

ทฤษฎีแนวความคิด หลักการ และปัจจัยสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าการปกครองท้องถิ่นนับเป็นรากฐานในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย (basic democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการบริหาร เกิดความรับผิดชอบ และห่วงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธา ล้อมใส่ในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด การมีส่วนร่วมของประชาชน (participation) จึงเป็นลักษณะสำคัญยิ่งของการปกครองท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เช่น อังกฤษและสหรัฐอเมริกา นั้น เขาได้เห็นถึงคุณค่าของการมีส่วนร่วมโดยประชาชนในการปกครองท้องถิ่นมาก ประชาชนจำเป็นจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครอง และควบคุมการปกครอง จึงถือกันว่าการจัดให้มีการท้องถิ่นเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการพัฒนาทางการเมือง

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองมีความหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอย่างจะแยกกันไม่ได้ ฉะนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงหมายถึง "การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น" ตามแนวความคิดที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็น "รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน" ในท้องถิ่นนั้น ๆ

William A. Robson "การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่อ

อำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของ องค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง"¹

การบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีองค์การของตนเอง อันเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ของรัฐบาล กลางโดยให้องค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจ ในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในวงเขตอำนาจ²

Chamber's Encyclopaedia ให้ความหมายขององค์การปกครองตนเองของท้องถิ่นว่า "...องค์การปกครองตนเองของท้องถิ่นก็คือ องค์การ ที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น โดยมีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ในท้องถิ่นนั้น เป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างมีอิสระ รวมทั้งมีอำนาจใน การกำหนดนโยบายขององค์การปกครองตนเองของท้องถิ่น"³

William V. Holloway กล่าวว่า "องค์การปกครองตนเองของ ท้องถิ่น คือ องค์การที่มีอาณาเขตที่แน่นอน มีประชาชนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

¹William A. Robson, "Local Government "Encyclo -
paedia of Social Science, Vol.x. (The Macmillan Co., N.Y.
1953) p.574

²Daniel Wit, A Comparative Survey of Local
Government and Administration (Bangkok : Kurusapha press,
1967) pp.1-2

³Chamber's Encyclopaedia Volume VIII (London :
George Newness Ltd., 1961) p.625

มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และสภาของท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน⁴

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น เราอาจแยกลักษณะขององค์การการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่เห็นอย่างเด่นชัด ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังนี้คือ

1. มีความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง น้อยมาก พนักงานท้องถิ่นย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายข้อบังคับขององค์การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเอง รวมทั้งได้รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การการปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วย
2. องค์การปกครองตนเองของท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลโดยเอกเทศ ตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากส่วนกลาง มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น
3. มีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และการจัดหางบประมาณของตนเอง
4. มีอำนาจอิสระในการวางนโยบายและมีการบริหารงานของตนเองไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน ถ้าหากองค์การปกครองท้องถิ่นมีแต่เพียงอำนาจหน้าที่ในการ

⁴ William V. Holloway, State and Local Government in the United States (New York : McGraw Hill Book Company, Inc., 1951), p.398

เสนอข้อเสนอแนะหรือให้คำปรึกษาโดยไม่มีอำนาจในการปฏิบัติ
ด้วย ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง⁵

ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง

ตามหลักการปกครองท้องถิ่นแบบ Local self government ที่กล่าวแล้วข้างต้นนั้น ถึงแม้จะเน้นถึงความอิสระในการบริหารและอำนาจการปกครองตนเอง แต่ก็มิได้หมายความว่าองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ เพราะถ้าให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอธิปไตยเต็มที่จะกลายเป็นประเทศเอกราชไป รัฐบาลกลางจึงจำเป็นต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ หรือถ้าจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีความอิสระมากน้อยแค่ไหนย่อมขึ้นอยู่กับความประสงค์ของรัฐบาลกลางนั่นเอง ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง จึงอาจแยกกล่าวได้เป็น 3 ประการ คือ

1. การควบคุมด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยทางกฎหมายและการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนภายในขอบเขตเท่าที่กฎหมายมอบให้
2. การช่วยเหลือเกื้อกูลในด้านรายได้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการหารายได้ภายในท้องถิ่นเองมักจะ ไม่เพียงพอกับรายจ่าย รัฐบาลกลางจึงจำเป็นต้องช่วยเหลืออุดหนุน เพื่อให้บังเกิดประโยชน์ และสร้างความพอใจให้กับประชาชนในท้องถิ่น
3. แนะนำและส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีทรรศนะที่ถูกต้อง และเห็นคุณค่าของการปกครองตนเอง แนะนำแนวทางปฏิบัติที่จะนำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่น ตลอดจนช่วยเหลือแนะนำทางด้านวิชาการและเทคโนโลยีต่าง ๆ ด้วย

⁵ ประยูร กาญจนดุล, กฎหมายปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2491), หน้า 189-191

ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง จึงมีความแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมและทรัพยากรของแต่ละท้องถิ่น ถ้าท้องถิ่นใดไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ รัฐบาลกลางก็จำเป็นต้องโอบอุ้มและสอดส่องดูแลมากกว่าท้องถิ่นที่เจริญแล้ว การกำหนดความอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินงานก็เช่นกันรัฐบาลพึงต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศอีกด้วย

การควบคุม "ท้องถิ่น" ของรัฐบาลกลาง

ลักษณะที่เด่นชัดที่สุดของความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง (การปกครองส่วนภูมิภาคในฐานะเป็นตัวแทน) กับการปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือความสัมพันธ์เช่นว่านี่คือการควบคุม และการควบคุมเป็นลักษณะประการเดียวที่เห็นได้ชัดที่สุดถ้าจะพิจารณาตามตัวบทกฎหมายที่วางไว้กว้างโดยสรุปการควบคุมของส่วนกลางต่อส่วนท้องถิ่นมีดังนี้คือ

ก. การควบคุมในทางปกครองและการบริหารบุคคลจาก พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 การควบคุมของส่วนกลางพอจะประมวลได้ดังนี้

1. การยุบสภาท้องถิ่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาจังหวัด สภาเทศบาล และมีอำนาจที่จะสั่งให้มีการเลือกตั้งของสมาชิกของสภาเหล่านี้ใหม่ กฎหมายกำหนดว่า ในกรณีของสภาจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องให้เหตุผลในการยุบสภาและสั่งให้มีการเลือกตั้งภายใน 90 วัน

2. การปลดออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลออกจากสมาชิกภาพได้ถ้าหากว่า สมาชิกสภาเทศบาลประพฤติเสื่อมเสียแก่ชื่อเสียงของสภาเทศบาลหรือไม่มาประชุม 3 ครั้งติดต่อกัน และด้วยเหตุผลอันเดียวกันนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดก็อาจจะสั่งให้กรรมการสุขาภิบาลออกจากตำแหน่งได้ เป็นที่น่าสังเกตว่า สำหรับสมาชิกสภาจังหวัดนั้น กฎหมายมิได้ระบุให้อำนาจแก่รัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางผู้ใดไว้ที่จะปลดสมาชิกสภาจังหวัด

3. การปลดหรือยุบฝ่ายบริหารของท้องถิ่นในกรณีเช่นนี้ เป็นการที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบคณะเทศมนตรีในกรณีเทศบาลหรือมีอำนาจที่จะปลดเทศมนตรีเป็นรายบุคคลถ้าหากสมาชิกผู้นั้นประพฤติเสื่อมเสียแก่เทศบาล ข้อที่น่าสังเกตก็คือกฎหมายมิได้ระบุให้มีการปลดออกจากตำแหน่งของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือของสุขาภิบาล

4. อำนาจที่จะออกกฎและข้อบังคับต่าง ๆ การควบคุมเช่นนี้คือการที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎและระเบียบต่างๆ สำหรับการประชุมของสภาท้องถิ่นและออกระเบียบเกี่ยวกับการคลังและการหางบประมาณ นอกจากนี้ในการประชุมของสภาท้องถิ่น กฎหมายยังห้ามมิให้มีการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือเรื่องที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเรื่องการเมืองแห่งรัฐ

5. อำนาจที่จะอนุมัติกฎหมายท้องถิ่น โดยปกติผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติขององค์การปกครองท้องถิ่นหน่วยต่างๆ ตามแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติเทศบัญญัติของเทศบาลหรือข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจะอุทธรณ์ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งคำตัดสินของรัฐมนตรีเป็นเครื่องชี้ขาดขั้นสุดท้าย นอกจากนี้แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดเองยังอาจ

เสนอข้อบัญญัติจังหวัดต่อสภาจังหวัดได้ และผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจที่จะ
อนุมัติการคัดเลือกและแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาเทศบาล

6. อำนาจในการที่จะสั่งให้องค์การปกครองท้องถิ่นหยุดการ
กระทำอย่างหนึ่งอย่างใด กฎหมายกำหนดว่าผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะสั่งให้
หยุดการกระทำซึ่งรู้สึกว่าจะเป็นการฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของรัฐ หรือนอก
เหนืออำนาจหน้าที่หรือมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ ในกรณีองค์การบริหารส่วน
จังหวัด สำหรับในกรณีสุขาภิบาลผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะสั่งให้หยุดการกระทำ
ซึ่งสุขาภิบาลได้ทำไปแล้วหรือกำลังจะกระทำ ซึ่งมีลักษณะฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือ
ระเบียบซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้วางไว้ และด้วยเหตุผลอันเดียวกันนี้ ผู้ว่า
ราชการจังหวัดก็อาจจะสั่งยกเลิกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลได้
นอกจากนี้ในกรณีที่สมาชิกสภาจังหวัดซึ่งขาดคุณสมบัติได้รับการเลือกตั้ง ผู้ว่า
ราชการจังหวัดก็มีอำนาจที่จะปลดออกได้

7. อำนาจทั่วไป อำนาจเช่นนี้กฎหมายได้ให้แก่ผู้ว่าราชการ
จังหวัดและนายอำเภอที่จะควบคุมดูแลเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหาร
ส่วนตำบลในการนี้มีอำนาจที่จะแนะนำตักเตือน ตรวจสอบกิจการ เรียกรายงาน
และเอกสารหรือสถิติใด ๆ มาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกของสภาท้องถิ่น
ประเภทต่าง ๆ มาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

การควบคุมซึ่งได้กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าลักษณะของการควบคุม
เกือบจะทำให้การปกครองท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ไม่มีอำนาจอิสระของตนเอง
ทั้งนี้เป็นการควบคุมในทางปกครองหรือทางบริหารซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้
นอกจากนี้แล้วยังมีการควบคุมที่สำคัญอีกประเภทหนึ่ง คือการควบคุมเกี่ยวกับการ
เงิน กฎหมายได้กล่าวไว้โดยสังเขป คือ



ข. การควบคุมในทางการเงิน การควบคุมในทางการเงินนี้
กฎหมายได้ระบุไว้โดยรัดกุมและใกล้ชิดมาก การควบคุมอาจแบ่งออกได้เป็นการ
ควบคุมเกี่ยวกับงบประมาณ การควบคุมในการจัดเก็บภาษี การควบคุมในการ
กู้ยืมเงินขององค์การปกครองท้องถิ่น การตรวจสอบบัญชี และการควบคุมโดย
การให้เงินอุดหนุนต่าง ๆ

การควบคุมเกี่ยวกับงบประมาณนั้น กฎหมายถือว่างบประมาณของ
องค์การการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะ เป็นเพียงเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติ เพราะ
ฉะนั้นจากตัวอย่างของเทศบาลจะเห็นได้ว่างบประมาณจึงอยู่ภายใต้ความควบคุม
ตามแบบการควบคุมในทางการปกครองดังได้กล่าวแล้วข้างต้น อำนาจอิสระของ
ท้องถิ่นในการจัดหางบประมาณจึงมีน้อยมาก

การควบคุมในการจัดเก็บภาษีนั้น คือ เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่ง
ประจำในส่วนภูมิภาค เช่น สรรพากร เป็นต้น ทำหน้าที่เป็นผู้จัดเก็บภาษี
นอกจากเทศบาลซึ่งทำหน้าที่จัดเก็บภาษีเองบางอย่างแล้ว องค์การปกครอง
ท้องถิ่นอื่น ๆ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วน
ตำบลยังไม่มีเจ้าหน้าที่ของตน เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางจึงต้องทำหน้าที่จัดเก็บ
ภาษีแทน

การควบคุมในการที่องค์การปกครองท้องถิ่นจะทำการกู้ยืมเงินนั้น
ในทางปฏิบัติมีหลักการที่ค่อนข้างจะซับซ้อนอยู่มากประการหนึ่ง และอีกประการ
หนึ่ง แหล่งที่องค์การการปกครองท้องถิ่นจะทำการกู้เงินนั้นมีจำกัดมาก โดยปกติ
องค์การการปกครองท้องถิ่นกู้เงินจากธนาคารออมสิน แต่จะต้องขออนุมัติจาก
กระทรวงมหาดไทยเสียก่อน และจะต้องมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน ใน
ประเทศไทยการเบิกเงินเกินบัญชีในธนาคารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ
ทำได้ยาก ในต่างประเทศองค์การการปกครองท้องถิ่นจำนวนมากได้เบิกเงิน
เกินบัญชีในธนาคารได้

การควบคุมโดยการตรวจสอบบัญชีนั้น ในทางปฏิบัติของเรามีการ
ตรวจสอบหลายฝ่ายด้วยกัน และมีการตรวจสอบโดยใกล้ชิดมาก คือโดยทางคณะ

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้านหนึ่งโดยเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยด้านหนึ่ง และโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งอีกด้านหนึ่ง การตรวจสอบบัญชีของเทศบาลกฎหมายกำหนดไว้เดือนละครั้ง ส่วนขององค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ มิได้กำหนดไว้แน่นอนสุดแล้วแต่กรณี อันที่จริงนั้น เรื่องการตรวจสอบบัญชีเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะเป็นการเกี่ยวข้องกับเรื่องอำนาจอิสระของท้องถิ่น การตรวจสอบบัญชี อาจจะกระทำได้โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีประสิทธิภาพแต่เพียงฝ่ายเดียว และกระทำโดยมีระบบที่แน่นอน

ในเรื่องการควบคุมเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนทางการเงินแก่ท้องถิ่นนั้น สำหรับประเทศไทยในเรื่องนี้การควบคุมยังไม่เป็นปัญหาที่จะกระทบกระเทือนถึงอำนาจอิสระของท้องถิ่น เพราะเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นมีน้อยมาก อย่างไรก็ตามในเรื่องการควบคุมการให้เงินอุดหนุนนี้อาจจะสังเกตได้ว่า เรายังไม่มีระบบการให้เงินอุดหนุนที่มีหลักการดีพอ ความจำเป็นประการหนึ่งก็คือ ควรที่จะมีการตั้งงบประมาณโดยเฉพาะก้อนหนึ่งซึ่งจะต้องมีจำนวนมากมิใช่น้อยเป็นเงินช่วยเหลือสำหรับท้องถิ่น และการจ่ายเงินอุดหนุนก้อนนี้อาจจะกระทำได้สองแบบ แบบหนึ่ง ให้เป็นเงินก้อนแก่องค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินกิจการต่างๆ ไปตามความจำเป็น และอีกก้อนหนึ่งสำหรับการดำเนินบริการเฉพาะอย่างซึ่งต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ

การควบคุมในทางการปกครองและการควบคุมในทางการเงินดังได้กล่าวมานี้เป็นเรื่องซึ่งกฎหมายได้ระบุไว้เป็นส่วนใหญ่ ในทางปฏิบัติ การควบคุมบางอย่างก็ตึงจนเกินไป และบางอย่างก็หย่อนจนเกินไป การควบคุมที่หย่อนสมรรถภาพนั้น มีสาเหตุมาจากเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่งประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคหย่อนสมรรถภาพหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ตามถ้ากล่าวโดยทั่วไปแล้ว การควบคุมของส่วนกลางต่อการปกครองท้องถิ่นนั้นเข้มงวดและใกล้ชิดมากจนตึงเกินไป อำนาจอิสระของท้องถิ่นจึงเกือบจะไม่มีเลยและโดยนัยเช่นนี้ คุณค่าของการปกครองท้องถิ่นจึงต่างพร้อยไปด้วย ยิ่งกว่านั้นในทางปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับส่วนภูมิภาคดูคล้ายกับว่าการปกครองทั้งสอง

แบบนี้เป็นการปกครองแบบเดียวกัน ทั้งนี้จะเห็นได้จากตัวอย่างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาล เป็นต้น เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลยังไม่มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง ข้าราชการในส่วนภูมิภาคได้ทำหน้าที่แทนเกือบทั้งหมด โดยลักษณะเช่นนี้ย่อมเป็นการยากที่จะพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง และการปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปในลักษณะใด เพราะการปฏิบัติที่เกี่ยวพันกันระหว่างข้าราชการส่วนภูมิภาคและหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของการหาแทนกันและมุ่งที่จะเป็นการชั่วคราว

อนาคตของความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ปัญหาเรื่องอนาคตของความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคกับการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเรื่องยากที่จะคาดคะเนเหตุผลง่าย ๆ ก็คือ ความสัมพันธ์จะเป็นประการใดนั้นมักจะขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลกลางเสียเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาที่ลึกไต่ไปกว่านี้ก็คือ ลักษณะของความสัมพันธจะเป็นประการใดนั้นอาจจะขึ้นอยู่กับข้าราชการผู้ใหญ่ภายใต้ระบบ bureaucracy ซึ่งกระทำหน้าที่ในการเสนอคำแนะนำแก่รัฐบาล ข้าราชการผู้ใหญ่เหล่านี้จึงมีความสำคัญมาก และในการที่จะปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ย่อมเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจคุณค่า และความสำคัญของการปกครอง แบบระบอบประชาธิปไตยเป็นเบื้องต้นเสียก่อน และจะต้องมีความนิยมในการปกครองท้องถิ่นเป็นความสำคัญในลำดับถัดไป

บางทีเราอาจจะกล่าวได้ว่า ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคกับการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แท้ที่จริงแล้วมีลักษณะ 2 ประการ ประการแรกคือ การควบคุม และประการที่สองคือ การร่วมมือและประสานงาน ในประเทศไทยเราได้เห็นถึงการควบคุมมาก สำหรับ

การร่วมมือและประสานงานอาจยังไม่ได้รับความสนใจเพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับ การควบคุมส่วนการร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กับส่วนท้องถิ่นในที่นี้ รวมถึงการที่ส่วนกลางเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในทางวิชาการและการเงิน แนะนำ และชักจูงให้องค์การการปกครองท้องถิ่นดำเนินการไปโดยราบรื่น โดยปกติการแนะนำและชักจูงเช่นนี้อาจจะรวมถึงการกระทำดังต่อไปนี้ คือ

- ก. กระตุ้น และส่งเสริมให้องค์การการปกครองท้องถิ่นปรับปรุงบริการของตนที่จัดเสนอต่อประชาชน
- ข. พยายามให้มีความร่วมมือกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงบริการเช่นนี้
- ค. จัดให้มีการแนะนำในทางวิชาการ ทางการส่งเสริมอาชีพ ทางการบริหาร ทางกฎหมาย และทางการเงิน
- ง. จัดตั้งคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นและทำการฝึกอบรมพนักงานส่วนท้องถิ่น
- จ. ฝึกอบรมพนักงานส่วนท้องถิ่นโดยทางอ้อม เช่น ผ่านสันนิบาตท้องถิ่น เป็นต้น
- ฉ. จัดให้มีการแบ่งปันภาวาระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นกับองค์การปกครองท้องถิ่นโดยสม เหตุผล และจัดให้มีเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่น
- ช. จัดให้มีเงินกู้แก่องค์การการปกครองท้องถิ่นในการดำเนินการโยธาธิการ
- ซ. จัดหาเครื่องมือต่าง ๆ ให้แก่ท้องถิ่น
- ฌ. ช่วยจัดการในเรื่องการตรวจสอบบัญชีและให้คำแนะนำทั่วไปแก่องค์การท้องถิ่น
- ญ. กระตุ้นให้มีผู้นำในท้องถิ่นและให้มีความคิดริเริ่ม

ฎ. ช่วยเหลือองค์การปกครองท้องถิ่นในยามวิกฤต เช่น เวลา มี น้ำท่วม โรคระบาด หรือความหายนะทางธรรมชาติอื่น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นการตัด รายได้ของท้องถิ่น

ฉ. ความช่วยเหลือในทางการเงินควรจะสม่ำเสมอ และควรจะ คาดล่วงหน้าได้ถึงจำนวนเงินที่ท้องถิ่นจะได้รับ

ซ. จัดความช่วยเหลือโดยทั่วไป ๆ เมื่อองค์การปกครอง ท้องถิ่นขอร้อง

การแนะนำและชักจูงซึ่งส่วนกลางอาจจะให้แก่ส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ข้างต้นนี้ จะเป็นทางหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดการร่วมมือและประสานงานกัน ระหว่าง ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และอาจทำให้ฐานะการปกครองส่วนกลางและการ ปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาพซึ่งเกือบบเสมอกันโดยอยู่ในสภาพซึ่งเคียงบ่าเคียงไหล่ ซึ่งกันและกัน การรักษาสัมพันธภาพระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเช่นนี้จะทำ ให้ส่วนท้องถิ่นได้มีโอกาสเจริญขึ้นโดยเต็มที่ และท้องถิ่นจะมีความริเริ่ม และ ดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อท้องถิ่นแต่ละแห่ง ๆ ไป ซึ่งในผลสุดท้ายเราอาจจะ ริงได้ว่าเมื่อท้องถิ่นแต่ละแห่ง ๆ เจริญดีแล้ว ประเทศโดยส่วนรวมก็ย่อมที่จะมี ความเจริญไปด้วยเป็นเงาตามตัว

ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ท้องถิ่นสามารถดำรงอยู่ได้

1. ความพร้อมทางการเมืองของประชาชน⁶

⁶พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และ พลศักดิ์ จิรไกรศิริ. วัฒนธรรมทางการเมืองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร : แสงรุ้งการพิมพ์, 2524

สภาพการณ์ที่จำเป็นสำหรับการปกครองแบบประชาธิปไตย

นอกจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ เช่น ระดับการพัฒนาประเทศ และปัจจัยทางสังคม เช่น ระดับการศึกษาแล้ว อัลมอนต์ และ เวอร์บา ยังให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นอย่างยิ่ง อัลมอนต์ และ เวอร์บา ได้เสนอมิติใหม่ในการศึกษาปัญหาดังกล่าวนี้ว่า รูปแบบของประชาธิปไตยเช่น การมีพรรคการเมือง มีการเลือกตั้ง มีรัฐสภาอันประกอบด้วยตัวแทนที่ได้รับเลือกจากประชาชนโดยตรงนั้น ยังไม่เพียงพอในการที่จะทำให้ประเทศหนึ่ง ๆ เป็นประชาธิปไตย แต่รูปแบบทางการเมืองของประชาธิปไตยนั้นจะต้องมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่สอดคล้องกันไปด้วย⁷

อาจกล่าวได้ว่าวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยเป็น วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมการมีส่วนร่วม (subject participant political culture) หมายถึง ระบบการเมืองที่ประชาชนบางส่วนเริ่มมีความสนใจต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง คิดว่าตนเองมีบทบาทและอิทธิพลที่จะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้ เช่นด้วยการสนใจที่จะไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สนใจติดตามความเคลื่อนไหวของรัฐบาล วิจารณ์และประท้วงนโยบายรัฐบาล เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ช่วยพรรคหาเสียงเลือกตั้ง แต่ประชาชนอีกจำนวนหนึ่งยังคงเมินเฉยไม่สนใจใยดีที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ถือว่าการเมืองไม่ใช่เรื่องของชาวบ้านเช่น คดีของชาวอีสานไทยโบราณมีว่า ถ้าไม่ได้เป็นเสนาบดีแล้วก็อย่าไปพูดเรื่องการเมืองเลย และทัศนคติที่ว่าเราเป็นนักศึกษาหน้าทึ่ก็คือการเรียนอย่างเดียว ไม่ควรเข้าไป

⁷Gabriel A. Almond and Sidney Verba, The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations (Boston : Little, Brown and Company, 1965), p.3

ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองสองแบบที่ผสมปนเปกันอยู่นี้ มีส่วน
ทำให้ระบบการเมืองไม่มั่นคงเนื่องจากประชาชนส่วนหนึ่ง (อาจเป็นส่วนใหญ่
ด้วย) ยังคงมีความโน้มเอียงที่ขอการใช้อำนาจเด็ดขาดหรือนิยามอำนาจอยู่การ
ที่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมมีอยู่ในหมู่ประชาชนส่วนน้อยของสังคม
และถูกทำลายจากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าอยู่เสมอนี้ ทำให้ระบบการ
เมืองที่มีรูปแบบเป็นประชาธิปไตยอาจไม่มีเสถียรภาพในระยะแรกๆ ของการนำ
รูปแบบการปกครองของประชาธิปไตยมาใช้ และระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย
ไทยยังไม่มีโอกาสพอที่จะพิสูจน์คุณค่า ว่าสามารถแก้ไขปัญหาทางสังคม และ
เศรษฐกิจได้ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยถูก
ล้มล้างไปโดยคณะทหารโดยที่ไม่มีปฏิกิริยาเกิดขึ้นในหมู่ประชาชนส่วนใหญ่ เนื่อง
จากลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมยังคงแพร่หลายอยู่เช่นในกรณี
ของประเทศไทย ซึ่งมีการปฏิวัติรัฐประหารอยู่เสมอ ๆ และเมื่อมีการสถาปนา
ระบบประชาธิปไตยขึ้นมาใหม่ในระยะแรก ๆ ก็มีความรู้สึกในหมู่คนส่วนหนึ่งว่า
ประเทศกำลังจะล่มจม ผู้แทนมีแต่ นำความยุ่งยากมาให้ บ้านเมืองไม่มีชื่อเสียง
"สู้สมัยจอมพลสฤษดิ์ไม่ได้" คนที่มีทัศนคติหรือความโน้มเอียงไปในทางนิยามอำนาจ
เช่นนี้ จะไม่รู้สึกอะไรเลยถ้าไม่มีรัฐธรรมนูญ ไม่มีพรรคการเมือง ไม่มีการ
เลือกตั้งและไม่มีรัฐสภา เพราะโดยปกติเขาก็เห็นว่าตนเองไม่สามารถจะแก้ไข
อะไรได้ การเมืองไม่ชัดเจนหรือเรื่องที่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวอยู่แล้วถ้าวัฒนธรรม
ทางการเมืองสองแบบนี้มีอยู่ควบคู่กันไปเป็นเวลานานพอสมควร โดยที่มีระบบ
การเมืองแบบประชาธิปไตยที่มีความต่อเนื่องในระยะยาว วัฒนธรรมทางการเมือง
แบบมีส่วนร่วม อาจมีอิทธิพลทำให้ผู้ที่มีความโน้มเอียงไปในทางอำนาจนิยม
เปลี่ยนท่าทีและทัศนคติได้

อัลมอนต์ และเวอร์บา กล่าวว่าความกระตือรือร้นทางการเมือง
กับความมีเหตุผล (rationality activist) ว่าเป็นลักษณะสำคัญของความ
เป็นประชาธิปไตย หรือปัจจัยสำคัญของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น

เท่ากับว่าเป็นการมองภาพพจน์ของพฤติกรรมมนุษย์ในทางที่เป็นอุดมคติมากที่สุด กล่าวคือ การเป็นผู้มีเหตุผลทางการเมืองนั้น หมายความว่าถ้าคน ๆ หนึ่งที่สนใจการเมืองจะออกเสียงเลือกตั้ง ก่อนที่เขาจะตกลงใจเขาจะต้องตรวจสอบข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ เช่น นโยบายของพรรคต่าง ๆ ในแง่มุมต่าง ๆ โดยละเอียดถี่ถ้วน ทำการเปรียบเทียบกัน ประเมินผลงานของพรรคต่าง ๆ ที่ผ่านมา พิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครแต่ละคน ซึ่งพลเมืองที่เป็นประชาธิปไตยในอุดมคติได้แก่ผู้ที่เชื่อมั่นในความชอบธรรมความสามารถ และความตั้งใจดีของผู้ปกครองประเทศ แต่ในขณะที่เดียวกันก็ยังคงมีความเชื่อมั่นว่าเขามีสิทธิ (หรือจะเรียกว่า เป็นภารกิจที่เดียว) และความสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมมีเสียง มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของรัฐบาล ลักษณะด้านแรกของทัศนคตินี้คือ ความสามารถในการเป็นผู้อยู่ใต้ปกครอง (subject competence) ลักษณะด้านที่สองของทัศนคติดังกล่าว คือ ความสามารถในการเป็นพลเมืองผู้มีส่วนร่วมในการปกครอง (citizen competence) นั่นเอง

2. รายได้ของท้องถิ่น

รายได้ของท้องถิ่น⁸ อาจแบ่งได้ดังนี้

2.1 ภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บเอง

รัฐบาลท้องถิ่นทุกประเภทมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรสี่ชนิดด้วยกัน คือ (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (2) ภาษีบำรุงท้องที่ (3) ภาษีป้าย และ (4) อากรฆ่าสัตว์ รวมทั้งผลประโยชน์เกี่ยวเนื่องกับการฆ่าสัตว์

⁸ ไกรยุทธ ธีรตายนันท์, แนวทางปฏิบัติการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย (พระนคร : สมาคมสังคมนักเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2528) หน้า 33-57

2.2 ภาษีเสริม

ภาษีเสริม (surcharge taxes) เป็นภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นเรียกเก็บเสริมจากภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บอยู่แล้ว ในอัตราที่กฎหมายกำหนด ซึ่งใช้กับรัฐบาลท้องถิ่นทุกประเภท ภาษีเสริมประเภทนี้ประกอบด้วย (1) ภาษีการค้า (2) ภาษีสุราและเครื่องดื่ม (3) ภาษีการพนัน (4) อากรมสรรพ (5) ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม และ (6) ภาษีปูนซีเมนต์

2.3 ภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางช่วยจัดเก็บ

นอกเหนือจากภาษีเสริมที่รัฐบาลท้องถิ่นเรียกเก็บจากภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บอยู่แล้ว รัฐบาลท้องถิ่นยังเรียกเก็บภาษีอีกสองชนิด โดยมีรัฐบาลกลางเป็นผู้ช่วยจัดเก็บทั้งหมด แล้วจัดสรรให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นตามเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ภาษี ทั้งสองชนิดนี้ คือ ภาษีรถยนต์ และล้อเลื่อน และภาษีที่เก็บจากข้าวสาลีออก

2.4 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาต

นอกเหนือจากภาษีประเภทต่าง ๆ แล้ว รัฐบาลท้องถิ่นยังมีรายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียม และค่าใบอนุญาตรวมตลอดถึงค่าปรับที่เกิดขึ้นค่าธรรมเนียมและค่าใบอนุญาตประกอบด้วยประเภทใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้

ค่าธรรมเนียม - โรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ เรขาย การจอดรถยนต์ เทศบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง เก็บขนมูลฝอย ขนถ่ายสิ่งปฏิกูล

ค่าใบอนุญาต - ให้น้ำแข็ง ตลาดเอกชน ประกอบกิจการค้าใช้สถานที่ ขายอาหาร แต่งผม ฯลฯ

รัฐบาลท้องถิ่นสามารถปรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและเทศบัญญัติต่าง ๆ ทำให้มีรายได้ประเภทค่าปรับ นิยมรวมเป็นส่วนหนึ่งของหมวดรายได้ "ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาต"

2.5 รายได้จากทรัพย์สิน

ทรัพย์สินจำนวนหนึ่งของรัฐบาลท้องถิ่น (ส่วนมากในระดับเทศบาล) หรือที่อยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาลท้องถิ่น สามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น มากหรือน้อยก็สุดแล้วแต่ความสามารถในการจัดการเรื่องทรัพย์สินของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น ๆ ในปัจจุบันรายได้จากทรัพย์สินมักประกอบด้วย

รายได้ในรูปดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล ดอกเบี้ยเงินฝาก
รายได้จากการให้เช่าสถานที่หรือที่ดิน ตลาด หรือ
ห้องแถว หรือแผงลอย ท่าเทียบเรือ กิจการโรงฆ่าสัตว์ การดูแลรักษาที่ดิน
การขายผ่อนส่งที่ดิน

รายได้ในรูปเงินปันผลจากโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น

2.6 รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์

รัฐบาลท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการในรูปเทศพาณิชย์ และในการให้บริการสาธารณูปโภค กิจการเหล่านี้เป็นกิจการที่อาจสร้างรายได้ (หรือขาดทุน) ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นได้ในระดับต่าง ๆ กันสุดแล้วแต่ประสิทธิภาพของการบริหารกิจการเหล่านี้ ในปัจจุบันรายได้ประเภทนี้ มักมาในรูปเงินช่วยเหลือท้องถิ่นจากกิจการสถานธนาถุนบาล การประปา และหรือการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น



2.7 รายได้เบ็ดเตล็ด

รายได้เบ็ดเตล็ด เป็นรายได้ที่ไม่อาจจัดอยู่ในประเภทหนึ่งประเภทใดข้างต้น หรือที่จะได้กล่าวถึงต่อไปได้อย่างชัดเจน เป็นรายได้อันเกิดจากการจำหน่ายเวชภัณฑ์ รายได้ที่มีผู้อุทิศให้ เงินเหลือจ่ายปีเก่านำส่งคืน เป็นต้น

2.8 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

รายได้อีกประเภทหนึ่งของรัฐบาล คือ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางจัดเป็นรายได้หลักสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทยปัจจุบัน โดยเฉพาะในรูปองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เงินอุดหนุนนี้เป็นเงินงบประมาณที่รัฐบาลกลางจ่ายให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น เพื่อใช้จ่ายในการให้บริการต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่น ในปัจจุบันเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ประกอบด้วย (1) เงินอุดหนุนทั่วไป และ (2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

- เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นเงินที่รัฐบาลกลางจ่ายขาดจากงบประมาณแผ่นดินให้แก่เทศบาล โดยไม่มีเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินจำนวนดังกล่าววงเงินอุดหนุนที่เทศบาลแต่ละแห่งจะได้รับนั้น คำนวณจากจำนวนประชากรในเขตเทศบาล โดยให้เงินอุดหนุนตามอัตราที่กำหนดต่อหัวประชากร

- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจแตกต่างจากเงินอุดหนุนทั่วไปตรงที่ว่าเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นโดยมีเงื่อนไขหลักที่ว่าจะต้องเป็นการใช้จ่ายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (โครงการใดโครงการหนึ่ง) เป็นการเฉพาะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้อาจจัดแบ่งเป็น (ก) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจปกติ และ (ข) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ

2.9 เงินกู้

เงินกู้ อาจจัดเป็นรายรับของรัฐบาลท้องถิ่นได้ แต่ก็ไม่จัดเป็นรายได้ เนื่องจากต้องใช้จ่ายเงินจำนวนดังกล่าวคืน ในปัจจุบันรัฐบาลท้องถิ่น

ไม่ได้เน้นการใช้มาตรการก่อนนี้ เพื่อใช้ในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นเป็นพิเศษ การกู้เงินมีอยู่บ้างโดยผ่านสถาบันกองทุนส่งเสริมเทศบาล (กสท.) สำหรับเทศบาล กองทุนส่งเสริมสุขาภิบาล (กสส.) สำหรับสุขาภิบาล และกองทุนส่งเสริมองค์การพัฒนาส่วนจังหวัด (กสอ.) สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในแง่หนึ่งแล้วรัฐบาลท้องถิ่นเหล่านี้ก็กู้เงินจากเงินทุนของตัวเองกล่าวคือกองทุนต่าง ๆ เหล่านี้ได้รับเงินทุนจากรายได้ที่เหลือจ่ายในแต่ละปีที่รัฐบาลท้องถิ่นต้องนำส่งกองทุนฯ ดังกล่าว รัฐบาลท้องถิ่นอาจกู้จากกระทรวงการคลังอีกแห่งหนึ่ง แต่โดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นมีขีดจำกัดในการพัฒนารายได้อยู่แล้ว จึงมีโอกาสดูเงินน้อยลงเนื่องจากความสามารถชำระหนี้คืนเป็นเงื่อนไขของระดับเงินกู้ที่พึงจะได้รับ

10. เงินสะสม

เงินสะสมเป็นเงินกองทุนของรัฐบาลท้องถิ่นไม่ชำระรายรับหรือรายได้ที่ตั้งที่นิยมจัดประเภทกันในปัจจุบัน ส่วนที่จัดได้ว่าเป็นรายได้ ก็คือดอกเบี้ยที่ได้รับจากเงินสะสมที่ฝากไว้กับสถาบันการเงิน เงินสะสมของรัฐบาลท้องถิ่นจะมีมากหรือน้อยในขณะใดขณะหนึ่งก็สุดแล้วแต่การออมของรัฐบาลท้องถิ่นจากรายได้ที่เกิดขึ้นในอดีต และการนำเงินสะสมดังกล่าวมาใช้จ่ายในปัจจุบัน

ข้อเท็จจริงพบว่า องค์การปกครองท้องถิ่นแทบทุกแห่งมีรายได้ไม่พอกับรายจ่ายเหตุผลที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากรัฐบาลกลางกำหนดประเภทของรายได้และอัตราส่วนของรายได้ให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นไม่เพียงพอ และเป็นธรรมดาที่รัฐบาลกลางจะถือหลักแห่งความเป็นธรรม ในการแบ่งรายได้อันเกิดจากภาษีอากรระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองท้องถิ่น รัฐบาลกลางกลับรวบอำนาจในการจัดเก็บภาษีและแบ่งให้องค์การท้องถิ่นแต่เพียงส่วนน้อยที่เหลือส่วนใหญ่เป็นของรัฐบาลกลาง องค์การปกครองท้องถิ่นใดมีความตั้งใจจริงในการทำงาน ก็พยายามวิ่งเต้นขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางในรูปของ

เงินอุดหนุน เช่นในสมัยก่อนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้รับโอนการศึกษา ประชาบาลจากกระทรวงศึกษาธิการมาจัดทำให้เป็นไปตามหลักการปกครองท้องถิ่น แต่ไม่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งใดจะมีงบประมาณในเรื่องนี้เป็นของตัวเองได้ เพราะไม่มีรายได้เพียงพอรัฐบาลกลางต้องให้เงินอุดหนุนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประจำทุกปี การที่รัฐบาลกลางให้ความช่วยเหลือแก่องค์การบริหารปกครองท้องถิ่นในรูปของเงินอุดหนุนนี้ไม่ชอบด้วยหลักการ เพราะทำให้องค์การบริหารปกครองท้องถิ่นเกิดบมด้อยเหมือนกับลูกที่เลี้ยงไม่รู้จักรัด ต้องขอเงินพ่อแม่ใช้เป็นประจำ แม้แต่จะโตเป็นหนุ่มสาวมีงานอาชีพแล้วก็ตาม เรื่องเงินอุดหนุนนี้รัฐสภาแห่งมลรัฐอินเดียนาได้แถลง และลงมติให้ปฏิเสธเงินอุดหนุนจากวอชิงตัน โดยอ้างว่า "ขอให้พ่อกันเสียที่สำหรับการบริจาคนับทำบุญทำกุศล เพราะเราไม่ใช่ขอทาน และอินเดียนาไม่ใช่ลูกชายคนโตของวอชิงตัน และเราก็ไม่ยอมเป็นลูกเลี้ยงเพราะเราโตแล้วจงเอารัฐบาลของเราคืนมาจากวอชิงตันโดยเร็ว เราต้องการปกครองตัวเอง⁹ ยิ่งไปกว่านั้นถ้าองค์การบริหารปกครองท้องถิ่นรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมากขึ้นเพียงใด รัฐบาลกลางยิ่งมีโอกาที่จะเข้าไปแทรกแซง ควบคุม ตรวจสอบ องค์การบริหารปกครองท้องถิ่นมากขึ้นเพียงนั้น ทำให้ องค์การบริหารปกครองท้องถิ่นขาดอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง

3. หน้าที่และความรับผิดชอบที่หน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรดำเนินการ

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว งานในหน้าที่ที่ท้องถิ่นควรจะได้รับผิดชอบดำเนินการก็ควรเป็นงานหลักที่ผูกพันกับชีวิตจิตใจของคนในท้องถิ่นนั้น เป็นสาระสำคัญ

⁹ชลอ วนภูติ, อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย เอกสารประกอบความรู้ การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 7 ร.พ.ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กรุงเทพฯ พ.ศ.2507 หน้า 49

เป็นงานที่จะต้องพิจารณาถึงการให้บริการ หรือการที่คนในท้องถิ่นมีประโยชน์ (interest) ในการที่จะมีความรู้สิทธิรักษาและหวงแหนร่วมกัน กล่าวโดยสรุปก็คือเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมการรักษาทรัพยากรของท้องถิ่นและเป็นงานที่ให้บริการเบื้องต้นแก่ประชาชนเป็นสำคัญ¹⁰ ส่วนงานที่เป็นเรื่องสลับซับซ้อนหรือต้องอาศัยกำลังขีดความสามารถ (Capabilities) เป็นพิเศษ เช่น การปราบปรามโจรผู้ร้ายการป้องกันอาชญากรรมงานที่เกี่ยวกับความมั่นคง (security) ก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติรับไปดำเนินการ

โดยสรุป ลักษณะของหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ควรรับไปดำเนินการงาน ซึ่งพอจะพิจารณาได้จากการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษดำเนินการ¹¹ และในบางประเทศ ซึ่งมีหลักการดังนี้ คือ

3.1 งานที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน (environmental service and convenience or communal service)

งานที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นในที่นี้หมายถึงงานที่เป็นบริการสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ธรรมชาติของท้องถิ่น เช่น พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น

¹⁰Central Office of Information, Local Government in Britain (London : Her Majesty's Stationery Office, 1966), pp. 18-19.

¹¹Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration (Bangkok : Institute of Public Administration University Thammasat, 1958), pp. 59-61.

โบราณสถานของท้องถิ่น ตลอดจนภาวะธรรมชาติและทรัพยากรอื่น ๆ และนอกจากนั้นก็ เป็นงานในหน้าที่ที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาอากาศเป็นพิษ หรือสิ่งแวดล้อมเป็นพิษทั้งหลายอันจะเกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้น เป็นเรื่องท้องถิ่นจะต้องเข้าไปดำเนินการต่อปัญหานั้นๆ งานในประเภทนี้ควรเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นเป็นอย่างดี พิจารณาดูจะเห็นได้ว่าการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโบราณสถาน หรือทรัพยากรของท้องถิ่น คนในท้องถิ่นย่อมมีประโยชน์ผูกพันย่อมหวงแหนรักษาไว้ การกำหนดนโยบาย (Public policy) ควรให้คนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

นอกจากงานในหน้าที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมนี้แล้ว งานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นพึงถือได้ว่าเป็นหน้าที่อันจำเป็นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยตรง กล่าวคืองานที่เกี่ยวกับการจัดทำถนน สะพาน สะพานคนเดือนข้าม สถานที่พักผ่อนหย่อนใจหรือสวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น งานเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นงานที่ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องพึงบริการนี้ และมีส่วนพัวพันในการดำเนินการชีวิตประจำวันมากที่สุด ซึ่งควรจะเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ

3.2 งานที่เกี่ยวกับการป้องกันและความปลอดภัย (protective service)

งานที่เกี่ยวกับการป้องกันเกี่ยวกับความปลอดภัยนี้อาจพิจารณาได้ว่าระบบการปกครองท้องถิ่น ในบางประเทศไม่มีลักษณะการปกครองส่วนภูมิภาค (deconcentration) ดังนั้น เช่นในประเทศอังกฤษ งานที่เกี่ยวกับตำรวจของท้องถิ่น จึงอาจต้องมีหน้าที่ในการปราบปรามอาชญากรรม หรือมีหน้าที่เช่นเดียวกับตำรวจของรัฐทั้งหลายปฏิบัติ แต่สำหรับประเทศที่มีรูปการปกครองส่วนภูมิภาค เช่น ประเทศไทยกิจการตำรวจในส่วนกลางก็ดี ในส่วนภูมิภาคก็ดี งานหลักเกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม จึงยังถือเป็นหน้าที่ของรัฐอยู่

อย่างไรก็ดีงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันความปลอดภัยนี้ ตามความมุ่งหมายเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันเกี่ยวกับชีวิตและทรัพย์สินของชุมชน เช่น หน่วยรักษาความปลอดภัย เจ้าหน้าที่ดับเพลิง เป็นต้น ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในการให้บริการในเรื่องความคุ้มครอง และการป้องกันภัยอันเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการ

อย่างไรก็ดีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับงานป้องกันนี้ก็ยังมีปัญหาามากที่ถกเถียงกันถึงเรื่องหน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีตำรวจ และเป็นตำรวจที่ดำเนินการกิจกรรมเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรมหรือไม่ในเรื่องนี้ดังกล่าวแล้วประเทศที่ไม่มีระบบการปกครองส่วนภูมิภาค หน่วยท้องถิ่นอาจต้องจัดตำรวจท้องถิ่นขึ้น เพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ และการจัดนั้น ส่วนใหญ่จะมีลักษณะของการจัดตำรวจของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ตำรวจของมลรัฐ ตำรวจของหน่วยการปกครองระดับ County เช่นในสหรัฐอเมริกาและหรืออาจจัดขึ้นในรูปของแต่ละชุมชน จัดให้มีตำรวจร่วมกันในท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นระบบ Combined Police distric ก็อาจกระทำได้

สำหรับในกรุงเทพมหานครนั้น เป็นที่ถกเถียงกันมากกว่าควรมีตำรวจหรือไม่ ในเรื่องนี้เห็นจะหมดปัญหาไป เพราะว่าการตำรวจเป็นของรัฐ การดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเป็นเรื่องของตำรวจ แต่ส่วนการปกครองภูมิภาคก็เช่นเดียวกัน ก็มีตำรวจของรัฐบริหารและดำเนินการอยู่ในส่วนภูมิภาคอยู่แล้วเมื่อเป็นดังนี้ตำรวจของกรุงเทพมหานครก็ควรเป็นตำรวจของท้องถิ่นดำเนินการแต่เพียงป้องกันเบื้องต้น การรักษาความปลอดภัยในรูปของเจ้าหน้าที่ยามประจำท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ เช่นการรักษาความสะอาด เป็นต้น

3.3 งานที่เกี่ยวข้องกับบริหารสวัสดิการสังคม (social welfare services)

งานที่เกี่ยวข้องกับบริหารสวัสดิการสังคมนี้เป็นงานที่มีความสำคัญประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นควรจะร่วมมือกับรัฐเพื่อแก้ปัญหา เช่น การจัดให้มีหน่วยบริหารทางสาธารณสุขในท้องถิ่นเพื่อบริการประชาชน การจัดให้มีศูนย์เยาวชน การจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา คนพิการรวมตลอดทั้งด้านการที่จะดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมบันเทิงให้กับชุมชน เช่นการจัดดนตรีสำหรับประชาชน ในสวนสาธารณะ หรือการจัดห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปงานที่เกี่ยวข้องกับบริการสวัสดิการสังคมนั้นถือได้ว่าเป็นระบบพื้นฐานของท้องถิ่นที่สำคัญที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้พึงบริการดังกล่าวได้สะดวก และจะทำให้ประชาชนได้เห็นความสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่น อีกทั้งจะทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองระบบท้องถิ่นด้วยดีต่อไป

3.4 งานที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น (the trading or commercial service)

งานที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ของท้องถิ่นนี้ นับว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งเหมือนกันซึ่งงานเหล่านี้ถ้าท้องถิ่นดำเนินการแล้ว ถือว่าเป็นกิจกรรมที่บริการประชาชน ซึ่งหากปล่อยให้เอกชนดำเนินการอาจไม่ได้รับผลที่ดีเท่าที่ควร และอีกประการหนึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการ เช่น การจัดตั้งสถานธนาอนุบาล หรือโรงรับจำนำ การจัดการตลาด การจัดการเดินรถ เป็นต้น งานในหน้าที่เหล่านี้จัดได้ว่าเป็นการดำเนินการเพื่อบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นและเป็นการดำเนินการที่เป็นรายได้โดยเรียกค่าบริการจากประชาชนได้

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น
นี้ ควรมีข้อสังเกตว่าไม่ควรดำเนินการในสิ่งที่จะต้องอาศัยทุนหรือการลงทุนสูง
หรือการดำเนินงานที่ต้องอาศัยเทคนิคในการจัดการโดยเฉพาะซึ่งถ้าหากท้องถิ่น
ดำเนินการแล้วอาจประสบกับการขาดทุนได้

อนึ่งการดำเนินการพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น
ก็ต้องระมัดระวังอยู่บ้างในเรื่องที่เกี่ยวกับการมุ่งผลกำไรจนเกินไปก็อาจมิใช่
การจัดบริการเพื่อเป็นการส่งเสริมประชาชน ดังนั้น หลักการเกี่ยวกับการ
พาณิชย์ของท้องถิ่นที่ดำเนินการจึงน่าจะอยู่ที่การจะให้บริการแก่ประชาชน โดย
คำนึงถึงความเป็นระเบียบ และมาตรฐานในการให้บริการแต่เรียกผลประโยชน์
ตอบแทนในการบริการบ้าง โดยมีได้มุ่งถึงผลกำไร (profit) เกี่ยวกับธุรกิจ
ของเอกชน

3.5 งานที่เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นและชุมชน (local and community development)

งานในหน้าที่พัฒนาท้องถิ่นและชุมชนนี้ ถือได้ว่าเป็นงาน
สำคัญที่รัฐบาลจะต้องมอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความรับผิดชอบ ทั้งนี้
การพัฒนาท้องถิ่นหรือชุมชนนั้น ๆ เป็นงานโดยตรงของหน่วยการปกครองท้องถิ่น
เช่น การจัดระบบผังเมือง การรักษาความสะอาด การจัดระเบียบของชุมชน
การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด ตลอดจนการส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่ต่าง ๆ
ของคนในท้องถิ่น ให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นมีอาชีพ มีรายได้ มีการทำมาหากิน
โดยสะดวก นับว่าการพัฒนา หรืองานที่เกี่ยวกับการพัฒนา (development) นี้
ต้องเป็นการพัฒนาทั้งโครงสร้าง (Structure) ตัวเมือง ให้มีความสวยงาม
เป็นระเบียบ และอีกทั้งเป็นการพัฒนาตัวคนในท้องถิ่นให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น
เป็นสำคัญ

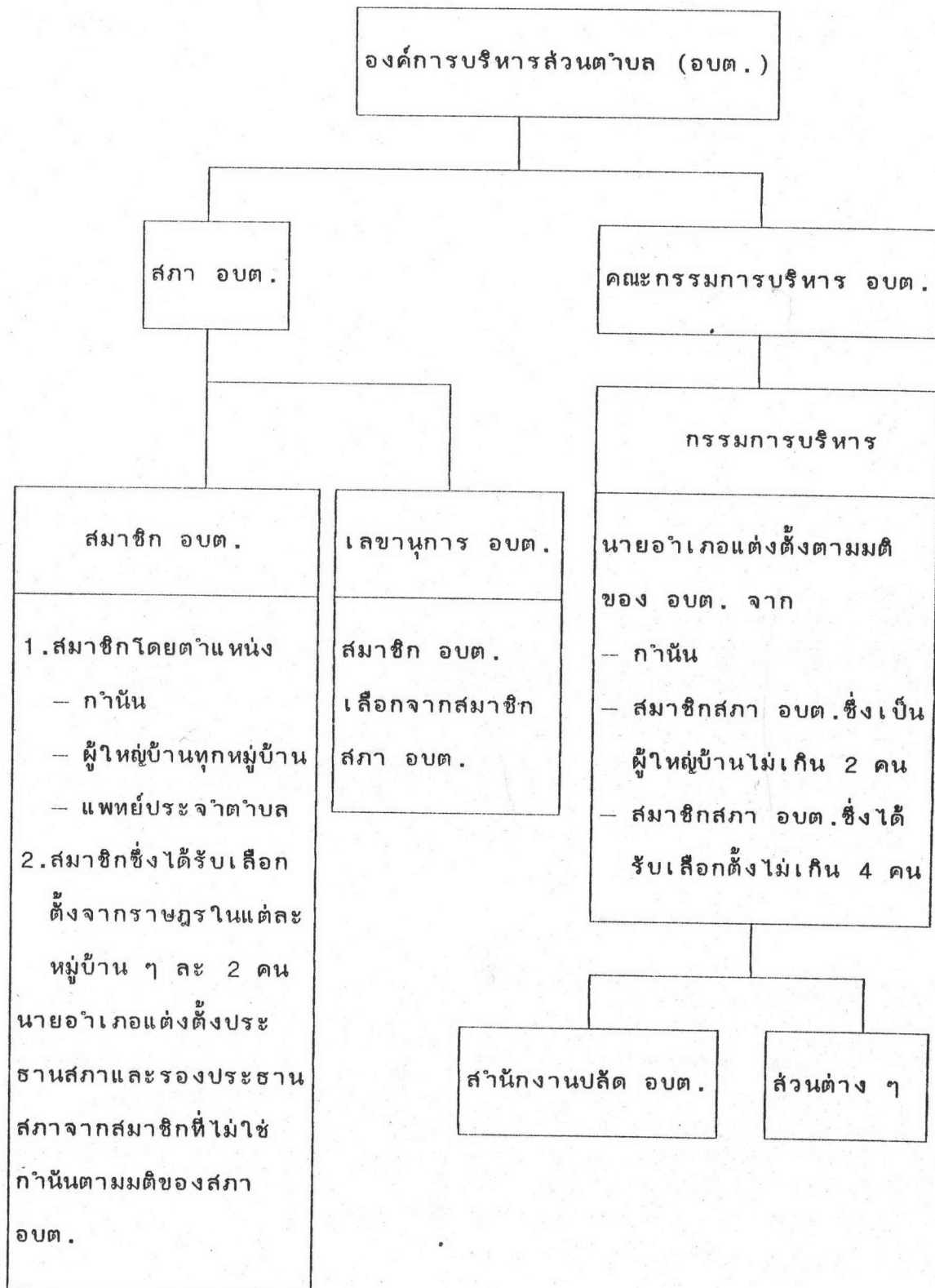
"องค์การบริหารส่วนตำบล" ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร
ส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ความพยายามของรัฐบาลในการยกฐานะสภาตำบลให้เป็นการปกครอง
ด้วยตนเองในลักษณะ "ท้องถิ่น" ได้คืบหน้าไปอีกระดับหนึ่ง โดยได้มีการประกาศ
ใช้ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้น โดยสาระ
สำคัญของ พ.ร.บ.ดังกล่าวกำหนดรูปแบบสภาตำบลเป็น 2 รูปแบบ คือ

1. สภาตำบลที่เป็นนิติบุคคล
2. สภาตำบลที่เป็น "ท้องถิ่น" เดิมรูปแบบเรียกว่า "องค์การบริหาร
ส่วนตำบล"

ในการศึกษาริจัยในหัวข้อนี้มุ่งประเด็นศึกษาริจัยสภาตำบลที่เป็น
"ท้องถิ่น" ในรูปแบบที่ 2 ถึงปัจจัยที่มีผลต่อความพร้อมของสภาตำบลในการ
ปกครองตนเองในฐานะองค์กรท้องถิ่น ซึ่งในที่นี้จะเรียกว่า "องค์การบริหาร
ส่วนตำบล" หรือ "อบต."

จากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537





ในเรื่องโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จะมีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นหมู่บ้านละ 2 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเลือกคณะบุคคลขึ้นเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน นอกจากนี้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเลือกสมาชิกด้วยกันเป็นประธานสภาคนหนึ่ง รองประธานสภาคนหนึ่ง และเลขานุการสภาคนหนึ่ง ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะต้องไม่เป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยในเวลาเดียวกัน ในทำนองเดียวกันคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะเลือกคณะกรรมการด้วยกันเป็นประธาน - กรรมการบริหารคนหนึ่ง และเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหารอีกคนหนึ่ง

จากการศึกษาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับ พ.ศ. 2537 พบว่าในการยกฐานะ สภาตำบลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. นั้น มีการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเจน 3 ด้าน คือ

1. ด้านภาระหน้าที่ มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะเพิ่มบทบาทจากภาระหน้าที่ที่กำหนดตาม บว. 326 โดย บว. 326 ข้อ 11 กำหนดให้สภาตำบลมีหน้าที่

- บริหารงานหรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด
- พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล

- ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการสนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การอาสาสมัครหรือองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนพิจารณาแก้ไขปัญหาคือขัดแย้งและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตำบล
- เผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรในตำบลทราบ
- ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการตำบล
- ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการจะได้มอบหมาย

แต่ตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พ.ศ. 2537

ดังนี้

องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นอีกมากมาย

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบล
อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อน
หย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณ-
สมบัติของแผ่นดิน
- (9) หามผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วน
ตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

กล่าวโดยสรุปในเรื่องของอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะมี
หน้าที่ในการพัฒนาตำบล และยังมีหน้าที่ที่ต้องทำและอาจทำในด้านการจัดหา
แหล่งน้ำ การป้องกันและบำบัดโรค การพาณิชย์ การส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและ
กิจการสหกรณ์ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการตามหน้าที่ดังกล่าวนี้ องค์การบริหาร
ส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อบังคับใช้แก่ราษฎรในตำบลได้ โดยอาจ
กำหนดโทษปรับแก่ผู้ฝ่าฝืนไม่เกิน 500 บาท ในด้านความรับผิดชอบการบริหาร
งานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วน
ตำบลจะรับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
ทั้งนี้ ประธานกรรมการบริหารจะเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยมี
พนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลอีกด้วย

2. ด้านบุคลากร จากภาระหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นและโครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล จะต้อง มีพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นผู้ปฏิบัติงาน โดยแยกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

- สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- ส่วนต่าง ๆ เช่น ส่วนช่าง, ส่วนการเงินและการบัญชี ฯลฯ

ซึ่งในขั้นแรกนี้ในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีบุคลากรในเบื้องต้น ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล, พนักงานการเงินและบัญชี และช่างประจำองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติงาน

3. ด้านงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีรายได้และรายจ่ายเป็นของตนเอง ดังนี้

- ด้านรายได้ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ ดังนี้

- 1) ภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ประกอบด้วย ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบ้าน อาคารพาณิชย์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ เป็นต้น
- 2) ภาษีที่รัฐจัดเก็บหรือเก็บเพิ่มแล้วมอบให้ท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีจากทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น
- 3) รายได้อื่น ๆ เช่น
 - จากทรัพย์สิน

- กิจการพาณิชย์
- เงินกู้
- เงินค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต ค่าปรับ ตามกฎหมาย

4) รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล

- ด้านรายจ่าย องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายเองโดยแบ่งรายจ่ายออกเป็น 2 ประเภท คือ
 - 1) รายจ่ายประจำได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ ค่าสาธารณูปโภค เป็นต้น
 - 2) รายจ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ การพัฒนา ซึ่งมักจะเรียกในภาษางบประมาณว่า หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

ในด้านงบประมาณนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีรายได้ที่สูงกว่ารายจ่ายและเมื่อตัดรายจ่ายประจำออกแล้วจะต้องมีรายจ่ายประเภทรายจ่ายเพื่อการลงทุน เพื่อการพัฒนาพอสมควร องค์การบริหารส่วนตำบลจึงจะสามารถดำรงสถานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพอยู่ได้

จากความเปลี่ยนแปลงทั้ง 3 ด้าน อันได้แก่ ด้านภาระหน้าที่ ด้านบุคลากรและด้านงบประมาณ จึงเป็นสิ่งที่ควรพิจารณา องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีความพร้อมเพียงใดที่จะปกครองตนเองในฐานะ "ท้องถิ่น" ที่มีขีดความสามารถที่จะรองรับความเปลี่ยนแปลงทั้ง 3 ด้านได้ และนอกเหนือจากนี้ยังมีปัจจัยใดที่จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถปกครองตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