

## บทที่ 2

### เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นของประชาชนต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ตามหัวข้อดังต่อไปนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ
3. แนวคิดเกี่ยวกับภาษี
4. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
5. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
6. องค์การบริหารส่วนตำบล
7. องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบรบือ
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดของการวิจัย

#### แนวความคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

##### 1. ความหมายของความคิดเห็น

คำว่า “ความคิดเห็น” (Opinion) ได้มีนักวิชาการได้ให้คำนิยามไว้ต่าง ๆ กัน ดังนี้

อุทัย หิรัญโต (2519 : 81) ให้ความเห็นไว้ว่า ความคิดเห็นของแต่ละคนมีหลายระดับ คือ อย่างผิวเผินก็มี อย่างลึกซึ้งก็มี สำหรับความคิดเห็นที่เป็นทัศนคตินั้น เป็นความคิดเห็นอย่างลึกซึ้ง และติดตัวไปเป็นเวลานาน เป็นความคิดเห็นทั่วๆ ไป ไม่เฉพาะอย่างซึ่งมีประจำตัวของบุคคลความคิดเห็นเฉพาะอย่างและมีอยู่เป็นระยะเวลาอันสั้น เรียกว่า Opinion เป็นความคิดเห็นประเภทหนึ่งที่ไม่ตั้งอยู่บนรากฐานของพยานหลักฐาน ที่เพียงพบต่อการพิสูจน์ มีความรู้แห่งอารมณ์น้อยและเกิดขึ้นได้ง่ายแต่ก็สลายได้เร็ว

พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา (ฉบับราชบัณฑิตยสถาน. 2524 : 246) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า เป็นข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบถึงแม้ว่าไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันเสมอไป

ชาติ ฮายด์เนริส (ปีรรัตน์ วงศ์ไทย. 2542 ; อ้างอิงจาก Chales, A. Heidenrich. 1970 : 116) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า เป็นความเชื่อหรือทัศนคติซึ่งบางครั้งอาจมีความรู้สึกเลื่อนรางในข้อเท็จจริงของตน และไม่มีความรู้สึกแรงกล้า ถึงกับจะพิสูจน์ข้อเสนอนั้น ๆ ได้เป็นแต่เพียงว่าตนยอมรับข้อเสนอนั้น เพราะรู้สึก หรือดูเหมือนว่า มันจะเป็นอย่างนั้น ซึ่งใน (A Dictionary of General Psychology) ความหมายไว้เป็นข้อๆ ดังนี้

1. เป็นความเชื่อหรือทัศนคติซึ่งแต่ละบุคคลก่อขึ้น (Forms) มาจากความรู้สึก หรือ การตัดสินใจใจความสัมพันธ์ระหว่างการยอมรับ หรือไม่ยอมรับในข้อเสนอนั้น

2. การตัดสินใจหรือความเชื่อมันจะรวมไปถึงความคาดหวัง (Expectation) หรือ การคาดคะเน (Prediction) ที่เกี่ยวกับพฤติกรรมหรือเหตุการณ์

3. การแสดงออกเป็นถ้อยคำจากทัศนคติ (Attitude) และใน A Comprehensive Dictionary of Psychology and Psychoanalytic Terms (Horace, B. English ; & Ava, English. 1958 : 358 – 359) ได้บรรยายไว้อย่างน่าสนใจว่า เป็นความเชื่อที่บุคคลมีความรู้สึกโดยปราศจาก

ข้อผูกพันทางอารมณ์หรือการตัดสินใจ และแสดงออกมาอย่างเปิดเผยถึงแม้ว่าจะไม่ปรากฏหลักฐานเป็นที่ยอมรับว่าน่าเชื่อถือก็ตาม ซึ่งสามารถจะแสดงออกมาเป็นถ้อยคำภายใต้สถานการณ์ที่เหมาะสมอย่างน้อยที่สุดสำหรับบุคคลหนึ่ง ข้อสันนิษฐานในเรื่องของจุดมุ่งหมายของความคิดเห็นนั้นเด่นชัดกว่าจุดมุ่งหมายของทัศนคติ ถึงแม้บางครั้งจุดมุ่งหมายอาจหลอกตัวเองอยู่บ้าง (ความคิดเห็นส่วนมากจะนำข้อเท็จจริง การตัดสินใจที่ถูกต้องและ โครงสร้างของบุคลิกภาพออกมามากกว่าที่จะยึดมั่นบนข้อสมมติโดยทั่วไป) แต่ถึงว่าอิทธิพลเหล่านี้จะมาจากแรงจูงใจหรือการตัดสินใจก็ตาม ความคิดเห็นก็ยังเป็นคำกล่าวถึงเรื่องราวที่คลุม ไปถึงความรู้บางอย่าง และข้อสรุปของหลักยานแห่งความจริงพอประมาณอีกประการหนึ่ง มันอาจจะเป็นความฝันล้วนๆ ที่นึกขึ้นเองอย่างไม่มีเหตุผลก็ได้

ศิริพร ไกรประสิทธิ์ (2545 : 20 ; อ้างอิงจาก Good) ได้ให้คำจำกัดความของความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ ความคิด หรือการลงความเห็นเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าเป็นการถูกต้อง

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงความรู้สึก ทัศนคติ ความเชื่อ และค่านิยม ของแต่ละบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ เรื่องราว หรือ สถานการณ์ต่าง ๆ ที่ประสบในสังคม โดยมีพื้นฐานมาจากภูมิหลังทางสังคม

## 2. ความสำคัญของการคิดเห็น

เฟลด์แมน (Feldman. 1971 : 53) กล่าวว่า การสำรวจความคิดเห็นเป็นการศึกษาความรู้สึกของบุคคลกลุ่มคนที่มีต่อสิ่งหนึ่ง แต่ละคนจะแสดงความเชื่อและความรู้สึกใด ๆ ออกมา

โดยการพูด การเขียน เป็นต้น การสำรวจความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่อการวางนโยบายต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือการเปลี่ยนแปลงระบบงาน รวมทั้งในการฝึกหัดการทำงานด้วย เพราะจะทำให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยตามความพอใจของผู้ร่วมงาน

เบสท์ (Best. 1977 : 17) กล่าวว่า ในการศึกษาถึงความคิดเห็นต่าง ๆ ส่วนมากจะใช้วิธีแบบวิจัยตลาด ได้แก่ การสอบถาม ซักถาม บันทึกลง และรวบรวมไว้เป็นข้อมูล ซึ่ง เบสท์ ได้เสนอแนะว่า “วิธีง่ายที่สุดในการที่จะบอกถึงความคิดเห็นจะออกมาในลักษณะเช่นไร และจะทำได้สามารถทำตามข้อคิดเห็นนั้นได้ หรือในการวางนโยบายใด ๆ ก็ตาม ความคิดเห็นที่วัดออกมาได้ จะทำให้ผู้บริหารเห็นควรหรือในอันที่จะดำเนินนโยบายหรือล้มเลิกไป”

จากความสำคัญของความคิดเห็นที่กล่าวมาข้างต้นนั้นจะเห็นได้ว่าความคิดเห็นนั้นเป็นประโยชน์ในการกำหนดแบบแผนการวางนโยบายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายหรือล้มเลิกนโยบาย เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างเรียบร้อย ซึ่งได้มาจากการสำรวจความคิดเห็นและรวบรวมไว้เป็นข้อมูล

### 3. การเกิดความคิดเห็น

ความคิดเห็นเกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ของบุคคล ออลพอร์ท เสนอความคิดเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งของคนเกิดขึ้นได้ตามเงื่อนไข 4 ประการ คือ (ชนานูช วิจิตระกูล. 2546 : 10 ; อ้างอิงจาก ศักดิ์ สุนทรเสนี. 2531 : 4)

1. กระบวนการเรียนรู้ที่ได้จากการเพิ่มพูนและบูรณาการของการตอบสนองแนวความคิดต่างๆ เช่น ความคิดเห็นจากครอบครัว โรงเรียน ครู การเรียนการสอนอื่น ๆ

2. ประสบการณ์ส่วนตัวซึ่งอยู่กับความแตกต่างของบุคคล ซึ่งมีประสบการณ์ที่แตกต่างกันไป นอกจากประสบการณ์ของคนจะสะสมขึ้นเรื่อยๆ แล้ว ยังทำให้มีรูปแบบเป็นของตัวเอง ดังนั้น ความคิดเห็นบางอย่างจึงเป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละบุคคลแล้วแต่พัฒนาการ และความเจริญเติบโตของคน ๆ นั้น

3. การเลียนแบบ การถ่ายทอดความคิดเห็นของคนบางคนได้มาจากการเลียนแบบความคิดเห็นของคนอื่นที่ตนพอใจ เช่น พ่อแม่ ครู พี่น้อง และคนอื่น ๆ

4. อิทธิพลของกลุ่มสังคม คนย่อมมีความคิดเห็นคล้อยกันตามกลุ่มสังคมที่ตนอาศัยตามสภาพแวดล้อม เช่น ความคิดเห็นต่อศาสนา สถาบันต่าง ๆ เป็นต้น

### 4. ประเภทของความคิดเห็น

ศิริ โสภากย์ บุรพาเดชะ (2546 : 226) ได้จำแนกความคิดเห็นเป็น 2 ประเภท ดังนี้

#### 1. การคิดประเภทสัมพันธ

##### 1.1 การสร้างวิมานในอากาศ

- 1.2 การฝัน
- 1.3 การคิดเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัว
- 1.4 การคิดที่เป็นอิสระ
- 1.5 การคิดที่ถูกควบคุม
2. การคิดโดยตรงที่ใช้ในการแก้ปัญหา
  - 2.1 การคิดเชิงวิจารณ์
  - 2.2 การคิดสร้างสรรค์

พัชรรส การันต์ (2545 : 29) ได้จำแนกความคิดเห็นเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. ด้านความคิด คือ ส่วนที่เป็นความรู้ ความคิด และความเชื่อของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

2. ด้านความรู้สึกที่มีต่อกลุ่มคน บุคคลและเหตุการณ์ คือ สภาพทางอารมณ์ที่เป็นความรู้สึกชอบ ไม่ชอบ รัก กลัว ไม่พอใจ เป็นต้น

3. ด้านพฤติกรรม คือ แนวโน้มของบุคคลที่แสดงถึงพฤติกรรมตอบสนองต่อสิ่งเร้าในวิถีทางเข้าหรือถอยหนี ขึ้นอยู่กับว่ามีความรู้สึกนึกคิดต่อสิ่งเร้าในลักษณะใด

เรมเมอร์ (Remmer. 1954 : 171) กล่าวว่า ความคิดเห็นมี 2 ประเภทด้วยกัน คือ

1. ความคิดเห็นเชิงบวกสุด – เชิงลบสุด เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ซึ่งสามารถรวบทิศทางได้

1.1 ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลงบูชา

1.2 ทิศทางลบสุด ได้แก่ รังเกียจมาก ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงได้ยาก

2. ความคิดเห็นจากความรู้อย่างเข้าใจ การมีความคิดต่อสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบ ยอมรับ ความรู้ความเข้าใจในทางไม่ดี ไม่ชอบ รังเกียจ ไม่เห็นด้วย

สรุป ประเภทของความคิดเห็น ประกอบไปด้วย การคิดประเภทสัมพันธ์ การคิดโดยตรงที่ใช้ในการแก้ปัญหา และการคิดที่สามารถบอกทิศทางได้ว่าสิ่งไหนรักมากที่สุด สิ่งไหนเกลียดมากที่สุด กับความคิดเห็นที่ขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจ

## 5. ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

จิรายุ ททรัพย์สิน (2546 : 19-20) ได้สรุปปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น ดังนี้ ความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งไม่จำเป็นต้องคล้ายกันหรือเหมือนกันเสมอไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับอิทธิพล ต่อการแสดงออกในเรื่องนั้น ๆ ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้



1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and physiological factor)  
จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระบบความก้าวร้าวของบุคคล และจะมีผลต่อการศึกษาทัศนคติหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ ส่วนปัจจัยด้านสรีระ เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลที่เกิดจากการใช้สารเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและทัศนคติของบุคคล
2. ประสบการณ์ของบุคคลโดยตรง (Direct personal experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดเห็นต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้พบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเองทำให้เกิดทัศนคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ
3. อิทธิพลจากครอบครัว (Parental inference) เป็นปัจจัยบุคคล เมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูอบรมของพ่อแม่และครอบครัว
4. ทัศนคติและความคิดเห็นต่อกลุ่ม (Group determinant of attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือทัศนคติของแต่ละกลุ่มจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและทัศนคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

ออสแคมป์ (Oskamp) ได้สรุป ถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดความคิดเห็น

(อรวรรณ ชินพัฒน์วานิช. 2546 : 11 ; อ้างอิงจาก Oskamp, S. 1977 : 119 – 133 : Attitude and Opinion) ดังนี้

1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและสรีระ คือ อวัยวะต่าง ๆ ของบุคคลที่ใช้รับรู้ผิดปกติ หรือเกิดความบกพร่อง ซึ่งอาจมีความคิดเห็นที่ไม่ดีต่อบุคคลภายนอก
  2. ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล คือ บุคคลได้ประสบกับเหตุการณ์ด้วยตัวเอง หรือได้พบเห็นทำให้บุคคลมีความพึงใจ และเกิดความคิดต่อประสบการณ์เหล่านั้นต่างกัน
  3. อิทธิพลของผู้ปกครอง คือ เมื่อเป็นเด็กผู้ปกครองจะเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดและให้ข้อมูลแก่เด็กได้มาก ซึ่งจะมีผลต่อพฤติกรรมและความคิดเห็นด้วย
  4. ทัศนคติและความคิดเห็น คือ เมื่อบุคคลเจริญเติบโตย่อมจะต้องมีกลุ่ม และสังคม ดังนั้น ความคิดเห็นของกลุ่มเพื่อน กลุ่มอ้างอิง หรือการอบรมสั่งสอนของ โรงเรียน หน่วยงาน ที่มีความคิดเห็นเหมือนกันหรือแตกต่างกัน ย่อมมีผลต่อความคิดเห็นต่อบุคคลด้วย
  5. สื่อมวลชน คือ สื่อต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทต่อชีวิตประจำวันของคนเรา ซึ่งได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร ก็เป็นปัจจัยอันหนึ่งที่มีผลกระทบต่อความคิดเห็นของบุคคล
- สรุป ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ปัจจัยที่สำคัญคือปัจจัยทางพันธุกรรมและทัศนคติของแต่ละบุคคล ซึ่งอาจจะมีความคิดเห็นที่ดีหรือไม่ดีต่อบุคคลภายนอกแตกต่างกัน

## 6. การวัดความคิดเห็น

วัลลภ รัฐฉัตรานนท์ (2545 : 102-117) ได้เขียนประกอบการเรียนการสอนของ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่องการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการวัดว่า มาตรการวัด เจตคติหรือทัศนคติ หรือความคิดเห็น ที่นิยมใช้อย่างแพร่หลายมี 4 วิธี คือ

1. วิธีแบบสเกลวัดความต่างทางศัพท์ (S-D Scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี – เลว ขยัน – ขี้เกียจ เป็นต้น
2. วิธีลิเคิร์ตสเกล (Likert – Scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็น ที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถแสดงทัศนคติ ในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบ ซึ่งอาจมีคำตอบในการเลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน
3. วิธีกัทแมนสเกล (Guttman Scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัดออกเป็นปริมาตรแล้ว เปรียบเทียบตำแหน่งของความคิดเห็น หรือทัศนคติในทางเดียว และเสมือนว่าสเกลที่มีช่วงห่าง เท่ากัน
4. วิธีเทอร์สโตนสเกล (Thurstone Scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัดออกเป็นปริมาตร แล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิดเห็น หรือทัศนคติในทางเดียว และเสมือนว่าเป็นสเกลที่มีช่วงห่างเท่ากัน

มอร์แกน และ คิง ได้เสนอแนะเกี่ยวกับการวัดความคิดเห็นไว้ว่า การจะให้บอกความคิดเห็นควรถามต่อหน้า ถ้าจะใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความเห็น ต้องระบุให้ผู้ตอบตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ แบบสอบถามประเภทนี้นิยมสร้างตามแนวของ ลิเคอร์ท์ ซึ่งแบ่งความคิดเห็นออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วยเฉย ๆ ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นปฏิฐาน (Positive) หรือนิเสธ (Negative)

เบสท์ (Best, 1977 : 77) ได้เสนอแนะว่า วิธีที่ง่ายที่สุดที่จะบอกความคิดเห็น ก็คือ การแสดงให้เห็นถึงร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อคำถาม เพราะจะทำให้เห็นว่าความคิดเห็นจะออกมาในลักษณะใด

สรุป การวัดความคิดเห็น คือ การวัดระดับความรู้สึคนึกคิดต่อเรื่องที่ต้องการวัด โดยมีเครื่องมือที่ใช้วัดเพื่อบ่งบอกถึงปริมาณ ความมากน้อยของความคิดเห็นต่อสิ่งนั้น ๆ ซึ่งอาจกำหนดเป็นค่าคะแนนแล้วนำมาเปรียบเทียบเป็นระดับความคิดเห็น

## แนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ

### 1. ความหมายของประสิทธิภาพ

ธงชัย สันติวงษ์ (2539 : 315) ให้ความหมายว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การเปรียบเทียบทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลที่ได้จากการทำงานว่าดีขึ้นอย่างไร แต่ไหน ในขณะที่กำลังทำงานตามเป้าหมายขององค์การ

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2538 : 130) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพดังนี้ ประสิทธิภาพ หมายถึง การสนับสนุนให้มีวิธีการบริหารที่จะได้รับผลดีมากที่สุด โดยสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด คือ การลดค่าใช้จ่ายทางด้านวัตถุดิบและบุคลากรลง ในขณะที่ต้องเพิ่มความแม่นยำตรง ความเร็วและความราบเรียบของการบริหารให้มากยิ่งขึ้น

ศิริวรรณ เสรีรัตน์, ปริญ ลักขิตานนท์ และสมชาย หิรัญกิตติ (2538 : 91-92) ได้ให้ความหมายไว้ในตัวหนังสือศัพท์ การบริหารว่าประสิทธิภาพ (Efficiency) มีหลายความหมาย คือ

1. ความสามารถในการผลิตผลลัพธ์ที่ต้องการด้วยการใช้พลังงาน เวลา วัสดุ หรือปัจจัยอื่น ๆ ต่ำสุด
2. ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่นำเข้า (Input) และผลที่ออกมา (Output) เพื่อสร้างให้เกิดต้นทุนสำหรับทรัพยากรที่ต่ำที่สุด
3. ความพึงพอใจของผู้รับบริการ

ธงชัย สันติวงษ์ และชัยยศ สันติวงษ์ (2537 : 155) ได้ให้ความหมาย ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง ขนาดและความสามารถในการสำเร็จหรือบรรลุผลตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ แต่เนื่องจากความมีประสิทธิภาพและการมีสมรรถภาพมีลักษณะสัมพันธ์กัน ดังนั้น ความมีสมรรถภาพขององค์การ หมายถึง ความมีสมรรถภาพภายในที่จะสามารถทำให้เกิดการประหยัดการใช้ทรัพยากรในการผลิตได้มากขึ้น

รอสต์ซุสตี และสเวลเชค (Rodsutti and Swlerczek. 2006 : 250) ได้ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์การ (Organizational Effectiveness) และชี้ว่ายังไม่มียุทธศาสตร์และรูปแบบสากลที่ยอมรับกันทั่วไป แต่บุคคลทั้งสองเห็นว่าแนวคิดทฤษฎีสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้สามารถจัดกลุ่มได้เป็น 2 มุมมอง (Perspective) ได้แก่

1. มุมมองแบบแนวทางภายนอก (External Approach) ซึ่งเน้นเป้าหมายขององค์การและความสัมพันธ์ที่องค์กรมีต่อสิ่งแวดล้อม เรียกได้อีกอย่างว่า มุมมองทรัพยากรระบบ (System Resource Perspective) มุมมองนี้ประกอบด้วยหลายแนวทาง ได้แก่

1.1 แนวทางพื้นฐานที่ยึดเป้าหมายขององค์การเป็นหลัก แนวทางนี้สร้างเกณฑ์การวัดประสิทธิภาพโดยอาศัยความสามารถในการดำเนินงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์การ แนวทาง

นี้จะกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรและเห็นว่าความสามารถในการบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์เหล่านี้แสดงถึงระดับประสิทธิภาพขององค์กร ดังนั้นการจะนำแนวทางนี้ไปใช้ ก็ ต้องมีการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรให้ได้อย่างแน่ชัด ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่ทำได้ โดยง่าย

1.2 แนวทางแบบทรัพยากรระบบ แนวทางนี้จะไม่เพียงให้ความสำคัญกับการกำหนดเป้าหมายขององค์กรเท่านั้น แต่ยังมุ่งกำหนดปัจจัยที่จำเป็นต่าง ๆ ที่จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายเหล่านั้นด้วย

1.3 แนวทางที่กำหนดเป้าหมายโดยรวมขององค์กรว่าคือความสามารถในการได้มาซึ่งทรัพยากร องค์กรที่มีประสิทธิภาพจะสามารถอาศัยปัจจัยสิ่งแวดล้อมเพื่อช่วยให้ตนได้มาซึ่งทรัพยากรที่มีค่าได้

1.4 แนวทางที่กำหนดเป้าหมายโดยรวมขององค์กร คือ ความพึงพอใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ประสิทธิภาพขององค์กรคือความสามารถในการสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ ทั้งภายในและนอกองค์กร (เช่น ผู้ถือหุ้น ลูกจ้าง และสังคม) โดยความพึงพอใจดังกล่าวครอบคลุมทั้งในด้านผลงานและกระบวนการทำงาน ทั้งนี้ มีการนำแนวทางเหล่านี้มาประสานกัน เช่น แนวทาง ROA (Return on Assets) ซึ่งวัดประสิทธิภาพด้วยเป้าหมายขององค์กร การได้มาซึ่งทรัพยากร และกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย 1 กลุ่ม ได้แก่ ผู้ถือหุ้น

2. มุมมองแบบแนวทางภายใน (Internal Approach) มุมมองนี้ให้ความสำคัญกับกระบวนการภายในขององค์กร ซึ่งครอบคลุมถึงเรื่องผลผลิต (Productivity) และความพึงพอใจของลูกจ้างแนวทางนี้ให้ความสำคัญกับการจัดระบบและกระบวนการภายในอย่างดี ระบบและกระบวนการที่จัดการได้ดี และตรวจสอบได้จากลักษณะต่าง ๆ ได้แก่ สมาชิกองค์กรมีเอกภาพหรือประสานงานกัน ได้เป็นอย่างดี ข้อมูลในองค์กรไหลเวียนได้ดี ลูกจ้างมีผลงานดี มีความพึงพอใจในงานที่ทำ และมีความผูกพันกับความสำเร็จขององค์กร องค์กรที่มีระบบและกระบวนการที่จัดการที่ดีเป็นที่น่าทำงาน ขณะที่ความยากของแนวทางตามมุมมองแรกเป็นเรื่องของการกำหนดเป้าหมาย ความยากของแนวทางนี้อยู่ที่การกำหนดระบบและกระบวนการที่เกี่ยวข้อง การวัดประสิทธิภาพที่นิยมตามแนวทางนี้คือการมุ่งวัดความพึงพอใจในการทำงานรวมถึงความพึงพอใจส่วนบุคคลของลูกจ้าง โดยความพึงพอใจในการทำงานจะสะท้อนประสิทธิภาพการทำงาน ขณะที่ความพึงพอใจส่วนบุคคลของลูกจ้างสะท้อนประสิทธิภาพส่วนบุคคล

บอยเน (Boyne, 2003 : 213) ชี้ว่าแม้จะมีความตื่นตัวที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการบริการของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงมีนโยบายออกมามากมาย แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์สำหรับองค์กรภาครัฐโดยตรง Boyne จึงพยายามให้คำนิยามที่เหมาะสมบนพื้นฐานการทบทวนแนวคิดทฤษฎีเรื่องประสิทธิภาพขององค์กรสำหรับภาคเอกชน ว่าดังต่อไปนี้

1. รูปแบบเป้าหมาย (Goal Model) เป็นรูปแบบที่เก่าแก่ที่สุดและเข้าใจง่ายที่สุดสำหรับการศึกษาเรื่องประสิทธิภาพขององค์กร แนวคิดพื้นฐานคือว่าองค์กรก่อตั้งขึ้นเพื่อเป้าหมายบางอย่างที่บุคคล ครอบครัว หรือชุมชนไม่อาจบรรลุถึงได้ด้วยตนเอง แม้เมื่อเวลาผ่านไป เป้าหมายต่าง ๆ อันเป็นที่มาแห่งองค์กรอาจปรับเปลี่ยนไปได้ แต่ไม่ว่าอย่างไร เป้าหมายก็ยังเป็นเครื่องกำหนดทิศทางขององค์กร และความสามารถในการปฏิบัติตามเป้าหมายก็คือเครื่องวัดประสิทธิภาพขององค์กร แม้จะเป็นที่นิยม แต่การนำรูปแบบนี้มาใช้กับองค์กรภาครัฐมักประสบปัญหาเนื่องจากภาครัฐมักไม่มีการกำหนดเป้าหมายที่มีรายละเอียดชัดเจน ข้อนี้ก็เป็นธรรมชาติการทำงานระดับสาธารณะที่สัมพันธ์กับนโยบายทางการเมือง นโยบายเดียวกันอาจเป็นที่สนับสนุนด้วยผู้ที่มีเป้าหมายแตกต่างกัน ดังนั้น จึงมักละเว้นการให้รายละเอียดที่ชัดเจนเพื่อให้ นโยบายเปิดกว้างไว้ อันส่งผลดีในแง่ที่ว่านโยบายดังกล่าวจะได้รับการสนับสนุนเพื่อนำไปปฏิบัติจากหลาย ๆ ฝ่าย สำหรับองค์กรภาครัฐ แทนที่จะกำหนดเป้าหมายขององค์กรภาครัฐ แต่มักใช้คำประกาศพันธกิจกว้าง ๆ เช่น สุขภาพที่ดีขึ้นแต่ไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดว่า สุขภาพกายหรือจิต สุขภาพของใครบ้างดีขึ้นในแง่ใด คำถามลอย ๆ เช่นนี้มักทำให้ นโยบายที่นำมาใช้นำสู่ความขัดแย้งด้านการจัดสรรทรัพยากรได้ในที่สุด นอกจากนี้ ความสัมพันธ์กับนโยบายการเมืองแล้ว องค์กรภาครัฐยังมีอีกลักษณะหนึ่งที่เป็นปัญหา คือ แต่ละองค์กรมักมีหลากหลายเป้าหมาย หลายองค์กรสามารถตอบสนองบางเป้าหมายได้ดีกว่าเป้าหมายอื่น ๆ ทำให้กล่าวได้ตามมุมมองนี้ว่าองค์กรภาครัฐสามารถมีประสิทธิภาพและไร้ประสิทธิภาพได้ในเวลาเดียวกัน นอกจากนี้ หากนำเป้าหมายมาวัดประสิทธิภาพ โดยมีอาชระบและกำหนดรายละเอียดเป้าหมายได้ครอบคลุม ก็จะส่งผลต่อทิศทางการทำงานขององค์กรให้บิดเบือนไปจากที่ควรจะเป็น ปัญหาอีกประการหนึ่งขององค์กรภาครัฐก็คือความแตกต่างระหว่างเป้าหมายขององค์กรและเป้าหมายในการปฏิบัติงานจริง มีหน่วยงานภาครัฐหลายแห่งมีการแทนที่เป้าหมายขององค์กรด้วยเป้าหมายอื่น ๆ ในการปฏิบัติงานจริง เช่น เป้าหมายในการรักษาผลประโยชน์ส่วนตนของหน่วยงาน

2. รูปแบบทรัพยากรระบบ รูปแบบนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่าองค์กรเป็นระบบเปิดที่ต้องอาศัยทรัพยากรจากสิ่งแวดล้อม นิยามเรื่องประสิทธิภาพที่รูปแบบนี้ใช้มี 2 ประการ นิยามแรกคือความอยู่รอด นิยามนี้ใช้กับองค์กรภาคเอกชน โดยเฉพาะ หลายคนมีทัศนะว่าองค์กรที่อยู่รอดก็คือองค์กรที่ประสบความสำเร็จ ขณะที่องค์กรที่ต้องยุติกิจการก็คือองค์กรที่ล้มเหลวอีกนิยามหนึ่งให้ความสำคัญกับเงื่อนไขของความอยู่รอดขององค์กรต้องการทรัพยากรจากสิ่งแวดล้อมเพื่อดำรงอยู่ เช่น สินค้าและบริการจากองค์กรอื่น เงินจากลูกค้า เป็นต้น ตามนิยามนี้ องค์กรที่มีประสิทธิภาพจะสามารถดึงดูดทรัพยากรได้มาก ยิ่งดึงดูดทรัพยากรที่องค์กรต่าง ๆ แย่งชิงกันได้มากเท่าใด ประสิทธิภาพก็ยิ่งมากขึ้นเท่านั้น รูปแบบนี้มักมีข้อวิจารณ์ว่าให้ความสำคัญแก่ปัจจัยนำเข้ากระทั่งละเลยปัจจัยนำออกหรือผลลัพธ์ ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อนำมาใช้กับองค์กรภาครัฐ ก็จะพบกับปัญหาอื่น ๆ อีกโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นเรื่องความอยู่รอดไม่ค่อยสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการทำงานของ



องค์กรภาครัฐ องค์กรเหล่านี้อาจถูกยุบด้วยเหตุผลทางการเมืองแม้ว่าจะมีประสิทธิภาพ หรือองค์กรที่ไร้ประสิทธิภาพก็อาจอยู่รอดด้วยเหตุผลทางนโยบาย นอกจากนี้ ความสามารถในการดึงดูดทรัพยากร โดยมากก็เป็นเรื่องของการเมืองเช่นกัน

3. รูปแบบกระบวนการภายใน รูปแบบนี้ไม่ได้พิจารณาที่ประสิทธิภาพโดยตรงแต่ให้ความสำคัญกับลักษณะขององค์กรที่เชื่อว่ามีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพแทน ได้แก่กระบวนการภายในองค์กร ซึ่งอาจจะเป็นในด้านระบบกลไก เช่น ระบบการเงิน ระบบข้อมูลหรือเป็นในด้านบุคลากร เช่น ความพึงพอใจในการทำงาน และสวัสดิการ รูปแบบนี้ได้รับการวิจารณ์คล้ายกับรูปแบบทรัพยากรระบบ นั่นคือ แทนที่จะให้ความสำคัญปัจจัยนำออกหรือผลลัพธ์ รูปแบบนี้กลับให้ความสนใจกับสิ่งอื่น ได้แก่ กระบวนการภายใน

4. รูปแบบคุณค่าที่แข่งขันกัน รูปแบบนี้เป็นการสังเคราะห์รูปแบบทั้ง 3 ข้างต้น โดยมีแนวคิดพื้นฐานว่าองค์กรต่าง ๆ ต้องเผชิญกับเกณฑ์ผลงานที่ขัดแย้งกัน มีอยู่ 2 มิติ ที่ใช้อธิบายเกณฑ์เหล่านี้ มิติแรกเป็นเรื่องของท่าทีที่ผู้มีส่วนได้เสียสำคัญมีต่อการควบคุมและความยืดหยุ่น เช่น กระบวนการภายในและเป้าหมายการปฏิบัติงานขององค์กร ควรจะอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมอย่างไรใกล้ชิด หรือควรจะให้อยู่ในดุลยพินิจของผู้บริหารในการพัฒนาวิธีการของตนขึ้นมา มิติที่สองเป็นเรื่องของผู้มีส่วนได้เสียสำคัญ เช่น ผู้มีส่วนได้เสียควรเป็นผู้ที่อยู่ในหรือภายนอกองค์กร เมื่อนำทั้งสองมิตินี้มาพิจารณาควบคู่กัน พร้อมกับคำตอบที่แตกต่างกันต่อแต่ละมิติ ก็จะได้ รูปแบบอุดมคติ (Ideal Type) 4 แบบ ซึ่งบางส่วนสามารถครอบคลุมรูปแบบที่พิจารณามาก่อนได้ ได้แก่

4.1 รูปแบบเป้าหมาย - เน้นการกำกับควบคุมและเป้าหมายขององค์กรเป็นสิ่งที่มอบหมายจากภายนอก

4.2 รูปแบบทรัพยากรระบบ - เน้นความยืดหยุ่นในการบริหารเพื่อดึงปัจจัยนำเข้าจากสิ่งแวดล้อมให้ได้มากที่สุด

4.3 รูปแบบกระบวนการภายในที่ให้ความสำคัญด้านระบบกลไก - เน้นการกำกับควบคุมแต่กระบวนการกำหนดจากภายในขององค์กร

4.4 รูปแบบกระบวนการภายในที่ให้ความสำคัญด้านบุคลากร - เน้นความยืดหยุ่นและการกำหนดกระบวนการจากภายในองค์กรเพื่อพัฒนาและให้สวัสดิการบุคลากรรูปแบบคุณค่าที่แข่งขันกันเป็นที่นิยมมากเนื่องจากช่วยให้เห็นความชัดเจนของเกณฑ์ประสิทธิภาพที่องค์กรคาดหวัง เริ่มจากตัวแบบของ Balanced Scorecard รูปแบบนี้ช่วยให้ตระหนักว่าไม่อาจจะตอบสนองคุณค่าสองอย่างได้ในเวลาเดียวกัน คือ ไม่อาจตอบสนองต่อการกำกับควบคุมและความยืดหยุ่นได้ในเวลาเดียวกัน และไม่อาจให้ความสำคัญเบื้องต้นแก่ผู้มีส่วนได้เสียภายนอกและภายในได้ในเวลาเดียวกัน ดังนั้น องค์กรจึงต้องเลือกคุณค่า ซึ่งผลของการเลือกก็คือรูปแบบต่าง ๆ 4 รูปแบบนั้น ที่ต่าง



ก็มีเกณฑ์การตัดสินประสิทธิภาพในแบบของตน อย่างไรก็ตาม รูปแบบนี้โดยเนื้อหาจริง ๆ แล้วมิได้เสนอสิ่งใหม่ เพียงแต่สังเคราะห์รูปแบบที่มีอยู่เดิม

4.5 รูปแบบกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย รูปแบบนี้พยายามครอบคลุมทั้งผู้มีส่วนได้เสียภายในและภายนอกองค์การ การตอบสนองแต่ละกลุ่มย่อมนำสู่เกณฑ์การตัดสินประสิทธิภาพที่แตกต่างกัน และแม้ว่าทุกกลุ่มจะใช้เกณฑ์ชุดเดียวกัน แต่การให้น้ำหนักของแต่ละเกณฑ์ในชุดนั้นก็จะมีแปรไปตามกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ นอกจากนี้ ตัวเกณฑ์เองก็ปรับเปลี่ยนได้ตามการเปลี่ยนแปลงของความต้องการและอำนาจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ โดยรวมจึงกล่าวได้ว่าประสิทธิภาพขององค์การวัดได้ด้วยความพึงพอใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ คำวิจารณ์สำคัญต่อรูปแบบนี้ก็คืออาจทำให้องค์การให้ความสนใจกับการสร้างความชอบธรรมและรักษาภาพลักษณ์ของตนมากกว่าที่จะทุ่มเทแก่นื่องาน และยังทำให้เกณฑ์ประสิทธิภาพอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่มีอำนาจมากกว่าในขณะนั้น อีกปัญหาที่สำคัญก็คือในกรณีที่กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน การแสวงหาเกณฑ์รวมสำหรับตัดสินประสิทธิภาพก็จะเป็นไปไม่ได้

บอยเน (Boyne, 2003 : 222-223) เห็นว่ารูปแบบทรัพยากรระบบและรูปแบบกระบวนการภายในไม่เหมาะสมสำหรับองค์กรภาครัฐ เนื่องจากทั้งสองให้ความสำคัญกับปัจจัยที่เชื่อว่าสัมพันธ์กับประสิทธิภาพ (ได้แก่ ทรัพยากร ระบบกลไกขององค์การ หรือบุคลากร) มากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับตัวเนื่องานโดยตรง เขาเห็นว่าควรนำรูปแบบเป้าหมายและรูปแบบกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียมาใช้ รูปแบบเป้าหมายมีลักษณะเด่นตรงที่เน้นโดยตรงที่ประสิทธิภาพการทำงาน ส่วนรูปแบบกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียช่วยให้คำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ ขององค์กรภาครัฐ อีกทั้งรูปแบบเป้าหมายยังช่วยแก้ไขจุดอ่อนของรูปแบบกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอีกด้วย นั่นคือ ประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรน่าจะเป็นสิ่งที่กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มเห็นพ้องต้องกัน แม้ว่ากลุ่มเหล่านี้อาจจะให้น้ำหนักกับแต่ละด้านของประสิทธิภาพในลักษณะที่แตกต่างกัน รูปแบบเป้าหมายจึงช่วยให้สามารถหาจุดร่วมได้ และจุดร่วมนี้มีได้ขึ้นกับทักษะของแต่ละกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียล้วน ๆ แต่มีพื้นฐานจากลักษณะการทำงานจริงขององค์กร ในทางกลับกัน รูปแบบกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียก็แก้ไขจุดอ่อนของรูปแบบเป้าหมาย นั่นคือ รูปแบบเป้าหมายอาจจะละเลยธรรมชาติของการบริการภาครัฐ รูปแบบกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียช่วยให้เห็นว่ากระบวนการกำหนดเกณฑ์ประสิทธิภาพขององค์กรนั้น ต้องคำนึงถึงความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย และช่วยให้เห็นว่าการรับรู้ของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเป็นองค์ประกอบสำคัญในการตัดสินความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กร อย่างไรก็ตาม แม้ Boyne จะเห็นว่าองค์กรภาครัฐควรนำรูปแบบทั้งสองมาใช้ แต่ก็ยังไม่ได้ให้รายละเอียดชัดเจน โดยชี้ว่าควรมีการศึกษาวิจัยต่อไป

## 2. ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี

ศุภรัตน์ วัฒนกุล (2533 : 81-83) กล่าวถึงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรและปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากร ดังต่อไปนี้

### ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากร

ในความหมายของการจัดเก็บภาษีอากรที่มีประสิทธิภาพนั้น โดยคำนิยามของคำว่า ประสิทธิภาพ (Efficiency) ซึ่งเป็นคำสามัญที่นิยมใช้ในความหมายของลักษณะ ทำงานดี การทำงานมีประสิทธิภาพก็คือการทำงานดี แต่ความหมายในทางเศรษฐศาสตร์แล้ว ประสิทธิภาพ หมายถึง การสามารถบรรลุเป้าหมายให้ได้มากที่สุด เมื่อกำหนดระดับค่าใช้จ่ายมาให้แล้วหรือการสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ด้วยค่าใช้จ่ายที่ต่ำที่สุด

ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรก็คือ การจัดเก็บภาษีอากรให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย หรือไม่มีการรั่วไหล โดยเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีอากรเปรียบเสมือนเป็นการใช้ปัจจัยการผลิต หรือการใช้ทรัพยากรอย่างหนึ่ง ซึ่งถ้าใช้จ่ายมากเกินไปก็อาจได้รับประโยชน์น้อยกว่าเมื่อเทียบกับกรณีที่น่าไปใช้ประโยชน์ด้านอื่น นอกเหนือจากที่กล่าวการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพย่อมจะมีผลทางด้านต่าง ๆ เช่น สนับสนุนให้ระบบภาษีมีความเป็นธรรม รัฐมีรายได้มากขึ้น อันเป็นการลดภาระด้านการขาดดุลและการได้เงินมาพัฒนาหรือใช้จ่ายในด้านต่างๆมากยิ่งขึ้น ดังนั้นการที่จะถือว่าการจัดเก็บภาษีอากรมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้นจำเป็นต้องมีเครื่องมือชี้ (Indicator) หรือมาตรฐานที่กำหนดขึ้น อย่างไรก็ตาม บรรดานักเศรษฐศาสตร์หรือบรรดาผู้ที่อยู่ในแวดวงภาษีอากรยังไม่สามารถตกลงกันได้ว่าเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพนั้นควรจะเป็นอย่างไร มีความหมายแค่ไหน ใช้ประโยชน์ได้มากน้อยเพียงใด แต่เครื่องชี้วัดที่พอจะเป็นที่ยอมรับกันในขณะนี้และนิยมใช้วัดหรือกำหนด ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรนั้นมี 3 วิธี ดังนี้

1. วัดจากค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ (Cost of Collection) อุดม สมิธ ถือหลักว่าการจัดเก็บภาษีที่ดีควรถือหลักประหยัด โดยค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บควรจะต่ำ ไม่ใช่จัดเก็บภาษีได้มากแต่ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีก็มากด้วย เช่นนี้อาจทำให้เงินรายได้ภาษีอากรเหลือน้อยลง

2. วัดจากรายได้ที่เก็บได้จริงกับรายได้ที่ควรจะได้ (Actual Yields VS Potential Yields) ตามวิธีนี้ เราจะต้องคำนวณว่าในการจัดเก็บภาษีอากรแต่ละประเภท ถ้าจะจัดเก็บให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยควรได้รายได้เท่าใด แล้วเปรียบเทียบกับรายได้ที่จริงของภาษีประเภทนั้น ๆ กับรายได้ที่ควรจะได้ ก็จะทำให้เรารู้ว่าการบริหารการจัดเก็บภาษีนั้น ๆ มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

3. วัดจากค่าใช้จ่ายของผู้เสียภาษีอากรในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance Cost) ตามวิธีนี้จะถือหลักว่าภาษีอากรที่ดีมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บสูง ควรเป็นภาษีที่ผู้เสียภาษีเสียค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมายต่ำ กล่าวคือ ภาษีที่มีประสิทธิภาพควรเป็นภาษีที่ง่าย มีข้อความแจ่มชัด และสะดวกแก่ผู้เสียภาษีอากรที่จะปฏิบัติตามปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากรการบริหารจัดเก็บภาษีอากรอย่างมีประสิทธิภาพย่อมทำให้ได้รายได้ภาษีอากรเต็มเม็ดเต็มหน่วยและลดจำนวนการหลีกเลี่ยงภาษีให้น้อยลง ดังนั้นควรพิจารณาถึงปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดความมีประสิทธิภาพว่าประกอบด้วยอะไรบ้าง และปัจจัยดังกล่าวมีความสำคัญต่อการกำหนดประสิทธิภาพอย่างไร เมื่อกำหนดปัจจัยที่กำหนดความมีประสิทธิภาพแล้ว จะเห็นว่ามียากหลายประการ แต่ปัจจัยหลักที่สำคัญ ๆ มีเพียง 4 ด้าน คือ

### 1. ด้านค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษี

การบริหารงานการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้มีประสิทธิภาพนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายด้านบุคคล วัสดุ ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการจัดเก็บภาษีจะต้องคุ้มค่าและประหยัดมากที่สุด ตามหลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษีอากรที่ดี

ค่าใช้จ่ายในด้านจัดเก็บภาษีที่กล่าวถึงนี้นับได้ว่า เป็นความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจทั้งนี้ เพราะว่าการจัดเก็บภาษีเป็นเพียงการโอนทรัพยากรจากภาคเอกชนมาสู่ภาครัฐ โดยมิได้ก่อให้เกิดรายได้หรือผลผลิตของประเทศแต่อย่างใด โดยทั่วไปการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภทจะก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บที่แตกต่างกัน

จากหลักที่ดีทางภาษีอากรตามที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการนำหลักที่ดีทางภาษีอากรไปพิจารณากำหนดจัดเก็บภาษีต่าง ๆ จึงต้องคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาลและคำนึงถึงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและอื่น ๆ ประกอบด้วยองค์ประกอบของระบบภาษีที่ดีคือถือการมีการบริหารการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพปัญหาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีนี้นั้นจะขึ้นอยู่กับความร่วมมือของประชาชนและขึ้นอยู่กับความซื่อสัตย์สุจริตและประสิทธิภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาษีอากรเป็นสำคัญ

### 2. ด้านสถานที่ให้บริการจัดเก็บภาษี

สถานที่หรือสภาพแวดล้อมในการให้บริการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ผู้เสียภาษีได้รับความสะดวกและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานให้เสร็จสิ้นได้อย่างรวดเร็ว ถ้าหากมีสถานที่ทำงานหรือสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีก็ส่งผลให้องค์กรนั้นปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น สำหรับในส่วน of ประชาชนผู้อยู่ในข่าย

เสียภาษีก็มีความพึงพอใจที่ได้รับบริการที่ดีซึ่งส่งผลให้มีเต็มใจในการชำระภาษีมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินกิจกรรม 5 ส กล่าวคือ เทคนิคหรือวิธีการปรับปรุงสถานที่ทำงาน หรือสภาพการทำงานให้เกิดความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยสะอาด เพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน ความปลอดภัย และคุณภาพของงานอันเป็นพื้นฐานในการเพิ่มผลผลิต โดยย่อมาจาก สะสาง สะดวก สะอาด สุขลักษณะ สร้างนิสัย นับเป็นกิจกรรมเพื่อทำให้สถานที่ทำงานหรือสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ดีขึ้น ย่อมนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ดังนั้นองค์กรที่มีประสิทธิภาพหมายถึง หน่วยงานที่มีศักยภาพในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์เป้าหมายที่กำหนดไว้โดยการใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด ในห้วงเวลาเท่าเดิมหรือใช้เวลาน้อยกว่า กล่าวคือประหยัดเงิน คน วัสดุ แต่สามารถเพิ่มผลผลิตได้มากกว่าเดิมโดยมีแนวคิดเกี่ยวกับสถานที่ในการให้บริการจัดเก็บภาษี ดังนี้

2.1 แนวคิดกิจกรรม 5 ส เป็นหลักการในการจัดสถานที่ให้บริการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลในที่นี่จะนำมาใช้วัดกิจกรรม 3 ส แรกเท่านั้น คือสถานที่และระบบงาน ดังนี้

2.1.1 สะสาง คือการสำรวจและแยกให้ชัดเจนว่าสิ่งใดจำเป็นและสิ่งใดไม่จำเป็นในการใช้งาน

2.1.2 สะดวก คือการจัดวางของที่จำเป็นในการทำงานให้เป็นระเบียบและง่ายหรือสะดวกในการนำไปใช้งาน

2.1.3 สะอาด คือการดูแลรักษาความสะอาดสถานที่ ให้สะอาดและพร้อมในการปฏิบัติงาน

### 3. ด้านระเบียบ/กฎหมายเกี่ยวกับภาษี

3.1 หลักการยอมรับกล่าวคือภาษีที่จะจัดเก็บจะต้องให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีทุกคนก็ยังขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างการเสียภาษีและประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีได้รับจากรัฐบาลด้วย

3.2 หลักความแน่นอนคือการบริหารจัดการเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพนั้น กฎหมายที่ใช้ในการจัดเก็บจะต้องมีความแน่นอนและชัดเจนแก่ผู้เสียภาษีทุกคน กล่าวคือภาษีทุกประเภทที่จะจัดเก็บนั้นจะต้องเป็นที่แจ้งชัดและมีความแน่นอนในเรื่องฐานภาษี อัตราภาษี ตลอดจนวันเวลาและวิธีการที่จัดเก็บภาษีนั้น ความชัดเจนจะทำให้ผู้เสียภาษีมีความเข้าใจเกี่ยวกับภาษีที่ตนจะต้องเสียและทำให้เจ้าหน้าที่บริหารงานจัดเก็บภาษ้ง่ายขึ้น

3.3 ตามหลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษีอากรที่ดีคือหลักความเป็นธรรมทั้งในผู้เสียภาษีด้วยกันเองและระหว่างรัฐผู้จัดเก็บกับประชาชนผู้เสียภาษี

3.4 ประชา อาวีรักษ์ ได้กล่าวถึงความไม่เหมาะสมของกฎหมายภาษีกับสภาพทางเศรษฐกิจในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ที่ไม่สามารถแก้ไขกฎหมายได้ทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจึงเป็นต้นเหตุหนึ่งทำให้ผู้เสียภาษีพยายามหลบเลี่ยงภาษี

การบังคับใช้ระเบียบและกฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีผลกับประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งกำหนดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ด้านต่าง ๆ เช่นการกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษี กำหนดเวลาชำระภาษี การเรียกให้ชำระเงินเพิ่ม การลงโทษหรืออื่น ๆ ถ้าหากมี ระเบียบ กฎหมายที่ดีแล้วก็จะส่งผลให้สามารถจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ได้อิ่มเม็ดเต็มหน่วย ซึ่งในทางตรงกันข้ามถ้าหากระเบียบ กฎหมายไม่เหมาะสมหรือล้าสมัย ก็จะทำให้เป็นอุปสรรคในการจัดเก็บภาษีมีผลทำให้ล่าช้า เสียเวลา เสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพิ่มขึ้นรวมทั้งจัดเก็บภาษีได้ไม่ครบ หรือทำให้ผู้เสียภาษีเกิดความไม่พึงพอใจ หรือไม่สามารถบังคับผู้ที่ค้างชำระภาษี

#### 4. ด้านวิธีการจัดเก็บภาษี

การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นขั้นตอนเกี่ยวกับกระบวนการปฏิบัติงานการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดีแล้วก็จะส่งผลในด้านบวกต่อประสิทธิภาพจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ การที่จะมีระบบการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพได้ จะต้องมียุทธศาสตร์การจัดเก็บที่ดีเป็นแนวทางปฏิบัติงานการจัดเก็บภาษีประเภทนั้นด้วย ซึ่งจะกล่าวถึงยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่ดีดังต่อไปนี้

หลักความเป็นธรรมกล่าวคือประชาชนทุกคนในแต่ละประเทศควรจะต้องเสียสละรายได้ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของรัฐเพราะแต่ละคนต่างได้รับประโยชน์ และการคุ้มครองจากรัฐ

หลักความแน่นอนกล่าวคือ ภาษีทุกประเภทที่จะจัดเก็บนั้นจะต้องเป็นที่แจ้งชัดและมีความแน่นอนในเรื่องฐานภาษี อัตราภาษี ตลอดจนวันเวลาและวิธีการที่จัดเก็บภาษีนั้น ความชัดเจนจะทำให้ผู้เสียภาษีมีความเข้าใจเกี่ยวกับภาษีที่ตนจะต้องเสียสละทำให้เจ้าหน้าที่การหางานจัดเก็บภาษีย่างขึ้น

หลักความสะดวกในการจัดเก็บภาษีดังกล่าวคือการเก็บภาษีทุกชนิดควรจะต้องเก็บตามวันเวลา สถานที่สะดวก และต้องอำนวยความสะดวกในการเสียภาษีด้วย

หลักประหยัดกล่าวคือ ภาษีทุกชนิดที่จัดเก็บนั้นจะต้องเป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีน้อยที่สุดแต่ทำให้รัฐบาลได้รับรายได้มากที่สุด



สรุปได้ว่า การจัดเก็บภาษีอากรจะมีประสิทธิภาพมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เป็นเครื่องกำหนดประสิทธิภาพ 4 ประการดังกล่าว ซึ่งจะต้องมีลักษณะที่ว่าประชาชนมีความสำนึกในหน้าที่การเสียภาษีที่ค่อนข้างสูง ลักษณะของกฎหมายต้องง่ายและสะดวกต่อการประเมินภาษีของผู้เสียภาษี พนักงานจัดเก็บภาษีต้องเอาใจใส่ในการปฏิบัติงานและให้บริการแก่ผู้เสียภาษีเป็นอย่างดี นอกจากนี้ต้องสร้างบรรยากาศให้ผู้เสียภาษีปฏิบัติตามกฎหมายภาษีอากรให้มากขึ้น โดยผู้นำของประเทศและผู้นำทางด้านธุรกิจจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายภาษีอากรให้มากขึ้น ให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ผู้เสียภาษีอากรทั่วไป และพยายามมิให้มีการหลบเลี่ยงภาษีอากร (Tax Evasion) เพราะการหลบเลี่ยงภาษีอากรเป็นช่องทางของความไม่เป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีและมีส่วนทำให้ผู้เสียภาษีถูกต้องอยู่แล้วเกิดความท้อแท้และไม่กำลังใจในการเสียภาษี ส่วนโครงสร้างภาษีอากรนั้น ถือว่าเป็นความสำคัญมาก ทั้งนี้เนื่องจาก โครงสร้างภาษีอากรเป็นสิ่งที่เอื้ออำนวยในแง่ความสะดวกและเข้าใจง่ายในทางปฏิบัติ ทั้งผู้จัดเก็บและผู้เสียภาษีและก่อให้เกิดความเป็นธรรม เมื่อภาษีอากรมีโครงสร้างที่ดี โดยเฉพาะการลดความซ้ำซ้อนของการจัดเก็บหรือที่เรียกว่าภาวะภาษีทับถมทวี (Cascading Effect) อันจะมีผลให้ภาวะภาษีเหมาะสมอยู่ในวิสัยที่ผู้เสียภาษีรับได้ และส่งผลขั้นสุดท้ายคือลดการหลบเลี่ยงภาษีให้น้อยลง เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษีอีกด้วย

## แนวคิดเกี่ยวกับภาษี

### 1. ความหมายของภาษี

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2546 : 78) ได้ให้ความหมายของภาษี ดังนี้  
 ภาษีอากร หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลบังคับจัดเก็บจากประชาชนและนำไปใช้ประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวม โดยมีได้ให้ประโยชน์ตอบแทนโดยตรงต่อผู้เสียภาษี ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ

ภาษีอากร เป็นสิ่งที่รัฐบาลบังคับจัดเก็บในที่นี้เน้นคำว่า สิ่ง หมายความว่า การเก็บภาษีอากรนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นในรูปแบบเงินตราเสมอไป อาจเป็นในรูปสิ่งของหรือบริการก็ได้ เช่น ในสมัยโบราณมีการเก็บภาษีรูปของผลผลิตที่ผลิตได้ หรือการเกณฑ์แรงงาน เป็นต้น

บังคับจัดเก็บ หมายความว่า ภาษีอากรจะต้องมีลักษณะบังคับ กล่าวคือ ไม่ใช่สิ่งที่ประชาชนผู้เสียภาษีจะเลือกได้ การเสียภาษีเป็นหน้าที่และเป็นเรื่องที่รัฐบาลบังคับจัดเก็บเอาไม่ว่าผู้เสียจะสมัครใจหรือไม่ไปใช้เพื่อประโยชน์สังคมโดยส่วนรวม ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บไปนั้น มุ่งที่จะเอาไปใช้เพื่อประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวม ไม่ใช่เพื่อผู้ใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะมิได้ให้ประโยชน์ตอบแทนโดยตรงต่อผู้เสียภาษี หมายความว่า การเก็บภาษีนั้น มิได้ให้ประโยชน์ตอบแทนโดยตรงต่อผู้เสีย



ภาษี ผู้เสียภาษีอาจได้รับประโยชน์ทางอ้อม หรือประโยชน์อาจเกิดขึ้นโดยตรง โดยมีได้ตั้งใจ นอกจากนั้นแล้วขนาดของประโยชน์ที่ได้รับก็ไม่จำเป็นต้องทำเทียบกับจำนวนภาษีที่เสีย

ภาษีอากร หมายถึง รายได้หรือทรัพย์สินที่ได้มีการเคลื่อนย้ายจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาลและไม่ก่อให้เกิดภาระในการชำระคืนของรัฐบาลค่านิยมตามนัยที่สองมีประเด็นที่พึงพิจารณา 4 ประเด็น คือ

1. ภาษี หมายถึง รายได้หรือทรัพย์สิน หมายความว่า ภาษีอาจเป็นในรูปเงินตรา หรือในรูปสินค้าและบริการก็ได้
2. ภาษี หมายถึง รายได้หรือทรัพย์สิน ที่ได้มีการเคลื่อนย้าย จากภาคเอกชนสู่ภาครัฐบาลหมายความว่า การเก็บภาษีเป็นการเคลื่อนย้ายรายได้หรือทรัพย์สินจากภาคเอกชนสู่ภาครัฐบาล ในที่นี้พึงเข้าใจว่าการเก็บภาษีมิได้เป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นในสังคม การเก็บภาษีเป็นเพียงการเคลื่อนย้ายรายได้หรือทรัพย์สินจากความครอบครองของเอกชนไปสู่ความครอบครองของรัฐบาลเท่านั้น กล่าวคือ ในการเก็บภาษีนั้น สังคมมิได้มีสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น รายได้ของสังคมจึงมิได้เพิ่มขึ้น แม้รัฐบาลจะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการเก็บภาษี แต่เอกชนก็มีรายได้ลดลงเท่ากับรายได้ที่รัฐบาลเพิ่มขึ้น ดังนั้น สังคมทั้งสังคมจึงมิได้มีรายได้หรือทรัพย์สินเพิ่มขึ้นจากการเก็บภาษี ภาษีจึงเป็นเงินโอน (Transfer Payment) มิใช่รายได้ (Income) ของสังคมและการเก็บภาษีก็คือการโอนอำนาจซื้อหรือทรัพย์สินจากภาคเอกชนสู่ภาครัฐบาล โดยที่ในการโอนนั้นมีได้ก่อให้เกิดผลผลิตเพิ่มขึ้นในสังคม
3. การโอนรายได้จากภาคเอกชนสู่ภาครัฐบาลนั้น ไม่ก่อให้เกิดภาระในการชำระคืนแก่รัฐบาล หมายความว่า ไม่ใช่การกู้ยืมตัวเอง กล่าวคือ การกู้ยืมนั้นเป็นการเคลื่อนย้ายรายได้ หรือทรัพย์สินจากภาคเอกชนสู่ภาครัฐบาลเหมือนกัน แต่ที่ก่อให้เกิดภาระที่รัฐบาลจะต้องเคลื่อนย้ายรายได้ หรือทรัพย์สินกลับคืนสู่ภาคเอกชน เมื่อตอนรัฐบาลชำระเงินคืนให้แก่เอกชน แต่การเก็บภาษีนั้นรัฐบาลไม่มีข้อผูกพันในการชำระคืน
4. ปัญหาว่าการที่รัฐบาลประกอบกิจการที่ได้กำไรจะเป็นภาษีหรือไม่ เพราะตัวรัฐบาลเองมิได้จัดตั้งขึ้นเพื่อมุ่งกำไรหรือหากำไร แต่การได้กำไรของรัฐบาลในส่วนที่เกินกว่าต้นทุนหรือผลตอบแทนต่อปัจจัยการผลิตก็เท่ากับว่ารัฐบาลได้โอนรายได้ หรือทรัพย์สินจากภาคเอกชนสู่ภาครัฐบาล การโอนรายได้นี้ถือเป็นภาษีอย่างหนึ่ง ตัวอย่างเช่น กิจการโรงงานยาสูบ หรือกองสลากกินแบ่งของรัฐบาล รัฐบาลได้กำไรจากกิจการทั้งสอง กำไรนี้ถือได้ว่าเป็นภาษีรูปหนึ่ง สิ่งที่น่าคิดต่อไปก็คือว่า หากรัฐบาลดำเนินการขาดทุน เช่น กิจการของขนส่งมวลชนจะถือเป็นอะไร ถ้าหากรัฐบาลได้นำเอาเงินภาษีมาช่วยเหลือกิจการขนส่งมวลชนก็ถือได้ว่าเป็นภาษีในเชิงลบ (Negative Income Tax) คือ เป็นการคืนรายได้หรือเคลื่อนย้ายรายได้จากภาครัฐบาล ไปสู่ภาคเอกชน หรือเป็นการอุดหนุน (Subsidy) นั้นเอง

## 2. หลักการจัดเก็บภาษี

อดัม สมิท (Adam Smith. 1976 ; อ้างถึงใน อเนก เรือรถาวร. 2529 : 4) ได้ให้ลักษณะของภาษีอากรที่ดี ซึ่งในการจัดเก็บภาษีอากรนั้น รัฐต้องคำนึงถึงลักษณะของภาษีอากรที่จะมีความเป็นธรรมเหมาะสมและก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งฝ่ายรัฐบาลการจัดเก็บภาษี และฝ่ายผู้เสียภาษีอากรให้มากที่สุด ดังนั้น การวางหลักการจัดเก็บภาษีที่ดีไว้เป็นแนวทางลักษณะของภาษีอากรที่ดีจะต้องประกอบด้วย

1. หลักความยุติธรรม หรือหลักความเป็นธรรม (Equity) ซึ่งสามารถแสดงออกให้เห็น โดยการที่รัฐได้แบ่งภาระภาษีให้กับประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีอย่างเป็นธรรม หลักการดังกล่าวเป็นหัวใจของระบบภาษีอากรที่ดี หากระบบภาษีอากรมีความเป็นยุติธรรม หรือเป็นธรรมแล้วก็จะนำไปสู่ความยินยอมเสียภาษีโดยสมัครใจของผู้เสียภาษี (Voluntary Compliance) ซึ่งอดัม สมิท (Adam Smith) ได้สนับสนุนให้ใช้อัตรากำหนดความเป็นเครื่องกำหนดความสามารถ และสนับสนุนให้มีการยกเว้นหรือให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการเปิดโอกาสให้บุคคลทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการเลือกประกอบอาชีพได้โดยเสรี จากหลักความยุติธรรมดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นการสนับสนุนลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยมอย่างหนึ่ง โดยให้มีการแทรกแซงของรัฐบาลน้อยที่สุด

2. หลักความแน่นอน (Certainty) คือจะต้องมีการกำหนดภาระภาษีให้ประชาชนทราบล่วงหน้าว่าจะต้องเสียภาษีเป็นจำนวนเท่าใด จะต้องเสียเมื่อใด และจะต้องเสียด้วยวิธีใด หรือภาษีอากรที่เรียกเก็บนั้นต้องมีความชัดเจนในแง่ของบุคคลผู้ที่ต้องเสียภาษีอัตราที่กำหนดเวลาในการเสียภาษีและในเรื่องอื่น ๆ ด้วย

3. หลักความเป็นกลาง (Neutrality) หมายถึง ระบบภาษีอากรที่มีโครงสร้างเป็นกลางในทางเศรษฐกิจมากที่สุด ไม่เปลี่ยนแปลง หรือกระทบกระเทือนรูปแบบการบริโภคหรือการออม การแข่งขันผลิตสินค้า และบริการของผู้ผลิตตลอดจนการทำงานของกลไกตลาด ทั้งนี้ เพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. หลักอำนาจรายได้ (Productivity) หมายถึง ภาษีอากรที่ดีจะต้องเป็นภาษีที่สามารถทำรายได้สูงให้กับรัฐบาล จึงควรประกอบด้วยภาษีอากรน้อยประเภทแต่ภาษีอากรแต่ละประเภทต้องสามารถทำรายได้ให้กับรัฐบาลสูงในสถานการณ์ทางเศรษฐกิจทุกรูปแบบ

5. หลักความยืดหยุ่น (Flexibility) หมายถึง ภาษีอากรที่ดีควรจะเป็นเครื่องมือในการช่วยบรรเทาอุปสรรคในการรักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจด้วย คือ สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดีและเหมาะสม ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นโครงสร้างที่มีอัตราภาษีก้าวหน้า

6. หลักประสิทธิภาพในการบริหาร (Administrative Efficiency) หมายถึง ภาษีอากร ที่ต้องทำให้รัฐสามารถบริหารการจัดเก็บได้อย่างมีประสิทธิภาพ เสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ (Collection Cost) น้อยที่สุด ซึ่งค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บนั้นนับว่าเป็นความสูญเปล่าในทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะการจัดเก็บภาษีเป็นเพียงการ โอนทรัพยากรจากภาคเอกชนมาสู่ภาครัฐบาล โดยมิได้ ก่อให้เกิดรายได้หรือผลผลิตของประเทศแต่อย่างใด

### 3. ประเภทภาษีท้องถิ่น

วีรกาญจน์ ห่วงรักษ์ (2546 : 48-49) กล่าวว่า ภาษีท้องถิ่น (Local tax) หมายถึง เงินที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเป็นรายได้ของตนเองและนำรายได้นี้ไปใช้ในการแก้ไขปัญหาและ พัฒนาท้องถิ่น ให้เจริญก้าวหน้ารวมทั้งนำไปจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้กับประชาชนในเขตพื้นที่ รับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ โดยจัดเก็บในรูปของภาษี โรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่และภาษี ป้าย เป็นต้น

#### 1. หลักการจัดเก็บภาษี โรงเรือนและที่ดิน

การจัดเก็บภาษี โรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษี โรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เป็นภาษีที่จัดเก็บจาก โรงเรือนและที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น กับที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นทรัพย์สินที่ต้องเสีย ภาษี โรงเรือนและที่ดิน ได้แก่ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างและที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับ โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้น และในปีที่ ผ่านมาได้มีการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้น เช่น ให้เช่า ใช้เป็นที่ทำการค้า ที่ไว้สินค้า ที่ประกอบ อุตสาหกรรม ให้ญาติ มารดาบุตร หรือผู้อื่นอาศัย หรือใช้ประกอบกิจการอื่น ๆ เพื่อหารายได้ และไม่ เข้าข่ายยกเว้นตามกฎหมายทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี โรงเรือนและที่ดิน ผู้มีหน้าที่เสีย ภาษี โรงเรือนและที่ดิน คือ เจ้าของทรัพย์สิน ในกรณีเจ้าของ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างและเจ้าของ ที่ดินเป็นคนละคน เจ้าของ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีทรัพย์สินนั้นทั้งหมด และ ต้องเสียภาษีปีละครั้ง โดยเสียที่ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร หรือสำนักงานเขต สำนักงานเทศบาล สำนักงานองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหรือที่ว่าการอำเภอแล้วแต่ว่าทรัพย์สินตั้งอยู่ที่ใด

การเสียภาษีดังกล่าวเริ่มต้นเมื่อประกาศของกรุงเทพมหานคร หรือสำนักงานเขต สำนักงานเทศบาล สำนักงานองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหรือที่ว่าการอำเภอแล้วแต่กรณี ให้ไปรับ แบบพิมพ์ ภ.ร.ด. 2 โดยจะประกาศภายในเดือนเมษายนของทุกปี ซึ่งประกาศนี้จะต้องประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา และในหน้าหนังสือพิมพ์หรือที่ว่าการอำเภอสำนักงานเขต สำนักงานเทศบาลหรือ สำนักงานทะเบียนท้องถิ่นของเทศบาลและในท้องที่ที่มีองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องประกาศ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นด้วยเมื่อประกาศแล้วเจ้าของจะต้อง ไปรับแบบพิมพ์ ภ.ร.ด.2 ภายในเวลาที่กำหนดไว้แล้วกรอกรายการต่าง ๆ ลงในแบบพิมพ์นั้น เสร็จแล้วก็ส่งแบบพิมพ์

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่จะคำนวณหาจำนวนภาษี แล้วแจ้งให้ทราบเพื่อให้ชำระภาษี ภายใน 30 วัน หากได้รับแจ้งแล้วไม่ชำระภาษีจะต้องรับผิดชอบเงินภาษีเพิ่มขึ้นอีก

## 2. หลักการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่

พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากฐานทรัพย์สิน อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยจัดเก็บจากเจ้าของที่ดิน ไม่ว่าที่ดินนั้นจะทำประโยชน์หรือไม่ก็ตาม ประชาชนทุกคนที่เป็นเจ้าของที่ดินจะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ เว้นแต่มีที่ดินเพียงจำนวนเล็กน้อยเพื่ออยู่อาศัย หรือเพื่อทำกินตามที่กฎหมายกำหนดจึงจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี

ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ คือ ที่ดิน ทั้งนี้ไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินมี โฉนด, น.ส.3, น.ส.3ก, ใบไต่สวน หรือ ส.ก.1 และไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ว่างเปล่าหรือมีโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างปลูกอยู่หรือไม่ หรือใช้ในการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ประกอบกิจกรรมโดยให้คนอื่นเช่าหรือทำเองก็ตาม ผู้มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ คือผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในวันที่ 1 มกราคม ของทุกปีนั้น ๆ โดยเจ้าของที่ดินนั้น หมายถึง บุคคล หรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง

เจ้าของที่ดินต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ปีละครั้งภายในเดือนเมษายนของทุกปี โดยยื่นแบบแสดงรายการที่ดิน (ภ.บ.ท.5) ภายในเดือนมกราคมของปีแรกที่มีการตราค่าปานกลางของที่ดิน แบบแสดงรายการนี้ใช้ได้ทุกปีในรอบระยะเวลา 4 ปีนั้น หากที่ดินอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดให้ชำระเงินภาษีต่อเจ้าพนักงานประเมิน ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยเจ้าหน้าที่จะประกาศให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน ในกรณีที่เปลี่ยนเจ้าของที่ดินขึ้นใหม่หรือจำนวนที่ดินเดิมได้เปลี่ยนแปลงไป เจ้าของที่ดินจะต้องยื่นแบบแสดงรายการที่ดินใหม่ต่อเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานเทศบาลที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ แต่ถ้าเป็นที่ดินที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลให้แจ้งต่อองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่เปลี่ยนเจ้าของที่ดินขึ้นใหม่ หรือนับแต่วันที่จำนวนเนื้อที่ดินได้มีการเปลี่ยนแปลงไปเมื่อยื่นแบบแสดงรายการแล้ว เจ้าพนักงานจะคำนวณเนื้อที่ดินและค่าภาษีตามราคาปานกลางและบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ แล้วแจ้งให้ทราบเป็นหนังสือว่า จะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ปีละเท่าใด เว้นแต่เป็นที่ดินนอกเขตเทศบาล เจ้าหน้าที่จะปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งค่าภาษีที่แจ้งให้ทราบนี้ใช้ได้ตลอด 4 ปี นับแต่ปีที่แจ้ง

## 3. หลักการจัดเก็บภาษีป้าย

การจัดเก็บภาษีป้ายตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 หมายถึง ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่น เพื่อหารายได้หรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียนแกะสลักหรือจารึก หรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น

ตามความหมายดังกล่าวป้ายที่จะต้องเสียภาษีป้ายจะต้องเป็นป้ายที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

3.1 เป็นป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้

3.2 เป็นป้ายโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ทั้งนี้โดยไม่คำนึงว่าป้ายนั้นจะแสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ หรือป้ายนั้นจะทำให้ปรากฏด้วยวิธีใดก็ตามปกติเจ้าของป้ายมีหน้าที่เสียภาษีป้ายโดยเสียเป็นรายปี ยกเว้นป้ายที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรกให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงสิ้นปี โดยให้คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละ 3 เดือน โดยเริ่มเสียภาษีตั้งแต่วันที่ติดตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้ายของปี เจ้าของป้ายซึ่งจะต้องเสียภาษีป้ายต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้าย (ภ.ป.1) ตามแบบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดภายในเดือนมีนาคมของทุกปีในกรณีเจ้าของป้ายอยู่นอกประเทศให้ตัวแทนหรือผู้แทนในประเทศไทยมีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายแทนเจ้าของป้าย ถ้าเจ้าของป้ายตาย เป็นคนสาบสูญ เป็นคนไร้ความสามารถหรือเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถให้ผู้จัดการมรดก ผู้ครอบครองทรัพย์สินมรดกไม่ว่าจะเป็นทายาทหรือผู้อื่น ผู้จัดการทรัพย์สิน ผู้อนุบาล หรือ ผู้พิทักษ์ แล้วแต่กรณี มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายแทนเจ้าของป้ายในกรณีที่เจ้าของป้ายมีป้ายที่ต้องเสียภาษีหลังเดือนมีนาคม แสดงป้ายใหม่แทนป้ายเดิมที่ได้เสียภาษีป้ายไปแล้วหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขป้ายเดิม ทำให้ต้องเสียภาษีป้ายหรือเสียภาษีป้ายเพิ่มขึ้น ตามบัญชีอัตราภาษีป้าย ให้เจ้าของป้ายยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่มิใช่ป้ายต้องเสียภาษี หรือนับแต่วันที่แสดงป้ายใหม่แทนป้ายเดิม หรือนับแต่วันที่เปลี่ยนแปลงแก้ไขป้ายเดิม แล้วแต่กรณี ในกรณีที่มีการโอนป้ายผู้รับโอนต้องแจ้งรับโอนเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 30 วัน นับแต่วันรับโอน มิฉะนั้นต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 1,000 ถึง 10,000 บาท

#### 4. ปัญหาการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น

สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2543 : 10-112) กล่าวถึงปัญหาการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ดังนี้

##### 1. ปัญหาการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน

เป็นภาษีที่เก็บจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ กับที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง แม้ว่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน จะเป็นภาษีที่ทำรายได้ให้กับท้องถิ่นมากที่สุด ในบรรดารายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง แต่ก็ยังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพึงพอใจหรือที่ควรจะเป็น โดยมีปัญหาในระดับปฏิบัติสำคัญบางประการที่ทำให้ท้องถิ่นจัดเก็บได้น้อย คือ



### 1.1 ปัญหาการประเมินภาษี

เนื่องจากภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นการประเมินภาษีจากรายปี (Annual Value) หรือค่าเช่าที่สมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ๆ ในกรณีที่หากมีการเช่าทรัพย์สินจริงจะไม่มีปัญหา แต่หากไม่มีการเช่าทรัพย์สินจริงหรือเจ้าของทรัพย์สินมีความพยายามหลบเลี่ยงภาษีโดยแจ้งหลักฐานการเช่าระหว่างผู้เช่ากับผู้ให้เช่าต่ำกว่าความเป็นจริง ทำให้เป็นปัญหาในการประเมินของเจ้าหน้าที่และแม้จะมีความพยายามอย่างมากที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่โดยระบบการประเมินจากรายปีก็เป็นข้อจำกัดที่ทำให้การประเมินขาดความชัดเจน

### 1.2 การยกเว้นภาษีในกรณีเจ้าของทรัพย์สินอยู่อาศัยเอง

การยกเว้นภาษีในกรณีเจ้าของทรัพย์สินได้รับการยกเว้นภาษี ไม่ว่าจะทรัพย์สินจะมีมูลค่ามากเพียงใดก็ตาม ในขณะที่เจ้าของทรัพย์สินเหล่านั้น ได้ใช้ประโยชน์จากบริการของท้องถิ่นเช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ต้องเสียภาษี ซึ่งข้อยกเว้นดังกล่าวเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินได้น้อย

### 1.3 อัตราภาษี

ภาษีโรงเรือนและที่ดินกำหนดอัตราภาษีไว้ร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านให้ความเห็นว่าเป็นอัตราที่กำหนดมาเป็นเวลานานแล้ว ตั้งแต่มีการเริ่มจัดเก็บไม่เคยมีการเพิ่มอัตราภาษีเลย ทำให้มีการจัดเก็บได้น้อย ในทางกลับกันพบว่า อัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินกำหนดที่กำหนดไว้ร้อยละ 12.5 นั้นสูงเกินไป โดยเฉพาะเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับอัตราภาษีของภาษีประเภทอื่น ๆ และเป็นผลให้ผู้มีหน้าที่ในการเสียภาษีพยายามที่จะหลีกเลี่ยงภาษีหรือมักแจ้งอัตราค่าเช่าที่ต่ำกว่าค่าเช่าจริง และเป็นปัญหาต่อเนื่องถึงการประเมินค่ารายปีของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อไปด้วย

1.4 ปัญหาการดำเนินคดีกับผู้หลีกเลี่ยงภาษี ปัญหาการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินประการหนึ่งก็คือ การกำหนดบทลงโทษไว้ต่ำมาก เนื่องจากเป็นบทลงโทษที่กำหนดไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 และแม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2543 แต่ยังไม่พบบทลงโทษที่เด็ดขาดจึงทำให้กฎหมายขาดสภาพการบังคับโดยปริยาย

1.5 นอกเหนือจากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่มีผลต่อการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน เช่น ปัจจัยด้านการเมืองที่ผู้บริหารมักไม่พยายามปรับการประเมินภาษีเพิ่มขึ้นหรือใช้อำนาจในการดำเนินคดีกับการหลีกเลี่ยงภาษี เนื่องจากเกรงว่าจะเสียคะแนนเสียงเมื่อเวลามีการเลือกตั้ง ปัจจัยด้านความพร้อมของเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น และปัจจัยด้านความร่วมมือของประชาชนในการเสียภาษี ผู้มีอิทธิพลที่ครอบงำการเมืองท้องถิ่น เป็นต้น



## 2. ปัญหาการจัดเก็บภาษีป้าย

โดยที่การปรับอัตราภาษีป้ายเมื่อปลายปี พ.ศ. 2534 เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 200 หรือ 2 เท่าจากอัตราภาษีป้ายที่จัดเก็บอยู่เดิม ซึ่งมีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีป้ายได้เพิ่มจากเดิม จะเป็นปัญหาในการปฏิบัติ อาทิเช่น

2.1 การจัดเก็บภาษีไม่ครบถ้วน เนื่องจากปัจจุบันมีการติดตั้งป้ายโฆษณาเป็นจำนวนมากกระจายอยู่โดยทั่วไป และในอนาคตมีแนวโน้มว่าจะมีการติดตั้งเพิ่มมากขึ้นตามภาวะความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากจะมีป้ายเป็นจำนวนมากแล้วยังมีขนาด รูปทรงและลักษณะที่หลากหลาย และติดตั้งในสถานที่ที่ยากต่อการตรวจวัด และการคำนวณพื้นที่

2.2 ปัญหาการวินิจฉัยประเภทป้าย เนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มีการแบ่งป้ายออกเป็น 3 ประเภท ซึ่งแต่ละประเภทจะมีอัตราภาษีแตกต่างกันมาก เช่น ป้ายประเภทที่หนึ่ง อัตราภาษี 3 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร ป้ายประเภทที่สอง อัตราภาษี 20 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร และป้ายประเภทที่สาม อัตราภาษี 40 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร ดังนั้นจึงทำให้มีความพยายามที่จะแจ้งประเภทป้ายผิดไปจากข้อเท็จจริงเพื่อให้เสียภาษีน้อยลง

## 3. ปัญหาอากรการฆ่าสัตว์

อากรการฆ่าสัตว์เป็นการจัดเก็บตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ของเทศบาล รวมถึงรายได้อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ด้วย ได้แก่ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตั้งโรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ปัญหาคือ อากรการฆ่าสัตว์ที่มีอัตราที่ต่ำ เช่น โค กระบือ สุกร ตัวละ 12 บาท 15 บาท 10 บาท และไก่เป็ดหรือห่านตัวละ 10 สตางค์ เป็นต้น

## 4. ปัญหาภาษีสุรา

เป็นภาษีที่เก็บโดยรัฐบาลกลางหักค่าจัดเก็บไม่เกินร้อยละ 5 ที่เหลือเป็นรายได้ท้องถิ่น โดยกระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ตามจำนวนประชากร ปัญหาภาษีสุราที่เกิดขึ้นคือ การจัดสรรอาศัยเกณฑ์ประชากรไม่เหมาะสม เนื่องจากธุรกิจที่เป็นแหล่งกำเนิดของภาษีสุราและสรรพสามิตมิได้ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรอย่างเดียว

## 5. ปัญหาภาษีการพนัน

เป็นภาษีที่เก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน ซึ่งเป็นภาษีการพนันที่จัดเก็บได้นำส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดินทั้งหมด โดยภาษีการพนันในส่วนของท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตเสียภาษีการพนันเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 2.5 ของยอดที่ต้องเสีย เพื่อเป็นรายได้ของท้องถิ่นที่เล่นการพนัน โดยภาษีการพนันในส่วนของท้องถิ่นมีอัตราที่ต่ำทำให้ท้องถิ่นได้รับรายได้จากภาษีประเภทนี้น้อยปัญหารายได้อื่น ๆ ของท้องถิ่น ได้แก่ ค่าธรรมเนียม,

ค่าใบอนุญาต, ค่าปรับ อัตรายังต่ำ ความรู้ความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่อยู่ในระดับที่จะพัฒนาทรัพย์สินให้มีรายได้ เพราะท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีขั้นตอนแบบราชการ

## แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

### 1. ความเป็นมาของธรรมาภิบาล

จากสภาวะวิกฤตด้านเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ได้ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคมที่ทรบกันโดยทั่วไปแล้วว่า สาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดขึ้นจากความบกพร่อง ความอ่อนแอ และหย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการในระดับชาติ และระดับองค์กร ทั้งในภาครัฐและเอกชนรวมไปถึงการทุจริต และการกระทำผิดจริยธรรมในวิชาชีพ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้ (กัญช์ อินทนู. 2550 : 11-12)

1. การขาดกลไกและกฎเกณฑ์ที่ดีพอในการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคม ขณะกลไกที่มีอยู่บกพร่อง ไม่สามารถเตือนภัยที่เคลื่อนตัวเข้ามากระทบเศรษฐกิจและการเงินอย่างรวดเร็วได้ รวมทั้งเมื่อถูกกระทบแล้วยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนกลไกและฟันเฟืองการบริหารจัดการต่าง ๆ ของภาครัฐและเอกชนให้ทันต่อสถานการณ์ได้
2. ความอ่อนด้อยและถดถอยของกลุ่มข้าราชการ นักวิชาการ คนกลุ่มนี้ต้องมีบทบาทสำคัญในการศึกษา ค้นคว้า เสนอแนะนโยบายและแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่จำเป็นในการบริหารประเทศ
3. ระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนมีลักษณะที่ขาดความโปร่งใส บริสุทธิ์ และยุติธรรม ส่งผลให้ตัวระบบเองไม่มีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสหรือช่องทางให้เกิดความฉ้อฉลผิดจริยธรรมในวิชาชีพขึ้นได้
4. ประชาชนขาดข้อมูลข่าวสาร ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองอย่างชัดเจน จึงทำให้ไม่มีโอกาสร่วมตัดสินใจและร่วมแก้ไขปัญหา
5. ปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและเอกชน ซึ่งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและมีการทุจริตอย่างเป็นกระบวนการ

จากสาเหตุดังกล่าว หากไม่ได้รับการจัดการแก้ไขและป้องกันโดยเร่งด่วนแล้ว โอกาสการฟื้นตัวจากวิกฤติเศรษฐกิจของไทย อาจต้องใช้เวลาานกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นการแก้ไขปัญหายังยั่งยืนก็คือ การขจัดสาเหตุของปัญหาดังกล่าวข้างต้น และสร้างธรรมรัฐ หรือธรรมาภิบาล เพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ให้ปรากฏเป็นจริงในภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน

## 2. ความหมายของหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

มลิวรรณ ประจันนวล (2553 : 16) ได้ให้คำนิยามของคำว่า Good Governance ไว้ว่า ภาครัฐ คือรัฐที่มีความถูกต้อง เป็นธรรม ซึ่งหมายถึงความถูกต้องเป็นธรรมใน 3 เรื่องใหญ่ ๆ คือ

1. การเมืองและระบบราชการที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม ตรวจสอบได้
2. ภาคธุรกิจที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม ตรวจสอบได้
3. มีสังคมที่เข้มแข็ง ความเป็นประชาสังคม (Civil Society) สามารถตรวจสอบ

ภาครัฐและภาคธุรกิจให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้

ดังนั้น ภาครัฐ จึงเป็นการยกระดับกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมมือของส่วนต่าง ๆ ในสังคมอัน ได้แก่ 1. ภาครัฐ ภาคสังคมและเอกชน 2. สถาบันต่าง ๆ ของประเทศและ 3. ระดับต่าง ๆ ของประเทศ คือ ชุมชน ประชาคม ภูมิภาคและระดับชาติให้มีลักษณะเป็นรัฐที่มีพลัง

กชกร เอื้อไพโรจน์ถาวร (2553 : 8) ได้ให้ความหมายของภาครัฐไว้ว่า คือกระบวนการความสัมพันธ์ (Interactive Relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปใน การที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและ ตรวจสอบได้ การบริหารประเทศที่ดีควรเป็นความร่วมมือแบบสื่อสารสองทาง ระหว่างรัฐบาล ประชาธิปไตยและฝ่ายสังคม เอกชน องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ (NGOs) โดยเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ความ โปร่งใสและตรวจสอบได้ การร่วมกันกำหนดนโยบาย (Shared Policy Making) และการจัดการตนเอง (Self-Management) ของภาคสังคมเพิ่มมากขึ้นเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นธรรมมากขึ้น

อนันท์ ปัญญาชุน (2541 : 52-59 ; อ้างถึงใน กชกร เอื้อไพโรจน์ถาวร. 2553 : 8) ได้ให้ความหมายของ Good Governance ว่า หมายถึงผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลละสถาบันทั้ง ในภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงในหลายอย่าง มีลักษณะเป็นกระบวนการ ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

ประมวล รุจนเสรี (2542 : 48) ได้นิยามความหมายของธรรมาภิบาลว่า คือการปรับวิถีคิด วิธีการบริหารราชการของประเทศไทยเสียใหม่ทั้งระบบ โดยการกำหนดเจตนารมณ์ของแผ่นดิน ขึ้นมาเพื่อทุกคน ทุกฝ่ายในประเทศจะร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ แก้ปัญหาพัฒนา นำแผ่นดินไปสู่ความมั่นคง ความสงบ สันติสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกล

วรภัทร โดตระเกษม (2542 : 11-17 ; อ้างถึงใน กชกร เอื้อไพโรจน์ถาวร. 2553 : 9) อธิบายว่า Good Governance หมายถึงการกำกับดูแลที่ดี หรือหมายถึง การใช้สิทธิของความเป็น เจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเอง โดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร โดยหัวใจ

สำคัญของ Good Governance คือ ความโปร่งใส ความยุติธรรม และความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ

ไชวัฒน์ คำชู (2545 : 42-43) ได้ให้คำนิยามว่าธรรมาภิบาลคือ การมีส่วนร่วม การโปร่งใส ตรวจสอบได้ และคือ การมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน เพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจวางอยู่บนพื้นฐานที่กว้างขวางของสังคม โดยจะมีนัยสำคัญต่อประเด็นในเรื่องความเสมอภาค ความยากจนและคุณภาพชีวิต

นพพล สุรนักครินทร์ (2547 : 24) ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นการปกครองด้วยหลักการบริหารจัดการที่ดีงาม โดยเป็นเรื่องของการพัฒนา และการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติโดยส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูล ตัดสินใจ การตรวจสอบ ลดการทุจริตคอร์รัปชันลงเพื่อให้เกิดความโปร่งใส โดยจะต้องอาศัยความร่วมมือกันของทุกภาคทุกฝ่ายในสังคม คือภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน

จตุพร ผ่องนุช (2550 : 19) อธิบายว่า ธรรมาภิบาลหมายถึงหลักเกณฑ์การปกครองบ้านเมืองตามวิถีทางประชาธิปไตย เป็นการปกครองบ้านเมืองที่มีความเป็นธรรม มีกฎเกณฑ์ที่ดีในการบำรุงรักษาบ้านเมือง และสังคมให้มีการพัฒนาครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม รวมทั้งมีการจัดการระบบองค์กรและกลไกต่าง ๆ ในส่วนราชการ องค์กรของรัฐ รัฐบาล การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรอิสระ องค์กรเอกชน กลุ่มชมรมและสมาคมต่าง ๆ ทั้งที่เป็นนิติบุคคล ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

กัญช์ อินทนู (2550 : 12) ให้คำนิยามของธรรมาภิบาลว่า เป็นหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี มีความถูกต้องเป็นธรรม สุจริต โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

จากความหมายและคำอธิบายคำนิยามของคำว่า ธรรมาภิบาล ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ซึ่งมีความหลากหลาย อาจสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลหมายถึง ความถูกต้องในการบริหารจัดการประเทศทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยมีการร่วมมือกันทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งเน้นที่การบริหารจัดการต้องมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ พร้อมทั้งเป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนต่อไป

ธรรมาภิบาลเพื่อสร้างสรรค์การบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดี นับเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้แก่สังคม ทั้งในส่วนของภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน โดยครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจ ให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีความรู้รักความสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังสร้างสรรค์การพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ประเทศ สังคมที่มีธรรมาภิบาลจะเป็นสังคมที่มีความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม ฯลฯ ซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้กลไกบริหารจัดการที่ดี สนับสนุนความเข้มแข็งของประชาสังคม ไม่เปิดโอกาสให้ความทุจริตฉ้อฉลเกิดขึ้นได้อย่างสะดวก

### 3. ความสำคัญและผลของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance นับเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องปลูกฝังและสร้างสรรค์ให้เกิดขึ้นกับทุกภาคส่วนในสังคมไทย โดยการปรับเปลี่ยนความคิดเห็นและคุณค่าใหม่ หรือปฏิรูปกระบวนการทัศนเก่า ระบบสถาบันเก่า ซึ่งเป็นปัญหา ไม่สามารถปรับตัวให้เผชิญกับกระแสของโลกในยุคโลกาภิวัตน์และสภาพแวดล้อมในยุคใหม่ในลักษณะสลับซับซ้อนเชื่อมโยงต่อกัน และมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้ ดังนั้นในการปรับเพื่อสร้างสรรค์ธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นจำเป็นจะต้องร่วมดำเนินการจากทุกภาคส่วนในสังคมอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระยะเฉพาะหน้าที่ต้องให้ความสำคัญกับการรณรงค์สร้างความตระหนักและเรียนรู้ร่วมกันของคนในสังคมและผลักดันให้เกิดกระบวนการสร้างสรรค์กลไกธรรมาภิบาลขึ้น ส่วนในช่วงต่อไป คือระยะกลางและระยะยาวก็จะเป็นการลงหลักปักฐานที่เกี่ยวข้องออกมาสับสนุนให้ธรรมาภิบาลมีความยั่งยืนต่อไป โดยในการสร้างสรรค์ต้องมีการปฏิรูปใน 3 ส่วนหลัก คือ (เกียรติศักดิ์ จีรเกียรติ 2541 : 20)

1. ภาครัฐ ต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงานกลไกการบริหาร ให้สามารถเป็นกลไกซึ่งบริหารทรัพยากรของสังคมอย่างโปร่งใสซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยจุดสำคัญอยู่ที่การเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐให้ทำงานโดยยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางในการทำงานและสามารถร่วมทำงานกับภาคประชาชนและภาคเอกชน ได้อย่างราบรื่นเป็นมิตร

2. ภาคธุรกิจเอกชน ต้องมีการปฏิรูปและกำหนดกติกาให้หน่วยงานของเอกชน เช่น บริษัท บริษัท ห้างหุ้นส่วน ฯลฯ ให้มีกติกากิจการงานที่โปร่งใส ซื่อตรงเป็นธรรมต่อลูกค้ามีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นและต่อสังคม รวมทั้งมีระบบติดตามตรวจสอบที่มีคุณภาพ มาตรฐานการให้บริการเทียบเท่าระดับสากล และร่วมทำงานกับภาครัฐและภาคประชาชน ได้อย่างราบรื่นเป็นมิตร และมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

3. ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักหรือสำนึกตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่มประชาสังคม ในเรื่องของสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อตนเองและสาธารณะทั้งในทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นและทำนุบำรุงรักษาให้ดียิ่งขึ้นไป

ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ได้มีความตื่นตัวและให้ความสำคัญต่อการสร้างหลักธรรมาภิบาลหรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับประเทศชาติของตนในอันที่จะสามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกและภาวะวิกฤติ



ได้อย่างทันสมัย การณ์ หรืออย่างน้อยที่สุดก็เพื่อที่จะสามารถยืนหยัดได้ในเวทีโลกเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ สำหรับประเทศไทยแนวความคิดในการพัฒนาหลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีมีการกล่าวถึงระยะในแนวของนักวิชาการตั้งแต่ช่วงก่อนการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ซึ่งได้มีการกล่าวถึงแนวความคิดของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยยึดหลักของการพัฒนาประชาธิปไตย ในแผนพัฒนาฉบับดังกล่าว ได้แก่การใช้หลักนิติธรรมในการบริหารรัฐกิจ การจัดการการพัฒนาและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของทุกภาคส่วนของสังคม การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ การเพิ่มพูนประสิทธิผลและประสิทธิภาพของภาครัฐ ในการบริหารรัฐกิจและการจัดการพัฒนาประเทศเป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าว ก็ยังไม่แพร่หลายนัก โดยมีเหตุผลสำคัญ 2 ประการคือ แนวคิดยังขาดความชัดเจน และคนส่วนใหญ่ยังไม่สนใจมากนัก เมื่อประเทศไทยต้องประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลหันมาให้ความสนใจเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลอย่างจริงจังโดยพิจารณาเห็นถึงความจำเป็นที่ประเทศชาติต้องมีการกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบูรณะสังคมและประเทศ เพื่อพลิกฟื้นภาวะเศรษฐกิจ สร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ เพื่อสามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้อย่างทันสมัย โดยเชื่อว่าหากมีการเร่งสร้างธรรมาภิบาล หรือระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีในภาคราชการ เอกชนและประชาชนแล้ว จะเป็นกลไกสร้างความเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนผู้บริการ และจะเป็นกลไกที่มีระบบบริหารที่ดี และชักนำให้ ภาคอื่นในสังคม ได้แก่ ประชาชนและธุรกิจเอกชนมาร่วมกันพัฒนาบ้านเมืองด้วยความเต็มใจและเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งหากแต่ละองค์กรนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารจัดการองค์กรแล้ว ก็จะทำให้เกิดมิติใหม่ในการบริหารงานภายในองค์กร ทำให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถประเมินผลงาน ได้ชัดเจนและทำให้องค์กรประสบผลสำเร็จได้อย่างแท้จริง

ความต่อเนื่องของการบริหารจัดการที่ดี มีความชัดเจนมากขึ้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545-2549) โดยมีแนวทางการพัฒนาเพื่อสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพ ปราศจากการทุจริตบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคม ดังนั้นการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จำเป็นต้องให้ความสำคัญลำดับสูงกับการปฏิรูปภาครัฐให้เป็นองค์กรขนาดเล็กที่มีคุณภาพ การปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ คล่องตัว สอดคล้องกับนโยบายและแผนชาติ และการปรับระบบกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจควบคู่กับการปราบปรามทุจริตประพฤตินิยมอย่างจริงจัง โดยผนึกกำลังทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องภายใต้แนวทางการพัฒนาที่ควรดำเนินการดังนี้ ปรับระบบการบริหารจัดการภาครัฐไปสู่แนวทางการบริหารจัดการที่ดี กระจายหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤตินิยมในทุกภาคส่วน พัฒนาและเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบ



ถ่วงดุลทุกภาคส่วนในสังคมเสริมสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชนและเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน

ดังนั้น ผลของธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี จึงทำให้ประชาชนมีอำนาจมากยิ่งขึ้น มีส่วนร่วมในความเป็นไปของสังคม สามารถกำหนดชะตากรรมของประเทศได้มากขึ้น จะมีเชื้อใยแห่งความเอื้ออาทรต่อกันและกัน มีจิตวิญญาณแห่งความเสียสละมากขึ้นเพราะผู้คนจะมองอะไรที่ไกลไปกว่าผลประโยชน์ของตนเอง มองเป็นปัญหาของส่วนรวมและอยากมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์สังคม ในขณะที่เดียวกันรัฐก็เล็กลง ระบบการเมืองและระบบราชการในแบบอุปถัมภ์จะลดความสำคัญลง เพราะประชาชนมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ช่วยตนเองได้ยืนอยู่บนขาของตนเองได้ไม่พึ่งราชการก็อยู่ได้

#### 4. องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและสังคมที่ดีไว้ 6 ประการ คือ (เจริญพงษ์ วิญญูบุรุษย์. 2543 : 25)

1. หลักนิติธรรม (The Rule of Law) คือ การตรากฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับและกติกาด่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคเป็นธรรม

2. หลักคุณธรรม (Morality) คือการยึดถือและความเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

3. หลักความโปร่งใส (Accountability) คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ โดยการปรับปรุงระบบ และกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

4. หลักความมีส่วนร่วม (Participation) คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญ ๆ ของสังคมโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ และจัดการผูกขาดทั้ง โดยภาครัฐหรือโดยภาค

ธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยสร้างความสามัคคีและร่วมมือกันทำงานในเรื่องสำคัญของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

5. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) คือการทำให้สังคมไทยที่ทุกคนทุกฝ่ายตระหนักในสิทธิหน้าที่ มีสำนึกในความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตนและการใส่ใจในปัญหาสาธารณะรวมทั้งมีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนในความเคารพต่อความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยพยายามหาทางออกที่ทุกฝ่าย สามารถยอมรับกันได้ กล่าวรับผลกระทบของตน

6. หลักความคุ้มค่า (Cost-effectiveness or Economy) คือ การบริหารจัดการใช้ทรัพยากรของชาติและการบริหารด้วยความประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐซึ่งต้องให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน

## 5. แนวทางการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์กร

สำหรับแนวทางการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์กร ประกอบด้วย  
(ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. 2547 : 9-15)

### 5.1 หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

5.1.1 ให้ความรู้แก่สมาชิกในองค์กรเรื่อง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ สิทธิเสรีภาพ บทบาทและความรับผิดชอบต่อสังคมในองค์กร รวมทั้งขอบเขตในการมีส่วนร่วมในการบริหารแบบประชาธิปไตย

5.1.2 พัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรมและศีลธรรมเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชน และพัฒนาการผลิตบุคลากรให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ตัวชี้วัด กฎ ข้อบังคับ ระเบียบต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดี และลงโทษคนไม่ดี และมีการปรับปรุงกฎ ข้อบังคับและระเบียบให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ที่เปลี่ยนแปลง

5.1.3 องค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานเป็นแบบอย่างรวดเร็ว โปร่งใสตรวจสอบได้ และได้รับยอมรับจากประชาชน ส่วนด้านการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเป็นธรรม มีความประพฤติสุจริต ปราศจากการคอร์รัปชัน นอกจากนี้ขนาดขององค์กร อัตรากำลังคน และงบประมาณลดลง

5.1.4 สภาพสังคมในองค์กร มีข้อร้องเรียนคดีความและการฟ้องร้อง รวมทั้งสถิติการทำผิดกฎต่าง ๆ ลดลงคนในองค์กรตระหนักในสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพของตนเอง รู้และเข้าใจกฎ ระเบียบข้อบังคับและมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยในการแสดงความคิดเห็นในกรณีต่าง ๆ

### 5.2 หลักคุณธรรม (Morality) แนวทางการดำเนินการตามหลักคุณธรรม

5.2.1 สถาบันการศึกษาส่งเสริมการเรียนรู้และปลูกฝังเรื่องคุณธรรม จริยธรรมเริ่มจากเยาวชนในและนอกระบบการศึกษาของชาติอย่างจริงจัง

5.2.2 ทรนรงค์ใช้หลักคุณธรรมอย่างกว้างขวาง จริงจ้ง โดยเริ่มจากผู้บังคับบัญชา

5.2.3 ทรนรงค์ให้สังคมร่วมสนับสนุนผู้ปฏิบัติที่มีคุณธรรมที่ถูกรังแกโดยผู้มีอำนาจเหนือกว่า รวมถึงการยอมรับ เชิดชูให้เกียรติและให้แรงเสริมในรูปแบบต่าง ๆ

5.2.4 องค์กรระดับต่าง ๆ มีการจัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์ สร้างจิตสำนึกด้วยสื่อประเภทต่าง ๆ

5.2.5 ทุกหน่วยงานภาครัฐควรมีหลักจริยธรรมของตนเองหรือจริยธรรมแต่ละสาขาวิชาชีพอย่างเปิดเผยโดยมีตัวชี้วัดตามหลักคุณธรรม คือ การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในองค์กรมีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในองค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุด องค์กรมีเสถียรภาพอยู่กันอย่างสงบสุข ด้วยความมีระเบียบ

5.3 หลักความโปร่งใส (Accountability) แนวทางการสร้างความโปร่งใสในองค์กร

5.3.1 สำรวจความเห็นชอบของบุคลากรในหน่วยงานในเรื่องความ โปร่งใสที่ต้องการจากบุคลากร

5.3.2 บุคลากรตระหนักในความสำคัญและปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539

5.3.3 ปรับปรุงระบบเอกสาร ระบบสารสนเทศให้เป็นระเบียบ สะดวกต่อการใช้งานและการสืบค้นตรวจสอบของประชาชน

5.3.4 จัดทำเอกสารคู่มือเกี่ยวกับการให้บริการของส่วนราชการที่เข้าใจง่าย สะดวกต่อการติดต่องานของหน่วยงานประชาชน

5.3.5 มีระบบการประชาสัมพันธ์ภายในและภายนอกองค์กร

5.3.6 สร้างทัศนคติที่ดีในการให้บริการข้อมูลข่าวสารและตอบข้อสงสัยของประชาชน โดยมีตัวชี้วัดความ โปร่งใส คือ สำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการ จำนวนเรื่องกล่าวหา โดยมีตัวชี้วัดความ โปร่งใส คือ สำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน การถูกสอบสวนลดลง เกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ องค์กรมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

5.4 หลักความมีส่วนร่วม (Participation) แนวทางการสร้างความมีส่วนร่วม

5.4.1 องค์กรต้องกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน พร้อมทั้งออกกฎ ระเบียบข้อบังคับให้ บุคลากรในองค์กรถือปฏิบัติ รวมทั้งพัฒนากลไก ระบบการทำงานและการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพเพื่อเอื้อต่อการสนับสนุนให้บุคลากรในองค์กรและประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

5.4.2 กระจายอำนาจการบริหารจัดการบุคลากรตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้บุคลากรสามารถบริหารภารกิจตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างตรงตามความต้องการ

5.4.3 ธารงค์และประชาสัฒพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกให้บุคลากรและประชาชน เห็นคุณค่าและความสำคัญของการมีส่วนร่วม

5.4.4 จัดทำข้อมือชี้แนะแนวทางการมีส่วนร่วมในงาน/โครงการต่าง ๆ รวมทั้งให้ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องอย่างพอเพียง เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกค้องให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและ ประชาชนซึ่งจะทำให้การมีส่วนร่วมนั้นมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

5.4.5 แสดงผลลัพธ์จากการเข้ามามีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมให้ผู้เกี่ยวข้องและ ประชาชนได้ทราบ พร้อมทั้งมีรางวัลตอบแทนแก่เจ้าของความคิดเห็นที่นำไปสู่การปฏิบัตินั้น ๆ

5.4.6 สร้างหลักประกันในความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าร่วม แสดงความคิดเห็น หรือวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานขององค์กร

โดยมีตัวชี้วัดหลักความมีส่วนร่วม คือ ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึง การประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วม แสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือเสนอข้อคิดเห็นจากบุคลากรผู้เกี่ยวข้องประชาชนใน การดำเนินการเรื่องต่าง ๆ

5.5 หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) แนวทางในการดำเนินการตามหลักความ รับผิดชอบ

5.5.1 ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดี รวมทั้งการสร้างแบบอย่างที่ดี ด้วยการยก ย่องและส่งเสริมความประพฤติของบุคคลที่เป็นแบบอย่างที่ดี

5.5.2 สร้างความรับผิดชอบต่อตนเอง โดยใช้การมีส่วนร่วม มีระบบตรวจสอบ และการประเมินผลที่น่าเชื่อถือได้

5.5.3 ส่งเสริมผู้มีความสามารถ โดยการให้รางวัล และลงโทษที่เหมาะสมรวมทั้ง การจูงใจด้วยค่าตอบแทนและอื่น ๆ โดยมีตัวชี้วัดเรื่องความรับผิดชอบ คือ ได้รับการยอมรับและความ พึงพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง ผลการปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ คุณภาพของ งานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดจากการปฏิบัติงานและ จำนวนการเรียกร้องหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

5.6 หลักความคุ้มค่า (Cost-effectiveness or Economy) แนวทางการดำเนินการตาม หลักความคุ้มค่า

5.6.1 ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานต้องให้ความสำคัญ

5.6.2 ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นหรือเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียวเพื่อให้

สะดวกรวดเร็ว

5.6.3 ปฏิบัติงานอย่างประหยัดทรัพยากร ประหยัดเวลาและบรรลุในวัตถุประสงค์ ภายในเวลาที่เหมาะสม

5.6.4 กำหนดมาตรฐานการทำงานในหน้าที่และเป้าหมายให้ชัดเจน

5.6.5 สร้างระบบความคุ้มค่าและรายงานผลการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าต่อ ผู้บังคับบัญชาตามลำดับเพื่อตรวจสอบ

5.6.6 นำเครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้ในการทำงาน

5.6.7 เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะวิธีการต่างๆ ที่นำไปสู่ ความคุ้มค่า

5.6.8 รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอกเพื่อนำมาปรับปรุงการทำงานใน องค์กร

5.6.9 ให้ความสำคัญในระบบติดตามประเมินผลและควรประกาศให้ผู้เกี่ยวข้อง และประชาชนทราบเป็นระยะ ๆ

5.6.10 ใช้ระบบการประเมินการปฏิบัติงาน (Result-Based Management : RBM) และใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการพิจารณางบประมาณในโครงการ

5.6.11 จัดสรรงบประมาณตามผลสัมฤทธิ์ของงาน

5.6.12 ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องในหลักความคุ้มค่า

5.6.13 ให้รางวัลหน่วยงาน/กลุ่ม/บุคลากรที่ดำเนินการในวิธีดังกล่าวได้อย่าง ถูกต้องคุ้มค่าที่สุดโดยมีตัวชี้วัดในหลักความคุ้มค่า คือ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งตัวชี้วัดเชิงปริมาณ ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ

ดังนั้น องค์กรควรนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลัก มาปรับและประยุกต์ใช้กับองค์กร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานขององค์กร รวมทั้งเกิดประ โยชน์กับประชาชน ส่วนรวมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 12) ให้คำนิยามความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านี้อาจมีความแตกต่าง ในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา เป็นต้น ต้องมีอิสระใน



การปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมต้องมีสิทธิตามกฎหมาย ที่จะดำเนินการปกครองตนเองสิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็นระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานตามหน้าที่หรือข้อบังคับให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติ และสิทธิที่จะกำหนดหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น ๆ มีองค์กรในการบริหารงานและการปกครองตนเอง โดยจัดแบ่งเป็นสองฝ่ายคือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรฝ่ายบริหาร เช่น องค์กรแบบเทศบาลจะมีนายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเป็นต้น และประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้สมเจตนาธรรม และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นการฝึกประชาชนให้เข้าใจในระบบ และกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

อุทัย หิรัญโต (2531 : 28) ให้ความหมายว่า การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่างโดยการดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นต้องมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน โดยให้มีอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลยังต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากควบคุมของรัฐไม่ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

กชกร เอื้อไพโรจน์ถาวร (2553 : 7) ได้กล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น จัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบริการสาธารณะและความต้องการของประชาชน การบริหารของท้องถิ่น มีการจัดเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้ มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากควบคุมของรัฐไม่ได้เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ประทาน คงอุทัยศึกษากร (2524 : 15 ; อ้างถึงใน กชกร เอื้อไพโรจน์ถาวร. 2553 : 8) ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่มีผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และ โดยนี้จะทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์กรที่จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของตน

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 : 11-13) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้มีอำนาจในการปกครองรวมทั้งรับผิดชอบทั้งหมดหรือแค่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่

เดวิด วิส (Daniel Wit. 1967 : 101-103 ; อ้างถึงใน กชกร เอื้อไพโรจน์ถาวร. 2553 : 8) นิยามการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ดังนั้น

การบริหารงานท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

จอห์น ดีเคิร์ก (John J. Clarke. 1957 : 87-89 ; อ้างถึงใน กชกร เอื้อไพโรจน์ถาวร. 2553 : 8) อธิบายว่า เป็นหน่วยงานปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับด้านการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะและหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้นสามารถสรุปว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองโดยใช้หลักการกระจายอำนาจคือรัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นรับไปบริหาร โดยให้ประชาชนปกครองกันเอง มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การจัดบริการสาธารณะที่มีความหลากหลาย การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2550 : 112) โดยสรุปสาระสำคัญของหลักการปกครองท้องถิ่นดังนี้

1. มีหลายรูปแบบ จะแตกต่างกันไปตามความเจริญ จำนวนประชากร และขนาดพื้นที่
2. ต้องมีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม
3. ต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง โดยสิทธิแบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่
4. มีองค์กรจำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง
5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยมีรูปแบบการปกครอง 5 รูปแบบ ดังนี้ (สำนักมาตรฐานการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2545 : 11)

5.1 องค์กรบริหารส่วนจังหวัด

5.2 เทศบาล

5.3 องค์กรบริหารส่วนตำบล

5.4 กรุงเทพมหานคร

5.5 เมืองพัทยา

## 2. หลักการพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 4 ประการคือ (สำนักงานข้าราชการพลเรือน. 2543 : 143-144)

1. การเป็นส่วนย่อยหนึ่งของรัฐ (Subsidiary) เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสิ่งที่รัฐจัดตั้งขึ้นมา ดังนั้น รัฐ ผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชน ควรต้องทำความเข้าใจเบื้องต้นร่วมกัน ก่อนว่า รัฐมีความชอบธรรมในการออกกฎหมาย ระเบียบ เพื่อจัดตั้ง ยุบเลิก หรือรวม กำหนด โครงสร้าง กระบวนการดำเนินงาน และควบคุม กำกับดูแล ตลอดจนปรับเปลี่ยนฐานะของ การปกครองท้องถิ่น ได้ตามสมควร แต่ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นด้วย นั่นคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นหน่วยการปกครองย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ

2. ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local a Utonomy) ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในที่นี้ ครอบคลุมความหมายใน 4 ประการคือ

2.1 ความเป็นอิสระในฐานะที่เป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐซึ่งไม่ใช่เป็นความอิสระเด็ดขาดไปจากรัฐบาลกลาง แต่เป็นความอิสระที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างส่วนกลาง กับส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่ว่าจะการปกครองท้องถิ่นนั้นจะอยู่ภายใต้ระบบรัฐเดี่ยว หรือระบบสหพันธรัฐก็ตาม

2.2 ความเป็นอิสระของหน่วยงานบริหารของท้องถิ่นในการตัดสินใจดำเนินการ ในภารกิจหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางโดยที่มีการแทรกแซงจากส่วนกลางน้อยที่สุด

2.3 ความเป็นอิสระของประชาชนในท้องถิ่น ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการ บริหารงานของท้องถิ่น ทั้งโดยตรงและโดยทางอ้อม เพื่อให้มีการบริหารที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ ของท้องถิ่นนั้น

2.4 ความเป็นอิสระของท้องถิ่น ที่ควบคู่ไปกับความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ทั้งตามกฎหมายและตามความ คาดหวังของประชาชน และเพื่อให้เกิดความ โปร่งใสในการปฏิบัติงาน คือความเป็นอิสระที่มีความ รับผิดชอบต่อหน้าที่นั่นเอง

3. การมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation) การปกครองของประชาชน เป็นการแสดงออกซึ่งการยอมรับหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและแสดงออกโดยการเข้า ร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านสถาบันและกระบวนการทางการเมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ทั้ง โดยตรงและโดยอ้อม

4. ความใกล้ชิดกับท้องถิ่น (Proximity) การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบการเมือง การปกครองระดับฐานราก ที่มีความใกล้ชิดกับชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด ทำให้รู้และเข้าใจถึง สภาพแวดล้อม สภาพปัญหาและสาเหตุที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้เป็นอย่างดีและสามารถเข้าแก้ไข ปัญหาได้ตรงจุดและรวดเร็ว กล่าวอีกนัยหนึ่ง หน้าที่หรือกิจกรรมที่ใกล้ชิดกับท้องถิ่นควรให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงกระจายหน้าที่และอำนาจตัดสินใจ ดำเนินการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ นิกร เกร็กุล (2543 : 13-15 ; อ้างถึงใน มติวาระ ประจันนวล. 2553 : 14) ได้กล่าวถึงหลักแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยประมวลจากปรัชญาสากลว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น (World Wide Declaration of Local Self-Government) และกฎบัตรแห่งยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น (European Charter of Local Self-Government) สรุปได้ 10 ประการดังนี้

1. รากฐานทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Foundation) หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นต้องได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหลักซึ่งกำหนดรูปแบบ โครงสร้างของประเทศนั้น

2. ทฤษฎีการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Concept of Local Self-Government) การปกครองตนเองของท้องถิ่น ต้องบ่งชี้ถึงสิทธิและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใน กรอบกฎหมายในการวางกฎเกณฑ์และจัดกิจกรรมสาธารณะตามความรับผิดชอบ และเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น สิทธิของท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องให้บุคคลหรือองค์กรผู้แทนประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้ง โดยอิสระและถ้วนทั่วตามวาระที่กำหนด และผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออย่างน้อยต้องให้สภาท้องถิ่นเป็นผู้แต่งตั้งหรือเห็นชอบ

3. ขอบเขตของการปกครองท้องถิ่น (Scop of Local Self-Government) ประกอบด้วย

3.1 การดำเนินภารกิจสาธารณะจะต้องกระทำโดยองค์กรพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

3.2 ท้องถิ่นมีสิทธิโดยทั่วไป ในการเริ่มกระทำกิจกรรมใด ๆ ที่รัฐไม่ได้มอบหมายให้หน่วยงานใดทำโดยเฉพาะเจาะจงหรือกิจการใด ๆ ซึ่งรัฐไม่ได้ห้ามมิให้ท้องถิ่นมิให้กระทำ

3.3 การกำหนดหน้าที่ของท้องถิ่นและกระบวนการในการแก้ไขปัญหาเปลี่ยนแปลงภารกิจดังกล่าว ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเท่านั้น

3.4 อำนาจหน้าที่รัฐกระจายให้แก่ท้องถิ่น จะต้องบริบูรณ์และเป็นการเฉพาะ (Full and Exclusive) หากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้อำนาจส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคในการจัดการกิจกรรมร่วมกับท้องถิ่น ท้องถิ่นยังคงมีสิทธิริเริ่มและตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ

3.5 อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค นั้นท้องถิ่นจะต้องสามารถใช้ดุลพินิจในการคัดแปลงการดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น

3.6 ในการดำเนินการใดของรัฐบาลในระดับอื่น ที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่นต้องให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการตัดสินใจด้วย

4. การคุ้มครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Protection of Local Self-Government) ถ้าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้สามารถระงับการกระทำของสภาหรือยุบสภาท้องถิ่น หรือให้ระงับการกระทำของฝ่ายบริหารหรือปลดฝ่ายบริหารได้ การดำเนินการดังกล่าวต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องจัดให้มีการประสานการทำงานของฝ่ายบริหารให้ต่อเนื่องโดยเร็วที่สุด สำหรับการคุ้มครองในเรื่องอาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการปรึกษาหารือของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องรวมทั้งวิธีลงประชามติ (Referendum) ในกรณีที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

5. โครงสร้างการบริหารหรือการจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Adequate Organization Structure for Local Self-Government) ท้องถิ่นจะต้องกำหนดโครงสร้างการบริหารงานภายในของตนเอง เพื่อที่จะคัดแปลงให้เหมาะสมกับความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งเพื่อประกันให้มีการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ต้องจัดให้มีสภาพการจ้างงานและการฝึกอบรมบุคลากรเพื่อให้งานของเจ้าหน้าที่รัฐบาลในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องสนับสนุนช่วยเหลือในการนำระบบคุณธรรม (Merit System) มาใช้ในรัฐบาลระดับท้องถิ่น

6. สภาพของสำนักงานผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งของท้องถิ่น (Condition of Office for Local Representatives) สำนักงานของผู้แทนประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งของท้องถิ่นจะต้องมีเงื่อนไขที่เหมาะสมและประกันได้ว่า ผู้แทนจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างอิสระ โดยเฉพาะในเรื่องค่าตอบแทนและการคุ้มครองในด้านสวัสดิการ สำหรับการกระทำหรือกิจกรรมใดที่ไม่สามารถเข้ากันได้กับการดำรงตำแหน่งผู้แทนท้องถิ่นต้องระบุไว้ในกฎหมายนั้น

7. การกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Supervision of Local Authorities Activities) กระบวนการในการกำกับดูแล จะต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแล จะต้องเป็นไปเพื่อการกำชับให้ปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น

8. ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Resources of Local Authorities) มีหลักการดังนี้

8.1 มีสิทธิในทรัพยากรด้านการเงินที่เพียงพอแยกออกจากรัฐบาลในระดับอื่น และสามารถใช้จ่ายรายได้ดังกล่าวโดยอิสระภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

8.2 การจัดสรรทรัพยากรแก่ท้องถิ่นต้องเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมกับกิจกรรมที่ต้องดำเนินการและสามารถรับรองในการให้บริการสาธารณะได้ โดยไม่หยุดชะงักและมีแผนทางการเงินที่เพียงพอ การถ่ายโอนภารกิจใด ๆ ให้แก่ท้องถิ่นจะต้องมีการจัดสรรทรัพยากรการเงินเพื่อความสัมฤทธิ์ผลด้วยเสมอ

8.3 ท้องถิ่นที่อ่อนแอในทางการเงิน รัฐต้องจัดให้มีระบบที่ทำให้เกิดความสมดุลทางการเงิน (Financial Equalization)



8.4 รัฐต้องรับรองสิทธิของท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม

8.5 ต้องส่งเสริมให้มีการจัดหาเงินช่วยเหลือ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อโครงการใดโครงการหนึ่งโดยเฉพาะ การให้เงินช่วยเหลืออุดหนุนดังกล่าวไม่ถือเป็นการจำกัดสิทธิของท้องถิ่นในการใช้ดุลพินิจของตนในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แต่อย่างใด

8.9 การสมาคมของท้องถิ่น (Association of Local Authorities) ในการใช้อำนาจหน้าที่ของตนนั้นท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิในการร่วมมือกันหรือก่อตั้งเป็นสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินกิจกรรมปกป้องหรือส่งเสริมผลประโยชน์ร่วมกัน 40

8.10 การคุ้มครองทางกฎหมายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Legal Protection of Local Government) เพื่อปกป้องความเป็นอิสระของท้องถิ่นในกรณีที่มีการละเมิดหรือเกิดข้อขัดแย้งรวมทั้งเพื่อให้หลักแห่งการปกครองของท้องถิ่น ได้รับการเคารพ หลักสำคัญอีกประการหนึ่งคือ จะต้องให้ท้องถิ่นมีสิทธิในการได้รับการเยียวยาทางศาล เพื่อจะสามารถใช้อำนาจอิสระของตนเองได้อย่างเต็มที่ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมายกำหนดรวมทั้งปกป้องประโยชน์ของท้องถิ่นนั้น ๆ

จากหลักการทั้ง 10 ประการข้างต้น หากจะนำมาเปรียบเทียบกับหลักการปกครองท้องถิ่นของไทยทั้งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนและกฎหมาย กฎระเบียบรวมทั้งวิถีปฏิบัติที่เราใช้กันอยู่ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าหลักการปกครองท้องถิ่นของไทยคล้ายคลึงและสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นสากล

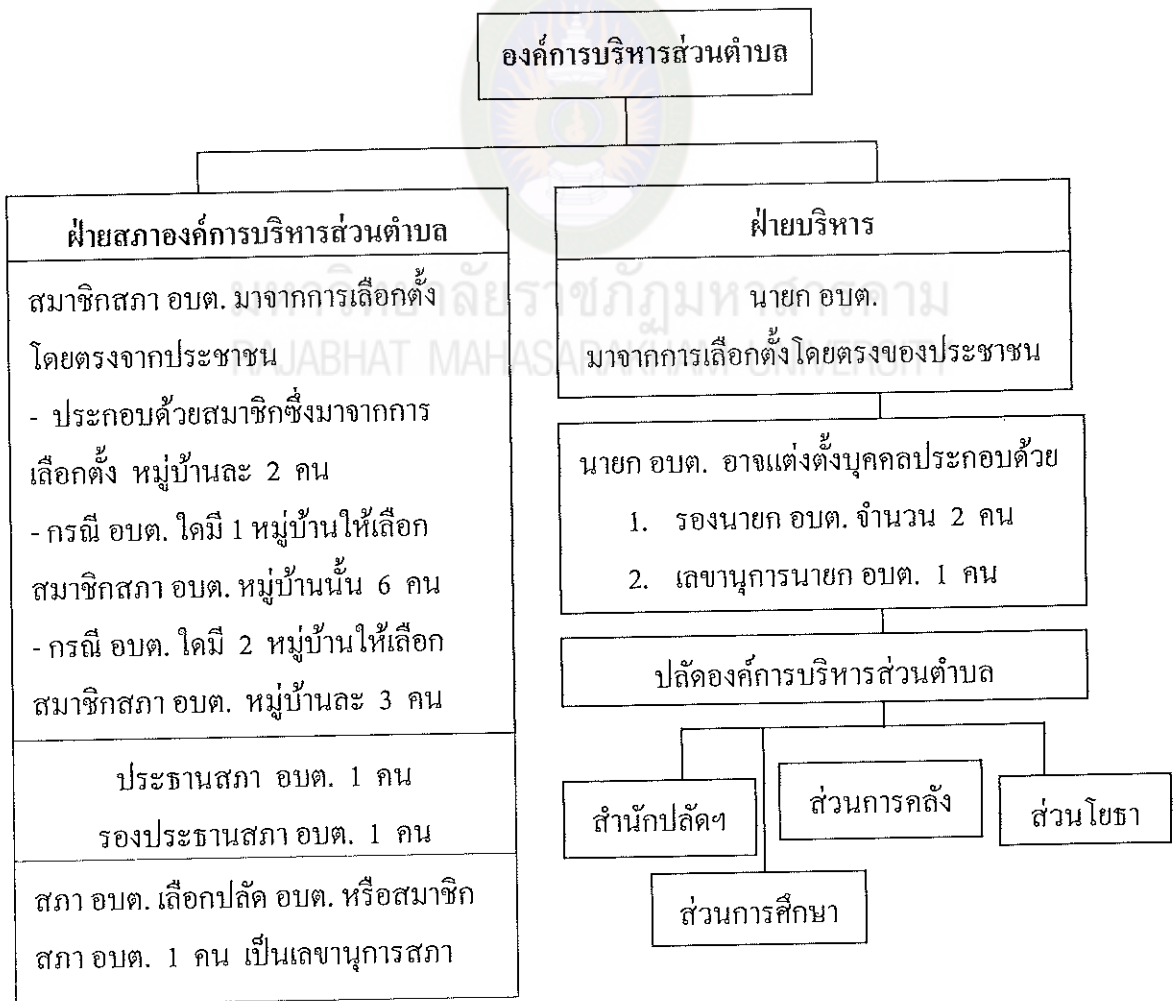
## องค์การบริหารส่วนตำบล

### 1. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ทองอาน พาโทสง. 2549 : 142-145) แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน กรณีที่เขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล มี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกจำนวน 6 คน เขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยมีบทบาทหน้าที่ คือ ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ

2. นายองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกิน 2 คนและอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คนซึ่งมิใช่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล จะทำหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารงานราชการ ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างรองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : ทองอาน พาโทสง (2549 : 142)

## 2. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม

2.2 มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้

2.2.1 จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2.2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัด

มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2.2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

2.2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

2.2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

2.2.7 คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

2.2.8 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากร

ให้ตามความจำเป็น

2.3 ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจกรรมในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

2.3.1 ให้มีน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค แะการเกษตร

2.3.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

2.3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

2.3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

2.3.5 ให้และส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

2.3.6 ให้และมีอุตสาหกรรมในครอบครัว

2.3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

2.3.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

2.3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

2.3.11 กิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์

2.3.12 การท่องเที่ยว

2.3.13 การผังเมือง

2.4 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกำหมายเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจ หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งเป็น 3 ขนาด ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่
2. องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง
3. องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย

1. ประธานสภาฯ
2. รองประธานสภาฯ
3. เลขานุการสภาฯ

4. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านและสองคนกรณีที่ มีเพียงหนึ่งหมู่บ้านมีสมาชิกจำนวนหกคน ในกรณีมีเพียงสองหมู่บ้านให้มีสมาชิกหมู่บ้านและสามคน (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 : 1-13)

คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย

1. นายกององค์การบริหารส่วนตำบล
2. รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน

อำนาจหน้าที่ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมีดังนี้

1. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของ องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายก

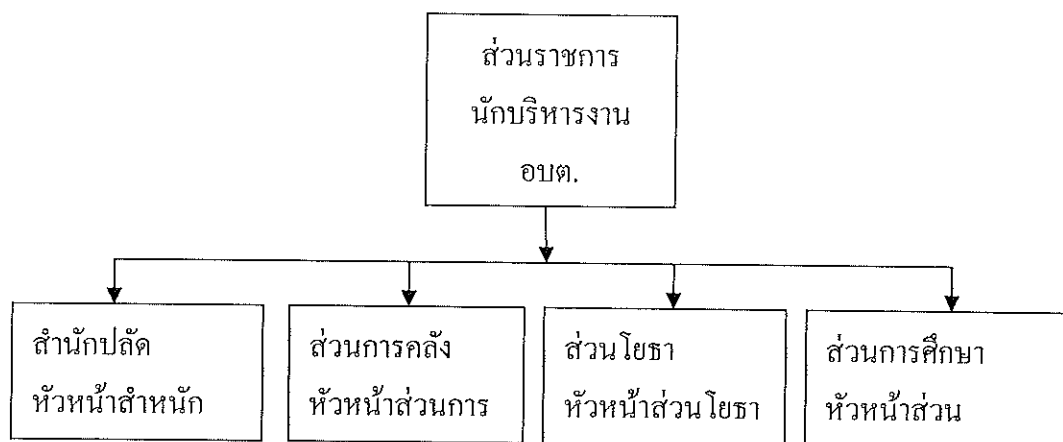
องค์การบริหารส่วนตำบล

4. วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
5. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล
6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ

(พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546. 2546 : 1-13)

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อาศัยอำนาจตามกฎหมาย ระเบียบ หนังสือกระทรวงมหาดไทย แผนพัฒนา ข้อบัญญัติ เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการ พนักงาน

ส่วนตำบล ลูกจ้างมีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตามภารกิจ กิจกรรม แผนงาน โครงการที่กำหนดไว้  
 ดังภาพประกอบที่ 2



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างส่วนราชการ

### 3. อำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้

บุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

3.1 นายกองกิจการบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน. 2544 : 45)

3.1.1 ควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง กระทรวงมหาดไทย

3.1.2 พิจารณาขอหมายให้ผู้นั่งผู้ใดรับผิดชอบเข้าร่วมเป็นกรรมการพิจารณาคีราคากลางที่ดิน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการคีราคากลาง

3.1.3 พิจารณาประมาณการรายรับและขออนุมัติสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3.1.4 แต่งตั้งพนักงานประเมินภาษีบำรุงท้องที่และเจ้าพนักงานสำรวจจำนวนเนื้อที่ลักษณะการทำประโยชน์

3.1.5 พิจารณานำเสนออุทธรณ์ภาษีบำรุงท้องที่ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

3.1.6 มีหน้าที่ร่วมกับคณะผู้บริหารจัดให้มีแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

3.1.7 อำนวยความสะดวกและให้บริหารการชำระภาษีด้วยความเต็มใจและรวดเร็วพร้อมทั้งหาวิธีจูงใจให้ผู้เสียภาษีมาเสียภาษี



3.1.8 เรียกเจ้าของที่ดินที่ค้างชำระมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารมาตรวจสอบและอาจยึดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่ค้างชำระภาษีเพื่อนำเงินมาชำระภาษี โดยต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

3.1.9 ควบคุมติดตามการเร่งรัดภาษีชำระหนี้และเสนอรายงานประเมินผลการจัดเก็บรายได้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบต้องดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการจัดเก็บรายได้ภาษีบำรุงท้องที่ (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน. 2544 : 49-50) ดังนี้

3.2.1 ติดประกาศราคากลางที่ดินที่ได้รับจากผู้ว่าราชการจังหวัด ณ สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2.2 พิจารณาประมาณการรายรับจากการประเมินจำนวนภาษีคาดว่าจะได้รับจากผู้ที่อยู่ในข่ายเสียภาษีและนำเสนอนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2.3 ประกาศแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบเพื่อมายื่นแบบแสดงรายการที่ดินกรณีเจ้าของที่ดินอาศัยอยู่นอกเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลให้ส่งหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบ

3.2.4 ประเมินภาษีให้ถูกต้องและเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ โดยใช้ราคากลางที่ดินที่เป็นปัจจุบันและลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นตัวกำหนดอัตราภาษีมาคำนวณกับเนื้อที่ดินเป็นภาษีบำรุงท้องที่ที่ต้องชำระ ในกรณีที่เจ้าของที่ดินอยู่นอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบลให้ส่งหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบ

3.2.5 รับคำอุทธรณ์จากเจ้าของที่ดินและเสนอนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณานำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดและดำเนินการจัดเก็บภาษีจากผู้อุทธรณ์ตามคำวินิจฉัยวันแต่ผู้อุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาล

3.2.6 อำนวยความสะดวกและให้บริการการชำระภาษีด้วยความเต็มใจและรวดเร็ว พร้อมทั้งหาวิธีเพื่อจูงใจให้ผู้เสียภาษีมาเสียภาษี

3.2.7 ออกหนังสือเตือนแจ้งไปยังผู้ค้างชำระภาษี และอาจให้ฝ่ายปกครองหรือสมาชิกอบต. เร่งรัดหนี้ให้ และเรียกเงินเพิ่มจากผู้ไม่มาชำระภาษีภายในกำหนด หรือผู้มีเจตนาเป็นแบบไม่ถูกต้อง ทำให้เสียภาษีน้อยกว่าความเป็นจริงตามหลักเกณฑ์การเรียกเงินเพิ่มที่กำหนดใน พ.ร.บ. ภาษีบำรุงท้องที่

3.2.8 ควบคุมดูแล ติดตามการเร่งรัดชำระหนี้และติดตามประเมินผลและจัดทำรายงานการจัดเก็บรายได้โดยนำรายได้ที่จัดเก็บได้จริงเปรียบเทียบกับประมาณการรายรับ กรณีจัดเก็บรายได้ต่างไปจากที่ประมาณการไว้จนผิดสังเกตให้หาสาเหตุและแนวทางแก้ไขรวมทั้งจัดให้มีรายงานประเมินผลการจัดเก็บรายได้ และนำเสนอสภาโดยผ่านนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

3.3 หัวหน้าส่วนการคลังมีหน้าที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการจัดเก็บรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน. 2544 : 54) ดังนี้

3.3.1 จัดทำประมาณการรายรับจากการประเมินจำนวนเงินภาษีที่คาดว่าจะได้รับจากผู้ที่อยู่อาศัยการจัดเก็บภาษีเสนอต่อปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

3.3.2 จัดเตรียมแบบพิมพ์ต่าง ๆ และใบเสร็จรับเงินให้พร้อมและเพียงพอ

3.3.3 รับแบบแสดงรายการที่ดินจากผู้ที่มีหน้าที่ชำระภาษีหรือเจ้าพนักงานสำรวจตรวจสอบความถูกต้องเอกสารและลงทะเบียนรับแบบแล้วสนองต่อพนักงานประเมินภาษีบำรุงท้องที่

3.3.4 ปรับปรุงทะเบียนทรัพย์สินโดยตรวจสอบกับแบบสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินและอำนวยความสะดวกและให้บริการชำระภาษีด้วยความเต็มใจและรวดเร็ว พร้อมทั้งหาวิธีเพื่อจูงใจให้ผู้เสียภาษีมาชำระภาษี

3.3.5 จัดทำทะเบียนการเบิกใช้แบบพิมพ์ต่าง ๆ และใบเสร็จรับเงินตามลำดับเล่มที่และเลขที่ นำข้อมูลในแบบแสดงรายการที่ดิน มาลงในทะเบียนที่ดินและใบเสร็จรับเงินภาษีบำรุงท้องที่ สรุปผู้ไม่มาชำระภาษีเสนอต่อปลัดการบริหารส่วนตำบลเพื่อส่งหนังสือเตือนให้มาชำระหนี้

3.4 หัวหน้าส่วนโยธา มีหน้าที่รับผิดชอบต้องดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการจัดเก็บรายได้ภาษีบำรุงท้องที่ (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน. 2544 : 59) ดังนี้ให้สำรวจตรวจสอบและปรับปรุงแก้ไขข้อมูลการเปลี่ยนแปลงเจ้าของที่ดิน จำนวนเนื้อที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินในแบบสำรวจข้อมูลที่ดิน (ผ.ท.1) ให้เป็นปัจจุบันโดยประสานกับสำนักงานที่ดินจังหวัด และนำเสนอให้ส่วนการคลังปรับปรุงทะเบียน รวมทั้งอำนวยความสะดวกและให้บริการชำระภาษีด้วยความเต็มใจ

3.5 หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่องค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่สำรวจที่ดินที่อยู่ในเขตต้องชำระภาษีบำรุงท้องที่และมีหน้าที่จัดเก็บเงินภาษีบำรุงท้องที่ในเขตที่รับผิดชอบ ซึ่งเป็นการเก็บเงินภาษีนอกสถานที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลตามอัตราที่เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดให้โดยจะได้รับค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีร้อยละห้าของเงินภาษีที่จัดเก็บได้

รายได้องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีที่มาของรายได้ดังต่อไปนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง
2. รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย
3. รัฐอุดหนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จําแนกได้ดังต่อไปนี้

1. ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ทั้งนี้ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใด เมื่อได้จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้วให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

ในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดินขององค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่งให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่และกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน เว้นแต่จะมีกฎหมายไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมอบอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวไว้กับหน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการแทนได้และให้หักค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในมาตรา 81

2. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น

3. องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท ดังต่อไปนี้

3.1 ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลกฎหมายรัษฎากรซึ่งสถานที่ประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

3.3 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

4. รายได้จากค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลเงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

5. ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้วให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

6. เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้แบ่งแก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และว่าด้วยวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

7. องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรดังต่อไปนี้

7.1 ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเก็บในอัตราร้อยละศูนย์ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลเก็บร้อยละศูนย์

7.2 ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บเพิ่มขึ้นตามมาตรานี้ ให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

8. องค์การบริหารส่วนตำบลจะมอบให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม เรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ ให้กระทรวง ทบวง กรมนั้นส่งมอบให้องค์การบริหารส่วนตำบล

9. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

9.1 รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

9.2 รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล

9.3 รายได้เกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

9.4 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนด

9.5 เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

9.6 รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

9.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

9.8 รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

10. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจาก กระทรวง ทบวง กรมหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

11. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโดยตราเป็นราชกฤษฎีกาตามประมวลรัษฎากร (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2547 : 25-27)

#### 4. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้ตามกฎหมายบัญญัติไว้ตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้

4.1 ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

4.1.1 ภาษีบำรุงท้องที่

- 4.1.2 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- 4.1.3 ภาษีป้าย
- 4.1.4 อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์
- 4.1.5 ภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- 4.1.6 ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- 4.1.7 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการขายสุรา
- 4.1.8 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน
- 4.1.9 อากรรังนกอีแร่น
- 4.1.10 ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
- 4.1.11 อากรประทานบัตรโอบและอาชญาบัตรตามกฎหมาย ว่าด้วยการประมง
- 4.1.12 ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
- 4.1.13 ค่าธรรมเนียมและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมาย

ที่ดิน

- 4.1.14 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียม
- 4.1.15 ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่
- 4.1.16 เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ
- 4.1.17 ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- 4.1.18 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนด
- 4.2 เงินอุดหนุนรัฐบาล
- 4.3 รายได้จากทรัพย์สินและรายได้อื่น ๆ
  - 4.3.1 รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 4.3.2 รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 4.3.3 รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 4.3.4 เงินและทรัพย์สินอื่นที่ผู้อุทิศให้
  - 4.3.5 รายได้อื่นที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
  - 4.3.6 รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 4.4 เงินกู้โดยมีหลักทรัพย์ ดังนี้
  - 4.4.1 กู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคล
  - 4.4.2 การกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคล กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
  - 4.4.3 การกู้ตามปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย



## 5. แหล่งที่มาของรายได้องค์การบริหารส่วนตำบล

5.1 รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเองจากภาษีต่าง ๆ ได้แก่

- 5.1.1 ภาษีบำรุงท้องที่
- 5.1.2 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- 5.1.3 ภาษีป้าย
- 5.1.4 อากรการฆ่าสัตว์

5.2 รายได้ที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้ องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับทั้งจำนวน เมื่อมีการจัดเก็บในองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

- 5.2.1 เงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น
- 5.2.2 ค่าธรรมเนียมกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
- 5.2.3 เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วย

การประมง

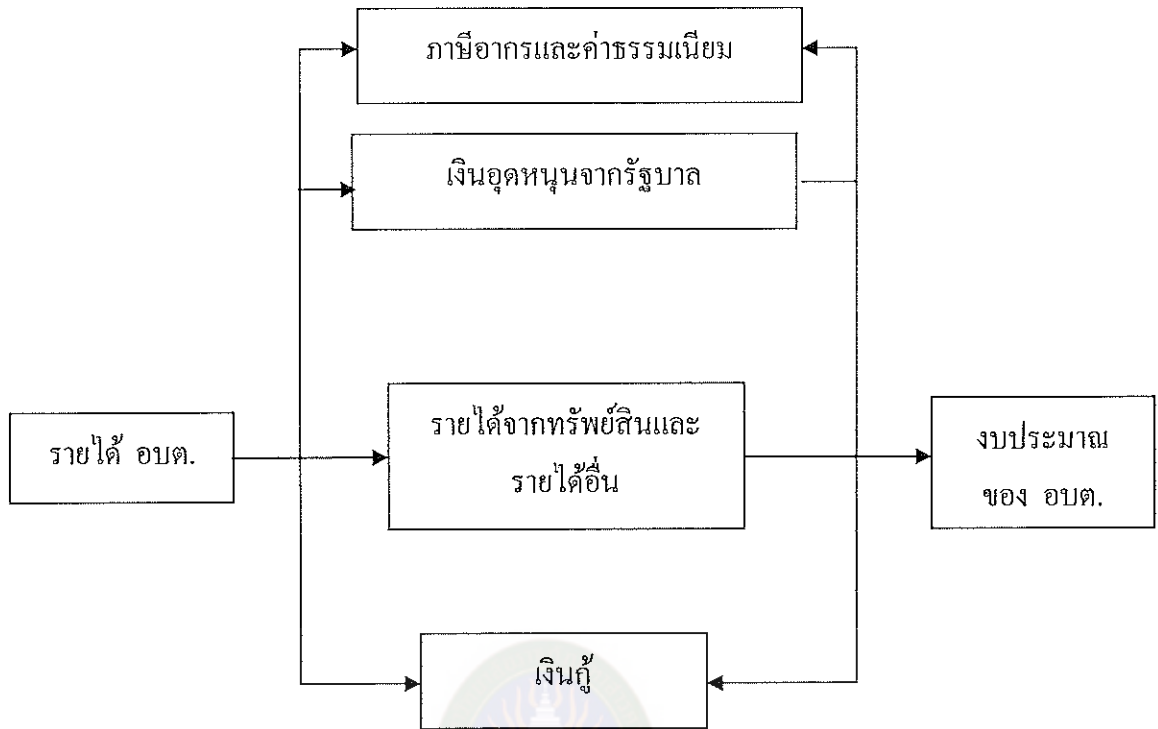
- 5.2.4 ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
- 5.2.5 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

5.3 รายได้ที่ได้รับจัดสรรให้เมื่อมีการ จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เป็น รายได้ที่เมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจะได้รับการ จัดสรรหรือแบ่งให้ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการในกฎหมายนั้น หรือในกฎหมายกระทรวง ได้แก่

5.3.1 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน เมื่อได้จัดเก็บในจังหวัด จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้กฎหมายว่าด้วยการนั้น เช่น พ.ร.บ. รถยนต์ และ พ.ร.บ. การขนส่งทางบก

5.3.2 ค่าภาคหลวงแร่ และภาคหลวงปิโตรเลียม เมื่อจัดเก็บได้ในองค์การบริหาร ส่วนตำบลให้แบ่งให้ องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ใน กฎกระทรวงมหาดไทย

5.4 รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บเพิ่มขึ้นจาก กฎหมายนั้น เป็นรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับ เพื่อเก็บภาษีอากรและ ค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น อัตราที่เรียกเก็บตามพระราชบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการ นั้น



แผนภาพที่ 3 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

## องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบรบือ

### 1. ข้อมูลทั่วไป

อำเภอบรบือ เริ่มตั้งในปี พ.ศ.2440 ในสมัยนั้นอำเภอบรบือ มีชื่อว่าอำเภอบึงจิมสารคาม ต่อมา ในปี พ.ศ. 2453 ได้เปลี่ยนชื่ออำเภอเป็นอำเภอท่าขอนยาง และปี พ.ศ. 2457 ได้มีการเปลี่ยนชื่ออำเภออีกครั้ง ซึ่งขณะนั้นหม่อมเจ้าพนมาศ มลรัตน เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม ได้ประทานนามอำเภอใหม่จากอำเภอท่าขอนยาง เป็นอำเภอบ่อระบือ ภายหลังจากเขียนอักษรเพี้ยนเป็นบรบือ จึงเป็นที่มาของชื่ออำเภอบรบือมาจนถึงทุกวันนี้ (สำนักงานทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลบรบือ. 2556 : 3-4)

### 2. เนื้อที่

อำเภอบรบือ มีพื้นที่ทั้งหมด 723 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ส่วนใหญ่ทำการเกษตรทำนา

### 3. การแบ่งเขตการปกครอง

3.1 ตำบล 15 แห่ง

3.2 หมู่บ้าน 203 แห่ง

3.3 เทศบาล 1 แห่ง

3.4 อบต. 15 แห่ง

#### 4. องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบรบือ มี 15 แห่ง มีพื้นที่ในการให้บริการ 196 หมู่บ้าน มีประชากร 102,557 คน ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ข้อมูลทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอบรบือ

องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอบรบือ	พื้นที่ (ตร.กม.)	จำนวน หมู่บ้าน	จำนวน ประชากร	ประชากร (ชาย)	ประชากร (หญิง)
1. ตำบลคำพิ	33.90	15	9,576	4,757	4,819
2. ตำบลคอนจัว	13.69	10	12,723	6,376	6,347
3. ตำบลโนนแดง	79	20	5,152	2,576	2,576
4. ตำบลโนนราษี	43	13	6,523	3,346	3,177
5. ตำบลบรบือ	75.27	17	6,891	3,447	3,444
6. ตำบลบัวมาศ	23	9	7,195	3,635	3,560
7. ตำบลบ่อใหญ่	55.37	18	11,624	5,802	5,822
8. ตำบลยาง	51.34	15	9,195	4,602	4,593
9. ตำบลวังไชย	35.87	10	3,420	1,669	1,751
10. ตำบลวังใหม่	42	10	6,289	3,146	3,143
11. ตำบลหนองโก	29.02	10	4,891	2,436	2,455
12. ตำบลหนองคูขาด	53	18	3,985	1,976	2,009
13. ตำบลหนองจิก	58.35	20	5,519	2,756	2,763
14. ตำบลหนองม่วง	42.39	11	5,451	2,733	2,718
15. ตำบลหนองสิม	35.50	10	4,123	2,049	2,074
<b>รวม</b>	<b>670.69</b>	<b>196</b>	<b>102,557</b>	<b>51,306</b>	<b>51,251</b>

ที่มา : สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลบรบือ (2556 : 3-4)

#### 5. ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองภายในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบรบือ

ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ซึ่งเป็นภาษีที่มีกฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ของตนเอง ซึ่งประกอบด้วย ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้าย

## 5.1 ภาษีบำรุงท้องที่

กรมการปกครอง สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (2540ก : 227) ภาษีบำรุงท้องที่ หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บจากเจ้าของที่ดิน ตามราคาปานกลางที่ดินและดาบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ที่ดินที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ได้แก่ ที่ดินที่เป็นของบุคคลหรือคณะบุคคล ไม่ว่าจะ เป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลซึ่งมีกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือสิทธิครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน ที่ดินที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ได้แก่ พื้นที่ดิน และพื้นที่ที่เป็นภูเขาหรือที่มีน้ำด้วยโดยไม่เป็นที่ดินที่เจ้าของที่ดินได้รับการยกเว้นภาษีหรืออยู่ในที่ดินที่เจ้าของที่ดินไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ได้แก่

5.1.1 ที่ดินที่เป็นที่ตั้งพระราชวังอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

5.1.2 ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐ หรือสาธารณะโดยมิได้หาผลประโยชน์

5.1.3 ที่ดินของราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือ สาธารณะโดยมิได้หาผลประโยชน์

5.1.4 ที่ดินที่ใช้เฉพาะการพยาบาลสาธารณะ การศึกษา หรือกุลศสาธารณณะ

5.1.5 ที่ดินที่ใช้เฉพาะศาสนากิจศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ ของวัดไม่ว่าจะใช้ประกอบศาสนากิจศาสนาหนึ่ง หรือที่ศาลเจ้าโดยมิได้หาผลประโยชน์

5.1.6 ที่ดินที่ใช้เป็นสุสาน หรือฌาปนสถานสาธารณะโดยมิได้รับประโยชน์ตอบแทน

5.1.7 ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ การประปา การไฟฟ้า หรือการทำเรือของรัฐ หรือใช้เป็นสนามบินของรัฐ

5.1.8 ที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรียน ที่ต้องเสียภาษีโรงเรียนและที่ดินแล้ว

5.1.9 ที่ดินของเอกชนเฉพาะส่วนที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ทางราชการใช้เพื่อ สาธารณะประโยชน์

5.1.10 ที่ดินที่ตั้งขององค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษของ สหประชาชาติหรือองค์การระหว่างประเทศอื่น ในเมื่อประเทศไทยมีข้อผูกพันให้ยกเว้นตามอนุสัญญา หรือความตกลง

5.1.11 ที่ดินที่เป็นที่ตั้งของสถานทูตหรือสถานกงสุล ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลัก ถ้อยทีถ้อยปฏิบัติต่อกัน

5.1.12 ที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

## 5.2 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

กรมการปกครอง สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (2540 ค : 3) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินที่ใช้ประโยชน์ต่อเนื่องไปกับโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างนั้น ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ได้แก่ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง และที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้น และในปีที่ผ่านมาได้มีการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้น เช่น ให้เช่า ให้เป็นที่ทำการค้าขาย ที่ไว้สินค้า ที่ประกอบอุตสาหกรรมให้ญาติ บิดา มารดา บุตร หรือผู้อื่นอาศัย หรือใช้ประกอบกิจการอื่น ๆ เพื่อหารายได้ และไม่เข้าใจข้อยกเว้นตามกฎหมาย

### 5.2.1 หลักการสำคัญ

#### 1) ต้องมีทรัพย์สิน ได้แก่

- 1.1) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ
- 1.2) ที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น

#### 2) ไม่เข้าข้อยกเว้น ตามมาตรา 9,10

#### ข้อสังเกต

- 2.1) ค่าภาษี : ผู้รับประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามคำรายปีของทรัพย์สิน ในอัตราร้อยละ 12.5 ของคำรายปี
  - 2.2) คำรายปี : จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เขาได้ในปีหนึ่ง ๆ ในกรณีให้เขาให้ถือค่าเช่าคือคำรายปี
  - 2.3) เงินเพิ่ม : เป็นมาตรการทางแพ่ง เพื่อให้มีการชำระภาษีภายในกำหนด ตามมาตรา 43 ซึ่งพนักงานเก็บภาษีสามารถเรียกเก็บผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้เอง
  - 2.4) ค่าปรับ : เป็นโทษทางอาญา ซึ่งมีกำหนดไว้ในมาตรา 46,47 และ 48 โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเป็นผู้มีหน้าที่เปรียบเทียบปรับ และท้องถิ่นในขอรับเงินค่าปรับมาเป็นรายได้ของตนเอง
  - 2.5) พนักงานเจ้าหน้าที่ คือ ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้มีหน้าที่รับแบบ ฯ ประเมินภาษีและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด
  - 2.6) พนักงานเก็บภาษี คือ ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้มีหน้าที่จัดเก็บ รับชำระรวมทั้งเร่งรัดให้ชำระภาษี และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด
- ทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นภาษีไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ได้แก่

1. พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน



2. ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ และทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจกรรมการของการรถไฟโดยตรง
3. ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ และโรงเรียนสาธารณะซึ่งกระทำกิจการที่ไม่ใช่เพื่อเป็นกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและในการศึกษา
4. ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดียวหรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์
5. โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปี และเจ้าของไม่ได้อยู่เอง หรือให้ผู้อื่นอยู่นอกจากคนเฝ้าใน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินซึ่งต่อเนื่องกัน
6. โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของการเคหะแห่งชาติที่ผู้เช่าซื้ออยู่อาศัยเอง และมีได้ใช้เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบการอุตสาหกรรม หรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้
7. โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่เฝ้ารักษา และมีได้ใช้เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบการอุตสาหกรรม

### 5.3 ภาษีป้าย

กรมการปกครอง สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (2540ข : 195) ภาษีป้าย เป็นภาษีที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บเป็นรายได้ของตนเอง โดยจัดเก็บจากป้ายที่แสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ หรือโฆษณาการค้า หรือกิจการอื่นเพื่อรายได้ไม่ว่าจะแสดงหรือโฆษณาไว้ในที่ใด ๆ ด้วยอักษร ภาพหรือเครื่องหมายอื่น ๆ เช่น แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น

ป้ายที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีป้าย ได้แก่

1. ป้ายที่แสดงไว้ ณ โรงมหรสพ และบริเวณของโรงมหรสพนั้น เพื่อโฆษณามหรสพ
2. ป้ายที่แสดงไว้ที่สินค้า หรือที่สิ่งห่อหุ้มหรือบรรจุสินค้า
3. ป้ายที่แสดงไว้ในบริเวณงานที่จัดขึ้นเป็นครั้งคราว
4. ป้ายที่แสดงไว้ที่คนหรือสัตว์
5. ป้ายที่แสดงไว้ในอาคารที่ใช้ประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่นหรือภายในอาคารซึ่งเป็นที่รโหฐาน ทั้งนี้ เพื่อหารายได้และแต่ละป้ายมีพื้นที่ไม่เกินที่กำหนดในกฎกระทรวง (กฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) กำหนดว่า ต้องเป็นป้ายที่มีพื้นที่ไม่เกินสามตารางเมตร มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 21 พฤษภาคม 2542) แต่ไม่รวมถึงป้ายตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์

6. ภาษีของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

7. ภาษีขององค์การที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ และหน่วยงานที่นำรายได้ส่งรัฐ

8. ภาษีของธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

9. ภาษีของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วย โรงเรียนเอกชน หรือ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ที่แสดงไว้ ณ อาคารหรือบริเวณของโรงเรียนเอกชน หรือ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น

10. ภาษีของผู้ประกอบการเกษตร ซึ่งค่าผลผลิตอันเกิดจากการเกษตรของตน

11. ภาษีของวัด หรือผู้ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์แก่การศาสนา หรือการกุศล สาธารณะโดยเฉพาะ

12. ภาษีของสมาคมหรือมูลนิธิ

13. ภาษีที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 กำหนดป้ายที่ได้รับการยกเว้นภาษีป้าย คือ

1. ป้ายที่แสดงหรือติดตั้งไว้ที่รถยนต์ส่วนบุคคล รถจักรยานยนต์ รถบดถนน หรือ รถแทรกเตอร์

2. ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่ล้อเลื่อน

3. ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่ยานพาหนะนอกเหนือจาก (1) และ (2) โดยมีพื้นที่ไม่เกินห้าร้อยตารางเซนติเมตร

## 6. การจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบรบือ

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยการยกฐานะจากสภาตำบล เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 23 เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 มีพื้นที่รวม 723 ตารางกิโลเมตร แบ่งเป็น 196 หมู่บ้าน จำนวนประชากร 102,557 คน (เพศชาย : 51,306 คน และเพศหญิง : 51,251 คน) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 มีรายได้รวม 14,434,292.57 บาท แบ่งเป็นรายได้หมวดภาษีอากร 103,854.63 บาท หมวดรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7,011,765.23 บาท หมวดรายได้จากค่าธรรมเนียม 3,750.44 บาท หมวดรายได้ จากทรัพย์สิน 81,303.28 บาท หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด 111,650 บาท

และรายได้หมวดเงินอุดหนุน 7,121,968.99 บาท และอีกทั้งยังมีรายจ่ายรวมทั้งสิ้น 12,504,704.08 บาท (ส่วนการคลัง. องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบรบือ . 2554 : ไม่ปรากฏเลขหน้า)

ตารางที่ 2 รายได้จากภาษีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบรบือจัดเก็บเอง

หน่วย : บาท

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ		
	2551	2552	2553
ภาษีที่ อบต. จัดเก็บเอง	189,974.51	205,918.16	303,854.50
1. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	85,401.50	97,887.50	149,774.50
2. ภาษีป้าย	31,400.00	51,400.00	72,000.00
3. ภาษีบำรุงท้องที่	93,173.01	116,630.66	242,080.00

ที่มา : ส่วนการคลัง. องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบรบือ (2554 : ไม่ปรากฏเลขที่หน้า)

จากตารางที่ 2 ภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเองจะเห็นได้ว่าการจัดเก็บภาษีมียุทธศาสตร์มาก เพราะการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ถ้าจะดูจากจำนวนพื้นที่และจำนวนผู้ประกอบการมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก ด้วยเหตุที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการพัฒนาสิ่งสาธารณูปโภคในพื้นที่ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการจัดหารายได้หรือมาตรการในเรื่องการจัดหารายได้จากภาษีที่จัดเก็บเองให้ได้มากขึ้นและมีการปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมเพื่อที่จะได้มีการจัดเก็บได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น กระตุ้นให้องค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีให้มากขึ้น มีการขยายโครงสร้างฐานภาษี เป็นต้น

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

#### 1. งานวิจัยในประเทศ

มยุรา ไชยคำบัง (2548 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์โครงสร้างรายได้รายจ่ายและปัญหาการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรธานี มีจุดมุ่งหมาย 3 ประการ คือ ประการแรกวิเคราะห์รายได้ รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดอุดรธานี ประการที่ 2

ศึกษาความสามารถทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดอุดรธานี โดยมุ่งศึกษา เฉพาะปัจจัยการบริหารภายใน วิธีการศึกษาเป็นวิธีการใช้วิจัยเชิงพรรณนาประกอบด้วยวิธีทางสถิติในการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิ ผลการศึกษาพบว่ารายได้หลักขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรธานีมาจากเงินอุดหนุน ภาษีสุราและภาษีสรรพสามิต องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งมีรายจ่ายประจำสูงกว่ารายจ่ายเพื่อการพัฒนา มีองค์การบริหารส่วนตำบลขาดดุลงบประมาณ 40 แห่ง จาก 150 แห่ง และจากการวิเคราะห์ปัญหาทางการคลัง ด้านปัจจัยการบริหารภายใน พบว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้ความสามารถในการจัดทำร่างข้อบังคับตำบลสูง องค์การบริหารส่วนใหญ่มีความพร้อมในการจัดเก็บรายได้แต่จัดเก็บรายได้ต่ำกว่าเป้าหมายซึ่งเป็นผลมาจากภาวะเศรษฐกิจ องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งมีการจัดทำแผนพัฒนาตำบล และจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการพัฒนาตามเกณฑ์ความจำเป็นของหมู่บ้าน ปัญหาการคลังที่สำคัญได้แก่ รายได้ที่จัดเก็บเอง และรายได้ที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอกับการบริหารสำนักงานในช่วงต้นปีงบประมาณ ปัญหาการประเมินค่าเช่ารายปีซึ่งเป็นฐานภาษี โรงเรือนและที่ดินขาดอิสระในการใช้จ่ายขาดข้อมูลเอกสารในการค้นคว้าเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบงบประมาณ

สุพจน์ แสงฉาย (2548 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีของเทศบาลเมืองลำพูน พบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดเก็บภาษีส่วนใหญ่เกิดจากขาดความรู้ ความเข้าใจและจิตสำนึกเกี่ยวกับการชำระภาษี รวมทั้งประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการไปชำระภาษี ทั้งความรู้ของประชาชนและบุคลากรที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษี สรุปว่าจากผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการไปชำระภาษีของประชาชนได้แก่ อายุ สถานภาพสมรส อาชีพ รายได้เฉลี่ยต่อเดือน พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลที่ไม่มีผลต่อการไปชำระภาษี ได้แก่ เพศ ระดับการศึกษา รายได้เฉลี่ยต่อเดือน การรับรู้ข่าวสาร และการประชาสัมพันธ์ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อการไปชำระภาษีได้แก่ อายุ สถานภาพสมรส อาชีพ และรายได้และความรู้เกี่ยวกับภาษี โดยพบว่า ประชากรตัวอย่างที่มีอายุ 41-50 ปี สถานภาพสมรส มีอาชีพค้าขายและประกอบอาชีพส่วนตัว และมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 5,000-10,000 บาทต่อเดือนเป็นกลุ่มที่มีการชำระภาษีให้แก่เทศบาลมากที่สุด จะเห็นได้ว่ากลุ่มตัวอย่างดังกล่าวเป็นกลุ่มที่มีความพร้อมทั้งในด้านอายุ อาชีพการเงิน และสถานภาพทางครอบครัวจึงอาจเป็นสาเหตุให้กลุ่มดังกล่าวสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารและเกิดตระหนักถึงภาระหน้าที่ของตนในการชำระภาษี ดังนั้นเทศบาลควรจัดให้มีการณรงค์ประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจแก่กลุ่มอื่น ๆ เพิ่มมากขึ้น อีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี คือ ความรู้เกี่ยวกับภาษี สอดคล้องกับที่นิยม บุญสิงห์ (2539: บทคัดย่อ) ศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะในกรณีการค้าสังหาริมทรัพย์ พบว่า ตัวแปรด้านความรู้ความเข้าใจมีอิทธิพลต่อการเสียภาษีของผู้ประกอบการร้อยละ 64.55 ในด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและประชาสัมพันธ์นั้น กลุ่มประชากร

ตัวอย่างส่วนใหญ่ให้ความเห็นในระดับปานกลาง ทำให้เกิดการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร จึงไม่แตกต่างกัน

ณรงค์ฤทธิ์ ประสิทธิพินาศ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความรู้และทัศนคติต่อการชำระภาษีของ ประชาชน ในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านค่าย อำเภอเมือง จังหวัดระยอง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่า ประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีมักมีความรู้ความเข้าใจในการเสียภาษีมากน้อยเพียงใด และศึกษาว่าประชาชนมีทัศนคติอย่างไรในการเสียภาษีให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านค่าย ศึกษาโดยศึกษาในเชิงปริมาณ ผลการศึกษาพบว่า ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการชำระภาษีของผู้มีหน้าที่ชำระภาษีให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านค่าย มีความรู้ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 61.80 สำหรับความคิดเห็นของผู้มีหน้าที่เสียภาษีต่อการชำระภาษีให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านค่าย ปานกลาง มีข้อเสนอแนะว่าองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านค่าย ควรประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการเสียภาษี โดยใช้สื่อประชาสัมพันธ์หลาย ๆ รูปแบบและควรปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีโดยอำนวยความสะดวกในการบริหารจัดการจัดเก็บภาษีให้กับประชาชน เช่น การจัดทำองค์การบริหารส่วนตำบลเคลื่อนที่ เป็นต้น

ยุวพร พันธุ์โกศา (2549 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ลักษณะงบประมาณ และสถานะทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดขอนแก่นเพื่อศึกษาลักษณะงบประมาณและความสามารถในการบริหารทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดขอนแก่น โดยได้ทำการรวบรวมข้อมูลจาก เอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ในปีงบประมาณ 2543-2544 ผลการศึกษา พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้หลักมาจากภาษีที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลกลางและเงินอุดหนุนทั่วไป ด้านรายจ่าย พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายจ่ายประจำมากกว่ารายจ่ายเพื่อการพัฒนาโดยงบประมาณส่วนใหญ่จะใช้ไปในการลงทุนด้าน โครงสร้างพื้นฐาน และในส่วนของความสามารถทางการคลังนั้น พบว่า มีความสามารถค่อนข้างต่ำ ส่วนข้อเสนอแนะแนวทางการนั้นมีข้อเสนอแนะควรให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้เข้าใจถึงหน้าที่ในการชำระภาษีของตนเองและควรจะใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนาในเขตพื้นที่ของตนเองให้มากกว่ารายจ่ายประจำเพื่อพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

ญาณิศา ปัญญาภาค (2549 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การประเมินการบริหารการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน : ศึกษากรณีเทศบาลนครอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาค้นคว้าปรากฏว่า ประชาชนผู้อยู่ในข่ายต้องชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน เห็นว่าการบริหารการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินของเทศบาลนครอุบลราชธานี โดยรวมและเป็นรายด้าน 3 ด้านอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านสถานที่ของฝ่ายจัดเก็บรายได้ ด้านเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ และเจ้าหน้าที่แผนที่ภาษีทะเบียนทรัพย์สิน และด้านวิธีการจัดเก็บภาษี



โรงเรียนและที่ดิน ด้านระเบียบและกฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรียนและที่ดินอยู่ในระดับปานกลาง ประชาชนผู้ที่อยู่ในข่ายต้องชำระภาษีโรงเรียนและที่ดิน ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานีที่มีเพศต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารการจัดการเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดินโดยรวมและเป็นรายด้าน ไม่แตกต่างกัน ประชาชนผู้ที่อยู่ในข่ายต้องชำระภาษีโรงเรียนและที่ดิน ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ที่มีอาชีพและรายได้ต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารการจัดการเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดินโดยรวมและเป็นรายด้าน ไม่แตกต่างกัน โดยสรุป การประเมินการบริหารการจัดการเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดินของเทศบาลนครอุบลราชธานี อยู่ในระดับมาก 3 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง 1 ด้าน และประชาชนที่อยู่ในข่ายต้องชำระภาษีโรงเรียนและที่ดิน ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ที่มีเพศอาชีพ และรายได้ต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารการจัดการเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดิน ไม่แตกต่างกัน

ธีวาลัย นาวิ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัญหาในการจัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดินของสำนักงานเขตปทุมวัน ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาสำคัญในการจัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดินของสำนักงานเขตปทุมวัน ในด้านบุคลากร ได้แก่ การขาดบุคลากรที่ชำนาญการทางด้านกฎหมาย ขาดการอบรมก่อนการปฏิบัติงานบุคลากรบางส่วนยังไม่ยอมรับเทคโนโลยีใหม่ๆ ขาดความขยันขันแข็งในการทำงาน ขาดความสำนึกและความกระตือรือร้นในการทำงาน ในด้านงบประมาณ ได้แก่ การรับการจัดสรรงบประมาณน้อยไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ไม่มีงบประมาณเพียงพอในการจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ที่จำเป็น ในด้านการบริหารการจัดการ ได้แก่ การที่ขั้นตอนในการวางแผนค่อนข้างยาว ทำให้ผู้ปฏิบัติมีเวลาทำงานน้อยปัญหาในการชำระภาษีโรงเรียนและที่ดินของประชาชน ในส่วนของปัญหาในขั้นตอนก่อนชำระภาษี ได้แก่ การที่ประชาชนทั่วไปจำนวนมากไม่มีความรู้ทางด้านภาษีปัญหาของขั้นตอนการชำระภาษี ได้แก่ ข้อมูลการชำระภาษี ไม่มีการจัดเก็บไว้ในระบบคอมพิวเตอร์ ทำให้ผู้เสียภาษีต้องกรอกแบบฟอร์มซ้ำเมื่อมายื่นชำระภาษี ซึ่งจะเกิดความล่าช้าและผิดพลาดได้ ในกรณีที่มีข้อมูลจำนวนมากแนวทางการสร้างแรงจูงใจในการชำระภาษีให้กับประชาชน ควรดำเนินการให้ข่าวสารข้อมูลโดยประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงรายละเอียดที่สำคัญของภาษีโรงเรียนและที่ดิน ทำความเข้าใจกับประชาชนผู้เสียภาษีว่า ภาษีที่เสียไปจะย้อนกลับคืนมาที่เขาในรูปแบบใดบ้าง ลดอัตราภาษีให้สำหรับผู้ชำระภาษีที่ยื่นชำระภาษีตรงตามกำหนดเวลาต่อเนื่อง การเพิ่มอัตราภาษีในกรณีที่มายื่นชำระภาษีช้ากว่ากำหนด รวมทั้งการดำเนินการทางด้านกฎหมาย

วิชัย กว้างสวัสดิ์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดิน เทศบาลตำบลกุสุมาลย์ อำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่เสียภาษีโรงเรียนและที่ดิน ในด้านความสำนึกในหน้าที่การชำระภาษีโรงเรียนและที่ดิน และด้านประสิทธิภาพของพนักงานจัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดิน มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมีประสิทธิภาพสูง ส่วนความคิดเห็นด้านลักษณะของกฎหมายโรงเรียนและที่ดิน

ด้านบรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินและ โครงสร้างภาษีโรงเรือน และที่ดิน มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมีประสิทธิภาพปานกลาง ส่วนประชาชนผู้เสียภาษีเพศชายและ เพศหญิง มีความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยรวมและเป็นรายด้าน 5 ด้าน ไม่แตกต่างกัน สำหรับประชาชนผู้เสียภาษีที่มีอาชีพต่างกันมีความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยรวมและเป็นรายด้าน 3 ด้าน ไม่แตกต่างกัน แต่มีความคิดเห็นในอีก 2 ด้านคือ ด้านความสำนึกในหน้าที่ในการชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน และด้านบรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สุระชัย ศิลาศรี (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี รายได้ของเทศบาลในจังหวัดมหาสารคามและจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยตรงหรือเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ในระดับปานกลางและมีปัจจัยในการบริหารรวมทั้งประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้คือความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎหมายในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้คือปัจจัยส่วนบุคคลได้แก่เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้และประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน

เจนฉา ชุ่มพันธ์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี บำรุงท้องที่องค์การบริหารส่วนตำบลเชียงใน จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า ผู้เสียภาษีบำรุงท้องที่ ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุระหว่าง 41-50 ปี รองลงมาอายุ 51 ปีขึ้นไป ระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี ประกอบอาชีพเกษตรกรรม รายได้ต่อปีตั้งแต่ 20,000-50,000 บาท รองลงมารายได้ต่อปีไม่เกิน 20,000 บาท โดย ผู้เสียภาษีบำรุงท้องที่ที่มีความคิดเห็นด้วยเกี่ยวกับประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมและเป็นรายด้าน 2 ด้าน คือ ด้านสถานที่ให้บริการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ และด้านระเบียบ/กฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ อยู่ในระดับปานกลางและมีความคิดเห็นด้วยในระดับมากอีก 2 ด้าน คือ ด้านวิธีการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ และด้านค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ สรุปผู้เสียภาษีบำรุงท้องที่เห็นว่า ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่โดยรวม 2 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง อีกด้านอยู่ในระดับมาก 2 ด้าน ซึ่งข้อเสนอแนะจะเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพให้บริการรับชำระภาษีและมีประสิทธิผลในการจัดเก็บรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่มากยิ่งขึ้นต่อไป

ทิตริรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การประเมินการ ให้บริการด้านภาษีของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนผู้ชำระภาษี ประเมิน การให้บริการด้านภาษีของเทศบาลเมืองมหาสารคามอยู่ในระดับดี ทั้งโดยรวมและรายด้านเรียงลำดับ ตามคะแนนเฉลี่ยจากมาก ไปหาน้อย 3 อันดับแรก คือ ด้านความรวดเร็วของการให้บริการ รองลงมา

คือ ด้านความเสมอภาคของการให้บริการและด้านความต่อเนื่องของการให้บริการ ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ ด้านความพอเพียงของการให้บริการนอกจากนี้ ประชาชนผู้ชำระภาษีที่มีอายุและอาชีพแตกต่างกัน ประเมินการให้บริการด้านภาษีของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ไม่แตกต่างกันทั้งโดยรวมและรายด้าน แต่ประชาชนผู้ชำระภาษีที่มีรายได้ต่อเดือนแตกต่างกัน ประเมินการให้บริการด้านภาษีของเทศบาลเมืองมหาสารคาม โดยรวมและรายด้าน 4 ด้าน คือ ด้านความเสมอภาคของการให้บริการ ด้านความตรงต่อเวลาในการให้บริการ ด้านความรวดเร็วของการให้บริการ และด้านสถานที่ให้บริการ และแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยส่วนใหญ่ประชาชนที่มีรายได้มากกว่า 50,000 บาท ขึ้นไปประเมินการให้บริการด้านภาษีอยู่ในระดับดีมากกว่าประชาชนที่มีรายได้ต่ำกว่า 50,000 บาทต่อปี ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการให้บริการด้านภาษีของเทศบาลเมืองมหาสารคาม พบว่า ประชาชนผู้ชำระภาษีของเทศบาลเมืองมหาสารคาม มีความเห็นในข้อเสนอแนะในการให้บริการด้านภาษีของเทศบาลเมืองมหาสารคาม เรียงตามลำดับ ดังนี้ ควรมีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการชำระภาษีตามสื่อต่าง ๆ รองลงมาคือ ควรปรับปรุงมารยาทของเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการชำระภาษีโดยสรุป ผลการประเมินการให้บริการด้านภาษีของเทศบาลเมืองมหาสารคามอยู่ในระดับดี โดยประชาชนผู้ชำระภาษีที่มีอาชีพแตกต่างกัน มีการประเมินการให้บริการด้านภาษีไม่แตกต่างกันทั้งโดยรวมและรายด้าน แต่ประชาชนผู้ชำระภาษีที่มีรายได้ต่อปีแตกต่างกัน ประเมินการให้บริการด้านภาษีของเทศบาลเมืองมหาสารคาม แตกต่างกัน ซึ่งผลการศึกษาค้นคว้าสามารถใช้เป็นประโยชน์ในการให้บริการและพัฒนาระบบการ จัดเก็บภาษีของเทศบาลเมืองมหาสารคามให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นซึ่งเป็นผลมาจากภาวะเศรษฐกิจ องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งมีการจัดทำแผนพัฒนาตำบล และจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการพัฒนาตามเกณฑ์ความจำเป็นของหมู่บ้าน ปัญหาการคลังที่สำคัญได้แก่ รายได้ที่จัดเก็บเอง และรายได้ที่ได้รับการจัดสรร ไม่เพียงพอต่อการบริหารสำนักงานในช่วงต้นปีงบประมาณ ปัญหาการประเมินค่าเช่ารายปีซึ่งเป็นฐานภาษี โรงเรือนและที่ดินขาดอิสระในการใช้จ่ายขาดข้อมูลเอกสารในการค้นคว้าเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบงบประมาณ

## 2. งานวิจัยต่างประเทศ

ออม (Alm, 2004 : 1158) ได้ศึกษาเรื่องการเก็บภาษีอากรในรัฐต่าง ๆ ของประเทศอินเดีย เป็นการศึกษาการปฏิรูปการเก็บค่าภาษีอากรจากอสังหาริมทรัพย์ของรัฐต่าง ๆ ในประเทศอินเดียจากหลักฐาน พบว่า อัตราภาษีปัจจุบันของประเทศอินเดียกับการบริหารจัดการเก็บภาษียังด้อยประสิทธิภาพ ทำให้มีการหลีกเลี่ยงภาษีกันอย่างกว้างขวาง วิธีที่เลี่ยงภาษีที่ใช้กันมากคือการบอกราคาขายอสังหาริมทรัพย์ต่ำกว่าความเป็นจริง วิธีนี้มีผลกระทบต่อกรเก็บภาษีอย่างอื่น เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีกำไรส่วนทุน นอกจากนั้นยังมีผลทางอ้อมต่อการเก็บภาษีทุกชนิด เนื่องจากจะไปกระทบกับการหมุนเวียนของเงินในตลาดมืดด้วย

นิชิต้า (Nicita. 2004 : 98-101) ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิภาพและความเที่ยงธรรม ความเสมอภาคของการปฏิรูปภาษีกำไรส่วนเกิน รายได้ คุณภาพและความยืดหยุ่นของราคาสำหรับประเทศเม็กซิโก พบว่า ผลของการปฏิรูปภาษีกำไรส่วนเกินที่มีคร่าวเรือนในประเทศเม็กซิโก ปฏิกริยาของคร่าวเรือนที่มีต่อการเปลี่ยนระดับราคา (สินค้า) และใช้ค่าประมาณนี้เป็นตัวเร่ง (ตัวแปรต้น) ผลของการปฏิรูปที่มีต่อสวัสดิการสังคม คร่าวเรือนที่จนมากจะทำให้เส้นรายได้และเส้นยืดหยุ่นของราคาสูงอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้นเพื่อให้การประเมินผลของนโยบายเศรษฐกิจ (ที่จะช่วยเหลือคนจน) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องประมาณค่าเส้นความยืดหยุ่นของราคาที่จะสะท้อนพฤติกรรมของคนจน ไม่ควรนำประชากรทั้งประเทศมาคำนวณ จากการใช้ตัวแบบการศึกษาระดับจุลภาคคนจนในเม็กซิโก อาศัยข้าวโพด พืชตระกูลถั่วและผักต่าง ๆ เป็นอาหาร ฉะนั้นในการปฏิรูปราคาสินค้าเหล่านี้จะมีผลต่อสวัสดิการของคนจน ขณะเดียวกันการลดภาษีสินค้าเกษตรดังกล่าวรวมทั้งน้ำมันพืชจะช่วยลดความไม่เที่ยงธรรม (ในการเสียภาษี) การลดราคาเนื้อสัตว์ ข้าวสาลีและผลิตภัณฑ์จากนมกลุ่มคนรวยจะได้ประโยชน์มาก แต่คนจนได้ประโยชน์น้อย เพราะไม่มีโอกาสได้กิน

ซูซซาน (Suescun. 2004 : 104-105) ได้ศึกษาเรื่องเพิ่มรายได้จากเก็บภาษีธุรกรรมในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาหรือจะเก็บภาษีที่ดี พบว่า มีหลายประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกา (อเมริกาใต้) หันไปเก็บภาษีหนี้ธนาคารและภาษีธุรกรรมเพื่อเพิ่มรายได้ของประเทศ โดยเก็บตามอัตราดอกเบี้ยที่ปรับปรุงขึ้นใหม่ ซึ่งผู้ศึกษาได้ใช้ตัวแบบที่เรียกว่า Dynamic General Equilibrium ทำการศึกษาขนาดของความคลาดเคลื่อนและปริมาณของผลกระทบการใช้ภาษีธุรกรรม พบว่าแทนที่จะเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ประเทศ ภาษีธุรกรรมไม่เพียงจะเป็นตัวถ่วงความเติบโตทางเศรษฐกิจและเพิ่มการใช้จ่ายในการจัดเก็บเท่านั้นแต่ตัวแบบยังชี้ให้เห็นว่าหากรัฐบาลจะดำเนินนโยบายปฏิรูปเป็นสองขั้นคือ ใช้ภาษีธุรกรรมเป็นการชั่วคราว แล้วก็ใช้ภาษีแบบเดิมในขั้นที่สองก็จะช่วยเศรษฐกิจได้ดีกว่า เพราะรัฐบาลก็ใช้ภาษีบริโภคเป็นตัวช่วยเพิ่มรายได้ของรัฐตั้งแต่เริ่มมีการปฏิรูปอยู่แล้ว

อิมินิ (Emini. 2005 : 99-102) ได้ศึกษาเรื่องผลกระทบความยากจนของการประชุมเศรษฐกิจที่เมืองโคฮาประเทศกาดาร์ที่มีต่อประเทศแอมูรอน โดยบทบาทของนโยบายภาษี พบว่ามีผู้ที่พ้นเส้นความยากจนจำนวน 22,000 คน เนื่องจากการประชุมที่โคฮาช่วยให้เศรษฐกิจของแอมูรอนฟื้นตัว โดยการมีการค้าเสรีทำให้จำนวนคนยากจนในประเทศลดลงจาก 53.3% ในปี พ.ศ. 2539 เหลือ 40.2 % ในปี 2544 ฉะนั้นการเจรจาการค้าระหว่างแอมูรอนกับประเทศอื่น ตามข้อเสนอของการประชุมที่โคฮา จะเป็นตัวเร่งหรือปิดกั้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ผลการศึกษาที่มีข้อเสนอว่า หากรัฐบาลเลือกเก็บภาษีที่ไม่ถูกต้องแล้วจะมีผลการดำเนินงานนโยบายแก้ปัญหาความยากจนของประเทศเช่น ความยากจนจะเพิ่มขึ้นหากรัฐเก็บ

ภาษีมูลค่าเพิ่มไม่มีประสิทธิภาพ และควรหามาตรการ (เพื่อลดความยากจน) เพิ่มเติม โดยพิจารณาจากกรอบข้อตกลงความร่วมมือกันทางเศรษฐกิจ (ซึ่งกำลังอยู่ระหว่างการเจรจาระหว่างกลุ่มประเทศในทวีปอาฟริกา EU) ซึ่งจะมีการเสนอให้ลดกำแพงภาษีการค้าลงอย่างมาก

เดลฟารีน (Delfim. 2005 : 67-69) ได้ศึกษาเรื่องการวิเคราะห์ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ของอาฟริกาใต้ พบว่า (1) VAT เป็นการเก็บภาษีแบบลดหย่อนอย่างอ่อน (2) Vat เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลเมื่อเทียบกับภาษีชนิดอื่นวิธีวิเคราะห์ (1) ประเมินค่า Vat ในบริบทเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ โดยการคำนวณหาค่าใช้จ่ายส่วนเกินของทุน (2) ประเมินทางเลือกในการเก็บภาษีอย่างอื่น ๆ โดยลดอัตรา Vat ลงแต่เพิ่มอัตราภาษีเงินได้ (3) ใช้โปรแกรม CGE ใช้ประกอบการวิเคราะห์ จากการวิเคราะห์พบว่า หากปรับโครงสร้างภาษีจะเป็นประโยชน์ต่อครัวเรือนที่มีรายได้น้อยโดยไม่กระทบต่อครัวเรือนที่มีรายได้สูง

สำหรับการศึกษารุ่นนี้ ผู้ศึกษารวบรวมประเด็นของการศึกษาที่สนใจจากแนวคิดต่าง ๆ และผลการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยการพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ประกอบในกระบวนการสร้างกรอบแนวคิด และกระบวนการสร้างแบบสอบถามตามประเด็นต่าง ๆ ที่คาดว่าจะปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ลำดับสุดท้ายก็จะนำผลการศึกษาที่ได้มาวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษาที่ได้เทียบกับแนวคิดต่าง ๆ ที่นำมาใช้และงานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องว่า ผลการศึกษาที่ได้ในครั้งนี้ว่ามีประเด็นใดที่มีความสอดคล้องหรือมีความแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร

### กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 4 ด้าน (สุภรัตน์ ควพัฒน์กุล. 2533 : 81-83) ได้แก่ ด้านค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษี ด้านสถานที่ให้บริการจัดเก็บภาษี ด้านระเบียบ/กฎหมายเกี่ยวกับภาษี และด้านวิธีการจัดเก็บภาษี ดังกรอบแนวคิดการวิจัยต่อไปนี้



## ตัวแปรอิสระ

ปัจจัยส่วนบุคคล ประกอบด้วย

1. เพศ
2. อายุ
3. อาชีพ
4. รายได้



## ตัวแปรตาม

ความคิดเห็นของประชาชนต่อ  
ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีขององค์การ  
บริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบรบือ  
จังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วย

1. ด้านค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษี
2. ด้านสถานที่ให้บริการจัดเก็บภาษี
3. ด้านระเบียบ/กฎหมายเกี่ยวกับภาษี
4. ด้านวิธีการจัดเก็บภาษี

แผนภาพที่ 4 กรอบแนวคิดของการวิจัย



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY