

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ราชการส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่น คือกิจการงานบางประการที่รัฐมอบหมายให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบบริหารงานเอง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 มาตรา 26 เป็นลักษณะของการกระจายอำนาจ มีการปกครองตนเอง และความเป็นอิสระในการบริหาร แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐตามสมควร (กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, 2545 : 278)

เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยงานองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จ ในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย สำหรับสังคมไทยเทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในเขตชุมชนเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 เกือบ 76 ปีแล้ว ตั้งแต่ พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารรูปหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล ต่อมา พ.ศ. 2478 ได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรก ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่งขึ้นเป็นเทศบาล และได้มีการปรับกฎหมายดังกล่าวอยู่เป็นระยะ เช่นในปี พ.ศ.2481 และ พ.ศ.2483 หลังจากนั้น พ.ศ. 2496 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้แทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และได้มีการใช้กฎหมาย พ.ร.บ. เทศบาล 2496 (โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่เป็นระยะ) การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (โกวิท พวงงาม, 2544 : 104) เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตชุมชนเมือง แบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในท้องถิ่น ความเจริญทางเศรษฐกิจ หรือ รายได้ในท้องถิ่น

การพัฒนาความเจริญในท้องถิ่น เช่น อำเภอหาดใหญ่เดิมเป็นเทศบาลเมืองหาดใหญ่ ต่อมา ยกระดับเป็นเทศบาลนครหาดใหญ่ เพราะมีการขยายตัวทั้งประชากร รายได้ และความเจริญ เป็นต้น เทศบาล จึงตั้งขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชน ในท้องถิ่น เทศบาลจึงใกล้ชิด และเกี่ยวข้องกับชีวิตประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย โดยมีหน้าที่สำคัญคือการรักษาความสงบเรียบร้อย เช่น จัดให้มีอุปกรณ์ดับเพลิง จัดเวรยามตรวจความเรียบร้อยเวลากลางคืน การใช้ที่ดิน เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น เช่น จัดให้มีสวนสาธารณะ สวนสัตว์ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การให้บริการแก่ประชาชนด้านอื่น ๆ จัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ สุสาน ทางเดินสว่าง จัดเก็บขยะ สงเคราะห์แม่และเด็ก บำรุงสถานศึกษาและโรงพยาบาล เป็นต้น เทศบาลมีการบริหารงานได้อย่างอิสระ พนักงานเทศบาล และปลัดอำเภอ เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ปฏิบัติงานตามภารกิจ และหน้าที่ของเทศบาลภายใต้การบริหาร และตรวจสอบควบคุม โดยสมาชิกสภาเทศบาล ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด ในรูปแบบของเทศบาล ได้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำ แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 26 และ 27 กำหนดให้จัดทำ แผนการดำเนินงานเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อควบคุมการ ดำเนินงานให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามปัจจุบันจะเห็นได้ว่ารายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองมีอัตราส่วนน้อยมาก เมื่อเทียบกับรัฐบาลจัดสรรให้ ส่งผลให้การบริหารจัดการตามภารกิจของเทศบาลต้องพึ่งพา งบประมาณจากรัฐบาลส่วนกลาง ทำให้รัฐบาลต้องแบกภาระเป็นอย่างมาก และสิ่งที่จะช่วย แบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้ คือ เทศบาลจะต้องเพิ่มรายได้ของตนให้ได้มากที่สุด ตาม แผนปฏิบัติกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลให้ ความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยรัฐบาลจะมีรางวัลให้ทุก ๆ ปี แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สามารถจัดเก็บรายได้ ได้เพิ่มขึ้นและตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมุ่งเน้นและให้ความสำคัญในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก แต่ในการที่จะเพิ่ม รายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่เทศบาลกำหนดไว้นั้น ไม่เป็นเรื่องง่าย เพราะในการจัดเก็บ รายได้ยังมีปัญหาและอุปสรรคมากมาย ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่าเทศบาลเกือบทุกแห่งมี รายได้จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นจำนวนที่น้อยมาก ซึ่งอาจมีสาเหตุมา จากปัญหาหรือข้อจำกัดหลาย ๆ ด้าน อาจจะเป็นข้อจำกัดด้านองค์กร ด้านบุคลากรที่มีหน้าที่ เกี่ยวกับภาษีหรือมาจากตัวประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีเองอาจจะเกิดจากการไม่มีความรู้

เรื่องภาษี การไม่ทราบว่าภาษีที่ทางเทศบาลจัดเก็บนั้นสามารถนำไปพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง เกือบทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นด้าน โครงสร้างพื้นฐานการพัฒนาในด้านสังคม เศรษฐกิจการเมือง การ รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมอาชีพ เป็นต้น จึงนับได้ว่าเป็นปัญหา ด้านการจัดเก็บภาษีของเทศบาล เป็นปัญหาที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากปัญหาหนึ่ง

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล ในเขต จังหวัดร้อยเอ็ด ตลอดจนอุปสรรคด้านต่าง ๆ ในการจัดเก็บภาษีรายได้ ซึ่งผลการศึกษาครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ในการสรุปแนวทางการปฏิบัติที่เอื้อให้เทศบาลสามารถจัดเก็บภาษีรายได้ได้อย่าง เต็มที่เพียงพอที่จะบริหารจัดการและจะเป็นประโยชน์ในด้านการปฏิบัติงานของพนักงาน เทศบาลตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้สามารถจัดเก็บรายได้ได้อย่างเต็มที่ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและพัฒนากิจการจัดเก็บรายได้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับปัญหาการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด จำแนก ตามที่ตั้งของเทศบาล
3. เพื่อศึกษาหาข้อเสนอแนะการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด

### สมมติฐานการศึกษา

1. ปัญหาการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ในระดับมาก
2. ปัญหาการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตามที่ตั้งของ เทศบาลมีความแตกต่างกัน

### ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตด้านพื้นที่  
การศึกษาครั้งนี้ จะทำการศึกษา เทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด
2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง  
2.1 ประชากร หมายถึง ปลัดเทศบาล และหัวหน้ากองคลัง ในเขตจังหวัด ร้อยเอ็ด จำนวน 116 คน จำแนกได้ดังนี้

2.1.1 ปลัดเทศบาล	จำนวน	58	คน
2.1.2 หัวหน้ากองคลัง	จำนวน	58	คน
	รวมทั้งหมด	116	คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง หมายถึง ปลัดเทศบาล และหัวหน้ากองคลัง ในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 90 คน ซึ่งได้จากการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตร ทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane) และใช้วิธีการสุ่มแบบสัดส่วน จำแนกได้ดังนี้

2.2.1 ปลัดเทศบาล	จำนวน	45	คน
2.2.2 หัวหน้ากองคลัง	จำนวน	45	คน
	รวมทั้งหมด	90	คน

### 3. ขอบเขตด้านเนื้อหา

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variable) คือ ที่ตั้งของเทศบาลแบ่งเป็น

- ในตัวอำเภอ
- นอกตัวอำเภอ

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) หมายถึง ปัญหาการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกได้ดังนี้

3.2.1 ปัญหาจากการบริหารงาน ได้แก่

- 1) ด้านบุคลากร
- 2) ด้านงบประมาณ
- 3) ด้านวัสดุอุปกรณ์
- 4) ด้านระบบบริหารจัดการ

3.2.2 ปัญหาจากการปฏิบัติงาน ได้แก่

- 1) ด้านภาษีบำรุงท้องที่
- 2) ด้านภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- 3) ด้านภาษีป้าย

### กรอบแนวคิดการศึกษา

การศึกษาเรื่อง ปัญหาในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา ประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดทรัพยากรการบริหารของ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2545 : 39) และกรอบแนวคิดปัญหาการดำเนินการจัดเก็บรายได้ของ

สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครองและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2543: 110-112) ดังนี้

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. เทศบาล หมายถึง เทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด มีจำนวน 58 แห่ง
2. ภาษี หมายถึง ภาษีที่เทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด เก็บเองประกอบไปด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และภาษีบำรุงท้องที่
3. รายได้ หมายถึง รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้าย
4. ที่ตั้งของเทศบาล หมายถึง
  - 4.1 ในตัวอำเภอ หมายถึง เทศบาลที่มีที่ตั้งอยู่ในตัวอำเภอ
  - 4.2 นอกตัวอำเภอ หมายถึง เทศบาลที่มีที่ตั้งอยู่นอกตัวอำเภอ

5. ปัญหาการจัดเก็บรายได้ หมายถึง ปัญหาด้านการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งงานวิจัยนี้ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ปัญหาจากการบริหารงานของเทศบาล และปัญหาจากการปฏิบัติงาน

5.1 ปัญหาจากการบริหารงาน หมายถึง ปัญหาด้านบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ งบประมาณ ระบบการจัดการ ดังนี้

5.1.1 ด้านบุคลากร หมายถึง จำนวนเจ้าหน้าที่ การส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่เข้ารับการอบรม ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน ความเอาใจใส่เรื่องการจัดเก็บภาษีของปลัด ความรู้ความสามารถในการจัดเก็บภาษีของหัวหน้ากองคลัง ความรู้ความเข้าใจในงานด้านการพัฒนารายได้ของคณะผู้บริหาร

5.1.2 ด้านงบประมาณ หมายถึง การสนับสนุนงบประมาณเพื่อพัฒนารายได้ และเสริมสร้างศักยภาพเทศบาล การจัดสรรงบประมาณในด้านหน้าที่รับผิดชอบ ด้านเครื่องมือ ด้านการอบรมของเจ้าหน้าที่

5.1.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์ หมายถึง ลักษณะของห้องทำงาน อุปกรณ์สำนักงาน ยานพาหนะ คอมพิวเตอร์

5.1.4 ด้านระบบการจัดการ หมายถึง การออกหนังสือ การวางแผนการจัดเก็บ การปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษี ความเอาใจใส่ในวิธีการและบทกำหนดโทษ

5.2 ปัญหาจากการปฏิบัติงาน หมายถึง ปัญหาด้านการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้าย ดังนี้

5.2.1 ด้านการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ หมายถึง ข้อขัดข้องขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่จัดเก็บจาก "ที่ดิน" ซึ่งหมายถึงพื้นที่ดิน พื้นที่ที่เป็นภูเขาหรือที่มีน้ำด้วย ผู้มีหน้าที่เสียภาษี คือ เจ้าของที่ดิน อันหมายถึงบุคคล หรือ คณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง

5.2.2 ด้านภาษีโรงเรือนและที่ดิน หมายถึง ข้อขัดข้องขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่จัดเก็บจาก โรงเรือนและที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินที่ใช้ประโยชน์ต่อเนื่องไปกับ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง นั้น

5.2.3 ด้านภาษีป้าย หมายถึง ข้อขัดข้องขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเกี่ยวกับการจัดเก็บ ภาษีที่จัดเก็บจากป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้า หรือกิจการอื่นเพื่อหา



รายได้ ไม่ว่าจะแสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือ เครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึก หรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น

### ประโยชน์การศึกษา

1. ทำให้ทราบแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในเขต จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีได้ในอนาคต และทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการจัดเก็บรายได้
2. ทำให้ได้ข้อมูลสารสนเทศเป็นประโยชน์ต่อการนำไปปรับใช้ในการวางแผนการ ดำเนินการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในเขตและที่อื่นๆ ต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY