

## ความเป็นอิสระทางการคลังในด้านการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขต พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (SEZs): กรณีศึกษาเทศบาลนครแม่สอด จังหวัดตาก

ไททัศน์ มาลา<sup>1\*</sup>, ธิศกดิ์ กัลยาณมิตร<sup>2</sup>, จารุณี มุมบ้านเช่า<sup>3</sup>, ฤทัยทิพย์ จันท์สระแก้ว<sup>4</sup>, วิไลลักษณ์ เรืองสม<sup>5</sup>

<sup>1</sup>คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ฯ, ปทุมธานี

<sup>2</sup>คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ฯ, ปทุมธานี

<sup>3</sup>คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ฯ, ปทุมธานี

<sup>4</sup>คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ฯ, ปทุมธานี

\*ผู้รับผิดชอบบทความ: titus\_vru@hotmail.com

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) เพื่อศึกษาถึงแหล่งที่มาของรายได้ของเทศบาลนครแม่สอด จังหวัดตาก และ (2) เพื่อศึกษาความเป็นอิสระทางการคลังในด้านการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลนครแม่สอด จังหวัดตาก โดยมีวิธีการศึกษาแบบเชิงคุณภาพ จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสนทนากลุ่ม การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 50 คน และการสังเกตปรากฏการณ์เชิงพื้นที่

ผลการศึกษา พบว่า รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากภาษีที่จัดเก็บเอง ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทำให้ขาดความเป็นอิสระทางการคลัง เพราะต้องพึ่งเงินรายได้ส่วนใหญ่จากรัฐบาล ในส่วนของภาษีที่จัดเก็บเองมีเพียงร้อยละ 13 เท่านั้น ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะมีความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้จะต้องสามารถจัดเก็บภาษีและกำหนดฐานภาษีได้เอง โดยเฉพาะภาษีที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ค่าธรรมเนียมแรงงานต่างด้าว ค่าบริการ ค่าธรรมเนียมจากการท่องเที่ยว ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าการที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ผ่านมา นั้น อาจยังไม่สามารถสะท้อนถึงการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจสู่ภูมิภาค การลดความเหลื่อมล้ำ การยกระดับรายได้และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับท้องถิ่นได้

**คำสำคัญ:** ความเป็นอิสระทางการคลัง, การจัดเก็บภาษี, เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## Fiscal Autonomy in revenue collection of Local Administrative Organizations in Special Economic Zones (SEZs): A Case Study of Mae Sot municipality

Titus Mala<sup>1\*</sup>, Pisak Kalyanamitra<sup>2</sup>, Jarunee Mumbansao<sup>3</sup>, Ruetaitip Chansrakaeo<sup>4</sup> and Wilailuk  
Ruangsom<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Faculty of Human and Social Science, Valaya Alongkorn Rajabhat University

<sup>2</sup> Faculty of Human and Social Science, Valaya Alongkorn Rajabhat University

<sup>3</sup> Faculty of Human and Social Science, Valaya Alongkorn Rajabhat University

<sup>4</sup> Faculty of Human and Social Science, Valaya Alongkorn Rajabhat University

<sup>5</sup> Faculty of Human and Social Science, Valaya Alongkorn Rajabhat University

\*corresponding author: titus\_vru@hotmail.com

### Abstract

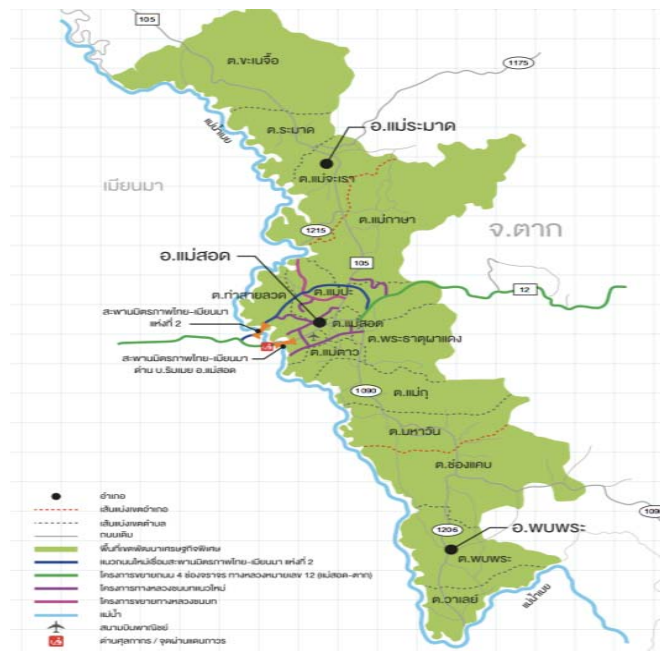
This article research is aimed to (1) study the sources of income of Mae Sot municipality (2) study fiscal autonomy in revenue collection of Mae Sot municipality. A qualitative study method was employed as method to analyze related documents, focus group, in-depth interviews from 50's key informants and observation without participation were used.

The results of the study showed that the income of the Local Administrative Organizations comes from the collected tax by government taxes and government grants causing no fiscal autonomy because they have to rely mainly on income from the government in terms of tax collected only 13 percent. Therefore, if the Local Administrative Organizations in the Special Economic Development Zone is independent of fiscal, income must come from the ability to collect taxes and set a tax base on their own especially taxes arising from the use of local resources such as environmental taxes foreign labor fees, service fees / travel fees. Therefore, it may conclude that although there was an investment promotion policy from the government for the SEZs, it could not reflect to the distribution of prosperity to the region, the reduction of inequality, the improving of income, and the development of local people life quality.

**Keywords:** Fiscal Autonomy, Revenue collection, Special Economic Zones, Local Administrative Organizations

## บทนำ

เทศบาลนครแม่สอด จังหวัดตาก มีพื้นที่ประมาณ 27.2 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ 17,000 ไร่ มีระยะทางห่างจากตัวจังหวัดตาก ประมาณ 87 กิโลเมตร และห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 509 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 20 ชุมชนในเขตรับผิดชอบ และเป็นหนึ่งในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษที่สำคัญของจังหวัดตาก สำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษตากนั้นครอบคลุม 14 ตำบลในเขต 3 อำเภอ ได้แก่ อ.แม่สอด อ.พบพระ และ อ.แม่ระมาด รวมพื้นที่ 1,419 ตารางกิโลเมตร พื้นที่เศรษฐกิจพิเศษแห่งนี้สามารถเดินทางไปถึงด่านชายแดนแม่สอดซึ่งเป็นจุดผ่านแดนถาวร เชื่อมต่อกับเมืองเมียวดี สหภาพเมียนมา ซึ่งมีมูลค่าการค้าเป็นอันดับสูงสุด ไม่นับรวมการนำเข้าก๊าซธรรมชาติที่สังขละบุรี (The Board of Investment of Thailand, 2015: 3)



ภาพที่ 1 เขตพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของจังหวัดตาก

ที่มา: Office of the National Economic and Social Development Council (2015: 2)

ปัจจัยที่ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากคือ ด้านการคมนาคมขนส่ง ซึ่งมีสนามบินพาณิชย์ที่อำเภอแม่สอด มีถนนเชื่อมต่อกับสหภาพเมียนมาผ่านสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมาเข้าสู่ทางหลวงหมายเลข 85 ของเมืองเมียวดี สหภาพเมียนมา นอกจากนี้ยังมีระยะห่างจากนิคมอุตสาหกรรมเมียวดีเพียง 17.35 กิโลเมตรเท่านั้น และยังสามารถเชื่อมโยงไปยังกรุงย่างกุ้งเมืองหลวงเก่าของเมียนมาร์ที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่สำคัญอีกด้วย โดยเส้นทางดังกล่าวยังสามารถเชื่อมต่อไปถึงอินเดียและจีนตอนใต้ รัฐบาลจึงมีแผนเปิดด่านชายแดนและก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมาแห่งที่ 2 บริเวณริมเมย อ.แม่สอด จ. ตาก กิจกรรมเป้าหมายในเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษตาก ได้แก่ อุตสาหกรรมการเกษตร ประมงและกิจการที่เกี่ยวข้อง, เซรามิกส์, อุตสาหกรรมสิ่งทอ เครื่องนุ่งห่มและเครื่องหนัง, อุตสาหกรรมผลิตเครื่องเรือน, อุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ, การผลิตเครื่องมือแพทย์, อุตสาหกรรมยานยนต์ เครื่องจักรและชิ้นส่วน, อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์, การผลิตพลาสติก, การผลิตยา, กิจการโลจิสติกส์, นิคมหรือเขตอุตสาหกรรม และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

ดังนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีความเป็นอิสระทางการคลังก็จะเป็นสิ่งที่ดี สหกรณ์ให้เห็นว่านโยบายส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (SEZs) สามารถกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ลดความเหลื่อมล้ำ ยกระดับรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับท้องถิ่นได้เพียงใด บทความนี้จึงตั้งคำถามกับนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษว่าส่งผลทางบวกต่อความเป็นอิสระทางการคลังในด้านการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่หรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการเสริมสร้างความเป็นอิสระทางการคลังในด้านการจัดเก็บรายได้ได้อย่างไร

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงแหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ กรณีศึกษาเทศบาลนครแม่สอด จังหวัดตาก
2. เพื่อศึกษาความเป็นอิสระทางการคลังในด้านการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ กรณีศึกษาเทศบาลนครแม่สอด จังหวัดตาก

## วิธีดำเนินการวิจัย

บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่องการเสริมสร้างความเป็นอิสระทางการคลังในด้านการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (SEZs) ดำเนินการศึกษาด้วยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary research) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ปลัดท้องถิ่น ผู้อำนวยการกองคลัง เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ ผู้ประกอบการและประชาชนในพื้นที่จำนวน 50 คน การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่เน้นการสร้างข้อสรุปทั่วไปที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างแหล่งข้อมูลเฉพาะจำนวนหนึ่งเป็นหลักแล้วกล่าวอ้างความจริงทั่วไปขึ้นจากความจริงเฉพาะของข้อมูลชุดดังกล่าว โดยนำข้อมูลที่ได้จากการลงพื้นที่ในภาคสนาม (field research) มาเชื่อมโยงกับแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่โดยมุ่งที่จะตอบใจหทัยของวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ (Supank Chantavanich, 1997: 131-132)

การวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังด้านการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ผู้วิจัยได้ใช้เครื่องมือการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลัง Revenue Autonomy Index (RAI) ที่ โดยวิเคราะห์จากการจัดเก็บได้เอง (Local government Revenue) ต่อรายได้ทั้งหมด (Total Local government Revenue) ตามแนวคิดของ Nobuo Akai and Masayo Sakata (2005) ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้การหาค่าดัชนีความเป็นอิสระทางการคลังด้านการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและใช้สูตรในการคำนวณดังนี้

$$\text{Revenue Autonomy Index: RAI} = \frac{\text{Local government Revenue}}{\text{Total Local government Revenue}} \times 100$$

โดยค่าดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (Revenue Autonomy Index: RAI) จะอยู่ระหว่าง 0 ถึง 100 ถ้าหากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีค่า RAI อยู่ที่ 100 แสดงว่ามีความเป็นอิสระทางการคลังด้านการจัดเก็บรายได้สมบูรณ์ (Absolute Revenue Autonomy) และถ้าหากมีค่า RAI เท่ากับ 0 แสดงว่าการพึ่งพาทางการคลังจากรัฐบาลกลางอย่างสมบูรณ์ (Absolute Revenue Dependent)

## ผลการวิจัย

จากการศึกษาแหล่งที่มาของรายได้เทศบาลนครแม่สอด พบว่า แหล่งที่มาของมีรายได้อยู่ 2 ประเภทหลัก คือ (1) รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง ประกอบด้วย 5 หมวด คือ หมวดภาษีอากร, หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต, หมวดรายได้จากทรัพย์สิน, หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ และหมวดรายได้เบ็ดเตล็ด (2) รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากรัฐบาล ประกอบด้วย 3 หมวด คือ หมวดภาษีจัดสรร, หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป และหมวดเงินอุดหนุนระบุวัตถุประสงค์หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

การจัดเก็บรายได้ของเทศบาลนครแม่สอดมีรายได้ 3 ปีซ้อนหลัง ได้แก่ ปีงบประมาณ 2558 รวม 456,320,461.99 บาท ปีงบประมาณ 2559 รวม 478,411,037.40 บาท และในปีงบประมาณ 2560 รวม 457,524,788.95 บาท จะเห็นได้ว่าเทศบาลนครแม่สอดมีรายได้ลดลงจากเดิมในปีงบประมาณ 2560 จากโครงสร้างรายได้ของเทศบาลนครแม่สอดจะพบว่า เทศบาลนครแม่สอดมีรายได้ที่จัดเก็บเองอยู่ที่ร้อยละ 13.41 จากรายได้ทั้งหมด รายได้ส่วนใหญ่มาจากรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุน รวมแล้วเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 86 แต่มีข้อพิจารณาอยู่อย่างหนึ่งว่า เงินอุดหนุนตามวัตถุประสงค์/เฉพาะกิจ มีแนวโน้มลดลงมากอย่างเห็นได้ชัด จากร้อยละ 17.08 ในปีงบประมาณ 2558 ลดลงเหลือร้อยละ 15.43 ในปีงบประมาณ 2559 และลดลงมากในปีงบประมาณ 2560 เหลือเพียงร้อยละ 4.42 เท่านั้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลนครแม่สอดมีอิสระในการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาลได้มากขึ้น นอกจากนี้เมื่อพิจารณารายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองก็จะพบว่า สามารถจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองเกินกว่าร้อยละ 10 โดยในปีงบประมาณ 2558 ที่จัดเก็บเองได้ร้อยละ 13.41 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 13.94 ในปีงบประมาณ 2560

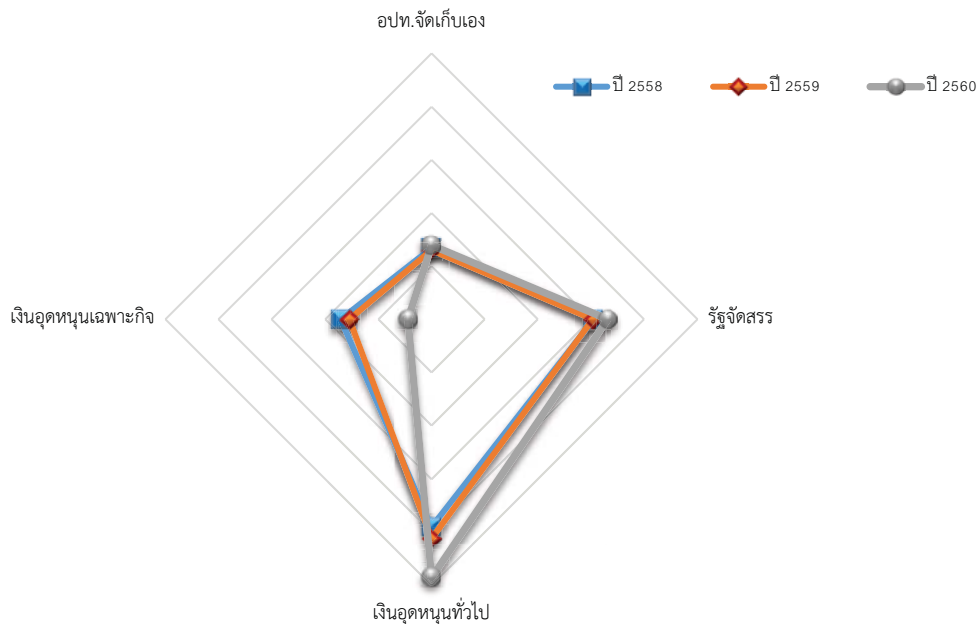
ตาราง 1 รายได้รวมของเทศบาลนครแม่สอด (2558-2560) จำแนกตามประเภท

รายการ	ปีงบประมาณ		
	2558	2559	2560
รายได้ที่จัดเก็บเอง (ร้อยละ)	61,201,147.47 (13.41)	62,365,822.99 (13.03)	63,781,251.65 (13.94)
ภาษีจัดสรร (ร้อยละ)	139,134,404.59 (30.49)	145,131,422.51 (30.33)	151,512,798.72 (33.11)
เงินอุดหนุนทั่วไป (ร้อยละ)	178,011,842.00 (39.01)	197,080,521.00 (41.19)	221,973,847.00 (48.51)
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (ร้อยละ)	77,973,067.93 (17.08)	73,833,270.90 (15.43)	20,256,891.58 (4.42)
<b>รวมรายรับของเทศบาลทั้งหมด</b>	<b>456,320,461.99</b>	<b>478,411,037.40</b>	<b>457,524,788.95</b>
<b>ค่า RAI</b>	<b>13.41</b>	<b>13.03</b>	<b>13.94</b>

เทศบาลนครแม่สอดยังเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงไม่กี่แห่งที่มีการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย เนื่องจากในปัจจุบันในพื้นที่เทศบาลมีปัญหาเน่าเสียที่ทวีความรุนแรงขึ้นอันเนื่องจากการขยายกิจการเพื่อรองรับการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทำให้

เทศบาลต้องตระหนักถึงความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่และความเสียหายของสิ่งแวดล้อม เทศบาลจึงดำเนินการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียที่สามารถรวบรวมน้ำเสียโดยผ่านระบบท่อไปบำบัดยังสถานีควบคุมคุณภาพน้ำ แต่เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวมีต้นทุนค่าใช้จ่าย รวมทั้งค่าบริหารจัดการ ทางเทศบาลนครแม่สอดจึงนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle: PPP) ตามนโยบายของรัฐบาลเข้ามาใช้ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำเน่าเสีย และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่

ผลการวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังด้านการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลนครแม่สอด พบว่า ในปีงบประมาณ 2558-2560 ยังขาดความเป็นอิสระทางการคลังด้านการจัดเก็บรายได้ เนื่องจากสัดส่วนที่เทศบาลจัดเก็บเองเปรียบเทียบกับรายได้รวมของเทศบาลแล้วมีค่าค่อนข้างต่ำ โดยค่าดัชนีวัดความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (Revenue Autonomy Index: RAI) มีค่าอยู่ระหว่าง 13.03 ถึง 13.94 หรือมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 13.48 ในขณะที่มีการพึ่งพาเงินรายได้จากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูงมาก กล่าวคือ มีค่าอยู่ระหว่าง 86.05 ถึง 86.96 หรือมีค่าเฉลี่ยอยู่ 86.50 สะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลนครแม่สอด พึ่งพาเงินงบประมาณที่จัดสรรโดยรัฐบาลกลางอยู่ที่ร้อยละ 86.50 ของรายได้รวมทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อให้เห็นภาพอย่างชัดเจนผู้วิจัยขอยกตัวอย่างการจัดเก็บรายได้และความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของเทศบาลนครแม่สอดในปีงบประมาณ 2560 ตามภาพที่ 2



ภาพที่ 2 รายได้ของเทศบาลนครแม่สอด ปีงบประมาณ 2558 - 2560

ในปีงบประมาณ 2560 เทศบาลนครแม่สอดมีรายได้ที่จัดเก็บเอง 63,781,251.65 บาท คิดเป็นร้อยละ 13.94 รายได้ของเทศบาลที่นอกเหนือจากนั้นคือ รายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล โดยมีเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นจำนวนมากที่สุด คือ 221,973,847.00 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 48.51 ของรายได้ทั้งหมด รองลงมาคือ ภาษีจัดสรร จำนวน 151,512,798.72 บาท หรือร้อยละ 33.11 และเงินอุดหนุนตามวัตถุประสงค์หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จำนวน 20,256,891.58 บาท หรือร้อยละ 4.42 ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วถึงแม้ว่าเงินอุดหนุนตามวัตถุประสงค์หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะลดลงอย่างมาก แล้วไปเพิ่มที่เงินอุดหนุนทั่วไป แต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีความเป็นอิสระทางการคลังด้านการจัดเก็บรายได้ เพราะรายได้ที่เพิ่มมายังเป็นรายได้ที่รัฐบาลเป็นผู้จัดสรรมาให้ ไม่ใช่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง

จากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการคลังด้านการจัดเก็บรายได้ซึ่งสะท้อนว่าเทศบาลมีโครงสร้างรายได้มาจากส่วนกลางเป็นผู้กำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามและยังขาดอำนาจในการกำหนดอัตราภาษีหรือฐานภาษีเอง

“โครงสร้างรายได้ของท้องถิ่นมี 2 อย่างคือ รายได้ที่รับมาจากรัฐบาลซึ่งเป็นรายได้ส่วนใหญ่และรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ลักษณะของนโยบายเป็นแบบสั่งการลงมาจากส่วนบน (Top-down) และท้องถิ่นยังถูกควบคุมด้วยกฎหมายจำนวนมากเพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน” (สัมภาษณ์ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอด, 9 สิงหาคม 2561)

สำหรับกระบวนการจัดเก็บรายได้ พบว่า มีเครื่องที่สำคัญอย่างแผนที่ภาษีเป็นตัวช่วยในการดำเนินงาน ซึ่งแผนที่ภาษีนี้ได้รับการพัฒนามาจากภาคเอกชน เนื่องจากโปรแกรมที่พัฒนาโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นรองรับข้อมูลได้ไม่หมด แต่ปัญหาของการใช้แผนที่ภาษีคือต้องมีผู้เชี่ยวชาญและต้องปรับให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

“ฝ่ายพัฒนารายได้ของเราจะดูแลเรื่องภาษีที่จัดเก็บเองและรายได้ที่เกิดจากการเช่าทรัพย์สินของเทศบาล โดยมีแผนที่ภาษีที่จ้างเอกชนทำ เพราะ L-Tax ของกรมส่งเสริมไม่สามารถรองรับได้ทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีระบบแผนที่ภาษีที่ทำด้วยมือและปรับข้อมูลจากสำนักงานที่ดิน เพราะจุดอ่อนของแผนที่ภาษีคือความเป็นปัจจุบัน” (สัมภาษณ์บุคลากรเทศบาลนครแม่สอด, 9 สิงหาคม 2561)

สำหรับการให้บริการแก่ประชาชนนั้น ส่วนใหญ่จะเดินทางมาเสียภาษีที่เทศบาล โดยใช้ระยะเวลาไม่นานมากนัก คือประมาณ 5-10 นาที หากข้อมูลของผู้เสียภาษีไม่มีการเปลี่ยนแปลง ในเรื่องของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้นั้นหากจัดเก็บภายในเทศบาลมีจำนวนเพียงพอ คือมี 6 คน ส่วนเจ้าหน้าที่ที่ไปจัดเก็บรายได้ภายนอกเทศบาลนั้น มี 6 คนเช่นกัน แต่ยังมีจำนวนไม่เพียงพอ นอกจากนี้เทศบาลนครแม่สอดยังเฝ้าอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียภาษีผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ สำหรับการเชิญชวนและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมาชำระภาษีนั้น ก็มีอยู่อย่างหลากหลายทั้งประกาศผ่านเคเบิลของเอกชน และมีรถเคลื่อนที่เป็นบางปี ทั้งนี้แล้วแต่ความเหมาะสม

“การประชาสัมพันธ์ในประชาชนมาชำระภาษีนั้นมีหลากหลายช่องทาง ทั้งการประกาศผ่านเคเบิลของเอกชน ประกาศเสียงตามสายไปยัง 20 ชุมชน การประกาศผ่านเว็บไซต์ของเทศบาล แผ่นพับใบปลิว ป้ายประชาสัมพันธ์ขนาดใหญ่ที่ติดไว้ตามแยกต่างๆ อีก 7 จุด และบางปีก็มีรถเคลื่อนที่ออกประชาสัมพันธ์ไปยังชุมชนต่างอีกด้วย” (สัมภาษณ์บุคลากรเทศบาลนครแม่สอด, 9 สิงหาคม 2561)

สำหรับความเป็นอิสระทางการคลังในด้านการจัดเก็บรายได้นั้น พบว่า เทศบาลไม่ได้มีการเปลี่ยนอันใดเลยในเรื่องเกี่ยวกับรายได้ ยังคงมีการจัดเก็บภาษีเหมือนเดิม เขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ได้มีผลทำให้มีรายได้เพิ่มมากขึ้น

“เทศบาลไม่ได้อะไรจากการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเลย การจัดเก็บภาษียังคงเป็นเหมือนเดิมตามประกาศและตามกฎหมายเดิมๆ ซึ่งเก่ามากๆ เขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ได้เอื้อต่อการพัฒนารายได้ แต่เทศบาลและประชาชนในพื้นที่กลับได้รับผลกระทบมากกว่า ทั้งในเรื่องของการปิดตัวลงของรายค้ารายย่อยเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจย่ำแย่ มีผู้เช่าเป็นชาวต่างด้าวที่เก็บภาษียากขึ้น ที่ดินว่างเปล่าตามที่ต่างๆ ถูกแรงงานต่างด้าวยึดทำเป็นเพิงหมาแหงนเป็นที่พักพิงชั่วคราวด้วยซ้ำ” (สัมภาษณ์บุคลากรเทศบาลนครแม่สอด, 9 สิงหาคม 2561)

สอดคล้องกับการให้ข้อมูลของผู้บริหารที่อธิบายว่า เขตพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นนโยบายของรัฐบาลกลางนั้น จะส่งผลในด้านของการมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นของท้องถิ่น เทศบาลยังคงใช้กฎหมายฉบับเดิมในการจัดเก็บรายได้ ในส่วนของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานแทนที่เทศบาลจะสามารถเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมได้ กลับเป็นรายได้ของด่านศุลกากรและสรรพากร

“ยังไม่เห็นประโยชน์จากเขตเศรษฐกิจพิเศษเลย ยังไม่มีอะไรพิเศษ การจัดเก็บภาษียังใช้กฎหมายฉบับเดิมๆ ที่เก่าและล่าช้าในการดำเนินงาน ศักยภาพทางการคลังของเทศบาลก็ถูกจำกัดไว้ด้วยกฎหมาย และการที่แรงงานต่างด้าวเข้ามาเทศบาลก็

ไม่ได้มีรายได้จากตรงนี้อย่างเหมาะสม กฎหมายที่ใช้อยู่กับข้าช้อน เช่น เก็บภาษีโดยแบ่งตามหมวด แบ่งตามประเภท แบ่งตามโครงสร้าง เยอะแยะไปหมด” (สัมภาษณ์ผู้บริหารเทศบาลนครแม่สอด, 10 สิงหาคม 2561)

ดังนั้น การที่เทศบาลจะมีความเป็นอิสระทางการคลังด้านการจัดเก็บรายได้หรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับกฎหมายได้ให้อำนาจอิสระแก่เทศบาลมากน้อยแค่ไหน โดยเฉพาะการกำหนดฐานภาษีและอัตราภาษีได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้ประสิทธิภาพและศักยภาพของเทศบาลในการจัดเก็บรายได้ก็นับว่ามีส่วนสำคัญที่จะส่งเสริมให้เทศบาลมีความเป็นอิสระทางการคลังมากขึ้น ทั้งในเรื่องการเห็นความสำคัญของผู้บริหาร ประชาชนไม่หลีกเลี่ยงภาษี เทศบาลมีระบบการบริหารจัดการที่ดี มีเครื่องมือที่ทันสมัยและบุคลากรที่เพียงพอต่อการดำเนินงาน สิ่งเหล่านี้มีส่วนเสริมสร้างความเป็นอิสระทางการคลังได้เป็นอย่างดี

### สรุปผลการวิจัย

ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ (Revenue Autonomy Index: RAI) ของเทศบาลนครแม่สอดอยู่ระหว่าง 13.03 ถึง 13.94 หรือมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 13.48 ในทางตรงกันข้ามจะเห็นได้ว่าเทศบาลมีการพึ่งพาเงินรายได้จากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูงมากคือมีค่าอยู่ระหว่าง 86.05 ถึง 86.96 หรือมีค่าเฉลี่ยอยู่ 86.50 จากการศึกษาแหล่งที่มาของรายได้เทศบาลนครแม่สอด พบว่าแหล่งที่มาของมีรายได้อยู่ 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ (1) รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง ประกอบด้วย 5 หมวด คือ หมวดภาษีอากร, หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต, หมวดรายได้จากทรัพย์สิน, หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ และหมวดรายได้เบ็ดเตล็ด (2) รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากรัฐบาล ประกอบด้วย 3 หมวด คือ หมวดภาษีจัดสรร, หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป และหมวดเงินอุดหนุนระบุวัตถุประสงค์หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

การจัดเก็บรายได้ของเทศบาลนครแม่สอดมีรายได้ 3 ปีย้อนหลัง ได้แก่ ปีงบประมาณ 2558 รวมเป็นเงิน 456,320,461.99 บาท ปีงบประมาณ 2559 รวมเป็นเงิน 478,411,037.40 บาท และในปีงบประมาณ 2560 รวมเป็นเงิน 457,524,788.95 บาท จะเห็นได้ว่าเทศบาลนครแม่สอดมีรายได้ลดลงจากเดิมในปีงบประมาณ 2560 จากโครงสร้างรายได้พบว่าเป็นรายได้ที่จัดเก็บเองอยู่ที่ร้อยละ 13.41 รายได้ส่วนใหญ่มาจากรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้ และเงินอุดหนุน รวมแล้วเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 86 แต่มีข้อพิจารณาอยู่อย่างหนึ่งว่า เงินอุดหนุนตามวัตถุประสงค์/เฉพาะกิจ มีแนวโน้มลดลงมากอย่างเห็นได้ชัด จากร้อยละ 17.08 ในปีงบประมาณ 2558 ลดลงเหลือร้อยละ 15.43 ในปีงบประมาณ 2559 และลดลงมากในปีงบประมาณ 2560 เหลือเพียงร้อยละ 4.42 เท่านั้น

### อภิปรายผลการวิจัย

1. ความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อเขตพัฒนาเศรษฐกิจ พบว่า ประชาชนส่วนมากทราบว่าแม่สอดอยู่ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการจะส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่จังหวัดตาก โดยหนึ่งในนั้นคือพื้นที่แม่สอด เนื่องจากเป็นด่านการค้าชายแดนระหว่างไทยกับสหภาพเมียนมา และมีระบบคมนาคมที่เชื่อมต่อกันด้วยสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา แต่ประชาชนไม่ทราบว่า เศรษฐกิจพิเศษนั้นพิเศษอย่างไร และมีอะไรที่พิเศษ

2. ผลทางเศรษฐกิจที่มีต่อประชาชนที่อยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ประชาชนในระดับรากหญ้าและผู้ประกอบการขนาดเล็ก เช่น ร้ายโชว์ห่วย ร้านค้าปลีกตามหมู่บ้านหรือชุมชน มักได้รับผลกระทบในทางลบ เช่น การค้าขายเขาลง ไม่สามารถขายสินค้าได้เหมือนที่ผ่านมา จากปัญหาดังกล่าว เกิดจากการที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเอื้อประโยชน์ต่อผู้ประกอบการและโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เช่น ห้างแมคโคร ห้างโลตัส และกิจการค้าส่งอื่นๆ ที่อยู่ในพื้นที่มากกว่า โดยมีการขนส่งสินค้าข้ามไปยังเมียวดีของพม่าเป็นจำนวนมาก



3. การจ้างแรงงานจะเน้นไปที่แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมากกว่าแรงงานไทย เพราะมีราคาถูกกว่า ขยันและอดทนกว่า เป็นที่ถูกต้องของผู้ประกอบการไทยและต่างประเทศ ทำให้แรงงานไทยบางส่วนโดยเฉพาะแรงงานที่ทักษะไม่สูงมากไม่มีงานทำ ดังนั้น การมีเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจึงเอื้อให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวมากกว่าแรงงานไทย โดยพื้นที่ต้องคำนึงถึงความปลอดภัยและโรคติดต่อบางประเภทด้วย

4. ด้านความชัดเจนของนโยบาย นโยบายการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเน้นไปที่การลดหย่อนภาษีให้กับนักลงทุน แต่ยังคงขาดความชัดเจนของนโยบายว่าประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับประโยชน์อะไรจากนโยบายเหล่านี้ การทำความเข้าใจ การทำประชาพิจารณ์ในพื้นที่ยังไม่ได้เกิดขึ้น อีกทั้งยังไม่มีมาตรการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะทำให้มีการปิดตัวลงของร้านค้าและกิจการขนาดเล็ก เพราะไม่สามารถแบกรับภาระต้นทุนอย่างแรงงาน เงินลงทุน ค่าเช่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นแต่ไม่สามารถขายสินค้าได้

5. ความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พบว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ได้ส่งผลต่อความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังคงมีการเก็บรายได้ในรูปแบบเดิม ก่อนที่จะมีการประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ยังเป็นไปตามกฎหมายฉบับเดิม ในทางตรงกันข้ามท้องถิ่นต้องเฝ้าระวังปัญหาที่อาจเกิดในพื้นที่มากยิ่งขึ้น เช่น การบริหารจัดการขยะ การก่ออาชญากรรมและโรคติดต่อ

### ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยนี้ขอเสนอแนวทางการเสริมสร้างความเป็นอิสระทางการคลังด้านการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่

1. นโยบายการกระจายอำนาจทางการคลัง ถือว่าเป็นรากฐานที่สำคัญที่จะส่งผลต่อความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการกระจายอำนาจทางการคลังจะประสบผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น ท้องถิ่นจะต้องมีรายได้เพียงพอและสามารถเก็บรายได้เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่จะต้องส่งผลให้ท้องถิ่นจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น

2. ปรับปรุงกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีได้เอง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ต้องรับภาระจากการเข้ามาของผู้ค้า นักลงทุน แรงงานต่างชาติ และนักท่องเที่ยว จึงจำเป็นต้องมีการกิจการในการให้บริการสาธารณะที่เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังมีภาระรับผิดชอบจากการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรในท้องถิ่น ดังนั้น จึงควรมีรายได้จากการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อมหรือผู้ก่อให้เกิดมลภาวะ ค่าธรรมเนียมจากการท่องเที่ยว ค่าธรรมเนียมการใช้รถยนต์ และค่าธรรมเนียมจากแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น

3. ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการเสริมสร้างความเป็นอิสระทางการคลังด้านการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีศักยภาพและความพร้อมในการจัดเก็บรายได้ ทั้งบุคลากรที่เพียงพอ งบประมาณ ความสามารถในการบริหารจัดการ การใช้เทคโนโลยีด้านการจัดเก็บรายได้ที่เหมาะสมต่อพื้นที่ ตลอดจนการเห็นความสำคัญของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีต่อการจัดเก็บรายได้ที่มีการทำงานแบบเชิงรุกและมีความเป็นมืออาชีพ

4. ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน และอื่นๆ เป็นตัวแสดงและกลไกที่มีผลต่อการเสริมสร้างความเป็นอิสระทางการคลังด้านการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นผู้ชำระภาษีให้ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีศักยภาพและความเป็นอิสระทางการคลัง

## เอกสารอ้างอิง

- Akai, N. and Sakata, M. (2005). **Fiscal Decentralization, Commitment and Regional Inequality: Evidences from State-level Cross-sectional Data for the United States**. Retrieved October 8, 2017, from <http://www.e.u-tokyo.ac.jp/cirje/research/03research02dp.html>.
- Chantavanich, S. (1997). **Quality Methodology**. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Office of the National Economic and Social Development Council. (2015). **Direction of National Economic and Social Development Plan Issue 12**. Bangkok: Office of the National Economic and Social Development Council.
- The Board of Investment of Thailand. (2015). **The handbook of Investment in Special Economic Zone**. Bangkok: The Board of Investment of Thailand.