

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบการจัดเก็บรายได้แบบดุลยภาพ Balanced Scorecard กับประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนาทอง อำเภอเขียงยืน จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสารด้านแนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับ Balanced Scorecard : BSC

1. ความหมายของการดำเนินงานแบบดุลยภาพ BSC
2. ความสำคัญของการวัดผลการดำเนินงานการจัดเก็บรายได้แบบดุลยภาพ
3. องค์ประกอบของการดำเนินงานแบบดุลยภาพ BSC
4. กระบวนการจัดทำเครื่องมือภายใต้แนวคิด BSC
5. ประโยชน์ของการนำเครื่องมือภายใต้แนวคิด BSC มาใช้ในการจัดเก็บรายได้

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี

1. ความหมายและความสำคัญของประสิทธิภาพ
2. ปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากร

แนวคิดที่เกี่ยวกับบริษัท

1. ประวัติความเป็นมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ปัญหาการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนาทอง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในประเทศ
2. งานวิจัยต่างประเทศ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับ BSC

ในปัจจุบันสถานะสิ่งแวดล้อมทางการแข่งขันที่รุนแรง ทำให้องค์กรต่างๆ ทั้งภาคราชการ รัฐวิสาหกิจ และธุรกิจ ต้องมีการปรับตัวและแสวงหาเครื่องมือทางการจัดการใหม่ๆ เข้ามาช่วยในการบริหาร และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันขององค์กรอยู่เสมอ เครื่องมือทางการจัดการเครื่องมือหนึ่งที่กำลังได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในองค์กรต่างๆ คือ Balanced Scorecard : BSC และ Key Performance Indicators (KPI) ซึ่งเป็นแนวคิดที่เป็นประโยชน์อย่างมากในการบริหารองค์กรสมัยใหม่ เนื่องจากสามารถช่วยในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ อีกทั้งยังก่อให้เกิดความเข้าใจและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในองค์กร รวมทั้งเกิดการวัดผลการดำเนินงานที่เกิดประโยชน์สูงสุดกับองค์กร (พสุ เศษะรินทร์, 2546 : 3) สืบเนื่องมาจากการที่ตลาดหุ้นของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประสบปัญหาทำให้นักวิชาการ 2 ท่าน คือ โพรเฟสเซอร์ โรเบิร์ต แคปแลน (Professor Robert Kaplan) จากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด และเดวิด นอร์ตัน (David Norton) ที่ปรึกษาด้านการจัดการ ได้ทำการสำรวจและศึกษาปัญหาดังกล่าว พบว่าผู้บริหารส่วนใหญ่นิยมใช้ดัชนีชี้วัดด้านการเงิน (Financial Indicators) ที่เน้นตัวเงิน จากงบดุล และกำไรขาดทุน เป็นหลักเท่านั้น

นักวิชาการทั้ง 2 ได้เสนอมุมมองแนวทางการบริหารด้านประเมินองค์กรอันประกอบด้วย 4 ด้าน คือ 1) ด้านการเงิน 2) ด้านลูกค้า 3) ด้านกระบวนการภายใน และ 4) ด้านการเรียนรู้และการพัฒนา ได้มีการตีพิมพ์ในวารสาร Harvard Business Review ในปี ค.ศ. 1992 ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ทำให้แนวความคิดการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กร โดยใช้การวัดผลการดำเนินงานแบบคุณภาพ BSC เป็นเครื่องมือที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายในองค์กรต่างๆ ในปี ค.ศ. 1996 แคปแลนและนอร์ตัน (Kaplan and Norton) ได้เขียนหนังสือ "Balanced Scorecard" โดยเน้นเรื่องการวัดผลการดำเนินงานแบบคุณภาพ BSC เป็นเครื่องมือในการสื่อสารกลยุทธ์ของคนทั้งองค์กร เพื่อทำให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของบุคลากร และทำให้แนวคิดนี้ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจนมาถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ทั้ง 2 ยังได้เขียนหนังสือ ชื่อ The Strategy Focused Organization ขึ้นมาและทำให้การวัดผลการดำเนินงานแบบคุณภาพ BSC มิใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการประเมินผลองค์กรเท่านั้น แต่จัดได้ว่าเป็นเครื่องมือในการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ และบุคลากรก็ให้ความสำคัญกับกลยุทธ์มากขึ้น และยังเพื่อให้องค์กรได้มุมมองอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมาทำการประเมินผลองค์กรด้วย

ซึ่งมุมมองที่มีความสำคัญพอ ๆ กับมุมมองด้านการเงิน และได้เสนอมุมมองแนวทางการบริหารด้านการประเมินผล

1. ความหมายของการดำเนินงานแบบดุลยภาพ BSC

จากการค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องพบว่า มีนักวิชาการการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของการวัดผลการดำเนินงานแบบดุลยภาพ BSC ไว้หลากหลายแต่จะขอกล่าวเฉพาะความหมายที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องกับประเด็นของการวิจัยในครั้งนี้

อัจฉรา จันทร์ฉาย (2546 : 85) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีไว้ว่า BSC เป็นเครื่องมือวัดผลที่เชื่อมโยงกับกลยุทธ์ขององค์กร พัฒนาโดย โรเบิร์ต แคมเบลน และ เดวิด นอร์ตัน ซึ่งมีการวัดและประเมินองค์กร 4 ด้าน ได้แก่ ผลการดำเนินงานด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการบริหารภายใน และการเรียนรู้และการเติบโต

จรินทร์ อาสาทรธรรม (2546 : 1) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การวัดผลการดำเนินงานแบบดุลยภาพ BSC หมายถึง การผสมผสานระหว่างการพิจารณาข้อมูลภายนอกซึ่งได้มาจากลูกค้าและผู้ถือหุ้น กับข้อมูลภายในองค์กร นอกจากนี้ BSC ยังเป็นการผสมผสาน ระหว่างการวัดผลสำเร็จของการปฏิบัติงานในอดีต และปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในอนาคต

พสุ เศษรินทร์ (2548 : 95) อธิบายว่า เนื่องจากปัจจุบันเรามองว่า BSC ไม่ได้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลอย่างเดียว แต่เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้เห็นภาพที่ละเอียด และชัดเจนของกระบวนการภายใน การจัดทำ BSC ในระดับองค์กรและระดับธุรกิจที่ชัดเจนแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือการนำหรือแปลงกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติงานที่ชัดเจนโดยอาศัย BSC สิ่งแรกที่จะต้องกำหนด คือจำนวนมุมมองที่องค์กรจะมีการกำหนดมุมมองนั้นไม่ใช่กฏตายตัวว่าจะต้องประกอบด้วยสี่มุมมองตามที่แคมเบลนและนอร์ตัน ผู้คิดค้น BSC กำหนดขึ้น เพียงแต่มุมมอง 4 มาตรฐาน (ได้แก่ ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้และการพัฒนา) การกำหนดจำนวนมุมมองนั้นไม่ใช่สิ่งที่จะทำได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่องค์กรธุรกิจได้เริ่มให้ความสนใจ และความสำคัญต่อปัจจัยด้านสังคมมากขึ้น ในการจัดทำ BSC ขององค์กรหลาย ๆ แห่ง ได้มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง ถึงความสำคัญของมุมมองที่ห้า คือ ด้านของสังคม ซึ่งการที่องค์กรแต่ละแห่งมีมุมมองที่ห้าขึ้นมานั้นก็คงต้องใช้เวลากฎเดียวกัน ในเรื่องมุมมองที่ห้านี้อยู่เป็นเวลานาน แต่สรุปแล้วก็ต้องย้อนกลับมาอีกกลยุทธ์ และทิศทาง

ขององค์กรเป็นหลัก

สิทธิศักดิ์ พุฒษ์ปีติกุล (2546 : 15) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การวัดผล การดำเนินงานแบบสมดุล BSC คือ ระบบการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานแบบสมดุล รูปแบบหนึ่ง ประกอบด้วยมุมมองด้านต่าง ๆ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้ โดยมีรูปแบบและวิธีการที่ช่วยให้การถ่ายทอด ทิศทางขององค์กร กลยุทธ์ และเป้าหมาย ลงสู่การปฏิบัติเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือสื่อสารที่ดีในการสื่อสารทั้งกลยุทธ์และผลงานสู่พนักงานทุกระดับ ในองค์กร อันจะนำไปสู่การพัฒนาผลงานอย่างต่อเนื่อง

สรุปได้ว่า การวัดผลการดำเนินงานแบบดุลยภาพ หมายถึง เครื่องมือชนิดหนึ่ง ทางการจัดการที่ช่วยให้องค์กรสามารถที่จะถ่ายทอดรายละเอียดของแผน กลยุทธ์ ไปสู่บุคคล ทุกระดับที่เกี่ยวข้อง ในองค์กร รวมถึงจะช่วยให้องค์กรสามารถประเมินผลลัพธ์ของการนำ แผนไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ และสามารถวิเคราะห์ได้ว่า เกิดข้อบกพร่องหรือปัญหา ขึ้นในด้านใด เพื่อจะนำข้อมูลดังกล่าวไปแก้ไขปัญหาได้ตรงตามจุดมากขึ้น ซึ่งผู้วิจัยจะนำ การบริหารทางการเงิน การควบคุมภายในไปใช้ในการจัดเก็บภาษีให้ได้มากยิ่งขึ้น พร้อม ทั้งมีการคิดอัตราภาษีในอัตราที่เป็นธรรม และในด้านการให้บริการแก่ประชาชนที่เข้ามารับ บริการในการชำระภาษีก็สามารถนำผลที่ได้ในปัจจุบันมาปรับปรุงให้ผู้มาใช้บริการ ได้รับความสะดวก รวดเร็ว ในการชำระภาษี รวมถึงการเพิ่มพูนความรู้ให้กับพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้มีความรู้ในเรื่องการปฏิบัติงาน ในส่วนที่รับผิดชอบให้มากขึ้น เพื่อการพัฒนารายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. ความสำคัญของการวัดผลการดำเนินงานการจัดเก็บรายได้แบบดุลยภาพ BSC

การวัดผลการดำเนินงานแบบดุลยภาพ BSC จากประสบการณ์ขององค์กรที่ได้ เริ่มนำเอา BSC ไปดำเนินการแล้วนั้น แสดงให้เห็นว่าสามารถนำมาใช้ได้ผลดีที่สุดกับการเป็น เครื่องมือสำหรับกระตุ้น จูงใจ ให้เกิดผลการดำเนินงานบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ด้วย คุณลักษณะพิเศษของ BSC 4 ประการ ซึ่งทำให้การวัดผลการดำเนินงานแบบดุลยภาพ BSC มีความสำคัญ ดังนี้

2.1 การวัดผลการดำเนินงานแบบดุลยภาพ BSC เป็นภาพสะท้อนจากบนลงล่าง (Top-down) ของพันธกิจและกลยุทธ์บริษัท ซึ่งตรงกันข้ามกับชี้วัดต่าง ๆ ที่ติดตาม การดำเนินงานซึ่งส่วนใหญ่เป็นแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up) ซึ่งได้มาจากกิจกรรมต่าง ๆ

ที่ดำเนินการอยู่ในแต่ละหน่วยงาน หรือกระบวนการเฉพาะกิจต่าง ๆ ตามความจำเป็น ซึ่งมักจะไม่ใช่ข้อสอดคล้องและสัมพันธ์กับกลยุทธ์โดยรวมทั้งหมดของบริษัท

2.2 การวัดผลการดำเนินงานแบบดุลยภาพ เป็นการมองไปข้างหน้า โดยเป็นการเน้นถึงความสำเร็จทั้งในปัจจุบัน และในอนาคต ซึ่งนอกเหนือจากตัววัดทางการเงินเดิม ซึ่งทำให้ทราบผลการดำเนินงานตามแต่ละช่วงระยะเวลาแล้ว ยังสามารถที่จะบ่งชี้ให้เห็นว่าสามารถที่จะปรับปรุงผลการดำเนินงาน สำหรับช่วงระยะเวลาต่อไปได้อย่างไร

2.3 การวัดผลการดำเนินงานแบบสมดุล BSC ผนวกรวมตัววัดต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกเข้าด้วยกัน ทำให้มองถึงจุดต่าง ๆ ที่ต้องให้น้ำหนักความสำคัญว่าเอนเอียงไปในทางใดทางหนึ่ง ในระหว่างตัววัดผลการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในอดีต และช่วยให้น่าสนใจได้ว่าความสำเร็จในอนาคตสำหรับตัวชี้วัดตัวหนึ่ง ๆ จะไม่เกิดขึ้นบนความล้มเหลวของตัวชี้วัดอีกตัวหนึ่ง

จากการศึกษาความสำคัญของการวัดผลการดำเนินงานการจัดเก็บรายได้แบบดุลยภาพ BSC ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานสูงขึ้น เนื่องจากพนักงานรับทราบข้อบกพร่องของตนเอง และพยายามแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งเพิ่มทักษะในสิ่งที่ตนเองขาดไป และเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการปฏิบัติงาน รวมถึงเป็นการมองไปข้างหน้าโดยเน้นถึงความสำเร็จทั้งในปัจจุบันและอนาคต ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะได้นำแนวคิดดังกล่าวไปใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี ให้มีรายได้ที่เพิ่มมากขึ้น และในด้านการควบคุมภายใน ก็จะนำไปปรับปรุงบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลนาทอง ให้ใช้เทคโนโลยีในการจัดเก็บรายได้ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และทำให้เกิดความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

3. องค์ประกอบของการดำเนินงานแบบดุลยภาพ BSC

โรเบิร์ต แคปแลน และเดวิด นอร์ตัน ซึ่งเป็นนักวิจัยและที่ปรึกษาที่มีชื่อเสียง ได้นำเสนอโมเดลเกี่ยวกับ BSC เมื่อปี 1996 ซึ่งได้รับความสนใจและเป็นที่ยอมรับจากผู้บริหารขององค์กรต่าง ๆ อย่างสูงยิ่ง โดยมีมุมมองที่เป็นพื้นฐานรวม 4 ด้าน ดังต่อไปนี้ (ณัฐพันธ์ เชนนันท์ และวีรฐ มานะศิริานนท์. 2546 : 29)

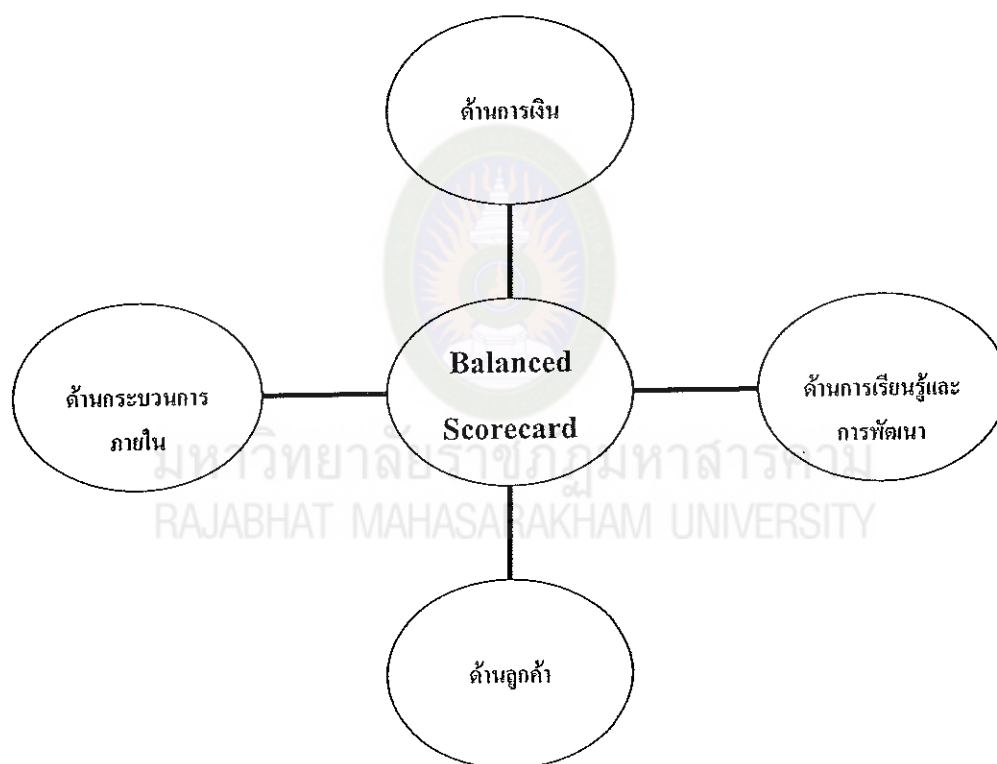
3.1 มีมุมมองต่อผู้ถือหุ้นอย่างไร เพื่อให้เราสามารถบรรลุความสำเร็จทางการเงิน

3.2 มีมุมมองต่อลูกค้าอย่างไร เพื่อให้สามารถบรรลุความสำเร็จในวิสัยทัศน์

3.3 สมควรส่งเสริมและพัฒนากระบวนการดำเนินงานภายในให้ดียิ่งขึ้นอย่างไร เพื่อให้สามารถสร้างความพอใจแก่ผู้ถือหุ้นหรือลูกค้า

3.4 สมควรพัฒนาความสามารถในการเรียนรู้และเติบโตอย่างไร เพื่อให้สามารถบรรลุความสำเร็จในวิสัยทัศน์ขององค์กร

การวัดผลการดำเนินงานแบบดุลยภาพ (Balanced Scorecard : BSC) สามารถแบ่งองค์ประกอบได้ 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้และการพัฒนา



แผนภูมิที่ 1 : มุมมอง 4 ด้านของ Balanced Scorecard

ที่มา : จิววรรณ จันติชัย. 2550 : 23

จากแผนภูมิที่ 1 BSC เป็นเครื่องมือที่สามารถใช้ในการบอกเล่า และสื่อสารถึงกลยุทธ์ขององค์กร อีกทั้งเป็นเครื่องมือที่ทำให้ทั้งผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้มารับบริการ มีความชัดเจนในการปฏิบัติงานมากขึ้น โดยมุมมองทั้ง 4 ด้าน ของ BSC สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

3.1 มุมมองทางด้านการเงิน ประกอบด้วย การเพิ่มรายได้ ประสิทธิภาพในการผลิตที่มีต้นทุนต่ำ และมีการสูญเสียระหว่างการผลิตน้อย การหาแหล่งเงินทุนที่มีต้นทุนต่ำ ผลตอบแทนจากการลงทุน (Investment Return) มูลค่าเพิ่มทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Value Added) มุมมองทางด้านการเงิน ถือเป็นปัจจัยดั้งเดิม ที่นำมาใช้ในการประเมินองค์กร วัตถุประสงค์ส่วนใหญ่ทางด้านการเงินนั้น มักจะเป็นเรื่องของการเพิ่มรายได้ ลดต้นทุน หรือการเพิ่มความสามารถทางการผลิต (Productivity) เป็นต้น สามารถใช้ตัววัดจากหลาย ๆ ด้าน ได้แก่ ผลตอบแทนที่ได้จากการลงทุนในด้านต่าง ๆ ถ้าผลตอบแทนดี แสดงว่ามาจากการลงทุนที่ดี ซึ่งก็ย่อมมาจากองค์ประกอบในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งทางด้านการเงินก็เป็นส่วนประกอบที่สำคัญด้วยเหมือนกัน ในทางตรงกันข้ามถ้าผลตอบแทนไม่ดี นั้นย่อมหมายถึงการลงทุนที่ไม่ดี ซึ่งอาจจะมีผลมาจากหลาย ๆ ด้าน ได้แก่ ต้นทุนสูงเกินไป ทำให้ราคาสินค้าสูง หรือสินค้าไม่ตรงกับความต้องการของตลาด เป็นต้น นอกจากนี้เรื่องของผลตอบแทนแล้ว ยังรวมไปถึงเรื่องของมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐศาสตร์ด้วย ที่ใช้เป็นตัววัดหลักของมุมมองทางด้านการเงิน โดยผู้วิจัยจะได้นำมุมมองด้านการเงิน มาใช้เป็นตัวแปรกลุ่มที่ 1

3.2 มุมมองทางด้านลูกค้า ประกอบด้วย ความพึงพอใจของลูกค้า (Satisfaction) การรักษาลูกค้าเก่า (Retention) ภาพลักษณ์กระบวนการด้านการตลาด การจัดการด้านลูกค้าสัมพันธ์ ส่วนแบ่งทางการตลาดและการเงิน (Market and Account Share) ในด้านของลูกค้า องค์กรจะต้องพิจารณาถึงคุณค่าที่ลูกค้าจะได้รับ (Customer Value) ว่าอะไรที่เป็นคุณค่า (Value) ที่ลูกค้าต้องการ ซึ่งจะทำให้ลูกค้าหันมาให้ความสนใจในสินค้าหรือบริการขององค์กร ได้แก่ ในเรื่องของคุณภาพ ราคา บริการ การตรงต่อเวลาในการส่งมอบ ฯลฯ เป็นต้น ดัชนีหลักที่นำมาพิจารณาในการประเมินลูกค้า ก็คือ

3.2.1 ส่วนแบ่งทางการตลาด เป็นตัววัดถึงสัดส่วนของธุรกิจในตลาด ซึ่งหน่วยธุรกิจสามารถนำมาขาย ได้แก่ จำนวนลูกค้า ปริมาณสินค้าที่ขาย ฯลฯ เป็นต้น

3.2.2 การแสวงหาลูกค้าใหม่เป็นตัววัดความสามารถในการดึงดูดลูกค้าใหม่ธุรกิจใหม่

3.2.3 การธำรงรักษาลูกค้าเก่า เป็นตัววัดที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถขององค์กรในการธำรงรักษาความสัมพันธ์ที่ผ่านมากับลูกค้าไว้ได้มากน้อยเพียงใด

3.2.4 ความพึงพอใจของลูกค้า เป็นตัววัดระยะความพึงพอใจของลูกค้า หลังจากที่มีบริการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งไปแล้ว มีผลสะท้อนอย่างไรต่อลูกค้าบ้าง

3.2.5 ประโยชน์หรือกำไรที่ลูกค้าจะได้รับ เป็นตัวชี้วัดถึงกำไร หรือ ผลประโยชน์ที่ลูกค้าแต่ละราย หรือแต่ละส่วนจะได้รับ หลังจากที่ต้องกรได้มีการลงทุน ใช้จ่ายใด ๆ ให้กับลูกค้า โดยผู้วิจัยจะได้นำมุมมองด้านการเงิน มาใช้เป็นตัวแปรกลุ่มที่ 1

3.3 มุมมองทางการดำเนินการดำเนินงานภายใน ประกอบด้วย การคิดค้น นวัตกรรมใหม่ ๆ การจัดโครงสร้างองค์กรที่มีประสิทธิภาพ การประสานงานภายในองค์กร การจัดการด้านสายงานการจัดเก็บที่มีประสิทธิภาพ มุมมองทางการดำเนินการดำเนินงานภายใน และห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ได้แก่ ถ้ามองสินค้าหรือบริการมีคุณภาพดี จะต้องพยายาม ค้นหาให้ได้ว่ากระบวนการอะไร ภายในองค์กรที่ส่งผลให้สินค้าหรือบริการมีคุณภาพ มุมมองทางการดำเนินการดำเนินงานภายในองค์กรประกอบด้วยกระบวนการทางธุรกิจที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ นวัตกรรม (Innovation) การดำเนินการ (Operations) การบริการหลังการขาย (Post sale service) โดยผู้วิจัยจะได้นำมุมมองด้านการเงิน มาใช้เป็นตัวแปรกลุ่มที่ 1

3.4 มุมมองทางการเรียนรู้เพื่อการพัฒนา ประกอบด้วย การพัฒนา ความรู้ความสามารถของพนักงานตามแผนพัฒนาบุคลากรที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการที่วางไว้ การมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ดี องค์กรต้องย้อนกลับไปพิจารณาถึงวัตถุประสงค์หลักขององค์กร ที่ได้กำหนดไว้ตั้งแต่ต้น ไม่ว่าจะเป็วัตถุประสงค์ทางการเงิน วัตถุประสงค์ทางด้านลูกค้า หรือวัตถุประสงค์ในกระบวนการ เน้นอนว่าองค์กรย่อมต้องการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ แต่ถ้าถามว่าองค์กรมีความพร้อมเพียงใด เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเป็ทางด้านบุคลากรหรือระบบ ซึ่งถ้าพบว่ามีจุดที่ไม่พร้อม องค์กรจำเป็นต้องพัฒนาในด้านใดบ้าง ตัวชี้วัดที่เราจะพูดถึงในส่วนของการเรียนรู้และพัฒนา องค์กรนั้น ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำมุมมองด้านการเงิน มาใช้เป็นตัวแปรกลุ่มที่ 1

หากองค์กรต้องการบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเงินตามที่ต้องการ จะต้องทำให้ลูกค้าเกิดความพึงพอใจกับการบริการขององค์กร ซึ่งการที่องค์กรจะมีผลิตภัณฑ์และบริการที่มีคุณภาพและสามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้ตรงจุดนั้น องค์กรจะมีกระบวนการดำเนินงานภายในที่มีศักยภาพเหนือคู่แข่ง และจะต้องมีการพัฒนาศักยภาพดังกล่าวต่อไปในอนาคต โดยผ่านมุมมองทางการเรียนรู้และการพัฒนา ดังนั้นจะเห็นได้ว่า มุมมองทั้ง 4 ด้าน ตามแนวคิดของการวัดผลการดำเนินงานแบบดุลยภาพ จะมีความสัมพันธ์กันเชิงเหตุและผล ตั้งแต่มุมมองทางการเรียนรู้และการเติบโตจะส่งผลไป ยังการพัฒนาอย่างต่อเนื่องของกระบวนการภายใน ซึ่งกระบวนการภายในที่มีประสิทธิภาพ

สูงขึ้น จะส่งผลให้ลูกค้าเกิดความพึงพอใจกับองค์กรมากขึ้น อันจะนำไปสู่ผลประกอบการทางการเงินที่องค์กรต้องการในระยะยาวนั่นเอง

จากองค์ประกอบของความสัมพันธ์ของการวัดผลการดำเนินงานแบบดุลยภาพ BSC ทั้ง 4 มุมมอง จะเห็นได้ว่าการดำเนินธุรกิจใด ๆ โดยใช้การวัดผลการดำเนินงานแบบดุลยภาพ BSC จะช่วยในการตอบคำถามในด้านต่าง ๆ ได้ชัดเจนและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น เพราะถ้ามองข้ามความสำคัญด้านใดด้านหนึ่งขององค์กรแล้วก็ไม่สามารถตอบคำถามต่าง ๆ ได้ ซึ่ง ถ้ามองข้ามมุมมองด้านการเรียนรู้ของบุคลากร ก็คงเป็นการยากที่จะตอบคำถามของผู้บริหารว่าจะสามารถสร้างกำไรขององค์กรได้อย่างไร อาจตอบได้เพียงว่าทำให้ลูกค้าพอใจ เพราะมีกระบวนการภายในองค์กรเหล่านั้นจะมีประสิทธิภาพได้อย่างไร มุมมองด้านการเงินเป็นตัวชี้วัดโดยตรงของผู้บริหาร ว่าสามารถสร้างผลกำไรมากน้อยแค่ไหน การบริหารแตกต่างจากคนเดิมอย่างไร ในขณะที่มุมมองด้านลูกค้า มองกลับมาคือความรวดเร็วในการให้บริการ คุณภาพผลผลิตของสินค้าหรือบริการที่ได้รับ และระยะเวลาองค์กรจะต้องสร้างความพึงพอใจให้ลูกค้า ซึ่งจะต้องสามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าให้ได้ หากลูกค้ามีความสุขและความพึงพอใจจะนำไปสู่การเพิ่มกำไรได้ จึงเกิดมุมมองภายในองค์กรขึ้นเพื่อจะสามารถนำเสนอผลงานให้เป็นความพึงพอใจของลูกค้า แต่ทั้งนี้การจะนำเสนอผลงานความคิดที่ดี แนวทางใหม่ ๆ ให้ได้ผลดี จำเป็นต้องมีการเรียนรู้และการเติบโตเพื่อพัฒนาให้เป็นความพึงพอใจของลูกค้า เข้าใจความต้องการของลูกค้า เข้าใจภาพรวมขององค์กร ดังนั้นผู้บริหารที่จะคิดหาแนวทางเพื่อให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ ให้เป็นผู้นำทางธุรกิจที่โดดเด่นกว่าคู่แข่งนั้น ถือเป็นการสร้างค่านิยมของลูกค้าใหม่ ๆ ไปตลอด แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น องค์กรที่นำการวัดผลการดำเนินงานแบบดุลยภาพ BSC ทั้ง 4 มุมมองไปประยุกต์ใช้ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ แผนกลยุทธ์แต่ละองค์กรที่ถูกกำหนดขึ้นจะต้องถูกต้อง มีความรัดกุม และผ่านการวิเคราะห์จากกรรมการที่เหมาะสมเสียก่อน เพื่อที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแผนกลยุทธ์ให้อยู่ในรูปแบบมาตรฐานของ BSC ทั้ง 4 มุมมอง ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด

นอกจากนี้ยังมีการเปรียบเทียบขององค์ประกอบของการวัดผล

การดำเนินงานแบบดุลยภาพ BSC ระหว่างองค์กรธุรกิจกับองค์กรราชการ (เกริกเกียรติ ศรีเสริม โภค. 2546 : 30) องค์ประกอบของการวัดผลการดำเนินงานแบบดุลยภาพ องค์กรธุรกิจมุมมองด้านการเงิน ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของรายได้ การลดลงของต้นทุน การใช้ประโยชน์ของสินทรัพย์ มุมมองด้านลูกค้า ได้แก่ ส่วนแบ่งตลาด การรักษาลูกค้าเก่า การเพิ่มลูกค้าใหม่

ความพึงพอใจของลูกค้า มุมมองด้านกระบวนการภายใน ได้แก่ การขนส่ง การจัดเก็บ และการแจกจ่ายสินค้า การแปรรูปวัตถุดิบ การจัดจำหน่าย การบริการสินค้า การโฆษณาสินค้า การบริการหลังการขาย มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา ได้แก่ ทักษะความสามารถของพนักงาน ทัศนคติ ความพึงพอใจของลูกค้า การเข้าออกของพนักงาน องค์ประกอบของการวัดผลการดำเนินงานแบบคุณภาพ BSC องค์การราชการมุมมองด้านสังคม/ชุมชน ได้แก่ การเป็นที่พึ่งของประชาชน มุมมองด้านผู้รับบริการ ได้แก่ ความสะดวกสบาย ความรวดเร็ว ความสุภาพ มุมมองด้านการเงิน ได้แก่ การประหยัด ความคุ้มค่า ความมีประสิทธิภาพ ความโปร่งใส มุมมองด้านกระบวนการภายใน ได้แก่ ความเป็นระบบ ความได้มาตรฐาน ความถูกต้อง มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา ได้แก่ ความมีศักยภาพ ความพึงพอใจ ความพร้อมของบุคลากร ลักษณะสำคัญของการวัดผลการดำเนินงานแบบคุณภาพ BSC

จากการศึกษาองค์ประกอบของการดำเนินงานแบบคุณภาพ BSC ทำให้ทราบถึง ประเด็นสำคัญของการดำเนินงานจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลนาทอง โดยสามารถสรุปในมุมมองทั้ง 4 ด้านได้ดังต่อไปนี้

ด้านที่ 1 มุมมองด้านการเงิน ถึงแม้ว่าจะมีข้อจำกัด แต่ยังเป็นมุมมองที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะสามารถทำให้ทราบว่ากิจกรรมขณะนั้น มีผลการดำเนินงานเป็นอย่างไร ด้านการเงินจะมีการพิจารณาการเพิ่มรายได้ และการลดลงของต้นทุนในการจัดเก็บภาษี เพื่อจะมีค่าใช้จ่ายที่น้อยลง และมีรายได้ที่เพิ่มมากยิ่งขึ้น เพื่อบอกถึงผลงานทางด้านการจัดเก็บภาษีและสถานภาพทางการเงินขององค์กรได้ และอีกประการหนึ่งก็คือ เป็นมุมมองที่สะท้อนความคาดหวังของการพัฒนาองค์กร ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำมุมมองด้านการเงิน มาใช้เป็นตัวแปรกลุ่มที่ 1

ด้านที่ 2 มุมมองด้านลูกค้า ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะมองถึงผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลนาทอง โดยการที่องค์กรจะประสบความสำเร็จทางด้านการเงิน จะต้องมียากฐานจากผลงาน ด้านลูกค้า หรือผู้ที่มาชำระภาษีที่ดี ซึ่งผู้ศึกษาจะได้นำมาปรับปรุงแก้ไขในส่วนของการทำให้ผู้มีฐานะภาษีเกิดความพึงพอใจในการให้บริการของพนักงาน มีความสะดวก รวดเร็วและเป็นธรรมของพนักงาน ก็จะทำให้ผู้มีหน้าที่ชำระภาษีประทับใจและกล่าวถึงองค์กรในทางที่ดี เมื่อผู้มีหน้าที่ชำระภาษีมีความพึงพอใจ และกล่าวถึงองค์กรในทางที่ดีแล้ว ก็จะทำให้องค์กรมีปริมาณของผู้เสียภาษีเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี และมีรายได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำมุมมองด้านลูกค้า มาใช้เป็นตัวแปรกลุ่มที่ 1

ด้านที่ 3 มุมมองด้านกระบวนการภายในองค์กร การที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษี จะเกิดความประทับใจในองค์กร และกล่าวถึงองค์กรในทางที่ดีนั้น มาจากการที่องค์กรได้ สร้างผลงานทางด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการชำระภาษี กระบวนการให้บริการรวมถึง กระบวนการสนับสนุนที่สำคัญ ๆ ได้เป็นอย่างดี ซึ่งกระบวนการภายในองค์กร ถือเป็น กลยุทธ์สำคัญอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นส่วนที่ช่วยให้องค์กรสามารถนำเสนอผลงานด้านต่าง ๆ ให้ผู้มาชำระภาษีได้ทราบ ซึ่งผู้วิจัยจะได้พิจารณาจากตัวชี้วัดในด้านคุณภาพ ทักษะของ พนักงาน คุณภาพทางด้านเวลาในการปฏิบัติงานให้ได้ทัน นำข้อมูลมุมมองด้านกระบวนการภายในองค์กร ไปกำหนดแผนการปฏิบัติงานในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับด้านการจัดเก็บ ภาษี เพื่อให้ผู้ที่มาชำระภาษีเกิดความประทับใจในองค์กร และกล่าวถึงองค์กรในทางที่ดี รวมทั้งดำเนินการประสานงานภายในองค์กร ให้มีการคล่องตัวมากยิ่งขึ้น โดยผู้วิจัยจะได้นำมุมมองด้านกระบวนการภายในองค์กร มาใช้เป็นตัวแปรกลุ่มที่ 1

ด้านที่ 4 มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา เป็นมุมมองที่สำคัญกับ บุคลากรในองค์กร การที่องค์กรจะสามารถสร้างผลงานด้านการบริการที่เป็นเลิศและกล่าวถึง ในทางที่ดีนั้น จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพ มีความรู้ความสามารถ มีความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ ดังนั้นมุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา จึงเป็นพื้นฐานของความสำเร็จ ในระยะยาวและยั่งยืนขององค์กร การพัฒนาความรู้และความสามารถของพนักงานตาม แผนพัฒนาบุคลากรที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการที่วางไว้ ซึ่งผู้วิจัยจะนำมุมมองด้าน การเรียนรู้และการพัฒนา มาปรับใช้ในงานการจัดเก็บภาษี โดยจะนำเสนอข้อมูลให้ผู้บริหาร ทราบ และเข้าใจในการให้พนักงานในองค์กรได้เข้าร่วมประชุม อบรม สัมมนา เพื่อ เสริมสร้างแลกเปลี่ยนความรู้ใหม่ ๆ ที่สามารถนำมาปรับใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่าง มีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า โดยการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ดี และทันต่อเหตุการณ์ มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร โดยองค์ประกอบทั้ง 4 ด้าน เป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วย ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกอย่างหนึ่ง โดยผู้วิจัยจะได้นำมุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา มาใช้เป็นตัวแปรกลุ่มที่ 1

4. กระบวนการจัดทำเครื่องมือภายใต้แนวคิด BSC

พลู เดชะรินทร์ (2548 : 25) กล่าวว่า เครื่องมือภายใต้แนวคิด Balanced Scorecard : BSC จะช่วยให้มีการนำกลยุทธ์ขององค์กรไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เนื่องจากขั้นตอนการจัดทำเครื่องมือ ภายใต้แนวคิด BSC ต้องเริ่มต้นด้วยกระบวนการด้าน

การวางแผนกลยุทธ์ก่อน คือ การวิเคราะห์ด้านกลยุทธ์ และการจัดทำกลยุทธ์ขององค์กร เพื่อให้ได้กลยุทธ์หลักขององค์กร (Strategic Themes) การจัดทำแผนที่ทางกลยุทธ์ (Strategy Map) ซึ่งจะเป็นแผนที่แสดงความสัมพันธ์ในเชิงเหตุ และผลของวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ภายใต้มุมมองของเครื่องมือ ภายใต้นิวเคลียส BSC ทั้ง 4 ด้าน โดยวัตถุประสงค์เหล่านี้ ต้องสอดคล้องและสนับสนุนต่อวิสัยทัศน์และกลยุทธ์หลักขององค์กร จากนั้นจึงกำหนดตัวชี้วัด เป้าหมาย และแผนงาน โครงการ กิจกรรม วัตถุประสงค์แต่ละด้าน จึงจะถือว่าเสร็จสิ้นกระบวนการในการพัฒนาเครื่องมือภายใต้นิวเคลียส BSC ในระดับองค์กร กระบวนการจัดทำเครื่องมือภายใต้นิวเคลียส BSC มีขั้นตอน ดังแผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 2 : ขั้นตอนการพัฒนาเครื่องมือภายใต้นิวเคลียส Balanced Scorecard : BSC

ที่มา : พสุ เดชะรินทร์. 2548 : 28

จากแผนภูมิที่ 2 ซึ่งแสดงถึงขั้นตอนการพัฒนาเครื่องมือภายใต้นิวเคลียส BSC โดยมีการกำหนดเป้าหมายก่อนเป็นขั้นแรก จากนั้นกำหนดผู้รับผิดชอบ และ โครงสร้าง เพื่อให้สอดคล้องกับการวางแผนเชิงกลยุทธ์ รวมทั้งการเลือกและออกแบบตัวชี้วัดใน

การสร้างแผนการปฏิบัติงานและนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถสรุปเป็นขั้นตอนได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดวัตถุประสงค์ ขั้นตอนแรกสำหรับการสร้างเครื่องมือภายใต้แนวคิด BSC คือการจัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับองค์กร ได้แก่ วิสัยทัศน์ พันธกิจ แผนกลยุทธ์ขององค์กรหรือหน่วยงาน โดยจะส่งให้ผู้บริหารระดับสูงในแต่ละหน่วยงาน ตลอดจนข้อมูลภายนอกที่ได้จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กร รวมถึงแนวโน้มที่สำคัญเกี่ยวกับขนาดและการเติบโต ความต้องการของผู้ใช้บริการหรือลูกค้า และการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ จากนั้น กำหนดวัตถุประสงค์สำหรับเครื่องมือภายใต้แนวคิด BSC ภายใต้แต่ละมิติ โดยพิจารณาว่า ในการที่องค์กรจะสามารถดำเนินงานและบรรลุวัตถุประสงค์ วิสัยทัศน์ และกลยุทธ์ขององค์กร ได้นั้น ต้องบรรลุวัตถุประสงค์ด้านใดบ้าง

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดผู้รับผิดชอบ องค์กรจะเลือกบุคคลมารับผิดชอบงานในการจัดเก็บรายได้ ที่สำคัญที่สุด คือ หัวหน้าส่วน โครงการ ซึ่งมีหน้าที่ดูแลบริการในงาน กำหนดระเบียบวิธีการสำหรับการออกแบบและพัฒนาระบบ หัวหน้าโครงการจะช่วยชี้แนะถึงกระบวนการดูแลตรวจสอบตารางการจัดเก็บ และการสัมภาษณ์ จัดให้มีการจัดทำเอกสารที่เพียงพอ ศึกษาถึงภูมิหลังและให้ข้อมูลเกี่ยวกับการเสียภาษี เพื่อให้กระบวนการเป็นไปตามตารางที่วางแผนไว้ หัวหน้าโครงการจะเป็นผู้บริหารระดับสูงในองค์กร

ขั้นตอนที่ 3 กำหนดโครงสร้างการวัดผล หัวหน้าโครงการกับคณะผู้บริหารระดับสูง จะช่วยกันแบ่งแยกตามตำแหน่งงาน โดยใช้เครื่องมือภายใต้แนวคิด BSC ที่เหมาะสม ดังนั้นถึงแม้ว่าจะมีการจัดการทรัพยากรขององค์กรที่ให้บริการกับหน่วยงานที่ปฏิบัติการแต่การปฏิบัติการของแต่ละหน่วยภายในองค์กรก็ยังคงมีความหลากหลาย ดังนั้นการแยกตัวชี้วัดของผลการดำเนินงาน สำหรับหน่วยงานที่แตกต่างกัน จะสร้างประสิทธิภาพดีกว่าการใช้ตัวชี้วัดของผลการดำเนินงานรวมทั้งองค์กร

ขั้นตอนที่ 4 สร้างความสอดคล้องระหว่างกระบวนการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ขั้นตอนนี้คือ การจัดทำแผนที่ทางกลยุทธ์ระดับองค์กร โดยกำหนดวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ภายใต้แต่ละมุมมอง โดยพิจารณาว่าในการที่องค์กรจะสามารถดำเนินงาน และบรรลุวิสัยทัศน์ และกลยุทธ์ขององค์กร ได้นั้น ต้องบรรลุวัตถุประสงค์ด้านใดบ้าง แผนที่ทางกลยุทธ์ เป็นการแปลงวิสัยทัศน์ และกลยุทธ์ไปเป็นเป้าหมายการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ขั้นตอนนี้ผู้บริหารแต่ละท่านจะทราบถึงบทบาทหน้าที่ระหว่างผู้มีส่วนร่วมแต่ละคน ทั้งในแง่ของมุมมองทางกลยุทธ์ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย

และตำแหน่งงาน

ขั้นตอนที่ 5 เลือกและออกแบบตัวชี้วัด การเลือกและออกแบบตัวชี้วัด มีขั้นตอนดังนี้ สรุปประเด็นของวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ ระบุตัวชี้วัด ซึ่งตรงกับ วัตถุประสงค์และสามารถสื่อสารถึงเจตนาของแต่ละวัตถุประสงค์ได้ ระบุแหล่งที่มาสำหรับ แต่ละตัวชี้วัด ระบุแหล่งที่มาของข้อมูลที่สำคัญ และวิธีปฏิบัติที่สำคัญ เพื่อให้สามารถเข้าถึง ข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบุความเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัด ภายในมุมมองเดียวกัน ตัวชี้วัดระหว่างมุมมอง และพยายามระบุอิทธิพลของตัวชี้วัดหนึ่ง ที่มีผลต่อตัวชี้วัดอื่น

ขั้นตอนที่ 6 การสร้างแผนการปฏิบัติ หัวหน้าโครงการจะทำการประชุม เฉพาะผู้บริหารระดับสูงเท่านั้น เพื่อพิจารณาความถูกต้องของข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้รับมา ตลอดจนพัฒนาการของเครื่องมือภายใต้แนวคิด Balanced Scorecard : BSC ที่สามารถ นำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการหรือไม่ ในขั้นตอนนี้ คณะผู้บริหารต้องพิจารณา ถึงแผนการนำไปปฏิบัติใช้ การสื่อสารกับพนักงานในองค์กร และการพัฒนาระบบข้อมูล ในองค์กร

ขั้นตอนที่ 7 การนำไปปฏิบัติ สิ่งที่ควรพิจารณาเพิ่มเติมในการใช้เครื่องมือ ภายใต้แนวคิด BSC นั้น ไม่ได้มุ่งหวังให้เป็นเพียงตัวชี้วัดผลการดำเนินงานขององค์กรเท่านั้น แต่มุ่งหวังให้เป็นเครื่องมือ ในการบริหารและดำเนินงาน ตามแผนกลยุทธ์ขององค์กร ทั้งนี้ เนื่องจากการนำเครื่องมือภายใต้แนวคิด BSC ไปปฏิบัติ นั้น องค์กรธุรกิจจะได้รับผลลัพธ์อื่น ๆ ที่สำคัญนอกเหนือจากการประเมินผลการดำเนินงานตามปกติ ได้แก่ ช่วยในการกำหนด วิสัยทัศน์และกลยุทธ์ที่ชัดเจน รวมทั้งถ่ายทอดสู่พนักงานระดับต่าง ๆ ทั่วทั้งองค์กร ช่วยในการกำหนดวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายในการดำเนินงานที่ชัดเจน รวมทั้งช่วยถ่ายทอด วัตถุประสงค์นั้นไปทั่วทั้งองค์กร ช่วยให้มีการวางแผน กำหนดเป้าหมายและแผนการปฏิบัติ การสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กร

จากการศึกษากระบวนการจัดเก็บรายได้ภายใต้แนวคิด BSC ทำให้ทราบ ถึงขั้นตอนในการจัดทำเครื่องมือ โดยเริ่มต้นด้วยการวางแผนกลยุทธ์ก่อน คือ การวิเคราะห์ ด้านกลยุทธ์ และการจัดทำกลยุทธ์ขององค์กรในการจัดเก็บรายได้โดยแนวทางของ BSC ทั้ง 4 ด้าน จะต้องสอดคล้องและสนับสนุนต่อวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ จากนั้นจึงกำหนดตัวชี้วัด เป้าหมาย และแผนงาน โครงการ กิจกรรม ของวัตถุประสงค์ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้สำหรับการกำหนดกลยุทธ์และวิสัยทัศน์เพื่อให้พนักงานในองค์กร

ทุกระดับ นำไปปรับปรุงการจัดเก็บภาษีให้บรรลุลักษณะประสงค์ และจุดมุ่งหมาย คือ ทำให้เกิดรายได้ให้มากยิ่งขึ้น และมีการวางแผนในการดำเนินงานให้เป็นปัจจุบันและทันเวลา โดยให้ผู้มาชำระภาษีได้ใช้เวลาในการมาชำระภาษีให้น้อยที่สุด และเกิดความพึงพอใจให้มากที่สุด

5. ประโยชน์ของการนำเครื่องมือภายใต้แนวคิด BSC มาใช้ในการจัดเก็บรายได้

ประโยชน์ที่ได้จากการนำเครื่องมือภายใต้แนวคิด BSC มาใช้ในองค์กรนั้นมีอยู่ด้วยกันหลายประการ ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันบ้างตามแต่ละมุมมองของนักวิชาการแต่ละท่าน แต่ในแง่มุมมองหลัก ๆ นั้น เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยสรุปประโยชน์ของแนวคิดจาก พสุ เดชะรินทร์ (2546 : 39) สรุปได้ ดังนี้

5.1 เป็นการแปลงกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ โดยใช้การกำหนดเป้าหมายเป็นสำคัญ

5.2 เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงเป้าหมาย ให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วทั้งองค์กร พร้อมกันนั้นทุกคนในองค์กรยังสามารถมองเห็นทิศทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน อันนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายหรือวิสัยทัศน์ขององค์กร และสามารถลดความขัดแย้งภายในองค์กรได้

5.3 เป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้วิสัยทัศน์ขององค์กรมีความชัดเจนและเรียบง่ายขึ้น อันนำไปสู่การปรับการบริหารให้ดียิ่งขึ้น

5.4 ช่วยให้เกิดความสมดุลทั้งในด้านของเวลา และขอบเขต กล่าวคือ ในด้านของเวลาเป็นการสร้างสมดุลระหว่างสถานะในปัจจุบัน กับสิ่งที่จะเป็นไปในอนาคตเกิดสมดุลในเป้าหมายระยะสั้นและระยะยาว ในด้านของขอบเขต เป็นการสร้างสมดุลระหว่างลักษณะภายในขององค์กรกับภายนอก หรือภาพลักษณ์ที่ถูกค้ำมองเข้ามา พร้อมทั้งวัดผลลัพธ์ได้ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

5.5 ช่วยให้กิจการสามารถเชื่อมโยงตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลาย ๆ ด้านเข้าด้วยกัน อันนำไปสู่การพัฒนาองค์กรอย่างต่อเนื่อง

5.6 ช่วยให้ผู้บริหารเห็นภาพรวม หรือผลการปฏิบัติงานหลาย ๆ ด้านในเวลาเดียวกันได้อย่างชัดเจนและรวดเร็ว ช่วยให้เห็นความเกี่ยวเนื่องระหว่างมุมมองต่าง ๆ ได้ดียิ่งขึ้น

5.7 เป็นเครื่องกระตุ้นให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรม

5.8 ช่วยให้ผู้สามารถระดมความรู้ ความสามารถจากผู้บริหารทุกระดับ ให้เป็น

หนึ่งเดียวกัน

5.9 การใช้ตัวชี้วัดในระดับปฏิบัติการ ร่วมกันกับตัวชี้วัดที่เป็นตัวเงิน จะช่วยให้ผู้บริหารมองเห็นได้ชัดเจนขึ้นกว่าการพัฒนาในด้านใดด้านหนึ่ง ซึ่งอาจทำให้ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานด้านอื่นลดลง รวมทั้งการวัดผลการปฏิบัติงานทางการเงินเพียงด้านเดียวนั้น ไม่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาความสามารถและทักษะของพนักงานแต่อย่างใด

5.10 ช่วยให้การติดตามผลการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5.11 ช่วยให้เกิดความสามัคคีและปฏิบัติงานเป็นทีม ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กร ซึ่งการบริหารงานในอดีตแต่ละหน่วยจะมีการดำเนินงานที่แยกจากกัน มักจะขัดแย้งกันเอง และมีอุปสรรคในการประสานงานข้ามหน่วยงาน

5.12 เป็นแนวคิดที่มีความสอดคล้องกับลักษณะการดำเนินงานของธุรกิจ สามารถสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน และยังมีความเหมาะสมต่อสภาพการณ์ในปัจจุบันที่มีความยืดหยุ่นมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และการแข่งขันที่สูง ส่งผลให้องค์กรพร้อมรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและมีการปรับตัวทั้งองค์กรไปพร้อม ๆ กันได้

5.13 ช่วยให้ได้รับข้อมูลในการบริหารที่ไม่มากเกินไป เป็นการลดข้อมูลที่มีปริมาณมากเกินไปจนเกิดความจำป็น (Information Overload) ให้เหลือน้อยที่สุด โดยจำกัดจำนวนของตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่จะนำมาใช้ ซึ่งช่วยให้องค์กรไม่ต้องรับภาระงานที่มีมากเกินไปจนเกิดความจำป็น จากการกำหนดดัชนีตัวชี้วัดเป็นจำนวนมาก และยังสามารถกำหนดตัวชี้วัดเพิ่มเติมได้หากเห็นว่ามีความเหมาะสม

5.14 ช่วยสร้างระบบข่าวสารที่สื่อกลับให้ผู้บริหารทราบถึงกระบวนการที่เลือกใช้ในการบรรลุวัตถุประสงค์ตามกลยุทธ์ขององค์กร ว่ามีปัญหาหรือมีข้อบกพร่องหรือไม่อย่างไร ได้อย่างรวดเร็ว ทำให้ผู้บริหารสามารถปรับปรุง และพัฒนากระบวนการให้มีความเหมาะสมมากขึ้นได้ นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างระบบการสื่อสารภายในองค์กรระหว่างผู้บริหารและพนักงาน

จากการศึกษาประโยชน์ของการนำเครื่องมือภายใต้แนวคิด BSC มาใช้ ทำให้ผู้วิจัยได้ทราบถึงประโยชน์อย่างมาก ได้แก่ มีการกำหนดเป้าหมายเป็นสำคัญ ใช้เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงเป้าหมายให้มีความสอดคล้อง และเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งองค์กร ปรับปรุงการบริหารให้ดียิ่งขึ้น ช่วยให้เกิดความสมดุลทั้งเวลาและขอบเขต ช่วยให้สามารถระดมความรู้ความสามารถเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ช่วยให้การติดตามผลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยสร้างความสามัคคีในการปฏิบัติงาน และกระบวนการที่เลือกใช้ใน

การบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ทำให้นำสิ่งที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ไปปรับใช้ในการปฏิบัติงาน ในองค์กรให้มีประสิทธิภาพทั้งในด้านการจัดเก็บรายได้ ให้ได้เพิ่มมากยิ่งขึ้น รวมถึงการเพิ่ม ประสิทธิภาพด้านกระบวนการในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี

1. ความหมายและความสำคัญของประสิทธิภาพ

โดยทั่วไปแล้วประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน มักจะแยกไม่ออกกับประสิทธิผล ในการปฏิบัติงานเพราะการปฏิบัติงานนั้น จะมีประสิทธิภาพไม่ได้ถ้าหากว่าการปฏิบัติงาน นั้นไม่มีประสิทธิผล ซึ่งหมายความว่า การปฏิบัติงานที่ไม่บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ ที่ได้กำหนดไว้ แต่ในขณะเดียวกันการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิผลก็ไม่จำเป็นว่าการปฏิบัติงาน นั้นจะต้องมีประสิทธิภาพเสมอไป เพราะว่าความหมาย โดยตรงของประสิทธิภาพนั้นมีผู้กล่าว ไว้หลายท่านด้วยกัน

ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรในความหมายของการจัดเก็บภาษีอากร ที่มีประสิทธิภาพนั้น โดยคำนิยามของคำว่า“ประสิทธิภาพ (Efficiency)” ซึ่งการทำงานและ บริการเป็นที่พอใจของลูกค้าเป็นคำสามัญที่นิยมใช้ในความหมายของลักษณะ “ทำให้เกิด ประโยชน์งานดี” การทำงานมีประสิทธิภาพก็คือการทำงานดี แต่ความหมายในทาง เศรษฐศาสตร์แล้ว “ประสิทธิภาพ” หมายถึง การสามารถบรรลุเป้าหมายให้ได้มากที่สุด เมื่อกำหนดระดับค่าใช้จ่ายมาให้แล้ว หรือการสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ด้วย ค่าใช้จ่ายที่ต่ำที่สุด

แนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพการปฏิบัติงานนั้น โดยทั่วไป มักหมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ เมื่อมีผลการปฏิบัติงานที่ดีก็คือ มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานสูง และในทางกลับกันหากมีผลการปฏิบัติงานไม่ดี ก็คือมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานที่ต่ำ ซึ่งได้มีการให้คำนิยามที่เป็นความหมายของ ประสิทธิภาพโดยนักวิชาการ ไว้ดังต่อไปนี้

คชาวุธ พรหมายน (2545 : 14) ได้กล่าวถึงแนวคิดของ แฮริง อีเมอร์สัน (Harring Emerson) ที่เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการงานให้มีประสิทธิภาพในหนังสือ “The Twelve Principles of Efficiency” ซึ่งได้รับการยกย่องและกล่าวขานกันมาก โดยมีหลัก 12 ประการดังต่อไปนี้

- 1.1 ทำความเข้าใจและกำหนดแนวคิดในการทำงานให้กระจ่าง
- 1.2 ใช้หลักสามัญสำนึกในการพิจารณาความน่าจะเป็นของงาน
- 1.3 คำปรึกษาแนะนำต้องสมบูรณ์และถูกต้อง
- 1.4 รักษาระเบียบวินัยในการทำงาน
- 1.5 ปฏิบัติงานด้วยความยุติธรรม
- 1.6 การทำงานต้องเชื่อถือได้ มีความฉับพลัน มีสมรรถภาพ และมีการลงทะเบียนไว้เป็นหลักฐาน

- 1.7 งานควรมีลักษณะแจ้งให้ทราบถึงการดำเนินงานอย่างทั่วถึง
- 1.8 งานเสร็จทันเวลา
- 1.9 ผลงานได้มาตรฐาน
- 1.10 การดำเนินงานสามารถยึดเป็นมาตรฐานได้
- 1.11 กำหนดมาตรฐานที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการสอนงานได้
- 1.12 ให้ความสำคัญแก่งานที่ดี

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2545 : 17) ให้นิยามคำว่าประสิทธิภาพ หมายถึง การปฏิบัติงานที่มีความถูกต้อง รวดเร็ว ตรงตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน และต้องใช้งบประมาณอย่างประหยัด และได้กล่าวเพิ่มเติมอีกว่า ประสิทธิภาพนี้ขึ้นอยู่กับคุณภาพของบุคลากรที่ดี วัสดุอุปกรณ์ที่ดีและเพียงพอ รวมทั้งระบบการบริหารจัดการที่คล่องตัว และการกำกับดูแลที่ดี

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (2546 : 340) ให้นิยามคำว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การมีสมรรถนะสูง สามารถมีระบบการทำงาน สร้างทรัพยากรและความมั่งคั่งเก็บไว้ภายในเพื่อขยายตัวต่อไป และเพื่อเอาไว้สำหรับรองรับสถานการณ์ที่อาจเกิดวิกฤติจากภายนอกได้ด้วย

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (2545 : 31) ให้นิยามคำว่าประสิทธิภาพ เป็นวิธีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้เกิดความสิ้นเปลืองน้อยที่สุด โดยสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายโดยใช้ทรัพยากรต่ำที่สุด กล่าวคือ เป็นการใช้เป้าหมาย คือ ประสิทธิผลหรือให้บรรลุจุดหมายที่กำหนดไว้ สูงสุดอาจเรียกว่า ทำสิ่งต่างให้ถูกต้อง (Doing things right)

ประจักษ์ เปี่ยมสมบูรณ์ (2545 : 736) ได้กล่าวถึงประสิทธิภาพในสองลักษณะ คือ ลักษณะแรก ประสิทธิภาพทางเทคโนโลยี หมายถึง การสร้างผลผลิตหรือผลลัพธ์โดย

ใช้ความพยายามหรือค่าใช้จ่ายในอัตราต่ำสุด กล่าวอีกนัยหนึ่งประสิทธิภาพทางเทคโนโลยีเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิผลโดยจำกัดความพยายามด้านค่าใช้จ่าย ลักษณะที่สอง ประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายทั้งหมดกับผลประโยชน์ทั้งหมดของโครงการ กล่าวโดยย่อก็คืออัตราส่วนความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์หรือสิ่งส่งออกโครงการกับความพยายามหรือสิ่งป้อนเข้าสู่โครงการ โดยมุ่งที่การเพิ่มผลลัพธ์ในระดับสูงสุดต่อหนึ่งหน่วยของการลงทุน หรือโดยมุ่งที่การลดการลงทุนต่ำสุดต่อหน่วยของผลลัพธ์คงเดิม ประสิทธิภาพถูกนำมาใช้เป็นเกณฑ์การวิจัยประเมินผล ก็ด้วยความมุ่งหวังที่จะลดความสูญเปล่าทางการบริหาร และนำทรัพยากรที่มีค่ามาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด กล่าวได้ว่าประสิทธิภาพเกี่ยวกับการแสวงหาวิธีที่ดีกว่าเพื่อดำเนินโครงการให้ได้ผลลัพธ์ ซึ่งคำว่าดีกว่า ในที่นี้หมายถึงในแง่ของการประหยัดงบประมาณ เวลา บุคลากรและวัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น

ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรก็คือ การจัดเก็บภาษีอากรให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือไม่มีการรั่วไหล โดยเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีอากรน้อยที่สุด เปรียบเสมือนเป็นการใช้ปัจจัยการผลิตหรือการใช้ทรัพยากรอย่างหนึ่ง ซึ่งถ้าใช้จ่ายมากเกินไปก็อาจได้รับประโยชน์น้อยกว่าเมื่อเทียบกับกรณีที่น่าไปใช้ประโยชน์ด้านอื่น นอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้นการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพย่อมจะมีผลทางด้านต่าง ๆ ได้แก่ สนับสนุนให้ระบบภาษีมีความเป็นธรรม รัฐมีรายได้มากขึ้น อันเป็นการลดภาระด้านการขาดดุล และการได้เงินมาพัฒนาหรือใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น ดังนั้นการที่จะถือว่าการจัดเก็บภาษีอากรมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น จำเป็นต้องมีเครื่องมือชี้ หรือมาตรฐานที่กำหนดขึ้น อย่างไรก็ตาม บรรดานักเศรษฐศาสตร์ หรือบรรดาผู้ที่อยู่ในแวดวงภาษีอากร ยังไม่สามารถตกลงกันได้ว่าเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพนั้นควรจะเป็นอย่างไร มีความหมายแค่ไหน ใช้ประโยชน์ได้มากน้อยเพียงใด แต่เครื่องชี้วัดที่พอจะเป็นที่ยอมรับกัน ในขณะนี้และนิยมใช้วัดหรือกำหนดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรนั้นมี 3 วิธีดังนี้ 1) วัดจากค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ (Cost of collection) ถือหลักว่าการจัดเก็บภาษีที่ดีควรถือหลักประหยัด โดยค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บควรจะต่ำ ไม่ใช่จัดเก็บภาษีได้มากแต่ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีก็มากด้วย เช่นนี้อาจทำให้เงินรายได้ภาษีอากรเหลือน้อยลง 2) วัดจากรายได้ที่เก็บได้จริงกับรายได้ที่ควรจะได้ (Actual Yields VS Potential Yields) ตามวิธีนี้ เราจะต้องกำหนดว่าในการจัดเก็บภาษีอากรแต่ละประเภท ถ้าจะจัดเก็บให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยควรได้

รายได้เท่าใด แล้วเปรียบเทียบรายได้ที่จะได้จริงของภาษีประเภทนั้น ๆ กับรายได้ที่ควรจะได้ ก็จะทำให้รู้ว่าการบริหารการจัดเก็บภาษีนั้น ๆ มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด และ 3) วัดจากค่าใช้จ่ายของผู้เสียภาษีอากรในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance cost) ตามวิธีนี้จะถือหลักว่า ภาษีอากรที่ดีมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บสูงควรเป็นภาษีที่ผู้เสียภาษีเสียค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมายต่ำ กล่าวคือภาษีที่มีประสิทธิภาพควรเป็นภาษีที่ง่าย มีข้อความชัดเจน และสะดวกแก่ผู้เสียภาษีอากร ที่จะปฏิบัติตาม

จากการศึกษาความหมายและความสำคัญของประสิทธิภาพ ทำให้ผู้วิจัยได้ทราบ ว่าความหมายของคำว่า “ประสิทธิภาพ” คือ ความสามารถในการจัดกระบวนการดำเนินงาน ที่ดี โดยมีเป้าหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ ซึ่งรวมถึงการจัดการบุคลากร ที่ดี วัสดุ อุปกรณ์ที่ดี และเพียงพอ รวมถึงระบบบริหารจัดการที่คล่องตัว และการกำกับดูแล ที่ดีและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคลเกิดจากสภาพภูมิหลังของแต่ละบุคคล ที่ไม่เหมือนกัน สภาพร่างกาย จิตใจ การศึกษา ความรู้และความสามารถ ความถนัดต่าง ๆ โดยมีปัจจัยสนับสนุนให้เกิดความแตกต่างจากการประเมินของผู้บังคับบัญชา แล้วให้คะแนน ออกมาในระดับต่ำ ปานกลาง และระดับสูง โดยมีผลต่อการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานให้ พนักงานผู้นั้นมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานที่มากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะนำไปใช้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานในด้านการจัดเก็บภาษี ได้เพิ่มระดับความพยายามในการจัดเก็บภาษีให้ได้มากที่สุด โดยทำให้พนักงานมีแรงจูงใจในการทำงาน มีแรงผลักดัน ความรู้สึก ความสนใจ ความตั้งใจ เพราะว่าคนที่มีความตั้งใจในการทำงานสูงจะมีความพยายาม ที่จะอุทิศกำลังกาย และกำลังใจให้แก่การทำงาน มากกว่าผู้ที่มีความตั้งใจในการทำงานต่ำ และ ช่วยสร้างแรงสนับสนุนจากองค์กรหรือหน่วยงาน ซึ่งได้แก่ ความยุติธรรม การติดต่อสื่อสาร เทคโนโลยีในการปฏิบัติงาน และวิธีการมอบหมายงาน จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีกำลังใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งงานก็จะไปมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. ปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากร

การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรอย่างมีประสิทธิภาพย่อมทำให้มีรายรับจากภาษีอากรอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และลดจำนวนการหลีกเลี่ยงภาษีให้น้อยลง ดังนั้นควรพิจารณาถึงปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดความมีประสิทธิภาพว่าประกอบไปด้วยอะไรบ้าง และปัจจัยดังกล่าวมีความสำคัญต่อการกำหนดประสิทธิภาพอย่างไร เมื่อคำนึงถึงปัจจัยที่กำหนดความมีประสิทธิภาพแล้ว จะเห็นว่ามีหลายประการด้วยกัน แต่ปัจจัยหลักที่สำคัญมีดังนี้

2.1 ด้านค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษี

การบริหารงานการจัดเก็บภาษีที่ให้บริการรวดเร็ว ประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้มีประสิทธิภาพนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายด้านบุคคล วัสดุ ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการจัดเก็บภาษีอากรจะต้องคุ้มค่าและประหยัดมากที่สุด ตามหลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดี กล่าวคือ หลักประสิทธิภาพในการบริหารระบบภาษีอากรที่ดี ต้องเป็นระบบที่สามารถจัดเก็บรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือเป็นระบบที่เสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บน้อยที่สุด ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีอากรนี้นอกจากจะเกิดขึ้นกับรัฐบาลในรูปของเงินเดือน ค่าจ้าง ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บภาษี ค่าใช้จ่ายสำหรับอุปกรณ์ เครื่องมือ และแบบพิมพ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการจัดเก็บภาษี และยังมีค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกิดขึ้นกับผู้เสียภาษี ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาชำระภาษี ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษี ที่กล่าวถึงนี้นับได้ว่าเป็นความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะว่าการจัดเก็บภาษีเป็นเพียงการโอนทรัพยากรจากภาคเอกชนมาสู่ภาครัฐ โดยมีได้ก่อให้เกิดรายได้หรือผลผลิตของประเทศแต่อย่างใด โดยทั่วไปการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภทจะก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บที่แตกต่างกัน

จากหลักที่ดีทางภาษีอากรตามที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าในการนำหลักที่ดีทางภาษีอากรไปพิจารณากำหนดจัดเก็บภาษีต่าง ๆ จึงต้องคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาล และคำนึงถึงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและอื่น ๆ ประกอบด้วยองค์ประกอบของระบบภาษีที่ดี คือการมีการบริหารงานการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพ ปัญหาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีนั้น จะขึ้นอยู่กับความร่วมมือของประชาชนและขึ้นอยู่กับความซื่อสัตย์ สุจริต และประสิทธิภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาษีอากรเป็นสำคัญด้วย

ปอยสเตอร์ ได้กล่าวถึงประสิทธิภาพเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายกล่าวคือ ประสิทธิภาพทางเทคโนโลยี หมายถึง การสร้างผลผลิตหรือผลลัพธ์โดยใช้ความพยายามหรือค่าใช้จ่ายในอัตราต่ำสุดหรือประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายทั้งหมดกับผลประโยชน์ทั้งหมดของโครงการ ในที่นี้หมายถึงในแง่ของการประหยัดงบประมาณ เวลา บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น (ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์. 2545 : 736)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กล่าวถึงการลดค่าใช้จ่ายว่า สัดส่วนผลผลิตต่อค่าใช้จ่าย เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรทางการเงินของโครงการ เพื่อให้ได้ผลผลิตที่เหมาะสมและคุ้มค่ากับการลงทุน ซึ่งจะช่วยให้เกิดการใช้จ่ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมประโยชน์ ลดค่าใช้จ่ายและประหยัดต้นทุนการผลิต (กรมส่งเสริม

การปกครองท้องถิ่น. 2546 : 57) กล่าวคือ การลดค่าใช้จ่าย และประหยัดต้นทุนก็จะทำให้หน่วยงานที่มีรายได้ไปใช้ในการพัฒนามากขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องไปเพิ่มอัตรากาญ ซึ่งจะทำให้เป็นภาระผู้เสียภาษีมากยิ่งขึ้น

2.2 ด้านสถานที่ให้บริการจัดเก็บภาษี

สถานที่หรือสภาพแวดล้อมในการให้บริการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ผู้มาใช้บริการเสียภาษีได้รับความสะดวก และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานให้เสร็จสิ้นได้อย่างรวดเร็ว ถ้าหากมีสถานที่ทำงานหรือสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีก็จะส่งผลให้องค์กรนั้นปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น สำหรับในส่วนของประชาชนผู้อยู่ในข่ายเสียภาษีก็มีความพึงพอใจที่ได้รับบริการที่ดี ซึ่งส่งผลให้มีความเต็มใจในการชำระภาษีมากยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินกิจกรรม 5 ส. กล่าวคือ เทคนิคหรือวิธีการปรับปรุงสถานที่ทำงาน หรือสภาพการทำงานให้เกิดความสะดวก ความเป็นระเบียบเรียบร้อย สะอาด เพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน ความปลอดภัย และคุณภาพของงานอันเป็นพื้นฐานในการเพิ่มผลผลิต โดยย่อมาจาก สะอาด สะดวก สะอาด สุขลักษณะ สร้างนิสัย นับเป็นกิจกรรมเพื่อทำให้สถานที่ทำงานหรือสภาพแวดล้อมในการทำงานได้ด้อยมนนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานดังนั้นองค์กรที่มีประสิทธิภาพหมายถึง หน่วยงานที่มีศักยภาพในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยการใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด ในห้วงเวลาเท่าเดิม หรือใช้เวลาน้อยกว่า กล่าวคือ ประหยัดเงิน คน วัสดุ แต่สามารถเพิ่มผลผลิตได้มากกว่าเดิม โดยมีแนวคิดเกี่ยวกับสถานที่ในการให้บริการจัดเก็บภาษี ดังนี้

2.2.1 แนวคิดกิจกรรม 5 ส. ประกอบด้วย สะอาด สะดวก สะอาด

สุขลักษณะ และสร้างนิสัย และ 3 ตัวแรกนั้น เป็นเรื่องของการจัดสถานที่ ส่วน 2 ตัวหลังเป็นเรื่องของคุณภาพของมนุษย์ ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงกล่าวถึงเพียง 3 ตัวแรก ดังนี้

- 1) สะอาด คือการสำรวจและแยกให้ชัดเจนว่าสิ่งใดจำเป็นและสิ่งใดไม่จำเป็นในการใช้งาน
- 2) สะดวก คือการจัดวางของที่จำเป็นในการทำงานให้เป็นระเบียบ และง่ายหรือสะดวกในการนำไปใช้

3 สะอาด คือการดูแลรักษาความสะอาดสถานที่ให้สะอาดและพร้อมในการปฏิบัติงาน

2.2.2 แนวคิดหลักความสะอาดในการจัดเก็บภาษี

การจัดเก็บภาษีทุกชนิดควรจะต้องเก็บตามวัน เวลา สถานที่ เสียภาษี สะดวกและอำนวยความสะดวกในการเสียภาษีให้แก่ผู้เสียภาษีด้วย (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. 2546 : 145)

2.2.3 ตัวแปรในการศึกษาสถานที่

ญาณิศา ปัญญาภาค (2546 : 4) กล่าวไว้ว่า การใช้ตัวแปรในการศึกษาสถานที่ของฝ่ายจัดเก็บรายได้ และให้นิยามศัพท์เกี่ยวกับสถานที่ของฝ่ายจัดเก็บรายได้ไว้ หมายถึง บริเวณที่ใช้ปฏิบัติงานของฝ่ายจัดเก็บรายได้ รวมทั้งหน้าเคาน์เตอร์และม้านั่งสำหรับผู้มาติดต่อในส่วนการคลังของอาคารสำนักงาน

2.3 ด้านระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากร

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2546 ก : 145-149) ได้ให้ลักษณะของภาษีอากรที่ดี ซึ่งในการจัดเก็บภาษีอากรนั้น รัฐต้องคำนึงถึงลักษณะของภาษีอากรที่ว่าจะเป็น ความเป็นธรรม เหมาะสมและก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งรัฐบาลและผู้เสียภาษีให้มากที่สุด ดังนั้น การวางหลักการจัดเก็บที่ดีควรจะประกอบไปด้วยหลักดังต่อไปนี้

2.3.1 หลักการยอมรับ กล่าวคือภาษีที่จะจัดเก็บจะต้องให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีทุกคนก็ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างการเสียภาษีและประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีได้รับจากรัฐบาลด้วย

2.3.2 หลักความแน่นอน คือการบริหารจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพนั้น กฎหมายที่ใช้ในการจัดเก็บจะต้องมีความแน่นอน และชัดเจนแก่ผู้เสียภาษีทุกคน กล่าวคือ ภาษีทุกประเภทที่จะจัดเก็บนั้นจะต้องเป็นที่แจ้งชัด และมีความแน่นอนในเรื่องฐานภาษี อัตราภาษี ตลอดจนวันเวลาและวิธีการที่จัดเก็บภาษีนั้น ความชัดเจนจะทำให้ผู้เสียภาษีมีความเข้าใจเกี่ยวกับภาษีที่ตนจะต้องเสีย และทำให้เจ้าหน้าที่บริหารงานจัดเก็บภาษีย่างขึ้น

2.3.3 หลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษีอากรที่ดี คือหลักความเป็นธรรมทั้งในผู้เสียภาษีด้วยกันเองและระหว่างรัฐผู้จัดเก็บกับประชาชนผู้เสียภาษี

2.3.4 ความไม่เหมาะสมของกฎหมายภาษีกับสภาพเศรษฐกิจในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ที่ไม่สามารถแก้ไขกฎหมายได้ทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจึงเป็นต้นเหตุหนึ่ง

ซึ่งทำให้ผู้เสียภาษีพยายามหลบเลี่ยงภาษี

การบังคับใช้ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากรที่ดีถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีผลกับประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี ได้แก่ กำหนดอัตราการจัดเก็บภาษี กำหนดเวลาชำระภาษี การเรียกให้ชำระเงินเพิ่ม การลงโทษหรืออื่น ๆ ถ้าหาก ระเบียบกฎหมาย ที่ดีแล้วจะส่งผลให้สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ซึ่งในทางตรงกันข้ามถ้าหากระเบียบ กฎหมาย ไม่เหมาะสม หรือล้าสมัย ก็จะทำให้เป็นอุปสรรคในการจัดเก็บภาษี มีผลทำให้ล่าช้าเสียเวลา เสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพิ่มขึ้นรวมทั้งจัดเก็บภาษีได้ไม่ครบ หรือทำให้ผู้เสียภาษีเกิดความไม่พอใจ หรือ ไม่สามารถบังคับผู้ที่ค้างชำระภาษีได้

2.4 ด้านวิธีการจัดเก็บภาษีอากร

การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นขั้นตอนเกี่ยวกับกระบวนการปฏิบัติงานการจัดเก็บภาษี ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดีแล้วก็จะส่งผลในด้านบวกต่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี การที่จะมีระบบการจัดเก็บภาษีที่ดี มีประสิทธิภาพได้ จะต้องมียุทธศาสตร์การจัดเก็บที่ดีเป็นแนวทางปฏิบัติงาน การจัดเก็บภาษีประเภทนั้นด้วย ซึ่งจะกล่าวในเรื่องนี้มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี และปัจจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2546 ก : 145-149)

2.4.1 ตามหลักเกณฑ์ที่ดีในการจัดเก็บภาษีอากรในปัจจุบัน

1) หลักความแน่นอน คือภาษีทุกประเภทที่จะจัดเก็บนั้นจะต้องเป็นที่ชัดเจนและมีความแน่นอนในเรื่องฐานภาษี อัตราภาษี ตลอดจนวัน เวลา และวิธีการจัดเก็บภาษี

2) หลักประหยัด คือระบบการจัดเก็บภาษีที่ดี ต้องเป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีน้อยที่สุด

3) หลักความเสมอภาค คือหัวใจสำคัญของระบบภาษีที่ดี ต้องพิจารณาเกี่ยวกับภาษีที่จะจัดเก็บและการปฏิบัติการจัดเก็บ

4) หลักการยอมรับ กล่าวคือ ภาษีที่จะจัดเก็บจะต้องให้ความเป็นธรรมกับทุกคน และยังขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างการเสียภาษีและประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีได้รับจากรัฐบาลด้วย

5) หลักความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ คือต้องสามารถจัดเก็บอย่าง

ได้ผลในการปฏิบัติ

6) หลักการทำรายได้คือเป็นภาษีที่มีฐานใหญ่ และฐานของภาษีขยายตัวได้รวดเร็วตามความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้รัฐเก็บภาษีได้มาโดยไม่ต้องเพิ่มอัตรากำหนด

7) หลักความยืดหยุ่นภาษีที่ดีควรจะสามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจของประเทศหรือการเปลี่ยนแปลงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีได้ง่าย

2.5 หลักความเสมอภาคหรือหลักความยุติธรรมในการเสียภาษี

ระบบภาษีที่ดีต้องเป็นระบบที่มีความเป็นธรรมทั้งในระหว่างผู้เสียภาษีด้วยกันเองหรือ ระหว่างผู้จัดเก็บภาษีกับประชาชนผู้เสียภาษีทั้งหลาย หลักความเป็นธรรมนี้นับเป็นหัวใจของระบบภาษีอากรที่ดี แบ่งออกได้ 2 ประการคือ

2.5.1 หลักผลประโยชน์ คือผู้ใดได้รับประโยชน์จากรัฐมากต้องเสียภาษีมาก ผู้ใดได้รับประโยชน์จากรัฐน้อย ก็ต้องเสียภาษีน้อย ใครไม่ได้รับประโยชน์จากรัฐก็ไม่ต้องเสียความสามารถในการจ่าย คือผู้ใดมีรายได้มากก็ต้องเสียภาษีมาก หรือผู้ใดมีรายได้น้อยก็ต้องเสียภาษีน้อย

2.5.2 หลักความสามารถในการเสียภาษี อาจวัดจากทรัพย์สิน รายได้ หรือการใช้จ่ายของแต่ละบุคคลเป็นเกณฑ์กำหนดจำนวนที่ต้องเสียภาษีกว่าคือ ผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีมากก็ต้องเสียภาษีให้กับรัฐมาก ผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีน้อยก็เสียภาษีให้รัฐน้อยตามขนาดความสามารถในการเสียภาษีของตน

การวัดความเสียสละ ความพึงพอใจในการเสียภาษีตามทฤษฎีของการเสียภาษีตามหลักความสามารถในการเสียภาษีนั้นอาจแบ่งวิธีการวัดเป็น 3 แบบ คือ

- 1) หลักการเสียสละสมบูรณ์เท่ากัน โดยสมบูรณ์ ให้ผู้เสียภาษีทุกรายเสียสละความพึงพอใจเป็นจำนวนที่เท่า ๆ กัน ตามวิธีนี้ทุกคนจะเสียภาษีที่เท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจและความพึงพอใจรวมของแต่ละคนมีจำนวนเท่าใด
- 2) หลักเสียสละเท่ากันตามสัดส่วน ผู้เสียภาษีทุกรายจะต้องเสียสละความพึงพอใจเมื่อเทียบกับความพึงพอใจรวมของแต่ละคนเป็นสัดส่วนที่เท่ากัน
- 3) หลักการเสียสละส่วนเพิ่มที่เท่ากัน ผู้เสียภาษีทุกรายจะต้องเสียภาษีโดยทำให้ได้ความไม่พึงพอใจในหน่วยสุดท้ายที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนที่เท่ากัน

จากการศึกษาประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรและปัจจัยที่มีส่วน

เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากร ทำให้ผู้วิจัยได้ทราบถึงการบริหารการจัดเก็บภาษีที่ประสิทธิภาพมากหรือน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เป็นเครื่องกำหนดประสิทธิภาพ ดังกล่าว ซึ่งจะต้องมีลักษณะที่ว่าประชาชนมีความสำนึกในหน้าที่การเสียภาษีที่ค่อนข้างสูง ลักษณะของกฎหมายต้องง่ายและสะดวก ต่อการประเมินภาษีของผู้เสียภาษี พนักงานจัดเก็บภาษีต้องเอาใจใส่ในการปฏิบัติงานและให้บริการแก่ผู้เสียภาษีเป็นอย่างดี และต้องสร้างบรรยากาศให้ผู้เสียภาษีปฏิบัติตามกฎหมายอากรให้มากขึ้น และพยายามมิให้มีการหลบเลี่ยงภาษีอากร เพราะการหลบเลี่ยงภาษีอากรเป็นช่องทางของความไม่เป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีและมีส่วนทำให้ผู้เสียภาษีถูกต้องอยู่แล้วเกิดความท้อแท้และไม่มีกำลังใจในการเสียภาษี ส่วนโครงสร้างภาษีอากรนั้น ถือว่าเป็นความสำคัญมาก ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างภาษีอากรเป็นสิ่งที่เอื้ออำนวยในแง่ความสะดวกและเข้าใจง่ายในทางปฏิบัติ ทั้งผู้จัดเก็บและผู้เสียภาษีและก่อให้เกิดความเป็นธรรม เมื่อภาษีอากรมีโครงสร้างที่ดีโดยเฉพาะการลดความซ้ำซ้อนของการจัดเก็บ อันจะมีผลให้ภาวะภาษีเหมาะสมอยู่ในวิสัยที่ผู้เสียภาษีรับได้ และส่งผลขั้นสุดท้ายคือลดการหลบเลี่ยงภาษีให้น้อยลง เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษีอีกด้วย ซึ่งจะต้องทำให้ประชาชนผู้มีหน้าที่ชำระภาษีสำนึกในหน้าที่การเสียภาษีและลักษณะกฎหมายต้องง่ายและสะดวกต่อการประเมินภาษีของผู้เสียภาษี พนักงานจัดเก็บภาษีต้องเอาใจใส่ในการปฏิบัติงานและให้บริการแก่ผู้เสียภาษีเป็นอย่างดีจึงจะเกิดประโยชน์สูงสุดในการจัดเก็บภาษี

แนวคิดที่เกี่ยวกับบริบท

1. ประวัติความเป็นมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผลมาจากความคิดของหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐบาลได้มอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครองและการจัดบริการสาธารณะ ให้แก่ท้องถิ่นรับ ไปดำเนินงานด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครอง และดำเนินกิจการในเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นโดย มีองค์กรหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นนิติบุคคล ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา เพื่อดำเนินงานตามกำหนดระยะเวลา โดยมีงบประมาณ และมีอำนาจอิสระในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ ทั้งนี้ โดยส่วนกลาง

หรือรัฐบาลเป็นเพียงผู้ควบคุมเท่านั้น การให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนมีอิสระตามสมควรในการดำเนินการปกครอง และจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้เอง กฎหมายหลักที่กำหนดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน ดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งได้กำหนดการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในท้องถิ่นที่เห็นสมควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง อันเป็นการดำเนินการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจ และได้กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นดังนี้ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนด โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองแตกต่างกันออกไป แต่เป้าหมายสุดท้ายก็ยังคงเหมือนกัน คือ เพื่อส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้ประชาชนมีสิทธิ์เลือกตั้งตัวแทนเข้าไปบริหารงานท้องถิ่น และมีอำนาจการบริหารงานอย่างอิสระภายในขอบเขตเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง (กรมการปกครอง. 2546 : 91-93)

1.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบของการปกครองตนเอง (Local Self Government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Decentralization) และได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

โกวิท พวงงาม (2546 : 20 - 21) ได้รวบรวมความหมายของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการชาวต่างประเทศไว้ดังนี้

วิลเลียม เอ. รอบสัน (William A. Robson. 1953) ได้ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มาจกนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย และมีองค์ประกอบที่จำเป็น เพื่อเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V.Holloway. 1951) กล่าวว่า “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอนมีประชากร

ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

เดเนียล วิต (Daniel Wit, 1967) ได้ให้ความหมายว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายถึงการที่รัฐบาลกลางมีอำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกัน รับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547 : 3) ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่ผู้บริหารของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง โดยอิสระ มีอำนาจอิสระและมีความรับผิดชอบที่สามารถใช้ได้ โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค แต่ยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ใช่รัฐอิสระ

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2526 : 1) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และในทีนี้จะเกิดมีองค์กรทำหน้าที่การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลาง แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

อุทัย หิรัญโต (2523 : 21) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมและปราศจากการควบคุมของรัฐ เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐได้จัดตั้งขึ้น และให้อำนาจการปกครองตนเองในการบริหารงานราชการในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยมีรัฐบาลกลางเป็นผู้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้

1.2 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2543 : 67-69) ได้กล่าวไว้ว่า

จากความหมายทั่วไปของการปกครองท้องถิ่นสามารถแยกลักษณะสำคัญของท้องถิ่นได้ดังนี้

1.2.1 เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถดำเนินการด้านต่าง ๆ ได้อย่างเป็นอิสระพอสมควรการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่สามารถรับผิดชอบกิจกรรมต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมายได้ ส่วนกลางสามารถก่อกำหนดทางกฎหมาย ได้แก่ ทำสัญญาเป็นหนี้หรือทำนิติกรรมรูปอื่นได้ ภาวะนิติบุคคลนี้ หมายถึง การได้รับการรับรองโดยกฎหมายของประเทศ กล่าวคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องได้รับการจัดตั้งโดยมีกฎหมายของประเทศรองรับยกตัวอย่าง เช่น กรุงเทพมหานคร เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นต้น

การเป็นนิติบุคคลนี้ยังหมายถึงว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแยกออกจากราชการบริหารส่วนกลาง มีทรัพย์สินและมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีคณะบริหารของตนเอง เพื่อดำเนินกิจการของท้องถิ่น ได้ภายในขอบเขตที่กำหนด

1.2.2 ประชาชนมีส่วนร่วมออกเสียงในการปกครองตนเอง การดำเนินกิจกรรมของการปกครองท้องถิ่นนี้เป็นกระบวนการที่มีใช้การกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสิ้นเชิงแต่เป็นกระบวนการทางการเมืองซึ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม กล่าวคือ ประชาชนเข้าร่วมเลือกตัวแทนทำหน้าที่บริหารกิจการของท้องถิ่น หรือเข้าร่วมกำหนดนโยบาย หรือควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของตัวแทนของตนเอง

ในการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นนี้ประชาชนอาจดำเนินการเองทั้งหมด (โดยผ่านตัวแทน) หรือโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนร่วม บทบาทของประชาชนก็ลดน้อยลง และการปกครองท้องถิ่นก็ขาดความเป็นอิสระมากขึ้น ในการเข้ามามีส่วนร่วมนั้นประชาชนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายหรือกำหนดการตัดสินใจและดำเนินการของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยทางตรงหรือทางอ้อม ลักษณะทางการเมืองที่แทรกอยู่ในการปกครองท้องถิ่นมีอยู่หลายประการ ที่สำคัญที่สุดคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ ร่วมเสนอตนเป็นตัวแทนรับผิดชอบการบริหาร หรือกำหนดนโยบายของท้องถิ่น ร่วมเลือกตัวแทน รวมทั้งร่วมในการตรวจสอบควบคุมการดำเนินการของตัวแทน เป็นต้น

โดยทั่วไปประชาชนมักมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นโดยทางอ้อม คือ เลือกตัวแทนเพื่อดำเนินงาน แต่ประชาชนอาจมีส่วนร่วมโดยตรง ซึ่งได้แก่ร่วมตัดสินใจประเด็นหนึ่งประเด็นใด หรือปัญหาใด ในลักษณะของการขอประชามติ (Referendum) ร่วมลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น (Recall) ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายหรือข้อบัญญัติให้สภาท้องถิ่นพิจารณา (Initiative) เสนอแนะข้อเท็จจริงหรือข้อคิดเห็นต่าง ๆ (Public Hearing) การมีส่วนร่วมของประชาชนเหล่านี้แต่ละประเทศจัดให้ไม่เหมือนกัน สำหรับประเทศไทย ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองทางอ้อมในการปกครองท้องถิ่น รัฐยังไม่เปิดโอกาสให้เข้าร่วมทางการเมืองโดยตรง

1.2.3 มีอำนาจอิสระบางประการในการบริหารกิจกรรม ภายในวงกรอบคุณสมบัติและในขอบเขตพื้นที่ ที่รับผิดชอบนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องได้รับมอบอำนาจดำเนินการเป็นอิสระได้พอสมควร โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลาง หรือหน่วยราชการจากส่วนกลางแต่อย่างใด

1.2.4 มีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายอย่างเป็นอิสระ เมื่อเป็นอิสระในการดำเนินการแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงาน คือมีแหล่งรายได้ของตนเอง ได้แก่ การได้รับสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล สามารถจัดเก็บภาษีบางประเภทได้ รวมทั้งหารายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากจัดหารายได้เองแล้ว ยังต้องมีงบประมาณของตนเอง สามารถกำหนดรายจ่าย และตัดสินใจใช้จ่ายเงินภายในขอบเขตทรัพยากรที่มีอยู่ได้ คือมีสิทธิที่จะใช้จ่ายรายได้ ที่ตนมีอย่างเสรี ภายในขอบเขตอำนาจของตน

ลักษณะทั้ง 4 ประการนี้ เป็นลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น แต่ขอบเขต ระดับของลักษณะต่างๆ ดังกล่าวนี้มีมากน้อยแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศและแต่ละท้องถิ่น ขึ้นกับว่ารัฐบาลกลางจะกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นเพียงใดเป็นสำคัญ ถ้ารัฐบาลกลางยินยอมให้ท้องถิ่นมีอิสระมาก และยินยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องดำเนินการให้ท้องถิ่นมากเท่าใดก็สะท้อนลักษณะประชาธิปไตยในท้องถิ่นมากเท่านั้น

1.3 ขอบเขตของการปกครองท้องถิ่น

ภายในวงกรอบของกิจกรรมบางประเภทที่รัฐกำหนดให้ และภายในวงกรอบขอบเขตพื้นที่การปกครองท้องถิ่น นับเป็นเวทีการเมืองแบบประชาธิปไตยย่อส่วนที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับต่าง ๆ มีโอกาสร่วมดำเนินการเพื่อปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์ของตน

การที่มีคำกล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นเวทีประชาธิปไตยย่อส่วน

ก็เนื่องจากเมื่อเทียบกับการเมืองการปกครองระดับชาติแล้วการปกครองท้องถิ่นมีขนาด ขอบเขตความรับผิดชอบ กิจกรรม และจำนวนประชาชนผู้เข้าร่วมจำกัดกว่าการเมือง การปกครองระดับชาติ ดังจะกล่าวต่อไป

1.3.1 มีขอบเขตพื้นที่จำกัด เขตการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเขตพื้นที่ย่อย ของการปกครองของรัฐ มีอาณาบริเวณแคบกว่ารัฐ มีจำนวนประชากรในพื้นที่จำกัด ในขณะที่ เดียวกันมีความหลากหลายของประชากรน้อยกว่าประชากรของประเทศ กล่าวคือมี ความสอดคล้องในแง่วัฒนธรรม ลักษณะประชากร และความต้องการสูงกว่าประชากร ในระดับชาติ

1.3.2 มีขอบเขตกิจกรรมจำกัด กิจกรรมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นกิจกรรมที่รัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ ส่วนใหญ่แล้วมักเป็นความต้องการใกล้ตัวเฉพาะ ท้องถิ่น และเป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน หรือเกี่ยวกับ สาธารณูปการที่จำเป็นโดยทั่วไป ได้แก่ การศึกษา การอนามัย การอุปโภคบริโภค การ คมนาคม การบันเทิง เป็นต้น เมื่อมีขอบเขตกิจกรรมจำกัด ขอบเขตในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และความรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่นย่อมจำกัดตามไปด้วย

1.3.3 มีรูปแบบการดำเนินการง่ายกว่าการดำเนินการระดับชาติ คือกิจกรรม ของหน่วยปกครองท้องถิ่นนั้น ไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน เหมือนกับกระบวนการระดับชาติ ดังนั้นก่อนที่จะผ่านพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายของ ประเทศได้ ต้องผ่านกระบวนการหลายวาระหลายขั้นตอน แต่การผ่านข้อบัญญัติขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทำได้ง่ายกว่า รวดเร็วกว่า

1.3.4 ไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบการเมืองการปกครองเหมือนรูปแบบที่เป็น อยู่ระดับชาติ รูปแบบประชาธิปไตยที่อาศัยหลักการตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจนั้น มักแบ่ง อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยมี หน่วยงานรับผิดชอบในการใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าว ได้แก่ รัฐสภา รัฐบาล และฝ่ายตุลาการ

แนวทางที่กล่าวนี้ ปรากฏอยู่ในร่างกฎบัตรเพื่อการปกครองตนเอง ของท้องถิ่น พ.ศ.2525 ซึ่งผ่านการพิจารณาของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและภาคยุโรป เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2524 (ที่เมืองสตราสบูร์ก) โดยร่างกฎบัตรได้ยืนยันให้มีสภาท้องถิ่นซึ่ง ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งอย่างเสรี โดยการลงคะแนนลับจากการเลือกตั้งทางตรง ที่ประชาชนทั้งชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน สภาท้องถิ่นอาจจะให้มีองค์กรฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่บริหารและรับผิดชอบต่อสภาก็ได้

ดังนั้น รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นดูไม่สำคัญเท่ากับให้ประชาชนมีส่วนร่วมเลือกตัวแทน และให้ตัวแทนมีอำนาจดำเนินการเพื่อส่วนรวมโดยอิสระตามขอบเขตอันสมควร ร่างกฎบัตรดังกล่าวได้ยืนยันไว้ในมาตรา 3 ว่าเป็นสิ่งที่ชอบด้วยเหตุผลที่จะให้ความรับผิดชอบในการบริหารที่มีต่อประชาชนนั้นอยู่ในมือของหน่วยการปกครองที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด

1.4 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การปกครองท้องถิ่นนับว่าเป็นระบบการเมืองในตัวของมันเองกล่าวคือ กลุ่มการเมือง ได้แก่ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ พยายามหาโอกาสในการที่จะต่อสู้แข่งขันช่วงชิงอำนาจในการปกครองบริหารแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าในท้องถิ่น ไม่ว่าในด้านผลประโยชน์ การบริหาร หรือตำแหน่งก็ตาม การช่วงชิงอำนาจดังกล่าวย่อมจะต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง มีการกำหนดนโยบาย มีการหาเสียง และเข้าไปเป็นฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายสมาชิกสภาท้องถิ่น ก็คือ จะต้องมีความผูกพันกับการเมืองตลอดเวลา มีความขัดแย้ง มีการแสดงความคิดเห็น มีการแสดงออกซึ่งความต้องการหรือการเรียกร้องอยู่ตลอดเวลา ได้แก่ การอภิปราย วิพากษ์วิจารณ์ การกระทำ การเดินขบวน ประท้วง คัดค้าน และอยู่ในสิ่งแวดล้อมทางการเมืองอื่น ได้แก่ ระบบการปกครองท้องถิ่นข้างเคียง ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคม หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค เป็นต้น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ได้จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นทางการและเป็นอิสระ และมีอำนาจอิสระด้านการคลัง ได้แก่ การจัดเก็บภาษี และหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องรอคำสั่งจากส่วนกลาง ซึ่งองค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นนี้จะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่น เป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

เมื่อการปกครองท้องถิ่นนับเป็นระบบการเมือง จึงจำเป็นที่ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วม การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญ

สำหรับการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเอง ซึ่งหากประชาชนไม่ให้ความสนใจ ไม่เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงแล้ว ระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็หาได้มีประโยชน์ในทางสิทธิการเมืองไม่

การพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่น จำเป็นต้องอาศัยการพัฒนาทางการเมือง ที่หมายถึงการสร้างระบอบประชาธิปไตย และการพัฒนาการเมือง คือการระดมสรรพกำลังให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของชาติ ดังนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นสิ่งสำคัญซึ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่นสามารถแยกได้ดังนี้

1.4.1 การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง นับเป็นสิ่งสำคัญ และเห็นได้ชัดที่สุดในการมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งครอบคลุมตลอดกระบวนการเลือกตั้ง ได้แก่ การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การเสนอตัวเข้ารับสมัครเลือกตั้ง การไปฟังการหาเสียง การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับผู้สมัครนโยบายพรรค การชักชวนผู้อื่น ไปลงคะแนนเสียง การดูแลไม่ให้เกิดการทุจริตในการลงคะแนนเสียง การมีส่วนร่วมมิได้หลายรูปแบบ แต่การศึกษาเรื่องนี้ มักจะให้ความสำคัญกับการออกเสียงเลือกตั้ง เพราะสามารถวัดค่าออกมาได้อย่างเป็นรูปธรรม

1.4.2 การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคการเมือง แม้ว่าท้องถิ่นไทยจะมีไม่มาก และเห็นไม่ได้ชัดเหมือนของประเทศอื่น แต่หากการเมืองพัฒนาไปมากก็ต้องมีรูปแบบดังกล่าว พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงการพัฒนาสถาบันหลักในทางการเมือง การร่วมกิจกรรมพรรคการเมือง โดยตรงก็คือ การเป็นสมาชิกพรรค สนับสนุนพรรค ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ยึดมั่นในนโยบายของพรรคนั้นร่วมทำงานให้กับพรรค ได้แก่ ร่วมรณรงค์หาเสียง ร่วมดูแลการป้องกันการทุจริต เป็นหัวคะแนนให้พรรคการเมือง เป็นต้น

1.4.3 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ได้แก่ การวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของฝ่ายบริหารท้องถิ่น ตามความเหมาะสม การอภิปราย การเขียนบทความผ่านสื่อมวลชน การปกครองท้องถิ่นอาจดำเนินการขอความเห็นจากประชาชนได้ ซึ่งเรียกว่า “การฟังเสียงประชาชน” โดยการขอประชามติซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง ตามควรแก่โอกาส

1.4.4 การมีส่วนร่วมโดยการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งเป็นการจำลองการเมืองในระดับชาติ แม้ว่าในระดับท้องถิ่นจะเกิดได้ยากก็ตาม แต่ก็นับว่าเป็นการมีส่วนร่วมอีกรูปแบบหนึ่ง คือการที่กลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มที่มีความเห็นคล้ายกันรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ต่อรองทางการเมืองเกิดการถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่น

1.4.5 การมีส่วนร่วมโดยการแสดงออกของประชาชน การแสดงออกของประชาชนนั้นมีวิธีการต่าง ๆ ซึ่งเป็นการแสดงถึงปัจจัยนำเข้าสู่ระบบการเมืองท้องถิ่น ได้แก่ การเดินขบวนประท้วง การนั่งประท้วง การอดอาหาร เป็นต้น การกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่น ๆ ก็อาจได้แก่ การรวมเป็นพลังมวลชน การติดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ การยื่นหนังสือร้องทุกข์ ซึ่งเป็นการเข้าร่วมอย่างไม่เป็นทางการ การให้ความรู้ ข่าวสาร ทางการเมือง การปกป้องสิทธิทางการเมือง ได้แก่ เตือนให้ไปเพิ่มชื่อ กรณีชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตกหล่น การมีส่วนร่วมยังมี ความหมายไปถึงการให้ความร่วมมือ ซึ่งถือเป็นการสนับสนุนต่อระบบการเมืองนั่นคือ การมีระเบียบวินัย เคารพกฎหมาย ร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐบาล การให้ความสนับสนุนเป็นทางหนึ่งที่จะลดปัญหาในการปกครองและการบริหาร การให้ความร่วมมือในการเสียภาษีก็เป็นอีกทางหนึ่ง ซึ่งนับว่าเป็นการมีส่วนร่วมโดยอ้อม ซึ่งจะไม่ทำให้เกิดปัญหาจนกลายเป็นประเด็นทางการเมืองต่อไป

จากการศึกษาเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถที่จะสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองรูปแบบหนึ่งในระดับท้องถิ่น โดยรัฐกระจายอำนาจและหน้าที่ให้ท้องถิ่นบางประการให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ และการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตมาจากการปกครองมาแต่โบราณที่ชุมชนมีการปกครองตนเองอยู่แล้ว และได้รับการยอมรับเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมายและมีอิสระในการปกครองตนเอง แต่ไม่ได้หมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรัฐใหม่แต่อย่างใด เนื่องจากยังมีหน่วยการปกครองส่วนกลางเป็นผู้คอยกำกับดูแล เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการด้วยความเรียบร้อย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น และประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยได้นำข้อมูลพื้นฐานในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่มาใช้เพื่อศึกษาการจัดเก็บรายได้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานส่วนท้องถิ่น ภายใต้ระเบียบกฎหมายที่กำหนด

2. การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2543 : 65) ได้กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นไว้ดังนี้

2.1 รายได้ท้องถิ่น

จากการที่รัฐบาลได้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ส่งผลให้การกระจายรายได้ให้ท้องถิ่นที่มีลักษณะเดียวกัน คือ รัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดและแบ่งว่ารายได้ประเภทใดบ้างที่ให้เป็นของท้องถิ่น และรายได้ประเภทใดบ้างที่ยังคงเป็นของรัฐบาลกลาง โดยกำหนดในรูปแบบของกฎหมายทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง รวมถึงระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ การกำหนดรายได้ให้ท้องถิ่นจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ฐานะทางการคลังของรัฐบาล ความพร้อมของท้องถิ่น การเรียกร้องของท้องถิ่น รวมทั้งปัจจัยทางด้านการเมือง

2.2 ความหมายของภาษี

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2546 : 120) ได้ให้ความหมายของภาษีดังนี้

นัยที่หนึ่ง ภาษีอากร หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลบังคับจัดเก็บจากประชาชนและนำไปใช้ประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวม โดยมีได้ให้ประโยชน์ตอบแทนโดยตรงต่อผู้เสียภาษี ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ

“ภาษีอากร” เป็นสิ่งที่รัฐบาลบังคับจัดเก็บในที่นี้เน้นคำว่า “สิ่ง” หมายความว่า การเก็บภาษีอากรนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นในรูปแบบเงินตราเสมอไป อาจเป็นในรูปสิ่งของ หรือบริการก็ได้ ในสมัยโบราณมีการเก็บภาษีในรูปของผลผลิตที่ผลิตได้ หรือการเกณฑ์แรงงาน เป็นต้น

“บังคับจัดเก็บ” หมายความว่า ภาษีอากรจะต้องมีลักษณะบังคับ กล่าวคือ ไม่ใช่สิ่งที่ประชาชนผู้เสียภาษีจะเลือกได้ การเสียภาษีเป็นหน้าที่และเป็นเรื่องที่รัฐบาลบังคับจัดเก็บเอา ไม่ว่าผู้เสียจะสมัครใจหรือไม่

“นำไปใช้เพื่อประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวม” ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บไปนั้นมุ่งที่จะเอาไปใช้เพื่อประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวม ไม่ใช่เพื่อผู้ใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ

“มิได้ให้ประโยชน์ตอบแทนโดยตรงต่อผู้เสียภาษี” หมายความว่า การเก็บภาษีนั้น มิได้ให้ประโยชน์ตอบแทนโดยตรงต่อผู้เสียภาษี ผู้เสียภาษีอาจได้รับประโยชน์ทางอ้อม หรือประโยชน์อาจเกิดขึ้นโดยตรง โดยมีได้ตั้งใจ นอกจากนั้นแล้วขนาดของประโยชน์ที่ได้รับก็ไม่จำเป็นต้องเท่าเทียมกับจำนวนภาษีที่เสีย

บัญชีสอง ภาษีอากร หมายถึง รายได้หรือทรัพย์สินที่ได้มีการเคลื่อนย้ายจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาล และไม่ก่อให้เกิดภาระในการชำระคืนของรัฐบาล คำนิยามตามบัญชีสองมีประเด็นที่พึงพิจารณา 4 ประเด็น คือ

ภาษี หมายถึง รายได้หรือทรัพย์สิน หมายความว่า ภาษีอาจเป็นในรูปแบบเงินตราหรือในรูปแบบสินค้าและบริการก็ได้

ภาษี หมายถึง รายได้หรือทรัพย์สิน “ที่ได้มีการเคลื่อนย้าย จากภาคเอกชนสู่ภาครัฐบาล” หมายความว่า การเก็บภาษีเป็นการเคลื่อนย้ายรายได้ หรือทรัพย์สินจากภาคเอกชนสู่ภาครัฐบาล ในที่นี้พึงเข้าใจว่าการเก็บภาษีมิได้เป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นในสังคม การเก็บภาษีเป็นเพียงการเคลื่อนย้ายรายได้ หรือทรัพย์สินจากความครอบครองของเอกชนไปสู่ความครอบครองของรัฐบาลเท่านั้น กล่าวคือ ในการเก็บภาษีนั้น สังคมมิได้มีสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น รายได้ของสังคมจึงมิได้เพิ่มขึ้น แม้รัฐบาลจะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการเก็บภาษี แต่เอกชนก็มีรายได้ลดลงเท่ากับรายได้ที่รัฐบาลเพิ่มขึ้น ดังนั้นสังคมจึงมิได้มีรายได้หรือทรัพย์สินเพิ่มขึ้นจากการเก็บภาษี ภาษีจึงเป็นเงินโอน (Transfer Payment) มิใช่รายได้ (Income) ของสังคม และการเก็บภาษีก็คือการ โอนอำนาจซื้อหรือทรัพย์สินจากภาคเอกชนสู่ภาครัฐบาล โดยในการ โอนนั้นมิได้ก่อให้เกิดผลผลิตเพิ่มขึ้นในสังคม

การโอนรายได้จากภาคเอกชนสู่ภาครัฐบาลนั้น ไม่ก่อให้เกิดภาระในการชำระคืนแก่รัฐบาล หมายความว่า ไม่ใช่การกู้ยืมเอง กล่าวคือ การกู้ยืมนั้นเป็นการเคลื่อนย้ายรายได้ หรือทรัพย์สินจากภาคเอกชนสู่ภาครัฐบาลเหมือนกัน แต่ก็ก่อให้เกิดภาระที่รัฐบาลจะต้องเคลื่อนย้ายรายได้ หรือทรัพย์สินกลับคืนสู่ภาคเอกชน เมื่อตอนรัฐบาลชำระเงินคืนให้แก่เอกชน แต่การเก็บภาษีนั้นรัฐบาล ไม่มีข้อผูกพันในการชำระคืน

ปัญหาที่รัฐบาลประกอบกิจการที่ได้กำไรจะเป็นภาษีหรือไม่ เพราะตัวรัฐบาลเองมิได้จัดตั้งขึ้นเพื่อมุ่งกำไรหรือหากำไร แต่การได้กำไรของรัฐบาลในส่วนที่เกินกว่าต้นทุน หรือผลตอบแทนต่อปัจจัยการผลิตก็เท่ากับว่ารัฐบาลได้โอนรายได้ หรือทรัพย์สินจากภาคเอกชนสู่ภาครัฐบาล การโอนรายได้นี้ถือเป็นภาษีอย่างหนึ่ง ซึ่งได้แก่ กิจการ โรงงานยาสูบ หรือ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล รัฐบาลได้กำไรจากกิจการทั้งสอง กำไรนี้ถือได้ว่าเป็นภาษีอีกรูปแบบหนึ่ง สิ่งที่น่าคิดต่อไปก็คือว่า หากรัฐบาลดำเนินการขาดทุน ได้แก่ กิจการของขนส่งมวลชนจะถือเป็นอะไร ถ้าหากรัฐบาลได้นำเอาเงินภาษีมาช่วยเหลือกิจการขนส่งมวลชนก็ถือได้ว่าเป็นภาษีในเชิงลบ (Negative Income Tax) คือ เป็นการคืนรายได้ หรือ

เคลื่อนย้ายรายได้จากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน หรือเป็นการอุดหนุน (Subsidy) นั้นเอง

2.3 ประเภทภาษีท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างหรือที่มาของรายได้คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ

2.3.1 ภาษีอากร ประกอบด้วย

- 1) ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บ ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์
- 2) ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีการพนัน
- 3) ภาษีที่รัฐจัดเก็บแล้วมอบให้ท้องถิ่นทั้งจำนวน ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

2.3.2 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าปรับ

2.3.3 รายได้จากทรัพย์สิน

2.3.4 รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์

2.3.5 รายได้เบ็ดเตล็ด ได้แก่ เงินอุทิศ เป็นต้น

2.3.6 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

2.3.7 เงินกู้

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล นอกเหนือจากรายได้ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีรายได้ประเภทอื่นอีก ได้แก่

- 1) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- 2) รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ อากรังนกอีแร่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ค่าธรรมเนียมป่าไม้ เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาต และอาชญาบัตรการประมง ค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม
- 3) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 3 เป็นต้นมาจนถึงฉบับปัจจุบัน มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีฐานะการคลังที่มั่นคง สามารถยืนอยู่ได้ด้วยตนเอง โดยเฉพาะในปัจจุบันประเทศไทยประสบภาวะ

เศรษฐกิจถดถอยอย่างรุนแรง การจัดเก็บภาษีไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งส่งผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดิน รัฐบาลต้องลดรายจ่ายและส่งผลต่อเงินอุดหนุนที่ให้แก่องค์กรท้องถิ่น เมื่อภาวะการณ์เป็นไปดังนี้ ท้องถิ่นจำเป็นต้องปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น โดยเน้นระบบการจัดเก็บภาษีและเพิ่มรายได้เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้โดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยเงินอุดหนุน หรือเงินอื่นที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ หรือพึ่งพาให้น้อยลง อันจะทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารกิจการของตนเองมากขึ้น และลดการควบคุมจากรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ยังเป็นการสอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้น

2.4 หลักการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น

ภาษีท้องถิ่น (Local Tax) หมายถึง เงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเป็นรายได้ของตนเองและนำรายได้นี้ไปใช้ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า รวมทั้งนำไปจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้กับประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ โดยในที่นี่จะกล่าวถึงการจัดเก็บภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง ในรูปของภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่และภาษีป้าย

2.4.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (วารสารคดี ห่วงรัศมี. 2546 : 48-49) เป็นภาษีที่จัดเก็บจากโรงเรือนและที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น

ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ได้แก่ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างและที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้น และในปีที่ผ่านมาได้มีการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้น ได้แก่ ให้เช่า ใช้เป็นที่ทำการค้า ที่เก็บสินค้า ที่ประกอบอุตสาหกรรม ให้ญาติ มารดา บุตร หรือผู้อื่น อาศัย หรือใช้ประกอบกิจการอื่น ๆ เพื่อหารายได้และไม่เข้าข่ายยกเว้นตามกฎหมายทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้น ไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน คือ เจ้าของทรัพย์สิน ในกรณี que เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างและเจ้าของที่ดินเป็นคนละคน เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีทรัพย์สินนั้นทั้งหมด และต้องเสียภาษีปีละครั้ง โดยเสียที่

ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร หรือสำนักงานเขต สำนักงานเทศบาล สำนักงานองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือที่ว่าการอำเภอ แล้วแต่ว่าทรัพย์สินตั้งอยู่ที่ใด

การเสียภาษีดังกล่าวเริ่มต้นเมื่อประกาศของกรุงเทพมหานคร หรือสำนักงานเขต สำนักงานเทศบาล สำนักงานองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือ ที่ว่าการอำเภอแล้วแต่กรณี ให้ไปปรับแบบพิมพ์ ภ.ร.ด. 2 โดยจะประกาศภายในเดือนเมษายนของทุกปี ซึ่งประกาศนี้จะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในหน้าหนังสือพิมพ์ หรือที่ว่าการอำเภอสำนักงานเขต สำนักงานเทศบาล หรือสำนักงานทะเบียนท้องถิ่นของเทศบาล และในท้องที่ที่มีองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องประกาศ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

เมื่อประกาศแล้วเจ้าของจะต้องไปปรับแบบพิมพ์ ภ.ร.ด.2 ภายในเวลาที่กำหนดไว้ แล้วกรอรายการต่าง ๆ ลงในแบบพิมพ์นั้น เสร็จแล้วก็ส่งแบบพิมพ์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่จะคำนวณหาจำนวนภาษี แล้วแจ้งให้ทราบเพื่อให้ชำระภาษีภายใน 30 วัน หากได้รับแจ้งแล้วไม่ชำระภาษีจะต้องรับผิดชอบ เสียเงินภาษีเพิ่มขึ้นอีก

2.4.2 การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากฐานทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยจัดเก็บจากเจ้าของที่ดิน ไม่ว่าที่ดินนั้นจะทำประโยชน์หรือไม่ก็ตาม ประชาชนทุกคนที่เป็นเจ้าของที่ดินจะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ เว้นแต่มีที่ดินเพียงจำนวนเล็กน้อยเพื่ออยู่อาศัย หรือเพื่อทำกิน ตามที่กฎหมายกำหนดจึงจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี

ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ คือ ที่ดิน ทั้งนี้ไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินที่มีโฉนด, น.ส. 3, น.ส.3 ก, โปไต่สวน หรือ ส.ค. 1 และไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ว่างเปล่า หรือมีโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง ปลูกอยู่หรือไม่ หรือใช้ในการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ประกอบการกสิกรรม โดยให้คนอื่นเช่า หรือทำเองก็ตาม

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ คือ ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินนั้น หมายถึง บุคคล หรือคณะบุคคล ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง เจ้าของที่ดินต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ปีละครั้งภายในเดือนเมษายนของทุกปี โดยยื่นแบบแสดงรายการที่ดิน (ภ.บ.ท.5) ภายในเดือนมกราคมของปีแรกที่มีการประเมินราคาปานกลางของที่ดิน แบบแสดงรายการนี้ใช้ได้ทุกปีในรอบระยะเวลา 4 ปี นั้น หากที่ดินอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้ชำระเงินภาษีต่อเจ้าพนักงานประเมิน ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นนั้น โดยเจ้าหน้าที่จะประกาศให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน ในกรณีที่ เป็นเจ้าของที่ดินขึ้นใหม่ หรือจำนวนที่ดินเดิมได้เปลี่ยนแปลงไป เจ้าของที่ดินจะต้องยื่นแบบแสดงรายการที่ดินใหม่ต่อเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานเทศบาลที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ แต่ถ้าเป็นที่ดินที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลให้แจ้งต่อองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ เป็นเจ้าของที่ดินขึ้นใหม่ หรือนับแต่วันที่จำนวนเนื้อที่ดินได้มีการเปลี่ยนแปลงไป เมื่อยื่นแบบแสดงรายการแล้ว เจ้าพนักงานจะคำนวณเนื้อที่ และค่าภาษีตามราคาปานกลาง และบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ แล้วแจ้งให้ทราบเป็นหนังสือว่าจะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ปีละเท่าใด เว้นแต่เป็นที่ดินนอกเขตเทศบาล เจ้าหน้าที่จะปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งค่าภาษีที่แจ้งให้ทราบนี้ใช้ได้ตลอด 4 ปี นับแต่ปีที่แจ้ง

2.4.3 หลักการจัดเก็บภาษีป้าย การจัดเก็บภาษีป้ายตามพระราชบัญญัติ

ภาษีป้าย พ.ศ. 2510 หมายถึง ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่น เพื่อหารายได้ หรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือ เครื่องหมายที่เขียนแกะสลัก หรือจารึก หรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น ตามความหมายดังกล่าว ป้ายที่จะต้องเสียภาษีป้ายจะต้องเป็นป้ายที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

2.4.3.1 เป็นป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้

2.4.3.2 เป็นป้ายโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ทั้งนี้ โดยไม่คำนึงว่าป้ายนั้นจะแสดง หรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใดๆ หรือป้ายนั้นจะทำให้ปรากฏ ด้วยวิธีใดก็ตามปกติเจ้าของป้ายมีหน้าที่เสียภาษีป้ายโดยเสียเป็นรายปี ยกเว้นป้ายที่เริ่มติดตั้ง หรือแสดงในปีแรกให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันเริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงสิ้นปี โดยให้คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละ 3 เดือน โดยเริ่มเสียภาษีตั้งแต่งวดที่ติดตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้ายของปี เจ้าของป้ายซึ่งจะต้องเสียภาษีป้าย ต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้าย (ภ.ป.1) ตามแบบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ในกรณีเจ้าของป้ายอยู่นอกประเทศให้ตัวแทนหรือผู้แทนในประเทศไทยมีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้าย แทนเจ้าของป้าย ถ้าเจ้าของป้ายตาย เป็นคนสาบสูญ เป็นคนไร้ความสามารถ หรือเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ ให้ผู้จัดการมรดก ผู้ครอบครองทรัพย์มรดก ไม่ว่าจะป็นทายาท หรือผู้อื่น ผู้จัดการทรัพย์สิน ผู้อนุบาล หรือ ผู้พิทักษ์ แล้วแต่กรณี มีหน้าที่ยื่นแบบแสดง รายการภาษีป้ายแทนเจ้าของป้ายในกรณีที่เจ้าของป้าย มีป้ายที่ต้องเสียภาษีหลังเดือนมีนาคม

แสดงป้ายใหม่แทนป้ายเดิมที่ได้เสียภาษีป้ายไปแล้วหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขป้ายเดิม ทำให้ต้องเสียภาษีป้ายหรือเสียภาษีป้ายเพิ่มขึ้นตามบัญชีอัตราภาษีป้าย ให้เจ้าของป้ายยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่มีป้ายต้องเสียภาษี หรือนับแต่วันที่แสดงป้ายใหม่แทนป้ายเดิม หรือนับแต่วันที่เปลี่ยนแปลงแก้ไขป้ายเดิม แล้วแต่กรณี ในกรณีที่มีการโอนป้ายผู้รับโอนต้องแจ้งรับโอนเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 30 วัน นับแต่วันรับโอน มิฉะนั้นต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 1,000 บาท ถึง 10,000 บาท

สรุปได้ว่า ถึงแม้ว่าการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแหล่งที่มาจากหลายประเภทด้วยกัน คือ ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ และ ภาษีที่รัฐจัดเก็บแล้วมอบให้ท้องถิ่นทั้งจำนวน รวมถึงเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนด และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำวิธีการจัดเก็บภาษี ไม่ว่าจะ เป็นภาษีป้าย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ มาปรับปรุงใช้ในการจัดเก็บภาษี ให้มีรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และทำความเข้าใจกับผู้มีส่วนที่ชำระภาษีภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนาทอง ให้มีความรู้ความเข้าใจ ในระเบียบ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยจะทำให้ผู้มีหน้าที่ชำระภาษีมีความเต็มใจที่จะเสียภาษี เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้มีเงินงบประมาณเพิ่มมากยิ่งขึ้น และนำเงินงบประมาณที่จะได้รับจากภาษีประชาชน สามารถนำไปพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป โดยไม่ทำให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้รับความเดือดร้อนในการดำเนินการจัดเก็บภาษี

3. ปัญหาการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ปัญหาการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ มีดังนี้ (สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2543 : 110-112)

3.1 ปัญหาการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน

เป็นภาษีที่เก็บจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ กับที่ดินที่ใช้ต่อเนื่อง โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง แม้ว่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน จะเป็นภาษีที่ทำได้ให้กับท้องถิ่นมากที่สุด ในบรรดารายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง แต่ก็ยังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพึงพอใจ หรือที่ควรจะเป็น โดยมีปัญหาในระดับปฏิบัติที่สำคัญบางประการที่ทำให้ท้องถิ่นจัดเก็บได้น้อย คือ

3.1.1 ปัญหาการประเมินภาษี เนื่องจากภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็น

การประเมินภาษีจากรายปี (Annual value) หรือค่าเช่า ที่สมควรให้เข้าได้ในปีหนึ่ง ๆ ในกรณีที่หากมีการเช่าทรัพย์สินจริงจะไม่มีปัญหา แต่หากไม่มีการเช่าทรัพย์สินจริง หรือเจ้าของทรัพย์สินมีความพยายามหลบเลี่ยงภาษี โดยแจ้งหลักฐานการเช่า ระหว่างผู้เช่ากับ ผู้ให้เช่า ต่ำกว่าความเป็นจริง ทำให้เป็นปัญหาในการประเมินของเจ้าหน้าที่และแม้จะมี ความพยายามอย่างมากที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่โดยระบบการประเมินจากรายปีก็ เป็นข้อจำกัด ที่ทำให้การประเมินขาดความชัดเจน

3.1.2 การยกเว้นภาษีในกรณีเจ้าของทรัพย์สินอยู่อาศัยเอง การยกเว้น ภาษีในกรณีเจ้าของทรัพย์สินได้รับการยกเว้นภาษี ไม่ว่าทรัพย์สินจะมีมูลค่ามากเพียงใดก็ตาม ในขณะที่เจ้าของทรัพย์สินเหล่านั้น ได้ใช้ประโยชน์จากบริการของท้องถิ่น เช่นเดียวกับ เจ้าของทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ต้องเสียภาษี ซึ่งข้อยกเว้นดังกล่าวเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ท้องถิ่น จัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ได้น้อย

3.1.3 อัตราภาษี ภาษีโรงเรือนและที่ดิน กำหนดอัตราภาษีไว้ร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่าน ให้ความเห็นว่าเป็นอัตราที่กำหนดมาเป็น เวลานานแล้ว ตั้งแต่มีการเริ่มจัดเก็บ ไม่เคยมีการเพิ่มอัตราภาษีเลย ทำให้มีการจัดเก็บ ได้น้อย ในทางกลับกันพบว่า อัตราภาษีโรงเรือนและที่ดิน ที่กำหนดไว้ร้อยละ 12.5 นั้นสูงเกินไป โดยเฉพาะเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับอัตราภาษีประเภทอื่นๆ และเป็น ผลให้ผู้มีหน้าที่ในการเสียภาษีพยายามที่จะหลีกเลี่ยงภาษี หรือมักแจ้งอัตราค่าเช่าที่ต่ำกว่า ค่าเช่าจริง และเป็นปัญหาต่อเนื่องถึงการประเมินค่ารายปีของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อไปด้วย

3.1.4 ปัญหาการดำเนินคดีกับผู้หลีกเลี่ยงภาษี ปัญหาการจัดเก็บภาษี โรงเรือนและที่ดินประการหนึ่งก็คือ การกำหนดบทลงโทษไว้ต่ำมาก เนื่องจากเป็นบทลงโทษ ที่กำหนดไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 และแม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2543 แต่ยังไม่พบบทลงโทษที่เด็ดขาดจึงทำให้กฎหมายขาดสภาพการบังคับโดยปริยาย

นอกเหนือจากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหาอื่นๆ ที่มีผล ต่อการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ได้แก่ ปัจจัยด้านการเมืองที่ผู้บริหารมักไม่พยายามปรับ การประเมินภาษีเพิ่มขึ้น หรือใช้อำนาจในการดำเนินคดีกับการหลีกเลี่ยงภาษี เนื่องจากเกรงว่าจะเสียคะแนนเสียงเมื่อเวลามีการเลือกตั้ง ปัจจัยด้านความพร้อมของเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น และปัจจัยด้านความร่วมมือของประชาชนในการเสียภาษี ผู้มีอิทธิพลที่ครอบงำการเมือง ท้องถิ่น เป็นต้น

3.2 ปัญหาการจัดเก็บภาษีป้าย

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

3.2.1 การจัดเก็บภาษีไม่ครบถ้วน เนื่องจากปัจจุบันมีการติดตั้งป้ายโฆษณาเป็นจำนวนมาก กระจุกกระจายอยู่โดยทั่วไป และในอนาคตมีแนวโน้มว่าจะมีการติดตั้งเพิ่มมากขึ้นตามภาวะความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้จะมีป้ายเป็นจำนวนมากแล้วยังมีขนาด รูปทรง และลักษณะที่หลากหลาย และติดตั้งในสถานที่ที่ยากต่อการตรวจวัด และการคำนวณพื้นที่

3.2.2 ปัญหาการวินิจฉัยประเภทป้าย เนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มีการแบ่งป้ายออกเป็น 3 ประเภท ซึ่งแต่ละประเภทจะมีอัตราภาษีแตกต่างกันมาก ประกอบด้วย ป้ายประเภทที่หนึ่ง อัตราภาษี 3 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร ป้ายประเภทที่สอง อัตราภาษี 20 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร และป้ายประเภทที่สาม อัตราภาษี 40 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร ดังนั้นจึงทำให้มีความพยายามที่จะแจ้งประเภทป้ายผิดไปจากข้อเท็จจริง เพื่อให้เสียภาษีน้อยลง

3.3 ปัญหาอากรการฆ่าสัตว์

อากรการฆ่าสัตว์เป็นการจัดเก็บตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ของเทศบาล รวมถึงรายได้อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ประกอบด้วย ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ปัญหาคือ อากรการฆ่าสัตว์ที่มีอัตราที่ต่ำ ได้แก่ โคน กระบือ สุกร ตัวละ 12 บาท 15 บาท 10 บาท และไก่ เป็ด หรือห่าน ตัวละ 10 สตางค์ เป็นต้น

3.4 ปัญหาภาษีสุรา

เป็นภาษีที่เก็บโดยรัฐบาลกลาง หักค่าจัดเก็บไม่เกินร้อยละ 5 ที่เหลือเป็นรายได้ท้องถิ่น โดยกระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้ท้องถิ่นต่างๆ ตามจำนวนประชากร ปัญหาภาษีสุราที่เกิดขึ้นคือ การจัดสรรอาศัยเกณฑ์ประชากรไม่เหมาะสม เนื่องจากธุรกิจที่เป็นแหล่งกำเนิดของภาษีสุราและสรรพสามิต มิได้ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรอย่างเดียว

3.5 ปัญหาภาษีการพนัน

เป็นภาษีที่เก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน ซึ่งเป็นภาษีการพนันที่จัดเก็บได้ นำส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดินทั้งหมด โดยภาษีการพนันในส่วนที่เป็นรายได้ของท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตเสียภาษีการพนันเพิ่มขึ้นอีก ร้อยละ 2.5 ของยอดที่ต้องเสีย เพื่อเป็นรายได้ของท้องถิ่นที่เล่นการพนัน โดยภาษีการพนันในส่วนที่เป็นรายได้ของท้องถิ่นมีอัตราที่ต่ำทำให้ท้องถิ่นได้รับรายได้จากภาษีประเภทนี้น้อยมาก

ปัญหารายได้อื่น ๆ ของท้องถิ่น ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ มีอัตราต่ำ ความรู้ความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนใหญ่ยังไม่อยู่ในระดับที่จะพัฒนาทรัพย์สินให้มีรายได้ เพราะท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีขั้นตอนแบบราชการ

จากการศึกษาปัญหาการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ผู้วิจัยได้ทราบถึงปัญหาในการจัดเก็บรายได้ในประเภทต่างๆ ของภาษี ได้แก่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ภาษีสุรา ภาษีการพนัน ส่งผลให้การจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บได้น้อย เนื่องจากมีผู้มาชำระภาษีน้อย และยังขาดความเข้าใจในระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากร และความร่วมมือของประชาชนในการเสียภาษี ปัจจัยด้านความพร้อมของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ทำให้มีรายได้เข้ามาพัฒนาท้องถิ่นน้อยตามไปด้วย ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะรอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเท่านั้น จึงจะสามารถที่จะบริหารงานในองค์กรได้ด้วยดี ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะนำแนวคิดดังกล่าวไปใช้ในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพ ทั้งในด้านความถูกต้องครบถ้วนในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บได้ตามกำหนดเวลา ความคุ้มค่าของค่าใช้จ่าย และการตรวจสอบ และติดตามผลในการจัดเก็บรายได้เพื่อนำมาปรับปรุง และเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหในการจัดเก็บภาษีให้ได้มาตรฐานให้มากยิ่งขึ้น และเป็นธรรมสำหรับผู้มีหน้าที่เสียภาษี ซึ่งจะส่งผลให้รายได้ที่จัดเก็บได้นำมาพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลนาทอง อำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม ต่อไป

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับองค์ประกอบการจัดเก็บรายได้แบบดุลยภาพ Balanced Scorecard ในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ ขององค์การบริหารส่วนตำบลนาทอง อำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ทำการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ

การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ และองค์ประกอบของการจัดเก็บรายได้แบบดุลยภาพ Balanced Scorecard ที่มีผู้วิจัยมาก่อน เพื่อเป็นแนวทางในการวิจัยและเก็บแบบสอบถาม โดยสรุปผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

1. งานวิจัยในประเทศ

พจนานัตต์ วิชัยยา (2545 : 81) ได้ทำการวิจัยเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองป่าครั่ง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบเห็นว่า การจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพสูง แต่เมื่อจำแนกประสิทธิภาพเป็นรายประเด็น ปรากฏว่า ประชาชนเห็นว่าประสิทธิภาพการจัดเก็บด้านบุคลากรมีอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น ทั้งนี้เพราะเห็นว่าบุคลากรมีความรู้ความสามารถในการจัดเก็บภาษีไม่สูงนัก บุคลากรให้การต้อนรับประชาชนผู้มาชำระภาษียังไม่ดีนัก และบุคลากรอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มาชำระภาษีได้ไม่ดีนัก หรือทั้งหมดมีประสิทธิภาพในระดับปานกลางเท่านั้น ผลการศึกษาครั้งนี้จึงสอดคล้องกับปัญหาที่สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2543 : 79) ระบุคือ ปัญหาด้านบุคลากรยังมีส่วนทำให้ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีสลดต่ำลง เพราะเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จัดเก็บภาษีส่วนใหญ่ต้องทำงานหลายอย่าง จึงไม่มีความชำนาญเฉพาะด้าน อีกทั้งมีรายละเอียดของกฎหมาย แนวทางการปฏิบัติงาน ด้านการจัดเก็บภาษีเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในด้านการจัดเก็บภาษีไม่ดีเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ปัญหาจากบุคลากรก็มีผลผูกพันมาจากปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกันอีกด้วย ปัญหาจากด้านตัวบทกฎหมาย บทบัญญัติที่มีไม่รัดกุม หรือการตีความที่เข้าใจยาก ย่อมส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดเก็บของเจ้าหน้าที่เป็นอย่างมาก การแก้ไขปัญหาคือการแก้ไขบทบัญญัติจำเป็นต้องมีการแสดงรายละเอียดในการจัดเก็บให้ชัดเจนและไม่ยากต่อการตีความของผู้ปฏิบัติ ส่วนประสิทธิภาพในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสถานที่ และการประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำเป็นอย่างดี ทำให้ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีดีขึ้นอีกด้วย

สุพจน์ แสงฉาย (2545 : 119) ได้ทำการวิจัยเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีของเทศบาลเมืองลำพูน พบว่า การจัดเก็บภาษีของเทศบาลเมืองลำพูน มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นจาก โรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ขณะที่ภาษีป้ายและอากรฆ่าสัตว์ มีแนวโน้มลดลง ปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บภาษีของเทศบาลเมืองลำพูน

คือ ประชาชนขาดความเข้าใจและขาดจิตสำนึกเรื่องภาษีเนื่องจากไม่เห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากการไปชำระภาษี สาเหตุเพราะเทศบาลขาดการประชาสัมพันธ์และบุคลากรที่รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีไม่เพียงพอ ขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน ขาดข้อมูลในการจัดเก็บภาษี เทศบาลยังมุ่งเน้นรายได้จากงบประมาณเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากกว่ารายได้ที่จัดเก็บเอง และสุดท้ายกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีบางฉบับยังล้าหลัง และไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

พสุ เดชะรินทร์ (2546 : 39) ได้วิจัยเรื่อง การใช้เครื่องมือภายใต้แนวคิด Balanced Scorecard : BSC ในประเทศไทย ที่สอบถามผ่านบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ จำนวน 111 บริษัท (ที่ตอบกลับมา) พบว่า ร้อยละ 8 ได้นำเครื่องมือภายใต้แนวคิด BSC มาใช้ จนเห็นผลสำเร็จแล้วโดยกว่าครึ่ง จะอยู่ในหมวดสื่อสาร และโทรคมนาคม ร้อยละ 21 กำลังใช้อยู่แต่ยังไม่เห็นผลลัพธ์ที่ชัดเจน ร้อยละ 52 กำลังอยู่ระหว่างการศึกษาวจะนำมาใช้ดีหรือไม่ ร้อยละ 6 ไม่คิดจะนำมาใช้เลย และร้อยละ 13 ที่ไม่รู้จักเครื่องมือภายใต้แนวคิด BSC นอกจากนี้ยังพบว่า ร้อยละ 42 จาก จำนวน 111 บริษัทได้นำมาใช้ เพื่อเป็นเครื่องมือประเมินผลองค์กร ร้อยละ 35 ใช้เพื่อเป็นเครื่องมือนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ ร้อยละ 14 เพื่อเป็นระบบในการบริหาร และร้อยละ 1 เพื่อเป็นเครื่องมือในการประเมินผลบุคลากร

เจษฎา ษะอุมพันธ์ (2548 : 52) ได้ทำการวิจัยเรื่องประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมืองใน จังหวัดอุบลราชธานี ผลการวิจัยปรากฏดังนี้ ผู้เสียภาษียังมีความเห็นด้วย เกี่ยวกับประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่องค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมและเป็น 2 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านสถานที่ให้บริการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่และด้านค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ เนื่องจากหน่วยงานมีการดำเนินการทำให้ผู้เสียภาษียังมีความพึงพอใจในการจัดสถานที่พักสำหรับผู้มาติดต่อเรื่องเกี่ยวกับภาษีการจัดเก็บเอกสารเป็นระเบียบ การสืบค้นข้อมูลภาษีรวดเร็ว การจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ทำให้ทราบข้อมูลข่าวสารรวมทั้งค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าวัสดุ บุคลากร อยู่ในระดับปานกลาง ในด้านวิธีการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ และด้านระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ ผู้เสียภาษียังมีความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่องค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมและเป็น 2 ด้าน อยู่ในระดับมาก เนื่องจากหน่วยงานมีการแจ้งข่าวสารให้ชำระภาษี ข้อมูลในการจัดเก็บภาษีสอดคล้องกับความเป็นจริง การขยายเวลาการให้บริการ และการนำเทคโนโลยีมาใช้ และมีอัตราการจัดเก็บภาษีที่เหมาะสม ระยะเวลาการจัดเก็บภาษี การลงโทษ ผู้ไม่มาชำระภาษี

ฉวีวรรณ จันดิชัย (2550 : 127) วิจัยเรื่อง การวัดผลการดำเนินงานแบบดุลยภาพ Balanced Scorecard ของสำนักงานเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยผลการวิจัยพบว่า ประชาชนที่มาใช้บริการสำนักงานเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ มีความพึงพอใจต่อการบริการ ด้านการบริการลูกค้า ด้านการบริการ ด้านพนักงาน ด้านสถานที่ ด้านการพัฒนาคุณภาพอยู่ในระดับมาก พนักงานมีความคิดเห็นด้วยเกี่ยวกับกระบวนการภายใน โดยรวม และเป็นรายด้านอยู่ในระดับมาก เนื่องจากได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ หนึ่งในยุทธศาสตร์ที่สำคัญคือการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน โดยกำหนดมาตรการให้ส่วนราชการนำระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง พนักงานมีความเห็นด้วยกับการเรียนรู้และการพัฒนา โดยรวม อยู่ในระดับมาก เนื่องจากจังหวัดกาฬสินธุ์เป็นจังหวัดที่กำลังมีการเปลี่ยนแปลงและขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และพนักงานที่มีระดับการศึกษา รายได้ต่อเดือนในปัจจุบันและหน่วยงานที่สังกัดแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการภายในแตกต่างกัน เนื่องจากพนักงานสำนักงานเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ถือว่าการบริการลูกค้าเป็นงานที่มีความสำคัญและมีค่า อันจะนำมาซึ่งความภาคภูมิใจของผู้ให้บริการ ส่วนพนักงานที่มีเพศ ระดับการศึกษา และรายได้ต่อเดือนในปัจจุบันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการเรียนรู้และพัฒนาที่แตกต่างกัน เนื่องจากพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ มาจากสภาพแวดล้อมที่ต่างกัน มีแนวความคิด วิธีการทำงาน ประชัญญา ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่ต่างกัน รวมทั้งระดับความชาญฉลาดที่ต่างกัน และระดับรายได้ที่แตกต่างกัน จึงทำให้มีศักยภาพในการเรียนรู้และพัฒนาแตกต่างกัน

ธรรมรัตน์ กิตติวิบูลย์ (2550 : 60) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2549-2550 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหาร ได้มีการเตรียมความพร้อมในการจัดเก็บภาษี เพื่อให้การบริการประชาชนในการชำระภาษีด้านการมีสถานที่ ได้แก่ ห้องชำระภาษี ที่จอดรถ ห้องน้ำ ที่นั่งรอ ให้บริการประชาชนที่มาติดต่อชำระภาษีมีความสะดวกดีขึ้น มีเจ้าหน้าที่คอยให้คำแนะนำ และอำนวยความสะดวกในการชำระภาษีด้วยความเป็นกันเอง ยิ้มแย้มแจ่มใส เตรียมการเรื่องเอกสาร ได้แก่ ใบเสร็จรับเงิน แบบพิมพ์ต่างๆ และปากกา ไว้คอยบริการผู้เสียภาษี มีการประชุมและฝึกอบรมบุคลากรเพื่อออกไปจัดประชุม อบรม และประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องภาษี และออกมารับบริการรับชำระภาษีนอกสถานที่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

และจัดทำป้ายแสดงขั้นตอน วิธีการชำระภาษีหรือความรู้เกี่ยวกับภาษีให้แก่ผู้เสียภาษีได้ทราบ แสดงการเป็นมืออาชีพ ซึ่งบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหารที่รับผิดชอบและ ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้โดยตรง ตอบในทิศทางเดียวกันว่าการให้บริการ ประชาชนดีขึ้นทุกกรณี

พิชพร นิลถาวรสกุล (2551 : 66) ได้วิจัยเรื่อง การพัฒนาเครื่องมือภายใต้แนวคิด Balanced Scorecard เพื่อวัดผลการดำเนินงานขององค์กร : กรณีศึกษาฝ่ายการตลาดเช่าซื้อ รายใหญ่ บริษัทเงินทุนธนชาติ จำกัด (มหาชน) ผลการวิจัยพบว่า ความเหมาะสมของ องค์ประกอบขององค์ประกอบของเครื่องมือภายใต้แนวคิด BSC โดยรวมอยู่ในระดับมาก แสดงให้เห็นว่าพนักงานส่วนใหญ่ได้ให้ความสำคัญกับเครื่องมือภายใต้แนวคิด BSC สำหรับ เป็นเครื่องมือในการวัดผลการดำเนินงานของฝ่ายการตลาดเช่าซื้อรายใหญ่ บริษัทเงินทุน ธนชาติ จำกัด (มหาชน) และผลการดำเนินงานของฝ่ายการตลาดมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อยู่ในระดับมาก สอดคล้องกับรายงานประจำปีของบริษัทปี 2549 ที่กล่าวไว้ว่า บริษัทมีการใช้ เครื่องมือภายใต้แนวคิด BSC เป็นเครื่องมือในการวัดประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงาน ต่างๆ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถ และความสำเร็จของหน่วยงาน รวมถึงกระบวนการ ในการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ จะทำให้หน่วยงานทราบถึงปัญหา และอุปสรรคต่างๆ ซึ่งจะ ทำให้มีข้อมูลในการปรับปรุงการดำเนินงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. งานวิจัยต่างประเทศ

บริ โทเวอร์ (Brethower. 1999 : 43 ; อ้างถึงใน วัฒนา พัฒนพงษ์. 2546 : 25) ได้ ทำการวิจัยเรื่ององค์กรธุรกิจขนาดเล็กที่ได้นำเครื่องมือภายใต้แนวคิด BSC มาใช้ ในองค์กร มีสาเหตุเนื่องจากสภาพการแข่งขันที่รุนแรงเพิ่มมากขึ้น องค์กรจำเป็นต้องนำ แนวคิดที่จะสามารถสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายขององค์กร และการพัฒนา ด้านประสิทธิภาพการเงินขององค์กรให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งผลจากการนำ เครื่องมือภายใต้แนวคิด BSC มาใช้ ทำให้องค์กรเห็นถึงผลการปฏิบัติงานขององค์กร ได้ ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ไอ เฮโดธี (AI - Hedaithy. 2000 : 96 ; อ้างถึงใน ญาดา พงศบริพัตร. 2542 : 8) ได้วิจัยเรื่องเรื่อง การใช้หลักการวิเคราะห์เพื่อพัฒนาตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานเชิง กลยุทธ์ในองค์กรขนาดเล็ก ศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการพัฒนาตัวชี้วัด เครื่องมือภายใต้ แนวคิด BSC ที่ทำในองค์กรรัฐบาลขนาดเล็ก และที่ทำในหน่วยงานธุรกิจเอกชนขนาดเล็ก

โดยใช้หลักในการวิเคราะห์ (Analytic Approach) โดยจะนำมาใช้ในการพัฒนาฐานความคิดของ เครื่องมือภายใต้แนวคิด BSC ตามหลักของ Sati's Analytic Hierarchy Process (AHP) โดยจัดให้มีการรอบการพัฒนาเครื่องมือภายใต้แนวคิด BSC และมีทีมงานในการดำเนินการและสนับสนุนข้อมูล มีหน่วยงานสองหน่วยที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน เป็นองค์กรทดลองเป็นหน่วยงานเอกชนและราชการขนาดเล็กอย่างละหนึ่งแห่ง ทั้งคู่อยู่ในรัฐแคลิฟอร์เนีย หลังจากนั้นก็ใช้วิธีการส่งแบบสอบถามไปยังหน่วยรัฐบาล และเอกชนขนาดเล็กอื่นๆแบบสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sample) จากการศึกษาพบว่าจากการวิเคราะห์ (Analytic Approach) เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาตัวชี้วัดผลโดยใช้หลักการ เครื่องมือภายใต้แนวคิด BSC ช่วยในการเก็บรวบรวมข้อมูลให้มีมุมมองที่กว้างขึ้นสำหรับการเลือกตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน จากผลการศึกษายังพบอีกว่าหน่วยงานเอกชนให้ความสำคัญในมุมมองด้านการเงินมากที่สุด ขณะที่หน่วยงานราชการจะให้ความสำคัญในมุมมองด้านกระบวนการภายใน อย่างไรก็ตามไม่มีหน่วยงานของรัฐบาลและเอกชนมีความเชื่อว่า ควรให้ลูกค้ำมีส่วน โดยตรงในการวางแผนกลยุทธ์ หรือการสร้างตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานและจากการสำรวจพบว่าร้อยละ 59 ของแบบสอบถามที่ตอบกลับมาทั้งหมดร้อยละ 7 ของหน่วยงานราชการขนาดเล็ก และร้อยละ 31 ของแบบสอบถามที่ตอบกลับมาทั้งหมดร้อยละ 39 ของหน่วยงานเอกชนขนาดเล็กมีการนำการวางแผนกลยุทธ์ และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานมาใช้ชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานต่าง ๆ ที่สำรวจส่วนใหญ่ ไม่มีการจัดทำแผนงานและไม่มีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน จากการสำรวจยังพบอีกว่า หน่วยงานของรัฐบาลขนาดเล็ก จะใช้วิธีการวัดผลการปฏิบัติงาน โดยปริมาณงานที่ทำ (Work volume) แทนที่จะใช้การวัดผลแบบโปรแกรม ส่วนองค์กรเอกชนขนาดเล็กมีแนวโน้มที่จะการทำกำไรสูงสุด และการควบคุมต้นทุนเป็นตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน

ฮักกี (Hagigi, 1999 : 223 ; อ้างถึงใน ญาดา พงศบริพัตร. 2542 : 8)

ได้วิจัยเรื่อง การพัฒนาการวัดผลการปฏิบัติงาน โดยเครื่องมือภายใต้แนวคิด BSC ในหน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุขในรัฐแคลิฟอร์เนีย (ศูนย์พยาบาลเด็ก) โดยพัฒนานำหลักการวัดผลการปฏิบัติงาน เครื่องมือภายใต้แนวคิด BSC มาใช้เนื่องจากว่า ตามกฎหมาย The Government Performance and Results Act ที่ประกาศใช้ใน ค.ศ. 1993 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องสร้างความไว้วางใจได้ (Accountability) โดยต้องมีการกำหนดแผนสำหรับหน่วยงานตั้งเป้าหมาย และวางโปรแกรมดำเนินงานและวัดผลปฏิบัติงาน โดยระบบดังกล่าว จะเป็นตัวประเมินเงินทุนที่จะช่วยสนับสนุนจากภาครัฐ จากการที่เครื่องมือภายใต้

แนวคิด BSC เป็นเครื่องมือที่รวมความสมบูรณ์ของการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กร ช่วยให้องค์กรจัดสรร และบริหารทรัพยากร อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความเหมาะสม ผลการออกแบบ และการประยุกต์ใช้ตัวชี้วัดปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐดังกล่าว อยู่ระหว่าง กำลังได้รับการพัฒนา นับเป็นสิ่งสำคัญ และมีความท้าทายอย่างยิ่งที่หน่วยงานที่ประกอบด้วย คนหลากหลายอย่าง ได้แก่ ในหน่วยงานดังกล่าว จะนำตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน เครื่องมือ ภายใต้นแนวคิด BSC ไปใช้ ซึ่งการวัดผลการปฏิบัติงานนั้นจำเป็นต้องมีการถ่วงดุล ในการวัด ในบุคคลแต่ละกลุ่ม ในแต่ละวัฒนธรรม และต้องคำนึงถึงในแง่เศรษฐกิจสังคมอีกด้วย เพื่อที่จะช่วยเพิ่มศักยภาพการดำเนินการขององค์กรให้มีประสิทธิภาพ และเพื่อบรรลุความสำเร็จ ตามปณิธานขององค์กรที่ตั้งไว้ได้

ไดวิดดี (Diwiddie, 2003 : 178 ; อ้างถึง ในสุภสัทธา กิตชัย. 2547 : 25)

ได้วิจัยเรื่ององค์กรภาคเอกชนและองค์กรภาครัฐบาลที่ได้้นำเครื่องมือภายใต้นแนวคิด BSC มาใช้ในองค์กร จากการสำรวจพบว่า แนวคิดดังกล่าว ช่วยในการพัฒนากระบวนการทำงาน ด้านต่างๆ ขององค์กร โดยเฉพาะการวัดผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งช่วยในการเพิ่มกำไร และ ลดต้นทุนในด้านระบบควบคุมขององค์กร

เบิร์กควิสท์ (Bergquist, 2000 : 125 ; อ้างถึงใน วสันต์ ภูษิตกาญจนนา.

2547 : 25) บรรณาธิการของนิตยสารชื่อ The Balanced Scorecard Newswire ของเว็บไซต์ www.Balanced Scorecard.com ได้ทำการสำรวจผลของการนำเครื่องมือ ภายใต้นแนวคิด BSC มาใช้ในองค์กร ครั้งที่ 1 โดยการสอบถามจากสมาชิกจำนวน 134 คน จากจำนวนสมาชิก ทั้งหมด 1,650 คน พบว่า ร้อยละ 6.90 ให้ความเห็นว่าภายหลังจากการนำเครื่องมือภายใต้นแนวคิด BSC มาใช้ในองค์กร เครื่องมือภายใต้นแนวคิด BSC นอกจากจะช่วยในการบริหารจัดการผลการปฏิบัติงานในองค์กรที่มีขนาดใหญ่แล้วยังช่วยให้ผู้บริหารมองเห็นภาพรวมขององค์กร และในแต่ละหน่วยธุรกิจ (Business Units) สามารถกำหนดเป้าหมายและกลยุทธ์ที่เหมาะสม กับหน่วยธุรกิจของตนเอง ในขณะที่เดียวกันก็สอดคล้องกับเป้าหมาย และกลยุทธ์โดยรวมของ องค์กร

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น พอสรุปได้ว่า การวิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบการจัดเก็บรายได้แบบ ดุลยภาพ BSC ซึ่งประกอบไปด้วย มุมมองด้านการเงิน มุมมองด้านลูกค้า มุมมองด้าน กระบวนการภายใน และมุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา ซึ่งแต่ละองค์ประกอบล้วนแต่ มีความสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของแต่ละหน่วยงาน ผู้วิจัยจึงนำ

แนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนาทอง (อบต.นาทอง) อำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม เพื่อให้เกิดความถูกต้องครบถ้วนในการจัดเก็บภาษี มีการจัดเก็บภาษีได้ตามกำหนดเวลา และเกิดความคุ้มค่าในการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภท เพื่อสามารถตรวจสอบและติดตามประเมินผลการจัดเก็บรายได้ มาปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษี ของ อบต.นาทอง ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ อบต.นาทอง มีเงินรายได้เพิ่มมากขึ้น และเพียงพอต่อความต้องการที่จะพัฒนาองค์กรต่อไป

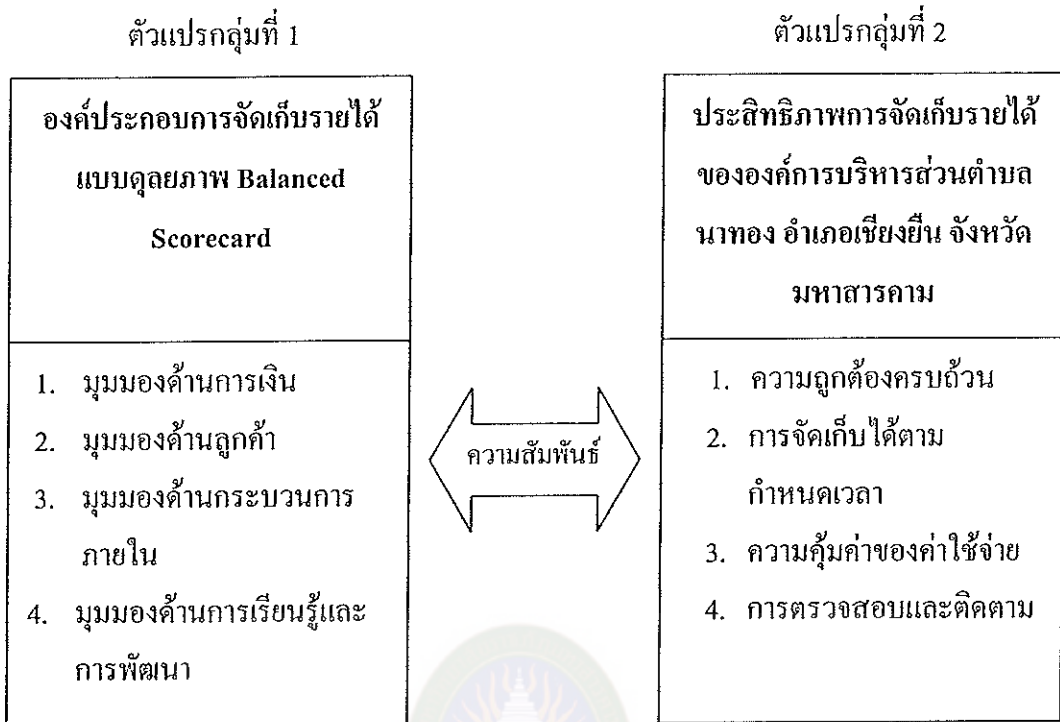
กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งเน้นที่จะนำองค์ประกอบแบบคุณภาพ BSC มาใช้ในการจัดเก็บรายได้ ขององค์การบริหารส่วนตำบลนาทอง อำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ โดยจะทำการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ศึกษาทฤษฎีแบบคุณภาพ BSC ของ โรเบิร์ต แคปแลน และเดวิด นอร์ตัน โดยจะนำทฤษฎีดังกล่าวมาใช้เป็นองค์ประกอบในการจัดเก็บรายได้ขององค์กร ซึ่งประกอบไปด้วยมุมมองด้านการเงิน มุมมองด้านลูกค้า มุมมองด้านกระบวนการภายใน มุมมองด้านการเรียนรู้และพัฒนา

2. ศึกษาการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ มาจาก ศิริวรรณ เสรีรัตน์ โดยจะนำหลักดังกล่าวมาเพิ่มศักยภาพและเสถียรภาพในการจัดเก็บรายได้ ซึ่งประกอบไปด้วยความถูกต้องครบถ้วน การจัดเก็บรายได้ตามกำหนดเวลา ความคุ้มค่าของค่าใช้จ่าย การตรวจสอบและติดตาม

เพื่อให้มองเห็นภาพของกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ได้อย่างชัดเจนมากขึ้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการสรุปไว้ดังแผนภูมิที่ 3



แผนภูมิที่ 3 : กรอบแนวคิดในการวิจัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY