

นวัตกรรมการพัฒนารายได้ท้องถิ่น:  
การพัฒนาตัวแบบและบทเรียนสำคัญจากการวิจัยเชิงทดลอง<sup>1</sup>  
Local Innovations on Revenue Enhancement:  
Concepts and Experimental Findings<sup>1</sup>

วีระศักดิ์ เครือเทพ<sup>2\*</sup>

Weerasak Krueathep<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่องการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>2</sup> รศ.ดร., คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10330

<sup>1</sup> This article is part of a research project entitled Enhancing Capabilities of Local Revenue Administration in Thailand

<sup>2</sup> Assoc. Prof. Dr., Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok 10330, Thailand

\* Corresponding author: E-mail address: weerasak.k@chula.ac.th

(Received: December 23, 2020; Revised: June 2, 2021; Accepted: June 15, 2021)

## บทคัดย่อ

บทความนี้ นำเสนอแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยประยุกต์ใช้แนวคิดเชิงระบบและเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Institutional and Behavioral Approaches) และสังเคราะห์เป็นนวัตกรรมด้านรายได้ท้องถิ่น 4 ประการ มีการนำไปทดลองใช้ในการบริหารจัดการเก็บภาษีของ อปท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 6 แห่งในจังหวัดเชียงใหม่ สิงห์บุรี อุบลราชธานี และสงขลา และได้ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมในการช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่ อปท. นวัตกรรมทั้ง 4 ประการ ได้แก่ การสร้างความร่วมมือระหว่าง อปท. ในด้านข้อมูลผู้เสียภาษี การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการยื่นชำระภาษีท้องถิ่น การกระตุ้นเตือนการชำระภาษีด้วยมาตรการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่น บทเรียนจากนวัตกรรมนี้สามารถประยุกต์ใช้กับ อปท. ในวงกว้าง และรัฐควรมีนโยบายสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาารายได้ท้องถิ่นเหล่านี้ต่อไป

**คำสำคัญ:** นวัตกรรมการพัฒนาารายได้ท้องถิ่น การวิจัยเชิงทดลอง การวิจัยเชิงพฤติกรรมศาสตร์

## Abstract

This paper explores plausible ideas for local revenue development in Thailand based on system and behavioral approaches. Four major initiatives have been constructed in Chiang Mai, Singhaburi, Ubon-Ratchathani and Songkhla Provinces. The initiatives comprise (i) Local government collaboration for taxpayers' databases; (ii) Use of information technology for local tax collection; (iii) Application of nudge approach to increasing willingness-to-pay taxes; and (iv) Civic participation for local tax administration. Experimental studies have been conducted in six local contexts in order to test the applicability of the four measures. Findings show that these initiatives deliver impressive results in elevating local revenues. Therefore, they can be expanded to Thai local governments in general and central government should encourage and provide policy platforms for other localities to apply these new strategies.

**Keywords:** Local Revenue Innovation, Experimental Research, Behavioral Approach

## บทนำ

เป็นที่ทราบกันดีว่า สถานการณ์ปัจจุบันด้านการบริหารจัดการเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ไม่มีประสิทธิภาพมากนัก แม้ว่าไทยเราจะส่งเสริมการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระทางการคลังของ อปท. มาเป็นเวลากว่า 2 ทศวรรษก็ตาม [1-3] การแสวงหามาตรการใหม่ ๆ ในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการเก็บรายได้ของ อปท. จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในปัจจุบัน

ในช่วงที่ผ่านมา แม้จะมีความพยายามจากหลายฝ่ายในการเพิ่มประสิทธิภาพการการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น และได้ผลสำเร็จที่ดีในระดับหนึ่ง แต่ทว่าเป็นการดำเนินการที่ขาดความต่อเนื่องและมิได้ให้ความสำคัญกับบริบทแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่นอย่างรอบด้าน จึงทำให้ขาดแรงกระตุ้นเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ต่อเนื่องใน

ระยะยาว มาตรการที่ได้ดำเนินการช่วงที่ผ่านมาได้แก่ การให้รางวัลประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ การจูงใจให้ประชาชนชำระค่าขยะหรือภาษีท้องถิ่น การจัดทำแผนที่ภาษี การพัฒนาศักยภาพบุคลากร หรือการให้ภาคชุมชนจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะหรือค่าน้ำประปา เป็นต้น [4-5]

บทความนี้ จึงต้องการนำเสนอมาตรการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น โดยประยุกต์ใช้แนวคิดหรือองค์ความรู้สมัยใหม่ที่เข้ากับปัจจัยพื้นฐานในการบริหารจัดการเก็บรายได้ของ อปท. และมุ่งสนับสนุนให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนารายได้ท้องถิ่น จากนั้น จะรายงานผลทดลองการนำมาตรการเหล่านี้ไปใช้กับกลุ่มตัวอย่าง อปท. จำนวน 6 แห่ง ซึ่งเลือกศึกษาแบบเจาะจงด้วยเหตุผลเรื่องการเข้าถึงข้อมูลและโอกาสในการวิจัยเชิงทดลอง มาตรการพัฒนารายได้ท้องถิ่นในครั้งนี้ได้แก่ (1) การสร้างความร่วมมือระหว่าง อปท. ในด้านฐานข้อมูลผู้เสียภาษี (2) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในงานจัดเก็บภาษี (3) การกระตุ้นความเต็มใจในการจ่ายภาษีด้วยมาตรการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Approach) และ (4) การสร้างเครือข่ายภาคประชาชนในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ตามลำดับ ในตอนท้ายของบทความเป็นการสังเคราะห์บทเรียนจากนวัตกรรมการพัฒนารายได้ท้องถิ่น และข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนารายได้ท้องถิ่นในอนาคต

## วัตถุประสงค์

1. เพื่อสังเคราะห์นวัตกรรมพัฒนาการบริหารจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทปัจจุบันและประยุกต์ใช้องค์ความรู้ทางวิชาการสมัยใหม่
2. เพื่อทดสอบว่านวัตกรรมพัฒนาการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้จริง และมีส่วนสำคัญในการช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## วรรณกรรมและกรอบวิเคราะห์ทางวิชาการ

ก. สถานการณ์ด้านรายได้ท้องถิ่น

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการผลักดันการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ อปท. และมีจุดมุ่งหมายให้ อปท. สามารถพึ่งพาตนเองทางด้านรายได้ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตรา 284) พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ต่อเนื่องถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (มาตรา 283) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (มาตรา 250) แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การพัฒนาศักยภาพและการส่งเสริมความเป็นอิสระในการบริหารจัดการเก็บรายได้ของ อปท. ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ดังพิจารณาได้จากโครงสร้างรายได้ของ อปท. ระหว่างปีงบประมาณ 2555 – 2562 ต่อไปนี้

ตารางที่ 1 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามประเภทรายได้ภาษีอากร ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2562

อปท.	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ปี 2561	ปี 2562
1. รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	43,745.41	48,326.55	52,489.71	56,700.93	58,115.73	62,033.98	63,623.12	66,689.45
- องค์การบริหารส่วนจังหวัด	5,028.39	5,549.41	6,133.11	6,212.06	5,735.15	6,004.08	5,492.68	5,941.99
- เทศบาล	16,658.41	19,020.55	20,473.89	21,941.55	23,014.58	23,997.82	24,941.13	27,155.59
- องค์การบริหารส่วนตำบล	7,796.69	8,766.78	9,750.20	10,960.24	11,480.36	12,096.21	12,435.95	12,970.16
- กรุงเทพมหานคร	13,802.68	14,449.27	15,508.66	16,956.54	17,232.29	19,199.85	20,053.34	19,755.07
- เมืองพัทยา	459.24	540.54	623.85	630.54	653.35	736.02	692.02	866.64
2. รายได้จากภาษีจัดสรร	222,410.76	265,909.21	259,018.10	274,820.28	279,004.33	302,333.41	327,662.56	328,933.50
3. รายได้จากเงินอุดหนุน	215,148.07	221,133.10	224,238.00	259,787.99	246,745.65	238,744.45	245,287.52	275,803.82
- เงินอุดหนุนทั่วไป	89,188.25	106,472.75	124,105.98	157,145.13	182,583.63	216,225.55	223,867.55	245,218.68
- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	125,959.82	114,660.35	100,132.02	102,642.86	64,162.02	22,518.90	21,419.97	30,585.14
4. รวมรายได้ท้องถิ่น	481,304.24	535,368.86	535,745.81	591,309.20	583,865.71	603,111.84	636,573.20	671,426.76
5. รายได้สุทธิของรัฐบาล	2,050,741.40	2,161,791.67	2,067,869.55	2,211,133.02	2,394,621.72	2,355,662.86	2,536,945.00	2,566,116.00
6. สัดส่วนรายได้ท้องถิ่น	23.47	24.77	25.91	26.74	24.38	25.60	25.09	26.17
ต่อรายได้สุทธิของรัฐ (%)								

(หน่วย: ล้านบาท)

**ตารางที่ 1** รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจําแนกตามประเภทรายได้ภาษีอากร ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2562 (ต่อ)

	(หน่วย: ล้านบาท)									
อปท.	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ปี 2561	ปี 2562	ค่าเฉลี่ย	
7. สัดส่วนรายได้ท้องถิ่น จัดเก็บเองต่อรายได้รวม (%)	9.09	9.03	9.80	9.59	9.95	10.29	9.99	9.93	9.71	
8. อัตราการขยายตัวต่อปีของ รายได้รวมท้องถิ่น (%)	n.a.	11.23	0.07	10.37	-1.26	3.30	5.55	5.48	4.96	
9. อัตราการขยายตัวของรายได้ ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (%)	n.a.	10.47	8.61	8.02	2.50	6.74	-2.92	-0.60	4.69	
10. อัตราขยายตัวของ GDP (%)	7.20	2.70	1.00	3.00	3.30	4.00	4.20	2.40	3.48	

**หมายเหตุ :** ตัวเลขรายได้จริงของ อปท. จากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (<http://www.dla.go.th/work/money/index.jsp>) ส่วนข้อมูลอัตราการเติบโตของ GDP มาจากธนาคารแห่งประเทศไทย

จากข้อมูลตารางที่ 1 จะเห็นว่า รายได้รวมของ อปท. ไม่สูงนักเมื่อเทียบกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย สัดส่วนรายได้รวมของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลยังคงต่ำกว่าร้อยละ 27 ในขณะที่ พ.ร.บ. กำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2549) บัญญัติไว้ว่า สัดส่วนรายได้ดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 (มาตรา 30 (4)) (ข้อ 6) นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า สัดส่วนของรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง (ข้อ 1) ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2555 – 2562 มีเพียงประมาณร้อยละ 9.03 ถึง 10.29 ของรายได้รวมของ อปท. หรือคิดเป็นร้อยละ 9.71 โดยเฉลี่ยเท่านั้น (ข้อ 7) ข้อมูลนี้ชี้ชัดว่า อปท. มีสัดส่วนการพึ่งพาตนเองทางด้านรายได้ที่ไม่สูงนัก และควรมีการปรับปรุงแก้ไขโดยด่วน

ข. นวัตกรรมท้องถิ่นกับการพัฒนารายได้

แนวคิดที่สำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของ อปท. มีหลายประการ<sup>3</sup> อาทิ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลภาษีท้องถิ่น ระบบงานจัดเก็บ และการพัฒนาศักยภาพบุคลากร การสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลผู้เสียภาษี การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการจ่ายภาษี การพัฒนากระบวนการบริการหรือเพื่อเพิ่มความเต็มใจในการเสียภาษี การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการเก็บภาษี และการกระตุ้นการชำระภาษีด้วยมาตรการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ เป็นต้น [2, 4, 6-12] และสำหรับงานวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนมุ่งพัฒนานวัตกรรมใหม่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บรายได้ของ อปท. ให้ต่อเนื่อง โดยประยุกต์ใช้แนวคิดดังที่ได้ทบทวนไว้ข้างต้น

นวัตกรรมท้องถิ่นคืออะไร และจะช่วยพัฒนารายได้ท้องถิ่นเช่นใด ? ความหมายของนวัตกรรมท้องถิ่น มีหลายประการ แต่คำนิยามที่มีการใช้อย่างเป็นทางการจะหมายถึง (1) การริเริ่ม คิดค้น พัฒนา หรือแก้ไข ปัญหาด้วยกระบวนการหรือวิธีการใหม่ในบริบทของ อปท. (2) อปท. ต้องมีบทบาทที่สำคัญในการริเริ่ม ผลักดัน ลงมือดำเนินการ ประสานงาน หรือให้การสนับสนุนนวัตกรรมให้เกิดขึ้นอย่างชัดเจน (3) ส่งผลให้เกิดประโยชน์ ชัดเจนหรือเป็นรูปธรรม และ (4) มีการดำเนินงานที่ต่อเนื่อง มีใช้การดำเนินการเฉพาะกิจ และเป็นสิ่งที่สามารถ ถ่ายทอดให้แก่ อปท. อื่นได้ศึกษา เรียนรู้ หรือนำไปประยุกต์ใช้หรือต่อยอดได้ในวงกว้าง [14]

อย่างไรก็ดี เพื่อให้ประสิทธิภาพและผลสำเร็จในการบริหารจัดการเก็บรายได้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตามการเปลี่ยนแปลงของบริบทแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการบริหาร ผู้เขียนเห็นว่าการพัฒนานวัตกรรมต่อยอดในการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยสามารถพัฒนาแนวคิดหรือเครื่องมือทางการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่นแบบใหม่ที่ยังไม่มีการทดลองประยุกต์ใช้ที่ใดมาก่อน ดังมีรายละเอียดของแนวคิดและวิธีการที่ผู้เขียนจะนำเสนอต่อไป

ค. การพัฒนาประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการเก็บรายได้ท้องถิ่น

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า มาตรการหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพด้านรายได้ท้องถิ่น ได้แก่ การพัฒนาระบบบริหารจัดการเก็บภาษีอากร (Tax administration) [2, 5-8, 15] และในกรณีของไทยพบว่ามีงานวิจัยเชิงปฏิบัติการโดยพาเกียรติ สมานบุตร และคณะ [16] เพื่อพัฒนาระบบปฏิบัติการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของ อบจ. แพร่และ อบจ. ชลบุรี ในการเก็บภาษีน้ำมันและพบว่า ได้ผลสำเร็จที่ดี

<sup>3</sup> ตัวอย่างเช่น การพัฒนาแผนที่ภาษีของ อปท. การให้บริการชำระภาษีแบบจุดเดียว (One-stop) การจัดทำแผนพัฒนารายได้ท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน การรวมจัดเก็บภาษีอากรหลายประเภทเข้าด้วยกัน การพัฒนารายได้ประเภทใหม่ การระดมทรัพยากรเพื่อการบริหารเฉพาะเรื่อง เช่น กองทุนชุมชน หรือการดำเนินบทบาทของ อปท. ในการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน เพื่อขยายฐานภาษีท้องถิ่น เป็นต้น

พาเกียรติ สมานบุตร และคณะ [16] ประเมินว่า องค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้การจัดเก็บภาษีน้ำมันของ อบจ. ประสบความสำเร็จมีหลายประการ ได้แก่ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลผู้เสียภาษีให้ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน การนำเทคโนโลยีสารสนเทศหรือวิธีจัดการสมัยใหม่มาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี และช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียภาษี การมีนโยบายที่จริงจังของผู้บริหาร อบจ. ในการพัฒนารายได้ การสื่อสารให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญในการจ่ายภาษีท้องถิ่นและการนำเงินไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างชัดเจน การเปิดโอกาสให้ผู้เสียภาษีมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องภาษีและ การใช้งบประมาณของ อบจ. นอกจากนี้ จะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายจัดเก็บภาษีอย่างเคร่งครัด (Tax law enforcement) เพื่อให้การเลี่ยงหรือหนีภาษี (Tax avoidance and evasion) เกิดขึ้นน้อยที่สุด ตัวอย่างดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นฐานคิดสำคัญสำหรับการพัฒนานวัตกรรมด้านรายได้ท้องถิ่นในการวิจัยนี้ ดังที่ผู้เขียนจะนำเสนอต่อไป

### ง. แนวคิดเชิงพฤติกรรมศาสตร์และ Nudge Theory

แนวคิดหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีในปัจจุบันเห็นว่า ควรใช้วิธีการกระตุ้นความเต็มใจในการจ่ายภาษีของประชาชน มากกว่าการใช้เพียงมาตรการเชิงระบบ การบังคับใช้กฎหมาย หรือ การตรวจสอบและกำหนดบทลงโทษเท่านั้น นักเศรษฐศาสตร์เชิงพฤติกรรม (Behavioral Economists) จึงพยายามศึกษาแนวทางที่ให้อิสระแก่บุคคลในการตัดสินใจ ไม่เน้นการบังคับใช้กฎหมาย แต่จะใช้วิธีการที่ให้ข้อมูลหรือการจัดปรับแวดล้อมเพื่อกระตุ้นหรือสะกิดเตือน (Nudge) การตัดสินใจหรือการแสดงพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลเกี่ยวกับการจ่ายภาษีในทิศทางที่พึงประสงค์ หรือเรียกว่าแนวคิด Libertarian paternalism [17-18] ดังเช่น Behavioural Insights Team (2016) [9] ในประเทศอังกฤษได้ทดลองวิธีกระตุ้นเตือนการชำระภาษีค้างโดยการส่งจดหมายให้กับกลุ่มผู้ค้างจ่ายภาษีจำนวน 140,000 ราย และมีเนื้อหาการเตือนหลายรูปแบบ เช่น การระบุเนื้อหาว่า “ชาวอังกฤษ 9 ใน 10 คนเป็นผู้ที่เสียภาษีตรงเวลา” หรือ “คนส่วนใหญ่ในชุมชนของท่านร้อยละ 87 จ่ายภาษีเรียบร้อยแล้ว” เป็นต้น ผลการทดลองพบว่า จดหมายที่สะท้อนถึงบรรทัดฐานทางสังคม (Social norms) มีส่วนกระตุ้นให้ผู้ค้างภาษีมาจ่ายภาษีเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ หรือสูงกว่าเดิมร้อยละ 18.8 เป็นต้น จากประสบการณ์ดังกล่าวนี้ ผู้เขียนจึงต้องการประเมินว่าการทดลองเชิงพฤติกรรมศาสตร์นี้จะสามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มผลสำเร็จในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นไทยหรือไม่เพียงใด

### จ. การมีส่วนร่วมและการเสริมพลังของภาคประชาสังคม (Participation and Empowerment)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นไทยได้รับการส่งเสริมมาเป็นเวลานาน มีกรอบกฎหมายและระบบปฏิบัติการรองรับอย่างชัดเจน และช่วงที่ผ่านมา กิจกรรมดังกล่าวเกิดขึ้นเป็นวงกว้าง และก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่น่าพอใจ [19-22] แต่ถ้าหากพิจารณาเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางภาษีอากร (Local tax participation) ในระดับท้องถิ่นไทยพบว่า ยังเกิดขึ้นอย่างจำกัด และนำไปสู่คำถามสำคัญว่า ภาคประชาชนมีความพร้อมและความตื่นตัวที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเก็บภาษีของ อบจ. หรือไม่ ควรมีรูปแบบเช่นใด และจะประสบผลสำเร็จในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงใด

การวิจัยเชิงทดลองครั้งนี้จึงมุ่งพัฒนาตัวแบบสำหรับภาคประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมดูแลความเรียบร้อยของชุมชนผ่านมาตรการทางภาษี เนื่องจากพวกเขาเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) กับกิจการต่าง ๆ ในชุมชนโดยตรง ประชาชนจึงควรมี “สิทธิ” และ “หน้าที่” ในการดูแลพื้นที่ของพวกเขาโดยใช้เครื่องมือทางภาษีร่วมกับ อบจ. [23-24] และในทางกลับกัน อบจ. สามารถมอบหมายให้ภาคประชาชนดูแล

หรือบริหารจัดการชุมชนที่ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกันได้ (Common pool resource) ซึ่งอาจเป็นวิธีการที่ได้ผลดีมากกว่าการที่หน่วยงานรัฐดำเนินการเองเพียงลำพัง เพราะภาคประชาชนจะใช้วิธีสื่อสารระหว่างกัน ในแนวระนาบและเน้นการปรึกษาหารือกัน ซึ่งน่าจะทำให้เกิดการยอมรับและปฏิบัติตามข้อตกลงร่วมกัน ได้ดีขึ้น [25-26]

## ระเบียบวิธีการศึกษา

ผู้เขียนได้พัฒนานวัตกรรมการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นและนำไปทดลองใช้ในกลุ่มตัวอย่างของ อปท. จากฐานคิดของวรรณกรรมต่าง ๆ ที่ได้ทบทวนข้างต้น ได้แก่ แนวคิดการพัฒนาเชิงระบบบริหารจัดการ แนวคิดเชิงพฤติกรรมศาสตร์ และแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน จากนั้นจึงดำเนินการหลายขั้นตอน ดังนี้ ลำดับแรก ศึกษาสถานการณ์ด้านการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องจากประสบการณ์ของไทยและต่างประเทศ และประมวลเป็นนวัตกรรมการพัฒนารายได้ท้องถิ่น 4 ประการ ขั้นตอนที่สามเป็นการประสานงานกับ อปท. เพื่อคัดเลือกเป็นหน่วยวิจัยโดยวิธีการเจาะจง และคำนึงถึงการกระจายตัวของ อปท. ตามภูมิภาคและบริบทพื้นฐานของชุมชนที่แตกต่างกัน ได้แก่ ลักษณะความเป็นเมือง ขนาดประชากรและพื้นที่ การปกครอง โดยมีเหตุผลสำคัญ คือ การเข้าถึงข้อมูลและการยินยอมของ อปท. เพื่อให้เป็นหน่วยวิจัย ในที่สุดผู้เขียนได้รับความร่วมมือจาก อปท. จำนวน 6 แห่ง กระจายตัวใน 4 จังหวัดเข้าร่วมวิจัยเชิงทดลองครั้งนี้ ข้อมูลตารางที่ 2 แสดงภาพรวมนวัตกรรมการพัฒนารายได้ท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการทั้ง 4 ประการในพื้นที่ตัวอย่าง อปท. ทั้ง 6 แห่ง

**ตารางที่ 2** ภาพรวมนวัตกรรมการพัฒนารายได้ท้องถิ่นและการทดลองนำไปใช้ในพื้นที่กลุ่มตัวอย่าง

นวัตกรรมการพัฒนารายได้	อปท. ที่ร่วมวิจัยเชิงทดลอง
1. การสร้างความร่วมมือระหว่าง อปท. ในด้านข้อมูลผู้เสียภาษีท้องถิ่น (กรณีค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. ที่เก็บจากผู้เข้าพักโรงแรม)	อบจ.เชียงใหม่ และ อปท. จำนวน 7 แห่ง ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
2. การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่ออำนวยความสะดวกในการจ่ายค่าธรรมเนียมสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	อบจ.สงขลา และ อบจ.อุบลราชธานี
3. การใช้มาตรเชิงพฤติกรรมศาสตร์เพื่อกระตุ้นการจ่ายภาษีป้าย	อบต.ท่างาม จ.สิงห์บุรี
4. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจตราและสำรวจป้ายโฆษณาในชุมชน	อบต.ดอนแก้ว จ.เชียงใหม่ และ อบต.เกาะยอ จ.สงขลา

ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียน

ลำดับแรกเป็นนวัตกรรมการเพื่อทดลองว่า การจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้เสียภาษีให้สมบูรณ์ (กรณีค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ.) โดยการสร้างความร่วมมือระหว่าง อปท. ด้วยกันจะมีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพด้านรายได้ของ อบจ. หรือไม่ นวัตกรรมนี้ได้ดำเนินการทดลองร่วมกับ อบจ.เชียงใหม่ และเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ จำนวน 7 แห่ง เพื่อให้เห็นว่า ในกรณีของอปท. ขนาดใหญ่เขตชุมชนเมืองและแหล่งเศรษฐกิจที่สำคัญนั้น สามารถพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีจากการพัฒนาเชิงระบบบริหารจัดการได้ ลำดับที่สองเป็นนวัตกรรมการพัฒนาระบบออนไลน์สำหรับยื่นชำระ

ค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ. ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกศึกษาและดำเนินการพัฒนาเชิงระบบในพื้นที่ อบจ.สงขลา และ อบจ.อุบลราชธานี เพื่อต้องการเปรียบเทียบให้เห็นว่า ระบบดังกล่าวสามารถประยุกต์ใช้ได้ในเขตเมือง และเขตชนบทประสบความสำเร็จแตกต่างกันหรือไม่เพียงใด

นวัตกรรมที่สาม เป็นการพัฒนาวิธีการกระตุ้นเตือน (Nudge) การชำระภาษีป้าย โดยประยุกต์ใช้แนวคิด พฤติกรรมศาสตร์และจัดทำเป็น “สติ๊กเกอร์ป้าย/ใบประกาศเกียรติบัตร” สำหรับติดไว้ที่ป้ายที่ได้ชำระภาษีแล้ว และได้ทดลองใช้ในพื้นที่ อบต.ท่างาม จังหวัดสิงห์บุรี ซึ่งมีลักษณะเป็นชุมชนชนบทที่เอื้อต่อการสังเกตเห็น สติ๊กเกอร์ป้ายได้ชัดเจน และในลำดับสุดท้ายเป็นนวัตกรรมเพื่อจัดตั้ง “เครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อการ ตรวจสอบป้ายโฆษณา (ศตป.)” ซึ่งผู้เขียนได้ทดลองผลักดันร่วมกับ อบต.ดอนแก้ว จังหวัดเชียงใหม่ และ อบต.เกาะยอ จังหวัดสงขลา ในการค้นหาอาสาสมัครและจัดฝึกอบรมเพื่อให้มีความรู้และความชำนาญในการตรวจ ตราและสำรวจป้ายโฆษณาต่าง ๆ ที่ติดตั้งในพื้นที่ อบต.ทั้งสองแห่งนี้มีความเหมาะสมเนื่องจากเป็นชุมชน กึ่งเมือง มีป้ายโฆษณาจำนวนมาก และบุคลากร อบต. มีจำกัดที่จะสำรวจป้ายโฆษณาให้ทั่วถึง

## ผลวิจัยเชิงทดลองนวัตกรรมการพัฒนาการบริหารจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น

เนื้อหาในส่วนนี้เป็นการนำเสนอแนวคิดพื้นฐานของนวัตกรรมพัฒนาการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น จำนวน 4 มาตรการ พร้อมผลการวิจัยเชิงทดลองในพื้นที่กลุ่มตัวอย่าง อบท. ที่ได้รับ และบทเรียนหรือ ข้อเสนอแนะที่สำคัญ ตามลำดับ

1. การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านข้อมูลผู้เสียภาษี: กรณีค่าธรรมเนียม บำรุง อบจ. ที่เรียกเก็บจากผู้เข้าพักโรงแรม

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีแหล่งรายได้จัดเก็บเองที่สำคัญประเภทหนึ่ง คือ ค่าธรรมเนียม บำรุง อบจ. ที่เก็บจากผู้เข้าพักโรงแรม (ขอเรียกโดยย่อว่า “ค่าธรรมเนียมโรงแรม”) ซึ่งในปีงบประมาณ 2561 และ 2562 อบจ. ทั่วประเทศจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมได้ 523.37 ล้านบาท และ 516.57 ล้านบาท ตามลำดับ อย่างไรก็ตามในช่วงที่ผ่านมา อบจ. ประสบปัญหาสำคัญเรื่องหนึ่ง คือ การสำรวจโรงแรมในพื้นที่ให้ครอบคลุม สาเหตุเกิดจากบุคลากรในงานจัดเก็บรายได้ของ อบจ. มีจำนวนจำกัด แต่มีพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบเป็นจำนวนมาก จึงทำให้การสำรวจไม่ทั่วถึง<sup>4</sup>

ในการนี้ อบท. ในระดับล่าง ซึ่งได้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีความใกล้ชิด กับพื้นที่และมีหน้าที่ต้องสำรวจกิจการโรงแรมเพื่อจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (ภ.ด.ส.) เช่นกัน อบท. เหล่านี้จึงมีข้อมูลกิจการโรงแรมที่สมบูรณ์พอควร และอยู่ในสถานะที่ได้เปรียบด้านข้อมูลเหนือกว่า อบจ. แต่ กระนั้น อบจ. เทศบาล และ อบต. ไม่เคยพัฒนาความร่วมมือด้านข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีร่วมกันแต่ประการใด การผลักดันให้เกิดความร่วมมือในเรื่องนี้จึงเป็น “นวัตกรรมความร่วมมือด้านข้อมูล” ที่อาจ มีส่วนช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่ อบจ. ผู้เขียนทดลองวิธีนี้ในพื้นที่อำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีกิจการโรงแรมตั้งอยู่เป็นจำนวนมากและบุคลากรของ อบจ.เชียงใหม่อาจสำรวจไม่ทั่วถึง

การดำเนินการในเรื่องนี้เริ่มจาก (1) จัดประชุมร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยอำเภอเมืองเชียงใหม่ มี อบท. ที่เกี่ยวข้อง 11 แห่ง จากนั้นได้อธิบายขอบเขตและค่านิยามของ “โรงแรม” ตามที่ระบุในข้อบัญญัติ

<sup>4</sup> ประมวลจากการสัมภาษณ์บุคลากรของ อบจ.เชียงใหม่ อบจ.สงขลา และ อบจ.อุบลราชธานี ระหว่างเดือนมิถุนายน - กรกฎาคม 2562

อบจ. เชียงใหม่ และขอความร่วมมือกับเทศบาลและ อบต. ให้ความอนุเคราะห์ด้านข้อมูลโรงแรมแก่ อบจ. (2) ให้เทศบาล/อบต.ทำการสำรวจและส่งข้อมูลภายในเดือนมีนาคม 2563 และเมื่อครบกำหนด มี อบท. 7 แห่งจัดส่งข้อมูลให้ให้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลตำบลหนองหอย เทศบาลตำบลสุเทพ เทศบาลตำบลป่าแดด เทศบาลตำบลท่าศาลา เทศบาลตำบลสันผีเสื้อ และ อบต.ช้างเผือก (3) ดำเนินการตรวจสอบข้อมูลที่ได้รับและนำไปเทียบกับฐานข้อมูลโรงแรมของ อบจ.เชียงใหม่ ผลการรวบรวมข้อมูลแสดงดังตารางที่ 3

จากข้อมูลกิจการโรงแรมที่ได้รับจาก อบท. 7 แห่งในอำเภอเมืองพบว่า มีจำนวน 942 แห่ง เป็นโรงแรมที่ตั้งในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่มากที่สุดจำนวน 819 แห่ง เมื่อวิเคราะห์แล้วพบว่า รายชื่อกิจการโรงแรม/ที่พักจำนวน 463 ราย หรือร้อยละ 49.2 ยัง “ไม่อยู่” ในระบบฐานข้อมูลของ อบจ.เชียงใหม่แต่อย่างใด แต่กระนั้น กิจการรายใหม่ทั้ง 463 แห่งนี้อยู่ในข่ายที่จะต้องชำระค่าธรรมเนียมให้แก่ อบจ. เชียงใหม่จำนวน 362 แห่งเท่านั้น ดังนั้น จากเดิมระบบฐานข้อมูลเดิมของ อบจ. ที่มีรายชื่อโรงแรม 479 แห่ง จะมีรายชื่อเพิ่มขึ้นเป็น 841 แห่ง หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 75.6 จากเดิม (นับเฉพาะ อบท. ที่ส่งข้อมูล)

ต่อจากนั้น เมื่อวิเคราะห์ว่ากิจการโรงแรมรายใหม่ที่เพิ่มขึ้นนี้จะสามารถสร้างรายได้ให้แก่ อบจ. เท่าใด ผู้เขียนประมาณการโดยจำแนกกิจการเป็น 3 ขนาดตามจำนวนห้องพัก ได้แก่ ขนาดเล็ก กลาง และใหญ่ ตามมาตรฐานการจำแนกของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และใช้ข้อมูลการจัดเก็บรายได้อ้างอิงจากกลุ่มตัวอย่างโรงแรมทั้ง 3 ขนาดจาก อบจ. เชียงใหม่ในปี 2562 ผลวิเคราะห์พบว่า ในกรณีของโรงแรมขนาดเล็ก จะเก็บค่าธรรมเนียมได้เฉลี่ย 36,879.42 บาทต่อแห่งต่อปี โรงแรมขนาดกลางจะเก็บค่าธรรมเนียมได้เฉลี่ย 134,855.81 บาทต่อปี และโรงแรมขนาดใหญ่จะเก็บค่าธรรมเนียมได้เฉลี่ย 563,090.49 บาทต่อปี การคาดการณ์รายได้ที่จะเพิ่มขึ้นจากโรงแรมรายใหม่เท่ากับ 29.230 ล้านบาทต่อปีโดยประมาณ ดังแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบฐานข้อมูลโรงแรมในระบบของ อบจ.เชียงใหม่กับฐานข้อมูลของเทศบาลและ อบต. ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

ที่	อบท.	จำนวน รร. ที่สำรวจโดย เทศบาล/อบต.	จำนวนโรงแรม ในระบบ ฐานข้อมูล อบจ.	จำนวนโรงแรมที่ไม่อยู่ในระบบของ อบจ. เชียงใหม่		
				รวมรายใหม่	เข้าข่ายชำระค่าธรรมเนียม	ไม่เข้าข่ายชำระค่าธรรมเนียม
1	ทน.เชียงใหม่	819 (100%)	433 (52.9%)	386 (47.1%)	311	75
2	ทต.หนองหอย	13 (100%)	4 (30.8%)	9 (69.2%)	3	6
3	ทต.สุเทพ	49 (100%)	14 (28.6%)	35 (71.4%)	19	16
4	ทต.ป่าแดด	28 (100%)	13 (46.4%)	15 (53.6%)	15*	-
5	ทต.ท่าศาลา	20 (100%)	8 (40.0%)	12 (60.0%)	8**	4

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบฐานข้อมูลโรงแรมในระบบของ อบจ.เชียงใหม่กับฐานข้อมูลของเทศบาลและ อบต. ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ (ต่อ)

ที่	อปท.	จำนวน รร. ที่สำรวจโดย เทศบาล/อบต.	จำนวนโรงแรม ในระบบ ฐานข้อมูล อบจ.	จำนวนโรงแรมที่ไม่อยู่ในระบบของ อบจ. เชียงใหม่		
				รวมรายใหม่	เข้าพักชำระค่าธรรมเนียม	ไม่เข้าพักชำระค่าธรรมเนียม
6	ทต.สันผีเสื้อ	12 (100%)	6 (50.0%)	6 (50.0%)	6	-
7	อบต.ช้างเผือก	1 (100%)	1 (100.0%)	0 (0.0%)	-	-
รวม		942 (100%)	479 (50.8%)	463 (49.2%)	362	101

ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียนจากการรวบรวมฐานข้อมูลผู้เสียภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่  
หมายเหตุ: \* มีข้อมูล รร. ที่ไม่ระบุจำนวนห้องรายวัน 12 แห่ง, \*\* ไม่ระบุจำนวนห้องรายวัน 1 แห่ง; อปท. ในอำเภอเมืองเชียงใหม่ มีจำนวน 11 แห่ง แต่ได้รับความร่วมมือในกิจกรรมนี้ 7 แห่ง; กรณีโรงแรมที่ไม่เข้าพักชำระค่าธรรมเนียม คือ มีจำนวนห้องพัก ต่ำกว่า 5 ห้อง

ตารางที่ 4 ประมาณการรายได้จากโรงแรมรายใหม่ที่ยังไม่อยู่ในระบบฐานข้อมูลของ อบจ.เชียงใหม่

ที่	อปท.	เข้าพักชำระภาษี	ขนาดโรงแรม			ประมาณการค่าธรรมเนียม (บาท/ปี)		
			S	M	L	S	M	L
1	ทน.เชียงใหม่	311	210	90	11	7,744,678.20	12,137,022.90	6,193,995.39
2	ทต.หนองหอย	3	2	1	-	73,758.84	134,855.81	-
3	ทต.สุเทพ	19	15	4	-	553,191.30	539,423.20	-
4	ทต.ป่าแดด	15	14	1	-	516,311.90	134,855.81	-
5	ทต.ท่าศาลา	8	3	5	-	110,638.30	674,279.10	-
6	ทต.สันผีเสื้อ	6	4	2	-	147,517.70	269,711.60	-
รวม		362	248	103	11	9,146,096.24	13,890,148.43	6,193,995.39
						29,230,239.98		

ที่มา: การคำนวณโดยผู้เขียน

หมายเหตุ: กรณีที่ อปท. ไม่ระบุข้อมูลจำนวนห้องพัก ผู้เขียนจะกำหนดให้เป็นโรงแรมขนาดเล็ก (S) เพื่อการประเมินรายได้ขั้นต่ำสุด; ข้อมูลโรงแรม จำนวน 1 แห่งที่สำรวจได้จาก อบต.ช้างเผือกเป็นกิจการขนาดเล็กและไม่อยู่ในข่ายที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมให้แก่ อบจ. จึงไม่นำมารวมในที่นี้

นวัตกรรมความร่วมมือด้านข้อมูลกิจการโรงแรมระหว่าง อปท. ทั้ง 2 ระดับนี้คาดว่าจะช่วยให้ อบจ. เชียงใหม่มีรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมเพิ่มขึ้นจากเดิมที่เคยจัดเก็บได้ระหว่างปี 2560 – 2562 เท่ากับ

50,422,953.56 บาทโดยเฉลี่ย เป็นจำนวน 81,269,485.71 บาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 58.0 ดังแสดงในตารางที่ 5 แน่แน่นอนว่าตัวเลขดังกล่าวเป็นเพียงการประมาณการเบื้องต้นและเกิดจากนวัตกรรมการทดลองในอำเภอเมืองเชียงใหม่ โดยมี อบท. 7 จาก 11 แห่งเข้าร่วมเท่านั้น หากในอนาคตสามารถขยายผลความร่วมมือดังกล่าวให้เต็มพื้นที่จังหวัด ผู้เขียนคาดว่า จะมีส่วนเพิ่มรายได้ค่าธรรมเนียมโรงแรมให้แก่ อบจ.เชียงใหม่ ได้อย่างมีนัยสำคัญ และเป็นนวัตกรรมที่สามารถขยายผลไปยังจังหวัดท่องเที่ยวอื่น ๆ ได้

**ตารางที่ 5** ประเมินสัดส่วนการเพิ่มขึ้นของค่าธรรมเนียมโรงแรมจากกิจการรายใหม่สำหรับ อบจ.เชียงใหม่

ผลการจัดเก็บปี 2560	ผลการจัดเก็บปี 2561	ผลการจัดเก็บปี 2562	เฉลี่ย 3 ปี (2560-2562)	รายได้ที่คาดว่าจะจัดเก็บได้เพิ่มขึ้น	% จากปี 2562	% จากค่าเฉลี่ย
47,669,588.34	51,560,026.60	52,039,245.73	50,422,953.56	29,230,239.98	56.2%	58.0%

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลสำรวจใหม่ผ่านโครงการความร่วมมือด้านข้อมูลโรงแรมระหว่าง อบจ. เทศบาล และ อบต.

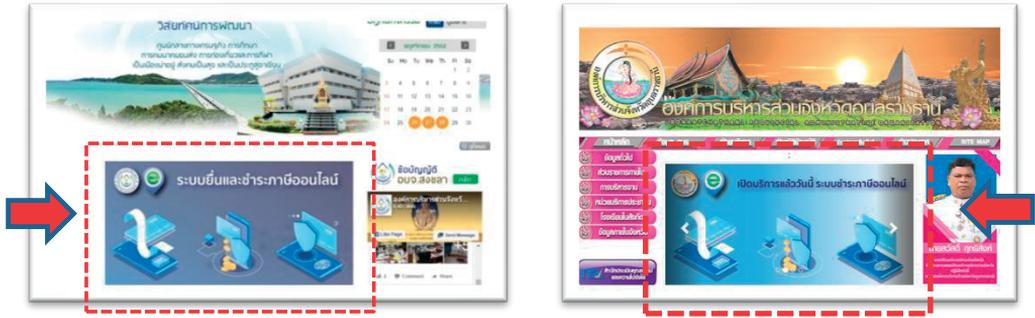
## 2. การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่ออำนวยความสะดวกในการจ่ายค่าธรรมเนียมโรงแรม

สืบเนื่องจากกิจการโรงแรมและห้องพักรายวันอยู่ในข่ายที่จะต้องชำระค่าธรรมเนียมโรงแรมให้แก่ อบจ. ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 65 ซึ่งได้ให้อำนาจแก่ อบจ. เรียกเก็บค่าธรรมเนียมทุกเดือนในอัตราไม่เกินร้อยละ 3 ของค่าเช่าห้องพัก แต่ในกรณีของจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ กิจการโรงแรมหลายแห่งมีที่ตั้งห่างไกลจากตัวจังหวัดประสบกับความไม่สะดวกที่จะต้องเดินทางมาสำนักงาน อบจ. เพื่อชำระค่าธรรมเนียมภายในวันที่ 10 ของทุกเดือน วิธีปฏิบัติเช่นนี้ก่อให้เกิด “ต้นทุนธุรกรรม (Transaction costs)” สำหรับผู้ประกอบการโรงแรม และเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้กิจการโรงแรมจำนวนหนึ่งไม่เต็มใจที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมให้แก่ อบจ.

การดำเนินการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการโรงแรมจึงเป็นเรื่องสำคัญ ในการนี้ ผู้เขียนจึงได้ริเริ่มการพัฒนาระบบออนไลน์สำหรับรับชำระค่าธรรมเนียมโรงแรม (รวมถึง การชำระภาษีประเภทอื่น ๆ ให้แก่ อบจ. ได้พร้อมกัน) (ดูตัวอย่างจากภาพที่ 1) โดยใช้ระบบเว็บไซต์ของ อบจ. ที่เปิดให้ผู้ประกอบการโรงแรมสามารถยื่นข้อมูลออนไลน์เพื่อประเมินค่าธรรมเนียมโรงแรมที่จะต้องชำระได้ในแต่ละเดือนสามารถจัดส่งเอกสารแนบทางไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ และชำระค่าธรรมเนียมโดยตัดบัญชีธนาคารผ่าน Banking application หรือพิมพ์เอกสารเพื่อนำไปชำระเงินที่เคาน์เตอร์ของธนาคารได้ การพัฒนาระบบออนไลน์เพื่อการชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าวได้นำไปใช้กับกรณีของ อบจ.สงขลา และ อบจ.อุบลราชธานี

1) อบจ.สงขลา (<https://www.songkhlapao.go.th/>)

2) อบจ.อุบลราชธานี (<http://www.ubon.go.th/>)



ภาพที่ 1 ภาพตัวอย่างเว็บไซต์ของ อบจ. สำหรับการยื่นชำระภาษีโรงแรมผ่านระบบออนไลน์  
ที่มา : ประมวลโดยผู้เขียน

ในการนำระบบนี้ไปทดลองใช้งานนั้น ผู้เขียนได้จัดอบรมให้บุคลากรของ อบจ. สามารถปฏิบัติงาน และดูแลระบบดังกล่าวได้ สามารถนำข้อมูลจากระบบไปใช้ติดตามการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรม การออกใบเสร็จ การตรวจสอบและรายงานข้อมูล มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่บุคลากรเป็นการเฉพาะ ช่วยลดข้อผิดพลาดในการทำงาน อีกทั้งเป็นการลดภาระและค่าใช้จ่ายในการเดินทางและภาระด้านเอกสารให้แก่ผู้ประกอบการเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ในช่วงที่ได้ทดลองใช้งานระบบดังกล่าวเป็นเวลา 6 เดือน (ธันวาคม 2562 – พฤษภาคม 2563) มีจำนวนโรงแรมที่ยื่นชำระค่าธรรมเนียมผ่านระบบดังนี้

ตารางที่ 6 จำนวนโรงแรมที่ได้ชำระค่าธรรมเนียมผ่านระบบออนไลน์ (ธันวาคม 2562 – พฤษภาคม 2563)

จังหวัด	จำนวน รร. ในระบบ ข้อมูล อบจ.	จำนวน รร. ที่ยื่นชำระภาษีผ่านระบบออนไลน์					
		ธ.ค. 62	ม.ค. 63	ก.พ. 63	มี.ค. 63	เม.ย. 63	พ.ค. 63
อบจ.สงขลา	342	8 (2.3%)	5 (1.5%)	5 (1.5%)	6 (1.8%)	7 (2.0%)	1 (0.3%)
อบจ.อุบลราชธานี	190	6 (3.2%)	6 (3.2%)	5 (2.6%)	8 (4.2%)	8 (4.2%)	-
รวม	532	14 (2.6%)	11 (2.1%)	10 (1.9%)	14 (2.6%)	15 (2.8%)	1 (0.2%)

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บเป็นร้อยละของจำนวนโรงแรมทั้งหมดในฐานข้อมูลของ อบจ. แต่ละแห่ง

ตารางที่ 7 จำนวนเงินค่าธรรมเนียมโรงแรมที่ได้รับชำระผ่านระบบออนไลน์ (ธันวาคม 2562 – พฤษภาคม 2563)

จังหวัด	จำนวน รร. ในระบบ ข้อมูล อบจ.	จำนวนเงินค่าธรรมเนียมโรงแรมที่เก็บได้ (บาท)					
		ธ.ค. 62	ม.ค. 63	ก.พ. 63	มี.ค. 63	เม.ย. 63	พ.ค. 63
อบจ.สงขลา	342	25,517.80	29,317.93	6,468.07	14,843.57	8,365.23	580.00
อบจ.อุบลราชธานี	190	4,724.00	4,950.00	4,675.00	5,085.00	7,581.30	-
รวม	532	30,241.80	34,267.93	11,143.07	19,928.57	15,946.53	580.00

ที่มา: ประมวลผลโดยผู้เขียน

ในด้านของจำนวนเงินค่าธรรมเนียมที่มีการชำระผ่านระบบออนไลน์นั้น มียอดรวมตลอด 6 เดือนทั้งสิ้นเท่ากับ 112,107.90 บาท จำแนกเป็นของ อบจ.สงขลา 85,092.60 บาท และ อบจ.อุบลราชธานี 27,015.30 บาท หรือมียอดชำระภาษีผ่านระบบออนไลน์ระหว่างเดือนธันวาคม 2562 ถึงพฤษภาคม 2563 เฉลี่ยเดือนละ 18,684.65 บาทสำหรับ อบจ. ทั้ง 2 แห่ง ทั้งนี้ พึ่งทราบช่วงเวลาที่ผู้เขียนทดลองใช้งานระบบดังกล่าวเป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 พอดี จึงทำให้กิจการโรงแรมหลายแห่งต้องปิดตัวลงหรือหยุดกิจการชั่วคราว และส่งผลให้การจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมลดลงด้วย ตัวเลขในตารางที่ 6 และ 7 จึงอาจไม่สูงนักในช่วงแรกนี้ แต่ในอนาคต ผู้เขียนเชื่อว่าเมื่อเศรษฐกิจภาคการท่องเที่ยวฟื้นตัว ระบบออนไลน์นี้จะกลับมามีความสำคัญในการช่วยพัฒนารายได้ให้แก่ อบจ. ต่อไป

### 3. การใช้มาตรการเชิงพฤติกรรมในการกระตุ้นเตือนการชำระภาษีป้าย

ภาษีป้ายเป็นรายได้ที่สำคัญอีกประเภทที่ อบท. จัดเก็บเอง ในปี 2561 และ 2562 อบท. จัดเก็บภาษีป้ายได้ 3,424.27 และ 3,609.56 ล้านบาทตามลำดับ หรือประมาณร้อยละ 5.17 ของรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง อย่างไม่ดี อบท. หลายแห่งประสบปัญหาการจัดเก็บภาษีป้ายให้ครบถ้วน ซึ่งมีกเกิดจากการไม่เต็มใจจ่ายจากผู้เสียภาษี การลักลอบติดตั้งป้าย และขาดการสำรวจป้ายให้ครบถ้วนโดยบุคลากรของ อบท. [7, 27] สถานการณ์เช่นนี้จึงจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางใหม่เพื่อลดข้อจำกัดในการจัดเก็บภาษีป้ายให้แก่ อบท.

ในการนี้ ผู้เขียนจึงทดลองวิธีกระตุ้นเตือน (Nudge) เพื่อเพิ่มความเต็มใจในการจ่ายภาษีโดยใช้ “สติ๊กเกอร์ป้าย” หรือ “ใบประกาศเกียรติบัตร” สำหรับใช้ติดที่ป้ายโฆษณาหรือแขวนไว้ที่สถานประกอบการ เพื่อเป็นการแสดงในเชิงสัญลักษณ์ (Public visualization) ว่าป้ายของสถานประกอบการแห่งนั้นได้ชำระภาษีป้ายเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ดังตัวอย่างภาพที่ 2 การกระตุ้นเช่นนี้คาดว่า จะนำไปสู่การปรับพฤติกรรมของผู้ประกอบการที่จะยอมจ่ายภาษีมากขึ้นโดยมีสมมติฐาน 2 ประการ ลำดับแรก การกระตุ้นนี้ส่ง “ผลในเชิงสาธิต (Demonstration effects)” ตามฐานคิดของนักเศรษฐศาสตร์เชิงพฤติกรรม [5, 9, 17] ผู้ที่จ่ายภาษีป้ายแล้วจะได้รับการรับรองจากเจ้าหน้าที่ อบท. ว่าเป็นผู้ประกอบการที่ดีโดยการชำระภาษีเรียบร้อยแล้ว ซึ่งอาจนำไปสู่การเลียนแบบ (Imitation behavior) จากเจ้าของกิจการ/ป้ายรายอื่น ๆ ตามมา [28] ส่วนกิจการที่ไม่ยอมจ่ายภาษีป้าย จะไม่ได้รับสัญลักษณ์ดังกล่าว และอาจถูกตั้งคำถามเชิงเปรียบเทียบจากคนในชุมชนว่าป้ายของร้านค้าแห่งนั้นยังไม่ได้ชำระภาษี หรือคล้ายกับ “เครื่องมือตำหนิในเชิงสังคม (Implicit public blaming)” จนสร้างแรงกดดันให้เจ้าของป้ายยินยอมชำระภาษีในระยะต่อมา



ภาพที่ 2 ตัวอย่างสติ๊กเกอร์สำหรับติดป้ายที่แสดงถึงการชำระภาษีป้ายให้ อบท. แล้ว

ผลลัพธ์จากการใช้มาตรการสติกเกอร์ป้ายช่วงเดือนมกราคม – มีนาคม 2563 ใน อบต.ท่างาม จ.สิงห์บุรี ซึ่งเป็นชุมชนกึ่งชนบทพบว่า ทำให้ อบต. ประสบผลสำเร็จในการจัดเก็บภาษีป้ายได้เพิ่มขึ้น กล่าวคือ ในปี 2563 อบต. จัดเก็บภาษีป้ายได้จำนวน 432 ป้าย จากจำนวนป้ายที่แจ้งประเมินภาษี 433 ป้าย หรือคิดเป็นร้อยละ 99.8 และจัดเก็บภาษีได้ 576,364 บาทจากเป้าหมาย 576,564 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 99.9 ในขณะที่ช่วงปีก่อนหน้านั้น อบต. สามารถจัดเก็บภาษีป้ายได้ร้อยละ 90.4 ของเป้าหมายการประมาณการเท่านั้น ทั้งนี้ เงื่อนไขสำคัญของการใช้มาตรการนี้ คือ การเป็นชุมชนที่มีขนาดไม่ใหญ่เกินไปและมีจำนวนป้ายไม่มาก การใช้สติกเกอร์ป้าย/ใบประกาศเกียรติบัตรจึงทำให้สามารถมองเห็นได้ง่ายจากประชาชนโดยทั่วไป นอกจากนี้ วิธีการนี้จะเหมาะกับชุมชนที่ผู้คนทั่วไปมีความสัมพันธ์กันใกล้ชิด (Intimate relationship) หรือมีทุนทางสังคมที่ดี (Social capital) ซึ่งผู้คนจะสนใจต่อประเด็นต่าง ๆ รอบตัว มาตรการเช่นนี้จึงกระตุ้นเตือนการชำระภาษีป้ายได้สำเร็จ

4. การใช้มาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจตราและสำรวจป้ายโฆษณาในชุมชน มาตรการพัฒนารายได้ของ อบต. บนหลักการการกระจายอำนาจสู่ชุมชน คือ การเสริมพลังให้ภาคประชาชนเข้มแข็ง (Empowerment) และเข้ามีส่วนร่วม (Participation) กับ อบต. ในการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่น ซึ่งผู้เขียนมีสมมติฐานว่าประชาชนในฐานะพลเมืองเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชน ฉะนั้น หากการติดตั้งป้ายโฆษณาก่อให้เกิดผลกระทบทางลบ (Negative externality) ทั้งในด้านมลภาวะทางสายตาป้ายมีเนื้อหาข้อความไม่เหมาะสม กีดขวางการสัญจรในชุมชน หรือโครงสร้างป้ายไม่แข็งแรงจนอาจก่ออันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ภาคประชาชนจึงควรมีบทบาทและร่วมกันดูแลรับผิดชอบในเรื่องนี้ [23, 25, 29]

ผู้เขียนจึงทำงานร่วมกับ อบต. 2 แห่งได้แก่ อบต.เกาะยอ จ.สงขลา และ อบต.ดอนแก้ว จ.เชียงใหม่ ในการผลักดันให้มี “เครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อการตรวจตราป้ายโฆษณา หรือ คตป.” โดยการกำหนดให้แต่ละหมู่บ้านมีตัวแทนอาสาสมัครจำนวน 1 – 3 คน เข้ารับการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับป้ายโฆษณา การจัดเก็บภาษีป้ายของ อบต. และการดูแลความสะอาดและความเรียบร้อยภายในชุมชน จัดกิจกรรมเชิงปฏิบัติการในการสำรวจ วัดขนาด และบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับป้าย และมอบหมายพื้นที่รับผิดชอบให้ คตป. แต่ละคน ดำเนินการสำรวจและจัดตั้งข้อมูลป้ายให้แก่ อบต. พร้อมบันทึกข้อสังเกตเกี่ยวกับป้ายที่สำคัญ เช่น ข้อความไม่เหมาะสม โครงสร้างไม่แข็งแรง หรือติดตั้งในจุดที่สุ่มเสี่ยง เป็นต้น กิจกรรมวิจัยเชิงทดลองนี้เกิดขึ้นในเดือน มีนาคม – มิถุนายน 2563 โดยอาสาสมัคร คตป. ทั้ง 2 ชุมชนมีจำนวน 27 คนเท่านั้น

ผลการทดลองนวัตกรรม คตป. ดังกล่าวช่วยให้ อบต. ทั้ง 2 แห่งมีฐานข้อมูลจำนวนป้ายที่ครบถ้วนมากขึ้น และยังช่วยให้ได้รับข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับความผิดปกติในการติดตั้งป้ายเพื่อนำไปใช้จัดระเบียบและดูแลป้ายเหล่านี้ต่อไปได้อีกด้วย กล่าวคือ คตป. สำรวจพบจำนวนป้ายโฆษณาได้เพิ่มขึ้นจากเดิมราว 3.7 – 5.8 เท่าตัว ดังแสดงในตารางที่ 8 ในกรณีของ อบต.เกาะยอ การสำรวจป้ายพบว่า มีจำนวน 287 ป้าย และคาดว่าจะจัดเก็บภาษีได้จำนวน 174,175 บาท แต่ผลสำรวจของ คตป.เกาะยอพบว่า มีจำนวนป้ายโฆษณา 1,064 ป้าย และคาดว่าจะช่วยให้มีภาษีป้ายจำนวน 391,881 บาท ส่วนการสำรวจของ อบต.ดอนแก้วพบว่า มีป้ายโฆษณาจำนวน 201 ป้าย และคาดว่าจะจัดเก็บภาษีได้ 258,962 บาท แต่ผลสำรวจโดย คตป.ดอนแก้วพบว่า มีป้ายจำนวน 1,160 ป้าย และคาดว่าจะสร้างรายได้ภาษีได้จำนวน 766,831 บาท

ตารางที่ 8 ผลการสำรวจและตรวจตราป้ายโดย คตป. ในกลุ่มตัวอย่าง อบต. 2 แห่ง

หมู่บ้าน	คตป. เกาะยอ จ.สงขลา		คตป. ดอนแก้ว จ.เชียงใหม่	
	ป้าย (ป้าย)	ภาษี (บาท)	ป้าย (ป้าย)	ภาษี (บาท)
หมู่ที่ 1	308	131,580	79	39,296
หมู่ที่ 2	31	23,040	240	184,574
หมู่ที่ 3	140	36,720	51	22,302
หมู่ที่ 4	133	72,261	189	124,601
หมู่ที่ 5	43	17,220	48	21,240
หมู่ที่ 6	197	49,420	50	21,840
หมู่ที่ 7	33	8,640	24	6,480
หมู่ที่ 8	56	17,700	294	262,802
หมู่ที่ 9	123	35,300	60	18,240
หมู่ที่ 10	-	-	125	65,456
รวมผลการสำรวจโดย คตป.	1,064	391,881	1,160	766,831
ผลการสำรวจโดยบุคลากรของ อบต.	287	174,175	201	258,962
สัดส่วนความแตกต่าง (เท่าตัว)	3.7	2.2	5.8	3.0

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียน

นอกจากนี้แล้ว ในส่วนของภาคประชาชนที่ร่วมเป็นเครือข่าย คตป. นั้นยังรู้สึกพึงพอใจต่อกิจกรรมดังกล่าวเนื่องจากได้รับรู้และมีส่วนร่วมดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยจากการติดตั้งป้ายโฆษณาในชุมชน และตระหนักถึงพลังเข้มแข็งของภาคประชาชนที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเก็บภาษีป้ายร่วมกับ อบต. ทั้ง 2 แห่งต่อไปในอนาคต อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี พึงทราบว่ามีมาตรการ คตป. นี้ อาจเหมาะกับชุมชนขนาดเล็กที่มีจำนวนป้ายโฆษณาไม่มากนัก และมีพื้นที่ไม่ใหญ่จนเกินความสามารถของ คตป. ในการดูแลรับผิดชอบ ในกรณีของ อบต. เกาะยอมีพื้นที่ 15 ตารางกิโลเมตร ส่วน อบต. ดอนแก้วมีพื้นที่ 48.5 ตารางกิโลเมตร การนำนวัตกรรม คตป. นี้ไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่ อบต. อื่นจึงควรทราบถึงบริบทของชุมชนดังกล่าวนี้

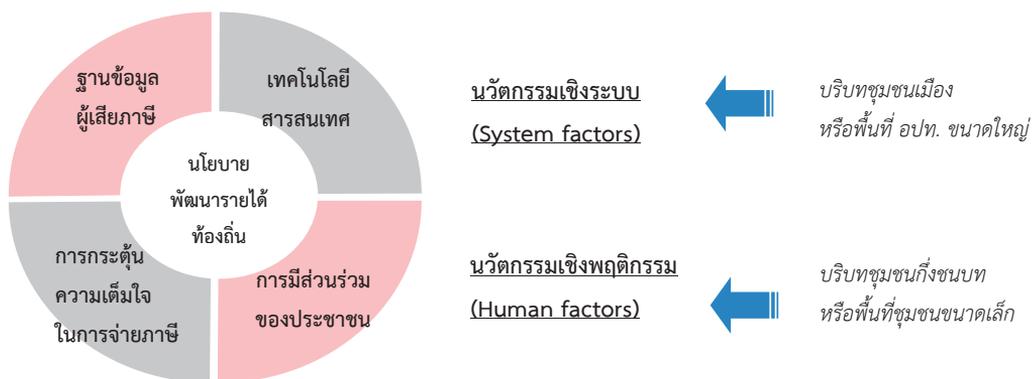
### สรุปและการอภิปรายผล

เนื้อหาของความนี้นำเสนอสถานการณ์และความจำเป็นในการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ของ อบต. เพื่อให้มีความเป็นอิสระทางการคลังที่ดีขึ้น ผู้เขียนนำเสนอวัตกรรมการพัฒนารายได้ท้องถิ่นจำนวน 4 ประการ พร้อมนำเสนอผลการทดลองใช้ในกลุ่มตัวอย่าง อบต. จำนวน 6 แห่ง พบว่า ได้ผลสำเร็จที่น่าพอใจ โดยการพัฒนาฐานข้อมูลผู้เสียภาษี การอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียภาษี การกระตุ้นความเต็มใจในการจ่ายภาษี และใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม นวัตกรรมเหล่านี้ยังอยู่เพียงระยะเริ่มต้นเท่านั้น และจะต้องมีการวิจัยต่อยอดหรือทำซ้ำเพื่อทดสอบความตรงของผลลัพธ์ (Validity)

ให้มีความสมบูรณ์มากขึ้นต่อไป ผู้ที่จะนำนวัตกรรมเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้ในทันทีจึงต้องกระทำด้วยความรอบคอบ และต้องคำนึงถึงบริบทชุมชนที่เหมาะสมกับคุณลักษณะของนวัตกรรมประเภทต่าง ๆ

ในการที่จะต่อยอดหรือขยายผลนวัตกรรมด้านรายได้ท้องถิ่นต่อไปในวงกว้าง ผู้ดำเนินการจะต้องมีความเข้าใจในบริบทการบริหารงานคลังท้องถิ่น การบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่นแต่ละประเภท ทราบถึงวัตถุประสงค์พื้นฐานของนวัตกรรมแต่ละด้าน และเข้าใจบริบทเงื่อนไขต่าง ๆ ในทางสังคมและเศรษฐกิจชุมชน เพื่อให้สามารถนำนวัตกรรมเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้ใน อปท. ต่าง ๆ ได้ประสบผลสำเร็จ อาทิ กรณีของการกระตุ้นด้วยสติ๊กเกอร์ป้ายหรือการใช้เครือข่ายภาคประชาสังคม คตป. ผู้เขียนพบว่า ได้ผลสำเร็จค่อนข้างดีในพื้นที่ชุมชนขนาดเล็ก-ขนาดกลาง ส่วนกรณีของชุมชนขนาดใหญ่หรือพื้นที่ระดับจังหวัด การพัฒนาประสิทธิภาพการเก็บภาษีท้องถิ่นด้วยกลไกการจัดการสมัยใหม่บนพื้นฐานเทคโนโลยีและการจัดระบบข้อมูลน่าจะมี ความเหมาะสม การใช้มาตรการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ในสถานการณ์เช่นนี้อาจได้ผลสำเร็จที่จำกัด

ดังนั้น บทเรียนจากนวัตกรรมที่พัฒนาขึ้นในครั้งนี้สะท้อนว่า แนวทางการพัฒนารายได้ท้องถิ่น ในอนาคตควรมีองค์ประกอบที่สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ ดังภาพที่ 3 ปัจจัยสำคัญด้านแรกที่คุณเขียนพบจากการผลักดันนวัตกรรมท้องถิ่นครั้งนี้คือผู้บริหารท้องถิ่นและบุคลากรในงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีนโยบาย และ/หรือความตั้งใจที่จะพัฒนารายได้ท้องถิ่นของตนเองอย่างจริงจัง เพราะหากขาดซึ่งปัจจัยดังกล่าวนี้ การจะนำประเด็นทางภาษีอากรไปพัฒนาดำเนินการ นำไปสื่อสารทำความเข้าใจเพื่อให้ภาคประชาชนหรือผู้ประกอบการเกิดการยอมรับยอมเป็นเรื่องยาก



ภาพที่ 3 องค์ประกอบสำคัญในการพัฒนานวัตกรรมด้านรายได้ท้องถิ่น  
ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียน

ลำดับต่อมา การพัฒนานวัตกรรมด้านรายได้ท้องถิ่นอาจให้ความสำคัญกับมาตรการเชิงระบบ ซึ่งปัจจุบันทำได้โดยการพัฒนาฐานข้อมูลหรือนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น หรือใช้วิธีสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการพัฒนาาระบบข้อมูลผู้เสียภาษีให้ครบถ้วน (Tax database collaboration) ทั้งนี้ ผู้เขียนพบว่า มาตรการเชิงระบบนี้มีความเหมาะสมกับกรณีของชุมชนเมืองหรือพื้นที่ขนาดใหญ่ที่มีผู้เสียภาษีจำนวนมากที่อาจสุ่มเสี่ยงต่อการตกสำรวจหรือฐานข้อมูลผู้เสียภาษีไม่ครอบคลุม การใช้มาตรการเชิงระบบข้อมูลและการจัดการนี้จึงมีประสิทธิผลที่สูง

ในทางกลับกัน ในกรณีของชุมชนขนาดเล็กที่ทุนทางสังคมเข้มแข็ง ภาคประชาชนให้ความสนใจต่อประเด็นของส่วนรวม การพัฒนานวัตกรรมบนพื้นฐานเชิงพฤติกรรมจึงเป็นทางเลือกที่สำคัญและเพิ่มประสิทธิผลในการดำเนินการ และเป็นแนวทางที่ประหยัดกว่าในกรณีที่บริหารจัดการกับผู้เสียภาษีจำนวนน้อยราย แนวทางนี้ อปท. อาจส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่น ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาเป็นเรื่องที่มักถูกมองข้ามในการพัฒนารายได้ท้องถิ่น หรือ อปท. อาจประยุกต์ใช้แนวคิดเชิงพฤติกรรมศาสตร์โดยสร้างมาตรการกระตุ้นเตือนเพื่อให้ประชาชนเต็มใจจ่ายภาษีมากขึ้น มาตรการกลุ่มนี้จะมีส่วนเพิ่มผลสำเร็จของการดำเนินการให้สูงขึ้นได้บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดของผู้คนในชุมชน

ทั้งนี้ อปท. อาจประยุกต์ใช้นวัตกรรมด้านรายได้ท้องถิ่นดังที่นำเสนอไว้ในบทความนี้ได้อย่างรอบด้านหรือนำไปใช้เพียงบางส่วนบางมาตรการที่เหมาะสมกับบริบทของชุมชนและวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ หรือสามารถนำไปต่อยอดขยายผลให้เกิดรูปแบบการดำเนินการใหม่ ๆ ที่ได้ผลสัมฤทธิ์สูงขึ้นได้ในการนี้ อปท. ควรกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลสำเร็จ (Objective and Key Results) ในการพัฒนารายได้ให้ชัดเจน จะได้ใช้เป็นเครื่องมือกำกับทิศทางการทำงานให้สอดคล้องกัน ส่วนในระดับนโยบายนั้น รัฐและฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องส่งสัญญาณให้ อปท. เร่งพัฒนารายได้ท้องถิ่นอย่างจริงจัง และให้ความเป็นอิสระแก่ อปท. ในการเลือกมาตรการเชิงนวัตกรรมที่เหมาะสมกับบริบทชุมชนเพื่อผลักดันให้เกิดผลสำเร็จต่อไป ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐอาจจูงใจให้ อปท. เร่งพัฒนารายได้ของตนเอง อาทิ การให้รางวัลจูงใจ หรือการให้เงินอุดหนุนเพิ่มเติมตามสัดส่วนร้อยละการเพิ่มขึ้นของการพัฒนารายได้ท้องถิ่น เป็นต้น และต้องเร่งให้ความรู้และพัฒนาศักยภาพบุคลากรท้องถิ่นเพื่อให้สามารถนำเอานวัตกรรมต่าง ๆ ไปต่อยอดหรือประยุกต์ใช้ให้สำเร็จได้ต่อไป

## References

- [1] Research and Consulting Service of Thammasat University. (2009). *Review of Thailand's Decentralization Progress*. Final report to Department of Local Administration.
- [2] Waranyuwattana, S. (2013). *Fiscal Decentralization to Local Governments: Concepts and Practices in Thailand*. Bangkok: Thammasat University Press.
- [3] Krueathep, W., Suwanmala, C., & Komut, W. (2014). *Fifteen-Year Evaluation of Thai Decentralization*. Final report to Office of the Prime Minister's Office.
- [4] Krueathep, W. (2005). *Local Government Innovations in Thailand*. Bangkok: Thailand Research Fund.
- [5] Patmasiriwat, D. (2008). *Local Finance*. 3rd edition. Bangkok: P.A. Living.
- [6] Suwanmala, C. (1998). *Reforming Thai Public Finance*. Bangkok: Thailand Research Fund.
- [7] Ruchupandu, S. (2002). *Local Government Revenues: Problems and Solutions*. Bangkok: Thailand Research Fund.
- [8] Krueathep, W. (2007). Sustainable Approaches to Local Economic Development: Lessons Learned from Local Innovations. *King Prajadhipok's Journal*, 5(2), 60-71.
- [9] Behavioural Insights Team. (2016). *The Behavioural Insights Team's Update Report 2015-16*. (Online). Retrieved on November 1, 2017, from <http://www.behaviouralinsights.co.uk/publications/the-behavioural-insights-teams-update-report-2015-16>.

- [10] Boyd, N. M., & Martin, E. C. (2020). Sense of Community Responsibility at the Forefront of Crisis Management. *Administrative Theory & Praxis*, 42(2), 1–13.
- [11] Patel, M., Joshi, B., Bhagat, K., Desai, H., & Parmar, J. K. (2018). IOT Based Toll Collection System Using Image Processing. *International Journal of Computer Engineering & Technology*, 9(3), 132-139.
- [12] Tannu, A., Shelar, G., Tandon, M., & Singh, P. (2015). Vision Based Automatic Toll Tax Collection System using Image Processing and Wireless Technology. *International Journal of Engineering Research & Technology*, 3(6), 1-4.
- [13] Touchton, M. R., Wampler, B., & Peixoto, T. C. (2019). *Of Governance and Revenue: Participatory Institutions and Tax compliance in Brazil*. Policy Research Working Paper No. 8797 of the World Bank.
- [14] Office of Decentralization to Local Government. (2017). *Criteria for Local Good Government Award, Fiscal Year 2017*. Bangkok, Office of Decentralization to Local Government.
- [15] Ichimura, S., & Bahl, R. (2009). *Decentralization Policies in Asian Development*. Hackensack, NJ: World Scientific Publishing.
- [16] Samanbutr, P. (2008). *Enhancing Capacities of Provincial Administrative Organization in Gasoline Taxes Collection*. Final report to Thailand Research Fund.
- [17] Thaler, R. H., and Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. London: Penguin Books.
- [18] John, P., Smith, G., & Stoker, G. (2009). Nudge Nudge, Think Think: Two Strategies for Changing Civic Behavior. *The Political Quarterly*, 80(3), 361 – 370.
- [19] Krueathep, W. (2004). Local Government Initiatives in Thailand: Cases and Lessons Learned. *Asia-Pacific Journal of Public Administration*, 26(2), 217-239.
- [20] Suwanmala, C. (2007). Thailand: Civic Participation in Subnational Budgeting. In Anwar Shah (Ed.), *Participatory Budgeting*, 127–154. Washington, D.C.: The World Bank.
- [21] Na Chiang-Mai, C. (2002). Balance Participation in Local Community Development. In *Decentralization and Local Governance in Thailand*. 405-416. Nonthaburi: King Prajadhipok.
- [22] Krueathep, W. (2010). *Are Local Voices Getting Heard in Local Budget Making Processes?*. Bangkok: Thailand Research Fund.
- [23] Roemer, J. E. (1993). Would Economic Democracy Decrease the Amount of Public Bads?. *Scandinavian Journal of Economics*, 95(2), 227–238.
- [24] Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. New York, N.Y.: McGraw-Hill.

- [25] Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- [26] Brautigam, D., Fjeldstad, O., & Moore, M. (2008). *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. New York, NY: Cambridge University Press.
- [27] Suwatwitayakorn, D. (2008). *Local Government Revenue in Thailand*. Bangkok: King Prajadhipok.
- [28] Fisher, D. (2004). The Demonstration Effects Revisited. *The Annals of Tourism Research*, 31(2), 428-446.
- [29] Hallsworth, M. (2014). The Use of Field Experiments to Increase Tax Compliance. *Oxford Review of Economic Policy*, 30(4), 658-679.