



## โครงสร้างของการคลังท้องถิ่น

### รายได้และรายรับของท้องถิ่น

การคิดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แบ่งโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ รายได้จากภาษีอากร และรายได้ที่มีใช้ภาษีอากร ตามกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดเก็บเอง เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต และรายได้อื่น เป็นต้น

2. รายได้ท้องถิ่นที่รัฐบาลเก็บให้ ได้แก่ รายได้จากภาษีอากร และค่าธรรมเนียมซึ่งเป็น รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ได้แก่ รายได้จากภาษี อากร และค่าธรรมเนียมดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บเองได้ หรือจัดเก็บได้ไม่ทั่วถึง จึงมีความจำเป็นต้องหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บรายได้ของรัฐบาลทำหน้าที่จัดเก็บให้และนำเงินรายได้ที่จัดเก็บได้มาจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนรถยนต์ และค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

3. รายได้จากภาษีของรัฐบาลที่แบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีประเภทนี้เพียงประเภทเดียว คือ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลกฎหมายรัษฎากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยให้เป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บภาษีดังกล่าว

4. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีสัดส่วนรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด หรือจัดสรรเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ

## 2.2 แนวความคิดการพัฒนารายได้และการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

นโยบายการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มุ่งเน้นการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ให้สามารถจัดการบริหารงบประมาณของตนเองได้อย่างอิสระ ยืนอยู่ได้ด้วยตนเองในสภาวะการณ์ปัจจุบันที่ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างรุนแรง การจัดเก็บภาษีซึ่งเป็นรายได้หลักของท้องถิ่นไม่เกินไปตามเป้าหมายที่กำหนด ซึ่งมีผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดิน รัฐบาลต้องลดรายจ่ายและส่งผลต่อเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น

เมื่อภาวะการณ์เป็นเช่นนี้ ท้องถิ่นจำเป็นต้องปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารและจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ โดยเน้นการจัดเก็บภาษีและเพิ่มรายได้เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนหรือเงินอื่นที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้หรือพึ่งพาให้น้อยลง อันจะทำให้้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารกิจการของตนเองมากยิ่งขึ้น และลดการควบคุมจากรัฐบาลกลางลง นอกจากนี้ยังเป็นการสอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจในกาเสริมสร้างขีดความสามารถให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในส่วนของ การวางแผนทางการเงิน การคลัง โดยเน้นหนักในเรื่องการนำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในการประเมินจัดเก็บ และการเร่งรัดภาษี อันได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และภาษีบำรุงท้องที่ รวมทั้งค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการค้าตามกฎหมายการสาธารณสุข

นอกจากนั้น ยังเป็นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2536 ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินทั้งระบบเอกสารและระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ ตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อีกด้วย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น, ส่วนนโยบายการคลังและพัฒนารายได้ 2550: 3)

แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน หมายถึงระบบการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลและการใช้ประโยชน์เกี่ยวกับทรัพย์สิน ได้แก่ ที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ ป้าย และการประกอบกิจการค้าตาม พ.ร.บ. การสาธารณสุข ซึ่งอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสำคัญของแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

การสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินนั้นมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อให้นำไปใช้เป็นในการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้

ได้แก่ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ตามกฎหมาย กระทรวงสาธารณสุข และนอกจากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถนำไปใช้ในการวางแผนการบริหารงานด้านอื่นๆ เช่น การวางแผนป้องกันภัยสาธารณะหรือช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่างๆ ฯลฯ โดยแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินจะรวบรวมรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินต่างๆ ของประชาชนทั้งของบุคคลและนิติบุคคลภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้

แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินจะมีส่วนประกอบอยู่ 2 ส่วนด้วยกัน คือ แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน โดยแผนที่ภาษี เป็นแผนที่ที่แสดงตำแหน่ง ลักษณะ ขนาดของแปลงที่ดิน อาคาร โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง เส้นทางคมนาคม แหล่งน้ำ และอื่นๆ ภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทะเบียนทรัพย์สิน เป็นทะเบียนแสดงรายการทรัพย์สินและการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ประกอบด้วย ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน อาคาร โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง ป้าย และการประกอบการค้า ของเจ้าของทรัพย์สินแต่ละคน โดยข้อมูลทั้ง 2 ส่วนดังกล่าวจะเชื่อมกันด้วยรหัสแปลงที่ดิน

#### ความเป็นมาของแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

การจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน เริ่มเมื่อปี 2520 โดยกระทรวงมหาดไทยได้สั่งการให้เทศบาลดำเนินการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดเก็บรายได้ การติดตามเร่งรัดภาษี แต่แนวทางการปฏิบัติในขณะนั้นยังไม่มี ความชัดเจนและเทศบาลแต่ละแห่งยังมีความแตกต่างกันในหลายด้าน เช่น วิธีการ พื้นที่ บุคลากร งบประมาณ ฯลฯ จึงทำให้การดำเนินการไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

ในปี 2525-2529 แผนที่แม่บทกระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 3) ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ ปรับปรุงประสิทธิภาพทางการคลัง ซึ่งในขณะนั้นได้รับการสนับสนุนเงินกู้จากธนาคารโลก จำนวน 31 ล้านบาทเศษ เพื่อจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินในเทศบาลทั่วประเทศและเมืองพัทยา ซึ่งผลการดำเนินงานปรากฏว่าเทศบาลเมืองและเมืองพัทยา สามารถนำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินไปใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ได้อย่างเป็นที่น่าพอใจ

ในปี 2537 กระทรวงมหาดไทย ได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดการ ปรับข้อมูลการใช้ และการเก็บรักษาแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลและเมืองพัทยา พ.ศ.2537 ขึ้น เพื่อให้เทศบาลและเมืองพัทยาดำเนินการปฏิบัติ และในปี 2542 ได้ขยายผลการดำเนินการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 161 แห่ง

ปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยได้ปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงานการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินให้มีความชัดเจนและสะดวกต่อการนำไปใช้ในการดำเนินการมากยิ่งขึ้น โดยให้

ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2550 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินไปใช้เป็นข้อมูลในการจัดเก็บภาษี ตรวจสอบ ติดตาม และเร่งรัดการจัดเก็บภาษีให้ครบถ้วน ถูกต้อง และเป็นธรรมต่อเจ้าของทรัพย์สินอย่างมีประสิทธิภาพ

### หลักสำคัญของระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน พนักงานและเจ้าหน้าที่จะต้องเข้าใจแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินให้ดีเสียก่อนว่ามีหลักการสำคัญที่ควรยึดถือไว้อยู่ 2 ประการ คือ

1. หลักของแปลงที่ดิน จากสมมุติฐานว่าสรรพสิ่งทั้งหลายตั้งอยู่บนพื้นดิน หากสามารถรู้ขอบเขตของผืนดินย่อมจะสามารถแยกสรรพสิ่งทั้งหลายนั้นตั้งอยู่ตำแหน่งใด มีอะไรบ้าง ทรัพย์สินนั้นนำไปใช้ประโยชน์อย่างไร ใครเป็นผู้ครอบครองทรัพย์สิน และทรัพย์สินได้มาเมื่อใด
2. หลักของการเป็นเจ้าของที่ดิน จากกฎหมายที่กำหนดให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสียภาษีได้แก่

- พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 40
- พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 มาตรา 7 และมาตรา 24
- พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 10 มาตรา 12 และมาตรา 18
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เจ้าของกิจการจะต้องยื่นคำร้องขอใบอนุญาต

ดังนั้น ผู้รับผิดชอบการจัดทำและการใช้แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินจะต้องยึดหลักทั้ง 2 ประการนี้ไว้ เพื่อให้การปฏิบัติงานจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินได้ถูกต้องและสามารถนำไปใช้ในการจัดเก็บรายได้มีประสิทธิภาพ

### ขั้นตอนการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

การจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. การเตรียมการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทย กำหนดเป็นเป้าหมายการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำ การปรับ การใช้ และการเก็บรักษาแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลและเมืองพัทยา พ.ศ. 2537 ให้ดำเนินการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินภายใน 180 วัน นับแต่วันที่มียุทธศาสตร์กฤษฎีกาจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลหรือเมืองพัทยามีผลบังคับใช้ ดังนั้นให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเป้าหมายนั้นๆ ได้เตรียมการในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้ คือ เขียนโครงการฯ เตรียมสถานที่ บุคลากร งบประมาณ วัสดุภัณฑ์ และตั้งศูนย์อำนวยการ

2. การจัดทำแผนที่แม่บท เป็นจุดเริ่มต้นของการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน (รูปแปลงที่ดิน) ซึ่งจะต้องประสานกับสำนักงานที่ดินจังหวัด และหรือ สำนักงานที่ดินอำเภอ เพื่อขอถ่ายสำเนาระวางที่ดิน ระวางรูปถ่ายทางอากาศ ที่ครอบคลุมเขตพื้นที่เขตปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องมีเอกสารประกอบการจัดทำระวางทาบทับ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา หรือประกาศกระทรวงมหาดไทยตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบรรยายแนวเขตและหลักเขต พร้อมกับแผนที่แนบท้าย หรืออาจใช้แผนที่ผังเมืองก็ได้ ทั้งนี้ต้องมีมาตราส่วนที่ชัดเจนแน่นอน แผนที่แม่บทจะเป็นแนวทางในการคัดลอกข้อมูลที่ดินและเดินสำรวจภาคสนาม ใช้มาตราส่วน 1: 1,000

3. การคัดลอกข้อมูลที่ดิน การคัดลอกข้อมูลที่ดิน ใช้ “เลขหน้าสำรวจ” ในระวางแผนที่ หรือ “เลขที่ดิน” ในระวางรูปถ่ายทางอากาศ เพื่อหาข้อมูลชื่อเจ้าของที่ดิน ที่อยู่ และรายละเอียดของที่ดินแปลงนั้น ๆ จากเอกสารเพิ่มสารระบบที่ดิน ได้แก่ ท.ด.1, ท.ด. 13 ร.ว. 9 เป็นต้น ในสำนักงานที่ดินจังหวัด และหรือ สำนักงานที่ดินอำเภอ ข้อมูลดังกล่าว ใช้เป็นข้อมูลพื้นฐาน ในการตรวจสอบเมื่อเดินสำรวจภาคสนาม

4. การสำรวจข้อมูลภาคสนาม เป็นขั้นตอนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดส่งพนักงานออกสัมภาระประชาชนที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน เพื่อเก็บรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง ป้าย และการประกอบกิจการค้า ในแปลงที่ดินหนึ่ง โดยใช้แผนที่แม่บทและข้อมูลที่ดินที่จัดทำขึ้นไว้เป็นหลักฐานสำหรับการเดินออกสำรวจภาคสนาม

5. การจัดทำแผนที่ภาษี เป็นขั้นตอนที่นำแผนที่แม่บทที่ผ่านการสำรวจภาคสนามที่ได้ทำการปรับปรุงให้เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริง ซึ่งบอกถึงขนาดรูปร่างของแปลงที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ปรากฏบนแปลงที่ดิน แผนที่ภาษีใช้มาตราส่วน 1: 1,000

6. การจัดทำทะเบียนทรัพย์สิน เป็นการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้าง ป้าย และการประกอบกิจการค้า ที่ได้จากการเดินสำรวจภาคสนาม ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ต้องผ่านการตรวจสอบจากพนักงานท้องถิ่นที่รับผิดชอบก่อน คัดลอกลงในทะเบียนทรัพย์สิน พร้อมกับจัดทำทะเบียนคุมผู้ชำระภาษี เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีและเร่งรัดติดตามให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งทำการประเมินภาษีและค่าธรรมเนียมได้อย่างถูกต้อง และเป็นธรรม ทะเบียนทรัพย์สินและทะเบียนคุมผู้ชำระภาษีต้องจัดทำบัญชีคุมไว้เพื่อตรวจสอบการสูญหาย

7. การจัดเก็บเอกสารข้อมูล เอกสารในระบบแผนที่ภูมิและทะเบียนทรัพย์สิน ประกอบด้วย แผนที่ภูมิ ทะเบียนทรัพย์สิน ทะเบียนคัมผู้ชำระภาษี แบบสำรวจข้อมูลภาคสนาม และอื่นๆ เอกสารเหล่านี้มีความสำคัญเท่าเทียมกันและสัมพันธ์กันทั้งสิ้น จึงจำเป็นต้องเก็บอย่างมีระบบ เพื่อประโยชน์ในการปรับข้อมูลและนำไปใช้ในการจัดเก็บรายได้

8. การเตรียมการใช้ หลังจากจัดทำแผนที่ภูมิและทะเบียนทรัพย์สินเสร็จแล้ว ก่อนการนำแผนที่ภูมิ ทะเบียนทรัพย์สิน และทะเบียนคัมผู้ชำระภาษี ไปจัดเก็บภาษี ให้พนักงานท้องถิ่นจัดทำสัญลักษณ์เพื่อแสดงให้เห็นว่าเจ้าของทรัพย์สินรายใดที่อยู่ในข่ายที่จะต้องเสียภาษี และจะต้องชำระภาษีอะไรบ้าง เพื่อสะดวกในการติดตามเร่งรัดและจัดเก็บได้ครบถ้วน

การจัดทำแผนที่ภูมิและทะเบียนทรัพย์สินทุกขั้นตอนมีความสำคัญเท่ากัน หากขั้นตอนใดบกพร่องย่อมมีผลกระทบต่อระบบการนำไปใช้ จึงควรปกครองท้องถิ่นที่จัดทำแผนที่ภูมิและทะเบียนทรัพย์สินจึงต้องศึกษาวิธีการจัดทำให้เข้าใจทุกคนในหน่วยงานต้องมีส่วนร่วมช่วยเหลือ โดยเฉพาะผู้บริหารทุกระดับจะต้องกำกับดูแล ติดตามการจัดทำแผนที่ภูมิและทะเบียนทรัพย์สินให้เสร็จ เป็นไปตามโครงการภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อประหยัดงบประมาณ

การใช้แผนที่ภูมิและทะเบียนทรัพย์สินเป็นเป้าหมายที่สำคัญ ดังนั้น ข้อมูลในระบบแผนที่ภูมิและทะเบียนทรัพย์สินจะต้องได้รับการปรับข้อมูลอย่างสม่ำเสมอให้เป็นปัจจุบัน ข้อมูลทรัพย์สินมีการซื้อขาย จ่ายโอน โรงเรือนก่อนสร้างเพิ่มเติมหรือรื้อถอน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สินอยู่ตลอดเวลา แหล่งข้อมูลจึงต้องอยู่ที่สำนักงานที่ดินจังหวัดและอำเภอ สำนักงานพาณิชย์จังหวัด ราชพัสดุจังหวัด ป่าไม้จังหวัด สำนักงานทะเบียนอำเภอ รวมทั้งหน่วยงานภายใน ได้แก่ กองช่าง กองคลัง สำนักทะเบียนราษฎร กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น, ส่วนนโยบายการคลังและพัฒนารายได้, 2550: 5)

### 2.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษาของนักวิชาการต่างๆ ได้แก่ ลิขิต ชีรเวทิน ( 2535) ดวงดาว ยังสามารถ (2537) ศุภชัย ยาวะประภาส ( 2538) และวรงค์ จันทรส ( 2540) พบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จนั้น จะประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่ ความร่วมมือระหว่าง ผู้กำหนดนโยบายและผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ ความเข้าใจในเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของนโยบายของหน่วยปฏิบัติ ความพอเพียงของทรัพยากรที่ได้รับ และการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง

1. ความร่วมมือระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ ในการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น สามารถวัดได้จากระดับความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้มอบอำนาจนโยบาย ถ้าระดับความร่วมมือมีสูง โอกาสที่นโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จก็จะมีสูงตามไปด้วย ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากหน่วยปฏิบัติให้ความร่วมมือต่อผู้มอบหมายนโยบายน้อย โอกาสที่นโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติและประสบความสำเร็จก็จะมีสูง

การที่หน่วยปฏิบัติจะให้ความร่วมมือแก่ผู้มอบหมายนโยบายในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากหรือน้อยนั้น หน่วยปฏิบัติมักจะพิจารณาว่าหากนโยบายมีข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติสูง หรือเปลี่ยนแปลงกรรมวิธีในการทำงานที่เป็นมาตรฐาน (Standard Operation Procedures-SOPs) สูง จะมีโอกาสประสบความสำเร็จน้อยกว่านโยบายที่มีกรรมวิธีปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานแบบดั้งเดิม สำหรับนโยบายที่มีผลกระทบต่องาน อำนาจศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติมาก ผู้ปฏิบัติมักจะพยายามอยู่ตลอดเวลาที่จะหลีกเลี่ยง หรือถ่วงไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ขัดกับผลประโยชน์ของเขา นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าหน่วยงานทั้งสองมีความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการมาก่อนแล้ว โอกาสที่จะได้รับความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสูง

2. ความเข้าใจในเนื้อหา และวัตถุประสงค์ของนโยบายของหน่วยปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจประสบความสำเร็จได้ หากหน่วยปฏิบัติไม่เข้าใจถึงเนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างถ่องแท้ สำหรับปัจจัยในเรื่องวัตถุประสงค์นี้ ผู้กำหนดนโยบายจำเป็นต้องพิจารณาให้วัตถุประสงค์ของนโยบายทุกข้อ ให้สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกันด้วย ในการชี้แจงให้หน่วยปฏิบัติทราบ ควรจะชี้แจงให้กระจ่างชัด โดยอาจเรียกประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมารับฟังนโยบาย และเปิดโอกาสให้หน่วยปฏิบัติได้มีโอกาสซักถามก่อนที่จะลงมือปฏิบัติ และในกระบวนการของการปฏิบัตินั้น หากหน่วยปฏิบัติมีปัญหาหรือไม่แน่ใจใดๆ ควรจะสอบถามหน่วยงานที่มอบหมายนโยบายทันที

3. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะของหน่วยงานนั้นก็มี ความสำคัญ เนื่องจากมอบหมายนโยบายสำคัญให้แก่หน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ มักจะมีปัญหาในการปฏิบัติ นโยบายที่จะประสบความสำเร็จนั้น มักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว และสนับสนุนนโยบายนั้นๆ รวมทั้งมีทรัพยากรพร้อมอยู่แล้ว

นอกจากนี้ลักษณะของหน่วยงานก็เป็นปัจจัยสำคัญ หากเป็นหน่วยงานขนาดเล็กที่มีสายการบังคับบัญชาสั้น จำนวนผู้ใต้บังคับบัญชามาก จะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการนำ

นโยบายไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีสายการบังคับบัญชายาว แต่มีจำนวน  
ผู้ได้บังคับบัญชาน้อย นอกจากนี้หากหน่วยงานที่มีหน้าที่นโยบายไปปฏิบัติหัวหน้าหน่วยงานมี  
ภาวะผู้นำที่เข้มแข็งแล้ว โอกาสที่นานโยบายไปปฏิบัติและประสบความสำเร็จจะมีสูง

4. ความพอเพียงของทรัพยากร ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น สิ่งสำคัญก็คือต้องมีการ  
ใช้ทรัพยากร ทั้งคน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยีต่างๆ รวมทั้งอาคารสถานที่

สำหรับเรื่อง บุคลากร หรือกำลังคนนั้น มีเงื่อนไขที่น่าพิจารณา ได้แก่

เงื่อนไขประการแรก นโยบายที่จะถูกนำไปปฏิบัตินั้นต้องการบุคลากรจำนวนเท่าใด และ  
มีคุณสมบัติอย่างไร

เงื่อนไขประการที่สอง บุคลากรที่ต้องการเหล่านั้นมีอยู่ในระบบราชการหรือไม่ หากมีอยู่  
แล้วบุคลากรเหล่านั้นมีคุณภาพ ความรู้ ความสามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้นได้หรือไม่  
บุคลากรเหล่านั้นมีความยินดีหรือความตั้งใจที่จะมาร่วมเป็นผู้ปฏิบัติในนโยบายนั้นหรือไม่ สำหรับ  
หน่วยราชการที่มีบุคลากรเหล่านั้นอยู่ ยินดีที่จะให้บุคลากรเหล่านั้นมาเป็นผู้ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย  
นั้นหรือไม่

เงื่อนไขประการที่สาม หากไม่มีบุคลากรเหล่านั้นในหน่วยงานราชการ หน่วยงานฯ จะ  
ไปหาที่ไหน หากจากภาคเอกชนได้หรือไม่ จะมีวิธีการดึงดูดบุคลากรเหล่านั้นอย่างไร ปัญหาในการ  
นำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น หากบุคลากรที่เราต้องการนั้นมีอยู่ไม่เพียงพอใน  
ระบบราชการ หรือบุคลากรไม่มีความพร้อมหรือเต็มใจที่จะเข้าร่วมปฏิบัติตามนโยบายนั้น และ  
หากบุคลากรกระจัดกระจายกันอยู่ตามส่วนราชการหลายหน่วยงาน ก็อาจจะเกิดปัญหาความไม่เต็ม  
ใจของหน่วยงานต้นสังกัดที่จะให้ข้าราชการในสังกัดมาร่วมดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ใน  
ระบบราชการไทย นโยบายที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทมักมีปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรมาก เพราะ  
บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมักจะสมัครใจอยู่ปฏิบัติงานในส่วนกลาง มากกว่าที่จะไป  
ปฏิบัติงานตามท้องที่ชนบท ทั้งนี้เพราะมีโอกาสก้าวหน้ามากกว่าถ้าหากปฏิบัติงานอยู่ที่ส่วนกลาง  
สำหรับเงื่อนไขประการที่สาม หากการปฏิบัติตามนโยบาย นั้น จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรจาก  
ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ปัญหาคือเราจะได้บุคลากรดังกล่าวมายากมาก และในทางปฏิบัติ  
คือหน่วยงานราชการย่อมมีข้อติดขัดในเรื่องกฎหมาย และระเบียบต่างๆ ในการจ่ายค่าตอบแทน อัน  
จะเป็นอุปสรรคต่อความสามารถในการดึงดูดบุคลากรจากภาคเอกชนให้เข้าร่วมปฏิบัติงานใน  
นโยบายนั้นได้ตามที่ต้องการและต่อเนื่อง ปัจจัยเหล่านี้ในภาพรวมจะส่งผลกระทบต่อสมรรถนะของ  
หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และต่อความสำเร็จของนโยบายดังกล่าวโดย  
ส่วนรวม

สำหรับปัจจัยด้านงบประมาณ นั้น หากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติถูกจำกัดเงื่อนไขของการใช้งบประมาณ จะทำให้การปฏิบัติงานเกิดปัญหามากขึ้น เช่น ข้อจำกัดเรื่องเงื่อนไขของการใช้เงิน หรือมีระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้เงินมากมายจนขาดความยืดหยุ่น ก็จะเป็นตัวบั่นทอนสมรรถนะของหน่วยงานมากขึ้น นอกจากนี้ในกรณีที่การนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินอย่างมาก แต่รัฐบาลไม่อาจหาเงินมาสนับสนุนได้ หรือทำได้ล่าช้าก็อาจทำให้เกิดปัญหาได้

เช่นเดียวกับปัญหาเรื่อง เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยทางด้านวิทยาการ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในนโยบาย หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้รับการสนับสนุนปัจจัยดังกล่าวอย่างเพียงพอหรือทันเวลา ก็อาจทำให้การปฏิบัติงานเกิดปัญหา ในบางกรณีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นมีลักษณะที่ต้องใช้เทคโนโลยีหรือวิทยาการเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย แต่ผู้ปฏิบัติขาดความรู้หรือความเข้าใจในเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง หรือในเรื่องนี้ เราเห็นว่าความสัมพันธ์กับปัจจัยทางด้านบุคลากรดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

5. การประสานงานระหว่างหน่วยงาน ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น หากมีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาก และหน่วยงานเหล่านั้นมีวัฒนธรรมองค์การที่แตกต่างกัน บางครั้งอาจทำให้เกิดปัญหาด้านการประสานงาน จนทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัญหาได้ นอกจากนั้นในเรื่องของจำนวนมากน้อยของจุดตัดสินใจ (clearance points) ถ้าหากจำนวนจุดตัดสินใจมีมาก ความล่าช้าในการปฏิบัติงานก็จะมีมากขึ้นด้วย

สำหรับปัจจัยลักษณะด้านความสัมพันธ์ดั้งเดิมระหว่างหน่วยงานที่ร่วมกันปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย จะมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ถ้ามีความร่วมมือกันอย่างดีมาก่อนในอดีต จะส่งผลให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปด้วยดี หากในอดีตเคยมีความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งกันมาก่อน ก็จะไปสู่ปัญหาในการปฏิบัติได้ (ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2551:

182-185)

## 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กานต์ ชัยเลิศ (2550) ได้ทำการศึกษาเรื่องการวิเคราะห์ระบบแผนที่ภานีเพื่อการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาคือ 1. เพื่อศึกษาข้อมูลทั่วไปและหลักการพื้นฐานของระบบแผนที่ภานี รวมทั้งการจัดเก็บภานีโดยการใช้ระบบแผนที่ภานีของเทศบาลนครเชียงใหม่ 2. เพื่อทราบถึงพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อระบบแผนที่ภานีเพื่อการจัดเก็บรายได้ 3. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่สนับสนุนและส่งเสริมประสิทธิภาพการทำงาน ในหน่วยงานจัดทำแผนที่ภานี เทศบาลนครเชียงใหม่ 4. เพื่อเสนอเป็นแนวทางในการการแก้ไขปัญหาโดยศึกษาวิเคราะห์ระบบแผนที่ภานีเพื่อการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่ จากกลุ่มประชากรที่เป็นผู้ทำงานที่ทำงานอยู่ในเทศบาลนครเชียงใหม่ และมีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบแผนที่ภานีโดยตรงจำนวนทั้งสิ้น 77 คน และมีความรู้ในระบบแผนที่ภานีทั้งระบบเดิมและระบบใหม่ ใช้วิธีการศึกษาเชิงปริมาณและใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการทำวิจัย และนำข้อมูลสถิติที่ได้มาใช้ประมวลผลโดยสถิติเชิงพรรณนา ซึ่งมีสถิติร้อยละ (Percentage) ความถี่ (Frequency) และค่าเฉลี่ย (Mean) ในการอธิบายตัวแปรต่างๆตามความเหมาะสมกับระดับการวัดข้อมูล ผลการศึกษาอธิบายได้ว่าลักษณะทั่วไปของระบบแผนที่ภานีเป็นการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่ เข้ามาช่วยในการปฏิบัติงานเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับองค์กรในการปฏิบัติงาน โดยระบบแผนที่ภานียังไม่มีความสมบูรณ์ของโปรแกรมอย่างเต็มที่และอุปกรณ์ก็ยังมีไม่เพียงพอ จึงเกิดปัญหาที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้ได้อย่างเต็มที่และเจ้าหน้าที่เองก็ติดขัดในเรื่องของการใช้งานระบบเนื่องจากเรื่องของอายุ เพศ และสถานภาพที่มีความหลากหลายทำให้เกิดความคิดเห็นที่แตกต่างกันต่อตัวระบบที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมอีกทั้งยังต้องมีการฝึกหัดให้เกิดความชำนาญในการปฏิบัติงาน

การพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบแผนที่ภานี มีการเปลี่ยนแปลงและยอมรับต่อวัฒนธรรมใหม่ที่เกิดขึ้น ซึ่งก็คือการยอมรับต่อการนำเอาระบบแผนที่ภานีเข้ามาเป็นเครื่องมือร่วมในการปฏิบัติงานเนื่องจากสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าเกิดความสะดวก รวดเร็วในการค้นหาข้อมูล และยังสามารถแสดงรายงานต่างๆเพื่อช่วยในการตัดสินใจ ของผู้บริหาร ทำให้เกิดความคล่องตัวสูงในการปฏิบัติงานปัจจัยสนับสนุนและส่งเสริมประสิทธิภาพในการทำงาน เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่จะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถที่จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมีความถูกต้องแม่นยำ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร จะเห็นได้ว่าผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานเดียวกัน การได้รับการฝึกงานก่อนเข้าทำงาน จำนวนของบุคลากร ความสมบูรณ์ของระบบและอุปกรณ์ที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน เป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลสนับสนุนและส่งเสริมประสิทธิภาพในการทำงาน ผลของการศึกษาโดยรวมจาก ข้อมูลทั่วไปของระบบแผนที่ภานี พัฒนาการของระบบแผนที่ภานี

ตลอดจนถึงปัจจัยที่มีผลสนับสนุนส่งเสริมการประสิทธิภาพในการทำงาน และระบบแผนที่ภำยีสามารถช่วยให้งานดำเนินดีขึ้น โดยรวมแต่ยังอาจจะต้องมีการปรับปรุง เช่น ในด้านของอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานควรมีให้เพียงพอต่อจำนวนเจ้าหน้าที่และปรับปรุงระบบให้มีความสมบูรณ์อย่างเต็มที่ และในส่วนของผู้ปฏิบัติงานควรมีการส่งเสริมการเรียนรู้และฝึกทักษะความชำนาญเพื่อที่จะช่วยให้งานพัฒนาการที่ดีขึ้น และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร

**เกษร สายสั้น (2548)** ทำการศึกษาเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการนำแผนที่ภำยีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ในการวิจัยคือ 1) เพื่อศึกษาแนวทางในการนำระบบแผนที่ภำยีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในการจัดเก็บภำยีอากรในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล 2) เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่มีผลต่อปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบแผนที่ภำยีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในการจัดเก็บภำยีอากรในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ และ 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหา อุปสรรคในการนำระบบแผนที่ภำยีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ใช้กลุ่มประชากรเป้าหมายในการศึกษา 5 กลุ่ม ได้แก่ นายก อบต. รองนายก อบต.สมาชิกสภา อบต. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานส่วนตำบล ในเขตอำเภอมทองจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 120 คน ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วย ข้อมูลทุติยภูมิและข้อมูลปฐมภูมิ ซึ่งจัดเก็บโดยแบบสอบถามและการสัมภาษณ์

ผลการศึกษาพบว่า แนวทางในการนำระบบแผนที่ภำยีและทะเบียนทรัพย์สิน มาใช้ในพื้นที่ อบต. มี 3 วิธีคือ 1) อบต. จ้างบริษัทเอกชนเป็นผู้จัดทำแผนที่ภำยีและทะเบียนทรัพย์สิน 2) อบต. จัดทำแผนที่ภำยีและทะเบียนทรัพย์สินเอง และ 3) อบต. จัดทำบางส่วนและจ้างบริษัทเอกชนจัดทำแผนที่ภำยีและทะเบียนทรัพย์สินบางส่วน กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่าที่เหมาะสมที่สุดในการนำระบบแผนที่ภำยีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในพื้นที่อำเภอมทอง คือ อบต. จ้างบริษัทเอกชนเป็นผู้จัดทำแผนที่ภำยีและทะเบียนทรัพย์สิน เนื่องจากการจัดทำแผนที่ภำยีและทะเบียนทรัพย์สินเป็นงานที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในการทำงาน รวมทั้งต้องมีบุคลากร อุปกรณ์ เครื่องมือที่พร้อม และมีจำนวนเพียงพอ ปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการนำระบบแผนที่ภำยีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในการจัดเก็บภำยีอากรในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการจัดทำแผนที่ภำยีและทะเบียนทรัพย์สิน ปัญหาหาคณะผู้บริหาร พนักงาน อบต. และสมาชิกสภา อบต. ขาดความรู้ ความเข้าใจในการจัดทำแผนที่ภำยีและทะเบียนทรัพย์สิน ปัญหาหาคณะผู้บริหารและสมาชิก อบต. ให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการจัดทำระบบแผนที่ภำยีและทะเบียน ปัญหาหาคณะผู้บริหารและสมาชิกสภา อบต. ไม่ประสงค์จะนำระบบแผนที่ภำยีและทะเบียนมาใช้ เพราะเกรงว่าจะมีผลกระทบต่อฐาน

เสียงทางการเมือง และในขณะที่ปลัด อบต. เห็นว่าการนำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้จะมีผลกระทบต่อภาระงานของ อบต. ในระยะแรก ส่วนปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในพื้นที่ อบต. ได้แก่ ปัจจัยด้านโครงสร้างการบริหาร ปัจจัยสนับสนุน ปัจจัยด้านงบประมาณ สภาพภูมิศาสตร์และเศรษฐกิจ และปัจจัยด้านกระบวนการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน ตามลำดับสมมุติฐานในการศึกษาที่ตั้งไว้ว่า ปัจจัยด้านงบประมาณ สภาพภูมิศาสตร์และเศรษฐกิจมีผลต่อปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในพื้นที่ อบต. นั้น จากผลการศึกษาเป็นไปตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้ ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ในการส่งเสริมให้มีการนำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในพื้นที่ อบต. กระทรวงมหาดไทย และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ อบต. แบ่งโซนในการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินที่ละพื้นที่จนครบทุกพื้นที่ตำบล เพื่อไม่ให้กระทบต่อการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการนำงบประมาณของ อบต. ไปใช้ในด้านอื่นๆ ในระหว่างการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินด้วย

**ณรงค์ ประกายรุ่งรวิน (2551)** ทำการศึกษาเรื่องผลสัมฤทธิ์ของการจัดทำ แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ การวิจัยในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน 2) ระบุปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อผลสัมฤทธิ์ของการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน และ 3) วิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการใช้แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของ อบต.ป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ โดยกำหนดกลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่มคือ ประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีให้กับ อบต. ประกอบด้วยประชาชน ผู้เสียภาษีป้าย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ จำนวน 316 คน และผู้บริหาร สมาชิก อบต. และพนักงานส่วนตำบล จำนวน 40 คน รวมกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยทั้งสิ้น 356 คน เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบสอบถาม

ผลการศึกษาพบว่า ความเห็นของผู้บริหาร สมาชิก อบต. และพนักงานส่วนตำบล สอดคล้องกับความเห็นของประชาชนผู้เสียภาษี ของ อบต.ป่าแดดว่าผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินอยู่ในระดับมาก สำหรับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อผลสัมฤทธิ์ของการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน คือด้านนโยบายของผู้บริหาร ด้านความเพียงพอของทรัพยากร และด้านผู้เสียภาษี มีความสัมพันธ์กันในระดับค่อนข้างต่ำปัญหาและอุปสรรคที่พบคือ 1) ได้รับความร่วมมือจากสำนักงานที่ดินน้อยในเรื่องการตรวจสอบ โฉนดที่ดิน การคัดลอกกระวางที่ดิน จึงได้ข้อมูลไม่สมบูรณ์และไม่เป็นปัจจุบัน 2) บุคลากรที่ใช้โปรแกรมแผนที่ภาษี มีการโยกย้ายไปสู่

หน่วยงานอื่นบ่วย จึงทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ มีความชำนาญไม่เพียงพอ 3) ขาดงบประมาณในการสำรวจปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน และ 4) ปัญหาด้านการจัดเก็บ การประเมินตามโปรแกรม มีความผิดพลาดน้อย จึงประเมินภาษีสูงกว่าปีที่ผ่านมา ผู้เสียภาษีจึงไม่ยอมมาชำระภาษี หรือมาชำระไม่เป็นไปตามการประเมินข้อเสนอแนะ คือ ควรทำสัญญากับผู้ปฏิบัติงานด้านโปรแกรมแผนที่ภาษี โดยมีค่าตอบแทนที่ไม่ต่างจากภาคเอกชน และผู้บริหารควรเห็นความสำคัญของการเพิ่มงบประมาณในการปรับปรุงข้อมูลที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

**พรหม สิริลักษณ์มงคล (2550)** ทำการศึกษาเรื่อง ปัญหาในการปรับข้อมูลแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลนครเชียงใหม่ให้เป็นปัจจุบัน มีวัตถุประสงค์ 1.เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปรับระบบข้อมูลแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลนครเชียงใหม่ให้เป็นปัจจุบัน 2.เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาในการปรับระบบข้อมูลแผนที่ภาษีของเทศบาลนครเชียงใหม่ และ 3.เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคตลอดจนข้อเสนอในการปรับปรุงระบบข้อมูลแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินให้เป็นปัจจุบันใช้วิธีการศึกษาข้อมูลจากประชากรกลุ่มเป้าหมาย เป็นบุคลากรที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลนครเชียงใหม่ จำนวน 80 คน ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วย ข้อมูลปฐมภูมิ และทุติภูมิ ซึ่งจัดเก็บจากแบบสอบถาม และเอกสารรายงานสรุปผลการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่ รวมทั้งผลประมาณการจัดเก็บภาษีรายได้ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาพบว่า 1.เทศบาลนครเชียงใหม่มีสภาพปัญหาและอุปสรรคในการปรับระบบข้อมูลแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินให้เป็นปัจจุบันอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาในแต่ละด้าน พบว่าด้านระบบและกลไกการตรวจสอบและควบคุม ด้านวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี และด้านงบประมาณ มีปัญหาและอุปสรรคในระดับมากด้านโครงสร้างและระบบงานแผนที่ภาษีและด้านทรัพยากรบุคคล มีปัญหาและอุปสรรคในระดับปานกลาง 2.ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการปรับระบบข้อมูลแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินให้เป็นปัจจุบัน 3 อันดับแรก คือ ข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน ขาดการประสานงาน และการถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง 3.ข้อเสนอแนะ/แนวทางแก้ไขปัญหาในการปรับปรุงข้อมูลแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินให้เป็นปัจจุบัน คือ ต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานระหว่างส่วนกลางของเทศบาลนครเชียงใหม่และแขวง โดยเฉพาะการประสานงานข้อมูลแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน รวมถึงควรมีการปรับปรุงข้อมูลให้มีความเป็นปัจจุบันมากที่สุดและควรมีการสนับสนุนวัสดุ อุปกรณ์และงบประมาณอย่างเพียงพอในการปฏิบัติงาน ผู้บริหารระดับสูงทั้งในส่วนกลางของเทศบาลนครเชียงใหม่และแขวง ควรคำนึงถึงการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

**สุนันทนา ชันธเลิศ (2548)** ทำการศึกษาเรื่องความเป็นไปได้ของการนำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ คือ (1) เพื่อศึกษาสภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ที่ใช้แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน ซึ่งได้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ กับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่ใช้แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินซึ่งได้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อ (2) เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของการนำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อ และ (3) เพื่อศึกษาทัศนคติเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองดังกล่าวใช้วิธีการศึกษาโดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ จากผลการจัดเก็บรายได้ภายในองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพและคอยหล่อประจำปีงบประมาณ 2543-2547 และศึกษาข้อมูลปฐมภูมิจากแบบสอบถามจากประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหารฯ ทั้งสองแห่งละ 50 คน รวมทั้งหมดจำนวน 100 คน

ผลการศึกษาปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพซึ่งมีการนำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ตั้งแต่ปี 2543 มีการจัดเก็บรายได้ในทุกรายการขององค์กรดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีแรกที่มีการนำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้โดยองค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพมีส่วนของรายได้สูงสุดจากภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยเฉลี่ยถึง ร้อยละ 71.25 สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อมีส่วนของรายได้สูงสุดจากภาษีบำรุงท้องที่โดยเฉลี่ยร้อยละ 49.73 ของรายได้ทั้งหมดที่จัดเก็บได้ เมื่อศึกษาถึงประสิทธิภาพของการจัดเก็บรายได้โดยเทียบสัดส่วนระหว่างรายได้ที่เก็บได้จริงกับประมาณการรายได้แล้ว ผลการศึกษาพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพมีประสิทธิภาพที่สูงกว่าเมื่อเทียบกับองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อ

ด้านความเป็นไปได้ของการนำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อ ภายได้ข้อสมมุติว่าใช้กรรมวิธีตามแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ การวิเคราะห์ใช้ระยะเวลาในการค้นหาเงินลงทุนและการวิเคราะห์ SWOT ผลการศึกษาพบว่า ความเป็นไปได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อจะนำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในการจัดเก็บรายได้นั้นมีค่อนข้างน้อย เพราะระยะเวลาค้นหาเงินลงทุนค่อนข้างนานมาก เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อมีประชากรน้อยกว่า แต่มีเนื้อที่รับผิดชอบมากกว่าถึง 3 เท่าตัวและรายได้น้อยกว่ามาก อย่างไรก็ตามผลจากการวิเคราะห์ SWOT นั้น พบว่าจุดอ่อน จุดแข็ง และอุปสรรคขององค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อก็ไม่แตกต่างจากขององค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ ส่วนจุดอ่อนนั้นสามารถทำให้อ่อนลงได้ถ้าหากองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อได้รับการจัดสรรงบประมาณรายได้มากขึ้น และได้พนักงานที่มีความรู้ความชำนาญเพิ่มขึ้น

ด้านทัศนคติเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของประชาชน ในองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งสองพบว่า กลุ่มตัวอย่างศึกษาจากทั้งสององค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นด้วยเป็นอย่างมากที่เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีธรรมาภิบาล เป็นกันเองกับผู้มาติดต่อเสียภาษีและ ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์แก่ผู้มาติดต่อเสียภาษี และในด้านระบบการจัดเก็บนั้นทั้งสองกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นด้วยเป็นอย่างมากที่ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีการส่งจดหมายแจ้งเตือนให้ประชาชนไปชำระภาษีตามกำหนด

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน เพื่อนำมาเป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ศึกษาจึงได้นำแนวคิดของ วรเดช จันทรศร ในเรื่องของ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาว่าการดำเนินการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลหางดง มีปัจจัยความสำเร็จในการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลตำบลหางดง เป็นไปตามปัจจัยความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใด และในการปฏิบัติงาน โดยคำนึงถึงปัจจัยดังกล่าวจะส่งผลต่อการพัฒนาการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลตำบลหางดงให้มีประสิทธิภาพได้อย่างไรในอนาคต

## 2.5 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

