

ความพร้อมในการจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.
2562 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น
**The Readiness in Implementing the Land and Building Tax Act B.E. 2562
of Local Governments in Muang District, Khon Kaen Province**

วรารณ ธรรมภิสมัย และ ศิริศักดิ์ เหล่าจันทาม

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Waraporn Thammaphisamai and Sirisak Laochankham

College of Local Administration, Khon Kaen University

Corresponding Author, E-mail : th.waraporn@kkumail.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความพร้อมและรูปแบบในการเตรียมความพร้อมในการจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562 ของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองขอนแก่น โดยใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้บริหารและบุคลากรท้องถิ่น รวมถึงประชาชน จำนวนรวม 24 คน จากพื้นที่ 4 เทศบาลตำบล ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยการค้นหาแก่นสาระ (Thematic Analysis) และกำหนดประเด็นสำคัญเพื่ออธิบายความพร้อมและรูปแบบการเตรียมความพร้อมที่ค้นพบก่อนที่จะดำเนินการการจัดเก็บภาษีตามกฎหมายใหม่ที่บังคับใช้และนำสาระสำคัญที่ได้ไปอธิบายในกรอบการวิเคราะห์ที่กำหนด

ผลการวิจัยพบว่า เทศบาลตำบลมีความพร้อมในการจัดเก็บภาษีและมีรูปแบบการเตรียมความพร้อมใน 4 ลักษณะ ประกอบด้วย 1) เทศบาลได้นำแผนการเตรียมความพร้อมที่กำหนดโดยส่วนกลางมาเตรียมวางแผนสู่การปฏิบัติ อย่างไรก็ตามพบว่าเทศบาลไม่ได้เป็นผู้ริเริ่มการเตรียมการเองเป็นการรอรับการสั่งการจากส่วนกลาง 2) เทศบาลได้ส่งเสริมบุคลากรให้เข้ารับการอบรมเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ ตามที่ส่วนกลางจัดและนำมาถ่ายทอดความรู้ให้กับบุคลากรในองค์กรตลอดจนให้แก่ประชาชนผู้เสียภาษีแต่ยังพบว่าผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเพียงผู้สนับสนุนนโยบายแต่ไม่ได้เข้าร่วมในการอบรมเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ 3) เทศบาลได้ใช้กลไกการประชาสัมพันธ์เพื่อสื่อสารในทุกช่องทางที่จะทำให้ข้อมูลเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย แต่ยังไม่พบว่าเทศบาลไม่นำสื่อสังคมออนไลน์มาใช้ประโยชน์ในด้านนี้เท่าที่ควร และ 4) เทศบาลได้แสวงหาความร่วมมือกับเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการปฏิบัติงานและได้ร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ในพื้นที่เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน และเพื่อให้การดำเนินงานตามพระราชบัญญัตินี้เกิดประโยชน์สูงสุด ผู้วิจัยเสนอแนะว่าผู้บริหารและบุคลากรควรมีความรู้ ความเข้าใจในตัว

* วันที่รับบทความ: 22 ธันวาคม 2563; วันที่แก้ไขบทความ 29 ธันวาคม 2563; วันที่ตอบรับบทความ: 30 ธันวาคม 2563

Received: December 22, 2020; Revised: December 29, 2020; Accepted: December 30, 2020

กฎหมายที่จะบังคับใช้และเลือกใช้ช่องทางการเข้าถึงประชาชนผ่านสื่อสังคมออนไลน์ให้มากขึ้นและให้หน่วยงานที่เป็นเจ้าของข้อมูลต้นทางเปิดการใช้ข้อมูลขนาดใหญ่ร่วมกันในระหว่างหน่วยงานภาครัฐ

คำสำคัญ: เทศบาลตำบล; ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง; การเตรียมความพร้อม

Abstracts

This research aims to explain the readiness and the patterns of implementing process of the Land and Buildings Tax Act B.E. 2562 of the municipalities in Muang District, Khon Kaen Province. The data were collected by conducting in-depth interviews with 24 key informants in four municipalities which included local administrators, local officials, and local citizens. The researcher employed thematic analysis to identify the significant themes that explained the patterns of implementation found in the preparation for implementing the new law.

The research shown that the municipalities are not ready for collecting tax and there are four patterns found in implementing process: 1) The municipalities have adopted a centrally designated readiness plan to prepare for implementation. However, it was found that the municipalities did not initiate the preparatory plan itself, 2) The municipalities have sent local officials to attend the training course arranged by the Department of Local Administration in order to gain understanding and then transfer knowledge and information to other local officials in their municipalities as well as to taxpayers. However, it was found that local administrators were only policy advocates but did not participate in the training, 3) The municipalities rarely used social media as it should be in order to communicate about the new law with their citizens, and 4) The municipalities sought to coordinate with other local governments for exchanging experiences in the operation and to collaborate with other government sectors to exchange the updated tax information. The researcher suggested that local administrators and local officials should have knowledge and understanding about new law. In addition, the municipalities should use more channels to reach citizens via social media. Big Data about taxation among government agencies should be shared and accessible.

Keywords: Municipality; Land and Building Tax; Readiness

บทนำ

หน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่งเสริมและพัฒนาชีวิตของประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดี มีความสุข ปลอดภัยและมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทางสังคมโดยรัฐจะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนและเหมาะสมกับสถานะทางการเงินการคลังเช่น การศึกษา สาธารณสุข เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมเป็นต้นเพื่อให้การดำเนินการบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจำเป็นต้องจัดเก็บรายได้เพื่อใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าว ซึ่งสัดส่วนรายได้ของประเทศโดยส่วนใหญ่มาจากการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศกำหนดให้อำนาจการจัดเก็บภาษีไม่ได้จำกัดเพียงแค่รัฐบาลกลาง แต่ยังสามารถกระจายอำนาจในการจัดเก็บภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ได้เอง (พรสวรรค์ สุดดี, 2558: 168-178)

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญทั้งมิติทางการเมืองและมิติโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานในชุมชนท้องถิ่นของตนซึ่งก็ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจอย่างเป็นรูปธรรมในประเทศไทย ภายหลังจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวประกาศใช้ ก็ได้มีการออกกฎหมายลูกหลายฉบับที่กำหนดให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งฉบับที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีบางประเภทได้เอง รวมทั้งกำหนดการจัดสรรเงินรายได้ของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่14) พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่3) พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562 : ออนไลน์) นอกจากนั้นกฎหมายยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร โดยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 1) รายได้จากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและอากรฆ่าสัตว์ 2) รายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้ ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 ภาษีสรรพสามิต ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินและ 3) รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้/ระบุวัตถุประสงค์ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 และภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ถึงแม้จะมีความพยายามในการส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถจัดการตนเองและจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นเอง จากข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ยังพบว่า ภาษีประเภทต่าง ๆ ซึ่งเป็นแหล่งรายได้หลักที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองในปีงบประมาณ พ.ศ.2558-2562 มีสัดส่วนที่น้อยมากต่อรายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563 : ออนไลน์)

จากข้อมูล ภาพรวมรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง แยกตามประเภทรายได้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2562 ประเภทรายได้ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ และ ภาพรวมรายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2562 มีรายละเอียดดัง ตารางที่ 1.1 และตารางที่ 1.2

ตารางที่ 1.1 รายได้ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2562

ประเภทรายได้	ปี 2558 (ล้านบาท)	ปี 2559 (ล้านบาท)	ปี 2560 (ล้านบาท)	ปี 2561 (ล้านบาท)	ปี 2562 (ล้านบาท)
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	26,939.97	29,059.80	32,008.16	33,385.09	35,559.31
ภาษีบำรุงท้องที่	932.29	953.67	957.00	939.26	968.05

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563 : ออนไลน์

ตารางที่ 1.2 รายได้รวม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2562

ประเภทรายได้	ปี 2558 (ล้านบาท)	ปี 2559 (ล้านบาท)	ปี 2560 (ล้านบาท)	ปี 2561 (ล้านบาท)	ปี 2562 (ล้านบาท)
รายได้จัดเก็บเอง	56,700.93	58,115.73	62,033.98	63,623.12	66,689.45
รายได้จากรัฐจัดสรร	274,820.28	279,004.33	302,333.41	327,662.56	328,933.50
รายได้จากเงินอุดหนุน	259,787.99	246,745.65	238,744.45	245,287.52	275,803.82
รวม	591,309.20	583,865.71	603,111.83	636,573.20	671,426.76

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563 : ออนไลน์

จากข้อมูลในตารางแสดงให้เห็นว่าโครงสร้างรายได้ในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับเป้าหมายการลดภาระของรัฐบาลในการให้เงินอุดหนุน ตามที่กำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

ในระยะต่อมาเมื่อสภาพความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม และโครงสร้างในการบริหารภาครัฐมีการเปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับการขยายตัวของชุมชนเมือง กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว และการจัดเก็บภาษีภายใต้กฎหมายของทั้งสองฉบับไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน จึงได้มีความพยายามผลักดันร่างกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาโดยตลอด (เอกราช บุญเรือง, 2558: 118-132) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ กระตุ้นให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ขยายฐานในการจัดเก็บภาษี ลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ มีความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี และเพิ่มรายได้จากการจัดเก็บภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนกระทั่งเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2562 พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 จึงได้ประกาศบังคับใช้ และยกเลิกกฎหมายเดิมทั้งสองฉบับดังกล่าว แต่

ในห้วงของการประกาศใช้หรือก่อนการประกาศใช้กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ได้สร้างความตื่นตระหนกให้กับประชาชนทั่วประเทศ เกิดกระแสการคัดค้านไม่เห็นด้วยเกี่ยวกับการเสนอการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และเกิดเสียงสะท้อนขอให้รัฐบาลทบทวนอัตราการเก็บภาษีดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่าเป็นการเพิ่มรายจ่าย มีผลกระทบต่อคนชั้นกลางมากกว่าคนรวย (โพสต์ทูเดย์, 2558 : ออนไลน์) และพบว่าก่อนที่จะมีการออกกฎหมายจะบังคับใช้ เจ้าของทรัพย์สินบางรายได้เปลี่ยนสภาพที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เป็นพื้นที่การเกษตรเพื่อจะได้รับการยกเว้นภาษี และหลังจากกฎหมายได้บังคับใช้ พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังไม่พร้อมในการปฏิบัติตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่จัดเก็บและประชาชนผู้เสียภาษีเกิดความสับสนจากความไม่ชัดเจนในการจัดเก็บภาษี (ไทยพีบีเอส, 2563 : ออนไลน์) จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่า การประกาศกฎหมายใหม่ออกมาบังคับใช้ จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องสร้างความรู้ ความเข้าใจ ให้กับผู้ที่ปฏิบัติสามารถนำนโยบายหรือกฎหมายฉบับนี้ไปปฏิบัติใช้กับประชาชนในพื้นที่ให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

ประเด็นปัญหาสำคัญของการออกพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ โดยสรุปพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบการจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 แต่ภายหลังจากที่ได้ประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวและเมื่อนำมาปฏิบัติแล้วเกิดประเด็นปัญหาต่าง ๆ เช่น ระยะเวลาในการบังคับใช้ ความไม่พร้อมของข้อมูล ความล่าช้าของการออกกฎหมายลำดับรองและความไม่ชัดเจนของการจัดเก็บภาษี ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้น กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นชอบให้ขยายกำหนดเวลาดำเนินการของผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0808.3/ว7475 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2562 กำหนดให้ขยายเวลาการดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เตรียมความพร้อมในการจัดเก็บภาษี โดยเลื่อนการแจ้งการประเมินภาษีจากเดือนกุมภาพันธ์ 2563 เป็นภายในเดือนมิถุนายน 2563 และเลื่อนการชำระภาษีจากเดือนเมษายน 2563 เป็นภายในเดือนสิงหาคม 2563 เป็นต้นไป (มติชน, 2562 : ออนไลน์) ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2563 ได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบางประเภท ในอัตราร้อยละ 50 สำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เป็นห้องชุด ที่ดินที่ตั้งโรงงานผลิตไฟฟ้า และที่ใช้เป็นเขื่อนและเกี่ยวเนื่องกับเขื่อน ลดภาษีอัตราร้อยละ 90 สำหรับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่รอการขายของสถาบันการเงิน โครงการจัดสรรที่ดิน อาคารชุด ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ระหว่างการพัฒนาเป็นนิคมอุตสาหกรรม และวันที่ 10 มิถุนายน 2563 ก็ได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบางประเภท ในอัตราร้อยละ 90 เพื่อบรรเทาผลกระทบเนื่องจากการเกิดโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563 : ออนไลน์)

ในประเด็นการเตรียมความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ได้มีผู้ศึกษาในระดับพื้นที่ในจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดนราธิวาส โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ ซึ่งผลการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมมีความพร้อมในการจัดเก็บภาษี แต่จะมีความแตกต่างกันในระดับ

ของความพร้อมตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระดับการศึกษา และอายุงาน ไม่เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดอุปสรรคในการเตรียมความพร้อม (เอกราช บุญเรือง, 2558: 118-132; มายามีน หวันฮัซซัน และคณะ 2563: ออนไลน์)

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายใหม่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งจะต้องดำเนินการกับประชาชนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด ขณะเดียวกันรัฐต้องจัดเก็บภาษีได้อย่างครบถ้วน ถูกต้องและชัดเจน นำรายได้มาพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความเจริญอย่างยั่งยืน ประชาชนและชุมชนได้รับผลตอบแทนคืนในเชิงของนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเตรียมการให้ดี เนื่องจากมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง รัฐต้องพร้อมสร้างความรู้ความเข้าใจกับผู้เสียภาษีและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ

ด้วยความไม่พร้อมของข้อมูล ความไม่ชัดเจนของการจัดเก็บภาษี ความไม่พร้อมของกฎหมายลำดับรอง การเลื่อนการชำระภาษี การเกิดโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และสภาพปัญหาเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางปฏิบัติ จึงเป็นที่มาให้ผู้วิจัย ต้องการที่จะหาคำตอบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการที่จะปฏิบัติหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 หรือไม่ อย่างไร โดยงานวิจัยนี้จะศึกษากรณีศึกษาเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ซึ่งผลของการศึกษาจะนำไปสู่การหาทบทวนในการที่จะสนับสนุนและยกระดับความพร้อมของผู้บริหารและบุคลากรตลอดจนประชาชนในพื้นที่เพื่อรองรับการปฏิบัติและการสร้างความรู้ ความเข้าใจในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความพร้อมและรูปแบบการเตรียมความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น
2. เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนาทบทวนการเตรียมความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้ เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่เกี่ยวกับความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ศึกษาเฉพาะกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลตำบลที่ตั้งในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ผู้วิจัยได้คัดเลือกเทศบาลที่เป็นกลุ่มเป้าหมายโดยใช้วิธีการเลือกแบบจำเพาะเจาะจง (Purposive Selection) โดยพิจารณาจากเกณฑ์ประมาณการรายรับและสถิติรายรับจริง

ประเภทรายได้ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562จากมากไปหาน้อย ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก 2 แหล่ง คือ

1. ข้อมูลปฐมภูมิ เป็นการสัมภาษณ์แบบด้วยเครื่องมือที่เป็นแนวทางการสัมภาษณ์ (Interview Guide) กับผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ที่มีประสบการณ์ด้านการจัดเก็บภาษี ประกอบด้วยผู้บริหารท้องถิ่น จำนวน4คน ผู้อำนวยการกองคลังจำนวน 4 คน หัวหน้าฝ่ายพัฒนารายได้/หัวหน้าฝ่ายแผนภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน จำนวน4คน และสัมภาษณ์ความคิดเห็นของประชาชนผู้มีหน้าที่ชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ในเขตบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ตั้งในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น จำนวน 12 คน เพื่อประเมินความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562

2.ข้อมูลทุติยภูมิ ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลและศึกษาจากเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภาษี พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 และกฎหมายหรือหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาพัฒนาเป็นแบบสัมภาษณ์ตามวัตถุประสงค์ และกรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยพัฒนาแนวทางการสัมภาษณ์ให้ครอบคลุมตามกรอบแนวคิดในการวิจัยและคำถามหลักของการวิจัย จากนั้นผู้วิจัยดำเนินการเก็บและรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) จำนวน 24 คนในเทศบาลตำบลที่คัดเลือกมาแล้ว 4 แห่ง หลังจากที่ได้ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลครบถ้วนแล้ว ได้นำข้อมูลไปตรวจสอบความครบถ้วนและวิเคราะห์ประเด็นที่เป็นสาระสำคัญของข้อมูลตามลำดับขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1.วิเคราะห์สภาพความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 จากการจัดบันทึกและการถอดเทปเสียงสัมภาษณ์

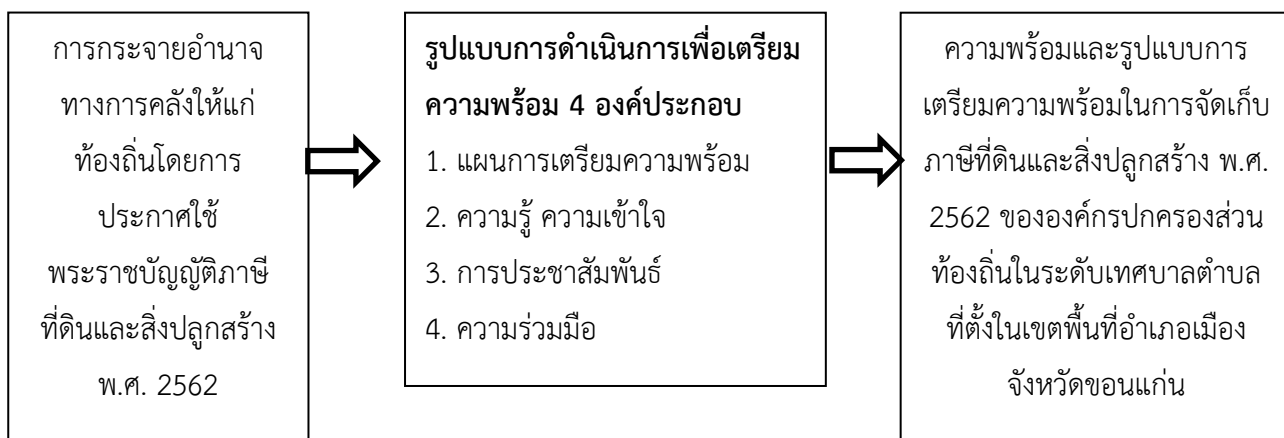
2. วิเคราะห์ประเด็นที่เป็นสาระสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562

3. ข้อมูลที่วิเคราะห์ได้ ถูกรวบรวมโดยจัดสร้างรหัสอ้างอิงประเด็นที่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดในการวิจัยทั้งหมด เพื่อเปรียบเทียบระดับความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มเป้าหมายว่ามีสภาพเป็นอย่างไรและประเด็นที่เป็นสาระสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 เพื่อสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Induction Approach) และอภิปรายผลซึ่งแสดงให้เห็นความสอดคล้องของการวิเคราะห์ข้อมูลเปรียบเทียบความสอดคล้องกับข้อมูลที่ปรากฏในงานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยได้พัฒนากรอบแนวคิดในการวิจัยจากการรวบรวมและสรุปขั้นตอนการปฏิบัติตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.3/ว 0107 ลงวันที่ 8 มกราคม 2561 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเตรียมการรองรับการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2561: ออนไลน์) และหนังสือสั่งการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนมาก ที่ มท 0808.3/ว 618 ลงวันที่ 28

กุมภาพันธ์ 2563 ที่แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานความคืบหน้าการเตรียมการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและให้เร่งรัดดำเนินการจัดทำบัญชีรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2563 : ออนไลน์) ประกอบกับแนวคิดการกระจายอำนาจทางคลัง (Fiscal Decentralization) ที่อธิบายลักษณะการมอบอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้เองและมีอำนาจในการจัดเก็บภาษี (Saito, 2011: 491) ดังกรอบแนวคิด ต่อไปนี้



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักเพื่อตอบคำถามการวิจัยที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 หรือไม่ อย่างไรนั้น ผลการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ศึกษามีการเตรียมความพร้อมในการจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติใหม่ และพบว่ามีรูปแบบการเตรียมความพร้อมใน 4 ลักษณะ อันประกอบด้วย แผนการเตรียมความพร้อม ความรู้ ความเข้าใจ การประชาสัมพันธ์ และความร่วมมือ โดยผู้วิจัยจะได้อธิบายรายละเอียด ดังนี้

แผนการเตรียมความพร้อม

ในประเด็นการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 พบว่า เทศบาลตำบลมีการวางแผนและแผนการเตรียมความพร้อมที่กำหนดมาจากส่วนกลาง โดยมีรูปแบบในการดำเนินงานอยู่ 3 รูปแบบ

รูปแบบที่ 1 เทศบาลได้จัดทำแผนเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติตามแผนที่ส่วนกลางกำหนด โดยกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเตรียมความพร้อมซึ่งในแผนดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดในการดำเนินการและกำหนดเวลาแล้วเสร็จในแต่ละขั้นตอน จากข้อมูลที่พบผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า การวางแผนการเตรียมการดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการริเริ่มโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองแต่เป็นการสั่งการจากส่วนกลาง

รูปแบบที่ 2 เทศบาลได้จัดให้มีการประชุมซักซ้อมการดำเนินการตามแผนการเตรียมความพร้อมที่ส่วนกลางกำหนดให้แก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายพัฒนารายได้และฝ่ายแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามขั้นตอนและสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของส่วนกลาง

และรูปแบบที่ 3 เทศบาลได้มีการออกสำรวจข้อมูลที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบเพื่อปรับฐานข้อมูลที่มีอยู่ให้เป็นปัจจุบันเพื่อรองรับการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามกฎหมายฉบับใหม่ที่มีการประกาศใช้ ดังบุคลากรของเทศบาลท่านหนึ่งได้กล่าวในประเด็นนี้ว่า

“...เทศบาลมีการเตรียมการเพื่อรองรับการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

โดยได้ดำเนินการตามแผนและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยแจ้งให้อปท.ศึกษาราย

ละเอียดร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและซักซ้อมทำความเข้าใจในการดำเนินการ

การตามแผนการเตรียมความพร้อมรองรับการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างก่อนที่ร่าง

พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 จะมีผลใช้บังคับ...”

(หัวหน้าฝ่ายพัฒนารายได้ เทศบาลตำบล, 22 กันยายน 2563)

สำหรับแผนการเตรียมการเพื่อรองรับการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นแผนการดำเนินการที่กำหนดโดยกระทรวงมหาดไทยสั่งการเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งดำเนินการภายใต้กรอบระยะเวลาที่กฎหมายและระเบียบซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 กำหนด ซึ่งกระบวนการออกสำรวจข้อมูลที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและนำข้อมูลที่สามารถจัดทำฐานข้อมูล มีข้อจำกัดและมีระยะเวลาในการดำเนินการน้อย ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้เตรียมการในการเตรียมความพร้อมของข้อมูลไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะมีหนังสือสั่งการจึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำรวจข้อมูลที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไม่ทันตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น โดยส่วนใหญ่ไม่ได้มีการวางแผนการสำรวจข้อมูลดังกล่าวก่อนการดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมและเป็นการดำเนินการโดยรอการสั่งการจากส่วนกลาง ทั้งๆ ที่ทราบก่อนแล้วว่าจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ศึกษาจะมีการเตรียมการภายหลังจากที่ได้รับหนังสือสั่งการ ดังบุคลากรท้องถิ่นได้กล่าวถึงในประเด็นนี้ว่า

“...ในการดำเนินการตามแผนการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการจัดเก็บ

ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเทศบาลออกสำรวจข้อมูลที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไม่ทันตามกรอบ

ระยะเวลาที่กำหนดเนื่องจากข้อมูลทรัพย์สินในเขตพื้นที่ของเทศบาลมีเป็นจำนวนมาก...)

(หัวหน้าฝ่ายแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน เทศบาลตำบล, 25 กันยายน 2563)

กล่าวโดยสรุปในประเด็นนี้ได้ว่า เทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น มีแผนการเตรียมความพร้อม และมีการซักซ้อมทำความเข้าใจในการดำเนินการเตรียมความพร้อมให้แก่บุคลากร แต่ภายใต้การเตรียมความพร้อมพบว่าเป็นการเตรียมความพร้อมที่ดำเนินการภายหลังจากการ สั่งการจากส่วนกลาง มิได้เป็นการเตรียมความพร้อมในเชิงรุกจากการดำเนินการของเทศบาลเอง และไม่ได้มีการวางแผนการสำรวจข้อมูล ทั้ง ๆ ที่ทราบมาก่อนแล้วว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวมีกำหนดในการบังคับใช้ที่ชัดเจน

ความรู้ความเข้าใจ

ในประเด็นความรู้และความเข้าใจในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ของผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า เทศบาลมีกระบวนการสร้างความรู้และความเข้าใจทั้งให้กับผู้ปฏิบัติงานและประชาชนในพื้นที่ที่จะต้องชำระภาษีโดยนำกระบวนการการจัดการความรู้ทั้งภายในและภายนอกองค์กรเข้ามาประยุกต์ใช้

การจัดการความรู้ภายในองค์กรพบว่า เทศบาลได้มีการมอบหมายให้บุคลากรผู้รับผิดชอบเข้ารับการอบรมเกี่ยวกับพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ที่จัดโดยหน่วยงานส่วนกลางและสถาบันการศึกษา ภายหลังจากการอบรมบุคลากรที่ได้รับมอบหมายจะนำเอาความรู้และความเข้าใจดังกล่าวมาถ่ายทอดผ่านกระบวนการจัดการความรู้ในองค์กร (KM) อย่างไรก็ตามจากข้อมูลพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้เข้าร่วมการอบรมความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างร่วมกันกับบุคลากรของเทศบาลแต่พบเพียงการมอบนโยบายในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและการสนับสนุนเชิงงบประมาณเพื่อรองรับการจัดเก็บภาษีดังกล่าว

ในส่วนของการจัดการความรู้ภายนอกองค์กร พบว่า เทศบาลได้มีการกระบวนการสร้างความรู้และความเข้าใจให้แก่ประชาชนโดยการจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างก่อนและหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง อย่างไรก็ตามในปีแรกของการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พบว่าประชาชนมีความพึงพอใจและให้ความร่วมมือในการชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เนื่องจากการได้รับส่วนลดภาษีจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ถึงแม้เทศบาลจะมีกระบวนการสร้างความรู้ ความเข้าใจให้กับประชาชนแล้วก็ตาม จากการสัมภาษณ์ประชาชนในพื้นที่ยังพบว่าประชาชนทราบและเข้าใจว่าจะมีการปรับเปลี่ยนกฎหมายฉบับใหม่แต่ยังขาดความรู้และความเข้าใจในรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 โดยมีปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนยังไม่เป็นที่สนใจในรายละเอียดของกฎหมายฉบับใหม่เท่าใดนัก เนื่องจากยอดการชำระภาษีไม่แตกต่างจากปีที่ผ่านมาอันเนื่องมาจากการเยียวยาจากรัฐบาลอันเกิดจากผลกระทบโควิด-19 แต่ในปีถัดไปทางเทศบาลก็ยังไม่ทราบนโยบายในการลดอัตราการชำระจึงยังไม่ได้มีการชี้แจงให้ประชาชนได้รับทราบ แต่หากเมื่อการจัดเก็บภาษีเป็นไปตามกฎหมายปกติก็อาจส่งผลทำให้ประชาชนเกิดความไม่เข้าใจได้ ดังเช่น บุคลากรท้องถิ่นและประชาชนผู้ชำระภาษีได้กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

“...ส่งบุคลากรไปอบรมทั้ง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินและ

ฝ่ายพัฒนารายได้ หลังจากที่ได้รับทราบการอบรมมาแล้วจะมีการประชุมซักซ้อมกันภายในฝ่าย

และมีกระบวนการให้ความรู้ภายในฝ่ายระหว่างเจ้าหน้าที่กับหัวหน้าฝ่าย และได้มีหนังสือ

เชิญประชาชนและผู้เสียภาษีมารับฟังเกี่ยวกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จัดที่สำนักงาน...”

(หัวหน้าฝ่ายพัฒนารายได้ เทศบาลตำบล, 15 ตุลาคม 2563)

“...ปีนี้ได้ไปชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแล้ว มีความพึงพอใจและยอมรับ

เนื่องจากยอดการชำระภาษีไม่สูงกว่ายอดที่เคยชำระในปีที่ผ่านมา หากปีถัดไปยอดจะเป็นเท่าใดตนไม่ทราบ...”

(ประชาชนผู้เสียภาษี, 25 กันยายน 2563)

เทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น เมื่อวิเคราะห์ในภาพรวม พบว่ามีกระบวนการสร้างความรู้และความเข้าใจ ทั้งในส่วนของผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลและประชาชนผู้มารับบริการ หรือประชาชนผู้เสียภาษี แต่ยังพบว่าในระดับผู้บริหารท้องถิ่นยังไม่ได้มีกระบวนการสร้างความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับการเข้ารับการอบรมพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จัดโดยกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นหรือสถาบันต่าง ๆ เท่าที่ควร และในขณะเดียวกันในความไม่ชัดเจนของการตีความของกฎหมาย ส่งผลให้เทศบาลเกิดความไม่ชัดเจนในกระบวนการถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจ ให้กับประชาชน ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบในระยะยาวอันเนื่องมาจากการชำระภาษีที่สูงขึ้นได้

การประชาสัมพันธ์

ในการสื่อสารและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแนวปฏิบัติตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 นั้น พบว่าเทศบาลได้มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับข้อกฎหมายและวิธีปฏิบัติในการชำระ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามกฎหมายใหม่ โดยมีการประชาสัมพันธ์ในหลากหลายรูปแบบและช่องทาง เช่น การพบปะพูดคุยกับประชาชนทั้งในและนอกสถานที่ การติดต่อทางโทรศัพท์ จดหมายแจ้งไปยังประชาชน โดยตรงและผ่านผู้นำชุมชน การติดประกาศประชาสัมพันธ์ เสียงตามสายในชุมชนและหมู่บ้าน แผ่นพับ ป้าย คัดเอาท์ และเว็บไซต์ของเทศบาล แต่ไม่พบการสื่อสารผ่านช่องทางสื่อสังคมออนไลน์ (Social Network) ดัง บุคลากรท้องถิ่นได้กล่าวถึงในประเด็นนี้ว่า

“...เทศบาลมีการประชาสัมพันธ์การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโดยการ

พบปะพูดคุยกับประชาชนทั้งในและนอกสถานที่ การติดต่อทางโทรศัพท์ จดหมาย การติด

ประกาศประชาสัมพันธ์ เสียงตามสายในชุมชนและหมู่บ้าน แผ่นพับ ป้ายคัดเอาท์ เว็บไซต์

(website) ของเทศบาล เหมือนที่เคยประชาสัมพันธ์ทุกปี...”

(ผู้อำนวยการกองคลัง เทศบาลตำบล, 24 กันยายน 2563)

จากข้อมูลที่พบจะเห็นว่าเทศบาลมีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตามกฎหมายใหม่ โดยใช้รูปแบบของการประชาสัมพันธ์ที่ไม่แตกต่างกัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการประชาสัมพันธ์ใน รูปแบบดั้งเดิม และไม่พบว่าเทศบาลแห่งใดได้นำเทคโนโลยีสำหรับอุปกรณ์พกพาหรือแพลตฟอร์มเคลื่อนที่ (Mobile Platform) มาใช้ในการประชาสัมพันธ์ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เช่น การตั้งกลุ่มไลน์ระหว่าง เทศบาลและผู้ชำระภาษี การประชาสัมพันธ์ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานต่าง ๆ การส่งอีเมล (E-mail) หรือการ ส่งข้อความ (SMS) เพื่อการเข้าถึงข้อมูลของผู้ชำระภาษีได้อย่างรวดเร็ว ประหยัดและเพื่อเป็นการสร้าง แรงจูงใจในการชำระภาษี

ความร่วมมือ

ในมิติของความร่วมมือผู้วิจัยพบความร่วมมือที่เกิดขึ้นในกระบวนการดำเนินการตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ใน 2 รูปแบบ คือ ความร่วมมือภายใน (Internal Collaboration) และความร่วมมือภายนอก (External Collaboration) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ความร่วมมือภายในเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เทศบาลได้มีความร่วมมือภายในเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในขั้นตอนการปฏิบัติ การตีความของประเภททรัพย์สิน อัตราการจัดเก็บภาษีและการประเมินภาษี นอกจากนั้นทางเทศบาลได้ประสานความร่วมมือจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับความถูกต้องชัดเจนในการปฏิบัติตามหนังสือสั่งการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยได้รับความร่วมมือจากองค์กรเครือข่ายเป็นอย่างดี

“...การตีความของสิ่งปลูกสร้างไม่ชัดเจน บางครั้งสิ่งปลูกสร้างเดียวกันแต่ละท้องถิ่นจะตีความไม่เหมือนกัน หากข้อมูลไม่ชัดเจนจะโทรสอบถามไปที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือสอบถามเทศบาลใกล้เคียงว่ามีการตีความเหมือนกันหรือไม่...”

(หัวหน้าฝ่ายพัฒนารายได้ เทศบาลตำบล, 15 ตุลาคม 2563)

ความร่วมมือภายนอกกับหน่วยงานภาครัฐอื่น

นอกจากเทศบาลจะได้รับความร่วมมือกับหน่วยงานเครือข่ายภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังพบว่าเทศบาลได้มีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค เช่น เทศบาลได้ประสานความร่วมมือกับกรมที่ดินผ่านสำนักงานที่ดินจังหวัดขอนแก่นในการจัดส่งข้อมูลรูปแบบที่ดินให้แก่เทศบาล เพื่อให้เทศบาลนำข้อมูลรูปแบบที่ดินลงในโปรแกรมแผนที่ภาษี ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะช่วยให้เทศบาลนำไปใช้ในการออกสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างภายในเขตพื้นที่ของเทศบาล พร้อมจัดทำบัญชีรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและประกาศให้ประชาชนตรวจสอบเพื่อขอแก้ไขให้ถูกต้อง จากข้อมูลพบว่าฐานข้อมูลที่ได้รับจากกรมที่ดินมีความไม่เป็นปัจจุบันโดยจะเห็นได้ว่าข้อมูลที่ได้รับจากกรมที่ดินไม่สอดคล้องกับข้อมูลปัจจุบันที่เจ้าของที่ดินครอบครองอยู่ ซึ่งในประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่าในการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับใหม่ยังมีความไม่พร้อมในด้านข้อมูลรวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งหากเทศบาลได้รับข้อมูลที่ไม่ถูกต้องก็จะส่งผลกระทบและเกิดอุปสรรคในกระบวนการจัดเก็บภาษีของเทศบาล

นอกจากนั้นเทศบาลยังได้ประสานความร่วมมือกับกรมธนารักษ์ผ่านสำนักงานธนารักษ์พื้นที่จังหวัดขอนแก่นในการจัดส่งข้อมูลราคาประเมินที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้เทศบาลเพื่อประกาศราคาประเมิน อัตราภาษีที่จัดเก็บ และแจ้งการประเมินภาษีให้ผู้เสียภาษีทราบ จากข้อมูลพบว่ากรมธนารักษ์ยังดำเนินการเตรียมข้อมูลไม่แล้วเสร็จ ส่งผลให้เทศบาลไม่สามารถประกาศราคาประเมินทุนทรัพย์ของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้ทันระยะเวลาที่กำหนด มีผลให้กระทรวงมหาดไทยต้องขยายกำหนดเวลาดำเนินการตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดิน

และสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 เฉพาะการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ประจำปี พ.ศ. 2563 เป็นการทั่วไป
ดังที่บุคลากรท้องถิ่นท่านหนึ่งได้กล่าวถึงในประเด็นนี้ว่า

“...กรมที่ดินส่งข้อมูลรูปแบบที่ดินมาให้เทศบาล ปัญหาที่พบคือที่อยู่ของ
เจ้าของที่ดินไม่เป็นปัจจุบันและความล่าช้าของการจัดทำราคาประเมินทุนทรัพย์ของ
กรมธนารักษ์ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง..”
(หัวหน้าฝ่ายพัฒนารายได้ เทศบาลตำบล, 15 ตุลาคม 2563)

ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานข้อมูล
บัญชีรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้างครบถ้วนสมบูรณ์ เป็นมาตรฐานเดียวกัน สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างมี
ประสิทธิภาพโดยสอดคล้องกับห้วงระยะเวลาในการประกาศใช้กฎหมาย แต่ยังคงพบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถแจ้งบัญชีรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
ได้ถูกต้องครบถ้วนตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดสะท้อนให้เห็นว่าความเชื่อมโยงของข้อมูลที่จะนำไปสู่
กระบวนการในการปฏิบัติ ยังมีอุปสรรคต่อการจัดเก็บภาษี เช่น ข้อมูลมีความล่าช้าและไม่เป็นปัจจุบัน ซึ่ง
ท้ายที่สุดจะส่งผลในขั้นตอนการนำไปปฏิบัติและการให้บริการประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุปในประเด็นนี้ได้ว่า เทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น มีความ
ร่วมมือร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐทั้งในรูปแบบภายในและภายนอก แต่ยังคงพบประเด็นของความไม่
พร้อมของข้อมูล การไม่มีแพลตฟอร์มกลางของข้อมูล และไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ซึ่ง
ส่งผลกระทบทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถแจ้งบัญชีรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้ถูกต้อง
ครบถ้วนตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด เกิดความล่าช้า เป็นเหตุให้เกิดการขยายกำหนดเวลาดำเนินการตาม
พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีและรายได้ ประจำปี
2563 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ลดลง

อภิปรายผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้นำผลการวิจัยมาทบทวนและเปรียบเทียบกับงานวิจัยก่อนหน้านี้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาด้าน
การเตรียมความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
พ.ศ. 2562 พบว่าผลการศึกษามีความสอดคล้องในบางประเด็นกับผลงานของเอกราช บุญเรือง (2558 : 118-
132) ที่ศึกษาเรื่อง ความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน
จังหวัดอุบลราชธานี ที่พบว่าเทศบาลตำบลมีความพร้อมระดับปานกลาง แต่การศึกษาดังกล่าวเน้นการ
เปรียบเทียบความพร้อมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ แต่ไม่ได้ศึกษาลงลึกในประเด็นที่
เกี่ยวข้องกับกระบวนการการเตรียมความพร้อม นอกจากนี้ยังพบว่าผลการศึกษาในครั้งนี้สอดคล้องในบาง
ประเด็นกับผลงานวิจัยของมายามีน หวันฮัซซัน และคณะ (2563 : ออนไลน์) ที่ศึกษาเรื่อง ความพร้อมในการ
จัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนราธิวาส โดยเฉพาะประเด็นความ
พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมซึ่งงานวิจัยดังกล่าวพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน

จังหวัดนราธิวาสในภาพรวมมีความพร้อมในการจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติใหม่ อย่างไรก็ตามยังมีบางประเด็นที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งผลการวิจัยดังกล่าวมุ่งเน้นการอธิบายระดับความพร้อมในทางสถิติ แต่ไม่ได้อธิบายให้เข้าใจถึงบริบทเฉพาะในด้านต่าง ๆ ของกระบวนการเตรียมความพร้อมในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในงานวิจัยนี้ได้ช่วยอธิบายให้เห็นภาพในระดับพื้นที่และสะท้อนลักษณะสำคัญในบริบทเฉพาะเทศบาลตำบล โดยมุ่งเน้นอธิบายให้เห็นถึงความพร้อมในการเตรียมการในระดับกระบวนการ ถึงแม้ในภาพรวมจะพบว่าเทศบาลตำบลโดยส่วนใหญ่ที่ศึกษาจะมีการเตรียมความพร้อม แต่ก็ยังพบจุดที่ต้องปรับปรุงโดยเฉพาะการคิดเชิงรุก โดยไม่ต้องรอคำสั่งจากส่วนกลาง การสร้างความเข้าใจให้ทั้งผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนรับรู้และเข้าใจในการบังคับใช้กฎหมายฉบับใหม่นี้ อีกทั้งสะท้อนให้เห็นภาพว่าหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องยังติดอุปสรรคในเรื่องของการแลกเปลี่ยนข้อมูลรวมถึงการตรวจสอบความถูกต้อง นอกจากนั้นเทศบาลยังต้องปรับใช้และนำเอาเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาประยุกต์ใช้ในกระบวนการสื่อสารกับประชาชนให้มากยิ่งขึ้น

เมื่อนำแนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลังจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น (Fiscal Decentralization) ของ Fumihiko Saito (2011 : 484-500) มาอภิปรายผลการศึกษาครั้งนี้ จะพบว่า การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย โดยเฉพาะจากบริบทพื้นที่ที่ศึกษา ยังเป็นการถูกกำกับควบคุมจากส่วนกลางและดำเนินการภายใต้คำสั่งการนับตั้งแต่ขั้นเตรียมความพร้อม รวมถึงการนำเอานโยบายไปปฏิบัติยังเป็นลักษณะสั่งการจากบนลงล่าง (Top-Down Approach) ซึ่งตามแนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลัง ถือว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจที่แท้จริงหรือไม่มีอำนาจสมบูรณ์ในการตัดสินใจทางการเงินการคลังได้เอง

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัยในครั้งนี้

จากข้อค้นพบในด้านการเตรียมความพร้อมผู้วิจัยเสนอว่า หน่วยงานที่กำกับดูแลกฎหมายในส่วนกลาง ควรมีระบบการเตรียมความพร้อม กำกับ ติดตาม และประเมินผล ทั้งในระดับผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติและประชาชน โดยการสร้างความรู้ ความเข้าใจภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน หลังจากนั้นจึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ไปสร้างกระบวนการสร้างความรู้ ความเข้าใจให้แก่ประชาชน นอกจากนั้น ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งเปิดช่องทางด่วนเพื่อให้คำปรึกษาและความรู้เกี่ยวกับการชำระภาษีตามพระราชบัญญัติใหม่นี้ และให้นำเอาเทคโนโลยีดิจิทัลสมัยใหม่มาใช้ในกระบวนการสื่อสารกับประชาชนให้มากขึ้น

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ในการวิจัยครั้งต่อไป ผู้สนใจควรนำเอาผลการศึกษาเฉพาะบริบทจาก 4 ลักษณะการเตรียมความพร้อมที่ค้นพบ ไปพัฒนาเป็นแบบสำรวจ เพื่อเก็บข้อมูลและศึกษาในบริบทพื้นที่และประชากรที่กว้างขึ้น เช่น

ในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ ซึ่งจะทำให้เห็นว่าบริบทในระดับภูมิภาคหรือประเทศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติใหม่นั้น จริงหรือไม่ อย่างไร ซึ่งผลของการศึกษาดังกล่าว อาจทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการปรับปรุงหรือกำหนดมาตรการที่จะขับเคลื่อนให้การนำเอานโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2561). หนังสือราชการ สก. ออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 24 มิถุนายน 2563.
แหล่งที่มา: http://www.dla.go.th/upload/document/type2/2018/1/19364_1_1515645231757.pdf
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2562). หน่วยงานภายใน. กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น. ระเบียบ/กฎหมาย. ออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 24 มิถุนายน 2563. แหล่งที่มา: <https://dla.go.th/servlet/teplateOrganizeServlet?organize=law>
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2563). ข้อมูลรายได้ อบท. ออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 24 มิถุนายน 2563.
แหล่งที่มา: <https://dla.go.th/work/maoey/index.jsp>.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2563). หนังสือราชการ สก. ออนไลน์. สืบค้น 24 มิถุนายน 2563.
แหล่งที่มา: http://www.dla.go.th/upload/document/type2/2020/2/23143_1_1582867451084.pdf
- ไทยพีบีเอส. (2563). ความท้าทายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง: ชั่วโง่งทำกิน. ออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม 2563. แหล่งที่มา: <https://youtube.be/G2RxL3hp3nQ>
- พรสวรรค์ สดดี. (2558). ความคิดเห็นของประชาชนต่อการจัดเก็บภาษี เทศบาลตำบลกุดปลาตุกอเภอชื่นชม จังหวัดมหาสารคาม. *วารสารวิชาการศรีปทุม ชลบุรี*, 12 (1), 168-178
- โพสต์ทูเดย์. (2558). เก็บภาษีบ้าน รัฐโยนภาระประชาชน. ออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 28 กรกฎาคม 2563.
แหล่งที่มา: <https://www.posttoday.com/politic/report/351762>
- มติชน. (2562). จัดเก็บภาษีที่ดินฯ ยุ่งยากจนต้องขยาย. ออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 28 กรกฎาคม 2563. แหล่งที่มา: https://www.matichon.co.th/local/news_1810778
- มายามีน หวันฮัซซัน และคณะ. (2563). ความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนราธิวาส. เอกสารประกอบการประชุมหาญวิชาการระดับชาติและนานาชาติ ครั้งที่ 11. วันที่ 17 กันยายน 2563. มหาวิทยาลัยหาดใหญ่. จังหวัดสงขลา. ออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 28 กรกฎาคม 2563. แหล่งที่มา: <http://www.hu.ac.th/conference/proceedings2020/>
- เอกราช บุญเรือง. (2557). ความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี. *วารสารการเมืองการปกครอง*, 5 (1), 118-132
- Saito, F. (2011). Decentralization. In Mark Bevir (Ed.), the SAGE Handbook of Governance. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Inc.