

ศักยภาพทางการคลัง ขององค์การบริหารส่วนตำบล



ดร. จรัส สุวรรณมาลา

**ศักยภาพทางการคลัง
ขององค์การบริหารส่วนตำบล**

รศ. ดร. จรัส สุวรรณมาลา

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

จรัส สุวรรณมาลา.

ศักยภาพทางการคลังของ อบต. -- กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2542.

144 หน้า

1. การคลังท้องถิ่น. 2. องค์การบริหารส่วนตำบล. I. ชื่อเรื่อง.

3 5 2 . 4 2 1 4

ISBN 974-7215-09-8

ชื่อหนังสือ	ศักยภาพทางการคลังของ อบต.
ผู้เขียน	จรัส สุวรรณมาลา
ปีที่พิมพ์	ธันวาคม 2541
จำนวนพิมพ์	1,500 เล่ม
เจ้าของ	สถาบันนโยบายศึกษา : 99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทรศัพท์ 9411832-3 โทรสาร 9411834 E-mail : ipps@ksc.th.com www.fpps.or.th/ipps.htm
สนับสนุนโดย	มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์
ดำเนินการพิมพ์	บริษัท พี. เพรส จำกัด โทร. 331-5107
พิมพ์ที่	บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด
จัดจำหน่ายโดย	ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 ศาลาพระเกี้ยว โทร. 255-4433, 218-7000 โทรสาร 255-4441 สยามสแควร์ โทร. 251-6141, 218-9888 โทรสาร 254-9495 E-mail : cubook@chula.ac.th www.cubook.chula.ac.th
ราคา	130.- บาท

คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา

นับตั้งแต่การออกพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลในปี 2537 การยอมรับของสิทธิ์ในการปกครองตนเองตามกฎหมายของชุมชนก็เป็นจริงจิ่งมากขึ้น และนับแต่นี้ไป การกระจายอำนาจ หรือการปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นสิ่งที่มีแต่ต้องเดินไปข้างหน้า ศตวรรษใหม่ที่กำลังจะมาถึงก็จะเป็นศตวรรษแห่งการปกครองตนเองของชุมชนต่างๆ ให้เข้มแข็งขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้จะมี พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนตำบลออกมาแล้ว ก็ได้หมายความว่า ทุกอย่างจะราบรื่น เนื่องจากยังเป็นสิ่งใหม่ที่ต้องใช้การบริหารจัดการแบบใหม่เข้ามาใช้ด้วย แต่สิ่งที่เป็ปัญหามากที่สุด และอยู่ในกระแสการถกเถียงหาข้อสรุปกันมากที่สุดก็เห็นจะเป็นเรื่องการเงินที่จะนำมาให้ท้องถิ่นใช้ว่าจะมาจากส่วนไหน หากมาจากรายได้ท้องถิ่นจะมีที่มาอย่างไร สัดส่วนของรายได้และรายจ่ายเป็นอย่างไร รัฐบาลกลางต้องให้การอุดหนุนอย่างไรบ้าง รวมถึงความสามารถในการบริหารรายรับรายจ่าย ทั้งหมดนี้เป็นปัญหาของศักยภาพ “การคลังท้องถิ่น” ที่มีการศึกษาวิจัยตลอดระยะเวลา

ผลงานวิจัยเรื่อง “ศักยภาพทางการคลัง ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)” โดย รองศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา ได้ศึกษาวิจัยถึงศักยภาพการคลังของท้องถิ่น เจาะลึกลงไปในการจัดการของชุมชนเป็นกรณีเฉพาะ เพื่อเป็นกรณีศึกษาการปกครองท้องถิ่นของไทย ผลงานนี้ได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

สถาบันฯ พิจารณาเห็นว่า ผลงานวิจัยดังกล่าวมีความสำคัญยิ่งต่อการเรียนรู้การปกครองท้องถิ่นของประเทศ จึงได้จัดพิมพ์ขึ้นเพื่อเผยแพร่ เพื่อส่งเสริมความรู้ความเข้าใจบทบาทขององค์กรท้องถิ่นให้มากขึ้น ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อในการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญนี้ สถาบันฯ ใคร่ขอขอบคุณคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติและผู้วิจัยที่ได้มอบผลงานในการพิมพ์เผยแพร่ในครั้งนี้ และขอขอบคุณ มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์ ที่ให้การสนับสนุนการพิมพ์ในโอกาสนี้ด้วย

ทิพย์พาพร ดันติสุนทร

ผู้อำนวยการ

สถาบันนโยบายศึกษา

25 ธันวาคม 2541

คำนำจากผู้เขียน

การปกครองตนเองของชุมชนเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติอย่างหนึ่งของสังคมมนุษย์ มิใช่สิ่งประดิษฐ์แปลกปลอมดังเช่นการปกครองในระดับที่สูงๆ ขึ้นไป ซึ่งมนุษย์สร้างขึ้นมาเลียนแบบการปกครองชุมชน เพื่อให้สามารถจัดการกับเรื่องใหญ่ๆ ของบ้านเมืองในสังคมยุคใหม่ การออกพรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในปี 2537 เป็นการยอมรับสิทธิการปกครองตนเองของชุมชนในชนบทที่ดำรงอยู่ก่อนหน้านี้นับร้อยๆ ปี

การปกครองตนเองของชุมชนตามกฎหมายนั้น แตกต่างไปจากการปกครองตนเองตามธรรมชาติหลายประการ สิ่งที่ได้เห็นได้ชัดเจนนับตั้งแต่การคัดเลือกผู้นำ-ผู้บริหารที่มักกำหนดให้ใช้การเลือกตั้งโดยเปิดเผยและเป็นทางการ การควบคุมกำกับดูแลที่กำหนดให้มีสภาท้องถิ่นทำการตรวจสอบฝ่ายบริหารของท้องถิ่นแทนการนิเทศ การว่ากล่าวตักเตือนของผู้คนในชุมชนไปจนถึงการใช้วิธีการหารายได้มาทำกิจกรรมสาธารณะโดยการเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมบริการต่างๆ แทนการทอดกฐิน ผ้าป่าหรือการเรียบริจาคดังเช่นแต่ก่อน ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น

รัฐบาลระดับชาติมักจะนำวิธีการปกครองชุมชนแบบเป็นทางการมาบังคับให้ชุมชนต่างๆ ใช้ในการปกครองตนเองแทนวิธีการปกครองแบบธรรมชาติอยู่เสมอ นับตั้งแต่การออกกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ จัดตั้งตำบล หมู่บ้าน มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเมื่อประมาณเกือบร้อยปีที่ผ่านมา และการออกกฎหมายจัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อปี 2537 ที่ผ่านมา การนำระบบการปกครองตนเองแบบเป็นทางการมาใช้แทนระบบการปกครองแบบธรรมชาตินั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะระบบการปกครองแบบธรรมชาติเริ่มจะมีข้อจำกัดในด้านศักยภาพและประสิทธิภาพในการจัดการชุมชนสมัยใหม่ที่แตกต่างจากชุมชนสมัยดั้งเดิมอย่างมาก

อบต. เป็นหน่วยการปกครองตนเองของชุมชนในชนบทที่ส่วนหนึ่งยังมีพื้นฐานชุมชนแบบดั้งเดิม และอีกส่วนหนึ่งกำลังเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นชุมชนสมัยใหม่ การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของการเรียนรู้เกี่ยวกับวิธีการจัดการชุมชนในเขตชนบท เพื่อให้ได้ประสบการณ์ที่หลากหลายแต่เจาะลึก ผู้เขียนจึงได้ใช้วิธีการศึกษาเป็นกรณีศึกษาเฉพาะ และมุ่งทำการศึกษาในเรื่องการเงิน การคลังของ อบต. เป็นสำคัญ ด้วยหวังว่างานชิ้นนี้จะเป็นส่วนประกอบหนึ่งของการเรียนรู้และการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

ผู้เขียนใคร่ขอขอบคุณคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติที่สนับสนุนเงินทุนการวิจัยประจำปี 2539 ขอขอบคุณบรรดาผู้บริหาร อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา และ ข้าราชการกรมการปกครองทั้งใน ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ได้อนุเคราะห์ข้อมูล ขอขอบคุณคุณวารินทร์ ชุมสาย ณ อยุธยา ผู้ช่วยวิจัยที่ได้ทำให้งานวิจัยเรื่องนี้สำเร็จลงได้ในที่สุด และขอขอบคุณสถาบันนโยบายศึกษา และ มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์ ที่เห็นประโยชน์ในการจัดพิมพ์ผลงานชิ้นนี้

จรัส สุวรรณมาลา

ธันวาคม 2541

บทคัดย่อสำหรับผู้บริหาร

การวิจัยเรื่อง "ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล" นี้มีวัตถุประสงค์ที่จะทำการประเมินขีดสมรรถนะและโอกาสในทางการคลังของ อบต. โดยเน้นหนักในด้านการวางแผนการบริหารรายได้และรายจ่ายเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบว่า อบต. มีจุดแข็งและจุดอ่อนในเรื่องดังกล่าวอย่างไรบ้าง และมีศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาอย่างไรบ้าง

ในการศึกษานี้ผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือก อบต. เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษา จำนวน 4 อบต. คือ

- (1) อบต.บางพลีใหญ่ อ.บางพลี จ.สมุทรปราการ
- (2) อบต.เทพารักษ์ อ.เมือง จ.สมุทรปราการ
- (3) อบต.ธนู อ.อุทัย จ.พระนครศรีอยุธยา และ
- (4) อบต.ท่าเยี่ยม กิ่งอำเภอสาทเหล็ก จ.พิจิตร

หลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการคัดเลือก อบต. ข้างต้นนี้มี 2 ประการคือ

1) ลักษณะชุมชน ผู้วิจัยคัดเลือก อบต. ที่มีความเป็นชุมชนเมืองสูง (ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,000 คนต่อตารางกิโลเมตรขึ้นไป และตั้งอยู่ใกล้เขตเทศบาลหรือเขตสุขาภิบาล) และ อบต.ที่ตั้งอยู่ในเขตชนบท (ความหนาแน่นของประชากรไม่เกิน 1,000 คนต่อตารางกิโลเมตร และตั้งอยู่ห่างจากเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลพอสมควร) จำนวนกลุ่มละ 2 แห่ง มาใช้เป็นกรณีศึกษา

2) สถานะทางการคลัง ผู้วิจัยคัดเลือก อบต. ที่มีรายได้ประจำ (ไม่รวมรายได้ประเภทเงินอุดหนุนจากรัฐบาล) ในปีงบประมาณ 2538/39 จัดอยู่ในกลุ่ม 25% สูงสุด และ อบต. ที่มีรายได้ประจำจัดอยู่ในกลุ่ม 25% ต่ำสุด มาใช้เป็นกรณีศึกษาจำนวนกลุ่มละ 2 แห่ง

ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจข้อมูลด้านการเงินการคลัง และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องใน อบต. ที่ทำการศึกษา โดยการส่งแบบเก็บข้อมูลเบื้องต้นออกไปสำรวจข้อมูลจาก อบต. ที่เป็นกรณีศึกษาเป็นลำดับแรก จากนั้นจึงออกไปสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลระดับลึกในลำดับต่อมา ซึ่งได้รับความร่วมมือจาก อบต. ที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี

ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานการวิจัยไว้เป็นเบื้องต้น 6 ประการคือ

1. อบต. ยังไม่ได้ใช้ความพยายามในการหารายได้จากท้องถิ่นของตนเองเท่าที่ควร
2. ชุมชนมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมต่ำ
3. ระเบียบกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลในระดับชาติเป็นปัจจัยขัดขวางมิให้ อบต. แสวงหารายได้ ประมาณการรายได้ หรือจัดทำงบประมาณรายจ่ายของตนเองล่วงหน้าได้โดยอิสระ
4. อบต. ขาดเทคนิคการประมาณการรายได้ที่มีประสิทธิภาพ
5. อบต. ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ
6. อบต. ขาดระบบการควบคุมตรวจสอบทางการเงินจากองค์กรภายนอกและจากชุมชนที่น่าเชื่อถือได้

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นในสนามและการนำข้อมูลมาประมวลในเวลาต่อมาทำให้สามารถสรุปผลการวิจัยได้ 6 ประการดังนี้คือ

1. ด้านรายได้ และเสถียรภาพทางการคลัง
2. ด้านประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น
3. ด้านการวางแผน
4. ด้านการประมาณการรายได้
5. ด้านการจัดทำงบประมาณ
6. ด้านการบัญชี การควบคุมและตรวจสอบ

ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางการส่งเสริมสมรรถนะด้านการเงินการคลัง อบต. ไว้ 4 ประการคือ

1. การปรับปรุงขนาดที่เหมาะสมของ อบต.
2. การส่งเสริมการพัฒนารายได้
3. ส่งเสริมการพัฒนาประสิทธิภาพด้านรายจ่าย
4. การปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

สารบัญ

คำนำ.....	A-1
บทคัดย่อสำหรับผู้บริหาร.....	A-3
บทที่ 1 : บทนำ.....	1
หลักการและเหตุผล	1
วัตถุประสงค์.....	2
สมมุติฐานการวิจัย.....	2
ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	2
วิธีการวิจัย.....	3
1. การคัดเลือก อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา.....	3
2. การเก็บข้อมูล.....	8
3. การวิเคราะห์ข้อมูล.....	8
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
บทที่ 2 : ศักยภาพทางการคลังของ อบต.....	9
การคลังท้องถิ่น และการคลังของ อบต.....	9
สถานะทางการคลัง อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา.....	12
รายได้ และเสถียรภาพทางการคลัง.....	12
ประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่าย.....	21
การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี.....	25
โครงสร้างรายจ่าย และความสามารถในการ “บริหาร” รายจ่ายของ อบต.....	28
การเงิน-บัญชี ความโปร่งใสทางการเงิน.....	38

บทที่ 3 : กรณีศึกษาศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	48
องค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีใหญ่.....	48
สภาพทั่วไป.....	48
สถานะทางการคลัง.....	50
ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้.....	51
ประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่าย.....	55
การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี.....	55
โครงสร้างรายจ่าย และความสามารถในการ "บริหาร" รายจ่าย.....	58
การเงิน-บัญชี และการควบคุมตรวจสอบทางการเงิน.....	61
บุคลากรด้านการบริหารงานคลัง การเงินและบัญชี.....	63
องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์.....	65
สภาพทั่วไป.....	65
สถานะทางการคลัง.....	66
ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้.....	68
ประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่าย.....	71
การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี.....	72
โครงสร้างรายจ่าย และความสามารถในการ "บริหาร" รายจ่าย.....	73
การเงิน-บัญชี และการควบคุมตรวจสอบทางการเงิน.....	76
บุคลากรด้านการบริหารงานคลัง การเงินและบัญชี.....	77
องค์การบริหารส่วนตำบลธนู.....	79
สภาพทั่วไป.....	79
สถานะทางการคลัง.....	81
ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้.....	82
ประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่าย.....	84
การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี.....	85
โครงสร้างรายจ่าย และความสามารถในการ "บริหาร" รายจ่าย.....	86
การเงิน-บัญชี และการควบคุมตรวจสอบทางการเงิน.....	89
บุคลากรด้านการบริหารงานคลัง การเงินและบัญชี.....	90

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าเยี่ยม.....	92
สภาพทั่วไป.....	92
สถานะทางการคลัง.....	93
ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้.....	94
ประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่าย.....	97
การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี.....	97
โครงสร้างรายจ่าย และความสามารถในการ "บริหาร" รายจ่าย.....	99
การเงิน-บัญชี และการควบคุมตรวจสอบทางการเงิน.....	101
บุคลากรด้านการบริหารงานคลัง การเงินและบัญชี.....	102
บทที่ 4 : สรุป และข้อเสนอแนะ.....	104
สรุป.....	104
ข้อเสนอแนะ:.....	109
การปรับปรุงขนาด (Size) ที่เหมาะสมของ อบต.....	110
การส่งเสริมการพัฒนารายได้.....	110
การส่งเสริมการพัฒนาประสิทธิภาพด้านรายจ่าย.....	114
การปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนจากรัฐบาล.....	117
ภาคผนวก.....	B-1

สารบัญตาราง

บทที่ 1: บทนำ.....	1
ตารางที่ 1-1 เกณฑ์การคัดเลือก อบต. ที่จะใช้เป็นกรณีศึกษา.....	3
ตารางที่ 1-2 ลักษณะทั่วไปของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา.....	5
บทที่ 2: ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล (ภาพรวม).....	9
ตารางที่ 2-1 รายได้ของ อบต. เปรียบเทียบกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น รูปแบบอื่นๆ: ปีงบประมาณ 2539.....	10
ตารางที่ 2-2 รายจ่ายจริงของ อบต. ปีงบประมาณ 2538.....	11
ตารางที่ 2-3 คุณภาพเงินปีงบประมาณ 2538 : เปรียบเทียบกับรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุน	11
ตารางที่ 2-4 คุณภาพเงินปีงบประมาณ 2538 : เปรียบเทียบกับรายได้รวมเงินอุดหนุน.....	11
ตารางที่ 2-5 รายได้จริงในปีงบประมาณ 2540 ของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา.....	13
ตารางที่ 2-6 แหล่งรายได้ของ อบต.	15
ตารางที่ 2-7 รายได้จากภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ ต่อพื้นที่ ประชากร และมูลค่าที่ดินและอาคาร ของ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา.....	16
ตารางที่ 2-8 รายได้จากภาษีป้าย และอัตราส่วนรายได้ต่อจำนวนป้ายของ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา.....	17
ตารางที่ 2-9 รายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดเก็บให้ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา	18
ตารางที่ 2-10 รายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะของ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา	19
ตารางที่ 2-11 รายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าปรับอื่นๆ ของ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา.....	20
ตารางที่ 2-12 รายได้จากเงินอุดหนุนของ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา.....	20
ตารางที่ 2-13 เงินสะสมเมื่อต้นปีงบประมาณ 2540 และที่ใช้จ่ายในปี 2540 ของ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา.....	21
ตารางที่ 2-14 กลุ่มภารกิจของ อบต. ในแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปี (2540-44) เฉพาะ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา.....	23
ตารางที่ 2-15 การนำภารกิจในแผนพัฒนาระยะ 5 ปี (2540-44) ไปปฏิบัติของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษาในปีงบประมาณ 2540	24
ตารางที่ 2-16 แหล่งรายได้ที่นำมาใช้ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม	27
ตารางที่ 2-17 แสดงโครงสร้างรายจ่ายที่สามารถควบคุมได้ และไม่ได้ของ อบต. ในปีงบประมาณ 2540.....	29
ตารางที่ 2-18 โครงสร้างรายจ่ายของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา ปีงบประมาณ 2540.....	33
ตารางที่ 2-19 โครงสร้างรายจ่ายเพิ่มเติมของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา ปีงบประมาณ 2540 (ครั้งที่ 1)	34
ตารางที่ 2-20 โครงสร้างรายจ่ายเพิ่มเติมของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา ปีงบประมาณ 2540 (ครั้งที่ 2)	35
ตารางที่ 2-21 โครงสร้างรายจ่ายเพิ่มเติมของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา ปีงบประมาณ 2540 (ครั้งที่ 3)	36
ตารางที่ 2-22 การดำเนินกิจกรรมแบบ contracting out อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา ปีงบประมาณ 2540.....	37
ตารางที่ 2-23 บัญชีที่มีการจัดทำขึ้นในกรณีของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา ปีงบประมาณ 2540	39
ตารางที่ 2-24 การตรวจสอบบัญชี อบต.	41
ตารางที่ 2-25 อัตราค่าจ้างของส่วนการคลัง อบต.	41

ตารางที่ 2-26 อัตรากำลังของส่วนการคลัง อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา.....	42
ตารางที่ 2-27 การศึกษาและประสบการณ์ของบุคลากรด้านการคลัง การเงินและบัญชีของ อบต. ที่ทำการศึกษา ปีงบประมาณ 2540.....	44

บทที่ 3 : กรณีศึกษา.....48

ตารางที่ 3-1 แสดงสภาพทั่วไปของ อบต. บางพลีใหญ่	48
ตารางที่ 3-2 แสดงรายได้จริง ของ อบต. บางพลีใหญ่	51
ตารางที่ 3-3 รายได้ปี 2540 จากภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ ต่อพื้นที่ ประชากร และมูลค่าที่ดินและอาคารของ อบต. บางพลีใหญ่.....	52
ตารางที่ 3-4 ภาษีป้าย อบต.บางพลีใหญ่.....	53
ตารางที่ 3-5 รายได้ปี 2540 จากภาษีที่หน่วยงานของรัฐบาลจัดเก็บให้.....	54
ตารางที่ 3-6 ค่าธรรมเนียมเก็บขยะ อบต.บางพลีใหญ่.....	54
ตารางที่ 3-7 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม ปีงบประมาณ 2540	56
ตารางที่ 3-8 กิจกรรมแผนพัฒนาระยะ 5 ปีที่ อบต. บางพลีใหญ่ นำมาดำเนินการในปีงบประมาณ 2540.....	57
ตารางที่ 3-9 โครงสร้างรายจ่ายของ อบต. บางพลีใหญ่ ปีงบประมาณ 2540.....	59
ตารางที่ 3-10 แสดงโครงสร้างรายจ่ายของ อบต.บางพลีใหญ่ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) ปีงบประมาณ 2540.....	59
ตารางที่ 3-11 แสดงโครงสร้างรายจ่ายของ อบต.บางพลีใหญ่ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ปีงบประมาณ 2540.....	60
ตารางที่ 3-12 แสดงโครงสร้างรายจ่ายของ อบต.บางพลีใหญ่ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) ปีงบประมาณ 2540.....	60
ตารางที่ 3-13 การดำเนินกิจกรรมแบบ contracting out อบต บางพลีใหญ่ ปีงบประมาณ 2540	61
ตารางที่ 3-14 บุคลากรด้านการคลัง- การเงินและบัญชี อบต. บางพลีใหญ่	63
ตารางที่ 3-15 แสดงสภาพทั่วไปของ อบต.เทพารักษ์	65
ตารางที่ 3-16 แสดงรายได้จริงของ อบต. เทพารักษ์	67
ตารางที่ 3-17 รายได้ปี 2540 จากภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ ต่อพื้นที่ ประชากร และมูลค่าที่ดินและอาคารของ อบต. เทพารักษ์	68
ตารางที่ 3-18 ภาษีป้าย อบต. เทพารักษ์.....	69
ตารางที่ 3-19 รายได้จากภาษีที่หน่วยงานของรัฐบาลจัดเก็บให้.....	70
ตารางที่ 3-20 ค่าธรรมเนียมเก็บขยะ อบต. เทพารักษ์ (ปี 2540).....	70
ตารางที่ 3-21 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม ปีงบประมาณ 2540	72
ตารางที่ 3-22 กิจกรรมแผนพัฒนาระยะ 5 ปีที่ อบต. เทพารักษ์นำมาดำเนินการในปีงบประมาณ 2541	73
ตารางที่ 3-23 โครงสร้างรายจ่ายของ อบต. เทพารักษ์ ปีงบประมาณ 2540.....	74
ตารางที่ 3-24 โครงสร้างรายจ่ายของ อบต. เทพารักษ์ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) ปีงบประมาณ 2540.....	75

ตารางที่ 3-25	โครงสร้างรายจ่ายของ อบต. เทพารักษ์ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ปีงบประมาณ 2540.....	75
ตารางที่ 3-26	การดำเนินกิจกรรมแบบ contracting out อบต. เทพารักษ์ ปีงบประมาณ 2540	76
ตารางที่ 3-27	บุคลากรด้านการคลัง- การเงินและบัญชี อบต. เทพารักษ์	78
ตารางที่ 3-28	แสดงสภาพทั่วไปของ อบต. ธนุ.....	79
ตารางที่ 3-29	แสดงรายได้จริงของ อบต. ธนุ.....	81
ตารางที่ 3-30	รายได้จากภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ ต่อพื้นที่ ประชากร และมูลค่าที่ดินและอาคาร ในปี 2540 ของ อบต. ธนุ.....	82
ตารางที่ 3-31	ภาษีป้าย อบต. ธนุ	83
ตารางที่ 3-32	รายได้จากภาษีที่หน่วยงานของรัฐบาลจัดเก็บให้.....	83
ตารางที่ 3-33	ค่าธรรมเนียมเก็บขยะ อบต. ธนุ.....	84
ตารางที่ 3-34	การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม ปีงบประมาณ 2541.....	86
ตารางที่ 3-35	กิจกรรมแผนพัฒนาระยะ 5 ปีที่นำมาดำเนินการในปีงบประมาณ 2541	86
ตารางที่ 3-36	โครงสร้างรายจ่ายของ อบต. ธนุ ปีงบประมาณ 2540	87
ตารางที่ 3-37	แสดงโครงสร้างรายจ่ายของ อบต. ธนุ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) ปีงบประมาณ 2540.....	88
ตารางที่ 3-38	การดำเนินกิจกรรมแบบ contracting out อบต. ธนุ ปีงบประมาณ 2540	88
ตารางที่ 3-39	บุคลากรด้านการคลัง- การเงินและบัญชี อบต. ธนุ.....	91
ตารางที่ 3-40	แสดงสภาพทั่วไปของ อบต. ท่าเยี่ยม.....	92
ตารางที่ 3-41	แสดงรายได้จริงของ อบต. ท่าเยี่ยม.....	94
ตารางที่ 3-42	รายได้จากภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ ต่อพื้นที่ ประชากร และมูลค่าที่ดินและอาคาร ของ อบต. ท่าเยี่ยม.....	95
ตารางที่ 3-43	รายได้จากภาษีที่หน่วยงานของรัฐบาลจัดเก็บให้.....	96
ตารางที่ 3-44	การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม ปีงบประมาณ 2540	98
ตารางที่ 3-45	กิจกรรมแผนพัฒนาระยะ 5 ปีที่ อบต. ท่าเยี่ยมนำมาดำเนินการในปีงบประมาณ 2541	98
ตารางที่ 3-46	โครงสร้างรายจ่ายของ อบต.ท่าเยี่ยม ปีงบประมาณ 2540	99
ตารางที่ 3-47	โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของ อบต. ท่าเยี่ยม ปีงบประมาณ 2540 ครั้งที่ 1	100
ตารางที่ 3-48	การดำเนินกิจกรรมแบบ contracting out อบต. ท่าเยี่ยม ปีงบประมาณ 2540.....	100
ตารางที่ 3-49	บุคลากรด้านการคลัง- การเงินและบัญชี อบต. ท่าเยี่ยม.....	103

บทที่ 4 : สรุป และข้อเสนอแนะ.....104

ตารางที่ 4-1	ประมาณการรายได้จากภาษีโรงเรือนและภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีทรัพย์สินของ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา	111
ตารางที่ 4-2	ประมาณการรายได้จากค่าบริการและค่าธรรมเนียมของ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา	113

บทที่ 1:

บทนำ

หลักการและเหตุผล

หลังจากการประกาศใช้ พรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในปี 2537 แล้ว ประเทศไทยก็มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ซึ่งมีขนาดเล็กที่สุด ครอบคลุมพื้นที่ชุมชนชนบททั่วประเทศไทย เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” หรือที่เรียกกันย่อๆ ว่า “อบต.” ในปี 2541 (ปีปัจจุบัน) มี อบต. ทั่วประเทศ จำนวน 6,397 แห่ง¹ จึงอาจกล่าวได้ว่า อบต. จะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุด อีกทั้งจะมีบทบาทสำคัญในทางการเมืองการปกครอง และการจัดบริการพื้นฐานของชุมชนในชนบทต่อไปในอนาคต

อย่างไรก็ตาม อบต. จะมีบทบาทในทางการเมืองการปกครองและการจัดบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนชนบทได้หรือไม่ มากน้อยเพียงใดนั้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับขีดสมรรถนะด้านการคลังของ อบต. เป็นสำคัญ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า อบต. ในปัจจุบันส่วนใหญ่ยังมีขีดความสามารถทางการคลังอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้เพราะมีปัญหาจากหลายสาเหตุ เช่น มีข้อจำกัดในเรื่องแหล่งรายได้ของท้องถิ่น หรือแม้ อบต. บางแห่งจะมีรายได้จำนวนมาก แต่ก็มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการทางการคลัง ด้วยไม่มีบุคลากรที่มีความรู้หรือประสบการณ์ในเรื่องนี้อย่างแท้จริงและเพียงพอ นอกจากนั้น ยังปรากฏว่าบรรดาระเบียบกฎหมายด้านการเงินการคลังและการบัญชีที่ออกโดยรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยจำนวนมากยังไม่เกื้อกูลหรือเปิดโอกาสให้ อบต. ใช้ดุลพินิจหรือตัดสินใจดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้โดยอิสระ หากแต่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายของรัฐบาลในส่วนกลางโดยเคร่งครัด ฯลฯ เป็นต้น สาเหตุเหล่านี้ล้วนมีส่วนทำให้ศักยภาพทางการคลังของ อบต. ไม่พัฒนาเท่าที่ควร การพัฒนาขีดความสามารถทางการคลังของ อบต. ในอนาคตยังเป็นเรื่องเลื่อนลอย ไร้เป้าหมาย และมักจะเน้นในเรื่องการเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่นเพียงด้านเดียวเท่านั้น

¹ ข้อมูลจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2541

วัตถุประสงค์

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลักที่จะทำการประเมินขีดสมรรถนะและโอกาสในทางการคลังของ อบต. โดยเน้นหนักในด้านการวางแผน การบริหารรายได้ และรายจ่ายเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้ทราบว่า อบต. มีจุดแข็ง และจุดอ่อนในเรื่องดังกล่าวอย่างไรบ้าง และมีศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาอย่างไรบ้าง

สมมุติฐานการวิจัย

แม้ว่ารัฐบาล (โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย) ได้วางระบบการเงินการคลังของ อบต. โดยออกระเบียบ และกำหนดแนวทางการดำเนินงาน คู่มือปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และการบัญชีสำหรับ อบต. จำนวนมาก อีกทั้งได้ทำการฝึกอบรมบุคลากรของ อบต. ในด้านการคลังการบัญชีไปแล้วระดับหนึ่ง แต่ อบต. โดยทั่วไปก็ยังคงมีศักยภาพในการวางแผน การจัดทำงบประมาณ การบริหารรายได้ และการบริหารรายจ่ายอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุสำคัญๆ หลายประการคือ อบต. ยังไม่ได้ใช้ความพยายามในการหารายได้จากท้องถิ่นของตนเองเท่าที่ควร ชุมชนมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมต่ำ ระเบียบกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลในระดับชาติเป็นปัจจัยขัดขวางมิได้ อบต. แสวงหารายได้ งบประมาณการรายได้ หรือจัดหางบประมาณรายจ่ายของตนเองล่วงหน้าได้โดยอิสระ ขาดเทคนิคการประมาณการรายได้ที่มีประสิทธิภาพ ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ขาดระบบการควบคุมตรวจสอบทางการเงินจากองค์กรภายนอกและจากชุมชนที่น่าเชื่อถือได้

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ครอบคลุมประเด็นหลักด้านการเงินการคลังของ อบต. ในเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. การวางแผน
2. การประมาณการรายได้ของ อบต.
3. การจัดทำงบประมาณ
4. การจัดสรรงบประมาณ
5. การบริหารงบประมาณดำเนินการ
6. การบัญชี การควบคุมและการตรวจสอบทางการเงิน

วิธีการวิจัย

1. การคัดเลือก อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้แนวทางการวิจัยแบบกรณีศึกษา (Case-study approach) โดยทำการคัดเลือก อบต. จำนวน 4 อบต. ที่มีลักษณะชุมชน (ความเป็นเมือง-ชนบท) และสถานะทางการคลังที่แตกต่างกันเป็นกรณีศึกษา เกณฑ์การคัดเลือก อบต. ที่จะใช้เป็นกรณีศึกษามีดังนี้

ลักษณะชุมชน ผู้วิจัยคัดเลือก อบต. ที่มีความเป็นชุมชนเมืองสูง (ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,000 คนต่อตารางกิโลเมตรขึ้นไป และตั้งอยู่ใกล้เขตเทศบาลหรือเขตสุขาภิบาล) และ อบต. ที่ตั้งอยู่ในเขตชนบท (ความหนาแน่นของประชากรไม่เกิน 1,000 คนต่อตารางกิโลเมตร² และตั้งอยู่ห่างจากเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลพอสมควร) จำนวนกลุ่มละ 2 แห่ง มาใช้เป็นกรณีศึกษา โดยผู้วิจัยมีสมมุติฐานว่า อบต. ในเขตชุมชนที่แตกต่างกันน่าจะมีสภาพทางการคลังแตกต่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากต่างก็มีศักยภาพในการหารายได้และการใช้จ่ายที่แตกต่างกัน

สถานะทางการคลัง ผู้วิจัยคัดเลือก อบต. ที่มีรายได้ประจำ (ไม่รวมรายได้ประเภทเงินอุดหนุนจากรัฐบาล) ในปีงบประมาณ 2538 /39 จัดอยู่ในกลุ่ม 25% สูงสุด และ อบต.ที่มีรายได้ประจำจัดอยู่ในกลุ่ม 25% ต่ำสุด มาใช้เป็นกรณีศึกษาจำนวนกลุ่มละ 2 แห่ง ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีสมมุติฐานว่า อบต. ที่มีระดับรายได้ที่แตกต่างกันน่าจะมีผลต่อสถานะทางการคลังและวิธีการบริหารงานคลังของ อบต. นั้นๆ

ตารางที่ 1-1

เกณฑ์การคัดเลือก อบต. ที่จะใช้เป็นกรณีศึกษา

ลักษณะชุมชน	สถานะทางการคลัง	
	กลุ่มรายได้ต่ำ (25% ต่ำสุด)	กลุ่มรายได้สูง (25% สูงสุด)
ชุมชนเมือง	กรณีศึกษาที่ 1: อบต. เทพารักษ์	กรณีศึกษาที่ 2: อบต. บางพลีใหญ่
ชุมชนชนบท	กรณีศึกษาที่ 3: อบต. ท่าเยี่ยม	กรณีศึกษาที่ 4: อบต. ธนู

² การกำหนดระดับความหนาแน่นของประชากรในเขต อบต. ที่จัดให้เป็นชุมชนเมืองไว้ที่ 1,000 คนต่อตารางกิโลเมตรข้างต้นนั้น ผู้วิจัยใช้วิธีเทียบเคียงจากความหนาแน่นของชุมชนเมืองในปัจจุบัน ในเขตเทศบาลตำบลมีระดับความหนาแน่นของประชากร อย่างน้อย 1,500 คนต่อตารางกิโลเมตร ในเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีระดับความหนาแน่นอย่างน้อย 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร ในขณะที่ระดับความหนาแน่นเฉลี่ยทั่วประเทศของประชากรไทยในปัจจุบันเท่ากับ 115 คนต่อตารางกิโลเมตรเท่านั้น ดังนั้น ถ้าหาก อบต. ใดมีประชากรหนาแน่นเกิน 1,000 คนต่อตารางกิโลเมตร ก็น่าจะมีจัดให้เป็นชุมชนที่มีความหนาแน่นสูง หรือมีความเป็นชุมชนเมืองสูงกว่า อบต. โดยทั่วไป

ลักษณะทั่วไปของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา

อบต. ที่ทำการคัดเลือกเป็นกรณีศึกษามี 4 แห่ง คือ (1) อบต. บางพลีใหญ่ อ. บางพลี จ. สมุทรปราการ (2) อบต. เทพารักษ์ อ. เมือง จ. สมุทรปราการ (3) อบต. ธนุ อ. อุทัย จ. พระนครศรีอยุธยา และ (4) อบต. ท่าเยี่ยม กิ่งอำเภอสากเหล็ก จ. พิจิตร ในจำนวนนี้เป็น อบต. ในเขตชุมชนเมืองจำนวน 2 แห่ง คือ อบต. บางพลีใหญ่ และ อบต. เทพารักษ์ และเป็นอบต. ในเขตชุมชนชนบท 2 แห่งคือ อบต. ธนุ และ อบต. ท่าเยี่ยม

อบต. ที่เป็นชุมชนเมืองทั้ง 2 แห่งคือ อบต. บางพลีใหญ่ และ อบต. เทพารักษ์ นั้นมีฐานะทางการคลังแตกต่างกัน กล่าวคือ อบต. บางพลีใหญ่เป็น อบต. ชั้น 1 มีฐานะการคลังดี กล่าวได้ว่าเป็น อบต. ที่มีรายได้สูงที่สุดในประเทศไทย (112 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2540) มีประชากรประมาณ 47,036 คน พื้นที่ 39.36 ตารางกิโลเมตร (24,599 ไร่) ความหนาแน่นเฉลี่ยของประชากรประมาณ 1,195 คน/ตารางกิโลเมตร พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นชุมชนเมืองใหม่ ที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างในโรงงาน และค้าขายบางส่วน

อบต. เทพารักษ์เป็น อบต. ของชุมชนในเขตเมืองอีกแห่งหนึ่ง แต่เป็น อบต. เขตเมืองที่มีรายได้ค่อนข้างต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับ อบต. ในเขตเมืองอื่นๆ กล่าวคือในปี 2540 อบต. เทพารักษ์มีรายได้รวมเพียง 25 ล้านบาท มีประชากรประมาณ 21,570 คน พื้นที่ 4.3 ตารางกิโลเมตร (2,688 ไร่) ความหนาแน่นของประชากรประมาณ 5,016 คน/ตารางกิโลเมตร พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่อยู่อาศัย พื้นที่การเกษตร และโรงงานอุตสาหกรรมบางส่วน ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้าง ค้าขาย อาจมีผู้ประกอบการรายย่อย

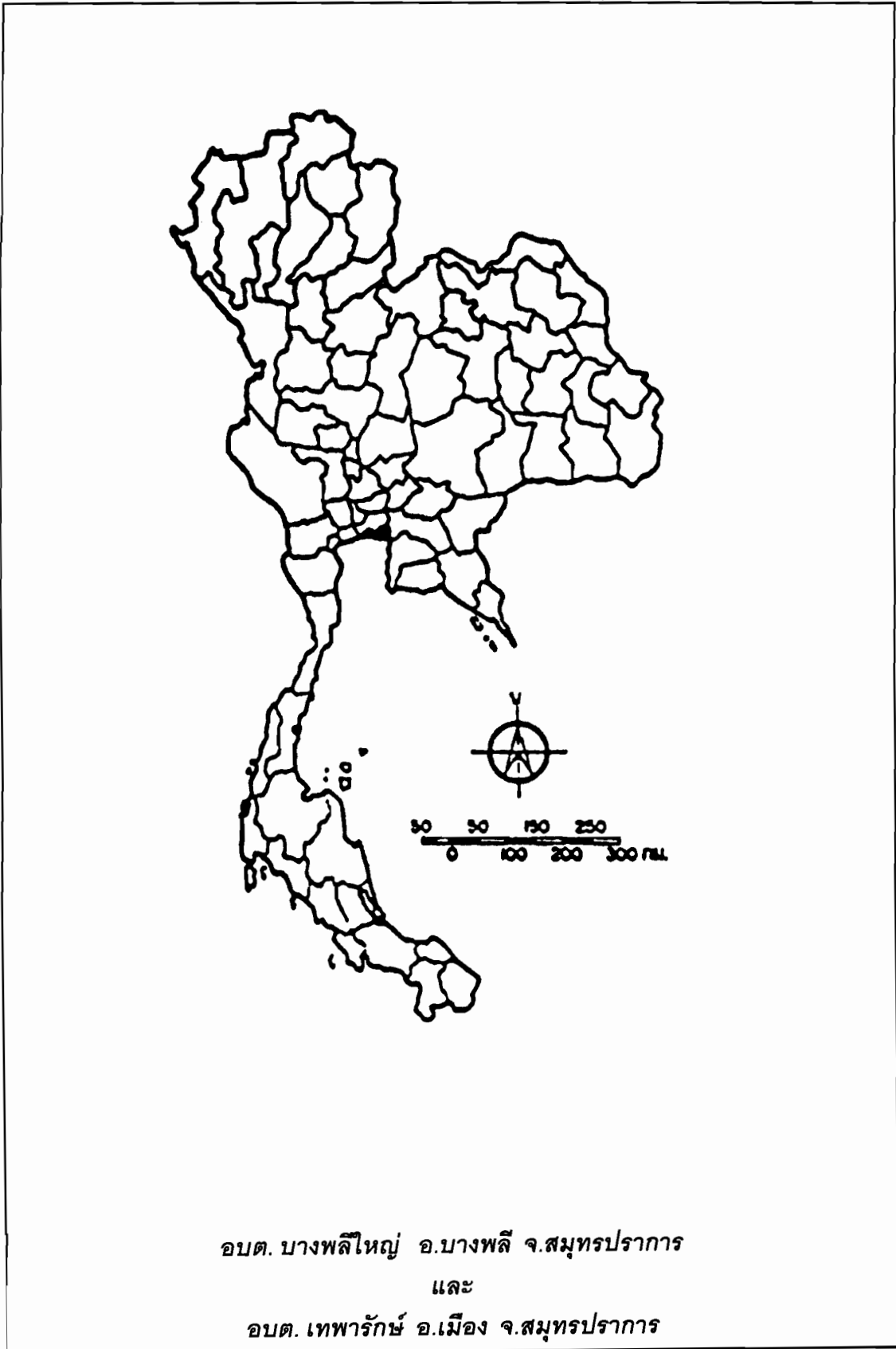
ส่วนกรณีของ อบต. ในเขตชนบท 2 แห่งนั้นก็มีความแตกต่างกันเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในกรณีของ อบต. ธนุ นั้นมีฐานะการคลังดี มีรายได้รวมในปี 2540 เป็นเงิน 43.8 ล้านบาท มีประชากร 4,506 คน พื้นที่ 7.068 ตารางกิโลเมตร (4,417.5 ไร่) ความหนาแน่นของประชากรประมาณ 638 คน/ตารางกิโลเมตร พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่การเกษตร สลับกับชุมชนเกษตรและนิคมอุตสาหกรรมของเอกชน (นิคมอุตสาหกรรมโรจนะ) ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ประชากรอีกส่วนหนึ่งยังคงทำการเกษตร (ทำนา ทำสวน) และค้าขายทั่วไป

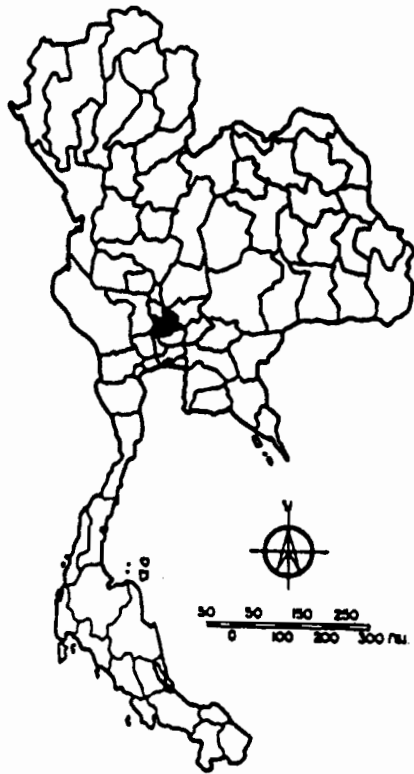
ส่วน อบต. ท่าเยี่ยม ซึ่งเป็น อบต. ในเขตชนบทอีกแห่งหนึ่งนั้นมีฐานะการคลังไม่ดี มีรายได้ค่อนข้างน้อย ในปีงบประมาณ 2540 ที่ผ่านมา อบต. ท่าเยี่ยมมีรายได้รวม 3.5 ล้านบาท มีประชากรประมาณ 2,804 คน พื้นที่ 25.8 ตารางกิโลเมตร (15,300 ไร่) ความหนาแน่นของประชากรประมาณ 111 คน/ตารางกิโลเมตร พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่การเกษตร ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกร

ตารางที่ 1-2
ลักษณะทั่วไปของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา

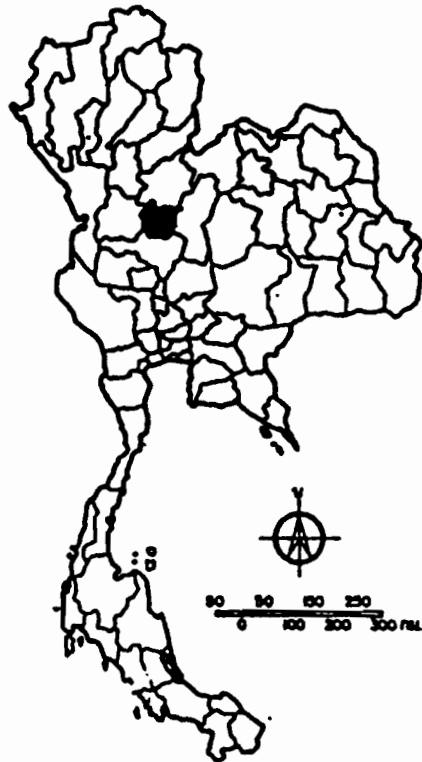
อบต.	ชั้น	จำนวนประชากร	พื้นที่ (ตร.กม.)	ลักษณะชุมชน	ความหนาแน่นเฉลี่ย (คน/ตร.กม.)	รายได้รวมในปี 2540 (ล้านบาท)
อบต. บางพลีใหญ่ อ.บางพลี จ.สมุทรปราการ	1	47,036	39.358	ชุมชนเมืองใหม่ รายได้สูง ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างในโรงงานและค้าขายบางส่วน	1,195	112
อบต. เทพารักษ์ อ.เมือง จ.สมุทรปราการ	3	21,570	4.3	ชุมชนเมือง มีความหนาแน่นสูง รายได้ค่อนข้างต่ำกว่าชุมชนเมืองอื่นๆ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่อยู่อาศัย ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้าง ค้าขาย	5,016	25
อบต. ธัญ อ.อุทัย จ.พระนครศรีอยุธยา	1	4,506	7.1	ชุมชนชนบท รายได้สูงเป็นพื้นที่การเกษตรสลับกับนิคมอุตสาหกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างในโรงงาน บางส่วนยังคงทำการเกษตร และค้าขายทั่วไป	638	43.8
อบต. ท่าเยี่ยม กิ่ง อ.สากเหล็ก จ.พิจิตร	5	2,804	25.8	ชุมชนชนบท รายได้ต่ำ เป็นพื้นที่การเกษตร ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกร	111	3.5

แผนที่ตั้งของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา
แสดงที่ตั้งตำบลที่ทำการศึกษาในแผนที่ประเทศไทย





อบต. หนู อ. อุทัย จ.พระนครศรีอยุธยา



อบต. ท่าเยี่ยม กิ่งอ.สากเหล็ก จ.พิบูลย์

2. การเก็บข้อมูล

ข้อมูลที่ทำกรจัดเก็บเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ประกอบด้วยข้อมูล 3 ลักษณะคือ ข้อมูลจากเอกสาร ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และข้อมูลจากการสังเกตการณ์

ข้อมูลจากเอกสาร ประกอบด้วย เอกสารเกี่ยวกับแผนงาน เอกสารทางการเงินและงบประมาณของ อบต. และ เอกสารการปฏิบัติงานของ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์บุคลากรของ อบต. ซึ่งทำหน้าที่ด้านการวางแผน การเงินและงบประมาณ ของ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา

การสังเกตการณ์ ผู้วิจัยสังเกตการณ์เกี่ยวกับสภาพชุมชน บรรยากาศการทำงาน และการจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการการปฏิบัติงานประจำวันของ อบต. ที่ทำการศึกษา เพื่อให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะต่างๆ ไปของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา

ข้อมูลทางการเงินการคลังที่นำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ในครั้งนี้มี 2 ระดับคือ (1) ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพทางการคลังของ อบต. ทั้งประเทศ ซึ่งได้จากการประมวลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นข้อมูลทางการคลังในช่วงปี 2538-39 และ (2) ข้อมูลทางการคลังของ อบต. เป็นรายกรณีศึกษา ได้จาก อบต. ที่เกี่ยวข้อง เป็นข้อมูลทางการคลังในช่วงปี 2539-40

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้หลักการจัดท่างบประมาณ บริหารการเงิน การบัญชี เป็นแนวทางในการประเมินศักยภาพการบริหารการเงินของ อบต. และใช้ค่าสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) ที่สามารถคำนวณได้จากข้อมูลที่จัดเก็บประกอบการลงความเห็น

การวิเคราะห์เพื่อสรุปและให้ความเห็นในการศึกษาครั้งนี้อาศัยการเปรียบเทียบระหว่าง อบต. ที่เป็นกรณีศึกษาทั้ง 4 แห่งเป็นหลัก ดังนั้น จึงอาจไม่สามารถสื่อหรือเป็นตัวแทน อบต. อื่นๆ ได้อย่างถูกต้อง แต่จะสามารถสื่อให้เห็นถึงสถานการณ์ทางการเงินการคลังของ อบต. ที่มีความแตกต่างกันทั้งในเชิงขนาดและลักษณะของชุมชน รายได้ และรายจ่าย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาครั้งนี้ น่าจะสามารถสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบของนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นระดับล่างในรูปแบบของการจัดตั้ง อบต. ในพื้นที่และในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ได้ดีพอสมควร ทั้งนี้เพราะผู้วิจัยได้คัดเลือก อบต. ที่มีความแตกต่างกันทั้งในเชิงพื้นที่ ลักษณะชุมชน และสถานะทางการเงินการคลังมาเป็นกรณีศึกษา แม้ว่า อบต. เหล่านี้จะมีได้เป็น “ตัวแทน” ของ อบต. อื่นๆ ในทางสถิติก็ตาม

การได้ทราบสภาพด้านการคลังของ อบต. ในปัจจุบันจะช่วยให้รัฐบาลและสาธารณชนโดยทั่วไปมีความเข้าใจปัญหาทางการคลังของ อบต. ได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งจะสามารถกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาขีดสมรรถนะทางการคลังของท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น อันเป็นจุดมุ่งหมายสุดท้ายของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

บทที่ 2: ศักยภาพทางการคลังของ อบต.

ข้อเขียนในบทนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอภาพรวมของผลการศึกษา โดยในลำดับแรกจะนำเสนอสถานะทางการคลังของ อบต. ในฐานะเป็นส่วนประกอบหนึ่งของการคลังท้องถิ่นและการคลังภาครัฐของประเทศไทย จากนั้นจะได้นำเสนอผลการประมวล และเปรียบเทียบสถานะทางการคลังของ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษาในประเด็นหลักๆ ตามลำดับ

การคลังท้องถิ่น และการคลังของ อบต.

อบต. เป็นองค์กรการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นหลังสุด ตารางที่ 2-1 (ในหน้า 10) แสดงถึงสัดส่วนของรายได้ของ อบต. เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ในปีงบประมาณ 2539 เป็นที่น่าสังเกตว่าในปี 2539 นี้ รายได้ของ อบต. ได้เพิ่มขึ้นมาก จากประมาณ 754.075 ล้านบาทในปี 2538 เป็น 12,444.18 ล้านบาทในปี 2539 หรือประมาณ 16.5 เท่าตัว รายได้ของ อบต. ในปี 2539 นี้มีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 15.48 ของรายได้หน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบรวมกัน แหล่งรายได้หลักของ อบต. คือค่าธรรมเนียมการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน (4,794.39 ล้านบาท เท่ากับร้อยละ 37.5) รองลงมาคือภาษีอากร (3,471.02 ล้านบาท เท่ากับร้อยละ 27.9) และเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาลระดับชาติ (3,057.48 ล้านบาท เท่ากับร้อยละ 24.6) นับว่าฐานะทางการคลังของ อบต. โดยรวมอยู่ในเกณฑ์ดีมากที่สุดทีเดียว

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่แสดงในตารางดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า อบต. มีแนวโน้มพึ่งพาแหล่งรายได้หลักจากค่าธรรมเนียมการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินถึงเกือบร้อยละ 40 ของรายได้รวม ซึ่งอาจทำให้สถานะทางการคลังของ อบต. ไม่มั่นคงในระยะยาว ทั้งนี้เพราะรายได้จากแหล่งดังกล่าวมีความไม่แน่นอนสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสภาวะทางเศรษฐกิจตกต่ำ การซื้อขายโอนเปลี่ยนมือที่ดินจะลดลงไปตามกระแสเศรษฐกิจ

ตารางที่ 2-1
รายได้ของ อบต. เปรียบเทียบกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ
ปีงบประมาณ 2539

ประเภทรายรับ	อบจ.	อบต.	เทศบาล	สุขาภิบาล	เมือง พัทยา	กทม.	รวม	ร้อยละ
ภาษีอากร	6,181.64	3,471.02	10,169.62	4,641.31	132.40	19,584.55	44,180.54	54.97
ค่าธรรมเนียม	146.58	4,794.39	550.17	227.37	16.67	375.64	6,110.82	7.60
รายได้จากทรัพย์สิน	505.79	198.40	885.67	267.68	10.76	2,075.41	3,943.71	4.91
รายได้จากสาธารณูปโภค	0.09	30.30	120.47	4.83	0.37	39.88	195.94	0.24
รายได้จากการพาณิชย์	0.00	0.27	0.00	0.00	0.00	0.00	0.27	0.00
รายได้เบ็ดเตล็ด	49.94	550.47	158.55	59.99	0.39	412.35	1,231.69	1.53
รวมรายได้	6,884.04	9,044.85	11,884.48	5,201.18	160.59	22,487.83	55,662.97	69.26
เงินอุดหนุนทั่วไป	0.55	3,057.48	1,085.76	687.28	64.15	0.00	4,895.22	6.09
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	1,187.21	0.00	7,230.40	987.77	98.87	6,563.91	16,068.16	19.99
เงินอุดหนุนอื่นๆ	0.00	0.00	0.00	215.74	0.00	0.00	215.74	0.27
รวมเงินอุดหนุน	1,187.76	3,057.48	8,316.16	1,881.79	163.02	6,563.91	21,170.12	26.34
เงินสะสมจ่ายขาด	56.39	341.85	608.52	385.40	27.87	1,838.26	3,258.29	4.05
เงินกู้	76.36	0.00	67.66	135.51	0.00	0.00	279.53	0.35
รวม	8,204.55	12,444.18	20,876.82	7,603.88	351.48	30,890.00	80,370.91	100.00
ร้อยละ	10.21	15.48	25.98	9.46	0.44	38.43	100.00	

ตารางที่ 2-2 (ในหน้าที่ 11) แสดงโครงสร้างรายจ่ายของ อบต. ในปีงบประมาณ 2538 รายจ่ายหลักๆ ของ อบต. ในปี 2538 เป็นรายจ่ายในหมวดครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง (ร้อยละ 55.9) เนื่องจากในปี 2538 นั้น รัฐบาลเพิ่งเริ่มจัดตั้ง อบต. ขึ้นเป็นครั้งแรก อบต. มีเวลาจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2538 เพียง 1 เดือนเศษเท่านั้น จึงไม่ค่อยมีทางเลือกอื่นมากนัก นอกจากจัดซื้อวัสดุสำนักงาน ใช้จ่ายเป็นค่าใช้สอยในสำนักงาน และจัดซื้อครุภัณฑ์สำนักงาน รายจ่ายที่เหลือเป็นกิจกรรมเชิงบริหารจัดการทั่วไปเป็นส่วนใหญ่ และด้วยเหตุที่มีเวลาจัดทำและบริหารงบประมาณน้อย อบต. จึงมีเงินรายได้เหลือจ่ายตอนปลายปีจำนวนประมาณ 4,528,924 ล้านบาท และถ้าหากพิจารณาดุลการเงินที่รวมเงินอุดหนุนด้วยแล้ว อบต. มีรายได้เหนือรายจ่ายเมื่อสิ้นปี 2538 สูงถึง 290,289,268.00 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 38.5 ของรายได้รวม (รวมเงินอุดหนุน) ดังแสดงในตารางที่ 2-3 และ 2-4 (ในหน้าที่ 11)

ตารางที่ 2-2
รายจ่ายจริงของ อบต. ปีงบประมาณ 2538

ประเภทรายจ่าย	จำนวนเงิน (บาท)	ร้อยละ
ค่าจ้างชั่วคราว	9,688,109.00	2.089
ค่าใช้สอย ค่าตอบแทน วัสดุ	188,931,769.00	40.737
สาธารณูปโภค	510,446.00	0.110
เงินอุดหนุน	4,979,300.00	1.074
รวม รายจ่ายดำเนินการ	204,109,624.00	44.009
ครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง	259,676,456.00	55.991
รวม รายจ่ายจริงทั้งสิ้น	463,786,080.00	100.000

ตารางที่ 2-3
ดุลการเงินปีงบประมาณ 2538 : เปรียบเทียบกับรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุน

รายการ	จำนวน (บาท)	ร้อยละของรายได้รวม
รายได้-ยังไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาล	468,315,004.00	100.000
รายจ่ายดำเนินการ	204,109,624.00	43.584
รายจ่ายลงทุน	259,676,456.00	55.449
รายจ่ายรวม	463,786,080.00	99.033
รายได้เหนือรายจ่าย	4,528,924.00	0.967

ตารางที่ 2-4
ดุลการเงินปีงบประมาณ 2538 : เปรียบเทียบกับรายได้รวมเงินอุดหนุน

รายการ	จำนวน (บาท)	ร้อยละของรายได้รวม
รายได้- รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาล	754,075,348.00	100.000
รายจ่ายดำเนินการ	204,109,624.00	27.068
รายจ่ายลงทุน	259,676,456	34.436
รายจ่ายรวม	463,786,080.00	61.504
รายได้เหนือรายจ่าย	290,289,268.00	38.496

สถานะทางการคลัง อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา

อบต. ที่ทำการคัดเลือกเป็นกรณีศึกษามี 4 แห่ง ได้รับการก่อตั้งขึ้นในปี 2538 (รุ่นแรก) พร้อมๆ กัน คือ (1) อบต. บางพลีใหญ่ อ. บางพลี จ. สมุทรปราการ (2) อบต. เทพารักษ์ อ. เมือง จ. สมุทรปราการ (3) อบต. ธนู อ. อุทัย จ. พระนครศรีอยุธยา และ (4) อบต. ท่าเยี่ยม กิ่งอำเภอสาทเหล็ก จ. พิจิตร ซึ่งได้รับการก่อตั้งในปี 2539 อบต. ที่เป็นกรณีศึกษาทั้ง 4 แห่งนี้มีฐานะทางการคลังแตกต่างกัน กล่าวคือ อบต. บางพลีใหญ่เป็น อบต. ชั้น 1 มีฐานะการคลังดี (ในปีงบประมาณ 2540 มีรายได้รวม 112 ล้านบาท) ในลำดับต่อมาคือ อบต. เทพารักษ์ซึ่งเป็น อบต. ของชุมชนในเขตเมืองอีกแห่งหนึ่ง แต่เป็น อบต. เขตเมืองที่มีรายได้ค่อนข้างต่ำ กล่าวคือในปี 2540 อบต. เทพารักษ์มีรายได้รวมเพียง 25 ล้านบาท

ส่วนกรณีของ อบต. ธนู และท่าเยี่ยม นั้นเป็น อบต. ในเขตชนบทคล้ายกัน (ธนูได้รับอิทธิพลเมืองมากกว่า) แต่มีฐานะการคลังที่แตกต่างกันมาก อบต. ธนูมีรายได้รวมในปี 2540 เป็นเงิน 43.8 ล้านบาท ส่วน อบต. ท่าเยี่ยมมีฐานะการคลังไม่ดี มีรายได้น้อย ในปีงบประมาณ 2540 ที่ผ่านมา อบต. ท่าเยี่ยมมีรายได้รวม 3.5 ล้านบาท

ในลำดับต่อไปจะได้นำเสนอประมวลภาพรวมและการวิเคราะห์เปรียบเทียบสถานะทางการเงินการคลังของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษาในประเด็นหลักๆ ดังนี้

รายได้และเสถียรภาพทางการคลัง

รายได้หลักของ อบต. ที่นำมาใช้จ่ายในปีงบประมาณ 2541 ประกอบด้วย 5 แหล่ง คือ (1) ภาษีโรงเรือนฯ (2) ภาษีบำรุงท้องที่ (3) ภาษีป้าย (4) ค่าธรรมเนียมที่ดิน (5) เงินสะสมจ่ายขาดตารางที่ 2-5 (ในหน้า 13-14) แสดงรายได้จากแหล่งต่างๆ ของ อบต. ในปีงบประมาณ 2540 ตามลำดับ ซึ่งปรากฏว่าแหล่งรายได้ที่สำคัญของ อบต. ในเขตเมือง 2 อันดับแรกคือ ค่าธรรมเนียมที่ดินและภาษีโรงเรือนฯ เช่นในกรณีของ อบต. บางพลีใหญ่นั้น รายได้จากค่าธรรมเนียมที่ดินมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 57.3 ของรายได้รวม และมีรายได้จากภาษีโรงเรือนร้อยละ 5.1 ในกรณีของ อบต. เทพารักษ์มีรายได้จากภาษีโรงเรือนร้อยละ 14.8 และค่าธรรมเนียมที่ดินร้อยละ 10.6

สำหรับ อบต. ในเขตชนบท 2 แห่งที่เป็นกรณีศึกษา คือ อบต. ธนู และ อบต. ท่าเยี่ยมนั้นมีสภาพชนบทต่างกัน กล่าวคือ อบต. ธนูเป็นชนบทชานเมืองในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้รับอิทธิพลจากกรุงเทพมหานครสูง มีนิคมอุตสาหกรรมที่ทันสมัยตั้งอยู่ในพื้นที่ อบต. ธนูจึงมีแหล่งรายได้จากภาษีโรงเรือนฯ สูงที่สุดในบรรดา อบต. ที่เป็นกรณีศึกษาทั้งหมด คือ 10.835 ล้านบาท ในปี 2540 (มากกว่า อบต. บางพลีใหญ่ ซึ่งเป็นเขตเมืองที่เจริญ แต่เป็นพื้นที่อยู่อาศัยและค้าขายเป็นหลัก มีรายได้จากภาษีโรงเรือนฯ เพียง 5.686 ล้านบาทเท่านั้น) และมีรายได้จากค่าธรรมเนียม

ที่ดินอีกร้อยละ 18.3 ของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่เดียวกัน อบต. ทำเยียมเป็นเขตชนบทห่างไกล กลับพึ่งพารายได้จากภาษีบำรุงท้องที่เป็นหลัก ในปี 2540 ทำเยียมมีพื้นที่ 25.8 ตารางกิโลเมตร มีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ 50,048.38 บาท (ร้อยละ 1.4 ของรายได้รวม) สูงกว่า อบต. ธนุ (เก็บได้เพียง 14,565.49 ในพื้นที่ 7.1 ตารางกิโลเมตร)

เป็นที่น่าสังเกตว่า ภาษีป้ายเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของ อบต. ในเขตเมืองและชานเมือง อีกแหล่งหนึ่ง ดังจะเห็นได้ว่า ในกรณี อบต. ที่ทำการจัดเก็บภาษีป้ายแล้ว 3 แห่งคือ บางพลีใหญ่ เทพารักษ์และธนู นั้น มีรายได้จากภาษีป้ายสูงกว่าภาษีบำรุงท้องที่เกิน 2 เท่าทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของ อบต. ธนุ นั้น มีรายได้จากภาษีป้ายถึง 846,337.82 บาท สูงกว่ารายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ถึง 58 เท่าตัว (รายได้ภาษีบำรุงท้องที่จำนวน 14,565.97 บาท) ภาษีป้ายนั้น อบต. เป็นผู้ทำการจัดเก็บเอง ในขณะที่อำเภอจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ให้แก่ อบต. ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้อาจเป็นข้อบ่งชี้ว่า อบต. มีความสามารถในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเองสูงมาก ถ้าหากกรมการปกครองจะถ่ายโอนภารกิจการจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ และบำรุงท้องที่ให้แก่ อบต. ในอนาคต ก็น่าจะคาดการณ์ได้ว่า อบต. ส่วนใหญ่จะสามารถจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของตนเองได้ดีกว่าการให้อำเภอจัดเก็บดังเช่นในปัจจุบัน

ตารางที่ 2-5

รายได้จริงในปีงบประมาณ 2540 ของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา

แหล่งรายได้	อบต. บางพลีใหญ่	ร้อย ละ	อบต. เทพารักษ์	ร้อย ละ	อบต. ธนุ	ร้อย ละ	อบต. ทำเยียม	ร้อย ละ
ภาษีโรงเรือนฯ	5,686,019.75	5.1	3,723,646.00	14.8	10,835,653.25	24.7	4,342.00	0.1
ภาษีบำรุงท้องที่	707,185.28	0.6	210,807.40	0.8	14,565.97	0.03	50,047.38	1.4
ภาษีป้าย	2,287,403.00	2	675,784.60	2.7	846,337.82	1.9	-	-
อากรฆ่าสัตว์	-	-	-	-	-	-	-	-
ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษี ธุรกิจเฉพาะ	-	-	19,000.00	0.1	-	-	287,818.00	8.2
ภาษีสรรพสามิต	6,321,336.00	5.6	3,503,295.00	14	605,774.00	1.4	542,755	15.4
ภาษีและค่าธรรมเนียม รถยนต์และล้อเลื่อน	-	-	-	-	-	-	-	-
ค่าธรรมเนียมที่ดิน	64,328,521.00	57.3	2,665,832.00	10.6	8,015,354.00	18.3	-	-
ค่าธรรมเนียมและค่า ปรับอื่นๆ (ไม่รวมค่า ธรรมเนียมที่ดิน)	2,154,264.90	1.9	269,423.85	1.1	3,074,216.27	7	-	-

แหล่งรายได้	อบต. บางพลีใหญ่	ร้อยละ	อบต. เทพารักษ์	ร้อยละ	อบต. ธนู	ร้อยละ	อบต. ท่าเยี่ยม	ร้อยละ
รายได้ค่าสาธารณูปโภค	-	-	-	-	-	-	-	-
รายได้จากการดำเนิน กิจกรรมเชิงพาณิชย์	-	-	-	-	-	-	-	-
เบ็ดเตล็ด	-	-	25,172.92	0.1	-	-	200.00	0.005
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	1,360,000.00	1.2	3,700,000.00	14.7	1,360,000.00	3.1	1,360,000.00	38.5
เงินสะสมนำมาจ่ายขาด	20,495,741.00	18.3	8,660,640.00	34.5	19,094,500.00	43.5	1,109,600.00	31.4
อื่นๆ (ระบุ)	8,871,124.38	7.9	1,639,595.69	6.5	-	-	173,674.00	4.9
รวมทั้งสิ้น	112,211,595.31	100	25,093,197.46	100	43,846,401.31	100	3,528,436.00	100

ข้อสังเกตที่ควรพิจารณาอีกประการหนึ่งคือ อบต. เขตเมืองและชานเมืองบางแห่งมีโครงสร้างรายได้ที่พึ่งพารายได้จากค่าธรรมเนียมที่ดินสูง เช่นกรณีของ อบต. บางพลีใหญ่ ซึ่งมีรายได้จากแหล่งนี้เกือบร้อยละ 60 ของรายได้รวม รายได้จากค่าธรรมเนียมที่ดินนั้นมีความไม่แน่นอนสูง เพราะขึ้นอยู่กับการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดิน ซึ่งอาจจะลดน้อยลงไปพร้อมกับภาวะเศรษฐกิจถดถอย ดังนั้น อบต. ที่พึ่งพารายได้จากแหล่งนี้เป็นหลักอาจมีความเสี่ยงในทางการคลังค่อนข้างสูงในอนาคต

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากพิจารณา อบต. ที่เหลืออีก 3 แห่งในกรณีศึกษาก็จะพบว่าไม่ได้พึ่งพารายได้จากค่าธรรมเนียมที่ดินมากเท่ากับกรณีของบางพลีใหญ่ เช่น กรณีของเทพารักษ์ และธนู ซึ่งเป็นเขตเมือง และชานเมือง แต่มีรายได้จากภาษีโรงเรือนฯ ในสัดส่วนที่สูงกว่ารายได้จากค่าธรรมเนียมที่ดิน เป็นต้น

ข้อสังเกตประการสุดท้ายคือ ในปี 2540 ที่ผ่านมานั้น อบต. ที่เป็นกรณีศึกษาทั้ง 4 แห่งมีการนำรายได้เหลือจ่ายสะสมมาใช้จ่าย (เงินสะสมจ่ายขาด) ในสัดส่วนที่สูงมาก คิดเป็นร้อยละ 18.44 ของรายจ่ายในปี 2540 รายจ่ายจากเงินส่วนนี้มักจะเป็นโครงการพัฒนา (โครงสร้างพื้นฐาน) ต่างๆ

ตารางที่ 2-6
แหล่งรายได้ของ อบต.

แหล่งรายได้	บางพลีใหญ่	เทพารักษ์	ธนู	ท่าเยี่ยม
ภาษีโรงเรือนฯ	5,686,019.75	3,723,646	10,835,653.25	4,342
ร้อยละ	5.1	14.8	24.7	0.1
ภาษีบำรุงท้องที่	707,185.28	210,807.40	14,565.97	50,047.38
ร้อยละ	0.6	0.84	0.03	1.4
ภาษีป้าย	2,287,403	675,784.60	846,337.82	-
ร้อยละ	2	2.7	1.9	-
ค่าธรรมเนียมที่ดิน	64,328,521	2,665,832	8,015,354	-
ร้อยละ	57.3	10.6	18.3	-
เงินสะสมนำมาจ่ายขาด	20,495,741	8,660,640	19,094,500	1,109,600
ร้อยละ	18.3	34.5	43.5	31.4

ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น

ในปี 2540 อบต. มีรายได้จากภาษีท้องถิ่น 3 ประเภทคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย สำหรับอากรฆ่าสัตว์นั้น แม้กฎหมายจะกำหนดให้ อบต. ดำเนินการจัดเก็บได้ แต่ในขณะนี้ (2540-41) ยังไม่มี อบต. โดดำเนินการจัดเก็บหรือมีรายได้จากอากรฆ่าสัตว์แต่อย่างใด รายได้จากแหล่งดังกล่าวนี้มีสัดส่วนเฉลี่ยประมาณร้อยละ 1.5 - 26 ของรายได้รวม รายได้แหล่งนี้มีความแน่นอนคงเส้นคงวาวสูง

ภาษีโรงเรือนฯ และบำรุงท้องที่

ในปัจจุบันยังไม่มี อบต. ใดๆ ดำเนินการจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ของตนเอง หากมอบให้อำเภอทำหน้าที่จัดเก็บดังเช่นที่เคยปฏิบัติมา โดย อบต. บางแห่งเช่น อบต. เทพารักษ์ และ อบต. บางพลีใหญ่ ซึ่งเข้าไปมีส่วนช่วยเหลือสนับสนุนการจัดเก็บภาษีของอำเภอ โดยการนำสำรวจแปลงและอาคารและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบและไปเสียภาษีตามกำหนดเวลาเพื่อให้สามารถจัดเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยมากที่สุด ในขณะที่ อบต. อื่นๆ ไม่ได้มีส่วนช่วยเหลือสนับสนุนอำเภอในเรื่องนี้อย่างจริงจังแต่อย่างใด

การจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ในเขต อบต. ต่างๆ มีความแตกต่างกันในเรื่องระดับความพยายามในการจัดเก็บภาษีค่อนข้างชัด ดังจะเห็นได้จากตัวเลขสัดส่วนภาษีต่อพื้นที่ ต่อหัวประชากร และต่อมูลค่าที่ดินและอาคาร (ราคาประเมินของสำนักงานประเมินทรัพย์สินกลาง กรมที่ดิน) ที่นำเสนอในตารางที่ 2-7 ข้างล่างนี้ อบต.ที่มีความพยายามในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่สูงที่สุดในกลุ่มที่เป็นกรณีศึกษาคือ อบต. ธนู ซึ่งมีอัตราส่วนรายได้จากการจัดเก็บต่อไร่ ต่อหัวประชากร และต่อมูลค่าที่ดินฯ สูงที่สุดถึง 2,456, 2,408, 0.11 ตามลำดับ และทำให้ อบต. ธนูมีรายได้จากภาษีโรงเรือนฯ สูงกว่า อบต. อื่นๆ ในกรณีศึกษา ผู้วิจัยได้ไปสังเกตการณ์การจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ ของอำเภออุทัย จ.พระนครศรีอยุธยา ซึ่งทำหน้าที่จัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ และบำรุงท้องที่ให้แก่ อบต. ธนู ปรากฏว่าผู้บริหารของอำเภอ คือ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้ความสนใจปรับปรุงข้อมูลการจัดเก็บภาษีอยู่เสมอ อีกทั้งได้ใช้ความพยายามต่อรองกับผู้เสียภาษีโรงเรือนฯ ในเรื่องจำนวนภาษีที่จัดเก็บ เพื่อให้ได้เงินรายได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย อย่างไรก็ตาม ในกรณีของภาษีบำรุงท้องที่นั้น อาจกล่าวได้ว่ายังไม่ได้มีการจัดเก็บให้ทั่วถึงและเต็มที่เท่าที่ควร

สำหรับ อบต. ที่จัดเก็บภาษี 2 ประเภทนี้ได้ติดอันดับรองลงมาคือ อบต. เทพารักษ์ ซึ่งอัตราส่วนรายได้จากภาษีต่อไร่ ต่อหัวประชากร และต่อมูลค่าที่ดินฯ เท่ากับ 1,464 182 และ 0.04 ตามลำดับ สำหรับ อบต. บางพลีใหญ่ (ซึ่งเป็นเขตเมืองที่มีรายได้สูงที่สุดในกลุ่ม อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา และสูงที่สุดในประเทศในปี 2540) และ อบต. ท่าเยี่ยม ซึ่งเป็นเขตชนบทห่างไกลและยากจน มีระดับความพยายามในการจัดเก็บภาษี 2 ประเภทนี้ต่ำกว่า 2 กรณีแรก

อบต. เขตเมืองกับเขตชนบทมีความแตกต่างกันในเรื่องประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี 2 ประเภทนี้หรือไม่? ข้อเท็จจริงที่นำเสนอไว้ในตารางที่ 2-7 แสดงให้เห็นว่า ถ้าหากพิจารณาอัตราส่วนระหว่างรายได้จากภาษีต่อมูลค่าที่ดินฯ ที่ประเมินโดยสำนักงานประเมินทรัพย์สินกลาง กรมที่ดินแล้ว อาจกล่าวได้ว่า อบต. เขตชนบท 2 แห่ง คือ ธนู (0.11) และท่าเยี่ยม (0.02) มีระดับความพยายามในการจัดเก็บภาษีมากกว่า อบต. เขตเมืองอีก 2 แห่งคือ บางพลีใหญ่ (0.01) และ เทพารักษ์ (0.04)

ตารางที่ 2-7
รายได้จากภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ ต่อพื้นที่ ประชากร และมูลค่าที่ดินและอาคาร ของ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา

ภาษี	บางพลีใหญ่	เทพารักษ์	ธนู	ท่าเยี่ยม
รายได้จากภาษีโรงเรือนฯ และบำรุงท้องที่รวม (บาท)	6,393,205	3,934,453	10,850,219.22	54,983
รายได้ต่อพื้นที่ (บาท/ไร่) (ไม่รวมพื้นที่ยกเว้นภาษี)	438	1,464	2,456	3.5
รายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร	136	182	2,408	19.6

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากหน่วยจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ในปัจจุบันคือ อำเภอมิโซ่ อบต. ดังนั้น ความแตกต่างในเรื่องระดับความพยายามในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ระหว่างอบต.ต่างๆ ที่เป็นอยู่นี้จึงไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการบริหารงานของ อบต. โดยตรงแต่อย่างใด

อนึ่ง จากการสอบถามความเห็นของ อบต. ต่างๆ ในกรณีศึกษา รวมทั้ง อบต. อื่นๆ ที่มีได้ อยู่ในกรณีศึกษาพบว่า อบต. ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ของอำเภอมิโซ่ในปัจจุบันยังขาดประสิทธิภาพอยู่มาก เพราะหน่วยจัดเก็บภาษี (ส่วนการคลังอำเภอมิโซ่) ไม่มีแรงจูงใจที่จะเพิ่มความพยายามในการจัดเก็บ อีกทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้น ในขณะที่อำเภอมิโซ่ไม่มีส่วนได้ประโยชน์ใดๆ จากความพยายามดังกล่าว ในขณะที่ อบต. ต้องการจัดเก็บภาษีให้ได้จำนวนมากที่สุด เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น อบต.ส่วนใหญ่จึงต้องการจัดเก็บภาษีทั้งสองประเภทด้วยตนเอง ซึ่งเชื่อว่าสามารถจัดเก็บได้ดีกว่ามาก แต่ในขณะนี้กรมการปกครองยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จะให้ อบต. ดำเนินการจัดเก็บภาษีทั้งสองประเภทด้วยตนเองแต่อย่างใด

ภาษีป้าย

อบต. ต่างๆ เพิ่งดำเนินการจัดเก็บภาษีป้ายเมื่อต้นปี 2539 ซึ่งสามารถทำรายได้ให้แก่ อบต. ได้ดีกว่าภาษีบำรุงท้องที่ที่จัดเก็บอยู่แต่เดิมอย่างมาก ดังได้ที่กล่าวแล้วข้างต้น ตารางที่ 2-8 ข้างล่างนี้แสดงผลการจัดเก็บภาษีป้ายของ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษาทั้ง 4 แห่งในปี 2540 ซึ่งปรากฏว่า ในจำนวน อบต. ที่ทำการจัดเก็บภาษีป้ายแล้ว 3 แห่งนั้น¹ อบต. บางพลีใหญ่ได้ใช้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีป้ายสูงที่สุด โดยมีอัตราภาษีป้ายเฉลี่ยต่อรายสูงถึง 5,382 บาท รองลงมาคือ อบต. ธนุ ซึ่งมีอัตราภาษีป้ายเฉลี่ยต่อราย 4,478 บาท และ อบต. เทพารักษ์ (เฉลี่ย 2,117 บาทต่อราย)

ตารางที่ 2-8

รายได้จากภาษีป้าย และอัตราส่วนรายได้ต่อจำนวนป้าย ของ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา

ฐานภาษี รายได้ และอัตราภาษี	บางพลีใหญ่	เทพารักษ์	ธนุ	ท่าเยี่ยม
จำนวนป้าย	425	324	189	-
รายได้จากภาษีป้าย	2,287,403	685,784.60	846,337.82	-
อัตราภาษีป้ายเฉลี่ยต่อราย	5,382	2,117	4,478	-

¹อบต. ท่าเยี่ยมยังไม่ได้จัดเก็บภาษีนี้ เพราะเป็นเขตชนบท ไม่มีป้ายให้ใช้เป็นฐานภาษี

อากรฆ่าสัตว์

แม้ว่ากฎหมาย พรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะกำหนดให้ อบต. มีอำนาจจัดเก็บอากรฆ่าสัตว์ได้เช่นเดียวกับเทศบาล และสุขาภิบาล แต่ในช่วงที่ผ่านมาจนถึงปีงบประมาณ 2541 นี้ก็ยังไม่พบว่า มี อบต. ใดดำเนินการจัดเก็บอากรฆ่าสัตว์แต่อย่างใด ดังนั้น อบต. จึงยังไม่มีรายได้จากแหล่งดังกล่าวนี้แต่อย่างใด

ภาษีที่หน่วยรัฐบาลจัดเก็บให้

ตามกฎหมาย พรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นั้น ได้กำหนดให้ อบต. มีรายได้จากภาษีที่หน่วยราชการส่วนกลางจัดเก็บและส่งให้จำนวน 4 รายการคือ (1) ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ (2) ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน (3) ภาษีสรรพสามิต และ (4) ค่าธรรมเนียมที่ดิน อย่างไรก็ตาม ในปี 2540 อบต. ต่างๆ มีรายได้เฉพาะภาษีสรรพสามิตและค่าธรรมเนียมที่ดินเท่านั้น สำหรับภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และค่าธรรมเนียมรถยนต์นั้น ส่วนใหญ่ยังไม่มีการโอนให้แก่ อบต. แต่อย่างใด

ตารางที่ 2-9 ข้างล่างนี้แสดงรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่หน่วยราชการของรัฐบาลจัดเก็บให้แก่ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา จะเห็นได้ว่า อบต. บางพลีใหญ่มีรายได้จากแหล่งนี้สูงมากที่สุด โดยเป็นรายได้จากภาษีสรรพสามิต 6,321,336 บาท และค่าธรรมเนียมที่ดิน 64,328,521 บาทรวมกันเท่ากับ 70,649,857 บาท อบต. ธนุ เทพารักษ์ และท่าเยี่ยมมีรายได้จากแหล่งนี้รองลงมาตามลำดับ แต่ถ้าหากพิจารณารายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรแล้ว ปรากฏว่าแตกต่างกันมาก โดย อบต. ธนุ และบางพลีใหญ่ได้รับ 1,913 และ 1,502 บาทต่อหัวประชากร ตามลำดับ ในขณะที่ อบต. เทพารักษ์ และท่าเยี่ยมได้รับ 287 และ 295 บาทต่อหัวประชากรตามลำดับ ผลต่างของรายได้แหล่งดังกล่าวนี้มีไม่เกิดจากรายได้จากค่าธรรมเนียมที่ดินเพียงประการเดียว หากแต่รายได้จากจากภาษีสรรพสามิตที่จัดสรรให้แก่ อบต. ต่างๆ ก็มีส่วนทำให้เกิดแตกต่างกันอีกด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่า อบต. ที่มีฐานะยากจนกว่า เช่นท่าเยี่ยมนั้น ได้รับจัดสรรภาษีสรรพสามิตต่อหัวประชากรต่ำกว่า อบต. ที่มีฐานะดีกว่า เช่นบางพลีใหญ่ เทพารักษ์ ธนุ เป็นต้น

ตารางที่ 2-9

รายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดเก็บให้ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา

ฐานภาษี รายได้ และอัตราภาษี	บางพลีใหญ่	เทพารักษ์	ธนุ	ท่าเยี่ยม
ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ	-	19,000	-	287,818
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	-	-	-	-
ภาษีสรรพสามิต	6,321,336	3,503,295	605,774	539,843
ค่าธรรมเนียมที่ดิน	64,328,521	2,665,832	8,015,354	-
รวม	70,649,857	6,188,127	8,621,128	827,661
รายได้รวมต่อหัวประชากร	1,502	287	1,913	295

ค่าธรรมเนียมเก็บขยะ

อบต. ต่างๆ ได้เริ่มจัดบริการเก็บขยะนับตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา ตารางที่ 2-10 ข้างล่างนี้แสดงถึงรายได้จากค่าธรรมเนียมขยะของ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษาในปี 2540 ซึ่งปรากฏว่า อบต. บางพลีใหญ่ เทพารักษ์ และธนู ได้จัดบริการเก็บขยะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ของตนเองแล้ว สำหรับ อบต. ทำเข็มนั้นยังไม่ได้ดำเนินการ เนื่องจากเป็นเขตชนบทห่างไกล ในจำนวนนี้ปรากฏว่า อบต. เทพารักษ์ได้ให้บริการเก็บขยะครอบคลุมประชากรถึงร้อยละ 58 ในขณะที่บางพลีใหญ่และธนูนั้นให้บริการครอบคลุมประชากรไม่ถึงร้อยละ 20 เมื่อพิจารณารายได้จากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะต่อครัวเรือนที่ให้บริการ ซึ่งแสดงในตารางที่ 2-10 ข้างล่างนี้ ปรากฏว่า อบต. ที่จัดเก็บค่าบริการเก็บขยะได้สูงที่สุดคือ อบต. บางพลีใหญ่ (เดือนละ 40 บาทต่อครัวเรือน) รองลงมาคือธนู (เดือนละ 11 บาทต่อครัวเรือน) และเทพารักษ์ (เดือนละ 3.3 บาทต่อครัวเรือน)

ตารางที่ 2-10

รายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะของ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา

ฐานรายได้ / อัตราค่าธรรมเนียม	บางพลีใหญ่	เทพารักษ์	ธนู	ทำเข็มน
จำนวนครัวเรือนที่ได้รับบริการ (ร้อยละ ของประชากร)	1,800 (ร้อยละ 18)	4,500 (ร้อยละ 58)	600 (ร้อยละ 13)	-
รายได้จากค่าธรรมเนียม (บาท)	864,000	180,000	76,290	-
ค่าธรรมเนียมเฉลี่ยต่อครัวเรือน/เดือน (บาท)	40	3.3	11	-

ค่าธรรมเนียมและค่าปรับอื่นๆ

ตามกฎหมาย พรบ. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นั้น ได้กำหนดให้ อบต. มีอำนาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าปรับอื่นๆ เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน ค่าธรรมเนียมการใช้เครื่องขยายเสียง ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ค่าธรรมเนียมตรวจแบบแปลนอาคาร ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบการค้านํ้ารังเกียจ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตสะสมอาหาร ค่าปรับภาษีโรงเรือนฯ ฯลฯ เป็นต้น

ตารางที่ 2-11 (ในหน้าที่ 20) แสดงรายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าปรับต่างๆ ของ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา ซึ่งปรากฏว่า อบต. ต่างๆ มีรายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าปรับที่ใกล้เคียงกันคืออยู่ในระหว่าง 2.15 -3.00 ล้านบาทต่อปี แต่ถ้าหากพิจารณารายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรแล้วพบว่าแตกต่างกันค่อนข้างมาก คือ อบต.ธนูนั้นเก็บค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และรายได้อื่นๆ จำนวนมากที่สุด และคิดเฉลี่ยต่อหัวประชากรสูงที่สุดในบรรดา อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษาทั้งหมด คือ 665 บาท

ต่อคน ในขณะที่ อบต. บางพลีใหญ่และ เทพารักษ์มีรายได้แหล่งนี้เพียง 46 และ 13 บาทต่อหัวเท่านั้น

สำหรับ อบต. ท่าเยี่ยมนั้น ไม่ปรากฏว่ามีรายได้ประเภทนี้แต่อย่างใด

ตารางที่ 2-11

รายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าปรับอื่น ๆ ของ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา

รายได้	บางพลีใหญ่	เทพารักษ์	ธนู	ท่าเยี่ยม
รายได้จากค่าธรรมเนียม และค่าปรับอื่นๆ (บาท)	2,154,264.90	269,423.85	2,997,926.27	-
รายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร	46	13	665	-

รายได้เบ็ดเตล็ด

อบต. ต่างๆ มีรายได้เบ็ดเตล็ดจากการขายแบบ ค่าใบอนุญาตสอบ และเงินบริจาค เป็นต้น รายได้เบ็ดเตล็ดมิใช่รายได้หลักของ อบต. ดังแสดงในตารางที่ 2-5 ข้างต้น ปรากฏว่ามี อบต. ที่มีรายได้เบ็ดเตล็ดเพียง 2 แห่งคือ อบต. เทพารักษ์ (25,172.92 บาท) และ อบต. ท่าเยี่ยม (200 บาท) ส่วนที่เหลือนั้นไม่ปรากฏว่ามีรายได้ประเภทนี้แต่อย่างใด

เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ในปี 2540 อบต. ต่างๆ ได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาลแห่งละ 1,360,000 บาท เท่ากันทุก อบต. ซึ่งเมื่อคำนวณรายได้จากเงินอุดหนุนต่อหัวประชากรแล้วปรากฏว่า อบต. ท่าเยี่ยม และ ธนู ซึ่งเป็นเขตชนบทได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนต่อหัวประชากรสูงที่สุด (485 และ 302 บาทตามลำดับ) ในขณะที่ อบต. เทพารักษ์และบางพลีใหญ่ซึ่งเป็นเขตเมืองนั้นได้รับจัดสรรเฉลี่ยต่อหัวประชากรต่ำกว่ามาก (63 และ 29 บาทตามลำดับ) ดังแสดงในตารางที่ 2-12 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 2-12

รายได้จากเงินอุดหนุนของ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา

เงินอุดหนุนทั่วไป	บางพลีใหญ่	เทพารักษ์	ธนู	ท่าเยี่ยม
รายได้จากเงินอุดหนุน	1,360,000	1,360,000 *	1,360,000	1,360,000
จำนวนประชากร	47,036	21,570	4,506	2,804
เงินอุดหนุนต่อหัวประชากร	29	63	302	485

* ไม่รวมเงินอุดหนุนโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของ ส.ส. จำนวน 2,367,800 บาท

เงินสะสม

ในปี 2540 ที่ผ่านมา อบต. ที่ทำการศึกษากว่า 4 แห่งได้นำเงินสะสมเหลือจ่ายมาใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ตารางที่ 2-13 ข้างล่างนี้แสดงถึงจำนวนเงินสะสมของ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษาเมื่อต้นปีงบประมาณ 2540 ซึ่งเหลือจ่ายยกมาจากปี 2539 และจำนวนเงินสะสมที่ อบต. ได้ใช้จ่ายไปในปีงบประมาณ 2540 ซึ่งปรากฏว่า อบต. ต่างๆ ได้จ่ายเงินสะสมเมื่อต้นปีไปเกินกว่าร้อยละ 50 ทั้งสิ้น โดย อบต. เทพารักษ์ ทำเยี่ยม และบางพลีใหญ่ นั้นจ่ายไปถึงร้อยละ 92 80 และ 78 ในขณะที่ อบต. ธนุ นั้น จ่ายไปร้อยละ 56 การที่ อบต. มีเงินสะสมเหลือจ่ายต้นปีจำนวนมาก และนำมาใช้จ่ายในปีงบประมาณถัดไปในสัดส่วนที่สูงนี้ เป็นเครื่องชี้วัดการขาดประสิทธิภาพของระบบงบประมาณและการวางแผนทางการเงินของ อบต. ในปัจจุบัน ซึ่งเรื่องนี้จะได้ทำการวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป

ตารางที่ 2-13

เงินสะสมเมื่อต้นปีงบประมาณ 2540 และที่ใช้จ่ายไปในปี 2540 ของ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา

เงินสะสม	บางพลีใหญ่	เทพารักษ์	ธนู	ทำเยี่ยม
เงินสะสมเมื่อต้นปี 2540	26,702,477.75	9,423,490.77	21,534,856.95	1,379,904.60
เงินสะสมที่ใช้จ่ายไปในปี 2540	20,843,200	8,660,640	11,974,000	1,109,600
ร้อยละของเงินสะสมที่ใช้จ่ายไปต่อจำนวนเงินสะสมเมื่อต้นปี 2540	78	92	56	80

ประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่าย

การวางแผนระยะยาว และการนำแผนฯ มาปฏิบัติ

ในปีงบประมาณ 2540 อบต. ต่างๆ ยังไม่มีแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปี แต่อย่างใด² การจัดทำแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปี (2540-44) เริ่มขึ้นในปี 2539 และเสร็จสิ้นในปี 2540 ดังนั้น การจัดทำงบประมาณประจำปีในปี 2540 (ซึ่งดำเนินการในช่วงกลางปี 2539 พร้อมๆ กับการวางแผนพัฒนาระยะ 5 ปี) จึงยังไม่ได้มีการนำแผนพัฒนาระยะ 5 ปีมาปฏิบัติได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากเป็น

² อย่างไรก็ตาม ในช่วงก่อนปี 2537 นั้น ตำบลต่างๆ ได้มีแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปีอยู่ก่อนแล้ว แต่เมื่อได้มีการจัดตั้ง อบต. ขึ้นใหม่ กรมการปกครองได้สั่งการให้ อบต. จัดทำแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปี ขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นของ อบต.

ช่วงของการเปลี่ยนผ่าน อบต. ต่างๆ เริ่มนำแผนพัฒนาระยะ 5 ปีมาปฏิบัติอย่างเต็มรูปแบบในปี 2541

ในช่วงที่ยังไม่มีแผนพัฒนาระยะ 5 ปี (2537-40) นั้น การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบต. ต่างๆ มักจะเริ่มต้นด้วยการประมาณการรายได้ - รายจ่ายประจำปี สำหรับรายได้ส่วนที่เหลือจากรายจ่ายประจำปีนั้น จะทำการจัดสรรเป็นรายจ่ายด้านการพัฒนาและรายจ่ายลงทุน ผู้บริหารของ อบต. ร่วมกับปลัด อบต. จะประมวลปัญหาและความจำเป็นเร่งด่วนของ อบต. เพื่อกำหนดกิจกรรมที่จัดดำเนินการในปีงบประมาณ ปัญหาและความจำเป็นเร่งด่วนดังกล่าวนี้อาจจะเป็นปัญหาและความต้องการของสำนักงานฯอบต.เอง และปัญหา-ความต้องการของชุมชน รายจ่ายลงทุนที่กำหนดขึ้นจึงมีทั้งการจัดซื้อครุภัณฑ์สำนักงาน ยานยนต์ เครื่องจักรและอุปกรณ์ทำงานสนาม (เช่น รถแทรกเตอร์ รถเก็บขนขยะ รถดับเพลิงขนาดเล็ก ถังขยะ ฯลฯ เป็นต้น)

สำหรับรายจ่ายดำเนินการนั้นประกอบด้วยรายการจัดซื้อวัสดุสำหรับการจัดบริการประชาชน เช่น วัสดุทางการแพทย์ (สำหรับการส่งเสริมอาชีพ) วัสดุการก่อสร้าง (สำหรับซ่อมบำรุงถนน สะพาน บ่อน้ำ ระบบประปา ฯลฯ เป็นต้น) และรายการเงินอุดหนุนสำหรับกิจกรรม หรือกลุ่มอาชีพต่างๆ เช่น เงินอุดหนุนการจัดงานประเพณีท้องถิ่น เงินอุดหนุนกลุ่มแม่บ้าน ฯลฯ เป็นต้น³

ภารกิจของ อบต. ในแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปี

อบต. ต่างๆ มีการกำหนดภารกิจหลักของตนเองไว้ในแผนพัฒนาระยะ 5 ปีในลักษณะคล้ายๆ กัน 5 กลุ่มภารกิจคือ

- (1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (ถนน สะพาน แหล่งน้ำอุปโภคบริโภค แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร)
- (2) การพัฒนารายได้และการจ้างงาน (ส่งเสริมการเกษตร ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการ)
- (3) การพัฒนาสภาวะแวดล้อม (ระบบระบายน้ำ บำบัดน้ำเสีย ป้องกันน้ำท่วม เก็บขนและทำลายขยะ การสุขาภิบาล)
- (4) การส่งเสริมวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น (การสนับสนุนการจัดงานประเพณี กิจกรรมทางวัฒนธรรมท้องถิ่น) และ
- (5) การพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการของ อบต. (อาคารและครุภัณฑ์สำนักงาน ยานยนต์ บุคลากร และระบบการบริหารจัดการ)

³ ประมวลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา

เป็นที่น่าสังเกตว่า มีกลุ่มภารกิจตามกฎหมายที่มีได้ปรากฏในแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปีของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษาคือ

- (1) ด้านการศึกษา
- (2) ด้านวัฒนธรรม (ยกเว้นกรณีของ อบต. บางพลีใหญ่)
- (3) ด้านสาธารณสุข (ยกเว้นกรณีของ อบต. เทพารักษ์)

ตารางที่ 2-14

กลุ่มภารกิจของ อบต. ในแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปี (2540-44)

เฉพาะ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา

กลุ่มภารกิจ	บางพลีใหญ่	เทพารักษ์	ธนู	ท่าเยี่ยม
1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	มี	มี	มี	มี
2) การพัฒนารายได้และการจ้างงาน	มี	มี	มี	มี
3) การพัฒนาสภาวะแวดล้อม	มี	มี	มี	มี
4) การส่งเสริมวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น	มี	-	-	-
5) การพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการของ อบต.	มี	มี	มี	-
6) การพัฒนาความรู้ ส่งเสริมด้านการศึกษา และด้านกีฬา	-	มี	-	มี
7) การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	-	มี	มี	มี
8) การส่งเสริมด้านสาธารณสุข	-	มี	-	-

นอกจากนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่า แผนพัฒนาระยะ 5 ปีของ อบต. มิได้ประเมินสมรรถนะด้านรายได้ของ อบต. ในช่วงระยะ 5 ปีของแผนพัฒนาไว้แต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่อาจทราบได้ว่า อบต. จะสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่กำหนดไว้ในแผนฯ ได้จริงหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

ตารางที่ 2-15 ข้างล่างนี้แสดงถึงการนำภารกิจในแผนพัฒนาระยะ 5 ปีไปปฏิบัติของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา ในปีงบประมาณ 2540 เป็นที่น่าสังเกตว่า อบต. ต่างๆ มีการดำเนินกิจกรรม ประเภทพัฒนาและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน และการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อบต. เหมือนกันทั้งหมด กิจกรรมที่อาจแตกต่างกันออกไปคือการพัฒนาสิ่งแวดล้อม (ธนู) การพัฒนารายได้และการจ้างงาน (ท่าเยี่ยม) การส่งเสริมด้านกีฬา การศึกษาและพัฒนาความรู้ของประชาชน และการส่งเสริมวัฒนธรรม (บางพลีใหญ่ และธนู) ในจำนวนนี้ปรากฏว่ามี กิจกรรมที่ไม่ได้อยู่ในแผนพัฒนาระยะ 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปีอยู่จำนวนไม่น้อยเช่นเดียวกัน

ตารางที่ 2-15

การนำภารกิจในแผนพัฒนาระยะ 5 ปี (2540-44)ไปปฏิบัติของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา ในปีงบประมาณ 2540

ภารกิจตามแผนพัฒนาระยะ 5 ปี	บางพลีใหญ่	เทพารักษ์	ธนู	ท่าเยี่ยม
1. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	ดำเนินการ	ดำเนินการ	ดำเนินการ	ดำเนินการ
2. การพัฒนารายได้และการจ้างงาน	ไม่ดำเนินการ	ไม่ดำเนินการ	ไม่ดำเนินการ	ดำเนินการ
3. การพัฒนาสภาวะแวดล้อม	ไม่ดำเนินการ	ไม่ดำเนินการ	ดำเนินการ	ไม่ดำเนินการ
4. การส่งเสริมวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น	ดำเนินการ	ไม่มีในแผน	ไม่มีในแผน	ไม่มีในแผน
5. การพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการของ อบต.	ดำเนินการ	ดำเนินการ	ดำเนินการ	ดำเนินการ
6) การพัฒนาความรู้ ส่งเสริมด้านการศึกษา และด้านกีฬา	ไม่มีในแผน	ไม่ดำเนินการ	ไม่มีในแผน	ดำเนินการ
7) การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	ไม่มีในแผน	ไม่ดำเนินการ	ดำเนินการ	ไม่ดำเนินการ
8) การส่งเสริมด้านสาธารณสุข	ไม่มีในแผน	ไม่ดำเนินการ	ไม่มีในแผน	ไม่มีในแผน
ภารกิจที่ไม่อยู่ในแผนพัฒนาระยะ 5 ปี				
1.การส่งเสริมวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น	ไม่ดำเนินการ	ไม่ดำเนินการ	ดำเนินการ	ไม่ดำเนินการ
2. การพัฒนาความรู้ ส่งเสริมด้านการศึกษา และด้านกีฬา	ไม่ดำเนินการ	ไม่ดำเนินการ	ดำเนินการ	ไม่ดำเนินการ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ระบบงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษามีกระบวนการดำเนินงานแบบเดียวกัน ทั้งนี้ เนื่องจาก อบต. ทุกแห่งจะต้องจัดทำและบริหารงบประมาณท้องถิ่นให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายว่าด้วยการคลังและงบประมาณของ อบต. ที่รัฐบาลกำหนดไว้ โดยหลักการแล้ว อบต. จะต้องจัดทำงบประมาณแบบสมดุล (ประมาณการรายจ่ายจะต้องต่ำกว่าประมาณการรายรับไม่น้อยกว่าร้อยละ 2) อบต. จะกู้เงินมาใช้จ่ายในงบประมาณมิได้ ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายนั้น กรมการปกครองกำหนดรูปแบบเอกสารงบประมาณให้เป็นแบบแสดงรายการ (Line-item budgeting)

กระบวนการจัดทำงบประมาณจะเริ่มต้นด้วยการประมาณการรายได้จากแหล่งรายได้ต่างๆ โดยใช้ฐานรายได้ในปีที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์ สำหรับแหล่งรายได้ที่ยังไม่ทราบแน่นอนก็จะไม่ประมาณการ (เช่น เงินอุดหนุน ภาษีที่จัดเก็บโดยหน่วยราชการส่วนกลาง เป็นต้น) จนกว่าจะได้รับโอน / จัดสรรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงจะจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในช่วงกลางปี

เมื่อได้ตัวเลขรายได้เบื้องต้นแล้วก็จะทำงบประมาณรายจ่ายโดยการพิจารณารายจ่ายประจำปีในหมวดต่างๆ ในปีที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์พื้นฐาน เช่น รายจ่ายงบกลาง หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน วัสดุ และวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เป็นต้น จากนั้นจึงพิจารณารายการใช้จ่ายประเภทลงทุน เช่น การจัดซื้อครุภัณฑ์สำนักงาน อุปกรณ์ เครื่องจักร ฯลฯ สำหรับให้บริการชุมชน และโครงการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างต่างๆ ฯลฯ เป็นต้น ทั้งนี้ ยอดประมาณการรายจ่ายรวมจะต้องต่ำกว่าประมาณการรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ของที่กำหนดไว้ข้างต้น

ระบบการจัดทำงบประมาณของ อบต. ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ได้ทำให้ อบต. มีรายได้เหลือจ่ายสะสมในตอนปลายปีเป็นจำนวนมาก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง อบต. ไม่สามารถใช้จ่ายเงินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้ นอกจากนี้ ระบบงบประมาณในปัจจุบันมีส่วนทำให้ อบต. ต้องจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมในตอนกลางปีหลายครั้ง ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

สำหรับกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของท้องถิ่นนั้น ระเบียบว่าด้วยการจัดทำงบประมาณของ อบต. กำหนดให้ต้องจัดทำงบประมาณแยกต่างหาก กิจกรรมเชิงพาณิชย์ในที่นี้หมายถึงกิจกรรมที่มีรายได้จากการดำเนินงาน (ในรูปของค่าบริการ และค่าธรรมเนียม) เพียงพอที่จะใช้จ่ายในการดำเนินงาน หรือมีศักยภาพในการพึ่งตัวเองทางการคลังนั่นเอง อบต. อาจมีกิจกรรมเชิงพาณิชย์ได้หลายประเภท เช่น กิจกรรมประปาชุมชน กิจกรรมตลาดสด ฯลฯ เป็นต้น การจัดทำงบประมาณของกิจกรรมเชิงพาณิชย์ดังกล่าวนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับกิจกรรมอื่นๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

อนึ่ง กระบวนการจัดทำงบประมาณและรูปแบบเอกสารงบประมาณซึ่งกำหนดให้เป็นแบบแสดงรายการดังกล่าวนี้ไม่เกื้อกูลต่อการนำแผนพัฒนาตำบลมาปฏิบัติ และไม่ส่งเสริมประสิทธิภาพ

ภาพการบริหารจัดการของ อบต. แต่อย่างไร เนื่องจากระบบงบประมาณดังกล่าวไม่ช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่นตระหนักถึงภารกิจและแผนงานของท้องถิ่น ไม่สามารถแสดงข้อมูลต้นทุนและค่าใช้จ่ายตามภารกิจหรือตามหน่วยงานดำเนินการ ไม่มีการจำแนกรายจ่ายดำเนินการและรายจ่ายลงทุนออกจากกัน และไม่ช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่นมองเห็นรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อันเนื่องมาจากการตัดสินใจในอดีตและปัจจุบันแต่อย่างไร ทำให้ยากต่อการวิเคราะห์งบประมาณในเชิงการวางแผนและการบริหารจัดการมากพอสมควร ยิ่งไปกว่านั้น ระบบบัญชีและรายงาน-งบดุลการเงินของ อบต. ไม่สามารถแสดงผลการดำเนินงาน และสถานะการเงินการคลังของ อบต. ได้มากนัก

ความสามารถในการประมาณการรายได้

ในปีงบประมาณ 2540 ที่ผ่านมา อบต. ต่างๆ มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายมากกว่า 2 ครั้ง เนื่องจากไม่สามารถประมาณการรายได้ในปีงบประมาณได้อย่างถูกต้อง ดังนั้น อบต. ต่างๆ จึงต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามจำนวนเงินรายได้ที่รับจริงและรายได้ที่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้อย่างแน่นอนเท่านั้น

ตารางที่ 2-16 (ในหน้าที่ 27) แสดงให้เห็นถึงลักษณะการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา ในปีงบประมาณ 2540 ที่ผ่านมา โดยจำแนกให้เห็นถึงที่มาของรายได้ที่นำมาใช้ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแต่ละครั้ง ซึ่งปรากฏว่าในปีงบประมาณ 2540 ที่ผ่านมา อบต. ต่างๆ มีการจัดทำงบประมาณเกิน 1 ครั้งทั้งสิ้น โดย อบต. เทพารักษ์ มีการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม 2 ครั้ง ส่วน อบต. ธนุ และท่าเยี่ยมมีการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมเพียง 1 ครั้ง โดยนำเงินอุดหนุนและเงินจ่ายขาดสะสมมาตั้งเป็นงบประมาณเพิ่มเติมกลางปี ในขณะที่ อบต. บางพลีใหญ่ นั้นมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมถึง 3 ครั้ง เงินรายได้ที่นำมาตั้งงบประมาณเพิ่มเติมแต่ละครั้งก็แตกต่างกันออกไป เช่น เงินอุดหนุนทั่วไป เงินจ่ายขาดสะสม เงินอุดหนุนพิเศษตามข้อเสนอของ ส.ส. ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน ภาษีป้าย ภาษีสรรพสามิต ค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ ค่าธรรมเนียมการใช้เครื่องเสียง ค่าธรรมเนียมที่ดิน ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต/ใบต่ออนุญาตก่อสร้าง ค่าธรรมเนียมตรวจแบบแปลน ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร

สาเหตุหลักของการตั้งงบประมาณเพิ่มเติมกลางปีนั้นมาจากการที่ อบต. ไม่สามารถคาดการณ์แหล่งรายได้ในรอบปีให้ถูกต้องแม่นยำได้ โดยหลักการจัดทำงบประมาณในปัจจุบันนี้ อบต. จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายได้ภายในวงเงินรายได้ที่คาดว่าจะได้รับอย่างแน่นอนเท่านั้น (อบต. จะต้องมียอดประมาณการรายได้เหนือประมาณการรายจ่ายไม่น้อยกว่าร้อยละ 2) หากพิจารณาถึงแหล่งรายได้ของ อบต. ในปัจจุบัน ก็น่าจะกล่าวได้ว่ามีแหล่งรายได้ประเภทเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเท่านั้นที่ อบต. ไม่สามารถคาดการณ์ได้ด้วยตนเอง เพราะจำนวนเงินอุดหนุนที่จัดสรรผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลให้แก่ท้องถิ่นนั้น อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลและการเมืองระดับชาติโดยสิ้นเชิง การจัดทำงบประมาณกลางปีเพื่อใช้จ่ายเงินอุดหนุนจึงเป็นเรื่องที่ไม่

อาจเลี้ยงได้ เว้นแต่รัฐบาลระดับชาติจะเปลี่ยนแปลงระบบเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นสามารถคาดการณ์จำนวนเงินอุดหนุนล่วงหน้าได้มากกว่านี้

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากพิจารณาแหล่งรายได้ที่ อบต. นำมาจัดทำงานงบประมาณเพิ่มเติมที่นำเสนอไปแล้ว ปรากฏว่ามีแหล่งรายได้ที่ อบต. ควรจะสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ หรือมีตัวเลขรายได้เหล่านั้นอยู่ในมือตลอดเวลา เช่น เงินสะสม ค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่ อบต. จัดเก็บเอง (ยกเว้นค่าธรรมเนียมที่ดินซึ่งคาดการณ์ได้ยาก) ภาษีโรงเรือนฯ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ดอกเบี้ย เป็นต้น การจัดทำงานงบประมาณเพิ่มเติมโดยใช้เงินจากแหล่งเหล่านี้จึงแสดงให้เห็นว่า อบต. ยังขาดความรู้ความชำนาญในการจัดทำงานงบประมาณ และขาดทักษะในการประมาณรายได้ที่ถูกต้องแม่นยำอยู่อย่างมาก

ตารางที่ 2-16
แหล่งรายได้ที่นำมาใช้ในการจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
ของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา ปีงบประมาณ 2540

งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม : แหล่งรายได้	บางพลี ใหญ่	เทพารักษ์	ธนู	ท่าเยี่ยม
ครั้งที่ 1:				
1) เงินอุดหนุนทั่วไปจากกรมการปกครอง	1,360,000	-	1,360,000	-
2) เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม	-	8,660,640	20,715,500	1,109,600
ครั้งที่ 2:				
1) เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม	20,843,200	-	-	-
2) เงินอุดหนุนทั่วไป	-	1,242,800	-	-
3) เงินอุดหนุนโครงการพัฒนาพิเศษ ตามข้อเสนขอของ ส.ส.	-	1,125,000	-	-
ครั้งที่ 3:				
1) ภาษีบำรุงท้องที่	2,955,089	-	-	-
2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	4,859,752	-	-	-
3) ภาษีป้าย	1,285,655	-	-	-
4) ภาษีสรรพสามิต	4,141,683	-	-	-
5) ค่าธรรมเนียมการใช้เครื่องขยายเสียง	1,570	-	-	-
6) ค่าธรรมเนียมจัดเก็บขยะ	36,800	-	-	-
7) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ และ นิติ กรรมตามกฎหมาย ตามประมวลกฎหมาย และที่ดิน	1,077,439	-	-	-
8) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร	2,980	-	-	-
9) ค่าธรรมเนียมต่อใบอนุญาตสร้างอาคาร	1,580	-	-	-
10) ค่าธรรมเนียมตรวจแบบแปลนอาคาร	1,092,595	-	-	-
11) ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร	3,932,387	-	-	-
รวม	41,590,730	11,028,440	22,075,500	1,109,600

โครงสร้างรายจ่าย และความสามารถในการ “บริหาร” รายจ่ายของ อบต.

รายจ่ายที่ อบต. ควบคุมได้ และไม่ได้

“รายจ่ายที่ อบต. สามารถควบคุมหรือบริหารจัดการได้” ในที่นี้หมายถึงรายจ่ายที่ อบต. เป็นผู้กำหนดหรือตัดสินใจเองอย่างสมบูรณ์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การเกิดขึ้นของรายจ่ายที่ อบต. ควบคุมได้นั้น จะมาจากการตัดสินใจของ อบต. นั้นๆ เป็นสำคัญ มิได้เกิดจากระเบียบกฎเกณฑ์ภายนอกแต่อย่างใด ตัวอย่างของรายจ่ายที่ อบต. ควบคุมหรือบริการได้คือ รายจ่ายกิจกรรมเชิงพัฒนา รายจ่ายประจำที่เป็นค่าจ้างลูกจ้างประจำ ค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราว สำหรับ “รายจ่ายที่ อบต. ควบคุมไม่ได้” ในที่นี้หมายถึงรายจ่ายที่กำหนดไว้ตามระเบียบกฎหมายให้ อบต. ต้องใช้จ่าย ซึ่ง อบต. จะต้องปฏิบัติตาม แม้ในบางกรณี อบต. มีทางเลือกที่จะชะลอการใช้จ่ายได้บ้าง แต่ในทางปฏิบัติอาจไม่สามารถเลือกได้มากนัก รายจ่ายเหล่านี้ได้แก่รายจ่ายประเภทเงินเดือนพนักงานที่ปรากฏตามโครงสร้างการบริหารงาน และรายจ่ายในกิจกรรมที่ อบต. ดำเนินการตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น

จากการศึกษาโครงสร้างรายจ่าย ในปีงบประมาณ 2540 ของ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษาทั้ง 4 แห่งพบว่า สัดส่วนของรายจ่ายที่ อบต. ควบคุมได้นั้นมีความแตกต่างกันตั้งแต่ร้อยละ 79-95 ของรายจ่ายรวม โดย อบต. ท่าเยี่ยมมีสัดส่วนของรายจ่ายที่ควบคุมได้ต่ำที่สุด (ร้อยละ 79) และ อบต. เทพารักษ์ มีสัดส่วนรายจ่ายที่ควบคุมได้สูงที่สุด (ร้อยละ 95) สำหรับ อบต. บางพลีใหญ่ และ ธนุ มีสัดส่วนของรายจ่ายที่ควบคุมได้ร้อยละ 87-90 (โปรดดูตารางที่ 2-17 ในหน้าที่ 29)

ปัจจัยที่น่าจะเป็นตัวกำหนดสัดส่วนรายจ่ายที่ อบต. ควบคุมได้และไม่ได้มีอะไรบ้าง? จากการประมวลข้อมูลในตารางที่ 2-17 (ในหน้าที่ 29) พบว่าสัดส่วนของรายจ่ายที่ อบต. ควบคุมได้และไม่ได้ นั้น น่าจะเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่าง (1) ระดับรายได้ของ อบต. (2) ระดับชั้นของ อบต. (3) การตัดสินใจของ อบต. เกี่ยวกับการบรรจุพนักงาน และ (4) จำนวนสมาชิกสภา อบต. กล่าวคือ ในประการแรก อบต. ที่มีรายได้สูง มีแนวโน้มที่จะมีสัดส่วนรายจ่ายที่ควบคุมได้สูงกว่า อบต. ที่มีรายได้ต่ำกว่า ในประการที่สอง อบต. ที่มีระดับชั้นต่ำกว่ามีแนวโน้มที่จะมีรายจ่ายที่ควบคุมได้สูงกว่า ประการที่สาม อบต. ที่เลือกบรรจุพนักงานจำนวนน้อยกว่าอัตรากำลังที่กำหนดให้ ย่อมมีสัดส่วนรายจ่ายที่ควบคุมไม่ได้ต่ำกว่า อบต. ที่เลือกทำการบรรจุพนักงาน เต็มอัตรากำลังที่กำหนดไว้ในโครงสร้าง และประการสุดท้าย อบต. ที่มีจำนวนสมาชิกสภา อบต. มากกว่า มีแนวโน้มที่จะมีสัดส่วนของรายจ่ายที่ควบคุมไม่ได้สูงกว่า อบต. ที่มีจำนวนสมาชิกสภาอบต. น้อยกว่า

ตารางที่ 2-17
แสดงโครงสร้างรายจ่ายที่สามารถควบคุมได้ และไม่ได้ของ อบต.
ในปีงบประมาณ 2540

ประเภทรายจ่าย	อบต. บางพลีใหญ่ (ชั้น 1)	อบต. เทพารักษ์ (ชั้น 3)	อบต. ธนู (ชั้น 1)	อบต. ท่าเยี่ยม (ชั้น 5)
รายจ่ายรวม	53,410,224	16,398,160	24,325,200	2,400,976
รายจ่ายที่ควบคุมได้	46,671,584	15,516,200	21,837,600	1,903,110
ร้อยละ	87	95	90	79
รายจ่ายที่ควบคุมไม่ได้	6,738,640	881,960	2,487,600	497,866
ร้อยละ	13	5	10	21

รายจ่ายดำเนินการ และรายจ่ายลงทุน (Operating and capital expenditures)

รายจ่ายดำเนินการ (Operating expenditures) ในที่นี้ประกอบด้วยรายจ่ายดำเนินการในงานบริหารทั่วไปและงานให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน

รายจ่ายดำเนินการประเภทแรก (รายจ่ายงานบริหารทั่วไป) นั้น ประกอบด้วยรายการใช้จ่ายต่างๆ ดังนี้

1. รายจ่ายงบกลาง (รายจ่ายตามข้อผูกพัน และเงินสำรองจ่าย)
2. เงินเดือนและค่าจ้างประจำของพนักงานและลูกจ้างในสำนักปลัดฯ และส่วนการคลัง อบต. ค่าตอบแทน ประเภทค่าเบี้ยประชุมสมาชิกสภา อบต. ค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติงาน (ผู้บริหาร อบต.)
3. ค่าอาหารนอกเวลาทำการ
4. ค่าใช้จ่ายสวัสดิการพนักงานและคณะกรรมการและสมาชิก อบต. (ค่าช่วยเหลือบุตร ค่าช่วยเหลือการศึกษาบุตร ค่ารักษาพยาบาล ค่าเช่าบ้าน)
5. ค่าใช้สอย ประเภทค่ารับหนังสือพิมพ์ ค่าถ่ายเอกสารงานบริหารทั่วไป ค่าโฆษณา
6. ค่าซ่อมแซมอาคารและครุภัณฑ์สำนักงาน
7. ค่าซ่อมบำรุงยานยนต์ (ไม่รวมค่าซ่อมบำรุงเครื่องจักรกล รถขนส่ง)
8. ค่าจ้างเหมาทำความสะอาดอาคารสำนักงาน
9. ค่ารับรองและพิธีการ
10. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของพนักงาน ลูกจ้างและคณะกรรมการและสมาชิก อบต.
11. ค่าวัสดุสำนักงาน วัสดุไฟฟ้า และวัสดุอื่นๆ ที่ใช้ในสำนักงาน

12.ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง และอะไหล่ยานพาหนะ (ยกเว้นค่าน้ำมันเชื้อเพลิงรถแทรกเตอร์ รถบรรทุก รถขนขยะ)

13.ค่าสาธารณูปโภค (น้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์)

สำหรับรายจ่ายดำเนินการของงานให้บริการแก่ประชาชนนั้น ประกอบด้วยรายการใช้จ่ายต่างๆ คือ

1. เงินเดือนและค่าจ้างประจำของพนักงานและลูกจ้างในสวนโยธา และสวนสาธารณะสุข (ถ้ามี)
2. ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการซ่อมบำรุงรักษาทรัพย์สิน อุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดบริการพื้นฐานแก่ประชาชนโดยตรง เช่น เครื่องจักรกล รถบรรทุก รถขนขยะ ถนน สะพาน ทางเดินเท้า คูระบายน้ำ คลอง ระบบประปา ฯลฯ เป็นต้น
3. ค่าเช่าที่ทิ้งขยะ และค่าเช่าอุปกรณ์ เครื่องจักรกล และทรัพย์สินอื่นๆ ที่ใช้ในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานโดยตรง
4. ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง น้ำมันหล่อลื่น และอะไหล่รถแทรกเตอร์ รถบรรทุก รถขนขยะ
5. ค่าสาธารณูปโภค (ไฟฟ้า) สำหรับงานประปา และบริการสาธารณะอื่นๆ (ถ้ามี)
6. เงินอุดหนุนกิจการสาธารณะ (เช่นกิจกรรมส่งเสริมประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่น กลุ่มส่งเสริมอาชีพต่างๆ)

รายจ่ายลงทุน (Capital expenditures) ในที่นี้หมายถึงรายจ่ายสำหรับการจัดซื้อ-จัดหา ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องจักรที่ใช้ในการปฏิบัติงาน รวมทั้งรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง-ปรับปรุงทรัพย์สินประเภทถาวรวัตถุของ อบต. ในที่นี้จะจำแนกรายจ่ายลงทุนออกตามกลุ่มงาน 2 ประเภทเช่นเดียวกับรายจ่ายดำเนินการข้างต้น คือ (1) รายจ่ายลงทุนในงานบริหารทั่วไป และ (2) รายจ่ายลงทุนของงานให้บริการแก่ชุมชน

รายจ่ายลงทุนในงานบริหารทั่วไป ประกอบด้วย

1. ค่าครุภัณฑ์สำนักงาน ครุภัณฑ์งานบ้าน
2. ค่าครุภัณฑ์ยานพาหนะ
3. ค่าครุภัณฑ์เครื่องเสียง และเครื่องมือสื่อสารต่างๆ

รายจ่ายลงทุนในงานจัดบริการพื้นฐาน ประกอบด้วย

1. ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อ เครื่องจักรกล อุปกรณ์ และทรัพย์สินถาวรที่ใช้ในการให้บริการสาธารณะพื้นฐานโดยตรง เช่น รถบรรทุก รถขนขยะ รถดับเพลิง ถังขยะ อุปกรณ์ เครื่องมือทำความสะอาด ที่ทิ้งขยะ อุปกรณ์ระบบประปา อุปกรณ์การเกษตร อุปกรณ์ดับเพลิง ชุดพนักงานเก็บขนขยะ/พนักงานดับเพลิง ฯลฯ เป็นต้น

2. ค่าจ้างเหมาก่อสร้าง ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานแก่ชุมชน เช่น ถนน สะพาน ระบบประปา คู คลอง ฯลฯ เป็นต้น

ตารางที่ 2-18 ในหน้า 33 แสดงโครงสร้างรายจ่ายของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา ในปีงบประมาณ 2540 โดยจำแนกเป็นรายจ่ายดำเนินการด้านการบริการประชาชน รายจ่ายดำเนินการด้านการจัดบริการ รายจ่ายลงทุนด้านการบริหาร และรายจ่ายลงทุนด้านการจัดบริการประชาชน นอกจากนี้ในแต่ละกลุ่มรายจ่ายข้างต้นนี้ยังมีการจำแนกเป็นเงินเดือนและค่าจ้างประจำ และแสดงสัดส่วนของรายจ่ายต่อหัวประชากรอีกด้วย อบต. แต่ละแห่งมีโครงสร้างรายจ่ายแตกต่างกันโดยสังเขปดังนี้

รายจ่ายดำเนินการ

อบต. ต่างๆ มีสัดส่วนรายจ่ายดำเนินการแตกต่างกัน โดย อบต. ทำเยียมมีสัดส่วนรายจ่ายดำเนินการต่อรายจ่ายรวมสูงที่สุด (821,916 บาท เท่ากับร้อยละ 34 ของรายจ่ายรวม) ประกอบด้วยรายจ่ายดำเนินการในงานบริการทั่วไปประมาณร้อยละ 84 และรายจ่ายดำเนินการในงานจัดบริการแก่ประชาชนประมาณร้อยละ 16 รายจ่ายดำเนินการที่เป็นเงินเดือนและค่าจ้างประจำที่จำนวนไม่สูงนัก (ร้อยละ 26 ของรายจ่ายดำเนินการทั้งหมด)

สำหรับ อบต. อื่นๆ นอกจากทำเยียมแล้ว มีสัดส่วนรายดำเนินการที่ใกล้เคียงกัน คือประมาณร้อยละ 12-19 ของรายจ่ายรวม แต่ถ้าพิจารณาสัดส่วนของรายจ่ายประจำเฉลี่ยต่อหัวประชากรก็อาจมองเห็นความแตกต่างกันระหว่างท้องถิ่นต่างๆ ได้ กล่าวคือ อบต. ญุมมีรายจ่ายประจำเฉลี่ยต่อหัวประชากรสูงถึง 961 บาท ในขณะที่ อบต. อันดบรองลงมาคือ อบต. ทำเยียมและบางพลีใหญ่ ซึ่งมีรายจ่ายประจำเฉลี่ยต่อหัวประชากร 293 และ 222 บาท⁴ สำหรับเทพารักษ์นั้นมีอัตราส่วนรายจ่ายประจำเฉลี่ยต่อหัวเพียง 87 บาทเท่านั้นนับว่าต่ำกว่าที่อื่นๆ มาก

รายจ่ายลงทุน

สัดส่วนของรายจ่ายลงทุนต่อรายจ่ายรวมของ อบต. ที่ทำการศึกษากันทั้ง 4 แห่งอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน คือประมาณร้อยละ 80-90 ของรายจ่ายรวม ยกเว้นกรณีของ อบต. ทำเยียมเท่านั้นที่มีสัดส่วนรายจ่ายลงทุนเพียงร้อยละ 66 ของรายจ่ายรวม รายจ่ายลงทุนเกือบทั้งหมดของ อบต. ทั้ง 4 แห่งในปี 2540 เป็นรายจ่ายลงทุนเพื่อการจัดบริการประชาชนและชุมชนโดยตรง มีรายจ่ายลงทุนด้านการบริหารทั่วไป (เช่นจัดซื้อครุภัณฑ์สำนักงาน ก่อสร้างอาคารสำนักงาน เป็นต้น) เพียงไม่เกินร้อยละ 5 ของรายจ่ายรวม

⁴ อาจกล่าวได้ว่ารายจ่ายดำเนินการเฉลี่ยต่อหัวประชากรของ อบต. น่ายู่ที่ประมาณ 250 บาท

เมื่อพิจารณารายจ่ายลงทุนเฉลี่ยต่อหัวประชากร พบว่ามีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก กล่าวคือ อบต. ญูมีรายจ่ายลงทุนต่อหัวประชากรสูงที่สุดถึง 4,438 บาท ในขณะที่ อบต. อื่นๆ อีก 3 แห่ง มีรายจ่ายลงทุนเฉลี่ยต่อหัวประชากรอยู่ในระหว่าง 500- 1,000 บาทเท่านั้น

ข้อมูลส่วนท้ายของตารางที่ 2-18 ได้แสดงสัดส่วนของรายจ่ายด้านการบริหารและรายจ่ายด้านการจัดบริการประชาชนต่อรายจ่ายรวมและเฉลี่ยต่อหัวประชากร รวมทั้งส่วนของรายจ่ายประเภทเงินเดือนและค่าจ้างประจำต่อรายจ่ายรวม ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่า อบต. ญูนั้นมีสัดส่วนรายจ่ายทุกประเภทเฉลี่ยต่อหัวประชากรสูงที่สุดในบรรดา อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะ อบต. ญูมีรายได้ค่อนข้างสูงในขณะที่มีจำนวนประชากรน้อย (4,506 คน)

รายได้ของท้องถิ่นเป็นตัวเร่งให้เกิดรายจ่าย(โดยไม่จำเป็น)หรือไม่? ด้วยระบบการบริหารจัดการในปัจจุบันมีส่วนทำให้รายได้ของ อบต. เป็นตัวเร่งให้เกิดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นขึ้นได้โดยอัตโนมัติ กล่าวคือ ในประการแรก เมื่อ อบต. มีรายได้สูงขึ้น (ในขณะที่ประชากรเท่าเดิม พื้นที่เท่าเดิม และบริการก็อาจไม่แตกต่างจากเดิม) กรมการปกครองก็จะปรับระดับชั้นของ อบต. ให้สูงขึ้น เช่น จาก อบต. ชั้น 5 ก็จะมี "เลื่อน" ระดับมาเป็นชั้น 4 หรือ 3 2 และ 1 ตามลำดับ การเลื่อนระดับชั้นดังกล่าวนี้มีนัยว่า อบต. "ควรจะ" หรือ "จะต้อง" ขยายโครงสร้างองค์กร และอัตรากำลัง (เพิ่มจำนวนพนักงาน) ตามชั้นที่สูงขึ้นไปด้วย ดังนั้น อบต. จึงมักจะมีรายจ่ายด้านการบริหารสูงตามระดับรายได้ที่เพิ่มขึ้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เว้นแต่รัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงวิธีการกำกับดูแลท้องถิ่นโดยวิธีอื่นแทนการควบคุมด้านการบริการจัดการอย่างเช่นในปัจจุบัน

ตารางที่ 2-19, 2-20, 2-21 ในหน้าที่ 34 แสดงถึงโครงสร้างรายจ่ายในงบประมาณเพิ่มเติมกลางปีของ อบต.ต่างๆ ที่เป็นกรณีศึกษา โดยนำเสนอข้อมูลในลักษณะเดียวกับตารางที่ 2-18 ที่แสดงโครงสร้างรายจ่ายในงบประมาณประจำปีเมื่อต้นปีงบประมาณซึ่งได้อธิบายไว้แล้วข้างต้น ข้อมูลในตารางนี้แสดงให้เห็นว่ารายจ่ายในงบประมาณเพิ่มเติมกลางปีของ อบต. ต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายลงทุนในงานจัดบริการประชาชน จะมีรายจ่ายดำเนินการและรายจ่ายลงทุนในงานบริหารทั่วไปอยู่บ้าง แต่ก็ไม่มากนัก

ตารางที่ 2-18
โครงสร้างรายจ่ายของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา ปีงบประมาณ 2540

ประเภทรายจ่าย	บางพลีใหญ่	เทพารักษ์	ธนู	ท่าเยี่ยม
รายจ่ายดำเนินการ (รวม)	10,436,824	1,883,760	4,329,000	821,916
ร้อยละของรายจ่ายรวม	19.5	11.5	18	34
• งานบริหาร (รวม)	7,674,280	1,348,640	2,952,240	689,333
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	977,880	302,640	807,840	157,083
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	163	62	655	246
ร้อยละของรายจ่ายรวม	14.5	8	12	29
• งานให้บริการ (รวม)	2,762,544	535,120	1,376,760	132,583
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	574,920	126,720	251,760	77,583
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	59	25	306	47
ร้อยละของรายจ่ายรวม	5	3.5	6	3
รายจ่ายลงทุน (รวม)	42,973,400	14,514,400	19,996,200	1,579,060
ร้อยละของรายจ่ายรวม	80.5	88.4	82	66
• งานบริหาร (รวม)	-	57,400	814,200	116,000
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	-	3	181	41
ร้อยละของรายจ่ายรวม	-	0.4	3	5
• งานให้บริการ (รวม)	42,973,400	14,457,000	19,182,000	1,463,060
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	914	670	4,257	522
ร้อยละของรายจ่ายรวม	80.5	88	79	61
รายจ่ายรวม	53,410,224	16,398,160	24,325,200	2,400,976
• งานบริหาร (รวม)	7,674,280	1,406,040	3,766,440	805,333
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	977,880	302,640	807,840	157,083
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	163	65	836	287
• งานให้บริการ (รวม)	45,735,944	14,992,120	20,558,760	1,595,643
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	574,920	126,720	251,760	77,583
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	972	695	4,563	569
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	1,135	760	5,399	856
ร้อยละของเงินเดือนและค่าจ้างประจำต่อรายจ่ายดำเนินการรวม	15	23	24.5	28.5

ตารางที่ 2-19

โครงสร้างรายจ่ายเพิ่มเติมของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา ปีงบประมาณ 2540 (ครั้งที่ 1)

ประเภทรายจ่าย	บางพลีใหญ่	เทพารักษ์	ธนู	ท่าเยี่ยม
รายจ่ายดำเนินการ (รวม)	150,000	-	184,500	-
ร้อยละของรายจ่ายรวม	11	-	1	-
• งานบริหาร (รวม)	150,000	-	184,500	-
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	-	-	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	3	-	41	-
• งานให้บริการ (รวม)	-	-	-	-
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	-	-	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	-	-	-	-
รายจ่ายลงทุน (รวม)	1,210,000	8,660,640	20,531,000	1,109,600
ร้อยละของรายจ่ายรวม	89	-	99	-
• งานบริหาร (รวม)	-	-	-	-
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	-	-	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	-	-	-	-
• งานให้บริการ (รวม)	1,210,000	8,660,640	20,531,000	1,109,600
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	-	-	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	26	402	4,556	396
รายจ่ายรวม	1,360,000	8,660,640	20,715,500	1,109,600
• งานบริหาร (รวม)	150,000	-	184,500	-
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	-	-	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	3	-	41	-
• งานให้บริการ (รวม)	1,210,000	8,660,640	20,531,000	1,109,600
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	-	-	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	26	402	4,556	396
เฉลี่ยต่อหัวประชากรรวม	29	402	4,597	396

ตารางที่ 2-20

โครงสร้างรายจ่ายเพิ่มเติมของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา ปีงบประมาณ 2540 (ครั้งที่ 2)

ประเภทรายจ่าย	บางพลีใหญ่	เทพารักษ์	ธนู	ท่าเยี่ยม
รายจ่ายดำเนินการ (รวม)	554,800	-	-	-
ร้อยละของรายจ่ายรวม	3	-	-	-
● งานบริหาร (รวม)	210,000	-	-	-
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	-	-	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	5	-	-	-
ร้อยละของรายจ่ายรวม	1	-	-	-
● งานให้บริการ (รวม)	344,844	-	-	-
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	-	-	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	7	-	-	-
ร้อยละของรายจ่ายรวม	2	-	-	-
รายจ่ายลงทุน (รวม)	20,288,400	2,340,000	-	-
ร้อยละของรายจ่ายรวม	97	-	-	-
● งานบริหาร (รวม)	-	-	-	-
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	-	-	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	-	-	-	-
● งานให้บริการ (รวม)	20,633,244	2,340,000	-	-
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	-	-	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	431	109	-	-
รายจ่ายรวม	20,843,200	2,340,000	-	-
● งานบริหาร (รวม)	210,000	-	-	-
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	-	-	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	5	-	-	-
● งานให้บริการ (รวม)	20,288,400	2,340,000	-	-
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	-	-	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	7	109	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากรรวม	12	109	-	-

ตารางที่ 2-21

โครงสร้างรายจ่ายเพิ่มเติมของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา ปีงบประมาณ 2540 (ครั้งที่ 3)

ประเภทรายจ่าย	บางพลีใหญ่	เทพารักษ์	ธนู	ท่าเยี่ยม
รายจ่ายดำเนินการ (รวม)	3,090,000	-	-	-
ร้อยละของรายจ่ายรวม	16	-	-	-
● งานบริหาร (รวม)	2,180,000	-	-	-
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	-	-	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	46	-	-	-
ร้อยละของรายจ่ายรวม	11	-	-	-
● งานให้บริการ (รวม)	910,000	-	-	-
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	-	-	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	19	-	-	-
ร้อยละของรายจ่ายรวม	5	-	-	-
รายจ่ายลงทุน (รวม)	16,297,500	-	-	-
ร้อยละของรายจ่ายรวม	84	-	-	-
● งานบริหาร (รวม)	839,500	-	-	-
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	-	-	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	18	-	-	-
ร้อยละของรายจ่ายรวม	4	-	-	-
● งานให้บริการ (รวม)	15,458,300	-	-	-
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	-	-	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	328	-	-	-
ร้อยละของรายจ่ายรวม	80	-	-	-
รายจ่ายรวม	19,387,500	-	-	-
● งานบริหาร (รวม)	3,019,500	-	-	-
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	-	-	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	64	-	-	-
● งานให้บริการ (รวม)	16,368,300	-	-	-
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	-	-	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	348	-	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากรรวม	412	-	-	-

การดำเนินกิจกรรมเชิง Contracting out

ในปีงบประมาณ 2540 ที่ผ่านมา อบต. ที่เป็นกรณีศึกษามีการดำเนินกิจกรรมโดยวิธีจ้างเหมาหน่วยงานเอกชนในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ตารางที่ 2-22 ข้างล่างนี้แสดงกลุ่มกิจกรรมที่ อบต. ทั้ง 4 แห่งดำเนินการโดยวิธีการจ้างเหมา เช่น งานก่อสร้างวางท่อระบายน้ำ ก่อสร้างถนนทางเดินเท้า ดาดประตูน้ำคอนกรีต ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนี้ก็มีการจ้างเหมากิจกรรมด้านการจัดบริการ คือบริการเก็บขยะ (เทพารักษ์)⁵ เป็นที่น่าสังเกตว่า การจ้างเหมาซื้อบริการจากภาคเอกชนในกิจกรรมการก่อสร้างนั้น เป็นวัฒนธรรมการบริหารจัดการของหน่วยราชการ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทยมาช้านาน แต่การจ้างเหมาการจัดบริการนั้นยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับการบริหารงานในภาครัฐของไทย เมื่อผู้วิจัยสัมภาษณ์ผู้บริหาร อบต. เกี่ยวกับการเลือกวิธีการจัดบริการของท้องถิ่น ผู้บริหาร อบต. ส่วนใหญ่ ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำมักเริ่มต้นคิดถึงวิธีการจัดผลิตเองแบบครบวงจรมากกว่าการตัดตอนการผลิตบริการไปให้ภาคเอกชน เว้นแต่ในกรณีของ อบต. บางแห่งเท่านั้น เช่น อบต. ธนู เป็นต้น ที่เริ่มคิดถึงวิธีการจัดบริการแบบใหม่ โดยให้ชุมชน ภาคเอกชน และองค์กรการปกครองท้องถิ่นข้างเคียงเข้ามาร่วมกันจัดบริการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด⁶

ตารางที่ 2-22

การดำเนินกิจกรรมแบบ contracting out อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา ปีงบประมาณ 2540

หน่วย:บาท

ประเภทกิจกรรม	บางพลีใหญ่	เทพารักษ์	ธนู	ท่าเยี่ยม
กำจัดขยะ	-	240,000	-	-
วางท่อระบายน้ำ	-	5,480,000	-	-
ก่อสร้างบ่อระบายน้ำ	-	900,000	-	-
ก่อสร้างถนนดินลูกรัง	-	-	-	1,007,660

⁵ อนึ่ง ใคร่ขอตั้งข้อสังเกตไว้ ณ ที่นี้ว่าข้อมูลที่นำเสนอไว้นี้ยังมีได้ครอบคลุมการดำเนินกิจกรรมเชิง Contracting out ของ อบต. ที่ทำการศึกษทั้งหมดแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะในขั้นตอนการเก็บข้อมูลนั้น ผู้ให้ข้อมูลหลายรายไม่เข้าใจคำว่า “Contracting out” เมื่อแปลเป็นภาษาไทยว่า “รับเหมาหรือจ้างเหมาบริการ” คำนี้มีนัยทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ดังนั้น ผู้ให้ข้อมูลจึงยังไม่ได้ระบุกิจกรรมแบบ Contracting out อีกจำนวนหนึ่งไว้แต่อย่างใด ตัวอย่างที่ตกไป เช่น กรณี อบต. ธนูซื้อบริการกำจัดขยะจากเทศบาลเมืองพระนครศรีอยุธยา เป็นต้น

⁶ ประมวลจากการสัมภาษณ์ และแบบสอบถามประชาชน อบต. และปลัด อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา

ประเภทกิจกรรม	บางพลีใหญ่	เทพารักษ์	ธนู	ท่าเยี่ยม
ก่อสร้างถนนคอนกรีตในหมู่บ้าน	-	-	-	157,500
ก่อสร้างทางเดินเท้า คสล.	5,269,000	-	-	-
ก่อสร้างแผ่นทางเดินเท้า คสล.	536,000	-	-	-
ก่อสร้างกำแพงกันดิน คสล.	21,559,000	-	-	-
ก่อสร้างถนน คสล.	15,534,400	6,239,000	20,531,000	-
ก่อสร้างซุ้มโครงเหล็ก	-	-	300,000	-
ก่อสร้างศาลาประตุน้ำคอนกรีต	-	-	-	155,600
อื่นๆ	-	-	-	121,800
รวมทั้งสิ้น	42,898,400	12,859,000	20,831,000	1,442,560

การเงิน-บัญชี ความโปร่งใสทางการเงิน

การบันทึกรายการบัญชี และการจัดทำงบดุลการเงิน

จากการสังเกตการณ์เกี่ยวกับการจัดทำบัญชีของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษาพบว่าส่วนการคลังของ อบต. ต่างๆ ที่เป็นกรณีศึกษาได้จัดทำสมุดบัญชีตามระเบียบว่าด้วยการเงินการบัญชีและงบประมาณของ อบต. อย่างครบถ้วนเป็นส่วนใหญ่ ตารางที่ 2-23 (ในหน้า 39) แสดงประเภทบัญชีที่พนักงานบัญชีของอบต. ต่างๆ จัดทำในปีงบประมาณ 2540 เป็นที่น่าสังเกตว่ามี อบต. บางแห่งที่มีได้จัดทำทะเบียนและสมุดคุมการรับ-จ่ายเงินบางประเภท ดังข้อมูลแสดงในตารางที่ 2-23 แม้ว่าการมิได้ดำเนินการในเรื่องเหล่านี้อาจไม่ใช่เรื่องเสียหายร้ายแรงในทางการเงินการบัญชี แต่ข้อมูลในเอกสารเหล่านี้มีความสำคัญต่อการตรวจสอบควบคุมการรับ-จ่ายเงิน และการบริหารกระแสเงินสดของผู้บริหาร อบต. ค่อนข้างมาก การที่ผู้รับผิดชอบมิได้ดำเนินการให้ครบถ้วนสมบูรณ์นั้น อาจเป็นเพราะผู้บริหารเองมิได้ทวงถาม (เพราะยังไม่ทราบ หรือไม่มีความรู้ในเรื่องการเงิน การบริหารเงินสด ฯลฯ ตามแต่กรณี) หรือเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความชำนาญเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้านการเงินและบัญชี หรือเป็นเพราะเหตุอื่นก็ได้

ตารางที่ 2-23

บัญชีที่มีการจัดทำขึ้นในกรณีของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา ปีงบประมาณ 2540

ประเภทบัญชี	บางพลีใหญ่	เทพารักษ์	ธนู	ท่าเยี่ยม
1) บัญชีเงินสด (อต.1)	จัดทำ	จัดทำ	จัดทำ	จัดทำ
2) บัญชีแยกประเภท (อต.2)	จัดทำ	จัดทำ	จัดทำ	จัดทำ
3) รายงานคงเหลือประจำวัน (อต.3)	จัดทำ	จัดทำ	จัดทำ	จัดทำ
4) ทะเบียนคุมเงินรายได้ (อต.4)	จัดทำ	จัดทำ	จัดทำ	จัดทำ
5) ทะเบียนคุมรายจ่ายตามงบประมาณ (อต.5)	จัดทำ	จัดทำ	จัดทำ	จัดทำ
6) ทะเบียนจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างรายเดือน (อต.6)	จัดทำ	จัดทำ	จัดทำ	จัดทำ
7) ทะเบียนจ่ายเงิน (อต.7)	จัดทำ	จัดทำ	จัดทำ	จัดทำ
8) ทะเบียนจ่ายเงินอื่น ๆ (อต.8)	จัดทำ	-	จัดทำ	-
9) ทะเบียนคุมเงินมัดจำประกันสัญญา (อต.9)	จัดทำ	จัดทำ	จัดทำ	-
10) ทะเบียนเงินยืม (อต.10)	จัดทำ	-	จัดทำ	-
11) ทะเบียนคุมเงินฝากธนาคาร (อต.11)	จัดทำ	จัดทำ	จัดทำ	จัดทำ
12) สมุดคุมการจ่ายเช็ค (อต.12)	จัดทำ	จัดทำ	-	จัดทำ
13) สมุดคุมการรับเช็คและตัวแลกเงิน (อต.13)	จัดทำ	จัดทำ	จัดทำ	-
14) สมุดคู่มือเบิกเงินเพื่อจ่ายในราชการ (อต.14)	จัดทำ	จัดทำ	จัดทำ	จัดทำ
15) ไบโอน (อต.15)	จัดทำ	จัดทำ	จัดทำ	-

การตรวจสอบประจำวัน -ประจำเดือน

ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเงิน การบัญชีฯ ของ อบต. นั้น กำหนดให้ผู้บริหาร อบต. ประกอบด้วยปลัด อบต. ประธานคณะกรรมการบริหาร อบต. มีหน้าที่ตรวจสอบ-รับรองยอดเงินรับจ่ายประจำวัน และตรวจสอบ-รับรองรายงานการเงินต่างๆ ประจำเดือน ก่อนที่จะรายงานให้อำเภอทราบอันเป็นส่วนหนึ่งของระบบการตรวจสอบทางการเงินภายในของ อบต.

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของ อบต. ที่ทำการศึกษากัน 4 แห่งนี้พบว่าผู้บริหารของ อบต. ส่วนใหญ่มิได้ทำการตรวจสอบ-รับรองยอดรับจ่ายเงินประจำวันตามระเบียบฯ อย่างเคร่งครัดแต่อย่างใด ประธานคณะกรรมการบริหารของ อบต. ซึ่งไม่ค่อยมีความรู้ในเรื่องการเงินและบัญชีมัก จะมอบให้ปลัด อบต. ทำหน้าที่นี้แทนอย่างไม่เป็นทางการ สำหรับการตรวจสอบ-รับรองรายงาน การเงินประจำเดือนนั้น ปลัด อบต. และประธานคณะกรรมการ อบต. ได้ลงนามรับรองรายงานการ เงินต่างๆ แต่ก็ได้ทำการตรวจสอบความถูกต้องของการลงบันทึกรายการบัญชีย้อนหลังแต่อย่างใด การลงนามในรายงานฯ จึงมีลักษณะเป็นเชิงการรับทราบข้อมูลการเงินที่ส่วนการคลังจัดทำขึ้น เท่านั้น ส่วนหนึ่งของการละเลยในเรื่องการตรวจสอบทางการเงินดังกล่าวนี้เกิดจากการที่ผู้บริหาร ให้ความไว้วางใจผู้ที่ทำหน้าที่ด้านการเงินและบัญชีของ อบต. เหตุผลอีกประการหนึ่งคือผู้บริหารที่ รับผิดชอบมิได้มีความรู้ความชำนาญในเรื่องการตรวจสอบทางการเงินแต่อย่างใด สถานการณ์ดัง กล่าวนี้นับว่ามีความเสี่ยงต่อการเกิดความผิดพลาดค่อนข้างสูง

การตรวจสอบของหน่วยงานภายนอก

หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของ อบต. ในปัจจุบันมี 2 หน่วยงานคือ สำนักงาน ตรวจสอบเงินแผ่นดิน (สตง.) และคณะทำงานตรวจสอบบัญชี อบต. ที่จังหวัดแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่ง ของกระทรวงมหาดไทยนับตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา อบต. ที่ทำการศึกษาก็ได้รับการตรวจสอบฯ จากหน่วยงานทั้งสองแห่งในลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

อบต. บางพลีใหญ่ : ในระยะ 2 ปีที่ก่อตั้ง อบต. บางพลีใหญ่ เป็นต้นมาปรากฏว่ามีหน่วย งานตรวจสอบบัญชีทั้งสองหน่วยงานมาตรวจสอบบัญชีของ อบต. นี้จำนวน 5 ครั้ง โดยมี สตง. มา ตรวจสอบ/ให้คำแนะนำจำนวน 2 ครั้ง และคณะทำงานตรวจสอบบัญชีของจังหวัดมาตรวจและแนะนำ จำนวน 3 ครั้ง ประเด็นที่หน่วยตรวจบัญชีแนะนำให้ อบต. ปรับปรุงการทำงานมี คือ การปฏิบัติ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของ อบต. ปี 2538

อบต. เทพารักษ์ : ในระยะ 2 ปีที่ก่อตั้ง อบต. เทพารักษ์ เป็นต้นมาปรากฏว่ามีคณะทำงาน ตรวจสอบบัญชีของจังหวัดมาตรวจและแนะนำจำนวน 3 ครั้ง แต่ไม่มีประเด็นการแนะนำให้ อบต. ปรับปรุงการทำงานแต่อย่างใด

อบต. ธนุ : ในระยะ 2 ปีที่ก่อตั้ง อบต. ธนุ เป็นต้นมาปรากฏว่ามีหน่วยงานตรวจสอบบัญชี ทั้งสองหน่วยงานมาตรวจสอบบัญชีของ อบต. นี้จำนวน 2 ครั้ง โดยมี สตง. มาตรวจ/ให้คำแนะนำ จำนวน 1 ครั้ง และคณะทำงานตรวจสอบบัญชีของจังหวัดมาตรวจและแนะนำจำนวน 1 ครั้ง ประเด็นที่หน่วยตรวจบัญชีแนะนำให้ อบต. ปรับปรุงการทำงานมี 2 เรื่อง คือ 1) เรื่องหลักเกณฑ์ และวิธีการเขียนเช็คสั่งจ่ายของ อบต. 2) ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน พ.ศ. 2538 ข้อ 92

อบต. ทำเยียม : ในระยะ 2 ปีที่ก่อตั้ง อบต. ทำเยียม เป็นต้นมาปรากฏว่าไม่เคยมีหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของ อบต. มาตรวจหรือให้คำแนะนำแต่อย่างใด

ตารางที่ 2-24
การตรวจสอบบัญชี อบต.

หน่วยตรวจสอบบัญชี	บางพลีใหญ่	เทพารักษ์	ธนู	ทำเยียม
การตรวจสอบภายในโดยผู้บริหาร อบต.	ตรวจ	ตรวจ	ตรวจ	ตรวจ
การตรวจสอบโดยคณะทำงานตรวจสอบบัญชี อบต. ที่จังหวัดแต่งตั้งขึ้น	3 ครั้ง	3 ครั้ง	1 ครั้ง	ไม่เคยมาตรวจ
การตรวจสอบโดย สตง.	2 ครั้ง	ไม่เคยมาตรวจ	1 ครั้ง	ไม่เคยมาตรวจ

บุคลากรด้านการบริหารงานคลัง การเงินและบัญชี

อัตรากำลัง

ตามระเบียบว่าด้วยการจัดองค์กรการบริหารงานของ อบต. นั้น ได้กำหนดให้ ส่วนการคลังของ อบต. ชั้นต่างๆ (ชั้น 1-5) มีอัตรากำลังที่แตกต่างกัน กล่าวคือ (โปรดดูตารางที่ 2-25 ข้างล่างนี้) อบต. ชั้น 1 มีพนักงานในส่วนการคลังได้ไม่เกิน 6 ตำแหน่ง อบต. ชั้น 2 มีพนักงานในส่วนการคลังได้ไม่เกิน 4 ตำแหน่ง อบต. ชั้น 3 มีพนักงานในส่วนการคลังได้ไม่เกิน 2 ตำแหน่ง อบต. ชั้น 4 มีพนักงานในส่วนการคลังได้ไม่เกิน 1 ตำแหน่ง อบต. ชั้น 5 มีพนักงานในส่วนการคลังได้ไม่เกิน 1 ตำแหน่ง

ตารางที่ 2-25
อัตรากำลังของส่วนการคลัง อบต.

ประเภทพนักงาน	อบต. ชั้น 1	อบต. ชั้น 2	อบต. ชั้น 3	อบต. ชั้น 4	อบต. ชั้น 5
เจ้าหน้าที่บริหารการเงินและบัญชี 2 ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนการคลัง	1	1	1	1	1
เจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้ 2 ทำหน้าที่เป็นหัวหน้างานจัดเก็บรายได้	1	1	-	-	-
เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ 1 ทำหน้าที่ผู้ช่วยหัวหน้างานจัดเก็บรายได้	1	1	-	-	-
เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี 2 ทำหน้าที่หัวหน้างานการเงินและบัญชี	1	1	-	-	-
เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี 1 ทำหน้าที่ผู้ช่วยหัวหน้างานการเงินและบัญชี	1	-	1	-	-
หัวหน้างานงบประมาณ	1	-	-	-	-
รวม	6	4	2	1	1

สำหรับส่วนการคลังของ อบต. ที่ทำการศึกษา มีอัตรากำลังแตกต่างกันออกไป ดังแสดงในตารางที่ 2-26 ข้างล่างนี้ กล่าวคือ

อบต. บางพลีใหญ่เป็น อบต. ชั้น 1 มีอัตรากำลังทั้งสิ้น 7 คน ประกอบด้วยพนักงาน 5 คน (ต่ำกว่าอัตรากำลังที่กำหนดไว้ตามมาตรฐาน) ลูกจ้างชั่วคราว 2 คน

อบต. ธนุ เป็น อบต. ชั้น 1 เช่นเดียวกัน มีอัตรากำลังทั้งสิ้น 8 คน ประกอบด้วยพนักงาน 5 คน (ต่ำกว่าอัตรากำลังที่กำหนดไว้ตามมาตรฐาน) ลูกจ้างชั่วคราว 3 คน

อบต. เทพารักษ์ เป็นอบต. ชั้น 3 มีอัตรากำลังทั้งสิ้น 4 คน ประกอบด้วยพนักงาน 2 คน (ซึ่งเท่ากับอัตรากำลังที่กำหนดไว้ตามมาตรฐาน) ลูกจ้างชั่วคราว 2 คน

อบต. ท่าเยี่ยม เป็นอบต. ชั้น 5 มีอัตรากำลังทั้งสิ้น 3 คน ประกอบด้วยพนักงาน 1 คน (เท่ากับอัตรากำลังที่กำหนดไว้ตามมาตรฐาน) ลูกจ้างชั่วคราว 2 คน

ตารางที่ 2-26

อัตรากำลังของส่วนการคลัง อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา

ประเภทพนักงาน	บางพลีใหญ่ (ชั้น 1)	เทพารักษ์ (ชั้น 3)	ธนุ (ชั้น 1)	ท่าเยี่ยม (ชั้น 5)
เจ้าหน้าที่บริหารการเงินและบัญชี 2 ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนการคลัง	1	1	1	1
เจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้ 2 ทำหน้าที่หัวหน้างานจัดเก็บรายได้	1	-	1	-
เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ 1 ทำหน้าที่ผู้ช่วยหัวหน้างานจัดเก็บรายได้	1	-	1	-
เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี 2 ทำหน้าที่หัวหน้างานการเงินและบัญชี	1	-	1	-
เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี 1 ทำหน้าที่ผู้ช่วยหัวหน้างานการเงินและบัญชี	1	1	1	-
หัวหน้างานงบประมาณ	-	-	-	-
ลูกจ้างประจำทำหน้าที่ด้านการจัดเก็บรายได้	-	-	-	-
ลูกจ้างชั่วคราวทำหน้าที่ด้านการจัดเก็บรายได้	2	1	2	1
ลูกจ้างชั่วคราวทำหน้าที่ด้านการเงินและบัญชี	-	1	1	1
รวม	7	4	8	3

การศึกษาและประสบการณ์

ผู้บริหาร อบต. และบุคลากรในส่วนการคลังของ อบต. ที่ทำการศึกษาส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์ด้านการบริหารทั่วไป และการบริหารการคลัง การเงินและบัญชี ตารางที่ 2-27 ในหน้า 44 แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษาและประสบการณ์ของพนักงาน อบต. ในระดับต่างๆ ใน อบต. ที่ทำการศึกษา

อบต. บางพลีใหญ่ ประธาน อบต. จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 (เป็นลักษณะสอบเทียบวุฒิ จากการศึกษาออกโรงเรียน) กรรมการบริหาร อบต. ที่เหลืออีก 6 คน ก็มีระดับการศึกษาใกล้เคียงกับประธาน

ปลัด อบต. จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ด้านรัฐศาสตร์ ได้เรียนวิชาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การบริหารจัดการ การคลังสาธารณะ และเคยมีประสบการณ์ทางด้านการทำงบประมาณมาก่อน (เคยเป็นปลัดอำเภอมา 17-18 ปี)

พนักงานและลูกจ้าง อบต. ในส่วนการคลังจบการศึกษาด้านการเงิน-บัญชีในระดับปริญญาตรี 1 คน ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) จำนวน 3 คน ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) จำนวน 2 คน ในจำนวนนี้ เป็นผู้ที่เคยมีประสบการณ์การทำงานด้านการเงิน-บัญชีมาก่อนจำนวน 6 คน และที่ได้ผ่านหลักสูตรการฝึกอบรม-ฝึกงานด้านการเงิน-บัญชี อบต. ที่จัดโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย คือ หัวหน้าส่วนการคลัง

อบต. เทพารักษ์ ประธาน อบต. จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (ม.3) กรรมการบริหาร อบต. ก็มีระดับการศึกษาใกล้เคียงกับประธาน

ปลัด อบต. จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ด้านรัฐศาสตร์ ได้เรียนวิชาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การบริหารจัดการ เคยมีประสบการณ์ทำงานด้านการบริหาร/ การวางแผน/ การเงิน-บัญชีมาก่อน (เคยทำงบประมาณตำบล เมื่อตอนทำงานในตำแหน่งพัฒนากร)

พนักงานและลูกจ้าง อบต. ในส่วนการคลังที่จบการศึกษาด้านการเงิน-บัญชีในระดับปริญญาตรีจำนวน 2 คน ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) จำนวน 2 คน ทั้งหมดนี้ เป็นผู้ที่เคยมีประสบการณ์การทำงานด้านการเงิน-บัญชีมาก่อนและได้ผ่านหลักสูตรการฝึกอบรม-ฝึกงานด้านการเงิน-บัญชี อบต. ที่จัดโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยมาแล้ว 2 คน คือ หัวหน้าส่วนการคลัง และ เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี 1

อบต. ธนุ ประธาน อบต. จบการศึกษาระดับ ม.ศ. 3 และกรรมการบริหาร อบต. ที่เหลืออีก 6 คน จบการศึกษาระดับ ป.4

ปลัด อบต. จบการศึกษาระดับปริญญาโท ด้านรัฐศาสตร์ ได้เรียนวิชาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น/การบริหารจัดการ/การคลังสาธารณะ และเคยมีประสบการณ์ทำงานด้านการบริหาร/การวางแผน/การเงิน-บัญชีมาก่อน

พนักงานและลูกจ้าง อบต. ในส่วนการคลังที่จบการศึกษาด้านการเงิน-บัญชีในระดับปริญญาตรีจำนวน 1 คน ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) จำนวน 3 คน ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) จำนวน 2 คน และไม่ได้จบทางด้านการเงิน-บัญชีจำนวน 2 คน ในจำนวนนี้ เป็นผู้ที่เคยมีประสบการณ์การทำงานด้านการเงิน-บัญชีมาก่อนจำนวน 1 คน และทั้งหมดนี้ยังไม่ได้ผ่านหลักสูตรการฝึกอบรม-ฝึกงานด้านการเงิน-บัญชี อบต. ที่จัดโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

อบต. ท่าเยี่ยม ประธาน อบต. จบการศึกษาระดับ ม.3 กรรมการบริหาร อบต. ที่เหลืออีก 6 คน ก็มีระดับการศึกษาใกล้เคียงกับประธาน

ปลัด อบต. จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ด้านรัฐศาสตร์ (การปกครอง) ได้เรียนวิชาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น/การบริหารจัดการ และเคยมีประสบการณ์ทำงานด้านการบริหาร/การวางแผน/การเงิน-บัญชีมาก่อน (เคยผ่านงานผู้บริหารองค์กรพัฒนาเอกชนมา 10 ปี ผ่านการศึกษาดูงานต่างประเทศ และงานฝึกอบรมต่างๆ)

พนักงานและลูกจ้าง อบต. ในส่วนการคลังที่จบการศึกษาด้านการเงิน-บัญชีในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) จำนวน 1 คน ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) จำนวน 1 คน และไม่ได้จบทางด้านการเงิน-บัญชีจำนวน 1 คน ในจำนวนนี้ เป็นผู้ที่เคยมีประสบการณ์การทำงานด้านการเงิน-บัญชีมาก่อนจำนวน 1 คน และที่ได้ผ่านหลักสูตรการฝึกอบรม-ฝึกงานด้านการเงิน-บัญชี อบต. ที่จัดโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยมาแล้วจำนวน 1 คน

ตารางที่ 2-27

**การศึกษาและประสบการณ์ของบุคลากรด้านการคลัง การเงินและบัญชี
ของ อบต. ที่ทำการศึกษา ปีงบประมาณ 2540**

บุคลากร อบต. / การศึกษาและประสบการณ์	บางพลีใหญ่	เทพารักษ์	ธนู	ท่าเยี่ยม
1. ประธานคณะกรรมการบริหารฯ				
● การศึกษา	ม. 6	ม. 3	ม.ศ. 3	ม. 3
● ประสบการณ์ฯ	-	-	-	-
2. ปลัด อบต.				
● การศึกษา	ปริญญาตรี	ปริญญาตรี	ปริญญาโท	ปริญญาตรี
● ประสบการณ์ฯ	มี	มี	มี	มี

บุคลากร อบต. / การศึกษาและประสบการณ์	บางพลีใหญ่	เทพารักษ์	ธนู	ท่าเยี่ยม
3. หัวหน้าส่วนการคลัง				
• การศึกษา	ปวส.	ปริญญาตรี	ปริญญาตรี	ปวส.
• ประสบการณ์ฯ	มี	มี	มี	มี
4. หัวหน้างานจัดเก็บรายได้				
• การศึกษา	ปวส.	-	ปวส.	-
• ประสบการณ์ฯ	มี	-	มี	-
5. หัวหน้างานการเงิน-บัญชี				
• การศึกษา	ปวส.	-	ปวส.	-
• ประสบการณ์ฯ	มี	-	มี	-
6. ผู้ช่วยหัวหน้างานจัดเก็บรายได้				
• การศึกษา	ปวช.	-	ปวช.	-
• ประสบการณ์ฯ	มี	-	มี	-
7. ผู้ช่วยหัวหน้างานการเงิน-บัญชี				
• การศึกษา	ปวช.	ปวช.	ปวช.	-
• ประสบการณ์ฯ	มี	มี	-	-
8. ลูกจ้างชั่วคราว				
• การศึกษา	ม.3 /ปริญญาตรี	ปวช./ปริญญาตรี	-	ปวช.
• ประสบการณ์ฯ	-	มี	-	-

ความสามารถของบุคลากรในการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบ

เนื่องจาก อบต. เป็นองค์กรใหม่ พนักงาน อบต. ในสำนักงานปลัดฯ ส่วนการคลัง รวมทั้งส่วนงานอื่นๆ ส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยมั่นใจในเรื่องภารกิจของ อบต. โดยรวม รวมทั้งการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบของตนเองว่าควรจะใช้วิธีการอย่างไร และมีขอบเขตความรับผิดชอบมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าพนักงานส่วนใหญ่มีความกระตือรือร้นที่จะเรียนรู้และแสวงหาวิธีการทำงานในหน้าที่ของตนเองให้ดีที่สุด ในขณะที่อาจจะมีบุคลากรบางส่วนที่ไม่สนใจที่จะเรียนรู้และคิดแสวงหาวิธีการทำงาน กลับเริ่มทำตัวให้คุ้นเคยกับการไม่ค่อยมีงานทำในช่วงของการเริ่มต้นนี้

กล่าวเฉพาะงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลัง การเงินและบัญชีนั้น บุคลากรที่เกี่ยวข้องยังขาดความรู้และทักษะที่เกี่ยวข้องในเรื่องต่อไปนี้

การวางแผนยุทธศาสตร์ของ อบต.

บุคลากรของ อบต. ทั้งในระดับผู้บริหารและระดับพนักงานยังขาดความรู้และทักษะเกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์พัฒนาระยะยาว ดังนั้นการวางแผนพัฒนาตำบลที่จัดทำขึ้นในปัจจุบันจึงยังขาดความสมบูรณ์ในเชิงการมองไปข้างหน้า ทั้งในด้านทิศทางการพัฒนาชุมชน ภารกิจของ อบต. ที่ควรดำเนินการ และแหล่งรายได้-แนวทางการจัดสรรเงินงบประมาณดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

การประมาณการรายได้

อาจกล่าวได้ว่าบุคลากรของ อบต. ยังไม่มีแนวความคิดเกี่ยวกับแนวทางการประมาณการรายได้ในช่วงปีงบประมาณที่มาถึง และในช่วงแผนพัฒนาระยะยาว (5 ปี) แต่อย่างไรก็ตาม การประมาณการรายได้ในระบบงบประมาณปัจจุบันจึงมักใช้วิธีการปรับปรุงตัวเลขรายได้ปีปัจจุบันซึ่งสามารถใช้ได้กับแหล่งรายได้บางประเภทที่ค่อนข้างคงที่ (เช่นรายได้จากภาษีโรงเรือนฯ บำรุงท้องถิ่น และภาษีป้าย) สำหรับแหล่งรายได้ที่ยังไม่มีวิธีประมาณการที่แน่นอนก็จะไม่ทำการประมาณการ และไม่ตั้งงบประมาณรายจ่าย จนกว่าจะได้รับจัดสรร/โอนเงินรายได้เหล่านั้น ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

จากการสัมภาษณ์บุคลากรที่เกี่ยวข้องพบว่าบุคลากรของ อบต. ต้องการให้กระทรวงมหาดไทยซึ่งรับผิดชอบในการกำหนดระเบียบ คู่มือการปฏิบัติงานด้านการวางแผน การคลัง การเงินและบัญชีของ อบต. ได้เร่งพัฒนาคู่มือแสดงแนวทางการประมาณการรายได้และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่ทันสมัย และทำการฝึกอบรมให้บุคลากรของ อบต. ในเรื่องนี้โดยเร่งด่วน เพราะ อบต. ไม่สามารถริเริ่ม เปลี่ยนแปลงแนวทางการดำเนินงานในเรื่องนี้ได้เองโดยลำพัง ด้วยเกรงว่าจะขัดกับนโยบายและระเบียบฯ ของกระทรวงมหาดไทย

การจัดทำงบประมาณรายจ่าย

บุคลากรของ อบต. เริ่มคุ้นเคยกับการจัดทำงบประมาณแบบแสดงรายการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันพอสมควร แต่ยังคงขาดความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณแบบแผนงาน (Program budgeting) และแบบแสดงผลงาน (Performance budgeting) ที่อาจนำมาประยุกต์ใช้ในอนาคต การจะพัฒนาระบบงบประมาณให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในอนาคตจำเป็นต้องให้ความรู้และทักษะด้านการจัดทำงบประมาณแก่บุคลากรของ อบต. ทั้งในระดับสมาชิกสภาตำบล คณะกรรมการบริหารส่วนตำบล และระดับพนักงานและลูกจ้างประจำในระดับลึกพอสมควร

การจัดทำบัญชีและรายงานการเงิน และการใช้ข้อมูลการเงินเพื่อการบริหาร

พนักงาน อบต. ที่ทำหน้าที่ในการบันทึกรายการและจัดทำรายงานงบดุลการเงินและบัญชี แม้จะสามารถลงรายการและจัดทำงบดุลการเงินตามระเบียบได้ แต่ดูเหมือนระบบบัญชีและรายงานการเงินกำหนดให้มีตามระเบียบฯ นั้นยังไม่เพียงพอสำหรับใช้ในการบริหารงานประจำวันได้มากนัก บุคลากรของท้องถิ่นสามารถจัดทำระบบข้อมูลทางการเงินเพิ่มเติมควบคู่ไปกับระบบบัญชีที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการปรับปรุงระบบงบประมาณให้เป็นระบบแผนงานและระบบแสดงผลงานก็จำเป็นต้องปรับระบบบัญชีให้สอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน ในเรื่องดังกล่าวนี้พนักงาน อบต. ที่รับผิดชอบอาจยังไม่มีความรู้และทักษะในการจัดทำระบบบัญชีและรายงานการเงินในส่วนเพิ่มเติมได้

การตรวจสอบทางการเงินและบัญชี

ผู้บริหารทั้งในระดับประธานและคณะกรรมการบริหาร และระดับปลัด อบต. ยังขาดความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจสอบและอ่านรายงานการเงิน ทำให้ไม่สามารถทำการควบคุมตรวจสอบรายงานการเงิน และไม่สามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลในรายงานการเงินได้อย่างเต็มที่ ในเรื่องนี้จึงจำเป็นต้องเร่งพัฒนามูลนิธิที่เกี่ยวข้องโดยเร่งด่วน

บทที่ 3:

กรณีศึกษาศักยภาพทางการคลัง ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ข้อเขียนในบทนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอผลการศึกษาศักยภาพทางการคลังของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษาทั้ง 4 แห่ง โดยจะนำเสนอเป็นรายการกรณีตามลำดับดังนี้ คือ

1. อบต. บางพลีใหญ่ อ.บางพลี จ.สมุทรปราการ
2. อบต. เทพารักษ์ อ.เมือง จ.สมุทรปราการ
3. อบต. ธนู อ.อุทัย จ.พระนครศรีอยุธยา
4. อบต. ท่าเยี่ยม กิ่งอ.สากเหล็ก จ.พิจิตร

องค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีใหญ่

สภาพทั่วไป

อบต. บางพลีใหญ่เป็นชุมชนเมืองขนาดใหญ่ มีประชากรประมาณ 47,036 คน มีพื้นที่ประมาณ 39.358 ตารางกิโลเมตร (24,599 ไร่) มีความหนาแน่นเฉลี่ยประมาณ 1,195 คนต่อตารางกิโลเมตร มีอัตราการเพิ่มของประชากรในชุมชนประมาณปีละ 0.01% ซึ่งนับว่าเป็นชุมชนที่มีอัตราการขยายตัวที่ค่อนข้างต่ำกว่าชุมชนอื่นๆ โดยทั่วไป ลักษณะทั่วไปชุมชนเป็นชุมชนอุตสาหกรรมกิ่งเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม และทำการเกษตร พื้นที่ของอบต. บางพลีใหญ่ ที่เป็นชุมชนหนาแน่นเกิน 1,000 คนต่อตารางกิโลเมตร มีประมาณร้อยละ 25.9 ของพื้นที่ทั้งหมด (10.189 ตารางกิโลเมตร) และมีพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นระหว่าง 500-1,000 คนต่อตารางกิโลเมตรมีประมาณร้อยละ 48.9 ของพื้นที่ทั้งหมด (19.230 ตารางกิโลเมตร) นอกนั้นเป็นพื้นที่มีประชากรหนาแน่นไม่เกิน 500 คนต่อตารางกิโลเมตร ประมาณร้อยละ 23.9 ของพื้นที่ทั้งหมด (9.39 ตารางกิโลเมตร) และพื้นที่สาธารณะต่างๆ ประมาณ 0.5 ตารางกิโลเมตร (หรือร้อยละ 1.3 ของพื้นที่ทั้งหมด)

อบต. บางพลีใหญ่ ประกอบด้วย 23 หมู่บ้าน มีสมาชิก อบต. จำนวน 46 คน ในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา (เมื่อปี พ.ศ. 2538) มีผู้มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งร้อยละ 52.69 ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด

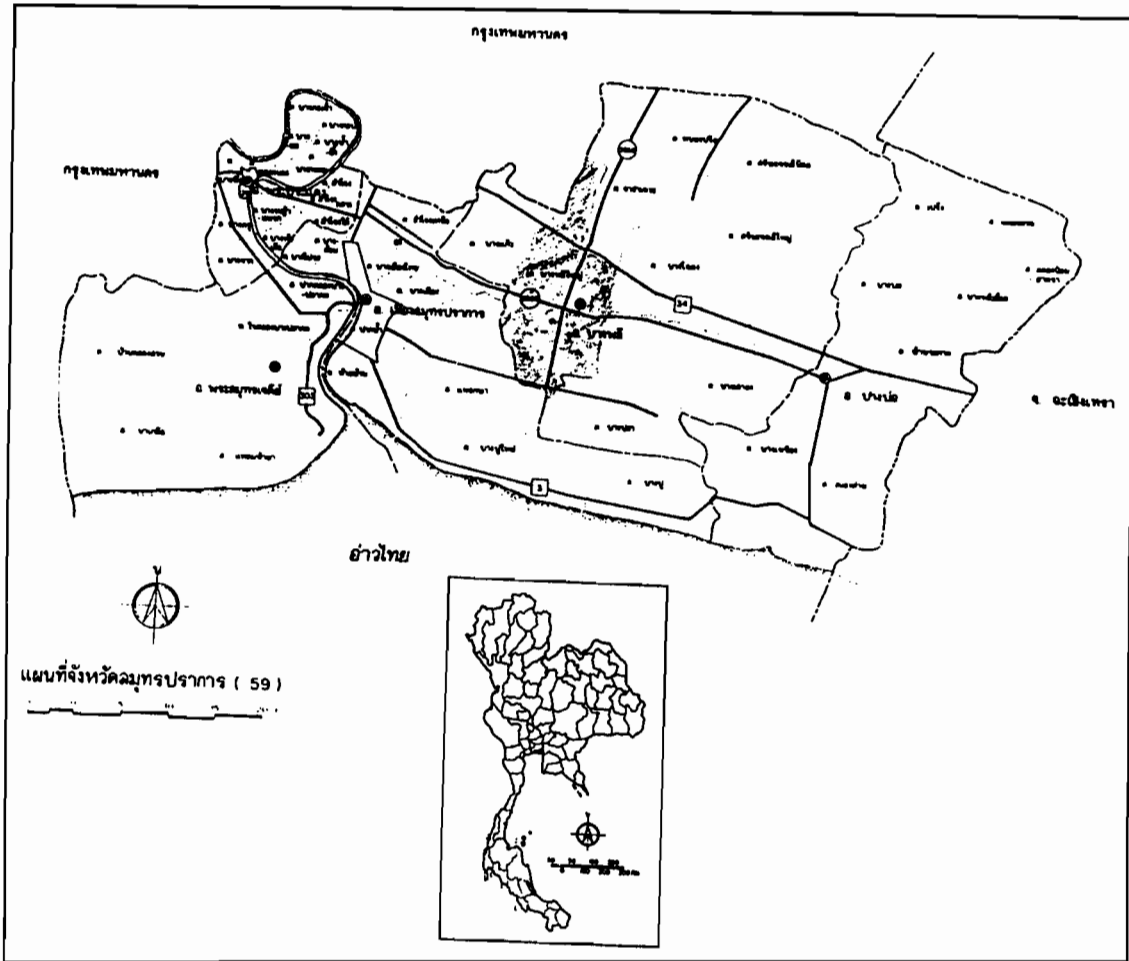
อบต.บางพลีใหญ่ เป็น อบต. ชั้น 1 มีรายได้ในปีงบประมาณ 2540 เป็นเงินทั้งสิ้น 112,211,595.31 บาท มีคณะกรรมการบริหาร อบต. จำนวน 7 คน สมาชิกสภา อบต. จำนวน 70 คน มีพนักงานทั้งสิ้น 14 คน ลูกจ้างประจำ 1 คน และลูกจ้างชั่วคราว 32 คน เมื่อเปรียบเทียบจำนวนบุคลากรจริงกับอัตรากำลังที่กำหนดให้มีได้ตามกฎหมายแล้ว อบต. บางพลีใหญ่ นับว่ามีบุคลากรจริงประมาณร้อยละ 67 ของอัตรากำลังที่กำหนดให้มีได้ตามกฎหมาย (พนักงานส่วนตำบลของ อบต.ชั้น 1 ไม่เกิน 21 ตำแหน่ง)

ตารางที่ 3-1

แสดงสภาพทั่วไปของ อบต. บางพลีใหญ่

สภาพทั่วไป	ชุมชนเมือง รายได้สูง
จำนวนประชากร	47,036 คน
อัตราการเพิ่มของประชากรต่อปี	0.01 %
พื้นที่รวม (ตร.กม.)	39.358
ความหนาแน่นเฉลี่ย (คน/ตร.กม.)	1,195
พื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นเกิน 1,000 คน /ตร.กม.	10.189
พื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นระหว่าง 500-1,000 คน/ตร.กม.	19.230
พื้นที่ที่มีประชากรไม่เกิน 500 คน/ตร.กม.	9.39
พื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะ สถานที่ราชการ (ตร.กม.)	0.5
อาชีพหลักของประชากร	ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม
ชั้นของอบต.	1
รายได้รวมในปีงบประมาณ 2540	112,211,595.31
จำนวนสมาชิกสภา อบต.	70 คน
จำนวนบุคลากร - พนักงาน	14 คน
- ลูกจ้างประจำ	1 คน
- ลูกจ้างชั่วคราว	32 คน

แผนที่ตั้งของ อบต. บางพลีใหญ่
แสดงพื้นที่จังหวัด อำเภอก และที่ตั้งตำบล



สถานะทางการคลัง
รายได้

รายได้หลักของ อบต. บางพลีใหญ่ มาจากค่าธรรมเนียมที่ดิน (ปี 2539 คิดเป็นร้อยละ 87 และในปี 2540 คิดเป็นร้อยละ 57.3 ตารางที่ 3-2 (ในหน้า 51) แสดงรายได้จากแหล่งต่างๆ ของ อบต. บางพลีใหญ่ ในปีงบประมาณ 2539 และ 2540 ตามลำดับ จะเห็นได้ว่า ในปีงบประมาณ 2540 มีแหล่งรายได้รวมทั้งสิ้นลดลงจากปี 2539 จำนวน 58,294,735.85 บาท มีแหล่งรายได้ที่ลดลง จำนวน 5 รายการ คือ 1) ภาษีบำรุงท้องที่ (-1,079,657 บาท) 2) ภาษีสรรพสามิต (-28,143 บาท) 3) ค่าธรรมเนียมที่ดิน (-83,869,185 บาท) 4) ค่าธรรมเนียมและค่าปรับอื่นๆ (-245,500 บาท) 5) เบ็ดเตล็ด (-126,000) ในส่วนของแหล่งรายได้ที่เพิ่มขึ้น คือ 1) ภาษีโรงเรือนฯ (+360,078บาท) 2) ภาษีป้าย (+1,448,462 บาท) 3) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (+27,800 บาท) 4) เงินระดมเข้ามาจ่ายขาด (+ 20,495,741 บาท) 5) รายได้อื่นๆ (+4,721,669 บาท)

ตารางที่ 3-2
แสดงรายได้จริงของ อบต. บางพลีใหญ่

แหล่งรายได้	2539 (บาท)	2540 (บาท)	เพิ่ม/ลด
ภาษีโรงเรือนฯ	5,438,943.25	5,686,019.75	247,076.50
ภาษีบำรุงท้องที่	1,786,842.39	707,185.28	-1,079,657.11
ภาษีป้าย	838,943.00	2,287,403.00	1,448,460.00
อากรฆ่าสัตว์	-	-	-
ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ	-	-	-
ภาษีสรรพสามิต	6,349,479.00	6,321,336.00	-28,143.00
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	-	-	-
ค่าธรรมเนียมที่ดิน	148,197,706.00	64,328,521.00	-83,869,185.00
ค่าธรรมเนียมและค่าปรับอื่นๆ (ไม่รวมค่าธรรมเนียมที่ดิน)	2,399,765.69	2,154,264.90	-245,500.79
รายได้ค่าสาธารณูปโภค	-	-	-
รายได้จากการดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์	-	-	-
เบ็ดเตล็ด	126,000.00	-	-126,000.00
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	1,333,200.00	1,360,000.00	26,800.00
เงินสะสมนำมาจ่ายขาด	-	20,495,741.00	20,495,741.00
อื่นๆ	4,149,455.83	8,871,124.38	4,721,668.55
รวมทั้งสิ้น	170,506,331.16	112,211,595.31	-58,294,735.85

ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้

1. การจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น

อบต. บางพลีใหญ่ มีรายได้จากภาษีท้องถิ่น 3 ประเภทคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย ในปี 2540 อบต. บางพลีใหญ่มีรายได้จากแหล่งดังกล่าวนี้รวมกันจำนวน 8,680,608 บาท หรือประมาณร้อยละ 7.73 ของรายได้รวม เพิ่มขึ้นจากปี 2539 จำนวน 728,883 บาท หรือประมาณร้อยละ 0.42 ของปี 2539

ภาษีโรงเรือน และบำรุงท้องที่

ในปัจจุบัน อบต. บางพลีใหญ่ ยังมีได้เก็บภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่เอง อำเภอยังคงทำหน้าที่จัดเก็บให้อยู่เช่นเดิม โดยอบต. มีส่วนร่วมมือในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบและไปเสียภาษีตามกำหนดเวลา เพื่อสนับสนุนให้อำเภอจัดเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยมากที่สุด

เมื่อเปรียบเทียบกับขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร และมูลค่าที่ดินและอาคารในพื้นที่นี้แล้ว อาจกล่าวได้ว่าความพยายามในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ในเขต อบต. แห่งนี้ จัดอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ดังจะเห็นได้จากตัวเลขสัดส่วนภาษีต่อพื้นที่ ต่อหัวประชากร และต่อมูลค่าที่ดินและอาคารที่นำเสนอในตารางที่ 3-3 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 3-3

รายได้ปี 2540 จากภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ ต่อพื้นที่ ประชากร และมูลค่าที่ดินและอาคาร ของ อบต. บางพลีใหญ่

ภาษี	รายได้ (บาท)	รายได้ต่อพื้นที่ (24,599 ไร่)	รายได้ต่อหัว ประชากร (47,036 คน)	รายได้ต่อราคาประเมินที่ดิน (4,200,000 บาท/ไร่)
ภาษีโรงเรือนฯ	5,686,019.75	390	120.9	0.009
ภาษีบำรุงท้องที่	707,185.28	48	15.0	0.001
รวม	6,393,205.00	438	135.9	0.01

ภาษีป้าย

อบต. บางพลีใหญ่ เพิ่งดำเนินการจัดเก็บภาษีป้ายเมื่อเดือนกันยายน 2539 โดยให้เจ้าหน้าที่ออกสำรวจป้ายร้านค้าและสถานประกอบการในพื้นที่เพื่อจัดทำทะเบียนผู้เสียภาษีป้าย และได้ดำเนินการจัดเก็บภาษีป้ายเป็นครั้งแรก ในปี 2540 อบต. บางพลีใหญ่ จัดเก็บภาษีป้ายได้จำนวน 2,287,403 บาท ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 3-4 ภาษีป้ายนับเป็นภาษีประเภทแรกที่ อบต. ดำเนินการจัดเก็บเอง ประสบการณ์การจัดเก็บภาษีป้ายดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า อบต. มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำการจัดเก็บภาษีอื่นๆ ของตนเองได้ในอนาคต

ตารางที่ 3-4 ข้างล่างนี้ แสดงฐานภาษีและรายได้จากภาษีป้ายของ อบต.บางพลีใหญ่ อัตราภาษีป้ายเฉลี่ยต่อรายในกรณีของ อบต. บางพลีใหญ่ จัดอยู่ในระดับค่อนข้างสูงกว่า อบต. อื่นๆ โดยเปรียบเทียบ

ตารางที่ 3-4
ภาษีป้าย อบต.บางพลีใหญ่

ฐานภาษี /รายได้ /อัตราภาษีเฉลี่ย	บาท
จำนวนป้าย	425
รายได้จากภาษีป้าย (2540)	2,287,403
อัตราภาษีป้ายเฉลี่ยต่อราย	5,382

อาคารฆ่าสัตว์

อบต. บางพลีใหญ่ยังไม่มีรายได้จากอาคารฆ่าสัตว์เช่นเดียวกับ อบต. อื่นๆ เนื่องจากยังไม่มีการจัดเก็บภาษีดังกล่าวแต่อย่างใด

2. ภาษีที่หน่วยรัฐบาลจัดเก็บให้

ภาษีที่หน่วยราชการส่วนกลางจัดเก็บและส่งให้ อบต. ประกอบด้วยภาษีมูลค่าเพิ่มภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีสรรพสามิต และค่าธรรมเนียมที่ดิน อย่างไรก็ตาม ในปี 2540 อบต. มีรายได้เฉพาะภาษีสรรพสามิตและค่าธรรมเนียมที่ดินเท่านั้น รายได้จากภาษีสรรพสามิตเท่ากับ 6,321,336 บาท ต่ำกว่าปี 2539 เป็นเงิน 28,143 บาท ในขณะที่เดียวกัน อบต. บางพลีใหญ่ มีรายได้จากค่าธรรมเนียมที่ดินเป็นเงิน 64,328,521 บาท ต่ำกว่าปี 2539 เป็นจำนวน 83,869,185 บาท ดังแสดงในตารางที่ 3-5 รายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรของภาษีกลุ่มนี้เท่ากับ 1,502 บาท ซึ่งจัดอยู่ในระดับค่อนข้างสูงกว่า อบต. อื่นๆ โดยเปรียบเทียบ

สำหรับภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนนั้น อบต. ยังไม่ได้รับโอนจากหน่วยงานส่วนกลางแต่อย่างใด

ตารางที่ 3-5
รายได้ปี 2540 จากภาษีที่หน่วยงานของรัฐบาลจัดเก็บให้

ประเภทภาษี	บาท	ต่อหัวประชากร (47,036 คน)
ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ	-	-
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	-	-
ค่าธรรมเนียมที่ดิน	64,328,521	1,368 บาท
ภาษีสรรพสามิต	6,321,336	134 บาท
รวม	70,649,857	1,502 บาท

3. ค่าธรรมเนียมเก็บขยะ

อบต.บางพลีใหญ่ ได้เริ่มจัดบริการเก็บขยะนับตั้งแต่กันยายน 2539 เป็นต้นมา ในปี 2540 อบต. มีรายได้จากค่าธรรมเนียมเก็บขยะเป็นเงิน 864,000 บาท ค่าธรรมเนียมเก็บขยะเฉลี่ยต่อครัวเรือนเท่ากับ 480 บาทต่อปี หรือเท่ากับ 40 บาทต่อเดือน ของ อบต. บางพลีใหญ่นี้ อาจกล่าวได้ว่าอยู่ในระดับใกล้เคียงกับ อบต. อื่นๆ โดยเปรียบเทียบ

ตารางที่ 3-6
ค่าธรรมเนียมเก็บขยะ อบต.บางพลีใหญ่

ฐานรายได้ / อัตราค่าธรรมเนียม	บาท
จำนวนครัวเรือนที่ได้รับบริการ (ร้อยละ 23 ของประชากรทั้งหมด)	1,800 ครัวเรือน
รายได้จากค่าธรรมเนียม/เดือน	72,000
ค่าธรรมเนียมเฉลี่ยต่อครัวเรือน/เดือน	40

4. ค่าธรรมเนียมและค่าปรับอื่นๆ

นอกจากธรรมเนียมค่าเก็บขยะแล้ว อบต. บางพลีใหญ่ มีรายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าปรับอื่นๆ เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน ค่าธรรมเนียมการใช้เครื่องขยายเสียง ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ค่าธรรมเนียมตรวจแบบแปลนอาคาร ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบการค้าร้านอาหาร ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตสะสมอาหาร ค่าปรับภาษีโรงเรือนฯ ฯลฯ เป็นต้น เป็นเงินจำนวน 2,154,265 บาท ต่ำกว่าปี 2539 จำนวน 245,500 บาท ดังแสดงในตารางที่ 3-2 (ในหน้าที่ 51)

5. รายได้เบ็ดเตล็ด

รายได้เบ็ดเตล็ดของ อบต. บางพลีใหญ่ ในปี 2539 เป็นเงิน 126,000 บาท ดังแสดงในตารางที่ 3-2 (ในหน้าที่ 51) ส่วนในปี 2540 ไม่มีรายได้เบ็ดเตล็ดแต่อย่างใด

6. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ในปี 2540 อบต. บางพลีใหญ่ มีรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปของรัฐบาลเป็นเงิน 1,360,000 บาท (หรือประมาณ 29 บาทต่อหัวประชากร) สูงกว่าปี 2539 เป็นจำนวน 27,800 บาท

7. เงินสะสม

เมื่อต้นปีงบประมาณ 2540 อบต. บางพลีใหญ่ มีเงินสะสมเหลือจ่ายยกมาจำนวน 26,702,477.75 บาท และได้นำเงินสะสมมาใช้จ่าย (จ่ายขาด) ในปีงบประมาณ 2540 เป็นเงิน 20,843,200 บาท

ประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่าย

การวางแผนระยะยาว และการนำแผนฯ มาปฏิบัติ

อบต. บางพลีใหญ่ มีการจัดทำแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปีสำหรับปี 2540-44 เสร็จในปี 2540 และได้เริ่มใช้เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2541 เป็นครั้งแรก

ภารกิจหลักของ อบต. ในแผนฯ 5 ปี ประกอบด้วย 4 ด้านคือ

- (1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (ถนน สะพาน แหล่งน้ำอุปโภคบริโภค แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร)
- (2) การพัฒนารายได้และการจ้างงาน (ส่งเสริมการเกษตร ส่งเสริมการพัฒนา อุตสาหกรรมและบริการ)
- (3) การพัฒนาสภาวะแวดล้อม (ระบบระบายน้ำ บำบัดน้ำเสีย ป้องกันน้ำท่วม เก็บขนและทำลายขยะ การสุขภาพ)
- (4) การส่งเสริมวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น (การสนับสนุนการจัดงานประเพณี กิจกรรมทางวัฒนธรรมท้องถิ่น)
- (5) การพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการของ อบต. (อาคารและครุภัณฑ์สำนักงาน ยานยนต์ บุคลากร และระบบการบริหารจัดการ)

สำหรับกลุ่มภารกิจตามกฎหมายที่มีได้ปรากฏในแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปีของ อบต. บางพลีใหญ่ มี 2 ด้านดังนี้คือ 1) ด้านสาธารณสุข (ป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ) 2) ด้านส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

เป็นที่น่าสังเกตว่าแผนพัฒนาระยะ 5 ปีของ อบต. ที่จัดทำขึ้นนี้มุ่งสนองตอบปัญหาและความต้องการของชุมชนที่ประสบอยู่ในปัจจุบันเป็นสำคัญ อีกทั้งมิได้ประเมินสมรรถนะด้านรายได้ของ อบต. ในระยะ 5 ปีไว้แต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่อาจทราบได้ว่า อบต. จะสามารถดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ได้จริงหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ความสามารถในการประมาณการรายได้

ในปี 2540 ที่ผ่านมาก อบต. บางพลีใหญ่ มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายปีละ 4 ครั้ง เนื่องจากไม่สามารถประมาณการรายได้ทั้งปีได้ ในการทำงบประมาณประจำปีครั้งแรกนั้น อบต. บางพลีใหญ่ได้ประมาณการรายได้ไว้ 54,500,229 บาท และประมาณการรายจ่ายไว้ 53,410,224 บาท (ซึ่งต่ำกว่าประมาณการรายรับ 1,090,005 บาท)

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายฯ ครั้งที่สอง (ประมาณเดือนกุมภาพันธ์) ได้ประมาณการรายได้เพิ่มเติม 1,360,000 บาท (จากแหล่งรายได้หลักคือ เงินอุดหนุนทั่วไปจากกรมการปกครอง) และประมาณการรายจ่ายไว้ 1,360,000 บาท (ประกอบด้วยรายจ่ายประจำ 150,000 บาท และรายจ่ายพัฒนา 1,210,000 บาท)

ในการจัดท่างบประมาณรายจ่ายฯ ครั้งที่สาม (ประมาณเดือนกรกฎาคม) ได้ประมาณการรายได้เพิ่มเติม 20,843,200 บาท (จากแหล่งรายได้หลักคือ เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม) และประมาณการรายจ่ายไว้ 20,843,200 บาท (ประกอบด้วยรายจ่ายประจำ 554,800 บาท และรายจ่ายพัฒนา 20,288,400 บาท)

ในการจัดท่างบประมาณรายจ่ายฯ ครั้งที่สี่ (ประมาณเดือนสิงหาคม) ได้ประมาณการรายได้เพิ่มเติม 19,387,500 บาท (จากแหล่งรายได้หลักคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน คิดเป็น ร้อยละ 25 ของรายได้เพิ่มเติมรวม ภาษีสรรพสามิต คิดเป็นร้อยละ 21 ของรายได้เพิ่มเติมรวม และรายได้จากทรัพย์สิน คิดเป็นร้อยละ 20 ของรายได้เพิ่มเติมรวม) และประมาณการรายจ่ายไว้ 19,387,500 บาท (ประกอบด้วยรายจ่ายประจำ 3,090,000 บาท และรายจ่ายพัฒนา 16,297,500 บาท)

ข้อมูลที่น่าเสนอข้างต้นนี้แสดงให้เห็นว่าแหล่งรายได้ที่ อบต. บางพลีใหญ่ ไม่สามารถประมาณการล่วงหน้าได้ คือ 1) เงินอุดหนุนทั่วไปจากกรมการปกครอง 2) เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม 3) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน 4) ภาษีสรรพสามิต 5) รายได้จากทรัพย์สิน

ตารางที่ 3-7
การจัดท่างบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม ปีงบประมาณ 2540
อบต. บางพลีใหญ่

ครั้งที่	ประมาณการรายได้ (บาท)	แหล่งรายได้	ประมาณการรายจ่าย (บาท)
1.	1,360,000	เงินอุดหนุนทั่วไปจากกรมการปกครอง	1,360,000
2.	20,843,200	เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม	20,843,200
3.	19,387,50	1) ภาษีบำรุงท้องที่ 2,955,089 บาท 2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน 4,859,752 บาท 3) ภาษีป้าย 1,285,655 บาท 4) ภาษีสรรพสามิต 4,141,683 บาท 5) ค่าธรรมเนียมการใช้ เครื่องขยายเสียง 1,570 บาท 6) ค่าธรรมเนียมจัดเก็บขยะ 36,800 บาท 7) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียน สิทธิและนิติกรรมตามกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายและที่ดิน 1,077,439 บาท 8) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ก่อสร้างอาคาร 2,980 บาท 9) ค่าธรรมเนียมต่อใบอนุญาต ก่อสร้างอาคาร 1,580 บาท 10) ค่าธรรมเนียมตรวจ แบบแปลนอาคาร 1,092,595 บาท 11) ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร 3,932,387 บาท	19,387,500

การนำภารกิจในแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปีมาปฏิบัติ

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2541 อบต. ได้นำกิจกรรมที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปีมาดำเนินการจำนวน 6 กิจกรรม เป็นเงินงบประมาณ 24,757,000 บาท (ร้อยละ 52 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย) คือ

- 1) สร้างทางเดินเท้า คสล.
- 2) สร้างถนนคสล.
- 3) สร้างสะพานทางเดินเท้า คสล.
- 4) ขุดเจาะบาดาล
- 5) จัดซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์
- 6) ซ่อมแซม บำรุงรักษาทรัพย์สิน

ตารางที่ 3-8

**กิจกรรมแผนพัฒนาระยะ 5 ปีที่ อบต. บางพลีใหญ่
นำมาดำเนินการในปีงบประมาณ 2540**

กิจกรรม	งบประมาณ (บาท)
1) สร้างทางเดินเท้า คสล.	150,000
2) สร้างถนน คสล.	12,723,500
3) สร้างสะพานทางเดินเท้า คสล.	6,330,500
4) ขุดเจาะบาดาล	1,870,000
5) จัดซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์	2,143,000
6) ค่าซ่อมแซม บำรุงรักษาทรัพย์สิน	1,540,000
รวมทั้งสิ้น	24,757,000

การร่วมมือกับองค์กรภายนอก

อบต. บางพลีใหญ่ ไม่เคยขอความร่วมมือกับหน่วยราชการอื่น เพื่อบริหารจัดการในพื้นที่ของอบต. แต่อย่างใด

โครงสร้างรายจ่าย และความสามารถในการ “บริหาร” รายจ่าย

รายจ่ายดำเนินการและรายจ่ายลงทุน

ตารางที่ 3-9 ในหน้า 59 แสดงถึงโครงสร้างรายจ่ายของ อบต. บางพลีใหญ่ ที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณปี 2540 ที่ผ่านมา โดยในการจัดทำงบประมาณครั้งแรกนั้นมีรายจ่ายดำเนินการ (รายจ่ายประจำ) เป็นเงิน 10,436,824 บาท (ร้อยละ 19.5 ของรายจ่ายรวม) และเป็นรายจ่ายลงทุนเป็นเงิน 42,973,400 บาท (ร้อยละ 80.5 ของรายจ่ายรวม) ในส่วนของรายจ่ายดำเนินการนั้น เป็นรายจ่ายดำเนินการในงานบริหารทั่วไปเป็นเงิน 7,674,280 บาท (ร้อยละ 14.5) และเป็นรายจ่ายดำเนินการงานจัดบริการสาธารณะจำนวน 2,762,544 บาท (ร้อยละ 5)

ในส่วนของรายจ่ายลงทุนนั้น เป็นรายจ่ายลงทุนในงานจัดบริการสาธารณะแก่ชุมชนทั้งสิ้น เป็นจำนวน 42,973,400 บาท

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมครั้งที่ 1 นั้น ปรากฏว่ามีรายจ่ายดำเนินการจำนวน 150,000 บาท (ร้อยละ 11 ของรายจ่ายรวม) รายจ่ายลงทุนจำนวน 1,210,000 บาท (ร้อยละ 89 ของรายจ่ายรวม) ในส่วนของรายจ่ายดำเนินการนั้น เป็นรายจ่ายดำเนินการในงานบริหารทั่วไปทั้งหมด และในส่วนของรายจ่ายลงทุนนั้น ก็เป็นรายจ่ายลงทุนในงานบริหารทั่วไปทั้งหมดเช่นเดียวกัน (ดูตารางที่ 3-10 ในหน้าที่ 59 ประกอบ)

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมครั้งที่ 2 นั้น ปรากฏว่ามีรายจ่ายดำเนินการจำนวน 554,800 บาท (ร้อยละ 3 ของรายจ่ายรวม) รายจ่ายลงทุนจำนวน 20,288,400 บาท (ร้อยละ 97 ของรายจ่ายรวม) เป็นรายจ่ายดำเนินการในงานบริหารทั่วไปเป็นเงิน 210,000 บาท (ร้อยละ 1) และเป็นรายจ่ายดำเนินการงานจัดบริการสาธารณะจำนวน 344,844 บาท (ร้อยละ 2) และในส่วนของรายจ่ายลงทุนนั้น ล้วนแต่เป็นรายจ่ายลงทุนในงานจัดบริการสาธารณะแก่ชุมชนทั้งสิ้น (ดูตารางที่ 3-11 ในหน้า 60 ประกอบ)

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมครั้งที่ 3 นั้น ปรากฏว่ามีรายจ่ายดำเนินการจำนวน 3,090,000 บาท (ร้อยละ 16 ของรายจ่ายรวม) รายจ่ายลงทุนจำนวน 16,297,800 บาท (ร้อยละ 84 ของรายจ่ายรวม) เป็นรายจ่ายดำเนินการในงานบริหารทั่วไปเป็นเงิน 2,180,000 บาท (ร้อยละ 11) และเป็นรายจ่ายดำเนินการงานจัดบริการสาธารณะจำนวน 910,000 บาท (ร้อยละ 5) และในส่วนของรายจ่ายลงทุนนั้น เป็นรายจ่ายลงทุนในงานบริหารทั่วไปจำนวน 839,500 บาท (ร้อยละ 4) และรายจ่ายลงทุนในงานจัดบริการสาธารณะแก่ชุมชนจำนวน 15,458,300 บาท (ร้อยละ 80) (ดูตารางที่ 3-12 ในหน้า 60 ประกอบ)

ตารางที่ 3-9
โครงสร้างรายจ่ายของ อบต. บางพลีใหญ่ ปีงบประมาณ 2540

ประเภทรายจ่าย	เงินเดือน และค่าจ้าง ประจำ	ร้อยละ ของ ราย จ่าย รวม	อื่นๆ	ร้อยละ ของ ราย จ่าย รวม	รวม	เฉลี่ยต่อหัว ประชากร (47,036คน)
รายจ่ายรวม	-	-	-	-	53,410,224	
รายจ่ายดำเนินการ (รวม)	1,552,800	3	8,884,024	16.5	10,436,824	222 บาท
• งานบริหาร	977,880	2	6,696,400	12.5	7,674,280	163 บาท
• งานให้บริการ	574,920	1	2,187,624	4	2,762,544	59 บาท
รายจ่ายลงทุน (รวม)	-	-	-	-	42,973,400	914 บาท
• งานบริหาร	-	-	-	-	-	-
• งานให้บริการ	-	-	42,973,400	80.5	42,973,400	914 บาท

ตารางที่ 3-10
แสดงโครงสร้างรายจ่ายของ อบต.บางพลีใหญ่
งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) ปีงบประมาณ 2540

ประเภทรายจ่าย	เงินเดือน และค่าจ้าง ประจำ	ร้อยละ ของ ราย จ่าย รวม	อื่นๆ	ร้อยละ ของ ราย จ่าย รวม	รวม	เฉลี่ยต่อหัว ประชากร (47,036 คน)
รายจ่ายรวม					1,360,000	29
รายจ่ายดำเนินการ (รวม)					150,000	3
• งานบริหาร	-	-	150,000	11	-	
• งานให้บริการ	-	-	-	-	-	
รายจ่ายลงทุน (รวม)					1,210,000	26
• งานบริหาร	-	-	-	-	-	
• งานให้บริการ	-	-	1,210,000	89	-	

ตารางที่ 3-11
แสดงโครงสร้างรายจ่ายของ อบต.บางพลีใหญ่
งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ปีงบประมาณ 2540

ประเภทรายจ่าย	เงินเดือน และค่าจ้าง ประจำ	ร้อยละ ของ ราย จ่าย รวม	อื่นๆ	ร้อยละ ของ ราย จ่าย รวม	รวม	เฉลี่ยต่อหัว ประชากร (47,036 คน)
รายจ่ายรวม					20,843,200	443
รายจ่ายดำเนินการ (รวม)					554,800	12
• งานบริหาร	-	-	210,000	1	210,000	5
• งานให้บริการ	-	-	344,844	2	344,844	7
รายจ่ายลงทุน (รวม)					20,288,400	431
• งานบริหาร	-	-	-	-	-	
• งานให้บริการ	-	-	20,288,400	97	20,288,400	

ตารางที่ 3-12
แสดงโครงสร้างรายจ่ายของ อบต.บางพลีใหญ่
งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) ปีงบประมาณ 2540

ประเภทรายจ่าย	เงินเดือน และค่าจ้าง ประจำ	ร้อยละ ของ ราย จ่าย รวม	อื่นๆ	ร้อยละ ของ ราย จ่าย รวม	รวม	เฉลี่ยต่อหัว ประชากร (47,036 คน)
รายจ่ายรวม					19,387,500	412
รายจ่ายดำเนินการ (รวม)					3,090,000	66
• งานบริหาร	-	-	2,180,000	11	2,180,000	46
• งานให้บริการ	-	-	910,000	5	910,000	19
รายจ่ายลงทุน (รวม)					16,297,500	346
• งานบริหาร	-	-	839,500	4	839,500	18
• งานให้บริการ	-	-	15,458,300	80	15,458,300	328

การดำเนินกิจกรรมเชิง Contracting out

ในปีงบประมาณ 2540 ที่ผ่านมามอบต. บางพลีใหญ่มีการว่าจ้างหน่วยงานเอกชนดำเนินกิจกรรมให้แก่ อบต. (โปรดดูรายละเอียดในตารางที่ 3-13 ข้างล่างนี้)

ตารางที่ 3-13
การดำเนินกิจกรรมแบบ contracting out อบต. บางพลีใหญ่
ปีงบประมาณ 2540

ประเภทกิจกรรม	งบประมาณที่ใช้ในการว่าจ้าง (บาท)	จำนวนหน่วยผลงานเบื้องต้น
ก่อสร้างทางเดินเท้า คสล. เลียบคลอง	5,269,000	2.5 กม. (กว้าง 1.20 เมตร)
ก่อสร้างแผ่นทางเดินเท้า คสล.	536,000	(0.6 x 0.8 x 0.07 เมตร) 2,680 แผ่น
ก่อสร้างถนน คสล.	15,534,400	(12 x 548 เมตร)
ก่อสร้างกำแพงกันดิน คสล.	21,559,000	(2.8 x 0.25) 1000 เมตร

การเงิน-บัญชี และการควบคุมตรวจสอบทางการเงิน

การบันทึกรายการบัญชี และการจัดทำงบดุลการเงิน

ส่วนการคลังของ อบต. บางพลีใหญ่ ได้จัดทำสมุดบัญชีตามระเบียบว่าด้วยการเงินการบัญชีและงบประมาณของ อบต. ประกอบด้วยบัญชี

- 1) บัญชีเงินสด (อต. 1)
- 2) บัญชีแยกประเภท (อต. 2)
- 3) รายงานคงเหลือประจำวัน (อต.3)
- 4) ทะเบียนคุมเงินรายได้ (อต.4)
- 5) ทะเบียนคุมรายจ่ายตามงบประมาณ (อต.5)
- 6) ทะเบียนจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างรายเดือน (อต.6)
- 7) ทะเบียนจ่ายเงิน (อต.7)
- 8) ทะเบียนจ่ายเงิน (อต.8)
- 9) ทะเบียนคุมเงินมัดจำประกันสัญญา (อต.9)
- 10) ทะเบียนเงินยืม (อต.10)
- 11) ทะเบียนคุมเงินฝากธนาคาร (อต.11)

- 12) สมุดคุมการจ่ายเช็ค (อต.12)
- 13) สมุดคุมการรับเช็คและตัวแลกเงิน (อต.13)
- 14) สมุดคู่มือเบิกเงินเพื่อจ่ายในราชการ (อต.14)
- 15) ใบโอน (อต.15)

จากการตรวจสอบการบันทึกรายการในบัญชีเบื้องต้นพบว่า พนักงานบัญชีได้ทำการลงบันทึกการรับจ่ายเงินประจำวัน และจัดทำบุคลากรเงินตามระเบียบที่กำหนด

การตรวจสอบประจำวัน -ประจำเดือน

ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเงิน การบัญชีฯ อบต. นั้น กำหนดให้ผู้บริหาร อบต. ประกอบด้วยปลัด อบต. ประธานคณะกรรมการบริหาร อบต. มีหน้าที่ตรวจสอบ-รับรองยอดเงินรับจ่ายประจำวัน และตรวจสอบ-รับรองรายงานการเงินต่างๆ ประจำเดือน ก่อนที่จะรายงานให้อำเภอทราบ อันเป็นส่วนหนึ่งของระบบการตรวจสอบทางการเงินภายในของ อบต. ในกรณีของ อบต. บางพลีใหญ่พบว่า ผู้บริหารของ อบต. มิได้ทำการตรวจสอบ-รับรองยอดรับจ่ายเงินประจำวันตามระเบียบฯ อย่างเคร่งครัดแต่อย่างใด ประธานคณะกรรมการบริหารของ อบต. มักจะมอบให้ปลัด อบต. ทำหน้าที่นี้แทนสำหรับการตรวจสอบ-รับรองรายงานการเงินประจำเดือนนั้น ปลัด อบต. และประธานคณะกรรมการ อบต. ลงนามรับรองรายงานการเงินต่างๆ แต่ก็มิได้ทำการตรวจสอบความถูกต้องของการลงบันทึกการบัญชีย้อนหลังแต่อย่างใด การลงนามในรายงานฯ จึงมีลักษณะเป็นเชิงการรับทราบข้อมูลการเงินที่ส่วนการคลังจัดทำขึ้นเท่านั้น

การตรวจสอบของหน่วยงานภายนอก

หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของ อบต. ในปัจจุบันมี 2 หน่วยงานคือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และคณะทำงานตรวจสอบบัญชี อบต. ที่จังหวัดแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยนับตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา

ในระยะ 2 ปีที่ก่อตั้ง อบต. บางพลีใหญ่ เป็นต้นมาปรากฏว่ามีหน่วยงานตรวจสอบบัญชีทั้งสองหน่วยงานมาตรวจสอบบัญชีของ อบต. นี้จำนวน 5 ครั้ง โดยมี สตง. มาตรวจ 2 ครั้ง และคณะทำงานตรวจสอบบัญชีของจังหวัดมาตรวจและแนะนำ 3 ครั้ง ประเด็นที่หน่วยตรวจสอบบัญชีแนะนำให้ อบต. ปรับปรุงการทำงานคือ การปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของ อบต.ปี 2538

บุคลากรด้านการบริหารงานคลัง การเงินและบัญชี

อัตรากำลัง

ส่วนการคลังของ อบต. บางพลีใหญ่ มีพนักงาน จำนวน 5 คน ประกอบด้วย

1. เจ้าหน้าที่บริหารการเงินและบัญชี 2 ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนการคลังจำนวน 1 อัตรา
2. เจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้ 2 ทำหน้าที่เป็นหัวหน้างานจัดเก็บรายได้ จำนวน 1 อัตรา
3. เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ 1 ทำหน้าที่ผู้ช่วยหัวหน้างานจัดเก็บรายได้ จำนวน 1 อัตรา
4. เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี 2 ทำหน้าที่หัวหน้างานการเงินและบัญชี
5. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี 1 ทำหน้าที่ผู้ช่วยหัวหน้างานการเงินและบัญชี
6. ลูกจ้างชั่วคราวทำหน้าที่ด้านการจัดเก็บรายได้จำนวน 2 คน

การศึกษาและประสบการณ์

ผู้บริหาร อบต. และบุคลากรในส่วนการคลังของ อบต. ส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์ด้านการบริหารทั่วไป และการบริหารการคลัง การเงินและบัญชี ปรธาน อบต. จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 (เป็นลักษณะสอบเทียบวุฒิจากการศึกษานอกโรงเรียน) กรรมการบริหาร อบต. ที่เหลือ 6 คน ก็มีระดับการศึกษาใกล้เคียงกับประธาน

ปลัด อบต. จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ด้านรัฐศาสตร์ ซึ่งมีโอกาสได้เรียนวิชาที่ เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การบริหารจัดการ การคลังสาธารณะ และเคยมีประสบการณ์

พนักงานและลูกจ้าง อบต. ในส่วนการคลังจบการศึกษาด้านการเงิน-บัญชีในระดับปริญญาตรี 1 คน ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) จำนวน 3 คน ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) จำนวน 2 คน ในจำนวนนี้ เป็นผู้ที่เคยมีประสบการณ์การทำงานด้านการเงิน-บัญชีมาก่อนจำนวน 6 คน และที่ได้ผ่านหลักสูตรการฝึกอบรม-ฝึกงานด้านการเงิน-บัญชี อบต. ที่จัดโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย คือ หัวหน้าส่วนการคลัง

ตารางที่ 3-14

บุคลากรด้านการคลัง- การเงินและบัญชี อบต. บางพลีใหญ่

ตำแหน่ง	การศึกษา (ระดับ /ด้าน)	ประสบการณ์ทำงานด้าน การเงิน-การบัญชี
ปลัด อบต.	รัฐศาสตร์ บริหารรัฐกิจ	เคยจัดทำงานประมาณ
หัวหน้าส่วนการคลัง	ปวส. ด้านบริหารธุรกิจ	เคยทำที่สุขาภิบาลบางเมือง
หัวหน้างานจัดเก็บรายได้	ปวส.บัญชี	เคยทำงานบริษัทเอกชน
หัวหน้างานการเงิน-บัญชี	ปวส.บัญชี	เคยทำงานที่หน้าห้องอำเภอ

ตำแหน่ง	การศึกษา (ระดับ /ด้าน)	ประสบการณ์ทำงานด้าน การเงิน-การบัญชี
ผู้ช่วยหัวหน้างานจัดเก็บรายได้	ปวช. ด้านการเงิน (กำลังศึกษาต่อระดับปริญญาตรี)	เคยทำที่กรมสรรพากร
ผู้ช่วยหัวหน้างานการเงิน-บัญชี	ปวช. บัญชี	เคยทำที่สนง.สถิติแห่งชาติ
ลูกจ้างชั่วคราว (ทำหน้าที่จัดเก็บ จำนวน 2 คน)	- ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น - ปริญญาตรี	- เคยทำอยู่ที่อำเภอ - เคยสอนใน ร.ร.เอกชน

ความสามารถของบุคลากรในการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบ

พนักงาน อบต. บางพลีใหญ่ ในสำนักงานปลัดฯ ส่วนการคลัง รวมทั้งส่วนงานอื่นๆ ส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยมั่นใจในเรื่องภารกิจของ อบต. โดยรวม รวมทั้งการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบของตนเองว่าควรจะใช้วิธีการอย่างไร และมีขอบเขตความรับผิดชอบมากนักน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าพนักงานส่วนใหญ่มีความกระตือรือร้นที่จะเรียนรู้และแสวงหาวิธีการทำงานในหน้าที่ของตนเองให้ดีที่สุด ในขณะที่อาจจะมึนบุคลากรบางส่วนที่ไม่สนใจที่จะเรียนรู้และคิดแสวงหาวิธีการทำงาน กลับเริ่มทำตัวให้คุ้นเคยกับการไม่ค่อยมีงานทำในช่วงของการเริ่มต้นนี้

องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์

สภาพทั่วไป

อบต. เทพารักษ์เป็นชุมชนเมืองขนาดเล็ก มีประชากรประมาณ 21,570 คน มีพื้นที่ประมาณ 4.3 ตารางกิโลเมตร มีความหนาแน่นเฉลี่ยประมาณ 5,016 คนต่อตารางกิโลเมตร มีอัตราการเพิ่มของประชากรในชุมชนประมาณปีละ 0.04 % ซึ่งนับว่าเป็นชุมชนที่มีอัตราการขยายตัวที่ต่ำกว่าชุมชนอื่นๆ โดยทั่วไป ลักษณะทั่วไปชุมชนเป็นชุมชนอุตสาหกรรม และที่อยู่อาศัย ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม และค้าขาย พื้นที่ของ อบต. เทพารักษ์ ที่เป็นชุมชนหนาแน่นเกิน 1,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร มีประมาณร้อยละ 30.23 ของพื้นที่ทั้งหมด (1.30 ตารางกิโลเมตร) และมีพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นระหว่าง 500-1,000 คนต่อตารางกิโลเมตรมีประมาณร้อยละ 61.62 ของพื้นที่ทั้งหมด (2.65 ตารางกิโลเมตร) นอกนั้นเป็นพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นไม่เกิน 500 คนต่อตารางกิโลเมตร ประมาณร้อยละ 8.14 ของพื้นที่ทั้งหมด (0.35 ตารางกิโลเมตร)

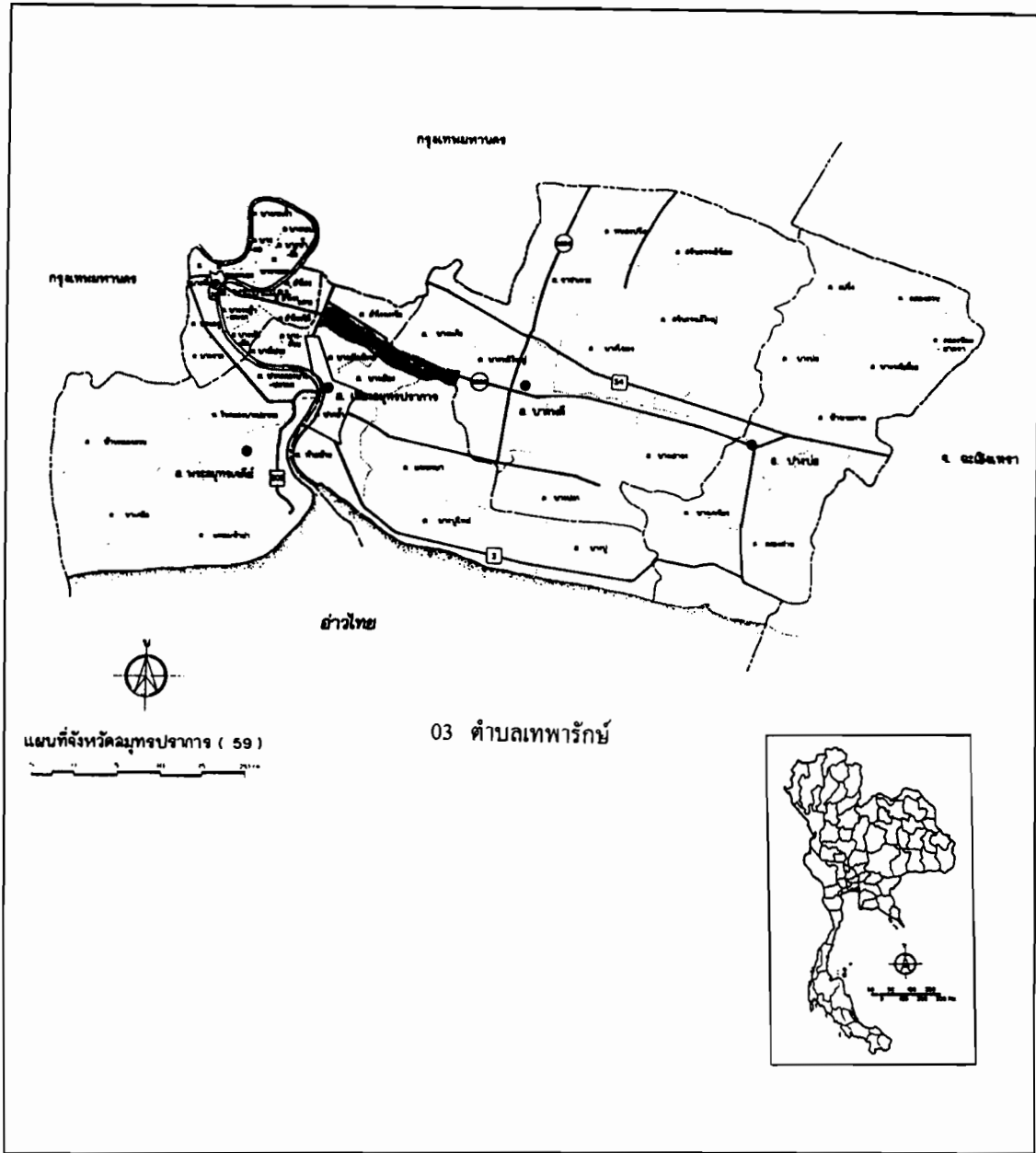
อบต. เทพารักษ์ประกอบด้วย 3 หมู่บ้าน มีสมาชิก อบต. จำนวน 6 คน ในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา (เมื่อ 2 มี.ค. 2538) มีผู้มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งร้อยละ 58.86 อบต. เทพารักษ์เป็น อบต. ชั้น 3 มีรายได้ในปีงบประมาณ 2540 เป็นเงินทั้งสิ้น 25,093,197.46 บาท มีคณะกรรมการบริหาร อบต. จำนวน 5 คน สมาชิกสภา อบต. จำนวน 10 คน มีพนักงานทั้งสิ้น 6 คน และลูกจ้างชั่วคราว 10 คน เมื่อเปรียบเทียบจำนวนบุคลากรจริงกับอัตรากำลังที่กำหนดให้มีได้ตามกฎหมายแล้ว อบต.เทพารักษ์นับว่ามีบุคลากรจริงจำนวนเต็มร้อยละของอัตรากำลังที่กำหนดให้มีได้ตามกฎหมาย

ตารางที่ 3-15

แสดงสภาพทั่วไปของ อบต.เทพารักษ์

สภาพทั่วไป	ชุมชนเมือง ความหนาแน่นสูง
จำนวนประชากร	21,570 คน
อัตราการเพิ่มของประชากรต่อปี	0.04 %
พื้นที่รวม (ตารางกิโลเมตร)	4.3
พื้นที่ ความหนาแน่นเฉลี่ย (คน/ตร.กม.)	5,016
พื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นเกิน 1,000 คน /ตารางกิโลเมตร	1.30
พื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นระหว่าง 500-1,000 คน/ตร.กม.	2.65
พื้นที่ที่มีประชากรไม่เกิน 500 คน/ตารางกิโลเมตร	0.35
อาชีพหลักของประชากร	ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม และ ค้าขาย
ชั้นของอบต.	3
รายได้รวมในปีงบประมาณ 2540	25,093,157.46 บาท
จำนวนสมาชิก อบต.	10 คน
จำนวนบุคลากร	
- พนักงาน	6 คน
- ลูกจ้างชั่วคราว	10 คน

แผนที่ตั้งของ อบต. เทพารักษ์
แสดงพื้นที่จังหวัด อำเภอ และที่ตั้งตำบลที่ทำการศึกษา



สถานะทางการคลัง
รายได้

รายได้หลักของ อบต. เทพารักษ์ ในปี 2539 ประกอบด้วย 2 แหล่งคือ 1) ภาษีโรงเรือนฯ (คิดเป็นร้อยละ 27 ของรายได้รวม) 2) ภาษีสรรพสามิต (คิดเป็นร้อยละ 34 ของรายได้รวม) และ ในปี 2540 มีรายได้หลักจากแหล่งสำคัญคือ เงินสะสมนำมาจ่ายขาด คิดเป็นร้อยละ 34.5 ของ

รายได้รวม ตารางที่ 3-16 ข้างล่างนี้แสดงรายได้จากแหล่งต่างๆ ของ อบต. เทพารักษ์ ในปีงบประมาณ 2539 และ 2540 ตามลำดับ จะเห็นได้ว่า ในปีงบประมาณ 2540 มีแหล่งรายได้ที่เพิ่มขึ้น จากปี 2539 จำนวน 10,075,122.19 บาท โดยแหล่งรายได้ที่เพิ่มขึ้นคือ 1) ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ 2) ค่าธรรมเนียมที่ดิน 3) ค่าธรรมเนียมและค่าปรับอื่นๆ 4) เบ็ดเตล็ด 5) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล 6) เงินสะสมนำมาจ่ายขาด ในขณะที่มีแหล่งรายได้ที่ลดลงจำนวน 5 รายการ คือ 1) ภาษีโรงเรือนฯ 2) ภาษีบำรุงท้องที่ 3) ภาษีป้าย 4) ภาษีสรรพสามิต 5) อื่นๆ

ตารางที่ 3-16
แสดงรายได้จริงของ อบต. เทพารักษ์

แหล่งรายได้	2539 (บาท)	2540 (บาท)	เพิ่ม/ลด
ภาษีโรงเรือนฯ	4,006,539.00	3,723,646.00	-282,893.00
ภาษีบำรุงท้องที่	232,884.05	210,807.40	-22,076.65
ภาษีป้าย	752,704.70	675,784.60	-76,920.10
อากรฆ่าสัตว์	-	-	-
ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ	-	19,000.00	19,000.00
ภาษีสรรพสามิต	5,147,486.00	3,503,295.00	-1,644,191.00
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	-	-	-
ค่าธรรมเนียมที่ดิน	901,657.00	2,665,832.00	1,764,175.00
ค่าธรรมเนียมและค่าปรับอื่นๆ (ไม่รวมค่าธรรมเนียมที่ดิน)	7,800.00	269,423.85	261,623.85
รายได้ค่าสาธารณูปโภค	-	-	-
รายได้จากการดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์	-	-	-
เบ็ดเตล็ด	4,000.00	25,172.92	21,172.92
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	1,332,200.00	3,700,000.00	2,367,800.00
เงินสะสมนำมาจ่ายขาด	-	8,660,640.00	8,660,640.00
อื่นๆ	2,632,864.52	1,639,595.69	-993,268.83
รวมทั้งสิ้น	15,018,075.27	25,093,179.46	10,075,104.19

ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้

1. การจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น

อบต. เทพารักษ์ มีรายได้จากภาษีท้องถิ่น 3 ประเภทคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ในปี 2540 อบต. เทพารักษ์ มีรายได้จากแหล่งดังกล่าวนี้รวมกันจำนวน 4,610,238 บาท หรือประมาณร้อยละ 18 ของรายได้รวม ลดลงจากปี 2539 จำนวน 381,889 บาท หรือประมาณร้อยละ 2.5 ของปี 2539

ภาษีโรงเรือน และบำรุงท้องที่

ในปัจจุบัน อบต. เทพารักษ์ ยังมีได้เก็บภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่เอง อำเภอยังคงทำหน้าที่จัดเก็บให้อยู่เช่นเดิม โดย อบต. มีส่วนร่วมในการนำสำรวจแปลงและอาคารประชาสัมพันธให้ประชาชนทราบและไปเสียภาษีตามกำหนดเวลา เพื่อสนับสนุนให้อำเภอจัดเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยมากที่สุด

เมื่อเปรียบเทียบกับขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร และมูลค่าที่ดินและอาคารในพื้นที่นี้แล้ว อาจกล่าวได้ว่า ความพยายามในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯและภาษีบำรุงท้องที่ในเขต อบต. แห่งนี้ จัดอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ดังจะเห็นได้จากตัวเลขสัดส่วนภาษีต่อพื้นที่ ต่อหัวประชากร และต่อมูลค่าที่ดินและอาคารที่นำเสนอในตารางที่ 3-17 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 3-17

รายได้ ปี 2540 จากภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ ต่อพื้นที่ ประชากร และมูลค่าที่ดินและอาคารของ อบต. เทพารักษ์ ปี 2540

ภาษี	รายได้ (บาท)	รายได้ต่อพื้นที่ (2,688 ไร่)	รายได้ต่อหัว ประชากร (21,750 คน)	รายได้ต่อราคา ประเมินที่ดิน (4,000,000 บาท/ไร่)
ภาษีโรงเรือนฯ	3,723,646	1,385	173	0.034
ภาษีบำรุงท้องที่	210,807	78	9.7	0.006
รวม	3,934,453	1,463	182.7	0.04

ภาษีป้าย

อบต. เทพารักษ์ เพิ่งดำเนินการจัดเก็บภาษีป้ายเมื่อต้นปี 2540 โดยให้เจ้าหน้าที่ออกสำรวจป้ายร้านค้าและสถานประกอบการในพื้นที่เพื่อจัดทำทะเบียนผู้เสียภาษีป้าย และได้ดำเนินการจัดเก็บภาษีป้ายเป็นครั้งแรก ในปี 2540 อบต.เทพารักษ์ จัดเก็บภาษีป้ายได้จำนวน 675,784.6

บาท ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 3-18 ภาษีป้ายนับเป็นภาษีประเภทแรกที่ อบต. ดำเนินการจัดเก็บเอง ประสบการณ์การจัดเก็บภาษีป้ายดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า อบต. มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำการจัดเก็บภาษีอื่นๆ ของตนเองได้ในอนาคต

ตารางที่ 3-18 ข้างล่างนี้แสดงฐานภาษีและรายได้จากภาษีป้ายของ อบต. เทพารักษ์ อัตราภาษีป้ายเฉลี่ย 2,086 บาทต่อรายในกรณีของ อบต. เทพารักษ์ จัดอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำกว่า อบต. อื่นๆ โดยเปรียบเทียบ

ตารางที่ 3-18
ภาษีป้าย อบต. เทพารักษ์ (ปี 2540)

ฐานภาษี /รายได้ /อัตราภาษีเฉลี่ย	บาท
จำนวนป้าย	324
รายได้จากภาษีป้าย	675,784.6
อัตราภาษีป้ายเฉลี่ยต่อราย	2,086

อาคารฆ่าสัตว์

อบต. เทพารักษ์ยังไม่มีรายได้จากอาคารฆ่าสัตว์เช่นเดียวกับ อบต. อื่นๆ เนื่องจากยังไม่มี การจัดเก็บภาษีดังกล่าวแต่อย่างใด

2. ภาษีที่หน่วยรัฐบาลจัดเก็บให้

ภาษีที่หน่วยราชการส่วนกลางจัดเก็บและส่งให้ อบต. ประกอบด้วยภาษีมูลค่าเพิ่มภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีสรรพสามิต และค่าธรรมเนียมที่ดิน

อย่างไรก็ตาม ในปี 2540 อบต. มีรายได้จากภาษีสรรพสามิต ค่าธรรมเนียมที่ดินและ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ รายได้จากภาษีสรรพสามิตเท่ากับ 3,503,295 บาท ต่ำกว่าปี 2539 เป็นเงิน 1,644,191 บาท รายได้จากค่าธรรมเนียมที่ดินเป็นเงิน 2,665,832 บาท สูงกว่าปี 2539 จำนวน 1,764,175 บาท มีรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นเงิน 19,000 บาท ซึ่งในปี 2539 ไม่มีรายได้จำนวนนี้ ดังแสดงในตารางที่ 3-16 (ในหน้าที่ 67) รายได้รวมจาก ภาษีกลุ่มนี้เท่ากับ 6,188,127 บาท รายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรของภาษีกลุ่มนี้เท่ากับ 287 บาท ซึ่งจัดอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำกว่า อบต. อื่นๆ โดยเปรียบเทียบ

สำหรับค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนนั้น อบต. ยังไม่ได้รับโอนจากหน่วยงานส่วน กลางแต่อย่างใด

ตารางที่ 3-19
รายได้จากภาษีที่หน่วยงานของรัฐบาลจัดเก็บให้ (ปี 2540)

ประเภทภาษี	บาท	ต่อหัวประชากร (21,570 คน)
ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ	19,000	0.9
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	-	-
ค่าธรรมเนียมที่ดิน	2,665,832	124
ภาษีสรรพสามิต	3,503,295	162
รวม	6,188,127	287

3. ค่าธรรมเนียมเก็บขยะ

อบต. เทพารักษ์ ได้เริ่มจัดบริการเก็บขยะนับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ในปี 2540 อบต. มีรายได้จากค่าธรรมเนียมเก็บขยะเป็นเงิน 180,000 บาท ค่าธรรมเนียมเก็บขยะเฉลี่ยต่อครัวเรือนเท่ากับ 40 บาทต่อปี ของ อบต. เทพารักษ์ นี้อาจกล่าวได้ว่าอยู่ในระดับต่ำกว่า อบต. อื่นๆ โดยเปรียบเทียบ (ทางอบต. เป็นผู้จัดเก็บขยะ แต่ไม่ได้เป็นผู้เก็บค่าธรรมเนียม ได้รับการจ่ายโอนมาจากอำเภอ)

ตารางที่ 3-20
ค่าธรรมเนียมเก็บขยะ อบต. เทพารักษ์ (ปี 2540)

ฐานรายได้/อัตราค่าธรรมเนียม	บาท
จำนวนครัวเรือนที่ได้รับบริการ (ร้อยละ 58 ของประชากร)	4,500 คน
รายได้จากค่าธรรมเนียม	180,000
ค่าธรรมเนียมเฉลี่ยต่อครัวเรือน/ปี	40

4. ค่าธรรมเนียมและค่าปรับอื่นๆ

นอกจากนั้น อบต. เทพารักษ์ มีรายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าปรับอื่นๆ เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน ค่าธรรมเนียมการใช้เครื่องขยายเสียง ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ค่าธรรมเนียมตรวจแบบแปลนอาคาร ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบการค้านารังเกียจ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตสะสมอาหาร ค่าปรับภาษีโรงเรือนฯ ฯลฯ เป็นต้น เป็นเงินจำนวน 269,423.85 บาท สูงกว่าปี 2539 จำนวน 261,623.85 บาท ดังแสดงในตารางที่ 3-16 (ในหน้าที่ 67)

5. รายได้เบ็ดเตล็ด

รายได้เบ็ดเตล็ดของ อบต. เทพารักษ์ ในปี 2539 และ 2540 เป็นเงิน 4,000 และ 25,173 บาท จากค่าขายแบบแปลน ดังแสดงในตารางที่ 3-16 (ในหน้าที่ 67)

6. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ในปี 2540 อบต. เทพารักษ์ มีรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปของรัฐบาลเป็นเงิน 3,700,000 บาท (หรือประมาณ 172 บาทต่อหัวประชากร) สูงกว่าปี 2539 จำนวน 2,367,800 บาท

7. เงินสะสม

เมื่อต้นปีงบประมาณ 2540 อบต. เทพารักษ์ มีเงินสะสมเหลือจ่ายยกมาจำนวน 9,423,490.77 บาท และได้นำเงินสะสมมาใช้จ่าย (จ่ายขาด) ในปีงบประมาณ 2540 เป็นเงิน 8,660,640 บาท

ประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่าย

การวางแผนระยะยาว และการนำแผนฯ มาปฏิบัติ

อบต. เทพารักษ์ มีการจัดทำแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปีสำหรับปี 2540-44 เสร็จในปี 2540 และได้เริ่มใช้เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2541 เป็นครั้งแรก

ภารกิจหลักของ อบต. ในแผนฯ 5 ปี ประกอบด้วย 5 ด้าน คือ

- 1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (ไฟฟ้า โทรศัพท์ ถนน สะพาน แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร)
- 2) การพัฒนารายได้และการจ้างงาน (ส่งเสริมการเกษตร ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการ)
- 3) การพัฒนาสภาวะแวดล้อม (ระบบระบายน้ำ บำบัดน้ำเสีย ป้องกันน้ำท่วม เก็บขนและทำลายขยะ การสุขาภิบาล)
- 4) การพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการของ อบต. (อาคารและครุภัณฑ์สำนักงาน ยานยนต์ บุคลากร และระบบการบริหารจัดการ)
- 5) การพัฒนาด้านสาธารณสุข

สำหรับกลุ่มภารกิจตามกฎหมายที่มีได้ปรากฏในแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปีของ อบต. เทพารักษ์ คือ ด้านการศึกษา วัฒนธรรม และประเพณีท้องถิ่น

เป็นที่น่าสังเกตว่าแผนพัฒนาระยะ 5 ปีของ อบต. ที่จัดทำขึ้นนี้มุ่งสนองตอบปัญหาและความต้องการของชุมชนที่ประสบอยู่ในปัจจุบันเป็นสำคัญ อีกทั้งมิได้ประเมินสมรรถนะด้านรายได้ของอบต. ในระยะ 5 ปีไว้แต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่อาจทราบได้ว่า อบต. จะสามารถดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ได้จริงหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี**ความสามารถในการประมาณการรายได้**

ในปี 2540 ที่ผ่านมา อบต. เทพารักษ์ มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายปีละ 3 ครั้ง เนื่องจากไม่สามารถประมาณการรายได้ทั้งปีได้ ในการทำงบประมาณประจำปีครั้งแรกนั้น อบต. เทพารักษ์ ได้ประมาณการรายได้ไว้ 16,789,600 บาท และประมาณการรายจ่ายไว้ 16,398,160 บาท (ต่ำกว่าประมาณการรายได้ 391,440 บาท)

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายฯ ครั้งที่สอง (ประมาณเดือนมกราคม) ได้ประมาณการรายได้เพิ่มเติม 8,660,640 บาท (จากแหล่งรายได้หลักคือ เงินที่จ่ายขาดสะสม ซึ่ง อบต.เทพารักษ์ ไม่ได้ตั้งงบประมาณรายรับประเภทนี้ไว้) และประมาณการรายจ่ายไว้ 8,660,640 บาท (เป็นรายจ่ายพัฒนา 8,660,640 บาท)

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายฯ ครั้งที่สาม (ประมาณเดือนกันยายน) ได้ประมาณการรายได้เพิ่มเติม 2,367,800 บาท (จากแหล่งรายได้หลักคือ หมวดยอดเงินอุดหนุน ประกอบด้วย 1. เงินอุดหนุนทั่วไป จำนวน 1,242,800 บาท 2. เงินอุดหนุนโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของ ส.ส. จำนวน 1,125,000 บาท) และประมาณการรายจ่ายไว้ 2,340,000 บาท (ซึ่งเป็นรายจ่ายพัฒนา 2,340,000 บาท)

ข้อมูลที่น่าเสนอข้างต้นนี้แสดงให้เห็นว่าแหล่งรายได้ที่ อบต. เทพารักษ์ ไม่สามารถประมาณการล่วงหน้าได้มี 3 แหล่งคือ 1) เงินที่จ่ายขาดสะสม 2) เงินอุดหนุนทั่วไป 3) เงินอุดหนุนโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของ ส.ส.

ตารางที่ 3-21**การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม อบต.เทพารักษ์
ปีงบประมาณ 2540**

ครั้งที่	ประมาณการ รายได้ (บาท)	แหล่งรายได้	ประมาณการ ราย จ่าย (บาท)
1.	8,660,640	เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม	8,660,640
2.	2,367,800	1) เงินอุดหนุนทั่วไป 2) เงินอุดหนุนโครงการพัฒนาพิเศษ ตามข้อเสนอของ ส.ส.	1,242,800 1,125,000

การนำภารกิจในแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปีมาปฏิบัติ

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2541 อบต. ได้นำกิจกรรมที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปีมาดำเนินการจำนวน 5 กิจกรรม เป็นเงินงบประมาณ 7,330,500 บาท (ร้อยละ 55 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย) คือ

- (1) งานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน - โครงการวางท่อระบายน้ำ 6 แห่ง/โครงการก่อสร้างขยายผิวจราจรถนน 6 สาย
- (2) โครงการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการของ อบต. - จัดซื้อที่ดินสำหรับปลูกสร้างอาคารที่ทำการของ อบต. เทพารักษ์ จำนวน 1 ไร่

ตารางที่ 3-22

กิจกรรมแผนพัฒนาระยะ 5 ปีที่ อบต. เทพารักษ์

นำมาดำเนินการในปีงบประมาณ 2541

กิจกรรม	งบประมาณ (บาท)
1) โครงการก่อสร้างขยายผิวจราจรถนน และวางท่อระบายน้ำ จำนวน 6 แห่ง	4,330,500
2) จัดซื้อที่ดินสำหรับปลูกสร้างอาคารที่ทำการ อบต. เทพารักษ์	3,000,000
รวม	7,330,500

การร่วมมือกับองค์กรภายนอก

อบต. เทพารักษ์ เคยประสานงานกับการไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง องค์การโทรศัพท์เพื่อขยายเขตการบริการให้แก่ชุมชน ปรากฏว่าได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานดังกล่าวด้วยดี

โครงสร้างรายจ่าย และความสามารถในการ “บริหาร” รายจ่าย

รายจ่ายดำเนินการและรายจ่ายลงทุน

ตารางที่ 3-23 (ในหน้าที่ 74)แสดงถึงโครงสร้างรายจ่ายของ อบต. เทพารักษ์ ที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณปี 2540 ที่ผ่านมา โดยในการจัดทำงบประมาณครั้งแรกนั้นมีรายจ่ายดำเนินการ (รายจ่ายประจำ) เป็นเงิน 1,883,760 บาท (ร้อยละ 11.5 ของรายได้รวม) และเป็นรายจ่ายลงทุน เป็นเงิน 14,314,400 บาท (ร้อยละ 88.4) ในส่วนของรายจ่ายดำเนินการนั้น เป็นรายจ่ายดำเนินการในงานบริหารทั่วไปเป็นเงิน 1,348,640 บาท (ร้อยละ 8) และเป็นรายจ่ายดำเนินการงานจัดบริการสาธารณะจำนวน 535,120 บาท (ร้อยละ 3.5)

ในส่วนของรายจ่ายลงทุนนั้น เป็นรายจ่ายลงทุนในงานบริหารทั่วไปจำนวน 57,400 บาท (ร้อยละ 0.4) และรายจ่ายลงทุนในงานจัดบริการสาธารณะแก่ชุมชนจำนวน 14,457,000 บาท (ร้อยละ 88) โปรดพิจารณาตารางที่ 3-23 ประกอบ

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมครั้งที่ 1 นั้น ปรากฏว่าเป็นรายจ่ายลงทุนจำนวน 8,660,640 บาท ซึ่งเป็นรายจ่ายลงทุนในงานจัดบริการสาธารณะแก่ชุมชนทั้งสิ้น (โปรดพิจารณาตารางที่ 3-24 ในหน้า 75 ประกอบ)

ส่วนในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมครั้งที่ 2 นั้น ปรากฏว่าเป็นรายจ่ายลงทุนจำนวน 2,340,000 บาท ซึ่งก็เป็นรายจ่ายลงทุนในงานจัดบริการสาธารณะแก่ชุมชนเช่นเดียวกัน (โปรดพิจารณาตารางที่ 3-25 ในหน้า 75 ประกอบ)

ตารางที่ 3-23

โครงสร้างรายจ่ายของ อบต. เทพารักษ์ ปีงบประมาณ 2540

ประเภทรายจ่าย	เงินเดือน และ ค่าจ้าง ประจำ	ร้อยละ ของ ราย จ่าย รวม	อื่นๆ	ร้อยละ ของ ราย จ่าย รวม	รวม	เฉลี่ยต่อ หัว ประชากร (21,570 คน)
รายจ่ายรวม					16,398,160	760
รายจ่ายดำเนินการ (รวม)				11.5	1,883,760	87
• งานบริหาร	302,640	2	1,046,000	6	1,348,640	62
• งานให้บริการ	126,720	0.5	408,400	3	535,120	25
รายจ่ายลงทุน (รวม)				88.4	14,514,400	673
• งานบริหาร	-	-	57,400	0.4	57,400	3
• งานให้บริการ	-	-	14,457,000	88	14,457,000	670

ตารางที่ 3-24
โครงสร้างรายจ่ายของ อบต. เทพารักษ์
งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) ปีงบประมาณ 2540

ประเภทรายจ่าย	เงินเดือน และค่าจ้าง ประจำ	ร้อยละ	อื่นๆ	ร้อยละ	รวม	เฉลี่ยต่อ หัว ประชากร (21,570 คน)
รายจ่ายรวม					8,660,640	402
รายจ่ายลงทุน (รวม)					8,660,640	
• งานบริหาร						
• งานให้บริการ			8,660,640	100	8,660,640	

ตารางที่ 3-25
โครงสร้างรายจ่ายของ อบต. เทพารักษ์
งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ปีงบประมาณ 2540

ประเภทรายจ่าย	เงินเดือน และค่าจ้าง ประจำ	ร้อยละ	อื่นๆ	ร้อยละ	รวม	เฉลี่ยต่อ หัว ประชากร (21,570 คน)
รายจ่ายรวม					2,340,000	109
รายจ่ายลงทุน (รวม)					2,340,000	
• งานบริหาร						
• งานให้บริการ			2,340,000	100	2,340,000	

การดำเนินกิจกรรมเชิง Contracting out

ในปีงบประมาณ 2540 ที่ผ่านมา อบต. เทพารักษ์ มีการว่าจ้างหน่วยงานเอกชนดำเนินกิจกรรมให้แก่ อบต. จำนวน 1 กิจกรรมคือ การกำจัดขยะมูลฝอย รวมเป็นเงินทั้งสิ้นประมาณ 240,000 บาท ซึ่งไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติแต่อย่างใด (โปรดดูรายละเอียดในตารางที่ 3-26 ในหน้าที่ 76)

ตารางที่ 3-26
การดำเนินกิจกรรมแบบ contracting out อบต. เทพารักษ์
ปีงบประมาณ 2540

ประเภทกิจกรรม	งบประมาณที่ใช้ในการว่าจ้าง (บาท)	จำนวนหน่วยผลงานเบื้องต้น
กำจัดขยะ	240,000	10 ลบ.ม. /วัน
วางท่อระบายน้ำ	5,480,000	2,530 เมตร
ก่อสร้างบ่อระบายน้ำ	900,000	(2.13x3.47x1.68) x 4 เมตร
ก่อสร้างถนน คสล.	6,239,000	1,780 เมตร

การเงิน-บัญชี และการควบคุมตรวจสอบทางการเงิน

การบันทึกรายการบัญชี และการจัดทำบุคลากรเงิน

ส่วนการคลังของ อบต. เทพารักษ์ ได้จัดทำสมุดบัญชีตามระเบียบว่าด้วยการเงินการบัญชีและงบประมาณของ อบต. ประกอบด้วยบัญชี

- 1) บัญชีเงินสด (อต. 1)
- 2) บัญชีแยกประเภท (อต. 2)
- 3) รายงานคงเหลือประจำวัน (อต.3)
- 4) ทะเบียนคุมเงินรายได้ (อต.4)
- 5) ทะเบียนคุมรายจ่ายตามงบประมาณ (อต.5)
- 6) ทะเบียนจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างรายเดือน (อต.6)
- 7) ทะเบียนจ่ายเงิน (อต.7)
- 8) ทะเบียนคุมเงินมัดจำประกันสัญญา (อต.9)
- 9) ทะเบียนคุมเงินฝากธนาคาร (อต.11)
- 10) สมุดคุมการจ่ายเช็ค (อต.12)
- 11) สมุดคุมการรับเช็คและตัวแลกเงิน (อต.13)
- 12) สมุดคุมมือเบิกเงินเพื่อจ่ายในราชการ (อต.14)
- 13) ใบโอน (อต.15)

ยกเว้น - ทะเบียนจ่ายเงิน (อต.8) และทะเบียนเงินยืม (อต.10)

จากการตรวจสอบการบันทึกรายการในบัญชีเบื้องต้นพบว่า พนักงานบัญชีได้ทำการลงบันทึกรายการรับจ่ายเงินประจำวัน และจัดทำบุคลากรเงินตามระเบียบที่กำหนด

การตรวจสอบประจำวัน - ประจำเดือน

ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเงิน การบัญชีฯ อบต. นั้น กำหนดให้ ผู้บริหาร อบต. ประกอบด้วยปลัด อบต. ประธานคณะกรรมการบริหาร อบต. มีหน้าที่ตรวจสอบ-รับรองยอดเงินรับจ่ายประจำวัน และตรวจสอบ-รับรองรายงานการเงินต่างๆ ประจำเดือน ก่อนที่จะรายงานให้อำเภอทราบ อันเป็นส่วนหนึ่งของระบบการตรวจสอบทางการเงินภายในของ อบต. อย่างไรก็ตาม ในกรณีของ อบต. เทพารักษ์ นี้พบว่า ผู้บริหารของ อบต. มิได้ทำการตรวจสอบ-รับรองยอดรับจ่ายเงินประจำวันตามระเบียบฯ อย่างเคร่งครัดแต่อย่างใด ประธานคณะกรรมการบริหารของ อบต. มักจะมอบให้ปลัด อบต. ทำหน้าที่นี้แทน สำหรับการตรวจสอบ-รับรองรายงานการเงินประจำเดือนนั้น ปลัด อบต. และประธานคณะกรรมการ อบต. ลงนามรับรองรายงานการเงินต่างๆ แต่ก็ได้ทำการตรวจสอบความถูกต้องของการลงบันทึก รายการบัญชีย้อนหลังแต่อย่างใด การลงนามในรายงานฯ จึงมีลักษณะเป็นเชิงการรับทราบข้อมูลการเงินที่ส่วนการคลังจัดทำขึ้นเท่านั้น

การตรวจสอบของหน่วยงานภายนอก

หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของ อบต. ในปัจจุบันมี 2 หน่วยงานคือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และคณะทำงานตรวจสอบบัญชี อบต. ที่จังหวัดแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยนับตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา

ในระยะ 3 ปีที่ก่อตั้ง อบต. เทพารักษ์ เป็นต้นมาปรากฏว่ามีหน่วยงานตรวจสอบบัญชีมาตรวจสอบบัญชีของ อบต. โดยมีคณะทำงานตรวจสอบบัญชีของจังหวัดมาตรวจและแนะนำจำนวนปีละ 3 ครั้ง

บุคลากรด้านการบริหารงานคลัง การเงินและบัญชี

อัตรากำลัง

ส่วนการคลังของ อบต. เทพารักษ์ มีพนักงาน อบต. จำนวน 2 คน ลูกจ้างชั่วคราว 2 คน ประกอบด้วย

1. เจ้าหน้าที่บริหารการเงินและบัญชี 2 ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนการคลังจำนวน 1 อัตรา
2. เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี 1 ทำหน้าที่ลงบัญชี
3. ลูกจ้างชั่วคราวทำหน้าที่ด้านการจัดเก็บรายได้จำนวน 1 คน

และด้านการเงินและบัญชี 1 คน

การศึกษาและประสบการณ์

ผู้บริหารของ อบต. เทพารักษ์ ส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์ด้านการบริหารทั่วไป และการบริหารการคลัง การเงินและบัญชี ประธาน อบต. จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (ม.3) กรรมการบริหาร อบต. ก็มีระดับการศึกษาใกล้เคียงกับประธาน

ปลัด อบต. จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ด้านรัฐศาสตร์ ซึ่งมีโอกาสได้เรียนวิชาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การบริหารจัดการ เคยมีประสบการณ์ทำงานด้านการบริหาร/การวางแผน/การเงิน-บัญชีมาก่อน (เคยทำงานประมาณตำบล เมื่อตอนทำงานในตำแหน่งพัฒนากร)

พนักงานและลูกจ้าง อบต. ในส่วนการคลังที่จบการศึกษาด้านการเงิน-บัญชีในระดับปริญญาตรีจำนวน 2 คน ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) จำนวน 2 คน ทั้งหมดนี้เป็นผู้ที่เคยมีประสบการณ์การทำงานด้านการเงิน-บัญชีมาก่อนและได้ผ่านหลักสูตรการฝึกอบรม-ฝึกงานด้านการเงิน-บัญชี อบต. ที่จัดโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยมาแล้ว 2 คน คือ หัวหน้าส่วนการคลัง และ เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี 1

ตารางที่ 3-27

บุคลากรด้านการคลัง- การเงินและบัญชี อบต. เทพารักษ์

ตำแหน่ง	การศึกษา (ระดับ/ด้าน)	ประสบการณ์ทำงานด้านการเงิน-การบัญชี
ปลัด อบต.	ปริญญาตรี ด้านรัฐศาสตร์	เคยทำงานประมาณตำบล
หัวหน้าส่วนการคลัง	ปริญญาตรี ด้านการเงิน	เคยมีประสบการณ์จากหน่วยงานเดิม คือ สนง.อำเภอ
เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี	ปวช. ด้านการเงินและบัญชี	เคยมีประสบการณ์จาก อบต. เดิม
ลูกจ้างชั่วคราว 2 คน	- ปริญญาตรี ด้านบริหารธุรกิจ - ปวช. ด้านการเงินและบัญชี	เคยมีประสบการณ์จาก บริษัทเอกชน

ความสามารถของบุคลากรในการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบ

พนักงาน อบต. เทพารักษ์ ในสำนักงานปลัดฯ ส่วนการคลัง รวมทั้งส่วนงานอื่นๆ ส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยมั่นใจในเรื่องภารกิจของ อบต. โดยรวม รวมทั้งการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบของตนเองว่าควรจะใช้วิธีการอย่างไร และมีขอบเขตความรับผิดชอบมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าพนักงานส่วนใหญ่มีความกระตือรือร้นที่จะเรียนรู้และแสวงหาวิธีการทำงานในหน้าที่ของตนเองให้ดีที่สุด ในขณะที่อาจจะมึนบุคลากรบางส่วนที่ไม่สนใจที่จะเรียนรู้และคิดแสวงหาวิธีการทำงานกลับเริ่มทำตัวให้คุ้นเคยกับการไม่ค่อยมีงานทำในช่วงของการเริ่มต้นนี้

องค์การบริหารส่วนตำบลธนู

สภาพทั่วไป

อบต. ธนูเป็นชุมชนชนบทขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 4,506 คน มีพื้นที่ประมาณ 7.1 ตารางกิโลเมตร (4,437 ไร่) มีความหนาแน่นเฉลี่ยประมาณ 635 คนต่อตารางกิโลเมตร มีอัตราการเพิ่มของประชากรในชุมชนประมาณปีละ 2% ซึ่งนับว่าเป็นชุมชนที่มีอัตราการขยายตัวที่ใกล้เคียงกับชุมชนอื่นๆ โดยทั่วไป ลักษณะทั่วไปเป็นชุมชนอุตสาหกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างทั่วไปและทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม พื้นที่ของ อบต. ที่เป็นชุมชนหนาแน่นเกิน 1,000 คนต่อตารางกิโลเมตร มีประมาณร้อยละ 25 ของพื้นที่ทั้งหมด (1.8 ตารางกิโลเมตร) และมีพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นระหว่าง 500-1,000 คนต่อตารางกิโลเมตรมีประมาณร้อยละ 17 (1.2 ตารางกิโลเมตร) นอกนั้นเป็นพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นไม่เกิน 500 คนต่อตารางกิโลเมตร ประมาณร้อยละ 56 ของพื้นที่ทั้งหมด (4 ตารางกิโลเมตร) และมีพื้นที่สาธารณะต่างๆ ประมาณ 0.1 ตารางกิโลเมตร

อบต. ธนู ประกอบด้วย 12 หมู่บ้าน มีสมาชิก อบต. จำนวน 24 คน ในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา (เมื่อปี พ.ศ. 2538) มีผู้มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งร้อยละ 77 อบต. ธนู เป็น อบต. ชั้น 1 มีรายได้ในปีงบประมาณ 2540 เป็นเงินทั้งสิ้น 43,846,401.31 บาท มีคณะกรรมการบริหาร อบต. จำนวน 7 คน สมาชิกสภา อบต. จำนวน 35 คน มีพนักงาน 16 คน และลูกจ้างชั่วคราว 22 คน เมื่อเปรียบเทียบจำนวนบุคลากรจริงกับอัตรากำลังที่กำหนดให้มีได้ตามกฎหมายแล้ว อบต.ธนู นับว่ามีบุคลากรจริงประมาณร้อยละ 76 ของอัตรากำลังที่กำหนดให้มีได้ตามกฎหมาย (พนักงานส่วนตำบลของ อบต. ชั้น 1 ไม่เกิน 21 ตำแหน่ง)

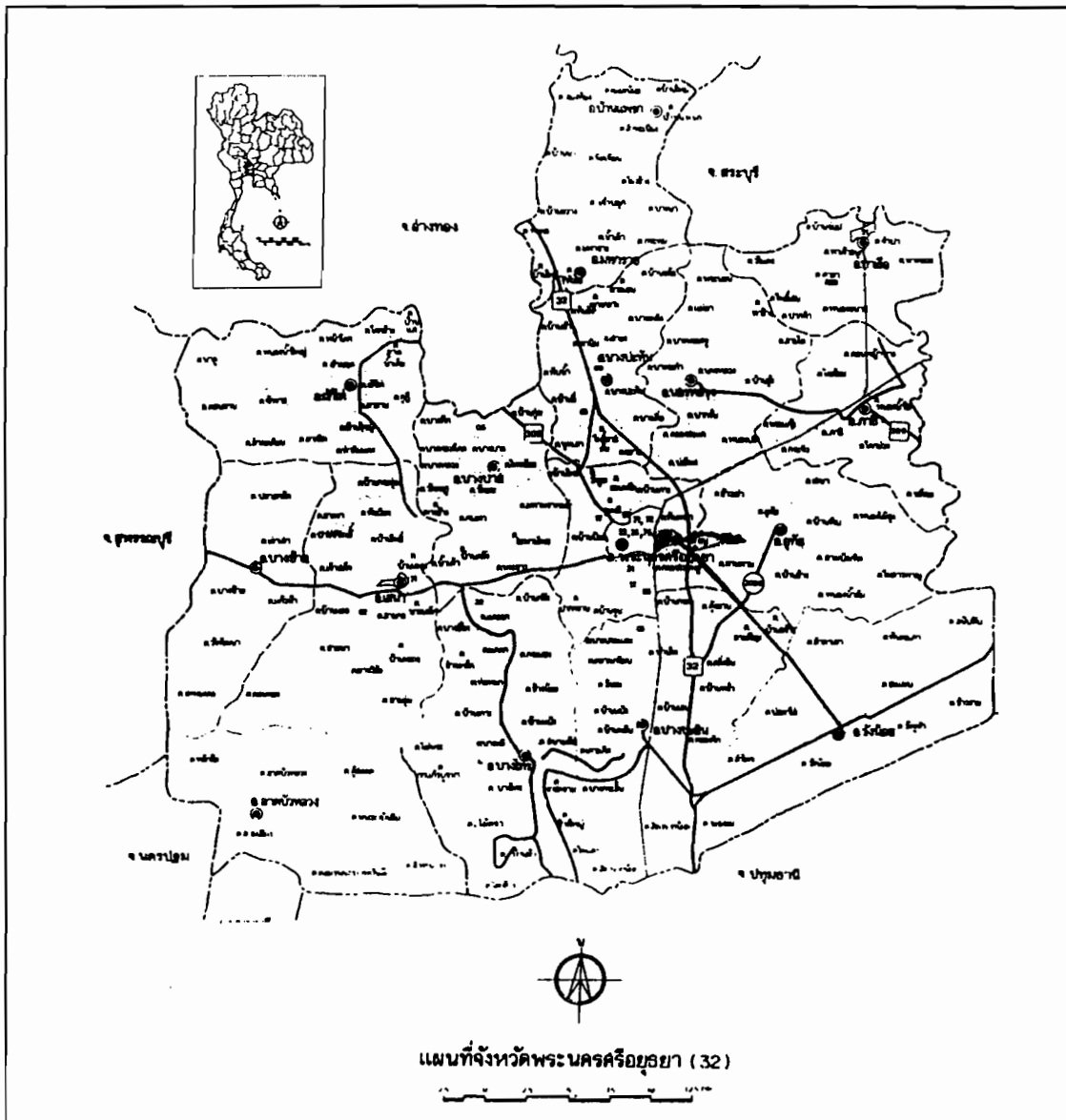
ตารางที่ 3-28

แสดงสภาพทั่วไปของ อบต. ธนู

สภาพทั่วไป	ชุมชนชนบท รายได้สูง
จำนวนประชากร	4,506 คน
อัตราการเพิ่มของประชากรต่อปี	ร้อยละ 2
พื้นที่รวม (ตร.กม.)	7.1
พื้นที่ ความหนาแน่นเฉลี่ย (คน/ตร.กม.)	635
พื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นเกิน 1,000 คน /ตร.กม.	ร้อยละ 25
พื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นระหว่าง 500-1,000 คน/ตร.กม.	ร้อยละ 17
พื้นที่ที่มีประชากรไม่เกิน 500 คน/ตร.กม.	ร้อยละ 56
พื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะ ป่าเขา สถานที่ราชการ (ตร.กม.)	0.1

อาชีพหลักของประชากร	รับจ้างทั่วไป (36.5 %) ทำงาน รง.อุตสาหกรรม (27 %)
ชั้นของอบต.	1
รายได้รวมในปีงบประมาณ 2540	43,846,401.31 บาท
จำนวนสมาชิกสภา อบต.	35
จำนวนบุคลากร	
- พนักงาน	16
- ลูกจ้างชั่วคราว	22

แผนที่ตั้งของ อบต. ธนู
แสดงพื้นที่จังหวัด อำเภอก และที่ตั้งตำบล



สถานะทางการคลัง

รายได้

รายได้หลักของ อบต.ธนู ประกอบด้วย 3 แหล่ง คือ (1) ค่าธรรมเนียมที่ดิน ร้อยละ 77 ของรายได้รวมในปี 2539 (2) ภาษีโรงเรือน ร้อยละ 25 ของรายได้รวมในปี 2540 (3) เงินสะสมนำมาจ่ายขาด ร้อยละ 43.5 ของรายได้รวมในปี 2540 (รายได้หลักในที่นี้คือแหล่งรายได้ที่มีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 20% ของรายได้รวม) ตารางที่ 3-29 ข้างล่างนี้แสดงรายได้จากแหล่งต่างๆ ของ อบต. ธนู ในปีงบประมาณ 2539 และ 2540 ตามลำดับ จะเห็นได้ว่า ในปีงบประมาณ 2540 มีแหล่งรายได้ที่เพิ่มขึ้น จากปี 2539 จำนวน 15,389,284.79 บาท โดยแหล่งรายได้ที่เพิ่มขึ้นคือ (1) ภาษีโรงเรือน (2) ภาษีบำรุงท้องที่ (3) ภาษีป้าย (4) ค่าธรรมเนียมและค่าปรับอื่นๆ (5) รายได้จากกิจกรรมเชิงพาณิชย์ (6) เงินสะสมนำมาจ่ายขาด ในขณะที่มีแหล่งรายได้ที่ลดลงจำนวน 2 รายการ คือ (1) ภาษีสรรพสามิต (2) ค่าธรรมเนียมที่ดิน

ตารางที่ 3-29

แสดงรายได้จริงของ อบต.ธนู

แหล่งรายได้	2539 (บาท)	2540 (บาท)	เพิ่ม/ลด
ภาษีโรงเรือนฯ	2,755,117.91	10,835,653.25	8,080,535.34
ภาษีบำรุงท้องที่	5,803.96	14,565.97	8,762.01
ภาษีป้าย	350,359.51	846,337.82	495,978.31
อากรฆ่าสัตว์	-	-	-
ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ	-	-	-
ภาษีสรรพสามิต	710,706	605,774	-104,932
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	-	-	-
ค่าธรรมเนียมที่ดิน	21,987,374	8,015,354	-13,972,020
ค่าธรรมเนียมและค่าปรับอื่นๆ (ไม่รวมค่าธรรมเนียมที่ดิน)	1,312,525.40	3,074,216.27	1,761,690.87
รายได้ค่าสาธารณูปโภค	-	-	-
รายได้จากการดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์	-	-	-
เบ็ดเตล็ด	-	-	-
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	1,332,200	1,360,000	27,800
เงินสะสมนำมาจ่ายขาด	-	19,094,500	19,094,500
อื่นๆ	-	-	-
รวมทั้งสิ้น	28,457,116.52	43,846,401.31	15,389,284.79

ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้

1. การจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น

อบต. ธนุ มีรายได้จากภาษีท้องถิ่น 3 ประเภทคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย ในปี 2540 อบต. ธนุ มีรายได้จากแหล่งดังกล่าวนี้รวมกันจำนวน 11,696,557.04 บาท หรือประมาณร้อยละ 27 ของรายได้รวม เพิ่มขึ้นจากปี 2539 จำนวน 8,582,245.66 บาท หรือประมาณร้อยละ 30 ของปี 2539

ภาษีโรงเรือน และบำรุงท้องที่

ในปัจจุบัน อบต. ธนุ ยังมิได้เก็บภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่เอง อำเภอยังคงทำหน้าที่จัดเก็บให้อยู่เช่นเดิม โดย อบต. ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมแต่อย่างใด

เมื่อเปรียบเทียบกับขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร และมูลค่าที่ดินและอาคารในพื้นที่นี้แล้ว อาจกล่าวได้ว่า ความพยายามในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ในเขต อบต. แห่งนี้ จัดอยู่ในระดับสูง ดังจะเห็นได้จากตัวเลขสัดส่วนภาษีต่อพื้นที่ ต่อหัวประชากร และต่อมูลค่าที่ดินและอาคารที่นำเสนอในตารางที่ 3-30 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 3-30

รายได้จากภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ ต่อพื้นที่ ประชากร และมูลค่าที่ดินและอาคาร ของ อบต. ธนุ (ปี 2540)

ภาษี	รายได้ (บาท)	รายได้ต่อพื้นที่ (4,417.50 ไร่)	รายได้ต่อหัว ประชากร (4,506 คน)	รายได้ต่อราคา ประเมินที่ดิน (2,200,000 บาท/ไร่)
ภาษีโรงเรือนฯ	10,835,653.25	2,453	2,405	0.11
ภาษีบำรุงท้องที่	14,565.97	3.3	3	0.0001
รวม	10,850,219.22	2,456	2,407	0.11

ภาษีป้าย

อบต. ธนุ เพิ่งดำเนินการจัดเก็บภาษีป้ายเมื่อ ต้นปี 2540 โดยให้เจ้าหน้าที่ออกสำรวจป้ายร้านค้าและสถานประกอบการในพื้นที่ เพื่อจัดทำทะเบียนผู้เสียภาษีป้าย และได้ดำเนินการจัดเก็บภาษีป้ายเป็นครั้งแรก ในปี 2540 อบต. ธนุ จัดเก็บภาษีป้ายได้จำนวน 846,337.82 บาท ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 3-31 (ในหน้า 83) ภาษีป้ายนับเป็นภาษีประเภทแรกที่ อบต. ดำเนินการจัดเก็บเอง ประสบการณ์การจัดเก็บภาษีย่างดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า อบต. มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำการจัดเก็บภาษีอื่นๆ ของตนเองได้ในอนาคต

ตารางที่ 3-31 ข้างล่างนี้แสดงฐานภาษีและรายได้จากภาษีป้ายของ อบต. ธนุ อัตราภาษีป้ายเฉลี่ย 4,478 บาทต่อรายในกรณีของ อบต. ธนุ จัดอยู่ในระดับค่อนข้างสูงกว่า อบต. อื่นๆ โดยเปรียบเทียบ

ตารางที่ 3-31
ภาษีป้าย อบต. ธนุ (ปี 2540)

ฐานภาษี /รายได้ /อัตราภาษีเฉลี่ย	บาท
จำนวนป้าย	189
รายได้จากภาษีป้าย	846,337.82
อัตราภาษีป้ายเฉลี่ยต่อราย	4,478

อาคารฆ่าสัตว์

อบต. ธนุยังไม่มีรายได้จากอาคารฆ่าสัตว์เช่นเดียวกับ อบต. อื่นๆ เนื่องจากยังไม่มีการจัดเก็บภาษีดังกล่าวแต่อย่างใด

2. ภาษีที่หน่วยรัฐบาลจัดเก็บให้

ภาษีที่หน่วยราชการส่วนกลางจัดเก็บและส่งให้ อบต. ประกอบด้วยภาษีมูลค่าเพิ่มภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีสรรพสามิต และค่าธรรมเนียมที่ดิน

อย่างไรก็ตาม ในปี 2540 อบต. มีรายได้เฉพาะภาษีสรรพสามิตและค่าธรรมเนียมที่ดินเท่านั้น รายได้จากภาษีสรรพสามิตเท่ากับ 605,774 บาท ต่ำกว่าปี 2539 เป็นเงิน 104,932 บาท ในขณะที่เดียวกัน อบต. ธนุ มีรายได้จากค่าธรรมเนียมที่ดินเป็นเงิน 8,015,354 บาท ต่ำกว่าปี 2539 เป็นเงิน 13,972,020 บาท ดังแสดงในตารางที่ 3-32 รายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรของภาษีกลุ่มนี้เท่ากับ 1,913 บาท ซึ่งจัดอยู่ในระดับสูงกว่า อบต. อื่นๆ โดยเปรียบเทียบ

สำหรับภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนนั้น อบต. ยังไม่ได้รับโอนจากหน่วยงานส่วนกลางแต่อย่างใด

ตารางที่ 3-32
รายได้จากภาษีที่หน่วยงานของรัฐบาลจัดเก็บให้ อบต. ธนุ (ปี 2540)

ประเภทภาษี	บาท	ต่อหัวประชากร
ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ	-	-
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	-	-
ค่าธรรมเนียมที่ดิน	8,015,354	1,779
ภาษีสรรพสามิต	605,774	134
รวม	8,621,128	1,913

3. ค่าธรรมเนียมเก็บขยะ

อบต. ธนุ ได้เริ่มจัดบริการเก็บขยะนับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ในปี 2540 อบต. มีรายได้จากค่าธรรมเนียมเก็บขยะเป็นเงิน 76,290 บาท ค่าธรรมเนียมเก็บขยะเฉลี่ยต่อครัวเรือนเท่ากับ 120 บาทต่อปีหรือเท่ากับ 10 บาทต่อเดือน ของ อบต.ธนุนี้อาจกล่าวได้ว่าอยู่ในระดับต่ำกว่า อบต. อื่นๆ โดยเปรียบเทียบ

ตารางที่ 3-33

ค่าธรรมเนียมเก็บขยะ อบต. ธนุ (ปี 2540)

ฐานรายได้ / อัตราค่าธรรมเนียม	บาท
จำนวนครัวเรือนที่ได้รับบริการ (ร้อยละ 13.3 ของประชากร)	600
รายได้จากค่าธรรมเนียม	76,290
ค่าธรรมเนียมเฉลี่ยต่อครัวเรือน	10

4. ค่าธรรมเนียมและค่าปรับอื่นๆ

นอกจากนั้น อบต. ธนุ มีรายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าปรับอื่นๆ เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน ค่าธรรมเนียมการใช้เครื่องขยายเสียง ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ค่าธรรมเนียมตรวจแบบแบบแปลนอาคาร ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบการค้านารังเกียจ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตสะสมอาหาร ค่าปรับภาษีโรงเรือนฯ ฯลฯ เป็นต้น เป็นเงินจำนวน 2,997,926 บาท สูงกว่าปี 2539 จำนวน 1,685,401 บาท ดังแสดงในตารางที่ 3-29 (ในหน้าที่ 81)

5. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ในปี 2540 อบต. ธนุ มีรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปของรัฐบาลเป็นเงิน 1,360,000 บาท (หรือประมาณ 302 บาทต่อหัวประชากร) สูงกว่าปี 2539 จำนวน 27,800 บาท

9. เงินสะสม

เมื่อต้นปีงบประมาณ 2540 อบต. ธนุ มีเงินสะสมเหลือจ่ายยกมาจำนวน 21,534,856.95 บาท และได้นำเงินสะสมมาใช้จ่าย (จ่ายขาด) ในปีงบประมาณ 2540 เป็นเงิน 11,974,000 บาท

ประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่าย

การวางแผนระยะยาว และการนำแผนฯ มาปฏิบัติ

อบต. ธนุ มีการจัดทำแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปีสำหรับปี 2540-44 เสร็จในปี 2540 และได้เริ่มใช้เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2541 เป็นครั้งแรก

ภารกิจหลักของ อบต. ในแผนฯ 5 ปี ประกอบด้วย 4 ด้านคือ

(1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (ถนน สะพาน แหล่งน้ำอุปโภคบริโภค แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร)

- (2) การพัฒนารายได้และการจ้างงาน (ส่งเสริมการเกษตร ส่งเสริมการพัฒนา อุตสาหกรรมและบริการ)
- (3) การพัฒนาสภาวะแวดล้อม (ระบบระบายน้ำ บำบัดน้ำเสีย ป้องกันน้ำท่วม เก็บขนและทำลายขยะ การสุขาภิบาล)
- (4) การพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการของ อบต. (อาคารและครุภัณฑ์สำนักงาน ยานยนต์ บุคลากร และระบบการบริหารจัดการ)

สำหรับกลุ่มภารกิจตามกฎหมายที่มีได้ปรากฏในแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปีของ อบต. ธนุ มี 3 ด้านดังนี้คือ 1) ด้านการศึกษา ด้านวัฒนธรรม 2) ด้านการส่งเสริมสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 3) ด้านสาธารณสุข

เป็นที่น่าสังเกตว่าแผนพัฒนาระยะ 5 ปีของ อบต. ที่จัดทำขึ้นนี้มุ่งสนองตอบปัญหาและความต้องการของชุมชนที่ประสบอยู่ในปัจจุบันเป็นสำคัญ อีกทั้งมิได้ประเมินสมรรถนะด้านรายได้ของ อบต. ในระยะ 5 ปีไว้แต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่อาจทราบได้ว่า อบต. จะสามารถดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ได้จริงหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ความสามารถในการประมาณการรายได้

ในปี 2540 ที่ผ่านมา อบต. ธนุ มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายปีละ 2 ครั้ง เนื่องจากไม่สามารถประมาณการรายได้ทั้งปีได้ ในการทำงานงบประมาณประจำปีครั้งแรกนั้น อบต. ธนุ ได้ประมาณการรายได้ไว้ 29,216,650 บาท และประมาณการรายจ่ายไว้ 24,325,200 บาท (ต่ำกว่าประมาณการรายรับ 4,891,450 บาท)

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายฯ ครั้งที่สองได้ประมาณการรายได้เพิ่มเติม 20,715,500 บาท (จากแหล่งรายได้หลักคือ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินจ่ายขาดสะสม) และประมาณการรายจ่ายไว้ 20,715,500 บาท (ประกอบด้วยรายจ่ายประจำ 184,500 บาท และรายจ่ายพัฒนา 20,531,000 บาท)

ข้อมูลที่น่าเสนอข้างต้นนี้แสดงให้เห็นว่าแหล่งรายได้ที่ อบต. ธนุ ไม่สามารถประมาณการล่วงหน้าได้มี 2 แหล่งคือ 1) เงินอุดหนุนทั่วไป 2) เงินจ่ายขาดสะสม ซึ่งปรากฏว่า อบต. อื่นๆ ก็พบปัญหาเดียวกันนี้เช่นกัน

ตารางที่ 3-34
การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติมของ อบต.ธนู
ปีงบประมาณ 2541

ครั้งที่	ประมาณการรายได้ (บาท)	แหล่งรายได้	ประมาณการรายจ่าย (บาท)
1.	20,715,500	1) เงินอุดหนุนทั่วไป 1,360,000 2) เงินจ่ายขาดสะสม 19,355,500	20,715,500

การนำภารกิจในแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปีมาปฏิบัติ

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2541 อบต. ได้นำกิจกรรมที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปีมาดำเนินการจำนวน 2 กิจกรรม เป็นเงินงบประมาณ 4,576,405 บาท (ร้อยละ 22 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย) คือ 1) โครงการก่อสร้างถนนดิน 1 สาย 2) โครงการก่อสร้างถนน คสล. 5 สาย

ตารางที่ 3-35
กิจกรรมแผนพัฒนาระยะ 5 ปีที่ อบต.ธนูนำมาดำเนินการในปีงบประมาณ 2541

กิจกรรม	งบประมาณ (บาท)
1) โครงการก่อสร้างถนนดิน (ระยะทาง 3 เมตร X 105 เมตร)	187,345
2) โครงการก่อสร้างถนนคสล. จำนวน 5 สาย	4,389,060
รวมทั้งสิ้น	4,576,405

การร่วมมือกับองค์กรภายนอก

อบต. ธนู เคยประสานงานกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเพื่อตัดไฟประดับในวันสำคัญ ปรากฏว่าได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี

โครงสร้างรายจ่ายและความสามารถในการ “บริหาร” รายจ่าย
รายจ่ายดำเนินการและรายจ่ายลงทุน

ตารางที่ 3-36 (ในหน้าที่ 87) แสดงถึงโครงสร้างรายจ่ายของ อบต. ธนู ที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณปี 2540 ที่ผ่านมา โดยในการจัดทำงบประมาณครั้งแรกนั้นมีรายจ่ายดำเนินการ (รายจ่ายประจำ) เป็นเงิน 4,329,000 บาท (ร้อยละ 18 ของรายจ่ายรวม) และเป็นรายจ่ายลงทุนเป็นเงิน 19,996,200 บาท (ร้อยละ 82 ของรายจ่ายรวม) ในส่วนของรายจ่ายดำเนินการนั้น เป็นรายจ่ายดำเนินการในงานบริหารทั่วไปเป็นเงิน 2,952,240 บาท (ร้อยละ 12) และเป็นรายจ่ายดำเนินการงานจัดบริการสาธารณะจำนวน 1,376,760 บาท (ร้อยละ 6)

ในส่วนของการจ่ายลงทุนนั้น เป็นรายจ่ายลงทุนในงานบริหารทั่วไปจำนวน 814,200 บาท (ร้อยละ 3) และรายจ่ายลงทุนในงานจัดบริการสาธารณะแก่ชุมชนจำนวน 19,182,000 บาท (ร้อยละ 79) โปรดพิจารณาตารางที่ 3-36 ประกอบ

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมครั้งที่ 1 นั้น ปรากฏว่ามีรายจ่ายดำเนินการในงานบริหารทั่วไปเป็นเงิน 184,500 บาท (ร้อยละ 0.9) และรายจ่ายลงทุนในงานจัดบริการสาธารณะแก่ชุมชนจำนวน 20,531,000 บาท (ร้อยละ 99) โปรดพิจารณาตารางที่ 3-37 (ในหน้า 88) ประกอบ

ตารางที่ 3-36

โครงสร้างรายจ่ายของ อบต. ธนุ ปิงปวงประมาณ 2540

ประเภทรายจ่าย	เงินเดือน และค่าจ้าง ประจำ	ร้อยละ ของ ราย จ่าย รวม	อื่นๆ	ร้อยละ ของ ราย จ่าย รวม	รวม	เฉลี่ยต่อหัว ประชากร (4,506 คน)
รายจ่ายรวม	-	-	-	-	24,325,200	5,398
รายจ่ายดำเนินการ (รวม)	-	-	-	18	4,329,000	961
• งานบริหาร	807,840	3	2,144,400	9	2,952,240	655
• งานให้บริการ	251,760	1	1,125,000	5	1,376,760	306
รายจ่ายลงทุน (รวม)	-	-	-	82	19,996,200	4,438
• งานบริหาร	-	-	814,200	3	814,200	181
• งานให้บริการ	-	-	19,182,000	79	19,182,000	4,257

ตารางที่ 3-37
แสดงโครงสร้างรายจ่ายของ อบต. ธนุ
งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) ปีงบประมาณ 2540

ประเภทรายจ่าย	เงินเดือน และค่าจ้าง ประจำ	ร้อยละ ของ ราย จ่าย รวม	อื่นๆ	ร้อยละ ของ ราย จ่าย รวม	รวม	เฉลี่ยต่อ หัว ประชากร (4,506 คน)
รายจ่ายรวม					20,715,500	4,597
รายจ่ายดำเนินการ (รวม)				1	184,500	41
• งานบริหาร	-	-	184,500	1	184,500	
• งานให้บริการ	-	-	-	-	-	
รายจ่ายลงทุน (รวม)				99	20,531,000	4,556
• งานบริหาร	-	-	-	-	-	
• งานให้บริการ	-	-	20,531,000	99	20,531,000	

การดำเนินกิจกรรมเชิง Contracting out

ในปีงบประมาณ 2540 ที่ผ่านมา อบต. ธนุ มีการว่าจ้างหน่วยงานเอกชนดำเนินกิจกรรมให้แก่ อบต. จำนวน 2 กิจกรรม คือ 1) ค่าก่อสร้างซุ้มโครงเหล็กประดับเสด็จ พระนางเจ้าอลิษาเบธ แห่งอังกฤษ 2) ค่าก่อสร้างถนน คสล. รวมเป็นเงินทั้งสิ้นประมาณ 1,442,566 บาท (โปรดดูรายละเอียดในตารางที่ 3-38 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 3-38
การดำเนินกิจกรรมแบบ contracting out อบต. ธนุ ปีงบประมาณ 2540

ประเภทกิจกรรม	งบประมาณที่ใช้ใน การว่าจ้าง (บาท)	จำนวนหน่วย ผลงานเบื้องต้น
1) ค่าก่อสร้างซุ้มโครงเหล็ก ประดับเสด็จพระราชินีแห่งอังกฤษ	300,000	-
2) ค่าก่อสร้างถนน คสล.	20,531,000	4,689 เมตร
รวมทั้งสิ้น	20,831,000	-

การเงิน-บัญชี และการควบคุมตรวจสอบทางการเงิน

การบันทึกรายการบัญชี และการจัดทำงบดุลการเงิน

ส่วนการคลังของ อบต. ธนุ ได้จัดทำสมุดบัญชีตามระเบียบว่าด้วยการเงินการบัญชีและงบประมาณของ อบต. ประกอบด้วยบัญชี (อต. 1-15) จากการตรวจสอบการบันทึกรายการในบัญชีเบื้องต้นพบว่าพนักงานบัญชีได้ทำการลงบันทึกรายการรับจ่ายเงินประจำวันและจัดทำงบดุลการเงินตามระเบียบที่กำหนด

การตรวจสอบประจำวัน -ประจำเดือน

ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเงิน การบัญชีฯ อบต. นั้น กำหนดให้ ผู้บริหาร อบต. ประกอบด้วย ปลัด อบต. ประธานคณะกรรมการบริหาร อบต. มีหน้าที่ตรวจสอบ-รับรองยอดเงินรับจ่ายประจำวัน และตรวจสอบ-รับรองรายงานการเงินต่างๆ ประจำเดือน ก่อนที่จะรายงานให้อำเภอทราบ อันเป็นส่วนหนึ่งของระบบการตรวจสอบทางการเงินภายในของ อบต. อย่างไรก็ตาม ในกรณีของ อบต. เทพารักษ์ นี้พบว่า ผู้บริหารของ อบต. มิได้ทำการตรวจสอบ-รับรองยอดรับจ่ายเงินประจำวันตามระเบียบฯ อย่างเคร่งครัดแต่อย่างใด ประธานคณะกรรมการบริหารของ อบต. มักจะมอบให้ปลัด อบต. ทำหน้าที่นี้แทน สำหรับการตรวจสอบ-รับรองรายงานการเงินประจำเดือนนั้น ปลัด อบต. และประธานคณะกรรมการ อบต. ลงนามรับรองรายงานการเงินต่างๆ แต่ก็ได้ทำการตรวจสอบความถูกต้องของการลงบันทึกรายการบัญชีย้อนหลังแต่อย่างใด การลงนามในรายงานฯ จึงมีลักษณะเป็นเชิงการรับทราบข้อมูลการเงินที่ส่วนการคลังจัดทำขึ้นเท่านั้น

การตรวจสอบของหน่วยงานภายนอก

หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของ อบต. ในปัจจุบันมี 2 หน่วยงานคือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และคณะทำงานตรวจสอบบัญชี อบต. ที่จังหวัดแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยนับตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา

ในระยะ 2 ปีที่ก่อตั้ง อบต. ธนุ เป็นต้นมาปรากฏว่ามีหน่วยงานตรวจสอบบัญชีทั้งสองหน่วยงานมาตรวจสอบบัญชีของ อบต. นี้จำนวน 2 ครั้ง โดยมี สตง. มาตรวจ/ให้คำแนะนำจำนวน 1 ครั้ง และคณะทำงานตรวจสอบบัญชีของจังหวัดมาตรวจและแนะนำจำนวน 1 ครั้ง ประเด็นที่หน่วยตรวจบัญชีแนะนำให้ อบต. ปรับปรุงการทำงานมี 2 เรื่อง คือ 1) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเขียนเช็คสั่งจ่ายเงินของ อบต. 2) ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน พ.ศ. 2538 ข้อ 92

บุคลากรด้านการบริหารงานคลังการเงินและบัญชี

อัตรากำลัง

ส่วนการคลังของ อบต. ธนุ มีพนักงาน อบต. จำนวน 6 คน และลูกจ้างชั่วคราว 3 คน ประกอบด้วย

1. เจ้าหน้าที่บริหารการเงินและบัญชี 3 ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนการคลังจำนวน 1 อัตรา
2. เจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้ 2 ทำหน้าที่เป็นหัวหน้างานจัดเก็บรายได้ จำนวน 1 อัตรา
3. เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ 1 ทำหน้าที่ผู้ช่วยหัวหน้างานจัดเก็บรายได้ จำนวน 1 อัตรา
4. เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี 2 ทำหน้าที่หัวหน้างานการเงินและบัญชี
5. เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี 1 ทำหน้าที่ผู้ช่วยหัวหน้างานการเงินและบัญชี
6. หัวหน้างานงบประมาณ
7. ลูกจ้างชั่วคราวทำหน้าที่ด้านการจัดเก็บรายได้จำนวน 2 คน และด้านการเงินและบัญชี 1 คน

การศึกษาและประสบการณ์

ผู้บริหาร อบต. ของ อบต. ธนุ ส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์ด้านการบริหารทั่วไป และการบริหารการคลัง การเงินและบัญชี ประธานอบต. จบการศึกษาระดับ ม.ศ. 3 และกรรมการบริหาร อบต. ที่เหลือ 6 คน จบการศึกษาระดับ ป.4

ปลัด อบต. จบการศึกษาระดับปริญญาโท ด้านรัฐศาสตร์ ซึ่งมีโอกาสได้เรียนวิชาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น/การบริหารจัดการ/การคลังสาธารณะ และเคยมีประสบการณ์ทำงานด้านการบริหาร/การวางแผน/การเงิน-บัญชีมาก่อน

พนักงานและลูกจ้าง อบต. ในส่วนการคลังที่จบการศึกษาด้านการเงิน-บัญชีในระดับปริญญาตรีจำนวน 1 คน ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) จำนวน 3 คน ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) จำนวน 2 คน และไม่ได้จบทางด้านการเงิน-บัญชีจำนวน 2 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้ที่เคยมีประสบการณ์การทำงานด้านการเงิน-บัญชีมาก่อนจำนวน 1 คน และทั้งหมดนี้ยังไม่ได้ผ่านหลักสูตรการฝึกอบรม-ฝึกงานด้านการเงิน-บัญชี อบต. ที่จัดโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 3-39
บุคลากรด้านการคลัง- การเงินและบัญชี อบต. ธนู

ตำแหน่ง	การศึกษา (ระดับ /ด้าน)	ประสบการณ์ทำงานด้าน การเงิน-การบัญชี
ปลัด อบต.	ปริญญาโท ด้านรัฐศาสตร์	มี
หัวหน้าส่วนการคลัง	ปริญญาตรี ด้านบัญชี	มี
หัวหน้างานจัดเก็บรายได้	ปวส.	มี
หัวหน้างานการเงิน-บัญชี	ปวส.	มี
ผู้ช่วยหัวหน้างานจัดเก็บรายได้	ปวช.	-
ผู้ช่วยหัวหน้างานการเงิน- บัญชี	ปวช.	-

ความสามารถของบุคลากรในการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบ

พนักงาน อบต. ธนู ในสำนักงานปลัดฯ ส่วนการคลัง รวมทั้งส่วนงานอื่นๆ ส่วนใหญ่ ยังไม่ค่อยมั่นใจในเรื่องภารกิจของ อบต. โดยรวม รวมทั้งการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบของตนเองว่าควรจะใช้วิธีการอย่างไร และมีขอบเขตความรับผิดชอบมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าพนักงานส่วนใหญ่มีความกระตือรือร้นที่จะเรียนรู้และแสวงหาวิธีการทำงานในหน้าที่ของตนเองให้ดีที่สุด ในขณะที่อาจจะมียุคกลางบางส่วนที่ไม่สนใจที่จะเรียนรู้และคิดแสวงหาวิธีการทำงาน กลับเริ่มทำตัวให้คุ้นเคยกับการไม่ค่อยมีงานทำในช่วงของการเริ่มต้นนี้

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าเยี่ยม

สภาพทั่วไป

อบต. ท่าเยี่ยม เป็นชุมชนชนบทขนาดเล็ก มีประชากรประมาณ 2,804 คน มีพื้นที่ประมาณ 25.8 ตารางกิโลเมตร (15,300 ไร่) มีความหนาแน่นเฉลี่ยประมาณ 111 คนต่อตารางกิโลเมตร มีอัตราการเพิ่มของประชากรในชุมชนประมาณปีละ 1 % ซึ่งนับว่าเป็นชุมชนที่มีอัตราการขยายตัวอยู่ในระดับปานกลางเมื่อเทียบกับชุมชนอื่นๆ โดยทั่วไป ลักษณะทั่วไปเป็นชุมชนเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพทำนา พื้นที่ของ อบต. ท่าเยี่ยมที่เป็นชุมชนหนาแน่นเกิน 1,000 คนต่อตารางกิโลเมตร มีประมาณร้อยละ 11.5 ของพื้นที่ทั้งหมด (3 ตารางกิโลเมตร) และเป็นพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นไม่เกิน 500 คนต่อตารางกิโลเมตร ประมาณร้อยละ 77 ของพื้นที่ทั้งหมด (20 ตารางกิโลเมตร) เป็นพื้นที่ป่าเขา และที่สาธารณะต่างๆ ประมาณ 0.1 ตารางกิโลเมตร

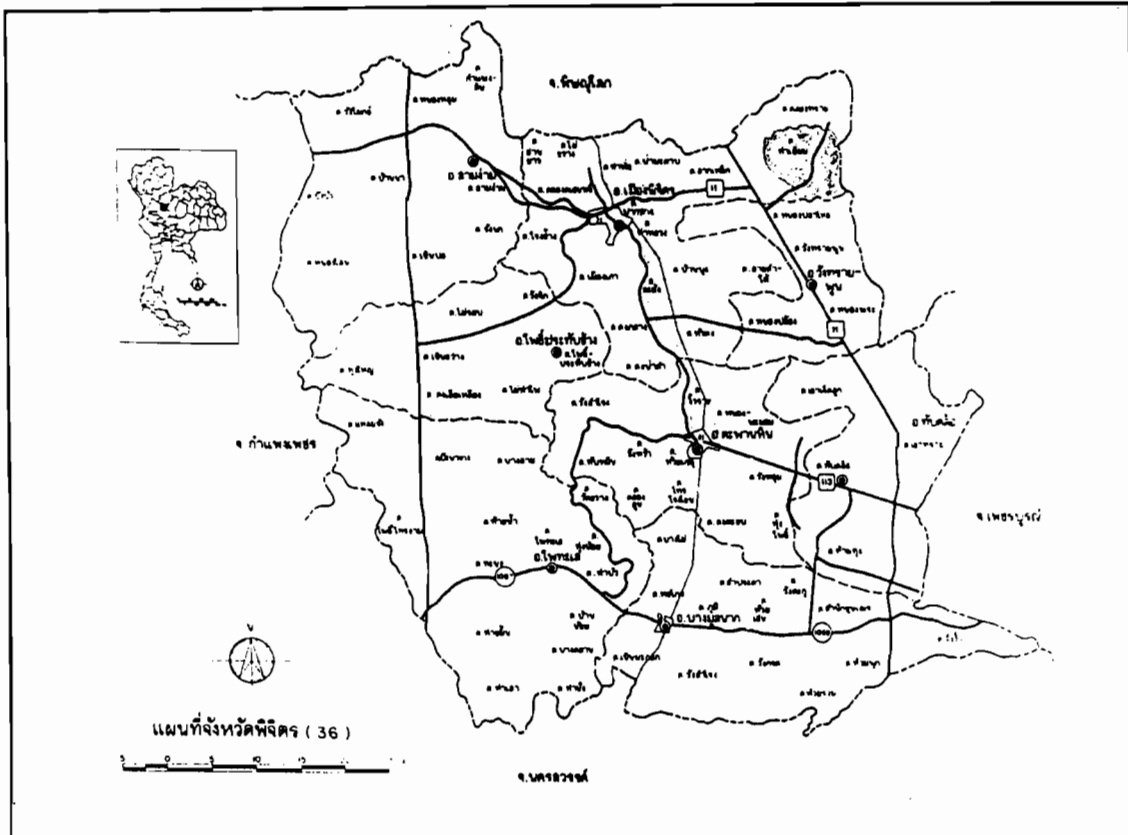
อบต. ท่าเยี่ยม ประกอบด้วย 6 หมู่บ้าน มีสมาชิก อบต. จำนวน 12 คน ในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา (เมื่อปี พ.ศ. 2539) มีผู้มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งร้อยละ 63.77 อบต. ท่าเยี่ยม เป็น อบต. ชั้น 5 มีรายได้ในปีงบประมาณ 2540 เป็นเงินทั้งสิ้น 3,528,436 บาท มีคณะกรรมการบริหาร อบต. จำนวน 7 คน สมาชิกสภา อบต. จำนวน 19 คน มีพนักงาน 3 คน และลูกจ้างชั่วคราว 2 คน เมื่อเปรียบเทียบจำนวนบุคลากรจริงกับอัตรากำลังที่กำหนดให้มีได้ตามกฎหมายแล้ว อบต. ท่าเยี่ยม นับว่ามีบุคลากรจริงเต็มร้อยละของอัตรากำลังที่กำหนดให้มีได้ตามกฎหมาย

ตารางที่ 3-40

แสดงสภาพทั่วไปของ อบต. ท่าเยี่ยม

สภาพทั่วไป	ชุมชนชนบท
จำนวนประชากร	2,804 คน
อัตราการเพิ่มของประชากรต่อปี	1
พื้นที่รวม (ตร.กม.)	25.8
พื้นที่ ความหนาแน่นเฉลี่ย (คน/ตร.กม.)	111
พื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นเกิน 1,000 คน /ตร.กม.	3
พื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นระหว่าง 500-1,000 คน/ตร.กม.	2.5
พื้นที่ที่มีประชากรไม่เกิน 500 คน/ตร.กม.	20
พื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะ ป่าเขา สถานที่ราชการ (ตร.กม.)	0.3
อาชีพหลักของประชากร	ทำนา
ชั้นของอบต.	5
รายได้ในปีงบประมาณ 2540	3,528,436
จำนวนสมาชิก อบต.	12
จำนวนบุคลากร	
- พนักงาน	3 คน
- ลูกจ้างชั่วคราว	2 คน

