

## บทที่ 2

### กรอบแนวคิด ทฤษฎี และผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องแนวโน้มของการจัดเก็บภาษีสุรากลั่นชุมชนตามนโยบายการบริหารจัดการสุรากลั่นชุมชน เป็นเรื่องของการศึกษาถึงแนวโน้มและสาเหตุของแนวโน้มดังกล่าวภายหลังจากมีการนำนโยบายสาธารณะที่กำหนดโดยรัฐบาลในยุค พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ไปใช้ปฏิบัติ หลังจากได้กำหนดนโยบายออกมาแล้ว ซึ่งนโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับฐานราก โดยการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนซึ่งสอดคล้องกับนโยบายเร่งด่วนในนโยบายการสร้างรายได้ของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้เมื่อครั้งเข้ามาบริหารประเทศในสมัยแรก ดังนี้

**“...3. นโยบายการสร้างรายได้ การแก้ปัญหาหนี้สินของประเทศต้องแก้ด้วยการสร้างรายได้ ดังนั้น รัฐบาลจะสนับสนุนและผลักดันให้มีกระบวนการสร้างรายได้ให้กับประชาชนทุกระดับ โดยจะส่งเสริมแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงตามศักยภาพของชุมชนในระดับฐานรากของประเทศ ตั้งแต่การผลิตเพื่อการบริโภค นำผลผลิตที่เหลือออกจำหน่ายเพื่อสร้างรายได้ในระดับครอบครัว ส่งเสริมการรวมตัวเพื่อดำเนินเศรษฐกิจระดับชุมชน เร่งพัฒนาผู้ประกอบการระดับกลางและขนาดเล็ก รวมทั้งส่งเสริมการเชื่อมโยงอย่างเกื้อกูลและสนับสนุนซึ่งกันและกันกับธุรกิจขนาดใหญ่สู่ตลาดทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อสร้างเสริมกระบวนการสร้างรายได้ให้กับประชาชนอย่างเป็นระบบ...”**

แม้การส่งเสริมให้มีนโยบายสุรากลั่นชุมชนจะเป็นนโยบายการสร้างรายได้ให้ชุมชนก็ตาม แต่เนื่องจากสุราเป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพของผู้บริโภคและขัดต่อศีลธรรมอันดีรวมไปถึงการสร้างผลกระทบต่อสังคมรอบข้างด้วย รัฐบาลจึงต้องจำกัดการบริโภคสุราโดยการใช้มาตรการในการควบคุม กำกับดูแลการผลิต การจำหน่าย และการใช้มาตรการทางด้านภาษีมาเป็นเครื่องมือควบคุมกันไปด้วย จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันการจัดเก็บภาษีสุรากลั่นชุมชนมีแนวโน้มลดต่ำลงเรื่อย ๆ ทั้งจำนวนรายของผู้เสียภาษี และจำนวนภาษีที่จัดเก็บได้ ทั้งนี้ น่าจะมีสาเหตุมาจาก 5 ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านตัวผลิตภัณฑ์ (สุรากลั่นชุมชน) ปัจจัยด้านผู้เสียภาษี (ผู้ผลิต) ปัจจัยด้านผู้บริโภค ปัจจัยด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (กรมสรรพสามิต) และปัจจัยด้านการสนับสนุนจาก

ผู้กำหนดนโยบาย (รัฐบาล) ผู้ศึกษาจึงได้นำแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ มาใช้ในการกำหนดขอบเขตในการศึกษาเรื่องนี้ด้วยกัน 4 แนวคิดคือ

- (1) แนวคิดในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
- (2) แนวคิดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ดีในการจัดเก็บภาษี
- (3) แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูประบบราชการ
- (4) แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์และการบริโภคทางเศรษฐศาสตร์

นอกจากนี้ได้นำเอาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาใช้เป็นกรอบแนวคิดด้วยซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### แนวคิดในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

นิยามและความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากนักวิชาการ 5 ท่านได้ให้ไว้ต่างกันดังนี้

**เพรสแมนและวิลดาฟสกี (Pressman and Wildavsky)** กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การผลิตผลลัพธ์ การทำให้สำเร็จซึ่งเป็นความหมายที่ทั้งสองนำมาจากปทานุกรมของ เวปสเตอร์และโรเจท (Webster and Roget) ทั้งสองได้ขยายความต่อไปด้วยว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยตัวนั้นเองนั้นไม่มีความหมายที่สมบูรณ์ คำถามที่ต้องตอบคือน่าอะไรไปปฏิบัติ คำตอบก็คือนโยบาย นั่นคือต้องมีนโยบายเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจพิจารณาได้ว่าเป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์กับการกระทำเพื่อให้บรรลุสิ่งที่มุ่งหวัง

**แมซมานีเยนและซาบาร์เทียร์ (Mazmanian and Sabatier)** ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเริ่มจากการพิจารณาความหมายที่ระบุไว้ในปทานุกรมเช่นเดียวกับเพรสแมน และวิลดาฟสกี จากนั้นทั้งสองให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกระบวนการการนำเอานโยบายพื้นฐานทั่วไปมาดำเนินการให้ลุล่วงไป นโยบายพื้นฐานอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาศาล คำสั่งของรัฐบาล หรือ มติคณะรัฐมนตรี ก็ได้

**มิลบริย์ แมคลาฟลิน (Milbrey McLaughlin)** มีความเห็นว่า การนำเอานโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการขององค์การที่ต่อเนื่องเป็นพลวัต ซึ่งได้รับการปรุงแต่งและหล่อหลอมโดยการปฏิบัติสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ของนโยบายกับสภาพขององค์การที่ได้รับผิดชอบในการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตาม

เป้าหมายนโยบาย โดยพยายามปรับเปลี่ยนประนีประนอมระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ที่กำหนดไว้กับข้อจำกัด เงื่อนไขและสภาพแท้จริงของหน่วยปฏิบัติ

**วอลเตอร์ วิลเลียมส์ (Walter Williams)** ชี้ว่ากริยาที่เรียกว่า นำไปปฏิบัติ (Implement) มีความหมายหลักอยู่ 2 ประการ โดยประการแรก คือ การจัดหาหรือเตรียมวิธีการทั้งหลาย ทั้งปวงที่จะทำให้การดำเนินงานสำเร็จลุล่วงให้พร้อม และประการที่สอง คือ การดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง การนำไปปฏิบัติในหน่วยงานหนึ่งสามารถเกี่ยวข้องกับความหมายทั้งสองประการในขณะเดียวกัน นั่นคือหมายถึงการพยายามอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงเวลาหนึ่งๆ ในอันที่จะยกระดับความสามารถของหน่วยงานนั้น หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะน่านโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วง<sup>1</sup>

**วรเดช จันทรศร** ได้ให้ความหมายไว้ว่า การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงานและการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น เนื้อหาสาระของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเน้นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะศึกษาบทเรียน พัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์เพื่อที่จะทำให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ<sup>2</sup>

กล่าวโดยสรุป คือ นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเด็นที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประเด็น ประเด็นแรก คือการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น “กระบวนการ” นั่นคือ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วเลิกไป แต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สองคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งแฝงความหมายว่าก่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีตัวนโยบายก่อน และต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์กำหนดไว้ด้วย

ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็เป็นเรื่องสำคัญที่ควรกล่าวถึง เนื่องจากการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมักประสบปัญหาจากปัจจัยหลายประการและลักษณะของปัญหาอาจจะ

<sup>1</sup> ศุภชัย ยาวะประภาส, “การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ,” นโยบายสาธารณะ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น.87-90

<sup>2</sup> วรเดช จันทรศร, “การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), น.193

เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา และแปรเปลี่ยนไปเรื่อย ๆ ตามลักษณะและเงื่อนไขของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีอยู่ 5 ปัญหา<sup>3</sup> ได้แก่

ปัญหาที่ 1 ปัญหาทางด้านสมรรถนะ เป็นปัญหาหลักด้านหนึ่งของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ปัญหาในลักษณะดังกล่าวจะมีมากขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยต่าง ๆ หลายปัจจัย นับตั้งแต่ปัจจัยทางด้านบุคลากร ปัจจัยทางด้านเงินทุน ปัจจัยทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยทางด้านวิชาการ หรือ เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง ในนโยบายนั้น

ปัญหาที่ 2 ความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม ซึ่งหมายถึงความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงาน ปัญหาในด้านการควบคุมจะมีมากขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย ความชัดเจนของกิจกรรม แผนงาน และโครงการที่ถูกแปลงมาจากนโยบาย ความสามารถในการกำหนดภารกิจ ตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติงานรวมหรือสอดคล้องกับแผนงานหรือโครงการ

ปัญหาที่ 3 ปัญหาของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะมีสูงขึ้นเป็นอย่างมาก ถ้าสมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบายนั้นๆ

ปัญหาที่ 4 ปัญหาในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ซึ่งเกิดจากเรื่องของอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะมีมากขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือปัจจัยย่อย ๆ หลายประการนับตั้งแต่ลักษณะของการติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบาย ระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือพึ่งพา หรือทำความตกลงกับหน่วยงานอื่นๆ ระดับของความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะสามารถทำงานร่วมกันได้

ปัญหาที่ 5 ปัญหาทางการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลที่สำคัญเป็นปัญหาหลักอีกด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาดังกล่าวอาจลุกลามส่งผลไปถึงความล้มเหลวของนโยบายนั้น โดยตรงก็ได้ ถ้าองค์กรหรือบุคคลสำคัญซึ่งได้แก่กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ตลอดจนสื่อมวลชน เป็นอาทิ

<sup>3</sup> วรเดช จันทรศร, การนำนโยบายไปปฏิบัติ, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดสหภาพสื่อและการพิมพ์, 2543), น. 46-47

ไม่ให้ความสนับสนุนทั้งในแง่ของการเมือง เงินทุน งบประมาณ ตลอดจนสร้างอุปสรรคในแง่ของการต่อต้าน เตะถ่วง หรือคัดค้านนโยบายนั้นๆ<sup>4</sup>

ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็นับว่าเป็นสิ่งสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายที่กำหนดขึ้นมาเมื่อผ่านขั้นตอนตามกระบวนการนโยบาย โดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ อย่างรอบคอบแล้วก็ได้หมายความว่าเมื่อนำไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จเสมอไป ผลของการปฏิบัติตามนโยบายอาจจะสำเร็จทั้งหมด หรือสำเร็จเพียงบางส่วน หรือล้มเหลว ตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่ มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยที่จะเป็นตัวกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะปัจจัยภายนอกที่อยู่นอกเหนือการควบคุม ซึ่งอาจเกิดขึ้นอย่างฉับพลันไม่สามารถคาดเดาเพื่อเตรียมตัวได้ ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่รวดเร็วและฉับพลัน ความผันผวนทางเศรษฐกิจของประเทศและ/หรือของโลก ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และความไม่แน่นอนของธรรมชาติ เป็นต้น ข้อเท็จจริงเหล่านี้ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะซับซ้อน และเปลี่ยนแปลงไปมากขึ้น

ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยปัจจัยต่างๆ 8 ประการ ดังต่อไปนี้<sup>5</sup>

1. ลักษณะของนโยบายนั้น ๆ ลักษณะของนโยบายบางประการจะมีส่วนกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย เช่น

- 1) ประเภทของนโยบาย
- 2) ผลประโยชน์สัมพัทธ์ของนโยบาย
- 3) ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่
- 4) ความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติ
- 5) ความเห็นผลได้ของนโยบาย

2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย การที่มีตัวชี้เพื่อแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายลักษณะต่างๆ ต่อไปนี้เป็นสิ่งที่จะมีผลต่อความสำเร็จของนโยบาย

- 1) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์
- 2) ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์
- 3) ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์

<sup>4</sup> ศุภชัย ยาวประภาส, “การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ,” น. 98

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, น.101-114

3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง สภาพแวดล้อมทางการเมืองมีความสำคัญต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายสาธารณะ อันอาจจะก่อให้เกิดปัญหาบางประการซึ่งไม่ควรมองข้ามไป ตัวแปรสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ทางการเมืองของนโยบายนั้น ได้แก่

- 1) ความสนับสนุนจากทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- 2) ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล
- 3) การสนับสนุนจากชนชั้นนำ
- 4) การสนับสนุนจากสื่อมวลชน
- 5) การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

4. ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมักจะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมาก และการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งมักจะส่งผลอย่างสำคัญต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายต่างๆ เพราะฉะนั้นความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี จึงเป็นสิ่งที่สำคัญมาก ซึ่งมีลักษณะต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) การร่างนโยบาย
- 2) ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 3) ทฤษฎีที่เชื่อถือได้
- 4) ลักษณะของเทคโนโลยี

5. ความพอเพียงของทรัพยากร นโยบายที่จะประสบความสำเร็จนั้นจะต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากร ทั้งด้านการเงินและกำลังคนอย่างเต็มที่ มิฉะนั้นนโยบายจะปรากฏอยู่บนหน้ากระดาษเท่านั้น ปัจจัยทางด้านทรัพยากรต่อไปนี้ เป็นปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงอย่างมาก

- 1) ความสนับสนุนทางการเงิน
- 2) กำลังและคุณภาพของบุคลากร
- 3) ปัจจัยทางด้านบริการ

6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จะส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายนั้น ลักษณะต่อไปนี้ เป็นลักษณะที่ควรให้ความสนใจ

- 1) ประเภทของหน่วยงาน
- 2) โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา
- 3) ความสามารถของผู้นำ
- 4) ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย
- 5) ลำดับขั้นของการสื่อสารแบบเปิด

7. ทศนคติของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายหลายเรื่องจัดอยู่ในจำพวกที่ผู้ปฏิบัติไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง นโยบายเหล่านี้อาจจะนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังไม่บิดพลิ้ว ซึ่งจะตรงข้ามกับนโยบายที่ขัดกับความรู้สึกพื้นฐานหรือผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติ นโยบายประเภทหลังนี้ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติอย่างไม่ใส่ใจ และอาจจะบิดเบือนให้เป็นไปในแนวทางที่พวกเขาต้องการ ลักษณะทางทศนคติต่อไปนี้ อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายได้

- 1) ทศนคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย
- 2) ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 3) ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 4) ผลกระทบที่มีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

8. ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะที่จะไปสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ได้แก่

- 1) จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 2) จำนวนจุดตัดสินใจ
- 3) ความสัมพันธ์ดั้งเดิม
- 4) การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน

เมอร์ลี เอส. กรินเดิล (Merilee S. Grindle) ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย (Policy Content) และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy Context)<sup>6</sup>

1. ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย ได้แก่ ลักษณะของนโยบายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่ง กรินเดิล เห็นว่า เนื้อหาสาระของนโยบาย จะมีผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติแตกต่างกัน 7 ประการ กล่าวคือ

- 1) นโยบาย/โครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ย่อมได้รับการต่อต้านจากกลุ่มผู้เสียประโยชน์

<sup>6</sup> Merilee S. Grindle, "Policy Content and Context in Implementation", in *Politics and Policy Implementation in the Third World*, ed. Merilee S. Grindle (New Jersey : Princeton University Press, 1980), pp.

2) นโยบาย/โครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม หรือวิถีชีวิตของคนอาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในทางปฏิบัติ

3) เนื้อหาสาระของนโยบาย/โครงการมีส่วนกำหนดว่า “ใคร” หรือหน่วยงานใดควรเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ หน่วยงานเหล่านี้จะทำให้การปฏิบัติมีผลแตกต่างกันเพราะแต่ละหน่วยงานมีความพร้อมแตกต่างกัน หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายพิเศษจากผู้นำทางการเมืองจะได้รับการสนับสนุนเป็นพิเศษ มักจะประสบความสำเร็จ

4) ลักษณะเฉพาะตัวของนโยบาย/โครงการ มีส่วนกำหนดความยุ่งยากซับซ้อนหรือความง่ายในการนำไปปฏิบัติ เช่น นโยบายด้านการเงินการคลัง อาจไม่ต้องยุ่งเกี่ยวกับใครมากนัก เพราะเป็นเรื่องที่ส่วนกลางร่วมกันพิจารณาตัดสินใจได้ แต่ นโยบายการพัฒนาชนบทจะต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ มากมายหลายระดับทำให้เกิดความลำบากและล่าช้าในการตัดสินใจได้

5) นโยบาย/โครงการ ที่นำผลประโยชน์อย่างกว้าง ๆ ไปสู่ชุมชน จะได้ผลในทางปฏิบัติมากกว่านโยบาย/โครงการที่แคบ

6) นโยบาย/โครงการที่หวังผลระยะยาว อาจยากแก่การปฏิบัติมากกว่านโยบาย/โครงการที่หวังผลระยะสั้น

7) รูปแบบการนำเสนอเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ของนโยบาย/โครงการมีส่วนอย่างมากในการนำไปสู่การปฏิบัติที่แตกต่างกัน

## 2. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย ได้แก่

- 1) สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง
- 2) การสนับสนุนจากสาธารณชนและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- 3) ความสามารถของหน่วยปฏิบัติ และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 4) การติดต่อสื่อสาร การประสานงาน การติดตามผลการปฏิบัติ
- 5) ทรัพยากร ได้แก่ บุคลากร เงินงบประมาณ ข้อมูลข่าวสาร

ในส่วนรวมปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบายนั้น กรินเดล เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยากลำบาก เนื่องจากมีประเด็นทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง มีการแก่งแย่งผลประโยชน์กันของกลุ่มต่างๆ การวิเคราะห์นโยบาย/โครงการ จึงต้องมองให้ทะลุให้เห็นถึงพลังหรือศักยภาพของแต่ละกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมว่ามีอย่างไรบ้าง รวมถึงตลอดถึงยุทธศาสตร์ที่แต่ละกลุ่มเลือกใช้เพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตน และในส่วนของผู้ปฏิบัติเองก็มีความสำคัญ เนื่องจากตัวผู้ปฏิบัติจะต้องหาหลักฐานสนับสนุนทางการเมืองให้เพียงพอ ไม่ให้เกิดการต่อต้านและให้ทุกฝ่ายยอมรับ ผู้ปฏิบัติจึงต้องเป็นผู้มีความสามารถ มีความชำนาญในการประสานผลประโยชน์

มีความรู้ความเข้าใจในสภาพแวดล้อมที่โครงการนั้นๆ ดำเนินการอยู่ว่ามีอุปสรรค ข้อขัดข้องในการบริหารนโยบายอย่างไร ยิ่งไปกว่านั้น อิทธิพลของสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบาย/โครงการไปปฏิบัติยังต้องประกอบด้วย 2 ส่วนที่สำคัญ คือ

1) ความสามารถของหน่วยปฏิบัติ เพราะลำพังความตั้งใจจริงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะทำให้งานสำเร็จ จะต้องมีความรู้ความสามารถในการทำให้เป้าหมายของนโยบาย/โครงการประสบความสำเร็จ

2) ระบอบการเมืองการปกครอง มีส่วนสำคัญที่จะทำให้การนำนโยบาย/โครงการไปสู่การปฏิบัติแตกต่างกัน

**วเรช จันทรศร** กล่าวไว้ว่า สมรรถนะขององค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายรัฐไปปฏิบัติ เป็นเงื่อนไขที่สำคัญอีกเงื่อนไขหนึ่งต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งความสำเร็จของโครงการจะมีมากน้อยเพียงใดและจะประสบความสำเร็จได้ จำเป็นต้องมีโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม ความแข็งแกร่งของบุคลากรในองค์กรจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหาร และเทคนิคอย่างเพียงพอมีการนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ องค์กรยังจะต้องมีการวางแผนเตรียมการ หรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ งบประมาณ และสถานที่ โดยมีปัจจัยอย่างน้อย 5 ปัจจัยประกอบด้วย<sup>7</sup>

1. โครงสร้างขององค์กร
2. บุคลากร
3. งบประมาณ
4. วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้
5. อาคาร สถานที่ ทำเลที่ตั้งและความพร้อม

**ปัจจัยที่หนึ่ง โครงสร้างขององค์กร** จะต้องมีความแข็งแกร่งทั้งภายนอกและภายใน ความแข็งแกร่งภายนอกหมายความว่า องค์กรต้องมีโครงสร้างภายนอก (Superstructure) ที่กะทัดรัด คล่องตัว ทุกส่วนขององค์กรต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เปรียบเสมือนเป็นสามเหลี่ยม ซึ่งสะท้อนลักษณะของการบริหารงานแบบแนวราบ ทุกฝ่ายช่วยกันคิดและช่วยกันทำงาน ความแข็งแกร่งภายใน หมายความว่า องค์กรจะต้องมีโครงสร้างภายใน (Infrastructure) ที่

<sup>7</sup> วเรช จันทรศร, Managing Public Development Project, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหยาบถ็อกและการพิมพ์, 2543), น. 17-26

แข็งแกร่ง โดยพิจารณาว่าองค์กรจะมีความแข็งแกร่งสมบูรณ์เพียงใดสามารถพิจารณาทั้งระบบการตัดสินใจ ข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร และความสมานฉันท์ภายในองค์กร ซึ่งหมายถึงความสามัคคีและวัฒนธรรมองค์กร

**ปัจจัยที่สอง บุคลากร** ความสำเร็จของการบริหารโครงการขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อย ในด้านจำนวนหรือความเพียงพอของบุคลากร องค์กรมีความพร้อมเพียงใดในด้านการสนับสนุนด้านจำนวนคน โครงการพัฒนานั้น ๆ ต้องการบุคลากรจำนวนเท่าใด ต้องการบุคลากรประเภทใด และต้องการบุคลากรที่มีคุณสมบัติอย่างไรในแง่คุณภาพ บุคลากรเหล่านั้นมีคุณภาพ ความรู้ความสามารถที่จะปฏิบัติงานในโครงการนั้นได้หรือไม่ บุคลากรเหล่านั้นมีความยินดีหรือเต็มใจที่มาร่วมงานในโครงการนั้นหรือไม่ หากไม่มีบุคลากรที่ต้องการเหล่านั้นอยู่ในภาคราชการหน่วยงานที่รับผิดชอบ โครงการจะสามารถหาบุคลากรมาได้จากแหล่งใด และจะมีความสามารถดึงบุคลากรจากภาคเอกชนมาปฏิบัติงานให้โครงการได้อย่างไร

**ปัจจัยที่สาม งบประมาณ** ซึ่งมีอยู่สองส่วนที่ถือว่าเป็นรากฐานแห่งสมรรถนะขององค์กร และโอกาสที่โครงการจะประสบความสำเร็จ ส่วนแรก คือ ความเพียงพอ (Adequacy) ของงบประมาณ เพื่อที่จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง และส่วนที่สองคือ การจัดสรรงบประมาณ (Budget allocation) ของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

**ปัจจัยที่สี่ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนวิทยาการ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง** สมรรถนะขององค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายหรือโครงการไปปฏิบัติจะมีสูงขึ้น ถ้าองค์กรนั้นได้รับความสนับสนุนทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ อย่างเพียงพอและทันต่อเวลา ในบางกรณีหากการดำเนินโครงการนั้นมีลักษณะที่ต้องใช้วิทยาการหรือเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย องค์กรที่รับผิดชอบจะต้องมีความพร้อม มีเครื่องมือที่มีวิทยาการและเทคโนโลยีที่ทันสมัย และมีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญที่จะใช้เทคโนโลยีให้ได้เหมาะสมกับความยากและความสลับซับซ้อนของเทคโนโลยีนั้นๆ

**ปัจจัยประการสุดท้าย อาคาร สถานที่ ทำเลที่ตั้ง และความพร้อม** เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมาก เพราะเป็นเรื่องความสะดวกของลูกค้าที่มาติดต่อขอรับบริการ มีผลโดยตรงต่อความเจริญก้าวหน้าของหน่วยงาน นอกจากนี้ความพร้อมของอาคารสถานที่ตั้งของโครงการก่อนที่จะปฏิบัติงานก็เป็นสิ่งสำคัญ นโยบายหรือโครงการพัฒนาของรัฐเป็นจำนวนมากมักจะประสบปัญหาเรื่องที่ตั้งสถานที่ทำงาน และการใช้เวลาในระหว่างที่เริ่มดำเนินโครงการแล้วทำการก่อสร้างอาคารที่ตั้งโครงการหรือหาที่ตั้ง ทำให้ผลการปฏิบัติงานของโครงการต้องล่าช้าออกไป

จากกรอบแนวคิดและทฤษฎีในการศึกษา นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ หรือไม่กระทำ โดยแสดงเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเป็นแผนโครงการมีเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อสนองตอบต่อปัญหาที่เกิดขึ้น หรือแนวทางที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา นโยบายสาธารณะมีขั้นตอนและขบวนการอย่างต่อเนื่อง (Process) ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดเหมือนกิจกรรมอื่น ๆ สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาเช่นประเทศไทยนั้นจะประสบปัญหาในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติเนื่องจากนโยบายอาจถูกเปลี่ยนแปลงหรือดัดแปลงไปตามสภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy Context) ในระดับท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ แม้ว่านโยบายจะสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลแต่อาจไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของตัวนโยบาย (Policy Content) ผู้ศึกษาจึงให้ความสำคัญต่อขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของสมรรถนะของหน่วยงานหรือองค์การด้านโครงสร้าง บุคลากร งบประมาณ อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้หรือเทคโนโลยี และอาคาร สถานที่ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้จะชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในแต่ละด้าน เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

### แนวคิดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ดีในการจัดเก็บภาษี

การบริหารจัดการในกระบวนการกำกับดูแลนโยบายสุรากลั่นชุมชน เป็นการบริหารจัดการในการควบคุม กำกับดูแลการผลิตและจำหน่ายสุรา และที่สำคัญคือการบริหารการจัดเก็บภาษีที่เป็นรายได้ของรัฐโดยอาศัยหลักการในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตซึ่ง **ชลธาร วิศรุตวงศ์** ได้อธิบายถึงการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตซึ่งเป็นภาษีที่จัดเก็บจากสินค้าและบริการเฉพาะอย่างที่ต้องจำกัดการบริโภคภายใต้หลักการ 4 ข้อดังนี้<sup>8</sup>

1. เป็นสินค้าที่ฟุ่มเฟือย
2. เป็นสินค้าที่บริโภคแล้วเป็นอันตรายต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดี
3. เป็นสินค้าที่ได้รับประโยชน์จากรัฐเป็นพิเศษ
4. เป็นสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม

<sup>8</sup> ชลธาร วิศรุตวงศ์, เอกสารประกอบคำบรรยายฝึกอบรมข้าราชการบรรจุใหม่กรมสรรพสามิต,

สุราจัดเป็นสินค้าที่อยู่ในกลุ่มสินค้าที่บริโภคแล้วเป็นอันตรายต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดี จึงต้องมีการจัดเก็บภาษีสุราเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจำกัดการบริโภคของประชาชน ผู้บริโภค ระบบตลาดและกลไกราคาก็จะสามารถทำงานได้อีกอย่างสมบูรณ์ ทำให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคสามารถปรับตัวและทำการแลกเปลี่ยนกันได้อย่างเต็มที่ และนำไปสู่จุดดุลยภาพ ซึ่งท้ายที่สุดการจัดสรรทรัพยากรของสังคมก็จะเข้าสู่สภาพการจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพหรือการจัดสรรชนิดที่เป็นเลิศได้ ซึ่ง David L. Weimer และ Adidan R. Vining ได้เสนอให้มีการจำแนกมาตรการเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาความบกพร่องและข้อจำกัดของระบบตลาดและภาครัฐ ตลอดจนประเด็นเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากรออกเป็นประเภทใหญ่ๆ หลายประเภทด้วยกัน ซึ่งมาตรการที่เกี่ยวข้องที่ขอนำมากล่าวถึงคือ การสร้างและปรับเปลี่ยนแรงจูงใจโดยใช้มาตรการทางภาษีหรือเงินอุดหนุน เพื่อกระตุ้นให้เกิดผลด้านพฤติกรรมกรบริโภค อย่างไรก็ตาม มาตรการทางภาษีนี้อาจไม่ได้หมายถึงการทำให้รัฐบาลมีรายได้จากการเก็บภาษีมากขึ้น แต่เป็นการนำมาตรการทางภาษีมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาในระบบตลาด กล่าวอีกนัยหนึ่ง ใช้มาตรการทางภาษีเพื่อให้สินค้าที่มีมากในตลาดมีราคาสูงขึ้นและใช้มาตรการเงินอุดหนุนเพื่อช่วยให้สินค้าขาดแคลนมีราคาต่ำลงจากมุมมองของสังคมโดยส่วนร่วมนั่นเอง

สำหรับมาตรการภาษีและเงินอุดหนุนดังกล่าวสามารถแยกแยะออกเป็นหลายรูปแบบ แต่ที่สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีสุราคือ มาตรการภาษีทางด้านอุปทาน (Supply-side Taxes) โดยมุ่งให้เกิดผลกระทบต่อผู้ผลิต โดยเฉพาะในกรณีที่รัฐบาลไม่ต้องการให้มีการผลิตสินค้าบางประเภทจำหน่ายมากเกินไป ซึ่งทางรัฐบาลจะพยายามสร้างแรงจูงใจในเชิงลบโดยการดำเนินการเก็บภาษีผลผลิต (Output Taxes) ส่วนใหญ่ใช้กับสินค้าที่มีผลภายนอกในทางลบ เช่น การเพิ่มภาษีสินค้าประเภทฟุ่มเฟือยต่าง ๆ เพื่อให้สินค้านั้นมีราคาสูงขึ้นและทำให้มีผู้บริโภคลดลง หรืออาจเป็นมาตรการการเพิ่มภาษีหรือค่าธรรมเนียมแก่ผู้บริโภค (Demand-side Taxes) เพื่อลดแรงซื้อ (ควบคุมเงินเพื่อ) ด้วยการเพิ่มภาษีการค้า (Commodity Taxes) หรือภาษีสรรพสามิต (Excise Taxes) ซึ่งมักจะนิยมใช้เพื่อลดการบริโภคสินค้าที่ไม่มีประโยชน์ (Demerit Goods) เช่น การเพิ่มภาษีบุหรี่ เหล้า เป็นต้น

สำหรับหลักทฤษฎีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ดีในการจัดเก็บภาษีอากรของนักวิชาการบางท่านที่นำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดวิเคราะห์ว่า การบริหารการจัดเก็บภาษีที่ดำเนินการอยู่ขณะนี้ มีจุดใดที่ไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎี และหากยังมีจุดบกพร่องอยู่ควรดำเนินการวิเคราะห์หาสาเหตุและหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมเพื่อให้การบริหารการจัดเก็บภาษีมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้อย่างไร ซึ่งหลักทฤษฎีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ดีในการจัดเก็บภาษีของนักวิชาการที่นำมาอ้างอิง คือ

อดัม สมิท (Adam Smith) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับลักษณะภาษีอากรที่ดีไว้ในหนังสือ Wealth of Nation ปี ค.ศ.1776 ว่าลักษณะภาษีอากรที่ดีต้องประกอบด้วยหลัก 4 ประการ<sup>9</sup> ดังนี้

1. หลักความยุติธรรม (Equity) ความเป็นธรรมแสดงให้เห็น โดยการแบ่งภาระภาษีอากรจากประชาชน คือ บุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจเท่าเทียมกันควรต้องจ่ายภาษีอากรเท่ากัน สำหรับบุคคลที่มีฐานะแตกต่างกันควรจ่ายภาษีเป็นจำนวนเงินที่แตกต่างกันไป ความเท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจนี้คือความเท่าเทียมกันด้วยรายได้และรายจ่าย

2. หลักความแน่นอน (Certainty) การกำหนดภาษีอากรให้ประชาชนทราบแน่นอนล่วงหน้าว่าใครเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจ่ายภาษี จ่ายให้กับใคร หรือหน่วยราชการใด เป็นจำนวนเงินมากน้อยเท่าใด และแจ้งวันเวลาและสถานที่จ่ายให้แน่นอน การทราบภาระภาษีที่แน่นอนว่าใครเป็นผู้จ่ายย่อมสามารถพิจารณาการแบ่งภาระภาษีว่าเป็นไปในทางที่เหมาะสมเพียงใดหรือไม่อีกทางหนึ่งด้วย และรัฐบาลที่ทราบจำนวนรายได้ที่แน่นอนจะทำให้สามารถวางแผนการใช้จ่ายล่วงหน้าได้โดยประหยัดและมีประสิทธิภาพ

3. หลักความสะดวก (Convenience) ภาษีอากรที่ดีควรกำหนดไว้ในลักษณะที่ให้ความสะดวกแก่ผู้เสียภาษีและบริหารงานจัดเก็บ หลักการที่ได้อธิบายถึงระยะเวลาที่เหมาะสมในการเรียกเก็บภาษีอากร ระยะเวลาที่ประชาชนพร้อมจะจ่ายเงิน ในปัจจุบัน การพิจารณากำหนดภาษีอากรอื่นใดได้เน้นถึงความสะดวกแก่ผู้จ่ายภาษี

4. หลักการประหยัด (Economy) การบริหารภาษีอากรที่ประหยัดค่าใช้จ่ายย่อมเป็นสิ่งที่ดีแสดงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากร หากภาษีที่จัดเก็บได้มีค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บน้อย ย่อมเหลือเงินให้รัฐบาลนำไปใช้จ่ายมากเพียงพอ การกำหนดภาษีอากรในลักษณะที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยนี้ย่อมต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชนและการกำหนดฐานภาษีและวิธีการบริหารงานที่เหมาะสมกับภาษีแต่ละประเภท

ศาสตราจารย์ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม<sup>10</sup> ได้สรุปหลักเกณฑ์ที่ดีในการจัดเก็บภาษีไว้ 7 ประการ ดังนี้

<sup>9</sup> กาญจนา นิมนานเหมินทร์, “ภาษีอากร,” ใน เอกสารประกอบคำบรรยายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (กรุงเทพฯ : มปท., มปท.), น.52 - 54

<sup>10</sup> ศาสตราจารย์เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), น.145-152

1. หลักของความแน่นอน (Certainty) การบริหารการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพนั้น กฎหมายที่ใช้ในการเก็บภาษีทุกประเภทจะต้องมีความแน่นอนและเป็นที่ยึดเหนี่ยวแก่ผู้เสียภาษีทุกคน กล่าวคือ ภาษีทุกประเภทที่จะจัดเก็บนั้นจะต้องเป็นที่ยึดเหนี่ยวและมีความแน่นอนในเรื่องฐานภาษี อัตราภาษี ตลอดจนวันเวลาและวิธีที่จัดเก็บภาษีนั้น

2. หลักของการประหยัด (Low compliance and collection cost) ระบบของการบริหารการจัดเก็บภาษีที่ดีนั้น ภาษีอากรแต่ละประเภทที่จัดเก็บจะต้องเป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีน้อยที่สุด และเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีน้อยที่สุดด้วย ทั้งนี้เพราะว่าทั้งภาระข้อยุ่งยากในการเสียภาษีและค่าใช้จ่ายในการบริหารการจัดเก็บนั้น มิได้ก่ออะไรเพิ่มขึ้นแก่ผลผลิตประชาชาติ หากแต่เป็นการก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรของสังคมไปในทางที่สูญเปล่า

3. หลักของความเสมอภาค (Equity) การจัดเก็บภาษีที่ดีนั้นจะต้องก่อให้เกิดความยุติธรรมหรือความเสมอภาคในหมู่ผู้เสียภาษีทุกคน หลักความยุติธรรมในการเก็บภาษีนั้นเป็นหัวใจสำคัญของระบบภาษีที่ดี การพิจารณาความเป็นธรรมนั้นเราจะต้องพิจารณาทั้งความเป็นธรรมเกี่ยวกับภาษีที่จะจัดเก็บ และความเป็นธรรมที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการจัดเก็บภาษีนั้น

4. หลักของการยอมรับ (Acceptability) การจัดเก็บภาษีอากรแต่ละประเภทจะทำได้ง่ายขึ้นถ้าประชาชนยอมให้ความร่วมมือในการเสียภาษี อย่างไรก็ตามการที่ประชาชนจะยินดีให้ความร่วมมือในการเสียภาษีนั้น ภาษีอากรทุกชนิดที่จะจัดเก็บจากประชาชนจะต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนส่วนใหญ่ด้วย

5. หลักของการเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Enforceability) ในระบบภาษีที่ดีนั้น ภาษีอากรทุกประเภทที่จะจัดเก็บจะต้องสามารถในการบริหารจัดการได้อย่างได้ผลในทางปฏิบัติ ภาษีอากรบางอย่างแม้จะมีเหตุผลดีในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติการจัดเก็บเป็นไปได้น้อย ภาษีนั้นจะถือเป็นภาษีที่ดีไม่ได้

6. หลักของการทำรายได้ (Productivity) ภาษีที่ดีสำหรับรัฐบาลนั้นควรเป็นภาษีที่สามารถทำรายได้ให้แก่รัฐบาลเป็นอย่างดีด้วย กล่าวคือ เป็นภาษีที่มีฐานใหญ่และฐานของภาษีขยายตัวได้รวดเร็วตามความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้รัฐบาลได้รับรายได้จากภาษีอากรนั้นได้มากโดยไม่ต้องเพิ่มอัตรการจัดเก็บภาษีนั้น

7. หลักของความยืดหยุ่น (Flexibility) ภาษีที่ดีนั้นควรจะเป็นภาษีที่มีความยืดหยุ่นสามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจของประเทศ หรือการเปลี่ยนแปลงของฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีได้ง่าย

บรรหาร บัณฑุกุล ให้ความเห็นว่า การบริหารภาษีอากรอย่างมีประสิทธิภาพมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 ประการ คือ <sup>11</sup>

1. บทบัญญัติกฎหมายภาษีอากร
2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ และ
3. ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร

ไกรยุทธ ชีรตยาคินันท์ ให้ความเห็นว่าปัจจัยสำคัญของการบริหารการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพ ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ 2 ประการ คือ <sup>12</sup>

1. เจ้าหน้าที่ของทางราชการมีหน้าที่จัดเก็บภาษี ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่จัดเก็บขึ้นอยู่กับลักษณะโครงสร้างองค์กรของหน่วยราชการ และคุณภาพความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่

2. ประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษี การบริหารการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพจะต้องได้รับการยอมรับ และผู้มีหน้าที่เสียภาษีมีความพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่พยายามที่จะหลีกเลี่ยงหรือหนีภาษี อันจะเป็นสาเหตุให้การจัดเก็บภาษีไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์

จากหลักเกณฑ์และทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น ทำให้สามารถนำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์การบริหารการจัดเก็บภาษีสุรากลั่นชุมชนได้ว่า การบริหารการจัดเก็บภาษีที่มีการดำเนินการมาในช่วงระยะหนึ่งแล้วมีปัญหาโดยตลอดนั้น โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษียังไม่เต็มประสิทธิภาพอาจเกิดมาจากสาเหตุใดได้บ้าง เช่น จากระบบการจัดเก็บภาษีที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ดีหรือไม่ หรือเกิดจากบทบัญญัติกฎหมายภาษีอากร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ หรือเกิดจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร ตลอดจนอาจเกิดจากหลาย ๆ สาเหตุรวมกัน ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่แท้จริงได้แล้วก็จะทำให้แก้ไขปรับปรุงได้ถูกต้อง ประกอบกับสามารถที่จะนำเอากรอบแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการเสนอแนะข้อคิดเห็น เพื่อให้การบริหารการจัดเก็บภาษีสามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

<sup>11</sup> บรรหาร บัณฑุกุล, “การป้องกันและปราบปรามการหลีกเลี่ยงภาษีอากร,” สรรพสาครศาสตร์ ปีที่

<sup>12</sup> ไกรยุทธ ชีรตยาคินันท์, รายงานการวิจัยแนวทางการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีและการจัดหารายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), น.139-141

## แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูประบบราชการ

จากการที่รัฐบาลออกนโยบายสุรากลับชุมนุมในช่วงปี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นช่วงที่กระแสโลกมีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมาก โดยในส่วนของการบริหารงานภาครัฐในหลาย ๆ ประเทศทั่วโลกได้มีการใช้แนวทางการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) กันอย่างแพร่หลาย รัฐบาลไทยก็ได้ตอบรับกระแสดังกล่าวในการบริหารงานภาครัฐให้สอดคล้องโดยการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งในส่วนของกรมสรรพสามิตที่มีภารกิจในการบริหารการจัดเก็บภาษีในสังกัดกระทรวงการคลังก็ต้องมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในส่วนของโครงสร้างองค์กร วิทยุทัศน์ ยุทธศาสตร์ วิธีการ กระบวนการปฏิบัติงาน กฎระเบียบที่ใช้ในการปฏิบัติงาน การบริหารจัดการ ตลอดจนการพัฒนาเทคโนโลยีและบุคลากรในองค์กรให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน จึงขอนำหลักทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ การบริหารจัดการที่ดีของนักวิชาการบางท่านมาเป็นกรอบแนวคิดวิเคราะห์ว่า การบริหารการจัดการที่กรมสรรพสามิตดำเนินการอยู่ขณะนี้ เป็นไปตามกรอบแนวคิดใด มีความเหมาะสมหรือไม่ และหากยังมีจุดบกพร่องอยู่ควรดำเนินการวิเคราะห์หาสาเหตุและหาแนวทางแก้ไข หรือควรเลือกใช้กรอบแนวคิดใดมาใช้ให้เกิดความเหมาะสม เพื่อให้การบริหารการจัดเก็บภาษีและการบริหารจัดการนโยบายสุรากลับชุมนุมมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ซึ่งหลักทฤษฎีของนักวิชาการที่นำมาอ้างอิง คือ

**Christopher Hood** ได้อธิบายถึงลักษณะสำคัญ ๆ ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้หลายประการ คือ<sup>13</sup>

1. เป็นกระบวนการบริหารที่เน้นการบริหารงานในแบบมืออาชีพ (professional management)
2. เป็นกระบวนการบริหารที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม ให้ความสำคัญต่อผลงาน (accountability for process)
3. เป็นกระบวนการบริหารที่ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์ และการเชื่อมโยงให้เข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล

<sup>13</sup> สุพจน์ ทรายแก้ว, การจัดการภาครัฐแนวใหม่, (กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), น.11

4. เป็นกระบวนการบริหารที่พยายามปรับปรุงโครงสร้างองค์กร เพื่อให้หน่วยงานมีขนาดที่เล็กลงและเกิดความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน (disaggregation) โดยให้มีการจ้างเหมางานบางส่วนออกไป (contract out)
5. เป็นกระบวนการบริหารที่เปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (contestability) อันจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้น
6. ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานให้มีความทันสมัย และเลียนแบบวิธีการของภาคเอกชน (business-like approach)
7. เป็นกระบวนการบริหารที่เสริมสร้างวินัยในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ความประหยัด และคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

**R.A.W. Rhodes** ได้กล่าวถึง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีความหมายครอบคลุมอย่างน้อยสองประการ กล่าวคือ การจัดการนิยม (managerialism) และเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (new institutional economics) ซึ่งในระยะแรก (ก่อน ค.ศ. 1985) นั้น การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความหมายค่อนข้างแคบและครอบคลุมเฉพาะในเรื่องของการบริหารจัดการสมัยใหม่ในระยะต่อมาภายหลังปี (ค.ศ.1988) เมื่อบรรดาประเทศส่วนใหญ่ได้มีการขยายแนวทางและปรับเปลี่ยนมาตรการปฏิรูประบบราชการไปสู่การอิงกับระบบตลาดทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้มีการขยายขอบเขตออกไปจากเดิมให้กว้างขวางขึ้น และส่งผลให้การจัดการนิยมกลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการจัดการภาครัฐแนวใหม่เท่านั้น<sup>14</sup>

**ทิพาดี เมฆสุวรรณ** ในฐานะผู้ปฏิบัติงานได้ชี้ถึงคุณลักษณะสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ว่าประกอบด้วย 5 คุณลักษณะคือ<sup>15</sup>

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน (providing high Quality service that citizens value)
2. การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน (increasing managerial autonomy , particularly by reducing central agency control)
3. การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล (demanding, measuring, and rewarding both organizational and individual performance)

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, น.11

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, น.12

4. การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านของบุคลากร (เช่น ระบบการฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม) และเทคโนโลยี (เช่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ) เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ (providing the human and technological resources that managers need to meet their performance targets)

5. การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องของการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชน ในขณะที่เดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเอง และสิ่งใดควรปล่อยให้ภาคเอกชนทำ (maintaining receptiveness to competition and open-mindedness about which public purposes should be performed by public servants as opposed to the private sector)

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการนั้นมีการนิยามความหมายไว้ว่า การปฏิรูประบบราชการ คือ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของระบบราชการตั้งแต่ หน้าที่ บทบาทของรัฐ โครงสร้างอำนาจในระดับต่าง ๆ โครงสร้างรูปแบบองค์กร ระบบการบริหารและวิธีการทำงาน ระบบงบประมาณ ระบบบริหารบุคคล กฎหมาย กฎระเบียบ วัฒนธรรมและค่านิยม การปฏิรูประบบราชการเพื่อทำให้ราชการมีสมรรถนะสูงเป็นระบบที่มีคุณภาพและคุณธรรมเป็นระบบราชการที่ทันสมัย ทันการณ์ มีความเป็นสากล ตลอดจนเป็นกลไกการบริหารและจัดการประเทศให้สามารถแข่งขันในระดับโลกได้ และการปฏิรูประบบราชการจะเป็นระบบที่สร้างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีนิสัยการทำงานอย่างผู้รู้จริงทำจริง มีผลงาน ขยัน มีความสามารถ ซื่อสัตย์ สุจริต กล้าคิด กล้าทำ สร้างสรรค์ ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน<sup>16</sup> สำหรับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากระบบการบริหารงานภาครัฐมีขนาดใหญ่หากไม่เร่งทำการเปลี่ยนแปลงหลาย ๆ อย่างเป็นไปพร้อมกันจะ เป็นไปได้ยาก เพื่อสนองความต้องการของประชาชน สามารถยืดหยุ่นและปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง สามารถแข่งขันในเวทีโลกได้ จึงกำหนดวัตถุประสงค์ดังนี้<sup>17</sup>

1. ยกกระดับขีดความสามารถและสร้างประสิทธิภาพของหน่วยงานราชการ
2. มีระบบการทำงานและบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูง
3. สร้างและฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชนและสังคมต่อระบบราชการ

<sup>16</sup> ทิพาวดี เมฆสวรรค์, การปฏิรูประบบราชการ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545), น.30 - 31

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, น.30-31

4. สร้างระบบราชการให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน
5. มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
6. สนับสนุนภาคประชาชนและภาคธุรกิจให้เติบโต มีความเข้มแข็ง และเป็นกลไก

หลักของการพัฒนาประเทศ

การปฏิรูประบบราชการมีจุดเน้นของการปฏิรูประบบราชการ 5 ประการ<sup>18</sup>

1. จัดภารกิจที่ไม่จำเป็นและให้ความสำคัญต่อการกำหนดบทบาทภารกิจหลักให้ชัดเจน เพื่อปรับระบบและโครงสร้างราชการให้ชัดเจน มีเอกภาพ มีขนาดที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพสูง

2. ปรับปรุงระบบการบริหารงานของหน่วยงานราชการให้เกิดความคล่องตัว มีการวัดผลสำเร็จของงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม และสามารถตรวจสอบได้

3. ปรับแนวทางและวิธีการบริหารงบประมาณให้สนองนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ (Strategic based budgeting) และใช้ระบบงบประมาณแนวใหม่เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการ

4. จัดระบบการบริหารงานบุคคลและเงินเดือนค่าตอบแทนของระบบราชการใหม่เพื่อสร้างข้าราชการมืออาชีพและเป็นกลางทางการเมือง สร้างกลไกการส่งเสริมให้คนมีคุณภาพสูงมารับราชการ การบำรุงขวัญกำลังใจให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์และสร้างประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม

5. ปรับระบบการให้บริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนและประชาสังคมมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และการตรวจสอบงานภาครัฐมากขึ้น

ด้านยุทธศาสตร์หลักในการปฏิรูประบบราชการมี 4 ประการ เพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและปฏิรูปในภาคราชการอย่างต่อเนื่อง และเป็นรูปธรรมจำเป็นต้องมีกลไกที่เข้มแข็งจึงกำหนดยุทธศาสตร์สำคัญ ดังนี้<sup>19</sup>

1. จัดโครงสร้างหน่วยงานภาคราชการให้มีขนาดกะทัดรัด คล่องตัว มีผู้รับผิดชอบการบริหารและผลงานตามบทบาทภารกิจที่ได้รับมอบหมายอย่างชัดเจน

2. จัดระบบงบประมาณและวิธีการงบประมาณให้เป็นงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 31-36

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, น.47 - 49

3. สร้างระบบการทำงานที่สั้น รวดเร็ว และมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนวัดผลงานได้ โดยให้เงินเดือนค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance Based Incentive) สร้างระบบสรรหาแต่งตั้งของราชการให้เป็นระบบเปิด โปร่งใสและเป็นธรรม

4. ปรับปรุงกลไกการทำงานของหน่วยงานราชการให้มีประสิทธิภาพ และสามารถแข่งขันได้กับหน่วยงานประเภทเดียวกันได้ และข้าราชการจะต้องปรับทัศนคติและกรอบความคิดใหม่ให้เป็นผู้ทำงานที่มีมาตรฐานในวิชาชีพ มีคุณธรรม จริยธรรม

ทั้งนี้ มีขอบเขตของการปฏิรูประบบราชการ ดังนี้<sup>20</sup>

การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารภาครัฐให้ไปสู่ “รูปแบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่” เน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลสัมฤทธิ์และค่าใช้จ่ายอย่างเป็นรูปธรรม ให้ความสำคัญรับผิดชอบต่อผู้จ้างงานแทนอย่างชัดเจน เปิดโอกาสให้ประชาชนและข้าราชการมีส่วนร่วมในการปฏิรูป โดยดำเนินการ 5 ด้าน ดังนี้

1. การปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ ทบทวนบทบาท ภารกิจของภาครัฐและเน้นให้ภาครัฐทำเฉพาะในภารกิจที่จำเป็นและทำได้ดีเท่านั้น นอกจากนี้ยังเน้นการกระจายอำนาจและสร้างความร่วมมือกับประชาชน องค์กรเอกชน ภาคธุรกิจเอกชนต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน

2. การปรับรูปแบบและวิธีการบริหารงานใหม่ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และแนวทางการบริหารงานราชการที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพและเป็นระบบที่ใช้ในสากล เมื่อมีการปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการแล้วจึงมุ่งปฏิรูประบบบริหารภายในส่วนราชการให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การบริการมีคุณภาพสนองตอบต่อความต้องการของลูกค้าและประชาชน

3. การปฏิรูปวิธีการงบประมาณ เพื่อให้ระบบและวิธีการงบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารที่สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ ส่งผลให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง และเป็นระบบงบประมาณที่เน้นผลลัพธ์ (result-based budgeting) ในการปรับระบบงบประมาณครั้งนี้ กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, 47 - 49

4. การปฏิรูประบบบริหารบุคคล ให้มีการจัดระบบการบริหารบุคคลใหม่ให้สอดคล้องกับหลักการและแนวทางการบริหารงานแนวใหม่ เช่น มีระบบการสรรหาและเลือกสรรที่รวดเร็วและยุติธรรม ระบบค่าตอบแทนที่เทียบกับตลาด มีระบบนักบริหารระดับสูง การบริหารทรัพยากรมนุษย์อย่างมีคุณภาพ เป็นต้น

5. การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมค่านิยมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเข้าใจ และปรับตัวให้เข้ากับวิธีการทำงานแนวใหม่ที่เน้นระบบความรับผิดชอบต่อสาธารณะ เน้นการมีจริยธรรม มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้ข้าราชการมีศักดิ์ศรีและเป็นที่เชื่อถือของประชาชนผลลัพธ์ของการปฏิรูประบบราชการ ช่วยให้สังคมและประชาชนได้รับประโยชน์หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารที่ดี มีคุณภาพ ยืดหยุ่น ได้รับความเชื่อถือและศรัทธาจากประชาชน ตามเป้าหมาย 9 ประการดังต่อไปนี้<sup>21</sup>

1. รัฐจะมีบทบาทหน้าที่เฉพาะภารกิจหลักที่จำเป็นจะต้องทำเท่านั้นเพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ประชาชน และชุมชนมีบทบาทมากขึ้น
2. การบริหารจัดการภายในภาคราชการจะมีความรวดเร็ว มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูง
3. การจัดการองค์กรมีความกะทัดรัด เหมาะสม คล่องตัว และสามารถปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็วตามการเปลี่ยนแปลงนโยบายและสภาวะแวดล้อม
4. มีลักษณะของการทำงานและการให้บริการที่ทันสมัย ใช้เทคโนโลยีเครื่องมือและอุปกรณ์ที่เหมาะสมต่อการทำงานที่รวดเร็ว
5. ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณภาพและมีมาตรฐานทางคุณธรรมสูงเป็นมืออาชีพ (Professionalism) และวางตัวเป็นกลางทางการเมือง
6. ข้าราชการทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์โดยมีประชาชนและประเทศชาติเป็นเป้าหมาย
7. มีกลไกการบริหารงานบุคคลที่ได้มาตรฐานสากล มีระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรมเพื่อเปิดโอกาสให้คนไทยที่มีคุณภาพและมีศักยภาพสูงเต็มใจเข้ารับราชการเป็นอาชีพ
8. มีวัฒนธรรมและบรรยากาศในการทำงานแบบมีส่วนร่วม
9. มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อสังคมและตรวจสอบได้

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 55 - 56

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. ได้กล่าวถึงข้อเสนอระบบราชการที่พึงประสงค์ที่ถือเป็นกรอบการปฏิรูประบบราชการว่า กระแสโลกาภิวัตน์และกระแสเรียกร้องอันเป็นปรัชญาพื้นฐานของการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยที่รัฐจะต้องพยายามตอบสนองต่ออุปสงค์เกี่ยวกับบริการด้านต่าง ๆ ของประชาชน ดังนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรภาครัฐจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้สามารถเป็นเครื่องมือหรือกลไกของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีสมรรถนะมากพอที่จะแข่งขันในประชาคมหรือในเวทีระดับโลกได้ เพื่อบรรลุถึงหลักการและเจตนารมณ์ดังกล่าว องค์กรภาครัฐจึงต้องปรับตัวในหลายลักษณะซึ่งที่สำคัญ ๆ 4 ลักษณะ ได้แก่<sup>22</sup>

1. การปรับบทบาทภาครัฐ คือ การทบทวนและปรับบทบาทภารกิจ โดยปรับบทบาทจากการเป็นผู้ดำเนินการเองมาเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ กำกับดูแล และรักษากฎกติกามาตรฐาน รวมทั้งประสานงานและส่งเสริมภาคเอกชน รวมถึงให้องค์กรประชาชนได้มีบทบาทเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ

2. การกระจายอำนาจ การบริหารการพัฒนาในสถานการณ์กระแสโลกาภิวัตน์ไม่ควรรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ควรมีการจำแนกว่ากิจกรรมใดที่รัฐต้องดำเนินการเองหรือให้ผู้อื่นดำเนินการ ในส่วนของกิจกรรมใดที่รัฐต้องดำเนินการเองก็ไม่จำเป็นที่รัฐจะต้องดำเนินการในส่วนกลางเพียงเท่านั้น รัฐอาจจะกระจายหรือถ่ายโอนอำนาจต่อไปได้

3. ลักษณะโครงสร้างองค์กรภาครัฐ ต้องปรับใหม่ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในราชการบริหารส่วนกลาง) โดยจะต้องมีขนาดเล็กระทัดรัด มีสายการบังคับบัญชาที่สั้นและแคบลง และมีอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการ โดยจะยังคงบทบาทเพียงเฉพาะการกำหนดทิศทางนโยบาย การกำหนดและควบคุมกติกามาตรฐาน รวมทั้งการติดตามและประเมินผล ทั้งนี้โดยมีกลยุทธ์และมาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การลดขนาดของระบบราชการ และการลดกำลังคนภาครัฐ

4. ลักษณะการปรับกระบวนการบริหารจัดการ ในด้านการกำหนดนโยบาย และแผนการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ กระบวนการตรวจสอบการบริหารและการประเมินผล

<sup>22</sup> สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., วิสัยทัศน์และกรอบการปฏิรูประบบราชการ, (กรุงเทพฯ : มปท., มปป.), น.333 - 347

## แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์และพฤติกรรมผู้บริโภค

เนื่องจากการบริหารจัดการนโยบายสุรากลั่นชุมชน เป็นเรื่องที่ต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่ายทั้งข้าราชการกรมสรรพสามิตผู้มีหน้าที่ในการบริหารจัดการนโยบาย และให้บริการประชาชนผู้มาขออนุญาตทำสุราและชำระภาษี ซึ่งนอกจากการปฏิบัติงานดังกล่าวจะต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจในระเบียบข้อกฎหมายแล้ว ยังต้องเป็นผู้มีจิตใจบริการ มีความทุ่มเท มีไหวพริบที่จะวิเคราะห์สถานการณ์และปัญหา สามารถแก้ไขเหตุการณ์เฉพาะหน้าได้ และที่สำคัญที่สุดควรเป็นผู้สามารถปรับตัวและยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการนโยบายสุรากลั่นชุมชนของเจ้าหน้าที่นอกจากปัจจัยในด้านตัวเจ้าหน้าที่เองแล้ว ปัจจัยภายนอกก็มีส่วนที่จะสร้างแรงจูงใจและสนับสนุนในการปฏิบัติงานด้วย ในส่วนของประชาชนผู้สนใจขอรับอนุญาตทำสุราตามนโยบายสุรากลั่นชุมชนเป็นบุคคลกลุ่มหนึ่งที่เกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งพฤติกรรมของกลุ่มบุคคลเหล่านี้มีหลากหลาย และมีส่วนทำให้การบริหารจัดการนโยบายสุราชุมชนจะดำเนินเป็นไปด้วยความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ หรือสร้างปัญหาและอุปสรรคมากน้อยต่างกันไป นอกจากนี้พฤติกรรมของผู้บริโภคที่ยังคงนิยมหาซื้อสุราที่ไม่เสียภาษี หรือสุราเถื่อน ก็มีสนับสนุนให้ผู้ได้รับอนุญาตทำสุรากลั่นชุมชนหลบเลี่ยงภาษี และพฤติกรรมของบริษัทผู้ได้รับอนุญาตทำสุรากลั่นประเภทสุราขาวเป็นอุตสาหกรรมรายใหญ่และครองตลาดมานาน ที่ต้องการรักษาตลาด ความมีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับในสินค้าของตน ก็ล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการนโยบายสุรากลั่นชุมชนทั้งสิ้น ซึ่งกรอบแนวคิดที่ใช้อธิบายพฤติกรรมของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ พอสรุปได้ดังนี้

### ทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์

ลูชา จันทน์เอม<sup>23</sup> กล่าวถึงสิ่งที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของมนุษย์ไว้หลายประการ อันได้แก่ **ความเชื่อ** (Belief) คือการที่บุคคลยอมรับข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งความคิดของเขาอาจจะถูกต้องหรือไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงก็ได้ **ค่านิยม** (Value) เป็นเครื่องชี้แนวทางปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ แก่บุคคลว่าจะอะไรที่เป็นจุดมุ่งหมายของชีวิต สิ่งใดควรประพฤติปฏิบัติหรือไม่ควรประพฤติปฏิบัติ ค่านิยมของมนุษย์ส่วนใหญ่ไม่ว่าชาติใด ศิวใด มักจะคล้ายคลึงกัน เช่น ความรัก ชื่อเสียง เกียรติยศ เงินทอง สุขภาพ ความรู้ ความสะดวกสบาย เป็นต้น **บุคลิกภาพ** (Personality) เป็นคุณลักษณะ (Trait) ของแต่ละบุคคลซึ่งมีหลายแบบ เช่น แบบเผด็จการ แบบประชาธิปไตย เป็นต้น **สิ่งที่มากระตุ้นพฤติกรรม** (Stimulus object) สิ่งที่มากระตุ้นพฤติกรรมนี้จะเป็นอะไรก็ได้ เช่น ความสวย ความหิว อาหาร ฯลฯ **ทัศนคติ** (Attitude) หมายถึงความรู้สึกหรือท่าทีของบุคคลที่มีต่อบุคคล วัตถุ สิ่งของ หรือสถานการณ์ต่าง ๆ ความรู้สึกหรือท่าทีนี้จะนำไปในทำนองที่พึงพอใจหรือไม่พึงพอใจ

เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ และสถานการณ์ (Situation) หมายถึงสภาพแวดล้อมหรือสภาวะที่บุคคลกำลังจะมีพฤติกรรม<sup>23</sup>

**สร้อยตระกูล ( ติวยานนท์) อรรถมานะ** กล่าวถึงการจูงใจและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจูงใจว่า จุดเน้นหรือหลักสำคัญของเรื่องการจูงใจนั้นอยู่ที่ความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการ หรือทำให้เกิดความพึงพอใจอันเนื่องมาจากความสามารถในการตอบสนองความต้องการดังกล่าว สิ่งใดก็ตามที่สามารถทำให้เกิดความพึงพอใจขึ้นมาได้ อาจถือว่าเป็นสิ่งล่อใจหรือสิ่งจูงใจ (incentive) ซึ่งจะกลายเป็นเป้าหมาย (goal) ที่บุคคลแสวงหาในองค์การ สิ่งจูงใจหรือเป้าหมายนี้อาจเป็นสิ่งจูงใจหรือเป้าหมายทางปฏิฐานหรือทางบวก (positive) เช่น การยกย่อง ชมเชย การยอมรับ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การเพิ่มเงินเดือน หรืออาจเป็นสิ่งจูงใจหรือเป้าหมายทางนิเสธหรือทางลบ (negative) เช่น การคว่ำกล่าวตักเตือนสำหรับการทำงานที่ไม่ดี หรือการลงโทษอื่น ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ความต้องการซึ่งเป็นต้นเหตุของพฤติกรรมและเป้าหมายหรือสิ่งจูงใจแล้ว ความแตกต่างของบุคคลไม่ว่าจะเป็นทางกายภาพ จิตภาพ รวมตลอดถึงสภาพแวดล้อมของบุคคลผู้นั้น อาทิ กลุ่ม และเทคโนโลยีต่างก็มีความสำคัญต่อการจูงใจของบุคคลนั้น ๆ<sup>24</sup>

#### **ทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมผู้บริโภค**

**สถาบันพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม** ได้เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมผู้บริโภคว่า พฤติกรรมผู้บริโภค (Consumer Behavior) หมายถึง พฤติกรรมการแสดงออกของบุคคลแต่ละบุคคลในการค้นหา การเลือกซื้อ การใช้ การประเมินผล หรือจัดการกับสินค้าและบริการ ซึ่งผู้บริโภคคาดว่าจะสามารถตอบสนองความต้องการของตนเองได้ ซึ่งเหตุผลที่คุณจำเป็นต้องศึกษาพฤติกรรมผู้บริโภคเพราะพฤติกรรมผู้บริโภคมีผลต่อความสำเร็จของธุรกิจ ดังนั้น การศึกษาพฤติกรรมผู้บริโภคจะทำให้คุณสามารถสร้างกลยุทธ์ทางการตลาดที่สร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้บริโภค และความสามารถในการค้นหาทางแก้ไขพฤติกรรมในการตัดสินใจซื้อสินค้าของผู้บริโภคในสังคมได้ถูกต้อง และสอดคล้องกับความสามารถในการตอบสนองของธุรกิจมากยิ่งขึ้น ที่สำคัญจะช่วยในการพัฒนาตลาดและพัฒนาผลิตภัณฑ์ของคุณให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง<sup>25</sup>

<sup>23</sup> สุชา จันทรหอม, จิตวิทยาทั่วไป (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม), (กรุงเทพฯ : ), น.248 - 250

<sup>24</sup> สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ, พฤติกรรมองค์การ:ทฤษฎีและการประยุกต์, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), น.84 -86

<sup>25</sup> สถาบันพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, พฤติกรรมผู้บริโภค ใน

### วิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมผู้บริโภค

1. ด้านวัฒนธรรมและประเพณี ปัจจัยด้านวัฒนธรรมถือเป็นปัจจัยที่หล่อหลอมพฤติกรรมในการเลือกซื้อของแต่ละบุคคล ซึ่งจะแปรเปลี่ยนเป็นค่านิยมในการเลือกซื้อสินค้าและบริการ และเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่สุดในการกำหนดความต้องการและพฤติกรรมของมนุษย์ ซึ่งประกอบไปด้วย

1) ชนชั้นทางสังคม เช่น เศรษฐี นักธุรกิจ ผู้บริหาร พนักงานบริษัท กรรมการ เป็นต้น บุคคลที่อยู่ในชนชั้นทางสังคมเดียวกันก็จะมีแนวโน้มที่จะแสดงพฤติกรรมการซื้อที่เหมือนกัน

2) สิ่งพื้นฐานที่กำหนดความต้องการและพฤติกรรมของบุคคล เช่น ค่านิยม การรับรู้ ความชอบ พฤติกรรม เชื้อชาติ ศาสนา เป็นต้น

การศึกษาปัจจัยด้านวัฒนธรรมและประเพณีเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งเพราะวัฒนธรรมและประเพณีที่แตกต่างกันนั้น ก็จะทำให้ความนิยมและพฤติกรรมแตกต่างกันไปด้วย ควรศึกษาว่าสิ่งที่แตกต่างกันนี้มีผลกระทบต่อสินค้าและบริการของคุณมากน้อยเพียงใด

2. ด้านสังคม ปัจจัยด้านสังคมเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องในชีวิตประจำวันและมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการซื้อ ซึ่งประกอบไปด้วย

1) กลุ่มอ้างอิง คือกลุ่มตัวแทนที่มีอิทธิพลต่อความคิดของสังคมในสังคมหนึ่ง เช่น ครอบครัว เพื่อนสนิท ฯลฯ แต่กลุ่มเหล่านี้จะมีข้อจำกัดในเรื่องอาชีพ ระดับชั้นทางสังคมและช่วงอายุ

2) ครอบครัว คือกลุ่มจะมีผลต่ออิทธิพลทางความคิดของผู้บริโภคมากที่สุด เพราะผู้บริโภคจะรับฟังความคิดเห็นของคนในครอบครัวเพื่อการตัดสินใจก่อนเสมอ

3) บทบาทและสถานะของผู้ซื้อ คือสถานภาพทางสังคมที่ผู้บริโภคดำรงอยู่ บางบทบาทและสถานะอาจเปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลา อาชีพและการใช้ชีวิตของผู้บริโภค

3. ด้านส่วนบุคคล การตัดสินใจของผู้ซื้อนั้นมักจะได้รับอิทธิพลจากคุณสมบัติส่วนบุคคลต่างๆ เช่น

1) อายุและระยะเวลาของช่วงชีวิต พฤติกรรมของผู้บริโภคนั้นหากอยู่ในช่วงอายุเดียวกันก็จะมีพฤติกรรมในการเลือกซื้อที่เหมือนหรือคล้ายกัน ซึ่งช่วงอายุที่แตกต่างกันก็จะมี ความชอบหรือความต้องการแตกต่างกันไป

2) อาชีพ ลักษณะอาชีพมีผลต่อพฤติกรรมผู้บริโภคเช่นกัน ลักษณะอาชีพที่แตกต่างกันก็จะทำให้มีความต้องการที่แตกต่างกัน

3) รูปแบบการใช้ชีวิต เช่น ชอบการผจญภัย ชอบใช้ชีวิตอิสระ รักการท่องเที่ยว ฯลฯ เหล่านี้เป็นสิ่งที่บ่งบอกพฤติกรรมผู้บริโภคได้

4) ฐานะทางเศรษฐกิจ รายรับ รายจ่าย มีกระทบผลและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจซื้อ ซึ่งหากผู้บริโภคมีรายจ่ายมากกว่ารายรับก็จะทำให้ผู้ซื้อที่มีการตัดสินใจที่เข้มงวดมากขึ้น

4. ด้านจิตวิทยา การเลือกซื้อของบุคคลได้รับอิทธิพลจากปัจจัยทางจิตวิทยา ซึ่งประกอบด้วย

1) การจงใจ พฤติกรรมการเลือกซื้อจะอยู่ที่การสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้บริโภค ดังนั้นคุณจะต้องพิจารณาว่าสินค้าของคุณสามารถสร้าง แรงจูงใจให้แก่ผู้บริโภคได้มากน้อยเพียงใดและสิ่งใดคือแรงจูงใจ เช่น ราคา รูปแบบ สี สัน คุณลักษณะ ฯลฯ

2) การรับรู้ พฤติกรรมผู้บริโภคขึ้นอยู่กับ การรับรู้ของผู้บริโภคเองซึ่งแต่ละคนการรับรู้ย่อมไม่เท่าเทียมกัน

3) การเรียนรู้ พฤติกรรมผู้บริโภคแต่ละบุคคลคนในการบริโภคสินค้านั้น ย่อมจะต้องมีการเรียนรู้ก่อนเพื่อการใช้ประโยชน์จากสินค้า ซึ่งผู้บริโภคที่ใช้สินค้าเดียวกันอาจจะเรียนรู้การใช้ประโยชน์คนละด้าน

4) ความเชื่อและทัศนคติส่วนบุคคล ผู้บริโภคมักใช้ความเชื่อและทัศนคติส่วนตัวในการตัดสินใจซื้อเสมอ

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สถาบันพัฒนาการเมือง ได้ศึกษาทัศนคติของประชาชนในเรื่องการผลิตสุราพื้นบ้านกับผลประโยชน์ของรัฐ ผลการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมแล้วกลุ่มประชาชนส่วนใหญ่ 72% เชื่อว่า หากเปิดให้ชาวบ้านสามารถผลิตสุราพื้นบ้าน ได้เองแล้ว ภาษีที่จัดเก็บได้จากสุรานั้นควรจะเก็บได้มากขึ้น โดยส่วนมากได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมว่าจะมีกลุ่มผู้ผลิตมากขึ้น ทำให้เก็บภาษีได้มากขึ้น อีกทั้งสามารถเก็บภาษีได้ 2 ทางทั้งจากสุราชาวบ้านและโรงงาน โดยในกลุ่มที่เห็นว่าเก็บภาษีได้เท่าเดิมหรือน้อยกว่าเดิมเชื่อว่า ส่วนหนึ่งจะเป็นเพราะมีการหลีกเลี่ยงภาษี และเมื่อมีผู้ผลิตมากขึ้นการควบคุมจะไม่ทั่วถึง นอกจากนั้นยังคิดว่าชาวบ้านยังไม่มีกำลังความสามารถพอที่จะจ่ายภาษีในอัตราที่สูงมากได้ ทั้งนี้กลุ่มประชาชนส่วนใหญ่ 81% ได้แสดงทัศนคติที่เห็นด้วยกับการจะให้ภาษีของการเก็บสุราพื้นบ้านตกเป็นรายได้ของท้องถิ่น โดยได้ให้ความคิดเห็นเพิ่มเติมต่อประเด็นนี้ว่าจะเป็นการกระจายความเจริญ กระจายรายได้ และท้องถิ่นจะมีเงินไว้สำหรับพัฒนาชุมชนของตนเอง ในขณะที่กลุ่มไม่เห็นด้วยแสดงความคิดเห็นว่า ควรนำเงินภาษีที่ได้นั้นส่งเป็น

รายได้ของประเทศก่อน เพื่อจะได้มีภาษีสำหรับพัฒนาประเทศโดยรวมก่อน นอกจากนั้นยังเห็นว่า จะมีการทุจริตเงินภาษีที่จัดเก็บจนนำไปสู่การจัดเก็บภาษีได้น้อยลง ในประเด็นเรื่องการจะให้ ชาวบ้านผลิตสุราพื้นบ้านได้เองและให้หน้าที่ในการจะเก็บเป็นของสรรพสามิตพื้นที่เหมือนระบบ ในปัจจุบันแล้วนั้น พบว่าความเห็นของประชาชนนั้นแตกออกเป็น 3 กลุ่ม ซึ่งมีสัดส่วนไม่ต่างกัน มากนัก โดยมีสัดส่วนของกลุ่มที่เห็นว่ารัฐจะไม่สามารถดูแลการจัดเก็บภาษีได้ทั่วถึงมากที่สุด 44% ในขณะที่กลุ่มซึ่งเห็นว่ารัฐสามารถดูแลการจัดเก็บภาษีได้ทั่วถึงมีสัดส่วนรองลงมา 33% และ กลุ่มที่ยังไม่แน่ใจว่าสภาพการณ์จัดเก็บภาษีจะเป็นอย่างไรมีสัดส่วน 27% ตามลำดับ<sup>26</sup>

นอกจากนั้น ได้ศึกษาทัศนคติของประชาชนต่อการผลิตสุราพื้นบ้านกับผลทางสังคม โดยรวมแล้วผลการศึกษาพบว่า ประชาชนที่ทัศนคติอยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างดีต่อประเด็นทางสังคม ใน 4 ด้าน คือ เป็นการรักษามรดกภูมิปัญญาชาวบ้าน เป็นการกระจายรายได้ภายในชุมชน เป็นการช่วย เพิ่มมูลค่าของสินค้าเกษตร และเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน โดยมี 2 ด้านที่ประชาชนมี ทัศนคติอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง ได้แก่ ความสัมพันธ์ของครอบครัวและชุมชน และความปลอดภัย ของคนในชุมชน

---

<sup>26</sup> สุวรรณมา มีทอง และคณะ, ทัศนคติของประชาชนชาวจังหวัดนครราชสีมาต่อนโยบายสุราเสรี, (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์), น.30