

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจในการปกครองไปยังท้องถิ่นต่าง ๆ ทุกรูปแบบโดยที่รัฐบาลภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ได้แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ.2535 โดยกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นรวมทั้งจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัวและแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงได้เสนอพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2537 มีผลให้เกิดสภาตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล

จากการที่ได้ประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว ทำให้สถานภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีหลักเกณฑ์การจัดตั้งคือ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ จึงเป็นปัญหาให้องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งที่มีรายได้น้อย ไม่สามารถจะดำเนินการบริหารงานในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 ขึ้น เพื่อจะได้ประกาศยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่สามารถบริหารงานในพื้นที่ได้ โดยรวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน หรือให้ตราพระราชกฤษฎีการวมองค์การบริหารส่วนตำบลกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน

องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มีรายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง อีกทั้งยังสามารถออกข้อบังคับตำบลเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายจัดเก็บรายได้ หรือใช้บังคับภายในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล

จากการที่รัฐบาลได้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ส่งผลให้การกระจายรายได้ให้ท้องถิ่นที่มีลักษณะเช่นเดียวกันคือ รัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนด และจำแนกว่ารายได้ประเภท

ไต่บังทำให้เป็นของท้องถิ่น และรายได้ประเภทไต่บังที่ยังคงเป็นของรัฐบาลกลาง โดยกำหนดในรูปแบบของกฎหมายทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง รวมถึงระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ การกำหนดรายได้ให้ท้องถิ่น จะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ อาทิ เช่น ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ สถานะทางการคลังของรัฐบาล ความพร้อมของท้องถิ่น การเรียกร้องของท้องถิ่น รวมทั้งปัจจัยทางด้านการเมือง

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติในเรื่องแหล่งรายได้ไว้เป็น 4 ประเภท ตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. รายได้ของเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มี 20 รายการ
2. รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มี 13 รายการ
3. รายได้ของกรุงเทพมหานคร มี 21 รายการ
4. รายได้ของท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีเช่นเดียวกับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. นั้น เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายระเบียบและหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของตนเองและรัฐเก็บแล้วแบ่งให้จากเงินอุดหนุนพอสรุปในรายละเอียดได้ดังนี้

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. อากรรังนกอีแอ่น

กลุ่มที่ 2 การจัดเก็บรายได้ ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต ฯลฯ หรือจัดเก็บจากข้อบัญญัติที่ อบต.ตราขึ้นบังคับใช้ในตำบล

กลุ่มที่ 3 นอกจากนี้ อบต.ยังมีรายรับที่ ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลและส่วนราชการเป็นลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาลหรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษिरถยนต์และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับ

อสังหาริมทรัพย์ ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขตตำบลค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ภาษี การพนัน เป็นต้น

กลุ่มที่ 4 รายได้จากทรัพย์สิน เงินกู้และเงินที่มีผู้อุทิศให้

กลุ่มที่ 5 การจ่ายขาดเงินสะสมของ อบต. เอง ทั้งนี้เพื่อดำเนินการตามบทบาทหน้าที่และ ภารกิจจำเป็นเร่งด่วน

แต่จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหา คือ ความสามารถในการ จัดหารายได้อยู่ในระดับต่ำ ทำให้จัดงบประมาณในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นได้น้อย

ช่วงที่ผ่านมา ตั้งแต่ ปี พ.ศ.2540–พ.ศ. 2545 ประเทศไทยประสบภาวะเศรษฐกิจถดถอย อย่างรุนแรง การจัดเก็บภาษีไม่เป็นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งส่งผลกระทบต่องบประมาณ แผ่นดิน รัฐบาลต้องลดรายจ่าย และส่งผลกระทบต่อเงินอุดหนุนที่ให้แก่องค์กรท้องถิ่น เมื่อสภาวะการเงินเป็น เช่นนี้ ท้องถิ่นจำเป็นต้องปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหาร และการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น โดยเน้น ระบบการจัดเก็บภาษี และเพิ่มรายได้เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ โดย ไม่ต้องพึ่งพารัฐบาลให้น้อยลง อันจะทำให้ท้องถิ่น มีอิสระในการบริหารกิจการของตนเองมากขึ้น และลดการควบคุมจากรัฐบาล นอกจากนี้ยังเป็นการสอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซุง (อบต.บ้านซุง) รับผิดชอบดูแลพื้นที่ตำบลบ้านซุง อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จัดเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางที่มี เงินรายได้ส่วนหนึ่งมาจากการจัดเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามกฎหมายกำหนด พบว่า มีปัญหาด้านการจัดเก็บ ที่ไม่สามารถจัดเก็บได้ตามสภาพที่ควรจะเป็น

ตาราง 1 รายรับการจัดเก็บภาษีเฉพาะที่ อบต.บ้านซุ้ง ดำเนินการเอง

ประเภทภาษีและค่าธรรมเนียม ที่ อบต.จัดเก็บเอง	ปีงบประมาณ 2551	ปีงบประมาณ 2552	ปีงบประมาณ 2553	ปีงบประมาณ 2554
ภาษีบำรุงท้องที่	41,859.37	57,654.20	58,736.44	50,658.80
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	142,056.00	196,969.71	226,836.00	277,173.50
ภาษีป้าย	4,338.00	5,116.00	8,060.00	8,744.00
ค่าธรรมเนียมเก็บขยะมูลฝอย	112,020.00	137,400.00	147,670.00	153,330.00
ค่าธรรมเนียมกิจการค้าที่เป็น อันตรายต่อสุขภาพ	11,700.00	10,500.00	11,450.00	13,800.00
ค่าธรรมเนียมต่างๆ	15,480.00	33,611.20	9,520.00	15,510.70
ค่าจำหน่ายน้ำประปา	966,479.00	876,683.00	854,403.00	1,120,563.00
รวมรายได้ (บาท)	1,293,932.37	1,317,934.11	1,316,675.44	1,639,780.00

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซุ้ง. 2554 : 3

จากตาราง 1 พบว่า การจัดเก็บภาษีที่ อบต.บ้านซุ้ง ดำเนินการจัดเก็บเอง แม้ว่าในภาพรวมทั่วไป สถิติการจัดเก็บจะสูงขึ้นในภาษีแต่ละตัว แต่ในบางปีจะพบว่า มีการจัดเก็บลดลงกว่าปีที่ผ่านมา อีกทั้งภาษีหลัก 3 ตัว คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่มีฐานภาษีการจัดเก็บกว้าง จำนวนรายและจำนวนเงินที่ควรจัดเก็บควรได้เพิ่มมากขึ้น แต่อะไรเป็นแนวทางให้ องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการเร่งรัดการพัฒนารายได้ให้เป็นที่ไปตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งโดยหลักการ การกระจายอำนาจทางการคลังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อได้รับการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลบางส่วน เมื่อรวมกับภาษีที่จัดเก็บได้เอง ก็ควรจะเพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น แต่จากสภาพความเป็นจริง ยังมีข้อจำกัด ในการจัดเก็บรายได้ของตนเองอยู่มาก ดังนั้น การพัฒนารายได้ของ องค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นและเร่งด่วน ประกอบกับเป็นการสร้างความร่วมมือและมีการมีส่วนร่วมของข้าราชการการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริหาร ควรตระหนักถึงภารกิจดังกล่าว ซึ่งมีใช่เป็นภารกิจของข้าราชการประจำฝ่ายเดียว อีกทั้งผู้วิจัยก็เป็นผู้ที่ทำงานอยู่ในองค์กรนี้ มีความใกล้ชิดกับปัญหาในการพยายามที่จะศึกษาวิจัยเพื่อนำผลการวิจัยที่ได้มาพัฒนาการจัดเก็บรายได้ให้กับท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้มีงบประมาณเพียงพอที่จะใช้ในการบริหารงานแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชน

ดังนั้น การศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการบริหารการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นการแสดงถึงศักยภาพและความเข้มแข็งทางการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซึ้ง อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อสภาพปัจจุบันและปัญหาการบริหารการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซึ้ง อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อสภาพปัจจุบันและปัญหาการบริหารการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซึ้ง อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

สมมติฐานการศึกษา

1. สภาพปัจจุบันและปัญหาการบริหารการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซึ้ง อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อยู่ในระดับมาก
2. ปัจจัยส่วนบุคคลของประชาชนผู้เสียภาษี ส่งผลต่อสภาพปัจจุบันและปัญหาการบริหารการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซึ้ง อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการบริหารการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซึ้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2551–2554 โดยมีเนื้อหาครอบคลุมในเรื่องปัจจัยด้านการบริหารและความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซึ้ง อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจากการใช้แบบสอบถามจากประชาชนผู้เสียภาษีในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซึ้ง อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ในการศึกษาครั้งนี้ดำเนินการในช่วงระยะเวลา ตั้งแต่วันที่ 1-31 ธันวาคม 2555

นิยามศัพท์ทั่วไป

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซึ้ง อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซึ้ง อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

คณะผู้บริหาร หมายถึง นายก อบต. รองนายก อบต. เลขานุการนายก อบต. และที่ปรึกษา นายก อบต.บ้านซึ้ง อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

พนักงานส่วนตำบล หมายถึง เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่ทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซึ้ง อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อันได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา และเจ้าหน้าที่ที่ทำงานเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซึ้ง

ผู้นำท้องถิ่น หมายถึง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน **การจัดเก็บรายได้** หมายถึง รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซึ้ง อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จัดเก็บเอง

ภาษี หมายถึง ภาษีที่ อบต.บ้านซึ้งจัดเก็บ ประกอบด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่

รอบปีภาษี หมายถึง ระยะเวลาตั้งแต่ 1 มกราคม-31 ธันวาคม ของทุกปี

สถานประกอบการ หมายถึง บริษัท ห้างร้าน ร้านค้า หรือหน่วยธุรกิจในพื้นที่ตำบลที่ต้อง เสียภาษีแก่ อบต.บ้านซึ้ง

ปีงบประมาณ หมายถึง ระยะเวลาตั้งแต่ 1 ตุลาคม ของปีจนถึงวันที่ 30 กันยายนของปี ถัดไป โดยใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไป เป็นชื่อปี พ.ศ.ของงบประมาณนั้น

การบริหารการจัดเก็บรายได้ หมายถึง ปัจจัยด้านลักษณะโครงสร้างและและขั้นตอนการ ดำเนินการ ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์และสถานที่ ปัจจัยด้านผู้เสียภาษีความร่วมมือ และความรู้ความเข้าใจ และปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์

ปัจจัยส่วนบุคคล หมายถึง เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ สถานภาพ และ ประเภทภาษีที่ชำระ

สภาพปัจจุบัน หมายถึง ความคิดเห็นของประชาชนผู้เสียภาษีที่มีต่อสภาพการบริหาร การจัดเก็บรายได้ ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซึ้ง อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

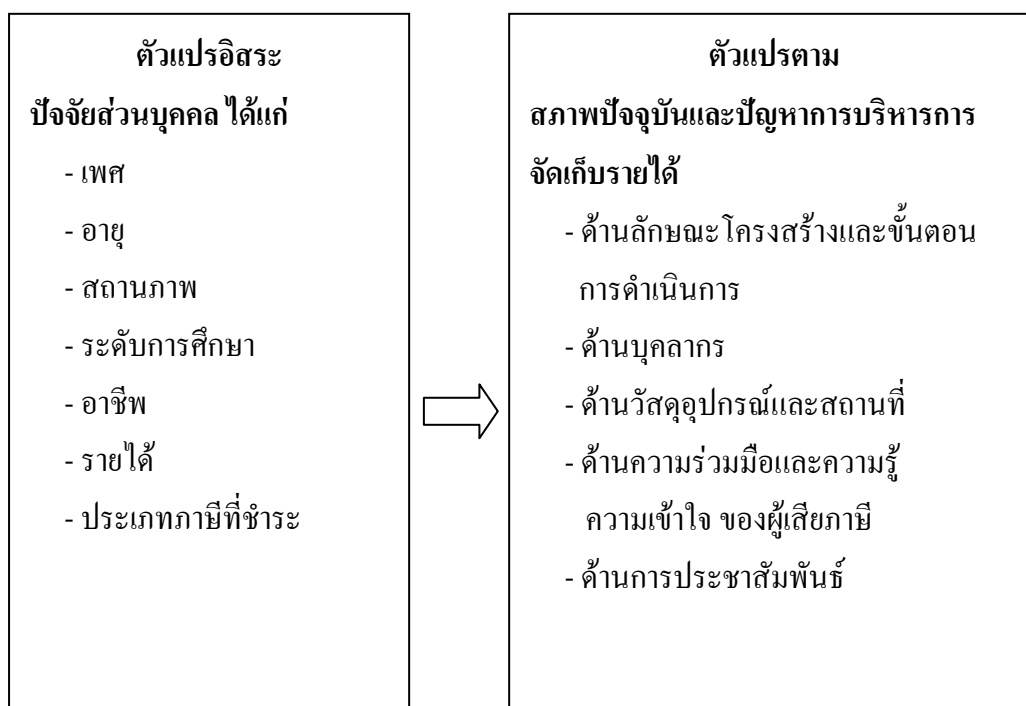
ปัญหา หมายถึง ความคิดเห็นของประชาชนผู้เสียภาษีที่มีต่อปัญหาการบริหารการจัดเก็บ รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซึ้ง อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความคิดเห็นของประชาชนต่อสภาพปัจจุบันและปัญหาการบริหารการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซุง อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
2. ทำให้ทราบถึงผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อสภาพปัจจุบันและปัญหาการบริหารการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซุง อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยเรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อสภาพปัจจุบันและปัญหาการบริหารการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซุงอำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีกรอบแนวคิดการวิจัยดังภาพประกอบ 1



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย