

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยในเรื่อง โครงสร้างและการบริหารรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล:กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลยางครามและองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อ ถึงอำเภอคอยหล่อ จังหวัดเชียงใหม่” ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้รวบรวมเอกสารเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นกรอบในการศึกษาดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำ
3. แนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลัง
4. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานการคลัง
5. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
6. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศโดยมีหลักการสำคัญคือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นในการดำเนินการเอง โดยอิสระภาพพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายการกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

การกระจายอำนาจทางการปกครองที่พบโดยทั่วไปนั้น อาจแบ่งได้ 2 รูปแบบคือ

**รูปแบบแรก คือ การแบ่งอำนาจทางการปกครอง**

การแบ่งอำนาจทางการปกครองหรือที่ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Deconcentration ซึ่งหมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลไปให้ราชการในส่วนภูมิภาค ได้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจแก้ปัญหา ตลอดจนการริเริ่มได้ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้ วิธีการแบ่งอำนาจทางการปกครองดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นลักษณะทางการปกครองของไทย คือ

ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั่นเอง ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าลักษณะของการแบ่งอำนาจทางการปกครองดังกล่าวนี้มีลักษณะสำคัญๆ คือ

1. เป็นการบริหาร โดยการใช้เจ้าหน้าที่ ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง ได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด สาธารณะสุขจังหวัด เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบของการบริหารบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน
2. เป็นการบริการ โดยการใช้งบประมาณ ซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติ และควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน การตั้งงบประมาณ การริเริ่มวางโครงการต่างๆ อาจทำได้โดยเจ้าหน้าที่ประจำในส่วนภูมิภาคนั้นๆ
3. เป็นการบริหารภายใต้นโยบาย และวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ หมายความว่า เป็นการบริหารตามนโยบาย หรือคำสั่งของรัฐบาลกลาง โดยกระทรวงทบวงกรม ต่างๆ และการริเริ่มในนโยบายต่างๆ บางอย่างไม่ขัดกับนโยบายหลักก็อาจทำได้ นับว่าเป็นการได้รับอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ(Discretionary Power)จากรัฐบาลกลางเท่านั้น
4. เป็นการริเริ่มงานโดยเจ้าหน้าที่ ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลางเหล่านี้ ได้รับมอบหมายอำนาจจากส่วนกลาง ที่จะทำการวินิจฉัยสั่งการใดๆตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีอยู่ เพื่อให้การปกครองดำเนินไปได้โดยสะดวก และมีการต่อเนื่องในนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาล

#### **รูปแบบที่สอง คือ การมอบอำนาจในท้องถิ่นปกครองของตน**

การกระจายอำนาจทางการปกครองอีกอย่างหนึ่ง คือ การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง เป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเองอย่างแท้จริงเป็นการมอบอำนาจให้ทั้งการเมืองและการบริหารเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นของตน ตามความหมายของการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองนี้ จะมีลักษณะสำคัญที่เรียกว่าเป็นการปกครองของตนเอง (Local SELF government)มากที่สุด เพราะท้องถิ่นในบริเวณท้องที่ที่กำหนดขึ้นนั้น จะมีอำนาจในการปกครองตนเองตามวิถีทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง (Election) การกำหนดนโยบายตามกระบวนการทางการเมือง (Political Participation) ได้เป็นอย่างดีนั่นเอง

#### **การกระจายอำนาจในการปกครองโดยทฤษฎีอาจมีกรรมวิธี 2 กรณี คือ**

1. การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามเขตพื้นที่ (Territory) เช่น การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองทำตามลักษณะเฉพาะกิจกรรม (Activity) หรือแต่ละหน้าที่ (Function) เช่นการกระจายอำนาจไปให้ประปา การไฟฟ้า การโทรศัพท์ และการเดินรถ เป็นต้น

**Martin Cross & David Mallen** (1978 อ้างใน นกคต บุญมา,2541:12) เชื่อว่าระบบการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการที่องค์กรปกครองท้องถิ่น (Local Authorities) จะดำเนินการในหน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลางให้สำเร็จลุล่วงไปได้นั้นจำเป็นจะต้องมีอิสระในเรื่องการคลัง (Financial Freedom) กล่าวคือองค์กรท้องถิ่นนั้นจะต้องมีเงินหรือ งบประมาณ (Budget) มาดำเนินการ ดังนั้นด้วยความจำเป็นที่องค์กรท้องถิ่นจะต้องมีเงินหรือ งบประมาณของตนเอง หลักการสำคัญประการหนึ่งของการปกครองตนเองซึ่งเป็นกรรมวิธีของการกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentralization) นั้นรัฐบาลก็ต้องทำการกระจายอำนาจทางการคลัง อาทิเช่น อำนาจในการจัดหารายได้ หรืออำนาจในการจัดหางบประมาณ ไปให้ท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่ได้รับการกระจายอำนาจ ให้มีความเป็นอิสระและเป็นตัวของตัวเอง ซึ่งโดยทั่วไปนั้นพบว่าความเป็นอิสระทางการคลังเป็นเครื่องชี้ (Indicator) ที่สำคัญประการหนึ่งในการวัดถึงอัตราการกระจายอำนาจในแต่ละประเทศ

**Richrad A. Musgrave** (1973 อ้างใน นกคต บุญมา,2541:13-14) ได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐที่มีต่อระบบเศรษฐกิจและการคลังของประเทศว่ารัฐควรจะทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจในเรื่องที่สำคัญเพียงสามประการดังต่อไปนี้

1. หน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม (Allocation Function) โดยรัฐบาลกลางมีหน้าที่จัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมเพื่อนำมาใช้หรือบริการสาธารณะ อย่างมีประสิทธิภาพให้มากที่สุด
2. หน้าที่ในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม (Distribution Function) เพื่อให้ทรัพยากรและการบริการต่างๆที่มีอยู่กระจายให้ประชาชนทุกคนได้ใช้อย่างทั่วถึงกัน รัฐบาลจำเป็นจะต้องเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลการจัดสรรเพื่อให้ประชาชนทุกคนสามารถได้รับประโยชน์โดยทั่วถึงกัน และสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข
3. หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization Function) เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและการกระจายรายได้ของสังคมเป็นไปอย่างยุติธรรม

รัฐบาลต้องวางแผนและจัดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ และสร้างสรรค์ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศให้อยู่ในระดับที่น่าพอใจ

หน้าที่ทางเศรษฐกิจทั้งสามประการดังกล่าวถือเป็นหน้าที่ขั้นพื้นฐานที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบแต่อย่างไรก็ตามหากรัฐบาลทำหน้าที่มากเกินไปก็จะทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเชื่องช้า เนื่องจากการควบคุมมากเกินไปจะเป็นการไม่กระตุ้นให้เกิดการแข่งขันของเอกชน อันเป็นปัจจัยสำคัญของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้นรัฐบาลที่ดีจะต้องเข้าไปมีบทบาทเท่าที่จำเป็นโดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนในประเทศมีการแข่งขันกันอย่างเสรี แต่เป็นธรรมชาติได้กติกาก่อนที่รัฐบาลกำหนดเอาไว้ ดังนั้นการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นต่างๆ ให้ได้มีโอกาสในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ด้วยตัวมันเองจะเป็นการกระตุ้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นซึ่งจะส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยรัฐบาลจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ดูแลอยู่ห่างๆ และควบคุมให้การดำเนินการเป็นไปตามกติกาก่อนที่กำหนดเอาไว้เท่านั้น

จรัส สุวรรณมาลา (2538 อ้างใน นกคต บุญมา, 2541: 12-13) ได้เสนอให้การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นวิธีการสำคัญในการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองสู่ท้องถิ่น เนื่องจากการกระจายอำนาจทางการคลังจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมเป็นการกระจายความเจริญและความมั่งคั่งออกไปสู่ภูมิภาคต่างๆ อย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกัน รวมทั้งเป็นการส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพของการปกครองตนเองของภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ ด้วยนั่นเอง จรัสได้เสนอหลักการในการกระจายอำนาจทางการคลังไปสู่ท้องถิ่นเอาไว้ 3 ข้อด้วยกัน คือ

1. การให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (Local Tax) บางประเภทได้เองหรือการให้ท้องถิ่นได้รับส่วนแบ่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีบางประเภทร่วมกับรัฐบาลกลาง (Revenue Sharing Taxes) ก็ได้
2. การที่จะต้องมีการให้เงินอุดหนุนในการพัฒนาแก่ท้องถิ่นที่มีฐานะทางการเงินน้อยกว่าท้องถิ่นอื่น และรายได้ของท้องถิ่นนั้นไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงตัวเองได้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกคนจะได้รับการบริการด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานของรัฐอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกันไม่ว่าบุคคลนั้นจะตั้งถิ่นฐานอยู่ ณ ที่ใดของประเทศ

3. การให้สิทธิแก่ท้องถิ่นในการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น โดยรัฐอาจจะเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ หรือจัดตั้งหรือหาสถาบันทางการเงินให้ท้องถิ่นกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อให้ท้องถิ่นไปใช้ในโครงการลงทุน หรือใช้ดำเนินกิจกรรมหลักของตนเองได้

ยังมีนักวิชาการอื่นๆอีกหลายท่าน อาทิเช่น **ประธาน คณะนิติศาสตร์ (2525) ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526)** ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจพอสรุปไว้ดังนี้

การกระจายอำนาจ (Decentralization) แบ่งออกได้ 2 ความหมายคือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้อิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในลักษณะการกระจายอำนาจนั้น อาจจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น หรือการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางก็ได้ สาระสำคัญของการกระจายอำนาจ อยู่ที่ว่าท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) บางประการ โดยท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจนี้จากส่วนกลาง การกระจายอำนาจนั้นนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล โดยมอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกลางจะต้องดำเนินการไปให้ท้องถิ่นจัดทำแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ที่ได้รับมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย

**หลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการคือ**

1. ความเป็นนิติบุคคล

การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมีการเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง เหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. อำนาจอิสระในการบริหารงาน

ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์การเหล่านี้ไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเหล่านี้ก็จะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอด

จนมีอิสระพอสมควร ในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้ แต่มีข้อ น่าสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไปจน ทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็น ของตนเอง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้และให้มีองค์การจำเป็นสำหรับทำ หน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจการ อันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

### 3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่นิติบัญญัติ

การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลาย ระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่น นั้นเป็นสำคัญ เช่นประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้ สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจจะมี ความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครอง ของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มี โอกาสเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

### 4. มีงบประมาณเป็นของตนเอง

องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมี อำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้รับมานั้นด้วยตนเอง การให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมี อำนาจในการจัดเก็บและการหารายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กร กปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่กรวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการ บริการประชาชนในเขตที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้ หากองค์กร ปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงาน โดยปราศจากการควบคุม หรือแทรกแซงจากหน่วยงานระดับสูง ไม่ว่าส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และ พร้อมที่จะปฏิบัติงาน เพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับส่วน ประกอบอื่นๆ อีกด้วย

อย่างไรก็ตามการจัดระเบียบการปกครองตามหลักรัฐศาสตร์ได้แบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และหลักการ กระจายอำนาจ (Decentralization) ส่วนการปกครองระดับใดจะให้อำนาจแก่หลักการใดมากกว่า

กัน ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ความเป็นมาในอดีต และสภาพแวดล้อมในสังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่เกิดขึ้น

## 2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

ผู้นำหรือภาวะผู้นำ (Leadership) คือกรณีผู้นำใช้อิทธิพลหรืออำนาจหน้าที่ในความสัมพันธ์ซึ่งมีอยู่ต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่างๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนวยความสะดวกโดยใช้กระบวนการติดต่อซึ่งกันและกัน เพื่อมุ่งให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

ในทางปฏิบัติผู้นำคือ หัวหน้าของหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดในหน่วยงาน โดยเฉพาะผู้นำในทางบริหารแล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่า ผู้นำขององค์กรหรือหน่วยงานคือ ผู้ที่บริหารงานของกลุ่ม โดยทำหน้าที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก การจูงใจ การริเริ่ม การประนีประนอมและการประสานงาน สำหรับการศึกษากลุ่มพฤติกรรมจะเน้นความสำคัญของภาระหน้าที่ของผู้นำเกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการ พฤติกรรมของผู้นำจึงเป็นไปได้ทั้งโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ (Authority) และอำนาจบารมี (Power) และเป็นไปในลักษณะแบบพิธีการ (Formal) และไม่เป็นพิธีการ (Informal)

สมยศ นาวิการ ได้ทำการวิจัยการเป็นผู้นำและได้ให้ความหมายของความเป็นผู้นำว่าเป็นกระบวนการของการสั่งการและการใช้อิทธิพลต่อกิจกรรมต่างๆ ของสมาชิกของกลุ่ม ซึ่งจากคำนิยามนี้จะเห็นว่า

1. ผู้นำจะต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่น ผู้ตามหรือผู้ใต้บังคับบัญชา
2. กระบวนการของความเป็นผู้นำจะเกี่ยวข้องกับการจัดสรรอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้นำและสมาชิกของกลุ่ม
3. ผู้นำสามารถใช้อิทธิพลกับผู้ตามหรือผู้ใต้บังคับบัญชา

ไพฑูรย์ เจริญพันธุ์ ได้ให้ความหมายของการเป็นผู้นำไว้ว่าเป็นกิจกรรมของการสอดแทรกอิทธิพลต่อคนอื่น เพื่อให้ได้มาซึ่งจุดมุ่งหมายของกลุ่ม

Robert Tannenbaum Irving, R. Weschler และ Fred Massarik ได้ให้ความหมายของการเป็นผู้นำว่า เป็นการใช้อิทธิพลระหว่างบุคคลในสถานการณ์หนึ่งๆ โดยตรงโดยผ่านขบวนการติดต่อสื่อสาร เพื่อให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง

จากหลายๆ ทิศนะของความหมายของผู้นำ พอสรุปได้ว่าการเป็นผู้นำเป็นขบวนการของการสอดแทรกอิทธิพลต่อกิจกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มในสถานการณ์หนึ่งสถานการณ์ใด ซึ่งจะมีความสัมพันธ์ของปัจจัย 3 ประการ คือ ตัวผู้นำ ผู้ตาม และสถานการณ์

ดังที่กล่าวมาแล้วเป็นตามความหมายของผู้นำหรือสภาวะผู้นำได้มีนักวิชาการ นักบริหารจำนวนมากได้กำหนดคุณลักษณะของผู้นำไว้จากความเชื่อที่เคยได้กล่าวกันว่า ผู้นำจะต้องมีลักษณะที่เกิดขึ้นเองโดยกำเนิด หรือผู้นำเป็นบุคคลที่ถือกำเนิดมาเพื่อความเป็นผู้นำเท่านั้น จึงจะเป็นผู้นำที่ดีได้ ความเชื่อดังกล่าวได้หมดไป เพราะถือว่าทุกคนที่เกิดมามีลักษณะความเป็นผู้นำในตัวเอง เพียงแต่ถ้าหากได้รับการฝึกฝนเพิ่มเติม ได้รับการสนับสนุนให้ทำหน้าที่ก็สามารถเป็นผู้นำที่ดีได้

**เจริญผล สุวรรณโชติ** ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะความเป็นผู้นำไว้ว่า ผู้นำจะต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1. ผู้นำคือบุคคลที่กระทำทุกอย่างเพื่อให้เกิดความสำเร็จขึ้นตามเป้าหมายของงานที่ได้กำหนดเอาไว้
2. ผู้นำคือบุคคลที่จะช่วยให้บุคคลอื่นได้เข้าร่วมมือ ประสานงานกัน
3. ผู้นำคือบุคคลที่มีสถานภาพเป็นที่ยอมรับของบุคคลอื่นในฐานะที่เป็นหัวหน้าที่ทุกคนจะเข้าร่วมกันทำกิจกรรมเดียวกัน

จากลักษณะของผู้นำตามทีกล่าวมาแล้ว เป็นแนวคิดของนักบริหารและนักวิชาการตะวันตก ซึ่งมีมุมมองลักษณะของผู้นำตามแนวสังคมตะวันตก ซึ่งหากจะนำมาเปรียบเทียบกับลักษณะของสังคมและพฤติกรรมของไทย ก็จะเห็นว่ามิบางอย่างที่ไม่อาจนำมาใช้ได้ ทั้งนี้เนื่องมาจากความแตกต่างในเรื่องลักษณะสังคม วัฒนธรรม การปกครองและลักษณะแห่งประเพณีนิยมของไทย แต่อย่างไรก็ตามเราก็อาจสรุปลักษณะของความเป็นผู้นำในสังคมแบบไทยได้โดยอาศัยทฤษฎีและลักษณะของการเป็นผู้นำดังกล่าวได้ดังนี้

1. เป็นผู้นำที่สามารถรู้ถึงบทบาทของตนเอง รู้เกี่ยวกับหน้าที่การงานของตนเอง และรู้ถึงชนิดของงานที่ตนจะเข้าไปมีส่วนร่วม
2. เนื่องจากลักษณะของสังคมในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเทคนิควิทยา และในด้านวัฒนธรรมเป็นอันมาก ผู้นำจึงจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ อยู่เสมอ สิ่งเหล่านี้จะช่วยให้การเป็นผู้นำได้รับการยกย่อง และเชื่อถือจากผู้ร่วมงาน ซึ่งทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยดีและประสบผลสำเร็จ จุดอ่อนของสังคมบริหารของเราก็คือ ผู้นำเป็นจำนวนหนึ่ง



ที่ไม่ยอมติดตามการเคลื่อนไหวของการเปลี่ยนแปลงในทุกกรณี จึงทำให้ผู้ร่วมงานที่มีการติดตามความเคลื่อนไหวของวิทยาการเกิดความเบื่อหน่ายต่อการปฏิบัติงาน และไม่มีความเชื่อถือผู้นำของตน

3. ความเป็นผู้นำนั้นไม่ได้หมายความว่าความรู้จักสั่งให้ผู้ร่วมงานปฏิบัติงานตามแนวคิดของตนเองเท่านั้น ผู้นำที่ดีในสังคมของเราจะต้องยอมรับว่า ความคิดเห็นของตนเองแต่เพียงผู้เดียว เป็นแต่เพียงส่วนหนึ่งของการปฏิบัติงานกับกลุ่มหรือกับสังคม ผู้นำจะต้องยอมรับเสมอว่าความคิดเห็นของผู้อื่นที่ปฏิบัติงานกันนั้น ก็เป็นความคิดเห็นที่ดีและสมควรที่จะต้องยกย่องและเมื่อได้มีการปรึกษาหารือกันแล้ว ก็น่าจะต้องนำมาใช้ ในเมื่อความคิดนั้นคนส่วนใหญ่ยอมรับกันแล้ว แต่จัดนี้จะต้องระวังด้วยว่า การใช้พลังหมู่เพื่อผลักดันผู้นำให้ปฏิบัติตามมติอย่างหนึ่งอย่างใดที่ขัดกับบทกฎหมายของบ้านเมืองหรือของสังคม หรือขัดกันกับความเชื่อของสังคมหรือวัฒนธรรมของสังคมแล้ว การยอมรับความคิดเห็นตามเสียงส่วนใหญ่นั้นก็น่าจะเป็นการที่ไม่ถูกต้องนัก

4. เนื่องจากสังคมของเรามีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และมีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วด้วยดังนั้น การที่ผู้นำจะหยุดเฉยโดยไม่มีการเคลื่อนไหว หรือคิดค้นที่จะทำสิ่งใหม่ๆ ให้เกิดขึ้นนั้นย่อมเป็นการทำให้องค์กรนั้นหยุดอยู่กับที่และไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านความเจริญ การที่ผู้นำของเราจะเป็นนักคิด หรือค้นคว้าสิ่งใหม่ๆ เช่น โครงการใหม่ ๆ งานใหม่ ๆ ย่อมทำให้องค์กรเจริญก้าวหน้า เพราะปัจจุบันมนุษย์เป็นผู้ที่ไม่ชอบอยู่กับที่ ชอบคิดค้น ชอบการเปลี่ยนแปลง ผู้นำของเราก็ควรจะเป็นผู้ที่มีความคิดในการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ไม่ใช่จะทำตามสิ่งที่ปฏิบัติกันมาเท่านั้น ลักษณะของผู้นำชนิดนี้ในสังคมของเรายังมีอยู่เป็นจำนวนไม่น้อย

5. สังคมของเราก็คงเช่นกัน ที่มีความเชื่อถือในเรื่องประเพณีนิยม และอนุรักษนิยมอย่างแน่นแฟ้น การที่ผู้นำจะตัดสินใจในการเลือกสรรตัวบุคคลเพื่อเข้ามาปฏิบัติงาน ยังต้องอาศัยความเกี่ยวข้องกับลักษณะของการสืบสายของพวกพ้อง ถ่ายทอดกันตกทอดมา การที่ผู้นำของเราจะได้รับการคัดเลือก หรือมีการเลือกบุคคลที่ปฏิบัติงานร่วมกัน โดยการคัดเลือกจากความสามารถเฉพาะอย่างทีบุคคลนั้น ๆ มีอยู่ ย่อมจะทำให้ลักษณะแห่งความเป็นผู้นำของสังคมเราได้รับความเชื่อถือและยอมรับจากบุคคลหลาย ๆ ฝ่ายมากยิ่งขึ้น

6. ผู้นำในสังคมของเราควรจะเป็นผู้ที่มีวิจรรณญาณสูง สามารถมีการวินิจฉัยสั่งการที่ถูกต้องแม่นยำ และรวดเร็ว ทั้งนี้จะต้องอาศัยการวางแผนที่ดี และวางแผนล่วงหน้าอยู่เสมอ แผนงานแต่ละแผนงานไม่ใช่วางไว้สำหรับการปฏิบัติในช่วงระยะเวลา 1 ปี แต่แผนงานจะต้องทำไว้ล่วงหน้าอย่างน้อย 5 ปี เมื่อเราทราบแผนงานแล้ว แน่ใจเหลือเกินว่าเราจะได้กำหนดนโยบายใน

การทำงานไว้อย่างถูกต้อง การแก้ไขเฉพาะหน้าดังเช่นที่เป็นอยู่ควรจะได้หมดสิ้นไปในสังคมปัจจุบัน

7. เนื่องจากในสังคมปัจจุบันของเรากำลังประสบปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่ง คือ การที่มีจำนวนประชากรสูงมาก เมื่อสังคมประกอบขึ้นด้วยประชากรจำนวนมากย่อมมีความผิดพลาดทางด้านมนุษยสัมพันธ์ ซึ่งก็เป็นเรื่องธรรมดาของลักษณะความเป็นผู้นำเพราะผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่เข้าใจถึงลักษณะของสาขาวิชา จิตวิทยาสังคม จิตวิทยามวลชน สิ่งเหล่านี้จะเป็นเครื่องช่วยให้ผู้นำปฏิบัติงานของตนได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

8. ความสำคัญของลักษณะของการปกครองในสังคมของเราในปัจจุบัน ย่อมมีผลสะท้อนต่อลักษณะของความเป็นผู้นำของเราได้เช่นเดียวกัน ลักษณะการปกครองของเราถือว่าเป็นการปกครองในลักษณะสังคมประชาธิปไตยที่กำลังพยายามให้มีรูปร่างลักษณะแห่งประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์คือ จะต้องประกอบด้วย ความเคารพนับถือในแนวความคิดของบุคคลอื่นที่แสดงออกมาด้วยบริสุทธิ์ใจ และการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมที่ถูกต้องตามตัวบทกฎหมายของบ้านเมืองหรือสังคม รวมทั้งแนวคิดที่จะต้องมีความช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน มีการประสานงานและแบ่งปันส่วนตามสิทธิของแต่ละบุคคลที่พึงจะได้รับ ลักษณะของสังคมแบบประชาธิปไตย เช่นนี้ จึงควรจะได้เน้นเอามาใช้กับลักษณะของความเป็นผู้นำในสังคมของเราด้วย

9. ความเป็นผู้นำในสังคมของเรา ก็คือการอุ่มอวลต่อกัน ซึ่งลักษณะแบบนี้อาจกล่าวได้ว่าไม่มีในสังคมแบบไหน ลักษณะแบบนี้จะได้มาจากที่สังคมของเราได้รับอิทธิพลจากพุทธศาสนา ซึ่งสอนให้ทุกคนเป็นผู้ที่มีเมตตากรุณาต่อเพื่อนมนุษย์ จะทำให้สังคมของเราเป็นสังคมแบบระบอบนิยม ลักษณะเช่นนี้ผู้นำของเราจะต้องมีความรู้สึกที่มีลักษณะเช่นเดียนี้ด้วย ซึ่งอาจจะไม่ถูกต้องนักในหลักการของทางตะวันตก แต่เนื่องจากลักษณะของสังคมของเรามีลักษณะเช่นนี้ก็จำเป็นจะต้องยอมรับการอุ่มอวลเข้ามาเป็นลักษณะหนึ่งของการเป็นผู้นำของเรา

10. ผู้นำในสังคมไทยจะต้องเป็นนักประนีประนอมที่เก่งและสามารถ เพราะสังคมไทยนี้อยู่อย่างพ้ออย่างน้อง ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ผูกพันกัน ดังนั้นการคิดรับปัญหาหรือการแก้ปัญหาจึงต้องอยู่บนพื้นฐานของการสร้างความพึงพอใจทุกฝ่าย

### 2.3 ทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลัง

มีนักวิชาการหลายท่าน ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจทางการเงินและการคลังไว้ เช่น

การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นกลยุทธ์ด้านหนึ่งในกลยุทธ์หลาย ๆ ด้านของการกระจายอำนาจ กล่าวเฉพาะการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังนับว่าเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง เนื่องจากระบบการคลังของประเทศต่าง ๆ มักจะซับซ้อนทั้งการจัดเก็บภาษี และงบประมาณแผ่นดิน นอกจากนี้รัฐบาลจะต้องใช้มาตรการทางการคลังเพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับมหภาคและจุลภาคพร้อม ๆ กันอีกด้วย ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังให้ประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม การกระจายความเจริญและความมั่งคั่งสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นต่าง ๆ นั้น จึงเป็นเรื่องที่ซับซ้อน และอาจจำเป็นต้องทำการปรับปรุงระบบการคลังให้มีความยืดหยุ่นต่อสถานะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา

เครื่องมือหรือมาตรการทางการคลังที่รัฐบาลนำมาใช้สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมี 3 มาตรการหลัก คือ ภาษี และการหารายได้งบประมาณรายจ่าย และการกู้ยืม

ในด้านภาษีนั้นรัฐบาลอาจจะให้ภูมิภาค และท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (Local Taxes) บางประเภทในท้องถิ่นของตนเองได้หรือท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีประเภทร่วมกับรัฐบาลระดับชาติ (Revenue Taxes) นอกจากภาษีแล้ว รัฐบาลอาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์หรือกึ่งพาณิชย์ซึ่งสามารถร่วมลงทุนกับเอกชนและเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้ใช้บริการได้

ในด้านงบประมาณรายจ่ายนั้น รัฐบาลสามารถสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นโดยจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ตามแต่กรณีเพื่อเพิ่มศักยภาพทางการเงินให้แก่ท้องถิ่น โดยหลักการแล้วท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการเงินการคลังต่ำควรจะได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่สูงกว่าท้องถิ่นที่มีฐานะร่ำรวยหรือมีศักยภาพทางการเงินสูงกว่า ทั้งนี้เพื่อช่วยลดความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคและชุมชนประการหนึ่ง และเพื่อสร้างหลักประกันว่าประชาชนทุกคนจะได้รับการบริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐอย่างเสมอภาค ไม่ว่าบุคคลนั้นจะตั้งถิ่นฐานอยู่ ณ พื้นที่ใด ๆ ของประเทศก็ตาม

ในเรื่องการกู้เงินนั้น รัฐบาลอาจอนุญาตให้ท้องถิ่นกู้เงินมาใช้ในโครงการลงทุนหรือใช้ดำเนินกิจกรรมหลักของตนเองได้ นอกจากนี้รัฐบาลอาจสนับสนุนกู้เงินจิงท้องถิ่น โดยการเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ให้แก่ท้องถิ่นหรือสถาบันจัดหาเงินกู้ให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถกู้เงินได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำและมีความสะดวก ฯลฯ เป็นต้น

อนึ่ง แม้ว่าการกระจายอำนาจทางการคลังจะมีความสำคัญ และมักจะได้รับความสนใจจากบุคคลทั่วไปมากเป็นพิเศษ แต่ก็ควรได้ตระหนักว่า การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นเพียง

มาตรการหนึ่ง (ในหลาย ๆ มาตรการ) ของการกระจายอำนาจ โดยหลักการแล้วมาตรการทางการคลังควรจะต้องสนับสนุนมาตรการด้านอื่น ๆ ดังนั้นรัฐบาลจึงไม่ควรเริ่มต้นด้วยการตั้งคำถามว่าควรกระจายอำนาจทางการคลังอย่างไรดี หากแต่ควรเริ่มต้นว่าควรจะพัฒนาประเทศไปในทิศทางใด อย่างไร จะปรับโครงสร้างและระบบการบริหารงานอย่างไรแล้วจึงค้นหาวิธีการกระจายอำนาจทางการคลังที่สนับสนุนโครงสร้างและระบบการบริหารที่กำหนดขึ้นไว้แล้ว (จรัส สุวรรณมาลา, 2538)

#### 2.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานการคลัง

พนม ทินกร ณ อยุธยา (อ้างใน สมบูรณ์ ทาป็น, 2544:20-21) การบริหารงานการคลังในระดับจุลภาค (Micro Approach) หมายถึงการบริหาร คือการจัดการเกี่ยวกับกิจกรรมทางการคลังในด้านต่างๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) มากที่สุด โดยอาจจะต้องวิเคราะห์ถึงประเด็น หรือตัวแปรทางการบริหารต่าง ๆ เช่น การจัดการองค์การ การวางแผนงาน การกำหนดนโยบาย การอำนวยความสะดวก การประสานงาน ระบบการรายงาน การตรวจสอบควบคุม และการติดตามประเมินผล รวมถึงกระบวนการตัดสินใจและระบบข้อมูลของหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านต่าง ๆ เพื่อหาข้อสรุปในประเด็นปัญหาแต่ละเรื่องและหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา ได้แก่ การบริหารงบประมาณแผ่นดิน การบริหารการจัดเก็บภาษี การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารเงินการคลัง การบริหารเงินนอกงบประมาณ การบริหารเงินทุนหมุนเวียน และกองทุนพิเศษ การบริหารการประเมินผล การบริหารทรัพย์สินและการบริหารพัสดุ เป็นต้น

การบริหารงานการคลังรัฐบาล มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเมืองของรัฐบาล การคลังจึงมีวิวัฒนาการมาช้านาน ซึ่งอาจมีกำเนิดมาตั้งแต่รัฐบาลเริ่มมีความจำเป็นที่จะต้องหาแหล่งเงินมาเพื่อเป็นรายได้ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การบริหารงานการคลังรัฐบาล ยังมีความสำคัญต่อบุคคลที่อาศัยอยู่ในระบบเศรษฐกิจแต่ละบุคคลด้วย เพราะรัฐบาลทั้งนี้การบริหารในระบบราชการมีหน้าที่ตอบสนองความต้องการส่วนรวม หรือผลประโยชน์สาธารณะแก่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ของสังคมส่วนรวมถ้ารัฐบาลกำหนดนโยบายการคลังและบริหารงานการคลังเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนแล้ว ความเจริญก็ย่อมกระจายไปอย่างทั่วถึง ก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

การกระจายอำนาจการคลังยุคโลกาภิวัตน์ มีนักวิเคราะห์การเงินการคลังภาครัฐหลายคนยึดถือแนวความคิดที่ว่ารัฐบาลระดับใด (ระดับชาติ รัฐบาลท้องถิ่น) เก็บภาษีอากรได้เท่าไรก็ให้ถือเป็นรายได้ของรัฐบาลระดับนั้น ๆ เช่น รัฐบาลระดับชาติเก็บภาษีศุลกากร ภาษีมูลค่าเพิ่ม

ภาษีสรรพสามิต ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ฯลฯ ก็ถือว่าเป็นรายได้ของรัฐบาลระดับชาติ และไม่ใช่ว่าของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลระดับชาติสามารถนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมของรัฐบาลเท่านั้น ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นจะจัดทำกิจกรรมอะไรก็ต้องหาเงินมาใช้เอง (คือต้องเก็บภาษีมาใช้จ่ายเอง) จะหวังพึ่งภาษีที่รัฐบาลกลางเก็บยอมไม่ถูกต้อง

เรื่องนี้ นับว่าเป็นเรื่องเข้าใจผิด ในหลักการบริหารงานการคลังภาครัฐอย่างยิ่ง ในยุคของระบบเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์นี้ รัฐบาลทุกระดับจะต้องบริหารระบบเศรษฐกิจและจัดการคลังร่วมกัน เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศและชุมชนยอมสามารถปรับตัวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลกได้ การใช้วิธีแบ่งเบาแบ่งเรา ต่างคนต่างทำดังเช่นที่เคยปฏิบัติมาแต่ก่อนนั้นยอมไม่สามารถก้าวทันโลกได้

อย่างไรก็ตาม โดยประเพณีปฏิบัติในนานาประเทศนั้น รัฐบาลมักจะอนุญาตให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีทั่วประเทศบางประเภท และสามารถนำไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมในท้องถิ่นได้โดยตรง ซึ่งทำให้ท้องถิ่นสามารถวางแผนการเงินการคลังของท้องถิ่นได้ทั้งระบบ (ทั้งรายรับและรายจ่าย) นอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นในบางประเทศอาจเก็บภาษีบางประเภทเป็นพิเศษ (Special Tax) เช่น เก็บภาษีบางประเภทในอัตราสูงกว่าท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเก็บภาษีชนิดใหม่ในบางช่วงเวลาหรืออาจจะเก็บเป็นการถาวรก็ได้ รายได้จาก “ภาษีท้องถิ่น” เหล่านี้ย่อมถือเป็นรายได้เฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ และถือว่าเป็นความเสียดสละของผู้คนในชุมชนนั้น ๆ ที่ต้องการให้ท้องถิ่นพัฒนาหรือจัดบริการบางประเภทดีหรือมีคุณภาพสูงกว่าท้องถิ่นอื่น ๆ จะเอาไปรวมเข้าเป็นรายได้ของรัฐส่วนรวมไม่ได้ (ปกรณ์ บุรณปกรณ์, 2541)

**ความสำคัญของการคลังระดับท้องถิ่น** องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือการมีฐานะทางการคลังเป็นอิสระ หรือการมีอำนาจในการใช้จ่ายเงินด้วยตนเองได้ฐานะทางการคลังที่เป็นอิสระนั้นมีความสำคัญ ดังนี้

1. การมีงบประมาณเป็นของตนเอง หมายถึง การมีรายรับ รายจ่าย ที่สามารถจะควบคุมดูแลและกำหนดนโยบายได้เอง มีอำนาจในการตัดสินใจได้ว่า จะใช้จ่ายอย่างไร ตามความต้องการของท้องถิ่น โดยตรงการมีฐานะทางการคลังที่เป็นอิสระจึงหมายถึงการมีอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเองนั่นเอง

2. ในทางกฎหมาย ความสามารถในการใช้จ่ายเงินได้ด้วยตนเอง ก็คือลักษณะของการมีฐานะนิติบุคคลในทางปฏิบัติคือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดูแลจัดการในผลประโยชน์ทรัพย์สินที่เป็นส่วนท้องถิ่นได้ สามารถหารายได้ และใช้จ่ายที่เป็นผลประโยชน์ของตนเองได้มีข้อผูกมัดในทางกฎหมาย เช่น การทำนิติกรรม หรือทำสัญญาต่าง ๆ ในทางกฎหมาย

ได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาในทางกฎหมายการมีฐานะในทางการคลังเป็นอิสระจึงหมายถึงการมีฐานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมาย

3. ในการบริหารการคลัง หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องสามารถใช้จ่ายเงินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด คือ การใช้งบประมาณได้อย่างคุ้มค่า ได้ประโยชน์สูงสุด และได้รับผลตามเป้าหมายหรือนโยบายที่กำหนดไว้มากที่สุด ลักษณะการบริหารการคลังของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงนับว่าเป็นกิจกรรมหลักในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองตามเป้าหมายหรือนโยบายที่กำหนดไว้มากที่สุด ลักษณะการบริหารการคลังของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงนับว่าเป็นกิจกรรมหลักในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองแห่งรัฐที่แตกต่างจากธุรกิจเอกชน หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องบริหารงบประมาณเพื่อตอบสนองนโยบายส่วนท้องถิ่นให้ได้มากที่สุดมากกว่าการแสวงหารายได้ หรือผลกำไรตอบแทนสูงสุด การมีฐานะการคลังเป็นอิสระจึงหมายถึงการมีความสามารถในการบริหารการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ

องค์ประกอบของงบประมาณส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบสำคัญของงบประมาณ คือ งบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย

1. งบประมาณรายรับ หรือส่วนที่เป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้นมีประมาณ 4 ด้าน คือ

1.1 ภาษีท้องถิ่น คือการจัดเก็บภาษีที่เป็นของท้องถิ่นตามกฎหมาย มีทั้งภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม

ภาษีทางตรง คือ ภาษีที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเองโดยตรงตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ บางครั้งท้องถิ่นอาจมีอำนาจในการกำหนดอัตราภาษีเองได้

ภาษีทางอ้อม คือ ภาษีที่เป็นของส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย แต่ท้องถิ่นมิได้เป็นผู้จัดเก็บเองโดยตรง อาจอาศัยหน่วยงานของรัฐจัดเก็บให้แทน อาจมีระบบการจัดเก็บท้องถิ่นในอัตราส่วนที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ของการจัดสรรที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ

1.2 การหารายได้ของท้องถิ่น คือ จัดให้มีบริการชุมชนบางอย่างและเก็บค่าบริการหรือค่าตอบแทนจากค่าใช้จ่ายบริการที่มีเป้าหมายเพื่อแสวงหารายได้หรือผลกำไรให้กับท้องถิ่นโดยตรง หรือเป็นการจัดบริการที่ต้องหารายได้มาเลี้ยงตนเอง โดยมีงบประมาณสนับสนุนโดยเฉพาะ

1.3 การกู้ยืม คือ ระบบการหารายได้เพื่อการลงทุนในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมักจะเป็นการกู้ยืมเพื่อจัดทำโครงการ หรือจัดบริการส่วนท้องถิ่นเพื่อหารายได้ เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านั้นไม่มีงบประมาณรายรับโดยตรงที่จะนำมาจัดทำได้ และงบ

ประมาณนั้นเป็นการใช้จ่ายปีต่อปี การกู้ยืมจึงมักเป็นการใช้จ่ายเงินในโครงการระยะยาวหรือโครงการขนาดใหญ่และผ่อนชำระในระบบงบประมาณ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินหรือแหล่งเงินกู้ เพื่อมาลงทุนหรือทำกิจกรรมของท้องถิ่น ซึ่งมีทั้งระบบกู้ระยะยาวและระยะสั้น การผ่อนชำระและการจ่ายดอกเบี้ยที่เป็นภาระของท้องถิ่นโดยตรง ดังนั้นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกู้ยืมเงินเพื่อจัดบริการที่ความสามารถบริการเก็บค่าตอบแทน หรือมีรายได้ที่จะนำมาผ่อนชำระเงินกู้คืนได้

**1.4 เงินช่วยเหลือและเงินอุดหนุน** โดยมากจะหมายถึงเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้กับท้องถิ่นจากรัฐบาลส่วนกลาง **เงินอุดหนุน** คือ เงินที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มเติม หรือสมทบให้กับท้องถิ่นให้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในท้องถิ่นมีการรับประกันผลตอบแทนอยู่ เงินช่วยเหลือและเงินอุดหนุนนี้มีทั้งลักษณะที่เรียกว่าเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินช่วยเหลือหรือเงินอุดหนุนลักษณะทั่วไปคือ เงินที่จัดสรรให้ตามนโยบายส่วนรวม คือการให้เงินเพื่อการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้มีรายรับเพียงพอในการดำเนินนโยบายส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพหรือเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายรับเพิ่มขึ้น ฉะนั้น ท้องถิ่นจึงเป็นผู้กำหนดทิศทางและดูแลงบประมาณส่วนนี้ได้ด้วยตนเอง

ส่วนเงินช่วยเหลือหรือเงินอุดหนุนในลักษณะเฉพาะกิจนั้น เป็นเงินที่จัดสรรให้โดยนโยบายของรัฐบาลที่จะเน้นในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ หรือเพื่อเน้นการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในบางด้าน หลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินจึงมีเป้าหมายเฉพาะกระบวนการ การใช้จ่ายเงินจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของรัฐบาลเป็นสำคัญ รายได้ของท้องถิ่นในส่วนนี้จึงมิได้ขึ้นกับนโยบายของท้องถิ่นโดยตรง ในระดับของการควบคุมดูแลการใช้จ่ายงบประมาณยังต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการซึ่งส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนด เนื่องจากส่วนนี้เป็นเงินช่วยเหลือซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดมาให้โดยมีเป้าหมายหรือนโยบายเฉพาะเจาะจง ส่วนท้องถิ่นจะได้รับเงินช่วยเหลือตามนโยบายของรัฐบาลและไม่มีอำนาจอิสระในรายได้ส่วนนี้

**2. งบประมาณรายจ่าย** รายจ่ายส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

**2.1 รายจ่ายประจำ** เป็นรายจ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานเป็นประจำของท้องถิ่น เช่น ค่าใช้จ่ายประจำวัน วัสดุอุปกรณ์เครื่องใช้เบ็ดเตล็ดในสำนักงาน ค่าจ้าง เงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น เป็นต้น

**2.2 รายจ่ายเพื่อการลงทุน** เป็นงบประมาณรายจ่ายที่เกิดจากโครงการใหม่ เช่น เป็นการขยายโครงการ การขยายกิจการ หรือการขยายระบบบริการของท้องถิ่นหรือการลงทุนเพื่อการพัฒนากิจการส่วนท้องถิ่น หรือการบริการสาธารณะ การจัดทำโครงการในลักษณะที่

เป็นความก้าวหน้าเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ไม่ได้เป็นรายจ่ายประจำที่มีขึ้นตามปกติ ดังนั้น บทบาทของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำงบประมาณ หรือการเสนอนโยบายที่สำคัญนั้นอยู่ที่การเสนองบประมาณในส่วนของการลงทุนนี้เอง เพราะงบประมาณรายจ่ายประจำนั้นเป็นสิ่งที่ต้องเป็นไปตามพันธผูกพันที่ท้องถิ่นต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่องอยู่แล้ว แต่การจะมีนโยบายใหม่ที่แสดงถึงความก้าวหน้าและการพัฒนาท้องถิ่นอย่างไร หรือจะเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาท้องถิ่นอย่างไรนั้นจะต้องเสนอแนวทางที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเพื่อการลงทุน หรืองบประมาณในส่วนของพัฒนานี้เอง

นอกจากนี้ประเด็นทางการเมืองในระดับท้องถิ่นมักจะเน้นที่งบประมาณส่วนนี้มากที่สุด ดังจะเห็นได้ว่า ปัญหาสำคัญในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นที่ถกเถียงกันอยู่เสมอ ได้แก่ ท้องถิ่นมีงบประมาณ หรือรายได้ไม่เพียงพอที่จะพัฒนาตนเองตามความต้องการของท้องถิ่นได้ จึงต้องอาศัยงบประมาณช่วยเหลือจากส่วนกลาง ทำให้อำนาจการตัดสินใจบางระดับของท้องถิ่นต้องถูกดึงไปเป็นของรัฐบาลด้วย ในขณะที่เดียวกัน เมื่อมองจากฝ่ายรัฐบาลก็จะพบว่า มีข้อกังขาว่า ท้องถิ่นจะใช้จ่ายไปในทิศทางใด ถ้ารัฐบาลไม่สามารถจะควบคุมทิศทางของนโยบายส่วนท้องถิ่นในการกำหนดงบประมาณได้จะเกิดความไม่สอดคล้องกันในการดำเนินนโยบายระดับท้องถิ่นได้ เช่น เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณเพราะมีการใช้จ่ายซ้ำซ้อนและไม่ประสานกันในระหว่างหน่วยการปกครองต่างระดับ ซึ่งมีผลกระทบต่อภารกิจของชาติเป็นส่วนรวมด้วย

#### การเปรียบเทียบลักษณะการคลังท้องถิ่น

การเปรียบเทียบลักษณะภาษีท้องถิ่น แหล่งรายรับที่น่าสนใจ ในระดับท้องถิ่นที่จะกล่าวถึงในที่นี้ คือภาษีท้องถิ่นและการหารายได้ของท้องถิ่น

**ภาษีท้องถิ่น** นับว่ามีความสำคัญในแง่ที่เป็นรายได้โดยตรงของท้องถิ่นและแสดงถึงลักษณะการมีอำนาจส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ความแตกต่างที่สำคัญของหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานเอกชนที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ หน่วยงานของรัฐสามารถมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีตามกฎหมายได้ในขณะที่หน่วยงานเอกชนไม่สามารถจะมีอำนาจดังกล่าวนี้ได้

ภาษีท้องถิ่นนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายรับ การกำหนดภาษีท้องถิ่นในแต่ละประเทศอาจมีความหมาย หลักการและเหตุผลที่แตกต่างกัน รวมทั้งมีความเหมาะสมต่างกันด้วย เช่น การเก็บภาษีรายหัว มองในแง่ความเสมอภาคของประชากรในท้องถิ่น คือการเก็บภาษีโดยคิดอัตราเท่าเทียมกันทุกคน ไม่คำนึงถึงความแตกต่างของรายได้หรือภาระความรับผิดชอบของประชาชนแต่ละคน ภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) เป็นการเก็บภาษีโดยคำนึงถึงมูลค่าทรัพย์สินที่ประชากรแต่ละคนครอบครองหรือมีอยู่ ซึ่งได้แก่ อาคารสิ่งปลูกสร้าง ที่ดินและสิ่ง



ของมีค่า เช่น รถยนต์ พันธบัตร เงินฝาก หรือของใช้ที่มีค่าต่าง ๆ ด้วย ภาษีการค้า เก็บจากการประกอบธุรกิจที่มีรายได้ หรือ ภาษีโรงเรือน เก็บจากอาคารสถานที่ ไม่ว่าจะเป็นที่ทำการค้า โรงงานอุตสาหกรรม ฯลฯ

### การหารายได้ท้องถิ่น

การหารายได้ท้องถิ่นมีทั้งลักษณะการจัดบริการ โดยมีรายได้ตอบแทนเพื่อเลี้ยงตนเอง การจัดการบริการที่ขาดแคลนของชุมชน และการจัดบริการในลักษณะเพื่อหาผลประโยชน์ตอบแทนในรูปกำไร เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นโดยไม่ต้องเสียภาษีท้องถิ่น

แนวทางแบบดั้งเดิมนั้น ท้องถิ่นมักถูกกำหนดให้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการจัดบริการที่จำเป็นให้กับชุมชน และมักถูกห้ามมิให้ทำกิจกรรมในลักษณะเพื่อแสวงหากำไร หรือการจัดทำกิจการในลักษณะที่แข่งขันกับเอกชน หรือเสี่ยงต่อการลงทุนในกรณีที่จัดบริการส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอก็ต้องอาศัยเงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกิจกรรมที่มีลักษณะดังกล่าวได้แก่ การจัดบริการการศึกษา สวัสดิการสังคม สาธารณะสุขและการอนามัย เป็นต้น

เมื่อท้องถิ่นได้มีระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเพื่อนำมาใช้จัดทำบริการส่วนท้องถิ่นในลักษณะต่างๆ กัน ก็มีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นตามมา คือ การมองเห็นว่าการเก็บภาษีนั่นคือการบังคับให้จ่ายการจัดบริการบางอย่างเป็นการเฉพาะกลุ่ม ซึ่งควรให้ผู้ใช้บริการเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่าย หมายถึง ผู้ใช้บริการเป็นผู้จ่ายโดยตรง บริการในลักษณะนี้ ได้แก่ การเก็บค่าผ่านทาง การเก็บค่ารถโดยสาร การเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตต่างๆ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าเป็นการเสียค่าบริการ ซึ่งมักจะเก็บในอัตราต่ำ และไม่มุ่งแสวงหากำไร บางครั้งก็มีรายรับน้อยกว่ารายจ่าย โดยรัฐบาลให้เงินอุดหนุนหรือให้เงินช่วยเหลือหรือเงินกู้ในอัตราต่ำ

ในยุคปัจจุบัน ท้องถิ่นได้รับการพัฒนาให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่กว้างขวางขึ้น รวมทั้งต้องการให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย บทบาทของท้องถิ่นขยายกว้างไปในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วย ท้องถิ่นจึงสามารถจัดทำบริการเชิงพาณิชย์เพื่อแสวงหารายได้เลี้ยงตนเองโดยไม่เป็นภาระของรัฐบาล หรืออยู่ในฐานะพึ่งรัฐบาลอยู่ฝ่ายเดียว ลักษณะการจัดบริการส่วนท้องถิ่นเพื่อการหารายได้จึงเกิดขึ้นมากมาย นอกเหนือจากการเก็บค่าธรรมเนียมค่าบริการต่างๆ ซึ่งท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง ในลักษณะที่ต้องแข่งขันกับเอกชน การจัดการผลประโยชน์ส่วนท้องถิ่น เช่น ให้เช่าอาคารสถานที่สาธารณะของท้องถิ่น และยังรวมไปถึงการจัดทำโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยเงินลงทุนและการกู้ยืมในระยะยาวด้วย เช่น การสร้างสนามบิน การจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ การสร้างโรงพยาบาล โรงเรียน เป็นต้น

### ข้อสังเกตในการพิจารณาฐานะทางการคลังส่วนท้องถิ่นบางประการ

1. ถ้าหากสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากเงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือจากงบประมาณจากส่วนกลางหรือการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง ขอบเขตอำนาจส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจในด้านนโยบายจะแคบลง ทั้งนี้เพราะฐานะทางการคลังบางส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นผู้กำหนดเองโดยตรง แต่มาจากการตัดสินใจในระดับอื่น

2. ประชากรในท้องถิ่นก็มีภาระหนัก เพราะต้องเป็นผู้จ่ายภาษีโดยตรง ยิ่งกว่านั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละเขตมีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน รายได้ภาษีก็จะได้ไม่เท่าเทียมกัน เขตชนบทที่มีฐานะยากจนจะเก็บได้น้อยกว่าเขตเมืองที่มีประชากรหนาแน่น ฐานะทางการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็แตกต่างกัน ทำให้ความสามารถในการจัดบริการของส่วนท้องถิ่นไม่เท่าเทียมกันด้วย

ภาษีท้องถิ่นเท่าที่จัดเก็บโดยทั่วไปมักมีข้อเสียในแง่ความเป็นธรรม เช่น จัดเก็บในอัตราที่เสมอภาคกัน แต่ประชาชนก็มีฐานะหรือความสามารถในการจ่ายภาษีไม่เท่ากันหรือ ภาษีบางประเภทผู้จ่ายภาษีไม่ได้เป็นผู้รับประโยชน์โดยตรง แต่ผู้ที่ไม่จ่ายภาษีเป็นผู้รับผลประโยชน์ เช่นนี้เป็นต้น ภาษีท้องถิ่นมักจะได้รับการโต้แย้งในเรื่องความไม่เป็นธรรมอยู่เสมอ

3. แหล่งรายได้ส่วนท้องถิ่นที่มาจากเรียกเก็บค่าบริการ หรือค่าตอบแทนจากผู้บริโภคโดยตรง หรือจัดบริการต่าง ๆ ของท้องถิ่นเพื่อหารายได้ แต่เดิมการปกครองส่วนท้องถิ่นมักไม่นิยมการจัดบริการเพื่อหารายได้ เหตุผลประการสำคัญก็คือ ท้องถิ่นไม่ควรเสี่ยงต่อการลงทุนและการขาดทุนทางธุรกิจ เพราะไม่อยู่ในฐานะเดียวกับหน่วยงานธุรกิจเอกชน หากมีความเสียหายเกิดขึ้นอาจทำให้กระทบกระเทือนต่อฐานะและระบบการคลังของประเทศได้ นอกจากนี้ก็ยังมีแนวคิดที่ว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นควรดูแลรับผิดชอบบริการสาธารณะที่หมายถึงบริการที่จำเป็นของสังคม และบริการที่ยังขาดแคลนไม่เพียงพอ ซึ่งธุรกิจเอกชนไม่ต้องมีฐานรับผิดชอบเช่นนั้น นอกจากนั้นยังมองระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของชุมชน ไม่ใช่การหารายได้โดยตรง

แต่ในปัจจุบัน เราสามารถมองเห็นแนวโน้มในการดำเนินนโยบายส่วนท้องถิ่นที่สนับสนุนการหารายได้มากขึ้น ส่งเสริมท้องถิ่นให้สามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ ในลักษณะที่พึ่งพาตนเองได้ด้วย ดังนั้น ลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีข้อจำกัดแคบ ๆ อยู่ในเรื่องระบบบริการสาธารณะของชุมชนเท่านั้น แต่สามารถมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในขอบเขตกว้างขวางขึ้นและมีความสามารถในทางการคลังมากขึ้นด้วย

การคลังจึงเป็นส่วนสำคัญที่สุดในระบบการปกครองท้องถิ่นปัจจุบันการคลังหมายถึงประสิทธิภาพการปกครองท้องถิ่น และการพัฒนาท้องถิ่นที่แท้จริงการคลังของท้องถิ่นไม่ได้หมายถึงมีอำนาจอิสระในการจัดเก็บภาษีส่วนท้องถิ่นได้เท่านั้น แต่ต้องหมายถึงความสามารถในการบริหารการคลังในการดำเนินนโยบายให้ได้รับผลประโยชน์สูงสุดคุ้มค่ากับเงินลงทุนเป็นสิ่งสำคัญ (อุษา ไบหยก, 2543: 215-226)

## 2.5 แนวคิดและทฤษฎีด้านการปกครองท้องถิ่น

การเมืองการปกครองท้องถิ่นนี้เป็นรากฐานที่สำคัญของการเมืองการปกครองของประเทศ และเป็นรากฐานในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) จะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารเกิดความรับผิดชอบและห่วงใยต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย

### องค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) มีองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

1. องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลคือ ต้องมีฐานะเป็นองค์กรที่ถูกต้องตามกฎหมาย กล่าวคือ มีกฎหมายแสดงให้เห็นถึงการก่อตั้ง และยอมรับฐานะขององค์กรนั้น ทั้งนี้เพื่อองค์กรนั้นจะได้มีสิทธิตามกฎหมายต่าง ๆ อันได้แก่ สิทธิที่จะออกกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อการปฏิบัติงาน และใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบาล ข้อบังคับตำบล เป็นต้น รวมทั้งสิทธิที่จะทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ เช่น สัญญาจ้าง สัญญาเช่า เป็นต้น นอกจากนี้องค์การปกครองท้องถิ่นสามารถที่จะกำหนดงบประมาณรายได้และรายจ่ายของตนเองในการบริหารงานอีกด้วย

2. องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีความอิสระ (Autonomy) จากการควบคุมของรัฐบาลในส่วนกลาง กล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระพอสมควรในการบริหารงาน เช่น สามารถที่จะกำหนดนโยบาย วิจัยสั่งการ ในกิจการใด ๆ ตามที่ตนเห็นสมควรหรือในเรื่องการบริหารงานบุคคล ข้าราชการประจำที่ปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละท้องถิ่นจะต้องสังกัดองค์การปกครองท้องถิ่น ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณท้องถิ่นและจะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับของท้องถิ่น

3. ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง หลักการนี้เป็นหัวใจสำคัญ และเป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลาย สำหรับประเทศไทยได้ยอมรับหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 282 รัฐจะต้องให้ความ

เป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มาตรา 284 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครองการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และมาตรา 285 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

องค์ประกอบทั้ง 3 ประการนี้มีความสำคัญเท่าเทียมกัน และจำเป็นอย่างยิ่งต่อการปกครองท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจ จะขาดซึ่งองค์ประกอบหนึ่งมิได้

**William A. Robson** (1992 อ้างใน นกตล บุญมา, 2541:10) ได้ให้นิยามของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” เอาไว้ดังต่อไปนี้คือ “หมายถึงกระบวนการในการปกครองส่วนหนึ่ง ๆ ของประเทศโดยที่มีอำนาจและอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร ซึ่งอำนาจและอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น ที่ว่านี้จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เนื่องจากองค์การปกครองท้องถิ่นมิได้เป็นชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองและแต่่องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rigghts) รวมถึงการที่จะต้องมิหน่วยงานที่จำเป็น (Necessary Organization) ต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการแก่ท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นในท้องถิ่นนั้น ๆ เอง”

**William V. Holloway** (1951 อ้างใน มนัส สุริยสิงห์, 2543:13) ได้ให้นิยามของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีองค์การเกิดขึ้นทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนดคมีอำนาจในการบริหารงานคลังมีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีสภาท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญขององค์กรนี้

**John J. Clarke** (1957 อ้างใน มนัส สุริยสิงห์, 2543:13) ได้ให้นิยามของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึงหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่ และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการแก่ประชาชน ในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยงานการปกครองดังกล่าวนี้จะจัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

**Haris G. Montagu** (1989 อ้างใน นกตล บุญมา, 2541:10) ได้ให้นิยามของการปกครองท้องถิ่นว่า “หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยปกครองในท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งมาโดยอิสระเพื่อหน้าที่โดยเฉพาะ และได้รับอำนาจอิสระตลอดจนถึงความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ โดยมีได้กลายเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยอย่างอิสระแต่อย่างใด”

**Daniel Wit** (1991 อ้างใน นกคณ บุญมา, 2541:10) ได้ให้นิยามไว้ว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางได้ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจออกไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองตนเองและมีส่วนร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง ตามแนวคิดที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นย่อมจะเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้นในการดำเนินงานบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์เป็นของตนเอง อันเกิดมาจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยที่องค์กรเหล่านี้จะต้องมีความเป็นอิสระได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลาง รวมถึงการที่องค์กรนั้น ๆ จะต้องมียุทธศาสตร์ในการตัดสินใจและบริหารงานต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจของตนที่จะได้รับการกระจายอำนาจมาจากรัฐบาลกลางอย่างเป็นอิสระอีกด้วย”

จากนิยามความหมายของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” ดังกล่าวนี้พอสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรเหล่านี้ถูกจัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการหลายท่านที่ได้ให้ความหมายของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” ที่ใช่เป็นแนวคิดและเป็นกรอบในการวิเคราะห์ในเรื่องนี้ได้เป็นอย่างดี อาทิเช่น

**ชูวงศ์ ฉายะบุตร** (2510 อ้างใน ภิมย์ สุทา, 2541:9) ได้ให้ความหมายของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจและกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารงานท้องถิ่นตามแนวความคิดที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็น “รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน” ในท้องถิ่นนั้น ๆ

**ชูศักดิ์ เทียงตรง** (2518 อ้างใน มนต์ สุริยสิงห์, 2543:14) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครอง ที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบ

ชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และอาณาเขตของคนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

**ธนทร์ เจริญเมือง** (2539 อ่างใน นกคต บุญมา,2541:11) ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและปกครองแบบประชาธิปไตยได้ดังนี้กล่าวคือ

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) โดยทั่วไปหมายถึงระบบการจัดการท้องถิ่นที่ภายในรัฐฯ หนึ่ง เป็นท้องถิ่นๆ มีขอบเขตที่ชัดเจน (Defined Boundaries) และมีสถานะทางกฎหมายเป็น นิติบุคคล (Legal Identity) มีกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและหน้าที่ที่ชัดเจน ทั้งที่เป็นกฎหมายทั่วไปและกฎหมายพิเศษ มีความอิสระทั้งในด้านการบริหารและด้านการคลัง

**ประทาน คงฤทธิศึกษากร** (อ่างใน ภิรมย์ สุทา,2541:10) ได้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายและหน่วยการปกครองจะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์การที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญเพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation)
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป
5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง
6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นควรมีอำนาจในการออกข้อบังคับ เพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ
7. หน่วยการปกครองท้องถิ่น เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนในส่วนรวม

**ลิขิต ชีรเวทิน (2525** อ้างใน มนัส สุริยสิงห์,2543:14) ให้ความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่น มีความสำคัญอย่างยิ่งในแง่ที่เป็นฐานเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นถ้าดำเนินไปได้โดยสมบูรณ์แล้ว จะมีส่วนช่วยส่งเสริมคือ

1. จะช่วยส่งเสริมวัฒนธรรมประชาธิปไตย
2. จะเป็นเวทีที่ฝึกฝนกระบวนการปกครองระบบประชาธิปไตย
3. จะเป็นทางเล็กระและสร้างผู้นำทางการเมือง

**วิญญู อังคนารักษ์ (2519** อ้างใน มนัส สุริยสิงห์,2541:14) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองท้องถิ่นในรูปลักษณะการกระจายอำนาจอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัดมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่น โดยงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

**อุทัย หิรัญโต (2533** อ้างใน ภิรมย์ สุทา,2541:9) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐหรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่น หรือผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานท้องถิ่นมีองค์การของท้องถิ่น ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลหาได้ไม่

**อภิชัย พันธแสน (2535** อ้างใน นกตล บุญมา,2541:11-12) แสดงความคิดเห็นว่าชุมชนในชนบทไทยเป็นชุมชนที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตย คือสมาชิกของชุมชนเคารพความเป็นปัจเจกบุคคล ความคิดริเริ่ม เสรีภาพและศักดิ์ศรีของสมาชิกแต่ละคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องเป็นการกระจายอำนาจจากรัฐมาอยู่ที่องค์กรเล็ก ๆ ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยชุมชนนั้น ทำให้ชุมชนมีความสามารถต่อรองและยุติการเอารัดเอาเปรียบจากรัฐ

อภิชัย ให้ความหมายของคำที่เขาคิดค้นคือ “ชุมชนอนาธิปไตย” ว่ามีความหมายมากไปกว่าชุมชนที่มีขีดความสามารถพึ่งตนเองในทางเศรษฐกิจแล้วยังมีความหมายกว้างขวางต่อไปถึงความสามารถในการผลิตและพัฒนาเทคโนโลยีด้วย

เกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้น อภิษฐ์ ให้ความสำคัญต่อปัญหาว่าทำอะไรที่จะทำ ให้ชุมชนในชนบทมีลักษณะเป็นอนาธิปไตยได้อย่างแท้จริงในความหมายที่มีการกระจายอำนาจ จากรัฐบาลกลางมาอยู่ที่องค์กรเล็ก ๆ ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งถ้าหากไม่มีแรงกดดัน จากท้องถิ่นอย่างเพียงพอ รัฐจากส่วนกลางย่อมไม่กระจายอำนาจดังกล่าวไปให้ชุมชนที่อยู่ใน ท้องถิ่นด้วยความยินดีครั้งนี้เพราะหน้าที่สำคัญของการกระจายอำนาจดังกล่าวก็คือ การแสดงเจต จานงค์ที่แน่วแน่ของรัฐจากส่วนกลางที่จะลดหรือขจัดวันการแย่งชิงทรัพยากรจากชุมชนท้องถิ่น

ก่อนที่จะมีพลังทางการเมืองจากชุมชนในท้องถิ่นมากพอที่จะผลักดันให้อำนาจรัฐ จากส่วนกลางกระจายอำนาจมาให้ชุมชนในชนบท เงื่อนไขที่สำคัญที่จะต้องทำให้เกิดขึ้นมาอีก ครั้งหนึ่งก็คือ ความสามารถในการพึ่งตนเองของชุมชนในเศรษฐกิจ เพราะความสามารถในการ พึ่งตนเองของชุมชนในทางเศรษฐกิจนั้นจะเป็นภูมิคุ้มกันที่ดีที่ทำให้วัฒนธรรมใหม่ที่ผสมผสาน กันระหว่างวัฒนธรรมในชุมชนเดิมและวัฒนธรรมตะวันตกที่ก้าวหน้าสามารถหยั่งรากฝากใบต่อ ไปได้ทั้งนี้เพราะความสามารถของชุมชนในการพึ่งตนเองในทางเศรษฐกิจจะเป็นภูมิคุ้มกันให้ การรุกเข้ามาของทุนนิยมในรูปแบบของลัทธิบริโภคนิยมจะต้องหยุดลงอยู่ภายนอกชุมชนไม่อาจ จะแทรกซึมเข้าไปบ่อนทำลายชุมชนให้ล่มสลายลงไปได้ ถ้าปราศจากเงื่อนไขดังกล่าวชุมชนจะ ตกอยู่ในสภาพตั้งตัวไม่ติด การผสมผสานวัฒนธรรมในระดับที่จะหยั่งรากลึกไปจนเกิดเป็นวัฒน ธรรมใหม่ จึงไม่อาจจะเกิดขึ้นได้

## 2.6 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้

สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ (2543) ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นไว้ดังนี้

### 1. รายได้ท้องถิ่น

จากการที่รัฐบาลได้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ส่งผลให้การกระจายราย ได้ให้ท้องถิ่นที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน คือ รัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดและแบ่งว่ารายได้ประเภท ไດบ้างที่ให้เป็นของท้องถิ่นและรายได้ประเภทใดบ้างที่ยังเป็นของรัฐบาลกลาง โดยกำหนดใน รูปแบบของกฎหมายทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ กระทรวง รวมถึงระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ การกำหนดรายได้ให้ท้องถิ่นจะขึ้นอยู่กับปัจจัย หลายประการอาทิเช่น ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ฐานะการคลังของรัฐบาล ความ พร้อมของท้องถิ่น การเรียกร้องของท้องถิ่น รวมทั้งปัจจัยด้านการเมือง นโยบายของรัฐบาลตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 3 เป็นต้นมาจนถึงฉบับที่ 8 มุ่งเพิ่มประ



ประสิทธิภาพการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีฐานะการคลังที่มั่นคงสามารถยืนอยู่ได้ด้วยตนเอง โดยเฉพาะในภาวะปัจจุบันประเทศไทยประสบภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างรุนแรง การจัดเก็บภาษีไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งส่งผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดิน รัฐบาลต้องลดรายจ่ายและส่งผลต่อเงินอุดหนุนที่ให้แก่ท้องถิ่น เมื่อภาวะการเป็นเช่นนี้ ท้องถิ่นจำเป็นต้องปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดเก็บภาษี ท้องถิ่น โดยเน้นระบบการจัดเก็บภาษีและเพิ่มรายได้เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนหรือเงินอื่นที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้หรือพึ่งพาให้ช่วยลดลง อันจะทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารกิจการของตนเองมากขึ้น และลดการควบคุมจากรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ยังเป็นการสอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้น

## 2. ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากร

ในความหมายของการจัดเก็บภาษีอากรที่มีประสิทธิภาพนั้น โดยคำนิยามของคำว่า “ประสิทธิภาพ (Efficiency)” ซึ่งเป็นคำสามัญที่นิยมใช้ในความหมายของลักษณะ “ทำงานดี” การทำงานมีประสิทธิภาพก็คือการทำงานดี แต่ความหมายในทางเศรษฐศาสตร์แล้ว “ประสิทธิภาพ” หมายถึง การสามารถบรรลุเป้าหมายให้ได้มากที่สุด เมื่อกำหนดระดับค่าใช้จ่ายมาให้แล้วหรือการสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดให้ด้วยค่าใช้จ่ายที่ต่ำที่สุด

ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรก็คือ การจัดเก็บภาษีอากรให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือไม่มีการรั่วไหล โดยเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีอากรเปรียบเสมือนเป็นการให้ปัจจัยการผลิตหรือทรัพยากรอย่างหนึ่ง ซึ่งถ้าใช้จ่ายมากเกินไปก็อาจได้รับประโยชน์ น้อยกว่าเพื่อเทียบกับกรณีที่น่าไปใช้ประโยชน์ด้านอื่น นอกเหนือจากที่กล่าวว่าการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพย่อมจะมีผลทางด้านต่าง ๆ เช่น สนับสนุนให้ระบบภาษีมี่ความเป็นธรรม รัฐบาลมีรายได้มากขึ้น อันเป็นการลดภาระด้านการขาดดุลและการได้เงินมาพัฒนาหรือใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น ดังนั้นการที่จะถือว่าการจัดเก็บภาษีอากรมีประสิทธิภาพหรือไม่จำเป็นต้องมีเครื่องชี้ (Indicator) หรือมาตรฐานที่กำหนดขึ้นอย่างไรก็ตามบรรดานักเศรษฐศาสตร์ หรือบรรดาผู้ที่อยู่ในแวดวงภาษีอากรยังไม่สามารถตกลงกันได้ว่าเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพนั้นควรจะเป็นอย่างไร มีความหมายแค่ไหนใช้ประโยชน์ได้มากน้อยเพียงใด แต่เครื่องชี้วัดที่จะเป็นที่ยอมรับกันในขณะนี้และนิยมใช้วัดหรือกำหนดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรนั้นมี 3 วิธี ดังนี้

2.1 วัดจากค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ (Cost of Collection) อุดม สมิธ ถือหลักว่าการจัดเก็บภาษีที่ดีควรถือหลักประหยัด โดยค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บควรจะต่ำ ไม่ใช่เก็บภาษีได้มาก แต่ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีก็น้อยด้วย เช่นนี้อาจทำให้เงินรายได้ภาษีอากรเหลือน้อยลง

2.2 วัดจากรายได้ที่เก็บได้จริงกับรายได้ที่ควรจะได้ (Actual Yields VS Potential Yields) ตามวิธีนี้ เราจะต้องคำนวณว่าในการเก็บภาษีอากรแต่ละประเภท ถ้าจะจัดเก็บให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยควรได้รายได้เท่าใด แล้วเปรียบเทียบรายได้ที่จะได้จริงของภาษีประเภทนั้น ๆ กับรายได้ที่ควรจะได้ ก็จะทำให้เรารู้ว่าการบริหารการจัดเก็บภาษีนั้น ๆ มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

2.3 วัดจากค่าใช้จ่ายของผู้เสียภาษีอากรในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance Cost) ตามวิธีนี้จะถือหลักว่าภาษีอากรที่ดีมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บสูง ควรเป็นภาษีที่ผู้เสียภาษีเสียค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมายต่ำ กล่าวคือ ภาษีที่มีประสิทธิภาพควรเป็นภาษีที่ง่าย มีข้อความแจ่มชัด และสะดวกแก่ผู้เสียภาษีอากรที่จะปฏิบัติตาม

3. ปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรการบริหารจัดเก็บภาษีอากรอย่างมีประสิทธิภาพย่อมทำให้ได้รายได้ภาษีอากรเต็มเม็ดเต็มหน่วยและลดจำนวนการหลีกเลี่ยงภาษีให้น้อยลง ดังนั้นควรพิจารณาถึงปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดความมีประสิทธิภาพว่าประกอบด้วยอะไรบ้าง และปัจจัยดังกล่าวมีความสำคัญต่อการกำหนดประสิทธิภาพอย่างไร เมื่อคำนึงถึงปัจจัยที่กำหนดความมีประสิทธิภาพแล้ว จะเห็นว่ามียุทธศาสตร์หลายประการ แต่ปัจจัยหลักที่สำคัญ ๆ มีเพียง 6 ประการ คือ

- 1) ความสำนึกในหน้าที่การเสียภาษีอากรของผู้เสียภาษี
- 2) ลักษณะของกฎหมายภาษีอากร
- 3) ประสิทธิภาพของพนักงานผู้จัดเก็บภาษีอากร
- 4) บรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีอากร
- 5) โครงสร้างภาษีอากร
- 6) ฐานข้อมูล

การจัดเก็บภาษีอากรจะมีประสิทธิภาพมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เป็นเครื่องกำหนดประสิทธิภาพ 6 ประการดังกล่าว ซึ่งจะต้องมีลักษณะที่ว่าประชาชนมีความสำนึกในหน้าที่การเสียภาษีที่ค่อนข้างสูง ลักษณะของกฎหมายต้องง่ายและสะดวกต่อการประเมินภาษีของผู้เสียภาษี พนักงานจัดเก็บภาษีต้องเอาใจใส่ในการปฏิบัติงานและให้บริหารแก่

ผู้เสียภาษีเป็นอย่างดี นอกจากนี้ต้องสร้างบรรยากาศให้ผู้เสียภาษีปฏิบัติตามกฎหมายภาษีอากรให้มากขึ้น โดยผู้นำของประเทศและผู้นำทางด้านธุรกิจจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายภาษีอากรให้มากขึ้น ให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ผู้เสียภาษีอากรทั่วไป และพยายามมิให้มีการหลบเลี่ยงภาษีอากร (Tax Evasion) เพราะการหลบเลี่ยงภาษีอากรเป็นช่องทางของความไม่เป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีและมีส่วนทำให้ผู้เสียภาษีถูกต้องอยู่แล้วเกิดความท้อแท้และไม่มีกำลังใจในการเสียภาษี ส่วนโครงสร้างภาษีอากรนั้น ถือว่าเป็นความสำคัญมาก ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างภาษีอากรเป็นสิ่งที่เอื้ออำนวยในแง่ความสะดวกและเข้าใจง่ายในการปฏิบัติ ทั้งผู้จัดเก็บและผู้เสียภาษีและก่อให้เกิดความเป็นธรรม เมื่อภาษีอากรมีโครงสร้างที่ดีโดยเฉพาะการลดความซ้ำซ้อนของการจัดเก็บหรือที่เรียกว่าภาวะภาษีทับถมทวี (Cascading Effect) อันจะมีผลให้ภาวะภาษีเหมาะสมอยู่ในวิสัยที่ผู้เสียภาษีรับได้ และส่งผลขั้นสุดท้ายคือลดการหลบเลี่ยงภาษีให้น้อยลง เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดเก็บอีกด้วย

#### 4. ปัญหาในการจัดเก็บภาษีอากร

4.1 ปัญหาที่เกี่ยวกับตัวบทกฎหมายและระเบียบข้อบังคับตัวบทกฎหมายเป็นหัวใจของงานบริหารจัดการเก็บภาษีอากรเพราะเป็นฐานหลักที่ให้อำนาจปฏิบัติแก่พนักงานเจ้าหน้าที่และเป็นตัวกำหนดแนวทางปฏิบัติของการบริหารจัดการเก็บภาษีอากรยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายมีความรัดกุมและการตีความเข้าใจง่ายเพียงใด ย่อมทำให้กำลังความสามารถของเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติงานบริหารจัดการเก็บภาษีดีขึ้นเพียงนั้น ในการบริหารงานจัดเก็บภาษีอากรมีปัญหา และอุปสรรคทางด้านกฎหมายอยู่บ้าง ทั้งนี้เนื่องจากการแก้ไขกฎหมายบ่อยครั้งจนทำให้กฎหมายมีความซับซ้อนและยากแก่การเข้าใจของคนโดยทั่วไป

#### 4.2 ปัญหาโครงสร้างระบบภาษีอากร มีดังต่อไปนี้

1) ปัญหาสัดส่วนของภาษีทางตรงกับภาษีทางอ้อม ภาษีทางตรงที่เรียกเก็บมี 2 ชนิด รวมเรียกว่าภาษีเงินได้ ซึ่งได้แก่เงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีทางอ้อมที่เรียกเก็บได้แก่ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร ภาษีสถักย้อม และภาษีสถักย้อมอื่น สัดส่วนรายได้ภาษีอากรจากภาษีทางตรงมีเพียงร้อยละ 20 ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่สัดส่วนรายได้ภาษีทางอ้อมมีประมาณ ร้อยละ 80 ของรายได้ทั้งหมด การที่ประเทศไทยต้องพึ่งพารายได้จากภาษีทางอ้อมมาก มีผลทำให้ความยุติธรรมในการภาษีอากรเสียไป เพราะภาษีโดยส่วนรวมที่แท้จริงตกแก่คนจนมากกว่าคนรวย และภาวะภาษีโดยส่วนรวมจึงมีลักษณะถดถอย (Regressive) นอกจากนี้การเก็บภาษีทางตรงได้น้อยแสดงให้เห็นถึงลักษณะ 3

ประการ คือ ประการแรกระดับรายได้ต่อหัวของประชากรค่อนข้างต่ำ ประการที่สองความสำนึกในการเสียภาษีของประชาชนยังมีน้อย และประการที่สาม ระบบการจัดเก็บภาษีทางตรง โดยเฉพาะภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาฯ ยังไม่มีประสิทธิภาพดีพอ

2) ปัญหาประเภทของภาษีที่เรียกเก็บมีน้อยชนิด ระบบภาษีอากรไม่มีการเปลี่ยนแปลง ในแง่ของชนิดภาษีที่เรียกเก็บมาเป็นเวลาช้านาน ภาษีที่จัดเก็บซึ่งเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญมีเพียงไม่กี่ชนิด ได้แก่ ภาษีเงินได้ ภาษีการค้า ภาษีศุลกากร ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงของรายได้ภาษีอากรจึงขึ้นอยู่กับ การปรับอัตราภาษีหรือการขยายฐานภาษีของภาษีแต่ละชนิด ดังนั้นกลุ่มผู้รับภาระภาษีจึงไม่กระจาย จึงควรที่จะจัดเก็บภาษีใหม่ ๆ เช่น ภาษีมรดก ภาษีผลไม้จากทุน เป็นต้น เพื่อกระจายภาระภาษี

3) ปัญหาด้านการบริหารการจัดเก็บภาษีอากร การบริหารจัดการเก็บภาษีอากร หากจะให้สัมฤทธิ์ผลแล้ว ประชาชนผู้เสียภาษีจะต้องมีความสำนึกในหน้าที่การเสียภาษี ในภาวะปัจจุบันความสำนึกในหน้าที่การเสียภาษียังมีน้อยมากจากนี้ในการบริหารงานจัดเก็บภาษีอากรก็ประสบปัญหาและอุปสรรคหลายด้าน ได้แก่

- ปัญหาที่เกิดจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บภาษี มีดังนี้  
ก. เจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บภาษีส่วนใหญ่ต้องทำงานหลายอย่าง จึงไม่มีความชำนาญเฉพาะด้าน เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายแต่ละครั้ง หากไม่ติดตามหรือตื่นตัวอยู่เสมอ ก็อาจมีผลเสียต่อการประเมินภาษีได้

ข. ความสำนึกในหน้าที่การเสียภาษี เจ้าหน้าที่บางระดับมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพในสภาพสังคมปัจจุบัน ดังนั้นมีอำนาจในตำแหน่งหน้าที่เอื้ออำนวย อาจทำให้แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวได้

. เจ้าหน้าที่อาจเรียกร้องรับสินบนโดยมิชอบโดยการร่วมมือกับผู้เสียภาษีโดยประเมินภาษีต่ำกว่าความเป็นจริง เมื่อผู้เสียภาษีไม่ให้ความร่วมมือก็อาจหน่วงเหนี่ยวขั้นตอนพิธีการชำระภาษีให้ช้าลง

- ปัญหาที่เกิดจากฝ่ายผู้เสียภาษี มีดังนี้  
ก. ผู้ที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษี ยังขาดความสำนึกในหน้าที่การเสียภาษี หรือความเต็มใจที่จะเสียภาษี

. ภาษีสรรพสามิต หากจะมีการหลีกเลี่ยงภาษีก็อาจทำได้โดยการปลอมแปลงแสตมป์และนำแสตมป์ที่ใช้แล้วมาใช้ใหม่

รายได้จากภาษีอากรของท้องถิ่น

สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ (2543) ได้กล่าวถึงภาษีที่เป็นรายได้ของท้องถิ่นไว้ดังนี้

### 1. ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง

ภาษีประเภทนี้เป็นภาษีที่มีกฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บเป็นรายได้ของตนเองซึ่งประกอบด้วย

- 1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- 1.2 ภาษีบำรุงท้องที่
- 1.3 ภาษีป้าย
- 1.4 อากรฆ่าสัตว์
2. ภาษีที่ท้องถิ่นมอบให้หน่วยงานของรัฐจัดเก็บแทน

ภาษีประเภทนี้บางครั้งเรียกว่า ภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มเติมให้ท้องถิ่น เป็นภาษีที่กฎหมายให้อำนาจจัดเก็บเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ท้องถิ่น โดยแยกได้ 2 ลักษณะ คือ

1. กฎหมายให้อำนาจท้องถิ่น ในการออกข้อกำหนดอัตราภาษีเพื่อเรียกเก็บซึ่ง

ภาษีเพิ่มขึ้นเป็นรายได้ของท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะ

2. กำหนดอัตราไว้ตามตัวในกฎหมายให้หน่วยงานที่จัดเก็บภาษีนั้น ๆ จัดเก็บ

เพิ่มขึ้นตามอัตราที่กำหนดเพื่อเป็นรายได้ท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต และภาษีการพนัน

สำหรับการจัดเก็บภาษีประเภทนี้ท้องถิ่นได้มอบให้หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีนั้น ๆ จัดเก็บแทน ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการจัดเก็บโดยให้หักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บรายได้ตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ปัจจุบันกำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 3 ของภาษีที่จัดเก็บได้

### ปัญหาการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น

สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ ได้สรุปถึงปัญหาการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นไว้ดังนี้

#### 1. ปัญหาการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน

เป็นภาษีที่เก็บจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ กับที่ดินที่เชื่อมต่อเนื่องโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง แม้ว่าภาษีโรงเรือนและที่ดินจะเป็นภาษีที่รายได้ให้ท้องถิ่นมากที่สุด ในบรรดารายได้ที่

ท้องถิ่นจัดเก็บเอง แต่ก็ยังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพึงพอใจหรือที่ควรจะเป็น โดยมีปัญหาในระดับปฏิบัติ สำคัญบางประการที่ทำให้ท้องถิ่นจัดเก็บได้น้อย คือ

1.1 ปัญหาการประเมินภาษี เนื่องจากภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นการประเมินภาษีจากค่ารายปี (Annual Value) หรือค่าเช่าที่สมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ๆ ในกรณีที่มีการเช่าทรัพย์สินจริงจะไม่มีปัญหาแต่หากทรัพย์สินนั้นไม่มีการเช่าจริง หรือเจ้าของทรัพย์สินมีความพยายามหลบเลี่ยงภาษีโดยแจ้งหลักฐานการเช่าต่ำกว่าความเป็นจริงก็จะเป็นปัญหาในการประเมินของเจ้าหน้าที่และแม้จะมีความพยายามอย่างมากที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่โดยระบบการประเมินจากค่ารายปีก็เป็นข้อจำกัดที่ทำให้การประเมินขาดความชัดเจน

1.2 การยกเว้นภาษีในกรณีเจ้าของทรัพย์สินอยู่อาศัยเองการยกเว้นภาษีในกรณีเจ้าของทรัพย์สินได้รับการยกเว้นภาษี ไม่ว่าทรัพย์สินจะมีมูลค่ามากเพียงใดก็ตาม ในขณะที่เจ้าของทรัพย์สินเหล่านั้น ได้ใช้ประโยชน์จากบริการของท้องถิ่นเช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ต้องเสียภาษี ซึ่งข้อยกเว้นดังกล่าวเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินได้น้อย และทำให้ผู้ที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีที่มีอยู่ประมาณร้อยละ 20 – 50 ต้องรับภาษีเพิ่มขึ้นด้วย

1.3 อัตราภาษี ภาษีโรงเรือนและที่ดินกำหนดอัตราภาษีไว้ร้อยละ 12.5 ของค่ารายได้ ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านให้ความเห็นว่าเป็นอัตราที่กำหนดมาเป็นเวลานานแล้ว ตั้งแต่การเริ่มจัดเก็บไม่เคยมีการเพิ่มอัตราภาษีเลย ทำให้มีการจัดเก็บได้น้อย ในทางกลับกันพบว่า อัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินที่กำหนดไว้ร้อยละ 12.5 นั้นสูงเกินไป โดยเฉพาะเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับอัตราภาษีของภาษีประเภทอื่น ๆ และเป็นผลให้ผู้มีหน้าที่ในการเสียภาษีพยายามที่จะหลีกเลี่ยงภาษีหรือมักแจ้งอัตราค่าเช่าที่ต่ำกว่าค่าเช่าจริง และเป็นปัญหาต่อเนื่องถึงการประเมินค่ารายปีของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อไปด้วย

1.4 ปัญหาการดำเนินคดีกับผู้หลีกเลี่ยงภาษี ปัญหาการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินประการหนึ่งก็คือ การกำหนดบทลงโทษไว้ต่ำมาก เนื่องจากเป็นโทษที่กำหนดไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ที่เริ่มมีการจัดเก็บและไม่เคยมีการเปลี่ยนแปลงเลย จึงทำให้กฎหมายขาดสภาพบังคับโดยปริยาย

1.5 ปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง นอกเหนือจากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ยังมีปัญหาอื่นๆ ที่มีผลต่อการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินของท้องถิ่น เช่น ปัจจัยด้านการเมืองที่ผู้บริหารมักไม่พยายามปรับการประเมินภาษีเพิ่มขึ้น หรือใช้อำนาจในการดำเนินคดีกับการหลีกเลี่ยงภาษี เนื่องจากเกรงว่าจะเสียคะแนนเสียงเมื่อเวลามีการเลือกตั้ง ปัจจัยด้านความพร้อมของเจ้าหน้าที่ของ

ท้องถิ่น ปัจจัยด้านความร่วมมือของประชาชนในการเสียภาษี ผู้มีอิทธิพลที่ครอบงำการเมือง  
ท้องถิ่น เป็นต้น

## 2. ปัญหาการจัดเก็บภาษีป้าย

โดยที่การปรับอัตราภาษีป้ายเมื่อปลายปี พ.ศ. 2534 เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 200 หรือ 2

เท่าจากอัตราภาษีที่จัดเก็บอยู่เดิม ซึ่งมีผลให้เทศบาลจัดเก็บภาษีป้ายได้เพิ่มจากเดิมปัญหาการจัด  
เก็บภาษีนี้จะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ อาทิเช่น

2.1 การจัดเก็บไม่ครบถ้วนเนื่องจากปัจจุบันมีการติดตั้งป้ายโฆษณาเป็นจำนวนมาก  
กระจัดกระจายอยู่โดยทั่วไป และในอนาคตก็มีแนวโน้มว่าจะมีการติดตั้งเพิ่มมากขึ้นตามภาวะ  
ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนอกจากจะมีติดตั้งเป็นจำนวนมากแล้วยังมีขนาด รูปทรง  
ลักษณะที่หลากหลาย และติดตั้งในสถานที่ที่ยากต่อการตรวจวัดและคำนวณพื้นที่

2.2 ปัญหาการวินิจฉัยประเภทป้าย เนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มี  
การแบ่งป้ายออกเป็น 3 ประเภท ซึ่งแต่ละประเภทจะมีอัตราภาษีแตกต่างกันมาก เช่น ป้าย  
ประเภทที่ (1) อัตราภาษี 3 บาทต่อ 500 ตารางเซนติเมตร ป้ายประเภทที่ (2) อัตราภาษี 20  
บาทต่อ 500 ตารางเซนติเมตร และป้ายประเภทที่ (3) อัตราภาษี 40 บาทต่อ 500 ตาราง  
เซนติเมตร ดังนั้น จึงทำให้มีความพยายามที่จะแจ้งประเภทป้ายผิดไปจากข้อเท็จจริงเพื่อให้เสีย  
ภาษีป้ายน้อยลง

## 3. ปัญหาการจัดเก็บอากรการฆ่าสัตว์

อากรการฆ่าสัตว์เป็นการจัดเก็บตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่าย  
เนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ของเทศบาล รวมถึงรายได้อื่น อันเกิด  
จากการฆ่าสัตว์ด้วยได้แก่ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ ค่าธรรมเนียมใน  
อนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมในอนุญาตตั้งโรงพักสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์  
และค่าธรรมเนียมในแทนอนุญาต

ปัญหาคือ อากรการฆ่าสัตว์ที่มีอัตราที่ต่ำ เช่น โค กระบือ สุกร ตัวละ 12 บาท 15  
บาท 10 บาท และไก่เป็ดหรือห่านตัวละ 10 สตางค์ เป็นต้น

#### 4. ปัญหาการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

เมื่อมีการจัดตั้งอบต.เพิ่มขึ้น แต่รายได้ที่ได้รับการจัดสรรลดลง (ตัวหารมากขึ้น) ซึ่งตรงกันข้ามกับการกิจและบริการ แม้ว่ารัฐบาลเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนแล้วก็ได้ให้ อบต.ทั้งจำนวน โดยมีสัดส่วนคือ อบต. 50% ถ้าอบต.มีมากกว่าหนึ่งก็แบ่งปันกันในจำนวนเท่า ๆ กัน(ซึ่งปัจจุบันมีแนวโน้มยกให้ อบจ.ทั้งหมด)

#### 5. ปัญหาการจัดเก็บภาษีสุรา

เป็นภาษีที่เก็บโดยรัฐบาลกลางหักค่าจัดเก็บไม่เกินร้อยละ 5 ที่เหลือเป็นรายได้ท้องถิ่น โดยกระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ตามจำนวนประชากร ปัญหาภาษีสุราที่เกิดขึ้นคือ

- จัดสรรอาศัยเกณฑ์ประชากรไม่เหมาะสมเนื่องจากธุรกิจที่เป็นแหล่งกำเนิดของภาษี

สุราและสรรพสามิตมิได้ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรอย่างเดียว

#### 6. ปัญหาการจัดเก็บภาษีการพนัน

เป็นภาษีที่เก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน ซึ่งเป็นภาษีการพนันที่จัดเก็บ

ได้นำส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดินทั้งหมด โดยภาษีการพนันในส่วนที่เป็นรายได้ของท้องถิ่นซึ่งกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตเสียภาษีการพนันเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 2.5 ของยอดที่ต้องเสีย เพื่อเป็นรายได้ของท้องถิ่นที่เล่นการพนัน โดยภาษีการพนันในส่วนที่เป็นรายได้ของท้องถิ่นมีอัตราที่ต่ำทำให้ท้องถิ่นได้รับรายได้จากภาษีประเภทนี้น้อยปัญหารายได้อื่น ๆ ของท้องถิ่น ได้แก่ ค่าธรรมเนียม, ค่าใบอนุญาต, ค่าปรับ

- อัตรายังต่ำ

- ความรู้ความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่อยู่ในระดับที่จะพัฒนาทรัพย์สินให้มีรายได้ เพราะท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีขั้นตอนแบบราชการ

#### 7. ปัญหาเงินอุดหนุน

เงินอุดหนุนเป็นรายได้หลักที่สำคัญประการหนึ่งของท้องถิ่น ที่รัฐบาลอุดหนุนให้กับท้องถิ่น



ถิ่นต่าง ๆ เพื่อแบ่งเบาภาระด้านงบประมาณของท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการพัฒนาและอำนวยความสะดวกสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หรือเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐบาล เช่น เงินอุดหนุนด้านการท่องเที่ยว เงินอุดหนุนด้านการสาธารณสุข เป็นต้น เงินอุดหนุนท้องถิ่นจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ

7.1 เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ท้องถิ่นโดยไม่ได้ระบุรายการใช้จ่ายเงินไว้เป็นการเฉพาะ วัตถุประสงค์สามารถนำเงินไปใช้จ่ายในกิจการใด ๆ ก็ได้ เป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ตามจำนวนประชากรในเขต เมื่อวันที่ 30 กันยายน ของปีงบประมาณที่ผ่านมาแล้ว 2 ปี เช่น เงินอุดหนุนทั่วไป เทศบาลที่จัดสรรให้ในปีงบประมาณ 2537 จะใช้ข้อมูลจำนวนประชากร เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2535 โดยในปีงบประมาณ 2538 จัดสรรให้ในอัตรา 120 บาทต่อประชากร 1 คน ซึ่ง วัตถุประสงค์สามารถนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายเพื่อกิจการใดก็ได้ ที่เป็นการช่วยการบริหารของ อบต. โดยมีได้กำหนดประเภทรายจ่ายไว้เป็นการเฉพาะ

7.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินอุดหนุนเพื่อใช้จ่ายในการดำเนิน

กิจการบางอย่างโดยเฉพาะ เช่น โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น เพื่อนำไปดำเนินโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจโดยจัดสรรให้ตามหลักการ “ท้องถิ่นที่มีรายได้มากจัดสรรให้น้อย ท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย จัดสรรให้มาก” เพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาการขาดแคลนรายได้ของท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย และจัดสรรให้ตามหลักการ “ท้องถิ่นที่มีพื้นที่และประชากรน้อยจัดสรรให้น้อย ท้องถิ่นที่มีพื้นที่และประชากรมาก จัดสรรให้มาก” โดยเป็นการจัดสรรให้ตามภาระหน้าที่ของท้องถิ่น

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาการพัฒนาเมือง และส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเงินอุดหนุนเฉพาะกิจประเภทนี้จัดสรรให้ตามมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นว่าเทศบาลบางแห่งประสบปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเมืองและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมากจนเกินกำลังความสามารถเทศบาลที่จะแก้ไขตามลำพังได้ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2533 เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2534 และเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2536 เห็นชอบในหลักการให้สำนักงบประมาณจัดสรรเงินอุดหนุนให้ตามวงเงินที่กระทรวงมหาดไทยเสนอเป็นปีๆไป ปัจจุบันจัดสรรให้เทศบาล 20 แห่ง โดยขอต.ต้องส่งโครงการขอรับการสนับสนุน ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการพัฒนาและปรับปรุงกิจการประปา เป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ออบต.ที่ดำเนินกิจการประปาเป็นของตนเองเพื่อปรับปรุงคุณภาพน้ำและขยายกิจการประปาให้ทันความต้องการของประชาชน รวมทั้งเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำประปาและรองรับการขยายตัวด้านอุตสาหกรรมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขสำหรับผู้ด้อยโอกาสในเขตเมืองเป็นเงินที่อุดหนุนให้เทศบาลและเมืองพัทยาเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณสุขในเขตเมือง ซึ่งเป็นการร่วมมือระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงสาธารณสุข เพื่อจัดบริการด้านสาธารณสุขขั้นพื้นฐานสำหรับผู้ด้อยโอกาสในเขตเมือง โดยจะเน้นการให้บริการในระดับต้นในเขตเมืองชุมชนแออัด โดยเฉพาะกลุ่มชนเร่ร่อนแรงงานเคลื่อนย้ายที่ไม่มีทะเบียนบ้าน

## 2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กิตติ บุญนาค (2536) ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติวิเคราะห์กรณีธุรกิจโรงแรม พบว่า รูปแบบพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติในระดับล่างยังไม่ได้ให้ความร่วมมือต่อนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มเท่าที่ควร และการที่ระดับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติระดับล่างค่อนข้างมีน้อยก็เพราะว่า ผู้ปฏิบัติระดับล่างทุกกลุ่ม ต่างมีปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้นภายในกระบวนการนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติทางด้านเจ้าหน้าที่สรรพากรก็พบปัญหาความไม่ชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความไม่เหมาะสมของการกำหนดภารกิจและการมอบหมาย ความไม่เหมาะสมของมาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม อีกทั้งสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติก็ยังขาดแคลนทรัพยากรทางด้านต่าง ๆ อีกด้วย ส่วนทางด้านผู้ประกอบการและประชาชนก็พบกับปัญหาการประชาสัมพันธ์ที่ล้มเหลวของกรมสรรพากรและขาดแรงจูงใจที่ดี สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาและอุปสรรคอันสำคัญที่กรมสรรพากรจะต้องรับไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขต่อไป

กฤษณ์ กระแสหวด (2537) ได้ศึกษาทัศนคติของผู้ประกอบการกวดำต่อภาษีมูลค่าเพิ่มในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ผู้ประกอบการกวดำที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มแบบเต็มรูป(ร้อยละ 7) ส่วนใหญ่มีทัศนคติลบต่อภาษีมูลค่าเพิ่ม เว้นกลุ่มผู้ประกอบการกวดำในโรงแรม ผู้ประกอบการกวดำที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่ม มีความรู้ความเข้าใจภาษีมูลค่าเพิ่มมากกลุ่มที่เสียร้อยละ 1.5 มีความรู้ความเข้าใจน้อย และผู้ประกอบการส่วนใหญ่เห็นว่าการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มมีปัญหา

**ประไพพิศ ลิตาภรณ์ (2537)** ได้ศึกษาถึงความพยายามในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่าตัวแปรการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงใหม่ จำนวนประชากร และรายได้ต่อหัวจังหวัดเชียงใหม่รวมกันสามารถอธิบายการจัดหารายได้แต่ละประเภทได้อย่าง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ยกเว้นรายได้หมวดทรัพย์สิน แต่เมื่อพิจารณาตัวแปรแต่ละตัวกลับพบว่า ส่วนใหญ่ตัวแปรดังกล่าว ไม่สามารถอธิบายการจัดหารายได้แต่ละประเภทได้นัก แต่ทำให้ทราบถึงทิศทางความสัมพันธ์ได้ว่าเป็นไปในทิศทางเดียวกันคือถ้าเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงใหม่ดีก็ส่งผลให้การจัดหารายได้ของเทศบาลมากขึ้น ได้ยกเว้นรายได้จากการเก็บอาคารฆ่าสัตว์ที่มีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม ทั้งนี้เนื่องจากเป็นเพราะมีการ ถักลอบฆ่าสัตว์นอกเขตเทศบาลส่งเข้ามาจำหน่ายในเขตเทศบาล

**นิยม บุญสิงห์ (2539)** ได้ทำการศึกษา ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะในกรณีการค้าอสังหาริมทรัพย์ ในจังหวัดเชียงใหม่กับผู้ประกอบธุรกิจการ ขายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นการค้าหรือหากำไร ที่มีโครงการอยู่ในเขตอำเภอเมือง หางดง สันป่าตอง สันทราย แม่ริม สันกำแพง สารภี ดอยสะเก็ด และอำเภอแม่แตง พบว่า ผู้ประกอบการ ร้อยละ 42.6 มีความพอใจในภาษีธุรกิจเฉพาะและอัตราภาษี สำหรับตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับจำนวนเงินเสียภาษีธุรกิจเฉพาะของผู้ประกอบการ ประกอบด้วย ตัวแปรพื้นฐานสถานประกอบการด้านเงินทุนจดทะเบียนนิติบุคคล ความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาเกี่ยวกับภาษีอากร และความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนขออนุญาตจัดสรรที่ดิน มีอิทธิพลต่อจำนวนเงินที่เสียภาษีธุรกิจเฉพาะคิดเป็น ร้อยละ 64.54

**นภา นิตินักปราชญ์ (2541)** ได้ทำการศึกษาความรู้ความเข้าใจของผู้ประกอบการส่งออกในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ต่อการคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม พบว่าโดยรวมผู้ประกอบการส่งออกมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องภาษีมูลค่าเพิ่มในระดับปานกลาง โดยมีรายละเอียดแต่ละด้าน ดังนี้ ผู้ประกอบการส่งออกมีความรู้ความเข้าใจสูงด้านการจดทะเบียนและการยื่นแบบแสดงรายการ และมีความรู้ความเข้าใจระดับปานกลางดังต่อไปนี้ ด้านฐานภาษีและความรับผิดชอบในการเสียภาษี ด้านใบกำกับภาษีและภาษีซื้อต้องห้าม และด้านการจัดทำรายงานและการเก็บรักษาเอกสารหลักฐาน

พจนา พิचितปัจจา (2543) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความพยายามในการจัดเก็บภาษีของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ความพยายามในการจัดเก็บภาษีอยู่ในระดับปกติ เช่นเดียวกับความพยายามในการจัดเก็บภาษี โรงเรือนและที่ดิน ส่วนความพยายามในการจัดเก็บภาษีนอกเหนือจากนั้นอยู่ในระดับต่ำกว่าปกติ การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดเก็บภาษีน้ำมัน โรงแรม และยาสูบ พบว่า สามารถแบ่งกลุ่มปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดเก็บภาษี โรงแรม และยาสูบได้ 4 กลุ่ม คือ กลุ่มปัจจัยทางการบริหารจัดการเก็บภาษี กลุ่มปัจจัยความพร้อมในการจัดเก็บภาษี และกลุ่มปัจจัยทางด้านกฎหมาย การจัดลำดับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดเก็บภาษีน้ำมัน โรงแรมและยาสูบ พบว่า การจัดลำดับทั้งของกลุ่มเจ้าหน้าที่ส่วนการคลัง และเจ้าหน้าที่ส่วนแผนนโยบายและกลุ่มสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ไม่มีความสัมพันธ์ทางสถิติในการศึกษาถึงการมีการจัดเก็บภาษี และการกำหนดอัตราสูงสุด และต่ำสุดของภาษีทั้ง 3 ประเภทไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ส่วนการคลัง และเจ้าหน้าที่ส่วนแผนและนโยบาย และกลุ่มสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

วีระ ยอดชีวัน (2520 อ้างใน นกคด บุญมา,2541:27-28) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การคลังขององค์กรท้องถิ่น” ศึกษาเฉพาะกรณีการคลังของเทศบาล พบว่า ประเทศไทยซึ่งมีรูปการปกครองท้องถิ่นอยู่ทั้งหมด 4 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และกรุงเทพมหานคร ในบรรดาองค์กรท้องถิ่นทั้ง 4 รูปแบบเมื่อนำมาเปรียบเทียบกัน ทั้งนี้ถ้าไม่พิจารณากรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแล้ว กล่าวได้ว่า ถ้าจะพิจารณาเฉพาะทางด้านโครงสร้างที่เป็นทางการแล้ว เทศบาลเป็นองค์กรท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบที่สุด มีความเป็นอิสระมากที่สุด และมีกำนิคமானานที่สุด อย่างไรก็ตามเทศบาลซึ่งมีกำนิคமானาน 40 กว่าปีแล้ว แต่ก็ยังไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะมีปัญหาทางการบริหารมากมาย ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือ ปัญหาทางการคลังของเทศบาลโดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการที่เทศบาลมีรายได้น้อยไม่พอกับรายจ่ายในการบริหารงานประจำ หรือเทศบาลมีรายได้น้อยพอที่จะนำไปพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะการพัฒนาท้องถิ่น โครงการระยะยาวได้ซึ่งปัญหาทางการคลังของเทศบาลดังที่กล่าวนี้มีความสำคัญต่อการบริหารการปกครองท้องถิ่นของประเทศโดยเฉพาะองค์กรท้องถิ่นในรูปเทศบาลเป็นอย่างมาก

ในการศึกษาการคลังของเทศบาลนี้ ต้องการมุ่งศึกษาเพื่อค้นหาว่า เทศบาลมีปัญหาทางการคลังโดยเฉพาะเกี่ยวกับรายได้อย่างไร ปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุมาจากอะไรและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลให้เจริญมากขึ้นแค่ไหนเพียงไร ทั้งนี้โดยต้องการศึกษาว่าประการแรก การที่ส่วนกลางควบคุมทางการคลังของเทศบาลมากเกินไป

ประการที่สอง การที่ระบบจัดสรรเงินอุดหนุนจากส่วนกลางยังไม่เป็นธรรม และประการที่สาม การที่เทศบาลมีแหล่งกู่เงินน้อย ทั้งสามประการนี้มีส่วนทำให้เทศบาลมีรายได้ไม่พอกับรายจ่าย อย่างไรก็ตามหรือมีส่วนที่ทำให้เทศบาลมีรายได้ไม่พอที่จะนำไปพัฒนาท้องถิ่นได้ดีเท่าที่ควร โดยเฉพาะโครงการระยะยาวได้อย่างไร โดยค้นคว้าวิจัยเอกสาร ตำรากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการคลังของเทศบาล และแนวความคิดของนักวิชาการ ปกครองท้องถิ่นประกอบกับการใช้วิธีการศึกษาด้วยข้อมูลจริงในบางส่วน ในส่วนนี้ได้เลือกตัวอย่างของการศึกษาตามแบบวิธี (Purposive Samples) จำนวนที่เทศบาลที่ใช้เป็นตัวอย่างมีรวมทั้งสิ้น 15 เทศบาล และในจำนวนนี้ได้พิจารณาจัดจำแนกขนาดของเทศบาลโดยพิจารณารายได้จริง 5 หมวดของเทศบาล (ไม่รวมเงินกู้ เงินอุดหนุน เงินสะสม และเงินอื่น ๆ) ในสถิติปีงบประมาณ 2518 และ 2519

ผลการวิจัย ได้พบว่าสาเหตุใหญ่ที่ทำให้รายได้ของเทศบาลไม่พอกับรายจ่ายคือ ประการแรก ส่วนกลางควบคุมทางการคลังของเทศบาลในแง่ออกกฎหมายกำหนดประเภทของรายได้ และกำหนดลักษณะที่มาแห่งรายได้ทุกประเภทของเทศบาลอยู่ในวงจำกัดโดยเฉพาะรายได้จากภาษีอากร ซึ่งเป็นประเภทรายได้สำคัญอันดับหนึ่ง และค่าธรรมเนียม ค่าปรับและค่าใบอนุญาต ส่วนกลางได้กำหนดอัตราจัดเก็บภาษีตามกฎหมายอยู่ในอัตราต่ำ หรือฐานภาษีต่ำ ประการที่สอง ในจำนวนรายได้ประเภทภาษีอากรที่เทศบาลมีอยู่ก็ยังคงถูกจำกัดโดยส่วนกลางอีกว่าจะกำหนดประเภทรายได้ประเภทภาษีอากรให้แก่เทศบาลมีจำนวนน้อยประเภท

เสกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ (2530 อ้างใน ปกรณ์ บูรณปกรณ์, 2541:25) ให้ความเห็นว่า สภาตำบลถือเป็นกลไกการบริหารงานที่สำคัญของตำบล โดยมีโครงสร้างและลักษณะการดำเนินงานคล้ายกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพราะมีประชาชนได้รับการเลือกเข้ามาเป็นคณะกรรมการสภาตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิ มีรายได้จัดทำงบประมาณ ตลอดจนบริหารโครงการต่าง ๆ ได้พอสมควรการพัฒนาแบบรูปแบบสภาตำบล เป็นนโยบายของรัฐที่ต้องการให้สภาตำบลสามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นอย่างไรก็ดี การพัฒนาประสิทธิภาพของสภาตำบลนั้นนอกจากจะขึ้นอยู่กับ การปรับปรุงรูปแบบของสภาตำบลแล้วยังขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้ 1) ประชาชนต้องร่วมมือร่วมใจกันในการพัฒนาตำบล ไม่ปล่อยให้เป็นการของคณะกรรมการสภาตำบลเพียงลำพัง รวมทั้งจะต้องรักษาวินัย ให้การสนับสนุนด้านต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การเสียภาษี เป็นต้น 2) ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารงานสภาตำบลอย่างกว้างขวาง และ 3) คณะสภาตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้านจะต้องตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตน

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2534 อ้างใน ภิรมย์ สุทา,2541:23) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับข้อจำกัดของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นว่า มีสาเหตุหลักรวม 2 ประการ ที่สำคัญประการหนึ่งได้แก่ทัศนคติที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา ท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จได้นั้น ทัศนคติของผู้นำท้องถิ่นและข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาด้วย จากอดีตที่ผ่านมา ผู้นำท้องถิ่นจะสนใจการดำเนินการเฉพาะหน้า โดยเน้นกิจการตามหน้าที่บังคับไว้เท่านั้น ส่วนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นยังไม่ได้ให้ความสำคัญมากนักและมีความรู้สึกลึกซึ้งที่จะดำเนินการด้านพัฒนาในขอบเขตจำกัด ประการต่อมาได้แก่อำนาจหน้าที่และประสิทธิภาพการบริหาร ซึ่งพิจารณาได้ทั้งนโยบายสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารและพนักงานประจำที่จะนำนโยบายของผู้บริหารไปปฏิบัติ ความจำเป็นในขณะนี้คือการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารทั้งด้านประสิทธิภาพการเก็บรายได้ให้แก่ท้องถิ่นกับประสิทธิภาพที่จะใช้เงินรายได้ไปเพื่อการพัฒนา

## 2.8 กรอบแนวความคิด

