

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน มาใช้ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาได้อาศัยทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นกรอบในการศึกษา ดังนี้

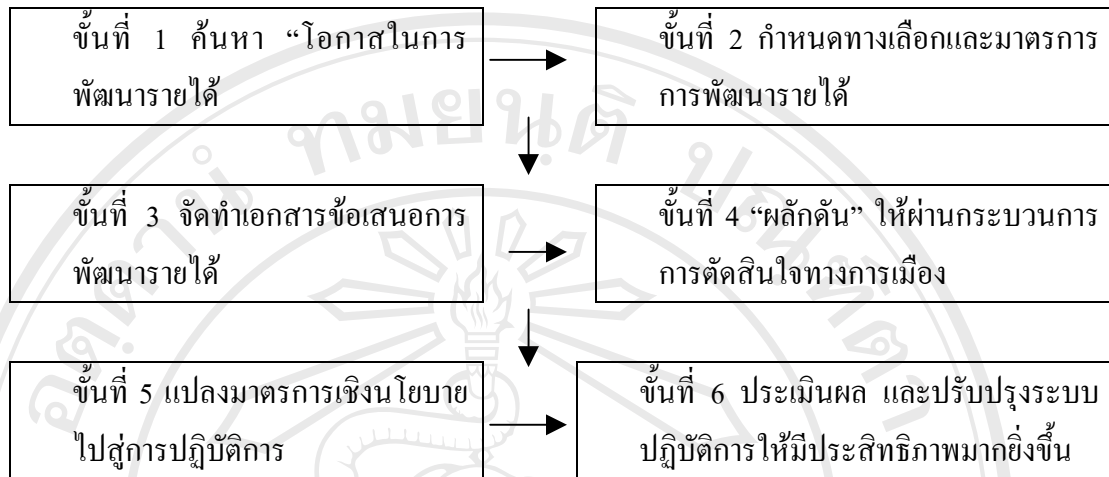
- 2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่น
- 2.2 แนวความคิดเรื่องการพัฒนารายได้ และแนวความคิดในการนำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544) ได้กล่าวไว้ว่า เมื่อประชาชนในท้องถิ่นต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะหลายประเภท และต้องการให้มีคุณภาพดี ๆ ประชาชนก็ควรยินดีจ่ายภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ฯลฯ ให้ท้องถิ่นของตนเองมากขึ้นตามสัดส่วนที่เหมาะสม รัฐบาลก็ไม่ควรไปจำกัดเจตนารมณ์ของท้องถิ่น เช่นเดียวกัน และได้เสนอขั้นตอนการดำเนินงานหลักๆ ในการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. ค้นหา “โอกาส” ในการพัฒนารายได้
2. กำหนดทางเลือกและมาตรการพัฒนารายได้
3. จัดทำเอกสารข้อเสนอการพัฒนารายได้
4. “ผลักดัน” ให้ผ่านกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง
5. แปลงมาตรการเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติการ
6. ประเมินผล และปรับปรุงระบบปฏิบัติการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

รูปที่ 2.1 6 จังหวะก้าวของการพัฒนารายได้



การค้นหาโอกาสในการพัฒนารายได้โดยการค้นหาแหล่งรายได้ ที่น่าจะมีโอกาสในการพัฒนาและการวิเคราะห์ช่องว่างของรายได้ โดยแหล่งรายได้เสริม สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตชนบท (อบต.) ส่วนใหญ่มีปัญหาเรื่องการขาดฐานการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่การเกษตร เขตป่าสงวน ประชาชนในท้องถิ่นมีฐานะยากจนมีที่ดินไว้สำหรับอยู่อาศัยและประกอบอาชีพเลี้ยงตัวเอง (อาจไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ต้องตามกฎหมาย) และไม่มีรายได้เป็นตัวเงินพอที่จะเสียภาษี ในกรณีเช่นนี้ อบต. ควรค้นหาโอกาสในการระดมทรัพยากรได้น้อย 3 แบบ ดังนี้ คือ (1) การใช้วิธีการดั้งเดิม คือ การลงขัน-ลงแขก (2) การพัฒนารายได้ใหม่จากกิจกรรมหรือบริการของท้องถิ่นและ (3) การประหยัดหรือลดรายจ่าย

การลงขัน-ลงแขก แทนที่จะเริ่มต้นด้วยการค้นหาแหล่งรายได้ที่จะพัฒนา วิธีการจัดการแบบลงขัน-ลงแขก จะต้องเริ่มต้นด้วยการค้นหากิจกรรมที่จะต้องทำก่อน แล้วจึงค้นหาวิธีการจัดการเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากร สำหรับใช้ในการดำเนินกิจกรรมนั้นๆ เช่น สมมุติว่า อบต. ต้องการปรับปรุงระบบคลองส่งน้ำขนาดเล็กในชุมชน ในลำดับต่อไปก็ต้องระดมความเห็นจากประชาชนในชุมชนว่า ผู้ที่ได้ประโยชน์จากโครงการนี้จะช่วยเหลือ “ลงขัน-ลงแขก” อะไรกันบ้าง ใครจะช่วยแรงงาน สิ่งของ ทรัพย์สิน ฯลฯ ก็จัดบันทึกกันไว้ เสร็จแล้วจึงวางแผนดำเนินการและลงมือทำงานกันจริงๆ ในขั้นต่อไปดังนี้ เป็นต้น

การสร้างแหล่งรายได้จากกิจกรรมหรือบริการของท้องถิ่น ท้องถิ่นสามารถจัดบริการหรือดำเนินกิจกรรมด้านการส่งเสริมรายได้ ส่งเสริมการจ้างงานให้กับประชาชนในท้องถิ่น พร้อมกับการสร้างรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เช่นเดียวกัน เช่น ตำบลหนึ่งมีทุเรียนหวาน

คุณภาพดี แต่ไม่มีตลาดระบาย อนาคต อาจเข้าไปจัดการด้านการตลาด หาผู้ประกอบการจากภายนอก มาจัดการทำตลาด หรือเป็นผู้ประกอบการด้านตลาดเสียเอง ในกรณีนี้ อนาคต ก็จะมีรายได้จากการ จัดการจำนวนหนึ่ง ในขณะที่ได้ส่งเสริมรายได้ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นไปพร้อมๆ กัน ดังนี้ เป็นต้น

นอกจากด้านการตลาดแล้ว อนาคต อาจเลือกดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นเชิง “ธุรกิจ ชุมชน” ในรูปแบบอื่นๆ เพื่อสร้างรายได้ของท้องถิ่น พร้อมๆ กับการส่งเสริมอาชีพและรายได้ให้ แก่ประชาชนในท้องถิ่นไปพร้อมๆ กัน เช่น

1. ธุรกิจป้อนน้ำมันชุมชน
2. กลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในชุมชน
3. กลุ่มหัตถกรรม/อุตสาหกรรมชุมชน เช่น กลุ่มโรงสีข้าว กลุ่มแปรรูปอาหาร

(ทุเรียนกวน ฯลฯ) กลุ่มปุ๋ยชีวภาพ ฯลฯ เป็นต้น

4. กองทุนชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ สหกรณ์ร้านค้า
5. ตลาดกลางชุมชน
6. การประหยัดหรือลดรายจ่าย เป็นวิธีหนึ่งของการเพิ่มรายได้ ถ้าท้องถิ่นไม่จ่ายเงิน

หรือ

7. ประหยัดรายจ่ายในเรื่องใดๆ ลงได้ ก็เท่ากับได้ช่วยให้มีรายได้เหลือจ่ายมากขึ้น และสามารถนำไปจ่ายในเรื่องที่จำเป็นกว่าต่อไปได้ (อุบล ยะไวทย์, 2547)

สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ (2543) ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. รายได้ท้องถิ่น

จากการที่รัฐบาลได้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ส่งผลให้การกระจาย รายได้ให้ท้องถิ่นที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน คือรัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดและแบ่งว่ารายได้ประเภท ใดบ้างที่ให้เป็นของท้องถิ่น และรายได้ประเภทใดบ้าง ที่ยังคงเป็นของรัฐบาลกลาง โดยกำหนดใน รูปแบบของกฎหมาย ทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง รวมถึงระเบียบและข้อบังคับต่างๆ การกำหนดรายได้ให้ท้องถิ่น จะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ อาทิเช่น ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ฐานะทางการคลังของรัฐบาล ความพร้อมของท้องถิ่น การเรียกร้องของท้องถิ่น รวมทั้งปัจจัยทางด้านการเมือง

2. โครงสร้างรายได้ของท้องถิ่น

เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และ กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างหรือที่มาของรายได้คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ

1. ภาษีอากร ประกอบด้วย

ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บ (Local Levied Tax) ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์

2. ภาษีและค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มเติม (Surcharge Tax) บนฐานภาษีของรัฐบาลกลางแล้วนำมาจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีการพนัน

3. ภาษีที่รัฐจัดเก็บแล้วมอบให้เป็นรายได้ท้องถิ่นทั้งจำนวน (Revenue Transfer) ได้แก่ ภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน

4. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าปรับ

5. รายได้จากทรัพย์สิน

6. รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์

7. รายได้เบ็ดเตล็ด เช่น เงินอุทิศ เป็นต้น

8. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

9. เงินกู้

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล นอกเหนือจากรายได้ที่กล่าวมาข้างต้น ยังมีรายได้ประเภทอื่นอีก ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดิน เกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

- รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ อกรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมป่าไม้ เงินอากรประทานบัตร ใบอนุญาต และอาชญาบัตร การประมง ค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

- เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

3. รายได้จากภาษีอากรขององค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อพิจารณาถึง ลักษณะวิธีการจัดเก็บและลักษณะแห่งการได้มา แล้วอาจแยกภาษีอากรในหัวข้อนี้ได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1. ลักษณะที่ 1 ภาษีอากรที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง และเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งจำนวน ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- **ภาษีบำรุงท้องที่** เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากบุคคล หรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดิน ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน ภาษีบำรุงท้องที่ที่เรียกเก็บจากที่ดิน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

- **ภาษีโรงเรือนและที่ดิน** เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ กับที่ดิน ซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น โดยสามารถเรียกเก็บได้ในอัตราร้อยละ 12.5 บาท ของค่ารายปี (ค่ารายปี หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เข้าได้ในปีหนึ่งๆ) ภาษี โรงเรือนและที่ดิน ที่เรียกเก็บจากโรงเรือนและที่ดิน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

- **ภาษีป้าย** เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่น เพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่น เพื่อหารายได้ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใดๆ ด้วยอักษรภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียนแกะสลักจารึก หรือทำให้อปรากฏด้วยวิธีอื่น ภาษีป้ายที่เรียกเก็บในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

- **อากรฆ่าสัตว์** เป็นส่วนที่เรียกเก็บจาก การนำสัตว์เข้ามาฆ่าในโรงฆ่าสัตว์ ซึ่งได้จัดให้มีขึ้นอย่างถูกต้องตามกฎหมาย อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นเนื่องในการฆ่าสัตว์ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

2. ลักษณะที่ 2 ภาษีที่ส่วนกลางจัดเก็บเพิ่ม จากอัตราที่รัฐจัดเก็บแล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- **ภาษีธุรกิจเฉพาะ** พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 76 ระบุไว้ว่า “องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบ ของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท คือ

ภาษีธุรกิจเฉพาะ ตามประมวลรัษฎากรซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ซึ่งร้านสุราตั้งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

2. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้การเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล”

- **ภาษีมูลค่าเพิ่ม** พระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 80 ระบุไว้ว่า “องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มโดยกำหนดให้เป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้น จากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้

1. ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ในอัตราร้อยละศูนย์ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

2. ในกรณีที่ประมวลรัษฎากร เรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ในอัตราอื่นให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้า ของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร”

- **ภาษีสุราและภาษีสรรพสามิต** เป็นภาษีที่ส่วนกลางเรียกเก็บแล้วจัดสรรส่งมอบเงินรายได้จำนวนภาษดังกล่าวให้กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลอีกต่อหนึ่ง

3. **ลักษณะที่ 3** ภาษีที่ส่วนกลางจัดเก็บมอบให้ท้องถิ่นทั้งจำนวนมีอยู่เพียงประเภทเดียว คือ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- **ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์** กฎหมายกำหนดไว้ว่า ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บค่าธรรมเนียมรถยนต์ได้ในจังหวัดใด ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้นร้อยละ 10 ถ้าจังหวัดใดมีองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่ง ให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลเท่าๆ กัน

(1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลหารายได้จากทรัพย์สินของตนเอง โดยให้ถือเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งจำนวนการที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีรายได้จากทรัพย์สินมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับความสามารถบริหารจัดการทรัพย์สิน ขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง และเมื่อพิจารณาประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากทรัพย์สินโดยวิธีดังต่อไปนี้

1) ค่าเช่าที่ดิน

- 2) ค่าเช่าอาคารสถานที่ เช่น ดึกแถว อาคารพาณิชย์
- 3) พันธบัตรหรือเงินกู้ หรือเงินฝาก เช่น ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ดอกเบี้ยเงินกู้ ดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล เป็นต้น

(2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบลหารายได้จากสาธารณูปโภค และเมื่อพิจารณาประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2541 พบว่า รายได้จากสาธารณูปโภค ได้แก่ รายได้จากกิจการน้ำประปาและน้ำบาดาล

(3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบลหารายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ และเมื่อพิจารณาประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2541 พบว่า รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์มีแหล่งรายได้ ดังต่อไปนี้

- 1) กิจการตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 2) กิจการเก็บขนและกำจัดขยะ
- 3) กิจการการท่องเที่ยว

(4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดว่าบรรดา ค่าใบอนุญาตค่าธรรมเนียมและค่าปรับ เนื่องในกิจการซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่อนุมัติให้ดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องรายได้ที่เกิดจากค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น สำหรับรูปแบบการจัดเก็บรายได้ประเภทนี้ อาจแบ่งเป็น 2 แบบ ดังนี้

1. แบบที่ 1 องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง รายได้จัดเก็บจะเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด เมื่อพิจารณาประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2541 พบว่ามีที่มาของรายได้ดังต่อไปนี้

- 1) ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ และโรงฆ่าสัตว์
- 2) ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์
- 3) ค่าปรับผู้กระทำความผิดกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น

- 4) ค่าธรรมเนียมและค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร
- 5) ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการสาธารณสุข

2. แบบที่ 2 ส่วนกลางเป็นผู้จัดเก็บแล้วส่งมอบให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งจำนวนหลังจากหักค่าใช้จ่าย หรือส่วนแบ่งในการจัดเก็บแล้วพบว่า มีที่มาของรายได้ ดังต่อไปนี้

- 1) ค่าปรับจราจร
- 2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน
- 3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจำหน่ายสุรา

(5) รายได้จากเงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้องค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากเงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล และเมื่อพิจารณาประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 พบว่าเงินและทรัพย์สินที่จะอุทิศให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หากมีเงื่อนไขหรือมีภาระติดพัน จะรับเอาพัสดุหรือสิทธิอื่นๆ ได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(6) รายได้อื่น ตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานรัฐจัดสรรให้

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากเงินที่รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้บางส่วนภายในเขตพื้นที่จังหวัดเดียวกันกับพื้นที่ที่จัดเก็บภาษี ได้ดังต่อไปนี้

- 1) ค่าภาคหลวงแร่ ตามกฎหมายว่าด้วยแร่
- 2) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

(7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

เป็นเงินช่วยเหลือที่ส่วนกลางจัดสรรแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ทั้งนี้ส่วนกลางอาจจะกำหนดเงื่อนไขหรือไม่กำหนดเงื่อนไขในการใช้จ่ายงบประมาณนี้แล้วแต่กรณี และเงินอุดหนุนนี้เป็นการให้เปล่าโดยไม่ต้องกู้ยืมหรือส่งใช้คืน เมื่อพิจารณาประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2541 สามารถจำแนกประเภทเงินอุดหนุนได้ 2 ประเภท ดังนี้

1) เงินอุดหนุนทั่วไป คือ เงินอุดหนุนที่ส่วนกลางจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่มีเงื่อนไขระบุให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องใช้จ่ายเงินอุดหนุนนี้ เพื่อจัดทำบริการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะเจาะจง

2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ คือ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรแบ่งปันให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีเงื่อนไขระบุให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดทำบริการสาธารณะหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยเฉพาะเจาะจงเท่านั้น

จะเห็นได้ว่าเงินรายได้หมวดเงินอุดหนุนนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลจะได้รับการจัดสรรมากหรือน้อย ย่อมขึ้นอยู่กับพิจารณาของส่วนกลาง ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ อาทิ จำนวนประชากร จำนวนพื้นที่ เงินรายได้จากภาษีอากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้จากภาษีอากรน้อย จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปมากเป็นพิเศษ ซึ่งเมื่อรวมกับภาษีเงินได้จากภาษีอากร และเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับเข้าด้วยกันแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งจะมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 4,000,000 บาท

(8) รายได้อื่น

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล อาจมีรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นเงินรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายดังกล่าวเป็นผู้จัดเก็บเงินที่จัดเก็บได้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ดังต่อไปนี้

- 1) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
- 2) เงินอากร ประทานบัตร ใบอนุญาต และอาชญาบัตร ตามกฎหมายว่าด้วยการประมง
- 3) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียม ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
- 4) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- 5) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

2.2 แนวความคิดการพัฒนารายได้ และแนวความคิดในการนำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในการจัดเก็บรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.1 แนวคิด เรื่องการพัฒนารายได้

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2541) ได้กล่าวไว้ว่า รัฐบาลมีหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ หน้าที่ในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม นั่นคือ ต้องพิจารณาว่าประชาชน

ทุกคนหรือทุกกลุ่มควรจะได้มีโอกาสบริโภคสินค้าและบริการต่างๆ มากน้อยแค่ไหนและโดยผ่านวิธีการจำหน่ายจ่ายแจกอย่างไร โดยมีหลายมาตรการในการพิจารณา เป็นต้นว่ามาตรการทางการคลังที่จะนำมาใช้ในการกระจายรายได้ ในการจัดสรรระบบการกระจายรายได้ของสังคมใหม่นั้น รัฐบาลสามารถใช้มาตรการทางด้านการคลัง โดยทางการกำหนดนโยบายหรือมาตรการในด้านการหารายได้ของรัฐบาล ซึ่งอาจพิจารณาโดยย่อได้ดังนี้

มาตรการทางด้านรายได้รัฐบาลสามารถที่จะเลือกใช้มาตรการเกี่ยวกับการหารายได้ เพื่อที่จะลดฐานะความแตกต่างของประชาชน ให้น้อยลงในการหารายได้ หรือเก็บภาษีเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในกิจการต่างๆ ของรัฐบาลนั้น รัฐบาลจะพยายามจัดเก็บตามความสามารถของผู้เสียภาษี กล่าวคือ คนที่มีฐานะหรือรายได้สูง จะเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่า คนที่มีฐานะหรือรายได้ที่ต่ำกว่า ซึ่งรัฐบาลอาจจะทำการจัดเก็บภาษีในรูปแบบต่างๆ กัน ดังจะพิจารณาได้จากตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

1. รัฐบาลอาจจะทำการจัดเก็บภาษีแบบก้าวหน้า (Progressive Tax) แล้วนำเงินภาษีดังกล่าวมาจัดสรร “สินค้าสาธารณะ” ลักษณะการดังกล่าวจัดได้ว่าเป็นวิธีการกระจายรายได้ อย่างหนึ่ง ทั้งนี้เพราะว่าบริการหรือสินค้าสาธารณะนั้น เมื่อผลิตขึ้นมาแล้วทุกคนจะได้ใช้อย่างเท่าเทียมกัน ส่วนค่าใช้จ่ายในการผลิตบริการนั้น
2. รัฐบาลจะจัดเก็บตามฐานะของผู้เสียภาษี รัฐบาลอาจจะนำการจัดเก็บภาษีแบบทั่วไป (General Tax) แล้วนำเงินภาษีดังกล่าว มาจัดสรรบริการที่ประโยชน์ส่วนใหญ่แก่ผู้ที่มีรายได้น้อย เพื่อช่วยให้ความแตกต่างในการกระจายรายได้ ของสังคมมีน้อยลง

พนม ทินกร ณ อยุธยา (2534) กล่าวว่า กระกระจายอำนาจการคลังยุคโลกาภิวัตน์ นั้น มีนักวิเคราะห์การเงินการคลังภาครัฐหลายคน ยึดถือแนวคิดที่ว่า รัฐบาลระดับใด (รัฐบาลระดับชาติ รัฐบาลท้องถิ่น) เก็บภาษีอากรได้เท่าใดก็ให้ถือเป็นรายได้ของรัฐบาลระดับนั้น เช่น ระดับชาติเก็บภาษีศุลกากร ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ฯลฯ ก็ถือว่าเป็นรายได้ของรัฐบาลระดับชาติ และไม่ใช่ของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลระดับชาติสามารถนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมของรัฐบาลเท่านั้น ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นจะจัดทำกิจกรรมอะไรก็ต้องหาเงินมาใช้เอง (คือต้องเก็บภาษีมาใช้จ่ายเอง) จะหวังพึ่งภาษีที่รัฐบาลกลางเก็บยอมไม่ถูกต้อง

เรื่องนี้รับว่าเป็นความเข้าใจผิดในการบริหารงานคลังภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคของระบบเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ รัฐบาลทุกระดับจะต้องบริหารระบบเศรษฐกิจและจัดการทางการคลังร่วมกัน เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศและชุมชนย่อยสามารถปรับตัวเข้าสู่ระบบ

เศรษฐกิจโลกได้ การใช้วิธีแบ่งเขาแบ่งเรา ต่างคนต่างทำดังเช่นที่เคยปฏิบัติมาแต่ก่อนนั้น ย่อมไม่สามารถก้าวทันโลกได้

แนวความคิดที่ถูกต้องนั้น ควรแยกเรื่องการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง ออกจากเรื่องการบริหารการจัดเก็บภาษีให้ชัดเจน เพราะสองเรื่องนี้ไม่จำเป็นต้องไปด้วยกันได้ ในทุกกรณี ในการวางระบบการบริหารการจัดเก็บภาษี หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการแบ่งหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาลท้องถิ่น นั้นจะต้องคำนึงความสะดวก ความเป็นธรรม ความประหยัด และมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี นอกจากนั้นภาษีบางประเภทยังอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค เช่น ส่งเสริมการลงทุน ส่งเสริมการส่งออก รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ในขณะที่ภาษีประเภทเดียวกันนี้ เป็นเครื่องมือหารายได้เข้ารัฐไปพร้อมๆ กัน ดังนั้น ภาษีบางชนิดจึงต้องให้รัฐบาลระดับชาติเป็นผู้จัดเก็บ รัฐบาลระดับท้องถิ่นเก็บไม่ได้ เพราะจะเกิดความยุ่งยากและมีปัญหาหลายอย่างตามมา ในทำนองเดียวกัน อาจมีภาษี บางประเภทที่หน่วยการปกครองท้องถิ่น สามารถจัดเก็บได้ผลดีกว่า ประหยัดกว่า และ ถูกต้องมากกว่าให้รัฐบาลกลางจัดเก็บ

แต่เงินที่ได้จากการจัดเก็บภาษีอากรทั่วไป (General Tax) ไม่ว่ารัฐบาลระดับไหนเป็นผู้จัดเก็บควรถือเป็นรายได้ของรัฐทั้งสิ้น เงินเหล่านี้มาจากแห่งเดียวกัน คือ จากประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งเป็นผู้รับภาระภาษี (ยกเว้นภาษีบางประเภทที่สามารถผลักภาระไปยังผู้บริโภคในต่างประเทศ) ส่วนประเด็นที่ว่ารัฐบาลระดับไหน ควรจะมีสิทธิที่จะใช้เงินเหล่านี้มากน้อยเท่าใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับภารกิจของรัฐบาลแต่ละระดับ ที่ไหนมีภารกิจมากก็ต้องใช้เงินมากตามสัดส่วนที่จำเป็น

อย่างไรก็ตาม โดยประเพณีปฏิบัติในนานาประเทศนั้น รัฐบาลมักจะอนุญาตให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีทั่วไปบางประเภท และสามารถนำไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นได้โดยตรง ซึ่งทำให้ท้องถิ่นสามารถวางแผนการการเงินการคลังของท้องถิ่นได้ทั้งระบบ (ทั้งด้านรายได้และรายจ่าย) นอกจากนั้น รัฐบาลท้องถิ่นในบางประเทศอาจเก็บภาษีบางประเภทเป็นการพิเศษ (Special Tax) เช่นเก็บภาษีบางประเภทในอัตราสูงกว่าท้องถิ่นอื่นๆ หรือเก็บภาษีชนิดใหม่ในบางช่วงเวลาหรืออาจจะเก็บเป็นการถาวรก็ได้ รายได้จาก “ภาษีท้องถิ่น” เหล่านี้ย่อมถือเป็นรายได้เฉพาะของท้องถิ่นนั้นๆ และถือว่าเป็นความเสียดสละของผู้คนในชุมชนนั้นๆ ที่ต้องการให้ท้องถิ่นพัฒนาหรือจัดบริการบางประเภทดีหรือมีคุณภาพสูงกว่าท้องถิ่นอื่นๆ จะเอาไปรวมเข้าเป็นรายได้ของรัฐส่วนรวมไม่ได้

2.2.2 แนวความคิดในการนำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในการ จัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กองราชการส่วนตำบลและส่วนพัฒนารายได้ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2545) ได้สรุปแนวคิด หลักการและความเป็นมา ดังนี้

ในอดีตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารการจัดเก็บภาษีรั่วไหลมาก บุคคลใดไปยื่นแบบ แสดงรายการเสียภาษีก็เสียไปตลอด บุคคลใดที่เลี่ยงไม่ยื่นแบบภาษีก็ไม่เคยถูกเร่งรัดแต่อย่างใด หากปีใดมีความต้องการใช้จ่ายเงินรายได้มากเพื่อการพัฒนาชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ก็ขอเพิ่มภาษีจากผู้ที่มาเสียภาษีประจำ ซึ่งไม่เป็นธรรมกับผู้เสียภาษีมากนัก จึงเกิดแนวความคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องพัฒนาการบริหารการจัดเก็บรายได้เสียใหม่จากการจัดเก็บรายได้ในอดีตที่ขึ้นกับผู้ยื่นรายการทรัพย์สิน เพื่อเสียภาษีมาเป็นการจัดเก็บรายได้ที่ฐานข้อมูลทรัพย์สินของบุคคลต่างๆ ที่เป็นระบบ

แผนแม่บทกระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2525 – 2529 ได้กำหนดแนวทางนำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน มาใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพทางด้านการคลัง กรมการปกครองในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบ ได้ขอรับการสนับสนุนเงินกู้จากธนาคารโลก จำนวน 31 ล้านบาทเศษ ดำเนินการทดลองในเทศบาลเป้าหมาย จำนวน 10 แห่ง ในระหว่างปี พ.ศ. 2526 – 2527 โดยได้รับความร่วมมือจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน ผลดำเนินการประสบความสำเร็จ กระทรวงมหาดไทยจึงสั่งการให้ขยายผลไปยังเทศบาลทั่วประเทศและเมืองพัทยาจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินจนแล้วเสร็จทุกแห่ง และนำไปใช้ประโยชน์เป็นฐานข้อมูลและเครื่องมือในการจัดเก็บรายได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529

นอกจากนี้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2536 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบทุกแห่ง จัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน ทั้งระบบเอกสารและระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริต การเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน

การจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นฐานข้อมูลและเป็นเครื่องมือสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการจัดเก็บรายได้ให้เกิดความเป็นธรรม ถูกต้อง และครบถ้วน

ส่วนพัฒนารายได้ กรมการปกครอง (2545) แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน หมายถึงระบบการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลและการใช้ประโยชน์เกี่ยวกับทรัพย์สิน ได้แก่ ที่ดินโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ ป้าย และการประกอบกิจการค้าตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข ซึ่งอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสำคัญของแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินเป็นฐานข้อมูลสำคัญที่รวบรวมข้อมูลทรัพย์สินของประชาชนทั้งของบุคคลและนิติบุคคลในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ แปลงที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ ป้าย และการประกอบกิจการค้า เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ตามกฎหมายการสาธารณสุข อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน ควรนำไปใช้ประโยชน์ด้านการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดผลสนองตอบความต้องการของประชาชน

การจัดเก็บข้อมูลทรัพย์สินของบุคคลในระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน จัดเก็บข้อมูลไว้ในเอกสาร 2 รูปแบบ

1) รูปแบบของแผนที่ ซึ่งแสดงลักษณะ รูปร่าง ที่ตั้ง ขนาดของแปลงที่ดิน โรงเรือน และสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ ทั้งหมดที่มีอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตราส่วน 1 : 1,000 เรียกว่า “แผนที่ภาษี (ผ.ท.7)” แบ่งเป็น 2 ชนิด

- แผนที่ภาษีบำรุงท้องที่
- แผนที่ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

2) รูปแบบของทะเบียน ซึ่งแสดงรายการทรัพย์สินของบุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินในหนึ่งราย ข้อมูลประกอบด้วย ชื่อ - ที่อยู่เจ้าของทรัพย์สิน ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน ข้อมูลเกี่ยวกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างข้อมูลเกี่ยวกับป้าย และการประกอบกิจการค้า เรียกว่า “ทะเบียนทรัพย์สิน (ผ.ท.4)” ส่วน “ทะเบียนคฤหาสน์ภาษี (ผ.ท.5)” เป็นทะเบียนแสดงรายการเสียภาษีของเจ้าของทรัพย์สิน หนึ่งรายในแต่ละปีที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมฯ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างหรือทั้งหมดเอกสารทั้งสองประเภทจะมี “รหัสแปลงที่ดิน (LOT)” และ “รหัสชื่อ” เป็นตัวเชื่อมระบบเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด การใช้แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินผู้ใช้งานจำเป็นต้องใช้ควบคู่กันไปเสมอ

หลักการสำคัญของระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน พนักงานและเจ้าหน้าที่จะต้องเข้าใจระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินให้ดีเสียก่อนว่ามีหลักการสำคัญที่ควรยึดถือไว้อยู่ 2 ประการ คือ

หลักของแปลงที่ดิน จากสมมุติฐานว่า สรรพสิ่งทั้งหลายตั้งอยู่บนพื้นดินหากสามารถรู้ขอบเขตของผืนดิน ย่อมจะสามารถแยกสรรพสิ่งทั้งหลายนั้นตั้งอยู่ตำแหน่งใด มีอะไรบ้างทรัพย์สินนั้นนำไปใช้ประโยชน์อย่างไร ใครเป็นผู้ครอบครองทรัพย์สิน และทรัพย์สินได้มาเมื่อใด

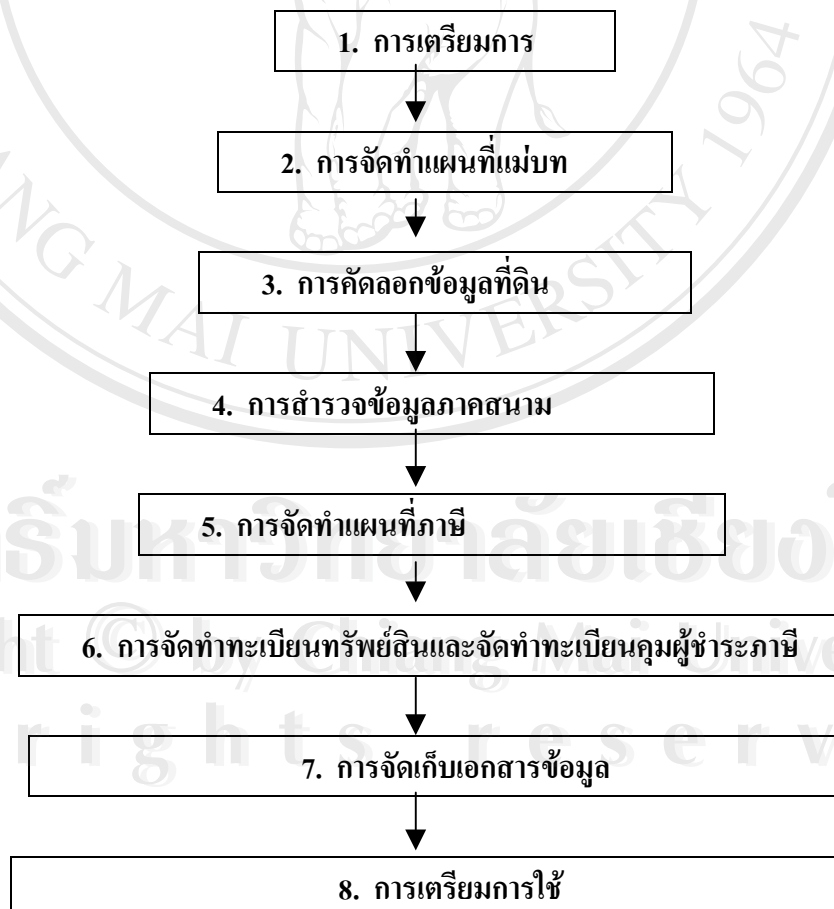
หลักของเจ้าของทรัพย์สิน จากกฎหมายที่กำหนดให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสียภาษี
ได้แก่

- พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 40
- พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 มาตรา 7 และมาตรา 24
- พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 7 มาตรา 12 และมาตรา 18
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เจ้าของกิจการจะต้องยื่นคำร้องขอใบ

อนุญาต

ดังนั้น ผู้รับผิดชอบการจัดทำและการใช้แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินจะต้องยึดหลักทั้งสองประการนี้ไว้ เพื่อให้การปฏิบัติงานจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินได้ถูกต้อง และสามารถนำไปใช้ในการจัดเก็บรายได้ที่มีประสิทธิภาพ

ขั้นตอนการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน



1. การเตรียมการ

เขียนโครงการฯ เตรียมสถานที่ บุคลากร งบประมาณ วัสดุภัณฑ์ และตั้งศูนย์อำนวยการ

2. จัดทำแผนที่แม่บท

การจัดทำแผนที่แม่บท เป็นจุดเริ่มของการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน (รูปแปลงที่ดิน) ซึ่งจะต้องประสานกับสำนักงานที่ดินจังหวัด และหรือสำนักงานที่ดินอำเภอเพื่อขอถ่ายสำเนาระวางแผนที่ระวางรูปถ่ายทางอากาศ ที่ครอบคลุมพื้นที่เขตปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องมีเอกสารประกอบการจัดทำระวางทาบตาม ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา หรือประกาศกระทรวงมหาดไทย ตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งบรรยายแนวเขตและหลักเขต พร้อมกับแผนที่แนบท้าย หรืออาจใช้แผนที่ผังเมืองก็ได้ ทั้งนี้ต้องมีมาตราส่วนที่ชัดเจนแน่นอน แผนที่แม่บทจะเป็นแนวทางในการคัดลอกข้อมูลที่ดินและเดินสำรวจภาคสนาม ใช้มาตราส่วน 1 : 1,000

3. การคัดลอกข้อมูลที่ดิน

การคัดลอกข้อมูลที่ดินใช้ “เลขหน้าสำรวจ” ในระวางแผนที่ หรือ “เลขที่ดิน” ในระวางรูปถ่ายทางอากาศ เพื่อหาข้อมูลชื่อเจ้าของที่ดิน ที่อยู่ และรายละเอียดของที่ดินแปลงนั้นๆ จากเอกสารแฟ้ม สารบบที่ดินได้แก่ ท.ด.1 ท.ด.13 ร.ว.9 เป็นต้น ในสำนักงานที่ดินจังหวัดและหรือสำนักงานที่ดินอำเภอ ข้อมูลดังกล่าวใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการตรวจสอบเมื่อเดินสำรวจภาคสนาม

4. การสำรวจข้อมูลภาคสนาม

การสำรวจข้อมูลภาคสนามเป็นขั้นตอนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดส่งพนักงานออกสัมภาษณ์ประชาชนที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน เพื่อเก็บรายละเอียดข้อมูล เกี่ยวกับที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง ป้าย และการประกอบกิจการค้า ในแปลงที่ดินหนึ่ง โดยใช้แผนที่แม่บทและข้อมูลที่ดินที่จัดทำขึ้นไว้เป็นพื้นฐานสำหรับการออกเดินภาคสนาม

5. การจัดทำแผนที่ภาษี

การจัดทำแผนที่ภาษี เป็นขั้นตอนที่นำแผนที่แม่บทที่ผ่านการสำรวจภาคสนามที่ได้ทำการปรับปรุงให้เป็นตามสภาพข้อเท็จจริง ซึ่งบอกถึงขนาดรูปร่างของแปลงที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ปรากฏบนแปลงที่ดิน แผนที่ภาษีใช้มาตราส่วน 1 : 1,000

6. การจัดทำทะเบียนทรัพย์สิน

การจัดทำทะเบียนทรัพย์สิน เป็นการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างป้ายและการประกอบการค้าที่ได้จากการเดินสำรวจภาคสนามซึ่งข้อมูลเหล่านี้ต้องผ่านการตรวจสอบจากพนักงานท้องถิ่นที่รับผิดชอบก่อนคัดลอกลงในทะเบียนทรัพย์สิน พร้อมกับจัดทำทะเบียนคัมผู้ชำระภาษี เพื่อให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นใช้ในการจัดเก็บภาษีและเร่งรัดติดตาม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งทำการประเมินภาษีและค่าธรรมเนียมได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม ทะเบียนทรัพย์สินและทะเบียนคัมผู้ชำระภาษีจะต้องจัดทำบัญชีคัมไว้เพื่อตรวจสอบการสูญหาย

7. การจัดเก็บเอกสารข้อมูล

เอกสารในระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินประกอบด้วย แผนที่ภาษี ทะเบียนทรัพย์สิน ทะเบียนคัมผู้ชำระภาษี แบบสำรวจข้อมูลภาคสนาม และอื่นๆ เอกสารเหล่านี้มีความสำคัญเท่าเทียมกันและสัมพันธ์กันทั้งสิ้น จึงต้องจัดเก็บอย่างมีระบบ เพื่อประโยชน์ในการปรับข้อมูลและนำไปใช้ในการจัดเก็บรายได้

8. การเตรียมการใช้

หลังจากจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินเสร็จแล้ว ก่อนการนำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินและทะเบียนคัมผู้ชำระภาษีไปใช้จัดเก็บภาษี ให้ทำสัญลักษณ์เพื่อแสดงให้เห็นว่าเจ้าของทรัพย์สินรายใดที่อยู่ในข่ายที่จะต้องเสียภาษี และจะต้องชำระภาษีอะไรบ้างเพื่อสะดวกในการติดตามเร่งรัดและจัดเก็บได้ครบถ้วน

จากขั้นตอนการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินดังกล่าวข้างต้น สรุปข้อดี ข้อเสียของการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินโดยวิธีจัดทำเองดังนี้

ข้อดี การจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินโดยวิธีจัดทำเอง

1. ประหยัดงบประมาณกว่าการจ้างบริษัทเอกชนทำ
2. ความถูกต้องของข้อมูลในการเดินสำรวจภาคสนามมีความชัดเจน ครอบคลุมมากกว่าจ้างบริษัทเอกชน
3. ผู้นำชุมชนและประชาชนในพื้นที่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลด้านการจัดเก็บภาษี เนื่องจากเจ้าหน้าที่ อบต. เป็นคนท้องถิ่นมีความคุ้นเคยกับประชาชนในพื้นที่ และสามารถตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากประชาชนว่าถูกต้องหรือไม่

4. เป็นการประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจในการเก็บภาษีต่างๆ ของ อบต. ตลอดจนสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนเต็มใจที่จะเสียภาษีให้ท้องถิ่น

ข้อเสีย การจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินโดยวิธีจัดทำเอง

1. เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีจำนวนน้อย เพราะในด้านจัดเก็บภาษีอากรอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนการคลังและส่วนโยธา ซึ่งมีบุคลากรเพียง 2-3 คน
2. เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีความรู้และมีความเชี่ยวชาญโดยตรงในการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินเหมือนบริษัทเอกชนที่รับจ้างเป็นมืออาชีพ
3. กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนที่ภาษีเองส่วนใหญ่ไม่สามารถกำหนดเวลาที่แน่นอนให้เสร็จได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ต้องทำงานประจำด้วย และงบประมาณมักเกินที่ประมาณการไว้
4. เจ้าหน้าที่มักเป็นคนในพื้นที่ อาจใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่มิชอบในกรณียุติมิตรคนรู้จักในการให้ข้อมูลประเมินภาษีต่างๆ เนื่องจากภาษี อัตราภาษีที่จัดเก็บแตกต่างกัน เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ กรณีที่นา ปลูกรubber เสียภาษีอัตราไร่ละ 5 บาท พื้นที่เพาะปลูกพืชยืนต้น เสียภาษีอัตราไร่ละ 60 บาท และพื้นที่ว่างเปล่าเสียภาษีอัตราไร่ละ 120 บาท

การจัดทำแผนที่ภาษีโดยจ้างบริษัทเอกชนเป็นผู้จัดทำ

ขั้นตอนการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินทำเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำเอง โดยขั้นตอนที่ขาดคือการเตรียมการเพื่อขอให้อนุมัติงบประมาณ ซึ่งต้องชี้แจงโน้มน้าวให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล คณะผู้บริหาร อบต. สมาชิก อบต. และพนักงานส่วนตำบล เห็นด้วยพร้อมทั้งให้ความร่วมมือในทุกด้าน โดยเฉพาะด้านการอนุมัติงบประมาณให้จัดทำแผนที่ภาษี ซึ่งถ้าหัวหน้าส่วนการคลังและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีแนวคิดที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ อบต. โดยการให้ข้อมูลชักจูง แก่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิก อบต. พนักงานส่วนตำบลโดยการประชุมชี้แจง หรือดูงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่นำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ในการจัดเก็บภาษีแล้วสามารถจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นจำนวนมาก เพื่อผลักดันให้อยู่ในแผนพัฒนา อบต. ตลอดจนการยอมรับจากสภา อบต. อนุมัติงบประมาณลงทุนในการจัดทำโดยชลอหรืองดโครงการพัฒนาพื้นฐานในตำบลไว้ก่อน เพราะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิก อบต. มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี จึงมีความต้องการที่จะสร้างผลงาน ฐานเสียง โดยการจัดทำโครงการต่างๆ เช่น ทำถนน ไฟฟ้า ประปา ขุดคลอง สร้างสาธารณูปโภคต่างๆ ในหมู่บ้านที่ตนเองได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนให้เห็นเป็นรูปธรรมมากกว่าที่จะไปลงทุนจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน ที่จะเก็บภาษีจาก

ประชาชน นอกจากนี้พื้นที่ในความรับผิดชอบของแต่ละ อบต. โดยเฉพาะในอำเภอจอมทองมีพื้นที่กว้างมาก และมักเป็นพื้นที่ที่เป็นป่าสงวน ภูเขา พื้นที่ว่างเปล่า ไม่มีการทำการเกษตร หรือประกอบกิจการร้านค้าต่างๆ มีพื้นที่ที่ติดถนน หรือพื้นที่ชุมชนหนาแน่นเพียงเล็กน้อย พื้นที่ที่มีร้านค้าผู้ประกอบการจำนวนมากมักอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล สิ่งเหล่านี้จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ อบต. ไม่พร้อมหรือไม่อยากทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินซึ่งไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน เป็นต้น

ข้อดี การจ้างบริษัทเอกชนเป็นผู้จัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

1. บริษัทเอกชนมีประสบการณ์และเชี่ยวชาญ มีความพร้อมในการทำงาน งานสำเร็จตามที่กำหนด

2. สะดวกในการจัดทำและงบประมาณเป็นไปตามที่ดั่งงบประมาณไว้
3. ไม่ส่งผลกระทบต่องานประจำของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล

ข้อเสีย การจ้างบริษัทเอกชนเป็นผู้จัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

1. ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน ซึ่งโดยประมาณเฉลี่ยตารางกิโลเมตรละ 250,000.00 - 300,000.00 บาท
2. การคัดเลือกผู้รับจ้างหาผู้เชี่ยวชาญที่แท้จริง ทำได้ค่อนข้างยาก เนื่องจากปัจจุบันมีบริษัทค่อนข้างจำนวนมาก และบริษัทที่กระทรวงการคลังประกาศรับรองส่วนใหญ่มีสำนักงานอยู่กรุงเทพมหานคร ซึ่งไม่สะดวกในรับบริการหลังจากเสร็จงาน ซึ่งในกรณีที่ระบบการจัดเก็บทะเบียนทรัพย์สินเกิดขัดข้องและมีปัญหา
3. การตรวจสอบการทำงานและการตรวจรับงานทำได้ค่อนข้างยาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่ อบต. ไม่มีความเชี่ยวชาญด้านนี้โดยตรง
4. ข้อมูลด้านผู้เสียภาษี อาจไม่ค่อยถูกต้องเท่าที่ควร เพราะในขั้นตอนเดินสำรวจภาคสนาม ผู้เสียภาษีอาจให้ข้อมูลเท็จแก่พนักงานที่สอบถาม เพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีหรือต้องการเสียภาษีจำนวนน้อยลง

การจัดทำแผนที่ภาษีโดยอบต.จัดทำเองบางส่วนและจ้างบริษัทเอกชนทำบางส่วน เป็นวิธีที่ไม่นิยมและมีบริษัทที่รับจ้างทำน้อย

ข้อดี

1. สามารถลดค่าใช้จ่ายในการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน เพราะ อบต. จ้างบริษัทเอกชนดำเนินการเฉพาะในส่วนที่ไม่สามารถทำได้
2. ได้ผลงานที่มีตรงตามความต้องการ มีผู้รับผิดชอบโดยตรง

ข้อเสีย

1. ไม่มีราคากลางที่เป็นมาตรฐานแน่นอนในการกำหนดราคาจ้างแต่ละขั้นตอน
2. จำนวนบริษัทที่รับจ้างทำมีน้อย ทำให้โอกาสผูกขาดมาก ราคาจึงค่อนข้างแพง
3. งบประมาณมักเกินที่ได้กำหนดไว้ และกำหนดแล้วเสร็จไม่แน่นอน

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ถือเป็นขั้นตอนสำคัญที่นโยบายที่รัฐบาลได้ตัดสินใจเลือกแล้วนั้นจะถูกนำไปปฏิบัติจัดทำเป็นกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้หากนโยบายที่กำหนดขึ้นมาไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติ นโยบายดังกล่าวนั้นก็ไม่มี ความหมาย เนื่องจากไม่ก่อให้เกิดผลใดๆ ขึ้นในสังคม (ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546: 174)

ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความเข้าใจในเรื่องการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ซึ่งต่อไปจะขอเรียกให้กระชับขึ้นว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” จะเป็นที่ยึดคล้อยกันในกลุ่มวิชาการชั้นนำทางด้านนี้ได้แก่ Walter Williams, Carl E. Van Horn, Donald S. Van Meter, Jeffrey Pressman, และ Aaron Wildavsky เป็นต้น นักวิชาการเหล่านี้ให้ความหมายไปในทำนองที่คล้ายกันว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า “องค์กร บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมดปฏิบัติงาน ให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่แค่ไหนเพียงใด” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของ “ความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญ ทั้งหมดสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้” ความหมายทั้งสองนัยดังกล่าว เป็นความหมายที่ครอบคลุม ได้รับการยอมรับเป็นสากล ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางการสร้างความเข้าใจในการศึกษาในครั้งนี้ อนึ่ง สำหรับในภาพรวมแล้ว สรุปว่า การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสวงหาวิธีการ และแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น เนื้อหาสาระของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเน้นการแสวงหาคำอธิบาย เกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริง ที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (implementation processes) เพื่อที่จะศึกษาบทเรียน พัฒนาแนวทาง และสร้างกลยุทธ์เพื่อที่จะทำให้ การนำนโยบายไปปฏิบัติ บังเกิดผลสำเร็จ (วรเดช จันทรศร, 2544: 193)

นอกจากนี้ยังมีแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของนักวิชาการอื่นที่น่าสนใจในเนื้อหาสาระและมีความหมายอันหลากหลายแตกต่างกันเป็นประโยชน์ดังนี้

บาร์แดช (Bardach) มองการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเหมือนเกมการต่อสู้โดยนิยามว่า “กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการของกลยุทธ์เกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในอันที่จะได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายของพวกตน ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวอาจไปกันได้หรือไปกันไม่ได้กับเป้าหมายตามอาณัติของนโยบาย” (ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546: 175)

ศุภชัย ยาวะประภาษ ได้ให้ข้อสังเกตไว้ดังนี้ นักวิชาการส่วนใหญ่มักเห็นพ้องต้องกันในประเด็นที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประเด็น ประเด็นแรก คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ นั่นคือมีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินการไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวและเลือนหายไป ไม่ใช่กิจกรรมที่ทำเป็นบางครั้ง แต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องทำอย่างไม่หยุดแต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์กำหนดไว้ด้วย นั่นคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งในขั้นตอนนโยบายทั้งหมด โดยเป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องมาจากการกำหนดนโยบาย (ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2542 : 166)

ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เมื่อได้รับความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว เราควรที่จะวิเคราะห์ถึงบุคคลและผู้เกี่ยวข้องต่างๆ ที่อยู่ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะได้ทราบถึงปฏิสัมพันธ์ความเกี่ยวข้อง การพึ่งพาต่างๆ ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งขั้นตอนสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีดังนี้

1. การตีความหมายนโยบายนั้น และการวางแผนในรายละเอียด เราพบบ่อยๆ ว่ากฎหมายระเบียบ หรือคำสั่งที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจกำหนดออกมา มักอยู่ในรูปที่มีรายละเอียดไม่มาก หน่วยงานหรือส่วนราชการที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นต้องแปลงแนวนโยบายนั้นมาเป็นแผนงาน โครงการ กฎ ระเบียบ และคำสั่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างมีความชัดเจนว่าตนต้องดำเนินการอย่างไร

2. การจัดองค์กร นับว่าเป็นขั้นตอนสำคัญอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะมีความจำเป็นต้องมีองค์กรดูแลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในทางปฏิบัติการจัดองค์กรแยกกล่าวเป็นสามแบบดังต่อไปนี้

- 2.1) การนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เป็นอีกภารกิจหนึ่งของหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว เป็นเพียงการเพิ่มกิจกรรมให้มากขึ้นเท่านั้น ในอีกกรณีหนึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจเป็นภาระของหลายๆ หน่วยงาน ในลักษณะนี้เป็นนโยบายที่มีความเชื่อมโยงกับหลายหน่วยงาน ทั้งภายในกระทรวงเดียวกันหรือเชื่อมโยงกับกระทรวงหรือกรมอื่นๆ

2.2) องค์การที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติไม่ปรากฏว่าจำเป็นต้องตั้งองค์กรขึ้นมารองรับ โดยอาจจัดตั้งกรมหรือกองขึ้นในกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง อีกรูปแบบหนึ่งเป็นการจัดตั้งองค์กรเป็นเอกเทศขึ้นใหม่ โดยอาจมีสถานะเป็นกรมหรือสถานะเทียบเท่ากรม ขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ เป็นต้น

2.3) รูปแบบพิเศษ คือ การดึงทรัพยากรโดยเฉพาะบุคลากรมาจากหน่วยงานอื่นๆ เพื่อเป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ เช่น โครงการสร้างงานในชนบท (กสช.)

3. การระดมทรัพยากรเพื่อนำไปใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่ง คือ การนำทรัพยากรทางการบริหารมาแปลงให้เกิดผลในทางปฏิบัติทรัพยากรเหล่านี้ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ อาคารสถานที่ และเครื่องมืออุปกรณ์ ถ้าทรัพยากรขาดแคลนย่อมกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจน การจัดวางแผนที่ดียังไม่เป็นเครื่องประกันได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุผล ถ้าขาดการสนับสนุนทางด้านทรัพยากรบริหารดังกล่าวแล้วอย่างพอเพียง

4. ประการสุดท้าย ได้แก่ การใช้ประโยชน์จากนโยบายนั้น การใช้ประโยชน์เป็นบทบาทของประชาชนที่นโยบายนั้นๆ ตั้งจุดหมายไว้ ประโยชน์ของนโยบายสาธารณะ จะเห็นได้ชัดเจน เช่น การเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาล เข้ารับการศึกษาตามหลักสูตรต่างๆ อีกลักษณะหนึ่ง เป็นประโยชน์ที่ประชาชนแต่ละคนตัดสินใจมาใช้ เช่น การยื่นคำร้องคัดค้านาทะเบียนบ้านจากที่ว่าการอำเภอ หรือเทศบาล การยื่นขอจดทะเบียน จัดตั้งบริษัท การยื่นขอก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม ยังมีการใช้ประโยชน์จากนโยบายอีกกรณีหนึ่งที่มีลักษณะตรงข้ามกับที่กล่าวมา นั่นคือ การที่ประชาชนต้องอยู่ในลักษณะบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม เช่น การเสียภาษี การคัดเลือกทหาร เมื่อถึงเกณฑ์ของชายไทย เป็นต้น (ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2542: 166 – 168)

ขั้นตอนการแปลงนโยบายนี้ถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก โดยผู้ที่มีหน้าที่ในการแปลงนโยบายจะต้องศึกษาวัตถุประสงค์ของนโยบายให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ เพราะหากนโยบายถูกแปลงออกไปในลักษณะที่เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แล้ว อาจถือได้ว่าการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติประสบความสำเร็จล้มเหลวเสียตั้งแต่แรก

สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องของการแปลงนโยบายไปปฏิบัติมี 4 ปัจจัย ได้แก่

1. ความชัดเจนของนโยบาย หากนโยบายที่กำหนดขึ้นมามีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนมากขึ้นเท่าใด หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติก็จะแปลงนโยบายได้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ได้มากขึ้นเท่านั้น

2. ความสอดคล้องกันในเป้าหมายของนโยบาย หากนโยบายเดียวมีหลายเป้าหมาย อาจทำให้เป้าหมายดังกล่าวมีความขัดแย้งกันเอง จึงทำให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบไม่อาจจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายนโยบายได้

1) ความเข้าใจในนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ หากหน่วยงานที่รับผิดชอบมีความเข้าใจในนโยบายของหน่วยงาน โอกาสที่จะประสบความสำเร็จก็มีมาก

2) เข้าใจในนโยบายมาก โอกาสที่จะแปลงนโยบายให้เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายก็จะน้อย

3) ความร่วมมือและความจริงใจของหน่วยงานที่รับผิดชอบ หากหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ความร่วมมือและมีความจริงใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติมาก โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะมีอยู่สูง

ดังนั้นความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้นนี้ จึงขึ้นอยู่กับความชัดเจน ความสัมพันธ์ของเป้าหมาย ประกอบกับการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมือง และมีความจริงใจในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด (ธนะวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546: 187 – 188)

ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่เด่นชัดจะมีปัญหาต่างๆ รวม 5 ด้านหลักด้วยกัน ซึ่งได้แก่ ปัญหาทางด้านสมรรถนะ ปัญหาทางด้านการควบคุม ปัญหาทางด้านการร่วมมือและต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ปัญหาทางด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และปัญหาทางด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลที่สำคัญ (Key Actors)

1. ปัญหาทางด้านสมรรถนะ

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ว่านโยบายนั้นจะเป็นประเภทใดก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า โดยส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับกับว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสามารถในการดำเนินการ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ได้มากน้อยแค่ไหนเพียงใด ดังนั้นปัญหาหลักด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงได้แก่ ปัญหาทางด้านสมรรถนะ ปัญหาในลักษณะดังกล่าวจะมีมากน้อยเพียงใด ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยอีกหลายๆ ประการ นับตั้งแต่ปัจจัยทางด้านบุคลากร ปัจจัยทางด้านเงินทุน ปัจจัยทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยทางด้านวิชาการหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น

1) ในด้านปัจจัยที่เกี่ยวกับบุคลากร ปัญหาด้านสมรรถนะ จะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ เงื่อนไขประการแรก นโยบายที่จะถูกนำไปปฏิบัตินั้น ต้องการ

บุคลากรจำนวนเท่าใด ต้องการบุคลากรประเภทใด และต้องการบุคลากรที่มีคุณสมบัติอย่างไร เงื่อนไขประการที่สอง บุคลากรที่ต้องการเหล่านั้นมีอยู่แล้วในระบบราชการหรือไม่ หากมีอยู่แล้ว บุคลากรเหล่านั้นมีคุณภาพ ความรู้ ความสามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้นได้หรือไม่ บุคลากรเหล่านี้มีความยินดีหรือความตั้งใจที่จะมาร่วมเป็นผู้ปฏิบัติในนโยบายนั้นหรือไม่ หน่วยราชการที่มีบุคลากรเหล่านั้นอยู่ยินดีที่จะให้บุคลากรเหล่านั้น มาเป็นผู้ร่วมปฏิบัติในนโยบายนั้นหรือไม่ เงื่อนไขประการที่สาม หากไม่มีบุคลากรที่ต้องการเหล่านั้น อยู่ในระบบราชการหรือไม่พอ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะสามารถหาบุคลากรจากภาคเอกชนได้หรือไม่ จะมีความสามารถหรือวิธีการดึงดูดบุคลากรเหล่านั้นให้ปฏิบัติงานในนโยบาย หรือโครงการได้อย่างไร

2) ในด้านปัจจัยที่เกี่ยวกับเงินทุน ปัญหาด้านสมรรถนะจะมีมากขึ้น หากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติถูกจำกัดโดยเงื่อนไขของการใช้เงินทุน ซึ่งข้อจำกัดในการใช้เงินทุนมีมาก หรือมีระเบียบข้อบังคับไว้มาก จนขาดความยืดหยุ่นก็จะยิ่งเป็นการบั่นทอนสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติมากขึ้นเท่านั้น ในประการสำคัญ หากหน่วยปฏิบัติมีความต้องการที่จะใช้เงินเพิ่มมากขึ้นกว่าที่กำหนดไว้เป็นไปได้อย่างไร เพียงใดที่รัฐบาลหรือหน่วยงานจากส่วนกลาง จะสามารถให้การตอบสนองได้ทันต่อเวลาหรือทันทั่วถึง หากไม่สามารถตอบสนองได้ความล่าช้าในการปฏิบัติก็อาจจะเกิดขึ้น และอาจจะมีผลถึงความล้มเหลว ในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนรวมได้

3) ในด้านปัจจัยที่เกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยทางด้านวิทยาการหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในนโยบาย ปัญหาทางด้านสมรรถนะจะทวีมากขึ้น ถ้าหากหน่วยที่รับผิดชอบไม่ได้รับการสนับสนุนทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้อย่างเพียงพอ หรือทันต่อเวลาในบางกรณี กรณีปฏิบัติตามนโยบายนั้น มีลักษณะที่ต้องใช้วิทยาการหรือเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ปัญหาทางด้านสมรรถนะจะมีมากยิ่งขึ้น ถ้าหากผู้ปฏิบัติขาดความรู้ความเข้าใจในเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์เชื่อมโยง กับปัจจัยทางด้านบุคลากรโดยตรง ดังที่ได้ระบุนมาแล้ว ฉะนั้น ในภาพรวมอาจกล่าวได้ว่าปัญหาทางด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติจะมีมากขึ้น หากหน่วยนั้นขาดความพร้อมทางด้านบุคลากร เงินทุน วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนวิทยาการหรือเทคโนโลยี ปัจจัยเหล่านี้อาจจะส่งผลทำให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

2. ปัญหาทางด้านการควบคุม

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนหนึ่ง ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม ซึ่งหมายถึงความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย

แผนงานหรือโครงการ มีผลงานเป็นจำนวนมากที่แสดงให้เห็นว่า ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเพิ่มมากขึ้น ถ้าหากว่าผู้รับผิดชอบในนโยบายนั้น ขาดความสามารถที่จะทำการวัดผลหรือควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติ ปัญหาทางด้านการควบคุมจะมีมากหรือน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่าง ๆ หลายประการ เงื่อนไขประการแรก ขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยที่รับผิดชอบในการเปลี่ยนนโยบายว่าจะสามารถเปลี่ยนนโยบายนั้นๆ ออกมาเป็นแนวทางปฏิบัติ แผนงาน หรือโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของนโยบายเพียงใด เงื่อนไขประการที่สอง ขึ้นอยู่กับว่ากิจกรรมของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพียงใด เงื่อนไขประการที่สาม ขึ้นอยู่กับการที่หน่วยปฏิบัติจะมีการกำหนดภารกิจ ตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติงานรวม แผนงาน หรือโครงการนั้นเพียงใด เงื่อนไขทั้งสามประการนี้ จะมีผลโดยตรงต่อการสร้างความสามารถในการควบคุม หรือการวัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานที่จะสามารถสนองตอบต่อความต้องการของนโยบายได้ และในขณะเดียวกันก็จะมีผลโดยตรงต่อปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

3. ปัญหาทางด้านการร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

ไม่ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบาย จะมีความสามารถในการควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติภายใต้ระบบการวัดและติดตามผลที่สมบูรณ์เพียงใดก็ตาม การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จไปไม่ได้ถ้าหากปราศจากเสียซึ่ง ความร่วมมือจากสมาชิกทั้งมวลในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติในอีกนัยหนึ่ง ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสูงขึ้นเป็นอย่างมาก ถ้าสมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือ หรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบายนั้นๆ

4. ปัญหาทางด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาหลักอีกด้านหนึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ ปัญหาทางด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง การพิจารณาถึงปัญหาทางด้านนี้กล่าวได้ว่า เป็นการก้าวล้าไปจากขอบข่ายของปัญหาทางด้านสมรรถนะ ปัญหาทางด้านการควบคุมและปัญหาทางด้านการร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงของสมาชิก หรือหน่วยปฏิบัติในองค์กรไปสู่ขอบข่ายของปัญหาที่เกิดขึ้นจากองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรอื่นๆ ที่อาจจะเป็นผู้รับผิดชอบหรือมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเช่นกัน การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ ถือว่าเป็นการปฏิสัมพันธ์ ที่เกิดขึ้นภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมือง ซึ่งเน้นการเผชิญหน้าการแสวงหาความสนับสนุน การเจรจาต่อรองในการจัดสรรทรัพยากร หรือผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ภายใต้ความเข้าใจข้างต้น ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเกิดจากเรื่องของอำนาจ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือปัจจัยย่อยหลายๆ ประการ นับตั้งแต่

- 1) ลักษณะของการติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบายดังกล่าว
 - 2) ระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติ จะต้องแสวงหาความร่วมมือ พึ่งพาหรือทำความตกลงกับหน่วยงานหลักอื่น ๆ และ
 - 3) ระดับของความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะสามารถทำงานร่วมกัน
- (เพ็งอึ้ง: 545 – 546)

5. ปัญหาทางด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ

นโยบายใดก็ตามถ้าหากปราศจากเสียง ซึ่งความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญแล้ว ปัญหาของนโยบายไปปฏิบัติก็อาจจะเกิดขึ้นได้ในบางกรณีปัญหาดังกล่าวอาจลุกลามส่งผล ไปถึงความล้มเหลวของนโยบายนั้นโดยตรงก็ได้ โดยนัยดังกล่าวความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ ซึ่งได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ตลอดจนสื่อมวลชน เป็นอาทิ จึงมีความสำคัญอย่างมาก องค์กรหรือบุคคลสำคัญดังกล่าวอาจให้ความสนับสนุนทางการเมือง เงินทุน เงินงบประมาณ ตลอดจนสร้างอุปสรรคต่อต้านตะลุมถ์ หรือคัดค้าน ได้ตลอดเวลาไม่น้อยแตกต่างกันไปตามภาวะอำนาจและสถานการณ์

กล่าวให้เด่นชัดขึ้น ความยากลำบากของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขดังต่อไปนี้

ประการแรก ผู้รับผิดชอบหรือหน่วยราชการที่รับผิดชอบ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้น กับฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารหรือไม่ บ่อยครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลเหล่านี้ที่มีต่อนโยบายมักจะเปลี่ยนแปลงไป การขาดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันจึงมักเป็นเงื่อนไขที่นำมาซึ่งอุปสรรคของนโยบายนั้นไม่มากนักน้อย ซึ่งถ้านักการเมืองหรือฝ่ายบริหารผู้ใดมีอำนาจทางการเมืองสูงพอที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายก็จำเป็นต้องระวังและตระหนักไว้เป็นอย่างมาก

ประการที่สอง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีความเข้าใจ ตลอดจนสูญเสียผลประโยชน์ในนโยบายนั้นเพียงใด ในบางกรณี การสูญเสียประโยชน์และการขาดความเข้าใจ ในนโยบายอย่างเพียงพออาจนำมา ซึ่งปัญหาหรือทำให้กลุ่มเหล่านั้นทำการต่อต้านคัดค้านนโยบายได้

ประการที่สาม เงื่อนไขของระดับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ที่รับผิดชอบในนโยบายกับสื่อมวลชนก็มีความสำคัญอย่างมาก หากขาดซึ่งความสัมพันธ์หรือความเข้าใจอันดี สื่อมวลชนก็อาจจะใช้อิทธิพลของตนที่มีอยู่โจมตี หรือทำลายความน่าเชื่อถือของนโยบายเสียก็ได้

ประการที่สี่ บุคคลสำคัญในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติให้ความสนับสนุนในนโยบายเพียงใดจากประสบการณ์ ในประเทศไทยโครงการวางแผนครอบครัวที่ดำเนินอยู่ในต่างจังหวัดบางจังหวัด ในระยะแรกไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนเท่าที่ควร เพราะประชาชนเหล่านั้นยังมีความเชื่อหรือความเข้าใจว่า การวางแผนครอบครัวหรือการคุมกำเนิดเป็นบาป บางครั้งผู้บริหารโครงการก็จำเป็นต้องอาศัยบุคคลสำคัญในท้องถิ่นนั้น ซึ่งได้แก่ ภิกษุ (เจ้าอาวาสในท้องถิ่นนั้น) ทำการเทศน์ สร้างความเข้าใจให้กับประชาชน ในภาพรวมจึงถือได้ว่า เงื่อนไข ความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กร หรือบุคคลสำคัญมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อความสำเร็จ และความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2542: 169 – 176)

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ถือเป็นขั้นตอนสำคัญ ที่จะทำให้การแก้ไขปัญหามุ่งสู่สัมฤทธิ์ผล หรือช่วยให้เป้าหมายของการสร้างสภาพการณ์ ที่พึงประสงค์ในสังคมของรัฐบาลบรรลุผลสำเร็จ ดังนั้นขั้นตอนดังกล่าวนี้จึงมีความสำคัญที่สุดขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

จากการศึกษาผลงาน ของนักวิชาการต่างๆ ได้แก่ ลิขิต ชีระเวคิน (2535) ดวงดา ยังสามารถ (2537) ศุภชัย ยาวะประภาส (2538) และวรเดช จันทรศร (2540) พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จนั้น จะประกอบด้วยปัจจัยต่างๆ ได้แก่ ความร่วมมือระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้สนับสนุนนโยบายไปปฏิบัติ ความเข้าใจในเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของนโยบายของหน่วยปฏิบัติ ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ความพอเพียงของทรัพยากรที่ได้รับ และการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1. ความร่วมมือระหว่างผู้กำหนดนโยบายและ ผู้สนับสนุนนโยบายไปปฏิบัติ

ในการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น สามารถวัดได้จากระดับความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ มีต่อผู้ออกคำสั่ง หรือผู้มอบหมายนโยบาย ถ้าระดับความร่วมมือมีสูงโอกาสที่นโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติ ให้ประสบความสำเร็จก็มีสูงตามไปด้วย ในทางตรงกันข้ามถ้าหากหน่วยปฏิบัติให้ความร่วมมือต่อผู้มอบหมายนโยบายน้อย โอกาสที่นโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติและประสบความสำเร็จก็มีสูง

2. ความเข้าใจในเนื้อหา และวัตถุประสงค์ ของนโยบายของหน่วยปฏิบัติ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ปัจจัยข้อนี้เป็นปัจจัยสำคัญ เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจประสบความสำเร็จหรือไม่ก็ได้ หากหน่วยปฏิบัติไม่เข้าใจถึงเนื้อหาสาระ และวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างถ่องแท้ สำหรับปัจจัยในเรื่องวัตถุประสงค์นี้ ผู้กำหนดนโยบายจำเป็นต้องพิจารณาให้วัตถุประสงค์ของนโยบายทุกข้อสอดคล้อง และสนับสนุนซึ่งกันและกันด้วย ในการชี้แจงให้หน่วยปฏิบัติทราบควรชี้แจงให้กระจ่างชัดโดยอาจจะเรียกประชุมหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องมารับฟังนโยบาย และเปิดโอกาสให้หน่วยปฏิบัติได้มีโอกาสซักถามก่อนที่จะลงมือปฏิบัติ และในกระบวนการของการปฏิบัตินั้น หากหน่วยปฏิบัติมีปัญหาหรือไม่แน่ใจใดๆ ควรจะสอบถามหน่วยงานที่มอบหมายนโยบายทันที

3. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะของหน่วยงานนั้นก็มีความสำคัญเพราะการมอบหมายนโยบายสำคัญให้แก่หน่วยงานที่ดั่งขึ้นมาใหม่ มักจะมีปัญหาในการปฏิบัติงาน นโยบายที่จะประสบความสำเร็จนั้นมักจะเป็นนโยบายที่มอบหมาย ให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้วและสนับสนุนนโยบายนั้นๆ รวมทั้งมีทรัพยากรพร้อมอยู่แล้ว

นอกจากนี้ ลักษณะของหน่วยงานก็เป็นปัจจัยสำคัญ หากเป็นหน่วยงานขนาดเล็กที่มีสายการบังคับบัญชาสั้น จำนวนผู้ใต้บังคับบัญชามาก จะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีสายการบังคับบัญชายาว แต่มีผู้ใต้บังคับบัญชาน้อย นอกจากนี้หน่วยงานที่มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หัวหน้าหน่วยงานมีภาวะผู้นำที่เข้มแข็งแล้ว โอกาสที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และประสบความสำเร็จจะมีสูง

4. ความพอเพียงของทรัพยากร

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สิ่งสำคัญก็คือต้องมีการใช้ทรัพยากร ทั้งคน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยีต่างๆ รวมทั้งอาคารสถานที่

สำหรับเรื่องบุคลากร หรือกำลังคนนั้นมีเงื่อนไขที่น่าพิจารณาได้แก่

เงื่อนไขประการแรก นโยบายที่จะถูกนำไปปฏิบัตินั้นต้องการบุคลากรจำนวนเท่าใด และมีคุณสมบัติอย่างไร

เงื่อนไขประการที่สอง บุคลากรที่ต้องการเหล่านั้นมีอยู่ในระบบราชการหรือไม่ หากมีอยู่แล้วบุคลากรเหล่านั้นมีคุณภาพความรู้ ความสามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้นได้หรือไม่ บุคลากรเหล่านั้นมีความยินดีหรือความตั้งใจที่จะมาร่วมเป็นผู้ปฏิบัติ ในนโยบายนั้นหรือไม่สำหรับ

หน่วยราชการที่มีบุคลากรเหล่านี้อยู่ ยินดีที่จะให้บุคลากรเหล่านั้นมาเป็นผู้ร่วมปฏิบัติตามนโยบายนั้น หรือไม่

เงื่อนไขประการที่สาม หากไม่มีบุคลากรเหล่านั้นในหน่วยราชการ หน่วยงานฯ จะไปหาที่ไหน หากภาคเอกชนได้หรือไม่ จะมีวิธีการดึงดูดบุคลากรเหล่านั้นอย่างไร ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น หากบุคลากรที่เราต้องการนั้นมีอยู่ไม่เพียงพอในระบบราชการ หรือบุคลากรไม่มีความพร้อมหรือเต็มใจที่จะเข้าร่วมปฏิบัติตามนโยบายนั้น และหากบุคลากรกระจัดกระจายกันอยู่ตามส่วนราชการต่างๆ หลายๆ หน่วย ก็อาจจะเกิดปัญหาความไม่เต็มใจของหน่วยงานต้นสังกัด ที่จะให้ข้าราชการในสังกัดมาร่วมดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวในระบบราชการไทยนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท มักประสบปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรมาก เพราะบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมักจะสมัครใจอยู่ปฏิบัติงานในส่วนกลางมากกว่าจะไปปฏิบัติงานตามท้องที่ชนบท ทั้งนี้เพราะมีโอกาสก้าวหน้ามากกว่าถ้าหากปฏิบัติงานที่อยู่ที่ชนบท สำหรับเงื่อนไขประการที่สาม หากการปฏิบัติตามนโยบายนั้นจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรจากภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ปัญหาคือเราจะได้อุบลาคกรดังกล่าวมาชามาก และในทางปฏิบัติก็คือหน่วยราชการย่อมมีข้อติดขัดในเรื่องกฎหมาย และระเบียบต่างๆ ในการจ่ายค่าตอบแทน อันจะเป็นอุปสรรคต่อความสามารถในการดึงดูดบุคลากรจากภาคเอกชนให้เข้าร่วมปฏิบัติงานในนโยบายนั้นได้ตามที่ต้องการและต่อเนื่อง ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ในภาพรวมจะส่งผลกระทบต่อสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติและต่อความสำเร็จของนโยบายโดยรวม

สำหรับปัจจัยทางด้านงบประมาณนั้น หากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติถูกจำกัดเงื่อนไขของการใช้งบประมาณ จะทำให้การปฏิบัติงานเกิดปัญหามากขึ้น เช่น ข้อจำกัดเรื่องเงินของการใช้เงิน หรือมีระเบียบบังคับเกี่ยวกับการใช้เงินมากมายจนขาดความยืดหยุ่น ก็จะเป็นตัวบั่นทอนสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติมากขึ้น นอกจากนี้ในกรณีที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็น จะต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินอย่างมาก แต่รัฐบาลไม่อาจหาเงินมาสนับสนุนได้ หรือทำได้ช้าก็อาจจะทำให้เกิดปัญหาได้

เช่นเดียวกับปัญหาเรื่องเครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยทางด้านวิชาการ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องนโยบาย หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้รับการสนับสนุนปัจจัยดังกล่าวอย่างเพียงพอหรือทันเวลา ก็อาจจะทำให้การปฏิบัติงาน เกิดปัญหาในบางกรณีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นมีลักษณะที่ต้องใช้เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในเรื่องนี้เราเห็นว่ามีความสัมพันธ์กับปัจจัยทางด้านบุคลากรดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

5. การประสานงานระหว่างหน่วยงาน

ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นหากมีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาก และหน่วยงานเหล่านั้นมีวัฒนธรรมองค์การที่แตกต่างกัน บางครั้งอาจทำให้เกิดปัญหาด้านการประสานงาน จนทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัญหาได้ นอกจากนี้ในเรื่องของจำนวนมากน้อยของจุดตัดสินใจ ถ้าหากจำนวนจุดตัดสินใจมีมาก ความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ก็จะมีมากขึ้นด้วย

สำหรับปัจจัย ลักษณะความสัมพันธ์ดั้งเดิมระหว่างหน่วยงาน ที่ร่วมกันปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายจะมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ถ้ามีความร่วมมือกันอย่างดีมาก่อนในอดีต จะส่งผลให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปด้วยดี หากในอดีตเคยมีความขัดแย้งกันมาก่อน ก็จะพาไปสู่ปัญหาในการปฏิบัติได้

2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุรเดช สิงห์วีรังศ์ (2545) ศึกษาถึงประสิทธิภาพการตรวจสอบแบบขยายฐานภาษีในเขตท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ (สาขา) โดยศึกษาแยกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ศึกษาถึงผลการจัดเก็บภาษีโดยรวมของจังหวัดเชียงใหม่ (สาขา) ในปี 2543 – 2544 และประมาณการเปรียบเทียบกับ ในปีงบประมาณ 2544 พบว่า สำนักงานสรรพากรจังหวัดเชียงใหม่ (สาขา) มีความสามารถจัดเก็บภาษีทุกประเภทได้สูงขึ้น กว่าปีงบประมาณ 2543 และมากกว่าประมาณการ ที่คาดว่าจะจัดเก็บได้และภาพรวมของการบริหารจัดการจัดเก็บภาษีพบว่าการเพิ่มขึ้นของจำนวนเงินนั้น มีความเกี่ยวข้องเนื่องกับการบริหารงาน ของผู้บริหารและนโยบายการขยายฐานภาษีที่ได้กระทำอย่างต่อเนื่อง สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทั้งภาษีบุคคลธรรมดา ภาษีนิติบุคคล และภาษีมูลค่าเพิ่ม ต่างก็จัดเก็บได้สูงขึ้นกว่าเดิม

ส่วนที่ 2 ได้ศึกษาถึงผลการจัดเก็บ เมื่อได้ดำเนินการขยายฐานภาษี 14 ประเภท เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 24.31 สำหรับกิจการที่จัดเก็บได้มากที่สุด คือ กิจการโรงแรม การขยายฐานภาษีได้ให้ความสำคัญในกิจการที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว เพราะเชียงใหม่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ กิจการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว มีแนวโน้มเติบโตทางธุรกิจสูง มีความสามารถที่จะเสียภาษี และจากการศึกษาทำให้ทราบถึง นโยบายในการบริหารการจัดเก็บภาษี โดยพิจารณาจากความเป็นไปได้และสภาพของกิจการ ที่สามารถจะเสียภาษีโดยเต็มใจ และมีความเป็นธรรม ผู้ประกอบการยอมรับได้ ตลอดจนทำให้เจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการมีความรู้สึกที่ดีต่อกัน ตัวชี้วัดคือเมื่อขยายฐานการจัดเก็บภาษีไปแล้วนั้น ล้วนทำให้เม็ดเงินที่เก็บได้เพิ่มขึ้น ประกอบกับการขยายฐานภาษีไปนั้นก็มุ่งเน้นไปยังกลุ่มเป้าหมายที่พิจารณาจากข้อมูลแล้วว่าจะยังเสียภาษีไม่ถูกต้องนักหรือเสีย

น้อยกว่าความเป็นจริง และกิจการที่มีการขยายตัวขึ้นตามสภาพเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลต่อการจัดเก็บภาษี
ในภาพรวมของสำนักงานสรรพากร จังหวัดเชียงใหม่ (สาขา)

สิริภัทร ประภาวงศ์ (2545) ได้ศึกษาวิจัยปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของ
องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอไพศาลี จังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ การบริหารงานทั่วไปของ องค์การ
บริหารส่วนตำบล ดีมาก มีความรู้ความเข้าใจทางด้านนิติบัญญัติปานกลาง และมีความรู้ต่ำเกี่ยวกับ
เรื่องการนำเอาความรู้ความเข้าใจ ไปใช้ในการดำเนินงานโดยตรง เกี่ยวกับการโอนเงินงบประมาณ
ตำแหน่ง เพศ อายุ การศึกษา สถานภาพการสมรส อาชีพ รายได้และประสบการณ์ในการทำงาน
มีความสัมพันธ์ต่อความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ของคณะกรรมการบริหาร
ส่วนตำบลและสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต่างกัน และผลการทดสอบสมมุติฐาน
พบว่าภูมิหลังทางสังคมและเศรษฐกิจของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีความสัมพันธ์กับ
ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินงานบริหารงบประมาณ ขององค์การบริหาร
ส่วนตำบล จากการวิจัยพบว่า มีปัจจัยหลายอย่างที่ส่งผล สืบเนื่องให้เกิดลักษณะของความรู้ความ
เข้าใจในด้านต่างๆ ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกองค์การบริหาร
ส่วนตำบล

อุบล ยะไวยักษ์ (2547) ได้ศึกษาปัญหาการจัดเก็บรายได้ของ องค์การบริหารส่วนตำบล
ในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งผลการศึกษาสรุปได้ว่า อบต. ส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดเก็บรายได้ครบ ตาม
ประเภทที่ พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ให้อำนาจไว้ ประชาชน
ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างและเกษตรกร โดยมีรายได้เฉลี่ยต่อปีเพียง 16,134 - 44,072 บาท
แสดงถึงการมีฐานะภาษีที่แคบ เพราะประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำกว่า รายได้สุทธิขั้นต่ำและ
ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของ อบต. คือ การไม่ได้จัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียน
ทรัพย์สิน ส่วนปัญหาอุปสรรคต่างๆ ในการจัดเก็บรายได้ แบ่งเป็น 4 ด้านคือ 1. ปัญหาด้าน
องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดเก็บรายได้ เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ 2. ปัญหาด้านการบริหารจัดเก็บ
ภาษี เนื่องจากไม่ได้จัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินไม่ปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน
3. ปัญหาที่เกิดจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม การที่มีฐานะภาษีแคบ ประชาชนส่วนใหญ่มี
รายได้น้อย และขาดความตระหนักถึงความสำคัญของการชำระภาษีเพื่อพัฒนาท้องถิ่น 4. ปัจจัย
อื่นๆ เกี่ยวข้องกับปัญหาการจัดเก็บรายได้ของ อบต. มีการตั้งประมาณการรายรับต่ำกว่าศักยภาพที่
แท้จริง ทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการจัดเก็บรายได้

จรรยา ชาญหาและคณะ (2545) ได้ศึกษารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผลการศึกษาสรุปได้ว่า การพิจารณาความเหมาะสมในการแบ่งรายได้ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ได้พิจารณาจัดแบ่งภาษีให้สอดคล้องกับหลักการทางภาษีอากรของภาษีแต่ละประเภท และบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นความเป็นอิสระของท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นมีแหล่งรายได้ที่มีความแน่นอน ชัดเจน สามารถคาดการณ์ได้ ในการแบ่งภาษีใช้แหล่งกำเนิดภาษีเป็นหลัก ซึ่งสอดคล้องกับความเป็นจริงในแต่ละท้องถิ่น และเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เสียภาษี โดยเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ ควรมาจากการจัดเก็บภาษีจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ หากยังมิได้เป็นไปตามหลักนี้ก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์โดยเร่งส่งเสริมขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเก็บภาษีได้ไม่มาก และสังคมต้องการกระจายอำนาจเร็ว การแบ่งภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บได้ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ และการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องใช้หลักเกณฑ์แหล่งที่เกิดรายได้ให้มากที่สุด คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไหนที่รัฐบาลเก็บภาษีที่จะแบ่งได้มากก็ควรได้รับส่วนแบ่งภาษีมาก เพื่อให้ไปตามศักยภาพทางเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลการศึกษาวิจัยได้พบว่าปัญหารายได้ท้องถิ่นไทย ปัจจุบันได้แก่

1. การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอแก่การใช้จ่าย สาเหตุเพราะขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังด้อยอยู่มาก ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในอัตราสูง ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระในการดำเนินงาน

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่กล้าจัดเก็บภาษีเพราะกลัวฐานเสี่ยงมุ่งที่จะขอเงินอุดหนุนหรือขอแบ่งรายได้จากรัฐบาล ทำให้หลักความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เสียภาษี (Accountability) ไม่เกิด

3. ประชาชนขาดความเข้าใจในการเสียภาษีบำรุงท้องที่ จึงขาดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำงานเพื่อชุมชนของตนเอง

4. การที่โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีการซ้อนทับกันคือ มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดและมีเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับพื้นที่ทำให้เกิดปัญหาโต้แย้งในการแบ่งสรรรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

5. การกำหนดอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่เป็นอยู่ในกฎหมายปัจจุบัน อยู่ในภาวะที่สับสนไม่มีหลักการ เพราะขาดการมองอย่างเป็นระบบในภาพรวม ตัวอย่าง เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องถึง 4 ฉบับ คือกฎหมายจัดสรรฯ กฎหมาย อบจ. กฎหมายเมืองพัทยา และกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ หรือกรณีที่กฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายได้จากการออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีสรรพสามิต จากการค้าในเขต หากปฏิบัติจริงจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมอย่างมาก เพราะการเก็บภาษีสรรพสามิตเก็บจากโรงงานที่ผลิตซึ่งไม่ทุกท้องถิ่น

6. กระแสของการกระจายอำนาจที่ต้องการเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการเรื่องของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ที่จะเพิ่มขึ้นตามการกระจายอำนาจจึงจำเป็นต้องปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา

