

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ตำบลเป็นหน่วยงานปกครองรากฐานของประเทศ ที่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ประกอบขึ้นเป็นอำเภอ และจังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค และด้วยเหตุผลที่ตำบล เป็นหน่วยงานขนาดเล็กที่มีประชากรและทรัพยากรที่มีศักยภาพเพียงพอ จึงได้มีการจัดระเบียบบริหารงานในตำบล เพื่อให้ประชาชนในตำบลมีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาตนเอง

ต่อมาเกิดกระแสเรียกร้องให้รัฐบาลกระจายอำนาจในการปกครองไปยังท้องถิ่นต่าง ๆ ทุกรูปแบบ รัฐบาลภายใต้การนำของ ฯพลฯ นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย จึงได้แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 โดยกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นรวมทั้งจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัวและแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงได้เสนอพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2537 มีผลทำให้เกิดสภาตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล

จากการที่ได้ประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว ทำให้สถานภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง คือ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ จึงเป็นปัญหาให้องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งที่มีรายได้น้อย ไม่สามารถจะดำเนินการบริหารงานในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อที่จะได้ประกาศยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่สามารถบริหารงานในพื้นที่ได้ โดยรวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันคืออำเภอแม่อรม หรือให้ตราพระราชกฤษฎีการวมองค์การบริหารส่วนตำบล กับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน

องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนา

ตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มีรายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง อีกทั้งยังสามารถออกข้อบังคับตำบลเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายจัดเก็บรายได้ หรือใช้บังคับภายในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล

จากการที่รัฐบาลได้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ส่งผลให้การกระจายรายได้ให้ท้องถิ่นที่มีลักษณะเช่นเดียวกันคือ รัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนด และแบ่งว่ารายได้ประเภทใดบ้างที่ให้เป็นของท้องถิ่น และรายได้ประเภทใดบ้างที่ยังคงเป็นของรัฐบาลกลาง โดยกำหนดในรูปแบบของกฎหมายทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง รวมถึงระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ การกำหนดรายได้ให้ท้องถิ่น จะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ อาทิ เช่น ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ฐานะทางการคลังของรัฐบาล ความพร้อมของท้องถิ่น การเรียกร้องของท้องถิ่น รวมทั้งปัจจัยทางการเมือง

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติในเรื่องแหล่งรายได้ไว้เป็น 4 ประเภท ตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. รายได้ของเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มี 20 รายการ (มาตรา 23 และมาตรา 26)
2. รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มี 13 รายการ (มาตรา 24)
3. รายได้ของกรุงเทพมหานคร มี 21 รายการ (มาตรา 25)
4. รายได้ของท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีเช่นเดียวกับ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 26 วรรคท้าย)

องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. นั้น เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายระเบียบและหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของตนเอง และรัฐเก็บแล้วแบ่งให้และจากเงินอุดหนุนพอสรุปในรายละเอียดได้ดังนี้

กลุ่มที่ 1 อบต.จัดเก็บรายได้เอง แยกได้ดังนี้

1. ภาษีบำรุงท้องที่ ตาม พรบ.ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543
2. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตาม พรบ.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2543
3. ภาษีป้าย ตาม พรบ.ภาษีป้าย พ.ศ.2510 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534
4. อากรฆ่าสัตว์
5. อากรังนกอีแอ่น

กลุ่มที่ 2 การจัดเก็บรายได้ ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต ฯลฯ หรือจัดเก็บจากข้อบัญญัติที่ อบต.ตราขึ้นบังคับใช้ในตำบล

กลุ่มที่ 3 นอกจากนี้ อบต.ยังมีรายรับที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลและส่วนราชการ เป็นลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาลหรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษียรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์ ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขตตำบลค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ภาษีการ พนัน ฯลฯ

กลุ่มที่ 4 รายได้จากทรัพย์สิน เงินกู้และเงินที่มีผู้อุทิศให้

กลุ่มที่ 5 การถ่ายโอนเงินสะสมของ อบต. เอง ทั้งนี้เพื่อดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ และกรณีจำเป็นเร่งด่วน

แต่จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหา คือ ความสามารถในการ จัดหารายได้ อยู่ในระดับต่ำ คือ

จัดเก็บเอง 12 % รัฐเก็บแบ่งให้ 44% เงินอุดหนุน 44% ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษา ของพรรคไทยรักไทย เมื่อปี พ.ศ.2545 เรื่องรูปแบบวิธีการปกครองการบริหารและการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ตารางที่ 1.1 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2545

ประเภทรายได้	จำนวน (ล้านบาท)	ร้อยละของ รายได้รวม
รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	21,084	12
รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้	77,492	44
รายได้ลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปของรัฐบาล	77,273	44
รวม	175,850	100

* รายได้ที่ภาครัฐจัดสรรให้ท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 88

ที่มา: รายงานเบื้องต้นผลการศึกษา เรื่องบูรณาการการปกครองท้องถิ่น พรรคไทยรักไทย, 2545: 7

ช่วงที่ผ่านมา ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2545 ประเทศไทยประสบภาวะเศรษฐกิจถดถอย อย่างรุนแรง การจัดเก็บภาษีไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งส่งผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดิน รัฐบาลต้องลดรายจ่าย และส่งผลต่อเงินอุดหนุนที่ให้แก่ท้องถิ่น เมื่อสภาวะการเงินเป็นเช่น

นี้ ท้องถิ่นจำเป็นต้องปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหาร และการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น โดยเน้นระบบการจัดเก็บภาษี และเพิ่มรายได้เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้โดยไม่ต้องพึ่งพาให้น้อยลง อันจะทำให้ท้องถิ่น มีอิสระในการบริหารกิจการของตนเองมากขึ้น และลดการควบคุมจากรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ยังเป็นการสอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง

สถิติการจัดเก็บรายได้ของอบต.ห้วยทราย ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545 จนกระทั่งถึงปีงบประมาณ 2548 มีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 1.2 รายรับการจัดเก็บภาษีเฉพาะที่ อบต.ห้วยทราย ดำเนินการเอง

ประเภทภาษีและค่าธรรมเนียม ที่ อบต.จัดเก็บเอง	ปีงบประมาณ 2545	ปีงบประมาณ 2546	ปีงบประมาณ 2547	ปีงบประมาณ 2548
ภาษีบำรุงท้องที่	74,000.01	48,244.39	51,903.91	59,840.04
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	33,068.00	35,697.00	36,951.00	45,184.00
ภาษีป้าย	5,496.00	7,088.00	8,140.00	17,356.00
ค่าธรรมเนียมควบคุมอาคาร	4,847.55	3,008.25	3,773.63	6,987.69
ค่าใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร	1,490.00	1,604.00	1,753.00	1,700.00
ค่าใบอนุญาตประกอบกิจการที่ เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	6,900.00	6,200.00	8,450.00	7,260.00
ค่าขายแบบแปลน	21,000.00	28,400.00	13,700	39,000.00
รวมรายได้ (บาท)	146,801.56	130,241.64	124,671.02	177,327.73

ที่มา: ส่วนการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทราย, 2548

จากข้อมูลทางสถิติ การจัดเก็บภาษีที่ อบต.ห้วยทราย ดำเนินการจัดเก็บเอง แม้ว่าในภาพรวมทั่วไป สถิติการจัดเก็บจะสูงขึ้นในภาษีแต่ละตัว แต่ในบางปีจะพบว่า มีการจัดเก็บลดลงกว่าปีที่ผ่านมา อีกทั้งภาษี หลัก 3 ตัว คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่มีฐานภาษีการจัดเก็บกว้าง จำนวนรายได้และจำนวนเงินที่ควรจัดเก็บได้ควรมากกว่านี้ แต่อะไรเป็นสาเหตุหรือปัจจัย ที่เป็นปัญหาของการจัดเก็บภาษี จึงเป็นสิ่งที่ต้องศึกษาค้นคว้า หาคำตอบ เพื่อเป็นแนวทางให้ องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการเร่งรัดการพัฒนารายได้ให้เป็นไปตาม

เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งโดยหลักการ การกระจายอำนาจทางการคลังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อได้รับการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลบางส่วน เมื่อรวมกับภาษีที่จัดเก็บได้เอง ก็ควรจะเพียงพอต่อการบริหารการพัฒนาท้องถิ่น แต่จากสภาพความเป็นจริง ยังมีข้อจำกัด ในการจัดเก็บรายได้ของตนเองอยู่มาก ดังนั้น การพัฒนารายได้ของ องค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นและเร่งด่วน ประกอบกับเป็นการสร้างความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของข้าราชการการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริหาร ควรตระหนักถึงภารกิจดังกล่าว ซึ่งมีใช่เป็นภารกิจของข้าราชการประจำฝ่ายเดียว อีกทั้งผู้ศึกษาก็เป็นผู้ที่ทำงานอยู่ในองค์กรนี้ มีความใกล้ชิดกับปัญหาในการพยายามที่จะพัฒนารายได้ให้กับท้องถิ่น โดยเป้าหมายเพื่อให้มีงบประมาณเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชน ดังนั้น การศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของ องค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นการแสดงถึงศักยภาพและความเข้มแข็งทางการเงินการคลังของนิติบุคคลหน่วยงานหนึ่ง ภายใต้อำนาจ องค์การบริหารส่วนตำบล

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทราย อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาระดับความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทราย อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่
3. เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับระดับความรู้และปัจจัยเกี่ยวกับการบริหารการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทราย
4. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทราย อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

1. ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทราย อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ มีความรู้เกี่ยวกับจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับดี
2. ปัจจัยส่วนบุคคล มีความสัมพันธ์กับระดับความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทราย อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่
3. ปัจจัยส่วนบุคคล มีความสัมพันธ์กับปัจจัยการบริหารการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทราย อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่

4. ระดับความรู้ของประชาชนมีความสัมพันธ์กับปัจจัยการดำเนินการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทราย อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทราย ในช่วงการบริหารงานตั้งแต่ปี 2546 - 2548 โดยมีเนื้อหาครอบคลุมในเรื่องปัจจัยด้านการบริหาร และความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทราย อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลของการศึกษาสามารถนำไปใช้กำหนดในแผนและใช้วางแผนพัฒนารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทราย ต่อไป

1.6 นิยามศัพท์ทั่วไป

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดศัพท์ที่ใช้ในเอกสารดังนี้

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทราย อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่

สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทราย อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่

คณะผู้บริหาร หมายถึง นายก อบต. รองนายก อบต. เลขานุการนายก อบต. และที่ปรึกษานายก อบต. ห้วยทราย อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่

พนักงานส่วนตำบล หมายถึง เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่ทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทราย อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ อันได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา และเจ้าหน้าที่ที่ทำงานเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทราย

ผู้นำท้องถิ่น หมายถึง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน

บูรณาการ (Intregation) หมายถึง การรวบรวมหรือการทำให้เป็นหน่วยเดียวกันเพื่อความสมบูรณ์ขึ้น

การจัดเก็บรายได้ หมายถึง รายได้ที่ อบต. จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีที่จัดเก็บเอง ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ เงินอุดหนุน ค่าธรรมเนียม

ภาษี หมายถึง ภาษีที่ อบต.ห้วยทรายจัดเก็บเอง ประกอบด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ และ อากรฆ่าสัตว์

รอบปีภาษี หมายถึง ระยะเวลาตั้งแต่ 1 มกราคม - 31 ธันวาคม ของทุกปี

สถานประกอบการ หมายถึง บริษัท ห้างร้าน ร้านค้า หรือหน่วยธุรกิจในพื้นที่ตำบลที่ต้องเสียภาษีแก่ อบต.ห้วยทราย

ปีงบประมาณ หมายถึง ระยะเวลาตั้งแต่ 1 ตุลาคม ของปี จนถึงวันที่ 30 กันยายน ของปี ถัดไป โดยใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไป เป็นชื่อปี พ.ศ. ของงบประมาณนั้น

ปัจจัยด้านบริหารการจัดเก็บรายได้ ได้แก่ ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านงบประมาณ ปัจจัยด้านสถานที่ วัสดุและอุปกรณ์ ปัจจัยด้านโครงสร้างภาษีและการบริหารจัดการและปัจจัยเกี่ยวกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ การดำรงตำแหน่งทางสังคม และประสบการณ์ทำงานในตำแหน่ง