

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าการที่รัฐบาลจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนและดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนและดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นได้นั้น จำเป็นที่รัฐจะต้องมีรายได้เข้ามาใช้จ่ายเพื่อการนี้ สำหรับประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ดังนั้นรัฐบาลจึงได้มีการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐไม่ว่าจะอยู่ในรูปอัตราภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต เป็นต้น โดยที่อัตราภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บได้นั้นเป็นรายได้ที่มากที่สุดคือประมาณร้อยละ 90 ของรายได้ที่รัฐได้ทำการจัดเก็บ (ประไพพิศ ลิตตาภรณ์ : 2537, 1) โดยที่อำนาจในการจัดเก็บภาษีของรัฐมิได้จำกัดอยู่เพียงแต่ส่วนกลางเท่านั้น โดยรัฐบาลกลางได้มีการกระจายอำนาจการจัดเก็บภาษีให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด, องค์การบริหารส่วนตำบล, สภาตำบล รวมถึงรูปแบบการปกครองพิเศษ อย่างเช่นกรุงเทพมหานคร และ พัทยา ด้วยเช่นกัน โดยที่ภาษีที่องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดเก็บได้นั้นแบ่งเป็น 3 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

1. ภาษีที่องค์กรท้องถิ่นจัดเก็บเอง และเป็นรายได้ขององค์กรท้องถิ่นนั้นทั้งจำนวน ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ ซึ่งในปี 2540องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บได้ 112,663, 200 บาท

2. ภาษีที่ส่วนกลางจัดเก็บเพิ่มจากอัตราภาษีที่รัฐจัดเก็บอยู่และแบ่งสรรให้องค์การปกครองท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิตซึ่งในปี 2540องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บได้ 1,421,950,000 บาท

3. ภาษีที่ส่วนกลางจัดเก็บแล้วมอบให้ท้องถิ่นทั้งจำนวนคือ ภาษีค่าธรรมเนียมและค่าธรรมเนียมอื่นซึ่งในปี 2540องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บได้ 1,161,721,200 บาท

แต่อย่างไรก็ตามปัญหาในการจัดเก็บรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในไทยก็คือ การที่รัฐบาลท้องถิ่นยังจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอแก่การใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ทำให้ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางในสัดส่วนที่สูงมาก ซึ่งการพึ่งพาดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นขาดอำนาจอิสระทางการคลัง และไม่ส่งเสริมให้รัฐบาลท้องถิ่นใช้ทรัพยากรของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ถือได้ว่าเป็นส่วนการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่สามารถดำเนินการจัดเก็บภาษีและพบอุปสรรคเช่นเดียวกันกับที่กล่าวไว้ข้างต้น โดยที่การจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี 2540. มีดังนี้คือ รายได้ที่ได้จากการจัดเก็บภาษี 2,706,342.4 พันบาท ส่วนรายได้จากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ นั้นมีมูลค่าเพียง 96,844,700 บาท โดยทางด้านรายได้จากทรัพย์สินและกิจการสาธารณูปโภคนั้นพบว่ามียารวม 356,052,700 บาท และรายได้หมวดสุดท้าย ซึ่งก็คือรายได้เบ็ดเตล็ดและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจถึง 652,532,500 พันบาทดังแสดงในตารางที่ 1

ตาราง 1 รายได้จริงขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จำแนกตามประเภทรายได้

หน่วยราชการ/ประเภทรายได้	หน่วย : พันบาท รายได้จริงรวมทั้งประเทศ
รายได้ทั้งหมดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	3,903,171.4
หมวดรายได้จากภาษีอากรรวมทั้งหมด	2,706,342.4
ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	112,663.2
ภาษีที่ส่วนกลางจัดเก็บเพิ่ม	1,142,950.0
ภาษีที่ส่วนกลางจัดเก็บ	1,161,721.2
หมวดรายได้จากค่าธรรมเนียม	96,844.7
หมวดรายได้จากทรัพย์สินและกิจการสาธารณูปโภค	356,052.7
หมวดรายได้เงินเบ็ดเตล็ดและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	652,532.5

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารายได้จากภาษีอากร ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนมากที่สุด ถ้าหากว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถที่จะดำเนินการเก็บภาษีได้อย่างเต็มประสิทธิภาพก็จะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจนสามารถลดเงินอุดหนุนจากรัฐบาลได้น้อยลงจนบางครั้งอาจทำให้สามารถพึ่งพาตนเองทางด้านการคลังได้ในที่สุด แต่ระยะเวลาที่ผ่านมาพบว่าความพยายามในการจัดเก็บภาษีของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำ (Louis Berger :1991,21) ประกอบด้วยแผนแม่บททางการคลังท้องถิ่นในปี 2540 ที่มีวัตถุประสงค์ 2 ประการคือประการแรก เป็นกรอบของการพัฒนาการคลังท้องถิ่นที่มุ่งสนองตอบต่อการแก้ปัญหาและกระจายอำนาจทั้งทางด้านรายได้ รายจ่าย และการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการคลังท้องถิ่นในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และ 9 (2540 – 2549) และประการที่สอง เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบการบริหารและพัฒนาการคลังท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ มีความเข้มแข็ง และให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาเพื่อรองรับการกระจายอำนาจทางการคลังจากส่วนกลางไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่นต่อไปโดยที่ต้องการให้สัดส่วนของรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเพิ่มขึ้น ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 (2540 – 2544) มีสัดส่วนร้อยละ 20 ต่อ 80 และในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 9 (2545 – 2549) มีสัดส่วนร้อยละ 35 ต่อ 65 และมีการถ่ายโอนภารกิจและหน้าที่จากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคไปให้ส่วนท้องถิ่นดำเนินการ รวมทั้งการจัดสรรภาษีอากรและเงินอุดหนุนท้องถิ่น ประการที่สามให้มีการปรับปรุงระบบงบประมาณและการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ทั้งยังให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการคลังท้องถิ่นและการพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ ๆ ให้กับท้องถิ่น รวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น ทำให้เป็นการเพิ่มอำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดเก็บรายได้ ไม่ว่าจะเป็นรูปของภาษีและค่าธรรมเนียม เพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ ไม่ว่าจะเป็นจัดเก็บค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักในโรงแรม ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ส่งมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละห้าของภาษีที่จัดเก็บได้ ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ที่ได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดให้จัดสรรให้แก่องค์

การบริหารส่วนจังหวัดนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกในเขตจังหวัดได้แก่ น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกันและก๊าซปิโตรเลียมไม่เกินลิตละห้าสตางค์ ยาสูบ ไม่เกินมวนละห้าสตางค์ราคาจำหน่ายปลีกที่เพิ่มขึ้น ทั้งยังให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือทุกประเภทสำหรับในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ดังต่อไปนี้ ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในการเสียภาษีอากรตามมาตรา ๖๖ เศษของหนึ่งบาทให้ปิดทิ้ง ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๖๖ ให้ถือเป็นภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ส่วนภาษีมูลค่าเพิ่มนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรสำหรับในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บในอัตราร้อยละศูนย์ ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่นให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๖๖ ให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร และยังให้อำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมใด ๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้นได้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดด้วย

ในทางปฏิบัตินั้น การจัดเก็บรายได้ที่จะมีผลบังคับใช้พร้อม ๆ กับค่าบำรุงจากการเข้าพักโรงแรมก็คือ การจัดเก็บค่าบำรุงจากร้านค้าปลีกจากการจำหน่ายน้ำมัน และบุหรี่ตามมาตรา 64 ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มอบหมายให้กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง ช่วยจัดเก็บให้ และขณะนี้อยู่ระหว่างการรอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกฎกระทรวงการว่าด้วยหลักเกณฑ์การคิดค่าใช้จ่ายกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบให้หน่วยงานอื่นจัดเก็บค่าธรรมเนียมแทน ซึ่งกรมสรรพสามิต

จะคิดค่าจัดเก็บ 4% จากจำนวนเงินที่เก็บได้ (5% ของราคาจำหน่าย) และคาดว่าบางองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเริ่มได้ในวันที่ 1 พ.ค. 2542 พร้อมกับการจัดเก็บค่าบำรุงจากการเข้าพักโรงแรม

ส่วนการจัดเก็บรายได้อื่น ๆ ที่อยู่ระหว่างการผลักดัน ได้แก่ การออกกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ตามระเบียบว่าด้วยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจการจัดเก็บรายได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดกลายเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีบทบาทความสำคัญขึ้นกว่าเมื่อครั้งที่ยังเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายเดิมคือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นอย่างยิ่ง

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าอำนาจในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมากขึ้น โดยที่รัฐบาลมุ่งหวังให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้ แต่ทว่าในทางปฏิบัติกลับส่งผลในทางตรงกันข้าม เนื่องจากได้มีการต่อต้านจากผู้ถูกจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นดังเช่นกรณีภาษีผู้เข้าพักโรงแรม (ภาษีโรงแรม) และภาษีปั้มน้ำมัน (ภาษีน้ำมัน) โดยที่กรณีของผู้ประกอบการโรงแรมในจังหวัดเชียงใหม่ได้ให้เหตุผลว่า

1. วัตถุประสงค์ไม่ชัดเจนว่าจัดเก็บเพื่ออะไร และได้ประโยชน์อย่างไร
2. กฎหมายนี้ยังไม่ได้ประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจในวงกว้าง ขณะที่มียกโทษให้ผู้เข้าพักที่ไม่จ่ายภาษีนี้ ปรับคนละไม่เกิน 1,000 บาทและจำคุก 1 เดือน ส่วนผู้ประกอบการให้ปรับครั้งละ 3,000 บาท จำคุก 3 เดือน โดยที่เชียงใหม่เป็นเมืองท่องเที่ยวสำคัญ ๆ ก็เริ่มจัดเก็บโดยที่แทบไม่มีใครรู้รายละเอียดเลย

3. การเริ่มต้นบีบบังคับเก็บที่เชียงใหม่ในเดือนพฤษภาคมนี้โดยที่จังหวัดอื่น ๆ ยังไม่เริ่มต้น จะไม่เป็นธรรมต่อทั้งผู้ประกอบการและผู้เข้าพัก นอกจากนั้นยังมีเหตุผลเรื่องนโยบายรัฐบาลที่ต้องการกระตุ้นการท่องเที่ยวและการใช้จ่ายในประเทศแต่มาตรการดังกล่าวสวนทางกับนโยบาย ซึ่งสำหรับพื้นที่ที่มีการจัดเก็บภาษีองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วในปัจจุบันมี 2 จังหวัด คือ เชียงใหม่ เก็บในอัตรา 0.8% และสุราษฎร์ธานี จัดเก็บในอัตรา 2% ส่วนอีกหลายจังหวัดเช่น นครราชสีมา ภูเก็ต และเมืองพัทยา ได้ชะลอการจัดเก็บภาษีองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกไปอีก 3

ปี ส่วนจังหวัดอื่น ๆ ยังไม่มีข้อสรุป และกำลังอยู่ระหว่างการเจรจากับองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละจังหวัด

ส่วนทางด้านผู้ประกอบการปืมน้ำมันอ้างว่าไม่มีความเป็นธรรมเพราะเก็บภาษีเพียง 22 จังหวัด ซึ่งไม่เป็นธรรมและความสับสนในเรื่องฐานภาษีที่จะเรียกเก็บจากยอดขายจริงหรือยอดขายส่งน้ำมัน

ดังนั้นการที่รัฐบาลต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ของตนเอง โดยลดการพึ่งพาจากรัฐบาลกลางให้น้อยลง แต่ในทางปฏิบัติทางด้านองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ในกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดกลับมีปัญหาในการดำเนินการจัดเก็บโดยได้รับการต่อต้านจากผู้ที่ถูกจัดเก็บในท้องถิ่นประกอบกับการศึกษาที่ผ่านมาแต่เพียงการศึกษาเชิงคุณภาพเพียงด้านเดียว ดังนั้นจึงได้ทำให้สนใจดำเนินการศึกษาในเรื่องนี้

1.2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความพยายามในการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.3. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาองค์การปกครองท้องถิ่นเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่เท่านั้น

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ความพยายามในการจัดเก็บภาษี หมายถึง ความสามารถขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการที่จะจัดเก็บภาษีเมื่อเทียบกับสมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีภายใต้สภาพปกติในการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่
2. สมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีภายใต้สภาพปกติของการจัดเก็บภาษี หมายถึง รายได้ตามปกติที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ควรจะเก็บได้ ซึ่งได้มาจากการประมาณค่าแนวโน้ม

โดยการให้การวิเคราะห์ถดถอยเชิงพหุ ระดับภาษีตามปกติที่ควรจะได้เก็บได้นี้ไม่ใช่เป็นจำนวนเงิน ภาษีสูงสุดที่ควรจะได้เก็บได้ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีประสิทธิภาพสูงสุดแต่เป็นค่าแนวโน้ม

3. ดัชนีวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษี หมายถึง อัตราส่วนระหว่างภาษีที่จัดเก็บได้จริงกับภาษีที่ควรจะได้เก็บได้ภายใต้สภาพปกติของการจัดเก็บ โดยที่ค่าดัชนีที่คำนวณได้อาจเท่ากับ 1 หรือน้อยกว่า 1 หรือมากกว่า 1 ก็ได้

1.5 สมมติฐานในการศึกษา

1. ความพยายามในการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่อยู่ในระดับต่ำ
2. ปัจจัยทางด้านการบริหารจัดการเก็บภาษีและกฎหมายมีผลกระทบต่อความพยายามในการจัดเก็บภาษี

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงความพยายามในการจัดเก็บภาษีและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความพยายามในการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานในการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่