

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Provincial Administrative Organization : PAO) ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 เป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง โดยอาศัยหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) จากรัฐบาล มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่จัดระบบบริการสาธารณะ (Public services) ซึ่ง กมล ทองธรรมชาติ และสมบุญรุณ สุขสำราญ (2537, หน้า 9) อธิบายเพิ่มเติมว่า เป็นองค์กรที่มีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณของตนเองภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ประกอบด้วย รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ และรายได้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเอง โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้อำนาจตามกฎหมายตราข้อบัญญัติ (Local legislation) เรียกเก็บ เช่น ภาษีและค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานการค้าภายในจังหวัดสำหรับยาสูบ ก๊าซสำหรับรถยนต์และน้ำมัน ค่าตอบแทนการอนุญาตใช้ประโยชน์จากที่ดินสาธารณะประโยชน์และค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรม เป็นต้น

อาศัยอำนาจตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกได้ตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมในอัตราร้อยละ 2 ของค่าที่พักบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2542 เป็นต้นมา (องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก, 2542, หน้า 1)

จากสถิติของสำนักงานสรรพากรพื้นที่นครนายกซึ่งเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากสถานบริการโรงแรม ซึ่งมีทั้งหมด จำนวน 69 แห่ง ในระหว่างเดือน มกราคม 2548 ถึง เดือนพฤษภาคม 2548 ได้จำนวน 1,977,112.71 บาท (หนึ่งล้านเก้าแสนเจ็ดหมื่นเจ็ดพันหนึ่งร้อยสิบสองบาทเจ็ดสิบเอ็ดสตางค์) หรือคิดเป็นค่าห้องพัก เป็นเงินจำนวน 30,218,579.99 บาท (สามสิบล้านสองแสนหนึ่งหมื่นแปดพันห้าร้อยเจ็ดสิบเก้าบาทเก้าสิบเก้าสตางค์) ฉะนั้น การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมในอัตราร้อยละ 2 ของค่าที่พัก จึงควรจัดเก็บได้ในห้วงระยะเวลา

เดียวกันเป็นเงิน จำนวน 604,431.60 บาท (หกแสนสี่พันสี่ร้อยสามสิบเอ็ดบาทหกสิบสตางค์) แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเรียกเก็บได้เพียง 189,061 บาท (หนึ่งแสนแปดหมื่นหกสิบเอ็ดบาท) ต่ำกว่าประมาณการที่ควรจัดเก็บได้ เป็นจำนวนเงิน 415,370.60 บาท (สี่แสนหนึ่งหมื่นห้าพันสามร้อยเจ็ดสิบบาทหกสิบสตางค์) ดังตาราง 1

ตาราง 1 ข้อมูลเปรียบเทียบการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับค่าที่พักในโรงแรมกับ ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก

เดือน	ภาษีสรรพากร		ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด (บาท)		
	ภาษีมูลค่าเพิ่ม	ค่าห้องพัก	จำนวนเงิน ร้อยละ 2 ของ ค่าห้องพัก	จำนวนเงินที่ เก็บได้	จำนวนเงินที่ ขาด
ม.ค.48	362,883.13	5,546,927.84	110,938.55	44,269.00	66,669.55
ก.พ.48	760,096.27	11,618,614.41	232,372.29	34,277.00	198,095.29
มี.ค.48	251,050.03	3,837,479.03	76,749.58	34,789.00	41,960.58
เม.ย.48	363,328.06	5,553,728.92	111,074.58	38,923.00	71,151.58
พ.ค.48	239,755.22	3,661,829.79	73,296.60	35,803.00	37,493.60
รวม	1,977,112.71	30,218,759.99	604,431.60	188,061.00	415,370.60

(ที่มา : สำนักงานสรรพากรพื้นที่นครนายก, 2548, หน้า 1)

ค่าธรรมเนียมนี้มีชื่อเรียกเป็นทางการตามภาษาของทางราชการว่า ค่าธรรมเนียมบำรุง องค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม แต่กลไกและวิธีการจัดเก็บนั้น องค์การบริหารส่วน จังหวัดนครนายกมอบหมายให้ผู้จัดการโรงแรมเป็นผู้จัดเก็บแทน แล้วส่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายในวันที่ 10 ทุกเดือน โดยเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปปรับเงิน ณ ที่ตั้งโรงแรม แต่ละแห่ง ผู้จัดการโรงแรมบางแห่งเห็นว่าเป็นภาระในเรื่องการดำเนินการจัดเก็บหรือบางโรงแรม เห็นว่าเป็นเงินไม่มาก จึงรับภาระเองโดยชำระแทนผู้พักในโรงแรม รวมทั้งไม่ต้องการให้ผู้พักเสีย ค่าที่พักมากขึ้น ต้องการรักษาภาพพจน์ในเรื่องราคาค่าเช่าจึงไม่เรียกเก็บ ทำให้ผู้ประกอบการ

โรงแรมนำส่งเงินค่าธรรมเนียมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่ำกว่าประมาณการ จากสถิติยอดเงินค่าเช่าที่พักที่ผู้วิจัยสุ่มตัวอย่างจากสำนักงานสรรพากรพื้นที่นครนายกในเดือนมกราคม 2548 โรงแรม ในจังหวัดนครนายกทั้งหมด รวม 69 แห่ง เก็บค่าเช่าที่พักได้ 5,546,927.84 บาท (ห้าล้านห้าแสนสี่หมื่นหกพันเก้าร้อยยี่สิบเจ็ดบาทแปดสิบสี่สตางค์) (สำนักงานสรรพากรพื้นที่นครนายก, 2548, หน้า 1) คิดเป็นค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม อัตราร้อยละ 2 เป็นเงินที่ควรจัดเก็บได้ 110,938.55 บาท แต่ผู้ประกอบการโรงแรมจัดส่งให้เพียง 44,269 บาท (สี่หมื่นสี่พันสองร้อยหกสิบเก้าบาท) ต่ำกว่าประมาณการ 66,669.55 บาท (หกหมื่นหกพันหกร้อยหกสิบเก้าบาท ห้าสิบห้าสตางค์) และเป็นสถิติเก็บได้ต่ำกว่าที่เป็นจริงทุกเดือนตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 จนถึงปัจจุบัน (สำนักงานสรรพากรพื้นที่นครนายก, 2548, หน้า 3) ปัญหาการจัดเก็บค่าธรรมเนียมได้ต่ำกว่าเป้าหมายที่วางไว้มีผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากค่าธรรมเนียมเป็นรายได้หลักประเภทหนึ่งที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำไปจัดการบริการสาธารณะตามภารกิจหน้าที่ หากจัดเก็บได้ต่ำมีผลทำให้เป้าหมายของการพัฒนาท้องถิ่นต่ำลงไปด้วย สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2548 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกตั้งรายรับไว้ที่ 120 ล้านบาท เป็นงบประมาณเพื่อการพัฒนาประมาณ 70 ล้านบาท นอกนั้นเป็นงบประมาณเพื่อการบริหารงานทั่วไป (องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก, 2548, หน้า 4) จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาสภาพปัญหาการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกที่ไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติไว้ เพื่อกำหนดแนวทางและพัฒนายุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก

1.2.2 เพื่อแสวงหาแนวทางและวิธีการในการพัฒนาการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก

1.2.3 เพื่อพัฒนายุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 ขอบเขตพื้นที่

การวิจัยในครั้งนี้ครอบคลุมพื้นที่ในเขตจังหวัดนครนายกทั้งหมดรวม 4 อำเภอ คือ อำเภอเมืองนครนายก อำเภอปากพลี อำเภอบ้านนา และอำเภอองครักษ์ มีสถานประกอบการ โรงแรม ทั้งหมดจำนวน 69 แห่ง

1.3.2 ขอบเขตประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1) ประชากรที่ใช้ในการวิจัยระยะที่ 1

(1) เชิงปริมาณ เป็นผู้ประกอบการโรงแรมในจังหวัดทั้งหมด (เจ้าของและหรือผู้จัดการ) จำนวน 69 คน

(2) เชิงคุณภาพ เป็นผู้พักในโรงแรมในจังหวัดนครนายก โดยวิธีสุ่มแบบบังเอิญ จำนวน 40 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่คำนวณจากประชากรที่พักแรมในจังหวัดนครนายกโดยเฉลี่ย ร้อยละ 1 ของจำนวนผู้พักในโรงแรมในระยะเวลา 2 เดือน (สำนักงานสรรพากรพื้นที่นครนายก, 2548, หน้า 2) ระหว่างวันที่ 1 มกราคม 2549 ถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2549 ช่วงเวลา 07.00 น. ถึง 08.00 น. และ เวลา 18.00 น. ถึง 19.00 น. โดยสุ่มตัวอย่างจากผู้พักในโรงแรมที่ตั้งในเขตอำเภอเมืองนครนายก อำเภอปากพลี อำเภอบ้านนา และอำเภอองครักษ์ อำเภอละ 1 แห่ง รวม 4 โรงแรม ผู้วิจัยเลือกห้วงระยะเวลาดังกล่าวเนื่องจากเป็นช่วงเทศกาลปีใหม่ต่อเนื่องกับเทศกาลตรุษจีน กลุ่มประชากรที่เป็นนักท่องเที่ยวมีความหลากหลายกลุ่มอาชีพ เพศ และวัย รวมทั้งเป็นระยะต้นปีงบประมาณมีสถิติผู้เข้าพักในโรงแรมสูงสุด

2) ประชากรที่ใช้ในการวิจัยระยะที่ 2 เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ โดยวิธีเลือกแบบเฉพาะเจาะจง จำนวน 14 คน กับผู้ประกอบการโรงแรมทั้งหมดในจังหวัดนครนายก จำนวน 69 คน รวมทั้งสิ้น 83 คน

3) ประชากรที่ใช้ในการวิจัยระยะที่ 3 คือ ผู้มีบทบาทกำหนดนโยบายการจัดเก็บค่าธรรมเนียม โดยวิธีเลือกแบบเฉพาะเจาะจง จำนวน 17 คน ได้แก่

(1) คณะกรรมการการคลัง จำนวน 7 คน

(2) คณะกรรมการข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 7 คน

(3) ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 3 คน

1.4 กรอบแนวคิดของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีกรอบแนวคิดการวิจัยดังนี้

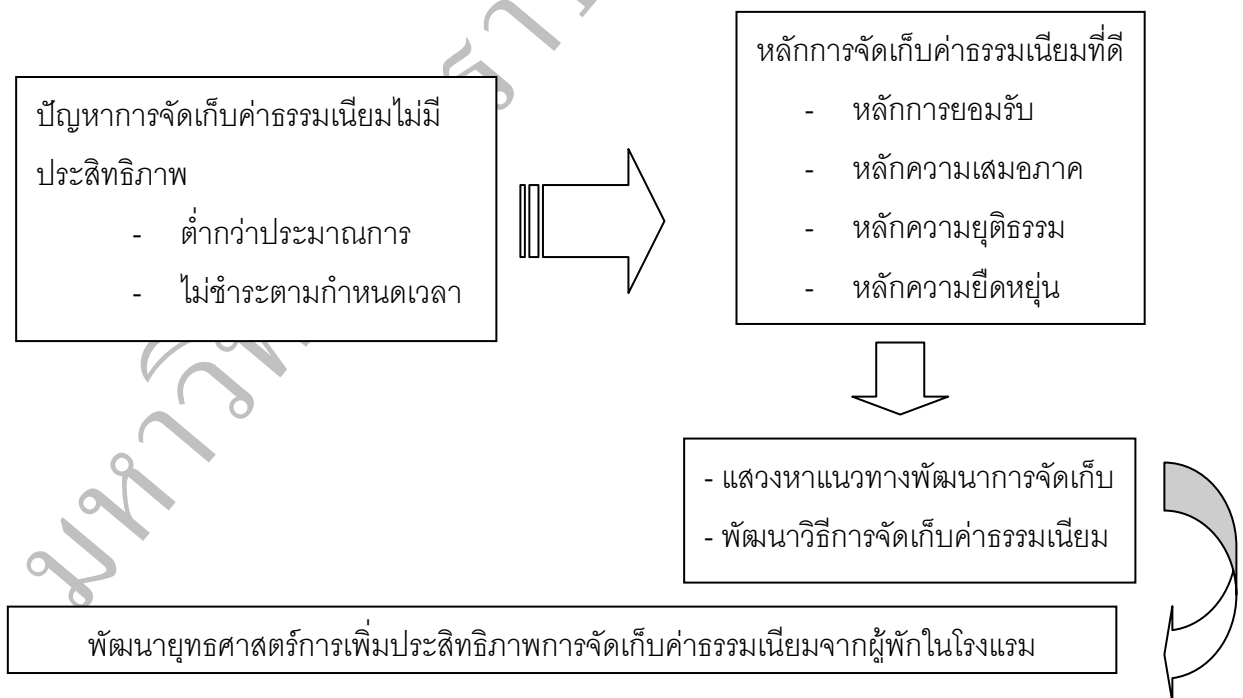
1.4.1 ปัญหาการจัดเก็บค่าธรรมเนียมไม่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ การจัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณการและการไม่ชำระค่าธรรมเนียมตามกำหนดเวลา

1.4.2 หลักการจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่ดี ตามแนวคิดของ ชะลอ ยศสมบัติ (2540, หน้า 14) ประกอบด้วย

- 1) หลักการยอมรับ
- 2) หลักความเสมอภาค
- 3) หลักความยุติธรรม
- 4) หลักความยืดหยุ่น

1.4.3 การแสวงหาแนวทางการจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่มีประสิทธิภาพ

1.4.4 พัฒนาศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก ซึ่งแสดงกรอบแนวคิดดังภาพ 1



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทราบสภาพปัจจุบันและปัญหาการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก

1.5.2 ได้แนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาวิธีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมให้มีประสิทธิภาพ

1.5.3 การจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.5.4 เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมอื่นๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

“องค์การบริหารส่วนจังหวัด” หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก

“ปัญหาการจัดเก็บค่าธรรมเนียมไม่มีประสิทธิภาพ” หมายถึง จำนวนเงินที่ผู้ประกอบการโรงแรมส่งมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกต่ำกว่าจำนวนที่ควรเรียกเก็บได้จากผู้พักในโรงแรมและผู้ประกอบการโรงแรมไม่ส่งมอบเงินค่าธรรมเนียมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกภายในวันที่ 10 ของทุกเดือน

“จังหวัด” หมายถึง จังหวัดนครนายก ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ในฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาค

“ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด” หมายถึง ข้าราชการที่ปฏิบัติภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายกและได้รับเงินเดือนโดยมีอัตราเงินเดือนและตำแหน่งในงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก

“ข้อบัญญัติ” หมายถึง ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

“ค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม” หมายถึง ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมซึ่งจัดเก็บตามข้อบัญญัติในอัตราร้อยละ 2 ของค่าที่พัก

“ผู้พักในโรงแรม” หมายถึง ผู้ลงทะเบียนพักในโรงแรมต่อ 1 ห้องพัก

“สถานประกอบการโรงแรม” หมายถึง สถานที่พักชั่วคราวทั้งหมดในเขตจังหวัดนครนายก สำหรับผู้เดินทางซึ่งมีค่าเช่าเป็นสินจ้าง รวมถึงรีสอร์ท บังกะโล โฮมสเตย์ ศูนย์สัมมนา หรือที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายถึง นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรวมถึงข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดแต่งตั้งให้มีหน้าที่ตามข้อบัญญัติ

“ผู้ประกอบการโรงแรม” หมายถึง เจ้าของ ผู้จัดการหรือบุคคลอื่นซึ่งรับผิดชอบดำเนินงานของสถานประกอบการโรงแรม

“กำหนดเวลา” หมายถึง เวลาที่กำหนดให้ผู้ประกอบการโรงแรมนำส่งเงินที่เรียกเก็บไว้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายในวันที่ 10 ของทุกเดือน

“สภา” หมายถึง สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก ซึ่งประกอบขึ้นด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก

“นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด” หมายถึง นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก รวมถึงผู้รักษาราชการแทน ผู้ปฏิบัติราชการแทน และผู้ทำหน้าที่นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก

“ผู้ช่วยผู้บริหาร” หมายถึง ผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดในการบริหารราชการในฝ่ายที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายการเมืองท้องถิ่น ได้แก่ รองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด

“ผู้ช่วยเหลือนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด” หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นฝ่ายข้าราชการประจำ ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลูกจ้างประจำและพนักงานจ้าง

“ผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด” หมายถึง หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกลุ่มงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดนครนายก