

บทที่ 4
บทวิเคราะห์



ในบทนี้จะได้นำเสนอผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับรายได้ รายจ่าย ซึ่งมีส่วนสัมพันธ์เกี่ยว
ข้องกับความสามารถทางการคลัง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ที่อยู่จากสภาพความเป็นจริง นอกจากนี้
ยังวิเคราะห์ถึงพื้นฐานทางเศรษฐกิจของจังหวัดน่านว่ามีศักยภาพที่จะสนับสนุนการปฏิบัติงานได้
ระดับไหน เพียงใด และมีอุปสรรคปัญหาอะไรบ้าง ซึ่งจะเสนอรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. รายได้ และรายรับขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน

รายได้และรายรับขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน มีที่มาจากแหล่งรายได้
ต่าง ๆ ซึ่งจะได้นำเสนอในรายละเอียดของแต่ละแหล่งรายุดังนี้

1.1 ภาษี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านจัดเก็บเอง

ภาษี้องค์การฯ จัดเก็บเอง ประกอบด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ จากการวิเคราะห์พบว่า ภาษีประเภทนี้มีรายได้
ค่อนข้างน้อย โดยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 2.47 และ 2.38 (ในปี 2536-2537) ของรายได้
ทั้งหมด ซึ่งจะเสนอรายละเอียดของภาษีแต่ละชนิดดังต่อไปนี้

1.1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ้องค์การฯ สามารถจัดเก็บได้เพียง
385,871.38 และ 353,497 บาท โดยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 0.42 และ 0.39 ของราย
ได้ทั้งหมด ในปี พ.ศ.2536-2537 เหตุที่้องค์การฯ จัดเก็บภาษีนี้นั้นน้อยเป็นเพราะมีการ
ยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีในทรัพย์สินบางชนิด และที่สำคัญคือ มีการยกเว้นภาษีนี้นั้นในกรณีที่บ้าน
และที่ดินนั้น เจ้าของได้พำนักอยู่เอง นอกจากนี้ ความหย่อนยานของการบริหารจัดการจัดเก็บภาษีนี้นั้น
นี้ก็เป็ปัจจัยที่ทำให้การจัดเก็บภาษีไม่สามารถทำได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

ทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี ได้แก่

- 1) พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน
- 2) ทรัพย์สินและที่ดินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาล

หรือสาธารณะชน

3) ทรัพย์สินและที่ดินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะ ซึ่งกระทำกิจการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและในการศึกษา

4) ทรัพย์สินและที่ดินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนาอย่างเดี่ยว หรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์

5) สุสานสาธารณะ

6) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งปิดไว้ตลอดปี

และเจ้าของมิได้อยู่เอง หรือให้ผู้อื่นอยู่ นอกจากคนเช่าในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อกัน หรือมิได้ใช้เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบการอุตสาหกรรม

1.1.2 ภาษีบำรุงท้องที่ นับว่าเป็นภาษีที่จัดเก็บได้จำนวนมากที่สุด คือ จัดเก็บได้ 1,736,816.88 และ 1,676,590 บาท (ในปี 2536-2537) แต่ก็นับว่ายังมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมด (มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 1.91 และ 1.86 ของรายได้ทั้งหมด) เหตุที่จัดเก็บได้น้อยก็เพราะภาษีบำรุงท้องที่มีลักษณะถดถอย กล่าวคือ อัตราภาษี (เฉลี่ย) ลดลงเมื่อราคาที่ดินสูงขึ้น และมูลค่าของที่ดินอันฐานภาษีนี้นักก็เป็นราคาปานกลางที่ประเมินในระดับต่ำกว่าที่เป็นจริงมาก และเกือบจะไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงเลยในเวลาอันควร อันเป็นผลของการบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันก็ไม่มีมีการกวัดขังการไม่เสียภาษีบำรุงท้องที่ของเจ้าของที่ดินอีกด้วย ทางให้รายได้ของภาษีบำรุงท้องที่ที่สูงเท่าที่ควรจะเป็น

1.1.3 ภาษีป้าย องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านสามารถจัดเก็บภาษีป้ายได้เพียง 61,812.16 และ 70,000 บาท โดยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 0.06 และ 0.07 ของรายได้ทั้งหมด (ในปี 2536-2537) เหตุที่จัดเก็บได้น้อยเพราะป้ายบางประเภทได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี เช่น ป้ายของราชการ ป้ายสมาคม มูลนิธิ ป้ายของผู้ประกอบ

การเกษตรซึ่งค่าผลผลิตอันเกิดจากการเกษตรของตน เป็นต้น ป้ายที่ได้รับการยกเว้นภาษีมีมาก ประเภทจนเกินไป ทำให้องค์การฯ ขาดรายได้จากภาษีป้ายจำนวนหนึ่งโดยไม่จำเป็น ในขณะที่เดียวกันภาษีป้ายจัดเป็นภาษีที่มีอัตราจัดเก็บไม่สูงนัก นอกจากนี้พื้นที่ในส่วนรับผิดชอบขององค์การฯ ก็เป็นพื้นที่ที่ไม่เจริญ มีการประกอบการค้าการพาณิชย์เพียงเล็กน้อย ทำให้การใช้ป้ายในทางการค้าที่มีจำนวนน้อยเช่นกัน

1.1.4 อาคารฆ่าสัตว์ องค์การฯ สามารถจัดเก็บได้เพียง 60,279 และ 45,000 บาท โดยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 0.06 และ 0.05 ของรายได้ทั้งหมด อาคารฆ่าสัตว์ เป็นอาคารที่สร้างรายได้ไม่มากนักสำหรับองค์การฯ เนื่องจากอัตราอากรที่เรียกเก็บไม่สูง ในแง่หนึ่งแล้วก็เป็นอาคารที่ไม่ควรมีการเรียกเก็บแต่อย่างใด โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาอากรที่เรียกเก็บจากเบ็ด ไม้ และห่าน ซึ่งบังคับจัดเก็บได้ไม่ทั่วถึง พิจารณาในแง่ของธุรกิจการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายแล้ว ก็เป็นการกีดกันการค้าประเภทนี้เมื่อเปรียบเทียบกับการค้าประเภทอื่น ๆ ที่ไม่มีการเสียภาษีเป็นกรณีพิเศษ เจกเช่น การฆ่าสัตว์ ยังความไม่เป็นธรรมแก่ธุรกิจประเภทฆ่าสัตว์จำหน่ายเพื่อการบริโภค อาคารฆ่าสัตว์จัดเป็นภาษีที่ขุมหมิมและไม่เป็นธรรม

ปัจจัยสำคัญอีกประการที่ทำให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน มีรายได้จากภาษีที่จัดเก็บเองในปริมาณที่น้อยมาก นั่นก็คือ ความยากจนของราษฎรในเขตพื้นที่ขององค์การฯ เมื่อราษฎรมีรายได้ต่ำ ภาษีที่้องค์การฯ จัดเก็บก็จะได้จำนวนน้อยลงไปด้วย

1.2 ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้

ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้แก่้องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน ประกอบด้วย ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต และการวิเคราะหพบว่า้องค์การฯ ได้รับรายได้จากภาษีประเภทนี้เป็นจำนวนมาก โดยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 70.63 และ 69.79 ของรายได้ทั้งหมดในปี 2536-2537 จากสัดส่วนดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ้องค์การฯ มีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพิงแหล่งรายได้ประเภทนี้ ซึ่งจะเสนอรายละเอียดของภาษีแต่ละชนิดดังต่อไปนี้

1.2.1 ภาษีการค้า ภาษีชนิดนี้องค์การฯ ได้รับจัดสรรจากกรมสรรพากร โดยผ่านกองคลังส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านได้รับเงินจัดสรรเป็นจำนวนเงิน 2,776,841 และ 2,500,000 บาท โดยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 3.05 และ 2.77 ของรายได้ทั้งหมดในปี 2536-2537 จากข้อมูลจะเห็นได้ว่า องค์การฯ ได้รับการจัดสรรภาษีชนิดนี้ในจำนวนที่ไม่มากนัก ทั้งนี้ก็เนื่องมาจาก "เกณฑ์การจัดสรรภาษีการค้า ซึ่งสัมพันธ์กับสภาพทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นอย่างใกล้ชิดยังไม่ได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ทำให้สะท้อนให้เห็นถึงความเฉื่อยชาในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงลักษณะการจัดเก็บภาษีประเภทนี้"¹

1.2.2 อากรสุรา การจัดสรรเงินภาษีชนิดนี้อาศัยเกณฑ์จำนวนประชากรของท้องถิ่นองค์การฯ ได้รับเงินจัดสรรเป็นจำนวนเงิน 12,093,410 และ 11,900,000 บาท โดยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 13.30 และ 13.20 ของรายได้ทั้งหมดในปี 2536-2537 จากข้อมูลจะพบว่าแหล่งรายได้ชนิดนี้เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งขององค์การฯ โดยสำคัญรองลงมาจากภาษีสรรพสามิต และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

1.2.3 ภาษีสรรพสามิต ภาษีชนิดนี้เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน โดยได้รับการจัดสรรเป็นจำนวนเงิน 49,350,512 และ 48,500,000 บาท หรือมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 54.27 และ 53.81 ของรายได้ทั้งหมดในปี พ.ศ.2536-2537 จากข้อมูลเราจะพบว่าองค์การฯ จำเป็นจะต้องพึ่งพิงแหล่งรายได้ชนิดนี้ เพราะรายได้จากแหล่งนี้มีสัดส่วนกว่าครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมด "ถ้าองค์การฯ ขาดรายได้จากภาษีชนิดนี้ไป องค์การฯ จะประสบปัญหาในการบริหารงานทันที ลาพังรายได้จากแหล่งอื่น ๆ (ไม่รวมถึงรายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บแล้วจัดสรรให้ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) มี

¹สัมภาษณ์ สุจิตรา, เต็งไตรสรณ์, เจ้าหน้าที่งบประมาณ 5 สำนักงานเลขานุการจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน, 8 พฤษภาคม 2538.

จำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับรายได้จากภาษีสรรพสามิต"²

1.3 ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ทั้งจำนวน ภาษีประเภทนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านได้รับเพียงชนิดเดียว คือ ภาษียนต์ และล้อเลื่อน โดยได้รับการจัดสรรเป็นจำนวนเงิน 4,939,953.54 และ 4,800,000 บาท หรือมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 5.43 และ 5.32 ของรายได้ทั้งหมดในปี พ.ศ.2536-2537 จากข้อมูลพบว่ารายได้จากภาษีชนิดนี้มีจำนวนไม่มากนัก ทั้งนี้เพราะ "ภาษียนต์นี้ใช้เกณฑ์ในการจัดสรรตามสัดส่วนของปริมาณรถยนต์ที่มีอยู่ในพื้นที่ปกครองของท้องถิ่นแต่ละประเภท"^{*} องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านเป็นเขตที่ยังไม่มีความเจริญ ปริมาณรถยนต์ที่จดทะเบียนและมีใช้กันมีจำนวนน้อย จึงได้รับการจัดสรรในสัดส่วนที่น้อยตามไปด้วย

1.4 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาต องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านมีรายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาต เป็นจำนวนเงิน 629,304.95 และ 455,330 บาท โดยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 0.69 และ 0.51 ของรายได้ทั้งหมดในปี พ.ศ.2536-2537 เมื่อพิจารณาจากตัวเลขจะพบว่า รายได้จากแหล่งรายได้ประเภทนี้มีจำนวนไม่ถึงหนึ่งเปอร์เซ็นต์ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งนับว่าน้อยมาก ทั้งนี้ (เพราะค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาต เป็นค่าที่กำหนดมาหลายปีแล้ว มูลค่าดังกล่าวอาจเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจไทย ไม่ว่าจะเป็นส่วนใดในประเทศ ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปแล้วมากบ้างน้อยบ้างสุดแล้วแต่สภาพของท้องที่ และพื้นฐานทางเศรษฐกิจ มูลค่าที่กำหนดเมื่อหลายปีมาแล้วย่อมไม่เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นในปัจจุบัน

²สัมภาษณ์ พรรตนิทา กูวะปัจฉิม, หัวหน้าส่วนกลางคลัง องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน, 8 พฤษภาคม 2538.

*เทศบาลได้ร้อยละ 50 สุขาภิบาลได้ร้อยละ 25 องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ร้อยละ 25.

1.5 รายได้เบ็ดเตล็ด รายได้ประเภทนี้ประกอบด้วยค่าขายแบบแลกเปลี่ยน และ ค่าธรรมเนียมสมัครสอบ ซึ่งรายได้จากแหล่งรายได้เหล่านี้มีจำนวนน้อยมาก กล่าวคือ มีจำนวน รายได้เพียง 119,417.50 และ 65,000 บาท โดยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 0.13 และ 0.07 ของรายได้ทั้งหมดในปี พ.ศ.2536-2537

1.6 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านได้รับเงินอุดหนุน เฉพาะกิจเป็นจำนวนเงิน 15,273,005 และ 18,112,680 บาท โดยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 16.80 และ 20.10 ของรายได้ทั้งหมดในปี พ.ศ.2536-2537

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่จังหวัดน่านได้รับนี้ ประกอบด้วยเงินอุดหนุน ประเภทต่าง ๆ ซึ่งเงินอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนงบโครงการทางหลวงท้องถิ่น ได้รับเงิน อุดหนุนมากที่สุดเป็นจำนวนเงิน 5,853,000 และ 12,809,000 บาท โดยมีสัดส่วนประมาณ ร้อยละ 38.32 และ 70.71 ของรายได้ประเภทเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ส่วนเงินอุดหนุนที่ได้รับ ร่อง ๆ ลงไปได้แก่ เงินอุดหนุนงบบุบ้าน อพ. เงินอุดหนุนงบเฉพาะกิจองค์การบริหารส่วน จังหวัด เงินอุดหนุนค่าตอบแทนกรรมการสภาตำบลและเลขานุการสภาตำบล รวมทั้งเงินอุดหนุน งบงานปรับปรุงบำรุงรักษาทางโครงการทางหลวงท้องถิ่น (โปรดพิจารณารายละเอียดใน ตารางที่ 2.5 บทที่ 3 ประกอบ)

"รายได้จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญเป็นอันดับ สองรองจากรายได้ประเภทภาษีอากร องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านมีความจำเป็นที่จะต้อง พึ่งพิงแหล่งรายได้ชนิดนี้ เพราะพื้นที่ในเขตความรับผิดชอบขององค์การฯ นั้น มีความกว้างขวาง อีกทั้งยังต้องพึ่งพิงแหล่งรายได้ชนิดนี้ เพราะพื้นที่ในเขตความรับผิดชอบขององค์การฯ นั้น มี ความกว้างขวางอีกทั้งยังต้องการการพัฒนาอีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านสาธารณูปโภค ต่าง ๆ ซึ่งองค์การฯ มีความจำเป็นจะต้องดำเนินการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของราษฎรให้ดีขึ้น นอกจากนี้ความเพียบพร้อมในด้านสาธารณูปโภคจะนำไปสู่ความแข็งแกร่งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะนำความเจริญมาสู่พื้นที่ในเขตรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน ต่อไป"³

³อ้างแล้ว หน้า 103. (พรรณีพา ภูวักจิม).

1.7 เงินสะสม องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านมียอดเงินสะสมเป็นจำนวน 1,305,200 และ 56,700 บาท โดยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 1.44 และ 0.06 ของรายได้รายรับทั้งหมดในปี พ.ศ.2536-2537 เงินสะสมนี้มีที่มาจากเงินสะสมส่วนจังหวัด และเงินสะสม สภาตำบล จากข้อมูลจะเห็นได้ว่าเงินสะสมจะมีมากหรือน้อยในขณะใดขณะหนึ่ง ทั้งนี้เกิดจากการออมขององค์การฯ จากรายได้ที่เกิดขึ้นในอดีต และการนำเงินสะสมดังกล่าวมาใช้จ่ายในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การมีเงินสะสมมากในขณะหนึ่ง ๆ ก็ไม่ใช่เครื่องชี้บ่งถึงความสามารถในการพัฒนาท้องถิ่น และหรือความสามารถในการจัดการทางการเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน แต่อย่างใด ในขณะที่เดียวกันการมีเงินสะสมในขณะหนึ่ง ๆ ในจำนวนมาก ก็ไม่ใช่เป็นสิ่งที่ดีเสมอไป ระดับเงินสะสมที่พึงมีอยู่ควรให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการบริหารการเงินสด และความถี่ และขนาดของภาวะฉุกเฉินที่ต้องเกี่ยวข้องกับการใช้เงินสำหรับองค์การฯ ในขณะเดียวกันองค์การฯ ก็ควรพยายามใช้รายได้ที่ทำได้ให้มากที่สุด เพื่อให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญรุ่งเรือง ไม่ใช่พยายามสร้างเงินสะสมให้มากที่สุดให้แก่องค์การฯ การพิจารณาเช่นนี้ให้ข้อสรุปที่ว่า การจัดการงบประมาณโดยกำหนดให้้องค์การฯ ต้องมีงบประมาณเกินดุลในอัตราที่คงที่ และตลอดเวลาจึงเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสม

1.8 เงินกู้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านมียอดเงินกู้เป็นจำนวนเงิน 2,194,204.77 บาท และ 1,600,000 บาท โดยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 2.41 และ 1.77 ของรายได้รายรับทั้งหมดในปี พ.ศ.2536-2537 จากข้อมูลพบว่าองค์การฯ มีความจำเป็นที่ต้องกู้เงินเพื่อใช้ในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นเป็นพิเศษ

เงินกู้จัดเป็นรายรับขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน แต่ไม่จัดเป็นรายได้เนื่องจากต้องใช้เงินจำนวนดังกล่าวคืน การกู้เงินทำได้โดยผ่านสถาบันกองทุนส่งเสริมองค์การพัฒนารัฐบาล (กสอ.) ในแง่หนึ่งองค์การฯ ก็กู้เงินจากทุนของตนเอง กล่าวคือ กองทุนฯ ดังกล่าวได้รับเงินทุนจากรายได้ที่เหลือจ่ายในแต่ละปีที่้องค์การฯ ต้องนำส่งกองทุนฯ องค์การฯ อาจกู้จากกระทรวงการคลังอีกแหล่งหนึ่ง

2. รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน ในส่วนนี้ได้ทำการวิเคราะห์ รายจ่ายขององค์การฯ ใน 2 ประเด็น คือ รายจ่ายประจำ และรายจ่ายพิเศษ ซึ่งจะไว้กล่าวถึงตามลำดับดังนี้

2.1 รายจ่ายประจำ องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านมีรายจ่ายในประเภท รายจ่ายประจำอยู่ในสัดส่วนที่สูงมาก กล่าวคือ มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 80 ของรายจ่ายทั้งหมด (ในปี พ.ศ.2536-2537) รายจ่ายประจำประกอบด้วยรายจ่ายงบกลางและรายจ่ายของหน่วยงาน ซึ่งจะนำเสนอรายละเอียดของรายจ่ายทั้งสองชนิด ดังต่อไปนี้

ก. รายจ่ายงบกลาง รายจ่ายประเภทนี้มีจำนวนรายจ่ายไม่มากนัก กล่าวคือ มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 3-5 ของรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งนับว่าน้อยกว่ารายจ่ายของหน่วยงานอยู่มาก รายจ่ายงบกลางประกอบด้วยเงินสำรองจ่าย และเงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญ โดยรายจ่ายในหมวดเงินสำรองจ่ายมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 79.43 และ 80.64 ของรายจ่ายงบกลางในปี พ.ศ.2536-2537 ส่วนรายจ่ายที่เหลือเป็นรายจ่ายจากเงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญ

ข. รายจ่ายของหน่วยงาน องค์การฯ มีรายจ่ายประจำสูงก็เนื่องมาจากองค์การฯ มีรายจ่ายของหน่วยงานสูง โดยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 90 ของรายจ่ายประจำซึ่งการที่องค์การฯ มีรายจ่ายหน่วยงานอยู่ในระดับสูงก็เพราะรายจ่ายด้านบริหารบุคคล (เงินเดือน ค่าจ้างประจำ) รายจ่ายด้านการจัดซื้อครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รวมทั้งรายจ่ายด้านค่าตอบแทน ค่าใช้สอย อยู่ในระดับสูง องค์การฯ มีรายจ่ายในด้านครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างสูงกว่ารายจ่ายในด้านอื่น ๆ โดยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 50 ของรายจ่ายของหน่วยงาน

2.2 รายจ่ายพิเศษ เมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายประจำ จะพบว่ารายจ่ายพิเศษมีสัดส่วนน้อยกว่ารายจ่ายประจำอยู่มาก (รายจ่ายประจำมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 89.48 และ 81.81 ของรายจ่ายทั้งหมด ส่วนรายจ่ายพิเศษมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 10.52 และ 18.19 เท่านั้น) รายจ่ายพิเศษประกอบด้วย รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและรายจ่ายจากเงินสะสม โดยมีความสัมพันธ์กับรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ทั้งนี้เพราะเมื่อรายจ่าย

จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสูง ก็จะทำให้รายจ่ายพิเศษสูงตามไปด้วย ส่วนรายจ่ายจากเงินสะสม นั้น จะสูงจะต่ำขึ้นอยู่กับเงินสะสมที่องค์กรฯ ออมาไว้ ซึ่งมีจำนวนไม่แน่นอนในแต่ละปี

3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน จากสภาพความเป็นจริงพบว่า องค์กรฯ มีศักยภาพไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้⁴ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ออกเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

1) กิจการหลายลักษณะที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านนั้น เป็นภารกิจที่มีขอบเขตกว้างขวางจนไม่อาจจะปฏิบัติให้เกิดผลในลักษณะรูปธรรมได้มากนัก ทั้ง ๆ ที่องค์กรฯ มีภารกิจที่กว้างขวาง แต่กลับมีงบประมาณจำกัด* อีกทั้งยังขาดแคลนเจ้าหน้าที่ (ก็เนื่องมาจากขาดแคลนงบประมาณ) ที่จะปฏิบัติภารกิจตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้องค์กรฯ มีเขตพื้นที่รับผิดชอบกว้างขวางเกินไปจนเกินขีดความสามารถในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย กิจการที่ประสบปัญหาดังกล่าวข้างต้น มีดังต่อไปนี้

หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัดน่านไม่มีงบประมาณเพียงพอต่อการจัดหาเจ้าหน้าที่ ตลอดจนอุปกรณ์ที่จะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องพึ่งพาเจ้าหน้าที่จากข้าราชการประจำจังหวัด⁵ อาทิเช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจจากสถานีตำรวจภูธรต่าง ๆ (สถานีตำรวจภูธรศาลา อ.เกอ) ตลอดจนข้าราชการสายปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย (นายอำเภอในฐานะหัวหน้าส่วนอำเภอ)

⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31.

*งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านมีประมาณปีละ 90 ล้านบาท โดยเฉลี่ย.

⁵ สัมภาษณ์ สมชาย ชายครอง, เลขานุการจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน, 8 พฤษภาคม 2538.

การสาธารณสุขการ ซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านมีศักยภาพไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่นี้ ทั้งนี้เพราะโครงการทางด้านสาธารณสุขการมีจำนวนมากเกินกว่าความสามารถที่ส่วนราชการขององค์การฯ จะดำเนินการได้ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องขอความช่วยเหลือจากสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัดน่าน

2) กิจกรรมหลายลักษณะที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านนั้น ปัจจุบันได้โอนให้หน่วยงานอื่นรับภารกิจไปจัดทำแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น การศึกษาประชาบาล โอนให้สำนักงานประถมศึกษาจังหวัดน่าน รับไปดำเนินการแทนกิจการในด้านการไฟฟ้า ก็โอนให้การไฟฟ้าภูมิภาคจังหวัดน่านทำหน้าที่แทน กิจการในด้านการประปา ก็โอนให้การประปาภูมิภาคจังหวัดน่านทำหน้าที่แทน กิจการในการพาณิชย์และการตลาด ทำเทียบเรือ โอนให้พาณิชย์จังหวัดน่านทำหน้าที่แทน

3) กิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน บางลักษณะเป็นกิจการที่ต้องใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ที่มีราคาแพง หรือใช้งบประมาณในการดำเนินการสูง ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะมีงบประมาณไม่เพียงพอ เช่น กิจการบรรเทาสาธารณภัย (ต้องขอความร่วมมือจากหน่วยป้องกันจังหวัดน่าน) การจัดหาหมีสนามกีฬา สวนสาธารณะ (สวนสัตว์ในจังหวัดน่านมีเพียงแห่งเดียวซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลเมืองน่าน) ซึ่งภารกิจเหล่านี้ต้องใช้เงินลงทุนในการดำเนินการค่อนข้างมาก ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้เพราะงบประมาณจำกัด กิจการในด้านสาธารณสุข การป้องกัน การบำบัดโรค และการจัดหาหมีและบำรุงสถานพยาบาล นอกจากจะเป็นกิจการที่ใช้งบประมาณดำเนินการสูงแล้ว ยังเป็นกิจการที่ต้องใช้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ ความเสียสละสูง แต่เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีงบประมาณจำกัด ประกอบทั้งโอกาสในความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานของบุคคลในสายงานดังกล่าวมีลักษณะที่ไม่มีอนาคตและขาดความเจริญก้าวหน้าตามสมควร จึงยอมทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้เกิดผลดีได้อย่างแท้จริง

4) กิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน ที่อยู่ในวิสัยที่สามารถดำเนินการได้ส่วนใหญ่จะมีลักษณะที่ไม่ต้องใช้งบประมาณสูง เช่น การจัดการคุ้มครองดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด เป็นต้น

5) องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านในฐานะที่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และจังหวัดในฐานะที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีความซ้ำซ้อนกันหลายประการ เช่น ซ้ำซ้อนกันในเรื่องของพื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นพื้นที่เดียวกัน ซ้ำซ้อนกันในเรื่องของหน้าที่ ซึ่งว่ากันที่จริงแล้วเป็นเรื่องที่ยากที่จะแยกแยะถึงความแตกต่าง ระหว่างหน้าที่ใดเป็นหน้าที่ของจังหวัด หน้าที่ใดเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ยิ่งไปกว่านั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติภารกิจอันเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ ก็ได้แก่ ข้าราชการผู้มีตำแหน่งและหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติราชการให้แก่จังหวัดอย่างเต็มเวลาอีกด้วย เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมาดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดจังหวัดดำรงตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอ รวมตลอดถึงเจ้าหน้าที่ระดับเสมียนพนักงานอีกจำนวนหนึ่ง ความซ้ำซ้อนระหว่างจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวย่อมเป็นผลดีเลย ถ้าพิจารณาในด้านหลักการบริหารราชการที่ดี ดังนั้นการบริหารราชการในพื้นที่ของจังหวัด ถ้าจะมีสถานภาพเดียวกันจะเป็นผลดีกว่า เพราะจะทำให้เกิดเอกภาพในการปฏิบัติงาน และขณะเดียวกันจะเป็นการรวมและระดมทรัพยากรและพลังงานต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดผลดีแก่การบริหารราชการของจังหวัดอย่างแท้จริง

จากข้อพิจารณาข้างต้น จะพบว่า การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านประสบปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ก็เนื่องมาจากการขาดแคลนงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการดำเนินกิจการ ทั้งนี้เพราะองค์การฯ มีรายได้จำนวนน้อยมากเมื่อเทียบภารกิจที่องค์การฯ จะต้องปฏิบัติ กล่าวคือ องค์การฯ มีรายได้ประมาณ 90 ล้านบาทต่อปี (ปี พ.ศ. 2536-2537) แต่ขณะเดียวกันองค์การฯ มีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติประมาณ 20 ภารกิจ ซึ่งแต่ละภารกิจมีขอบเขตที่กว้างขวาง และต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการค่อนข้างสูง ที่กล่าวว่า องค์การฯ มีขอบเขตที่กว้างขวางนั้น ก็เนื่องจากองค์การฯ มีขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบที่กว้างขวางมาก โดยมีพื้นที่รับผิดชอบใน 11 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ รวม 97 ตำบล 791 หมู่บ้าน รวมเนื้อที่ 11,472,072 ตารางกิโลเมตร หรือ 7,170,045 ไร่ ซึ่งก็คือเกือบจะครอบคลุมเนื้อที่ทั้งจังหวัด และจะต้องปฏิบัติภารกิจเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นจำนวนถึง 459,766 คน

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านจำเป็นต้องมีการกิจที่หลากหลาย จึงจำเป็นต้องมีเงินหรืองบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการเป็นจำนวนมากตามไปด้วย แต่ในความเป็นจริงที่เกิดขึ้น คือ องค์การฯ มีรายได้น้อยมาก จึงส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการกิจต่าง ๆ เมื่อพิจารณาถึงภารกิจต่าง ๆ ขององค์การฯ จะพบว่า แต่ละภารกิจนั้น จำเป็นจะต้องใช้เงินงบประมาณ และกำลังพลเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย และการสาธารณสุข เป็นต้น ในส่วนของหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยนั้น ถ้าไม่มีข้าราชการประจำจังหวัด (ฝ่ายปกครองและฝ่ายตำรวจ) ช่วยเหลือแล้ว ลำพังเฉพาะการจัดหากำลังพล และการใช้จ่ายในด้านเงินเดือนและค่าจ้าง องค์การฯ ก็ไม่สามารถแบกรับนี้ได้แล้ว "สมมติว่า องค์การฯ ต้องจัดหากำลังพล และจ่ายค่าจ้างในรูปแบบของเงินเดือนลงไปสู่แต่ละส่วนอำเภอ ประมาณอำเภอละ 100,000 บาทต่อเดือน ภายใน 1 ปี องค์การฯ จะต้องใช้เงินถึง 156,000,000 บาท ซึ่งเป็นเงินงบประมาณถึง 1 ใน 6 ของรายได้ที่องค์การฯ หารได้ในแต่ละปี จากภาพสมมติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เพียงแค่องค์การฯ จะมีเงินงบประมาณเพียงพอต่อการดำเนินการหรือ"

นอกจากนี้ภารกิจในด้านสาธารณสุขการยังเป็นภารกิจที่องค์การฯ จำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณในการดำเนินการสูง ทั้งนี้เพราะโครงการแต่ละโครงการของภารกิจนี้ ใช้จ่ายเงินในการดำเนินการ แต่ละโครงการเป็นแสนเป็นล้านบาท อาทิเช่น โครงการประปาภูเขาของตำบลสถาน อำเภอบัว จังหวัดน่าน ใช้จ่ายเงินงบประมาณในการดำเนินการถึง 1,300,000 บาท ค่าถามที่เกิดขึ้นคือ เพียงแค่โครงการเดียวยังต้องใช้จ่ายเงินมากขนาดนี้ แล้วโครงการอื่น ๆ จะมีเงินงบประมาณเพียงพอ หรือคำตอบก็คือไม่เพียงพอ ดังนั้นโครงการอื่น ๆ ที่จะตอบสนองต่อความต้องการของแต่ละตำบล หมู่บ้าน จึงไม่สามารถจะตอบสนองได้ครอบคลุมครบทุกตำบล หมู่บ้าน ในแต่ละปีองค์การฯ สามารถที่จะอนุมัติโครงการต่าง ๆ ได้เพียงไม่กี่โครงการ ทั้งนี้ก็เนื่องจากติดขัดในด้านเงินงบประมาณนั่นเอง

จากตัวอย่างที่ได้กล่าวมาแล้ว ทำให้พบว่า องค์การฯ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการกิจต่าง ๆ ได้อย่างครบถ้วน และมีประสิทธิภาพเพียงพอ ทั้งนี้ก็เพราะปัจจัยด้านการเงินเป็นสาเหตุทำให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การฯ พบกับอุปสรรคและปัญหา เมื่อองค์การฯ ยังไม่สามารถหารายได้ได้มากเพียงพอ องค์การฯ ก็ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ภารกิจต่าง ๆ ที่เขียนไว้ในกฎหมายจึงเป็นเพียงแค่ภารกิจในแผนกระดาษเท่านั้น ไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นจริงในรูปปฏิบัติได้

เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบต่อความพึงพอใจของประชาชนที่มีผลงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน พบว่า องค์การฯ ยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่สนองต่อความต้องการของประชาชนในด้านสาธารณสุขและสาธารณสุขการต่าง ๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นถนนหนทาง และน้ำสะอาด ตลอดจนการเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาราคาพืชผลตกต่ำ ขายไม่ได้ราคา (การพาณิชย์) ก็ไม่ได้ ได้รับความสนใจจากองค์การฯ ที่เข้ามาแก้ไข หรืออาจจะกล่าวได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจต่าง ๆ แทบจะไม่มีผลงานเลย จึงส่งผลให้ประชาชนมีความรู้สึก ว่า องค์การฯ ไม่ได้ทำอะไรให้ตนเลย การขอความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ มักจะเจียบหายไป ไม่ได้รับการตอบสนอง (ทั้งนี้ก็เนื่องจากองค์การฯ ไม่มีเงินงบประมาณมากพอที่จะดำเนินการต่าง ๆ ได้ครบถ้วน) จึงทำให้องค์การฯ ไม่สามารถสร้างผลงานที่รูปธรรมที่ชัดเจนได้ ส่งผลให้ประชาชนไม่เห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่า เมื่อชาวบ้านประสบปัญหาอะไรก็ตาม ชาวบ้านจะขอความช่วยเหลือจากอำเภอ ชาวบ้านไม่เคยเข้าไปขอความช่วยเหลือจากองค์การฯ อีกทั้งชาวบ้านโดยส่วนใหญ่ยังไม่ทราบว่า องค์การฯ มีหน้าที่อะไรบ้าง และไม่ทราบว่าองค์การฯ จะช่วยเหลือตนอะไรได้บ้าง เจ้าหน้าที่ขององค์การฯ ไม่ได้เข้ามาดูแลความทุกข์สุขของชาวบ้านอย่างใกล้ชิดเหมือนหน่วยงานอื่น (มีบุคลากรจำกัด) จึงไม่สามารถสร้างศรัทธาที่ชาวบ้านจะมีต่อองค์การฯ ได้

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ปัญหาในด้านรายได้ขององค์การฯ ที่มีอยู่น้อยได้ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถสนองตอบตามความต้องการของประชาชน และไม่สามารถเข้าช่วยเหลือแก้ไขปัญหากับประชาชนประสบอยู่ได้ จึงส่งผลกระทบต่อความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อผลงานขององค์การฯ ซึ่งประชาชนไม่พอใจในผลงานขององค์การฯ ทั้งนี้เพราะแม้แต่สาธารณสุขขั้นพื้นฐาน องค์การฯ ยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การฯ ได้อย่างทั่วถึง (พื้นที่โดยส่วนใหญ่ยังขาดสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน) ด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงมองว่าองค์การฯ ไม่ได้ทำอะไรช่วยอะไรให้กับตนเอง ประชาชนจึงไม่เห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

4. พื้นฐานทางเศรษฐกิจของจังหวัดน่าน (องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน)

เมื่อพิจารณาถึงฐานะทางเศรษฐกิจของจังหวัดน่าน จากสภาพความเป็นจริงพบว่า จังหวัดน่านมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจไม่ดีนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน ซึ่งมีความเจริญทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำ ไม่สามารถพึ่งพาตนเองทางการคลังได้ จึงจำเป็นต้องรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลในด้านเงินช่วยเหลือประเภทต่าง ๆ เพื่อให้ภาพชัดเจนขึ้น ผู้เขียนจึงขอวิเคราะห์พื้นฐานทางเศรษฐกิจออกเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1) โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของจังหวัดน่าน เป็นที่ทราบกันว่าโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจมีความสำคัญต่อความเจริญทางเศรษฐกิจ ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญได้แก่ ถนน ไฟฟ้า ประปา แต่จังหวัดน่านยังขาดแคลนสิ่งเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถนนหนทางที่จำเป็นต่อการคมนาคมขนส่ง และการค้าซึ่ง "ถนนในจังหวัดน่านยังมีสภาพเป็นถนนดินลูกรังที่สร้างความยากลำบากในการเดินทาง นอกจากนี้บางเส้นทางมีลักษณะสูงชัน เช่น ถนนจากอำเภอหางวังมาไปสู่กิ่งอำเภอ เส้นทางส่วนใหญ่จะมีลักษณะเช่นนี้ ยกเว้นถนนสายหลัก ๆ ที่เข้าสู่ตัวอำเภอต่าง ๆ ซึ่งจะมีสภาพดีกว่าอำเภอสองแคว ถนนจากอำเภอบัวไปสู่กิ่งอำเภอบ่อเกลือและถนนจากอำเภอนาน้อยไปสู่อำเภอเวียงสา" เป็นต้น จากการที่ถนนอยู่ในสภาพที่ไม่ดี จึงทำให้เกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ที่การคมนาคมขนส่งทำได้ยากลำบาก ประสบกับปัญหาในการขนส่งผลผลิตของตนไปสู่ผู้บริโภค (ทำให้ขนส่งได้ในประมาณน้อยและเกิดการเน่าเสีย) ถึงแม้ว่าจะได้รับการแก้ไขจากหน่วยงานของรัฐ (ร.พ.ช.และจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน) แต่ปัญหายังคงมีอยู่ต่อไป ทั้งนี้เพราะ "องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจประเภทเงินอุดหนุนงบโครงการทางหลวงท้องถิ่น เป็นจำนวนเงินน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนถนนที่จำเป็นต้องสร้าง" ** นอกจากนี้องค์การฯ ก็มีงบประมาณของตนเอง

*จากประสบการณ์ตรงของผู้เขียน ขณะปฏิบัติหน้าที่ในโครงการจังหวัดเคลื่อนที่ปี พ.ศ. 2536 อำเภอและกิ่งอำเภอเหล่านี้ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่สูง ถนนมีลักษณะสูงชันแคบและโค้งหักศอก

**ปี พ.ศ. 2536 ได้รับเงินอุดหนุนประมาณ 5 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2536 ได้รับประมาณ 12 ล้านบาท

เพียงพอที่จะดำเนินการได้ ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ข้างต้น จึงเห็นได้ว่าถนนที่ใช้ในการคมนาคมขนส่งเป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งของจังหวัดน่านที่จะต้องได้รับการแก้ไข

ในส่วนของไฟฟ้านั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านยังขาดแคลนอีกเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตพื้นที่รอบนอกของตัวอำเภอต่าง ๆ ซึ่งไฟฟ้ายังเข้าไปไม่ถึง (ยกเว้นอำเภอเมืองน่านที่มีไฟฟ้าใช้ครบทุกตำบล) การที่ไม่มีไฟฟ้าใช้ทำให้พื้นที่นั้น ๆ ไม่สามารถประกอบการทางอุตสาหกรรมได้ผลก็คือ ไม่มีการลงทุนทางอุตสาหกรรม และการค้า ซึ่งทำให้ความเจริญทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำ ทำให้คนไม่มีงานทำ ไม่มีรายได้ที่แน่นอน ขาดความเจริญในด้านต่าง ๆ และทำให้ประชาชนขาดโอกาสที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ และส่งผลกระทบต่อ การปกครองท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านยังประสบปัญหาในด้านแหล่งน้ำ ซึ่งมีไม่เพียงพอกับความต้องการ (แหล่งน้ำในที่นี้คือ น้ำประปา และน้ำจากแหล่งธรรมชาติ) ในการประกอบอุตสาหกรรมน้ำเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งในการผลิต เมื่อจังหวัดน่านประสบปัญหาภัยแล้งติดต่อกันมาหลายปี จึงส่งผลให้ไม่มีการขยายการลงทุนทางอุตสาหกรรม และการค้า ซึ่งทำให้พื้นที่บริเวณอื่น ๆ ที่ประสบปัญหาไม่สามารถสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจได้ ผลก็คือ ประชาชนในพื้นที่นั้นจึงประสบกับปัญหาความยากจนตลอดมา

2) การประกอบอาชีพ เมื่อสภาพโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยต่อการเป็นสังคมอุตสาหกรรม จึงทำให้จังหวัดน่าน (องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน) มีลักษณะเป็นสังคมเกษตรกรรม ประชาชนส่วนใหญ่จึงประกอบอาชีพเป็นเกษตรกรเพาะปลูกพืชไร่ และผลไม้ โดยเป็นการเกษตรแบบธรรมชาติ ไม่มีเทคโนโลยีทางการเกษตรเข้าช่วย เกษตรกรใช้แรงงานจากคนและสัตว์เลี้ยง นอกจากนี้เกษตรกรยังไม่มีความรู้ทางเกษตรดีพอ ทำให้การเพาะปลูกไม่ได้ผล และมีคุณภาพต่ำ ไม่สามารถส่งผลผลิตออกสู่ตลาดภายนอกได้ อีกทั้งเกษตรกรยังไม่มีความรู้ทางด้านการตลาด และกลไกราคา เมื่อเห็นว่าพืชชนิดไหนราคาดีก็ปลูกตาม ๆ กัน ผลก็คือ ผลผลิตมีราคาตกต่ำ ถูกกดราคาในการรับซื้อ เกษตรกรจึงเป็นเบี้ยล่างต่อพ่อค้าคนกลางเสมอ

3) ระบบการผลิต เกษตรกรยังคงไม่คุ้นเคยกับระบบการผลิตเพื่อการค้า ทั้งนี้ เพราะเกษตรกรยังคงติดอยู่กับระบบการผลิตแบบดั้งเดิม นั่นคือ ระบบการผลิตแบบยังชีพ กล่าวคือ เป็นระบบการผลิตเพื่ออุปโภค บริโภค ภายในครัวเรือนเพื่อผลิตเหลือไม่มากสำหรับขาย เช่น การปลูกข้าว (ในจังหวัดน่าน) ส่วนใหญ่ปลูกเพื่อบริโภคภายในครัวเรือนเท่านั้น ระบบการผลิตเพื่อการค้านั้นจะต้องมีความหนาแน่นของประชากรสูงในพื้นที่นั้นมีความเจริญทางเศรษฐกิจ และมีกำลังซื้อสูง เช่น พื้นที่ในเขตเทศบาลเมืองน่านมีประชากรหนาแน่น* และกำลังซื้อที่สูง ทำให้มีการค้าต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย มีการแข่งขันกันในการค้าสูงกว่าพื้นที่อื่น ผลก็คือ เทศบาลเมืองน่านจึงเป็นเขตที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูงกว่าในเขตปกครองอื่น ๆ ในจังหวัด

แต่ในทางกลับกัน ถ้าพื้นที่ใดมีความหนาแน่นของประชากรต่ำ แสดงว่าพื้นที่นั้นจะมีจำนวนประชากรน้อยและกระจัดกระจาย ทำให้กำลังซื้ออยู่ในระดับต่ำและมีความเจริญทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำเช่นกัน พื้นที่ที่มีลักษณะดังกล่าวคือ พื้นที่ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน ซึ่งมีประชากรต่อพื้นที่อยู่ในระดับต่ำ** แทนจะไม่มีการแข่งขันทางการค้าด้วยเหตุนี้องค์การฯ จึงมีความเจริญทางเศรษฐกิจในระดับต่ำสุดเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลและสุขาภิบาล

4) ปัจจัยการผลิต เมื่อพิจารณาปัจจัยการผลิตในด้านที่ดิน แรงงาน ทุน และผู้ประกอบการของประชาชนในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน พบว่าปัจจัยการผลิตเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจของจังหวัดน่านยังอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้ เพราะจังหวัดน่านขาดความพร้อมในด้านปัจจัยการผลิตทั้ง 4 ประการ จึงเป็นเหตุทำให้ประชาชนในจังหวัดน่านมีรายได้ต่ำ ประสบปัญหาในทางเศรษฐกิจในการครองชีพ ซึ่งรายได้นี้สามารถเป็นตัวชี้วัดถึงสภาพเศรษฐกิจของจังหวัดได้ว่าอยู่ในระดับใด

*เทศบาลเมืองน่านมีประชากร 25,000 คน ต่อพื้นที่ 5.4 ตารางกิโลเมตร หรือ 4629.63 ต่อ 1.

