

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาผู้ศึกษาได้ศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่นำมาไว้เป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
3. แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี
5. หลักเกณฑ์ที่ดีในการจัดเก็บภาษี
6. บริบทของจังหวัดนครพนม
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

##### 1. ความหมายเกี่ยวกับความคิดเห็น

นักวิชาการได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ ดังนี้  
ภูวคณ จันทพร (2539 : 5) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า หมายถึง ความรู้สึกต่อบุคคลที่มีสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่มีการแสดงออกที่สามารถสังเกตได้และการแสดงความคิดเห็นของบุคคลหนึ่ง บุคคลอื่นอาจไม่เห็นด้วยก็ได้

พิทยา นาผล (2544 : 8) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกนึกคิด การตัดสินใจและความเชื่อต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งด้วยคำพูด หรือการเขียน โดยมีอารมณ์และสภาพแวดล้อมในขณะนั้นเน้นพื้นฐานของการแสดงออก ซึ่งอาจจะถูกต้องหรือไม่ก็ได้ อาจได้รับการยอมรับหรือการปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้ ความคิดเห็นอาจเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา

โคเลสติก (Kolesnik. 1970 : 7 ; อ้างถึงใน ชัยขงค์ ภูเนตร. 2543 : 21) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกซึ่งการตัดสินใจจากการประเมินค่า (Evaluation judgment) หรือทัศนคติเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะความคิดเห็นย่อมได้รับอิทธิพลจากทัศนคติ

เดวิส (Davis. 1971 : 4 ; อ้างถึงใน ธิตินา โรจนวัชรากิจบาล. 2543 : 11) กล่าวว่า ใจว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกของแต่ละบุคคลในอันที่จะพิจารณาถึงข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือเป็นการประเมินผลสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากสถานการณ์สิ่งแวดล้อมต่างๆ หรือความคิดเห็นเป็นการตอบสนองต่อสิ่งเร้าที่ได้รับ

สรุปได้ว่า ความคิดเห็น ความรู้สึกนึกคิด การตัดสินใจ และการแสดงออกในด้านความเชื่อต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง ที่นำไปสู่การคาดคะเนหรือการแปลผลเกี่ยวกับพฤติกรรมหรือเหตุการณ์ต่าง อาจมีแนวโน้มที่จะมีความเห็นทั้งทางบวกและทางลบต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตามความคิดเห็นอาจจะผิดพลาดได้หากไม่มีมูลความจริง

## 2. ความสำคัญของความคิดเห็น

นักวิชาการได้ให้ความสำคัญของความคิดเห็นไว้ ดังนี้

พระมหาพลกฤต พุ่มแก้ว (2546 : 18) กล่าวถึงความสำคัญของความคิดเห็นว่า ความคิดเห็นมีความสำคัญต่อการวางแผนนโยบายต่างๆ เพราะจะทำให้การดำเนินงานต่างๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โครงการพัฒนาใดๆ ก็ตามถ้าจะให้สำเร็จและบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริงแล้วก็ต้องจะต้องได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนต่อโครงการจึงจะเกิดผลดี คือ จะช่วยให้โครงการนั้นสอดคล้องเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น อันเป็นสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่ใช้ประเมินค่าโครงการ และจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในการมีส่วนร่วม ทำให้ไม่เกิดการต่อต้าน ถ้าสาธารณชนมีส่วนร่วมหรือมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในโครงการใดๆ ที่จะพัฒนาประเทศนั้น ก็จะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในการเป็นเจ้าของ เปลี่ยนแปลงปรับปรุงหรือรักษาไว้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่างๆ การเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือการเปลี่ยนแปลงระบบงาน รวมทั้งการฝึกหัดการทำงานด้วย

อริศรา อรรถชาติศรี (2551 : 9-10) กล่าวถึงความสำคัญของความคิดเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่างๆ เพราะถ้าจะทำให้สำเร็จบรรลุตามเป้าหมายอย่างแท้จริงแล้วควรได้รับความร่วมมือจากประชาชน การเผยแพร่โครงการ และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการจะเกิดผลดี จะช่วยให้โครงการนั้นสอดคล้องเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง อันเป็นสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่ประเมินค่าโครงการ และทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในการเข้ามามีส่วนร่วมทำให้ไม่เกิดการต่อต้าน เนื่องจากสาธารณชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความคิดเห็นของบุคคลสามารถวัดได้หลายวิธี ซึ่งวิธีที่ใช้กันทั่วไปคือ การใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ และวิธีที่ง่ายที่สุด

ในการที่จะอธิบายความคิดเห็น คือ การแสดงให้เห็นถึงรายละเอียดของคำตอบในแต่ละข้อความ  
ความคิดเห็นจะออกมาในลักษณะใดและจะทำได้ทำตามความคิดเห็นนั้นได้

สรุปได้ว่า ความคิดเห็น มีความสำคัญต่อการทำงาน เพราะ มีบุคคลต่างๆ ที่อาจมี  
ความคิดเห็นไม่ตรงกัน ซึ่งการแสดงความคิดเห็นของแต่ละคนออกมานั้นจะทำให้ได้แนวคิด  
หลายๆ อย่างที่จะนำไปใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงานและเมื่อทุกคนได้แสดงความคิดเห็น  
ที่ตรงกันจะทำให้การทำงานประสบผลสำเร็จไปได้ด้วยดี และโดยทั่วไปแล้วความคิดเห็นอาจมี  
ได้ในหลายลักษณะทั้งในด้านบวกและในด้านลบ บางครั้งอาจขึ้นกับความรู้สึกรู้สึกของผู้ที่ให้ความ  
คิดเห็น ความคิดเห็นที่มีนั้นอาจเกิดจากประสบการณ์เดิมที่มีการสะสมมา ผ่านการวิเคราะห์  
และประมวลออกมาเป็นความคิดเห็น

### 3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลซึ่งมีความแตกต่างกันตาม  
ปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับมา จนมีอิทธิพลต่อการแสดงออกของความคิดเห็นในสิ่ง  
นั้นๆ ซึ่งปัจจัยพื้นฐานดังกล่าวมีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายไว้ดังนี้

3.1 ปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งอาจทำให้แต่ละ  
บุคคลแสดงความคิดเห็นที่อาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันออกไป คือ (เด่นดวง สุบุตรดี, 2550 :  
66-67)

#### 3.1.1 ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

- 1) ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ อวัยวะเพศ ความครบถ้วน  
สมบูรณ์ของอวัยวะต่างๆ คุณภาพสมอง
- 2) ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น  
และการศึกษาทำให้บุคคลมีความรู้ในเรื่องต่างๆ มากขึ้น และคนที่มีความรู้มากมักจะมีความ  
คิดเห็นในเรื่องต่างๆ อย่างมีเหตุผล

3) ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่างๆ ซึ่งอาจจะได้  
จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

4) ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ความเข้าใจ  
ในหน้าที่และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

#### 3.1.2 ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

- 1) สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่างๆ เหล่านี้  
มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับรู้ข่าวสาร ข้อมูลของแต่ละบุคคล

2) กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่

3) ข้อเท็จจริงในเรื่องต่างๆ หรือสิ่งต่างๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกันจะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

### 3.2 ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นมี ดังนี้ (สวัสดี เปี่ยมมนัส. 2544 : 16)

#### 3.2.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and physiology factors)

มีการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคลซึ่งจะมีผลต่อการศึกษาเจตคติหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย หรือผลกระทบจากการใช้สารเสพติดจะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักเป็นผู้สูงอายุ

3.2.2 ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct personal experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้พบเห็นต่อสิ่งต่างๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่มารดาป้อนน้ำส้มคั้นให้ทานเขาจะรู้สึกชอบเนื่องจากน้ำส้มหวานเย็น ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์โดยตรงที่เขาได้รับ

3.2.3 อิทธิพลจากครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อได้รับเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตนเป็นเด็กเล็กๆ จะได้รับการอบรมสั่งสอนทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัวและจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

3.2.4 เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มดังนั้นความคิดเห็นและเจตคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่มไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามไปตามกลุ่มได้

3.2.5 สื่อมวลชน (Mass media) สื่อต่างๆ ที่บุคคลได้รับไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็นมีความรู้สึกต่างๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

สรุปได้ว่า ความคิดเห็นมีปัจจัยมาจากหลายๆ ด้าน ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นนั้น มีทั้งจากประสบการณ์โดยตรงของบุคคลที่ได้พบเจอมา หรือจากความคิดเห็นส่วนตัวของบุคคลรวมถึงมาจากความรู้ของแต่ละบุคคล จากสิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบตัว ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ก็มีอิทธิพลส่งผลให้บุคคลได้แสดงออกเป็นความคิดเห็น โดยจะแสดงออกในรูปแบบของความคิดเห็นของตนเองให้บุคคลอื่นได้รับรู้ว่าตนมีความคิดเห็นอย่างไรบ้างต่อเรื่องนั้นๆ

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

จุดมุ่งหมายสำคัญของการบริหารอยู่ที่ต้องการให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ปัจจัยการบริหารงานต้องประกอบด้วย คน เงิน วัสดุสิ่งของ และการจัดการที่ดี “คน” นับเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดความสำเร็จของหน่วยงานทั้งหน่วยงานรัฐบาล และเอกชน ก็ขึ้นอยู่กับความเอาใจใส่ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน ได้มีนักวิชาการ ให้แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานไว้ ดังนี้ (วันชัย มีชาติ, 2550 : 34-39)

### 1. กระบวนการบริหารงาน

1.1 กุลิก และเออวิก (Gulick and Urwick) มีความเห็นว่า การบริหารจะมีประสิทธิภาพได้ต้องมีการแบ่งงานตามความถนัด เหมาะสมกับภาระหน้าที่ นักบริหารที่ดีจะต้องนำกระบวนการ 7 ประการ ไปใช้ในการดำเนินงาน คือ กระบวนการ “POSDCORB” มีดังนี้

1.1.1 การวางแผน หมายถึง การกำหนดเป้าหมายขององค์กรว่า การทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อะไร และจะดำเนินการอย่างไร

1.1.2 การจัดองค์การ หมายถึง การจัดตั้งโครงสร้างอำนาจอย่างเป็นทางการภายในองค์กร เพื่อประสานงานหน่วยงานย่อยต่างๆ ให้สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์กรได้

1.1.3 การสั่งการ หมายถึง การที่หัวหน้าฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องตัดสินใจอยู่ตลอดเวลา โดยพยายามนำเอาการตัดสินใจดังกล่าวมาเปลี่ยนเป็นคำสั่ง และกำเนะนำ นอกจากนี้ยังหมายถึง การที่หัวหน้าฝ่ายบริหารต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำองค์กร

1.1.4 การบรรจุ หมายถึง หน้าที่บริหารงานบุคคล เพื่อฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ และจัดเตรียมบรรยากาศให้เข้าด้วยกันอย่างดี



1.1.5 การประสานงาน หมายถึง หน้าที่สำคัญต่างๆ ในการประสานส่วนต่างๆของงานให้เข้าด้วยกันอย่างดี

1.1.6 การรายงาน หมายถึง การรายงานความเคลื่อนไหวต่างๆ ในองค์กรให้ทุกฝ่ายทราบ ทั้งนี้ อาจใช้วิธีการต่างๆ เช่น การวิจัยและการตรวจสอบ

1.1.7 การงบประมาณ หมายถึง หน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณในรูปแบบของการวางแผน และการควบคุมด้านการเงิน และการบัญชี

1.2 ฟาโยล์ (Fayol) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับ กระบวนการในการจัดการว่ามีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 5 องค์ประกอบ หรือที่ใช้ชื่อย่อว่า “POCCC” ดังมีรายละเอียด คือ

1.2.1 การวางแผน (Planning) คือ การกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในอนาคตเอาไว้ล่วงหน้าโดยทำการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะทำการวางแผน เช่น การวางแผนการตลาด

1.2.2 การจัดองค์การ (Organizing) คือ การจัดโครงสร้างหรือองค์ประกอบย่อยๆ ของหน่วยงานไว้ในองค์กรควรมีหน่วยงานย่อยๆ อะไรบ้าง

1.2.3 การสั่งการ (Commanding) คือ การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อการสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม เป็นการมอบหมายหน้าที่รับผิดชอบให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามเพื่อให้องค์การบรรลุหมายที่กำหนดเอาไว้

1.2.4 การประสานงาน (Coordinating) คือการจัดระเบียบในการทำงาน เพื่อให้งานของหน่วยงานย่อยต่างๆ สามารถประสานสัมพันธ์กันเพื่อประโยชน์ขององค์การ การประสานงานจะทำให้งานไม่ซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันในการทำงาน

1.2.5 การควบคุม (Controlling) คือ การตรวจสอบการทำงานของพนักงานและผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามมาตรฐานการทำงานไว้

## 2. ทรัพยากรในการบริหาร

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2545 : 9) กล่าวถึงทรัพยากรในการบริหาร (Resources) ได้แก่ วัตถุและเครื่องใช้เพื่อประกอบการดำเนินงานรวมถึงความสามารถในการจัดการ ทรัพยากรในการบริหารสามารถแบ่งแยกได้เป็น 4 ประเภท หรือเรียกย่อๆ ว่า 4 M's คือ

ปัจจัยในการบริหาร (4 M's) ได้ทำการศึกษาดังหัวข้อหลักการบริหารทั่วไป และให้คำจำกัดความของ การบริหาร (Administration) ว่าหมายถึงการดำเนินการ ในกิจการต่างๆ มีหน่วยงาน หรือองค์กรดำเนินการอำนวยความสะดวกเป้าหมายที่ต้องการ โดยทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลงานตามที่ต้องการ ปัญหาสำคัญของการที่จะให้การบริหารงานบรรลุ

วัตถุประสงค์ดังกล่าวก็คือ ทำอย่างไรที่ผู้บริหารงานสามารถอำนวยความสะดวกรวมทั้งที่เป็น คนและวัตถุให้สามารถร่วมกันปฏิบัติงานให้หน่วยงานดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย โดยความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน ฉะนั้น การบริหารงาน จึงจำเป็นที่จะต้องใช้ความรู้ทั้งที่เป็นศาสตร์และศิลปะเพื่อเอาคนทรัพยากร มารวมกันแล้วอำนวยความสะดวก บรรลุวัตถุประสงค์

ปัจจัยในการบริหารงานมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

2.1 มนุษย์ (Man) เป็นปัจจัยที่สำคัญของการบริหารงาน หน่วยงาน หรือองค์การต่างๆ ที่จำเป็นต้องมีคนปฏิบัติงาน ผลงานที่ดีจะออกมาได้ต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีคุณภาพ และมีความรับผิดชอบต่อองค์การหรือหน่วยงานนั้น

2.2 เงิน (Money) หน่วยงานจำเป็นที่จะต้องมีงบประมาณเพื่อการบริหารงาน หากขาดเงินขาดงบประมาณ การบริหารงานของหน่วยงานก็ยากที่จะบรรลุเป้าหมาย

2.3 วัสดุเครื่องใช้ (Material) การบริหารจำเป็นต้องมีวัสดุอุปกรณ์ หรือทรัพยากรในการบริหาร หากหน่วยงานขาดวัสดุ อุปกรณ์ หรือทรัพยากรในการบริหารแล้ว ก็ย่อมจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน ฉะนั้นทรัพยากรในการบริหารจึงเป็นการบริหารจึงเป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารงาน

2.4 การจัดการ (Management) การบริหารจำเป็นต้องมีการทำงานที่เป็นระบบ มีการจัดการที่ดี แบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบ การควบคุม ตรวจสอบรายงานเป็นไปอย่างมีระบบมีขั้นตอน มีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติที่แน่ชัด

ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า ปัจจัยในการบริหารงานประกอบไปด้วย มนุษย์ เงิน วัสดุ เครื่องใช้ และ การจัดการ ซึ่งในปัจจัยการบริหารเหล่านี้มนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่ามากที่สุด ในทรัพยากรทั้งหลาย เนื่องจากมนุษย์สามารถที่จะพัฒนาศักยภาพในการดำเนินงานและเป็น ผู้บริหารทรัพยากรอื่นๆ

## แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น

### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นรูปแบบการปกครองที่ได้กำหนดให้ส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินงานการบริหารตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่น มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2531 : 140) ได้ให้ความหมายของ การปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐซึ่งมีหน้าที่ที่สำคัญ รับผิดชอบในการดำเนินการเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นหรือในขอบเขตแห่งใดแห่งหนึ่ง โดยเฉพาะ และเป็นหน้าที่สมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

โกวิท พวงงาม (2550 : 21) ได้ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครอง ที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และ ดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้จะปราศจากการควบคุมของรัฐ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นที่รัฐทำให้เกิดขึ้น หรือ การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง หรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ถิชาติ ชีรวะกิน (2548 : 36) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองโดยอิสระและได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตย

วิท (Wit. 1967 : 14-21) ได้ให้ความหมายของ การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นร่วมกันทั้งหมดหรืออำนาจบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ยอมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

จากที่นักวิชาการ ได้ให้ความหมาย ของการปกครองท้องถิ่น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครอง



ตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนาและให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ องค์การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมีอำนาจในการกำหนดนโยบายตัดสินใจ และการดำเนินกิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนด ภายในท้องถิ่นของตนเอง และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น และต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาล

## 2. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นอีกส่วนสำคัญในการพัฒนา โดยมีความสำคัญ ดังนี้

2.1 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นมี 4 ประการ ดังนี้ (ชวงค์ ฉายะบุตร.

2539 : 20)

### 2.1.1 การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบ

ประชาธิปไตย (Basic democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนใช้ดุลยพินิจในการเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น ประชาชนจึงเกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งนำมาสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2.1.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self government) กล่าวคือ การปกครองตนเองมิใช่การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน แต่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เอง โดยการเลือกบุคคล ขึ้นมาบริหารงานของท้องถิ่นเอง ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองตนเอง ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.1.3 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองของประเทศในอนาคต เพราะนักการเมืองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้ง มีทักษะในการบริหารงานท้องถิ่นตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนท้องถิ่นซึ่งเป็นพื้นฐานที่สามารถส่งผลให้ประสบผลสำเร็จในการเมืองระดับชาติ

2.1.4 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาประชาชนขาดการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทจะสัมฤทธิ์ผลได้นั้นต้องมากจากการริเริ่มช่วยตนเอง

ของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความร่วมมืออิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งถ้าหากมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงแล้วท้องถิ่นจะเกิดการพึ่งตนเองได้

2.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในการพัฒนาประชาธิปไตย มี 6 ประการ คือ (โกวิท พวงงาม, 2550 : 21 – 22)

2.2.1 การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

2.2.2 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

2.2.3 การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึง อุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่น

2.2.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

2.2.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต

2.2.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

2.3 จากความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่นักวิชาการได้กล่าวไว้ ผู้ศึกษาสรุปได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญ ดังนี้

2.3.1 การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

2.3.2 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

2.3.3 การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึง อุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่น

2.3.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรง  
เป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

2.3.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหาร  
ของประเทศในอนาคต

2.3.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบ  
พึ่งตนเอง

### 3. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง  
โดยมีนักวิชาการได้ อธิบายองค์ประกอบไว้ ดังนี้

องค์ประกอบของระบบการปกครองท้องถิ่นมี ดังนี้ (อุทัย หิรัญโต. 2543 : 22)

3.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนด  
เรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะ  
มีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ใน  
รัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

3.2 พื้นที่และระดับ (Area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่  
และระดับของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์  
ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชนจึง ได้มีกฎเกณฑ์ที่  
จะกำหนดพื้นที่ และระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครอง  
ท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่สำหรับขนาดของพื้นที่ จากการศึกษาขององค์การ  
สหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษา  
วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม  
(Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการ  
และบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ยังมีปัจจัยอื่นที่  
ต้องพิจารณาคด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มาก  
น้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

3.4 องค์กัรนิติบุคคลจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือ  
รัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองพื้นที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎ  
ข้อบัญญัติ ควบคุม ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

3.5 การเลือกตั้งสมาชิกองค์การ หรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

3.6 อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

3.7 มีงบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษี ตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่น ให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

3.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐบาลเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม โดยการมีอิสระเต็มที่ ที่เดียวคงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้ว ท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอิสระ รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแล

จากองค์ประกอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่นักวิชาการได้กล่าวไว้ ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า องค์ประกอบสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การเป็นนิติบุคคล มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองมีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม มีการบริหารงบประมาณด้วยตนเอง ตามที่กฎหมายกำหนด

#### 4. รูปแบบการปกครองท้องถิ่น

รูปแบบการปกครองท้องถิ่น ย่อมขึ้นอยู่กับการพัฒนาการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีการพัฒนารูปแบบมาหลายรูปแบบหลายยุคหลายสมัย ซึ่งขึ้นอยู่กับเงื่อนไขการจัดโครงสร้างการเมืองการปกครองของประเทศ สภาพพื้นที่ และลักษณะชุมชนรวมถึงนโยบายของรัฐบาล ซึ่งสามารถแบ่งรูปการปกครองท้องถิ่นได้ ดังนี้ (ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 2542 : 52 – 60)

4.1 รูปแบบประชุมเมือง (Town meeting) หรือที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน (Representative town meeting) ที่ประชุมเมืองหรือที่เป็นตัวแทนถือเป็นรูปแบบการปกครองที่เก่าแก่ที่สุดของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งนำมาจาก การปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ กล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า เป็นระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct democracy)

ประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วม (Participatory democracy) เป็นระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เก่าที่สุด และนับวันจะมีบทบาทน้อยลงในยุคปัจจุบันเนื่องจากเมืองมีการขยายตัวมากขึ้น บางแห่งอาจมีการปรับปรุงเปลี่ยนโดยการคัดเลือกตัวแทน ไปประชุมเมืองแทน

ในการประชุมมีการออกกฎข้อบังคับ การกำหนดอัตราภาษี และการจัดสรรเงิน นอกจากนี้มีการเลือกคณะกรรมการมาทำหน้าที่ที่บริการงานต่างๆ คือ การดูแลดูแลทรัพย์สินของเมือง ออกใบอนุญาต เรียกประชุมเมืองวาระพิเศษ และงานต่างๆ อาทิ งานทะเบียน งานคลัง การประเมินราคา ตำรวจ และการศึกษา ปัญหาอีกอย่างหนึ่งของรูปแบบนี้คือ กลุ่มผู้เข้าร่วมประชุม ไม่มีความสมดุลจากบางกลุ่มที่เข้าประชุมมาก โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง ส่งผลให้การตัดสินใจต่างๆ ไม่ครอบคลุม

**4.2 แบบสภา – นายกเทศมนตรี (The council – mayor form) องค์ประกอบ**  
ส่วนท้องถิ่นรูปแบบนี้ โดยทั่วไปยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary system) ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษเป็นครั้งแรก และเป็นระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนแบบแรกในโลก (Representative democracy) อำนาจอปการของระบบนี้อยู่ที่สภานิติบัญญัติซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ฝ่ายบริหารก็มาจากการเลือกของสภาคณะรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทางอ้อม สภาเป็นผู้ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารและมีอำนาจสูงสุด ในประเทศไทยเทศบาลเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำเอาแบบสภานายกเทศมนตรีมาใช้โดยประชาชนเลือกตั้งสมาชิกเทศบาล หรือที่เรียกว่า สท. ต่อจากนั้นสภาเทศบาลก็จะเลือกฝ่ายบริหาร

**4.3 แบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (The weak mayor form) องค์การปกครอง**  
ส่วนท้องถิ่นแบบนี้โดยทั่วไปยึดหลักการปกครองระบบประธานาธิบดี (Presidential system) ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐเป็นครั้งแรก และได้รับอิทธิพลทางความคิดอย่างมากจากแนวคิดของมองเตสกีเยอ (Montesquieu) นักคิดชาวฝรั่งเศส (ค.ศ. 1689 -1755) คือหลักแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันการช่อลอำนาจ โดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร หรือแม้แต่ฝ่ายตุลาการ รูปแบบนี้การปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นนี้จึงเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารได้มาก แต่ให้ความสนใจแก่ประสิทธิภาพการบริหารน้อย ปัจจุบันรูปแบบนี้จึงมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ไม่มากนัก ส่วนใหญ่ที่ใช้คือเมืองขนาดเล็ก

**4.4 แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The strong mayor form) เป็นรูปแบบการ**  
ปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐที่เริ่มเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการตั้งแต่ทศวรรษที่ 1880 หรือ



คริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา หลังจากนั้นมีการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมเจริญมาก แต่การเมืองก็กลับไปสู่ยุคเดิมคือยุคที่เทศมนตรีอ่อนแอ แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง จึงเป็นทางเลือกใหม่ที่เข้ามาแทนที่แบบเก่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่นี้มีหลายคนเรียกว่า แบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง แต่ในทางแก้ไข แบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอคือการเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารให้นายกเทศมนตรีกุมอำนาจและได้มาจากการเลือกตั้ง แต่หลายเมืองคิดว่าการได้นายกมาจากการเลือกตั้งนั้น ไม่ใช่ผู้บริหารที่มีฝีมือ จึงให้แต่งตั้งฝ่ายบริหารขึ้นมา เรียกว่า (CEO) หรือ Chief Administrative Officer เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการบริหาร การจัดระบบ CEO ขึ้นมาเพื่อช่วยให้นายกเทศมนตรีทุ่มเทในด้านการบริหาร การเมืองได้มากขึ้น โดยให้นายกเทศมนตรีเป็นเสนอแนวความคิดฝ่ายนโยบาย

**4.5 แบบคณะกรรมการ (The commission form)** รูปแบบบริหารงานของคณะกรรมการเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาประมาณ ปี 1900 มีพื้นฐานตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า การออกกฎหมายและการบริหารมาจำเป็นต้องแยกจากกัน แต่ใช้คนชุดเดียวกันทำงานทั้งสองอย่าง ส่วนที่เหมือนกับรูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ก็คือคณะกรรมการดังกล่าวมาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนประเด็นหลักของรูปแบบคณะกรรมการคือ การเลือกคนกลุ่มหนึ่งที่จะเข้ามาทำงานด้านนิติบัญญัติและการบริหาร เป็นคนกลุ่มเล็กๆ ที่มีประสิทธิภาพ แต่หลายเมืองก็พบว่าเขาต้องการผู้บริหารหลัก 1 คน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร การแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมจึงดำเนินการต่อไป

**4.6 แบบผู้จัดการเมือง (The city manager)** รูปแบบนี้มักใช้ในชุมชนบทท้องถิ่นที่มีความเจริญมาก โดยจ้างผู้บริหารมืออาชีพเข้ามาเป็นผู้บริหารแทนนักการเมืองท่ามาจากการเลือกตั้งและนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งจะทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติเท่านั้น ผู้บริหารมืออาชีพจะมีสัญญาจ้าง และมีวาระการบริหารงานในตำแหน่งตามที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดส่วนมากจะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเจริญสูง ทำให้ต้องอาศัยนักบริหารมืออาชีพมาช่วยในการบริหารงานท้องถิ่น

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมี 5 รูปแบบ ซึ่งจำแนกได้ ดังนี้ รูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) รูปแบบเทศบาล รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รูปแบบกรุงเทพมหานคร และรูปแบบเมืองพัทยา (ปธาน สุวรรณมงคล, 2547 : 12)

## องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็นหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุด ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพัฒนาตำบล การตรวจสอบการกำกับดูแลได้ง่ายที่สุด ตลอดจนเป็นเวทีประชาธิปไตยของประชาชนในการระดมความรู้ และความคิดการตัดสินใจ วางแผนพัฒนา การดำเนินการ และการระดมทุนทรัพยากร เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองที่มีความเหมาะสมทั้งในแง่เชิงโครงสร้างขององค์กรและในแง่การมีส่วนร่วมของประชาชน

### 1. ความเป็นมาและหลักเกณฑ์การจัดตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้น โดย พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานแทนประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 นับตั้งแต่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2537 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปโฉมใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศ ออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบสภาตำบล และรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่ง “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552)” ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ใน มาตรา 40 ว่าด้วย สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในประกาศด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

### 2. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่

2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านในตำบลนั้นๆ หมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 3 คน แต่ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้านให้มีสมาชิก

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 6 คน ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะประกอบด้วย ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน และเลขาธิการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจาก สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล พิจารณา และให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ควบคุม การปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี นับแต่วัน เลือกตั้ง

2.2 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจาก ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตตำบล ซึ่งอาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่ เกิน 2 คน และเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน มาจากการแต่งตั้งจากนายก ้องค์การบริหารส่วนตำบล มีคุณสมบัติเช่นเดียวกันกับนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนของการดำรงตำแหน่งนายกององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีหน้าที่ในการบริหารงานและพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการบริหารงาน บุคคล กำหนดนโยบาย วางแผนการพัฒนาตำบลจัดทำงบประมาณรายจ่าย และต้องรายงานผล การปฏิบัติงานตามที่ให้ นโยบายไว้ทุกปี และปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

### 3. การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมี นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเป็น ผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการมี พนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นข้าราชการประจำและมีลูกจ้างจำนวนตาม โครงสร้างตามกรอบ อัตรากำลัง เป็นไปตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งกำหนดไว้ 3 ขนาด คือ ขนาด ใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยมีกรอบพิจารณากรอบอัตรากำลังแบ่งการบริหารออกเป็น อย่างน้อย 6 ส่วน ดังนี้

3.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบงานบริหาร ทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง งานการประชุม งานนโยบายและแผน งานกฎหมายและคดี งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานกิจการสภา และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3.2 ส่วนการคลังมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงิน และอื่นๆ โดยมีฝ่ายงานการเงิน ฝ่ายงานบัญชี ฝ่ายงานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ฝ่ายทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุ และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3.3 ส่วนโยธา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ ประมาณการ ราคาค่าใช้จ่ายในโครงการ งานควบคุมอาคาร โดยมีฝ่ายก่อสร้าง ฝ่ายออกแบบและควบคุมอาคาร ฝ่ายประสานสาธารณูปโภค และฝ่ายผังเมือง และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3.4 ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสาธารณสุขทั้งหมด โดยมีฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายส่งเสริมสุขภาพและสาธารณสุข ฝ่ายรักษาความสะอาด ฝ่ายควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฝ่ายควบคุมโรค และฝ่ายบริการสาธารณสุข และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

3.5 ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานการศึกษา คือ ฝ่ายส่งเสริมกิจการ โรงเรียน และฝ่ายศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3.6 ส่วนสวัสดิการและสังคม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริการด้านสวัสดิการและพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์ และฝ่ายส่งเสริมอาชีพและพัฒนาสตรีและงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

#### 4. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.1 ตามพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

มาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

4.1.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

4.1.2 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

4.1.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

4.1.4 การสาธารณสุข โภค และการก่อสร้างอื่นๆ

4.1.5 การสาธารณสุขการ

4.1.6 การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ

4.1.7 การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน

4.1.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว

4.1.9 การจัดการศึกษา

4.1.10 การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา

และผู้ด้อยโอกาส

4.1.11 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ

วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

4.1.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

4.1.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

4.1.14 การส่งเสริมกีฬา

4.1.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชน

4.1.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร ในการพัฒนาท้องถิ่น

4.1.17 การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

4.1.18 การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

4.1.19 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

4.1.20 การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน

4.1.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

4.1.22 การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

4.1.23 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย

โรงมหรสพ และสาธารณสุขสถานอื่นๆ

4.1.24 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.1.25 การผังเมือง

4.1.26 การขนส่งและวิศวกรรมจราจร

4.1.27 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

4.1.28 การควบคุมอาหาร

4.1.29 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย



4.1.30 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4.1.31 กิจการอื่นใดตามที่เป็ผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่ คณะกรรมการประกาศกำหนด

4.2 ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่พัฒนา ตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

4.2.1 มาตรา 67 ภายใต้งบับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มี หน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 3) ป้องกัน โรคและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอัน คีของท้องถิ่น
- 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

4.2.2 มาตรา 68 ภายใต้งบับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจ จัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และ สวนสาธารณะ
- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ

แผ่นดิน

- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง

4.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายที่กำหนดในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินตามอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 4.3.1 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 4.3.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- 4.3.3 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- 4.3.4 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
- 4.3.5 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
- 4.3.6 พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535

4.3.7 กฎหมายอื่นๆ ตามแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลในท้องที่มีพื้นที่ต้องบังคับใช้ตามกฎหมายนั้นๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องป่าไม้ การประมง ทรัพยากรธรรมชาติ น้ำมัน นกอีแอ่น เป็นต้น

## 5. การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ในหนึ่งปีมีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัย หรือหลายสมัย แล้วแต่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนด แต่ไม่เกิน 4 สมัย เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภา นายองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มีอยู่ อาจทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอ ขอให้เปิดประชุมสมัยวิสามัญ ถ้านายอำเภอเห็นสมควรให้นายอำเภอเรียกประชุมวิสามัญได้

การประชุมสมัยหนึ่งๆ ให้มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ สำหรับการประชุมสภาครั้งแรกต้องดำเนินการภายใน 45 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง การเรียกประชุมสภาตามสมัยประชุมให้ประธานสภาเป็นผู้เรียกประชุม และเป็นผู้ปิดการประชุม การประชุมในแต่ละครั้งจะต้องมีสมาชิกสภามาร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะครบองค์ประชุม

## 6. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.1 องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ อกรฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเนื่องจากการฆ่าสัตว์

6.2 ส่วนราชการจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธินิติกรรมที่ดิน อกรรังนกอีแอ่น ค่าภาคหลวง ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ รายได้จากอกรกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินจากประทานบัตรใบอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ

6.3 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

6.4 รายได้อื่นๆ เช่น รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการสาธารณูปโภค รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ รายได้อื่นที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลจัดสรรให้ และตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

## 7. รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่ายจากงบประมาณโดยจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน

7.1 รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระผูกพันต้องจ่าย และเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่างๆ เบิกจ่าย ได้แก่

7.1.1 ค่าชำระเงินกู้ และดอกเบี้ย

7.1.2 รายจ่ายตามข้อผูกพัน

7.1.3 เงินสำรองจ่าย

7.1.4 เงินงบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลืองบประมาณ

### 7.1.5 เงินช่วยค่าทำศพ

7.2 ใช้จ่ายตามแผนงาน หมายถึง ใช้จ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานสำหรับหน่วยงานใด โดยเฉพาะ ได้แก่

7.2.1 หมวดเงินเดือน (ฝ่ายประจำ)

7.2.2 หมวดเงินเดือน (ฝ่ายการเมือง)

7.2.3 หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ

7.2.4 หมวดค่าสาธารณูปโภค

7.2.5 หมวดเงินอุดหนุน

7.2.6 หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

7.2.7 หมวดรายจ่ายอื่นๆ

## 8. การกำกับดูแล

8.1 นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยมีอำนาจสามารถเรียกสมาชิกสภา คณะผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจง หรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

8.2 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาก็ได้

## 9. หลักการบริหารจัดการที่ดี

การบริหารจัดการที่ดีเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องพัฒนาไปสู่การบริหารที่ดีให้ได้เพื่อเป็นที่พึงของประชาชน โดยมีหลักสำคัญอยู่ 6 ประการ คือ

9.1 หลักนิติธรรม คือ จะต้องมีการบริหารด้วยความชอบธรรม ชอบด้วยระเบียบกฎหมาย รักษาคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนอย่าเท่าเทียมและยุติธรรม

9.2 หลักความโปร่งใส คือ องค์การบริหารส่วนตำบลรู้อะไรประชาชนควรรู้ด้วย โดยการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนตรวจสอบได้ตลอดเวลา

9.3 หลักความรับผิดชอบ คือ ในการให้บริการสาธารณะตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายอย่างมีคุณภาพต้องรับผิดชอบต่อหากเกิดความเสียหาย

9.4 หลักการมีส่วนร่วม คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และแสดงความคิดเห็นในกระบวนการตัดสินใจ และตรวจสอบ

9.5 หลักคุณธรรม ยึดมั่นในความถูกต้องซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีวินัย

9.6 หลักความคุ้มค่า คือ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลปรับปรุงจากพระราชบัญญัติสภาตำบล  
และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546



สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง อันเป็นตัวแทนของประชาชนโดยแท้จริง มีจำนวนที่มากกว่าที่มาจาก การแต่งตั้ง และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีเฉพาะผู้แทนของประชาชนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน โดยตรง ทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ในการพัฒนาครอบคลุมในทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตของประชาชน และมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้

## แนวคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี

### 1. ปัจจัยที่ประชาชนจะยินยอมเสียภาษีให้แกรัฐ

ระบบภาษีที่ดีนั้นจะต้องได้รับการร่วมมือในการเสียภาษีด้วยดีจากประชาชน กล่าวคือ ประชาชนที่มีหน้าที่เสียภาษีให้แกรัฐนั้นจะยินยอมเสียภาษีให้แกรัฐด้วยดีโดยไม่พยายามหลบเลี่ยงหรือ หนีภาษี ทั้งนี้ เพราะว่าการที่ประชาชนให้ความร่วมมือในการเสียภาษี จะทำให้รัฐบาลเก็บภาษีได้มากและเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บน้อย ในกรณีตรงข้ามถ้าหากประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการเสียภาษีแกรัฐแล้ว จะทำให้รัฐบาลประสบกับความยุ่งยาก ในการจัดเก็บภาษีมาก ซึ่งจะทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บสูงและจะเก็บภาษีได้น้อย ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยดังนั้นปัญหาสำคัญที่สุดในการจัดเก็บภาษี คือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้ประชาชนให้ความร่วมมือหรือยินยอมเสียภาษีให้แกรัฐด้วยความสมัครใจ การที่ประชาชนจะยินยอมเสียภาษีให้แกรัฐด้วยความสมัครใจหรือมีจิตสำนึกในการเสียภาษีน้อยเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ มากมาย ดังต่อไปนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2547 : 45)

1.1 ขึ้นอยู่กับการเห็นความสำคัญของการเสียภาษี ถ้าหากประชาชนผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีนั้นได้เห็นถึงประโยชน์หรือความสำคัญของการเสียภาษีแล้ว ความยินยอมหรือการให้ความร่วมมือในการเสียภาษีแกรัฐก็จะมีมาก แต่ในกรณีตรงกันข้ามถ้าหากประชาชนมองไม่เห็นถึงประโยชน์ของภาษีที่ตนเสียไปแล้ว ความยินยอมเสียภาษีของประชาชนก็จะต่ำ ตัวอย่างเช่น ถ้าประชาชนมองเห็นว่าเงินภาษีอากรที่ตนเสีย ไปนั้น ได้ถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม และตนก็เป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์นั้นด้วยความยินยอม ที่จะเสียภาษีก็น้อยจะมีมาก และในกรณีตรงกันข้าม หากเงินที่เสียภาษีไปนั้นถูกนำไปใช้เพื่อผลประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด โดยเฉพาะ ความสมัครใจที่จะเสียภาษีก็น้อย

1.2 ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการบริหารงานและการใช้เงินของรัฐ ความสมัครใจในการเสียภาษีของประชาชนนั้น อาจพิจารณาได้จากประสิทธิภาพในการบริหารงานและประสิทธิภาพในการใช้เงินของรัฐบาล ถ้าหากรัฐบาลบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและเงินภาษีอากรทุกบาททุกสตางค์ของประชาชน ได้ถูกนำไปใช้อย่างคุ้มค่าแล้ว ก็จะช่วยให้ความสมัครใจในการเสียภาษีของประชาชนมีมาก แต่ในทางตรงกันข้ามถ้าหากรัฐบาลบริหารงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพและใช้เงินงบประมาณแผ่นดินแบบล้างผลาญแล้ว ความสมัครใจที่จะเสียภาษีของประชาชนก็จะมีน้อย การควบคุมประสิทธิภาพในการบริหารงานและการใช้เงินของรัฐบาลนั้น อาจทำได้โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม และมีส่วนควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐ โดยผ่านกลไกของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของประเทศ และจะต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อประเทศมากขึ้น ในเรื่องนี้ปรากฏว่าในประเทศที่มีการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นนั้น ความสำคัญถึงหน้าที่การเสียภาษีแก่ท้องถิ่นของประชาชนมักจะมีสูง ทั้งนี้ เพราะประชาชนผู้เสียภาษีนั้น ได้มองเห็นถึงความสำคัญของภาษีที่ตนได้เสียให้แก่อำเภอท้องถิ่นนั้น

1.3 ขึ้นอยู่กับความเป็นธรรมในการเสียภาษี การที่จะทำให้ประชาชนผู้เสียภาษีแต่ละคนให้ความร่วมมือในการเสียภาษีให้รัฐบาลนั้น ระบบของภาษีอากรที่จัดเก็บนั้นจะต้องให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีทุกคนด้วยความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีนั้น จะต้องพิจารณาทั้งความเป็นธรรมในการเก็บภาษีแต่ละประเภทและความเป็นธรรมในการบริหารงานการจัดเก็บด้วย กล่าวคือ ภาษีที่เก็บนั้นควรจะเก็บจากประชาชนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง มิใช่มุ่งที่จะเก็บจากผู้เสียภาษีกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด โดยเฉพาะ นอกจากนี้ในการปฏิบัติการจัดเก็บภาษีแต่ละชนิดนั้น จะต้องเก็บภาษีจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีชนิดนั้นอย่างทั่วถึง และอย่างเสมอภาค ในกรณีที่มีการจัดเก็บไม่ทั่วถึงหรือมีการเลือกปฏิบัตินั้น จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในหมู่ผู้เสียภาษีนั้น ซึ่งจะเป็นเหตุผลสำคัญที่จะทำให้ประชาชนพยายามหลบเลี่ยงการเสียภาษี

1.4 ขึ้นอยู่กับการลงโทษของกฎหมาย และการลงโทษของสังคม เนื่องจากภาษีเป็นสิ่งซึ่งรัฐบาลบังคับการจัดเก็บเงินได้หรือผลประโยชน์ไปจากประชาชน ดังนั้นประชาชนย่อมจะไม่อยากเสียผลประโยชน์ของตนแก่รัฐบาล นอกเสียจากว่าผู้เสียภาษีนั้นจะได้เห็นถึงความสำคัญของภาษี และรัฐบาลหรือสังคมมีการลงโทษผู้มีเจตนาหลบเลี่ยงภาษีอย่างรุนแรง การป้องกันการหลบเลี่ยงการเสียภาษีจะทำได้ผล เมื่อมีทั้งการลงโทษโดยกฎหมาย และการลงโทษโดยสังคม ซึ่งพอจะพิจารณาได้โดยย่อ ดังนี้

4.1 การลงโทษโดยกฎหมาย ในกรณีที่ผู้เสียภาษีจงใจหนีภาษีอย่างผิดกฎหมาย (Tax evasion) นั้น เมื่อจับได้จะต้องมีการลงโทษที่รุนแรง ทั้งนี้เพราะว่าผู้ที่มีเจตนาหนีภาษีดังกล่าวนั้นจะต้องตัดสินใจซึ่งนำหน้าระหว่างผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากการหนีภาษีกับโทษที่ตนจะได้รับเมื่อถูกจับได้ ถ้าหากผลประโยชน์จากการหนีภาษีมีมากกว่าโทษที่จะต้องรับอย่างมากมาแล้ว การหนีภาษีของประชาชนก็จะมีมากในการหนีภาษีนั้น มักจะปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมักจะทำให้การร่วมมือกับผู้หนีภาษีด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการหนีภาษีรายใหญ่ๆ ดังนั้นกฎหมายจะต้องมีการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐให้หนักยิ่งกว่าผู้หนีภาษีด้วย

4.2 การลงโทษของสังคม การป้องกันการหนีภาษีจะได้ผลมากยิ่งขึ้นถ้าหากสังคมหรือประชาชนส่วนใหญ่รังเกียจผู้ที่หนีภาษี การลงโทษของสังคมนั้นจะเป็นมาตรการบังคับทางอ้อม ทำให้นักการเมืองหรือผู้ที่ป็นผู้นำของสังคม ไม่พยายามหลบเลี่ยงภาษี เมื่อบุคคลซึ่งเป็นผู้นำของสังคมและผู้ที่กุมกลไกอำนาจรัฐได้เสียภาษีอย่างครบถ้วนแล้วย่อมจะทำให้เขาเหล่านั้นสามารถจัดการกับผู้หนีภาษีได้อย่างเต็มที่ และก็ไม่ต้องการให้ผู้อื่นหลบเลี่ยงภาษีด้วยปัญหาทัศนคติของสังคมหรือการลงโทษผู้หนีภาษีของสังคมนั้น เป็นหัวใจสำคัญที่จะกระตุ้นให้ประชาชนมีจิตสำนึกของการเสียภาษีมากขึ้น แต่อุปสรรคที่สำคัญที่สุดในเรื่องนี้ก็คือผู้ที่เป็นผู้นำของสังคมหรือผู้ที่กุมกลไกอำนาจรัฐส่วนใหญ่ไม่สามารถแสดงตนเป็นแบบอย่างที่ดีในการเสียภาษีแก่ประชาชนทั่วไปได้ ดังนั้นการขอร้องให้ประชาชนทุกคนเสียภาษีแก่รัฐย่อมจะทำได้ไม่ค่อยได้ผลเช่นกัน

## 2. ปัญหาในขั้นตอนก่อนการชำระภาษี

- 2.1 ประชาชนทั่วไปจำนวนมากไม่มีความรู้ทางด้านภาษี
- 2.2 ประชาชนไม่เข้าใจในเรื่องที่มาของอัตราการประเมินภาษี
- 2.3 ประชาชนจำนวนมากไม่เข้าใจในหน้าที่ที่ต้องเสียภาษีและไม่ทราบว่าต้องเสียที่ไหน เมื่อไร

## 3. ปัญหาในขั้นตอนการยื่นชำระภาษี

- 3.1 อัตราภาษีที่ต้องชำระค่อนข้างสูง
- 3.2 การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ยังมีความล่าช้า
- 3.3 ข้อมูลการชำระภาษี ไม่ได้มีการจัดเก็บไว้ในคอมพิวเตอร์ ทำให้ในการมายื่นชำระภาษีครั้งใหม่ ผู้เสียภาษีต้องกรอกแบบฟอร์มซ้ำอีก ซึ่งจะทำให้เกิดความล่าช้าและผิดพลาดได้ ในกรณีที่มิมีข้อมูลจำนวนมาก

3.4 การให้บริการ ของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้รับการปรับปรุงขั้นตอนให้มี ความรัดกุม ลดขั้นตอนการปฏิบัติ เพื่อใช้เวลาในการดำเนินการให้น้อยที่สุด

3.5 ผู้ชำระภาษี ไม่ทราบรายละเอียดว่าต้องใช้เอกสารอะไรบ้างประกอบใน การยื่นเสียภาษี ทำให้ต้องเสียเวลาเดินทางมายื่นภาษีหลายครั้ง

3.6. การกรอกแบบฟอร์มยื่นชำระภาษี ทำให้เสียเวลานาน (ในกรณีที่ตอบ สะเอียดมาก)

#### 4. แนวทางในการแก้ไขปัญหาการชำระภาษีให้กับประชาชน

##### 4.1 การให้ข้อมูลข่าวสาร

4.1.1 ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงรายละเอียดที่สำคัญของภาษี โรงเรือนและที่ดิน อาทิ ความสำคัญของภาษี ผู้ที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษี ระยะเวลาหรือห้วงเวลา สถานที่ที่ต้องไปยื่นชำระภาษี เป็นต้น

4.1.2 จัดเจ้าหน้าที่ออกไปทำการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับ ประชาชนในพื้นที่ที่ไม่ได้ยื่นชำระภาษี เพื่อค้นหาสาเหตุของการที่ประชาชนไม่ไปยื่นชำระ ภาษี

4.1.3 ออกหนังสือแจ้งให้ประชาชนที่มีหน้าที่ในการชำระภาษีได้ทราบ ล่วงหน้า เพื่อให้ประชาชนได้เตรียมตัวล่วงหน้า และสามารถไปยื่นภาษีได้ตามกำหนดเวลา

4.1.4 ประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจกับประชาชนผู้เสียภาษีว่า ภาษีที่เสียไป จะย้อนกลับคืนมาที่ประชาชน และท้องถิ่นในรูปแบบใดบ้าง

##### 4.2 การให้บริการที่มีคุณภาพ

4.2.1 พัฒนาคุณภาพในการให้บริการของเจ้าหน้าที่

4.2. 2 เพิ่มความรวดเร็วในการให้บริการ

4.2.3 จัดบริการในด้านสถานที่สำหรับให้ประชาชนมายื่นภาษี และสถานที่ จอดรถให้มีความสะดวกสบาย

4.2.4 จัดเจ้าหน้าที่สำหรับดูแลและแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้กับประชาชน ในขณะที่มาติดต่อยื่นชำระภาษี

##### 4.3 การกำหนดอัตราภาษี

4.3.1 การลดอัตราภาษีให้สำหรับผู้ชำระภาษีที่ยื่นชำระภาษีตรงตาม กำหนดเวลาอย่างต่อเนื่อง

4.3.2 การเพิ่มอัตราภาษีในกรณีที่ผู้ชำระภาษีมาขึ้นชำระภาษีย่ำซ้ำกว่า กำหนดเวลา รวมทั้งการดำเนินมาตรการทางกฎหมายในลำดับต่อไป

### หลักเกณฑ์ที่ดีในการจัดเก็บภาษี

องค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งของระบบภาษีที่ดี คือ มีการบริหารจัดการเก็บ ภาษีอากรที่มีประสิทธิภาพ ปัญหาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีนี้นั้นจะขึ้นอยู่กับความร่วมมือ ของประชาชนในการเสียภาษี และขึ้นความซื่อสัตย์สุจริตของและประสิทธิภาพในการทำงาน ของเจ้าหน้าที่ภาษีอากรเป็นสำคัญอย่างไรก็ตาม การที่จะมีระบบการจัดเก็บภาษีที่มี ประสิทธิภาพได้นั้น ก็จำเป็นจะต้องมีหลักเกณฑ์การจ้ดเก็บที่ดีเป็นแนวทางในการกำหนดการ จัดเก็บภาษีแต่ละประเภทด้วย ซึ่งในเรื่องนี้นักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ วิธีการจัดเก็บภาษีที่ดีมาเป็นเวลาช้านาน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2547 : 45)

#### 1. หลักเกณฑ์ที่ดีในการเก็บภาษี

หลักเกณฑ์ที่ดีในการจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นที่ยอมรับของนักทฤษฎีทั่วไป ดังนี้

1.1 ประชาชนทุกคนในแต่ละประเทศควรจะต้องเสียสละรายได้ หรือ ผลประโยชน์ตามฐานะทางเศรษฐกิจของตน เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของรัฐ ทั้งนี้เพราะว่า แต่ละคนต่างก็ได้รับผลประโยชน์และการคุ้มครองจากรัฐ

1.2 ภาษีที่ประชาชนต้องเสียจะต้องมีความแน่นอนได้มีลักษณะกำหนด และรูปแบบของภาษีตลอดจนจำนวนที่จะต้องเสียภาษีจะต้องเป็นที่ชัดเจนแก่ผู้เสียภาษีทุกคน

1.3 การเก็บภาษีทุกชนิดควรจะต้องจัดเก็บตามวันเวลา สถานที่ที่ผู้เสียภาษี สะดวกและจะต้องอำนวยความสะดวกในการเสียภาษีแก่ผู้เสียภาษีด้วย

1.4 ภาษีทุกชนิดที่จัดเก็บนั้นจะต้องเป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีน้อยที่สุดเท่าที่จะน้อย ได้ แต่ทำให้รัฐบาลได้รับรายได้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้

#### 2. หลักเกณฑ์ที่ดีในการจัดเก็บภาษีในปัจจุบัน

2.1 หลักของความแน่นอน (Certainly) การบริหารจัดการเก็บภาษีที่มี ประสิทธิภาพนั้นกฎหมายที่ใช้ในการเก็บภาษีทุกประเภทจะต้องมีความแน่นอนและเป็นที่ยึด



ซัดแก่ผู้เสียภาษีทุกคน กล่าวคือ ภาษีทุกประเภทที่จะจัดเก็บนั้นจะต้องเป็นที่แข็งแกร่งและมีความแน่นอนในเรื่องของฐานภาษี อัตราภาษี ตลอดจนวันเวลาและวิธีการที่จัดเก็บภาษี

2.2 หลักของความประหยัด (Low compliance and collection costs) ระบบของการบริหารจัดการเก็บภาษีที่ดีนั้น ภาษีอากรแต่ละประเภทที่จะจัดเก็บจะต้องเป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีน้อยที่สุด และเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีต่ำที่สุด โดยหลักการแล้วรัฐบาลควรเก็บภาษีโดยทำให้รายได้ภาษีได้รับใกล้เคียงกับภาระที่ประชาชนต้องแบกรับให้มากที่สุด

2.3 หลักของความเสมอภาค (Equity) การจัดเก็บภาษีที่ดีนั้นจะต้องก่อให้เกิดความยุติธรรมหรือความเสมอภาคในหมู่ผู้เสียภาษีทุกคน หลักความยุติธรรมในการเก็บภาษีนั้นเป็นหัวใจสำคัญของระบบภาษีที่ดี การพิจารณาความเป็นธรรมนั้น เราจะต้องพิจารณาทั้งความเป็นธรรมเกี่ยวกับภาษีที่จะจัดเก็บ และความเป็นธรรมที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการจัดเก็บภาษีนั้น

2.4 หลักของการยอมรับ (Acceptability) การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรแต่ละประเภทจะทำได้ง่ายขึ้นถ้าหากประชาชนให้ความร่วมมือในการเสียภาษี อย่างไรก็ตามการที่ประชาชนจะยินดีให้ความร่วมมือในการเสียภาษีนั้น ภาษีอากรทุกชนิดที่จะจัดเก็บจากประชาชนจะต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนส่วนใหญ่ด้วย

2.5 หลักของความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Enforceability) ในระบบภาษีที่ดีนั้น ภาษีอากรทุกประเภทที่จะจัดเก็บจะต้องสามารถทำการบริหารจัดการเก็บอย่างได้ผลในการปฏิบัติภาษีอากรบางอย่าง แม้จะมีเหตุผลดีในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติการจัดเก็บเป็นไปไม่ได้ ยาก ภาษีนั้นจะถือเป็นภาษีที่ดีไม่ได้

2.6 หลักของการทำรายได้ (Productivity) ภาษีที่ดีสำหรับรัฐบาลนั้นควรเป็นภาษีที่สามารถทำรายได้ให้แก่รัฐบาลเป็นอย่างดีด้วย กล่าวคือ เป็นภาษีที่มีฐานใหญ่และฐานของภาษีขยายตัวได้รวดเร็วตามความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้รัฐบาลได้รับรายได้จากภาษีอากรนั้นได้มาก โดยที่ไม่ต้องเพิ่มอัตราการจัดเก็บนั้น

2.7 หลักของการยืดหยุ่น (Flexibility) ภาษีที่ดีนั้น ควรที่จะมีความยืดหยุ่นสามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจของประเทศ หรือการเปลี่ยนแปลงฐานะเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีด้วย

## บริบทจังหวัดนครพนม

### 1. ข้อมูลทั่วไป

1.1 คำขวัญประจำจังหวัด พระธาตุพนมค่าล้ำ วัฒนธรรมหลากหลาย เรณูอัญญา  
เรือไฟโฮงงามตาฝั่งโขง

1.2 สัญลักษณ์ประจำจังหวัด พระธาตุพนม

1.3 พื้นที่ ประมาณ 5,512.67 ตารางกิโลเมตร ห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ  
735 กิโลเมตร

1.4 ประชากร จำนวน 697,861 คน จำแนกเป็น ชาย 347,841 คน และหญิง  
350,020 คน

1.5 รายได้ประชากร 31,468 บาท / คน/ปี

1.6 อาณาเขต

ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอเซกา จังหวัดหนองคาย

ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอดงหลวง กิ่งอำเภอห้วยใหญ่ จังหวัด

มุกดาหาร

ทิศตะวันออก ติดต่อกับแขวงคำม่วน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชน  
ลาว โดยมีแม่น้ำโขงเป็นเส้นกั้นพรมแดน

ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอกุสุมาลย์ อำเภออากาศอำนวย จังหวัด  
สกลนคร

1.7 เขตการปกครอง

จังหวัดนครพนมประกอบด้วย 12 อำเภอ 97 ตำบล 1,123 หมู่บ้าน องค์การ  
บริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลตำบล 16 แห่ง องค์การบริหารส่วน  
ตำบล 86 แห่ง

1.8 อาชีพหลัก ทำนา ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ ค้าขาย

1.9 สถานที่ที่น่าสนใจ พระธาตุพนม ค่านสาวคอย น้ำตกตาดขาม สวนหลวง ร.9  
หาดท้ายเมือง

1.10 งานประจำปีจังหวัด

1.10.1 งานนมัสการพระธาตุพนม (ขึ้น 15 ค่ำ เดือน 3)

1.10.2 งานประเพณีไหลเรือไฟ (ขึ้น 15 ค่ำ เดือน 11)

## 2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนครพนม ปี พ.ศ. 2551 – 2554

2.1 วิสัยทัศน์ คือ “เมืองน่าอยู่ คู่สัมพันธอินโดจีน”

2.2 เป้าประสงค์ เมืองแห่งความสุข วิถีชีวิตพอเพียง เกียรติคุณธรรม

2.3 พันธกิจ 4 ด้าน ได้แก่

2.3.1 ด้านสังคม

ประชาชนมีสุขภาพดี มีการศึกษา มีอาชีพและชีวิตมั่นคง โดยใช้หลักศาสนา วัฒนธรรมท้องถิ่น และมีความพอเพียงในการดำเนินชีวิต

2.3.2 ด้านเศรษฐกิจ

สร้างความมั่นคงอย่างยั่งยืน ตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง

2.3.3 ด้านความมั่นคง

ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพ และทรัพยากรที่ยั่งยืน พื้นที่ชายแดนมีความมั่นคงและปลอดภัย

2.3.4 ด้านการบริหารจัดการ

ประชาคมมีส่วนร่วมพัฒนาธรรมาภิบาลและองค์กรภาครัฐมีขีดสมรรถนะ และระบบที่ทันสมัยพึงพอใจการให้บริการภาครัฐ

## 3. ยุทธศาสตร์จังหวัด ระยะ 4 ปี

3.1 บ้านเมืองน่าอยู่

เป้าประสงค์

3.1.1 เมืองที่สงบสุขและปลอดภัย สะดวก สะอาด สวยงาม

3.1.2 ประชาชนและสังคมที่เข้มแข็งภายใต้การดำรงชีวิตแบบ เศรษฐกิจ

พอเพียง (สมณะ)

กลยุทธ์ที่ 1 : ส่งเสริมให้ประชาชนดำรงชีวิตบนพื้นฐานหลักศาสนาและวัฒนธรรมท้องถิ่น

กลยุทธ์ที่ 2 : ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึงและอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

กลยุทธ์ที่ 3 : พัฒนาการให้บริการประชาชน

กลยุทธ์ที่ 4 : อนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและ

พลังงาน

กลยุทธ์ที่ 5 : พัฒนาระบบป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

กลยุทธ์ที่ 6 : รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

กลยุทธ์ที่ 7 : ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

กลยุทธ์ที่ 8 : สร้างความมั่นคงตามแนวชายแดน

กลยุทธ์ที่ 9 : ส่งเสริมและสนับสนุนการใช้ ICT เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

การทำงานและการบริการ

กลยุทธ์ที่ 10 : ส่งเสริมให้ประชาชนดำรงชีวิตตามปรัชญาเศรษฐกิจ

พอเพียง

กลยุทธ์ที่ 11 : ส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ มีศักยภาพและมีความ

มั่นคงในการทำงาน

กลยุทธ์ที่ 12 : การพัฒนาและรักษา ความสะอาดและความสวยงาม ของ

หมู่บ้าน

### 3.2 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

เป้าประสงค์

3.2.1 ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความรู้คู่คุณธรรม

3.2.2 สถาบันการศึกษามีศักยภาพในการจัดการศึกษา

กลยุทธ์ที่ 1 : ส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพดี

กลยุทธ์ที่ 2 : ส่งเสริมให้ประชาชนเป็นคนดี คนเก่ง มีคุณธรรม  
จริยธรรม และมีการเรียนรู้ตลอดชีวิต

กลยุทธ์ที่ 3 : พัฒนาทักษะและส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ มีการ  
ประกอบอาชีพ มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิต

กลยุทธ์ที่ 4 : สถาบันการศึกษามีศักยภาพในการพัฒนาสถานศึกษา

### 3.3 การพัฒนาการค้าชายแดน

เป้าประสงค์

3.1 ผลักดันกลุ่มจังหวัดให้มี “เขตเศรษฐกิจชายแดน เขตปลอดอากร และ  
ศูนย์กระจายสินค้า”

3.2 ส่งเสริมผู้ประกอบการค้า การลงทุนในประเทศ และประเทศเพื่อนบ้าน

3.3 การพัฒนาเชื่อมโยงเมืองคู่แฝด แผลดสาม และ 3 ประเทศ 8 จังหวัด

กลยุทธ์ที่ 1 : ส่งเสริมและพัฒนาการค้าชายแดน

กลยุทธ์ที่ 2 : ส่งเสริมและพัฒนาผู้ประกอบการด้าน โลจิสติกส์

กลยุทธ์ที่ 3 : ส่งเสริมการลงทุน

### 3.4 การพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร

วิสัยทัศน์ คือ “เมืองเกษตรมาตรฐานและปลอดภัย เกษตรกรมีความสุขอย่างพอเพียง”

เป้าประสงค์

3.4.1 เสริมสร้างขีดความสามารถในการผลิตสินค้าเกษตรเพื่อการแข่งขัน

3.4.2 ปรับโครงสร้างระบบการผลิตทางการเกษตร

3.4.3 เสริมสร้างระบบตลาดสินค้าเกษตร

3.4.4 ส่งเสริมการศึกษา และทดสอบด้านการเกษตร และบรรจุภัณฑ์

กลยุทธ์ที่ 1 : ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพด้านการเกษตรและการผลิตสินค้าเกษตรที่ดี เหมาะสมและปลอดภัย

กลยุทธ์ที่ 2 : พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริหารจัดการปัจจัยการผลิตด้านการเกษตร

กลยุทธ์ที่ 3 : ส่งเสริมการแปรรูปสินค้าทางการเกษตรให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน

กลยุทธ์ที่ 4 : ป้องกันและแก้ไขปัญหาทางด้านการเกษตร

กลยุทธ์ที่ 5 : พัฒนาผู้ประกอบการและการตลาดสินค้าเกษตร

กลยุทธ์ที่ 6 : สนับสนุนการดำเนินงานตามโครงการพระราชดำริ

กลยุทธ์ที่ 7 : ส่งเสริมความร่วมมือด้านการเกษตรกับประเทศเพื่อนบ้าน

### 3.5 การพัฒนาการท่องเที่ยว

เป้าประสงค์

“เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวในลุ่มแม่น้ำโขง”

กลยุทธ์ที่ 1 : พัฒนาและยกระดับมาตรฐานการท่องเที่ยว (แหล่ง / กิจกรรม / สิ่งอำนวยความสะดวก / บริการด้านการท่องเที่ยว)

กลยุทธ์ที่ 2 : ส่งเสริมฟื้นฟูองค์ความรู้ทางศาสนา ประเพณี ศิลปวัฒนธรรม

กลยุทธ์ที่ 3 : ประชาสัมพันธ์และสร้างตลาดเชิงรุก



## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วาสนา สุขประสงค์ดี (2537 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา เรื่องประสิทธิผลของการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาพบว่า

1. สมรรถนะด้านสถานที่ (เขตพื้นที่รับผิดชอบ) มีผลต่อการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและเขตที่มีสมรรถนะด้านสถานที่สูงกว่า หรือมีเขตพื้นที่รับผิดชอบมากกว่าจะมีประสิทธิผลในการจัดเก็บภาษีมากกว่า

2. สมรรถนะด้านงบประมาณ มีความสำคัญต่อการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสมรรถนะด้านงบประมาณสูงกว่าจะมีประสิทธิผลต่อการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินมากกว่า

3. สมรรถนะด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้งบประมาณ มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน

4. ความสัมพันธ์ระหว่างความร่วมมือจากประชาชนกับประสิทธิผลของการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน พบว่า ผลการประเมินเกี่ยวกับความร่วมมือจากประชาชนมีผลต่อการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ส่วนผลการประเมินเกี่ยวกับความร่วมมือจากประชาชน โดยเจ้าหน้าที่ ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่มีความเห็นว่าความร่วมมือจากประชาชน ไม่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ณรงค์ เขมวีรัตน์ (2539 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล พบว่า ชั้นของเทศบาลที่แตกต่างกัน มีผลกับคุณภาพในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลที่แตกต่างกัน ด้านการจัดเก็บรายได้ครบถ้วน สภาพการทำงาน เจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงาน ผู้บังคับบัญชา ระบบงาน การเมือง ความรู้ ความเข้าใจของประชาชน มีความสัมพันธ์กับคุณภาพในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลด้านความรวดเร็วในการให้บริการ ด้านการประเมินภาษีและการจัดเก็บได้ถูกต้องตามกฎหมาย

ชลอ ยศสมบัติ (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนารายได้ของท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ผลการศึกษาพบว่า การที่ท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้น ควรที่จะมีการแก้ไขปรับปรุง โครงสร้างภาษีโดยการแก้ไขกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ที่เข้าของอาศัยอยู่เอง โรงเรือนที่ปีค่างไว้ โรงเรือนของรัฐวิสาหกิจทุกประเภท การปรับปรุงการบริหารการจัดเก็บรายได้ โดยการเพิ่มประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ การประชาสัมพันธ์และ

ปรับปรุงเกี่ยวกับเครื่องมือในการจัดเก็บภาษีตลอดจนการรวมภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน

พจนา พิษิตปัจจา (2543 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความพยายามในการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ความพยายามในการจัดเก็บภาษีอยู่ในระดับปกติ เช่นเดียวกับความพยายามในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ส่วนความพยายามในการจัดเก็บภาษีนอกเหนือจากนั้นอยู่ในระดับต่ำกว่าปกติ การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดเก็บภาษี น้ำมัน โรงแรม และยาสูบพบว่า สามารถแบ่งกลุ่มปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดเก็บภาษีโรงแรมและยาสูบได้ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มปัจจัยทางการบริหารจัดการเก็บภาษี กลุ่มปัจจัยความร่วมมือในการจัดเก็บภาษี และกลุ่มปัจจัยทางด้านกฎหมาย การจัดลำดับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดเก็บภาษีน้ำมัน โรงแรมและยาสูบพบว่า การจัดลำดับทั้งของกลุ่มเจ้าหน้าที่ส่วนการคลัง และเจ้าหน้าที่ส่วนแผนนโยบายและกลุ่มสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ไม่มีความสัมพันธ์ทางสถิติในการศึกษาถึงความพยายามในการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

ธีระศักดิ์ โขษคุณวุฒิ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อผลสัมฤทธิ์ในการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปะ อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ผลจากการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านลักษณะ โครงสร้างและวิธีการปฏิบัติงานและปัจจัยด้านบุคลากร มีความสัมพันธ์ต่อผลสัมฤทธิ์ในการจัดเก็บภาษีของ อบต. บ้านแปะ กล่าวคือ ถ้าโครงสร้างการบริหารงานของ อบต. มีความเหมาะสม คณะผู้บริหารสามารถที่จะประสานงานกับพนักงานได้อย่างดี มีกฎระเบียบ มีการปฏิบัติงาน กฎหมายด้านภาษี วิธีการและบทกำหนดโทษที่เหมาะสม มีจำนวนบุคลากรที่เพียงพอ มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในด้านการจัดเก็บภาษีที่ดี ก็จะส่งผลให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการจัดเก็บภาษีอากรของ อบต. เพิ่มมากขึ้น แต่ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์และสถานที่ ไม่ว่าจะเป็นภูมิทัศน์ ความสะดวกสบายและความพร้อมของสถานที่ วัสดุอุปกรณ์สำนักงาน ครุภัณฑ์ หรือปัจจัยด้านงบประมาณ ก็ไม่มีผลต่อผลสัมฤทธิ์ในการจัดเก็บภาษีของ อบต. บ้านแปะ แต่อย่างใด ปัจจัยด้านผู้เสียภาษี ได้แก่ ความร่วมมือและจิตสำนึกของผู้เสียภาษี เช่น ความตระหนักถึงภาระหน้าที่และมีความรับผิดชอบในการเสียภาษีอย่างสม่ำเสมอ ถูกต้อง ตรงเวลา ความเต็มใจเสียภาษีของผู้เสียภาษี ประเภทของภาษีที่จะต้องเสีย หลักฐานที่จะต้องใช้ในการเสียภาษีล้วนมีผลสัมฤทธิ์ในการจัดเก็บภาษีของ อบต.บ้านแปะทั้งสิ้น

สรญา ช้อเพชร (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา เรื่องประสิทธิภาพการบริหารการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า

1. สมรรถนะด้านสถานที่ (เขตพื้นที่รับผิดชอบ) มีผลต่อการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและเขตที่มีสมรรถนะด้านสถานที่สูงกว่า หรือมีเขตพื้นที่รับผิดชอบมากกว่าจะมีประสิทธิผลในการจัดเก็บภาษีมากกว่า

2. สมรรถนะด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้งบประมาณ มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน

3. สมรรถนะด้านสถานที่ จากการศึกษาพบว่าจากการหาความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ของเขตต่างๆ 38 เขต กับประสิทธิผลของการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินแล้วปรากฏว่ามีความสัมพันธ์กันถึง ร้อยละ 42 แสดงให้เห็นว่า พื้นที่ของเขตต่างๆ มีความสำคัญและมีผลต่อการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นอย่างมาก

4. ความสัมพันธ์ระหว่างความร่วมมือจากประชาชนกับประสิทธิผลของการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน พบว่า ผลการประเมินเกี่ยวกับความร่วมมือจากประชาชนมีผลต่อการจัดเก็บภาษี โรงเรือนและที่ดิน ส่วนผลการประเมินเกี่ยวกับความร่วมมือจากประชาชน โดยเจ้าหน้าที่ ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่มีความเห็นว่าความร่วมมือจากประชาชนไม่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ปณิษฐา รักรธรรม (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ ในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่มีปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บภาษีในระดับมาก ปัญหาที่พบมากที่สุดคือ ปัญหาฐานข้อมูลที่ต้องใช้ประกอบการจัดเก็บภาษีโดยกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าเป็นปัญหามากที่สุดเนื่องจากการจัดเก็บภาษีให้เกิดประสิทธิภาพ ต้องมีระบบฐานข้อมูลที่ทันสมัย มีความถูกต้อง ตรงตามความเป็นจริงส่วนปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บภาษีจากปัญหาอื่น คือ ปัญหาประชาชนผู้เสียภาษีมีความคิดเห็นในเชิงลบต่อการบริหารจัดการเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ เนื่องจากผู้เสียภาษีบางส่วนมักใช้ช่องทางหลบเลี่ยงปัญหาองค์การบริหารส่วนตำบลการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง ปัญหาการจัดเก็บภาษียังไม่ครอบคลุมผู้เสียภาษีทุกคน ปัญหาการเสียภาษีให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลมีขั้นตอนวิธีการยุ่งยากซับซ้อน ทำให้เกิดความล่าช้าปัญหาการให้คำแนะนำการเสียภาษีจากเจ้าหน้าที่ยังไม่ชัดเจน เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจปัญหาประชาชนประสบปัญหาในการให้บริการและการอำนวยความสะดวกของเจ้าหน้าที่ ปัญหาผู้เสียภาษีได้รับหนังสือแจ้งให้มาเสียภาษีสล่าช้า ปัญหาประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจกฎหมาย ระเบียบ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี ปัญหาตามที่กล่าวมาเป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนเกิดความคิดเห็นใน

เชิงลบต่อการบริหารจัดการเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลนอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ ยังประสบปัญหาผู้เสียภาษีย้ายที่อยู่ หรือเลิกกิจการ และไม่แจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบ

จุฬาร พิมพะนิตย์ (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบลภู่อ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลจากการศึกษาพบว่า ประชากรเป้าหมาย เห็นว่ามีปัญหาของการจัดเก็บรายได้ โดยรวมและเป็นรายด้าน 3 ด้าน คือ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านวัสดุอุปกรณ์อยู่ในระดับปานกลาง แต่เห็นว่าปัญหาด้านการจัดการ อยู่ในระดับมาก โดยเห็นว่าที่ปัญหาเป็นรายข้อที่อยู่ในระดับมาก และมีค่าเฉลี่ยมากที่สุดในแต่ละด้าน ได้แก่ ขาดการสำรวจและการประเมินภาษีให้เป็นปัจจุบัน และไม่มีการออกประกาศมให้ความรู้แนะนำขั้นตอนการชำระภาษีแก่ประชาชนผู้เสียภาษี ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหามีดังนี้ ด้านการจัดการ ควรมีการประสานงานและการมีส่วนร่วมของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ อย่างจริงจัง กำหนดเป้าหมายในการจัดเก็บภาษีทุกครั้ง ควรปรับปรุงข้อมูลในการจัดเก็บให้เป็นปัจจุบันและถูกต้องเสมอ โดยวิธีการออกสำรวจพื้นที่กลุ่มเป้าหมายทุกปี ควรมีการกำกับดูแลการปฏิบัติงานการจัดเก็บรายได้อย่างจริงจัง โดยแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินการจัดเก็บรายได้ ด้านบุคลากร ควรจัดให้มีเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานโดยตรง โดยกำหนดกรอบอัตรากำลังตำแหน่งดังกล่าวไว้ในแผนอัตรากำลัง 3 ปี ควรจัดให้มีการฝึกอบรมความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่เพิ่มเติมความรู้ความเข้าใจในบทบาท และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ด้านงบประมาณควรให้การสนับสนุนงบประมาณให้เพียงพอ โดยการพัฒนาระบบโปรแกรมแผนที่ภาษีควรปรับปรุงข้อบัญญัติจัดเก็บตามที่กฎหมายกำหนดให้เพื่อให้มีการจัดเก็บภาษีหลายประเภทควรมีการปรับขยายฐานภาษีให้เพิ่มขึ้นตามความเหมาะสม และด้านวัสดุอุปกรณ์ ควรมีการพัฒนาโปรแกรมในการคำนวณแผนที่ภาษี ควรเพิ่มวัสดุ อุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับการจัดเก็บรายได้

กิตติพงษ์ พิพิฑกุล (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพยายามในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินของเทศบาลตำบล ในกลุ่มจังหวัดกาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคามและร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลตำบลมีความพยายามในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยรวมอยู่ในระดับมาก เทศบาลตำบลมีความพยายามในการจัดเก็บภาษีสูงสุด คือ เทศบาลตำบล ในจังหวัดกาฬสินธุ์ รองลงมาคือ เทศบาลตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ด เทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น และเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ปัจจัยจำนวนพนักงานจัดเก็บรายได้ มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความพยายามในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินของเทศบาล

ตำบล จำนวนพนักงานจัดเก็บรายได้ มีผลต่อความพยายามในการจัดเก็บภาษี โรงเรือนและที่ดิน เทศบาลตำบลที่มีพนักงานจัดเก็บรายได้จำนวนมากจะส่งผลให้ความพยายามจัดเก็บภาษี โรงเรือนและที่ดินเพิ่มขึ้น ทำให้เทศบาลตำบลสามารถจัดเก็บรายได้ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และจะมาซึ่งการพึ่งตนเองทางการคลังของท้องถิ่น ได้ในที่สุด

คุณิต เสนาเพ็ง (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษา ปัญหาการบริหารการจัดเก็บรายได้ของ เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรด้านการคลังเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย มีปัญหาการบริหารการจัดเก็บรายได้อยู่ในระดับปานกลางทั้ง โดยรวมและรายด้าน โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านภาษีโรงเรือนและที่ดิน รองลงมา คือ ด้านภาษีป้ายและด้านภาษีบำรุงท้องที่ บุคลากรเทศบาลด้านการคลังฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการ มีปัญหาการบริหารการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อยู่ในระดับ ปานกลางทั้งโดยรวมและรายด้าน โดยทั้ง 2 กลุ่ม มีปัญหาการบริหารการจัดเก็บรายได้ไม่ แตกต่างกัน ข้อเสนอแนะการบริหารการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย คือ ควรมี การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เรื่องเกี่ยวกับภาษีให้มากขึ้น

ทัศนีย์ พลอยทับทิม (2550 : 53-54) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานการเงินการคลัง ของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการบริหารงานการเงินการคลังของบุคลากรส่วนใหญ่มีความเห็น ว่า ปัญหาอยู่ในระดับน้อย โดยมีความเห็นว่าด้านบุคลากรเป็นด้านที่มีปัญหามากที่สุด ร้อยละ 25 รองลงมา คือ ด้านวัสดุอุปกรณ์ ร้อยละ 21.67 ด้านงบประมาณ ร้อยละ 18.33 และด้านการจัดการ ร้อยละ 15

พรศักดิ์ พลภักดี (2550 : 63-64) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาในการบริหารงานคลังของ องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอสำโรง จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า ปัญหา ในการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอสำโรง จังหวัดอุบลราชธานี ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการเงินและบัญชี ด้าน งบประมาณ มีระดับปัญหาปานกลาง ส่วนด้านการพัฒนารายได้ และด้านพัสดุ มีระดับปัญหา มาก โดยได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาของการบริหารงานการเงินและการคลัง เห็นว่า ควรมีการอบรมเกี่ยวกับการบริหารงานการเงินและพัสดุให้กับผู้บริหารและพนักงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล และปัญหาที่พบ คือ ผู้บริหารขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการ บริหารงานการเงินและพัสดุ และองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ปฏิบัติตามแนวทางการ



บริหารการเงินและพัสดุ ขอบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ไม่เพียงพอต่อความต้องการและองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณทันตามกำหนด

พูนพิพัฒน์ ปัดตาเฮ้ง (2551 : บทคัดย่อ) ศึกษา การบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองหงส์ จังหวัดบุรีรัมย์ ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นของคณะผู้บริหารและพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองหงส์ จังหวัดบุรีรัมย์ ที่มีต่อการบริหารงานคลัง โดยภาพรวมมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า ด้านการจัดทำงบประมาณมีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาคือ ด้านการควบคุมงบประมาณ ด้านการประเมินและติดตามผล และด้านการจัดเก็บรายได้ ตามลำดับ ความคิดเห็นของคณะผู้บริหารและพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลมีความคิดเห็นสอดคล้องกันเกี่ยวกับการปฏิบัติในแต่ละด้าน เมื่อจำแนกเป็นรายข้อ พบว่า ประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดในแต่ละด้าน คือ การนำส่งเงินภาษีให้เจ้าหน้าที่การเงินเพื่อนำฝากธนาคารตามระเบียบ, การจัดทำร่างแผนพัฒนาประจำปีและกำหนดนโยบายและแนวทางการจัดทำงบประมาณ, การควบคุมการจัดทำรายงานให้เป็นไปตามห้วงเวลาที่กำหนดตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และการประเมินติดตามผลการจัดทำรายงานให้เป็นไปตามห้วงเวลาที่กำหนดตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

อรุณี ค้างอำไพ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ปัญหา อุปสรรคและความพึงพอใจในการบริหารงานคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอวิหารแดง จังหวัดสระบุรี ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังตามความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ในด้านการบริหารด้านระบบบัญชี ด้านระเบียบการเงิน ด้านภาวะผู้นำ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ด้านการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร และด้านระบบการตรวจสอบ อยู่ในระดับมาก ผลการเปรียบเทียบปัจจัยส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ต่อปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน พบความแตกต่างเมื่อจำแนกตามประสบการณ์ในการทำงานการตรวจสอบอยู่ในระดับมาก ส่วนระดับการศึกษา อาชีพและรายได้ ไม่พบความแตกต่าง