

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ



ในบทนี้ได้สรุปผลการวิจัย ซึ่งได้เสนอรายละเอียดไว้ในบทที่ 3 และ 4 ข้างต้น
พร้อมกันนั้นก็ได้อธิบายความเห็นบางประการที่ได้จากการค้นพบในการวิจัยครั้งนี้ เพื่อประโยชน์ทั้ง
ในทางปฏิบัติการและการค้นคว้าทางวิชาการในอนาคตต่อไป

1. สรุปผลการวิจัย

1.1 รายได้และรายรับขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน

จากการศึกษารายได้และรายรับขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านในปีงบประมาณ 2536-2537 พบว่า องค์การฯ มีรายได้หลักจาก 2 แหล่งสำคัญคือ รายได้จากภาษี
อากรและรายได้จากเงินอุดหนุน รายได้จากสองแหล่งนี้รวมกันมีสัดส่วนเป็นร้อยละ 95.33
และ 97.53 ของรายรับทั้งหมดขององค์การฯ ในปีงบประมาณดังกล่าว สำหรับแหล่งรายได้
อื่น ๆ เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน รายได้เบ็ดเตล็ด รวมทั้งรายรับจาก
เงินสะสมและเงินกู้หนี้ เป็นแหล่งรายได้ที่ไม่ค่อยสำคัญนักเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้หลักจาก
สองแหล่งแรกที่กล่าวข้างต้น

ภาษีอากรซึ่งเป็นรายได้ที่สำคัญที่สุดขององค์การฯ ประกอบด้วยภาษี 3 ประเภท
คือ ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเอง ภาษีที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้และ ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้แก่
องค์การฯ ทั้งจำนวน (ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน) ในจำนวนรายได้จากภาษีประเภทต่าง ๆ นี้
ปรากฏว่าภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้สามารถหารายได้แก่องค์การฯ มากที่สุด รองลงมา
คือภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ทั้งจำนวนเป็นร้อยละ 6.92 และ 6.80 ของรายได้จากภาษีทั้งหมด
สำหรับภาษีที่องค์การฯ จัดเก็บเองนั้นหารายได้ให้แก่องค์การฯ ได้ประมาณร้อยละ 3.14 และ
3.07 ของรายได้จากภาษีทั้งหมดซึ่งจากข้อมูลพบว่าภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้พบว่ามี
อิทธิพลต่อระดับรายได้ขององค์การฯ มากกว่ารายได้อื่น ๆ

สำหรับเงินอุดหนุนที่องค์การฯ ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลนั้น จากข้อมูลในปีงบประมาณ 2536-2537 ปรากฏว่า ในด้านเงินอุดหนุนนั้น รายรับจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 16.80 และ 20.10 ของรายได้ทั้งหมดในปีงบประมาณ 2536-2537 ซึ่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในประเภทเงินอุดหนุนงบโครงการทางหลวงท้องถิ่น มีสัดส่วนมากที่สุด คือมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 38.32 และ 70.71 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด

การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านมีรายได้น้อย ก็เนื่องมาจากปัญหาในทางเศรษฐกิจและสังคม ปัญหาในการกระจายอำนาจทางการคลังแก่องค์การฯ และปัญหาการบริหารขององค์การฯ เอง ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อรายได้ขององค์การฯ ที่จะมิไว้สำหรับใช้จ่ายเพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน

1.2 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน

องค์การฯ มีรายจ่าย 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ รายจ่ายประจำ และรายจ่ายพิเศษ ในปีงบประมาณ 2536-2537 นั้น องค์การฯ มีรายจ่ายด้านการบริหารงานประจำประมาณร้อยละ 89.48 และ 81.81 และมีรายจ่ายพิเศษร้อยละ 10.52 และ 18.19 ของรายจ่ายทั้งหมด

รายจ่ายประจำขององค์การฯ ประกอบด้วย รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายของหน่วยงาน รายจ่ายประจำส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายของหน่วยงาน สำหรับรายจ่ายพิเศษนั้นมีการจำแนกตามแหล่งที่มาของเงินงบประมาณเป็น 2 แหล่ง คือ รายจ่ายพิเศษที่จ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และรายจ่ายที่จ่ายจากเงินสะสม ซึ่งองค์การฯ มีรายจ่ายพิเศษในประเภทจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเสียเป็นส่วนใหญ่

การที่องค์การฯ มีรายจ่ายประจำอยู่ในสัดส่วนที่สูงก็เนื่องจากองค์การฯ มีรายจ่ายในหมวดครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างสูง (เป็นรายจ่ายประมาณครึ่งหนึ่งของรายจ่ายทั้งหมด) มีรายจ่ายในหมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และวัสดุอยู่ในระดับที่สูง มีรายจ่ายในหมวดรายจ่ายอื่น ๆ อยู่ในระดับที่สูง แต่รายจ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างกลับอยู่ในระดับที่ต่ำเพียงประมาณร้อยละ 10 เท่านั้น

1.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านประสบกับปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ องค์การฯ มีภารกิจที่กว้างขวางเกินไป ซึ่งมีอยู่ประมาณ 20 ภารกิจ องค์การฯ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นจำนวน 459,766 คน กินอาณาเขตพื้นที่รับผิดชอบกว่า 7 ล้านไร่ ใน 11 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ รวม 97 ตำบล 791 หมู่บ้านในขณะที่องค์การฯ มีรายได้ประมาณ 90 ล้านบาทต่อปี แต่ถูกใช้จ่ายไปในรายจ่ายประเภทรายจ่ายประจำประมาณ 70 ล้านบาท ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงมาก จึงเหลือรายได้เพียงประมาณ 20 ล้านบาท สำหรับดำเนินการในกิจการขององค์การฯ ซึ่งเงินจำนวนนี้นับว่าน้อยมาก เมื่อเทียบการรายจ่ายที่องค์การฯ ต้องจ่ายไปในการดำเนินการในภารกิจ ซึ่งมีมากมายหลายชนิด ด้วยเหตุนี้้องค์การฯ จึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รายจ่ายที่้องค์การฯ ต้องใช้ไปในการให้บริการสาธารณะในแต่ละโครงการนั้น มีจำนวนรายได้ต่อโครงการเป็นจำนวนเงินที่สูงมาก เช่น โครงการประปาภูเขาในปี พ.ศ. 2536 ของตำบลสถาน อำเภอปัว จังหวัดน่าน นั้น ต้องใช้เงินในการดำเนินการถึง 1,300,000 บาท เพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนน้ำให้แก่ราษฎรจำนวน 3 หมู่บ้านคือ หมู่ 4, หมู่ 5 และหมู่ 6 การพิจารณาคัดเลือกโครงการจะพิจารณาจากความสำคัญและเร่งด่วนเป็นหลัก ซึ่งในแต่ละปีงบประมาณจะมีโครงการที่ได้รับคัดเลือกเพียงไม่กี่โครงการ ทั้งนี้เพราะ้องค์การฯ มีงบประมาณจำกัด จึงทำให้ไม่สามารถสนองความต้องการของราษฎรได้ทุกหมู่บ้าน และทุกโครงการ ด้วยเหตุนี้การบริการสาธารณะอีกเป็นจำนวนมาก จึงไม่สามารถให้บริการแก่ราษฎรในเขตพื้นที่รับผิดชอบของ้องค์การฯ ได้อย่างทั่วถึง

ศูนย์วิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นอกจากนี้องค์การฯ ยังขาดความพร้อม* หรือความสามารถของเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น ในการบริหารกิจการในหน้าที่ ที่เป็นเช่นนี้เพราะประชาชนที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ นั้นขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้บริหารกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเอง ทั้งนี้ก็เนื่องจากระดับการศึกษาที่ประชาชนในท้องถิ่นได้รับยังอยู่ในระดับที่ต่ำ สถาบันการศึกษาสูงสุดในจังหวัดน่าน จะทำการสอนในระดับอนุปริญาเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เจ้าหน้าที่ที่สอบคัดเลือกเข้ามาบริหารราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความรู้ความสามารถ ไม่พอเพียงกับการเป็นผู้บริหารกิจการของท้องถิ่น อีกทั้งยังขาดประสบการณ์เชิงการบริหารงาน อันเนื่องมาจากได้ดำรงตำแหน่งในระดับบริหาร (จะมีเพียงหัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา และเลขานุการจังหวัดเท่านั้นที่ผู้บริหารมาจากประชาชนในท้องถิ่น) โดยส่วนใหญ่ผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ขององค์การฯ (หัวหน้าส่วนอำเภอ, ปลัดองค์การฯ และนายกองค์การฯ) จะเป็นข้าราชการประจำจังหวัด จากส่วนภูมิภาคมารับหน้าที่โดยตำแหน่ง ซึ่งการที่องค์การฯ ต้องอาศัยข้าราชการประจำจังหวัด เหตุผลประการหนึ่งคือ องค์การฯ ไม่มีเงินเพียงพอสำหรับการว่าจ้าง ในรูปของเงินเดือนและค่าจ้าง สำหรับเจ้าหน้าที่ที่จะมาดำรงตำแหน่งได้ ทั้งนี้เพราะถ้าองค์การฯ ใช้เจ้าหน้าที่ขององค์การฯ เองในทุกตำแหน่งแล้ว จะทำให้องค์การฯ ต้องเพิ่มเจ้าหน้าที่อีกเป็นจำนวนมากซึ่งทำให้องค์การฯ จะต้องใช้เงินงบประมาณในหมวดเงินเดือน และค่าจ้างในแต่ละปี เพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมากเช่นกัน ในขณะที่รายได้ขององค์การฯ มีจำกัด ผลก็คือองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านจึงยังคงต้องพึ่งพาข้าราชการประจำจังหวัดอยู่ต่อไป

*ความพร้อมของประชาชนและท้องถิ่นในการรับการกระจายอำนาจ ได้แก่

1. ความพร้อมในด้านการเงินการคลังของท้องถิ่น
2. ความพร้อมของประชาชนในด้านการเมือง
3. ความพร้อมของประชาชนในการบริหารกิจการในหน้าที่ (ประหยัด หงษ์ทองคำ,

"การกระจายอำนาจ : หลักการและองค์ประกอบที่น่าพิจารณา", ใน องค์การบริหารส่วนจังหวัด สถานภาพ ปัญหา และแนวทางแก้ไข, กระมล ทองธรรมชาติ - สมบูรณ์ สุขสำราญ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยและพัฒนาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 56-58.

เมื่อองค์การประสบปัญหาทั้งในด้านการเงิน และเจ้าหน้าที่ จึงส่งผลต่อการขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งจากการวิเคราะห์ในบทที่ 4 พบว่าการปฏิบัติหน้าที่ในกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การฯ ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น องค์การฯ จะต้องขอความร่วมมือและขอความช่วยเหลือจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่ประจำอยู่ในจังหวัดน่าน อันได้แก่ ฝ่ายปกครอง และฝ่ายตำรวจ ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ฝ่ายเร่งรัดพัฒนาชนบท จังหวัดน่านในการสร้างสาธารณูปการ (เช่นฝายน้ำล้น, ขุดบ่อเก็บน้ำ เป็นต้น) ฝ่ายป้องกันจังหวัด ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ฝ่ายสาธารณสุขจังหวัด (สถานีอนามัย) ในการป้องกันและบำบัดโรค เป็นต้น (นอกจากนี้ยังมีความซ้ำซ้อนกันของตัวองค์กรฯ ในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กับจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีความซ้ำซ้อนในด้านพื้นที่รับผิดชอบซ้ำซ้อนกันในเรื่องหน้าที่และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

ในบางกิจการได้โอนให้หน่วยงานอื่นรับผิดชอบแทน ได้แก่ การศึกษา การไฟฟ้า การประปาและกิจการในการพาณิชย์ ที่้องค์การฯ ต้องปฏิบัติอยู่อีกหลายประการ (เช่นการรักษาความสะอาด การกำจัดขยะมูลฝอย และการจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ เป็นต้น) ซึ่งไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างดีอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากพื้นที่ในการดำเนินการกว้างขวาง (791 หมู่บ้าน) จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไม่สามารถครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น หน้าที่ดังกล่าวจึงต้องอาศัยองค์การฯ ในระดับตำบล และหมู่บ้าน (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ทำหน้าที่ช่วยเหลือดูแลในการกิจดังกล่าว

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะอุปสรรคปัญหาในด้านการเงินการคลัง และความพร้อมของเจ้าหน้าที่ซึ่งประกอบความรู้ความสามารถและจำนวนที่ไม่เพียงพอ อีกทั้งยังเกิดความซ้ำซ้อนกันของตัวองค์กรฯ กับจังหวัด ตลอดจนพื้นที่้องค์การฯ รับผิดชอบ มีความกว้างขวางเกินกว่าจะปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจได้ครอบคลุมทั่วถึง

1.4 สถานะทางเศรษฐกิจ และการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน

เขตพื้นที่ในความรับผิดชอบขององค์การฯ โดยส่วนใหญ่จะมีความเจริญทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำ ไม่มีการประกอบอาชีพในด้านอุตสาหกรรม การค้า และการพาณิชย์ ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตร และเป็นการเกษตรแบบดั้งเดิม คือ ไร่แรง

งาน และสัตว์ในการทำการเกษตร ผลก็คือ ประชาชนมีรายได้ต่ำ จึงทำให้ประชาชนไม่มีความสามารถที่จะเสียภาษีได้ องค์กรฯ จึงได้รับผลกระทบในด้านรายได้และรายรับไปด้วย องค์กรฯ จึงมีรายได้อยู่ในระดับต่ำ แต่ขณะเดียวกันองค์กรฯ กลับมีรายจ่ายอยู่ในระดับสูง ผลก็คือ องค์กรฯ ไม่สามารถพึ่งตนเองทางการคลังได้ ซึ่งการพิจารณาเพื่อการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรฯ ได้มีสิทธิที่จะปกครองตนเอง ต้องคำนึงถึงความสามารถด้านการเงินการคลังของ องค์กรฯ เป็นเบื้องต้น ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็งานเล็กหรืองานใหญ่ ปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จ ประการหนึ่งที่มองข้ามไม่ได้ก็คือ เงินงบประมาณ ที่จะนำมาใช้จ่าย ในการทำงานเมื่อองค์กรฯ ประสบปัญหาด้านการเงิน จะทำให้การปฏิบัติการกิจงานหน้าที่ขาด ประสิทธิภาพและมีปัญหาอุปสรรคเป็นจำนวนมาก

เมื่อองค์กรฯ มีรายได้อยู่ในระดับต่ำ จึงต้องรับความช่วยเหลือทางการเงิน จากรัฐบาลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งทำให้ขาดความเป็นอิสระในด้านการคลัง ซึ่งความเป็น อิสระในด้านการคลัง เป็นคุณลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการ ปกครองตนเอง และการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย การพึ่งพาทักษะที่รัฐบาลจัด เก็บแล้วจัดสรรให้ ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ทั้งหมด และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากเท่าใด ความเป็นอิสระด้านการคลังขององค์กรฯ ก็มีขอบข่ายที่ลดลงมาเพียงนั้น การย้ายความเป็น อิสระในด้านนี้คือการเลือกใช้ภาษีที่องค์กรฯ สามารถจัดเก็บเองได้ เป็นแหล่งรายได้หลักนั้น เอง อย่างไรก็ตาม ในสภาพที่เป็นจริงแล้ว องค์กรฯ สามารถจัดเก็บภาษีประเภทจัดเก็บเองได้ เป็นจำนวนน้อยมาก และภาษีที่จัดเก็บอยู่นั้นก็เป็นภาษีที่รัฐบาลได้กำหนดเมื่อหลายทศวรรษมา แล้วด้วยเหตุนี้จึงทำให้องค์กรฯ มีรายได้จากภาษีไม่สูงพอที่จะใช้จ่ายใช้สอยในการให้บริการ สาธารณะที่รัฐบาลได้กำหนดไว้

สภาพการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ขององค์กรฯ ก็ ไม่แตกต่างไปจากกรณีการจัดเก็บภาษี ความเป็นอิสระในการกำหนดประเภทและอัตราที่จะ เรียกเก็บก็ไม่มีเช่นกัน การเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดของค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และ ค่าปรับ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากมาก ประเภทและอัตราที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน ก็เป็นประเภทและ อัตราที่ใช้บังคับอยู่เป็นเวลหลายทศวรรษแล้วเช่นกัน

การขาดความเป็นอิสระทางด้านการคลังนั้น เป็นประเด็นที่เกี่ยวพันกับการขาดความเป็นอิสระทางด้านการปกครองอย่างใกล้ชิด แท้ที่จริงแล้ว การขาดความเป็นอิสระในประเภทแรกเป็นภาพสะท้อนของการขาดความเป็นอิสระในประเภทหลังนั่นเอง เมื่อการปกครองท้องถิ่นไม่ได้ยึดหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงองค์การฯ ก็จะไม่มีโอกาสได้รับความเป็นอิสระทางด้านการคลังอย่างแน่นอน

กล่าวโดยสรุป องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านไม่สามารถพึ่งตนเองทางการคลังได้ ทั้งนี้เพราะมีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย นอกจากนี้ยังขาดความสามารถในการปฏิบัติการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งปัญหาด้านการคลังและภาระหน้าที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านไม่สามารถเป็นองค์การปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง

1.5 สรุปการวิเคราะห์ตามแนวความคิดการกระจายอำนาจ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านไม่ได้เป็นองค์การปกครองตนเองอย่างแท้จริงตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านมีข้อองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระในการปกครอง ทั้งนี้เพราะถูกครอบงำจากข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ไปประจำจังหวัดน่าน จึงทำให้้องค์การฯ ขาดอำนาจในการบริหารจัดการของท้องถิ่น เพราะอำนาจในการตัดสินใจ (decision-making) และกระบวนการกำหนดนโยบายอยู่ในมือของข้าราชการ มิใช่เป็นของประชาชน หรือตัวแทนของประชาชนที่ได้รับเลือก (สมาชิกสภาจังหวัด) ซึ่งการที่้องค์การฯ ถูกครอบงำจากข้าราชการได้ ก็เพราะ้องค์การฯ มีปัญหาในด้านงบประมาณที่มีอยู่จำกัด ดังนั้นจึงทำให้ขาดเงินในการดำเนินการและขาดแคลนเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการ จึงจำเป็นต้องขอความช่วยเหลือในด้านงบประมาณจากส่วนกลาง และขอกำลังเจ้าหน้าที่จากข้าราชการส่วนกลางที่มาประจำจังหวัดน่านมาช่วยเหลือในด้านการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น จึงทำให้ขาดเงินในการดำเนินการและขาดแคลนเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการ จึงจำเป็นต้องขอความช่วยเหลือในด้านงบประมาณจากส่วนกลาง และขอกำลังเจ้าหน้าที่จากข้าราชการส่วนกลางที่มาประจำจังหวัดน่าน มาช่วยเหลือในด้านการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นจึงถูกแทรกแซงและครอบงำอำนาจในการปกครองและการบริหารได้ง่าย เมื่อนานวันเข้า ้องค์การฯ จึงถูกครอบงำอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น และเมื่อ

จำเป็นต้องพึ่งตนเองก็ไม่สามารถจะทำได้ เพราะลำพังรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นมีจำนวนน้อยมาก ซึ่งไม่พอกับรายจ่ายในการดำเนินการในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ นอกจากนี้เมื่อองค์การฯ จำเป็นต้องใช้บุคลากรของตนเองในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ (ในตำแหน่งต่าง ๆ) องค์การฯ ก็พบอุปสรรคในด้านการหาค่าจ้างที่จะนำมาจ่ายในรูปของเงินเดือนให้กับบุคคลที่มาดำรงตำแหน่งเพื่อปฏิบัติภารกิจดังกล่าว ซึ่งจำเป็นต้องใช้งบประมาณต่อปีเป็นจำนวนมาก จึงทำให้องค์การฯ ยังคงต้องพึ่งหางบประมาณจากส่วนกลาง และข้าราชการที่ประจำจังหวัด นานต่อไป

การที่องค์การฯ ประสบปัญหาในด้านงบประมาณไม่เพียงพอ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อการทำงานที่องค์การฯ มีจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอแล้ว ยังทำให้องค์การฯ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายได้ ทั้งนี้เพราะหน้าที่หลักขององค์การปกครองท้องถิ่นก็คือ การให้บริการสาธารณะ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ไม่สามารถดำเนินการได้ ก็เนื่องจากการไม่ได้การอนุมัติในโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการให้บริการ และการสร้างประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งก็เป็นเพราะการที่องค์การฯ มีงบประมาณที่จำกัดจึงไม่สามารถอนุมัติโครงการที่ประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับความเดือดร้อนต้องการได้ ดังเช่น การไม่อนุมัติโครงการก่อสร้างทางลัดลงบ้านนางง หมู่ที่ 10 ถึงบ้านสะจุก หมู่ที่ 8 ตำบลขุนน่านถึงอำเภอเบ่อเกือ ขนาดกว้าง 4 ม. กั้นระยะทางยาว 9,300 ม. โดยตั้งงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายไว้ 998,663 บาท ซึ่งจากจำนวนเงินที่ตั้งไว้จะเห็นได้ว่า โครงการนี้เป็นโครงการที่มีค่าใช้จ่ายสูงมาก ถึงแม้ว่าจะเป็นโครงการที่มีประโยชน์ต่อท้องถิ่น เพราะจะทำให้การคมนาคมมีความสะดวกมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้การขนส่งผลผลิตเป็นไปด้วยความสะดวก และทำให้ประชาชนในพื้นที่เดินทางติดต่อกันได้รวดเร็วและสะดวกขึ้น แต่เนื่องด้วยการที่องค์การฯ มีงบประมาณจำกัด จึงไม่สามารถอนุมัติโครงการได้ ผลก็คือ ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวยังคงได้รับความเดือดร้อนดังกล่าวอยู่ต่อไป ทั้งนี้เพราะในฤดูฝน ทางจะมีลักษณะเป็นหลุมเป็นบ่อและเป็นโคลน ซึ่งยากลำบากในการเดินทาง ถ้าพื้นที่ดังกล่าวได้รับการทาดถนน ก็จะทำให้ความเจริญสามารถเกิดขึ้นได้ ประชาชนจะมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เพราะเดินทางค้าขายได้สะดวกรวดเร็ว สินค้าไปถึงผู้บริโภคได้เร็วขึ้น รายได้ก็จะเพิ่มมากขึ้น อีกไม่นานก็จะกลายเป็นชุมชนเกิดความเป็นเมืองขึ้น แต่เมื่อไม่มีถนนที่ดีพอ ก็ทำให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ปิด ไม่มีการเดินทาง

ทางของความเจริญเข้าไป ชาวบ้านก็มีชีวิตไปวัน ๆ ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมของจังหวัดน่าน

การไม่อนุมัติโครงการก่อสร้างประปาหมู่บ้าน บ้านกุ่ม่วง หมู่ที่ 6 ตำบลคู่งษ์ อำเภอสันติสุข โดยทำการก่อสร้างถึงเก็บน้ำฝน ขนาด 50 ม.³ พร้อมโรงสูบน้ำ 1 โรง เครื่องสูบน้ำติดตั้งระบบไฟฟ้า วางท่อจ่ายน้ำให้แก่ราษฎร ยาว 3,060 ม. และวางท่อสูบน้ำจากบ่อน้ำตื้น ยาว 342 ม. โดยตั้งบ่ไว้ 503,700 บาท ซึ่งถ้าโครงการดังกล่าวสำเร็จจะทำให้ราษฎรในพื้นที่ดังกล่าวมีแหล่งน้ำสะอาดไว้ใช้ ซึ่งเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของราษฎรในท้องถิ่น ซึ่งการมีแหล่งน้ำไว้ใช้ทำให้ราษฎรสามารถมีแหล่งน้ำไว้ใช้บริโภค และใช้ในการเพาะปลูก ผลที่ตามมาก็คือ ราษฎรสามารถมีชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเพาะปลูกพืชได้ผลดีโดยไม่ต้องพึ่งพาธรรมชาติ แต่โครงการดังกล่าวไม่ได้รับการอนุมัติ เพราะองค์การฯ มีงบประมาณไม่เพียงพอ

การไม่อนุมัติโครงการขุดสระเก็บน้ำ บ้านหนองผูก หมู่ที่ 10 ตำบลเปือ อำเภอยี่งอกลาง ขนาดกั้นสระกว้าง 30 ม. ยาว 50 ม. ลึก 3.50 ตั้งบ่ไว้ 221,000 บาท ซึ่งถ้าโครงการดังกล่าวแล้วเสร็จจะแก้ปัญหาการแล้งข้าชากในเขตพื้นที่ดังกล่าวได้ ซึ่งจะ เป็นแหล่งน้ำสำหรับอุปโภค ตลอดจนเป็นแหล่งอาหารโปรตีน โดยการเลี้ยงปลาไว้บริโภคของหมู่บ้าน และเป็นแหล่งพักผ่อนสาธารณะประจำหมู่บ้าน โครงการดังกล่าวมีความจำเป็นสำหรับพื้นที่ดังกล่าว เพราะพื้นที่ในจังหวัดน่านโดยส่วนใหญ่จะมีความแห้งแล้งในฤดูแล้ง เพราะจะมีช่วงแล้งยาวนานคือ ตั้งแต่พฤศจิกายนถึงต้นพฤษภาคม กินเวลากว่า 6 เดือน ดังนั้นในช่วงเวลาดังกล่าวสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ แต่ก็ไม่ได้รับการอนุมัติเช่นกัน

การไม่อนุมัติโครงการก่อสร้างโรงคัดเย็บเสื้อผ้า บ้านศรีบุญเรือง หมู่ที่ 2 ตำบลหงษ์ อำเภอสันติสุข ตั้งบ่ไว้ 363,700 บาท ขนาดกว้าง 5.00 ม. ยาว 22.00 ม. สูง 3.00 ม. ภายในโรงงานประกอบด้วยห้องเก็บวัสดุอุปกรณ์ 1 ห้อง ห้องน้ำ 1 ห้อง และติดตั้งระบบไฟฟ้า พื้นโรงงานเทคอนกรีต ซึ่งถ้าโครงการดังกล่าวแล้วเสร็จ จะเป็นการส่งเสริมอาชีพให้กับแม่บ้านในเขตพื้นที่ดังกล่าว มีอาชีพและมีรายได้เสริม เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับครอบครัว ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดอาชีพขึ้นในท้องถิ่นตามภารกิจการส่งเสริมอาชีพขององค์การฯ แต่โครงการดังกล่าวมีงบประมาณที่มากพอสมควร ดังนั้นจึงมิได้รับการอนุมัติ แม้ว่าจะเป็น

โครงการที่ดี เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น แต่การที่องค์การฯ ตัดขาดในด้านงบประมาณจึงทำให้ไม่สามารถสนองต่อความต้องการดังกล่าวได้

การไม่อนุมัติโครงการก่อสร้างศาลาสู่สาน บ้านหัวคอย หมู่ที่ 6 ตำบลศิลาแลง ตั้งบไว้ 152,000 บาท ขนาดกว้าง 11.00 ม. ยาว 12.00 ม. สูง 3.00 ม. เป็นโครงการเพื่อสร้างสาธารณสมบัติของหมู่บ้านไว้ใช้ประโยชน์ในการทำพิธีฌาปนกิจศพ แต่โครงการดังกล่าวก็ไม่ได้รับการอนุมัติเช่นกัน ก็เนื่องด้วยเหตุผลการไม่มีงบประมาณขององค์การฯ

เมื่อพิจารณาถึงโครงการต่าง ๆ ที่ไม่ได้รับการอนุมัติ พบว่าโครงการต่าง ๆ เป็นโครงการเพื่อบริการสาธารณะ และเป็นโครงการประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นทั้งสิ้น ซึ่งเป็นการกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านต้องดำเนินการปฏิบัติ ซึ่งจากการวิเคราะห์ในบทที่ 4 พบว่า การกิจการในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก การจัดให้มีแหล่งน้ำที่สะอาดและการประปา การบำรุงทางระบายน้ำ การส่งเสริมอาชีพ การจัดให้มีสุสานฌาปนกิจ ตลอดจนการจัดให้มีไฟฟ้าและแสงสว่าง (การกิจการที่ไม่ได้เป็นโครงการนั้นส่วนใหญ่องค์การจะไม่สามารถปฏิบัติได้ เช่น การกิจการรักษาความสงบเรียบร้อยและการบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น) ซึ่งการกิจการต่าง ๆ เหล่านี้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านไม่สามารถจะอนุมัติให้ดำเนินการได้ ซึ่งขัดกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่้องค์การปกครองท้องถิ่น มีหน้าที่หลักในการบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่น แต่ทั้งนี้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านก็พยายามที่จะตอบสนองความต้องการดังกล่าว แต่ตัดขาดในเรื่องงบประมาณ ซึ่งในแต่ละปีโครงการต่าง ๆ มีเป็นจำนวนมาก โดยมีงบประมาณรายจ่ายตั้งไว้รวมกันเป็นเงินที่สูงมาก แต่ขณะที่้องค์การฯ มีรายได้ในจำนวนที่จำกัด ซึ่งจำเป็นต้องใช้จ่ายในหลาย ๆ ด้าน จึงทำให้โครงการส่วนใหญ่ไม่ได้รับการอนุมัติ เพราะหมดเงินงบประมาณที่จะให้ดำเนินการได้

จากตัวอย่างที่ยกมาจำนวน 5 โครงการ จากจำนวน 77 โครงการ (ปี 2536) สามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า งบประมาณเป็นเงื่อนไขที่ทำให้โครงการต่าง ๆ ไม่ได้รับการอนุมัติในการดำเนินการ (องค์การมีงบประมาณ 90 ล้านบาท แต่มีรายจ่ายประจักษ์กว่า 80 ล้านบาท จึงเหลือบออีกเพียงเล็กน้อย) ถ้าสามารถแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณได้ ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาการไม่มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจ เพื่อสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นจะต้องทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อทำให้พื้นที่ของ้องค์การเกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลต่อระดับรายได้ของประชาชนในพื้นที่ เมื่อระดับ

รายได้อยู่ในระดับที่ดีก็จะทำให้ประชาชนสามารถแบกรับภาระภาษีที่จะเป็นรายได้ที่จะนำมาใช้ ในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ ได้

ในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นนั้น หลักการที่สำคัญที่สุดก็คือ ความสามารถ ในด้านการคลังของท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีความสามารถในด้านการคลัง กล่าวคือ มีสภาพการคลังที่ดี ก็จะทำให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดหาเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติหน้าที่ และสามารถกำหนดงบประมาณสำหรับใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องพึ่งส่วนกลาง ผลก็คือ ส่วนกลางไม่สามารถเข้ามาครอบงำองค์การฯ ได้ ในที่สุดข้าราชการส่วนกลางที่ประจำจังหวัดก็จะถอนตัวออกไป ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นสามารถที่จะ เลือกผู้บริหารที่มาจากทางเลือกตั้งที่เป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัดนั้นได้ ผลก็คือ องค์การฯ สามารถหลุดพ้นการควบคุม และเป็นอิสระในการปกครอง มีอำนาจอิสระในการ ปกครอง และบริหารกิจการท้องถิ่น ซึ่งประชาชนสามารถจะผลักดันความต้องการของตนให้เป็นจริงได้ โดยผ่านตัวแทนของตนที่ได้รับเลือกเข้าไปสู่สภาจังหวัด เกิดระบบการเมืองที่สมบูรณ์ เพราะความต้องการของประชาชน (input) จะกลายเป็นนโยบายในที่สุด (output) ซึ่ง ตรงตามความต้องการและตอบสนองได้อย่างทั่วถึง

การที่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะสามารถได้รับการอนุมัติโครงการต่าง ๆ เมื่อได้รับบริการต่าง ๆ นั้น ก่อนอื่นจะต้องเริ่มที่ตนเองก่อน โดยต้องยอมแบกรับภาระภาษีประเภทต่าง ๆ อันได้แก่ การเสียสละทรัพยากรส่วนตัว จำนวนหนึ่งเป็นสัดส่วนกับระดับบริการที่ได้รับ เมื่อเป็นเช่นนี้ความต้องการอยากได้บริการต่าง ๆ จึงมีความสมจริง และเป็นไปตามกำลังทรัพยากรที่คนในท้องถิ่นยินยอมเสียสละ กระบวนการเช่นนี้จะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บค่าบริการและภาษีอากรจากคนในพื้นที่ขององค์การฯ เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ ที่ประชาชนปรารถนา เมื่อเป็นการใช้จ่ายเงินภาษีและรายได้ของตนเอง (ทั้งของผู้ที่ได้รับตำแหน่งหน้าที่บริหารและประชาชนทั่วไปที่เลือกผู้บริหารท้องถิ่น) จะทำให้ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายก็จะสูงขึ้นกว่าในกรณีที่ใช้จ่ายเงินของผู้อื่นโดยเปรียบเทียบ แต่อย่างไรก็ตาม ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นยังไม่สามารถพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อทำให้เกิดความเจริญเติบโตในด้านการค้าและอุตสาหกรรมได้ ผลก็คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นไม่สามารถที่จะให้ประชาชนเป็นผู้แบกรับภาระดังกล่าวได้ เพราะประชาชนมีรายได้น้อย เนื่องจากความยากจนอันเกิดจากสภาพเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวย (เป็นเกษตรกรรม)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านไม่มีศักยภาพอย่างเพียงพอที่จะเป็นองค์การปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ทั้งนี้เพราะองค์การฯ ประสบปัญหาในปัจจุบันที่ทำให้้องค์การฯ สามารถรองรับการกระจายอำนาจการปกครองได้ ซึ่งได้แก่ การไม่มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง การไม่มีอำนาจในการบริหารกิจการท้องถิ่น ซึ่งทำให้องค์การฯ ไม่มีความสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้ อีกทั้งยังมีปัญหาเกี่ยวกับการมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ และประการสุดท้ายที่สำคัญก็คือ การไม่มีงบประมาณเพียงพอ กล่าวคือ มีลักษณะรายได้ที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย ซึ่งจากการที่้องค์การฯ ไม่มีอำนาจอิสระในการปกครอง ตลอดจนการไม่มีอำนาจในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ก็เป็นเพราะประชาชนไม่มีอำนาจในการตัดสินใจในทางการเมืองและการบริหาร อำนาจดังกล่าวตกอยู่ในมือของข้าราชการประจำจังหวัดน่าน ซึ่งขาดความรับผิดชอบในการะหน้าที่ที่ได้รับ จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่เพื่อจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติได้ผลที่เป็นรูปธรรมนัก ทั้งนี้เกิดขึ้นจากการขาดทรัพยากรทางการเมือง อันได้แก่ การขาดกำลังเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ และจำนวนที่มากเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ตลอดจนขาดแคลนปัจจัยในด้านการเงิน ซึ่งก็คือ งบประมาณสำหรับไว้ใช้จ่ายในการดำเนินงาน ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อเตรียมพร้อมไว้สำหรับการได้รับอำนาจที่ได้รับมอบจากส่วนกลางที่กระจายอำนาจลงมาสู่ท้องถิ่น เพื่อที่จะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านสามารถเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีศักยภาพทั้งในด้านการเมือง การปกครอง และการบริหารกิจการของท้องถิ่น ซึ่งการมีศักยภาพดังกล่าวจะทำให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน เป็นองค์การปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง

2. ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยที่เสนอไว้ในบทที่ 3 และ 4 นั้นชี้ให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน ไม่สามารถพึ่งตัวเองทางการคลังได้ในระดับพื้นฐานภายใต้เงื่อนไขของระบบการคลังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้้องค์การฯ ยังประสบปัญหาในด้านการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งในด้านการกิจที่กว้างขวางเกินไป และความซ้ำซ้อนกันทั้งในด้านพื้นที่ใน ความรับผิดชอบ การกิจหน้าที่ และบุคลากรผู้มีหน้าที่ปฏิบัติราชการให้แก่หน่วยงานทั้งสอง คือ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน กับจังหวัด ดังนั้นผู้เขียนจึงใคร่เสนอแนวทางการปรับปรุงสภาพทางด้านการเงินการคลัง และการแก้ไขปัญหาในด้านภารกิจหน้าที่ขององค์การฯ ดังนี้

2.1 การปรับปรุงสภาพทางด้านการคลังขององค์การฯ ซึ่งมีแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

2.1.1 การจัดหาเงินเพื่อให้บริการ การหาเงินมาดำเนินการและกำหนดภาระการเงิน

ประเด็นเกี่ยวกับการจัดหาเงินเพื่อให้บริการนั้น เป็นเรื่องของการกำหนดว่าจะเอาเงินของใครมาจัดให้บริการชนิดหนึ่งๆ จะเป็นเงินของผู้อื่นที่ไม่ได้รับประโยชน์ทั้งโดยตรง และหรือโดยอ้อมจากบริการดังกล่าว หรือจะเป็นเงินของผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากบริการดังกล่าวเท่านั้น หรือจะรวมถึงผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยอ้อมด้วย ในกรณีที่มีข้อสรุปว่าควรเป็นเงินของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ แล้ว ประเด็นที่ตามมาก็คือ เงินที่มาจากบุคคลกลุ่มต่าง ๆ จะเป็นสัดส่วนเท่าไร ประเด็นนี้ย่อมมีสาระที่ไม่เหมือนกับประเด็นที่สืบเนื่องมาจากรื่องการหาเงินมาดำเนินการ

ประเด็นเกี่ยวกับการหาเงินมาดำเนินการนั้น เป็นเรื่องของการกำหนดว่าเมื่อตกลงเริ่มดำเนินการให้บริการชนิดหนึ่ง เงินที่จะนำมาใช้ดำเนินการนั้น จะเป็นเงินที่เกิดจากการให้บริการนั้น ๆ โดยตรง หรือเป็นเงินที่จัดสรรมาจากแหล่งอื่น หรือเป็นเงินทั้งสองลักษณะในสัดส่วนที่ได้วิเคราะห์แล้วเหมาะสม ในกิจกรรมบางประเภทที่มีการใช้เงินจำนวนมากในการเริ่มต้นการดำเนินการ แม้เงินรายได้ที่พึงจะเก็บได้โดยตรงจากการดำเนินงานให้บริการดังกล่าวก็ไม่พอเพียงที่จะเริ่มงานบริการดังกล่าวในกรณีเช่นนี้ ประเด็นที่เกี่ยวข้องก็คือจะหาเงินเพื่อเริ่มต้นการให้บริการดังกล่าวจากเงินขององค์การฯ ที่สะสมไว้แล้ว หรือที่ได้มาจากเงินที่เกิดจากการดำเนินงานอื่น ๆ ขององค์การฯ หรือจะหาเงินจำนวนที่ต้องการโดยวิธีการกู้จากแหล่งเงินอื่น ๆ (ภายในประเทศหรือภายนอกประเทศ และระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ภายในประเทศหรือภายนอกประเทศ) การแจกแจงประเด็นเกี่ยวกับการหาเงินมาดำเนินการในลักษณะข้างต้นนี้ ช่วยให้เห็นความชัดเจนในความแตกต่างจากประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดหาเงินเพื่อให้บริการ และลดความสับสนที่เกิดขึ้นได้ง่ายในการเสนอแนะนโยบายในทั้งสองด้าน

ประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดภาระการเงินของผู้พักในองค์การฯ คือ การกำหนดรูปแบบของการจัดหาเงินเพื่อให้บริการ และรูปแบบของการหาเงินมาดำเนินการ ไม่ควรมองข้ามสภาพปัจจุบันของภาระการเงินของประชาชนในองค์การฯ ภาระการเงินในที่นี้ นอกจากจะรวมภาระภาษีที่ประชาชนแบกรับอยู่ อันเป็นเรื่องที่คุ้นเคยกันดีแล้วยังรวมถึงภาระการเสียค่าบริการต่าง ๆ ที่เรียกเก็บจากประชาชนที่พำนักในองค์การฯ ดังกล่าว การพิจารณาระดับภาระการเงินนี้ย่อมเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ประเภทของค่าบริการและภาษีตลอดจนอัตราค่าบริการและภาษีที่ควรเรียกเก็บจากประชาชนในองค์การฯ

ในส่วนของนโยบายหลักการที่เกี่ยวกับการจัดหาเงินเพื่อให้บริการ สาธารณะในระดับท้องถิ่นนั้น นโยบายที่เสนอเมื่อปฏิบัติได้อย่างสม่ำเสมอแล้ว จะช่วยทำให้ฐานะด้านรายได้ขององค์การฯ อยู่ในสภาพที่ดีขึ้น (แก้ปัญหาค่าใช้จ่ายไม่สมดุลย์ระหว่างรายได้และรายจ่าย และแก้ปัญหาค่าขาดความยืดหยุ่นของแหล่งรายได้) โดยการพึ่งพารัฐบาลในระดับที่ลดลงและเฉพาะในเรื่องที่เหมาะสม ซึ่งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้วิธีการเงินอุดหนุนอีกด้วย (แก้ปัญหาค่าความเป็นอิสระทางการเงินและปัญหาค่าพึ่งพารัฐบาลมากเกินไป)

ในส่วนของนโยบายหลักการที่เกี่ยวกับ การหาเงินมาดำเนินการ กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การฯ นโยบายที่เสนอเมื่อปฏิบัติได้อย่างสมดุลย์แล้ว จะช่วยทำให้การขยายตัวของ การให้บริการของท้องถิ่นอยู่ในระดับที่มีประสิทธิภาพ และในทิศทางที่เหมาะสม เพราะไม่ต้องจำกัดกับการพึ่งพาแหล่งเงินของท้องถิ่นเอง และหรือของรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียว แต่สามารถพิจารณาอ่างเป็นระบบถึงการใช้จ่ายเงินอื่นให้เป็นประโยชน์ในการให้บริการในลักษณะที่ไม่เคยมีการย้่ากันมาก่อน ขอบเขตของการให้บริการระดับของบริการ และเวลาที่เริ่มให้บริการดังกล่าวก็มีรูปแบบ ปริมาณและช่วงเวลาที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในองค์การฯ (แก้ปัญหาค่าไม่เหมาะสมของภารกิจที่องค์การฯ ให้บริการและปัญหาการขาดความยืดหยุ่นของแหล่งรายได้ และปัญหาค่าพึ่งพารัฐบาลในด้านรายได้)

ในส่วนของนโยบายหลักการที่เกี่ยวกับการกำหนดภาระการเงินของประชาชนในองค์การฯ นโยบายที่เสนอนำไปประยุกต์ปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่องแล้ว จะช่วยทำให้้องค์การฯ อยู่ในสภาพที่เป็นอิสระทางด้านคลั่งและในด้านการปกครอง ซึ่งยังผลให้แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองและการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยหยั่งรากลึกกลงไปในประเพณีการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยอย่างไม่ต้อง

สงสัย (แก้ปัญหาการขาดความยืดหยุ่นของแหล่งรายได้ ปัญหาการพึ่งพารัฐบาลในด้านรายได้ และปัญหาการขาดความเป็นอิสระในการปกครอง)

2.1.2 การปรับปรุงภาษีที่องค์การฯ จัดเก็บอยู่แล้ว

ดังนั้นที่ทราบกันดีแล้วว่า ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่เป็นภาษีที่เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดในบรรดาภาษีที่องค์การฯ เป็นผู้จัดเก็บเอง และเป็นภาษีที่ยังคงดำเนินการจัดเก็บอย่างขาดประสิทธิภาพอยู่ ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่ผู้ศึกษาเรื่องการค้าคลังท้องถิ่นทุกคน รวมทั้งผู้เขียนรายงานฉบับนี้จะต้องเสนอให้มีการปรับปรุงการบริหารจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่เสียใหม่ จุดที่มุ่งให้มีการปรับปรุงคือ การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษี และการจัดทำแผนที่ภาษี โดยทำการสำรวจสิ่งปลูกสร้างและประเภทของสิ่งปลูกสร้าง ตลอดจนที่ดินพื้นที่ใช้สอยในลักษณะต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตแดนขององค์การฯ นอกจากนี้แล้วการปรับปรุงยังมุ่งไปที่การเปลี่ยนแปลงวิธีการประเมินราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตลอดจนค่าเช่าที่พึงจะเก็บได้จากสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว

นโยบายที่เสนอจึงเป็นนโยบายปรับปรุงการบริหารจัดเก็บภาษีโรงเรือน และที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ มาตรการที่ควรพิจารณาในระยะต่อมา (ระยะยาว) หลังจากได้ปรับปรุงในประเด็นต่าง ๆ ข้างต้นก็คือ การรวมภาษีทั้งสองให้เป็นภาษีชนิดเดียวเท่านั้น โดยมีฐานภาษีฐานเดียว นั่นคือ ฐานมูลค่าที่ดิน (land value)

เหตุผลของการใช้มูลค่าที่ดินเป็นฐานภาษี คือ มูลค่าที่ดินมีลักษณะที่ค่อนข้างคงตัว (stable) ไม่แปรปรวนง่ายเหมือนเช่นราคาค่าเช่า (rental value) หรือราคาทรัพย์สิน (capital value) ราคาค่าเช่าหรือราคาทรัพย์สินนั้นไหวตัวมากกับสภาพของทรัพย์สิน เช่น ความเสื่อมโทรม การปรับปรุงโครงการเพิ่มเติม หรือเปลี่ยนสภาพของทรัพย์สิน หรือการทุบทิ้งซึ่งเจ้าพนักงานจำเป็นต้องรู้รายละเอียดเพื่อปรับฐานภาษีให้เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อความ เป็นธรรมของผู้เสียภาษี แต่สภาพเช่นนี้ก็ทำให้การบริหารจัดเก็บภาษี (ที่ประกันความเป็นธรรมของผู้เสียภาษีและเพิ่มเติมเม็ดเต็มหน่วยของเงินภาษีที่ควรเก็บได้) เป็นสิ่งที่ยุ่งยากและสลับซับซ้อนด้วย ตรงกันข้าม ในขณะที่ทรัพย์สินที่ตั้งอยู่บนพื้นที่ดังกล่าวแปรสภาพเช่นตัวอย่างข้างต้น มูลค่าของที่ดินอาจคงระดับเดิมอยู่ต่อไป แน่นอเนกมูลค่าของที่ดินก็เปลี่ยนแปลงได้บ้าง และ

เป็นสิ่งที่เจ้าพนักงานต้องประเมินใหม่ เพื่อความถูกต้องของฐานภาษี แต่ปริมาณงานที่ต้องทำน้อยกว่าฐานภาษีแบบราคาค่าเช่าหรือราคาทรัพย์สินมาก

โดยที่ (มูลค่า) สิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินบนที่ดิน (improvements) ไม่ต้องเสียภาษี ภาษีทรัพย์สินที่ใช้ฐานมูลค่าที่ดินในการประเมินภาษีที่เสีย ก็ไม่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาการใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจแต่อย่างใด ซึ่งจะต่างจากภาษีทรัพย์สินที่จะเก็บจากฐานราคาค่าเช่าหรือราคาทรัพย์สินในแง่หนึ่งแล้ว ก็จะเป็นการส่งเสริมให้พัฒนาที่ดินดังกล่าวให้เกิดประโยชน์มากขึ้น โดยการมีสิ่งปลูกสร้าง เพราะเท่ากับทำให้ภาระภาษีลดลงต่อมูลค่าของทรัพย์สินรวม (ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) จัดเป็นการกระตุ้นให้มีการพัฒนาที่ดินว่างเปล่า หรือที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เต็มที่นั่นเอง

ภาษีทรัพย์สินลักษณะที่เสนอแนะนี้ก็สามารถปรับภาระภาษี (โดยตรงผ่านการปรับอัตราภาษี หรือโดยอ้อมผ่านการปรับสัดส่วนของมูลค่าที่ดินที่จะใช้เป็นฐานประเมินภาษี) ให้แก่การใช้ที่ดินบางประเภทได้ เช่น ที่ดินเพื่อการทำไร่ทำนา (ทั่วไปหรือเฉพาะพืชบางชนิด) โดยที่การเสียภาษีจากมูลค่าที่ดินมีส่วนทำให้ผู้ที่มีที่ดินเท่านั้นต้องเสียภาษี (ตามระดับมูลค่าของที่ดิน) ซึ่งสำหรับประเทศไทยแล้ว ก็เป็นทรัพย์สินที่แสดงถึงระดับฐานะทางเศรษฐกิจได้ดี ทั้งในเขตชุมชนเมืองและในเขตชนบท การเสียภาษี ลักษณะนี้จึงเป็นการเสียภาษีที่เป็นธรรม โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับภาษี ทรัพย์สินที่เก็บจากฐานราคาเช่า ซึ่งผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินหลักภาระภาษีให้แก่ผู้เช่าได้ง่ายกว่า

ภาษีป้ายเป็นภาษีที่สามารถเพิ่มอัตราภาษีได้อีก พร้อม ๆ กับลดขอบข่ายของการยกเว้นให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น เช่น เฉพาะป้ายชื่อและป้ายประกาศของทางราชการ แต่ป้ายประชาสัมพันธ์

และป้ายโฆษณาทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมมีรายได้ (ขายของหรือขายบริการและมหรสพ) ไม่ว่าจะ เป็นกิจกรรมเพื่อการกุศลหรือไม่ หรือเป็นของเอกชนหรือเป็นของรัฐ ต้องเสียภาษีป้าย ทั้งนี้เพื่อลดภาระของการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นกิจกรรมหนึ่งที่จัดอยู่ในนโยบายปรับปรุงภาษีที่องค์การฯ จัดเก็บ

ควรให้มีการยกเลิกการจัดเก็บอากรฆ่าสัตว์ให้เร็วที่สุด เมื่อการปรับปรุงภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ได้เข้าที่แล้ว เป็นการมุ่งที่จะให้บุคลากรจัดเก็บภาษี ซึ่งมีอยู่น้อยให้มุ่งพัฒนาการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินทั้งสองประเภทได้อย่างเต็มที่

2.1.3 การปรับปรุงการจัดเก็บภาษีเสริมและภาษีร่วม

เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการเพิ่มความเป็นอิสระทางการคลังขององค์การฯ รายงานนี้จึงเน้นนโยบายการลดการพึ่งพาภาษีเสริมและภาษีร่วม ให้เหลือน้อยประเภทที่สุดเท่าที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาโครงสร้างระบบภาษีระยะยาว นั่นคือ การเลิกเก็บภาษีเสริมและภาษีร่วม

สำหรับภาษีที่ยังคงเก็บอยู่ต่อไปนั้น รายงานนี้จึงยังคงสนับสนุนนโยบายการปรับปรุงเกณฑ์การจัดสรรภาษีการค้า และภาษียนต์หรือล้อเลื่อน กล่าวคือ สำหรับภาษีการค้าส่วนที่เก็บจากกิจกรรมการส่งออกและนำเข้า การแบ่งสรรอาศัยเกณฑ์ประชากรส่วนที่เก็บจากผู้ประกอบการผลิตการค้า และการบริการการแบ่งสรรอาศัยเกณฑ์การเก็บได้จริงในท้องถิ่นเท่านั้น และแหล่งที่เกิดกิจกรรมที่ต้องเสียภาษี สำหรับภาษียนต์หรือล้อเลื่อนนั้น ให้จัดสรร 25% ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด 25% ให้แก่สุขาภิบาล โดยแบ่งสรรกันในหมู่สุขาภิบาลตามเกณฑ์ประชากรเช่นกัน

ค่าบริการการจัดเก็บภาษีการค้าที่รัฐบาลหักไว้ 5% ของภาษีที่เก็บได้นั้น สมควรยกเลิกโดยถือว่าเป็นบริการอย่างหนึ่งที่รัฐบาลมีให้แก่ท้องถิ่น มาตรการนี้มีความเหมาะสมอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากการลดการเก็บภาษีเสริมของท้องถิ่น พิจารณาจากทักษะของท้องถิ่น การยกเลิกการหักค่าใช้จ่ายดังกล่าวก็เท่ากับเป็นการชดเชยรายได้ที่ขาดไปจากการเลิกเก็บภาษีเสริมบางชนิด แนวนโยบายเช่นนี้ก็เสนอให้ใช้สำหรับภาษียนต์หรือล้อเลื่อน พิจารณาจากโครงสร้างและภาระการบริหาร

2.1.4 การปรับปรุงระบบค่าธรรมเนียม และอัตราค่าธรรมเนียม

นโยบายให้เร่งรัดปรับปรุงระบบค่าธรรมเนียม (รวมทั้งค่าใบอนุญาตและค่าปรับ) และอัตราค่าธรรมเนียมเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับแนวความคิดที่ได้สำรวจพบในผลงานต่าง ๆ ในด้านการคลังท้องถิ่น นโยบายที่เสนอนี้เน้นการให้เสรีภาพแก่องค์การฯ ที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใด ๆ ก็ตามที่เหมาะสมกับการบริหารงานในองค์การฯ โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลแนวคิด เช่นนี้มีนัยยะว่า อัตราค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บก็ควรเป็นสิทธิขององค์การฯ ที่จะกำหนดด้วยตนเองเช่นกัน

นโยบายเช่นนี้ไม่ได้ส่งเสริมให้องค์กรฯ เรียกเก็บค่าธรรมเนียมสูง ๆ โดยไม่มีเหตุผลหรือที่ไม่ว่าเกี่ยวข้องกับระดับต้นทุนการให้บริการหรือไม่เหมาะสม เพื่อเปรียบเทียบกับรายได้ การดำเนินกิจการนั้น ๆ (กรณีใบอนุญาต) แท้ที่จริงแล้วระบบการปกครองตนเองของท้องถิ่นเมื่อก่อนที่จะปกป้องประชาชนไม่ให้ผู้บริหารท้องถิ่น เรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่สูงเกินไป ดังนั้นการเสนอให้รัฐบาลยังคงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสูงสุดที่ท้องถิ่นพึงเรียกเก็บได้จึงไม่จำเป็นแต่ประการใด ความเป็นอิสระในการกำหนดประเภทของค่าธรรมเนียมและอัตราที่จะเรียกเก็บที่เสนอในที่นี้ก็สอดคล้องกับนโยบายหลักการว่าด้วยการจัดหาเงินเพื่อให้บริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น

2.1.5 การจัดหาแหล่งรายได้ใหม่

การค้นหาแหล่งรายได้ใหม่ ๆ นั้น อาจเป็นสิ่งที่ทำได้ไม่ยากนัก แต่การจะสามารถจัดเก็บรายได้ใหม่ ๆ เหล่านั้นหรือไม่ ก็สุดแล้วแต่ว่าองค์กรฯ มีประสิทธิภาพสูงเพียงใด เมื่อพิจารณาจากแง่การบริหารจัดเก็บในองค์กรฯ ในปัจจุบันแล้ว นโยบายที่เหมาะสมคือ พยายามหลีกเลี่ยงการจัดเก็บภาษีใหม่ ๆ ให้มากที่สุด โดยหุ้มเหวความพยายามให้แก่การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วให้ดีที่สุด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นโยบายที่เน้นควรเป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารภาษีและแหล่งรายได้เดิมที่องค์กรฯ ต้องจัดเก็บเอง แหล่งภาษีใหม่ที่ควรจัดเก็บคือ ภาษีประเมินพิเศษ (special assessment) หรือภาษีการพัฒนา (betterment or development tax) อันเป็นภาษีที่จัดเก็บจากเจ้าของทรัพย์สิน (อสังหาริมทรัพย์) ที่ได้ประโยชน์จากการพัฒนาขององค์กรฯ ในเขตพื้นที่ที่ทรัพย์สินตั้งอยู่ โดยคำนวณภาษีเป็นสัดส่วนกับประโยชน์ที่ประเมินได้รับ ภาษีเช่นนี้มีอายุความที่จำกัด (ปีเดียว/ครั้งเดียวหรือหลายปี) สุดแล้วแต่จำนวนภาษีที่ต้องการซึ่งคำนวณจากรายจ่ายที่เสียไปกับการพัฒนาเขตพื้นที่นั้น ๆ) ภาษีนี้จะไม่สร้างปัญหาเพิ่มเติมในการจัดเก็บแก่องค์กรฯ แต่อย่างใดเมื่อพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า ในปัจจุบันท้องถิ่นทุกประเภทก็กำลังเร่งรัดปรับปรุงการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ที่อยู่แล้ว

ภาษีใหม่อีกภาษีหนึ่งที่สมควรพิจารณาสำหรับองค์กรฯ ซึ่งมีทรัพยากรธรรมชาติชนิดต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลได้จัดเก็บภาษีในรูปใดรูปหนึ่งอยู่แล้ว (รวมทั้งค่าภาคหลวงด้วย) องค์กรฯ มีสิทธิ์ที่จะจัดเก็บภาษีเสริมหรือภาษีร่วม โดยทำความตกลงกับรัฐบาลในอัตราเสริม

หรือสัดส่วนที่เหมาะสมสอดคล้องกับระดับความต้องการทรัพยากรไปพัฒนาท้องถิ่น รัฐบาลควรเปิดโอกาสให้มีการจัดเก็บภาษีเสริมหรือภาษีร่วมประเภทนี้เพื่อเปิดโอกาสให้องค์การฯ พัฒนาได้ในอัตราที่รวดเร็วยิ่งขึ้น และเป็นการลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนเพื่อเพิ่มความเท่าเทียมกันอีกสัดส่วนหนึ่งด้วย แม้ว่าจะเป็นการลดความเป็นอิสระทางการคลังขององค์การฯ ลงไปบ้างจากการจัดเก็บภาษีเสริมหรือภาษีร่วมก็จริงอยู่ แต่ก็เสนอให้มีการจัดเก็บภาษีประเภทนี้ (เมื่อต้องการแหล่งรายได้ใหม่) เนื่องจากเป็นการแบ่งปันรายได้ที่เกิดจากทรัพยากรของท้องถิ่นเอง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกระจายรายได้กลับคืนสู่ท้องถิ่นอันเป็นแนวคิดที่ได้รับการสนับสนุนจากนักเศรษฐศาสตร์ในปัจจุบัน

2.1.6 การปรับปรุงสถาบันการเงินเพื่อเอื้อการกู้ยืมขององค์การฯ

การก่อหนี้ไม่ใช่สิ่งที่ดีร้ายสำหรับองค์การฯ นโยบายที่เสนอคือ องค์การฯ ควรพิจารณาใช้การก่อหนี้เป็นวิธีการหาเงินวิธีหนึ่ง ถ้ามีความจำเป็นและมีโครงการลงทุนที่จะก่อให้เกิดผลตอบแทนที่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องลงและดอกเบี้ยที่ต้องจ่าย (เมื่อกู้เงินทุนจำนวนดังกล่าว) เพื่อให้นโยบายเช่นนี้มีผลยิ่งขึ้น สถาบันการเงินที่เป็นแหล่งเงินกู้ยืมขององค์การฯ ในปัจจุบันจะต้องได้รับการปรับปรุงให้มีฐานะการเงินที่ดีขึ้น เพื่อมีเงินทุนพอเพียงที่จะให้องค์การฯ กู้เมื่อจำเป็น และปรับปรุงการบริหารงานที่เอื้อการวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการลงทุนขององค์การฯ ที่มีหลักวิชาการมากขึ้น เพื่อป้องกันการให้กู้แก่โครงการลงทุนที่ไม่ได้ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจคุ้มค่า อันเป็นการสร้างภาระให้แก่ท้องถิ่นมากกว่าการขยายฐานเศรษฐกิจแก่ท้องถิ่น

2.1.7 การปรับปรุงขอบข่ายการให้บริการเพื่อเสริมฐานะการคลัง

การแก้ปัญหาฐานะการคลังของท้องถิ่น ไม่จำเป็นต้องจำกัดอยู่แค่ด้านการเพิ่มขีดความสามารถในการแสวงหารายได้แต่เพียงด้านเดียวเท่านั้น แต่แท้ที่จริงแล้วการแก้ไขปัญหาความไม่พอเพียงของรายได้นั้นสามารถดำเนินการได้จากด้านการให้บริการของท้องถิ่น อันเป็นต้นเหตุของการมีค่าใช้จ่ายประเภทต่าง ๆ

เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาการปกครองตนเอง รัฐบาลไม่ควรกำหนดบริการที่องค์การฯ ต้องมีหน้าที่จัดหา ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การกำหนดประเภทบริการ

ที่ต้องจัดหาสำหรับท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ๆ ที่ใช้เหมือนกันทั่วประเทศ ย่อมขาดความยืดหยุ่นและ
 ลี้อของการไม่ยอมรับความแตกต่างของระบบเศรษฐกิจ และความแตกต่างในด้านสภาพความ
 ต้องการของประชาชนในท้องถิ่นหนึ่ง ๆ ชนิดและปริมาณของบริการที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งควรจัดหา
 นั้น ควรจะกำหนดจากผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ๆ (ในอนาคตนายกองค์การฯ จะมาจากการเลือก
 ตั้ง) โดยธรรมชาติของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่เน้นการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น
 โดยตรงนั้น รัฐบาลไม่จำเป็นต้องกังวลว่าประชาชนในท้องถิ่นจะไม่ได้รับบริการที่จำเป็นใน
 ชีวิต เพราะผู้บริหารที่เป็นนักการเมืองระดับท้องถิ่นย่อมปรารถนาที่สนองตอบความต้องการของ
 ประชาชน การสนองตอบเช่นนี้ก็มีส่วนที่ส่งเสริมการเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้ได้รับ
 บริการโดยตรง หรือการเรียกเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อหาเงินมาเจือจุนการให้
 บริการดังกล่าว

ถึงกระนั้นก็ตาม ผู้บริหารท้องถิ่นก็ไม่จำเป็นต้องเสนอบริการทุก
 ประเภทที่ประชาชนในท้องถิ่นต้องการเสมอไป เพราะบริการบางชนิดที่ราษฎรต้องการนั้นอาจ
 สามารถจัดหาได้โดยหน่วยงานเอกชน ดังนั้น นโยบายประการที่สองในด้านการให้บริการ คือ
 การหลีกเลี่ยงการให้บริการที่เอกชนสามารถดำเนินการได้ จะมีการปฏิบัติตามนโยบายเช่นนี้ไม่
 ช้าก็เร็ว ทั้งนี้เพราะว่า ผู้บริหารท้องถิ่นย่อมตระหนักในที่สุดว่า ความพยายามที่จะให้บริการทุก
 ชนิดเพื่อสนองตอบความต้องการของราษฎรนั้น เป็นสิ่งที่ เป็นไปไม่ได้ เพราะราษฎรจะไม่ยอม
 แยกภาระภาษีและภาระการเงินอื่น ๆ ที่ท้องถิ่นเรียกเก็บโดยไม่มีขีดจำกัด ดังนั้น ทางเลือกที่ดี
 ในสภาพเช่นนี้ก็ คือ ท้องถิ่นเปิดโอกาสให้หน่วยงานเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบจัดหาบริการที่ยังขาด
 แคลนอยู่ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ควบคู่กับโอกาสของการได้ทุนคืนเมื่ออยู่สำหรับการให้
 บริการชนิดนั้น ๆ แล้ว เอกชนก็จะไม่ละเลยหรือมองข้ามการให้บริการนั้น ๆ อย่างแน่นอน

2.1.8 การปรับปรุงด้านรายจ่ายในการบริหารงานประจำ

แม้ว่าลักษณะงานการให้บริการสาธารณะพื้นฐานขององค์การฯ ส่วน
 ใหญ่หรือเกือบทั้งหมดจะต้องใช้ปัจจัยด้านบุคคลากรเป็นหลักก็ตาม แต่จากการพิจารณาสัดส่วน
 ของรายจ่ายในการบริหารงานประจำ ในปัจจุบันแสดงให้เห็นว่าองค์การฯ มีจำนวนบุคคลากรใน
 บางสายงานมากเกินไปจนความจำเป็นจึงน่าจะได้มีการประเมินความเหมาะสมและจัดสรรทรัพยากร
 เสียใหม่ เช่น ในสำนักงานเลขานุการจังหวัด และส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในขณะที่พื้นที่รอบนอก ซึ่งได้แก่ ส่วนอำเภอต่าง ๆ กลับไม่มีเจ้าหน้าที่ขององค์การฯ ประจำอยู่ (รายจ่ายในหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ซึ่งมีจำนวนประมาณร้อยละ 10 ของรายจ่ายประจำ ถูกใช้จ่ายสำหรับบุคลากรที่หนึ่งทำงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน)

นอกจากนี้ องค์การฯ จะต้องควบคุมรายจ่ายในหมวดครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างให้รัดกุมกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งการควบคุมอย่างรัดกุมในรายจ่ายในหมวดดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อผลลดลงของรายจ่ายประจำ ซึ่งทำให้สถานะทางการเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมียอดขาดดุลลดลง (ในปี 2536 มียอดขาดดุลประมาณ 6,599,048 บาท ส่วนในปี 2537 มียอดขาดดุลเพียงประมาณ 740,503 บาท ที่เป็นเช่นนี้เพราะองค์การฯ มีการลดลงของรายจ่ายประจำถึงประมาณ 7,630,503 บาท ที่เป็นเช่นนี้เพราะองค์การฯ มีการลดลงของรายจ่ายประจำถึงประมาณ 5,029,910 บาท ผลก็คือ องค์การฯ มียอดขาดดุลลดลงไปลดดูรายละเอียดในตารางที่ 2.3 และ 2.4 หน้า 81 และ 82

2.1.9 การปรับปรุงรายจ่ายด้านการพัฒนา

รายจ่ายด้านการพัฒนา (รายจ่ายพิเศษ) ส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล สัดส่วนที่สูงของรายจ่ายด้านนี้จึงไม่ได้แสดงถึงศักยภาพในการพึ่งตัวเองหรือการพัฒนาตนเองขององค์การฯ แต่อย่างใด ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การพัฒนาท้องถิ่นขององค์การฯ ควรต้องยืนอยู่บนพื้นฐานของการพึ่งตนเองเป็นประการสำคัญ การจะบรรลุวัตถุประสงค์ประสงค์ของหลักการดังนี้ได้้ององค์การฯ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เกินจากรายจ่ายประจำมากพอสมควร ซึ่งองค์การฯ จะต้องหาช่องทางเพิ่มรายได้จากภาษีที่จัดเก็บเองให้มากขึ้น จะต้องหารายได้จากแหล่งอื่นนอกจากภาษีให้มากขึ้น (เฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินกิจกรรมในเชิงธุรกิจ) และจะต้องลดค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคล (กรมการปกครองจะต้องรับผิดชอบดำเนินการในส่วนนี้) และค่าใช้จ่ายในการบริหารงานประจำอื่น ๆ ลงโดยวิธีการต่าง ๆ อย่างจริงจัง ไม่นั้นแล้วความหวังที่ให้องค์การฯ ยืนและเดินไปข้างหน้าด้วยขาของตนเองย่อมไม่อาจปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้

นอกจากนี้ นโยบายที่เสนอก็มีที่เน้นการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน พร้อม ๆ กับการเพิ่มประเภทของค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บ ทั้งนี้ก็สอดคล้องกับนโยบายที่เน้นให้ราษฎรในองค์การฯ เป็นผู้จ่ายค่าบริการเองให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็น

ไปได้ และองค์การก็จะจัดหาบริการสาธารณะเฉพาะที่สนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและในระดับที่ต้องการ และก็สอดคล้องกับนโยบายการปกครองตนเองอีกสองข้อหนึ่งด้วยการเสนอแนะนโยบายที่เน้นการใช้วิธีการก่อนนี้เมื่อจำเป็นและมีโครงการลงทุนที่เหมาะสมก็เป็นลักษณะหนึ่งของการสนับสนุนการปกครองตนเอง

2.1.10 การแก้ไขปัญหาด้านสภาพเศรษฐกิจของท้องถิ่น¹

สภาพเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านยังไม่อยู่ในสภาพที่พอใจ ทั้งนี้เพราะพื้นที่ในเขตรับผิดชอบขององค์การฯ มีสภาพเป็นชนบท ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม จึงส่งผลทำให้รายได้ขององค์การฯ มีจำนวนน้อยตามไปด้วย ซึ่งการที่องค์การฯ มีรายได้น้อย จึงทำให้้องค์การฯ ไม่สามารถปฏิบัติการกิจการหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการแก้ไขปัญหาด้านนี้ควรดำเนินการดังนี้

2.1.10.1 การพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน

การพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การฯ ให้เจริญเติบโตอย่างมีแบบแผน เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการ ทั้งนี้เพราะประชากรในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การฯ ประกอบอาชีพตามฤดูกาล ไม่มีแผนการส่งเสริมความเป็นอยู่หรือพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญขึ้นแต่อย่างใด ซึ่งในความเป็นจริงท้องถิ่นเป็นฐานที่สำคัญของประเทศชาติส่วนรวม นั่นคือ ประเทศชาติโดยรวมจะเจริญรุ่งเรืองได้ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นได้รับการเอาใจใส่ให้พัฒนาให้ประชากรมีความอยู่ดีกินดีโดยทั่วหน้ากัน ด้วยเหตุนี้้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ เพราะ้องค์การปกครองท้องถิ่นย่อมรู้ว่าท้องถิ่นของตนมีทรัพยากรอย่างไร ควรจะกำหนดนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างไรจึงจะเกิดผลดี

การที่จะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านเป็นเครื่องมือของการพัฒนาเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดีนั้น ต้องทำให้องค์การฯ มีสภาพเป็นศูนย์กลาง

¹ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ ; ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 188-190.

ของเมืองเป็นจุด ๆ กระจายอยู่ทั่วไป อีกทั้งยังต้องทำให้มีความเจริญทางเศรษฐกิจมากพอสมควร ประชาชนมีอาชีพที่มั่นคงทั้งในด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และบริการการต่าง ๆ สภาพดังกล่าวย่อมเป็นปัจจัยให้การพัฒนาเศรษฐกิจขยายตัวได้กว้างขึ้น ทำให้เกิดกิจการในด้านอาชีพประเภทต่าง ๆ เกิดขึ้นใหม่ เพื่อเสริมสร้างสนับสนุนกิจการที่เกี่ยวข้องกัน ความเจริญในด้านเศรษฐกิจไม่เพียงแต่ทำให้คนมีงานทำ และมีรายได้สูงขึ้นเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการขยายความเจริญเติบโตของชุมชนใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น เมื่อเกิดชุมชนใหม่ขึ้น องค์กรฯ และรัฐบาล จะเข้าไปจัดบริการต่าง ๆ ให้ เพื่อช่วยเหลือให้เกิดความสะดวกความมั่นคงในการประกอบอาชีพ เช่น สร้างเส้นทางการคมนาคม เพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบอาชีพ เช่น สร้างเส้นทางการคมนาคม เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้า หรือติดต่อกับชุมชนอื่น จัดบริการสาธารณสุขที่จำเป็นให้ทั่วระยะเวลาไม่กี่ปี ชุมชนเหล่านี้ก็จะพัฒนาเป็นชุมชนใหญ่ มีอาคารร้านค้า มีผู้คนประกอบอาชีพต่าง ๆ ประเภทกัน มีโรงเรียน สถานเอนกวัย โรงภาพยนตร์ โรงงานอุตสาหกรรมขนาดย่อม ฯลฯ ทำให้ผู้คนอพยพเข้ามาหางานทำในชุมชนที่เป็นศูนย์กลางของความเจริญมากขึ้น มีผลทำให้ชุมชนนั้นขยายตัวเติบโตอย่างรวดเร็วกลายเป็นเมืองขึ้น มีธุรกิจทางเศรษฐกิจที่เจริญมั่นคง และมากประเภทขึ้น การพัฒนาองค์กรฯ ให้มีศูนย์กลางของความเจริญเป็นเมืองขนาดย่อมกระจายอยู่ทั่วองค์กรฯ ย่อมเป็นผลดีแก่ตัวองค์กรฯ เอง และประเทศชาติโดยรวม

นอกจากนี้ ในการปกครองท้องถิ่นนั้น ถ้าประชาชนในท้องถิ่นประกอบอาชีพที่มั่นคงมีรายได้ดีและแน่นอน ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้สูงขึ้นเป็นเงาตามตัว อันเป็นผลทำให้ท้องถิ่นมีกำลังงบประมาณและความสามารถสูงในการบริการกิจการในหน้าที่ และการให้บริการแก่ประชาชนได้ตามมาตรฐานที่ประชาชนต้องการ

5.2.1.10.2 การส่งเสริมอาชีพของประชาชนในเขตที่เกี่วรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน หน้าที่ที่องค์กรฯ ต้องปฏิบัติประการหนึ่งคือ หน้าที่ในการส่งเสริมอาชีพของประชาชน แต่โดยข้อเท็จจริง องค์กรฯ มักไม่ค่อยได้ให้ความสนใจอย่างจริงจังในการปฏิบัติหน้าที่มีลักษณะดังกล่าวมากนัก ทั้งนี้เพราะภารกิจในด้านอื่นมีมาก และอีกประการหนึ่ง องค์กรฯ เองก็ไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถเฉพาะด้านในการที่จะให้คำแนะนำช่วยเหลือประชาชนในการประกอบอาชีพแขนงต่าง ๆ อย่างจริงจัง ฉะนั้น หน้าที่ดัง

กล่าวขององค์การฯ จึงเป็นเพียงสิ่งที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น หากได้ปฏิบัติให้เกิดผลอย่างแท้จริงไม่

ในด้านการส่งเสริมอาชีพของประชาชนในท้องถิ่น นั้น ถึงแม้้องค์การฯ จะมีปัญหาด้านบุคลากรที่มีลักษณะดังกล่าว แต่้องค์การฯ ก็ยังสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีที่สุดเท่าที่สภาพการณ์จะอำนวยให้ กล่าวคือ ้องค์การฯ จะดำเนินการมาตรการในการส่งเสริมอาชีพให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ดังต่อไปนี้คือ

1) ศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพและทรัพยากรของท้องถิ่น เพื่อรวบรวมเป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายส่งเสริมอาชีพให้สอดคล้องกับสภาพและทรัพยากรของท้องถิ่น

2) ศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาวะการตลาดต่อความต้องการสินค้าที่มีนโยบายส่งเสริมอาชีพ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดภาวะสินค้าล้นตลาด ซึ่งเป็นการสูญเสียทางเศรษฐกิจและความล้มเหลวของนโยบายการส่งเสริมอาชีพ

3) เมื่อได้ข้อมูลจากการศึกษาวิเคราะห์ในข้อ 1) และ 2) แล้ว จึงนำข้อมูลเหล่านั้นมากำหนดเป็นนโยบายที่แน่นอนในการส่งเสริมอาชีพของประชาชนในท้องถิ่น ในการนี้เพื่อให้เกิดผลอย่างแท้จริงควรจะต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านวิชาการ วัสดุ อุปกรณ์ และอื่น ๆ ที่จำเป็น เช่น กรมพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม ้องค์การตลาดเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

4) รวบรวมข้อมูล ข่าวสาร และวิทยาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการส่งเสริมอาชีพ เพื่อเผยแพร่และเพิ่มพูนความรู้แก่ประชาชน

5) จัดการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มความรู้ในวิทยาการและวิธีการใหม่ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการส่งเสริมอาชีพแก่ประชาชนเป็นครั้งคราว

6) หมั่นตรวจตราดูแลโครงการส่งเสริมอาชีพต่าง ๆ ที่ได้จัดดำเนินการไว้ เพื่อติดตามผลงานและปรับปรุงแก้ไขเมื่อเกิดอุปสรรค ปัญหา รวมถึงการให้คำแนะนำปรึกษา ช่วยเหลือแก่ประชาชนอย่างสม่ำเสมอ

7) อำนวยความสะดวกในการหาตลาด เพื่อจำหน่ายผลิตผลที่ผลิตขึ้นภายในท้องถิ่น

8) อำนวยความสะดวกในการหาแหล่งเงินทุน

และสินเชื่อ

2.2 การแก้ไขปัญหาในด้านภารกิจหน้าที่ขององค์การฯ ที่มีความซ้ำซ้อนกับจังหวัด (องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และจังหวัดในฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค) ซึ่งมีความซ้ำซ้อนกันทั้งในด้านพื้นที่ในความรับผิดชอบภารกิจหน้าที่และบุคลากรผู้ทำหน้าที่ปฏิบัติราชการให้แก่หน่วยงานทั้งสอง ผลก็คือ ทำให้ขาดเอกภาพในการบริหารกิจการ ตลอดจนทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดก็ถูกใช้เพื่อการปฏิบัติราชการในลักษณะที่เรียกว่า ตำนานพริกละลายแม่น้ำ ซึ่งไม่เป็นผลดีแก่การสร้างผลงาน เพื่อสนองความต้องการของประชาชน ยิ่งไปกว่านั้นการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น ประกอบกับมีลักษณะที่ขัดแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดผลเสียในด้านการจัดทําบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนของหน่วยงานที่มีชื่อว่าจังหวัดใน 2 ฐานะแล้ว ยังมีผลเสียต่อความต้องการของประชาชนต่อการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยโดยรวม ดังนั้นจึงสมควรที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยพิจารณาจากกำหนดสถานะภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ถูกต้องต่อความเป็นจริงและตามหลักวิชา² ดังนี้

2.2.1 เปลี่ยนแปลงขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจากองค์การปกครอง ท้องถิ่นรวมเป็นหน่วยเดียวกับจังหวัดในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค เพื่อความประหยัด เพื่อประสิทธิภาพและเอกภาพในการบริหารราชการ และเพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทก่อน ประกอบกับเหตุผลที่ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเป็นองค์การ

²ประหยัด หงษ์ทองคำ. "ข้อพิจารณาในการกำหนดสถานะภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัด". ใน องค์การบริหารส่วนจังหวัด สถานภาพ ปัญหา และแนวทางแก้ไข, กระมล ทองธรรมชาติ-สมบูรณ์ สุขสำราญ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันศึกษาวิจัย และพัฒนาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 67-71.

ปกครองท้องถิ่นที่ไม่สมบูรณ์แบบ และมีลักษณะที่ขัดต่อหลักการปกครองท้องถิ่นสากลอยู่หลายประการ ดังได้กล่าวไว้ข้างต้น และมีลักษณะที่ขัดต่อหลักการปกครองท้องถิ่นสากลอยู่หลายประการดังได้กล่าวไว้ข้างต้น จึงเห็นสมควรที่จะได้มีการเปลี่ยนสถานภาพขององค์การบริหารเสียใหม่ เพื่อจะได้รวมพลังและทรัพยากรใช้พัฒนาพื้นที่ของจังหวัดให้ถูกทางต่อไป อาจจะมีปัญหาถามว่า การเปลี่ยนสถานภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวจะไม่เป็นการถอยหลังเข้าคลองหรือไม่ เป็นการริดรอนสิทธิการปกครองตนเองของประชาชน หรือขอตอบคำถามเช่นนี้ว่า ไม่เป็นการถอยหลังเข้าคลองและไม่เป็นการริดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่ประการใด เหตุผลก็คือ ตามหลักการแล้วการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองชุมชนหนึ่ง ชุมชนที่เหมาะสมจะจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น จะต้องมีความพร้อมอย่างน้อย 3 ประการ คือ ประการแรกชุมชนนั้นจะต้องมีประชาชนที่มีความรู้ความสามารถที่จะรับภาระในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นได้ด้วยตัวเองตามหลักการปกครองตนเอง ประการที่สอง ประชาชนในชุมชนนั้นจะต้องมีความสนใจและความตื่นตัวทางการเมืองในระดับที่น่าพอใจ เพราะกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นนั้นได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมและรับภาระหน้าที่บริหารกิจการและจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตามหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตัวเอง ประการที่สาม ชุมชนนั้นจะต้องมีความพร้อมในด้านการเงินหรือรายได้อันจะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ หมายความว่า เมื่อพิจารณาฐานะท้องที่ใดขึ้นมาเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น ท้องที่นั้นจะต้องมีฐานะทางเศรษฐกิจดีพอสมควร ประชาชนในท้องที่ควรจะมีอาชีพหลักอันได้แก่ พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม จึงจะทำให้้องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นมีรายได้จากภาษีอากรมากพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพได้ ถ้าเป็นท้องที่ที่มีประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม และเป็นเกษตรกรรมที่ล้มสมัยด้วยแล้ว ก็เป็นการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าท้องที่ลักษณะดังกล่าวไม่มีความพร้อมทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม ที่จะยกฐานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งในความจริงแล้วไม่มีเหตุผลที่จะต้องจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ทุกตารางนิ้วอย่างที่เรากำลังผิดพลาดกันอยู่ในขณะนี้

เมื่อยกเลิกการปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เพราะเหตุผลว่าเข้าช้อนกับจังหวัดในฐานะที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคแล้ว เพื่อมิให้ประชาชนต้องเสียโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง รัฐบาลควรส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบลให้จริงจัง และมีผลในรูปธรรมยิ่งขึ้น และเมื่อองค์การ

บริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นแล้ว รัฐจะต้องให้การอุดหนุนแก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งในด้านการเงิน วิชาการ เครื่องมือ เจ้าหน้าที่ เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นรูปขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจะปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะมีผลทำให้ประชาชนเห็นถึงคุณประโยชน์ และเกิดความตื่นตัวในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างเต็มใจ ผลสำเร็จของการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดย่อมเป็นความจริงที่ทุกคนปรารถนา แต่ทั้งนี้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะฝ่ายราชการ นักการเมือง และประชาชนในท้องถิ่นจะต้องพร้อมใจกันสนับสนุนกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง ไม่เช่นนั้นแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลก็จะเป็นการปกครองท้องถิ่นแต่เพียงชื่อที่ปรากฏในกฎหมายที่จัดตั้ง เหมือนกับองค์การปกครองท้องถิ่นหลายรูปที่เป็นมาในอดีตเท่านั้น

2.2.2 ให้คง "สภาจังหวัด" เอาไว้ ทั้งนี้เพราะสภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกที่ประชาชนเลือกตั้งโดยตรงตามหลักการ และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งเป็นองค์ที่มีคุณประโยชน์ทั้งในด้านการพัฒนาการเมือง และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบท ดังนั้นจึงได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดในหลักการสำคัญดังนี้

- 1) เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ในกิจการทั่วไปและการบริหารราชการของจังหวัด ตามกฎหมาย ระเบียบแผน และนโยบายของรัฐบาล
- 2) ให้คำแนะนำและข้อมูลต่อการทำ "แผนพัฒนาจังหวัด"
- 3) เป็นตัวแทนของประชาชนในอันที่จะให้ข้อมูล ข่าวสาร และความต้องการแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารราชการ หรือเป็นแนวทางในการบริหารราชการ หรือแก้ไขปัญหาคัดค้านการกระทำที่ไม่ถูกต้องทางและมีประสิทธิภาพ
- 4) เป็นหน่วยรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน และหน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาดำเนินการต่อไป
- 5) ให้มีคณะกรรมการของสภาจังหวัดในชุดต่างๆ ตามความจำเป็น เช่น คณะกรรมการปกครองและรักษาความสงบ คณะกรรมการส่งเสริมอาชีพ คณะกรรมการพัฒนาชุมชน คณะกรรมการวางแผนและพัฒนาจังหวัด ฯลฯ โดยคณะกรรมการเหล่านี้มีหน้าที่ศึกษารวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริง อุปสรรค ปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารราชการของหน่วย

งานราชการต่าง ๆ ของจังหวัดแล้ว เสนอต่อสภาจังหวัด เพื่อให้สภาจังหวัดเสนอหรือให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป

บทบาทของสภาจังหวัดตามแนวความคิดข้างต้น จะมีคุณสมบัติต่อการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างดี ถ้าทุกฝ่ายจะช่วยกันพัฒนา โดยไม่คิดต่อต้านหรือคิดรังเกียจโดยไม่มีเหตุผล ทั้งนี้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องไม่ยึดติดอยู่กับสิ่งเก่าที่เมื่อไม่เหมาะสมก็จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับกาลสมัยต่อไป

กล่าวโดยสรุป นโยบายที่ได้เสนอในข้อเสนอนี้ เป็นนโยบายที่เน้นความเป็นอิสระทางด้านการคลังท้องถิ่น พร้อม ๆ กับเป็นนโยบายที่เน้นการปรับปรุงภาษีต่าง ๆ ที่จัดเก็บอยู่ให้มีการจัดเก็บที่ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม สำหรับภาษีที่องค์การฯ มีหน้าที่จัดเก็บเอง และให้มีเกณฑ์การจัดสรรที่มีความเหมาะสมและเป็นธรรมยิ่งขึ้นกว่าเดิม สำหรับภาษีที่รัฐบาลเป็นผู้ช่วยจัดเก็บ ได้มีการเสนอให้ยกเลิกการเก็บภาษีบางชนิดเพื่อให้องค์การฯ ได้ใช้ทรัพยากรด้านบุคคลสำหรับการบริหารจัดการจัดเก็บภาษีที่ยังคงจัดเก็บต่อไปอย่างเต็มที่ และเพื่อให้องค์การฯ ได้เก็บภาษีเสริมหรือภาษีร่วมใหม่ที่มีศักยภาพด้านรายได้ดีกว่า อย่างไรก็ตาม ภาษีใหม่ที่เสนอให้จัดเก็บได้ก็เห็นสองภาษีเท่านั้น ภาษีแรกเป็นภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง คือ ภาษีประเมิทธิพิเศษ และภาษีที่สองเป็นภาษีที่รัฐบาลช่วยจัดเก็บ เป็นภาษีทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ ยังได้มีการเสนอการปรับปรุงด้านรายจ่ายในการบริหารงานประจำ และรายจ่ายในด้านการพัฒนา ซึ่งในการแก้ไขปัญหาการคลังขององค์การฯ นั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาแก้ไขและปรับปรุงในด้านรายได้และรายจ่ายไปพร้อม ๆ กัน อีกทั้งยังเสนอให้มีการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจของท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ การพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การฯ และการส่งเสริมอาชีพของประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น นอกจากนี้ได้มีการเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาในด้านการเงินหน้าขององค์การฯ ที่เกี่ยวข้องกับจังหวัด ซึ่งแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นสามารถที่จะแก้ไขปัญหาในด้านการคลัง และภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นได้อย่างเป็นรูปธรรม