**องค์การฯ มีประชากร 434,766 คนต่อพื้นที่ 11,466.672 ตารางกิโลเมตร หรือ 37.92 ต่อ 1.

จากการวิเคราะห์พบว่า ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นที่ดิน แรงงาน
ทุน และผู้ประกอบการต่างมีลักษณะเชื่อมโยงกัน มีผลกระทบซึ่งกันและกัน ซึ่งสามารถอธิบายได้
ดังนี้

ในจังหวัดน่านนั้นเนื่องจากมีลักษณะเป็นพื้นที่สูง มีที่ราบน้อย จึงประสบ
ปัญหาในด้านที่ดินทำกินของราษฎร ซึ่งส่งผลกระทบต่อแรงงานที่มีอยู่ ซึ่งมีจำนวนมากเกินกว่า
จำนวนที่ดินที่จะทำประโยชน์ จึงทำให้แรงงานมีลักษณะเป็นแรงงานเกินความจำเป็น นั่นคือมีคน
ล้นงานด้วย เหตุผลดังกล่าวทำให้ประชาชนไม่สามารถมีรายได้เพียงพอ เมื่อมีรายได้น้อย
ก็จะทำให้ประชาชนไม่มีเงินทุนที่จะใช้ในการประกอบการในการผลิตสินค้า และดำเนินการใน
ธุรกิจการค้าประเภทต่าง ๆ จึงส่งผลให้ผู้ประกอบการนั้นก็คือ เกษตรกรมีฐานะยากจน ซึ่ง
ความยากจนทำให้เกษตรกรไม่สามารถจะต่อสู้ แข่งขันในระบบการผลิตแบบเพื่อการค้าได้ ทั้งนี้
เพราะระบบนี้จะมีการแข่งขันในทางการตลาดสูง ต้องมีการใช้ทุนในการผลิตเป็นจำนวนมาก
 อีกทั้งประชาชนในจังหวัดน่านส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในระบบการผลิตเพื่อการค้า
 จึงทำให้ประชาชนในจังหวัดน่านยังคงใช้ระบบการผลิตแบบเพื่อบริโภค ซึ่งไม่สามารถทำรายได้
ให้กับเกษตรกรได้อย่างมากพอ ด้วยเหตุนี้ ประชาชนจึงมีฐานะยากจน ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพพื้นฐาน
ทางเศรษฐกิจของจังหวัดน่านไปในทางลบเช่นกัน

หลังจากการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็นประเด็นต่าง ๆ แล้ว สามารถ
สรุปได้จังหวัดน่านในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน มีสภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจอยู่ใน
ระดับต่ำ จึงทำให้ศักยภาพในการปฏิบัติงานขององค์การฯ อยู่ในระดับต่ำและไม่สามารถพึ่งพา
ตนเองในทางเศรษฐกิจได้

5. ปัญหาและอุปสรรคขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านประสบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น
ในด้านอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางเกินไป มีบุคลากรและงบประมาณจำกัดรวมทั้งปัญหาด้านพื้น
ฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งเมื่อพิจารณาจะพบว่าปัญหาทั้งหมดเกิดขึ้นจากปัญหาหลักเพียงปัญหาเดียว

นั่นคือ ปัญหาทางการเงิน* หรือปัญหาการคลังขององค์การฯ ซึ่งมีรายได้ไม่พอกับรายจ่าย จึงทำให้เกิดปัญหาอันเป็นอุปสรรคต่อการปกครองท้องถิ่นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากองค์การฯ จะขาดงบประมาณในการปฏิบัติหน้าที่อันจำเป็นต่อความเป็นอยู่ของประชาชนแล้ว ยังทำให้ประชาชนมององค์การฯ ด้วยภาพพจน์ที่ผิด ประชาชนอาจจะไม่เข้าใจว่าการปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเพื่ออะไร เป็นประโยชน์แก่อะไรแก่เขาเมื่อเขามีปัญหาเกิดขึ้นไม่เห็นองค์การฯ จะช่วยแก้ปัญหาอะไรได้ ความรู้สึกที่ประชาชนมีต่อองค์การฯ เช่นว่านี้เป็นผลร้ายต่อการปกครองท้องถิ่นอย่างยิ่ง

ในการพิจารณาถึงปัญหาการคลังท้องถิ่นนั้น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพของการบริหารการคลังท้องถิ่นด้วย ซึ่งได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ปัจจัยทางการเมืองในเรื่องของการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้พิจารณาถึงปัจจัยภายนอกแล้ว จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงปัจจัยภายใน ซึ่งได้แก่ ปัจจัยในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านอีกปัจจัยหนึ่งด้วย ซึ่งจะพิจารณาออกเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

5.1 ปัญหาที่เกิดจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดน่านที่ไม่เอื้ออำนวย ซึ่งจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพของการคลังขององค์การฯ ซึ่งมี 2 ปัจจัยที่สำคัญได้แก่

1) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ** (Economic Factor) เมื่อพิจารณาปัจจัยดังกล่าวพบว่า พื้นที่ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงขาดความเจริญในด้านอุตสาหกรรม การคมนาคมขนส่งและสาธารณูปโภคพื้นฐาน และการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำ โดย

*การเงินเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในปัจจัยสี่ของการบริหารงาน เพราะถ้าขาดเงินเสียแล้วก็ยากที่จะทำอะไรได้ (ปัจจัยสี่ได้แก่ Man, Money, Material and Management).

**ปัจจัยทางเศรษฐกิจ หมายถึง ความเจริญและการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น โดยพิจารณารายได้ของประชาชนในท้องถิ่น ลักษณะของความเป็นเมืองหรือชนบท โดยพิจารณาจากแหล่งการค้า ตลาดพาณิชย์ นอกจากนี้รวมทั้งพิจารณาถึงภาวะการจ้างงานในท้องถิ่นด้วย

ประชาชนมีรายได้อยู่ในระดับต่ำ นอกจากนั้นพื้นที่ขององค์การฯ ยังมีลักษณะของความเป็นชนบท ไม่มีลักษณะของความเป็นเมือง โดยไม่มีแหล่งการค้า ตลาดและการพาณิชย์ อีกทั้งภาวะการจ้างงานก็อยู่ในระดับต่ำ มีลักษณะเป็นแรงงานเกินความจำเป็น ซึ่งปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจมีอิทธิพลต่อการกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ขององค์การฯ เมื่อองค์การฯ ขาดความเจริญทางด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ก็จะทำให้โอกาสในการที่จะเพิ่มแหล่งที่มาของรายได้นี้น้อยลง

2) ปัจจัยทางสังคมวิทยา* (Sociology Factor) ปัญหาที่เกิดจากปัจจัยนี้คือ การมีรายได้น้อยของประชาชนในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน จึงก่อให้เกิดความยากจน ขาดการศึกษา และมีความเจ็บป่วยอยู่เสมอ ซึ่งการที่ประชาชนมีรายได้น้อยจะทำให้ประชาชนเห็นแก่ตัวมากขึ้น เพราะจะต้องแก้ไขปัญหามากทั้งภายในครอบครัวก่อน จึงทำให้การที่จะมีจิตสำนึกในการที่จะเสียสละเพื่อส่วนรวม โดยการเสียภาษีให้กับองค์การฯ จึงเป็นไปได้น้อย นอกจากนี้ประชาชนยังมีความคิดและความเชื่อว่างค์การฯ ไม่มีผลงานอะไรเป็นขึ้นเป็นอัน ซึ่งผลงานส่วนใหญ่รัฐมักจะเป็นผู้จัดทำ ดังนั้นจึงไม่เห็นความสำคัญของการคลังท้องถิ่น (ความยากจนทำให้ประชาชนไม่มีความสามารถที่จะเสียภาษีได้)

5.2 ปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

การปกครองของไทยปัจจุบันต้องยอมรับว่าองค์การฯ ไม่มีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเองทุกอย่าง ซึ่งนโยบายบางอย่างกำหนดมาจากส่วนกลาง อย่างไรก็ตามเมื่อองค์การฯ มีฐานะทางการคลังดีขึ้น จะทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบรรลุเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์การฯ ก็ถือได้ว่ามีส่วนสำคัญในการที่จะทำให้องค์การฯ บรรลุเป้าหมายที่กำหนดได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังที่สำคัญมี 4 ประการ ดังนี้คือ

* ปัจจัยทางสังคมวิทยา หมายถึง ความรับผิดชอบของประชาชนต่อส่วนรวมในการเสียภาษีอากรให้แก่รัฐหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น ถ้าประชาชนในท้องถิ่นมีความรับผิดชอบและมีความสามารถในการที่จะจ่ายภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่นได้แล้ว จะทำให้รายได้ของท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

1) ข้อจำกัดทางการคลังขององค์การฯ อันได้แก่ ผู้รวมอำนาจทางการคลังและการบริหารไว้เป็นส่วนใหญ่ ๆ ทว่าห้องค์การฯ มีรายได้ไม่เพียงพอที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนเองตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การฯ ที่กฎหมายกำหนดไว้

2) แหล่งรายได้ขององค์การฯ ส่วนใหญ่กฎหมายภาษีอากรและค่าธรรมเนียมท้องถิ่นมีผลบังคับใช้มาเป็นเวลานาน โดยไม่ได้มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ทว่าให้ฐานภาษี อัตราภาษี ข้อยกเว้น การลดหย่อน เบี้ยปรับ และโทษต่าง ๆ ตลอดจนวิธีการเสียภาษีและหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้จัดเก็บภาษี มีความล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ทว่าให้จัดเก็บรายได้ได้น้อยและมีปัญหาในการปฏิบัติจัดเก็บมาก

3) เกณฑ์การจัดสรรรายได้ จะเห็นว่าโครงสร้างภาษีอากรท้องถิ่นที่รัฐบาลเก็บเพิ่มให้ท้องถิ่นหรือรายได้ที่รัฐบาลให้ท้องถิ่น อันได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีการพนัน ภาษีสุรา และเครื่องดื่ม อากรมหรสพ ภาษีสรรพสามิต ภาษีรถยนต์ และล้อเลื่อน เมื่อรัฐบาลเก็บให้ท้องถิ่นแล้วก็จะหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บบางส่วนตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ส่วนที่เหลือจะนำส่งเข้าบัญชีเงินฝากของกระทรวงมหาดไทยของแต่ละประเภทภาษีผ่านกรมบัญชีกลาง และกระทรวงมหาดไทยจะทบทวนที่จัดสรรรายได้แต่ละประเภทตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายของภาษีแต่ละประเภทกำหนดไว้ เช่น ภาษีการค้า มีหลักเกณฑ์ให้จัดสรรตามสัดส่วนรายได้ภาษีการค้าเมื่อปี 2503 ที่แต่ละท้องถิ่นเคยได้รับ เป็นต้น ซึ่งหลักเกณฑ์จัดสรรตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ นั้นได้ใช้มาเป็นเวลานานมาก ทว่าให้หลักเกณฑ์ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมกับองค์การฯ

4) หลักเกณฑ์เงินอุดหนุน นอกจากรายได้ประจำจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมทรัพย์สิน และรายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ แล้วองค์การฯ จะได้รับรายได้พิเศษจากรัฐบาลในรูปเงินอุดหนุน ได้แก่ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งจะมีหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์เฉพาะ ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ของเงินอุดหนุนแล้วจะพบว่า เป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่เอื้ออำนวยที่จะกระตุ้นให้องค์การฯ พยายามช่วยตนเองด้านการคลัง แต่ก่อให้องค์การฯ บริหารส่วนจังหวัดมีความยินยอมที่จะปฏิบัติตามนโยบาย และเงื่อนไขต่อส่วนกลาง

5.3 ปัญหาการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน

1) ประสิทธิภาพการจัดเก็บ องค์การฯ ยังคงปฏิบัติจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับต่าง ๆ อยู่ ณ สำนักงาน ไม่ได้มีเครื่องมือหรือ

มาตรการที่จะติดตามจัดเก็บให้ครบถ้วนและถูกต้อง การปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีขาดการติดตามและประเมินผล ทำให้รายได้ที่เก็บได้ในแต่ละปีมีอัตราการเพิ่มน้อยมาก นอกจากนี้ขาดเครื่องมือที่จะช่วยในการติดตามรายได้แล้ว เจ้าหน้าที่งานที่รับผิดชอบในการจัดเก็บรายได้อีกขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวกับภาษีอากร และค่าธรรมเนียมแต่ละประเภทอีกทั้งขาดแหล่งข้อมูลที่จะค้นคว้าหาความรู้ ทำให้การปฏิบัติจัดเก็บรายได้มีลักษณะกระทำตามความเคยชินที่เคยปฏิบัติกันมา

2) หน่วยงานที่จัดเก็บรายได้มีอัตราค่าจ้างไม่เพียงพอ จำนวนเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้มีไม่มากพอที่จะติดตามจัดเก็บในท้องที่ของตนให้ครบถ้วน ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการจัดเก็บคงเป็นสัดส่วนที่ต่ำมาก

3) การปฏิบัติจัดเก็บรายได้ตามกฎหมาย มีภาษีอากรและค่าธรรมเนียมบางประเภทที่กฎหมายให้อำนาจองค์การฯ ในการออกข้อบัญญัติ ในการจัดเก็บรายได้ไว้เป็นจำนวนเงินระดับหนึ่ง แต่ปรากฏว่ามีการเพิกเฉยละเลยการจัดเก็บรายได้ประเภทนั้น ๆ หรือถ้าจัดเก็บก็เลือกเก็บในอัตราและจำนวนภาษีและค่าธรรมเนียมที่ต่ำมาก ไม่คุ้มแม้เพียงค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ

4) ความเต็มใจของผู้เสียภาษี ประชาชนในองค์การฯ ยังขาดความรู้ความเข้าใจหลักการของการจัดเก็บภาษีค่าธรรมเนียมและรายได้อื่น ๆ นอกจากนั้นยังขาดความเข้าใจในกฎหมายท้องถิ่น และไม่เข้าใจว่าตนมีหน้าที่ที่จะต้องเสียภาษีเมื่อไร อย่างไร ที่ไหน เพื่ออะไร เป็นจำนวนเท่าใด ทำให้ความเต็มใจในการเสียภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านอยู่ในเกณฑ์ระดับต่ำมาก

5) การบริหารการเงิน องค์การฯ ยังไม่มีระบบบริหารการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การกู้เงินในระยะสั้นในระยะต้นปีงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในระหว่างที่เงินภาษีอากรยังไม่ถึงระยะเวลาการจัดเก็บ การชำระหนี้ หรือได้ถอนหนี้ระยะสั้นเมื่อมีเงินสดเหลือเกินความจำเป็น และการนำเงินฝากธนาคารเพื่อลงทุนในโครงการที่ให้ผลตอบแทนมากกว่า เป็นต้น

โดยสรุป ปัญหาการคลังท้องถิ่นเกิดจากปัจจัยหลายประการ ซึ่งนับว่าเป็นการยากสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน ที่จะแก้ไขปัญหที่เกิดจากปัจจัยต่าง ๆ ได้ตามลำพัง จำเป็นที่จะต้องประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารการคลัง จึงจะสามารถบรรลุเป้าหมายของการแก้ไขปัญหการคลังท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น

6. การวิเคราะห์ตามแนวความคิดการกระจายอำนาจ

จากกรอบการวิจัยที่กล่าวไว้ว่า องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีความพร้อมในเงื่อนไข 4 ประการ จึงสามารถได้รับการกระจายอำนาจได้ ผู้เขียนจึงได้วิเคราะห์ออกเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1) การมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง (autonomy) เมื่อพิจารณาสภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน พบว่า องค์การฯ ไม่มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง กล่าวคือ องค์การฯ ถูกครอบงำอำนาจการปกครองและการบริหาร โดยเจ้าหน้าที่ของการปกครองส่วนภูมิภาค นั่นก็คือ ข้าราชการที่ประจำจังหวัดน่าน อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน ในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน ปลัดจังหวัดน่านในฐานะปลัดองค์การฯ ตลอดจนอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่ง ในฐานะหัวหน้าส่วนอำเภอ นอกจากนี้ ปลัดอำเภอยังได้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการคลัง ซึ่งข้าราชการที่ประจำจังหวัดที่เป็นตัวแทนจากส่วนกลางได้เข้าควบคุมตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ในการปกครองและการบริหาร จึงทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ทั้งในด้านการเมืองและการบริหารได้ ซึ่งในการเป็นจริงแล้ว การปกครองท้องถิ่น ผู้บริหารระดับสูงสุดต้องมาจากการเลือกตั้ง และมาจากคนในท้องถิ่น แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกลับอยู่ในสภาพตรงกันข้าม เพราะตำแหน่งในทางการเมืองการปกครองนั้นก็คือ ตำแหน่งนายกองค์การฯ มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งขัดกับหลักการปกครองตนเอง แม้ว่าจะมีการเลือกตั้งในบางส่วน อันได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด แต่สมาชิกสภาจังหวัดไม่สามารถเข้ามามีอำนาจในการบริหารได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้คนที่มาจากท้องถิ่นและรู้ความต้องการของท้องถิ่นไม่สามารถเข้ามารับใช้สนองตอบต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานการเมือง คือ เกิดความรู้สึกว่า การปกครองตนเองนั้นมีเฉพาะสิทธิทางการเมืองในลักษณะนามธรรม จึงทำให้ไม่มีการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นจากประชาชน และขาดความเชื่อมั่นทางการเมือง ซึ่งทำให้ประชาชนขาดความรู้สึกว่าตนเป็นเจ้าของท้องถิ่น มีสิทธิ์มีเสียงและอำนาจที่จะจัดการกับโชคชะตาของท้องถิ่นได้ จากเหตุผลดังกล่าวจึงส่งผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น เมื่อประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างจริงจัง ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น และระดับชาติจึงขาดความเข้มแข็ง

เมื่อประชาชนไม่มีส่วนร่วมทางการเมือง ทำให้องค์การฯ ไม่ได้ถูกตรวจสอบ และ "ควบคุมจากประชาชน"* (popular control) ผลก็คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดน่าน ไม่ได้เป็นองค์กรปกครองตนเองอย่างแท้จริง เพราะองค์กรฯ มิใช่เป็นของประชาชนในท้องถิ่น แต่เป็นของราชการส่วนกลาง โดยบังคับบัญชาผ่านราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งอาศัยข้าราชการประจำจังหวัดน่านเป็นผู้สนองตบนโยบายจากส่วนกลาง มิได้สนองตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ ในระบบบริหารยังไม่เปิดโอกาสให้องค์การฯ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ท้องถิ่นไม่มีบทบาทและอำนาจในการกำหนดลักษณะต่าง ๆ ของชีวิตในท้องถิ่นของตน นั่นคือ การกำหนดประเภทของกิจการที่เหมาะสมและตรงตามความต้องการของท้องถิ่น จากการศึกษาที่ไม่มีอำนาจในการกำหนดประเภทของกิจการ (บริการ) ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นไม่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ การไม่มีอำนาจในการกำหนดประเภทของกิจการและบริการสาธารณะ แสดงให้เห็นว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัดน่านไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งการปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจนั้น อำนาจการตัดสินใจจะเป็นตัวชี้ให้เห็นว่า องค์กรฯ มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมากน้อยเพียงใด

สิ่งที่เห็นได้ชัดเจกว่าองค์กรฯ ไม่มีอำนาจอิสระในการตัดสินใจก็คือ การไม่มีอำนาจในการกำหนดประเภทของกิจการ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว กิจการขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่จะต้องดำเนินการนั้นถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ซึ่งมีจำนวนมากเกินกว่าความสามารถในการปฏิบัติการกิจ (รายละเอียดจะเสนอในลำดับต่อไป) การที่องค์กรฯ ไม่มีอำนาจอิสระในการปกครองและบริหารก็เพราะองค์กรฯ ไม่สามารถพึ่งตนเองในทางการคลัง ดังนั้น จึงต้องพึ่งพารายได้ที่รัฐจัดสรรให้ ดังนั้นส่วนกลางจึงสามารถเข้าครอบงำองค์กร

*การควบคุมจากประชาชน นอกจากการควบคุมการทำงานขององค์กรฯ ในด้านการเมืองการปกครองแล้ว ยังหมายถึง การควบคุมให้องค์การฯ ใช้ทรัพยากรในการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองก็จะเกิดการวางแผนในทรัพยากรของตน จึงทำให้มีการตรวจสอบในการใช้ทรัพยากรอย่างเข้มงวด ผลก็คือ ทรัพยากรจะถูกใช้อย่างมีคุณค่า และการทำลายทรัพยากรจะลดน้อยลง

บริหารส่วนจังหวัดได้โดยผ่านเงินงบประมาณดังกล่าว ซึ่งจากข้อมูลในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่า ประเภทรายได้ที่มีสัดส่วนมากที่สุดจะได้แก่ ภาษีที่รัฐจัดเก็บแล้วจัดสรรให้ ภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ทั้ง จำนวน และเงินอุดหนุน ซึ่งรายได้ทั้ง 3 ประเภทเป็นรายได้ที่ได้รับจากส่วนกลาง โดยมีสัดส่วนกว่าร้อยละ 90 ดังนั้น เมืองงบประมาณโดยส่วนใหญ่ขององค์การฯ ยังต้องพึ่งพิงจากส่วนกลาง จึงทำให้ถูกรอบงำในการปกครอง และการบริหารได้ง่าย

กล่าวโดยสรุป องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านมิใช่องค์การปกครองตนเองอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะองค์การฯ ไม่มีอำนาจอิสระในการปกครอง ซึ่งเป็นหลักการหนึ่งของการกระจายอำนาจ เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะองค์การฯ ถูกรอบงำจากเจ้าหน้าที่จากส่วนภูมิภาคที่มาประจำจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลาง อีกทั้งในตำแหน่งทางการเมืองอันได้แก่ นายกองค์การฯ ก็มาจากการแต่งตั้ง จึงทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับบริหารได้ ดังนั้น อำนาจในการตัดสินใจจึงขึ้นอยู่กับตัวแทนจากส่วนกลาง ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจนั้นเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการพิจารณาว่า องค์การปกครองท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจหรือไม่ ด้วยเหตุนี้จึงสรุปว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน การไม่มีอำนาจอิสระในการปกครองจึงทำให้เกิดอุปสรรคในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

2) ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด (อำนาจหน้าที่) ในที่นี้หมายถึง ภารกิจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

หน้าที่หลักขององค์การปกครองท้องถิ่น คือ การให้บริการ* และการสร้างประโยชน์ต่างๆ ให้แก่ประชาชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

*การให้บริการต่าง ๆ นี้ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะที่มักเข้าใจกันทั่วไป เช่น การให้บริการเก็บขยะมูลฝอย การบริการตลาดสด การบริการทำน้ำ เป็นต้น แต่ยังหมายถึงการบริการในรูปอื่น ๆ เพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจและการบริการต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ใช่ว่าได้มาโดยไม่มีเสียอะไร แบบได้เปล่า แต่แท้ที่จริงแล้วจะต้องมีการเสียสละทรัพยากรส่วนตัวจำนวนหนึ่งเป็นสัดส่วนกับระดับบริการที่ได้รับ

จากการวิเคราะห์ในด้านอำนาจหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านต้องปฏิบัตินั้น พบว่า องค์การฯ ไม่มีศักยภาพเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ ตลอดจนงบประมาณ รวมทั้งกำลังพลที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงาน ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่องค์การฯ ต้องปฏิบัติก็คือ การให้บริการสาธารณะและการสร้างประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งองค์การฯ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้ทุกภารกิจ และไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่า โครงการที่เกี่ยวกับการกิจดังกล่าวจะไม่ได้รับการดำเนินการเป็นจำนวนมาก ซึ่งผู้เขียนขอยกตัวอย่างของโครงการที่ไม่ได้รับการดำเนินการ เพื่อเป็นข้อพิสูจน์ตามที่ได้กล่าวไว้ โดยจะยกตัวอย่างโครงการต่าง ๆ* ในปี 2536 ซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละโครงการดังนี้ (เหตุที่คัดเลือกเฉพาะปี 2536 เพราะเป็นปีที่ข้อมูลทันสมัยที่สุดเท่าที่ผู้เขียนค้นหาได้ นอกจากนี้โครงการในปีก่อน ๆ ก็มีจำนวนมาก ผู้เขียนจึงขอคัดเลือกเฉพาะโครงการที่ไม่ได้รับการดำเนินการในช่วงปีดังกล่าว ส่วนโครงการที่ได้รับการอนุมัติและดำเนินการนั้น เป็นข้อมูลลับและไม่สามารถเปิดเผยได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่ขอเปิดเผยข้อมูล**

- 1) โครงการในเขตความรับผิดชอบของส่วนอำเภอเมืองน่านที่ไม่ได้ดำเนินการ
โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการจัดน้ำดื่มและบำรุงทางน้ำและทางบก

มีดังนี้

โครงการซ่อมแซมถนน บ้านหมู่ที่ 5 ตำบลกองควาย ตั้งไว้ 20,000 บาท

โครงการซ่อมแซมถนนเข้าที่ทำการเกษตร บ้านหมู่ที่ 7 ตำบลสะเนียน ตั้งไว้

20,000 บาท

*โครงการต่าง ๆ นั้นเป็นโครงการที่สนองตอบต่อความต้องการและสร้างประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นต่างๆ ที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน ซึ่งโครงการต่าง ๆ นั้นนับว่าเป็นการให้บริการสาธารณะให้แก่ประชาชน

**เจ้าหน้าที่ที่เก็บข้อมูลนี้ไว้ ถึงแม้ว่าจะไม่ให้ข้อมูลในรายละเอียด แต่ก็ได้ให้ข้อมูลในภาพรวมว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านสามารถอนุมัติโครงการต่าง ๆ ในแต่ละปี มีจำนวนน้อยมาก เพียงประมาณ 1 ใน 4 ของโครงการทั้งหมด

โครงการซ่อมแซมถนนบ้านหมู่ที่ 3 ตำบลเมืองจัน ตั้งไว้ 20,000 บาท
ดินลูกรัง

โครงการซ่อมแซมถนนบ้านหมู่ที่ 1-2 ตำบลน้ำเกียน ตั้งไว้ 20,000 บาท
ดินลูกรัง

โครงการซ่อมแซมถนนบ้านหมู่ที่ 1 ตำบลไชยสถาน ตั้งไว้ 20,000 บาท

โครงการซ่อมแซมถนนบ้านหมู่ที่ 15 ตำบลฝายแก้ว ตั้งไว้ 50,000 บาท

โครงการซ่อมแซมถนนบ้านหมู่ที่ 7 ตำบลฝายแก้ว ตั้งไว้ 100,000 บาท

โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการจัดให้มีสุสานคือ โครงการก่อสร้าง
สุสาน บ้านหัวคอย หมู่ที่ 6 ตำบลศิลาแลง อ.บัว ตั้งไว้ 152,000 บาท

2) โครงการในเขตความรับผิดชอบของส่วนอำเภอเวียงสาที่ไม่ได้ดำเนินการ

โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก

มีดังนี้

โครงการซ่อมแซมถนนภายในหมู่บ้าน บ้านอ้าย หมู่ที่ 5 ตำบลอ้ายนาไลย
ตั้งไว้ 50,000 บาท

โครงการซ่อมแซมถนนภายในหมู่บ้าน บ้านนาสา หมู่ที่ 3 ตำบลไหล่น่าน
ตั้งไว้ 50,000 บาท

โครงการซ่อมแซมถนนเข้าสู่พื้นที่การเกษตร บ้านนาผา หมู่ที่ 1 ตำบลอ่าวนา-
ไลย ตั้งไว้ 35,000 บาท

โครงการซ่อมแซมถนนภายในหมู่บ้าน บ้านมงคล หมู่ที่ 1 ตำบลขี้ตั้ง ตั้งไว้
30,000 บาท

โครงการซ่อมแซมถนนภายในหมู่บ้าน บ้านดอนไชย หมู่ที่ 7 บ้านหนองนก หมู่ที่
8 ตำบลกลางเวียง ตั้งไว้ 59,000 บาท

โครงการซ่อมแซมถนนเข้าสู่ที่ทำการเกษตร บ้านผาเวียง หมู่ที่ 5 ตำบลล้าน
ตั้งไว้ 86,500 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ภายในหมู่บ้าน บ้านน่างาม หมู่ที่ 1
ตำบลล้าน ตั้งไว้ 544,000 บาท

โครงการก่อสร้างท่อเหลี่ยมระบายน้ำ คสล.บ้านป่าสัก หมู่ที่ 3 ตำบลตาลชุม
ตั้งไว้ 191,000 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่เข้าสู่วัดบุญนาคน บ้านหนองนก หมู่ที่
8 ตำบลกลางเวียง ตั้งไว้ 612,000 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านล้าน หมู่ที่ 3 ตำบลล้าน ตั้งไว้
344,000 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านหนอง หมู่ที่ 9 ตำบลกลางเวียง
ตั้งไว้ 390,000 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านดอนชัย หมู่ที่ 6 ตำบลนาเกลือ
ตั้งไว้ 129,300 บาท

โครงการขุดลอกคลองส่งน้ำ บ้านหนอง หมู่ที่ 9 ตำบลกลางเวียง ตั้งไว้
300,000 บาท

โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการพาณิชย์ คือ

*โครงการก่อสร้างศูนย์สาธิตผลผลิตทางการเกษตร บ้านน้ำบัว หมู่ที่ 3 ตำบล
น้ำบัว ตั้งไว้ 549,600 บาท

3) โครงการในเขตความรับผิดชอบของส่วนอำเภอนาน้อย ที่ไม่ได้ดำเนินการ
โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
มีดังนี้

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านหนองห้า หมู่ที่ 1 ตำบลเชียง-
ทอง ตั้งไว้ 290,000 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านหนองห้า หมู่ที่ 1 ตำบล
เชียงทอง-บ้านข่าก้อม ตำบลศรีสะเกษ ตั้งไว้ 290,000 บาท

โครงการปรับปรุงถนนบ้านพืชมงคล-บ้านพืชมงคล ตำบลน้ำตก ตั้งไว้
132,063 บาท พร้อมเกลี่ยบดอัด

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านหัวเมือง หมู่ที่ 1 ตำบล
ศรีสะเกษ ตั้งไว้ 290,000 บาท

โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการจัดให้มีน้ำสะอาดและการประปา
มีดังนี้

โครงการก่อสร้างถังเก็บน้ำฝน คสล.พร้อมอุปกรณ์ บ้านทัพม่าน, บ้านนาไค้ หมู่ที่ 4, 5 ตำบลบัวใหญ่ ตั้งไว้ 304,937 บาท

โครงการก่อสร้างถังเก็บน้ำฝน คสล.บ้านนาทลาย, บ้านบึง หมู่ที่ 5, 7 ตำบลนาน้อย ตั้งไว้ 300,000 บาท

4) โครงการในเขตความรับผิดชอบของส่วนอำเภอแม่จริม ที่ไม่ได้ดำเนินการ
โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการจัดให้มี และบำรุงทางน้ำและทาง
บก มีดังนี้

โครงการปรับปรุงขยายถนนเข้าสู่แก่งวังลุน บ้านหนองแดง หมู่ที่ 5 ตำบล
หนองแดง ตั้งไว้ 400,000 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านตอง หมู่ที่ 5 ตำบลแม่จริม
ตั้งไว้ 211,900 บาท

โครงการก่อสร้างสะพานหินไม้ต่อม่อ คสล. บ้านน้ำแฉะ หมู่ที่ 3 ตำบลน้ำพาง
ตั้งไว้ 300,000 บาท

โครงการไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการจัดให้มี และบำรุงทางระบายน้ำ มี
ดังนี้

โครงการขุดลอกดินหน้าฝายห้วยบง บ้านห้วยบง หมู่ที่ 6 ตำบลหมอเมือง
ตั้งไว้ 67,000 บาท

โครงการก่อสร้างท่ออุโมงค์ในลำห้วยฤ บ้านนาคา หมู่ที่ 4 ตำบลหนองแดง
ตั้งไว้ 248,140 บาท

โครงการขุดลอกดินหน้าฝายกั้นน้ำ คสล. นาเด่น บ้านพรหม หมู่ที่ 1 ตำบล
หนองแดง ตั้งไว้ 90,000 บาท

โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
มีดังนี้

โครงการต่อเติมปรับปรุงประปาภูเขาหมู่บ้าน บ้านน้ำพาง หมู่ที่ 4 ตำบลน้ำพาง ตั้งไว้ 300,000 บาท

โครงการขุดลอกสระเก็บน้ำหมู่บ้าน บ้านห้วยซ้อ หมู่ที่ 1 ตำบลหมอเมือง ตั้งไว้ 146,000 บาท

5) โครงการในเขตความรับผิดชอบของส่วนอำเภอท่าวังผา ที่ไม่ได้ดำเนินการ
โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
มีดังนี้

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านดอนมูล หมู่ที่ 2 ตำบลศรีภูมิ ตั้งไว้ 216,000 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านยู หมู่ที่ 5 ตำบลจอมพระ ตั้งไว้ 216,000 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านก่ง หมู่ที่ 1 ตำบลยม ตั้งไว้ 216,000 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านเชียงแล หมู่ที่ 4 ตำบลริม ตั้งไว้ 216,000 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านอาฮาม หมู่ที่ 3 ตำบลท่าวังผา ตั้งไว้ 216,000 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านคัวะ หมู่ที่ 6 และบ้านห้วยเตือ หมู่ที่ 3 ต.ศรีภูมิ ตั้งไว้ 432,000 บาท

6) โครงการในเขตความรับผิดชอบของส่วนอำเภอบัว ที่ไม่ได้ดำเนินการ
โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
มีดังนี้

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านมอน หมู่ที่ 11 ตำบลบัว ตั้งไว้ 778,000 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านดอนน้ำยาว หมู่ที่ 10 ตำบล
อวน ตั้งไว้ 112,000 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านดอนน้ำยาว หมู่ที่ 3 ตำบลอวน
ตั้งไว้ 134,000 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านทุ่งเข้า หมู่ที่ 6 ตำบลอวน
ตั้งไว้ 192,000 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านหัวเมือง หมู่ที่ 5 ตำบลแจง
ตั้งไว้ 194,000 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านเอียง หมู่ที่ 1 ตำบลศิลาแลง
ตั้งไว้ 112,000 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านสำน หมู่ที่ 2 ตำบลสถาน
ตั้งไว้ 134,000 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านทุ่งศรีบุญยืน หมู่ที่ 2 ตำบลศิลา
เพชร ตั้งไว้ 332,000 บาท

7) โครงการในเขตความรับผิดชอบของส่วนอำเภอเขียงกลาง ที่ไม่ได้ดำเนินการ
โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
คือ โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านพญาแก้ว หมู่ที่ 4 ตำบลพญาแก้ว ตั้งไว้
270,348

โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปาที่ตั้ง
ขึ้น

โครงการก่อสร้างรางรินส่งน้ำ คสล.บ้านดอนแทน หมู่ที่ 3 ตำบลเขียงคาน
ตั้งไว้ 119,000 บาท

โครงการขุดลอกสระเก็บน้ำ บ้านหนองผูก หมู่ที่ 10 ตำบลเปือ ตั้งไว้
218,900 บาท

โครงการก่อสร้างประปาหมู่บ้าน ตำบลพระธาตุ ตั้งไว้ 421,900 บาท

โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำคือ
โครงการก่อสร้างฝายน้ำล้น บ้านจั่ว หมู่ที่ 9 ตำบลเชียงกลาง ตั้งไว้ 152,000 บาท

8) โครงการในเขตความรับผิดชอบของส่วนอำเภอทุ่งช้าง ที่ไม่ได้ดำเนินการ
โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
มีดังนี้

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านทุ่งสุน หมู่ที่ 4 ตำบลงอบ
ตั้งไว้ 140,000 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านประคู้ หมู่ที่ 14 ตำบลและ
ตั้งไว้ 140,000 บาท

โครงการก่อสร้างผนังกันตลิ่งพัง บ้านใหม่ หมู่ที่ 5 ตำบลปอน ตั้งไว้
250,000 บาท

9) โครงการในเขตความรับผิดชอบของส่วนอำเภอบ้านหลวง ที่ไม่ได้ดำเนินการ
โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
มีดังนี้

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านหลายทุ่ง หมู่ที่ 2 ตำบลสวด
ตั้งไว้ 323,938 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านห้วยเหนือ หมู่ที่ 4 ตำบลบ้านห้วย
ตั้งไว้ 406,000 บาท

โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
มีดังนี้

โครงการก่อสร้างฝายหินก่อกุ้ง บ้านเป่งศรี หมู่ที่ 8 ตำบลบ้านฟ้า ตั้งไว้
160,100 บาท

โครงการก่อสร้างฝายหินก่อกุ้งสีพัน บ้านสวนเสด็จ หมู่ที่ 7 ตำบลสาตตั้งไว้
160,100 บาท

โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการจัดให้มีไฟฟ้าและแสงสว่าง มีดังนี้

โครงการติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะบริเวณถนน หมู่ที่ 1 ตำบลบ้านห้วย ตั้งไว้
19,724 บาท

โครงการติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะบริเวณถนน หมู่ที่ 1 ตำบลสวด ตั้งไว้
19,724 บาท

โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการจัดให้มีน้ำสะอาด คือ โครงการก่อสร้างถังเก็บน้ำฝน ขนาด 50 ม.³ บ้านนาวี หมู่ที่ 2 ตำบลบ้านห้วย ตั้งไว้ 160,000 บาท

10) โครงการในเขตความรับผิดชอบของส่วนอำเภอสันติสุข ที่ไม่ได้ดำเนินการ
โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
มีดังนี้

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านหลวงเจริญราษฎร์ หมู่ที่ 9
บ้านอภัยคีรี หมู่ที่ 2 ตำบลป่าแลวหลวง ตั้งไว้ 248,400 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านห้วยนา หมู่ที่ 9 บ้านพงษ์ หมู่ที่
6 ตำบลพงษ์ ตั้งไว้ 249,480 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านดอนคู้พงษ์ หมู่ที่ 4 ตำบลคู้พงษ์
ตั้งไว้ 249,480 บาท

โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการจัดให้มีน้ำสะอาดหรือน้ำประปา คือ
โครงการก่อสร้างประปาหมู่บ้าน บ้านกุ่ม่วง หมู่ที่ 6 ตำบลคู้พงษ์ ตั้งไว้ 503,700 บาท

โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากิน
ของราษฎร คือ โครงการก่อสร้างโรงตัดเย็บเสื้อผ้า บ้านศรีบุญเรือง หมู่ที่ 2 ตำบล
พงษ์ ตั้งไว้ 363,700 บาท

11) โครงการในเขตความรับผิดชอบของส่วนกิ่งอำเภอบ่อเกลือ ที่ไม่ได้ดำเนินการ
โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากิน
ของราษฎร มีดังนี้

โครงการสนับสนุนโคตันธุ์พื้นเมืองสำหรับราษฎร บ้านหมู่ 4, 5 ตำบลภูฟ้า
และบ้านหมู่ที่ 1, 2 ตำบลบ่อเกลือใต้ ตั้งไว้ 210,000 บาท

โครงการสนับสนุนากัณฑ์พื้นเมืองสำหรับราษฎร ส่วนกิ่งอำเภอบ่อเกลือเลี้ยง เพื่อแก้ไขปัญหาเค็ดขาดสารโปรตีน ตั้งไว้ 290,000 บาท

โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก คือ โครงการก่อสร้างทางลาลองบ้านนาบง หมู่ที่ 10 บ้านสะจุก หมู่ที่ 8 ตำบลขุนน่าน ตั้งไว้ 998,663

12) โครงการในเขตความรับผิดชอบของส่วนกิ่งอำเภอสองแคว ที่ไม่ได้ดำเนินการ โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจการจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก มีดังนี้

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านปางปุก หมู่ที่ 2 ตำบลนาไร่หลวง ตั้งไว้ 334,000 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านสะเกิน หมู่ที่ 1 ตำบลยอด ตั้งไว้ 471,000 บาท

โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บ้านปางกอบ หมู่ที่ 5 ตำบลชนแดน ตั้งไว้ 192,400 บาท

เมื่อพิจารณาจากจำนวนโครงการต่าง ๆ ที่ไม่ได้ถูกดำเนินการเพื่อเป็นการบริการสาธารณะและสร้างประโยชน์ให้กับท้องถิ่น จะพบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านมีโครงการเป็นจำนวนมากในแต่ละปีที่ไม่ได้การคัดเลือก เพื่อนำมาปฏิบัติ (จำนวนโครงการประมาณ 77 โครงการ) ซึ่งจำนวนโครงการที่ไม่ได้รับการดำเนินการนี้ชี้ให้เห็นถึงการไม่มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้ ทั้งนี้เพราะไม่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ อีกทั้งยังไม่สามารถสร้างประโยชน์ให้เกิดแก่ท้องถิ่นได้ เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะองค์การฯ ตัดขาดในเรื่องงบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในแต่ละโครงการนั้นมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการค่อนข้างสูง เมื่อนับรวมกันแล้วมีจำนวนเงินที่ใช้ในการดำเนินการถึง 18 ล้านบาท ซึ่งการไม่มีเงินทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ (ปี 2536 องค์การมีรายได้ทั้งหมดประมาณ 90 ล้านบาท)

นอกจากนี้ โครงการทั้งหมดจะเป็นโครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นทั้งสิ้น ทั้งนี้ เพราะพื้นที่ในเขตรับผิดชอบขององค์การฯ ยังไม่มีสภาพความเจริญ จึงจำเป็นต้องมีโครงการ ในการพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการสาธารณสุขและการสาธารณสุข ซึ่ง ได้แก่ การสร้างถนน จัดหาแหล่งน้ำและไฟฟ้า ตลอดจนการส่งเสริมอาชีพ ซึ่งนับว่าเป็นสิ่ง สำคัญในการทำให้ท้องถิ่นเกิดความเจริญขึ้น แต่โครงการต่าง ๆ ดังกล่าวไม่สามารถบรรลุ ซึ่งจุดประสงค์ ทั้งนี้ก็เนื่องจากการขาดแคลนงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการดำเนินการ ซึ่งงบประมาณเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สามารถตอบสนองต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณสุข ทั้งนี้ก็เนื่องจากการมีงบประมาณที่เพียงพอจะส่งผลต่อความสามารถในการจัดหากำลังคน (เจ้าหน้าที่) และเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินการ

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านขาดศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนด นั่นก็คือ อำนาจหน้าที่ที่องค์การฯ มีอยู่นั้น ไม่สามารถสร้างความเป็นอยู่ที่ ดีขึ้นของประชาชนได้ อีกทั้งยังไม่สามารถสร้างประโยชน์ต่าง ๆ ให้เกิดกับท้องถิ่นได้ ซึ่งขัดกับ การปกครองตนเองของท้องถิ่นที่ต้องทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณสุขแก่ชุมชน แต่องค์การฯ ไม่สามารถปฏิบัติในเงื่อนไขดังกล่าวได้ จึงทำให้้องค์การฯ ไม่สามารถสนองตอบความต้องการ พื้นฐานที่ท้องถิ่นต้องการได้ ผลก็คือ ประชาชนเกิดความรู้สึกว่า พวกคนไม่ได้รับการดูแลจาก องค์การปกครองท้องถิ่น ผลที่ตามมาก็คือ การไม่รู้สึกเป็นเจ้าของ และผูกพันต่อองค์การฯ และ ไม่ให้ความร่วมมือต่อองค์การฯ ในฐานะผู้เสียภาษีอากร ด้วยเหตุนี้้องค์การบริหารส่วนจังหวัด น่านจึงมีใ้องค์การปกครองตนเองอย่างแท้จริง ซึ่งการขาดความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดนี้ ทำให้ต้องพึ่งพาส่วนกลางในด้านกำลังเจ้าหน้าที่ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนงบประมาณในการดำเนินการ ดังนั้นจึงถูกครอบงำจากส่วนกลางได้ง่าย นอกจากนี้ส่ง ผลต่ออำนาจในการบริหารท้องถิ่นที่ถูกครอบงำจากข้าราชการที่ไปประจำในจังหวัดน่านในฐานะ ตัวแทนจากส่วนกลางที่มีกำลังเจ้าหน้าที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณที่ขอจากส่วนกลาง ซึ่งจากการที่้องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านไม่มีอำนาจในการบริหารท้องถิ่น จึงทำให้เป็น อุปสรรคหนึ่งในการกระจายอำนาจ

3) การมีเจ้าหน้าที่ของตนเองอย่างเพียงพอ ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านมีเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบที่กว้างขวาง อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ที่ด้อยความเจริญ จึงจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาอย่างมาก แต่ในขณะเดียวกันจำนวนเจ้าหน้าที่ขององค์การฯ ที่มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดกลับมีจำนวนน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ

จำนวนพื้นที่ขององค์การฯ นั้นมีจำนวน 7,170,045 ไร่ กินพื้นที่เกือบทั้งหมดของจังหวัดน่าน แต่กลับมีเจ้าหน้าที่เพียง 65 คน และลูกจ้างอีก 18 คน โดยมีการแบ่งระดับเจ้าหน้าที่ดังนี้คือ

เจ้าหน้าที่ระดับ 6-8	มีจำนวน 6 คน
เจ้าหน้าที่ระดับ 4-5	มีจำนวน 18 คน
เจ้าหน้าที่ระดับ 1-3	มีจำนวน 41 คน
ลูกจ้าง	มีจำนวน 18 คน

ในพื้นที่รับผิดชอบจำนวน 11 อำเภอ กับอีก 2 กิ่งอำเภอนั้น องค์การฯ มีกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่มีอยู่ได้ กล่าวคือ ในแต่ละส่วนอำเภอและกิ่งอำเภอจะต้องมีเจ้าหน้าที่ขององค์การฯ อยู่ 6 ตำแหน่ง คือ หัวหน้าส่วนอำเภอ (ระดับ 7) หัวหน้าหมวดการคลัง (ระดับ 5) เจ้าหน้าที่การเงิน (ระดับ 1) เจ้าหน้าที่จัดเก็บ (ระดับ 1) เจ้าหน้าที่บริหาร (ระดับ 3) และนายช่างโยธา (ระดับ 3-5) แต่ในความเป็นจริงนั้น ส่วนอำเภอและกิ่งอำเภอจะไม่มีเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอ หัวหน้าหมวดการคลัง และเจ้าหน้าที่บริหาร ทั้งนี้เพราะตำแหน่งเหล่านี้จะต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ จึงทำให้อยู่ในระดับขั้นเงินเดือนที่สูง ผลก็คือ องค์การฯ ไม่สามารถจัดหาตำแหน่งเหล่านี้ได้ เพราะมีงบประมาณจำกัด ด้วยเหตุนี้้องค์การฯ จึงไม่สามารถบริหารท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง จึงต้องอาศัยข้าราชการจากส่วนภูมิภาค ซึ่งก็คือ นายอำเภอ และปลัดอำเภอ มาดำรงตำแหน่งในการบริหารดังกล่าว ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านต้องการที่จะเป็นองค์การปกครองตนเอง องค์การฯ จะต้องมียกองค์การมาจากการเลือกตั้ง จะต้องมียกปลัดองค์การฯ ที่มาจากข้าราชการส่วนจังหวัด (ปลัดองค์การฯ จะต้องมีความรู้ความสามารถในระดับสูง) และจะต้องเพิ่มเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งที่ขาดเจ้าหน้าที่อีกกว่า 39 คน จึงจะทำให้การบริหารราชการของท้องถิ่นดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่นั่นก็หมายถึงการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้

เพราะในตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวจะต้องใช้คนที่มีความรู้ความสามารถ โดยเฉพาะในตำแหน่ง ปลัดองค์การฯ ซึ่งอยู่ในระดับ 8-9 หัวหน้าส่วนอำเภอในระดับ 7-8 อีก 13 คน และหัวหน้าหมวดการคลังในระดับ 3 อีก 13 คน นอกจากนี้ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารระดับ 3 อีก 13 คน ซึ่งในการให้ค่าตอบแทนในรูปของเงินเดือนนั้น ในแต่ละเดือนจะต้องใช้เงินจำนวนมาก (ปลัดองค์การฯ) เงินเดือนประมาณ 25,000 บาท หัวหน้าส่วนอำเภอ 13 คน คนละ 20,000 บาท หัวหน้าหมวดการคลัง 13 คน คนละ 8,500 บาท และเจ้าหน้าที่บริหาร 13 คน คนละ 6,300 บาท เมื่อรวมแล้วจะเป็นค่าใช้จ่ายในรูปเงินเดือนที่องค์การฯ จะต้องแบกรับถึงเดือนละ 477,400 บาท ปีละ 5,728,800 บาท)

ด้วยงบประมาณที่จำกัด ดังนั้นองค์การฯ จึงยังไม่สามารถจัดหาเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น มาดำรงตำแหน่งแทนข้าราชการที่ไปประจำจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งการขาดแคลนในด้านงบประมาณจะทำให้้องค์การฯ ขาดเครื่องมือและบุคลากร ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะและสร้างประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่ท้องถิ่น จากการที่้องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านไม่มีเจ้าหน้าที่ของตนเองได้อย่างเพียงพอ ดังนั้น จึงทำให้ไม่สามารถรองรับอำนาจในการบริหารท้องถิ่นที่ได้จากการกระจายอำนาจได้

4) การมีงบประมาณที่เพียงพอ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญของการกระจายอำนาจ ทั้งนี้ เพราะงบประมาณเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปกครองตนเอง ซึ่ง้องค์การฯ จำเป็นจะต้องมีรายได้ได้อย่างเพียงพอสำหรับใช้ในการดำเนินงานของ้องค์การฯ เพื่อทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการกิจในด้านต่าง ๆ สามารถสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้

เพื่อให้เห็นสภาพรายได้และรายจ่ายของ้องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านได้ชัดเจนมากขึ้น ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาถึงสภาพรายรับและรายจ่ายของ้องค์การฯ ย้อนหลังไปในช่วงปี พ.ศ.2532-2535 (รายละเอียดพิจารณาได้จากบัญชีรายรับและรายจ่ายในท้ายบทที่ 4) ซึ่งพบว่า รายได้หลักของ้องค์การฯ ก็ยังคงเป็นรายได้จากภาษีอากร โดยมีรายได้จากภาษีสรรพสามิตและภาษีสุรา เป็นสัดส่วนมากที่สุด และตามด้วยภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน และภาษีการค้า ในขณะที่รายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีจำนวนน้อยที่สุด นอกจากนี้แหล่งรายได้ที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งก็คือ รายได้ประเภทเงินอุดหนุน ส่วนรายได้ประเภทอื่น ๆ ยังมีจำนวนน้อยเช่นกัน ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า รายได้ที่้องค์การฯ ได้รับนั้นส่วนใหญ่จะมีลักษณะ

เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐ (ทั้งภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษีค่าธรรมเนียบรถยนต์และล้อเลื่อน ล้วนแต่มีลักษณะคล้ายเงินอุดหนุน คือรัฐจัดสรรให้ และภาระภาษีไม่ได้ตกอยู่กับประชาชนในท้องถิ่น) แต่รายได้ที่องค์การฯ จัดหาและจัดเก็บเองจะมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับรายได้จากประเภทดังกล่าว

ส่วนในด้านรายจ่าย จะเห็นได้ว่า องค์การฯ ยังคงมีรายจ่ายในด้านรายจ่ายประจำอยู่ในสัดส่วนสูง โดยมีรายจ่ายของหน่วยงานเป็นรายจ่ายที่มากที่สุด ส่วนรายจ่ายจากงบกลางมีจำนวนไม่มากนักเช่นเดียวกับรายจ่ายจากงบรายจ่ายพิเศษ

จึงสรุปได้ว่า สภาพรายรับและรายจ่ายขององค์การฯ มีลักษณะคล้ายคลึงกันในทุกปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2532-2537 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการไม่พัฒนาในด้านการจัดการรายได้ และการไร้ประสิทธิภาพในการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน นอกจากนี้ การที่องค์การฯ มีสภาพที่ว่ารายได้มีไม่เพียงพอกับรายจ่ายจึงส่งผลทำให้การบริการสาธารณะ และการสร้างประโยชน์ต่าง ๆ ให้กับท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน้าที่หลักขององค์การปกครองตนเองของท้องถิ่นที่จะต้องทำไม่สามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้เพราะโครงการที่เกี่ยวกับการให้บริการดังกล่าวในแต่ละปีไม่ได้รับการตอบสนอง กล่าวคือ ไม่ได้รับการอนุมัติในการดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่จะนำให้จังหวัดน่านเจริญก้าวหน้า กลับไม่ได้รับการอนุมัติดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างถนน การจัดหาแหล่งน้ำและไฟฟ้า ตลอดจนการส่งเสริมอาชีพ ยังคงไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในจังหวัดน่านได้อย่างทั่วถึงครบทุกตำบลและหมู่บ้าน

จากการที่องค์การฯ ไม่สามารถอนุมัติโครงการต่าง ๆ ดังกล่าวได้ก็เนื่องด้วยองค์การฯ มีรายได้ที่จำกัด ซึ่งในแต่ละปีมีจำนวนไม่พอกับรายจ่าย อย่างเช่น ในปี พ.ศ.2536 องค์การฯ มีรายได้รวมประมาณ 90 ล้านบาท แต่รายจ่ายในด้านต่าง ๆ กลับมีจำนวนมาก โดยเฉพาะในรายจ่ายด้านรายจ่ายประจำซึ่งมีสัดส่วนกว่าร้อยละ 80 ของรายจ่ายทั้งหมด ดังนั้นจึงเหลือรายได้ที่จะใช้ในด้านต่าง ๆ เป็นจำนวนน้อย ดังนั้นโครงการต่าง ๆ ซึ่งมีการตั้งงบประมาณเอาไว้แต่ละโครงการเป็นจำนวนเงินเป็นแสนบาทต่อหนึ่งโครงการ ซึ่งในปี 2536 มีจำนวนเป็นร้อยโครงการ ดังนั้นโครงการทั้งหมดจึงไม่สามารถดำเนินการได้ จึงจำเป็นต้องคัดเลือกเฉพาะบางโครงการเพื่อดำเนินการเท่าที่องค์การฯ สามารถทำได้

เมื่อพิจารณาจากแนวความคิดของท่านอาจารย์จรัส สุวรรณมาลา ในแง่คิดที่ว่า องค์กรปกครองตนเองที่แท้จริงจะต้องสามารถพึ่งตนเองทางการคลังได้โดยพิจารณาได้จาก จำนวนรายได้ที่มาจากภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ (ไม่รวมรายได้ประเภทเงินอุดหนุน เงินกู้ หรือเงินอื่น ๆ ที่มีลักษณะกู้ยืม) ทักลอบด้วยรายจ่ายประเภทรายจ่ายประจำ (ไม่รวมรายจ่ายในโครงการพัฒนา) ซึ่งได้ผลออกมาว่า องค์กรฯ มียอดขาดดุลในปี 2532-2537 ดังนี้คือ (รายละเอียดโปรดพิจารณาบัญชีรายรับรายจ่ายในปี 2532-2535 ท้ายบทที่ 4 และพิจารณาในตารางที่ 2.5-2.6)

ในปี พ.ศ.2532	มียอดขาดดุล	3,266,103 บาท
ในปี พ.ศ.2533	มียอดขาดดุล	2,404,949 บาท
ในปี พ.ศ.2534	มียอดขาดดุล	1,659,739 บาท
ในปี พ.ศ.2535	มียอดขาดดุล	1,322,161 บาท
ในปี พ.ศ.2536	มียอดขาดดุล	6,599,048 บาท
ในปี พ.ศ.2537	มียอดขาดดุล	740,503 บาท

จากข้อมูลพบว่า ในช่วง 6 ปีที่ผ่านมา องค์กรบริหารส่วนจังหวัดน่านไม่ สามารถพึ่งตนเองในทางการคลังได้เลย สภาพการคลังมีลักษณะเช่นนี้ในทุกปีงบประมาณ ซึ่งจากการที่องค์กรฯ มีรายได้น้อย มีงบประมาณจำกัด จึงส่งผลทำให้โครงการที่มีประโยชน์กับท้องถิ่น แต่มีงบประมาณรายจ่ายสูง จะไม่ได้รับการอนุมัติ แม้ว่าโครงการนั้นจะทำให้ประชาชนในหลายท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นก็ตาม ซึ่งการที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ใหญ่ แต่ในทางตรงกันข้ามกับมีงบประมาณน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ

เมื่อใดก็ตาม ถ้าองค์กรฯ ต้องพึ่งพาตนเองโดยไม่ได้รับเงินอุดหนุนในประเภทต่าง ๆ (เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ทั้งจำนวนและภาษีที่รัฐจัดเก็บแล้วจัดสรรให้) องค์กรฯ จะไม่สามารถดำเนินงานต่าง ๆ ได้ แต่อาจจะมีคนแย้งว่าก็ให้ท้องถิ่น จัดเก็บภาษีใน 2 ประเภทนี้แทน ผู้เขียนขอแสดงความคิดเห็นว่า เป็นไปไม่ได้ ทั้งนี้เพราะประชาชนในเขตรับผิดชอบขององค์กรฯ มีความยากจน พวกเขาเหล่านั้นไม่อาจแยกรับภาษีที่นอกเหนือจากที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันได้ เหมือนดังเช่นรีดเลือดกับปู ดังนั้นรัฐยังคงต้องสนับสนุนงบประมาณดังกล่าวต่อไป ซึ่งถึงแม้ว่าองค์กรฯ ยังคงได้รับเงินอุดหนุนต่อไป แต่เราต้องเข้าใจว่า เมื่อมี

เงินอยู่จำกัด แต่ความต้องการของคนไม่จำกัด ผลก็คือ องค์กรฯ ยังคงประสบปัญหาในด้านรายรับไม่เพียงพอกับรายจ่ายอยู่ต่อไป ซึ่งการที่องค์กรฯ ประสบปัญหาดังกล่าวจะทำให้องค์กรฯ เกิดอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การที่จะกระจายอำนาจไปสู่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดนั้น ได้ั้น จำเป็นต้องแก้ไขปัญหาด้านความไม่พร้อมในเงื่อนไขทั้ง 4 ประการ ซึ่งได้แก่ การไม่มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง (political autonomy) ทั้งในแง่การเมืองการปกครอง และการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะถูกครอบงำจากส่วนกลาง นอกจากนี้การที่องค์กรฯ ประสบกับปัญหาด้านงบประมาณไม่เพียงพอ และการมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ตลอดจนการขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น เกิดจากองค์กรฯ ขาดทรัพยากรทางการเมือง (political resources) ทั้งนี้เพราะทั้งเงินที่มากพอและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถและมีจำนวนมากพอเป็นทรัพยากรที่สำคัญ ในการบริหารงานขององค์กรปกครองตนเอง อีกทั้งการที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าขององค์กรปกครองท้องถิ่นของตน ก่อให้เกิดการควบคุมและตรวจสอบ ผลก็คือ องค์กรฯ สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตรงตามความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งจากการที่องค์กรฯ สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็เพราะองค์กรฯ เกิดความรับผิดชอบในการหน้าที่ของตน และเมื่อองค์กรฯ สามารถจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้กับท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง นั่นก็คือ สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการกิจการให้บริการสาธารณะและสร้างประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่น ก็จะแสดงให้เห็นว่าองค์กรฯ มีความสามารถทางการเมือง (political capability) แต่สิ่งที่เกิดขึ้นกับองค์กรบริหารส่วนจังหวัดนั้นมิได้เป็นอย่างเช่นที่กล่าว ทั้งนี้เพราะองค์กรฯ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้

เมื่อพิจารณาในเรื่องของอำนาจ (power) จะพบว่า ข้าราชการจากส่วนกลางที่มาประจำจังหวัดอันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และนายอำเภอ เป็นกลุ่มบุคคลที่มีส่วนร่วมในเรื่องอำนาจ มิใช่ประชาชน ซึ่งขัดกับหลักการกระจายอำนาจที่ให้องค์กรท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เมื่ออำนาจอยู่ในมือของข้าราชการจากส่วนกลาง ผลก็คือ อำนาจการตัดสินใจต่าง ๆ และการบังคับให้เป็นไปตามความต้องการ ย่อมเป็นของข้าราชการ มิใช่ประชาชนในท้องถิ่น นั่นก็คือ กระบวนการตัดสินใจเป็นของรัฐโดยผ่านตัวแทนประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว ซึ่งส่งผลต่อนโยบายในการ

คาเนินการ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การฯ ไม่สามารถสนองตอบความต้องการของ
 ประชาชนได้ตรงจุด เพราะนโยบายที่เกิดขึ้นมีขึ้นนโยบายหรือแนวทางการดำเนินงานที่ประชาชน
 เป็นผู้เลือก หรือเป็นผู้กำหนด นั่นคือ "ไม่มีการเรียกร้องผลประโยชน์ และไม่มีการรวบรวม
 ผลประโยชน์จากประชาชน ดังนั้นจึงทำให้ประชาชนไม่ได้เป็นผู้กำหนดนโยบาย และเมื่อเกิดข้อ
 ได้แย้งก็จะไม่มีการตัดสินใจ ซึ่งกระบวนการทั้งหมดคือ process function" ซึ่งองค์การ
 บริหารส่วนจังหวัดน่านไม่มีการใช้กระบวนการดังกล่าว ทั้งนี้เพราะโครงสร้างขององค์การ
 บริหารส่วนจังหวัดน่านมิได้เป็นโครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะ
 หัวหน้าฝ่ายบริหารมิได้มาจากการเลือกตั้ง จึงมิใช่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น อีกทั้ง
 ฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ดังนั้นโครงสร้างของ
 องค์การฯ จึงมิใช่โครงสร้างขององค์การปกครองตนเองอย่างแท้จริง เหมือนองค์การปกครอง
 ท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ (เทศบาลกรุงเทพมหานคร เป็นต้น) ซึ่งการที่องค์การบริหารส่วน
 จังหวัดน่านมิใช่ขององค์การปกครองตนเองอย่างแท้จริง จึงส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการ
 สาธารณะที่มีได้ทำเพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นโดยตรง แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตาม
 นโยบายที่ถูกครอบงำจากส่วนกลาง ซึ่งจากเหตุผลต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนั้น จึงสามารถสรุปได้
 ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านเกิดปัญหาในตัวขององค์การฯ เอง ดังนั้นจึงทำให้เกิด
 อุปสรรคต่อการกระจายอำนาจปกครองไปสู่ท้องถิ่น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บัญชีรายรับประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2532-2535
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน

หมวด	ประเภท	รายรับ			
		ปี 2532	ปี 2533	ปี 2534	ปี 2535
ภาษีอากร	ภาษีบำรุงท้องที่				
	ก) ขององค์การ	221,691	274,726	393,166	305,019
	ข) ของสภาตำบล	886,767	1,098,904	1,572,665	1,220,083
	ค) ของหมู่บ้าน อพบ.				
	ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	166,320	172,811	193,033	192,580
	ภาษีป้าย	2,060	2,360	4,820	5,000
	ภาษีการค้า	1,232,423	1,583,892	1,795,065	3,000,000
	ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน	2,574,168	3,180,061	3,860,878	3,500,000
	ภาษีสรรพสามิต	4,923,522	5,608,459	5,565,138	6,000,000
	ภาษีสุรา	7,788,269	9,560,515	10,356,342	12,000,000
อากรฆ่าสัตว์	43,340	56,322	65,774	48,450	
	รวมหมวดภาษีอากร	17,838,561	21,539,051	23,806,693	26,271,132

หมวด	ประเภท	รายรับ			
		ปี 2532	ปี 2533	ปี 2534	ปี 2535
ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและ ใบอนุญาต	ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์	60,345	76,571	89,753	50,290
	ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์	12,438	17,652	20,346	30,682
	ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน	2,954	3,161	3,931	1,680
	ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา	478	22	461	1,000
	ค่าธรรมเนียมตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9	123,487	92,748	59,022	140,000
	ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ	-	350	350	500
	ค่าปรับผู้ละเมิดกฎหมายและข้อบัญญัติ	13,700	19,650	20,800	10,000
	ค่าปรับการผิดสัญญา	840	9,724	5,291	20,000
	ค่าใบอนุญาตให้ใช้สถานที่ประกอบการค้า ซึ่งเป็นที่รังเกียจหรืออาจเป็น อันตรายแก่สุขภาพ	37,300	38,150	38,400	50,000
	ค่าใบอนุญาตการทำน้ำแข็งเพื่อการค้า	-	-	-	500
	ค่าใบอนุญาตการค้าอาหารและน้ำแข็ง ในสถานที่เอกชน	-	150	250	5,000
	ค่าใบอนุญาตการแต่งผม	170	50	-	500
	ค่าใบอนุญาตตลาดเอกชน	-	-	-	500
		รวมหมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต	251,713	258,229	238,605

หมวด	ประเภท	รายรับ			
		ปี 2532	ปี 2533	ปี 2534	ปี 2535
รายได้จาก ทรัพย์สิน	ค่าเช่าทรัพย์สิน	13,000	12,000	8,600	10,000
	พันธบัตรเงินกู้หรือเงินฝาก	663,582	972,190	1,084,052	1,000,000
	รวมหมวดรายได้จากทรัพย์สิน	676,582	984,190	1,092,652	1,010,000
เงินอุดหนุน	เงินอุดหนุนงบบุบ้าน อพบ.	2,880,000	5,920,000	5,920,000	-
	เงินอุดหนุนงบเฉพาะกิจองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	800,000	629,000	629,000	1,620,000
	เงินอุดหนุนงบดุลทุนสภาตำบล	277,760	287,230	287,280	1,450,080
	เงินอุดหนุนงบงานบำรุงรักษาซ่อมแซม แหล่งน้ำขนาดเล็ก	232,500	180,000	180,000	-
	รวมหมวดเงินอุดหนุน	4,190,260	7,016,280	7,016,280	3,070,080
รายได้อื่น	เงินสะสมส่วนจังหวัด	-	-	4,055,990	-
	เงินสะสมสภาตำบล	807,654	163,563	293,592	-
	รวมหมวดรายได้อื่น	807,654	163,563	4,349,582	-

หมวด	ประเภท	รายรับ			
		ปี 2532	ปี 2533	ปี 2534	ปี 2535
รายได้ เบ็ดเตล็ด	ค่าขายเศษของ	70,000	37,840	37,840	5,000
	ค่าขายแบบแปลน	18,100	29,400	31,700	40,000
	ค่าตรวจสอบวัสดุก่อสร้าง	33,515	75,585	14,755	-
	ค่าธรรมเนียมสมัครสอบ	1,505	5,240	10,890	5,000
	รายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ	50,250	50,366	131,978	80,000
	รวมหมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	173,370	198,431	227,163	130,000
	รวมรายรับทั้งสิ้น	23,938,141	30,160,419	36,722,379	30,791,864

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการย่องงบประมาณรายจ่ายทั่วไป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2532-2535

ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน

รายการ	รายจ่าย			
	ปี 2532	ปี 2533	ปี 2534	ปี 2535
<u>รายจ่ายประจำ</u>				
<u>รายจ่ายงบกลาง</u>				
1. ชำระหนี้เงินกู้	152,906	-	-	-
2. รายจ่ายตามข้อผูกพัน	138,229	177,430	196,914	277,169
3. เงินสำรองจ่าย	885,830	500,000	500,000	500,000
รวมรายจ่ายงบกลาง	1,176,966	677,430	696,914	777,169
<u>รายจ่ายของหน่วยงาน</u>				
1. เงินเดือนและค่าจ้าง ประจำ	2,137,264	2,966,120	3,535,608	4,579,739
2. ค่าตอบแทนใช้สอย และวัสดุ	7,030,761	6,007,673	5,913,283	8,123,887
3. ค่าสาธารณูปโภค	359,559	410,000	410,000	430,000
4. ค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง	5,236,372	6,290,105	6,131,326	9,475,547
5. เงินอุดหนุน	1,018,557	504,500	1,257,620	1,545,624
6. รายจ่ายอื่น	4,583,266	7,556,832	7,996,046	3,111,979

รายการ	รายจ่าย			
	ปี 2532	ปี 2533	ปี 2534	ปี 2535
รวมรายจ่ายหน่วยงาน	20,365,781	23,735,230	25,243,883	27,266,776
รวมงบรายจ่ายประจำ	21,542,747	24,412,660	25,940,797	28,043,945
รายจ่ายพิเศษ				
1. จ่ายจากเงินอุดหนุน เฉพาะกิจองค์การ บริหารส่วนจังหวัด	800,000	692,072	-	1,620,000
2. จ่ายจากเงินอุดหนุน งบบานบำรุงรักษา ซ่อมแซมแหล่งน้ำ ขนาดเล็ก	232,500	300,000	276,114	-
3. จ่ายจากเงินสะสม ส่วนจังหวัด	-	-	4,055,990	-
4. จ่ายจากเงินสะสม สภาตำบล	807,654	170,910	130,029	-
รวมงบรายจ่ายพิเศษ	1,840,154	1,099,982	4,462,133	1,620,000
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	23,382,901	25,512,642	30,402,930	29,663,945