

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี พ.ศ. 2537 แล้ว ประเทศไทยมีหน่วยบริหารราชการท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ซึ่งมีขนาดเล็กที่สุด ครอบคลุมพื้นที่ชุมชนชนบททั่วประเทศไทยเรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบล โดยปัจจุบันทั่วประเทศมีจำนวน 6,739 แห่ง จึงอาจกล่าวได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม มีงบประมาณเป็นของตนเอง อีกทั้งยังสามารถออกข้อบัญญัติตำบล เพื่อใช้บังคับภายในเขตรับผิดชอบ เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย หรืออำนาจหน้าที่ของ อบต.

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางแนวทางสำหรับการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ทั้งในรูปแบบของการกระจายอำนาจ ด้านอำนาจหน้าที่การบริหารจัดการและด้านงบประมาณ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการประชาชน โดยเฉพาะในระดับรากหญ้า และชุมชน ซึ่งถือว่าองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดชุมชน และเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระดับฐานราก ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5 ว่าด้วย “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ที่กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกมิติ และรัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น พึ่งตนเองและสามารถตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นตนเอง อีกทั้งในหมวด 9 ว่าด้วย “การปกครองส่วนท้องถิ่น” ได้รองรับการกระจายอำนาจที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักการแห่งการปกครองตนเอง และตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น การกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น อบต. และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายจึงย่อมจะมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง อีกทั้งยังสามารถจะมีอำนาจ หน้าที่เป็นของตนเองโดยเฉพาะ ซึ่งจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในหมวดนี้จึงเป็นที่มาแห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การบริหารงานการพัฒนาในรูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” ที่รับถ่ายโอนภารกิจต่างๆ มา

จึงเป็นการกระจายอำนาจ การปกครองสู่ท้องถิ่นให้ถึงมือประชาชนในตำบล หมู่บ้าน และชนบทที่ห่างไกล ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล มีอิสระในการบริหารงาน และเมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพิ่มมากขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีภารกิจ บทบาท อำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามที่กล่าวมาเพิ่มขึ้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องปรับปรุงเร่งพัฒนาขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการต่างๆ อาทิ เช่น การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา การกำหนดวิสัยทัศน์ การวางผังตำบล การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 5 ปี แผนอัตรากำลัง 3 ปี และการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้เพื่อตอบสนองต่อปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีบทบาทในทางการเมืองการปกครองและการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนได้หรือไม่ มากน้อยเพียงใดนั้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับขีดสมรรถนะด้านการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสำคัญ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันส่วนใหญ่ยังมีขีดความสามารถทางการคลังอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้เพราะปัญหาจากหลายสาเหตุ เช่น มีข้อจำกัดในเรื่องแหล่งรายได้ของท้องถิ่น หรือแม้้องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งจะมีรายได้จำนวนมาก แต่ก็มีขีดความสามารถจำกัดในการบริหารจัดการทางการคลังด้วย ไม่มีบุคลากรที่มีความรู้หรือประสบการณ์ในเรื่องนี้อย่างแท้จริง และพอเพียงนอกจากนั้นยังปรากฏว่าบรรดา กฎระเบียบ กฎหมายด้านการเงิน การคลังและการบัญชี ที่ออกโดยรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยจำนวนมากยังไม่เกื้อกูล หรือเปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลใช้ดุลพินิจหรือตัดสินใจดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้โดยอิสระ หากแต่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายของรัฐบาลในส่วนกลางอย่างเคร่งครัด เป็นต้น สาเหตุเหล่านี้ล้วนมีส่วนทำให้ศักยภาพทางการคลังของ อบต. ไม่พัฒนาเท่าที่ควร การพัฒนาขีดความสามารถทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในอนาคต ยังเป็นเรื่องเลื่อนลอยไร้เป้าหมาย และมักจะเน้นในเรื่องการเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่นเพียงด้านเดียวเท่านั้น (จรัส สุวรรณมาลา, 2542: 45)

การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีให้ท้องถิ่นให้มากขึ้นนั้น ย่อมจะเป็นภาพสะท้อนของศักยภาพทางการคลังที่มั่นคง องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการ กระทรวงมหาดไทยให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของตนเองและรัฐเก็บแล้วแบ่งให้และจากเงินอุดหนุน

แต่จากการศึกษาพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหา คือความสามารถในการจัดหารายได้อยู่ในระดับต่ำ กล่าวคือ (เรืองโรจน์ จอมสืบ, 2546: 153)

จัดเก็บภาษีเอง 12 %

รัฐเก็บแบ่งให้ 44%

เงินอุดหนุน 44%

ซึ่งสอดคล้องกับรายงานเบื้องต้นของผลการศึกษารื่อง บูรณาการการปกครองท้องถิ่นของพรรคไทยรักไทย (2545) ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1.1 รายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545

รายได้	จำนวน (ล้านบาท)	ร้อยละของ รายได้รวม
รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	21,084	12
รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้	77,492	44
รายได้ลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปของรัฐบาล	77,273	44
รวม	175,850	100

(รายได้ที่ภาครัฐจัดสรรให้ท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 88)

ที่มา : รายงานเบื้องต้นผลการศึกษารื่อง บูรณาการการปกครองท้องถิ่น พรรคไทยรักไทย, 2545: 7

จะเห็นได้ว่ารายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีเพียงร้อยละ 12 ซึ่งถือว่าจัดเก็บได้น้อย เกิดจากปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ และสังคม จากการมีฐานภาษีแคบ เพราะประชาชนส่วนใหญ่ในเขตพื้นที่ อบต. มีรายได้น้อย และ อบต. ไม่ได้มีการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน ไม่ได้นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้อย่างเต็มที่ ขาดการปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน รวมทั้ง เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้านการจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอ (อุบล ยะไวทย์, 2547: ฉ)

เมื่อพิจารณาในส่วนของการบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีความใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุด จึงรับรู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในระดับตำบลซึ่งนับวันจะมีความหลากหลาย และมีความต้องการเพิ่มขึ้น ในการพัฒนาและจัดบริการสาธารณะต่างๆ ตลอดจนภารกิจถ่ายโอนงานในอำนาจหน้าที่ต่างๆ เหล่านี้ล้วนทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนเพิ่มขึ้นการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพการ

จัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่พึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียว จึงเป็นทางเลือกหนึ่งในการเพิ่มศักยภาพทางด้านการคลัง ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีรายได้เพิ่มมากขึ้น หลังจากที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้มอบงานการจัดเก็บภาษีในระดับตำบลให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการต่อ มีองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมาก ไม่ได้มีการปรับปรุงข้อมูลการจัดเก็บภาษีให้เป็นปัจจุบัน และยังคงใช้ข้อมูลเดิม เช่น ข้อมูลชื่อผู้ประกอบการ กรรมสิทธิ์จำนวนแปลงในการเสียภาษี อัตราในการเสียภาษี ลักษณะการใช้ประโยชน์พื้นที่ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล จัดเก็บภาษีได้น้อยไม่ทั่วถึงและเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี ดังนั้น รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบล พัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ โดยการนำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน ซึ่งเป็นระบบการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินในเขตพื้นที่มาใช้ประกอบการจัดเก็บภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการค้าต่างๆ ซึ่งปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้จัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินแล้ว สามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นเป็นที่น่าสนใจ รวมทั้งได้นำข้อมูลที่มีอยู่ไปใช้ประกอบการบริหารโครงการพัฒนาด้าน สาธารณูปโภคและภารกิจด้านอื่นๆ อย่างได้ผลดีด้วย

ตารางที่ 1.2 การเปรียบเทียบผลการจัดเก็บรายได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 - 2546 ของ อบต. สุเทพ

ลำดับ	ประเภทภาษี	จำนวนเงินรายได้ปี พ.ศ. 2544 - 2546			เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2544	
		พ.ศ.2544	พ.ศ. 2545	พ.ศ. 2546	เพิ่มขึ้น ปี 45	เพิ่มขึ้น ปี 46
1.	ภาษีโรงเรือน และที่ดิน	5,539,853.14	5,803,778.64	6,862,344.21	4.76%	23.87%
2.	ภาษีบำรุงท้องที่	210,297.39	269,624.25	726,156.84	28.21%	245.29%
3.	ภาษีป้าย	628,613.00	749,453.00	886,295.00	19%	40.99%

ที่มา: รายงานการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน อบต. สุเทพ, 2546: 6

จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและเพิ่มรายได้ในการจัดเก็บภาษีต่างๆ ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ก็มีองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมาก รวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอจอมทอง จำนวน 6 อบต. ที่ไม่ได้จัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน สาเหตุอาจเกิดจากด้านงบประมาณ ที่ต้องใช้จำนวนมากบุคลากรที่ขาดความรู้ความเข้าใจที่แท้จริง หรือผลกระทบด้านความมั่นคงของการเมืองท้องถิ่น อะไรเป็นสาเหตุของปัญหาและอุปสรรค ในการนำระบบการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในพื้นที่ อบต. อำเภอจอมทอง ข้อเสนอพื้นฐานข้างต้นเป็นจริงหรือไม่ เป็นสิ่งที่ต้องศึกษาค้นคว้าหาคำตอบ การที่ผู้ศึกษาได้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาดังกล่าวเพื่อเสนอแนะแนวทาง การจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน ตลอดจนนำเสนออุปสรรคในการนำระบบการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน มาใช้กับ อบต. เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มรายได้ให้กับ อบต. ซึ่งจะเป็นการแสดงถึงศักยภาพ และความเข้มแข็งทางฐานะการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อสนองตอบต่อความต้องการ และแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาหาแนวทางการในการนำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน มาใช้ในการจัดเก็บภาษีอากรในพื้นที่้องค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและปัจจัยที่มีผลต่อปัญหาและอุปสรรค ในการนำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในการจัดเก็บภาษีอากร ในพื้นที่้องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุปสรรค ในการนำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน มาใช้ในพื้นที่้องค์การบริหารส่วนตำบล ในพื้นที่อำเภอจอมทอง

1.3 สมมุติฐานการศึกษา

ปัจจัยด้านงบประมาณ สภาพภูมิศาสตร์และเศรษฐกิจ เป็นปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในพื้นที่ อบต. ในอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

1.4 นิยามศัพท์ทั่วไป

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในราชกิจจานุเบกษานั้นให้ระบุชื่อและขอบเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน หมายถึง ระบบการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลและการใช้ประโยชน์เกี่ยวกับทรัพย์สิน ได้แก่ ที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ ป้าย และการประกอบกิจการค้าตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ซึ่งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

ภาษี หมายถึง ภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ประกอบด้วย ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ และอากรฆ่าสัตว์

ปีงบประมาณ หมายถึง ระยะเวลาตั้งแต่ 1 ตุลาคมของทุกปี จนถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป โดยใช้ปี พ.ศ. ถัดไปเป็นชื่อปี พ.ศ. ของงบประมาณนั้น

บุคลากร หมายถึง สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คณะผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว ขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจเลือกกระบวนการนาระบบการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในพื้นที่อำเภอจอมทอง
2. เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนป้องกันปัญหาและอุปสรรคในการนาระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอจอมทอง
3. เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ หรือปรับปรุงศึกษาเพิ่มเติม แก้ไขข้อบกพร่อง เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.6 ขอบเขตของการศึกษา

1.6.1 ในการศึกษาครั้งนี้ กำหนดขอบเขตด้านพื้นที่ ด้านเวลา และสถานที่ โดยจะดำเนินการศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 6 แห่ง คือ

- 1) องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา
- 2) องค์การบริหารส่วนตำบลดอยแก้ว
- 3) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหลวง
- 4) องค์การบริหารส่วนตำบลสบเตี๊ยะ
- 5) องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สอย
- 6) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปะ

1.6.2 ขอบเขต ด้านเวลา คือ ตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2547 ถึง เดือนพฤษภาคม 2548

1.6.3 ขอบเขต ด้านเนื้อหาศึกษาเฉพาะกระบวนการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่