

บทความที่ :
Article : **17**



ประสิทธิผลการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น:กรณีศึกษาการจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์การ
บริหารส่วนจังหวัด

Effectiveness of Revenue Collection of Local
Administrative Organization : Case Study of
Oil Tax Collection by the Provincial
Administrative Organization (PAO)

ธมนันท์ นุ่นสิงห์* และ เอกพร รักความสุข**

Thamanan Nunsing and Ekkaporn Rakkwamsuk

* หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวส
เทิร์น[Doctoral Degree of Public Administration Program, Western
University, Thailand]; E-mail: Political_mam@hotmail.com

**สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น[Public Administration
Program, Western University, Thailand]

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการบริหารงานเชิงประสิทธิผลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านประสิทธิผลการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยแบบสัมภาษณ์เจาะลึก และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม ผู้วิจัยเข้าไปมีส่วนร่วมในปรากฏการณ์นั้น เช่น ร่วมประชุม การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร ใช้การวิเคราะห์ตีความผลการวิจัยการตรวจสอบความถูกต้องของผลการวิจัยเพื่อสร้างข้อสรุปที่เหมาะสม ผลการวิจัยสรุปศึกษาสภาพการบริหารงานเชิงประสิทธิผลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ว่า 1) ประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นในการจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 2) การจัดเก็บภาษีที่ไม่เป็นธรรมและเป็นภาษีที่ซ้ำซ้อน จากการเก็บข้อมูลภาษีน้ำมันเป็นภาษีที่ทุกคนต้องจ่ายหรือเป็นภาษีบังคับจ่ายโดยประชาชนจะปฏิเสธการจ่ายภาษีไม่ได้ 3) เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีการทุจริต โดยเลือกปฏิบัติสองมาตรฐาน เห็นแก่พวกพ้อง 4) การจัดเก็บภาษีโดยไม่มีประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ประชาชนผู้เสียภาษีไม่มีโอกาสเข้าไปกำหนดอัตราภาษีน้ำมันที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดได้เลย 5) การจัดเก็บภาษีน้ำมันยังขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ 6) การจัดเก็บขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่เป็นรูปธรรมเท่าที่ควร

คำสำคัญ: การบริหารงานเชิงประสิทธิผล; การบริหารท้องถิ่น; ภาษีน้ำมัน

Abstract

The research aimed to study the statuses of effectiveness administration of local administrative organizations in a case study of fuel tax collection by a Provincial Administrative Organization. The method was qualitative research. The study reviewed literature from documents and previous research. A structured interview form was designed and in-depth interviews were the key Informants, namely experts, experienced individuals, employees and taxpayers. The obtained data was analyzed by reducing and modifying, displaying and describing information. The results of the statuses of effectiveness administration of local administrative organizations in a case study of fuel tax collection by a Provincial Administrative Organization founded as follows: 1) the local administrative organizations citizens have no confidence in the tax filing of provincial administrative organization. 2) The imposition of unfair taxes is a double tax. From the collection of tax information, the tax is a tax that everyone has to pay or is forced to pay by the public to refuse to pay taxes. 3) Government officials do not comply with relevant regulatory and legislative requirements, Are corrupt, choosing to perform two standards of conduct, Allies. 4) Taxation without public participation. Taxpayers do not have the opportunity to set oil tax rates at provincial administrative organization. 5) Oil taxation is still lacking in publicity. 6) Storage of provincial administrative organization not as concrete as it should be.

Keywords: Effectiveness Administration; Local Administration; Oil Tax

บทนำ

การจัดสรรงบประมาณของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดเก็บรายได้ภายในท้องถิ่นมาบริหาร องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระ ในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะโดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานโดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ที่จัดตั้ง หรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ราเมศร์ เลิศล้ำ และสิทธิชัย ตันศรีสกุล, 2560 : 471 - 472)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีหน้าที่ ภารกิจ ความรับผิดชอบ เป็นอย่างมากในจังหวัดนั้นๆ การจัดเก็บภาษีจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ และถือเป็นรายได้หลักของการพัฒนาท้องถิ่นหรือชุมชน ให้มีความเจริญ ดังนั้นจะต้องมีการวางแผนในการการจัดเป็นภาษีเป็นอย่างมากเพื่อให้เกิดประโยชน์ และเพิ่มประสิทธิผลในการจัดเก็บ แต่ก็มักจะมีปัญหาตามมาคือการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล หรือส่วนกลาง ลำบาก ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเพิ่มอัตราการจัดเก็บหรือเพิ่มภาษี ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน การจัดเก็บภาษีในแต่ละท้องถิ่นหรือรายได้แต่ละท้องถิ่นนั้นไม่เท่ากันในชุมชนที่มีความเจริญย่อมมีรายได้หรือการจัดเก็บภาษีมากกว่าชนบทที่ห่างไกลออกไป การส่งเสริมให้ท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถจัดเก็บภาษีน้ำมันได้เอง

โดยไม่ต้องให้กรมสรรพสามิตเป็นผู้จัดเก็บถือเป็นรายได้อีกทางหนึ่งการไม่ต้องรอนเงินจัดสรรจากส่วนกลาง โดยการหารายได้เองซึ่งภาษีน้ำมันเป็นภาษีที่กำหนดได้เปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดเก็บเพื่อมาพัฒนาจังหวัดให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน (พาเกียรติ สมานบุตร และคณะ, 2551)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 30 (4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากรเงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสมโดยตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2551) การเติบโตของระบบเศรษฐกิจในปัจจุบันได้ขยายไปสู่ท้องถิ่นทั่วประเทศ ทั้งระบบการคมนาคมขนส่ง การท่องเที่ยว การสื่อสาร การศึกษา การพัฒนาในด้านภาคอุตสาหกรรม เป็นต้น สถานีประกอบการเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิง ย่อมมีมากขึ้นตามไปด้วย ทำให้ท้องถิ่นมีการกระจายรายได้ในลักษณะของค่าธรรมเนียม ภาษียาได้ต่างๆ เพิ่มขึ้น โดยน้ำมันเชื้อเพลิงกลายเป็นสินค้าชนิดหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและยังเป็นสินค้าที่มีส่วนช่วยขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากไม่ว่าจะเป็นในภาคครัวเรือนหรือภาคธุรกิจต่างมีความจำเป็นต้องใช้น้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อประโยชน์ของกิจการตนเองทั้งสิ้น ภาษีน้ำมันจึงเป็นทางเลือกให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกทางหนึ่งในการเพิ่มรายได้ให้มั่นคงและไม่ต้องรอนงบประมาณจากรัฐบาลจนเกิดความเสียหายต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

จากนโยบายการสนับสนุนองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper tier) ของการปกครองท้องถิ่นไทยให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงในสถานประกอบการที่ประกอบธุรกิจในพื้นที่ได้ ถือเป็นนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นกับการพัฒนาพื้นที่จากฐานเศรษฐกิจของท้องถิ่นเพื่อบำรุงท้องถิ่น ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความต้องการที่จะศึกษาประสิทธิภาพเชิงการบริหารขององค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดว่าสามารถดำเนินการจัดเก็บภาษีน้ำมันตามที่เกิดขึ้นมีสภาพเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาสภาพการบริหารเชิงประสิทธิผลของการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีการจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการตามวิธีการต่างๆ ดังนี้

1) การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม (Participative Observation) เป็นการสังเกตการณ์ที่ผู้วิจัยเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้น และจดบันทึกสิ่งที่ได้จากการสังเกตปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยผู้วิจัยเข้าไปมีส่วนร่วมในปรากฏการณ์นั้นด้วย เช่น การประชุมของคณะรัฐมนตรี การประชุมของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ การประชุมขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล การประชุมของหัวหน้าส่วนราชการจังหวัด กลุ่มพัฒนาจังหวัด หรือการประชุมที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ในการนำข้อมูลมาศึกษา

2) การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร (Documentary Analysis) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่เป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ต่างๆ ที่เคยมีผู้บันทึกไว้แล้ว ถือได้ว่าเป็นการเก็บข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) เช่น เอกสารรายงานการประชุม เอกสารรายงานผลการดำเนินงานของโครงการ ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต ที่หน่วยราชการจัดเก็บไว้ หลักฐานที่เป็นรูปธรรมต่างๆ อนึ่ง ในการเก็บข้อมูลเอกสารและหลักฐานต่างๆ ประเด็นที่จะต้องให้ความสำคัญอยู่เสมอ คือ การตรวจสอบความเชื่อถือได้ของข้อมูลในเอกสารหรือหลักฐานที่ได้มา

3) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) เป็นกระบวนการสร้างข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) โดยผู้วิจัยเลือกใช้คำถามหลักตามซึ่งมี 3 อย่าง กล่าวคือ แบบแรก ได้แก่คำถามหลัก (main questions) แบบที่สอง ได้แก่ คำถามเพื่อขอรายละเอียดและความชัดเจน (probes) และแบบที่สาม ได้แก่ คำถามเพื่อตามประเด็น (follow-up questions) ซึ่งในการเลือกผู้ให้สัมภาษณ์ได้คำนึงถึงผู้ที่มีประสบการณ์ในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเป็นการเลือกอย่างเจาะจงโดยคำนึงถึงจุดหมายสำคัญในการวิจัยเป็นหลักและเป็นการศึกษาในระดับลึก (information-rich cases)

สำหรับผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ผู้เชี่ยวชาญด้านประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีการจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและประชาชนผู้เสียภาษีน้ำมัน จำนวน 37 คน กระจายอยู่ในทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) แบบสังเกตการณ์ รวมทั้งการบันทึกเสียง โดยผู้วิจัยเลือกใช้คำถามหลัก (main questions) คำนึงถึงประสบการณ์ของผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีการจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยนั้น จัดบันทึกสิ่งที่ได้จากการสังเกตปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นด้วย

การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) โดยรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 37 คน และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม ผู้วิจัยเข้าไปมีส่วนร่วมในปรากฏการณ์นั้นด้วย เช่น การประชุม เพื่อสังเกต ซักถาม สภาทั่วไป รวมทั้งการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งที่เป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ต่างๆ และที่เคยมีผู้อื่นเก็บไว้แล้ว

การวิเคราะห์ข้อมูล ได้ดำเนินการโดยพิจารณาประเด็นหลัก (major themes) หรือแบบแผนหลัก (major pattern) ที่พบในข้อมูลมาตรวจสอบความ

สมบูรณ์ ของข้อมูล โดยการตรวจสอบข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ เอกสารรายงานผลการดำเนินการต่างๆ และแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากการสังเกตแบบมีส่วนร่วม การตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยมุ่งตีความของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับจุดมุ่งหมายของการศึกษา เป็นแนวทางในการออกแบบวิจัย เพื่อให้เข้าถึงปรากฏการณ์ดังกล่าว อันเป็นโลกแห่งความจริงของการจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการบริหารงานเชิงประสิทธิผลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยสร้างข้อสรุปที่เหมาะสมสำหรับพรรณนาผลการวิจัยสามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก การไม่เชื่อมั่นในหน่วยงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นในการจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ภาษีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บมีอยู่หลายอย่างด้วยกัน แต่ภาษีน้ำมันเป็นภาษีที่มีการจัดเก็บที่มีการจัดเก็บมูลค่าสูงมาก บางจังหวัดจัดเก็บได้มากกว่างบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรไปให้เสียอีก จากการให้ข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์หลัก มองว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ทุจริตมากที่สุด จากข่าวสาร สื่อต่างๆ ที่ปรากฏให้เห็นในแต่ละวัน ดังนั้นการจัดเก็บภาษีน้ำมันซึ่งเป็นภาษีที่สำคัญ ยิ่งทำให้ประชาชนเกิดความสงสัย และไม่แน่ใจในการบริหาร การจัดเก็บด้วยเช่นกัน ภาพลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประชาชนมองว่าไม่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีที่เกิดขึ้น

ประการที่สอง การจัดเก็บภาษีที่ไม่เป็นธรรมและเป็นภาษีที่ซ้ำซ้อน จากการเก็บข้อมูลภาษีน้ำมันเป็นภาษีที่ทุกคนต้องจ่ายหรือเป็นภาษีบังคับจ่ายโดยประชาชนจะปฏิเสธการจ่ายภาษีไม่ได้ เพราะเป็นน้ำมันปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต การขนส่ง การทำธุรกิจ การเดินทาง เป็นต้นทุนของราคาสินค้าทุกอย่าง

มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสียภาษีน้ำมันหลายหน่วยงาน เช่น กรมธุรกิจพลังงาน กรมสรรพากร กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีภาษีที่เริ่มเก็บตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง ทำให้ราคาน้ำมันถึงมือประชาชนบวกกับภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ถึงมือประชาชนได้ใช้น้ำมันในราคาที่สูง เป็นการเก็บภาษีที่ซ้ำซ้อน ประชาชนเป็นปลายทางในการใช้น้ำมันทำให้ผู้ประกอบการต้องบวกภาษีจากต้นทางถึงปลายทางภาระเลยตกที่ประชาชน

ประการที่สาม เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พุดง่าย ๆ ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหาร ข้าราชการ มีการทุจริต โดยเลือกปฏิบัติสองมาตรฐานมีนัยในการปฏิบัติ เห็นแก่พวกพ้อง หัวคะแนน หรือผู้มีผลประโยชน์ต่อผู้บริหาร โดยมีการรับอามิสสินจ้าง รับผลประโยชน์ เพื่อให้เสียหรือเสียภาษีน้อยลง ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ต้องตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อป้องกันการทุจริตหรือการโกง ทำให้เกิดผลเสียแก่ประเทศชาติเป็นอย่างมาก

ประการที่สี่ การจัดเก็บภาษีโดยไม่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ประชาชนผู้เสียภาษีไม่มีโอกาสเข้าไปกำหนดอัตราภาษีน้ำมันที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดได้เลย มีเพียงแต่ผู้บริหารสั่งการ ออกเป็นข้อบัญญัติเพื่อประกาศใช้ในจังหวัดนั้นๆ ซึ่งประชาชนต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดอัตราภาษีและตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

ประการที่ห้า การจัดเก็บภาษีน้ำมันยังขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ ไม่มีการแจ้งให้ประชาชนทราบ ในเรื่องรายรับ- รายจ่ายของภาษีน้ำมันให้เห็นชัดเจน ไม่มีที่ไปที่มา งบประมาณไปทำอะไรให้กับชุมชนหรือจังหวัด ขาดการส่งเสริมให้ประชาชนรับทราบข้อมูล หลายคนยังไม่ทราบเลยว่าปัจจุบันเราต้องเสียภาษีน้ำมันให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้บริหารได้ละเลยในจุดนี้มาก

และประการที่หก การจัดเก็บขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่เป็นรูปธรรมเท่าที่ควร ท้องถิ่นในพื้นที่มีศักยภาพและความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะจัดเก็บได้ดีกว่าหรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นนั้น จัดเก็บภาษีน้ำมันเองจะมีประโยชน์มากกว่า ซึ่งงบประมาณที่องค์การบริหารส่วน

จังหวัดจัดเก็บภาษีน้ำมันแล้วจัดบริหารจัดการสาธารณะประโยชน์ให้ในแต่ละท้องถิ่นก็ไม่เพียงพอ

การอภิปรายจากข้อค้นพบในผลการวิจัยที่รวบรวมได้

สภาพการบริหารเชิงประสิทธิผลในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาการจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีประเด็นที่น่าสนใจเพื่อนำมาอภิปรายประกอบได้ ดังนี้

1. ภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีบางประเภทด้วยตัวเอง เช่น ภาษีน้ำมัน และภาษียาสูบ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการจัดเก็บภาษีน้ำมัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ได้มีการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมายให้กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บแทนตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา เนื่องด้วยสาเหตุที่ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่มีความพร้อมทั้งด้านบุคลากร ความชำนาญเฉพาะด้านฐานข้อมูลรวมทั้งเอกสารแบบฟอร์มต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการเก็บภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการอย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น และมีฐานะการคลังที่เข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้ในอนาคต จึงขอให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพ การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ด้านการทุจริต การที่ไม่เชื่อมั่นในหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนไม่เชื่อมั่นในการจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ภาษีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บมีอยู่หลายอย่างด้วยกัน เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีน้ำมันและค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม เป็นต้น แต่ภาษีน้ำมันเป็นภาษีที่มีการจัดเก็บที่มีการจัดเก็บมูลค่า

สูงมาก บางจังหวัดจัดเก็บได้มากกว่างบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรไปให้เสียอีก ดังนั้น การจัดเก็บภาษีน้ำมันซึ่งเป็นภาษีที่สำคัญยิ่งทำให้ประชาชนเกิดความสงสัยและไม่แน่ใจในการบริหารการจัดเก็บด้วยเช่นกัน จากการให้ข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์หลักมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ทุจริตมากที่สุด จากข่าวสาร สื่อต่างๆ ที่ปรากฏให้เห็นในแต่ละวัน ดังนั้น การจัดเก็บภาษีน้ำมันซึ่งเป็นภาษีที่สำคัญยิ่งทำให้ประชาชนเกิดความสงสัย และไม่แน่ใจในการบริหาร การจัดเก็บด้วยเช่นกัน ภาพลักษณ์ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ประชาชนมองว่าไม่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บ ทำให้ความเชื่อมั่นในเรื่องการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นไม่มีความร่วมมือจากประชาชน เนื่องจากภาษีที่จัดเก็บไปแล้วไม่สามารถมาทำประโยชน์หรือบริการสาธารณะให้กับชุมชน ซึ่งการจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ มีปัญหาหลักๆ 4 ด้าน ด้วยกัน ได้แก่ ปัญหาด้านกฎหมาย ปัญหาด้านการบริหารงานการจัดเก็บภาษี ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษี และปัญหาด้านผู้มีหน้าที่เสียภาษี ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 ปัญหาด้านกฎหมาย กล่าวคือ การกำหนดการจัดเก็บภาษีตามข้อบัญญัติขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่ใช้อยู่ยังไม่ครบถ้วน โดยไม่มีการออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีจากก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ทั้งที่กฎหมายให้อำนาจไว้ จึงเป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสูญเสียรายได้บางส่วนไป การจัดเก็บภาษียังไม่ครอบคลุมการค้าในเขตจังหวัดทั้งหมด เนื่องจากข้อบัญญัติฯ กำหนดให้จัดเก็บภาษีจากการค่าน้ำมันในเขตจังหวัด อันได้แก่ สถานีบริการน้ำมัน ซึ่งจำหน่ายปลีกเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงการค้าของคลังน้ำมัน ตัวแทนจำหน่ายน้ำมันที่ไม่มีสถานการค้าเป็นหลักแหล่ง การจัดเก็บภาษีมีประสิทธิภาพไม่เต็มที่และได้รับเงินภาษีไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย

2.2 ปัญหาด้านการบริหารงานการจัดเก็บภาษีน้ำมันการขาดมาตรการบังคับใช้กฎหมายที่จะทำให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเข้ามาอยู่ในระบบและเสียภาษีอย่างถูกต้อง และเกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้เสียภาษีด้วยกัน กล่าวคือ สำหรับภาษีน้ำมันพบว่าองค์กรบริหารส่วนจังหวัดยังขาดการติดตาม ตรวจสอบผู้มีหน้าที่เสียภาษี รวมทั้งฐานข้อมูลผู้มีหน้าที่เสียภาษี และขาดการลงโทษผู้หลีกเลี่ยงภาษีอย่างจริงจัง

2.3 ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บภาษีน้ำมัน เจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และทักษะในกระบวนการดำเนินการจัดเก็บภาษี การติดตามตรวจสอบและการบังคับใช้กฎหมายอย่างครบวงจร อีกทั้งจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอกับปริมาณงานในการจัดเก็บภาษีน้ำมัน โดยในการเร่งรัดและบริหารการจัดเก็บภาษีน้ำมันนั้น เป็นหน้าที่ของฝ่ายเร่งรัดและจัดเก็บรายได้ กองคลัง ซึ่งมีจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่มาก อีกทั้งเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่เพียงแต่ต้องจัดเก็บภาษีน้ำมันเท่านั้น แต่ยังจะต้องจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมประเภทอื่นๆ เช่น ภาษีจากผู้เข้าพักโรงแรม ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาตต่างๆ อีกเป็นต้น

2.4 ปัญหาด้านผู้มีหน้าที่เสียภาษีน้ำมัน สาเหตุหลักที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษียังไม่ยอมรับและให้ความร่วมมือในการเสียภาษีเนื่องจากขาดความเข้าใจในหลักการจัดเก็บภาษี ต้องรับภาระในเรื่องการจัดทำเอกสาร ไม่ได้รับความสะดวกในการชำระภาษี และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ขาดการติดตามตรวจสอบ และลงโทษผู้หลีกเลี่ยงภาษีอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทำให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีจำนวนมากขาดความเกรงกลัวและไม่ประสงค์เข้ามาอยู่ในระบบกรณีเช่นนี้จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้มีหน้าที่เสียภาษีที่ยอมรับและให้ความร่วมมือในการเสียภาษีอย่างถูกต้องและครบถ้วน

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนให้ดำเนินการจัดทำหรือปรับแผนพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับเป้าหมาย ในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปี โดยกำหนดมาตรการหรือแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น การสร้างช่องทางการเข้าถึงหรือติดต่อกับ ประชาชนผู้เสียภาษีเพื่ออำนวยความสะดวกในการเสียภาษี การสร้างความเข้าใจและความร่วมมือกับประชาชนผู้เสียภาษี การจัดทำฐานข้อมูลรายการทรัพย์สินและเจ้าของทรัพย์สินให้ถูกต้อง ครบถ้วนเป็นต้น ให้ดำเนินการประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์ ขั้นตอนและระยะเวลาการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้ประชาชนผู้เสียภาษีทราบล่วงหน้าก่อนปีที่จะมีการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ เพื่อให้ประชาชนผู้เสียภาษีทราบถึงภาระหน้าที่ในการเสียภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ รวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงประโยชน์ที่

ประชาชนและผู้เสียภาษีจะได้รับจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่นำไปใช้ในการจัดทำโครงการหรือบริการสาธารณะเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ

1. แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดเก็บภาษีน้ำมัน ควรจัดทำฐานข้อมูลผู้เสียภาษีแต่ละราย ข้อมูลจากแฟ้มผู้เสียภาษีแต่ละรายควรนำมาจัดทำฐานข้อมูลผู้เสียภาษี โดยนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการพัฒนาระบบฐานข้อมูลผู้มีหน้าที่เสียภาษีแต่ละรายให้ครบถ้วน จะทำให้การติดตามตรวจสอบผู้เสียภาษีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพสูงสุด

2. แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้านเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บภาษีน้ำมัน 1) ควรจัดให้มีหลักสูตรการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บภาษี โดยมีวิทยากรที่เชี่ยวชาญและผ่านการปฏิบัติงานจริงจากกรมจัดเก็บภาษี เป็นหลักสูตรการฝึกอบรมการปฏิบัติงานจริง (ON THE JOB TRAINING) 2) ควรให้มีเจ้าหน้าที่สรรพสามิตพื้นที่ และเจ้าหน้าที่สรรพสามิตที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในการจัดเก็บภาษี ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและเป็นพี่เลี้ยงในการปฏิบัติจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 3) ควรจัดให้มีการติดต่อประสานงาน แลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในการจัดเก็บภาษีน้ำมันกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่จัดเก็บภาษีน้ำมันเองด้วยและ 4) ควรนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศขั้นต้นมาใช้กับวิธีการดำเนินการจัดเก็บภาษี เช่น การจัดทำฐานข้อมูลผู้เสียภาษีแต่ละราย การประสานด้านข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานพลังงานจังหวัด

3. แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้านผู้มีหน้าที่เสียภาษี ได้แก่ 1) การติดตามตรวจสอบและการลงโทษ: องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องมีการติดตามตรวจสอบ และมีมาตรการในการลงโทษผู้ที่หลีกเลี่ยงภาษีอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ซึ่งจะทำให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเกิดความเกรงกลัว และให้ความร่วมมือในการเสียภาษี เพราะเห็นว่าองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดจัดเก็บภาษีจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีทุกรายและอย่างเป็นธรรม 2) การมีส่วนร่วม: องค์กรบริหารส่วนจังหวัดควรสร้างการมีส่วนร่วมโดยการให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเข้ามามีส่วนในการเสนอแนะโครงการที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาจังหวัด โดยใช้เงินจากภาษีจะทำให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษียอมรับและให้ความร่วมมือในการเสียภาษี เพราะเห็นว่าเงินภาษีนั้นได้นำไปพัฒนาจังหวัดอย่างเป็นรูปธรรม 3) การสร้างการยอมรับ: องค์กรบริหารส่วนจังหวัดควรสร้างการยอมรับจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีโดยทั่วกัน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีให้ความร่วมมือในการเสียภาษี นอกจากนี้ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดต้องพยายามออกข้อบัญญัติและอนุบัญญัติให้ชัดเจน เป็นหมวดหมู่ เข้าใจง่าย ซึ่งจะให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสามารถปฏิบัติตามได้โดยสะดวก นอกจากข้อบัญญัติและอนุบัญญัติแล้ว แบบฟอร์มที่ใช้ก็ควรจะง่าย สะดวกต่อการกรอกถ้อยคำ และ 4) ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้เสียภาษี: องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจะต้องให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเกี่ยวกับบทบัญญัติ อนุบัญญัติ ตลอดจนวิธีการปฏิบัติตาม นอกจากนี้เมื่อมีการออกข้อบัญญัติและอนุบัญญัติใหม่ ก็ควรจะได้มีการชี้แจงให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเข้าใจ

เอกสารอ้างอิง

- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2551). การคลังท้องถิ่น : รวบรวมความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : พีเอลิฟวิ่ง.
- ดุष्ฎี สุวัฒน์วิทยากร. (2551). รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. นนทบุรี: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- พาเกียรติ สมานบุตร และคณะ. (2553). โครงการวิจัยและพัฒนาเรื่อง การส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บภาษีน้ำมันเอง. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- รามเมศร์ เลิศล้ำ และ สิทธิชัย ตันศรีสกุล. (2560). การมีส่วนร่วมของประชาชนอำเภอเขาวงในการบริหารของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์. วารสารการบริหารปกครอง, 6 (1) : 469 - 481

Translated Thai References

- Lertlum, R. and Sittichai T. (2017). Participation of the People of Khao Wong District in the Administration of the Chief Executive of Kalasin Provincial Administrative Organization. **Governance Journal**, 6 (1) : 469 - 481
- PattamSiriwat, D. (2008). **Finance Local : Include Research to Empower Local**. Bangkok: PA Living.
- Samanbutr, P and et al. (2010). **Project of Research and Development on Promoting and Supporting the Provincial Administration to Collect Tax on Own Oil**. Bangkok: The Thailand Research Fund.
- Suwatawityakon, D. (2008). **Income of Local Government Organizations in Thailand**. Nonthaburi : College of Local Government Development King Prajadhipok Institute.