

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งอาศัยเงินรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นส่วนหนึ่ง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย อีกส่วนหนึ่งเป็นเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลกลาง รายได้ถือเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจาก กฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะตามความสามารถ และศักยภาพทางด้านการเงิน การคลังของท้องถิ่นเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระในการให้บริการสาธารณะของรัฐบาล โดยสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2540 ในหมวด 5 ว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรรายได้เพื่อให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจ ตลอดจนระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ ในการกำหนดนโยบายการเงิน การคลัง การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล รวมถึงการจัดการบริการสาธารณะ ในการให้บริการสาธารณะในด้านต่างๆ ของท้องถิ่น ข้อมขึ้นอยู่กับรายได้ของรัฐบาลที่จัดสรร และแบ่งมอบให้ท้องถิ่นส่วนหนึ่งกับรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองอีกส่วนหนึ่ง

สถานการณ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา ในช่วงปี 2539 – 2542 เมื่อพิจารณาจากรายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาษีที่รัฐจัดสรรให้คิดเป็นร้อยละ 5 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลประมาณร้อยละ 30 รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองร้อยละ 14 และอื่นๆ อีก ร้อยละ 6 จะเห็นได้ว่ารายได้ในส่วนที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองนั้นยังคงเก็บได้เป็นสัดส่วนน้อย ไม่เพียงพอต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยส่วนใหญ่ยังคงพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลางและรัฐบาลตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุน และรายได้ อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการในเรื่องนี้

ปี พ.ศ. 2542 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2544 และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน ปี พ.ศ. 2549 คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 อันเป็นสาเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนารายได้ในส่วนที่จัดเก็บเองให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งให้ท้องถิ่นบริหารการจัดเก็บรายได้ให้เพิ่มขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น สามารถจัดการบริการสาธารณะตามภารกิจได้ และลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ทางปฏิบัติในปีงบประมาณ พ.ศ.2546 รัฐจัดสรรให้งบประมาณร้อยละ 22 ในปีงบประมาณพ.ศ.2547 รัฐจัดสรรให้งบประมาณร้อยละ 23 และปีงบประมาณ พ.ศ.2548 รัฐจัดสรรให้งบประมาณร้อยละ 24 ดังนั้น ในปีงบประมาณ พ.ศ.2549 จึงคาดหมายได้ว่ารัฐบาลยังคงไม่สามารถทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นตามที่กำหนดไว้ อันส่งผลกระทบต่องบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งเป็นสาเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนารายได้ในส่วนที่จัดเก็บเองให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (วีรชัย ชมสาคร, 2546: 5 - 19)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ทำการตรวจสอบการจัดเก็บรายได้จาก ภาษีป้าย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ประจำปี 2547 ของเทศบาล จำนวน 896 แห่ง ปรากฏว่ารายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด จึงแจ้งให้เทศบาลดำเนินการเร่งรัดภาษี พร้อมทั้งให้ตรวจสอบความถูกต้องการจัดเก็บรายได้จากภาษีทั้ง 3 ประเภทให้ถูกต้อง เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดเก็บรายได้ตามหนังสือสั่งการที่ มท. 0827.3/22829 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2547

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดแนวทางการปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดเก็บเองตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ และกำหนดตัวชี้วัดร้อยละที่เพิ่มขึ้นของการจัดเก็บรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และภาษีบำรุงท้องที่ ในปีงบประมาณ 2548 กำหนดให้เทศบาลจัดเก็บรายได้ให้เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.5 จากภาษีป้าย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ตามหนังสือสั่งการที่ มท. 0827.3/7964 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2548

ปัญหาทางด้านการเงินการคลังของเทศบาลตำบลหนองดองพัฒนา เนื่องจากเทศบาลตำบลหนองดองพัฒนา เป็นเทศบาลซึ่งยกฐานะมาจากสุขาภิบาลในปี 2542 มีพื้นที่รับผิดชอบจำนวน 14 ตารางกิโลเมตร บุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีส่วนใหญ่เป็นพนักงาน

ข้างทั่วไปไม่สามารถใช้ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างแม่นยำ และข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่มีจำนวนน้อย รวมทั้งประชาชนขาดความกระตือรือร้นในการชำระภาษี ตลอดจนข้อจำกัดอื่นๆ ที่เป็นสาเหตุทำให้เทศบาลจัดเก็บรายได้ในส่วนที่จัดเก็บเองได้น้อย ขณะที่เทศบาลจำเป็นต้องพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้เจริญก้าวหน้าทั้งทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่อย่างทั่วถึง

ดังนั้นการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น จึงมีความสำคัญเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา และพัฒนาปรับปรุงการจัดเก็บรายได้ให้เพิ่มมากขึ้น ตลอดจนนำไปเป็นข้อมูลที่ใช้สำหรับการวางแผนการจัดเก็บรายได้ให้เหมาะสมต่อไปในอนาคต สถิติการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาที่ผ่านมา ปรากฏดังนี้

ตารางที่ 1.1 รายรับจริงของเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาประจำปีงบประมาณ 2547

หน่วย: บาท

รายรับทั้งหมด	จำนวนเงิน		คิดเป็นสัดส่วน (ร้อยละ)
หมวดภาษีอากร แยกเป็น			
- ภาษีท้องถิ่นจัดเก็บเอง	699,379.55		(3.57)
- ภาษีจัดสรร	18,912,381.28		(96.43)
รวมรายรับภาษีอากร	19,611,760	83	58.52
หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต	288,670	70	0.86
หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	96,033	53	0.28
หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	315,225	25	0.94
หมวดเงินอุดหนุน	13, 203,716	-	39.40
รวมรายรับทั้งสิ้น	33 ,515, 406	31	100.00

ที่มา: กองคลัง เทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2547

จากตารางที่ 1.1 แสดงให้เห็นว่า เทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา มีรายได้จากภาษีท้องถิ่นจัดเก็บเอง จำนวน 699,379.55 บาท ซึ่งคิดเป็นสัดส่วน 3.57 % ของรายได้หมวดภาษีอากรทั้งหมด และได้รับการจัดสรรจากส่วนกลาง เป็นจำนวน 18,912,381.28 บาท คิดเป็นสัดส่วน 96.43 % ของรายได้หมวดภาษีอากรทั้งหมด ซึ่งส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพารายได้จัดสรรจากส่วนกลาง ในสัดส่วนที่มากกว่า เทศบาลจึงจำเป็นต้องพัฒนา การจัดเก็บภาษีในส่วนที่จัดเก็บเอง

ให้เพิ่มขึ้นและมีประสิทธิภาพ โดยยึดหลักปฏิบัติตามแนวนโยบายของรัฐบาลเพื่อเป็นการขจัดปัญหาและอุปสรรค และสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น เพื่อนำมาจัดบริการสาธารณะ และพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาการดำเนินการจัดเก็บภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองของเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่
- 1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค ในการจัดเก็บภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองของเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่
- 1.2.3 เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินการจัดเก็บภาษีของเทศบาล ตลอดจนเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง

1.3 สมมติฐานในการศึกษา

- 1.3.1 ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการดำเนินการจัดเก็บภาษีของเทศบาลในปัจจุบันอยู่ในระดับดี
- 1.3.2 ประชาชนผู้ชำระภาษีมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีในระดับมาก

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

- 1.4.1 ขอบเขตด้านภูมิศาสตร์
ทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นเฉพาะในเขตเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่
- 1.4.2 ขอบเขตด้านเวลา
ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษา ได้ศึกษารวบรวมวิเคราะห์ข้อมูล และเอกสารสำคัญเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่นของเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2547 จนถึง เดือนกันยายน 2548

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ได้รับข้อมูลจากผลการศึกษาที่เป็นประโยชน์ต่อการวางแผนงานการจัดเก็บภาษีของเทศบาลตำบลหนองดองพัฒนา อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ในอนาคต และในระยะยาว

1.5.2 ได้ข้อมูลที่เป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข พัฒนาการบริหารจัดการเก็บภาษีของเทศบาลตำบลหนองดองพัฒนา อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.6 นิยามศัพท์ทั่วไป

ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเอง หมายถึง ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้ายที่เทศบาลเรียกเก็บจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่มีทรัพย์สินอยู่ภายในเขตพื้นที่ เพื่อนำไปใช้ในการบำรุงพัฒนาท้องถิ่นและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่

เงินอุดหนุน หมายถึง

1. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนดให้ท้องถิ่นดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลกำหนดให้ โดยให้เป็นก้อนแต่กำหนดว่าให้ใช้เงินเท่าไร ในงานใด เพื่อช่วยเพิ่มความสามารถของท้องถิ่น และให้เป็นก้อนรวมกับท้องถิ่นสมทบในส่วนที่ต้องการให้ท้องถิ่นรับผิดชอบร่วมกัน

2. เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข โดยรัฐบาลจะมอบให้เป็นก้อน เช่น ให้เป็นสัดส่วนต่อรายหัวประชากร

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ หมายถึง พนักงานเทศบาล (พนักงานท้องถิ่น) ที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานในการจัดเก็บภาษีของเทศบาล