

บทที่ 4

การศึกษาวิจัยและบทวิเคราะห์

ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความพร้อมของสภาตำบลในการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นี้ ได้แยกวิจัยตามสมมติฐานเป็น 3 ด้านคือ

- ด้านที่ 1 ความพร้อมทางการคลัง
- ด้านที่ 2 ความพร้อมทางการเมือง
- ด้านที่ 3 ความพร้อมในการบริหารกิจการงานในหน้าที่

ด้านที่ 1 ความพร้อมทางการคลัง

เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ทำการศึกษาวิจัยโดยค้นคว้าเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งประเด็นของการศึกษาค้นคว้าไว้ 4 ประเด็น คือ

- ประเด็นที่ 1 ศึกษาที่มาของรายได้ของท้องถิ่นและสภาตำบล
- ประเด็นที่ 2 ศึกษาถึงความเปลี่ยนแปลงและแนวทางแก้ไขปัญหารัฐบาลในเรื่องรายได้ท้องถิ่น
- ประเด็นที่ 3 วิเคราะห์แนวโน้มความสำเร็จของมาตรการการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นของรัฐบาล
- ประเด็นที่ 4 สิ่งที่ต้องพิจารณาอื่น ๆ นอกเหนือจากเรื่องรายได้

ซึ่งผลการศึกษาค้นคว้ามีดังนี้

ประเด็นที่ 1 ที่มาของรายได้ของท้องถิ่นและสภาตำบล

ในปัจจุบันรัฐบาลมีความพยายามที่จะกระจายอำนาจในการปกครองตนเองให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีการเสนอ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ซึ่งตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ดังกล่าว มาตรา 40 และมาตรา 43 กำหนดว่า สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

จากการสำรวจข้อมูลพบว่า จำนวนสภาตำบลที่มีรายได้ในปีงบประมาณ 2535 - 3537 เฉลี่ยเกินกว่า 150,000 บาท ขณะนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 619 แห่ง* และจากการคาดหมายในปี พ.ศ. 2540 คาดว่าสภาตำบลจะยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทั้งหมดประมาณ 7,000 แห่ง

สำหรับ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับที่จะประกาศใช้นี้ สำคัญสำคัญของกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว ก็คือการปรับปรุงฐานะของสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคลและยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล หรือที่

*ประกาศกรมการปกครอง เรื่องขอแจ้งข้อมูล ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2537

เรียกสั้น ๆ ว่า "อบต." ทั้งนี้เพื่อให้มีความคล่องตัวและสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพรองรับกับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนตามนโยบายรัฐบาลได้มากยิ่งขึ้น

ในประเด็นเกี่ยวกับรายได้ของสภาตำบลในปัจจุบัน (ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326) สภาตำบล (นิติบุคคล) และ อบต. ตามร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ว่าด้วยรายได้ของสภาตำบลปัจจุบัน ส่วนที่ 2 ว่าด้วยรายได้ของสภาตำบล (นิติบุคคล) และส่วนที่ 3 ว่าด้วยรายได้ของ อบต. ส่วนที่ 4 ว่าด้วยการเปรียบเทียบที่มาของรายได้ระหว่างสภาตำบลปัจจุบัน สภาตำบล (นิติบุคคล) และ อบต.

ส่วนที่ 1 ว่าด้วยรายได้ของสภาตำบล

สภาตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ในข้อ 13 ของประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าว และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณและการคลังตำบล พ.ศ. 2518 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินตามที่เห็นสมควรให้เป็นรายได้ของสภาตำบล ดังนี้

1. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
2. ภาษีบำรุงท้องที่ ร้อยละ 80 ของภาษีที่เก็บได้จากที่ดินในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล
3. ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ซึ่งเก็บได้ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล

4. เงินอาคารการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์และ
ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ที่เก็บได้ เนื่องจากการฆ่าสัตว์ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอก
เขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล

5. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วย
การพนันที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อบัญญัติจังหวัดในเขตตำบลนั้น

และสภาตำบลอาจมีรายได้อื่นตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัด
จะจัดสรรให้

กล่าวโดยสรุปสภาตำบลจะมีรายได้จากเงินที่องค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดแบ่งให้ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ (ร้อยละ 80)
อาคารการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน นอกจากนี้ยังมีรายได้จาก
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินอื่นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะจัดสรรให้

ส่วนที่ 2 ว่าด้วยรายได้สภาตำบล (นิติบุคคล)

ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.
2537 ฉบับนี้ กำหนดให้สภาตำบลมีรายได้ ดังนี้

1. รายได้ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรให้ตาม
หลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ดังนี้

1.1 ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษี
ป้าย อาคารการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกินจากการฆ่าสัตว์ ที่จัดเก็บได้ใน
ตำบลนั้น

1.2 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่
จะมีกฎหมายกำหนดไว้ ที่จัดเก็บได้ในตำบลนั้น

1.3 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมาย
ว่าด้วยการพนันที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อบัญญัติจังหวัดในเขตตำบลนั้น

1.4 ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจัดสรร

1.5 ภาษีสุราและภาษีสรรพสามิต ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจัดสรร

1.6 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจัดสรร

2. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

3. นอกจากข้อ 1 และข้อ 2 แล้วสภาตำบล (นิติบุคคล)

ยังอาจมีรายได้จาก

3.1 รายได้จากทรัพย์สินของสภาตำบล

3.2 รายได้จากสาธารณูปโภคของสภาตำบล

3.3 รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ของสภา

ตำบล

3.4 เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

3.5 เงินอุดหนุนและรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือ

หน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

3.6 รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็น

อย่างอื่น

ข้อสังเกต

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าสภาตำบล (นิติบุคคล) จะมีที่มาของรายได้ได้มากกว่าสภาตำบลปัจจุบันมาก อาทิเช่น ภาษีป้าย ภาษีมูลค่า

เพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ นอกจากนี้สภาตำบล (นิติบุคคล) ยังอาจมีรายได้จากทรัพย์สิน สาธารณูปโภคและการพาณิชย์ของ สภาตำบลเองอีกด้วย ซึ่งสภาตำบลปัจจุบันไม่มี

ส่วนที่ 3 ว่าด้วยรายได้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 69 ถึงมาตรา 78 กำหนดให้ อบต. มีรายได้ ดังนี้

1. ภาษีอากร ประกอบด้วย
 - 1.1 ภาษีอากรที่ อบต.จัดเก็บเองได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์
 - 1.2 ภาษีที่มอบให้ส่วนราชการอื่นจัดเก็บแทน ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต
 - 1.3 ภาษีและค่าธรรมเนียมที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บและมอบให้ทั้งจำนวน ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
2. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันและขายสุราที่เก็บเพิ่มขึ้น
3. รายได้จากการที่สำนักงานประมาณจัดสรรรายได้ให้ อบต. เป็นเงินอุดหนุน ดังนี้
 - 3.1 อากรังนกอีแอ่น
 - 3.2 ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล
 - 3.3 อากรการประทอนบัตร ใบอนุญาต และ อาชญาบัตรการประมง

3.4 ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวล

กฎหมายที่ดิน

4. รายได้จากค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง
5. รายได้จากเงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง
6. เงินกู้ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย โดยได้รับอนุญาตจากสภา อบต.
7. นอกจากข้อ 1 - 6 แล้ว อบต.ยังอาจมีรายได้จาก
 - 7.1 รายได้จากทรัพย์สินของ อบต.
 - 7.2 รายได้จากสาธารณูปโภคของ อบต.
 - 7.3 รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ของ อบต.
 - 7.4 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายกำหนด
 - 7.5 เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
 - 7.6 รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
 - 7.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
 - 7.8 รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นของ อบต.

โดยสรุป อบต.มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีที่มาของรายได้เช่นเดียวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ โดยจะมีส่วนที่แตกต่างจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นก็คือ รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติในข้อ 3-5 ซึ่งถือเป็นกาเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกี่ยวกับรายได้ท้องถิ่น นอกจากนั้น อบต. ยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ของตนเอง และได้รับจัดสรรภาษีต่าง ๆ โดยตรงจากกระทรวงมหาดไทย

ข้อแตกต่างที่มาของรายได้ ระหว่างสภาตำบลที่ผ่านมากับ อบต.

1. อบต. มีฐานะเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สามารถจัดเก็บรายได้ได้เอง อาทิเช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อាកการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ เป็นต้น เช่นเดียวกันหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ในขณะที่สภาตำบลที่ผ่านมากไม่มีอำนาจที่จะจัดเก็บได้เอง

2. อบต. ได้รับจัดสรรภาษีไม่ว่าจะเป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิตโดยตรงจากกระทรวงมหาดไทยและภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดสรรภายในจังหวัดซึ่งสภาตำบลที่ผ่านมากไม่มีรายได้ในส่วนนี้

3. อบต. มีที่มาของรายได้มากกว่าสภาตำบลปัจจุบันมาก อาทิเช่น ภาษีป้าย ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิตหรือภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาตและค่าปรับ เป็นต้น

4. อบต. มีรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ อากาศรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล อាកการประมง ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม และรายได้จากเงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ซึ่งสภาตำบลปัจจุบันไม่มีรายได้จากส่วนนี้เลย

ประเด็นที่ควรพิจารณาก็คือเมื่อสภาตำบลได้ยกฐานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต.) จะมีผลกระทบให้รัฐต้องแบ่งปันรายได้ให้แก่สภาตำบลโดยเฉพาะในด้านที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่ท้องถิ่นมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐจัดเก็บแทน และภาษีที่รัฐจัดเก็บ และมอบให้ท้องถิ่นทั้งจำนวน ซึ่งจะมีผลทำให้รายได้ของท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ที่ได้เป็นประจำทุกปีลดน้อยลงด้วย

**ประเด็นที่ 2 ความเปลี่ยนแปลงและแนวทางแก้ไขของรัฐบาลใน
เรื่องรายได้ท้องถิ่น**

จากข้อมูลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ประมาณการว่าในช่วงปี 2535 - 2539 ซึ่งให้เห็นว่าท้องถิ่นจะต้องใช้เงินเพื่อแก้ไขปัญหามากกว่า 100,000 ล้านบาทต่อปี หรือคิดเป็นสัดส่วนประมาณ 15% - 20% ของรายได้ของรัฐบาลกลาง ซึ่งหมายความว่าภายใต้เงื่อนไขโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม 5 รูป จะต้องปรับปรุงรายได้ให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีก ประมาณ 60,000 - 70,000 ล้านบาท แต่จากการศึกษาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นสิ่งที่ควรพิจารณาว่าหากมีการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้ง และเพิ่มจำนวนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในกรณีสภาตำบลยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องมีการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นเพิ่มกว่าจำนวนดังกล่าว เนื่องจากส่วนหนึ่งจะต้องนำไปใช้เป็นงบบริหารงานประจำที่เพิ่มสูงขึ้นเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว นายประจักษ์ สุวรรณภักดี ผู้อำนวยการส่วนการคลังท้องถิ่น* สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กล่าวว่

"คาดว่าช่วงแผนฯ 7 ท้องถิ่นจะต้องใช้เงินเพื่อแก้ไขปัญหามากกว่า 100,000 ล้านบาทต่อปีหรือคิดเป็นสัดส่วนประมาณ 15 - 20% ของรายได้ของรัฐบาลกลางจึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงรายได้ให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีก 60,000-70,000 ล้านบาท และหากมีการปรับโครงสร้างใน 3 ปีข้างหน้าท้องถิ่นจะเพิ่มขึ้นจาก 1,206 แห่ง เป็น 8,719 แห่ง ทำให้ท้องถิ่นต้องมีเงินเพิ่มขึ้นถึง 200,000 ล้านบาทต่อปี"

*สัมภาษณ์ นายประจักษ์ สุวรรณภักดี ผู้อำนวยการส่วนการคลังท้องถิ่น สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อ 18 มกราคม 2538



เพื่อเป็นการปรับปรุงระบบวิธีการจัดเก็บและจัดสรรภาษีต่าง ๆ อันเป็นรายได้ของท้องถิ่นให้ครอบคลุมถึงรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลอื่น จะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลที่จะเกิดขึ้นใหม่ ขณะนี้กรมการปกครองได้เสนอร่างกฎหมายรวม 7 ฉบับ* โดยมีสาระดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ (ฉบับที่) พ.ศ. มีสาระสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม รวม 4 ประเด็น คือ
 1. ให้ภาษีบำรุงท้องที่ที่จัดเก็บได้ในเขต อบต. ให้เป็นรายได้ของ อบต. (มาตรา 3)
 2. กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการตีราคาปานกลางในเขต อบต. (มาตรา 4)
 3. กำหนดที่ดินที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ (มาตรา 5)
 4. กำหนดให้เงินค่าปรับที่ความผิดเกิดขึ้นในท้องที่ อบต. เป็นรายได้ของ อบต. (มาตรา 6)
2. ร่างพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่) พ.ศ. มีสาระสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม รวม 3 ประเด็น คือ
 1. ให้ประธานกรรมการบริหาร อบต. มีอำนาจแต่งตั้งพนักงาน เจ้าหน้าที่ และพนักงานเก็บภาษี (มาตรา 3)
 2. ให้ประธานกรรมการบริหาร อบต. มีอำนาจกำหนดสถานที่รับชำระภาษี (มาตรา 4)

*ที่มา : สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง

3. ให้ประธานกรรมการบริหาร อบต. มีอำนาจออกคำสั่ง เป็นหนังสือให้ยึดอายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษี (มาตรา 5)

3. ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่) พ.ศ. ... มีสาระสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม รวม 2 ประเด็น คือ

1. ให้ อบต. และท้องถิ่น มีรายได้จากภาษีรถ (มาตรา 3)
2. ให้รถที่ใช้ในการขนส่งส่วนบุคคลของ อบต. ได้รับการ ยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีรถ (มาตรา 4)

4. ร่างกฎกระทรวง (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการ ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 มีสาระสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรร เงินรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้ส่วนท้องถิ่น โดยครอบคลุม ถึง อบต. ด้วย

5. ร่างกฎกระทรวง (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 มีสาระสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินภาษีรถให้ส่วนท้องถิ่น โดยครอบคลุมถึง อบต. ด้วย

6. ร่างกฎกระทรวง (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ. 2478 มีสาระสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อนให้ส่วนท้องถิ่น โดยให้ ครอบคลุมถึง อบต. ด้วย

7. ร่างกฎกระทรวง (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 มีสาระสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินภาษีรถตามกฎหมาย ว่าด้วยการขนส่งทางบกให้ส่วนท้องถิ่น โดยครอบคลุมถึง อบต. ด้วย

การเสนอร่างกฎหมายทั้ง 7 ฉบับนี้ จะไม่มีผลกระทบทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เนื่องจากรายได้เหล่านี้ ขณะนี้เป็นรายได้ของส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว เพียงแต่กำหนดให้แบ่งบางส่วนให้เป็นรายได้ของ อบต. เท่านั้น

อย่างไรก็ตามรัฐบาลตระหนักดีว่าในกรณีที่มีการจัดตั้ง อบต. ใน 3 ปีข้างหน้าท้องถิ่นจะเพิ่มขึ้นจากปีปัจจุบัน 1,206 แห่ง เป็นประมาณ 8,719 แห่ง และหากมีการปรับโครงสร้างการบริหารท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ คาดว่าความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นจะเพิ่มขึ้นถึง 200,000 ล้านบาทต่อปี หรือท้องถิ่นจะต้องมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนประมาณ 20 - 30% ของรายได้ของรัฐบาลกลางภายในปี 2544 ดังนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2536 อนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงรายได้ของส่วนท้องถิ่นตามนโยบายรัฐบาลและมอบให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี) ประธานกรรมการรับไปพิจารณาแต่งตั้งกรรมการเพิ่มเติมตามความเหมาะสมโดยให้มีอำนาจหน้าที่ศึกษาข้อเสนอแนวทางในการปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นให้แล้วเสร็จ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายใน 3 เดือนคณะกรรมการฯ ได้มีการประชุมรวม 5 ครั้ง ได้ข้อยุติเป็น "มาตรการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นตามนโยบายรัฐบาล"* รวม 9 มาตรการ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณา "มาตรการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นตามนโยบายรัฐบาล" เมื่อ 19 กรกฎาคม 2537 และมีมติ

*ที่มา : สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง

1. เห็นชอบในหลักการของมาตรการฯ ตามที่คณะกรรมการฯ เสนอทั้ง 9 มาตรการ โดยให้คณะกรรมการฯ รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีรวม 7 ประการไปพิจารณา

2. มอบให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังรับไปดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และควรรหาหรือกระทรวงมหาดไทยในการดำเนินการ

สาระสำคัญของ "มาตรการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นตามนโยบายรัฐบาล"

มาตรการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นตามนโยบายรัฐบาลมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

(ก) ภาพรวมของมาตรการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่น

มาตรการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่น 9 มาตรการ จะทำให้ส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มเติมประมาณปีละ 18,609 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 80.6

(ข) สาระสำคัญของ 9 มาตรการ

มาตรการที่ 1 การลดค่าใช้จ่ายในการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุราและภาษีสรรพสามิตให้ท้องถิ่น จากร้อยละ 5 เป็นร้อยละ 4 ในปีแรก และร้อยละ 3 ในปีต่อ ๆ ไป ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น ปีละประมาณ 548 ล้านบาท

มาตรการที่ 2 ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ โดยจัดสรรตามหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) ภาษีที่จัดเก็บภายในประเทศจัดสรรให้ท้องถิ่นตามแหล่งที่จัดเก็บภาษี

(2) ภาษีที่จัดเก็บจากการนำเข้าสินค้า จัดสรรตามจำนวน
ประชากร

มาตรการที่ 3 ให้ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีอากรตามกฎหมาย
เสียภาษีอากรเพิ่มอีกร้อยละ 10 ให้ท้องถิ่น โดยจัดสรรให้ตามสัดส่วนจำนวน
ประชากร ซึ่งทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ประมาณปีละ 1,900 ล้านบาท

มาตรการที่ 4 กำหนดให้อาการรังนกอีแอ่น อากรการ
ประมง ค่าภาคหลวงตามกฎหมายป่าไม้ เป็นรายได้ของท้องถิ่นที่เป็นแห่ง
กำเนิดรายได้ ซึ่งทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ประมาณปีละ 44 ล้านบาท สำหรับอากร
การประมงกำหนดแนวทางที่จะให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดประมูลเองด้วย

มาตรการที่ 5 ให้ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของแหล่งแร่ และแหล่ง
ปิโตรเลียมมีรายได้จากค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ร้อยละ 90
ของค่าภาคหลวงฯ ที่จัดเก็บได้ โดยค่อย ๆ ให้ปีแรก ให้ร้อยละ 30 ปีที่สองให้
ร้อยละ 60 และปีที่สามและปีต่อ ๆ ไปให้ร้อยละ 90 ซึ่งท้องถิ่นจะมีรายได้
เพิ่มขึ้นประมาณปีละ 1,077 ล้านบาท

มาตรการที่ 6 ให้อำนาจท้องถิ่นจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมการ
โอนอสังหาริมทรัพย์ร่วมกับรัฐบาล โดยลดอัตราค่าธรรมเนียมการจัด
เก็บของรัฐบาลกลาง และให้อำนาจท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติเก็บค่าธรรมเนียม
เดิมดังกล่าวเพิ่มขึ้นในอัตราเท่ากับอัตราที่รัฐบาลลดลง

ปีที่ 1 รัฐบาล เก็บอัตรา 1.4 ท้องถิ่นเก็บอัตรา 0.6 (70/30)

ปีที่ 2 รัฐบาล เก็บอัตรา 0.8 ท้องถิ่นเก็บอัตรา 1.2 (40/60)

ปีที่ 3 รัฐบาล เก็บอัตรา 0.2 ท้องถิ่นเก็บอัตรา 1.8 (10/90)

ทั้งนี้ จะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ปีละประมาณ 6,517 ล้านบาท

มาตรการที่ 7 ปรับปรุงโครงสร้างภาษีรถยนต์ประจำปีและ
ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับรถโดยเพิ่มค่าธรรมเนียมอีกเท่าตัว ยกเลิกการลดหย่อน
ภาษีสำหรับรถเก่า และยกเลิกการคิดภาษีตามลักษณะการใช้มาเป็นคิดภาษีตาม

- (1) รถเก๋งคิดตามความจุกระบอกสูบ และมูลค่าของรถ
- (2) รถลักษณะอื่น คิดตามน้ำหนักรถ
- (3) รถจักรยานยนต์ คิดตามความจุกระบอกสูบ

ทั้งนี้ ท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มขึ้นปีละประมาณ 6,709 ล้านบาท

มาตรการที่ 8 การปรับปรุงภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษี
บำรุงท้องที่ โดยรวมภาษีทั้ง 2 ประเภทเข้าด้วยกัน แล้วเรียกว่า "ภาษีบำรุง
ท้องที่" และประเมินภาษีตามมูลค่าทรัพย์สิน และประเภทที่ดินอัตราภาษีแบ่งเป็น
12 โครงสร้าง แบ่งตามกลุ่มจังหวัดที่เศรษฐกิจดี ปานกลาง และชนบท และให้
ท้องถิ่นเลือกกำหนดอัตราภาษีตามโครงสร้างเอง มาตรการนี้คาดว่าจะทำให้
ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณปีละ 11,122 ล้านบาท

มาตรการที่ 9 เงินอุดหนุน

นอกจาก 8 มาตรการที่ฝ่ายเลขานุการเสนอตั้งกล่าวแล้ว สำนักงบประมาณยังมีข้อเสนอปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนท้องถิ่น โดยใช้
หลักเกณฑ์

(1) การจัดสรรตามความจำเป็น โดยพิจารณาจากประชากร/
ความหนาแน่น/และสถานะภาพความจำเป็นพื้นฐาน

(2) การจัดสรรตามความสามารถในการจัดเก็บรายได้ โดย
พิจารณาจากอัตราส่วนของภาษีที่จัดเก็บเอง/รายได้เฉลี่ยของประชากร และ
อัตราส่วนของภาษีที่จัดเก็บเอง/หลังคาเรือนในเขตและนำมาจัดกลุ่ม และให้
น้ำหนักตามความเหมาะสมต่อไป

จากมาตรการทั้ง 9 มาตรการ ได้ประมาณการรายได้ที่เพิ่มขึ้น
ตามตารางแยกได้ดังนี้

ประมาณการรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากมาตรการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่น
ตามมติ ครม. เมื่อ 19 กรกฎาคม 2537*

มาตรการ	ประมาณการ	รายได้เดิม	เพิ่มขึ้น	(%)
1.ลดค่าใช้จ่ายจาก 5%เป็น3%	548	-	548	100
2.ปรับปรุงหลักเกณฑ์การ จัดสรร VAT	13,791	13,791	-	-
3.เก็บภาษียาสูบ	1,900	-	1,900	100
4.มีรายได้จากทรัพยากร ธรรมชาติ	44	-	44	100
5.รายได้จากค่าภาคหลวงแร่- ปิโตรเลียม	1,077	-	1,077	100
6.ค่าธรรมเนียมโอน อสังหาริมทรัพย์	6,517	-	6,517	100
7.รวมภาษีโรงเรือน ฯ - ภาษีบำรุงท้องที่	11,122	4,053	7,069	174
8.ปรับปรุงภาษีรถยนต์ ฯ รวม	6,709	5,255	1,454	27
9.ปรับปรุงการจัดสรรเงิน อุดหนุน	41,708	23,099	18,609	80

*เอกสารจากสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง

**ประเด็นที่ 3 แนวโน้มความสำเร็จของมาตรการการปรับปรุงรายได้
ท้องถิ่นของรัฐบาล**

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณามาตรการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นดังกล่าวแล้ว
มีมติเห็นชอบในหลักการ และให้รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาต่อไป
ซึ่งข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี* สรุปได้ดังนี้

1. การกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่และค่า
ภาคหลวงปิโตรเลียมร่วมกับรัฐบาล

1.1 มาตรการนี้ควรมองในภาพรวมและปัญหาในระยะยาว
โดยจังหวัดที่ไม่มีทรัพยากรอาจได้รับผลกระทบ จึงควรกำหนดวิธีการเฉลี่ยค่า
ภาคหลวง ฯ ไปยังจังหวัดอื่น หรือลดอำนาจการจัดเก็บจากร้อยละ 90 มาจัด
เก็บในอัตราที่เหมาะสมหรือวิธีอื่นใด เพื่อมิให้รายได้กระจุกตัว

1.2 การแบ่งค่าภาคหลวง ฯ ในเขตพัฒนาร่วมกับต่าง
ประเทศควรคำนึงถึงประเทศที่อยู่ในเขตพัฒนาร่วมด้วย

2. รายได้จากค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์จะผันผวน
ตามภาวะเศรษฐกิจท้องถิ่น จึงไม่อาจประมาณการรายได้ และจัดทำแผนการ
ใช้จ่ายล่วงหน้าได้อย่างถูกต้อง

3. การรวมภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่เข้าด้วย
กันเป็นภาษีเดียวเรียกว่า ภาษีบำรุงท้องที่ นั้น ข้อมูลที่จะนำมาเป็นฐานในการ

*ที่มา : สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง

คำนวณควรเป็นปัจจุบันและครบถ้วนและรายได้ส่วนนี้จะผันผวนตามภาวะเศรษฐกิจ การใช้ราคาผลิตภัณฑ์ประจำปีต่อคนในการแบ่งช่วงอัตราภาษีควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้รอบคอบและเป็นธรรมเพราะประชากรในแต่ละท้องถิ่นมีรายได้แตกต่างกันมาก และสมควรปรับปรุงอัตราส่วนลดและค่าใช้จ่ายในคราวเดียวกันด้วย

4. การปรับปรุงโครงสร้างภาษีรถยนต์ฯ นั้น

4.1 จังหวัดใดมีรถยนต์มากก็จะมีรายได้มาก เช่น กทม. น่าจะเป็นการกระจุกตัวมากกว่าการกระจายรายได้หรือไม่

4.2 ควรกำหนดมูลค่ารถของผู้มีฐานะ และต้องเสียภาษีสูง ซึ่งปัจจุบันกำหนดมูลค่าตั้งแต่ 3 ล้านบาทขึ้นไป ควรกำหนดให้ต่ำลงเป็น 1 ล้านบาท หรือไม่

5. มาตรการนี้จะมีผลกระทบต่อรายได้และการบริหารราชการส่วนกลางใดหรือไม่ เพียงใด

6. มาตรการนี้ยังเป็นสัดส่วนน้อยมาก เมื่อคิดเป็นสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี และบางมาตรการรายได้มาจากการเก็บภาษีภาคเอกชน ไม่ได้เป็นการกระจายรายได้จากส่วนกลาง ควรจะได้พิจารณาเสนอมาตรการเพิ่มเติมให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มมากขึ้นในลักษณะการกระจายรายได้จากส่วนกลางในระยะ เวลาที่เหมาะสมต่อไป

7. การกระจายรายได้ตามมาตรการนี้ ท้องถิ่นจะมีรายได้แตกต่างกันควรดูแลเรื่องนี้ให้เกิดความรอบคอบและเป็นธรรม โดยเฉพาะการจัดสรรเงินอุดหนุนควรปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการให้เหมาะสมกระจายรายได้ที่เป็นธรรม คำนึงถึงข้อมูลพื้นฐานของท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ผลกระทบในการปรับปรุงรายได้ฯ ตามมติ กรม. จะสามารถรองรับการเกิดขึ้น
ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้เพียงใด

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นตามมติ กรม. 9
มาตรการดังกล่าว จะมีผลกระทบให้รัฐบาลต้องทำการแก้ไขพระราชบัญญัติ
พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และประกาศกระทรวง ให้เป็นไปตามมาตรการ
ดังกล่าว* คือ

1. พระราชบัญญัติ

1.1 พ.ร.บ.จัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ.2527

1.2 พ.ร.บ.จัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2527

1.3 พ.ร.บ.จัดสรรเงินรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและ
ภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2534

1.4 พ.ร.บ.รายได้เทศบาล พ.ศ.2497

1.5 พ.ร.บ.รายได้สุขาภิบาล พ.ศ.2498

1.6 พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
พ.ศ.2528

1.7 พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา
พ.ศ.2521

1.8 พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด
พ.ศ.2498

1.9 พ.ร.บ.จัดสรรเงินภาษียาสูบ พ.ศ.

*ที่มา : สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง



- 1.10 พ.ร.บ.อาคารรั้งนกอี้อ่น พุทธศักราช 2482
 - 1.11 พ.ร.บ.ป่าไม้ พุทธศักราช 2484
 - 1.12 พ.ร.บ.การประมง พ.ศ.2490
 - 1.13 พ.ร.บ.แร่ พ.ศ.2510
 - 1.14 พ.ร.บ.พิกัถ้อตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ.2509
 - 1.15 ประมวลกฎหมายที่ดิน
 - 1.16 พ.ร.บ.ภาชีโรงเรีอนและที่ดิน พุทธศักราช 2475
 - 1.17 พ.ร.บ.ภาชีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508
 - 1.18 พ.ร.บ.ภาชีบำรุงท้องที่ พ.ศ.
 - 1.19 พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ.2522
 - 1.20 พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ.2522
 - 1.21 พ.ร.บ.ลื้อเลื่อน พุทธศักราช 2478
 - 1.22 พ.ร.บ.ปีโตรเสียม พ.ศ.2514
2. พระราชกฤษฎีกา
 - 2.1 พ.ร.ฎ.รายได้จังหวัด พ.ศ.2499
 - 2.2 พ.ร.ฎ.กำหนดเกาะที่นกอี้อ่นท่าร้างอยู่ตามธรรมชาติ เป็นเขตห้าม พ.ศ.2485
3. กฎกระทรวง
 - 3.1 กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติจัดสรรเงิน ภาชีสุรา พ.ศ.2527
 - 3.2 กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติจัดสรรภาชี สรรพสามิต พ.ศ.2527

- 3.3 กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติจัดสรรเงินรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534
- 3.4 กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522
- 3.5 กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522
- 3.6 กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติล้อเลื่อน พุทธศักราช 2478
- 3.7 กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497
- 3.8 กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ. 2498
- 3.9 กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติจัดสรรภาษียาสูบ พ.ศ.
- 3.10 กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน
- 3.11 กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 .
- 3.12 กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521
- 3.13 กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510
- 3.14 กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514

3.15 กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498

4. ประกาศกระทรวง

4.1 ประกาศกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติภาษี
ป้าย พ.ศ.2510

ความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติ

1. เกี่ยวกับรายได้ 150,000 บาทต่อปี ในการกำหนดให้สภาตำบล
สามารถยกฐานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล*
นายชูวงศ์ ฉายะบุตร อธิบดีกรมการปกครอง กล่าวว่า

"อยากเรียนว่าในเรื่องนี้กรมการปกครองซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแล
การปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ตลอดจนการส่งเสริมการ
เมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นมีรายได้เหมาะสม
กับฐานะและหน้าที่ความรับผิดชอบกรมการปกครองไม่ต้องการที่
จะเห็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นมาต้องล้มไปหรืออยู่
ในสภาพที่พึ่งพาตนเองไม่ได้เพราะมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะ
ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับและหากเกิดเหตุการณ์เช่นนี้
คงไม่เป็นผลดีนักต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบ

*บทล้มภาษณ์ในนิตยสารเทศาภิบาล ปีที่ 89 ฉบับที่ 9 เดือนกันยายน

ประชาธิปไตย ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการปรับปรุงการบริหารการปกครองท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลตั้งขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาปรับปรุงรูปแบบการปกครองท้องถิ่น พิจารณายกร่างพระราชบัญญัตินี้จึงได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นที่ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีรายได้ขั้นต่ำเท่าใดจึงจะเพียงพอ และรายได้ขั้นต่ำนี้จะต้องไม่สูงจนกระทั่งไม่สามารถที่จะยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ เพราะจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การคำนวณรายได้ขั้นต่ำนั้นคณะกรรมการจึงพิจารณาเฉพาะค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการบริหารงานไม่ว่าจะเป็นค่าจ้างลูกจ้าง พนักงาน ค่าจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ประจำสำนักงาน ค่าเบี้ยประชุมคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งก็ประมาณว่าปีละ 150,000 บาท ซึ่งกรรมการปกครองก็เห็นว่าเหมาะสมไม่มากเกินไป จนเป็นปัญหาต่อการยกฐานะสภาตำบล และไม่น้อยเกินไปจนเป็นปัญหา "

และ

"จากอดีตที่ผ่านมา ปัญหาที่ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเคยจัดตั้งมาแล้วครั้งหนึ่งในสมัย ฯพณฯ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ต้องล้มเลิกไปนั้นมีอยู่หลายประการ ได้แก่ เจ้าหน้าที่และคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ ความเข้าใจในหลักการปกครองและการบริหารงานท้องถิ่น ปัญหาการขาดรายได้ที่จะมาดำเนินการ หรือจ้างพนักงาน เป็นต้น และต้องอาศัยเวลากว่า 20 ปี จึงจะฟื้นฟูกลับมาซึ่งถือเป็นบทเรียนที่มีค่ายิ่ง กรรมการปกครองพยายามดำเนินการทุกวิถีทางที่จะเตรียมความพร้อมให้แก่สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เห็นได้

ชัดก็คือ การผลักดันให้กระทรวงการคลังพิจารณาจัดสรรรายได้ให้แก่สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จากภาษีและค่าธรรมเนียมประเภทต่างๆ มากขึ้น มีฐานภาษีที่กว้างขึ้น ขอเพิ่มส่วนแบ่งกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น จัดหาเงินอุดหนุนให้อัตราที่สูงขึ้น เป็นต้น ซึ่งหากทุกอย่างเป็นไปตามที่คาดแล้ว สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะมีส่วนประมาณในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นอย่างเพียงพอ "

2. เกี่ยวกับมาตรการ 9 มาตรการในการเพิ่มรายได้ท้องถิ่นของรัฐบาล นางศจี โภธิปักษ์ ผู้อำนวยการสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง* กล่าวว่า

"เมื่อพิจารณามาตรการต่าง ๆ ทั้งหมด จะเห็นได้ว่าเพิ่มรายได้ให้ท้องถิ่นเพียง 18,609 ล้านบาทในขณะที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ให้ข้อมูลว่าภายใน 3 ปี ท้องถิ่นมีความต้องการเงิน 60,000 - 70,000 ล้านบาท ซึ่งจะเห็นได้ว่ามาตรการเหล่านี้ ก็ยังไม่เพียงพอกับความต้องการและความจำเป็นของท้องถิ่น

นอกจากนี้ หากพิจารณาในแต่ละมาตรการจะเห็นได้ว่า มาตรการส่วนใหญ่เป็นการเรียกเก็บเงินเพิ่มจากประชาชน เช่น ภาษีรถ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษียาสูบ เม็ดเงินในส่วนที่รัฐบาลกระจายไปให้มีเพียงรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติและ

* สัมภาษณ์ นางศจี โภธิปักษ์ ผู้อำนวยการสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อ 18 มกราคม 2538

ค่าธรรมเนียมโอนที่ดิน ซึ่งคิดเป็นเงินเพียงประมาณ 9,538
ล้านบาทเท่านั้น ดังนั้นจึงอาจเป็นการสร้างความไม่พอใจให้กับ
ประชาชนและเป็นข้อยุ่งยากในการจัดเก็บ"

ซึ่งประเด็นดังกล่าวสอดคล้องกับข้อสังเกตของ กรม. ซึ่งได้ตั้ง
ข้อสังเกตไว้เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2537 ว่า

"มาตรการนี้ เมื่อคิดเป็นสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน
ยังเป็นสัดส่วนน้อยมาก บางมาตรการมาจากการเก็บภาษี
จากเอกชน มิได้กระจายรายได้จากส่วนกลาง ควรจะเสนอ
มาตรการเพิ่มเติมที่จะสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มมากยิ่งขึ้น
ในลักษณะกระจายรายได้จากส่วนกลางในระยะเวลาที่เหมาะสม -
สมต่อไป

3. เกี่ยวกับขั้นตอน วิธีดำเนินการ และระยะเวลาของการดำเนินการตาม
มาตรการ 9 มาตรการของรัฐบาล นายสุกิจ เจริญรัตนกุล ผู้อำนวยการ
ส่วนพัฒนารายได้ สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง* กล่าวว่า

"เมื่อพิจารณาระยะเวลาในการดำเนินการ จะเห็นได้ว่าหากคิด
ตั้งแต่ที่กระทรวงมหาดไทยเริ่มดำเนินการจนกระทั่งปัจจุบันนี้ใช้
เวลาไปประมาณเกือบ 2 ปี หรือหากคิดตั้งแต่ที่ กรม. มีมติ
เห็นชอบในมาตรการจนกระทั่งปัจจุบัน ใช้เวลาไปประมาณ

* สัมภาษณ์ นายสุกิจ เจริญรัตนกุล ผู้อำนวยการส่วนพัฒนารายได้
สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อ 18 มกราคม 2538

4 เดือน เพิ่งจะดำเนินการร่างกฎหมายเสร็จไปเพียง 2
 มาตรการซึ่งทำให้ท้องถิ่นมีเงินเพิ่มขึ้นประมาณ 2,500 ล้านบาท
 หรือคิดเป็น 13.8% ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น ร่างกฎหมายนี้มี
 กระบวนการต้องนำเสนอ กรม. คณะกรรมการกฤษฎีกา วิชา-
 รัฐบาลสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา คาดว่าจะดำเนินการ
 แล้วเสร็จเป็นกฎหมายและมีผลใช้บังคับได้สมบูรณ์ในอีก 3 - 5
 ปี ข้างหน้า ซึ่งช่วงเวลาน่าจะไม่ทันกับการปรับปรุงโครงสร้าง
 หน่วยการปกครองท้องถิ่น

นอกเหนือจากประเด็นที่กล่าว แม้กฎหมายจะมีผลบังคับ
 ใช้แล้ว แต่ในทางปฏิบัติได้หมายความว่า จะนำไปปฏิบัติได้ทันที
 จำเป็นต้องมีการปรับระบบการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
 ให้สอดคล้องกันด้วยเช่น ร่างกฎหมายสภาตำบล ทำให้กรมที่ดิน
 ส่งเงินค่าธรรมเนียมที่เก็บจากในเขต อบต. ใดให้เป็นรายได้
 ของ อบต. นั้น ในทางปฏิบัติกรมที่ดินก็ยังไม่สามารถแยกข้อมูล
 (เงิน) ได้ว่าค่าธรรมเนียมที่เก็บได้เก็บจากเขต อบต. ใดบ้าง
 ประเด็นก็เป็นปัญหาสำคัญมากหรือกรณีกฎหมายจัดสรรภาษีมูลค่า
 เพิ่มให้ท้องถิ่นกำหนดให้กรมสรรพากรแจ้งยอดเงินว่าเก็บจาก
 ท้องถิ่นใดเป็นจำนวนเท่าใด ตั้งแต่ปี 2534 กระทั่งปัจจุบันเป็น
 เวลา 3 - 4 ปี กรมสรรพากรยังไม่สามารถแจ้งยอดเงิน
 ดังกล่าวได้ แต่กรมสรรพากรคาดว่าจะให้ข้อมูลได้ปี 2539 -
 2540 เป็นต้น"

และ

"มาตรการปรับปรุงรายได้ที่ทุกคนคาดหวังว่าจะสามารถรองรับ
 กับการปรับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในอนาคตได้นั้น เมื่อ

พิจารณาปัจจัยต่าง ๆ เช่น จำนวนเงินที่คาดว่าจะได้รับเพิ่ม
 ช่วงเวลาของการดำเนินการ และปัญหาในทางปฏิบัติ แล้ว
 เชื่อกันว่า ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะรองรับกับการปรับปรุง
 โครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้เลย "

ประเด็นที่ 4 สิ่งที่ต้องพิจารณาอื่น ๆ นอกเหนือจากรายได้

นายสมบูรณ์ สุขสำราญ มีข้อคิดเห็นต่อฐานะขององค์การบริหาร
 ส่วนตำบลว่า การยกฐานะของสภาตำบลให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลให้ใช้
 เกณฑ์รายได้เฉลี่ย 3 ปี ไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท และจำนวนประชากรที่
 เรียกร้องหรือความกระตือรือร้นของประชาชน โดยกล่าวว่า

"ไม่อยากจะเป็นการยึดเยียดว่า เท่านั้นเท่านี้จึงจะเป็นอะไรได้
 กรณีสามหมู่บ้านอาจเป็นหมู่บ้านใหญ่ มีรายได้ค่อนข้างดี อาจเป็น
 ที่มีบ่อน้ำมัน บ่อพลอย แหล่งท่องเที่ยว เมื่อมีรายได้สูงก็ย่อมดูแล
 ตัวเองได้ ควรเพิ่มอีกข้อว่ามีประชากรจำนวนเท่านั้นที่เรียกร้อง
 จะเป็น และดูรายได้เท่าไร ตามกำหนดหรือเปล่าก็ควรให้เขา
 เป็นได้ซึ่งหมู่บ้านประเภทนี้อาจมีไม่เท่าไรเช่น อุดรธา เหตุผล
 ว่าถ้าจะให้เขาปกครองตนเอง ควรให้เขามีส่วนร่วมนอกจาก
 เลือกตัวแทนแล้ว น่าจะให้มี direct demand จากราชการ
 ก็จะช่วยให้จำนวนการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลมีจำนวนมาก
 ขึ้นดูจากรายได้และความกระตือรือร้นของประชาชนดีกว่าจะเอา
 เงินไปให้เขาบริหารและปกครองตนเอง" (นายสมบูรณ์

สุขสำราญ กล่าวเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2535 ในการประชุม
 คณะกรรมการปรับปรุงการบริหารการปกครองท้องถิ่น ครั้งที่
 8/2535)

นายกนก วงษ์ตระหง่าน มีข้อคิดเห็นต่อฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลว่า การยกฐานะของสภาตำบลให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ควรใช้เกณฑ์ในด้านขีดความสามารถในการรับแรงงาน มีตลาดแรงงานการจ้างคนในท้องถิ่นด้วย แต่ยกเว้นแรงงานด้านเกษตร โดยกล่าวว่า

"...ผมขอเสริมในเรื่องของรายได้ คงจะยังไม่เพียงพอที่จะกำหนดว่า ท้องถิ่นนั้นมีความพร้อมหรือไม่ต่อการปกครองตนเอง แม้จะลดเกณฑ์ลงเหลือ 100,000 บาทก็ตาม จุดที่สำคัญของการพัฒนาท้องถิ่นก็คือหยุดไม่ให้คนจากท้องถิ่นหลั่งไหลเข้ามาเมือง ฉะนั้นน่าจะกำหนดเกณฑ์เพิ่มอีกว่าในท้องถิ่นใดที่พร้อมจะเป็นท้องถิ่นนั้นจะต้องมีขีดความสามารถในการรับแรงงาน มีตลาดแรงงาน(ยกเว้นแรงงานด้านเกษตร) หมายความว่า มีร้านค้า มีการจ้างงานคนในท้องถิ่นเพื่อมิให้คนไหลเข้ามาในสังคมเมือง ผมจึงขอเสนอหลักเกณฑ์เพิ่มคือ จำนวนของตลาดแรงงาน เช่น ในท้องถิ่นหนึ่งมีประชากร 2,000 คน เราอาจกำหนดว่าให้ 5% ของประชากรต้องเป็นผู้ที่ทำงานในท้องถิ่นที่อยู่นอกภาคเกษตร หรือราว 100 คน มีร้านค้า ตลาด มีคนจะอยู่ที่นั่นได้ เพราะคงไม่มีเหตุผลที่ดีพอที่เรามีท้องถิ่นแล้ว สุดท้ายคนกลับหนีเข้ามาทำงานใน กทม. อีกเช่นเดิม" . (นายกนก วงษ์ตระหง่าน กล่าวเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2535 ในการประชุมคณะกรรมการปรับปรุงการบริหารการปกครองท้องถิ่น ครั้งที่ 6/2535)

สรุปผลการศึกษาริวิจัยในปัจจุบันด้านความพร้อมทางการคลัง

จากการศึกษาริวิจัยสรุปผลได้ว่า

1. เกี่ยวกับความเหมาะสมในเกณฑ์รายได้ในการยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นท้องถิ่นรูปแบบ อบต. โดยรายได้เฉลี่ยไม่รวมเงินอุดหนุนย้อนหลัง 3 ปี เกินปีละ 150,000 บาทนั้น เป็นเพียงเกณฑ์ที่จะทำให้ อบต.สามารถ

ที่จะบริหารงานสำนักงานไปได้เท่านั้น ในเรื่องนี้ยังมีผู้เสนอว่า ควรมีเกณฑ์อื่นๆ ที่น่าจะนำมาพิจารณา เช่น ความเต็มใจของประชาชนในท้องถิ่น และการพิจารณาด้านตลาดแรงงาน เป็นต้น

2. การที่จะทำให้ท้องถิ่น (อบต.) ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพรัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการในการเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่นที่เหมาะสมรองรับกับการเกิดขึ้นของ อบต. ที่จะเพิ่มมากขึ้นทุกปี จากการศึกษาริ้วยพบว่ามาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลในการเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่นยังไม่เป็นการพอเพียงแก่ความต้องการของท้องถิ่น

(รายละเอียดปรากฏตามบทวิเคราะห์ผลการศึกษาริ้วยหน้า 106-118)



ด้านที่ 2 ความพร้อมทางการเมือง

ในประเด็นนี้ได้ทำการศึกษารว้อย โดยการออกแบบสอบถามโดยกลุ่มประชากรที่ศึกษา ได้แก่ ประชาชนในตำบลซึ่งมีฐานะทางการคลังเพียงพอ เพื่อศึกษาความพร้อมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งผลการศึกษารว้อยในประเด็นนี้ปรากฏผล ดังนี้

สถานภาพของประชาชนที่ตอบแบบสอบถาม

ข้อมูลทั่วไป

1.	<u>เพศ</u>	<u>จำนวน (คน)</u>
	ชาย	175
	หญิง	149
2.	<u>อายุ</u>	<u>จำนวน (คน)</u>
	20 - 30 ปี	11
	31 - 40 ปี	115
	41 - 50 ปี	154
	51 - 60 ปี	44
3.	<u>คุณวุฒิ</u>	<u>จำนวน (คน)</u>
	ประถม	165
	มัธยม, ปวช., ปวส.	117
	ปริญญาตรี	36
	ปริญญาโท	6

4.	<u>รายได้ต่อเดือน</u>	<u>จำนวน (คน)</u>
	10,000 บาทขึ้นไป	11
	7,500-10,000 บาท	86
	5,000-7,500 บาท	128
	2,500-5,000 บาท	99
	ต่ำกว่า 2,500 บาท	--

ตารางที่ 1

แสดงความสนใจของประชาชนในการติดตามข่าวสาร
ความเคลื่อนไหวทางการเมืองจากสื่อมวลชน

ระดับความสนใจ	จำนวน	ร้อยละ
ติดตามสม่ำเสมอ	82	25.30
ติดตามพอสมควร	113	34.89
ติดตามไม่สม่ำเสมอ	75	23.15
ไม่ค่อยได้ติดตาม	37	11.41
ไม่ได้ติดตามเลย	17	5.25
รวม	324	100

จากตารางที่ 1 จะเห็นว่าระดับความสนใจในการติดตามข่าวสาร
ความเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชน ร้อยละ 60.19 ให้ความสนใจใน
ระดับติดตามสม่ำเสมอและติดตามพอสมควร

ตารางที่ 2

แสดงความสนใจในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ

ระดับความสนใจ	จำนวน	ร้อยละ
ไปลงคะแนนทุกครั้ง	57	17.60
ไปลงคะแนนแทบทุกครั้ง	137	42.28
ไปลงคะแนนบางครั้ง	61	18.83
ไปลงคะแนนน้อยครั้ง	62	19.13
ไม่เคยไปลงคะแนนเลย	7	2.16
รวม	324	100

จากตารางที่ 2 จะเห็นว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความสนใจในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

ตารางที่ 3

แสดงเหตุผลในการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

เหตุผล	จำนวน	ร้อยละ
ตั้งใจไปเอง	77	24.29
ทางราชการชักชวน	62	19.56
เพื่อนฝูงชักชวน	45	14.20
กำนัน ผู้ใหญ่บ้านชวนไป	89	28.07
กลัวผิดสัญญากันนักการเมือง	44	13.88
รวม	317	100

จากตารางที่ 3 จะเห็นว่า ประชาชนมีเหตุผลในการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วยเหตุผลต่าง ๆ ที่ใกล้เคียงกัน แต่จะสังเกตได้ว่าทางราชการและกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทสูงในการชักจูงให้ราษฎรไปใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยทั้งสองเหตุผลรวมกันแล้วเท่ากับร้อยละ 47.63

ตารางที่ 4

แสดงความต้องการให้สภาตำบลเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น

ระดับความต้องการ	จำนวน	ร้อยละ
ต้องการอย่างยิ่ง	51	15.74
ต้องการ	139	42.90
ไม่แน่ใจ	65	20.06
ไม่ต้องการ	58	17.90
ไม่ต้องการอย่างยิ่ง	11	3.40
รวม	324	100

จากตารางที่ 4 แสดงให้เห็นว่าประชาชนในสภาตำบลมีความต้องการที่จะปกครองตนเองในฐานะองค์การปกครองท้องถิ่น โดยระดับความต้องการและต้องการอย่างยิ่งเท่ากับร้อยละ 58.64

ตารางที่ 5

แสดงความสนใจในการเมืองในระดับท้องถิ่นของประชาชน
โดยสอบถามความกระตือรือร้นที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตัวแทนของท้องถิ่น

ระดับความกระตือรือร้น	จำนวน	ร้อยละ
ไปอย่างแน่นอน	108	33.33
ไปหากไม่ติดธุระ	199	61.42
แล้วแต่โอกาส	11	3.40
คิดว่าจะไม่ไป	6	1.85
ไม่ไปอย่างแน่นอน	-	-
รวม	324	100

จากตารางที่ 5 แสดงว่าประชาชนมีความกระตือรือร้นที่จะไป
ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหากสภาวะตำบลยกฐานะ เป็นท้องถิ่น

ตารางที่ 6

แสดงความสนใจของประชาชนในการสมัครเข้าเป็นตัวแทนของประชาชน
หากสภาตำบลยกฐานะเป็นท้องถิ่น

ระดับความสนใจ	จำนวน	ร้อยละ
สมัครอย่างแน่นอน	6	1.85
อาจจะสมัคร	33	10.19
ไม่แน่ใจ	40	12.34
คิดว่าไม่สมัคร	89	27.47
ไม่สมัครอย่างแน่นอน	156	48.15
รวม	324	100

จากตารางที่ 6 จะเห็นว่า ระดับความสนใจในการสมัคร
รับเลือกตั้งในระดับคิดว่าไม่สมัคร และระดับไม่สมัครอย่างแน่นอน รวมแล้ว
ร้อยละ 75.62 แสดงว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความต้องการจะสมัครรับ
เลือกตั้ง

ตารางที่ 7

แสดงความสนใจในนโยบายและ เหตุผลของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ระดับความสนใจ	จำนวน	ร้อยละ
ไปฟังการหาเสียงทุกครั้ง	31	9.57
ไปฟังการหาเสียงแทบทุกครั้งหากไม่ติดธุระ	40	12.35
ไม่แน่ใจ	108	33.33
คิดว่าจะไม่ไปฟัง	101	31.17
ไม่ไปฟังอย่างแน่นอน	44	13.58
รวม	324	100

จากตารางที่ 7 จะเห็นว่า ในการเลือกตั้งของนักการเมือง ประชาชนทั่วไปมีแนวโน้มที่จะไม่สนใจไปรับฟังการไปหาเสียงเลือกตั้ง โดยจากการสำรวจผู้ที่มีแนวโน้มจะ ไปฟังการหาเสียงมีเพียงร้อยละ 21.92

ตารางที่ 8

แสดงถึงภาพของ "นักรการเมือง" ในสายตาของประชาชน

"นักรการเมือง" ในสายตาของประชาชน	จำนวน	ร้อยละ
ตัวแทนของประชาชน	85	26.24
ที่พึ่งของประชาชน	65	20.06
อาชีพหนึ่ง	25	7.72
ผู้ต้องการอำนาจปกครองประเทศ	108	33.33
ตัวสร้างความวุ่นวายให้สังคม	41	12.65
รวม	324	100

จากตารางที่ 8 จะเห็นว่า "นักรการเมือง" ในสายตาของประชาชน ทั้งในภาพบวกและภาพลบอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกันคือ ในภาพบวกมองนักรการเมืองเป็นตัวแทนหรือที่พึ่งของประชาชน คิดเป็นร้อยละ 46.30 ในขณะที่ภาพลบมองนักรการเมืองเป็นผู้ที่ต้องการอำนาจและสร้างความวุ่นวายให้สังคม คิดเป็นร้อยละ 46.00



ตารางที่ 9

สอบถามทัศนคติและความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับ "ความขัดแย้ง"

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดีที่สุด	45	13.89
เป็นแนวทางของประชาธิปไตย	42	12.96
เป็นเรื่องธรรมดาของสังคม	157	48.46
ทำให้เกิดการร้องเรียน	36	11.11
ทำให้เกิดความวุ่นวายในสังคม	44	13.58
รวม	324	100

ตารางที่ 9 แสดงให้เห็นว่าประชาชนโดยทั่วไปมอง "ความขัดแย้ง" เป็นเรื่องธรรมดาของสังคม

ตารางที่ 10

สอบถามความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับ "การปกครองท้องถิ่น"

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเอง แต่ไม่ได้มอบทุกเรื่อง	22	6.79
ท้องถิ่นได้เลือกตัวแทนเพื่อปกครองท้องถิ่นเอง	101	31.17
ท้องถิ่นมีงบประมาณในการบริหารเป็นของตัวเอง โดยไม่พึ่งพารัฐ	64	19.75
ท้องถิ่นสามารถออกกฎหมายบังคับใช้ในการบริหารท้องถิ่นเอง	62	19.14
ท้องถิ่นได้ปกครองตนเองในทุกเรื่อง	75	23.15
รวม	324	100

จากตารางที่ 10 แสดงให้เห็นว่าประชาชนมีความเข้าใจเกี่ยวกับ "การปกครองท้องถิ่น" ไปในแง่ต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน แต่ประชาชนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 31.17) จะมีความเข้าใจเกี่ยวกับ "ท้องถิ่น" ในรูปของการเลือกตัวแทนเพื่อปกครองตนเอง

.
ตารางที่ 11

สอบถามความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ของ "สภาตำบล" ของตนเอง

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
พึงพอใจมากที่สุด	5	1.54
พึงพอใจ	114	35.18
เฉย ๆ	81	25.0
ไม่พึงพอใจ	97	29.93
ไม่พึงพอใจมากที่สุด	27	8.33
รวม	324	100

ตารางที่ 11 แสดงให้เห็นว่า เท่าที่ผ่านมาประชาชนโดยทั่วไป มีความพึงพอใจ และไม่พึงพอใจ ในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลในระดับที่ ใกล้เคียงกัน

ผลการศึกษาริวิจัยในปัจจัยความพร้อมทางการเมือง

จากการศึกษาริวิจัย (ตารางที่ 1-11) สรุปผลได้ว่าในด้านความพร้อมทางการเมืองของประชาชนพบว่า มีความพร้อมทางการเมืองในระดับที่ พอสมควร แม้จะขาดด้านความมีเหตุผลทางการเมืองอยู่บ้าง (รายละเอียดปรากฏตามบทวิเคราะห์ผลการศึกษาริวิจัย หน้า 106-118)

ด้านที่ 3 ความพร้อมในการบริหารกิจการงานในหน้าที่

ในประเด็นนี้ได้ทำการศึกษาวิจัย โดยการออกแบบสอบถามประกอบ การสัมภาษณ์กลุ่มผู้นำท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และ กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ) ในตำบลซึ่งมีฐานะทางการคลังเพียงพอ เพื่อ ศึกษาความพร้อมในการบริหารกิจการงานในหน้าที่ ซึ่งผลการศึกษาวิจัยในประเด็นนี้ ปรากฏ ดังนี้

สภาพภาพของผู้นำท้องถิ่นที่ตอบแบบสอบถาม

ข้อมูลทั่วไป

1.	<u>เพศ</u>	<u>จำนวน</u> (คน)
	ชาย	202
	หญิง	38
2.	<u>อายุ</u>	<u>จำนวน</u> (คน)
	25 - 35 ปี	65
	36 - 45 ปี	103
	46 - 55 ปี	59
	55 ปีขึ้นไป	13

3.	<u>ตำแหน่ง</u>	<u>จำนวน (คน)</u>
	กำนัน	16
	ผู้ใหญ่บ้าน	125
	แพทย์ประจำตำบล	16
	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ	83
4.	<u>ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง</u>	<u>จำนวน (คน)</u>
	20 ปีขึ้นไป	58
	15 - 20 ปี	123
	10 - 15 ปี	36
	5 - 10 ปี	14
	ต่ำกว่า 5 ปี	9

ตารางที่ 12

สอบถามความเห็นของผู้นำท้องถิ่นเกี่ยวกับ
ความเข้าใจของประชาชนในบทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาตำบล

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
เข้าใจดีที่สุด	6	2.5
เข้าใจมาก	38	15.83
เข้าใจบ้างพอสมควร	74	30.84
เข้าใจเล็กน้อย	105	43.75
ไม่เข้าใจเลย	17	7.08
รวม	240	100

ตารางที่ 12 แสดงให้เห็นว่า ผู้นำท้องถิ่นส่วนใหญ่มองว่าประชาชนส่วนใหญ่มองยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาตำบล

ตารางที่ 13

สอบถามผู้นำท้องถิ่นเกี่ยวกับการได้รับความร่วมมือจากประชาชน

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
ร่วมมืออย่างดียิ่ง	25	10.42
ร่วมมือพอสมควร	130	54.17
ร่วมมือเล็กน้อย	68	28.33
ไม่ค่อยได้รับความร่วมมือ	14	5.83
ไม่ได้รับความร่วมมือเลย	3	1.25
รวม	240	100

ตารางที่ 13 แสดงให้เห็นว่า ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความร่วมมือ
กับสภาตำบลในการปฏิบัติหน้าที่

ตารางที่ 14

สอบถามความคิดเห็นของผู้นำท้องถิ่นเกี่ยวกับเหตุผล
ในการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชน

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของตัวเอง	37	15.42
เป็นหน้าที่ของประชาชน	98	40.83
ทางราชการชักชวน	69	28.75
หวัคະແນชັກชวน	33	13.75
รับสินบน	3	1.25
รวม	240	100

ตารางที่ 14 ผู้นำท้องถิ่นส่วนใหญ่มองว่า เหตุผลที่ประชาชนไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพราะเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่และเป็นหน้าที่ของประชาชน หากไปเพราะถูกชักชวนส่วนใหญ่ก็จะเป็นการชักชวนจากส่วนราชการ

ตารางที่ 15

สอบถามความคิดเห็นของผู้นำท้องถิ่นในความสามารถ
ที่จะบริหารงานเอง โดยปราศจากข้อชี้แนะหรือกำกับดูแลจากส่วนราชการ

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
บริหารงานเองได้อย่างแน่นอน	11	4.58
อาจจะประสบปัญหาบ้างเล็กน้อย	149	62.08
ไม่แน่ใจ	24	10.00
คงจะไม่สามารถบริหารงานเองได้	41	17.09
ไม่สามารถบริหารงานเองได้อย่างแน่นอน	15	6.25
รวม	240	100

ตารางที่ 15 ผู้นำท้องถิ่นส่วนใหญ่มีความเห็นว่า หากปราศจาก
การชี้แนะหรือกำกับดูแลจากส่วนราชการ ในการบริหารงานของตำบลอาจ
ประสบปัญหาเล็กน้อย

ตารางที่ 16

สอบถามความคิดเห็นของผู้นำท้องถิ่นเกี่ยวกับ
ความถี่ของปัญหาอุปสรรคที่ไม่สามารถแก้ไขได้

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
มีปัญหาบ่อยมากที่สุด	11	4.58
มีปัญหาบ่อย	7	2.92
มีปัญหาบ้าง	147	61.25
มีปัญหาเล็กน้อย	55	22.92
ไม่มีปัญหาเลย	20	8.33
รวม	240	100

ตารางที่ 16 ผู้นำท้องถิ่นส่วนใหญ่เห็นว่า ปัญหาอุปสรรคที่ไม่สามารถแก้ไขได้ของสภาตำบลอยู่ในระดับมีปัญหาบ้างกับมีปัญหาเล็กน้อย เท่านั้น



ตารางที่ 17

สอบถามความเห็นผู้นำท้องถิ่นเกี่ยวกับ
การแทรกแซงของส่วนราชการในการบริหารงานของสภาตำบล

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
มีการแทรกแซงมากที่สุด	15	6.25
มีการแทรกแซงมาก	22	9.17
มีการแทรกแซงพอสมควร	44	18.33
มีการแทรกแซงเล็กน้อย	146	60.83
ไม่มีการแทรกแซง	13	5.42
รวม	240	100

ตารางที่ 17 ผู้นำท้องถิ่นมีความเห็นว่าเท่าที่ผ่านมามีส่วนราชการ
เข้ามาแทรกแซงการบริหารงานของสภาตำบลเล็กน้อย

ตารางที่ 18

สอบถามความคิดเห็นของผู้นำท้องถิ่นเกี่ยวกับปัญหา
กรรมการสภาตำบลขาดความรู้ความสามารถ

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
มีปัญหามากที่สุด	14	5.83
มีปัญหามาก	75	31.25
มีปัญหาบ้าง	97	40.42
มีปัญหาเล็กน้อย	43	17.92
ไม่มีปัญหา	11	4.58
รวม	240	100

ตารางที่ 18 ผู้นำท้องถิ่นมีความเห็นว่าการบริหารงานของสภาตำบล
เท่าที่ผ่านมายังประสบปัญหาเรื่องความรู้ความสามารถของกรรมการสภาตำบล

ตารางที่ 19

สอบถามความคิดเห็นของผู้นำท้องถิ่นเกี่ยวกับ
ความสมควรของสภาตำบลที่จะยกฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
สมควรอย่างยิ่ง	68	28.33
สมควร	137	57.08
ไม่แน่ใจ	6	2.50
ไม่สมควร	19	7.92
ไม่สมควรอย่างยิ่ง	10	4.17
รวม	240	100

จากตารางที่ 19 ผู้นำท้องถิ่นเกือบทั้งหมดมีความเห็นว่า
สภาตำบลของตนสมควรจะยกฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ตารางที่ 20

สอบถามความพร้อมของผู้นำท้องถิ่นในการสมัครเข้ารับ
เลือกตั้งในกรณีที่สภาตำบลยกฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ความเห็น	จำนวน	ร้อยละ
สมัครแน่นอน	45	18.75
คิดว่าจะสมัคร	121	50.42
ไม่แน่ใจ	49	20.42
คงจะไม่สมัคร	16	6.66
ไม่สมัครแน่นอน	9	3.75
รวม	240	100

ตารางที่ 20 แสดงว่าผู้นำท้องถิ่นส่วนใหญ่ให้ความสนใจที่จะสมัคร
เข้ารับเลือกตั้ง ในกรณีที่สภาตำบลยกฐานะเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 21

สอบถามความเห็นผู้นำท้องถิ่น กรณีมีการเลือกตั้งกรรมการสภาตำบล
 ในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ว่าประชาชนจะให้ความสนใจ
 ในการเลือกตั้งเพียงใด

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
สนใจมาก	39	16.25
สนใจพอประมาณ	186	77.50
ไม่แน่ใจ	-	0.00
สนใจเล็กน้อย	7	2.92
ไม่สนใจเลย	8	3.33
รวม	24	100

ตารางที่ 21 ผู้นำท้องถิ่นมีความเห็นว่า ประชาชนส่วนใหญ่
 ให้ความสนใจในการเลือกตั้งกรรมการสภาตำบลในฐานะหน่วยการปกครอง
 ท้องถิ่น

ตารางที่ 22

สอบถามความเห็นของผู้นำท้องถิ่นในการบริหารงาน
สภาตำบลที่ผ่านมาเป็นการบริหารงานที่เป็นไปตาม
ความต้องการของฝ่ายใด

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
เป็นไปตามความต้องการของประชาชน	64	26.67
เป็นไปตามความต้องการของผู้นำท้องถิ่น	45	18.75
เป็นไปตามความต้องการของอำเภอ	47	19.58
เป็นไปตามความต้องการของจังหวัด	31	12.92
เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาล	53	22.08
รวม	240	100

ตารางที่ 22 ผู้นำท้องถิ่นแต่ละคนมองการบริหารงานของสภาตำบล
ว่าเป็นการบริหารงานตามความต้องการของฝ่ายต่าง ๆ เป็นเปอร์เซ็นต์ที่ใกล้เคียงกัน

ตารางที่ 23

สอบถามความคิดเห็นของผู้นำท้องถิ่น
ว่านอกเหนือจากผู้นำท้องถิ่นแล้วยังมีบุคคลอื่น ๆ ที่มีความรู้ความสามารถที่จะบริหารงานสภาตำบลมากน้อยเพียงใด

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
มีอีกมาก	77	32.08
พอหาได้	121	50.42
ไม่แน่ใจ	3	1.25
ไม่ค่อยมี	31	12.92
ไม่มีเลย	8	3.33
รวม	240	100

ตารางที่ 23 ผู้นำท้องถิ่นส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ยังมีบุคคลอื่น ๆ
ผู้มีความรู้ความสามารถที่จะบริหารงานของสภาตำบลอีกมาก

ตารางที่ 24

สอบถามความรู้ความสามารถผู้นำท้องถิ่น
ในการวางแผนพัฒนาตำบล

ความเข้าใจ	จำนวน	ร้อยละ
เข้าใจมากที่สุด	-	0.00
เข้าใจพอสมควร	64	26.67
เข้าใจเล็กน้อย	119	49.58
ไม่เข้าใจเลย	57	23.75
รวม	240	100

ตารางที่ 24 แสดงให้เห็นว่าผู้นำท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีความรู้ความเข้าใจในแผนพัฒนาตำบล

ตารางที่ 25

สอบถามความเข้าใจผู้นำท้องถิ่นในขั้นตอน
การจัดทำงบประมาณประจำปีของสภาตำบล

ความเข้าใจ	จำนวน	ร้อยละ
เข้าใจมากที่สุด	2	0.83
เข้าใจพอสมควร	11	4.58
เข้าใจเล็กน้อย	171	71.25
ไม่เข้าใจเลย	56	23.34
รวม	240	100

ตารางที่ 25 แสดงให้เห็นว่าผู้นำท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีความรู้
ความเข้าใจในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณประจำปีของสภาตำบล

ตารางที่ 26

สอบถามความรู้ของผู้นำท้องถิ่นเกี่ยวกับแหล่งที่มา
ของรายได้ อบต. ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและ
องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

ความเข้าใจ	จำนวน	ร้อยละ
ทราบเป็นอย่างดี	18	7.50
ทราบเล็กน้อย	165	68.75
ไม่ทราบ	57	23.75
รวม	240	100

ตารางที่ 26 แสดงให้เห็นว่าผู้นำท้องถิ่นมีความเข้าใจเกี่ยวกับ
แหล่งที่มาของรายได้ท้องถิ่นตาม พ.ร.บ.ฉบับใหม่เพียงเล็กน้อย



ตารางที่ 27

สอบถามความรู้ของผู้นำท้องถิ่นเกี่ยวกับรายจ่ายของ อบต.
ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

ความเข้าใจ	จำนวน	ร้อยละ
ทราบเป็นอย่างดี -	21	8.75
ทราบเล็กน้อย	65	27.08
ไม่ทราบ	154	64.17
รวม	240	100

ตารางที่ 27 แสดงให้เห็นว่าผู้นำท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ทราบว่า
สภาตำบลจะต้องมีภาระเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายตาม พ.ร.บ.ฉบับใหม่อย่างไรบ้าง

สรุปผลการศึกษาริวิจัยในปัจจุบันด้านความพร้อมในการบริหารกิจการ
ในหน้าที่

จากการศึกษาริวิจัย (ตารางที่ 12-27) สรุปผลได้ว่าปัจจัย
แวดล้อมในด้านประชาชนและส่วนราชการเอื้ออำนวยต่อสภาตำบลในการบริหาร
งานแต่สิ่งที่จะต้องพิจารณาก็คือ ในด้านความรู้ ความสามารถของกรรมการสภา
ตำบล หรือผู้นำท้องถิ่นเป็นจุดสำคัญที่ทำให้สภาตำบลยังไม่มีความพร้อมในการ
บริหารกิจการในหน้าที่เท่าที่ควร

(รายละเอียดปรากฏตามบทวิเคราะห์ผลการศึกษาริวิจัยหน้า 106-118)

บทวิเคราะห์ผลการศึกษาริวิจัย

จากการศึกษาริวิจัยในเรื่องปัจจัยนี้มีผลต่อความพร้อมของสภาพตำบลในการปกครองตนเองในฐานะองค์กรท้องถิ่น (ในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) สามารถสรุปผลการศึกษาริวิจัยได้ดังนี้

1. ความพร้อมทางการคลัง ในการศึกษาริวิจัยดังกล่าวสรุปผลกระทบทของพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งส่งผลกระทบต่อสถานะการคลังของท้องถิ่น ดังนี้

1.1 ด้านรายจ่ายประจำ

ในปัจจุบันปัญหาที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของระบบเศรษฐกิจไทย คือ การที่รัฐได้สูญเสียงบประมาณอย่างมหาศาลไปเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากร อันได้แก่ ข้าราชการทุกประเภท รวมตลอดจนถึงพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าในหน่วยการปกครองท้องถิ่นบางแห่งจำเป็นต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเพื่อไปจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้างพนักงานจึงจะสามารถเลี้ยงตนเองได้ ถึงแม้ว่ารัฐจะได้พยายามปรับปรุงแนวทางการพัฒนารายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมาโดยตลอดเวลานับสิบปีมานี้ก็ตาม แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงเป็นปัญหาสำคัญมาโดยตลอด

รัฐได้พยายามเสนอแนวทางแก้ไขเพื่อลดจำนวนบุคลากรในภาครัฐให้มีเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม ทั้งนี้ได้พยายามในหลายวิธีการ เช่น การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เข้ามาประกอบการปฏิบัติงาน หรือการแปรรูปงานบางประเภทไปให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน รวมตลอดจนถึงวิธีการปรับปรุงโครงสร้างต่าง ๆ เช่น การลดหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนกัน หรือการกำหนดนโยบายไม่เพิ่มจำนวนข้าราชการแต่ใช้วิธีการเกลี่ยอัตรากำลังทดแทนกัน ดังนั้นจึงเห็นได้ชัดเจนว่าค่าใช้จ่ายทางด้านบุคลากรของรัฐที่มีมากมาย เป็นปัญหาหลักที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและความเจริญของประเทศ

ปัจจุบันในหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปได้แก

องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล และสภาตำบล รวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลที่กำลังจะเกิดขึ้นนั้นได้ใช้ข้าราชการประจำที่อยู่ในพื้นที่เข้าช่วยในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้โดยมีเหตุผลเนื่องมาจากต้องการอาศัยความรู้ความสามารถของข้าราชการประจำดังกล่าวและเป็นการประหยัดงบประมาณของท้องถิ่นเอง ที่จะต้องนำมาจ้างข้าราชการของตน

รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลจะส่งผลให้ข้าราชการประจำที่เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานดังกล่าวต้องถอนตัวออก และท้องถิ่นทุกรูปจะต้องจ้างพนักงานของตนเองเข้าปฏิบัติหน้าที่ทดแทน และจากการคำนวณจะพบว่าจะต้องใช้บุคลากรเพิ่มขึ้นถึงจำนวน 23,018 คน ซึ่งจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก อันจะส่งผลให้สถานการณ์ทางด้านงบประมาณของประเทศมีปัญหามากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ และเป็นการสวนทางกับนโยบายการลดภาระค่าใช้จ่ายทางด้านบุคลากรของรัฐ

1.2 ด้านรายจ่ายเพื่อพัฒนา

การปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบในปัจจุบันยังคงต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ ในปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้ท้องถิ่นมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบมากมายหลายประการ ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ทั้งในมิติของพื้นที่และจำนวนประชากรที่ท้องถิ่นต้องให้บริการ อีกทั้งการขยายตัวของปัญหาอยู่ในลักษณะที่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติและรวดเร็ว ประกอบกับการขยายของเมืองซึ่งมีปัญหาซับซ้อนมากยิ่งขึ้น แต่ในทางตรงกันข้าม โครงสร้างรายได้ของท้องถิ่นมิได้มีการขยายตัวตาม ทั้งทางด้านฐานหรือประเภทภาษี รวมทั้งรายได้ประเภทอื่น ๆ ก็มิได้ขยายตามความรับผิดชอบดังกล่าวด้วย

จากสภาพปัญหาดังกล่าวพอที่จะสรุปได้ว่า ในปัจจุบันยังไม่มีท้องถิ่นรูปใดเลยที่สามารถเลี้ยงตนเองได้โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและจากข้อมูลปรากฏว่า ในปีงบประมาณ 2535 ท้องถิ่นแต่ละรูปมีสถิติรายได้จากเงินอุดหนุน คือ

รายได้เงินอุดหนุนของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ปีงบประมาณ 2535

(หน่วย : ล้านบาท)

ประเภท	รายได้จริง*	เงินอุดหนุน
1. เทศบาล	6,652.24	3,200.91
2. สุขาภิบาล	2,781.50	812.57
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด	6,212.99	1,042.20
4. เมืองพัทยา	119.76	101.75
5. กรุงเทพมหานคร	12,008.32	1,948.00
รวม	27,774.82	7,105.42

ที่มา : สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง
กระทรวงมหาดไทย

*รายได้จริง = รายได้จากภาษีอากร, ค่าธรรมเนียมฯ, ทรัพย์สิน,
สาธารณูปโภค และรายได้เบ็ดเตล็ด

สรุปผลการศึกษาวิจัยในประเด็นนี้พบว่า การยกฐานะสภาตำบลเป็น
 หน่วยงานปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามหลักเกณฑ์
 ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งถือ
 รายได้เฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี เกิน 150,000 บาทต่อปีนั้น รัฐบาลจะต้องพบปัญหา
 อุปสรรคในทางปฏิบัติในด้านการคลังท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะนอกจาก
 มาตรการในการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่น ทั้ง 9 ประการแล้ว รัฐยังต้องพิจารณา
 ปรับปรุงพระราชบัญญัติพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ที่
 เกี่ยวข้องอีกมากมาย แต่กระนั้นก็ดี มาตรการในการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่น
 ดังกล่าว แม้คาดว่าจะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณปีละ 18,609 ล้านบาท
 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 80.6 แต่เมื่อพิจารณาถึงจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลที่
 จะเพิ่มมากขึ้น (โดยเฉพาะในปี 2540 คาดว่าสภาตำบลจะยกฐานะเป็น อบต.
 ประมาณ 7,000 แห่ง) ซึ่งจะต้องมีภาระหน้าที่และรายจ่ายประจำที่จะต้องใช้ง
 งบประมาณอีกมากมาย โดยเฉพาะในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 ฉบับที่ 7 ให้ข้อมูลว่า ภายใน 3 ปี ท้องถิ่นมีความต้องการเงินเพื่อบริหาร
 6 - 7 หมื่นล้านบาท ซึ่งจะเห็นได้ว่า รายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มจากมาตรการทั้ง
 9 มาตรการ ยังไม่เพียงพอกับความต้องการและความจำเป็นของท้องถิ่น
 อยู่นั่นเอง

สรุปความเห็นของผู้ปฏิบัติ

ความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติเกี่ยวกับด้านการคลังท้องถิ่นและมาตรการใน
 การปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นนั้น จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า

- ในประเด็นด้านรายได้ย้อนหลังเฉลี่ย 150,000 บาท ต่อปีโดย
 ไม่รวมเงินอุดหนุนในการกำหนดให้สภาตำบลยกฐานะเป็นท้องถิ่นรูปแบบองค์การ
 บริหารส่วนตำบล นั้น เป็นเพียงข้อกำหนดเพื่อให้สภาตำบลสามารถประคอง
 ตัวเองให้อยู่รอดในการบริหารสำนักงานเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตอบสนอง
 แรงบีบคั้นทางการเมือง

- ในด้านมาตรการการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นของรัฐบาล เป็น มาตรการที่ส่วนใหญ่เรียกเก็บเงินเพิ่มจากประชาชนมิได้เป็นการกระจายรายได้ จากส่วนกลางจึงอาจประสบปัญหาในการจัดเก็บนอกจากนี้ผู้ปฏิบัติยังให้ความเห็น ว่า มาตรการในการปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นยังไม่เพียงพอกับความ ต้องการ และความจำเป็นของท้องถิ่นตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7

- ในด้านขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการเกี่ยวกับการ ปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นในแต่ละมาตรการนั้น จะต้องผ่านกระบวนการหลายขั้น ตอนกว่าจะเป็นกฎหมายและมีผลบังคับใช้ได้ ซึ่งสิ่งนี้จะ เป็นปัญหาสำคัญประการ หนึ่งของการดำเนินการ

- ในด้านความเห็นในประเด็นอื่นๆ เพิ่มเติมของนักวิชาการ บางท่านเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ความเห็นว่าเกณฑ์รายได้เฉลี่ย 3 ปีย้อนหลัง โดยไม่รวมเงินอุดหนุน 150,000 บาท นั้นอาจจะยังไม่พอเพียง น่าจะมีการเพิ่มในเกณฑ์ที่ว่าประชาชนในตำบลนั้นต้องร้องขออีกด้วย นอกจากนี้ นักวิชาการบางท่านยังมีความเห็นว่า น่าจะมีจุดสำคัญอื่น ๆ ที่ควรนำมา พิจารณา เช่น ในด้านขีดความสามารถในการรับแรงงานมิให้คนจากท้องถิ่น หลังไหลเข้าเมือง เป็นต้น

2. ความพร้อมทางการเมืองของประชาชน

ในการศึกษาเกี่ยวกับความกระตือรือร้นทางการเมืองและ ความมีเหตุผลทางการเมืองของประชาชน (ตารางที่ 1 - 11) ปรากฏผล การสำรวจ ดังนี้

ด้านความกระตือรือร้นทางการเมืองของประชาชนพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสนใจติดตามข่าวสาร ความเคลื่อนไหวทางการเมือง มีความสนใจในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ แต่ไม่มีความสนใจที่จะ สมัครเข้ารับเลือกตั้ง และจากการสำรวจความต้องการที่จะปกครองตนเองใน ฐานะท้องถิ่น (ตารางที่ 4) พบว่า ร้อยละ 58.6 มีความต้องการให้

สภาพแวดล้อมได้มีการปกครองตนเองในฐานะองค์การปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่น่าพิจารณาคือในการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนนั้นถึงแม้ว่า ประชาชนจะมีความสนใจในการติดตามข่าวสารความเคลื่อนไหวทางการเมือง และส่วนใหญ่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่จากการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับเหตุผลในการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (ตารางที่ 3) พบว่ามีเพียงร้อยละ 24.29 เท่านั้นที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยตั้งใจไปเอง โดยปราศจากการชักชวน

ด้านความมีเหตุมีผลทางการเมืองพบว่า ความรู้ความเข้าใจในการเมืองท้องถิ่นทัศนคติและเหตุผลทางการเมืองของประชาชนมีความแตกต่างกันไปจะเห็นว่าจากตารางที่ 7 เมื่อสอบถามเกี่ยวกับความสนใจในนโยบายและเหตุผลของผู้สมัครรับเลือกตั้ง พบว่ามีเพียงร้อยละ 21.92 เท่านั้นที่ให้ความสนใจ เมื่อถามถึงความเห็นหรือทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับ "ความขัดแย้ง" (ตารางที่ 9) พบว่าประชาชนโดยทั่วไป (ร้อยละ 48.46) มองความขัดแย้งเป็นเรื่องธรรมดาของสังคม ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงค่าของระดับความมีเหตุมีผลจากตัวเลือกทั้ง 5 ตัว จะเห็นได้ว่าอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อสำรวจความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ "การปกครองท้องถิ่น" (ตารางที่ 10) พบว่าประชาชนโดยทั่วไป (ร้อยละ 31.17) มีความเข้าใจเกี่ยวกับ "ท้องถิ่น" ในรูปของการเลือกตั้งตัวแทนเพื่อปกครองตนเองเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเมื่อพิจารณาค่าความรู้ความเข้าใจจากตัวเลือกทั้ง 5 จะเห็นได้ว่าเป็นความรู้ความเข้าใจที่อยู่ในระดับปานกลาง

ในการพิจารณาว่า ประชาชนมีความพร้อมทางการเมืองหรือไม่เพียงใด ผู้เขียนจึงได้หาผลสรุปโดยนำผลเฉลี่ยจากผลการสำรวจในตารางที่ 1 - 10 (ยกเว้นตารางที่ 11 เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านความพร้อมทางการเมือง) โดยได้แบ่งระดับความพร้อมทางการเมืองตามตัวเลือกในแบบสอบถาม ดังนี้

ตัวเลือกที่	ค่าความพร้อม
1 - 2	พร้อม
3	ปานกลาง
4 - 5	ไม่พร้อม

จากตารางที่ 28 แสดงผลรวมการสำรวจในประเด็นความพร้อมทางการเมืองของประชาชนของแต่ละตาราง ซึ่งสามารถเป็นข้อมูลนำมาประมวลผล ดังนี้

ตารางที่ 28

ตารางที่	แสดงความพร้อมในด้าน	จำนวนผู้ตอบคำถามในแต่ละข้อ				
		พร้อม		ปานกลาง	ไม่พร้อม	
		1	2	3	4	5
1	ความกระตือรือร้นทางการเมือง	82	113	75	37	17
2	ความกระตือรือร้นทางการเมือง	57	137	61	62	7
3	ความกระตือรือร้นทางการเมือง	77	62	45	89	44
4	ความกระตือรือร้นทางการเมือง	51	139	65	58	11
5	ความกระตือรือร้นทางการเมือง	108	199	11	5	-
6	ความกระตือรือร้นทางการเมือง	6	33	40	89	156
	รวม (1) = 1937	381	683	297	341	235
	ร้อยละ = 100	19.67	35.25	15.33	17.61	12.13
7	ความมีเหตุผลทางการเมือง	31	40	108	101	44
8	ความมีเหตุผลทางการเมือง	85	65	25	108	41
9	ความมีเหตุผลทางการเมือง	45	42	157	36	44
10	ความมีเหตุผลทางการเมือง	22	101	64	62	75
	รวม (2) = 1296	183	248	354	307	204
	ร้อยละ = 100	14.12	19.14	27.32	23.69	15.74

จากการวิเคราะห์ในด้านความกระตือรือร้นทางการเมืองจะ
เห็นได้ว่าค่าฐานนิยม (Mode) อยู่ในตัวเลือกที่ 2 ซึ่งเท่ากับร้อยละ 35.26
และเมื่อเปรียบเทียบจำนวนผู้เลือกคำตอบคิดเป็นร้อยละในแต่ละคำตอบซึ่งได้ผล
ดังนี้

ตัวเลือกที่	ร้อยละ	ค่าความพร้อม
1 - 2	54.93	พร้อม
3	15.33	ปานกลาง
4 - 5	29.74	ไม่พร้อม

จากข้อมูลสามารถสรุปได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่มีความ
กระตือรือร้นทางการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งของความพร้อมทางการเมือง

จากการวิเคราะห์ในด้านความมีเหตุมีผลทางการเมืองจะเห็น
ได้ว่าค่าฐานนิยม (Mode) อยู่ในตัวเลือกที่ 3 ซึ่งเท่ากับร้อยละ 27.32
และเมื่อเปรียบเทียบจำนวนผู้เลือกคำตอบคิดเป็นร้อยละในแต่ละคำตอบซึ่งได้ผล
ดังนี้



ตัวเลือกที่	ร้อยละ	ค่าความพร้อม
1 - 2	33.26	พร้อม
3	27.32	ปานกลาง
4 - 5	39.42	ไม่พร้อม

จากข้อมูลสามารถสรุปได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่มีระดับความมี
เหตุมีผลทางการเมืองอยู่ในระดับปานกลาง แต่ค่อนข้างจะมีแนวโน้มที่จะขาด
เหตุผลทางการเมืองเล็กน้อย

อย่างไรก็ดีสามารถหาค่าร้อยละเฉลี่ยเพื่อสรุปประเด็นใน
ด้านความพร้อมทางการเมืองของประชาชนได้ดังตารางที่ 29

ตารางที่ 29

สรุปประเด็นความพร้อมทางการเมืองของประชาชน

ความกระตือรือร้น		ความมีเหตุมีผล		เฉลี่ยร้อยละ	ความพร้อม
ข้อ	ร้อยละ	ข้อ	ร้อยละ		
1 - 2	54.93	1 - 2	33.26	44.09	พร้อม
3	15.33	3	27.32	21.32	ปานกลาง
4 - 5	29.74	4 - 5	39.42	34.59	ไม่พร้อม
รวม				100	

จากตารางที่ 29 จะเห็นได้ว่าประชาชนมีความพร้อมทางการเมืองถึงร้อยละ 44.09 เปรียบเทียบกับประชาชนผู้ยังไม่มีความพร้อมมีเพียงร้อยละ 34.59 จึงสรุปได้ว่า ประชาชนมีความพร้อมทางการเมืองในระดับที่พอสมควร แม้จะขาดด้านความมีเหตุมีผลทางการเมืองอยู่บ้าง

3. ความพร้อมในการบริหารกิจการในหน้าที่

ในการวิเคราะห์ด้านความพร้อมในการบริหารกิจการในหน้าที่ของสภาตำบลสามารถวิเคราะห์ปัจจัยที่จะแสดงให้เห็นถึงความพร้อมในการบริหารกิจการในหน้าที่ได้โดยการสำรวจข้อมูลประกอบการสัมภาษณ์ผู้นำท้องถิ่น ซึ่งแบ่งเป็น 4 ประเด็น คือ

1. วิเคราะห์ด้านปัจจัยแวดล้อม
2. วิเคราะห์ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา
3. วิเคราะห์ความกระตือรือร้นของตัวบุคคล
4. วิเคราะห์ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน

1. ด้านปัจจัยแวดล้อม

1.1 ด้านประชาชน จากตารางที่ 12 ผู้นำท้องถิ่นส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลแต่ประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังให้ความร่วมมือกับสภาตำบลในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างดี (ตารางที่ 13) และนอกจากนี้ผู้นำท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังมองว่าการที่ประชาชนไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก็เป็นเพราะตระหนักว่าเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่และเป็นหน้าที่ของประชาชน

1.2 ด้านส่วนราชการ ผู้นำท้องถิ่นส่วนใหญ่มีความเห็นว่าเท่าที่ผ่านมาส่วนราชการเข้ามาแทรกแซงในการบริหารงานของสภาตำบลเพียงเล็กน้อย (ตารางที่ 17) แต่หากปราศจากข้อชี้แนะหรือการกำกับดูแลจากส่วนราชการ การบริหารงานของสภาตำบลอาจประสบปัญหาบ้าง (ตารางที่ 17)

2. ด้านผลการดำเนินการที่ผ่านมา

จากตารางที่ 16 ผู้นำท้องถิ่นมีความเห็นว่า การบริหารงานของสภาตำบลเท่าที่ผ่านมา มีปัญหาบ้างเล็กน้อย และสภาตำบลประสบปัญหาในเรื่องความรู้ความสามารถของกรรมการสภาตำบล (ตารางที่ 18)

3. ด้านความกระตือรือร้นของตัวบุคคล

จากตารางที่ 19 ผู้นำท้องถิ่นเกือบทั้งหมดมีความเห็นว่า สภาตำบลสมควรจะยกฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น และผู้นำท้องถิ่นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 69.17) ยังมีความสนใจในการสมัครเข้ารับเลือกตั้งในกรณีสภาตำบลยกฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น

4. ด้านความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน

จากการสำรวจโดยใช้แบบสอบถามประกอบการสัมภาษณ์ (ตารางที่ 24 - 27) เกี่ยวกับความรู้ความสามารถในการวางแผนพัฒนาตำบล ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ หรือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ รายรับ รายจ่าย ของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พบว่าผู้นำท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีความรู้และไม่ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเท่าที่ควร

สรุปในการวิเคราะห์ด้านความพร้อมในการบริหารกิจการในหน้าที่ของสภาตำบล พบว่า ในขณะนี้ปัจจัยแวดล้อมในด้านประชาชนและส่วนราชการ ให้อำนาจต่อสภาตำบลในการบริหารงานแต่สิ่งที่ควรพิจารณาก็คือในด้านความรู้ความสามารถของกรรมการสภาตำบล หรือผู้นำท้องถิ่นเป็นจุดสำคัญ ที่ทำให้สภาตำบลยังไม่มีความพร้อมในการบริหารกิจการในหน้าที่เท่าที่ควร