

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดเก็บภาษีป้าย: กรณีศึกษาเชิงทดลองในองค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่ง

วีระศักดิ์ เครือเทพ¹
ภาวิณี ช่วยประคอง²
วศิน โกมุท³
ไกรวุฒิ ใจคำปัน⁴
ศदानนท์ วัตตธรรม⁵

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยวิธีวิจัยเชิงทดลองในการบริหารจัดการเก็บภาษีป้ายขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ อบต.เกาะยอ จ.สงขลา อบต.ดอนแก้ว จ.เชียงใหม่ และ อบต.โนนโพน จ.อุบลราชธานี มาตรการทดลองนี้ได้แก่การจัดตั้งเครือข่ายภาคประชาสังคม อบรมให้ความรู้ในกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกำหนดบทบาทและพื้นที่รับผิดชอบในการดูแลตรวจตราป้าย การทดลองเชิงปฏิบัติการครั้งนี้พบว่าได้ผลสำเร็จที่ดี สร้างความเข้มแข็งและความมั่นใจให้กับภาคประชาชนในการดูแลและจัดระเบียบป้ายในชุมชนโดยใช้เครื่องมือทางภาษีอากร ส่งเสริมความโปร่งใสแก่ระบบบริหารจัดการเก็บภาษีป้าย และมีแนวโน้มที่จะช่วยเพิ่มรายได้ภาษีป้ายให้แก่ อบต. การวิจัยครั้งนี้สะท้อนว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางภาษีและการดูแลจัดการชุมชนเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ และควรผลักดันให้มีการขยายผลในวงกว้างต่อไป

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วมในทางภาษีอากร ภาษีป้าย การเสริมสร้างพลังภาคประชาชน การบริหารจัดการเก็บภาษี รายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹ รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย Email: weerasak.k@chula.ac.th

² อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ Email: pchuyayprakong@gmail.com

³ อาจารย์ประจำคณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี Email: wasin.k@ubu.ac.th

⁴ อาจารย์ประจำสำนักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ Email: kraiwuth.j@elearning.cmu.ac.th

⁵ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาการจัดการปกครองท้องถิ่น คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา Email: sadanon.wa@skru.ac.th

Civic Participation in Signboard Tax Administration: An Experimental Study in Three Sub-District Administrative Organizations

Weerasak Krueathep⁶
Pawinee Chuayprakong⁷
Wasin Komut⁸
Kraiwuth Jaikampan⁹
Sadanon Wattatham¹⁰

Abstract

This research advocates civic engagement in local tax administration. Experimental study has been employed in three sub-district administrative organizations (SAOs); namely Koh Yaw SAO, Songkhla; Don Kaew SAO, Chiang Mai; and Non Non SAO, Ubon Ratchathanee. Three groups of volunteers in each SAO were established and trained regarding legal frameworks and SAO's responsibilities. They also were assigned communal areas for signboards' surveillance and required to report survey results to the SAOs. Findings indicate that this civic-engagement measure delivers impressive results. Volunteers are actively and courageously engaging in surveying signboards and reporting their potential risks to the community. Besides, the volunteer groups help elevate the transparency of local tax administration and the accuracy of signboard tax database. Overall, this research endeavor indicates the capabilities of civic engagement in enhancing community order and cleanliness and, therefore, this social empowerment measure shall be promoted into a wider scale.

Keywords: Local tax participation, Signboard tax, Civic empowerment, Local tax administration, Local government revenue

⁶ Associate Professor of Public Administration, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. Email: weerasak.k@chula.ac.th

⁷ Lecturer, Graduate School of Public Administration, National Institute for Development Administration. Email: pchuayprakong@gmail.com

⁸ Lecturer, Faculty of Liberal Arts, Ubon Ratchathanee University. Email: wasin.k@ubu.ac.th

⁹ Lecturer, School of Public Administration, Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University. Email: kraiwuth.j@elearning.cmu.ac.th

¹⁰ Assistant Professor of Public Administration, School of Humanities and Social Sciences, Songkhla Ratchabhat University. Email: sadanon.wa@skru.ac.th

บทนำ

การโฆษณาประชาสัมพันธ์กิจการร้านค้าเพื่อให้ผู้คนทั่วไปทราบถึงที่ตั้งของสถานประกอบการ ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าบริการ เครื่องหมายหรือสัญลักษณ์การค้า (trademark) หรือข้อมูลส่งเสริมการขายในช่วงต่าง ๆ ด้วย “ป้ายโฆษณา (signboard advertising)” เป็นวิธีการที่นิยมใช้แพร่หลายในปัจจุบัน ทั้งในประเทศไทย และในหลาย ๆ ประเทศ กิจการส่วนใหญ่มักนิยมติดตั้งป้ายโฆษณาในบริเวณที่สามารถพบเห็นได้โดยทั่วไป อาทิ ถนนหนทาง บริเวณอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง บนตึกสูงหรือสะพานสูง และปัจจุบันยังมีการติดตั้งในพื้นที่สาธารณะหรือบริเวณต่าง ๆ ที่มีประชาชนสัญจรไปมา

แต่กระนั้น การปล่อยให้มีการติดตั้งป้ายโฆษณาอย่างอิสระเต็มที่ แม้จะส่งผลดีต่อการประกอบธุรกิจ แต่อาจส่งผลเสียต่อสังคมโดยรวม (negative externalities) หากปราศจากซึ่งการควบคุมดูแลอย่างเหมาะสม ดังเช่น มีการติดตั้งป้ายจำนวนมากจนทำให้เกิดความสกปรก ไม่เป็นระเบียบ บดบังการคมนาคมสัญจร หรือ สร้างมลพิษทางสายตา (visual pollution) มีการใช้ข้อความโฆษณาที่ขาดความเหมาะสมหรือไม่สุภาพ ติดตั้งป้ายบนโครงสร้างที่ไม่แข็งแรงจนอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของผู้ที่สัญจรไปมา หรือกรณีของกิจการรายใหญ่อาจใช้ความได้เปรียบในด้านเงินทุนโดยการติดตั้งป้ายโฆษณาจำนวนมากและ/หรือขนาดใหญ่ จนบดบังป้ายโฆษณาหรือกิจการร้านค้าขนาดเล็ก จนก่อให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขันทางธุรกิจ เป็นต้น

ในการนี้ รัฐจึงมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทำหน้าที่ดูแลการติดตั้งและจัดระเบียบป้ายโฆษณาในชุมชน และสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันทางธุรกิจอย่างเป็นธรรม โดยใช้เครื่องมือ “ภาษีป้าย” (ดุขฎฐฐ สฐฐฐฐฐฐฐฐฐ, 2551) ตาม พ.ร.บ.ภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งได้กำหนดให้ป้ายโฆษณาที่ติดตั้งจะต้องได้รับอนุญาตจาก อปท. และชำระภาษีตามขนาดของป้ายและข้อความที่โฆษณา (จะนำเสนอต่อไป) เพราะถ้าหากไม่มีการควบคุมปริมาณและ/หรือขนาดป้ายโดยการจัดเก็บภาษีน้ัน อาจก่อให้เกิดป้ายโฆษณาที่มีจำนวนและ/หรือมีขนาดใหญ่โตเกินไปจนก่อให้เกิดผลเสียต่อชุมชนดังกล่าวแล้วข้างต้น

อย่างไรก็ดี แม้ อปท. จะบริหารจัดการเก็บภาษีป้ายมาเป็นเวลานาน แต่ทว่าประสบปัญหาในการจัดเก็บพอสมควร โดยเฉพาะข้อจำกัดจากการสำรวจป้ายที่ไม่ทั่วถึง มีการลักลอบติดตั้งป้าย หรือเจ้าของป้ายไม่ยินยอมชำระภาษี (ดุขฎฐฐ สฐฐฐฐฐฐฐฐฐ, 2551; จรุณฐฐฐฐฐ ฐฐฐฐฐ ฐฐฐฐฐ, 2545; สมชัย ฤชุพันธุ์, 2545) ทั้งหมดนี้ส่งผลให้ อปท. ไม่สามารถจัดเก็บภาษีสฐฐฐฐฐได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยและ/หรือไม่สามารถใช้ภาษีสฐฐฐฐฐเพื่อจัดระเบียบป้ายให้เรียบร้อยได้มากนัก สถานการณ์เช่นนี้ก่อให้เกิดความจำเป็นในการแสวงหาแนวทางใหม่

เพื่อลดข้อจำกัดต่าง ๆ อันสามารถนำไปสู่การจัดระเบียบป้ายที่ได้ผลดีขึ้น และมีส่วนช่วยเพิ่มรายได้ภาษีป้ายให้แก่ อบท. ได้ต่อไป

ผู้เขียนจึงได้ทดลองมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดเก็บภาษีป้ายร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 3 แห่ง โดยจัดตั้ง “เครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อการตรวจตราป้ายโฆษณา (คตป.)” เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับ อบต. ในการสำรวจป้ายที่ติดตั้งในชุมชน และรายงานข้อมูลเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของป้ายโฆษณาลักษณะต่าง ๆ (ถ้ามี) เพื่อให้ อบต. ดำเนินการจัดระเบียบป้ายและใช้ข้อมูลเพื่อการจัดเก็บภาษีต่อไป ทั้งนี้มาตรการดังกล่าวเป็นเรื่องใหม่ที่ยังไม่เคยมีการศึกษาหรือผลักดันก่อนหน้านี้ และที่ผ่านมา วรรณกรรมทางวิชาการด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนมักให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในทาง การเมือง การวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงาน/การจัดบริการสาธารณะ หรือการตรวจสอบการทำงานของ อบท. เป็นสำคัญ (ชาติชาย ณ เชียงใหม่, 2545; ถวิลวดี บุรีกุล, 2551; Suwanmala, 2007; Krueathep, 2004; Noone et al., 2021) แต่ยังไม่ได้ศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางภาษีอากรแต่อย่างใด งานวิจัยนี้ จึงมีส่วนช่วยเติมเต็มความเข้าใจทางวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นและการคลังสาธารณะว่าจะสามารถ ผลักดันการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางภาษีอากรได้ประสบผลสำเร็จหรือไม่อย่างไร

เนื้อหาของบทความเริ่มจากหลักการพื้นฐานของภาษีป้าย ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ฐานและอัตราภาษี ปัญหาในการจัดเก็บภาษีป้าย จากนั้นจะนำเสนอความสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทาง ภาษีอากร เนื้อหาส่วนต่อมาเป็นการนำเสนอระเบียบวิธีการศึกษา และข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง ตามด้วยผลการวิจัย เซึ่งทดลอง ในส่วนสุดท้ายจะเป็นการอภิปรายผลการศึกษาร่วมด้วยข้อเสนอแนะตามลำดับ

กรอบวิเคราะห์และการทบทวนวรรณกรรม

การจัดเก็บภาษีป้ายเริ่มต้นมาจากการจัดเก็บภาษีโรงค้าในอดีต และต่อมาถูกรวมอยู่ใน พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลภาษีระฎากร (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2496 ซึ่งกำหนดให้ภาษีป้ายเป็นภาษีลักษณะ 2 หมวด 5 ของประมวลระฎากร เริ่มแรกนั้น รัฐได้กำหนดให้กรมสรรพากรเป็นผู้มีอำนาจจัดเก็บภาษีป้าย แต่เมื่อมีการ ประกาศใช้ พ.ร.บ. รายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 และ พ.ร.บ. สุขาภิบาล พ.ศ. 2498 ตามลำดับ รัฐจึงกำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีป้ายและกำหนดให้เป็นรายได้ของ อปท. (ดุขฎี สุวัฒนิตยากร, 2551; จรุณศรี ชายหาด และคณะ, 2545) ต่อมามีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ภาษีป้าย พ.ศ. 2510 จึงทำให้ อปท. มีหน้าที่จัดเก็บภาษีป้ายโดยตรง และกำหนดให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นนับแต่นั้นเป็นต้นมา

“ป้าย” ตามมาตรา 6 ของ พ.ร.บ. ภาษีป้าย พ.ศ. 2510 หมายถึงป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น แต่จะยกเว้นป้ายที่แสดงไว้ ณ โรงมหรสพ สินค้าหรือสิ่งหุ้มห่อหรือบรรจุสินค้า งานที่จัดขึ้นเป็นครั้งคราว ป้ายที่แสดงไว้ที่คนหรือสัตว์ ป้ายที่แสดงไว้ในอาคาร ป้ายของส่วนราชการ องค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย โรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาเอกชน ป้ายของผู้ประกอบการเกษตร วัด สมาคม หรือมูลนิธิ หรือตามแต่ที่จะมีกฎกระทรวงให้การยกเว้น (มาตรา 8)

ฐานภาษีป้าย (tax base) ได้แก่ ป้ายตามมาตรา 6 ของกฎหมาย โดยจะใช้ขนาดป้ายเป็นฐานในการคำนวณภาษี และมีหน่วยนับเป็นตารางเซนติเมตร ขนาดของป้ายได้มาจากขนาดป้ายแนวกว้าง (เซนติเมตร) คูณขนาดแนวสูงหรือแนวตั้ง (เซนติเมตร) ส่วนป้ายที่มีรูปทรงอื่น เช่น รูปวงกลม สามเหลี่ยม ฯลฯ ให้คำนวณขนาดป้ายโดยใช้ส่วนที่กว้างที่สุดคูณกับส่วนที่สูงที่สุด และเมื่อได้พื้นที่เป็นตารางเซนติเมตรแล้ว ให้คำนวณ “หน่วยพื้นที่” ที่จะคำนวณกับอัตราภาษี โดยให้นำพื้นที่ทั้งหมดหารด้วย 500 ทั้งนี้ หากมีเศษตั้งแต่ 250 ตารางเซนติเมตรขึ้นไป ให้ปัดเศษขึ้น 1 หน่วย แต่ถ้าต่ำกว่า 250 ตารางเซนติเมตร ให้ปัดเศษหน่วยทิ้ง

ส่วนอัตราภาษีป้ายจะเก็บในอัตราคงที่ (fixed rate) ซึ่งจะทำให้ภาระภาษีมีสัดส่วนตามขนาดของป้าย กล่าวคือจำนวนเงินภาษีที่ต้องชำระตามกฎหมายจะเป็นสัดส่วนเมื่อเทียบกับขนาดของป้ายตามความใน พ.ร.บ. ภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2535) ออกตามความใน พ.ร.บ. ภาษีป้าย พ.ศ. 2510 กำหนดอัตราภาษีป้ายเป็น 3 อัตราตามประเภทของป้ายดังรายละเอียดในตารางที่ 1 เมื่อคำนวณเงินภาษีป้ายแล้วถ้ามีภาษีที่จะต้องชำระน้อยกว่า 200 บาทต่อป้าย ให้เสียภาษีขั้นต่ำป้ายละ 200 บาท แต่อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันอังคารที่ 14 กรกฎาคม 2563 อนุมัติหลักการให้ทบวงกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2535) โดยปรับเปลี่ยนอัตราภาษีป้ายที่จะจัดเก็บทุกประเภท และเพิ่มประเภทใหม่สำหรับป้ายที่ใช้เครื่องจักรกล ป้ายอักษรวิ่ง และป้ายจออิเล็กทรอนิกส์ และให้นำมาใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2564 เป็นต้นไป¹¹ แต่เนื่องด้วยระยะเวลาที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นช่วงที่ภาษีป้ายยังคงจัดเก็บในอัตราเดิม ผู้เขียนจึงใช้อัตราภาษีป้ายตามเดิมในปี พ.ศ. 2563 เป็นหลักในการวิเคราะห์ครั้งนี้ ซึ่งเป็นอัตราภาษีที่ใช้อยู่เดิมก่อนที่จะประกาศใช้อัตราใหม่ตามมติ ครม. ดังกล่าว

¹¹ กฎกระทรวง กำหนดอัตราภาษีป้าย พ.ศ. 2563 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2563 ออกตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง พ.ร.บ. ภาษีป้าย พ.ศ. 2510

ตารางที่ 1 อัตรากาฬิปายตาม พ.ร.บ. กาฬิปาย พ.ศ. 2510 และกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2535)

หน่วย: บาทต่อ 500 ตร.ชม.

ประเภท	การจำแนกประเภท/คุณลักษณะของป้าย	อัตรากาฬิปายต่อหน่วย
1	ป้ายอักษรไทยล้วน	3 บาท
2	ป้ายอักษรไทยบนอักษรต่างประเทศ หรือปนกับรูปภาพ และ/หรือปนกับเครื่องหมายอื่น	20 บาท
3	ป้ายดังต่อไปนี้ (ก) ป้ายที่ไม่มีอักษรไทยไม่ว่าจะมีภาพหรือเครื่องหมายใด ๆ หรือไม่ (ข) ป้ายที่มีอักษรภาษาไทยบางส่วนหรือทั้งหมดอยู่ใต้หรือต่ำกว่าอักษรต่างประเทศ	40 บาท

หมายเหตุ : เป็นอัตรากาฬิปายที่บังคับใช้ก่อนวันที่ 1 มกราคม 2564 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ผ่านมาการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ปัจจุบันอัตรากาฬิปายได้ทบทวนใหม่ตามกฎกระทรวง กำหนดอัตรากาฬิปาย พ.ศ. 2563 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2563 แล้ว

จากการรวบรวมปัญหาโดยวีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2563) เกี่ยวกับการจัดเก็บกาฬิปายของอปท. พบว่ามีหลายประการ และคาดการณ์ว่าจะทำให้ อปท. สามารถจัดเก็บกาฬิปายได้เพียงประมาณร้อยละ 60-90 ของศักยภาพกาฬิปายในแต่ละปีเท่านั้น¹² ปัญหาสำคัญในการบริหารจัดการเก็บกาฬิปายของ อปท. มีดังนี้ ประการแรก พบว่าการสำรวจป้ายของบุคลากรท้องถิ่นยังไม่เป็นระบบและไม่เป็นปัจจุบัน ส่วนใหญ่ บุคลากรของ อปท. จะใช้วิธีการสังเกตอย่างง่าย (casual observation) ตามการเดินทางสัญจรผ่านไปมาในชุมชน แต่ยังไม่มีการวางแผนหรือขั้นตอนการสำรวจป้ายให้ครบทั้ง 100% ของพื้นที่ ส่วน อปท. บางแห่งแก้ไขข้อจำกัดโดยการจ้างเหมาภาคเอกชนเพื่อสำรวจป้ายเป็นรายเดือน โดยจะดำเนินการวนไปทุกหมู่บ้านจนครบในรอบปี ในขณะที่ อปท. บางแห่งดำเนินการสำรวจป้ายปีละครั้ง วิธีปฏิบัติเช่นนี้จึงทำให้ข้อมูลป้ายไม่เป็นปัจจุบันเนื่องจากป้ายโฆษณามีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้งตลอดทั้งปี

สาเหตุหลักที่ทำให้เกิดข้อจำกัดดังกล่าวนี้เกิดจากจำนวนบุคลากรของ อปท. ในงานจัดเก็บรายได้มีจำกัด ราว 2 – 4 คน ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานสำรวจป้ายได้อย่างทั่วถึง ในประเด็นนี้ ผู้เขียนได้ทดสอบโดยการสุ่มตัวอย่างป้ายเพื่อประเมินความสมบูรณ์ของข้อมูลทะเบียนคุมผู้เสียกาฬิปายของ อปท. จำนวน 3 แห่งที่เป็นกลุ่มตัวอย่างครั้งนี้ (อปท.เกาะยอ อปท.ดอนแก้ว และ อปท.โนนโพน) พบว่าครอบคลุมเพียงร้อยละ 40 ของป้ายที่มีอยู่จริงเท่านั้น ในขณะที่ป้ายโฆษณาจำนวนมากไม่อยู่ในระบบฐานข้อมูลป้ายของ อปท. แต่อย่างไรก็ตามเรื่องนี้ทำให้เกิดความสูญเสียทางด้านรายได้กาฬิปายและก่อให้เกิดช่องโหว่ในการบริหารจัดการเก็บกาฬิปาย และยังส่งผลให้การใช้เครื่องมือทางกาฬิปายเพื่อจัดระเบียบป้ายโฆษณาในชุมชนเกิดขึ้นอย่างจำกัดไปด้วย

¹² จากการสัมภาษณ์และประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในงานจัดเก็บกาฬิปายของ อปท. จำนวน 8 แห่งระหว่างเดือนมิถุนายน – สิงหาคม 2562

สาเหตุประการต่อมาเกิดจากการลักลอบติดตั้งป้ายโฆษณาโดยมิได้แจ้งขออนุญาตแก่ อบต. โดยเฉพาะป้ายเคลื่อนที่หรือป้ายชั่วคราว เช่น ป้ายไวน์ลของหมู่บ้านจัดสรร ป้ายส่งเสริมการขายของกิจการ ในช่วงเทศกาลต่าง ๆ หรือป้ายที่จัดทำเป็นสติ๊กเกอร์ขนาดเล็กติดประกาศทั่วไปในชุมชน บุคลากรของ อบต. นิยมเรียกป้ายลักษณะนี้ว่า “ป้ายกองโจร” ทั้งนี้ ป้ายที่แอบติดตั้งมีเป็นจำนวนมากแต่ยังไม่แน่ชัด แต่จากข้อมูล ที่ปรากฏเป็นข่าวในเขตกรุงเทพมหานครพบว่า มีป้ายแอบติดตั้งและมีได้แจ้งแบบแสดงรายการภาษีป้าย ระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงกันยายน พ.ศ. 2561 จำนวน 50,000 ป้ายโดยประมาณ และกรุงเทพมหานคร สามารถจัดเก็บค่าปรับได้ประมาณ 2.5 ล้านบาท (ข่าวสด, 2561) ด้วยเหตุนี้ การวิจัยเพื่อประเมินว่าป้ายโฆษณา ที่แอบลักลอบติดตั้งและมีได้ชำระภาษีให้แก่ อบต. มีสัดส่วนจำนวนเท่าใดจึงมีความสำคัญต่อการวิเคราะห์ด้าน ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่นด้วยเช่นกัน

จากข้อจำกัดข้างต้น ผู้เขียนจึงพัฒนาแนวทางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษีป้ายของ อบต. โดยใช้การมีส่วนร่วมของประชาชน แนวทางนี้สอดคล้องกับฐานคิดเรื่อง Collaborative Governance ที่ได้รับความสนใจในปัจจุบัน (Noone et al., 2021; Larsen, 2017; Bryson et al., 2006) โดยการส่งเสริม ให้ภาคส่วนต่าง ๆ ทำงานร่วมกันและมีกระบวนการที่เกี่ยวพันซึ่งกันและกัน (interconnected through a process of reciprocal interdependence (Noone et al., หน้า 2) เป็นแนวทางที่ยืดหยุ่นสูงในทางปฏิบัติ (Larsen, 2017) มีความประหยัดกว่าเมื่อเทียบกับวิธีการเพิ่มอัตรากำลังของบุคลากรท้องถิ่น และภาค ประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) กับการจัดระเบียบป้ายในชุมชนจะรับรู้ข้อเท็จจริงและ จัดการปัญหาได้ทั่วถึงกว่าบุคลากรของ อบต. (Head and Alford, 2015; Stout and Love, 2018) นอกจากนี้ แนวทางดังกล่าวยังสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจสู่ชุมชนที่มุ่งส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีความพร้อม และสามารถดูแลจัดการชุมชนของตนเองได้ (จรัส สุวรรณมาลา, 2541; ชชาติชาย ณ เชียงใหม่, 2545)

ในการนี้ ผู้เขียนได้ดำเนินการวิจัยเชิงทดลองร่วมกับ อบต. จำนวน 3 แห่งเพื่อศึกษาว่าการมีส่วนร่วม ของภาคประชาชนจะนำไปสู่การจัดระเบียบป้ายและบริหารจัดการเก็บภาษีป้ายให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มากขึ้นหรือไม่เพียงใด โดยผลักดันให้มี “เครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อการตรวจตราป้ายโฆษณา (คตป.)” บนหลักการพื้นฐานของการกระจายอำนาจคือการเสริมพลังให้ภาคประชาชนเข้มแข็ง (civic empowerment) และเข้ามามีส่วนร่วม (participation) กับ อบต. ในกิจการสาธารณะอย่างกว้างขวาง แม้จะเป็นงานจัดเก็บ ภาษีก็ตาม สมมติฐานดังกล่าวนี้จะจริงหรือไม่จะได้รับการทดสอบจากการวิจัยเชิงปฏิบัติการครั้งนี้

ทำไมภาคประชาชนจึงควรมีส่วนร่วมกับ อปท. ในทางภาษีอากร และจะประสบผลสำเร็จหรือไม่? ผู้เขียนมีสมมติฐานว่าหากภาคประชาชนมีส่วนร่วมในหลาย ๆ กิจกรรมของ อปท. จนได้รับผลสำเร็จที่ดีแล้วนั้น การมีส่วนร่วมในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นก็ควรจะได้รับผลสำเร็จที่ดีด้วยเช่นกัน ในเรื่องนี้มีเหตุผลสนับสนุนหลายประการ ทั้งในฐานะที่ภาคประชาชนเป็นพลเมือง (people as citizen) และเป็นภาคีหุ้นส่วนกับ อปท. (people as partnership) ลำดับแรก ประชาชนในฐานะพลเมืองจะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในเรื่องนี้ (stakeholders) เนื่องจากอาศัยอยู่ในชุมชน ใช้ประโยชน์และ/หรือได้รับผลกระทบโดยตรงจากกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ฉะนั้น หากการติดตั้งป้ายโฆษณาก่อให้เกิดผลกระทบทางลบ (negative externality) (Roemer, 1993) ทั้งในด้านมลภาวะทางสายตา เนื้อหาการโฆษณาไม่เหมาะสม กีดขวางการสัญจรหรือการคมนาคมในชุมชน หรือโครงสร้างการติดตั้งป้ายไม่แข็งแรงจนลู่เสี่ยงหรือเป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ย่อมเป็นการทำลายคุณภาพชีวิตหรือลดทอนคุณค่าของชุมชนที่ประชาชนเป็นเจ้าของร่วมกัน (common-pool resources) ภาคประชาชนจึงควรมีบทบาทดูแลร่วมกันในเรื่องนี้ (Hardin, 1968; Ostrom, 1990)

นอกจากนี้ บทบาทของภาคประชาชนในฐานะหุ้นส่วนกับ อปท. ก็มีความสำคัญในเรื่องนี้เช่นกัน สืบเนื่องจากประชาชนจะมีสำนึกรับผิดชอบต่อชุมชนส่วนรวม (sense of community responsibility) (Boyd & Martin, 2020) มีความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ (local knowledge) มีสัมพันธ์ที่ดีต่อกันในการพูดคุย หรือกับคนอื่น ๆ ในการดูแลชุมชนร่วมกัน พวกเขาจึงพร้อมและตื่นตัวที่จะทำงานร่วมกับหน่วยงานรัฐในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ (co-production) (Corburn, 2003; Thomas, 2012) ด้วยหลักการนี้ เราจึงควรสนับสนุนให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมดูแลการติดตั้งป้ายในชุมชนได้ เพราะพวกเขาจะรู้ดีว่าจุดติดตั้งป้ายใดเหมาะสมหรือเป็นจุดเสี่ยงอันตราย และจะมีความใส่ใจดูแลปัญหาจากการติดตั้งป้ายที่ไม่เหมาะสมเหล่านี้

ประสบการณ์ของหลายประเทศสะท้อนว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประสบผลสำเร็จมีปัจจัยเกื้อหนุนหลายประการ อาทิ ภาคส่วนต่าง ๆ ต้องมีจุดหมายร่วมกัน (common goal) (Graham and Barter, 1999) รับผิดชอบต่อส่วนรวม (shared accountability) (Coleman et al., 2006) มีรูปแบบหรือแนวทางการร่วมมือที่เหมาะสม ฝ่ายต่าง ๆ สามารถปรึกษาหารือ เรียนรู้ และสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน (open communication & information sharing) มีวัฒนธรรมที่สนับสนุนกันและกัน (supporting culture) (Noone et al., 2021) เพื่อสร้างความไว้วางใจกัน (trust) (Reilly, 2001) และการมีส่วนร่วมจะต้องไม่สร้างภาระเกินควรแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (Noone et al., 2021) เงื่อนไขเหล่านี้จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ผู้เขียนนำมาออกแบบวิธีดำเนินงานของ คตป. ดังที่จะนำเสนอต่อไป

จากหลักการข้างต้น ผู้เขียนจึงต้องการทดสอบสมมติฐานว่าหากมีการส่งเสริมและเตรียมความพร้อมให้แก่ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตรวจตราป้ายโฆษณาและช่วย อปท. ในการสำรวจข้อมูลป้ายที่ติดตั้งในชุมชนจะมีผลดีต่อการจัดระเบียบป้ายและการบริหารจัดการเก็บภาษีป้ายเพียงใด ทั้งนี้ ในช่วงที่ผ่านมาวรรณกรรมวิชาการของไทยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางภาษีอากรยังมีไม่มากนัก ส่วนใหญ่เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมือง การวางแผนและตัดสินใจ การจัดทำงบประมาณ การจัดบริการสาธารณะ การร่วมดำเนินงานและตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน (ชาติชาย ณ เชียงใหม่, 2545; ถวิลวดี บุรีกุล, 2551; วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2553; Suwanmala, 2007; Krueathep, 2004) วรรณกรรมเหล่านี้จึงยังไม่สามารถอธิบายถึงข้อดีข้อจำกัด หรือสภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในทางภาษีอากรได้แต่อย่างใด การวิจัยครั้งนี้จึงมีส่วนช่วยเติมเต็มความรู้ความเข้าใจทางวิชาการในเรื่องดังกล่าวได้ไม่มากนัก

ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงทดลองและกลุ่มตัวอย่าง

จากหลักพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะ (collaborative governance) ดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงนำมาออกแบบมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดเก็บภาษีป้ายคู่กับการประยุกต์ใช้หลักการวิจัยเชิงทดลองโดยใช้รูปแบบประเมินผลก่อนและหลัง แบบไม่มีกลุ่มควบคุม (pre-posttest experimental design) (Babbie, 2004) เนื่องจากเหมาะสมกับการทดสอบสมมติฐานว่าการส่งเสริมให้ภาคประชาชนทำงานร่วมกับ อปท. ในการบริหารจัดการเก็บภาษีป้าย ผ่านการอบรมและให้ข้อมูลให้ความรู้ด้านกฎหมาย และให้การรับรองบทบาทของภาคประชาชนในเรื่องดังกล่าว (empowerment) นั้นจะส่งผลดีต่อการเพิ่มประสิทธิภาพประสิทธิผลในการจัดเก็บภาษีป้ายของ อปท. หรือไม่เพียงใด ขั้นตอนการศึกษาวิจัยเชิงทดลองและประเมินผลสำเร็จของการดำเนินการจึงมีแนวทางดังต่อไปนี้

(1) **การคัดเลือกพื้นที่ท้องถิ่นเพื่อวิจัยเชิงทดลอง** ลำดับแรก ผู้เขียนประสานงานกับ อปท. ที่ยินดีร่วมมือกับการวิจัยเชิงทดลองนี้ โดยพุ่งเป้าไปที่ชุมชนขนาดเล็ก คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทั้งนี้ เนื่องจากชุมชนขนาดเล็กมีต้นทุนธุรกรรมที่ต่ำในการเข้าร่วม (low coordination costs) (Coase, 1937) และมีทุนทางสังคม (social capital) ที่เข้มข้นกว่าสังคมเมือง (Hannifan, 1916) คุณลักษณะเหล่านี้จึงเอื้อต่อการวิจัยเพื่อทดสอบสมมติฐานได้อย่างเป็นรูปธรรม ในที่สุด ผู้เขียนได้ อบต. เข้าร่วมในการทดลองนี้จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ อบต.เกาะยอ จ.สงขลา อบต.ดอนแก้ว จ.เชียงใหม่ และ อบต.โนนโพน จ.อุบลราชธานี

อบต.เกาะยอ มีพื้นที่ 15 ตร.กม. เป็นพื้นที่ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบทและเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญในอำเภอเมืองสงขลา ทำให้มีธุรกิจร้านค้าและป้ายโฆษณาเป็นจำนวนมาก สำหรับ อบต.ดอนแก้ว เป็น อบต.ขนาดใหญ่ มีพื้นที่ปกครอง 48.53 ตร.กม. เป็นพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทเช่นกัน แต่ด้วยความเป็นสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญแห่งหนึ่งในอำเภอแม่ริม จึงมีป้ายโฆษณาจำนวนมาก และ อบต.โนนโพนน เป็นชุมชนชนบท มีพื้นที่การปกครอง 37.05 ตร.กม. ส่วนใหญ่เป็นร้านค้าขนาดเล็กในชุมชน จึงมีป้ายโฆษณาจำนวนไม่มากนัก

(2) กำหนดขนาดที่เหมาะสมของภาคประชาชนเพื่อเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเก็บภาษีป้าย ในการนี้ ผู้เขียนออกแบบมาตรการการมีส่วนร่วมโดยจัดตั้ง “เครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อการตรวจตราป้ายโฆษณา (คตป.)” ซึ่งได้กำหนดให้มีอาสาสมัครภาคประชาชนที่มีความสนใจและตื่นตัวในการจัดระเบียบป้ายโฆษณาในชุมชนเพื่อร่วมทำงานกับ อบต. ทั้งนี้ กลุ่มประชาสังคมจะต้องมีขนาดที่เหมาะสม เพราะหากกลุ่มคตป. มีจำนวนน้อยเกินไปอาจดูแลสำรวจป้ายไม่ทั่วถึง ในทางกลับกัน หากกลุ่ม คตป. มีจำนวนมากเกินไปก็อาจขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากมีต้นทุนการประสานงานที่สูง และสมาชิกแต่ละคนจะมองไม่เห็นผลลัพธ์จากการลงมือลงแรงของตนเองอย่างชัดเจน (Coase, 1937; Medema, 1996; Ostrom, 1990) ดังนั้น ผู้เขียนจึงกำหนดให้มี คตป. จำนวน 1-3 คนต่อหมู่บ้าน และในภาพรวมจะมีจำนวนระหว่าง 25 – 35 คนต่อ อบต.¹³

ตารางที่ 2 จำนวนสมาชิกเครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อการตรวจตราป้ายโฆษณาของกลุ่มตัวอย่าง อบต.

หมู่	อบต.เกาะยอ จ.สงขลา	อบต.ดอนแก้ว จ.เชียงใหม่	อบต.โนนโพนน จ.อุบลราชธานี
หมู่ 1	3	1	3
หมู่ 2	3	3	3
หมู่ 3	3	3	2
หมู่ 4	3	3	3
หมู่ 5	3	2	2
หมู่ 6	3	3	2
หมู่ 7	3	3	3
หมู่ 8	3	3	3
หมู่ 9	3	3	3
หมู่ 10	-	3	1
หมู่ 11	-	-	3
หมู่ 12	-	-	2
รวม	27	27	30

หมายเหตุ : จำนวนหมู่บ้านของแต่ละ อบต. ไม่เท่ากัน ทำให้จำนวนอาสาสมัคร คตป. แตกต่างกันในแต่ละกลุ่มตัวอย่าง อบต.

¹³ ทั้งนี้จำนวน คตป. ดังกล่าวเป็นการกำหนดขึ้นตามหลักการมีส่วนร่วมและการประสานงาน (Coase, 1937; Ostrom, 1990) และกำหนดก่อนที่จะสำรวจจำนวนป้าย (before the fact) ในอนาคต จำนวน คตป. อาจแตกต่างไปจากนี้และกำหนดให้เหมาะสมกับจำนวนป้ายในแต่ละชุมชนได้

ในภาพรวม คตป. ของแต่ละ อบต. แสดงดังตารางที่ 2 ซึ่งมีจำนวนระหว่าง 27 – 30 คนต่อ อบต. ในกรณีของ อบต.เกาะยอ ซึ่งมีจำนวน 9 หมู่บ้าน มีจำนวนอาสาสมัครหมู่บ้านละ 3 คน รวมจำนวน 27 คน ส่วน อบต.ดอนแก้ว มีจำนวน 10 หมู่บ้าน มีจำนวน คตป. รวม 27 คนเช่นกัน เนื่องจากบางหมู่บ้านมีจำนวนอาสาสมัครน้อยกว่า 3 คน และสำหรับ อบต.โนนโพน มีจำนวน 12 หมู่บ้าน และมีจำนวน คตป. 30 คน

(3) **การอบรมให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภาษีป้าย** เมื่อได้ คตป. ของแต่ละ อบต. ตามแนวทางข้างต้นแล้ว ผู้เขียนจึงได้ร่วมกับ อบต. แต่ละแห่งจัดอบรมเชิงปฏิบัติการให้แก่เครือข่าย คตป. โดยบุคลากรของ อบต. ขั้นตอนนี้มีวัตถุประสงค์ให้ภาคประชาชนเข้าใจในหลักกฎหมายและสามารถปฏิบัติการตรวจตราและสำรวจป้ายที่มีการติดตั้งในชุมชนได้ การอบรมดังกล่าวเกิดขึ้นช่วงเดือนมีนาคม 2563 โดยมีเนื้อหาการอบรมภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ 6 ชั่วโมงประกอบไปด้วย ความหมายของป้าย ประเภท อัตราภาษี และผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย และวัตถุประสงค์ในการเก็บภาษีป้าย ซึ่งได้แก่ การส่งเสริมความสะอาดและความเป็นระเบียบ การดูแลความปลอดภัยจากป้าย การตรวจสอบความเหมาะสมของเนื้อหาการโฆษณา และการส่งเสริมทัศนียภาพที่เรียบร้อยสวยงามของหมู่บ้านและชุมชน

นอกจากนี้ มีการอธิบายกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบและรักษาความสะอาดในชุมชน อาทิ พ.ร.บ.การจราจรทางบก พ.ศ. 2522 พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น จากนั้นจะนำเสนอวัตถุประสงค์และหน้าที่รับผิดชอบของ คตป. ในการสำรวจป้ายโฆษณาในพื้นที่ การบันทึกข้อมูลป้ายพร้อมถ่ายภาพเพื่อลงข้อมูลตามแบบประเมินภาษีป้าย (ภ.ป.1) การบันทึกข้อสังเกตเกี่ยวกับป้าย วิธีจัดทำรายงานผลสำรวจป้าย และมีการฝึกปฏิบัติการสำรวจป้าย อีก 3 ชั่วโมงโดยการพา คตป. ลงพื้นที่ชุมชนเพื่อให้เข้าใจและมีทักษะในการระบุประเภทป้ายโฆษณา การวัดขนาดของป้าย และวิธีการกรอกข้อมูลภาคสนามหลังจากที่มีการสำรวจป้ายเรียบร้อยแล้ว

(4) **การลงพื้นที่เพื่อสำรวจป้ายและการสนับสนุนเครือข่าย คตป.** เมื่อได้อบรมให้ความรู้เรียบร้อยแล้ว จึงได้มอบหมายให้เครือข่าย คตป. ลงพื้นที่ชุมชนที่แต่ละคนรับผิดชอบ และจัดเก็บข้อมูลป้ายตามแนวทางที่ผู้เขียนร่วมกับ อบต. กำหนดขึ้น ซึ่ง คตป. ได้ดำเนินการระหว่างเดือนเมษายน – พฤษภาคม 2563 ในช่วงนี้ผู้เขียนและบุคลากรของ อบต. ทั้ง 3 แห่งได้ให้การสนับสนุนด้านข้อมูล เทคนิคกฎหมาย และเครื่องมือต่าง ๆ ที่จำเป็น และกระตุ้นหรือติดตามการสำรวจพื้นที่ของ คตป.

(5) **การบันทึกและรายงานข้อมูลสำรวจป้าย** เมื่อครบกำหนด เครือข่าย คตป. นำข้อมูลที่สำรวจได้ทั้งภาพถ่าย ข้อมูลที่ตั้งป้าย ลักษณะข้อความ ขนาดของป้าย และข้อสังเกตที่จำเป็นมาบันทึกแบบฟอร์ม

ภ.ป.1 และโปรแกรม MS-Excel โดยมีบุคลากรของ อบต. ให้การช่วยเหลือ ตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของข้อมูลเพื่อใช้ในการบริหารจัดการเก็บภาษีป้ายของแต่ละ อบต. ต่อไป ผลการสำรวจป้ายโดยเครือข่าย คตป. ของ อบต. ทั้ง 3 แห่ง พร้อมการคำนวณรายได้ที่คาดว่าจะจัดเก็บได้จากภาษีป้ายจะนำเสนอในส่วนต่อไป

ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจะรวมถึงการประเมินในเชิงปริมาณว่ามาตรการ คตป. ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการเก็บภาษีป้ายของ อบต. ทั้ง 3 แห่งอย่างไร และจะประเมินว่า คตป. มีส่วนเพิ่มประสิทธิผลในการจัดระเบียบป้ายโฆษณา และช่วยสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนในการดูแลชุมชนหรือไม่ โดยใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการจัดประชุมกลุ่มย่อย (focus group) และการสำรวจความคิดเห็น (questionnaire) โดยใช้กรอบคิดด้านการมีส่วนร่วมและการสร้างพลังเข้มแข็งให้ภาคประชาชน ดังจะนำเสนอต่อไป

ผลสำรวจและการวิเคราะห์ข้อมูล

(1) ประสิทธิภาพในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ผลการสำรวจป้ายโฆษณาในพื้นที่ชุมชนโดยเครือข่าย คตป. ทั้ง 3 กลุ่ม พร้อมการคำนวณรายได้ภาษีที่คาดว่าจะจัดเก็บได้จากภาษีป้ายตามกรอบกฎหมายแสดงดังตารางที่ 3 จากข้อมูลจะเห็นว่าผลสำรวจป้ายโดย คตป. ของแต่ละแห่งมีจำนวนตั้งแต่ 133 ป้ายในพื้นที่ อบต.โนนโพน (ชุมชนกิ่งชนบท) 1,064 ป้ายใน อบต.เกาะยอ (พื้นที่ท่องเที่ยว) และ 1,160 ป้ายใน อบต.ดอนแก้ว (พื้นที่ท่องเที่ยวและพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญ) จากจำนวนป้ายที่สำรวจพบเหล่านี้คาดว่าจะทำให้รายได้ภาษีป้ายของ อบต. แต่ละแห่งเท่ากับ 3.92 แสนบาท 7.67 แสนบาท และ 0.79 แสนบาทใน อบต.เกาะยอ อบต.ดอนแก้ว และ อบต.โนนโพน ตามลำดับ

ประเด็นที่ต้องวิเคราะห์ต่อมาก็คือประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วมโดย คตป. เพิ่มขึ้นกว่าการบริหารจัดการเก็บภาษีป้ายของ อบต. แต่ละแห่งมากนักน้อยเพียงใด ผู้เขียนจึงนำข้อมูลดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับฐานข้อมูลภาษีป้ายของ อบต. ทั้ง 3 แห่งที่ดำเนินการสำรวจในช่วงเวลาใกล้เคียงกับ คตป. โดยพิจารณาเปรียบเทียบทั้งในด้านจำนวนป้ายและในด้านรายได้ภาษี ผลวิเคราะห์แสดงดังตารางที่ 4 ในกรณีของ อบต.เกาะยอ มีฐานข้อมูลป้ายจำนวน 287 ป้ายในปี 2563 ซึ่งคาดว่าจะเก็บภาษีป้ายได้ 174,175 บาท แต่การสำรวจข้อมูลป้ายโดย คตป.เกาะยอพบว่ามีข้อมูลจำนวนป้ายเท่ากับ 1,064 ป้าย และคาดว่าจะเก็บภาษีได้ 391,881 บาท ความแตกต่างของจำนวนป้ายมีประมาณ 3.7 เท่าตัว และคาดว่าจะช่วยให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้ราว 2.2 เท่าตัว ในทำนองเดียวกัน คตป.ดอนแก้วสำรวจจำนวนป้ายโฆษณาได้สูงกว่าฐานข้อมูลของ อบต. ราว 5.8 เท่าตัว

หรือจำนวน 1,160 ป้ายแทนที่จะเป็น 201 ป้าย ในกรณีนี้คาดว่าจะช่วยให้ อบต.ดอนแก้วมีรายได้จากภาษีป้ายเพิ่มขึ้นจาก 258,962 บาทเป็นประมาณ 766,831 บาท หรือเพิ่มขึ้นราว 3 เท่าตัว ผลการทดลองนี้จึงเป็นการยืนยันสมมติฐานประการแรกของผู้เขียนได้ว่าการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในทางภาษีอากรมีความเป็นไปได้สูง และมีส่วนเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษีป้ายได้

ตารางที่ 3 ผลการสำรวจและตรวจตราป้ายโฆษณาโดย คตป. ในกลุ่มตัวอย่าง อบต. 3 แห่ง

หมู่บ้าน	คตป.เกาะยอ		คตป.ดอนแก้ว		คตป.โนนโพน	
	จำนวนป้าย	ภาษีป้าย (บาท)	จำนวนป้าย	ภาษีป้าย (บาท)	จำนวนป้าย	ภาษีป้าย (บาท)
หมู่ที่ 1	308	131,580	79	39,296	7	2,120
หมู่ที่ 2	31	23,040	240	184,574	6	1,200
หมู่ที่ 3	140	36,720	51	22,302	62	30,678
หมู่ที่ 4	133	72,261	189	124,601	3	8,140
หมู่ที่ 5	43	17,220	48	21,240	5	3,520
หมู่ที่ 6	197	49,420	50	21,840	39	30,420
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	1	200
หมู่ที่ 11	-	-	-	-	8	2,927
หมู่ที่ 12	-	-	-	-	2	640
รวม	1,064	391,881	1,160	766,831	133	79,845

หมายเหตุ: การสำรวจโดย คตป. โนนโพนไม่พบป้ายโฆษณาในหมู่ที่ 7, 8 และ 9

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบข้อมูลภาษีป้ายของ อบต. กับผลสำรวจข้อมูลป้ายโดย คตป. ทั้ง 3 แห่ง

อบต.	รายการ	การสำรวจ โดย อบต. [1]	การสำรวจ โดย คตป. [2]	ความแตกต่างของข้อมูลป้าย ระหว่าง อบต. กับ คตป. $[[2] / [1]]$	
				เท่าตัว	ร้อยละ
อบต.เกาะยอ จ.สงขลา	จำนวนกิจการ (แห่ง)	104	956	9.2	819.2%
	จำนวนป้าย (ป้าย)	287	1,064	3.7	270.7%
	จำนวนภาษีป้าย (บาท)	174,175	391,881	2.2	125.0%
อบต.ดอนแก้ว จ.เชียงใหม่	จำนวนกิจการ (แห่ง)	73	565	7.7	674.0%
	จำนวนป้าย (ป้าย)	201	1,160	5.8	477.1%
	จำนวนภาษีป้าย (บาท)	258,962	766,831	3.0	196.1%
อบต.โนนโพน จ.อุบลราชธานี	จำนวนกิจการ (แห่ง)	60	60	1.0	0.0%
	จำนวนป้าย (ป้าย)	133	133	1.0	0.0%
	จำนวนภาษีป้าย (บาท)	76,005	79,845	1.1	5.1%

ที่มา : สำรวจและวิเคราะห์โดยผู้เขียน

ในทางกลับกัน กรณีของ อบต.โนนโพนพบว่าผลสำรวจป้ายโดย อบต. มีความใกล้เคียงกับผลการสำรวจของ คตป. ซึ่งพบว่ามีจำนวนป้ายเท่ากันที่ 133 ป้าย (แต่ในความเป็นจริงเป็นป้ายที่แตกต่างกันเล็กน้อย) อบต.โนนโพนคาดการณ์ว่าจะมีรายได้จากภาษีป้ายในปี 2563 เท่ากับ 76,005 บาท ส่วนผลการสำรวจโดย คตป. คาดว่าจะทำให้ อบต. มีรายได้จากภาษีป้าย 79,845 บาท ซึ่งเป็นตัวเลขที่แตกต่างกันเล็กน้อยเช่นกัน สาเหตุที่เป็นเช่นนี้คาดว่า เป็นเพราะพื้นที่ อบต.โนนโพนเป็นพื้นที่ชนบท จึงมีกิจการร้านค้าและจำนวนป้ายโฆษณาไม่มากนัก และอยู่ในวิสัยที่บุคลากรของ อบต. สามารถดูแลและดำเนินการสำรวจได้ค่อนข้างทั่วถึง ดังนั้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในด้านนี้จึงได้ผลลัพธ์จากการสำรวจป้ายที่ไม่แตกต่างกันเท่าใดนัก

ส่วนกรณีของ อบต.เกาะยอและ อบต.ดอนแก้ว ซึ่งเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวและมีจำนวนผู้ประกอบการมากพอสมควร บริษัทเช่นนี้จึงอาจส่งผลให้การดำเนินการบริหารจัดการเก็บภาษีป้ายโดยบุคลากรของ อบต.เพียงลำพังไม่สามารถทำได้ทั่วถึง การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในเรื่องนี้จึงมีคุณสมบัติและช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในด้านความสมบูรณ์ของข้อมูลเพื่อการจัดระเบียบและการจัดเก็บภาษีป้ายอย่างมีนัยสำคัญ ข้อมูลตารางที่ 4 ข้างต้นจึงช่วยตอบสนองมาตรฐานการวิจัยขั้นต้นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางภาษีอากรมีความเป็นไปได้สูง และมีโอกาสที่จะประสบผลสำเร็จ โดยเฉพาะในกรณีที่บุคลากรท้องถิ่นเพียงลำพังปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่ทั่วถึง

(2) ประสิทธิภาพในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ประเด็นต่อมา การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมผ่านเครือข่าย คตป. มีส่วนช่วยจัดระเบียบป้ายและส่งเสริมต่อการสร้างพลังของภาคประชาชน (empowerment) หรือไม่เพียงใด ในกรณีนี้ ผู้เขียนจึงประเมินจาก (ก) รายงานข้อมูลการตรวจตราป้ายโฆษณาโดย คตป. ว่าสามารถสังเกตถึงความไม่เหมาะสมในการติดตั้งป้ายหรือไม่อย่างไร และ (ข) ประเมินความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders' evaluation) ที่มีต่อคุณสมบัติของ คตป. จากเครือข่ายอาสาสมัครและจากบุคลากรของ อบต. ทั้ง 3 แห่งในงานจัดเก็บภาษี

มิติแรกเกี่ยวข้องกับความเป็นระเบียบเรียบร้อยของป้ายโฆษณาจากการตรวจสอบโดยภาคประชาชน ข้อมูลที่บันทึกข้อสังเกตและรายงานเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของการติดตั้งป้ายในชุมชนแสดงดังตารางที่ 5 จำแนกเป็นรายงานเกี่ยวกับ (i) ข้อความโฆษณาที่ไม่เหมาะสม (ii) โครงสร้างป้ายไม่แข็งแรง (iii) ป้ายกีดขวางการคมนาคมสัญจร หรือ (iv) ป้ายบดบังทัศนียภาพ สร้างความสกปรก หรือก่อให้เกิดมลภาวะทางสายตา รายงานผลสำรวจของ คตป. ที่ตรวจพบความไม่เหมาะสมส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการติดตั้งที่ก่อให้เกิดความสกปรกหรือรบกวนสายตา เช่น การติดป้ายตามเสาไฟฟ้าหรือตามสัญลักษณ์การจราจร เป็นต้น ซึ่งพบว่ามีสัดส่วน

สูงถึงร้อยละ 53.9 ของจำนวนป้ายที่สำรวจในพื้นที่ อบต.เกาะยอ และมีสัดส่วนร้อยละ 10.7 ของจำนวนป้ายที่สำรวจพบในเขต อบต.ดอนแก้ว นอกจากนี้ คตป.ดอนแก้วยังตรวจพบป้ายที่มีโครงสร้างไม่แข็งแรงจำนวน 79 ป้ายหรือคิดเป็นร้อยละ 6.8 ของจำนวนป้ายโฆษณาที่มีการติดตั้งทั้งหมด ส่วนเขต อบต.โนนโพนตรวจไม่พบป้ายที่ไม่เหมาะสมแต่ประการใด

ตารางที่ 5 สรุปจำนวนป้ายที่อาจก่อให้เกิดความไม่เหมาะสมจากการสำรวจและรายงานโดยเครือข่าย คตป.

พื้นที่สำรวจ	ป้ายที่ คตป.สำรวจทั้งหมด	ข้อมูลการรายงานความไม่เหมาะสมของการติดตั้งป้าย				
		รวม	ป้ายมีเนื้อหาไม่เหมาะสม	โครงสร้างป้ายไม่แข็งแรง	ป้ายติดตั้งกีดขวางการคมนาคมสัญจร	ป้ายบดบังทัศนียภาพหรือระเกะระกะ
คตป.เกาะยอ	1,064	587	-	-	13	574
จ.สงขลา	(100.0%)	(55.2%)			(1.2%)	(53.9%)
คตป.ดอนแก้ว	1,160	224	-	79	21	124
จ.เชียงใหม่	(100.0%)	(19.3%)		(6.8%)	(1.8%)	(10.7%)
คตป.โนนโพน	133	-	-	-	-	-
จ.อุบลราชธานี	(100.0%)					

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียน; ตัวเลขแสดงจำนวนป้ายที่สำรวจ และป้ายที่พบความผิดปกติ ตัวเลขในวงเล็บแสดงค่าร้อยละต่อป้ายที่สำรวจทั้งหมด

ข้อมูลรายงานที่ได้รับจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมนี้สามารถส่งต่อให้แก่บุคลากรของ อบต. เพื่อใช้อำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่เพื่อการจัดระเบียบป้ายโฆษณาได้ต่อไป และสะท้อนถึงคุณประโยชน์และความตื่นตัวของเครือข่าย คตป. ที่มีต่อการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของป้ายตามหลักการพื้นฐานในการจัดการตนเองของชุมชนเป็นอย่างดี ผลลัพธ์ในด้านนี้จึงมีความสอดคล้องกับสมมติฐานวิจัยที่ผู้เขียนกำหนดไว้ตอนต้นด้วยเช่นกัน

มิติที่สองเป็นการประเมินความคิดเห็นของเครือข่าย คตป. และบุคลากรท้องถิ่นที่มีต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการสำรวจและตรวจตราป้ายโฆษณา ในเรื่องนี้ ผู้เขียนกำหนดประเด็นการประเมินประสิทธิผลที่สำคัญ 4 ประการ และใช้แบบสอบถามร่วมกับการจัดประชุมกลุ่มย่อยกับบุคลากรของ อบต. และเครือข่าย คตป. แต่ละแห่งโดยประเมินว่า (1) มาตรการ คตป. มีส่วนส่งเสริมให้ภาคประชาชนดูแลและจัดการความเป็นระเบียบของป้ายในชุมชน (civic empowerment) ได้มากน้อยเพียงใด (2) ภาคประชาชนจะมีบทบาทเป็นหุ้นส่วนกับ อบต. (co-production) ในการบริหารจัดการเก็บภาษีป้าย มีความตื่นตัวและสามารถตรวจตราเพื่อแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับป้ายโฆษณาที่ผิดปกติให้แก่ อบต. ทราบได้หรือไม่ ลำดับต่อมาจะประเมินว่า (3) การมีส่วนร่วมของ คตป. นำมาซึ่งความเข้าใจของประชาชนทั่วไปที่มีต่อเหตุผลและวิธีประเมินภาษีป้าย อันจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการจัดเก็บภาษีป้ายของ อบต. (tax transparency) เพิ่มขึ้นหรือไม่ และ (4)

การที่ คตป. สํารวจข้อมูลปายเองนั้นจะทำให้เจ้าของปายหรือผู้ประกอบการให้การยอมรับ เพราะมีการสื่อสารกันในแนวระนาบ จนทำให้เกิดความร่วมมือในการจ่ายภาษีปายเพิ่มขึ้น (revenue effectiveness) หรือไม่

ข้อคําคถามครอบคลุมการประเมินทั้ง 4 ประเด็นนี้มีจํานวน 16 ข้อดังแผนภาพที่ 1 คําคถามแต่ละข้อมีคะแนนตั้งแต่ 0 ถึง 4 คะแนน 1 หมายถึงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง/ไม่ประสบผลสำเร็จอย่างยิ่ง คะแนน 2 หมายถึงไม่เห็นด้วย/ไม่ประสบผลสำเร็จ คะแนน 3 หมายถึงเห็นด้วย/ประสบผลสำเร็จ และคะแนน 4 หมายถึงเห็นด้วยอย่างยิ่ง/ประสบผลสำเร็จอย่างยิ่ง ส่วนคะแนน 0 หมายถึงไม่ตอบหรือไม่แสดงความคิดเห็น ผลสํารวจที่ได้รับจากทั้ง 2 กลุ่มมีความคงที่ภายใน (reliability) ที่สูง กลุ่มบุคลากรของ อปท. ที่ตอบแบบสํารวจจํานวน 18 คนมีค่า Cronbach's Alpha เท่ากับ .903 ส่วนกลุ่ม คตป. ที่ตอบแบบสํารวจจํานวน 84 คนมีค่า Cronbach's Alpha เท่ากับ .877 ภาพรวมการวิเคราะห์ในด้านประสิทธิผลของมาตรการ คตป. เป็นดังนี้

แผนภาพที่ 1 ข้อคําคถามในการประเมินประสิทธิผลของมาตรการเครือข่าย คตป.

(1) การเสริมพลังเข้มแข็งให้แก่ภาคประชาชน (civic empowerment)

- ทำให้ อปท. ยอมรับในบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมตรวจตราป้ายโฆษณา
- ทำให้ อปท. ยอมรับในข้อมูลการสํารวจป้ายโฆษณาจากเครือข่าย คตป. และนำไปใช้งานจริงได้
- ทำให้ อปท. มองเห็นความสําคัญของภาคประชาชนในการมีบทบาทดูแลจัดการปัญหาภายในชุมชนได้
- ทำให้ อปท. เห็นว่าภาคประชาชนมีความสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงชุมชนไปในทางที่ดีขึ้นได้

(2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (participation and coproduction)

- ทำให้ อปท. เห็นว่าภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเก็บภาษีปายได้
- ทำให้ อปท. เห็นว่าภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลความปลอดภัย/ความเรียบร้อยในการติดตั้งป้ายได้
- ทำให้ อปท. เห็นว่าภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลความเหมาะสมของเนื้อหาป้ายโฆษณาในชุมชนได้
- ทำให้ อปท. เต็มใจที่จะเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในภารกิจอื่น ๆ ต่อไปในอนาคต

(3) การทำให้ระบบจัดเก็บภาษีต้องถิ่นมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ (tax transparency)

- ทำให้วิธีการประเมินภาษีปายของ อปท. โปร่งใสขึ้นในมุมมองของประชาชน/ผู้ประกอบการ/เจ้าของปาย
- ทำให้ประชาชนหรือผู้ประกอบการมองเห็นว่าการจัดเก็บภาษีปายของ อปท. เป็นไปด้วยความเสมอภาค
- ทำให้ อปท. สามารถอธิบายได้ว่าการบริหารจัดการเก็บภาษีปายเป็นไปตามกรอบของกฎหมาย
- ทำให้ภาคประชาชนมองเห็นถึงความโปร่งใสในการบริหารจัดการเก็บภาษีปายของ อปท. ได้มากขึ้น

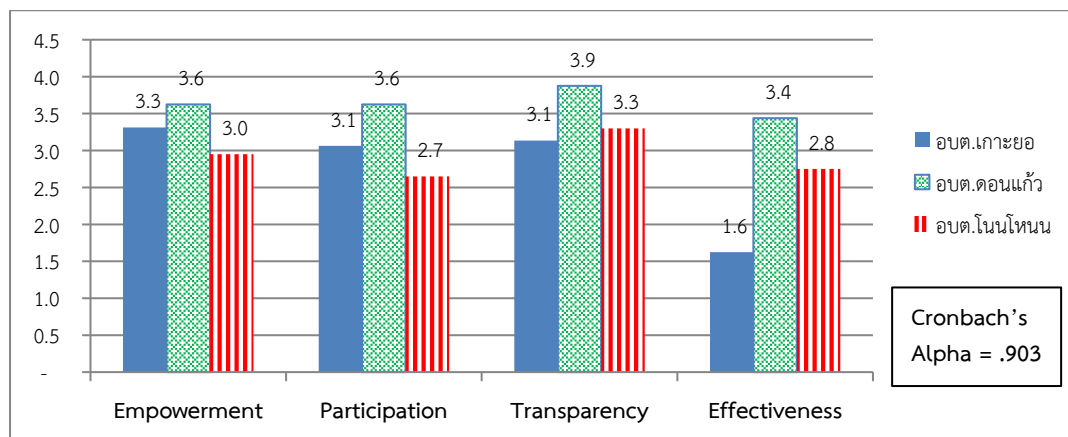
(4) การเพิ่มรายได้ภาษีปาย (revenue effectiveness)

- ทำให้ภาคประชาชน/ผู้ประกอบการยอมรับเหตุผลหรือความจําเป็นในการจัดเก็บภาษีปายเพิ่มขึ้น
- ทำให้ผู้ประกอบการหรือเจ้าของปายร่วมมือจ่ายภาษีปายมากขึ้น (หรือลดจํานวนรายที่ค้างชำระลง)
- ทำให้ข้อมูลการสํารวจป้ายโฆษณาสมบูรณ์มากขึ้น
- ทำให้ อปท. มีรายได้จากการเก็บภาษีปายเพิ่มขึ้น

ที่มา : ประมวลโดยผู้เขียนและได้ทดสอบความคงที่ภายใน (reliability test) ของข้อคําคถามแล้ว

ลำดับแรก บุคลากรของ อบต. ในงานจัดเก็บภาษีทั้ง 3 แห่งเห็นว่าผลสำเร็จจาก คตป. ในด้านต่าง ๆ อยู่ในระดับที่แตกต่างกัน ดังแผนภาพที่ 2 ในกรณีของ อบต.ดอนแก้วเห็นว่ามาตรการ คตป. ได้ผลสำเร็จดีมาก โดยเฉลี่ย (คะแนนระหว่าง 3.4 - 3.9 คะแนน) แต่จะโดดเด่นด้านการสร้างความโปร่งใสในการจัดเก็บภาษีป้าย ส่วนบุคลากรของ อบต.โนนโพนเห็นว่ามาตรการ คตป. ได้ผลสำเร็จ 4 มิติในระดับปานกลางโดยเฉลี่ย (คะแนนระหว่าง 2.7 - 3.3 คะแนน) โดยที่ด้านความโปร่งใสได้ผลประเมินที่สูงกว่าด้านอื่นเช่นเดียวกัน ส่วนในกรณีของ อบต.เกาะยอเห็นว่าการดำเนินการของ คตป. ได้ผลค่อนข้างดีในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน การเสริมพลังเข้มแข็งให้ชุมชน และการสร้างความโปร่งใสทางภาษีอากร (คะแนนระหว่าง 3.1 - 3.3 คะแนน) แต่พวกเขาเห็นว่า คตป. อาจไม่สามารถช่วยเพิ่มรายได้ให้กับ อบต. ได้มากนัก (คะแนนเฉลี่ย 1.6 คะแนน)

แผนภาพที่ 2 ระดับความเห็นเกี่ยวกับประสิทธิผลของ คตป. จากมุมมองของบุคลากร อบต. ในงานจัดเก็บภาษี



ที่มา : ประมวลโดยผู้เขียน; ผลทดสอบค่าความคงที่ภายในของคำตอบ (reliability test) ได้ค่า Cronbach's Alpha เท่ากับ .903

ทั้งนี้คำอธิบายผลสำรวจความคิดเห็นของบุคลากรในงานจัดเก็บภาษีของ อบต. ทั้ง 3 แห่งสามารถพิจารณาได้จากข้อมูลเชิงคุณภาพ (qualitative data) ซึ่งได้จากการประชุมกลุ่มย่อย (focus group) ดังนี้ ประเด็นแรกเป็นด้านการเสริมพลังเข้มแข็งให้ประชาชน (empowerment) บุคลากร อบต. เห็นว่ามาตรการ คตป. เป็นการเปิดพื้นที่ใหม่ให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในงานจัดเก็บภาษี อันเป็นการส่งเสริมธรรมาภิบาลของ อบต. ในการบริหารชุมชนร่วมกับประชาชน (collaborative governance) และนำไปสู่การสนับสนุนให้ภาคประชาชนดูแลจัดการปัญหาของตนเองได้ ในเรื่องนี้ อบต. จึงทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ที่ให้การสนับสนุนและให้ข้อมูลหรือความรู้ที่จำเป็นเท่านั้น ดังคำกล่าวต่อไปนี้

“...เราต้องสร้างความชัดเจนในการทำงาน และต้องทำงานร่วมกับชุมชน ไม่ใช่เป็นการสั่งให้ชุมชนทำโครงการ คตป. เป็นโครงการที่ดี เป็นการต่อยอดแนวความคิดเรื่องการพัฒนาการจัดเก็บภาษี โดยใช้ระบบความร่วมมือกับประชาชนมาช่วยสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้ทำให้เกิดการทำงาน

ร่วมกัน ชุมชนเข้าใจในการทำงานของ อบต. เพิ่มขึ้น และเจ้าหน้าที่เองก็ได้มีโอกาสรับฟังความคิดเห็น จากชุมชนเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีป้ายด้วย ซึ่งจะได้นำไปพัฒนางานจัดเก็บรายได้ให้ดีขึ้นต่อไป....”

เจ้าหน้าที่กองคลัง อบต.ดอนแก้ว จ.เชียงใหม่

ประเด็นต่อมา การมีเครือข่าย คตป. ช่วยให้เกิดความสัมพันธ์ในแนวระนาบระหว่างเจ้าของป้ายกับ เครือข่าย คตป. และนำไปสู่การพูดคุยกันมากขึ้นระหว่างการสำรวจป้ายโฆษณา ช่วยให้ความรู้ความเข้าใจเรื่อง ภาษีป้ายแก่ผู้เสียภาษีได้อีกทางหนึ่ง และส่งผลให้ความโปร่งใส (tax transparency) ในการจัดเก็บภาษีป้าย ของ อบต. เพิ่มขึ้น ดังคำกล่าวต่อไปนี้

“...ผู้ประกอบการบางกลุ่มไม่เคยประสานงานกับ อบต. จึงไม่รู้ว่ อบต. ทำอะไรบ้าง การมี คตป. จึง เป็นสะพานให้คนกลุ่มนี้สามารถเข้าใจว่า อบต.ทำงานอะไรในภาพรวม คตป. ไปช่วยขยายผลต่อ โดยพูดคุยกับประชาชนได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับภาษีป้ายมีอยู่จริง ผู้ประกอบการควรปฏิบัติตาม กฎหมาย และทาง อบต. ไม่ได้เก็บภาษีตามอำเภอใจ แต่มีหลักเกณฑ์และระเบียบกฎหมายรองรับอยู่ ที่ผ่านมา ผู้ประกอบการหรือเจ้าของป้ายบางรายขาดความเข้าใจหรือไม่ยอมอำนวยความสะดวกให้ แต่เมื่อ คตป. ได้พูดคุยด้วยแล้ว ทำให้เกิดความเข้าใจระหว่างกันดีมากขึ้น...”

เจ้าหน้าที่กองคลัง อบต.เกาะยอ จ.สงขลา

“...ประชาชนกล้าสอบถามระเบียบเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายและอัตราภาษีกับสมาชิก คตป. มากกว่า อบต. ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนส่วนใหญ่ดำเนินการติดตั้งป้ายและชำระภาษีได้ถูกต้องมากขึ้น...”

เจ้าหน้าที่กองคลัง อบต.โนนโพน จ.อุบลราชธานี

“...คตป. สามารถเข้าไปแนะนำให้ชุมชนทราบหรือแนะนำร้านค้าได้ว่าทำไมภาษีป้ายของแต่ละร้านจึง ไม่เท่ากัน บางป้ายแพง บางป้ายถูก และถ้าไม่ยอมเสียภาษีป้ายแพง จะต้องออกแบบป้ายอย่างไรให้ เหมาะสมกับแต่ละร้าน สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องที่น่ายินดี เพราะ คตป. ช่วยเป็นกระบอกเสียงและตอบ คำถามกับประชาชนแทน อบต. ได้...”

เจ้าหน้าที่กองคลัง อบต.ดอนแก้ว จ.เชียงใหม่

ส่วนในด้านการเพิ่มความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลป้ายนั้น (tax collection effectiveness) เจ้าหน้าที่ของ อบต. ให้เหตุผลว่าเครือข่าย คตป. มีครอบคลุมทุกหมู่บ้าน จึงมองเห็นป้ายที่มีการติดตั้งได้ทั่วถึง อยู่ทุกวัน และส่งผลให้การสำรวจป้ายทำได้ครบถ้วนขึ้น แต่กระนั้น ข้อมูลสำรวจป้ายโดย คตป. อาจไม่ช่วยให้ รายได้ภาษีป้ายของ อบต. เพิ่มขึ้นในทันที เนื่องจากผู้เสียภาษีอาจยังไม่เต็มใจจ่ายหรือยกเลิกการติดตั้งป้าย หลังจากถูกสำรวจได้ ผลสำเร็จในการเพิ่มภาษีป้ายจึงอาจเกิดขึ้นอย่างจำกัดในระยะสั้น ดังคำกล่าวต่อไปนี้

“...มาตรการ คตป. อาจไม่มีส่วนช่วยให้ อบต. จัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้น เนื่องจากป้ายที่ คตป. สำรวจได้ เพิ่มเติมจากฐานข้อมูลที่ อบต.มีอยู่ เป็นป้ายไม่ถาวร หากมีการเรียกเก็บภาษีจริง ผู้ประกอบการหรือ เจ้าของป้ายคงไม่เต็มใจจ่าย หรืออาจถอดป้ายออกไป ยิ่งเป็นป้ายขนาดเล็ก เช่น ป้ายรับกำจัดปลวก รับตุ๊กตัวม ฯลฯ ผู้ประกอบการไม่ใช่คนในพื้นที่ ยิ่งทำให้การจัดเก็บภาษีเป็นไปได้ค่อนข้างยาก...”

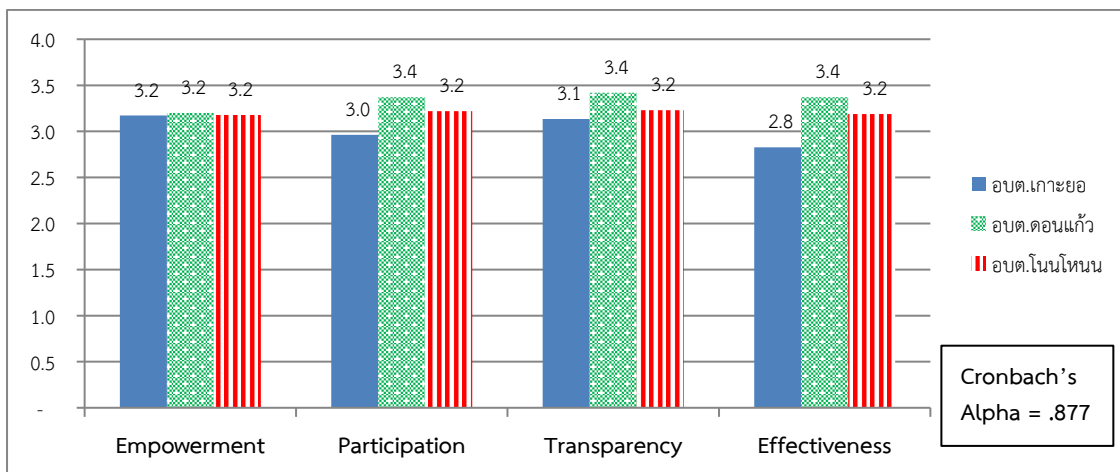
เจ้าหน้าที่กองคลัง อบต.เกาะยอ จ.สงขลา

ทั้งนี้พึงทราบว่าการดำเนินงานของ คตป. ก็มีข้อจำกัดเช่นกัน เช่น การไม่ร่วมมือของผู้ประกอบการ ถึงแม้ว่าจะเป็นภาคประชาชนด้วยกันหรือใช้วิธีสื่อสารแนวระนาบก็ตาม การเร่งประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจในเรื่องนี้ต่อไปในวงกว้างจึงจำเป็น และอาจต้องมีการสนับสนุนเพิ่มเติม ดังคำกล่าวของบุคลากร อบต. ต่อไปนี้

“...ตอน คตป. ลงไปสำรวจในพื้นที่ เจ้าของบ้ายไม่ค่อยพอใจ กลุ่ม คตป. อาจไม่ได้ทำความเข้าใจกับเจ้าของบ้ายเสียก่อน ทำให้เกิดข้อพิพาทกันบ้าง การมีคำสั่งรับรองอย่างเป็นทางการจึงอาจจำเป็น....”
 เจ้าหน้าที่กองคลัง อบต.เกาะยอ จ.สงขลา

ส่วนการประเมินประสิทธิผลจากมุมมองของภาคประชาชนที่ร่วมเป็นเครือข่าย คตป. นั้นพบว่าอยู่ในระดับที่ดีถึงดีมากเช่นกัน ดังแสดงในแผนภาพที่ 3 ในภาพรวม กลุ่ม คตป. เห็นว่าการมีส่วนร่วมครั้งนี้มีความเข้มแข็งและเกิดขึ้นอย่างเปิดกว้าง (คะแนนด้าน Participation ขึ้นเท่ากับ 3.0 - 3.4 คะแนนจากคะแนนเต็ม 4.0) ทำให้พวกเขามองเห็นถึงความเป็นไปของชุมชนและตระหนักถึงความสำคัญของพวกเขาที่สามารถผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นได้ (คะแนนด้าน Empowerment เท่ากับ 3.2 - 3.4 จากคะแนนเต็ม 4.0) นอกจากนี้ คตป. ยังทำให้พวกเขาเข้าใจเหตุผลความจำเป็นของการเก็บภาษีป้าย เข้าใจในวิธิตัดคำนวณภาษีจนทำให้สามารถอธิบายให้ข้อมูลแก่ผู้เสียภาษีได้อย่างมั่นใจ และทำให้เกิดความโปร่งใสเพิ่มขึ้นในการจัดเก็บภาษีป้ายของ อบต. (คะแนนด้าน Transparency เท่ากับ 3.1 - 3.5 คะแนนจาก 4.0 คะแนน) และในที่สุดทำให้พวกเขาเชื่อมั่นว่ามาตรการ คตป. นี้จะมีส่วนช่วยเพิ่มรายได้ภาษีป้ายสำหรับนำไปใช้จัดระเบียบป้ายในชุมชนได้เพิ่มขึ้น (คะแนนด้าน Revenue Effectiveness เท่ากับ 2.8 - 3.4 คะแนนจาก 4.0 คะแนน)

แผนภาพที่ 3 ระดับความเห็นเกี่ยวกับประสิทธิผลของ คตป. จากมุมมองของเครือข่ายอาสาสมัคร คตป.



ที่มา : ประมวลโดยผู้เขียน, ผลทดสอบค่าความคงที่ภายในของคำตอบ (reliability test) ได้ค่า Cronbach's Alpha เท่ากับ .877

ทั้งนี้ภาคประชาชนที่ร่วมเป็นเครือข่าย คตป. สะท้อนมุมมองในเรื่องนี้ได้เป็นอย่างดี อาทิ

“...พวกเราเห็นป้ายไม่ปลอดภัยและป้ายไม่เรียบร้อยเยอะมาก เจอปะมาณ 10 กว่าป้าย โดยเฉพาะ บางที่มีมีผู้รกร ป้ายพวกนี้ทำให้หมู่บ้านดูไม่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่น่าดู การจัดการกับป้าย พวกนี้น่าจะทำให้หมู่บ้านดูสะอาดเรียบร้อยมากขึ้น...”

สมาชิก คตป.ดอนแก้ว จ.เชียงใหม่

“...ป้ายที่ไม่เหมาะสมค่อนข้างมาก และมองเห็นชัดเจน ส่งผลต่อทัศนวิสัยในการขับรถ และที่โดดเด่น คือป้ายจำพวกก้ำจืดปลวก คุตส้วม ที่ติดตามเสาไฟฟ้าและถึงขยะ โดยส่วนมากมักจะแอบมาติดไว้ตอน กลางคืน ช่วงดึก ๆ หลังจากที่คนในพื้นที่เข้านอน ส่งผลทำให้เกิดความสกปรก ไม่สวยงาม ไม่เป็น ระเบียบ ซึ่งมีผลเสียต่อการเป็นชุมชนท่องเที่ยวอีกด้วย... โครงการ คตป. นี้สามารถทำให้เกาะยออยู่เป็น ระเบียบเรียบร้อย ประโยชน์สูงสุด คือ ทำให้คนเกาะยอมีความรับผิดชอบ...”

สมาชิก คตป.เกาะยอ จ.สงขลา

ดังนั้นการวิจัยเชิงทดลองมาตรการ คตป. ในพื้นที่ อบต. ทั้ง 3 แห่งนี้เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ดี พอสมควรว่ากลไกทางสังคม โดยการส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการสำรวจป้ายร่วมกับ อบต. สามารถผลักดันให้การบริหารจัดการเก็บภาษีของ อบต. ดีขึ้นและเพิ่มประสิทธิผลในการจัดระเบียบป้ายมากขึ้นได้ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่บุคลากรของ อบต. มีจำนวนไม่เพียงพอที่จะดูแลตรวจสอบป้ายเพียงลำพัง การเสริมแรง โดยภาคประชาชนดังเช่น คตป. นี้จึงมีประโยชน์ยิ่ง และยังช่วยให้ระบบจัดเก็บภาษีดูโปร่งใสมากขึ้นในมุมมอง ของประชาชน (transparency) ซึ่งเป็นคุณูปการที่สำคัญอีกประการของมาตรการนี้ ดังเห็นได้จากข้อมูล วิเคราะห์เชิงปริมาณและเชิงคุณภาพข้างต้น นอกจากนี้แล้ว มาตรการ คตป. ยังมีส่วนทำให้ภาคประชาชน มองเห็นคุณค่าของตนเองในการร่วมดูแลความเรียบร้อยของชุมชนผ่านเครื่องมือทางภาษีอากร งานชิ้นนี้จึง ช่วยเติมเต็มความเข้าใจเชิงวิชาการจากหลักฐานเชิงประจักษ์ข้างต้นได้เป็นอย่างดี และเป็นแนวทางที่สามารถ ผลักดันขยายผลได้ในอนาคต ดังที่ผู้เขียนจะอภิปรายในลำดับถัดไป

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการทดลองใช้มาตรการเชิงสังคมโดยการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการ ดูแลป้ายโฆษณาในชุมชนผ่านเครื่องมือทางภาษีอากร และได้ทำการทดลองใช้มาตรการดังกล่าวในพื้นที่ อบต. จำนวน 3 แห่งได้แก่ อบต.เกาะยอ จ.สงขลา อบต.ดอนแก้ว จ.เชียงใหม่ และ อบต.โนนโพน จ.อุบลราชธานี ผู้เขียนได้ร่วมมือกับ อบต. ทั้ง 3 แห่งจัดตั้ง “เครือข่ายภาคประชาสังคมในการตรวจตราป้ายโฆษณา (คตป.)” เพื่อดำเนินการในช่วงปีภาษี 2563 ผลการทดลองพบว่าประสบความสำเร็จค่อนข้างดีในการส่งเสริมบทบาท ภาคประชาชนในการดูแลจัดระเบียบป้ายโฆษณา และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการสำรวจข้อมูลป้ายเพื่อการ บริหารจัดเก็บภาษีของ อบต. ได้อย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนพบว่า การทดลองครั้งนี้ได้ผลสำเร็จค่อนข้างดีในบริบทชุมชนขนาดเล็ก เป็นพื้นที่ เศรษฐกิจและ/หรือชุมชนท่องเที่ยว ซึ่งมีเป้าหมายจำนวนมาก แต่เมื่อบุคลากรของ อบต. มีจำนวนจำกัด และสำรวจหรือจัดระเบียบเป้าหมายไม่ทั่วถึง การส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในภารกิจดังกล่าวนี้ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ผลลัพธ์เช่นนี้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนในกรณีของ อบต.เกาะยอและ อบต.ดอนแก้ว ซึ่ง มีลักษณะเป็นชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และมีกิจการร้านค้าและการท่องเที่ยวจำนวนมาก แต่กระนั้น ในกรณี อบต.โนนโพนซึ่งเป็นพื้นที่ชนบทและมีเป้าหมายจำนวนไม่มาก การดูแลจัดการเป้าหมายโดยบุคลากร ของ อบต. ก็ได้ผลลัพธ์ที่ดีเช่นกัน และไม่แตกต่างไปจากข้อมูลการสำรวจเป้าหมายโดยภาคประชาชนเท่าใดนัก

จากที่นำเสนอทั้งหมดนี้ จะเห็นว่าการวิจัยนี้มีส่วนช่วยเติมเต็มความเข้าใจทางวิชาการและการพัฒนา เจริญนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนหลายประการ ลำดับแรก การศึกษาชิ้นนี้สะท้อนว่าภาคประชาชน มีความตื่นตัวและพร้อมที่จะให้ (contribute) ต่อชุมชนส่วนรวม มิได้สนใจเฉพาะการมีส่วนร่วมเพื่อรับ ประโยชน์จากบริการสาธารณะของ อบต. (benefit-taking) ดังที่มีการอภิปรายในวรรณกรรมวิชาการด้านการ มีส่วนร่วมของประชาชนเพียงเท่านั้น หากภาคประชาชนได้รับการสื่อสารและทำความเข้าใจถึงเหตุผลความ จำเป็นในการใช้เครื่องมือทางภาษีเพื่อการจัดระเบียบเป้าหมายในชุมชน ได้รับการสนับสนุนและความ ไว้วางใจ (trust) จาก อบต. และสื่อสารให้มีการรับรู้บทบาทของ คตป. อย่างเปิดกว้างในแต่ละชุมชนว่าภาค ประชาชนจะร่วมดูแลจัดการชุมชนได้ โดยมีเป้าหมายเพื่อจัดระเบียบเป้าหมายร่วมกัน (shared accountability) ดังหลักการ Collaborative Governance ที่ Noone et al. (2021), Stout and Love (2018) และ Thomas (2012) ได้นำไว้นเสนอแล้วนั้น ภาคประชาชนก็ยินดีจะให้ความร่วมมือกับ อบต. และพร้อมทำงานร่วมกันเพื่อ เป็นกระบอกเสียงแทนบุคลากรท้องถิ่นในเรื่องนี้เป็นอย่างดี และมีส่วนเพิ่มผลสำเร็จที่ดีต่อชุมชนโดยรวม

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้สะท้อนว่าการใช้มาตรการการมีส่วนร่วมเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บ ภาษีเป็นทางเลือกที่มีประสิทธิผลอย่างดี ทั้งในด้านจำนวนข้อมูลเป้าหมาย ข้อมูลเพื่อการจัดระเบียบเป้าหมาย และยังเป็นวิธีการถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจในทางภาษีจากการสื่อสารระหว่างภาคประชาชนด้วยกันที่ได้ผล (effective tax education) ดังนั้น แนวทางเช่นนี้สามารถนำไปสู่การวิจัยต่อยอดเพื่อออกแบบวิธีที่เหมาะสม กับบริบทแวดล้อมต่าง ๆ ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านภาษีอากรได้ในอนาคต หรือมีการ พัฒนามาตรการเพิ่มเติมที่เหมาะสมกับชุมชนเมืองขนาดใหญ่ มาตรการเหล่านี้ย่อมมีส่วนช่วยเพิ่มศักยภาพใน การจัดการตนเองของภาคประชาชน และยิ่งช่วยขยายความรู้ทางวิชาการด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนใน ระดับท้องถิ่นไทยให้ครอบคลุมหลากหลายมิติมากขึ้นต่อไป

ลำดับต่อมา หาก อปท. ประเมินพบถึงข้อจำกัดของการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่น โดยเฉพาะกรณีที่บุคลากรมีจำนวนจำกัด แต่มีฐานภาษี (จำนวนป้าย) ที่ต้องดูแลและสำรวจเป็นจำนวนมาก การปล่อยให้เกิดช่องโหว่ดังกล่าวนอกจากจะส่งผลเสียต่อการจัดเก็บภาษีป้ายที่ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยแล้วนั้น ยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางภาษีอากรจากการจัดเก็บภาษีที่ไม่ทั่วถึงอีกด้วย อย่างไรก็ตามการวิจัยครั้งนี้สะท้อนถึงช่องโหว่ในการสำรวจพื้นที่เพื่อการจัดเก็บภาษีป้ายของ อบต. ดังที่นำเสนอแล้วข้างต้น ดังนั้น การยอมรับถึงศักยภาพของภาคประชาชนในเรื่องนี้จึงมีความสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษีเป็นอย่างมาก ในอนาคต อปท. จึงควรเปิดโอกาสและออกแบบวิธีส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมเข้ามีส่วนร่วมร่วมกับ อปท. ในการดูแลจัดการชุมชนท้องถิ่นร่วมกับการใช้มาตรการทางภาษี เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีขึ้นได้ต่อไป

แต่กระนั้น พึงทราบว่าการศึกษาทดลองครั้งนี้เป็นเพียงจุดเริ่มต้นเท่านั้น (pilot experimental study) การนำมาตรการ คตป. ไปขยายผลในบริบทอื่นอาจมีข้อควรพิจารณาหลายประการ (contextual bound) การทดลองครั้งนี้จำกัดขอบเขตเฉพาะชุมชนท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งมีลักษณะกึ่งเมืองกึ่งชนบท ชุมชนเหล่านี้มีขนาดที่ไม่ใหญ่เกินไปจนเป็นอุปสรรคหรือสร้างภาระเกินศักยภาพจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ดังนั้นชุมชนท้องถิ่นประเภท อบต. หรือเทศบาลตำบลที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจที่ดีจึงมีความเหมาะสมที่จะประยุกต์ใช้มาตรการ คตป. นี้ได้โดยตรง ส่วนกรณีของชุมชนเมืองขนาดใหญ่ ดังเช่น เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร อาจต้องมีการศึกษาถึงความเป็นไปได้และพัฒนาวิธีการขึ้นใหม่เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมกับเขตเมืองหรือพื้นที่เศรษฐกิจที่มีความหลากหลายสูงและมีป้ายโฆษณาเป็นจำนวนมาก เป็นการเฉพาะต่อไป อาทิ การใช้เทคโนโลยี GIS และการถ่ายภาพลงพิกัดในระบบแผนที่ภาษีอย่างง่าย การพัฒนาระบบสารสนเทศในการขึ้นทะเบียนใบอนุญาตติดตั้งป้ายโฆษณาเพื่อใช้จัดระเบียบและจัดเก็บภาษีป้าย เป็นต้น การวิจัยเพื่อต่อยอดความเข้าใจในเรื่องนี้จึงจำเป็นเช่นกัน ซึ่งจะช่วยให้ อปท. สามารถใช้ประโยชน์จากการมีทุนทางสังคมที่เข้มแข็งเพื่อการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชนได้อย่างประสบความสำเร็จ

ทั้งนี้พึงทราบว่า การใช้เครือข่าย คตป. เป็นมาตรการหนุนเสริมการบริหารจัดการเก็บภาษีป้ายของ อบต. มิใช่นำมาแทนที่แต่อย่างใด บุคลากรท้องถิ่นยังคงมีหน้าที่และอำนาจโดยตรงตามกฎหมาย ดังนั้น การนำวิธี คตป. ไปใช้เพื่อทดแทนการทำงานของ อบต. จึงมีอาจกระทำไม่ได้ และมีไขว่คว้าประสงค์หลักของการวิจัยนี้ ในความเป็นจริง มาตรการ คตป. ควรนำไปประยุกต์ใช้บนฐานคิดที่ต้องการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการทำงานกับ อปท. อย่างใกล้ชิดและเกื้อกูลกันและกันดังเช่น Co-production หรือ Collaborative Governance ที่ได้อธิบายแล้วข้างต้น (Corburn, 2003; Thomas, 2012; Noone et al., 2021)

ส่วนความท้าทายของมาตรการ คตป. ในอนาคตคือการออกแบบวิธีการทำงานของ คตป. ให้เกิดความยั่งยืน (sustainability) ซึ่ง อปท. อาจต้องเสริมแรงด้านบทบาทความสำคัญของ คตป. มีการสนับสนุนหรือติดตามการทำงานของ คตป. เป็นระยะ ๆ ที่ต่อเนื่อง และในกรณีที่เป็นอาจใช้มาตรการจูงใจทางเศรษฐกิจ (economic incentive) เพื่อเป็นแรงกระตุ้นการทำงานของอาสาสมัครในระยะยาว อาทิ การกำหนดส่วนแบ่งภาษีป้ายที่จัดเก็บเพิ่มขึ้นได้อันเนื่องมาจากการสำรวจป้ายโดย คตป. และจัดสรรกลับคืนให้แก่กลุ่มอาสาสมัครภาคประชาชนเพื่อใช้สนับสนุนกิจกรรมการสำรวจและจัดระเบียบป้ายให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น มาตรการเหล่านี้จะได้ผลสำเร็จในระยะยาวหรือไม่เป็นประเด็นที่ต้องมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมต่อไปในอนาคต

สำหรับคุณประโยชน์ในด้านวิชาการนั้น การวิจัยนี้สะท้อนถึงความเป็นไปได้และโอกาสของการวิจัยเชิงทดลอง (experimental study) ในด้านรัฐประศาสนศาสตร์และการคลังท้องถิ่นของไทย ซึ่งจะช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจทางวิชาการเพิ่มเติมเกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางการบริหารงานคลังภาครัฐโดยใช้ข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ผ่านการทดสอบเพื่อวิเคราะห์สาเหตุ-ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในระดับปฏิบัติการได้โดยตรง และยังเปิดโอกาสให้มีการทดลองนวัตกรรมใหม่ ๆ ทางการบริหารเพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพประสิทธิผลที่ต้องการ แนวทางวิจัยเช่นนี้จึงควรผลักดันให้เกิดการนำไปประยุกต์ใช้กับการศึกษาทำความเข้าใจปรากฏการณ์ต่าง ๆ ด้านการบริหารจัดการภาครัฐในวงกว้าง เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีขึ้นต่อสังคมไทยโดยรวมต่อไป

กล่าวโดยสรุป การวิจัยเชิงทดลองเรื่อง คตป. ในพื้นที่นำร่องทั้ง 3 แห่งนี้เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ยืนยันได้ว่ากลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการสำรวจป้าย มีโอกาสทำให้การบริหารจัดเก็บรายได้ภาษีป้ายของ อปท. มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น มาตรการเชิงสังคมเช่นนี้จึงมีประโยชน์อย่างยิ่งและทำให้เกิดความเข้าใจเชิงวิชาการมากขึ้นว่าเป็นแนวทางที่สามารถผลักดันให้เกิดขึ้นได้ ซึ่งเป็นคุณูปการที่สำคัญจากการวิจัยครั้งนี้ นอกจากนี้แล้ว มาตรการนี้ยังมีส่วนทำให้ภาคประชาชนมองเห็นถึงคุณค่าของตนเองในการมีส่วนร่วมดูแลความเรียบร้อยของชุมชน และเป็นแนวทางที่มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการส่งเสริมศักยภาพในการบริหารจัดการตนเองของชุมชนในอนาคต ซึ่งควรค่าแก่การผลักดันให้เกิดการขยายผลต่อไป

บรรณานุกรม

ข่าวสด. 1 ตุลาคม 2561. 6.

จรัส สุวรรณมาลา, *ปฏิรูประบบการคลังไทย: กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น*, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541).

จรรยาพร ชาญฉลาด และคณะ, *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการที่ 2 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุดโครงการวิจัย เรื่อง การกระจายอำนาจทางการคลัง*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2545)

- ชาติชาย ณ เชียงใหม่, “การมีส่วนร่วมกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่สมคูลย์,” ใน *วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น (บรรณาธิการ). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย*, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), 405-406.
- ดุขฎิ สุวัฒน์วิทยากร, *รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย*, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2551).
- ถวิลวดี บุรีกุล, “การยกระดับการให้บริการสาธารณะโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน,” *เอกสารประกอบการสัมมนาเวทีท้องถิ่นไทย*. (วันที่ 1-2 สิงหาคม 2551 ณ ศูนย์การแสดงสินค้าและนิทรรศการนานาชาติ, 2551)
- วีระศักดิ์ เครือเทพ, *ฤเสียงของประชาชนจะมีความหมายในการจัดทำงบประมาณของ อบต.? (กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2553).*
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, *การพัฒนาระบบบริหารจัดการเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*, (กรุงเทพฯ: รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2563)
- สมชัย ฤชุพันธุ์, *รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีปัญหาอะไร แก้อย่างไร*, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2545)
- Babbie, Earl, *The Practice of Social Research*, 10th edition, (Belmont, CA: Wadsworth, 2004).
- Boyd, Neit M., and Eric C. Martin, “Sense of Community Responsibility at the Forefront of Crisis Management,” *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 42, No. 2 (2020), 1–13.
- Bryson, John M., Barbara C. Crosby, and Melissa M. Stone, “The Design and Implementation of Cross-Sector Collaboration: Propositions from the Literature,” *Public Administration Review*, Vol. 66, No. s1 (2006), 44-55.
- Coase, Ronald, “The Nature of Firm,” *Economica*, Vol. 4, No. 16 (1937), 386–405.
- Coleman Selden, Sally, Jessica E. Sowa, and Jodi Sanford, “The Impact of Nonprofit Collaboration in Early Child Care and Education on Management and Program Outcomes,” *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 3 (2006), 412-425.
- Corburn, Jason, “Bringing Local Knowledge into Environmental Decision Making: Improving Urban Planning for Communities at Risk,” *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 22, No. 4 (2003), 420–433.
- Graham, John R., and Ken Barter, “Collaboration: A Social Work Practice Method,” *Families in Society: The Journal of Contemporary Social Services*, Vol. 80, No. 1 (1999), 6-13.
- Hardin, Garrett, “The Tragedy of the Commons,” *Science*, Vol. 162, No. 3859 (1968), 1243–1248.
- Hanifan, Lyda J, “The Rural School Community Centre,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 67, No. 1 (1916), 130 - 138.
- Head, Brian W., and John Alford, “Wicked Problems Implications for Public Policy and Management,” *Administration and Society*, Vol. 47, No. 6 (2015), 711-739.
- Krueathep, Weerasak, “Local Government Initiatives in Thailand: Cases and Lessons Learned,” *Asia-Pacific Journal of Public Administration*, Vol. 26, No. 2 (2004), 217-239.
- Larsen, Perter W., “Delineating Partnerships from Other Forms of Collaboration in Regional Development Planning,” *International Planning Studies*, Vol. 22, No. 3 (2017), 242-255.
- Medema, Steven G., “Coase, Costs, and Coordination,” *Journal of Economics*, Vol. 30, No. 2 (1996), 571-578.
- Noone, Jack, Fanny Salignac, and Isabella Saunders, “How Can Collaborative Practices be Supported in An Era of New Public Governance? Lessons from An Education Initiative,” *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 21, No. 1 (2021), 1-14.

- Ostrom, Elinor, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, (Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1990).
- Reilly, Thom, "Collaboration in Action: An Uncertain Process," *Administration in Social Work*, Vol. 25, No. 1 (2001), 53-74.
- Roemer, John E., "Would Economic Democracy Decrease the Amount of Public Bads?" *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 95, No. 2 (1993), 227-238.
- Stout, Margaret, and Jeanine M. Love, *Integrative Governance: Generating Sustainable Responses to Global Crises*, (Oxon, NY: Taylor and Francis, 2018).
- Suwanmala, Charas, "Thailand: Civic Participation in Subnational Budgeting," In Anwar Shah (Ed.), *Participatory Budgeting*, (Washington, D.C.: The World Bank, 2007), 127-154.
- Thomas, John C., *Citizen, Customers, Partners: Engaging the Public in Public Management*. (Armonk, NY: M.E.Shape, 2012).