

#### บทที่ 4

### ปัจจัยอันมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในอดีตที่ผ่านมาตำบลไม่สามารถบริหารงานเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่เนื่องจาก

1. ตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่มีความสามารถในการก่อนิติสัมพันธ์ได้เอง ต้องมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการให้ในด้านการจัดทำโครงการใช้จ่าย การทำนิติกรรมสัญญา และการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ทำให้ตำบลขาดโอกาสที่จะบริหารงานด้วยตนเอง

2. ตำบลมีรายได้น้อยจนไม่สามารถกำหนดโครงการ เพื่อการพัฒนาตำบลที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง คุณภาพชีวิตของประชาชนได้

3. ตำบลไม่มีอำนาจหน้าที่ชัดเจน การบริหารงานจึงทำได้เพียงการจัดการประชุมแล้วลงมติในเรื่องนั้นๆ ประกอบกับตำบลไม่มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง ทำให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่มีอุปสรรคเกิดขึ้น

4. ข้าราชการที่ไม่ให้ความสำคัญกับตำบลหรือตรงง่าตำบลอย่างใดอย่างหนึ่ง ทำให้ตำบลไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐบาลภายใต้การนำของ นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย จึงได้กำหนดนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและจะปรับปรุงฐานะของตำบลให้เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ตำบลสามารถบริหารการพัฒนาตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคล่องตัว และมีทรัพยากรเพื่อการบริหารอย่างเพียงพอที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาในตำบลได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นับเป็นกฎหมายสำคัญที่สะท้อนความมุ่งมั่นของรัฐในการกระจายอำนาจลงสู่หน่วยการปกครองระดับรากฐานของประเทศ และยัง

เป็นการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารในตำบลโดยผสมผสานการปกครองท้องถิ่น  
เข้ากับการปกครองท้องถิ่นได้อย่างกลมกลืนอีกด้วย

องค์การบริหารส่วนตำบล มีวิวัฒนาการไปในทางการกระจายอำนาจให้  
แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ทางการเมือง และขีดชั้นแห่งความรู้  
ของพลเมืองในการที่จะปกครองตนเองเป็นสำคัญ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นวิธี  
การที่กำหนดให้มีการติดต่อบังคับบัญชาระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับหน่วย  
การปกครองส่วนกลางซึ่งอาจมีการตั้งผู้แทนหรือส่งเจ้าหน้าที่ออกไปดำเนิน  
การปกครองตามเขตการปกครองต่าง ๆ อย่างทั่วถึงทั่วประเทศควบคู่กับการปล่อย  
ให้ท้องถิ่นมีอิสระตามสมควรที่จะดำเนินการปกครองท้องถิ่นโดยเจ้าหน้าที่เองแต่อยู่  
ภายใต้การดูแลของส่วนกลาง (ประยูร กาญจนกุล 2532:25-28)

การศึกษาปัจจัยอันมีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวขององค์การ  
บริหารส่วนตำบล ใช้หลักการกระจายอำนาจการปกครองซึ่งชี้ให้เห็นว่ามีรูปแบบ  
การปกครองของรัฐบาลกลางที่กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นรากฐานในการจัด  
ระเบียบราชการแผ่นดินหรือในทางราชการปกครองนั้นย่อมขึ้นอยู่กับวิธีและขีด  
แห่งความใกล้ชิดในการติดต่อระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นกับองค์การปกครองส่วน  
กลาง รวมทั้งหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคด้วย ซึ่งอาจมีความใกล้ชิดหรืออาจเป็น  
ไปในทิศทางตรงข้ามกล่าวคือปล่อยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ทำการปกครองตนเอง โดยส่วน  
กลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลเท่านั้น

ดังนั้น ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การบริหารส่วน  
ตำบลอย่างมากก็น่าจะได้แก่ความพร้อมของประชาชนในท้องถิ่นและความพร้อมของ  
การคลังท้องถิ่นเป็นสำคัญ

## ความรู้ความสามารถของประชาชน

ตามหลักการกระจายอำนาจในการปกครองนี้มีเจตนารมณ์ ถือเป็นหลักการปกครองที่มีเสถียรภาพที่ราษฎรจะปกครองตนเองเป็นสาระสำคัญ ทั้งนี้ เพราะการกระจายอำนาจการปกครองเน้น การบริหารงานเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจการปกครองโดยที่เน้นให้ท้องถิ่นมีอิสระในการทำงานหรือการบริหารงานของตนเอง กล่าวคือ การกระจายอำนาจในระดับท้องถิ่นเป็นการเสริมสร้างประชาชนในระดับชาติให้มีความเข้าใจในพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย และในสภาพของการบริหารการปกครองในแต่ละประเทศต่อไป

หลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่ท้องถิ่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะ บางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นหรือองค์การอันมิใช่ส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง (พรชัย รัศมีแพทย์, 2527:36) หมายถึงการกระจายอำนาจในทางการปกครองประเทศจากส่วนกลางบางส่วนโอนไปให้ประชาชนฝึกหัดจัดทำซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นตนเอง (อุทัย หิรัญโต, 2525:5)

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง องค์กรส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณ และทรัพย์สินของตนเองต่างหากและไม่ขึ้นตรงต่อการบริหารจากส่วนกลาง ส่วนกลางเป็นเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นเลยก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่าง

แท้จริง แต่มีอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจ การปกครองนั้นต้องกำหนดให้องค์กรท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองตามสมควร คือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองที่เป็นท้องถิ่นหมายถึงเป็นคนพื้นที่ นอกจากจะมั่งบประมาณเป็นของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจการปกครองนั้น จะต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนเองหรือเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านั้นมิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง ดังนั้นความรู้ความสามารถของประชาชนจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวขององค์การบริหารส่วนตำบล

ประเด็นที่น่าสนใจประการหนึ่งก็คือ การกำหนดให้ข้าราชการเข้าไปฝึกอบรมและพัฒนาความรู้ประชาชนผู้มีส่วนร่วมในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นมุมมองจากข้าราชการว่า ประชาชนไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอต้องให้ข้าราชการเป็นผู้เลี้ยง แต่มุมมองของประชาชนนั้น แสดงให้เห็นว่าประชาชนในตำบลหมู่บ้านมีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังจะเห็นได้จากประชาชนในตำบล หมู่บ้านมีอัตราการอ่านออกเขียนได้สูงถึง 100 เปอร์เซ็นต์เต็ม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ที่ประชาชนขาดจิตสำนึกในการอยากเข้ามามีส่วนร่วม นั้นหมายความว่า การที่ประชาชนมีความรู้ ความสามารถเพิ่มขึ้นมิได้หมายความว่าประชาชนจะมีจิตสำนึกในการอยากเข้ามามีส่วนร่วมในองค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้น จึงเป็นไปตามสมมติฐานที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ยังมีข้อสนับสนุนเพื่อยืนยันสมมติฐานดังกล่าวจากการสัมภาษณ์ คุณยุวัฒน์ วุฒิเมธี ผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2539 เวลา 13.00 น.

ผมขอยืนยันว่าประชาชนมีความรู้ความสามารถเพียงพอ เพียงแต่ขาดจิตสำนึกและแรงจูงใจในการเข้ามามีส่วนร่วมในการเข้ามาบริหาร

องค์การบริหารส่วนตำบล ดังจะเห็นได้จากอัตราส่วนผู้รู้หนังสือมีเต็มพื้นที่ของจังหวัด แต่การใช้ข้าราชการเข้ามาฝึกอบรมคงไม่ใช่ว่าเข้ามาเป็นพี่เลี้ยงพัฒนาความรู้ความสามารถ แต่เป็นการอบรมและเพิ่มพูนความรู้ใหม่ เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

### การมีส่วนร่วมของประชาชน

การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองที่ถือหลักว่าอำนาจประชาชนในท้องถิ่นเป็นอำนาจสูงสุด กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนในท้องถิ่นเอง จึงเป็นการปกครองที่ชอบธรรม โดยมีนักทฤษฎีหลาย ๆ ท่านได้เน้นถึงการยอมรับสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมรับผิดชอบ โดยถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองมาจากประชาชน โดยประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปดำเนินการบริหาร ซึ่งความคิดของนักทฤษฎีประชาธิปไตยในระบบผู้แทน เช่น จอห์น ล็อค และ โทมัส เจฟเฟอร์สัน ถือว่าประชาชนมีความเสมอภาคและมีความสามารถที่จะเข้าบริหารงานปกครองประเทศชาติไทย แต่เมื่อประชาชนมีมาก จึงต้องเลือกผู้แทนเป็นตัวแทนประชาชนไปเป็นปากเสียงแทนประชาชน เป็นผู้ที่ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมและใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งนอกจากที่ผู้แทนที่ไปจากการเลือกตั้งจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายแล้วยังมีหน้าที่ในการบริหารประเทศตลอดจนอำนาจทางศาล ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองอย่างหนึ่ง (Leon P. Baradat, 1979:139) มีข้อนำพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางการเมือง คือใครเป็นผู้กำหนดอำนาจทางการเมือง สถาบันทางการเมืองที่สำคัญซึ่งถือว่าเป็นผู้กำหนดอำนาจทางการเมืองก็คือสภาในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งในระบบประชาธิปไตยแล้วถือว่าเป็นผู้กำหนดอำนาจทางการเมืองก็คือสภาในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย (political regime) เพราะอุดมการณ์ประชาธิปไตยเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างหนึ่งที่มุ่งจะสร้างระบอบการปกครองเพื่อนำไปสู่สังคมที่เจริญรุ่งเรืองเป็น

ระเบียบเรียบร้อยและสงบสุข อันเป็นเป้าหมายขั้นสุดท้าย ลักษณะสำคัญของอุดมการณ์  
 ในระบอบประชาธิปไตย กำหนดให้ คนส่วนใหญ่หรือสังคมทั้งหมดในประเทศมีความ  
 ต้องการประชาธิปไตย มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมอย่างกว้างขวาง  
 โดยการถือหลักเกณฑ์การปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพสิทธิของเสียงข้างน้อย  
 บนพื้นฐานของเสรีภาพและความเสมอภาคในอัตราหนึ่ง (วิสุทธิ โพธิ์แท่น ๕๖-๕๗)  
 การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ถือว่าสำคัญมากในระบอบประชาธิปไตยเพราะการ  
 เลือกตั้งเป็นช่องทางที่สำคัญที่สุดที่จะแสดงให้เห็นถึงอำนาจอธิปไตยของปวงชน  
 (popular suverienegy) ที่จะปกครองโดยผ่านทาง "ตัวแทน" ที่ประชาชนเลือก  
 มาเองอันเป็นการปกครองโดยประชาชนโดยอ้อม

องค์การบริหารส่วนตำบล คือ การเลือกตั้งเป็นประชาธิปไตย ซึ่งพิ  
 จารณาจากหลักเกณฑ์อื่นถือว่าเป็นสากลของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย  
 ตามคำนิยามนี้ประกอบกับบัญญัติใน "ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน" (universal  
 declaration of human rights) ขององค์การสหประชาชาติที่ให้สัตยาบันโดย  
 ผ่านหลักการที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติที่กรุงปารีส เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ๒๔๙๑  
 ข้อ ๒๑ ความว่า ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในรัฐบาลของประเทศตน จะเป็น  
 โดยตรงหรือโดยอ้อม หรือผ่านผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งโดยอิสระก็ได้ ที่จะเข้าถึงบท  
 บาทบริการสาธารณะในประเทศของตน โดยเสมอภาคเพราะเจตจำนงของประชา  
 ชนจะต้องเป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาล เจตจำนงจะต้องแสดงออกจากการเลือก  
 ตั้ง ตามกำหนดเวลาอย่างแท้จริง ซึ่งอาศัยการออกเสียงโดยทั่วไปและเสมอภาคใน  
 การลงคะแนนลับ หรือวิธีการลงคะแนนโดยอิสระทำนองเดียวกัน (หยุด แสงอุทัย,  
 ๒๕๓๑:๓๔๔) การตื่นตัวและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยการมีสิทธิ  
 เลือกตั้งอย่างเสมอภาค (equal suffrage) การมีสิทธิเลือกตั้งอย่างทั่วถึง  
 (universal suffrage) ซึ่งสามารถจัดเป็นหลักเกณฑ์การเลือกตั้งทุกประการ คือ  
 การเลือกตั้งโดยอิสระ (free election) การเลือกตั้งโดยลับ (secret  
 election) การเลือกตั้งอย่างแท้จริง (genuine election) การเลือกตั้งเป็น  
 ระยะเวลา (periodic election) ซึ่งถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญอันเป็นแก่น

ของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย (64) และที่สำคัญการเลือกตั้งที่แท้จริงจะต้องไม่มีการทุจริตคดโกง การเลือกตั้งด้วยวิธีการใด ๆ ไม่ว่าจะผิดกฎหมายหรือไม่ การทุจริตคดโกงการเลือกตั้งเป็นต้นว่า (อุทัย พิมพ์ใจชน, 2529:14) การซื้อเสียง การปลอมบัตรเลือกตั้ง หรือบัตรผี หรือไฟไฟ การแอบอ้างใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้อื่น โดยที่ตนไม่มีสิทธิหรือเรียกว่า ผีเลือกตั้งหรือปลอม การเลือกตั้งซ้ำซ้อน ซ้ำแล้วซ้ำอีก เรียกว่าเวียนเทียน การย้ายส่วมาคร่าวเข้ามาในเขตเลือกตั้ง เพื่อผลในการเลือกตั้งโดยเฉพาะเมื่อการเลือกตั้งสิ้นสุดก็ย้ายกลับไปเก่า วิธีการนี้แม้จะไม่ผิดกฎหมายแต่เป็นการเอาเปรียบคู่แข่งกัน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ตนหรือพวกของตนได้รับเลือกฝ่ายเดียว และไม่คำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนที่อาศัยอยู่จริงในเขตนั้น การจัดเขตเลือกตั้งเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะเข้าประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและทำให้ฝ่ายอื่นเสียเปรียบและการนับคะแนนคดโกงในการเลือกตั้ง นับฝ่ายตนให้มากกว่าฝ่ายตรงข้าม การคดโกงการเลือกตั้ง ตลอดจนมีการกีดกันผู้เลือกตั้งด้วยวิธีการต่าง ๆ เป็นการกำหนดผู้แทนจอมปลอมไปใช้อำนาจปกครองแทนตน โดยไม่มีการมอบหมายของราษฎร

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้ กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบ เตรียมการทั้งทางด้านบุคลากรงบประมาณ และสั่งการให้จังหวัด อำเภอ ดำเนินการให้การสนับสนุนช่วยเหลือ เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นที่น่าสนใจก็คือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองต่อองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมอบหมายให้จังหวัดเป็นผู้ประสานงาน

จังหวัดได้เตรียมความพร้อม และจากการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเรียบร้อยและเป็นไปตามที่สั่งการ กำนันมีความพร้อมที่จะปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนตำบลและจังหวัดได้สั่งการให้อำเภอ/กิ่งอำเภอ เลือกตั้งโดยให้สำรวจ

จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครฯ สรรวจวัสดุอุปกรณ์ กรรมการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว นอกจากนี้ยังได้ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้เกิดความรู้ความเข้าใจในพระราชบัญญัติทางสถานวิทยุ อสมท. จังหวัด ซึ่งก็ได้มอบให้ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นเป็นโฆษกวิทยุให้ประชาชนเข้าใจ (สัมภาษณ์นายศิระ ชวนะวิรัชย์ ผู้ว่าราชการจังหวัดกระบี่ นายบัญชา ถาวรานุรักษ์ ปลัดจังหวัดกระบี่ วันที่ 18 กรกฎาคม 2539 เวลา 13.30 น., กรมการปกครอง) แม้ว่าจังหวัดได้แจ้งอำเภอ/กิ่งอำเภอ ทราบถึงนโยบายของรัฐบาล ทั้งในการประชุมประจำเดือน การประชุมพิเศษและหนังสือสั่งการ โดยย้ำอยู่เสมอว่าเจ้าหน้าที่ของส่วนภูมิภาคเข้าไปควบคุมหรือกำกับดูแลให้น้อยที่สุดให้สภาพตำบลได้ดำเนินการเองในเรื่องต่างๆ ให้ได้ตัดสินใจเอง ให้องค์การบริหารส่วนตำบลดูแลและช่วยเหลือรัฐบาล เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐมีน้อย ที่ทำหน้าที่ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบล ถ้ารวมกันแล้วเป็นคนในพื้นที่และรู้ดี ข้าราชการเพียงแต่เป็นฝ่ายให้ความรู้

รัฐบาลจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นมาฉันผมว่าเป็นการเริ่มต้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ดีมาก เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคซึ่งถือเป็นกลไกของรัฐ จะต้องช่วยสนับสนุนให้ผู้นำท้องถิ่นเหล่านี้ เกิดวุฒิภาวะและมีความมั่นใจในตัวเองให้มากที่สุด รู้จักตัดสินใจแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้ด้วยตัวเองทำให้เข้มแข็งแล้ว ผมว่าการปกครองของเราจะไปได้ด้วยดี และมีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างทั่วถึงแน่นอนแต่ปัญหาก็คงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเหมือนกับองค์การอื่นๆ ก็คือ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ขาดความรู้ความเข้าใจ ไม่ค่อยเสียสละ สิ่งที่น่าประหลาดใจเป็นอย่างมาก คือ องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด มีเพียง 17 องค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น ที่มีผู้สมัครเข้ามามีส่วนร่วมในองค์การบริหารส่วนตำบลครบ นอกนั้นประชาชนยังไม่ได้รับรู้ข่าวสาร และไม่สนใจเข้ามามีส่วนร่วม ข้าราชการกรมการปกครอง ต้องออกไปขอร้องให้เข้ามาสมัครกัน ซึ่งการแก้ไขก็คงต้องจัดประชุมอบรม และส่งเสริมให้รู้จักทำงานเพื่อส่วนรวมมากขึ้น ในเรื่องนี้รัฐบาลคงจะสนับสนุนงบประมาณให้จังหวัด อำเภอจัดการฝึกอบรมต่อไป



นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และข้าราชการฝ่ายปกครองทุกคนคงต้องปรับบทบาทให้สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองที่เปลี่ยนแปลงลงไป โดยช่วยเหลือแนะนำให้องค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติงานตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แนะนำการจัดทำบัญชี การเงิน และการงบประมาณ ตลอดจนการดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ข้าราชการฝ่ายปกครองจะต้องถือว่า การกระจายอำนาจให้กับประชาชนเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด และต้องช่วยประคับประคองให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกิดวิสัยทัศน์ของตนเองและพึ่งตนเองได้ในที่สุด (สัมภาษณ์ นายศิระ ชวนะวิรัช ผู้ว่าราชการจังหวัดกระบี่ วันที่ 18 กรกฎาคม 2539 เวลา 13.30 น., กรมการปกครอง)

จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนโยบายการกระจายอำนาจที่ถูกกำหนดโดยพรรคการเมือง หรือนักการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน แต่การดำเนินการได้ถูกกำหนดไว้โดย ระเบียบ กฎหมาย และข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง เมื่อมีการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติไปสู่การปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น ประชาชนจึงจำเป็นต้องเรียนรู้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่นี้

สิ่งที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งคือความพร้อมของประชาชนโดยเฉพาะการรักษาราชการแทนในองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ซึ่งจัดโครงสร้างเป็นสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภา รองประธานสภา และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตำแหน่งละ 1 คน ส่วนในคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารและเลขานุการคณะกรรมการบริหารตำแหน่งละ 1 คน เช่นกัน

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดแนวทางในการจัดการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งสัมพันธ์กับข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 โดยให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมและดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุม

อย่างไรก็ตาม หากประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุมได้ หรือหากประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ประสงค์จะทำหน้าที่ประธาน ก็ให้รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมแทน

ในกรณีที่ทั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อยู่ในที่ประชุมนั้น ทำให้ไม่สามารถดำเนินการประชุมได้ พระราชบัญญัติได้กำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาประชุมในคราวนั้น เลือกสมาชิกคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานชั่วคราวในการประชุมเฉพาะคราวนั้น และในระหว่างที่การประชุม หากประธานหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามาในที่ประชุม ก็ให้ประธานหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประธานที่ประชุมต่อไป

ในกรณีที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากครบวาระ 2 ปีแล้ว ให้ประธานสภาที่พ้นจากตำแหน่งทำหน้าที่ประธานชั่วคราวเพื่อดำเนินการเลือกตั้งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่ แต่หากประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นที่ไม่ใช่เนื่องจากครบวาระให้มีการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นภายใน 15 วัน โดยหลังจากที่ประชุมได้เลือกตั้งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ให้ประธานชั่วคราวพ้นจากตำแหน่งไป

การทำหน้าที่แทนในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติแต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายและข้อบังคับได้กำหนดไว้อย่างรัดกุมและชัดเจน และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นเพียงสถานที่ประชุมซึ่งเป็นไปตามสมัยประชุม โดยปีหนึ่งๆ จะมีการประชุมสภาไม่มากวันนัก ปัญหาการปฏิบัติกรณีกการทำหน้าที่แทนจึงอาจเกิดขึ้นในคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้มากกว่า

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 60 ได้กำหนดให้ประธานกรรมการบริหารเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบลความหมายนี้น่าจะหมายถึงการเป็นหัวหน้าผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย และด้วยเหตุที่การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินอยู่ตลอดเวลา ขณะที่บางช่วงเวลาที่อาจไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน 4 ปีแรกที่กฎหมายกำหนดให้กำหนดเป็นประธานกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง ดังนั้น จึงอาจเกิดปัญหาในการรักษาราชการแทนประธานกรรมการบริหารในช่วงเวลาที่รอการเลือกตั้งซึ่งไม่อาจมีกำหนดมาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารได้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีหนังสือ ที่ มท 0318/ว 2152 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2538 ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในระยะ 4 ปีแรก สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. ให้คณะกรรมการบริหารแต่งตั้งกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนประธานกรรมการบริหารตามมาตรา 60 วรรคสอง รอไว้โดยให้ประธานกรรมการบริหารเป็นผู้ลงนามแต่งตั้งในคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล หากเกิดกรณีที่ไม่ มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งนั้นเป็นผู้รักษาราชการแทนทันที และให้พ้นจากการรักษาราชการเมื่อมีผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารหรือประธานกรรมการบริหารปฏิบัติหน้าที่ได้

2. ในกรณีที่ได้มีการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนตามข้อ 1 แล้ว แต่เห็นว่าผู้รักษาราชการแทนนั้นจะไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการบริหารแต่งตั้งกรรมการบริหารเป็นผู้รักษาราชการขึ้นใหม่อีกคนหนึ่ง และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้รักษาราชการแทนคนเดิมพ้นจากการรักษาราชการแทนประธานกรรมการบริหารไปโดยปริยาย

3. ในวาระ 4 ปีเริ่มแรก หากกำนันซึ่งเป็นประธานกรรมการบริหารโดยตำแหน่งพ้นจากตำแหน่ง หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกำนันได้ ให้ผู้รักษาราชการแทนประธานกรรมการบริหารตามข้อ 1 และข้อ 2 ปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีกำนันมาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารหรือจนกว่ากำนันจะปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการบริหารได้

4. ให้นายอำเภอใช้อำนาจแต่งตั้งกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหารชั่วคราวตามมาตรา 63 เฉพาะเมื่อไม่มีหรือไม่อาจแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนได้ตามข้อ 1 และ 2 เท่านั้น

จากหนังสือชี้แจงข้อดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งทำการแทนกำนันตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 จะไม่สามารถทำหน้าที่ประธานกรรมการบริหารแทนกำนันได้ เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านผู้ทำการแทนกำนันนั้นจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่เท่านั้น

ดังนั้นระดับความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงเห็นได้แต่เพียงการให้ประธาน ในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่ ประธาน และรองประธานในการประชุมสภาแม้ปีหนึ่ง จะมีการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มากนัก แต่การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เปรียบได้กับสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นบทบาทของสมาชิกสภาตำบลในฐานะตัวแทนของประชาชน

จึงจำเป็นต้องมีการฝึกอบรมให้ประชาชนโดยเฉพาะสมาชิกองค์การบริหารส่วน  
ตำบลมีความพร้อม

นายปรีชา เรืองจันทร์ ผู้อำนวยการกองราชการส่วนตำบลให้ข้อคิด  
เห็นว่า

การฝึกอบรมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เนื่องจากจำนวน  
สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีจำนวน 18,534 คน เห็นได้ว่าเป็นกลุ่ม  
บุคคลที่มีจำนวนมากมาขมมหาศาล กรมการปกครองจึงฝึกอบรมวิทยากรที่เป็นตัวแทน  
ในระดับจังหวัดไปดำเนินการฝึกอบรมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขต  
ของจังหวัดตนเอง ซึ่งจะจัดการฝึกอบรมวิทยากรจังหวัดทุกจังหวัด โดยให้จังหวัด  
คัดเลือกผู้ที่มีความสามารถรับและถ่ายทอดความรู้ที่ได้รับในการฝึกอบรมได้ดี โดย  
แบ่งเป็นชุดๆ ละ 3 คน จังหวัดใดมีตำบลมากก็จะมีวิทยากรหลายชุด นอกจากนี้  
ยังให้ปลัดอำเภอ ละ 1 คน เข้าร่วมอบรมเป็นวิทยากรระดับจังหวัดด้วย โดย  
วิทยาลัยการปกครองจะเป็นผู้ดำเนินการอบรมวิทยากรจังหวัดเมื่อผ่านการฝึกอบรม  
วิทยาลัยการปกครองแล้ว จะนำความรู้ที่ได้รับไปฝึกอบรมให้กับสมาชิกสภาองค์การ  
บริหารส่วนตำบล โดยมีเนื้อหาวิชาในการอบรมดังนี้ คือ วิชาที่ว่าด้วยเรื่องของ  
โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ความสัมพันธ์ การบริหารงานขององค์การบริหารส่วน  
ตำบล การทำนิติกรรมเรื่องที่ว่าด้วยการประชุมค่าตอบแทน การจ้างลูกจ้างหรือ  
พนักงานส่วนตำบล การจัดทำแผนพัฒนาตำบล วิชาที่ว่าด้วยรายได้ การจัดทำ  
งบประมาณ การหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การทำบัญชีและการพัสดุ ซึ่งวิชาเหล่านี้  
มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำความเข้าใจ  
ใจให้ถ่องแท้ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องในการทำงานจะได้รับและเป็น  
ประโยชน์จากการฝึกอบรมสมาชิกสภาตำบลและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล  
คาดว่าผู้เข้ารับการอบรมจะเกิดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ  
ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะนำไปสู่ประโยชน์สูงสุดต่อตำบล หมู่บ้านต่อ

ไปในอนาคตนอกจากนี้กรมการปกครองยังมีแนวคิดที่จะเพิ่มความรู้ให้กับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยจัดการฝึกอบรมต่อเนื่องอย่างสม่ำเสมอ

ดังนั้นการเตรียมการพร้อมของประชาชนด้านความรู้ความสามารถยังเป็นการครอบงำโดยกรอบของ กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง แต่ประเด็นดังกล่าวไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ทั้งนี้เนื่องจาก กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ต่อการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง แต่กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครอง ก็ยังมีความระมัดระวังในการกำหนดขอบเขตการเข้าแทรกแซงการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมต่อการพัฒนาของตนอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตามสิ่งที่ละเลยไม่ได้ในการจำกัดขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชนและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในการพัฒนาท้องถิ่นก็ต้องกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะของราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนกลางกำกับดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นอำนาจที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจของรัฐ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นการกระทำของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งรับมอบอำนาจทางการบริหารจากราชการบริหารส่วนกลางกระทำต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในเชิงกำกับดูแลการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตามสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ก็จะต้องอยู่ใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เช่นเดิม อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด มีดังนี้

1. นายอำเภอเป็นผู้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 10

อนุโลมโดยมาตรา 47) ทั้งนี้ นายอำเภอจะต้องดูแลให้การเลือกตั้งเป็นไปตามระเบียบและเกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรม

2. นายอำเภอเป็นผู้รับใบลาออกของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้ง (มาตรา 12(2) อนุโลมโดยมาตรา 47)

3. นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งประธาน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยนายอำเภอจะต้องแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น (มาตรา 48)

4. นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุม เปิดและปิดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกรณีที่ยังไม่มีประธานสภาหรือประธานสภาไม่เรียกประชุมตามกำหนด (มาตรา 54)

5. นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสมัยวิสามัญ เมื่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการบริหาร หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เห็นว่าเป็นการจำเป็นและจะเป็นประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลยื่นคำร้องต่อนายอำเภอ (มาตรา 55)

6. นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะประชุมและมีมติแต่งตั้งจากกษัตริย์ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน โดยนายอำเภอจะต้องแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น (มาตรา 58)

7. นายอำเภอรับหนังสือลาออกจากตำแหน่งของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 62 (1)) และของกรรมการบริหาร (มาตรา 64 (1))

8. นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นประธานกรรมการบริหารชั่วคราวได้ หากประธานกรรมการบริหารว่างลง เนื่องจากเหตุอื่นนอกจากครบวาระและไม่อาจเลือกประธานกรรมการบริหารขึ้นใหม่ได้ (มาตรา 63 )

9. นายอำเภอเป็นผู้ลงชื่อให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นที่บังคับใช้ในพื้นที่แล้วประธานกรรมการบริหารจึงลงชื่อและประกาศใช้ข้อบังคับตำบลนั้นต่อไป

กรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบกับร่างข้อบังคับตำบล หากร่างข้อบังคับนั้นกำหนดให้มีโทษปรับไว้ด้วย ให้ร่างข้อบังคับตำบลนั้นตกไป หากร่างข้อบังคับตำบลนั้นมิได้กำหนดโทษไว้ด้วย ให้นายอำเภอส่งร่างข้อบังคับตำบลนั้นคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนแล้วยืนยันตามร่างข้อบังคับตำบลเดิม ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในประธานกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบังคับตำบลนั้นได้เสียโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภออีก (มาตรา 71)

10. นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติใช้ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลใช้ต่อไป

กรณีที่นายอำเภอไม่อนุมัติร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ให้นายอำเภอส่งคืนร่างข้อบังคับนั้นให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทบทวนใหม่ และหากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนแล้วยืนยันตามร่างข้อบังคับงบประมาณ



ประมาณเดิมด้วยเสียงข้างมาก ให้นายอำเภอส่งร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งมติยืนยันนั้น (มาตรา 87)

11. ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยกรณีเกิดความเห็นระหว่างนายอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นชอบกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งให้นายอำเภอลงชื่ออนุมัติ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้น ให้ร่างข้อบังคับงบประมาณนั้นเป็นอันตกไป (มาตรา 87)

12. ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาตตามคำร้องขอขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างซึ่งอยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม แต่หากบุคคลนั้นเป็นข้าราชการที่มีได้ อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับต้นสังกัดของข้าราชการผู้นั้นก่อนแต่งตั้ง (มาตรา 72)

บทบาทของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการกำกับดูแลให้องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีการดำเนินการที่นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าไม่ถูกต้อง ก็จะมีมาตรการดำเนินการต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. นายอำเภอมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 9 หรือมิได้อยู่ในหมู่บ้านของตนเกิน 6 เดือน หรือขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อกัน 3 ครั้ง (มาตรา 12 (6) อนุโลมโดยมาตรา 47)

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ (มาตรา 12 (7) อนุโลมโดยมาตรา 47)
3. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล ออกจากตำแหน่งเมื่อบุคคลนั้นมีส่วนได้เสียในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือในกิจการที่กระทำแก่องค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 24 อนุโลมโดยมาตรา 47)
4. ผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ออกจากตำแหน่งกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน เมื่อบุคคลนั้นถูกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 64)
5. นายอำเภอ มีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหารพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรวจสอบได้ (มาตรา 90)
6. หากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอและหากการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผลจากการกระทำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล แล้วแต่กรณีโดยให้ถือว่า เป็นการให้ออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมาย ว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น (มาตรา 91)

7. หากคณะกรรมการบริหาร กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะหรือคณะกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ แล้วให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นกรรมการบริหารใหม่ และหากการที่คณะกรรมการบริหารต้องพ้นจากตำแหน่งเป็นผลจากการกระทำของกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหารโดยตำแหน่งหรือกรรมการบริหารที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าว ออกจากตำแหน่งกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน แล้วแต่กรณี โดยให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ (มาตรา 92)

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ เป็นเพียงมาตรการอย่างหนึ่งที่จะให้องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายต่างๆ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์กับประชาชนในตำบลอย่างแท้จริงเท่านั้น แท้จริงแล้วนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดต้องดำเนินการสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในการเป็นพี่เลี้ยงคอยแนะนำในเรื่องต่างๆ อีกด้วย ทั้งนี้ "พึงเชื่อมั่นว่าการสนับสนุนองค์การบริหารส่วนตำบลในสิ่งที่ถูกต้อง จะทำให้องค์กรประชาชนระดับตำบลสามารถปฏิบัติงานสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งกว่า" (สัมภาษณ์ นายสมศักดิ์ ศรีวรรณะ รองอธิบดีกรมการปกครอง, วันที่ 18 กรกฎาคม 2539 เวลา 10.00 น., กรมการปกครอง)

นอกจากนี้ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่วันที่ 21 พฤษภาคม 2538 เป็นต้นมากรมการปกครองกำหนดให้จัดตั้งกองราชการส่วนตำบล

เพื่อรองรับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2538 ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจากราษฎรในหมู่บ้าน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นหมู่บ้านละ 2 คน ใน 58 จังหวัด 230 อำเภอ และ 12 กิ่งอำเภอ 617 องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะมีสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรทั้งหมด จำนวน 12,004 คน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้สำเร็จ ลุล่วงตามแผนพัฒนาตำบลและเป้าหมายที่วางไว้

กองราชการส่วนตำบล ได้แจ้งแนวทางปฏิบัติหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติงานตั้งแต่วันที่ 21 พฤษภาคม 2538 แล้วตามหนังสือ ที่ มท 0318/ว 1556 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2538 ดังนี้

1. หลังจากวันเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในวันที่ 21 พฤษภาคม 2538 ให้นายอำเภอส่งทะเบียนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามแบบ ส.อต. 16 ให้จังหวัด แล้วให้จังหวัดออกหนังสือสำคัญแสดงการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้แก่ผู้ได้รับเลือกตั้ง พร้อมทั้งรวบรวมทะเบียนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามแบบ ส.อต. 16 ส่งกระทรวงมหาดไทย โดยด่วน

ในกรณีที่อำเภอต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 8 โดยเคร่งครัด

2. ให้นายอำเภอกำหนดการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ครั้งแรกโดยด่วน ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภา องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 โดยให้นายอำเภอคัดเลือกข้าราชการ ที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้นคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ชั่วคราว ทั้งนี้ในการประชุมครั้งแรกให้องค์การบริหารส่วนตำบล

2.1 เลือกประธานสภาและรองประธานสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แล้วรายงานผลให้นายอำเภอแต่งตั้งภายใน 7 วัน

2.2 เลือกเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง

2.3 เลือกคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจาก สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และจาก สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน เพื่อร่วม กับกำนัน เป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วรายงานผล ให้นายอำเภอแต่งตั้งโดยเร็ว ทั้งนี้กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จะดำรงตำแหน่งตาม 2.1 และ 2.2 พร้อมกันมิได้

2.4 อื่นๆ ตามความจำเป็น

ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจยกเว้นหรือผ่อนผันการปฏิบัติตามความในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่า ด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538

3. หลังจากการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรก ให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจัดการประชุมโดยเร็ว ทั้งนี้ให้กำหนดเป็นประธานกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง ตามความในมาตรา 95 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ส่วนตำแหน่งเลขานุการคณะกรรมการบริหารไม่ต้องมีการเลือก แต่หากองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่ามีควมจำเป็นจะต้องมีเลขานุการคณะกรรมการบริหารเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ก็ให้ดำเนินการเลือกเลขานุการคณะกรรมการบริหารได้โดยให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นเลขานุการ แต่จะไม่ได้รับค่าตอบแทนในฐานะเลขานุการคณะกรรมการบริหาร ตามมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

4. กรณีที่มีการเลือกคณะกรรมการบริหารขึ้นมาบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว แต่เนื่องจากขณะนี้อยู่ระหว่างตราพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล ทำให้ยังไม่สามารถกำหนดตำแหน่งและบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลเพื่อปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประชุมพิจารณาสรรหาบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในบางตำแหน่งที่มีความจำเป็นตามวิธีที่เห็นสมควร ดังนี้

4.1 จ้างลูกจ้างเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามความจำเป็นโดยถือปฏิบัติ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2536 แล้วที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538

4.2 ร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วน

ตำบลเป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 72 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ดังนี้

บทบาทของข้าราชการกรมการปกครองในส่วนภูมิภาค เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากโดยเฉพาะ บทบาทของข้าราชการในระดับอำเภอต่อท้องถิ่นในลักษณะการกำกับดูแลที่แล้วมายังไม่เด่นชัด การกำกับดูแลตำบลด้วยกฎหมายยังให้อำนาจหน้าที่อำเภอไว้น้อยมาก ในขณะที่สุขาภิบาล ข้าราชการ ลงไปปฏิบัติในฐานะกรรมการและผู้บริหารสุขาภิบาล, บทบาทการกำกับดูแลจึงหายไป ดังนั้น ข้าราชการฝ่ายปกครองในระดับอำเภอมีภารกิจดังนี้

1. การขยายความรู้ ความเข้าใจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประชาชน ให้เข้าใจถึงสาระความหมายของพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ตั้งแต่มาตรา 1-95 เช่น เรื่องพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายใหม่ โครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ ฯลฯ โดยเฉพาะเรื่องเขตพื้นที่ของสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องสร้างความเข้าใจในกรณีที่หมู่บ้านใดมีเขตพื้นที่อยู่ทั้งในเขตและนอกเขตสุขาภิบาลพื้นที่สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จะอยู่เฉพาะพื้นที่นอกเขตสุขาภิบาลเท่านั้น พื้นที่ดังกล่าวยังโยงไปถึงเรื่องภูมิลำเนาของผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย

2. การขยายความรู้ความเข้าใจด้านระเบียบ กฎหมายต่างๆ ของทางราชการ เช่นการลงบัญชี การเบิกจ่ายเงินฯ

3. การขยายความรู้ความเข้าใจด้านการจัดทำโครงการพัฒนา โดยเฉพาะช่างโยธาของส่วนอำเภอและสุขาภิบาลด้านการคำนวณปริมาณงาน คุณลักษณะเฉพาะของโครงการ

จะเห็นได้ว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนหนึ่งนอกจากขึ้นอยู่กับความสามารถของคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลแล้ว ความตื่นตัวและการมีส่วนร่วมของประชาชนในตำบล โดยหากประชาชนในท้องถิ่นมีความพร้อมอันหมายถึงมีความตื่นตัวความพร้อมและต้องการมีส่วนร่วมในการปกครองสูง ประชาชนจะแสดงออกถึงการต้องการมีส่วนร่วมในฐานะของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การติดตามและสนับสนุนหรือคัดค้านการปฏิบัติงานของสภาตำบล ตลอดจนตรวจสอบการทำงานที่ของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านอย่างใกล้ชิด โดยผ่านทางตัวแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนอีกต่อหนึ่ง ซึ่งในกรณีเช่นนั้น เรียกได้ว่าประชาชนในท้องถิ่นมีความเชื่อและการดำเนินชีวิตประจำวันอันสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตยด้วย ความคิด ความเชื่อ และการดำเนินการชีวิตที่สอดคล้องกับประชาธิปไตยนี้เรียกว่า วิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย อันจะเป็นแรงผลักดันให้การปกครองในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลพัฒนาก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วจึงเป็นไปตามสมมติฐานที่กำหนดไว้

#### ความพร้อมของการคลังท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองย่อมทำให้เกิดการสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้นบริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียเฉพาะท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้นเพราะรู้ปัญหา และความต้องการของตนเอง เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางได้บ้างในปัจจุบันนี้ข้าราชการบริหารส่วนกลางมีภารกิจหนักมากอยู่แล้ว เกี่ยวกับการจัดทำกิจกรรมอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ได้ตัดภาระเกี่ยวกับกิจกรรมท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้อย่างทั่วถึงออกไปเสียบ้าง ถ้าจะทำให้เกิดผลดีสมกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้และทำให้ราษฎรมีความสนใจรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการ



มอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นปกครองตนเองทำให้ราษฎรมีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการท้องถิ่นได้โดยตรงและเกิดความจำเป็นที่ต้องปรึกษาหารือกันในการดำเนินงาน ทำให้การกระจายอำนาจในการที่จะให้บริการแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็วเป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบบประชาธิปไตยมากขึ้น แต่การกระจายอำนาจการปกครอง อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการปกครอง และความมั่นคงของประเทศ เพราะหากว่าการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งยังอาจให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่นซึ่งต่างมุ่งที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนโดยไม่ได้คำนึงถึงความเสียหายซึ่งจะเกิดขึ้นแก่ท้องถิ่น เพราะทำให้ราษฎรเพ่งเล็งเห็นประโยชน์ท้องถิ่นสำคัญกว่าส่วนรวมเมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งลืมนึกถึงผลประโยชน์ของประเทศโดยรวม นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้งอาจปกครองได้ไม่เหมาะสมกล่าวคือจะถือพรรคพวก การใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคฝ่ายตรงกันข้ามหรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตนซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ย่อมทำให้เกิดความเดือดร้อนและความไม่พอใจแก่ราษฎร ยิ่งกว่าถูกปกครองโดยส่วนกลางเสียอีก ย่อมทำให้เกิดความสับสนเปลืองมากกว่า และมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเอง ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่าง ๆ รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัดและควบคุมการเงินไม่พอใช้จ่าย ดังนั้นความสำเร็จและความล้มเหลวขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงขึ้นอยู่กับว่า องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถบริหารการเงินการคลังและงบประมาณ มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด เพราะการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าประเทศใดก็ตาม สิ่งที่ขาดเสียมิได้ก็คือ การมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นดำเนินกิจการของตนเอง โดยตนเองอย่างอิสระ รัฐบาลไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงได้ (Harold F. Alderfer, 1964:5-8) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการมีอำนาจอิสระที่ดำเนินการโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐเท่าที่จำเป็น การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลมอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่การปกครองท้องถิ่น (อุทัย หิรัญโตะ:13)

ทั้งนี้ เพราะองค์กรท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลออกจากสายการบังคับบัญชาของส่วนกลาง (205) โดยรัฐบาลเป็นผู้โอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่น อำนาจที่โอนให้ไปเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้มีโอกาสในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และอำนาจการปกครองที่ได้รับมาจากรัฐบาลนี้น่าจะมีความหมายที่ครอบคลุมในด้านการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ โดยมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างอิสระ รวมทั้งการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นเองด้วย นักวิชาการต่าง ๆ ได้สรุปลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ (อนันต์ อนันตกุล 2521:10) โดยเฉพาะการมีงบประมาณของตนเอง มีอำนาจจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดอำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะเห็นการทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เนื่องจากความจำเป็น (ลิขิต ชีรเวคิน, 2525:3) ของภารกิจของรัฐบาลกลางมีอยู่กว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้นซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นของแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

ดังนั้นความพอเพียงของทรัพยากร ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จ (เข้าเป้า) หรือล้มเหลว (ไม่เข้าเป้า) ของนโยบายการกระจายอำนาจเข้ารวมกับการบริหารการเงินการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

#### การบริหารด้านการเงินและงบประมาณ

30 กว่าปีที่ผ่านมา มีการกล่าวถึงเรื่องของการปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นมาโดยตลอดและต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามถึงแม้จะมีการกล่าวกันมานานแต่ในข้อเท็จจริงกระทั่งทุกวันนี้กลับไม่ปรากฏว่ามีการปรับปรุงรายได้ของ

ท้องถิ่นแต่ประการใด จนท้องถิ่นเป็นจำนวนมากต่างประสบปัญหาการขาดแคลน รายได้กันโดยทั่วไป จึงมีคำถามเกิดขึ้นมาว่าทำไมรายได้ของท้องถิ่นจึงไม่มี การปรับปรุงต่างๆ ที่มีการพูด การเรียกร้อง และการศึกษาวิจัยสนับสนุนมากมาย รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลทุกชุดที่ผ่านมา และนโยบายของพรรคการเมือง ต่าง ก็ชูประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจทางการคลังให้ท้องถิ่น

การปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นมีลักษณะเฉพาะ ที่สำคัญมีข้อเท็จจริง หลายประการที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ท้องถิ่นเกือบทุกแห่งประสบปัญหาการขาดแคลนรายได้ จำเป็นต้อง มีการปรับปรุง ทั้งในระดับโครงสร้างรายได้ในภาพรวม และรายได้แต่ละประเภท ที่มีข้อบกพร่องอยู่

2. รายได้ของท้องถิ่นแต่ละประเภทมีปัญหาข้อจำกัด เช่น วิธีการ ประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินไม่ชัดเจน การตีราคาปานกลางที่ดินสำหรับจัด เก็บภาษีบำรุงท้องที่ที่ไม่มีการตีราคาให้เป็นปัจจุบัน หรือหลักเกณฑ์การจัดสรร ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะไม่เหมาะสม เป็นต้น

3. การปรับปรุงโครงสร้างรายได้ของท้องถิ่นในลักษณะของการ เพิ่มประเภทรายได้ให้ท้องถิ่นไม่มีการเพิ่มรายได้ประเภทใดแก่ท้องถิ่นชัดเจน

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2537 ที่เห็นชอบในหลักการ ให้มีการปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่น รวม 9 ประการ ก็เป็นสิ่งยืนยันได้เป็นอย่างดี ดังนั้น ปัญหาข้อจำกัดการปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นมีปัจจัยสำคัญ 6 ประการ คือ

## 1. ปัจจัยด้านกฎหมาย

1.1 กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติม/การตรากฎหมาย โดยที่ท้องถิ่นจะมีรายได้ประเภทใดบ้างต้องมีกฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้นการจะแก้ไขปรับปรุงเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่นในประเด็นต่างๆ หรือการที่จะเสนอให้ท้องถิ่นมีรายได้ประเภทใหม่ๆ เพิ่มขึ้น จึงต้องตราเป็นกฎหมาย และกฎหมายเกือบทั้งหมดอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ ซึ่งกระบวนการตราพระราชบัญญัติกระทั่งให้มีผลใช้บังคับนั้นในทางปฏิบัติมีขั้นตอนที่ย่างยากซับซ้อนหลายขั้นตอน และต้องใช้เวลาในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1) ส่วนราชการที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นเสนอร่างพระราชบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบในหลักการ

2) คณะรัฐมนตรีจะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดพิจารณาและให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

3) เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการแล้วจึงส่งไปให้กรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

4) เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จส่งกลับไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง

5) คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

6) เสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา 3 วาระ

7) เสนอวุฒิสภาพิจารณา 3 วาระ

8) หากวุฒิสภาพิจารณาเห็นชอบโดยไม่มีการแก้ไข หรือแก้ไขเล็กน้อย นายกรัฐมนตรีได้ทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย หากวุฒิสภาพิจารณาแล้วมีการแก้ไขมาก และสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยจะต้องมีการตั้งกรรมาธิการร่วมเพื่อพิจารณาก่อน

9) เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วจึงนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจึงมีผลใช้บังคับต่อไป

ทั้งนี้หากคณะรัฐมนตรีลาออก หรือมีการยุบสภาก่อนที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะมีผลใช้บังคับ ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะตกทันที และต้องเริ่มเสนอตามกระบวนการตั้งแต่แรกใหม่

กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติม/การตรากฎหมาย นับเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งในการแก้ไขกฎหมายเพื่อปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่น เพราะหลายครั้งมีการประกาศยุบสภาหรือคณะรัฐมนตรีลาออกในระหว่างการเสนอร่างกฎหมายในขั้นตอนต่างๆ เพื่อปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่น จึงทำให้กฎหมายเหล่านั้นตกไปและต้องเริ่มต้นเสนอใหม่ กรณีนี้เห็นได้ชัดเจนก็คือการที่มีพระราชกฤษฎีกาประกาศยุบสภา เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 ที่ผ่านมาก็เป็นผลให้ร่างกฎหมายต่างๆ ที่เสนอเพื่อปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2537 ซึ่งอยู่ระหว่างการเสนอตกไปและต้องรอรัฐบาลใหม่เข้าบริหารประเทศจึงจะเริ่มต้นการเสนอใหม่อีกครั้ง

## 1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของท้องถิ่น

ปัจจัยด้านกฎหมาย นอกจากในประเด็นข้อจำกัดด้านกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติม/การตรากฎหมายที่กล่าวมาในข้อ 1.1 แล้ว ยังมีประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของท้องถิ่นนั้นมีเป็นจำนวนมาก ซึ่งปัจจุบันมีมากกว่า 60 ฉบับ เฉพาะที่เป็นพระราชบัญญัติ และหากรวมทั้งที่เป็น

พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบังคับ และระเบียบต่างๆ แล้ว จะมีมากกว่า 200 ฉบับ ดังนั้น ปัญหาข้อจำกัดในทางปฏิบัติที่พบอีกประการหนึ่งก็คือ เมื่อจะแก้ไขรายได้ของท้องถิ่นประเภทใดประเภทหนึ่งจะต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เพื่อให้สอดคล้องไม่ขัดหรือแย้งกัน ซึ่งทำให้เกิดความยุ่งยากมากขึ้นในการดำเนินการ และหลายครั้งปรากฏว่ามีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย/ตรากฎหมายใหม่ แต่ไม่ได้แก้ไขบทบัญญัติในกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกันทำให้เป็นปัญหากฎหมาย 2 ฉบับขัดหรือแย้งกัน เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องมีการพิจารณาตีความ

2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านการคลังท้องถิ่น ส่วนราชการที่รับผิดชอบเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่นนั้นมีหลายหน่วยงาน โดยมีการแบ่งแยกความรับผิดชอบในสาระสำคัญ ดังนี้

### 2.1 กระทรวงการคลัง

ส่วนราชการสังกัดกระทรวงการคลังหลายหน่วยงานเกี่ยวข้องกับรายได้ของท้องถิ่น ดังนี้

1) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายด้านรายได้ของท้องถิ่นด้วย ดังนั้น ในการที่จะเสนอให้มีการแก้ไขรายได้ของท้องถิ่นประเภทใดอย่างไร หรือการเพิ่มรายได้ประเภทใหม่ให้ท้องถิ่นประเภทใดบ้างต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ก่อนเสมอทุกกรณี

2) กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบจากท้องถิ่นให้จัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิตแทน โดยคิดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บแทนในอัตราร้อยละ 5

สำหรับกรมสรรพากร ยังมีหน้าที่นำส่งเงินอากรรังนกอีกอันที่เก็บได้จากองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นอีกด้วย

3) กรมบัญชีกลาง เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการเก็บรักษาเงินภาษีอากรที่ท้องถิ่นมอบให้ส่วนราชการอื่นจัดเก็บแทน ระหว่างที่ยังไม่ถึงงวดการจัดสรร และทำหน้าที่ในการโอนเงินดังกล่าวให้ท้องถิ่นต่างๆ ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยจัดสรร

2.2 สำนักงานประมาณ รับผิดชอบในการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนและการออกใบงวดจัดสรรให้ท้องถิ่นด้วย

2.3 กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ในการกำกับ ดูแล การปฏิบัติงานด้านการคลังท้องถิ่นทุกแห่งทั้งในฐานะที่เป็นผู้รักษาการกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น และกำกับดูแลการปฏิบัติงานของท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด สรุปประเด็นที่สำคัญได้ ดังนี้

1) เป็นผู้กำหนดระเบียบปฏิบัติด้านการคลังท้องถิ่น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) เช่น ระเบียบเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การพัสดุ การเบิกจ่ายเงินการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สิน เป็นต้น ซึ่งในการกำหนดระเบียบต่างๆ ของท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักการและหลักปฏิบัติให้คล้ายคลึงกับของส่วนราชการอื่นๆ

2) กำกับดูแล ให้คำแนะนำ และอำนวยความสะดวก เกี่ยวกับการเก็บภาษีอากร และรายได้อื่นๆ ของท้องถิ่น รวมทั้งการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองด้วย

3) รับผิดชอบในการจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจ เฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ให้ ท้องถิ่นต่างๆ ทุกแห่ง ทั้งนี้การจัดสรรของกระทรวงมหาดไทยต้องจัดสรรให้ท้องถิ่น ต่างๆ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยไม่สามารถใช้ดุลยพินิจของ หน่วยงานหรือบุคคลใดไปแทรกแซงได้เลย และในทางปฏิบัติการจัดสรรเงินของ กระทรวงมหาดไทยเป็นเพียงการคำนวณตัวเลขเท่านั้น เนื่องจากตัวเงินจริงๆ จะเก็บรักษาไว้ที่กรมบัญชีกลาง และในการจัดสรรเงินให้ท้องถิ่นไม่มีการหัก ค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้นนอกจากนั้นที่ผ่านมาการดำเนินการในส่วนของการกระทรวง มหาดไทยไม่เคยมีข้อบกพร่องหรือล่าช้า

4) กำกับดูแล ให้คำแนะนำและตรวจติดตามผลการ ปฏิบัติงานคลังของท้องถิ่นในภาพรวม (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) เช่น การจัดทำงบประมาณการจัดเก็บรายได้ การจัดทำบัญชีและการตรวจสอบ การคลัง เป็นต้น

5) เสนอแนะการปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่น แต่ทั้งนี้จะต้อง ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ด้วย

2.4 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่ง ชาติ รับผิดชอบในการวางแผนพัฒนาของประเทศ ซึ่งจะครอบคลุมถึงการวางแผน พัฒนาของประเทศ ซึ่งจะครอบคลุมถึงการวางแผนด้านการคลังท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดภาระหน้าที่ของท้องถิ่นตามแผนพัฒนาของประเทศด้วย ดังนั้น ทุกครั้งที่จะมีการปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่น จึงต้องมีการพิจารณาถึงแผน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย



## 2.5 หน่วยงานอื่น ได้แก่

1) กรมการขนส่งทางบก มีหน้าที่จัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนให้ท้องถิ่น

2) กรมที่ดิน เป็นหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งหากท้องถิ่นขาดการสนับสนุนข้อมูลจากกรมที่ดินดังกล่าวแล้ว ก็ยากที่ท้องถิ่นจะจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้กรมที่ดินยังมีหน้าที่ต้องนำส่งเงินค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่เก็บได้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

3) กรมทรัพยากรธรณี มีหน้าที่ ต้องนำส่งเงินค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียม ตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินค่าภาคหลวงแร่ และเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่เก็บได้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

4) กรมป่าไม้ มีหน้าที่ต้องนำส่งเงินค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย ว่าด้วยป่าไม้และเงินที่จัดเก็บตามกฎหมาย ว่าด้วยอุทยานแห่งชาติที่เก็บได้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

5) กรมประมง มีหน้าที่ต้องนำส่งเงินอากรประทานบัตรและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ที่เก็บได้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

โดยสรุป การจัดเก็บจัดหารายได้ของท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับส่วนราชการ  
หลายหน่วยงานในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใดๆ ก็เกี่ยวกับรายได้ท้องถิ่นจะต้องได้  
รับความยินยอมหรือเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย

การที่มีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง มีเหตุผลอธิบายได้ 2 ประการ  
คือ ประการแรก เป็นการดที่มีหลายหน่วยงานช่วยกันดำเนินการ ซึ่งจะทำให้เกิด  
ความรอบคอบมากยิ่งขึ้น ประการที่สอง ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ  
เพราะจะต้องรอความเห็นของแต่ละหน่วยงาน และหากมีหน่วยงานใดหน่วยงาน  
หนึ่งมีความเห็นขัดหรือแย้งหรือไม่สอดคล้องกันก็จะต้องมีการแต่งตั้งคณะทำงาน  
เพื่อพิจารณาข้อยุติ ซึ่งหลายครั้งพบว่าไม่สามารถหาข้อยุติได้ ซึ่งหลายครั้งพบ  
ว่าไม่สามารถหาข้อยุติได้ เพราะแต่ละหน่วยงานยังคงยืนยันความเห็นของตนเอง  
การดำเนินการในเรื่องนั้นๆ ก็ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ และหลายครั้งพบ  
ว่ายังไม่ทันจะหาข้อยุติก็มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การดำเนินการนั้นก็ต้อง  
หยุดชะงักลง ซึ่งที่ผ่านมาสิ่งที่เกิดขึ้นมีแนวโน้มจะมีลักษณะทำให้เกิดความล่าช้า  
และมีความเห็นที่ขัดหรือแย้งกันระหว่างหน่วยงานมากกว่าเป็นการร่วมมือกัน  
ดำเนินการ ดังนั้น การที่มีหน่วยงานเกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านการคลัง  
ท้องถิ่นมากในทางปฏิบัติก็นับเป็นปัญหาอุปสรรคเบื้องต้นที่สำคัญมากประการ  
หนึ่งที่ทำให้การปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จ

### 3. ฐานะการคลังของรัฐบาล

โดยที่การปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่น ไม่ว่าจะด้วยการให้เงิน  
อุดหนุนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น หรือการแบ่งรายได้บางประเภทที่เคยเป็นของรัฐบาล  
กลางให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น หรือแม้กระทั่งการเรียกเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น  
จากประชาชน จะมีผลกระทบไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมต่อฐานะการคลังของ  
รัฐบาลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การจะปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นจำเป็นต้องอย่าง  
ซึ่งที่จะต้องคำนึงถึงฐานะการคลังของรัฐบาลด้วย ซึ่งที่ผ่านมาฐานะการคลังของ

รัฐบาลอยู่ในสภาพที่ไม่มั่นคงมากนัก มีการขาดดุลการค้าต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ฐานะการคลังของรัฐบาลเริ่มมีความมั่นคงขึ้นในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530- พ.ศ. 2534) ต่อเนื่องมาจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2539) ดังนั้น ปัญหาข้อจำกัดประการหนึ่งของการปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นจึงขึ้นอยู่กับฐานะการคลังของรัฐบาล ซึ่งปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตเห็นว่าฐานะการคลังของรัฐบาล มีความมั่นคงและเอื้ออำนวยสำหรับการปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

#### 4. เสถียรภาพของรัฐบาล

เสถียรภาพของรัฐบาล นับเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นให้สัมฤทธิ์ผล การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารประเทศในแต่ละครั้ง ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติและการบริหารงานขาดความต่อเนื่อง รวมทั้งทำให้เกิดความชะงักงันในส่วนของกาการค้าเนินการเพื่อปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นด้วย โดยเฉพาะในการเสนอกฎหมาย

นอกจากนั้นประเด็นเสถียรภาพของรัฐบาลยังรวมถึงความเป็นเอกภาพของรัฐบาลอีกด้วย เนื่องจากหลายครั้งรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลเดียวกันมีความเห็นในการปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นที่ขัดแย้งกันเอง ซึ่งประเด็นนี้ก็นับเป็นปัญหาเบื้องต้นเช่นเดียวกัน

#### 5. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งถือเป็นกรอบทิศทางในการวางแผนปฏิบัติการและการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ซึ่งในการปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่น จะต้องคำนึงถึงการกำหนดทิศทางในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะได้มีการกำหนดแนวทางและมาตรการในการปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่น

ไว้เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้กำหนดให้ท้องถิ่น  
มีรายได้เพิ่มขึ้นจากภาษีสลากกินแบ่งรัฐบาล ภาษียาสูบ ค่าธรรมเนียมตามประมวล  
กฎหมายที่ดิน การลดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บรายได้ให้ท้องถิ่น จากร้อยละ 5  
เหลือร้อยละ 3 เป็นต้น โดยกำหนดเป้าหมายให้ท้องถิ่นมีรายได้ 99,000  
ล้านบาทต่อปี หรือเฉลี่ยร้อยละ 12 ของงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน แต่เมื่อ  
กระทรวงมหาดไทยเสนอร่างกฎหมายเพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติดังกล่าวกลับไม่ได้รับความเห็นชอบจากราชการที่เกี่ยวข้อง  
จึงยังคงไม่มีการปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้ และท้องถิ่นยังคง  
มีสัดส่วนรายได้เพียงประมาณ ร้อยละ 6-8 ของงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินเท่านั้น

#### 6. ผลกระทบต่อฐานะการคลังท้องถิ่นด้วยตนเอง

ในการปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่น โดยเฉพาะการปรับปรุงรายได้  
ที่เป็นของท้องถิ่นปัจจุบัน เช่นการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม  
ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และ  
ล้อเลื่อนตามที่ได้มีการเสนอและเรียกร้องให้ดำเนินการนั้น ปัจจัยสำคัญประการ  
หนึ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือ เมื่อมีการปรับปรุงการจัดสรรรายได้ดังกล่าวแล้ว  
จะทำให้มีท้องถิ่นบางแห่งได้รับจัดสรรเพิ่มขึ้น และท้องถิ่นบางแห่งได้รับจัดสรร  
ลดลง ซึ่งจำนวนเงินที่ท้องถิ่นได้รับจัดสรรเพิ่มขึ้นและลดลงขึ้นนี้เป็นเงินจำนวน  
มากหลายพันล้านบาท สำหรับท้องถิ่นที่ได้รับจัดสรรเพิ่มขึ้นจะไม่มีปัญหาในทาง  
ปฏิบัติแต่ประการใด แต่สำหรับท้องถิ่นที่ได้รับจัดสรรลดลง และหากไม่มีเงิน  
รายได้อย่างอื่นชดเชยให้ ก็จะทำให้ท้องถิ่นนั้นเกิดปัญหาความชะงักงันในการ  
บริหารงาน และหากเงินที่ได้รับจัดสรรลดลงมากๆ อาจถึงขั้นไม่สามารถบริหาร  
งานต่อไปได้นั้น ในการปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นในกรณีนี้จึงจำเป็นต้อง  
คำนึงถึงผลกระทบต่อฐานะการคลังท้องถิ่นด้วยตนเองด้วย และกำหนดมาตรการ  
รองรับที่เหมาะสมเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในส่วนขององค์การบริหารส่วน  
ตำบลนั้น ในวันที่ 1 มีนาคม 2509 กระทรวงมหาดไทย ได้ออกคำสั่งที่ 275/2509  
เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน(ฉบับที่ 2) ขึ้น โดยรวมคณะ

กรรมการตำบลและสภาตำบล เข้าเป็นองค์กรเดียวกันเช่นเดียวกับแบบการปกครองของสุขาภิบาล ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการณ์ยิ่งขึ้น และให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการ

เป็นที่สังเกตว่าคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวนั้น เป็นเพียงระเบียบปฏิบัติในท้องที่บางแห่ง มิได้เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้ระบุไว้

วันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 แก้ไขปรับปรุงระเบียบบริหารของตำบล และให้ปรับปรุงตำบลให้เป็นสภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ภายใน 3 ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน

อย่างไรก็ตาม ฐานะของสภาตำบลยังไม่ได้เป็นนิติบุคคล แต่ถือเป็นหน่วยหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยย่อยขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท 0309/ว 438 ลงวันที่ 29 กันยายน 2509 ค่วนมาก ที่ มท 0309/ว 99 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2510 และหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0309/10898 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2510

การที่สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหาร รัฐบาลจึงปรับปรุงฐานะของสภาตำบลเสียใหม่ให้เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้น ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 6 และยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายชื่อได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหาร

ส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 43 ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 44

พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก. ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537

เกณฑ์ที่กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40 สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสอง อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และให้โอนบรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้องหนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลไปเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 41 และ 95 วรรคสี่

กระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศจัดตั้งสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามนัยมาตรา 40 และมาตรา 95 แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ไปแล้วเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2539 จำนวนทั้งสิ้น 2,760 แห่งดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีฐานะเป็น "ท้องถิ่น" เหมือนกับเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ซึ่งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พ.ศ. 2537 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง กฎหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล  
มีรายได้ประเภทต่าง ดังต่อไปนี้

1. ภาษีอากรขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งได้เป็น 3 ประเภทคือ

1.1 ภาษีอากรที่ อบต. จัดเก็บเป็นรายได้ของตนเอง ได้แก่

ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ (มาตรา 74)

ปัจจุบัน เนื่องจากอยู่ระหว่างการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง  
องค์การบริหารส่วนตำบลจึงคงมีอำนาจจัดเก็บ "ภาษีป้าย" ได้เพียงประเภทเดียว  
สำหรับภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และอากรฆ่าสัตว์กระทรวงมหาดไทย  
ได้สั่งการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่จัดเก็บแทนองค์การบริหารส่วนตำบล  
ไปก่อน จนกว่าจะแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเสร็จ (หนังสือกระทรวงมหาดไทย  
ด่วนที่สุด ที่ มท 0315.5/ว2129 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2538 เรื่อง ชักซ้อมความ  
เข้าใจเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล  
และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด  
นำส่งเงินที่เก็บได้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเดือนละครั้ง เว้นแต่จะมีจำนวนเงิน  
ภาษีอากรเกินกว่า 20,000 บาท และกรณีกิ่งอำเภอเกินกว่า 10,000 บาท ให้  
นำส่งให้แก่ อบต. ภายใน 7 วัน โดยนำเข้าบัญชีเงินฝาก อบต. แต่ละแห่ง แล้ว  
รายงานให้จังหวัดทราบภายในวันที่ 15 ของทุกเดือน

1.2 ภาษีที่จะได้รับจัดสรรจากกระทรวงมหาดไทย เป็นงวด ๆ  
ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต โดยมีราย  
ละเอียดดังนี้

1) ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต

พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527 และพระราช  
บัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรร

ภาษีสุราและภาษีสรรพสามิตให้ท้องถิ่นต่าง ๆ รวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย ตามสัดส่วนประชากร โดยแบ่งการจัดสรรปีละ 3 งวด คือ

งวดที่ 1 เดือนตุลาคม

งวดที่ 2 เดือนกุมภาพันธ์

งวดที่ 3 เดือนมิถุนายน

2) ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะ

กระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้ท้องถิ่นทุกแห่ง ตามหลักเกณฑ์คือ กรุงเทพมหานคร ได้รับจัดสรรร้อยละ 60 ของเงินภาษีที่จัดเก็บได้ และท้องถิ่นอื่น ได้รับจัดสรร ร้อยละ 40 และแต่ละแห่งได้รับจัดสรรตามสัดส่วนฐานรายได้ประเภท ภาษีการค้าที่แต่ละแห่งได้รับในปี 2503 และในงวดใดหากท้องถิ่นใดได้รับจัดสรร น้อยกว่า 5,000 บาท ให้ได้รับจัดสรร 5,000 บาท แต่เนื่องจากในขณะนี้อยู่ ระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถจัดสรรให้องค์การ บริหารส่วนตำบลได้ ดังนั้น ในระหว่างนี้องค์การบริหารส่วนตำบลจึงยังไม่ได้รับ การจัดสรรภาษีประเภทนี้จนกว่าจะแก้ไขกฎหมายเสร็จสิ้น โดยการจัดสรรแบ่งเป็น ปีละ 3 งวด คือ

งวดที่ 1 เดือนพฤศจิกายน

งวดที่ 2 เดือนมีนาคม

งวดที่ 3 เดือนกรกฎาคม

สำหรับรายได้ประเภทนี้องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้อง ออกข้อบังคับตำบลเพื่อเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มขึ้น โดยกระทรวงมหาดไทยมีคำแนะนำตัวอย่างในการจัดทำข้อบังคับตำบลแจ้งให้องค์การ บริหารส่วนตำบลทุกแห่งดำเนินการแล้ว (หนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนที่สุด ที่ มท 0315.5/ว 651 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2539 เรื่องคำแนะนำในการตรา ข้อบังคับตำบลเพื่อเรียกเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น) และเมื่อองค์การบริหาร ตำบลดำเนินการแล้วให้สำเนาส่งกระทรวงมหาดไทย จำนวน 2 ชุด ซึ่งขณะนี้ มี สำเนาส่งกระทรวงมหาดไทยแล้วเพียงแห่งเดียวคือองค์การบริหารส่วนตำบลของ จังหวัดนครนายก (อำเภอปากพลี) จึงขอให้จังหวัดต่าง ๆ เร่งรัดให้องค์การ



บริหารส่วนตำบลทุกแห่งดำเนินการโดยด่วนด้วย

3) ภาษีและค่าธรรมเนียมที่จะได้รับจัดสรรจากจังหวัด ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน โดยจังหวัดจะจัดสรรให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์คือ เทศบาล 50% สุขาภิบาล 25% และองค์การบริหารส่วนจังหวัด 25% หากจังหวัดใดมีเทศบาล หรือสุขาภิบาลหลายแห่งให้แบ่งแห่งละเท่า ๆ กัน สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลขณะนี้อยู่ระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้สามารถจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้ ดังนั้น ขณะนี้องค์การบริหารส่วนตำบลจึงยังไม่มีรายได้ประเภทนี้จนกว่าจะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเสร็จสิ้น

การจัดสรรแบ่งเป็นปีละ 4 งวด คือ

งวดที่ 1 ภายในเดือนตุลาคม

งวดที่ 2 ภายในเดือนมกราคม

งวดที่ 3 ภายในเดือนเมษายน

งวดที่ 4 ภายในเดือนกรกฎาคม

ภาษี/งวด	งวด 1	งวด 2	งวด 3	งวด 4
ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต	ตุลาคม	กุมภาพันธ์	มิถุนายน	
ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ	พฤศจิกายน	มีนาคม	กรกฎาคม	
ภาษีและค่าธรรมเนียม รถยนต์และล้อเลื่อน	ตุลาคม	มกราคม	เมษายน	กรกฎาคม

## 2. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ใน การเล่นการพนัน

รายได้ประเภทนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องออกข้อบังคับ  
ตำบลเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมทั้ง 2 ประเภทเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 ของ  
ค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บตามกฎหมายนั้น ๆ โดยในเรื่องนี้กระทรวงมหาดไทย  
มีคำแนะนำตัวอย่างในการจัดทำข้อบังคับตำบลแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบล  
ทุกแห่งดำเนินการแล้ว (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0313.5/  
ว651 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2539) และเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบล  
ดำเนินการแล้วให้สำเนาส่งกระทรวงมหาดไทย จำนวน 2 ชุด ขอให้จังหวัดต่างๆ  
เร่งรัดให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งดำเนินการโดยรีบด่วนด้วย

## 3. ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวล กฎหมายที่ดิน (ตามมาตรา 77)

ปัจจุบันค่าธรรมเนียมประเภทนี้เป็นรายได้แผ่นดินทั้งหมด แต่ตาม  
พระราชบัญญัติสภาตำบลฯ ได้กำหนดให้ค่าธรรมเนียมประเภทนี้ที่จัดเก็บใน  
องค์การบริหารส่วนตำบลใดให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ซึ่ง  
หมายความว่าเมื่อใดมีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินในเขต  
องค์การบริหารส่วนตำบลตามประมวลกฎหมายที่ดิน และสำนักงานที่ดินอำเภอ  
หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดได้จัดเก็บค่าธรรมเนียมได้เป็นจำนวนเท่าใด ก็จะต้อง  
ส่งให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นทั้งจำนวน ขณะนี้ก็ได้มีการนำส่ง  
ให้องค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว และเป็นจำนวนมาก ค่าธรรมเนียมประเภทนี้  
จะเป็นรายได้หลักที่สำคัญอย่างหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล

## 4. รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ (ตามมาตรา 77)

รายได้จากทรัพยากรธรรมชาตินี้ ปัจจุบันเป็นรายได้แผ่นดินทั้งจำนวน

แต่ตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลฯ ได้กำหนดให้เงินรายได้ประเภทนี้ที่เก็บได้จากในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใด ก็ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น รายได้ประเภทนี้ได้แก่ อากรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมป่าไม้ เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรการประมง ค่าภาคหลวงป่าไม้

ขณะนี้ส่วนราชการที่ทำหน้าที่จัดเก็บรายได้ต่าง ๆ ข้างต้นได้ส่งให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว และหากองค์การบริหารส่วนตำบลใดที่มีรายได้ดังกล่าวแล้วหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดเก็บยังไม่ได้นำส่งให้ ขอให้แจ้งให้กระทรวงมหาดไทยทราบเพื่อประสานงานต่อไป

#### 5. รายได้จากค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

(ตามมาตรา 78)

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติอีก 2 ประเภท คือ ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม (ตามมาตรา 78) แต่ทั้งนี้จะต้องออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลก่อนจึงจะสามารถจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้ ขณะนี้ทราบว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวงเสร็จและคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแล้ว และกระทรวงมหาดไทยจะได้เสนอกฎกระทรวงเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามและส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้มีผลใช้บังคับต่อไป

หากกฎกระทรวงดังกล่าวมีผลใช้บังคับจะทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นที่ตั้งของแหล่งแร่ปิโตรเลียม ได้รับจัดสรรเงินค่าภาคหลวงแร่ ร้อยละ 30 ของค่าภาคหลวงที่จัดเก็บได้ หรือค่าภาคหลวงปิโตรเลียมร้อยละ 20 แล้วแต่กรณี

#### 6. รายได้จากเงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

(มาตรา 79)

รายได้ประเภทนี้จะต้องออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรให้ อบต. ก่อนจึงจะสามารถจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้ ซึ่งกรมการปกครองได้ยกร่างกฎกระทรวง และส่งให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณาให้ความเห็น ซึ่งหากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีความเห็นประการใด ก็จะได้ดำเนินการต่อไป

#### 7. อบต. อาจมีรายได้ประเภทอื่น ๆ

นอกจากรายได้ประเภทต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วขององค์การบริหารส่วนตำบลยังอาจมีรายได้ประเภทอื่น ๆ อีก ได้แก่

ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนด

รายได้จากทรัพย์สิน

รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์

เงิน หรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

#### 8. เงินกู้

ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือมีเงินไม่เพียงพอใช้จ่าย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และจะต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งขณะนี้ยังไม่ได้ออกระเบียบว่าด้วยการกู้เงิน ดังนั้น ในช่วงนี้ อบต. คงจะยังกู้เงินไม่ได้

สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล และมีข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

1. ภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องจัดเก็บเองในขณะนี้ มีเพียงประเภทเดียวคือ "ภาษีป้าย" สำหรับภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และอากรฆ่าสัตว์ อบจ. จัดเก็บแทนและส่งให้องค์การบริหารส่วนตำบล

2. องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องตราข้อบังคับตำบลเพื่อเรียกเก็บรายได้เพิ่มขึ้น ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน (ตัวอย่างตามหนังสือสั่งการ) ทั้งนี้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งดำเนินการโดยเร่งด่วน และสำเนาส่งกระทรวงมหาดไทย 2 ชุด)

3. รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับจัดสรรจากหน่วยงานจัดเก็บแล้ว ได้แก่ อากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล อากรประมง ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

4. รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติที่รอการออกกฎหมายได้แก่ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม และเงินกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ (หากดำเนินการแล้วเสร็จ กระทรวงมหาดไทยจะได้แจ้งให้ทราบโดยเร็วต่อไป)

5. รายได้ (ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่มีกฎหมายกำหนด) เป็นการจัดเก็บตามกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งบางกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องออกข้อบังคับตำบลก่อนจึงจะสามารถจัดเก็บได้ เช่น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เป็นต้น

6. รายได้จากทรัพย์สิน หากมีการจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน  
 อย่างหนึ่งอย่างใด อบต. จะต้องถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย  
 ว่าด้วยจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สิน พ.ศ. 2538 กล่าวโดยสรุปได้ว่าองค์การบริหาร  
 ส่วนตำบลจะมีรายได้คล้ายกับที่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นฟังมีกล่าวคือ

ประเภทแรกเป็นรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บเองจากภาษี  
 บำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรรณฆ่าสัตว์ ค่าภาษี ค่าธรรมเนียม  
 ค่าใบอนุญาตและค่าปรับต่าง ๆ และรายได้จากทรัพย์สินสาธารณูปโภค  
 และการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง

ประการที่สองเป็นรายได้ซึ่งหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่จัดเก็บให้จากภาษี  
 มูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต และค่าใบอนุญาตเล่น  
 การพนัน เก็บให้จากภาษีรถยนต์ และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน และจัดสรรหรือแบ่ง  
 ให้จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ จากอกรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียม  
 น้ำบาดาล อากรรณประมง ค่าภาคกลางป่าไม้ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวง  
 ปิโตรเลียม ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดิน และค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย  
 อุทยานแห่งชาติ ซึ่งรายได้จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินี้ ท้องถิ่นรูปอื่นจะไม่ได้  
 รับการจัดสรรหรือแบ่งให้แต่อย่างใด

ประการที่สามเป็นรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือการจัดสรรให้  
 โดยหน่วยงานของรัฐ

ในขณะที่เดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลเอง ก็จำเป็นจะต้องมีรายจ่าย  
 ประจำที่จำเป็นเป็นจำนวนมาก อันจะแบ่งได้เป็นรายจ่ายในส่วนของการบริหารบุคคล  
 และรายจ่ายในส่วนของอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรายจ่ายใน  
 ส่วนของการบริหารบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล เกิดจากการที่ พ.ร.บ.

สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 72 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีพนักงานส่วนตำบล และอาจแบ่งการบริหารออกเป็น

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ดีด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล งานการประชุมงานเกี่ยวกับการตราข้อบังคับตำบล งานนิติการ งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับงบประมาณประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

2. ส่วนการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน งานหักภาษีเงินได้ และการนำส่งภาษี งานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานเงินคงเหลือประจำวัน งานขออนุมัติเบิกตัดปี และขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานการจัดทำงบประมาณแสดงฐานะทางการเงิน งบทรัพย์สินหนี้สิน งบโครงการ เงินสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงินรายได้ รายจ่าย ทรัพย์สิน งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

3. ส่วนโยธา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานการประมาณการค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคารตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 งานก่อสร้างและซ่อมบำรุงทาง อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานควบคุมการก่อสร้างงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

โดยบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งเป็น 3 กลุ่ม  
ได้แก่

1. พนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนที่ตั้งทางองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับพนักงานส่วนตำบลจะมีตำแหน่งใดบ้างคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.บ.) ซึ่งจะเกิดขึ้นตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบลจะเป็นผู้กำหนด

2. ลูกจ้างชั่วคราว องค์การบริหารส่วนตำบลนอกจากมีพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นข้าราชการประจำปฏิบัติงานตามนโยบายของคณะกรรมการบริหารแล้ว หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีปริมาณงานมาก ก็สามารถจ้างลูกจ้างชั่วคราว เพื่อช่วยเหลือพนักงานส่วนตำบลได้ ตามจำนวนและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างชั่วคราวของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2536 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

2.1. ผู้มีอำนาจสั่งจ้าง กำหนดให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ้าง

2.2 จำนวนลูกจ้างที่สามารถจ้างได้ เป็นไปตามบัญชีกรอบอัตราค่าจ้างลูกจ้างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 ดังนี้

องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ในปีที่ผ่านมา

3 แสนบาทลงมา	จ้างได้ 1-2 คน
เกิน 3-5 แสนบาท	จ้างได้ 1-4 คน
เกิน 5 แสนบาท-1 ล้านบาท	จ้างได้ 2-8 คน
เกิน 1-1.5 ล้านบาท	จ้างได้ 2-10 คน
เกิน 1.5-2 ล้านบาท	จ้างได้ 5-14 คน
เกิน 2-3 ล้านบาท	จ้างได้ 5-18 คน
เกิน 3 ล้านบาทขึ้นไป	จ้างได้ 5-24 คน



2.3 คุณวุฒิของลูกจ้างและอัตราค่าจ้าง เปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาตามลักษณะของงาน และเหตุผลความจำเป็น โดยคุณวุฒิ

ของลูกจ้างจะมีความสัมพันธ์กับอัตราค่าจ้าง เช่น วุฒิ ม.6 อัตราค่าจ้าง 4,100 บาท วุฒิ ปวช. อัตราค่าจ้าง 4,700 บาท วุฒิ ปวท.5,180 บาท วุฒิ ปวส. 5,740 บาท

3. ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่องค์การบริหารส่วนตำบลร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ไปดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 72 วรรค 3

ในส่วนของเงินเดือนและค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดไว้ดังนี้ คือ

1. เงินเดือน จ่ายให้แก่พนักงานส่วนตำบลโดยใช้บัญชีเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน

2. ค่าตอบแทน จ่ายให้กับประธานกรรมการบริหาร สมาชิกสภา อบต. เลขาธิการกรรมการบริหารและเลขาธิการคณะกรรมการบริหาร ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนประธานกรรมการบริหารสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหารและเลขาธิการคณะกรรมการบริหาร พ.ศ. 2538 ดังนี้

องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน เกินกว่า 3 ล้านบาทขึ้นไป ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ค่าตอบแทน

เดือนละ 3,000 บาท

รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ค่าตอบแทน

เดือนละ 2,500 บาท

- สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ค่าตอบแทน  
เดือนละ 2,000 บาท
- เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ค่าตอบแทน  
เดือนละ 2,500 บาท
- ประธานคณะกรรมการบริหาร ได้ค่าตอบแทน  
เดือนละ 3,000 บาท
- กรรมการบริหาร ได้ค่าตอบแทน  
เดือนละ 2,000 บาท
- เลขานุการคณะกรรมการบริหาร ได้ค่าตอบแทน  
เดือนละ 2,500 บาท
- เกินกว่า 2 ล้านบาทถึง 3 ล้านบาท ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล  
ได้ค่าตอบแทน เดือนละ 2,500 บาท
- รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ค่าตอบแทน  
เดือนละ 2,000 บาท
- สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ค่าตอบแทน  
เดือนละ 1,500 บาท
- เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ค่าตอบแทน  
เดือนละ 2,000 บาท
- ประธานคณะกรรมการบริหาร ได้ค่าตอบแทน  
เดือนละ 2,500 บาท
- กรรมการบริหาร ได้ค่าตอบแทน  
เดือนละ 1,500 บาท
- เลขานุการคณะกรรมการบริหาร ได้ค่าตอบแทน  
เดือนละ 2,000 บาท
- เกินกว่า 1 ล้านบาทถึง 2 ล้านบาท ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล  
ได้ค่าตอบแทน เดือนละ 2,000 บาท

รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ค่าตอบแทน

เดือนละ 1,500 บาท

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ค่าตอบแทน

เดือนละ 1,000 บาท

เลขาธิการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ค่าตอบแทน

เดือนละ 1,500 บาท

ประธานคณะกรรมการบริหาร ได้ค่าตอบแทน

เดือนละ 2,000 บาท

กรรมการบริหาร ได้ค่าตอบแทน

เดือนละ 1,000 บาท

เลขานุการคณะกรรมการบริหาร ได้ค่าตอบแทน

เดือนละ 1,500 บาท

ตั้งแต่ 1,000,000 บาทลงมา ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ได้ค่าตอบแทน เดือนละ 1,500 บาท

รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ค่าตอบแทน

เดือนละ 1,000 บาท

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ค่าตอบแทน

เดือนละ 500 บาท

เลขาธิการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ค่าตอบแทน

เดือนละ 1,000 บาท

ประธานคณะกรรมการบริหาร ได้ค่าตอบแทน

เดือนละ 1,500 บาท

กรรมการบริหาร ได้ค่าตอบแทน

เดือนละ 500 บาท

เลขานุการคณะกรรมการบริหาร ได้ค่าตอบแทน

เดือนละ 1,000 บาท

### 3. ค่าเบี้ยประชุม

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง คนละ 10 บาท

ต่อ 1 ครั้ง

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยการเลือกตั้ง คนละ 200 บาท

ต่อ 1 ครั้ง

ในวันหนึ่งมีการประชุมสภาตำบลหลายครั้ง ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับค่าเบี้ยประชุมเพียงครั้งเดียว

ในขณะเดียวกันรายจ่ายในส่วนของอำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล เกิดจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยมีหน้าที่ต้องดำเนินกิจกรรมในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย นอกจากหน้าที่ที่ต้องทำดังกล่าวแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังอาจจัดกิจกรรมในเขตของตนในการให้ยืมน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร การให้ยืมและบำรุงรักษาการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น การให้ยืมและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ การให้ยืมและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ การให้ยืมและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ การส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน การบำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล การให้ยืมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม และการจัดกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ ทั้งนี้ การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นนี้

องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบังคับตำบลเพื่อบังคับใช้แก่ราษฎรในตำบลได้โดย  
อาจกำหนดโทษปรับแก่ผู้ฝ่าฝืนได้ แต่ต้องไม่เกิน 500 บาท

ในด้านความรับผิดชอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น  
คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจะรับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไป  
ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยประธานกรรมการบริหารจะเป็น  
ผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบลและมีพนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำ  
ขององค์การบริหารส่วนตำบลอีกด้วย

จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีรายจ่ายเป็นจำนวนมาก ซึ่ง  
แน่นอนว่าเพียงลำพังรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บได้เองคงไม่เพียงพอ  
อย่างแน่นอน ดังนั้นจึงยังจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากภาครัฐบาลอยู่เสมอ  
ดังจะเห็นได้จากหนังสือด่วนมาก ที่ มท 0318/ว587 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2539  
เรื่องนโยบายการดำเนินงานต่อองค์การบริหารส่วนตำบล อ้างถึงหนังสือกระทรวง  
มหาดไทย ด่วนมากที่ มท 0318/ว411 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2539 ซึ่งมีเนื้อหา  
เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยกระทรวงมหาดไทย  
มีนโยบายที่จะกระจายอำนาจทางการคลังให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้และ  
งบประมาณในสัดส่วนที่เพียงพอจะบริหารกิจการของตนเองได้ โดยในปี 2539  
กระทรวงมหาดไทยได้ริ้งงบประมาณในสัดส่วนที่เพียงพอจะบริหารกิจการของตนเอง  
ได้ โดยในปี 2539 กระทรวงมหาดไทยได้ริ้งงบประมาณจำนวน 10,000 ล้านบาท  
เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนให้แก่สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งละ  
1,332,200 บาท ซึ่งเมื่อรวมกับงบประมาณตามโครงการพัฒนาตำบล (คพต.) แล้ว  
คาดว่าสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งจะได้ริ้งงบประมาณสนับสนุน  
เฉลี่ยตำบลละ 2 ล้านบาท

นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังมีนโยบายที่จะพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีขีดความสามารถในการกำหนดนโยบายและการบริหารท้องถิ่นของตนเอง โดยเงินอุดหนุนที่กระทรวงมหาดไทยได้จัดสรรให้แก่สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลนำไปเข้าเป็นรายได้ และจัดทำเป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของตำบลตามอำนาจหน้าที่ ภารกิจ และแผนพัฒนาตำบลของตนได้อย่างอิสระ ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางการคลังและการบริหารงบประมาณแก่องค์การบริหารส่วนตำบลอย่างแท้จริง

ปี 2538 รัฐบาลมีงบพัฒนาตำบลตั้งไว้ในสำนักนายกรัฐมนตรี ปีละประมาณ 2,000 ล้านบาท เฉลี่ยตำบลหนึ่งจะได้รับการจัดสรร 2-3 แสนบาท แต่ตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์การที่มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรเป็นของตนเอง ซึ่งในส่วนงบประมาณรายจ่ายประจำ ประเภทค่าใช้สอยเป็นค่าตอบแทน เงินเดือน วัสดุฯ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ค่าใช้จ่ายประจำ ประมาณปีละ 5 แสนบาท ดังนั้น ในแต่ละปีรายได้จากภาษีอากรของประชาชน ไม่ต่ำกว่าปีละ 2,000 - 3,000 ล้านบาท ต้องถูกใช้สูญไปเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อกระจายอำนาจ

รัฐบาลเองยังต้องให้เงินอุดหนุนตามกฎหมายและหากรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลเองมีไม่พอเป็นค่าใช้จ่ายประจำแล้ว เงินอุดหนุนของรัฐบาลก็จะต้องเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปนอกเหนือจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (เงินอุดหนุนเพื่อใช้ในการพัฒนา) รวมแล้วในปีหนึ่งเงินงบประมาณที่องค์การบริหารส่วนตำบลใช้จ่ายผ่านบัญชีงบประมาณอย่างน้อย 10,000 ล้านบาท รัฐบาลจะต้องพิจารณาถึงแหล่งที่มาของเงินและการใช้จ่ายเงินก้อนนี้ว่าจะมีผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นในภาครวมอย่างไร คงมิใช่เป็นค่าใช้จ่ายในการกระจายอำนาจอย่างเดียว

ผลกระทบที่สำคัญอีกประการหนึ่ง บุคลากรที่จะเกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะสวนทางกับรัฐบาลที่มีนโยบายในการคุมกำเนิดข้าราชการไม่ให้เพิ่มขึ้นอีก เพื่อมิให้เป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดิน (ไม่เกิน 40 เปอร์เซ็นต์) ใน 2-3 ปีข้างหน้า บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลคงจะมีจำนวนมากขึ้น งบประมาณเพื่อการนี้ จะกลายเป็นภาระของท้องถิ่นและรัฐบาลในอนาคต รัฐ-ข้าราชการ จะเกิดขึ้นในทุกตำบล จะกลายเป็นระบบข้าราชการด้วย

ตารางที่ 4.1 แสดงสัดส่วนรายได้ท้องถิ่น

ปี	GDP.	งบประมาณ แผ่นดิน	รายได้ ท้องถิ่น	อัตรา เปลี่ยนแปลง	สัดส่วน ต่อ GDP.	สัดส่วน งบ ประมาณ
2531	1,014,390.00	209,000.00	13,167.40	-	1.30	6.3%
2532	1,095,368.00	211,650.00	14,374.40	9.17	1.31	6.7%
2533	1,253,147.00	227,500.00	15,590.20	8.46	1.24	6.8%
2534	1,506,977.00	243,500.00	17,228.20	10.51	1.14	7.0%
2535	1,856,992.00	285,500.00	20,839.00	20.96	1.12	7.3%
2536	2,191,094.00	366,507.50	26,553.20	27.42	1.21	7.8%
2537	2,505,629.00	387,500.00	32,266.90	21.52	1.29	8.3%
2538	2,804,935.00	460,400.00	38,132.00	18.18	1.36	8.2%

ที่มา GDP. รายงานธนาคารแห่งประเทศไทย (งบประมาณฉบับย่อปีต่าง ๆ), 2539

จะเห็นได้ว่างบประมาณที่รัฐบาลต้องจัดสรรให้กับการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอัตราส่วนเพิ่มมากขึ้นทุกปี แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นการบริหารส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ยังไม่สามารถพึ่งพาตัวเองในเรื่องการบริหารการคลังส่วนท้องถิ่นได้แน่นอน

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย เป็นต้น ซึ่งรายได้เหล่านี้กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นต่างๆ จัดเก็บเป็นรายได้ของท้องถิ่นได้เอง นอกจากนี้ยังมีรายได้ประเภทอื่นอีกเช่นเกี่ยวกับที่เทศบาลหรือสุขาภิบาลพึงมี อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีแหล่งรายได้ของตนมากกว่าท้องถิ่นอื่นคือ รายได้ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในเขตตำบลนั้น เช่น จากแร่ น้ำมันปิโตรเลียม ป่าไม้ ริงนก้อแอน เป็นต้น

ถึงแม้กฎหมาย จะเป็นเครื่องชี้ชัดถึงความสำเร็จในนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลระดับหนึ่ง แต่ระหว่างการพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการอภิปรายในมาตรา 30 ที่คณะกรรมการวิสามัญได้เสนอ (เป็นร่างมาตรา 29) กำหนดให้ทุกปีงบประมาณให้รัฐบาลจัดสรรเงินให้แก่ตำบลเป็นเงินอุดหนุน ปีละ 2 ล้านบาท แต่รัฐบาลไม่เห็นด้วยเพราะเป็นการผูกพันรัฐบาล จึงตัดจำนวนเงินออก เพียงระบุว่ารัฐจะจัดสรรให้ทุกปี

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีปัญหาด้านการแสวงหารายได้ ซึ่งมีจำนวนจำกัด ประกอบการว่างงบประมาณจากภาครัฐ อีกทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล โดยส่วนใหญ่ก็คงมุ่งหวังการสนับสนุนทางด้านรายได้จากรัฐบาลกลาง ในรูปของเงินอุดหนุน ไม่ว่าจะเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ เป็นต้น



จึงเป็นสิ่งที่น่าทบทวนเป็นอย่างยิ่งว่า การปรับปรุงรายได้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการริเริ่มจากส่วนกลาง และมุ่งเข้าแก้ไขเฉพาะเกี่ยวกับรายได้ประเภทภาษีอากรเป็นสำคัญ ทั้งนี้ส่วนกลางยังมิได้มีการส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลใช้กำลังความสามารถและการริเริ่มแก้ไขปัญหาของตนเองเท่าที่ควร ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงยังคงทำหน้าที่รองรับการปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ มาขายแนวความคิด และผลักดันให้องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติตามองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อเป็นการปกครองท้องถิ่น ต้องมีอิสระในการบริหารงานและจะหวังพึ่งเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลที่แน่นอนไม่ได้ เพราะองค์การบริหารส่วนตำบล มีการคำนึงถึงความสามารถในการปกครองตนเอง และบริหารงานภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล โดยหวังความช่วยเหลือทางด้านเงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้น้อยที่สุด

ดังนั้นจึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ความพร้อมของการคลังท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงความพร้อมในการบริหารและจัดการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลได้เองโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาภาครัฐเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จ หรือล้มเหลวของการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เช่นเดียวกับปัจจัยด้านความพร้อมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย