

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จากการที่รัฐบาลมีนโยบายให้ความสำคัญกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นให้เพียงพอต่อการดำเนินการตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดการจัดสรรภาษีและอากรเงินอุดหนุนและรายได้อื่นๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ จึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราร้อยละ 35 ซึ่งการที่จะให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามเป้าหมายนั้น จะต้องมีการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพัฒนาประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชนผู้เสียภาษี เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้เสียภาษีมาชำระภาษี รวมทั้งในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะจากส่วนราชการ จำนวน 245 กิจกรรม ซึ่งทำให้สัดส่วนการให้บริการสาธารณะไปอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึง 1 ใน 3 ของการจัดบริการภาครัฐ จึงต้องมีการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อมุ่งเน้นให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งด้านการคลังที่พึ่งตนเองได้ ดังนั้นข้อมูลที่มีความถูกต้องสูง ที่สามารถบอกได้ทั้งทิศทางและคุณลักษณะของสิ่งต่างๆ จึงถือว่าเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะช่วยในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ง่ายต่อการตรวจสอบการบริหารจัดการ สามารถวางแผนการพัฒนาด้านต่างๆ ได้อย่างถูกต้องและสามารถจัดเก็บภาษีได้มากขึ้น และเป็นธรรมกับ ผู้เสียภาษี ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ ซึ่งรายได้ดังกล่าวก็จะถูกนำมาใช้พัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปในอนาคต (มหาวิทยาลัยศิลปกร, สำนักบริการวิชาการ, 2552: ออนไลน์)

เครื่องมือที่นำมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือ การจัดทำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มีการเริ่มดำเนินการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน มาตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของตน แต่ก็ยังไม่มี ความชัดเจนมากนัก

เนื่องจากความแตกต่างของพื้นที่ วิธีการ บุคลากร และงบประมาณ จึงทำให้การจัดทำแผนที่ภาษี และทะเบียนทรัพย์สินในช่วงเริ่มต้นนั้นยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แต่ก็ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง วิธีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน จึงทำให้การจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินสามารถนำมาเป็นเครื่องมือที่จะสามารถเพิ่มความแข็งแกร่งให้กับสุขภาพการคลังท้องถิ่นได้อย่างดี (มหาวิทยาลัยรังสิต, ศูนย์คลัง, สำนักบริการวิชาการ, 2552: ออนไลน์)

ประกอบกับ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2551 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2551 บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้อง ดำเนินการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ 1 มกราคม 2551 เป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายๆท้องถิ่นที่เริ่มมีการดำเนินการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินอย่างจริงจัง อันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ ให้มีความคล่องตัว สะดวก และรวดเร็วในการปฏิบัติงาน เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกและลดขั้นตอนความยุ่งยากต่างๆ เกิดการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในส่วนกลางภาครัฐและผู้เสียภาษีเอง อีกทั้งยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ผู้เสียภาษีเกิดความกระตือรือร้นในการเสียภาษีโดย นำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศด้านคอมพิวเตอร์มาใช้ประยุกต์งาน สร้างระบบฐานข้อมูลไว้เป็นส่วนกลางและสร้างระบบเครือข่ายเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อลดขั้นตอนและการซ้ำซ้อนของข้อมูล (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน พ.ศ. 2550)

เทศบาลตำบลหางดง ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และได้เริ่มการจัดทำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน มาตั้งแต่ปี 2540 เมื่อครั้งยังมีฐานะเป็นสุขาภิบาลหางดง โดยการดำเนินการในช่วงแรกนั้น เป็นการดำเนินการในฐานะสุขาภิบาลนำร่องที่มีสภาพเศรษฐกิจ และ รายได้ เพียงพอต่อการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และเนื่องจากความไม่ชัดเจนของแนวทางปฏิบัติงานในการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงทำให้การดำเนินงานในช่วงนี้ เป็นเพียงการจัดเก็บสถิติข้อมูลเชิงปริมาณของแผนที่ภาษี และ โรงเรือนสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในเขตสุขาภิบาลหางดง และ รายงานผลให้จังหวัดทราบเป็นระยะ

และเมื่อได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พุทธศักราช 2542 เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ก็ยังมีการดำเนินการด้านระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินต่อเนื่องเรื่อยมา โดยมีการออกคำสั่งแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกสำรวจภาษีภาคสนามและจัดเก็บข้อมูลของผู้อยู่ในข่ายต้องชำระภาษี เพื่อนำมาบันทึก

ในระบบคอมพิวเตอร์ แต่ก็ยังไม่มีเมื่อนำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในการจัดเก็บภาษีอย่างจริงจัง ด้วยมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้รับผิดชอบ และความไม่ชำนาญงานด้านระบบสารสนเทศของผู้ปฏิบัติงาน และไม่มีมีการปรับข้อมูลของผู้อยู่ในข่ายการชำระภาษีที่เป็นปัจจุบัน ระเบียบข้อกฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติงานมีการเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัย (เทศบาลตำบลหางดง, กองคลัง, 2540: อัดสำเนา)

ความพยายามจะนำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้เป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้จากภาษีท้องถิ่นทั้ง 3 ประเภทของเทศบาลตำบลหางดงนั้น มีพัฒนาการแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยอาศัยรายรับจากภาษีทั้ง 3 ประเภท เป็นตัวชี้วัดความก้าวหน้า และความสำเร็จในการนำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในพื้นที่ มีการประมาณการรายรับ และรายรับจริง ในหมวดของรายได้จากภาษีอากร แสดงเป็นตัวเลขในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลตำบลหางดง เพื่อประกอบการพิจารณาในการตั้งงบประมาณดำเนินโครงการต่างๆ ดังนี้

**ตารางแสดงรายการประมาณการรายรับ และรายรับจริง ภาษีท้องถิ่นทั้ง 3 ประเภท
หลังจากที่ได้มีการดำเนินการด้านแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลตำบลหางดง
ปีงบประมาณ 2549– 2552**

ปีงบประมาณ	ประเภทภาษี	ประมาณการ หน่วย (บาท)	รับจริง หน่วย (บาท)	หมายเหตุ
ปี 2549	1.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	1,100,000	1,234,511.97	
	2.ภาษีป้าย	270,000	329,520.30	
	3.ภาษีบำรุงท้องที่	68,000	50,617.02	
ปี 2550	1.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	1,300,000	1,388,137.84	
	2.ภาษีป้าย	320,000	349,024.86	
	3.ภาษีบำรุงท้องที่	50,000	43,900.70	
ปี 2551	1.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	1,330,000	1,627,560.55	
	2.ภาษีป้าย	350,000	429,204.74	
	3.ภาษีบำรุงท้องที่	40,000	43,802.24	
ปี 2552	1.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	1,700,000	1,694,945.96	
	2.ภาษีป้าย	450,000	479,464.86	
	3.ภาษีบำรุงท้องที่	40,000	44,396.78	

ที่มา: เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2550-2553

จากตารางแสดงการประมาณการรายรับ และรายรับจริง ของปีงบประมาณ 2549-2552 จะเห็นว่า มีรายได้จากภาษีท้องถิ่น ทั้ง 3 ประเภท เพิ่มขึ้นจากการประมาณการรายรับ อันเป็นผลจากการนำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาช่วยในการจัดเก็บรายได้จากภาษีทั้ง 3 ประเภท โดยเฉพาะภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้าย ที่มีอัตราการเพิ่มของรายได้มากเป็นลำดับ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการติดตั้งป้ายใหม่ ซึ่งสามารถนำเอาแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาช่วยในการวิเคราะห์และคำนวณการเสียภาษีของ ผู้อยู่ในข่ายชำระภาษีได้ แต่อย่างไรก็ดี ในการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลตำบลหางดงในปัจจุบัน สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นจากภาษีทั้ง 3 ประเภท อันได้แก่ ภาษีป้าย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ได้เพียงร้อยละ 70 ของจำนวนผู้อยู่ในข่ายต้องชำระภาษีในแต่ละประเภทเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมการจัดเก็บภาษีทั้ง 3 ประเภทจากผู้อยู่ในข่ายต้องชำระภาษีทั้งหมดของเทศบาลตำบลหางดง อันเนื่องมาจากยังมีปัจจัยในหลายๆด้าน โดยเฉพาะปัจจัยในองค์กรที่มีผลต่อการจัดทำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลตำบลหางดงให้ประสบความสำเร็จตามนโยบายของรัฐบาล ที่ต้องการให้ระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินเป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ จึงต้องการศึกษาว่า การพัฒนาการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลตำบลหางดง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นไปในทิศทางใด และปัจจัยใดที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน เพื่อนำมาวิเคราะห์และแสวงหาแนวทางในการพัฒนาระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลตำบลหางดงให้มีประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาการพัฒนาการจัดทำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลตำบลหางดง จังหวัดเชียงใหม่

1.2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการจัดทำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลตำบลหางดง จังหวัดเชียงใหม่

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้ เป็นศึกษาการดำเนินการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลตำบลหางดง อำเภอดำรง จังหวัดเชียงใหม่ ตามกระบวนการนำนโยบาย โดยศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการดำเนินการจัดทำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลตำบลหางดง และศึกษาวิเคราะห์วิธีการพัฒนาการดำเนินการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลตำบลหางดง ให้บรรลุผลในการเป็นเครื่องมือในการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น ตามนโยบายรัฐบาล โดยการวิจัยโดยวิธีเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการเก็บข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสัมภาษณ์ ผู้บริหารเทศบาล บุคลากรผู้บังคับบัญชา พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานในการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลตำบลหางดงอย่างเจาะลึก (In-Dept Interview) และการเข้าไปสังเกตในการนำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น แล้วสรุปผลการวิจัยในลักษณะของการพรรณนา วิเคราะห์และสังเคราะห์ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาข้อมูลย้อนหลัง ตั้งแต่ปี 2549-2552 และในการศึกษานี้ได้ใช้เวลาในการวิเคราะห์และสรุปผล ตั้งแต่เดือน พฤศจิกายน 2552 ถึงเดือน กันยายน 2553

1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1.4.1 ทราบถึงการดำเนินการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลตำบลหางดง จังหวัดเชียงใหม่

1.4.2 ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลตำบลหางดง จังหวัดเชียงใหม่

1.4.3 ทราบถึงแนวทางและข้อเสนอแนะในการพัฒนาการดำเนินการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลตำบลหางดง จังหวัดเชียงใหม่

1.5 นิยามศัพท์ทั่วไป

การพัฒนา หมายถึง การการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในการจัดทำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นด้านวิธีการบริหารงาน กฎระเบียบและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง บุคลากร งบประมาณ รวมทั้งเทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ระบบการจัดทำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาล

ปัจจัยความสำเร็จ หมายถึง สิ่งที่จะช่วยให้เป้าหมายของการสร้างสภาพการณ์ที่พึงประสงค์ในการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาล บรรลุผลสำเร็จ

แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน หมายถึง ระบบการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลและการใช้ประโยชน์เกี่ยวกับทรัพย์สิน ได้แก่ ที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ ป้าย และการประกอบกิจการค้าตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ซึ่งอยู่ในพื้นที่ของเทศบาล

ภาษี หมายถึง ภาษีที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดเก็บเอง ประกอบด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตต่างๆ



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved