



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย เรื่อง “แนวทางการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้ง
อยู่ในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ”

โดย นายฐิติเทพ สิทธิยศ และคณะ

มกราคม 2559

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย เรื่อง “แนวทางการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้ง
อยู่ในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ”

คณะผู้วิจัย

นายฐิติเทพ สิทธิยศ	สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
นายธีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์	สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
นางสาวปวีณา สำเร็จ	สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
นางสาวสุธาวรรณ วรรณสุกใส	สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
นางสาวอรนุช ใจดี	สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ชุดโครงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ความเป็นอิสระทางด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หมายถึง ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ได้เอง โดยไม่ต้องพึ่งพาการจัดสรรรายได้จากรัฐบาล ความเป็นอิสระทางด้านรายได้จะเป็นตัวกำหนดความเป็นอิสระทางด้านรายจ่ายและดุลการคลัง หาก อปท. ไม่มีแหล่งรายได้ที่เป็นอิสระของตนเอง ก็ค่อนข้างยากที่จะมีอิสระอย่างทางด้านรายจ่ายและดุลการคลัง (สมชัย ฤชุพันธุ์, 2545) การศึกษาแนวทางการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ จึงมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อต้องการวัดความเป็นอิสระทางด้านรายได้ของ อปท. ในรูปของดัชนี และเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางด้านรายได้ระหว่าง อปท. ประเภทต่าง ๆ รวมทั้งดำเนินการสัมภาษณ์ผู้บริหาร อปท. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรค และแนวทางแก้ไขจากความไม่มีอิสระทางด้านรายได้ของ อปท.

การศึกษานี้วัดความเป็นอิสระทางด้านรายได้ของ อปท. เชิงปริมาณในรูปของดัชนี โดยคำนวณจากสัดส่วนรายได้ที่ อปท. จัดเก็บได้เอง (ไม่รวมรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุน) ต่อรายได้รวมของ อปท. ในช่วงปี 2552-2557 โดยการศึกษานี้เลือกกลุ่มตัวอย่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ 6 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครแหลมฉบัง เทศบาลเมืองหนองคาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว เทศบาลนครเกาะสมุย เทศบาลนครภูเก็ต และเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน เป็นกรณีศึกษา สำหรับข้อมูลรายได้ อปท. ที่ใช้ในการศึกษามาจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและการสำรวจและสัมภาษณ์ อปท. กลุ่มตัวอย่าง

ผลการศึกษาวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางด้านรายได้ของ อปท. กลุ่มตัวอย่างดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า อปท. มีความเป็นอิสระทางด้านรายได้ที่แตกต่างกัน อปท. ที่มีความเป็นอิสระทางด้านรายได้สูงสุด ได้แก่ เทศบาลนครแหลมฉบัง รองลงมา ได้แก่ เทศบาลนครเกาะสมุย และต่อด้วยเทศบาลนครภูเก็ต สำหรับเทศบาลเมืองหนองคาย เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว ยังไม่มีอิสระทางด้านรายได้มากนัก โดยค่ามัธยฐานของดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (Revenue Independence Index: RII) ของ อปท. ทั้ง 6 แห่ง ในช่วงระหว่างปี 2552-2557 เรียงลำดับจาก อปท. ที่มีความเป็นอิสระทางด้านรายได้สูงสุดไปหาต่ำสุด มีค่าเท่ากับ 47.28 39.98 23.66 11.54 10.95 และ 10.89 ตามลำดับ นอกจากนี้ การศึกษานี้พบว่า เทศบาลนครแหลมฉบัง ซึ่งเป็น อปท. ที่มีความเป็นอิสระทางด้านรายได้สูงสุดในกลุ่มตัวอย่าง (ค่า RII เท่ากับ 47.28) มีสัดส่วนงบลงทุนต่องบประมาณรายจ่ายประมาณร้อยละ 30.03 อย่างไรก็ดี ไม่จำเป็นเสมอไปที่ อปท. ที่มีความเป็นอิสระทางด้านรายได้ต่ำจะต้องมีสัดส่วนงบลงทุนต่องบประมาณรายจ่ายที่ต่ำไปด้วย โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว ซึ่งมีความเป็นอิสระทางด้านรายได้ต่ำสุดในกลุ่มตัวอย่าง (ค่า RII เท่ากับ 10.89) แต่กลับมีสัดส่วนงบลงทุนต่อประมาณรายจ่ายสูงสุด โดยงบลงทุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วนั้น มาจากรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และจากเงินอุดหนุนเป็นหลัก ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 80 ของรายได้รวมสำหรับเทศบาลนครเกาะสมุยซึ่งมีความเป็นอิสระทางด้านรายได้ค่อนข้างในระดับปานกลาง (ค่า RII เท่ากับ 39.98) แต่รายได้ที่เทศบาลนครเกาะสมุยจัดเก็บได้เองนั้น เมื่อนำมารวมกับรายได้ที่รัฐบาลจัดสรร

ให้และเงินอุดหนุน ส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้เป็นบุคลากรและงบดำเนินการ โดยผลรวมของสัดส่วนบุคลากรและงบดำเนินการต้องประมาณร้อยละ 56 และสัดส่วนงบลงทุนต้องประมาณร้อยละ 20 ส่วนเทศบาลเมืองหนองคาย เทศบาลนครภูเก็ต และเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน รายได้ที่ อบท. ทั้งสามจัดเก็บได้เอง รวมทั้งรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุน ได้ถูกนำไปใช้จ่ายเป็นบุคลากรและงบดำเนินการกว่าร้อยละ 70 ของงบประมาณรายจ่าย โดยเทศบาลเมืองหนองคาย เทศบาลนครภูเก็ต และเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน มีค่ามัธยฐานสัดส่วนงบลงทุนต้องประมาณรายจ่ายเพียงร้อยละ 18.11 6.15 และ 3.82 ตามลำดับ

ผลการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผู้บริหาร อบท. กลุ่มตัวอย่าง 6 แห่ง ได้ข้อสรุปว่า ท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุน ในขณะที่รายได้ที่จัดเก็บได้เองมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับรายได้รวม โดยรายได้ที่ อบท. ได้รับ ส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้เป็นบุคลากร งบดำเนินการ และงบลงทุน สำหรับโครงการที่ท้องถิ่นได้ดำเนินการและคาดว่าจะดำเนินการในอนาคตนั้น เป็นโครงการเกี่ยวกับสาธารณูปโภค การศึกษา สาธารณสุข การส่งเสริมอาชีพ การกำจัดขยะ การบำบัดน้ำเสีย และการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน สำหรับความเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางด้านรายได้ของท้องถิ่น ผู้บริหาร อบท. ให้ความเห็นตรงกันว่า ท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดทางด้านรายได้ โดยให้เหตุผลว่า ฐานภาษีและประเภทของภาษีที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้มีจำกัด ภาษีที่ท้องถิ่นใช้จัดเก็บอยู่มีอัตราที่ค่อนข้างต่ำ สมัย รัฐบาลจัดสรรรายได้ไม่สอดคล้องกับภารกิจที่เกิดขึ้นจริง การจัดสรรรายได้ของรัฐบาลได้มีความล่าช้าและไม่ตรงเวลา การจัดสรรรายได้ของรัฐบาลยังไม่เป็นไปตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย รายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นควรได้รับจากบริษัทเอกชนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ แต่กลับไปจดทะเบียนและเสียภาษีที่ส่วนกลาง และรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่เคยจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ปัจจุบันมีการแบ่งรายได้บางส่วนให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ในการแก้ไขปัญหาข้อจำกัดทางด้านรายได้ ผู้บริหาร อบท. ในกลุ่มตัวอย่างทั้ง อบท. ที่มีความเป็นอิสระทางด้านรายได้สูงและที่มีความเป็นอิสระทางด้านรายได้ต่ำ (วัดจากค่าดัชนีความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้) ต่างก็ให้ความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า รัฐบาลควรเพิ่มแหล่งที่มาและประเภทของรายได้ให้กับท้องถิ่น และควรปรับอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมให้เป็นปัจจุบัน รวมทั้งควรจัดสรรรายได้ให้สอดคล้องกับภารกิจของท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจริง ผู้บริหารท้องถิ่นบางส่วนเห็นควรให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมให้เป็นไปอย่างเข้มงวด หากท้องถิ่นใดมีขนาดเล็ก ควรให้มีการยุบรวมให้มีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อที่จะได้รับงบประมาณในการบริหารจัดการมากขึ้น การศึกษานี้ยังพบว่า ผู้บริหาร อบท. บางส่วนมีความประสงค์ที่ปรับเปลี่ยนฐานะของ อบท. ให้เป็น อบท. รูปแบบพิเศษ เพื่อที่จะได้มีความคล่องตัวในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้และค่าธรรมเนียมได้เอง นอกจากนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นบางแห่งได้มีการแก้ปัญหาข้อจำกัดของรายได้โดยอาศัยการติดต่อประสานกับหน่วยงานของรัฐส่วนกลางเป็นการส่วนตัว เพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐส่วนกลางจัดสรรงบประมาณมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นของตน

จากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้น การศึกษาวิจัยนี้ขอเสนอแนะว่า ในการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรคำนึงถึงความแตกต่างระหว่าง อปท. แต่ละแห่ง และจากการที่ผู้บริหาร อปท. ให้ความสำคัญกับมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาความไม่มีอิสระทางการคลังด้านรายได้ ในขณะที่มาตรการจูงใจที่ไม่ใช่กฎหมายที่สอดคล้องกับแนวคิด Libertarian Paternalism ซึ่งเป็นแนวคิดเศรษฐศาสตร์เชิงพฤติกรรมที่ให้ความสำคัญกับการให้อิสระบุคคลในการตัดสินใจบนพื้นฐานของการให้ข้อมูลที่เข้าใจได้ง่ายและเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ แต่การตัดสินใจว่าจะเลือกทางเลือกใดหรือจะกระทำหรือไม่กระทำการใดนั้น ขึ้นอยู่กับตัวผู้ตัดสินใจเอง กลับไม่ได้มีการกล่าวถึงแต่อย่างใด ตัวอย่างของมาตรการจูงใจที่ไม่ใช่กฎหมายที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิด Libertarian Paternalism ได้แก่ การกรอกข้อมูลที่จำเป็นของผู้เสียภาษีไว้ในแบบฟอร์มก่อนล่วงหน้า การพัฒนา Application เพื่อให้ผู้เสียภาษีสามารถตรวจสอบสถานะล่าสุดของการขอคืนภาษีและข้อแนะนำต่าง ๆ ในการเสียภาษี การทำให้กระบวนการเสียภาษีและค่าธรรมเนียมเป็นแบบอัตโนมัติ การหลีกเลี่ยงการใช้ภาษาราชการที่สลับซับซ้อน การใช้ชื่อและนามสกุลของผู้เสียภาษีแทนการใช้คำสรรพนามเรียกผู้เสียภาษีเหมือนกันหมด การเขียนชื่อผู้เสียภาษีลงในจดหมายด้วยลายมือ หรือใช้ตัวอักษรที่มีลักษณะคล้ายลายมือ การใช้สรรพนาม “เรา” แทนชื่อองค์กร การใช้ Post-It Note สรุปลสิ่งที อปท. ขอให้ประชาชนและธุรกิจผู้เสียภาษีดำเนินการ การส่งเสริมการให้ข้อมูลอย่างซื่อสัตย์โดยการให้ผู้เสียภาษีเซ็นชื่อในหน้าแรกของแบบฟอร์ม การใช้บรรทัดฐานทางสังคมมาชักจูงให้ประชาชนและธุรกิจจ่ายภาษี การให้รางวัลโดยการจับสลากหรือการออกลอตเตอรี่เพื่อเป็นแรงจูงใจให้กับผู้ที่จ่ายภาษีก่อนวันครบกำหนด การประกาศรายชื่อผู้ที่หลบเลี่ยงภาษีลงในเว็บไซต์ หรือในสื่อและสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ และการแจ้ง/ประกาศให้ทราบว่าทุกคนมีสิทธิ์ที่จะถูกสุ่มตรวจการเสียภาษีและค่าธรรมเนียมโดยเท่าเทียมกัน มาตรการจูงใจที่ไม่ใช่กฎหมายที่อิงอยู่กับแนวคิด Libertarian Paternalism นี้ หากมีการออกแบบที่ดี มีความเป็นไปได้ที่ อปท. จะนำมาใช้ร่วมกับและ/หรือทดแทนมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับสำหรับการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นอย่างที่ได้มีการทดลองใช้และประสบความสำเร็จมาแล้วในต่างประเทศ ดังนั้น รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรต้องเริ่มศึกษาและทำความเข้าใจแนวคิด Libertarian Paternalism เพื่อที่จะได้นำไปประยุกต์ใช้สำหรับการออกแบบแนวทางการส่งเสริมให้ อปท. สามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการศึกษาแนวทางการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. ในครั้งนี้ ทำให้ทราบข้อเท็จจริงที่สำคัญหลายประการ แต่ด้วยข้อจำกัดของระยะเวลาและงบประมาณที่ใช้ในการศึกษา ทำให้การศึกษานี้ดำเนินการได้เพียงการนำเสนอแนวคิด Libertarian Paternalism พร้อมยกตัวอย่างกรณีศึกษาของต่างประเทศที่มีการประยุกต์ใช้แนวคิด Libertarian Paternalism และทำการทดสอบด้วยเทคนิค Randomized Controlled Trials เพื่อนำไปใช้ในการออกแบบนโยบายการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม การศึกษาในอนาคตอาจขอความร่วมมือ อปท. กลุ่มเป้าหมาย เพื่อนำแนวคิด Libertarian Paternalism ร่วมกับเทคนิค Randomized Controlled Trials ไปใช้ในการออกแบบ ทดสอบ เรียนรู้ และนำไปกำหนดเป็นมาตรการจูงใจที่ไม่ใช่กฎหมายเพื่อใช้สำหรับการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ร่วมกับมาตรการทางกฎหมายให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมต่อไป

บทคัดย่อ

การศึกษานี้วิเคราะห์ความเป็นอิสระทางด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และ/หรือที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ จำนวน 6 แห่ง ผลการศึกษาพบว่า อปท. ในกลุ่มตัวอย่างมีอิสระทางด้านรายได้ที่แตกต่างกัน โดยดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ มีค่ามัธยฐานอยู่ระหว่าง 10.89 ถึง 47.28 ผลการสัมภาษณ์ผู้บริหาร อปท. ในกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดทางด้านรายได้ โดยมีสาเหตุหลักมาจากกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่รัฐบาลส่วนกลางเป็นผู้กำหนดให้ อปท. ปฏิบัติตาม หากมีการปรับปรุงกฎระเบียบของรัฐบาลส่วนกลาง จะช่วยทำให้ท้องถิ่นมีโอกาสดำเนินรายได้เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ การศึกษานี้ไม่พบว่ามี อปท. ใดให้ความสำคัญกับแนวคิด Libertarian Paternalism ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้สำหรับการออกแบบมาตรการที่ไม่ใช้กฎหมายเพื่อจูงใจให้ประชาชนและธุรกิจเสียภาษีและค่าธรรมเนียม และท้ายสุด การศึกษานี้พบว่า ท้องถิ่นยังไม่มีความเข้าใจที่ชัดเจนในนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

Abstract

This study analyses revenue independence of six Thai local governments located in special economic zone and/or having potential to become special economic zone. It finds that local governments in the sample have different degree of revenue independence with median value of revenue independence index ranging from 10.89 to 47.28. The results from interviewing local government executives indicate that local governments lack revenue independence mainly because they have to abide rules and regulations imposed by central government. These rules and regulations have to be adjusted or improved in order to provide opportunity for local government to create additional revenue. Furthermore, this study finds that local government executives have yet to realize the importance of libertarian paternalism concept that can be applied to design measures encouraging people and business to pay taxes and fees. Finally, the results from the interview indicate that local government executives do not clearly understand government policy regarding special economic zone.

สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร

บทคัดย่อ

บทที่ 1 บทนำ

1.1. ความสำคัญของเรื่องที่ทำการศึกษา	1
1.2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
1.3. คำถามในการวิจัย	7
1.4. แผนการทำงาน	8
1.5. ผลที่ได้รับและแนวทางการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์	9

บทที่ 2 วรรณกรรมปริทัศน์ 11

บทที่ 3 หลักการและแนวคิดที่ใช้ประกอบการศึกษาและระเบียบวิธีการวิจัย

3.1. หลักการและแนวคิดที่ใช้ประกอบการศึกษา	36
3.1.1. ความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น (Local Fiscal Autonomy)	36
3.1.2. แนวคิดสัดส่วนความเป็นอิสระทางด้านรายได้ (Revenue Autonomy Ratio) และแนวคิดสัดส่วนการพึ่งพารายได้ (Revenue Dependent Ratio)	38
3.1.3. แนวคิด Libertarian Paternalism	39
3.2. ระเบียบวิธีการวิจัย	49
3.2.1. การวิจัยเชิงพรรณนา	49
3.2.2. การวิจัยเชิงปริมาณ	50
3.2.3. การวิจัยเชิงคุณภาพ	50
3.2.4. ขอบเขตของการวิจัย	51
3.2.5. แหล่งที่มาของข้อมูล	51

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้

4.1. ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	53
4.1.1. ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. ในภาพรวม	55
4.1.2. ผลการวิเคราะห์และเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ระหว่าง อปท. ประเภทต่าง ๆ	57

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
4.1.3. ผลการวิเคราะห์และเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ระหว่าง อบท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ	62
4.2. ผลการสัมภาษณ์และสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้	91
4.3. ผลการศึกษาดูงานความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่าง อบท. ที่ตั้งอยู่ ในจังหวัดตามแนวชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน	119
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	
5.1. บทสรุป	130
5.2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	137
5.3. ข้อจำกัดของการศึกษาและข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในอนาคต	144
บรรณานุกรม	145
ภาคผนวก	
ภาคผนวก 1 กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	150
ภาคผนวก 2 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556	167
ภาคผนวก 3 หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0808.3/ว.4522 ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2558 เรื่อง แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	176
ภาคผนวก 4 แบบสอบถามประกอบการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	181
ภาคผนวก 5 ประมวลผลการลงพื้นที่	183
ภาคผนวก 6 บทความสำหรับการเผยแพร่	194

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1	สัดส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทที่มีมาตรการพัฒนารายได้ในรูปแบบต่าง ๆ
ตารางที่ 2	ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. ในภาพรวม
ตารางที่ 3	ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของ อบจ.
ตารางที่ 4	ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาล
ตารางที่ 5	ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของ อบต.
ตารางที่ 6	ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของ กทม.
ตารางที่ 7	ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของเมืองพัทยา
ตารางที่ 8	ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลนครแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี
ตารางที่ 9	รายจ่ายของเทศบาลนครแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี
ตารางที่ 10	ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย
ตารางที่ 11	รายจ่ายของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย
ตารางที่ 12	ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว จังหวัดสระแก้ว
ตารางที่ 13	รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว
ตารางที่ 14	ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี
ตารางที่ 15	รายจ่ายของเทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี
ตารางที่ 16	ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลนครภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต
ตารางที่ 17	รายจ่ายของเทศบาลนครภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต

สารบัญตาราง (ต่อ)

		หน้า
ตารางที่ 18	ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลัง ด้านรายได้ของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน จังหวัดเชียงราย	80
ตารางที่ 19	รายจ่ายของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน จังหวัดเชียงราย	81
ตารางที่ 20	ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII) ระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนา เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ	84
ตารางที่ 21	ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ (RDIG) ระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มี ศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ	85
ตารางที่ 22	ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ในรูปของเงินอุดหนุน (RDIS) ระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มี ศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ	86
ตารางที่ 23	สัดส่วนงบบุคลากรต้องงบประมาณรายจ่ายระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ	88
ตารางที่ 24	สัดส่วนงบดำเนินการต้องงบประมาณรายจ่ายระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ	89
ตารางที่ 25	สัดส่วนงบลงทุนต้องงบประมาณรายจ่ายระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ	90
ตารางที่ 26	สรุปผลการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	113

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1	ดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ และดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. ในภาพรวม 56
แผนภาพที่ 2	ดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII) เปรียบเทียบระหว่าง อปท. ประเภทต่าง ๆ 60
แผนภาพที่ 3	ดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ (RDIG) เปรียบเทียบระหว่าง อปท. ประเภทต่าง ๆ 61
แผนภาพที่ 4	ดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้จากเงินอุดหนุน (RDIS) เปรียบเทียบระหว่าง อปท. ประเภทต่าง ๆ 61
แผนภาพที่ 5	ดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ และดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลนครแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี 63
แผนภาพที่ 6	สัดส่วนงบรายจ่ายของเทศบาลนครแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี 65
แผนภาพที่ 7	ดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ และดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย 66
แผนภาพที่ 8	สัดส่วนงบรายจ่ายของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย 69
แผนภาพที่ 9	ดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ และดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว จังหวัดสระแก้ว 70
แผนภาพที่ 10	สัดส่วนงบรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว 72
แผนภาพที่ 11	ดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ และดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี 74
แผนภาพที่ 12	สัดส่วนงบรายจ่ายของเทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี 76
แผนภาพที่ 13	ดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ และดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลนครภูเก็ตจังหวัดภูเก็ต 77
แผนภาพที่ 14	สัดส่วนงบรายจ่ายของเทศบาลนครภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต 79
แผนภาพที่ 15	ดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ และดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน จังหวัดเชียงราย 80
แผนภาพที่ 16	สัดส่วนงบรายจ่ายของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน จังหวัดเชียงราย 82
แผนภาพที่ 17	เปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII) ระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ 84

สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

	หน้า
แผนภาพที่ 18 เปรียบเทียบการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ (RDIG) ระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนา เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ	85
แผนภาพที่ 19 เปรียบเทียบการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ในรูปของเงินอุดหนุน (RDIS) ระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนา เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ	86
แผนภาพที่ 20 เปรียบเทียบสัดส่วนงบบุคลากรต่องบประมาณรายจ่ายระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขต พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจ พิเศษ	89
แผนภาพที่ 21 เปรียบเทียบสัดส่วนงบดำเนินการต่องบประมาณรายจ่ายระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขต พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจ พิเศษ	90
แผนภาพที่ 22 เปรียบเทียบสัดส่วนงบลงทุนต่องบประมาณรายจ่ายระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขต พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจ พิเศษ	91

บทที่ 1

บทนำ

1.1. ความสำคัญของเรื่องที่ทำการศึกษา

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหลักการสำคัญของการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลพินิจขององค์กรเพื่อการดำเนินงานตามภารกิจและหน้าที่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้ โดยไม่ต้องขออนุมัติหรือได้รับการอนุญาตจากราชการส่วนภูมิภาคและรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ภายใต้การควบคุมและการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ ซึ่งความเป็นอิสระที่กล่าวถึงคือ ความเป็นอิสระทั้งด้านการบริหารการใช้ทรัพยากร และทางการเงิน ซึ่งนับเป็นคุณค่าสำคัญของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, 2550)

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 9 มาตรา 282 กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ มาตรา 284 กำหนดให้ อปท. ทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 30 กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่ อปท. และมีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและของ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง รวมทั้งกำหนดการ

จัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ อบท. เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของ อบท. แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ ในการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะในเขต อบท. ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการของ อบท.

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระในการปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร และการเงินและการคลัง เป็นต้น ปิยะวัติ บุญ-หลง (2545) ให้ความเห็นว่า ภาวะการณ์ที่ชี้ได้ว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ การกระจายอำนาจทางการคลัง โดยที่ อบท. มีอิสระทั้งด้านการจัดหารายได้ โดยสามารถเก็บภาษีและกำหนดอัตราภาษีได้เอง และด้านการใช้จ่าย โดยสามารถจัดทำงบประมาณและระเบียบการใช้จ่ายได้เอง และสามารถควบคุมดุลการคลังของท้องถิ่นได้¹ ในขณะที่สมชัย ฤชุพันธุ์ (2545) ให้ความเห็นว่า ความเป็นอิสระทางการคลังจะเป็นปัจจัยชี้ขาดความเป็นอิสระของ อบท. ซึ่งในบรรดาความเป็นอิสระทางการคลัง 3 ด้าน ได้แก่ รายได้ รายจ่าย และดุลการคลัง ความเป็นอิสระทางด้านรายได้ถือว่าเป็นความอิสระที่สำคัญที่สุด เนื่องจากความเป็นอิสระทางด้านรายได้จะเป็นปัจจัยชี้ขาดและเป็นตัวกำหนดความเป็นอิสระทางด้านรายจ่ายและดุลการคลัง หาก อบท. ไม่มีแหล่งรายได้ที่เป็นอิสระของตนเอง² ก็ค่อนข้างยากที่จะมีอิสระอย่างแท้จริงทางด้านรายจ่ายและดุลการคลัง กล่าวคือ หาก อบท. ยังไม่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีเองและยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนและส่วนแบ่งภาษีจากรัฐบาลเป็นแหล่งรายได้หลัก ก็ยากที่ อบท. จะมีอิสระทางด้านรายจ่ายและดุลการคลัง

¹ อ้างในสมชัย ฤชุพันธุ์ (2545)

² สมชัย ฤชุพันธุ์ (2545) ตั้งข้อสังเกตว่า ความเป็นอิสระทางการคลังจัดเก็บรายได้ไม่ได้หมายความว่า อบท. ต้องจัดเก็บภาษีเองในทุกกรณี

หากพิจารณาถึงงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. ในช่วงที่ผ่านมาพบว่า ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. ในภาพรวม ไม่ได้เปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. แต่ละประเภท นอกจากนี้ เป็นการศึกษาถึงสภาพปัญหาทางการคลังของ อบท. ในมิติต่าง ๆ เช่น ปัญหาการคลังของท้องถิ่นในมุมมองของผู้บริหาร อบท. และการกระจายอำนาจด้านรายได้และการพึ่งพาตนเองทางการคลังของท้องถิ่น เป็นต้น ตัวอย่างของงานศึกษาเหล่านี้ ได้แก่ สมชัย ฤชุพันธุ์ (2545) ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2550) นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2552) Suwanmala and Weist (2008) อ่างในจรัส สุวรรณมาลา (2553) สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2553) อัครณัฐ วงศ์ปรีดี (2555) อภิชาติ สถิตนิรามัย (2555) ปรีธิตา มีฉลาด (2556) และธนากรโลก (2557) เป็นต้น โดยงานศึกษาเหล่านี้ส่วนใหญ่วิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. จากสัดส่วนรายได้ที่ อบท. จัดหาเองต่อรายได้รวมของ อบท. สัดส่วนรายได้ที่ อบท. จัดหาเองต่อรายได้ของรัฐบาล และ/หรือสัดส่วนรายได้รวมของ อบท. ต่อรายได้ของรัฐบาล ซึ่งข้อสรุปที่สำคัญที่ได้จากการศึกษาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า อบท. ในภาพรวมยังไม่มีความเป็นอิสระทางการคลังเนื่องจากรายได้ที่ อบท. จัดเก็บได้เองมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้รวมของ อบท. นอกจากนี้ รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองต่อรายได้ของรัฐบาลมีสัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำมาก³ ถึงแม้ว่าสัดส่วนรายได้ของ อบท. ต่อรายได้ของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นตามลำดับ แต่ก็ยังเป็นเพราะว่ารายได้ส่วนใหญ่ที่เพิ่มขึ้นของ อบท. มาจากภาษีและอากรที่รัฐบาลจัดเก็บให้และ/หรือจัดเก็บและแบ่งให้ รวมทั้งเงินอุดหนุน⁴ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. เนื่องจาก อบท. ยังต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาลในรูปของภาษีและอากร รวมทั้งเงินอุดหนุนเป็นหลัก นอกจากนี้ การที่รัฐบาลฝากให้ท้องถิ่นดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐบาลโดยแฝงอยู่ในรูปของเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ อบท. ทำให้

³ สมชัย ฤชุพันธุ์ (2545) ศึกษาพบว่า ในปี 2544 รายได้ที่ อบท. จัดหาเองคิดเป็นเพียง 2.40% ของรายได้ของรัฐบาลกลางเท่านั้น

⁴ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2557)

ท้องถิ่นขาดอิสระและอำนาจในการตัดสินใจที่จะใช้เงินอุดหนุนเหล่านั้นตามความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น⁵

สำหรับงานศึกษาความเป็นอิสระทางการคลังของ อบท. โดยวัดอัตราความเป็นอิสระทางด้านรายได้ที่แยกวิเคราะห์ตามประเภทของ อบท. ได้แก่งานศึกษาของอาทิตย์ ผดุงเดช (ม.ป.ป.) โดยอาทิตย์ วัดความเป็นอิสระทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาในช่วงระหว่างปี 2536 - 2546 โดยใช้สัดส่วนรายได้ที่มาจากทรัพยากรของท้องถิ่นต่อรายได้รวม (Revenue Autonomy Ratio) ของ อบท. แต่ละประเภท และวัดอัตราการพึ่งพารายได้ของท้องถิ่น (Revenue Dependent Ratio) จากสัดส่วนของรายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บให้และ/หรือแบ่งให้ท้องถิ่นต่อรายได้รวมของ อบท. แต่ละประเภท และสัดส่วนของเงินอุดหนุนต่อรายได้รวมของ อบท. แต่ละประเภท ซึ่งผลการศึกษาของอาทิตย์พบว่า ความเป็นอิสระทางรายได้ของ อบท. ยังอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า อบท. ยังพึ่งพารายได้จากรัฐบาลกลางในระดับที่สูง อย่างไรก็ตาม อาทิตย์พบว่า กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยามีความเป็นอิสระทางการคลังสูง เนื่องจากสามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงกว่า อบท. ประเภทอื่น ๆ

โดยสรุปแล้ว หากพิจารณาจากงานศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. พบว่า ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. ในภาพรวม งานศึกษาวิจัยที่วิเคราะห์เปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ระหว่าง อบท. ประเภทต่าง ๆ มีค่อนข้างน้อยและไม่เป็นปัจจุบัน นอกจากนี้ งานศึกษาวิจัยในอดีตที่ผ่านมาส่วนใหญ่ไม่ได้มีการสอบถามกับ อบท. ประเภทต่าง ๆ ถึงปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขในทางปฏิบัติจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความไม่เป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท.

⁵ อัครณัฐ วงศ์ปรีดี (2555)

ดังนั้น เพื่อให้การศึกษาแนวทางการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้เป็นไปอย่าง เป็นรูปธรรมและสามารถนำไปใช้เป็นกรณีศึกษาต้นแบบสำหรับ อปท. อื่น ๆ การศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ” จึงต้องการวัดความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านรายได้ในรูปของดัชนีตามแนวคิดของสมชัย ฤชุพันธุ์ (2545) ที่กล่าวว่า ความเป็นอิสระทางด้านรายได้ของท้องถิ่นถือว่าเป็นความอิสระที่สำคัญที่สุด และเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ระหว่าง อปท. รวมทั้งดำเนินการสัมภาษณ์ อปท. เชิงลึกเพื่อให้ทราบถึงประโยชน์ของความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขในทางปฏิบัติจากกรณีศึกษาที่ไม่มีอิสระทางด้านรายได้ของ อปท. รวมทั้งเพื่อให้ทราบถึงความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจและสังคมระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ตามแนวชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อนำมาใช้ประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและ/หรือระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายเพื่อส่งเสริมให้ อปท. สามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้น โดยการศึกษาี้เลือก อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษาต้นแบบสำหรับ อปท. อื่น ๆ นำไปประยุกต์ใช้ สำหรับเหตุผลที่การศึกษานี้เลือก อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนโดยอาศัยประโยชน์จากความเชื่อมโยงด้านการคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียนตามข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียนและข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น ๆ และจากการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายที่จะสนับสนุนการดำเนินงานของ อปท. ที่มีศักยภาพให้สามารถพัฒนาพื้นที่ของตนเองขึ้นเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มีระบบสาธารณูปโภค

การบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน และสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ⁶ โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย ดังนี้

1.2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์และวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. ในรูปดัชนีและเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ
- 2) เพื่อสอบทานกับ อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ถึงประโยชน์ของความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ และปัญหาอุปสรรค และแนวทางแก้ไขที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติจากกรณีไม่มีอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท.
- 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแนวทางและ/หรือมาตรการจูงใจที่ไม่ใช่กฎหมายเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและ/หรือ อปท. นำไป

⁶ นิยามของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ อ้างอิงจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 สำหรับรายละเอียดของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 โปรดศึกษาได้จากภาคผนวก 2 ทั้งนี้ การศึกษานี้ขอตั้งข้อสังเกตว่า อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ มีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จากนิยามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ให้ไว้โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (ม.ป.ป.) อปท. รูปแบบพิเศษ หมายถึง อปท. ที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบบางประการที่แตกต่างไปจาก อปท. ทั่ว ๆ ไป ความแตกต่างนี้สืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก เป็นท้องถิ่นที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นท้องถิ่นที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง มีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เป็นต้น โดยลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ทำให้การใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบ อปท. ทั่วไปไม่เหมาะสม ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ จึงต้องมีการคิดค้นหารูปแบบการจัดตั้ง อปท. รูปแบบพิเศษขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการดังกล่าว สำหรับกรณีของประเทศไทย มี อปท. รูปแบบพิเศษเพียง 2 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยกรุงเทพมหานครได้รับการจัดตั้งเป็น อปท. รูปแบบพิเศษเนื่องจากเป็นเมืองหลวง เป็นศูนย์กลางของทุกด้าน และเป็นมหานครที่มีความสำคัญมากที่สุดในประเทศไทย ส่วนเมืองพัทยามีการจัดตั้งเป็น อปท. รูปแบบพิเศษเนื่องจากเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยว รวมทั้งเป็นการทดลองรูปแบบสภา-ผู้จัดการเมือง (City-Manager) ในประเทศไทย

ประยุกต์ใช้เพื่อให้ อบท. มีอิสระทางการคลังด้านรายได้ สามารถเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้น ลดการก่อหนี้ และลดการพึ่งพาภาษีและอากร รวมทั้งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง และเอื้อต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่น

4) เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษาต้นแบบให้ อบท. อื่น ๆ นำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับท้องถิ่น

1.3. คำถามในการวิจัย

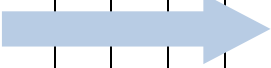
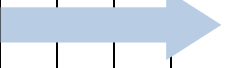
1) ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. สามารถวัดได้อย่างไร และในปัจจุบัน อบท. มีความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้มากน้อยเพียงใด

2) ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. สามารถเปรียบเทียบระหว่าง อบท. ได้หรือไม่ (กรณีศึกษา อบท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ)

3) อบท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บรายได้หรือไม่ และ/หรือมีแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคจากความสำเร็จหรือไม่มีอิสระทางการคลังอย่างไรเพื่อเพิ่มศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ของ อบท. นอกจากนี้ อบท. ที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดชายแดนมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมกับประเทศเพื่อนบ้านมากน้อยเพียงใด

4) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องรวมทั้ง อบท. ควรมีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดมาตรการและ/หรือแรงจูงใจที่ไม่ใช่กฎหมายอย่างไร เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ อบท. มีอิสระทางการคลังด้านรายได้และสามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มมากขึ้นและเอื้อต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่น

1.4. แผนการทำงาน

กิจกรรม	เดือนที่											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. ศึกษาหลักการ แนวคิด กฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งงานวิจัยในอดีตที่เกี่ยวข้องกับความ เป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท.												
2. เก็บรวบรวมและศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลรายได้ของ อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อนำมาใช้คำนวณดัชนีความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. และเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังระหว่าง อปท. และอภิปรายผล												
3. สำรวจและสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มี ศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ถึงประโยชน์ของความเป็นอิสระทางการคลังด้าน รายได้ รวมทั้งปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขที่ เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ และศึกษาดูงานเกี่ยวกับ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดตามแนวชายแดนกับประเทศ เพื่อนบ้าน และอภิปรายผล												
4. เสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมาย เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขต พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพ ที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีอิสระทางการ คลังด้านรายได้และสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่ม มากขึ้น												
5. สรุปผลการศึกษาและนำเสนอข้อเสนอแนะ เชิงนโยบาย												

1.5. ผลที่ได้รับและแนวทางการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

1) ดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. และเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

2) ทราบประโยชน์ของความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ และ/หรือปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติจากกรณีไม่มีอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดตามแนวชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่าง อปท. และจากการศึกษาดูงาน

3) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแนวทางและ/หรือมาตรการจูงใจที่ไม่ใช่กฎหมายเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและ/หรือ อปท. เองนำไปประยุกต์ใช้เพื่อให้ อปท. มีอิสระทางการคลังด้านรายได้ สามารถเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้น ลดการก่อหนี้ ลดการพึ่งพาภาษีอากร และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง และเฝ้าต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่น รวมทั้งอาจใช้เป็นกรณีศึกษาต้นแบบสำหรับ อปท. อื่น ๆ

4) หน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นต้น รวมทั้ง อปท. สามารถนำความรู้ใหม่ที่ได้รับจากการศึกษาวิจัยไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นและต่อประเทศในภาพรวม รวมทั้ง ความรู้ใหม่ที่ได้รับจากการศึกษาวิจัยสามารถนำไปเผยแพร่ต่อสาธารณชนที่สนใจ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ” นี้ แบ่งออก

เป็น 5 บทด้วยกัน ต่อจากบทนำ บทที่ 2 กล่าวถึงงานศึกษาวิจัยในอดีตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. รวมทั้งกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ของ อปท. บทที่ 3 อธิบายถึงหลักการและแนวคิดที่ใช้ประกอบการศึกษาวิจัยและระเบียบวิธีวิจัยสำหรับเนื้อหาในบทที่ 4 นั้น อธิบายผลการศึกษาความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. ในรูปของดัชนีและทำการเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ระหว่าง อปท. ประเภทต่าง ๆ ในภาพรวม และระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งรายงานผลการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่าง อปท. ถึงประโยชน์ของความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ และปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติจากกรณีไม่มีอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. ตลอดจนความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดตามแนวชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน สำหรับบทสุดท้าย บทที่ 5 เป็นบทสรุปและนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

บทที่ 2

วรรณกรรมปริทัศน์

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในทางวิชาการและในทางปฏิบัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของประเทศไทยยังไม่มีความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ ทั้งนี้ สืบได้จากงานศึกษาในอดีตที่ผ่านมา ได้มีการรวบรวมข้อมูลแหล่งที่มาของรายได้ของ อปท. พร้อมแสดงให้เห็นว่า แม้ว่ารายได้ของ อปท. ได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่สัดส่วนของรายได้ของ อปท. ที่จัดเก็บได้เอง ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. นั้น กลับมีสัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ประเภทอื่น ๆ ได้แก่ รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ รวมทั้งเงินอุดหนุน เนื้อหาในบทที่ 2 นี้ เป็นการรวบรวมงานศึกษาในอดีตที่ศึกษาถึงความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. โดยมีรายละเอียด ดังนี้

สมชัย ฤชุพันธุ์ (2545) ศึกษาปัญหาทางด้านรายได้ของ อปท. พบว่า รายได้ของ อปท. ในภาพรวม ในปี 2544 มีสัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ของรัฐบาล สะท้อนให้เห็นว่า อปท. ในภาพรวม มีขนาดเล็กมากเมื่อเทียบกับขนาดของรัฐบาล และหากพิจารณารายได้ทุกประเภทของ อปท. พบว่า รายได้ที่ อปท. จัดหาได้เองในปีเดียวกัน มีสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้รวมของ อปท. ซึ่งแสดงให้เห็นว่า อปท. ยังไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ และต้องอาศัยรายได้ส่วนใหญ่จากรัฐบาล การที่ อปท. ต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาลส่งผลให้ อปท. ไม่มีอิสระทางด้านรายได้ สมชัยให้ความเห็นว่า ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้เป็นปัจจัยชี้ขาดถึงความเป็นอิสระในการดำเนินงาน หาก อปท. ไม่มีแหล่งรายได้เป็นของตนเอง ประกอบกับไม่สามารถกำหนดการใช้จ่ายได้เอง จะถือว่า อปท. มีอิสระคงไม่ได้ เพราะรัฐบาลซึ่งเป็นผู้ให้เงินงบประมาณย่อมจะต้องตามมาดูแลว่าเงินที่รัฐบาลให้มานั้น ได้ถูกใช้จ่ายไปอย่างถูกต้องหรือไม่ เนื่องจากรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เสียภาษี สำหรับความไม่มีอิสระ

ทางด้านรายได้ของ อปท. นั้น สมชัยตั้งข้อสังเกตว่า เกิดขึ้นจากสาเหตุหลายประการที่สำคัญได้แก่
ความสามารถในการจัดเก็บภาษีของ อปท. ยังอยู่ในระดับต่ำ ประกอบกับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรร
ให้กับ อปท. เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจำนวนมากทำให้ อปท. ขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน
เนื่องจากได้มีการกำหนดมาจากรัฐบาลแล้วว่าเงินดังกล่าวถูกนำไปใช้สำหรับวัตถุประสงค์ใด นอกจากนี้
การกำหนดอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ของ อปท. กระจัดกระจายอยู่ตามกฎหมายหลายฉบับ
ซึ่งมีความแตกต่างกัน ไม่เป็นระบบและก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ สมชัยเสนอแนะว่า เพื่อให้การ
จัดเก็บรายได้ของ อปท. เป็นไปอย่างมีระบบและให้ อปท. มีอิสระทางด้านรายได้ ควรมีการมอบอำนาจ
ในการจัดเก็บภาษีอย่างเป็นระบบว่าภาษีใดควรเป็นภาษีของรัฐบาล ภาษีใดควรเป็นภาษีท้องถิ่น และภาษีใด
ควรใช้ฐานร่วมกัน และควรมีการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของกันและกันอย่างเหมาะสม และควรมีแนวทาง
ในการเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีให้กับ อปท. โดยพัฒนาระบบงานภาษี และเจ้าหน้าที่ทางภาษี
ของ อปท. ให้มีการอำนวยความสะดวกให้กับผู้เสียภาษีและให้มีการกำกับดูแลการเสียภาษีอย่าง
สม่ำเสมอ นอกจากนี้ ในการจัดสรรเงินอุดหนุนนั้น รัฐบาลควรเพิ่มสัดส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปให้มากขึ้น
เนื่องจากท้องถิ่นสามารถตัดสินใจได้เองว่าจะใช้จ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปนั้นไปเพื่อวัตถุประสงค์ใด และควรลด
สัดส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจลง เนื่องจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ รัฐบาลเป็นผู้กำหนดให้ท้องถิ่นดำเนิน
กิจกรรมตามที่รัฐบาลต้องการ ซึ่งอาจไม่ใช่สิ่งที่ท้องถิ่นต้องการก็ได้

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2550) ศึกษาการเติบโตของรายได้และองค์ประกอบของรายได้ของ อปท.
ในช่วงระหว่างปี 2543 - 2547 ดิเรกพบว่า ในขณะที่รายได้ของ อปท. ต่อรายได้ของรัฐบาลมีสัดส่วน
เพิ่มขึ้น แต่รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองในช่วงเวลาดังกล่าวเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยจาก 19,475 ล้านบาท
ในปี 2543 เป็น 22,519 ล้านบาทในปี 2547 จากตัวเลขดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า อปท. ยังพึ่งพาเงิน
อุดหนุนและภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้ สอดคล้องกับงานศึกษาของสมชัย ฤชุพันธุ์ (2545) ดิเรกเสนอแนะ
ให้มีการเร่งรัดการจัดเก็บรายได้ของ อปท. เนื่องจากตามหลักการคลังที่ดี อปท. ควรพึ่งพิงรายได้ของ
ตนเองในสัดส่วนที่สูงพอสมควร ส่วนเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนั้นควรเป็นส่วนเสริม จากการศึกษา

ประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของ อบท. โดยใช้กลุ่มตัวอย่างเทศบาลจำนวน 81 แห่ง ด้วยวิธี Data Envelopment Analysis ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลผลิตที่ได้รับ⁷ ดิเรกพบว่า เทศบาลจำนวน 48 แห่งจาก 81 แห่ง ยังมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ค่อนข้างต่ำ นอกจากนี้ ดิเรกยังพบว่า การจัดสรรภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนทั่วไปของรัฐบาลที่ให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ยังไม่มีความเหมาะสมและไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมตามแนวนอน⁸ กล่าวคือ การจัดสรรภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนทั่วไปยังมีความแตกต่างกันระหว่าง อบต. ในระดับต่าง ๆ และแตกต่างกันระหว่าง อบต. ที่อยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ สำหรับเทศบาลนั้น การจัดสรรภาษีแบ่งมีความแตกต่างกันระหว่างเทศบาลระดับต่าง ๆ สำหรับแนวทางในการเพิ่มรายได้ของ อบท. นั้น ดิเรกเห็นว่า สามารถดำเนินการได้ 2 แนวทาง ได้แก่ 1) การปรับปรุงการบริหารจัดการของ อบท. โดยการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย การปรับปรุงประเภทและอัตราภาษีท้องถิ่นให้เหมาะสม การปรับปรุงค่าธรรมเนียม ควบคู่ไปกับการเพิ่มคุณภาพของการบริการ และ 2) การปรับระบบโครงสร้างทางการคลังระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับ อบท. ให้มีความเหมาะสม เพื่อให้การจัดสรรภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนทั่วไปเกิดความเป็นธรรมตามแนวนอนและความเป็นธรรมตามแนวตั้ง

ชุมพล สุวรรณกิจบริหาร (2551) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ของรัฐบาลและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างรายได้ของ อบท. จากการศึกษาของชุมพลได้ข้อสรุปว่า หลังจากที่มีการกระจายอำนาจให้กับ อบท. ในปี 2542 รายได้ของ อบท. มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นในทิศทางเดียวกันกับการขยายตัวของรายได้ของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การที่ อบท. มีรายได้

⁷ สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการวัดประสิทธิภาพในการหารายได้ของ อบท. ด้วยวิธี Data Envelopment Analysis สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2550) หน้า 257 - 283

⁸ หลักความเป็นธรรมตามแนวนอน (Horizontal Equity) หมายถึง การจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนมีความเท่าเทียมกันระหว่าง อบท. ประเภทต่าง ๆ และ อบท. ที่อยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ แต่จำนวนเงินที่จัดสรรนั้น ไม่จำเป็นต้องเท่ากัน สำหรับหลักความเป็นธรรมตามแนวตั้ง (Vertical Equity) หมายถึง การจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนมีความเท่าเทียมกันระหว่าง อบท. กับรัฐบาล ทั้งนี้ จำนวนเงินที่จัดสรรนั้น ไม่จำเป็นต้องเท่ากัน

เพิ่มขึ้นนั้น ส่วนใหญ่มาจากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ และที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ รวมทั้งเงินอุดหนุนรายได้ที่ อบท. จัดเก็บได้เองมีส่วนค่อนข้างต่ำ ส่งผลให้ อบท. ต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาลซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางการคลังที่ต้องการให้ อบท. มีอิสระทางด้านรายได้และลดการพึ่งพารายได้จากรัฐบาล โดยปัญหาหลัก ๆ ที่รายได้ อบท. ที่จัดเก็บเองมีส่วนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับรายได้ประเภทอื่น ๆ นั้น ชุมพลพบว่ามียู่ 4 ประการ ได้แก่ 1) ปัญหาโครงสร้างภาษีของ อบท. ที่ไม่ได้มีการวางแผนไว้อย่างเป็นระบบ และไม่ได้คำนึงถึงอำนาจหน้าที่และภารกิจของ อบท. แต่ประเภท นอกจากนี้ การมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีบางประเภทให้กับ อบท. ไม่มีความเหมาะสมในแง่ของหลักการและความเป็นไปได้ในการจัดเก็บ 2) ปัญหาความล้าสมัยและข้อจำกัดในทางปฏิบัติของภาษีที่เป็นแหล่งรายได้ของ อบท. ที่ไม่สามารถก่อให้เกิดรายได้ที่เพียงพอแก่ อบท. สำหรับใช้ในการดำเนินการกิจ 3) ปัญหากฎหมายภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่ให้อำนาจ อบท. จัดเก็บอยู่ในรูปแบบที่หลากหลาย เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศ และกฎกระทรวง เป็นต้น อีกทั้งยังกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้เจ้าหน้าที่ของ อบท. ไม่มีข้อมูลที่ครบถ้วน และการค้นหากฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ส่งผลให้ อบท. แต่ละแห่งมีการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเพียงไม่กี่ประเภท นอกจากนี้ กฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดให้รายได้ตกเป็นของ อบท. และ อบท. ต้องไปจัดเก็บเอง ก็ไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนว่า อบท. ต้องดำเนินการอย่างไร และ 4) ปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่างรายได้ของ อบท. ที่กำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่กำหนดอยู่ในกฎหมายจัดตั้ง อบท. แต่ละประเภท ส่งผลให้ในทางปฏิบัติจำเป็นต้องมีการแก้กฎหมายต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องกันก่อน

จากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ชุมพลได้เสนอแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างรายได้ของ อบท. โดยแบ่งออกเป็น 4 แนวทาง ได้แก่ 1) แนวทางการปรับปรุงแหล่งรายได้ที่ อบท. จัดเก็บ โดยชุมพลเห็นว่าควรนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้แทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ เนื่องจากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีฐานภาษีที่กว้างกว่า ประกอบกับการประเมินตั้งอยู่บนพื้นฐานของราคาที่เป็นจริง

ของทรัพย์สิน และยังเป็นการเพิ่มความเป็นอิสระทางการคลังให้แก่ อบท. โดยให้ท้องถิ่นสามารถออกประกาศเรียกเก็บได้อย่างอิสระ แต่ไม่เกินตามเพดานที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ ควรปรับปรุงภาษีป้ายให้มีอัตราที่สูงขึ้นและควรปรับปรุงวิธีการประเมินและวิธีการเสียภาษีให้มีความสอดคล้องกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่จะนำมาใช้ในการโฆษณา 2) แนวทางการเพิ่มรายได้ของ อบท. ในอนาคต โดยการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ ๆ เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม และภาษีการรับมรดก เป็นต้น 3) แนวทางการเพิ่มรายได้ผ่านการบริหารเงินสะสม โดยชุมพลเห็นว่า ควรให้ อบท. สามารถนำเงินสะสมไปลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงต่ำได้ และ 4) แนวทางการปรับโครงสร้างของ อบท. ให้มีความเหมาะสมว่า รายได้ส่วนใดควรเป็นรายได้ของ อบท. และรายได้ส่วนใดควรเป็นของรัฐบาล และ อบท. แต่ละประเภทควรมีรายได้จากภาษีประเภทใด นอกจากนี้ ควรยกเลิกกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ของ อบท. ที่มีอยู่หลากหลาย กระจายตามหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายบางฉบับไม่มีความสอดคล้องกัน สร้างความสับสนให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและ อบท. เอง ซึ่งเป็นผู้นำไปปฏิบัติ โดยชุมพลเห็นว่า ควรออกเป็นพระราชบัญญัติรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงฉบับเดียว โดยอิงกับหลักการการจัดประเภทรายได้เป็นเกณฑ์ในการออกกฎหมาย

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2552) ศึกษาแนวทางการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลของท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลังนั้น นครินทร์และคณะให้ความเห็นว่า การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นกลไกสำคัญในการกระจายอำนาจไปยัง อบท. การพัฒนาการกระจายอำนาจทางการคลังต้องมีการดำเนินงานที่ประสานกันระหว่างรัฐบาลและ อบท. โดยรัฐบาลจะต้องมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การแบ่งสรรภาษีอากรและเงินอุดหนุนให้ อบท. และต้องมีการจัดหารายได้ใหม่ให้กับ อบท. เพื่อให้เหมาะสมกับความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ สำหรับ อบท. เองก็จำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาศักยภาพทางการเงินและการคลัง โดยเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บและการหา

รายได้ เพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ทางการคลัง และสามารถดำเนินการให้บริการสาธารณะที่ได้รับการถ่ายโอนจากรัฐบาล

อย่างไรก็ดี นครินทร์และคณะตั้งข้อสังเกตในส่วนของความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. ว่า หากพิจารณาโครงสร้างรายได้ของ อบท. ในช่วงระหว่างปี 2543 - 2550 พบว่า โครงสร้างรายได้ของ อบท. ยังไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของการทำให้เกิดความเป็นอิสระทางการคลัง และลดการพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาล เนื่องจากรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับรายได้รวม แต่รายได้ที่มาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลับมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง สำหรับปัญหาที่ส่งผลให้ อบท. ยังไม่มีอิสระทางการคลังด้านรายได้ นครินทร์และคณะได้สรุปปัญหาดังกล่าวออกเป็น 2 ประเด็นหลัก กล่าวคือ 1) ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารการคลัง และ 2) ปัญหาด้านระบบการจัดสรรรายได้ของ อบท.

ในส่วนของปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารการคลัง จากการศึกษาของนครินทร์และคณะพบว่า อบท. ในทุกระดับยังขาดความเป็นอิสระทางการคลังด้านการกำหนดรายได้ ซึ่งครอบคลุมถึงอำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ในพื้นที่ ประกอบกับบุคลากรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดเก็บรายได้และเพิ่มขนาดของรายได้อาจขาดทักษะในการปฏิบัติงาน และขาดความกระตือรือร้นในการทำหน้าที่ นอกจากนี้ ความไม่พร้อมในการถ่ายโอนภารกิจระหว่างรัฐบาลกับ อบท. ส่งผลต่อการบริหารงบประมาณของหน่วยงานราชการเดิมและการบริหารงบประมาณของท้องถิ่น ประกอบกับหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกำหนดขึ้นมานั้น มาจากการต่อรองผลประโยชน์มากกว่าที่จะมุ่งสร้างหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม และท้ายสุด แม้ว่าจะได้มีการวางเป้าหมายในการเพิ่มรายได้ให้กับ อบท. การขาดการศึกษาความสมดุลระหว่างการบริหารนโยบายการคลังระดับรัฐบาลและระดับท้องถิ่นอย่างจริงจัง อีกทั้งยังไม่มีการศึกษาผลกระทบที่มีต่อ

เสถียรภาพทางการคลังของประเทศส่งผลให้การกระจายอำนาจทางการคลังไม่ประสบผลสำเร็จตามที่ได้มีการคาดการณ์ไว้

สำหรับประเด็นปัญหาด้านระบบการจัดสรรรายได้ของ อบต. นั้น นครินทร์และคณะศึกษาพบว่า เกณฑ์การจัดประเภทภาษีให้แก่ อบต. ประเภทต่าง ๆ สามารถจัดเก็บได้ รวมทั้งการกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษียังไม่มีความเหมาะสม ประกอบกับภาษีบางประเภท เช่น ภาษีที่จัดเก็บจากการใช้ทรัพย์สิน เป็นต้น อบต. ยังไม่สามารถดำเนินการจัดเก็บได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย สำหรับเกณฑ์ที่ใช้สำหรับการจัดสรรรายได้ให้แก่ อบต. นั้น ก็ยังอยู่ในรูปของการเจรจาต่อรองสัดส่วนรายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนระหว่างรัฐบาลและ อบต. ตลอดจนเกณฑ์ในการจัดสรรรายได้ให้กับ อบต. ไม่ได้สะท้อนภาระงานภายในพื้นที่ นอกจากนี้ นครินทร์และคณะเห็นว่า อบต. ควรที่จะสามารถจัดเก็บรายได้จากหน่วยงานราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจที่เข้ามาดำเนินการให้บริการสาธารณะและมีรายได้จากการให้บริการสาธารณะเหล่านั้น ซึ่งหากสามารถทำได้ก็จะเป็นการเพิ่มขนาดรายได้ของ อบต. แต่ปัญหาก็คือหน่วยงานราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจสามารถอุทธรณ์ภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้

จากปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารการคลัง และปัญหาด้านระบบการจัดสรรรายได้ของ อบต. ที่ส่งผลให้ อบต. ขาดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ นครินทร์และคณะเสนอแนะว่า เพื่อให้การกระจายอำนาจด้านการคลังสู่ อบต. เป็นการส่งเสริมให้ อบต. มีความสามารถในการตัดสินใจและดำเนินการได้อย่างอิสระ เพื่อนำไปสู่การเสริมสร้างระบบการคลังที่เหมาะสมกับขนาด ภารกิจและหน้าที่ รวมทั้งเป็นการเสริมสร้างความเท่าเทียมและความเป็นธรรมระหว่าง อบต. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะต้องมีการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางด้านรายได้ของ อบต. โดย 1) พัฒนาฐานภาษีที่มีอยู่เดิมให้ท้องถิ่นสามารถที่จะจัดเก็บได้เองและขยายฐานรายได้ให้มากขึ้น ในขณะเดียวกันควรเป็นภาษีที่สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของ อบต. ทั้งนี้ นครินทร์และคณะเสนอให้มีการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดทำแผนที่เพื่อทำการประเมินทรัพย์สินในเขตพื้นที่ของ อบต. ให้สอดคล้อง

กับสภาพการณ์ที่เป็นจริง มีความเป็นปัจจุบัน และสอดคล้องกับราคาตลาด นอกจากนี้ ควรมีการปรับปรุงภาษีโรงเรือนและที่ดิน รวมทั้งภาษีบำรุงท้องที่นำไปสู่ภาษีทรัพย์สินที่แท้จริงโดยการพัฒนาฐานภาษีเดิมให้เป็นฐานรายได้ที่สำคัญของ อปท. และยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง 2) ขยายฐานรายได้ใหม่โดยการพิจารณาแก้ไขกฎหมายเพื่อกำหนดรายการภาษีและค่าธรรมเนียมเพิ่มเติม เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ค่าธรรมเนียมการใช้บริการสินค้าสาธารณะของแรงงานต่างด้าว ค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บและกำจัดขยะ ค่าธรรมเนียมในการบำบัดน้ำเสีย ค่าธรรมเนียมในการใช้บริการที่จอดรถ และ ค่าธรรมเนียมในการใช้ประโยชน์จากสาธารณูปโภค เป็นต้น นอกจากการแก้ไขกฎหมายเพื่อกำหนดรายการภาษีและค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมแล้ว ควรมีการขยายฐานรายได้ใหม่โดยให้อำนาจ อปท. พิจารณากำหนดรายการภาษีใหม่ ๆ ได้ด้วยตนเอง และควรมีการปรับวิธีการจัดสรรรายได้ระหว่างรัฐบาลและ อปท. ใหม่จากเดิมที่พิจารณาเฉพาะจำนวนประชากรและความหนาแน่นของประชากร โดยควรจะต้องพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ ที่สำคัญเพิ่มเติม ได้แก่ ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ รวมทั้งปัจจัยที่เป็นเรื่องเฉพาะเจาะจงในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและเป็นธรรมระหว่าง อปท. นอกจากนี้ นครินทร์และคณะเห็นว่า คลังจังหวัดควรมีบทบาทสำคัญในฐานะพี่เลี้ยงและให้คำแนะนำในการทำงานของ อปท. เกี่ยวกับการจัดทำข้อมูลและระบบบัญชีการเงินท้องถิ่น ซึ่งนอกจากจะเป็นการช่วยพัฒนาระบบสารสนเทศด้านการบริหารการเงินการคลังของท้องถิ่นแล้ว ยังทำให้ระบบการเงินการคลังท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับระบบสารสนเทศของรัฐบาล

จรัส สุวรรณมาลา (2553) ศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจด้านรายได้และการพึ่งตนเองทางการเงินการคลังของท้องถิ่น เพื่อต้องการทราบว่า อปท. มีการพัฒนาขีดความสามารถในการจัดหารายได้มากน้อยเพียงใด และมีข้อจำกัดประการใดที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการหารายได้ของ อปท. จากการศึกษาของจรัสพบว่า ในช่วงปี 2542 - 2551 ความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางด้านรายได้ของ อปท. นั้น มีแนวโน้มลดลง สังเกตได้จากรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองมีสัดส่วนที่ลดลง

แต่รายได้จากฐานภาษีร่วม ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต กลับมีสัดส่วนมากขึ้น ประกอบกับ
อปท. ยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูง สำหรับข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนา
ขีดความสามารถในการหารายได้ของ อปท. นั้น จากการศึกษาของจรัสพบว่า อปท. ยังถูกจำกัดสิทธิในการ
จัดเก็บภาษีโดยกฎหมายของรัฐบาล ส่งผลให้ อปท. มีแหล่งรายได้จากภาษีที่ อปท. สามารถจัดเก็บได้เอง
ไม่กี่ประเภท นอกจากฐานภาษีที่แคบและจำกัดแล้ว การจัดเก็บภาษีของ อปท. ยังถูกจำกัดโดยนโยบาย
ของรัฐบาลว่าด้วยหลักเกณฑ์การประเมินฐานภาษีและอัตราภาษีของท้องถิ่นที่ล้ำสมัยและไม่สอดคล้อง
กับราคาตลาด ประกอบกับ อปท. ยังไม่สามารถจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล
สำหรับภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตนั้น รัฐบาลกำหนดให้เป็นฐานภาษีร่วมซึ่งตามกฎหมาย
กำหนดให้เป็นภาษีของรัฐบาล⁹ และแม้ว่ารัฐบาลอนุญาตให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเก็บภาษี
ส่วนเพิ่มได้ เช่น ภาษีการขายปลีกล้าน้ำมันเชื้อเพลิงและภาษีผู้เข้าพักโรงแรม เป็นต้น แต่ก็ยังไม่ได้มีการ
พัฒนาให้เป็นภาษีหลักของ อปท. นอกจากนี้ ผู้บริหาร อปท. ยังขาดประสบการณ์ในการพัฒนาฐาน
รายได้ใหม่ ๆ ที่ไม่ใช่ภาษี จรัสยังพบว่า ในส่วนของรายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนั้น นักการเมือง
ท้องถิ่นมีการวิ่งเต้นแย่งชิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลผ่านช่องทางนักการเมืองระดับชาติเพื่อมาทำ
โครงการลงทุนของท้องถิ่นมากกว่าที่จะริเริ่มพัฒนาการจัดหารายได้ของท้องถิ่น รวมทั้งสร้างความ
ตระหนักให้ประชาชนในท้องถิ่นเห็นความสำคัญของการเสียภาษี ซึ่งอุปสรรคต่าง ๆ เหล่านี้ ส่งผลให้
ท้องถิ่นยังไม่มีความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้มากนัก

⁹ สมชัย ฤชุพันธุ์ (2545) มีความเห็นแตกต่างจากนครินทร์ และคณะ (2552) และจรัส สุวรรณมาลา (2553) เกี่ยวกับการให้ อปท. สามารถจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล โดยสมชัยเห็นว่า ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล ควรเป็นภาษีของรัฐบาลเนื่องจากภาษีเหล่านี้มุ่งใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้สำหรับภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต สมชัยเห็นว่า ควรเป็นภาษีที่ใช้ฐานร่วมกันระหว่างรัฐบาลและ อปท. ด้วยเหตุผลที่ได้มีการปฏิบัติกันมาแต่ในอดีต อย่างไรก็ตาม ภาษีมูลค่าเพิ่มควรเป็นภาษีของรัฐบาลเพราะระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมีความซับซ้อนมาก มีการคืนภาษี และมีการเสียภาษีร่วมที่สำนักงานใหญ่ ส่งผลให้ยากต่อการจัดสรรภาษีในแต่ละท้องถิ่นได้อย่างยุติธรรม สำหรับภาษีสรรพสามิตนั้น สมชัยเห็นควรให้เป็นภาษีของรัฐบาลเนื่องจากภาษีสรรพสามิตเก็บจากสินค้าไม่กึ่งชนิดและเก็บที่โรงงาน ซึ่งโรงงานที่ผลิตสินค้าสรรพสามิตมีจำนวนไม่กี่แห่ง แต่ขายทั่วประเทศ จึงเหมาะที่จะให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีและนำภาษีเหล่านั้นไปจัดสรรให้กับ อปท.

สกนธ์ วรรณวัฒนา (2553) กล่าวว่า จุดมุ่งหมายที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. คือ การส่งเสริมให้ประชาชนสามารถดูแลตนเองได้ การกระจายอำนาจทางการคลังที่มอบให้ อบท. ในการทำหน้าที่จัดเก็บรายได้ที่กำหนดให้ จึงเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ประชาชนได้เข้าใจการทำหน้าที่ของ อบท. และเป็นเครื่องมือที่สะท้อนความต้องการบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ โดยรัฐบาลมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการบริการสาธารณะที่มอบหมายให้ อบท. ทำหน้าที่แทนรัฐบาล แต่หากความต้องการบริการสาธารณะของท้องถิ่นมีมากกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนด ควรต้องเป็นหน้าที่ของ อบท. ที่ต้องร่วมรับผิดชอบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เอง เนื่องจากรัฐบาลมีข้อจำกัดทางการคลังที่ไม่สามารถหารายได้มากเพียงพอที่จะจัดบริการสาธารณะได้ตามความต้องการของท้องถิ่นทั้งหมด ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงต้องมีการมอบหมายอำนาจทางการคลังและมอบหมายการทำหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ให้แก่ อบท. เพื่อเป็นแหล่งรายได้เพิ่มเติม รวมทั้งเป็นกลไกที่แสดงให้เห็นถึงความต้องการบริการสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของสกนธ์พบว่า ปัญหาที่สำคัญของการหารายได้ของ อบท. ก็คือ รายได้ในส่วนของภาษีที่ อบท. จัดเก็บได้เองและในส่วนของค่าธรรมเนียมนั้น มีสัดส่วนค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ของ อบท. ทั้งหมด ซึ่งจากผลของการจัดเก็บรายได้ของ อบท. ที่อยู่ในระดับต่ำ ทำให้การพึ่งพารายได้จากการจัดสรรในรูปภาษีและเงินอุดหนุนมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. ยังอยู่ในระดับต่ำ

สกนธ์ได้เสนอแนะว่า ในการสร้างความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้และสร้างความรับผิดชอบร่วมกันระหว่าง อบท. กับประชาชนในพื้นที่นั้น ควรมีการกำหนดประเภทของรายได้ที่ให้แก่ อบท. เพิ่มขึ้น เพื่อเป็นการเพิ่มอำนาจความรับผิดชอบในการหารายได้ของ อบท. ในการกำหนดแหล่งรายได้ใหม่นี้ไม่ควรระบุเพียงที่มาของประเภทรายได้เท่านั้น แต่ต้องเป็นการให้อำนาจในการตัดสินใจแก่ผู้บริหารของ อบท. ที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการจัดเก็บรายได้ด้วย และที่สำคัญคือ อบท. ควรต้องมียุทธศาสตร์ในการกำหนดอัตราการจัดเก็บรายได้ต่าง ๆ ภายใต้กรอบที่รัฐบาลได้กำหนดให้ ทั้งนี้ เพื่อให้

ผู้บริหารต้องทำหน้าที่รับผิดชอบกับประชาชนในพื้นที่ โดยรายได้ที่ อบท. จัดเก็บต้องมีความครอบคลุมกับประชาชนทุกกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากการใช้บริการสาธารณะ และภาระภาษี และรายได้ของ อบท. ต้องไม่กระจายไปสู่ประชาชนที่อยู่นอกเขตพื้นที่ของ อบท. นอกจากนี้ รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อบท. ต้องสะท้อนที่มาที่ไปอย่างชัดเจน และเกี่ยวข้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น เพื่อเป็นการสะท้อนแหล่งกำเนิดของรายได้ภาษีจากการจัดสรรให้มากที่สุด สกนธ์เห็นว่า วิธีการนี้จะทำให้ อบท. สนใจดูแลฐานภาษีที่แม้ไม่ได้จัดเก็บด้วยตนเอง แต่จะเป็นแหล่งที่มาของรายได้ของ อบท. สำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับ อบท. นั้น สกนธ์เสนอแนะว่า ควรมีเป้าหมายที่ชัดเจนว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้หรือเป็นการสนับสนุนการทำหน้าที่ของ อบท. โดยวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ต้องไม่เป็นการบั่นทอนแรงจูงใจในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น และที่สำคัญการให้เงินอุดหนุนต้องพยายามไม่ให้มีการใช้ช่องทางที่ไม่เป็นทางการที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและความไม่โปร่งใสในการจัดสรร และท้ายสุด ต้องมีการเสริมสร้างระบบบริหารจัดการด้านการเงินการคลัง โดยเฉพาะระบบรายงานผลการหารายได้และการใช้จ่ายของ อบท. ที่เข้าใจได้ง่าย มีความครบถ้วนต่อรัฐบาลและประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้เห็นถึงศักยภาพทางการคลังของ อบท. และเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการตรวจสอบการทำหน้าที่ของผู้บริหาร อบท. เนื่องจากสกนธ์เห็นว่า ผู้บริหาร อบท. ทัวไปมักไม่เอาใจใส่ในการจัดเก็บรายได้ของตนเอง แต่กลับใช้วิธีขอความช่วยเหลือในรูปเงินอุดหนุนจากรัฐบาลซึ่งส่งผลให้ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. มีจำกัด

อัครณัฐ วงศ์ปรีดี (2555) ศึกษาปัญหาการคลังของท้องถิ่นไทยโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล 64 แห่งทั่วประเทศไทย ในมุมมองของอัครณัฐ การปกครองท้องถิ่นนอกจากเป็นระบทย่อยที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศแล้วยังเป็นการส่งเสริมการเมืองภาคพลเมืองให้ตระหนักและสำนึกรู้ต่อการปกครองตนเอง อัครณัฐกล่าวว่า ปัจจัยที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ ได้แก่ เงินหรือการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อบท. เพราะหากไม่มีการกระจายอำนาจทางการคลัง หรือมีการละเลยต่อการให้ความสำคัญในมิติทางการคลังแล้ว ก็ยาก

ที่จะกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เพราะการที่ท้องถิ่นสามารถมีรายได้เป็นของตนเอง จะเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่น¹⁰

อัครณัฏฐ์แบ่งการวิเคราะห์ปัญหาทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. ออกเป็น 3 ประเด็น ได้แก่ 1) ปัญหาเชิงนโยบายของรัฐ 2) ปัญหาในการปฏิบัติงานของ อบท. และ 3) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในพื้นที่ สำหรับปัญหาเชิงนโยบายของรัฐนั้น จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารเทศบาลทำให้ทราบถึงข้อจำกัดของรายได้ของท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยปัญหาหลักมาจากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ เนื่องจากมีภาษีเพียงไม่กี่ประเภทที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เอง ประกอบกับอัตราภาษีหรืออัตราค่าธรรมเนียมก็ไม่ได้มีการปรับให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง นอกจากนี้ ยังมีปัญหาประชากรแฝงในพื้นที่ที่ อบท. จะต้องนำรายได้ที่หาได้เองและรายได้รัฐจัดสรรให้ รวมทั้งเงินอุดหนุนมาเพื่อจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชากรแฝงเหล่านี้ด้วย อัครณัฏฐ์ตั้งข้อสังเกตว่า รายได้ในรูปเงินอุดหนุนก็มีปัญหาเช่นเดียวกัน จากการศึกษาพบว่า นักการเมืองท้องถิ่นมีการวิ่งเต้นกับนักการเมืองระดับชาติเพื่อของบประมาณในส่วน of เงินอุดหนุน โดยนักการเมืองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมืองระดับชาติมักมีโอกาสดำเนินการจัดสรรเงินอุดหนุนมากเป็นพิเศษ ซึ่งเป็นวิธีการที่ได้มาซึ่งรายได้ที่ง่ายกว่าการหารายได้จากการเก็บภาษีหรือจากเทศพาณิชย์ ซึ่งการพึ่งพาเงินอุดหนุนจำนวนมากส่งผลให้ท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระทางการคลังและการบริหารจัดการ อีกทั้งยังเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมระหว่างท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย ในส่วนของปัญหาในการปฏิบัติงานของ อบท. นั้น อัครณัฏฐ์พบว่า เทศบาลหลายแห่งขาดความเอาใจใส่ในการกำกับติดตามการจัดเก็บภาษี สำหรับปัญหาทางการคลังด้านรายได้ที่มาจากประชาชนที่อยู่ในพื้นที่นั้น อัครณัฏฐ์พบว่า ประชาชนขาดจิตสำนึกในการเสียภาษี มีการหลีกเลี่ยงภาษี

¹⁰ ความเห็นนี้สอดคล้องกับสมชัย ฤชุพันธุ์ (2545)

อีกทั้งยังมีการใช้สายสัมพันธ์ทางการเมืองท้องถิ่นโดยเฉพาะเครือญาติและห้วคะแนนเพื่อขอลดหย่อนภาษี

จากปัญหาทางการคลังด้านรายได้ โดยพิจารณาจากนโยบายของรัฐ การปฏิบัติงานของ อบท. และประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวข้างต้น อัครณได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยรัฐบาลควรส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีการพัฒนาด้านรายได้ที่มีความเชื่อมโยงกับรัฐบาลกลางและต้องทำอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งภาษีสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเป็นการขยายฐานภาษีและสร้างรายได้ให้กับ อบท. สำหรับท้องถิ่นเองก็ต้องมีการพัฒนาบุคลากรให้เข้าใจถึงเทคนิคและวิธีการจัดเก็บภาษี ตลอดจนดำเนินการจัดเก็บและประเมินภาษีอย่างตรงไปตรงมาเพื่อให้ได้รายได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย สำหรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเงินอุดหนุนนั้น อัครณเห็นว่า รัฐบาลควรปรับปรุงวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนใหม่ โดยให้ความสำคัญกับการลดความแตกต่างทางรายได้ระหว่าง อบท. และวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนควรมีหลักเกณฑ์ที่มีความเป็นวิทยาศาสตร์รองรับ เพื่อแก้ไขปัญหาการวิ่งเต้นของนักการเมืองท้องถิ่นเพื่อขอเงินอุดหนุนจากนักการเมืองระดับชาติ นอกจากนี้ ในการจัดสรรเงินอุดหนุนที่คืนนั้น อบท. ควรที่จะต้องสามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าระดับหนึ่งว่า ในปีต่อ ๆ ไป อบท. จะได้รับเงินอุดหนุนจำนวนเท่าใด เพื่อที่ อบท. จะได้นำไปใช้ประกอบการวางแผนด้านงบประมาณ สำหรับแนวทางในการสร้างจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองในท้องถิ่นนั้น อัครณเสนอแนะว่า อบท. จำเป็นต้องแสดงให้เห็นประชาชนในพื้นที่เห็นถึงศักยภาพในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะที่ประชาชนในพื้นที่รู้สึกได้ว่าภาษีที่เสียไปนั้นกลับคืนสู่ประชาชนในรูปของการจัดบริการสาธารณะที่ดีและมีความคุ้มค่า หากสามารถทำได้ดังนี้แล้ว อบท. ก็จะเป็นที่ไว้วางใจของประชาชนและยินดีที่จะจ่ายภาษี

อภิชาติ สถิตนิรามัย (2555) ศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านงบประมาณ จากการศึกษาโครงสร้างรายได้ของ อบท. ในช่วงปี 2546 - 2554 อภิชาติพบว่า รายได้ที่ อบท. จัดเก็บได้เองมีสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 10 ของรายได้ทั้งหมด ส่วนรายได้ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของ

อปท. แต่รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บและส่งมอบให้ อปท. มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 35 - 40 ของรายได้รวม ในขณะที่รายได้จากภาษีและอากรที่กฎหมายกำหนดให้รัฐบาลกลางแบ่งกับ อปท. มีสัดส่วนอยู่ระหว่างร้อยละ 13 - 24 และท้ายสุดคือ เงินอุดหนุนซึ่งมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 34 แต่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา อภิชาติตั้งข้อสังเกตว่า หากพิจารณาความเป็นอิสระทางการคลัง โดยวิเคราะห์จากแหล่งที่มาของรายได้แล้ว พบว่า รายได้ที่ อปท. จัดเก็บได้เองนั้นมีสัดส่วนต่ำมาก และเมื่อนำรายได้ที่จัดเก็บได้เองมารวมกับรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ พบว่ามีสัดส่วนไม่ถึงครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมด แสดงให้เห็นว่า อปท. มีความเป็นอิสระทางด้านรายได้ค่อนข้างต่ำ

หากพิจารณาความเป็นอิสระทางการคลังเฉพาะในส่วนของเงินอุดหนุน¹¹ อภิชาติพบว่า เงินอุดหนุนแต่ละประเภทมีผลต่อความเป็นอิสระทางการคลังของ อปท. ไม่เท่ากัน โดยเงินอุดหนุนตามอำนาจหน้าที่มีผลต่อความเป็นอิสระทางการคลังของ อปท. มากกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เนื่องจากเงินอุดหนุนตามอำนาจหน้าที่นั้น อปท. มีอิสระเต็มที่ในการนำไปกำหนดในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของตนเองซึ่งต้องผ่านการอนุมัติของสภาท้องถิ่น ในขณะที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดให้ อปท. ต้องนำไปใช้ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น อปท. ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ ถือเป็นเงินนอกงบประมาณของ อปท. จึงไม่ต้องบรรจุเข้าเป็นส่วนหนึ่งของร่างข้อบัญญัติรายจ่ายประจำปี และไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากสภาท้องถิ่น อภิชาติตั้งข้อสังเกตว่า หลักเกณฑ์ของรัฐบาลที่ใช้สำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจไม่มีความชัดเจน ทำให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งได้แก่นักการเมืองและข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจในการเลือกที่จะให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่ อปท. ก็ได้ กติกาการจัดสรรเช่นนี้เป็นการส่งสัญญาณและสร้างแรงจูงใจให้ผู้บริหาร อปท. วิ่งเข้าหานักการเมืองระดับชาติและข้าราชการส่วนกลางเพื่อของบประมาณ ทำให้ อปท. ไม่มีอิสระจากส่วนกลาง อีกทั้งยังสร้างแรงจูงใจให้ อปท. ไม่มีความพยายาม

¹¹ เงินอุดหนุนแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1. เงินอุดหนุนทั่วไป ประกอบด้วย เงินอุดหนุนตามอำนาจหน้าที่ และเงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์ 2. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ในการที่จะแสวงหารายได้ในรูปของภาษีและค่าธรรมเนียมจากท้องถิ่นของตนเอง เนื่องจากการวิ่งเต้นขอเงินอุดหนุนจากผู้มีอำนาจส่วนกลางมีต้นทุนต่ำกว่าความพยายามในการจัดเก็บภาษีในพื้นที่ และจากการที่กติกาในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในแต่ละปีที่ไม่มีความชัดเจน ประกอบกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลจัดสรรให้ อบต. มีความผันผวน ทำให้การประมาณการรายได้ของ อบต. กระทำได้ค่อนข้างลำบาก ซึ่งอาจส่งผลต่อการวางแผนงบประมาณและการใช้จ่ายของ อบต. ในท้ายที่สุด

อภิชาติจึงเสนอแนะว่า รายได้ของท้องถิ่นควรมีความเป็นอิสระจากรัฐบาลส่วนกลางเพิ่มมากขึ้น ซึ่งสามารถทำได้โดยการออกกฎหมายเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินในเรื่องที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และกำหนดให้รายได้จากภาษีอากรจากฐานดังกล่าวเป็นรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมด อภิชาติเห็นว่าข้อเสนอนี้จะเป็นการลดการพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง และยังช่วยแก้ปัญหาเงินอุดหนุนที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นด้วย นอกจากนี้ ควรยกเลิกการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพราะเป็นแหล่งที่มาของการสั่งให้ อบต. ทำตามนโยบายของรัฐบาลและเป็นการเปิดช่องให้มีการทุจริตจากการวิ่งเต้นของบการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ปริณดา มีผลาด (2556) ศึกษาการกระจายอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้เทศบาลเป็นกรณีศึกษา จากการศึกษากฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อบต. ปริณดาพบว่า ยังขาดความเหมาะสมกับการปฏิบัติงานของเทศบาล แม้ว่ารายได้ของเทศบาลส่วนใหญ่เพิ่มขึ้นทุกปี แต่ความเป็นอิสระกลับลดลงอย่างต่อเนื่อง สะท้อนให้เห็นได้จากรายได้ที่เพิ่มขึ้นนั้น มาจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลเป็นผู้จัดสรรให้ภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ ประกอบกับการแทรกแซงจากการเมือง ส่งผลให้การดำเนินงานที่ผ่านมาของ อบต. สามารถวัดผลการดำเนินงานได้ในระดับผลผลิต (Output) กล่าวคือ อบต. สามารถดำเนินการได้ตามขั้นตอนหรือเป้าหมายตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ยังไม่สามารถวัดได้ถึงระดับผลลัพธ์ (Outcome) ในรูปของการทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและสามารถดูแลตนเองได้อย่างยั่งยืน

และจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและปลัดเทศบาลจำนวน 12 เทศบาลจากทั้ง 4 ภูมิภาคทั่วประเทศไทย โดยแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ประเมินพบว่า เทศบาลทุกระดับจำนวน 11 ตัวอย่างจากทั้งหมด 12 ตัวอย่าง ประสบกับปัญหารายได้ที่ไม่เพียงพอ ในขณะที่ 10 ตัวอย่างจากทั้งหมด 12 ตัวอย่างกล่าวว่า ขาดความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ ปัญหารายได้ที่ไม่เพียงพอนั้น มีสาเหตุมาจากเทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมจากรายได้เพียงไม่กี่ประเภท ประกอบกับอัตราที่ใช้สำหรับการจัดเก็บก็ไม่สูงมากนัก นอกจากนี้ เทศบาลยังประสบปัญหาความไม่ร่วมมือของประชาชนในการเสียภาษี โดยผู้บริหารเทศบาลจำนวน 7 เทศบาลจาก 12 เทศบาลให้ความเห็นว่า ประชาชนมีการหลีกเลี่ยงภาษี นอกจากปัญหาความไม่ร่วมมือของประชาชนในพื้นที่แล้ว ประเมินพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นจำนวนมากที่มาจากฝ่ายการเมืองไม่ประสงค์ที่จะพัฒนาการบริหารการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ เนื่องจากกลัวกับการเสียคะแนนเสียง

ประเมินได้เสนอแนะว่า รัฐบาลควรเร่งผลักดันกฎหมายให้เทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ทั้งรายได้ในรูปของภาษี รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี และค่าธรรมเนียมในการใช้บริการเพิ่มเติม ประเมินยังเสนอด้วยว่า รัฐบาลควรให้เทศบาลสามารถออกกฎระเบียบบางอย่างได้เอง เพื่อความคล่องตัวในการทำงาน นอกจากนี้ กฎระเบียบที่ออกจากส่วนกลางควรมีความยืดหยุ่นและเอื้อต่อการทำงานของท้องถิ่น ตลอดจนสนับสนุนให้เทศบาลสามารถดูแลตนเอง ไม่ใช่มุ่งเน้นการควบคุมอย่างเข้มงวดจากส่วนกลาง สำหรับข้อเสนอเกี่ยวกับการส่งเสริมความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่นั้น ควรเริ่มตั้งแต่การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อร่วมกำหนดทิศทางในการพัฒนาและร่วมรับรู้ถึงโครงการที่จำเป็นและข้อจำกัดของงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่น และตระหนักถึงประโยชน์ของการจ่ายภาษีและค่าธรรมเนียมก็เพื่อนำมาใช้แก้ไขปัญหาและการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2556) ศึกษาความเสี่ยงทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี 2556 สำหรับในส่วนของรายได้ของ อปท. นั้น สำนักงานเศรษฐกิจการคลังสรุปว่า โครงสร้างรายได้

ของ อบท. ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 90 อยู่ในรูปแบบของรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ รวมทั้งเงินอุดหนุน ในขณะที่รายได้ของ อบท. ที่จัดเก็บได้เองมีเพียงร้อยละ 10 ของรายได้รวมของ อบท. การที่ อบท. ไม่สามารถเพิ่มสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บได้เองต่อรายได้รวมในช่วงที่ผ่านมา อาจทำให้รัฐบาลมีความเสี่ยงที่ต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้รัฐบาลมีภาระทางการคลังเพิ่มมากขึ้น และสร้างแรงกดดันต่อการขาดดุลการคลังและการก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นในอนาคต สำนักงานเศรษฐกิจการคลังเสนอแนะว่า ควรมีการเพิ่มรายได้ที่ อบท. จัดเก็บได้เอง โดยการขยายฐานภาษี และพิจารณาการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ ๆ เพื่อให้ อบท. สามารถพึ่งพาตนเองได้เพิ่มมากขึ้น และเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐบาลในอนาคต

ธนาคารโลก (2557) ศึกษาการบริหารจัดการการคลังสาธารณะระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นของประเทศไทย โดยในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของท้องถิ่นนั้น จากการศึกษาของธนาคารโลก พบว่า ประเทศไทยมีระบบการจัดเก็บภาษีแบบรวมศูนย์ ซึ่งมีข้อได้เปรียบในการหลีกเลี่ยงปัญหาความซับซ้อนของระบบที่มากเกินไป และยังช่วยจำกัดไม่ให้เกิดการแข่งขันในการจัดเก็บภาษี อย่างไรก็ตาม ระบบการจัดเก็บภาษีแบบรวมศูนย์ก็มีข้อเสียเนื่องจากทำให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง ส่งผลให้ท้องถิ่นไม่มีอิสระทางด้านรายได้ ประกอบกับในกรณีของประเทศไทย ฐานภาษีและอัตราภาษีส่วนใหญ่ที่ท้องถิ่นใช้สำหรับการจัดเก็บถูกกำหนดมาจากรัฐบาลส่วนกลาง โดย อบท. ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้จัดเก็บเท่านั้น การที่ท้องถิ่นต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางเป็นหลัก ส่งผลให้ท้องถิ่นไม่ต้องรับผิดชอบในการจัดเก็บภาษี และไม่มีความจำเป็นในการสร้างฐานการจัดเก็บภาษีในพื้นที่ของตน นอกจากนี้ การจัดเก็บภาษีแบบรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งอยู่ห่างไกลจากประชาชนในพื้นที่ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในแง่ของความรับผิดชอบ อีกทั้งเป็นการบั่นทอนการสร้างกลไกความรับผิดชอบต่อ อบท. ต่อประชาชนในพื้นที่

จากข้อจำกัดของความไม่เป็นอิสระทางด้านภาษีของท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ธนาคารโลกเสนอแนะว่า หาก อบท. ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีด้วยตนเอง จะส่งผลให้ท้องถิ่นกับประชาชนมีความใกล้ชิดกันเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากประชาชนเป็นผู้จ่ายภาษี และท้องถิ่นเป็นผู้ให้บริการสาธารณะโดยใช้ภาษีจากประชาชนในท้องถิ่นมาดำเนินการ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเปิดโอกาสและเพิ่มแรงจูงใจให้ อบท. จัดหารายได้จากภาษีด้วยตนเอง เพื่อเสริมสร้างความรับผิดชอบของ อบท. ต่อประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ อาจดำเนินการได้โดยเพิ่มส่วนแบ่งของรายได้จากรฐานภาษีร่วม เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นต้น นอกจากนี้ ควรส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีการคิดหาแนวทางในการหารายได้เพิ่มเติม เช่น ภาษีการใช้ถนนและการปล่อยมลพิษ ภาษีสลากกินแบ่งรัฐบาลและการพนัน ภาษีต่อราคาประเมินของสายไฟฟ้า ระบบท่อส่งก๊าซ และหอส่งสัญญาณสื่อสาร เป็นต้น

สำหรับรายได้ของ อบท. ในรูปของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลางนั้น ธนาคารโลกเห็นว่า เพื่อให้เงินอุดหนุนทั่วไปสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างท้องถิ่น ควรมีการกำหนดขนาดของเงินอุดหนุนทั่วไปในสัดส่วนคงที่คิดเป็นร้อยละของรายได้จากรฐานภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลส่วนกลางจัดเก็บให้และที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ รวมกับเงินอุดหนุนทั่วไปที่จัดสรรเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อรายได้รวมของรัฐบาล โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปควรมีการแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับ อบท. ที่อยู่ในเขตเมือง โดยให้น้ำหนักของเกณฑ์การจัดสรรแบบเท่าเทียมกันร้อยละ 10 และการจัดสรรต่อหัวตามขนาดของประชากรร้อยละ 90 และ 2) เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับ อบท. ที่อยู่ในเขตชนบท โดยให้น้ำหนักของเกณฑ์การจัดสรรแบบเท่าเทียมกันร้อยละ 10 การจัดสรรต่อหัวตามขนาดประชากรร้อยละ 70 และการจัดสรรต่อขนาดตารางกิโลเมตรของพื้นที่ที่ อบท. ดูแลรับผิดชอบและให้บริการร้อยละ 20 ซึ่งข้อเสนอแนะสำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปดังกล่าว ธนาคารโลกเห็นว่า มีความเรียบง่าย โปร่งใส และมีความเป็นกลาง สำหรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น เนื่องจากแรงจูงใจของการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่สำคัญก็เพื่อสนับสนุนและ

ผลักดันการดำเนินงานของท้องถิ่นให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดมาจากส่วนกลางและเป็นการสร้างมาตรฐานขั้นต่ำของการให้บริการสาธารณะในระดับประเทศ ธนาकरโลกเห็นว่า ประเทศไทยควรพิจารณาแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่มุ่งเน้นผลการดำเนินงานมาใช้ ซึ่งนอกจากจะเป็นการดำเนินงานตามเป้าหมายที่สำคัญของรัฐบาลและเป็นการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการให้บริการสาธารณะแล้ว ยังเป็นวิธีการที่ท้องถิ่นมีอิสระและความยืดหยุ่นในการดำเนินงานให้มีความเหมาะสม อีกทั้งยังเป็นการรักษาไว้ซึ่งความรับผิดชอบของ อปท. ต่อประชาชนในพื้นที่อีกด้วย

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2557) ได้ประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจทางการคลังของไทย จากการสำรวจ อปท. จำนวน 110 แห่งทั่วประเทศ¹² วีระศักดิ์ และคณะพบว่า อปท. ยังไม่มีอิสระทางการคลัง ทั้งนี้ พิจารณาได้จากค่าเฉลี่ยของสัดส่วนรายได้ภาษีอากรที่ อปท. จัดเก็บได้เองต่อรายรับรวมของ อปท. ในช่วงระหว่างปี 2551 - 2556 มีค่าอยู่ระหว่างร้อยละ 5.47 - 14.33 ประกอบกับ อปท. ส่วนใหญ่ยังไม่มีแนวทางพัฒนารายได้ที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม (โปรดดูตารางที่ 1 ประกอบ) โดยสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากโครงสร้างรายได้ของ อปท. ถูกกำหนดให้ต้องพึ่งพาจากรัฐบาลค่อนข้างมาก ประกอบกับรัฐบาลได้ส่งสัญญาณมาตลอดว่า อปท. จะมีหลักประกันด้านรายได้และจะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลในรูปภาษีและเงินอุดหนุน ทำให้ อปท. ขาดแรงจูงใจที่จะพัฒนารายได้ของตนเอง นอกจากนี้กฎหมายปัจจุบันก็ยังไม่รองรับต่อการที่ อปท. จะพัฒนารายได้ใหม่เป็นของตนเอง

¹² องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 110 แห่งประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 12 แห่ง เทศบาลนคร 4 แห่ง เทศบาลเมือง 9 แห่ง เทศบาลตำบล 20 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 65 แห่ง

ตารางที่ 1 สัดส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทที่มีมาตรการพัฒนารายได้ในรูปแบบต่าง ๆ

หน่วย: ร้อยละ

มาตรการพัฒนารายได้	อบจ. (12 แห่ง)	เทศบาลนคร (4 แห่ง)	เทศบาลเมือง (9 แห่ง)	เทศบาลตำบล (20 แห่ง)	อบต. (65 แห่ง)
1. มีแผนพัฒนารายได้ท้องถิ่น	58.3	75	55.6	35	40
2. มีการทบทวนอัตราค่าเช่ารายปี/ ค่าเช่ามาตรฐาน	33.3	50	55.6	65	40
3. มีการสำรวจพื้นที่และ/หรือ ปรับปรุงข้อมูลแผนที่ภาษี	41.7	100	88.9	60	53.8
4. มีการทบทวนอัตราค่าเช่า/ ค่าธรรมเนียม/ ค่าบริการ	41.7	75	44.4	55	30.8
5. มีการจัดเก็บรายได้รูปแบบใหม่ ๆ เช่น ค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ค่าธรรมเนียม/ ค่าบริการทำเทียบเรือ ค่าบริการจอดรถยนต์ เป็นต้น	41.7	100	44.4	25	12.3

ที่มา: วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2557)

วีระศักดิ์ และคณะได้เสนอแนะว่า เพื่อให้ อบท. มีอิสระทางการคลังด้านรายได้เพิ่มมากขึ้น รัฐบาลควรจะต้องมีการผลักดันการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบท. และกำหนดสัดส่วนรายได้รวมของ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลให้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ภายในปีงบประมาณ 2560 นอกจากนี้ รัฐบาลควรต้องปรับปรุงโครงสร้างรายได้ท้องถิ่นภายในปีงบประมาณ 2560 - 2562 จากปัจจุบันที่มีสัดส่วนรายได้ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองประมาณร้อยละ 10 ภาษีจัดสรรและภาษีแบ่งประมาณร้อยละ 50 และเงินอุดหนุนประมาณร้อยละ 40 โดยเพิ่มสัดส่วนรายได้ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองเป็นร้อยละ 20 สัดส่วนรายได้ภาษีจัดสรรและภาษีแบ่งเป็นร้อยละ 60 และลดสัดส่วนของเงินอุดหนุนลงเหลือร้อยละ 20 ทั้งนี้ วีระศักดิ์ และคณะเห็นว่า สามารถดำเนินการได้โดยให้รัฐบาลออกกฎหมายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้แล้วเสร็จภายในปี 2560 และมีการออกกฎหมายใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มอำนาจทางภาษีให้แก่ อบท. ภายในปี 2562 เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีการท่องเที่ยว และภาษีที่อยู่อาศัย เป็นต้น นอกจากนี้ วีระศักดิ์ และคณะเห็นว่า ภายในปี 2560 รัฐบาลควรกำหนดให้มีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ อบท. ในการเรียกเก็บภาษีเสริม

(Surcharge Tax) จากภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล หรือสามารถเรียกเก็บและ/หรือกำหนดอัตราค่าบริการและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ผ่านกระบวนการตราเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น ๆ อีก และเพื่อเป็นหลักประกันความต่อเนื่องในการดำเนินการและการพัฒนาการบริหารการเงินการคลังของ อปท. ในระยะปานกลาง วีระศักดิ์ และคณะเห็นว่า รัฐบาลควรออกกฎหมายการคลังท้องถิ่นภายในปี 2560 - 2562 ที่ครอบคลุมมิติต่าง ๆ เช่น การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังของ อปท. การจัดทำงบประมาณและแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดแบ่งรายได้ระหว่างรัฐบาลกับอปท. การพัฒนารายได้และนโยบายภาษีอากรของ อปท. และความสัมพันธ์ทางการเงินการคลังระหว่างรัฐบาลกับ อปท. เป็นต้น

นอกจากการปรับปรุงโครงสร้างรายได้ของ อปท. โดยการออกกฎหมายประเภทต่าง ๆ เพื่อให้ อปท. มีอิสระทางการคลังด้านรายได้เพิ่มมากขึ้นแล้ว วีระศักดิ์ และคณะเห็นว่า การพัฒนาเครื่องมือในการบริหารการจัดเก็บภาษีก็มีส่วนช่วยลดต้นทุนในการจัดเก็บของ อปท. และลดต้นทุนการเสียภาษีของประชาชนและธุรกิจให้ต่ำลง โดยรัฐบาลควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลภาษีกลางหรือระบบแผนที่ภาษีกลางที่เป็นมาตรฐานและสามารถใช้ร่วมกันได้ระหว่าง อปท. ต่าง ๆ นอกจากการจัดทำระบบแผนที่ภาษีกลางแล้ว วีระศักดิ์ และคณะเห็นควรให้มีการรวมหน่วยจัดเก็บภาษีที่กระจัดกระจายอยู่หลายแห่งตามประเภทภาษีและตามประเภทของ อปท. เข้ามาอยู่ด้วยกันที่จุดเดียวที่อยู่ใกล้ชิดกับผู้เสียภาษีมากที่สุด จากนั้นจึงแยกบัญชีนำส่งเป็นรายได้ของ อปท. แต่ละประเภทตามความเป็นเจ้าของภาษีอากรนั้น ๆ ซึ่งวีระศักดิ์ และคณะเห็นว่า การดำเนินการเช่นนี้จะช่วยลดความสับสนของผู้เสียภาษี และลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการบริการการจัดเก็บภาษีของ อปท.

สำหรับในส่วนของเงินอุดหนุนนั้น วีระศักดิ์ และคณะเห็นว่า ควรมีการกำหนดให้ฝ่ายการเมืองระดับชาติห้ามแทรกแซงหรือยุ่งเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนนั้นต้องมีสูตรหรือเกณฑ์ที่ใช้ในการคำนวณที่ชัดเจน และดำเนินการร่วมกันอย่างเปิดเผยระหว่างสำนัก

งบประมาณ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงการคลัง และผู้แทนของ อบท. ในสัดส่วนที่เท่ากัน

วรรณิยา เอมะศิริ และอภิชัย เสนีวงศ์ ณ อยุธยา (2557) ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจทางการคลังด้านรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงระหว่างปี 2542 - 2556 จากการศึกษาวิเคราะห์ของวรรณิยาและอภิชัย พบว่า ท้องถิ่นยังไม่มีความเป็นอิสระทางด้านรายได้ สังเกตได้จากรายได้จากภาษีและไม่ใช่อาชีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีประเภทของรายได้ไม่มากนัก ประกอบกับท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากฐานภาษี อัตราภาษี การประเมินภาระภาษี และแนวทางในการจัดเก็บนอกจากถูกกำหนดโดยรัฐบาลส่วนกลางแล้ว กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่บังคับใช้ยังล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน การที่ท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตนเองในการหารายได้ และต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูง โดยเฉพาะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ทำให้ท้องถิ่นต้องดำเนินการกิจการตามวัตถุประสงค์ของเงินอุดหนุน ไม่สามารถกำหนดภารกิจตามความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีอิสระ นอกจากนี้ การจัดสรรรายได้ของรัฐบาลให้กับท้องถิ่นก็ไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม ความเป็นเมืองหรือชนบท หรือจำนวนประชากรแฝง ส่งผลให้รายได้ของท้องถิ่นในบางพื้นที่ไม่เพียงพอกับต้นทุนค่าใช้จ่าย ประกอบกับการจัดสรรเงินอุดหนุนและการแบ่งรายได้ภาษีจากรัฐบาลยังมีความล่าช้า เนื่องจากคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดการประชุมเพื่อพิจารณาเกณฑ์การจัดสรรได้ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้ที่เพียงพอ และมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการทางการคลัง ลดการพึ่งพารัฐบาลกลางโดยเฉพาะในส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ วรรณิยาและอภิชัยเสนอแนะให้มีการเร่งรัดการปรับอัตราภาษี ฐานภาษี และการประเมินภาระภาษีให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน รวมทั้งการเพิ่มแหล่งรายได้ใหม่ให้กับท้องถิ่น เพื่อเพิ่มสัดส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง

อันจะนำไปสู่การสร้างความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ควรมีการถ่ายโอนภารกิจการจัดเก็บภาษี การกำหนดอัตราภาษี และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น¹³ สำหรับการปรับปรุงแนวทางในการจัดสรรรายได้ให้กับท้องถิ่นนั้น วรณิยาและอภิชัยให้ความเห็นว่า เพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น รัฐบาลควรพิจารณาทบทวนแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นโดยแยกเงินอุดหนุนเฉพาะกิจออกจากรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้กับท้องถิ่น และควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปโดยพิจารณาจัดกลุ่มท้องถิ่นตามสภาพโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และประชากรในแต่ละพื้นที่ เช่น รายได้ต่อหัว ดัชนีความยากจน การขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน และความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ เป็นต้น เนื่องจากการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปโดยอิงเกณฑ์ประชากรอย่างที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่สามารถสะท้อนรายจ่ายที่แท้จริงของท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ รัฐบาลควรมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปแบบมีวัตถุประสงค์โดยคำนึงถึงความแตกต่างด้านโครงสร้างประชากร สภาพสังคม และแนวทางการพัฒนาของพื้นที่ เพื่อให้สอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน ข้อเสนอแนะต่าง ๆ เหล่านี้ วรณิยาและอภิชัยเห็นว่า น่าจะมีส่วนช่วยสนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังด้านรายได้ให้แก่ อบท. ของไทยให้เดินหน้าไปได้อย่างถูกต้องทิศทาง และทำให้ อบท. มีความเข้มแข็งบนฐานของความเป็นอิสระทางการคลัง ซึ่งจะนำไปสู่การจัดบริการสาธารณะที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง รวมทั้งมีการแบ่งความรับผิดชอบและการร่วมรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลและ อบท. ที่ชัดเจน

อาทิตย์ ผดุงเดช (ม.ป.ป.) ศึกษาความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย อาทิตย์เห็นว่า รายได้ของท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญและมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความเป็นอิสระในการบริหารจัดการและการปกครองตนเองของท้องถิ่น หาก อบท. มีรายได้เพียงพอและไม่ต้อง

¹³ ทั้งนี้ วรณิยา และอภิชัยเห็นว่า การถ่ายโอนภารกิจในการจัดเก็บภาษีและการกำหนดอัตราภาษีอาจต้องมีการกำหนดเพดานหรือขั้นตอนที่ต้องผ่านการพิจารณาของกระทรวงการคลัง

พึ่งพาทรัพยากรทางการคลังจากรัฐบาลกลางหรือพึ่งพาน้อยที่สุดแล้ว อบท. นั้น จะมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการภายในท้องถิ่นของตน ในการวัดความเป็นอิสระทางด้านรายได้ของ อบท. นั้น อาทิตยวัตอัตราความเป็นอิสระทางด้านรายได้ (Revenue Autonomy Ratio: RAR) ซึ่งคำนวณจากรายได้ที่มาจากทรัพยากรของท้องถิ่น¹⁴ ต่อรายได้รวมของท้องถิ่น โดย RAR มีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 หากท้องถิ่นมีค่า RAR เท่ากับ 1 หมายความว่า ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลังอย่างสมบูรณ์ และหากท้องถิ่นมีค่า RAR เท่ากับ 0 หมายความว่า ท้องถิ่นมีการพึ่งพาทางการคลังอย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้ อาทิตยยังได้วัดอัตราการพึ่งพารายได้ของท้องถิ่น (Revenue Dependent Ratio: RDR) ซึ่งคำนวณจากรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และ/หรือแบ่งให้ต่อรายได้รวมของท้องถิ่น โดย RDR มีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 เช่นกัน หากท้องถิ่นมีค่า RDR เท่ากับ 0 หมายความว่า ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลังอย่างสมบูรณ์ และหากท้องถิ่นมีค่า RDR เท่ากับ 1 หมายความว่า ท้องถิ่นมีการพึ่งพาทางการคลังอย่างสมบูรณ์

จากการศึกษาของอาทิตยโดยใช้ข้อมูลรายได้ของ อบท. ในช่วงระหว่างปี 2536 - 2546 อาทิตยพบว่า ในภาพรวมแล้ว ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลังค่อนข้างต่ำ สังเกตได้จาก RAR มีค่าอยู่ระหว่าง 0.10 - 0.19 และค่า RDR 0.42 - 0.55 และหากพิจารณาค่า RAR แยกตามแต่ละประเภทของ อบท. อาทิตยพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีค่า RAR ต่ำที่สุด รองลงมาได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเทศบาล สำหรับกรุงเทพมหานครและเมืองปัทยานัน มีความเป็นอิสระทางการคลังสูงกว่า อบจ. เทศบาล และ อบต.¹⁵ อาทิตยเสนอแนะว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการควรเร่งหาแนวทางในการยกระดับศักยภาพและความสามารถในการหารายได้และมีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถตอบสนององวัตถุประสงค์ของการกระจาย

¹⁴ อาทิตยให้ค่านิยามรายได้ที่มาจากแหล่งทรัพยากรของท้องถิ่นเองว่าหมายถึง รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง

¹⁵ คำนวณฐาน (Median) ของ RAR ของ อบต. อบจ. เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองปัทยานันมีค่าเท่ากับ 0.07 0.10 0.16 0.23 และ 0.27 ตามลำดับ

อำนาจที่ต้องการให้ท้องถิ่นสามารถจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

โดยสรุปแล้ว งานศึกษาเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. ในอดีตที่ผ่านมาให้ข้อสรุปที่ตรงกันว่า อบท. ยังไม่มีอิสระทางการคลังด้านรายได้ และยังต้องพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ จัดเก็บและแบ่งให้ และเงินอุดหนุน อย่างไรก็ตาม งานศึกษาที่ผ่านมาส่วนใหญ่ศึกษาความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ในภาพรวม งานศึกษาที่แยกศึกษาความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. โดยแยกวิเคราะห์และเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังระหว่าง อบท. ประเภทต่าง ๆ มีค่อนข้างน้อยและไม่เป็นปัจจุบัน นอกจากนี้ งานศึกษาที่ดำเนินการสัมภาษณ์ อบท. โดยตรงถึงปัญหาและอุปสรรคของความไม่เป็นอิสระทางการคลังยังมีไม่มากนัก ดังนั้น งานศึกษาในครั้งนี้ จึงเลือกศึกษาความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เนื่องจากในปัจจุบัน รัฐบาลมีนโยบายจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนโดยอาศัยประโยชน์จากความเชื่อมโยงด้านการคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียนตามข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียนและข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น ๆ และจากการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ประกอบกับ รัฐบาลมีนโยบายที่จะสนับสนุนการดำเนินงานของ อบท. ที่มีศักยภาพให้สามารถพัฒนาพื้นที่ของตนขึ้นเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มีระบบสาธารณูปโภค การบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน และสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงระดับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ ปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งแนวทางในการจัดเก็บรายได้ของ อบท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษาต้นแบบสำหรับ อบท. อื่น ๆ นำไปประยุกต์ใช้ สำหรับในบทถัดไปเป็นการอธิบายถึงหลักการ แนวคิดที่ใช้ประกอบการศึกษา และระเบียบวิธีวิจัย

บทที่ 3

หลักการและแนวคิดที่ใช้ประกอบการศึกษาและระเบียบวิธีการวิจัย

3.1. หลักการและแนวคิดที่ใช้ประกอบการศึกษา

การศึกษานี้ประยุกต์แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น แนวคิดสัดส่วนความเป็นอิสระทางด้านรายได้ (Revenue Autonomy Ratio) และแนวคิดสัดส่วนการพึ่งพารายได้ (Revenue Dependent Ratio) รวมทั้งแนวคิด Libertarian Paternalism มาใช้เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดของหลักการและแนวคิดสรุปได้ ดังนี้

3.1.1. ความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น (Local Fiscal Autonomy)

สมชัย ฤชุพันธุ์ (2545) ให้ความเห็นว่า ความเป็นอิสระทางการคลังจะเป็นปัจจัยชี้ขาดความเป็นอิสระของ อปท. ในบรรดาความเป็นอิสระทางการคลัง 3 ด้าน ได้แก่ รายได้ รายจ่าย และดุลการคลัง ความเป็นอิสระทางด้านรายได้ถือว่าเป็นความอิสระที่สำคัญที่สุด เนื่องจากความเป็นอิสระทางด้านรายจ่ายจะเป็นปัจจัยชี้ขาดและเป็นตัวกำหนดความเป็นอิสระทางด้านรายจ่ายและดุลการคลัง หาก อปท. ไม่มีแหล่งรายได้ที่เป็นอิสระของตนเอง¹⁶ ก็ค่อนข้างยากที่จะมีอิสระอย่างแท้จริงทางด้านรายจ่ายและดุลการคลัง กล่าวคือ หาก อปท. ยังไม่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีเองและยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนและส่วนแบ่งภาษีจากรัฐบาลเป็นแหล่งรายได้หลัก ก็ยากที่ อปท. จะมีอิสระทางด้านรายจ่ายและดุลการคลัง นอกจากนี้ ความสำคัญของความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. ก็ได้ถูกกล่าวไว้ในงานศึกษาของจรัส สุวรรณมาลา (2553) โดยจรัสเห็นว่า การกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นเป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาธิปไตยในท้องถิ่น อปท.

¹⁶ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 2

ที่ปราศจากรายได้หรือมีรายได้ไม่พอจ่าย ย่อมไม่สามารถทำหน้าที่เป็นสถาบันการปกครองตนเองได้ ประชาชนจะไม่สามารถใช้ อบท. เป็นที่พึ่งในการแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ ประชาธิปไตยในท้องถิ่นย่อมอ่อนแอและไม่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติได้ ในขณะเดียวกัน การใช้มาตรการกระจายอำนาจทางการคลังที่ผิดพลาดหรือไม่เหมาะสม อาจมีผลเสียต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชุมชนได้มากเช่นเดียวกัน โดย อบท. ที่ดีต้องมีอิสระทางการคลัง และสามารถพึ่งตนเองทางการคลังได้ ไม่พึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์กรภายนอกมากเกินไป ความเป็นอิสระทางการคลัง อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระทางการคลังนั้น ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลและ อบท. จะแย่งหรือแข่งขันกันเก็บภาษีหรือหารายได้โดยไม่มีกฎหมายใด ๆ เพราะหากเป็นเช่นนั้น ประชาชนจะเดือดร้อนจากการเก็บภาษีของรัฐ จึงต้องมีการแบ่งฐานภาษีหรือฐานรายได้ระหว่างรัฐบาลกลางกับ อบท. ซึ่งการแบ่งฐานภาษีและฐานรายได้ระหว่างรัฐบาลกลางกับ อบท. นั้น ย่อมมีผลต่อฐานะการคลังและขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นโดยตรง หากท้องถิ่นมีฐานรายได้จำกัด และมีความยืดหยุ่นน้อย ท้องถิ่นจะมีฐานะทางการคลังที่อ่อนแอ และต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลค่อนข้างสูง ส่งผลให้ขาดความเป็นอิสระทางการคลัง ในขณะเดียวกัน สกนธ วรรณวัฒนา (2553) กล่าวว่า การกำหนดแหล่งที่มาของรายรับของ อบท. สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดระดับของการกระจายอำนาจที่ให้แก่ อบท. ในภาพรวมได้เพราะความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลังเป็นการสะท้อนความเป็นอิสระและความสามารถในการที่ อบท. จะคิดเองทำเองได้มากน้อยเพียงใด โดยการให้ความสำคัญกับการหารายรับเองที่เป็นอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของ อบท. เป็นปัจจัยสำคัญในการยืนยันความเป็นอิสระและแสดงถึงความสำเร็จที่แท้จริงของกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท.

หากพิจารณาความเป็นอิสระทางการคลังตามแนวคิดของสมชัย ฤชุพันธุ์ (2545) จรัส สุวรรณมาลา (2553) และของสกนธ วรรณวัฒนา (2553) พบว่า ต่างก็ให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ ดังนั้น งานศึกษาวิจัยนี้จึงประยุกต์แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้

จากงานศึกษาทั้งสามเพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

3.1.2. แนวคิดสัดส่วนความเป็นอิสระทางด้านรายได้ (Revenue Autonomy Ratio) และแนวคิดสัดส่วนการพึ่งพารายได้ (Revenue Dependent Ratio)

อาทิตย์ ผดุงเดช (ม.ป.ป.) ศึกษาความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาในช่วงระหว่างปี 2536 - 2546 ในการศึกษาครั้งนี้ อาทิตย์วัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (Revenue Autonomy Ratio: RAR) จากสัดส่วนรายได้ที่มาจากทรัพยากรของท้องถิ่นต่อรายได้รวมของท้องถิ่น โดย RAR มีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 หาก อบท. ใดมีค่า RAR เท่ากับ 1 หมายความว่า อบท. นั้น มีความเป็นอิสระทางการคลังอย่างสมบูรณ์ และหาก อบท. ใดมีค่า RAR เท่ากับ 0 หมายความว่า อบท. นั้น มีการพึ่งพารายได้จากภายนอกอย่างสมบูรณ์ นอกจากการวัดความเป็นอิสระทางการคลังโดยใช้ค่า RAR แล้ว อาทิตย์ยังวัดการพึ่งพารายได้ของท้องถิ่น (Revenue Dependent Ratio: RDR) โดยใช้สัดส่วนรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ รวมทั้งเงินอุดหนุนต่อรายได้รวมของ อบท. โดย RDR มีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 เช่นกัน หาก อบท. ใด มีค่า RDR เท่ากับ 0 หมายความว่า อบท. นั้น ไม่ต้องพึ่งพารายได้จากภายนอก และหาก อบท. ใด มีค่า RDR เท่ากับ 1 หมายความว่า อบท. นั้น ต้องพึ่งพารายได้จากภายนอกอย่างสมบูรณ์ แสดงถึงความไม่เป็นอิสระทางการคลัง และเมื่อพิจารณาจากแนวคิดสัดส่วนความเป็นอิสระทางด้านรายได้ (Revenue Autonomy Ratio) และแนวคิดสัดส่วนการพึ่งพารายได้ (Revenue Dependent Ratio) ดังกล่าวข้างต้น การศึกษาวิจัยนี้เห็นว่า มีความเหมาะสมที่จะนำมาประยุกต์ใช้สำหรับการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ ของ อบท. และเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ระหว่าง อบท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

3.1.3. แนวคิด Libertarian Paternalism

แนวคิด Libertarian Paternalism เป็นแนวคิดเศรษฐศาสตร์เชิงพฤติกรรม (Behavioural Economics) ที่ได้รับการพัฒนาโดย Thaler and Sunstein (2009) โดยแนวคิด Libertarian Paternalism ให้ความสำคัญกับการให้อิสระบุคคลในการตัดสินใจบนพื้นฐานของการให้ข้อมูลที่เข้าใจได้ง่ายและเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ แต่การตัดสินใจว่าจะเลือกทางเลือกใดหรือจะกระทำหรือไม่กระทำการใดนั้น ขึ้นอยู่กับตัวผู้ตัดสินใจเอง ไม่ได้เป็นการบังคับ Thaler and Sunstein ตั้งข้อสังเกตว่า ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับแนวคิด Libertarian Paternalism และควรนำมาประยุกต์ใช้ในการออกแบบนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากผลการศึกษาเชิงประจักษ์เกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ในสาขาเศรษฐศาสตร์เชิงพฤติกรรม จิตวิทยา มนุษยวิทยา สังคมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ด้านระบบประสาท (Neuroscience) ค้นพบว่า ความสามารถในการรับรู้ (Cognitive Ability) ของมนุษย์มีจำกัด ส่งผลให้มนุษย์มักมีการตัดสินใจที่ผิดพลาดซ้ำ ๆ และผิดอย่างเป็นระบบ (Systemic Mistakes) มีอคติและยึดติดกับสิ่งที่เป็นอย่าง (Status Quo Bias) ส่งผลให้ในหลาย ๆ สถานการณ์ มนุษย์มีการตัดสินใจหรือเลือกทางเลือกที่ผิดพลาด เนื่องจากไม่ได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนและเป็นประโยชน์ ซึ่งการตัดสินใจที่ผิดพลาดเหล่านั้น ก่อให้เกิดผลเสียต่อตนเองและ/หรือต่อชุมชนและสังคมส่วนรวม ดังนั้น การกระตุ้นและการสร้างแรงจูงใจ รวมถึงการให้ข้อมูลที่ครบถ้วน ง่ายต่อความเข้าใจและเป็นประโยชน์ อาจส่งผลให้การดำเนินนโยบายสาธารณะประสบความสำเร็จโดยไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการทางด้านกฎหมายบังคับ

เมื่อไม่นานมานี้ หน่วยงานภาครัฐของสหราชอาณาจักรหลายหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม เช่น Her Majesty's Revenue & Customs (HMRC) และ Driver and Vehicle Licensing Agency (DVLA) และ London Boroughs เป็นต้น ได้เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการนำแนวคิด Libertarian Paternalism มาใช้ร่วมกับมาตรการทางกฎหมายในการ

ออกแบบนโยบายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม โดยหน่วยงานที่เป็นผู้ริเริ่มนำแนวคิด Libertarian Paternalism มาประยุกต์ใช้ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ได้แก่ Behavioural Insights Team¹⁷ สำหรับเหตุผลสำคัญที่ Behavioural Insights Team ได้นำแนวคิด Libertarian Paternalism มาประยุกต์ใช้ในการออกแบบนโยบายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมา เริ่มเป็นที่ยอมรับกันมากขึ้นในวงการวิชาการและในภาคธุรกิจว่า แนวคิด เศรษฐศาสตร์กระแสหลัก (Mainstream Economics) ที่ผู้กำหนดนโยบายส่วนใหญ่นิยมนำมาใช้ ประกอบการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาการฉ้อโกง (Fraud) ข้อผิดพลาดต่าง ๆ (Error) รวมทั้งการค้างชำระหนี้ (Debt) ตั้งอยู่บนข้อสมมติ (Assumption) เกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ว่า มนุษย์เป็นผู้ที่มีเหตุผล (Rational) มีการคำนวณค่าคาดหวังของผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นเทียบกับโอกาสที่จะโดนจับได้ และโทษที่จะได้รับจากการทำผิดกฎหมาย (Calculating Expected Gain and Loss from Law Violation) ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาการกระทำผิดเหล่านี้ ภาครัฐจึงต้องใช้มาตรการทางกฎหมายมาควบคุมและป้องปราม เพื่อให้บุคคลตระหนักถึงผลที่จะได้รับ และไม่พยายามกระทำการใด ๆ ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

อย่างไรก็ดี Behavioural Insights Team ตั้งข้อสังเกตว่า แม้ว่าการออกมาตรการทางกฎหมายที่ตั้งอยู่บนแนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลักจะมีข้อดีในการป้องปรามไม่ให้เกิดการกระทำผิดกฎหมาย แต่แนวคิดดังกล่าวมีข้อจำกัดที่สำคัญอยู่หลายประการ ประการแรก มนุษย์ไม่ได้มีเหตุผลตามที่แนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลักตั้งข้อสมมติ นอกจากนี้ มนุษย์มักไม่ได้ตัดสินใจบนพื้นฐานของการคำนวณค่าคาดหวังของผลได้ผลเสีย (Calculating Expected Gain and Loss) จากการตัดสินใจกระทำการใดสิ่งหนึ่ง โดยส่วนใหญ่แล้ว มนุษย์มักมีการตัดสินใจโดยใช้สัญชาตญาณ อารมณ์ และความรู้สึก

¹⁷ Behavioural Insights Team (BIT) เป็น Social Purpose Company ซึ่งมีรัฐบาลของสหราชอาณาจักร Nesta (The Innovation Charity) และพนักงานของ BIT ร่วมกันเป็นเจ้าของ สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับ Behavioural Insights Team สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก <http://www.behaviouralinsights.co.uk>

รวมทั้งมนุษย์มีการกระทำที่ผิดพลาดซ้ำ ๆ และอย่างเป็นระบบ ซึ่งพฤติกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ ไม่ปรากฏอยู่ในข้อสมมติเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ภายใต้การวิเคราะห์ของเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก¹⁸

จากข้อจำกัดของแนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลักเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ดังได้กล่าวข้างต้น Behavioural Insights Team (2012) ได้ศึกษาทบทวนงานวิจัยในอดีตที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของมนุษย์และการตอบสนองของมนุษย์ภายใต้สถานการณ์ต่าง ๆ กัน และสรุปออกมาเป็นความรู้ความเข้าใจ 7 ประการ ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้สำหรับการออกแบบนโยบายเพื่อลดปัญหาการฉ้อโกง (Fraud) ข้อผิดพลาด (Error) รวมทั้งการค้างชำระหนี้ (Debt) ที่เกิดจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ โดยความรู้ความเข้าใจทั้ง 7 ประการ มีดังต่อไปนี้¹⁹

1. การทำให้ง่าย (Make It Easy) ข้อค้นพบที่สำคัญประการหนึ่งของศาสตร์ทางด้านพฤติกรรมของมนุษย์ คือ หากเราต้องการให้บุคคลทำสิ่งใดก็ตาม เราต้องพยายามทำให้กระบวนการในการทำสิ่งนั้น มีความง่ายและสะดวก ผลการวิจัยในอดีตแสดงให้เห็นว่า การกรอกข้อมูลที่เป็นของผู้เสียภาษีไว้ในแบบฟอร์มก่อนล่วงหน้า (Pre-populating Form) สามารถช่วยลดความผิดพลาดของการกรอกข้อมูลของผู้เสียภาษีได้ นอกจากนี้ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้านซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์และโทรศัพท์เคลื่อนที่ทำให้ Inland Revenue Service ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้พัฒนา Application เพื่อให้ผู้เสียภาษีสามารถตรวจสอบสถานะล่าสุดของการขอคืนภาษีและข้อแนะนำต่าง ๆ ในการเสียภาษีสำหรับ Tax Office ของประเทศออสเตรเลียได้พัฒนา Easy-to-Use Tax Calculator Application

¹⁸ ผู้สนใจศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมด้านความมีเหตุผลของมนุษย์ตามที่มีการสมมติอยู่ในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก และพฤติกรรมของมนุษย์ที่เกิดขึ้นในโลกแห่งความเป็นจริง โปรดศึกษาเพิ่มเติมได้จากเกชรา ธัญลักษณ์ภาคย์ และฐิติเทพ สิทธิยศ (2557) และ The World Bank (2015)

¹⁹ แม้ว่าความรู้ความเข้าใจที่ได้รับจากการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์และการตอบสนองของมนุษย์ภายใต้สถานการณ์ต่าง ๆ ดูเหมือนว่าเป็นเรื่องที่ทราบกันโดยทั่วไปและเข้าใจได้ไม่ยาก Behavioural Insights Team ตั้งข้อสังเกตว่า การที่จะนำไปประยุกต์ใช้สำหรับการออกแบบนโยบายเพื่อให้ได้ผลในทางปฏิบัตินั้น ไม่ใช่สิ่งที่จะกระทำได้ง่าย ๆ นอกจากนี้ ความรู้ความเข้าใจเหล่านี้ เป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายภาครัฐมักนึกไม่ถึง และ/หรือไม่ทราบว่าจะนำความรู้ความเข้าใจเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้อย่างเป็นระบบได้อย่างไร

เพื่อให้ผู้เสียภาษีสามารถคำนวณภาษีที่ตนต้องจ่าย ส่วน HMRC ของสหราชอาณาจักรได้มีการพัฒนา Online Personal Tax Calculator เพื่อให้ผู้เสียภาษีสามารถคำนวณภาษีที่ตนจะต้องจ่ายประจำปี เช่นเดียวกัน ในมุมมองของ Behavioural Insights Team วิธีที่น่าจะเหมาะสมที่สุดที่ทำให้การเสียภาษี และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นเรื่องง่ายคือ การทำให้กระบวนการเสียภาษีและค่าธรรมเนียมเป็นแบบ อัตโนมัติ

2. การทำข้อความให้เด่นชัด (Highlight Key Messages) หากต้องการให้บุคคลทำสิ่งใด ควรทำให้ข้อความนั้นมีความเด่นชัด Behavioural Insights Team ตั้งข้อสังเกตว่า จดหมายของ หน่วยงานภาครัฐมักมีข้อความคลุมเครือ ไม่ชัดเจน ทำให้ประชาชนผู้ที่ได้รับแจ้งไม่ทราบว่าหน่วยงานของ รัฐต้องการให้พวกเขาทำอะไร ความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์พบว่า คนปกติโดยทั่วไปจะ ให้ความสนใจเนื้อหาในช่วงแรกของจดหมายหรืออีเมล Behavioural Insights Team ได้อ้างอิงผล การศึกษาของ Daniel Kahneman ที่แสดงให้เห็นว่า มีเทคนิคหลากหลายที่สามารถทำให้ประชาชนให้ ความสนใจและเข้าใจเนื้อหาในจดหมายว่าภาครัฐต้องการให้พวกเขาทำอะไร ยกตัวอย่างเช่น ควรหลีกเลี่ยง การใช้ภาษาที่สลับซับซ้อนและใช้ภาษาที่ง่ายต่อความเข้าใจ ควรไฮไลต์ข้อความสำคัญเป็นตัวทึบ (Bold) และควรใช้สีแดงหรือน้ำเงินมากกว่าสีเขียว สีเหลือง หรือสีฟ้าอ่อน และไม่ควรมีสั้นมากเกินไป เพราะจะ ทำให้ผู้อ่านเกิดความสับสน เป็นต้น Daniel Kahneman เรียกสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ว่า “Cognitive Ease” ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนสามารถทำความเข้าใจข้อความในจดหมายได้ง่ายขึ้น อย่างไรก็ตาม การทำให้ข้อความ เด่นชัดอาจมีข้อจำกัด เนื่องจากข้อความเหล่านั้นจะช่วยทำให้ผู้อ่านเข้าใจก็ต่อเมื่อข้อความเหล่านั้นมี ความสมเหตุสมผล หากข้อความเหล่านั้นไม่มีความสมเหตุสมผล ถึงแม้จะทำให้ข้อความเด่นชัดอย่างไร ก็คงไม่สามารถช่วยอะไรได้

3. การใช้ภาษาที่แสดงให้เห็นว่ามีความเป็นส่วนตัว (Use Personal Language) โดย ปกติแล้วการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาษีจะใช้

จดหมายที่มีข้อความเหมือนกันหมดกับผู้เสียภาษีทุกคน (Generic Form) ซึ่งเป็นการประหยัดต้นทุน อย่างไรก็ตาม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในปัจจุบันทำให้การส่งจดหมายและ/หรือการส่งข้อความสามารถแสดงให้ผู้รับรู้ถึงความเป็นส่วนตัวได้โดยมีต้นทุนที่ต่ำ เริ่มต้นจากวิธีที่ง่ายที่สุด ได้แก่ การใช้ชื่อและนามสกุลของผู้เสียภาษีแทนการใช้คำสรรพนามเรียกผู้เสียภาษีเหมือนกันหมด²⁰ นอกจากนี้ บุคคลมีแนวโน้มที่จะติดต่อกลับหลังจากที่ได้รับจดหมาย หากจดหมายนั้นแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมีความพยายามและให้ความใส่ใจกับบุคคลนั้น ซึ่งสามารถทำได้โดยการเขียนชื่อของผู้รับด้วยลายมือ หรือใช้ตัวอักษร (Font) ที่มีลักษณะคล้ายลายมือ การใช้สรรพนาม “เรา” แทนชื่อองค์กร หรือการใช้ Post-It Note สรุปลิงที่ภาครัฐขอให้ประชาชนดำเนินการ

4. การทำให้บุคคลแสดงความซื่อสัตย์ในจังหวะเวลาที่เหมาะสม (Prompt Honesty at Key Moments) Behavioural Insights Team ให้ความเห็นว่า บุคคลโดยปกติแล้วน่าจะเป็นคนที่ซื่อสัตย์ และคิดว่าตนเป็นคนซื่อสัตย์ หากข้อสมมตินี้ถูกต้อง มีความเป็นไปได้ในการที่จะนำความรู้ไปประยุกต์ใช้กับการออกแบบแบบฟอร์มการเสียภาษี เพื่อให้ผู้เสียภาษีกรอกข้อมูลอย่างซื่อสัตย์ จากผลการศึกษาวิจัยในประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า ผู้ทำประกันรถยนต์ที่เซ็นชื่อรับรองในหน้าแรกของแบบฟอร์มแสดงให้เห็นว่า มีความซื่อสัตย์มากกว่าผู้ทำประกันที่เซ็นชื่อในตอนท้ายของแบบฟอร์ม ทั้งนี้ วัดจากระยะทางที่ใช้ในการขบขันที่ผู้ทำประกันกรอกลงในแบบฟอร์มอย่างสมัครใจ โดยเฉลี่ยแล้วผู้ที่เซ็นชื่อในหน้าแรกของแบบฟอร์มกรอกข้อมูลระยะทางที่ใช้ในการขบขันมากกว่าประมาณ 10 เปอร์เซ็นต์ เมื่อเทียบกับผู้ที่เซ็นชื่อในตอนท้ายของแบบฟอร์ม คิดเป็นความแตกต่างของระยะทางประมาณ 2,428 ไมล์ต่อรถ 1 คัน อย่างไรก็ตาม Behavioural Insights Team ให้ความเห็นว่า การเซ็นชื่อในหน้าแรกของแบบฟอร์มอาจไม่มีผลทำให้ผู้กรอกข้อมูล กรอกข้อมูลอย่างซื่อสัตย์ตามความเป็นจริง หากแบบฟอร์มมีจำนวนหลายหน้ากระดาษ นอกจากนี้ บุคคลมีแนวโน้มที่จะแสดงพฤติกรรมที่ไม่ซื่อสัตย์โดยการไม่กรอกข้อมูล

²⁰ สำหรับในกรณีของประเทศไทย อาจใช้ชื่อและนามสกุลของผู้เสียภาษีแทนการใช้คำว่า “ผู้มีเงินได้”

(Omission) มากกว่าการกรอกข้อมูลที่เป็นเท็จ (Commission) ดังนั้น แบบฟอร์มที่ใช้จำเป็นต้องออกแบบให้มีความง่ายต่อผู้กรอก (User-friendly) ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

5. การแจ้งให้สาธารณชนทราบว่าคนส่วนใหญ่มีพฤติกรรมอย่างไร (Tell People What Others Are Doing) ผลการศึกษาเชิงประจักษ์เกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์แสดงให้เห็นว่า มนุษย์มีแนวโน้มที่จะทำตามที่คนส่วนใหญ่ทำ และจากการศึกษาพฤติกรรมของประชาชนชาวสหราชอาณาจักรพบว่า ประชาชนชาวสหราชอาณาจักรไม่ได้มีเจตนาที่จะฉ้อโกง เนื่องจากชาวสหราชอาณาจักรเป็นผู้ที่มีจริยธรรม (Morality) รักความยุติธรรม (Justice) และความเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งบรรทัดฐานทางสังคมทั้งสามทำให้ชาวสหราชอาณาจักรต่อต้านพฤติกรรมการฉ้อโกงและการไม่จ่ายหนี้ ซึ่ง Behavioural Insights Team เห็นว่า ข้อมูลดังกล่าวสามารถนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์สำหรับการออกนโยบายเพื่อจูงใจให้ประชาชนเสียภาษีได้ ยกตัวอย่างเช่น ในจดหมายแจ้งผู้ที่มีภาษีค้างจ่าย HMRC ได้เพิ่มข้อความว่า ประชาชน 9 ใน 10 คนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ท่านอยู่ได้จ่ายภาษีเรียบร้อยแล้ว ซึ่งส่งผลให้มีการจ่ายภาษีเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับการส่งจดหมายแจ้งเตือนการค้างจ่ายภาษีแบบเดิม อย่างไรก็ตาม Behavioural Insights Team ตั้งข้อสังเกตว่า การนำข้อคิดนี้ไปใช้จะต้องมีความระมัดระวัง เนื่องจากหากศึกษาแล้วพบว่า คนส่วนใหญ่มีพฤติกรรมหลบเลี่ยงภาษี วิธีนี้นอกจากจะใช้ไม่ได้ผลแล้ว อาจทำให้เข้าใจได้ว่าการหลบเลี่ยงภาษีเป็นพฤติกรรมของคนส่วนใหญ่ในสังคม

6. การให้รางวัลสำหรับผู้ที่มีความประพฤติดี (Reward Desired Behaviour) Behavioural Insights Team ตั้งข้อสังเกตว่า หน่วยงานจัดเก็บภาษีมักใช้แรงจูงใจทางลบ (Negative Incentive) ด้วยการกำหนดบทลงโทษเพื่อป้องปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับภาษี อย่างไรก็ตาม งานศึกษาวิจัยหลายงานศึกษาชี้ให้เห็นว่า หากเราต้องการให้บุคคลมีความประพฤติที่ดี การสร้างแรงจูงใจเชิงบวกโดยการให้รางวัล (Positive Reward) เป็นวิธีที่มีประสิทธิผลมากกว่าการลงโทษ ซึ่งการให้รางวัลสำหรับผู้ที่มีความประพฤติดีนั้น อาจทำได้ง่าย ๆ เพียงแค่การส่งจดหมายไปขอบคุณผู้ที่เสียภาษีก่อนวัน

ครบกำหนดชำระภาษี นอกจากนี้ ตัวอย่างของนวัตกรรมการให้รางวัลแก่ผู้ที่มีความประพฤติดีคือ การจับรางวัลหรือการออกลอตเตอรี่ จากการศึกษาของ Behavioral Insights Team พบว่า ลอตเตอรี่เป็นวิธีที่ประหยัดต้นทุนในการให้รางวัลแก่ผู้ที่มีความประพฤติดี เนื่องจากรางวัลใหญ่มีจำนวนน้อย แต่สามารถสร้างความสนใจให้กับคนหมู่มากได้ การจับรางวัลก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่สามารถสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนมาชำระภาษีก่อนวันครบกำหนดได้ โดยอาจกำหนดโอกาสที่จะได้รางวัลเป็นสัดส่วนกับระยะเวลาที่จ่ายภาษีก่อนวันครบกำหนด กล่าวคือ หากจ่ายภาษีก่อนวันครบกำหนดก่อนเป็นระยะเวลานาน ก็มีโอกาสดูรางวัลมาก ในสหราชอาณาจักร London Borough หลายแห่งได้ใช้วิธีการจับรางวัลเพื่อเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนเสีย Council Tax โดยวิธีหักบัญชี (Direct Debit) สำหรับประเทศจีนได้มีการพิมพ์ตัวเลขไว้บนใบเสร็จรับเงินเพื่อเอาไว้ใช้สำหรับการออกลอตเตอรี่ การทำเช่นนี้เพื่อจูงใจให้ลูกค้าขอใบเสร็จรับเงินจากผู้ขาย ซึ่งเป็นความพยายามในการที่จะนำเศรษฐกิจจากระบบเข้ามาไว้ในระบบ อย่างไรก็ตาม Behavioural Insights Team ตั้งข้อสังเกตว่า การสร้างแรงจูงใจโดยการให้รางวัลหรือการออกลอตเตอรี่ควรทำแต่พอเหมาะพอควรเพื่อสร้างแรงจูงใจ แต่ไม่ควรเป็นรางวัลที่ใหญ่มากหรือออกบ่อยเกินไปจนเป็นการสร้างแรงจูงใจในทางที่ผิดให้กับประชาชน

7. การแจ้ง/ประกาศให้สาธารณชนทราบอย่างชัดเจนถึงความเสี่ยงและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการไม่ซื่อสัตย์ (Highlight the Risk and Impact of Dishonesty) จากการศึกษาบททบทวนงานวิจัยในอดีต Behavioural Insights Team ได้ข้อสรุปว่า คนมีแนวโน้มที่จะไม่ซื่อสัตย์เพิ่มมากขึ้นหากพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นตามมานั้นต่ำ คลุมเครือ และโอกาสที่จะถูกจับได้มีน้อยหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อตนเองหรือต่อผู้อื่นจากการไม่ซื่อสัตย์ไม่ชัดเจน ผลการศึกษาในอดีตยังค้นพบว่า คนมีแนวโน้มที่จะไม่โกหกเพื่อหวังผลทางการเงินหากผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการโกหกนั้นมีมากมายมหาศาล ซึ่ง Behavioural Insights Team ตั้งข้อสังเกตว่า HMRC อาจนำข้อค้นพบนี้ไปประยุกต์ใช้กับการเก็บค่าธรรมเนียมการทำความสะอาดถนน โดยแจ้ง/ประกาศให้ประชาชนทราบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหากประชาชนไม่จ่าย Council Tax นอกจากนี้ การแจ้งเตือนและการลงโทษ

จำเป็นต้องทำให้เกิดความน่าเชื่อถือ ซึ่งสามารถทำได้โดยการประกาศให้สาธารณชนทราบถึงคดีที่ประสบความสำเร็จที่ผู้ทำความผิดได้รับการลงโทษ ข้อค้นพบอีกประการหนึ่ง ได้แก่ คนส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะไม่ซื่อสัตย์ ถ้าคนทำรู้สึกว่าเขาทำไปโดยไม่มีใครรู้ว่าเขาเป็นคนทำ ดังนั้น การประยุกต์ข้อค้นพบนี้ไปใช้กับกรณีการหลีกเลี่ยงภาษี สามารถทำได้โดยการประกาศรายชื่อของผู้ที่หลบเลี่ยงภาษีลงในเว็บไซต์หรือในวารสารต่าง ๆ ในกรณีของสหราชอาณาจักร กฎหมายได้ให้อำนาจ HMRC ประกาศรายละเอียดของบุคคลหรือบริษัทที่ถูกตรวจสอบแล้วพบว่า จงใจหลีกเลี่ยงภาษีมากกว่า 25,000 ปอนด์ อย่างไรก็ตาม วิธีการแจ้ง/ประกาศลงในอินเทอร์เน็ตหรือลงในวารสารต้องทำด้วยความระมัดระวังเพื่อไม่ให้เป็นการส่งสัญญาณให้กับสาธารณชนว่า คนส่วนใหญ่ในสังคมมีพฤติกรรมหลีกเลี่ยงภาษี และเป็นการส่งเสริมการสร้างบรรทัดฐานทางสังคมที่ผิด และถ้าในกรณีที่ทรัพยากรและงบประมาณมีจำกัด ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบของความเสี่ยงที่มีต่อพฤติกรรมของมนุษย์ชี้ให้เห็นว่า มนุษย์มักให้น้ำหนักกับผลที่จะเกิดขึ้นมากเกินจริง หากโอกาสที่จะเกิดผลนั้นมีน้อย แต่ผลที่จะเกิดขึ้นมีความชัดเจน ดังนั้น การแจ้ง/ประกาศให้สาธารณชนทราบว่าทุกคนมีสิทธิ์ที่จะถูกสุ่มตรวจ นอกจากจะช่วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลที่ไม่ซื่อสัตย์แล้ว ยังอาจมีผลในเชิงป้องกันคนส่วนใหญ่ในสังคมไม่ให้กระทำความผิดได้ Behavioural Insights Team ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า วิธีการแจ้ง/ประกาศให้สาธารณชนทราบนี้ ไม่ควรทำให้ประชาชนรู้สึกว่าเป็นการข่มขู่ ซึ่งอาจทำให้เกิดการต่อต้านและการไม่ให้ความร่วมมือได้

จากความรู้ความเข้าใจทั้ง 7 ประการเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ตามที่ได้กล่าวข้างต้น Behavioural Insights Team ได้ร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐของสหราชอาณาจักรที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม เพื่อนำแนวคิด Libertarian Paternalism ไปทดสอบกับกลุ่มตัวอย่างจริง

โดยการทำการ Randomized Controlled Trials²¹ ซึ่งวิธีการนี้ทำให้สามารถทดสอบ (Test) ได้ว่านโยบายหรือมาตรการที่อิงกับแนวคิด Libertarian Paternalism ให้ผลลัพธ์ที่เป็นไปตามสมมติฐาน (Hypothesis) ที่ตั้งไว้หรือไม่ ทำให้เรียนรู้ (Learn) ว่าระหว่างวิธีที่ประยุกต์แนวคิด Libertarian Paternalism กับการใช้วิธีแบบเดิม วิธีใดให้ผลดีกว่ากัน จากนั้น จึงนำไปปรับใช้ (Adapt) สำหรับการออกแบบนโยบายเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ดีขึ้นและมีการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า ยกตัวอย่างเช่น Behavioural Insights Team ได้ร่วมมือกับ HMRC Debt Management and Banking Team ทำการทดสอบความรู้ความเข้าใจที่ได้รับเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ข้อที่ 5 บรรทัดฐานทางสังคม โดยการส่งจดหมายไปให้กับกลุ่มตัวอย่างผู้ค้างจ่ายภาษีจำนวน 140,000 ราย กลุ่มตัวอย่างบางรายอาจได้รับจดหมายแบบเดิมที่ HMRC ใช้อยู่ ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างบางรายได้รับจดหมายแบบใหม่ที่มีข้อความสะท้อนให้เห็นถึงบรรทัดฐานทางสังคม (Social Norm) โดยในจดหมายมีข้อความว่า ประชาชนชาวสหราชอาณาจักร 9 ใน 10 คนเป็นผู้ที่เสียภาษีตรงเวลา ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างบางกลุ่มได้รับจดหมายที่มีข้อความที่ได้รับการปรับให้มีความเหมาะสมจากระดับชาติเป็นระดับท้องถิ่นที่กลุ่มตัวอย่างอาศัยอยู่หรือแบ่งกลุ่มตามรหัสไปรษณีย์ว่า คนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นหรือที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ใช้รหัสไปรษณีย์นั้นได้จ่ายภาษีเรียบร้อยแล้ว ผลการทดสอบพบว่า จดหมายที่มีข้อความที่สะท้อนถึงบรรทัดฐานทางสังคมทั้ง 3 ประเภทส่งผลให้ประชาชนที่ค้างจ่ายภาษีมาจ่ายภาษีมากกว่าจดหมายที่ใช้ข้อความแบบเดิม และหากทำการทดสอบนี้ทั่วประเทศ HMRC ประเมินการว่ากระทรวงการคลัง นอกจากจะมีรายได้จากภาษีค้างจ่ายประมาณ 160 ล้านปอนด์ ในช่วงระยะเวลา 6 สัปดาห์ที่ทำการทดสอบแล้ว ยังสามารถประหยัดทรัพยากรและงบประมาณในการติดตามทวงหนี้ได้ประมาณ 30 ล้านปอนด์ต่อปี

²¹ Randomized Controlled Trials เป็นวิธีการทดสอบโดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น N กลุ่ม ($N > 1$) โดยกลุ่มแรกให้ปฏิบัติแบบเดิมอย่างที่เคยทำมาในอดีต ส่วนกลุ่มที่เหลือใช้วิธีการใหม่ จากนั้น ทำการเปรียบเทียบกันว่า วิธีใหม่ให้ผลลัพธ์ที่ดีกว่าวิธีเดิมหรือไม่ ซึ่งวิธีการใหม่นำมาใช้ทดสอบอาจมีมากกว่า 1 วิธีก็ได้

อีกตัวอย่างหนึ่งของการนำความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์ไปใช้ทดสอบจริง ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ข้อที่ 1 การทำให้ง่าย และข้อที่ 2 การทำให้ข้อความเด่นชัด ซึ่ง HMRC ได้ทดลองนำแนวคิดทั้งสองมาใช้ในการแก้ปัญหาการได้รับการหักลดหย่อนภาษีที่มากเกินไป (Tax Credit Overpayment) โดยทดลองส่งจดหมายไปยังกลุ่มตัวอย่างจำนวน 39,000 ราย และมีการวัดระยะเวลาที่ผู้รับติดต่อกลับมายัง HMRC ซึ่งกลุ่มตัวอย่างแต่ละรายจะได้รับจดหมายแบบใดแบบหนึ่งจาก 7 แบบต่อไปนี้

- 1) Control เป็นจดหมายแจ้งให้ผู้รับ ทราบถึงเบอร์โทรศัพท์ที่สามารถติดต่อได้
- 2) Salience จดหมายนี้มีการสรุปในตอนท้ายเพื่อไฮไลท์ข้อความที่สำคัญและสิ่งที่ต้องการให้ผู้รับจดหมายดำเนินการ
- 3) Reciprocity จดหมายนี้ไฮไลท์ข้อความว่า HMRC ยินดีที่จะช่วยเหลือแก้ไขปัญหา
- 4) Action เป็นจดหมายที่แจ้งให้ผู้รับทราบว่า สามารถเลือกวันและเวลาที่จะติดต่อกลับมายัง HMRC ได้ เพื่อเป็นการเชิญชวนให้ผู้รับติดต่อกลับ
- 5) Support จดหมายนี้แจ้งให้ผู้รับทราบว่า ผู้รับสามารถติดต่อ HMRC ได้ตลอดเวลา
- 6) Personalised จดหมายนี้ถูกออกแบบข้อความให้ผู้รับรู้สึกถึงความเป็นส่วนตัว และผู้รับไม่ควรละโอกาสที่จะติดต่อกลับ HMRC
- 7) Collective จดหมายนี้ถูกออกแบบให้ผู้รับรู้สึกถึงผลต่อส่วนรวม และผู้รับไม่ควรละโอกาสที่จะติดต่อกลับ HMRC

ผลการทดสอบในเบื้องต้นชี้ให้เห็นว่า กลุ่มตัวอย่างที่ได้รับจดหมายแบบที่ 6 และ 7 ได้รับการแก้ไขปัญหา มากกว่ากลุ่มตัวอย่างที่ได้รับจดหมายแบบอื่นประมาณ 10 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งถือว่าเป็นที่น่าพอใจเนื่องจากปัญหาการหักลดหย่อนภาษีเป็นหนึ่งในปัญหาที่แก้ไขยากที่สุด และหากสามารถแก้ไข

ปัญหาได้ในวงกว้างแล้ว HMRC ประเมินการว่า อาจช่วยเร่งให้มีกระแสรายได้เร็วขึ้นอย่างต่ำ 10 วัน คิดเป็นมูลค่าประมาณ 80 ล้านปอนด์ต่อปี และสามารถนำทรัพยากรไปใช้แก้ปัญหาหนี้ภาษีค้างจ่ายอื่น ๆ ได้

จากความรู้ความเข้าใจทั้ง 7 ประการเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ที่ Behavioural Insights Team ได้ทำการศึกษารวบรวม รวมทั้งตัวอย่างผลการทดสอบด้วยวิธี Randomized Controlled Trials กับกลุ่มตัวอย่างจริงข้างต้น การศึกษานี้พิจารณาแล้วเห็นว่า แนวคิด Libertarian Paternalism เป็นแนวคิดใหม่ที่เหมาะสมจะนำมาประยุกต์ใช้สำหรับการออกแบบมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ สามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น นอกเหนือจากมาตรการที่เป็นกฎหมาย และหาก อปท. สามารถออกแบบและดำเนินนโยบายที่สามารถสร้างสิ่งแวดล้อมและ/หรือ แรงจูงใจให้กับประชาชนและ/หรือธุรกิจเอกชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เสียภาษีและอากร ตลอดจนค่าธรรมเนียมต่าง ๆ อย่างเต็มใจแล้ว ก็จะทำให้ อปท. มีอิสระทางการคลังด้านรายได้เพิ่มมากขึ้น สามารถนำรายได้ไปพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป ลดการก่อหนี้และลดการพึ่งพารายได้และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลาง สอดคล้องกับแนวคิดของสมชัย ฤชุพันธุ์ (2545) จรัส สุวรรณมาลา (2553) และสกันธ์ วรรณวิวัฒนา (2553) ที่เน้นความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท.

3.2. ระเบียบวิธีการวิจัย

3.2.1. การวิจัยเชิงพรรณนา

การศึกษานี้ใช้การวิจัยเชิงพรรณนาเพื่อศึกษาทบทวนงานวิจัยในอดีต รวมทั้งศึกษาหลักการ แนวคิด กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. เพื่อชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่มีอยู่ในปัจจุบัน (Situation Review) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท.

3.2.2. การวิจัยเชิงปริมาณ

ในส่วนของการวิจัยเชิงปริมาณ การศึกษานี้ทำการศึกษาวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบต. เพื่อเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ระหว่าง อบต. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบต. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยการวัดความเป็นอิสระทางการคลังในรูปของดัชนีความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (Revenue Autonomy Ratio: RAR) และ/หรือดัชนีการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ (Revenue Dependent Ratio: RDR) ตามแนวคิดของอาทิตย์ ผดุงเดช (ม.ป.ป.)

3.2.3. การวิจัยเชิงคุณภาพ

สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพนั้น การศึกษาวิจัยนี้ใช้วิธีการสำรวจและสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่าง อบต. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบต. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อรับทราบสถานการณ์ที่เป็นปัจจุบัน รวมทั้งปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติจากความไม่มีอิสระทางการคลังของ อบต. เพื่อใช้เป็นข้อมูลสนับสนุนการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้เชิงปริมาณ และศึกษาดูงานความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่าง อบต. ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดตามแนวชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและจากการศึกษาดูงานดังกล่าว ไปใช้ประกอบการวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการกำหนดมาตรการและ/หรือแรงจูงใจที่ไม่ใช่กฎหมาย เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ อบต. มีอิสระทางการคลังด้านรายได้และสามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มมากขึ้น

3.2.4. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ศึกษาแนวทางการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. 6 แห่งที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดชลบุรี หนองคาย สระแก้ว สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต และเชียงราย

3.2.5. แหล่งที่มาของข้อมูล

ข้อมูลสำหรับใช้ในการศึกษาวิจัยเชิงพรรณนามาจากกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องในอดีต

สำหรับข้อมูลทุติยภูมิทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. (รายปี) การศึกษานี้ดำเนินการเก็บรวบรวมจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และจาก อปท. ในกลุ่มตัวอย่าง เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์เชิงปริมาณถึงความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ระหว่าง อปท.

สำหรับข้อมูลปฐมภูมิเกี่ยวกับสถานการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติจากความรู้ที่ไม่มีอิสระทางการคลังของ อปท. ตลอดจนข้อมูลเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดตามแนวชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน สำหรับใช้ในการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพมาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่าง อปท. 6 แห่งที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ เทศบาลนครแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี เทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว เทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เทศบาลนครภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต และเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน จังหวัดเชียงราย รวมทั้งจากการศึกษาดูงาน อปท. และประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และราชอาณาจักรกัมพูชา

สำหรับในบทถัดไปเป็นการรายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. ในภาพรวม และทำการเปรียบเทียบให้เห็นถึงความเป็นอิสระทางการคลังระหว่าง อบท. ประเภทต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งรายงานผลการสัมภาษณ์และสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหาร อบท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ถึงประโยชน์ของความเป็นอิสระทางการคลัง และปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขจากความไม่มีอิสระทางการคลังที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ รวมทั้งผลศึกษาดูงานความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่าง อบท. ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดตามแนวชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้

4.1 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษานี้วิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในภาพรวม และเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ระหว่าง อปท. ประเภทต่าง ๆ รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยประยุกต์แนวคิดเกี่ยวกับการวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้จากงานศึกษาของอาทิตย์ ผดุงเดช (ม.ป.ป.) โดยดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (Revenue Independence Index: RII) และดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ (Revenue Dependency Index: RDI) สามารถคำนวณได้ ดังนี้²²

$$\text{ดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII)} = \frac{\text{รายได้ที่ อปท. จัดเก็บได้เอง}}{\text{รายได้รวมของ อปท.}} * 100$$

²² ขนาดของความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้วัดจากรายได้ที่ อปท. สามารถจัดเก็บได้เอง โดยไม่ต้องพึ่งพาและ/หรือ รอกการจัดสรรรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ รวมทั้งเงินอุดหนุน

$$\text{ดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ (RDI)} = \frac{(\text{รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้}^{23} + \text{เงินอุดหนุน}^{24})}{\text{รายได้รวมของ อบท.}} * 100$$

การศึกษานี้กำหนดให้ดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (Revenue Independence Index: RII) มีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 100 หาก อบท. ใดมีค่า RII เท่ากับ 100 หมายความว่า อบท. นั้น มีความเป็นอิสระทางการคลังอย่างสมบูรณ์ และหาก อบท. ใดมีค่า RII เท่ากับ 0 หมายความว่า อบท. นั้น ไม่มีอิสระทางการคลังด้านรายได้อย่างสมบูรณ์ สำหรับดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของท้องถิ่น (Revenue Dependency Index: RDI) นั้น ก็มีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 100 เช่นกัน หาก อบท. ใด มีค่า RDI เท่ากับ 0 หมายความว่า อบท. นั้น ไม่ต้องพึ่งพาและ/หรือรอการจัดสรรรายได้จากรัฐบาล และหาก อบท. ใด มีค่า RDI เท่ากับ 100 หมายความว่า อบท. นั้น ต้องพึ่งพาและ/หรือรอการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลอย่างสมบูรณ์ ซึ่งแสดงถึงความไม่เป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ นอกจากนี้ การศึกษานี้แบ่งดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน กล่าวคือ 1) ดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ (Revenue Dependency Index^{Government}: RDIG) และ 2) ดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้จากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุน (Revenue Dependency Index^{Subsidy}: RDIS) โดยดัชนีทั้งสองสามารถคำนวณได้ ดังนี้

$$\text{ดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ (RDIG)} = \frac{\text{รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้}}{\text{รายได้รวมของ อบท.}} * 100$$

²³ รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ หมายถึง 1) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ และ 2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ สำหรับประเภทของรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ และรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ โปรดดูภาคผนวก 1

²⁴ เงินอุดหนุน หมายถึง 1) เงินอุดหนุนทั่วไป และ 2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

$$\text{ดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้จากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุน (RDIS)} = \frac{\text{เงินอุดหนุน}}{\text{รายได้รวมของ อบท.}} * 100$$

สำหรับในส่วนถัดไป เป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. ในภาพรวม การเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ระหว่าง อบท. ประเภทต่าง ๆ รวมทั้งผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ระหว่าง อบท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อใช้เป็นกรณีศึกษา

4.1.1. ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. ในภาพรวม

หากพิจารณาข้อมูลจากตารางที่ 2 และจากแผนภาพที่ 1 พบว่า ในช่วงระหว่างปี 2552 - 2556 อบท. ในภาพรวมยังไม่มีอิสระทางการคลังด้านรายได้ เนื่องจากสัดส่วนรายได้ที่ อบท. สามารถจัดเก็บได้เอง เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้รวมของ อบท. นั้น มีค่าค่อนข้างต่ำ โดยดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII) มีค่าอยู่ระหว่าง 9.03 ถึง 10.62 และมีค่ามัธยฐานอยู่ที่ 9.87 ในทางตรงกันข้าม หากพิจารณาสัดส่วนการพึ่งพารายได้จากรัฐบาลทั้งในรูปของรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ รวมทั้งเงินอุดหนุนต่อรายได้รวมของ อบท. พบว่า อบท. ยังต้องพึ่งพารายได้ต่าง ๆ เหล่านี้จากรัฐบาลในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง โดยดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ (RDI) มีค่าอยู่ระหว่าง 89.13 ถึง 90.97 และมีค่ามัธยฐานอยู่ที่ 90.13 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า อบท. ต้องพึ่งพาและ/หรือรอการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลถึงประมาณ 90 เปอร์เซ็นต์ของรายได้รวม และในจำนวนรายได้ที่ อบท. ต้องพึ่งพาและ/หรือรอการจัดสรรจากรัฐบาลนั้น อบท. ในภาพรวมพึ่งพารายได้ในรูปของรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ และรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้มากกว่ารายได้ในรูปของเงินอุดหนุน สังเกตได้จากดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลัง

ด้านรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ (RDIG) มีค่าสูงกว่าดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้จากรัฐบาลในรูปแบบของเงินอุดหนุน (RDIS) แต่ในสัดส่วนที่ไม่สูงกว่ากันมากนัก

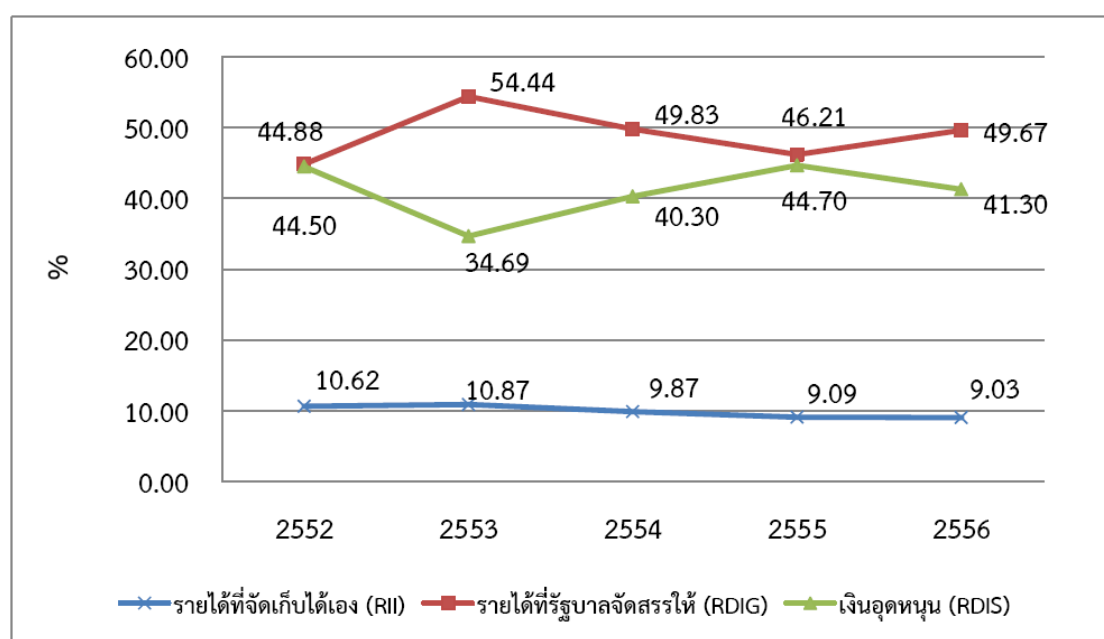
ตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. ในภาพรวม

หน่วย: ล้านบาท

ปี	รายได้ที่จัดเก็บได้เอง	RII (%)	รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้	RDIG (%)	เงินอุดหนุน	RDIS (%)	รวม
2552	35,881.63	10.62	151,687.28	44.88	150,419.59	44.5	302,106.87
2553	38,161.97	10.87	191,199.65	54.44	121,818.28	34.69	313,017.93
2554	40,604.83	9.87	204,919.75	49.83	165,735.12	40.30	370,654.87
2555	43,745.41	9.09	222,410.76	46.21	215,148.07	44.70	437,558.83
2556	48,326.55	9.03	265,909.21	49.67	221,133.10	41.30	487,042.31

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และจากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

แผนภาพที่ 1 ดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ และดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. ในภาพรวม



4.1.2. ผลการวิเคราะห์และเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้และการพึ่งพา ทางการคลังด้านรายได้ระหว่าง อปท. ประเภทต่าง ๆ

ข้อมูลในตารางที่ 3 ถึงตารางที่ 7 และในแผนภาพที่ 2 ถึงแผนภาพที่ 4 แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ รวมทั้งการพึ่งพาทางการคลังจากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุนของ อปท. รูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา เมื่อทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังของ อปท. ประเภทต่าง ๆ สรุปได้ว่า ในช่วงระหว่างปี 2552 - 2556 อปท. ที่มีความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้วัดจากค่า RII เรียงลำดับจากน้อยที่สุดไปหามากที่สุด ได้แก่ อบต. อบจ. เทศบาล พัทยา และ กทม. (โปรดดูแผนภาพที่ 2 ประกอบ) สำหรับการเปรียบเทียบการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ระหว่าง อปท. ประเภทต่าง ๆ นั้น พบว่า ในช่วงระหว่างปี 2552 - 2556 อบจ. และ กทม. มีการพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ (RDIG) มากกว่ารายได้จากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุน (RDIS) ในขณะที่การพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ (RDIG) และการพึ่งพารายได้จากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุน (RDIS) ของเทศบาลและ อบต. มีสัดส่วนที่ไม่แตกต่างกันมากนัก สำหรับเมืองพัตยานั้น ส่วนใหญ่แล้วมีการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (RDIS) มากกว่ารายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ (RDIG) (โปรดดูแผนภาพที่ 3 และ 4 ประกอบ)

ตารางที่ 3 ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลัง
ด้านรายได้ของ อบจ.

หน่วย: ล้านบาท

ปี	รายได้ที่ จัดเก็บได้เอง	RII (%)	รายได้ที่รัฐบาล จัดสรรให้	RDIG (%)	เงินอุดหนุน	RDIS (%)	รวม
2552	4,120.78	9.33	26,672.29	60.38	13,378.15	30.29	44,171.22
2553	4,289.78	8.97	29,378.33	61.45	14,139.45	29.58	47,807.56
2554	4,445.39	8.64	29,069.48	56.51	17,927.16	34.85	51,442.03
2555	5,028.39	7.91	34,117.88	53.67	24,424.11	38.42	63,570.38
2556	5,549.41	8.26	38,250.06	56.94	23,374.81	34.80	67,174.28

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และจากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 4 ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลัง
ด้านรายได้ของเทศบาล

หน่วย: ล้านบาท

ปี	รายได้ที่ จัดเก็บได้เอง	RII (%)	รายได้ที่รัฐบาล จัดสรรให้	RDIG (%)	เงินอุดหนุน	RDIS (%)	รวม
2552	12,632.99	12.08	39,101.74	37.39	52,854.64	50.54	104,589.37
2553	13,508.62	11.80	54,645.49	47.74	46,304.33	40.46	114,458.44
2554	14,779.26	11.12	57,795.70	43.48	60,343.47	45.40	132,918.43
2555	16,658.42	10.68	66,481.93	42.64	72,764.55	46.67	155,904.90
2556	19,020.55	10.24	81,738.96	44.00	84,993.42	45.76	185,752.93

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และจากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 5 ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลัง
ด้านรายได้ของ อบต.

หน่วย: ล้านบาท

ปี	รายได้ที่ จัดเก็บได้เอง	RII (%)	รายได้ที่รัฐบาล จัดสรรให้	RDIG (%)	เงินอุดหนุน	RDIS (%)	รวม
2552	6,756.83	5.02	58,530.07	43.47	69,357.79	51.51	134,644.69
2553	6,815.11	5.34	73,351.73	57.43	47,562.85	37.24	127,729.69
2554	7,110.34	4.65	73,437.14	48.02	72,393.07	47.33	152,940.55
2555	7,796.69	4.36	74,856.6	41.84	96,240.90	53.80	178,894.19
2556	8,766.78	4.34	95,857.25	47.50	97,181.05	48.16	201,805.08

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และจากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 6 ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลัง
ด้านรายได้ของ กทม.

หน่วย: ล้านบาท

ปี	รายได้ที่ จัดเก็บได้เอง	RII (%)	รายได้ที่รัฐบาล จัดสรรให้	RDIG (%)	เงินอุดหนุน	RDIS (%)	รวม
2552	12,007.33	23.10	26,641.14	51.26	13,328.71	25.64	51,977.18
2553	13,167.73	22.50	32,882.21	56.20	12,461.86	21.30	58,511.80
2554	13,868.18	19.53	43,468.22	61.21	13,679.60	19.26	71,016.00
2555	13,802.68	17.32	45,699.49	57.35	20,183.42	25.33	79,685.59
2556	14,449.27	18.71	48,661.37	63.02	14,110.54	18.27	77,221.18

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และจากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

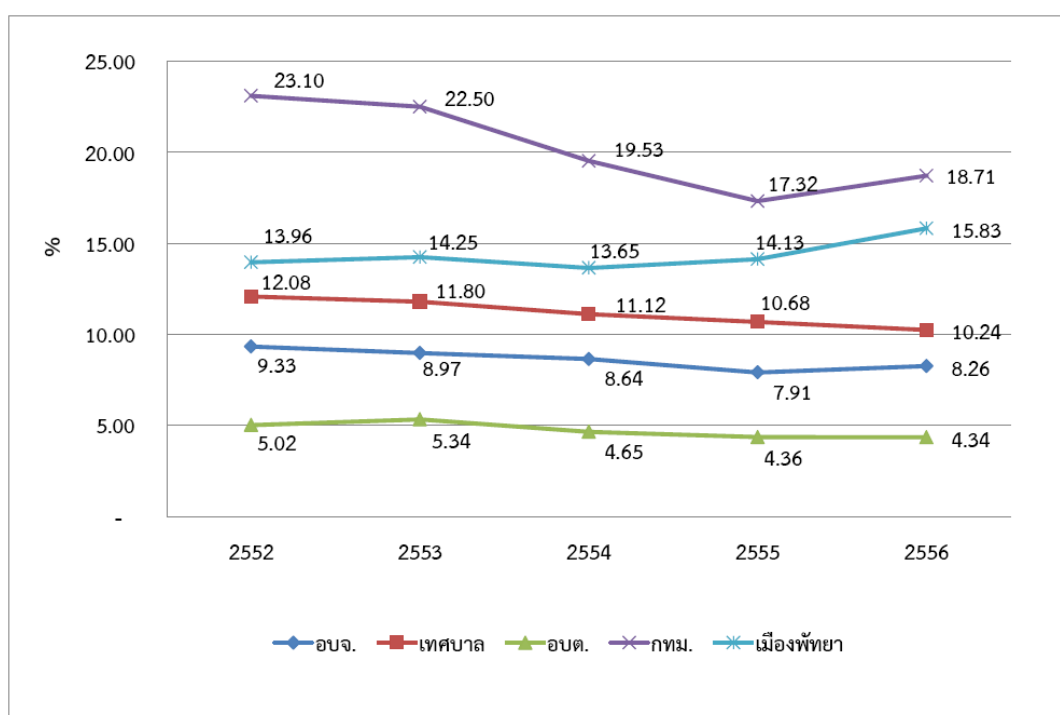
ตารางที่ 7 ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านรายได้และการพึ่งพาทางการเงินทางด้านรายได้ของเมืองพัทยา

หน่วย: ล้านบาท

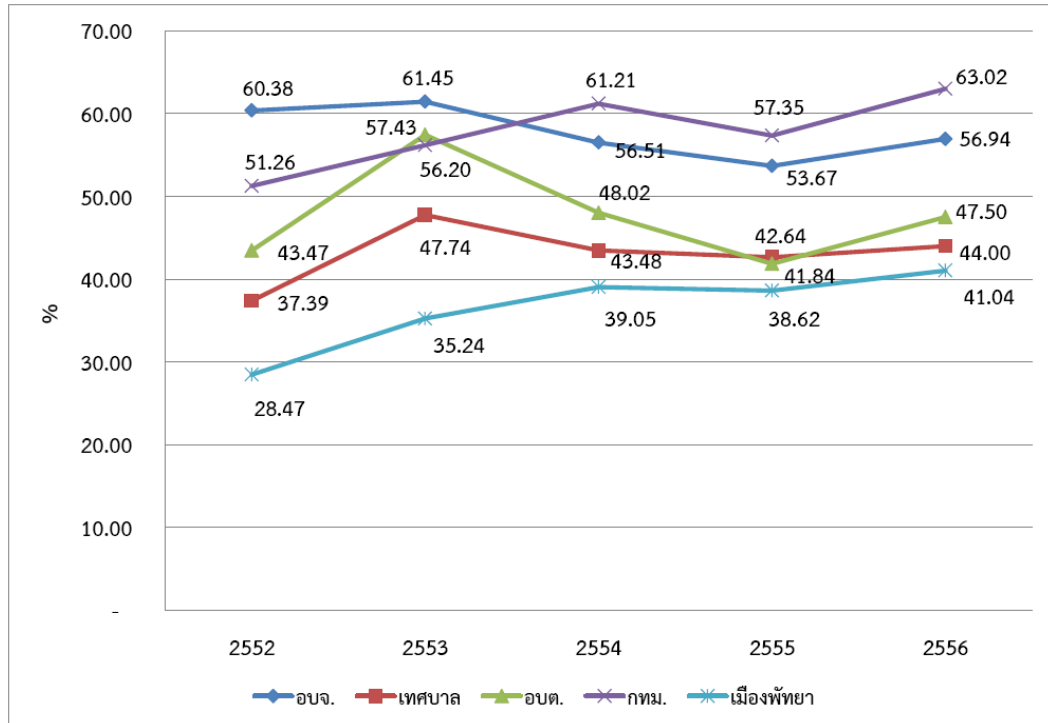
ปี	รายได้ที่ จัดเก็บได้เอง	RII (%)	รายได้ที่รัฐบาล จัดสรรให้	RDIG (%)	เงินอุดหนุน	RDIS (%)	รวม
2552	363.69	13.96	742.05	28.47	1,500.30	57.57	2,242.35
2553	380.72	14.25	941.89	35.24	1,349.80	50.51	2,291.69
2554	401.66	13.65	1,149.21	39.05	1,391.81	47.30	2,541.02
2555	459.24	14.13	1,254.86	38.62	1,535.09	47.25	2,789.95
2556	540.54	15.83	1,401.57	41.04	1,473.28	43.14	2,874.85

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และจากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

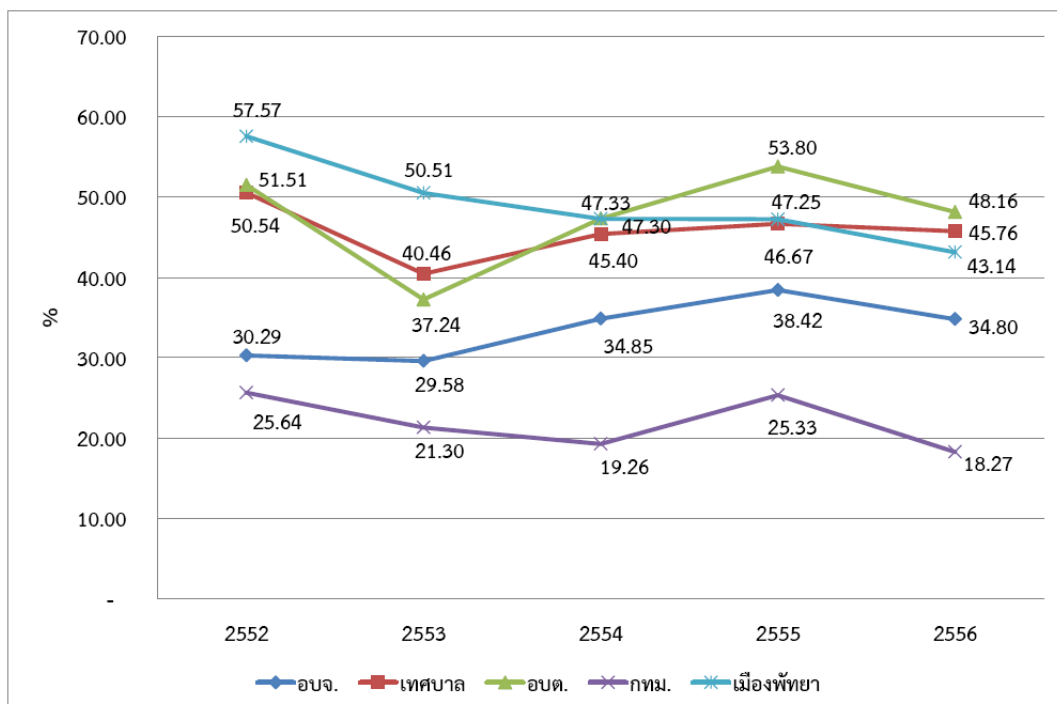
แผนภาพที่ 2 ดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII) เปรียบเทียบระหว่าง อปท. ประเภทต่าง ๆ



แผนภาพที่ 3 ดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ (RDIG) เปรียบเทียบระหว่าง อปท. ประเภทต่าง ๆ



แผนภาพที่ 4 ดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้จากเงินอุดหนุน (RDIS) เปรียบเทียบระหว่าง อปท. ประเภทต่าง ๆ



4.1.3. ผลการวิเคราะห์และเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ระหว่าง อบท. เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

1) เทศบาลนครแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี

ข้อมูลในตารางที่ 8 และในแผนภาพที่ 5 แสดงผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลนครแหลมฉบังในช่วงระหว่างปี 2552 - 2557 หากวิเคราะห์โดยใช้ดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII) แล้ว พบว่า เทศบาลนครแหลมฉบังมีอิสระทางการคลังด้านรายได้อยู่ในระดับปานกลาง โดยมีค่ามัธยฐานอยู่ที่ 47.28 สำหรับขนาดของการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ สามารถวิเคราะห์ได้จากดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ (RDIG) และดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้จากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุน (RDIS) โดยค่ามัธยฐานของ RDIG อยู่ที่ 29.85 และค่ามัธยฐานของ RDIS อยู่ที่ 23.87 ซึ่งค่าดัชนีทั้งสองสะท้อนให้เห็นว่า เทศบาลนครแหลมฉบังมีการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในสัดส่วนที่น้อยกว่ารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ และรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้

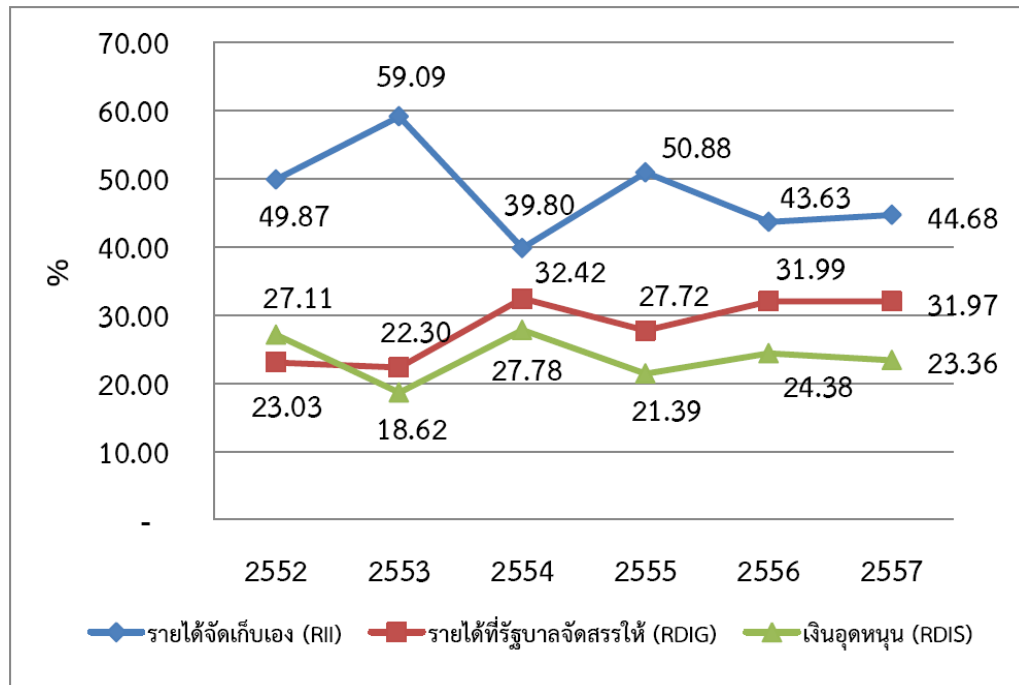
ตารางที่ 8 ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านการรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลนครแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี

หน่วย: ล้านบาท

ปี	รายได้ที่จัดเก็บได้เอง	RII (%)	รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้	RDIG (%)	เงินอุดหนุน	RDIS (%)	รวม
2552	300.83	49.87	138.90	23.03	163.52	27.11	603.25
2553	496.65	59.09	187.39	22.30	156.46	18.62	840.50
2554	273.97	39.80	223.19	32.42	191.24	27.78	688.40
2555	467.10	50.88	254.47	27.72	196.39	21.39	917.96
2556	448.47	43.63	328.78	31.99	250.57	24.38	1,027.82
2557	454.45	44.68	325.16	31.97	237.58	23.36	1,017.19

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เทศบาลนครแหลมฉบัง และจากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

แผนภาพที่ 5 ดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ และดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลนครแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี



ตารางที่ 9 และแผนภาพที่ 6 แสดงถึงรายจ่ายประเภทต่าง ๆ ของเทศบาลนครแหลมฉบัง หากเปรียบเทียบรายได้และรายจ่ายของเทศบาลนครแหลมฉบังพบว่า รายได้ที่เทศบาลนครแหลมฉบัง จัดเก็บได้เอง เมื่อนำมารวมกับรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ ส่วนใหญ่ได้ถูกนำไปใช้เป็นบุคลากร งบดำเนินการ และงบลงทุน โดยทั้งสามนั้น มีสัดส่วนที่ไม่แตกต่างกันมากนัก²⁵ ซึ่งรายได้ที่จัดเก็บ ได้เองเมื่อนำมารวมกับรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ ทำให้เทศบาลนครแหลมฉบังมีงบประมาณสำหรับใช้จ่าย ในการลงทุน โดยมีคามัธยฐานของงบลงทุนอยู่ที่ประมาณร้อยละ 30.03 ของงบรายจ่าย

²⁵ ตัวอย่างของงบดำเนินการ ได้แก่ ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค ค่าจ้างเหมาบริการ และค่าจัดงานต่าง ๆ ของ อบท. เป็นต้น

ตารางที่ 9 รายจ่ายของเทศบาลนครแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี

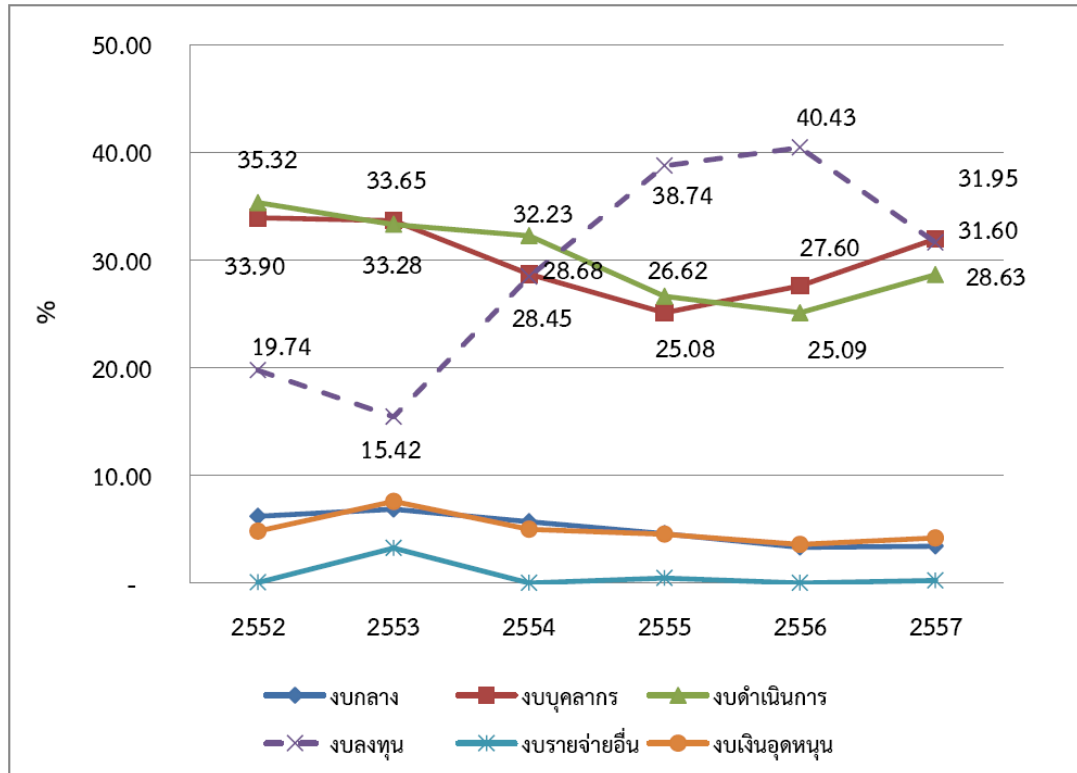
หน่วย: ล้านบาท

ปี	งบกลาง	%	งบบุคลากร	%	งบดำเนินการ	%	งบลงทุน	%	งบรายจ่ายอื่น	%	งบเงินอุดหนุน [*]	%	รวม
2552	27.65	6.18	151.59	33.90	157.92	35.32	88.27	19.74	0.19	0.04	21.51	4.81	447.13
2553	29.15	6.85	143.24	33.65	141.70	33.28	65.66	15.42	13.78	3.24	32.19	7.56	425.72
2554	29.67	5.67	150.02	28.68	168.63	32.23	148.81	28.45	-	-	26.01	4.97	523.14
2555	30.97	4.57	170.05	25.08	180.49	26.62	262.61	38.74	3.10	0.46	30.71	4.53	677.93
2556	28.90	3.31	241.22	27.60	219.26	25.09	353.38	40.43	-	-	31.28	3.58	874.04
2557	29.76	3.41	278.77	31.95	249.78	28.63	275.69	31.60	2.00	0.23	36.41	4.17	872.41

ที่มา: เทศบาลนครแหลมฉบัง และจากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

*หมายเหตุ: งบเงินอุดหนุนในงบรายจ่ายของ อปท. นั้น เป็นงบที่ อปท. ใช้สำหรับช่วยเหลือหรือสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนภายในเขต อปท. เช่น กิจกรรมกีฬาของโรงเรียน และกิจกรรมต่อต้านยาเสพติด เป็นต้น งบเงินอุดหนุนในงบรายจ่ายของ อปท. นี้ แตกต่างจากเงินอุดหนุนในส่วนที่เป็นรายได้ที่ได้รับจากรัฐบาล ซึ่งแบ่งออกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยเงินอุดหนุนทั่วไปนั้น อปท. สามารถนำมาใช้จ่ายได้ตามความประสงค์ของ อปท. ซึ่งกระจายอยู่ตามหมวดต่าง ๆ ของงบรายจ่าย ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น อปท. ต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และไม่รวมอยู่ในงบรายจ่ายของ อปท.

แผนภาพที่ 6 สัดส่วนงบรายจ่ายของเทศบาลนครแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี



2) เทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย

ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลเมืองหนองคายในช่วงระหว่างปี 2552 - 2557 พบว่า ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลเมืองหนองคายยังอยู่ในระดับต่ำ โดยดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII) มีค่ามัธยฐานอยู่ที่ 11.54 ส่วนการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้นั้น การศึกษานี้พบว่า เทศบาลเมืองหนองคายมีการพึ่งพารายได้จากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุนมากกว่าภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ สังเกตได้จากค่ามัธยฐานของดัชนีวัดการพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ (RDIG) และค่ามัธยฐานของดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้จากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุน (RDIS) มีค่าเท่ากับ 41.37 และ 47.95 ตามลำดับ จากค่าดัชนีทั้งสาม แสดงให้เห็นว่า เทศบาลเมืองหนองคายยังมีการ

พึ่งพาและ/หรือรอการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลในส่วนที่มากกว่ารายได้ที่จัดเก็บได้เอง (โปรดดูตารางที่ 10 และแผนภาพที่ 7 ประกอบ)

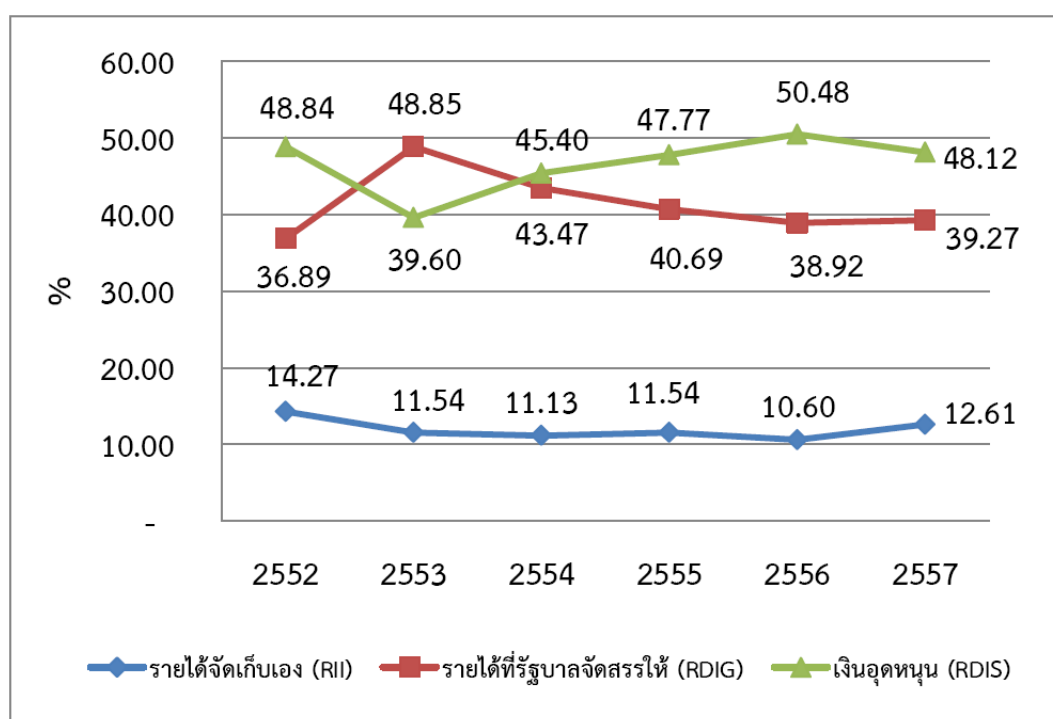
ตารางที่ 10 ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย

หน่วย: ล้านบาท

ปี	รายได้ที่จัดเก็บได้เอง	RII (%)	รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้	RDIG (%)	เงินอุดหนุน	RDIS (%)	รวม
2552	40.09	14.27	103.63	36.89	137.21	48.84	280.93
2553	32.62	11.54	138.04	48.85	111.90	39.60	282.56
2554	35.37	11.13	138.10	43.47	144.24	45.40	317.71
2555	42.19	11.54	148.80	40.69	174.70	47.77	365.69
2556	45.84	10.60	168.33	38.92	218.29	50.48	432.46
2557	54.86	12.61	170.85	39.27	209.36	48.12	435.07

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เทศบาลเมืองหนองคาย และจากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

แผนภาพที่ 7 ดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ และดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย



ข้อมูลด้านรายจ่ายของเทศบาลเมืองหนองคายแสดงอยู่ในตารางที่ 11 และแผนภาพที่ 8 จากข้อมูลด้านรายได้และรายจ่ายของเทศบาลเมืองหนองคาย พบว่า ในช่วงระหว่างปี 2552 - 2557 รายได้ที่เทศบาลเมืองหนองคายจัดเก็บได้เองและรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 70 ได้ถูกนำไปใช้จ่ายในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ สำหรับค่าใช้จ่ายในการลงทุนนั้นมีสัดส่วนที่ไม่สูงมากนัก โดยมีค่ามัธยฐานอยู่ที่ร้อยละ 18.11 ของงบรายจ่ายทั้งหมด

ตารางที่ 11 รายจ่ายของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย

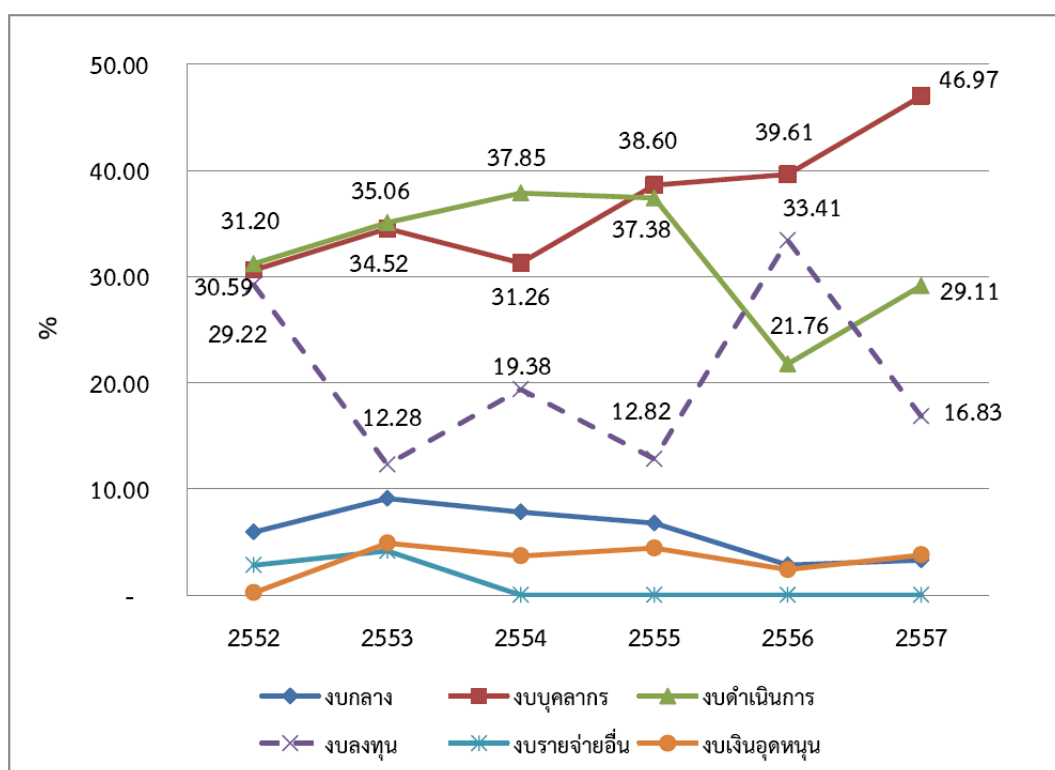
หน่วย: ล้านบาท

ปี	งบกลาง	%	งบบุคลากร	%	งบดำเนินการ	%	งบลงทุน	%	งบรายจ่ายอื่น	%	งบเงินอุดหนุน	%	รวม
2552	11.00	5.94	56.67	30.59	57.80	31.20	54.12	29.22	5.22	2.82	0.43	0.23	185.24
2553	15.40	9.09	58.47	34.52	59.39	35.06	20.80	12.28	7.05	4.16	8.29	4.89	169.40
2554	15.06	7.81	60.27	31.26	72.98	37.85	37.36	19.38	0.01	0.01	7.12	3.69	192.80
2555	12.11	6.77	69.08	38.60	66.90	37.38	22.94	12.82	0.01	0.01	7.94	4.44	178.98
2556	9.29	2.83	129.91	39.61	71.38	21.76	109.57	33.41	0.003	0.001	7.85	2.39	328.00
2557	10.14	3.30	144.30	46.97	89.42	29.11	51.69	16.83	0.004	0.001	11.64	3.79	307.19

ที่มา: เทศบาลเมืองหนองคาย และจากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

*หมายเหตุ: งบเงินอุดหนุนในงบรายจ่ายของ อบท. นั้น เป็นงบที่ อบท. ใช้สำหรับช่วยเหลือหรือสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนภายในเขต อบท. เช่น กิจกรรมกีฬาของโรงเรียน และกิจกรรมต่อต้านยาเสพติด เป็นต้น งบเงินอุดหนุนในงบรายจ่ายของ อบท. นี้ แตกต่างจากเงินอุดหนุนในส่วนที่เป็นรายได้ที่ได้รับจากรัฐบาล ซึ่งแบ่งออกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยเงินอุดหนุนทั่วไปนั้น อบท. สามารถนำมาใช้จ่ายได้ตามความประสงค์ของ อบท. ซึ่งกระจายอยู่ตามหมวดต่าง ๆ ของงบรายจ่าย ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น อบท. ต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และไม่รวมอยู่ในงบรายจ่ายของ อบท.

แผนภาพที่ 8 สัดส่วนงบรายจ่ายของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย



3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว จังหวัดสระแก้ว

ข้อมูลรายได้ที่จัดเก็บได้เอง รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ และเงินอุดหนุนในตารางที่ 12 และในแผนภาพที่ 9 แสดงให้เห็นว่า ในช่วงระหว่างปี 2552-2557 องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วมีความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ในระดับต่ำ โดยดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII) มีค่ามัธยฐานอยู่ที่ 10.94 ในขณะที่ดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ (RDIG) และดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้จากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุน (RDIS) มีค่ามัธยฐานอยู่ที่ 51.46 และ 36.54 ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วยังต้องรอการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลในรูปของภาษีและค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดเก็บให้ และภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ รวมทั้งพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูงกว่ารายได้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วสามารถจัดเก็บได้เอง

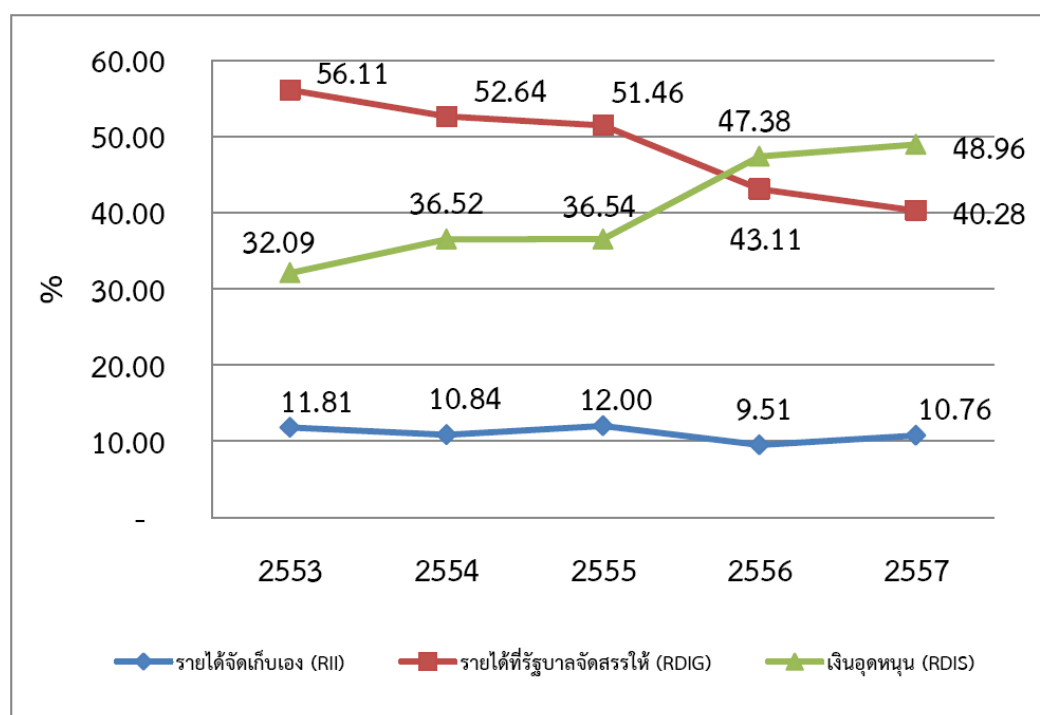
ตารางที่ 12 ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลัง
ด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว จังหวัดสระแก้ว

หน่วย: ล้านบาท

ปี	รายได้ที่ จัดเก็บได้เอง	RII (%)	รายได้ที่รัฐบาล จัดสรรให้	RDIG (%)	เงินอุดหนุน	RDIS (%)	รวม
2552	38.37	10.94	171.00	48.75	141.37	40.31	350.74
2553	43.95	11.81	208.84	56.11	119.44	32.09	372.23
2554	45.47	10.84	220.75	52.64	153.14	36.52	419.36
2555	54.52	12.00	233.86	51.46	166.06	36.54	454.44
2556	57.38	9.51	260.24	43.11	286.04	47.38	603.66
2557	68.10	10.76	254.93	40.28	309.84	48.96	632.87

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว และจากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

แผนภาพที่ 9 ดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ และดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลัง
ด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว จังหวัดสระแก้ว



ตารางที่ 13 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว

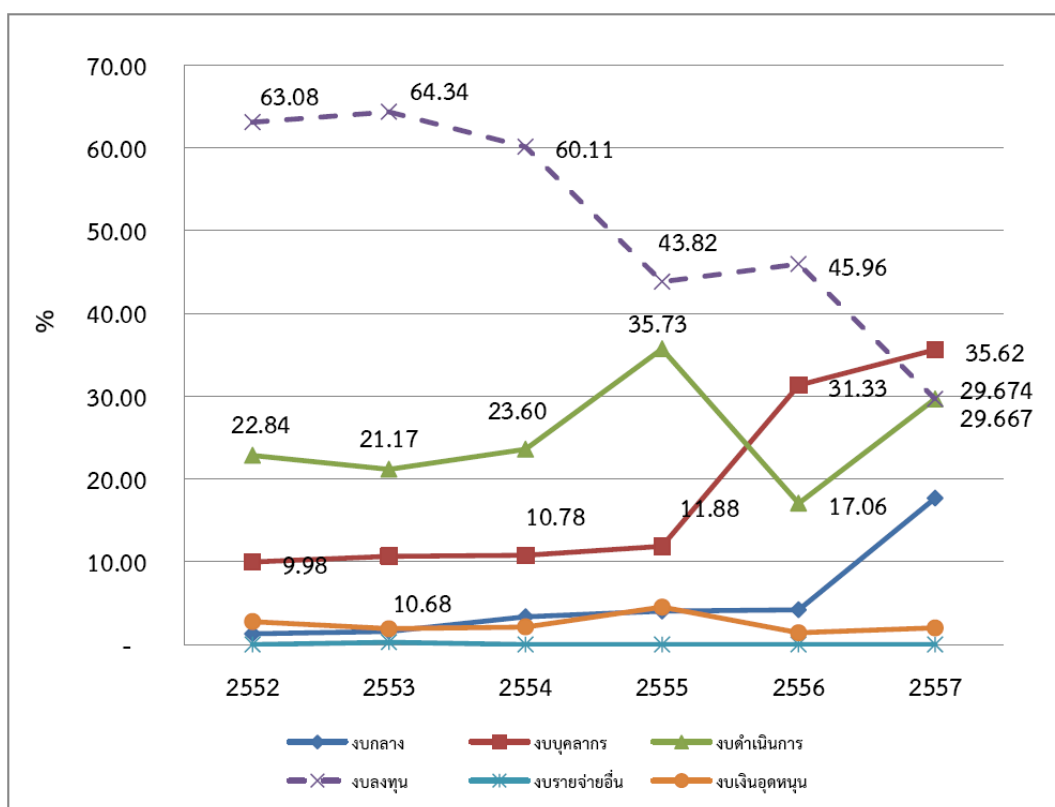
หน่วย: ล้านบาท

ปี	งบกลาง	%	งบบุคลากร	%	งบดำเนินการ	%	งบลงทุน	%	งบรายจ่ายอื่น	%	งบเงินอุดหนุน*	%	รวม
2552	3.77	1.30	29.03	9.98	66.41	22.84	183.42	63.08	0.04	0.01	8.10	2.79	290.77
2553	4.45	1.60	29.62	10.68	58.74	21.17	178.50	64.34	0.79	0.28	5.33	1.92	277.43
2554	9.88	3.36	31.71	10.78	69.42	23.60	176.79	60.11	0.04	0.01	6.27	2.13	294.11
2555	13.35	4.03	39.34	11.88	118.33	35.73	145.13	43.82	0.04	0.01	15.00	4.53	331.19
2556	17.97	4.21	133.59	31.33	72.73	17.06	195.93	45.96	-	-	6.12	1.44	426.34
2557	17.68	3.01	208.97	35.62	174.09	29.674	174.05	29.667	0.04	0.01	11.84	2.02	586.67

ที่มา: องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว และจากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

* หมายเหตุ: งบเงินอุดหนุนในงบรายจ่ายของ อบท. นั้น เป็นงบที่ อบท. ใช้สำหรับช่วยเหลือหรือสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนภายในเขต อบท. เช่น กิจกรรมกีฬาของโรงเรียน และกิจกรรมต่อต้านยาเสพติด เป็นต้น งบเงินอุดหนุนในงบรายจ่ายของ อบท. นี้ แตกต่างจากเงินอุดหนุนในส่วนที่เป็นรายได้ที่ได้รับจากรัฐบาล ซึ่งแบ่งออกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยเงินอุดหนุนทั่วไปนั้น อบท. สามารถนำมาใช้จ่ายได้ตามความประสงค์ของ อบท. ซึ่งกระจายอยู่ตามหมวดต่าง ๆ ของงบรายจ่าย ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น อบท. ต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และไม่รวมอยู่ในงบรายจ่ายของ อบท.

แผนภาพที่ 10 สัดส่วนงบรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว



หากพิจารณาข้อมูลงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วในช่วงระหว่างปี 2552-2557 ดังแสดงในตารางที่ 13 และในแผนภาพที่ 10 พบว่า แม้ว่ารายได้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วจัดเก็บได้เองมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำ โดยมีค่ามัธยฐานของดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII) ในช่วงเวลาเดียวกันอยู่ที่ 10.94 แต่สัดส่วนรายจ่ายสำหรับการลงทุนในช่วงระหว่างปี 2552-2557 นั้น มีค่ามัธยฐานอยู่ที่ร้อยละ 53.04 ซึ่งมากกว่าค่ามัธยฐานของสัดส่วนรายจ่ายด้านงบบุคลากรและค่ามัธยฐานของสัดส่วนรายจ่ายงบดำเนินการซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 11.33 และ 23.22 ตามลำดับ ดังนั้น อาจกล่าวเป็นนัยได้ว่ารายจ่ายด้านการลงทุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วนั้น มาจากรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และจากเงินอุดหนุน ซึ่งรายได้จากทั้งสองแหล่งนี้ คิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 80 ของรายได้รวม²⁶

²⁶ นอกจากข้อมูลรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามที่ปรากฏในตารางที่ 12 คณะผู้วิจัยได้ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว จากการเปรียบเทียบสัดส่วนระหว่าง

4) เทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ข้อมูลในตารางที่ 14 และในแผนภาพที่ 11 แสดงให้เห็นว่า ในช่วงระหว่างปี 2552-2557 เทศบาลนครเกาะสมุยมีความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ค่อนข้างไปในระดับปานกลาง โดยดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII) มีค่ามัธยฐานเท่ากับ 39.98 นอกจากนี้ ข้อมูลในตารางที่ 14 และในแผนภาพที่ 11 แสดงให้เห็นว่า เทศบาลนครเกาะสมุยมีการพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ในสัดส่วนที่สูงกว่ารายได้จากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุน โดยดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ (RDIG) มีค่ามัธยฐานอยู่ที่ 32.85 ในขณะที่ดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้จากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุนมีค่ามัธยฐานอยู่ที่ 26.43

ตารางที่ 14 ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านการรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

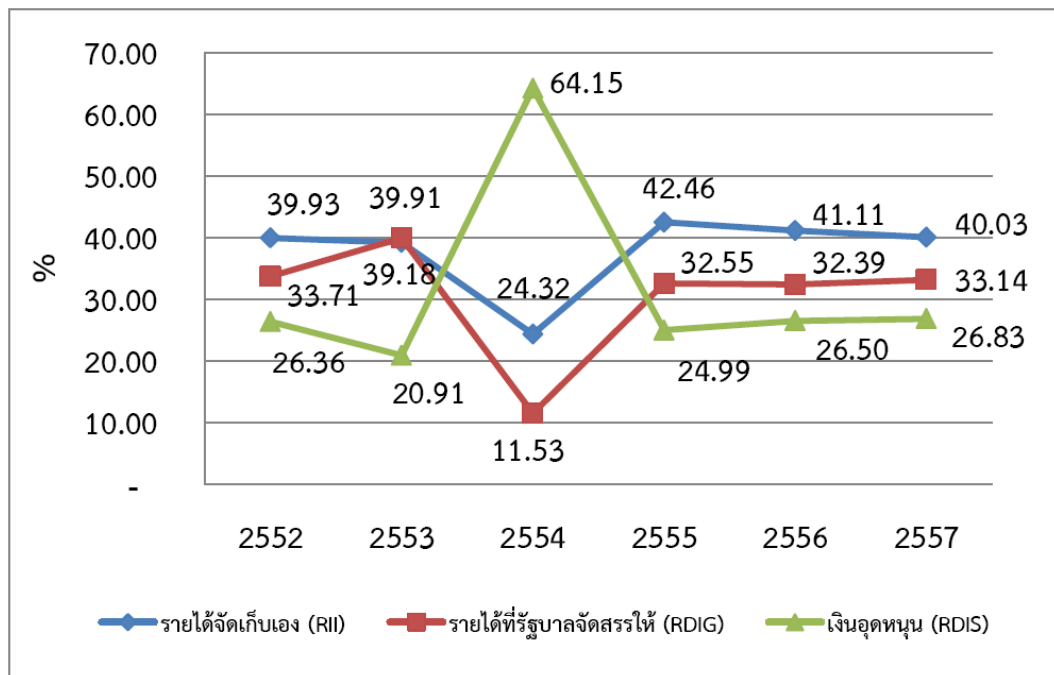
หน่วย: ล้านบาท

ปี	รายได้ที่ จัดเก็บได้เอง	RII (%)	รายได้ที่รัฐบาล จัดสรรให้	RDIG (%)	เงินอุดหนุน	RDIS (%)	รวม
2552	207.23	39.93	174.95	33.71	136.77	26.36	518.95
2553	183.82	39.18	187.27	39.91	98.10	20.91	469.19
2554	376.40	24.32	178.50	11.53	993.02	64.15	1,547.92
2555	263.12	42.46	201.69	32.55	154.84	24.99	619.65
2556	298.71	41.11	235.35	32.39	192.52	26.50	726.58
2557	264.88	40.03	219.30	33.14	177.50	26.83	661.68

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เทศบาลนครเกาะสมุย และจากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วได้รับในแต่ละปีพบว่า มีความมากน้อยแตกต่างกัน ไม่มีแบบแผนที่แน่นอน โดยในช่วงปี 2552-2557 องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปจำนวน 103.38 39.18 65.26 58.72 171.11 และ 191.98 ล้านบาท ตามลำดับ ในขณะที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ได้รับในช่วงเวลาเดียวกันมีจำนวน 44.93 91.86 87.88 107.35 119.49 และ 117.87 ล้านบาท ตามลำดับ

แผนภาพที่ 11 ดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ และดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี



ตารางที่ 15 รายจ่ายของเทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

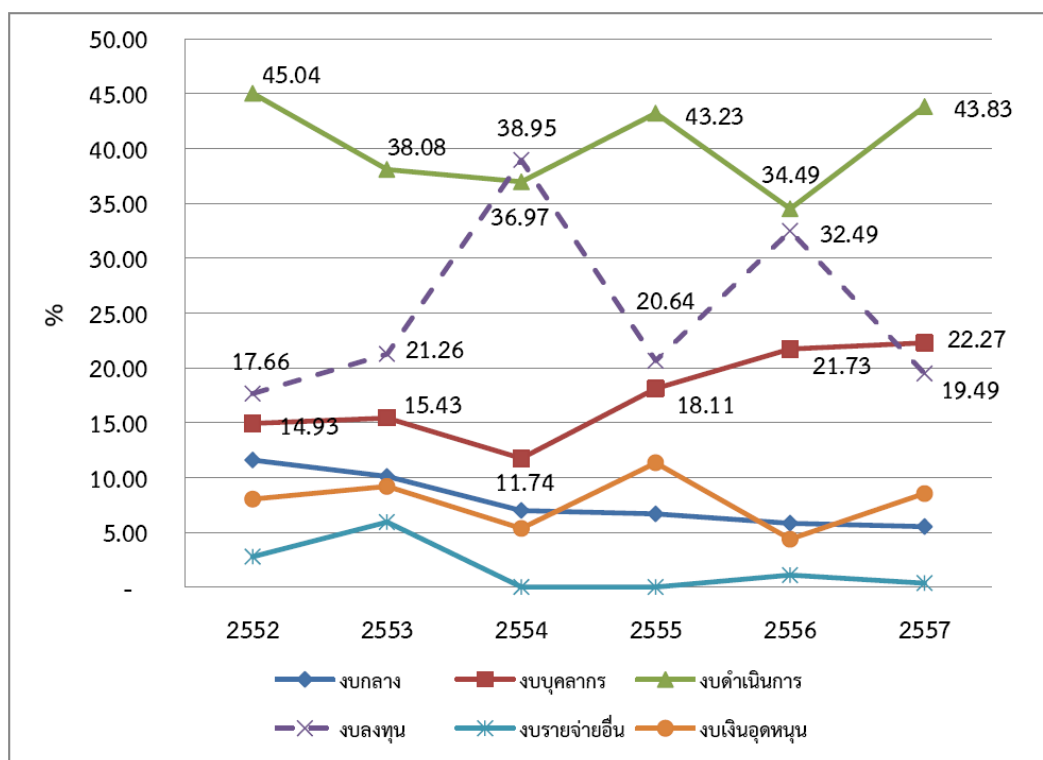
หน่วย: ล้านบาท

ปี	งบกลาง	%	งบบุคลากร	%	งบดำเนินการ	%	งบลงทุน	%	งบรายจ่ายอื่น	%	งบเงินอุดหนุน*	%	รวม
2552	42.13	11.58	54.32	14.93	163.86	45.04	64.24	17.66	10.10	2.78	29.20	8.03	363.85
2553	42.08	10.10	64.31	15.43	158.72	38.08	88.62	21.26	24.76	5.94	38.31	9.19	416.80
2554	41.20	6.99	69.22	11.74	217.94	36.97	229.60	38.95	0.02	0.003	31.50	5.34	589.48
2555	28.12	6.67	76.37	18.11	182.27	43.23	87.02	20.64	0.05	0.01	47.81	11.34	421.64
2556	31.86	5.83	118.76	21.73	188.55	34.49	177.59	32.49	5.96	1.09	23.89	4.37	546.61
2557	28.60	5.51	115.55	22.27	227.43	43.83	101.12	19.49	1.89	0.36	44.27	8.53	518.86

ที่มา: เทศบาลนครเกาะสมุย และจากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

* หมายเหตุ: งบเงินอุดหนุนในงบรายจ่ายของ อบท. นั้น เป็นงบที่ อบท. ใช้สำหรับช่วยเหลือหรือสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนภายในเขต อบท. เช่น กิจกรรมกีฬาของโรงเรียน และกิจกรรมต่อต้านยาเสพติด เป็นต้น งบเงินอุดหนุนในงบรายจ่ายของ อบท. นี้ แตกต่างจากเงินอุดหนุนในส่วนที่เป็นรายได้ที่ได้รับจากรัฐบาล ซึ่งแบ่งออกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยเงินอุดหนุนทั่วไปนั้น อบท. สามารถนำมาใช้จ่ายได้ตามความประสงค์ของ อบท. ซึ่งกระจายอยู่ตามหมวดต่าง ๆ ของงบรายจ่าย ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น อบท. ต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และไม่รวมอยู่ในงบรายจ่ายของ อบท.

แผนภาพที่ 12 สัดส่วนงบรายจ่ายของเทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี



ข้อมูลในตารางที่ 15 และในแผนภาพที่ 12 แสดงให้เห็นว่า ในช่วงระหว่างปี 2552-2557 รายจ่ายส่วนใหญ่ของเทศบาลนครเกาะสมุยเป็นรายจ่ายในส่วนของงบดำเนินการ โดยค่ามัธยฐานของงบดำเนินการอยู่ที่ร้อยละ 41.09 รองลงมาเป็นงบลงทุนและงบบุคลากรโดยมีค่ามัธยฐานอยู่ที่ร้อยละ 20.95 และ 16.77 ตามลำดับ

5) เทศบาลนครภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต

แม้ว่าจังหวัดภูเก็ตเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สามารถทำรายได้ให้กับประเทศนับแสนล้านบาทต่อปี²⁷ แต่ข้อมูลรายได้ที่เทศบาลนครภูเก็ตจัดเก็บได้เอง รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ และเงินอุดหนุนที่ปรากฏอยู่ในตารางที่ 16 และในแผนภาพที่ 13 สะท้อนให้เห็นว่า ในช่วงระหว่างปี 2552-2557 เทศบาลนครภูเก็ตยังไม่มีอิสระทางการคลังด้านรายได้มากนัก โดยดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII) มีค่ามัธยฐานอยู่ที่ 23.66 ในขณะที่ดัชนีวัดการพึ่งพาทางการเงินการคลังด้านรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ (RDIG) ในรูปของรายได้ที่รัฐบาล

²⁷ เทศบาลนครภูเก็ต (2558)

จัดเก็บให้และรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้มีความยั่งยืนอยู่ที่ 36.72 และดัชนีวัดการพึ่งพาทางการเงินคลังด้านรายได้จากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุน (RDIG) มีความยั่งยืนอยู่ที่ 40.95 ซึ่งดัชนีทั้งสองแสดงให้เห็นว่าเทศบาลนครภูเก็ตมีการพึ่งพารายได้ในรูปของเงินอุดหนุน รวมทั้งภาษีและค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดเก็บให้และภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้มากกว่ารายได้ที่เทศบาลนครภูเก็ตจัดเก็บได้เอง

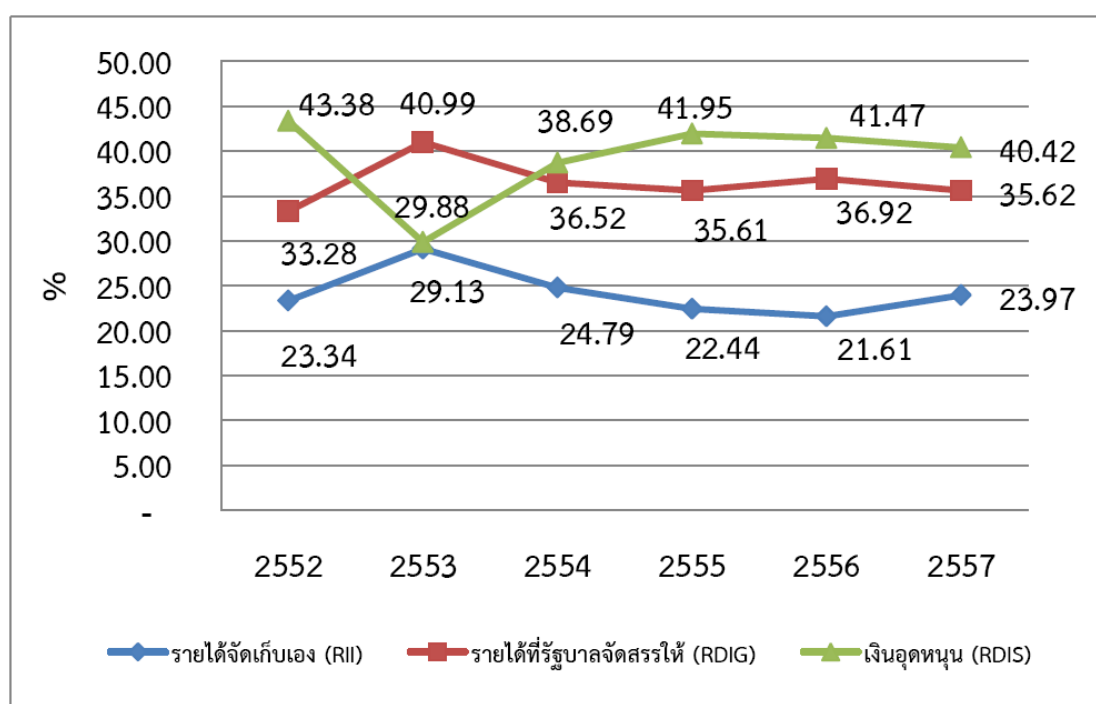
ตารางที่ 16 ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการเงินคลังทางด้านรายได้และการพึ่งพาทางการเงินคลังด้านรายได้ของเทศบาลนครภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต

หน่วย: ล้านบาท

ปี	รายได้ที่จัดเก็บได้เอง	RII (%)	รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้	RDIG (%)	เงินอุดหนุน	RDIG (%)	รวม
2552	162.53	23.34	231.81	33.28	302.11	43.38	696.45
2553	202.99	29.13	285.66	40.99	208.26	29.88	696.51
2554	211.47	24.79	311.50	36.52	330.06	38.69	853.03
2555	211.01	22.44	334.78	35.61	394.40	41.95	940.19
2556	237.31	21.61	405.51	36.92	455.40	41.47	1,098.22
2557	258.80	23.97	384.58	35.62	436.40	40.42	1,079.78

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เทศบาลนครภูเก็ต และจากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

แผนภาพที่ 13 ดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการเงินคลังด้านรายได้ และดัชนีวัดการพึ่งพาทางการเงินคลังด้านรายได้ของเทศบาลนครภูเก็ตจังหวัดภูเก็ต



ตารางที่ 17 รายจ่ายของเทศบาลนครภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต

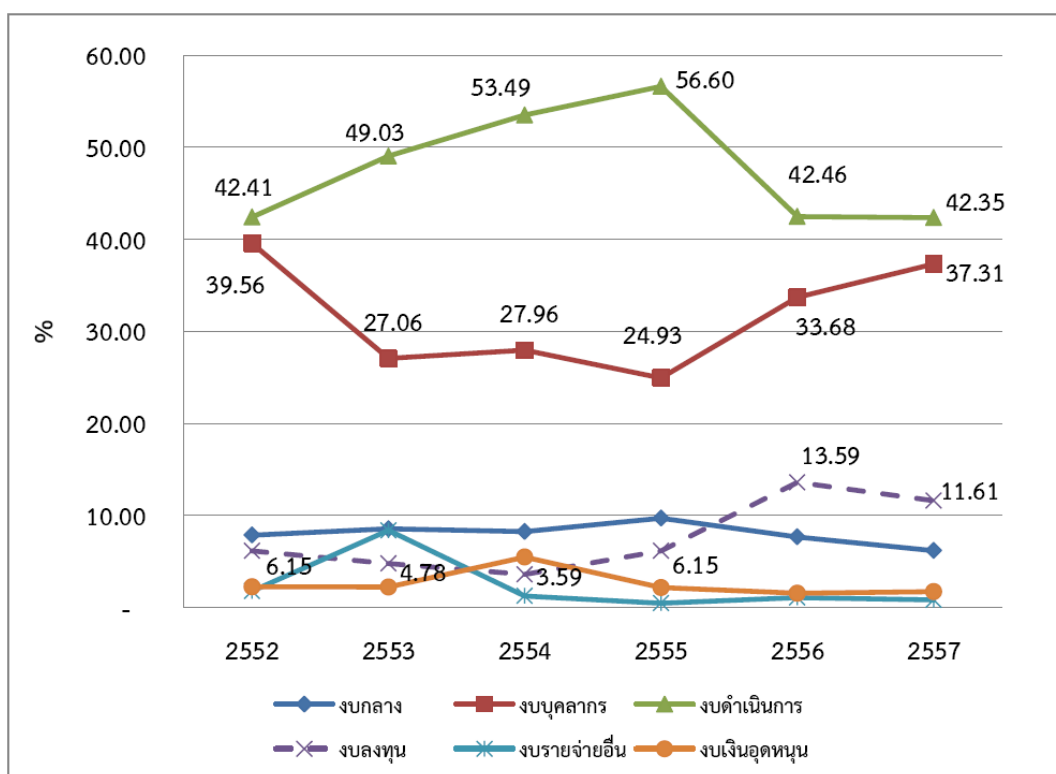
หน่วย: ล้านบาท

ปี	งบกลาง	%	งบบุคลากร	%	งบดำเนินการ	%	งบลงทุน	%	งบรายจ่ายอื่น	%	งบเงินอุดหนุน*	%	รวม
2552	44.13	7.86	222.19	39.56	238.19	42.41	34.53	6.15	10.03	1.79	12.58	2.24	561.65
2553	42.40	8.54	134.30	27.06	243.37	49.03	23.73	4.78	41.55	8.37	11.04	2.22	496.39
2554	41.05	8.26	139.02	27.96	265.97	53.49	17.86	3.59	6.18	1.24	27.19	5.47	497.27
2555	55.36	9.69	142.44	24.93	323.35	56.60	35.16	6.15	2.68	0.47	12.30	2.15	571.29
2556	63.64	7.66	279.74	33.68	352.64	42.46	112.85	13.59	8.90	1.07	12.76	1.54	830.53
2557	50.90	6.17	307.72	37.31	349.25	42.35	95.72	11.61	6.82	0.83	14.25	1.73	824.66

ที่มา: เทศบาลนครภูเก็ต และจากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

*หมายเหตุ: งบเงินอุดหนุนในงบรายจ่ายของ อบท. นั้น เป็นงบที่ อบท. ใช้สำหรับช่วยเหลือหรือสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนภายในเขต อบท. เช่น กิจกรรมกีฬาของโรงเรียน และกิจกรรมต่อต้านยาเสพติด เป็นต้น งบเงินอุดหนุนในงบรายจ่ายของ อบท. นี้ แตกต่างจากเงินอุดหนุนในส่วนที่เป็นรายได้ที่ได้รับจากรัฐบาล ซึ่งแบ่งออกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยเงินอุดหนุนทั่วไปนั้น อบท. สามารถนำมาใช้จ่ายได้ตามความประสงค์ของ อบท. ซึ่งกระจายอยู่ตามหมวดต่าง ๆ ของงบรายจ่าย ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น อบท. ต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และไม่รวมอยู่ในงบรายจ่ายของ อบท.

แผนภาพที่ 14 สัดส่วนงบรายจ่ายของเทศบาลนครภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต



ข้อมูลด้านรายจ่ายของเทศบาลนครภูเก็ตในช่วงระหว่างปี 2552-2557 แสดงอยู่ในตารางที่ 17 แผนภาพที่ 14 หากพิจารณาข้อมูลและแผนภาพดังกล่าว พบว่า รายจ่ายของเทศบาลนครภูเก็ตส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายในการดำเนินการและรายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากร โดยรายจ่ายในการดำเนินการมีค่ามัธยฐานอยู่ที่ร้อยละ 45.75 และรายจ่ายด้านบุคลากรมีค่ามัธยฐานอยู่ที่ร้อยละ 30.82 สำหรับรายจ่ายในการลงทุนนั้นมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำ โดยมีค่ามัธยฐานอยู่ที่ร้อยละ 6.15 เท่านั้น

6) เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

ข้อมูลรายได้ที่จัดเก็บได้เอง รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ และเงินอุดหนุนจากตารางที่ 18 และจากแผนภาพที่ 15 แสดงให้เห็นว่า ในช่วงระหว่างปี 2552-2557 เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน ยังไม่มีอิสระทางการคลัง เนื่องจากสัดส่วนรายได้ที่สามารถจัดเก็บได้เองต่อรายได้รวมมีค่าค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ที่ท้องถิ่นต้องรอและ/หรือพึ่งพาการจัดสรรจากรัฐบาลในรูปของภาษีและค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดเก็บให้ และภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ รวมทั้งเงินอุดหนุน โดยดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลัง

ด้านรายได้ (RII) มีค่านัยฐานอยู่ที่ 10.95 ในขณะที่ดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ (RDIG) มีค่านัยฐานอยู่ที่ 40.48 สำหรับดัชนีวัดการพึ่งพารายได้จากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุนของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนนั้น มีค่านัยฐานที่สูงถึง 49.56 สะท้อนให้เห็นว่า เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนยังต้องพึ่งพาการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุนเกือบครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมด

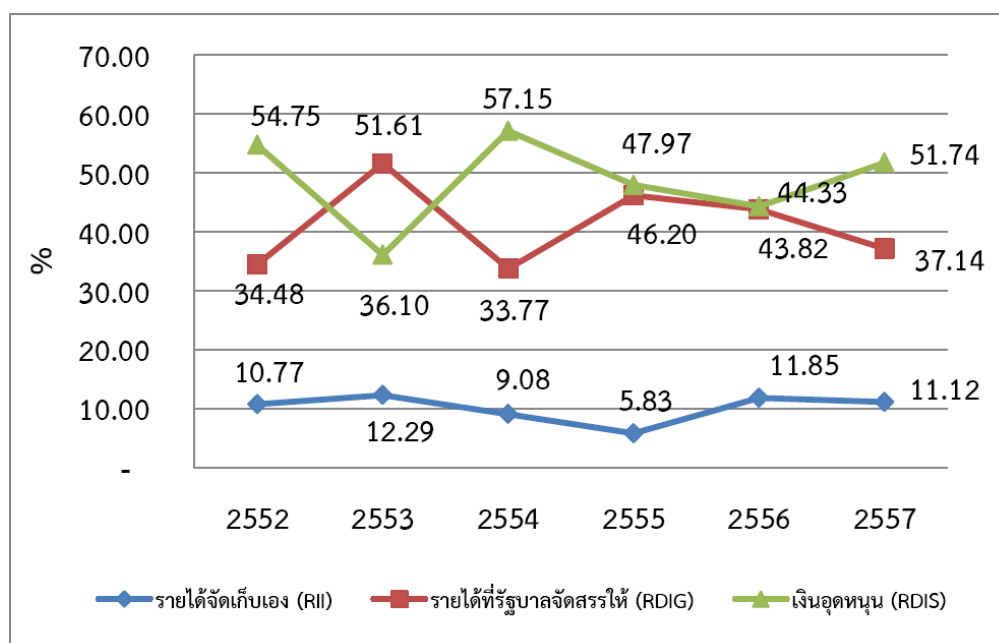
ตารางที่ 18 ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

หน่วย: ล้านบาท

ปี	รายได้ที่จัดเก็บได้เอง	RII (%)	รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้	RDIG (%)	เงินอุดหนุน	RDIS (%)	รวม
2552	3.97	10.77	12.71	34.48	20.18	54.75	36.86
2553	3.97	12.29	16.67	51.61	11.66	36.10	32.30
2554	4.55	9.08	16.92	33.77	28.64	57.15	50.11
2555	2.30	5.83	18.22	46.20	18.92	47.97	39.44
2556	5.85	11.85	21.63	43.82	21.88	44.33	49.36
2557	6.19	11.12	20.68	37.14	28.81	51.14	55.68

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน และจากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

แผนภาพที่ 15 ดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ และดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน จังหวัดเชียงราย



ตารางที่ 19 รายจ่ายของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

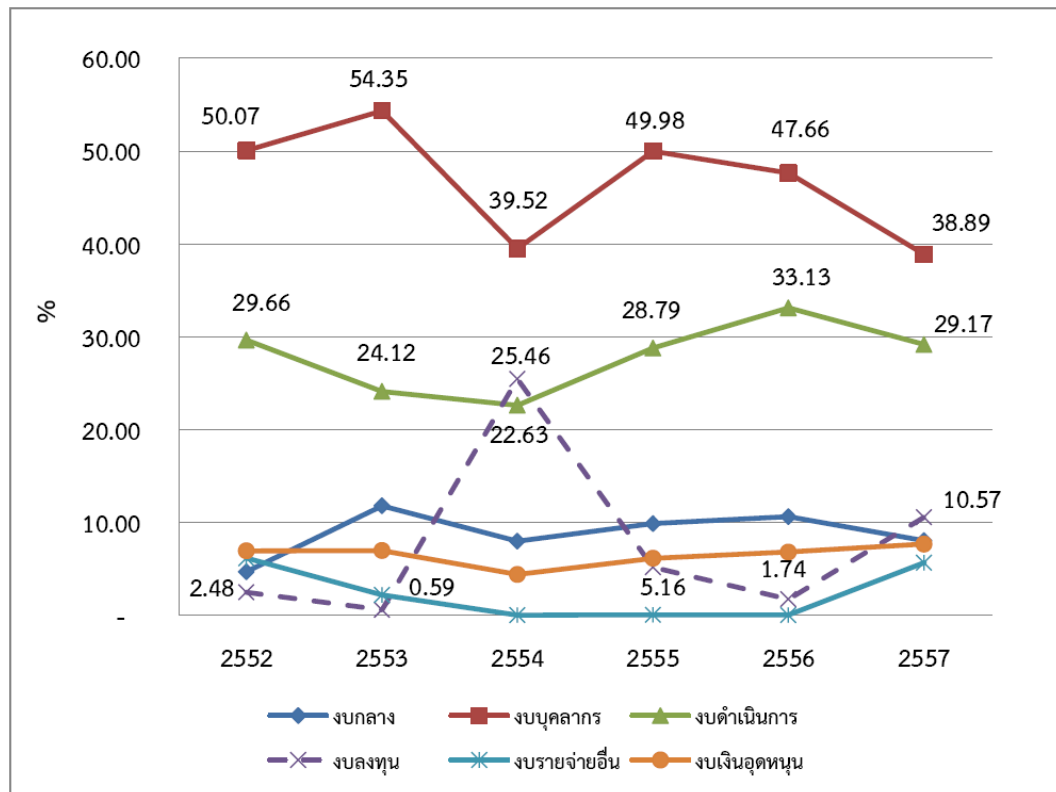
หน่วย: ล้านบาท

ปี	งบกลาง	%	งบบุคลากร	%	งบดำเนินการ	%	งบลงทุน	%	งบรายจ่ายอื่น	%	งบเงินอุดหนุน*	%	รวม
2552	1.38	4.69	14.72	50.07	8.72	29.66	0.73	2.48	1.81	6.16	2.04	6.94	29.40
2553	3.01	11.79	13.88	54.35	6.16	24.12	0.15	0.59	0.56	2.19	1.78	6.97	25.54
2554	3.27	7.98	16.19	39.52	9.27	22.63	10.43	25.46	0.01	0.02	1.80	4.39	40.97
2555	2.93	9.89	14.81	49.98	8.53	28.79	1.53	5.16	0.01	0.03	1.82	6.14	29.63
2556	3.24	10.63	14.53	47.66	10.10	33.13	0.53	1.74	0.01	0.03	2.08	6.82	30.49
2557	3.03	8.04	14.65	38.89	10.99	29.17	3.98	10.57	2.13	5.65	2.89	7.67	37.67

ที่มา: เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน และจากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

*หมายเหตุ: งบเงินอุดหนุนในงบรายจ่ายของ อบท. นั้น เป็นงบที่ อบท. ใช้สำหรับช่วยเหลือหรือสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนภายในเขต อบท. เช่น กิจกรรมกีฬาของโรงเรียน และกิจกรรมต่อต้านยาเสพติด เป็นต้น งบเงินอุดหนุนในงบรายจ่ายของ อบท. นี้ แตกต่างจากเงินอุดหนุนในส่วนที่เป็นรายได้ที่ได้รับจากรัฐบาล ซึ่งแบ่งออกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยเงินอุดหนุนทั่วไปนั้น อบท. สามารถนำมาใช้จ่ายได้ตามความประสงค์ของ อบท. ซึ่งกระจายอยู่ตามหมวดต่าง ๆ ของงบรายจ่าย ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น อบท. ต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และไม่รวมอยู่ในงบรายจ่ายของ อบท.

แผนภาพที่ 16 สัดส่วนงบรายจ่ายของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน จังหวัดเชียงราย



ข้อมูลจากตารางที่ 19 และจากแผนภาพที่ 16 แสดงให้เห็นว่า ในช่วงระหว่างปี 2552-2557 รายจ่ายของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนเป็นรายจ่ายด้านบุคลากรและรายจ่ายในการดำเนินการ โดยค่ามัธยฐานของงบบุคลากรอยู่ที่ร้อยละ 48.82 และค่ามัธยฐานของงบดำเนินการอยู่ที่ร้อยละ 28.98 ในขณะที่รายจ่ายในการลงทุนมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำ โดยค่ามัธยฐานของงบลงทุนอยู่ที่ร้อยละ 3.82 เท่านั้น

โดยสรุปแล้ว จากการศึกษาความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. โดยใช้กลุ่มตัวอย่าง อบท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ จำนวน 6 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครแหลมฉบัง เทศบาลเมืองหนองคาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว เทศบาลนครเกาะสมุย เทศบาลนครภูเก็ต และเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน การศึกษานี้พบว่า เทศบาลนครแหลมฉบังมีความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้สูงสุด รองลงมา ได้แก่ เทศบาลนครเกาะสมุย และเทศบาลนครภูเก็ต สำหรับเทศบาลเมืองหนองคาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว และเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนนั้น ยังไม่ค่อยมีอิสระทางการคลังด้านรายได้

มากนัก²⁸ (โปรดดูตารางที่ 20 และแผนภาพที่ 17 ประกอบ) สำหรับการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้นั้น การศึกษานี้พบว่า อปท. ที่มีการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้มากที่สุด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว รองลงมาได้แก่ เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน เทศบาลเมืองหนองคาย เทศบาลนครภูเก็ต เทศบาลนครเกาะสมุย และเทศบาลนครแหลมฉบัง²⁹ (โปรดดูตารางที่ 21 และแผนภาพที่ 18 ประกอบ) และท้ายสุด ผลการเปรียบเทียบการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้จากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุนระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 6 แห่ง พบว่า เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนมีการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ เทศบาลเมืองหนองคาย เทศบาลนครภูเก็ต องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว และเทศบาลนครเกาะสมุย สำหรับ อปท. ที่มีการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลต่ำที่สุด ได้แก่ เทศบาลนครแหลมฉบัง³⁰ (โปรดดูตารางที่ 22 และแผนภาพที่ 19 ประกอบ)

²⁸ การเปรียบเทียบขนาดของความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้เปรียบเทียบกับค่ามัธยฐานของดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII) ของแต่ละ อปท.

²⁹ การเปรียบเทียบขนาดของการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้เปรียบเทียบกับค่ามัธยฐานของดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ (RDIG) ของแต่ละ อปท.

³⁰ การเปรียบเทียบขนาดของการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้จากเงินอุดหนุนเปรียบเทียบกับค่ามัธยฐานของดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้จากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุน (RDIS) ของแต่ละ อปท.

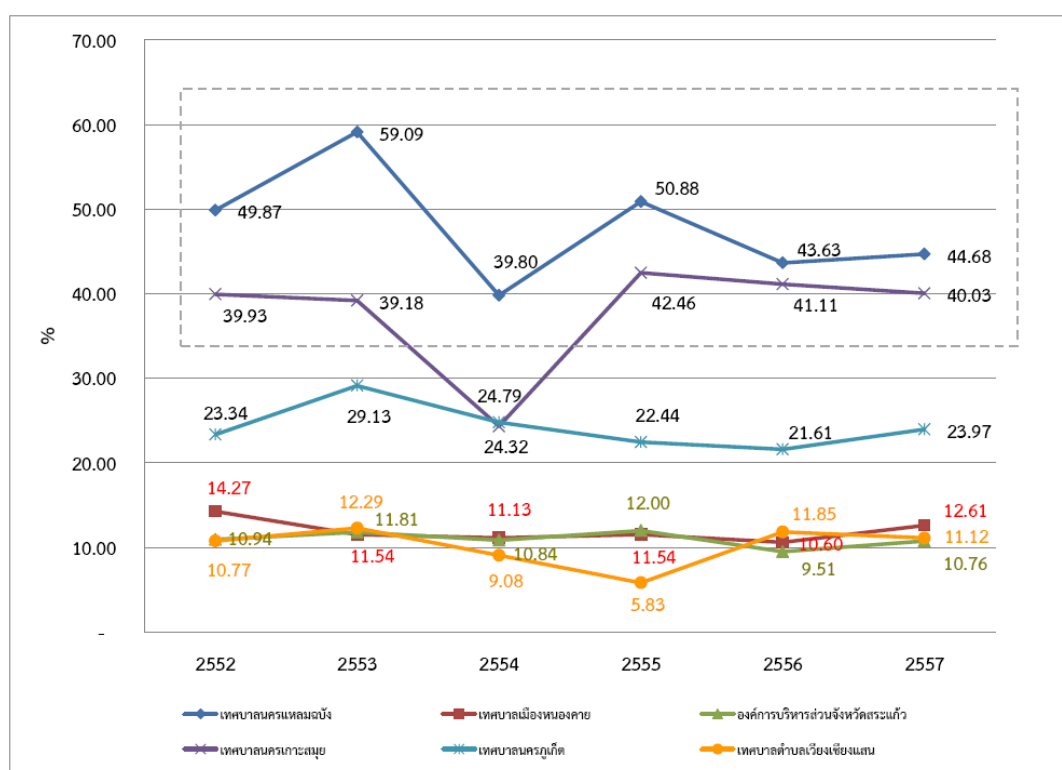
ตารางที่ 20 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII) ระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

หน่วย: เปอร์เซ็นต์

ประเภทของ อปท.	2552	2553	2554	2555	2556	2557
เทศบาลนครแหลมฉบัง	49.87	59.09	39.80	50.88	43.63	44.68
เทศบาลเมืองหนองคาย	14.27	11.54	11.13	11.54	10.60	12.61
องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว	10.94	11.81	10.84	12.00	9.51	10.76
เทศบาลนครเกาะสมุย	39.93	39.18	24.32	42.46	41.11	40.03
เทศบาลนครภูเก็ต	23.34	29.13	24.79	22.44	21.61	23.97
เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน	10.77	12.29	9.08	5.83	11.85	11.12

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เทศบาลนครแหลมฉบัง เทศบาลเมืองหนองคาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว เทศบาลนครเกาะสมุย เทศบาลนครภูเก็ต เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน และจากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

แผนภาพที่ 17 เปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII) ระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ



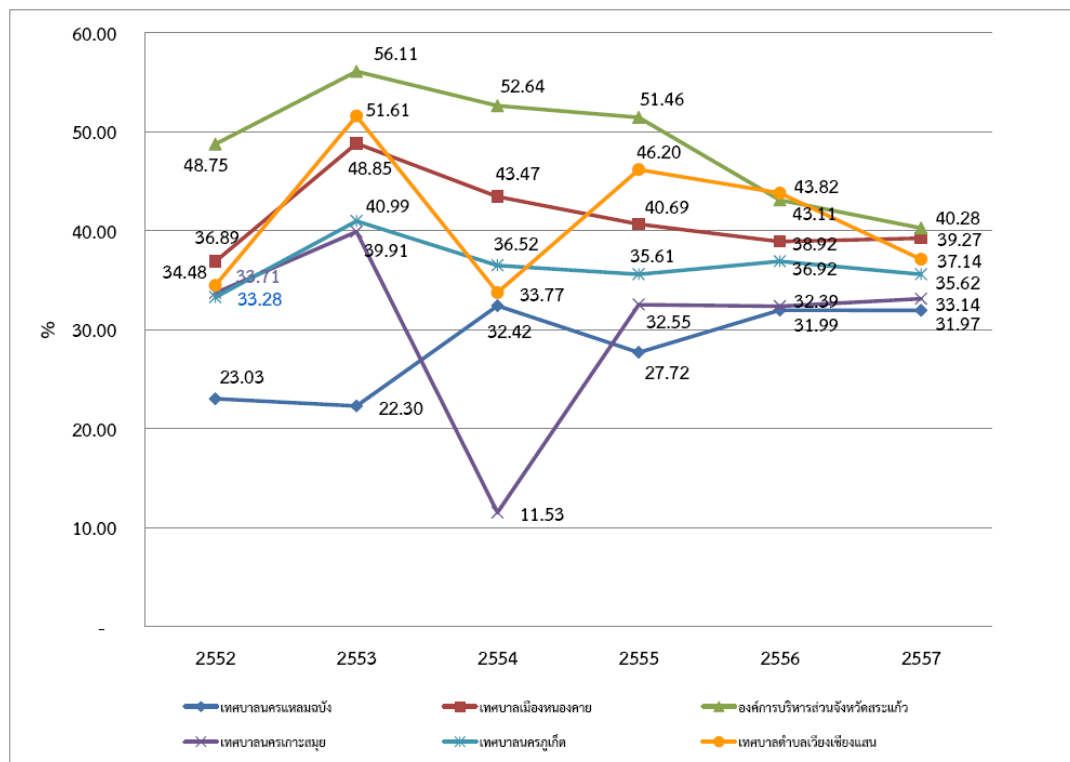
ตารางที่ 21 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบการพึ่งพาทางการเงินด้านรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ (RDIG) ระหว่าง อบท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

หน่วย: เปอร์เซ็นต์

ประเภทของ อบท.	2552	2553	2554	2555	2556	2557
เทศบาลนครแหลมฉบัง	23.03	22.30	32.42	27.72	31.99	31.97
เทศบาลเมืองหนองคาย	36.89	48.85	43.47	40.69	38.92	39.27
องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว	48.75	56.11	52.64	51.46	43.11	40.28
เทศบาลนครเกาะสมุย	33.71	39.91	11.53	32.55	32.39	33.14
เทศบาลนครภูเก็ต	33.28	40.99	36.52	35.61	36.92	35.62
เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน	34.48	51.61	33.77	46.20	43.82	37.14

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เทศบาลนครแหลมฉบัง เทศบาลเมืองหนองคาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว เทศบาลนครเกาะสมุย เทศบาลนครภูเก็ต เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน และจากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

แผนภาพที่ 18 เปรียบเทียบการพึ่งพาทางการเงินด้านรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ (RDIG) ระหว่าง อบท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ



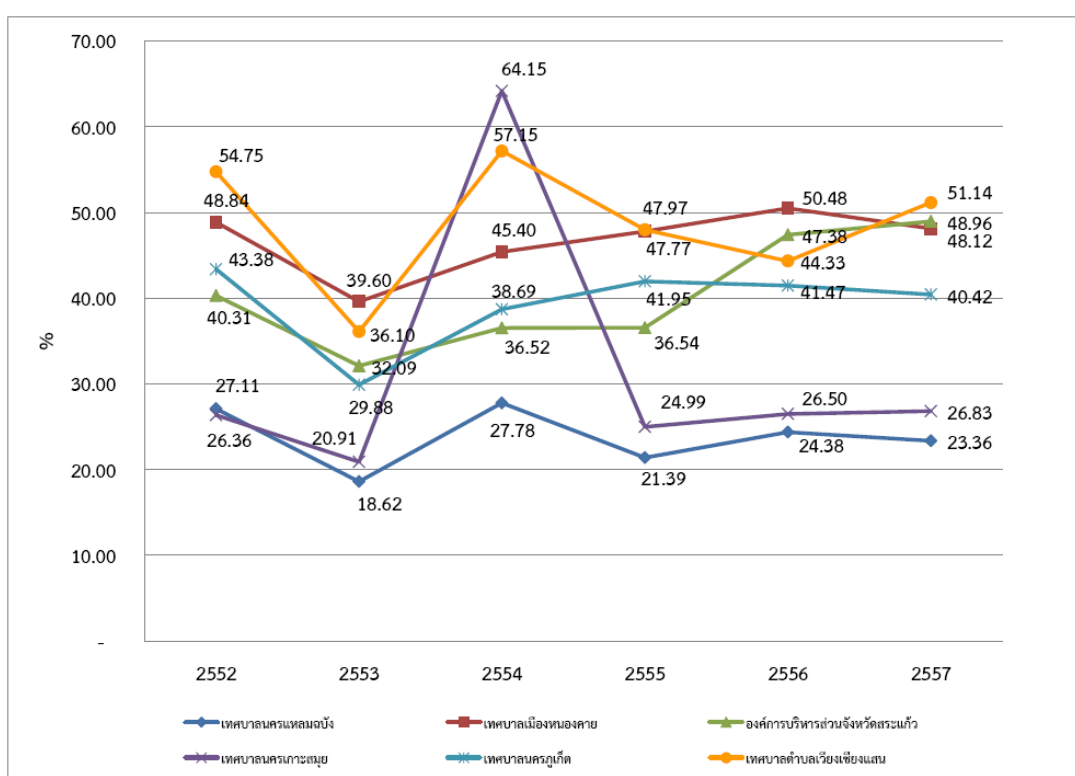
ตารางที่ 22 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบการพึ่งพาทางการเงินคลังด้านรายได้ในรูปของเงินอุดหนุน (RDIS) ระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

หน่วย: เปอร์เซ็นต์

ประเภทของ อปท.	2552	2553	2554	2555	2556	2557
เทศบาลนครแหลมฉบัง	27.11	18.62	27.78	21.39	24.38	23.36
เทศบาลเมืองหนองคาย	48.84	39.60	45.40	47.77	50.48	48.12
องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว	40.31	32.09	36.52	36.54	47.38	48.96
เทศบาลนครเกาะสมุย	26.36	20.91	64.15	24.99	26.50	26.83
เทศบาลนครภูเก็ต	43.38	29.88	38.69	41.95	41.47	40.42
เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน	54.75	36.10	57.15	47.97	44.33	51.14

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เทศบาลนครแหลมฉบัง เทศบาลเมืองหนองคาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว เทศบาลนครเกาะสมุย เทศบาลนครภูเก็ต เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน และจากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

แผนภาพที่ 19 เปรียบเทียบการพึ่งพาทางการเงินคลังด้านรายได้ในรูปของเงินอุดหนุน (RDIS) ระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ



และหากนำข้อมูลรายจ่ายของ อบท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 6 แห่ง มาประกอบการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ การศึกษานี้พบว่า เทศบาลนครแหลมฉบัง ซึ่งเป็น อบท. ที่มีความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้สูงสุดในกลุ่มตัวอย่าง มีสัดส่วนงบลงทุนต่อบประมาณรายจ่ายประมาณร้อยละ 30.03 ซึ่งอยู่ในลำดับต้น ๆ³¹ (โปรดดูตารางที่ 25 และแผนภาพที่ 22 ประกอบ) อย่างไรก็ตาม ไม่จำเป็นเสมอไปที่ อบท. ที่มีความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ต่ำ จะต้องมีส่วนงบลงทุนต่อบประมาณรายจ่ายที่ต่ำไปด้วย ยกตัวอย่างเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วที่มีความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ต่ำที่สุด แต่กลับมีส่วนงบลงทุนต่อบประมาณรายจ่ายสูงสุดในกลุ่มตัวอย่าง³² (โปรดดูตารางที่ 25 และแผนภาพที่ 22 ประกอบ) โดยงบลงทุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วนั้น มาจากรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และจากเงินอุดหนุนเป็นหลัก³³ ซึ่งรายได้จากทั้งสองแหล่งนี้ คิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 80 ของรายได้รวมของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว (โปรดดูตารางที่ 21 และ 22 และแผนภาพที่ 18 และ 19 ประกอบ) สำหรับเทศบาลนครเกาะสมุยนั้น แม้ว่าค่าดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII) ชี้ให้เห็นว่า มีความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ค่อนข้างในระดับปานกลาง โดยค่ามัธยฐานของ RII ในช่วงระหว่างปี 2552-2557 เท่ากับ 39.98 แต่รายได้ที่เทศบาลนครเกาะสมุยจัดเก็บได้เองนั้น เมื่อนำมารวมกับรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุนส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้เป็นงบบุคลากรและงบดำเนินการ โดยในช่วงระหว่างปี 2552-2557 ผลรวมของสัดส่วนงบบุคลากรและงบดำเนินการต่อบประมาณรายจ่าย มีค่ามัธยฐานประมาณร้อยละ 56 และสัดส่วนงบลงทุนต่อบประมาณรายจ่ายมีค่ามัธยฐานประมาณร้อยละ 20 (โปรดดูตารางที่ 23-25 และแผนภาพที่ 20-22 ประกอบ) ส่วนเทศบาลเมืองหนองคาย เทศบาลนครภูเก็ต และเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน รายได้ที่ อบท. ทั้งสามจัดเก็บได้เอง รวมทั้งรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และ

³¹ ตัวเลขสัดส่วนงบลงทุนต่อบประมาณรายจ่ายเป็นค่ามัธยฐานในช่วงระหว่างปี 2552-2557

³² ค่ามัธยฐานของดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII) อยู่ที่ 10.89 ในช่วงระหว่างปี 2552-2557 สำหรับค่ามัธยฐานของสัดส่วนงบลงทุนต่อบประมาณรายจ่ายในช่วงเวลาเดียวกันอยู่ที่ร้อยละ 53.04

³³ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 26

เงินอุดหนุน ได้ถูกนำไปใช้จ่ายเป็นงบบุคลากรและงบดำเนินการกว่าร้อยละ 70 ของงบประมาณรายจ่ายในช่วงระหว่างปี 2552-2557 โดยเทศบาลเมืองหนองคาย เทศบาลนครภูเก็ต และเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน มีค่ามัธยฐานสัดส่วนงบลงทุนต่องบประมาณรายจ่ายเพียงร้อยละ 18.11 6.15 และ 3.82 ตามลำดับ (โปรดดูตารางที่ 23-25 และแผนภาพที่ 20-22 ประกอบ)

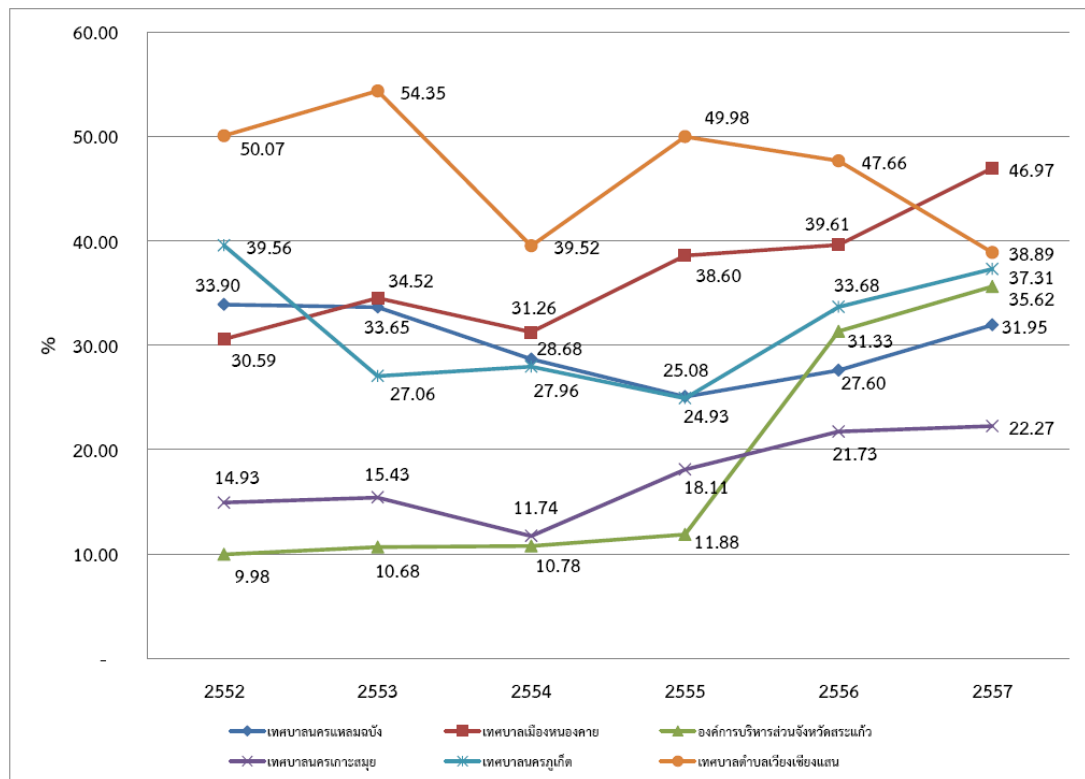
ตารางที่ 23 สัดส่วนงบบุคลากรต่องบประมาณรายจ่ายระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

หน่วย: เปอร์เซนต์

ประเภทของ อปท.	2552	2553	2554	2555	2556	2557
เทศบาลนครแหลมฉบัง	33.90	33.65	28.68	25.08	27.60	31.95
เทศบาลเมืองหนองคาย	30.59	34.52	31.26	38.60	39.61	46.97
องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว	9.98	10.68	10.78	11.88	31.33	35.62
เทศบาลนครเกาะสมุย	14.93	15.43	11.74	18.11	21.73	22.27
เทศบาลนครภูเก็ต	39.56	27.06	27.96	27.93	33.68	37.31
เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน	50.07	54.35	39.52	49.98	47.66	38.89

ที่มา: เทศบาลนครแหลมฉบัง เทศบาลเมืองหนองคาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว เทศบาลนครเกาะสมุย เทศบาลนครภูเก็ต เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน และจากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

แผนภาพที่ 20 เปรียบเทียบสัดส่วนงบบุคลากรต้องงบประมาณรายจ่ายระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ



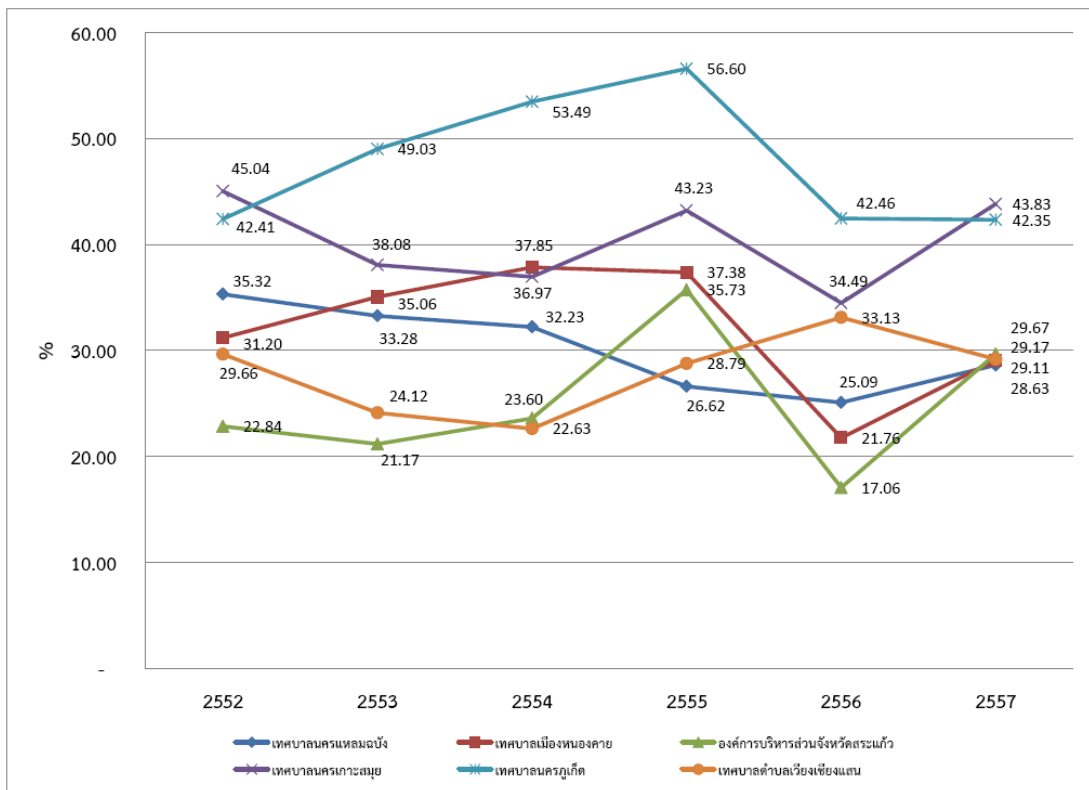
ตารางที่ 24 สัดส่วนงบดำเนินการต้องงบประมาณรายจ่ายระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

หน่วย: เปอร์เซ็นต์

ประเภทของ อปท.	2552	2553	2554	2555	2556	2557
เทศบาลนครแหลมฉบัง	35.32	33.28	32.23	26.62	25.09	28.63
เทศบาลเมืองหนองคาย	31.20	35.06	37.85	37.38	21.76	29.11
องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว	22.84	21.17	23.60	35.73	17.06	29.67
เทศบาลนครเกาะสมุย	45.04	38.08	36.97	43.23	34.49	43.83
เทศบาลนครภูเก็ต	42.41	49.03	53.49	56.60	42.46	42.35
เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน	29.66	24.12	22.63	28.79	33.13	29.17

ที่มา: เทศบาลนครแหลมฉบัง เทศบาลเมืองหนองคาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว เทศบาลนครเกาะสมุย เทศบาลนครภูเก็ต เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน และจากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

แผนภาพที่ 21 เปรียบเทียบสัดส่วนงบดำเนินการต่องบประมาณรายจ่ายระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ



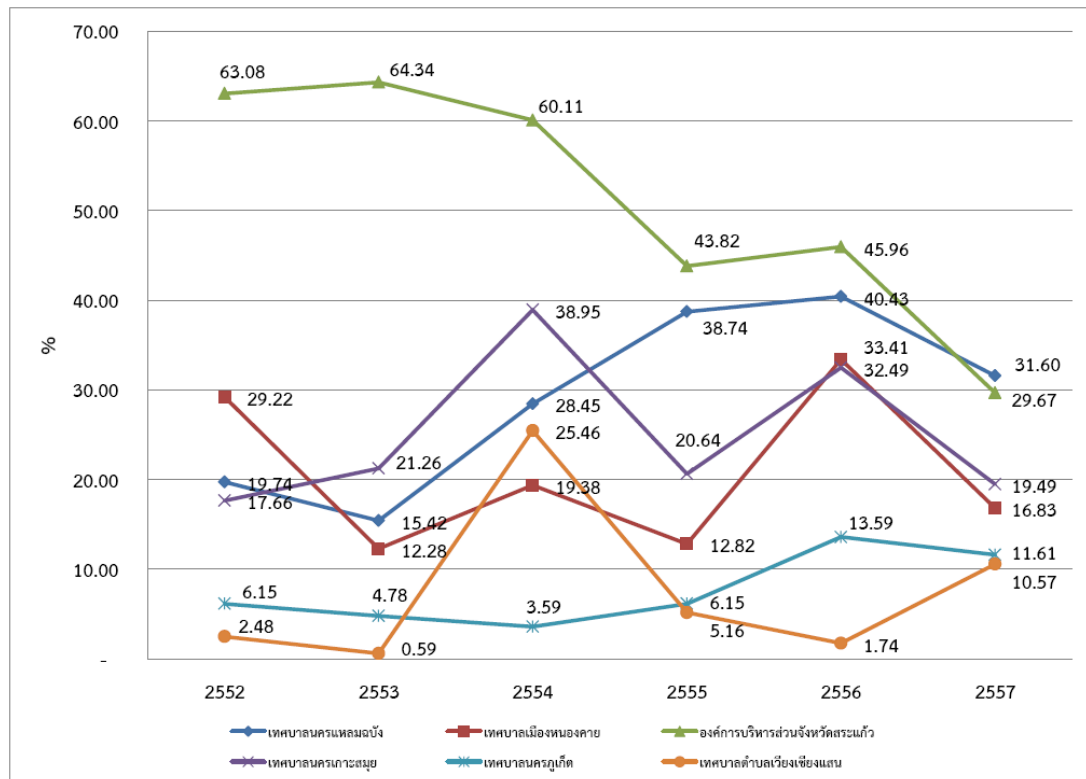
ตารางที่ 25 สัดส่วนงบลงทุนต่องบประมาณรายจ่ายระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

หน่วย: เปอร์เซ็นต์

ประเภทของ อปท.	2552	2553	2554	2555	2556	2557
เทศบาลนครแหลมฉบัง	19.74	15.42	28.45	38.74	40.43	31.60
เทศบาลเมืองหนองคาย	29.22	12.28	19.38	12.82	33.41	16.83
องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว	63.08	64.34	60.11	43.82	45.96	29.67
เทศบาลนครเกาะสมุย	17.66	21.26	38.95	20.64	32.49	19.49
เทศบาลนครภูเก็ต	6.15	4.78	3.59	6.15	13.59	11.61
เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน	2.48	0.59	25.46	5.16	1.74	10.57

ที่มา: เทศบาลนครแหลมฉบัง เทศบาลเมืองหนองคาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว เทศบาลนครเกาะสมุย เทศบาลนครภูเก็ต เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน และจากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

แผนภาพที่ 22 เปรียบเทียบสัดส่วนงบลงทุนต้องบประมาณรายจ่ายระหว่าง อบท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ



สำหรับในส่วนถัดไป เป็นการสรุปผลการสัมภาษณ์และสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหาร อบท.

เกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ และต่อด้วยการสรุปผลการศึกษาดูงานในต่างประเทศ

เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่าง อบท. ที่อยู่ตามแนวเขตชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน

4.2. ผลการสัมภาษณ์และสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ใน

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเกี่ยวกับ

ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้

คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างผู้บริหาร อบท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนา

เศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ 1) เทศบาลนคร

แหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี และ 2) เทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย 3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

สระแก้ว จังหวัดสระแก้ว 4) เทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี 5) เทศบาลนครภูเก็ต จังหวัด

ภูเก็ต และ 6) เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เพื่อสอบถามความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. ได้แก่ แหล่งที่มาของรายได้ในอดีตและที่คาดว่าจะนำมาใช้สำหรับการดำเนินโครงการเพื่อพัฒนาและยกระดับมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ให้ดีขึ้น รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการได้มาซึ่งรายได้ดังกล่าวและแนวทางปรับปรุงแก้ไข นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้สอบถามผู้บริหาร อบท. ถึงความรู้ความเข้าใจและความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ของ อบท. ให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ³⁴ รวมทั้งความเห็นเกี่ยวกับการที่รัฐบาลมีนโยบายจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

1) เทศบาลนครแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี

คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์นายภูษิต แจ่มศรี ปลัดเทศบาลนครแหลมฉบัง และนางสาวนารี นันทติกุล ผู้อำนวยการสำนักการคลัง โดยผู้อำนวยการสำนักการคลัง กล่าวว่า ในช่วงที่ผ่านมา รายได้ส่วนใหญ่ของเทศบาลนครแหลมฉบังมาจากรายได้ที่จัดเก็บได้เองในรูปของภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และรายได้จากทรัพย์สินในรูปของดอกเบี้ยเงินฝาก ปลัดเทศบาลนครแหลมฉบังได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า เทศบาลนครแหลมฉบังไม่ได้พึ่งพารายได้จากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากนัก³⁵

สำหรับโครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนในพื้นที่และใช้งบประมาณจากรายได้ที่เทศบาลนครแหลมฉบังจัดเก็บได้เองเป็นหลักนั้น ผู้อำนวยการสำนักการคลังกล่าวว่า เทศบาลนครแหลมฉบังได้จัดทำโครงการ 1 ตำบล 1 ผลิตภัณฑ์ เพื่อส่งเสริมอาชีพให้แก่ประชาชน และโครงการส่งเสริมสุขภาพของประชาชนในพื้นที่โดยการเล่นโยคะ ส่วนโครงการที่เทศบาลนครแหลมฉบังต้องการพัฒนาให้เกิดขึ้น

³⁴ สำหรับนิยามและรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โปรดศึกษาได้จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 ตามที่ปรากฏอยู่ในภาคผนวก 2

³⁵ ปลัดเทศบาลนครแหลมฉบังให้ความเห็นว่า เหตุผลที่ไม่ได้ขอเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเนื่องจากเกรงว่าจะเป็นการอิงกับพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง

ในอนาคตนั่น ปลัดเทศบาลนครแหลมฉบังให้ความเห็นว่า ต้องการให้มีการจัดบริการสาธารณสุขปโภคและการให้บริการเกี่ยวกับสุขภาพเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งการจัดตั้งโรงเรียนอาชีวะหรือมหาวิทยาลัยเพื่อสร้างบุคลากรมาทำงานในนิคมอุตสาหกรรม โดยรายได้ที่จะนำมาใช้สำหรับโครงการต่าง ๆ ตามที่กล่าวมานั้น นอกเหนือจากรายได้ที่จัดเก็บได้เอง รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ และเงินอุดหนุนแล้ว ปลัดเทศบาลเทศบาลนครแหลมฉบังมีแนวคิดที่จะดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากรถบรรทุกทุกสินค้าขนาดใหญ่ ค่าธรรมเนียมเรือบรรทุกสินค้าที่เข้ามาจอดเทียบท่าเพื่อขนถ่ายสินค้า รายได้จากการเก็บและกำจัดขยะบนเรือ ค่าธรรมเนียมจากใบรับรองให้แก่เรือที่เข้ามาจอดเทียบท่าที่แหลมฉบัง รวมถึงรายได้จากรัฐวิสาหกิจที่มีรายได้จากการประกอบกิจการในเชิงพาณิชย์ เช่น รายได้ที่รัฐวิสาหกิจเก็บจากการที่เอกชนวางสายอินเทอร์เน็ตและสายเคเบิลต่าง ๆ โดยใช้เสาหรืออุปกรณ์ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้อำนวยการสำนักการคลังมีความเห็นว่า ปัจจุบันมีการซื้อขายสินค้าทางอินเทอร์เน็ตจำนวนมาก ซึ่งไม่มีการเสียภาษี หากสามารถเก็บภาษีจากรัฐกรรมการซื้อขายสินค้าทางอินเทอร์เน็ตได้ ก็น่าจะทำให้เทศบาลนครแหลมฉบังมีรายได้เพิ่มมากขึ้น

ในการที่จะพัฒนาการจัดบริการสาธารณสุขปโภค โครงสร้างพื้นฐาน และการให้บริการเกี่ยวกับสุขภาพแก่ประชาชนในพื้นที่นั้น ปลัดเทศบาลนครแหลมฉบังและผู้อำนวยการสำนักการคลังให้ความเห็นตรงกันว่า เทศบาลนครแหลมฉบังยังประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่สำคัญได้แก่ ปัญหาประชากรแฝงในพื้นที่ ส่งผลให้เทศบาลต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บและกำจัดขยะ ปัญหาการสร้างและซ่อมบำรุงถนนเนื่องจากมีรถบรรทุกสินค้าขนาดใหญ่วิ่งผ่านในพื้นที่เป็นจำนวนมาก ซึ่งจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากกว่าการสร้างและซ่อมบำรุงถนนปกติทั่วไป แต่รายได้ที่เทศบาลนครแหลมฉบังจัดเก็บได้เอง และรายได้ที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลกลับมีไม่เพียงพอ นอกจากนี้ โรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตเทศบาลนครแหลมฉบัง แต่กลับเสียภาษีการค้าและภาษีมูลค่าเพิ่มที่กรุงเทพฯ เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้จดทะเบียนที่กรุงเทพฯ ทำให้เทศบาลนครแหลมฉบังสูญเสียรายได้จากภาษีดังกล่าวที่อาจนำมาใช้ในการจัดทำโครงการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่

นอกจากนี้ เทศบาลนครแหลมฉบังยังประสบกับปัญหาการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินกับการทำเรือแห่งประเทศไทยที่ได้ให้บริษัทเอกชนเช่าทำเทียบเรือ จากเดิมที่มีการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินตามสภาพของอาคารและที่ดินเป็นการประเมินตามมูลค่าของสัญญาที่บริษัทเอกชนต่าง ๆ เช่าจากการทำเรือแห่งประเทศไทย ทำให้การทำเรือแห่งประเทศไทยต้องจ่ายภาษีเพิ่ม ซึ่งการทำเรือแห่งประเทศไทยได้นำเงินมาชำระภาษี³⁶ แต่การทำเรือแห่งประเทศไทยได้ยื่นฟ้องเทศบาลนครแหลมฉบังต่อศาลภาษีอากรเป็นประจำทุกปีว่า เทศบาลนครแหลมฉบังประเมินภาษีไม่ถูกต้อง ประกอบกับในบางคดี ศาลฎีกาพิพากษาให้ยกฟ้องเนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่า การทำเรือแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจฟ้องเนื่องจากการฟ้องร้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ปลัดเทศบาลนครแหลมฉบังกล่าวเพิ่มเติมว่า ปัจจุบันเรื่องดังกล่าวกระทรวงคมนาคมกำลังอยู่ระหว่างการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาจากเหตุการณ์ดังกล่าว ส่งผลให้เทศบาลนครแหลมฉบังไม่สามารถนำรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินที่จัดเก็บจากการทำเรือแห่งประเทศไทยมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างอื่นได้ นอกจากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น ปลัดเทศบาลนครแหลมฉบังให้ความเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นว่า ในปัจจุบันท้องถิ่นยังไม่มีอิสระที่แท้จริงเนื่องจากการดำเนินการต่าง ๆ รวมทั้งการตรวจสอบยังอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลส่วนกลาง โดยเฉพาะการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบกับรัฐบาลยังไม่สามารถจัดสรรรายได้ให้กับท้องถิ่นตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ปัญหารายจ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการเก็บและกำจัดขยะที่มาจากประชากรแฝง การซ่อมบำรุงถนนที่เกิดจากรถบรรทุกขนาดใหญ่ และปัญหาการไม่สามารถจัดเก็บรายได้จากโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ รวมทั้งรายได้จากการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินจากรัฐวิสาหกิจแต่กลับไม่สามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่น ตลอดจนความไม่มีอิสระที่แท้จริงของท้องถิ่นเนื่องจากต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของราชการส่วนกลาง ส่งผลให้เทศบาลนครแหลมฉบังมีข้อจำกัดทางด้านรายได้ที่จะนำไปใช้พัฒนา

³⁶ สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติม โปรดศึกษาได้จากบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 125/2546 เรื่องการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับทำเทียบเรือที่การทำเรือแห่งประเทศไทยให้เอกชนเช่า

โครงการจัดบริการสาธารณสุขโรค โครงสร้างพื้นฐาน และการให้บริการเกี่ยวกับสุขภาพแก่ประชาชน แม้ว่ารายได้ที่จัดเก็บได้เองมีส่วนเกือบครึ่งหนึ่งของรายได้รวมก็ตาม นอกจากนี้ จากประสบการณ์ของผู้อำนวยการสำนักการคลัง การขอความร่วมมือกับประชาชนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนที่ภาษีและการสื่อสารทำความเข้าใจกับประชาชนถึงเหตุผลในการขึ้นอัตราภาษีและ/หรือค่าธรรมเนียมในทางปฏิบัติก็เป็นไปด้วยความยากลำบาก

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นและเพื่อให้สามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มมากขึ้น ปลัดเทศบาลนครแหลมฉบังให้ความเห็นว่า ควรยกฐานะให้เทศบาลนครแหลมฉบังเป็นเขตปกครองพิเศษเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เพื่อที่เทศบาลนครแหลมฉบังจะได้มีอำนาจในการออกกฎระเบียบต่าง ๆ เป็นของตนเองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโรงงานอุตสาหกรรมและท่าเทียบเรือ และสามารถจัดเก็บรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมประเภทอื่น ๆ เพิ่มเติมอนาคต ส่วนผู้อำนวยการสำนักการคลังให้ความเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องมีการปลูกฝังและสร้างจิตสำนึก รวมทั้งหาวิธีในการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนและธุรกิจเต็มใจเสียภาษี นอกจากนี้ ในการพัฒนาการจัดเก็บรายได้นั้น จำเป็นต้องพิจารณาสภาพพื้นที่และข้อจำกัดของ อปท. แต่ละแห่งซึ่งมีความแตกต่างกัน

และท้ายสุด เมื่อถูกถามในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ผู้อำนวยการสำนักการคลังกล่าวว่า ยังไม่มีความเข้าใจที่ชัดเจนในเรื่องดังกล่าว ส่วนปลัดเทศบาลนครแหลมฉบังให้ความเห็นว่า เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้นควรตั้งอยู่ในพื้นที่ที่อยู่ตามแนวชายแดน สำหรับเทศบาลนครแหลมฉบัง ในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ แต่มีการศึกษาอย่างละเอียดเกี่ยวกับการยกระดับเทศบาลนครแหลมฉบังขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพแก่ประชาชน และรองรับการเจริญเติบโตของพื้นที่ รวมทั้งมีการพัฒนาที่สอดคล้องและก้าวทันกับนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและโลจิสติกส์ โดยเทศบาลนครแหลมฉบังได้มีการยกร่างและนำเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแหลมฉบัง

พ.ศ. ตั้งแต่ปี 2542 ซึ่ง ณ ปัจจุบันเรื่องดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

2) เทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย

คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์นายวีระชัยโชค มงคลภูมิรัตน์ รองนายกเทศมนตรีเมืองหนองคาย และนายคมศักดิ์ เอียสกุล ผู้อำนวยการสำนักงานการคลัง จากการสัมภาษณ์ถึงแหล่งที่มาของงบประมาณสำหรับใช้ในการบริหารจัดการและพัฒนาท้องถิ่น รองนายกเทศมนตรีเมืองหนองคายชี้แจงว่า งบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล ส่วนรายได้ที่จัดเก็บได้เองนั้นมีสัดส่วนต่ำเมื่อเทียบกับรายได้รวม แต่ก็ได้นำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นตามศักยภาพ เช่น การสร้างถนน การขุดลอก การทำรางระบายน้ำ ไฟฟ้า และลานวัฒนธรรม เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เมื่อถูกถามถึงแหล่งที่มาของงบประมาณที่นำมาใช้ในการบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่ ผู้อำนวยการสำนักงานการคลังกล่าวว่า งบประมาณส่วนใหญ่มาจากรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง โดยรายได้ที่จัดเก็บได้เองนั้น ถูกนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น เช่น การสร้างถนน การสร้างรางระบายน้ำ เสริมไฟฟ้าประติมากรรม ลานวัฒนธรรม การส่งเสริมอาชีพ การจัดถนนคนเดิน การก่อตั้งชมรมผู้สูงอายุ และโครงการเทศบาลพบประชาชน เป็นต้น โดยโครงการเทศบาลพบประชาชนนั้น มีการดำเนินการเป็นประจำทุกปีเพื่อดูแลความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน เช่น สำนักงานการคลังออกไปให้ความรู้เรื่องภาษี และมีบริการรับเสียภาษีนอกสถานที่ สถานพยาบาลจัดบริการตรวจสุขภาพและแจกจ่ายยา และการให้บริการของสัตวแพทย์ เป็นต้น สำหรับงบประมาณที่มาจากเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น ผู้อำนวยการสำนักงานการคลังกล่าวว่า งบประมาณดังกล่าวถูกนำไปใช้ในบางโครงการ หรือใช้สมทบกับรายได้ที่จัดเก็บได้เอง เช่น การสร้างโรงเรียน อาคารเรียน การสร้างเขื่อนป้องกันการกัดเซาะของตลิ่ง ซึ่งนอกจากจะช่วยป้องกันน้ำท่วมแล้ว ยังก่อให้เกิดภูมิทัศน์ที่ดี การสร้างพระธาตุหน้าหนองจำลอง และลานวัฒนธรรม เป็นต้น ส่วนโครงการในอนาคตนั้น เทศบาลเมืองหนองคายมีแนวคิดที่จะก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ และบริหารจัดการขยะ

ส่วนรองนายกเทศมนตรีเมืองหนองคายกล่าวว่า ในอนาคต มีโครงการบริหารจัดการขยะ โครงการบำบัดน้ำเสีย และโครงการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ โดยโครงการบริหารจัดการขยะนั้นเป็นโครงการขนาดใหญ่ และใช้เงินลงทุนสูง จึงจำเป็นต้องของบประมาณจากส่วนกลาง โดยรองนายกเทศมนตรีเมืองหนองคายได้กล่าวถึงประสบการณ์ในการขอรับงบประมาณจากส่วนกลางว่า

“ที่ผ่านมา การไปขอรับงบประมาณจากส่วนกลางมาพัฒนาท้องถิ่นมีขั้นตอนล่าช้า
ใครรู้จักเส้นสายดี ก็มีโอกาสดูได้ ใครไม่รู้ก็ไม่ได้เข้าหน้า น้อยหน้า น้อยหน้า เนื่องจาก อบท.
มีจำนวนมาก เรื่องไปกองอยู่ที่ส่วนกลาง การจะให้ส่วนกลางนำเรื่องใดมาดำเนินการก่อน
จะต้องอาศัยความสัมพันธ์”

และหากไม่ได้งบประมาณจากส่วนกลาง ทางเลือกต่อมาก็คือ ให้เอกชนเข้ามาลงทุน โดยแบ่งผลประโยชน์ร่วมกัน หากไม่มีเอกชนสนใจมาลงทุนหรือไม่สามารถเจรจาตกลงกับเอกชนได้ เทศบาลเมืองหนองคายอาจต้องกู้เงินเพื่อมาลงทุน แต่การกู้เงินถือเป็นทางเลือกสุดท้าย ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงสถานะทางการเงินภาระหนี้ และความคุ้มค่าประกอบด้วย³⁷

สำหรับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและการเตรียมความพร้อม หากจังหวัดหนองคายได้รับการกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น ผู้อำนวยการสำนักงานการคลังไม่มีความเห็นในเรื่องดังกล่าว ส่วนรองนายกเทศมนตรีเมืองหนองคายให้ความเห็นว่า จังหวัดหนองคายมีคณะกรรมการเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการเป็นพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากภาครัฐ ภาคเอกชน และ อบท. ในการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ภาครัฐจะต้องเข้ามาลงทุน

³⁷ จากการสัมภาษณ์รองนายกเทศมนตรีเมืองหนองคายและผู้อำนวยการสำนักงานการคลัง คณะผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า คำตอบที่ผู้อำนวยการสำนักงานการคลังตอบนั้น ชี้ให้เห็นว่า เทศบาลเมืองหนองคายไม่ได้ประสบกับปัญหาการขาดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ แม้ว่ารายได้ที่เทศบาลเมืองหนองคายจัดเก็บได้มีสัดส่วนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับรายได้รวมก็ตาม ในขณะที่คำตอบของรองนายกเทศมนตรีเมืองหนองคายชี้ให้เห็นชัดเจนว่า เทศบาลเมืองหนองคายยังไม่มีอิสระทางการคลังด้านรายได้ เนื่องจากยังต้องอาศัยงบประมาณจากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อนำมาใช้จ่ายพัฒนาท้องถิ่น

ในโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น ถนน ไฟฟ้า และน้ำประปา เป็นต้น เพื่อรองรับการดำเนินการลงทุนที่จะเกิดขึ้น หากให้ อปท. ใช้จ่ายที่ได้จัดเก็บได้เองจะไม่ทันการณ์ เนื่องจากรายได้ที่จัดเก็บได้เองมีสัดส่วนที่ต่ำและส่วนใหญ่นำไปใช้เป็นรายจ่ายประจำ นอกจากนี้ภาครัฐจะต้องเข้ามาลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานแล้ว รองนายกเทศมนตรีเมืองหนองคายเห็นว่า เพื่อให้เกิดประโยชน์กับประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน รัฐบาลควรออกมาตรการควบคุมแรงงานที่จะเข้ามาทำงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งออกมาตรการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้กับแรงงานที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น การกำหนดเวลาเข้า-ออกให้ชัดเจน เป็นต้น ในขณะเดียวกัน ควรจะต้องมีการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานไทยเพื่อให้รองรับการแข่งขันกับแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน

และในอนาคต หากท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจากการเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จำเป็นต้องมีการกำหนดสัดส่วนการจัดสรรรายได้ระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่นใหม่ และหากจะให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่นอย่างแท้จริง รายได้ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ควรกำหนดให้มีการเสียภาษีให้กับท้องถิ่น ไม่ควรให้เสียที่ส่วนกลางอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การเสียภาษีที่ส่วนกลางทำให้ท้องถิ่นได้รับประโยชน์ในส่วนของค่าจ้างที่ให้กับแรงงานท้องถิ่นเท่านั้น นอกจากนี้ รองนายกเทศมนตรีเมืองหนองคายเห็นว่า อัตราภาษีที่ท้องถิ่นใช้จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันค่อนข้างต่ำลงมาก และเห็นควรให้มีการปรับอัตราภาษีให้เป็นปัจจุบัน โดยให้ส่วนกลางเป็นผู้ประกาศบังคับใช้ ซึ่งจะช่วยลดแรงต่อต้านจากประชาชนในท้องถิ่น รองนายกเทศมนตรีเมืองหนองคายเห็นว่า หากมีการปรับอัตราภาษีต่าง ๆ ที่ยังต่ำลงอยู่ให้เป็นปัจจุบัน ก็น่าจะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะนำไปใช้พัฒนาท้องถิ่น และลดการพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอย่างเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว

จากการลงพื้นที่จังหวัดสระแก้ว คณะผู้วิจัยได้เข้าพบและสัมภาษณ์นายวัชชัย ทองทับ รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว และนายชนพล รอดภัย ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว โดยเมื่อสอบถามถึงแหล่งที่มาของงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วที่นำมาใช้ในการบริหาร

จัดการและพัฒนาท้องถิ่น รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วชี้แจงว่า งบประมาณส่วนใหญ่มาจากรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และจากเงินอุดหนุนซึ่งได้นำมาใช้ในการพัฒนาสาธารณูปโภค แหล่งน้ำ รวมทั้งการสร้างถนนเพื่อให้ประชาชนทั่วไปและเกษตรกรสามารถใช้เดินทางและขนส่งสินค้าได้สะดวก ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วชี้แจงเพิ่มเติมว่า นอกจากรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุนแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วมีรายได้จากการให้เช่าพื้นที่ที่ตลาดโรงเกลือซึ่งเป็นรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง³⁸ สำหรับรายได้อื่นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วสามารถจัดเก็บได้เองนั้น ได้แก่ ภาษีน้ำมัน ภาษีบุหรี่ และภาษีโรงแรม แต่มีสัดส่วนที่น้อยกว่าเมื่อเทียบกับรายได้จากการให้เช่าพื้นที่ที่ตลาดโรงเกลือ ซึ่งรายได้ที่จัดเก็บได้เองนี้บางส่วน องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วได้นำไปสมทบกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อสนับสนุนโครงการด้านการศึกษา

สำหรับโครงการในอนาคตนั้น รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วกล่าวว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วมีโครงการจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์จังหวัดเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและเพื่อต้อนรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งโครงการดังกล่าวใช้งบประมาณจากรายได้ที่จัดเก็บได้เอง นอกจากนี้ ยังมีโครงการเกี่ยวกับโรงเรียนและโครงการสนับสนุนการศึกษา เช่น การปรับปรุงห้องน้ำในโรงเรียน และการจ้างครูมาสอนเสริมนอกเวลาให้กับนักเรียน เป็นต้น โดยใช้งบประมาณจากรายได้ที่จัดเก็บได้เองสมทบกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกล่าวเพิ่มเติมว่า โครงการในอนาคตที่สำคัญซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด ได้แก่ การจัดการขยะ โดยกฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดการปัญหาขยะในภาพรวม ในปัจจุบัน การจัดการขยะเป็นความ

³⁸ จากข้อมูลที่ได้รับจากปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว ตลาดโรงเกลือไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแสวงหากำไร แต่เพื่อส่งเสริมการค้าชายแดน โดยอัตราค่าเช่าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วเรียกเก็บจากผู้เช่าต่อห้องต่อเดือนอยู่ที่ประมาณ 1,000 กว่าบาท ซึ่งอัตราที่เรียกเก็บนี้ รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วชี้แจงว่า อ้างอิงจากระเบียบของกรมธนารักษ์ โดยมีการปรับทุก ๆ 3 ปี แต่ก็ไม่สามารถเพิ่มได้มากนัก สำหรับผู้ที่ค้าขายส่วนใหญ่ในตลาดโรงเกลือเป็นชาวกัมพูชาที่มาเช่าพื้นที่ต่อจากคนไทยอีกต่อหนึ่ง โดยอัตราค่าเช่าที่ชาวกัมพูชาเช่าพื้นที่ต่อจากคนไทยอยู่ที่ประมาณ 3,000 ถึง 5,000 บาทต่อเดือน และหากมีการโอนกรรมสิทธิ์ในการครอบครองพื้นที่ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วให้ข้อมูลว่า จะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการโอน 6 เท่าของค่าเช่าต่อปี ซึ่งค่าธรรมเนียมนี้ก็ถือเป็นรายได้อีกทางหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว

รับผิดชอบของแต่ละเทศบาล ส่วนในอนาคตนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วมีแนวคิดที่จะเป็น
ผู้ลงทุนสร้างเตาเผาขยะให้ในแต่ละพื้นที่ของ อปท. โดยของบประมาณจากกรมควบคุมมลพิษ กระทรวง
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือถ้าหากเป็นโรงงานกำจัดขยะขนาดใหญ่ที่สามารถนำขยะไปผลิต
เป็นพลังงานได้ อาจต้องให้เอกชนเป็นผู้เข้ามาลงทุน

เมื่อถูกถามถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการและการพัฒนาท้องถิ่น รองนายกและปลัด
องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วให้ความเห็นร่วมกันว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วมีข้อจำกัด
ทางด้านรายได้ เนื่องจากรายได้ที่จัดเก็บได้เองนั้น มีสัดส่วนค่อนข้างต่ำ ทำให้ต้องพึ่งพารายได้ที่รัฐบาล
จัดสรรให้และเงินอุดหนุน และยังมีประเด็นที่โรงงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ แต่กลับไปเสียภาษีที่ส่วนกลาง อีกทั้ง
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่เคยเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ปัจจุบัน
มีการแบ่งบางส่วนให้เป็นรายได้ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด
สูญเสียรายได้ในส่วนนี้ไป ในการแก้ไขปัญหาข้อจำกัดด้านรายได้นี้ รองนายกและปลัดองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดสระแก้วเสนอแนะว่า รัฐบาลควรเพิ่มแหล่งที่มาและประเภทของรายได้ขององค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด อย่างไรก็ดี รองนายกและปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วยังมองไม่เห็นว่าการปฏิรูป
จะดำเนินไปในทิศทางใด แต่ก็ยินดีที่จะปฏิบัติตาม นอกจากนี้ รองนายกและปลัดองค์การบริหารส่วน
จังหวัดสระแก้วได้ตั้งข้อสังเกตถึงปัญหาการตีความที่แตกต่างกันของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
เกี่ยวกับภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งในภารกิจที่เหมือนกัน บางท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้
แต่บางท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ เช่น การอุดหนุนด้านการศึกษา และการส่งเสริมกิจกรรมทาง
ศาสนา เป็นต้น

สำหรับความเข้าใจเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด
สระแก้วเข้าใจว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี การท่องเที่ยว และการค้า

ระหว่างประเทศ³⁹ อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐบาลได้ประกาศให้จังหวัดสระแก้วเป็นจังหวัดนาร่องในการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่รองนายกและปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วมีความเห็นร่วมกันว่า นโยบายของรัฐบาลยังไม่มี ความชัดเจน⁴⁰ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วกล่าวเสริมว่า ปัจจุบัน จังหวัดสระแก้วได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 3 คณะ เพื่อดูแลในเรื่องสิทธิประโยชน์ โครงสร้างพื้นฐาน และ แรงงาน โดยเห็นว่า อุตสาหกรรมท่องเที่ยวและการขนส่งสินค้าน่าจะได้ประโยชน์จากการผ่านแดน ที่สะดวกขึ้น รวมถึงสินค้าบางประเภทที่จะได้รับการยกเว้นภาษี แต่การเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ในมุมมองของปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว ไม่ได้ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้และงบประมาณเพิ่มขึ้น ในทางตรงข้าม การยกเว้นและ/หรือการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีกลับทำให้รายได้ของท้องถิ่นลดลง ประกอบกับภาษีที่เก็บได้จากโรงแรมก็มีจำนวนไม่มากนักเนื่องจากเป็นโรงแรมขนาดเล็ก อีกทั้งยังเก็บได้ ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ส่วนโครงสร้างพื้นฐานที่จะมารองรับการเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เช่น ถนน สาธารณูปโภค การบำบัดน้ำเสีย และการจัดการขยะ เป็นต้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว จะพยายามดำเนินการให้มีความพร้อมเพื่อรองรับการเจริญเติบโตของจังหวัด แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการจัดสรร งบประมาณของรัฐบาล รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วได้แสดงความเห็นว่า การเป็นเขต พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะทำให้ทั้งสองประเทศได้รับประโยชน์ที่แตกต่างกันไป โดยประเทศกัมพูชาจะได้รับ ประโยชน์จากแรงงานชาวกัมพูชาที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยได้สะดวกขึ้น ส่วนประเทศไทยจะได้รับ ประโยชน์จากการส่งออกสินค้า ซึ่งสินค้าของประเทศไทยที่ส่งไปขายยังประเทศกัมพูชามีค่อนข้าง หลากหลาย ยกตัวอย่างเช่น สินค้าเกษตร เนื้อสัตว์ ปูนซีเมนต์ วัสดุก่อสร้าง และรถจักรยานยนต์ เป็นต้น

³⁹ จากข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ คณะผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่า ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วยังมิ ให้ความสนใจคลาดเคลื่อนระหว่างเขตพื้นที่สีเขียวและเขตอุตสาหกรรมสีเขียว โดยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของจังหวัด สระแก้วนั้น รัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมสีเขียว เช่น การแปรรูปสินค้าเกษตร การท่องเที่ยว ศูนย์กระจาย สินค้าและคลังสินค้า และศูนย์ฟื้นฟูสุขภาพ เป็นต้น แต่รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วเข้าใจว่า จำเป็นต้อง มีการยกเลิกเขตพื้นที่สีเขียวในจังหวัดสระแก้วทั้งจังหวัดก่อนที่จะมีการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษ

⁴⁰ ในมุมมองของรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว ความชัดเจนในนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษมีไม่ถึง 20 เปอร์เซ็นต์ ส่วนปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วให้ความเห็นว่า ยังมองภาพไม่ออกว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษคืออะไร แต่ราคาที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นไปมาก

นอกจากนี้ รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วได้แสดงความกังวลว่า การเดินทางที่สะดวกขึ้น อาจทำให้ประเทศไทยประสบกับปัญหาการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ปัญหาการค้ามนุษย์ และ ปัญหาการก่อการร้าย

4) เทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

คณะผู้วิจัยได้เข้าพบนายรามเนตร ใจกว้าง นายกเทศมนตรีนครเกาะสมุย นางสาวบุษรา พรหมจันทร์ ผู้อำนวยการสำนักการคลัง และนางมาลีรัตน์ ภักดีใจดี ผู้อำนวยการกองแผนงานและงบประมาณ เพื่อสัมภาษณ์ในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จากการสอบถามถึงแหล่งที่มาของรายได้นั้น นายกเทศมนตรีนครเกาะสมุย ชี้แจงว่า รายได้ส่วนใหญ่ของเทศบาลนครเกาะสมุยมาจากรัฐบาลจัดสรรให้และจากเงินอุดหนุน ส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองนั้น มีสัดส่วนที่ไม่มากนัก⁴¹ โดยรายได้ที่จัดเก็บได้เองบางส่วนถูกนำไปเป็นค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร งบดำเนินการ และใช้พัฒนาท้องถิ่นได้ระดับหนึ่ง โดยโครงการที่ใช้งบประมาณจากรายได้ที่จัดเก็บได้เองส่วนใหญ่เป็นโครงการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคที่ชุมชนแต่ละแห่งขอมา แต่ยังไม่สามารถทำได้ อย่างเป็นรูปธรรมมากนัก เนื่องจากงบลงทุนมีค่อนข้างน้อยประมาณร้อยละ 20 ของงบประมาณทั้งหมด และต้องพยายามกระจายให้ชุมชนต่าง ๆ อย่างทั่วถึง

นอกจากนี้ เทศบาลนครเกาะสมุยยังใช้รายได้ที่จัดเก็บได้เองสมทบกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ได้รับจากรัฐบาลเพื่อนำไปใช้จ่ายในโครงการด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข เช่น การพัฒนาครู การจัดหาครุภัณฑ์และเครื่องมือการเรียนการสอน การจัดหาเตียงและรถเข็นสำหรับให้ผู้ป่วยเฝ้าไข้ที่บ้าน การบริการรับส่งผู้ป่วยไปโรงพยาบาล การจัดแพทย์อาสาไปเยี่ยมตามท้องที่ต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น ผู้อำนวยการกองแผนงานและงบประมาณให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า รายได้ที่เทศบาลนครเกาะสมุยจัดเก็บได้เองนั้น

⁴¹ คณะผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่า แม้ว่านายกเทศมนตรีนครเกาะสมุยให้ความเห็นว่า รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองมีสัดส่วนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุน แต่จากข้อมูลรายได้ของเทศบาลนครเกาะสมุยที่แสดงอยู่ในตารางที่ 14 หน้า 73 สัดส่วนรายได้ที่เทศบาลนครเกาะสมุยจัดเก็บได้เองต่อรายได้รวมในช่วงระหว่างปี 2552-2557 มีค่ามัธยฐานที่ 39.98 ซึ่งมากกว่าค่ามัธยฐานของสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บได้เองต่อรายได้รวมของ อบท. ในภาพรวมในช่วงระหว่างปี 2552-2556 ที่แสดงอยู่ในตารางที่ 2 หน้า 56 ซึ่งมีค่าเท่ากับ 9.87 ถึง 4 เท่า

ถูกนำไปใช้ในโครงการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ และโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยว เช่น โครงการเพิ่มช่องทางการจำหน่ายสินค้าและเชื่อมโยงตลาดสินค้าชุมชน โครงการฝึกอบรมอาชีพทางการเกษตร โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์สถานที่ท่องเที่ยว โครงการขยายเขตไฟฟ้าสาธารณะเพื่อความปลอดภัยของประชาชนและนักท่องเที่ยว และโครงการติดตั้งระบบกล้องวงจรปิด เป็นต้น สำหรับโครงการที่ใช้งบประมาณจากการจัดสรรของรัฐบาลนั้น นายกเทศมนตรีนครเกาะสมุยชี้แจงว่า ได้รับงบประมาณในรูปแบบของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับทำโครงการบริหารจัดการน้ำแบบครบวงจร ซึ่งรวมถึงการบริหารจัดการน้ำตั้งแต่ต้นน้ำ การกักเก็บน้ำประปาชุมชน และการบำบัดน้ำเสีย⁴² นอกจากนี้ ยังมีโครงการก่อสร้างถนน ซึ่งกรมทางหลวงได้เข้ามาดำเนินการให้ โดยใช้งบประมาณของกรมทางหลวงทั้งหมด

สำหรับโครงการในอนาคตนั้น ผู้อำนวยการกองแผนงานและงบประมาณให้ข้อมูลว่า เทศบาลนครเกาะสมุยมีโครงการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมขังทั่วทั้งเกาะสมุย และโครงการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำในช่วงฤดูแล้ง โดยมีแผนที่จะของบประมาณจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ นอกจากนี้ ยังมีโครงการปรับปรุงถนนทุกสายให้เป็นถนนลาดยางทั้งถนนสายหลักและถนนสายรอง โครงการก่อสร้างและปรับปรุงสนามกีฬา และโครงการศึกษาเพื่อยกระดับราคาสินค้าทางการเกษตรของอำเภอเกาะสมุย ซึ่งงบประมาณที่จะใช้ดำเนินโครงการต่าง ๆ เหล่านี้ จะมาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี และจากรายได้ที่เทศบาลนครเกาะสมุยจัดเก็บได้เอง

เมื่อถูกถามถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการและการพัฒนาท้องถิ่น นายกเทศมนตรีนครเกาะสมุยให้ความเห็นว่า ข้อจำกัดด้านรายได้เป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับการพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายไม่อนุญาตให้ท้องถิ่นจัดเก็บรายได้อื่นได้เพิ่มเติม นายกเทศมนตรีนครเกาะสมุยได้ยกตัวอย่างกรณีสนามบินเกาะสมุยที่มีการเก็บค่าภาษีสนามบินคนละ 300 บาท และผู้ประกอบการเรือเฟอร์รี่เก็บค่าโดยสารคนละ 150 บาท แต่ไม่ได้แบ่งมาให้เทศบาลนครเกาะสมุย หากมีกฎหมายให้อำนาจเทศบาล

⁴² นายกเทศมนตรีนครเกาะสมุยให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า โครงการบริหารจัดการน้ำแบบครบวงจรยังไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ เนื่องจากหลังจากดำเนินโครงการไปแล้ว เกาะสมุยประสบกับปัญหายุ่งยาก ซึ่ง ณ ขณะนี้คณะผู้วิจัยลงพื้นที่สัมภาษณ์ เทศบาลนครเกาะสมุยกำลังดำเนินการแก้ไขปัญหานี้

นครเกาะสมุยสามารถจัดเก็บรายได้จากสนามบินและจากเรือเฟอร์รี่ ก็จะทำให้เทศบาลนครเกาะสมุยมีรายได้เพิ่มเติมที่จะนำไปใช้ลงทุนและพัฒนาท้องถิ่นได้มากขึ้น นายกเทศมนตรีนครเกาะสมุยให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า เทศบาลนครเกาะสมุยยังเก็บรายได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ซึ่งในการแก้ไขปัญหา นั้นนายกเทศมนตรีนครเกาะสมุยเห็นว่า ควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องเข้ามาช่วยโดยการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมให้เป็นไปอย่างเข้มงวด⁴³ นอกจากนี้รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับพื้นที่ที่เป็นแหล่งรายได้หลักของประเทศ เช่น ภูเก็ต เชียงใหม่ เกาะสมุย และชลบุรี เป็นต้น โดยการพัฒนาพื้นที่เหล่านี้ให้มีคุณภาพ เพื่อให้มีนักท่องเที่ยวเข้ามาอย่างต่อเนื่อง นายกเทศมนตรีนครเกาะสมุยได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการจัดหารายได้ว่า

“ปัจจุบันยอมรับว่ายากที่จะบริหารจัดการ เรื่องเศรษฐกิจรับรองได้เลย ไม่มีทางเพราะอะไร เพราะเขาไม่ยอมรับ เขาไม่ค้าไม่ขายด้วย นักลงทุนไม่มี พอนักลงทุนไม่มีมันก็ไปไม่ได้... ที่ท่านเข้ามาเพราะเขาทะเลาะกัน... แต่ถ้าอยู่ไปนาน ๆ ไม่มีใครทะเลาะกันแล้ว ถ้านานต่อไปอีก ไม่มีใครคุยกับท่านจะอย่างไร... การลงทุนตอนนี้ไม่มี เพราะเขาไม่มั่นใจว่าวันใดจะออกกฎหมายมาริบเงินเขา”

นายกเทศมนตรีนครเกาะสมุยยังกล่าวอีกด้วยว่า ในการพัฒนาท้องถิ่นนั้น ตามหลักการควรให้เม็ดเงินอยู่ในท้องถิ่น หากเม็ดเงินไม่อยู่ในท้องถิ่นก็ยากที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้ ที่ผ่านมาท้องถิ่นได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่ตรงเวลาและไม่ตรงตามความต้องการ บางครั้งเทศบาลต้องวิ่งไปหาเงินจากส่วนกลางมาเพื่อดำเนินโครงการ ยกตัวอย่างเช่น โครงการกั้นแนวคลอง งบประมาณ 600 ล้านบาท

⁴³ จากคำให้สัมภาษณ์ของนายกเทศบาลนครเกาะสมุย และของผู้อำนวยการกองแผนงานและงบประมาณ เทศบาลนครเกาะสมุยได้เคยส่งจดหมายแจ้งประชาชนในท้องถิ่นเพื่อขอปรับเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บขยะ ซึ่งค่าธรรมเนียมที่ขอปรับเพิ่มนั้น อยู่ภายใต้กรอบเทศบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ แต่ปรากฏว่าไม่มีผู้โดยมาจ่าย

ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองจะเป็นผู้มาดำเนินการให้⁴⁴ เป็นต้น ประกอบกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่ได้รับงบประมาณมานั้น เป็นการก่อสร้างตามหลังความเจริญอื่น ๆ ที่ภาคเอกชนพัฒนาไปมากแล้ว⁴⁵

และจากข้อมูลที่ได้รับจากผู้อำนวยการกองแผนงานและงบประมาณ ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการและการพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ ขนาดของเทศบาลที่ใหญ่ซึ่งรวมพื้นที่เกาะต่าง ๆ ถึง 71 เกาะ ทำให้การพัฒนาไม่สามารถทำได้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด ประกอบกับความเจริญเติบโตของเมืองค่อนข้างรวดเร็วและขาดทิศทาง ปัญหาประชากรแฝงก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญ ปัจจุบันประชากรแฝงมีจำนวนประมาณสามเท่าของจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎร⁴⁶ นอกจากนี้ ความล่าช้าของระบบราชการก็เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่น

สำหรับความเห็นเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น นายกเทศมนตรีนครเกาะสมุยเห็นว่าเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นลักษณะของการเปิดโอกาสให้ผู้สนใจเข้ามาทำการค้าและลงทุนในพื้นที่สำหรับเทศบาลนครเกาะสมุยนั้น มีความประสงค์ที่จะยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ⁴⁷ เนื่องจากเทศบาลสามารถออกกฎหมายและข้อบัญญัติสำหรับการจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้น ส่วนผู้อำนวยการกองแผนงานและงบประมาณให้ข้อมูลว่า การยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะทำให้สามารถออกกฎหมายเฉพาะในเขตของพื้นที่เกาะสมุย และมีสิทธิพิเศษในการดำเนินการต่าง ๆ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว นอกจากนี้ ยังทำให้การบริหารจัดการและการบริการสาธารณะต่าง ๆ มีความคล่องตัวขึ้น

⁴⁴ โครงการดังกล่าว เทศบาลนครเกาะสมุยใช้รายได้ที่จัดเก็บได้เองทำการศึกษาประมาณ 3 ล้านบาท

⁴⁵ นายกเทศมนตรีนครเกาะสมุยได้ยกตัวอย่างโรงแรมต่าง ๆ ในเกาะสมุยเป็นโรงแรมที่มีคุณภาพ แต่ถนนสาธารณะหน้าโรงแรมเหล่านั้นกลับไม่ได้มาตรฐาน

⁴⁶ จากข้อมูลที่ได้รับจากผู้อำนวยการกองแผนงานและงบประมาณ ประชากรตามทะเบียนราษฎรมีจำนวนประมาณ 60,000 คน

⁴⁷ ณ ขณะที่คณะผู้วิจัยลงพื้นที่สัมภาษณ์ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครเกาะสมุย พ.ศ. ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

5) เทศบาลนครภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต

คณะผู้วิจัยได้ลงพื้นที่สัมภาษณ์นายกวิ ตันสุตตานนท์ รองนายกเทศมนตรีนครภูเก็ต และนายรัชชัย ทองมั่ง ปลัดเทศบาลนครภูเก็ต จากการสอบถามถึงโครงการในอดีตที่มีความสำคัญและมีส่วนช่วยยกระดับมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่และแหล่งที่มาของรายได้สำหรับใช้ในการดำเนินโครงการต่าง ๆ เหล่านั้น ปลัดเทศบาลนครภูเก็ตชี้แจงว่า โครงการที่ยกระดับมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นโครงการเกี่ยวกับถนน สาธารณสุข สวัสดิการช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยาก การดูแลปัญหาน้ำท่วม การขาดแคลนน้ำ และการผลิตน้ำประปา ซึ่งแหล่งที่มาของงบประมาณสำหรับโครงการเหล่านี้มาจากรายได้ที่เทศบาลนครภูเก็ตจัดเก็บได้เอง โดยรองนายกเทศมนตรีนครภูเก็ตได้กล่าวเสริมว่า รายได้ที่จัดเก็บได้เองยังได้ถูกนำไปใช้ในการพัฒนาย่านเมืองเก่า และการสร้างสวนสาธารณะ สำหรับแผนงานในอนาคตที่จะสร้างความกินดีอยู่ดีและยกระดับมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่นั้น ปลัดเทศบาลนครภูเก็ตให้ความเห็นว่า แผนงานที่เทศบาลนครภูเก็ตควรจะต้องให้ความสำคัญ ได้แก่ การแก้ปัญหายยะ การบำบัดน้ำเสีย และการผลิตน้ำประปา

อย่างไรก็ดี ปลัดเทศบาลนครภูเก็ตกล่าวว่า เทศบาลนครภูเก็ตประสบปัญหาข้อจำกัดด้านรายได้ที่จัดเก็บได้เองไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้ในการดำเนินโครงการต่าง ๆ⁴⁸ แม้ว่าประชาชนและธุรกิจจะให้ความร่วมมือให้การจ่ายภาษีค่อนข้างดี แต่ฐานภาษีที่ใช้เก็บอยู่ในปัจจุบันค่อนข้างที่จะครอบคลุมประกอบกับรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้นั้น นอกจากมีจำนวนที่น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับภาระงานแล้ว ยังมีความล่าช้าและมาไม่ตรงเวลา ส่งผลให้ท้องถิ่นไม่กล้าตัดสินใจดำเนินโครงการ เพราะเกรงว่าหากดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างไปแล้ว แต่รัฐบาลจัดสรรรายได้มาให้ไม่ครบตามที่ได้ตกลงกันไว้และไม่ตรงตามเวลา จะมีปัญหาเกิดขึ้น ประกอบกับรายได้ที่ท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในรูปของภาษีอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ที่ร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล แต่ปัจจุบันท้องถิ่นได้รับการจัดสรรเพียงร้อยละ 27 เท่านั้น ซึ่งสัดส่วนในแต่ละปีไม่มีความแน่นอน ส่งผลให้เทศบาลนครภูเก็ตต้องจัดทำงบประมาณแบบปีต่อปี

⁴⁸ ณ ขณะที่คณะผู้วิจัยลงพื้นที่สัมภาษณ์ เทศบาลนครภูเก็ตยังมีหนี้ค้างจ่ายค่าไฟฟ้าสาธารณะต่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

หากพิจารณาโครงการที่สำคัญต่าง ๆ เช่น การแก้ไขปัญหาขยะ การบำบัดน้ำเสีย และการผลิตน้ำประปา เป็นต้น จะเห็นได้ว่า โครงการต่าง ๆ เหล่านี้ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลได้เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหา ยกตัวอย่างเช่น การแก้ไขปัญหาขยะโดยรัฐบาลลงทุนสร้างเตาเผาขยะและให้เงินอุดหนุนบางส่วน แต่ต่อมารัฐบาลได้ตัดเงินอุดหนุน ในขณะที่ปริมาณขยะเพิ่มมากขึ้นและมีความจำเป็นต้องสร้างเตาเผาขยะเตาที่สอง ซึ่งรัฐบาลไม่ได้จัดสรรงบประมาณให้ จึงจำเป็นต้องให้เอกชนเข้ามาลงทุนแทน สำหรับเรื่องการบำบัดน้ำเสียนั้น ปลัดเทศบาลนครภูเก็ตกล่าวว่า ปัจจุบันยังไม่มียกงบประมาณสำหรับการบำบัดน้ำเสีย เนื่องจากต้องใช้งบประมาณมากเกินไปถึงขั้นต้องถ่วงดุลจะดำเนินการ

ในความเห็นของรองนายกเทศมนตรีนครภูเก็ต โครงการที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง เช่น การจัดการขยะ และการบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น ควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่จะต้องคิดและแก้ไขปัญหาให้กับท้องถิ่น เนื่องจากจังหวัดภูเก็ตเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ทำรายได้ให้กับประเทศในปีหนึ่ง ๆ จำนวนนับแสนล้านบาท ปลัดเทศบาลนครภูเก็ตได้ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า รัฐบาลที่จะเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหา ควรจะต้องมีความรู้ในเรื่องนั้นอย่างแท้จริง โดยยกตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นจากรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาขยะเป็นกรณีศึกษาว่า

“คนมาแก้ปัญหาไม่ใช่แก้ง่าย แก้อยาก เราทำเรื่องขยะมานาน คนมาดูงานเรื่องขยะเรามาก
ล่าสุดท่านพลเอกอนุพงษ์จะมาอีก จะเอาเราเป็นต้นแบบ และตอนปฏิวัติใหม่ ๆ พลเรือเอก
ที่เป็นรัฐมนตรีศึกษาปัจจุบันเคยมาดู มาคุยเรื่องขยะในกลุ่มที่เกร็บผิชอบ พอแกพูดปุ๊บ
เรารู้เลย ไม่มีประสิทธิภาพ ตรงนี้มันทำยาก ถ้าคนไม่เข้าใจและไม่มีประสิทธิภาพ
แก้ปัญหายาก พอมาท่านดาวพงษ์ บอกให้แก้เรื่องปัญหาขยะโรงเรียน แต่มันโยงโย
แต่ละกระทรวงเยอะเยอะไปหมด ปัจจุบันยังแก้ปัญหาไม่ได้เลย ไม่ได้แก้ปัญหได้ง่าย ๆ
เรามองแล้วก็ไม่เข้าใจ ต้องคนเข้าใจถึงแก้ปัญหาได้”

นอกจากนี้ ปลัดเทศบาลนครภูเก็ตได้ตั้งข้อสังเกตถึงการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและผู้บริหารที่ค่อนข้างบ่อย ทำให้โครงการแก้ไขปัญหาขยะขาดความต่อเนื่อง ในขณะที่ท้องถิ่นต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งก็ทำได้เท่าที่

ศักยภาพที่ท้องถิ่นมี เนื่องจากไม่มีงบประมาณทำให้โครงการเดินหน้าไม่ได้ ทั้งนี้ แม้ว่าเทศบาลนครภูเก็ต จะได้รับการยกย่องให้เป็นต้นแบบของการบริหารจัดการขยะและมีการรณรงค์ในรูปแบบต่าง ๆ ให้ประชาชน ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาขยะในพื้นที่ แต่จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารเทศบาลนครภูเก็ต ทำให้ ทราบข้อเท็จจริงจากปลัดเทศบาลนครภูเก็ตว่า

“เราทำทุกอย่าง เทศบาลของเรามีศูนย์เรียนรู้ ท่านลองไปดู ดูดีมาก ยกตัวอย่างเช่น
นำขยะมาเป็นปุ๋ย มีไส้เดือนดิน มีหมูลุ่มี มีถังขยะไม่มีวันเต็ม เรามีหมด แต่มันได้แค่
ทฤษฎี ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานความเป็นจริง เราทำไปถึงในโรงเรียน ในโรงแรม มีต้นแบบ
ที่นี่เป็นแหล่งเรียนรู้เรื่องขยะชิ้นหนึ่งของประเทศด้วยซ้ำ แต่... เป็นแค่การสร้างภาพ”

ส่วนรองนายกเทศมนตรีนครภูเก็ตได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า

“เซ็น MOU ทั้งเกาะไปหลายรอบแล้ว เช่น MOU ไม่ใช้ถุงพลาสติก ไม่ใช้โฟม แต่ทำ
ได้แค่ฉาก จริง ๆ แล้วคนยังกลับไปใช้เหมือนเดิม”

สำหรับการแก้ไขปัญหาข้อจำกัดทางด้านรายได้นั้น ปลัดเทศบาลนครภูเก็ตเสนอแนะว่า รัฐบาลกลาง ควรให้อำนาจท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีประเภทอื่นเพิ่มเติม และควรจัดสรรรายได้ให้กับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น และถูกต้องตามความเป็นจริง ซึ่งหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ที่รัฐบาลใช้อยู่ในปัจจุบันอิงกับจำนวนประชากร เป็นหลัก แต่ภูเก็ตเป็นเมืองท่องเที่ยวมีประชากรแฝงจำนวนมาก ทำให้เงินที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล ไม่เพียงพอสำหรับการบริหารจัดการท้องถิ่น

สำหรับความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดให้ภูเก็ตเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น ปลัดเทศบาลนครภูเก็ต กล่าวว่า เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษควรมีลักษณะเป็นเมืองตามแนวชายแดนที่รัฐบาลออกกฎหมายพิเศษ เพื่อส่งเสริมในเรื่องการค้า แต่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง สำหรับประเด็นในส่วนของ รายได้ของท้องถิ่นที่อาจเพิ่มขึ้นจากการเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น ปลัดเทศบาลนครภูเก็ตไม่มี

ความเห็นในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากยังไม่มี ความชัดเจนในส่วนของการให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดเก็บ รายได้ นอกจากนี้ ปลัดเทศบาลนครภูเก็ตให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า แทนที่จะกำหนดให้จังหวัดภูเก็ตเป็นเขต พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดภูเก็ตควรมีการบริหารจัดการในรูปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ พิเศษ อย่างเช่น กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการต่าง ๆ เช่น การดูแล เรื่องขยะ และระบบป้องกันสาธารณภัย เป็นต้น มีความเป็นเอกภาพและบริหารจัดการได้สะดวกขึ้น เนื่องจากภูเก็ตมีพื้นที่ไม่มาก อย่างไรก็ดี ปลัดเทศบาลนครภูเก็ตไม่ได้คาดหวังต่อการที่จังหวัดภูเก็ตจะมีการ บริหารงานในรูปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เนื่องจากเห็นว่า กระทรวงมหาดไทยยังมีความ เข้มงวดในบทบาทหน้าที่ของท้องถิ่นอยู่ และเกรงว่าจะไม่สามารถควบคุมท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ ปลัดเทศบาล นครภูเก็ตเห็นว่า จำเป็นต้องมีการหารือระหว่างผู้บริหาร อบท. ทั้ง 19 แห่ง เกี่ยวกับการเปลี่ยนสถานะจังหวัด ภูเก็ตเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษก่อนที่จะมีการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

6) เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

จากการที่คณะผู้วิจัยได้ลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้บริหารเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ได้แก่ นายยรรยง ไชยลังกา รองนายกเทศมนตรีตำบลเวียงเชียงแสน นางมะลิวัลย์ หินเขียว ผู้อำนวยการ กองคลัง และนายเสกสรร เชื้อเมืองพาน ผู้อำนวยการกองสาธารณสุข โดยรองนายกเทศมนตรีตำบล เวียงเชียงแสนกล่าวว่า งบประมาณส่วนใหญ่ของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนมาจากรายได้ที่รัฐบาล จัดสรรให้และจากเงินอุดหนุน ส่วนรายได้ที่จัดเก็บได้เองมีสัดส่วนค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับ รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และรายได้ในรูปของเงินอุดหนุน⁴⁹ นอกจากนี้ เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนยัง

⁴⁹ รายได้ที่เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนจัดเก็บเองอยู่ในรูปของภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าออกใบอนุญาต นอกจากนี้ เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนยังมีท่าเรือเชียงแสนแห่งที่ 1 ที่สามารถให้บริการ ขนถ่ายผู้โดยสาร นักท่องเที่ยว และสินค้า โดยเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนได้ขอใช้พื้นที่จากกรมธนารักษ์ และให้เอกชน เข้ามาบริหารจัดการ อย่างไรก็ดี ณ ขณะที่คณะผู้วิจัยลงพื้นที่ ท่าเรือเชียงแสนแห่งที่ 1 นี้ ยังไม่สามารถสร้างรายได้ให้กับ ท้องถิ่นได้ เนื่องจากรัฐบาลส่วนกลางกำหนดให้ท่าเรือเชียงแสนแห่งที่ 1 เป็นท่าเรือสำหรับการท่องเที่ยว ซึ่งรายได้จาก การขนถ่ายผู้โดยสารและนักท่องเที่ยวมีจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จากการขนถ่ายสินค้า สำหรับการขนถ่าย สินค้านั้น รัฐบาลกำหนดให้ใช้ท่าเรือเชียงแสนแห่งที่ 2 ซึ่งตั้งอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลบ้านแซว อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

ได้รับงบประมาณที่นายกรัฐมนตรีใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวไปขอความอนุเคราะห์จากราชการส่วนกลางให้มาดำเนินโครงการให้ ผู้อำนวยการกองคลังชี้แจงว่า รายได้ที่จัดเก็บได้เองและที่รัฐบาลจัดสรรให้ นั้น ถูกนำไปใช้จ่ายสำหรับเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นหลัก รองนายกรัฐมนตรีตำบลเวียงเชียงแสนกล่าวเสริมว่า รายได้ที่จัดเก็บได้เองยังถูกนำไปใช้จ่ายในโครงการที่ไม่ได้มีขนาดใหญ่มากนัก เช่น ประปา ไฟฟ้า และการขยายตรอกซอกซอย เป็นต้น ส่วนโครงการขนาดใหญ่งบประมาณที่ใช้ดำเนินโครงการมาจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และที่ได้รับความอนุเคราะห์จากราชการส่วนกลางจัดสรรงบประมาณมาดำเนินการให้ เช่น โครงการสร้างซุ้มประตู ศาลา และป้ายเมือง ใช้งบประมาณจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โครงการก่อสร้างถนนรอบกำแพงเมือง การนำสายไฟฟ้าลงดิน และการปรับปรุงภูมิทัศน์ริมฝั่งแม่น้ำโขง กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ดำเนินการให้โดยใช้งบประมาณของกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นต้น นอกจากนี้ ในอดีตที่ผ่านมา เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนยังเคยได้รับงบประมาณจากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา สำหรับจัดงานวันสงกรานต์

สำหรับโครงการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคตนั้น รองนายกรัฐมนตรีตำบลเวียงเชียงแสนชี้แจงว่า เนื่องจากพื้นที่ในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนเป็นเมืองโบราณเก่าแก่อายุ่นพันปี การพัฒนาท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยว นอกจากนี้ เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนมีแผนที่จะสร้างสวนสาธารณะซึ่งตั้งอยู่ตรงข้ามกับท่าเรือเชียงแสนแห่งที่ 1 ให้เป็นปอดของเมือง ประกอบกับพื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ตั้งของเรือนประทับของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ระหว่างที่เสด็จมาทรงงานเมื่อปี พ.ศ. 2519 ซึ่งเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนมีแผนที่จะบูรณะซ่อมแซม โดยโครงการดังกล่าว นายกเทศมนตรีได้ไปขอความอนุเคราะห์ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองมาดำเนินการให้ ซึ่งได้รับการอนุมัติแล้ว นอกจากนี้ ยังใช้รายได้ที่จัดเก็บได้เองของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนบางส่วน

เมื่อคณะผู้วิจัยสอบถามถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการและการพัฒนาท้องถิ่น รองนายกรัฐมนตรีตำบลเวียงเชียงแสนกล่าวว่า ปัญหาหลักของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนคือ งบประมาณ

มีจำกัด จึงมีความจำเป็นที่จะต้องหางบจากส่วนกลางหรือขอให้หน่วยงานอื่นมาดำเนินการให้ โดยรองนายกเทศมนตรีตำบลเวียงเชียงแสนได้ยกตัวอย่างโครงการสวนสาธารณะว่า

“เรื่องปอดเชียงแสน งบประมาณ 30 ล้านบาท ท่านนายกฯ ต้องวิ่งไปกรุงเทพฯ หลายรอบ”

นอกจากงบประมาณที่จำกัดแล้ว รองนายกเทศมนตรีตำบลเวียงเชียงแสนให้ความเห็นว่า เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนยังมีข้อจำกัดในการหารายได้จากท่าเรือเชียงแสนแห่งที่ 1 เนื่องจากรัฐบาลกำหนดให้ท่าเรือเชียงแสนแห่งที่ 1 เป็นท่าเรือสำหรับการท่องเที่ยว ไม่สามารถให้เช่าสายสินค้าได้ ซึ่งจำนวนผู้โดยสารและนักท่องเที่ยวมีไม่เพียงพอที่จะทำให้การบริหารจัดการท่าเรือคุ้มทุน หากรัฐบาลอนุญาตให้ท่าเรือเชียงแสนแห่งที่ 1 สามารถให้เช่าสายสินค้าได้ น่าจะทำให้เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนมีรายได้เพิ่มขึ้น⁵⁰ สำหรับปัญหาอื่น ๆ นั้น ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขตั้งข้อสังเกตว่า ปัญหาสำคัญที่จะเกิดขึ้นในอนาคตคือ ปัญหาขยะ ประกอบกับการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขยะเพื่อนำไปใช้ผลิตพลังงานนั้น จำเป็นต้องมีผลการศึกษาที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยงบประมาณที่ใช้สำหรับการศึกษานั้น ประมาณ 3-5 ล้านบาท ซึ่งเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนไม่มีงบประมาณสำหรับการดำเนินการดังกล่าว อีกทั้งปริมาณขยะมีไม่เพียงพอที่จะนำไปผลิตเป็นพลังงานแล้วคุ้มทุน รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนกล่าวเสริมว่า ในปัจจุบันประชาชนยังไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาขยะ เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนได้เคยขอความร่วมมือกับประชาชนในพื้นที่ไปแล้ว แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการบุกรุกโบราณสถานของชาวบ้านที่ไปขุดของเก่าหรือปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน

⁵⁰ จากการลงพื้นที่ คณะผู้วิจัยพบว่า ในทางปฏิบัติ ท่าเรือเชียงแสนแห่งที่ 1 มี 2 ท่า ท่าหนึ่งให้บริการขนถ่ายสินค้า อีกท่าหนึ่งให้บริการการขนถ่ายผู้โดยสารและนักท่องเที่ยว ซึ่งการขนถ่ายสินค้านั้น จากการสัมภาษณ์พันตำรวจตรีสิทธิธัตถ์ นรสิงห์ ผู้จัดการท่าเรือเชียงแสนแห่งที่ 1 ได้ความว่า ผู้ประกอบการเรือขนถ่ายสินค้าเอกชนอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่าโดยขอให้กรมเจ้าท่าผ่อนปรนให้เรือมาขนถ่ายสินค้าที่ท่าเรือเชียงแสนแห่งที่ 1 ได้

และเมื่อถูกถามเกี่ยวกับความเข้าใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
รองนายกเทศมนตรีตำบลเวียงเชียงแสนกล่าวว่า เชียงแสนเป็นคำกว้าง ๆ ซึ่งหมายถึงอำเภอเชียงแสน
เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนเป็นหนึ่งในเจ็ด อบต. ที่อยู่ในเขตอำเภอเชียงแสน ดังนั้น ในการพิจารณา
เกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ควรจะต้องครอบคลุมพื้นที่ทั้ง 7
อบต. โดยเห็นควรให้มีการยุบรวม อบต. ที่มีขนาดเล็กให้เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ เนื่องจากเห็นว่าจะได้มี
งบประมาณในการบริหารจัดการเพิ่มขึ้น และนายกเทศมนตรีจะได้ไม่ต้องไปวิ่งของบประมาณจาก
ส่วนกลาง นอกจากนี้ ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขตั้งข้อสังเกตว่า ในเขตอำเภอเชียงแสนนั้น มีการค้าขาย
ระหว่างไทย พม่า ลาว และจีนมาโดยตลอด ซึ่งเป็นกลุ่มพ่อค้าที่ทำมาค้าขายมาก่อน คนในพื้นที่เชียงแสน
ไม่ได้ทำมาค้าขาย ส่วนใหญ่มีอาชีพทำการเกษตร และเห็นด้วยกับรองนายกเทศมนตรีตำบลเวียงเชียงแสน
กับการยุบรวม อบต. เพราะ อบต. แต่ละแห่งต่างคนต่างทำ การตกลงด้วยการลงนามบันทึกความเข้าใจ
ที่ผ่านมาใช้ไม่ได้ผล และหากกำหนดให้เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รัฐบาล
ควรจะต้องเป็นผู้ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ถนน สะพาน และท่าเรือ เป็นต้น ส่วนผู้อำนวยการ
กองคลังให้ความเห็นว่า หากภาคเอกชนมีการลงทุนในระบบโลจิสติกส์ เช่น โกดัง และรถหัวลาก เป็นต้น
รวมทั้งมีการสร้างที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น ก็จะทำให้สามารถเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นในอนาคต อย่างไรก็ตาม
ผู้บริหารเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนตระหนักถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจ
พิเศษ โดยปัญหาที่สำคัญในมุมมองของรองนายกเทศมนตรีตำบลเวียงเชียงแสน ได้แก่ ปัญหาประชากรแฝง
ปัญหาแรงงานต่างด้าว และปัญหาสังคม

ตารางที่ 26 สรุปผลการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อปท.	แหล่งที่มาของรายได้	ประเภทของรายจ่าย	โครงการในอดีตและแหล่งที่มาของงบประมาณ	โครงการในอนาคตและแหล่งที่มาของงบประมาณ	ความเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้	ความเข้าใจเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ	แหล่งที่มาของรายได้ในอนาคต หากเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
1) เทศบาลนครแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี	รายได้ที่จัดเก็บได้เอง มีสัดส่วนไม่แตกต่างจากรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้รวมกับเงินอุดหนุนมากนัก	งบบุคลากร งบดำเนินการ และงบลงทุนในสัดส่วนที่ไม่แตกต่างกันมากนัก	โครงการส่งเสริมอาชีพ และโครงการส่งเสริมสุขภาพ โดยงบประมาณมาจากรายได้ที่จัดเก็บได้เองเป็นหลัก	โครงการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและการให้บริการเกี่ยวกับสุขภาพ รวมถึงการจัดตั้งโรงเรียนอาชีวะหรือมหาวิทยาลัย โดยงบประมาณสำหรับดำเนินการคาดว่าจะมาจากรายได้ที่จัดเก็บได้เองในรูปของค่าธรรมเนียมต่าง ๆ	ยังไม่มีอิสระทางการคลังด้านรายได้มากนัก เนื่องจากยังอยู่ภายใต้กฎระเบียบของส่วนกลาง ประกอบกับรัฐบาลยังไม่สามารถจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย	ยังไม่มีความเข้าใจมากนัก เนื่องจากที่ผ่านมาไม่มีความประสงค์ที่จะยกฐานะขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	-

ตารางที่ 26 สรุปผลการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

อปท.	แหล่งที่มาของรายได้	ประเภทของรายจ่าย	โครงการในอดีตและแหล่งที่มาของงบประมาณ	โครงการในอนาคตและแหล่งที่มาของงบประมาณ	ความเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้	ความเข้าใจเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ	แหล่งที่มาของรายได้ในอนาคตหากเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
2) เทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย	ส่วนใหญ่มาจากเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	ส่วนใหญ่เป็นงบบุคลากรและงบดำเนินการ	การสร้างถนน วางระบายน้ำ เสาไฟฟ้า ประติมากรรม ลานวัฒนธรรม การส่งเสริมอาชีพ การจัดถนนคนเดิน และโครงการเทศบาล พบประชาชน ซึ่งงบประมาณที่ใช้มาจากรายได้ที่จัดเก็บได้เอง ส่วนงบประมาณที่มาจากเงินอุดหนุนนั้น ถูกนำไปใช้ในการสร้างโรงเรียน การสร้างเขื่อน ป้องกันการกัดเซาะของตลิ่ง และใช้สมทบการก่อสร้าง	โครงการบริหารจัดการขยะ โครงการบำบัดน้ำเสีย โดยจะของบประมาณจากส่วนกลางหรือให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการ นอกจากนี้ยังมีโครงการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ ซึ่งงบประมาณสำหรับใช้ในการก่อสร้าง คาดว่าจะมาจากการก่อหนี้	ฝ่ายข้าราชการประจำเห็นว่าท้องถิ่นไม่ประสบปัญหาการขาดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ ในขณะที่ฝ่ายการเมืองเห็นว่ายังขาดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ เนื่องจากยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในการพัฒนาท้องถิ่นเป็นหลัก	ฝ่ายการเมืองมีความเข้าใจเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นอย่างดี ในขณะที่ฝ่ายประจำไม่มีความเป็นในประเด็นดังกล่าว	ภาษีและกิจกรรมต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้น

			ลานวัฒนธรรม				
--	--	--	-------------	--	--	--	--

ตารางที่ 26 สรุปผลการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

อปท.	แหล่งที่มาของรายได้	ประเภทของรายจ่าย	โครงการในอดีตและแหล่งที่มาของงบประมาณ	โครงการในอนาคตและแหล่งที่มาของงบประมาณ	ความเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้	ความเข้าใจเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ	แหล่งที่มาของรายได้ในอนาคตหากเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว	กว่าร้อยละ 80 เป็นรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และจากเงินอุดหนุน	ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายสำหรับการลงทุน	โครงการด้านสาธารณูปโภค แหล่งน้ำ การก่อสร้างถนน และการสนับสนุนด้านการศึกษา	การจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและต้อนรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยงบประมาณมาจากรายได้ที่จัดเก็บได้เอง การสนับสนุนด้านการศึกษาซึ่งงบประมาณมาจากรายได้ที่จัดเก็บได้เอง และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โครงการจัดการขยะ โดยงบประมาณมาจากรัฐบาลและ/หรือให้	ไม่มีความเป็นอิสระทางด้านรายได้ เนื่องจากยังต้องพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุน	เข้าใจว่าเกี่ยวข้องกับ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี การท่องเที่ยว และการค้าระหว่างประเทศ แต่เห็นว่านโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษยังไม่มีความชัดเจน	การเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไม่ได้ช่วยให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น

				เอกชนมาลงทุน ขึ้นอยู่กับขนาดของ โครงการ			
--	--	--	--	---	--	--	--

ตารางที่ 26 สรุปผลการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

อปท.	แหล่งที่มาของ รายได้	ประเภทของรายจ่าย	โครงการในอดีตและ แหล่งที่มาของ งบประมาณ	โครงการในอนาคต และแหล่งที่มาของ งบประมาณ	ความเห็นเกี่ยวกับ ความเป็นอิสระ ทางการคลังด้าน รายได้	ความเข้าใจเกี่ยวกับ เขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษ	แหล่งที่มาของ รายได้ในอนาคต หากเป็นเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษ
4) เทศบาลนคร เกาะสมุย จังหวัด สุราษฎร์ธานี	รายได้ที่จัดเก็บได้เอง มีสัดส่วนน้อยกว่า รายได้ที่รัฐบาล จัดสรรให้และเงิน อุดหนุน นอกจากนี้ ยังได้รับความ อนุเคราะห์จาก ส่วนกลางในการ จัดสรรงบประมาณ มาดำเนินโครงการให้ ในพื้นที่	ส่วนใหญ่เป็นงบ บุคลากรและ งบดำเนินการ	โครงการเกี่ยวกับ สาธารณูปโภค การ ส่งเสริมและพัฒนา อาชีพ และการส่งเสริม การท่องเที่ยว โดย งบประมาณมาจาก รายได้ที่จัดเก็บได้เอง โครงการด้านการศึกษา และสาธารณสุข ใช้ รายได้ที่จัดเก็บได้เอง สมทบกับเงินอุดหนุน เฉพาะกิจ โครงการ บริหารจัดการน้ำแบบ ครบวงจร งบประมาณ มาจากเงินอุดหนุน เฉพาะกิจ นอกจากนี้ ยังมีโครงการก่อสร้าง ถนน โดยกรมทาง	โครงการแก้ไขปัญหา ท่วมขังทั่วทั้งเกาะสมุย โครงการแก้ไขปัญหา การขาดแคลนน้ำในช่วง ฤดูแล้ง โดยจะขอ งบประมาณจากเงิน อุดหนุนเฉพาะกิจ โครงการปรับปรุงถนน ทุกสายให้เป็นถนน ลาดยาง โครงการ ก่อสร้างและปรับปรุง สนามกีฬา และ โครงการศึกษาเพื่อ ยกระดับราคาสินค้า เกษตร โดยงบประมาณ คาดว่าจะมาจาก อบจ. สุราษฎร์ธานี และจาก รายได้ที่จัดเก็บได้เอง โครงการกั้นแนวคลอง	ยังมีข้อจำกัดด้านการ จัดหารายได้เนื่องจาก กฎหมายไม่อนุญาต ให้ท้องถิ่นจัดเก็บ รายได้อื่นได้เพิ่มเติม เช่น ภาษีสนามบิน และท่าเรือ เป็นต้น ประกอบกับการ จัดสรรงบประมาณ จากรัฐบาลมาไม่ตรง เวลาและไม่ตรงตาม ความต้องการของ ท้องถิ่น	เข้าใจว่าเป็นการเปิด โอกาสให้ผู้สนใจเข้า มาทำการค้าและ ลงทุน อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมา เทศบาลนคร เกาะสมุยมีความ ประสงค์ที่จะยกฐานะ เป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบ พิเศษ	-

			หลวงมาดำเนินการให้ และใช้งบประมาณของ กรมทางหลวงทั้งหมด	ซึ่งกรมโยธาธิการและผัง เมืองจะเป็นผู้ดำเนินการ ให้			
--	--	--	--	--	--	--	--

ตารางที่ 26 สรุปผลการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

อปท.	แหล่งที่มาของ รายได้	ประเภทของรายจ่าย	โครงการในอดีตและ แหล่งที่มาของ งบประมาณ	โครงการในอนาคต และแหล่งที่มาของ งบประมาณ	ความเห็นเกี่ยวกับ ความเป็นอิสระ ทางการคลังด้าน รายได้	ความเข้าใจเกี่ยวกับ เขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษ	แหล่งที่มาของ รายได้ในอนาคต หากเป็นเขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษ
5) เทศบาลนครภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต	ส่วนใหญ่มาจาก รายได้ที่รัฐบาล จัดสรรให้และเงิน อุดหนุน	ส่วนใหญ่เป็นงบ บุคลากรและ งบดำเนินการ รายจ่ายงบลงทุน มีสัดส่วนค่อนข้างต่ำ	โครงการเกี่ยวกับถนน สาธารณสุข การให้ ความช่วยเหลือผู้ตก ทุกข์ได้ยาก การดูแล ปัญหาน้ำท่วม การขาดแคลนน้ำ การผลิตน้ำประปา การพัฒนาย่าน เมืองเก่า และการ สร้างสวนสาธารณะ ซึ่งงบประมาณมาจาก รายได้ที่จัดเก็บได้เอง โครงการก่อสร้าง เตาเผาขยะ รัฐบาล เป็นผู้ลงทุนก่อสร้างให้ และให้เงินอุดหนุน บางส่วน ปัจจุบัน รัฐบาลได้ยกเลิกการ	โครงการแก้ไขปัญห ขยะ การบำบัดน้ำ เสีย และการผลิต น้ำประปา โดย แหล่งที่มาของ งบประมาณ เทศบาล นครภูเก็ตเห็นว่า ควรมาจากรัฐบาล นอกจากนี้ ยังเห็นว่า โครงการต่าง ๆ เหล่านี้ โดยเฉพาะ การแก้ไขปัญห ขยะ และการบำบัดน้ำเสีย และรัฐบาลต้องเป็นผู้คิด และแก้ปัญหาให้ ท้องถิ่น	ยังมีข้อจำกัดด้านการ จัดหารายได้ เนื่องจากฐานภาษี ค่อนข้างครอบคลุม ประกอบกับรายได้ที่ รัฐบาลจัดสรรให้ นอกจากมีจำนวน น้อยเมื่อเทียบกับ ภาระงานที่เกิดขึ้น จริงแล้ว ยังจัดสรรให้ ไม่ครบและไม่ตรง เวลา อีกทั้งยังไม่ เป็นไปตามที่กำหนด ไว้ในกฎหมาย	เขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษควรเป็นเมือง ตามแนวชายแดนที่ รัฐบาลออกกฎหมาย พิเศษเพื่อส่งเสริม การค้า แต่เทศบาล นครภูเก็ตมีความ ประสงค์ที่จะเป็น องค์กรปกครอง ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	ไม่มีความเห็น เนื่องจากยังไม่มีควม ชัดเจนในส่วนของ การให้อำนาจท้องถิ่น ในการจัดเก็บรายได้

			ให้เงินอุดหนุนแล้ว				
--	--	--	--------------------	--	--	--	--

ตารางที่ 26 สรุปผลการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

อปท.	แหล่งที่มาของรายได้	ประเภทของรายจ่าย	โครงการในอดีตและแหล่งที่มาของงบประมาณ	โครงการในอนาคตและแหล่งที่มาของงบประมาณ	ความเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้	ความเข้าใจเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ	แหล่งที่มาของรายได้ในอนาคตหากเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
6) เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน จังหวัดเชียงราย	ส่วนใหญ่มาจากรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุน นอกจากนี้ยังได้รับความอนุเคราะห์จากส่วนกลางในการจัดสรรงบประมาณมาดำเนินโครงการในพื้นที่	ส่วนใหญ่เป็นงบบุคลากรและงบดำเนินการ	โครงการเกี่ยวกับระบบประปา ไฟฟ้า และการขยายตรอกซอย โดยงบประมาณมาจากรายได้ที่จัดเก็บได้เอง โครงการสร้างชุมชนประตูลา และป้ายเมือง งบประมาณมาจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โครงการก่อสร้างถนน รอบกำแพงเมือง การนำสายไฟฟ้าลงดิน และการปรับปรุงภูมิทัศน์ริมฝั่งโขง กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้ดำเนินการให้และใช้งบประมาณจากกรมโยธาธิการและผังเมือง การจัดงานวันสงกรานต์	โครงการสร้างสวนสาธารณะ โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองจะเป็นผู้ดำเนินการให้และใช้งบประมาณของกรมโยธาธิการและผังเมือง	ยังไม่มีอิสระทางด้านรายได้เนื่องจากยังต้องพึ่งพางบจากส่วนกลางและ/หรือขอให้หน่วยงานจากส่วนกลางมาดำเนินโครงการให้ นอกจากนี้ ยังไม่สามารถหารายได้จากท่าเรือที่อยู่ในเขตพื้นที่ เนื่องจากติดขัดในข้อกฎหมาย	เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษครอบคลุมพื้นที่ทั้งอำเภอเวียงแสน อย่งไรก็ดี ในเขตอำเภอเวียงแสน นั้น มีการค้าขายระหว่างไทย พม่า ลาว และจีนมาก่อนอยู่แล้ว	รายได้จากภาษีที่อาจเก็บได้เพิ่มขึ้น

			โดยงบประมาณมาจาก กระทรวงการท่องเที่ยว และกีฬา				
--	--	--	---	--	--	--	--

4.3. ผลการศึกษาความสัมพันธทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดตามแนวชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน

การศึกษาดูงานความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างจังหวัดตามแนวพรมแดนกับประเทศเพื่อนบ้านมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรับทราบข้อมูลและข้อคิดเห็นจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน รวมทั้งประสบการณ์ที่ได้รับจากพื้นที่มาใช้ในการประกอบการวิเคราะห์โอกาสที่ อปท. ที่มีเขตพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านอาจสามารถสร้างรายได้เพิ่มขึ้นจากการพัฒนาให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยคณะผู้วิจัยเลือกศึกษาดูงานประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทย 2 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และราชอาณาจักรกัมพูชา โดยมีรายละเอียดของการศึกษาดูงานสรุปได้ ดังนี้

1) สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ Mr. Khankham Sengaphay, Deputy-Director General, Department of Evaluation, Ministry of Planning and Investment ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสภาพทั่วไปทางเศรษฐกิจและสังคมของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และผลดีผลเสียที่อาจเกิดขึ้นต่อทั้งประเทศไทยและประเทศลาวจากการที่จังหวัดหนองคายจะได้รับการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดย Mr. Khankham ได้สรุปสภาพทั่วไปทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่า ประเทศลาวมีการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจภายใต้การบริหารงานของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว⁴⁶ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (Market Economy) และกำลังอยู่ระหว่างการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 8 ระยะ 5 ปี โดยเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 2016-2020 ซึ่งเป็นแผนที่ดำเนินการต่อเนื่องมาจากแผนพัฒนาฉบับที่ 7

⁴⁶ Mr. Khankham ได้กล่าวว่า จุดเด่นของระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจคือ ไม่มีการประท้วงจากประชาชน หากประชาชนผู้ใดหรือกลุ่มใดประท้วง จะถูกรัฐบาลนำตัวไปสอบสวนและปรับทัศนคติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 8 มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ ได้แก่ 1) รักษาการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับ 7.5-8.0% ต่อปี 2) สามารถหลุดพ้นจากสถานะประเทศยากจนและเป็นประเทศกำลังพัฒนาภายในปี ค.ศ. 2020 และ 3) แก้ไขปัญหาความทุกข์ยากของประชาชนโดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ทางตอนเหนือของประเทศ ในการพัฒนาประเทศนั้น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์ทั้งป่าไม้และเหมืองแร่ และมีแนวคิดที่จะเป็นศูนย์กลางการผลิตไฟฟ้าในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยลาวมีข้อจำกัดด้านงบประมาณสำหรับใช้ในการพัฒนาประเทศ โดยแหล่งเงินทุนที่นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศนั้น มาจาก 4 แหล่ง ได้แก่ 1) ภาครัฐ (สัดส่วนประมาณ 10%) 2) ภาคเอกชน (สัดส่วนประมาณ 56%) 3) การก่อกู้และเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลต่างประเทศและ/หรือองค์กรระหว่างประเทศ (สัดส่วนประมาณ 20%) และ 4) การกู้เงินจากธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ (สัดส่วนประมาณ 14%) นอกจากนี้ ประเทศลาวยังมีข้อจำกัดด้านแรงงานที่ส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาคกสิกรรม ประกอบกับแรงงานที่ทำงานอยู่ในภาคอุตสาหกรรมมักจะลาหรือหยุดงานเพื่อไปทำบุญซึ่งส่งผลเสียต่อธุรกิจและนายจ้าง โดยไม่ได้สนใจว่าตนเองจะถูกให้ออกจากงานหรือไม่ หากถูกให้ออกจากงาน คนงานเหล่านั้นก็กลับไปประกอบอาชีพกสิกรรมและสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่ต้องรอน

สำหรับความเห็นเกี่ยวกับผลดีผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการที่จังหวัดหนองคายจะมีการพัฒนาให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น Mr. Khankham กล่าวว่า ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 8 ที่จะเริ่มใช้ในปี ค.ศ. 2016-2020 นั้น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวยังไม่ได้มีการเตรียมการรองรับความร่วมมือทางการค้าและการลงทุนกับประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการที่รัฐบาลไทยมีแผนที่จะกำหนดให้จังหวัดหนองคายซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกับประเทศลาวให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่มีแผนที่จะพัฒนานครหลวงเวียงจันทน์ให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการค้าและการลงทุน และคงไม่สามารถกีดกันไม่ให้คนของทางฝั่งลาวข้ามไปฝั่งไทยได้ และหากจังหวัดหนองคายได้รับการพัฒนาให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดหนองคายและจังหวัดอุดรธาณิน่าจะได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่าทางประเทศลาว เนื่องจากประชาชนชาวลาวและนักธุรกิจต่างชาติที่ประกอบกิจการในประเทศลาวต้องซื้อ

สินค้าจากประเทศไทย Mr. Khankham กล่าวเพิ่มเติมว่า ทางประเทศลาวคงต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับผลดีผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจากความร่วมมือทางการค้าและการลงทุน⁴⁷ โดยทั้งสองประเทศควรได้รับประโยชน์ร่วมกันไม่ใช่ประเทศใดประเทศหนึ่งได้รับผลประโยชน์เพียงฝ่ายเดียว

สำหรับข้อมูลและข้อคิดเห็นจากภาคเอกชนนั้น คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ Mr. Ekaphanh Phapithak, Chairman, Simuong Group Co. Ltd.⁴⁸ และ Mr. Thanongsack Phounsombath, Marketing Manager, Simuong Group Co. Ltd. เกี่ยวกับสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศลาวและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศลาวกับประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ตามแนวชายแดนของประเทศไทยให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยในส่วนของสภาพทั่วไปทางเศรษฐกิจของประเทศลาวนั้น Mr. Ekaphanh ให้ความเห็นว่า ประเทศลาวปกครองด้วยระบบคอมมิวนิสต์และบริหารประเทศโดยพรรคการเมืองพรรคเดียว ในมุมมองของ Mr. Ekaphanh รัฐบาลไม่มีความสามารถในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจส่วนมากเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และมีการนำเสนอตัวเลขทางเศรษฐกิจที่ทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีแต่ไม่สอดคล้องกับสิ่งที่เกิดจริง โดยเฉพาะตัวเลขอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังได้มีการนำเงินคงคลังมาใช้จ่ายอย่างสุรุ่ยสุร่ายในโครงการที่ไม่เกิดประโยชน์ ซึ่ง Mr. Ekaphanh เห็นว่า รัฐบาลควรมีเงินคงคลังสำรองไว้ในยามฉุกเฉิน หากจำเป็นต้องมีการก่อหนี้ จำเป็นต้องคำนึงถึงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้ชำระหนี้ ไม่ควรก่อหนี้เกินความจำเป็น และไม่ควรให้เป็นภาระของคนรุ่นหลัง นอกจากนี้ในการติดตามตัวเลขทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะตัวเลขการจัดเก็บรายได้จากภาษีนั้น รัฐบาลควรนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ในการวิเคราะห์และประเมินผล ซึ่งปัจจุบันนั้นจัดเก็บด้วยมือและรายงานในรูปของกระดาษ

⁴⁷ Mr. Khankham กล่าวว่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีแนวคิดที่จะพัฒนาแขวงไซบู่และแขวงจำปาศักดิ์ ซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกับประเทศไทยให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

⁴⁸ Simuong Group ประกอบธุรกิจที่หลากหลาย ที่สำคัญได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ เชื้อนสำหรับผลิตกระแสไฟฟ้า อสังหาริมทรัพย์ และการนำเข้ารถยนต์

สำหรับโอกาสทางการค้าและการลงทุนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจากการที่ประเทศไทยมีแผนที่จะกำหนดให้จังหวัดหนองคายเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษและมีการสร้างทางรถไฟเชื่อมต่อมาจากประเทศจีน ผ่านประเทศลาว และเชื่อมต่อมายังประเทศไทยที่จังหวัดหนองคายนั้น Mr. Ekaphanh เห็นว่า การสร้างทางรถไฟในประเทศลาวอาจไม่คุ้มทุนเนื่องจากประชากรของประเทศลาวมีไม่มาก ประกอบกับรัฐบาลต้องกู้เงินจากประเทศจีนมาใช้ในการก่อสร้างทางรถไฟ ซึ่ง Mr. Ekaphanh ไม่เห็นด้วยกับการก่อหนี้ดังเหตุผลที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น และเห็นว่า ผลประโยชน์น่าจะตกอยู่กับประเทศจีนมากกว่าประเทศลาว แต่ถ้าหากไทยมีการก่อสร้างทางรถไฟมาที่จังหวัดหนองคาย ก็สามารถสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจให้กับประเทศทั้งสองได้

นอกจากนี้ Mr. Ekaphanh ให้ความเห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกันระหว่างประเทศลาวและประเทศไทยขาดความต่อเนื่อง ก็คือ ความไม่สงบทางการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และการที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลค่อนข้างบ่อย Mr. Ekaphanh เสนอแนะว่า รัฐบาลของประเทศไทยควรอยู่ให้ครบวาระ หากประชาชนไม่พอใจในการบริหารงานของรัฐบาลชุดเดิม ก็เลือกพรรคการเมืองอื่นเข้ามาบริหารประเทศ ไม่ควรเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการประเทศโดยการทำปฏิวัติรัฐประหารเพราะส่งผลต่อการทำธุรกิจของทั้งสองประเทศ โดย Mr. Ekaphanh ได้กล่าวว่า

“อย่างเมืองไทยไปเสียเพราะปฏิวัติ เสียเพราะการเมืองเหม็ด... ไทยตอนนี้บ่มีโครงการ แม่นบ่ละ บ่มีโครงการเลย เอ่อ มีแต่ชะงักงัน คือรัฐบาลกำลังพิจารณาโครงการ กำลังเขียนอยู่ การเมืองเปลี่ยนละ แล้วต้องยกเลิก มันเหมือนว่าเอามือเขียนดินลบ เปลี่ยนชั่วคราวไปอีก ขนาดในเมืองไทยเองหยั่งบ่มั่นคง ความมั่นคงมันต้องนิ่ง รัฐบาลไทยต้องอยู่คบเทอม เขียนยังงี้ให้กฎหมายเมืองไทยให้อยู่ได้คบสี่ปี เถิงจะชั่วก็ตามนะ สี่ปีให้มันจบ อันนี้เราไม่เถิงสี่ปี โล้เขาลงละ ให้เค้าจบก่อน ให้เค้าแก้

ก่อน เห็นบ่อเหมือนรัฐบาลของเมกา... สี่ปีจบ ก็มาเขียนกันใหม่ อย่างผมเขียน

โครงการ เปลี่ยนรัฐบาล ก็ปล้าง ลงไปละเต๊ะเงิน กะไปเอาเงินให้กับ คนใหม่อีก ภู

บ่อได้กินเงินนะ ภูบ่อได้รับผิดชอบอันเก่า อันนี้เป็นผลงานคนอื่น”

นอกจากนี้ Mr. Thanongsack ได้ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า แม้ว่าประเทศไทยและประเทศลาวมีปัจจัยที่เอื้อต่อการค้าและการลงทุนเนื่องจากมีความเข้าใจกันทางด้านภาษาและวัฒนธรรม แต่การย้ายฐานการผลิตมายังประเทศลาวยังมีอุปสรรคเนื่องจากแรงงานของประเทศลาวมีจำนวนน้อย⁴⁹ และไม่มีความรู้ทักษะในการทำงานในภาคอุตสาหกรรม และมักหยุดหรือลางานเพื่อไปทำบุญ บริษัทเอกชนในประเทศลาวได้แก้ปัญหาโดยการนำเข้าแรงงานจากประเทศเวียดนามและประเทศกัมพูชา

นอกจาก Mr. Ekaphanh Phapithak และ Mr. Thanongsack Phounsombath แล้ว คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ Mr. Phouvong Korasack, President & Chief Executive Officer, Laosamay Group⁵⁰ และ President, Lao Agro Processing Association, Lao National Chamber of Commerce and Industry โดย Mr. Phouvong ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการที่ประเทศไทยมีแผนที่จะพัฒนาจังหวัดหนองคายให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษว่า อาจไม่ค่อยเหมาะสมเพราะผลประโยชน์จะตกอยู่กับประเทศไทยเป็นหลัก เนื่องจากประชาชนชาวลาวจะเข้าไปซื้อสินค้าในประเทศไทย Mr. Phouvong เห็นว่า การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนนั้น ทั้งสองประเทศควรได้รับประโยชน์ร่วมกัน โดย Mr. Phouvong ได้ยกตัวอย่างเมืองแก่นท้าว แขวงไชยบุรี ทางฝั่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและพื้นที่บริเวณบ้านนากระเซ้ง อำเภอท่าลี่ จังหวัดเลย ทางฝั่งประเทศไทย ว่าน่าจะมีความเหมาะสมที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษร่วมกันระหว่างประเทศลาวและประเทศไทยมากกว่าจังหวัดหนองคาย เนื่องจากพื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่

⁴⁹ ณ ปี 2556 ประเทศลาวมีประชากรประมาณ 6.77 ล้านคน (The World Bank, 2015)

⁵⁰ Laosamay Group ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างถนน สะพาน และระบบชลประทาน การสำรวจออกแบบ และที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อม อสังหาริมทรัพย์ เกษตรกรรม และการบริการส่งสินค้าผ่านเขตแดน

ประชาชนชาวลาวรับจ้างบริษัทของประเทศไทยปลูกพืชเกษตรกรรม และส่งข้ามมายังฝั่งประเทศไทย ดังนั้น การพัฒนาระบบชลประทานร่วมกันในพื้นที่บริเวณดังกล่าวเพื่อใช้สำหรับการเกษตรจึงเป็นข้อเสนอหนึ่งที่ Mr. Phouvong เห็นว่ามีความเป็นไปได้

นอกจากนี้ Mr. Phouvong เห็นว่าพื้นที่บริเวณดังกล่าวยังสามารถพัฒนาเรื่องการท่องเที่ยวได้ เนื่องจากอยู่ใกล้ภูเลยและภูกระดึงทางฝั่งไทย ซึ่งนักท่องเที่ยวที่เดินทางมายังประเทศไทยสามารถเดินทางข้ามมาประเทศลาวเพื่อเดินทางต่อไปยังหลวงพระบางได้ สำหรับการส่งเสริมการค้าและการลงทุนนั้น รัฐบาลทั้งสองประเทศอาจร่วมกันออกใบอนุญาตการค้าและการลงทุนให้กับนักธุรกิจ ซึ่งในปัจจุบัน ประเทศลาวก็มีการตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ส่วนประเทศไทยก็กำลังมีแผนที่จะพัฒนาพื้นที่ตามแนวชายแดนให้เป็นเศรษฐกิจพิเศษ ประเด็นจึงอยู่ที่ว่า ทั้งสองประเทศเชื่อมโยงกันอย่างไร Mr. Phouvong เห็นว่า การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษและการค้าชายแดนไม่ควรคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประเทศตนเองเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นร่วมกันของทั้งสองประเทศ

2) ราชอาณาจักรกัมพูชา

การศึกษาดูงานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างจังหวัดสระแก้ว ประเทศไทย และราชอาณาจักรกัมพูชาในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ Mr. Ly Utmy ประธานหอการค้าจังหวัดบันเตียเมียนเจย และ Director of Ly Utmy Import Export Co., Ltd. โดย Mr. Utmy ให้ความเห็นว่า ประชาชนชาวกัมพูชาโดยทั่วไปมีชีวิตความเป็นอยู่ที่เป็นปกติดี สินค้าจากประเทศไทยที่ไปขายในประเทศกัมพูชาส่วนใหญ่เป็นอาหาร เครื่องดื่ม ปูนซีเมนต์ และวัสดุก่อสร้าง โดยขนส่งทางรถบรรทุกเดือนละประมาณ 6-7 พันคัน ส่วนประเทศกัมพูชามีการส่งสินค้าเข้ามาขายในประเทศไทยค่อนข้างน้อย สำหรับความเห็นเกี่ยวกับผลที่จะเกิดขึ้นต่อประเทศกัมพูชาจากการที่จังหวัดสระแก้วได้รับการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ Mr. Utmy กล่าวว่า ไม่น่าจะมีผลกระทบ เนื่องจากประเทศกัมพูชาก็มีเขตเศรษฐกิจพิเศษเช่นเดียวกัน ประกอบกับเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศกัมพูชามีข้อได้เปรียบเขต

เศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยเนื่องจากรัฐบาลกัมพูชามีนโยบายส่งเสริมการลงทุนและมีกฎหมายที่ชัดเจน เช่น การยกเว้นภาษีนำเข้า และสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป (Generalized System of Preferences: GSP) เป็นต้น ประกอบกับค่าแรงของคนงานกัมพูชาก็มีราคาถูกกว่า ดังนั้น โดยเปรียบเทียบแล้ว การลงทุนในประเทศกัมพูชาน่าจะได้ผลดีกว่าลงทุนในประเทศไทย และเมื่อถูกถามถึงปัญหาอุปสรรคของกฎระเบียบที่ใช้ปฏิบัติเกี่ยวกับการค้าชายแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา Mr. Utney ให้ความเห็นว่า ไม่ได้เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการค้าของสองประเทศ Mr. Utney ยังได้ให้ข้อเสนอแนะว่า หากมีการเปิดจุดผ่านแดนตรงบริเวณบ้านหนองเอี่ยน⁵¹ จะช่วยให้ระยะทางจากชายแดนไทยไปนิคมอุตสาหกรรมของประเทศกัมพูชาใกล้ขึ้น โดยมีระยะทางเพียง 5 กิโลเมตร

นอกจากหอการค้าจังหวัดบันเตียเมียนเจย คณะผู้วิจัยได้มีโอกาสเข้าพบและสัมภาษณ์ Mr. Huy Pheav ประธานหอการค้าจังหวัดเสียมเรียบ และ Director of Tith Hun Trading Co., Ltd.⁵² เกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนชาวกัมพูชา รวมถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นต่อประเทศไทยและราชอาณาจักรกัมพูชาจากการที่จังหวัดสระแก้วได้รับการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดย Mr. Pheav ให้ความเห็นว่า ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวกัมพูชามีการปรับตัวไปในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าในอดีตมาก ในจังหวัดเสียมเรียบมีนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นมาก ส่งผลให้มีการก่อสร้างโรงแรมและบ้านพักเพื่อรองรับนักท่องเที่ยว การค้าขายวัสดุก่อสร้างก็มีการขยายตัว ทำให้จังหวัดเสียมเรียบเป็นจังหวัดที่มีการพัฒนาเร็วที่สุดในประเทศกัมพูชา แม้ว่าเมืองเสียมเรียบจะมีการพัฒนาค่อนข้างรวดเร็ว แต่ก็ยังเป็นเมืองที่มีความปลอดภัยสูง ไม่มีอาชญากรรม หรือการลักเล็กขโมยน้อย ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสำคัญกับเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินค่อนข้างสูงเนื่องจากเป็นเมืองท่องเที่ยว

⁵¹ บ้านหนองเอี่ยนตั้งอยู่ที่ตำบลท่าข้าม อำเภอรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว

⁵² Tith Hun Trading Co., Ltd. ประกอบกิจการค้าวัสดุก่อสร้าง

สำหรับทิศทางการพัฒนาของประเทศกัมพูชาในอนาคตนั้น Mr. Pheav ชี้แจงว่า นโยบายของรัฐบาลกัมพูชามีแนวโน้มไปในทิศทางที่ดี ซึ่งก็จะส่งผลให้เศรษฐกิจดีขึ้นตาม ในส่วนของจังหวัดเสียมเรียบนั้น ขณะนี้กำลังมีการก่อสร้าง Angkor International Airport ซึ่งตามแผนเดิมกำหนดแล้วเสร็จภายในปี 2015 แต่โครงการมีความล่าช้า และคาดว่าจะสร้างเสร็จในปี 2020 นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเสียมเรียบมีแนวคิดที่จะขยายถนน ปลูกต้นไม้ และทำให้เมืองเสียมเรียบเป็นเมืองสีเขียว รวมทั้งรักษาความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว

เมื่อถูกถามเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศไทยและราชอาณาจักรกัมพูชา Mr. Pheav ให้ข้อมูลว่าประเทศกัมพูชานำเข้าปูนซีเมนต์จากประเทศไทยทั้งหมด ส่วนเหล็ก นำเข้าจากประเทศไทยและประเทศเวียดนาม สำหรับสินค้าประเภทอื่น ๆ มีการนำเข้ามาจากทั้งประเทศไทย ประเทศจีน และประเทศเวียดนาม แต่สินค้าจากประเทศไทยค่อนข้างเป็นที่ได้รับความนิยมของชาว กัมพูชาเมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าที่มาจากประเทศจีนและประเทศเวียดนาม ส่วนประเทศกัมพูชามีการส่งสินค้าไปขายยังประเทศไทยค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่เป็นสินค้าเกษตร มันสัสมะหลัง และตระแกรงที่ทำด้วยมือ

สำหรับผลกระทบต่อประเทศกัมพูชาจากการที่จังหวัดสระแก้วเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น Mr. Pheav ให้ความเห็นดังนี้

“พูดจริง ๆ ตอนนี้เรื่องสิ่งของที่ผ่านชายแดนมา สิ่งของจำนวนหนึ่งที่เสียภาษี อีกจำนวนหนึ่งไม่เสียภาษี [ซึ่ง]ดู ๆ ไปก็ยังเยอะอยู่ ใต้เศรษฐกิจพิเศษอะไรเนี่ย อาจจะไม่มีผลกระทบ เพราะปัจจุบันนี้ก็อย่างนั้นอยู่แล้ว... สิ่งของบางอย่างนี้ บริษัทใหญ่นะ เสียภาษีร้อยเปอร์เซ็นต์ สิ่งของที่มีบริษัทนำเข้าอยู่ในกัมพูชา ก็ต้องเสียกัมพูชา แต่ถ้าบริษัทส่วนใหญ่อยู่ในเมืองไทย แต่ไม่ได้ลงทะเบียนในกัมพูชา มันก็เสียบ้าง ไม่เสียบ้าง... และก็ประธานหอการค้าที่บันเตียเมียนเจย คนนี้เป็นคนที่ดูแลเรื่องเคลียร์

ของจากด่านไทยมานะ คนนี้รู้ชัดกว่าผม เรื่องรู้ว่าเสียภาษีเท่าไร เปอร์เซนต์ยังไง เป็น
คนรับเหมาเสียภาษีให้คนธุรกิจ”

Mr. Pheav ยังได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศไทยและราชอาณาจักร
กัมพูชาว่า ในช่วงที่ผ่านมาความสัมพันธ์ที่ดี หอการค้าจังหวัดสระแก้วได้เดินทางมาเพื่อเชื่อม
ความสัมพันธ์บ่อยครั้ง และได้มีการนำเสนอสินค้า รวมทั้งหารือเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการ
นำเข้าส่งออกสินค้าของสองประเทศให้เกิดความรวดเร็ว ซึ่งในปัจจุบัน ช่องทางผ่านแดนมีความคับแคบ
เป็นอุปสรรคต่อการขนส่งสินค้า รถต้องต่อแถวยาว ส่งผลให้เกิดความล่าช้า Mr. Pheav จึงได้เสนอแนะ
ให้มีการเปิดด่านใหม่เพื่อใช้สำหรับการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ ส่วนด่านที่เปิดใช้อยู่ปัจจุบันที่อำเภอ
อรัญประเทศควรใช้สำหรับการเดินทางเข้าออกของประชาชนและนักท่องเที่ยว นอกจากความคับแคบ
ของช่องทางผ่านแดนแล้ว Mr. Pheav ยังได้กล่าวถึงปัญหาความล่าช้าของขั้นตอนการผ่านแดนทั้งฝั่ง
ประเทศไทยและประเทศกัมพูชา โดยเฉพาะทางฝั่งประเทศไทย เพราะถึงแม้ว่าที่ด่านมีเจ้าหน้าที่หลายคน
แต่ยังต้องใช้เวลาในการผ่านแดนนานมาก มีขั้นตอนหลายขั้นตอน บางครั้งในช่วงเทศกาลต้องใช้เวลาถึง
4 ชั่วโมง แต่ถ้าหากไม่ต้องการรอ ต้องจ่ายเงินพิเศษให้เจ้าหน้าที่ทั้งฝั่งกัมพูชาและฝั่งไทย ในความเห็น
ของ Mr. Pheav รัฐบาลของทั้งสองประเทศควรมีการปรับปรุงขั้นตอนการทำงาน เพื่อให้การเดินทาง
และการขนส่งสินค้ามีความสะดวกมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเปรียบเทียบขั้นตอนการเดินทาง
ผ่านแดนทางบกกับการเดินทางทางอากาศว่า ขั้นตอนการผ่านแดนหากเดินทางด้วยเครื่องบินมีความ
สะดวกและรวดเร็วกว่ามาก

โดยสรุปแล้ว จากการเดินทางไปศึกษาดูงานความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่าง
จังหวัดหนองคายกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และระหว่างจังหวัดสระแก้วกับ
ราชอาณาจักรกัมพูชา นอกจากคณะผู้วิจัยได้รับทราบข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากเจ้าหน้าที่ของ
หน่วยงานภาครัฐและผู้ประกอบธุรกิจในภาคเอกชนที่เป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์โอกาสที่ อปท. ที่อยู่

ในจังหวัดหนองคายและในจังหวัดสระแก้ว อาจารย์ได้เพิ่มเติมจากการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ คณะผู้วิจัยยังได้รับการเปิดโลกทัศน์และได้รับประสบการณ์จากการลงพื้นที่ โดยคณะผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่า แม้ว่าประเทศไทย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และราชอาณาจักรกัมพูชา ต่างก็มีแนวคิดที่จะพัฒนาพื้นที่ของตนให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งประเทศลาวได้ดำเนินการไปแล้วในหลายพื้นที่ เช่น บ่อเต็น และบึงธาตุหลวง เป็นต้น และมีแนวคิดที่จะจัดตั้งพื้นที่อื่น ๆ ขึ้นเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษในอนาคต สำหรับราชอาณาจักรกัมพูชาก็ได้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในหลายพื้นที่ด้วยกัน เช่น พนมเปญ และปอยเปต-โอเนียง เป็นต้น ในขณะที่ประเทศไทยนั้น ณ ปัจจุบัน รัฐบาลกำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการเตรียมความพร้อม โดยรัฐบาลได้ประกาศให้จังหวัดตาก จังหวัดสระแก้ว จังหวัดตราด จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดสงขลา และจังหวัดหนองคาย เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ แต่ดูเหมือนว่าทั้งสามประเทศมีลักษณะต่างคนต่างทำ ยังไม่มีความร่วมมือระหว่างประเทศในการที่จะส่งเสริมการค้าและการลงทุนร่วมกันในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่อยู่ตามแนวชายแดนของประเทศทั้งสาม ทั้งนี้ สืบเกิดได้จากการที่หน่วยงานภาครัฐของประเทศลาวยังไม่ได้มีการเตรียมการรองรับความร่วมมือทางการค้าและการลงทุนกับประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการที่รัฐบาลไทยมีแผนที่จะกำหนดพื้นที่ของจังหวัดซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกับประเทศลาวให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ในขณะที่หน่วยงานภาคเอกชนของประเทศลาวเห็นว่า การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษควรทำให้ประเทศทั้งสองได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ไม่ใช่ประเทศใดประเทศหนึ่งได้รับผลประโยชน์แต่เพียงฝ่ายเดียว นอกจากนี้ ภาคธุรกิจเอกชนของประเทศลาวเห็นว่า รัฐบาลของประเทศไทยและประเทศลาวอาจกำหนดให้พื้นที่ในเขตประเทศไทยและพื้นที่ในเขตประเทศลาวเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษร่วมกัน เนื่องจากมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ดำเนินการร่วมกันอยู่แล้ว เช่น เกษตรกรรม การค้าขาย และการท่องเที่ยว เป็นต้น สำหรับประเทศกัมพูชานั้น ประธานหอการค้าของจังหวัดบันเตียเมียนเจยมีความเห็นว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศกัมพูชามีข้อได้เปรียบเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยทั้งในด้านภาษีและค่าแรง และยังมีมุมมองในเชิงผลประโยชน์ของประเทศของตนมากกว่าผลประโยชน์

ร่วมกันของทั้งสองประเทศ ในขณะที่ประธานหอการค้าจังหวัดเสียมเรียบให้ความเห็นว่า ควรมีความร่วมมือระหว่างรัฐบาลของทั้งสองประเทศในการที่จะทำให้การเดินทางเข้าออกเพื่อการทำงาน การท่องเที่ยว และการขนส่งสินค้ามีความสะดวกมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

สำหรับในบทถัดไป เป็นบทสรุปผลการศึกษาความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. และ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท.

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

5.1. บทสรุป

จากการศึกษาความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) การศึกษานี้พบว่า ในช่วงระหว่างปี 2552-2556 อปท. ในภาพรวมยังไม่มีอิสระทางการคลังด้านรายได้มากนัก เนื่องจากสัดส่วนรายได้ที่ อปท. สามารถจัดเก็บได้เองเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้รวมของ อปท. มีค่าค่อนข้างต่ำ โดยดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII) มีค่าอยู่ระหว่าง 9.03 ถึง 10.62 และมีค่ามัธยฐานอยู่ที่ 9.87 ในทางตรงกันข้าม หากพิจารณาสัดส่วนการพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ รวมทั้งเงินอุดหนุนต่อรายได้รวมของ อปท. พบว่า อปท. ยังต้องพึ่งพารายได้เหล่านี้จากรัฐบาลในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง โดยดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ (RDI) มีค่าอยู่ระหว่าง 89.13 ถึง 90.97 และมีค่ามัธยฐานอยู่ที่ 90.13 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า อปท. ยังต้องพึ่งพาและ/หรือรอการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลถึงประมาณร้อยละ 90 ของรายได้รวม และในจำนวนรายได้ที่ อปท. ต้องพึ่งพาและ/หรือรอการจัดสรรจากรัฐบาลนั้น อปท. ในภาพรวมพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้มากกว่าเงินอุดหนุน ทั้งนี้ สังเกตได้จากดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ (RDIG) มีค่าสูงกว่าดัชนีวัดการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้จากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุน (RDIS) แต่ในสัดส่วนที่ไม่สูงกว่ากันมากนัก ซึ่งผลการศึกษาที่การศึกษานี้ค้นพบ มีความสอดคล้องกับผลการศึกษาในอดีตที่ศึกษาเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท.

สำหรับผลการศึกษาความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ การพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ และการพึ่งพาทางการคลังจากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุน แยกตามประเภทของ อปท. ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ซึ่งในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่มีการศึกษามากนัก การศึกษานี้ได้ข้อสรุปว่า ในช่วงระหว่างปี 2552-2556 อปท. ที่มีความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้วัดจากค่ามัธยฐานของ RII เรียงลำดับจากน้อยที่สุดไปหามากที่สุด ได้แก่ อบต. (4.65) อบจ. (8.64) เทศบาล (11.12) พัทยา (14.13) และ กทม. (19.53) สำหรับการเปรียบเทียบการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ระหว่างอปท. ประเภทต่าง ๆ นั้น พบว่า ในช่วงเวลาเดียวกัน อบจ. และ กทม. มีการพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้มากกว่ารายได้จากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุน ในขณะที่การพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ และการพึ่งพารายได้จากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุนของเทศบาลและ อบต. มีสัดส่วนที่ไม่แตกต่างกันมากนัก สำหรับเมืองพัทยานั้น ส่วนใหญ่มีการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากกว่ารายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้

และจากการที่รัฐบาลมีนโยบายจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนโดยอาศัยประโยชน์จากความเชื่อมโยงด้านการคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียนตามข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียนและข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น ๆ และจากการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน อีกทั้งรัฐบาลมีนโยบายที่จะสนับสนุนการดำเนินงานของ อปท. ที่มีศักยภาพให้สามารถพัฒนาพื้นที่ของตนขึ้นเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มีระบบสาธารณูปโภค การบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน และสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การศึกษานี้จึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้และการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. โดยใช้กลุ่มตัวอย่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรืออปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ จำนวน 6 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี เทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว เทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เทศบาลนครภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต และเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาได้ข้อสรุปว่า ในช่วงระหว่างปี 2552-2557 เทศบาลนครแหลมฉบังมีความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้สูงสุด รองลงมา ได้แก่ เทศบาลนครเกาะสมุย ต่อด้วยเทศบาลนคร

ภูเก็ต สำหรับเทศบาลเมืองหนองคาย เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว ยังไม่ค่อยมีอิสระทางการคลังด้านรายได้มากนัก⁵³ สำหรับการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้นั้น การศึกษานี้ พบว่า อบท. ที่มีการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้มากที่สุด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว รองลงมาได้แก่ เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน เทศบาลเมืองหนองคาย เทศบาลนครภูเก็ต เทศบาลนครเกาะสมุย และเทศบาลนครแหลมฉบัง และท้ายสุด ผลการเปรียบเทียบการพึ่งพาทางการคลังด้านรายได้จากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุนระหว่าง อบท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 6 แห่ง พบว่า เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนมีการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ เทศบาลเมืองหนองคาย เทศบาลนครภูเก็ต องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว และเทศบาลนครเกาะสมุย สำหรับ อบท. ที่มีการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลต่ำที่สุดในกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ เทศบาลนครแหลมฉบัง

นอกจากนี้ การศึกษานี้ได้นำข้อมูลรายจ่ายของ อบท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 6 แห่ง มาประกอบการวิเคราะห์ ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ โดยการศึกษาพบว่า เทศบาลนครแหลมฉบัง ซึ่งเป็น อบท. ที่มี ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้สูงที่สุดในกลุ่มตัวอย่าง มีสัดส่วนงบลงทุนต้องงบประมาณรายจ่าย ประมาณร้อยละ 30.03 ซึ่งอยู่ในลำดับต้น ๆ อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้ขอตั้งข้อสังเกตว่า ไม่จำเป็นเสมอไปที่ อบท. ที่มีความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ต่ำ จะต้องมีส่วนงบลงทุนต้องงบประมาณรายจ่าย ที่ต่ำไปด้วย จากกลุ่มตัวอย่าง อบท. ที่การศึกษานี้ได้ทำการศึกษา พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วซึ่งมีความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ต่ำที่สุด แต่กลับมีส่วนงบลงทุนต้องประมาณ รายจ่ายสูงที่สุดในกลุ่มตัวอย่าง โดยงบลงทุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วนั้น มาจากรายได้ที่

⁵³ คำมัยฐานของดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII) ของเทศบาลนครแหลมฉบัง เทศบาลนครเกาะสมุย เทศบาลนครภูเก็ต เทศบาลเมืองหนองคาย เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วมีค่า เท่ากับ 47.28 39.98 23.66 11.54 10.95 และ 10.89 ตามลำดับ

รัฐบาลจัดสรรให้และจากเงินอุดหนุนเป็นหลัก ซึ่งรายได้จากทั้งสองแหล่งนี้ คิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 80 ของรายได้รวมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว สำหรับเทศบาลนครเกาะสมุยนั้น แม้ว่าค่าดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII) ชี้ให้เห็นว่า มีความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ค่อนข้างในระดับปานกลาง โดยค่ามัธยฐานของ RII ในช่วงระหว่างปี 2552-2557 เท่ากับ 39.98 แต่รายได้ที่เทศบาลนครเกาะสมุยจัดเก็บได้เองนั้น เมื่อนำมารวมกับรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุน ส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้เป็นบุคลากรและงบดำเนินการ โดยในช่วงระหว่างปี 2552-2557 ผลรวมของสัดส่วนงบบุคลากรและงบดำเนินการต้องประมาณรายจ่าย มีค่ามัธยฐานประมาณร้อยละ 56 และสัดส่วนงบลงทุนต้องประมาณรายจ่ายมีค่ามัธยฐานประมาณร้อยละ 20 ส่วนเทศบาลเมืองหนองคาย เทศบาลนครภูเก็ต และเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน รายได้ที่ อบท. ทั้งสามจัดเก็บได้เอง รวมทั้งรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุน ได้ถูกนำไปใช้จ่ายเป็นงบบุคลากรและงบดำเนินการกว่าร้อยละ 70 ของงบประมาณรายจ่ายในช่วงระหว่างปี 2552-2557 โดยเทศบาลเมืองหนองคาย เทศบาลนครภูเก็ต และเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน มีค่ามัธยฐานสัดส่วนงบลงทุนต้องประมาณรายจ่ายเพียงร้อยละ 18.11 6.15 และ 3.82 ตามลำดับ

ผลการสัมภาษณ์ผู้บริหาร อบท. 6 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครแหลมฉบัง เทศบาลเมืองหนองคาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว เทศบาลนครเกาะสมุย เทศบาลนครภูเก็ต และเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน เพื่อสอบถามความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. ซึ่งได้แก่ แหล่งที่มาของรายได้ ประเภทของงบประมาณรายจ่าย โครงการที่ท้องถิ่นได้ดำเนินการและคาดว่าจะดำเนินการในอนาคต ข้อจำกัดทางด้านรายได้และแนวทางการปรับปรุงแก้ไข ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และโอกาสในการจัดเก็บรายได้หากท้องถิ่นได้รับการคัดเลือกให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ สรุปได้ว่า ในช่วงระหว่างปี 2552-2557 ผู้บริหาร อบท. ส่วนใหญ่ในกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ท้องถิ่นยังต้องพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุน ในขณะที่รายได้ที่จัดเก็บได้เองมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุน ยกเว้น

เทศบาลนครแหลมฉบังที่ให้ข้อมูลว่า ไม่ได้พึ่งพารายได้จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากนัก โดยรายได้ที่อปท. ในกลุ่มตัวอย่างได้รับจากทั้งสามแหล่งส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้เป็นงบบุคลากร งบดำเนินการ และงบลงทุน โดยเป็นรายจ่ายงบบุคลากรและงบดำเนินการมากกว่างบลงทุน ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว ที่มีสัดส่วนงบลงทุนมากกว่างบบุคลากรและงบดำเนินการ และเทศบาลนครแหลมฉบังที่มีรายจ่ายงบบุคลากร งบดำเนินการ และงบลงทุนในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน สำหรับโครงการที่ท้องถิ่นได้ดำเนินการและคาดว่าจะดำเนินการในอนาคตนั้น จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผู้บริหาร อปท. ได้ข้อสรุปว่า ส่วนใหญ่เป็นโครงการเกี่ยวกับสาธารณูปโภค การศึกษา สาธารณสุข การส่งเสริมอาชีพ การกำจัดขยะ การบำบัดน้ำเสีย และการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โดยรายได้ที่ท้องถิ่นได้รับจากสามแหล่งดังกล่าวข้างต้น ถูกนำไปใช้ในโครงการขนาดใหญ่บ้างและใช้เงินลงทุนต่ำ สำหรับโครงการที่มีขนาดใหญ่และใช้เงินลงทุนสูงผู้บริหาร อปท. ในกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่า รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือในรูปของเงินอุดหนุนหรือให้หน่วยงานส่วนกลางเข้ามาดำเนินการให้ หรืออาจให้เอกชนเป็นผู้เข้ามาลงทุน

ผู้บริหาร อปท. ในกลุ่มตัวอย่างได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดทางด้านรายได้ของท้องถิ่น และแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยมีความเห็นตรงกันว่า ปัจจุบันท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดทางด้านรายได้ ซึ่งเหตุผลที่ผู้บริหาร อปท. ให้ไว้ (ไม่ได้เรียงตามลำดับความสำคัญ) ได้แก่ 1) ฐานภาษีและประเภทของภาษีที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้มีจำกัด 2) ภาษีที่ท้องถิ่นใช้จัดเก็บอยู่มีอัตราที่ค่อนข้างต่ำ สมัย ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ 3) รัฐบาลจัดสรรรายได้ไม่สอดคล้องกับภารกิจที่เกิดขึ้นจริง 4) การจัดสรรรายได้ของรัฐบาลมีความล่าช้าและไม่ตรงเวลา 5) การจัดสรรรายได้ของรัฐบาลยังไม่เป็นไปตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 6) รายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นควรได้รับจากบริษัทเอกชนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ แต่กลับไปจดทะเบียนและเสียภาษีที่ส่วนกลาง และ 7) รายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่เคยจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ปัจจุบันมีการแบ่งรายได้บางส่วนให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ในการแก้ไขปัญหาข้อจำกัดทางด้านรายได้นั้น ผู้บริหาร อบท. ในกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า รัฐบาลควรเพิ่มแหล่งที่มาและประเภทของรายได้ให้กับท้องถิ่น และควรปรับอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมให้เป็นปัจจุบัน มีผู้บริหาร อบท. ในกลุ่มตัวอย่างบางส่วนเห็นควรให้รัฐบาลจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น และสอดคล้องกับภารกิจที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งควรบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมให้เป็นไปอย่างเข้มงวด และหากท้องถิ่นใดที่มีขนาดเล็กควรให้มีการยุบรวมให้มีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อที่จะได้รับงบประมาณในการบริหารจัดการมากขึ้น ผู้บริหาร อบท. บางส่วนในกลุ่มตัวอย่างมีความประสงค์ที่จะปรับเปลี่ยนฐานะของ อบท. ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อที่จะได้มีความคล่องตัวในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้และค่าธรรมเนียมได้เอง ซึ่งความเห็นต่าง ๆ เหล่านี้เป็นความเห็นแบบกว้าง ๆ ไม่เฉพาะเจาะจง มีเพียงเทศบาลนครแหลมฉบังและเทศบาลนครเกาะสมุยที่ผู้บริหารสามารถอธิบายได้อย่างเฉพาะเจาะจงถึงตัวอย่างของแหล่งที่มาและประเภทรายได้ใหม่ ๆ ที่ท้องถิ่นมีแนวคิดที่จะนำมาใช้จัดเก็บ นอกจากนี้ผู้บริหารท้องถิ่นบางแห่งในกลุ่มตัวอย่างได้มีการแก้ปัญหาข้อจำกัดของรายได้โดยอาศัยการติดต่อประสานกับหน่วยงานของรัฐส่วนกลางเป็นการส่วนตัว เพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐส่วนกลางจัดสรรงบประมาณมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นของตน

สำหรับประเด็นความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และโอกาสในการจัดเก็บรายได้จากการที่ท้องถิ่นได้รับการคัดเลือกให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น ผู้บริหาร อบท. ในกลุ่มตัวอย่างบางส่วนเข้าใจว่า เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีการค้าและการลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งเป็นพื้นที่ที่อยู่ตามแนวชายแดน ในขณะที่ผู้บริหาร อบท. บางส่วนในกลุ่มตัวอย่างยังไม่มี ความเข้าใจเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมากนัก โดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลไม่มีความชัดเจน หรือมีความประสงค์ที่จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จึงไม่ได้ให้ความสนใจกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ผู้บริหารท้องถิ่นในกลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นที่ตรงกันว่า หากรัฐบาลกำหนดให้ท้องถิ่นใดเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รัฐบาล

ควรเป็นผู้ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานให้กับท้องถิ่น สำหรับปัญหาที่ผู้บริหารท้องถิ่นกังวลเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ ปัญหาประชากรแฝง ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ปัญหาการค้ามนุษย์ และปัญหาแรงงานต่างชาติ และหากได้รับการคัดเลือกให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ผู้บริหาร อปท. ในกลุ่มตัวอย่างบางส่วนเห็นว่า ท้องถิ่นอาจเก็บรายได้จากภาษีได้เพิ่มขึ้น ในขณะที่ผู้บริหาร อปท. อีกส่วนหนึ่ง ยังมองไม่เห็นภาพว่า จะเก็บรายได้เพิ่มขึ้นได้อย่างไร เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษยังไม่มี ความชัดเจน ประกอบกับยังไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการให้อำนาจของท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้

และท้ายสุด จากการเดินทางไปศึกษาดูงานความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างจังหวัดหนองคายกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และระหว่างจังหวัดสระแก้วกับราชอาณาจักรกัมพูชา ได้ข้อสรุปว่า แม้ว่าประเทศไทย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และราชอาณาจักรกัมพูชา ต่างก็ให้การสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ของตนให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยประเทศลาวได้ดำเนินการไปแล้วในหลายพื้นที่ สำหรับราชอาณาจักรกัมพูชาก็ได้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในหลายพื้นที่เช่นกัน ในขณะที่ประเทศไทยนั้น ณ ปัจจุบัน รัฐบาลกำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการเตรียมความพร้อม โดยรัฐบาลได้ประกาศให้จังหวัดตาก จังหวัดสระแก้ว จังหวัดตราด จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดสงขลา และจังหวัดหนองคาย เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ แต่ดูเหมือนว่าทั้งสามประเทศมีลักษณะต่างคนต่างทำ ยังไม่มีความร่วมมือระหว่างประเทศในการที่จะส่งเสริมการค้าและการลงทุนร่วมกันในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่อยู่ตามแนวชายแดนของประเทศทั้งสาม ทั้งนี้ สังเกตได้จากการที่หน่วยงานภาครัฐของประเทศลาวยังไม่ได้มีการเตรียมการรองรับความร่วมมือทางการค้าและการลงทุนกับประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการที่รัฐบาลไทยมีแผนที่จะกำหนดพื้นที่ของจังหวัดซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกับประเทศลาวให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ในขณะที่หน่วยงานภาคเอกชนของประเทศลาวเห็นว่า การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษควรทำให้ประเทศทั้งสองได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ไม่ใช่ประเทศใดประเทศหนึ่งได้รับผลประโยชน์แต่เพียงฝ่ายเดียว นอกจากนี้ ภาคธุรกิจเอกชนของประเทศ

ลาวยังได้เสนอแนะว่า รัฐบาลของประเทศไทยและประเทศลาวน่าจะกำหนดให้พื้นที่ในเขตประเทศไทย และพื้นที่ในเขตประเทศลาวเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษร่วมกัน เนื่องจากมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ที่ดำเนินการร่วมกันอยู่แล้ว สำหรับประเทศกัมพูชานั้น ประธานหอการค้าจังหวัดบันเตียเมียนเจย มีมุมมองในเชิงผลประโยชน์ของประเทศของตนมากกว่าผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองประเทศ ในขณะที่ประธานหอการค้าจังหวัดเสียมเรียบมีความเห็นว่า ควรมีความร่วมมือระหว่างรัฐบาลของ ทั้งสองประเทศในการที่จะทำให้การเดินทางเข้าออกเพื่อการทำงาน การท่องเที่ยว และการขนส่งสินค้า มีความสะดวกมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

5.2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษาความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. ในภาพรวม ความเป็นอิสระ ทางการคลังด้านรายได้แยกตามประเภทของ อปท. และความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจ พิเศษ การศึกษาวิจัยนี้ขอเสนอแนะว่า ในการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. นั้น ผู้กำหนดนโยบายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลังด้านรายได้ให้แก่ อปท. จำเป็นต้อง ตระหนักว่า แม้ว่าในภาพรวมทั้งประเทศ อปท. ยังไม่มีอิสระทางการคลังด้านรายได้มากนัก แต่ข้อจำกัด ทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. ในภาพรวม อาจไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่มีอิสระทางการคลัง ด้านรายได้ของ อปท. แต่ละแห่งเสมอไป นอกจากนี้ อปท. ที่มีสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บได้เองต่อรายได้ รวมต่ำ อาจมีงบลงทุนในสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับงบประมาณของ อปท. ในขณะที่ อปท. ที่มีสัดส่วน รายได้ที่จัดเก็บได้เองต่อรายได้รวมค่อนข้างสูง กลับมีงบลงทุนต่ำเมื่อเทียบกับงบประมาณในภาพรวมก็มี ความเป็นไปได้ และในบางพื้นที่ ผู้บริหาร อปท. มีความเห็นว่า ท้องถิ่นของตนไม่ได้มีข้อจำกัดทางด้าน รายได้แต่อย่างใด แม้ว่าสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บได้เองต่อรายได้รวมของ อปท. นั้น มีค่าค่อนข้างต่ำก็ตาม ในขณะที่บางพื้นที่ แม้ว่าสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บได้เองต่อรายได้รวมของ อปท. นั้น มีค่าค่อนข้างต่ำในระดับ

ปานกลาง แต่ผู้บริหาร อปท. ยังต้องใช้ความสามารถส่วนตัวในการหางบประมาณจากแหล่งต่าง ๆ นอกเหนือจากรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุน เพื่อนำมาใช้จ่ายพัฒนาท้องถิ่นของตน หากพิจารณาในแง่ดี การดำเนินการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามและความรับผิดชอบของ อปท. ที่มีต่อประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น ในการออกแบบนโยบายและ/หรือมาตรการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลังด้านรายได้ให้กับ อปท. จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงความแตกต่างระหว่าง อปท. เป็นสำคัญ

และถ้าหากพิจารณาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและ/หรือมาตรการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. ที่ปรากฏอยู่ในงานศึกษาวิจัยในอดีตที่การศึกษานี้สรุปไว้ในบทที่ 2 และที่ได้รับจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผู้บริหาร อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ จำนวน 6 แห่ง พบว่า ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับมาตรการทางกฎหมาย ประกอบกับการนำเสนอแนวทางที่หลากหลายเพื่อให้ อปท. สามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีอย่างเป็นระบบว่าภาษีใดควรเป็นภาษีของรัฐบาลซึ่งเป็นระดับชาติ และภาษีใดควรเป็นภาษีของ อปท. ซึ่งเป็นระดับท้องถิ่น การปรับปรุงและ/หรือเพิ่มแหล่งที่มาและประเภทของรายได้ให้กับ อปท.⁵⁴ การปรับปรุงอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมให้สะท้อนราคาตลาด การจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมของหลักเกณฑ์ที่ใช้สำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับ อปท. เป็นต้น ในขณะที่มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายที่สอดคล้องกับแนวคิด Libertarian Paternalism เช่น แนวทางในการอำนวยความสะดวกให้กับผู้เสียภาษี และแนวทางในการกำกับดูแลให้ประชาชนและธุรกิจเสียภาษีอย่างถูกต้องและสม่ำเสมอ เป็นต้น

⁵⁴ ตัวอย่างเช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีการท่องเที่ยว ภาษีป้าย ภาษีการใช้ถนน และการนำเงินสะสมของ อปท. ไปหาผลประโยชน์ เป็นต้น

กลับยังไม่ค่อยมีการนำเสนอในเชิงนโยบายและ/หรือปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมประกอบกับข้อมูลที่คณะผู้วิจัยได้รับจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผู้บริหาร อบท. ทั้ง 6 แห่ง ทำให้ทราบว่า ผู้บริหาร อบท. ในกลุ่มตัวอย่างทั้ง 6 แห่ง ก็ยังไม่ได้ตระหนักและให้ความสำคัญกับมาตรการจูงใจที่ไม่ใช่กฎหมาย เช่นเดียวกัน⁵⁵

การศึกษานี้ขอตั้งข้อสังเกตว่า มาตรการจูงใจที่ไม่ใช่กฎหมายที่อิงอยู่กับแนวคิด Libertarian Paternalism นี้ หากมีการออกแบบที่ดี มีความเป็นไปได้ที่ท้องถิ่นจะนำมาใช้ประกอบและ/หรือทดแทนมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับสำหรับการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นในปัจจุบัน เนื่องจากมาตรการจูงใจที่ไม่ใช่กฎหมายตามแนวคิด Libertarian Paternalism มีข้อได้เปรียบมาตรการทางกฎหมายในแง่ของความคล่องตัว กล่าวคือ ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องรอมมาตรการทางกฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลเพื่อเป็นแนวทางให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติเหมือนกันหมดทั่วประเทศ อีกทั้งยังมีความสอดคล้องกับพฤติกรรมของประชาชนและธุรกิจผู้เสียภาษีในแต่ละท้องถิ่น ตัวอย่างของมาตรการจูงใจที่ไม่ใช่กฎหมาย

⁵⁵ แม้ว่าหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0808.3/ว.4522 ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2558 เรื่อง แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รายละเอียดปรากฏอยู่ในภาคผนวก 3) ได้มีการแจ้งให้ อบท. ดำเนินการต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับแนวคิด Libertarian Paternalism เพื่อให้สามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้น เช่น การสร้างช่องทางการเข้าถึงหรือติดต่อกับประชาชนผู้เสียภาษีเพื่ออำนวยความสะดวกในการเสียภาษี การสร้างความเข้าใจและความร่วมมือกับประชาชนผู้เสียภาษี การประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และระยะเวลาการจัดเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้ประชาชนผู้เสียภาษีทราบล่วงหน้าก่อนปีที่จะมีการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงประโยชน์ที่ประชาชนและผู้เสียภาษีจะได้รับจากการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นต้น การศึกษานี้ขอตั้งข้อสังเกตว่า แนวทางต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเพียงแนวทางกว้าง ๆ ที่ไม่มีรายละเอียดและ/หรือตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมที่แสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นควรจะต้องปฏิบัติอย่างไร และที่สำคัญ หนังสือดังกล่าวไม่มีการอ้างอิงผลการศึกษาเชิงประจักษ์ถึงวิธีการต่าง ๆ ที่อาจทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้นอย่างที่ปรากฏอยู่ในงานศึกษาของ Behavioural Insights Team (2012) การศึกษานี้เห็นด้วยกับ Behavioural Insights Team (2012) ที่ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า การที่ อบท. และ/หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะนำแนวทางต่าง ๆ ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ไปประยุกต์ใช้สำหรับการออกแบบนโยบายและ/หรือแนวทางการจัดเก็บรายได้เพื่อให้ได้ผลในทางปฏิบัตินั้น ไม่ใช่สิ่งที่ง่าย ๆ และจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับศาสตร์ทางด้านพฤติกรรมของมนุษย์ จิตวิทยา มาศึกษาร่วมกับเทคนิค Randomized Controlled Trials เพื่อให้ได้แนวทางการจัดเก็บรายได้ที่มีผลการศึกษาเชิงประจักษ์รองรับ และสามารถนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและพฤติกรรมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น

ที่การศึกษานี้ถอดแบบมาจากแนวคิด Libertarian Paternalism ได้แก่ การกรอกข้อมูลที่เป็นของผู้เสียภาษีไว้ในแบบฟอร์มก่อนล่วงหน้า เพื่อลดความผิดพลาดของการกรอกข้อมูล การพัฒนา Application เพื่อให้ผู้เสียภาษีสามารถตรวจสอบสถานะล่าสุดของการขอคืนภาษีและข้อแนะนำต่าง ๆ ในการเสียภาษี การทำให้กระบวนการเสียภาษีและค่าธรรมเนียมเป็นแบบอัตโนมัติ การหลีกเลี่ยงการใช้ภาษาราชการที่สลับซับซ้อน การใช้ชื่อและนามสกุลของผู้เสียภาษีแทนการใช้คำสรรพนามเรียกผู้เสียภาษีเหมือนกันหมด การเขียนชื่อผู้เสียภาษีลงในจดหมายด้วยลายมือ หรือใช้ตัวอักษรที่มีลักษณะคล้ายลายมือ การใช้สรรพนาม “เรา” แทนชื่อองค์กร การใช้ Post-It Note สรุปลิงที่ อปท. ขอให้ประชาชนและธุรกิจผู้เสียภาษีดำเนินการ การส่งเสริมการให้ข้อมูลอย่างซื่อสัตย์โดยการให้ผู้เสียภาษีเซ็นชื่อในหน้าแรกของแบบฟอร์ม การใช้บรรทัดฐานทางสังคมมาชักจูงให้ประชาชนและธุรกิจจ่ายภาษี การให้รางวัลโดยการจับสลากหรือการออกลอตเตอรี่เพื่อเป็นแรงจูงใจให้กับผู้ที่จ่ายภาษีก่อนวันครบกำหนด⁵⁶ การประกาศรายชื่อผู้ที่หลบเลี่ยงภาษีลงในเว็บไซต์ หรือในสื่อและสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ และการแจ้ง/ประกาศให้ทราบว่าทุกคนมีสิทธิ์ที่จะถูกสุ่มตรวจการเสียภาษีและค่าธรรมเนียมโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งมาตรการจูงใจที่ไม่ใช่กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศได้ทำการทดสอบและเรียนรู้จากข้อผิดพลาด จนสามารถนำไปปรับใช้ร่วมกับมาตรการทางกฎหมายในการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมได้อย่างประสบผลสำเร็จ ส่งผลให้รัฐบาลและ/หรือ อปท. นอกจากสามารถจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นแล้ว ยังมีการใช้ทรัพยากรและงบประมาณอย่างคุ้มค่า

สำหรับในกรณีของประเทศไทย การศึกษานี้จึงขอเสนอแนะว่า รัฐบาล หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลังด้านรายได้ และ/หรือ อปท. ควรต้องเริ่มศึกษาทำความเข้าใจแนวคิด Libertarian Paternalism เพื่อที่จะได้นำไปประยุกต์ใช้สำหรับการออกแบบแนวทางการส่งเสริมให้

⁵⁶ สำหรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการให้รางวัลโดยการจับสลากหรือการออกลอตเตอรี่เพื่อเป็นแรงจูงใจให้กับผู้ที่จ่ายภาษีก่อนวันครบกำหนดนั้น จำเป็นต้องมีการหารือกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินถึงความเป็นไปได้ ตามความเห็นของคณะผู้วิจัย ข้อเสนอแนะนี้สอดคล้องกับพฤติกรรมของคนไทยและมีความเป็นไปได้หากนำมาประยุกต์ใช้จะทำให้ อปท. สามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้น

อปท. สามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้นอย่างที่ได้มีการทดลองใช้ปฏิบัติจริงและประสบความสำเร็จในต่างประเทศมาแล้ว เพราะโดยธรรมชาติแล้ว ไม่น่าจะมีผู้เสียภาษีรายใดชอบการถูกบังคับด้วยมาตรการทางกฎหมาย หากสามารถทำให้การเสียภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นเรื่องของความเต็มใจก็จะทำให้ทั้งผู้เสียภาษีและ อปท. ได้ประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย ซึ่งแนวคิด Libertarian Paternalism สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้กับ อปท. ทุกประเภท รวมถึง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

นอกจากนี้ การที่ผู้บริหาร อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษบางส่วน ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมากนัก และยังคงไม่เห็นอนาคตว่า ท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษได้อย่างไรเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลไม่มีความชัดเจน นอกจากนี้ แม้ว่ารัฐบาลได้ประกาศให้ อปท. ในกลุ่มตัวอย่างบางแห่งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ แต่ผู้บริหาร อปท. บางแห่งในกลุ่มตัวอย่างยังมีความต้องการที่จะปรับรูปแบบ อปท. ที่ตนบริหารอยู่ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมากกว่าเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้น รัฐบาลควรมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจงหลักการและประโยชน์ของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้กับผู้บริหารและบุคลากรของอปท. เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน นอกจากนี้ รัฐบาลควรเป็นผู้ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่และร่วมมือกับ อปท. ในการจัดเตรียมระบบสาธารณูปโภค การบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน และสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมต่อการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

และที่สำคัญกว่าก็คือ ทั้งรัฐบาลและ อปท. ควรพึงตระหนักว่า การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยคาดหวังจะให้เกิดการสร้างงานสร้างรายได้ให้กับท้องถิ่นนั้น อาจไม่ประสบความสำเร็จเสมอไป การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษให้ประสบความสำเร็จนั้น The Economist (2015a) ตั้งข้อสังเกตว่าขึ้นอยู่กับปัจจัยหลัก 2 ประการ ประการแรก รัฐบาลจำเป็นต้องทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างต้นทุน

ที่จะเกิดขึ้นจากการลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงรายได้ที่จะต้องสูญเสียไปจากการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี กับประโยชน์ที่จะได้รับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การค้า และการจ้างงานในพื้นที่⁵⁷ The Economist (2015a) เห็นว่า การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอาจเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่ในระยะยาวแล้ว เขตเศรษฐกิจพิเศษจำเป็นต้องมีความเชื่อมโยงกับผู้ผลิตภายในประเทศ และกับตลาดโลก ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงการลงทุนก่อสร้างและ/หรือปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค ถนน ทางรถไฟ และท่าเรือสำหรับการขนส่งสินค้าจึงมีความสำคัญและเป็นปัจจัยหลักที่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษมากกว่าการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี⁵⁸ ประการที่สอง รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมพอดีระหว่างระบบกำกับดูแลของภาครัฐกับการให้อิสระในการบริหารจัดการในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นอาจอยู่ในรูปของเมืองที่มีกฎหมายพิเศษรองรับ⁵⁹ หรือให้เอกชนเป็นผู้บริหารก็ได้

นอกจากนี้ จากการศึกษาของ The Economist (2015a; 2015b) ในทางปฏิบัตินั้น มีเขตเศรษฐกิจพิเศษหลายแห่งที่ประสบกับความล้มเหลว โดยได้ยกตัวอย่างเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศอินเดียกว่า 100 แห่งที่ไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งใน Maharashtra State เพียงรัฐเดียว มีเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบกับความล้มเหลวประมาณ 60 แห่งจาก 139 แห่งในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ซึ่งสาเหตุหลักมาจากความไม่แน่นอน

⁵⁷ การศึกษานี้ขอเสนอแนะเพิ่มเติมว่า นอกจากต้นทุนและผลประโยชน์ที่สามารถวัดได้เป็นตัวเงินตามที่ The Economist (2015a) ได้เสนอแล้ว รัฐบาลต้องคำนึงถึงต้นทุนและผลประโยชน์ที่ไม่สามารถวัดได้เป็นตัวเงิน หรือวัดเป็นตัวเงินได้ค่อนข้างลำบากด้วย เช่น คุณภาพชีวิตของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่อาจดีขึ้นหรือแย่ลง รวมทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นต้น

⁵⁸ นอกจากความเชื่อมโยงระหว่างกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างเขตเศรษฐกิจพิเศษกับผู้ผลิตภายในประเทศ และกับตลาดโลกตามที่ The Economist (2015a) ได้เสนอแล้ว การศึกษานี้ขอเสนอแนะเพิ่มเติมว่า ประเภทของอุตสาหกรรมและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่อยู่ภายใต้เขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องเกื้อหนุนและเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน จึงจะทำให้เขตเศรษฐกิจพิเศษประสบความสำเร็จได้ ยกตัวอย่างเช่น Silicon Valley รัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

⁵⁹ สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้น เมืองที่มีกฎหมายพิเศษรองรับ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

นโยบายของรัฐบาล ขั้นตอนการขออนุญาตดำเนินธุรกิจในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ไม่ชัดเจน และความกังวลเกี่ยวกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในอนาคต ส่วนเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศเซเนกัลก็ไม่สามารถประสบความสำเร็จ โดยมีสาเหตุที่สำคัญมาจากระเบียบของภาครัฐที่มากเกินไป ต้นทุนค่าไฟฟ้าที่สูงและระยะทางระหว่างเขตเศรษฐกิจพิเศษกับท่าเรือค่อนข้างไกลทำให้การขนส่งสินค้าไม่สะดวก นอกจากนี้ จากการที่รัฐบาลของสาธารณรัฐประชาชนจีนมีนโยบายการควบคุมการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศที่ค่อนข้างเข้มงวด ทำให้ The Shanghai Free Trade Zone ที่พยายามพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางการให้บริการทางการเงินก็ไม่ประสบความสำเร็จเช่นเดียวกัน The Economist (2015a) เสนอแนะว่า รัฐบาลที่มีแนวคิดที่จะจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษควรต้องชั่งน้ำหนักระหว่างต้นทุนและผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งศึกษาและเรียนรู้ข้อผิดพลาดจากประเทศอื่นที่จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้วประสบกับความล้มเหลว เพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณาการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศของตน⁶⁰

และท้ายสุด จากการลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์ผู้บริหารภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนการศึกษาดูงานสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งได้แก่ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และราชอาณาจักรกัมพูชา เพื่อรับทราบและนำข้อคิดเห็นของผู้บริหารเหล่านี้ มาประกอบการเสนอแนะแนวทางการพัฒนา อปท. ที่อยู่ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดตามแนวชายแดนระหว่างประเทศไทย ประเทศลาว และประเทศกัมพูชา การศึกษานี้ขอเสนอแนะว่า รัฐบาลไทยควรประสานและทำความเข้าใจกับประเทศเพื่อนบ้านให้ตระหนักถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ไม่ใช่แต่เฉพาะพื้นที่ในเขตประเทศของตน แต่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประเทศเพื่อนบ้านด้วย ในขั้นต้น ควรเร่งทำให้การเดินทางเข้าออกเพื่อการทำงาน การท่องเที่ยว และการขนส่งสินค้า มีความสะดวกมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สำหรับในอนาคต รัฐบาลของทั้งสามประเทศอาจพิจารณากำหนดให้พื้นที่ตามแนวชายแดน

⁶⁰ ในมุมมองของ The Economist (2015a) การลดข้อกีดกันทางการค้าและการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันจะก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศในภาพรวมมากกว่าการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ของทั้งสามประเทศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษร่วมกัน และร่วมกันลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งในด้านการค้าและการลงทุนที่จะเกิดขึ้น ซึ่งการศึกษานี้เห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวจะทำให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นระบบและเกิดการประหยัดจากขนาดการผลิต (Economies of Scale) อีกทั้งยังสอดคล้องกับการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

5.3. ข้อจำกัดของการศึกษาและข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในอนาคต

แม้ว่าการศึกษาแนวทางการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. ในครั้งนี้ทำให้ทราบข้อเท็จจริงที่สำคัญหลายประการตามที่ได้สรุปไว้ข้างต้น แต่ด้วยข้อจำกัดของระยะเวลาและงบประมาณที่ใช้สำหรับการศึกษา ทำให้การศึกษานี้เลือกนำเสนอแนวคิด Libertarian Paternalism และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ที่ Behavioural Insights Team (2012) ได้ทำการสรุปมาจากงานศึกษาต่าง ๆ พร้อมทั้งยกตัวอย่างกรณีศึกษาของต่างประเทศที่มีการประยุกต์ใช้แนวคิด Libertarian Paternalism ประกอบกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ และทดสอบด้วยเทคนิค Randomized Controlled Trials ในการออกนโยบายการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมการศึกษาในอนาคตอาจประสานกับ อบท. กลุ่มเป้าหมาย เพื่อนำแนวคิด Libertarian Paternalism และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ ร่วมกับเทคนิค Randomized Controlled Trials ไปใช้ในการออกแบบ ทดสอบ เรียนรู้ และนำไปปรับใช้กับมาตรการจูงใจที่ไม่ใช่กฎหมายเพื่อใช้ในการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ร่วมกับมาตรการทางกฎหมาย นอกจากนี้ แนวคิด Libertarian Paternalism และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์นี้ ยังสามารถนำไปปรับใช้กับการออกแบบนโยบายสาธารณะอื่น ๆ เช่น การส่งเสริมการออม การให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา การรักษาสุขภาพ การบริจาคเงินและ/หรืออวัยวะ การสร้างควมมีวินัยในการจราจร และการรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

บรรณานุกรม

บรรณานุกรมภาษาไทย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ข้อมูลด้านการเงินการคลังท้องถิ่น. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก:
<http://www.dla.go.th/work/money/index.html>. (วันที่ค้นข้อมูล: 9 มิถุนายน 2557).

เกษรา ธัญลักษณ์ภาคย์ และจิตติเทพ สิทธิยศ. (2557). การทดสอบข้อสมมติของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับ
ความมีเหตุผลของมนุษย์: หลักฐานเชิงประจักษ์จากการทดลองในระบบปิด. **วารสารเศรษฐศาสตร์
ธรรมศาสตร์**. คณะเศรษฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปีที่ 32. ฉบับที่ 3. ธันวาคม 2557. หน้า 1-30.

จรัส สุวรรณมาลา. (2553). **ประชาธิปไตยทางการคลังไทย**. กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

ชุมพล สุวรรณกิจบริหาร. (2551). **การปฏิรูปโครงสร้างรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. สำนักนโยบาย
การคลัง. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2550). **การคลังท้องถิ่น: รวบรวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ 2.
กรุงเทพฯ: พี.เอ. ลีฟวิ่ง.

เทศบาลเมืองหนองคาย. (ม.ป.ป.). **งบแสดงฐานะทางการเงิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557**.

เทศบาลนครภูเก็ต. (2558). ภาครัฐกิจมั่นใจ “ตลาดท่องเที่ยวภูเก็ต” โตได้ต่อเนื่อง. **ข่าวท่องเที่ยว**. [ออนไลน์].
เข้าถึงได้จาก: <http://www.phuketcity.go.th/tournews/detail/4>. (วันที่ค้นข้อมูล: 2 มีนาคม 2558).

ธนาคารโลก. (2557). **รายงานการศึกษาการบริหารจัดการการคลังสาธารณะของประเทศไทย**. [ออนไลน์].
เข้าถึงได้จาก:<http://www-wds.worldbank.org/.../PDF/674860v20P14640ons0Paper0THAI0...>
(วันที่ค้นข้อมูล: 26 พฤษภาคม 2557).

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจใน
ประเทศไทยและข้อเสนอ. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

ปรีดา มีฉลาด. (มกราคม-มิถุนายน 2556). ปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย. **วารสารการจัดการ. คณะวิทยาการจัดการ. มหาวิทยาลัยราชภัฏ**
ลำปาง. ปีที่ 6. ฉบับที่ 1. หน้า 112-124.

วรรณิยา เอมะศิริ และอภิชัย เสนิงค์ ณ อยู่ธยา. (2557). เดินหน้าการกระจายอำนาจทางการคลัง. **เอกสาร**
ประกอบการสัมมนาทางวิชาการสายงานเศรษฐกิจ ประจำปี 2557. สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. หน้า 2-1 - 2-38.

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. (2550). การเสริมสร้างระบบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เชิงสร้างสรรค์: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). เอกสารประกอบการประชุมวิชาการเพื่อนำเสนอผลการวิจัย
ขั้นสุดท้าย. **โครงการประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจของไทยระยะ 15 ปี. สำนักงาน**
คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 1-87.

สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. (2553). **วิถีใหม่การพัฒนารายรับท้องถิ่นไทย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.**

สมชัย ฤชุพันธุ์. (2545). **รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: มีปัญหาอะไร แก้อย่างไร. สถาบันพัฒนา**
สยาม. กรุงเทพฯ: เอส แอล พลัปปลิเคชั่น.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2556). รายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ 2556 (ฉบับ
สมบูรณ์) Fiscal Risk Statement 2013. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0011981&categoryID=CAT0001401>. (วันที่ค้นข้อมูล: 14 มกราคม 2558).

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). รู้จักหน่วยงานท้องถิ่น. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://thailocal.nso.go.th/nso-cms/link-thai-local-admin/aboutopt.html?showall=1>. (วันที่ค้นข้อมูล: 26 มิถุนายน 2558).

อัครณัฐ วงศ์ปรีดี. (มกราคม-มิถุนายน 2555). ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล. วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน. คณะรัฐประศาสนศาสตร์. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ปีที่ 19. ฉบับที่ 1. หน้า 1-27.

อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2555). รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

อาทิตย์ ผดุงเดช. (ม.ป.ป.). ความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย: ภายใต้อารมณ์ความเป็นอิสระทางรายได้. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.gotoknow.org/posts/225354>. (วันที่ค้นข้อมูล: 29 พฤษภาคม 2557).

บรรณานุกรมภาษาอังกฤษ

Behavioural Insights Team, 2012. **Fraud, Error, and Debt: Behavioural Insights Team Paper** [Online], 6 February. Available from <https://www.gov.uk/government/publications/fraud-error-and-debt-behavioural-insights-team-paper> [Accessed 19 May 2015].

Thaler, R. H. and Sunstein, C. R., 2009. **Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness**. London: Penguin Books.

The Economist, 2015a. Special Economic Zones: Not So Special. **The Economist**, 4 April, p. 12.

The Economist, 2015b. Special Economic Zones: Political priority, Economic Gamble. **The Economist**, 4 April, p. 63-65.

The World Bank, 2015. **Countries and Economies** [Online]. Available from <http://data.worldbank.org/country/lao-pdr> [Accessed 5 March 2015].

The World Bank, 2015. **World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior** [Online]. Available from <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2015> [Accessed 27 June 2015].

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1

กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 73 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีอากรตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- (3) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (5) รายได้จากการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (6) พันธบัตรหรือเงินกู้ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- (7) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่างๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี
- (8) เงินอุดหนุนหรือรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- (9) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (10) รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. เทศบาล

รายได้ของเทศบาลถูกกำหนดโดยกฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ 2.1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และ 2.2) พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 โดยมีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

2.1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 66 บัญญัติไว้ว่า เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- (4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- (5) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

การกู้เงินตาม (6) เทศบาลจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว

2.2) พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 มาตรา 10 - 15 กำหนดให้รายได้ของเทศบาลมาจากแหล่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) ภาษีต่าง ๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน¹ ภาษีป้าย² ภาษีบำรุงท้องที่³ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อนจัดเก็บได้ในเขตเทศบาล⁴ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร ภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ตามประมวลรัษฎากร⁵ ภาษีบำรุงเทศบาลซึ่งได้แก่ น้ำมันเบนซินซึ่งสถานที่ค้าอยู่ในเขตเทศบาลใด ให้เทศบาลนั้นมีอำนาจออกเทศบัญญัติเก็บภาษีบำรุงเทศบาลได้ไม่เกินลิตรละ 50 สตางค์

(2) อากรรต่าง ๆ เช่น อากรรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นเนื่องในการฆ่าสัตว์⁶ อากรรมหรสตามประมวลรัษฎากร และบรรดาข้าวเปลือก ข้าวกล้อง ข้าวขาวตลอดจนปลายข้าวและรำข้าว ซึ่งต้องเสียอากรขาออกตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร⁷

(3) ค่าธรรมเนียม เช่น บรรดาค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม และค่าปรับเนื่องในกิจการของเทศบาล ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน⁸

(4) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน

3. องค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 29 - 31 ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

¹ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

² พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

³ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

⁴ พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522

⁵ กฎกระทรวง ฉบับที่ 96 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยภาษีการซื้อโภคภัณฑ์

⁶ พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535

⁷ พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530

⁸ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

(1) ภาษีต่าง ๆ เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนจัดเก็บได้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจัดสรร

(2) อากรต่าง ๆ เช่น อากรกรฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ที่จัดเก็บได้ในตำบลนั้น เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง

(3) ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อบัญญัติจังหวัดในเขตตำบลนั้น รายได้จากค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล⁹ ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้¹⁰ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน¹¹ ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่¹² และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม¹³ เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ¹⁴ ในองค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 82 ดังต่อไปนี้

- รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

⁹ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520

¹⁰ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

¹¹ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

¹² พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

¹³ พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514

¹⁴ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

- ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. กรุงเทพมหานคร

รายได้ของกรุงเทพมหานครกำหนดโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 109 - 114 และมาตรา 117 สามารถสรุปได้ ดังนี้

(1) ภาษีต่าง ๆ ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีและค่าธรรมเนียมรถหรือรถยนต์ หรือล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในเขตกรุงเทพมหานคร ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับน้ำมัน เบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกันและก๊าซปิโตรเลียม ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร

(2) อากกรต่าง ๆ ได้แก่ อากกรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเนื่องในการฆ่าสัตว์

(3) ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน บรรดาค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ และค่าธรรมเนียมใด ๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะ

นอกจากนี้ กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 117 ดังต่อไปนี้

- รายได้จากทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร

- รายได้จากการสาธารณูปโภคของกรุงเทพมหานคร
- รายได้จากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นของเทศบาลหรือมีกฎหมาย

บัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะ

- มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะ
- ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้
- ค่าบริการ
- รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและตราเป็น

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

- เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภา

กรุงเทพมหานคร

- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นและเงินสมทบจากรัฐบาล
- เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศซึ่งได้รับความ

เห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร

- เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน
- รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหากำไรใน

กรุงเทพมหานครตามที่จะมีกฎหมายกำหนด

- รายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินหรือค่าธรรมเนียมพิเศษตามที่จะมีกฎหมาย
- รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

5. เมืองพัทยา

รายได้ของเมืองพัทยาถูกกำหนดโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 80 - 83 และมาตรา 87 - 90 สามารถสรุปได้ ดังนี้

(1) ภาษีต่าง ๆ ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีธุรกิจเฉพาะและภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร และค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดชลบุรี

(2) อากกรการต่าง ๆ ได้แก่ อากกรฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์

(3) ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้แก่ บรรดาค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

นอกจากนี้ เมืองพัทยาอาจมีรายได้อื่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 89 ดังต่อไปนี้

- ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต หรือค่าปรับใด ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- รายได้จากทรัพย์สินของเมืองพัทยา
- รายได้จากสาธารณูปโภคของเมืองพัทยา
- รายได้จากการพาณิชย์ของเมืองพัทยา

- รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตรเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังร่วมกัน และตราเป็นข้อบัญญัติแล้ว
- เงินกู้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย และตราเป็นข้อบัญญัติแล้ว ถ้าเป็นเงินกู้จากต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังด้วย
- เงินอุดหนุนหรือรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ถ้าเป็นกรณีที่เงินช่วยเหลือดังกล่าวมีเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใด ๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังร่วมกันก่อน ถ้ากรณีไม่มีเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใด ๆ ให้รายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ
- เงินช่วยเหลือและค่าตอบแทน
- เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเมืองพัทยา

นอกเหนือจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้กล่าวมาแล้วพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23 - 26 ได้กำหนดรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไว้เช่นเดียวกัน โดยมีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

(1) รายได้องค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

- ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน ภาษีปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด

โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมันและกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

- ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินวันละสิบสตางค์

- ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมแล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

- ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมแล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

- ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

- ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ¹⁵

- อากรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น¹⁶

- ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

- ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

¹⁵ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

¹⁶ พระราชบัญญัติภาษีอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

- ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรม
ตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม¹⁷

- ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นและให้ตกเป็น
รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

- ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น

- รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2) เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม
และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

- ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

- ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

- ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

- ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรแล้ว
ไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของ
กรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

- ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวม
กับอัตราแล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของ
กรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

¹⁷ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

- ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต¹⁸ ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา¹⁹ และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ²⁰ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ
- ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก²¹ และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน²²
- ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
- ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
- อាកการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์
- อากการรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากการรังนกอีแอ่น
- ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้ว
- ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมหลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้ว
- ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขต
ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอากรชุด

¹⁸ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527

¹⁹ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493

²⁰ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509

²¹ พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522

²² พระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ. 2478

- ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ²³ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

- ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

- ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ให้นำรายได้มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการกำหนด

- ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกำหนด

- ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

- รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

(3) กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

- ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

- ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

²³ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

- ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย
- ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ภาษีปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมันและไม่เกินกิโลกรัมละสิบสตางค์สำหรับภาษีปิโตรเลียม
- ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับยาสูบซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมไม่เกินวันละสิบสตางค์
- ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรร ในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตรา แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
- ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
- ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นโดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ
- ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
- ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน
- ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

- ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละ สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง

- ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง

- อาการการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุม การฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

- ค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตาม กฎหมายว่าด้วยโรงแรม

- ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการ ที่คณะกรรมการกำหนด

- ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ตาม ประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด²⁴

- ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของ ค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

- ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้ กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตของกรุงเทพมหานคร และให้ตกเป็นรายได้ของ กรุงเทพมหานคร

²⁴ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

- ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานคร
จัดให้มีขึ้น

- รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

(4) องค์กรปกครองรูปแบบพิเศษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษจำแนก
ได้ดังนี้

- องค์กรปกครองอื่นรูปแบบพิเศษที่ไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม
และเงินรายได้อื่นเหมือนกับกรณีรายได้ของเทศบาล

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร
ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นเหมือนกรณีรายได้ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด

ตารางสรุปประเภทของรายได้แยกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทของรายได้	อบจ.	เทศบาล	อบต.	กทม.	พทยา
1. รายได้ที่ อบท. จัดเก็บได้เอง					
1.1 รายได้จากภาษีอากร					
- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน		✓	✓	✓	✓
- ภาษีบำรุงท้องที่		✓	✓	✓	✓
- ภาษีป้าย		✓	✓	✓	✓
- ภาษียาสูบ น้ำมัน และโรงแรม	✓	✓	✓	✓	✓
- อากรการฆ่าสัตว์		✓	✓	✓	✓
- อากรรังนกอีแอ่น	✓	✓	✓		✓
1.2 รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร					
- ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ และใบอนุญาต	✓	✓	✓	✓	✓
- รายได้จากทรัพย์สิน	✓	✓	✓	✓	✓
- รายได้จากการพาณิชย์ของ อบท. เช่น โรงรับจำนำ และตลาดสด เป็นต้น	✓	✓	✓	✓	✓
- รายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น รายได้จากสาธารณูปโภค เป็นต้น	✓	✓	✓	✓	✓
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้					
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม ¹	✓	✓	✓	✓	✓
- ภาษีธุรกิจเฉพาะ	✓	✓	✓	✓	✓
- ภาษีการศึกษา	✓	✓	✓	✓	✓
- ภาษีสรรพสามิต		✓	✓	✓	✓
- ภาษีสุรา		✓	✓	✓	✓
- ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	✓	✓	✓	✓	✓
- ภาษีการพนัน		✓	✓	✓	✓
- ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์		✓	✓	✓	✓
- ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	✓	✓	✓	✓	✓
- ค่าภาคหลวงแร่	✓	✓	✓	✓	✓
- ค่าภาคหลวงป่าไม้	✓	✓	✓		✓
- ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล	✓	✓	✓	✓	✓
- ค่าใบอนุญาตอาชญาบัตรประมง			✓		
- ค่าธรรมเนียมสนามบิน	✓	✓	✓	✓	✓
- รายได้ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	✓	✓	✓		✓

ตารางสรุปประเภทของรายได้แยกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

ประเภทของรายได้	อบจ.	เทศบาล	อบต.	กทม.	พทยา
3. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้					
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม ²	✓	✓	✓	✓	✓
4. เงินอุดหนุน					
- เงินอุดหนุนทั่วไป	✓	✓	✓	✓	✓
- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	✓	✓	✓	✓	✓

ที่มา: จากการรวบรวมของคณะผู้วิจัย

หมายเหตุ: ¹ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

² ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ภาคผนวก 2

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

พ.ศ. ๒๕๕๖

โดยที่รัฐบาลมีนโยบายจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้นเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศโดยใช้ประโยชน์จากเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียนตามข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียนและข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่นและจากการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ประกอบกับมีนโยบายในการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีระบบที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถให้บริการสาธารณะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นต้องมีกลไกขับเคลื่อนการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพสามารถพัฒนาพื้นที่ของตนขึ้นเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มีระบบสาธารณูปโภค บริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน และสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและจำเป็นต่อการรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยสอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งมีกลไกที่ช่วยให้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้การสนับสนุนการดำเนินงานของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยจัดให้มีการมอบอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่นให้สามารถสั่ง อนุญาต อนุมัติ ปฏิบัติราชการ หรือดำเนินการอื่นใดที่หน่วยราชการจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน ข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น หรือการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จที่สอดคล้องกับระบบ ASEAN Single Window ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๖”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” หมายความว่า บริเวณพื้นที่ที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษซึ่งรัฐจะสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการพัฒนาระบบการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จที่สอดคล้องกับระบบ ASEAN Single Window และการดำเนินการอื่นที่จำเป็นเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

“การให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ” หมายความว่า การที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคมอบอำนาจในการสั่ง อนุญาต อนุมัติ ปฏิบัติราชการหรือดำเนินการอื่นใดตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียนหรือข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น หรือการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านให้แก่เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถสั่ง อนุญาต อนุมัติ ปฏิบัติราชการ หรือดำเนินการนั้นรวมอยู่ ณ จุดเดียวในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่ง

“การค้าบริเวณพรมแดน” ให้หมายความรวมถึงการลงทุน การให้บริการ และการเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรของแรงงานต่างด้าวบริเวณพรมแดนและพื้นที่ต่อเนื่องกับพื้นที่ดังกล่าว

“ประเทศเพื่อนบ้าน” หมายความว่า ประเทศที่มีพรมแดนติดกับราชอาณาจักรไทย

“แผนแม่บท” หมายความว่า แผนแม่บทการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่ง

“แผนงานหรือโครงการ” หมายความว่า แผนงานหรือโครงการที่จำเป็นต่อการพัฒนา และจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและระบบการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จที่หน่วยงานจัดทำขึ้นเพื่อจัดตั้ง และดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่งขึ้นตามแผนแม่บท

“แผนปฏิบัติการ” หมายความว่า แผนปฏิบัติการเพื่อจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่ง

“การพัฒนาพื้นที่” หมายความว่า การปรับปรุงและใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ทั้งของภาครัฐและเอกชน รวมทั้งการจัดให้มีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

“หน่วยงาน” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“คณะกรรมการนโยบาย” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ข้อ ๔ ในกรณีที่มีความจำเป็นที่ไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบนี้ได้ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบนี้ได้ตามที่เห็นสมควร รวมทั้งให้มีอำนาจดำเนินการใดตามควร แก่กรณี เพื่อให้การค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียนหรือข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น หรือการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

ข้อ ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

หมวด ๑

คณะกรรมการนโยบาย

ข้อ ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” ประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
(๒) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย จำนวนสองคน เป็นรองประธานกรรมการ
(๓) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นกรรมการ

(๔) ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการ

(๕) ประธานกรรมการหอการค้าไทย ประธานผู้แทนการค้าไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และประธานสมาคมธนาคารไทย เป็นกรรมการ

(๖) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ
ให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ และเลขานุการ และให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตาม (๖) ให้เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

ข้อ ๗ ให้คณะกรรมการนโยบายมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอร่างหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนร่างแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

(๒) ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการของหน่วยงานตามที่ได้รับการร้องขอ

(๓) กำหนดแนวทางให้หน่วยงานถือปฏิบัติเพื่อให้การส่งเสริมการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน หรือข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น หรือการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นไปโดยเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

(๔) กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามแผนแม่บท ตลอดจนให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการตามแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ หรือแผนปฏิบัติการ และรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรี

(๕) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานได้ตามความเหมาะสม

(๖) ส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชนและประชาชนให้มีความรู้และมีส่วนร่วมในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการ

(๗) เชิญเจ้าหน้าที่ บุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง หรือเรียกเอกสารจากบุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามความจำเป็น

(๘) ออกระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้

(๙) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีกฎหมาย ปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่จำเป็นต่อการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบนี้ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี มอบหมาย

ให้คณะกรรมการนโยบายรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเป็นระยะ

ข้อ ๘ การประชุมคณะกรรมการนโยบายต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธาน กรรมการซึ่งประธานกรรมการมอบหมายตามลำดับเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการ และรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่ง เป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ข้อ ๙ การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยในการดำเนินงานของ คณะกรรมการนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ หรือแผนปฏิบัติการที่ต้องมี การดำเนินงานในพื้นที่รับผิดชอบของจังหวัดหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ หรือ แผนปฏิบัติการนั้นเป็นอนุกรรมการหรือคณะทำงานในคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานนั้น แล้วแต่กรณี ด้วย

การประชุมคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน ให้นำข้อ ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หมวด ๒

สำนักงาน

ข้อ ๑๐ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นหน่วยงานภายใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รับผิดชอบงานด้านวิชาการและธุรการ ของคณะกรรมการนโยบาย และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำร่างหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายพิจารณาและให้ความเห็นชอบ

(๒) เสนอความเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้และความเหมาะสมของร่างแผนแม่บท แผนงาน หรือโครงการ หรือแผนปฏิบัติการที่หน่วยงานเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายพิจารณาและให้ความเห็นชอบ

(๓) ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำร่างแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ หรือแผนปฏิบัติการ

(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นไปตามแผนแม่บท

(๕) อำนาจการ ติดตามผล และประสานงานการบริหารและการปฏิบัติตามแผนแม่บท รวมทั้งสนับสนุนและให้คำแนะนำแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามแผนแม่บท

(๖) ศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยปัญหาและอุปสรรคในการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวต่อคณะกรรมการนโยบาย

(๗) ขอยืมตัวบุคคล วัสดุ อุปกรณ์ และครุภัณฑ์ รวมทั้งการขอใช้ทรัพย์สินจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของสำนักงานได้ตามความจำเป็น

(๘) ปฏิบัติงานหรือดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการนโยบายหรือประธานกรรมการมอบหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาม (๑) อย่างน้อยต้องประกอบด้วยแนวทางการให้การสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มาตรฐานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระบบการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ ตลอดจนกรอบเวลาดำเนินการแล้วเสร็จให้ชัดเจน รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการควบคุม ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานดังกล่าว

ข้อ ๑๑ ให้สำนักงานรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อทราบตามระยะเวลาที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

ข้อ ๑๒ ให้ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งได้รับมอบหมายจากเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้ช่วยการสำนักงาน ทำหน้าที่บริหารงานและเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโดยขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ข้อ ๑๓ ค่าใช้จ่ายสำหรับคณะกรรมการนโยบาย คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้ง หรือบุคคลใดซึ่งมาช่วยปฏิบัติงานของสำนักงาน ค่าใช้จ่ายของสำนักงาน รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอย่างอื่น ให้จ่ายจากงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่จัดไว้สำหรับการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบาย

หมวด ๓
การดำเนินงาน

ส่วนที่ ๑
การจัดทำแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการ

ข้อ ๑๔ ให้หน่วยงานที่ประสงค์จะจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษยื่นข้อเสนอพร้อมกับร่างแผนแม่บทต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้ ข้อเสนอดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงเจ้าสังกัดก่อน

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หน่วยงานที่ประสงค์จะจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษต้องให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนในพื้นที่ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

ข้อ ๑๕ ร่างแผนแม่บทต้องมีรายละเอียดตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(๑) เหตุผลความจำเป็นในการขอรับการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

(๒) บริเวณพื้นที่ที่สมควรกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

(๓) วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลที่คาดว่าจะได้รับจากการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

(๔) แนวทางการพัฒนาและใช้ประโยชน์พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งต้องสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

(๕) สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่สมควรจัดให้แก่ผู้อยู่อาศัยและผู้ประกอบการในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

(๖) แนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณูปโภค การขนส่ง การสื่อสาร โทรคมนาคม และด้านพลังงาน ที่จำเป็นต่อการส่งเสริมการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียนหรือข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น หรือการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และกรอบเวลาดำเนินการ

(๗) รูปแบบ วิธีการ มาตรฐาน และแนวทางในการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ รวมทั้งการประเมินผลและการเปิดเผยผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการให้บริการ

(๘) ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยของประชาชน และสังคม ที่อาจเกิดขึ้นจากการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนแนวทางและงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ในการป้องกัน แก้ไข และเยียวยาผลกระทบนั้น

ร่างแผนแม่บทตามวรรคหนึ่งต้องสอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ข้อ ๑๖ ในการพิจารณาร่างแผนแม่บท หากคณะกรรมการนโยบายเห็นสมควรมอบหมายให้หน่วยงานใดดำเนินการในเรื่องใดเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งหรือดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ให้คณะกรรมการนโยบายกำหนดรายชื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละเรื่องให้ชัดเจน รวมทั้งกรอบเวลาในการดำเนินการของแต่ละหน่วยงาน แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

ข้อ ๑๗ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนแม่บทแล้ว ให้คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนดให้พื้นที่ที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนแม่บทดังกล่าว

ข้อ ๑๘ ให้หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายตามแผนแม่บทจัดทำแผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการโดยมีรายละเอียดตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูล และรับฟังความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่นั้นประกอบด้วย

ส่วนที่ ๒

การบริหารและการควบคุมโครงการ

ข้อ ๑๙ เมื่อคณะกรรมการนโยบายให้ความเห็นชอบแผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการแล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการนั้น และให้ถือว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานดังกล่าวด้วย

ข้อ ๒๐ ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบแผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบและติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการและแผนปฏิบัติการ และส่งรายงานความก้าวหน้าของแผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการต่อสำนักงานเพื่อเสนอให้คณะกรรมการนโยบายทราบ โดยให้สำนักงานกำหนดรูปแบบและระยะเวลาการรายงานความก้าวหน้าของแผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการให้หน่วยงานถือปฏิบัติ

ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการ และแผนปฏิบัติการ ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบประสานงานกับสำนักงานเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่ไมอาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ให้สำนักงานรายงานต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อพิจารณาหาข้อยุติต่อไป

ข้อ ๒๑ ในกรณีการดำเนินการในเรื่องใดไม่เป็นไปตามที่กำหนดหรือไม่สอดคล้องกับแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการ หรือแผนปฏิบัติการ หรือวิธีการดำเนินการที่กำหนดตามระเบียบนี้ ให้คณะกรรมการนโยบายพิจารณาแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น

ในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อวินิจฉัยหรือมีมติตามที่เห็นสมควรต่อไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก 3

หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0808.3/ว.4522 ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2558 เรื่อง แนวทางการพัฒนา

ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๔๕๒๒

กระทรวงมหาดไทย
ถนนรัชฎางค์ กทม. ๑๐๒๐๐

๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘

เรื่อง แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

อ้างถึง หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๓๔๓๑ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๒

ตามหนังสือที่อ้างถึง กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ ซึ่งเห็นชอบให้กระทรวงมหาดไทยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ เพื่อให้มีการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น จึงขอให้จังหวัดได้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. ให้ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงแผนพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับเป้าหมายในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปี โดยกำหนดมาตรการหรือแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น การสร้างช่องทางการเข้าถึงหรือติดต่อกับประชาชนผู้เสียภาษีเพื่ออำนวยความสะดวกในการเสียภาษี การสร้างความเข้าใจและความร่วมมือกับประชาชนผู้เสียภาษี การจัดทำฐานข้อมูลรายการทรัพย์สินและเจ้าของทรัพย์สินให้ถูกต้อง ครบถ้วน เป็นต้น

๒. ให้ดำเนินการประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และระยะเวลาการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้ประชาชนผู้เสียภาษีทราบล่วงหน้าก่อนปีที่จะมีการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ เพื่อให้ประชาชนผู้เสียภาษีทราบถึงภาระหน้าที่ในการเสียภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ รวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงประโยชน์ที่ประชาชนและผู้เสียภาษีจะได้รับจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่นำไปใช้ในการจัดทำโครงการหรือบริการสาธารณะเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

๓. ให้ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงข้อมูลรายการทรัพย์สินและเจ้าของทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้ถูกต้อง ครบถ้วน เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการจัดเก็บภาษีก่อนปีที่จะมีการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ และให้จังหวัดกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการดังนี้

๓.๑ กรณีที่มีการจัดทำหรือปรับปรุงแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินเสร็จแล้ว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินเป็นฐานข้อมูลในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ อย่างจริงจัง

๓.๒ กรณีที่อยู่ระหว่างดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเร่งรัดดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงแผนที่ภาษีให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

/๓.๓ กรณี...

๓.๓ กรณีที่ยังไม่มีการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินพร้อมทั้งเร่งรัดการทำให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๐ และในระหว่างที่ยังไม่มีการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสำรวจข้อมูลรายการทรัพย์สินและเจ้าของทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ แล้วนำมาใช้ในการจัดเก็บ ภาษีให้ถูกต้อง ครบถ้วนด้วย

๓.๔ ให้จังหวัดขอความร่วมมือสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด อำนาจความสะดวกให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับการขอใช้ข้อมูลที่ดินและระวางที่ดินเพื่อจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินด้วย ซึ่งกรมที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้แจ้งให้ทราบแล้ว ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๕.๓/๒๕๖๐๖ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๗ และหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๓๐๘๗ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๗

๔. ให้แจ้งเจ้าของทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีดำเนินการยื่นแบบแสดงรายการทรัพย์สินเพื่อเสียภาษีตามที่กฎหมายกำหนด และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตรวจสอบการยื่นแบบแสดงรายการทรัพย์สินโดยใช้ฐานข้อมูลในการจัดเก็บภาษีที่จัดทำขึ้นในการตรวจสอบข้อมูลรายการทรัพย์สินให้ถูกต้อง ครบถ้วนด้วย

๕. ให้ดำเนินการประเมินภาษีให้ถูกต้อง ครบถ้วน ตามความเป็นจริง ให้เกิดความเป็นธรรมต่อประชาชนผู้เสียภาษีโดยเท่าเทียมกัน

๖. ให้ดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาอัตราการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ ดังนี้

๖.๑ กรณีภาษีโรงเรือนและที่ดิน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาว่าค่าเช่ามาตรฐานกลางเฉลี่ยต่อตารางเมตรต่อเดือนที่ใช้ในการประเมินค่ารายปีของภาษีโรงเรือนและที่ดินในปัจจุบันสมควรที่จะมีการปรับเพิ่มค่าเช่ามาตรฐานกลางเฉลี่ยต่อตารางเมตรต่อเดือนให้เหมาะสมกับค่าเช่าโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างหรือไม่ อย่างไร หากไม่มีการปรับเพิ่มหรือมีการปรับเพิ่มและได้ใช้ในการจัดเก็บภาษีมาเป็นเวลานานซึ่งมีผลให้ค่าเช่ามาตรฐานกลางเฉลี่ยต่อตารางเมตรต่อเดือนต่ำเกินไปควร เมื่อเปรียบเทียบกับราคาเช่าของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างที่มีการให้เช่าในปัจจุบันก็ให้พิจารณาปรับเพิ่มให้เหมาะสมแต่จะต้องไม่ให้เป็นการกระทบกับประชาชนผู้เสียภาษีมากจนเกินไป

๖.๒ กรณีการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมอื่นๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมได้ไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนดนั้น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาว่าอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร หากเห็นว่าอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวต่ำเกินไปควรก็ให้พิจารณาปรับเพิ่มอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ ภาระของประชาชนผู้เสียภาษี และความจำเป็นในการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(๑) กรณีการจัดเก็บภาษีน้ำมันและค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บและกำหนดอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎหมายนั้น ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาว่าอัตราภาษีและ

ค่าธรรมเนียมดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร หากเห็นว่าอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวต่ำเกินไปควรก็ให้พิจารณาปรับเพิ่มอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าว

(๒) กรณีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บและขนส่งสิ่งปฏิภูลหรือมูลฝอยตามกฎหมายการสาธารณสุข ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาว่าอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บและขนส่งสิ่งปฏิภูลหรือมูลฝอยที่ได้มีการออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าวมีความเหมาะสมกับค่าใช้จ่ายในการเก็บและขนส่งสิ่งปฏิภูลหรือมูลฝอยหรือไม่ อย่างไร หากเห็นว่าอัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าวต่ำกว่าค่าใช้จ่ายเกินควรก็ให้พิจารณาปรับเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าว ทั้งนี้ จะต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในกฎหมายการสาธารณสุข

(๓) กรณีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมประเภทอื่นๆ ตามกฎหมายการสาธารณสุข ตัวอย่างเช่น ใบอนุญาตดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ใบอนุญาตจัดตั้งตลาด ใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสะสมอาหาร เป็นต้น ให้พิจารณาออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติให้ครบถ้วน และแจ้งให้ผู้ประกอบการยื่นขอใบอนุญาตและเสียค่าธรรมเนียมดังกล่าว รวมทั้งค่าธรรมเนียมการต่อใบอนุญาตประจำปีให้ครบถ้วนด้วย และให้พิจารณาว่าอัตราค่าธรรมเนียมประเภทอื่นๆ ที่ได้มีการออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร หากเห็นว่า อัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าวต่ำเกินไปควรก็ให้พิจารณาปรับเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าวเช่นเดียวกัน

๗. ผู้บริหารท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถจัดเก็บรายได้นำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ดังนี้

๗.๑ ส่งเสริมการพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างขวัญกำลังใจและความก้าวหน้าของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ เพื่อให้สามารถจัดเก็บรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้การสนับสนุนและช่วยเหลือในการจัดเก็บรายได้ของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ให้สามารถจัดเก็บรายได้ได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน

๗.๒ สนับสนุนการให้บริการและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้เสียภาษีที่มาติดต่อเพื่อชำระภาษี ณ สำนักงานหรือที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ได้รับความสะดวก รวดเร็ว และมีความพึงพอใจในการให้บริการรับชำระภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๗.๓ ส่งเสริมความร่วมมือในการชำระภาษีและสร้างความเข้าใจกับประชาชนผู้เสียภาษี โดยการชี้แจงทำความเข้าใจหรือจัดประชุมร่วมกันหรือจัดกิจกรรมรณรงค์การชำระภาษี เป็นต้น

๘. ให้ดำเนินการเพิ่มช่องทางในการรับชำระภาษีเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้เสียภาษี ตัวอย่างเช่น การให้บริการรับชำระภาษีนอกสถานที่ การให้บริการรับชำระภาษีในวันหยุดราชการในช่วงฤดูภาษี การให้บริการรับชำระภาษีผ่านธนาคารโดยสมัครเข้าร่วมโครงการความร่วมมือการชำระภาษีท้องถิ่นผ่านธนาคารตามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการจัดทำโครงการดังกล่าวซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยและสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย กับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

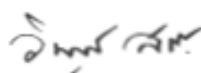
๙. ให้ดำเนินการบังคับจัดเก็บภาษีค้างชำระสำหรับผู้ที่ไม่ชำระภาษีหรือหลีกเลี่ยงการเสียภาษี โดยใช้มาตรการตามกฎหมายในการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินอย่างเคร่งครัด ตัวอย่างเช่น มีหนังสือเตือน จัดทำรายงานการสืบหาทรัพย์สิน ออกคำสั่งยึดหรืออายัด ออกคำสั่งแต่งตั้งพนักงานบังคับภาษี เป็นต้น โดยดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของ

-๔-

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๓ และได้แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ และในกรณีที่ได้ดำเนินการแล้วแต่ยังไม่ได้รับเงินค่าภาษีหรือได้รับเงินค่าภาษีไม่ครบถ้วนและไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ให้รวบรวมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องส่งให้สำนักงานศตภาชีอากร สำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลภาษีอากรกลาง

จึงเรียนมาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายวิบูลย์ สงวนพงศ์)
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น
ส่วนนโยบายการคลังและพัฒนารายได้
โทร. ๐-๒๒๔๑๐๗๕๕
โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๘๘๙๘

ภาคผนวก 4

แบบสอบถามประกอบการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. โปรดให้ข้อมูลถึงแหล่งที่มาของงบประมาณที่หน่วยงานของท่านนำมาใช้สำหรับการบริหารจัดการและการพัฒนาพื้นที่ของท่าน

หน่วย: บาท

ประเภทของรายได้	ปีงบประมาณ 2557
1. รายได้ที่จัดเก็บได้เอง	
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	
3. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้	
4. เงินอุดหนุนทั่วไป	
5. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	
รวม	

2. โปรดแจกแจงรายจ่ายของเทศบาลนครภูเก็ตในปีงบประมาณ 2552 – 2557 โดยแยกตามประเภทของรายจ่ายดังต่อไปนี้

หน่วย: บาท

ประเภทของรายจ่าย	2552	2553	2554	2555	2556	2557
1. งบกลาง						
2. งบบุคลากร						
3. งบดำเนินการ						
4. งบลงทุน						
5. งบรายจ่ายอื่น						
6. งบเงินอุดหนุน						
รวม						

2. ในอดีตที่ผ่านมา มีโครงการและ/หรือแผนงานใดบ้างที่ท่านเห็นว่ามีส่วนช่วยสร้างความเจริญก้าวหน้า และสร้างความกินดีอยู่ดีให้กับประชาชนในพื้นที่ของท่าน และหน่วยงานของท่านใช้งบประมาณจากแหล่งใดในการดำเนินการ
3. มีโครงการและ/หรือแผนงานใดที่หน่วยงานของท่านต้องการดำเนินการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นและสร้างความกินดีอยู่ดีให้กับประชาชนในพื้นที่ของท่านในอนาคต และหน่วยงานของท่านคาดว่าจะใช้งบประมาณจากแหล่งใดในการดำเนินโครงการให้ประสบผลสำเร็จ
4. ท่านคิดว่าสิ่งใดเป็นอุปสรรคและสร้างความยุ่งยากให้กับการบริหารจัดการและพัฒนาท้องถิ่นของท่าน และควรจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอย่างไร เพื่อให้การบริหารจัดการและการพัฒนาท้องถิ่นรวมทั้งการสร้างความกินดีอยู่ดีให้กับประชาชนในพื้นที่ประสบผลสำเร็จ
5. ท่านมีความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษมากน้อยเพียงใด
6. หากท้องถิ่นของท่านได้ยกฐานะเป็นพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ ท่านคิดว่าท่านจะมีงบประมาณมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นเพิ่มขึ้นหรือไม่ และงบประมาณที่เพิ่มขึ้นนั้น ท่านคาดว่าจะมาจากแหล่งใด

ภาคผนวก 5

ประมวลภาพการลงพื้นที่

1. เทศบาลนครแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี



2. เทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย



3. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว จังหวัดสระแก้ว



4. หอการค้าจังหวัดสระแก้วและผู้ประกอบการ



5. เทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี



6. เทศบาลนครภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต



7. เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน และท่าเรือเชียงแสน จังหวัดเชียงราย



8. สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

- Ministry of Planning and Investment



- Simuong Group Co. Ltd.



- Laosamay Group Lao and Lao Agro Processing Association, Lao National Chamber of Commerce and Industry



9. ราชอาณาจักรกัมพูชา

Mr. Huy Pheav ประธานหอการค้าจังหวัดเสียมเรียบ และ Director of Tith Hun Trading Co., Ltd.



ภาคผนวก 6

บทความสำหรับการเผยแพร่

แนวทางการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 9 มาตรา 282 กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ มาตรา 284 กำหนดให้ อบต. ทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 30 กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่ อบต. และมีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและของ อบต. และระหว่าง อบต. ด้วยกันเอง รวมทั้งกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ อบต. เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของ อบต. แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ ในการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะในเขต อบต. ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการของ อบต.

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระในการปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ปิยะวัติ บุญ-หลง (2545) ให้ความเห็นว่า ภาพการณ์ที่ชี้ได้ว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ การกระจายอำนาจทางการคลัง โดยที่ อบต. มีอิสระทั้งด้านการจัดหารายได้ โดยสามารถเก็บภาษีและกำหนดอัตราภาษีได้เอง และด้านการใช้จ่าย โดยสามารถจัดทำงบประมาณและระเบียบการใช้จ่ายได้เอง และสามารถควบคุมดุลการคลังของท้องถิ่นได้¹ ในขณะที่สมชัย ฤชุพันธุ์ (2545) ให้ความเห็นว่า ความเป็นอิสระทางการคลังจะเป็นปัจจัยชี้ขาดความเป็นอิสระของ อบต. ซึ่งในบรรดาความเป็นอิสระทางการคลัง 3 ด้าน ได้แก่ รายได้ รายจ่าย และดุลการคลัง ความเป็นอิสระทางด้านรายได้ถือว่าเป็นความอิสระที่สำคัญที่สุด เนื่องจากความเป็นอิสระทางด้านรายได้จะเป็นปัจจัยชี้ขาดและเป็นตัวกำหนดความเป็นอิสระทางด้านรายจ่ายและดุลการคลัง หาก อบต. ไม่มีแหล่งรายได้ที่เป็นอิสระของตนเอง ก็ค่อนข้างยากที่จะมีอิสระอย่างแท้จริงทางด้านรายจ่ายและดุลการคลัง กล่าวคือ หาก อบต. ยังไม่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีเองและยัง

¹ อ้างในสมชัย ฤชุพันธุ์ (2545)

ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนและส่วนแบ่งภาษีจากรัฐบาลเป็นแหล่งรายได้หลัก ก็ยากที่ อบท. จะมีอิสระทางด้านรายจ่ายและบุคลากรคลัง

หากพิจารณางานศึกษาเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. ในช่วงที่ผ่านมาพบว่า ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. ในภาพรวม² สำหรับงานศึกษาวิจัยที่วิเคราะห์เปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ระหว่าง อบท. ประเภทต่าง ๆ ยังมีจำนวนไม่มากนักและไม่เป็นปัจจุบัน³ ประกอบกับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ที่ปรากฏอยู่ในงานศึกษาในอดีตเหล่านี้ ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับมาตรการทางกฎหมาย และมีการนำเสนอแนวทางการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ผ่านมาตรการทางกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม ในขณะที่ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการจูงใจที่ไม่ใช่กฎหมายนั้น มีค่อนข้างน้อยและไม่เป็นรูปธรรม นอกจากนี้ งานศึกษาวิจัยในอดีตที่ผ่านมาส่วนใหญ่ไม่ได้มีการสอบถามกับ อบท. ถึงปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขในทางปฏิบัติจากความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากความไม่เป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท.

ด้วยเหตุผลสำคัญดังกล่าวข้างต้น การศึกษานี้จึงต้องการวัดความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านการรายได้ของ อบท. ในรูปของดัชนี และเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ระหว่าง อบท. ประเภทต่าง ๆ รวมทั้งดำเนินการสัมภาษณ์ผู้บริหาร อบท. เชิงลึกเพื่อให้ทราบถึงประโยชน์ของความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขในทางปฏิบัติจากความเสี่ยงที่ไม่มีอิสระทางด้านการรายได้ของ อบท. โดยการศึกษาเลือก อบท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นกรณีศึกษา ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะสนับสนุนการดำเนินงานของ อบท. ที่มีศักยภาพให้สามารถพัฒนาพื้นที่ของตนขึ้นเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มีระบบสาธารณูปโภค การบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน และสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ⁴ โดยการศึกษาแบ่งออกเป็น 6 ส่วนด้วยกัน ต่อจากบทนำ ส่วนที่ 2

² ตัวอย่างของงานศึกษาเหล่านี้ ได้แก่ สมชัย ฤชุพันธุ์ (2545) ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2550) นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2552) Suwanmala and Weist (2008) อ่างในจรัส สุวรรณมาลา (2553) สกนธ์ วรรณยุวัฒนา (2553) อัครณัฐ วงศ์ปรีดี (2555) อภิชาติ สถิตินิรามัย (2555) ปริธดา มีฉลาด (2556) และธนากรโลก (2557) เป็นต้น

³ ยกตัวอย่างเช่น งานศึกษาของอาทิตย์ ผดุงเดช (ม.ป.ป.) เป็นต้น

⁴ ตามนิยามที่ให้ไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหมายถึง บริเวณพื้นที่ที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษซึ่งรัฐจะสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการพัฒนาระบบการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จที่สอดคล้องกับระบบ ASEAN Single Window และดำเนินการอื่นที่จำเป็นเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนโดยอาศัยประโยชน์จากความเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียนตามข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียนและข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น ๆ และจากการค้าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน การศึกษานี้ขอตั้งข้อสังเกตว่า อบท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จากนิยามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ให้อำนาจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (ม.ป.ป.) อบท. รูปแบบพิเศษ หมายถึง อบท. ที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบ

กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการศึกษา ส่วนที่ 3 อธิบายหลักการและแนวคิดที่ใช้ประกอบการศึกษา ส่วนที่ 4 อธิบายวิธีการศึกษา สำหรับผลการศึกษาแสดงอยู่ในส่วนที่ 5 และส่วนสุดท้ายส่วนที่ 6 เป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาแนวทางการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้ อบท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นกรณีศึกษา มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์และวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. ในรูปดัชนีและเปรียบเทียบความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

2) เพื่อสอบทานกับ อบท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ถึงประโยชน์ของความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ และปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติจากกรณีไม่มีอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท.

3) เพื่อเสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแนวทางและ/หรือมาตรการจูงใจที่ไม่ใช่กฎหมายเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและ/หรือ อบท. นำไปประยุกต์ใช้เพื่อให้ อบท. มีอิสระทางการคลังด้านรายได้ สามารถเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้น และเอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของท้องถิ่น

4) เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษาต้นแบบให้ อบท. อื่น ๆ นำเป็นประยุกต์ใช้ให้เหมาะสม

3. หลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

การศึกษานี้ประยุกต์แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น แนวคิดสัดส่วนความเป็นอิสระทางด้านรายได้ (Revenue Autonomy Ratio) มาใช้เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ การศึกษานี้ได้นำแนวคิด Libertarian

บางประการที่แตกต่างไปจาก อบท. ทั่ว ๆ ไป ความแตกต่างนี้สืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก เป็นท้องถิ่นที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นท้องถิ่นที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง มีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เป็นต้น โดยลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ทำให้การใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบ อบท. ทั่วไปไม่เหมาะสม ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ จึงต้องมีการคิดค้นหารูปแบบการจัดตั้ง อบท. รูปแบบพิเศษขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการดังกล่าว สำหรับกรณีของประเทศไทย มี อบท. รูปแบบพิเศษเพียง 2 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยกรุงเทพมหานครได้รับการจัดตั้งเป็น อบท. รูปแบบพิเศษเนื่องจากเป็นเมืองหลวง เป็นศูนย์กลางของทุกด้าน และเป็นมหานครที่มีความสำคัญมากที่สุดในประเทศไทย ส่วนเมืองพัทยามีการจัดตั้งเป็น อบท. รูปแบบพิเศษเนื่องจากเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยว รวมทั้งเป็นการทดลองรูปแบบสภา-ผู้จัดการเมือง (City-Manager) ในประเทศไทย

Paternalism มาใช้ประกอบการศึกษามาตรการจูงใจที่ไม่ใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. โดยมีรายละเอียดของหลักการและแนวคิดสรุปได้ ดังนี้

3.1) ความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น (Local Fiscal Autonomy)

สมชัย ฤชุพันธุ์ (2545) ให้ความเห็นว่า ความเป็นอิสระทางการคลังจะเป็นปัจจัยชี้ขาดความเป็นอิสระของ อบท. ในบรรดาความเป็นอิสระทางการคลัง 3 ด้าน ได้แก่ รายได้ รายจ่าย และดุลการคลัง ความเป็นอิสระทางด้านรายได้ถือว่าเป็นความอิสระที่สำคัญที่สุด เนื่องจากความเป็นอิสระทางด้านรายได้จะเป็นปัจจัยชี้ขาดและเป็นตัวกำหนดความเป็นอิสระทางด้านรายจ่ายและดุลการคลัง หาก อบท. ไม่มีแหล่งรายได้ที่เป็นอิสระของตนเอง ก็ค่อนข้างยากที่จะมีอิสระอย่างแท้จริงทางด้านรายจ่ายและดุลการคลัง กล่าวคือ หาก อบท. ยังไม่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีเองและยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนและส่วนแบ่งภาษีจากรัฐบาลเป็นแหล่งรายได้หลัก ก็ยากที่ อบท. จะมีอิสระทางด้านรายจ่ายและดุลการคลัง นอกจากนี้ ความสำคัญของความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. ได้ถูกกล่าวไว้ในงานศึกษาของจรัส สุวรรณมาลา (2553) โดยจรัสเห็นว่า การกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นเป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาธิปไตยในท้องถิ่น อบท. ที่ปราศจากรายได้หรือมีรายได้ไม่พอจ่าย ย่อมไม่สามารถทำหน้าที่เป็นสถาบันการปกครองตนเองได้ ประชาชนจะไม่สามารถใช้ อบท. เป็นที่พึ่งในการแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ ประชาธิปไตยในท้องถิ่นย่อมอ่อนแอและไม่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติได้ ในขณะเดียวกัน การใช้มาตรการกระจายอำนาจทางการคลังที่ผิดพลาดหรือไม่เหมาะสม อาจมีผลเสียต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชุมชนได้มากเช่นเดียวกัน โดย อบท. ที่ดีต้องมีอิสระทางการคลังและสามารถพึ่งตนเองทางการคลังได้ ไม่พึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์กรภายนอกมากเกินไปจนขาดความเป็นอิสระทางการคลัง อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระทางการคลังนั้น ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลและ อบท. จะแย่งหรือแข่งขันกันเก็บภาษีหรือหารายได้โดยไม่มีกฎกติกาใด ๆ เพราะหากเป็นเช่นนั้น ประชาชนจะเดือดร้อนจากการเก็บภาษีของรัฐ จึงต้องมีการแบ่งฐานภาษีหรือฐานรายได้ระหว่างรัฐบาลกลางกับ อบท. ซึ่งการแบ่งฐานภาษีและฐานรายได้ระหว่างรัฐบาลกลางกับ อบท. นั้น ย่อมมีผลต่อฐานะการคลังและขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นโดยตรง หากท้องถิ่นมีฐานรายได้จำกัด และมีความยืดหยุ่นน้อย ท้องถิ่นจะมีฐานะทางการคลังที่อ่อนแอ และต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลค่อนข้างสูง ส่งผลให้ขาดความเป็นอิสระทางการคลัง ในขณะที่ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2553) กล่าวว่า การกำหนดแหล่งที่มาของรายรับของ อบท. สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดระดับของการกระจายอำนาจที่ให้แก่ อบท. ในภาพรวมได้เพราะความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลังเป็นการสะท้อนความเป็นอิสระและความสามารถในการที่ อบท. จะคิดเองทำเองได้มากน้อยเพียงใด โดยการให้ความสำคัญกับการหารายรับเองที่เป็นอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของ อบท. เป็นปัจจัยสำคัญในการยืนยันความเป็นอิสระและแสดงถึงความสำเร็จที่แท้จริงของกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท.

3.2) แนวคิดสัดส่วนความเป็นอิสระทางด้านรายได้ (Revenue Autonomy Ratio)

อาทิตย์ ผดุงเดช (ม.ป.ป.) ศึกษาความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาในช่วงระหว่างปี 2536-2546 ในการศึกษาครั้งนี้ อาทิตย์วัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (Revenue Autonomy Ratio: RAR) จากสัดส่วนรายได้ที่มาจากทรัพยากรของท้องถิ่นต่อรายได้รวมของท้องถิ่น โดย RAR มีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 หาก อปท. ใดมีค่า RAR เท่ากับ 1 หมายความว่า อปท. นั้น มีความเป็นอิสระทางการคลังอย่างสมบูรณ์ และหาก อปท. ใดมีค่า RAR เท่ากับ 0 หมายความว่า อปท. นั้น มีการพึ่งพารายได้จากภายนอกอย่างสมบูรณ์

3.3) แนวคิด Libertarian Paternalism

แนวคิด Libertarian Paternalism เป็นแนวคิดเศรษฐศาสตร์เชิงพฤติกรรม (Behavioural Economics) ที่ได้รับการพัฒนาโดย Thaler and Sunstein (2009) โดยแนวคิด Libertarian Paternalism ให้ความสำคัญกับการให้อิสระบุคคลในการตัดสินใจบนพื้นฐานของการให้ข้อมูลที่เข้าใจได้ง่ายและเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ แต่การตัดสินใจว่าจะเลือกทางเลือกใดหรือจะกระทำหรือไม่กระทำการใดนั้น ขึ้นอยู่กับตัวผู้ตัดสินใจเอง ไม่ได้เป็นการบังคับ Thaler and Sunstein ตั้งข้อสังเกตว่า ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับแนวคิด Libertarian Paternalism และควรนำมาประยุกต์ใช้ในการออกแบบนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากผลการศึกษาเชิงประจักษ์เกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ในสาขาเศรษฐศาสตร์เชิงพฤติกรรม จิตวิทยา มนุษยวิทยา สังคมศาสตร์ และเซลล์ประสาทวิทยา (Neuroscience) ค้นพบว่า ความสามารถในการรับรู้ (Cognitive Ability) ของมนุษย์มีจำกัด ส่งผลให้มนุษย์มักมีการตัดสินใจที่ผิดพลาดซ้ำ ๆ และผิดอย่างเป็นระบบ (Systemic Mistakes) มีอคติและยึดติดกับสิ่งที่เป็นอย่าง (Status Quo Bias) ส่งผลให้ในหลาย ๆ สถานการณ์ มนุษย์มีการตัดสินใจหรือเลือกทางเลือกที่ผิดพลาด เนื่องจากไม่ได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนและเป็นประโยชน์ ซึ่งการตัดสินใจที่ผิดพลาดเหล่านั้น ก่อให้เกิดผลเสียต่อตนเองและ/หรือต่อชุมชนและสังคมส่วนรวม ดังนั้น การกระตุ้น และการสร้างแรงจูงใจ รวมถึงการให้ข้อมูลที่ครบถ้วน ง่ายต่อความเข้าใจและเป็นประโยชน์ อาจส่งผลให้การดำเนินนโยบายสาธารณะประสบความสำเร็จโดยไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับ

เมื่อไม่นานมานี้ หน่วยงานภาครัฐของสหราชอาณาจักรหลายหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม เช่น Her Majesty's Revenue & Customs (HMRC) และ Driver and Vehicle Licensing Agency (DVLA) และ London Boroughs เป็นต้น ได้เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการนำแนวคิด Libertarian Paternalism มาใช้ร่วมกับมาตรการทางกฎหมายในการออกแบบนโยบายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม โดยหน่วยงานที่เป็นผู้ริเริ่มนำแนวคิด Libertarian Paternalism

มาประยุกต์ใช้ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ได้แก่ Behavioural Insights Team⁵ จากศึกษา ทบทวนงานวิจัยในอดีตที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของมนุษย์และการตอบสนองของมนุษย์ภายใต้สถานการณ์ ต่าง ๆ Behavioural Insights Team (2012) ได้ทำการสรุปออกมาเป็นความรู้ความเข้าใจ 7 ประการที่ สามารถนำมาประยุกต์ใช้สำหรับการออกแบบนโยบายการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ โดยความรู้ ความเข้าใจทั้ง 7 ประการ มีดังต่อไปนี้⁶

(1) การทำให้ง่าย (Make It Easy) ข้อค้นพบที่สำคัญประการหนึ่งของศาสตร์ทางด้านพฤติกรรม ของมนุษย์ คือ หากเราต้องการให้บุคคลทำอะไรก็ตาม เราต้องพยายามทำให้กระบวนการในการทำสิ่งนั้น มี ความง่ายและสะดวก ผลการวิจัยในอดีตแสดงให้เห็นว่า การกรอกข้อมูลที่จำเป็นของผู้เสียภาษีไว้ใน แบบฟอร์มก่อนล่วงหน้า (Pre-populating Form) สามารถช่วยลดความผิดพลาดของการกรอกข้อมูลของผู้ เสียภาษีได้ นอกจากนี้ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้านซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์และโทรศัพท์เคลื่อนที่ทำให้ Inland Revenue Service ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้พัฒนา Application เพื่อให้ผู้เสียภาษีสามารถ ตรวจสอบสถานะล่าสุดของการขอคืนภาษีและข้อแนะนำต่าง ๆ ในการเสียภาษี สำหรับ Tax Office ของ ประเทศออสเตรเลียได้พัฒนา Easy-to-Use Tax Calculator Application เพื่อให้ผู้เสียภาษีสามารถ คำนวณภาษีที่ตนต้องจ่าย ส่วน HMRC ของสหราชอาณาจักรได้มีการพัฒนา Online Personal Tax Calculator เพื่อให้ผู้เสียภาษีสามารถคำนวณภาษีที่ตนจะต้องจ่ายประจำปีเช่นเดียวกัน ในมุมมองของ Behavioural Insights Team วิธีที่น่าจะเหมาะสมที่สุดในการทำให้การเสียภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นเรื่องง่ายคือ การทำให้กระบวนการเสียภาษีและค่าธรรมเนียมเป็นแบบอัตโนมัติ

(2) การทำข้อความให้เด่นชัด (Highlight Key Messages) หากต้องการให้บุคคลทำอะไรใด ควร ทำให้ข้อความนั้นมีความเด่นชัด Behavioural Insights Team ตั้งข้อสังเกตว่า จดหมายของหน่วยงาน ภาครัฐมักมีข้อความคลุมเครือ ไม่ชัดเจน ทำให้ประชาชนผู้ที่ได้รับแจ้งไม่ทราบว่าหน่วยงานของรัฐต้องการ ให้พวกเขาทำอะไร ความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์พบว่า คนปกติโดยทั่วไปจะให้ความสนใจเนื้อหาในช่วงแรกของจดหมายหรืออีเมล Behavioural Insights Team ได้อ้างอิงผลการศึกษานี้ของ Daniel Kahneman ที่แสดงให้เห็นว่า มีเทคนิคหลากหลายที่สามารถทำให้ประชาชนให้ความสนใจและ เข้าใจเนื้อหาในจดหมายว่าภาครัฐต้องการให้พวกเขาทำอะไร ยกตัวอย่างเช่น ควรหลีกเลี่ยงการใช้ภาษาที่ สลับซับซ้อนและใช้ภาษาที่ง่ายต่อความเข้าใจ ควรไฮไลท์ข้อความสำคัญเป็นตัวทึบ (Bold) และควรใช้สีแดง

⁵ Behavioural Insights Team (BIT) เป็น Social Purpose Company ซึ่งมีรัฐบาลของสหราชอาณาจักร Nesta (The Innovation Charity) และพนักงานของ BIT ร่วมกันเป็นเจ้าของ สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับ Behavioural Insights Team สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก <http://www.behaviouralinsights.co.uk>

⁶ แม้ว่าความรู้ความเข้าใจที่ได้รับจากการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์และการตอบสนองของมนุษย์ภายใต้ สถานการณ์ต่าง ๆ ดูเหมือนว่าเป็นเรื่องที่ทราบกันโดยทั่วไปและเข้าใจได้ไม่ยาก Behavioural Insights Team ตั้ง ข้อสังเกตว่า การที่จะนำไปประยุกต์ใช้สำหรับการออกแบบนโยบายเพื่อให้ได้ผลในทางปฏิบัตินั้น ไม่ใช่สิ่งที่จะกระทำ ได้ ง่าย ๆ นอกจากนี้ ความรู้ความเข้าใจเหล่านี้ เป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายภาครัฐมักคิดไม่ถึง และ/หรือไม่ทราบว่าจะนำ ความรู้ความเข้าใจเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้อย่างเป็นระบบได้อย่างไร

หรือนำเงินมากกว่าสี่เชียว สีเหลือง หรือสีฟ้าอ่อน และไม่ควรมีสีส้มมากเกินไป เพราะจะทำให้ผู้อ่านเกิดความสับสน เป็นต้น Daniel Kahneman เรียกสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ว่า ‘Cognitive Ease’ ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนสามารถทำความเข้าใจข้อความในจดหมายได้ง่ายขึ้น อย่างไรก็ตาม การทำให้ข้อความเด่นชัดอาจใช้ไม่ได้ผล เนื่องจากข้อความเหล่านั้นจะช่วยทำให้ผู้อ่านเข้าใจก็ต่อเมื่อข้อความเหล่านั้นมีความสมเหตุสมผล หากข้อความเหล่านั้นไม่มีความสมเหตุสมผลแล้ว ถึงแม้จะทำให้ข้อความเด่นชัดอย่างไร ก็คงไม่สามารถช่วยอะไรได้

(3) การใช้ภาษาที่แสดงให้ผู้ใช้รับเห็นว่ามีความเป็นส่วนตัว (Use Personal Language) โดยปกติแล้วการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาษีจะใช้จดหมายที่มีข้อความเหมือนกันหมดกับผู้เสียภาษีทุกคน (Generic Form) ซึ่งเป็นการประหยัต้นทุน อย่างไรก็ตาม การก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในปัจจุบันทำให้การส่งจดหมายและการส่งข้อความสามารถแสดงให้ผู้ใช้รับรู้ถึงถึงความเป็นส่วนตัวได้โดยมีต้นทุนที่ต่ำ เริ่มต้นจากวิธีที่ง่ายที่สุด ได้แก่ การใช้ชื่อและนามสกุลของผู้เสียภาษี แทนการใช้คำสรรพนามเรียกผู้เสียภาษีเหมือนกันหมด⁷ นอกจากนี้ บุคคลมีแนวโน้มที่จะติดต่อกลับหลังจากที่ได้รับจดหมาย หากจดหมายนั้นแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมีความพยายามและให้ความสนใจกับบุคคลนั้น ซึ่งสามารถทำได้โดยการเขียนชื่อของผู้รับด้วยลายมือ หรือใช้ตัวอักษร (Font) ที่มีลักษณะคล้ายลายมือ การใช้สรรพนาม “เรา” แทนชื่อองค์กร หรือการใช้ Post-It Note สรุปลิงที่ภาครัฐขอให้ประชาชนดำเนินการ

(4) การทำให้บุคคลแสดงความซื่อสัตย์ในจังหวะเวลาที่เหมาะสม (Prompt Honesty at Key Moments) Behavioural Insights Team ให้ความเห็นว่า บุคคลโดยปกติแล้วน่าจะเป็นคนที่ซื่อสัตย์ และคิดว่าตนเป็นคนซื่อสัตย์ หากข้อสมมตินี้ถูกต้อง มีความเป็นไปได้ในการที่จะนำความรู้นี้ไปประยุกต์ใช้กับออกแบบแบบฟอร์มการเสียภาษี เพื่อให้ผู้เสียภาษีกรอกข้อมูลอย่างซื่อสัตย์ จากผลการศึกษาวิจัยในประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า ผู้ทำประกันรถยนต์ที่เซ็นชื่อรับรองในหน้าแรกของแบบฟอร์มแสดงให้เห็นว่ามีความซื่อสัตย์มากกว่าผู้ทำประกันที่เซ็นชื่อในตอนท้ายของแบบฟอร์ม ทั้งนี้ วัดจากระยะทางที่ใช้ในการขบชี้ที่ผู้ทำประกันกรอกลงในแบบฟอร์มอย่างสมัครใจ โดยเฉลี่ยแล้ว ผู้ที่เซ็นชื่อในหน้าแรกของแบบฟอร์ม กรอกข้อมูลระยะทางที่ใช้ในการขบชี้มากกว่าประมาณ 10 เปอร์เซ็นต์ เมื่อเทียบกับผู้ที่เซ็นชื่อในตอนท้ายของแบบฟอร์ม คิดเป็นความแตกต่างของระยะทางประมาณ 2,428 ไมล์ต่อรถ 1 คัน อย่างไรก็ตาม Behavioural Insights Team ให้ความเห็นว่า การเซ็นชื่อในหน้าแรกของแบบฟอร์มอาจไม่มีผลทำให้ผู้กรอกข้อมูล กรอกข้อมูลอย่างซื่อสัตย์ตามความเป็นจริง หากแบบฟอร์มมีจำนวนหลายหน้ากระดาษ นอกจากนี้ บุคคลมีแนวโน้มที่จะแสดงพฤติกรรมที่ไม่ซื่อสัตย์โดยการไม่กรอกข้อมูล (Omission) มากกว่าการกรอกข้อมูลที่เป็นเท็จ (Commission) ดังนั้น แบบฟอร์มที่ใช้จำเป็นต้องออกแบบให้มีความง่ายต่อผู้กรอก (User-friendly) ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

⁷ สำหรับในกรณีของประเทศไทย อาจใช้การใช้ชื่อและนามสกุลของผู้เสียภาษีแทนการใช้คำว่า “ผู้มีเงินได้”

(5) การแจ้งให้สาธารณชนทราบว่าคนส่วนใหญ่มีพฤติกรรมอย่างไร (Tell People What Others Are Doing) ผลการศึกษาเชิงประจักษ์เกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์แสดงให้เห็นว่า มนุษย์มีแนวโน้มที่จะทำตามที่คนส่วนใหญ่ทำ และจากการศึกษาพฤติกรรมของประชาชนชาวสหราชอาณาจักรพบว่า ประชาชนชาวสหราชอาณาจักรไม่ได้มีเจตนาที่จะฉ้อโกง เนื่องจากชาวสหราชอาณาจักรเป็นผู้ที่มีจริยธรรม (Morality) รักความยุติธรรม (Justice) และความเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งบรรทัดฐานทางสังคมทั้งสามทำให้ชาวสหราชอาณาจักรต่อต้านพฤติกรรมการฉ้อโกงและการไม่จ่ายหนี้ ซึ่ง Behavioural Insights Team เห็นว่า ข้อมูลดังกล่าวสามารถนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์สำหรับการออกนโยบายเพื่อจูงใจให้ประชาชนเสียภาษีได้ ยกตัวอย่างเช่น ในจดหมายแจ้งผู้ที่มีภาษีค้างจ่าย HMRC ได้เพิ่มข้อความว่า ประชาชน 9 ใน 10 คนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ท่านอยู่ได้จ่ายภาษีเรียบร้อยแล้ว ซึ่งส่งผลให้มีการจ่ายภาษีเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับการส่งจดหมายแจ้งเตือนการค้างจ่ายภาษีแบบเดิม อย่างไรก็ตาม Behavioural Insights Team ตั้งข้อสังเกตว่า การนำข้อคิดนี้ไปใช้จะต้องมีความระมัดระวัง เนื่องจากหากศึกษาแล้วพบว่า คนส่วนใหญ่มีพฤติกรรมหลบเลี่ยงภาษี วิธีนี้นอกจากจะใช้ไม่ได้ผลแล้ว อาจทำให้เข้าใจได้ว่า การหลบเลี่ยงภาษีเป็นพฤติกรรมของคนส่วนใหญ่ในสังคม

(6) การให้รางวัลสำหรับผู้ที่มีความประพฤติดี (Reward Desired Behaviour) Behavioural Insights Team ตั้งข้อสังเกตว่า หน่วยงานจัดเก็บภาษีมักใช้แรงจูงใจทางลบ (Negative Incentive) ด้วยการกำหนดบทลงโทษเพื่อป้องปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับภาษี อย่างไรก็ตาม งานศึกษาวิจัยหลายงานศึกษาชี้ให้เห็นว่า หากเราต้องการให้บุคคลมีความประพฤติที่ดี การสร้างแรงจูงใจเชิงบวกโดยการให้รางวัล (Positive Reward) เป็นวิธีที่มีประสิทธิผลมากกว่าการลงโทษ ซึ่งการให้รางวัลสำหรับผู้ที่มีความประพฤติดีนั้น อาจทำได้ง่าย ๆ เพียงแค่การส่งจดหมายไปขอบคุณผู้ที่เสียภาษีก่อนวันครบกำหนดชำระภาษี นอกจากนี้ ตัวอย่างของนวัตกรรมการให้รางวัลแก่ผู้ที่มีความประพฤติดีคือ การจับรางวัลหรือการออกลอตเตอรี่ จากการศึกษาของ Behavioral Insights Team พบว่า ลอตเตอรี่เป็นวิธีที่ประหยัดต้นทุนในการให้รางวัลแก่ผู้ที่มีความประพฤติดี เนื่องจากรางวัลใหญ่มีจำนวนน้อย แต่สามารถสร้างความสนใจให้กับคนหมู่มากได้ การจับรางวัลก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่สามารถสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนมาชำระภาษีก่อนวันครบกำหนดได้ โดยอาจกำหนดโอกาสที่จะได้รางวัลเป็นสัดส่วนกับระยะเวลาที่จ่ายภาษีก่อนวันครบกำหนด กล่าวคือ หากจ่ายภาษีก่อนวันครบกำหนดก่อนเป็นระยะเวลานาน ก็มีโอกาสดูรางวัลมาก ในสหราชอาณาจักร London Borough หลายแห่งได้ใช้วิธีการจับรางวัลเพื่อเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนเสีย Council Tax โดยวิธีหักบัญชี (Direct Debit) สำหรับประเทศจีน ได้มีการพิมพ์ตัวเลขไว้บนใบเสร็จรับเงินเพื่อเอาไว้ใช้สำหรับการออกลอตเตอรี่ การทำเช่นนี้เพื่อจูงใจให้ลูกค้าขอใบเสร็จรับเงินจากผู้ขาย ซึ่งเป็นความพยายามในการที่จะนำเศรษฐกิจนอกระบบเข้ามาไว้ในระบบ อย่างไรก็ตาม Behavioural Insights Team ตั้งข้อสังเกตว่า การสร้างแรงจูงใจโดยการให้รางวัลหรือการออกลอตเตอรี่ควรทำแต่พอเหมาะพอควรเพื่อสร้างแรงจูงใจ แต่ไม่ควรเป็นรางวัลที่ใหญ่มากหรือออกบ่อยเกินไปจนเป็นการสร้างแรงจูงใจในทางที่ผิดให้กับประชาชน

(7) การแจ้ง/ประกาศให้สาธารณชนทราบอย่างชัดเจนถึงความเสี่ยงและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการไม่ซื่อสัตย์ (Highlight the Risk and Impact of Dishonesty) จากการศึกษาทบทวนงานวิจัยในอดีต Behavioural Insights Team ได้ข้อสรุปว่า คนมีแนวโน้มที่จะไม่ซื่อสัตย์เพิ่มมากขึ้นหากพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นตามมานั้นต่ำ คลุมเครือ และโอกาสที่จะถูกจับได้มีน้อย หรือผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อตนเองหรือต่อผู้อื่นจากการไม่ซื่อสัตย์ไม่ชัดเจน ผลการศึกษาในอดีตยังค้นพบว่า คนมีแนวโน้มที่จะไม่โกหกเพื่อหวังผลทางการเงินหากผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการโกหกนั้นมีมากมายมหาศาล ซึ่ง Behavioural Insights Team ตั้งข้อสังเกตว่า HMRC อาจนำข้อค้นพบนี้ไปประยุกต์ใช้กับการเก็บค่าธรรมเนียมการทำความสะอาดถนน โดยแจ้ง/ประกาศให้ประชาชนทราบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหากประชาชนไม่จ่าย Council Tax นอกจากนี้ การแจ้งเตือนและการลงโทษจำเป็นต้องทำให้เกิดความน่าเชื่อถือ ซึ่งสามารถทำได้โดยการประกาศให้สาธารณชนทราบถึงคดีที่ประสบความสำเร็จที่ผู้ทำความผิดได้รับการลงโทษ ข้อค้นพบอีกประการหนึ่ง ได้แก่ คนส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะไม่ซื่อสัตย์ ถ้าคนทำรู้สึกว่าเขาทำไปโดยไม่มีใครรู้ว่าเขาเป็นคนทำ ดังนั้น การประยุกต์ข้อค้นพบนี้ไปใช้กับกรณีการหลีกเลี่ยงภาษี สามารถทำได้โดยการประกาศรายชื่อของผู้ที่หลบเลี่ยงภาษีลงในเว็บไซต์หรือในวารสารต่าง ๆ ในกรณีของสหราชอาณาจักร กฎหมายได้ให้อำนาจ HMRC ประกาศรายละเอียดของบุคคลหรือบริษัทที่ถูกตรวจสอบแล้วพบว่า จงใจหลีกเลี่ยงภาษีมากกว่า 25,000 ปอนด์ อย่างไรก็ตาม วิธีที่การแจ้ง/ประกาศลงในอินเทอร์เน็ตหรือลงวารสารต้องทำด้วยความระมัดระวังเพื่อไม่ให้เป็นการส่งสัญญาณให้กับสาธารณชนว่า คนส่วนใหญ่ในสังคมมีพฤติกรรมหลีกเลี่ยงภาษี และเป็นการส่งเสริมการสร้างบรรทัดฐานทางสังคมที่ผิด และถ้าในกรณีที่ทรัพยากรและงบประมาณมีจำกัด ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบของความเสี่ยงที่มีต่อพฤติกรรมของมนุษย์ชี้ให้เห็นว่า มนุษย์มักให้น้ำหนักกับผลที่จะเกิดขึ้นมากเกินจริง หากโอกาสที่จะเกิดผลนั้นมีน้อย แต่ผลที่จะเกิดขึ้นมีความชัดเจน ดังนั้น การแจ้ง/ประกาศให้สาธารณชนทราบว่าทุกคนมีสิทธิ์ที่จะถูกสุ่มตรวจ นอกจากจะช่วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลที่ไม่ซื่อสัตย์แล้ว ยังอาจมีผลในเชิงป้องปรามคนส่วนใหญ่ในสังคมไม่ให้เกิดการทำความผิดได้ Behavioural Insights Team ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า วิธีการแจ้ง/ประกาศให้สาธารณชนทราบนี้ ไม่ควรทำให้ประชาชนรู้สึกว่าเป็นการข่มขู่ ซึ่งอาจทำให้เกิดการต่อต้านและการไม่ให้ความร่วมมือได้

4. วิธีการศึกษา

การศึกษานี้วิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยประยุกต์วิธีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้จากงานศึกษาของอาทิตย์ ผดุงเดช (ม.ป.ป.) ร่วมกับข้อมูลทุติยภูมิทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. (รายปี) จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และจากกลุ่มตัวอย่าง อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ จำนวน 6 แห่ง ได้แก่ 1) เทศบาลนครแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี 2) เทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย 3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว 4) เทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี 5) เทศบาลนครภูเก็ต

จังหวัดภูเก็ต และ 6) เทศบาลตำบลเวียงเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย โดยดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (Revenue Independence Index: RII) สามารถคำนวณได้ ดังนี้⁸

$$\text{ดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII)} = \frac{\text{รายได้ที่ อบท. จัดเก็บได้เอง}}{\text{รายได้รวมของ อบท.}} * 100$$

การศึกษานี้กำหนดให้ดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII) มีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 100 หาก อบท. ใดมีค่า RII เท่ากับ 100 หมายความว่า อบท. นั้น ความเป็นอิสระทางการคลังอย่างสมบูรณ์ และหาก อบท. ใดมีค่า RII เท่ากับ 0 หมายความว่า อบท. นั้น ไม่มีอิสระทางการคลังด้านรายได้ อย่างสมบูรณ์

นอกจากนี้ การศึกษานี้ได้ทบทวนกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งงานศึกษาวิจัยในอดีตที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหาร อบท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ จำนวน 6 แห่ง ที่ได้กล่าวข้างต้น เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ไปใช้ประกอบการวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการกำหนดมาตรการและ/หรือแรงจูงใจที่ไม่ใช่กฎหมาย เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ อบท. มีอิสระทางการคลังด้านรายได้

5. ผลการศึกษา

ผลการศึกษาวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. โดยใช้กลุ่มตัวอย่าง อบท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ จำนวน 6 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครแหลมฉบัง เทศบาลเมืองหนองคาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว เทศบาลนครเกาะสมุย เทศบาลนครภูเก็ต และเทศบาลตำบลเวียงเชียงใหม่ สรุปได้ว่า ในช่วงระหว่างปี 2552-2557 เทศบาลนครแหลมฉบังมีความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้สูงสุด รองลงมา ได้แก่ เทศบาลนครเกาะสมุย ตามมาด้วยเทศบาลนครภูเก็ต สำหรับเทศบาลเมืองหนองคาย เทศบาลตำบลเวียงเชียงใหม่ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว ยังไม่ค่อยมีอิสระทางการคลังด้านรายได้มากนัก⁹

⁸ ขนาดของความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้วัดจากรายได้ที่ อบท. สามารถจัดเก็บได้เอง โดยไม่ต้องพึ่งพาและ/หรือ รอกการจัดสรรรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ รวมทั้งเงินอุดหนุน

⁹ ค่ามัธยฐานของดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (RII) ของเทศบาลนครแหลมฉบัง เทศบาลนครเกาะสมุย เทศบาลนครภูเก็ต เทศบาลเมืองหนองคาย เทศบาลตำบลเวียงเชียงใหม่ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วมีค่าเท่ากับ 47.28 39.98 23.66 11.54 10.95 และ 10.89 ตามลำดับ

ผลการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผู้บริหาร อบท. 6 แห่ง ดังกล่าวข้างต้น เพื่อสอบถามความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. ซึ่งได้แก่ แหล่งที่มาของรายได้ ประเภทของงบประมาณรายจ่าย โครงการที่ท้องถิ่นได้ดำเนินการและคาดว่าจะดำเนินการในอนาคต ข้อจำกัดทางด้านรายได้และแนวทางการปรับปรุงแก้ไข ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และโอกาสในการจัดเก็บรายได้หากท้องถิ่นได้รับการคัดเลือกให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้ข้อสรุปว่า ผู้บริหาร อบท. ส่วนใหญ่ในกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่า ท้องถิ่นยังต้องพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุน ในขณะที่รายได้ที่จัดเก็บได้เองมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับรายได้รวม ยกเว้นเทศบาลนครแหลมฉบังที่ให้ข้อมูลว่า ไม่ได้พึ่งพารายได้จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากนัก โดยรายได้ที่ อบท. ในกลุ่มตัวอย่างได้รับจากทั้งสามแหล่งส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้เป็นบุคลากร งบดำเนินการ และงบลงทุน โดยเป็นรายจ่ายบุคลากรและงบดำเนินการมากกว่างบลงทุน ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้วที่มีสัดส่วนงบลงทุนมากกว่าบุคลากรและงบดำเนินการ และเทศบาลนครแหลมฉบังที่มีรายจ่ายบุคลากร งบดำเนินการ และงบลงทุนในสัดส่วนที่พอ ๆ กัน สำหรับโครงการที่ท้องถิ่นได้ดำเนินการและคาดว่าจะดำเนินการในอนาคตนั้น จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผู้บริหาร อบท. ได้ข้อสรุปว่า ส่วนใหญ่เป็นโครงการเกี่ยวกับสาธารณูปโภค การศึกษา สาธารณสุข การส่งเสริมอาชีพ การกำจัดขยะ การบำบัดน้ำเสีย และการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โดยรายได้ที่ท้องถิ่นได้รับจากสามแหล่งดังกล่าวข้างต้น ถูกนำไปใช้ในโครงการขนาดใหญ่และใช้เงินลงทุนต่ำ สำหรับโครงการที่มีขนาดใหญ่และใช้เงินลงทุนสูง ผู้บริหาร อบท. ในกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่า รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของเงินอุดหนุนหรือให้หน่วยงานส่วนกลางเข้ามาดำเนินการให้ หรืออาจให้เอกชนเป็นผู้เข้ามาลงทุน

นอกจากนี้ ผู้บริหาร อบท. ในกลุ่มตัวอย่างได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความไม่มีอิสระทางด้านรายได้ของท้องถิ่น โดยมีความเห็นตรงกันว่า ปัจจุบันท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดด้านรายได้¹⁰ ซึ่งเหตุผลที่ผู้บริหาร อบท. ให้ไว้ (ไม่ได้เรียงตามลำดับความสำคัญ) ได้แก่ 1) ฐานภาษีและประเภทของภาษีที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้มีจำกัด 2) ภาษีที่ท้องถิ่นใช้จัดเก็บอยู่มีอัตราที่ค่อนข้างต่ำ 3) ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ 4) รัฐบาลจัดสรรรายได้ไม่สอดคล้องกับภารกิจที่เกิดขึ้นจริง 5) การจัดสรรรายได้ของรัฐบาลได้มีความล่าช้าและไม่ตรงเวลา 6) การจัดสรรรายได้ของรัฐบาลยังไม่เป็นไปตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 7) รายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นควรได้รับจากบริษัทเอกชนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ แต่กลับไปจดทะเบียนและเสียภาษีที่ส่วนกลาง และ 8) รายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่เคยจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ปัจจุบันมีการแบ่งรายได้บางส่วนให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ในการแก้ไขปัญหาคอนstraintsทางด้านรายได้นั้น ผู้บริหาร อบท. ในกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า รัฐบาลควรเพิ่มแหล่งที่มาและประเภทของรายได้ให้กับท้องถิ่น และควรปรับอัตราภาษีและ

¹⁰ ยกเว้นเทศบาลเมืองหนองคายที่ผู้อำนวยการสำนักงานการคลังให้ความเห็นว่า เทศบาลเมืองหนองคายไม่ได้ประสบปัญหาการขาดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ แม้ว่าค่ามัธยฐานของดัชนีความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลเมืองหนองคายในช่วงระหว่างปี 2552-2557 มีค่าเพียง 11.54 ก็ตาม

ค่าธรรมเนียมให้เป็นปัจจุบัน มีผู้บริหาร อบท. ในกลุ่มตัวอย่างบางส่วนเห็นควรให้รัฐบาลจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น และสอดคล้องกับภารกิจที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งควรบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมให้เป็นไปอย่างเข้มงวด และหากท้องถิ่นใดที่มีขนาดเล็ก ควรให้มีการยุบรวมให้มีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อที่จะได้รับงบประมาณในการบริหารจัดการมากขึ้น ผู้บริหาร อบท. บางส่วนในกลุ่มตัวอย่างมีความประสงค์ที่ปรับเปลี่ยนฐานะของ อบท. ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อที่จะได้มีความคล่องตัวในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้และค่าธรรมเนียมได้เอง นอกจากนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นบางแห่งในกลุ่มตัวอย่างได้มีการแก้ปัญหาข้อจำกัดของรายได้โดยอาศัยการติดต่อประสานกับหน่วยงานของรัฐส่วนกลางเป็นการส่วนตัว เพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐส่วนกลางจัดสรรงบประมาณมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นของตน หากพิจารณาในแง่ดี การดำเนินการดังกล่าวเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความรับผิดชอบของ อบท. ที่มีต่อประชาชนในพื้นที่

สำหรับประเด็นความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และโอกาสในการจัดเก็บรายได้จากการที่ท้องถิ่นได้รับการคัดเลือกให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น ผู้บริหาร อบท. ในกลุ่มตัวอย่างบางส่วนเข้าใจว่า เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี การค้า และการลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งเป็นพื้นที่ที่อยู่ตามแนวชายแดน ในขณะที่ผู้บริหาร อบท. บางส่วนในกลุ่มตัวอย่างยังไม่มี ความเข้าใจเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมากนัก โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลไม่มีความชัดเจน หรือมีความประสงค์ที่จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จึงไม่ได้ให้ความสนใจกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ผู้บริหารท้องถิ่นในกลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นที่ตรงกันว่า หากรัฐบาลกำหนดให้ท้องถิ่นใดเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รัฐบาลควรเป็นผู้ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานให้กับท้องถิ่น สำหรับปัญหาที่ผู้บริหารท้องถิ่นกังวลเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ ปัญหาประชากรแฝง ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ปัญหาการค้ามนุษย์ และปัญหาแรงงานต่างชาติด และหากได้รับการคัดเลือกให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ผู้บริหาร อบท. ในกลุ่มตัวอย่างบางส่วนเห็นว่า ท้องถิ่นอาจเก็บรายได้จากภาษีได้เพิ่มขึ้น ในขณะที่ผู้บริหาร อบท. อีกส่วนหนึ่ง ยังมองไม่เห็นภาพว่า จะเก็บรายได้เพิ่มขึ้นได้อย่างไร เนื่องจากความไม่ชัดเจนในนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ประกอบกับยังไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการให้อำนาจของท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ การศึกษาวิจัยนี้ขอเสนอแนะว่า ในการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อบท. นั้น ผู้กำหนดนโยบายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลังด้านรายได้ให้แก่ อบท. ควรต้องคำนึงถึงความแตกต่างระหว่าง อบท. เนื่องจาก อบท. ในกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษานี้ทำการศึกษา มีความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ที่แตกต่างกัน และหากพิจารณาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและ/หรือมาตรการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้

ของ อปท. ที่ได้รับจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผู้บริหาร อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ จำนวน 6 แห่ง พบว่า ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาความไม่มีอิสระทางการคลังด้านรายได้ เช่น การปรับปรุงและ/หรือเพิ่มแหล่งที่มาและประเภทของรายได้ให้กับ อปท. การปรับปรุงอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมให้สะท้อนราคาตลาด การจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมของหลักเกณฑ์ที่ใช้สำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุน การยุบรวม อปท. ขนาดเล็กให้เป็นขนาดใหญ่ และการปรับเปลี่ยนฐานะ อปท. ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นต้น ในขณะที่มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายที่สอดคล้องกับแนวคิด Libertarian Paternalism เช่น แนวทางในการอำนวยความสะดวกให้กับผู้เสียภาษี และแนวทางในการกำกับดูแลให้ประชาชนและธุรกิจเสียภาษีอย่างถูกต้องและสม่ำเสมอ เป็นต้น กลับไม่ได้มีการเสนอแนะในเชิงนโยบายและ/หรือปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม¹¹

การศึกษานี้ขอตั้งข้อสังเกตว่า มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายที่อิงอยู่กับแนวคิด Libertarian Paternalism นี้ หากมีการออกแบบที่ดี มีความเป็นไปได้ที่ท้องถิ่นจะนำมาใช้ประกอบและ/หรือทดแทนมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับสำหรับการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นในปัจจุบัน เนื่องจากมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายตามแนวคิด Libertarian Paternalism มีข้อได้เปรียบมาตรการทางกฎหมายในแง่ของความคล่องตัว กล่าวคือ ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องรอมมาตรการทางกฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลเพื่อเป็นแนวทางให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติเหมือนกันหมดทั่วประเทศ อีกทั้งยังมีความสอดคล้องกับพฤติกรรมของประชาชนและธุรกิจผู้เสียภาษีในแต่ละท้องถิ่น ดังนั้น การศึกษานี้จึงขอเสนอแนะว่า รัฐบาล หน่วยงานที่

¹¹ แม้ว่าหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0808.3/ว.4522 ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2558 เรื่อง แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการแจ้งให้ อปท. ดำเนินการต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับแนวคิด Libertarian Paternalism เพื่อให้สามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้น เช่น การสร้างช่องทางการเข้าถึงหรือติดต่อกับประชาชนผู้เสียภาษีเพื่ออำนวยความสะดวกในการเสียภาษี การสร้างความเข้าใจและความร่วมมือกับประชาชนผู้เสียภาษี การประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และระยะเวลาการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้ประชาชนผู้เสียภาษีทราบล่วงหน้าก่อนปีที่จะมีการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงประโยชน์ที่ประชาชนและผู้เสียภาษีจะได้รับจากการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นต้น การศึกษานี้ขอตั้งข้อสังเกตว่า แนวทางต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเพียงแนวทางกว้าง ๆ ที่ไม่มีรายละเอียดและ/หรือตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมที่แสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นควรจะต้องปฏิบัติอย่างไร และที่สำคัญ หนังสือดังกล่าวไม่มีการอ้างอิงผลการศึกษาเชิงประจักษ์ถึงวิธีการต่าง ๆ ที่อาจทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้นอย่างที่ปรากฏอยู่ในงานศึกษาของ Behavioural Insights Team (2012) การศึกษานี้เห็นด้วยกับ Behavioural Insights Team (2012) ที่ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า การที่ อปท. และ/หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะนำแนวทางต่าง ๆ ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ไปประยุกต์ใช้สำหรับการออกแบบนโยบายและ/หรือแนวทางการจัดเก็บรายได้เพื่อให้ได้ผลในทางปฏิบัตินั้น ไม่ใช่สิ่งที่จะกระทำได้ง่าย ๆ และจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับศาสตร์ทางด้านพฤติกรรมของมนุษย์ จิตวิทยา มาศึกษาร่วมกับเทคนิค Randomized Controlled Trials เพื่อให้ได้แนวทางการจัดเก็บรายได้ที่มีผลการศึกษาเชิงประจักษ์รองรับ และสามารถนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและพฤติกรรมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น

เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลังด้านรายได้ และ/หรือ อปท. ควรต้องเริ่มศึกษาทำความเข้าใจแนวคิด Libertarian Paternalism เพื่อที่จะได้นำไปประยุกต์ใช้สำหรับการออกแบบแนวทางการส่งเสริมให้ อปท. สามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้นอย่างที่ได้มีการทดลองปฏิบัติจริงและประสบความสำเร็จในต่างประเทศ เพราะโดยธรรมชาติแล้ว ไม่น่าจะมีผู้เสียภาษีรายใดชอบการถูกบังคับด้วยมาตรการทางกฎหมาย หากสามารถทำให้การเสียภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นเรื่องของความเต็มใจ ก็จะทำให้ทั้งผู้เสียภาษีและ อปท. ได้ประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย

นอกจากนี้ การที่ผู้บริหาร อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษบางส่วน ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมากนัก และยังไม่เห็นอนาคตว่า ท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษได้อย่างไรเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลไม่มีความชัดเจน รวมถึงการที่รัฐบาลได้ประกาศให้ อปท. ในกลุ่มตัวอย่างบางแห่งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ แต่ผู้บริหาร อปท. บางแห่งในกลุ่มตัวอย่างยังมีความต้องการที่จะปรับรูปแบบ อปท. ที่ตนบริหารอยู่ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมากกว่าเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้น รัฐบาลควรมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจงหลักการและประโยชน์ของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้กับผู้บริหารและบุคลากรของ อปท. เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน นอกจากนี้ รัฐบาลควรเป็นผู้ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ และร่วมมือกับ อปท. ในการจัดเตรียมระบบสาธารณูปโภค การบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน และสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมต่อการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

และที่สำคัญกว่าก็คือ ทั้งรัฐบาลและ อปท. ควรพึงตระหนักว่า การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยคาดหวังจะให้เกิดการสร้างงานสร้างรายได้ให้กับท้องถิ่นนั้น อาจไม่ประสบความสำเร็จเสมอไป การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษให้ประสบความสำเร็จนั้น The Economist (2015a) ตั้งข้อสังเกตว่าขึ้นอยู่กับปัจจัยหลัก 2 ประการ ประการแรก รัฐบาลจำเป็นต้องทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างต้นทุนที่จะเกิดขึ้นจากการลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงรายได้ที่จะต้องสูญเสียไปจากการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี กับประโยชน์ที่จะได้รับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การค้า และการจ้างงานในพื้นที่¹² The Economist (2015a) เห็นว่า การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอาจเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่ในระยะยาวแล้ว เขตเศรษฐกิจพิเศษจำเป็นที่จะต้องมีความเชื่อมโยงกับผู้ผลิตภายในประเทศ และกับตลาดโลก ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงการลงทุนก่อสร้างและ/หรือปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค ถนน ทางรถไฟ และท่าเรือสำหรับการขนส่งสินค้าจึงมีความสำคัญและเป็นปัจจัยหลักที่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาเขต

¹² การศึกษานี้ขอเสนอแนะเพิ่มเติมว่า นอกจากต้นทุนและผลประโยชน์ที่สามารถวัดได้เป็นตัวเงินตามที่ The Economist (2015a) ได้เสนอแล้ว รัฐบาลต้องคำนึงถึงต้นทุนและผลประโยชน์ที่ไม่สามารถวัดได้เป็นตัวเงิน หรือวัดเป็นตัวเงินได้ค่อนข้างลำบากด้วย เช่น คุณภาพชีวิตของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่อาจดีขึ้นหรือแย่ลง รวมทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นต้น

เศรษฐกิจพิเศษมากกว่าการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี¹³ ประการที่สอง รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาถึงความพอเหมาะพอดีระหว่างระบบกำกับดูแลของภาครัฐกับการให้อิสระในการบริหารจัดการในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นอาจอยู่ในรูปของเมืองที่มีกฎหมายพิเศษรองรับ¹⁴ หรือให้ออกชนเป็นผู้บริหารก็ได้

นอกจากนี้ จากการศึกษาของ The Economist (2015a; 2015b) ในทางปฏิบัติมีเขตเศรษฐกิจพิเศษหลายแห่งที่ประสบกับความล้มเหลว โดยได้ยกตัวอย่างเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศอินเดียกว่า 100 แห่งที่ไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งใน Maharashtra State เพียงรัฐเดียว มีเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประสบกับความล้มเหลวประมาณ 60 แห่งจาก 139 แห่งในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ซึ่งสาเหตุหลักมาจากความไม่แน่นอนในนโยบายของรัฐบาล ขั้นตอนการขออนุญาตดำเนินธุรกิจในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ไม่ชัดเจน และความกังวลเกี่ยวกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในอนาคต ส่วนเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศเซเนกัลก็ไม่ประสบความสำเร็จ โดยมีสาเหตุที่สำคัญมาจากระเบียบของภาครัฐที่มากเกินไป ต้นทุนค่าไฟฟ้าที่สูง และระยะทางระหว่างเขตเศรษฐกิจพิเศษกับท่าเรือค่อนข้างไกลทำให้การขนส่งสินค้าไม่สะดวก นอกจากนี้ จากการที่รัฐบาลของสาธารณรัฐประชาชนจีนมีนโยบายการควบคุมการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศที่ค่อนข้างเข้มงวด ทำให้ The Shanghai Free Trade Zone ที่พยายามพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางการให้บริการทางการเงินก็ไม่ประสบความสำเร็จเช่นเดียวกัน The Economist (2015a) เสนอแนะว่า รัฐบาลที่มีแนวคิดที่จะจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษควรต้องชั่งน้ำหนักระหว่างต้นทุนและผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งศึกษาและเรียนรู้ข้อผิดพลาดจากประเทศอื่นที่จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้วประสบกับความล้มเหลวเพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณาการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศของตน¹⁵

และท้ายสุด แม้ว่าการศึกษาแนวทางการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และ/หรือ อปท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษในครั้งนี้ ทำให้ทราบข้อเท็จจริงที่สำคัญหลายประการ แต่ด้วยข้อจำกัดของระยะเวลาและงบประมาณที่ใช้ทำให้การศึกษานี้เลือกนำเสนอแนวคิด Libertarian Paternalism และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ที่ Behavioural Insights Team (2012) ได้ทำการสรุปมาจากงานศึกษาต่าง ๆ พร้อมทั้งยกตัวอย่างกรณีศึกษาของต่างประเทศที่มีการประยุกต์ใช้แนวคิดและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ดังกล่าว ในการออกนโยบายการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม การศึกษาในอนาคต

¹³ นอกจากความเชื่อมโยงระหว่างกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างเขตเศรษฐกิจพิเศษกับผู้ผลิตภายในประเทศและกับตลาดโลกตามที่ The Economist (2015a) ได้เสนอแล้ว การศึกษานี้ขอเสนอแนะเพิ่มเติมว่า ประเภทของอุตสาหกรรมและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่อยู่ภายใต้เขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องเกื้อหนุนและเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน จึงจะทำให้เขตเศรษฐกิจพิเศษประสบความสำเร็จได้ ยกตัวอย่างเช่น Silicon Valley รัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

¹⁴ สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้น เมืองที่มีกฎหมายพิเศษรองรับ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

¹⁵ ในมุมมองของ The Economist (2015a) การลดข้อกีดกันทางการค้าและการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันจะก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศในภาพรวมมากกว่าการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

อาจประสานกับ อปท. กลุ่มเป้าหมาย เพื่อนำแนวคิด Libertarian Paternalism และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ ร่วมกับเทคนิค Randomized Controlled Trials ไปใช้ในการออกแบบทดสอบ เรียนรู้ และนำไปปรับใช้กับมาตรการจูงใจที่ไม่ใช่กฎหมายเพื่อใช้สำหรับการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ร่วมกับมาตรการทางกฎหมาย นอกจากนี้ แนวคิด Libertarian Paternalism และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์นี้ ยังสามารถนำไปปรับใช้กับการออกแบบนโยบายสาธารณะอื่น ๆ เช่น การส่งเสริมการออม การให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา การรักษาสุขภาพ การบริจาคเงินและ/หรืออวัยวะ การสร้างควมมีวินัยในการจราจร และการรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

บรรณานุกรมภาษาไทย

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ข้อมูลด้านการเงินการคลังท้องถิ่น. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.dla.go.th/work/money/index.html>. (วันที่ค้นข้อมูล: 9 มิถุนายน 2557).
- จรัส สุวรรณมาลา. (2553). ประชาธิปไตยทางการคลังไทย. กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชุมพล สุวรรณกิจบริหาร. (2551). การปฏิรูปโครงสร้างรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักนโยบายการคลัง. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์. (2550). การคลังท้องถิ่น: รวบรวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: พี.เอ. ลีฟวิ่ง.
- เทศบาลเมืองหนองคาย. (ม.ป.ป.). งบแสดงฐานะทางการเงิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557.
- ธนาคารโลก. (2557). รายงานการศึกษาการบริหารจัดการการคลังสาธารณะของประเทศไทย. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www-wds.worldbank.org/.../PDF/674860v20P14640ons0Paper0THAI0...> (วันที่ค้นข้อมูล: 26 พฤษภาคม 2557).
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาคำแนะนำของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- ปริญดา มีฉลาด. (มกราคม-มิถุนายน 2556). ปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย. วารสารการจัดการ. คณะวิทยาการจัดการ. มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง. ปีที่ 6. ฉบับที่ 1. หน้า 112-124.
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. (2553). วิถีใหม่การพัฒนาารับท้องถิ่นไทย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมชัย ฤชุพันธุ์. (2545). รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: มีปัญหาอะไร แก้อย่างไร. สถาบันพัฒนาสยาม. กรุงเทพฯ: เอส แอล พลัสบลีเคชั่น.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). รู้จักหน่วยงานท้องถิ่น. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://thailocal.nso.go.th/nso-cms/link-thai-local-admin/aboutopt.html?showall=1>. (วันที่ค้นข้อมูล: 26 มิถุนายน 2558).

อัชกรณ วังศ์ปรีดี. (มกราคม-มิถุนายน 2555). ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล. **วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน**. คณะรัฐประศาสนศาสตร์. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ปีที่ 19. ฉบับที่ 1. หน้า 1-27.

อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2555). **รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน**. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

อาทิตย์ ผดุงเดช. (ม.ป.ป.). **ความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย: ภายใตกรอบความเป็นอิสระทางรายได้**. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.gotoknow.org/posts/225354>. (วันที่ค้นข้อมูล: 29 พฤษภาคม 2557).

บรรณานุกรมภาษาอังกฤษ

Behavioural Insights Team, 2012. **Fraud, Error, and Debt: Behavioural Insights Team Paper** [Online], 6 February. Available from <https://www.gov.uk/government/publications/fraud-error-and-debt-behavioural-insights-team-paper> [Accessed 19 May 2015].

Thaler, R. H. and Sunstein, C. R., 2009. **Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness**. London: Penguin Books.

The Economist, 2015a. Special Economic Zones: Not So Special. **The Economist**, 4 April, p. 12.

The Economist, 2015b. Special Economic Zones: Political priority, Economic Gamble. **The Economist**, 4 April, p. 63-65.