



# คู่มือการพัฒนารายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ติดต่อขอใช้แผ่นซีดี

ได้ที่ห้องบริการหนังสือฯ

ติดต่อขอใช้แผ่นดิสเก็ตต์

ได้ที่งานบริการหนังสือฯ

โดย

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

พฤษภาคม 2544

# คู่มือการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ISBN 974-7083-04-3

พิมพ์ : พฤษภาคม 2544

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
มอบให้หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
11 / กพ. / 45

พิมพ์ที่

บริษัท อักษรโสภณ จำกัด

58 สุขุมวิท 36 ซ.นาคาศัพท์ 5 คลองตัน คลองเตย กทม. 10110

โทรศัพท์ 258-5861 โทรสาร 258-9130

แบบปกโดย

Parich Co.,Ltd.

parich\_t@yahoo.com

โทรศัพท์ 9410788-9 ต่อ 103 โทรสาร 9410788-9 ต่อ 10

เลขหมู่ จพ  
Y 15  
เลขทะเบียน 010900  
ค.๑  
วัน,เดือน,ปี ๒๐ กพ ๔๔

## กติกกรมประกาศ

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของการแปลงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มุ่งกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น โดยสนับสนุนการกระจายอำนาจควบคู่กับการพัฒนาขีดความสามารถการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการนี้จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภายใต้มาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2542 เริ่มทำงานในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2542 และเสร็จสิ้นโครงการในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2544 (รวม 18 เดือน) โดยได้รับความร่วมมือช่วยเหลือจากบุคคลและหน่วยงานต่างๆ เป็นอย่างดี ความสำเร็จของโครงการจึงเป็นผลจากความร่วมมือประสานงานจากบุคคลและหน่วยงานต่างๆ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

การดำเนินโครงการได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากหน่วยงานหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้ให้ความร่วมมือ ให้คำปรึกษา รวมทั้งให้คำแนะนำเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงานเป็นอย่างยิ่ง

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น มีองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วน ได้แก่ ก) การพัฒนาฐานข้อมูลของท้องถิ่นและเครื่องชี้วัดการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประชาชนจะสามารถสืบค้นข้อมูลได้สะดวกผ่านระบบอินเทอร์เน็ต โดยใช้เว็บไซต์ชื่อ [www.localgov.nesdb.go.th](http://www.localgov.nesdb.go.th) ข) การวิจัยเชิงนโยบาย ประกอบด้วย ข้อเสนอการ จัดทำระบบงบประมาณและระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คู่มือการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการประเมินมูลค่าฐานภาษีทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานฯ ได้มอบหมายให้ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นแกนนำในการศึกษา ร่วมกับ คณะที่ปรึกษาและนักวิชาการ จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มี ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ดร.วิจิต หล่อจิระชุนท์กุล ดร.จรัส สุวรรณมาลา และ ดร.สกลนธ์ รัญญูวัฒนา เป็นคณะที่ปรึกษาหลัก

เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อาทิ สำนักประสานการพัฒนาชนบทและเมือง 1 และ 2 สำนักพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน สำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ได้มีบทบาทสำคัญในการร่วมทำงานทั้งในด้านวิชาการและการบริหาร ภายใต้การกำกับและให้คำปรึกษาของนายสมเจตน์ เตรคุพ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประธานกรรมการกำกับโครงการ มีนายอุทิศ ขาวเขียว ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน เป็นผู้อำนวยความสะดวกโครงการ ทั้งนี้ การประสานงานการศึกษาตลอดระยะเวลาของโครงการ เป็นความรับผิดชอบของ สำนักประสานการพัฒนาชนบทและเมือง 2 มีนายเกียรติศักดิ์ มัชฌิมานุกร กรรมการและเลขานุการโครงการ เป็นผู้ดูแล

ในนามของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระผมใคร่ขอขอบคุณหน่วยงาน และบุคคลต่างๆ ดังกล่าวนามมานี้ ที่ได้ทุ่มเทความวิริยะอุตสาหะ เพื่อให้โครงการศึกษาประสบผลสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และหวังว่าโครงการนี้คงจะมีส่วนสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ด้วยการสร้างระบบที่ดีและเหมาะสมที่ยึดประโยชน์ของสาธารณะและประสิทธิภาพของการจัดการเป็นหลัก เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน



(นายสรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม)

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

## คณะกรรมการกำกับโครงการฯ

นายสมเจตน์ เตรศุภ	ประธานกรรมการ
นายอุทิศ ขาวเขียว	รองประธานกรรมการ
นายพรชัย รุจิประภา	กรรมการ
นายโกมล ชอบชื่นชม	กรรมการ
นางสาววิไลพร ลิวเกษมศานต์	กรรมการ
นายกิตติศักดิ์ สินธุวนิช	กรรมการ
นางจุฑามาศ บารมีชัย	กรรมการ
นายสุวัฒน์ ตันประวัตติ	กรรมการ (สค. 42-กย. 43)
นายธวัชชัย พิทักษ์กูร	กรรมการ
นายวิวัฒน์ หลิมพานิช	กรรมการ
นางสนธยา ลือประไพ	กรรมการ
นายวีระยุค พันธุเพชร	กรรมการ (สค. 42-กย. 43)
นายสันติภาพ จินดาแสง	กรรมการ
นางสุวัฒนา ศรีภิรมย์	กรรมการ
นางเปรมฤดี ชามพูนท	กรรมการ (สค. 42-กย. 43)
ว่าที่ ร.ต. เสรีย์ นवलเพ็ง	กรรมการ
นายเกียรติศักดิ์ มัชฌิมานุกร	กรรมการและเลขานุการ
นายสมศักดิ์ ขำทวีพรหม	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ (สค. 42-กย. 43)
นายพินิจ เนตรพุกคณะ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นายวัลลภ พริ้งพงษ์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นายปรเมธี วิมลศิริ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นายศุภรัตน์ แม่นมินทร์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นางวนิดา มหากิจ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

## สารบัญ

<b>บทที่ 1 : ที่มา วิธีการใช้คู่มือ และก้าวต่อไป</b> .....	1
ที่มาของคู่มือการพัฒนารายได้ .....	1
วิธีการใช้คู่มือ .....	12
ก้าวต่อไปของการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น.....	15
รายนามคณะนักวิจัย.....	16
<b>บทที่ 2 : ใครควรใช้คู่มือนี้</b> .....	17
ใครควร "ริเริ่มและผลักดัน" เรื่องการพัฒนารายได้ ?.....	21
<b>บทที่ 3 : ขั้นตอนการพัฒนารายได้</b> .....	23
ทำไมต้องพัฒนารายได้?.....	23
การพัฒนารายได้ 6 ขั้นตอน.....	25
สรุป .....	31
<b>บทที่ 4 : ค้นหา "โอกาส" ในการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น</b> .....	32
"โอกาส" ในการพัฒนารายได้คืออะไร?.....	32
จะค้นหา "โอกาส" ในการพัฒนารายได้ได้อย่างไร? .....	33
จะประมาณการ "รายได้ที่ควรจะได้รับ" อย่างไร? .....	36
เทคนิคการวิเคราะห์โอกาสการพัฒนารายได้ .....	38
<b>บทที่ 5 : จัดทีมงาน และกำหนดทางเลือกในการพัฒนารายได้</b> .....	52
จัดตั้งทีมงาน .....	52
กำหนดทางเลือกในการพัฒนารายได้.....	55
<b>บทที่ 6 : จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย</b> .....	71
ส่วนที่ 1 : ทำไมต้องพัฒนารายได้ .....	72
ส่วนที่ 2 : โอกาสในการพัฒนารายได้.....	78
ส่วนที่ 3 : ทางเลือก: เป้าหมาย ค่าใช้จ่าย .....	83
ส่วนที่ 4 : ผลที่คาดว่าจะได้รับ .....	88
ส่วนที่ 5 : ขั้นตอนการดำเนินงาน .....	90
ส่วนที่ 6 : เอกสารประกอบ .....	92
สรุป.....	93

บทที่ 7 : "ผลักดัน" ให้ผ่านกระบวนการทางการเมือง.....	94
บทที่ 8 : กรณีศึกษาการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	98
ที่มาของกรณีศึกษาการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	98
ดัชนีคำสำคัญ .....	250
ภาคผนวก .....	252



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้จัดส่งหนังสือเชิญชวนเข้าร่วมโครงการวิจัย.....	3
ตารางที่ 2 แสดงการจำแนกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ส่งใบตอบรับเข้าร่วมโครงการวิจัย.....	4
ตารางที่ 3 แสดงการจำแนกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับคัดเลือกให้เข้าร่วมโครงการวิจัย.....	5
ตารางที่ 4 แสดงจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ที่เข้าร่วมโครงการวิจัย.....	6
ตารางที่ 5 แสดงจำนวนและประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เข้าร่วมโครงการในระยะที่ 2.....	8

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## สารบัญรูปภาพ

ขั้นตอนการจัดทำคู่มือการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น.....	3
ขั้นตอนการพัฒนารายได้ท้องถิ่น.....	13
รูปแสดง 6 จังหวะก้าวของการพัฒนารายได้.....	25



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## บทที่ 1 : ที่มา วิธีการใช้คู่มือ และก้าวต่อไป

### ที่มาของคู่มือการพัฒนา รายได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งประสบปัญหาเรื่องการมีรายได้จำนวนจำกัด ไม่เพียงพอกับการ กิจที่จะต้องจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในชุมชน แม้ท้องถิ่นไม่อาจขจัดปัญหาดังกล่าวให้ หมุดสิ้นลงได้ แต่ก็สามารถจัดการมิให้เป็นปัญหาวิกฤติได้ ถ้าเพียงแต่ท้องถิ่นจะค้นหาโอกาสและ ทางเลือกในการพัฒนา รายได้ที่เหมาะสมกับสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่นนั้นๆ และเริ่ม ต้นพัฒนา รายได้อย่างจริงจัง ก็สามารถบรรเทาปัญหาดังกล่าวลงได้

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ไม่ค่อยได้มีการศึกษาโอกาสและ ทางเลือกในการพัฒนาแหล่งรายได้จากท้องถิ่นของตนเองมากนัก ไม่ว่าจะเป็นแหล่งรายได้ที่จัดเก็บ อยู่แล้วในปัจจุบัน หรือแหล่งรายได้ใหม่ๆ ที่มีโอกาสพัฒนาให้เป็นแหล่งรายได้หลักของท้องถิ่นใน อนาคต ในเรื่องนี้รัฐบาลและหน่วยงานที่รับผิดชอบในส่วนกลางได้เคยทำการศึกษาเรื่องแนวทางการ พัฒนา รายได้ของท้องถิ่นมาหลายครั้งหลายหน อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาที่ผ่านมาไม่ค่อยได้นำ มาใช้ประโยชน์เท่าที่ควร เนื่องจากผลการศึกษาที่ได้มักจะขาดรายละเอียดในทางปฏิบัติ บ้างก็ติดขัด กับกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติจนทำให้ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ นอกจากนี้ หน่วยงานที่ทำ หน้าที่ส่งเสริมพัฒนา รายได้ของท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะเป็นผู้ใช้ประโยชน์จาก ผลการวิจัยโดยตรงก็อาจไม่ทราบ ไม่ได้รับข้อมูลข่าวสาร หรืออาจไม่ได้สนใจต่อผลการศึกษาวิจัย ดังนั้นผลการวิจัยเรื่องการพัฒนา รายได้ของท้องถิ่นจึงมักจบลงในตู้เก็บเอกสารของผู้รับผิดชอบงาน ศึกษาวิจัยเป็นส่วนใหญ่

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ จัดทำแผนพัฒนาประเทศได้ให้ความสำคัญกับนโยบายการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครอง ส่วน ท้องถิ่น จึงได้กำหนดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำคู่มือการพัฒนา รายได้ขององค์กรปกครอง ส่วน ท้องถิ่นขึ้น อันเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น ภายใต้มาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2542

กระบวนการจัดทำ "คู่มือการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" หรือที่อาจจะเรียกว่าเป็น "วิธีการศึกษาวิจัย" ในครั้งนี้เป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างคณะผู้วิจัยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมในโครงการศึกษาวิจัย วิธีการศึกษาวิจัยประกอบด้วยกิจกรรมหลักๆ 5 ประการ คือ

1. การเชิญชวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล) เข้าร่วมในโครงการวิจัยฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเข้าร่วมในโครงการศึกษาวิจัยนี้จะมีจำนวนไม่น้อยกว่า 500 แห่ง ทำให้ได้ประสบการณ์จากท้องถิ่นที่หลากหลายและกว้างขวาง

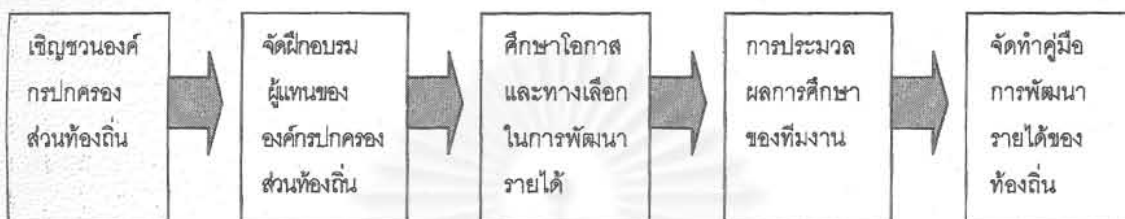
2. การจัดฝึกอบรมผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้รับความรู้และทักษะเกี่ยวกับการพัฒนารายได้จากแหล่งที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ในขั้นตอนที่สองนี้ คณะผู้วิจัยได้จัดทำคู่มือการพัฒนารายได้ขึ้น (เรียกว่า เป็นคู่มือฯ ต้นแบบ) และใช้คู่มือดังกล่าว ในการทดลองฝึกอบรมบุคลากรของท้องถิ่น ในรูปของการประชุมเชิงปฏิบัติการ คณะผู้วิจัยได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการขึ้น ในภูมิภาคต่างๆ ทั้ง 4 ภูมิภาค ในระหว่างวันที่ 22 พฤศจิกายน ถึงวันที่ 15 ธันวาคม 2542 เพื่อให้ตัวแทนของท้องถิ่นได้รับความรู้และเทคนิคการพัฒนารายได้ และนำไปทดลองใช้จริง ก่อนที่จะนำผลการทดลองใช้ มาเสนอในที่ประชุมเชิงปฏิบัติการในรอบที่ 2

3. การศึกษาโอกาสและทางเลือกในการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น ท้องถิ่นที่เข้าร่วมในโครงการวิจัยได้นำเทคนิควิธีการพัฒนารายได้ที่ได้รับจากการฝึกอบรมไปใช้ประเมินโอกาสและทางเลือกในการพัฒนารายได้ในท้องถิ่นของตนเอง โดยมีผู้เชี่ยวชาญในทีมงานวิจัยเป็นผู้ให้คำปรึกษาทางเทคนิค และใช้วิธีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ภูมิภาคต่างๆ

4. การประมวลผลการศึกษาของทีมงานในภูมิภาคต่างๆ ในขั้นตอนนี้เป็นการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการรอบที่ 2 เพื่อสังเคราะห์และประมวลผลการศึกษาของแต่ละภูมิภาค เพื่อประมวลเป็นข้อสรุปรวมเกี่ยวกับโอกาส และทางเลือกในการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น รวมทั้งวิธีการพัฒนาแหล่งรายได้เดิม (ที่ท้องถิ่นจัดเก็บอยู่แล้ว) และแหล่งรายได้ใหม่ที่ท้องถิ่นได้ค้นพบในภูมิภาคต่างๆ

5. การจัดทำคู่มือการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น เป็นการปรับปรุงเอกสารผลการวิจัยที่ได้จากการประมวลภาพรวมข้างต้น และจัดทำเป็นเอกสารที่มีลักษณะเป็นคู่มือปฏิบัติงานสำหรับพนักงานท้องถิ่น เพื่อนำไปเผยแพร่ต่อไป

### ขั้นตอนการจัดทำคู่มือการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น



### การรับสมัครและคัดเลือกท้องถิ่นเพื่อเข้าร่วมโครงการ

โครงการวิจัย เริ่มต้นด้วยการออกหนังสือเชิญชวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนทั้งสิ้น 2,313 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ทั่วประเทศ จำนวน 75 แห่ง เทศบาล ทั่วประเทศ จำนวน 1,129 แห่ง และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 1,109 แห่ง รายละเอียดตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ที่ได้จัดส่งหนังสือเชิญชวนเข้าร่วมโครงการวิจัย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน (แห่ง)	หมายเหตุ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	75	อบจ. ทุกแห่งทั่วประเทศ
เทศบาล	1,129	เทศบาลทุกแห่งทั่วประเทศ
องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	1,109	อบต. ชั้น 1 (ทุกแห่ง) 78 แห่ง อบต. ชั้น 2 (ทุกแห่ง) 65 แห่ง อบต. ชั้น 3 (ทุกแห่ง) 168 แห่ง อบต. ชั้น 4 (ทุกแห่ง) 298 แห่ง อบต. ชั้น 5 (การสุ่ม) 500 แห่ง
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>2,313</b>	

เมื่อครบกำหนดของการรับสมัครองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเข้าร่วมโครงการฯ ปรากฏว่ามี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตอบรับการเข้าร่วมโครงการฯ จำนวนทั้งสิ้น 813 แห่ง ประกอบด้วย องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 30 แห่ง เทศบาล จำนวน 480 แห่ง และองค์กรบริหาร ส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 301 แห่ง โดยแบ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากภาคกลาง จำนวน 302 แห่ง ภาคเหนือ จำนวน 202 แห่ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 195 แห่ง และ ภาคใต้ จำนวน 114 แห่ง รายละเอียดตามตารางที่ 2

**ตารางที่ 2 แสดงการจำแนกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ส่งใบตอบรับเข้าร่วมโครงการวิจัย**

	อบจ.	เทศบาล			องค์กรบริหารส่วนตำบล				
		ตำบล	เมือง	นคร	ชั้น 1	ชั้น 2	ชั้น 3	ชั้น 4	ชั้น 5
ภาคกลาง	9	126	13	2	24	18	29	39	41
ภาคเหนือ	6	127	5	2	6	1	6	30	19
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	8	129	8	3	3	1	8	8	27
ภาคใต้	6	55	8	1	5	6	5	10	15
<b>รวม</b>	<b>30</b>	<b>438</b>	<b>34</b>	<b>8</b>	<b>38</b>	<b>26</b>	<b>48</b>	<b>87</b>	<b>102</b>

เนื่องจากมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตอบรับที่จะเข้าร่วมในโครงการวิจัยเป็นจำนวนมากเกินกว่าที่จะรับเข้าร่วมในโครงการได้ทั้งหมด ทีมงานในแต่ละภูมิภาคจึงต้องพิจารณาคัดเลือกองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เพื่อเข้าร่วมโครงการวิจัย ภาคละ 150 แห่ง (ยกเว้นภาคใต้ที่ไม่ต้องมีการคัดเลือก เนื่องจากมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตอบรับเข้าร่วมโครงการฯ น้อยกว่า 150 แห่ง) เกณฑ์ในการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะคำนึงถึง “ประเภท” คือ อบจ. เทศบาล และ อบต. รวมทั้ง “ขนาด และชั้น” โดยเทศบาลแบ่งเป็น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบลที่จัดตั้งอยู่เดิม และเทศบาลตำบลที่เพิ่งจัดตั้งจากการยกฐานะสุขาภิบาล ส่วนขององค์กรบริหารส่วนตำบล แบ่งเป็น อบต. ชั้น 1 อบต. ชั้น 2 อบต. ชั้น 3 อบต. ชั้น 4 และ อบต. ชั้น 5 รายละเอียดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าร่วมโครงการวิจัยนำเสนอใน ตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงการจำแนกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ที่ได้รับคัดเลือกให้เข้าร่วมโครงการวิจัย

	อบจ.	เทศบาล			องค์การบริหารส่วนตำบล					รวม
		ตำบล	เมือง	นคร	ชั้น 1	ชั้น 2	ชั้น 3	ชั้น 4	ชั้น 5	
ภาคกลาง	9	60	13	2	24	11	11	10	10	150
ภาคเหนือ	6	94	5	2	4	1	5	21	12	150
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	8	94	7	3	3	1	5	8	21	150
ภาคใต้	6	55	9	1	5	6	5	10	17	114
รวม	30	303	34	8	36	19	26	49	60	565

### การประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 1

ทีมงานวิจัยได้จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการขึ้น 4 ครั้ง โดยแบ่งตามภูมิภาค ดังนี้ ครั้งที่ 1 จัดขึ้น ณ โรงแรมบางกอกพาเลซ กรุงเทพฯ ในระหว่างวันที่ 22-25 พฤศจิกายน 2542 ครั้งที่ 2 จัดขึ้น ณ โรงแรมเชียงใหม่ภูคำ จังหวัดเชียงใหม่ ในระหว่างวันที่ 29 พ.ย.-1 ธ.ค. 2542 ครั้งที่ 3 จัดขึ้น ณ โรงแรมขอนแก่นไฮเต็ล จังหวัดขอนแก่น ในระหว่างวันที่ 6-8 ธันวาคม 2542 และ ครั้งที่ 4 จัดขึ้น ณ โรงแรมเจบีหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ในระหว่างวันที่ 13-15 ธันวาคม 2542 รายละเอียดของท้องถิ่นที่ได้เข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติฯ นำเสนอในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 แสดงจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ  
ที่เข้าร่วมโครงการวิจัย

	อบจ.	เทศบาล			องค์การบริหารส่วนตำบล					รวม
		ตำบล	เมือง	นคร	ชั้น 1	ชั้น 2	ชั้น 3	ชั้น 4	ชั้น 5	
ภาคกลาง	8	49	12	1	24	7	8	6	3	119
ภาคเหนือ	6	77	4	1	3	0	5	10	11	117
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	6	69	6	4	3	1	4	5	13	111
ภาคใต้	5	46	6	1	2	4	1	6	13	84
<b>รวม</b>	<b>25</b>	<b>241</b>	<b>28</b>	<b>7</b>	<b>32</b>	<b>12</b>	<b>18</b>	<b>27</b>	<b>40</b>	<b>431</b>

สำหรับการประชุมเชิงปฏิบัติการ จัดขึ้นเพื่อฝึกอบรมจากเจ้าหน้าที่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการใช้คู่มือการพัฒนารายได้ที่หมั่นวิจัยได้จัดทำขึ้น รวมทั้งให้ผู้เข้าร่วมการประชุมฯ ได้ทำแบบฝึกหัด (Workshop) ในการจัดทำวิธีการพัฒนารายได้ด้วย โดยรายละเอียดการประชุมเชิงปฏิบัติการ มีดังนี้

### ขั้นตอนที่ 1 : แนะนำโครงการ

การประชุมในช่วงเช้าในวันแรก เริ่มต้นด้วยการแนะนำที่มาและจุดประสงค์ของโครงการฯ ว่าโครงการการศึกษาโอกาสและแนวทางการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหนึ่งในสี่โครงการ ของโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น ภายใต้มาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2542 เพื่อให้ผู้เข้าร่วมโครงการฯ ซึ่งเป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใจต่อวัตถุประสงค์การจัดประชุมและการดำเนินการของโครงการฯ

### ขั้นตอนที่ 2 : แนะนำเทคนิคการวิเคราะห์โอกาสในการพัฒนารายได้

การประชุมในช่วงบ่ายของวันแรก เป็นการให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้เรียนรู้เทคนิคการวิเคราะห์รายได้ด้วยตนเอง ด้วยการทำแบบฝึกหัด (Workshop) โดยอาศัยความรู้และเทคนิคต่างๆ ที่ได้รับฟังการบรรยายในช่วงเช้า

### ขั้นตอนที่ 3 : แนะนำวิธีการกำหนดทางเลือกและมาตรการพัฒนารายได้

การประชุมในช่วงเช้าของวันที่สอง จะเป็นการบรรยายเรื่อง มาตรการและทางเลือก เพื่อให้ผู้เข้าร่วมการประชุมฯ ได้รับทราบวิธีการจัดทำมาตรการและทางเลือกในการจัดทำแผนการพัฒนารายได้ อาทิ เช่น การพัฒนารายได้จากภาษีต่างๆ, ค่าธรรมเนียม, ค่าบริการ เป็นต้น หลังจากนั้นจะเป็นการทำแบบฝึกหัด (Workshop) เรื่อง มาตรการและทางเลือก

### ขั้นตอนที่ 4 : แนะนำแนวทางการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการพัฒนารายได้

ในช่วงบ่ายของวันที่สอง เป็นการบรรยายเรื่อง เอกสารข้อเสนอนโยบาย (Policy Package) เพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้ทราบเรื่อง ส่วนประกอบของเอกสารข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้ ซึ่งประกอบด้วย 6 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ทำไมต้องพัฒนารายได้ ส่วนที่ 2 โอกาสในการพัฒนารายได้ ส่วนที่ 3 ทางเลือก ค่าใช้จ่าย และเป้าหมาย ส่วนที่ 4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ ส่วนที่ 5 ขั้นตอนการดำเนินงาน และส่วนที่ 6 เอกสารประกอบ โดยให้ผู้เข้าร่วมประชุมสามารถที่จะจัดทำรายละเอียดของเอกสารข้อเสนอ นโยบายในแต่ละส่วนได้

### ขั้นตอนที่ 5 : แนะนำแนวทางการผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบาย ให้ผ่านการยอมรับของสาธารณชน ผู้บริหาร และสภาท้องถิ่น

การประชุมในช่วงเช้าของวันที่สาม เป็นการบรรยาย เรื่องการผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้รับทราบวิธีการในการเป็นนักเคลื่อนไหวในการผลักดันนโยบาย เพื่อให้การเสนอนโยบายต่างๆ ไปสู่ผู้บริหารของท้องถิ่นและสภาของท้องถิ่นนั้น ได้รับการยอมรับและได้รับการอนุมัติเพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้ หลังจากนั้นเป็นการให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้ทำแบบประเมินผลโครงการฯ เพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นอันจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินโครงการฯ ต่อไป

จากการสรุปและประเมินผลการประชุมเชิงปฏิบัติการพบว่า เจ้าหน้าที่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการโครงการการศึกษาโอกาสและแนวทางการพัฒนารายได้ฯ มีความเห็นว่า โครงการนี้ เป็นโครงการที่มีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์โอกาสในการพัฒนารายได้ท้องถิ่น และประสงค์ที่จะดำเนินการในการเสนอนโยบายในการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง แต่ระยะเวลาในการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการสั้นเกินไป ทำให้การดำเนินการประชุมมีความเร่งรีบจนอาจทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมติดตามเนื้อหาในการประชุมได้ไม่ทัน แต่จากการ



จัดให้ทำแบบฝึกหัด (Workshop) ทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมฯ ได้มีโอกาสทำงานร่วมกัน และได้เรียนรู้ประสบการณ์ในการทำงานจากผู้เข้าร่วมประชุมที่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่มีความแตกต่างกันไป ผู้เข้าร่วมประชุมกว่าครึ่งหนึ่ง ยังมีความสนใจที่จะดำเนินการร่วมกับโครงการฯ ต่อไป และอาจจะกลับมาร่วมประชุมอีก และประมาณ 30% ของผู้เข้าร่วมประชุมมีความตั้งใจอย่างมากที่จะริเริ่มจัดทำข้อเสนอนโยบายเพื่อการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นตนเอง และต้องการที่มาร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการในครั้งที่ 2

## การดำเนินโครงการในระยะที่สอง

หลังจากการประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 1 แล้ว โครงการวิจัยฯ ได้เชิญชวนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมในโครงการวิจัยระยะที่ 2 ซึ่งในขั้นตอนนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทดลองจัดทำข้อเสนอ (โครงการ) พัฒนารายได้ของท้องถิ่นตนเอง และนำผลการทดลองมาเสนอในที่ประชุมเชิงปฏิบัติการในรอบที่ 2 ต่อไป ปรากฏว่ามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตอบรับที่จะเข้าร่วมโครงการวิจัยฯ ในระยะที่ 2 จำนวน 71 แห่ง ตามรายละเอียดในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 แสดงจำนวนและประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ที่เข้าร่วมโครงการในระยะที่ 2

ภาค	อบจ.	เทศบาล			องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)					รวม
		ตำบล	เมือง	นคร	ชั้น 1	ชั้น 2	ชั้น 3	ชั้น 4	ชั้น 5	
กลาง	0	8	1	2	8	1	0	1	1	22
ตะวันออก เฉียงเหนือ	1	7	0	1	2	0	1	2	0	14
เหนือ	3	7	0	0	1	0	0	2	3	18
ใต้	3	7	0	0	1	0	1	1	4	17
รวม	4	33	2	3	12	1	2	6	8	71

สำหรับขั้นตอนการทดลองจัดทำข้อเสนอ (โครงการ) พัฒนารายได้ของท้องถิ่น ที่เข้าร่วมโครงการในรอบที่ 2 นั้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

## ขั้นการก่อตัว : จัดทีมงาน ศึกษาและยกร่างเอกสาร

มีขั้นตอนการดำเนินงาน 2 ขั้นตอน คือ

1. ในขั้นเริ่มต้น ฝ่ายพัฒนานโยบายจะต้องเสนอเรื่องต่อผู้บริหารเพื่อจัดตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อศึกษาและยกร่างข้อเสนอเพื่อพัฒนาขึ้น คณะทำงานที่วางนี้ควรจะประกอบด้วยตัวแทนของงานการคลัง งานวางแผน งานปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับแหล่งรายได้-รายจ่ายที่จะพัฒนาตัวแทนฝ่ายบริหาร (เทศมนตรี คณะกรรมการบริหาร) ตัวแทนสภาท้องถิ่น และตัวแทนภาคประชาชน ทั้งนี้ ควรจะคัดเลือกบุคคลที่มีทัศนคติสนับสนุนการพัฒนารายได้เป็นพื้นฐาน
2. ยกร่างข้อเสนอ โดยคณะทำงานอาจทำการศึกษา ประมวลข้อมูลและความคิดเห็นของหน่วยงานและบุคคลฝ่ายต่างๆ และยกร่างข้อเสนอขึ้น ตามเค้าโครงเอกสารที่เสนอไว้

## ขั้นการนำเสนอต่อผู้บริหาร และสภาท้องถิ่น

มีขั้นตอนการดำเนินงาน 5 ขั้นตอน คือ

1. ส่งข้อเสนอโยบาย เพื่อการพัฒนารายได้ไปให้แต่ละคนพิจารณา เตรียมขอความคิดเห็น
2. เข้าพบเป็นรายบุคคล (Direct sales) เพื่อสำรวจความเห็นโดยแบ่งกลุ่มออกเป็น ไม่เห็นด้วย เห็นด้วย สนับสนุน ร่วมผลักดันรอบนอก ร่วมเป็นที่ปฏิบัติงาน
3. ประมวลความเห็น พัฒนา "จุดขาย" เห็นด้วยในเรื่องใด (พัฒนาเป็น "จุดขาย") และไม่เห็นด้วยในเรื่องใด เพราะเหตุใด มีข้อเสนอแนะอย่างไร (ควรปรับปรุงข้อเสนอ /มาตรการให้ดีขึ้นโดยไม่เสียหลักการพื้นฐาน ถ้าทำได้ก็ควรทำ ถ้าทำไม่ได้ก็ต้องเตรียมคำอธิบายให้เข้าใจร่วมกัน)
4. จัดประชุมผู้บริหารและสภาท้องถิ่น เพื่อระดมความคิดเห็นร่วมกันครั้งสุดท้าย นำเสนอทั้ง Package เน้นจุดขาย และอธิบายข้อโต้แย้งต่างๆ อย่างเป็นระบบและกระชับ ชัดเจน ก่อนเสนอให้มีการพิจารณาให้ความเห็นชอบ (ในขั้นตอนนี้อาจพิจารณาให้ความเห็นชอบอย่างไม่เป็นทางการ)
5. ให้ความเห็นชอบ อนุมัติ / ให้ความเห็นชอบ อย่างเป็นทางการ

## ขั้นการนำเสนอประชาชน

มีขั้นตอนการดำเนินงาน 4 ขั้นตอนคือ

1. นำเสนอแนวความคิดเบื้องต้นผ่านสื่อกลางทั่วไป เช่น วารสารท้องถิ่น สถานีวิทยุท้องถิ่น ฯลฯ
2. จัดทำ Package ฉบับย่อ (ฉบับประชาชน) ส่งทุกครัวเรือน และสำรวจความคิดเห็น โดยแบ่งกลุ่มออกเป็น : ไม่เห็นด้วย เห็นด้วย สนับสนุน ร่วมผลักดันรอบนอก ร่วมเป็นที่ปฏิบัติงาน ให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม
3. จัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อาจทำเป็นรายหมู่บ้าน หรือเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย หรือจัดประชุมร่วมกันทั้งชุมชนเพียงครั้งเดียว ฯลฯ ตามความเหมาะสม
4. ประมวลความคิดเห็นของประชาชน นำข้อเสนอแนะมาปรับปรุงมาตรการดำเนินงานที่เห็นว่า จะช่วยลดข้อขัดแย้ง หรือช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน และนำเสนอผู้บริหารและสภาท้องถิ่น เพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบ

## การประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 2

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้ทำการทดลองจัดทำข้อเสนอการพัฒนารายได้ของตนเอง จนแล้วเสร็จ และส่งข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้มายังสำนักงานโครงการฯ จำนวน 34 แห่ง ดังรายละเอียดในตารางที่ 6 โครงการวิจัยฯ ได้จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 2 ขึ้น ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยการประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 2 มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ

1. เพื่อแลกเปลี่ยน-ประมวลประสบการณ์ ในการจัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมในโครงการวิจัยเรื่องการศึกษาโอกาสและแนวทางการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระยะที่ 2
2. เพื่อประมวลปัญหาอุปสรรค วิธีแก้ไขปัญหา วิธีคิด มาตรการ/ทางเลือกใหม่ๆ เกี่ยวกับการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจริงในการทดลองจัดทำข้อเสนอการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นที่เข้าร่วมในโครงการวิจัยนี้
3. เพื่อระดมความเห็น-ค้นหาทิศทาง แนวทาง และมาตรการดำเนินงานของรัฐ-ประชาคมท้องถิ่น ที่จะกระตุ้น ส่งเสริมให้เกิด "กระแสการแข่งขัน-การตื่นตัว" ในด้านการพัฒนารายได้ขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น และนำไปประกอบการจัดทำคู่มือการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

ในการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 2 นี้ คณะผู้วิจัย ได้จัดแบ่งกลุ่ม ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการ ออกเป็นกลุ่มย่อยๆ กลุ่มละ 10 คน เพื่อให้ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้นำเสนอ-แลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกันได้อย่างทั่วถึง จากนั้นเป็นการประชุมร่วมระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนและระดมความคิดเห็นในเรื่องทิศทาง แนวทางและมาตรการส่งเสริมการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นในอนาคต

### การพัฒนาคู่มือการพัฒนารายได้ขั้นตอนสุดท้าย

โครงการวิจัยฯ ได้พัฒนาคู่มือการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น ซึ่งได้จากการศึกษาวิจัยเชิงทดลองและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นต่างๆ ขึ้น คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า คู่มือการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานเรื่องการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น อันจะยังผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีรายได้จากแหล่งต่างๆ เพิ่มขึ้น และมีศักยภาพที่จะบริหารจัดการและให้บริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ต่อไป

กล่าวโดยสรุป นับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2542 ที่โครงการการศึกษาและแนวทางการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เริ่มการรับสมัครองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะเข้าร่วมในโครงการวิจัยฯ และได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการขึ้นในภูมิภาคต่างๆ จำนวน 4 ครั้ง ในระหว่างเดือนพฤศจิกายน ถึงเดือนธันวาคม 2542 เพื่อฝึกอบรมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมในโครงการจำนวน 565 คน จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 565 แห่งทั่วประเทศ ได้รู้จักเทคนิคและแนวทางการจัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้ รวมทั้งการผลักดันข้อเสนอฯ ให้ผ่านการเห็นชอบของชุมชน ผู้บริหาร และสภาท้องถิ่น ตามแต่กรณี และได้ประกาศรับสมัครองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสงค์จะเข้าร่วมในโครงการวิจัยระยะที่ 2 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้ทดลองจัดทำข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้ของตนเองขึ้นจริง ปรากฏว่ามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครเข้าร่วมในโครงการระยะที่ 2 จำนวน 71 แห่ง แต่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจัดทำและส่งข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้ฯ และเข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการในรอบที่ 2 เพียง 34 แห่งเท่านั้น คณะผู้วิจัยได้ประมวลประสบการณ์จากการทดลองในครั้งนี้ เป็นคู่มือพัฒนารายได้ของท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นได้นำไปใช้ประโยชน์จริงๆ ต่อไป

## วิธีการใช้คู่มือ

คู่มือการพัฒนารายได้ท้องถิ่นฉบับนี้ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่น สามารถที่จะศึกษาคู่มือฯ และทดลองดำเนินการไปได้ด้วยตนเอง เนื่องจากคู่มือนี้ ได้ผ่านการทดลองปฏิบัติจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาแล้ว

คู่มือจะประกอบด้วยเนื้อหา ในบทที่ 2 ถึงบทที่ 8 ดังต่อไปนี้

บทที่ 2 จะนำเสนอว่า "ใครควรใช้คู่มือ" นี้ ทั้งผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น จะสามารถนำคู่มือการพัฒนารายได้ท้องถิ่นไปใช้ประโยชน์ได้อย่างไรบ้าง รวมทั้งใครควรจะเป็นผู้ริเริ่มและผลักดันเรื่องการพัฒนารายได้



บทที่ 3 จะนำเสนอ "ขั้นตอนในการพัฒนารายได้" ซึ่งมีอยู่ 6 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 ค้นหาโอกาสในการพัฒนารายได้ ขั้นตอนที่ 2 กำหนดทางเลือกและมาตรการการพัฒนารายได้ ขั้นตอนที่ 3 จัดทำเอกสารข้อเสนอการพัฒนารายได้ ขั้นตอนที่ 4 ผลักดันให้ผ่านกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง ขั้นตอนที่ 5 แปลงมาตรการเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติการ และขั้นตอนที่ 6 ประเมินผล และปรับปรุงระบบปฏิบัติการให้มีประสิทธิภาพ โดยจะอธิบายรายละเอียดในการดำเนินการแต่ละขั้นตอนไว้ด้วยว่าจะมีวิธีการอย่างไร

## ขั้นตอนการพัฒนารายได้ท้องถิ่น



**บทที่ 4** จะนำเสนอเรื่องการค้นหาโอกาสในการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น โดยจะชี้ให้เห็นว่าโอกาสในการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นคืออะไร แล้วจะค้นหาโอกาสในการพัฒนารายได้ได้อย่างไร นอกจากนี้จะมีการนำเสนอเทคนิคและวิธีการในการวิเคราะห์โอกาสในการพัฒนารายได้ เพื่อให้การพัฒนารายได้ของท้องถิ่นมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

**บทที่ 5** จะนำเสนอเรื่องการจัดตั้งคณะทำงานพัฒนารายได้ของท้องถิ่นว่า ควรประกอบด้วยบุคคลใดบ้าง รวมทั้งข้อแนะนำในการจัดตั้งคณะทำงาน รวมทั้งการกำหนดทางเลือกในการพัฒนารายได้พร้อมแสดงตัวอย่างของวิธีการกำหนดทางเลือกในการพัฒนารายได้ด้วย นอกจากนี้จะมีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมและบริการ

**บทที่ 6** จะนำเสนอวิธีการในการจัดทำเอกสารข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนารายได้ โดยจะกล่าวถึงเหตุผลและความจำเป็นในการพัฒนารายได้ การวิเคราะห์โอกาสในการพัฒนารายได้ ทางเลือกค่าใช้จ่าย และเป้าหมาย ผลที่คาดว่าจะได้รับ และขั้นตอนในการดำเนินงานของการพัฒนารายได้ พร้อมทั้งตัวอย่างในการเขียนข้อเสนอเชิงนโยบายฯ

**บทที่ 7** จะนำเสนอข้อแนะนำในการผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายเมื่อเข้าสู่ขั้นตอนของกระบวนการทางการเมืองว่า บทบาทของผู้เกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายควรจะเป็นอย่างไร เพื่อให้ข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้นั้น สามารถผ่านความเห็นชอบของสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างราบรื่น

**บทที่ 8** จะนำเสนอกรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้เข้าร่วมในโครงการวิจัยฯ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ ได้ทดลองนำขั้นตอนและวิธีการพัฒนารายได้ที่ได้นำเสนอไว้ในคู่มือฉบับนี้ไปปฏิบัติและนำผลที่ได้มาเป็นตัวอย่างแก่ท้องถิ่นอื่นต่อไป

ในภาคผนวกของคู่มือฉบับนี้ จะมีข้อมูลแสดงประมาณการรายได้ประเภทต่างๆ ที่ท้องถิ่นแต่ละประเภทควรจะต้องจัดเก็บได้ โดยโครงการวิจัยฯ ได้รวบรวมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณ 200 แห่งที่ได้จัดส่งกลับมา เพื่อให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งใช้เป็นตัวเลขในการเปรียบเทียบการจัดเก็บรายได้ของตนเอง

## ก้าวต่อไปของการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น

รัฐบาลควรกำหนดให้มีมาตรการกระตุ้นให้ท้องถิ่นพัฒนารายได้ของตนเอง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลัง และลดการพึ่งพาแหล่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้น้อยลงในระยะยาว โดยการสร้างแรงจูงใจให้ท้องถิ่นพัฒนารายได้จากแหล่งที่จัดเก็บเองในท้องถิ่น และเพิ่มขีดความสามารถ เพิ่มทางเลือกในการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น ในกรณีนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับชาติและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการดังนี้

### คณะกรรมการกระจายอำนาจ

คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในฐานะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นควรดำเนินการ ดังนี้

1. กำหนดเป้าหมาย / เกณฑ์การพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม เพื่อใช้เป็นสมมติฐานในการกำหนดระดับวงเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น ตามหลักการจัดสรรแบ่งรายได้ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 80:20 (2544) และ 65:35 (2549) และกำหนดมาตรการส่งเสริมขีดความสามารถในการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้
2. ปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่น ให้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนโดยคำนึงถึงระดับความพยายามในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น เพื่อกระตุ้นให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งเพิ่มความพยายามในการจัดหารายได้ของตนเอง<sup>1</sup>
3. เสนอมาตรการปรับปรุงกฎหมาย ให้ท้องถิ่นสามารถหารายได้จากแหล่งอื่นๆ ในท้องถิ่นได้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รายได้จากค่าธรรมเนียม รายได้จากการพัฒนาเมือง รายได้จากภาษีประเมินพิเศษ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมเชิงธุรกิจของชุมชนได้

<sup>1</sup> โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมในรายงานการศึกษาเรื่อง "การพัฒนาระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น" ในโครงการศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น ภายใต้มาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2542



## กรมการปกครอง สมาคมท้องถิ่น สถาบันการศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น อาทิ กรมการปกครอง สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษาและองค์กรสาธารณกุศลที่มีการจัดฝึกอบรม ส่งเสริมกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ควรดำเนินการจัดฝึกอบรม นักการเมืองท้องถิ่น และพนักงานท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจ และตระหนักถึงความจำเป็นในการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น โดยพิจารณานำคู่มือการพัฒนารายได้ที่จัดทำขึ้นไปใช้ในการฝึกอบรม

### รายนามคณะนักวิจัย

1. รศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (นักวิจัยหลัก)
2. อ.ตระกูล มีชัย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (นักวิจัย)
3. ผศ.วีระศักดิ์ จารุชัยนิวัฒน์ ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (นักวิจัย)
4. ผศ.พิธันดร นิตยสุทธิ์ ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (นักวิจัย)
5. อ.อุดมโชค อาษาวิมลกิจ ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (นักวิจัย)
6. อ.ไพรัช ตระการศิรินนท์ ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (นักวิจัย)
7. ผศ.อาทร คุระวรรณ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (นักวิจัย)
8. นายชาญวุฒ ไชยรักษา วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (นักวิจัยผู้ช่วย)
9. นายอรรถสิทธิ์ พานแก้ว ศูนย์ส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (นักวิจัยผู้ช่วย)

## บทที่ 2 : ใครควรใช้คู่มือนี้

ร่วมมือร่วมใจกัน  
เพื่อท้องถิ่นของเรา



การจัดทำคู่มือการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกฝ่ายได้ใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานร่วมกัน

การพัฒนารายได้ของท้องถิ่นไม่ใช่เรื่องของฝ่ายการคลังเพียงส่วนเดียวเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของคนทุกฝ่าย ตั้งแต่ฝ่ายบริหาร สภาท้องถิ่น พนักงานหรือข้าราชการท้องถิ่น และแม้กระทั่งประชาชนผู้เสียภาษี หรือจ่ายค่าบริการ ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ให้แก่ท้องถิ่น ผู้เกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายต่างก็มีส่วนเกี่ยวข้อง และมีจุดยืนเกี่ยวกับเรื่องการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นแตกต่างกัน บางครั้งก็อาจขัดแย้งกัน หรือมีความเห็นไม่ตรงกัน แต่ก็จำเป็นต้องร่วมกันคิด ร่วมกันทำ และร่วมกันรับผิดชอบ ทั้งในเรื่องการจัดหารายได้ และการนำรายได้ไปใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น คู่มือฉบับนี้ได้นำเสนอวิธีการที่จะให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถร่วมกันคิดร่วมกันทำงานได้อย่างเป็นรูปธรรม

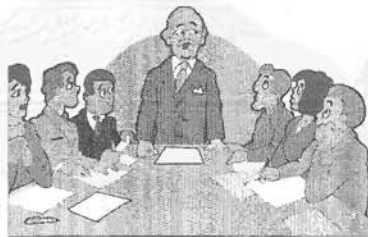


"ผู้บริหาร" ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะผู้รับอาสาประชาชนเข้ามาบริหารงาน มักจะพบว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองมีรายได้ไม่จ่าย ยิ่งเมื่อคิดถึงงานหรือโครงการพัฒนาต่างๆ ที่ได้เคยสัญญาแก่ประชาชนไว้ในช่วงเลือกตั้งด้วยแล้ว ก็พบว่าฐานรายได้ของท้องถิ่นที่มีอยู่นั้นแทบ

จะทำอะไรไม่ได้ จะไปขอเงินงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลเป็นกรณีพิเศษ หรือขอให้ส่วนราชการ มาจัดบริการให้เหมือนแต่ก่อนก็เป็นไปไม่ได้ เพราะในระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แบบใหม่นั้นมีการแบ่งหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นกันชัดเจน หน่วยราชการที่เคยทำงานซ้ำๆ กับท้องถิ่น เขาจะไม่มียงบประมาณสำหรับจัดทำกิจกรรมเหล่านั้นอีกต่อไป ดังนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นจึงต้องริเริ่มพัฒนารายได้จากท้องถิ่นของตนเอง ต้องเปลี่ยนความคิดมาเป็นการพึ่งตนเอง ยืนบนขาของตนเอง

แต่ในอีกด้านหนึ่ง ผู้บริหารท้องถิ่นในฐานะเป็นนักการเมืองที่มาจากกาเลือกตั้ง ก็ต้องระมัดระวัง หรือหลีกเลี่ยงที่จะเพิ่มภาระการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม ค่าบริการให้กับประชาชนในท้องถิ่นของตนเองโดยขาดเหตุผลที่เหมาะสม เพราะจะทำให้เสียคะแนนนิยมทางการเมือง

ผู้บริหารท้องถิ่นจะทำอย่างไรกับทางสองแพร่งนี้? คู่มือนี้ได้นำเสนอแนวคิดและวิธีการพัฒนารายได้ที่ผู้บริหารสามารถนำไปใช้ในการดำเนินงาน โดยสามารถเพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่น และนำเงินรายได้ไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นได้มากขึ้น โดยที่นอกจากจะไม่เสียคะแนนนิยมทางการเมืองแล้ว ยังอาจสร้างความได้เปรียบทางการเมืองได้อีกด้วย

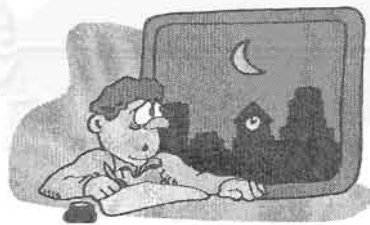


“สมาชิกสภาท้องถิ่น” ในฐานะตัวแทนของประชาชน ทำหน้าที่ด้านการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และตรวจสอบกำกับดูแลการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ก็ต้องเกี่ยวข้องกับการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น ในเบื้องต้น สมาชิกสภาท้องถิ่นควรจะได้ทราบว่าประชาชนในท้องถิ่นมีภาระภาษีหรือต้องจ่ายค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ค่าปรับ ฯลฯ ให้แก่ท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด เมื่อเทียบกับท้องถิ่นอื่นๆ นอกจากนั้น ในด้านการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น ก็ควรจะได้ทราบว่าประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการสาธารณะที่จำเป็นพื้นฐานครบถ้วน เพียงพอหรือไม่ และแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นของฝ่ายบริหาร ในปัจจุบันมีความเหมาะสม หรือตรงกับความต้องการของชุมชนหรือไม่ เพราะเหตุใด

หากสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ตรวจสอบข้อมูลข้างต้น ก็พบว่าท้องถิ่นของตนเองยังขาดบริการฯ พื้นฐานบางด้านในบางพื้นที่ ในขณะที่ท้องถิ่นอาจไม่มีเงินงบประมาณเพียงพอสำหรับจัดบริการใน ส่วนที่ยังขาดแคลน ในเรื่องนี้สมาชิกสภาท้องถิ่นอาจเสนอความคิดเห็นให้ฝ่ายบริหารเริ่มจัดบริการ สาธารณะในระบบเก็บค่าบริการ หรืออาจเสนอให้ริเริ่มพัฒนาการจัดเก็บรายได้บางประเภทที่ยังเก็บ ได้ไม่ทั่วถึง หรือขาดประสิทธิภาพ (ซึ่งมีผลให้เกิดความไม่เท่าเทียม ไม่เป็นธรรมกับประชาชนผู้เสีย ภาษีเต็มเม็ดเต็มหน่วย กับกลุ่มประชาชนที่หลีกเลี่ยงภาษี และเอาเปรียบผู้อื่น) ก็ได้ หรืออาจเข้าไปมี ส่วนร่วมกับฝ่ายบริหาร หรือพนักงานท้องถิ่นในการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายในเรื่องการพัฒนา รายได้โดยตรงก็ได้

เมื่อฝ่ายบริหารจัดทำและเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือจัดทำข้อบัญญัติ พัฒนารายได้ของท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบ สมาชิกสภาท้องถิ่นก็มีหน้าที่ ตรวจสอบ วิเคราะห์หลักการและวิธีการของร่างข้อบัญญัติฯ รวมทั้งอาจจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ เพื่อให้ประชาชนได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างข้อบัญญัติฯ ก่อนที่สภาท้องถิ่นจะให้ความเห็นชอบ

คู่มือฉบับนี้ ได้นำเสนอแนวทางการวิเคราะห์โอกาสและทางเลือกการพัฒนารายได้ การจัดทำประชา พิจารณ์ และการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาท้องถิ่น (และผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ) ในกระบวนการพัฒนา รายได้ไว้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อสมาชิกสภาท้องถิ่น



**"พนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น"** ในฐานะผู้ปฏิบัติงานประจำก็จะสามารถใช้คู่มือนี้ให้เป็น ประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนารายได้ และการจัดบริการอื่นๆ ในส่วน พนักงานหรือข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนารายได้นั้น สามารถใช้คู่มือนี้เป็น คู่มือการปฏิบัติงานประจำวันได้โดยตรง คู่มือฉบับนี้ได้นำเสนอขั้นตอนการวิเคราะห์โอกาสการ พัฒนารายได้ พร้อมทั้งการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย และการผลักดันนโยบายให้สามารถผ่านการ พิจารณาของฝ่ายบริหาร สภาท้องถิ่น และประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง

สำหรับพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีได้เกี่ยวข้องกับการพัฒนารายได้โดยตรง ก็อาจมีบทบาทสนับสนุนการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นด้วยการเป็นคณะทำงานในกระบวนการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย หรืออย่างน้อยก็เกี่ยวข้องกับด้านการจัดบริการที่ยังขาดแคลน และจำเป็นต้องใช้เงินรายได้ส่วนที่จะต้องจัดหามาเพิ่มเติม ท่านเหล่านี้จะมีส่วนช่วยคิดหาวิธีการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายการพัฒนารายได้ที่น่าจะตรงกับความต้องการ หรือเป็นที่ยอมรับของประชาชนผู้เสียภาษี หรือจ่ายค่าบริการได้เป็นอย่างดี คู่มือฉบับนี้ได้นำเสนอวิธีการกำหนดทางเลือกการพัฒนารายได้โดยการเชื่อมโยงการจัดสรรเงินรายได้ลงสู่บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้รับภาระภาษีหรือค่าบริการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่จะช่วยคิดหาวิธีการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายฯ ได้เป็นอย่างดี

นอกจากผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว บุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมหรือพัฒนาศักยภาพด้านการเงินการคลังท้องถิ่นก็สามารถใช้คู่มือนี้ในการจัดฝึกอบรมบุคลากรของท้องถิ่นในด้านการพัฒนารายได้ได้เป็นอย่างดี คู่มือฉบับนี้ได้ผ่านการทดลองจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการให้แก่พนักงานท้องถิ่นมาแล้วประมาณ 4 ครั้งๆ ละประมาณ 120 คน ในการจัดฝึกอบรมแต่ละครั้งได้มีการปรับปรุงคู่มือให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้นเป็นลำดับ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าคู่มือฉบับนี้จะเป็นเอกสารประกอบการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการที่ดีฉบับหนึ่งในขณะนี้

ในบทที่ 8 ของคู่มือฉบับนี้ได้นำเสนอกรณีศึกษาการจัดทำข้อเสนอการพัฒนารายได้ประเภทต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ทดลองนำแนวความคิดในคู่มือไปใช้จริงๆ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้เห็นตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม และสามารถประยุกต์ใช้เทคนิคและกระบวนการพัฒนารายได้ที่ได้นำเสนอไว้ได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น

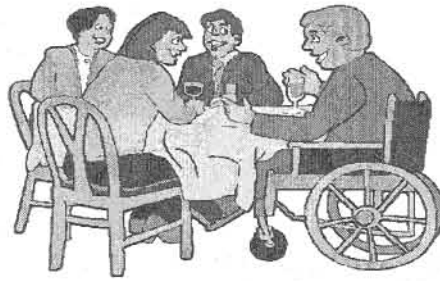
คู่มือการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ก็ต่อเมื่อผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้นำไปประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง ในระยะต่อไปน่าจะได้มีการปรับปรุงคู่มือฉบับนี้ให้ดียิ่งขึ้น โดยการนำผลการประยุกต์ใช้คู่มือในระยะต่อไปมาเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดการสังสมประสบการณ์ และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างท้องถิ่นต่างๆ ในระดับที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้นต่อไป

## ไครควร “ริเริ่มและผลักตัน” เรื่องการพัฒนารายได้ ?



ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น สามารถที่จะเป็นผู้ริเริ่มได้ด้วยกันทั้งสิ้น โดยเฉพาะ “ผู้บริหารสูงสุด” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และ ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล น่าจะเป็นผู้ที่มีบทบาทในฐานะเป็นผู้ริเริ่มและผลักตันเรื่องการพัฒนาารายได้ของท้องถิ่นที่สำคัญที่สุด ทั้งนี้เพราะผู้บริหารท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบสูงสุดในเรื่องนโยบายการบริหารงานของท้องถิ่น เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้บริหารท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยที่ไม่สนใจการพัฒนาารายได้จริงจัง เมื่อถึงคราวการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็มักจะสั่งการให้ฝ่ายการคลังจัดทำตัวเลขประมาณการรายได้ให้เพียงพอกับรายจ่ายที่ฝ่ายบริหารต้องการ (ซึ่งมักจะสูงกว่าที่จะสามารถจัดเก็บได้จริง) การสั่งการเช่นนี้มักจะสร้างความหนักใจให้กับผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเป็นอย่างมาก เพราะการประมาณการรายได้จะต้องคำนึงถึงฐานรายได้ที่เป็นอยู่ในขณะนั้นเป็นหลัก เมื่อท้องถิ่นไม่ได้พัฒนาารายได้ ก็จะไม่มีการเพิ่มขึ้นเป็นกอบเป็นกำ แต่เมื่อฝ่ายการคลังได้จัดทำข้อเสนอเพื่อพัฒนาารายได้ ผู้บริหารส่วนหนึ่งก็ไม่ได้ให้ความสนใจ บางครั้งก็ไม่สนับสนุน ดังนี้ เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยประสบความสำเร็จในเรื่องการพัฒนาารายได้ในอดีตมีจำนวนไม่น้อย และเมื่อได้ตรวจสอบที่มาของการพัฒนาารายได้ของท้องถิ่นเหล่านั้นก็พบว่า ผู้ที่ริเริ่มและผลักตันให้เกิดการพัฒนาารายได้ในท้องถิ่นเหล่านั้นล้วนแต่เป็นผู้บริหารของท้องถิ่นทั้งสิ้น ผู้บริหารของท้องถิ่นเหล่านี้ได้เข้ามามีบทบาทร่วมกับฝ่ายปฏิบัติการ และประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง เพื่อให้ข้อเสนอและมาตรการดำเนินงานเป็นที่ยอมรับของคนทุกฝ่าย หากไม่แล้วการพัฒนาารายได้ของท้องถิ่นก็ยากที่จะประสบความสำเร็จ

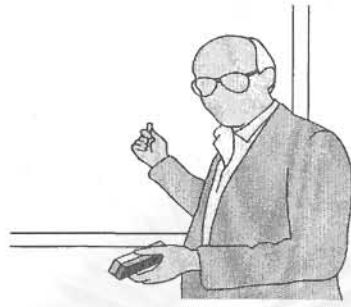


“สมาชิกสภาท้องถิ่น” ซึ่งทำหน้าที่ในการดูแลการทำงานของฝ่ายบริหาร ก็สามารถเป็นผู้ริเริ่มในเรื่องการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นได้เช่นเดียวกัน โดยการเสนอแนะต่อฝ่ายบริหารเพื่อให้มีการปรับปรุงการจัดเก็บรายได้ให้เป็นธรรม ทัวถึง และเท่าเทียมกัน หรือเสนอให้มีการจัดเก็บรายได้ประเภทใหม่ๆ (เช่นค่าบริการ ค่าธรรมเนียม เป็นต้น)

บทบาทที่โดดเด่นของสมาชิกสภาท้องถิ่นในกระบวนการพัฒนารายได้คือการมีส่วนร่วมในการผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายฯ และการจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อให้ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นต่อข้อเสนอฯ เนื่องจากเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรง อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นมักจะแสดงบทบาทเป็น “ฝ่ายค้าน” ในกระบวนการพัฒนารายได้เสียเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะต้องการ “Discredit” ฝ่ายบริหารส่วนหนึ่ง และอาจจะคัดค้านเพราะความไม่เข้าใจ ไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับข้อเสนอในการพัฒนารายได้อีกส่วนหนึ่ง ดังนั้นสมาชิกสภาท้องถิ่นจึงควรได้ตระหนักถึงบทบาทด้านการสนับสนุน ผลักดันนโยบายดังกล่าว เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นโดยส่วนรวม

“พนักงานส่วนท้องถิ่น” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และฝ่ายการคลัง (ส่วนงานพัฒนารายได้-ถ้ามี) สามารถเป็นผู้ริเริ่มและเป็นศูนย์กลางการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายฯ และผลักดันนโยบายการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นที่ดีที่สุดเนื่องจากมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง จึงมีทั้งข้อมูลและทักษะในการคิดวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการพัฒนารายได้ แต่การผลักดันนโยบายฯ แต่เพียงผู้เดียว หรือหน่วยงานเดียวโดยลำพังอาจไม่ประสบความสำเร็จ พนักงานหรือข้าราชการท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงจะต้องร่วมมือกับพนักงาน และแผนกงานอื่นๆ รวมทั้งผู้บริหาร สภาท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่น (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประชาชนที่จะได้ประโยชน์โดยตรงจากนโยบายการพัฒนารายได้) เพื่อร่วมกันผลักดันนโยบายให้ผ่านการพิจารณาอนุมัติ จนถึงขั้นการนำไปปฏิบัติให้เป็นผลจริงจังกในที่สุด

### บทที่ 3 : ขั้นตอนการพัฒนารายได้



#### ทำไมต้องพัฒนารายได้?

ก่อนอื่น ท่านต้องตั้งคำถามกับตัวเองเสียก่อนว่า ท้องถิ่นของท่านมีความจำเป็นต้องพัฒนารายได้ของท้องถิ่นหรือไม่? ท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจมีเหตุผลในการพัฒนาหรือปรับปรุงระบบการจัดเก็บรายได้ของตนเองด้วยเหตุผลที่แตกต่างกันอย่างน้อย 2 เรื่อง คือ

1 “...เพราะการจัดเก็บรายได้ขาดประสิทธิภาพ” ท้องถิ่นจำนวนมากมีปัญหาเรื่องการจัดเก็บรายได้ขาดประสิทธิภาพ มีการกรำหัวไหล และเกิดความไม่เป็นธรรมในระหว่างผู้เสียภาษีหรือผู้จ่ายค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ฯลฯ (เช่น บางรายจ่ายเต็มอัตรา บางรายจ่ายครึ่งเดียว บางรายไม่ยอมจ่ายแม้แต่บาทเดียว ดังนี้ เป็นต้น) ปัญหาเหล่านี้หากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร็วก็มักจะบานปลายไปสู่การไม่ยอมเสียภาษีหรือไม่จ่ายค่าบริการให้กับท้องถิ่นขึ้นอย่างกว้างขวางในระยะต่อไป เพราะเมื่อท้องถิ่นมีปัญหาการกรำหัวไหล หรือมีผู้เสียภาษี/ค่าธรรมเนียมบางคนไม่ยอมจ่าย คนอื่นๆ ที่ยอมจ่ายเงินภาษี/ค่าธรรมเนียมในระยะแรกก็จะไม่ยอมจ่ายในระยะต่อไป ท้องถิ่นก็จะขาดความชอบธรรมในการเก็บภาษี และไม่สามารถบังคับเก็บภาษีจากประชาชนได้อีกต่อไป ดังนั้น การพัฒนาระบบการจัดเก็บรายได้ให้มีประสิทธิภาพ ทัวถึง และเท่าเทียม เป็นธรรม เสมอภาค จึงเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการจัดการทางการคลังของท้องถิ่น





2. “...เพราะรายได้ไม่พอจ่าย” ท้องถิ่นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะท้องถิ่นขนาดเล็ก และเป็นเขตชนบท มักจะมีรายได้ไม่เพียงพอกับการจัดบริการสาธารณะที่จำเป็น เพราะมีแหล่งรายได้ไม่กี่ประเภท ฐานรายได้แคบ (เช่น มีผู้เสียภาษีเพียงไม่กี่ราย เป็นต้น) ท้องถิ่นขนาดใหญ่ในเขตเมืองบางแห่งก็อาจเผชิญกับปัญหารายได้ไม่พอจ่าย เพราะมีรายจ่ายบางประเภทเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (เช่น ค่าใช้จ่ายด้านสิ่งแวดล้อม และสวัสดิการสังคม ฯลฯ) ท้องถิ่นบางแห่งไม่มีปัญหาเรื่องรายได้สำหรับใช้จ่ายประจำเดือน แต่ก็ยังขาดเงินงบประมาณสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นให้ได้ตามแผนพัฒนาที่กำหนดไว้ ปัญหารายได้ไม่พอจ่ายนี้ อาจเป็นเหตุผลหลักของการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นจำนวนไม่น้อย



ท้องถิ่นของท่านมีปัญหา 2 เรื่องข้างต้นนี้หรือไม่? ถ้ามีปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือทั้งสองเรื่องก็แสดงว่าท้องถิ่นของท่านควรจะเริ่มต้นคิดเรื่องพัฒนารายได้ของท้องถิ่นอย่างจริงจัง และควรจะอ่านทำความเข้าใจเรื่องราวในคู่มือนี้ต่อไป

แต่ถ้าท้องถิ่นของท่านไม่มีปัญหาเรื่องการขาดประสิทธิภาพในการจัดรายได้ และไม่มีปัญหาเรื่องรายได้ไม่พอจ่ายดังเช่นที่กล่าวข้างต้น ก็ไม่น่าจะต้องคิดถึงเรื่องการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นแต่อย่างใด

อนึ่ง ผู้บริหารท้องถิ่นควรได้ตระหนักว่าจุดมุ่งหมายสุดท้ายของการจัดการปกครองท้องถิ่นก็คือ การทำให้ชุมชนหรือท้องถิ่นน่าอยู่อาศัย ให้ความปลอดภัย ความสะดวกสบาย ความสมานฉันท์แก่ประชาชนพลเมืองในชุมชนของเราให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในขณะเดียวกันก็ควรหลีกเลี่ยงการสร้างภาระภาษีหรือภาระค่าใช้จ่ายที่ประชาชนพลเมืองต้องแบกรับอันเนื่องมาจากการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

รัฐบาลเองก็ควรจะได้ตระหนักเช่นเดียวกันว่า การพยายามสร้างแรงผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้ให้มากที่สุดโดยไม่คำนึงถึงความต้องการของชุมชนย่อมมิใช่หลักการที่ถูกต้องตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมมีอิสระที่จะเลือกจัดบริการและจัดเก็บรายได้ตามความต้องการของประชาชนพลเมืองในท้องถิ่นของตนเอง หากประชาชนในท้องถิ่นยินดีเสียภาษีให้ท้องถิ่นเพียงเล็กน้อย เพื่อแลกกับบริการฯ เพียงไม่กี่ประเภท ก็ควรเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นนั้นๆ เลือกปฏิบัติได้โดยเสรี ในทำนองเดียวกัน เมื่อประชาชนในท้องถิ่น

ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการฯ หลายประเภท และต้องการให้มีคุณภาพดี ๆ ประชาชนก็ควรยินดีจ่ายภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ฯลฯ ให้ท้องถิ่นของตนเองมากขึ้นตามสัดส่วนที่เหมาะสม รัฐบาลก็ไม่ควรไปจำกัดเจตนารมณ์ของท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

## การพัฒนารายได้ 6 ขั้นตอน

การพัฒนารายได้ของท้องถิ่นควรมีขั้นตอนการดำเนินงานหลักๆ 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. ค้นหา "โอกาส" ในการพัฒนารายได้
2. กำหนดทางเลือกและมาตรการพัฒนารายได้
3. จัดทำเอกสารข้อเสนอการพัฒนารายได้
4. "ผลักดัน" ให้ผ่านกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง
5. แปลงมาตรการเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติการ
6. ประเมินผล และปรับปรุงระบบปฏิบัติการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

รูปแสดง 6 จังหวะก้าวของการพัฒนารายได้



## 1. ค้นหา “โอกาส” ในการพัฒนารายได้

เมื่อท่านคิดที่จะทำการใดๆ ก็ต้องดูช่องทางหรือโอกาสที่จะทำกรนั้นๆ ให้สำเร็จ วิธีคิดวางแผนการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นก็ควรเริ่มต้นด้วยการค้นหา “โอกาส” ในการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

“โอกาส” ในการพัฒนารายได้คืออะไร? โอกาสในการพัฒนารายได้ในที่นี้ หมายถึง ช่องว่างระหว่าง “รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้จริง” กับ “รายได้ที่ควรจะได้” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ถ้ารายได้ที่จัดเก็บได้จริงอยู่ในระดับต่ำกว่าที่ควรจะได้มากเพียงใด ก็แสดงว่า ท้องถิ่นมีโอกาที่จะพัฒนารายได้ประเภทนั้นให้มีรายได้มากขึ้นเพียงนั้น ในทำนองตรงกันข้าม ถ้ารายได้ที่เก็บได้จริง อยู่ในระดับใกล้เคียงกับที่ควรจะได้ ก็แสดงว่า ท้องถิ่นมีโอกาที่จะเพิ่มรายได้ประเภทนั้นอีกไม่มากนัก

ท้องถิ่นของท่านมีช่องว่างหรือโอกาสในการพัฒนารายได้มากนักน้อยเพียงใด? ในเบื้องต้น ท่านต้องมองหา “แหล่งรายได้” ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือนฯ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียมจัดเก็บขยะ ค่าบริการหรือค่าเช่าทรัพย์สิน ฯลฯ ในบรรดาแหล่งรายได้เหล่านี้ มีรายได้ประเภทใดบ้างที่มี “ช่องว่าง” ให้สามารถปรับปรุงให้มีรายได้เพิ่มขึ้น

ถ้าท่านเป็นผู้บริหารของท้องถิ่น หรือเป็นปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นผู้รับผิดชอบด้านการคลัง หรือส่วนพัฒนารายได้ของท้องถิ่นที่มีประสบการณ์านพอสมควร ท่านก็จะสามารถบอกได้ทันทีว่ามีแหล่งรายได้ประเภทใดบ้างที่มีช่องว่างพอที่จะพัฒนารายได้ แต่ถ้าท่านยังไม่คุ้นเคยกับท้องถิ่น ก็ควรใช้เทคนิคการค้นหาโอกาสในการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปในคู่มือนี้

## 2. จัดทีมงาน และกำหนดทางเลือกการพัฒนารายได้

การพัฒนารายได้เป็น “การเมือง” มากกว่าเทคนิคทางการคลัง ทั้งนี้เพราะการพัฒนารายได้จากแหล่งใดๆ ย่อมมีผู้ได้ประโยชน์ (ซึ่งอาจไม่มีโอกาสรับรู้ถึงประโยชน์ที่ได้รับ) และมีผู้เสียประโยชน์ หรือต้องรับภาระจากการจัดเก็บรายได้โดยตรง ทั้งในกลุ่มประชาชน นักการเมืองท้องถิ่น และพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

เรื่องใดที่เป็นการเมือง เรื่องนั้นย่อมต้องอาศัยกลไกและวิธีการทางการเมืองเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ ในเรื่องการพัฒนารายได้ก็ต้องอาศัยวิธีการทางการเมืองเช่นเดียวกัน ผู้ที่ริเริ่มทำการพัฒนารายได้ ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหาร พนักงานท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ไม่ควรนั่งคิดและทำการเพียงคนเดียวโดยลำพัง หากจะต้องชักชวนคนอื่นที่เกี่ยวข้องมาช่วยคิด เผยแพร่ความคิดให้กว้างขวางออกไป ในขณะเดียวกันก็ต้องจัดทีมงานพัฒนารายได้ขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยให้ทีมงานดังกล่าวประกอบด้วยตัวแทนคณะบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการพัฒนารายได้ เช่น ตัวแทนผู้บริหาร ตัวแทนสภาท้องถิ่น ตัวแทนประชาชนผู้เสียภาษี และตัวแทนของผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้มีประสบการณ์ความรู้เกี่ยวกับการจัดเก็บ-การบริหารรายได้ของท้องถิ่น โดยให้มีพนักงานท้องถิ่น เช่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการจัดเก็บรายได้เป็นแกนกลางของทีมงาน (กรรมการและเลขานุการ) ทีมงานดังกล่าวนี้ควรจะร่วมกันกำหนดทางเลือกในการพัฒนารายได้ และร่วมกันผลักดันนโยบายการพัฒนารายได้ให้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของผู้บริหารหรือสภาท้องถิ่น ตามแต่กรณีต่อไป

ท่านจะเลือกวิธีการปรับปรุงระบบการจัดเก็บรายได้ หรือพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ๆ อย่างไร? ทีมงานพัฒนารายได้ควรเริ่มต้นด้วยการร่วมกันวิเคราะห์ตัวแหล่งรายได้ที่จะเลือกทำการพัฒนา (ซึ่งก็คือแหล่งรายได้ที่มีช่องว่างหรือมีโอกาสในการพัฒนารายได้สูงจำนวนประมาณ 1-3 ประเภทหลัก) เพื่อตอบคำถามหลักๆ เช่น แหล่งรายได้ใหม่นั้น มีช่องว่างประมาณเท่าไร มีสาเหตุหรือปัจจัยใดที่ทำให้จัดเก็บรายได้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น หรือถ้าเป็นการพัฒนารายได้จากแหล่งรายได้ใหม่ ก็ควรทำการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับฐานรายได้ที่จะทำการจัดเก็บว่ามีอยู่จริงเท่าไร และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหรือลดลงจำนวนเท่าไรในอนาคต ฯลฯ

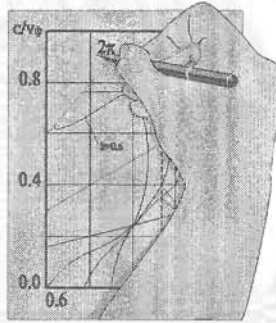
เมื่อได้ทำการวิเคราะห์เพื่อค้นหาสาเหตุของการขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ และการสำรวจฐานรายได้ใหม่ดังกล่าวนี้แล้ว ทีมงานพัฒนารายได้ควรได้ร่วมกันกำหนดมาตรการพัฒนารายได้ที่เป็นรูปธรรม และประมาณการหรือคาดคะเนดูว่ามาตรการแต่ละมาตรการนั้น จะมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเท่าไร จะมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณเท่าใด และจะมีโอกาสได้รับการยอมรับ (หรือไม่ยอมรับ) จากฝ่ายการเมืองและประชาชนในท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด ก่อนที่จะร่วมกันเลือกทางเลือกที่เหมาะสมมากที่สุด

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการพัฒนาทางเลือกในการพัฒนารายได้นั้น จะได้นำเสนอเพิ่มเติมในส่วนต่อไปของคู่มือนี้

### 3. จัดทำเอกสารข้อเสนอการพัฒนารายได้

ผู้ที่เป็นกรรมการและเลขานุการคณะทำงานพัฒนารายได้ (ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานคลัง หรือส่วนงานพัฒนารายได้) ควรทำหน้าที่ประมวลความคิด ผลการวิเคราะห์ในขั้นตอนที่ผ่านมา และจัดทำเป็นเอกสารให้มีรูปแบบที่สามารถใช้เป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อให้ผู้บริหาร สภาท้องถิ่น และประชาชนที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาให้ความเห็นชอบในขั้นตอนต่อไป หรืออาจเรียกสั้นๆ ว่าเป็นขั้นตอนการทำรูปเล่ม (Packaging) ของนโยบายการพัฒนารายได้นั่นเอง

สำหรับรูปแบบ และวิธีการจัดทำเอกสาร นั้น ได้เสนอไว้แล้วในส่วนต่อไปของคู่มือนี้ได้



### 4. “ผลักดัน” ให้ผ่านกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง

ถึงแม้จะได้จัดทำข้อเสนอนโยบายการพัฒนารายได้ไว้ให้ดีสมบูรณ์แบบสักเพียงใดก็ตาม หากผู้ริเริ่มนโยบายไม่ทำการผลักดันอย่างจริงจัง หรือเพียงแต่ “เสนอเพื่อพิจารณา” ตามขั้นตอนปกติของทางราชการ ข้อเสนอเสนอนโยบายนั้นๆ ก็ยากที่จะผ่านการพิจารณาของผู้บริหาร หรือสภาท้องถิ่น ยิ่งเป็นเรื่องนโยบายการพัฒนารายได้ที่มีได้เริ่มต้นจากผู้บริหารระดับสูงด้วยแล้ว ก็ยิ่งเป็นไปได้ยากอย่างยิ่ง

ดังนั้น ทีมงานพัฒนารายได้จึงต้องออกแรงผลักดันข้อเสนอโยบายการพัฒนารายได้อย่างจริงจัง ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การเข้าพบผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่ออธิบายเหตุผลความจำเป็น

ชี้ให้เห็นประโยชน์ของนโยบาย รวมทั้งแสดงรายละเอียดของมาตรการดำเนินงาน และการหาทางป้องกันความเสี่ยงทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้นได้ ดังนี้ เป็นต้น

นอกจากการผลักดันภายในองค์กรแล้ว ทีมงานพัฒนารายได้ยังต้องออกแรงผลักดันเพื่อลดแรงต้าน และเพิ่มกระแสการสนับสนุนนโยบายฯ จากประชาชนในท้องถิ่นอีกทางหนึ่งด้วย

สำหรับรายละเอียดว่าด้วยการผลักดันนโยบายทั้งภายในและภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ได้นำเสนอไว้ในส่วนต่อไปของคู่มือนี้

## 5. แปลงนโยบายสู่การปฏิบัติการ

เมื่อนโยบายการพัฒนารายได้ผ่านการเห็นชอบทางการเมืองแล้ว ในขั้นตอนต่อไปก็จะเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานที่จะทำหน้าที่หลักในขั้นตอนนี้คือหน่วยงานคลัง หรือส่วนงานจัดเก็บ และพัฒนารายได้ (ถ้ามี) อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งทีมงานพัฒนารายได้ที่เคยร่วมงานกันมากก็ควรมีส่วนร่วมให้ข้อคิดเห็นด้วยเช่นเดียวกัน

การแปลงนโยบายการพัฒนารายได้สู่การปฏิบัติการในกรณีของท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจแตกต่างกันไปตามมาตรการดำเนินงานที่เลือกใช้ เช่น ท้องถิ่นที่ต้องการพัฒนาระบบภาษีโรงเรือนโดยการจัดทำ/ปรับปรุงแผนที่ภาษีก็ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำ/ปรับปรุงแผนที่ภาษี หรือท้องถิ่นที่เลือกพัฒนาระบบภาษีโรงเรือนโดยการปรับปรุงระบบการประเมินฐานภาษีบางประเภท (เช่น การปรับปรุงวิธีการคิดค่าเช่ารายปีจากกลุ่มโรงเรือนประเภทโรงแรม หรืออาคารพาณิชย์ ฯลฯ) ก็จะดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการนั้นๆ เป็นต้น

การแปลงนโยบายด้านการพัฒนารายได้ไปสู่การปฏิบัติการไม่อาจหลีกเลี่ยงเรื่องการต่อรองทางการเมือง ดังนั้นผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องจึงต้องใช้กระบวนการทางการเมืองเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน เช่น เมื่อจะปรับปรุงระบบการประเมินภาษีใหม่ ก็ต้องเปิดเผยหลักเกณฑ์การประเมิน ผลการประเมินที่เป็นอยู่เดิมและที่จะดำเนินการใหม่ รวมทั้งการเปรียบเทียบให้เห็นถึงผลดีของการปรับปรุงใหม่ (เช่นกระจายฐานภาษีให้กว้างขวางมากขึ้น ภาระภาษีตกแก่ผู้เสียภาษีเป็นธรรม เท่าเทียมกันมากขึ้น ฯลฯ) เพื่อให้เกิดความเข้าใจและยอมรับร่วมกัน

จะอย่างไรกับผู้ที่ต้องรับภาระภาษีเพิ่มขึ้นจำนวนมากในเวลาอันรวดเร็ว? ปัญหาเช่นนี้อาจไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ แต่ก็ควรให้มีขั้นตอน-ช่วงเวลาการปรับตัวของผู้เสียภาษีที่ยืดหยุ่นพอสมควร เช่น อาจทำความเข้าใจกันในเรื่องสัดส่วนของภาษีที่ต้องชำระเพิ่มในช่วงเวลาการปรับตัว (เช่น ในช่วงเวลา 3-5 ปีเป็นต้น)

การมุ่งแต่การจัดเก็บภาษีหรือหารายได้ให้เต็มตามจำนวนที่ต้องการในเวลาอันรวดเร็ว และการปฏิบัติการที่ไม่ยืดหยุ่นเพียงพอ ย่อมนำไปสู่การต่อต้านการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า "Tax Revolt" ได้โดยง่าย แต่ในขณะเดียวกัน การยืดหยุ่นอย่างไม่มีระบบ และไม่มีขอบเขตหรือกฎเกณฑ์ที่แน่นอนก็จะทำให้ระบบการจัดเก็บภาษีขาดความเป็นธรรม ไม่เท่าเทียม ไม่เสมอภาค และนำไปสู่การต่อต้านการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นได้เช่นเดียวกัน ดังนั้นผู้บริหารท้องถิ่นและหน่วยจัดเก็บภาษีจึงต้องระมัดระวังที่จะไม่เอนเอียงไปทางใดทางหนึ่งมากเกินไป

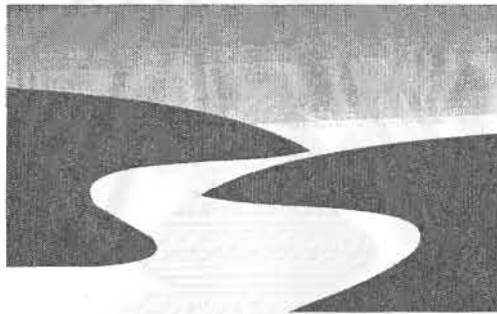
## 6. การประเมินผล และปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี

ในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการพัฒนารายได้ท้องถิ่นก็คือการประเมินผลกาดำเนินงาน ในเรื่องนี้ทีมงานพัฒนารายได้ของท้องถิ่นควรมีหน้าที่หลักในการติดตามประเมินผลการพัฒนารายได้ ว่าได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด (เช่น มีรายได้เพิ่มขึ้นตามเป้าหมายหรือไม่ สามารถกระจายฐานภาษี หรือกระจายภาระภาษีได้เพิ่มขึ้นตามเป้าหมายหรือไม่ ผู้เสียภาษียอมรับมาตรการดำเนินงานได้มากน้อยเพียงใด การจัดเก็บภาษีมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใด ดังนี้ เป็นต้น) และมีปัญหาในเชิงนโยบายและการปฏิบัติการอย่างไรหรือไม่ และควรปรับปรุงนโยบายหรือมาตรการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นอย่างไร

ผู้บริหาร สภาท้องถิ่น และหน่วยจัดเก็บภาษีควรได้นำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของทีมงานพัฒนารายได้ (ที่ค้นพบจากการประเมินผล) ไปปรับปรุงมาตรการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## สรุป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ประสบความสำเร็จในเรื่องการพัฒนารายได้จากท้องถิ่นของตนเองมีจำนวนน้อยมาก เพราะเหตุใด? เพราะการพัฒนารายได้เป็นเรื่องยาก ต้องใช้เวลา ใช้แรง ผลักดัน ใช้กลไกทางการเมืองมากกว่ากลไกด้านเทคนิคทางการคลัง ต้องอาศัยการทำงานเป็นทีม จากผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายอย่างจริงจังจึงประสบความสำเร็จได้ ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายควรตระหนักว่าการเดินผ่านขั้นตอนทั้ง 6 ขั้นตอนทีกล่าวนำข้างต้นนี้ไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ก็ไม่พ้นวิสัยของผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่นไปได้



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## บทที่ 4 : ค้นหา “โอกาส” ในการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น



ท้องถิ่นทุกแห่งต่างเผชิญกับ “ปัญหา” รายได้ไม่เพียงพอกับความต้องการใช้จ่ายเพื่อจัดบริการให้แก่ประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่นต่างๆ ต้องการที่จะทราบว่าท้องถิ่นของตนมีโอกาสที่จะพัฒนารายได้ประเภทใดบ้าง และจะมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณเท่าใด การวิเคราะห์เพื่อค้นหาโอกาสและทางเลือกในการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง

### “โอกาส” ในการพัฒนารายได้คืออะไร?

โอกาสในการพัฒนารายได้ สำหรับแหล่งรายได้ใดๆ หมายถึง ช่องว่างระหว่าง “รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้จริง” กับ “รายได้ที่ควรจะได้” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ถ้ารายได้ที่จัดเก็บได้จริงอยู่ในระดับต่ำกว่าที่ควรจะได้มากเพียงใด ก็แสดงว่าท้องถิ่นมีโอกาสนั้นที่จะพัฒนารายได้ประเภทนั้นให้มีรายได้มากขึ้นเพียงนั้น ในทำนองตรงกันข้าม ถ้ารายได้ที่เก็บได้จริงอยู่ในระดับใกล้เคียงกับที่ควรจะได้ ก็แสดงว่าท้องถิ่นมีโอกาสนั้นที่จะเพิ่มรายได้ประเภทนั้นอีกไม่มากนักนั่นเอง

นอกจากนั้น แหล่งรายได้ที่มีโอกาสในการพัฒนา ควรจะมีโอกาสได้รับการสนับสนุนทางการเมืองจากผู้บริหารท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นพอสมควร โดยสรุป แหล่งรายได้ที่มี “โอกาส” ในการพัฒนา ควรมีคุณสมบัติเบื้องต้น ดังนี้

1. มีส่วนต่างระหว่างรายได้ที่เก็บได้จริงกับที่ควรจะได้ในสัดส่วนที่สูง
2. อยู่ต่ำกว่าเกณฑ์เปรียบเทียบของกลุ่มอย่างชัดเจน
3. มีโอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและฝ่ายการเมืองมากที่สุด

## จะค้นหา “โอกาส” ในการพัฒนารายได้ ได้อย่างไร?

การค้นหาโอกาสในการพัฒนารายได้มีขั้นตอนหลัก 2 ขั้นตอน คือ

1. การค้นหาแหล่งรายได้ที่น่าจะมีโอกาสในการพัฒนา
2. การวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้

☞ ค้นหาแหล่งรายได้ที่น่าจะมีโอกาสในการพัฒนา : เริ่มจากประสบการณ์ของตนเอง

จากประสบการณ์ของท่าน ท่านคงทราบดีว่ามีแหล่งรายได้ประเภทใดบ้าง ที่ท้องถิ่นของท่านยังจัดเก็บได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่มาก ซึ่งทำให้ท้องถิ่นต้องสูญเสียรายได้ไปเป็นจำนวนปีละมากๆ?

ให้ลองระบุประเภทรายได้ที่ยังเก็บได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นมากที่สุดมาอย่างน้อย 3 ประเภท (ตารางในหน้าถัดไปจะแสดงประเภทรายได้ของท้องถิ่น เพื่อช่วยให้ท่านคิดได้ง่ายขึ้น)

(1) .....

(2) .....

(3) .....



แหล่งรายได้หลักที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง

ภาษี	ค่าธรรมเนียม / ค่าใบอนุญาต	ค่าปรับ
<ul style="list-style-type: none"> <li>□ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน</li> <li>□ ภาษีบำรุงท้องที่</li> <li>□ ภาษีป้าย</li> <li>□ ภาษีธุรกิจ (โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่ง เมื่อรวมอัตรา จัดเก็บเพิ่มของ อบจ./เทศบาล/ อบต. แล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร</li> <li>□ ภาษีสรรพสามิต (โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ)</li> <li>□ ภาษีสุรา (โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ)</li> <li>□ ภาษีสรรพสามิต</li> <li>□ ภาษีการพนัน</li> <li>□ อากรการฆ่าสัตว์</li> <li>□ อากรรังนกอีแอ่น</li> <li>□ ค่าภาคหลวงแร่</li> <li>□ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม</li> <li>□ ภาษีบำรุง อบจ. สำหรับน้ำมันเบนซิน/ น้ำมันดีเซล/ ก๊าซปิโตรเลียม</li> <li>□ ภาษีบำรุง อบจ. สำหรับยาสูบ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์</li> <li>□ ค่าธรรมเนียมสนามบิน</li> <li>□ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา</li> <li>□ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน</li> <li>□ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตในกิจการที่กฎหมายมอบหมายให้ท้องถิ่น</li> <li>□ ค่าใช้น้ำบาดาล</li> <li>□ ค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. เก็บจากผู้พักในโรงแรม</li> <li>□ ค่าธรรมเนียมตลาดสด</li> <li>□ ค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์</li> <li>□ ค่าธรรมเนียมการเก็บและขนขยะมูลฝอย</li> <li>□ ค่าใบอนุญาตปิดแผ่นประกาศหรือป้ายโฆษณา</li> <li>□ ค่าใบอนุญาตให้การโฆษณา</li> <li>□ ค่าใบอนุญาตก่อสร้าง</li> <li>□ ค่าใบอนุญาตขายสุรา</li> <li>□ ค่าธรรมเนียมอื่นๆ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ ค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายให้ท้องถิ่น</li> </ul>

## แหล่งรายได้เสริม สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตชนบท (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตชนบทส่วนใหญ่มีปัญหาเรื่องการจัดเก็บรายได้ตามกฎหมายกำหนด เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นการเกษตร เขตป่าสงวน ประชาชนในท้องถิ่นมีฐานะยากจน มีที่ดินไว้สำหรับอยู่อาศัยและประกอบอาชีพเลี้ยงตัวเอง (อาจไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกต้องตามกฎหมาย) และไม่มีรายได้เป็นตัวเงินพอที่จะเสียภาษี ในกรณีเช่นนี้ อบต. ควรค้นหาโอกาสในการระดมทรัพยากรได้อย่างน้อย 3 แบบ ดังนี้ คือ (1) การใช้วิธีการดั้งเดิม คือ การลงขัน-ลงแขก (2) การพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่จากกิจกรรมหรือบริการของท้องถิ่น และ (3) การประหยัดหรือลดรายจ่าย

### การลงขัน-ลงแขก

แทนที่จะเริ่มต้นด้วยการค้นหาแหล่งรายได้ที่จะพัฒนา วิธีการจัดการแบบลงขัน-ลงแขกจะต้องเริ่มต้นด้วยการค้นหากิจกรรมที่จะต้องทำก่อน แล้วจึงค้นหาวิธีการจัดการเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรสำหรับการใช้ในการดำเนินกิจกรรมนั้นๆ เช่น สมมุติว่า อบต. ต้องการปรับปรุงระบบคลองส่งน้ำขนาดเล็กในชุมชน ในลำดับต่อไปก็ต้องระดมความเห็นจากประชาชนในชุมชนว่า ผู้ที่ได้ประโยชน์จากโครงการนี้จะช่วยเหลือ “ลงขัน-ลงแขก” อะไรกันบ้าง ใครจะช่วยแรงงาน สิ่งของ ทรัพย์สิน ฯลฯ ก็จัดบันทึกกันไว้ เสร็จแล้วจึงวางแผนดำเนินการและลงมือทำงานกันจริงๆ ในขั้นต่อไป ดังนี้ เป็นต้น

### การสร้างแหล่งรายได้ใหม่จากกิจกรรมหรือบริการของท้องถิ่น

ท้องถิ่นสามารถจัดบริการหรือดำเนินกิจกรรมด้านการส่งเสริมรายได้ ส่งเสริมการจ้างงานให้กับประชาชนในท้องถิ่น พร้อมกับการสร้างรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เช่นเดียวกัน เช่น ตำบลหนึ่งมีทุเรียนกวนคุณภาพดี แต่ไม่มีตลาดระบาย อบต. อาจเข้าไปจัดการด้านการตลาด หาผู้ประกอบการจากภายนอกมาจัดการทำตลาด หรือเป็นผู้ประกอบการด้านการตลาดเสียเอง ในกรณีนี้ อบต. ก็จะมีรายได้จากการจัดการจำนวนหนึ่ง ในขณะที่ได้ส่งเสริมรายได้ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นไปพร้อมๆ กัน ดังนี้ เป็นต้น

นอกจากด้านการตลาดแล้ว อบต. อาจเลือกดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นเชิง “ธุรกิจชุมชน” ในรูปแบบอื่นๆ เพื่อสร้างรายได้ของท้องถิ่น พร้อมๆ กับการส่งเสริมอาชีพและรายได้ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นไปพร้อมๆ กัน เช่น

1. ธุรกิจปั้มน้ำมันชุมชน
2. กลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในชุมชน
3. กลุ่มหัตถกรรม / อุตสาหกรรมชุมชน เช่นกลุ่มโรงสีข้าว กลุ่มแปรรูปอาหาร (ทุเรียนกวน ฯลฯ) กลุ่มปุ๋ยชีวภาพ ฯลฯ เป็นต้น
4. กองทุนชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ สหกรณ์ร้านค้า
5. ตลาดกลางในชุมชน

### การประหยัดหรือลดรายจ่าย

การประหยัดหรือลดรายจ่าย เป็นวิธีหนึ่งของการเพิ่มรายได้ ถ้าท้องถิ่นไม่จ่ายเงิน หรือประหยัดรายจ่ายในเรื่องใดๆ ลงได้ ก็เท่ากับได้ช่วยให้มีรายได้เหลือจ่ายมากขึ้น และสามารถนำไปจ่ายในเรื่องที่จำเป็นมากกว่าต่อไปได้

การขอความร่วมมือหรือขอรับการสนับสนุนจากท้องถิ่นข้างเคียง หรือจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือจากหน่วยงานของรัฐในบางส่วนหรือทั้งหมดก็อาจเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะช่วยประหยัดรายจ่ายของท้องถิ่นได้มาก

### จะประมาณการ “รายได้ที่ควรจะได้” อย่างไร?

ถ้าท้องถิ่นของท่านมีการสำรวจและจัดทำทะเบียนผู้เสียภาษี แผนที่ภาษี ผู้ใช้บริการ ผู้ที่ต้องชำระค่าธรรมเนียม ผู้ขอใบอนุญาต ฯลฯ ที่สมบูรณ์ และสามารถประเมินค่ารายปี ค่าเช่ารายปี มูลค่าทรัพย์สิน ขนาด จำนวน หรือปริมาณที่ต้องใช้เป็นฐานในการประเมินภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ค่าใบอนุญาต ฯลฯ ได้อย่างเหมาะสม ถูกต้อง ท่านก็สามารถประเมินรายได้จากแหล่งต่างๆ ได้ โดยการนำมูลค่าหรือจำนวนฐานภาษี (ค่ารายปี ค่าเช่ารายปี มูลค่าทรัพย์สิน ขนาด จำนวน หรือปริมาณที่ต้องใช้เป็นฐานในการประเมินภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ค่าใบอนุญาต ฯลฯ) คูณด้วยอัตราภาษีที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย ก็จะได้ตัวเลขประมาณการรายได้ที่ควรจะได้ในท้องถิ่นของท่าน โดยไม่ยุ่งยาก และไม่ต้องใช้วิธีการวิเคราะห์ต่างๆ ที่จะนำเสนอต่อไปนี้แต่อย่างใด

แต่ถ้าท้องถิ่นของท่านไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับฐานภาษี ฐานรายได้ หรือพอจะมีข้อมูลอยู่บ้าง แต่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ หรือไม่ได้ปรับปรุงแก้ไขข้อมูลให้ทันสมัย หรือมีข้อมูลเฉพาะจำนวน หรือปริมาณของหน่วยฐานภาษี ฐานรายได้ แต่ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับมูลค่า (ในกรณีที่จัดเก็บตามมูลค่า) ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น ท่านสามารถประเมินรายได้โดยประยุกต์ใช้ เทคนิคการวิเคราะห์การประมาณการรายได้ - รายจ่ายในอนาคต โดยวิธี Moving Average ที่นำเสนอในส่วนท้ายของบทที่ 4 นี้ได้



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## เทคนิคการวิเคราะห์โอกาสการพัฒนารายได้

เทคนิคการวิเคราะห์โอกาสในการพัฒนารายได้ที่จะเสนอในที่นี้ คือ การวิเคราะห์รายการหนี้ ท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ 2 วิธี คือ

1. การวิเคราะห์จากปีฐาน (Base-line projection)
2. การวิเคราะห์จากมูลค่าตลาดของฐานภาษี (Market – Value projection)

อนึ่ง ผู้บริหารท้องถิ่น และนักวิเคราะห์ภาษีควรจะได้ตระหนักว่า วิธีประเมินภาษีที่กล่าวมาทั้ง 2 วิธีนี้อาจช่วยให้ได้ตัวเลขประมาณการเบื้องต้น เพื่อใช้ในการกำหนดทิศทางหรือนโยบายการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น ในขณะที่ท้องถิ่นยังไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับฐานภาษีทรัพย์สินที่สมบูรณ์เท่านั้น ผู้บริหารและผู้รับผิดชอบด้านการจัดเก็บรายได้จำเป็นต้องทำการสำรวจข้อมูล จัดทำทะเบียนภาษีทรัพย์สิน และประเมินมูลค่าของทรัพย์สินอย่างละเอียดทุกรายการ เพื่อประเมินรายได้ภาษีทรัพย์สินที่ถูกต้องเชื่อถือได้ และใช้เป็นเป้าหมายในการบริหารจัดการจัดเก็บภาษีได้อย่างแท้จริงต่อไป



## การวิเคราะห์โอกาสการพัฒนารายได้จากพื้นฐาน (Base-Line Projection)

### ควรใช้ในกรณีใด?

เทคนิคการวิเคราะห์แบบนี้ ควรใช้เมื่อท้องถิ่นมีข้อมูลเกี่ยวกับฐานรายได้และผลการจัดเก็บรายได้ที่สมบูรณ์หรือค่อนข้างสมบูรณ์ในปีใดปีหนึ่งที่ผ่านมา (เช่น เมื่อ 3 ปีที่แล้วท้องถิ่นนั้นๆ ได้เคยทำการสำรวจข้อมูลฐานภาษี จำนวนรายผู้ใช้บริการ ผู้ประกอบการ ฯลฯ และทำการประเมินมูลค่าฐานภาษีไว้อย่างสมบูรณ์ หรือค่อนข้างสมบูรณ์ เป็นต้น) ในกรณีนี้ท้องถิ่นสามารถใช้ผลการจัดเก็บรายได้ในปีนั้นเป็น "พื้นฐาน" ในการอ้างอิงเปรียบเทียบกับปีที่ทำการวิเคราะห์ เพื่อประเมินว่าผลการจัดเก็บในปีนั้นๆ ดีกว่าหรือไม่ดีเท่าที่ปีอ้างอิงอย่างไร

เทคนิคการวิเคราะห์นี้ มีข้อสมมุติฐานอย่างน้อย 2 ประการ คือ

- (1) รายได้รวมจากภาษี หรือ ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ค่าปรับ ฯลฯ จะเพิ่มขึ้นในอัตราส่วนเดียวกันกับอัตราการเพิ่มของประชากร และ
- (2) มูลค่าฐานภาษี (ในกรณีที่เก็บภาษีตามมูลค่า) จะเพิ่มขึ้นในอัตราส่วนเดียวกันกับอัตราเงินเฟ้อ

### ตัวอย่างการวิเคราะห์โอกาสการพัฒนารายได้จากพื้นฐาน (Base-line projection)

#### กรณีภาษีโรงเรือนและที่ดิน

สมมติว่าในปี 2535 ท้องถิ่น ก. ได้ทำการสำรวจและประเมินค่าเช่ารายปีภาษีโรงเรือนและที่ดิน เพื่อจัดทำทะเบียนภาษีไว้ค่อนข้างสมบูรณ์ ในปีดังกล่าวมีทรัพย์สินทั้งสิ้น 13,250 รายการ มีค่าเช่ารายปีทั้งสิ้นจำนวน 26,500,000 ล้านบาท หรือเฉลี่ยประมาณรายการละ 2,000 บาท ถ้าในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ประชากรในท้องถิ่นนี้เพิ่มขึ้น 4% ต่อปี และอัตราเงินเฟ้อประมาณ 15% ต่อปี ถ้าจะใช้ข้อมูลปี 2535 เป็นพื้นฐานในการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน ในปี 2540 ท้องถิ่นควรจะมีค่าเช่ารายปีของโรงเรือน ที่พึงประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินประมาณเท่าใด?



**วิธีวิเคราะห์**

➤ **ขั้นที่ 1: ประเมินจำนวนรายการฐานภาษี (ในกรณีนี้คือจำนวนโรงเรียนฯ)**

**แนวความคิด :** จำนวนรายการฐานภาษี (ในที่นี้คือจำนวนโรงเรียนฯ) ควรเพิ่มขึ้นในอัตราเดียวกับอัตราการเพิ่มของประชากร (4% ต่อปี) ดังนั้น จำนวนรายการโรงเรียนฯ ในปี 2536 จึงควรเท่ากับ  $13,250 + 0.04 \times (13,250) = 13,780$  และปีต่อไป ก็ก้คำนวณในลักษณะเดียวกัน ดังแสดงในตารางข้างล่างนี้

ปี	2535	2536	2537	2538	2539	2540
จำนวนรายการโรงเรียนฯ (รายการ)	13,250	13,780	14,331	14,904	15,500	16,120

รายการที่ (1) คำนวณตัวเลขโดยใช้อัตราเพิ่มของประชากร คือ 4% ต่อปี เท่ากับ  $13,250 + (13,250 \times 0.04) = 13,780$  เป็นต้น

➤ **ขั้นที่ 2: ประเมินมูลค่าฐานภาษีเฉลี่ยต่อราย (ในกรณีนี้คือค่าเช่ารายปีเฉลี่ยต่อราย)**

**แนวความคิด :** มูลค่าฐานภาษีเฉลี่ยต่อราย (ในที่นี้คือ ค่าเช่ารายปีเฉลี่ยต่อราย ซึ่งคำนวณได้โดยการนำมูลค่า ค่าเช่ารายปีรวมไปหารด้วยจำนวนรายของฐานภาษีโรงเรียนและที่ดินทั้งหมด) ควรจะเพิ่มขึ้นในอัตราเดียวกับอัตราเงินเฟ้อ ดังนั้น ค่าเช่ารายปีของโรงเรียนเฉลี่ยต่อรายในปี 2536 จึงควรเท่ากับ  $2,000 + (2,000 \times 0.15) = 2,300$  บาท และปีต่อไป ก็ก้คำนวณในลักษณะเดียวกัน

➤ **ขั้นที่ 3: ประเมินมูลค่าฐานภาษีรวม (ในกรณีนี้คือมูลค่าค่าเช่ารายปีของโรงเรียนรวมทั้งหมด)**

**แนวความคิด :** มูลค่าฐานภาษีรวมในปีใดๆ เท่ากับจำนวนรายการฐานภาษี (ประมาณการ) คูณด้วยมูลค่าเฉลี่ยต่อรายของฐานภาษี (ประมาณการ) เช่น ในกรณีของภาษีโรงเรียนและที่ดินนี้ มูลค่าค่าเช่ารายปีรวมในปี 2536 เท่ากับ  $13,780 \times 2,300 = 31,694,000$  บาท เป็นต้น การคำนวณในปีต่อไป ก็ก้เช่นเดียวกัน

➤ **ขั้นที่ 4 ประเมินรายได้ที่ควรจัดเก็บได้**

**แนวความคิด :** รายได้ภาษีทรัพย์สินพึงประเมินในปีใด เท่ากับมูลค่าทรัพย์สินรวมในปีนั้น คูณด้วยอัตราภาษีเฉลี่ย เช่น สมมติว่าอัตราภาษีทรัพย์สินเฉลี่ยเท่ากับ 12% รายได้ภาษีทรัพย์สินพึงประเมินในปี 2540 เท่ากับ  $64,850,760 \times 0.12 = 7,782,091$  บาท

ปี	2535	2536	2537	2538	2539	2540
(1) จำนวนรายการโรงเรียนฯ (รายการ)	13,250	13,780	14,331	14,904	15,500	16,120
(2) ค่าเช่ารายปีเฉลี่ยต่อราย (บาท)	2,000	2,300	2,645	3,040	3,498	4,023
(3) มูลค่าค่าเช่ารายปีรวม (บาท) (1) X (2)	26,500,000	31,694,000	37,905,495	45,308,160	54,219,000	64,850,760
(4) อัตราภาษีเฉลี่ยต่อราย (12%)	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12
(5) รายได้ที่ควรจัดเก็บได้ (3) X (4)	3,180,000	3,803,280	4,548,659	5,436,979	6,506,280	7,782,091
(6) รายได้ที่จัดเก็บได้จริง	1,250,000	1,500,000	1,800,000	2,000,000	2,200,000	2,500,000
(7) ส่วนต่างของรายได้ (ช่องว่างรายได้) (5)-(6)	1,930,000	2,303,280	2,748,659	3,436,979	4,306,280	5,282,091

รายการที่ (2) คำนวณตัวเลขโดยใช้อัตราเงินเฟ้อ คือ 15% ต่อปี เท่ากับ  $2,000 + (2,000 \times 0.15) = 2,300$  เป็นต้น

## ตัวอย่างการวิเคราะห์โอกาสการพัฒนารายได้จากปีฐาน (Base-line projection)

## กรณีค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ

สมมติว่าในปี 2535 เทศบาล ก. ได้ทำการสำรวจผู้ใช้บริการเก็บขนขยะ (บ้านเรือนและสถานประกอบการ) อย่างสมบูรณ์ ปรากฏว่ามีผู้ใช้บริการทั้งสิ้น 1,000 ราย ประกอบด้วยบ้านเรือนที่พักอาศัยจำนวน 600 ราย ร้านค้า ปลีก-ส่ง 200 ราย โรงงานอุตสาหกรรม 20 ราย หน่วยราชการและสถานบริการขนาดใหญ่ (โรงพยาบาล โรงเรียน หน่วยราชการ ฯลฯ) 180 ราย ในปีดังกล่าวเทศบาลมีรายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะจำนวนทั้งสิ้นจำนวน 1,000,000 ล้านบาท ถ้าในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ประชากรในท้องถิ่นนี้เพิ่มขึ้น 4% ต่อปี และอัตราเงินเฟ้อประมาณ 15% ต่อปี ถ้าจะใช้ข้อมูลปี 2535 เป็นปีฐานในการประเมินรายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะในปี 2540 ท้องถิ่นจะมีรายได้พึงประเมินจำนวนเท่าไร? ถ้าปี 2540 มีรายได้ 1,100,000 ท้องถิ่นจะมีโอกาสพัฒนารายได้เพิ่มขึ้นเท่าไร

## วิธีวิเคราะห์แบบที่ 1

แนวความคิด : รายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ควรเพิ่มขึ้นในอัตราเดียวกับอัตราการเพิ่มของประชากร (คือ 4% ต่อปี) ดังนั้น รายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมฯ ในปี 2536 จึงควรเท่ากับ 1,000,000 + (1,000,000 X 0.04) และปีต่อไป ก็คำนวณในลักษณะเดียวกัน ดังแสดงข้างล่างนี้

	2535	2536	2537	2538	2539	2540
รายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียม	1,000,000	1,040,000	1,081,600	1,124,864	1,169,858	1,216,652

## แสดงตัวเลขและวิธีคำนวณ

ตัวเลขปี 2536	มาจาก	$1,000,000 + (1,000,000 \times 0.04)$
ตัวเลขปี 2537	มาจาก	$1,040,000 + (1,040,000 \times 0.04)$
ตัวเลขปี 2538	มาจาก	$1,081,600 + (1,081,600 \times 0.04)$
ตัวเลขปี 2539	มาจาก	$1,124,864 + (1,124,864 \times 0.04)$
ตัวเลขปี 2540	มาจาก	$1,169,858 + (1,169,858 \times 0.04)$

หรืออาจทำการวิเคราะห์ในรายละเอียดมากขึ้น เช่น

๖ วิธีวิเคราะห์แบบที่ 2

แนวความคิด : รายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ควรเพิ่มขึ้นในอัตราเดียวกับอัตราการเพิ่มของประชากร (คือ 4% ต่อปี) ดังนั้น รายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมฯ ของบ้านเรือนในปี 2536 จึงควรเท่ากับ  $600 + (0.04 \times 600) = 624$  บาท และปีต่อไป รวมทั้งค่าธรรมเนียมฯ ของร้านค้า, สถานบริการ และโรงงาน ก็คำนวณในลักษณะเดียวกัน ส่วนค่าธรรมเนียมแบ่งตามประเภทของอาคาร ดังนี้ บ้านเรือน เดือนละ 20 บาท, ร้านค้า เดือนละ 100 บาท, สถานบริการ เดือนละ 200 บาท และ โรงงาน เดือนละ 1,000 บาท และคาดว่าประมาณรายได้ที่ยังไม่มีการพัฒนา ในปี 2540 จะจัดเก็บค่าธรรมเนียมฯ ได้ประมาณ 1,100,000 บาท รายละเอียด ดังแสดง ข้างล่างนี้

ขั้นที่ 1 : ประเมินจำนวนรายการของอาคารประเภทต่างๆ

	2535	2536	2537	2538	2539	2540
บ้านเรือน (ราย)	600	624	649	675	702	730
ร้านค้า (ราย)	200	208	216	224.97	234	243
สถานบริการ (ราย)	180	187	195	203	211	219
โรงงาน (ราย)	20	20.8	22	23	23	24

ขั้นที่ 2: ประเมินรายได้ที่ควรจัดเก็บได้

	2535	2540 (ราย)	อัตราค่าธรรมเนียมต่อ รายใน 1 ปี (บาท)	รายได้ (บาท)
บ้านเรือน	600	730	240	175,200
ร้านค้า	200	243	1,200	291,600
สถานบริการ	180	219	2,400	525,600
โรงงาน	20	24	12,000	288,000
(1) ประมาณการรายได้				1,280,400
(2) รายได้ที่เก็บจริง	1,000,000			1,100,000
(3) โอกาสในการพัฒนารายได้ (1)-(2)				180,400

**ตัวอย่างการวิเคราะห์โอกาสการพัฒนารายได้จากปีฐาน (Base-line projection)****กรณีค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนนอสังหาริมทรัพย์**

สมมติว่าในปี 2535 อบต. ก. มีรายได้จากค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนนอสังหาริมทรัพย์จำนวน 25,000,000 บาท จากการจดทะเบียนนอสังหาริมทรัพย์จำนวนทั้งสิ้น 50 ราย เฉลี่ยรายละ 500,000 บาท ถ้าในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ประชากรในท้องถิ่นนี้ลดลง 3% ต่อปี และอัตราเงินเฟ้อประมาณ -3% ต่อปี ถ้าจะใช้ข้อมูลปี 2535 เป็นปีฐานในการประเมินรายได้จากค่าธรรมเนียมจดทะเบียนนอสังหาริมทรัพย์ในปี 2540 ท้องถิ่นควรจะมียาได้พึงประเมินจำนวนเท่าไร? และถ้าปี 2540 มีการการจัดเก็บค่าธรรมเนียมได้จริง 500,000 บาท โอกาสในการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนนอสังหาริมทรัพย์ จะเป็นจำนวนเท่าใด?



สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๖ วิธีวิเคราะห์

ขั้นที่ 1: ประเมินจำนวนรายการจดทะเบียน

แนวความคิด : จำนวนรายการจดทะเบียน ควรเพิ่มขึ้นในอัตราเดียวกับอัตราการเพิ่มของประชากร (-3% ต่อปี) ดังนั้น จำนวนรายการภาษีทรัพย์สินในปี 2536 จึงควรเท่ากับ  $50 + (50 \times -0.03) = 48.5$  และปีต่อไป ก็คำนวณในลักษณะเดียวกัน ดังแสดงในหน้าถัดไป

ขั้นที่ 2 : ประเมินมูลค่ารายการจดทะเบียนฯ เฉลี่ยต่อราย

แนวความคิด : มูลค่ารายการจดทะเบียนเฉลี่ยต่อรายควรจะเพิ่มขึ้นในอัตราเดียวกับอัตราเงินเฟ้อ ดังนั้น มูลค่ารายการจดทะเบียนเฉลี่ยต่อรายในปี 2536 จึงควรเท่ากับ  $500,000 + (500,000 \times -0.03) = 485,000$  บาท และปีต่อไป ก็คำนวณในลักษณะเดียวกัน

ขั้นที่ 3 ประเมินรายได้จากภาษีทรัพย์สินพึงประเมิน

แนวความคิด : รายได้จากค่าธรรมเนียมในปีใด เท่ากับมูลค่ารายการจดทะเบียนในปีนั้น คูณด้วยอัตราค่าธรรมเนียม เช่น สมมติว่าอัตราภาษีทรัพย์สินเฉลี่ยเท่ากับ 5% รายได้จากค่าธรรมเนียมพึงประเมินในปี 2540 เท่ากับ  $39 \times 429,367 \times 0.05 = 837,265$  บาท เป็นต้น

การประเมินรายได้จากค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์

	2535	2536	2537	2538	2539	2540
จำนวนรายการจดทะเบียนฯ	50	48	45	43	41	39
มูลค่าเฉลี่ยต่อราย	500,000	485,000	470,450	456,337	442,646	429,367
อัตราค่าธรรมเนียมฯ (% ของมูลค่าการจดทะเบียน)	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05
ประมาณการรายได้	1,250,000	1,164,000	1,058,512	981,124	907,424	837,265
รายได้จริง						500,000
โอกาสในการพัฒนารายได้						337,265

๖ ลองคิดดู

- ถ้าใช้เทคนิคการวิเคราะห์จากปฏิฐานสำหรับภาษีโรงเรือนและ ที่ดินในท้องถิ่นของท่าน ท่านจะเลือกใช้ปีใดเป็น "ปฏิฐาน" สำหรับการวิเคราะห์
- ถ้าใช้เทคนิคการวิเคราะห์ข้างต้น ในปี 2543 นี้ ท้องถิ่นของท่านควรมีรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินจำนวนเท่าใด?

## การวิเคราะห์โอกาสการพัฒนารายได้จากมูลค่าตลาดของฐานภาษี (Market-Value Projection Technique)

### ควรใช้ในกรณีใด?

เทคนิคการวิเคราะห์แบบนี้ ควรใช้กับระบบการจัดเก็บภาษีที่ประเมินมูลค่าฐานภาษีจากราคาตลาด (market-value) และหากเป็นภาษีทรัพย์สิน เทคนิคการวิเคราะห์แบบนี้จะใช้ได้ดีกับท้องถิ่นที่มีฐานภาษีส่วนใหญ่เป็นอาคารที่อยู่อาศัย

### ตัวอย่างการวิเคราะห์โอกาสการพัฒนารายได้จากต้นทุนของฐานภาษี

#### กรณีภาษีโรงเรือนและที่ดิน

"จากการสำรวจเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยในเทศบาล ก. ในปี 2540 พบว่ามีประชากรทั้งสิ้น 262,500 คน มีจำนวนผู้พักอาศัยเฉลี่ย 10.5 คน ต่อหลังคาเรือน ซึ่งอาจประมาณการได้ว่ามีจำนวนอาคารที่พักอาศัยในท้องถิ่นประมาณ 25,000 หลัง

นอกจากนั้น จากการสำรวจดังกล่าวพบว่า อาคารที่พักอาศัยแต่ละหน่วย (Unit) มีขนาดพื้นที่โดยเฉลี่ยประมาณ 45 ตารางเมตร และมีมูลค่าตลาดประมาณตารางเมตรละ 20 บาท หรือประมาณหน่วยละ 900 บาท

จากสถิติการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของเทศบาล ก. ในช่วงที่ผ่านมาพบว่า เทศบาลมีรายได้จากภาษีทรัพย์สินที่เก็บจากอาคารที่พักอาศัยประมาณร้อยละ 65 ของรายได้จากภาษีทรัพย์สินทั้งหมด (ใช้อัตรากำไรทรัพย์สินเพียงอัตราเดียวสำหรับทรัพย์สินทุกประเภท)"

ท่านคิดว่าเทศบาล ก. ควรจะมีรายได้จากภาษีทรัพย์สินจำนวนเท่าใด ถ้าหากเทศบาลเลือกใช้วิธีวิเคราะห์ภาษีจากต้นทุนของทรัพย์สิน?

➤ วิเคราะห์

**ขั้นที่ 1 : ประมาณการมูลค่ารวมของทรัพย์สินประเภทที่อยู่อาศัย**

**แนวความคิด :** มูลค่ารวมของโรงเรียนฯ ประเภทที่อยู่อาศัยเท่ากับ จำนวนโรงเรียนฯ ประเภทที่อยู่อาศัย คูณด้วยมูลค่าเฉลี่ยต่อหน่วยของที่อยู่อาศัย หรือเท่ากับ  $25,000 \times 900 = 22,500,000$  บาท

**ขั้นที่ 2: ประมาณการมูลค่ารวมของทรัพย์สินทุกประเภท**

(โรงเรียนฯ ประเภทที่อยู่อาศัย และโรงเรียนฯ ประเภทอื่นๆ ที่มีไซที่อยู่อาศัยรวมกัน)

**แนวความคิด :** ใช้หลักการเดียวกับขั้นตอนแรก มูลค่ารวมของโรงเรียนฯ ทุกประเภทรวมกันเท่ากับ สมการ 100/65 คูณด้วยมูลค่ารวมของโรงเรียนฯ ประเภทที่อยู่อาศัยที่คำนวณได้ (ในที่นี้เท่ากับ 22,500,000) หรือเท่ากับ  $100/65 \times 22,500,000 = 34,615,384$  บาท

**ขั้นที่ 3 ประเมินรายได้จากภาษีทรัพย์สินพึงประเมิน**

**แนวความคิด :** รายได้จากภาษีทรัพย์สินพึงประเมินในปีใด เท่ากับมูลค่าทรัพย์สินรวมในปีนั้น คูณด้วยอัตราภาษีเฉลี่ย เช่น สมมติว่าอัตราภาษีทรัพย์สินเฉลี่ยเท่ากับ 3% รายได้จากภาษีทรัพย์สินพึงประเมินในปี 2540 เท่ากับ  $34,615,384 \times 0.03 = 1,038,461.5$  บาท

**ขั้นที่ 4 ประเมินโอกาสในการพัฒนารายได้**

**แนวความคิด :** โอกาสในการพัฒนารายได้เท่ากับรายได้ที่ควรจะได้รับลบด้วยรายได้ที่จัดเก็บได้จริง ดังแสดงข้างล่างนี้

มูลค่าโรงเรียนประเภทที่อยู่อาศัย	25,000 X 900 = 22,500,000
มูลค่าโรงเรียนฯ รวมทุกประเภท	100/65 X 22,500,000 = 34,615,384
อัตราภาษีเฉลี่ย ร้อยละ 3 ของมูลค่าทรัพย์สิน	X 0.03
รายได้จากภาษีโรงเรียนและที่ดินที่ควรจัดเก็บได้	1,038,461.5
รายได้จากภาษีโรงเรียนและที่ดินที่จัดเก็บได้จริง	500,000.0
ส่วนต่าง (โอกาสในการพัฒนารายได้) ที่จะสามารถจัดเก็บได้เพิ่มขึ้น	538,461.5

➤ ลองคิดดู

- ❑ ถ้าใช้เทคนิคการวิเคราะห์จากมูลค่าตลาดของฐานรายได้ในการวิเคราะห์ภาษีโรงเรียนและที่ดิน ท่านยังขาดฐานข้อมูลสำหรับใช้ในการวิเคราะห์ในเรื่องใดบ้าง?
- ❑ ถ้าเลือกให้วิเคราะห์แบบนี้ ท้องถิ่นของท่านควรมีรายได้จากภาษีโรงเรียนและที่ดิน ในปี 2543 นี้จำนวนเท่าใด?

## ๐ ลองคิด ลองทำ

### การประเมินรายได้จากภาษีโรงเรียนและที่ดิน

เทศบาล ก. จัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดิน โดยประเมินจากมูลค่าตลาดของทรัพย์สิน ในปี 2540 ที่ผ่านมามหาวิทยาลัย ก. มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดิน จำนวน 194,074 บาท ตารางข้างล่างนี้แสดงข้อมูลของฐานภาษีและผลการจัดเก็บภาษี

ให้ท่านทดลองวิเคราะห์ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีของเทศบาลแห่งนี้

### ฐานภาษีและอัตราภาษี

ประเภททรัพย์สิน	จำนวนหน่วย	มูลค่าตลาด (บาท)	อัตราภาษี
อาคารที่อยู่อาศัย	5,498	6,195,472	0.040
อาคารพาณิชย์	343	1,032,579	0.105

### ผลการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในช่วงปี 2535-39

	2535	2536	2537	2538	2539
รายได้จากภาษีทรัพย์สิน	75,000	78,000	87,480	104,976	106,320
อัตราภาษีที่แท้จริง (ร้อยละของรายได้จากภาษีต่อมูลค่าทรัพย์สินรวม)	3%	3%	4%	4%	4%
อัตราภาษีเพิ่มของประชากร	5%	5%	5%	5%	5%
อัตราเงินเฟ้อ	10%	10%	15%	20%	15%

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



✓ เฉลย

ผลการจัดเก็บภาษี ปี 2536-39

	2536	2537	2538	2539
อัตราการเพิ่มของจำนวนทรัพย์สิน	5%	5%	5%	5%
อัตราการเพิ่มของมูลค่าทรัพย์สินต่อปี (เท่ากับอัตราเงินเฟ้อ)	10%	15%	20%	15%
อัตราการเพิ่มของมูลค่าทรัพย์สินจากการประเมิน ใหม่ (3 ปีต่อ 1 ครั้ง)	0%	0%	51.8%	0%
อัตราการเพิ่มของมูลค่าทรัพย์สินรวม (จากจำนวนทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้น และจากการ ประเมินมูลค่าทรัพย์สินใหม่ 3 ปีต่อ 1 ครั้ง)	5%	5%	59.4% (5% X 51.8%)	5%
บวก อัตราการเพิ่มของรายได้จากภาษีทรัพย์สิน อันเนื่องมาจากการเพิ่มอัตราภาษี	0%	33%	0%	0%
อัตราการเพิ่มของภาษีค้างจ่ายยกมาจากปีก่อน	5%	39.65%	59.4%	5%
ประมาณการรายได้จากภาษีทรัพย์สิน	78,750	109,974	175,299	184,064
รายได้ที่จัดเก็บได้จริง	78,000	87,480	104,976	106,320
ส่วนต่าง (ประมาณการ - รายได้จริง)	750	22,494	70,323	77,744

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## การประมาณการรายได้-รายจ่ายในอนาคต

### โดยใช้วิธี Moving Average

ควรใช้ในกรณีใด?

- การประมาณการรายได้ – รายจ่าย โดยวิธีนี้ควรใช้เมื่อต้องการประมาณแนวโน้มรายได้ที่ควรจะได้รับในอนาคต แนวโน้มรายได้ที่จัดเก็บได้จริงในอนาคต แนวโน้มรายจ่ายตามแผน หรือแนวโน้มรายจ่ายจริงในปัจจุบัน ที่น่าจะเป็นในอนาคต ซึ่งผู้วิเคราะห์จะต้องมีข้อมูลรายได้ รายจ่ายในอดีตอย่างน้อย 2 ปีย้อนหลัง
- การประมาณการแนวโน้มอนาคตด้วยวิธีนี้จะช่วยให้ได้แนวโน้มที่มีความคงเส้นคงวามากกว่าการประมาณการแนวโน้มด้วยตัวเลขดิบๆ (ไม่ใช่ค่าเฉลี่ย)

#### วิธีการคำนวณ

Moving Average 2 ปี หมายถึงการประมาณตัวเลขปีที่ 3 โดยใช้ค่าเฉลี่ยของตัวเลขในปีที่ 1 และ 2 เช่น รายได้ที่เก็บได้จริงของปี 2543 (บรรทัดที่ 2 ในตารางข้างล่าง) เท่ากับ  $(15 + 16) \div 2 = 15.50$  เป็นต้น การคำนวณค่า Moving average ของตัวเลขอื่นๆ ในตารางข้างล่างนี้ก็ใช้หลักการเดียวกัน

อนึ่ง ท่านสามารถประมาณการตัวเลข Moving average 3 หรือ 4 ปีก็ได้ ยิ่งใช้ค่าเฉลี่ยหลายปีมากเท่าใด แนวโน้มที่ได้จะยิ่งมีความคงเส้นคงวา หรือมีเสถียรภาพมากขึ้นเท่านั้น

	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545
รายได้ที่เก็บได้จริง	10	14	13	15	16			
Moving Average รายได้จริง 2 ปี			12	13.5	14	15.5	15.75	15.625
รายได้ที่ควรจะได้รับ	15	17	18	20	23			
Moving Average รายได้ที่ควรจะได้รับ 2 ปี			16	17.5	19	21.5	22.25	21.875
รายจ่ายจริง	8	12	12	14	15			
Moving Average รายจ่ายจริง 2 ปี			10	12	13	14.5	14.75	14.625
รายจ่ายที่จำเป็นในการจัดบริการ	12	15	17	20	22			
Moving Average รายจ่ายที่จำเป็น 2 ปี			13.5	16	18.5	21	21.5	21.25

**ตัวอย่างการประเมินช่องว่างของท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษา**

**วิธีการวิเคราะห์โอกาสการพัฒนาภาษีโรงเรือนและที่ดินจากปีฐาน (Base-Line Projection)**

**กรณีศึกษาเทศบาล ท. จังหวัดชลบุรี**

**ข้อสมมติฐาน**

- กำหนดให้จำนวนภาษีโรงเรือนและที่ดินที่จัดเก็บได้ เพิ่มขึ้นในอัตราส่วนเดียวกันกับอัตราการเพิ่มของประชาชน คือ เฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ 3% ซึ่งได้มาจากการหาค่าเฉลี่ยอัตราการเพิ่มจากข้อมูลประชากรปี 2536 - 2542 โดยการตัดอัตราการเพิ่มในปีสูงสุดและต่ำสุดออก (ปี 2539 และ 2537) ก่อนทำการหาค่าเฉลี่ย เพื่อให้ค่าที่ได้มีความน่าเชื่อถือมากขึ้น  $(2.25 + 3.83 + 3.46 + 2.59) / 4 = 3.0325\%$  หรือ 3%

**จำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎร์ของเทศบาล ท.**

ปี	จำนวนประชากร (คน)	อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)
2536	63,246	
2537	64,078	1.31
2358	65,525	2.25
2539	72,412	10.5
2540	75,192	3.83
2541	77,794	3.46
2542	79,814	2.59

ที่มา : งานทะเบียนราษฎร์ เทศบาล ท.

- กำหนดให้มูลค่าฐานภาษี เพิ่มขึ้นในอัตราส่วนเดียวกันกับอัตราเงินเฟ้อ คือ เพิ่มขึ้นปีละ 3%
- กำหนดให้ปี 2541 เป็นปีฐาน เทศบาล ท. ได้เลือกใช้ผลการจัดเก็บรายได้ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ในปี 2541 เป็นปีฐานในการวิเคราะห์เพื่อการพัฒนารายได้ ซึ่งพบว่าگردำเนินการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินในปีดังกล่าว นั้น สามารถจัดเก็บได้ค่อนข้างจะสมบูรณ์

**ข้อมูลและวิธีการในการวิเคราะห์โอกาสการพัฒนารายได้จากปีฐาน**

- (1) จำนวนผู้ยื่นแบบเพื่อชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน (กค.2) จำนวน 2,401 ราย ซึ่งถือเป็นฐานภาษี ควรมีการเพิ่มขึ้นตามอัตราการเพิ่มของประชากร (3% ต่อปี) ดังนั้นจำนวนรายการในปี 2542 ควรจะเท่ากับ  $2,401 + (2,401 \times 3\%) = 2,473$  รายการ, ปี 2543 ก็คำนวณเช่นเดียวกับปี 2542 ส่วนการคำนวณปี 2540 ควรจะเท่ากับ  $2,401 - (2,401 \times 3\%) = 2,329$  รายการ, ปี 2539 คำนวณเช่นเดียวกับปี 2540

- (2) ค่ารายปีเฉลี่ยต่อรายปี 2541 ได้จาก (3) / (1) โดยปี 2542 ซึ่งถือเป็นมูลค่าฐานภาษีควรมีการเพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อ (3% ต่อปี) ดังนั้นจำนวนค่ารายปีเฉลี่ยต่อรายในปี 2542 ควรจะเท่ากับ  $231,616.39 + (231,616.39 \times 3\%) = 238,564.88$  บาท ส่วนปีอื่น ๆ คำนวณเหมือนกัน (1)
- (3) มูลค่าค่ารายปีรวมปี 2541 ได้จาก  $(100/12.5) \times 69,513,869.96 = 556,110,959.68$  บาท เป็นการหาค่ารายปีจากภาษีโรงเรียนและที่ดินที่จัดเก็บได้จริง โดยการจัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดินทุกๆ 12.50 บาท จากมูลค่ารายปีทุกๆ 100 บาท หากปี 2541 จัดเก็บภาษีได้ 69,513,869.96 บาท ก็จะมีมูลค่ารายปีรวม 556,110,959.68 บาท นั่นเอง
- (4) อัตราภาษีโรงเรียนและที่ดิน ซึ่งปัจจุบันมีอัตรากำจัดเก็บร้อยละ 12.50
- (5) รายได้ที่เทศบาล ท. ควรจัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดินได้ตามวิธีการในการวิเคราะห์โอกาสการพัฒนารายได้จากปีฐาน โดยใช้มูลค่าค่ารายปีรวม (3) คูณกับอัตราภาษีที่จัดเก็บ (4) ในที่นี้คือ 12.5%
- (6) รายได้ที่เทศบาล ท. จัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดินได้จริง
- (7) การเปรียบเทียบรายได้ที่ควรจัดเก็บได้ตามการวิเคราะห์ (5) กับรายได้ที่จัดเก็บได้จริง (6) เพื่อหาช่องว่างรายได้ เพื่อดำเนินการพัฒนารายได้ต่อไป

รายละเอียด / ปี	2539	2540	2541	2542	2543
(1) ผู้เสียภาษีโรงเรียนและที่ดิน (ราย)	2,259	2,329	2,401	2,473	2,547
(2) ค่ารายปีเฉลี่ยต่อราย (บาท)	217,927.86	224,667.90	231,616.39	238,564.88	245,721.83
(3) มูลค่าค่ารายปีรวม (บาท) (1) X (2)	492,321,034.17	523,244,801.96	556,110,959.68	589,978,117.12	625,907,784.46
(4) อัตราภาษีโรงเรียนและที่ดิน (12.5%)	0.125	0.125	0.125	0.125	0.125
(5) รายได้ที่เทศบาล ท. ควรจัดเก็บได้ (บาท) (ตามวิธีปีฐาน = ปี 2541)	61,540,129.27	65,405,600.25	69,513,869.96	73,747,264.64	78,238,473.06
(6) รายได้ที่จัดเก็บได้จริง (บาท)	55,075,056.01	60,704,844.32	69,513,869.96	66,403,668.27	70,700,000.00 (งบประมาณ)
(7) ส่วนต่างของรายได้ (บาท) (5) - (6)	6,465,073.26	4,700,755.93	0	7,343,596.37	7,538,473.06

## บทที่ 5 : จัดทีมงาน และกำหนดทางเลือกในการพัฒนารายได้



### จัดตั้งทีมงาน

ประสบการณ์ของท้องถิ่นในเรื่องการพัฒนารายได้ที่ผ่านมาได้ให้ข้อสรุปตรงกันว่า การพัฒนารายได้เป็นเรื่อง "การเมือง" มากกว่าเทคนิคทางการคลัง ผู้ที่ริเริ่มทำการพัฒนารายได้ ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหาร พนักงานท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงต้องใช้วิธีการปรึกษาหารือ ชักชวนผู้ที่เกี่ยวข้องมาช่วยคิด และเผยแพร่ความคิดให้กว้างขวางออกไป รวมทั้งการต่อรองหาข้อยุติ ทำความตกลงกันให้ได้ โดยใช้วิธีการในและนอกรูปแบบซึ่งไม่อาจจำขอบเขตที่แน่นอนได้ ดังที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพัฒนารายได้ของท้องถิ่นแห่งหนึ่งกล่าววว่า

"พวกเราจัดทีมงานกัน และแบ่งกันไปประกบตัวบรรดาสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เป็นแกนนำ ใช้วิธีการอธิบายและต่อรองสารพัด แบบยี่นหมยี่นแมว เพื่อให้ท่านยกมือผ่านข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีหรือเงินในที่สุดแกนนำที่เคยยกมือไม่ผ่านคราวที่แล้ว ยอมยกมือให้ในคราวนี้"

ทีมงานและการทำงานเป็นทีมเป็นเรื่องจำเป็นขั้นพื้นฐานในการพัฒนารายได้ ผู้ริเริ่มและผลักดันให้เกิดการพัฒนารายได้จึงต้องดำเนินการเพื่อให้มีการจัดตั้งทีมงานพัฒนารายได้อย่างเป็นทางการ ทีมงานควรประกอบด้วยใครบ้าง? ทีมงานพัฒนารายได้ควรประกอบด้วยคณะบุคคลฝ่ายต่างๆ ดังนี้

1. ผู้แทนฝ่ายบริหาร
2. ผู้แทนสมาชิกสมาชิก

<sup>2</sup>คำอภิปรายในการนำเสนอกรณีศึกษาของตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ในที่ประชุมเชิงปฏิบัติการโครงการการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2542

3. ผู้แทนฝ่ายประชาชนซึ่งจะได้รับผลกระทบจากการพัฒนารายได้ (ถ้ามี)
4. ผู้แทนของผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ ความรู้เกี่ยวกับการจัดเก็บ-การบริหารรายได้ของท้องถิ่น
5. ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. ผู้แทนส่วนงานวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
7. หัวหน้าส่วนการคลัง และ/หรือหัวหน้าส่วนการพัฒนารายได้ ทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการ

คณะกรรมการพัฒนารายได้ควรมีหน้าที่หลัก 3 ประการคือ

1. ศึกษา วิเคราะห์ สืบหาข้อมูล จัดให้มีการแสดงความคิดเห็นของสาธารณชนตามที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการกำหนดแนวทางการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น
2. จัดทำร่างข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้ของท้องถิ่น เพื่อนำเสนอต่อคณะผู้บริหาร และ /หรือสภาท้องถิ่น (ในกรณีที่ต้องออกข้อบัญญัติหรือข้อบังคับท้องถิ่น) พิจารณาให้ความเห็นชอบ
3. ติดตาม ประเมินผลการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น และจัดทำข้อเสนอเพื่อปรับปรุงการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

**หัวหน้าส่วนการคลัง หรือหัวหน้าส่วนการพัฒนารายได้** ซึ่งเป็นแกนกลางของคณะกรรมการ จะมีบทบาทอย่างสำคัญในการจัดตั้งคณะกรรมการ โดยการติดต่อประสานงาน กำหนดตัวบุคคล ยกร่างและเสนอเรื่องต่อผู้บริหารเพื่อให้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ ดำเนินการจัดประชุมปรึกษาหารือ ค้นหา ประมวล วิเคราะห์และจัดเตรียมเอกสารข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ ไปจนถึงการเป็นแกนนำในการผลักดัน นโยบายการพัฒนารายได้ในขั้นตอนต่อไปด้วยเช่นเดียวกัน

### ข้อแนะนำในเรื่องการจัดตั้งทีมงาน

จากประสบการณ์ของท้องถิ่นที่มีประสบการณ์ด้านการพัฒนารายได้จำนวนหนึ่งพบว่า การกำหนดตัวบุคคลที่จะร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนารายได้นั้น ถ้าเลือกได้ก็ควรเลือกผู้ที่มีแนวโน้มที่จะให้การสนับสนุนหรือส่งเสริมแนวคิดเรื่องการพัฒนารายได้ในสัดส่วนที่สูงพอสมควร เพื่อให้เกิดพลังการต่อรองในทางการเมือง อย่างไรก็ตาม การมีตัวแทนของแกนนำในทางการเมืองทั้งในฝ่ายผู้บริหาร

แกนนำสมาชิกสภาท้องถิ่น และแกนนำของฝ่ายประชาชนผู้เสียภาษีหรือผู้ที่ต้องรับภาระจากการพัฒนารายได้ ก็เป็นเรื่องสำคัญเช่นเดียวกัน แม้บุคคลเหล่านี้จะยืนอยู่ฝ่ายตรงกันข้ามกับการพัฒนารายได้ แต่ถ้าการเจรจาต่อรองในกลุ่มเล็กประสบความสำเร็จ ก็จะได้ข้อสรุปที่น่าจะเป็นที่ยอมรับของคนกลุ่มใหญ่ได้มากขึ้น จึงนับว่าเป็นประโยชน์ต่อการทำงาน

**ตัวอย่างคำสั่งเทศบาลตำบลดอกมะลิ**

ที่ 11/ 2540

**เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อการพัฒนารายได้**

\*\*\*\*\*

ด้วยเทศบาลตำบลดอกมะลิ อำเภอดอกคำฝอย จังหวัดสว่นม้งงาม จะกำหนดให้มีการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนารายได้ของเทศบาล เพื่อจัดทำเอกสารข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้ของเทศบาลตำบลดอกมะลิ จึงแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อการพัฒนารายได้ ประกอบด้วย

- |                                |                        |                                      |
|--------------------------------|------------------------|--------------------------------------|
| 1. นายเทพุชย์ บริรักษ์สันติกุล | นายกเทศมนตรี           | เป็น ประธานคณะทำงาน                  |
| 2. นางจงจิตร กองน้ำ            | เทศมนตรีฝ่ายคลัง       | เป็น รองประธาน                       |
| 3. นายทวีป แก้วคง              | เทศมนตรี               | เป็น กรรมการ                         |
| 4. นางจุฑารัตน์ วิทยาขาว       | สมาชิกสภาเทศบาล        | เป็น กรรมการ                         |
| 5. นายเจริญพงษ์ วิญญูณัฐรักษ์  | สมาชิกสภาเทศบาล        | เป็น กรรมการ                         |
| 6. น.ส.นภา อวีวัฒน์สกุล        | ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ     | เป็น กรรมการ                         |
| 7. นายสุจิตต์ ปุคละนันท์       | ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ     | เป็น กรรมการ                         |
| 8. นายอภิชาติ ประสิทธิมาภรณ์   | ปลัดเทศบาล             | เป็น กรรมการ                         |
| 9. น.ส.นพกาญจน์ เมตตานนท์      | ผู้อำนวยการกองแผนงาน   | เป็น กรรมการ                         |
| 10. นางนันทิยา ธรรมจินดา       | ผู้อำนวยการกองคลัง     | เป็น กรรมการ และเลขานุการ            |
| 11. นางจิราพร แสงสว่าง         | หัวหน้าฝ่ายพัฒนารายได้ | เป็น กรรมการ และผู้ช่วย<br>เลขานุการ |

เทศบาลตำบลดอกมะลิ ขอให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งทำการศึกษา จัดเก็บข้อมูล และประมวลความคิดเห็นของหน่วยงานและบุคคลฝ่ายต่างๆ และทำการร่างข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้ขึ้น เพื่อนำเสนอที่ประชุมคณะเทศมนตรี ที่ประชุมสภาเทศบาล และนำเสนอประชาชน เพื่อที่จะออกเป็นเทศบัญญัติต่อไป

สั่ง ณ วันที่ 29 เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2543

(นายเทพุชย์ บริรักษ์สันติกุล)

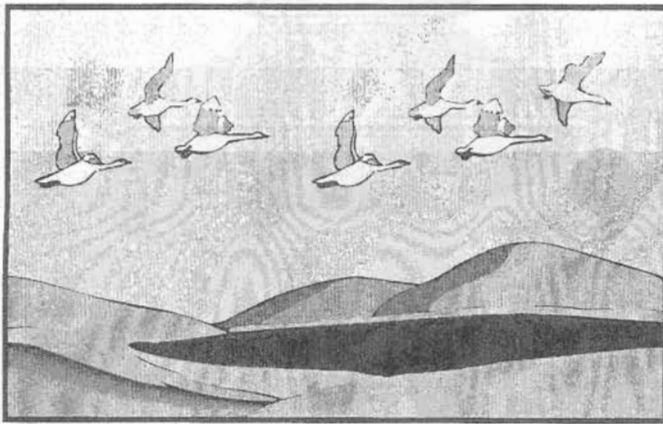
นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลดอกมะลิ

## กำหนดทางเลือกในการพัฒนารายได้

การวิเคราะห์โอกาสในส่วนที่ผ่านมาจะช่วยให้คณะกรรมการพัฒนารายได้สามารถคัดเลือกแหล่งรายได้ที่จะทำการพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้น การกำหนดทางเลือกในการพัฒนารายได้จะประกอบด้วย 3 ขั้นตอนหลักคือ

1. การวิเคราะห์สภาวะการจัดเก็บรายได้ประเภทนั้นๆ ในรายละเอียด เพื่อค้นหาสาเหตุของการขาดประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้
2. การกำหนดมาตรการเพื่อพัฒนารายได้ตามเหตุและผลของประเภทรายได้นั้นๆ
3. การกำหนดเป้าหมาย (รายได้) และค่าใช้จ่ายของมาตรการดำเนินงาน

ในลำดับต่อไปนี้จะได้นำเสนอแนวทางการวิเคราะห์และกำหนดทางเลือกในการพัฒนารายได้สำหรับแหล่งรายได้ประเภทต่างๆ จากประสบการณ์การพัฒนารายได้ของท้องถิ่นในประเทศไทย





**ตัวอย่างที่ 1 : กรณีภาษีโรงเรือนและที่ดิน**

ภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นแหล่งรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมือง การจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ ในปัจจุบันใช้หลักการภาษีทรัพย์สิน กล่าวคือจัดเก็บจากอสังหาริมทรัพย์ประเภทโรงเรือนและสิ่งก่อสร้างและที่ดินที่เป็นส่วนควบของโรงเรือน การบริหารภาษีโรงเรือนฯ จะเริ่มต้นด้วยการจัดทำทะเบียนภาษีโรงเรือนและสิ่งก่อสร้าง หรือที่เรียกว่า แผนที่ภาษี (แผนที่ภาษีของท้องถิ่นจะมีข้อมูลฐานภาษีหลักๆ ที่ท้องถิ่นจัดเก็บ เช่น ข้อมูลฐานภาษีโรงเรือนฯ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ฯลฯ ของท้องถิ่น) จากนั้นจะเป็นการประเมินค่าเช่ารายปีของโรงเรือนและสิ่งก่อสร้าง การแจ้งรายการภาษี การรับชำระภาษี การเร่งรัดและดำเนินการเกี่ยวกับภาษีค้าง ตามลำดับ

จากการสำรวจข้อมูลในโครงการนี้พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีปัญหาในเรื่องการจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ ได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น ด้วยเหตุนี้จึงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมในโครงการวิจัยนี้ได้ทดลองจัดทำข้อเสนอเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ จำนวนถึง 18 ราย หรือเท่ากับร้อยละ 50 ของจำนวนกรณีศึกษา (โปรดพิจารณารายละเอียดของกรณีศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้เพิ่มเติมในส่วนที่สองของเอกสารนี้)

ต่อไปนี้จะนำเสนอขั้นตอนการกำหนดทางเลือกในการพัฒนารายได้ในกรณีของภาษีโรงเรือนฯ 3 ขั้นตอนหลัก ดังนี้

**ขั้นตอนที่ 1 : การวิเคราะห์ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้**

การวิเคราะห์ในขั้นตอนนี้มีจุดประสงค์ที่จะค้นหาสาเหตุของการขาดประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี โดยใช้ตารางการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ 3 ช่องดังแสดงในตารางหน้าถัดไป

ผลการวิเคราะห์ในขั้นแรกนี้ทำให้ทราบว่า ในปีที่ทำกรวิเคราะห์นั้นท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้เพียงร้อยละ 22.2 เท่านั้น การขาดประสิทธิภาพดังกล่าวนี้มีสาเหตุหลักมาจากปัจจัย ประการคือ

1. ทะเบียนภาษีไม่ทันสมัย ไม่ได้บันทึกรายการทรัพย์สินให้ถูกต้อง (มีทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในทะเบียนจำนวนประมาณ 400 รายการ)
2. ท้องถิ่นประเมินมูลค่าฐานภาษีต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยประมาณ 1,000 บาท/รายการ)

ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีได้ไม่ครบถ้วน (จัดเก็บได้ประมาณร้อยละ 50%ของภาษีที่ทำการประเมิน) ทำให้มีภาษีค้างชำระเมื่อสิ้นปีจำนวนมาก

## ตารางการวิเคราะห์ขั้นที่ 1 : ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี

กระบวนการจัดเก็บภาษี	ข้อมูลที่เป็นจริง/การจัดเก็บที่สมบูรณ์	การจัดเก็บภาษีที่เกิดขึ้นจริงในท้องถิ่นใด ๆ
1. จัดทำทะเบียนทรัพย์สินที่จะเป็นฐานภาษี	ทรัพย์สินในท้องถิ่นมีจำนวน 12,000 รายการ	ทรัพย์สินที่ปรากฏในทะเบียนภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่นมีเพียง 8,000 รายการเท่านั้น
2. ประเมินมูลค่าทรัพย์สิน	มูลค่าเฉลี่ยของทรัพย์สินในท้องถิ่นประมาณรายการละ 3,000 บาท	ราคาประเมินเฉลี่ยของทรัพย์สินประมาณรายการละ 2,000 บาท
2.1 มูลค่าฐานภาษีทรัพย์สินที่ได้จากการประเมิน (เท่ากับจำนวนรายการทรัพย์สิน X มูลค่าเฉลี่ยของทรัพย์สิน)	36,000,000 บาท (12,000 X 3,000)	16,000,000 บาท (8,000 X 2,000)
2.2 ภาษีทรัพย์สินที่ได้จากการประเมิน (เท่ากับมูลค่าทรัพย์สินที่ได้จากการประเมิน X อัตราภาษีเฉลี่ย ในกรณีนี้สมมติว่าอัตราภาษีทรัพย์สินเฉลี่ยเท่ากับ 3%)	1,080,000 บาท (36,000,000 X 0.03)	480,000 บาท (16,000,000 X 0.03)
3. จัดเก็บภาษีจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีทรัพย์สิน	หากท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้อย่างสมบูรณ์ ก็จะมีรายได้เท่ากับภาษีที่ทำการประเมินทั้ง 100%	สมมติว่าท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้จริงเพียงร้อยละ 50% ของภาษีที่ทำการประเมินเท่านั้น
4. รายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน	1,080,000 บาท (1,080,000 X 1.00)	240,000 บาท (480,000 X 0.50)
5. ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน (ร้อยละของภาษีที่เก็บได้จริงต่อภาษีที่ควรจะได้รับ)	$1,080,000 \div 1,080,000 = 100\%$	$240,000 / 1,080,000 = 22.2\%$

## ขั้นตอนที่ 2 : การกำหนดมาตรการ เป้าหมายการดำเนินงาน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

“มาตรการ” พัฒนารายได้ประเภทใดๆ ก็คือวิธีการดำเนินงานเพื่อแก้ไขตัวสาเหตุของปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ประเภะนั้นๆ นั่นเอง ดังเช่นกรณีของภาษีโรงเรือนฯ ข้างต้นนั้นมีสาเหตุการขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี 3 เรื่อง ดังนั้น มาตรการพัฒนารายได้จากภาษีโรงเรือนฯ จึงควรมีดังนี้

- (1) สำรวจ จัดทำ ปรับปรุงแผนที่ภาษีให้ถูกต้อง ทันสมัย (อธิบายกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการเพิ่มเติม เช่น “สำรวจพื้นที่ สำรวจทะเบียนการถือครองฯ จัดทำ ปรับปรุงแผนที่ผู้เสียภาษีให้ถูกต้องสมบูรณ์ ทันสมัยตามกำหนดเวลา ทุกๆ 1 ปี อธิบายจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและที่มาของค่าใช้จ่าย เช่น ต้องใช้จ่ายเงินในการดำเนินกิจกรรมปีละ 10,000 บาท เป็นค่าจ้างเหมาบุคคลทำการสำรวจข้อมูล และปรับปรุงแผนที่ภาษี” ฯลฯ)
- (2) ปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง (อธิบายกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการเพิ่มเติม)
- (3) ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการเก็บภาษีขาดประสิทธิภาพ ลดจำนวนภาษีค้างชำระ และลดหนี้เสียจากภาษีค้างชำระ (อธิบายกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการเพิ่มเติม)

## ขั้นตอนที่ 3 : การกำหนดเป้าหมาย และค่าใช้จ่ายของมาตรการต่างๆ

“เป้าหมาย” ของมาตรการดำเนินงานในที่นี้หมายถึงระดับรายได้ที่ต้องการจัดเก็บ เช่น ต้องการให้มีรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 50 จากฐานรายได้เดิมภายใน 3 ปีข้างหน้า เป็นต้น หรือต้องการให้มีรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 75 จากฐาน รายได้เดิม

ผู้จัดทำควรกำหนดระดับเป้าหมายไว้มากกว่า 1 ระดับ (ควรมีอย่างน้อย 2 ระดับ) เพื่อให้ผู้บริหาร หรือผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถเลือกระดับเป้าหมายที่เหมาะสมและสามารถทำได้มากที่สุด

“ค่าใช้จ่าย” ในที่นี้หมายถึง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินมาตรการพัฒนารายได้ในเรื่องนั้นๆ เช่น การสำรวจข้อมูลและจัดทำแผนที่ภาษีจำนวน 10 Blocks มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานประมาณ 1,000,000 บาท เป็นต้น

ตารางหน้าถัดไปเป็นแสดงตัวอย่างการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเป้าหมาย และค่าใช้จ่ายของมาตรการต่างๆ ในกรณีของภาษีโรงเรือนฯ ข้างต้น

## สรุปมาตรการดำเนินงาน เป้าหมายการดำเนินงาน และค่าใช้จ่าย

ทางเลือก	กิจกรรม	เป้าหมาย-รายได้ ที่คาดว่าจะเพิ่ม ขึ้นจากการ ดำเนินงาน	ค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินงาน (จำแนกตาม รายการ)	ค่าใช้จ่ายรวม
ทางเลือกที่ 1 เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 50 จากฐาน รายได้เดิม ภายใน ปี 2545	สำรวจ/จัดทำ / ปรับปรุงแผนที่ ภาษีให้ถูกต้อง ทัน สมัยทุก 1 ปี Block 1-10	1,000,000	ค่าจ้างเหมาบุคคล ทำการสำรวจ ข้อมูล และ ปรับปรุงแผนที่ ภาษี 10,000 บาท	10,000
ทางเลือกที่ 2 เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 75 จากฐาน รายได้เดิม ภายใน ปี 2545	สำรวจ/จัดทำ / ปรับปรุงแผนที่ ภาษีให้ถูกต้อง ทัน สมัยทุก 1 ปี Block 11-20	1,500,000	ค่าจ้างเหมาบุคคล ทำการสำรวจ ข้อมูล และ ปรับปรุงแผนที่ ภาษี 10,000 บาท ค่าอุปกรณ์ คอมพิวเตอร์ 50,000	60,000
ทางเลือกที่ 3	ฯลฯ		ฯลฯ	

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ตัวอย่างที่ 2 : กรณีค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ค่าใบอนุญาต และอื่นๆ

**ค่าธรรมเนียม** เป็นรายได้ที่ท้องถิ่นเรียกเก็บจากผู้ให้บริการสาธารณะบางประเภท ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นบริการที่มีลักษณะบังคับหรือกึ่งบังคับให้ประชาชนต้องใช้บริการจากท้องถิ่น เช่น ค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ ค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย ค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์ ฯลฯ การเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ มักจะเก็บจากฐานที่เป็นหน่วยหรือปริมาณทางกายภาพในอัตราคงที่เช่นเดียวกัน เช่น เก็บตามจำนวนคน คัน ชั่วโมง ปริมาณน้ำที่ใช้ ปริมาณน้ำเสีย ปริมาณขยะ ฯลฯ

**ค่าบริการ** เป็นรายได้ที่เก็บจากผู้ให้บริการสาธารณะบางประเภท บริการที่ท้องถิ่นจัดเก็บ "ค่าบริการ" นั้นจะต่างจากกรณีของบริการที่เก็บ "ค่าธรรมเนียม" ตรงที่ บริการที่เก็บค่าบริการนั้นผู้ให้บริการสามารถเลือกใช้หรือไม่ใช้บริการประเภทนั้นก็ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือไม่มีการบังคับให้ต้องใช้บริการประเภทนั้นๆ แต่อย่างใด ตัวอย่างของบริการที่เก็บค่าบริการคือ บริการประปา บริการทางด่วนพิเศษ บริการรถโดยสารขนส่งมวลชน ฯลฯ

**ค่าใบอนุญาต** เป็นรายได้ที่เก็บจากการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขออนุญาตดำเนินกิจการบางประเภทตามกฎหมาย เช่น ค่าใบอนุญาตเปิดแผ่นประกาศหรือป้ายโฆษณา ค่าใบอนุญาตให้การโฆษณา ค่าใบอนุญาตก่อสร้าง ค่าใบอนุญาตขายสุรา เป็นต้น

**ค่าปรับ** เป็นรายได้ที่เก็บจากการเปรียบเทียบปรับผู้ละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจทำการเปรียบเทียบปรับได้ เช่น ค่าปรับการจอดรถ ค่าปรับภาษีค้างชำระภาษี ค่าปรับการกระทำผิดตามข้อบัญญัติของท้องถิ่น ฯลฯ

โดยหลักการแล้ว การออกใบอนุญาตและการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำผิดกฎหมายมีจุดประสงค์ที่จะควบคุมกำกับดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนเป็นสำคัญ มิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นแหล่งรายได้แต่อย่างใด ฉะนั้น ท้องถิ่นจึงควรมุ่งจัดเก็บค่าใบอนุญาตและค่าปรับให้ได้ครบถ้วน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายด้วยการรักษา ความเป็นระเบียบเรียบร้อยมีประสิทธิภาพสูงสุด มิใช่เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้ประเภทนี้จำนวนมากที่สุด

**การขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ประเภทค่าธรรมเนียมและ  
ค่าบริการของท้องถิ่นมักจะมีสาเหตุหลักๆ 4 ประการ คือ**

1. การจัดทำทะเบียนผู้ใช้บริการไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง ทำให้มีผู้หลบเลี่ยงการชำระค่าธรรมเนียมเป็นจำนวนมาก มีบางท้องถิ่นที่ไม่ได้จัดทำทะเบียนผู้ใช้บริการไว้แต่อย่างใด
2. การประเมินจำนวนหน่วยหรือปริมาณการใช้บริการ ซึ่งใช้เป็นฐานการจัดเก็บค่าธรรมเนียมไม่ถูกต้อง เนื่องจากขาดระบบการวัดจำนวนหรือปริมาณที่ถูกต้อง ทำให้ไม่สามารถทราบว่ามีการใช้บริการจำนวนมากน้อยเพียงใด และไม่สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมได้อย่างถูกต้อง
3. การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าบริการต่ำกว่าที่ควรจะเป็น หรือไม่ได้ปรับอัตราค่าธรรมเนียมให้สอดคล้องกับสภาวะเงินเฟ้อ ในกรณีของค่าบริการนั้น ท้องถิ่นควรจัดเก็บให้คืนทุนในสัดส่วนที่สูงที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่สำหรับค่าธรรมเนียมนั้นโดยทั่วไปนั้นจะไม่เน้นการจัดเก็บให้คุ้มทุนหรือคืนทุนเต็มที่ก็ตาม แต่อย่างน้อยก็ควรมีอัตราการคืนทุนที่เหมาะสม เช่น มีอัตราการคืนทุน 30-100% เป็นต้น เพื่อให้ผู้ใช้บริการรับภาระต้นทุนของบริการร่วมกับสังคมส่วนรวมในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ท้องถิ่นต่างๆ มักตั้งอัตราการค่าธรรมเนียมบางประเภทค่อนข้างต่ำกว่าที่ควรจะเป็น และท้องถิ่นต้องนำรายได้จากภาษีที่เก็บจากคนทั่วไปมาชดเชยค่าใช้จ่ายในการจัดบริการในจำนวนที่สูงเกินกว่าที่ควรจะเป็น
4. ระบบการจัดเก็บขาดประสิทธิภาพ ทำให้มีการแจ้งจำนวนหน่วยหรือปริมาณการใช้บริการต่ำกว่าที่เป็นจริง หรือมีผู้ค้างชำระค่าธรรมเนียมจำนวนมาก และท้องถิ่นไม่มีมาตรการติดตามทวงเร่งรัดที่ได้ขาด ทำให้มีจำนวนผู้หลบเลี่ยง หรือไม่ยอมชำระค่าธรรมเนียมจำนวนเพิ่มขึ้น

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### ตัวอย่างการกำหนดทางเลือกในการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ

#### ขั้นตอนที่ 1 : การวิเคราะห์ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้

การดำเนินการในขั้นตอนนี้ก็ควรใช้ตารางวิเคราะห์ประสิทธิภาพการจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะเช่นเดียวกับกรณีภาษีโรงเรือนฯ ที่ผ่านมาข้างต้น (โปรดดูตารางวิเคราะห์ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้จากกรณีภาษีโรงเรือนฯ ในหน้าที่ผ่านมา) จากประสบการณ์การวิเคราะห์ประสิทธิภาพการจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะพบว่า ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะมาจากสาเหตุ 4 ประการคือ

1. อัตราการจัดเก็บต่ำกว่าที่ควรจะเป็น
2. อัตราการจัดเก็บไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณและประเภทขยะ
3. การจัดเก็บไม่ทั่วถึง มีผู้ใช้บริการที่ไม่จ่ายค่าบริการจำนวนมาก
4. การบริหารจัดการขาดประสิทธิภาพ เช่น ไม่มีทะเบียนผู้ใช้บริการที่ถูกต้องสมบูรณ์ ไม่มีการออกไปแจ้งหนี้ - ใบเสร็จล่วงหน้า ขาดการจัดการด้านการเงิน - เงินสดรับ ลูกหนี้ค้างจ่าย ฯลฯ

#### ขั้นตอนที่ 2 : การกำหนดมาตรการ เป้าหมายการดำเนินงาน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

ในกรณีของรายได้จากค่าธรรมเนียมขยะนั้น น่าจะมีมาตรการพัฒนารายได้ดังนี้

1. ปรับปรุงอัตราการจัดเก็บให้สามารถคืนทุนได้ร้อยละ 50 และให้อัตราการจัดเก็บ แปรผันตามปริมาณ (ลบ.ม.) และประเภทขยะ (ขยะบ้านเรือน ร้านค้า สถานประกอบการ ขยะโรงงาน และขยะที่ต้องใช้วิธีการเก็บขนและทำลายโดยวิธีพิเศษ)
2. จัดทำทะเบียนถึงขยะ ทะเบียนผู้ใช้บริการให้ครบถ้วนสมบูรณ์
3. ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดเก็บ ให้มีการออกไปแจ้งหนี้ - ใบเสร็จรับเงิน - บัญชีลูกหนี้ค้างจ่าย และให้มีมาตรการดำเนินการต่อผู้ไม่ชำระค่าธรรมเนียม

#### ขั้นตอนที่ 3 : การกำหนดเป้าหมาย (รายได้) และค่าใช้จ่าย

การกำหนดเป้าหมาย (รายได้) และค่าใช้จ่ายของมาตรการปรับปรุงระบบการจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมขยะ ในที่นี้จะเสนอไว้เป็นตัวอย่าง 2 ทางเลือก คือ ทางเลือกที่ 1 เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 60 จากฐานรายได้เดิม และทางเลือกที่ 2 เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 65% จากฐานรายได้เดิม ทางเลือกทั้ง 2 ทางนี้ จะมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานแตกต่างกัน ดังแสดงในตารางข้างล่างนี้

## ตารางสรุปมาตรการดำเนินงาน เป้าหมายการดำเนินงาน และค่าใช้จ่าย

ทางเลือก	กิจกรรม	เป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (จำแนกตามรายการ)	ค่าใช้จ่ายรวม
ทางเลือกที่ 1 เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 60 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545	ปรับปรุงอัตราการจัดเก็บ	500,000	ค่าจ้างเหมาบุคคลทำการศึกษาค่าบริการจัดเก็บ 20,000 บาท	20,000
ทางเลือกที่ 2 เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 65 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545	จัดทำทะเบียนถึงขยะ ทะเบียนผู้ใช้บริการ	100,000	ค่าอุปกรณ์ถังขยะ (เงินทุนหมุนเวียน) ค่าจ้างประจำ	50,000
ทางเลือกที่ 3	ฯลฯ		ฯลฯ	

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



### ข้อสังเกตเกี่ยวกับการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าบริการ

ในการกำหนดทางเลือกเกี่ยวกับการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าบริการของท้องถิ่นนั้น ควรจะพิจารณาวิเคราะห์ประเด็นทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม และค่าบริการของบริการสาธารณะของท้องถิ่นด้วยเช่นเดียวกัน ในที่นี้จะกล่าวถึงประเด็นหลักๆ ของเรื่องนี้ไว้เป็นข้อสังเกตประกอบการกำหนดทางเลือกในการพัฒนารายได้ไว้ 4 ประการ ดังนี้

**ข้อสังเกตที่ 1 : อัตราส่วนการคืนทุน?**

"อัตราส่วนการคืนทุน" หมายถึง อัตราส่วนของรายได้เมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนของบริการ (โปรดดูรูปข้างล่างประกอบ)

**ค่าบริการในท้องถิ่นของท่านสามารถคืนทุนได้มากน้อยเพียงใด?**

ตารางในหน้าถัดไป จะแสดงวิธีการคำนวณอัตราส่วนการคืนทุนและรายได้ต่อหน่วยของบริการน้ำประปาของเทศบาล ก. ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอัตราส่วนการคืนทุนของกิจการประปาจะค่อยๆ เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ แต่กิจการประปายังต้องอาศัยการอุดหนุนจากภาษีของท้องถิ่นอยู่เช่นเดิม

การวิเคราะห์อัตราการคืนทุนจะช่วยให้ท้องถิ่นพิจารณาความจำเป็นในการปรับอัตราค่าบริการได้อย่างสมเหตุสมผล เช่น ในกรณีนี้ตัวอย่างนี้ เทศบาลอาจจำเป็นต้องปรับอัตราค่าบริการเพิ่มขึ้น เพื่อลดการพึ่งการอุดหนุนจากเงินงบประมาณของเทศบาลลงในอนาคต

## วิธีการคำนวณอัตราการคืนทุนและรายได้ต่อหน่วยของบริการน้ำประปา

วิธีการคำนวณ	2538	2539	2540	2541
รายได้จากค่าบริการน้ำประปา	105,000	105,000	112,000	134,400
ต้นทุนการจัดบริการ	187,500	206,250	226,875	230,000
อัตราส่วนการคืนทุนรวม (ร้อยละของรายได้ต่อต้นทุนการจัดบริการ)	56.00%	50.91%	49.37%	58.43%
จำนวนน้ำประปาที่ผลิตได้จริง (ลบ.ม.)	187,500	187,500	200,000	240,000
ต้นทุนการผลิตน้ำประปาต่อหน่วย	1.00	1.10	1.13	0.96
น้ำประปารั่ว (%)	20%	20%	20%	20%
จำนวนน้ำประปาที่จำหน่ายจริง (ลบ.ม.)	150,000	150,000	160,000	192,000
ต้นทุนต่อหน่วยของน้ำประปา ที่จำหน่าย	1.25	1.38	1.42	1.20
อัตราค่าบริการน้ำประปา	0.7	0.7	0.7	0.7
อัตราการคืนทุนต่อหน่วย (ร้อยละของ รายได้ต่อต้นทุนการจัดบริการต่อหน่วย)	56.00%	50.91%	49.37%	58.43%
เงินอุดหนุนกิจการประปา (บาท/ลบ.ม.)	0.55	0.68	0.72	0.50

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ข้อสังเกตที่ 2 : การเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ฯลฯ จะช่วยให้ท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้นมากนักเพียงใด?**

การเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียม ค่าบริการ (หรือค่าปรับ ฯลฯ ก็เช่นเดียวกัน) นั้น อาจทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นก็จริง แต่จะไม่เพิ่มขึ้นตามอัตราค่าบริการทั้ง 100% ทั้งนี้เพราะเมื่อค่าบริการเพิ่มขึ้น ก็จะส่งผลให้ผู้ใช้บริการลดการใช้บริการลงไปบางส่วน ดังนั้น ผู้ที่มีหน้าที่ประมาณการรายได้จึงควรสังเกตผลกระทบดังกล่าวนี้อยู่เสมอ

ตารางข้อมูลในหน้าถัดไป เป็นการจับเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใบอนุญาตประเภทหลักๆ ของท้องถิ่นคือ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมตลาดสด การปรับอัตราค่าธรรมเนียม และ ใบอนุญาตต่างๆ ในช่วงปี 2537-40 มีผลกระทบต่อการประกอบกิจการและรายได้ของท้องถิ่นแตกต่างกันออกไป เช่น ในกรณีของค่าธรรมเนียมตลาดสดนั้น ปรากฏว่าการเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมในปี 2538-39 มีผลให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นในอัตราส่วนที่สูงกว่าการเพิ่มของค่าธรรมเนียม แต่เมื่อเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมเป็น 3 บาทในปี 2540 อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้กลับต่ำกว่าอัตราค่าธรรมเนียม แสดงว่าการเพิ่มค่าธรรมเนียมในช่วง 2 ปีแรก ยังไม่มีผลกระทบในทางลบต่อการประกอบกิจการ แต่ปีหลังจากนั้นเริ่มกระทบกับการประกอบกิจการของประชาชน ท้องถิ่นจึงไม่ควรเพิ่มค่าธรรมเนียมมากกว่านี้

สำหรับกรณีของค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์นั้น ปรากฏว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้นมีสัดส่วนต่ำกว่าอัตราการเพิ่มของค่าธรรมเนียมอยู่มาก ในกรณีนี้ผู้บริหารท้องถิ่นควรเร่งทำการตรวจสอบว่ามีการเปลี่ยนแปลงในกลุ่มผู้ประกอบการอย่างไร เช่น ผู้ประกอบการอาจหลบเลี่ยง หรือไม่จ่ายค่าธรรมเนียม หรืออาจเลิกกิจการไป เพราะค่าธรรมเนียมสูงเกินไป เป็นต้น

**ผลการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในเทศบาล ก.**

ค่าธรรมเนียม /ใบอนุญาต	2537	2538	2539	2540	% การเปลี่ยนแปลง
รายได้จากค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์	14,620	14,766	18,015	18,915	
% การเปลี่ยนแปลงของรายได้		1%	22%	5%	29%
อัตราการจัดเก็บ	2.25	2.25	4	4	
% การเปลี่ยนแปลงของอัตราการจัดเก็บ		0%	78%	0%	78%
รายได้จากธรรมเนียมตลาดสด	124,800	206,440	330,300	422,784	
% การเปลี่ยนแปลงของรายได้		65%	60%	28%	239%
อัตราการจัดเก็บ	1	1.25	2	3	
% การเปลี่ยนแปลงของอัตราการจัดเก็บ		25%	60%	50%	300%



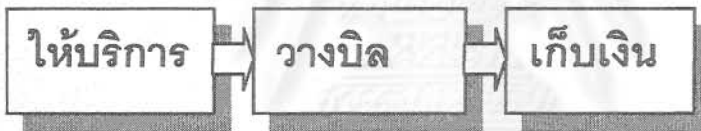
### ข้อสังเกตที่ 3 : ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้

ประสิทธิภาพการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการในที่นี้เป็นการเปรียบเทียบระหว่างผลการจัดเก็บรายได้ที่ควรจะเป็น กับผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริง ในกระบวนการจัดเก็บรายได้

กระบวนการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าบริการ (บางประเภท) นั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ขั้นตอนคือ ให้บริการ (หรือประเมินภาษี ในกรณีของภาษีที่มีการประเมินล่วงหน้า เช่น ภาษีป้าย ภาษีโรงเรือน เป็นต้น) วางบิล และจัดเก็บเงิน ดังแสดงในรูปข้างล่างนี้

ท้องถิ่นของท่านมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้มากน้อยเพียงใด? น่าจะดูได้จากประสิทธิภาพการดำเนินงาน 2 ประเภทคือ

- (1) ประสิทธิภาพการวางบิล และ
- (2) ประสิทธิภาพการจัดเก็บ



$$\text{ประสิทธิภาพการวางบิล} = \frac{\text{ค่าบริการที่วางบิลได้จริง}}{\text{ค่าบริการที่ต้องวางบิลก่อนกำหนดเวลา}}$$

$$\text{ประสิทธิภาพการจัดเก็บ} = \frac{\text{ค่าบริการที่จัดเก็บได้จริง}}{\text{ค่าบริการที่วางบิลแล้วทั้งหมด}}$$

**รายได้ ต้นทุนและประสิทธิภาพการจัดเก็บค่าบริการน้ำประปา**

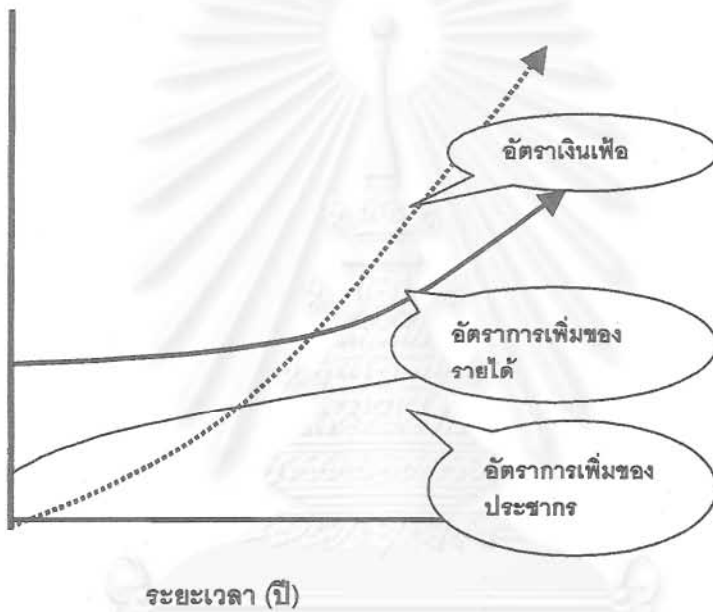
	2538	2539	2540
รายได้จากค่าบริการน้ำประปา	80,625	92,812	113,343
จำนวนค่าน้ำประปาที่วางบิลไปแล้ว	101,000	126,500	151,050
ต้นทุนการจัดบริการ	187,500	206,250	226,875
จำนวนน้ำประปาที่ผลิตได้จริง (ลบ.ม.)	187,500	187,500	200,000
น้ำประปารั่ว (%)	20%	20%	20%
จำนวนน้ำประปาที่จำหน่ายจริง (ลบ.ม.)	150,000	150,000	160,000
อัตราค่าน้ำประปา (บาทต่อ ลบ.ม.)	0.75	1.00	1.25
ค่าบริการที่จะต้องวางบิล (=น้ำประปาที่ จำหน่าย คูณด้วยอัตราค่าบริการ)	112,500	150,000	200,000
ค่าบริการที่วางบิลได้จริง	101,000	126,500	151,000
ประสิทธิภาพการวางบิล (ร้อยละของ ค่าบริการที่วางบิลได้จริงต่อค่าบริการ ที่จะต้องวางบิล)	89.8%	84.3%	75.5%
ค่าบริการที่จัดเก็บได้จริง	80,625	92,812	113,343
ประสิทธิภาพการจัดเก็บค่าบริการ (ร้อยละของค่าบริการที่จัดเก็บได้จริง ต่อค่าบริการที่วางบิลแล้ว)	79.8%	73.4%	75.1%

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

#### ข้อสังเกตที่ 4: อัตราเงินเฟ้อ อัตราการเพิ่มของประชากร และอัตราการเพิ่มของรายได้?

ท้องถิ่นของท่านอาจมีรายได้ที่เป็นตัวเลขเพิ่มขึ้น แต่มีอำนาจซื้อ (Effective incomes) เพิ่มขึ้นจริงหรือไม่?

จะรู้ได้อย่างไร? รู้ได้โดยเปรียบเทียบระหว่างอัตราการเพิ่มของรายได้ ต่อ อัตราเงินเฟ้อ และ อัตราการเพิ่มของประชากร



- ถ้าอัตราเงินเฟ้อสูงกว่าอัตราการเพิ่มของตัวเลขรายได้จริง ก็แสดงว่าท้องถิ่นมีอำนาจซื้อจริงๆ ลดลง
- ถ้าอัตราการเพิ่มของรายได้สูงกว่าอัตราเงินเฟ้อ ก็แสดงว่าท้องถิ่นมีอำนาจซื้อจริงเพิ่มขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นจริงๆ นั่นเอง
- ถ้าอัตราการเพิ่มของประชากรสูงกว่าอัตราการเพิ่มของรายได้ ก็แสดงว่าท้องถิ่นมีอำนาจซื้อจริงๆ ลดลง (เพราะมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นเร็วกว่ารายได้)
- ถ้าอัตราการเพิ่มของรายได้สูงกว่าอัตราการเพิ่มของประชากร ก็แสดงว่าท้องถิ่นมีอำนาจซื้อจริงๆ เพิ่มขึ้น (เพราะมีรายได้เพิ่มขึ้นเร็วกว่ารายจ่าย)

### ๘) ลองคิดดู

- ห้องถิ่นของท่านมีการจัดบริการในระบบ "เก็บค่าบริการ" หรือไม่?
- ถ้ามี เก็บค่าบริการได้ดีแค่ไหน?
- คืนทุนได้มากน้อยเพียงใด?
- จะทำยังไงดี?

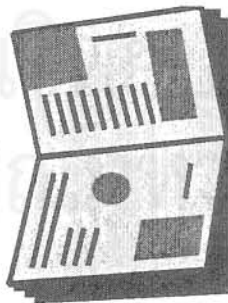


สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 6 : จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย

ในการนำเสนอประเด็นเรื่อง การพัฒนารายได้ของท้องถิ่น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดทำเอกสารข้อเสนอที่มีขั้นมีตอน สมเหตุสมผล และสามารถจูงใจให้ฝ่ายต่างๆ เห็นความสำคัญของการพัฒนารายได้ ข้อเสนอเชิงนโยบายจึงเป็นเอกสารสำคัญ ที่จะต้องมีรายละเอียดและความสนใจ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย ข้อเสนอเชิงนโยบายในที่นี้ได้แก่ "ข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้" ซึ่งเป็นเอกสารที่คณะทำงานด้านการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นจัดทำขึ้น โดยการประมวลความคิดและผลการวิเคราะห์เรื่องโอกาสในการพัฒนารายได้ และรายละเอียดอื่นๆ แล้วจัดทำเป็นเอกสารที่มีรูปแบบเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อให้ผู้บริหาร สมาชิกท้องถิ่น และประชาชนที่เกี่ยวข้อง ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งส่วนประกอบของเอกสาร "ข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้" ประกอบด้วย 6 ส่วน คือ

- ส่วนที่ 1 : ทำไมต้องพัฒนารายได้
- ส่วนที่ 2 : โอกาสในการพัฒนารายได้
- ส่วนที่ 3 : ทางเลือก ค่าใช้จ่าย และเป้าหมาย
- ส่วนที่ 4 : ผลที่คาดว่าจะได้รับ
- ส่วนที่ 5 : ขั้นตอนการดำเนินงาน
- ส่วนที่ 6 : เอกสารประกอบ





## ส่วนที่ 1 : ทำไมต้องพัฒนารายได้

ในเอกสารส่วนแรกของข้อเสนอฯ จะนำเสนอเหตุผลพร้อมข้อมูลที่แสดงถึงความจำเป็นในการพัฒนาแหล่งรายได้ เพื่อให้เพียงพอกับรายจ่ายที่จะต้องใช้ในการจัดบริการให้เพียงพอและได้มาตรฐาน รวมทั้งเพื่อปรับปรุงการจัดเก็บรายได้ให้มีประสิทธิภาพ

อนึ่ง แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องการมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างไม่จำกัด แต่ในขณะเดียวกันนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่จะหลีกเลี่ยงการจัดเก็บรายได้จากท้องถิ่นของตนเอง เพราะไม่ต้องการสูญเสียคะแนนนิยมทางการเมือง แต่จะพยายามใช้วิธีขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้ได้จำนวนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ดังนั้น เอกสารข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จึงต้องแสดงให้เห็นให้ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และประชาชนทั่วไปเข้าใจและมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องพัฒนา รายได้จากท้องถิ่นของตนเองอย่างชัดเจนและหนักแน่นเพียงพอที่จะเปลี่ยนทัศนคติของบุคคลเหล่านี้ให้หันมาสนับสนุนข้อเสนอดังกล่าว

การนำเสนอเหตุผลในการพัฒนารายได้ นอกจากจะแสดงในรูปของการพรรณนาแล้ว ควรจะมีการทำตารางข้อมูลให้เห็นภาพของรายได้ที่ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งผลจากตารางดังกล่าว จะเป็นส่วนที่สนับสนุนเหตุผลในการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

ตัวอย่างการเขียนเอกสารข้อเสนอฯ ในส่วนที่หนึ่ง และตัวอย่างตารางแสดงรายจ่ายในการจัดบริการฯ พื้นฐาน ที่ยังไม่มีรายได้เพียงพอสำหรับจัดบริการพร้อมคำอธิบายในการกรอกตารางฯ ที่นำเสนอไว้ด้านล่างนี้ พร้อมทั้งตัวอย่างการเขียนเอกสารส่วนที่ 1: ทำไมต้องพัฒนารายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากกรณีศึกษาส่วนหนึ่ง อาจช่วยให้ผู้รับผิดชอบในการพัฒนารายได้มองเห็นแนวทางในการจัดทำข้อเสนอในส่วนแรกนี้ได้บ้าง อย่างไรก็ตาม ท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถปรับเปลี่ยนแนวทางการเขียนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและสภาวะแวดล้อมของตนเองเป็นกรณีๆ ไป

### ส่วนที่ 1 : ทำไมต้องพัฒนารายได้

เทศบาลตำบลดอกมะลิของเราจะมีโอกาสจัดทำกิจกรรมเชิงพัฒนาและให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อีกเป็นจำนวนมาก ถ้าหากสามารถพัฒนาแหล่งรายได้เหล่านี้ให้มีรายได้เพิ่มขึ้น

โดยหลักการแล้วรายได้ประเภทภาษีอากร ค่าธรรมเนียม/ค่าปรับที่จัดเก็บเองในท้องถิ่น เมื่อรวมกับภาษีหรือรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและโอนมาให้แล้ว ควรมีจำนวนเพียงพอสำหรับจัดบริการพื้นฐานของท้องถิ่นคือ การบริหารจัดการภายในหน่วยงาน การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน สะพาน ทางเดิน ท่อระบายน้ำ การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชน และการสุขภาพของชุมชน ทั้งนี้ไม่รวมถึงบริการชุมชนที่จัดเก็บค่าบริการหรือมีการจัดการเป็นเอกเทศบางประเภท เช่น การประปาชุมชน สถานรับเลี้ยงเด็กกลางวันในชุมชน ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีเทศบาลของเรานั้น ปรากฏว่ารายได้จากภาษีที่จัดเก็บเอง และที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ยังไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่ควรจะต้องใช้ในการจัดบริการพื้นฐานกลุ่มนี้ ถ้าพิจารณาในตารางที่ 1 ข้างล่างนี้ก็จะพบว่าเทศบาลของเราต้องการรายได้เพิ่มอีกประมาณปีละ XX ล้านบาท จึงจะเพียงพอสำหรับใช้ในการจัดบริการสาธารณะขึ้นพื้นฐานดังกล่าวข้างต้น

ดังนั้น ผู้บริหาร (นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี) สภาเทศบาล และประชาชนในท้องถิ่นจึงควรได้พิจารณาข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้ที่จะนำเสนอต่อไปนี้อย่างจริงจัง และดำเนินมาตรการพัฒนารายได้ตามที่เห็นสมควรต่อไป

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตัวอย่างตารางแสดงรายจ่ายในการจัดบริการฯ พื้นฐาน ที่ยังไม่มีรายได้เพียงพอสำหรับจัดบริการ

บริการ	รายจ่ายในการจัดบริการที่ยังไม่เพียงพอในปัจจุบัน (ปี 254x)			ประมาณการรายจ่ายที่จะเพิ่มขึ้นใน ? ปีข้างหน้า (ปี 254x ประมาณ)						ประมาณการรายได้ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ที่จะเพิ่มขึ้นใน x ปี ข้างหน้า (ปี 254x) (ถ้าไม่มีการพัฒนารายได้)			รายได้ที่ต้องการเพิ่มเติมสำหรับใช้ในการจัดบริการพื้นฐานใน x ปีข้างหน้า (ปี 254x)	
				รายจ่ายจริง			รายจ่ายตามแผนฯ						ตามรายจ่ายจริง (4)-(8)	ตามรายจ่ายตามแผนฯ (5)-(8)
	(1) รายจ่ายจริง	(2) รายจ่ายที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงาน (ตามแผนฯ)	(3) ส่วนต่าง (1)-(2)	(ก) ตามอัตราเงินเพื่อปีละ 3%	(ข) ตามอัตราเพิ่มประชากร 2%	(4) รวม (1)+(ก)+(ข)	(ค) ตามอัตราเงินเพื่อปีละ 3%	(ง) ตามอัตราเพิ่มประชากร 2%	(5) รวม (2)+(ค)+(ง)	(6) รายได้ที่จัดเก็บในท้องถิ่น	(7) รายได้จากเงินโอนที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้	(8) รวม (6) + (7)		
การบริหารจัดการภายในหน่วยงาน														
การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน สะพาน ทางเดิน ท่อระบายน้ำ														
การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อย														
การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชน														
ไฟฟ้าและแสงสว่างบนถนนและที่สาธารณะ														
การดูข่าวภิบาลของชุมชน														
ฯลฯ (ระบุ).....														
รวมทั้งสิ้น														

## คำอธิบายวิธีการกรอก

ตารางแสดงรายจ่ายในการจัดบริการฯ พื้นฐาน ที่ยังไม่มีรายได้เพียงพอสำหรับการจัดบริการ

1. ช่องบริการ ในที่นี้บริการ หมายถึง กิจกรรมที่ท้องถิ่นได้จัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานหรือความต้องการเฉพาะของประชาชนในพื้นที่ โดยอาศัยข้อมูลจากข้อบัญญัติ อบจ., เทศบัญญัติ หรือ ข้อบังคับ อบต.
2. ช่องรายจ่ายในการจัดบริการที่ยังไม่เพียงพอในปัจจุบัน ให้นำตัวเลขจริงและที่ประมาณการและแสดงไว้ในข้อบัญญัติ อบจ. , เทศบัญญัติ หรือ ข้อบังคับ อบต. ฝากลงในช่องที่ (1) และ (2) และคำนวณออกมาเป็นผลต่างในช่องที่ (3)
3. ช่องประมาณการรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นใน ? ปีข้างหน้า แบ่งเป็น รายจ่ายจริง และรายจ่ายตามแผนการคำนวณในช่องนี้จะต้องอาศัยตัวเลขอัตราเงินเฟ้อ (จากประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย) และ อัตราเพิ่มประชากร (จากสถิติที่ท้องถิ่นมีอยู่หรือประมาณการ) โดยนำตัวเลขอัตราเงินเฟ้อและอัตราการเพิ่มประชากรมาคูณกับตัวเลขในช่องที่ (1) จะได้ตัวเลขสำหรับการกรอกในช่อง (ก) และ ช่อง (ข) และ นำมารวมกันซึ่งจะได้ ผลลัพธ์ ดังช่องที่ 4 คือ  $\{ (1) + ก + ข \}$  เช่นเดียวกับกับช่องรายจ่ายตามแผนที่ได้จากการนำตัวเลข อัตราเงินเฟ้อและอัตราการเพิ่มประชากรมาคำนวณในวิธีเดียวกับรายจ่ายจริง จะได้ผลลัพธ์ในช่องที่ 5 คือ  $\{ (2) + ค + ง \}$
4. ช่องประมาณการรายได้ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ที่จะเพิ่มขึ้น? ปีข้างหน้า (ถ้าไม่มีการพัฒนารายได้) เป็นตัวเลขที่ได้จากการประมาณการในข้อบัญญัติ อบจ., เทศบัญญัติ หรือ ข้อบังคับ อบต. โดยแบ่งเป็นช่องที่ (6) คือ รายได้ที่จัดเก็บเองในท้องถิ่น และ ช่องที่ (7) คือรายได้จากเงินโอนที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ แล้วจึงนำผลที่ได้มารวมกันแสดงผลดังช่องที่ (8)
5. ช่องรายได้ที่ต้องการเพิ่มเติมสำหรับใช้ในการจัดบริการพื้นฐานใน ? ปีข้างหน้า โดยแบ่งเป็นช่องรายจ่ายจริง {ช่อง (4) - ช่อง (8)} และ ช่องรายจ่ายตามแผน {ช่อง (5) - ช่อง (8)} ช่องนี้จะเป็นส่วนที่แสดงให้เห็นถึงความไม่สมดุลกันระหว่างรายจ่ายที่ใช้ในการจัดบริการและรายจ่ายตามแผนกับรายได้ที่ท้องถิ่นจะได้รับ ซึ่งเป็นเหตุผลที่สนับสนุนให้เกิดการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น

ในบางกรณีผลลัพธ์ที่ได้จากช่องรายได้นี้อาจแสดงผลที่ท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องพัฒนารายได้ แต่เหตุผลที่ใช้ในการพัฒนารายได้อาจจะไม่ได้เกิดขึ้นจากเหตุผลข้างต้นเพียงประการเดียว อาจเกิดจากการมีช่องว่างในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น อันเป็นการสะท้อนถึงความไม่เท่าเทียมกันของประชาชนในท้องถิ่นในการเสียภาษีได้เช่นกัน

### ตัวอย่าง : การเขียนเอกสารส่วนที่ 1 ของเทศบาล ถ. จังหวัดนครราชสีมา

#### ส่วนที่ 1 : ทำไมต้องพัฒนารายได้

เทศบาล ถ. ของเรา จะมีโอกาสจัดทำกิจกรรมเชิงพัฒนาและให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อีกเป็นจำนวนมาก ถ้าหากสามารถพัฒนาแหล่งรายได้เหล่านี้ให้มีรายได้เพิ่มขึ้น

โดยหลักการแล้ว รายได้ประเภทภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่เทศบาลจัดเก็บเอง และรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้ นั้น ควรมีจำนวนเพียงพอสำหรับจัดบริการพื้นฐานของท้องถิ่น คือจัดการบริหารจัดการภายในหน่วยงาน ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบังคับให้เทศบาลต้องจัดทำเพื่อให้เกิดผลดีแก่ท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 อย่างไรก็ตามในภาวะปัจจุบันนี้ ส่วนกลางพยายามลดเงินอุดหนุนแก่เทศบาล ทั้งนี้เนื่องจากสภาวะทางเศรษฐกิจ และความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของรัฐ เทศบาลจึงควรต้องมีการพัฒนารายได้และพึ่งตนเองมากขึ้น สำหรับเทศบาล ถ. นั้น ปรากฏว่ารายได้ยังไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด เทศบาล ถ. จึงริเริ่มการจัดทำนโยบายการพัฒนารายได้ขึ้น



ตัวอย่างตารางแสดงรายจ่ายในการจัดบริการฯ พื้นฐาน ที่ยังไม่มีรายได้เพียงพอสำหรับจัดการ ของเทศบาล ท. จังหวัดชลบุรี

บริการ	รายจ่ายในการจัดบริการ ที่ยังไม่เพียงพอ ปีงบประมาณ 2542			ประมาณการรายจ่ายที่จะเพิ่มขึ้น ใน 1 ปีข้างหน้า (ปีงบประมาณ 2543)						ประมาณการรายได้ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ปีงบประมาณ 2543 (ถ้าไม่มีการพัฒนารายได้)			รายได้ที่ต้องการเพิ่มเติม สำหรับใช้ในการจัด บริการพื้นฐาน ในปีงบประมาณ 2543	
				รายจ่ายจริง			รายจ่ายตามแผนฯ						ตามรายจ่าย	ตามรายจ่าย
	(1) รายจ่ายจริง	(2) รายจ่ายที่ จำเป็น ต้องใช้ในการ ดำเนินงาน (ตามแผนฯ)	(3) ส่วนต่าง (1) - (2)	(ก) ตามอัตรา เงินเพื่อ ปีละ 3% (1) X 3%	(ข) ตามอัตรา การเพิ่ม ประชากร 2% (1) X 2%	(4) รวม (1) + (ก) + (ข)	(ค) ตามอัตรา เงินเพื่อ ปีละ 3% (1) X 3%	(ง) ตามอัตรา การเพิ่ม ประชากร 2% (1) X 2%	(5) รวม (2) + (ค) + (ง)	(6) รายได้ที่ จัดเก็บ ในท้องถิ่น	(7) รายได้จาก เงินโอนที่ รัฐบาลจัดเก็บ และจัดสรรให้	(8) รวม (6) + (7)	จริง (4) - (8)	ตามแผนฯ (5) - (8)
แผนงานบริหาร	30,576,981.25	31,811,450.00	(1,234,468.75)	917,309.44	611,539.63	32,105,830.31	954,343.50	636,229.00	33,402,022.50					
แผนงานคลัง	7,088,607.63	7,252,480.00	(163,872.37)	212,658.23	141,772.15	7,443,038.01	217,574.40	145,049.60	7,615,104.00					
แผนงานป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย	13,933,186.56	14,645,020.00	(711,833.44)	417,995.80	278,663.73	14,629,845.89	439,350.60	292,900.40	15,377,271.00					
แผนงานพัฒนาและ ส่งเสริมการท่องเที่ยว	3,520,738.05	3,882,960.00	(362,221.95)	105,622.14	70,414.76	3,696,774.95	116,488.80	77,659.20	4,077,108.00					
แผนงานการศึกษา	17,006,622.24	18,558,050.00	(1,551,427.76)	510,198.67	340,132.44	17,856,953.35	556,741.50	371,161.00	19,485,952.50					
แผนงานช่างสุขาภิบาล	15,617,777.68	15,621,750.00	(3,972.32)	468,533.33	312,355.55	16,398,666.56	468,652.50	312,435.00	16,402,837.50					
แผนงานการแพทย์	1,200,285.68	1,546,780.00	(346,494.32)	36,008.57	24,005.71	1,260,299.96	46,403.40	30,935.60	1,624,119.00					
รวมทั้งสิ้น	185,847,404.74	194,085,560.00	(8,238,155.26)	5,575,422.14	3,716,948.09	195,139,774.98	5,822,566.80	3,881,711.20	203,789,838.00	113,168,300.00	67,600,000.00	180,768,300.00	14,371,474.98	23,021,538.00

## ส่วนที่ 2 : โอกาสในการพัฒนารายได้

ในส่วนที่ 2 ของเอกสารข้อเสนอเพื่อการพัฒนาารายได้ จะเป็นนำเสนอผลการวิเคราะห์โอกาสในการพัฒนารายได้ เพื่อชี้ให้ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นได้มองเห็นว่า ท้องถิ่นมีโอกาสในการพัฒนารายได้จากแหล่งรายได้ประเภทใดและมีความแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งแนวทางการวิเคราะห์โอกาสในการพัฒนารายได้นั้น ได้นำเสนอไว้ในบทที่ 3 แล้ว พร้อมกันนี้ ในส่วนที่ 2 ของเอกสารข้อเสนอฯ จะมีตารางแสดงแหล่งรายได้ – รายรับประเภทต่างๆ ของท้องถิ่นพร้อมทั้งแสดงสัดส่วนของรายได้ และในตารางถัดมาจะเป็นตารางแสดงแหล่งรายได้จากท้องถิ่นที่มีโอกาสในการพัฒนามากที่สุด XX ลำดับแรก ซึ่งได้มาจากน้าการวิเคราะห์โอกาสในการพัฒนารายได้

ตัวอย่างการเขียนเอกสารข้อเสนอฯ ส่วนที่ 2: โอกาสในการพัฒนารายได้ และตัวอย่างการเขียนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งของกรณีศึกษาที่นำเสนอไว้ข้างล่างนี้ จะช่วยให้ผู้รับผิดชอบในการพัฒนารายได้มองเห็นแนวทางในการนำเสนอผลการวิเคราะห์โอกาสพัฒนารายได้ในเอกสารสำหรับรายละเอียดจำพวกตารางและข้อสมมุติต่างๆ ที่จัดทำขึ้นในกระบวนการวิเคราะห์นั้น ควรแยกเอาไปเสนอไว้ในเอกสารส่วนที่ 6 ซึ่งเป็นเอกสารประกอบ

### ส่วนที่ 2 : โอกาสในการพัฒนารายได้

ในปัจจุบันเทศบาลตำบลดอกมะลิของเรามีรายได้ที่จัดเก็บเองในท้องถิ่นจำนวน XX ล้านบาท จากแหล่งรายได้หลัก XX แห่ง ดังแสดงในตารางที่ 2 ข้างล่างนี้

จากการศึกษาโอกาสในการพัฒนารายได้ที่จัดเก็บเองในท้องถิ่นในเบื้องต้นพบว่า มีแหล่งรายได้ที่มีโอกาสพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้มากจำนวน XX ประเภท ซึ่งถ้าหากเทศบาลริเริ่มทำการพัฒนารายได้จากแหล่งเหล่านี้อย่างจริงจัง ก็จะมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณ xx – xx ล้านบาทต่อปี ดังแสดงในตารางแหล่งรายได้-รายรับของท้องถิ่นข้างล่างนี้ นอกจากนี้ในตารางถัดไป จะเป็นตารางแสดงแหล่งรายได้จากท้องถิ่นที่มีโอกาสในการพัฒนามากสูงที่สุด XX ลำดับแรก

## ตารางแสดงแหล่งรายได้-รายรับของท้องถิ่น

แหล่งรายได้-รายรับของท้องถิ่น	รายได้-รายรับจริง ปี 2542 (บาท)	ร้อยละ
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน		
ภาษีบำรุงท้องที่		
ภาษีป้าย		
อากรการฆ่าสัตว์		
ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์		
ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดระเบียบจอดยานยนต์		
ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร		
ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาตการพนัน		
ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการสาธารณสุข		
ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับทะเบียนราษฎร		
ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด		
ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม		
ค่าธรรมเนียม ฯลฯ		
ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการสาธารณสุข		
ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการควบคุมจราจร		
ค่าใบอนุญาต ฯลฯ		
รายได้จากทรัพย์สิน		
รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์		
รายได้เบ็ดเตล็ด		
เงินโอนภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น		
เงินกู้		
รวม		



ตารางแสดงแหล่งรายได้จากท้องถิ่นที่มีโอกาสในการพัฒนามากที่สุด XX ลำดับแรก

ประเภทรายได้ / ประมาณการรายได้	2542	2543	2544	2545
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน				
<input type="checkbox"/> รายได้ที่ไม่มีการพัฒนา (ประมาณการ)				
<input type="checkbox"/> รายได้เมื่อพัฒนาแล้ว (ประมาณการ)				
<input type="checkbox"/> ภาษีโรงเรือนและที่ดิน				
ภาษีบำรุงท้องที่				
<input type="checkbox"/> รายได้ที่ไม่มีการพัฒนา (ประมาณการ)				
<input type="checkbox"/> รายได้เมื่อพัฒนาแล้ว (ประมาณการ)				
<input type="checkbox"/> ส่วนต่าง (ประมาณการ)				
ค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ				
<input type="checkbox"/> รายได้ที่ไม่มีการพัฒนา (ประมาณการ)				
<input type="checkbox"/> รายได้เมื่อพัฒนาแล้ว (ประมาณการ)				
<input type="checkbox"/> ส่วนต่าง (ประมาณการ)				
ค่าบริการน้ำประปา				
<input type="checkbox"/> รายได้ที่ไม่มีการพัฒนา (ประมาณการ)				
<input type="checkbox"/> รายได้เมื่อพัฒนาแล้ว (ประมาณการ)				
<input type="checkbox"/> ส่วนต่าง (ประมาณการ)				
ฯลฯ				

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



**ตัวอย่าง : การเขียนเอกสารส่วนที่ 2  
ของเทศบาล ต. จังหวัดประจวบคีรีขันธ์**

ในปัจจุบันเทศบาลตำบล ต. ของเรามีรายได้ที่จัดเก็บเองในท้องถิ่น จำนวน 757,293.78 บาท จากแหล่งรายได้หลัก 12 แห่ง และจากเงินอุดหนุนและเงินโอนภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น จำนวน 4,974,419.46 บาท ดังแสดงในตารางแหล่งรายได้ - รายรับของเทศบาล ต. ข้างล่างนี้ จากการศึกษาโอกาสในการพัฒนารายได้ที่จัดเก็บเองในท้องถิ่นในเบื้องต้นพบว่า มีแหล่งรายได้ที่มีโอกาสพัฒนารายได้เพิ่มขึ้น จำนวน 4 ประเภท ซึ่งถ้าหากเทศบาลริเริ่มทำการพัฒนารายได้จากภาษีที่จัดเก็บเอง ก็จะมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณ 190,000 บาท/ปี ดังตารางแสดงแหล่งรายได้จากท้องถิ่นที่มีโอกาสในการพัฒนา มากที่สุด XX ลำดับแรก ข้างล่างนี้

**ตัวอย่างแสดงแหล่งรายได้ - รายรับของเทศบาล ต. จังหวัดประจวบคีรีขันธ์**

แหล่งรายได้ - รายรับของท้องถิ่น	รายได้ - รายรับจริง ปี 2537 (บาท)	ร้อยละ
1. ภาษีที่จัดเก็บเอง (ภาษีโรงเรือนฯ, ภาษีบำรุงท้องที่, ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์)	494,756.59	8.63
2. ค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย	160,180.00	2.79
3. ค่าใบอนุญาตสะสมอาหารและน้ำแข็ง	2,750.00	0.04
4. ค่าใบอนุญาตประกอบกิจการค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	7,200.00	0.12
5. ค่าใบอนุญาตปลูกสร้างอาคาร	1,062.00	0.02
6. ค่าใบอนุญาตใช้สถานที่แต่งผม	1,200.00	0.02
7. ค่าใบอนุญาตรับจ้างแต่งผม	240.00	0.004
8. ค่าใบอนุญาตให้ใช้เครื่องขยายเสียง	690.00	0.012
9. ค่าปรับจราจร	31,050.00	0.54
10. ค่าปรับผิดสัญญา	179,200.00	3.12
11. รายได้เบ็ดเตล็ด	38,123.19	0.66
12. ค่าคำร้องต่าง ๆ	722.00	0.01
13. เงินอุดหนุน	1,411,900.00	24.63
14. เงินโอนภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น	3,562,519.46	62.15
<b>รวม</b>	<b>5,731,713.24</b>	<b>100</b>

ตารางแสดงแหล่งรายได้จากท้องถิ่นที่มีโอกาสในการพัฒนามากที่สุด  
3 ลำดับแรกของเทศบาล ต.ม.

ประเภทรายได้ / ประมาณการรายได้	2542	2543	2544	2545
ภาษีโรงเรือนฯ				
รายได้ที่ไม่มีการพัฒนา (ประมาณการ)	330,000	330,000	350,000	350,000
รายได้เมื่อพัฒนาแล้ว (ประมาณการ)	412,500	412,500	437,500	437,500
ส่วนต่าง (ประมาณการ)	82,500	82,500	87,500	87,500
ภาษีป้าย				
รายได้ที่ไม่มีการพัฒนา (ประมาณการ)	100,000	100,000	120,000	121,000
รายได้เมื่อพัฒนาแล้ว (ประมาณการ)	125,000	125,000	123,000	151,250
ส่วนต่าง (ประมาณการ)	25,000	25,000	23,000	30,250
ค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ				
รายได้ที่ไม่มีการพัฒนา (ประมาณการ)	160,000	160,000	165,000	166,000
รายได้เมื่อพัฒนาแล้ว (ประมาณการ)	200,000	200,000	206,250	207,500
ส่วนต่าง (ประมาณการ)	40,000	40,000	41,250	41,500

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



### ส่วนที่ 3 : ทางเลือก : เป้าหมาย ค่าใช้จ่าย

ในส่วนที่ 3 เป็นการนำเสนอทางเลือก ค่าใช้จ่าย และเป้าหมาย ซึ่งเป็นรายละเอียดหลักของเอกสาร แต่ก่อนอื่นจะเป็นการระบุถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดเก็บรายได้จากแหล่งที่ต้องการพัฒนา

“ทางเลือก” ในที่นี้ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

1. เป้าหมายหรือระดับรายได้ที่จะเกิดจากการพัฒนารายได้ในระยะ 2-5 ปีข้างหน้า
2. มาตรการพัฒนารายได้ ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรม-ขั้นตอนการดำเนินงาน ที่จะดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้ที่จะเพิ่มขึ้นในข้อ (1) ข้างต้น

“ค่าใช้จ่าย” ในที่นี้หมายถึง ประมาณการค่าใช้จ่ายที่จะต้องใช้ในการพัฒนารายได้ เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าอุปกรณ์ วัสดุ ค่าจ้างเหมาเช่า ซื้บริการ เป็นต้น

#### ส่วนที่ 3 : ทางเลือก ค่าใช้จ่าย และเป้าหมาย

##### ตัวอย่างที่ 1 : การพัฒนาภาษีโรงเรียนและที่ดิน

ปัญหาการจัดเก็บภาษีโรงเรียนฯ ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นในเทศบาลของเรา น่าจะมาจากสาเหตุสำคัญ 3 ประการ คือ

1. ไม่มีการปรับปรุงแผนที่ภาษีให้ถูกต้องสมบูรณ์ ทำให้มีผู้เสียภาษีบางรายการตกไป หรือไม่สามารถค้นหาตัวผู้เสียภาษีได้อย่างครบถ้วน
2. ไม่มีการปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง ทำให้มูลค่าฐานรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่มาก
3. การบริหารจัดการภาษีขาดประสิทธิภาพ มีผู้เสียภาษีค้างจ่ายจำนวนมาก และเทศบาลไม่สามารถจัดเก็บรายการภาษีค้างจ่ายได้

##### มาตรการดำเนินงาน เป้าหมายการดำเนินงาน และค่าใช้จ่าย

มาตรการดำเนินงานประกอบด้วย

1. สำรวจ / จัดทำ / ปรับปรุงแผนที่ภาษีให้ถูกต้อง ทันสมัย (อธิบายกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการเพิ่มเติม)
2. ปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง (อธิบายกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการเพิ่มเติม)
3. ปรับปรุงระบบการบริหารจัดเก็บภาษีขาดประสิทธิภาพ ลดจำนวนภาษีค้างชำระ และลดหนี้เสียจากภาษีค้างชำระ (อธิบายกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการเพิ่มเติม)

ตารางสรุปมาตรการดำเนินงาน เป้าหมายการดำเนินงาน และค่าใช้จ่าย

ทางเลือก	กิจกรรม	เป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (จำแนกตามรายการ)	ค่าใช้จ่ายรวม
ทางเลือกที่ 1 เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 50 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545	สำรวจ / จัดทำ / ปรับปรุงแผนที่ภาษีให้ถูกต้องทันสมัยทุก 1 ปี Block ที่1 ถึง 10	1,000,000	ค่าจ้างเหมาบุคคล ทำการสำรวจข้อมูลและปรับปรุงแผนที่ภาษี 10,000 บาท	10,000
ทางเลือกที่ 2 เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 75 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545	สำรวจ / จัดทำ / ปรับปรุงแผนที่ภาษีให้ถูกต้อง ทันสมัยทุก 1 ปี Block ที่11 ถึง 20	1,500,000	ค่าจ้างเหมาบุคคล ทำการสำรวจข้อมูลและปรับปรุงแผนที่ภาษี 10,000 บาท ค่าอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ 50,000	60,000
ทางเลือกที่ 3 ฯลฯ	ฯลฯ		ฯลฯ	

ตารางสรุปมาตรการดำเนินงาน เป้าหมายการดำเนินงาน และค่าใช้จ่าย

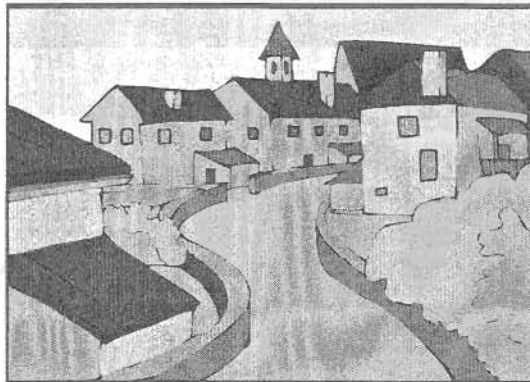
ทางเลือก	กิจกรรม	เป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (จำแนกตามรายการ)	ค่าใช้จ่ายรวม
ทางเลือกที่ 1 เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 60 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545	ปรับปรุงอัตราการจัดเก็บ	500,000	ค่าจ้างเหมาบุคคล ทำการศึกษาค่าบริการจัดเก็บ 20,000 บาท	20,000
ทางเลือกที่ 2 เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 65 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545	จัดทำทะเบียนถึงขยะ ทะเบียนผู้ให้บริการ	100,000	ค่าอุปกรณ์ถึงขยะ (เงินทุนหมุนเวียน) ค่าจ้างประจำ	50,000
ทางเลือกที่ 3 ฯลฯ	ฯลฯ		ฯลฯ	

## ตัวอย่าง : การเขียนเอกสารส่วนที่ 3 ของเทศบาล ท. จังหวัดชลบุรี

ปัญหาการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน มีดังนี้

1. การบริหารเร่งรัดจัดเก็บภาษี - ไม่ดำเนินการตามขั้นตอนของแผนปฏิบัติงานการจัดเก็บภาษีอย่างเคร่งครัด ลูกหนี้ค้างภาษี และนิติกรดำเนินการล่าช้า
2. ด้านแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน - ไม่ปรับทะเบียนทรัพย์สิน (ผ.ท.4) บัญชีคุมทะเบียนทรัพย์สิน และทะเบียนคุมผู้ชำระภาษี (ผ.ท.6) ให้เป็นปัจจุบัน
3. การบันทึกบัญชีรายได้ตามเกณฑ์ค้างรับ - การจัดทำรายละเอียดผู้ชำระภาษี (แบบ กค.1) ไม่ครบถ้วนทุกราย และการปรับลดผู้อยู่ในข่ายไม่ถูกต้อง รวมทั้งไม่ตั้งบัญชีรายละเอียดของผู้ไม่ยื่นแบบประเมินภาษี (แบบ กค.3) หรือแจ้งการประเมินตามกฎหมาย
4. ระบบการจัดเก็บข้อมูลผู้ชำระภาษี - ไม่มีการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบในเครื่องคอมพิวเตอร์ ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในการค้นหาข้อมูล เกิดความล่าช้า และขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

ไม่มีการปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสม - การประเมินค่าเช่ารายปีมีความเหลื่อมล้ำกัน ซึ่งการประเมินยึดถือหลักเกณฑ์ของปีก่อนๆ ที่เคยประเมิน รวมถึงการประเมินค่าเช่ารายปีที่ไม่มีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจที่เป็นจริงในปัจจุบัน ทำให้มูลค่าฐานรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นเป็นอย่างมาก



**ตัวอย่าง: การเขียนมาตรการดำเนินงาน เป้าหมาย และค่าใช้จ่าย ของเทศบาล ท.**

มาตรการดำเนินงานตามข้อเสนอส่วนใหญ่แล้วต้องใช้เวลาในการดำเนินงานค่อนข้างมากซึ่งแต่ละมาตรการมีบางส่วนสามารถดำเนินการได้ทันที ซึ่งผู้บริหารเทศบาล ท. ก็มีแนวความคิด ให้ความสำคัญและสนับสนุนในการพัฒนารายได้ เช่น มีแนวนโยบายที่จะจัดให้มีระบบการจัดเก็บข้อมูลและประมวลผลทางด้านการจัดเก็บรายได้ในระบบคอมพิวเตอร์ในอนาคตอันใกล้นี้ แต่ในขณะนี้ได้เน้นนโยบายที่จะขยายฐานการจัดเก็บรายได้ให้ทั่วถึงเพื่อความเป็นธรรมเป็นลำดับแรก โดยยึดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุด

1. การบริหารเร่งรัดจัดเก็บภาษี - ให้ความสำคัญและถือปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการจัดเก็บภาษีฯ ซึ่งกำหนดแผนแยกปฏิบัติงานตามช่วงเวลา (แบบ 1) แยกปฏิบัติตามขั้นตอนของกิจกรรม (แบบ 2) และแยกปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ (แบบ 3) ส่วนลูกหนี้ค้างภาษี กองคลังจะรวบรวมสำเนาส่งให้งานนิติกรดำเนินการตามกฎหมาย โดยนิติกรจะดำเนินการเร่งรัดหนี้เองหรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนภายในกำหนดเวลา ไม่ควรเกิน 3 เดือนนับแต่วันที่งานนิติกรรับเรื่องมา โดยกองคลังจะต้องติดตามเรื่องจากงานนิติกรเป็นหนังสือทุก 3 เดือน
2. ด้านแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน - ต้องดำเนินการปรับปรุงที่คุมทะเบียนทะเบียนทรัพย์สิน (ผ.ท.4) ให้เป็นปัจจุบัน มีความถูกต้องสมบูรณ์ มีข้อมูลตรงกันกับบัญชีคุมทะเบียนผู้ชำระภาษี (ผ.ท.5)
3. การบันทึกบัญชีรายได้ตามเกณฑ์ค้างรับ - ให้ความสำคัญกับการจัดทำรายละเอียดผู้ชำระภาษี (แบบ กค.1) กับระบบแผนที่ภาษีฯ โดยเฉพาะกรณีจำนวนผู้อยู่ในข่ายเสียภาษีลดลงหรือการตัดลดยอดจำนวน ผู้เสียภาษีโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
4. ระบบการจัดเก็บข้อมูลผู้ชำระภาษี - ควรนำข้อมูลคุมทะเบียนทรัพย์สิน (ผ.ท.4) และบัญชีคุมทะเบียนผู้ชำระภาษี (ผ.ท.5) เข้าเครื่องคอมพิวเตอร์ ควบคู่กับไปการปฏิบัติในปัจจุบัน เพื่อให้การค้นหาและการใช้ข้อมูลมีประสิทธิภาพ และสามารถอำนวยความสะดวก ถูกต้อง รวดเร็ว แก่ประชาชนผู้มาชำระภาษี อีกทั้งยังมีส่วนช่วยในการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี
5. ไม่มีการปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสม - ปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้มีความยุติธรรม และเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง

ตัวอย่างตารางสรุปมาตรการดำเนินงาน เป้าหมายการดำเนินงาน  
และค่าใช้จ่ายของเทศบาล ท.

ทางเลือก	กิจกรรม	เป้าหมาย-รายได้ ที่คาดว่าจะเพิ่ม ขึ้นจากการ ดำเนินงาน	ค่าใช้จ่าย ในการดำเนินงาน (จำแนกตาม รายการ)	ค่าใช้จ่าย รวม
ทางเลือกที่ 1 เพิ่มรายได้ขึ้น ร้อยละ 5 จาก ฐานรายได้เดิม ภายในปี 2544	สำรวจความ ครบถ้วนของ ข้อมูลเพื่อตั้ง ฐานภาษีใหม่ ของผู้อยู่ในข่าย ที่ต้องเสียภาษี (ภาษีโรงเรือน, ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย)	3,320,183	ค่าจ้างคนทำการ คัดข้อมูลในข่ายต้อง เสียภาษีทั้งหมด จากทะเบียน ทรัพย์สิน (ผ.ท.4) และป้อนข้อมูลเข้า เครื่องคอมพิวเตอร์ 20,000 บาท	20,000
ทางเลือกที่ 2 เพิ่มรายได้ขึ้น ร้อยละ 20 จาก ฐานรายได้เดิม ภายในปี 2545	ปรับปรุงการ ประเมินค่าเช่า รายปีจากอัตราการ เช่าพักโรงแรมจาก 8% เป็น 10%	13,280,733	การดำเนินการ ศึกษาวิจัยและ การจัดทำเอกสาร ชี้แจง 50,000 บาท	50,000

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



### ส่วนที่ 4 : ผลที่คาดว่าจะได้รับ

เอกสารส่วนนี้ เป็นการนำเสนอแนวทางการใช้ประโยชน์จากเงินรายได้ที่จะเพิ่มขึ้นจากการพัฒนา รายได้ เพื่อให้ผู้บริหาร สภาท้องถิ่น และประชาชนทั่วไปได้มองเห็น “ประโยชน์” ที่จะเกิดขึ้นอย่างเป็น รูปธรรม ซึ่งจะเป็นสิ่งจูงใจให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมให้การสนับสนุนนโยบายการพัฒนารายได้ที่จะ ดำเนินการต่อไป

การนำเสนอผลที่คาดว่าจะได้รับควรจะต้องเปรียบเทียบคู่ขนานไปกับทางเลือกการดำเนินงานที่จัด ทำขึ้นข้างต้น ดังแสดงเป็นตัวอย่างในตารางด้านล่างนี้ พร้อมทั้งตัวอย่างของการเขียนข้อเสนอฯ ใน ส่วนที่ 4 : ผลที่คาดว่าจะได้รับของท้องถิ่นส่วนหนึ่งที่เป็นกรณีศึกษา

ส่วนที่ 4: ผลที่คาดว่าจะได้รับ			
ทางเลือกในการพัฒนารายได้	ประมาณการ รายได้ที่คาดว่าจะได้รับ เพิ่มขึ้น	บริการสาธารณะที่สามารถจัดทำ ได้เพิ่มขึ้น โดยใช้เงินรายได้ ส่วนที่เพิ่มขึ้น	ประมาณ การรายจ่าย เบื้องต้น
<b>ทางเลือกที่ 1 :</b> (1) จัดทำทะเบียนผู้ใช้บริการและ จัดเก็บค่าบริการให้เต็มเม็ด เต็มหน่วย	1,000,000	(1) ซ่อมบำรุงถนนให้มีคุณภาพ มาตรฐานได้เพิ่มขึ้น 5 สาย 20 กม.	850,000
<b>ทางเลือกที่ 2 :</b> (1) จัดทำทะเบียนผู้ใช้บริการ (2) เพิ่มอัตราค่าบริการให้มีอัตรา คืนทุน 50%	1,500,000	(1) ซ่อมบำรุงถนนให้มีคุณภาพ มาตรฐานได้เพิ่มขึ้น 5 สาย 20 กม. (2) บำบัดน้ำเสียในคลองซึ่งมีคุณภาพ น้ำต่ำกว่ามาตรฐาน 2 สาย 7 กม.	1,400,000
<b>ทางเลือกที่ 3 :</b> (1) จัดทำทะเบียนผู้ใช้บริการ (2) เพิ่มอัตราค่าบริการให้มีอัตรา คืนทุน 50% (3) ขยายเขตการให้บริการออกไป นอกพื้นที่ร้อยละ 20 ของ ปริมาณการให้บริการในปัจจุบัน	2,000,000	(1) ซ่อมบำรุงถนนให้มีคุณภาพ มาตรฐานได้เพิ่มขึ้น 5 สาย 20 กม. (2) บำบัดน้ำเสียในคลองซึ่งมีคุณภาพ น้ำต่ำกว่ามาตรฐาน 2 สาย 7 กม. (3) จัดตั้งและขยายศูนย์การพัฒนา เด็กในชุมชนจำนวน 3 หมู่บ้าน 90 คน	1,800,000

**ตัวอย่างส่วนที่ 4 : ผลที่คาดว่าจะได้รับ  
ของเทศบาล ท. จังหวัดชลบุรี**

เทศบาล ท. สามารถนำรายได้ที่เพิ่มขึ้นไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนที่จำเป็น และเป็นที่ต้องการของประชาชนในเขตเทศบาล ท. มากที่สุด แต่ท้องถิ่นยังไม่สามารถจัดบริการดังกล่าวได้ เนื่องจากขาดงบประมาณดำเนินการ ดังนี้

ทางเลือกในการพัฒนารายได้	ประมาณการรายได้ที่คาดว่าจะได้รับเพิ่มขึ้น	บริการสาธารณะที่สามารถจัดทำได้เพิ่มขึ้น โดยใช้เงินรายได้ส่วนที่เพิ่มขึ้น	ประมาณการรายจ่ายเบื้องต้น
ทางเลือกที่ 1 เพิ่มรายได้ขึ้นประมาณ ร้อยละ 5 จากฐานรายได้เดิม ภายในปี 2544 โดยสำรวจความครบถ้วนของข้อมูลเพื่อตั้งฐานภาษีใหม่ ของผู้อยู่ในข่ายที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนฯ	3,500,000	เพื่อจัดทำระบบการจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลโดยคอมพิวเตอร์ ซึ่งเป็นระบบที่ประสานและเชื่อมโยงข้อมูลของทุกหน่วยงานในเทศบาล ท. ซึ่งผู้บริหารมีแนวคิดที่จะจัดทำขึ้น	3,500,000
ทางเลือกที่ 2 เพิ่มรายได้ขึ้นประมาณ ร้อยละ 10 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยเร่งรัดการจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ เฉพาะที่ให้เช่าพักค้างคืนที่ค้างชำระภาษี	6,000,000	จัดสร้างอาคารสถานีดับเพลิงบริเวณ 25 ไร่ ถนนเทศบาล 3	10,000,000
ทางเลือกที่ 3 เพิ่มรายได้ขึ้นประมาณร้อยละ 6 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปี จากอัตราค่าเช่าพักโรงแรมจาก 8% เป็น 10%	4,000,000	จัดสร้างโรงเรียนประถมศึกษาของเทศบาล	10,000,000

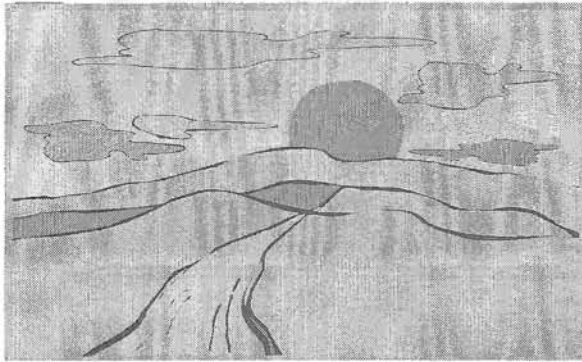
## ส่วนที่ 5 : ขั้นตอนการดำเนินงาน

เอกสารส่วนนี้ควรจะเสนอขั้นตอนการดำเนินงานหลังจากผ่านการอนุมัติของผู้บริหารหรือสภาท้องถิ่นแล้ว รูปแบบการนำเสนอมักจะเป็นตารางแสดงขั้นตอนและกำหนดการทำงาน ตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นสมบูรณ์ ดังเช่นที่นำเสนอข้างล่างนี้

กิจกรรม	เดือนที่	เดือนที่	เดือนที่	เดือนที่	เดือนที่
	1	2	3	4	5
1. จัดทีมงาน / จัดแบ่งงาน / งานธุรการ					
2. จัดทำงบประมาณ					
3. ขอลงนามสนับสนุนทางเทคนิค-วิชาการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง					
4. จัดซื้อ / จัดจ้าง					
5. ติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงาน					
6. ปรับปรุง แก้ปัญหา เพิ่มทักษะเพิ่มประสิทธิภาพ ลดข้อบกพร่อง					
7. ปรับเข้าสู่ระบบงานปกติ					

<p>1. <b>จัดทีมงาน</b> เป็นการตรวจสอบว่าจะมีผู้ใดบ้างเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งพิจารณาว่าจะเข้ามาทำงานอะไรและในช่วงเดือนไหน</p> <p>2. <b>จัดทำค่าของงบประมาณ</b> เป็นการตรวจสอบดูว่าการดำเนินการตามนโยบายและมาตรการนี้ จะหาเงินงบประมาณได้จากแหล่งไหน รวมทั้งกำหนดเวลาจะได้รับอนุมัติ และสามารถก่อกำหนดผู้ผูกพันและชำระหนี้ได้เมื่อใด</p> <p>3. <b>ขอสนับสนุนทางเทคนิค-วิชาการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</b> ในการดำเนินการตามมาตรการจำเป็นต้องขอสนับสนุนทางเทคนิคหรือด้านวิชาการในเรื่องใด จากหน่วยงานใด และเมื่อใด จะเตรียมการเพื่อขอให้หน่วยงานสนับสนุนดำเนินการอย่างไร</p>
--

4. จัดซื้อ จัดจ้าง จะต้องมีการเตรียมในเรื่องการจัดซื้อ จ้างเหมา ฯลฯ หรือไม่ จะจัดซื้อ จัดจ้างในเรื่องใด และรายละเอียดจะเป็นอย่างไร
5. ติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงาน มีการเตรียมการจะวางแผนเรื่องการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานอย่างไร โดยจะมีใครเป็นผู้ดำเนินการ จะดำเนินการเมื่อใดและอย่างไร พร้อมทั้ง มีตัวชี้วัดหรือเกณฑ์วัดประเมินอย่างไร เป็นต้น
6. ปรับปรุง แก้ปัญหา เพิ่มทักษะ เพิ่มประสิทธิภาพ ลดข้อบกพร่อง จะทำการปรับปรุงแก้ไขระบบ ปฏิบัติการครั้งแรกและครั้งที่สองเมื่อใด หากมีข้อผิดพลาดในการปฏิบัติตามมาตรการและนโยบาย
7. ปรับเข้าสู่ระบบงานปกติ จะปรับเข้าสู่ระบบปฏิบัติการปกติเมื่อใด เมื่อได้ดำเนินการครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ส่วนที่ 6 : เอกสารประกอบ

เอกสารส่วนสุดท้ายควรจะนำเสนอเอกสารประกอบการพิจารณา เช่น ตารางแสดงที่มาของตัวเลขที่ใช้ประมาณการต่างๆ แผนที่ นโยบายของรัฐ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ฯลฯ ที่อ้างถึง หรือคำอธิบาย คำย่อ คำอธิบายข้อความที่ผู้อ่านควรรู้ ฯลฯ

### ส่วนที่ 6 : เอกสารประกอบ

1. ตารางที่แสดงรายจ่ายในการจัดบริการฯ พื้นฐาน ที่ยังไม่มีรายได้เพียงพอสำหรับจัดบริการ
2. วิธีการประมาณการรายได้ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พร้อมตารางแสดงรายละเอียดประกอบ
3. วิธีการประมาณการรายได้ค่าธรรมเนียมการเก็บขยะพร้อมตารางแสดงรายละเอียดประกอบ
4. วิธีการประมาณการ เป้าหมายการดำเนินงาน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสำหรับทางเลือกต่างๆ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สรุป

การจัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้เป็นขั้นตอนสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นการนำเสนอในลักษณะของข้อเสนอเชิงนโยบาย ข้อเสนอที่ดีควรมีการชี้แจงหลักการ และเหตุผลที่มีน้ำหนักและสมเหตุสมผล เพื่อให้ผู้บริหารและสภาท้องถิ่น ได้มีความเข้าใจและเห็นความสำคัญในการนำมาพิจารณาและอนุมัติต่อไป ในบทถัดไปจะกล่าวถึง การผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้เข้าสู่ที่ประชุมของผู้บริหาร สภาท้องถิ่น และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 7 : "ผลักดัน" ให้ผ่านกระบวนการทางการเมือง



"แม้ข้อเสนอนโยบายการพัฒนารายได้ที่จัดทำไว้จะดีสมบูรณ์แบบสักเพียงใดก็ตาม หากผู้ริเริ่มนโยบายไม่ทำการผลักดันอย่างจริงจัง หรือเพียงแค่ "เสนอเพื่อพิจารณา" ตามขั้นตอนปกติของทางราชการ ข้อเสนอเรื่องการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นก็ยากที่จะผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของคณะผู้บริหารและสภาท้องถิ่น"<sup>3</sup>

ข้อเขียนในส่วนต่อไปนี้เป็นข้อแนะนำสำหรับผู้ที่มีบทบาทเป็นแกนกลางในการผลักดันนโยบายด้านการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นให้ผ่านกระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบของผู้บริหาร สภาท้องถิ่น และประชาชนที่จะรับภาระจากการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น ข้อเสนอแนะเหล่านี้ได้ จากการประมวลประสบการณ์ของผู้บริหารท้องถิ่น และพนักงานท้องถิ่น ที่เคยร่วมกันผลักดันข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้ของท้องถิ่นต่างๆ จนประสบความสำเร็จมาหลายครั้ง ดังนี้

### ข้อแนะนำที่ 1 : ท่านต้องเป็น "นักเคลื่อนไหว" ด้วย ไม่ใช่แค่

#### "พนักงานท้องถิ่นธรรมดา"



ผู้ที่เป็นแกนนำในการผลักดันนโยบายการพัฒนารายได้ ควรตระหนักเสมอว่า การผลักดันข้อเสนอใดๆ จะต้องเริ่มต้นด้วยการทำให้ปัญหาหรือทางเลือกในเรื่องนั้นๆ เป็น "วาระ (Agenda)" หรือ "ญัตติ" ทางการเมือง ที่สำคัญของท้องถิ่นเสียก่อนเป็นลำดับแรก ไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องที่ใครคนหนึ่งคิดขึ้นหรือยกขึ้นมาลอยๆ แล้วก็

ทำอย่างไร? การทำให้เกิดวาระหรือญัตติเพื่อให้ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นต้องพิจารณานั้น ควรมีขั้นตอน หรือจังหวะที่ดี เช่น ในขั้นการริเริ่มความคิด ก็ชักชวนผู้บริหารให้ร่วมคิด และอาจขยายวงออก

<sup>3</sup> ข้อความข้างต้นนี้เป็นข้อสังเกตของพนักงานและข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่เคยมีประสบการณ์ด้านการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นมานานหลายปี

ไปในกลุ่มสภาท้องถิ่น และกลุ่มประชาชนที่สนใจ อาจเริ่มอย่างไม่เป็นทางการ แต่เมื่อได้กรอบแนวคิดและรายละเอียดที่ชัดเจนมากขึ้น จนมองเห็นแนวทางการพัฒนารายได้ (เช่น เมื่อได้ค้นพบในเบื้องต้นว่ามีแหล่งรายได้ที่มีโอกาสพัฒนาได้ เป็นต้น) ก็เสนอให้ผู้บริหารตั้งทีมงานพัฒนารายได้ หากผู้บริหารเห็นด้วยและแต่งตั้งทีมงาน ก็เท่ากับว่าได้ผ่านการเห็นชอบในขั้นต้นแล้ว

เมื่อได้จัดตั้งทีมงานพัฒนารายได้แล้ว ทีมงานดังกล่าวนี้จะเป็นแกนกลางในการสร้าง "กระแสทางการเมือง" ให้ผู้บริหาร สภาท้องถิ่น และประชาชน เกิดความสนใจและเข้าร่วมในการร่วมคิด ร่วมวิเคราะห์โอกาสในการพัฒนารายได้ รวมทั้งให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับทางเลือกในการพัฒนา รายได้จากแหล่งที่เห็นว่าเหมาะสม

เมื่อทีมงานพัฒนารายได้จัดทำเอกสารข้อเสนอเชิงนโยบายการพัฒนารายได้เสร็จแล้ว ก็ควรเผยแพร่ข้อเสนอฯ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบ และให้ข้อคิดเห็น โดยการใช้สื่อและรูปแบบที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายต่างๆ การเผยแพร่สู่สาธารณชน และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าวนี้ เป็นวิธีการสร้างกระแส หรือสร้างความเคลื่อนไหว เพื่อผลักดันให้เกิดวาระหรือญัตติทางการเมืองขึ้นในชุมชน

ในขณะเดียวกัน ทีมงานพัฒนารายได้ก็ควรดำเนินการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย และนำเสนอต่อผู้บริหารอย่างเป็นทางการ หรือที่เรียกว่า "การเสนอมติหรือญัตติ" อย่างเป็นทางการด้วยเช่นเดียวกัน

## ข้อเสนอแนะที่ 2 : วางแผน จัดวางตำแหน่งผู้ที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้อง

### เริ่มเคลื่อนไหว...ลดแรงต้านเพิ่มแรงหนุน



การผลักดันนโยบายการพัฒนารายได้ให้สำเร็จจำเป็นต้องมีการจัดการทางการเมืองที่ดี ผู้ผลักดันนโยบายจึงจำเป็นต้องมีทักษะในการจัดการทางการเมืองมากพอสมควร สิ่งที่ผู้ผลักดันนโยบายควรจะทำคือการ มีดังนี้



สำรวจว่าใคร หรือคนกลุ่มใดคือผู้มีส่วนได้-เสียหรือได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบาย? ผู้ผลักดันนโยบายจะต้องเข้าถึงกลุ่มที่ได้ประโยชน์และชักชวนให้สนับสนุนนโยบายอย่างจริงจัง ถ้าสามารถจัดตั้งขึ้นเป็นกลุ่มหรือเป็นแกนนำเพื่อขยายกลุ่มให้กว้างขวาง เข้มแข็งได้ก็จะเป็นการดี

สำหรับกลุ่มที่อาจไม่ได้รับประโยชน์หรือแม้กระทั่งเสียประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มที่ต้องแบกรับภาระจากการจัดเก็บรายได้นั้น จะต้องหาวิธีผ่อนคลายนแรงต่อต้านด้วยการต่อรอง ผ่อนปรนต่างๆ เพื่อลดหรือขจัดแรงต่อต้านนั้นลงไปให้เหลือน้อยที่สุด อาทิ การนำรายได้มาใช้จ่ายในกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มดังกล่าวโดยตรงในปีแรกๆ ของการจัดเก็บ ฯลฯ

สำรวจความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย (ทั้งทางบวกและทางลบ) กับกลุ่มผู้บริหาร-สภาท้องถิ่น และใช้ประโยชน์จากความเชื่อมโยง ดังกล่าวในการแสวงหาแรงสนับสนุนการพัฒนา นโยบาย หรือลดการต่อต้านนโยบายในเรื่องนั้นๆ ให้มากที่สุด

### ข้อเสนอแนะที่ 3 : การ Lobby แกนนำทางการเมือง



ทีมงานพัฒนารายได้ก็ควรได้แบ่งหน้าที่กันไปพบ อธิบายหลักการและรายละเอียดเกี่ยวกับข้อเสนอต่อผู้บริหาร แกนนำสมาชิกสภาท้องถิ่น และบรรดาแกนนำกลุ่มผู้เสียภาษีหรือผู้ที่มีหน้าที่จ่ายค่าบริการ ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ที่จะทำการพัฒนาฯ (ซึ่งจะมีผลให้ผู้เสียภาษีหรือผู้จ่ายค่าบริการ บางกลุ่มต้องจ่ายเพิ่มขึ้น) เพื่อแสวงหาแนวร่วม (ผู้ที่ จะให้การสนับสนุนข้อเสนอ) และลดแรงต่อต้านจากกลุ่มผู้ที่ “เสียประโยชน์ หรือต้องรับภาระเพิ่มขึ้น” กิจกรรมที่ควรทำในเรื่องนี้ มีดังนี้

1. ส่ง Package ไปให้แต่ละคนพิจารณา เตรียมขอความคิดเห็น
2. เข้าพบเป็นรายบุคคล (Direct sales) เพื่อสำรวจความเห็น : ไม่เห็นด้วย เห็นด้วย สนับสนุน ร่วมผลักดันนอกรอบ ร่วมเป็นที่ปฏิบัติงาน
3. ประมวลความคิดเห็น พัฒนา “จุดขาย” ด้วยการพิจารณาว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยในเรื่องใด (พัฒนาเป็น “จุดขาย”) และไม่เห็นด้วยในเรื่องใด เพราะเหตุใด มีข้อเสนอแนะอย่างไร

## บทที่ 8 : กรณีศึกษาการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่มาของกรณีศึกษาการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คู่มือการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น เกิดขึ้นจากการทำวิจัยเชิงปฏิบัติการโครงการการศึกษาโอกาส และแนวทางการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น โดยเปิดรับสมัครองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทั้งในภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ จำนวน 431 แห่ง (รายละเอียดตามตารางข้างล่างนี้) เข้ามาฝึกอบรมและประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อทดลองนำแนวความคิด และเทคนิคการจัดทำข้อเสนอการพัฒนารายได้ที่เสนอไว้ในคู่มือฯ ไปปฏิบัติจริง

	อบจ.	เทศบาล			องค์การบริหารส่วนตำบล					รวม
		ตำบล	เมือง	นคร	ชั้น 1	ชั้น 2	ชั้น 3	ชั้น 4	ชั้น 5	
ภาคกลาง	8	49	12	2	24	7	8	6	3	119
ภาคเหนือ	6	77	4	1	3	0	5	10	11	117
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	6	69	6	4	3	1	4	5	13	111
ภาคใต้	5	46	6	1	2	4	1	6	13	84
<b>รวม</b>	<b>25</b>	<b>241</b>	<b>28</b>	<b>8</b>	<b>32</b>	<b>12</b>	<b>18</b>	<b>27</b>	<b>40</b>	<b>431</b>

กรณีตัวอย่างที่นำเสนอไว้ในคู่มือฯ นี้ จะมีกรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น 30 แห่ง ซึ่งจะมีทั้งกรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถพัฒนารายได้จนสำเร็จ และกรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถพัฒนารายได้ได้สำเร็จ ทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นอื่นๆ ได้เรียนรู้จากประสบการณ์ที่เป็นจริง เป็นรูปธรรม และสามารถนำไปใช้เป็นตัวช่วยในการพัฒนารายได้ของตนเองต่อไป อนึ่งรายชื่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษาทั้งหมด จะเป็นนามสมมุติ แต่อย่างไรก็ดี ท้องถิ่นอื่นๆ สามารถจะใช้กรณีศึกษาเหล่านี้ เป็นข้อเปรียบเทียบและเป็นตัวช่วยในการพัฒนารายได้ได้

□ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	มีจำนวน	19	กรณีศึกษา
□ ค่าธรรมเนียมในการเก็บขยะฯ	มีจำนวน	9	กรณีศึกษา
□ ภาษีบำรุงท้องที่	มีจำนวน	4	กรณีศึกษา
□ ค่าใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตราย	มีจำนวน	2	กรณีศึกษา
□ ภาษีบำรุง อบจ. จากน้ำมัน	มีจำนวน	1	กรณีศึกษา
□ ค่าใช้บริการน้ำประปา	มีจำนวน	1	กรณีศึกษา
□ ภาษีป้าย	มีจำนวน	1	กรณีศึกษา



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### กรณีศึกษาที่ 1 - การพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน กรณีเทศบาล ท.

เทศบาล ท. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดชลบุรี แถบภาคตะวันออกของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตเมืองขนาดใหญ่ มีประชากรประมาณ 79,814 คน อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 3% มีพื้นที่ประมาณ 208 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย พื้นดิน 53.44 ตารางกิโลเมตร พื้นน้ำ 154.66 ตารางกิโลเมตร มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรกคือ (1) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 94 (2) เกษตรกรรม ร้อยละ 3 และ (3) อุตสาหกรรม ร้อยละ 3

เทศบาล ท. เลือกพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ด้วยเหตุผลว่าภาษีโรงเรือนและที่ดินถือได้ว่าเป็นแหล่งรายได้หลักของเทศบาล ท. จากหมวดภาษีที่จัดเก็บเอง คิดเป็นร้อยละ 82.95 ของยอดรวมทั้งหมด แต่การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินของเทศบาล ท. ในปัจจุบันยังขาดประสิทธิภาพและความยุติธรรม จึงเป็นเหตุผลที่จะทำการพัฒนารายได้จากแหล่งรายได้นี้

#### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้เป็น นักวิชาการจัดเก็บรายได้ใน งานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ซึ่งได้ทำการศึกษา/ยกร่างข้อเสนอเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหาร โดยผู้ปฏิบัติงานใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอ ประมาณ 1 สัปดาห์

#### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

##### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาล ท. มีรายได้รวมทุกประเภท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 203,934,774.39 บาท ซึ่งเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่น แต่ในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้า เทศบาล ท. จะขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ 14,371,474.98 บาท (ประมาณการจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 1 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และอัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2%) และถ้าหากพิจารณาจากจ่ายตามแผนพัฒนาของเทศบาล

แล้ว เทศบาล ท. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายตามแผนพัฒนาฯ อีกประมาณปีละ 23,021,538 บาท

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน เบื้องต้นพบว่า รายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาล ท. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณปีละ 6-7 ล้านบาท (ตัวเลขขิงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 1 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดินเพิ่มขึ้นเป็น 78,238,473.06 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาล ท. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาล ท. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นประมาณร้อยละ 10 เนื่องจากสาเหตุหลัก 5 ประการ คือ

#### (1) การบริหารเร่งรัดจัดเก็บภาษี

ไม่มีการดำเนินการตามขั้นตอนของแผนปฏิบัติงานการจัดเก็บภาษีอย่างเคร่งครัด และลูกหนี้ค้างภาษี รวมทั้งนิติกรดำเนินการล่าช้า

#### (2) ด้านแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

ไม่มีการปรับทะเบียนทรัพย์สิน (ผ.ท.4) รวมทั้งบัญชีคุมทะเบียนทรัพย์สินและทะเบียนคุมผู้ชำระภาษี (ผ.ท.6) ให้เป็นปัจจุบัน

#### (3) การบันทึกบัญชีรายได้ตามเกณฑ์ค้างรับ

การจัดทำรายละเอียดผู้ชำระภาษี (แบบ กค.1) ไม่ครบถ้วนทุกราย และการปรับลดผู้อยู่ในข่ายไม่ถูกต้อง รวมทั้งไม่ตั้งบัญชีรายละเอียดของผู้ไม่ยื่นแบบประเมินภาษี (แบบ กค.3) หรือแจ้งการประเมินตามกฎหมาย

#### (4) ระบบการจัดเก็บข้อมูลผู้ชำระภาษี

ไม่มีการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบในเครื่องคอมพิวเตอร์ ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในการค้นหาข้อมูล เกิดความล่าช้า และขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

#### (5) ไม่มีการปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสม

การประเมินค่าเช่ารายปีมีความเหลื่อมล้ำกัน ซึ่งการประเมินยึดถือหลักเกณฑ์ของปีก่อนๆ ที่เคยประเมิน รวมถึงการประเมินค่าเช่ารายปีที่ไม่มีปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจที่เป็นจริงในปัจจุบัน ทำให้มูลค่าฐานรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นเป็นอย่างมาก

ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือน และที่ดินไว้ 5 ประการ คือ

(1) การบริหารเร่งรัดจัดเก็บภาษี

ให้ความสำคัญและถือปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการจัดเก็บภาษีฯ ซึ่งกำหนดแผนแยกปฏิบัติงานตามช่วงเวลา (แบบ 1) แยกปฏิบัติตามขั้นตอนของกิจกรรม (แบบ 2) และแยกปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ (แบบ 3) ส่วนลูกหนี้ค้างภาษี เมื่อกองคลังรวบรวมสำเนาส่งให้งานนิติการดำเนินการตามกฎหมาย โดยนิติการจะดำเนินการเร่งรัดหนี้เองหรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนภายในกำหนดเวลาไม่ควรเกิน 3 เดือนนับแต่วันทำงานนิติการรับเรื่องมา โดยกองคลังจะต้องติดตามเรื่องจากงานนิติการเป็นหนังสือทุก 3 เดือน

(2) ด้านแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

ต้องดำเนินการปรับปรุงข้อมูลทะเบียนทะเบียนทรัพย์สิน (ผ.ท.4) ให้เป็นปัจจุบัน มีความถูกต้องสมบูรณ์ มีข้อมูลตรงกันกับบัญชีคุมทะเบียนผู้ชำระภาษี (ผ.ท.5)

(3) การบันทึกบัญชีรายได้ตามเกณฑ์ค้างรับ

ให้ความสำคัญกับการจัดทำรายละเอียดผู้ชำระภาษี (แบบ กค.1) กับระบบแผนที่ภาษีฯ โดยเฉพาะกรณีจำนวนผู้อยู่ในข่ายเสียภาษีลดลงหรือการตัดลดยอดจำนวนผู้เสียภาษีโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(4) ระบบการจัดเก็บข้อมูลผู้ชำระภาษี

ควรนำข้อมูลคุมทะเบียนทรัพย์สิน (ผ.ท.4) และบัญชีคุมทะเบียนผู้ชำระภาษี (ผ.ท.5) เข้าเครื่องคอมพิวเตอร์ ควบคู่กับไปการปฏิบัติในปัจจุบัน เพื่อให้การค้นหาและการใช้ข้อมูลมีประสิทธิภาพ และสามารถอำนวยความสะดวก ถูกต้อง รวดเร็ว แก่ประชาชนผู้มาชำระภาษี อีกทั้งยังมีส่วนช่วยในการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี

(5) การปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสม

ดำเนินการปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้มีความยุติธรรม และเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง

### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือน และที่ดิน ไว้ 3 ทางเลือก คือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นประมาณร้อยละ 5 จากฐานรายได้เดิม ภายในปี 2544 ซึ่งมีเป้าหมายรายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงานเท่ากับ 3,350,000 บาท โดยมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานรวม 20,000 บาท

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นประมาณร้อยละ 10 จากฐานรายได้เดิม ภายในปี 2545 ซึ่งมีเป้าหมายรายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงานเท่ากับ 6,650,000 บาท (ทางเลือกที่ 2 นี้ไม่มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เพราะการดำเนินงานได้อาศัยบุคลากรในหน่วยงานของเทศบาล ท.เอง)

ทางเลือกที่ 3 : เพิ่มรายได้ขึ้นประมาณร้อยละ 7 จากฐานรายได้เดิม ภายในปี 2545 ซึ่งมีเป้าหมายรายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงานเท่ากับ 4,500,000 บาท โดยมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานรวม 50,000 บาท

### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้ของเทศบาล ท. ข้างต้น ขึ้นตอนในการผลักดันข้อเสนอเพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติจริงนั้น ผู้จัดทำได้เสนอข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้ของเทศบาล ท. ต่อรองนายกเทศบาล ท. ที่ดูแลทางด้านกองคลัง เพื่อทำการผลักดันในขั้นตอนต่อไป

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค.2543)

ขณะนี้ข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้ของเทศบาล ท. ได้จัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วและได้ส่งให้หัวหน้าหน่วยงานและผู้บริหารเห็นชอบและเพื่อส่งการต่อไป

## ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรียนและที่ดินของเทศบาล ท. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบไม่มีข้อมูลที่เพียงพอสำหรับการจัดทำข้อเสนอฯ ดังนั้นผู้ปฏิบัติงานจึงแก้ไขปัญหาโดยการสรุปข้อมูล เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง โดยอาศัยหลักวิชาการ เพื่อว่าหากไม่มีข้อมูลที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน ก็จะสามารถเทียบเคียงข้อมูลที่ได้รวบรวมไว้ได้
2. ท้องถิ่นไม่มีบรรยากาศที่กระตุ้นให้เกิดความต้องการที่จะพัฒนารายได้ของตนเอง เพราะบุคลากรในหน่วยงานเฉื่อยชาและผู้บริหารหน่วยงานเป็นเจ้าของกิจการในพื้นที่ จึงเกรงว่าจะเสียผลประโยชน์ การแก้ปัญหาในส่วนนี้ผู้ปฏิบัติงานจึงได้จัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้ขึ้นมาเพื่ออธิบายถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องทำการพัฒนารายได้
3. ข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ไม่มีความเที่ยงตรง แม้จะเป็นข้อมูลทางราชการ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## กรณีศึกษาที่ 2 - การพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรียนและที่ดิน

กรณีเทศบาล ญ.

เทศบาล ญ. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดระยอง แถบภาคตะวันออกของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตเมืองขนาดใหญ่ มีประชากรประมาณ 55,162 คน อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปี 1.85% มีพื้นที่ประมาณ 16.95 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 3.25 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 0.28 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ ประมาณ 3 ตารางกิโลเมตร ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 262,372 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรกคือ (1) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 40 (2) อุตสาหกรรม ร้อยละ 35 และ (3) เกษตรกรรม ร้อยละ 25

เทศบาล ญ. เลือกลงพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรียนและที่ดิน ด้วยเหตุผลหลัก 3 ประการ คือ

1. เป็นแหล่งรายได้ที่มีสัดส่วนที่สูงในการจัดเก็บรายได้ และเป็นรายได้หลัก ของเทศบาล
2. เพื่อให้เกิดความถูกต้องและเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี
3. เพื่อทำให้เทศบาลมีรายได้นำไปพัฒนาท้องถิ่นได้มากขึ้น

### การริเริ่ม-จัดทำที่มงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้เป็น นายเทศมนตรี โดยได้ปรึกษารื้อกับคณะผู้บริหารเทศบาล และเทศบาล ญ. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานอย่างเป็นทางการ เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษา/ยกร่างข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น คณะทำงานใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอฯ ประมาณ 4 สัปดาห์

### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

#### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาล ญ. มีรายได้รวมทุกประเภท(ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 54,181,894 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นอีกจำนวนปีละ 41,033,926 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้า เทศบาล ญ. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้น

พื้นฐาน) ประมาณปีละ 53,886,927.50 บาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 1 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และอัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2%) และถ้าหากพิจารณาจากรายจ่ายตามแผนพัฒนาของเทศบาล ญ. แล้ว เทศบาล ญ. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายตามแผนพัฒนาฯ อีกประมาณปีละ 47,109,967.60 บาท

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน เบื้องต้นพบว่า รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาล ญ. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 4,700,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 3 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 24,600,000 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาล ญ. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาล ญ. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 30 เนื่องจากสาเหตุหลัก 3 ประการคือ

1. ไม่มีการปรับปรุงแผนที่ภาษีให้ถูกต้องสมบูรณ์ ทำให้มีผู้เสียภาษีบางรายการตกไป หรือไม่สามารถค้นหาตัวผู้เสียภาษีได้อย่างครบถ้วน และไม่สามารถจัดเก็บให้ได้อย่างทั่วถึง ถูกต้องและเป็นธรรม
2. ไม่มีการปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจที่เป็นจริงในปัจจุบัน ทำให้มูลค่าฐานรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่มาก
3. การบริหารจัดการภาษีขาดประสิทธิภาพ มีผู้เสียภาษีค้างจ่ายจำนวนมาก และเทศบาลไม่สามารถจัดเก็บรายการภาษีค้างจ่ายได้

ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ไว้ 3 ประการคือ

1. สืบรวจ/จัดทำ/ปรับปรุงแผนที่ภาษีให้ถูกต้อง ทันสมัย โดยเริ่มจากทางด้านทิศเหนือ บล็อก 02A,02B,02C,02D,03A,03B ที่เป็นบริเวณที่ข้อมูลยังไม่สมบูรณ์ โดยจัดจ้างลูกจ้างชั่วคราวสำรวจภาคสนาม

2. ปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง
3. ปรับปรุงระบบการบริหารจัดเก็บให้เกิดประสิทธิภาพ ลดจำนวนภาษีค้างชำระ และลดหนี้เสียจากภาษีค้างชำระ

#### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ไว้ 2 ทางเลือกคือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 59 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย- รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน เท่ากับ 4,700,000 บาท ซึ่งมีค่าใช้จ่ายเนื่องจากการดำเนินงาน 270,000 บาท

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 140 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย- รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน เท่ากับ 19,300,000 บาท ซึ่งมีค่าใช้จ่ายเนื่องจากการดำเนินงาน 1,080,000 บาท

#### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของคณะผู้บริหารเทศบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้น คณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอฯ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภาเทศบาล โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. จัดการประชุมระหว่างผู้บริหารและคณะทำงานเพื่อชี้แจงถึงเหตุผลและความจำเป็นในการพัฒนารายได้ของเทศบาล
2. จัดการประชุมเพื่อชี้แจงแก่ประชาชนให้เห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการพัฒนารายได้ของเทศบาล

#### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค.2543)

ขณะนี้ผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ เรียบร้อยแล้ว โดยเลือกทางเลือกที่ 1 และได้สั่งการให้กองคลัง ไปดำเนินการตามข้อเสนอต่อไป

### ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรียนและที่ดิน ของเทศบาล ญ. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบขาดความรู้ ทักษะที่เพียงพอสำหรับการจัดทำข้อเสนอ ดังนั้น คณะทำงานจึงต้องจัดการประชุม ชี้แจง รวมทั้งให้ความรู้ ความเข้าใจให้เพิ่มมากขึ้น
2. ประชาชนทั่วไปไม่เข้าใจในการพัฒนารายได้ของเทศบาล เทศบาลจึงได้จัดการประชาสัมพันธ์ถึง วิธีการและขั้นตอนการปฏิบัติงานในการชำระภาษีจากการพัฒนารายได้อย่างต่อเนื่อง



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### กรณีศึกษาที่ 3 - การพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน/ภาษีบำรุงท้องที่/ภาษีป้าย กรณีเทศบาล ถ.

เทศบาล ถ. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดนครราชสีมา แถบตอนล่างของภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตเมืองขนาดใหญ่ มีประชากรประมาณ 173,231 คน อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 0.20% มีพื้นที่ประมาณ 37.5 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 10 ตารางกิโลเมตร ส่วนพื้นที่การเกษตรและพื้นที่สาธารณประโยชน์ไม่มีการเก็บข้อมูลไว้ ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 9,418 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรกคือ (1) เกษตรกรรม ร้อยละ 41.9 (2) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 23.4 และ (3) อุตสาหกรรม ร้อยละ 19.9

เทศบาล ถ. เลือกพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน/ภาษีบำรุงท้องที่/ภาษีป้าย ด้วยเหตุผลหลัก 2 ประการคือ

1. การจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีทั้ง 3 ของเทศบาลยังขาดประสิทธิภาพ
2. เป็นแหล่งรายได้ที่มีโอกาสพัฒนามากที่สุด

#### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้เป็น กงคคลัง โดยได้ปรึกษากับคณะเทศมนตรีและปลัดเทศบาล และเทศบาล ถ. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษา/ยกร่างข้อเสนอฯเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหารและสภาเทศบาล คณะทำงาน ใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอฯ ประมาณ 4 สัปดาห์

#### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

##### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาล ถ. มีรายได้รวมทุกประเภทจำนวน 358,104,663.40 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นอีกจำนวนปีละ 224,683,470.40 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้า เทศบาล ถ. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ 264,652,660.31 บาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 1 ปีข้างหน้า

เฉลี่ยปีละ 2% และอัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 1.83%) และถ้าหากพิจารณาจากรายจ่ายตามแผนพัฒนาของเทศบาล ถ. แล้ว เทศบาล ถ. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายตามแผนพัฒนาอีกประมาณปีละ 310,111,145.80 บาท

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน/ภาษีบำรุงท้องที่/ภาษีป้าย

จากการวิเคราะห์ "ช่องว่าง" ของรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน/ภาษีบำรุงท้องที่/ภาษีป้ายเบื้องต้นพบว่า รายได้จากฐานภาษีทั้ง 3 ของเทศบาล ถ. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 16 ล้านบาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 2 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 61,187,173.75 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน/ภาษีบำรุงท้องที่/ภาษีป้าย ของเทศบาล ถ. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาล ถ. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 25 เนื่องจากสาเหตุหลัก 3 ประการ คือ

1. ปัญหาความซับซ้อนของแปลงที่ดินและอาคารของแผนที่ภาษี ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบกรรมสิทธิ์ของเจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริงได้ ทำให้มีผู้อยู่ในข่ายเสียภาษีบางรายการตกไป หรือไม่สามารถหาตัวผู้เสียภาษีได้อย่างครบถ้วน
2. การบริหารการจัดเก็บขาดประสิทธิภาพ มีผู้เสียภาษีค้างจ่ายเป็นจำนวนมาก เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ยังไม่สามารถปฏิบัติงานตามขั้นตอนการจัดเก็บภาษีได้ทุกขั้นตอน เนื่องจากมีข้อจำกัดทางด้านเวลาและขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพในติดตามลูกหนี้ค้างชำระ
3. ไม่มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง ทำให้มูลค่าที่นำมาใช้ในการคำนวณค่ารายปี ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะในส่วนของห้างสรรพสินค้าและซูเปอร์มาเก็ตขนาดใหญ่ ใช้หลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปีมาตั้งแต่ปี 2539 จนถึงปัจจุบัน

ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน/ภาษีบำรุงท้องที่/ภาษีป้าย ไว้ 4 ประการคือ

1. ปรับปรุงแผนที่ภาษีให้เป็นปัจจุบัน เพื่อใช้เป็นแผนที่แม่บทในการออกสำรวจภาคสนาม สำหรับในขั้นตอนนี้ ได้มีการออกสำรวจภาคสนามไปแล้วครั้งหนึ่ง เนื่องจากเทศบาลได้รับการสนับสนุนจาก

รัฐบาล โดยการช่วยเหลือทางการเงินจากโครงการมิยาซาว่า ได้มีการจ้างลูกจ้างชั่วคราวเพื่อออกสำรวจภาคสนาม ในระหว่างเดือนมิถุนายน 2542 ถึงเดือนสิงหาคม 2542 เป็นระยะเวลา 3 เดือน แต่เนื่องจากลูกจ้างชั่วคราวที่ออกสำรวจภาคสนามนั้น อาจจะยังไม่มีประสบการณ์ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ทำให้ข้อมูลที่ได้รับอาจจะยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ เพียงพอที่จะใช้ในการเก็บภาษี จึงควรให้มีการตรวจสอบความถูกต้อง โดยการออกสำรวจภาคสนาม ในที่ดินบางแปลงที่ยังไม่ครบถ้วน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

2. ให้มีการนำข้อมูลที่ได้จากการออกสำรวจภาคสนาม จากแบบ ผ.ท.1, ผ.ท.2 และ ผ.ท.3 มาปรับข้อมูลในทะเบียนทรัพย์สิน (ผ.ท.4) เพื่อตรวจสอบการชำระภาษีในกรณี

- ผู้อยู่ในข่ายชำระภาษีที่อยู่ในระบบการจัดเก็บภาษีที่ได้มีการยื่นแบบและชำระเงินค่าภาษีเป็นประจำทุกปี มีการชำระภาษีครบถ้วน ถูกต้องหรือไม่
- ผู้อยู่ในข่ายชำระภาษีที่ตรวจสอบแล้วไม่เคยยื่นแบบและชำระเงินค่าภาษี เป็นผู้อยู่ในข่ายชำระภาษีรายใหม่ ให้มีการจัดทำทะเบียนทรัพย์สิน (ผ.ท.4) ให้ครบถ้วนทุกราย เพื่อส่งหนังสือแจ้งเตือนให้มาชำระภาษี และนำเข้าสู่ระบบการจัดเก็บภาษีที่เป็นปัจจุบันของเทศบาล

3. ให้มีการนำระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS) ของเทศบาลมาใช้ในการจัดเก็บรายได้ให้เต็มรูปแบบโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ

3.1 ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นของเทศบาลเป็นหน่วยงานที่ควบคุมระบบและไขปัญหากรณีที่มีอุปสรรคในการใช้ระบบ

3.2 งานแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน ใช้ GIS ในโปรแกรม Arc/info Arcview และการนำเข้าข้อมูลในระบบงาน Intranet ดังนี้

- การปรับข้อมูลที่ดิน
- การปรับข้อมูลอาคาร
- การปรับข้อมูลป้าย
- การจัดทำทะเบียนทรัพย์สิน (ผ.ท. 4)

3.3 งานผลประโยชน์ผู้ใช้ข้อมูลเชิงบรรยายจากระบบงาน intranet ดังนี้

- การจัดเก็บภาษี
- การตรวจสอบข้อมูลผู้ชำระภาษี เพื่อนำมาใช้ในการจัดเก็บ ภาษีจากระบบงาน Intranet โดยการตรวจสอบจากรายงาน

- รายงานสรุปทรัพย์สินเฉพาะรายที่นำมาใช้ในการจัดเก็บรายจากผู้ชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่และภาษีป้ายรายงานผู้อยู่ในข่ายชำระภาษีจากบัญชีรายได้ตามเกณฑ์ค้างรับ (ก.ค.1) และลูกหนี้ค้าง ก.ค.2 และ ก.ค. 3
- การคำนวณภาษี การประเมินภาษี และการแจ้งการประเมิน
- การอุทธรณ์
- การรับชำระภาษี และการบันทึกรายละเอียดการชำระภาษีลงในทะเบียนคุมผู้ชำระภาษี (ผ.ท.5)
- การจัดทำรายงานการชำระภาษีประจำเดือน
- การจัดทำรายงานการหนี้ค้างชำระประจำเดือน

#### 3.4 งานพัฒนารายได้ใช้ GIS ในระบบงาน Intranet และโปรแกรม Arcview

- งานแจ้งเตือนผู้อยู่ในข่ายชำระภาษีทราบล่วงหน้า
- งานติดตามผู้อยู่ในข่ายชำระภาษีรายใหม่มาขึ้นแบบและชำระเงิน
- งานติดตามเร่งรัดลูกหนี้ค้างชำระ
- ใช้ GIS เพื่อการติดตามลูกหนี้ค้างชำระได้รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ โดยใช้ในการตรวจสอบที่อยู่ของเจ้าของทรัพย์สิน และจุดที่ตั้งของทรัพย์สิน

#### 4. ให้มีการจัดตารางการอบรมบุคลากร ที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี และค่าธรรมเนียม

เพื่อพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความเข้าใจ ในการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศทางภูมิศาสตร์มาใช้เป็นเครื่องมือในการทำงานให้รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่น โดยให้เจ้าหน้าที่ของศูนย์ข้อมูลท้องถิ่น เทศบาล เป็นวิทยากรในการฝึกอบรม

#### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน/ภาษีบำรุงท้องที่/ภาษีป้าย ไว้ 4 ทางเลือกคือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 10 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย- รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน เท่ากับ 4,000,000 บาท ซึ่งมีค่าใช้จ่ายเนื่องจากการดำเนินงาน 264,000 บาท



ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 20 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย- รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน เท่ากับ 8,000,000 บาท ซึ่งมีค่าใช้จ่ายเนื่องจากการดำเนินงาน 528,000 บาท

ทางเลือกที่ 3 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 30 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย - รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน เท่ากับ 13,000,000 บาท โดยไม่มีค่าใช้จ่ายเนื่องจากการดำเนินงาน เพราะเป็นการปรับปรุงอัตราจัดเก็บ

ทางเลือกที่ 4 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 40 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย- รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน เท่ากับ 17,000,000 บาท ซึ่งมีค่าใช้จ่ายเนื่องจากการดำเนินงาน 200,000 บาท

### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน/ภาษีบำรุงท้องที่/ภาษีป้าย ชำงต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของคณะกรรมการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้น คณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอฯ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภาเทศบาล และให้นายกเทศมนตรีให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. จัดประชุมชี้แจงแก่คณะผู้บริหารเทศบาลในเรื่องภาพรวมรายรับและรายจ่ายของเทศบาลและความจำเป็นในการใช้จ่ายเงิน เพื่อให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนารายได้
2. ประชาสัมพันธ์ชี้แจงแก่ประชาชนถึงเหตุผลและความจำเป็นของการดำเนินงานตามโครงการพัฒนารายได้ของเทศบาล

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค.2543)

ขณะนี้ผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ เรียบร้อยแล้ว และกำลังเสนอร่าง เทศบัญญัติต่อสภาเทศบาล เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

## ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาล ถ. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรที่เพียงพอต่อการจัดทำข้อเสนอดังนั้นเทศบาล ถ. จึงได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ
  - ขอตั้งงบประมาณจากเทศบาลเพื่อซื้ออุปกรณ์คอมพิวเตอร์เพื่อเชื่อมโยงการใช้ระบบ GIS
  - พัฒนาโปรแกรมให้สะดวกต่อการใช้งาน
  - อบรมบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจในวิธีการปฏิบัติงาน
2. ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการพัฒนารายได้ ดังนั้นเทศบาล ถ. จึงได้ประชาสัมพันธ์ให้ความเข้าใจและบางกรณีก็ใช้มาตรการทางกฎหมายเข้าจัดการ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## กรณีศึกษาที่ 4 - การพัฒนารายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน

กรณีเทศบาลตำบล ต.

เทศบาลตำบล ต. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดชลบุรี แถบภาคตะวันออกของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตเมืองขนาดใหญ่ มีประชากรประมาณ 39,213 คน อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปี 2% มีพื้นที่ประมาณ 109.65 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 72.56 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 16.03 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ ประมาณ 21.06 ตารางกิโลเมตร มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรกคือ (1) อุตสาหกรรม ร้อยละ 50 (2) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 20 และ (3) เกษตรกรรม ร้อยละ 20

เทศบาลตำบล ต. เลือกพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน เพราะภาษีที่จัดเก็บเองในท้องถิ่น ประกอบด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ แต่ภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีที่ทำรายได้ให้ท้องถิ่นมากที่สุด และมีปัญหาเรื่องการจัดเก็บที่ขาดประสิทธิภาพ ทำให้มีช่องว่างในภาษีนี้นี้มาก จึงต้องการที่จะพัฒนารายได้จากภาษีนี้อีกเพื่อลดช่องว่างดังกล่าว

### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มในการพัฒนารายได้ของเทศบาลตำบล ต. นี้ คือ นายกเทศมนตรี โดยได้จัดตั้งคณะทำงานเพื่อทำหน้าที่ศึกษาโอกาสและความเป็นไปได้ในการพัฒนารายได้ของเทศบาลตำบล ต. และในส่วนของข้อเสนอแนะนี้ ผู้ปฏิบัติงาน คือ เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ เพื่อจัดทำและยกวางข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของผู้บริหารและฝ่ายสภาเทศบาล โดยใช้เวลาในการยกวางข้อเสนอ ประมาณ 2 สัปดาห์

### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

#### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล ต. มีรายได้รวมทุกประเภท(ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 133,845,797.96 บาท ซึ่งเพียงพอต่อการใช้จ่ายตามแผนพัฒนาของท้องถิ่น แต่เมื่อพิจารณาในรายจ่ายจริงแล้วรายได้ที่ได้รับยังไม่เพียงพอต่อรายจ่ายจริงจำนวน 147,980,160.58 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้า เทศบาลตำบล ต. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่าย

(รายจ่ายจริง) ในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ 176,285,746.47 ล้านบาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 1 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และอัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2%)

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน เบื้องต้นพบว่า รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาลตำบล ต. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 18 - 55 ล้านบาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 2 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 91,594,551.11 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาลตำบล ต. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาลตำบล ต. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 18 เนื่องจากสาเหตุหลัก 3 ประการ คือ

1. ไม่มีแผนที่ภาษี ทำให้ไม่สามารถค้นหาข้อมูลผู้เสียภาษีได้อย่างครบถ้วน ไม่สามารถจัดเก็บได้อย่างทั่วถึง ถูกต้อง และเป็นธรรม
2. ไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินค่าใช้เช่ารายปีให้เหมาะสมเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน
3. การจัดเก็บภาษียังขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถจัดเก็บภาษีที่ค้างจ่ายได้ และขาดการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ให้เข้าใจถึงหน้าที่และเห็นถึงประโยชน์ของการเสียภาษี

ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ไว้ 3 ประการ คือ

1. ขณะนี้เทศบาลตำบล ต. อยู่ระหว่างการจัดดำเนินการตามโครงการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน โดยใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) โดยว่าจ้างมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตศรีราชา เป็นที่ปรึกษา เพื่อจัดทำแผนที่ภาษีฯ ซึ่งสัญญาจะสิ้นสุด ในวันที่ 22 กันยายน 2543 ซึ่งคาดว่าจะหากระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) เสร็จเรียบร้อย จะทำให้การจัดเก็บภาษีของเทศบาลเพิ่มขึ้น
2. ปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง

### 3. ปรับปรุงระบบบริหารการจัดเก็บภาษีขาดประสิทธิภาพ ลดจำนวนภาษีค้างชำระ และลดหนี้จากภาษีค้างชำระ

#### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือน และที่ดิน ไว้ 2 ทางเลือกคือ

ทางเลือกที่ 1: เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 20 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2544 โดยมีเป้าหมาย- รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน เท่ากับ 18,000,000 บาท ซึ่งมีค่าใช้จ่ายเนื่องจากการดำเนินงาน 550,000 บาท

ทางเลือกที่ 2: เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 60 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2544 โดยมีเป้าหมาย- รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน เท่ากับ 55,000,000 บาท ซึ่งมีค่าใช้จ่ายเนื่องจากการดำเนินงาน 5,100,000 บาท

#### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้ของเทศบาลตำบล ต. นี้เกิดจากความต้องการของนายกเทศมนตรี ที่ต้องการจะพัฒนารายได้ จึงตั้งคณะทำงานเพื่อพัฒนารายได้ให้ศึกษาโอกาสในการพัฒนารายได้ ดังนั้นข้อเสนอที่ได้จัดทำขึ้นมาจึงได้รับความเห็นชอบและการผลักดันจากนายกเทศมนตรีและคณะทำงาน เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล

#### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้ผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ เรียบร้อยแล้ว โดยเลือกทางเลือกที่ 2 และได้สั่งการให้คณะทำงาน ดำเนินการตามข้อเสนอต่อไป

### ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาล ตำบล ต. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบขาดข้อมูลและเวลาที่เพียงพอสำหรับการจัดทำข้อเสนอ ดังนั้นผู้ปฏิบัติงานจึงต้องขอความร่วมมือจากเพื่อนร่วมงาน และขอคำปรึกษาจากผู้บริการในการจัดทำข้อเสนอ
2. ประชาชนทั่วไปขาดความรู้เกี่ยวกับหน้าที่ของผู้เสียภาษีและไม่รู้ถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการเสียภาษี ดังนั้นเทศบาลตำบล ต. และหน่วยจัดเก็บรายได้ จึงต้องทำการประชาสัมพันธ์เพื่อชี้แจงแก่ประชาชนในหน้าที่การเสียภาษี



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### กรณีศึกษาที่ 5 - การพัฒนารายได้จากภาษีโรงเรียนและที่ดิน กรณีเทศบาลตำบล ด.

เทศบาลตำบล ด. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดอุดรธานี แยกตอนเหนือในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดเล็ก มีประชากรประมาณ 5,753 คน อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 1 % มีพื้นที่ประมาณ 8.47 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางเมตรขึ้นไป ประมาณ 8.45 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่การเกษตรประมาณ 0.02 ตารางกิโลเมตร ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 15,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรก คือ (1) เกษตรกรรม ร้อยละ 98.56 (2) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 1.32 และ (3) อุตสาหกรรม ร้อยละ 0.12

เทศบาลตำบล ด. เลือกรายได้จากภาษีโรงเรียนและที่ดิน ด้วยเหตุผลหลัก 2 ประการคือ

1. อัตราการเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดินยังอยู่ในอัตราที่ต่ำ
2. ฐานภาษีที่ใช้จัดเก็บยังไม่มีปรับปรุงให้ทันสมัย

#### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้เป็นคือ เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ร่วมกับเจ้าหน้าที่ในงานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ โดยได้มีการปรึกษารื้อกับหัวหน้าส่วนการคลัง ปลัดเทศบาล หัวหน้าส่วนโยธาและประธานสภา และเทศบาลตำบล ด. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานอย่างเป็นทางการ เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษา, ยกร่างและนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหาร, สภาท้องถิ่นและประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง คณะทำงานใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอฯ ประมาณ 4 สัปดาห์

#### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

##### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล ด. มีรายได้รวมทุกประเภท(ไม่รวมเงินอุดหนุน)จำนวน 8,636,053 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นอีกจำนวนปีละ 1,833,172 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้า เทศบาลตำบล ด. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้น

พื้นฐาน) ประมาณปีละ 883,390 บาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 1 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 2% และอัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 1%) และถ้าหากพิจารณาจากรายจ่ายตามแผนพัฒนาของเทศบาลตำบล ด. แล้ว เทศบาลจะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายตามแผนพัฒนาฯ อีกประมาณปีละ 3,636,954 บาท

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรียนและที่ดิน

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานภาษีโรงเรียนและที่ดินเบื้องต้นพบว่า รายได้จากภาษีโรงเรียนและที่ดิน ของเทศบาลตำบล ด. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 50,000 – 100,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 3 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 130,000 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากภาษีโรงเรียนและที่ดิน ของเทศบาลตำบล ด. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาลตำบล ด. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 10 เนื่องจากสาเหตุหลัก 4 ประการคือ

1. ไม่มีการปรับปรุงแผนที่ภาษีให้ถูกต้อง สมบูรณ์ ครบถ้วน และเป็นปัจจุบันทำให้ผู้เสียภาษีบางรายตกไป หรือไม่สามารถค้นหาผู้เสียภาษีได้อย่างครบถ้วน
2. ไม่มีการปรับปรุงประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสมกับสภาพที่เป็นจริงทำให้มูลค่าฐานจัดเก็บภาษีต่ำกว่าที่ควรจะเป็น
3. การบริหารงานจัดเก็บภาษีขาดประสิทธิภาพมีผู้เสียภาษีค้างจ่ายและเทศบาลไม่สามารถเรียกเก็บได้ภายในปีนั้นทำให้รายได้ตกไปเป็นของปีงบประมาณต่อไป
4. ผู้เสียภาษีบางรายไม่ให้ความร่วมมือและไม่ชำระเงินเวลาเจ้าหน้าที่ไปจัดเก็บบางรายยกเลิกกิจการโดยไม่แจ้งให้เทศบาลทราบ

ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากภาษีโรงเรียนและที่ดิน ไว้ 3 ประการ คือ

1. ปรับปรุงแผนที่ภาษีให้ถูกต้องครบถ้วนเป็นปัจจุบันและทันสมัยโดยการประสานงานกับสำนักงานทะเบียนอำเภอเพื่อทราบที่อยู่ของผู้เสียภาษี(ในกรณีบ้านเช่า)
2. ปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสมกับสถานะการที่เป็นจริงในปัจจุบัน



3. ปรับปรุงระบบการบริหารการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพ ลดจำนวนภาษีค้างชำระและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจและติดตามเร่งรัดการจัดเก็บภาษีที่ค้างชำระให้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ

#### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ไว้ 2 ทางเลือกคือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 40 จากฐานรายได้เดิมในปี 2542 ซึ่งเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะได้รับเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงานเท่ากับ 85,091 บาท โดยมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 20,000 บาท

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 80 จากฐานรายได้เดิมในปี 2542 ซึ่งเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะได้รับเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 129,935 บาท โดยมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 20,000 บาท

#### การผลักดันข้อเสนอ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้น คณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภาเทศบาล และให้นายกเทศมนตรีและประธานสภา ให้ความเห็นชอบข้อเสนอ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. ชี้แจงให้บุคลากรในหน่วยงานทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องจัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้
2. ประชาสัมพันธ์และชี้แจงให้ประชาชนในเขตเทศบาลทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นในการจัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้

#### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้ผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอเรียบร้อยแล้ว โดยเลือกทางเลือกที่ 1 และได้นำไปปรับใช้ในปีภาษีปัจจุบัน ซึ่งสามารถเพิ่มรายได้ขึ้นเป็นร้อยละ 50 จากจำนวนรายได้เดิม

## ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากภาษีโรงเรียนและที่ดิน ของเทศบาลตำบล ด. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ขาดแคลนบุคลากรที่จะมารับผิดชอบในการจัดทำข้อเสนอฯ ของหน่วยงาน ดังนั้นเทศบาลตำบล ด. จึงแก้ปัญหาโดยวิธีการยืมตัวพนักงานจากส่วนอื่นในเทศบาลมาช่วยงานในด้านนี้เป็นการชั่วคราว
2. ประชาชนทั่วไปและประชาชนที่ต้องรับภาระจากการพัฒนารายได้ไม่ให้ความร่วมมือ เพราะมีความรู้สึกว่าการพัฒนารายได้เป็นการไปเพิ่มค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ที่ต้องชำระภาษีให้แก่เทศบาล ดังนั้นเทศบาลตำบล ด. จึงได้จัดทำการประชุมประชาสัมพันธเพื่อชี้แจงให้ประชาชนได้ทราบว่าการปรับเพิ่มอัตราภาษีนั้น ก็เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาพื้นที่ในเขตเทศบาลนั่นเอง
3. ท้องถิ่นไม่มีบรรยากาศที่กระตุ้นให้เกิดความต้องการที่จะพัฒนารายได้ของตนเอง เพราะผู้ประกอบการอยู่ในภาวะฝืดเคืองเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## กรณีศึกษาที่ 6 - การพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรียนและที่ดิน กรณีเทศบาลตำบล ฅ.

เทศบาลตำบล ฅ. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ แถบตอนล่างของภาคกลางของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 11,240 คน มีพื้นที่ประมาณ 12.50 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 4.50 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 7 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ประมาณ 1 ตารางกิโลเมตร ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 25,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรกคือ (1) เกษตรกรรม ร้อยละ 75 (2) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 10 และ (3) อาชีพอิสระ ร้อยละ 10

เทศบาลตำบล ฅ. เลือุกพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรียนและที่ดิน ด้วยเหตุผลหลัก 2 ประการคือ

1. การจัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดินของเทศบาลยังขาดประสิทธิภาพ ไม่เป็นธรรม และจัดเก็บได้ไม่ทั่วถึง เพราะเทศบาลไม่มีแผนที่ภาษี
2. ภาษีโรงเรียนและที่ดินถือเป็นแหล่งรายได้หลักของเทศบาล แต่ยังมีช่องว่างที่จะจัดเก็บได้ จึงต้องการที่จะลดช่องว่างนั้น

### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้ คือเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ งานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ โดยได้จัดทำข้อเสนอฯ นำไปเสนอต่อปลัดเทศบาลเพื่อขอความเห็นชอบ และจัดตั้งคณะทำงานเพื่อทำหน้าที่ศึกษาและผลักดันข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่น คณะทำงานใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอฯ ประมาณ 4 สัปดาห์

### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

#### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล ฅ. มีรายได้รวมทุกประเภท(ไม่รวมเงินอุดหนุน)จำนวน 4,319,814.76 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นอีกจำนวนปีละ 144,237.75 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้า เทศบาลตำบล ฅ. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้น

พื้นฐาน) ประมาณปีละ 3,836,437.96 บาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 1 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และอัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2%) และถ้าหากพิจารณาจากรายจ่ายตามแผนพัฒนาของเทศบาลตำบล ผ.แล้ว เทศบาลจะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายตามแผนพัฒนาฯ อีกประมาณปีละ 1,162,774.91 บาท

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน เบื้องต้นพบว่า รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาลตำบล ผ. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 80,000 – 100,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 3 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 437,500 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาลตำบล ผ. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาลตำบล ผ. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 20 เนื่องจากสาเหตุหลัก 3 ประการ คือ

1. การปรับปรุงทะเบียนแผนที่ภาษียังไม่สมบูรณ์ทำให้ผู้เสียภาษีบางรายตกไปหรือไม่สามารถค้นหาตัวผู้เสียภาษีได้อย่างครบถ้วน
2. การประเมินค่าเช่ารายปีไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริงทำให้มูลค่าฐานรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่มาก
3. ผู้เป็นเจ้าของโรงเรือนและที่ดิน (บ้านให้เช่า) ให้ข้อมูลการเช่าที่ไม่ถูกต้องและหลีกเลี่ยงการเสียภาษีและมีภาษีค้างจ่ายรวมทั้งเทศบาลไม่สามารถจัดเก็บรายการค้างจ่ายได้

ดังนั้นคณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดินไว้ 3 ประการ คือ

1. จัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนคุมผู้เสียภาษีให้ถูกต้องและดำเนินการสำรวจผู้ที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินให้ครบถ้วน
2. ดำเนินการปรับปรุงค่าเช่ารายปีให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง
3. ออกสำรวจบ้านให้เช่าและค้นหาข้อมูลเพื่อการหลีกเลี่ยงการเสียภาษี พร้อมทั้งปรับปรุงการบริหารการจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพและลดหนี้เสียจากภาษีค้างชำระ

### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ไว้ 2 ทางเลือกคือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 28 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย - รายได้ ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน เท่ากับ 100,000 บาท ซึ่งมีค่าใช้จ่ายเนื่องจากการดำเนินงาน 32,800 บาท

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 33 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย - รายได้ ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน เท่ากับ 120,000 บาท ซึ่งมีค่าใช้จ่ายเนื่องจากการดำเนินงาน 42,800 บาท

### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้นคณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอฯ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภาเทศบาล เพื่อให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. จัดประชุมชี้แจงระหว่างคณะทำงานและผู้บริหารเทศบาล เพื่อให้ความเห็นชอบในข้อเสนอฯ
2. ประชาสัมพันธ์ ชี้แจง แก่ประชาชนผู้ที่ต้องรับภาระภาษีให้ได้รับความเข้าใจที่ถูกต้อง และเพื่อรับฟังความคิดเห็น

## ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้ข้อเสนอฯ ได้จัดทำเสร็จและผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอยุ่เรียบร้อยแล้ว และกำลังเสนอร่างเทศบัญญัติต่อสภาเทศบาล เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

## ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอยุ่เพื่อการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาลตำบล ผ. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบขาดข้อมูลที่ชัดเจนและเพียงพอสำหรับการจัดทำข้อเสนอยุ่เพื่อการพัฒนารายได้ ดังนั้นทางผู้ปฏิบัติงานได้แก้ไขปัญหานี้ด้วยการสอบถามเจ้าหน้าที่ที่เคยปฏิบัติงานมาก่อน เพื่อให้ได้รับข้อมูลที่เพียงพอสำหรับการจัดทำข้อเสนอยุ่
2. ประชาชนที่ต้องรับภาระจากการพัฒนารายได้ไม่ให้ความร่วมมือ เพราะคิดว่าเป็นการเสียข้าชื้อนและเพิ่มภาระให้แก่ประชาชน ดังนั้นทางเทศบาลตำบล ผ. จึงต้องประชาสัมพันธ์เพื่อชี้แจงถึงความจำเป็นในการพัฒนารายได้และประโยชน์ที่จะได้รับ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## กรณีศึกษาที่ 7 - การพัฒนารายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน

### กรณีเทศบาลตำบล สุ.

เทศบาลตำบล สุ. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดอุดรธานี แยกตอนบนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 5,213 คน อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปี  $-7.94\%$  มีพื้นที่ประมาณ 4.70 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 2 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 2,400 ไร่ และพื้นที่สาธารณประโยชน์ ประมาณ 800 ไร่ ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 20,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรกคือ (1) เกษตรกรรม ร้อยละ 79 (2) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 20 และ (3) ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ร้อยละ 1

เทศบาลตำบล สุ. เลือกพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ด้วยเหตุผลหลักที่ว่า อัตราการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินในอดีตอยู่ในอัตราที่ต่ำ ทำให้มีรายได้จากฐานภาษีนี้น้อย เมื่อมีการปรับอัตราการจัดเก็บขึ้นใหม่ จะทำให้รายได้ของเทศบาลเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม

### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้เป็น ปลัดเทศบาล โดยมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้เป็นผู้ศึกษาและยกร่างข้อเสนอ โดยเทศบาลตำบล สุ. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงาน อันประกอบด้วย เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ เจ้าหน้าที่แผนที่ เจ้าหน้าที่ทะเบียนทรัพย์สิน นายช่างโยธา และประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยมีปลัดเทศบาลเป็นที่ปรึกษา เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษา/ยกร่าง/ผลักดัน ข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริการ /สภาท้องถิ่น และประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง คณะทำงานใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอ ประมาณ 3 สัปดาห์

### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

#### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล สุ. มีรายได้รวมทุกประเภท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 11,578,084.33 บาท ซึ่งเพียงพอต่อรายจ่ายที่จำเป็นในการดำเนินงาน และในปี 2543 หรือในอีกประมาณ 1 ปี ข้างหน้า เทศบาลตำบล สุ. ก็ยังคงมีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำเนินงาน แต่ทาง

เทศบาลตำบล ฐ. ได้เห็นช่องว่างในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินของเทศบาลเอง จึงได้มีความต้องการที่จะลดช่องว่างในฐานภาษีนี้ โดยจัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดินขึ้น

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน เบื้องต้นพบว่า รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาลตำบล ฐ. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ ประมาณ 500,000 – 1,000,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 2 ปีข้างหน้า นี้ จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 1,864,016 บาท ได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดินของเทศบาลตำบล ฐ. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาลตำบล ฐ. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 60 เนื่องจากสาเหตุหลัก 4 ประการคือ

1. การปรับปรุงงานแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินยังไม่ครบถ้วนถูกต้อง และเป็นปัจจุบัน ทำให้อาจมีผู้เสียภาษีบางรายตกหล่นไป หรือบางรายมีแต่ชื่อผู้เสียภาษีและตัวคนไม่ทราบว่าจะอยู่ที่ใด
2. ไม่มีการปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสมกับสถานะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทำให้มูลค่าฐานรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่มาก
3. การบริหารการจัดเก็บรายได้ยังขาดประสิทธิภาพ ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่ที่ต้องเสียภาษีประเภทต่างๆ เพราะขาดการประชาสัมพันธ์
4. เทศบาลยังขาดบุคลากร ขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน และเครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงานยังไม่เพียงพอ



ดังนั้นคณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดินไว้ 4 ประการ คือ

1. จัดทำโครงการปรับปรุงงานแผนที่ภาษีและงานทะเบียนทรัพย์สิน ให้ถูกต้อง ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน
  - โดยทำการประสานงานกับสำนักงานที่ดินอำเภอ เพื่อจะได้ปรับปรุงข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน (ผท.1)
  - ทำการสำรวจข้อมูลภาคสนาม เพื่อจัดทำและรังวัดที่ดินที่มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง แบ่งแยก รวมแปลงที่ หรือมีการก่อสร้างโรงเรือนขึ้นมาใหม่
  - จัดทำและปรับปรุงทะเบียนทรัพย์สินให้ถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน โดยเฉพาะ ผ.ท. 1, ผ.ท.2, ผ.ท.3, ผ.ท. 4, ผ.ท. 5, ผ.ท. 6, ผ.ท.7 และ ผ.ท. 17
2. ปรับปรุงระบบประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากลับนกรองการประเมินค่าเช่ารายปีและคณะกรรมการพิจารณาคำร้องขอให้พิจารณการประเมินใหม่
3. ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
  - โดยการกำชับให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องดำเนินการและถือปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย โดยเคร่งครัด
  - เร่งรัดระบบการจัดเก็บภาษีให้ตรงกำหนดเวลา
  - ทำการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการชำระภาษีให้ประชาชนทราบ โดยการจัดทำประกาศ แผ่นพับ เกี่ยวกับการยื่นแบบประเมินภาษีและการชำระภาษีตามกำหนดเวลาในการชำระภาษี
4. จัดหาบุคลากรเพิ่มขึ้นให้เพียงพอกับงาน และทำการฝึกอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรอยู่เสมอ เพื่อ บุคลากรจะได้นำความรู้มาประยุกต์ใช้กับงานได้

**ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน**

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ไว้ 2 ทางเลือก คือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินจากเดิมตารางเมตรละ 6 บาท เป็น 10 บาท โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 1,152,416 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 25,000 บาท

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินจากเดิมตารางเมตรละ 6 บาท เป็น 15 บาท โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 1,864,016 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 75,000 บาท

### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้น คณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอฯ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภาเทศบาล และให้ปลัดเทศบาลและนายกเทศมนตรีให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ โดยใช้วิธีการจัดทำเอกสาร, เสนอแนะและประชาสัมพันธ์ ในการสร้างความเข้าใจแก่ผู้บริหารและประชาชนที่เกี่ยวข้อง ได้รับทราบและเพื่อรับฟังความคิดเห็น โดยเฉพาะเหตุผลความจำเป็นและจุดประสงค์ในการพัฒนารายได้

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้ผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ เรียบร้อยแล้ว โดยเลือกทางเลือกที่ 1 และได้สั่งการให้คณะทำงานและกองคลัง ไปดำเนินการตามข้อเสนอฯ โดยจะเริ่มปฏิบัติในปี 2545

### ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาลตำบล ฐ. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบขาดบุคลากรที่เพียงพอในการจัดทำข้อเสนอฯและการปฏิบัติงาน ดังนั้น คณะทำงานจึงต้องขอความร่วมมือภายในหน่วยงานเพื่อความสำเร็จในการจัดทำข้อเสนอฯ นี้
2. ผู้บริหาร, สภาเทศบาลและประชาชน ไม่คัดค้าน แต่มีข้อแม้ว่าในปี 2543 และ 2544 ให้ดำเนินการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลให้พร้อมและแจ้งให้ประชาชนทราบ เพื่อจะได้ดำเนินการในปี 2545 ต่อไป

## กรณีศึกษาที่ 8 - การพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน

กรณีเทศบาลตำบล ณ.

เทศบาลตำบล ณ. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดอุดรธานี แถบตอนบนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 12,000 คน อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2 % มีพื้นที่ประมาณ 10.17 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 1 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 7.72 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ ประมาณ 1.46 ตารางกิโลเมตร ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 10,000 -12,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรกคือ (1) เกษตรกรรม ร้อยละ 85 (2) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 5 และ (3) อุตสาหกรรม ร้อยละ 5 เทศบาลตำบล ณ. เลือกพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ด้วยเหตุผลว่า ในอดีตฐานภาษีนี้ไม่ได้จัดเก็บอย่างมีประสิทธิภาพ และคาดการณ์ว่าในอนาคต ทางเทศบาลจะสามารถพัฒนาและจัดเก็บภาษีจากฐานนี้ได้เพิ่มมากขึ้น

### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้คือปลัดเทศบาล โดยได้มีการปรึกษารื้อกับฝ่ายผู้บริหาร (คณะเทศมนตรี, สำนักปลัดเทศบาล, ฝ่ายคลัง, ฝ่ายช่างและฝ่ายสาธารณสุข) ฝ่ายสภาเทศบาล และฝ่ายเอกชน (ชมรมพ่อค้าในชุมชน) เทศบาลตำบล ณ. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษา/ยกร่างข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริการ / สภาท้องถิ่น รวมทั้งประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง คณะทำงานใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอฯ ประมาณ 8 สัปดาห์

### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

#### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล ณ. มีรายได้รวมทุกประเภทจำนวน 4,540,115 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นอีกจำนวนปีละ 3,731,903 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้า เทศบาลตำบล ณ. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ

1,857,936 บาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 1 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และ อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2%) และถ้าหากพิจารณาจากรายจ่ายตามแผนพัฒนาของเทศบาลตำบล ฉ. แล้ว เทศบาลจะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายตามแผนพัฒนา อีก ประมาณปีละ 4,199,213 บาท

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน เบื้องต้นพบว่า รายได้จากฐานภาษีโรงเรือนที่ดินของเทศบาลตำบล ฉ. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ ประมาณ 7,000 – 100,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 2 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้ (จากทางเลือกที่ 2) เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 200,000 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาลตำบล ฉ. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาลตำบล ฉ. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 5 เนื่องจากสาเหตุหลัก 4 ประการคือ

1. ยังไม่มีการจัดระบบแผนที่ภาษีให้ถูกต้องสมบูรณ์ ทำให้ผู้เสียภาษีบางรายหลีกเลี่ยงไม่ยื่นแบบ ภ.ร.ด. 2 ทำให้รายชื้อตกหล่นไป ยอดประเมินรายปีจึงต่ำกว่าความเป็นจริง
2. ผู้สำรวจแผนที่ขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับประเภทภาษีต่างๆ ปะปนกัน และไม่มีประสิทธิภาพในด้านนี้
3. การบริการจัดเก็บภาษีขาดประสิทธิภาพเพราะราษฎรหรือผู้ประกอบการค้าไม่รู้จักหน้าที่อันต้องเสียภาษี บางรายเข้าใจว่าเสียซ้ำซ้อนกับกรมสรรพากร ทำให้เกิดภาษีค้างหรือเก็บได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย
4. ปัญหาด้านกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ที่ท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจในการดำเนินการทางกฎหมายกับผู้หลีกเลี่ยงภาษีได้อย่างเต็มที่

ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดินไว้ 4 ประการ คือ

1. สำรวจ/จัดทำระบบแผนที่ภาษีให้ถูกต้องทันสมัยโดยการวางผังเทศบาลและปรับปรุงพัฒนาผังเทศบาล เพื่อนำไปสู่การจัดทำระบบแผนที่ภาษี รวมทั้งการจัดทำแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน
2. ปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงอัตราค่าเช่ารายปีให้เหมาะสม โดยแบ่งเป็นเขต หรือโซน หรือทำเลที่ดี ดีมาก และปกติ ตามลำดับความเจริญด้านวัตถุ
3. ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพ เพื่อลดจำนวนลูกหนี้ค้างชำระและหนี้เสียจากภาษีค้างชำระ โดยการเพิ่มการประชาสัมพันธ์ การออกติดตาม เร่งรัดจัดเก็บรวมถึงการใช้มาตรการทางกฎหมาย
4. ปรับปรุงกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน และ ปรับปรุงอัตราค่าปรับให้เพิ่มมากขึ้นรวมทั้งการระบุโทษให้หนักกว่าเดิม

### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ไว้ 2 ทางเลือกคือ

- ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 5 จากฐานรายได้เดิมปี 2543 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 7,880 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 7,000 บาท
- ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 80 จากฐานรายได้เดิมปี 2543 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 126,092 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 35,000 บาท

### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากเทศบาลตำบล ณ. ช้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้น คณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอฯ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของผู้บริหารและสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. จัดทำข้อเสนอฯ เพื่อเสนอความเห็นและชี้แจงแก่ผู้บริหาร/สภาเทศบาล
2. จัดประชุมชี้แจง เพื่อขอทราบข้อมูล/ปัญหา การสนับสนุนและการมีส่วนร่วมจากประชาชน (มีการออกแบบสอบถาม)
4. สรุป / เสนอร่างข้อเสนอฯ ให้เกิดเป็นรูปธรรม เพื่อนำไปปฏิบัติจริง

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้ผู้บริหารของเทศบาลและสภาท้องถิ่นได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้ของเทศบาลตำบล ณ. เรียบร้อยแล้ว และได้สั่งการให้นำไปปฏิบัติจริงในปีงบประมาณ 2543 เป็นต้นไป

### ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาลตำบล ณ. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้บริหารท้องถิ่น/สภาท้องถิ่นไม่สนับสนุนในการจัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้ เพราะเกรงว่าจะกระทบฐานเสียงของกลุ่มคณะ และประชาชนจะได้รับความเดือดร้อน ดังนั้น ทางคณะทำงานจึงต้องอธิบาย ชี้แจงให้คณะผู้บริหารรวมทั้งสมาชิกสภาเทศบาลได้เห็นปัญหา และหาวิธีแก้ไขโดยพิจารณาจากฐานะทางการเงินและเงินงบประมาณของเทศบาล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและสนับสนุนในที่สุด
2. ประชาชนที่ต้องรับภาระจากการพัฒนารายได้ไม่ให้ความร่วมมือ เพราะเข้าใจว่าเป็นการเก็บซ้ำซ้อนกับกรมสรรพากรและในอดีตไม่ต้องจ่าย ดังนั้นทางเทศบาลจึงต้องทำการประชาสัมพันธ์ชี้แจงถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการพัฒนารายได้เสร็จเรียบร้อยแล้ว
3. สิทธิครอบครองและเอกสารสิทธิในที่ดินของประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่มีเพราะพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่าสงวน และเป็นของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ดังนั้น ทางเทศบาลจึงได้เสนอแนวทาง/ประสานงานกับผังเมืองจังหวัดเพื่อตรวจสอบพื้นที่และสำรวจพื้นที่ เพื่อจัดแบ่งเป็นแนวเขต, บล็อก, โซน ตามโครงการแผนที่ภาษี

## กรณีศึกษาที่ 9 - การพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน

กรณีเทศบาลตำบล ช.

เทศบาลตำบล ช. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดกำแพงเพชรแถบตอนล่างของภาคเหนือของประเทศไทย เป็นท้องที่ดินเขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 5,137 คน มีพื้นที่ประมาณ 5.1 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 1 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 2.6 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ 0.51 ตารางกิโลเมตร ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 35,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรกคือ (1) ข้าราชการ/พนักงานรัฐวิสาหกิจ/อาชีพอิสระ ร้อยละ 40 (2) เกษตรกรรม ร้อยละ 29 และ (3) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 5

เทศบาลตำบล ช. เลือกพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ด้วยเหตุผลหลัก 2 ประการ คือ

1. รายได้ที่ได้รับจากฐานภาษีนี้น้อยกว่าความเป็นจริง เพราะการเก็บภาษีนี้นี้ จัดเก็บได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย

2. อัตราที่จัดเก็บเป็นอัตราเดิมที่ไม่มีการปรับปรุง ทำให้ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้เป็น เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ งานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ โดยได้ปรึกษาหารือกับปลัดเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยเทศบาลตำบล ช. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษา/ยกวาง ข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น คณะทำงานใช้เวลาในการยกวางข้อเสนอฯ ประมาณ 3 สัปดาห์

### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

#### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล ช. มีรายได้รวมทุกประเภท(ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 4,131,847.90 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามรายจ่ายจริงของท้องถิ่น อีกจำนวนปีละ 2,350,875.10 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้า

นี้ เทศบาลตำบล ช. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ 3,107,359 บาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 1 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และ อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2%)

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน เบื้องต้นพบว่า รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาลตำบล ช. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 75,000-112,500 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 2 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 200,000 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาลตำบล ช. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาลตำบล ช. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 20 เนื่องจากสาเหตุหลัก 3 ประการคือ

1. พื้นที่ในเขตเทศบาลตำบล ช. ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าสงวนไม่มีเอกสิทธิ์ ทำให้ไม่สามารถจัดทำแผนที่ภาษีได้ส่วนข้อมูลตามทะเบียนทรัพย์สินที่มีอยู่ยังไม่สมบูรณ์ ทำให้มีผู้เสียภาษีบางรายตกไป หรือไม่สามารถค้นหาตัวผู้เสียภาษีได้อย่างครบถ้วน และไม่สามารถจัดเก็บได้อย่างทั่วถึง ถูกต้องและเป็นธรรม
2. ไม่มีการปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจที่เป็นจริงในปัจจุบัน ทำให้มูลค่าฐานรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่มาก
3. การบริหารการจัดเก็บภาษียังขาดประสิทธิภาพ

ดังนั้น คณะทำงาน จึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ไว้ 3 ประการคือ

1. สำรวจ / จัดทำ / ปรับปรุงทะเบียนทรัพย์สินให้ถูกต้อง ทันสมัย โดยจัดจ้างลูกจ้างชั่วคราวสำรวจภาคสนาม
2. ปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง
3. ปรับปรุงระบบบริหารการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น



### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือน และที่ดิน ไว้ 2 ทางเลือกคือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 50 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2544 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 75,000 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 36,900 บาท

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 75 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2544 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 112,500 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 73,800 บาท

### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาเทศบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งจะต้องกำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้น คณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอฯ ดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล และให้ผู้บริหารและสภาเทศบาล ให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. จัดทำร่างข้อเสนอฯ เข้าสู่การพิจารณาของคณะผู้บริหารเทศบาลในชั้นแรก เพื่อขอการสนับสนุนและผลักดันข้อเสนอฯเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล
2. จัดประชุมชี้แจงแก่คณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล ให้รับทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นในการพัฒนารายได้
3. ประชาสัมพันธ์ชี้แจงแก่ประชาชนให้ได้รับทราบถึงการพัฒนารายได้ และเพื่อรับฟังความคิดเห็นเพื่อนำมาปรับปรุงข้อเสนอฯ

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้ผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ เรียบร้อยแล้ว และกำลังเสนอร่างข้อบัญญัติ ต่อสภาเทศบาล เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

## ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาล ตำบล ช. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้และทักษะที่เพียงพอในการจัดทำข้อเสนอฯ ทางเทศบาลจึงต้องอาศัยการช่วยเหลือจากองค์กรและท้องถิ่นอื่น ที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนารายได้ช่วยเหลือ
2. ประชาชนในพื้นที่คัดค้านการพัฒนารายได้ เนื่องจากความไม่เข้าใจถึงเหตุผลของการชำระภาษี และไม่เข้าใจว่าจะได้รับประโยชน์อะไรจากการชำระภาษี ดังนั้น เทศบาลตำบล ช. จึงได้แก้ปัญหาโดยการอธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับรายรับ-รายจ่าย ของเทศบาลในปัจจุบันว่าเป็นอย่างไร และทำไมเทศบาลจึงต้องพัฒนารายได้



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## กรณีศึกษาที่ 10 - การพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน

## กรณีเทศบาลตำบล ฉ.

เทศบาลตำบล ฉ. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดขอนแก่น แถบตอนกลางของ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 12,960 คน อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปี 3% มีพื้นที่ประมาณ 3.77 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 1.5 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 973 ไร่ และพื้นที่สาธารณประโยชน์ 13 ไร่ ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 40,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรกคือ (1) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 40 (2) เกษตรกรรม ร้อยละ 30 และ (3) อุตสาหกรรม ร้อยละ 20

เทศบาลตำบล ฉ. เลือกพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ด้วยเหตุผลหลัก 2 ประการคือ

1. เป็นแหล่งรายได้แหล่งใหญ่ของเทศบาล และเมื่อพัฒนาแล้วจะทำให้รายได้ของ เทศบาลเพิ่มขึ้นมาก
2. การจัดเก็บภาษียังขาดประสิทธิภาพอยู่มาก ทำให้รายได้ที่ได้รับไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย

## การริเริ่ม-จัดทำที่มงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้เป็น ฝ่ายคลังโดยได้ปรึกษารื้อกับปลัดเทศบาล และเทศบาลตำบล ฉ. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ อย่างเป็นทางการ เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษา/ยกร่าง/ผลักดันข้อเสนอฯ เข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหารและสภาเทศบาล คณะกรรมการฯ ใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอฯ ประมาณ 4 สัปดาห์

## รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

## เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล ฉ. มีรายได้รวมทุกประเภท(ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 9,485,902.80 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานของท้องถิ่นอีกจำนวนปีละ 734,534.20 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้านี้ เทศบาลตำบล ฉ. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณ

ปีละ 1,946,105.99 บาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 1 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และ อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2%)

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน เบื้องต้นพบว่า รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาลตำบล ฉ. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 120,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 3 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 962,500 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาลตำบล ฉ. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาลตำบล ฉ. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 20 เนื่องจากสาเหตุหลัก 4 ประการคือ

1. ไม่มีการปรับปรุงระบบงานแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินให้เป็นปัจจุบัน ทำให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีบางรายตกสำรวจและไม่สามารถหาตัวผู้เสียภาษีได้อย่างครบถ้วน ถูกต้อง
2. ไม่มีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเข้าใจและขาดความรู้เรื่องการชำระภาษี
3. ไม่มีการปรับปรุงอัตราการจัดเก็บภาษีให้เหมาะสมกับสภาวะปัจจุบัน ทำให้มูลค่าฐานภาษีรายได้ต่ำกว่าที่เป็นจริง
4. การบริหารการจัดเก็บขาดประสิทธิภาพ มีผู้ค้างชำระภาษี และเทศบาลไม่สามารถจัดเก็บภาษีกับผู้ค้างชำระได้

ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ไว้ 3 ประการคือ

1. สำรวจ/จัดทำ/ปรับปรุงแผนที่ภาษีให้ถูกต้อง ทันสมัย
2. ปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง
3. ปรับปรุงระบบการบริหารจัดเก็บภาษีที่ขาดประสิทธิภาพ ลดจำนวนภาษีที่ค้างชำระ และลดหนี้เสียจากภาษีค้างชำระ

### ทางเลือก: เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะกรรมการได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือน และที่ดิน ไว้ 2 ทางเลือก คือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 40 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 ซึ่งเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะได้รับเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงานเท่ากับ 515,491 บาท โดยมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 49,200 บาท

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 60 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 ซึ่งเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะได้รับเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 713,598 บาท โดยมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 140,000 บาท

### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้น คณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอฯ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภาเทศบาล และให้นายกเทศมนตรีให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. จัดการประชุมชี้แจงแก่ฝ่ายบริหารของเทศบาล เพื่อชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นของการพัฒนารายได้
2. ประชาสัมพันธ์ชี้แจงแก่ประชาชนในโครงการพัฒนารายได้ของเทศบาล

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค.2543)

ขณะนี้ผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ เรียบร้อยแล้ว โดยเลือกทางเลือกที่ 1 และได้สั่งการให้คณะกรรมการพัฒนารายได้ ไปดำเนินการตามข้อเสนอต่อไป

## ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาล ตำบล ฉ. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้บริหารท้องถิ่นกังวลว่าการพัฒนารายได้จะไปกระทบฐานเสียงของตนเองในพื้นที่ ดังนั้น คณะกรรมการจึงต้องจัดประชุมชี้แจงผลที่ได้รับจากการพัฒนารายได้ในครั้งนี้
2. ประชาชนที่ต้องรับภาระจากการพัฒนารายได้บางกลุ่มแสดงความไม่พอใจในการจัดเก็บที่เกิดขึ้น ดังนั้น เทศบาลจึงต้องประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ ความเข้าใจ ในการปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้ประชาชนรับทราบ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## กรณีศึกษาที่ 11 - การพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน กรณีเทศบาลตำบล จ.

เทศบาลตำบล จ. ตั้งอยู่ในท้องที่ จังหวัดพิษณุโลก แถบตอนล่าง ของภาคเหนือ ของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบท ขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 5,671 คน มีพื้นที่ประมาณ 3.1 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 1.5 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 0.5 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ประมาณ 1.1 ตารางกิโลเมตร ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 30,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรกคือ (1) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 50 (2) เกษตรกรรม ร้อยละ 25 และ (3) ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ร้อยละ 20

เทศบาลตำบล จ. เลือุกพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน เนื่องจาก เทศบาลตำบล จ. ต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินซึ่งยังมีช่องว่างอยู่มาก และเทศบาลมีแผนที่ภาษี ที่สามารถนำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานเพื่อสำรวจ ตรวจสอบข้อมูลทางภาษีได้ง่าย จึงเลือกพัฒนารายได้ในฐานภาษีนี้

### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้ คือ ฝ่ายการคลัง เทศบาลตำบล จ. โดยได้ปรึกษาร่วมกับคณะผู้บริหารและปลัดเทศบาล และเทศบาลตำบล จ. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานอย่างเป็นทางการ เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษา/ยกร่างข้อเสนอฯเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่น คณะทำงานใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอฯ ประมาณ 4 สัปดาห์

### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

#### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล จ. มีรายได้รวมทุกประเภท(ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 7,207,436.93 ล้านบาท ซึ่งเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นปี 2542 และคาดว่าในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้า เทศบาลตำบล จ. จะยังมีรายได้ที่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) แต่เทศบาล

ตำบล จ. ได้เห็นช่องว่างในฐานะภาษีโรงเรือนและที่ดินที่สามารถจะพัฒนารายได้ให้เพิ่มขึ้นได้ ดังนั้นเทศบาลตำบล จ. จึงได้จัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้ฉบับนี้ขึ้น

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน เบื้องต้นพบว่า รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาลตำบล จ. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 20,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 2 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 640,000 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาลตำบล จ. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาลจัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากสาเหตุหลัก 3 ประการ คือ

1. ไม่มีการปรับปรุงแผนที่ภาษีให้ถูกต้องสมบูรณ์ ทำให้มีผู้เสียภาษีบางรายการตกไป หรือไม่สามารถค้นหาตัวผู้เสียภาษีได้อย่างครบถ้วน
2. ไม่มีการปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง ทำให้มูลค่าฐานรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่มาก
3. การบริหารจัดการเก็บภาษีขาดประสิทธิภาพ มีผู้เสียภาษีค้างจ่ายจำนวนมาก และเทศบาลไม่สามารถจัดเก็บรายการภาษีค้างจ่ายได้

ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ไว้ 3 ประการ คือ

1. สำรวจ / จัดทำ / ปรับปรุงแผนที่ภาษีให้ถูกต้อง ทันสมัย โดยเริ่มออกสำรวจข้อมูลและปรับเปลี่ยนข้อมูลในแผนที่ภาษีให้เป็นปัจจุบัน ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนในการยื่นแบบแสดงรายการเพื่อชำระภาษี ออกบริการหน่วยเคลื่อนที่ในการรับภาษี
2. ปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสมสถานการณ์ที่เป็นจริง
3. ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการเก็บภาษีขาดประสิทธิภาพ ลดจำนวนภาษีค้างชำระ และลดหนี้เสียจากภาษีค้างชำระ



### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือน และที่ดิน ไว้ 2 ทางเลือกคือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 50 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่ คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 270,000 บาท โดยไม่มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เนื่องจากการดำเนินงานของลูกจ้างประจำ

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 60 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่ คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 330,000 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 30,000 บาท

### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติ ได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้อง กำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้น คณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอฯ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภา ท้องถิ่น และให้สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. จัดประชุมสภาเพื่อชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการพัฒนารายได้แก่สมาชิกสภาเทศบาล และ คณะเทศมนตรี
2. ประชาสัมพันธ์ชี้แจงเหตุผลและรับฟังข้อเสนอแนะจากประชาชนในเขตเทศบาล เพื่อนำมาปรับปรุงข้อเสนอฯ ให้สมบูรณ์มากขึ้น

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้ผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ เรียบร้อยแล้ว โดยเลือกทางเลือกที่ 1 และได้สั่งการให้ หน่วยพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ฝ่ายคลัง ไปดำเนินการตามข้อเสนอต่อไป

## ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาล ตำบล จ. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบขาดข้อมูลและเครื่องมือที่เพียงพอสำหรับการจัดทำข้อเสนอฯ เทศบาล ตำบล จ. ได้ใช้วิธีการปรับปรุงแหล่งของข้อมูลโดยการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีข้อมูลอยู่เป็นผู้กรอกรายละเอียดให้แก่คณะทำงาน
2. ประชาชนทั่วไปไม่เข้าใจหน้าที่ในการชำระภาษีของตนเอง เพราะไม่คุ้นเคยกับระบบที่ต้องชำระภาษี ดังนั้น เทศบาลตำบล จ. จึงออกดำเนินการชี้แจงให้ประชาชนทราบถึงความจำเป็นที่จะต้องทำการพัฒนารายได้และประโยชน์ที่จะได้รับ
3. การยื่นแบบแจ้งประเมินรายการภาษีจากประชาชน มักแสดงแบบที่ไม่ตรงความจริง เทศบาลจึงจำเป็นต้องจัดตั้งระบบตรวจสอบการแจ้งประเมินรายการให้ถูกต้องมากขึ้น

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## กรณีศึกษาที่ 12 - การพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรียนและที่ดิน

กรณีเทศบาลตำบล ข.

เทศบาลตำบล ข. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดนครราชสีมา แถบตอนล่างของภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 8,200 คน อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2% มีพื้นที่ประมาณ 10.17 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 2.1 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 4.27 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ ประมาณ 1 ตารางกิโลเมตร มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรกคือ (1) เกษตรกรรม ร้อยละ 70 (2) อุตสาหกรรม ร้อยละ 15 และ (3) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 10

เทศบาลตำบล ข. เลือกพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรียนและที่ดิน ด้วยเหตุผลที่ว่าฐานภาษีนี้เป็นแหล่งรายได้ที่มีโอกาสพัฒนารายได้ให้เพิ่มขึ้นมากเพราะยังมีช่องว่างในรายได้อยู่ และการจัดเก็บยังขาดประสิทธิภาพอยู่มาก

### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้เป็น กองคลัง โดยได้ปรึกษานำหรือกับนายกเทศมนตรีและผู้บริหารเทศบาล และเทศบาลตำบล ข. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษา/ยกร่างข้อเสนอฯ เข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหารและสภาเทศบาล คณะทำงานใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอฯ ประมาณ 4 สัปดาห์

### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

#### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล ข. มีรายได้รวมทุกประเภท(ไม่รวมเงินอุดหนุน)จำนวน 10,347,266.40 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นอีกจำนวนปีละ 1,869,773.60 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2544 หรือประมาณ 2 ปีข้างหน้า เทศบาลตำบล ข. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ 2,358,457.28 บาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อใน

ช่วง 2 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 2% และอัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2%) และถ้าหากพิจารณาจากรายจ่ายตามแผนพัฒนาของเทศบาลตำบล ข. แล้ว เทศบาลจะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายตามแผนพัฒนาฯ อีกประมาณปีละ 155,341.60 บาท

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน เบื้องต้นพบว่า รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาลตำบล ข. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 65,000 บาท (ตัวเลขขิงขบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 2 ปีข้างหน้า จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 365,000 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาลตำบล ข. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาลตำบล ข. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 25 เนื่องจากสาเหตุหลัก 4 ประการคือ

1. การปรับปรุงแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินให้ถูกต้องครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน ไม่สามารถทำได้เต็มที่เนื่องจาก หน่วยงานราชการ เช่น สำนักงานที่ดิน ไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน
2. ไม่มีการปรับปรุงการประเมินอัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ทำให้มูลค่าฐานรายได้ต่ำกว่าควรจะเป็นมาก
3. การบริหารการจัดเก็บภาษีขาดประสิทธิภาพ
4. ปัญหาด้านกฎหมายที่ท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการดำเนินการทางกฎหมายแก่ผู้หลีกเลี่ยงภาษีได้อย่างเต็มที่

ดังนั้น คณะทำงาน จึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ไว้ 3 ประการคือ

1. ประสานงานและชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในการขอข้อมูลการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินให้สำนักงานที่ดินทราบ
2. ปรับปรุงการประเมินอัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง

### 3. ปรับปรุงระบบการบริหารการจัดเก็บภาษี

- เน้นการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ชำระภาษีทราบกำหนดเวลา อัตราภาษีและบทกำหนดโทษ
- กำชับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการและถือปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด
- ปรับปรุงระบบการจัดเก็บเอกสารให้เกิดความคล่องตัวและค้นหาสะดวก

#### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือน และที่ดิน ไว้ 2 ทางเลือกคือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 25 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย- รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน เท่ากับ 25,000 บาท ซึ่งค่าใช้จ่ายในการดำเนินครั้งนี้ใช้จากรายจ่ายประจำ

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 50 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย- รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน เท่ากับ 40,000 บาท ซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานครั้งนี้ใช้จากรายจ่ายประจำ

#### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของผู้บริหารเทศบาลและสภาเทศบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้น คณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอฯ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภาเทศบาล และให้นายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. จัดประชุมเพื่อชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการพัฒนารายได้ของเทศบาลต่อผู้บริหารเทศบาล และคณะเทศมนตรี
2. ประชาสัมพันธ์ชี้แจงการพัฒนารายได้ของเทศบาลแบบเสียงตามสายแก่ประชาชน เพื่อชี้แจงและรับฟังข้อคิดเห็น

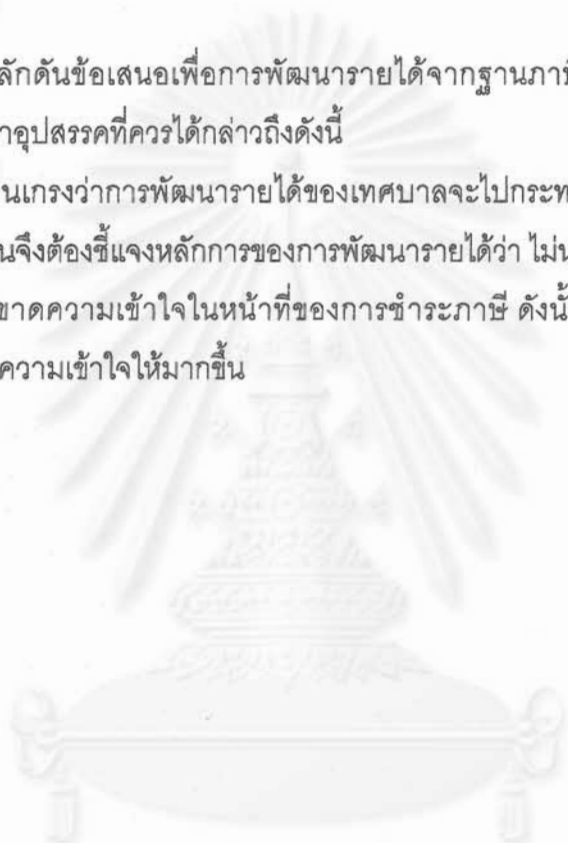
ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค.2543)

ขณะนี้ผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอยุทธศาสตร์เรียบร้อยแล้วและกำลังเสนอร่างเทศบัญญัติต่อสภาเทศบาล เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

### ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดินของเทศบาล ตำบล ข. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้บริหารท้องถิ่นเกรงว่าการพัฒนารายได้ของเทศบาลจะไปกระทบต่อฐานเสียงของตนเองในพื้นที่ ดังนั้นคณะทำงานจึงต้องชี้แจงหลักการของการพัฒนารายได้ว่า ไม่น่าจะทำให้เกิดเป็นปัญหาได้
2. ประชาชนยังขาดความเข้าใจในหน้าที่ของการชำระภาษี ดังนั้นเทศบาลจึงต้องทำการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจให้มากขึ้น



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### กรณีศึกษาที่ 13 - การพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรียนและที่ดิน กรณีเทศบาลตำบล ง.

เทศบาลตำบล ง. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดลำปาง แถบตอนบนของภาคเหนือของประเทศไทยเป็นท้องที่ดินเขตชนบทขนาดเล็ก มีประชากรประมาณ 4,210 คน อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปี 0.21% มีพื้นที่ประมาณ 12.9 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 3.6 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 8.3 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ ประมาณ 1.0 ตารางกิโลเมตร มีอาชีพหลัก 2 กลุ่มแรก คือ (1) เกษตรกรรม ร้อยละ 80 (2) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 10

เทศบาลตำบล ง. เลือกพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรียนและที่ดิน เนื่องจากพบว่า มีช่องว่างในรายได้จากการจัดเก็บภาษี และการจัดเก็บยังขาดประสิทธิภาพอยู่มาก จึงเห็นว่า ถ้าทำการพัฒนารายได้จากแหล่งรายได้นี้จะทำให้รายได้ของเทศบาลเพิ่มขึ้นได้

#### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้ คือ ปลัดเทศบาล โดยได้ปรึกษารื้อกับนายกเทศมนตรี และเทศบาลตำบล ง. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานอย่างเป็นทางการ เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษาयर่างและผลักดันข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหาร/สภาท้องถิ่นและประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง คณะทำงานใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอ ประมาณ 2 สัปดาห์

#### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

##### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล ง. มีรายได้รวมทุกประเภท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 2,706,040 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นอีกจำนวนปีละ 3,773,960 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2544 หรือประมาณ 2 ปีข้างหน้า เทศบาลตำบล ง. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนการดำเนินงาน (บริหารจัดการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ 1,668,960 บาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อ

สมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 2 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และอัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2%)

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน เบื้องต้นพบว่า รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาลตำบล ง. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 28,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 3 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 65,000 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาลตำบล ง. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาลตำบล ง. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 60 เนื่องจากสาเหตุหลัก 3 ประการคือ

1. ไม่มีการจัดทำแผนที่ภาษีสำหรับการจัดเก็บรายได้ ทำให้ผู้เสียภาษีหลายรายการตกหล่นไปหรือไม่ได้รับการค้นหาผู้เสียภาษีได้อย่างถูกต้องครบถ้วน และไม่สามารถจัดเก็บได้อย่างทั่วถึงเป็นธรรม
2. ไม่มีการปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจที่เป็นจริงในปัจจุบัน ทำให้มูลค่ารายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่มาก
3. การบริหารจัดการเก็บภาษีขาดประสิทธิภาพ มีผู้เสียภาษีค้างจ่ายจำนวนมาก และเทศบาลไม่สามารถจัดเก็บรายการภาษีค้างจ่ายได้

ดังนั้น คณะทำงาน จึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ไว้ 3 ประการคือ

1. สำรวจ/จัดทำแผนที่ภาษีให้ถูกต้อง ทันสมัยตลอดทั่วทั้งเขตเทศบาล โดยดำเนินการจ้างเอกชนมาดำเนินการจัดทำแผนที่ภาษี
2. ปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินค่าเช่ารายปีขึ้นใหม่และดำเนินการประชุมพิจารณาอัตราค่าเช่ารายปีใหม่ โดยให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมโดยการประชุมราษฎร



4. ปรับปรุงระบบการบริหารจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพ ลดจำนวนภาษีค้างชำระและลดหนี้เสีย จากภาษีค้างชำระ โดยการติดตาม และการใช้มาตรการทางกฎหมาย

#### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือน และที่ดิน ไว้ 3 ทางเลือกคือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 30 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2544 ซึ่งเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะได้รับเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงานเท่ากับ 28,600 บาท โดยมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 10,000 บาท

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 100 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2544 ซึ่งเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะได้รับเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 44,000 บาท โดยมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 5,000 บาท

ทางเลือกที่ 3 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 20 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2544 ซึ่งเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะได้รับเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 26,400 บาท โดยมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 2,000 บาท

#### การผลักดันข้อเสนอ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของผู้บริหารท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้น คณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของผู้บริหารและสภาเทศบาล และให้นายกเทศมนตรีให้ความเห็นชอบข้อเสนอ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. จัดประชุมคณะทำงานเพื่อชี้แจงและกำหนดทิศทางการทำงานของคณะทำงาน
2. จัดทำร่างข้อเสนอ นำเสนอต่อนายกเทศมนตรีเพื่อขอคำปรึกษาและพิจารณาร่างข้อเสนอ
3. ผลักดันข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล และกำหนดเป็นเทศบัญญัติ
4. จัดทำประชาพิจารณ์ในเรื่องของเทศบัญญัติที่เทศบาลจะออกมาเพื่อการพัฒนารายได้

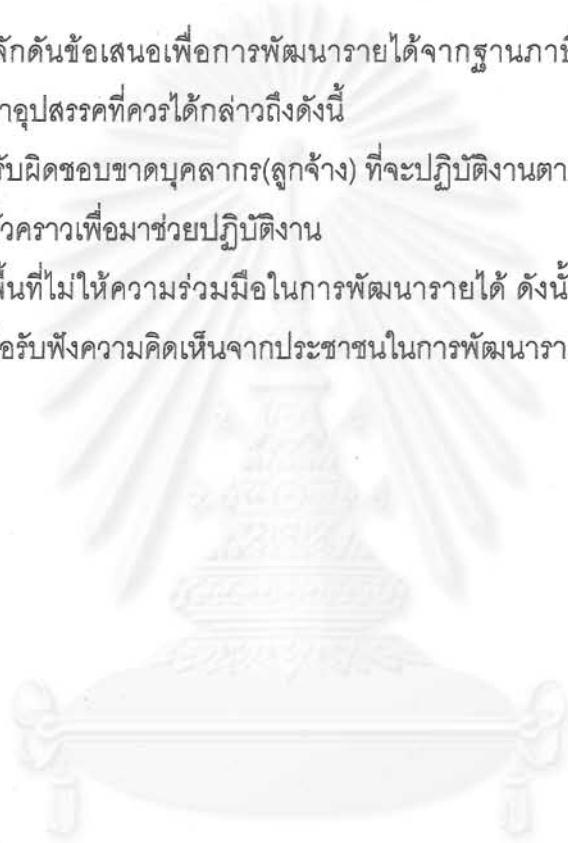
**ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)**

ขณะนี้ผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอยุทธศาสตร์เรียบร้อยแล้ว โดยเลือกทางเลือกที่ 1 และได้สั่งการให้ ปลัดเทศบาล ไปดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าวต่อไป

### **ปัญหาอุปสรรค**

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดินของเทศบาล ตำบล ง. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบขาดบุคลากร(ลูกจ้าง) ที่จะปฏิบัติงานตามข้อเสนอยุทธศาสตร์ ดังนั้นเทศบาลตำบล ง. จึงจ้างลูกจ้างชั่วคราวเพื่อมาช่วยปฏิบัติงาน
2. ประชาชนในพื้นที่ไม่ให้ความร่วมมือในการพัฒนารายได้ ดังนั้นเทศบาลตำบล ง. จึงได้จัดทำ ประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในการพัฒนารายได้



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## กรณีศึกษาที่ 14 - การพัฒนารายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน กรณีเทศบาลตำบล ค.

เทศบาลตำบล ค. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดจันทบุรี แถบภาคตะวันออกของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 7,455 คน มีพื้นที่ประมาณ 42 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไป ประมาณ 8 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 15 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ ประมาณ 19 ตารางกิโลเมตร เป็น ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 40,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรกคือ (1) เกษตรกรรม ร้อยละ 80 (2) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 15 และ (3) อาชีพอิสระ ร้อยละ 4

เทศบาลตำบล ค. เลือุกพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ด้วยเหตุผลที่ว่ารายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินที่จัดเก็บได้ของเทศบาลตำบล ค. นั้น ยังมีช่องว่างในการจัดเก็บเพราะยังไม่มีการจัดทำแผนที่ภาษี จึงได้ดำเนินการจัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนาารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดินขึ้น

### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้คือเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ของเทศบาลโดยได้ปรึกษารื้อกับปลัดเทศบาล และทำหน้าที่ยกร่าง/ศึกษา ข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหาร/สภาท้องถิ่น และประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้รับผิดชอบโครงการใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอฯ ประมาณ 4 สัปดาห์

### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

#### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล ค. มีรายได้รวมทุกประเภท(ไม่รวมเงินอุดหนุน)จำนวน 5,441,979.58 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นอีกจำนวนปีละ 997,235.97 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2544 หรือประมาณ 2 ปีข้างหน้า เทศบาลตำบล ค. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาล (บริหารจัดการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ 1,319,196.75 ล้านบาท (ประมาณการรายจ่ายโดย

ให้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 2 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และ อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2%)

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน เบื้องต้นพบว่า รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 1-2 แสนบาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 2 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 706,593 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเทศบาลตำบล ค. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาลตำบล ค. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 60 เนื่องจากสาเหตุหลัก 2 ประการคือ

1. ยังไม่มีการจัดทำแผนที่ภาษี เนื่องจากการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน ซึ่งเมื่อดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้วจะทำให้เทศบาลมีข้อมูลรายละเอียดสำหรับการจัดเก็บภาษี รวมทั้งค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตต่าง ๆ ไว้อย่างสมบูรณ์ ทำให้เทศบาลสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการเร่งรัดติดตามจัดเก็บรายได้ได้อย่างครบถ้วน ถูกต้องและเป็นธรรมแก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอย่างแท้จริง ทำให้การจัดเก็บภาษีของเทศบาลมีระบบที่แน่นอนและสามารถตรวจสอบได้โดยสะดวก รวดเร็ว
2. ไม่มีการปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายได้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง ทำให้มูลค่าฐานรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่มาก

ดังนั้น ผู้รับผิดชอบโครงการ จึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ไว้ 3 ประการคือ

1. สำรวจ/จัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน
2. ปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายได้ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง
5. ปรับปรุงระบบการบริหารจัดเก็บขาดประสิทธิภาพ ลดจำนวนภาษีที่ค้างชำระ

### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

ผู้รับผิดชอบโครงการได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ไว้ 2 ทางเลือก คือ

- ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 50 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 100,000 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 196,800 บาท
- ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 75 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 216,598 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 300,000 บาท

### การผลักดันข้อเสนอย

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของฝ่ายบริหารและสภาเทศบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้นผู้รับผิดชอบโครงการจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอย ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของปลัดเทศบาลและคณะเทศมนตรี ให้ความเห็นชอบข้อเสนอย ดังนั้น ผู้รับผิดชอบโครงการจำเป็นต้องชี้ให้ฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลให้เข้าใจถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีข้อเสนอยนี้ขึ้นมา รวมถึงการจัดประชุมชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนารายได้ครั้งนี้ด้วย

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้ผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอย เรียบร้อยแล้ว โดยเลือกทางเลือกที่ 2 และได้สั่งการให้ผู้รับผิดชอบโครงการ ไปดำเนินการตามข้อเสนอยต่อไป

## ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรียนและที่ดิน ของเทศบาล ตำบล ค. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ท้องถิ่นไม่มีบรรยากาศที่กระตุ้นให้เกิดความต้องการที่จะพัฒนารายได้ของตนเอง เพราะเป็นเทศบาลใหม่
2. บุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ทำให้การทำงานของบุคลากรมีปัญหาอุปสรรค เพราะขาดทักษะในการดำเนินงาน การแก้ไขจึงต้องอาศัยเทศบาลอื่นที่มีประสบการณ์คอยช่วยเหลือให้คำแนะนำ
3. ประชาชนยังไม่เข้าใจถึงความสำคัญของการเสียภาษี และพยายามหลีกเลี่ยงการเสียภาษี ดังนั้นเทศบาลตำบล ค. จึงต้องใช้การประชาสัมพันธ์เพื่อชี้แจงถึงความจำเป็นในการเสียภาษีของประชาชนให้รับทราบอย่างทั่วถึง



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## กรณีศึกษาที่ 15 - การพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดินและฐานภาษีบำรุงท้องที่ กรณีเทศบาลตำบล ก.

เทศบาลตำบล ก. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดอุบลราชธานี แยกตอนล่างของภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 5,430 คน มีพื้นที่ประมาณ 4.74 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 2.2 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 1.5 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ประมาณ 1.04 ตารางกิโลเมตร ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 9,100 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 2 กลุ่มคือ (1) เกษตรกรรม ร้อยละ 91 และ (2) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 9

เทศบาลตำบล ก. เลือุกพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดินและฐานภาษีบำรุงท้องที่ ด้วยเหตุผลที่ว่าฐานภาษีทั้ง 2 ประเภทนี้ถือเป็นรายได้หลักของเทศบาลที่เทศบาลดำเนินการจัดเก็บเอง และการจัดเก็บยังมีช่องว่างอยู่มากทำให้เทศบาลต้องการที่จะพัฒนารายได้จาก 2 ฐานภาษีนี้เพื่อลดช่องว่างดังกล่าว

### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้เป็น กงคั้ง โดยได้ปรึกษาหารือกับคณะเทศมนตรีและปลัดเทศบาล และเทศบาลตำบล ก. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษา/ยกร่างและผลักดัน ข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหารและสภาเทศบาล คณะทำงานใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอฯ ประมาณ 4 สัปดาห์

### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

#### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล ก. มีรายได้รวมทุกประเภท(ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 4,459,492.53 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นอีกจำนวนปีละ 33,054,906.47 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้า เทศบาลตำบล ก. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ 165,078.85 บาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อใน

ช่วง 2 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และ อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 0.18%) และถ้าหากพิจารณาจากรายจ่ายตามแผนพัฒนาของเทศบาลตำบล ก. แล้ว เทศบาลจะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายตามแผนพัฒนาฯ อีกประมาณปีละ 32,629,470.89 บาท

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดินและฐานภาษีบำรุงท้องที่เบื้องต้นพบว่า รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ ของเทศบาลตำบล ก. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 100,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 3 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 310,724.61 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ ของเทศบาลตำบล ก. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาลตำบล ก. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 30 เนื่องจากสาเหตุหลัก 5 ประการ คือ

1. ไม่มีการปรับปรุงแผนที่ภาษีให้ถูกต้องสมบูรณ์ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน ทำให้มีผู้เสียภาษีบางรายการตกไปหรือไม่สามารถค้นหาผู้เสียภาษีได้อย่างครบถ้วน
2. ไม่มีการปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีและอัตราภาษีบำรุงท้องที่ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง ทำให้มูลค่าฐานรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นจริงอยู่มาก
3. การบริหารจัดการภาษีขาดประสิทธิภาพ มีผู้เสียภาษีค้างจ่ายเป็นจำนวนมาก และเทศบาลไม่สามารถจัดเก็บรายการภาษีค้างจ่ายได้
4. บุคลากรและเครื่องมือเครื่องใช้ไม่เพียงพอ เช่น เจ้าหน้าที่หรือยานพาหนะรวมทั้งเครื่องคอมพิวเตอร์
5. ผู้เสียภาษีบางรายไม่ให้ความร่วมมือและไม่ชำระเงินเวลาเจ้าหน้าที่ไปจัดเก็บ บางรายก็ย้ายไปอยู่ที่อื่น ติดตามไม่ได้ บางรายก็เลิกกิจการไปโดยไม่แจ้งเทศบาล



ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ไว้ 3 ประการ คือ

1. ปรับปรุงแผนที่ภาษีให้ถูกต้อง ครบถ้วนเป็นปัจจุบันและทันสมัย
  - 1.1 ประสานงานสำนักงานที่ดิน เพื่อปรับปรุงข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและที่ดิน
  - 1.2 ทำการสำรวจ จัดทำและรังวัดที่ดินที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข แบ่งแยกหรือมีการรวมแปลงที่ดิน
  - 1.3 จัดทำและปรับปรุงทะเบียนทรัพย์สิน (ผ.ท.1-5) ให้ถูกต้องครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน
2. ปรับปรุงระบบการบริหารจัดเก็บภาษีขาดประสิทธิภาพ ลดจำนวนภาษีค้างชำระและลดหนี้จากภาษีค้างชำระ
  - 2.1 เร่งรัดการจัดเก็บภาษีให้ตรงกำหนดเวลา
  - 2.2 ติดตามทวงหนี้ค้างชำระ และลดหนี้ค้างชำระ
  - 2.3 ประชาสัมพันธ์การยื่นแบบประเมินและการชำระภาษีตามกำหนดหวังเวลาการยื่นแบบและชำระภาษี
  - 2.4 กำชับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องดำเนินการและถือปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบโดยเคร่งครัด
  - 2.5 จัดเก็บเอกสารใบเสร็จรับเงิน และแบบพิมพ์ต่างๆ เกี่ยวกับภาษีอากรให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและค้นหาสะดวก
3. ปรับปรุงระบบการประเมินค่าเช่ารายปีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง

#### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จาก ไว้ 2 ทางเลือก คือ  
ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 48.63 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 310,724.61 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 207,600 บาท (เป็นค่าใช้จ่ายรวมจากการพัฒนารายได้ในทุกแหล่งของเทศบาล)

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 60 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 334,494.64 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 375,000 บาท (เป็นค่าใช้จ่ายรวมจากการพัฒนารายได้ในทุกแหล่งของเทศบาล)

### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาเทศบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้น คณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอฯ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภาเทศบาล และให้สมาชิกสภาเทศบาล เห็นความเห็นชอบข้อเสนอฯ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. เสนอเรื่องการพัฒนารายได้เข้าสู่การพิจารณาของผู้บริหารเทศบาลในเบื้องต้น
2. ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานพัฒนารายได้
3. จัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้
4. ส่งเอกสารสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในการพัฒนารายได้ โดยผ่านทางผู้นำ ชุมชน
5. เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะผู้บริหารเทศบาลในข้อเสนอฯ
6. ผู้บริหารนำข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล
7. ออกเทศบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี เพื่อนำไปปฏิบัติจริง

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้สภาเทศบาล ได้ให้ความเห็นชอบในเทศบัญญัติแล้ว และผู้บริหารได้สั่งการให้งานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ไปดำเนินการตามข้อเทศบัญญัติต่อไป

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ของเทศบาลตำบล ก. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบขาดความรู้และทักษะ ที่เพียงพอสำหรับการจัดทำข้อเสนอฯ ดังนั้นคณะทำงานจึงต้องจัดประชุมทีมงานเพื่อชี้แจง, ฝึกอบรมและให้ข้อเสนอแนะแก่คณะทำงาน
2. ประชาชนยังขาดความเข้าใจในการพัฒนารายได้ของเทศบาล เทศบาลจึงแก้ไขปัญหานี้ด้วยการประชาสัมพันธ์ชี้แจงแก่ประชาชนถึงเหตุผลและความจำเป็นของ เทศบาลในการพัฒนารายได้ในครั้งนี้



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### กรณีศึกษาที่ 16 - การพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรียนและที่ดิน กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล บ.

อบต. บ. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดนครราชสีมา แถบตอนใต้ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 8,682 คน อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 1% มีพื้นที่ประมาณ 30.56 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 10 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 20 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ 100 ไร่ เป็น ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 20,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรก คือ (1) เกษตรกรรม ร้อยละ 40 (2) อุตสาหกรรม ร้อยละ 30 และ (3) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 20

อบต.บ. เลือกพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรียนและที่ดิน ด้วยเหตุผลหลัก 2 ประการ คือ

1. ช่องว่างรายได้จากภาษีโรงเรียนและที่ดินของ อบต. ยังมีอยู่มาก
2. การจัดเก็บยังขาดประสิทธิภาพทำให้จัดเก็บได้ไม่ทั่วถึง

#### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

หน่วยงานที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้เป็นส่วนการคลัง โดยได้มีการปรึกษาหารือกับปลัด อบต. หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา และกรรมการบริหาร อบต. และ อบต. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษา /ยกร่าง และผลักดัน ข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหาร และสภาท้องถิ่น คณะทำงานใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอประมาณ 4 สัปดาห์

#### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

##### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 อบต. บ. มีรายได้รวมทุกประเภทจำนวน 3,572,587.82 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นอีกจำนวนปีละ 12,812,212.18 ล้านบาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้า อบต. บ. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ 2,278,408

ล้านบาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 1 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และ อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2%) และถ้าหากพิจารณาจากรายจ่ายตามแผนพัฒนาของ อบต. บ. แล้ว อบต. บ. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายตามแผนพัฒนา อีกประมาณปีละ 13,746,696 ล้านบาท

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน เบื้องต้นพบว่า รายได้จาก ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของ อบต. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 50,000-80,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าจะในอีก 3 ปีข้างหน้าจะสามารถ พัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 193,596 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของ อบต. บ. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า อบต. บ. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 30 เนื่องจากสาเหตุหลัก 4 ประการคือ

1. ยังไม่มีการจัดทำระบบแผนที่ภาษี ทำให้ผู้เสียภาษีบางรายการตกไป หรือไม่สามารถค้นหาตัวผู้เสียภาษีได้อย่างครบถ้วน
2. ไม่มีการปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปี ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง ทำให้มูลค่าฐานรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่มาก
3. การบริหารการจัดเก็บภาษีขาดประสิทธิภาพ มีผู้เสียภาษีค้างจ่ายมาก และ อบต.ไม่สามารถจัดเก็บรายการภาษีค้างจ่ายได้

3. ปัญหาด้านกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ที่ท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจในการดำเนินการทางกฎหมาย แก่ผู้หลีกเลี่ยงภาษีอย่างเต็มที่ (ประชาชนแบกรับภาระภาษีหลายอย่าง จึงไม่ยินยอมชำระภาษี)

ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือน ไว้ 4 ประการ คือ

1. สำรวจและจัดทำระบบแผนที่ภาษีให้ถูกต้อง ทันสมัย โดยการวางผัง อบต. เบื้องต้น และปรับปรุงพัฒนาผัง อบต. ไปสู่การจัดทำระบบแผนที่ภาษี การจัดทำแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน
2. ปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงอัตราค่าเช่ารายปีให้เหมาะสม

3. ปรับปรุงระบบการบริหารจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพ ลดจำนวนภาษีค้างชำระ และลดหนี้เสียจากภาษีค้างชำระ โดยการเพิ่มการประชาสัมพันธ์ การออกติดตามเร่งรัดการจัดเก็บภาษี การใช้มาตรการทางกฎหมาย
4. ปรับปรุงกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ให้อำนาจท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เช่น อำนาจในการปรับผู้ที่ไม่ชำระภาษีตามกำหนดเวลา

### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ไว้ 2 ทางเลือกคือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 50 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย- รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน เท่ากับ 54,208 บาท ซึ่งมีค่าใช้จ่ายเนื่องจากการดำเนินงาน 10,000 บาท

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 80 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย- รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน เท่ากับ 86,732 บาท ซึ่งมีค่าใช้จ่ายเนื่องจากการดำเนินงาน 10,000 บาท

### การผลักดันข้อเสนอ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของสภา อบต. หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นข้อบังคับ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้น คณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภา อบต. ให้ความเห็นชอบข้อเสนอ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. ประชุมทีมงานเพื่อชี้แจงแนวทางปฏิบัติและเพื่อเลือกแหล่งรายได้ และจัดทำร่างข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้เบื้องต้น
2. จัดประชุมเพื่อชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการพัฒนารายได้ต่อสภาและผู้บริหาร อบต. เพื่อขอการอนุมัติในการดำเนินโครงการต่อไป
3. จัดประชุมชี้แจงให้แก่บุคคลในท้องถิ่น ให้รับทราบถึงหลักการและเหตุผลในการพัฒนารายได้ และขอความคิดเห็น

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้ผู้บริหารและสภา อบต. ได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอยุทธศาสตร์เรียบร้อยแล้ว (วันที่ 27 เม.ย. 2543) และได้สั่งการให้งานพัฒนารายได้ กองคลัง ไปดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าวต่อไป

### ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาจากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดินของ อบต. บ. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบขาดความรู้ และทักษะที่เพียงพอสำหรับการจัดทำข้อเสนอดังนั้นผู้จัดทำจึงต้องอาศัยการศึกษาจากคู่มือการพัฒนารายได้ และการสอบถามจากผู้รู้
2. ผู้บริหารท้องถิ่นขาดความรู้ที่เกี่ยวกับการพัฒนารายได้ คณะทำงานจึงต้องอธิบายทำความเข้าใจให้แก่ผู้บริหาร เพื่อขอความเห็นชอบ
3. ท้องถิ่นไม่มีบรรยากาศที่กระตุ้นให้เกิดความต้องการที่จะพัฒนารายได้ของตนเอง เพราะแหล่งรายได้ของ อบต. มีน้อย จึงต้องหาทางอื่นในการเพิ่มรายได้แทน

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### กรณีศึกษาที่ 17 - การพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ฝ.

อบต. ฝ. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดนนทบุรี แถบภาคกลางของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 10,118 คน อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2 % มีพื้นที่ประมาณ 5.8 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไป ประมาณ 1.5 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 3,104 ไร่ ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 5,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรกคือ (1) เกษตรกรรม ร้อยละ 80 (2) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 15 และ (3) อุตสาหกรรม ร้อยละ 5

อบต. ฝ. เลือกรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ด้วยเหตุผลหลัก 2 ประการ คือ

1. ทะเบียนผู้เสียภาษีของ อบต. ยังไม่สมบูรณ์ ทำให้เก็บภาษีได้ไม่ครบถ้วนรวมทั้ง เกิดช่องว่างในรายได้จากภาษีนี้มาก
2. เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญและทำรายได้มากของ อบต. แต่การจัดเก็บยังขาดประสิทธิภาพอยู่มาก

#### การริเริ่ม-จัดทำที่มงาน

หน่วยงานที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้ คือ งานจัดเก็บรายได้ โดยได้ปรึกษาร่วมกับ รองปลัด อบต., หัวหน้าส่วนการคลัง, หัวหน้างานจัดเก็บรายได้ และ อบต. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษา/ยกร่างและผลักดัน ข้อเสนอฯ เข้าสู่การพิจารณาของผู้บริหารและสภาท้องถิ่น คณะทำงานใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอฯ ประมาณ 1 สัปดาห์

#### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

##### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 อบต. ฝ. มีรายได้รวมทุกประเภท(ไม่รวมเงินอุดหนุนและรายได้อื่น) จำนวน 7,548,464 บาท ซึ่งเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของ อบต. และในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้า อบต. ฝ. ก็ยังคงมีรายได้ที่เพียงพอสำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาตำบล (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) และรายจ่ายจริง แต่



อบต. ได้เห็นช่องว่างในรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ยังมีอยู่มาก ดังนั้น อบต. จึงมีความต้องการที่จะลดช่องว่างที่เกิดขึ้น โดยการจัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้เพิ่มขึ้นเพื่อลดช่องว่างดังกล่าว

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน เบื้องต้นพบว่า รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของ อบต. ฝ. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 40,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 2 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 518,061.25 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของ อบต. ฝ. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า อบต. ฝ. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 15 เนื่องจากสาเหตุหลัก 3 ประการ คือ

1. ไม่มีการปรับปรุงแผนที่ภาษีให้ถูกต้องสมบูรณ์ ทำให้มีผู้เสียภาษีบางรายการตกไปหรือค้นหาข้อมูลผู้เสียภาษีได้อย่างครบถ้วน
2. ไม่มีการปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง ทำให้มูลค่าฐานรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่มาก
3. การจัดเก็บภาษีขาดประสิทธิภาพ ทำให้มีผู้เสียภาษีค้างจ่ายจำนวนมาก และ อบต. ไม่สามารถดำเนินการจัดเก็บรายการภาษีค้างจ่ายได้

ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ไว้ 3 ประการ คือ

1. ตรวจสอบ/จัดทำ/ปรับปรุงแผนที่ภาษีให้ถูกต้องและทันสมัย
2. ปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง
3. ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพ และลดหนี้เสียจากการค้างค่าชำระ

### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือน และที่ดิน ไว้ 1 ทางเลือกคือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 50 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่ คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 518,061.25 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 321,480 บาท

### การผลักดันข้อเสนอย

ข้อเสนเพื่อพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติ ได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของคณะกรรมการบริหาร อบต. และสภา อบต. หรือกล่าวอีกนัย หนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นข้อบังคับ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้นคณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอย ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณา ของคณะกรรมการบริหาร อบต. และให้ประธานกรรมการบริหารและปลัด อบต. ให้ความเห็นชอบ ข้อเสนอย โดยคณะทำงานได้จัดทำเอกสารชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการพัฒนารายได้ของ อบต. แก่ คณะกรรมการบริหาร และ สภา อบต. เพื่อผลักดันข้อเสนอย ให้ได้รับความเห็นชอบ

ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้ผู้บริหาร และ สภา อบต. ได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอย เรียบร้อยแล้ว โดยเลือกทางเลือกที่ 1 และได้สั่งการให้งานจัดเก็บรายได้ ไปดำเนินการตามข้อเสนอยต่อไป

### ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอยเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของ อบต. ผ. มี ปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ประชาชนในพื้นที่หลีกเลี่ยงที่จะเสียภาษี เพราะเห็นว่าเป็นการเพิ่มภาระให้กับตนเอง ดังนั้น อบต. จึงแก้ปัญหาด้วยการประชาสัมพันธ์ชี้แจง เหตุผลและความจำเป็นในการพัฒนารายได้ และ ประโยชน์ที่ได้จากการชำระภาษี
2. ท้องถิ่นไม่มีบรรยากาศที่กระตุ้นให้เกิดความต้องการที่จะพัฒนารายได้ของตนเอง เพราะ ในพื้นที่ มีการใช้เส้นสายหรืออิทธิพลในการหลบเลี่ยงภาษี

## กรณีศึกษาที่ 18 - การพัฒนารายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน

กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล น.

องค์การบริหารส่วนตำบล น. ตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี แถบตอนกลางในภาคกลางของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดเล็ก มีประชากรประมาณ 7,500 คน อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปี 10 % มีพื้นที่ประมาณ 5.8 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นประมาณ 5.3 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 0.5 ตารางกิโลเมตร ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 30,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรกคือ (1) เกษตรกรรม ร้อยละ 40 (2) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 30 และ (3) อาชีพอิสระ ร้อยละ 20

องค์การบริหารส่วนตำบล น. เลือกลงพัฒนารายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ด้วยเหตุผลหลัก 3 ประการ คือ

1. ทะเบียนคุมภาษีโรงเรือนและที่ดินไม่มีความสมบูรณ์
2. มีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนารายได้จากภาษีประเภทนี้ขึ้นได้ประมาณปีละ 128,000 – 132,000 บาท
3. อบต. มีรายได้จากกิจการที่ดำเนินกิจการในพื้นที่ส่วนใหญ่จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน

### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้ในเรื่องนี้ คือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและหัวหน้าส่วนการคลัง โดยมีการชักชวน ปรีกษาหรือกับ หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา และกรรมการบริหาร อบต. โดย อบต. น. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษาและยกยกร่างข้อเสนอสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหาร/สภาท้องถิ่นและประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง คณะทำงานได้ใช้เวลาในการศึกษาและยกยกร่างประมาณ 4 สัปดาห์

### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

ในปีงบประมาณ 2542 อบต. น. มีรายได้รวมทุกประเภท 3,343,000 บาท ซึ่งเพียงพอต่อรายจ่ายที่ใช้ในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2542 ดังนั้น อบต. น. จึงไม่มีความจำเป็นที่จะพัฒนารายได้ในขณะนี้ แต่ฝ่ายบริหารของ อบต. ได้เห็นถึงช่องว่างในฐานรายได้

ภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ยังมีอยู่ จึงได้ริเริ่มในการจัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานภาษีประเภทนี้ขึ้น

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินเบื้องต้นพบว่า รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินของ อบต. น. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 128,000-132,000 บาท

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของ อบต. น. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า อบต. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 60 เนื่องจากสาเหตุหลัก 3 ประการ คือ

1. ไม่มีการปรับปรุงแผนที่ภาษีให้ถูกต้องสมบูรณ์ ทำให้มีผู้เสียภาษีบางรายการตกไป หรือไม่สามารถค้นหาตัวผู้เสียภาษีได้อย่างครบถ้วน
2. ไม่มีการปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง ทำให้มูลค่าฐานรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นจริงอยู่มาก
3. การบริหารจัดการจัดเก็บภาษีขาดประสิทธิภาพ มีผู้เสียภาษีค้างจ่ายจำนวนมาก และองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถจัดเก็บรายการภาษีค้างจ่ายได้

ดังนั้นคณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดินไว้ 3 ประการ คือ

1. สำรวจ/จัดทำ/ปรับปรุงแผนที่ภาษีให้ถูกต้องและทันสมัย
2. ปรับปรุงการประเมินค่าเช่ารายปีให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง
3. ปรับปรุงระบบการบริหารจัดเก็บภาษีที่ขาดประสิทธิภาพ ลดจำนวนภาษีที่ค้างชำระ และลดหนี้เสียจากภาษีค้างชำระ

### ทางเลือก: เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ไว้ 2 ทางเลือกคือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 50 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย – รายได้ที่จะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงานเท่ากับ 120,000 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 270,000 บาท

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 75 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย – รายได้ที่จะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงานเท่ากับ 140,000 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 540,000 บาท

### การผลักดันข้อเสนอ

การผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินของ อบต. น. ในขั้นต้นเพื่อให้ข้อเสนอแล้วเสร็จนี้ ได้ใช้วิธีการประชุมผู้บริหารและสภาท้องถิ่น เพื่อให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนารายได้ และในส่วนของประชาชนได้ใช้วิธีการประชาคม เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบถึงการพัฒนารายได้

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้ข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้ของ อบต. น. ได้จัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยการทำงานของคณะทำงานที่ตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินโครงการ และกำลังเสนอข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้ต่อผู้บริหาร อบต. ต่อไป

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินของ อบต. น. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบไม่มีความรู้-ทักษะ-ข้อมูล-เครื่องมือ-งบประมาณ-เวลา ฯลฯ ที่เพียงพอสำหรับการจัดทำข้อเสนอฯ โดย อบต. ได้แก้ปัญหานี้ด้วยการ เพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ในการจัดเก็บรายได้ให้แก่บุคลากรให้แน่นยำมากยิ่งขึ้น ในด้านงบประมาณที่ไม่เพียงพอ อบต. ได้จัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งเพื่อการนี้ และด้านเวลา ได้มีการจัดระบบเวลาของการทำงานที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น
2. ประชาชนทั่วไปและประชาชนที่ต้องแบกรับภาระจากการพัฒนารายได้ไม่ให้ความร่วมมือและคัดค้าน เพราะถือว่าเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายของประชาชน และยังสับสนกับอัตราภาษีที่แตกต่างกันระหว่าง อบต. และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ อบต. น. จึงได้ทำการประชาสัมพันธ์ ชี้แจงเหตุผลของการพัฒนารายได้แก่ประชาชน เพื่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างกัน



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### กรณีศึกษาที่ 19 - การพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ กรณีเทศบาลตำบล ช.

เทศบาลตำบล ช. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดสกลนคร แยกตอนเหนือของภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 7,000 คน มีพื้นที่ประมาณ 12.5 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไป ประมาณ 1 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 2 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ประมาณ 1,000 ไร่ ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 40,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 2 กลุ่ม คือ (1) เกษตรกรรม ร้อยละ 95 และ (2) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 5

เทศบาลตำบล ช. เลือกพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ด้วยเหตุผลหลัก 2 ประการ คือ

1. รายได้ที่จัดเก็บจากค่าธรรมเนียมจัดเก็บขยะต่ำกว่าที่ควรจะได้ ไม่คุ้มทุนในการดำเนินงาน
2. ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บยังอยู่ในอัตราที่ต่ำ และไม่ได้ปรับอัตรามาเป็นเวลานาน

#### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้ คือ นายกเทศมนตรี โดยได้มีการชักชวน ปริกาษาหรือกับคณะเทศมนตรี และปลัดเทศบาล และเทศบาลตำบล ช. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนารายได้อย่างเป็นทางการ เมื่อเดือนพฤษภาคม 2543 เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษา/ ยกร่าง และผลักดันข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหารและสภาเทศบาล คณะกรรมการฯ ใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอฯ ประมาณ 4 สัปดาห์

#### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

##### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล ช. มีรายได้รวมทุกประเภทจำนวน 2,946,473.14 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นอีกจำนวนปีละ 891,228.86 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้า เทศบาลตำบล ช. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน)

ประมาณปีละ 811,701 บาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 1 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และอัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2%) และถ้าหากพิจารณาจากรายจ่ายตามแผนพัฒนาของเทศบาลตำบล ข. แล้ว เทศบาลจะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายตามแผนพัฒนาฯ อีกประมาณปีละ 1,818,112 บาท

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ เบื้องต้นพบว่า รายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ของเทศบาลตำบล ข. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 2,000 – 5,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 2 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 41,620 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ของเทศบาลตำบล ข. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาลตำบล ข. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 10 เนื่องจากสาเหตุหลัก 3 ประการคือ

1. อัตราการจัดเก็บต่ำกว่าที่ควรจะเป็น
2. ถึงขยะไม่เพียงพอ
3. การบริหารการจัดเก็บขาดประสิทธิภาพ เช่น ทะเบียนผู้ใช้บริการยังไม่ถูกต้องสมบูรณ์ สภาพเก็บขนขยะเก่าทรุดโทรมมาก ชัดช่องป่อย สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายซ่อมแซมสูง

ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ไว้ 3 ประการ คือ

1. ปรับปรุงอัตราค่าเก็บขยะให้เหมาะสม ตามปริมาณ และประเภทขยะ (ขยะบ้านเรือน ร้านค้า สถานประกอบการ ขยะโรงงาน และขยะที่ต้องใช้วิธีการเก็บขนและทำลายโดยวิธีพิเศษ)
2. จัดหาถังขยะเพิ่มให้เพียงพอแก่ผู้ใช้
3. ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารการจัดเก็บ โดยจัดทำทะเบียนผู้ใช้บริการให้ครบถ้วนสมบูรณ์ จัดหารถเก็บขนขยะใหม่



### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะกรรมการได้เสนอทางเลือกเป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ไว้ 2 ทางเลือกคือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 40 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2544 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 13,990 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 3,000 บาท

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 100 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2544 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 34,975 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 10,000 บาท

### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของผู้บริหารและสภาเทศบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้นคณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอฯ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภาเทศบาล และให้นายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล ให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. จัดทำร่างข้อเสนอเบื้องต้นเพื่อเสนอให้แก่ผู้บริหารเทศบาลพิจารณาในขั้นแรก
2. ประชาสัมพันธ์เพื่อชี้แจงการเปลี่ยนแปลงในอัตราค่าธรรมเนียมให้ประชาชนทราบ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
3. นำข้อมูลทั้งหมดที่ได้รับมาจัดทำเป็นข้อเสนอฯ ฉบับสมบูรณ์เพื่อเสนอต่อผู้บริหาร เพื่อทำการผลักดันให้เกิดการพิจารณาในสภา

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พฤษภาคม 2543)

ขณะนี้ผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ เรียบร้อยแล้ว และกำลังเสนอร่างข้อบัญญัติ ต่อสภาเทศบาล เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

### ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ของเทศบาล ตำบล ช. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ และทักษะที่เพียงพอในการจัดทำข้อเสนอ ดังนั้นผู้ปฏิบัติงานที่ผ่านการอบรมเรื่องการพัฒนารายได้จึงต้องจัดประชุมเพื่อชี้แจงวิธีการจัดทำ
2. ผู้ปฏิบัติงานมีอุปสรรคทางด้านเวลาในการปฏิบัติงาน เนื่องจากมีงานในหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบมาก จึงต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการพัฒนารายได้มาช่วยแบ่งเบาภาระ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## กรณีศึกษาที่ 20 - การพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ

### กรณีเทศบาลตำบล จ.

เทศบาลตำบล จ. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดพิษณุโลก แถบตอนล่างของภาคเหนือของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 5,671 คน มีพื้นที่ประมาณ 3.1 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 1.5 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 0.5 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ ประมาณ 1.1 ตารางกิโลเมตร ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 30,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรกคือ (1) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 50 (2) เกษตรกรรม ร้อยละ 25 และ (3) ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ร้อยละ 20

เทศบาลตำบล จ. เลือกพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ เนื่องจากเทศบาลตำบล จ. ต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บขยะซึ่งยังมีช่องว่างอยู่ และเทศบาลมีแผนที่ภาษีที่สามารถนำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานเพื่อสำรวจและตรวจสอบข้อมูลทางภาษีได้ง่าย จึงเลือกพัฒนารายได้ในฐานภาษีนี้

### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้ คือ ฝ่ายการคลัง เทศบาลตำบล จ. โดยได้ปรึกษารื้อกับคณะผู้บริหารและปลัดเทศบาล และเทศบาลตำบล จ. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานอย่างเป็นทางการ เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษาและยกวาง ข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่น คณะทำงานใช้เวลาในการยกวางข้อเสนอฯ ประมาณ 4 สัปดาห์

### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

#### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล จ. มีรายได้รวมทุกประเภท(ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 7,207,436.93 ล้านบาท ซึ่งเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นปี 2542 และคาดว่าในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้า เทศบาลตำบล จ. จะยังมีรายได้ที่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) แต่เทศบาล

ตำบล จ. ได้เห็นช่องว่างในค่าธรรมเนียมการเก็บขยะที่สามารถจะพัฒนารายได้ให้เพิ่มขึ้นได้ ดังนั้นเทศบาลตำบล จ. จึงได้จัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้ฉบับนี้ขึ้น

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะเบื้องต้นพบว่า รายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ ของเทศบาลตำบล จ. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 2,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 2 ปีข้างหน้า จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 99,000 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ ของเทศบาลตำบล จ. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาลจัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากสาเหตุหลัก 3 ประการ คือ

1. ไม่มีการปรับปรุงทะเบียนผู้ใช้บริการให้เป็นปัจจุบันให้ถูกต้องสมบูรณ์ ทำให้มีผู้ใช้บริการบางรายการตกไป ไม่สามารถจัดเก็บให้ได้อย่างทั่วถึง ถูกต้องและเป็นธรรม
2. ไม่มีการจัดทำทะเบียนถังขยะ เพื่อทราบจำนวนถังขยะแต่ละจุดว่าเพียงพอกับความต้องการของผู้ใช้บริการหรือไม่ทำให้ผู้ใช้บริการไม่ยอมจ่ายค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ
3. ไม่มีการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียม ให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจที่เป็นจริง ทำให้มูลค่างานรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

ดังนั้น คณะทำงาน จึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ ไว้ 3 ประการ คือ

1. สำรวจ / จัดทำ / ปรับปรุงทะเบียนผู้ใช้บริการให้เป็นปัจจุบัน โดยเริ่มสำรวจข้อมูล และปรับเปลี่ยนทะเบียนผู้ใช้บริการให้เป็นปัจจุบัน
2. จัดทำทะเบียนถังขยะเพื่อทราบจำนวนถังขยะในเขตเทศบาลแต่ละจุดให้เพียงพอกับความต้องการของผู้ใช้บริการ
3. ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง

### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ ไว้ 2 ทางเลือกคือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 60 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 36,000 บาท โดยไม่มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เนื่องจากเป็นการดำเนินงานของลูกจ้างประจำ

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 65 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 54,000 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 40,000 บาท

### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้น คณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอฯ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภาท้องถิ่น และให้สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. จัดประชุมสภาเพื่อชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการพัฒนารายได้แก่สมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี
2. ประชาสัมพันธ์ชี้แจงเหตุผลและรับฟังข้อเสนอแนะจากประชาชนในเขตเทศบาล เพื่อนำมาปรับปรุงข้อเสนอฯ ให้สมบูรณ์มากขึ้น

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้ผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ เรียบร้อยแล้ว โดยเลือกทางเลือกที่ 1 และได้สั่งการให้หน่วยพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ฝ่ายคลัง ไปดำเนินการตามข้อเสนอต่อไป

### ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะของเทศบาลตำบล จ. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบขาดข้อมูลและเครื่องมือ ที่เพียงพอสำหรับการจัดทำข้อเสนอ เทศบาลตำบล จ. ได้ใช้วิธีการปรับปรุงแหล่งของข้อมูลโดยการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีข้อมูลอยู่เป็นผู้กรอกรายละเอียดให้แก่คณะทำงาน
2. ประชาชนทั่วไปไม่เข้าใจหน้าที่ในการชำระภาษีของตนเอง เพราะไม่คุ้นเคยกับระบบที่ต้องชำระภาษี ดังนั้นเทศบาลตำบล จ. จึงออกดำเนินการชี้แจงให้ประชาชนทราบถึงความจำเป็นที่จะต้องทำการพัฒนารายได้และประโยชน์ที่จะได้รับ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## กรณีศึกษาที่ 21 - การพัฒนารายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย

กรณีเทศบาลตำบล ง.

เทศบาลตำบล ง. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดลำปาง แยกตอนบนของภาคเหนือของประเทศไทย เป็นท้องที่ในเขตชนบทขนาดเล็ก มีประชากรประมาณ 4,210 คน อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปี 0.21% มีพื้นที่ประมาณ 12.9 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 3.6 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 8.3 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ ประมาณ 1.0 ตารางกิโลเมตร มีอาชีพหลัก 2 กลุ่มแรก คือ (1) เกษตรกรรม ไร่ยลละ 80 (2) พาณิชยกรรม-บริการ ไร่ยลละ 10

เทศบาลตำบล ง. เลือกลงพัฒนารายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย เนื่องจากพบว่า มีช่องว่างในรายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียม และการจัดเก็บยังขาดประสิทธิภาพอยู่มาก จึงเห็นว่า ถ้าทำการพัฒนารายได้จากแหล่งรายได้นี้จะทำให้รายได้ของเทศบาลเพิ่มขึ้นได้

### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้ คือ ปลัดเทศบาล โดยได้ปรึกษาร่วมกับนายกเทศมนตรี และเทศบาลตำบล ง. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานอย่างเป็นทางการ เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษากร่างและผลักดันข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหาร/สภาท้องถิ่นและประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง คณะทำงานใช้เวลาในการกร่างข้อเสนอ ประมาณ 2 สัปดาห์

### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

#### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล ง. มีรายได้รวมทุกประเภท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 2,706,040 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่น อีกจำนวนปีละ 3,773,960 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2544 หรือประมาณ 2 ปีข้างหน้า เทศบาลตำบล ง. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนการดำเนินงาน (บริหารจัดการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ 1,668,960 บาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อ

สมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 2 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และอัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2%)

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย เบื้องต้นพบว่า รายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย ของเทศบาลตำบล ง. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถ พัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 50,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 3 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 103,000 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย ของเทศบาลตำบล ง. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาลตำบล ง. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่า ที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 50 เนื่องจากสาเหตุหลัก 3 ประการ คือ

1. อัตราการจัดเก็บต่ำกว่าที่ควรจะเป็น
2. อัตราการจัดเก็บไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณและประเภทขยะ
3. การจัดเก็บไม่ทั่วถึง มีผู้ใช้บริการที่ไม่จ่ายค่าบริการจำนวนมาก

ดังนั้น คณะทำงาน จึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอยไว้ 2 ประการ คือ

1. ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมการจัดเก็บให้สูงขึ้น โดยการจัดทำประชาพิจารณ์สอบถามความคิดเห็นของประชาชน และจัดทำเทศบัญญัติว่าด้วยการเก็บขนและกำจัดขยะมูลฝอย
2. ปรับปรุงทะเบียนถึงขยะ ทะเบียนผู้ใช้บริการให้ครบถ้วนสมบูรณ์ และติดตามลูกหนี้ค้างชำระ



### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย ไว้ 3 ทางเลือกคือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 100 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2544 ซึ่งเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะได้รับเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงานเท่ากับ 100,000 บาท โดยมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 5,000 บาท

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 50 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2544 ซึ่งเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะได้รับเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 75,000 บาท โดยมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 5,000 บาท

### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาเทศบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้น คณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอฯ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของผู้บริหารและสภาเทศบาล และให้นายกเทศมนตรี ให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. จัดประชุมคณะทำงานเพื่อชี้แจงและกำหนดทิศทางการทำงานของคณะทำงาน
2. จัดทำร่างข้อเสนอฯ นำเสนอต่อนายกเทศมนตรีเพื่อขอคำปรึกษาและพิจารณาร่างข้อเสนอฯ
3. ผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล และกำหนดเป็นเทศบัญญัติ
4. จัดทำประชาพิจารณ์ในเรื่องของเทศบัญญัติที่เทศบาลจะออกมาเพื่อการพัฒนารายได้

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้ผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอลง ระเบียบร้อยแล้วและกำลังเสนอร่างเทศบัญญัติ (ฉบับปรับปรุง) ต่อสภาเทศบาล เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

### ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอลเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบล ง. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบขาดบุคลากร (ลูกจ้าง) ที่จะปฏิบัติงานตามข้อเสนอล ดังนั้นเทศบาลตำบล ง. จึงจ้างลูกจ้างชั่วคราวเพื่อมาช่วยปฏิบัติงาน
2. ประชาชนในพื้นที่ไม่ให้ความร่วมมือในการพัฒนารายได้ ดังนั้นเทศบาลตำบล ง. จึงได้จัดทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในการพัฒนารายได้



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## กรณีศึกษาที่ 22- การพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ

กรณีเทศบาลตำบล ค.

เทศบาลตำบล ค. ตั้งอยู่ในท้องที่ จังหวัดจันทบุรี แถบภาคตะวันออกของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 7,455 คน มีพื้นที่ประมาณ 42 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 8 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 15 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ ประมาณ 19 ตารางกิโลเมตร เป็นประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 40,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรกคือ (1) เกษตรกรรม ร้อยละ 80 (2) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 15 และ (3) อาชีพอิสระ ร้อยละ 4

เทศบาลตำบล ค. เลือกพัฒนารายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ด้วยเหตุผลที่ว่ารายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะที่จัดเก็บได้ของเทศบาลตำบล ค. นั้น ยังมีช่องว่างในการจัดเก็บอยู่มาก จึงได้ดำเนินการจัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนาได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะขึ้น

### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้คือเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ของเทศบาลโดยได้ปรึกษานานหรือกับปลัดเทศบาล และทำหน้าที่ยกกว้าง/ศึกษา ข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหาร/สภาท้องถิ่น/ประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้รับผิดชอบโครงการใช้เวลาในการยกกว้างข้อเสนอฯ ประมาณ 4 สัปดาห์

### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

#### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล ค. มีรายได้รวมทุกประเภท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 5,441,979.58 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นอีกจำนวนปีละ 997,235.97 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2544 หรือประมาณ 2 ปีข้างหน้า เทศบาลตำบล ค. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาล (บริหารจัดการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ 1,319,196.75 ล้านบาท (ประมาณการรายจ่ายโดย

ใช้ข้อสมมติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 2 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และ อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2%)

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ เบื้องต้นพบว่า รายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นจากเดิมอีกประมาณ 2,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 2 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 104,974 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ของเทศบาลตำบล ค. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาลตำบล ค. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 5 เนื่องจากสาเหตุหลัก 4 ประการคือ

1. อัตราการจัดเก็บต่ำกว่าที่ควรจะเป็น
2. อัตราการจัดเก็บไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณและประเภทขยะ
3. การจัดเก็บไม่ทั่วถึง มีผู้ใช้บริการที่ไม่จ่ายค่าบริการจำนวนมาก
4. การบริหารการจัดเก็บขาดประสิทธิภาพ เช่น ไม่มีทะเบียนผู้ใช้บริการที่ถูกต้องสมบูรณ์ ขาดการจัดการด้านการเงิน

ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ไว้ 3 ประการคือ

1. ปรับปรุงอัตราการจัดเก็บให้สามารถคืนทุนได้ร้อยละ 50 และให้อัตราการจัดเก็บแปรผันตามปริมาณ (ลบ.ม.) และประเภทขยะ (ขยะบ้านเรือน ร้านค้า สถานประกอบการ ขยะโรงงาน และขยะที่ต้องใช้วิธีการเก็บขนและทำลายโดยวิธีพิเศษ)
2. จัดทำทะเบียนถึงขยะ ทะเบียนผู้ใช้บริการให้ครบถ้วนสมบูรณ์
3. ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารการจัดเก็บให้มีมาตรการดำเนินการต่อผู้ไม่ชำระค่าธรรมเนียม

### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ไว้ 2 ทางเลือก คือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 50 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยอาศัยการปรับปรุงอัตราการจัดเก็บ

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 65 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 2,058 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 60,000 บาท

### การผลักดันข้อเสนอยุทธศาสตร์

ข้อเสนอมุ่งพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของฝ่ายบริหารและสภาเทศบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นข้อบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้น ผู้รับผิดชอบโครงการจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอยุทธศาสตร์ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของปลัดเทศบาลและคณะเทศมนตรี ให้ความเห็นชอบข้อเสนอยุทธศาสตร์ ดังนั้น ผู้รับผิดชอบโครงการจำเป็นต้องชี้ให้ฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลให้เข้าใจถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีข้อเสนอยุทธศาสตร์ขึ้นมารวมถึงการจัดประชุมชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนารายได้ครั้งนี้ด้วย

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้ผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอยุทธศาสตร์ เรียบร้อยแล้ว โดยเลือกทางเลือกที่ 2 และได้สั่งการให้ผู้รับผิดชอบโครงการ ไปดำเนินการตามข้อเสนอยุทธศาสตร์ต่อไป

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ของเทศบาลตำบล ค. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ท้องถิ่นไม่มีบรรยากาศที่กระตุ้นให้เกิดความต้องการที่จะพัฒนารายได้ของตนเอง เพราะ เป็นเทศบาลใหม่ บุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ทำให้การทำงานของบุคลากรมีปัญหาอุปสรรค เพราะขาดทักษะในการดำเนินงาน การแก้ไขจึงต้องอาศัยเทศบาลอื่นที่มีประสบการณ์คอยช่วยเหลือให้คำแนะนำ
2. ประชาชนยังไม่เข้าใจถึงความสำคัญของการเสียภาษี และพยายามหลีกเลี่ยงการเสียภาษี ดังนั้นเทศบาลตำบล ค. จึงต้องใช้การประชาสัมพันธ์เพื่อชี้แจงถึงความจำเป็นในการเสียภาษีของประชาชนให้รับทราบอย่างทั่วถึง



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### กรณีศึกษาที่ 23 - การพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ กรณีเทศบาลตำบล ก.

เทศบาลตำบล ก. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดอุบลราชธานี แถบตอนล่างของภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 5,430 คน มีพื้นที่ประมาณ 4.74 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 2.2 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 1.5 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ประมาณ 1.04 ตารางกิโลเมตร ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 9,100 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 2 กลุ่มคือ (1) เกษตรกรรม ร้อยละ 91 และ (2) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 9

เทศบาลตำบล ก. เลือกรายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ด้วยเหตุผลที่ว่าค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ยังมีช่องว่างและการจัดเก็บยังขาดประสิทธิภาพทำให้เทศบาลต้องการที่จะพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะนี้เพื่อลดช่องว่างดังกล่าว

#### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้เป็นคือ กองคลัง โดยได้ปรึกษารื้อกับคณะเทศมนตรีและปลัดเทศบาล และเทศบาลตำบล ก. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษา/ ยกร่างและผลักดัน ข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหารและสภาเทศบาล คณะทำงานใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอฯ ประมาณ 4 สัปดาห์

#### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

##### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล ก. มีรายได้รวมทุกประเภท(ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 4,459,492.53 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นอีกจำนวนปีละ 33,054,906.47 บาท และคาดว่าจะในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้านี้ เทศบาลตำบล ก. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ 165,078.85 บาท (ประมาณการจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 2 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และ อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 0.18% ) และถ้าหาก

พิจารณาจากรายจ่ายตามแผนพัฒนาของเทศบาลตำบล ก. แล้วเทศบาลจะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายตามแผนพัฒนาอีกประมาณปีละ 32,629,470.89 บาท

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ เบื้องต้นพบว่า รายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ของเทศบาลตำบล ก. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 22,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 3 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 73,158.48 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ของเทศบาลตำบล ก. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาลตำบล ก. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 30 เนื่องจากสาเหตุหลัก 4 ประการคือ

1. อัตราการจัดเก็บต่ำกว่าที่ควรจะเป็น
2. อัตราการจัดเก็บไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณและประเภทขยะ
3. การจัดเก็บขยะไม่ทั่วถึง มีผู้ใช้บริการที่ไม่จ่ายค่าบริการจำนวนมาก
4. การบริหารจัดการขาดประสิทธิภาพ
  - ไม่มีทะเบียนผู้ใช้บริการที่ถูกต้องครบถ้วน
  - ไม่มีการออกใบแจ้งหนี้ใบเสร็จ
  - ขาดการจัดการด้านการเงิน-เงินสตรับ ลูกหนี้ค้างจ่าย

ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมจากการเก็บขยะ ไว้ 3 ประการ คือ

1. ปรับปรุงอัตราการจัดเก็บ แปรผันตามปริมาณ (ลบ.ม.) และประเภทขยะ
  - บ้านเรือน
  - ร้านค้า
  - สถานประกอบการ
  - โรงงาน
  - ขยะที่ต้องใช้วิธีการเก็บขนและทำลายโดยวิธีพิเศษ
2. จัดทำทะเบียนถึงขยะทะเบียนผู้ใช้บริการให้ครบถ้วนและถูกต้อง



3. ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดเก็บให้มีการออกใบแจ้งหนี้ - ใบเสร็จรับเงิน - บัญชีลูกหนี้ค้างจ่าย และให้มีมาตรการดำเนินการต่อผู้ไม่ชำระค่าธรรมเนียม

#### ทางเลือก: เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จาก ไว้ 2 ทางเลือกคือ ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขั้นร้อยละ 48.63 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 73,158.48 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 207,600 บาท(เป็นค่าใช้จ่ายรวมที่เกิดจากการพัฒนารายได้ในทุกแหล่งของเทศบาล)

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขั้นร้อยละ 60 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 78,947.67 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 375,000 บาท(เป็นค่าใช้จ่ายรวมที่เกิดจากการพัฒนารายได้ในทุกแหล่งของเทศบาล)

#### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาเทศบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งจะต้องกำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้น คณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอฯ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภาเทศบาล และให้สมาชิกสภาเทศบาล ให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. เสนอเรื่องการพัฒนารายได้เข้าสู่การพิจารณาของผู้บริหารเทศบาลในเบื้องต้น
2. ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานพัฒนารายได้
3. จัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้
4. ส่งเอกสารสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในการพัฒนารายได้โดยผ่านทางผู้นำชุมชน
5. เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะผู้บริหารเทศบาลในข้อเสนอฯ
6. ผู้บริหารนำข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล
7. ออกเทศบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี เพื่อนำไปปฏิบัติจริง

ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้สภาเทศบาล ได้ให้ความเห็นชอบในเทศบัญญัติแล้ว และผู้บริหารได้สั่งการให้งานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ไปดำเนินการตามข้อเทศบัญญัติต่อไป

### ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ของเทศบาล ตำบล ก. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบขาดความรู้/ทักษะ ที่เพียงพอสำหรับการจัดทำข้อเสนอฯ ดังนั้นคณะทำงานจึงต้องจัดประชุมทีมงานเพื่อชี้แจง, ฝึกอบรมและให้ข้อเสนอแนะแก่คณะทำงาน
2. ประชาชนยังขาดความเข้าใจในการพัฒนารายได้ของเทศบาล เทศบาลจึงแก้ไขปัญหานี้ด้วยการประชาสัมพันธ์ชี้แจงแก่ประชาชนถึงเหตุผลและความจำเป็นของ เทศบาลในการพัฒนารายได้ในครั้งนี้

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### กรณีศึกษาที่ 24 - การพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ก.

อบต. ก. ตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น แยกตอนกลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 18,394 คน มีพื้นที่ประมาณ 39.85 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 15 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 19.78 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ ประมาณ 4.77 ตารางกิโลเมตร ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 30,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรกคือ (1) เกษตรกรรม ร้อยละ 50 (2) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 30 และ (3) อุตสาหกรรม ร้อยละ 15

อบต. ก. เลือกพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ ด้วยเหตุผล 4 ประการ ดังนี้ คือ

1. เพื่อให้รายได้เพียงพอกับรายจ่ายในการกำจัดขยะ
2. เพื่อให้การบริการได้มาตรฐานและครอบคลุมในพื้นที่ในการจัดเก็บขยะมูลฝอย
3. เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับ อบต. ก.
4. เพื่อความพร้อมในการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในพื้นที่

#### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้คือ ส่วนการคลัง โดยได้ปรึกษารื้อกับ ปลัด อบต. และ ประธานกรรมการบริหาร อบต. และอบต. ก. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานอย่างเป็นทางการ เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษา/ ยกวาง และผลักดันข้อเสนอฯ เข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น คณะทำงานใช้เวลาในการยกวางข้อเสนอฯ ประมาณ 8 สัปดาห์

#### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

##### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 อบต. ก. มีรายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียม จำนวน 668,090 บาท แต่มีรายจ่ายที่ต้องใช้ในการจัดบริการนี้ เท่ากับ 1,731,988.92 บาท และในปีงบประมาณ 2543

(ณ เดือนกุมภาพันธ์) อบต. มีรายจ่ายจากการจัดบริการ จำนวน 783,686.61 บาท แต่ได้รับรายได้จากค่าธรรมเนียมเพียง 297,310 บาท จะเห็นว่า อบต. ก. ยังคงขาดรายได้ที่เพียงพอต่อการจัดบริการถึง 486,376.61 บาท

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ

จากการวิเคราะห์ "ช่องว่าง" ของรายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ เบื้องต้นพบว่า รายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ ของ อบต. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 3 – 6 แสนบาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 1 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 1,000,000 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ ของ อบต. ก. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า อบต. ก. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึง ร้อยละ 30 % เนื่องจากสาเหตุหลัก 9 ประการคือ

1. อัตราการจัดเก็บต่ำกว่าที่ควรจะเป็น
  2. อัตราการจัดเก็บไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณและประเภทของขยะ
  3. การให้บริการจัดเก็บไม่ทั่วถึง
  4. มีผู้ใช้บริการที่ไม่ยอมจ่ายค่าธรรมเนียมเนื่องจากเป็นบ้านเช่า
  5. เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ
  6. รถบรรทุกขยะไม่เพียงพอ
  7. ถังรองรับขยะไม่เพียงพอ
  8. ผู้ประกอบการที่เป็นโรงงานนำขยะไปทิ้งเองที่บ่อกำจัดขยะของทางเทศบาล
  9. ผู้ประกอบการที่เป็นหมู่บ้านจัดสรรคมีบริษัทฯ เข้ามารับเหมาในการจัดเก็บขยะ
- ดังนั้น คณะทำงาน จึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะมุลฝอย ไว้ 4 ประการคือ

1. จัดทำทะเบียนผู้ใช้บริการและทะเบียนถังขยะให้ครบถ้วนถูกต้อง
2. ปรับปรุงอัตราการจัดเก็บ เนื่องจากปัจจุบันจัดเก็บในอัตราต่ำกว่าที่ควรจะเป็น
3. ปรับปรุงประสิทธิภาพในด้านการบริการด้านจัดเก็บขยะ โดยเพิ่มเที่ยวในการจัดเก็บให้มากขึ้น

#### 4. สํารวจและจัดซื้อถึงขยะให้เพียงพอกับจำนวนครัวเรือน

##### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ ไว้ 2 ทางเลือก คือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นจากรฐานรายได้เดิมปี 2542 โดยอาศัยการปรับปรุงอัตราการจัดเก็บจาก 10 บาท เป็น 20 บาท จากทะเบียนผู้ชำระค่าธรรมเนียม ซึ่งมีเป้าหมาย-รายได้ที่ได้รับเพิ่มขึ้น 668,090 บาท และมีค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน 99,200 บาท

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นจากรฐานรายได้เดิมปี 2542 โดยอาศัยการปรับปรุงอัตราการจัดเก็บจาก 10 บาท เป็น 15 บาท จากทะเบียนผู้ชำระค่าธรรมเนียม ซึ่งมีเป้าหมาย-รายได้ที่ได้รับเพิ่มขึ้น 334,045 บาท และมีค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน 86,700 บาท

##### การผลักดันข้อเสนอ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของคณะกรรมการบริหาร อบต. และสภา อบต. หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นข้อบังคับ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้น คณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภา อบต. และให้ประธานกรรมการบริหาร อบต. ให้ความเห็นชอบข้อเสนอดังกล่าว โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. จัดการประชุมผู้บริหารและคณะทำงานพัฒนารายได้เพื่อชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการพัฒนารายได้
2. ประชาสัมพันธ์ชี้แจงแก่ประชาชนในพื้นที่ถึงการดำเนินโครงการในครั้งนี้

##### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 43)

ขณะนี้ผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอดังกล่าวเรียบร้อยแล้วและกำลังเสนอร่างข้อบังคับ ต่อสภา อบต. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

### ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะของ อบต. ภา. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบขาดความรู้ที่เพียงพอสำหรับการจัดทำข้อเสนอ ดังนั้นคณะทำงานจึงต้องจัดอบรมบุคลากรเพื่อเพิ่มความรู้ความเข้าใจในการทำงานเพิ่มขึ้น
2. ขาดข้อมูลที่สมบูรณ์ในการนำเสนอโครงการเข้าสู่การพิจารณาของ สภา อบต. ดังนั้นคณะทำงานจึงต้องมีการรวบรวมข้อมูลทั้งในด้านของตัวเลขค่าใช้จ่ายและเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นในการดำเนินโครงการ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## กรณีศึกษาที่ 25 - การพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ฟ.

องค์การบริหารส่วนตำบล ฟ. ตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี แลภาคกลางของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 27,354 คน อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 1.2% มีพื้นที่ประมาณ 12.5 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 4.70 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 1.5 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ ประมาณ 2 ตารางกิโลเมตร ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 50,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรกคือ (1) รับจ้าง ร้อยละ 60 (2) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 20 และ (3) อุตสาหกรรม ร้อยละ 5

องค์การบริหารส่วนตำบล ฟ. เลือกรพัฒนารายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ด้วยเหตุผลหลัก 2 ประการคือ

1. การจัดเก็บยังขาดประสิทธิภาพอยู่มากทำให้เกิดช่องว่างในรายได้ และต้องการลดอัตราลูกหนี้ค้างชำระ
2. เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ฟ.

### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้เป็นคือ ส่วนการคลัง โดยได้ปรึกษาร่วมกับ ปลัด อบต. และประธานกรรมการบริหาร อบต. และองค์การบริหารส่วนตำบล ฟ. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานอย่างเป็นทางการ เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษา/ยกร่าง ข้อเสนอฯ เข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหารและสภา อบต. คณะทำงานใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอฯ ประมาณ 4 สัปดาห์

### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

#### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 องค์การบริหารส่วนตำบล ฟ. มีรายได้รวมทุกประเภท(ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 27,016,636.49 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนา

ของท้องถิ่นอีกจำนวนปีละ 2,942,947.51 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้า องค์กรการบริหารส่วนตำบล ฟ. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหารจัดการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ 4,443,655.50 บาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 1 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และอัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2%) และถ้าหากพิจารณาจากรายจ่ายตามแผนพัฒนาขององค์กรการบริหารส่วนตำบล ฟ. แล้ว อบต. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายตามแผนพัฒนา อีกประมาณปีละ 8,147,102.51 บาท

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย เบื้องต้นพบว่า รายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอยขององค์กรการบริหารส่วนตำบล ฟ. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 100,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 2 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 200,000 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะของ อบต. ฟ. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า อบต. ฟ. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 10 เนื่องจากสาเหตุหลัก 4 ประการ คือ

1. ไม่ทราบว่ามีคนอยู่อาศัย
2. ประชาชนบอกว่าบ้านอยู่ไกลจากที่องค์การบริหารส่วนตำบลดูแล
3. ประชาชนไม่ยอมมาชำระค่าขยะ
4. ประชาชนมาชำระไม่ตรงกำหนด

ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย ไว้ 5 ประการ คือ

1. ตรวจสอบบ้านว่างที่ไม่มีคนอยู่อาศัยจากโครงการแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน (ที่เดินสำรวจแล้ว)
2. นำมาตรวจเช็คกับสมุดคณูมลูกหนี้ของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้กับข้อมูลแผนที่ภาษี
3. ติดต่อคณะกรรมการหมู่บ้านภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ฟ.



4. ทำหนังสือติดต่อให้มาชำระค่าธรรมเนียมค่าขยะที่องค์การบริหารส่วนตำบล พ. 3 ครั้ง
5. ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องติดตามไปดูว่าบ้านมีคนอยู่อาศัยหรือไม่

### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ไว้ 1 ทางเลือกคือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 15 จากฐานรายได้เดิมปี 2542 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 200,000 บาท โดยไม่มีค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานเพราะอยู่ในขั้นทดลอง เพราะใช้บุคลากรใน อบต. เอง

### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของคณะผู้บริหาร อบต. และสภา อบต. หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นข้อบังคับ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้นคณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอฯ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภา อบต. และให้คณะกรรมการบริหาร อบต. ให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. จัดทำร่างข้อเสนอฯ แก่หัวหน้าส่วนการคลัง และ คณะกรรมการบริหาร อบต. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และผลักดันเข้าสู่การพิจารณาของ สภา อบต. ต่อไป
2. ประชาสัมพันธ์ชี้แจงแก่คณะผู้บริหาร อบต. และ ประชาชนในพื้นที่ ให้ทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นในการพัฒนารายได้ในครั้งนี้

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543 )

ขณะนี้ข้อเสนอฯ ได้ส่งให้หัวหน้าส่วนการคลังพิจารณา เพื่อดำเนินการผลักดันต่อผู้บริหารของ อบต. ให้ความเห็นชอบต่อไป

### ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ฟ. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ประชาชนในพื้นที่ที่ย้ายมาอยู่ใหม่ไม่ยอมชำระค่าธรรมเนียมการจัดเก็บ เนื่องจากไม่เคยเสียมาก่อน แต่ อบต. ก็ได้ดำเนินการส่งจดหมายแจ้งให้มาชำระ และชี้แจงหลักการเป็นที่เรียบร้อยแล้ว
2. ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ที่เพียงพอต่อการจัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้ จึงต้องอาศัยการอ่านจากคู่มือการพัฒนารายได้และขอข้อมูลจากเพื่อนร่วมงาน



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## กรณีศึกษาที่ 26 - การพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล พ.

องค์การบริหารส่วนตำบล พ. ตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ แถบตอนบนของภาคเหนือของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 17,136 คน อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปี 0.5% มีพื้นที่ประมาณ 26.58 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 10.57 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 1.45 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ ประมาณ 14.56 ตารางกิโลเมตร ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 250,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรก คือ (1) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 68 (2) ข้าราชการและพนักงานเอกชน ร้อยละ 20 และ (3) เกษตรกรรม ร้อยละ 8

องค์การบริหารส่วนตำบล พ. เลือกพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ ด้วยเหตุผลหลัก 4 ประการคือ

1. แหล่งรายได้ที่มีโอกาสมากกว่าแหล่งรายได้อื่น
2. แหล่งรายได้ใหม่ที่ อบต. เริ่มจัดเก็บและระบบการจัดเก็บยังไม่สมบูรณ์เพราะไม่มีระเบียบกำหนดไว้ ทำให้เกิดช่องว่างในแหล่งรายได้ขึ้น
3. นำเสนอให้ผู้บริหารรับทราบปัญหาเพื่อวางแผนระบบการจัดการให้เกิดประสิทธิผลมากขึ้น
4. โอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและฝ่ายการเมืองมากที่สุด

### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้ คือ ส่วนการคลัง โดยได้ปรึกษารื้อกับปลัด อบต. และองค์การบริหารส่วนตำบล พ. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานอย่างเป็นทางการ เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษา/ยกร่างและผลักดันข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหาร/สภา อบต. และประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง คณะทำงานใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอฯ ประมาณ 1 สัปดาห์

## รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 องค์การบริหารส่วนตำบล พ. มีรายได้รวมทุกประเภท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 18,286,097.98 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นอีกจำนวนปีละ 24,763,313.07 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้า องค์การบริหารส่วนตำบล พ. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ 29,201,861.55 ล้านบาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 1 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และอัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2%)

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ

จากการวิเคราะห์ "ช่องว่าง" ของรายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ เมื่อเริ่มต้นพบว่า รายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ขององค์การบริหารส่วนตำบล พ. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 100,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 2 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 1,064,634.37 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ขององค์การบริหารส่วนตำบล พ. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล พ. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 40 เนื่องจากสาเหตุหลัก 3 ประการคือ

1. การปฏิบัติงานการจัดเก็บจัดเก็บค่าธรรมเนียมยังเป็นระบบ เช่น ไม่มีทะเบียนคุมใช้บริการที่ถูกต้องสมบูรณ์, ไม่มีการออกใบแจ้งหนี้, ระบบการควบคุมเรื่องใบเสร็จและทะเบียนคุม, การติดตามลูกหนี้ค้างจ่าย, ไม่ปฏิบัติตามแผนการจัดเก็บ เป็นต้น
2. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งมีงานประจำรับผิดชอบทำให้ไม่มีเวลาเพียงพอที่จะออกไปจัดเก็บได้ ทำให้การจัดเก็บยังไม่ทั่วถึง มีผู้บริการที่ยังไม่ได้จ่ายค่าธรรมเนียมเป็นจำนวนมาก
3. อัตราค่าธรรมเนียมจัดเก็บบางรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นและไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณและประเภทขยะ

ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขนขยะ ไว้ 3 ประการ คือ

1. สำรวจและจัดทำทะเบียนถังขยะ และทะเบียนผู้ใช้บริการที่ถูกต้องและทันสมัย โดยขอความร่วมมือระหว่างพนักงานสวนตำบลและผู้นำท้องถิ่นในการร่วมสำรวจและให้ข้อมูล
2. ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมฯ ให้อัตราการจัดเก็บแปรผันตามปริมาณ (ลบ.ม) และประเภทขยะ (ขยะบ้านเรือน ร้านค้า สถานประกอบการ ขยะโรงงาน และขยะที่ต้องใช้วิธีการเก็บขนและทำลาย โดยวิธีพิเศษ) ปรับปรุงระบบการบริหารการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ลดลูกหนี้ค้างชำระ
3. ปรับปรุงระบบการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมฯ เพื่อให้สามารถจัดเก็บได้ทั่วถึง และลดจำนวนลูกหนี้ค้างชำระ

### ทางเลือก: เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ไว้ 3 ทางเลือกคือ

- ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 20 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 106,456 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 3,000 บาท
- ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 30 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 240,684 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 49,200 บาท
- ทางเลือกที่ 3 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 50 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 401,140 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 40,114 บาท

### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขนขยะ ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของผู้บริหารและสภา อบต. หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นข้อบังคับ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้น คณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอฯ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของผู้บริหารและสภา อบต. และให้ผู้บริหาร อบต. ให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. จัดประชุมคณะทำงานเพื่อชี้แจงหลักการและเหตุผลในการพัฒนารายได้ของ อบต.
2. นำเสนอข้อเสนอมุ่งการพัฒนารายได้ของ อบต. แก่ผู้บริหาร เพื่อให้ความเห็นชอบและผลักดันเข้าสู่การพิจารณาของสภา อบต.

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้ผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอมุ่ง เรียบร้อยแล้ว และกำลังเสนอร่างข้อบังคับต่อสภา อบต. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

### ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอมุ่งการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขนขยะ ขององค์การบริหารส่วนตำบล พ. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบขาดความรู้ที่เพียงพอสำหรับการจัดทำข้อเสนอมุ่ง
2. ท้องถิ่นไม่มีบรรยากาศที่กระตุ้นให้เกิดความต้องการที่จะพัฒนารายได้ของตนเอง ดังนั้นคณะทำงานจึงต้องอาศัยการอธิบายให้ผู้บริหาร สมาชิก อบต. และประชาชนในพื้นที่เข้าใจถึงหลักการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและความจำเป็นและประโยชน์ที่จะได้รับจากการพัฒนารายได้

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## กรณีศึกษาที่ 27 - การพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ผ.



อบต. ผ. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดสมุทรปราการ แถบภาคกลางของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดใหญ่ มีประชากรประมาณ 39,564 คน อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 34.91% มีพื้นที่ประมาณ 43.29 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 3.8 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 4.8 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ ประมาณ 1 ตารางกิโลเมตร ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 7,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรกคือ (1) อุตสาหกรรม ร้อยละ 40 (2) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 30 และ (3) เกษตรกรรม ร้อยละ 20

อบต. ผ. เลือกพัฒนารายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ด้วยเหตุผลที่ว่ารายได้ของ อบต. จากการให้บริการเก็บขยะนี้ยังไม่คุ้มกับต้นทุน ทำให้ต้องการพัฒนารายได้ในจุดนี้ให้มาอยู่ในภาวะที่คุ้มทุน และต้องการให้บริการที่ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้เป็น ส่วนการคลัง โดยได้ปรึกษาร่วมกับ ปลัด อบต. และประธานกรรมการบริหาร อบต. และ อบต. ผ. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานอย่างเป็นทางการ เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษาและยกร่างข้อเสนอเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหารและสภา อบต. คณะทำงานใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอฯ ประมาณ 4 สัปดาห์

### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

#### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 อบต. ผ. มีรายได้รวมทุกประเภท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 39,746,165.36 บาท ซึ่งเพียงพอใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่น แต่คาดว่าจะในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้า อบต. ผ. จะขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ 5,564,682 บาท (ประมาณการจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 1 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และอัตราการเพิ่มของ

ประชากรเฉลี่ยปีละ 2%) และถ้าหากพิจารณาจากรายจ่ายตามแผนพัฒนาของ อบต. ผ. แล้ว อบต. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายตามแผนพัฒนา อีกประมาณ ปีละ 7,845,580 บาท

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย เบื้องต้นพบว่า รายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย ของ อบต. ผ. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มี รายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 200,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 2 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 1,159,753.30 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ของ อบต. ผ. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า อบต. ผ. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 10 เนื่องจากสาเหตุหลัก 4 ประการ คือ

1. อัตราการจัดเก็บต่ำกว่าที่ควรจะเป็น
2. ขาดการปรับปรุงทะเบียนผู้ใช้บริการตามจำนวนประชากร
3. ไม่สามารถจัดบริการอย่างทั่วถึง
4. ไม่สามารถเก็บค่าบริการจากผู้ค้างชำระค่าธรรมเนียม

ดังนั้นคณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย ไว้ 4 ประการ คือ

1. ควรปรับปรุงอัตราการจัดเก็บ ให้อัตราการจัดเก็บแปรผันตามปริมาณ (ลบ.ม) และประเภทขยะ (ขยะ บ้านเรือน ร้านค้า โรงงาน ขยะติดเชื้อ เช่น ขยะในโรงพยาบาล)
2. ควรมีการสำรวจทะเบียนผู้ใช้บริการให้เป็นปัจจุบันเสมอ
3. เพิ่มประสิทธิภาพทุกๆ ด้านในการให้บริการอย่างทั่วถึง เช่น เพิ่มรถขยะ เพิ่มจำนวนเที่ยว ในการให้บริการ
4. ควรมีมาตรการต่อผู้ค้างชำระค่าธรรมเนียม



### ทางเลือก: เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ไว้ 2 ทางเลือกคือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 50 จากฐานรายได้เดิมปี 2545 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 525,265 บาท โดยไม่มีค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานเพราะเป็นการปรับปรุงอัตราการจัดเก็บ

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 15 จากฐานรายได้เดิมปี 2545 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 577,791 บาท โดยมีค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน (เงินทุนหมุนเวียน) เท่ากับ 2,245,000 บาท

### การผลักดันข้อเสนอ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของคณะผู้บริหาร อบต. และสภา อบต. หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นข้อบังคับ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้นคณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภา อบต. และให้คณะกรรมการบริหาร อบต. ให้ความเห็นชอบข้อเสนอ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. จัดทำข้อเสนอ เสนอต่อประธานกรรมการบริหารและปลัด อบต. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและผลักดันเข้าสู่การพิจารณาของ สภา อบต. ต่อไป
2. จัดประชุมชี้แจงแก่คณะผู้บริหาร อบต. และ ประชาชนในพื้นที่ ให้ทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นในการพัฒนารายได้ในครั้งนี้

ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543 )

ขณะนี้ผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอ เรียบร้อยแล้ว และกำลังเสนอร่างข้อบังคับต่อสภา อบต. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

### ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ของ อบต.ผ. นั้น คณะทำงานไม่ได้ประสบกับปัญหาหรืออุปสรรคแต่อย่างใด เพราะความเห็นของคณะผู้บริหาร อบต. และคณะทำงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## กรณีศึกษาที่ 28 - การพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ กรณีเทศบาลตำบล จ.

เทศบาลตำบล จ. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดพิษณุโลก แถบตอนล่างของภาคเหนือของประเทศไทย เป็นท้องที่เขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 5,671 คน มีพื้นที่ประมาณ 3.1 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 1.5 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 0.5 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ ประมาณ 1.1 ตารางกิโลเมตร ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 30,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรกคือ (1) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 50 (2) เกษตรกรรม ร้อยละ 25 และ (3) ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ร้อยละ 20

เทศบาลตำบล จ. เลือกพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ เนื่องจากเทศบาลตำบล จ. ต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งยังมีช่องว่างอยู่ และเทศบาลมีแผนที่ภาษีที่สามารถนำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานเพื่อสำรวจและตรวจสอบข้อมูลทางภาษีได้ง่าย จึงเลือกพัฒนารายได้ในฐานภาษีนี้

### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้ คือ ฝ่ายการคลัง เทศบาลตำบล จ. โดยได้ปรึกษาร่วมกับคณะผู้บริหารและปลัดเทศบาล และเทศบาลตำบล จ. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานอย่างเป็นทางการ เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษาและยกร่างข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่น คณะทำงานใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอฯ ประมาณ 4 สัปดาห์

### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

#### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล จ. มีรายได้รวมทุกประเภท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 7,207,436.93 ล้านบาท ซึ่งเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นปี 2542 และคาดว่าในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้า เทศบาลตำบล จ. จะยังมีรายได้ที่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) แต่เทศบาล

ตำบล จ. ได้เห็นช่องว่างในฐานภาษีบำรุงท้องที่ที่สามารถจะพัฒนารายได้ให้เพิ่มขึ้นได้ ดังนั้นเทศบาลตำบล จ. จึงได้จัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้ฉบับนี้ขึ้น

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ เบื้องต้นพบว่า รายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ ของเทศบาลตำบล จ. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 5,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 2 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 80,000 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ ของเทศบาลตำบล จ. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาล จ. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากสาเหตุหลัก 2 ประการ คือ

1. ไม่มีการปรับปรุงแผนที่ภาษีให้ถูกต้องสมบูรณ์ ทำให้มีผู้เสียภาษีบางรายการตกไป หรือไม่สามารรถค้นหาตัวผู้เสียภาษีได้อย่างครบถ้วน
2. ไม่มีการปรับปรุงการตีราคากลางของที่ดินให้เป็นปัจจุบัน

ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ ไว้ 2 ประการ คือ

1. สำรวจ / จัดทำ / ปรับปรุงแผนที่ภาษีให้ถูกต้อง ทันสมัย โดยเริ่มออกสำรวจข้อมูลและปรับเปลี่ยนข้อมูลในแผนที่ภาษีให้เป็นปัจจุบันและถูกต้อง
2. ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาตีราคาปานกลางของที่ดินเพื่อพิจารณาการตีราคากลางของที่ดินทุกรอบระยะเวลา 4 ปี

### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ไว้ 2 ทางเลือกคือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 50 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 39,000 บาท โดยไม่มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เนื่องจากเป็นการดำเนินงานของลูกจ้างประจำ

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 60 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 46,000 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 20,000 บาท

### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้นคณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอฯ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภาท้องถิ่น และให้สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. จัดประชุมสภาเพื่อชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการพัฒนารายได้แก่สมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี
2. ประชาสัมพันธ์ชี้แจงเหตุผลและรับฟังข้อเสนอแนะจากประชาชนในเขตเทศบาล เพื่อนำมาปรับปรุงข้อเสนอฯ ให้สมบูรณ์มากขึ้น

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้ผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ เรียบร้อยแล้ว โดยเลือกทางเลือกที่ 1 และได้สั่งการให้ฝ่ายคลัง ไปดำเนินการตามข้อเสนอต่อไป

## ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ ของเทศบาลตำบล จ. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบขาดข้อมูลและเครื่องมือ ที่เพียงพอสำหรับการจัดทำข้อเสนอฯ เทศบาลตำบล จ. ได้ใช้วิธีการปรับปรุงแหล่งของข้อมูลโดยการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีข้อมูลอยู่เป็นผู้กรอรายละเอียดให้แก่คณะทำงาน
2. ประชาชนทั่วไปไม่เข้าใจหน้าที่ในการชำระภาษีของตนเอง เพราะไม่คุ้นเคยกับระบบที่ต้องชำระภาษี ดังนั้นเทศบาลตำบล จ. จึงออกดำเนินการชี้แจงให้ประชาชนทราบถึงความจำเป็นที่จะต้องทำการพัฒนารายได้และประโยชน์ที่จะได้รับ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## กรณีศึกษาที่ 29 - การพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่

กรณีเทศบาลตำบล ข.

เทศบาลตำบล ข. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดนครราชสีมา แถบตอนล่างของภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 8,200 คน อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2% มีพื้นที่ประมาณ 10.17 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไป ประมาณ 2.1 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 4.27 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ ประมาณ 1 ตารางกิโลเมตร มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรกคือ (1) เกษตรกรรม ร้อยละ 70 (2) อุตสาหกรรม ร้อยละ 15 และ (3) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 10

เทศบาลตำบล ข. เลือกพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ ด้วยเหตุผลที่ว่าฐานภาษีนี้เป็นแหล่งรายได้ที่มีโอกาสพัฒนารายได้ให้เพิ่มขึ้นมากเพราะยังมีช่องว่างในรายได้อยู่ และการจัดเก็บยังขาดประสิทธิภาพอยู่มาก

## การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้เป็น กองคลัง โดยได้ปรึกษาร่วมกับนายกเทศมนตรีและผู้บริหารเทศบาล และเทศบาลตำบล ข. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษา/ยกร่างข้อเสนอฯ เข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหารและสภาเทศบาล คณะทำงานใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอฯ ประมาณ 4 สัปดาห์

## รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

## เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล ข. มีรายได้รวมทุกประเภท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 10,347,266.40 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นอีกจำนวนปีละ 1,869,773.60 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2544 หรือประมาณ 2 ปีข้างหน้านี้ เทศบาลตำบล ข. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ 2,358,457.28 บาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 2 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 2% และ อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2%) และถ้าหาก

พิจารณาจากรายจ่ายตามแผนพัฒนาของเทศบาลตำบล ข. แล้ว เทศบาลจะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายตามแผนพัฒนาฯ อีกประมาณปีละ 155,341.60 บาท

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ เบื้องต้นพบว่า รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ของเทศบาลตำบล ข. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 18,500 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 2 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 57,000 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ ของเทศบาลตำบล ข. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาลตำบล ข. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 20 เนื่องจากสาเหตุหลัก 4 ประการ คือ

1. การปรับปรุงแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินให้ถูกต้องครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน ไม่สามารถทำได้เต็มที่เนื่องจาก หน่วยงานราชการ เช่น สำนักงานที่ดิน ไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน
2. ไม่มีการปรับปรุงการประเมินอัตราภาษีบำรุงท้องที่ให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ทำให้มูลค่าฐานรายได้ต่ำกว่าควรจะเป็นมาก
3. การบริหารการจัดเก็บภาษีขาดประสิทธิภาพ
4. ปัญหาด้านกฎหมายที่ท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการดำเนินการทางกฎหมายแก่ผู้หลีกเลี่ยงภาษีได้อย่างเต็มที่

ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ไว้ 3 ประการ คือ

1. ประสานงานและชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในการขอข้อมูลการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินให้สำนักงานที่ดินทราบ
2. ปรับปรุงการประเมินอัตราภาษีบำรุงท้องที่ให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง
3. ปรับปรุงระบบการบริหารการจัดเก็บภาษี
  - เน้นการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ชำระภาษีทราบกำหนดเวลา อัตราภาษีและบทกำหนดโทษ



- กำชับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการและถือปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด
- ปรับปรุงระบบการจัดเก็บเอกสาร ให้เกิดความคล่องตัวและค้นหาสะดวก

### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ไว้ 2 ทางเลือก คือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 25 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย- รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน เท่ากับ 15,000 บาท ซึ่งค่าใช้จ่ายในการดำเนินครั้งนี้ใช้จากรายจ่ายประจำ

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 50 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย- รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน เท่ากับ 30,000 บาท ซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานครั้งนี้ใช้จากรายจ่ายประจำ

### การผลักดันข้อเสนอม

ข้อเสนอมเพื่อพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของผู้บริหารเทศบาลและสภาเทศบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้นคณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอม ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภาเทศบาล และให้นายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลให้ความเห็นชอบข้อเสนอม โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. จัดประชุมเพื่อชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการพัฒนารายได้ของเทศบาลต่อผู้บริหารเทศบาลและคณะเทศมนตรี
2. ประชาสัมพันธ์ชี้แจงการพัฒนารายได้ของเทศบาลแบบเสียงตามสายแก่ประชาชน เพื่อชี้แจงและรับฟังข้อคิดเห็น

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค.2543)

ขณะนี้ผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอม เรียบร้อยแล้วและกำลังเสนอร่างเทศบัญญัติต่อสภาเทศบาล เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

### ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ของเทศบาลตำบล ข. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้บริหารท้องถิ่นเกรงว่าการพัฒนารายได้ของเทศบาลจะไปกระทบต่อฐานเสียงของตนเองในพื้นที่ ดังนั้นคณะทำงานจึงต้องชี้แจงหลักการของการพัฒนารายได้ว่าไม่น่าจะทำให้เกิดเป็นปัญหาได้
2. ประชาชนยังขาดความเข้าใจในหน้าที่ของการชำระภาษี ดังนั้นเทศบาลจึงต้องทำการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจให้มากขึ้น



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### กรณีศึกษาที่ 30 - การพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ กรณีเทศบาลตำบล ง.

เทศบาลตำบล ง. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดลำปาง แยกตอนบนของภาคเหนือของประเทศไทย เป็นท้องที่เขตชนบทขนาดเล็ก มีประชากรประมาณ 4,210 คน อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปี 0.21% มีพื้นที่ประมาณ 12.9 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 3.6 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 8.3 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ ประมาณ 1.0 ตารางกิโลเมตร มีอาชีพหลัก 2 กลุ่มแรก คือ (1) เกษตรกรรม ร้อยละ 80 (2) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 10

เทศบาลตำบล ง. เลือกรายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ เนื่องจากพบว่า มีช่องว่างในรายได้จากการจัดเก็บภาษี และการจัดเก็บยังขาดประสิทธิภาพอยู่มาก จึงเห็นว่า ถ้าทำการพัฒนารายได้จากแหล่งรายได้นี้จะทำให้รายได้ของเทศบาลเพิ่มขึ้นได้

#### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้ คือ ปลัดเทศบาล โดยได้ปรึกษาร่วมกับนายกเทศมนตรี และเทศบาลตำบล ง. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานอย่างเป็นทางการ เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษาสำรวจและผลักดันข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหาร/สภาท้องถิ่นและประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง คณะทำงานใช้เวลาในการร่างข้อเสนอ ประมาณ 2 สัปดาห์

#### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

##### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล ง. มีรายได้รวมทุกประเภท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 2,706,040 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นอีกจำนวนปีละ 3,773,960 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2544 หรือประมาณ 2 ปีข้างหน้า เทศบาลตำบล ง. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ 1,668,960 บาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 2 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และอัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2%)

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ เบื้องต้นพบว่า รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ของเทศบาลตำบล ง. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 35,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 3 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 80,000 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ ของเทศบาลตำบล ง. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาลตำบล ง. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 40 เนื่องจากสาเหตุหลัก 2 ประการ คือ

1. ไม่มีการจัดทำแผนที่ภาษี ทำให้มีผู้เสียภาษีหลายรายการตกหล่นไป หรือไม่สามารถค้นหาตัวผู้เสียภาษีได้อย่างครบถ้วน และไม่สามารถจัดเก็บได้อย่างทั่วถึง ถูกต้องเป็นธรรม
2. การบริหารจัดการเก็บภาษีขาดประสิทธิภาพ มีผู้เสียภาษีค้างชำระจำนวนมาก และเทศบาลไม่สามารถจัดเก็บรายการภาษีค้างจ่ายได้

ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ไว้ 2 ประการ คือ

1. สำรวจ/ จัดทำแผนที่ภาษี ให้ถูกต้อง ทันสมัย ตลอดทั่วทั้งเขตเทศบาล
2. ปรับปรุงระบบการบริหารจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพ ลดจำนวนภาษีค้างชำระ และลดหนี้เสียจากภาษีค้างชำระ

### ทางเลือก: เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ ไว้ 2 ทางเลือก คือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 122 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2544 ซึ่งเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะได้รับเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงานเท่ากับ 100,000 บาท โดยมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 200,000 บาท

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 50 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2544 ซึ่งเป้าหมาย-รายได้ที่ คาดว่าจะได้รับเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 90,000 บาท โดยมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 2,000 บาท

### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของบริหารท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้น คณะทำงานจึงต้องทำการ ผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอฯ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของผู้บริหารและสภาเทศบาล และให้นายกเทศมนตรี ให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. จัดประชุมคณะทำงานเพื่อชี้แจงและกำหนดทิศทางการทำงานของคณะทำงาน
2. จัดทำร่างข้อเสนอฯ นำเสนอต่อนายกเทศมนตรีเพื่อขอคำปรึกษาและพิจารณาร่างข้อเสนอฯ
3. ผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล และกำหนดเป็นเทศบัญญัติ
4. จัดทำประชาพิจารณ์ในเรื่องของเทศบัญญัติที่เทศบาลจะออกมาเพื่อการพัฒนารายได้

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้ผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ เรียบร้อยแล้ว โดยเลือกทางเลือกที่ 1 และได้สั่งการให้ ปลัดเทศบาล ไปดำเนินการตามข้อเสนอต่อไป

### ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ ของเทศบาลตำบล ง. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบขาดบุคลากร(ลูกจ้าง) ที่จะปฏิบัติงานตามข้อเสนอฯ ดังนั้นเทศบาลตำบล ง. จึงจ้างลูกจ้างชั่วคราวเพื่อมาช่วยปฏิบัติงาน
2. ประชาชนในพื้นที่ไม่ให้ความร่วมมือในการพัฒนารายได้ ดังนั้นเทศบาลตำบล ง. จึงได้จัดทำ ประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในการพัฒนารายได้

### กรณีศึกษาที่ 31 - การพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ป.

องค์การบริหารส่วนตำบล ป. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดปทุมธานี แถบภาคกลางของประเทศไทย เป็นท้องที่ถิ่นเขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 7,223 คน มีพื้นที่ประมาณ 8.3 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 3 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 1 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ประมาณ 1 ตารางกิโลเมตร ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 35,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรกคือ (1) อาชีพรับจ้าง ร้อยละ 80 (2) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 10 และ (3) รับราชการและพนักงานเอกชน ร้อยละ 7

องค์การบริหารส่วนตำบล ป. เลือกพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ เนื่องจากว่า อบต. ป. มีพื้นที่ที่ยังไม่ได้สำรวจมากทำให้รายได้ที่จัดเก็บจากฐานภาษีบำรุงท้องที่ได้อาจไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย จึงต้องการทำแผนที่ภาษีตามโครงการพัฒนารายได้ขึ้นเพื่อเป็นการสำรวจพื้นที่ในอีกทางหนึ่ง

#### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้เป็น หัวหน้างานจัดเก็บรายได้ โดยได้ปรึกษาร่วมกับประธานกรรมการบริหาร อบต. และปลัด อบต. และองค์การบริหารส่วนตำบล ป. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษาและยกร่าง ข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น คณะทำงานใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอ ประมาณ 8 สัปดาห์

#### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

##### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 องค์การบริหารส่วนตำบล ป. มีรายได้รวมทุกประเภท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 26,891,059.33 บาท ซึ่งเพียงพอต่อรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของ อบต. และในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้านี้ องค์การบริหารส่วนตำบล จะมีรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ 30,299,060 บาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 1 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และอัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2%) ซึ่งจะยังเพียงพอต่อรายจ่ายในปีงบประมาณ

2543 แต่ อบต. ได้พบว่ารายได้ที่เก็บจากฐานภาษีบำรุงท้องที่ของ อบต. ป. นั้น เกิดช่องว่างในรายได้ อยู่มาก จึงมีความคิดที่จะพัฒนารายได้จากฐานภาษีนี้เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ อบต. ป.

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ เมื่อค้นพบว่า รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ป. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ ประมาณ 250,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 1 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 500,000 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ป. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 45 เนื่องจากสาเหตุหลัก 3 ประการ คือ

1. ไม่มีการสำรวจจำนวนแปลงของที่ดินในตำบลอย่างจริงจัง ทำให้ไม่สามารถจัดเก็บได้อย่างถูกต้องครบถ้วน และทั่วถึงอีกเป็นจำนวนมาก
2. ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ของที่ดินไปจากเดิม แต่ไม่มีการแจ้งเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงระบบข้อมูลให้ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน
3. การจัดเก็บภาษีเป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากเป็นระบบการจัดเก็บในอัตราเดิมเกินกว่า 4 ปี ไม่มีการสำรวจเพิ่มเติมทุก 4 ปี จากผู้นำท้องถิ่น

ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ ไว้ 3 ประการคือ

1. สำรวจ จัดทำ ปรับปรุงข้อมูลให้ถูกต้อง ตรงตามความเป็นจริง โดยเริ่มจากการสำรวจภาษีบำรุงท้องที่ในครั้งต่อไป คือประจำปี พ.ศ. 2545 - 2548 โดยขอความร่วมมือจากผู้นำท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้สำรวจข้อมูลที่ดินเหล่านี้
2. ควรจัดให้ผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องสำหรับการประเมิน ออกสำรวจข้อมูลที่ดินด้วยเพื่อที่จะได้เข้าใจพื้นที่มากยิ่งขึ้น
3. ปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน ถูกต้อง ชัดเจน ตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด และจัดเก็บเข้าระบบข้อมูลที่ทันสมัย ทันต่อเหตุการณ์ เพื่อจะได้ปรับปรุงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงข้อมูลดังกล่าว

### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องถิ่นไว้ 2 ทางเลือก คือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 20 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2546 ซึ่งเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะได้รับเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงานเท่ากับ 6,059,812 บาท โดยมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 667,600 บาท

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 50 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2546 ซึ่งเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะได้รับเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 15,149,530 บาท โดยมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 2,000,000 บาท

### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากภาษีบำรุงท้องถิ่นที่ข้างต้นนี้ จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของคณะกรรมการบริหาร อบต. และ สภา อบต. หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นข้อบังคับ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้น คณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอฯ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภา อบต. และให้คณะกรรมการบริหาร อบต. ให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. จัดประชุมที่มงานร่วมกับปลัด อบต. และ ประธานคณะกรรมการบริหาร อบต. เพื่อจัดทำร่างข้อเสนอฯ
2. นำร่างข้อเสนอฯ ส่งมอบแก่ประธานกรรมการบริหาร อบต. เพื่อพิจารณาและผลักดันเข้าสู่การพิจารณาของสภา อบต. เพื่อขอความเห็นชอบ

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้ผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ เรียบร้อยแล้ว และเสนอข้อเสนอฯ ต่อสภา อบต. แต่สภาได้ระงับการดำเนินการไว้ก่อน เพราะ อบต. ป. จำเป็นต้องดำเนินการโครงการอื่นๆ ของ อบต. ป. ก่อน



## ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงท้องที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้บริหารเกรงว่าหากทำการพัฒนารายได้จะเป็นการกระทบกระเทือนฐานเสียงของตน ดังนั้น คณะทำงานจึงต้องอธิบายถึงเหตุผลและความจำเป็นในการพัฒนารายได้ของ อบต. เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน
2. ประชาชนทั่วไปคัดค้านการเก็บภาษีของ อบต. เพราะถือว่าเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มจากเดิมที่ไม่ต้องชำระ อบต. จึงต้องทำการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนว่าประชาชนจะได้อะไรจากการพัฒนารายได้ครั้งนี้



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## กรณีศึกษาที่ 32

## การพัฒนารายได้จากฐานค่าใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

กรณีเทศบาลตำบล ข.

เทศบาลตำบล ข. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดนครราชสีมา แถบตอนล่างของภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 8,200 คน อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2% มีพื้นที่ประมาณ 10.17 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 2.1 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 4.27 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ ประมาณ 1 ตารางกิโลเมตร มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรกคือ (1) เกษตรกรรม ร้อยละ 70 (2) อุตสาหกรรม ร้อยละ 15 และ (3) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 10

เทศบาลตำบล ข. เลือกพัฒนารายได้จากฐานค่าใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ด้วยเหตุผลที่ว่าฐานภาษีนี้เป็นแหล่งรายได้ที่มีโอกาสพัฒนารายได้ให้เพิ่มขึ้นได้เพราะเป็นแหล่งรายได้ใหม่ที่ยังไม่เคยจัดเก็บมาก่อน

## การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้เป็น กงคั้ง โดยได้ปรึกษาร่วมกับนายกเทศมนตรีและผู้บริหารเทศบาล และเทศบาลตำบล ข. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษาและยกร่างข้อเสนอฯ เข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหารและสภาเทศบาล คณะทำงานใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอฯ ประมาณ 4 สัปดาห์

## รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

## เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล ข. มีรายได้รวมทุกประเภท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 10,347,266.40 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นอีกจำนวนปีละ 1,869,773.60 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2544 หรือประมาณ 2 ปีข้างหน้า เทศบาลตำบล ข. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ 2,358,457.28 บาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 2 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 2% และ อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2%) และถ้าหาก

พิจารณาจากรายจ่ายตามแผนพัฒนาของเทศบาลตำบล ข. แล้ว เทศบาลจะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายตามแผนพัฒนาฯ อีกประมาณปีละ 155,341.60 บาท

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานค่าใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานค่าใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เบื้องต้นพบว่า รายได้จากค่าใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ของเทศบาลตำบล ข. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 11,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 2 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 36,000 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานค่าใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ของเทศบาลตำบล ข. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาลตำบล ข. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 30 เนื่องจากสาเหตุหลัก 3 ประการ คือ

1. พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม เพิ่มกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหลายประเภท ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลง/แก้ไขเทศบัญญัติเพื่อใช้ในการจัดเก็บ
2. อัตราการจัดเก็บต่ำกว่าที่ควรจะเป็น
3. การประชาสัมพันธ์

ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานค่าใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ไว้ 3 ประการ คือ

1. ปรับปรุงเทศบัญญัติ โดยเพิ่มกิจการตาม พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้ครบถ้วน เพื่อใช้ในการขอรับการจัดเก็บ
2. ปรับปรุงอัตราการจัดเก็บให้เหมาะสม
3. ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง

### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากฐานค่าใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ไว้ 2 ทางเลือก คือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 25 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย- รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน เท่ากับ 15,000 บาท ซึ่งค่าใช้จ่ายในการดำเนินครั้งนี้ใช้จากรายจ่ายประจำ

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 50 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย- รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน เท่ากับ 30,000 บาท ซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานครั้งนี้ใช้จากรายจ่ายประจำ

### การผลักดันข้อเสนอย

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากฐานค่าใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ข้างต้นนี้ จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของผู้บริหารเทศบาลและสภาเทศบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้นคณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอย ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภาเทศบาล และให้นายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลให้ความเห็นชอบข้อเสนอย โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. จัดประชุมเพื่อชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการพัฒนารายได้ของเทศบาลต่อผู้บริหารเทศบาลและคณะเทศมนตรี
2. ประชาสัมพันธ์ชี้แจงการพัฒนารายได้ของเทศบาลแบบเสียงตามสายแก่ประชาชน เพื่อชี้แจงและรับฟังข้อคิดเห็น

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค.2543)

ขณะนี้ผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอย เรียบร้อยแล้ว และกำลังเสนอร่างเทศบัญญัติต่อสภาเทศบาล เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

## ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานค่าใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของเทศบาลตำบล ข. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้บริหารท้องถิ่นเกรงว่าการพัฒนารายได้ของเทศบาลจะไปกระทบต่อฐานเสียงของตนเองในพื้นที่ ดังนั้นคณะทำงานจึงต้องชี้แจงหลักการของการพัฒนารายได้ว่าไม่น่าจะทำให้เกิดเป็นปัญหาได้
2. ประชาชนยังขาดความเข้าใจในหน้าที่ของการชำระภาษี ดังนั้นเทศบาลจึงต้องทำการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจให้มากขึ้น



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### กรณีศึกษาที่ 33 - การพัฒนารายได้จากค่าบริการน้ำประปา กรณีเทศบาลตำบล ก.

เทศบาลตำบล ก. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดอุบลราชธานี แถบตอนล่างของภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 5,430 คน มีพื้นที่ประมาณ 4.74 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 2.2 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 1.5 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ประมาณ 1.04 ตารางกิโลเมตร ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 9,100 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 2 กลุ่มคือ (1) เกษตรกรรม ไร่ละ 91 และ (2) พาณิชยกรรม-บริการ ไร่ละ 9

เทศบาลตำบล ก. เลือุกพัฒนารายได้จากค่าบริการน้ำประปา ด้วยเหตุผลที่ว่าค่าบริการน้ำประปายังมีช่องว่างและการจัดเก็บยังขาดประสิทธิภาพทำให้เทศบาลต้องการที่จะพัฒนารายได้จากค่าบริการน้ำประปานี้เพื่อลดช่องว่างดังกล่าว

#### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้คือ กองคลัง โดยได้ปรึกษารื้อกับคณะเทศมนตรีและปลัดเทศบาล และเทศบาลตำบล ก. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษา/ยกวางและผลักดัน ข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหารและสภาเทศบาล คณะทำงานใช้เวลาในการยกวางข้อเสนอฯ ประมาณ 4 สัปดาห์

#### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

##### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล ก. มีรายได้รวมทุกประเภท(ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 4,459,492.53 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นอีกจำนวนปีละ 33,054,906.47 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้า เทศบาลตำบล ก. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ 165,078.85 บาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 2 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และ อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 0.18%) และถ้าหาก

พิจารณาจากรายจ่ายตามแผนพัฒนาของเทศบาลตำบล ก.แล้ว เทศบาลจะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายตามแผนพัฒนาฯ อีกประมาณปีละ 32,629,470.89 บาท

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานค่าบริการน้ำประปา

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากค่าบริการน้ำประปา เบื้องต้นพบว่า รายได้จากค่าบริการน้ำประปา ของเทศบาลตำบล ก. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 220,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 3 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 714,084.77 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานค่าบริการน้ำประปาของเทศบาลตำบล ก. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาลตำบล ก. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 30 เนื่องจากสาเหตุหลัก 5 ประการ คือ

1. อัตราการจัดเก็บต่ำกว่าที่ควรจะเป็น
2. การจัดเก็บไม่ทั่วถึง มีผู้ใช้บริการค้างชำระจำนวนมาก
3. บุคลากรไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน
4. การบริหารการจัดเก็บขาดประสิทธิภาพ เช่น ขาดการจัดการด้านการเงิน - เงินสดรับ ลูกหนี้ค้างจ่าย การจัดทำทะเบียนผู้ใช้บริการไม่ครบถ้วน ไม่มีการออกใบแจ้งหนี้ - ใบเสร็จรับเงิน - บัญชีลูกหนี้ค้างจ่าย
5. อุปกรณ์ประปาเก่าและชำรุด ทำให้น้ำประปารั่วซึมและสูญเปล่า

ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากค่าบริการน้ำประปาไว้ 5 ประการ คือ

1. ปรับปรุงอัตราการจัดเก็บแปรผัน ตามปริมาณการใช้น้ำประปา (ลบ.ม)
2. จัดทำทะเบียนผู้ใช้น้ำให้ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน
3. จัดหาบุคลากรเพิ่มขึ้นและให้เพียงพอ
4. ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงาน และการเร่งรัดจัดเก็บค่าบริการที่ค้างชำระ และใช้มาตรการดำเนินการต่อผู้ไม่ชำระค่าบริการ
5. ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอุปกรณ์ประปาให้อยู่ในสภาพใช้งานได้ดี และป้องกันน้ำประปารั่วซึม

### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จาก 2 ทางเลือก คือ ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 48.63 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมายรายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 714,084.77 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 207,600 บาท (เป็นค่าใช้จ่ายรวมที่เกิดจากการพัฒนารายได้ในทุกแหล่งของเทศบาล)

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 60 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมายรายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 770,591.74 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 375,000 บาท(เป็นค่าใช้จ่ายรวมที่เกิดจากการพัฒนารายได้ในทุกแหล่งของเทศบาล)

### การผลักดันข้อเสนอ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากค่าบริการน้ำประปา ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาเทศบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้นคณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภาเทศบาล และให้สมาชิกสภาเทศบาล ให้ความเห็นชอบข้อเสนอ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. เสนอเรื่องการพัฒนารายได้เข้าสู่การพิจารณาของผู้บริหารเทศบาลในเบื้องต้น
2. ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานพัฒนารายได้
3. จัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้
4. ส่งเอกสารสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในการพัฒนารายได้ โดยผ่านทางผู้นำชุมชน
5. เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะผู้บริหารเทศบาลในข้อเสนอ
6. ผู้บริหารนำข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล
7. ออกเทศบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี เพื่อนำไปปฏิบัติจริง

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้สภาเทศบาล ได้ให้ความเห็นชอบในเทศบัญญัติแล้ว และผู้บริหารได้สั่งการให้งานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ไปดำเนินการตามข้อเทศบัญญัติต่อไป



## ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากค่าบริการน้ำประปาของเทศบาลตำบล ก. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบขาดความรู้/ทักษะ ที่เพียงพอสำหรับการจัดทำข้อเสนอฯ ดังนั้นคณะทำงานจึงต้องจัดประชุมทีมงานเพื่อชี้แจง, ฝึกอบรมและให้ข้อเสนอแนะแก่คณะทำงาน
2. ประชาชนยังขาดความเข้าใจในการพัฒนารายได้ของเทศบาล เทศบาลจึงแก้ไขปัญหานี้ด้วยการประชาสัมพันธ์ชี้แจงแก่ประชาชนถึงเหตุผลและความจำเป็นของเทศบาลในการพัฒนารายได้ในครั้งนี้



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### กรณีศึกษาที่ 34 - การพัฒนารายได้จากฐานภาษีป้าย

กรณีเทศบาลตำบล ก.

เทศบาลตำบล ก. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดอุบลราชธานี แถบตอนล่างของภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 5,430 คน มีพื้นที่ประมาณ 4.74 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 2.2 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 1.5 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ประมาณ 1.04 ตารางกิโลเมตร ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 9,100 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 2 กลุ่มคือ (1) เกษตรกรรม ร้อยละ 91 และ (2) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 9

เทศบาลตำบล ก. เลือกพัฒนารายได้จากฐานภาษีป้าย ด้วยเหตุผลที่ว่าภาษีป้ายยังมีช่องว่างและการจัดเก็บยังขาดประสิทธิภาพทำให้เทศบาลต้องการที่จะพัฒนารายได้จากฐานภาษีป้ายนี้เพื่อลดช่องว่างดังกล่าว

#### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้เป็น กงคลัง โดยได้ปรึกษารื้อกับคณะเทศมนตรีและปลัดเทศบาลและเทศบาลตำบล ก. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษา/ยกร่างและผลักดัน ข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหารและสภาเทศบาล คณะทำงานใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอฯ ประมาณ 4 สัปดาห์

#### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

##### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล ก. มีรายได้รวมทุกประเภท(ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 4,459,492.53 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นอีกจำนวนปีละ 33,054,906.47 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้า เทศบาลตำบล ก. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ 165,078.85 บาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 2 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และ อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 0.18%) และถ้าหาก

พิจารณาจากรายจ่ายตามแผนพัฒนาของเทศบาลตำบล ก. แล้ว เทศบาลจะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายตามแผนพัฒนาฯ อีกประมาณปีละ 32,629,470.89 บาท

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีป้าย

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานภาษีป้าย เบื้องต้นพบว่า รายได้จากภาษีป้าย ของเทศบาลตำบล ก. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 17,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 3 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 54,792.94 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีป้าย ของเทศบาลตำบล ก. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาลตำบล ก. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 30 เนื่องจากสาเหตุหลัก 3 ประการ คือ

1. การจัดทำทะเบียนผู้เสียภาษีไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้องหรือมีผู้อยู่นอกระบบภาษีเป็นจำนวนมาก
2. ระบบการบริหารการจัดเก็บภาษีขาดประสิทธิภาพ
3. การคำนวณพื้นที่ป้ายไม่ถูกต้อง หรือไม่ครบถ้วน ทำให้มูลค่าฐานรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานภาษีป้าย ไว้ 3 ประการคือ

1. ปรับปรุงแผนที่ภาษีให้ถูกต้อง ครบถ้วนทันสมัยทุก ๆ ปี
2. ปรับปรุงระบบบริหารการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพ ลดจำนวนภาษีค้างชำระและลดหนี้เสีย ตลอดจนเร่งรัดการจัดเก็บภาษี
3. สำรวจและคำนวณพื้นที่ป้ายที่จะต้องชำระภาษีให้ถูกต้อง ครบถ้วน เพื่อใช้เป็นฐานรายได้ในการจัดเก็บภาษี

### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จาก ไว้ 2 ทางเลือก คือ ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 48.63 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 54,792.94 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 207,600 บาท (เป็นค่าใช้จ่ายรวมที่เกิดจากการพัฒนารายได้ในทุกแหล่งของเทศบาล)

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 60 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 159,128.82 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 375,000 บาท (เป็นค่าใช้จ่ายรวมที่เกิดจากการพัฒนารายได้ในทุกแหล่งของเทศบาล)

### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากฐานภาษีป้ายข้างต้นนี้ จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาเทศบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้น คณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอฯ ดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล และให้สมาชิกสภาเทศบาล ให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. เสนอเรื่องการพัฒนารายได้เข้าสู่การพิจารณาของผู้บริหารเทศบาลในเบื้องต้น
2. ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานพัฒนารายได้
3. จัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้
4. ส่งเอกสารสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในการพัฒนารายได้โดยผ่านทางผู้นำชุมชน
5. เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะผู้บริหารเทศบาลในข้อเสนอฯ
6. ผู้บริหารนำข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล
7. ออกเทศบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี เพื่อนำไปปฏิบัติจริง

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้สภาเทศบาล ได้ให้ความเห็นชอบในเทศบัญญัติแล้ว และผู้บริหารได้สั่งการให้งานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ไปดำเนินการตามข้อเทศบัญญัติต่อไป

### ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานภาษีป้าย ของเทศบาลตำบล ก. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึง ดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบขาดความรู้/ทักษะ ที่เพียงพอสำหรับการจัดทำข้อเสนอฯ ดังนั้นคณะทำงานจึงต้องจัดประชุมที่มงานเพื่อชี้แจง, ฝึกอบรมและให้ข้อเสนอแนะแก่คณะทำงาน
2. ประชาชนยังขาดความเข้าใจในการพัฒนารายได้ของเทศบาล เทศบาลจึงแก้ไขปัญหานี้ด้วยการประชาสัมพันธ์ชี้แจงแก่ประชาชนถึงเหตุผลและความจำเป็นของ เทศบาลในการพัฒนารายได้ในครั้งนี้



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**กรณีศึกษาที่ 35 – การพัฒนารายได้จากใบอนุญาตประกอบกิจการ  
ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ  
กรณีเทศบาลตำบล ก.**

เทศบาลตำบล ก. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดอุบลราชธานี แถบตอนล่างของภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 5,430 คน มีพื้นที่ประมาณ 4.74 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 2.2 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 1.5 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ประมาณ 1.04 ตารางกิโลเมตร ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 9,100 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 2 กลุ่มคือ (1) เกษตรกรรม ไร่ยอละ 91 และ (2) พาณิชยกรรม-บริการ ไร่ยอละ 9

เทศบาลตำบล ก. เลือกรับการพัฒนารายได้จากใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ด้วยเหตุผลที่ว่าใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ยังมีช่องว่างและการจัดเก็บยังขาดประสิทธิภาพทำให้เทศบาลต้องการที่จะพัฒนารายได้จากใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพนี้เพื่อลดช่องว่างดังกล่าว

**การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน**

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้คือ กองคลัง โดยได้ปรึกษาหารือกับคณะเทศมนตรีและปลัดเทศบาล และเทศบาลตำบล ก. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษา/ยกร่างและผลักดัน ข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหารและสภาเทศบาล คณะทำงานใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอฯ ประมาณ 4 สัปดาห์

**รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป**

**เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้**

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล ก. มีรายได้รวมทุกประเภท(ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 4,459,492.53 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นอีกจำนวนปีละ 33,054,906.47 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้า เทศบาลตำบล ก. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะ

ขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ 165,078.85 บาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 2 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และ อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 0.18%) และถ้าหากพิจารณาจากรายจ่ายตามแผนพัฒนาของเทศบาลตำบล ก. แล้ว เทศบาลจะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายตามแผนพัฒนาฯ อีกประมาณปีละ 32,629,470.89 บาท

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เบื้องต้นพบว่า รายได้จากใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ของเทศบาลตำบล ก. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 4,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 3 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 12,343.32 บาท ได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ของเทศบาลตำบล ก. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาลตำบล ก. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 30 เนื่องจากสาเหตุหลัก 3 ประการ คือ

1. ไม่มีการปรับปรุงแผนที่ภาษีให้ถูกต้องสมบูรณ์ครบถ้วน และไม่เป็นปัจจุบัน ทำให้รายการผู้ชำระค่าธรรมเนียมบางรายตกหล่น จึงไม่สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมได้ ครบถ้วน
2. การบริหารการจัดเก็บค่าใบอนุญาตขาดประสิทธิภาพ
3. บุคลากรและเครื่องมือเครื่องใช้ไม่เพียงพอ เช่น เจ้าหน้าที่, ยานพาหนะและเครื่องคอมพิวเตอร์

ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ไว้ 4 ประการ คือ

1. ปรับปรุงแผนที่ภาษีให้ถูกต้องครบถ้วน เป็นปัจจุบันและทันสมัย
2. ปรับปรุงระบบการบริหารการจัดเก็บค่าใบอนุญาต
3. จัดหาบุคลากรและเครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงาน
4. จัดทำทะเบียนผู้ชำระค่าใบอนุญาตให้ถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน

### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จาก ไว้ 2 ทางเลือก คือ ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 48.63 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมายรายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 12,343.32 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 207,600 บาท (เป็นค่าใช้จ่ายรวมที่เกิดจากการพัฒนารายได้ในทุกแหล่งของเทศบาล)

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 60 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมายรายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 13,320.06 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 375,000 บาท (เป็นค่าใช้จ่ายรวมที่เกิดจากการพัฒนารายได้ในทุกแหล่งของเทศบาล)

### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาเทศบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้น คณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอฯ ดังกล่าว เข้าสู่วาระการพิจารณาของสภาเทศบาล และให้สมาชิกสภาเทศบาล เห็นชอบข้อเสนอฯ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. เสนอเรื่องการพัฒนารายได้เข้าสู่การพิจารณาของผู้บริหารเทศบาลในเบื้องต้น
2. ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานพัฒนารายได้
3. จัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้
4. ส่งเอกสารสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในการพัฒนารายได้ โดยผ่านทางผู้นำ ชุมชน
5. เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะผู้บริหารเทศบาลในข้อเสนอฯ
6. ผู้บริหารนำข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล
7. ออกเทศบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี เพื่อนำไปปฏิบัติจริง



## ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้สภาเทศบาลได้ให้ความเห็นชอบในเทศบัญญัติแล้ว และผู้บริหารได้สั่งการให้งานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ไปดำเนินการตามข้อเทศบัญญัติต่อไป

## ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ของเทศบาลตำบล ก. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบขาดความรู้และทักษะ ที่เพียงพอสำหรับการจัดทำข้อเสนอฯ ดังนั้นคณะทำงานจึงต้องจัดประชุมทีมงานเพื่อชี้แจง, ฝึกอบรมและให้คำแนะนำแก่คณะทำงาน
2. ประชาชนยังขาดความเข้าใจในการพัฒนารายได้ของเทศบาล เทศบาลจึงแก้ไขปัญหานี้ด้วยการประชาสัมพันธ์ชี้แจงแก่ประชาชนถึงเหตุผลและความจำเป็นของ เทศบาลในการพัฒนารายได้ในครั้งนี้



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### กรณีศึกษาที่ 36 - การพัฒนารายได้จากฐานทรัพย์สิน(ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง)

#### กรณีเทศบาลตำบล ก.

เทศบาลตำบล ก. ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดอุบลราชธานี แถบตอนล่างของภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 5,430 คน มีพื้นที่ประมาณ 4.74 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 2.2 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 1.5 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ประมาณ 1.04 ตารางกิโลเมตร ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 9,100 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 2 กลุ่มคือ (1) เกษตรกรรม ร้อยละ 91 และ (2) พาณิชยกรรม-บริการ ร้อยละ 9

เทศบาลตำบล ก. เลือกพัฒนารายได้จากฐานทรัพย์สิน(ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง) ด้วยเหตุผลที่ว่ารายได้จากทรัพย์สิน ยังมีช่องว่างและการจัดเก็บยังขาดประสิทธิภาพทำให้เทศบาลต้องการที่จะพัฒนารายได้จากฐานทรัพย์สิน (ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง) นี้ เพื่อลดช่องว่างดังกล่าว

#### การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้เป็นคือ กองคลัง โดยได้ปรึกษาร่วมกับคณะเทศมนตรีและปลัดเทศบาล และเทศบาลตำบล ก. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อทำหน้าที่ศึกษา/ ยกร่างและผลักดัน ข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหารและสภาเทศบาล คณะทำงานใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอฯ ประมาณ 4 สัปดาห์

#### รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

##### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลตำบล ก. มีรายได้รวมทุกประเภท(ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 4,459,492.53 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นอีกจำนวนปีละ 33,054,906.47 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2543 หรือประมาณ 1 ปีข้างหน้านี้ เทศบาลตำบล ก. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ 165,078.85 บาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อสมมุติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 2 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และ อัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 0.18%) และถ้าหาก

พิจารณาจากรายจ่ายตามแผนพัฒนาของเทศบาลตำบล ก. แล้ว เทศบาลจะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายตามแผนพัฒนา อีกประมาณปีละ 32,629,470.89 บาท

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานทรัพย์สิน (ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง)

จากการวิเคราะห์ “ช่องว่าง” ของรายได้จากฐานทรัพย์สิน(ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง) เบื้องต้นพบว่า รายได้จากทรัพย์สิน ของเทศบาลตำบล ก. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 330,000 บาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน) และคาดว่าในอีก 3 ปีข้างหน้าจะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 1,101,762.59 บาทได้

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานทรัพย์สิน (ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง) ของเทศบาลตำบล ก. ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เทศบาลตำบล ก. จัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นถึงร้อยละ 30 เนื่องจากสาเหตุหลัก 4 ประการ คือ

1. อัตราค่าเช่าทรัพย์สินต่ำกว่าที่ควรจะเป็น
2. ขาดการส่งเสริมการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินบางรายการ
3. การบริหารจัดการขาดประสิทธิภาพตลอดจนเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจ
4. กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องไม่เอื้ออำนวย ขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานมีระเบียบขั้นตอนการปฏิบัติที่ซับซ้อน

ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานภาษีทรัพย์สิน(ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง) ไว้ 4 ประการ คือ

1. ปรับปรุงอัตราค่าเช่าทรัพย์สินให้ถูกต้องและเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน
2. ส่งเสริมให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน หรือสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ
3. ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงาน
4. ลดขั้นตอนการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย ให้มีความคล่องตัวยิ่งขึ้น

### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จาก ไว้ 2 ทางเลือกคือ ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 48.63 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 1,101,762.59 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 207,600 บาท (เป็นค่าใช้จ่ายรวมที่เกิดจากการพัฒนารายได้ในทุกแหล่งของเทศบาล)

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ขึ้นร้อยละ 60 จากฐานรายได้เดิมภายในปี 2545 โดยมีเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงาน 1,186,045.99 บาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 375,000 บาท (เป็นค่าใช้จ่ายรวมที่เกิดจากการพัฒนารายได้ในทุกแหล่งของเทศบาล)

### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากฐานทรัพย์สิน(ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง) ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาเทศบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นเทศบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้นคณะทำงานจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอฯ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภาเทศบาล และให้สมาชิกสภาเทศบาล ให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ

1. เสนอเรื่องการพัฒนารายได้เข้าสู่การพิจารณาของผู้บริหารเทศบาลในเบื้องต้น
2. ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานพัฒนารายได้
3. จัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนาฯ
4. ส่งเอกสารสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในการพัฒนารายได้โดยผ่านทางผู้นำ ชุมชน
5. เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะผู้บริหารเทศบาลในข้อเสนอฯ
6. ผู้บริหารนำข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล
7. ออกเทศบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี เพื่อนำไปปฏิบัติจริง

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้สภาเทศบาล ได้ให้ความเห็นชอบในเทศบัญญัติแล้ว และผู้บริหารได้สั่งการให้งานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ไปดำเนินการตามข้อเทศบัญญัติต่อไป

### ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานทรัพย์สิน (ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง) ของเทศบาลตำบล ก. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบขาดความรู้และทักษะ ที่เพียงพอสำหรับการจัดทำข้อเสนอฯ ดังนั้นคณะทำงานจึงต้องจัดประชุมทีมงานเพื่อชี้แจง, ฝึกอบรมและให้ข้อเสนอแนะแก่คณะทำงาน
2. ประชาชนยังขาดความเข้าใจในการพัฒนารายได้ของเทศบาล เทศบาลจึงแก้ไขปัญหานี้ด้วยการประชาสัมพันธ์ชี้แจงแก่ประชาชนถึงเหตุผลและความจำเป็นของ เทศบาลในการพัฒนารายได้ในครั้งนี้



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**กรณีศึกษาที่ 37 - การพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
จากสถานค้าปลีกน้ำมัน  
กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ร.**

อบจ. ร. ตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอเมือง จังหวัดทางภาคใต้ของประเทศไทย เป็นท้องถิ่นเขตเมืองขนาดใหญ่ มีประชากรประมาณ 1,520,000 คน มีพื้นที่ประมาณ 9,942.502 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ชุมชนหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คน/ตารางกิโลเมตรขึ้นไปประมาณ 12.5 ตารางกิโลเมตร พื้นที่การเกษตรประมาณ 5,582.80 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่สาธารณประโยชน์ ประมาณ 1,261 ตารางกิโลเมตร ประชากรมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 15,000 บาทต่อครัวเรือนต่อปี มีอาชีพหลัก 3 กลุ่มแรกคือ (1) เกษตรกรรม ร้อยละ 40 (2) พาณิชยกรรมและบริการ ร้อยละ 25 และ (3) อุตสาหกรรม ร้อยละ 15

อบจ. ร. เลือกพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกน้ำมัน ด้วยเหตุผลที่ว่าจากการตรวจสอบรายได้จริงของ อบจ. ในขณะนี้ ส่วนใหญ่รายได้ที่จัดเก็บเองในขณะนี้ เป็นรายได้ที่จัดเก็บเต็มที่แล้ว ดังนั้น อบจ. ควรจะพัฒนารายได้ในส่วนที่ อบจ. มีอำนาจที่จะเก็บแต่ยังไม่ได้จัดเก็บ ซึ่งมีจำนวน 2 ประเภท คือ ภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกน้ำมัน และค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม ซึ่ง อบจ. ร. ยังไม่ได้ออกข้อบัญญัติจังหวัด จึงมีโครงการที่จะพัฒนารายได้ส่วนนี้ขึ้น

**การริเริ่ม-จัดทำทีมงาน**

ผู้ริเริ่มที่ริเริ่มการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนารายได้เรื่องนี้ คือ ส่วนการคลัง โดยได้มีการปรึกษารื้อกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภา อบจ. และ อบจ. ร. ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการอย่างเป็นทางการ เมื่อเดือนเมษายน 2543 เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษา/ยกร่างและผลักดันข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา อบจ. คณะกรรมการใช้เวลาในการยกร่างข้อเสนอประมาณ 4 สัปดาห์

## รายละเอียดของข้อเสนอโดยสังเขป

### เหตุผล-ความจำเป็นของการพัฒนารายได้

ในปีงบประมาณ 2542 อบจ. ร. มีรายได้รวมทุกประเภทจำนวน 93,559,824.12 บาท ยังขาดรายได้ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นอีกจำนวนปีละ 29,073,987.88 บาท และคาดว่าในปีงบประมาณ 2544 หรือประมาณ 2 ปีข้างหน้า อบจ. ร. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงาน (บริหาร-จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน) ประมาณปีละ 11,947,000 บาท (ประมาณการรายจ่ายโดยใช้ข้อสมมติอัตราเงินเฟ้อในช่วง 2 ปีข้างหน้าเฉลี่ยปีละ 3% และอัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ยปีละ 2%) และถ้าหากพิจารณาจากรายจ่ายตามแผนพัฒนา ของ อบจ. ร. แล้ว อบจ. ร. จะยังขาดรายได้สำหรับใช้จ่ายตามแผนพัฒนา อีกประมาณปีละ 10,682,700 บาท

### โอกาสในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกน้ำมัน

จากการวิเคราะห์ "ช่องว่าง" ของรายได้จากฐานภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกน้ำมัน เบื้องต้นพบว่า รายได้จากภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกน้ำมัน ของ อบจ. ร. ยังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ประมาณ 8 ล้านบาท (ตัวเลขปีงบประมาณปัจจุบัน)

### มาตรการพัฒนารายได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกน้ำมัน ของ อบจ. ร. พบว่า อบจ. ร. ไม่สามารถเรียกจัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เนื่องจากสาเหตุหลัก 2 ประการ คือ

1. สถานการณ์ราคาน้ำมันมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อความเดือดร้อนของประชาชนโดยทั่วไป ทำให้ผู้บริหารและสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เกรงว่าจะก่อให้เกิดกระแสต่อต้านจากประชาชน
2. จังหวัดได้เชิญตัวแทนผู้ค้าปลีกน้ำมัน ตัวแทนสรรพสามิต ตัวแทนจังหวัด และผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ร่วมประชุม เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2542 ซึ่งแจ้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ราคาน้ำมัน ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไปจากปัญหาในการจัดเก็บภาษีบำรุง อบจ. จากสถานผู้ค้าปลีกน้ำมัน ซึ่งได้ข้อสรุปว่า ให้ชะลอการออกข้อบัญญัติดังกล่าวไปอีก 1 ปี หรือถ้าจะออกข้อบัญญัติ ให้จัดเก็บภาษี ในอัตราศูนย์สตางค์/ลิตร

ดังนั้นคณะทำงาน จึงได้กำหนดมาตรการพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกน้ำมัน ไว้ 4 ประการ คือ

1. เชิญสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พร้อมสรรพสามิตจังหวัด ประชุมปรึกษาหารือและทำความเข้าใจในการออกข้อบัญญัติฯ ดังกล่าว
2. ดำเนินการจัดทำแผนพับ ประชาสัมพันธ์ส่งไปยังผู้ค้าปลีกน้ำมันและประชาชน ให้มีความเข้าใจเพื่อลดกระแสต่อต้านจากประชาชน
3. ดำเนินการประชาสัมพันธ์ทางสถานีวิทยุและโทรทัศน์ของกรมประชาสัมพันธ์
4. จัดทำร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดนำเสนอผู้บริหารและเพื่อเสนอสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

### ทางเลือก : เป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คณะทำงานได้เสนอทางเลือก เป้าหมาย และค่าใช้จ่ายในการพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกน้ำมัน ไว้ 2 ทางเลือก คือ

ทางเลือกที่ 1 : เพิ่มรายได้ โดยการออกข้อบัญญัติ อบจ. เพื่อเรียกเก็บภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกน้ำมัน ซึ่งเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะได้รับเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงานเท่ากับ 8,000,000 บาท โดยมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 100,000 บาท

ทางเลือกที่ 2 : เพิ่มรายได้ โดยการออกข้อบัญญัติ อบจ. เพื่อเรียกเก็บภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกน้ำมัน และ ค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. จากผู้เข้าพักในโรงแรม ซึ่งเป้าหมาย-รายได้ที่คาดว่าจะได้รับเพิ่มขึ้นจากการดำเนินงานเท่ากับ 11,600,000 บาท โดยมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 100,000 บาท

### การผลักดันข้อเสนอฯ

ข้อเสนอเพื่อพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกน้ำมัน ข้างต้นนี้จะสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงก็ต่อเมื่อได้ผ่านการเห็นชอบของสภา อบจ. หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องกำหนดเป็นข้อบัญญัติ และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น ดังนั้นคณะกรรมการจึงต้องทำการผลักดัน เพื่อให้มีการนำข้อเสนอฯ ดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณาของผู้บริหาร และ สภา อบจ. และให้นายก อบจ. ให้ความเห็นชอบข้อเสนอฯ โดยใช้มาตรการต่างๆ คือ



1. จัดการประชุมอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการแก่ผู้บริหาร และ สภา อบจ. เพื่อชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการพัฒนารายได้ในครั้งนี้ โดยเฉพาะเรื่องรายได้และรายจ่ายของ อบจ.
2. ประชาสัมพันธ์ชี้แจงแก่ประชาชนเพื่อสร้างความเข้าใจในการพัฒนารายได้ในครั้งนี้ โดยการจัดทำแผ่นพับ การออกอากาศทางสถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์ของรัฐ รวมทั้งการจัดโครงการ อบจ. สัญจรนอกสถานที่

### ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (จนถึงวันที่ 29 พ.ค. 2543)

ขณะนี้ผู้บริหารได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอยุ่เรียบร้อยแล้ว และกำลังเสนอร่างข้อบัญญัติ ต่อสภา อบจ. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

### ปัญหาอุปสรรค

การจัดทำและผลักดันข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้จากฐานภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกน้ำมัน ของ อบจ. ร. มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้กล่าวถึงดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบไม่มีเวลาเพียงพอในการจัดทำข้อเสนอยุ่ เนื่องจากมีภารกิจอย่างอื่นที่ต้องทำเป็นจำนวนมาก จึงไม่มีเวลาเพียงพอ อบจ. จึงต้องสร้างจิตสำนึกให้แก่ผู้ปฏิบัติงานให้เสียสละในการปฏิบัติงานด้านนี้ โดยการทำงานนอกเวลาราชการ และพยายามสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน
2. ผู้บริหารและสภา อบจ. เกรงว่าการพัฒนารายได้ในครั้งนี้จะกระทบต่อฐานเสียงของตน ดังนั้นผู้รับผิดชอบโครงการจึงต้องชี้แจงว่าการพัฒนารายได้จะทำให้ อบจ. ได้รับเงินเพิ่มมากขึ้นทำให้สามารถสร้างผลงานให้ประชาชนได้รับความพอใจได้เช่นกัน
3. ผู้ประกอบการสถานค้าปลีกน้ำมันและประชาชนทั่วไป ไม่พอใจต่อการพัฒนารายได้นี้ มองว่าเป็นการเพิ่มภาระในภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำและไม่เห็นความจำเป็นในการเสียสละเงินส่วนนี้เพื่อการพัฒนาขึ้นของ อบจ. อบจ. จึงได้ทำการประชาสัมพันธ์ไปยังประชาชนและผู้ประกอบการ ให้เข้าใจในเหตุผลและความจำเป็น รวมทั้งประโยชน์ที่จะได้รับจากการพัฒนารายได้นี้
4. ปัญหาด้านการเมืองระหว่างสองขั้วการเมืองที่มักจะขัดแย้งกันในการทำงาน ผู้ปฏิบัติงานจึงต้องจัดประชุมชี้แจงเพื่อสร้างความเข้าใจกันทั้งสองฝ่าย

## ดัชนีคำสำคัญ

### ก

กระบวนการตัดสินใจทางการเมือง.....	28
การ Lobby แก่นำทางการเมือง.....	96
การประมาณการรายได้-รายจ่ายในอนาคต.....	49
การประเมินผล และปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี.....	30
การพัฒนารายได้ 6 ขั้นตอน.....	25
การวิเคราะห์จากปีฐาน (Base-line projection).....	38
การวิเคราะห์จากมูลค่าตลาดของฐานภาษี (Market – Value projection).....	38
การวิเคราะห์โอกาสการพัฒนารายได้จากมูลค่าตลาดของฐานภาษี.....	45
กำหนดทางเลือกในการพัฒนารายได้.....	55
กำหนดทางเลือกและมาตรการพัฒนารายได้.....	25

### ข

ข้อเสนอเพื่อการพัฒนารายได้”.....	71
ข้อเสนอนโยบายเพื่อการพัฒนารายได้.....	9
ข้อสังเกตเกี่ยวกับการพัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าบริการ.....	64
ขั้นตอนการดำเนินงาน.....	90

### ค

ค้นหาโอกาสในการพัฒนารายได้.....	33
---------------------------------	----

### จ

จัดทำเอกสารข้อเสนอการพัฒนารายได้.....	25
---------------------------------------	----

### ท

ทางเลือก: เป้าหมาย ค่าใช้จ่าย.....	83
ทำไมต้องพัฒนารายได้.....	23, 71, 72
ทีมงานพัฒนารายได้.....	52
เทคนิคการวิเคราะห์โอกาสในการพัฒนารายได้.....	38

### บ

บริการสาธารณะ.....	1
--------------------	---

## ป

ประเมินผล และปรับปรุงระบบ.....	25
แปลงนโยบายสู่การปฏิบัติการ.....	29
แปลงมาตรการเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติการ.....	25

## ผ

ผลที่คาดว่าจะได้รับ.....	88
ผลักดัน" ให้ผ่านกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง.....	25
ผู้บริหาร.....	17
ผู้บริหารสูงสุด.....	21

## พ

พนักงานส่วนท้องถิ่น.....	22
พนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น.....	19

## ว

วิธี Moving Average.....	49
วิธีการศึกษาวิจัย.....	2

## ส

สมาชิกสภาท้องถิ่น.....	18, 22
------------------------	--------

## ห

แหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	
ค่าธรรมเนียม/ค่าใบอนุญาต.....	34
ค่าปรับ.....	34
ภาษี.....	34

## อ

เอกสารประกอบ.....	92
โอกาสในการพัฒนารายได้.....	32, 71, 78
ฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน/ภาษีบำรุงท้องที่/ภาษีป้าย.....	110

## ภาคผนวก (แนบอิเล็กทรอนิกส์)

ภาคผนวกที่ 1 แสดงสถิติการจัดเก็บรายได้ประเภทต่างๆ ของเทศบาลนคร  
ปี พ.ศ.2539-2542

ภาคผนวกที่ 2 แสดงสถิติการจัดเก็บรายได้ประเภทต่างๆ ของเทศบาลเมือง  
ปี พ.ศ.2539-2542

ภาคผนวกที่ 3 แสดงสถิติการจัดเก็บรายได้ประเภทต่างๆ ของเทศบาลตำบล  
ปี พ.ศ.2539-2542

ภาคผนวกที่ 4 แสดงสถิติการจัดเก็บรายได้ประเภทต่างๆ ของ อบจ.  
ปี พ.ศ.2539-2542

ภาคผนวกที่ 5 แสดงสถิติการจัดเก็บรายได้ประเภทต่างๆ ของ อบต. ชั้นต่างๆ  
ปี พ.ศ.2539-2542

ภาคผนวกที่ 6 แสดงสถิติการจัดเก็บรายได้ประเภทต่างๆ ของเมืองพัทยา  
ปี พ.ศ.2539-2542

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย