

บทที่ 2

ความหมายและหลักการของภาษีอากร และวิวัฒนาการของการจัดเก็บ ภาษีอากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ภาษีอากรที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเองมีลักษณะเป็นการบังคับเรียกเก็บจากประชาชนเช่นเดียวกับภาษีสรรพสามิตและภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นรายได้สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ภาษีอากรที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเองถือว่าเป็นรายได้สำคัญอย่างหนึ่งที่รัฐบาลให้ความสนใจมาก เนื่องจากมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจและบริหารกิจการของท้องถิ่นได้เองแล้ว ท้องถิ่นเหล่านั้นสามารถจะจัดเก็บรายได้เพื่อเลี้ยงตัวเองได้หรือไม่ หรือยังต้องขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐอยู่ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจะทำให้ท้องถิ่นต้องดำเนินการตามเงื่อนไขของหน่วยงานที่ใช้งบประมาณตลอดไป ไม่มีอิสระในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การบริหาร และการเงินการคลัง ทำให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนเท่าที่ควร ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอรายละเอียดที่เกี่ยวข้องในลำดับต่อไป

1. ความหมายของภาษีอากร

ภาษี คือ เงินที่รัฐบาลเรียกเก็บจากรายกรเพื่อนำไปใช้จ่ายในการบำรุงประเทศ

อากร คือ ค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลเรียกเก็บจากสิ่งที่เกิดจากธรรมชาติหรือสิ่งที่ทำขึ้นเป็นการค้า (นวรรธณ พันธุมเมธา, 2544, หน้า 750)

ความหมายของ “ภาษี” ในช่วงศตวรรษที่ 16-18 มีอิทธิพลมาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่าภาษีมักมีลักษณะเป็นค่าตอบแทนผลประโยชน์ที่ประชาชนมอบให้แก่รัฐเพื่อตอบแทนการที่รัฐได้ให้บริการแก่ประชาชนและมีลักษณะเป็นการประกันภัยประเภทหนึ่งที่คุ้มครองรัฐให้พ้นจากความเสี่ยงใดๆที่อาจเกิดขึ้น (ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, 2547, หน้า 29)

นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ (Hume) มีความเห็นว่า ภาษีเป็นรายได้ที่มาจากความสมัครใจ (Contribution Volunteer)

นักการคลังสายเสรีนิยม ที่มีแนวความคิดว่า ภาษีมูลีลักษณะเป็นค่าตอบแทนผลประโยชน์ (ศุภลักษณ์ พินิจภูวคณ, 2547, หน้า 29) ได้แก่

ริรอยซ์ โบเลีย (Reroy Beaulieu) มีความเห็นว่า ภาษีมูลีลักษณะเป็นค่าตอบแทนการให้บริการที่รัฐจัดทำหรือได้จัดหาให้แก่ประชาชน

ลอคค (Locke) มีความเห็นว่า ภาษีมูลีลักษณะเป็นสัญญาสองฝ่ายและเป็นเรื่องของการแลกเปลี่ยนระหว่างรัฐกับปัจเจกชน ภาษีมูลีจะมีลักษณะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อได้รับการตกลงยินยอมจากปัจเจกชนเพราะเหตุว่า ภาษีมูลีเป็นสิ่งปัจเจกชนมอบให้แก่รัฐ เพื่อเป็นค่าตอบแทนการให้ความคุ้มครองในชีวิตความเป็นอยู่อย่างอิสระและความเป็นเจ้าของในทรัพย์สิน

สมิท (Smith) มีความเห็นว่า ประชาชนผู้อยู่ใต้อำนาจของรัฐจำเป็นต้องบริจาคหรือสละเงินให้แก่รัฐตามสัดส่วนของรายได้ที่ครอบครองอยู่

สรุปได้ว่า สาระสำคัญของความหมายของภาษีมูลีที่หมายถึง การแลกเปลี่ยนนั้นอยู่ที่ความยินยอม (ความสมัครใจ) ของผู้เสียภาษีมูลีเพื่อเป็นค่าตอบแทนการให้บริการของรัฐนั่นเอง

การวิเคราะห์แนวคิดที่ว่า ภาษีมูลีลักษณะเป็นค่าตอบแทนผลประโยชน์สามารถจำแนกออกเป็น 2 แนวทาง

1. ภาษีมูลีลักษณะเป็นค่าตอบแทนความปลอดภัย เสมือนหนึ่งการชำระเบี้ยประกันภัยในสัญญาหรือกรรมกรรมประกันภัย
2. ภาษีมูลีลักษณะเป็นค่าตอบแทนการให้บริการสาธารณะเสมือนหนึ่งการชำระราคาสินค้า

โดยลักษณะของภาษีมูลีอากรนั้นจะแตกต่างไปจากเงินได้หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น ซึ่งผู้ที่จะต้องเสียภาษีมูลีอากรเป็นการถูกบังคับด้วยเงื่อนไขของกฎหมาย และเมื่อเสียภาษีมูลีอากรไปแล้ว ผลประโยชน์ที่จะได้รับตอบแทนกลับคืนมานั้นไม่เป็นการเฉพาะตัว โดยจะย้อนกลับมาในทางอ้อมเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม (เพิ่มบุญ แก้วเจียว, 2548, หน้า 13)

การเสียภาษีมูลีอากรถือเป็นหน้าที่ของประชาชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ เมื่อเป็นหน้าที่แล้วก็แสดงว่า ถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้นั้นก็ต้องได้รับโทษตามกฎหมาย (เพิ่มบุญ แก้วเจียว, 2546, หน้า 11)

การแบ่งประเภทหรือระบบของภาษีมูลีอากร (Tax System) ที่นิยมใช้ในปัจจุบัน (เพิ่มบุญ แก้วเจียว, 2548, หน้า 14) จะมีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภท คือ

1. ภาษีมูลีทางตรง (Direct Tax) เป็นชนิดของภาษีมูลีที่ผู้เสียภาษีมูลีต้องรับภาระด้วยตนเองอย่างแท้จริง การที่จะผลักภาระที่ตนมีหน้าที่เสียมันไปให้ผู้อื่นรับภาระแทนจะกระทำได้ยาก เช่น ภาษีมูลีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีมูลีเงินได้นิติบุคคล เป็นต้น

2. ภาษีทางอ้อม (Indirect Tax) เป็นชนิดของภาษีที่ผู้เสียภาษีนั้นสามารถผลักภาระภาษีที่ตนมีหน้าที่ต้องเสียไปให้ผู้อื่นรับภาระภาษีแทนตนได้ซึ่งภาษีชนิดนี้ส่วนใหญ่เป็นภาษีจากสินค้าและบริการ โดยผลักภาระภาษีเข้าไปในราคาของสินค้าและให้ผู้บริโภคเป็นผู้รับภาระภาษีนั่นๆ แทน เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต หรือภาษีศุลกากร เป็นต้น

ภาษี เป็นเงินที่รัฐบังคับเก็บจากประชาชนและหน่วยธุรกิจต่างๆ โดยมีได้มีการแลกเปลี่ยนหรือให้สิ่งของใดๆ เป็นการตอบแทน นักเศรษฐศาสตร์จึงเรียกภาษีว่า เป็นเงินโอนหรือเงินที่เปลี่ยนมือจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาล

ระบบภาษีที่ดีไม่จำเป็นต้องสามารถเก็บรายได้เข้ารัฐได้มากที่สุดเสมอไป ในการวางระบบภาษีนั้นรัฐบาลจะพิจารณาผลกระทบหลายด้านพร้อมๆ กันไป เป้าหมายระดับมหภาคของการบริหารภาษีอากร (จรัส สุวรรณมาลา, 2541, หน้า 9) มีดังนี้

1. ภาษีเพื่อความเป็นธรรม เป็นการวางระบบภาษีเพื่อส่งเสริมการกระจายภาระภาษีระหว่างกลุ่มบุคคลต่างๆ อย่างเป็นธรรม

2. ภาษีที่เป็นกลาง เป็นการวางระบบภาษีที่ไม่ก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากการได้เปรียบเสียเปรียบในการรับภาษีที่แตกต่างกัน

3. ภาษีเพื่อการกระจายรายได้ เป็นการวางระบบภาษีที่สามารถช่วยกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มบุคคลต่างๆ หรือเป็นระบบภาษีที่จะช่วยลดช่องว่างของรายได้ระหว่างคนรวยกับคนจนได้โดยอัตโนมัติ

4. ภาษีเพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เป็นการวางระบบภาษีที่มีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สามารถช่วยลดหรือชะลอผลกระทบของภาวะเงินเฟ้อ การขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด การขาดดุลการคลังของรัฐบาล และภาระการถดถอยทางเศรษฐกิจได้โดยอัตโนมัติ

5. ภาษีเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นการวางระบบภาษีที่ช่วยส่งเสริมการออม การลงทุน การส่งออก และการค้าเสรีในประเทศและระหว่างประเทศ

ส่วนเป้าหมายการจัดเก็บภาษีสระดับจุลภาคนั้น เน้นการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภทให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและมีประสิทธิผลสูงสุด มีผลกระทบในทางลบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมน้อยที่สุดประชาชนผู้เสียภาษีได้รับความสะดวกมากที่สุดและเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยมากที่สุด (จรัส สุวรรณมาลา, 2541, หน้า 4)

ภาษี (Tax) คือ สิ่งที่รัฐบังคับเรียกเก็บจากรายกรและนำมาใช้เพื่อพัฒนาสังคมส่วนรวม โดยมีได้มีสิ่งตอบแทนโดยตรงแก่ผู้เสียภาษี (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2543, หน้า 129-130) ซึ่งแบ่งเป็นสองลักษณะคือ

1. ภาษีที่รัฐบาลเก็บจากประชาชนนั้นจะมีลักษณะของการบังคับภาษีที่จะเก็บนั้นอาจจะ เป็นรายได้หรือสิ่งของหรือผลประโยชน์หรือบริการจากตัวผู้เสียภาษี

2. ภาษีที่เก็บได้นั้นจะต้องนำไปใช้เพื่อสังคมส่วนรวม ตัวผู้เสียภาษีนั้นจะไม่ได้รับ ประโยชน์โดยตรง ซึ่งต่างจากการซื้อสินค้าหรือบริการ ซึ่งผู้เสียเงินจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ โดยตรงจากการซื้อสินค้าหรือบริการนั้น

ภาษี คือ เงินได้หรือทรัพยากรที่เคลื่อนย้ายจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาล ยกเว้นการกู้ยืม และการขายสินค้าและบริการในราคาทุนของรัฐบาล (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2543, หน้า 130) ซึ่งแบ่งเป็นสองลักษณะคือ

1. ภาษีอากรนั้นหมายถึงเงินได้หรือทรัพยากรที่ได้จากการเคลื่อนย้ายจากภาคเอกชนไปสู่ ภาครัฐบาล เมื่อรัฐบาลเก็บภาษีไปใช้จ่ายในกิจการของรัฐบาล ทรัพยากรที่จะมีเหลือไว้ใช้ใน ภาคเอกชนย่อมจะต้องลดลง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการใช้บริโภค การออมและการลงทุนของเอกชน

2. การกู้ยืมของรัฐบาลนั้นเป็นการยืมไปใช้เป็นการชั่วคราวซึ่งรัฐบาลจะต้องจ่ายคืนใน ภายหลัง ดังนั้น จึงเท่ากับว่าไม่มีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรจากภาคเอกชนไปยังภาครัฐบาล

ฐานภาษี (Tax Base) คือ สิ่งที่ถูกใช้เป็นฐานในการประเมินเก็บภาษีอากรแต่ละชนิดตาม อัตราภาษีที่กำหนดไว้ ได้แก่ รายได้ ความมั่งคั่ง มูลค่าของสินค้าหรือบริการที่ทำการซื้อขายกัน หรือสิ่งอื่นๆที่กำหนดขึ้น โดยปกติแล้วสิ่งที่ใช้เป็นฐานภาษีนั้นมักจะถูกใช้เป็นตัววัดถึง ความสามารถในการเสียภาษีของแต่ละบุคคลด้วย (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2543, หน้า 131)

วิธีการประเมินภาษี อาจจะทำการประเมินภาษีตามมูลค่าหรือราคา (Ad Valorem Tax) หรืออาจจะทำการประเมินตามจำนวนหรือปริมาณของสิ่งที่ถูกเก็บภาษี (Unit Tax)

ระบบของภาษีอากรแบ่งออกเป็นภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรี- ธรรม, 2543, หน้า 139-140) คือ

1. ภาษีทางตรง คือ ภาษีที่ผู้เสียภาษีแบกรับภาระของภาษีนั้นทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ ไม่สามารถผลักภาระของภาษีดังกล่าวไปให้แก่ผู้อื่น เช่น ผู้ที่เสียภาษีต่างด้าวนั้นจะไม่สามารถผลัก ภาระของค่าต่างด้าวไปให้แก่ผู้อื่นได้ ภาษีทางตรงได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีการใช้จ่าย เพื่อการบริโภค ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีการประกันสังคม ภาษีมรดกและภาษีที่เก็บจากทุน ภาษีการ ให้โดยเสนาห์

2. ภาษีทางอ้อม คือ ภาษีที่ผู้เสียภาษีมิได้เป็นผู้แบกรับภาระของภาษีนั้นไว้ทั้งหมดหรือ เป็นส่วนใหญ่ เขาสามารถที่จะผลักภาระของภาษีที่เขาได้เสียไปนั้นทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ไปให้แก่ ผู้อื่น เช่น รัฐบาลเก็บภาษีสรรพสามิตสุรา ผู้ผลิตสุราจะผลักภาระของภาษีทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ที่ เขาได้เสียให้กับรัฐบาลไปให้แก่ผู้บริโภคในรูปของการขายสุราในราคาที่แพงขึ้น ภาษีทางอ้อม

ได้แก่ ภาษีสินค้าขาออก ภาษีสินค้าขาเข้า ภาษีสรรพสามิต ภาษีการค้า ภาษีทรัพย์สิน อากรและ
แสตมป์ และค่าใบอนุญาต

องค์ประกอบที่สำคัญของระบบภาษีอากรที่ดีคือ การมีการบริหารจัดการจัดเก็บภาษีอากร
ที่มีประสิทธิภาพ ปัญหาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีนั้นจะขึ้นอยู่กับความร่วมมือของประชาชนใน
การเสียภาษีและขึ้นอยู่กับความซื่อสัตย์สุจริตและประสิทธิภาพของการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาษี
อากรเป็นสำคัญ ส่วนหลักเกณฑ์ที่ดีในการจัดเก็บภาษีอากรในปัจจุบัน (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรี-
ธรรม, 2543, หน้า 145) ได้แก่

- 1) หลักของความแน่นอน
- 2) หลักของการประหยัด
- 3) หลักของความเสมอภาค
- 4) หลักของการยอมรับ
- 5) หลักของการเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ
- 6) หลักของการทำรายได้
- 7) หลักของการยืดหยุ่น

โครงสร้างของระบบภาษีที่ดีควรมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ

(เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2543, หน้า 143) ดังนี้

1. ภาระของภาษีหรือค่าใช้จ่ายของรัฐจะต้องกระจายแก่ประชาชนผู้เสียภาษีทุกคนอย่าง
ยุติธรรม กล่าวคือ แต่ละคนควรจะได้รับภาษีตามฐานะของตนอย่างยุติธรรม
2. การเลือกเก็บภาษีแต่ละชนิดที่จัดเก็บนั้นจะต้องพยายามให้มีผลกระทบหรือผลเสียหาย
ต่อการตัดสินใจในทางเศรษฐกิจหรือการทำงานของกลไกน้อยที่สุด นอกจากนี้ภาษีอากรต่างๆ ที่
จัดเก็บนั้นควรจะใช้เป็นเครื่องมือเพื่อแก้ไขการใช้ทรัพยากรที่ไร้ประสิทธิภาพของเอกชนด้วย
3. โครงสร้างของภาษีที่ใช้นั้นควรจะต้องอำนวยความสะดวกในการใช้นโยบายในการรักษาเสถียรภาพ
ทางเศรษฐกิจและช่วยส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วย
4. ระบบของภาษีต่างๆ ที่ใช้จัดเก็บนั้นจะต้องเป็นที่แจ้งชัดต่อผู้เสียภาษีและการบริหาร
การจัดเก็บจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
5. ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บและภาระของผู้เสียภาษีควรจะอยู่ในอัตราที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับ
เป้าหมายต่างๆ ในการจัดเก็บภาษีนั้น

การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สร้างขึ้นด้วยความมุ่งหมายให้ประชาชนปกครองกันเอง
เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายแห่งรัฐ รัฐได้มอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นสิ่งที่
เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับชีวิตประจำวันให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเอง โดยรัฐทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล

ให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น การที่ท้องถิ่นมีการคลังเป็นของตนเอง จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะท้องถิ่นมีดุลพินิจในการเลือกจัดทำบริการสาธารณะที่เห็นว่าประชาชนในท้องถิ่นมีความต้องการได้อย่างอิสระ แต่การดำเนินการจะประสบผลสำเร็จนอกจากจะได้คนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานให้กับท้องถิ่นแล้ว การมีรายได้และการวางแผนการใช้จ่ายเงินก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน ท้องถิ่นจึงต้องมีระบบการคลังเป็นของตนเองเพื่อที่จะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่และรวดเร็ว

การคลังของท้องถิ่นประกอบด้วยการมีระบบงบประมาณ การมีรายได้และรายจ่าย ท้องถิ่นจะต้องมีระบบงบประมาณเป็นของตนเองเพื่อประมาณการใช้จ่ายในแต่ละปีซึ่งมีผลโดยตรงต่อการวางแผนการดำเนินกิจการต่างๆ การคลังท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายได้นั้นมีความสำคัญต่อการเป็นท้องถิ่นมาก เพราะการมีรายได้เป็นของตนเองทำให้ท้องถิ่นสามารถใช้นั้นได้อย่างอิสระ แต่ในทางกลับกันหากไม่มีรายได้เป็นของตนเองต้องรับเงินจากรัฐ การใช้จ่ายเงินย่อมถูกควบคุมจากรัฐ ส่งผลให้การดำเนินกิจการเป็นไปตามความต้องการของรัฐไม่ใช่ของประชาชนในท้องถิ่น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 44)

ภาษีเป็นเครื่องมือทางการคลังอย่างหนึ่งที่รัฐใช้สำหรับหารายได้เพื่อเป็นรายจ่ายสาธารณะ ภาษีอากรไทยมีที่มาจากสองทาง (ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, 2547, หน้า 24)

แนวคิดทางสังคมวิทยา เป็นภาษีที่มาจากการกวาดต้อนผู้คนและทรัพย์สิน การเก็บบรรณาการ การเกณฑ์แรงงาน และการจัดเก็บภาษีปัจจุบัน

แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างภาษีกับระบบเศรษฐกิจและสังคม เป็นภาษีที่มาจาก วิชาการทางเศรษฐกิจ จิตวิทยา-สังคมและเจตนารมณ์ทางกฎหมาย

ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ภาษีเป็นภาระสาธารณะที่กำหนดขึ้น โดยอาศัยหลักความสามารถในการเสียภาษีของประชาชนมิใช่อาศัยหลักการคำนวณค่าตอบแทนจากการใช้บริการของรัฐ

2. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาสำคัญของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี (สมชัย ฤชุพันธุ์, 2545, หน้า 1-7) แบ่งได้ 8 ประการ คือ

2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรวมมีรายได้น้อยมาก แสดงว่าขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมมีขนาดเล็กมากเมื่อเทียบกับขนาดของรัฐบาล

2.2 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดหาได้เองมีสัดส่วนน้อยมากโดยยังต้องอาศัยรายได้ส่วนใหญ่จากการอุดหนุนของรัฐบาล

2.3 จีตความสามารถในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากยังด้อยอยู่

2.4 การกำหนดอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายปัจจุบันอยู่ในภาวะที่สับสนไร้หลักการในบางกรณีก็ไม่เหมาะสมและก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมาก

2.5 ความสามารถในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นแต่ละแห่งแตกต่างกันมาก

2.6 วิธีการจัดสรรเงินภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวิธีแบ่งที่ละชั้นตามที่เป็นอยู่ในช่วงแรกของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการแย่งชิงรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ

2.7 เงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจำนวนมาก

2.8 การนับเงินถ่ายโอนเป็นเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน่าจะไม่ต้อง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับเป็นตัวเงินและไม่มีอำนาจในการตัดสินใจใช้จ่ายเงินนี้

3. หลักการในการคัดเลือกภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะที่พึงปรารถนาของภาษีท้องถิ่น 6 ประการ (สมชัย ฤชุพันธุ์, 2545, หน้า 14-15) ดังนี้

3.1 เป็นภาษีที่ใช้หลักประโยชน์ (Benefit Principle) มากกว่าที่จะเป็นภาษีที่ใช้หลักความสามารถในการเสียภาษี (Ability to Pay Principle) คือผู้ใดได้ประโยชน์จากบริการใดของรัฐ ผู้นั้นก็พึงเสียภาษีให้รัฐตามสัดส่วนแห่งบริการที่ได้รับ ตามหลักการนี้ ค่าธรรมเนียมการใช้สินค้าและบริการ (User Charge) จะเป็นแหล่งรายได้ที่เหมาะสมที่สุด สำหรับกรณีที่สินค้าหรือบริการนั้นสามารถกันคนที่ไม่ได้เสียค่าธรรมเนียมจากการรับประโยชน์ได้ เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่ากำจัดขยะ เป็นต้น

3.2 เป็นภาษีที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Administrative Feasibility) โดยต้องคำนึงถึงต้นทุนในการจัดเก็บและต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีรวมทั้งการยอมรับในทางการเมืองด้วย

3.3 เป็นภาษีที่มีเสถียรภาพของรายได้ (Revenue Stability) และมีความยืดหยุ่นต่อรายได้ (Revenue Elasticity) ควรเป็นภาษีที่มีรายได้สม่ำเสมอไม่แปรผันตามภาวะเศรษฐกิจมากเกินไป เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดจำกัดในการกู้ยืม นอกจากนี้รายได้ของท้องถิ่นควรเพิ่มขึ้นเมื่อรายได้ของคนในท้องถิ่นและความต้องการใช้บริการของท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

3.4 เป็นภาษีที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนในการเลือกที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจน้อยที่สุด หมายถึงจะต้องไม่เป็นภาษีที่คนหรือธุรกิจย้ายที่อยู่หรือที่ตั้งกิจการเพื่อหนีภาษีได้ โดยหลักการว่า ภาษีที่เก็บ ณ แหล่งผลิต (Origin of Production) และแหล่งเกิดรายได้ (Source of Income) จะก่อให้เกิดการย้ายที่เพื่อหนีภาษีมากกว่าภาษีที่เก็บจากรายจ่ายและภาษีที่เก็บโดยใช้อื่นที่อยู่

3.5 เป็นภาษีที่ไม่ก่อให้เกิดการผลักภาระภาษีไปสู่ท้องถิ่นอื่น (Tax Export) เพื่อมิให้ท้องถิ่นใช้จ่ายจนเกินตัว และเนื่องจากเป็นภาษีที่ไม่ยุติธรรม และทำให้เจ้าหน้าที่ขาดความรับผิดชอบต่อคนในปกครองของตน โดยคนในปกครองไม่เสียภาษีและให้คนในท้องถิ่นอื่นเสียภาษีแทน

3.6 เป็นภาษีที่หลีกเลี่ยงการแข่งขันกันไม่ถูกต้อง เป็นช่องทางให้มีการลักลอบหนีภาษี หรือเป็นถิ่นที่อยู่เทียมเพื่อเลี่ยงภาษี หรือเป็นแหล่งรองรับการหลบหนีภาษีโดยผ่านการโอนราคา

4. รายจ่ายสาธารณะ

4.1 รายจ่ายสาธารณะ (Public Expenditure) หมายถึงการใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อรักษา ระดับการดำเนินงานของรัฐ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหาร การรักษาความสงบภายในและการป้องกันประเทศและเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม หรือรายจ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ในทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาล ซึ่งได้แก่ การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม การจัดสรรการกระจายรายได้ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการส่งเสริมความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2543, หน้า 367-368)

4.2 หลักการที่ดีเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะ (Canons of Expenditure)

(เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2543 หน้า 372) แบ่งได้เป็น 4 หลัก คือ

(1) หลักของการประหยัด (Canon of Economy) เนื่องจากทรัพยากรของสังคมมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น การใช้จ่ายไม่ว่าจะเป็นไปในส่วนของคนหรือรัฐบาลก็ตามจะต้องเป็นไปในลักษณะที่ประหยัด หรือใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยจะต้องพยายามไม่ให้เกิดการ

สูญเสียค่าของการใช้ทรัพยากร การวัดหลักความประหยัดอาจวัดโดยวิธีศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง ต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost Benefit) ของการใช้ในแต่ละโครงการประกอบการพิจารณาในการ ตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายของรัฐบาล

(2) หลักของผลประโยชน์ (Canon of Benefit) เป็นการพิจารณาการใช้จ่ายเงินให้ เป็นประโยชน์แก่สังคมทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน โดยคำนึงถึงผลที่มีต่อการบรรลุ จุดมุ่งหมาย เช่น การมีเป้าหมายเพื่อการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล หรือการจัดสรรการกระจาย รายได้ของสังคม เป็นต้น

(3) หลักของการกั้นกรอง (Canon of Sanction) เพื่อให้การใช้จ่ายสาธารณะเป็น ประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุด การใช้จ่ายต่างๆ ของรัฐบาลจำเป็นต้องผ่านการกั้นกรองในระดับ ต่างๆ อย่างรอบคอบทั้งในระดับรัฐบาลและระดับรัฐสภา

(4) หลักของการสร้างส่วนเกิน (Canon of Surplus) เป็นความระมัดระวังในการใช้ จ่ายงบประมาณและพยายามหารายได้เพิ่มขึ้น เพื่อให้มีงบประมาณใช้จ่ายในกรณีจำเป็นเร่งด่วน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งขึ้นด้วยความมุ่งหมายให้ประชาชนปกครองตนเอง รัฐได้ มอบอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะอันเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันให้ประชาชน ในท้องถิ่น โดยรัฐทำหน้าที่เพียงเป็นผู้กำกับดูแลในการดำเนินการให้เป็นไปอย่างถูกต้องตาม กฎหมายเท่านั้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการคลังของตนเอง การคลังนั้นประกอบไปด้วยการมี งบประมาณ การมีรายได้ รายจ่ายท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณเป็นของตนเองเพื่อประมาณการใ้ ใช้จ่ายในแต่ละปีซึ่งมีผลโดยตรงต่อการวางแผนการดำเนินกิจการต่างๆ

การคลังของท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้นั้นมีความสำคัญต่อการเป็นท้องถิ่นมาก อาจ กล่าวได้ว่า หากไม่มีรายได้เป็นของตนเองหน่วยงานนั้นย่อมเป็นท้องถิ่นไม่ได้เลย ทั้งนี้ เพราะการมี รายได้เป็นของตนเองทำให้ท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายเงินนั้นได้โดยอิสระ ในทางกลับกัน หากไม่มี รายได้เป็นของตนเองต้องรับเงินจากรัฐ การใช้จ่ายเงินย่อมถูกควบคุมสั่งการจากรัฐ ส่งผลให้การ ดำเนินกิจการเป็นไปตามความต้องการของรัฐ ไม่ใช่ประชาชนในท้องถิ่น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 44-45)

5. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจำแนกอำนาจหน้าที่ออกเป็น 5 ลักษณะ คือ

5.1 อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540 ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ (มาตรา 78) หน้าที่ในการบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา 289) และอำนาจหน้าที่ในการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 290)

5.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวม 9 หน้าที่ (มาตรา 45) ส่วนเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด (มาตรา 8)

5.3 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง รวม 29 หน้าที่ (มาตรา 17)

5.4 อำนาจหน้าที่ตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 เรื่อง อำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

5.5 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เกี่ยวกับการลงทุนและการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม (มาตรา 23) การจัดสรรงบประมาณสมทบเงินกองทุน (มาตรา 27) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็นต้น

6. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้รู้จักและใช้สิทธิในการปกครองตนเองและดูแลจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นของตน เป็นการแก้ปัญหาที่ตรงจุด เป็น

การสร้างระบอบประชาธิปไตยระดับพื้นฐาน ซึ่งจะทำให้ประชาธิปไตยระดับชาติเข้มแข็งถาวร และเป็นการแบ่งเบาภาระการทำงานของรัฐบาล (อัยฎงศ์ ปาณิกบุตร, 2540, หน้า 73)

6.1 การกระจายอำนาจ (Decentralization) มิได้หมายความว่าทำให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองเท่านั้น แต่การกระจายอำนาจยังรวมความถึงการให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถตัดสินใจชะตาชีวิตของตนเองได้ไม่ว่าในเรื่องที่ดิน แหล่งน้ำ ทรัพยากร หรือการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

6.2 การกระจายอำนาจ คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ดังนั้น การกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ

(1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขตหมายถึงการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

(2) การกระจายอำนาจตามบริการหมายถึงการโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระโดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งจะต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ เป็นต้น

6.3 หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควรเป็นการมอบอำนาจให้ทั้งการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นจะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นของตนเองได้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2542, หน้า 12-13)

6.4 การปกครองท้องถิ่นตามหลักการการกระจายอำนาจก็คือการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยมีองค์กรนิติบุคคลที่มีเจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอิสระในการปกครองตนเองและไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

6.5 องค์กรที่ตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจนี้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการเลือกตั้งผู้บริหารจากประชาชน ได้รับมอบอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติการกิจอันเป็นหน้าที่ของตนภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งรัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจใน

กิจการท้องถิ่นได้เอง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 78) โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ นอกจากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 284)

6.6 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บเองต้องให้ความสำคัญต่อการขยายฐานภาษี การกำหนดอัตราภาษี การเพิ่มภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี ความโปร่งใสในการจัดเก็บภาษี การเพิ่มภาษีหรือรายได้ใหม่ๆ รวมทั้งต้องสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสวงหาแนวทางเพิ่มรายได้ในรูปแบบอื่นๆ เพื่อให้พึ่งตนเองได้ในระยะยาว (แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ข้อ 6.2.2)

6.7 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 36 คน ทำหน้าที่ในการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจและหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น และระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง การถ่ายโอนงาน คน เงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับการจัดสรรเงินในปีงบประมาณ 2544 จัดสรรให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล โดยจัดสรรในลักษณะที่เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสม (ไม่ระบุจำนวนปี) ให้แก่ท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549)

6.8 ในปัจจุบันมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วในบางเรื่องเกี่ยวกับ โครงสร้างพื้นฐานเช่น ถนน แหล่งน้ำ สถานีขนส่งผู้โดยสาร งานสังคมสงเคราะห์ นอกจากนี้แล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 13 มีนาคม 2546 เรื่อง การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

7. ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจทางปกครอง

7.1 ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลของกฎหมายให้มีส่วนเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

7.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

7.3 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการได้เองพอสมควร ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

7.4 หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆตามที่รัฐอนุญาต เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ

7.5 หลักการกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นนอกจากองค์กรบริหารราชการส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น

7.6 การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจคือการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนซึ่งมิใช่อำนาจในทางนิติบัญญัติและมิใช่อำนาจในทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจในการบริหารหรือจัดทำบริการสาธารณะต่างๆเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยมีองค์กรนิติบุคคลที่มีเจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอิสระในการปกครองตนเองไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 44)

7.7 หลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพื่อให้องค์กรนั้นสามารถจัดบริการสาธารณะบางอย่างได้โดยมีอิสระตามสมควร และโดยราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่ควบคุมดูแล แต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการ องค์กรที่ตั้งขึ้นตามหลักกระจายอำนาจนี้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการเลือกตั้งผู้บริหารจากประชาชน ได้รับมอบอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติภารกิจอันเป็นหน้าที่ของตนภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด มีรายได้ มีทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ของตนเองซึ่งในการกระจายอำนาจทางปกครองนี้อาจกระทำได้ทั้งการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Territorial Decentralization) เช่น การที่ประเทศมีการตั้งเป็นเทศบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น และการกระจายอำนาจตามกิจการที่ให้บริการ (Decentralization by Service) เช่น ในสหรัฐอเมริกา School District ให้บริการด้านการจัดการศึกษาแก่ประชาชนในท้องถิ่น (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2542, หน้า 12)

7.8 รัฐควรเน้นการจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไปมากกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นโดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาของท้องถิ่นและกรอบทิศทางในการพัฒนาโดยรวมของจังหวัดนั้นๆ ขณะเดียวกันรัฐควรจัดสรรเงินอุดหนุนในลักษณะพิเศษ (Block Grant) ให้แก่ท้องถิ่นที่สามารถจัดบริการสาธารณะได้คุณภาพมาตรฐานและเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ อย่างแท้จริง

7.9 รัฐควรหาทางพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นทำได้โดยนำรูปแบบและวิธีการจัดเก็บรายได้ของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้กับท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งหาทางสร้างเสริมความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะในเชิงพาณิชย์เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่น (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2542, หน้า 11)

8. จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

8.1 ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้นเพราะผู้บริหารที่มาจากกรเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า

8.2 เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

8.3 เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

9. จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

9.1 ก่อให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างท้องถิ่นซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตนไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวม

9.2 ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกีดกันคู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายของตน

9.3 ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณเนื่องจากต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนการบริหารราชการส่วนกลาง

10. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

10.1 จากโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการในเรื่องการบริหารจัดการเพื่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ผลการทดลองในภาพรวมพบว่า

(1) การถ่ายโอนภารกิจเป็นสิ่งที่เสริมสร้างให้เกิดประกายความคิดสำหรับหน่วยงานต่างๆ ในการดำเนินงานของตนที่มีอยู่ด้วยความตั้งใจ จริงใจและตระหนักรับผิดชอบ

(2) การเตรียมความพร้อมจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อมีการสนับสนุนจากทั้งฝ่ายการเมือง ผู้นำระดับสูงของส่วนราชการและเป็นเรื่องที่มีอยู่หลายมิติ ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำงานบนหลักการของความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

(3) การถ่ายโอนภารกิจและการสร้างความพร้อมมีหลากหลายรูปแบบ แล้วแต่จะเลือกใช้ตามความเหมาะสมของท้องถิ่นนั้นๆ

(4) การวางระบบในการสร้างความสามารถให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาคมเป็นการสร้างความพร้อมในแง่ของระบบ กลไกการทำงาน ความรู้ความสามารถ กระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างประชาคมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) การปรับกลไกการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลควรมีความสัมพันธ์ในรูปแบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

(6) บทบาทของประชาคมมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของการบริหารจัดการ

(7) ระบบประกันคุณภาพ การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีระบบประกันคุณภาพคือ ประชาชนที่อยู่ในจังหวัดเดียวกันควรจะได้รับบริการที่มีคุณภาพและมาตรฐานในระดับเดียวกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดต้องมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

10.2 ในทางทฤษฎี เมื่อมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นแล้ว การบริหารจัดการที่ดีน่าจะเกิดขึ้นได้โดยอัตโนมัติเนื่องจากอำนาจรัฐอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประชาชนสามารถเข้ามาควบคุมและกำกับการทำงานของท้องถิ่นได้ง่ายกว่าการควบคุมรัฐบาล แต่ในแนวทางการปฏิบัติเป็นไปได้ยาก (สมชัย ฤชุพันธุ์, 2544, หน้า 135-138) ดังนั้น จึงต้องกำหนดแนวทางในการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีสำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นด้วย ดังนี้

- (1) ต้องมีความโปร่งใส ท้องถิ่นต้องบริหารจัดการด้วยความโปร่งใส
- (2) ความมีประสิทธิภาพ โดยต้องคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละองค์กรกับภารกิจที่จะมอบหมายให้ปฏิบัติด้วย เช่น ท้องถิ่นขนาดเล็กอาจทำงานใหญ่ไม่ได้
- (3) ความรับผิดชอบ เป็นเรื่อง que ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบใน 2 ด้าน คือ ด้านหนึ่งในเชิงนโยบายที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกตั้งเขาขึ้นมา ส่วนอีกด้านหนึ่งเป็นการใช้อำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่นตามที่กฎหมายให้อำนาจหรือตามที่มีการถ่ายโอนอำนาจให้ดำเนินการแทนรัฐ
- (4) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) การกระจายอำนาจจะเอื้อต่อการที่ประชาชนในท้องถิ่นจะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นได้มากกว่าการใช้บริหารจัดการจากส่วนกลาง

10.3 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน่าจะมีฐานคิดเกี่ยวกับเรื่องของการกระจายอำนาจการตัดสินใจมาให้ประชาชนบริหารจัดการกิจการภายในชุมชนท้องถิ่นที่ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าให้หน่วยราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคดำเนินการ (โกวิท ี พวงงาม, 2544, หน้า 57) ซึ่งจุดมุ่งหมายของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2546, หน้า 11) อ้างว่า อย่างน้อยมี 3 ประการ

- (1) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม
- (2) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น อันเป็นการสอดคล้องกับหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย
- (3) เพื่อให้การบริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชนเป็นไปโดยรวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐกระจายหน้าที่บางประการ อำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรบริหารอย่างเพียงพอให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน

10.4 จากการติดตามและประเมินผลการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ดำรง วัฒนา และคณะ, 2546, หน้า 17-18) พบว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาอุปสรรคมากมายหลายด้าน อาทิเช่น

- (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากไม่เข้าใจหลักการกระจายอำนาจและยังไม่ทราบทิศทางและแนวปฏิบัติที่ชัดเจนจากรัฐบาลและราชการ

(2) การถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณมีความล่าช้า งบประมาณต้องผ่านกระทรวง กรมต่างๆ บางกิจกรรมที่มีการถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่นดำเนินการไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน มีขั้นตอนปฏิบัติมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น

(3) ระเบียบปฏิบัติที่กำหนดโดยราชการส่วนกลางมีขั้นตอนมากทำให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่คล่องตัว

(4) บุคลากรของส่วนราชการที่ถ่ายโอนมีจำนวนจำกัดและบางส่วนไม่มีความรู้ความเข้าใจในหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติงานตามโครงการถ่ายโอนภารกิจ ระเบียบปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือ/ให้คำปรึกษาแนะนำ/เข้าร่วมการดำเนินงานในขั้นตอนต่างๆและแก้ไขปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง

(5) ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

(6) การรายงานผลการดำเนินงาน โครงการถ่ายโอนมีมากเกินไป ซ้ำซ้อนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียเวลาในเรื่องนี้มากและเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การถ่ายโอนภารกิจล่าช้า

10.5 ปัญหาและอุปสรรคภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชาติชาย ณ เชียงใหม่, 2546, หน้า 3) แบ่งเป็น 3 มิติใหญ่

- (1) มิติด้านความมีประสิทธิภาพของการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรสู่ท้องถิ่น
- (2) มิติด้านความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชนและ
- (3) มิติด้านความมีประสิทธิภาพผลทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

11. การปฏิบัติราชการขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด

11.1 ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้บรรลุจุดหมายดังกล่าวจึงต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) คือความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า ความรับผิดชอบ ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ การมีส่วนร่วมของประชาชนและการยึดหลักนิติธรรม โดยมีการกำกับดูแลจากภาครัฐและประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสีย

11.2 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองถือว่าองค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper Tier) ทำหน้าที่รับผิดชอบในการ

ประสานงานและดูแลกิจการสาธารณะขนาดใหญ่ที่ต้องให้บริการแก่คนจำนวนมากร่วมกันทั้งจังหวัดในลักษณะบริการมหภาค (Macro Services) ส่วนเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อยที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานในพื้นที่แต่ละพื้นที่ จึงมีความรับผิดชอบการบริการประชาชนเฉพาะในพื้นที่แบบเรียกว่า บริการจุลภาค (Micro Services) ซึ่งเมื่อมองภาพรวมทั้งจังหวัดทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์ประกอบของกันและกันซึ่งแยกกันมิได้เพราะบริการที่ให้แก่ประชาชนจะต้องมีทั้งมหภาคและจุลภาคควบคู่กันไป (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2546ข, หน้า ข)

11.3 การสร้างความสามารถของท้องถิ่น (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ร่วมกับมหาวิทยาลัยนเรศวร, 2546, หน้า 15) ควรมี 3 ประการคือ

(1) ความสามารถการลงทุน (Investment Capability) หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการวิเคราะห์การลงทุนตามหลักวิชาการ โดยคำนึงถึงผลตอบแทนทางการเงิน ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ และกระแสเงินเข้า/ออก ความสามารถในการวิเคราะห์การลงทุนจะมีความสำคัญเพิ่มขึ้นในอนาคต เนื่องจากในอดีตเงินทุนส่วนใหญ่ได้มาจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่หน่วยราชการส่วนกลางกำกับ แต่ในอนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพึ่งตนเอง ดังนั้นพนักงานส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นจึงต้องฝึกฝนให้มีความสามารถในการวิเคราะห์การลงทุน

(2) ความสามารถการผลิตบริการ (Production Capability) หมายถึง การฝึกฝนให้พนักงานส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีความสามารถเลือกจัดสรรทรัพยากรในการผลิตบริการอย่างคุ้มค่า สามารถใช้เทคโนโลยีและความรู้การจัดการสมัยใหม่ในการทำงาน ใช้คอมพิวเตอร์และสื่ออินเทอร์เน็ตได้ สร้างฐานข้อมูลและตัวชี้วัดประกอบการทำงาน/การวางแผนและการประเมินผล

(3) ความสามารถปรับตัวและริเริ่มงานใหม่ (Innovation Capability) หมายถึง ความสามารถบริหารที่เน้นความคิดริเริ่ม มองการณ์ไกลและมีวิสัยทัศน์ การทำงานเชิงรุกมากกว่าเชิงรับ การผลิตบริการใหม่ๆให้ประชาชน

11.4 ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ว่าในช่วงหลังที่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะครบ 10 ปี ในปี พ.ศ.2553) ดังนั้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2554 เป็นต้นไป (แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2544 ฉบับประกาศทั่วไป 118 ตอนพิเศษ 4ง) จะเกิดความเปลี่ยนแปลง ดังนี้

- (1) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดี สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
- (2) ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจการกำกับดูแลและการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินงานกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่
- (3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น
- (4) ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในการบริหาร
- (5) ราชการส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน
- (6) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

12. หลักการทั่วไปของกฎหมายภาษีอากร

หลักการทั่วไปของกฎหมายภาษีอากรส่วนใหญ่เป็นหลักการสำคัญในทางเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ หลักการทำรายได้ หลักการบริหารภาษีและหลักภาระภาษี

12.1 หลักการทำรายได้ (Revenue)

นักการคลังรุ่นเก่าได้กำหนดสาระสำคัญของหลักการทำรายได้ไว้ 3 ประการคือ

- (1) การทำรายได้ดี (Productivity) ได้แก่ การมีจำนวนรายได้หลังจากหักค่าใช้จ่ายแล้วมากพอที่จะนำไปใช้จ่ายในกิจการสาธารณะได้ เช่น ภาษีการบริโภคที่จำนวนภาษีรวมอยู่กับราคาสินค้าที่ผู้บริโภค (ผู้ซื้อ) ได้ชำระแก่ผู้ขายและผู้ขายเป็นผู้มีหน้าที่ชำระภาษีให้แก่รัฐ
- (2) ความมั่นคง (Stability) จำนวนรายได้ประเภทภาษีต้องไม่ผันแปรไปตามลำดับการขึ้นลงหรือความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ
- (3) ความยืดหยุ่น (Elasticity) การเพิ่มอัตราภาษีต้องไม่ทำให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านจากผู้เสียภาษีอันเป็นเหตุให้รายได้จากภาษีลดลง เช่น หากเพิ่มอัตราภาษีน้ำมันเบนซินจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 20 และเป็นสาเหตุให้ผู้บริโภคลดปริมาณการใช้น้ำมันลงจนรัฐขาดรายได้

12.2 หลักการบริหารภาษีอากร

หลักการบริหารภาษีที่ดีของอดัม สมิท (Adam Smith) เป็นหลักการพื้นฐานที่ยังสามารถใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาการจัดเก็บภาษีอากรในปัจจุบัน แบ่งเป็น 4 ประการคือ

(1) หลักความเป็นธรรม (Equity) เนื่องจากประชาชนของรัฐจำเป็นต้องบริจาคหรือสละเงินให้แก่รัฐที่เขาเหล่านั้นอยู่ภายใต้ความคุ้มครองตามสัดส่วนของรายได้ที่ได้ครอบครองอยู่ การจัดเก็บภาษีอย่างยุติธรรมจึงต้องสัมพันธ์กับสิ่งที่เป็นความสามารถหรือสิ่งที่แสดงความสามารถของผู้เสียภาษีสวมทั้งหลักเกณฑ์ในการวัดความสามารถและหลักในการแบ่งสรรภาระสาธารณะต้องเป็นหลักที่บังคับได้โดยทั่วกัน

(2) หลักความแน่นอน (Certainty) ภาษีที่จัดเก็บต้องมีความชัดเจนและแน่นอนอยู่บนพื้นฐานของเหตุผล ไม่ว่าจะพื้นฐานภาษี เทคนิคการประเมินภาษีและวิธีการจัดเก็บภาษี ผู้เสียภาษีสามารถคำนวณภาษีที่ตนต้องชำระได้ รวมทั้งมีการกำหนดวัน เวลาสถานที่ที่แน่นอน

(3) หลักความสะดวก (Convenience) ภาษีทุกประเภทควรต้องเรียกเก็บตรงเวลา วิธีชำระภาษีต้องทำให้ผู้เสียภาษีได้รับความสะดวกมากที่สุด ซึ่งอาจรวมถึงช่วงเวลาที่คุณเสียภาษีมีความสะดวกที่จะชำระภาษีได้แก่ช่วงเวลาที่มียาได้เข้ามา

(4) หลักการประหยัด (Economy) รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีน้อยที่สุดและผู้เสียภาษีก็น้อยที่สุดด้วย ทั้งนี้ เพราะค่าใช้จ่ายในการเดินทาง หรือความยุ่งยากอื่นที่เกิดจากการชำระภาษีเป็นภาระที่ผู้เสียภาษีต้องแบกรับเพิ่มมาจากจำนวนภาษีที่ถูกเรียกเก็บ รัฐต้องมีมาตรการในการควบคุมการจัดเก็บเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบภาษียิ่งมากที่สุด แม้อัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่จะมีน้อย แต่ต้องมีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

12.3 หลักภาระภาษี

เนื่องจากภาษีเป็นภาระที่ตกอยู่กับประชาชน ดังนั้น การจัดเก็บภาษีจึงมีผลต่อรายได้หรือทรัพย์สินของประชาชน ไม่ว่าจะจัดเก็บในรูปแบบใด ย่อมมีผลให้รายได้ของประชาชนลดลงทั้งสิ้น

(1) ภาระภาษี หมายถึง ส่วนของรายได้ที่แท้จริง (Real Income) ที่ลดลงเนื่องจากการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐ ภาระภาษีเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับบุคคลผู้เสียภาษีอาจมีได้ 2 กรณีคือเป็นภาษีที่ชำระโดยผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมาย (ภาษีทางตรง) หรือเป็นภาษีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีผลักภาระไปให้บุคคลภายนอกชำระภาษี (ภาษีทางอ้อม) ภาระภาษีมียุ 2 ลักษณะ

- ภาระภาษีตามกฎหมาย หมายถึงภาระหรือส่วนของภาษีของผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามที่กฎหมายกำหนด เช่น พระราชบัญญัติจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินกำหนดให้เจ้าของ

กรรมสิทธิ์โรงเรือนและที่ดินเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี ดังนั้น ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์โรงเรือนและที่ดินจึงเป็นผู้รับภาระภาษีตามกฎหมาย

- ภาระภาษีที่แท้จริง หมายถึง ภาระภาษีที่ตกต้องแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดในขั้นสุดท้ายโดยที่บุคคลนั้น ไม่สามารถผลักภาระภาษีนั้น ไปให้บุคคลอื่นได้อีก

(2) การผลักภาระภาษี ตามความหมายทางเศรษฐศาสตร์หมายถึง การกระทำของผู้มีหน้าที่เสียภาษีในการทำให้ต้นทุนจากภาระทั้งหมดหรือบางส่วนรวมทั้งการกระทำใดๆ ที่ยังผลให้ผู้อื่นเสียภาษีแทนตน

13. หลักการพื้นฐานของกฎหมายภาษีอากร

กฎหมายภาษีอากรประกอบด้วยหลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่นำไปสู่การกำหนดส่วนแบ่งภาระสาธารณะที่ประชาชนต้องรับผิดชอบร่วมกันอย่างเป็นธรรมภายใต้หลักการที่ประกอบกันขึ้นเป็นสาระแห่งบทบัญญัติกฎหมายภาษีอากร หลักการดังกล่าวปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้แก่หลักความชอบด้วยกฎหมายภาษีอากร หลักความเสมอภาคทางภาษีอากร หลักการบังคับใช้เป็นการทั่วไปของกฎหมายภาษีอากร และหลักความเป็นกลางหรือการแทรกแซงทางภาษีอากร

13.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายภาษีอากร ความหมายอย่างกว้างหมายถึง การอนุมัติภาษี การบริหารภาษีและการจัดเก็บภาษีต้องกระทำตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด ความหมายอย่างแคบ หมายถึง การตกลงอนุมัติภาษี ระบบภาษีเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและต้องตราเป็นกฎหมาย

13.2 หลักความเสมอภาคทางภาษีอากร บทบัญญัติกฎหมายภาษีอากรต้องมีลักษณะทั่วไป มิใช่เป็นกฎหมายที่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม โดยยกเหตุจากถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา

13.3 หลักการบังคับใช้เป็นการทั่วไปของกฎหมายภาษีอากร การใช้สิทธิและเสรีภาพของแต่ละคนย่อมได้รับการจำกัด โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มุ่งสนองตอบการเรียกร้องความต้องการอันชอบธรรมเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีและความผาสุกของทุกคนในสังคมประชาธิปไตย จากข้อความดังกล่าว จะเห็นว่าเป็นหลักการใช้อำนาจตามส่วน และโดยทั่วไปหลักกฎหมายจะไม่มีผลย้อนหลัง และต้องประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าในราชกิจจานุเบกษาด้วย

13.4 หลักความเป็นกลางหรือการแทรกแซงทางภาษีอากร เป็นแนวคิดของนักการคลังรุ่นเก่าที่เห็นว่า รัฐควรมีความเป็นกลางโดยไม่ดำเนินการทางการเงินอันมีวัตถุประสงค์ทาง

เศรษฐกิจหรือสังคม รัฐไม่มีหน้าที่ประกันคุณภาพทางเศรษฐกิจ เนื่องจากคุณภาพทางเศรษฐกิจต้องถูกกำหนดขึ้นเองตามกลไกของตลาด นอกจากนั้น รายได้สาธารณะและรายจ่ายสาธารณะต้องมีความสัมพันธ์กัน การกำหนดรายจ่ายสาธารณะจะเป็นการกำหนดคบทบาทของรัฐ ไม่มีการแทรกแซงทางสังคม การริเริ่มของเอกชนอยู่เหนือรัฐ

14. โครงสร้างกฎหมายภาษีอากร

เนื่องจากภาษีอากรเป็นส่วนแบ่งภาระสาธารณะระหว่างประชาชนตามหลักความสามารถในการจ่าย ประกอบด้วยหลักสำคัญ 3 ประการ คือ

14.1 การกำหนดบุคคลผู้เสียภาษี เป็นการกำหนดให้บุคคลทุกคนที่มีส่วนได้เสียหรือมีส่วนร่วมในประชาคมต้องชำระภาษี

14.2 กำหนดสิ่งที่เป็นมูลเหตุให้ต้องมีการชำระภาษี หรือสิ่งที่แสดงความสามารถของผู้เสียภาษี เช่น รายได้ ความมั่นคง การใช้จ่ายหรือการบริโภค

14.3 การกำหนดวิธีการคำนวณภาษี ได้แก่ การพิจารณากำหนดวิธีการเกี่ยวกับสถานะส่วนบุคคลของผู้เสียภาษี ประเภทของฐานภาษี สัดส่วนตามความสามารถในการเสียภาษีเช่น ค่าใช้จ่ายและอัตราภาษี

15. วิวัฒนาการของการจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายปัจจุบันเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2541 โดยมีขั้นตอนและรายละเอียด ดังนี้

15.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงาน

15.1.1 นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น (นายชวน หลีกภัย) ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 132/2541 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2541 แต่งตั้งคณะกรรมการประสานและติดตามการตราพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงและระเบียบตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 คณะกรรมการประกอบด้วย

- | | |
|--------------------------------------|-------------------|
| (1) นายอำนาจ ปติเส | เป็นประธานกรรมการ |
| รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง | |
| (2) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย | เป็นกรรมการ |

(3) ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	เป็นกรรมการ
(4) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	เป็นกรรมการ
(5) ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	เป็นกรรมการ
(6) ผู้แทนกรมสรรพากร	เป็นกรรมการ
(7) ผู้แทนกรมสรรพสามิต	เป็นกรรมการ
(8) ผู้แทนกรมทรัพยากรธรณี	เป็นกรรมการ
(9) นายอุดรพันธ์ จันทรวโรจน์	เป็นกรรมการ
(10) นายวิชชัย กันนะพันธ์	เป็นกรรมการ
(11) นายปรีชา สิ้นสมบูรณ์	เป็นกรรมการ
(12) นายชาติรี อยู่ประเสริฐ	เป็นกรรมการ
(13) นายชิตสกล ชีณะรังสุข	เป็นกรรมการ
(14) นายอับดุลเต๊ะ ยากัด	เป็นกรรมการ
(15) นางลาวัลย์ ตันติกุลพงษ์	เป็นกรรมการ
(16) นายสุวัฒน์ ตันประวัติน	เป็นกรรมการและ
ผู้อำนวยการสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	
เลขานุการกรมการปกครอง	
(17) นายโสภณ โกชุม	เป็นกรรมการและ
ผู้ช่วยเลขานุการ	

15.1.2 ความเห็นของคณะกรรมการประสานงานฯ

คณะกรรมการประสานงานฯ ได้พิจารณาแนวทางการจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้ข้อสรุปว่า

1. ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ลิตรละ 4.54 สตางค์และสถานค้าปลีกยาสูบมวนละ 4.54 สตางค์ และมอบให้กรม-สรรพสามิต จัดเก็บแทน (กรณียาสูบเรียกเก็บเฉพาะยาสูบประเภทซิการ์และบุหรี่ยีการ์)

2. กรมสรรพสามิตเรียกเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยคิดค่าใช้จ่ายตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งออกตามความในมาตรา 71 วรรคหนึ่งแห่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3. กระทรวงการคลังจะต้องออกกฎกระทรวงและระเบียบ ดังนี้

(1) กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์ และวิธีการขออนุญาต การออกใบอนุญาตและเงื่อนไขด้วยการรับยาสูบมาขาย การขาย หรือการนำแสดงเพื่อขายโดยมีสาระสำคัญคือ

1) กำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตขายยาสูบหรือนำยาสูบออกแสดงเพื่อขาย ประเภทขายโดยไม่จำกัดจำนวน (ประเภท 1)

ประเภทขายครั้งละไม่เกิน 20,000 มวน (ประเภทที่ 2)

ประเภทขายครั้งละไม่เกิน 1,000 มวน (ประเภทที่ 3)

ซึ่งร้านค้าตั้งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องแจ้งรายละเอียดการขายยาสูบแต่ละชนิดต่อสรรพสามิตอำเภอที่ร้านค้าผู้รับอนุญาตประเภทที่ 3 ตั้งอยู่

2) กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประเภทที่ 3 ซึ่งร้านค้าตั้งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำบัญชีแสดงรายการปริมาณยาสูบที่ได้มาและจำหน่ายพร้อมทั้งยื่นแบบรายการชำระภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรายเดือน

(2) อธิบดีกรมสรรพสามิตปรับปรุงประกาศ เรื่อง กำหนดราคายาสูบโดยเพิ่มราคาจำหน่ายปลีกยาสูบเท่ากับภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(3) แก้ไขปรับปรุงระเบียบกรมสรรพสามิตว่าด้วยการเก็บและขนย้ายน้ำมัน โดยมีสาระสำคัญคือ

1) ให้เจ้าของหรือผู้รับผิดชอบคลังน้ำมัน สถานีบริการน้ำมันแจ้งรายละเอียดการเก็บน้ำมันต่อเจ้าพนักงานสรรพสามิต

2) การนำน้ำมันเข้าเก็บในคลังน้ำมันหรือสถานีบริการน้ำมัน หรือการนำน้ำมันซึ่งมีปริมาณตั้งแต่ 50,000 ลิตรขึ้นไปออกจากคลังน้ำมัน ให้เจ้าของหรือผู้รับผิดชอบแจ้งให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตทราบล่วงหน้าและต้องมีหลักฐานแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

3) เจ้าของหรือผู้รับผิดชอบคลังน้ำมัน สถานีบริการน้ำมันต้องจัดทำบเดือนแสดงปริมาณรับ-จ่ายส่งให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตทราบภายในวันที่ 7 ของเดือนถัดไป

4) การขนย้ายน้ำมันที่มีปริมาณตั้งแต่ 5,000 ลิตรขึ้นไป ผู้ทำการขนต้องมีเอกสารหรือใบกำกับการขนส่งน้ำมัน ไปด้วยน้ำมันที่ขนส่งนั้นด้วย

4. ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดเมื่อจัดเก็บได้ เมื่อกรมสรรพสามิตหักค่าใช้จ่ายตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในมาตรา 71 แล้ว จึงนำส่งให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยนำเข้าบัญชีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

5. คณะกรรมการเห็นว่า การจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเรื่องใหม่ เกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการ ยังไม่เคยมีแนวปฏิบัติมาก่อน จึงเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้เห็นชอบแนวทางปฏิบัติดังกล่าว และเรื่องนี้เป็น การดำเนินการตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รักษาการ จึงส่งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร 0108.32/16964 ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2541

15.2 การพิจารณาของกระทรวงมหาดไทย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้น (พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์) พิจารณาแล้วเห็นว่าตามมาตรา 64 องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากน้ำมันและยาสูบได้อยู่แล้ว แต่อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ อาทิเช่น การจัดเก็บในอัตราที่แตกต่างกัน อาจทำให้เกินกว่าที่กฎหมายอื่นกำหนดเพดานไว้ การเก็บยุ่งยากไม่สามารถตรวจสอบได้ ต้นทุนการจัดเก็บสูง ฯลฯ การมอบให้กรมสรรพสามิตจัดเก็บในระยะแรกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 71 จึงเห็นว่าเป็นการเหมาะสม จึงได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนที่สุด ที่ มท 0313.5/ 15238 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2541 เสนอเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

15.3 การดำเนินการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี (นางอาภา สัมครการ รองเลขาธิการ ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการ) เห็นว่า เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 และพระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ.2527 จึงได้มีหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนมากที่สุด ที่ นร 0204/15797 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2541 แจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลังพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

15.4 การดำเนินการของกระทรวงการคลัง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในสมัยนั้น (นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์) พิจารณาแล้วมีความเห็นตามหนังสือกระทรวงการคลัง ค่วนมากที่สุด ที่ กค 0710/ 36558 ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2541 ว่าปัจจุบันกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง บริหารจัดเก็บภาษีจากสินค้าประเภทยาสูบและน้ำมันอยู่แล้ว และลักษณะของภาษียาสูบและน้ำมันที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดเก็บจากสถานค้าปลีกตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 นั้น มีลักษณะ

เช่นเดียวกับภาษีสรรพสามิตกล่าวคือ จัดเก็บตามสภาพ (ยาสูบมวนละ 5 สตางค์ น้ำมันลิตรละ 5 สตางค์) ประกอบกับกรมสรรพสามิตมีหน่วยงานในระดับจังหวัดและระดับอำเภอครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ ดังนั้น จึงมีความพร้อมที่จะร่วมมือกับการพัฒนาระดับท้องถิ่นโดยการจัดเก็บภาษีแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเห็นด้วยตามแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ

15.5 การดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยโดยนายอภัย จันทนจุลกะ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนที่สุด ที่ มท0313.5/ว 3517 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2541 แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดทราบแนวทางปฏิบัติการจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบเพื่อเตรียมดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งส่งตัวอย่างร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าด้วยการจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ... ให้กับจังหวัด

15.6 การดำเนินงานของเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี (นางอาภา สัมภกรการ รองเลขาธิการปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการ) ได้มีหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0204/ 17243 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2541 แจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังว่า คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2541 ว่า

15.6.1 ให้ความเห็นชอบแนวทางปฏิบัติรวม 6 ประการ ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยมอบให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังรับแนวทางปฏิบัติดังกล่าวไปดำเนินการต่อไป

15.6.2 อนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวงฉบับที่... (พ.ศ. ...) ออกตามความในพระราชบัญญัติยาสูบพ.ศ.2509(ปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการขออนุญาต การออกใบอนุญาต และเงื่อนไขว่าด้วยการรับยาสูบมาขาย) ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วดำเนินการต่อไป

15.6.3 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและได้ส่งร่างกฎกระทรวงตามมติคณะรัฐมนตรีให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

16. บทสรุป

ระบบภาษีของประเทศไทยแบ่งเป็น 2 ระบบ คือ ระบบภาษีทางตรงเป็นภาษีที่ผู้เสียภาษีแบกรับภาระของภาษีนั่นทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ ไม่สามารถผลักภาระของภาษีไปให้แก่ผู้อื่น ส่วนระบบภาษีทางอ้อม เป็นภาษีที่ผู้เสียภาษีมิได้เป็นผู้แบกรับภาระของภาษีนั่นไว้ทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ เขาสามารถที่จะผลักภาระของภาษีที่เขาได้เสียไปนั้นทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ไปให้แก่ผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บภาษีในระบบใดก็ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดกำหนดให้เป็นหน้าที่ของพลเมืองที่ต้องเสียภาษี ไม่ใช่เป็นสิทธิ เมื่อเป็นหน้าที่แล้ว ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามจึงมีความผิดตามกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักการสำคัญ 4 ประการของอดัม สมิท คือ

1. หลักความเป็นธรรม เนื่องจากประชาชนของรัฐจำเป็นต้องบริจาคหรือสละเงินให้แก่รัฐที่เขาเหล่านั้นอยู่ภายใต้ความคุ้มครองตามสัดส่วนของรายได้ที่ได้ครอบครองอยู่ การจัดเก็บภาษีอย่างยุติธรรมจึงต้องสัมพันธ์กับสิ่งที่เป็นความสามารถหรือสิ่งที่แสดงความสามารถของผู้เสียภาษีสวมทั้งหลักเกณฑ์ในการวัดความสามารถและหลักในการแบ่งสรรภาระสาธารณะต้องเป็นหลักที่บังคับได้โดยทั่วกัน

2. หลักความแน่นอน ภาษีที่จัดเก็บต้องมีความชัดเจนและแน่นอนอยู่บนพื้นฐานของเหตุผล ไม่ว่าจะเป็นฐานภาษี เทคนิคการประเมินภาษีและวิธีการจัดเก็บภาษี ผู้เสียภาษีสามารถคำนวณภาษีที่ตนต้องชำระได้ รวมทั้งมีการกำหนดวัน เวลาสถานที่ที่แน่นอน

3. หลักความสะดวก ภาษีทุกประเภทควรต้องเรียกเก็บตรงเวลา วิธีชำระภาษีต้องทำให้ผู้เสียภาษีได้รับความสะดวกมากที่สุด ซึ่งอาจรวมถึงช่วงเวลาและผู้เสียภาษีมีความสะดวกที่จะชำระภาษีได้แก่ช่วงเวลาที่มิรายได้เข้ามา

4. หลักการประหยัด รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีน้อยที่สุด และผู้เสียภาษีก็น่าจะเสียค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับภาษีนั้นๆ น้อยที่สุดด้วย ทั้งนี้ เพราะค่าใช้จ่ายในการเดินทาง หรือความยุ่งยากอื่นที่เกิดจากการชำระภาษีเป็นภาระที่ผู้เสียภาษีต้องแบกรับเพิ่มมาจากจำนวนภาษีที่ถูกเรียกเก็บ รัฐต้องมีมาตรการในการควบคุมการจัดเก็บเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบภาษียิ่งมากที่สุด แม้อัตรากำลังเจ้าหน้าที่จะมีน้อย แต่ต้องมีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

การจัดเก็บภาษีอากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามเหตุผลท้ายข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดระบุนว่า เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการตามอำนาจหน้าที่และอำนาจบริการสาธารณะแก่ประชาชน ดังนั้น การกำหนดรายจ่ายสาธารณะจึงต้องคำนึงหลักการที่ดีเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะคือหลักของการประหยัด หลักของผลประโยชน์ หลักของการ

กลิ่นกรองและหลักของการสร้างส่วนเกิน ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้จ่ายเงิน
เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและท้องถิ่นมากที่สุด