

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นนิติบุคคลที่รองรับการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งการกระจายอำนาจนั้น รวมถึงการกระจายอำนาจการคลัง คือ ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจเรื่องนโยบายและการบริหารการคลังของท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่งโดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบหรืออยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล (จรูญศรี ชายหาด และคณะ, 2547) อบต. จึงมีอิสระในการแสวงหารายได้ สำหรับแหล่งรายได้ของ อบต. นั้น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ.2542 กำหนดไว้ว่ามาจากภาษีอากรและค่าธรรมเนียม เงินอุดหนุนจากรัฐบาล รายได้จากทรัพย์สินและรายได้อื่นๆ และเงินกู้ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 กำหนดไว้ว่า งบประมาณการรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยรายได้ 6 หมวด คือ หมวดภาษีอากร หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต หมวดรายได้จากทรัพย์สิน หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค และกิจการพาณิชย์ หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายได้เบ็ดเตล็ด

จากการสำรวจข้อมูลรายได้ในปีงบประมาณ 2543 - 2546 พบว่า อบต.ทั้งประเทศ สามารถจัดเก็บรายได้ได้จำนวนทั้งสิ้น 33,245 ล้านบาท ถึง 59,565 ล้านบาท แต่ในจำนวนดังกล่าว เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐระหว่าง 3,622 ล้านบาท ถึง 27,407 ล้านบาท คือ รัฐบาลให้การสนับสนุนร้อยละ 10.90 ของเงินรายได้ทั้งหมดในปี 2543 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35.13 ในปี 2544 และเพิ่มเป็นร้อยละ 46.01 ในปี 2546 ส่วนรายได้หลักอื่น ๆ ปรากฏว่าเป็นรายได้จากภาษีอากรทั้งที่ อบต. จัดเก็บได้เองและรัฐบาลจัดเก็บให้ (ดังตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1 การจำแนกรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามประเภทต่าง ๆ ปี 2543 – 2546

(หน่วย: ล้านบาท)

รายได้	2543	%	2544	%	2545	%	2546	%
ภาษีที่จัดเก็บได้เอง	1,698	5.11	1,796	3.11	1,947	2.77	2,112	3.55
ไม่ใช่ภาษี	3,985	11.99	4,009	6.94	4,034	5.74	4,059	6.82
ภาษีที่รัฐจัดเก็บให้	23,558	70.86	25,363	43.89	26,985	38.40	20,542	34.49
ภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มให้	-	-	5,932	10.27	7,587	10.80	5,063	8.50
เงินอุดหนุนทั่วไป	3,622	10.90	20,299	35.13	29,343	41.75	27,407	46.01
รายได้จากทรัพยากร	382	1.15	382	0.66	382	0.54	382	0.64
รวมรายได้	33,245	100.00	57,781	100.00	70,278	100.00	59,565	100.00

ที่มา: จริญญา ศรีชายหาดี และคณะ (2547)

ถึงแม้ว่า อบต. จะมีรายได้เป็นของตนเองที่มาจากภาษีอากรในท้องถิ่นแล้วก็ตาม ปรากฏว่า อบต. ยังต้องรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เหตุผลของการรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลของ อบต. นั้น โกวิท พวงงาม (2544) เห็นว่ามาจากปัญหาการคลังของ อบต. ที่สำคัญ 3 ประการคือ ปัญหาด้านฐานรายได้ของ อบต. ส่วนใหญ่ยังไม่กว้างขวางพอที่จะหารายได้ให้เพียงพอต่อภารกิจที่กำหนดไว้ ปัญหาด้านขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของ อบต. ที่ปัจจุบันยังอยู่ในระดับต่ำ และปัญหาด้านขีดความสามารถของ อบต. ด้านการคลัง ซึ่งปัจจุบันอยู่ในระดับต่ำ ปัญหาทั้งหมดนี้ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับข้อจำกัดเรื่องของแหล่งรายได้ การไม่มีบุคลากรที่มีประสบการณ์และความรู้ด้านการคลัง นอกจากนี้ ผลการวิจัยอื่นๆ ได้แสดงให้เห็นว่าปัญหาด้านการคลังของ อบต. นอกจากจะเกิดขึ้นจากองค์กรแล้ว ปัญหาดังกล่าวยังมีที่มาจากผู้เสียภาษีและผู้บริหารท้องถิ่นทำให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพด้านการคลังของ อบต. ทำให้ไม่สามารถจัดเก็บรายได้เต็มประสิทธิภาพ มีรายได้ไม่สอดคล้องกับภาวะความเจริญของท้องถิ่นและไม่เพียงพอสำหรับนำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะการพัฒนาด้านสาธารณสุขูปโภคและด้านการบริการสาธารณะต่างๆ

ในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้ อบต. สามารถหารายได้หรือได้รับการสนับสนุนจากรัฐเพิ่มมากขึ้นก็ตาม แต่ก็ต้องอาศัยระยะเวลาระยะหนึ่งจึงจะเกิดความชัดเจนว่า อบต. ส่วนใหญ่สามารถพึ่งพาตนเองได้หรือไม่ เพราะจากการสังเกตจากข้อมูลการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ในอดีตและในช่วงปัจจุบันยังมีปัญหาด้านการจัดเก็บรายได้ที่คล้ายคลึงกัน ดังที่ นพดล บุญมา (2541) เคยเสนอว่า อบต. ในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 166 แห่งมีเพียง 7 แห่งซึ่งไม่ถึงร้อยละ

5 ของจำนวน อบต.ทั้งหมดมีรายได้ในปีงบประมาณ 2539 เพียงพอต่อการใช้จ่าย ส่วน อบต. ที่เหลือต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทำให้การทำงานของ อบต. ขาดประสิทธิภาพ หรือไม่ประสบความสำเร็จอันเนื่องมาจากการขาดแคลนงบประมาณ สะท้อนให้เห็นว่าท้องถิ่นขาดอำนาจอิสระทางการคลัง ไม่สามารถใช้ทรัพยากรของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุดังกล่าวกรมการปกครองได้พยายามสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินเพื่อรวบรวมข้อมูลทรัพย์สินของประชาชนทั้งของบุคคลและนิติบุคคลในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น และเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ด้านการพัฒนาท้องถิ่นให้ตอบสนองความต้องการของประชาชน (กรมการปกครอง, 2545) และในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจำนวนมากได้นำแผนที่ภาษีมาใช้ประโยชน์สำหรับการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในปัจจุบัน อบต. หลายแห่งในจังหวัดเชียงใหม่ได้นำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ประกอบการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย เป็นต้นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผู้วิจัยสังเกตเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใช้แผนที่ภาษีมีแนวโน้มการจัดเก็บรายได้ในหมวดภาษีอากรได้เพิ่มขึ้น ดังเช่นกรณีของ อบต.สุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ ได้ใช้แผนที่ภาษีเต็มรูปแบบตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นมา มีแนวโน้มการจัดเก็บรายได้ในหมวดภาษีในปี 2546 และ 2547 เพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา ในขณะที่ อบต.คอยหล่อ กิ่ง อ.คอยหล่อ เป็น อบต.ที่ยังไม่ได้นำแผนที่ภาษีมาใช้ปรากฏว่า การจัดเก็บรายได้ในหมวดภาษีอากรมีความไม่แน่นอนเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา (ดังตารางที่ 1.2) ผู้วิจัยจึงคาดว่า การนำแผนที่ภาษีมาใช้ทำให้ท้องถิ่นมีแหล่งข้อมูลที่ชัดเจนกระทั่งนำไปสู่การจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพยากที่จะหลีกเลี่ยง ในขณะที่ท้องถิ่นที่ยังไม่นำแผนที่ภาษีมาใช้กลับประสบปัญหาการจัดเก็บที่ไม่แน่นอน สภาพเช่นนี้อาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่นได้ในระยะยาว

**ตารางที่ 1.2** การจัดการเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ และองค์การบริหารส่วนตำบลดอยหล่อ ระหว่างปีงบประมาณ 2543 - 2547

(หน่วย: x 1,000 บาท)

รายการ	2543	2544	%	2545	%	2546	%	2547	%
<b>อบต.สุเทพ</b>									
หมวดภาษีอากร	7,256	9,289	28.0	6,824	(26.5)	8,476	24.2	10,724	26.5
หมวดค่าธรรมเนียมฯ	973	1,339	37.6	1,439	7.5	1,483	3.0	1,898	28.0
หมวดรายได้จากรัฟฟ์ลีน	257	104	(59.7)	30	(70.9)	35	16.4	58	65.8
หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	76	291	281.8	84	(71.3)	261	212.2	227	(13.3)
<b>รวม</b>	<b>8,563</b>	<b>11,024</b>	<b>28.7</b>	<b>8,378</b>	<b>(24.0)</b>	<b>10,255</b>	<b>22.4</b>	<b>12,907</b>	<b>25.8</b>
<b>อบต.ดอยหล่อ</b>									
หมวดภาษีอากร	3,894	5,672	45.6	6,313	11.3	9,474	50.1	13,501	42.5
หมวดค่าธรรมเนียมฯ	333	584	75.6	301	(48.5)	439	46.0	421	(4.1)
หมวดรายได้จากรัฟฟ์ลีน	1,528	1,609	5.3	66	(95.9)	113	69.8	11	(90.3)
หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	88	55	(37.5)	107	93.2	77	(27.7)	1,089	1312.7
<b>รวม</b>	<b>5,843</b>	<b>7,920</b>	<b>35.5</b>	<b>6,787</b>	<b>(14.3)</b>	<b>10,103</b>	<b>48.8</b>	<b>15,022</b>	<b>48.7</b>

หมายเหตุ: % คือการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา

ที่มา: องค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ และองค์การบริหารส่วนตำบลดอยหล่อ

ดังนั้นในการวิจัยครั้ง จึงต้องการศึกษาว่า แบบแผนของการจัดเก็บภาษีจากการใช้แผนที่ภาษีช่วยทำให้การจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นเป็นไปได้ในทิศทางใด โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบแบบแผนการจัดเก็บภาษีของ อบต. ที่นำแผนที่ภาษีมาใช้ควบคุมการจัดเก็บภาษี กับ อบต. ที่ยังไม่ได้นำแผนที่ภาษีมาใช้สำหรับการควบคุมการจัดเก็บภาษี โดยจะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลการจัดเก็บรายได้ในช่วง 5 ปี ระหว่างปีงบประมาณ 2543-2547 ทำการศึกษาความเป็นไปได้ในแง่ของการลงทุนวางระบบคอมพิวเตอร์แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินให้แก่ อบต. ที่ยังไม่ได้นำระบบดังกล่าวมาใช้ และทำการศึกษาทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผลการศึกษาสามารถใช้เป็นแนวทางในการลงทุนวางระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินเพื่อควบคุมการจัดเก็บภาษี ให้สามารถสร้างความพึงพอใจ ความสมัครใจในการเสียภาษีของประชาชน

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ที่ใช้แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินกับไม่ใช้แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน
2. เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของการนำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้กับการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. เพื่อศึกษาทัศนคติเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ที่ใช้แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินกับไม่ใช้แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

## 1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับการศึกษา

การศึกษานี้จะทำให้ทราบความแตกต่างของสภาพการจัดเก็บรายได้ของ องค์การบริหารส่วนตำบลที่ใช้แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินเป็นเครื่องมือสำหรับการจัดเก็บรายได้กับ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ใช้แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการปรับปรุงและพัฒนาการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทำให้ทราบความเป็นไปได้ในการนำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้สำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบล และทำให้ทราบทัศนคติเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของประชาชนผู้เสียภาษี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างความพึงพอใจ ความสมัครใจในการจัดเก็บรายได้ของประชาชนผู้เสียภาษี และเพื่อให้ได้ผลการจัดเก็บรายได้เป็นไปตามเป้าหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

## 1.4 ขอบเขตการศึกษา

เป็นการศึกษาสภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ใช้แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินกับไม่ใช้แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินในจังหวัดเชียงใหม่ โดยจะศึกษาเฉพาะการจัดเก็บรายได้ประเภทภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการค้าต่าง ๆ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2543 - 2547 และทำการศึกษาทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเลือกองค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใช้แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 17,271 คน และองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อ กิ่งอำเภอคอยหล่อ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็น

องค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่ใช่แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 12,880 คน เป็นพื้นที่ในการศึกษา

### 1.5 นิยามศัพท์

**ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล** หมายถึง เกณฑ์จัดลำดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย โดยอาศัยเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนของรัฐบาล เป็นเกณฑ์ ปัจจุบันมีการจัดลำดับชั้นเป็น 3 ขนาด ตามประกาศกำหนดขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2545 ดังนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ (มีรายได้ตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป) องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง (มีรายได้ตั้งแต่ 6 ล้านบาทถึง 20 ล้านบาท) และองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก (มีรายได้ไม่ถึง 3 ล้านบาทถึง 6 ล้านบาท)

**โครงสร้างการจัดเก็บรายได้** หมายถึง สภาพการจัดเก็บรายได้ จำแนกตามแหล่งที่มาของรายได้

**สภาพการจัดเก็บรายได้** หมายถึง รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการจัดเก็บในรูปของภาษี อากร และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ไม่นับรวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

**ประสิทธิภาพของบุคลากร** หมายถึง องค์ประกอบต่าง ๆ ของบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ระเบียบ กฎหมายที่ใช้บังคับ ตำแหน่ง หน้าที่ ความรับผิดชอบ สภาพการทำงาน ความก้าวหน้า ระดับการศึกษาที่ส่งผลต่อการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบล

**ปีงบประมาณ** หมายถึง ปีการจัดสรรงบประมาณโดยยึดรอบตั้งแต่เดือนตุลาคมเป็นเดือนแรกและสิ้นสุดเดือนกันยายนในปีถัดไป

**การให้บริการจัดเก็บภาษี** หมายถึง ความพร้อมในการให้บริการจัดเก็บภาษีของ อบต. เริ่มตั้งแต่การประชาสัมพันธ์การชำระภาษีประจำปี ความพร้อมของพนักงานที่จะรับบริการจัดเก็บภาษี ความพร้อมด้านสถานที่ และเอกสาร เป็นต้น

**แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน** หมายถึง เป็นฐานข้อมูลที่จัดเก็บรูปแบบของแผนที่ที่แสดงลักษณะ รูปร่าง ที่ตั้ง ขนาดของแปลงที่ดิน โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ และการจัดเก็บรูปแบบของทะเบียนรายการทรัพย์สินของบุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินรายหนึ่ง ซึ่งฐานข้อมูลนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้เป็นเครื่องมือสำหรับเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการจัดเก็บรายได้ให้เกิดความเป็นธรรม ถูกต้อง และครบถ้วน