

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามระเบียบกฎหมาย โดยบริการสาธารณะต้องสามารถตอบสนอง ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ซึ่งการให้บริการสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำได้มากน้อยเพียงใดนั้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับขีดสมรรถนะด้านการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันส่วนใหญ่ยังมีขีดความสามารถทางการคลังในระดับต่ำ ทั้งนี้เพราะมีปัญหาจากหลายสาเหตุ เช่น มีข้อจำกัดในเรื่องแหล่งรายได้ของท้องถิ่นจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างมากต่อการจัดบริการสาธารณะถ้าองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถจัดเก็บรายได้ หรือการจัดเก็บรายได้นั้นขาดประสิทธิภาพทำให้ การจัดเก็บรายได้มีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น จะส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะ เพราะถ้ามีรายได้ไม่ เพียงพอย่อมเกิดปัญหาเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ (วันทีชัย อินทร์ศรี, 2550 : 5)

การปกครองท้องถิ่นของไทยมี 4 รูปแบบ ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญยิ่งต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย และเป็นรูปแบบ การปกครองที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองและบริหารงานภายใต้ขอบเขต ที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในรูปของการให้บริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความ ต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีหน้าที่ในการ อำนาจการและพัฒนารวมชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ อันเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล และยังเป็น การส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเอง อย่างไรก็ตามในการพิจารณาถึงขีดความสามารถ ในการพัฒนาความเจริญท้องถิ่นตลอดจนการบริหารในด้านสาธารณูปโภคต่างๆ ให้แก่ประชาชน นั้น เทศบาลจะมีความสามารถเพียงใดขึ้นอยู่กับรายได้เป็นสำคัญ เพราะว่าบรรดารายได้ของ เทศบาล ภาษีอากรนับเป็นรายได้หลักที่สำคัญ เพราะหากรายได้จากภาษีอากรปรวนแปรย่อมเป็น การจากที่จะวางแผนทางการคลังให้สอดคล้องกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและทำให้เทศบาล ต้อง พึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่งผลให้ขาดความเป็นอิสระในการกำหนดโครงสร้างงานด้วยตนเอง

ในการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลตำบลนอกจากจะได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติกำหนดขึ้นและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้วยังมีอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลตำบลในฐานะหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองซึ่งเป็นที่มาของแห่งรายได้ที่สำคัญ

ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นนั้น มีการศึกษาวิจัยของสถาบันสยาม เรื่องรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาอะไร แก้อย่างไร สรุปได้ว่าปัญหาทางรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 8 ปัญหา ดังนี้ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมมีรายได้น้อยมากแสดงว่าขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรวมมีขนาดเล็กมาก เมื่อเทียบกับขนาดของรัฐบาล 2) ในบรรดารายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาได้เองมีสัดส่วนน้อยมาก แสดงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังพึ่งพาตัวเองไม่ได้ในเชิงรายได้ โดยยังต้องอาศัยรายได้ส่วนใหญ่จากเงินอุดหนุนรัฐบาล 3) ชีตความสามารถในการจัดเก็บภาษีและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากยังค้อยอยู่ 4) การกำหนดอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่เป็นอยู่ในกฎหมาย อยู่ในภาวะที่ไม่เป็นระบบ สับสน ไร้หลักการและในบางกรณีก็ไม่เหมาะสม และก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมาก 5) ความสามารถในการเสียภาษีของท้องถิ่นแต่ละแห่งแตกต่างกัน 6) วิธีการจัดสรรเงินภาษีให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นโดยใช้วิธีแบ่งที่ละชั้นตามที่เป็นอยู่ในช่วงแรกของคณะกรรมการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการแย่งชิงเงินรายได้กันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ 7) เงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจอยู่เป็นจำนวนมาก และ 8) เรื่อง 2 การนับ "เงินถ่ายโอน" เป็นเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน่าจะไม่ต้อง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับเป็นตัวเงินและไม่มีอำนาจในการตัดสินใจใช้จ่ายเงินส่วนนี้ (วันทนีย์ อินทร์ศรี, 2550 : 1)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างและที่มาของรายได้ที่คล้ายคลึงกัน คือ 1) ภาษีอากร ประกอบด้วย ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ 2) ภาษีที่ท้องถิ่นมอบให้รัฐบาลจัดเก็บแทน ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีการพนัน 3) ภาษีที่รัฐจัดเก็บแล้วมอบให้ท้องถิ่นทั้งจำนวน ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าปรับ 4) รายได้จากทรัพย์สิน 5) รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ 6) รายได้เบ็ดเตล็ด 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และ 8) เงินกู้ ในปัจจุบันประกอบด้วยรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองหรือจัดหาเอง รายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลแบ่งจัดสรรหรือจัดเก็บเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินอุดหนุนอื่นๆ จากรัฐบาล ซึ่งในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้

ของตนเองคิดเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายรับทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สาเหตุหนึ่งเนื่องมาจากการขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ แต่เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนกระจายอำนาจแล้ว ระยะเวลาโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปลี่ยนไป โดยจะมีเงินรายได้จากงบประมาณเพื่อการถ่ายโอนภารกิจเพิ่มขึ้นอีกแห่งหนึ่ง (วลาสิณี เมฆนิตติกุล, 2551 : 3) แต่ก็ยังไม่เพียงพอการกับบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีภารกิจมากมายหลากหลายที่ต้องให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ดังนั้น รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องหาแนวทางพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่พร้อมกับการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เพิ่มมากขึ้น

สำหรับเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด เป็นเทศบาลที่ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด การจัดเก็บรายได้เป็นอีกกิจกรรมหนึ่งที่เทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ดได้ดำเนินตามกรอบอำนาจหน้าที่ ของกฎหมายโดยตลอดแต่ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด จากอดีตถึงปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เห็นได้จากร้อยละการจัดเก็บภาษีเมื่อเทียบกับทะเบียนคุมผู้มีหน้าที่ชำระภาษีร้อยละ 3 ปี ดังนี้ ปี 2553 ร้อยละ 80 ปี 2554 ร้อยละ 78 ปี 2555 ร้อยละ 76 (ท้องถิ่นจังหวัดร้อยเอ็ด, 2555 : 15) จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการจัดเก็บภาษีในแต่ละปี ลดลงเรื่อยๆ ทำให้งบประมาณที่จะนำไปพัฒนาท้องถิ่นนั้นหายไป ดังนั้นการเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดเก็บรายได้จึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่ทางเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ดให้ความสำคัญ

ดังนั้น ในฐานะที่ผู้ศึกษาเป็นพนักงานเทศบาล ตำแหน่งจัดเก็บรายได้ จึงมีความสนใจในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารการจัดเก็บรายได้กับประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาการบริหารการจัดเก็บรายได้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และการให้ประชาชนผู้มีหน้าที่ชำระภาษีได้รับความสะดวกรวดเร็ว อันจะส่งผลให้การจัดเก็บรายได้มากขึ้นตามมา

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด

3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารการจัดเก็บรายได้กับประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด
4. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของพนักงาน เจ้าหน้าที่ต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด

สมมติฐานการวิจัย

การบริหารการจัดเก็บรายได้มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารการจัดเก็บรายได้กับประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด ได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารการจัดเก็บรายได้กับประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตเนื้อหาในการศึกษา ดังนี้

1.1 การบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์กร การอำนวยความสะดวก และการควบคุม (กิตติภณ กิตยานุรักษ์, 2550 : 3)

1.2 ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ ได้แก่ ความถูกต้องครบถ้วนในการจัดเก็บ ความคุ้มค่าของค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บรายได้ และมาตรการตรวจสอบ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2547 : 401 - 403)

2. ขอบเขตของประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยตรงหรือเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ของกองคลังเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด 276 คน (ท้องถิ่นจังหวัดร้อยเอ็ด, 2556 : 13)

2.2 กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตร ทาโร่ ยามาเน่ (Taro Yamane, 1973 : 727-728) ได้จำนวน 164 คน

3. ขอบเขตตัวแปรที่ศึกษา

3.1 การบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ ประกอบด้วย

3.1.1 การวางแผน

- 3.1.2 การจัดองค์การ
- 3.1.3 การอำนวยการ
- 3.1.4 การควบคุม
- 3.2 ประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ ประกอบด้วย
 - 3.2.1 ความถูกต้องครบถ้วนในการจัดเก็บ
 - 3.2.2 ความคุ้มค่าของค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ
 - 3.2.3 มาตรการตรวจสอบ

4. ขอบเขตของพื้นที่

พื้นที่ ที่ทำการศึกษา คือ เทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 38 แห่ง (ท้องถิ่นจังหวัดร้อยเอ็ด, 2556 : 13)

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ให้ความหมายหรือนิยามศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาดังต่อไปนี้

การบริหารการจัดเก็บรายได้ หมายถึง การกระทำเพื่อให้สามารถจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ดตามที่กำหนดไว้ ประกอบด้วย

1. การวางแผน หมายถึง การกำหนดแนวทางการดำเนินงานตามนโยบาย เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นสอดคล้องกันในการดำเนินงานการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด
 2. การจัดองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ กำหนดความสัมพันธ์ของคนกับของงาน และช่องทางการติดต่อภายในองค์กร
 3. การอำนวยการ หมายถึง หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับคนหรือจะใช้คนอย่างไรจึงได้ผลงานมากที่สุด รวมถึงการบริการงานต่างๆ ที่เอื้ออำนวยความสะดวกต่อการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด
 4. การควบคุม หมายถึง การกำกับ ติดตามเพื่อให้งานดำเนินไปตามแผนที่วางไว้ในการบริหารงานการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด
- การจัดเก็บรายได้ หมายถึง การจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นๆ มีหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้เองของเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด

ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ หมายถึง การจัดเก็บรายได้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตาม วัตถุประสงค์อย่างถูกต้องครบถ้วนคุ้มค้ำกับค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บรวมถึงมีการตรวจสอบติดตาม เปรียบเทียบที่ค้ำชำระได้ ประกอบด้วย

1. **ความถูกต้องครบถ้วนในการจัดเก็บ** หมายถึง การจัดเก็บรายได้ได้ถูกต้องตามที่ กฎหมายกำหนด และครบถ้วนตามรายละเอียดผู้ชำระภาษีหรือทะเบียนทรัพย์สิน

2. **ความคุ้มค้ำของค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ** หมายถึง ความคุ้มค้ำในการใช้ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ หรือเวลาที่ใช้ไปในการจัดเก็บรายได้ และสามารถจัดเก็บภาษีได้ทันภายใน ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

3. **มาตรการตรวจสอบ** หมายถึง การตรวจสอบติดตามเร่งรัดการจัดเก็บภาษี ที่ค้ำชำระ มีการปรับปรุงข้อมูลแผนที่ภาษีและทะเบียนภาษีให้เป็นปัจจุบัน

พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายถึง ลูกจ้างประจำ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จ้างตามภารกิจ ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับ การจัดเก็บรายได้กองคลังของเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด

เทศบาล หมายถึง เทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 38 แห่ง

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. เพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานและพัฒนาระบบการจัดเก็บรายได้ให้มี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. เป็นแนวทางในการวางระบบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อตอบสนอง การให้บริการประชาชนเมื่อมาชำระภาษีที่เทศบาล