sup>21</sup> สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ และคณะ, *คำและแนวคิดในประชาธิปไตยสมัยใหม่* (กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2557), 60-61.

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลัง และได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจโดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญในการผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระทางการคลังเพิ่มเติมขึ้นโดยมีการปรับสัดส่วนการจัดเก็บภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดแนวทางหลายประการในการส่งเสริมศักยภาพการคลังท้องถิ่น อาทิ การกำหนดให้มีการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หมวด 3 มาตรา 23 ถึง มาตรา 29) และให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่จัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันและกำหนดสัดส่วนการจัดสรรรายได้ภาษีอากรระหว่างระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และมีหน้าที่กำหนดมาตรการด้านการเงินการคลัง การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 12 (2) (3) และ (7) ต่อมาได้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 กำหนดวิสัยทัศน์ฯ และกรอบแนวคิดในการกระจายอำนาจที่สำคัญหลายประการในด้านการคลังท้องถิ่น อาทิ การส่งเสริมความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการเงินการคลัง การกำหนดเป้าหมายว่าการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุนและเงินรายได้อื่น ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเพิ่มขึ้นและสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ภายในปีงบประมาณ 2544 และมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปีงบประมาณ 2549 และถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐในการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพียงพอที่จะสามารถรองรับการถ่ายโอนภารกิจและการทำงานเพิ่มขึ้นได้

ทั้งนี้เป้าหมายที่สำคัญประการหนึ่งในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้ที่จัดเก็บเองในสัดส่วนที่สูงขึ้นตามลำดับเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองทางการคลังได้ในระยะยาว โดยการส่งเสริมการขยายฐานภาษีท้องถิ่นปรับปรุงอัตราภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่น การพัฒนารายได้ประเภทใหม่ ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการส่งเสริมความโปร่งใสในการบริหารจัดการเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากภาษีที่รัฐจัดแบ่งให้หรือจัดสรรให้และรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมีสัดส่วนที่น้อยลงตามลำดับและ



รัฐจะต้องดำเนินการทบทวนมาตรการและแนวทางการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอ พร้อมทั้งเพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารการเงินการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถนำไปสู่การดำเนินงานและการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างคุ้มค่า แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ยังได้กำหนดให้มีการพัฒนาระบบการวางแผนระบบข้อมูลท้องถิ่น ระบบงบประมาณ ระบบบัญชี และระบบการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตัวชี้วัดประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาได้มีแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545 ซึ่งดำเนินการตามมาตรา 32 (2) ของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีกลไกสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจและการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การจัดให้มีคณะกรรมการด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ และบุคลากร ทำหน้าที่สนับสนุนการถ่ายโอนงบประมาณไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ต่อมาได้มี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งยังคงสนับสนุนแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป โดยมีบทบัญญัติที่สนับสนุนให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระได้รับการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นและต้องได้รับการส่งเสริมให้มีขีดความสามารถด้านการเงินการคลังอย่างเพียงพอต่อการดำเนินงานและการจัดบริการสาธารณะ ในพื้นที่ของตนเอง (มาตรา 281,282 และ 283) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดให้รัฐตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดประเภทรายได้และอำนาจทางภาษีของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเหมาะสมกับความจำเป็นในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ต่อมาได้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551) ได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 3 ประการในการผลักดันการกระจายอำนาจ ได้แก่ (ก) การสร้างหลักประกันความต่อเนื่องในการกระจายอำนาจ (ข) การส่งเสริมธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน (ค) การเพิ่มขีดความสามารถทางการคลังและการบริหารจัดการให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ แผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 2 ยังได้กำหนดเป้าหมายให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้สอดคล้องกับภารกิจรับผิดชอบ สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองทางการคลังได้ในระยะยาวในระดับที่สามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างมีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสม นอกจากนี้ยังได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาหลักเกณฑ์ในการจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดมาตรการ

พัฒนารายได้ท้องถิ่นประเภทใหม่ ๆ การปรับปรุงโครงสร้างรายได้ท้องถิ่นและหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมาตรการส่งเสริมการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นกำหนดมาตรการลดความไม่เสมอภาคทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมการรักษาวินัยทางการคลังและการพัฒนามาตรฐานทางการเงิน การบัญชี การพัสดุ การรายงานข้อมูล และการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น<sup>22</sup>

กล่าวโดยสรุปคือการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยชัดเจนมากขึ้นจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีการรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลัง มีการปรับสัดส่วนการจัดเก็บภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน การกำหนดให้มีการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ในการบริการจัดการองค์กรเองได้ ต่อมาได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งยังคงสนับสนุนแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดประเภทรายได้และอำนาจทางภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเหมาะสมกับความจำเป็นในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 2.1.3 แนวคิดว่าด้วยปัญหาด้านการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

สำหรับปัญหาด้านการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ถือเป็นหนึ่งในอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาเจริญและความมั่นคงของประเทศ ตลอดจนเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศด้วย ประเด็นดังกล่าวนี้มีนักวิชาการชาวไทยได้อธิบายไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

จรัส สุวรรณมาลา ได้อธิบายไว้อย่างน่าสนใจว่า ในหลายปีที่ผ่านมาปฏิเสธไม่ได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐไทยมีข้อจำกัดในเรื่องรายได้ไม่สามารถพึ่งตนเองทางการคลังและไม่สามารถจัดบริการสาธารณะพื้นฐานได้ ทั้งนี้ที่ผ่านมาได้มีการตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งอนุวัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้รัฐบาลดำเนินการถ่ายโอนและพัฒนาศักยภาพด้านการ

<sup>22</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 15 ปี การกระจายอำนาจของไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), 63-65.

คลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลกลางไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ใน พ.ศ.2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ใน พ.ศ.2549 ตามลำดับ

ซึ่ง จรัส สุวรรณมาลา ชี้ให้เห็นว่า ข้อกำหนดดังกล่าวนี้กดดันให้รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ต้องจัดสรรเงินอุดหนุนลงสู่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเกือบสองเท่าตัวใน ปีงบประมาณ พ.ศ.2544 จากเดิมสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลต่ำกว่าร้อยละ 13 ในช่วงก่อนปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 เป็นร้อยละ 20.7 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 แต่ต่อมาหลังจากรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้าสู่อำนาจในช่วง พ.ศ. 2544 – 2549 แล้ว สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ จากร้อยละ 20 ใน พ.ศ. 2544 เป็นร้อยละ 24.5 ใน พ.ศ. 2549 ปีละเฉลี่ยประมาณ ร้อยละ 1 ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2548 – 2549 รัฐบาลได้เสนอแก้ไขกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อปรับลดเป้าหมายการกระจายอำนาจทางการคลัง จากร้อยละ 35 ให้เหลือไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 เพื่อลดแรงกดดันให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวผ่านการอนุมัติของรัฐสภาใน พ.ศ. 2549 สมัยรัฐบาลของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์

เมื่อสิ้น พ.ศ. 2551 สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลเท่ากับ ร้อยละ 25.2 ขณะที่ระดับความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยโดยรวมมีแนวโน้มลดลง ดังจะเห็นได้ว่า รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง มีสัดส่วนลดลงไปจากประมาณร้อยละ 20 ในช่วงก่อน พ.ศ. 2544 เหลือประมาณร้อยละ 11 - 12 ในช่วง พ.ศ. 2544 – 2546 และหลังจากนั้นก็ลดลงเหลือประมาณร้อยละ 9

ในทางตรงกันข้าม ท้องถิ่นกลับต้องพึ่งพารายได้จากภาษีร่วมมากขึ้น ภาษีร่วมหลัก ๆ คือ ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีรายได้จากภาษีร่วมในสัดส่วนที่สูงถึงประมาณร้อยละ 60 – 70 ของรายได้รวม เฉพาะภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 7.9 ใน พ.ศ. 2544 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 17 – 18 ในปีหลัง ๆ

นอกจากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอีกประมาณร้อยละ 38 – 39 ขณะที่รายได้ประเภทเงินอุดหนุนฯ นั้นมีความไม่แน่นอนสูงกว่ารายได้จาก

ภาษีร่วม ซึ่งรัฐบาลจัดเก็บและส่งให้หรือจัดสรรให้ท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะการจัดสรรเงินอุดหนุนฯ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐบาลและรัฐสภาเป็นสำคัญ

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาการเมืองระดับชาติมีท่าทีไม่สนับสนุนการจัดสรรเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่นโดยตรง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในรัฐสภานิยามผันเงินอุดหนุนทั่วไปของท้องถิ่นไปจัดสรรงบประมาณผ่านกระทรวงมหาดไทย เพื่อจัดทำโครงการที่ ส.ส. สามารถเข้าไปมีบทบาทกำหนดทิศทางกาใช้จ่ายเงินได้มากกว่า ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็มีข้อจำกัดในการพัฒนารายได้ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยถูกจำกัดสิทธิในการจัดเก็บภาษีโดยกฎหมายของรัฐบาล จึงมีแหล่งรายได้จากภาษีที่จัดเก็บเองเพียงไม่กี่ประเภท ภาษีหลักของท้องถิ่นในเขตเมืองคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ (ในเขตชนบท) นอกฐานภาษีแคบและจำกัดแล้ว การจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถูกจำกัดโดยนโยบายของรัฐบาล ว่าด้วยหลักเกณฑ์การประเมินฐานภาษีและอัตราภาษีของท้องถิ่นอีกด้วย เช่น รัฐบาลกำหนดให้ท้องถิ่นใช้ราคาประเมินทรัพย์สินที่ล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับราคาตลาด กำหนดอัตราภาษีที่ต่ำและตายตัวและกำหนดให้มีการยกเว้น – ลดหย่อนภาษีอย่างกว้างขวาง (เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่) ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอย่างมากอีกด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยไม่สามารถจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ดังเช่นท้องถิ่นในหลายประเทศ

ในส่วนของภาษีการบริโภค เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต รัฐบาลก็กำหนดให้เป็นฐานภาษีร่วม (Shared taxes) ซึ่งโดยกฎหมายได้กำหนดให้เป็นภาษีของรัฐบาล แม้รัฐบาลจะอนุญาตให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เก็บภาษีส่วนเพิ่ม (Piggy – Backing taxes) ได้บ้าง เช่น ภาษีการขายปลีกเชื้อเพลิง และภาษีผู้เข้าพักโรงแรม แต่ก็ยังไม่ได้พัฒนาให้เป็นฐานภาษีหลักของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตชนบทส่วนใหญ่มีฐานภาษีและรายได้ที่จัดเก็บเองจำกัด อันเนื่องมาจากข้อจำกัดทางเศรษฐกิจสังคมท้องถิ่นที่ยังด้วยพัฒนาส่วนหนึ่ง และมีสัดส่วนของภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (Underground / Shadow / Cash economy) ในสัดส่วนที่สูงมาก อีกประการหนึ่ง การบริหารจัดการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ เพราะถูกแทรกแซงจากการเมืองท้องถิ่น ซึ่งล้าหลังและมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับการบริหารจัดการรายได้ของท้องถิ่น ประกอบกับการขาดประสบการณ์ของผู้บริหารท้องถิ่นในการพัฒนาฐานรายได้ใหม่ ๆ เช่น การระดมเงินทุน – ร่วมทุนเพื่อการลงทุน การเพิ่มฐานหารายได้ที่มิใช่ภาษี (ค่าบริการ ค่าธรรมเนียม ฯลฯ)

อีกทั้งภาวะเบียดเบียนที่เกี่ยวข้องยังไม่เอื้ออำนวยอีกประการหนึ่ง ระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่นของไทยมีผลทำให้เกิดสภาวะ Moral hazard เนื่องจากการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เปิดช่องให้มีการวิ่งเต้นแย่งชิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยผ่านช่องทางนักการเมืองระดับชาติได้อย่างกว้างขวาง

ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะไปวิ่งเต้นขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมาจัดทำโครงการลงทุนในท้องถิ่น เป็นเงินที่หาได้ง่าย ได้ฟรี ไม่ต้องเป็นหนี้ และได้เครดิตทางการเมืองมากกว่าการพัฒนาแหล่งรายได้จากท้องถิ่น และดีกว่าการไปกู้เงินหรือร่วมทุน ซึ่งยุ่งยากและมีความเสี่ยงสูง เมื่อประกอบกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพึ่งพากัน - พรรคพวก - เส้นสาย - เจ้านาย - ลูกน้อง ระหว่างนักการเมืองระดับชาติ - นักการเมืองท้องถิ่นด้วยแล้ว ก็ยิ่งทำให้นักการเมืองท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะไม่ริเริ่มการพัฒนารายได้ ในท้องถิ่นมากขึ้น การเมืองการปกครองท้องถิ่นขาดหลักธรรมาภิบาล ทำให้ประชาชนพลเมืองในท้องถิ่นมีความไม่แน่ใจที่จะต่อต้านการเสียภาษีค่าบริการ ค่าธรรมเนียมใหม่ ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ได้เกิดขึ้นกับการต่อต้านภาษีบำรุงองค์การส่วนจังหวัด (ภาษีการจำหน่ายน้ำมัน เชื้อเพลิง และภาษีผู้เข้าพักโรงแรม) ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา<sup>23</sup>

ขณะที่ สกนธ์ วรรณวุฒินา ได้อธิบายไว้ว่า ปัญหาการกระจายอำนาจการคลังของประเทศไทยมี 2 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ ประเด็นปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารทางการคลัง และประเด็นปัญหาด้านระบบการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารทางการคลัง ได้แก่

(1) ความอิสระทางการคลังด้านการกำหนดรายได้ (Revenues Assignment) จากการศึกษา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศทุกระดับยังขาดความอิสระทางการคลัง ซึ่งครอบคลุมถึงอำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ในพื้นที่ แม้ว่าการเพิ่มความอิสระจะเป็นเงื่อนไขสำคัญซึ่งส่งผลต่อการเพิ่มขนาดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจ การกระจายอำนาจฯ ตลอดช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมาหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่ต้องถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการเตรียมความพร้อมและปรับบทบาทของตนเองไปสู่การเป็นที่เลี้ยงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องมีการจัดทำแผนการถ่ายโอน การพัฒนาและมาตรฐานของงานที่ถ่ายโอน เพื่อเป็นต้นแบบในการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นผลก่อให้เกิดปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ และการพัฒนาการกระจายอำนาจฯ ในภาพรวม ผลที่ตามมาคือการขาดการเตรียมความพร้อมในการรับการถ่ายโอนภารกิจ ที่ส่งผลต่อระบบการบริหารงบประมาณทั้งในส่วนของหน่วยงานราชการเดิมและระบบการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) การขาดการศึกษาในระดับความสมดุระหว่างการบริหารนโยบายการคลังระดับมหภาคและระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง กระบวนการกระจายอำนาจการคลัง

<sup>23</sup> จรัส สุวรรณมาลา, *ประชาธิปไตยทางการคลัง* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), 297-306.



ในประเทศกำลังพัฒนามักจะมีการวางเป้าหมายเพิ่มรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสำคัญทั้งการเพิ่มรายได้จากภาษีและการเพิ่มเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามแนวทางดังกล่าวมักไม่ได้มีการศึกษาถึงผลกระทบด้านความสมดุลทางการคลังระหว่างระดับมหภาคและระดับท้องถิ่นเพราะการสนับสนุนการกระจายอำนาจการคลังที่มุ่งเพียงการเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสนับสนุนรายได้ของรัฐบาลเพียงบางอย่างไม่อาจสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้และการอาศัยรายได้จากรัฐบาลในรูปแบบต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำให้ความเป็นอิสระที่แท้จริงในการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มต้องถูกบั่นทอนลงด้วยจากการกำหนดเงื่อนไขการใช้จ่ายของรัฐบาลเอง<sup>24</sup>

ประเด็นที่สอง ปัญหาด้านระบบการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

(1) เกณฑ์การจัดประเภทภาษีที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ สภาพความเป็นเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลต่อขนาดการจัดเก็บตามประเภทภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เอง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ห่างไกลความเจริญจึงไม่สามารถขยายฐานรายได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งแตกต่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตเมือง เป็นผลให้เกิดความยากลำบากในการตั้งหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดประเภทภาษีที่ท้องถิ่นควรทำหน้าที่รับผิดชอบ เพราะการให้สิทธิในการจัดเก็บภาษีประเภทใดประเภทหนึ่งอาจทำให้ท้องถิ่นบางแห่งมีรายได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจนขณะเดียวกันอาจจะไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นในพื้นที่อื่น ๆ ปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านต้นทุนการบริหารจัดการอีกด้วย

(2) เกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดมิติมุมมองด้านความเท่าเทียม (Equalization) เนื่องจากสภาพพื้นฐานเศรษฐกิจและสังคมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศกำลังพัฒนาที่มักมีความแตกต่างกัน ประกอบกับฐานรายได้เดิมระหว่างประเภทและขนาดของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เหมือนกัน จึงทำให้ศักยภาพในการหารายได้และการทำหน้าที่ใช้จ่ายให้บริการสาธารณะของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันอย่างมาก การจัดสรรรายได้ที่ให้นั้นจึงควรที่จะมีเกณฑ์ที่จะช่วยสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ศักยภาพการหารายได้ของตนเองที่ต่ำมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะทางรายได้ที่ดีอยู่แล้วนั้นคือการจัดสรรรายได้ของรัฐบาลควรที่จะมีวิธีการเดิมส่วนที่ขาดหายของรายได้เพื่อใช้ในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งในประเด็นนี้จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากองค์กร

<sup>24</sup> สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, การกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: แนวคิดและการปฏิบัติ กรณีศึกษาประเทศไทย, 109-115.

ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแสดงภาระค่าใช้จ่ายที่แท้จริงให้เป็นที่ประจักษ์ เพื่อมิให้เกิดการบิดเบือนของการจัดสรรรายได้ของรัฐบาล

(3) เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ ไม่สะท้อนภาระหน้าที่งานภายในพื้นที่ ดังนั้นขนาดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงยังไม่มีที่เหมาะสมเพียงพอ อีกทั้งมีความพยายามในการแทรกแซงจากข้าราชการฝ่ายการเมืองทำให้การตั้งหลักเกณฑ์การจัดสรรฯ ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ตั้งไว้แต่เดิม

(4) ปัญหาเรื่องหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาจัดสรรรายได้ของรัฐบาล พบว่า ในทางปฏิบัติแล้วเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณกลายเป็นเรื่องการต่อรองทางการเมืองทั้งในระดับรัฐบาลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ดังนั้นเกณฑ์การจัดสรรจึงอยู่ในรูปการเจรจาเพื่อต่อรองสัดส่วนรายได้จากเงินอุดหนุนรัฐบาล อีกทั้งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการจัดสรรไม่มีการระบุถึงวัตถุประสงค์ของภารกิจที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้จ่ายงบประมาณจึงเป็นในลักษณะตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก

(5) การกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีที่มีความยืดหยุ่น เพราะการกำหนดอัตราและฐานภาษีในปัจจุบันโดยรัฐบาลไม่มีการคำนึงถึงความสามารถในการจ่าย ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกใช้เพื่อให้เหมาะสมกับพื้นฐานเศรษฐกิจของท้องถิ่นตนเอง นอกจากนี้ยังขาดกลไกในการกระตุ้นให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการจัดเก็บ เพราะขนาดการจัดเก็บที่เป็นอยู่แม้รายได้จะมีการเพิ่มขึ้นแต่ยังไม่สะท้อนความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บเนื่องจากปัจจุบันฐานภาษีต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นยังมีผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ภาระทางภาษีน้อย อีกทั้งยังประสบปัญหาด้านการหลักเลียงภาษีอีกด้วย

(6) ภาษีหรือรายได้บางประเภทที่มีควรเป็นหน้าที่การจัดเก็บในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่อยู่ในหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ฐานภาษีที่จัดเก็บจากการใช้ทรัพย์สินนั้นในพื้นที่ หรือการแสวงหารายได้จากกรอุปโภคบริโภคทั้งจากภาครัฐ และ/หรือเอกชนในพื้นที่ ดังนั้นภาษีที่มีฐานการจัดเก็บในลักษณะดังกล่าวจึงควรอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ขณะที่ภาษีบางประเภทที่ส่วนกลางมีความเชี่ยวชาญ และมีต้นทุนการจัดเก็บต่ำก็ควรเป็นภาระหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ เพื่อเป็นการรักษาประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับมาตรฐานเดิม ขณะเดียวกันหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ควรทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงจذبบรมบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเพิ่มศักยภาพของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(7) ปัญหาการจัดเก็บภาษีกับหน่วยงานราชการ กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้จากหน่วยงานราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจได้ แม้ว่าหน่วยงานต่าง ๆ จะเข้ามาดำเนินงานหาประโยชน์จากการให้บริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้รับรายได้จากการดำเนินการ แต่ในทางตรงกันข้ามกฎหมายในปัจจุบันได้เปิดช่องให้หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ สามารถอุทธรณ์ค่าธรรมเนียมภาษีต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรายได้ดังกล่าวหากสามารถจัดเก็บได้จะส่งผลต่อการเพิ่มขนาดรายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บเองโดยไม่ต้องพึ่งพิงงบประมาณจากรัฐบาลลงได้<sup>25</sup>

ขณะที่ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ ได้อธิบายไว้ว่า ข้อจำกัดหรือความไม่ก้าวหน้าของการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้<sup>26</sup>

ประการแรก หากเปรียบเทียบส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเป้าหมายการกระจายอำนาจทางการคลังตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 30(4) แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดไว้ว่าสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ภายในปีงบประมาณ 2549 แล้วนั้น สามารถกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจทางการคลังในช่วงที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลกลางที่อยู่ที่ประมาณร้อยละ 25-27 เป็นเวลาหลายปีและส่งผลให้ช่องว่างทางการคลังในแนวตั้ง (Vertical fiscal imbalance) ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับที่สูงพอสมควร (ราว 3 เท่าตัว) และนอกจากนี้การจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองระดับชาติในการปรับเปลี่ยนประเภทและหลักเกณฑ์/วิธีการจัดสรรอยู่บ่อยครั้งทำให้ความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมลดลงอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

ประการที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระทางการคลัง เนื่องจากอำนาจทางภาษีอากรมีจำกัดและถูกกำหนดให้โดยรัฐบาลแต่เพียงลำพัง ในที่สุดจึงทำให้สัดส่วนการพึ่งพาตนเองทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำตลอดระยะเวลา 15 ปี ของการกระจายอำนาจที่บ่งชี้ว่าแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้จากภาษีอากรท้องถิ่นที่จัดเก็บเองในปีงบประมาณ 2544 ราว 17.3 พันล้านบาทและเพิ่มขึ้นต่อเนื่องเป็น 50.3 พันล้านบาทในปีงบประมาณ 2556 หรือราว 3 เท่าตัวในรอบ 12 ปีที่ผ่านมาแต่ในภาพรวมจะ

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, 109-115.

<sup>26</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 15 ปี การกระจายอำนาจของไทย, 66-67.



เห็นได้ว่าสัดส่วนรายได้จากภาษีที่ อปท. จัดเก็บเองนั้นอยู่ในระดับที่ไม่สูงนัก หรือเฉลี่ยราวร้อยละ 9.67 ระหว่างปีงบประมาณ 2544-2556 เพียงเท่านั้น (สัดส่วนสูงสุด (Max) เท่ากับ 13.30 ในปีงบประมาณ 2544 และสัดส่วนต่ำสุด (Min) เท่ากับ 8.27 ในปีงบประมาณ 2548) และในช่วง 3-4 ปีหลัง (พ.ศ. 2553-2556) สัดส่วนภาษีท้องถิ่นยังมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่องและสวนทางกับเจตนาารมณ์ของการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างชัดเจน

ประการที่สาม เพื่อให้การบริหารงานคลังท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่าและเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง อปท. ควรมีการจัดทำระบบแผนงานและการจัดสรรงบประมาณ ระบบข้อมูลทางการคลังและระบบการเงินการบัญชีที่ได้มาตรฐานสากลเพื่อให้สามารถติดตามและรายงานข้อมูลรายรับรายจ่ายและฐานะทางการเงินการคลังของ อปท. ได้อย่างถูกต้องตรงไปตรงมา และสามารถนำข้อมูลไปใช้ในการวิเคราะห์ติดตามผลการดำเนินงานของ อปท. และในการกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมได้ต่อไปแต่อย่างไรก็ดี ในรอบ 15 ปีที่ผ่านมาการพัฒนาระบบมาตรฐานทางงบประมาณการเงินและการบัญชีของ อปท. ยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร อาทิ ระบบงบประมาณของท้องถิ่นไม่สามารถแสดงผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่ชัดเจนสำหรับใช้เป็นฐานในการจัดสรรงบประมาณลงสู่แผนงานต่าง ๆ ได้ อีกทั้งยังไม่สามารถเชื่อมต่อเข้ากับระบบงบประมาณของรัฐบาลได้ จึงทำให้การติดตามผลการใช้จ่ายในภาพรวมของรัฐบาลทำได้ นอกจากนั้น อปท. ขนาดเล็ก ๆ ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถจัดทำงบประมาณแบบแสดงแผนงานได้ตามแนวทางของกระทรวงมหาดไทย อีกทั้งการบันทึกข้อมูลทางการเงินการบัญชียังไม่ถูกต้องตามมาตรฐานสากล (GAAP) เป็นต้น

ประการที่สี่ ภาครัฐส่วนกลางในระดับที่กำหนดนโยบายเศรษฐกิจการคลังนั้น นอกจากจะมีได้สนใจพัฒนาระบบมาตรฐานทางงบประมาณและการเงินการบัญชีให้แก่ อปท. แล้วนั้นก็ยังมีแรงจูงใจที่เข้มข้น (หรือไม่สนใจ) ที่จะพัฒนาระบบงานของตนเองในการติดตามดูแลการบริหารการเงินการคลังของ อปท. ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเช่นเดียวกัน อาทิ การติดตามผลการใช้จ่ายของ อปท. (Spending review) การประเมินความยั่งยืนและความเสี่ยงทางการคลังของ อปท. (Fiscal monitoring) รวมถึงระบบข้อมูลเกี่ยวกับการก่อหนี้ระยะยาวของ อปท. เป็นต้น การทำงานของหน่วยกำหนดนโยบายกระจายอำนาจจึงมีลักษณะการ “กำกับดูแล/กำหนดนโยบายแบบตาบอดค้ำข้าง” และไม่มีข้อมูล/ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งหมดเกี่ยวกับ อปท. สำหรับใช้ในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสม

ประการสุดท้าย การตราหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังและส่งเสริมรายได้ของ อปท. ให้เพิ่มขึ้นต่อเนื่องก็ยังไม่มีความคืบหน้าในการดำเนินการ กฎหมายกลุ่มแรกจะต้องตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 อาทิ กฎหมายรายได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนกฎหมายกลุ่มที่สองจะต้องตราขึ้นตามแผนการกระจาย

อำนาจฯ เพื่อนำไปสู่การพัฒนารายได้หรือการเพิ่มศักยภาพทางการเงินการคลังของ อปท. อาทิ กฎหมายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และกฎหมายกลุ่มที่สามเป็นกฎหมายที่จะต้องปรับปรุงหรือแก้ไขเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บรายได้ของ อปท. หรือเพื่อปัญหาข้อจำกัดในการตีความประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของ อปท. อาทิ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้อำนาจแก่ อปท. ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม/ค่าบริการต่าง ๆ ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภาษีป้าย เป็นต้น

ขณะที่ อัครณัฐ วงศ์ปรีดี ได้ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทยในมิติของภาคประชาชนไว้ว่า ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบาย พยายามหลีกเลี่ยงภาษีและจ่ายภาษีให้น้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ ประชาชนมักจะตระหนักถึงผลประโยชน์เฉพาะหน้าของตนเองมากกว่าส่วนรวม จึงนิยมชมชอบนักการเมืองที่เข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่เอื้อประโยชน์โดยประเมินอัตราภาษีต่ำ ๆ มากกว่าผู้บริหารที่ทุ่มเทกับการจัดเก็บภาษีเพื่อพัฒนาท้องถิ่นหรืออาจกล่าวได้ว่ามีความพยายามของประชาชนบางกลุ่มที่เลี่ยงภาษี และใช้สายสัมพันธ์ทางการเมืองท้องถิ่นเพื่อขอลดหย่อนภาษี ตลอดจนปัญหาการตรวจสอบจากภาคประชาชน อาทิ การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีอย่างจำกัดในการบริหารงานท้องถิ่น มีการใช้อำนาจในการตรวจสอบของภาคประชาชนเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ โดยเฉพาะหากมีกรรมการภาคประชาชนไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการบางอย่างก็มีการท้วงติงหรือไม่เห็นด้วยในที่ประชุม หลังจากนั้นก็มีการคุยกันนอกรอบเพื่อหาข้อยุติซึ่งการพบกันนอกรอบนี้เอง ที่ทำให้เกิดการเจรจาต่อรองผลประโยชน์อันมหาศาลซึ่งเป็นช่องทางที่ตัวแทนประชาชนใช้อำนาจไปในทางที่ผิด<sup>27</sup>

กล่าวโดยสรุปปัญหาด้านการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยคือ การที่ให้อำนาจรัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดภาษีอากรเพียงฝ่ายเดียวเพื่อใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยไม่คำนึงถึงสภาพพื้นฐานเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความแตกต่างกันส่งผลให้การจัดเก็บภาษีได้ไม่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้ยังขาดกลไกในการกระตุ้นให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการจัดเก็บ อีกทั้งยังประสบปัญหาด้านการหลีกเลี่ยงภาษีอีกด้วย

<sup>27</sup> อัครณัฐ วงศ์ปรีดี, “ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล,” *วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน* ปีที่ 19, ฉ. 1 (ม.ค. – มิ.ย. 2555).

### 2.1.4 ประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การกำหนดประเภทรายได้ที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความแตกต่างกัน เหตุผลของการกำหนดประเภทของรายได้ที่ต่างกัันเนื่องจากสภาพโครงสร้างพื้นฐานและเศรษฐกิจของแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเป้าหมายในการบริหารและความรับผิดชอบต่อการให้บริการสาธารณะที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ตลอดจนปัจจัยอื่น ๆ ทั้งจากปัจจัยทางการเมืองในระดับชาติและท้องถิ่นเอง ดังสามารถแสดงให้เห็นได้ในตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 โครงสร้างประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ <sup>28</sup>

ประเภทรายได้	อบจ.	เทศบาล	อบต.	กทม.	พัทยา
1.รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง					
1.1 รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นเก็บเอง					
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน		✓	✓	✓	✓
ภาษีบำรุงท้องที่		✓	✓	✓	✓
ภาษีป้าย		✓	✓	✓	✓
อากรฆ่าสัตว์		✓	✓		
อากรรังนกอีแอ่น		✓	✓		
ภาษีท้องถิ่นจากยาสูบ น้ำมันและโรงแรม <sup>1)</sup>	✓				
1.2 รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร					
ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	✓	✓	✓	✓	✓
รายได้จากทรัพย์สิน	✓	✓	✓	✓	✓
รายได้จากสาธารณูปโภค	✓	✓	✓	✓	✓
รายได้เบ็ดเตล็ด	✓	✓	✓	✓	✓
2.รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้					
ภาษีมูลค่าเพิ่ม <sup>(2)</sup>	✓	✓	✓	✓	✓

<sup>28</sup> สกนธ์ วรรณวุฒินา, *วิถีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554), 21-22.

ประเภทรายได้	อบจ.	เทศบาล	อบต.	กทม.	พัทยา
ภาษีธุรกิจเฉพาะ					
ภาษีสุราและเบียร์		✓	✓	✓	✓
ภาษีสรรพสามิต		✓	✓	✓	✓
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	✓				
ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์		✓	✓	✓	✓
ภาษีการพนัน		✓	✓	✓	✓
ค่าภาคหลวงแร่	✓	✓	✓	✓	✓
ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	✓	✓	✓	✓	✓
อื่น ๆ <sup>(3)</sup>			✓		
3.รายได้รัฐบาลแบ่งให้					
ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	✓	✓	✓	✓	✓
4.เงินอุดหนุน					
ทั่วไป	✓	✓	✓	✓	✓
ทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ <sup>(4)</sup>	✓	✓	✓	✓	✓
เฉพาะกิจ	✓	✓	✓	✓	✓

ที่มา : สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, *วิถีใหม่การพัฒนารายรับท้องถิ่นไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554), 21-22.

ขณะที่ ประเทศไทยมีหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังสามารถแสดงให้เห็นได้ในตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>29</sup>

ประเภทรายได้จัดสรร	หลักเกณฑ์วิธีการจัดสรร
ภาษีมูลค่าเพิ่ม (1 ใน 9)	จัดสรรเป็นรายได้ตามผลการจัดเก็บของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้แก่เทศบาล อบต. กทม. และเมืองพัทยา ดังนี้ 1) ภาษีที่เก็บโดยกรมสรรพากรในเขต กทม. จัดสรรให้ กทม. และภาษีที่เก็บในเขตจังหวัดจัดสรรให้แก่เทศบาล อบต. และเมืองพัทยา ตามเกณฑ์ประชากรแต่ละแห่ง ณ สิ้นปีงบประมาณที่ผ่านมา 2) ภาษีที่เก็บโดยกรมสรรพสามิตและกรมศุลกากรจัดสรรให้ เทศบาล อบต. กทม. และเมืองพัทยา ตามเกณฑ์ประชากรแต่ละแห่ง ในวันสิ้นปีงบประมาณก่อนปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	จัดสรรเป็นรายได้เดือนให้แก่ เทศบาล อบต. กทม. และเมืองพัทยา โดยภาษีที่จัดเก็บเขต กทม. และเมืองพัทยাজจัดสรรให้ กทม. และเมืองพัทยา สำหรับภาษีที่จัดเก็บจากเขต เทศบาล และ อบต. จัดสรรให้ตามเกณฑ์ประชากรแต่ละแห่งในวันสิ้นปีงบประมาณก่อนปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว
ภาษีสู่ราและสรรพสามิต	จัดสรรเป็นรายได้เดือนให้แก่ เทศบาล อบต. กทม. และเมืองพัทยา ตามเกณฑ์ประชากรของ อบต. แต่ละแห่งในวันสิ้นปีงบประมาณก่อนปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์	จัดสรรเป็นรายได้เดือนให้แก่ กทม. อบจ. ตามผลการจัดเก็บในเขต กทม. และแต่ละจังหวัด
ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์	จัดเก็บในเขตท้องถิ่นใด ให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้น
ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542	ให้จัดสรรให้แก่ อบต. ในสัดส่วนร้อยละ 19.46 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐจัดเก็บตามประมวลรัษฎากร และจัดสรรให้แก่ อบต. แต่ละแห่งตามสัดส่วนดังนี้ ส่วนที่ 1 จัดสรรให้ อบต. แต่ละแห่งได้รับรายได้ก่อนเงินอุดหนุนเท่ากับปีงบประมาณที่ผ่านมา (2551)

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, 23-24.

ประเภทรายได้จัดสรร	หลักเกณฑ์วิธีการจัดสรร
	ส่วนที่ 2 ซึ่งเป็นส่วนที่เหลือจากส่วนที่ 1 ให้อำนาจจัดสรรโดยร้อยละ 10 จัดสรรให้แก่ อบจ. ตามจำนวนประชากรแต่ละแห่ง และที่เหลือร้อยละ 90 จัดสรรให้แก่ กทม. เทศบาล และอบต. ตามจำนวนประชากรของแต่ละแห่ง

ที่มา : สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, *วิถีใหม่การพัฒนา rays รับท้องถิ่นไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554), 23-24.

อย่างไรก็ตาม ยังมีความทับซ้อนของโครงสร้างรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองยังมีอยู่มาก อาทิ รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มที่ทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการรับจัดสรรจากรัฐบาลเหมือน ๆ กันทุกประเภทหรือรายได้จากค่าภาคหลวงแร่ และปิโตรเลียม ผลคือทำให้เกิดการแย่งชิงรายได้ประเภทดังกล่าวด้วยกันเองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาของการจัดสรรรายได้ให้กับแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณ ปัญหานี้จะแก้ไขได้หากมีการกำหนดความเป็นเจ้าของแหล่งรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันใหม่ ไม่ให้มีความซ้ำซ้อนกันอย่างปัจจุบัน ขณะที่โครงสร้างรายได้ที่มีการใช้อยู่ไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างของโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะความเป็นเมืองและชนบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะกรณีระหว่างเทศบาลและ อบต. ที่มีสภาพเศรษฐกิจสังคม โครงสร้างกายภาพทางภูมิศาสตร์และความต้องการบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน แต่โครงสร้างรายได้ที่เหมือนกัน

ดังนั้น ความคาดหวังการเป็นแหล่งรายได้ที่ดีที่สะท้อนความต้องการและความแตกต่างของบริการสาธารณะของประชาชนในแต่ละพื้นที่ท้องถิ่นไม่อาจทำได้ รวมทั้งทำให้โครงสร้างรายได้ที่จะสร้างรายได้ให้เพียงพอกับต้นทุนการใช้จ่ายจึงเป็นเรื่องยากลำบาก อีกทั้งวิธีการจัดสรรรายได้ที่เป็นอยู่นั้น แม้จะมีความพยายามในการสร้างความเท่าเทียมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน แต่วิธีการจัดสรรถูกจำกัดด้วยข้อมูลและตัวแปรที่สามารถนำมาใช้ในการจัดสรรที่สะท้อนความแตกต่างของภาระการใช้จ่ายและหน้าที่ที่แตกต่างกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้ช่องว่างความแตกต่างทางการคลังของรายรับและรายจ่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพิ่มมากยิ่งขึ้น เพราะต้นทุนการใช้จ่ายในแต่ละภารกิจกับขนาดรายรับที่ได้รับการจัดสรรไม่ได้มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดรายรับน้อยแต่มีภารกิจที่มีต้นทุนในการจัดการสูงจะไม่มีโอกาสได้รับการจัดสรรรายได้เพิ่มมากขึ้นเพียงพอกับภาระค่าใช้จ่ายภายใต้สูตร

วิธีการจัดสรรปัจจุบัน จากปัญหาที่กล่าวมาจึงทำให้ต้องมีการทบทวนการกำหนดรายรับที่เหมาะสมกับแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังต้องพิจารณาถึงสูตรวิธีการจัดสรรรายได้ของรัฐบาลให้มีความสอดคล้องกับภาระค่าใช้จ่ายหรือขนาดภารกิจที่ได้ถ่ายโอนให้แก่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย ทั้งนี้การปรับปรุงทั้งสองประการต้องเร่งดำเนินการเพื่อไม่ให้ความแตกต่างทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขยายตัวมากกว่าที่เป็น และจะแก้ไขได้ยากลำบากมากขึ้นหากไม่มีการดำเนินการใดใด ที่สำคัญในการพิจารณาการแบ่งสรรความเป็นเจ้าของประเภทรายได้ที่มอบหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้น ยังต้องคำนึงเป้าหมายการรองรับการทำหน้าที่แทนรัฐบาลซึ่งอาจมีความแตกต่างกันตามนโยบายของรัฐบาลที่ให้แต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิระหว่างเทศบาล อบต. และอบจ. ที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน จะทำให้ประเภทของรายได้และวิธีการจัดสรรนั้นอาจไม่จำเป็นต้องมีความเหมือนกันทั้งหมดในทุกรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ทำให้การกำหนดรายรับนั้นต้องพิจารณาทั้งจากแต่ละประเภทรายได้ว่ามีความเหมาะสมและความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันอย่างไร รวมทั้งต้องพิจารณาผลลัพธ์ที่มีต่อขนาดรายได้ที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นความพยายามให้เกิดความเป็นอิสระและความรับผิดชอบทางการคลังด้วยตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด<sup>30</sup>

### 2.1.5 แนวคิดว่าด้วยหลักการกำหนดแหล่งรายรับที่ควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

เนื่องจากการที่รัฐมีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อนำมาพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ โดยผู้เสียภาษีอากรไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทนโดยตรงจากการเสียภาษี ซึ่งบางครั้งทำให้ผู้เสียภาษีรู้สึกว่าคุณไม่จำเป็นที่จะต้องเสียภาษีเพราะเห็นว่าการจัดเก็บภาษีไม่เป็นธรรม หรือไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนกลับมาจากการเสียภาษี หรืออาจรู้สึกว่าคุณส่วนราชการหรือข้าราชการมักเกี่ยวข้องกับเส้นสายหรือการเลือกปฏิบัติ และขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน เพราะการดำเนินการทางการปกครองที่ผ่านมาได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้เสียภาษี โดยขาดความชัดเจน โปร่งใสจากปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดแนวคิดในการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการโดยถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, 24-26.



พร้อมทั้งเกิดความเป็นธรรมและความเสมอภาค ภายใต้ความรับผิดชอบด้านกฎหมาย อีกทั้งต้องคำนึงถึงหลักคุ้มครองสิทธิและหน้าที่ของผู้เสียภาษีด้วย

สกนธ์ วรรณวิวัฒนา<sup>31</sup> ได้เสนอไว้ว่า โดยทั่วไปหลักการของการกำหนดแหล่งรายรับที่ควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่อย่างน้อย 5 ประการที่ต้องคำนึง ได้แก่

(1) ความพอเพียงและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนรายรับ (Revenue Adequacy and Flexibility) กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วไม่ว่าการลงทุนใดใดนั้น ผู้ผลิตต่างย่อมต้องการผลตอบแทนที่เพียงพอต่อเงินลงทุนที่ได้ใช้ไปนั้น ซึ่งหากการลงทุนใด ๆ ที่ไม่ก่อให้เกิดผลตอบแทนหรืออาจไม่สามารถสร้างรายรับที่เพียงพอกับการตัดสินใจลงทุนดังกล่าว ก็อาจเรียกได้ว่าไม่คุ้มค่ากับการลงทุนไม่ว่าจะมองจากมุมมองทางด้านตัวเงิน เวลา หรือแรงอุตสาหกรรมที่ลงไป ดังนั้นการกำหนดประเภทของรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงผลตอบแทนที่แม้ว่าการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่มุ่งเพื่อสร้างผลกำไร แต่เป็นไปเพื่อสร้างความกินดีอยู่ดีของประชาชนในพื้นที่ การกำหนดแหล่งที่มาของรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อย่างน้อยควรที่จะสะท้อนผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการใช้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความยินยอมพร้อมใจในการจ่ายจากประชาชนเพื่อเป็นรายรับมาใช้สนับสนุนการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีรายได้ที่มากเพียงพอในการทำหน้าที่ อีกทั้งในปัจจุบันนี้ที่ต้นทุนของการทำหน้าที่ตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมักจะเพิ่มสูงขึ้นไม่ว่าสาเหตุจะมาจากระดับเงินเฟ้อ หรือว่าจากการที่ประชาชนในท้องถิ่นเองที่เพิ่มจำนวนสูงขึ้น ทำให้ต้นทุนในการให้บริการสาธารณะมีมากยิ่งขึ้น ปัจจัยเหล่านี้ย่อมต้องการให้การปรับเปลี่ยนประเภทและขนาดของรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ง่ายขึ้น หรือกล่าวอีกแง่หนึ่งคือ รายรับนั้นต้องมีความยืดหยุ่นเพียงพอกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่

(2) ความเสมอภาค (Equity) กล่าวคือ หากพิจารณาในเรื่องหลักความสามารถในการจ่าย (Ability-to-Pay Principle) สิ่งที่สังคมส่วนรวมพึงปรารถนาเป็นพื้นฐานคือการทำบุคคลที่มีความสามารถในการจ่ายสูง (รายได้สูง) นั้นต้องเสียภาษีหรือถูกจัดเก็บในอัตราที่สูงกว่าบุคคลที่มีความสามารถในการจ่ายต่ำ (รายได้ต่ำ) ในการบริโภคสินค้าหรือบริการหนึ่งหน่วยเท่ากัน ซึ่งในที่นี้จะเรียกว่าเป็นการเก็บภาษีแบบก้าวหน้า แต่หากกล่าวถึงเรื่องความเท่าเทียมในบริบทของการเก็บภาษีหรือหาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทางทฤษฎีแล้วมีมิติในการพิจารณาอยู่ 3 มิติ คือ หนึ่งเรื่องความเสมอภาคในแนวตั้ง (Vertical Equity) สอง เรื่องความเสมอภาคในแนวนอน (Horizontal Equity) สาม เรื่องความเสมอภาคระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ในส่วนของ

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, 47-52.



ความเท่าเทียมกันในแนวตั้งของการหารายได้หรือการเก็บภาษี ตั้งอยู่บนหลักพื้นฐานของความสามารถในการจ่ายซึ่งก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจ่ายมากกว่านั้นก็ควรจะจ่ายในจำนวนที่สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจที่จะจัดเก็บภาษีหรือหารายได้ของตนเองได้ ส่วนในเรื่องของความเสมอภาคในแนวนอนคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมือนกันทางรายได้ทุกประการ ดังนั้นในการจ่ายแล้วประชาชนในท้องถิ่นที่มีความเหมือนกันนั้นสมควรที่จะต้องได้รับการปฏิบัติหรือการถูกจัดเก็บที่เท่ากันด้วย นั่นคือควรจะจ่ายในอัตราที่เท่ากัน ในส่วนสุดท้ายเรื่องของความเสมอภาคระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองก็คือประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งนั้นไม่ควรที่จะต้องเสียภาษีในอัตราที่มากกว่าอีกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งมากเกินไปเพียงเพราะว่าเขานั้นอาศัยอยู่ในพื้นที่หนึ่งมากกว่าอยู่ในอีกพื้นที่หนึ่ง โดยรายละเอียดของความเท่าเทียมทั้งสามมิตินี้ยังต้องพิจารณา รวมถึงความรับผิดชอบในการหน้าที่ที่แตกต่างกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย

(3) ความสามารถและความเป็นไปได้ในการจัดการ (Administrative Capacity and Feasibility) กล่าวคือ เนื่องจากแหล่งที่มาของรายได้นั้นมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจและความชำนาญ ความสามารถในการจัดเก็บรายรับและการระบุถึงเป้าหมายในการจัดเก็บ ซึ่งเรียกโดยรวมว่า “ความสามารถในการจัดการ” อย่างไรก็ตามในเรื่องของต้นทุนในการจัดเก็บนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องใส่ใจในเรื่องนี้ด้วย เนื่องด้วยโดยปกติแล้วในประเทศกำลังพัฒนานั้นจะมีประชาชนส่วนใหญ่ที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจแบบไม่เป็นทางการ (Informal Sector) กล่าวคือ ประชาชนที่โดยปกติแล้วไม่ต้องเสียภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างไร เนื่องจากมีทำงานอยู่ในรูปของบริษัทหรือหน่วยธุรกิจหรือราชการ แต่กับประกอบอาชีพที่เป็นเจ้าของธุรกิจของตัวเองหรืออยู่ในธุรกิจนั้นโดยไม่ต้องจดทะเบียนกับทางการหรือที่เราเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า "การจ้างงานตัวเอง" ซึ่งทำให้ต้นทุนในการจัดเก็บนั้นสูงจนอาจจะสูงกว่าค่าเฉลี่ยของรายได้ที่ได้รับ จากประสบการณ์ของประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายจะพบว่า การกำหนดแหล่งรายรับที่มีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหลักเหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งคือต้นทุนในการบริหารจัดการ (Administrative Cost) เพราะบางกรณีรายได้บางประเภทอาจมีความเหมาะสมที่จะเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เพราะการที่มีต้นทุนในการบริหารจัดการที่สูงทำให้หารายได้นั้นเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วอาจจะไม่มีความสามารถในการดำเนินการจัดเก็บ ทำให้มีการรั่วไหลหรือการหลีกเลี่ยงภาษีได้ง่ายทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจบริหารจัดการเก็บรายได้ประเภทดังกล่าวได้ ตัวอย่างของรายได้ประเภทนี้ได้แก่ภาษีที่มีความสามารถในการเคลื่อนย้ายได้ง่ายอาทิเช่น ภาษีที่เกิดจากการขาย (Sales Tax) เป็นต้น ลักษณะของประเภทรายได้เหล่านี้จึงอาจมอบหมายให้เป็นของรัฐบาลที่มีอำนาจและความสามารถในการจัดการที่สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) การยอมรับทางการเมือง (Political Acceptability) กล่าวคือ เนื่องจากการจัดเก็บรายได้ของหน่วยงานรัฐโดยทั่วไปมักประสบปัญหาการยอมรับของประชาชนเพราะเป็นการสูญเสียเงินออกจากประชาชนถึงแม้รับรู้อาจจะนำรายได้ที่ถูกจัดเก็บไปนั้นเพื่อสนับสนุนการให้บริการสาธารณะก็ตาม การสูญเสียรายได้นั้นทำให้ประชาชนทุก ๆ คนรู้สึกถึงความสามารถในการใช้จ่ายของตนเองลดน้อยลง ทำให้การจัดเก็บรายได้ต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารมักมีความใกล้ชิดและรู้จักโดยประชาชนในพื้นที่ จึงมักได้รับการต่อต้านและไม่ได้เป็นที่ต้องการหรือยอมรับของประชาชน อย่างไรก็ตาม สำหรับรายรับของรัฐบาลในบางประเภทที่เป็นรายรับที่ประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับได้มากกว่า เพราะการกระจายตัวของรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บนั้นอยู่ในระดับกว้างที่ทุก ๆ คนร่วมรับรู้ จึงทำให้ประชาชนผู้จ่ายไม่รู้สึกเป็นเรื่องที่ถูกเอาเปรียบหรือเป็นเรื่องเฉพาะตัว ไม่เหมือนกรณีภาษีที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเพราะความใกล้ชิดและความแตกต่างที่อาจมีขึ้นในการจัดเก็บระหว่างประชาชนภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงทำให้ประชาชนผู้จ่ายภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจรู้สึกถึงความไม่เท่าเทียมในการจ่ายภาษี แต่ในขณะเดียวกันประชาชนในท้องถิ่นมักไม่คิดถึงผลประโยชน์ที่ต่างได้รับความแตกต่างกันตามประเภทของบริการสาธารณะของท้องถิ่น ทำให้ในบางกรณีที่ประชาชนกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอ่อนไหวของการเมือง (Political Sensitive) ก่อเกิดคำถามที่อยู่บนพื้นฐานของคุณค่าที่สังคมมีให้ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคนหรือส่วนใหญ่ของท้องถิ่นที่มีต่อการจัดเก็บรายได้หรือภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ควรจะมีการเก็บภาษีทรัพย์สินจากโรงเรือนหรือที่ดินหรือไม่ อีกทั้งความอ่อนไหวทางการเงินในบางครั้งนั้นขึ้นอยู่กับคนเฉพาะกลุ่ม เช่น ควรเก็บภาษีจากผู้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะของท้องถิ่นและศักยภาพในการจ่ายมากกว่าประชาชนกลุ่มอื่นที่อาจไม่มีความสามารถในการจ่ายค่าบริการสำหรับประโยชน์ที่ได้รับหรือไม่ จึงทำให้การยอมรับทางการเมืองเป็นสิ่งที่ต้องใส่ใจในการหารายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปแล้วหากการจัดเก็บภาษีนั้นเป็นภาษีทางอ้อม (เป็นภาษีที่ผู้ที่ถูกเก็บนั้นสามารถผลักภาระไปให้ผู้อื่นได้) และไม่ได้เป็นหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาลหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนนัก (เช่น ไม่ต้องผ่านความเห็นของสภา) มักจะส่งผลต่อความอ่อนไหวทางการเมืองที่น้อยกว่า

(5) ความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Efficiency) กล่าวคือ รายรับของรัฐบาลนั้นย่อมมีผลต่อการตัดสินใจในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น ซึ่งโดย “ความเชื่อ” ทางเศรษฐศาสตร์ โดยทั่วไปแล้วการที่ไม่มีกลไกใด ๆ ก็ตามที่ทำให้การจัดสรรทรัพยากรของปัจเจกชนนั้นบิดเบือนไปจะเป็นสิ่งที่ “สังคม” พึงปรารถนาที่สุดเพราะฉะนั้นการกระทำใดก็ตามที่มีผลให้บิดเบือนการตัดสินใจของปัจเจกชน (คนแต่ละคน) นั้นจะมีผลทำให้เรียกได้ว่าไม่มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามในโลกแห่งความเป็นจริงแล้ว รัฐบาลนั้นเป็นผู้มีบทบาท

ที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจ แน่นอนว่าการเก็บกั้นนั้นเป็นเครื่องมือในการเลี้ยงตัวเองของรัฐบาลด้วย ส่วนหนึ่ง ดังนั้นหากมีการเก็บภาษีเกิดขึ้น ภาษีที่พึงปรารถนาในมุมมองของความเป็นประสิทธิภาพ ในทางเศรษฐกิจก็คือ ภาษีที่มีผลให้เกิดการบิดเบือนของการจัดสรรทรัพยากรระหว่างปัจเจกชนให้น้อยที่สุด ในที่นี้การประเมินการกำหนดประเภทรายรับให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องระมัดระวังในการออกแบบที่จะต้องไม่ให้เกิดการบิดเบือนของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ไม่ต้องการ ประเภทรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดังนั้นจึงต้องไม่ทำให้มีการตัดสินใจของประชาชนต่อการผลิต การบริโภค การจ้างงาน ฯลฯ ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกระทบในทิศทางที่ไม่ต้องการจนเกินไป

นอกจากนี้ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา ได้เสนอไว้อีกว่า ทางปฏิบัตินั้น การกำหนดภาษีหรือรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีสาระสำคัญ ดังนี้<sup>32</sup> กล่าวคือ

(1) ภาษีหรือรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะยึดติดกับพื้นที่ของท้องถิ่นมากที่สุด (Immobility) เนื่องจากหลักการที่สำคัญในการเสริมสร้างความเป็นอิสระทางการคลังนั้นมีพื้นฐานแนวคิดที่ว่าด้วยเรื่องความเป็นผู้รับบริการสาธารณะจากการที่ประชาชนเป็นผู้แบกรับภาระทางภาษีของท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ดังนั้นประเภทภาษีจัดเก็บเองในท้องถิ่นจึงควรครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดที่เกิดขึ้นในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งหมายรวมถึงทั้งกิจกรรมของประชาชนกลุ่มธุรกิจ กระทั่งกิจกรรมที่ก่อให้เกิดรายได้ในกิจการภาครัฐและ/หรือรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ เพื่อเป็นการให้ภาษีที่จัดเก็บซึ่งยึดติดกับพื้นที่เป็นตัวกำหนดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เองในระดับหนึ่งในการให้บริการสาธารณะตามศักยภาพทางเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ที่มี อาจกล่าวได้ว่าการจัดเก็บภาษีโดยยึดติดกับพื้นที่นั้นมีเป้าหมายเพื่อสะท้อนต้นทุนและผลประโยชน์ในการทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ

(2) แหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสะท้อนผลประโยชน์หรือต้นทุนการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นมากที่สุด รวมทั้งรักษาความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของท้องถิ่นมากที่สุดเพื่อให้สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Accountability) ในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น

(3) ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่แข่งขันกับการจัดเก็บรายได้ภาษีของรัฐบาล

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้ฐานร่วมกับภาษีของรัฐบาลได้ แต่ต้องมีความชัดเจนในการกำหนดวิธีการจัดสรรคืนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, 53-54.

(5) ภาษีที่จัดเก็บภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่ส่งผลกระทบ (Spillover) ของการหารายได้ไปนอกเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บรายได้นั้น ๆ

(6) ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถเพิ่มขึ้นได้ตามสภาพการ พัฒนาของเศรษฐกิจของท้องถิ่นเพื่อลดการพึ่งพารายได้จากรัฐบาล

(7) ควรส่งเสริมให้การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สะท้อน ต้นทุนการใช้จ่ายเพื่อให้บริการสาธารณะและการลงทุน ในโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นให้มากที่สุด

(8) ควรควบคุมต้นทุนการบริหารการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ต่ำ ที่สุด

(9) ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องง่ายต่อการบริหารจัดการในระดับ ท้องถิ่น

ขณะที่วิระศักดิ์ เครือเทพ ได้เสนอไว้อย่างน่าสนใจว่า ขณะที่ท้องถิ่นต้องเผชิญกับ เศรษฐกิจตกต่ำ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีมาตรการปรับตัวทางด้านรายจ่าย โดยมาตรการ ปรับตัวในด้านรายจ่ายเป็นสิ่งที่คณะผู้บริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ทันที ขณะเดียวกันการใช้กลยุทธ์การเพิ่มรายได้ โดยเฉพาะจากการปรับเพิ่มอัตราภาษี/การขยายฐานภาษี หรือการจัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมประเภทใหม่ ๆ ล้วนแต่เกี่ยวข้องกับประชาชนและกลุ่ม ธุรกิจในพื้นที่โดยตรง คณะผู้บริหารจะต้องอธิบายและโน้มน้าวให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ให้การยอมรับ ซึ่งโดยทั่วไปถือว่ามีความยากลำบากในการดำเนินการพอสมควร โดยเฉพาะในสภาวะที่องค์กร ปกครองท้องถิ่นและประชาชนต่างมีทัศนคติทางการคลังแบบพึ่งพาเป็นอย่างมาก ย่อมไม่ประสงค์ที่ จะให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเพิ่มภาษีหรือจัดเก็บรายได้ประเภทใหม่ ๆ มิเช่นนั้นแล้วองค์กรปกครอง ท้องถิ่นย่อมมีความเสี่ยงสูงที่จะเสียคะแนนนิยมทางการเมืองถ้าหากตัดสินใจเลือกใช้กลยุทธ์ การ ปรับตัวโดยการเพิ่มรายได้ใหม่ ๆ ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ

ขณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นควรใช้โอกาสจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นสร้าง ความรู้และสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่น แม้องค์กรปกครองท้องถิ่นอาจจะมองว่าการปรับลดรายจ่ายลงเล็ก ๆ น้อย ๆ จะไม่เป็นที่สังเกตของ ประชาชนก็ตาม แต่อย่างไรเสีย การเลือกใช้มาตรการเช่นนี้เปรียบเสมือนการซื้อเวลา (Buying time) ให้กับการบริหารงานคลังแบบตั้งรับได้ต่อไปในอนาคต แต่ไม่ช้าก็เร็วประชาชนจะต้องสังเกตเห็นได้จาก การให้บริการสาธารณะที่ลดน้อยลงหากผู้บริหารท้องถิ่นยังคงใช้วิธีการเช่นนี้ต่อไปในอนาคตและจะ ส่งผลให้ประชาชนรับรู้อย่างคลาดเคลื่อนว่าผู้บริหารท้องถิ่นมิได้ให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับการ เตรียมการรับมือกับภาวะวิกฤตต่าง ๆ อย่างเพียงพอ

ในประเด็นนี้การปรับเปลี่ยนฐานคิดในการบริหารงานคลังท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ อย่างเพียงพอเป็นเรื่องสำคัญ ผู้บริหารจำเป็นต้องประเมินโอกาสหรืออุปสรรคในการบริหารหรือการจัดบริการสาธารณะและจะต้องจัดเตรียมมาตรการรับมือหรือทรัพยากรสำรองสำหรับเหตุการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ ไว้ตามสมควร การปลูกฝังทัศนคติว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพึ่งพาตนเองทางการคลังก่อนเป็นลำดับแรก (Selfreliance Fiscal Management) ควรเป็นฐานคิดเริ่มต้นสำหรับการบริหารงานคลังท้องถิ่นในอนาคต เพื่อให้องค์กรมีแนวทางการดำเนินงานและระบบสนับสนุนต่าง ๆ ที่พร้อมไปสู่การเป็นองค์กรที่มีพลวัตในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (Local Responsiveness) และสามารถปรับตัวเพื่อให้รอดพ้นจากภาวะวิกฤตต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง (Self-Correcting Local Organization)

นอกจากนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นควรใช้โอกาสจากภาวะวิกฤตในการทำความเข้าใจกับประชาชน (Civic Education On Municipal Finance And Budgeting) ในเรื่องภาษีอากรและการใช้งบประมาณเพื่อการจัดบริการสาธารณะที่จะผูกติดกับวงจรแห่งความผันผวนทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเพิ่มขึ้น เพื่อที่ว่าถ้าหากความผันผวนทางเศรษฐกิจการเมืองต่าง ๆ เกิดขึ้นอีกในอนาคต ภาคประชาชนจะกลายเป็นแรงหนุนที่สำคัญแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในการช่วยปรับตัวให้ผ่านพ้นวิกฤตต่าง ๆ ทั้งโดยการให้การสนับสนุนทางภาษีอากรมากขึ้นในยามที่จำเป็นหรือการลดปริมาณข้อเรียกร้องที่มีได้จำเป็นเร่งด่วนลงตามแต่ความรุนแรงของสภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นในทิศทางที่สอดคล้องกับการบริหารงานภายใต้ภาวะวิกฤตขององค์กรปกครองท้องถิ่น การดำเนินมาตรการดังกล่าวนี้เปรียบได้กับการสร้างความพร้อมให้กับบุคลากรทางการเมืองระหว่างตัวแสดงฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะกับภาคประชาชน ซึ่งแนวโน้มในอนาคตภาคประชาชนจะมีพลังเข้มแข็งขึ้นและมีบทบาทความสำคัญขึ้นในการเป็นภาคีการบริหารงานคลังท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ในกรณีนี้ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องดึงภาคประชาชนให้เข้ามาเป็นแนวร่วมในการบริหารงานช่วงภาวะวิกฤตให้มากขึ้น ให้เข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมตัดสินใจกำหนดวิธีการต่าง ๆ ที่เหมาะสม เพราะไม่ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจะปรับตัวในเงื่อนไขเช่นใดย่อมส่งผลกระทบต่อภาคประชาชนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง การเปิดช่องทางให้ภาคประชาชนได้เข้าร่วมการบริหารงานคลังท้องถิ่นอย่างเข้มข้นนี้จะเป็นการสร้างความพร้อมในด้านสมดุลงานอำนาจทางการเมือง (ภาษีอากรและการจัดสรรงบประมาณ) ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นและภาคประชาชนที่มีส่วนสนับสนุนซึ่งกันและกัน และเกื้อหนุนต่อการบริหารงานท้องถิ่นภายใต้วิกฤตได้อย่างยั่งยืน

การพัฒนาระบบสนับสนุนการบริหารงานคลังท้องถิ่นภายใต้ปัจจัยเสี่ยง โดยปัจจัยทางเศรษฐกิจทั้งภายในภายนอกที่ไม่เกื้อหนุนย่อมส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังของรัฐบาลโดยตรง และย่อมส่งผลกระทบต่อเนื่องต่อการจัดสรรภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วน



ท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แม้องค์กรปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่ดำเนินงานภายใต้การนำที่เข้มแข็งของฝ่ายบริหาร ซึ่งหากท้องถิ่นมีผู้นำที่มีวิสัยทัศน์บริหารงานอย่างสุจริต มีคุณธรรม และมีแนวทางการดำเนินงานที่รอบคอบไม่สุ่มเสี่ยง ย่อมนำพาให้ชุมชนท้องถิ่นเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม สิ่งนี้เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยากในบริบทการปกครองท้องถิ่นไทยปัจจุบัน ดังนั้น การเสริมสร้างกลไกในการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเงินการคลังของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และเกื้อหนุนต่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก มีแนวโน้มที่จะละเลยการติดตามการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจสังคม ซึ่งย่อมก่อให้เกิดความเสี่ยงสูงที่จะขาดการเตรียมพร้อมรับมือทางการเงินการคลังอย่างเพียงพอ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะท้องถิ่นขนาดเล็กขาดบุคลากรทั้งในเชิงปริมาณและในด้านความรู้ความสามารถ หรืออาจเป็นเพราะมีความยืดหยุ่นทางงบประมาณที่ต่ำกว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ ดังนั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นในการพัฒนาศักยภาพบุคลากรในด้านการบริหารการเงินการคลังและให้มีความสามารถเพียงพอสำหรับการประเมินสถานะเศรษฐกิจมีการจัดเตรียมกันชนทางการเงิน (Financial Buffer) โดยการให้มีการสะสมเงินไว้มากเพียงพอสำหรับการรับมือกับวิกฤตเศรษฐกิจได้ในอนาคต<sup>33</sup>

นอกจากนี้ วีระศักดิ์ เครือเทพ ยังได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีให้ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยนั้นควรมีระบบบริหารจัดการเก็บภาษีอากร ดังนี้<sup>34</sup>

(1) นโยบายและวิธีการบริหารการจัดเก็บหรือระบบภาษีจะต้องไม่สลับซับซ้อนตามปกติความซับซ้อนของระบบภาษี

(2) ความบ่อยครั้งในการเปลี่ยนแปลงนโยบายภาษี หรือวิธีการบริหารการจัดเก็บภาษีตามปกติหากมาตรการทางภาษีไม่เปลี่ยนแปลงมากนักย่อมทำให้ระบบการจัดเก็บภาษีอากรมีความแน่นอนและเอื้อต่อการทำความเข้าใจทั้งของเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติงานจัดเก็บและต่อประชาชนผู้เสียภาษี

(3) รวมระบบการจัดเก็บภาษีเข้าด้วยกัน (Unification of Tax Collection) อาจก่อให้เกิดข้อดีหลายประการ เช่น การลดค่าใช้จ่ายในการลงทุนพัฒนาระบบงานและระบบข้อมูลภาษีอากรหรือลดการปฏิบัติงานที่มีลักษณะซ้ำซ้อนกัน

<sup>33</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพ, *กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤติ* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), 119-125.

<sup>34</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพ, *การบริหารภาษีอากรและรายได้ของรัฐ: หลักการและแนวปฏิบัติสำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์* (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548).

(4) ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารระบบภาษีอากรตามเหมาะสม เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิผลของการจัดเก็บภาษีให้ครบถ้วนตามเป้าหมายที่ได้ประมาณการ

(5) พัฒนาระบบการตรวจสอบติดตามผู้ไม่เสียภาษีให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด

(6) พัฒนาศักยภาพของบุคลากร หน่วยงาน และการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ จัดเก็บภาษี

(7) พัฒนาระบบการให้ข้อมูลข่าวสาร ความรู้ และการประชาสัมพันธ์การเสียภาษีอากร

### 2.1.6 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

หลายประเทศมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนกันกับประเทศไทย ซึ่งแต่ละประเทศก็จะมีระบบและโครงสร้างของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันไป ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างระบบและโครงสร้างของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศออสเตรเลีย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนี้

#### 2.1.6.1 ประเทศฝรั่งเศส

สำหรับรายได้ของท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส ระบบการคลังท้องถิ่นในฝรั่งเศสถือได้ว่ามีส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับระบบการคลังของรัฐบาลกลาง โดยสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 20 ของรัฐบาลกลาง แต่อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศสก็มีอิสระเป็นอย่างมากในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของตน การแทรกแซงและการควบคุมทางการคลังจากภาครัฐบาลกลางมีข้อจำกัดมากขึ้น เนื่องจากการจัดตั้งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (Les Chambres Regionales des Comptes) ขึ้นในทุก ๆ ภาค เพื่อทำหน้าที่ควบคุมบัญชีและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ท้องถิ่นยังมีอิสระในการกำหนดอัตราภาษีในกรอบที่กำหนดไว้ และมีอิสระในการใช้จ่ายตามความจำเป็นของตน ความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศสส่วนหนึ่งเป็นมาจากรายรายได้ เนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 60 จะมาจากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราการเรียกเก็บได้เอง ซึ่งสัดส่วนรายรับด้านนี้เพิ่มขึ้นอย่างมากหลังกระบวนการกระจายอำนาจ

ทั้งนี้ แหล่งที่มาของรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่

(1) ภาษีอากรรายได้จากภาษีอากรถือเป็นรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ภาษีทางตรง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถกำหนดอัตราภาษีในส่วนนี้เองได้ แต่การจัดเก็บจะกระทำได้โดยสำนักงานสรรพากรแห่งชาติ หลังจากนั้นจึงจะจัดสรรกลับคืนให้แก่ท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งมีอยู่ 4 ประเภท ได้แก่ ภาษีเพื่อการพักอาศัย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีวิชาชีพและธุรกิจ และ ภาษีอากรทางอ้อม นอกจากนี้ภาษีทางตรงแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจเรียกเก็บค่าอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เพิ่มเติมได้ เช่น ค่าระวางขนส่ง ค่าธรรมเนียมเพื่อการลงทุน ค่าธรรมเนียมอาคารสูง ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียมการต่อทะเบียนรถยนต์ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขับขี่ เป็นต้น นอกจากนี้ยังอาจเรียกเก็บในรูปของค่าบริการที่ท้องถิ่นหรือองค์กรความร่วมมือในรูปวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นผู้จัดทำบริการ เช่น ค่าบริการกำจัดขยะและของเสีย ค่าไฟฟ้า เป็นต้น

(2) เงินอุดหนุนจากรัฐ ในทุกปีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ ซึ่งโดยทั่วไปจะมีอยู่ด้วย 3 รูปแบบ ดังนี้ เงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงานเงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน เงินอุดหนุนเพื่อการกระจายอำนาจ

(3) เงินกู้ยืม ท้องถิ่นสามารถดำเนินการกู้ยืมเงินได้อย่างอิสระตามเงื่อนไขที่ปรากฏในตลาดทั่ว ๆ ไป โดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติหรือถูกกำหนดวงเงินกู้ยืมจากส่วนกลาง<sup>35</sup>

#### 2.1.6.2 ประเทศอังกฤษ

รายได้ของท้องถิ่นประเทศอังกฤษ กล่าวคือ รายได้เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นจะมีแหล่งที่มา 4 ด้าน ได้แก่

(1) ค่าใช้บริการและค่าธรรมเนียม (Charges and Fees) รายได้ส่วนนี้ท้องถิ่นจะเรียกเก็บจากการใช้บริการบางอย่าง เช่น การขนส่งมวลชน ที่จอดรถ ค่าอาหารของนักเรียน เป็นต้น ส่วนชนิดของบริการและอัตราในการเรียกเก็บก็ให้เป็นอำนาจของท้องถิ่นแต่ละแห่ง เนื่องจากพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นและการเคหะ ค.ศ. 1989 ได้ให้อำนาจท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บค่าบริการและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้ในกิจการที่เห็นสมควร ยกเว้นเฉพาะด้านการศึกษา ตำรวจและการดับเพลิง การเลือกตั้ง และด้านสภาวะตลาด และการยินยอมของชุมชนเป็นหลัก

(2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (Government Grants) ถือเป็นแหล่งรายรับที่สำคัญและมีบทบาทอย่างสูงต่อการบริหารปกครองท้องถิ่นทั้งหมดและเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลกลางใช้ในการควบคุม และประกันมาตรฐานการบริการสาธารณะขั้นต่ำ รวมถึงการผลักดันนโยบาย

<sup>35</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546), 129-132.



ต่าง ๆ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป (General Grants) และเงินอุดหนุนเฉพาะ (Specific Grants)

(3) ภาษีธุรกิจมาตรฐาน (Non-Domestic Rate/Uniform Business Rate) ภาษีส่วนนี้เป็นภาษีเรียกเก็บจากผู้ประกอบการธุรกิจอยู่ในเขตท้องถิ่น และถือเป็นรายได้ที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งของท้องถิ่น แต่เดิมการกำหนดอัตราภาษีดังกล่าวนี้จะแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่นเพราะถือว่าเป็นภาษีท้องถิ่น (Local Tax) ประเภทหนึ่ง แต่ในระยะต่อมารัฐบาลได้ทำการปฏิรูปภาษีส่วนนี้ใหม่ โดยกำหนดเป็นอัตราภาษีกกลางเพื่อใช้ทั่วประเทศ ซึ่งริเริ่มนำมาใช้เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1990 ภาษีส่วนนี้แม้จะจัดเก็บโดยท้องถิ่น แต่ท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องส่งเข้าส่วนกลางทั้งหมดเพื่อเป็นกองทุนรวม จากนั้นรัฐบาลก็จะจัดสรรเงินดังกล่าวกลับคืนสู่ท้องถิ่นตามสัดส่วนโดยการคำนวณจากจำนวนประชากร พิจารณาในแง่เงินรายได้จากภาษีธุรกิจมาตรฐาน จึงมีบทบาทคล้ายคลึงกับเงินอุดหนุนชนิดหนึ่ง และก็เปลี่ยนสถานะจากภาษีท้องถิ่นไปเป็นภาษีกกลางของประเทศ เนื่องจากการปฏิรูปดังกล่าวได้ตัดความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับผู้เสียภาษีไป

(4) ภาษีท้องถิ่น (Local Taxation/Council Tax) คือรายได้ที่เป็นของท้องถิ่นที่แท้จริง ในอดีตภาษีส่วนนี้เรียกว่า “ภาษีโรงเรือน” (Domestic Rate) ซึ่งมีลักษณะเป็นภาษีทรัพย์สินและเรียกเก็บจากฐานการครอบครองทรัพย์สิน และต่อมาในปี ค.ศ.1990 ถูกแทนที่ด้วย “ภาษีชุมชน” (Community Charge/Poll Tax) โดยเรียกเก็บจากผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นทุกคนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป อย่างไรก็ตาม นโยบายภาษีนี้ไม่ได้รับการตอบรับที่ดีจากประชาชน ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1993 รัฐบาลของพรรคอนุรักษนิยม ซึ่งนำโดยนายจอห์น เมเจอร์ (John Major) จึงได้ประกาศใช้ “ภาษีท้องถิ่น” (Council Tax) โดยมีฐานเรียกเก็บเป็นครัวเรือน (มิใช่รายบุคคล) คิดคำนวณจากราคาประเมินทรัพย์สินของท้องถิ่นแต่ละแห่งและจำนวนผู้อยู่อาศัยในแต่ละครัวเรือน ภาษีส่วนนี้จะมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายทั่วไปของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละปี กล่าวคือ จำนวนรายได้จากภาษีนี้จะต้องเพียงพอต่อรายจ่ายประจำของท้องถิ่นและค่าบริการ (Levies/Precepts) ที่ท้องถิ่นจะต้องจ่ายให้กับหน่วยงานวิสาหกิจรวม (Joint Authorities) พิจารณาในแง่จะเห็นได้ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษมีข้อจำกัดอย่างมากทางด้านรายได้ เนื่องจากต้องพึ่งพิงแหล่งรายได้ที่เป็นของตนเองเพียงแหล่งเดียว ซึ่งแตกต่างจากหลาย ๆ ประเทศในภาคพื้นยุโรปที่ท้องถิ่นมีทางเลือกในการจัดเก็บรายได้มากกว่า เนื่องจากภาษีของท้องถิ่นนั้นมีความหลากหลายและมีฐานการเรียกเก็บหลายประเภท นอกจากนี้รัฐบาลยังมีอำนาจในการกำหนดเพดานวงเงินงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่น (Capping) ในรายได้ที่เห็นว่ามีกำหนดวงเงินงบประมาณ

อย่างเกินตัวอีกด้วย ระบบการคลังท้องถิ่นในอังกฤษจึงถูกมองว่ามีการควบคุมจากส่วนกลางเป็นอย่างมากและเป็นประเด็นหนึ่งที่ท้องถิ่นหลาย ๆ แห่งพยายามต่อสู้<sup>36</sup>

### 2.1.6.3 ประเทศญี่ปุ่น

รายได้ของท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ แหล่งที่มาของรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่

(1) รายได้จากภาษี ถือได้ว่าเป็นแหล่งรายได้ที่มีความสำคัญอย่างมากต่อหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นรายได้ที่ท้องถิ่นหามาได้เอง มิใช่รายได้ที่มาจากรัฐบาลกลางหรือมาจากการกู้ยืม โดยท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดประเภทและอัตราภาษีเองภายใต้กรอบกำหนดของกฎหมายภาษีท้องถิ่นและการให้คำปรึกษาอย่างใกล้ชิดจากสำนักภาษีท้องถิ่นของกระทรวงกิจการภายใน

(2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง คือเงินรายได้ที่รัฐบาลกลางมอบหรือโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะลดช่องว่างระหว่างรายรับและรายจ่ายที่เกิดขึ้น ทำให้ทุกท้องถิ่นสามารถที่จะมีงบประมาณเพียงพอในการรักษามาตรฐานในการให้บริการสาธารณะของตน เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนแบบทั่วไปและภาษีอุดหนุนพิเศษ

(3) เงินกู้ยืม ซึ่งโดยทั่วไปแล้วรายได้จากแหล่งอื่น ๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นมักจะเป็นรายได้ที่ต้องใช้จ่ายเพื่อคงสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้เป็นรายไป การลงทุนดำเนินการในโครงการระยะยาวหรือโครงการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นใหม่ ๆ จึงจำเป็นต้องแสวงหาด้วยการกู้ยืมจากแหล่งเงินทุน หรือรัฐบาลกลาง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองหรือออกพันธบัตรเงินกู้ ขายให้กับเอกชนและประชาชน สำหรับการออกพันธบัตรเงินกู้ของญี่ปุ่นนั้นผู้ที่ทำหน้าที่ออกพันธบัตรคือ หน่วยงานระดับชาติเท่านั้น<sup>37</sup>

### 2.1.6.4 ประเทศเกาหลีใต้

รายได้ของท้องถิ่นสาธารณรัฐเกาหลีใต้ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศเกาหลีใต้มีรายได้ 2 ประเภท ดังนี้

(1) รายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้ ประกอบด้วย - ภาษีที่จังหวัดเก็บ ประกอบด้วย ภาษีครอบครอง ภาษีจดทะเบียน ภาษีคนต่างด้าว ภาษีใบอนุญาต ภาษีอำนวยความสะดวก

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, 173-175.

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, 209-213.

สะดวกทั่วไป และภาษีพัฒนาท้องถิ่น - ภาษีที่เมือง/County จัดเก็บ ประกอบด้วย ภาษีโรงเรือน ภาษีอสังหาริมทรัพย์ ภาษีล้อเลื่อน ภาษีการทำไร่ ภาษียาสูบ ภาษีฆ่าสัตว์ ภาษีที่ดิน

(2) รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี ประกอบด้วย - รายได้จากภาษีที่รัฐจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น หมายถึง ภาษีทุกประเภทที่รัฐบาลกลางทำหน้าที่ในการจัดเก็บแล้วทำการแบ่งส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสัดส่วนเฉลี่ย 1 ต่อ 11 หรือ 13.27% ในกรณีพิเศษ กล่าวคือ ถ้ารัฐจัดเก็บได้ 11 ส่วน จะทำการแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย 1 ส่วน โดยจะจัดแบ่งให้ในลักษณะเงินก้อนและไม่มีการระบุวัตถุประสงค์การใช้เงินก้อนนั้น อย่างไรก็ตาม สัดส่วนรายได้ที่จะต้องทำการแบ่งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามนโยบายของรัฐบาล - รายได้จากภาษีที่รัฐบาลกลางโอนให้แก่ท้องถิ่นรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้มีลักษณะคล้ายกับรายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บให้แก่ท้องถิ่น แต่แตกต่างกันตรงที่รายได้ที่แบ่งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีเพียงรายได้จากภาษี 3 ประเภทเท่านั้น ได้แก่ ภาษีสุรา ภาษีโทรศัพท์ ภาษีพิเศษสำหรับเกษตรกรรมและการประมง - เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง เป็นเงินที่รัฐบาลกลางอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ แต่เงินที่รัฐบาลกลางอุดหนุนนั้นจะต้องนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรัฐ (หรือที่เรียกว่าการอุดหนุนอย่างมีเงื่อนไข) - เงินอุดหนุนจากรัฐบาลนครและจังหวัด (เงินอุดหนุนจากรัฐบาลปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน) เป็นเงินอุดหนุนที่จังหวัดหรือมหานครให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง โดยผ่านโครงการต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนเป็นผู้ริเริ่มโครงการหรือมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างเป็นผู้จัดทำ แล้วจังหวัดหรือมหานครเป็นผู้ให้เงินอุดหนุน ซึ่งอาจจะให้เงินอุดหนุนเต็มโครงการ หรือบางส่วนก็ได้ - เงินยืม หมายถึง เงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยืมจากแหล่งเงินทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทั้งจากรัฐและเอกชน ทั้งนี้อาจยืมได้ในสองลักษณะคือเงินกู้และการออกพันธบัตร<sup>38</sup>

#### 2.1.6.5 ประเทศออสเตรเลีย

รายได้ของท้องถิ่นประเทศออสเตรเลีย กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองหลักที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น ซึ่งหมายความว่า เป็นหน่วยของการปกครองที่รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการบริการสังคม เป็นต้น ด้วยเหตุนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการจัดบริการดังกล่าว ทั้งนี้แหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 3 ทางคือ

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน, 247-249.

(1) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลสหพันธ์สามารถจำแนกออกเป็นเงินอุดหนุนแบบเฉพาะเจาะจง เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินช่วยเหลือการทางท้องถิ่น

(2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลแห่งรัฐ แหล่งรายได้ประเภทนี้เป็นรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากรัฐ ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนที่ได้กำหนดเป้าหมายของการให้ เช่น การบริการสาธารณะทั่วไป ความมั่นคงและสวัสดิการสังคม การเคหะและการพัฒนาชุมชน การนันทนาการและวัฒนธรรม การเกษตรกรรมป่าไม้และการประมง การขนส่งและการสื่อสารคมนาคม เป็นต้น

(3) เงินที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองนับเป็นรายได้ที่มาจากภาษีท้องถิ่น ค่าธรรมเนียมการจัดสิ่งค้าและบริการ ผลประโยชน์และทรัพย์สินของท้องถิ่น และรายได้อื่น ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมการขนส่ง ค่าธรรมเนียมการใช้น้ำประปา และการอนามัย เป็นต้น ขณะที่ได้มีการสำรวจว่าในปี ค.ศ. 1999-2000 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งที่มาแห่งรายได้จากภาษีท้องถิ่นถึง 38% จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการบริการ 33% ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอัตราการเพิ่มของสัดส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นบริหารจัดการเองเปรียบเทียบกับเมื่อก่อนเพิ่มขึ้นถึง 12% ในขณะที่แหล่งรายได้ที่มาจากเงินอุดหนุนมีเพียง 18% ซึ่งเป็นอัตราที่ไม่แตกต่างจากเมื่อก่อนนี้<sup>39</sup>

#### 2.1.6.6 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

รายได้ของท้องถิ่นประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี<sup>40</sup> กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศเยอรมัน มีรายได้จากแหล่งต่าง ๆ คือ ภาษี ซึ่งระบบภาษีของประเทศเยอรมันนี้ค่อนข้างซับซ้อนเนื่องจากเยอรมันนี้เป็นประเทศสหพันธรัฐ ดังนั้นรายได้จากภาษีจึงต้องถูกแบ่งออกเป็นภาษี 3 ระดับ คือ ภาษีที่รัฐบาลกลางเก็บ ภาษีที่มลรัฐเก็บ ภาษีที่ท้องถิ่นเก็บ นอกจากนี้ยังมีภาษีบางประเภทที่รัฐบาลกลางและมลรัฐเก็บแล้วจัดแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย สัดส่วนภาษีที่รัฐบาลทั้ง 3 ระดับเก็บจากประชาชน สามารถแบ่งได้ ดังนี้ สหพันธรัฐร้อยละ 71 มลรัฐร้อยละ 22% และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 7 ถึงแม้เยอรมันจะมีระบบภาษีที่ซับซ้อน แต่สัดส่วนการจัดเก็บภาษียังขาดความสมดุล กล่าวคือ รัฐบาลกลางมีสัดส่วนสูงในการจัดเก็บภาษีถึงร้อยละ 71 เป็นอัตราส่วนที่มากกว่าภาษีที่รัฐบาลมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้รวมกันเสียอีก คือ เพียงร้อยละ 29 เท่านั้น อย่างไรก็ตาม หากนำตัวเลขดังกล่าวนี้ไปเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ ในยุโรปจะพบว่า เยอรมันมีสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงมากในเชิงสัมพัทธ์

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, 272-275.

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน, 301-304.

เช่น ประเทศออสเตรเลียที่มลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีร่วมกันเพียงร้อยละ 19 หรือประเทศฮังการีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเพียงร้อยละ 9 เท่านั้น

ทั้งนี้ จากภาษีร้อยละ 7 ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บได้ สามารถแบ่งประเภทของภาษีได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

(1) ภาษีที่ถูกกำหนดอัตราและฐานภาษีโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษียาได้จากธุรกิจท้องถิ่น ภาษียาได้จากส่วนบุคคล ภาษีอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น โดยภาษีประเภทนี้ คิดเป็นร้อยละ 1 ของภาษีทั้งหมด

(2) ภาษีที่ถูกกำหนดอัตราโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษียาได้จากธุรกิจ ภาษียาได้จากเงินทุน เป็นต้น โดยภาษีประเภทนี้คิดเป็นร้อยละ 25 ของภาษีทั้งหมด ประเภทที่สาม รายได้ที่ได้รับการแบ่ง แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาษีประเภทนี้คิดเป็นร้อยละ 47 ของภาษีทั้งหมด ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รายได้หลักจากภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรายได้ที่ได้จากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดอัตรา ภาษีเอง สำหรับภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดทั้งอัตราและฐานภาษีมีเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น ซึ่งภาษีที่สร้างรายได้หลักให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ ภาษีที่นายจ้างหักจากลูกจ้าง โดยตรง ภาษีโอนทรัพย์สิน ภาษีค่าจ้างและเงินเดือน ภาษียาได้จากบุคคลธรรมดา ซึ่งภาษีทั้ง 4 ประเภทนี้สร้างรายได้มากถึงร้อยละ 80 จากรายได้ทั้งหมด

(1) เงินอุดหนุนเพื่อความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเงินที่รัฐบาลมลรัฐให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ทั้งนี้เพื่อสร้างความเสมอภาคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากบางพื้นที่ไม่มีทรัพยากรธรรมชาติและไม่ใช่เขตเศรษฐกิจ หรือมีความหนาแน่นของประชากรต่ำ ดังนั้น เพื่อลงข้อได้เปรียบเสียเปรียบดังกล่าว มลรัฐจึงต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้

(2) เงินกู้หรือเงินยืมต่าง ๆ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถกู้ยืมจากแหล่งต่าง ๆ ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นซึ่งได้แก่ กู้ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มาสามารถจะหาแหล่งเงินจากที่อื่น ๆ ได้อีกแล้ว เงินที่กู้นั้นต้องนำไปใช้เพื่อการลงทุนหรือสนับสนุนให้เกิดการลงทุนเท่านั้น การกู้ยืมเงินจะต้องประกาศให้สาธารณะรับทราบ การกู้ยืมเงินเฉพาะรายต้องเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายว่าด้วยการเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจกำหนดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีหลักประกันหรือมีฉะนั้นก็ต้องได้รับการประกันจากเอกสิทธิ์อย่างอื่น ๆ <sup>41</sup>

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน, 301-304.

### 2.1.6.7 ประเทศสหรัฐอเมริกา

รายได้ของท้องถิ่นประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>42</sup> กล่าวคือ รายได้ของสหรัฐอเมริกาในช่วง ค.ศ.1990 เมื่อประสบปัญหาการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายด้านการบริการสาธารณะ รัฐบาลทุกระดับได้พยายามเก็บภาษีเพิ่มขึ้นมี 13 มลรัฐ ได้จัดให้มีภาษีรายได้ และ 11 มลรัฐ เริ่มมีการเก็บภาษีขายทั่วไป ทำให้มลรัฐมีความสมดุลของภาษีมากกว่าในอดีต และมีการเก็บเงินได้มากกว่าซีดี ซึ่งในปี ค.ศ.1963 มลรัฐและซีดีมีการเก็บเงินได้เพิ่มขึ้นเท่ากัน แต่ปัจจุบันมลรัฐเก็บได้มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 50% ความแตกต่างนี้เกิดจากมีการใช้ส่วนที่มากกว่าของภาษีรายได้ของมลรัฐ ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ซีดีได้มีการเพิ่มการใช้ภาษีรายได้ส่วนบุคคลเพิ่มขึ้น และทั้งซีดีและเคาน์ตีได้มีการใช้ภาษีการขายเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ซีดีและเคาน์ตี มลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บภาษีได้เป็น 1 ใน 3 ใน ซึ่งภาษีในอเมริกา ได้แก่ ภาษีทรัพย์สินทั่วไป ภาษีการขายทั่วไป ภาษีรายได้ ภาษีอากรและภาษีแยกเก็บ และแหล่งรายได้อื่น ๆ ที่มลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินจากบริการพิเศษ

กล่าวโดยสรุป จะมีรายได้หลักมาจากภาษีท้องถิ่น (Local Tax) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง ยกเว้นในกรณีของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งภาษีท้องถิ่นจะถูกจัดเก็บโดยองค์กรของรัฐกลาง และรัฐบาลมลรัฐในบางรายการ

### 2.1.7 ข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า<sup>43</sup>

ในการศึกษาปัญหาการจัดเก็บรายได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าจำเป็นต้องทราบข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ปัญหาการจัดเก็บรายได้ให้เข้าใจถึงบริบทมากขึ้น โดยผู้วิจัยได้แบ่งเนื้อหาในการศึกษาไว้ดังนี้

#### 2.1.7.1 สภาพทั่วไป

องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า เดิมนี้มีฐานะเป็นสภาตำบล ต่อมาระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่ามีผลให้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ตั้งขึ้นตามประกาศลงวันที่ 24 เดือนกุมภาพันธ์ 2540 มีพื้นที่ 102 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 63,750 ไร่ ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของอำเภอภูผินารายณ์ ห่างจากอำเภอภูผินารายณ์ประมาณ 10 กิโลเมตร เนื้อที่ตำบลกุดหว้ามีเนื้อที่ประมาณ 102 ตารางกิโลเมตรหรือ 63,750 ไร่ อาณาเขตติดต่อ ดังนี้

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, 340-342.

<sup>43</sup> องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์, แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2559-2561).



- ทิศเหนือ มีอาณาเขตติดต่อกับ ตำบลหนองห้าง อำเภอภูมินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์
- ทิศใต้ มีอาณาเขตติดต่อกับ ตำบลจุมจังและตำบลเหล่าไฮงาม อำเภอภูมินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์
- ทิศตะวันออก มีอาณาเขตติดต่อกับตำบลโนนยาง อำเภอหนองสูง จังหวัดมุกดาหาร
- ทิศตะวันตก มีอาณาเขตติดต่อกับตำบลบัวขาว อำเภอภูมินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

จำนวนประชากรมีทั้งสิ้นจำนวน 4,690 คน แยกเป็น ชายจำนวน 2,468 คน หญิงจำนวน 2,222 คน มีความหนาแน่นเฉลี่ย 40 คน/ตร.กม. จำนวนหลังคาเรือน 1,908 ครัวเรือน

#### 2.1.7.2 สภาพภูมิศาสตร์

องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าเป็นพื้นที่ราบลุ่มและที่ราบสูงเล็กน้อย ซึ่งมีหลายระดับ ตั้งแต่ลาดชันเพียงเล็กน้อยจนถึงลาดชันระดับปานกลาง ประกอบด้วยภูเขาและป่าไม้ ลักษณะพื้นที่ป่าไม้เป็นป่าโปร่ง มีลำธารลำห้วยซึ่งมีต้นกำเนิดมาจากภูเขาหลายสาย เช่น ลำห้วยแดง ห้วยช้าง ห้วยหมากชี เป็นต้น มีแหล่งน้ำที่สำคัญเปรียบเสมือนอยู่ข้าวอยู่น้ำของตำบลกุดหว้า คือ อ่างเก็บน้ำห้วยจุมจัง สำหรับพื้นที่ราบลุ่มส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ทำการเกษตร ทำนา ทำสวน ทำไร่ เป็นต้นและด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าว่าส่วนใหญ่เป็นภูเขาและป่าไม้มีต้นไม้หลายชนิดซึ่งถือเป็นเขตป่าอนุรักษ์ สำหรับการปลูกป่าไม้ได้มีการส่งเสริมการปลูกไม้ใช้สอย ไม้โตเร็วเป็นการทดแทนป่าที่ถูกทำลาย

#### 2.1.7.3 สภาพเศรษฐกิจและสังคม

องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ามีพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นการเกษตร ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพทำการเกษตร วัตถุประสงค์ที่ได้จึงเป็นสินค้าทางการเกษตร อาชีพหลักคือทำนา อาชีพเสริมจะมีหลังฤดูทำนาเสร็จแล้ว เช่น ปลูกแตงกวา ปลูกข้าวโพด ปลูกถั่วลิสง ปลูกอ้อย ปลูกพืชผักสวนครัว การทอผ้าพื้นเมือง การจักรสานต่าง ๆ และประกอบอาชีพรับจ้างงานทั่วไป ๆ ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 20,000 – 40,000 บาท/ครัวเรือน/ปี รายจ่ายเฉลี่ยประมาณ 20,000 - 50,000 บาท/ครัวเรือน/ปี แรงงานในชุมชนมีอายุระหว่าง 15-60 ปี ในภาคเกษตรโดยเฉลี่ย 3 คน/ครัวเรือน

การจ้างแรงงานของตำบลกุดหว้าทั้งในภาคเกษตรและนอกเกษตรโดยเฉลี่ยอยู่ในระหว่าง 130-300 บาท/วัน /คน ในส่วนของภาคเกษตร ได้แก่ การรับจ้างปักดำ เก็บเกี่ยว และการทำไร่ ที่มีการใช้แรงงานมากคือ การปลูกข้าวส่วนการใช้แรงงานนอกภาคเกษตรได้แก่การการก่อสร้าง เช่น สร้างบ้าน สร้างถนน การใช้แรงงานนอกภาคเกษตรโดยเฉลี่ย 1 เดือนจะมีการรับจ้างเพียง 5 - 10 วัน การครองที่ดินครัวเรือนละประมาณ 12-15 ไร่ สิทธิในการถือครองที่ดินส่วนใหญ่



เป็นของตนเอง ประมาณร้อยละ 85 เช่าที่ดินทำกินประมาณร้อยละ 1 และมีที่ทำกินแต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ เป็นของตนเอง เช่น ที่ดินของบิดา มารดา และญาติประมาณ ร้อยละ 14

ลักษณะสังคมชุมชนในองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าเป็นสังคมแบบเรียบง่าย ดำรงชีพด้วยการทำการเกษตรตามวิถีบรรพบุรุษแบบพึ่งพาธรรมชาติเป็นหลัก สะท้อนให้เห็นถึงการดำรงวิถีชีวิตสัมพันธ์กับป่า ประชาชนยึดมั่นและสืบทอดประเพณีวัฒนธรรมอย่างเหนียวแน่นและต่อเนื่อง เชื่อสายเผ่าพันธุ์ส่วนใหญ่เป็นชาวภูไท ลักษณะจิตใจดีงาม กิริยามารยาท อ่อนน้อมถ่อมตน เอื้อเฟื้อ ซึ่งกันและกัน มีความเลื่อมใสในพระพุทธศาสนา ภาษาพูดมีความเป็นเอกลักษณ์ คือภาษาภูไท ขนบธรรมเนียมประเพณีที่สำคัญ และยังคงถือปฏิบัติสืบทอดกันมา คือ “ฮีตสิบสอง ครองสิบสี่” วัฒนธรรมประเพณีที่ควรอนุรักษ์ พื้นฟูให้คงมีอยู่ต่อไปเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว คือ พิธีเหยา พิธีบายศรีสู่ขวัญ การรำเต้ย การรำวงภูไท การลำผญา เป็นต้น สำหรับประเพณีท้องถิ่นที่สำคัญของตำบลกุดหว้า ได้แก่ ประเพณีบุญบั้งไฟ ตะไลล้าน ซึ่งจัดเสาร์ที่สามของเดือนพฤษภาคมของทุกปี

#### 2.1.7.4 ลักษณะพื้นที่และเขตการปกครอง

องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ามีการปกครอง แบ่งการปกครองออกเป็น 13 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านกุดหว้า หมู่ 1 บ้านกุดหว้าหมู่ 2 บ้านวังมน หมู่ 3 บ้านชุมขี้ยาง หมู่ 4 บ้านโคกโก่ง หมู่ 5 บ้านห้วยแดง หมู่ 6 บ้านนาไคร้ หมู่ 7 บ้านกุดหว้า หมู่ 8 บ้านกุดหว้า หมู่ 9 บ้านห้วยแดง หมู่ 10 บ้านกุดหว้า หมู่ 11 บ้านชุมขี้ยาง หมู่ 12 บ้านกุดหว้า หมู่ 13

2.1.7.5 โครงสร้างในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ประกอบด้วย

(1) ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า 26 คน โดยมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า 1 คน รองประธานองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า 1 คน และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า 1 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ควบคุมงานของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า

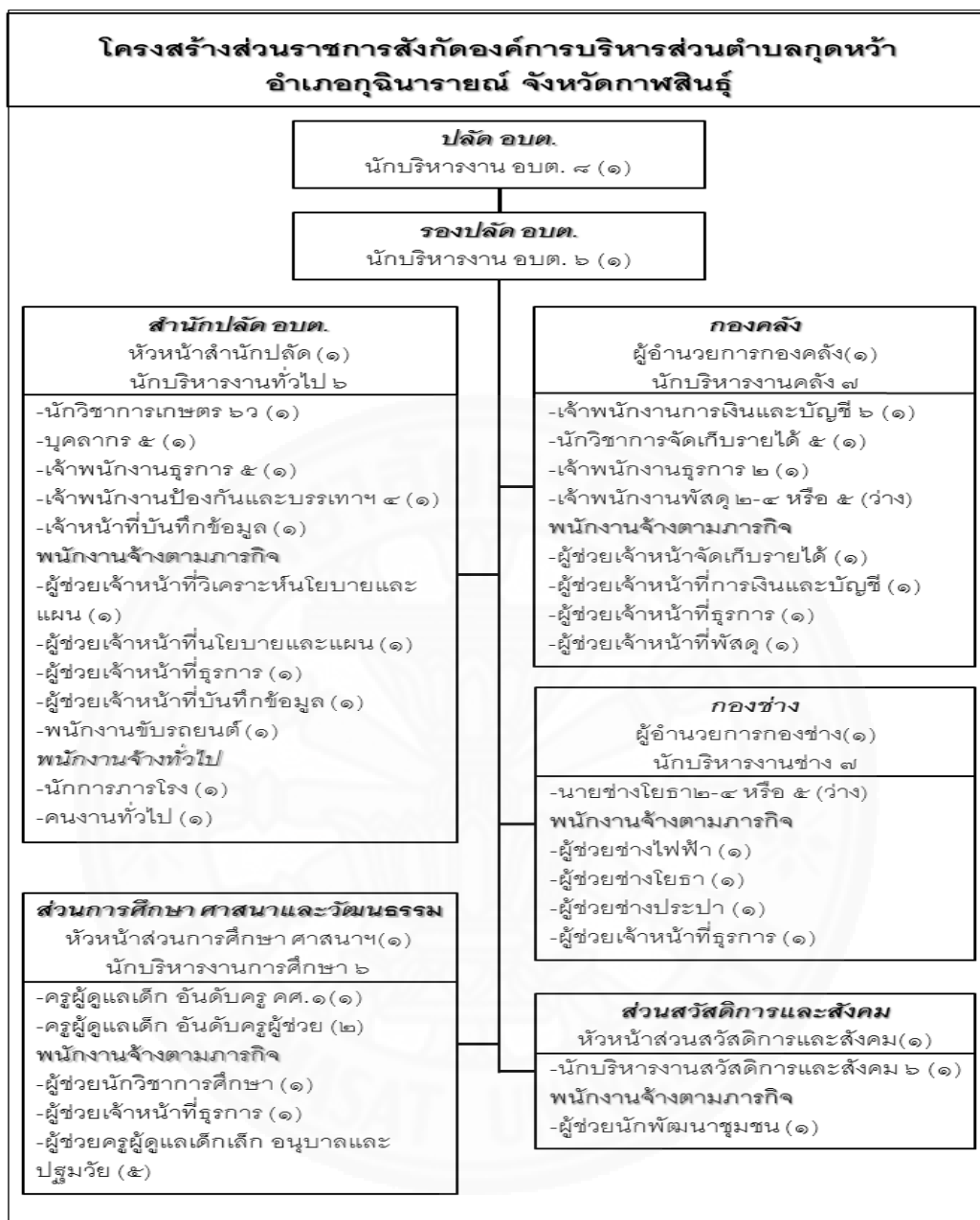
(2) ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า 1 คน รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า 2 คน และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า 1 คน ซึ่งคณะบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารเพื่อให้การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า เป็นไปตามนโยบายตลอดจนแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมที่กำหนดไว้

#### 2.1.7.6 โครงสร้างอัตรากำลังและบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า

องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ามีพนักงานในส่วนราชการที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน/โครงการต่าง ๆ ที่คณะบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ากำหนดไว้ โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าเป็นผู้บังคับบัญชา องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ากุดหว้า ได้แบ่งส่วนการบริหารราชการออกเป็น 5 ส่วนราชการ ได้แก่ (1) สำนักปลัด (2) ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม (3) กองคลัง (4) กองช่าง (5) ส่วนสวัสดิการและสังคม

ทั้งนี้ สำหรับส่วนการคลังมีบุคลากรทั้งหมด 8 คน ดังนี้ ผู้อำนวยการกองคลัง 1 คน พนักงานการเงินและบัญชี 1 คน นักวิชาการจัดเก็บรายได้ 1 คน เจ้าพนักงานธุรการ 1 คน ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ 1 คน ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี 1 คน ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ธุรการ 1 คน ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่พัสดุ 1 คน

โดยสามารถอธิบายเป็นแผนภาพโครงสร้างส่วนราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้ดังภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 โครงสร้างส่วนราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอภูซางวิทยาคม จังหวัดกาฬสินธุ์, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอภูซางวิทยาคม จังหวัดกาฬสินธุ์ <http://www.kudwa.go.th/index.php?name=page&file=page&op=structure> (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2559)<sup>44</sup>

<sup>44</sup> องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอภูซางวิทยาคม จังหวัดกาฬสินธุ์ <http://www.kudwa.go.th/index.php?name=page&file=page&op=structure> (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2559).

### 2.1.8 งบแสดงฐานะทางการเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า

สถานการณ์ทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2554-2558 ด้านรายรับพิจารณาได้จากตารางที่ 2.3 และด้านรายจ่ายพิจารณาได้จากตารางที่ 2.4

#### ตารางที่ 2.3 รายรับขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2554-2558<sup>45</sup>

(หน่วย:พันบาท)

ประเภทรายรับ	จำนวนเงินที่จัดเก็บได้				
	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558
1.ภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง					
- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	14.40	13.76	23.93	28.97	34.53
- ภาษีบำรุงท้องที่	69.05	67.88	70.92	61.30	72.52
- ภาษีป้าย	5.33	4.73	3.65	7.08	10.06
- อากรฆ่าสัตว์	0.45	-	-	-	-
- ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และ ใบอนุญาต	0.26	2.15	5.29	16.18	6.72
- รายได้จากทรัพย์สิน	37.94	39.32	64.09	63.66	190.97
- รายได้จากสาธารณูปโภค/การ พาณิชย์	283.87	326.15	343.22	375.59	414.46
- รายได้เบ็ดเตล็ดและรายได้อื่น ๆ	160.89	114.55	174.12	192.50	188.30
2.ภาษีที่รัฐจัดสรรให้/แบ่งให้	8,838.45	9,410.17	14,102.47	11,726.30	13,070.74
3.เงินอุดหนุนทั่วไป	3,646.65	5,773.09	6,281.72	6,675.75	6,901.33
4.เงินได้จากการก่อกำเนิดหรือการกู้ยืม	-	-	-	-	-
<b>รวมรายรับทุกประเภท</b>	<b>13,057.29</b>	<b>15,751.80</b>	<b>21,069.41</b>	<b>19,147.33</b>	<b>20,889.63</b>

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์, งบรายรับ-รายจ่ายตามปีงบประมาณ 2554-2558.

<sup>45</sup> องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์, งบรายรับ-รายจ่ายตามปีงบประมาณ 2554-2558.

ตารางที่ 2.4 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2554-2558<sup>46</sup>

(หน่วย:พันบาท)

ประเภทรายจ่าย (บาท)	จำนวนเงินรายจ่าย				
	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558
1.งบกลาง	928.16	1,076.86	1,460.13	1,115.40	925.15
2.หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ	2,667.89	2,541.05	3,406.09	7,822.75	9,445.29
3.หมวดค่าจ้างชั่วคราว	1,820.71	1,849.68	2,342.30	-	-
4.หมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ	5,207.55	7,501.15	7,788.49	7,053.18	5,966.36
5.หมวดค่าสาธารณูปโภค	315.11	337.28	427.12	599.39	689.01
6.หมวดเงินอุดหนุน	90.60	1,131.06	1,227.74	852.29	1,932.88
7.หมวดครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	1,989.69	966.60	1,550.62	1,517.54	1,097.41
8.หมวดรายจ่ายอื่น	-	-	-	-	766.24
<b>รวมรายจ่ายทุกประเภท</b>	<b>13,019.71</b>	<b>15,403.68</b>	<b>18,202.49</b>	<b>18,960.55</b>	<b>20,822.34</b>

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์, งบรายรับ-รายจ่ายตามปีงบประมาณ 2554-2558.

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน.

## 2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เสกสรร โกสิย์เดชาพันธ์<sup>47</sup> ศึกษาเรื่อง กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย พบว่า เหตุปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ต่อรายได้ของรัฐบาล ภายในปี พ.ศ. 2549 ได้นั้นเกิดจากผลกระทบภายนอกโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชื่อมโยงกันไปจนส่งผลกระทบต่อทิศทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งปรากฏเป็น 3 มิติหลัก ดังนี้

มิติด้านนโยบายรัฐบาล พบว่า การดำเนินนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ทั้ง 2 สมัย โดยเริ่มเข้ามาบริหารประเทศในช่วงต้น พ.ศ. 2544 ถึงปลาย พ.ศ. 2549 นั้นได้ดำเนินการบริหารประเทศโดยการนำนโยบายต่าง ๆ ที่ได้หาเสียงไว้ไปสู่การปฏิบัติเป็นสำคัญมุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับประชาชนโดยใช้ชนชั้นกลางเป็นฐานเสียงและฐานนโยบาย ซึ่งดำเนินการหรือนำไปบริหารจัดการแทนแต่อย่างใด แต่จะเป็นการนำเงินงบประมาณที่จัดสรรไปยังประชาชนพื้นที่ต่าง ๆ โดยตรงซึ่งการดำเนินนโยบายในรูปแบบประชานิยมอันส่งผลให้สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงแม้จะได้รับการจัดสรรที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี แต่ก็เป็นส่วนที่ไม่ถึงเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง คือบทบาทของฝ่ายการเมืองในฐานะตัวแทนของรัฐบาลที่เป็นผู้แทนอยู่ในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่หลักในการกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนประธานกรรมการบ่อยครั้ง รวมทั้งความจริงจังและตั้งใจของฝ่ายการเมืองต่อการพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ปรากฏออกมาในลักษณะการประชุมเพื่อพิจารณารวมแล้วนานหลายปี ส่งผลให้การตัดสินใจดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทิศทางที่ขาดความต่อเนื่องและส่งผลกระทบต่อสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในส่วนของมิติด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า บทบาทของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่อยู่ในส่วนกลางที่กฎหมายได้กำหนดให้ต้องมีการถ่ายโอนภารกิจที่

<sup>47</sup> เสกสรร โกสิย์เดชาพันธ์, “กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย,” (ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551).

ได้เคยดำเนินการอยู่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนนั้น ยังคงมีมุมมองต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีความพร้อม ในการรองรับภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน รวมทั้งผู้บริหารในหน่วยงานต่าง ๆ ยังคงหวงอำนาจ ของตนเองเพราะกลัวสูญเสียอำนาจในการบริหารไปเมื่อถ่ายโอนภารกิจที่ตนเคยทำอยู่ เห็นได้จากการขอให้ทบทวน ปรับปรุงหรือชะลอการถ่ายโอนภารกิจของตนเองบ่อยครั้ง ซึ่งหากมีการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ไปตามกรอบระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้แล้วจะมีงบประมาณที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมกับถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวในสัดส่วนที่สูงมาก ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ที่เพิ่มขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้แล้วการสร้างความเข้มแข็งให้กับราชการส่วนภูมิภาคผ่านระบบการบริหารงานผู้ว่าราชการแบบบูรณาการหรือผู้ว่า CEO ก็เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการปกครองส่วนท้องถิ่นถูกลดความสำคัญลงเนื่องจากการบริหารงานในรูปแบบนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบริหารงานและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในจังหวัดที่มากขึ้นและจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการสนับสนุนการบริหารงานในสัดส่วนที่สูงมากในแต่ละปี งบประมาณ ซึ่งงบประมาณดังกล่าวไม่ได้จัดสรรผ่านไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปบริหารจัดการโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ของจังหวัดที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่เต็มพื้นที่จังหวัดแต่อย่างใด

สุดท้ายในมิติด้านภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขอบเขตภารกิจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะอย่างจำกัด โดยเฉพาะขอบเขตภารกิจหน้าที่ที่ถูกจำกัดด้วยกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดดำเนินการจัดทำภารกิจบางด้านที่กฎหมายไม่ได้ระบุไว้ ก็จะเป็นการกระทำที่ละเมิดขอบข่ายอำนาจหน้าที่ที่ตนเองสามารถกระทำได้ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการกิจใหม่ ๆ นอกเหนือจากที่ระบุไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ได้และงบประมาณที่จะได้รับการจัดสรรเพิ่มเติมเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินงานในภารกิจใหม่ ๆ นั้น จึงไม่ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ตลอดจนความซ้ำซ้อนในภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ที่อาจทำให้แหล่งรายได้และขนาดรายได้ที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งการจัดสรรรายได้ประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาษีแบ่งประเภทต่าง ๆ และเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรัฐบาลกลางขาดความชัดเจน ไม่สอดคล้องกับหลักการ Revenue Approach (ที่เน้นอิสระในการตัดสินใจใช้จ่ายเงินในการบริหารงานและการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และหลัก Expenditure Approach (ที่เน้นการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็นในการใช้จ่ายหรือตามขนาดของภารกิจ) เนื่องจากการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดความคุ้มค่า มีความเท่าเทียม มีความสมดุลและมีความเป็นธรรม รวมทั้งเกิดประโยชน์และประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารการคลังรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

บุญแก้ว บุญเกิด<sup>48</sup> ศึกษาเรื่อง การบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสมุทรสาคร พบว่า การจัดการด้านรายได้ อบต. ชั้น 1 มีรายได้สูง รายได้หลักมาจากค่าธรรมเนียมที่ดินและภาษีโรงเรือน อบต. ชั้น 4 รายได้น้อย รายได้หลักมาจากค่าธรรมเนียมที่ดินและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และ อบต. 3 ใน 4 แห่ง พึ่งพาเงินรายได้จากรัฐบาลที่จัดเก็บแล้วจัดสรรให้มากกว่าร้อยละ 50 ของรายได้รวม อบต. ชั้น 1 มีรายได้จากทรัพยากรภายในตำบลมากกว่าทรัพยากรภายนอกตำบล ส่วน อบต. ชั้น 4 มีรายได้จากทรัพยากรภายนอกตำบลในปริมาณรายได้ใกล้เคียงกับภายนอกตำบล และ อบต. ทั้งหมดมีรายได้จากแหล่งรายได้ที่มีความแน่นอนและส่วนใหญ่เป็นแหล่งรายได้ที่ไม่มีความแน่นอนสูง ได้แก่ รายได้จากค่าธรรมเนียมที่ดิน ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะสำหรับประสิทธิภาพและความพยายามในการจัดเก็บภาษี พบว่า อบต. 3 แห่ง มีรายได้จากภาษีเพียงร้อยละ 3.5-31.5 ของรายได้รวม และปริมาณรายได้จากภาษีแต่ละประเภทของ อบต. แต่ละ อบต. แตกต่างกันแม้จะอยู่ในระดับชั้นเดียวกันประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้อื่นที่มีใช้ภาษีอากรของ อบต. ชั้น 1 จัดเก็บใกล้เคียงกัน อบต. ชั้น 4 จัดเก็บได้แตกต่างกัน

นภดล บุญมา<sup>49</sup> ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด เชียงใหม่ พบว่า คณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่ขาดความพร้อมในด้านการศึกษาอบรมเกี่ยวกับความเข้าใจที่ถูกต้องในกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งมีแนวโน้มว่ามีการช่วยเหลือกันในหมู่พรรคพวกและการอุปถัมภ์กันภายในกลุ่มเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนตำบลในทางที่ไม่ถูกต้องก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายเนื่องจากเงินรายได้หรือภาษีต่าง ๆ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการจัดเก็บหรือได้รับส่วนแบ่งมาจากรัฐมีอยู่อย่างจำกัด และอำนาจในการจัดการด้านการคลังส่วนใหญ่ยังอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วน

<sup>48</sup> บุญแก้ว บุญเกิด, “การบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสมุทรสาคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545).

<sup>49</sup> นภดล บุญมา, “ปัญหาการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด เชียงใหม่,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554).

ใหญ่ของจังหวัดเชียงใหม่ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นหลักประการสุดท้าย ระเบียบเกี่ยวกับการกู้ยืมขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความชัดเจน ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในจังหวัดเชียงใหม่ไม่สามารถกู้ยืมเงินจากนิติบุคคลใด ๆ ได้

ฉัตรชัย สมวัฒน์<sup>50</sup> ศึกษาเรื่อง นโยบายการกระจายอำนาจการคลัง : ศึกษาเฉพาะกรณีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ระหว่างปี พ.ศ. 2537 – 2541 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายกระจายอำนาจการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดเป็นนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติได้และได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ปฏิบัติ แต่ในทางกลับกันนโยบายหรือมาตรการบางประการ กลับไม่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานของรัฐ หรืออาจได้รับการตอบสนองแต่เกิดความล่าช้า สาเหตุและปัจจัยที่ทำให้นโยบายไม่สัมฤทธิ์ผล หรือเกิดความล่าช้าสามประการ คือ

1. กระบวนการในการติดต่อสื่อสาร ซึ่งขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบายตลอดจนความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายมากน้อยเพียงใด
2. สมรรถนะของหน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติ พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สามารถนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากโครงสร้างและงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด ไม่สัมพันธ์กับพื้นที่ดำเนินการ
3. บุคลากรที่มีหน้าที่นโยบายไปปฏิบัติ พบว่าส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ในการนโยบายไปปฏิบัติ

ประภารัตน์ สหพันธ์<sup>51</sup> ศึกษาเรื่อง การคลังท้องถิ่นและปัจจัยที่กำหนดพฤติกรรมการเสียภาษีของประชาชนในเขตเทศบาลนครสวรรค์ พบว่า เทศบาลนครสวรรค์มีรายรับหลักที่สำคัญ คือ หมวดภาษีอากร หมวดค่าธรรมเนียมค่าปรับและใบอนุญาต หมวดรายได้จากทรัพย์สิน หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ รายได้ที่จัดเก็บเองได้มากที่สุดคือรายได้จากภาษีโรงงมาคือรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนรายจ่ายที่มากที่สุดคือรายจ่ายเพื่อการลงทุนโรงงมาคือรายจ่ายประจำเทศบาลนครสวรรค์มีความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลัง ในช่วงปี 2546–2550 มีสถานการณ์คลังเกินดุลมาโดยตลอด โดยมีการเกินดุลสูงถึงร้อยละ

<sup>50</sup> ฉัตรชัย สมวัฒน์, ว่าที่ร้อยตรี, “นโยบายการกระจายอำนาจการคลัง: ศึกษาเฉพาะกรณีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542).

<sup>51</sup> ประภารัตน์ สหพันธ์, “การคลังท้องถิ่นและปัจจัยที่กำหนดพฤติกรรมการเสียภาษีของประชาชนในเขตเทศบาลนครสวรรค์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551).

ละ 5.8 ปี ในปี 2547 ปัญหาที่พบคือการกินดุลดลงมากตั้งแต่ปี 2548 เนื่องจากมีรายจ่ายประจำ และรายจ่ายเพื่อการลงทุนเพิ่มขึ้นมากและมีปัจจัยที่กำหนดพฤติกรรมการเสียภาษีของประชาชน ได้แก่ ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ ปัจจัยด้านลักษณะของกฎหมาย ปัจจัยด้านการให้บริการ และ ปัจจัยด้านประสิทธิภาพที่มีผลต่อการเสียภาษี โดยภาพรวมอยู่ในระดับสำคัญปานกลาง คือมีค่าเฉลี่ย รวมทุกด้านเท่ากับ 3.30 และปัจจัยด้านการให้บริการมีระดับความสำคัญมากกว่าทุกปัจจัย

อรจิรา คงคำ<sup>52</sup> ศึกษาเรื่อง วินัยการคลังกับการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น ศึกษา กรณีเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดสกลนคร พบว่า การพึ่งพิงเงินรายได้ของตนเอง เทศบาลยังไม่ สามารถพึ่งพิงเงินรายได้ของตนเอง เนื่องจากมีรายได้ที่จัดเก็บเองไม่ถึงร้อยละสิบของรายได้ทั้งหมด รัฐบาลควรเปิดโอกาสให้เทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมเพิ่ม และควรจัดสรร เงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลัก จัดเก็บน้อยให้มาก จัดเก็บมากให้น้อยการใช้จ่ายเงินให้เหมาะสมกับฐานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่เทศบาลใช้จ่ายเงินโดย คำนึงถึงฐานะการคลัง ตามหลักวินัยการคลังมีเทศบาลเพียงไม่กี่แห่งที่ใช้จ่ายเงินมากกว่ารายได้ที่ ได้รับ เนื่องจากช่วงต้นปีงบประมาณได้ใช้จ่ายเงินไปโดยคิดว่าจะได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ใกล้เคียงปีที่ผ่านมา แต่ปรากฏว่าเทศบาลได้รับเงินภาษีจัดสรรน้อยลง จึงทำให้เทศบาลต้องนำเงินสะสม ออกมาใช้จ่ายในหมวด เงินเดือน ค่าจ้างชั่วคราว และค่าตอบแทน การจัดทำงบประมาณรายจ่าย อย่างระมัดระวัง เทศบาลได้จัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบสมดุล โดยประมาณการรายรับ – รายจ่าย ใกล้เคียงปีงบประมาณที่ผ่านมา จะเกิดปัญหาก็คือไม่ได้รับเงินอุดหนุนตามประมาณการรายรับ ถึงแม้ จะทำงบประมาณรายจ่ายแบบสมดุล แต่ก็เข้าข่ายการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล เพราะได้รับ จัดสรรอุดหนุนน้อย ประการที่สี่ การกู้เงินโดยคำนึงถึงผลตอบแทนหรือรายได้ในอนาคต เทศบาลได้ ตระหนักถึงภาระหนี้ผูกพันที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งหากเทศบาลจะกู้เงิน ก็จะพิจารณาความสามารถ ในการชำระหนี้ การกู้เงินของเทศบาลจะเกิดผลดีมากกว่าผลเสีย เพราะเทศบาลสามารถนำเงินจาก การกู้เงินมาลงทุนในโครงการพัฒนาต่าง ๆ การใช้จ่ายเงินสะสมโดยคำนึงถึงฐานะการคลังและ เสถียรภาพในระยะยาว ส่วนใหญ่เทศบาลได้ใช้จ่ายเงินสะสมในหมวดครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ก่อนการใช้จ่ายเงินเทศบาลก็ได้พิจารณายอดเงินสะสมที่มีอยู่ก่อนใช้จ่าย

<sup>52</sup> อรจิรา คงคำ, “วินัยการคลังกับการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น ศึกษากรณีเทศบาล ตำบลในเขตจังหวัดสกลนคร,” (รายงานการศึกษาอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการปกครอง ท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2553).

ดาวทอง พระวิจิตร<sup>53</sup> ศึกษาเรื่อง การบริหารการคลังท้องถิ่น : ศึกษากรณีจัดเก็บรายได้ เทศบาลตำบลลาดหญ้า อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี พบว่า เทศบาลตำบลลาดหญ้ามีการ ดำเนินการในการจัดเก็บรายได้ตามโครงการสร้างรายได้ที่กฎหมายกำหนดซึ่งมีจำนวนเงินที่สามารถ จัดเก็บได้เองน้อยมากเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมด รายได้ส่วนใหญ่มาจากรัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้ ทำให้เทศบาลตำบลลาดหญ้าต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล การตัดสินใจดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ไม่สามารถวางแผนในอนาคตที่แน่นอนได้ จึงมีนโยบายให้เพิ่มเครื่องมือในการจัดเก็บรายได้ด้วยการ จัดเก็บแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน เพิ่มช่องทางในการรับชำระภาษีด้วยการออกจัดเก็บภาษีที่ บ้านในวันหยุดราชการและหลังเวลาราชการ สร้างแรงจูงใจด้วยการมอบของรางวัลให้แก่ผู้ชำระภาษี ตามกำหนด สร้างความเข้าใจด้วยการประชาสัมพันธ์ทั้งด้านรายได้ – รายจ่าย

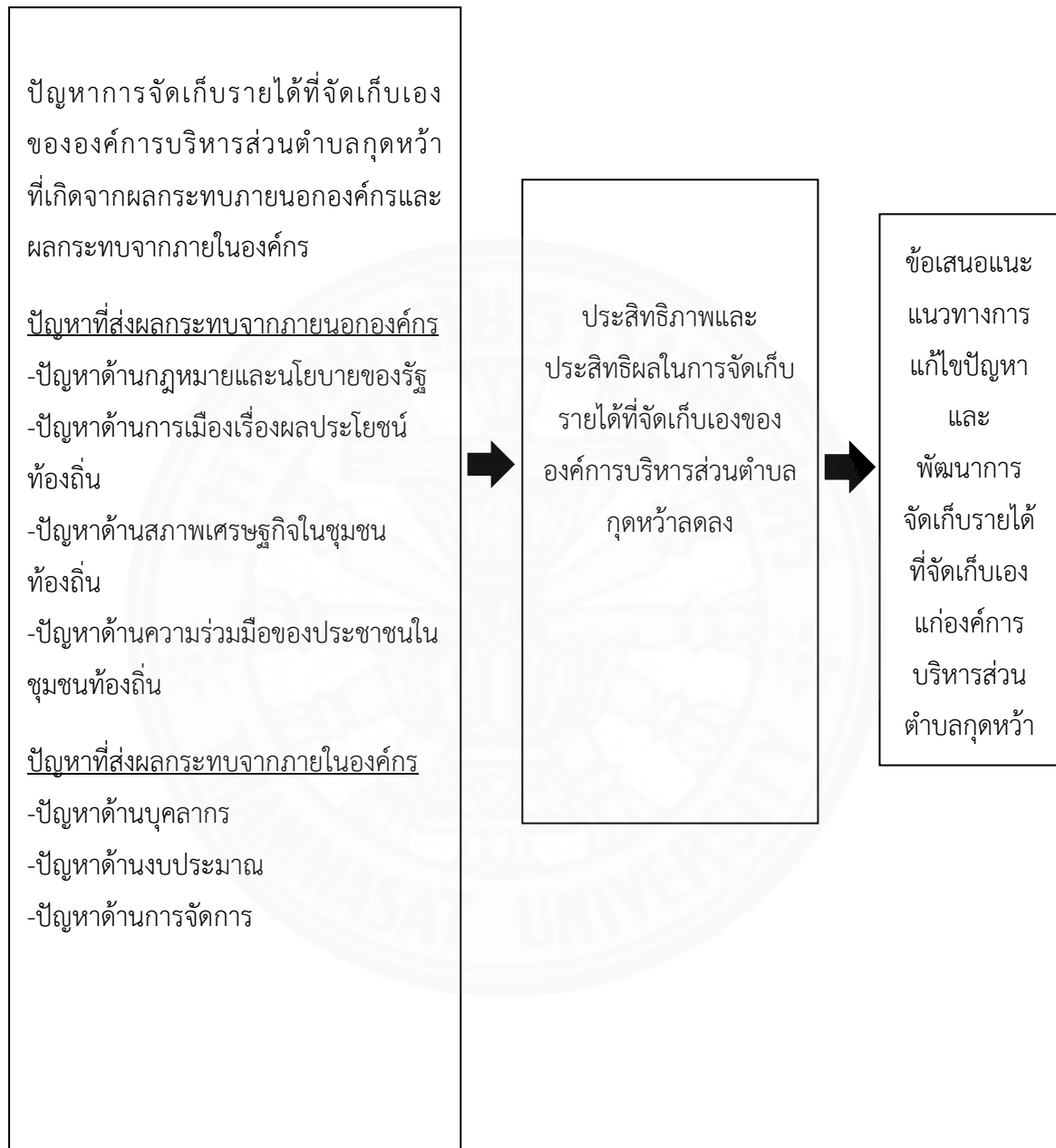
ปิยธิดา โคกโพธิ์<sup>54</sup> ศึกษาเรื่อง ปัญหาการคลังท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบล นิคมคำสร้อย พบว่า เทศบาลตำบลนิคมคำสร้อย มีปัญหาทางการคลัง ได้แก่ 1) ปัญหาด้านการจัดหา รายได้ที่คล้ายกับเทศบาลอื่น ๆ จากการศึกษา พบว่า เทศบาลยังมีการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐอยู่ มาก เทศบาลได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐน้อยลงแต่ได้รับการกิจที่มากขึ้นส่งผลให้งบประมาณ ไม่พอต่อรายจ่าย และไม่มีเงินเหลือเพื่อพัฒนาเทศบาลในด้านอื่น ตลอดจนปัญหาอัตราการเก็บภาษี ท้องถิ่นไม่มีการปรับปรุง ส่วนในของปัญหาการคลังท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเฉพาะเทศบาลตำบลนิคมคำสร้อย ได้แก่ เงินงบประมาณในแต่ละงวดจากส่วนกลางล่าช้า การจัดเก็บรายได้ของเทศบาลไม่เป็นไปตาม เป้าหมายที่วางไว้ เทศบาลขาดการจัดการที่ดีในการดำเนินการจัดเก็บ และปัญหาเทศบาลขาดแหล่ง รายได้ใหม่ ๆ 2) ปัญหาด้านการบริหารการคลัง พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลยังไม่เข้าใจกระบวนการ บริหารงบประมาณ การจัดทำงบประมาณยังเป็นรายจ่ายประจำ ยังไม่มีการใช้จ่ายในงบลงทุน ปัญหา การจัดการขยะที่ส่งผลต่องบประมาณในการจัดการ 3) ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมในการ บริหารงานการคลังท้องถิ่นและการเลี้ยงภาษี พบว่า ประชาชนขาดความเข้าใจและขาดความสนใจต่อ การเสียภาษีท้องถิ่นประจำปี การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบด้านการบริหารการคลัง ของเทศบาลเป็นเพียงการส่งผ่านตัวแทนเพียงแค่บางส่วน แต่ประชาชนโดยทั่วไปยังขาดกระตือรือร้น

<sup>53</sup> ดาวทอง พระวิจิตร, “การบริหารการคลังท้องถิ่น: ศึกษากรณีจัดเก็บรายได้เทศบาลตำบล ลาดหญ้า อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี,” (รายงานการศึกษาอิสระปริญญาโทบริหารการคลัง, สาขาวิชา การปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2554).

<sup>54</sup> ปิยธิดา โคกโพธิ์, “ปัญหาการคลังท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลนิคมคำสร้อย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการคลัง, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555).

สาเหตุของปัญหาการคลังท้องถิ่นเกิดจากสาเหตุ 6 ด้าน คือ 1) ด้านกฎหมายในการจัดหารายได้ที่จำกัดและการบริหารการคลังท้องถิ่นที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ 2) ด้านการเมืองภายในท้องถิ่น 3) ด้านบุคลากรและเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกในการบริหารการคลังท้องถิ่น 4) ด้านสภาพภูมิประเทศ 5) ด้านการประชาสัมพันธ์กับประชาชนในพื้นที่ และ 6) ด้านนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจากการศึกษาได้ข้อเสนอแนะและพบข้อสังเกตจากการศึกษา คือ การให้ข้อมูลของฝ่ายเทศบาลและฝ่ายประชาชน (ผู้นำชุมชน) มีความแตกต่างกันในจุดเน้น ฝ่ายเทศบาลจะแสดงถึงปัญหาทางการคลังของเทศบาลว่าเกิดจากนโยบายของรัฐบาลและกฎระเบียบทางกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการบริหารงานทางการคลังที่ดี เทศบาลถูกจัดสรรเงินอุดหนุนได้ไม่ถึงเป้าตามที่พระราชบัญญัติการกระจายอำนาจกำหนด และถูกกระจายหน้าที่มากจนส่งผลต้องงบประมาณที่เหลือสำหรับการพัฒนาในส่วนอื่นของเทศบาลที่น้อยลง รวมถึงข้อจำกัดของพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลที่สภาพเศรษฐกิจส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับเกษตร ดังนั้น การจัดเก็บภาษีจึงทำได้น้อยและประชาชนก็ไม่ได้มีความกระตือรือร้นในการเสียภาษี ดังนั้นข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในมุมมองของเทศบาลจึงต้องการให้รัฐจัดสรรเงินให้ครบตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดและเพิ่มแหล่งการจัดเก็บภาษีให้ท้องถิ่นได้จัดเก็บเองมากขึ้น เพื่อท้องถิ่นจะได้มีรายได้เป็นของตนเองไม่ต้องรอรับจากรัฐบาลจนเสียอิสระในการบริหารทางการคลัง รวมทั้งประชาชนต้องมีความยินยอมและกระตือรือร้นในการเสียภาษีให้มากขึ้น ส่วนในมุมมองของประชาชนกลับมองปัญหาทางการบริหารทางการคลังเน้นในอีกมุมหนึ่งคือ เทศบาลไม่ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับรายรับรายจ่าย ดังนั้นประชาชนจึงไม่รับทราบข้อมูลดังกล่าวจนทำให้ขาดการตรวจสอบทางการคลัง ดังนั้นทางแก้ไขปัญหาในมุมมองของประชาชนจึงควรให้เทศบาลได้ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับรายรับรายจ่ายและลงพื้นที่ในชุมชนมากขึ้น ชี้แจงแสดงรายละเอียดรายรับรายจ่ายแต่ละโครงการเพื่อประชาชนจะได้รับทราบถึงข้อมูลทางการคลังได้ รวมถึงประชาชนต้องการให้แบ่งสรรงบประมาณมาพัฒนาในพื้นที่ที่ประชาชนอยู่ให้ทั่วถึงมากขึ้นด้วย จากจุดเน้นที่ต่างกันมีความน่าสนใจคือ ระหว่างเทศบาลกับประชาชนต่างฝ่ายต่างมองเน้นที่ผลประโยชน์และข้อเสียเปรียบที่ตนเองได้รับ และมองข้อเสียของตนเองน้อยมากทำให้ขาดการปรับปรุงตนเอง ทำให้เห็นถึงภาวะต่างคนต่างทำ ต่างคิด ต่างมอง สะท้อนถึงการขาดการมีส่วนร่วมในการช่วยกันแก้ปัญหาการคลังท้องถิ่นที่เกิดขึ้น ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันเป็นอุปสรรคหนึ่งที่ขัดขวางการกระจายอำนาจและระบอบประชาธิปไตยไทยให้เดินช้าลง

### 2.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย





การศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองท้องถิ่น กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาถึงปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า โดยมีกรอบการวิเคราะห์จากปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ทั้งปัญหาที่ส่งผลกระทบจากภายนอกและปัญหาที่ส่งผลกระทบจากภายใน

ปัญหาที่ส่งผลกระทบจากภายนอกองค์กร ซึ่งหมายถึง ปัญหาที่ส่งผลกระทบการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองท้องถิ่น แต่อยู่นอกเหนือการควบคุมทางการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ปัญหาด้านนโยบายของรัฐ ปัญหาด้านสภาพเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่น ปัญหาด้านการให้ความร่วมมือของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น

ปัญหาที่ส่งผลกระทบจากภายในองค์กร ซึ่งหมายถึง ปัญหาที่ส่งผลกระทบการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ได้แก่ ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาด้านงบประมาณ และปัญหาด้านการจัดการ

ทั้งนี้ ผลที่ตามมาคือ ทั้งปัญหาที่ส่งผลกระทบจากภายนอกและปัญหาที่ส่งผลกระทบจากภายใน ได้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า

ดังนั้น จากสภาพปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ผู้วิจัยจึงมุ่งที่จะวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า เพื่อองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าจะได้นำไปทบทวนแก้ไข ปรับปรุงงานด้านพัฒนาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น



## บทที่ 3

### วิธีการวิจัย

การศึกษาเรื่องปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ในครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าและเพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองแก่องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า โดยเป็นการวิจัยแบบกรณีศึกษา (Case Study) โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) และการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis)

#### 3.1 แหล่งข้อมูล

การศึกษานี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าแหล่งข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิและแหล่งทุติยภูมิดังนี้

3.1.1 ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ซึ่งเป็นผู้มีความรู้และเกี่ยวข้องกับเรื่องการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า โดยการคัดเลือกประชากรหรือกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาใช้วิธีการเลือกประชากรหรือกลุ่มตัวอย่างแบบไม่อาศัยทฤษฎีความน่าจะเป็น (Non-Probability sampling) และใช้วิธีการแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมและตรงตามเป้าประสงค์ของการศึกษาวิจัย โดยจำแนกประชากรในการสัมภาษณ์ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มสมาชิกสภา กลุ่มข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ประจำฝ่ายงาน

3.1.2 ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ข้อมูลจากเอกสารงบแสดงฐานะการเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า (2554-2558) เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวไปวิเคราะห์ถึงสถานะทางการเงินด้านรายได้และใช้เป็นข้อมูลประกอบการสัมภาษณ์

#### 3.2 ประชากรหรือกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษานี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ซึ่งมีความรู้และเกี่ยวข้องกับเรื่องการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าจำนวน 12 คน ดังนี้

### 3.2.1 ตัวแทนกลุ่มผู้บริหาร จำนวน 3 คน ประกอบด้วย

- (1) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า
- (2) รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า (จำนวน 2 คน)

### 3.2.2 ตัวแทนกลุ่มสมาชิกสภา จำนวน 3 คน ประกอบด้วย

- (1) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า
- (2) รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า
- (3) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า

### 3.2.3 ตัวแทนกลุ่มกลุ่มข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ประจำฝ่ายงาน จำนวน 6 คน

ประกอบด้วย

- (1) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า
- (2) รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า
- (3) หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า
- (4) ผู้อำนวยการกองคลังองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า
- (5) นักวิชาการจัดเก็บรายได้องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า
- (6) ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า

## 3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

เป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) โดยมุ่งเน้นสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ตามกรอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย ว่าด้วยเรื่องปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า

## 3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

เป็นการนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth interview) มาสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Induction) แล้วเรียบเรียงนำเสนอในลักษณะพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) โดยนำเสนอประเด็นการวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาดังนี้ ประเด็นที่ 1 ปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า และประเด็นที่ 2 เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองแก่องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ตามลำดับ

## บทที่ 4

### ผลการวิจัยและอภิปรายผล

การศึกษาเรื่อง ปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองท้องถิ่น กรณีศึกษา องค์กรการบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ จากการศึกษาว่า องค์กรการบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ มีปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองอย่างไร และจะมีแนวทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองอย่างไร ผู้วิจัยสามารถนำเสนอผลการวิจัย และอภิปรายผลได้ ดังนี้

#### 4.1 ผลการวิจัยจากการสัมภาษณ์

4.1.1 ปัญหาจากภายนอกองค์กรที่ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรการบริหารส่วนตำบลกุดหว้า

4.1.1.1 ปัญหาด้านนโยบายของรัฐ

4.1.1.2 ปัญหาด้านการเมืองเรื่องผลประโยชน์ในท้องถิ่น

4.1.1.3 ปัญหาด้านสภาพเศรษฐกิจในท้องถิ่น

4.1.1.4 ปัญหาด้านความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่น

4.1.2 ปัญหาจากภายในองค์กรที่ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรการบริหารส่วนตำบลกุดหว้า

4.1.2.1 ปัญหาด้านบุคลากร

4.1.2.2 ปัญหาด้านงบประมาณ

4.1.2.3 ปัญหาด้านการจัดการ

4.2 ผลการวิจัยจากการวิเคราะห์เอกสารงบประมาณ

4.3 อภิปรายผล

#### 4.1 ผลการวิจัยจากการสัมภาษณ์

ปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรการบริหารส่วนตำบลกุดหว้าจากการศึกษาพบว่า องค์กรการบริหารส่วนตำบลกุดหว้ามีปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองทั้งปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อจากภายนอกและปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อจากภายใน ดังนี้

#### 4.1.1 ปัญหาภายนอกองค์กรที่ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองของ องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า

##### 4.1.1.1 ปัญหาด้านนโยบายของรัฐ

จากการศึกษาพบว่า นโยบายของรัฐบางส่วนส่งผลกระทบต่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าไม่สามารถมีอิสระในการตัดสินใจในการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองได้เนื่องจากหลักเกณฑ์ด้านการกำหนดอัตราเรียกเก็บภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าสามารถกำหนดจัดเก็บได้นั้น จะถูกกำหนดให้โดยรัฐบาลกลางแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าจึงไม่สามารถขยายฐานภาษี เพื่อเพิ่มรายได้ให้มากขึ้นได้ ซึ่งเป็นการให้สัมภาษณ์ในประเด็นปัญหาด้านนโยบายของรัฐที่ตรงกันของ นายภิรมย์ อุทร์ักษ์ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นายระพีพร วิเศษศรี รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางสาวกาญจณภักดิ์ วุฒนัทธิยานนท์ รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นายวิระศักดิ์ วิเศษศรี ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางมณฑา อักษรวิสัย รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางสาวพัชรี สุพร หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางเกศรี เขจรเจิม ผู้อำนวยการกองคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางสาวภัสกร อินไชยา นักวิชาการจัดเก็บรายได้ องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางกรรณิกา มะอาจเลิศ ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นายสมศักดิ์ ศรีแพง ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางเรียมพร อุทร์ักษ์ รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า และนายไทย ไชยหนองแข้ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าหมู่ 5

นอกจากนี้ นายภิรมย์ อุทร์ักษ์<sup>1</sup> นายกององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ยังให้คำสัมภาษณ์อีกว่า

<sup>1</sup> ภิรมย์ อุทร์ักษ์, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 7 พฤศจิกายน 2559.

ใน 2 ปีที่ผ่านมา นั้น ทางรัฐบาลได้มีนโยบายให้ยกเว้นการเก็บภาษี ภบท. 5<sup>2</sup> เนื่องจากเกรงว่าชาวบ้านจะคิดว่าตนเองได้ครอบครองที่ดิน อีกทั้งนโยบายด้านการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้คำนึงถึงความสามารถในการจ่ายเพื่อบริการสาธารณะในท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กอย่าง องค์การบริหารส่วนตำบลทุกตัว เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลทุกตัวซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีภารกิจบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อีกทั้งยังมีงานที่ต้องรับถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฉบับที่ 1 พ.ศ. 2543 และฉบับที่ 2 พ.ศ.2551 ตามนโยบายของรัฐบาลอีกด้วย ดังนั้น เมื่อภารกิจบริการสาธารณะในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น รายจ่ายจึงต้องเพิ่มมากขึ้นด้วย

ดังนั้น จึงสะท้อนให้เห็นว่า นโยบายการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐ ขาดกลไกในการกระตุ้นให้้องค์การบริหารส่วนตำบลทุกตัวเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดเก็บรายได้ที่ต้องจัดเก็บเอง ซึ่งนโยบายของรัฐบางส่วนส่งผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนตำบลทุกตัวไม่สามารถมีอิสระในการตัดสินใจในการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเอง

#### 4.1.1.2 ปัญหาด้านการเมืองเรื่องผลประโยชน์ในท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า มีฝ่ายการเมืองบางกลุ่มในสภาท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบลทุกตัว มีแนวคิดที่ไม่สนับสนุนการพัฒนาขยายฐานรายได้หรือฐานภาษีที่สามารถจัดเก็บเองได้และในขณะเดียวกันกลุ่มการเมืองในสภาท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบลทุกตัวยังมี

---

<sup>2</sup> ซึ่งสำหรับ ภ.บ.ท. 5 นั้นย่อมาจากชื่อเต็มคือ ภาษีบำรุงท้องที่หรือที่เรียกกันว่า ภาษีดอกหญ้า ดังนั้น ภ.บ.ท. 5 จึงเป็นเพียงเอกสารที่รับรองการเสียภาษีของผู้ที่ครอบครองที่ดินดังกล่าวให้กับหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งในที่นี้คือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งมีหน้าที่รับจ่ายเงินภาษีและลงบันทึกไว้ และออกเอกสารที่เรียกว่า ภ.บ.ท. 5 ให้ผู้ชำระภาษีไว้เป็นหลักฐาน ดังนั้น ภ.บ.ท. 5 จึงไม่ใช่เอกสารสิทธิที่ดินเพราะไม่ได้ออกโดยกรมที่ดิน และ อบต. ไม่มีอำนาจตรวจสอบการครอบครองที่ดินโดยที่ดิน ภ.บ.ท. 5 นั้นเกิดในช่วงหลายสิบปีก่อนซึ่งเกิดภาวะที่ดินทำกินไม่เพียงพอต่อจำนวนประชากร ทำให้เกิดการเข้าไปอาศัยในที่ดินร้างหรือถางป่าเพื่อใช้เป็นที่ทำกินและเพื่อให้มีหลักฐานที่อ้างอิงจากการเข้าใช้ประโยชน์บนที่ดินนั้นจึงมีการเสียภาษีบำรุงท้องที่ เพื่อให้ได้เอกสารรับรองการจ่ายภาษี ภ.บ.ท. 5 เพื่ออ้างอิงถึงการครอบครองที่ดินดังกล่าว ดังนั้นลักษณะเด่นของที่ดิน ภ.บ.ท. 5 ก็คือที่ดินซึ่งไม่มีเอกสารสิทธิใดจากกรมที่ดินให้การรับรองการครอบครองหรือถือกรรมสิทธิ์

แนวคิดที่จะลดอัตราภาษีจากจากกิจการรายได้ที่จัดเก็บเองลงอีกด้วย เพื่อเรียกร้องคะแนนเสียงหรือสร้างประชานิยม ดังนั้นการเพิ่มศักยภาพการบริการสาธารณะในท้องถิ่นด้วยการเสริมแรงจากการขยายฐานรายได้ จึงมีปัญหาและอุปสรรค โดยเหตุผลในแนวคิดของกลุ่มการเมืองที่ไม่สนับสนุนการพัฒนาขยายฐานรายได้หรือฐานภาษี คือ กลัวว่าเมื่อมีการพัฒนาขยายฐานรายได้หรือฐานภาษีแล้วจะทำให้ส่งผลกระทบต่อฐานคะแนนเสียงที่จะสนับสนุนทางการเมืองของตน ซึ่งเป็นคำสัมภาษณ์ในประเด็นปัญหาด้านการเมืองเรื่องผลประโยชน์ในท้องถิ่นที่ตรงกันของ นายภิรมย์ อุทริกซ์ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นายระพีพร วิเศษศรี รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นายวีระศักดิ์ วิเศษศรี ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางสาวพัชรี สุพร หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า

นอกจากนี้ยังพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ามีปัญหาเรื่องพื้นที่ผลประโยชน์ทับซ้อนกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง กล่าวคือ ปัญหาเกิดขึ้นในลักษณะที่ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลบัวขาว ซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบบริการสาธารณะติดกันกับองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า แต่องค์การบริหารส่วนตำบลบัวขาวกลับมีแผนที่ผู้เสียภาษี เพื่อจะมาเก็บภาษีจากชาวบ้านที่อยู่ในเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ากุดหว้า จึงทำให้เกิดกรณีพิพาทกันขึ้นในท้องถิ่น ดังคำสัมภาษณ์ของ นายภิรมย์ อุทริกซ์<sup>3</sup> นายกองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ที่ว่า

องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าเรามีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบลบัวขาว ซึ่งจะมีปัญหาในลักษณะที่ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบัวขาวมีแผนที่ผู้เสียภาษีเพื่อจะมาเก็บภาษีจากชาวบ้านที่อยู่ในเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ากุดหว้า โดยองค์การบริหารส่วนตำบลบัวขาวนั้นยึดแผนที่ผู้เสียภาษีที่ครอบคลุมพื้นที่เป็นหลัก แต่ชาวบ้านกลับมีความรู้ดีกว่าเป็นคนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า เพราะได้รับบริการสาธารณะและความช่วยเหลือจากองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าเป็นหลัก ดังนั้นพอถึงช่วงเวลาเสียภาษี ชาวบ้านก็มาจ่ายภาษีให้กับทางองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า เป็นเหตุให้ทางองค์การบริหารส่วนตำบลบัวขาวมีหนังสือแจ้งขอให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในเขตตามแผนที่เสียภาษีของตนให้ไปเสียภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลบัวขาว แต่ชาวบ้านก็ไม่ยอมไปเสียภาษีให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล

<sup>3</sup> ภิรมย์ อุทริกซ์, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 7 พฤศจิกายน 2559.

บัวขาว โดยชาวบ้านก็อ้างว่าเขาได้เสียภาษีตรงนี้ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลบัวขาวแล้ว ซึ่งปัญหานี้มีขึ้นมา 2-3 ปีแล้ว จนได้มีการนำเข้าเรื่องนี้เข้าที่ประชุมของอำเภอภูผินารายณ์ โดยมีนายอำเภอเป็นประธานและมีมติที่ประชุมว่า ถ้าเสียที่หนึ่งแล้วก็ไม่ต้องไปเสียอีกที่หนึ่ง แต่ก็ไม่ใช่กรณีเลือกจ่าย ซึ่งก็ยังเป็นพื้นที่ทับซ้อนอยู่คือยังไม่ชัดเจน ซึ่งทางองค์การบริหารส่วนตำบลบัวขาวอาจจะไม่ได้ติดต่อทางผู้นำชุมชนก่อน จึงทำให้เกิดปัญหาในการจัดเก็บ ในขณะที่ชาวบ้านมีความคุ้นเคยในการเสียภาษีกับองค์การบริหารส่วนตำบลภูดหว้า

รวมถึงคำสัมภาษณ์ของ นางเรียนพร อุทริ่งษ์<sup>4</sup> รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภูดหว้า ที่ว่า “การไม่มีแผนที่ผู้เสียภาษีที่ชัดเจน ประกอบปัญหาเรื่องแนวเขตการปกครองโดยบางพื้นที่มีปัญหาพื้นที่ทับซ้อน คือมีพื้นที่เดียวกันถูกรวมไปไม่อ้างว่าเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตป่าสงวน ส่วนชาวบ้านอ้างว่าเป็นที่ดิน ที่มี นส.3 หรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งก็ยังเป็นปัญหา”

กล่าวโดยสรุป ปัญหาด้านการเมืองเรื่องผลประโยชน์ในท้องถิ่นนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลภูดหว้าต้องเผชิญกับฝ่ายการเมืองบางกลุ่มที่มีแนวคิดที่ไม่สนับสนุนการพัฒนาขยายฐานรายได้หรือฐานภาษีเพื่อจะได้นำมาเป็นส่วนหนึ่งในการเสริมศักยภาพการบริการสาธารณะในท้องถิ่น เนื่องจากกลัวจะส่งผลกระทบต่อฐานเสียงและคะแนนนิยมที่จะสนับสนุนทางการเมืองของตน อีกทั้งยังมีปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ผลประโยชน์ทับซ้อนกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองด้วย

#### 4.1.1.3 ปัญหาด้านสภาพเศรษฐกิจในท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า สภาพเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่นเป็นชุมชนเกษตรกรรม พืชผลการเกษตรราคาตกต่ำ ประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้น้อยและไม่มั่นคง ขณะที่ค่าครองชีพของประชาชนในท้องถิ่นสูงขึ้นเรื่อย ๆ ดังคำสัมภาษณ์ที่ตรงกันของนายภิรมย์ อุทริ่งษ์ นายองค์การบริหารส่วนตำบลภูดหว้า นายระพีพร วิเศษศรี รองนายองค์การบริหารส่วนตำบลภูดหว้า นางสาวกาญจน์ณภัทร วุฒันท์ธียนนทร์ รองนายองค์การบริหารส่วนตำบลภูดหว้า นายวีระศักดิ์ วิเศษศรี ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลภูดหว้า นางมณฑา อักษรวิสัย รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลภูดหว้า นางสาวพัชรี สุพร หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลภูดหว้า นางเกศรี เขจรเจิม ผู้อำนวยการกองคลังองค์การบริหารส่วนตำบลภูดหว้า นางสาวภัสกร อินไชยา

<sup>4</sup> เรียนพร อุทริ่งษ์, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลภูดหว้า, 8 พฤศจิกายน 2559.



นักวิชาการจัดเก็บรายรายได้องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางกรรณิกา มะอาจเลิศ ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายรายได้องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นายสมศักดิ์ ศรีแพง ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้านางเรียนพร อุทร์ษ์ รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า และนายไทย ไชยหนองแข้ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า หมู่ 5

นอกจากนี้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแต่ละคนก็กล่าวเสริมถึงปัญหาในด้านสภาพเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่นที่พวกเขาจึงมีผลกระทบการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าไว้อย่างน่าสนใจ ดังคำสัมภาษณ์ของ นายระพีพร วิเศษศรี<sup>5</sup> รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ที่ว่า

ลักษณะสภาพเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าเป็นชุมชนชนบท ไม่ใช่ชุมชนเมืองเศรษฐกิจหรือเมืองอุตสาหกรรม องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าจึงไม่มีแหล่งรายได้เป็นของตนเองเท่าใดนัก จึงส่งผลกระทบต่อรายรับที่จะนำมาเป็นรายจ่ายในการบริการสาธารณะในท้องถิ่น คนที่ไม่เข้าใจก็จะบ่นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าบริการสาธารณะไม่ทั่วถึง จึงมีการเรียกร้องในเรื่องของการพัฒนาชุมชนให้ดีขึ้นอยู่เสมอ เพราะประชาชนอาจไม่เข้าใจว่าองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ามีรายได้จากที่จัดเก็บเองน้อย จึงต้องพึ่งพารายรับจากรัฐบาลกลางเป็นหลัก ซึ่งไม่พอต่อรายจ่ายที่ต้องรับผิดชอบ เพราะภารกิจที่ต้องพัฒนานั้นมีมาก

ขณะที่นายภิรมย์ อุทร์ษ์<sup>6</sup> นายกองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ได้ชี้ให้เห็นปัญหาสภาพเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่นว่า “ชุมชนท้องถิ่นกุดหว้า เมื่อเทียบกับชุมชนเมืองอื่น ๆ แล้วราคาอาหารก็พอ ๆ กัน แต่รายได้ของประชาชนของชุมชนกุดหว้าน้อยกว่าในเขตเมืองมาก”

ส่วนนายสมศักดิ์ ศรีแพง<sup>7</sup> ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ได้ชี้ให้เห็นปัญหาสภาพเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่นเช่นกันว่า “พืชเศรษฐกิจที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นข้าว อ้อย ยางพารา มีราคาที่ตกต่ำ ขณะเดียวกันน้ำประปาในชุมชนท้องถิ่นก็ยังไม่พอใช้อย่างทั่วถึง ถนนหนทางก็ยังพัฒนาไม่ทั่วถึงเท่าใดนัก”

<sup>5</sup> วีระศักดิ์ วิเศษศรี, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 14 พฤศจิกายน 2559.

<sup>6</sup> ภิรมย์ อุทร์ษ์, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 7 พฤศจิกายน 2559.

<sup>7</sup> สมศักดิ์ ศรีแพง, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 8 พฤศจิกายน 2559.

กล่าวโดยสรุป สภาพเศรษฐกิจในท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรม แต่พืชผลการเกษตรราคาตกต่ำ ประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้น้อยและไม่มั่นคง ขณะที่ค่าครองชีพของประชาชนในท้องถิ่นมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ รวมถึงการพัฒนาและการให้บริการสาธารณะของภาครัฐไม่ทั่วถึง ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกพื้นฐานเท่าที่ควร ส่งผลให้ประชาชนไม่มีความสามารถในการจ่ายภาษีเนื่องจากมีรายได้จากการขายพืชผลทางการเกษตรที่ต่ำ และการไม่เต็มใจจ่ายภาษีเนื่องจากประชาชนเห็นว่าไม่ได้รับบริการสาธารณะเท่าที่ควร

#### 4.1.1.4 ปัญหาด้านความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาดังกล่าวในชุมชนท้องถิ่นในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเสียภาษีที่ถูกต้อง ประเด็นที่สอง ประชาชนเจตนาที่จะหนีภาษีหรือเลี่ยงภาษี กล่าวคือ

ประเด็นที่หนึ่ง ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเสียภาษีที่ถูกต้อง พบว่า ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเสียภาษี และยังมีความรู้ความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องของผู้ประกอบการร้านค้า บางรายมีความเข้าใจว่าเสียภาษีสรรพสามิตแล้วไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนให้กับทางองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าอีก ดังคำสัมภาษณ์ที่ตรงกันของนายภิรมย์ อุทร์ักษ์ นายองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นายระพีพร วิเศษศรี รองนายองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางสาวกาญจน์ณภัทร วุฒนทียานนท์ รองนายองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นายวิระศักดิ์ วิเศษศรี ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางมณฑา อักษรวิสัย รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางสาวพัชรี สุพร หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางเกศรี เขจรเจิม ผู้อำนวยการกองคลังองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางสาวภัสกร อินไชยา นักวิชาการจัดเก็บรายได้องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางกรรณิกา มะอาจเลิศ ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นายสมศักดิ์ ศรีแพง ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางเรียนพร อุทร์งษ์ รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า และนายไทย ไชยหนองแข้ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า หมู่ 5

นอกจากนี้ นายระพีพร วิเศษศรี<sup>8</sup> รองนายองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ได้ชี้ให้เห็นปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเสียภาษีของประชาชนบางส่วน

<sup>8</sup> ระพีพร วิเศษศรี, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูสายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 7 พฤศจิกายน 2559.

ในชุมชนท้องถิ่นว่า “ยังมีผู้ประกอบการบางส่วนที่ทำกิจการร้านค้าขึ้นมา แต่ไม่ได้ไปจดทะเบียนพาณิชย์ องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าก็เสียโอกาสในการจัดเก็บภาษีตรงนี้ไป”

ประเด็นที่สอง ประชาชนเจตนาที่จะหนีภาษีหรือเลี่ยงภาษี พบว่า ประชาชนบางส่วนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ามีเจตนาที่จะหนีภาษีหรือเลี่ยงภาษี ค้างจ่ายหรือไม่จ่ายตรงตามนัด ซึ่งทางองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าได้มีการติดประกาศเกี่ยวกับการชำระภาษีเพื่อให้ทราบก่อนล่วงหน้า แต่ประชาชนบางส่วนไม่ได้ความสำคัญหรือตระหนักถึงหน้าที่ในการจ่ายภาษีตามระเบียบกฎหมายเท่าใดนัก ดังคำสัมภาษณ์ที่ตรงกันของนายภิรมย์ อุทร์ักษ์ นายองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นายระพีพร วิเศษศรี รองนายองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางสาวกาญจณภัทร วุณท์ธียนนท์ รองนายองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นายวีระศักดิ์ วิเศษศรี ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางมณฑา อักษรวิสัย รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางสาวพัชรี สุพร หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางเกศรี เขจรเจิม ผู้อำนวยการกองคลังองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางสาวภัสกร อินไชยานักวิชาการจัดเก็บรายรายได้องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางกรรณิกา มะอาจเลิศ ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นายสมศักดิ์ ศรีแพง ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางเรียนพร อุทริ่งษ์ รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า และนายไทย ไชยหนองแข้ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า หมู่ 5

นอกจากนี้นางสาวกาญจณภัทร วุณท์ธียนนท์<sup>9</sup> รองนายองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ได้ให้คำสัมภาษณ์ว่า “ผู้ประกอบการนอกพื้นที่ลักลอบเข้ามาติดป้ายโดยไม่ขออนุญาต ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าได้ทำหนังสือแจ้งให้เจ้าของป้ายมาติดต่อประสานงานเพื่อชำระภาษี แต่ก็มักจะไม่ได้ความร่วมมือ โดยจะอ้างว่าเป็นป้ายที่ติดชั่วคราวและจะปล่อยให้จนผู้พังเสียเอง”

รวมถึงประเด็นคำสัมภาษณ์ของนายวีระศักดิ์ วิเศษศรี<sup>10</sup> ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า กรณีโรงสีข้าว ร้านค้า ออกจากการฆ่าสัตว์ การใช้น้ำประปาในบางชุมชน บางส่วนก็ยังมีพฤติกรรมการหนีภาษีหรือเลี่ยงภาษีเช่นกัน ดังคำให้สัมภาษณ์ว่า

<sup>9</sup> กาญจณภัทร วุณท์ธียนนท์, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 7 พฤศจิกายน 2559.

<sup>10</sup> วีระศักดิ์ วิเศษศรี, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 14 พฤศจิกายน 2559.

โรงสีข้าว ที่มีก็จะอ้างว่าสีข้าวให้กับตัวเองเพื่อไว้กินเองเท่านั้น ไม่ได้เพื่อเอาไปค้าขาย กรณีร้านค้า ที่มีก็จะอ้างว่าขายไม่ค่อยดี กรณีที่จะมีรายได้จากอาการฆ่าสัตว์นั้นก็ยังเป็นปัญหา กล่าวคือ ยังไม่สามารถจัดเก็บได้ เพราะยังมีการฆ่าสัตว์แบบไม่ถูกสุขลักษณะ เพราะไม่ใช่การฆ่าในโรงเรือนฆ่าสัตว์ถูกสุขลักษณะ หน่วยงานด้านสาธารณสุขไม่รับรองมาตรฐาน ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าจึงยังไม่สามารถจัดเก็บรายได้ในส่วนนี้ได้ หรือ กรณีที่ชาวบ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าที่ขโมยใช้น้ำประปาในหมู่บ้านโดยไม่ชำระค่าธรรมเนียม

กล่าวโดยสรุป ประชาชนบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในการเสียภาษีและประชาชนบางส่วนมีเจตนาที่จะหนีภาษีหรือเลี่ยงภาษี ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าจึงต้องเผชิญกับปัญหาด้านความร่วมมือในการจ่ายภาษีของประชาชนในท้องถิ่น

#### 4.1.2 ปัญหาจากภายในองค์กรที่ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า

##### 4.1.2.1 ปัญหาด้านบุคลากร

จากการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ามีบุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการจัดเก็บรายได้ จำนวน 2 คน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนักวิชาการจัดเก็บรายได้ 1 คน และ ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ 1 คน ซึ่งไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับปริมาณภาระงานที่ต้องรับผิดชอบ และเมื่อเทียบกับแนวคิดความต้องการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า จึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ซึ่งปัญหาด้านบุคลากรในจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองไม่เพียงพอถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญของการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองในเชิงรุกต่อไป ซึ่งมีความสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ที่ตรงกันของ นายภิรมย์ อุทร์ักษ์ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นายระพีพร วิเศษศรี รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางสาวกาญจน์ณภัทร วุฒนทียานนท์ รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นายวีระศักดิ์ วิเศษศรี ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางมณฑา อักษรวิสัย รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางสาวพัชรี สุพร หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางเกศรี เขจรเจิม ผู้อำนวยการกองคลังองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางสาวภัสกร อินไชยา นักวิชาการจัดเก็บรายได้องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นางกรรณิกา มะอาจเลิศ ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า นายสมศักดิ์ ศรีแพง ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า

นางเรียนพร อุทริ่งษ์ รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า และนายไทย ไชยหนองแข้ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า หมู่ 5 อาทิ ดังคำสัมภาษณ์ของนายระพีพร วิเศษศรี<sup>11</sup> รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ที่ว่า

เวลาที่เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ออกไปช่วยกันทำหน้าที่เก็บภาษีด้วยกันทั้งหมด ขณะเดียวกันเมื่อมีประชาชนบางคนเข้ามาชำระภาษีในสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ก็จะไม่มีการเจ้าหน้าที่เฉพาะทางคอยให้บริการเก็บภาษีแก่ประชาชน เนื่องจากเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้มีด้วยกันเพียง 2 คน จึงจำเป็นต้องออกไปช่วยกันทำงาน

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ยังขาดทักษะและประสบการณ์ในการดำเนินงานด้านการจัดเก็บรายได้ และประสบการณ์ในการสำรวจข้อมูลให้ครบถ้วนเพื่อนำมาเป็นฐานข้อมูลในการพัฒนาแผนที่ภาษี รวมถึงการที่ไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างครบถ้วนเต็มเม็ดเต็มหน่วยซึ่งถือเป็นปัญหาที่สำคัญ โดยเฉพาะการเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินมักจะเก็บไม่ได้ตามที่กำหนดไว้หรือตามสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ที่ควรจะต้องเก็บได้ ดังนั้น จึงสะท้อนให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีในพื้นที่ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าใดนัก<sup>12</sup>

กล่าวโดยสรุป องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ามีปัญหาด้านบุคลากรคือ บุคลากรด้านการจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับปริมาณภาระงานที่ต้องรับผิดชอบและการดำเนินการตามแนวคิดความต้องการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า รวมถึงบุคลากรที่มีอยู่ยังมีทักษะและประสบการณ์ในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ

#### 4.1.2.2 ปัญหาด้านงบประมาณ

จากการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ามีข้อจำกัดในเรื่องรายได้ไม่สามารถพึ่งตนเองทางการคลังและไม่สามารถจัดบริการสาธารณะพื้นฐานได้ ขณะที่ระดับความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าโดยรวมมีแนวโน้มลดลง ในทางตรงกันข้ามองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ากลับต้องพึ่งพารายได้จากภาษีร่วมมากขึ้น

<sup>11</sup> ระพีพร วิเศษศรี, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 7 พฤศจิกายน 2559.

<sup>12</sup> กาญจน์ฉัตร วรณัฏฐิยานนท์, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 7 พฤศจิกายน 2559 และ พัชรี สุพร, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 14 พฤศจิกายน 2559.

ภาษีร่วมหลัก ๆ คือ ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตและยังต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ขณะที่รายได้ประเภทเงินอุดหนุนฯ นั้นมีความไม่แน่นอนสูงกว่ารายได้จากภาษีร่วม ซึ่งรัฐบาลจัดเก็บและส่งให้หรือจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัว ทั้งนี้เพราะการจัดสรรเงินอุดหนุนฯ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐบาลและรัฐสภาเป็นสำคัญ ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัวเองก็มีข้อจำกัดในการพัฒนารายได้ องค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัวถูกจำกัดสิทธิในการจัดเก็บภาษีโดยกฎหมายของรัฐบาล จึงมีแหล่งรายได้จากภาษีที่จัดเก็บเองเพียงไม่กี่ประเภท ภาษีหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัวคือ ภาษีบำรุงท้องที่เพราะเป็นเขตชนบทนอกจากฐานภาษีแคบและจำกัดแล้ว การจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัวยังถูกจำกัดโดยนโยบายของรัฐบาล ว่าด้วยหลักเกณฑ์การประเมินฐานภาษีและอัตราภาษีของท้องถิ่นอีกด้วย เช่น รัฐบาลกำหนดให้ท้องถิ่นใช้ราคาประเมินทรัพย์สินที่ล้ำสมัย ไม่สอดคล้องกับราคาตลาด กำหนดอัตราภาษีที่ต่ำและตายตัวและกำหนดให้มีการยกเว้น – ลดหย่อนภาษีอย่างกว้างขวาง (เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่) ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัวมีรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอย่างมากอีกด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัวมีฐานภาษีและรายได้ที่จัดเก็บเองจำกัด อันเนื่องมาจากข้อจำกัดทางเศรษฐกิจสังคมท้องถิ่นที่ยังด้อยพัฒนา ซึ่งมีความสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ที่ตรงกันของ นายภิรมย์ อุทร์ักษ์ นายองค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัว นายระพีพร วิเศษศรี รองนายองค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัว นางสาวกาญจน์ณภัทร วัฒนธิยานนท์ รองนายองค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัว นายวีระศักดิ์ วิเศษศรี ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัว นางมณฑา อักษรวิสัย รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัว นางสาวพัชรี สุพร หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัว นางเกศรี เขจรเจิม ผู้อำนวยการกองคลังองค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัว นางสาวภัสกร อินไชยา นักวิชาการจัดเก็บรายรายได้้องค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัว นางกรรณิการมะอาจเลิศ ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้องค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัว นายสมศักดิ์ ศรีแพง ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัว นางเรียนพร อุทร์ังษ์ รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัว และนายไทย ไชยหนองแ้ว สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัว หมู่ 5

อาทิ ดังคำสัมภาษณ์ของ นางเกศรี เขจรเจิม<sup>13</sup> ผู้อำนวยการกองคลังองค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัว ที่ว่า

องค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัวขาดงบประมาณในการพัฒนาระบบการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเอง เนื่องจากงบประมาณที่มีอยู่แทบจะไม่พอที่จะเป็น

<sup>13</sup> เกศรี เขจรเจิม, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูสายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัว, 14 พฤศจิกายน 2559.



ค่าใช้จ่ายในการบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็ไม่สามารถหวังพึ่งงบประมาณรายรับจากรายได้ที่จัดเก็บเองได้ เนื่องจากมีสัดส่วนที่น้อยมากหากเทียบกับความต้องการรับบริการสาธารณะของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น การพัฒนาแหล่งรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าจึงมีอุปสรรคเนื่องจากขาดงบประมาณมาสนับสนุนระบบและกลไกเพื่อการพัฒนารายได้

กล่าวโดยสรุป องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าขาดงบประมาณในการพัฒนาระบบการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเอง ไม่สามารถจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และรายได้ที่จัดเก็บเองไม่เพียงพอต่อภารกิจที่ต้องการจะบริการสาธารณะและพัฒนาท้องถิ่น

#### 4.1.2.3 ปัญหาด้านการจัดการ

จากการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ามีปัญหาด้านการจัดการ ดังนี้

(1) การจัดการข้อมูลภาษี กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าขาดเครื่องมือหรือเทคโนโลยีที่ทันสมัย เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกแก่การจัดระบบและกลไกการเก็บรายได้ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล<sup>14</sup> และนายระพีพร วิเศษศรี<sup>15</sup> รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ได้ให้สัมภาษณ์ที่สอดคล้องกันถึงปัญหาการจัดการข้อมูลว่า

การจัดเก็บข้อมูลยังเป็นการจัดเก็บเป็นเอกสารกระดาษ ซึ่งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ อาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่ในการทำงานในอนาคต ขาดโปรแกรมหรือระบบสารสนเทศเพื่อใช้อำนวยความสะดวก รวดเร็ว ง่ายต่อการเพิ่มลบข้อมูล การสืบค้นหาข้อมูลการคำนวณภาษี

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าไม่มีแผนการดำเนินงานที่แน่นอน อาทิ ไม่มีแผนงานที่กำหนดวัน เวลา และสถานที่ ในการออกไปปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บริการประชาชน

<sup>14</sup> ภัสกร อินไชยา, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 14 พฤศจิกายน 2559, และ กรรณิกา มะอาจเลิศ, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 6 พฤศจิกายน 2559.

<sup>15</sup> ระพีพร วิเศษศรี, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 7 พฤศจิกายน 2559.



ในด้านการจัดเก็บภาษีที่แน่นอน<sup>16</sup> ขณะที่ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับผู้ที่ต้องเสียภาษีให้กับทางองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าที่มีอยู่ บางส่วนไม่มีความเป็นปัจจุบันและเป็นข้อมูลเท็จ ดังนั้น ระบบการจัดการข้อมูลจึงยังมีปัญหาอยู่ ดังคำสัมภาษณ์ของ นายระพีพร วิเศษศรี<sup>17</sup> รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ที่ว่า

แม้ทางองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าจะมีข้อมูล จปฐ. ที่ระบุถึงจำนวนที่ดินและอาชีพของสมาชิกในชุมชน ซึ่งเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้สามารถนำมาประกอบการพิจารณาวางระบบการจัดเก็บรายได้หรือจัดทำแผนที่ผู้เสียภาษีได้ แต่ข้อมูล จปฐ. ที่ระบุถึงจำนวนที่ดินและอาชีพของสมาชิกในชุมชนนั้นบางข้อมูลของบางคนก็เป็นข้อมูลเท็จ

ขณะที่ นางกรรณิกา มะอาจเลิศ<sup>18</sup> ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ได้ชี้ให้เห็นปัญหานี้เช่นกันว่า “แม้จะเคยมีการเสนอให้จัดทำแผนที่ผู้เสียภาษี แต่ฝ่ายการเมืองในสภาไม่ได้ผลักดันให้นำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ”

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการเพื่อขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาด้านการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ายังมีอุปสรรคอีกมาก อาทิ การขาดงบประมาณมาสนับสนุน ฝ่ายการเมืองบางกลุ่มไม่ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในนโยบายเพื่อขับเคลื่อนพัฒนาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเอง ดังคำสัมภาษณ์ของ นายวีระศักดิ์ วิเศษศรี<sup>19</sup> ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ที่ว่า

องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าไม่มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการจัดการระบบการจัดเก็บรายได้ ซึ่งฝ่ายการเมืองก็ไม่

<sup>16</sup> กาญจนันท์กร วรณทีธยานนท์, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 7 พฤศจิกายน 2559, เกศรี เขจรเจิม, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 14 พฤศจิกายน 2559, และ ไทย ไชยหนองแข้, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 8 พฤศจิกายน 2559.

<sup>17</sup> ระพีพร วิเศษศรี, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 7 พฤศจิกายน 2559.

<sup>18</sup> กรรณิกา มะอาจเลิศ, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 6 พฤศจิกายน 2559.

<sup>19</sup> วีระศักดิ์ วิเศษศรี, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 14 พฤศจิกายน 2559.

ค่อยสนใจที่จะพัฒนาจุดนี้ โดยมองว่าสิ้นเปลืองงบประมาณ เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้เองก็ยิ่งขาดความทุ่มเทในงาน ฝ่ายการเมืองก็มุ่งแต่จะนำไปพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

(2) การจัดการกระบวนการสร้างความเข้าใจและการยอมรับของประชาชนในชุมชน ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลถูกดูหมิ่นว่าไม่มีกระบวนการสร้างยอมรับและกระบวนการสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้อย่างครอบคลุม การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจเรื่องการเสียภาษีแก่ประชาชนยังไม่ทั่วถึงและไม่มีการออกพื้นที่เพื่อสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนอย่างจริงจังเกี่ยวกับการเสียภาษีท้องถิ่น<sup>20</sup>

นอกจากนี้ นางมณฑา อักษรวิสัย<sup>21</sup> รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลถูกดูหมิ่นยังได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลถูกดูหมิ่นว่าไม่มีกระบวนการสร้างยอมรับและกระบวนการสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึงอีกว่า

องค์การบริหารส่วนตำบลถูกดูหมิ่นว่าขาดการสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนให้ชัดเจน เช่น ชาวบ้านมีที่นาในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลถูกดูหมิ่นแต่เขาคิดว่าอยู่ในเขตเทศบาลข้างเคียง เขาจึงไปจ่ายภาษีให้กับทางเทศบาลข้างเคียง ทั้งที่ความจริงเขาต้องมาจ่ายภาษีให้กับทางองค์การบริหารส่วนตำบลถูกดูหมิ่น ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลถูกดูหมิ่นต้องเร่งสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนให้ชัดเจนในจุดนี้

อีกทั้งยังพบว่า การบริหารจัดการเพื่อวางระบบและกลไกการจัดการที่ดีเพื่อพัฒนาการจัดเก็บรายได้ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นไปอย่างล่าช้าดังคำสัมภาษณ์ของ นายภิรมย์ อุทร์ักษ์<sup>22</sup> นายกองค์การบริหารส่วนตำบลถูกดูหมิ่น ที่ว่า

<sup>20</sup> กาญจนฉัตร วรณทีชยานนท์, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลถูกดูหมิ่น, 7 พฤศจิกายน 2559, สมศักดิ์ ศรีแพง, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลถูกดูหมิ่น, 8 พฤศจิกายน 2559, และ มณฑา อักษรวิสัย, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลถูกดูหมิ่น, 14 พฤศจิกายน 2559.

<sup>21</sup> มณฑา อักษรวิสัย, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลถูกดูหมิ่น, 14 พฤศจิกายน 2559.

<sup>22</sup> ภิรมย์ อุทร์ักษ์, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลถูกดูหมิ่น, 7 พฤศจิกายน 2559.

ในองค์การบริหารส่วนตำบลลูกต๋วนั้นมีกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ นานแล้ว เช่น กรณีรถที่ขนถ่ายที่เป็นน้ำมันเชื้อเพลิงที่เกิดอุบัติเหตุทำให้เกิดมลพิษ กรณีรถขนยางพาราพลิกคว่ำ ทำให้สภาพพื้นที่เกิดเหตุซึ่งอยู่ในเขต องค์การบริหารส่วนตำบลลูกต๋วนได้รับผลกระทบ แต่ทางองค์การบริหารส่วน ตำบลลูกต๋วนกลับเพิ่งจะมีการประชุมหารือกันในเรื่องนี้ ขณะที่ นางกรรณิกา มะอาจเลิศ<sup>23</sup> ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ขององค์การบริหาร ส่วนตำบลลูกต๋วน ได้ชี้ให้เห็นปัญหานี้เช่นกันว่า

ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลลูกต๋วนมีกิจการที่เป็นอันตรายต่อ สุขภาพ เช่น ร้านซ่อมรถ ที่มีสารเคมีที่เป็นพิษต่อธรรมชาติและคน มี ผู้ประกอบการซื้อขายยางพาราที่มีกลิ่นเหม็น ซึ่งเป็นอันตรายต่อร่างกายของ ประชาชน แต่เรื่องนี้กลับเพิ่งจะมีการประชุมปรึกษาหารือกัน ทั้ง ๆ ที่กิจการ เหล่านี้มีมานานแล้ว

นอกจากนี้ยังพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลลูกต๋วนขาดการดำเนินงานด้านการ จัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองในเชิงบูรณาการ อาทิ ยังไม่มีการกำหนดมาตรการในลักษณะที่ว่า หากใคร ไม่เสียภาษีตรงตามเวลาที่กำหนดจะต้องมีค่าปรับ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักในหน้าที่ ที่จะต้องเสียภาษี อีกทั้งยังไม่มีกลวิธีในการสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชน เพื่อความตระหนักที่จะ ชำระภาษีให้ตรงตามเวลาที่กำหนด<sup>24</sup> ดังนั้นจึงสะท้อนให้เห็นว่า การบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ขององค์การ บริหารส่วนตำบลลูกต๋วนขาดประสิทธิภาพ เพราะถูกแทรกแซงจากการเมืองท้องถิ่น ซึ่งถ้าหลังและมี ผลประโยชน์ทับซ้อนกับการบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น ประกอบกับการขาดประสิทธิภาพของ ผู้บริหารท้องถิ่นในการพัฒนาฐานรายได้ใหม่ ๆ เช่น การระดมเงินทุน – ร่วมทุนเพื่อการลงทุน การเพิ่มฐานหารรายได้ที่มีใช้ภาษี อาทิ ค่าบริการ ค่าธรรมเนียม

กล่าวโดยสรุป องค์การบริหารส่วนตำบลลูกต๋วนยังไม่มีมีการจัดการฐานข้อมูลภาษีที่ เรียบร้อย เหมาะสมและรัดกุม ไม่มีกระบวนการสร้างยอมรับและความเข้าใจกับประชาชนในท้องถิ่น

<sup>23</sup> กรรณิกา มะอาจเลิศ, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลลูกต๋วน, 6 พฤศจิกายน 2559.

<sup>24</sup> กรรณิกา มะอาจเลิศ, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลลูกต๋วน, 6 พฤศจิกายน 2559, กาญจน์ฉัตร วุฒินิธิยานนท์, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การ บริหารส่วนตำบลลูกต๋วน, 7 พฤศจิกายน 2559, และ สมศักดิ์ ศรีแพง, สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลลูกต๋วน, 8 พฤศจิกายน 2559.

ได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง ไม่มีแผนการดำเนินงานที่แน่นอนในการออกไปให้บริการประชาชน ด้านการจัดเก็บภาษีที่ ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับผู้ที่ต้องเสียภาษีบางส่วนไม่มีความเป็นปัจจุบันและเป็น ข้อมูลเท็จ ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าไม่สนับสนุนการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองอย่างจริงจัง อีกทั้งยังขาดการดำเนินงานเชิงบูรณาการ

## 4.2 ผลการวิจัยจากการวิเคราะห์เอกสาร

จากการศึกษาค้นคว้าถึงสภาพปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหาร ส่วนตำบลกุดหว้า ผ่านการวิเคราะห์เอกสารงบประมาณแสดงฐานะทางการเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล กุดหว้า สามารถสรุปผลได้ ดังนี้<sup>25</sup>

### 4.2.1 ปัญหาการพึ่งพาตนเองทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า

จากการศึกษาพบว่า ในช่วง 5 ปี ที่ผ่านมา (2554-2558) องค์การบริหารส่วน ตำบลกุดหว้ามีแหล่งรายรับโดยเฉลี่ย จากภาษีที่รัฐจัดสรรให้/แบ่งให้มากที่สุด โดยมีสัดส่วนคิดเป็น ร้อยละ 63.64 ของรายรับรวมทุกประเภท รองลงมา คือ เงินอุดหนุนทั่วไป โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 32.46 ของรายรับรวมทุกประเภท ส่วนประเภทรายรับที่ได้น้อยที่สุด คือ ภาษีอากรที่ท้องถิ่น จัดเก็บเอง โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 3.91 ของรายรับรวมทุกประเภท ขณะที่เงินได้จากการก่อกำหนด หรือการกู้ยืม กลับไม่ได้สร้างรายรับให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าเลย ตลอดระยะเวลา 5 ปี ที่ผ่านมา ซึ่งจากสัดส่วนรายรับดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าซึ่งเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ยังต้องพึ่งพาทางการคลังจากรัฐส่วนกลางอยู่มาก กล่าวคือ ยังต้องพึ่งพารายได้จากภาษีที่รัฐจัดสรรให้/แบ่งให้และเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นหลัก เพื่อใช้ในการบริหารจัดการ การบริการสาธารณะในท้องถิ่น ขณะที่รายได้จากภาษีอากรที่องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า จัดเก็บเองกลับไม่สามารถที่จะพึ่งพาเพื่อใช้ในการบริหารจัดการการบริการสาธารณะในท้องถิ่นได้ เท่าใดนัก ดังสามารถแสดงให้เห็นได้ในตารางที่ 4.1

<sup>25</sup> วิเคราะห์และสรุปผลจากเอกสารงบประมาณแสดงฐานะทางการเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล กุดหว้า ปีงบประมาณ 2554-2558.

ตารางที่ 4.1 สรุปผลรายรับแต่ละประเภทเป็นร้อยละ ขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2554-2558<sup>26</sup>

ประเภทรายรับ (ร้อยละ)	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	เฉลี่ย 5 ปี
1.ภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	4.38	3.61	3.25	3.89	4.39	3.91
2.ภาษีที่รัฐจัดสรรให้/แบ่งให้	67.69	59.74	66.93	61.24	62.57	63.64
3.เงินอุดหนุนทั่วไป	27.93	36.65	29.81	34.87	33.04	32.46
4.เงินได้จากการก่อกั้นหรือการกักขัง	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
รายรับรวมทุกประเภท	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์, งบรายรับ-รายจ่ายตามปีงบประมาณ 2554-2558.

#### 4.2.2 ปัญหาการขาดเสถียรภาพและความเจริญก้าวหน้าของรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า

จากการศึกษาพบว่า ในช่วง 5 ปี ที่ผ่านมา (2554-2558) องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ามีแหล่งรายรับที่จัดเก็บเองโดยเฉลี่ย จากรายได้จากหมวดสาธารณูปโภค/การพาณิชย์มากที่สุด โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 50.53 ของรายรับที่จัดเก็บเองรวมทุกประเภท รองลงมาคือ รายได้เบ็ดเตล็ดและรายได้อื่น ๆ โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 24.01 ของรายรับที่จัดเก็บเองรวมทุกประเภท รองลงมา คือ รายได้จากทรัพย์สิน โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 10.45 ของรายรับที่จัดเก็บเองรวมทุกประเภท รองลงมา คือ ภาษีบำรุงท้องที่ โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 10.10 ของรายรับที่จัดเก็บเองรวมทุกประเภท รองลงมา คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 3.22 ของรายรับที่จัดเก็บเองรวมทุกประเภท รองลงมา คือ ภาษีป้าย โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 0.87 ของรายรับที่จัดเก็บเองรวมทุกประเภท รองลงมา คือ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 0.82 ของรายรับที่จัดเก็บเองรวมทุกประเภท ส่วนประเภทรายรับที่จัดเก็บเองซึ่งจัดเก็บได้น้อยที่สุด คือ อากรฆ่าสัตว์ ซึ่งสามารถจัดเก็บได้เฉพาะใน

<sup>26</sup> องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์, งบรายรับ-รายจ่ายตามปีงบประมาณ 2554-2558.

ปีงบประมาณ 2554 เท่านั้น โดยจัดเก็บได้เพียงร้อยละ 0.08 ของรายรับที่จัดเก็บเองรวมทุกประเภท แต่ในปีงบประมาณ 2555-2558 อากรฆ่าสัตว์กลับไม่ได้สร้างรายรับให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล กุดหว้าเลย นอกจากนี้ ยังพบว่า รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต ทรัพย์สิน สาธารณูปโภค/การพาณิชย์ และรายได้เบ็ดเตล็ดและรายได้อื่น ๆ ไม่ได้มี รายรับที่เพิ่มขึ้นทุกปี แต่กลับมีทั้งเพิ่มและลดลงสลับกันไปในแต่ละปีหรือบางปี ขณะที่รายได้จากภาษี บำรุงห้องที่กลับลดลงทุกปี ซึ่งลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าการ จัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขาดอัตราความเจริญก้าวหน้า ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการการ บริการสาธารณะในท้องถิ่นได้ ดังสามารถแสดงให้เห็นได้ในตารางที่ 4.2

**ตารางที่ 4.2** สรุปผลรายได้ที่เก็บเองแต่ละประเภทเป็นร้อยละ ขององค์การบริหารส่วนตำบล กุดหว้า ในช่วงปีงบประมาณ 2554-2558<sup>27</sup>

ประเภทรายรับ (ร้อยละ)	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	เฉลี่ย 5 ปี
ภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง						
- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	2.52	2.42	3.49	3.89	3.76	3.22
- ภาษีบำรุงท้องที่	12.07	11.94	10.35	8.22	7.90	10.10
- ภาษีป้าย	0.93	0.83	0.53	0.95	1.10	0.87
- อากรฆ่าสัตว์	0.08	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02
- ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	0.05	0.38	0.77	2.17	0.73	0.82
- รายได้จากทรัพย์สิน	6.63	6.92	9.35	8.54	20.81	10.45
- รายได้จากสาธารณูปโภค/การพาณิชย์	49.61	57.37	50.09	50.40	45.17	50.53
- รายได้เบ็ดเตล็ดและรายได้อื่น ๆ	28.12	20.15	25.41	25.83	20.52	24.01
รวมภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์, งบรายรับ-รายจ่ายตาม ปีงบประมาณ 2554-2558.

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน

#### 4.2.3 ปัญหาการขาดความสมดุลระหว่างรายได้ที่จัดเก็บเองกับรายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า

จากการศึกษา พบว่า ในช่วง 5 ปี ที่ผ่านมา (2554-2558) องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าต้องเผชิญกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นทุกปี ขณะที่รายได้ที่จัดเก็บเองแม้จะมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น แต่ก็ยังเป็นสัดส่วนที่น้อยมากกับรายจ่าย โดยรายได้ที่จัดเก็บเองมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 4.04 ของรายจ่าย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าประสบปัญหาภาวะการขาดดุลระหว่างรายได้ที่จัดเก็บเองกับรายจ่ายที่ต้องเพิ่มขึ้นตามภารกิจบริการสาธารณะในท้องถิ่นที่นับวันจะมีมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังสามารถแสดงให้เห็นได้ในตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 สรุปผลรายได้ที่จัดเก็บเองที่มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 4.04 ของรายจ่าย ขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ในช่วงปีงบประมาณ 2554-2558<sup>28</sup>

(หน่วย: พันบาท)

รายการ	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	เฉลี่ย 5 ปี
1.รายรับจากภาษี อากรที่ท้องถิ่น จัดเก็บเองรวม	572.21	568.54	685.22	745.28	917.55	3,488.80
2.รายจ่ายรวมทุก ประเภท	13,019.72	15,403.68	18,202.50	18,960.54	20,822.34	86,408,78
3.รายรับภาษี อากรที่ท้องถิ่น จัดเก็บเองต่อ รายจ่ายรวมทุก ประเภท (ร้อยละ)	4.39	3.69	3.76	3.93	4.41	4.04

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์, งบรายรับ-รายจ่ายตามปีงบประมาณ 2554-2558.

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน



### 4.3 อภิปรายผล

นโยบายของรัฐเป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามในฐานะกลไกการทำงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม นโยบายของรัฐอาจส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เช่นกัน ดังในงานวิจัยชิ้นนี้ที่พบว่า นโยบายของรัฐส่วนกลางบางส่วนส่งผลกระทบต่อองค์กรบริหารส่วนตำบลทุกหัวว่าไม่สามารถมีอิสระในการตัดสินใจในการพัฒนางานด้านการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเอง ดังจะสอดคล้องกับข้อค้นพบ ดังนี้

สอดคล้องกับข้อค้นพบของ เสกสรร โกสิยเดชาพันธ์<sup>29</sup> ที่ศึกษาเรื่อง กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตในการจัดบริการสาธารณะที่ถูกจำกัดด้วยกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดดำเนินการจัดทำภารกิจบางด้านที่กฎหมายไม่ได้ระบุไว้ก็จะถือว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดขอบข่ายอำนาจหน้าที่ที่ตนเองสามารถกระทำได้ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการกิจใหม่ ๆ นอกเหนือจากที่ระบุไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ได้ ไม่สอดคล้องกับหลักการ Revenue Approach (ที่เน้นอิสระในการตัดสินใจใช้จ่ายเงินในการบริหารงานและการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และหลัก Expenditure Approach (ที่เน้นการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็นในการใช้จ่ายหรือตามขนาดของภารกิจ) เนื่องจากการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดความคุ้มค่า มีความเท่าเทียม มีความสมดุลและมีความเป็นธรรมรวมทั้งเกิดประโยชน์และประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารการคลังรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

สอดคล้องกับข้อค้นพบของ อรจิรา คงคำ<sup>30</sup> ที่ศึกษาเรื่อง วินัยการคลังกับการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น ศึกษากรณีเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดสกลนคร พบว่า ยังไม่สามารถพึ่งพิงเงินรายได้ของตนเอง เนื่องจากมีรายได้ที่จัดเก็บเองไม่ถึงร้อยละสิบของรายได้ทั้งหมด รัฐบาลควรเปิด

<sup>29</sup> เสกสรร โกสิยเดชาพันธ์, “กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย,” (ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551).

<sup>30</sup> อรจิรา คงคำ, “วินัยการคลังกับการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น ศึกษากรณีเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดสกลนคร,” (รายงานการศึกษาอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2553).

โอกาสให้เทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมเพิ่ม และควรจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลัก จัดเก็บน้อยให้มาก จัดเก็บมากให้น้อย ให้เหมาะสมกับฐานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และสอดคล้องกับข้อค้นพบของ นกตล บุญมา<sup>31</sup> ที่ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด เชียงใหม่ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายเนื่องจากเงินรายได้หรือภาษีต่าง ๆ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการจัดเก็บหรือได้รับส่วนแบ่งมาจากรัฐมีอยู่อย่างจำกัด และอำนาจในการจัดการด้านการคลังส่วนใหญ่ยังอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ของจังหวัด เชียงใหม่ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นหลัก อีกทั้งระเบียบเกี่ยวกับการกู้ยืมขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความชัดเจน ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในจังหวัดเชียงใหม่ไม่สามารถกู้ยืมเงินจากนิติบุคคลใด ๆ ได้

สภาพเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่นถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะถ้าสภาพเศรษฐกิจดีก็ย่อมจะเก็บภาษีได้มา แต่ถ้าเศรษฐกิจไม่ดีก็ย่อมจะเก็บภาษีได้น้อย ดังในงานวิจัยชิ้นนี้ที่พบว่า สภาพเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่นเป็นชุมชนเกษตรกรรม พิษผลการเกษตรราคาตกต่ำ ประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้น้อยและไม่มั่นคง ขณะที่ค่าครองชีพสูงขึ้นเรื่อย ๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัว

ทั้งนี้จึงสามารถสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงผลกระทบระหว่างสภาพเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่นกับรายได้ที่จะสามารถจัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบของ บุญเกื้อ บุญเกิด<sup>32</sup> ที่ศึกษาเรื่อง การบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสมุทรสาคร พบว่า อบต. ขนาดเล็ก ซึ่งสภาพเศรษฐกิจก็จะมีขนาดเล็ก รายได้ที่ได้จากการจัดเก็บภาษีก็จะน้อย พึ่งพาเงินรายได้จากรัฐบาลที่จัดเก็บแล้วจัดสรรให้มากกว่าร้อยละ 50 ของรายได้รวม และมีแหล่งรายได้ส่วนใหญ่เป็นแหล่งรายได้ที่ไม่มีความแน่นอนสูงผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัวมักนำไปสู่ความขัดแย้งไม่มากนัก

<sup>31</sup> นกตล บุญมา, “ปัญหาการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด เชียงใหม่,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554).

<sup>32</sup> บุญเกื้อ บุญเกิด, “การบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสมุทรสาคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545).

รวมถึงปัญหาด้านการเมืองเรื่องผลประโยชน์ในท้องถิ่น ดังในงานวิจัยชิ้นนี้พบว่า มีฝ่ายการเมืองบางกลุ่มไม่สนับสนุนการพัฒนาขยายฐานภาษีเพื่อสร้างรายได้ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัวเพื่อประโยชน์ในการเสริมศักยภาพการบริการสาธารณะ ด้วยเพราะกลัวจะกระทบต่อฐานคะแนนเสียงที่จะสนับสนุนทางการเมืองของตนและปัญหาเรื่องพื้นที่ผลประโยชน์ทับซ้อนกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นการเมืองเรื่องผลประโยชน์ในท้องถิ่นที่นับวันจะยิ่งขยายใหญ่เป็นวงกว้าง ดังจะสอดคล้องกับข้อค้นพบของ นภดล บุญมา<sup>33</sup> ที่ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด เชียงใหม่ พบว่า คณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่ขาดความพร้อมในด้านการศึกษาอบรมเกี่ยวกับความเข้าใจที่ถูกต้องในกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งมีแนวโน้มว่ามีการช่วยเหลือกันในหมู่พรรคพวก และการอุปถัมภ์กันภายในกลุ่มเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนตำบลในทางที่ไม่ถูกต้อง ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล

การเก็บภาษีจากประชาชน ซึ่งความร่วมมือของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญเพราะหากประชาชนยอมรับและให้ความร่วมมือการจัดเก็บก็จะง่าย แต่ถ้าหากประชาชนไม่ยอมรับและไม่ให้ความร่วมมือ การจัดเก็บย่อมประสบปัญหา ดังในงานวิจัยชิ้นนี้พบว่า มีประชาชนบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการที่จะต้องเสียภาษี ประชาชนบางส่วนมีเจตนาที่จะหนีภาษีหรือเลี่ยงภาษี สะท้อนให้เห็นปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษี ดังนั้นจึงควรที่จะมีเครื่องมือเพื่อกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะสอดคล้องกับข้อค้นพบของ ดาวทอง พระวิจิตร<sup>34</sup> ที่ศึกษาเรื่อง การบริหารการคลังท้องถิ่น: ศึกษากรณีจัดเก็บรายได้เทศบาลตำบลลาดหญ้า อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี พบว่า มีนโยบายให้เพิ่มเครื่องมือในการจัดเก็บรายได้ด้วยการจัดเก็บแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน เพิ่มช่องทางในการรับชำระภาษีด้วยการออกจัดเก็บภาษีที่บ้านในวันหยุดราชการและหลังเวลาราชการ สร้างแรงจูงใจด้วยการมอบของรางวัลให้แก่ผู้ชำระภาษีตามกำหนด สร้างความเข้าใจด้วยการประชาสัมพันธ์ทั้งด้านรายได้และรายจ่าย

<sup>33</sup> นภดล บุญมา, “ปัญหาการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด เชียงใหม่,”.

<sup>34</sup> ดาวทอง พระวิจิตร, “การบริหารการคลังท้องถิ่น: ศึกษากรณีจัดเก็บรายได้เทศบาลตำบลลาดหญ้า อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี,” (รายงานการศึกษาอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2554).

ถ้ากล่าวถึงปัจจัยในการบริหารแล้ว บุคลากรถือว่าสำคัญที่สุด เพราะเป็นตัวขับเคลื่อนให้ปัจจัยหรือกลไกอื่น ๆ ดำเนินไปได้ ดังนั้นหากบุคลากรมีปัญหาย่อมส่งผลกระทบต่อกลไกการทำงานด้านอื่น ๆ ดังในงานวิจัยชิ้นนี้ที่พบว่า บุคลากรด้านการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ามีไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่ได้รับผิดชอบ และบุคลากรด้านการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าขาดทักษะและความสามารถในการดำเนินงาน ซึ่งสะท้อนปัญหาด้านบุคลากรขององค์กร ดังจะสอดคล้องกับข้อค้นพบของ ฉัตรชัย สมวัธน<sup>35</sup> ที่ศึกษาเรื่อง นโยบายการกระจายอำนาจการคลัง: ศึกษาเฉพาะกรณีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า บุคลากรที่มีหน้าที่นโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ในการนโยบายไปปฏิบัติ

ในด้านงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ถือเป็นปัจจัยในการบริหารที่สำคัญเช่นกัน เพราะถึงแม้จะมีบุคลากรที่พร้อมแต่หากขาดงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ที่เพียงพอและทันสมัย บุคลากรย่อมไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังในงานวิจัยชิ้นนี้ที่พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าขาดงบประมาณในการพัฒนาระบบการจัดเก็บรายได้ไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย อีกทั้งรายได้ที่จัดเก็บได้ไม่เพียงพอต่อภารกิจที่ต้องการจะบริการสาธารณะและพัฒนาท้องถิ่นและนอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าขาดเครื่องมือที่ช่วยอำนวยความสะดวกหรือเทคโนโลยีเพื่อจัดการการจัดเก็บรายได้ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น อีกทั้งยังขาดแผนและผู้เสียภาษีที่ชัดเจนและใช้ดำเนินงานได้ ดังจะสอดคล้องกับข้อค้นพบของ ปิยธิดา โคกโพธิ์<sup>36</sup> ที่ศึกษาเรื่อง ปัญหาการคลังท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลนิคมคำสร้อย พบว่า สาเหตุของปัญหาการคลังท้องถิ่นเกิดจากด้านบุคลากรและเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกในการบริหารการคลังท้องถิ่น

ทั้งนี้ นอกจากการมีบุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ที่พร้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังจำเป็นต้องมีระบบการจัดการที่ดีด้วย เพราะหากระบบการจัดการไม่ดี การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ก็จะไม่เกิดความคุ้มค่าในงาน ดังงานวิจัยชิ้นนี้ที่พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าไม่มีแผนการดำเนินงานที่แน่นอน ไม่มีการกำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการออกไป

<sup>35</sup> ฉัตรชัย สมวัธน, ว่าที่ร้อยตรี, “นโยบายการกระจายอำนาจการคลัง: ศึกษาเฉพาะกรณีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542).

<sup>36</sup> ปิยธิดา โคกโพธิ์, “ปัญหาการคลังท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลนิคมคำสร้อย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555).

ให้บริการประชาชนด้านการจัดเก็บภาษีที่แน่นอน ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับผู้ที่ต้องเสียภาษีบางส่วนไม่มีความเป็นปัจจุบันและเป็นข้อมูลเท็จ ไม่มีกระบวนการสร้างยอมรับและความเข้าใจกับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง ฝ่ายบริหารและสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าไม่สนับสนุนการพัฒนาการจัดเก็บรายได้อย่างจริงจัง ขาดการดำเนินงานเชิงบูรณาการ ดังจะสอดคล้องกับข้อค้นพบของ ประภาร์ตน์ สท้านวัตร<sup>37</sup> ที่ศึกษาเรื่อง การคลังท้องถิ่นและปัจจัยที่กำหนดพฤติกรรมการเสียภาษีของประชาชนในเขตเทศบาลนครสวรรค์ พบว่า ปัจจัยที่กำหนดพฤติกรรมการเสียภาษีของประชาชนได้แก่ ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ ปัจจัยด้านลักษณะของกฎหมาย ปัจจัยด้านการให้บริการ โดยปัจจัยด้านการให้บริการมีระดับความสำคัญมากกว่าทุกปัจจัย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าระบบการบริการสาธารณะจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการที่ดี เพื่อให้เกิดความพึงพอใจของประชาชน

ดังนั้น รัฐควรจัดสรรเงินให้ครบตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดและเพิ่มแหล่งการจัดเก็บภาษีให้ท้องถิ่นได้จัดเก็บเองมากขึ้น เพื่อท้องถิ่นจะได้มีรายได้เป็นของตนเอง ไม่ต้องรอรับจากรัฐบาล จนเสียอิสระในการบริหารทางการคลัง รวมทั้งประชาชนต้องมีความยินยอมและกระตือรือร้นในการเสียภาษีให้มากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับรายรับรายจ่ายและลงพื้นที่ในชุมชนมากขึ้น ชี้แจงแสดงรายละเอียดรายรับรายจ่ายแต่ละโครงการเพื่อประชาชนจะได้รับทราบถึงข้อมูลทางการคลังได้ รวมถึงประชาชนต้องการให้แบ่งสรรงบประมาณมาพัฒนาในพื้นที่ที่ประชาชนอยู่ให้ทั่วถึงมากขึ้นด้วย<sup>38</sup>

<sup>37</sup> ประภาร์ตน์ สท้านวัตร, “การคลังท้องถิ่นและปัจจัยที่กำหนดพฤติกรรมการเสียภาษีของประชาชนในเขตเทศบาลนครสวรรค์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551).

<sup>38</sup> ปิยธิดา โคกโพธิ์, “ปัญหาการคลังท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลนิคมคำสร้อย,”.

## บทที่ 5

### สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองท้องถิ่น กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอภูผามาศ จังหวัดกาฬสินธุ์ ประเด็นปัญหา ภายในองค์กรและภายนอกองค์กรที่ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหาร ส่วนตำบลกุดหว้า สามารถสรุปผลการศึกษา ได้ดังนี้

#### 5.1 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

##### 5.1.1 ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภายนอกองค์กร

###### 5.1.1.1 ปัญหาและข้อเสนอแนะด้านนโยบายของรัฐ

###### 5.1.1.2 ปัญหาและข้อเสนอแนะด้านการเมืองเรื่องผลประโยชน์ในท้องถิ่น

###### 5.1.1.3 ปัญหาและข้อเสนอแนะด้านสภาพเศรษฐกิจในท้องถิ่น

###### 5.1.1.4 ปัญหาและข้อเสนอแนะด้านความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่น

##### 5.1.2 ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภายในองค์กร

###### 5.1.2.1 ปัญหาและข้อเสนอแนะด้านบุคลากร

###### 5.1.2.2 ปัญหาและข้อเสนอแนะด้านงบประมาณ

###### 5.1.2.3 ปัญหาและข้อเสนอแนะด้านการจัดการ

#### 5.2 ข้อเสนอแนะ

### 5.1 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ามีปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเอง ทั้งปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภายนอกองค์กรและปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภายในองค์กร ดังนี้

#### 5.1.1 ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภายนอกองค์กร ได้แก่

##### 5.1.1.1 ปัญหาและข้อเสนอแนะด้านนโยบายของรัฐ

**ปัญหาด้านนโยบายของรัฐ** กล่าวคือ นโยบายของรัฐบางส่วนส่งผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าไม่สามารถมีอิสระในการตัดสินใจเพื่อพัฒนาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเอง

ดังนั้น ข้อเสนอพบเกี่ยวกับปัญหาด้านนโยบายของรัฐในการวิจัยครั้งนี้ จึงมีความสอดคล้องกับข้อค้นพบของ จรัส สุวรรณเวลา ที่ผู้วิจัยได้นำมาเสนอไว้ในบทที่ 2



ว่าด้วยวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ของงานวิจัยชิ้นนี้ โดยจรัส สุวรรณเวลา ได้ชี้ให้เห็นปัญหา ด้านนโยบายของรัฐว่า ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาการเมืองระดับชาติมีท่าทีไม่สนับสนุนการจัดสรรเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่นโดยตรง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในรัฐสภานิยามเงินอุดหนุนทั่วไปของท้องถิ่นไปจัดสรรงบประมาณผ่านกระทรวงมหาดไทย เพื่อจัดทำโครงการที่ ส.ส. สามารถเข้าไปมีบทบาทกำหนดทิศทางการใช้จ่ายเงินได้มากกว่า ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็มีข้อจำกัดในการพัฒนารายได้ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยถูกจำกัดสิทธิในการจัดเก็บภาษีโดยกฎหมายของรัฐบาล จึงมีแหล่งรายได้จากภาษีที่จัดเก็บเองเพียงไม่กี่ประเภท ภาษีหลักของท้องถิ่นในเขตเมืองคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ (ในเขตชนบท) นอกฐานภาษีแคบและจำกัด แล้วการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถูกจำกัดโดยนโยบายของรัฐบาล ว่าด้วยหลักเกณฑ์การประเมินฐานภาษีและอัตราภาษีของท้องถิ่นอีกด้วย เช่น รัฐบาลกำหนดให้ท้องถิ่นใช้ราคาประเมินทรัพย์สินที่ล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับราคาตลาด กำหนดอัตราภาษีที่ต่ำและตายตัวและกำหนดให้มีการยกเว้น – ลดหย่อนภาษีอย่างกว้างขวาง (เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่) ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอย่างมากอีกด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยไม่สามารถจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ดังเช่นท้องถิ่นในหลายประเทศ เช่นกัน กับข้อค้นพบของ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา ที่ผู้วิจัยได้นำมาเสนอไว้ในบทที่ 2 ว่าด้วยวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ของงานวิจัยชิ้นนี้ โดยสกนธ์ วรรณวิวัฒนา ได้ชี้ให้เห็นปัญหาด้านนโยบายของรัฐว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศทุกระดับยังขาดความอิสระทางการคลังซึ่งครอบคลุมถึงอำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ในพื้นที่

**ข้อเสนอแนะด้านนโยบายของรัฐ** คือ องค์กรบริหารส่วนตำบลทุกหัวต้องนำเสนอปัญหาอันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐกลางในส่วนที่ส่งผลกระทบให้เกิดความไม่มีอิสระในการตัดสินใจในการพัฒนางานจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองต่อรัฐบาลกลางได้ทราบ เพื่อรัฐบาลกลางจะกำหนดแนวทางแก้ไขต่อไป ขณะเดียวกันองค์กรบริหารส่วนตำบลทุกหัวต้องกำหนดแนวทางเพื่อพึ่งพาตนเอง ด้วยการจัดทำแผนพัฒนาด้านนวัตกรรมทางการคลังของตนเองเพื่อพัฒนาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเอง อนึ่ง การจัดสรรรายได้ของรัฐบาลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นควรที่จะมีเกณฑ์ที่จะช่วยสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ศักยภาพการหารายได้ของตนเองที่ต่ำมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะทางรายได้ที่ดีอยู่แล้ว ควรที่จะมีวิธีการเดิมส่วนที่ขาดหายของรายได้เพื่อใช้ในการให้บริการสาธารณะ ขณะเดียวกันปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแสดงภาวะค่าใช้จ่ายที่แท้จริงให้เป็นที่ประจักษ์ เพื่อมิให้เกิดการบิดเบือนของการจัดสรรรายได้ของรัฐบาล อีกทั้งเรื่องภาษีหรือรายได้บางประเภทที่มีควรเป็นหน้าที่การจัดเก็บในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่อยู่ในหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ฐานภาษีที่จัดเก็บจากการใช้ทรัพย์สินนั้นในพื้นที่ หรือการ



แสวงหารายได้จากการอุปโภคบริโภคทั้งจากภาครัฐ หรือเอกชนในพื้นที่ ดังนั้นภาษีที่มีฐานการจัดเก็บ ในลักษณะดังกล่าวจึงควรอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่ภาษีบาง ประเภทที่ส่วนกลางมีความเชี่ยวชาญและมีต้นทุนการจัดเก็บต่ำก็ควรเป็นภาระหน้าที่ของส่วนราชการ นั้น ๆ เพื่อเป็นการรักษาประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับมาตรฐานเดิม ขณะเดียวกันหน่วยงาน ที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ควรทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงจัดอบรมบุคลากรขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเพิ่มศักยภาพของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

#### 5.1.1.2 ปัญหาและข้อเสนอแนะด้านการเมืองเรื่องผลประโยชน์ในท้องถิ่น

**ปัญหาด้านการเมืองเรื่องผลประโยชน์ในท้องถิ่น** กล่าวคือ ฝ่ายการเมือง บางกลุ่มไม่สนับสนุนการพัฒนาขยายฐานภาษีเพื่อสร้างรายได้ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล कुछว่า เพื่อประโยชน์ในการเสริมศักยภาพการบริการสาธารณะ เพราะกลัวจะกระทบต่อฐานคะแนนเสียง ที่จะสนับสนุนทางการเมืองของตน และปัญหาเรื่องพื้นที่ผลประโยชน์ทับซ้อนกันระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

ดังนั้น ข้อค้นพบเกี่ยวกับปัญหาด้านการเมืองเรื่องผลประโยชน์ในท้องถิ่นใน การวิจัยครั้งนี้ จึงมีความสอดคล้องกับข้อค้นพบของ จรัส สุวรรณเวลา ที่ผู้วิจัยได้นำมาเสนอไว้ใน บทที่ 2 ว่าด้วยวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ของงานวิจัยชิ้นนี้ โดยจรัส สุวรรณเวลา ได้ ชี้ให้เห็นปัญหาด้านการเมืองเรื่องผลประโยชน์ในท้องถิ่นว่า การบริหารจัดการรายได้ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ เพราะถูกแทรกแซงจากการเมืองท้องถิ่น ซึ่งถ้าหลังและมี ผลประโยชน์ทับซ้อนกับการบริหารจัดการรายได้ของท้องถิ่น ประกอบกับการขาดประสบการณ์ของ ผู้บริหารท้องถิ่นในการพัฒนาฐานรายได้ใหม่ ๆ เช่น การระดมเงินทุน – ร่วมทุนเพื่อการลงทุน การ เพิ่มฐานหารายได้ที่มีใช้ภาษี (ค่าบริการ ค่าธรรมเนียม ฯลฯ)

#### ข้อเสนอแนะด้านการเมืองเรื่องผลประโยชน์ในท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีหน้าที่สำคัญตามกฎหมายในการจัดทำ โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การให้บริการทางสังคม การดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฯลฯ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมและการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ของประชาชนในท้องถิ่น การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวจำเป็นต้องมีรายได้เพียงพอต่อ การใช้จ่าย

ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้บางประเภทเป็น ของตนเองเพื่อให้สามารถบริหารกิจการภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ได้ เช่น รายได้จาก ภาษีอากร รายได้จากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รายได้จากเงินอุดหนุน เงินกู้ เป็นต้น

ทั้งนี้จากปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหารส่วนตำบล ในด้านการเมืองเรื่องผลประโยชน์ในท้องถิ่นนั้น มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุกชุดควรวินิจฉัยปฏิบัติ ตามกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับแนวทางในการปฏิบัติในการ จัดเก็บภาษี รวมถึงมาตรการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามประกาศคณะกรรมการ ตรวจสอบเงินแผ่นดิน ว่าด้วยมาตรการตรวจสอบเงินแผ่นดิน เรื่อง กำหนดมาตรการการจัดเก็บรายได้ของ องค์การบริหารส่วนตำบล (อ.100)

2. องค์การบริหารส่วนตำบลทุกชุดที่ ต้องการพัฒนาขยายฐานภาษีเพื่อสร้าง รายได้ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกชุดเพื่อประโยชน์ในการเสริมศักยภาพการบริการสาธารณะ ต้องหมั่นประชุมหารือทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกับฝ่ายการเมืองกลุ่มที่ไม่ สนับสนุนการพัฒนาขยายฐานภาษีเพื่อสร้างรายได้ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อจำกัด ทางการคลังที่ประสบอยู่ ต้องชี้ให้เห็นถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นต่อชุมชนท้องถิ่น หากฝ่ายการเมืองไม่แต่ ยึดผลประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง ต้องชี้ให้เห็นผลดีที่จะเกิดขึ้นต่อชุมชนท้องถิ่น หากฝ่ายการเมือง ยึดผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง และไม่ควรมนำเสียงสนับสนุนทางการเมืองตนมาเป็นเครื่องมือในการ แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน การประชุมปรึกษาหารือเพื่อสนับสนุนการพัฒนาขยายฐานภาษีต้องเป็นไป ตามความเหมาะสม

3. ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทุกชุดต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของ กระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลทุกชุด ต้องปลูกฝังทัศนคติว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพึ่งพาตนเองทางการคลังก่อนเป็นลำดับ แรกแก่บุคลากรทุกฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายการเมือง เพื่อให้สามารถปรับตัวเพื่อให้รอดพ้นจากภาวะวิกฤต ต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง และควรใช้โอกาสจากภาวะวิกฤตในการทำความเข้าใจกับประชาชน ในเรื่องภาษีอากรและการใช้งบประมาณเพื่อการจัดบริการสาธารณะที่จะผูกติดกับวงจรแห่งความผัน พวนทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อที่ว่าถ้าหากความผันผวนทางเศรษฐกิจการเมืองต่าง ๆ เกิดขึ้นอีกในอนาคต ภาคประชาชนจะได้เข้าใจและกลายเป็นแรงหนุนที่สำคัญแก่องค์การบริหาร ส่วนตำบลทุกชุดในการช่วยปรับตัวให้ผ่านพ้นวิกฤตต่าง ๆ ทั้งโดยการให้การสนับสนุนทางภาษีอากร มากขึ้นในยามที่จำเป็น หรือการลดปริมาณข้อเรียกร้องที่มีได้จำเป็นเร่งด่วนลงตามแต่ความรุนแรง ของสภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นในทิศทางที่สอดคล้องกับการบริหารงานภายใต้ภาวะวิกฤตของ องค์การ บริหารส่วนตำบลทุกชุด

การดำเนินมาตรการดังกล่าวนี้เปรียบได้กับการสร้างความพร้อมให้กับ คุลอำนาจทางการเมืองระหว่างตัวแสดงฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะกับภาคประชาชน ซึ่งแนวโน้มในอนาคต

ภาคประชาชนจะมีพลังเข้มแข็งขึ้นและมีบทบาทความสำคัญขึ้นในการเป็นภาคีเครือข่ายความร่วมมือ ทั้งนี้เมื่อประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจและเห็นชอบในนโยบายการพัฒนาฐานภาษีของ องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าแล้วนั้น ฝ่ายการเมืองที่เคยไม่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้ ก็ยากที่จะปฏิเสธ และต้องยอมรับในเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนที่เข้าใจในสิ่งที่ตนเองเข้ามาร่วมตัดสินใจ

ส่วนกรณีที่มีปัญหาเรื่องพื้นที่ผลประโยชน์ทับซ้อนกันระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าต้องเป็นมีการจัดประชุม ปรึกษาหารือร่วมกันกับองค์กรปกครองท้องถิ่นคู่กรณี ภายใต้กรอบความถูกต้องตามกฎหมาย กรอบแห่งความชอบธรรมทางการเมือง และการใช้อำนาจที่เป็นธรรม เปิดเวทีสนับสนุนส่งเสริมให้ ประชาชนเข้ามาอภิปรายแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการสร้างการรับรู้ที่ถูกต้องและอบรมแก่ประชาชน ตลอดจนเป็นการประสานผลประโยชน์ สร้างความไว้วางใจ และพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับ ประชาชน

#### 5.1.1.3 ปัญหาและข้อเสนอแนะด้านสภาพเศรษฐกิจในท้องถิ่น

**ปัญหาด้านสภาพเศรษฐกิจในท้องถิ่น** กล่าวคือ สภาพเศรษฐกิจในท้องถิ่น เป็นส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรม ที่ผลการเกษตรราคาตกต่ำ ประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้น้อยและไม่ มั่นคง ขณะที่ค่าครองชีพสูงขึ้นเรื่อย ๆ

ดังนั้น ข้อค้นพบเกี่ยวกับปัญหาด้านสภาพเศรษฐกิจในท้องถิ่นในการวิจัย ครั้งนี้ จึงมีความสอดคล้องกับข้อค้นพบของ จรัส สุวรรณเวลา ที่ผู้วิจัยได้นำมาเสนอไว้ในบทที่ 2 ว่าด้วยวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ของงานวิจัยชิ้นนี้ โดยจรัส สุวรรณเวลา ได้ชี้ให้เห็นปัญหา ด้านสภาพเศรษฐกิจในท้องถิ่นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตชนบทส่วนใหญ่มีฐานภาษีและ รายได้ที่จัดเก็บเองจำกัด อันเนื่องมาจากข้อจำกัดทางเศรษฐกิจสังคมท้องถิ่นที่ยังด้วยพัฒนา

**ข้อเสนอแนะด้านสภาพเศรษฐกิจในท้องถิ่น** คือ ผู้บริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบลกุดหว้าต้องมีนโยบายส่งเสริมปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในชุมชนท้องถิ่น ต้องสร้างพื้นที่ ตลาดชุมชนท้องถิ่นพร้อมกับประชาสัมพันธ์ตลาดชุมชนให้เป็นที่รับรู้แก่ประชาชนทั้งในชุมชนท้องถิ่น และนอกชุมชนท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและแพร่หลาย เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นและ นอกชุมชนท้องถิ่นสามารถมีรายได้จากการนำผลิตผลในด้านต่าง ๆ ของตนเองที่มีอยู่ออกมา แลกเปลี่ยนซื้อขาย ตลอดจนเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจชุมชนท้องถิ่นให้ดีขึ้น

#### 5.1.1.4 ปัญหาและข้อเสนอแนะด้านความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่น

**ปัญหาด้านความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่น** กล่าวคือ ประชาชนบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการที่จะต้องเสียภาษี และมีประชาชนบางส่วนมีเจตนาที่จะหนีภาษีหรือเลี่ยงภาษี

ดังนั้น ข้อค้นพบเกี่ยวกับปัญหาด้านความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่นในการวิจัยครั้งนี้ จึงมีความสอดคล้องกับข้อค้นพบของ จรัส สุวรรณเวลา ที่ผู้วิจัยได้นำมาเสนอไว้ในบทที่ 2 ว่าด้วยวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ของงานวิจัยชิ้นนี้ โดย จรัส สุวรรณเวลา ได้ชี้ให้เห็นปัญหาด้านความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่นว่า ด้วยเพราะการเมืองการปกครองท้องถิ่นขาดหลักธรรมาภิบาลทำให้ประชาชนพลเมืองในท้องถิ่นมีความไม่ไว้วางใจที่จะต่อต้านการเสียภาษีค่าบริการ ค่าธรรมเนียมใหม่ ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นกันกับข้อค้นพบของ อัครณัฐ วงศ์ปรีดี ที่ได้ชี้ให้เห็นปัญหาด้านความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่นว่า ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทยในมิติของภาคประชาชนไว้ว่า ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายพยายามหลีกเลี่ยงภาษีและจ่ายภาษีให้น้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ ประชาชนมักจะตระหนักถึงผลประโยชน์เฉพาะหน้าของตนเองมากกว่าส่วนรวม จึงนิยมชมชอบนักการเมืองที่เข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่เอื้อประโยชน์โดยประเมินอัตราภาษีต่ำ ๆ มากกว่าผู้บริหารที่ทุ่มเทกับการจัดเก็บภาษีเพื่อพัฒนาท้องถิ่นหรืออาจกล่าวได้ว่ามีความพยายามของประชาชนบางกลุ่มที่เลี่ยงภาษีและใช้สายสัมพันธ์ทางการเมืองท้องถิ่นเพื่อขอลดหย่อนภาษี ตลอดจนปัญหาการตรวจสอบจากภาคประชาชน อาทิ การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีอย่างจำกัดในการบริหารงานท้องถิ่นมีการใช้อำนาจในการตรวจสอบของภาคประชาชนเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ โดยเฉพาะหากมีกรรมการภาคประชาชนไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการบางอย่างก็มีการท้วงติงหรือไม่เห็นด้วยในที่ประชุม หลังจากนั้นก็มีการคุยกันนอกรอบเพื่อหาข้อยุติซึ่งการพบกันนอกรอบนี้เองที่ทำให้เกิดการเจรจาต่อรองผลประโยชน์อันมหาศาลซึ่งเป็นช่องทางที่ตัวแทนประชาชนใช้อำนาจไปในทางที่ผิด

#### **ข้อเสนอแนะด้านความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่น** คือ

1. องค์กรบริหารส่วนตำบลทุกหัวว่าต้องมีนโยบายเร่งด่วนเพื่อดำเนินโครงการสร้างความรู้ ความเข้าใจเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่ประชาชนควรทราบ อาทิ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พระราชบัญญัติภาษีป้าย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าปรับ รวมถึงเน้นย้ำในเรื่อง บทลงโทษที่จะได้รับจากการเลี่ยงภาษีหรือการไม่ชำระภาษีภายในเวลาที่กำหนด เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงหน้าที่ที่พึงปฏิบัติตามกฎหมายและให้ความสำคัญในการชำระภาษีเพื่อจะนำไปสู่งบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน

2. องค์การบริหารส่วนตำบลทุกหน่วยต้องมีมาตรการในการติดตาม เร่งรัดในการชำระภาษี กลางคือ เมื่อสิ้นระยะเวลาจัดเก็บภาษีให้เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ต้องมีการสรุปผู้ที่ไม่มาชำระภาษีเสนอต่อผู้บริหารเพื่อส่งหนังสือเตือนให้มาชำระภาษี หากผู้มีหน้าที่เสียภาษียังไม่มาชำระภาษีต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย

3. องค์การบริหารส่วนตำบลทุกหน่วยต้องมีนโยบายเสริมสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนรู้สึกมีกำลังใจในการเข้ามาชำระภาษี โดยมีโครงการเชิดชูเกียรติและมอบรางวัลแก่ประชาชนผู้เป็นแบบอย่างที่ดีในการชำระภาษี เพื่อให้สมาชิกในสังคมชุมชนท้องถิ่นยึดถือเป็นแบบอย่างที่ดีในการประพฤติปฏิบัติด้านการชำระภาษี มีกิจกรรมสานสัมพันธ์ที่ดีไว้เป็นพื้นฐานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลทุกหน่วยกับประชาชนในท้องถิ่น อาทิ กีฬาสัมพันธ์ เพื่อเสริมสร้างความไว้วางใจแก่ประชาชน ต้องมีโครงการสร้างอาชีพให้กับประชาชนในท้องถิ่นเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อันจะส่งผลให้ประชาชนยอมรับและสร้างแรงจูงใจต่อการชำระภาษีของประชาชนในท้องถิ่นด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลทุกหน่วยต้องดึงภาคประชาชนให้เข้ามาเป็นแนวร่วมในการบริหารงานคลังท้องถิ่นให้มากขึ้น ให้เข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจกำหนดวิธีการต่าง ๆ ที่เหมาะสม เพราะไม่ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทุกหน่วยจะปรับตัวในเงื่อนไขเช่นใด ย่อมส่งผลกระทบต่อภาคประชาชนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง การเปิดช่องทางให้ภาคประชาชนได้เข้าร่วมการบริหารงานคลังท้องถิ่นอย่างเข้มข้นนี้จะเป็นการสร้างความเข้าใจกันระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นและภาคประชาชนที่มีส่วนสนับสนุนซึ่งกันและกันอยู่แล้ว

### 5.1.2 ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภายในองค์กร

#### 5.1.2.1 ปัญหาและข้อเสนอแนะด้านบุคลากร

**ปัญหาด้านบุคลากร** กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลทุกหน่วยมีบุคลากรด้านการจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอและบุคลากรด้านการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลทุกหน่วยยังขาดทักษะความสามารถและประสบการณ์ในการดำเนินงาน

ดังนั้น ข้อค้นพบเกี่ยวกับปัญหาด้านบุคลากรในการวิจัยครั้งนี้ จึงมีความสอดคล้องกับข้อค้นพบของ วีระศักดิ์ เครือเทพ ที่ผู้วิจัยได้นำมาเสนอไว้ในบทที่ 2 ว่าด้วยวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ของงานวิจัยชิ้นนี้ โดยวีระศักดิ์ เครือเทพ ได้ชี้ให้เห็นปัญหาด้านบุคลากรว่า ท้องถิ่นขนาดเล็กขาดบุคลากรทั้งในเชิงปริมาณและในด้านความรู้ความสามารถ หรืออาจเป็นเพราะมีความยืดหยุ่นทางงบประมาณที่ต่ำกว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ ดังนั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นในการพัฒนาศักยภาพบุคลากรในด้านการบริหารการเงินการคลังและให้มีความสามารถเพียงพอสำหรับการประเมินสถานะเศรษฐกิจ

### ข้อเสนอแนะด้านบุคลากร คือ

1. องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าต้องปรับบุคลากรฝ่ายอื่นที่เห็นว่ามีควมเหมาะสมมาเสริมกำลังงานด้านการจัดเก็บรายได้ เพื่อให้การทำงานในการจัดเก็บรายได้คล่องตัวขึ้น
2. ต้องมีการพัฒนาทักษะและความสามารถในการดำเนินงานของบุคลากรด้านการจัดเก็บรายได้ด้วยการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการกับผู้เชี่ยวชาญ พาไปศึกษาดูงานองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จและมีนวัตกรรมการทำงานใหม่ ๆ ในด้านการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเอง เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานให้มีการจัดการความรู้ในงานที่ทำจัดการความเสี่ยงในงานที่ทำได้รวดเร็วขึ้นแล้วรายงานต่อผู้บริหารและเพื่อนร่วมงานในองค์กรได้เรียนรู้ร่วมกัน เพื่อพัฒนาไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ด้านการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเอง ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าต้องมีนโยบายเพื่อพัฒนาระบบการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ด้านการจัดเก็บภาษี โดยการตรวจสอบความรู้ความเข้าใจในงาน ทักษะการปฏิบัติงานตรวจสอบการประเมินภาษีของเจ้าพนักงานว่ามีความถูกต้องหรือไม่ ตรวจสอบจำนวนเงินภาษีที่จัดเก็บได้จริงเทียบกับการออกใบเสร็จรับเงิน ตรวจสอบผลการจัดเก็บภาษีจริงเทียบกับการประมาณการและทำการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนที่มีต้องการให้บริการจัดเก็บภาษี

#### 5.1.2.2 ปัญหาและข้อเสนอแนะด้านงบประมาณ

**ปัญหาด้านงบประมาณ** กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าขาดงบประมาณในการพัฒนาระบบการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองไม่สามารถจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยและรายได้ที่จัดเก็บเองไม่เพียงพอต่อภารกิจที่ต้องการจะบริการสาธารณะและพัฒนาท้องถิ่น

ดังนั้น ข้อค้นพบเกี่ยวกับปัญหาด้านงบประมาณในการวิจัยครั้งนี้ จึงมีความสอดคล้องกับข้อค้นพบของ ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ ที่ผู้วิจัยได้นำมาเสนอไว้ในบทที่ 2 ว่าด้วยวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ของงานวิจัยชิ้นนี้ โดยไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ ได้ชี้ให้เห็นปัญหาด้านงบประมาณว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะไม่มียาไรได้จากภาษีของท้องถิ่น (local taxes) ที่เพียงพอ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มักไม่กระตือรือร้นในการแสวงหารายได้อื่นด้วยตนเอง ในทางกลับกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักคอยแต่ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งรูปการเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณของรัฐบาลกลาง เช่นกันกับข้อค้นพบของ วิระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ ที่ได้ชี้ให้เห็นปัญหาด้านความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่นว่า ในรอบ 15 ปีที่ผ่านมาการพัฒนาาระบบมาตรฐานทางงบประมาณการเงินและการบัญชีของ อปท. ยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร อาทิ ระบบงบประมาณของท้องถิ่นไม่สามารถแสดงผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่ชัดเจนสำหรับใช้เป็นฐานในการจัดสรรงบประมาณลงสู่แผนงานต่าง ๆ ได้อีกทั้งยังไม่สามารถเชื่อมต่อ



เข้าก็ระบบงบประมาณของรัฐบาลได้ จึงทำให้การติดตามผลการใช้จ่ายในภาพรวมของรัฐมีอาจทำได้ นอกจากนั้น อปท. ขนาดเล็ก ๆ ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถจัดทำงบประมาณแบบแสดงแผนงานได้ตามแนวทางของกระทรวงมหาดไทย อีกทั้งการบันทึกข้อมูลทางการเงินการบัญชียังไม่ถูกต้องตามมาตรฐานสากล (GAAP) เป็นต้น

**ข้อเสนอแนะด้านงบประมาณ** คือ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัวว่าต้องประชุมชี้แจงถึงข้อจำกัดด้านการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัวว่าเอง ให้เป็นที่รับรู้และเข้าใจแก่ทุกภาคส่วนในชุมชนท้องถิ่น เพื่อทุกภาคส่วนในชุมชนท้องถิ่นจะได้เล็งเห็นถึงความสำคัญที่จะเข้ามาช่วยเหลือจนสามารถพัฒนาเป็นเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองต่อไป ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัวว่าต้องสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาระบบการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองตามความเหมาะสมทุกปีงบประมาณ ทั้งนี้ ต้องมีมาตรการควบคุมด้านรายจ่าย อาทิ การชะลอการจ้างงาน การลดคณงาน การใช้พนักงานชั่วคราวแทนพนักงานประจำ การยุบอัตราจ้างเมื่อมีการลาออกหรือเกษียณ การควบคุมรายจ่ายค่าเดินทาง ค่าใช้สอย ค่าตอบแทน หรือค่าล่วงเวลา การลดหรือชะลอรายจ่ายเพื่อการลงทุนหรือการซ่อมบำรุง การลดรายจ่ายแบบเท่ากัน การลดรายจ่ายแบบเจาะจงแผนงาน การกำหนดวงเงินรายจ่ายเพิ่มขึ้นสูงสุด หรือการประมาณการรายได้ให้ต่ำกว่าความเป็นจริงเพื่อนำไปสู่การควบคุมการใช้จ่ายแบบเข้มงวด ต้องมีมาตรการเพิ่มรายได้ อาทิ การขยายฐานภาษี การเพิ่มอัตราภาษีหรือค่าบริการ การเพิ่มรายได้ประเภทใหม่ ๆ การนำเงินสะสมมาใช้ การหาเงินกู้ระยะสั้นหรือระยะยาวเพื่อนำมาจัดบริการหรือลงทุน นอกจากนี้ยังสามารถใช้มาตรการด้านการจัดการเชิงสถาบัน อาทิ การรวมศูนย์ตัดสินใจทางงบประมาณ การปรับเปลี่ยนขั้นตอนอนุมัติการใช้จ่ายเงิน การยกเลิกการให้บริการบางประเภทหรือทั้งหมด การปรับปรุงระบบงานเพื่อเพิ่มผลผลิต การจ้างเหมาภาคเอกชนหรือชุมชน การทบทวนการใช้จ่ายเมื่อสิ้นปีงบประมาณ การวางแผนกลยุทธ์เพื่อเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับลำดับความสำคัญของแผนงาน การวางแผนการใช้จ่ายในระยะปานกลาง การควบคุมทางงบประมาณแบบเคร่งครัด เช่น หากมีแผนการเสนอให้เพิ่มรายจ่ายจะต้องกระทำควบคู่ไปกับการเสนอปรับลดงบประมาณรายจ่ายในแผนงานอื่น

#### 5.1.2.3 ปัญหาและข้อเสนอแนะด้านการจัดการ

**ปัญหาด้านการจัดการ** กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัวว่าขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเอง อีกทั้งยังขาดแผนที่ผู้เสียภาษีที่ชัดเจนและใช้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทุกหัวว่าไม่มีแผนการดำเนินงานที่แน่นอน ไม่มีการกำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการออกไปให้บริการประชาชนด้านการจัดเก็บภาษีที่แน่นอน ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับผู้ที่ต้องเสียภาษี



บางส่วนไม่มีความเป็นปัจจุบันและเป็นข้อมูลเท็จ ไม่มีกระบวนการสร้างยอมรับและความเข้าใจกับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กุดหว้าไม่สนับสนุนการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองอย่างจริงจัง อีกทั้งยังขาดการดำเนินงานเชิงบูรณาการ

ดังนั้น ข้อค้นพบเกี่ยวกับปัญหาด้านการจัดการในการวิจัยครั้งนี้ จึงมีความสอดคล้องกับข้อค้นพบของ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา ที่ผู้วิจัยได้นำมาเสนอไว้ในบทที่ 2 ว่าด้วยวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ของงานวิจัยชิ้นนี้ โดยสกนธ์ วรรณวิวัฒนา ได้ชี้ให้เห็นปัญหาด้านการจัดการ ว่า การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นยังขาดกลไกในการกระตุ้นให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการจัดเก็บ เพราะขนาดการจัดเก็บที่เป็นอยู่แม้รายได้จะมีการเพิ่มขึ้นแต่ยังไม่สะท้อนความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บเนื่องจากปัจจุบันฐานภาษีต่าง ๆ

#### ข้อเสนอแนะด้านการจัดการ คือ

(1) ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าต้องเร่งสนับสนุนงบประมาณเพื่อจัดหาเครื่องมือที่จะช่วยอำนวยความสะดวกหรือเทคโนโลยีเพื่อจัดการการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นตามความเหมาะสม โดยเฉพาะการพัฒนาาระบบแผนที่ผู้เสียภาษีที่ชัดเจนและใช้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าต้องมีแผนการดำเนินงานด้านการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองที่แน่นอน ต้องมีการกำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการออกไปให้บริการประชาชนด้านการจัดเก็บภาษีที่แน่นอนและชัดเจน มีการเก็บข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับผู้ที่ต้องเสียภาษีด้วยความละเอียดรอบคอบให้มีความเป็นปัจจุบันอยู่เสมอและไม่เป็นข้อมูลเท็จดำเนินงานในเชิงบูรณาการมากขึ้น และต้องมีวินัยในทางการคลัง

(3) ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าต้องกำหนดนโยบายให้มีการออกหน่วยเคลื่อนที่เพื่อจัดเก็บภาษีตามบ้านเรือนของประชาชน ต้องส่งเอกสารเพื่อแจ้งจำนวนภาษีที่ต้องชำระให้แก่ประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมาย ต้องแจ้งกำหนดการออกหน่วยรับชำระภาษีเคลื่อนที่ตามสถานที่ที่กำหนดขึ้น

(4) ต้องมีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือที่พร้อมประสานงานกันกับผู้นำชุมชน เช่น ส.อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อช่วยในการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับการเสียภาษีท้องถิ่นแก่ประชาชน ตลอดจนให้ผู้นำชุมชนร่วมทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีด้วยได้ ต้องสร้างค่านิยมด้านการให้บริการของเจ้าพนักงานที่เป็นมิตรกับประชาชน ให้บริการอย่างรวดเร็ว เบ็ดเสร็จ ครบวงจร มีความเป็นธรรม และเป็นกันเองกับประชาชนที่มาติดต่อชำระภาษี

(5) ต้องมีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้เพื่อลดขั้นตอนในงานเอกสารในการจัดเก็บภาษี เพื่อจะช่วยให้ประชาชนสามารถตรวจสอบข้อมูลการเสียภาษีและการคิดคำนวณภาษีแต่ละประเภทได้อย่างชัดเจน อันเป็นการเสริมสร้างให้ประชาชนเกิดความมั่นใจว่าการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลถูกต้อง โปร่งใส และตรวจสอบได้

(6) ต้องเน้นการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ความเข้าใจกับประชาชนในเรื่องภาษีท้องถิ่น เช่น การทำป้ายประกาศ ทำแผ่นพับเผยแพร่ ส่งจดหมายให้แก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ให้บริการสอบถามข้อมูลทางโทรศัพท์ เป็นต้น และต้องให้บริการประชาชนในด้านการตรวจสอบข้อมูลผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ ประชาชนสามารถตรวจสอบข้อมูลทรัพย์สินแต่ละประเภทก่อนเสียภาษีได้

(7) ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลควรต้องพยายามสื่อสารให้ประชาชนได้ทราบถึงเหตุผลความจำเป็นในการจัดเก็บภาษี และวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินภาษีในการจัดบริการสาธารณะหรือการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ อันจะเป็นการทำให้ประชาชนมีความเข้าใจว่าการจัดบริการสาธารณะต่างมีต้นทุนในการดำเนินการด้วยกันทั้งสิ้น ต้นทุนเหล่านี้ประชาชนควรร่วมกันแบกรับภาระในรูปแบบของการเสียภาษีในสัดส่วนที่เหมาะสมตามหลักความสามารถในทางเศรษฐกิจหรือตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับจากบริการของท้องถิ่น เพื่อเป็นการเชื่อมโยงให้ประชาชนมองเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการเสียภาษีท้องถิ่นอย่างตรงไปตรงมา

(8) ต้องมีแผนการพัฒนากิจการจัดเก็บรายได้โดยการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดเก็บภาษี ที่ต้องประกอบไปด้วย ตัวแทนผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตัวแทนภาคธุรกิจเอกชนและตัวภาคประชาชนในพื้นที่ เพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์ติดตามผลสำเร็จของการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น โดยคณะกรรมการต้องลงสำรวจพื้นที่เพื่อพิจารณาระดับความสามารถในการเสียภาษีในพื้นที่ต่าง ๆ ประชุมหารือหรือกำหนดอัตราภาษีที่แตกต่างกันหลายอัตราตามแต่ระดับความสามารถในการเสียภาษี คณะกรรมการต้องออกพบปะกับประชาชนผู้ที่ค้างชำระในการเสียภาษี เพื่อพูดคุยสอบถามสาเหตุของการค้างชำระ และทำหน้าที่ในการติดตามประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดเก็บภาษีด้วย ต้องจัดทำเอกสารแนวทางการใช้ประโยชน์จากเงินภาษี และแจกจ่ายให้แก่ประชาชนเพื่อสื่อสารกับประชาชนว่าเงินภาษีที่จัดเก็บได้มีจำนวนเท่าใดและได้ถูกนำไปใช้จ่ายในแผนงานบริการสาธารณะด้านใด ที่สำคัญต้องเร่งพัฒนาคุณภาพของการจัดบริการสาธารณะเพื่อให้ประชาชนเห็นว่าเงินภาษีของพวกเขาถูกนำไปใช้อย่างมีคุณค่าและมีคุณค่า มิเช่นนั้นแล้วการให้การสนับสนุนของประชาชนโดยการเสียภาษีให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจะลดน้อย ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลควรต้องมีฐานข้อมูลภาษีท้องถิ่นที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบันเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผนการจัดเก็บและการตรวจสอบติดตามผลสำเร็จของการจัดเก็บภาษี อาทิ

ฐานข้อมูลเกี่ยวกับข้อมูลรายชื่อผู้มีหน้าที่เสียภาษีท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ จำนวนภาษีที่ต้องชำระ ระยะเวลาที่ต้องชำระ จำนวนภาษีค้างจ่าย เพราะหากขาดซึ่งฐานข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบันก็จะไม่สามารถวางแผนการจัดเก็บภาษีที่มีความแน่นอนได้ ไม่สามารถประเมินได้ว่าเมื่อสิ้นปีงบประมาณแล้วนั้นจะสามารถจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้ครบถ้วนหรือไม่เพียงใด และยังส่งผลให้ระบบภาษีท้องถิ่นขาดความเป็นธรรม เนื่องจากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นไม่สามารถทำได้อย่างครอบคลุม จึงทำให้ผู้ที่หลุดรอดจากระบบภาษีท้องถิ่นกลายเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ต้องปรับปรุงและพัฒนาข้อมูลรายชื่อผู้มีหน้าที่เสียภาษีท้องถิ่นให้ถูกต้องอย่างสม่ำเสมอ ในส่วนของข้อมูลกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นสามารถใช้วิธีการคัดลอกข้อมูลรายชื่อเจ้าของที่ดินและทรัพย์สินจากสำนักงานที่ดินอำเภอหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดแล้วนำมาปรับปรุงข้อมูลในฐานภาษีท้องถิ่นได้ ส่วนในด้านการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สิน/ที่ดินและป่าไม้เขื่อนนั้น ต้องออกสำรวจพื้นที่จริง เพื่อบันทึกและตรวจสอบข้อมูลการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สิน/ที่ดินและประเภทของป่าไม้เขื่อนต่าง ๆ แล้วนำข้อมูลที่ได้จากการสำรวจมาคัดลอกลงในแผนที่ภาษีและปรับปรุงฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงสถานที่ที่ตั้งของทรัพย์สิน/ที่ดินและป่าไม้เขื่อนที่เข้าข่ายต้องเสียภาษี รายชื่อผู้มีหน้าที่เสียภาษี เป็นต้น จากนั้นจึงนำข้อมูลดังกล่าวไปประเมินภาระภาษี และใช้ในการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่นต่อไป

ทั้งนี้การพัฒนาฐานข้อมูลภาษีท้องถิ่นที่ได้ผลนั้นจะต้องดำเนินการอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องในระยะยาว ต้องจัดทำบัญชีผู้เสียภาษีแต่ละประเภทอย่างชัดเจนและสามารถตรวจสอบภาระภาษีได้ง่าย องค์การบริหารส่วนตำบลทุกตัวสามารถจ้างบริษัทเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดทำระบบฐานข้อมูลและการจัดทำแผนที่ภาษีด้วยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ กล่าวคือ ในเบื้องต้นสามารถเริ่มโดยการคัดลอกสำเนาโฉนดทรัพย์สิน/ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างจากข้อมูลของส่วนราชการและข้อมูลรายชื่อเจ้าของทรัพย์สิน/ที่ดิน ออกสำรวจพื้นที่ตั้งและการใช้ประโยชน์พื้นที่เทียบกับข้อมูลที่ได้จากการคัดลอก จากนั้นจะนำข้อมูลจริงที่จัดเก็บมาบันทึกไว้ในระบบฐานข้อมูลที่ได้พัฒนาขึ้น ข้อมูลส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่แสดงถึงประเภทและขนาดของโรงเรือนสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ พร้อมทั้งข้อมูลที่แสดงรายชื่อผู้ครอบครองทรัพย์สินเหล่านั้น ฐานข้อมูลดังกล่าวสามารถนำไปใช้ในการออกรายงานเพื่อแสดงผลการจัดเก็บภาษี ผู้ที่ค้างชำระและสามารถแสดงข้อมูลการชำระภาษีของประชาชนตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สามารถออกจดหมายติดตามเร่งรัดการชำระภาษีของประชาชน การออกใบเสร็จรับชำระภาษีผ่านระบบคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทุกตัวมีนโยบายกำหนดให้ภาษีประเภทที่ประสบปัญหาในการจัดเก็บหรือเก็บได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือมีความยุ่งยากในการจัดเก็บต้องนำมารวมเข้ากับภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่ประชาชนเต็มใจจ่ายให้หรือจัดเก็บได้สะดวก ทั้งนี้เพื่อเป็นการจูงใจให้ประชาชนมีความเต็มใจในการจ่ายเงินค่าบริการโดยรวมเพิ่มขึ้น เนื่องจากการ

รวมค่าบริการเข้าด้วยกันเป็นการทำให้ประชาชนเกิดความรู้อีกว่าการจ่ายเงินบริการเพียงครั้งเดียวได้หลายประเภท วิธีการเช่นนี้มีข้อดีที่เป็นการจูงใจให้ประชาชนยินยอมพร้อมใจจ่ายค่าบริการเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานด้านจัดเก็บรายได้ อีกทางหนึ่งด้วย ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าต้องมีนโยบายกำหนดให้มีการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนหรือชุมชนเข้ารับช่วงดำเนินการจัดเก็บภาษีแทน โดยให้ประชาชนหรือภาคชุมชนดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ากำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะเรื่องความโปร่งใสและการตรวจสอบผลการจัดเก็บภาษี ส่วนภาคชุมชนที่เข้ามารับช่วงดำเนินการจัดเก็บภาษีอาจได้รับผลตอบแทนตามที่ได้ตกลงกันไว้ล่วงหน้าตามความเหมาะสม ทั้งนี้แม้ว่าจะมีการมอบหมายให้ภาคชุมชนเข้ามาดำเนินการแทน แต่อำนาจตามกฎหมายและความรับผิดชอบในการจัดเก็บภาษียังเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าโดยสมบูรณ์

### 5.1.3 ปัญหาและข้อเสนอแนะจากการวิเคราะห์เอกสารงบประมาณฐานะทางการเงิน

จากการศึกษาค้นคว้าถึงสภาพปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ผ่านการวิเคราะห์เอกสารงบประมาณฐานะทางการเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า พบว่า

องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ามีปัญหาการพึ่งพาตนเองทางการคลัง กล่าวคือ ในช่วง 5 ปี ที่ผ่านมา (2554-2558) องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ามีแหล่งรายรับโดยเฉลี่ย จากภาษีที่รัฐจัดสรรให้/แบ่งให้มากที่สุด โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 63.64 ของรายรับรวมทุกประเภท รองลงมา คือ เงินอุดหนุนทั่วไป โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 32.46 ของรายรับรวมทุกประเภท ส่วนประเภทรายรับที่ได้น้อยที่สุด คือ ภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 3.91 ของรายรับรวมทุกประเภท ขณะที่เงินได้จากการก่อกำเนิดหรือการกู้ยืม กลับไม่ได้สร้างรายรับให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าเลย ตลอดระยะเวลา 5 ปี ที่ผ่านมา ซึ่งจากสัดส่วนรายรับดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ที่ยังต้องพึ่งพาทางการคลังจากรัฐส่วนกลางอยู่มาก กล่าวคือ ยังต้องพึ่งพารายได้จากภาษีที่รัฐจัดสรรให้/แบ่งให้และเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นหลัก เพื่อใช้ในการบริหารจัดการการบริการสาธารณะในท้องถิ่น ขณะที่รายได้จากภาษีอากรที่องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าจัดเก็บเองกลับไม่สามารถที่จะพึ่งพาเพื่อใช้ในการบริหารจัดการการบริการสาธารณะในท้องถิ่นได้เท่าใดนัก

องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ามีปัญหาการขาดเสถียรภาพและความเจริญก้าวหน้าของรายได้ที่จัดเก็บเอง กล่าวคือ ในช่วง 5 ปี ที่ผ่านมา (2554-2558) องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ามีแหล่งรายรับที่จัดเก็บเองโดยเฉลี่ย จากรายได้จากหมวดสาธารณูปโภค/

การพาณิชย์มากที่สุด โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 50.53 ของรายรับที่จัดเก็บเองรวมทุกประเภท รองลงมา คือ รายได้เบ็ดเตล็ดและรายได้อื่น ๆ โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 24.01 ของรายรับที่จัดเก็บเองรวมทุกประเภท รองลงมา คือ รายได้จากทรัพย์สิน โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 10.45 ของรายรับที่จัดเก็บเองรวมทุกประเภท รองลงมา คือ ภาษีบำรุงท้องที่ โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 10.10 ของรายรับที่จัดเก็บเองรวมทุกประเภท รองลงมา คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 3.22 ของรายรับที่จัดเก็บเองรวมทุกประเภท รองลงมา คือ ภาษีป้าย โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 0.87 ของรายรับที่จัดเก็บเองรวมทุกประเภท รองลงมา คือ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต โดยมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 0.82 ของรายรับที่จัดเก็บเองรวมทุกประเภท ส่วนประเภทรายรับที่จัดเก็บเองซึ่งจัดเก็บได้น้อยที่สุด คือ อากรฆ่าสัตว์ ซึ่งสามารถจัดเก็บได้เฉพาะในปีงบประมาณ 2554 เท่านั้น โดยจัดเก็บได้เพียงร้อยละ 0.08 ของรายรับที่จัดเก็บเองรวมทุกประเภท แต่ในปีงบประมาณ 2555-2558 อากรฆ่าสัตว์กลับไม่ได้สร้างรายรับให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าเลย นอกจากนี้ ยังพบว่า รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต ทรัพย์สิน สาธารณูปโภค/การพาณิชย์ และรายได้เบ็ดเตล็ดและรายได้อื่น ๆ ไม่ได้มีรายรับที่เพิ่มขึ้นทุกปี แต่กลับมีทั้งเพิ่มและลดลงสลับกันไปในแต่ละปีหรือบางปี ขณะที่รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่กลับลดลงทุกปี ซึ่งลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขาดอัตราความเจริญก้าวหน้า ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการการบริการสาธารณะในท้องถิ่นได้

องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้ามีปัญหาคาดความสมดุลระหว่างรายได้ที่จัดเก็บเองกับรายจ่าย กล่าวคือ ในช่วง 5 ปี ที่ผ่านมา (2554-2558) องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าต้องเผชิญกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นทุกปี ขณะที่รายได้ที่จัดเก็บเองแม้จะมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น แต่ก็ยังเป็นสัดส่วนที่น้อยมากกับรายจ่าย โดยรายได้ที่จัดเก็บเองมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 4.04 ของรายจ่าย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าประสบปัญหาภาวะการขาดดุลระหว่างรายได้ที่จัดเก็บเองกับรายจ่ายที่ต้องเพิ่มขึ้นตามภารกิจบริการสาธารณะในท้องถิ่นที่นับวันจะมีมากขึ้นเรื่อย ๆ

ดังนั้น จากปัญหาการพึ่งพาตนเองทางการคลัง การขาดเสถียรภาพและความเจริญก้าวหน้าของรายได้ที่จัดเก็บเอง การขาดความสมดุลระหว่างรายได้ที่จัดเก็บเองกับรายจ่าย ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าต้องเร่งสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานทางวิชาการ อาทิ มหาวิทยาลัยในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่น เพื่อค้นคว้าวิจัยถึงปัญหาต้นตอและหาแนวทางการพัฒนาด้านการคลังอย่างเร่งด่วน

## 5.2 ข้อจำกัดของการวิจัย

1. ข้อจำกัดในเรื่องของเวลาที่ใช้ในการวิจัย กล่าวคือ งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาผ่านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 3 กลุ่ม เท่านั้น คือ กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มสมาชิกสภา กลุ่มข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ประจำฝ่ายงาน ซึ่งด้วยข้อจำกัดในเรื่องของเวลาที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยจึงไม่สามารถศึกษากลุ่มอื่น ๆ ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภายนอกองค์กรเพิ่มเติมได้ อาทิ กลุ่มผู้เสียภาษีทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชน ตลอดจนความคิดเห็นของกลุ่มนักวิชาการในท้องถิ่น ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงมุ่งอธิบายบทสะท้อนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในองค์กรเท่านั้น

2. ข้อจำกัดในเรื่องของการเข้าถึงข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการงานคลังของฝ่ายบริหารและการทำงานด้านการพิจารณานโยบายด้านการคลังของฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า กล่าวคือ ผู้ให้ข้อมูลหรือผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการงานด้านการคลังของฝ่ายบริหาร และในเรื่องเกี่ยวกับการเมืองของฝ่ายสภาในกระบวนการนโยบายด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าได้อย่างครบถ้วน เนื่องจากอาจมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการภายใน รวมทั้งเป็นเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองภายในองค์กรด้วย จึงทำให้ผู้วิจัยไม่สามารถลงรายละเอียดในเชิงลึกด้านการเมืองในการทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาได้ลึกเท่าใดนัก



## รายการอ้างอิง

### หนังสือภาษาไทย

- จรัส สุวรรณมาลา. *ประชาธิปไตยทางการคลัง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- \_\_\_\_\_. *ประชาธิปไตยทางการคลังไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.
- ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์. *การบริหารการคลังและงบประมาณสาธารณะ:แนวคิดและทฤษฎี*. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์, 2556.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. *ทิศทางกรปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546.
- ปธาน สุวรรณมงคล. *การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. *15 ปี การกระจายอำนาจของไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.
- \_\_\_\_\_. *กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤติ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555.
- \_\_\_\_\_. *การบริหารภาษีอากรและรายได้ของรัฐ: หลักการและแนวปฏิบัติสำหรับ นักรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. *ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมกรพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2558.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. *การกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: แนวคิดและการปฏิบัติกรณีศึกษาประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- \_\_\_\_\_. *วิถีใหม่กรพัฒนารายรับท้องถิ่นไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ และคณะ. *คำและแนวคิดในประชาธิปไตยสมัยใหม่*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2557.



องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า. ข้อการท่องเที่ยวในแผนพัฒนาสามปี 2559-2561. องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์: องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 2559.

\_\_\_\_\_. งบรายรับ-รายจ่ายตามปีงบประมาณ 2554-2558. องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์: องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 2554-2558.

\_\_\_\_\_. แผนพัฒนาสามปี พ.ศ.2559-2561. องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์: องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 2559.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

## บทความวารสาร

อัชกรณ วังศรีปรีดี. “ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล”. *วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน* ปีที่ 19, ฉ. 1 (ม.ค. – มิ.ย. 2555).

## งานวิจัย

ฉัตรชัย สมวัชรน์. *ว่าที่ร้อยตรี*. “นโยบายการกระจายอำนาจการคลัง: ศึกษาเฉพาะกรณีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.

ดาวทอง พระวิจิตร. “การบริหารการคลังท้องถิ่น: ศึกษากรณีจัดเก็บรายได้เทศบาลตำบลลาดหญ้า อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี.” รายงานการศึกษาระดับปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2554.

นภดล บุญมา. “ปัญหาการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554.

บุญเกื้อ บุญเกิด. “การบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสมุทรสาคร.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

ประภารัตน์ สหพันธ์. “การคลังท้องถิ่นและปัจจัยที่กำหนดพฤติกรรมความเสี่ยงของประชาชนในเขตเทศบาลนครสวรรค์.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551.

ปิยธิดา โคนโพธิ์. “ปัญหาการคลังท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลนิคมคำสร้อย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555.

รัชดาภรณ์ เรืองช่อ. “ธุรกิจการท่องเที่ยวไทย: กรณีศึกษาหมู่บ้านวัฒนธรรมผู้ไทยบ้านโคกโก่ง ตำบลกุดหว้า อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะการบัญชีและการจัดการ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2545.

เสกสรร โกสิยเดชาพันธ์. “กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

อรจิรา คงคำ. “วินัยการคลังกับการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น ศึกษากรณีเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดสกลนคร,” รายงานการศึกษาระดับปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2553.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์. “โครงสร้างส่วนราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์.” <http://www.kudwa.go.th/index.php?name=page&file=page&op=structure> (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2559).

### สัมภาษณ์

เกศรี เขจรเจิม. สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 14 พฤศจิกายน 2559.

ไทย ไชยหนองแซ่. สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 8 พฤศจิกายน 2559.

- พัชรี สุพร. สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 14 พฤศจิกายน 2559.
- ภัสกร อินไชยา. สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 14 พฤศจิกายน 2559.
- ภิรมย์ อุทร์ักษ์. สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 7 พฤศจิกายน 2559.
- มณฑา อักษรวิสัย. สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 14 พฤศจิกายน 2559.
- ระพีพร วิเศษศรี. สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 7 พฤศจิกายน 2559.
- เรียนพร อุทร์ังษ์. สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 8 พฤศจิกายน 2559.
- วีระศักดิ์ วิเศษศรี. สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 14 พฤศจิกายน 2559.
- สมศักดิ์ ศรีแพ. สัมภาษณ์โดย สุจิตรา ภูลายขาว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า, 8 พฤศจิกายน 2559.

ภาคผนวก



## ภาคผนวก ก

### แนวคำถามสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ประเด็นเกี่ยวกับปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าที่เกิดจากผลกระทบภายนอกองค์กร มีแนวคำถามสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ดังนี้

- 1) มีปัญหาด้านกฎหมายและนโยบายของรัฐอย่างไร
- 2) มีปัญหาด้านการเมืองเรื่องผลประโยชน์ท้องถิ่นอย่างไร
- 3) มีปัญหาด้านสภาพเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่นอย่างไร
- 4) มีปัญหาด้านความร่วมมือของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นอย่างไร

ประเด็นเกี่ยวกับปัญหาการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้าที่เกิดจากผลกระทบภายในองค์กร มีแนวคำถามสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ดังนี้

- 1) มีปัญหาด้านบุคลากรอย่างไร
- 2) มีปัญหาด้านงบประมาณอย่างไร
- 3) มีปัญหาด้านการจัดการอย่างไร

**ประวัติผู้เขียน**

ชื่อ	นางสาวสุจิตรา ภูลายาว
วันเดือนปีเกิด	23 กันยายน 2529
ตำแหน่ง	นักวิชาการสหกรณ์ปฏิบัติการ กรมส่งเสริมสหกรณ์
ประสบการณ์ทำงาน	2560 - ปัจจุบัน นักวิชาการสหกรณ์ปฏิบัติการ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดสระแก้ว กรมส่งเสริมสหกรณ์ 2556 – 2560 นักวิชาการเงินและบัญชีปฏิบัติการ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