แผนที่ตั้งของ อบต. ทำเยียม
แสดงพื้นที่จังหวัด อำเภอก และที่ตั้งตำบล



สถานะทางการคลัง
รายได้

รายได้หลักปี 2540 ของ อบต. ทำเยียม ประกอบด้วย 2 แหล่งคือ 1) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล คิดเป็นร้อยละ 38.5 ของรายได้รวม 2) เงินสะสมนำมาจ่ายขาด คิดเป็นร้อยละ 31.4 ของรายได้รวม ตารางที่ 3-41 (ในหน้า 94) แสดงรายได้จากแหล่งต่างๆ ของ อบต. ทำเยียม ในปีงบประมาณ 2539 และ 2540 ตามลำดับ จะเห็นได้ว่า ในปีงบประมาณ 2540 มีแหล่ง รายได้ที่เพิ่มขึ้นจากปี 2539 จำนวน 2,781,160.7 บาท โดยแหล่งรายได้ที่เพิ่มขึ้นคือ (1) ภาษีโรงเรือนฯ (2) ภาษีบำรุงท้องที่ (3) ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ (4) ภาษีสรรพสามิต (5) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (6) เงินสะสมนำมาจ่ายขาด ในขณะที่มีแหล่งรายได้ที่ลดลงจำนวน 2 รายการ คือ (1) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน (2) รายได้เบ็ดเตล็ด

ตารางที่ 3-41
แสดงรายได้จริงของ อบต. ท่าเยี่ยม

แหล่งรายได้ อบต.	2539 (บาท)	2540 (บาท)	เพิ่ม/ลด
ภาษีโรงเรือนฯ	3,240.00	4,342.00	1,102.00
ภาษีบำรุงท้องที่	47,988.80	50,047.38	2,058.58
ภาษีป้าย	-	-	-
อากรฆ่าสัตว์	-	-	-
ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ	84,197.30	287,818.00	203,620.70
ภาษีสรรพสามิต	398,894.00	542,755.00	143,861.00
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	4,275.44	-	-4,275.44
ค่าธรรมเนียมที่ดิน	-	-	-
ค่าธรรมเนียมและค่าปรับอื่นๆ (ไม่รวมค่าธรรมเนียมที่ดิน)	-	-	-
รายได้ค่าสาธารณูปโภค	-	-	-
รายได้จากการดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์	-	-	-
เบ็ดเตล็ด	81,244.84	200.00	-81,044.84
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	-	1,360,000.00	1,360,000.00
เงินสะสมนำมาจ่ายขาด	-	1,109,600.00	1,109,600.00
อื่นๆ	127,345.00	173,674.00	46,329.00
รวมทั้งสิ้น	747,275.38	3,528,436.00	2,781,160.62

ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้

1. การจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น

อบต. ท่าเยี่ยม มีรายได้จากภาษีท้องถิ่น 2 ประเภทคือ 1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน 2) ภาษีบำรุงท้องที่ ในปี 2540 อบต. ท่าเยี่ยม มีรายได้จากแหล่งดังกล่าวนี้รวมกันจำนวน 54,389 บาท หรือประมาณร้อยละ 1.5 ของรายได้รวม เพิ่มขึ้นจากปี 2539 จำนวน 3,160 บาท หรือประมาณร้อยละ 0.4 ของปี 2539

ภาษีโรงเรือน และบำรุงท้องที่

ในปัจจุบัน อบต. ท่าเยี่ยม ยังมีได้เก็บภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่เอง อำเภอยังคงทำหน้าที่จัดเก็บให้อยู่เช่นเดิม โดย อบต. ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมมือแต่อย่างใด

เมื่อเปรียบเทียบกับขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร และมูลค่าที่ดินและอาคารในพื้นที่นี้แล้ว อาจกล่าวได้ว่า ความพยายามในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ในเขต อบต. แห่งนี้ จัดอยู่ในระดับสูง ดังจะเห็นได้จากตัวเลขสัดส่วนภาษีต่อพื้นที่ ต่อหัวประชากร และต่อมูลค่าที่ดินและอาคารที่นำเสนอในตารางที่ 3-42 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 3-42

รายได้จากภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ ต่อพื้นที่ ประชากร และมูลค่าที่ดินและอาคาร ของ อบต. ท่าเยี่ยมปี 2540

ภาษี	รายได้ (บาท)	รายได้ต่อพื้นที่ (15,300 ไร่)	รายได้ต่อหัว ประชากร (2,804 คน)	รายได้ต่อราคา ประเมินที่ดิน (17,000 บาท/ไร่)
ภาษีโรงเรือนฯ	4,342	0.3	1.6	0.002
ภาษีบำรุงท้องที่	50,047	3.3	17.8	0.02
รวม	54,983	3.6	19.4	0.022

ภาษีป้าย

อบต. ท่าเยี่ยม ไม่มีการจัดเก็บภาษีป้าย เพราะไม่มีป้ายร้านค้าและสถานประกอบการที่ต้องเสียภาษี

อากรฆ่าสัตว์

อบต. ท่าเยี่ยม ยังไม่มีรายได้จากอากรฆ่าสัตว์เช่นเดียวกับ อบต. อื่นๆ เนื่องจากยังไม่มีการจัดเก็บภาษีดังกล่าวแต่อย่างใด

2. ภาษีที่หน่วยรัฐบาลจัดเก็บให้

ภาษีที่หน่วยราชการส่วนกลางจัดเก็บและส่งให้ อบต. ประกอบด้วยภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีสรรพสามิต และค่าธรรมเนียมที่ดิน

อย่างไรก็ตาม ในปี 2540 อบต. มีรายได้เฉพาะภาษีสรรพสามิต กับภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะเท่านั้น รายได้จากภาษีสรรพสามิตเท่ากับ 539,843 บาท (ร้อยละ 15 ของ

รายได้รวม) สูงกว่าปี 2539 เป็นเงิน 140,859 บาท ในขณะเดียวกัน มีรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นเงิน 287,818 บาท (ร้อยละ 8 ของรายได้รวม) สูงกว่า ปี 2539 เป็นเงิน 203,621 บาท ดังแสดงในตารางที่ 3-43 รายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรของภาษีกลุ่มนี้เท่ากับ 296 บาท (ร้อยละ 23 ของรายได้รวม) ซึ่งจัดอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำกว่า อบต. อื่นๆ โดยเปรียบเทียบ สำหรับภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน และค่าธรรมเนียมที่ดินนั้น อบต. ยังไม่ได้รับโอนจากหน่วยงานส่วนกลางแต่อย่างใด

ตารางที่ 3-43

รายได้จากภาษีที่หน่วยงานของรัฐบาลจัดเก็บให้ อบต.ท่าเยี่ยม (ปี 2540)

ประเภทภาษี	บาท	ต่อหัวประชากร (2,804 คน)
ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ	287,818	103
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	-	-
ค่าธรรมเนียมที่ดิน	-	-
ภาษีสรรพสามิต	539,843	193
รวม	827,661	296

3. รายได้เบ็ดเตล็ด

รายได้เบ็ดเตล็ดของ อบต. ท่าเยี่ยม ในปี 2539 และ 2540 เป็นเงิน 81,245 และ 200 บาท ดังแสดงในตารางที่ 3-41 (ในหน้าที่ 94)

4. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ในปี 2540 อบต. ท่าเยี่ยม มีรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปของรัฐบาลเป็นเงิน 1,360,000 บาท หรือประมาณ 485 บาทต่อหัวประชากร

5. เงินสะสม

เมื่อต้นปีงบประมาณ 2540 อบต.ท่าเยี่ยม มีเงินสะสมเหลือจ่ายยกมาจำนวน 1,379,904.60 บาท และได้นำเงินสะสมมาใช้จ่าย (จ่ายขาด) ในปีงบประมาณ 2540 เป็นเงิน 1,109,600 บาท

ประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่าย

การวางแผนระยะยาว และการนำแผนฯ มาปฏิบัติ

อบต. ท่าเยี่ยม มีการจัดทำแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปีสำหรับปี 2540-44 เสร็จในปี 2540 และได้เริ่มใช้เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2541 เป็นครั้งแรก

ภารกิจหลักของ อบต. ในแผนฯ 5 ปี ประกอบด้วย 4 แนวทาง คือ

- (1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (ไฟฟ้า โทรศัพท์ ถนน สะพาน แหล่งน้ำอุปโภคบริโภค แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร)
- (2) การพัฒนารายได้และการจ้างงาน (ส่งเสริมการเกษตร ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการ)
- (3) การพัฒนาสภาวะแวดล้อม (ระบบระบายน้ำ บำบัดน้ำเสีย ป้องกันน้ำท่วม เก็บขนและทำลายขยะ การสุขาภิบาล)
- (4) การส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

สำหรับกลุ่มภารกิจตามกฎหมายที่มีได้ปรากฏในแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปีของ อบต. ท่าเยี่ยม คือ 1) ด้านการศึกษา วัฒนธรรม 2) ด้านสาธารณสุข

เป็นที่น่าสังเกตว่าแผนพัฒนาระยะ 5 ปีของ อบต. ที่จัดทำขึ้นนี้มุ่งสนองตอบปัญหาและความต้องการของชุมชนที่ประสบอยู่ในปัจจุบันเป็นสำคัญ อีกทั้งมิได้ประเมินสมรรถนะด้านรายได้ของ อบต. ในระยะ 5 ปีไว้แต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่อาจทราบได้ว่า อบต. จะสามารถดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ได้จริงหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ความสามารถในการประมาณการรายได้

ในปี 2540 ที่ผ่านมาก อบต. ท่าเยี่ยม มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายปีละ 2 ครั้ง เนื่องจากไม่สามารถประมาณการรายได้ทั้งปีได้ ในการทำงบประมาณประจำปีครั้งแรกนั้น อบต. ท่าเยี่ยมได้ประมาณการรายได้ไว้ 2,456,900 บาท และประมาณการรายจ่ายไว้ 2,400,976 บาท

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายฯ ครั้งที่สอง (ประมาณเดือน เมษายน 2540) ได้ประมาณการรายได้เพิ่มเติม 1,109,600 บาท (จากแหล่งรายได้หลักคือ เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม) และประมาณการรายจ่ายไว้ 1,109,600 บาท (เป็นรายจ่ายเพื่อพัฒนาทั้งหมด)

ข้อมูลที่น่าเสนอข้างต้นนี้แสดงให้เห็นว่าแหล่งรายได้ที่อบต.ท่าเยี่ยมไม่สามารถประมาณการล่วงหน้าได้คือ เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม ซึ่งปรากฏว่า อบต. อื่นๆ ก็พบปัญหาเดียวกันนี้เช่นกัน

ตารางที่ 3-44
การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติมของ อบต.ท่าเยี่ยม
ปีงบประมาณ 2540

ครั้งที่	ประมาณการรายได้ (บาท)	แหล่งรายได้	ประมาณการรายจ่าย (บาท)
1.	1,109,600	เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม	1,109,600

การนำภารกิจในแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปีมาปฏิบัติ

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2541 อบต. ได้นำกิจกรรมที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปีมาดำเนินการจำนวน 10 กิจกรรม เป็นเงินงบประมาณ 1,570,060 บาท (ร้อยละ 65 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย) คือ (1) จัดซื้อครุภัณฑ์ 111,500 บาท (2) โครงการเพื่อการพัฒนา 9 กิจกรรม จำนวน 1,458,560 บาท

ตารางที่ 3-45
กิจกรรมแผนพัฒนาระยะ 5 ปีที่ อบต. ท่าเยี่ยม
นำมาดำเนินการในปีงบประมาณ 2541

กิจกรรม	งบประมาณ (บาท)
1) โครงการซื้อที่ดินเพื่อขยายพื้นที่ทำการ อบต. ท่าเยี่ยม (จำนวน 2 ไร่ 3 งาน)	130,000
2) ขุดลอกคลอง	48,000
3) ก่อสร้างคันประตูน้ำ และดาดคอนกรีต	171,000
4) วางท่อระบายน้ำ คสล.	85,000
5) โครงการขยายถนนพร้อมลูกรัง	345,860
6) โครงการก่อสร้างฝายน้ำล้น	370,500
7) โครงการก่อสร้างถนนดินลูกรัง	267,200
8) ก่อสร้างป้ายชื่อที่ทำการ อบต. ท่าเยี่ยม	25,000
9) ก่อสร้างป้ายเขตติดต่อจังหวัด	23,000
10) ค่าครุภัณฑ์	111,500
รวม	1,577,060

การร่วมมือกับองค์กรภายนอก

อบต. ท่าเยี่ยม เคยประสานงานกับโยธา รพช, ชลประทาน เพื่อขอความร่วมมือกับองค์กรดังกล่าวในการจัดสร้างแหล่งน้ำให้แก่ชุมชน และเคยประสานงานกับสหกรณ์ เกษตร กคน. เพื่อขอความร่วมมือในการฝึกอบรม แต่ปรากฏว่าไม่ได้รับความร่วมมือแต่อย่างใด

โครงสร้างรายจ่าย และความสามารถในการ “บริหาร” รายจ่าย

รายจ่ายดำเนินการและรายจ่ายลงทุน

ตารางที่ 3-46 ข้างล่างนี้แสดงถึงโครงสร้างรายจ่ายของ อบต. ทำเยียม ที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณปี 2540 ที่ผ่านมา โดยในการจัดทำงบประมาณครั้งแรกนั้นมีรายจ่ายดำเนินการ (รายจ่ายประจำ) เป็นเงิน 821,916 บาท (ร้อยละ 34) และเป็นรายจ่ายลงทุนเป็นเงิน 1,579,060 บาท (ร้อยละ 66) ในส่วนของรายจ่ายดำเนินการนั้น เป็นรายจ่ายดำเนินการในงานบริหารทั่วไปเป็นเงิน 689,333 บาท (ร้อยละ 29) และเป็นรายจ่ายดำเนินการงานจัดบริการสาธารณะจำนวน 132,583 บาท (ร้อยละ 5)

ในส่วนของรายจ่ายลงทุนนั้น เป็นรายจ่ายลงทุนในงานบริหารทั่วไปจำนวน 116,000 บาท (ร้อยละ 5) และรายจ่ายลงทุนในงานจัดบริการสาธารณะแก่ชุมชนจำนวน 1,463,060 บาท (ร้อยละ 61) โปรดพิจารณาตารางที่ 3-46 ประกอบ

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมครั้งที่ 1 นั้น ปรากฏว่าเป็นรายจ่ายในงานจัดบริการสาธารณะแก่ชุมชนจำนวน 1,109,600 บาท (โปรดพิจารณาตารางที่ 3-47 ในหน้า 100 ประกอบ)

ตารางที่ 3-46

โครงสร้างรายจ่ายของ อบต.ทำเยียม ปีงบประมาณ 2540

ประเภทรายจ่าย	เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	ร้อยละของรายจ่ายรวม	อื่นๆ	ร้อยละของรายจ่ายรวม	รวม	เฉลี่ยต่อหัวประชากร (2,804 คน)
รายจ่ายรวม					2,400,976	856
รายจ่ายดำเนินการ (รวม)				34	821,916	293
• งานบริหาร	157,083	7	532,250	22	689,333	246
• งานให้บริการ	77,583	3	55,000	2	132,583	47
รายจ่ายลงทุน (รวม)				66	1,579,060	563
• งานบริหาร	-	-	116,000	5	116,000	41
• งานให้บริการ	-	-	1,463,060	61	1,463,060	522

ตารางที่ 3-47
โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของ อบต. ท่าเยี่ยม
ปีงบประมาณ 2540 ครั้งที่ 1

ประเภทรายจ่าย	เงินเดือนและ ค่าจ้างประจำ	ร้อยละ	อื่นๆ	ร้อยละ	รวม	เฉลี่ยต่อ หัว ประชากร (2,804 คน)
รายจ่ายรวม					1,109,600	396
รายจ่ายลงทุน (รวม)					1,109,600	
• งานบริหาร	-	-	-	-	-	
• งานให้บริการ	-	-	1,109,600	100	1,109,600	

การดำเนินกิจกรรมเชิง Contracting out

ในปีงบประมาณ 2540 ที่ผ่านมา อบต. ท่าเยี่ยม มีการว่าจ้างหน่วยงานเอกชนดำเนินกิจกรรมให้แก่ อบต. จำนวน 4 กิจกรรมคือ (1) สร้างตาดประตุน้ำ จำนวน 155,600 บาท (2) สร้างถนนลูกรัง จำนวน 1,007,666 บาท (3) สร้างถนนคอนกรีต จำนวน 157,500 บาท (4) กิจกรรมอื่นๆ จำนวน 121,800 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้นประมาณ 1,442,566 บาท (โปรดดูรายละเอียดในตารางที่ 3-48 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 3-48
การดำเนินกิจกรรมแบบ contracting out อบต. ท่าเยี่ยม
ปีงบประมาณ 2540

ประเภทกิจกรรม	งบประมาณที่ใช้ในการ ว่าจ้าง (บาท)	จำนวนหน่วยผลงาน เบื้องต้น
ก่อสร้างตาดประตุน้ำ	155,600	(8 x 8) , (8 x 3.5) เมตร
ก่อสร้างถนนดินลูกรัง	1,007,660	4 กม.
ก่อสร้างถนนคอนกรีต	157,500	150 เมตร
อื่นๆ ฯลฯ	121,800	-

การเงิน-บัญชี และการควบคุมตรวจสอบทางการเงิน

การบันทึกรายการบัญชี และการจัดทำงบดุลการเงิน

ส่วนการคลังของ อบต. ทำเยี่ยม ได้จัดทำสมุดบัญชีตามระเบียบว่าด้วยการเงินการบัญชี และงบประมาณของ อบต. ประกอบด้วย

- 1) บัญชีเงินสด (อต. 1)
- 2) บัญชีแยกประเภท (อต. 2)
- 3) รายงานคงเหลือรายวัน (อต. 3)
- 4) คุมเงินรายได้ (อต. 4)
- 5) คุมเงินรายจ่ายตามงบประมาณ (อต. 5)
- 6) จ่ายเงินเดือนและค่าจ้างรายเดือน (อต. 6)
- 7) จ่ายเงิน (อต. 7)
- 8) เงินฝากธนาคาร (อต. 11)
- 9) คุมการจ่ายเช็ค (อต. 12)
- 10) คุมมือเบิกเงินเพื่อจ่ายในราชการ (อต. 14)

จากการตรวจสอบการบันทึกรายการในบัญชีเบื้องต้นพบว่า พนักงานบัญชีได้ทำการลงบันทึกรายการรับจ่ายเงินประจำวัน และจัดทำงบดุลการเงินตามระเบียบที่กำหนด

การตรวจสอบประจำวัน-ประจำเดือน

ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเงิน การบัญชี อบต. นั้น กำหนดให้ ผู้บริหาร อบต. ประกอบด้วยปลัด อบต. ประธานคณะกรรมการบริหาร อบต. ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบ-รับรองยอดเงินรับจ่ายประจำวัน และตรวจสอบ-รับรองรายงานการเงินต่างๆ ประจำเดือน ก่อนที่จะรายงานให้อำเภอทราบ อันเป็นส่วนหนึ่งของระบบการตรวจสอบทางการเงินภายในของ อบต. อย่างไรก็ตาม ในกรณีของ อบต. ทำเยี่ยมนี้พบว่า ผู้บริหารของ อบต. มิได้ทำการตรวจสอบ-รับรองยอดรับจ่ายเงินประจำวันตามระเบียบฯ อย่างเคร่งครัดแต่อย่างใด ประธานคณะกรรมการบริหารของ อบต. มักจะมอบให้ปลัด อบต. ทำหน้าที่นี้แทน สำหรับการตรวจสอบ-รับรองรายงานการเงินประจำเดือนนั้น ปลัด อบต. และประธานคณะกรรมการ อบต. ลงนามรับรองรายงานการเงินต่างๆ แต่ก็มีได้ทำการตรวจสอบความถูกต้องของการลงบันทึกรายการบัญชีย้อนหลังแต่อย่างใด การลงนามในรายงานฯ จึงมีลักษณะเป็นเชิงการรับทราบข้อมูลการเงินที่ส่วนการคลังจัดทำขึ้นเท่านั้น

การตรวจสอบของหน่วยงานภายนอก

หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของ อบต. ในปัจจุบันมี 2 หน่วยงานคือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และคณะทำงานตรวจสอบบัญชี อบต. ที่จังหวัดแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยนับตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา

ในระยะ 2 ปีที่ก่อตั้ง อบต. ทำเยียม เป็นต้นมาปรากฏว่ายังไม่เคยมีหน่วยงานตรวจสอบบัญชีทั้งสองหน่วยงานมาตรวจสอบบัญชีของ อบต. ทำเยียม แต่อย่างใด

บุคลากรด้านการบริหารงานคลัง การเงินและบัญชี

อัตรากำลัง

ส่วนการคลังของ อบต. ทำเยียม มีพนักงาน อบต. จำนวน 1 คน และลูกจ้างชั่วคราว 2 คน คือ

1. เจ้าหน้าที่บริหารการเงินและบัญชี 2 ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนการคลังจำนวน 1 อัตรา
2. ลูกจ้างชั่วคราวทำหน้าที่ด้านการจัดเก็บรายได้จำนวน 1 คน

และด้านการเงิน และบัญชี 1 คน

การศึกษาและประสบการณ์

ผู้บริหาร อบต. และบุคลากรในส่วนการคลังของ อบต. ทำเยียม ส่วนใหญ่มีประสบการณ์ด้านการบริหารทั่วไป และการบริหารการคลัง การเงินและบัญชี ประธาน อบต. จบการศึกษาระดับ ม.3 กรรมการบริหาร อบต. ที่เหลือ 6 คน ก็มีระดับการศึกษาใกล้เคียงกับประธาน

ปลัด อบต. จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ด้านรัฐศาสตร์ (การปกครอง) ซึ่งมีโอกาสได้เรียนวิชาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น/การบริหารจัดการ และเคยมีประสบการณ์ทำงานด้านการบริหาร/การวางแผน/การเงิน-บัญชีมาก่อน (เคยผ่านงานผู้บริหารองค์กรพัฒนาเอกชนมา 10 ปี ผ่านการศึกษาดูงานต่างประเทศ และงานฝึกอบรมต่างๆ)

พนักงานและลูกจ้าง อบต. ในส่วนการคลังที่จบการศึกษาด้านการเงิน-บัญชีในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) จำนวน 1 คน ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) จำนวน 1 คน และไม่ได้จบทางด้านการเงิน-บัญชีจำนวน 1 คน ในจำนวนนี้ เป็นผู้ที่เคยมีประสบการณ์การทำงานด้านการเงิน-บัญชีมาก่อนจำนวน 1 คน และที่ได้ผ่านหลักสูตรการฝึกอบรม-ฝึกงานด้านการเงิน-บัญชี อบต. ที่จัดโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยมาแล้วจำนวน 1 คน

ตารางที่ 3-49

บุคลากรด้านการคลัง- การเงินและบัญชี อบต. ท่าเยี่ยม

ตำแหน่ง	การศึกษา (ระดับ /ด้าน)	ประสบการณ์ทำงานด้าน การเงิน-การบัญชี
ปลัด อบต.	ปริญญาตรี ด้านรัฐศาสตร์	มี
หัวหน้าส่วนการคลัง	ปวส. ด้านการเงินและบัญชี	มี
ตำแหน่งอื่นๆ - ลูกจ้างชั่วคราว	ปวช. ด้านการเงินและบัญชี	ไม่มี

ความสามารถของบุคลากรในการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบ

พนักงาน อบต. ท่าเยี่ยม ในสำนักงานปลัดฯ ส่วนการคลัง รวมทั้งส่วนงานอื่นๆ ส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยมั่นใจในเรื่องภารกิจของ อบต. โดยรวม รวมทั้งการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบของตนเองว่าควรจะใช้วิธีการอย่างไร และมีขอบเขตความรับผิดชอบมากน้อย เพียงใด อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าพนักงานส่วนใหญ่มีความกระตือรือร้นที่จะเรียนรู้และแสวงหาวิธีการทำงานในหน้าที่ของตนเองให้ดีที่สุด ในขณะที่อาจจะมีบุคลากรบางส่วนที่ไม่สนใจที่จะเรียนรู้และคิดแสวงหาวิธีการทำงาน กลับเริ่มทำตัวให้คุ้นเคยกับการไม่ค่อยมีงานทำในช่วงของการเริ่มต้นนี้

บทที่ 4:

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

การวิจัยเรื่อง "ศักยภาพทางการคลัง" นี้มีวัตถุประสงค์หลักที่จะทำการประเมินขีดสมรรถนะและโอกาสในทางการคลังของ อบต. โดยเน้นหนักในด้านการวางแผน การบริหารรายได้ และรายจ่ายเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้ทราบว่า อบต. มีจุดแข็ง และจุดอ่อนในเรื่องดังกล่าวอย่างไรบ้าง และมีศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาอย่างไรบ้าง

ในการศึกษานั้นผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือก อบต. เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษาจำนวน 4 อบต. คือ

- 1) อบต. บางพลีใหญ่ อ. บางพลี จ.สมุทรปราการ
- 2) อบต. เทพารักษ์ อ.เมือง จ.สมุทรปราการ
- 3) อบต. ธนู อ.อุทัย จ.พระนครศรีอยุธยา
- 4) อบต. ท่าเยี่ยม กิ่งอำเภอสาทเหล็ก จ.พิจิตร

หลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการคัดเลือก อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษามีดังนี้

ลักษณะชุมชน ผู้วิจัยคัดเลือก อบต. ที่มีความเป็นชุมชนเมืองสูง (ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,000 คนต่อตารางกิโลเมตรขึ้นไป และตั้งอยู่ใกล้เขตเทศบาลหรือเขตสุขาภิบาล) และ อบต. ที่ตั้งอยู่ในเขตชนบท (ความหนาแน่นของประชากรไม่เกิน 1,000 คนต่อตารางกิโลเมตร และตั้งอยู่ห่างจากเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลพอสมควร) จำนวนกลุ่มละ 2 แห่ง มาใช้เป็นกรณีศึกษา อบต.

สถานะทางการคลัง ผู้วิจัยคัดเลือก อบต. ที่มีรายได้ประจำ (ไม่รวมรายได้ประเภทเงินอุดหนุนจากรัฐบาล) ในปีงบประมาณ 2538 /39 จัดอยู่ในกลุ่ม 25% สูงสุด และ อบต.ที่มีรายได้ประจำจัดอยู่ในกลุ่ม 25% ต่ำสุด มาใช้เป็นกรณีศึกษาจำนวนกลุ่มละ 2 แห่ง

ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจข้อมูลด้านการเงินการคลัง และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องใน อบต. ที่ทำการศึกษา โดยการส่งแบบเก็บข้อมูลเบื้องต้นออกไปสำรวจข้อมูลจาก อบต. ที่เป็นกรณีศึกษาเป็น

ลำดับแรก จากนั้นจึงออกไปสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลระดับลึกในลำดับต่อมา ซึ่งได้รับความร่วมมือจาก อบต. ที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี

ผู้วิจัยได้ประเมินศักยภาพทางการคลังของ อบต. ในด้านต่างๆ 6 ด้านด้วยกันคือ

1. **ด้านรายได้ และเสถียรภาพทางการคลัง** จากการวิจัยพบว่าแหล่งรายได้หลักของ อบต. ที่นำมาใช้จ่ายในปีงบประมาณ 2541 ประกอบด้วย 5 แหล่ง คือ

1.1 **ภาษีโรงเรือนฯ** เป็นแหล่งรายได้สำคัญของ อบต. เทพารักษ์ ซึ่งอยู่ในเขตเมืองที่มีความหนาแน่นสูงและพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งรายได้สำคัญของ อบต. ธนุเช่นเดียวกัน สำหรับอบต.ธนุนี้เป็นอบต.ชนบทชานเมืองในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งได้รับอิทธิพลจากกรุงเทพมหานครสูง มีนิคมอุตสาหกรรมที่ทันสมัยตั้งอยู่ในพื้นที่ ดังนั้น อบต. ธนุ จึงมีรายได้จากแหล่งนี้สูงที่สุดในบรรดา อบต. ที่เป็นกรณีศึกษาทั้งหมด

1.2 **ภาษีบำรุงท้องที่** เป็นแหล่งรายได้หลักที่สำคัญจากแหล่งรายได้ท้องถิ่นทั้งหมดของ อบต. ท่าเยี่ยม ซึ่งเป็น อบต.ในเขตชนบทห่างไกล และมีสัดส่วนจากรายได้แหล่งนี้สูงที่สุดในบรรดา อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา

1.3 **ภาษีป้าย** เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของ อบต. ในเมืองและชานเมืองอีกแหล่งหนึ่งจากกรณีของ อบต. ที่ทำการจัดเก็บภาษีป้ายแล้ว 3 แห่ง คือ บางพลีใหญ่ เทพารักษ์ และธนู นั้น มีรายได้จากภาษีป้ายสูงกว่าภาษีบำรุงท้องที่เกิน 2 เท่าทั้งสิ้น โดยเฉพาะกรณีของ อบต. ธนุซึ่งมีรายได้จากภาษีป้ายสูงกว่าภาษีบำรุงท้องที่ถึง 58 เท่าตัว

1.4 **ค่าธรรมเนียมที่ดิน** เป็นแหล่งรายได้หลักที่สำคัญของ อบต. ในเขตเมืองและชานเมือง และเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของ อบต. บางพลีใหญ่ เนื่องจากรายได้จากค่าธรรมเนียมที่ดินของ อบต. บางพลีใหญ่ มีสัดส่วนถึงร้อยละ 57 ของรายได้รวมทั้งหมด

1.5 **เงินสะสมจ่ายขาด** ในปี 2540 ที่ผ่านมานั้น อบต. ที่เป็นกรณีศึกษาทั้ง 4 แห่งมีการนำรายได้เหลือจ่ายสะสมมาใช้จ่าย (เงินสะสมจ่ายขาด) ในสัดส่วนที่สูงมาก คิดเป็นร้อยละ 18.44 ของรายจ่ายในปี 2540 รายจ่ายจากเงินส่วนนี้มักจะเป็นโครงการพัฒนา (โครงสร้างพื้นฐาน) ต่างๆ เป็นที่น่าสังเกตว่า อบต. เขตเมืองและชานเมืองบางแห่งมีโครงสร้างรายได้ที่พึ่งพารายได้จากค่าธรรมเนียมที่ดินสูง เช่น กรณีของ อบต. บางพลีใหญ่ ซึ่งมีรายได้จากแหล่งนี้เกือบร้อยละ 60 ของรายได้รวม รายได้จากค่าธรรมเนียมที่ดินนั้นมีความไม่แน่นอนสูงเพราะขึ้นอยู่กับการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินซึ่งอาจจะลดน้อยลงไปพร้อมกับสภาวะเศรษฐกิจถดถอย ดังนั้น อบต. ที่พึ่งพา รายได้จากแหล่งนี้เป็นหลักอาจจะมีความเสี่ยงในทางการคลังค่อนข้างสูงในอนาคต

2. ด้านประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ในปี 2540 อบต. มีรายได้จากภาษีท้องถิ่น 3 ประเภทคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย สำหรับอากรฆ่าสัตว์นั้น แม้กฎหมายจะกำหนดให้ อบต. ดำเนินการจัดเก็บได้ แต่ในขณะนี้ (2540-41) ยังไม่มี อบต. ใดดำเนินการจัดเก็บหรือมีรายได้จากอากรฆ่าสัตว์แต่อย่างใด รายได้จากแหล่งดังกล่าวนี้มีสัดส่วนเฉลี่ยประมาณร้อยละ 1.5 - 26 ของรายได้รวม รายได้แหล่งนี้มีความแน่นอนคงเส้นคงวาระสูง

2.1 ภาษีโรงเรือนฯ และบำรุงท้องที่ ในปัจจุบันยังไม่มี อบต. ใดๆ ดำเนินการจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ของตนเอง หากมอบให้อำเภอทำหน้าที่จัดเก็บอยู่เช่นที่เคยปฏิบัติมา โดย อบต. บางแห่ง เช่น อบต. เทพารักษ์ และ อบต. บางพลีใหญ่ ซึ่งเข้าไปมีส่วนช่วยเหลือสนับสนุนการจัดเก็บภาษีของอำเภอ โดยการนำสำรวจแปลงและอาคารและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบและไปเสียภาษีตามกำหนดเวลาเพื่อให้สามารถจัดเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากหน่วยจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ในปัจจุบันคืออำเภอ มิใช่ อบต. ดังนั้น ความแตกต่างในเรื่องระดับความพยายามในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ระหว่าง อบต. ต่างๆ ที่เป็นอยู่จึงไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการบริหารงานของ อบต. โดยตรงแต่อย่างใด

2.2 ภาษีป้าย อบต. ต่างๆ เพิ่งดำเนินการจัดเก็บภาษีป้ายเมื่อต้นปี 2539 ซึ่งสามารถทำรายได้ให้แก่ อบต. ได้ดีกว่าภาษีบำรุงท้องที่ที่จัดเก็บอยู่แต่เดิมอย่างมาก ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้อาจเป็นข้อบ่งชี้ว่า อบต. มีความสามารถในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเองสูงมาก

2.3 อากรฆ่าสัตว์ แม้ว่ากฎหมาย พรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะกำหนดให้ อบต. มีอำนาจจัดเก็บอากรฆ่าสัตว์ได้เช่นเดียวกับเทศบาลและสุขาภิบาล แต่ในช่วงที่ผ่านมาจนถึงปีงบประมาณ 2541 นี้ก็ยังไม่พบว่ามี อบต. ใดดำเนินการจัดเก็บอากรฆ่าสัตว์แต่อย่างใด ดังนั้น อบต. จึงยังไม่มีรายได้จากแหล่งดังกล่าวนี้แต่อย่างใด

3. ด้านการวางแผน จากการวิจัยพบว่าในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปี (2540-2544) ของ กลุ่ม อบต. ที่เป็นกรณีศึกษานั้น ได้มีการกำหนดภารกิจหลักของตนเองไว้ในลักษณะคล้ายๆ กัน คือ กิจกรรมประเภทพัฒนาและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนารายได้และการจ้างงาน ด้านพัฒนาสภาวะแวดล้อม และด้านการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อบต. เป็นที่น่าสังเกตว่า มีกลุ่มภารกิจตามกฎหมายที่มีได้ปรากฏในแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปีของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา คือ ด้านการศึกษา ด้านวัฒนธรรม (ยกเว้นกรณีของ อบต. บางพลีใหญ่) และด้านสาธารณสุข (ยกเว้นกรณีของ อบต. เทพารักษ์)

นอกจากนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่า แผนพัฒนาระยะ 5 ปีของ อบต. มิได้ประเมินสมรรถนะด้านรายได้ของ อบต. ในช่วงระยะ 5 ปีของแผนพัฒนาไว้แต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่อาจทราบได้ว่า อบต. จะสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่กำหนดไว้ในแผนฯ ได้จริงหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

สำหรับการนำภารกิจในแผนพัฒนาระยะ 5 ปีไปปฏิบัติของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา ในปีงบประมาณ 2540 เป็นที่น่าสังเกตว่า อบต. ต่างๆ มีการดำเนินกิจกรรมประเภทพัฒนาและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน และการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการของ อบต. เหมือนกันทั้งหมด กิจกรรมที่อาจแตกต่างกันออกไปคือการพัฒนาสิ่งแวดล้อม (ธนู) การพัฒนารายได้และการจ้างงาน (ท่าเยี่ยม) การส่งเสริมด้านกีฬา การศึกษาและพัฒนาความรู้ของประชาชน และการส่งเสริมวัฒนธรรม (บางพลีใหญ่ และธนู) ในจำนวนนี้ปรากฏว่ามีกิจกรรมที่ไม่ได้อยู่ในแผนพัฒนาระยะ 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปีอยู่จำนวนไม่น้อยเช่นเดียวกัน

4. **ด้านการประมาณการรายได้ของ อบต.** จากการวิจัยพบว่า ในปีงบประมาณ 2540 ที่ผ่านมา อบต. ต่างๆ มีการจัดท่างบประมาณรายจ่ายมากกว่า 2 ครั้ง เนื่องจากไม่สามารถประมาณการรายได้ในปีงบประมาณได้อย่างถูกต้อง สาเหตุหลักของการตั้งงบประมาณเพิ่มเติมกลางปีนั้น มาจากการที่ อบต. ไม่สามารถคาดการณ์แหล่งรายได้ในรอบปีให้ถูกต้องแม่นยำได้ โดยหลักการจัดท่างบประมาณในปัจจุบันนี้ อบต. จะจัดท่างบประมาณรายจ่ายได้ภายในวงเงินรายได้ที่คาดว่าจะได้รับอย่างแน่นอนเท่านั้น (อบต. จะต้องมียอดประมาณการรายได้เหนือประมาณการรายจ่ายไม่น้อยกว่าร้อยละ 2) หากพิจารณาถึงแหล่งรายได้ของ อบต. ในปัจจุบันก็น่าจะกล่าวได้ว่ามีแหล่งรายได้ประเภทเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเท่านั้นที่ อบต. ไม่สามารถคาดการณ์ได้ด้วยตนเอง เพราะจำนวนเงินอุดหนุนที่จัดสรรผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลให้แก่ท้องถิ่นนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลและการเมืองระดับชาติโดยสิ้นเชิง การจัดท่างบประมาณกลางปีเพื่อใช้จ่ายเงินอุดหนุนจึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจเลี่ยงได้

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากพิจารณาแหล่งรายได้ที่ อบต. นำมาจัดท่างบประมาณเพิ่มเติม ปรากฏว่ามีแหล่งรายได้ที่ อบต. ควรจะสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ หรือมีตัวเลขรายได้เหล่านั้น อยู่ในมือตลอดเวลา เช่น เงินสะสม ค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่ อบต. จัดเก็บเอง (ยกเว้นค่าธรรมเนียมที่ดินซึ่งคาดการณ์ได้ยาก) ภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ดอกเบี้ย เป็นต้น การจัดท่างบประมาณเพิ่มเติมโดยใช้เงินจากแหล่งเหล่านี้จึงแสดงให้เห็นว่า อบต. ยังขาดความรู้ความชำนาญในการจัดท่างบประมาณ และขาดทักษะในการประมาณรายได้ที่ถูกต้องแม่นยำอย่างมาก

5. **ด้านการจัดท่างบประมาณ** จากการวิจัยพบว่า การจัดท่างบประมาณของ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษามีกระบวนการดำเนินงานแบบเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจาก อบต. ทุกแห่งจะต้องจัดทำและบริหารงบประมาณท้องถิ่นให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายว่าด้วยการคลังและงบประมาณของ อบต. ที่รัฐบาลกำหนดไว้ โดยหลักการแล้ว อบต. จะต้องจัดท่างบประมาณแบบสมดุล (ประมาณ

การรายจ่ายจะต้องต่ำกว่าประมาณการรายรับไม่น้อยกว่าร้อยละ 2) อบต. จะกู้เงินมาใช้จ่ายในงบประมาณมิได้ ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายนั้น กรมการปกครองกำหนดรูปแบบเอกสาร งบประมาณให้เป็นแบบแสดงรายการ (Line-item budgeting)

อนึ่ง กระบวนการจัดทำงบประมาณและรูปแบบเอกสารงบประมาณซึ่งกำหนดให้เป็นแบบแสดงรายการดังกล่าวนี้ ไม่เกื้อกูลต่อการนำแผนพัฒนาตำบลมาปฏิบัติ และไม่ส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารจัดการของ อบต. แต่อย่างใด เนื่องจากระบบงบประมาณดังกล่าวไม่ช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่นตระหนักถึงภารกิจและแผนงานของท้องถิ่น ไม่สามารถแสดงข้อมูลต้นทุนและค่าใช้จ่ายตามภารกิจหรือตามหน่วยงานดำเนินการ ไม่มีการจำแนกรายจ่ายดำเนินการและรายจ่ายลงทุนออกจากกัน และไม่ช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่นมองเห็นรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อันเนื่องมาจากการตัดสินใจในอดีตและปัจจุบันแต่อย่างใด ทำให้ยากต่อการวิเคราะห์งบประมาณในเชิงการวางแผน และการบริหารจัดการมากพอสมควร

6. **ด้านการบัญชี การควบคุมและการตรวจสอบทางการเงิน** จากการวิจัยพบว่า ส่วนการคลังของ อบต. ต่างๆ ที่เป็นกรณีศึกษาได้จัดทำสมุดบัญชีตามระเบียบว่าด้วยการเงินการบัญชีและงบประมาณของ อบต. เป็นที่น่าสังเกตว่ามี อบต. บางแห่งที่มีได้จัดทำทะเบียนและสมุดคุมการรับ-จ่ายเงินบางประเภท การมิได้ดำเนินการในเรื่องเหล่านี้อาจไม่ใช่เรื่องเสียหายร้ายแรงในทางการบัญชี แต่ข้อมูลในเอกสารเหล่านี้มีความสำคัญต่อการตรวจสอบควบคุมการรับ-จ่ายเงิน และการบริหารกระแสเงินสดของผู้บริหาร อบต. ค่อนข้างมาก การที่ผู้รับผิดชอบมิได้ดำเนินการให้ครบถ้วนสมบูรณ์นั้น อาจเป็นเพราะผู้บริหารเองก็ได้ทวงถาม (เพราะยังไม่ทราบหรือไม่มีความรู้ในเรื่องการเงิน การบริหารเงินสด ฯลฯ ตามแต่กรณี) หรือเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความชำนาญเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้านการเงินและบัญชี หรือเป็นเพราะเหตุอื่นก็ได้

สำหรับการตรวจสอบภายในของ อบต. นั้นพบว่าผู้บริหารของ อบต. ส่วนใหญ่มิได้ทำการตรวจสอบ-รับรองยอดรับจ่ายเงินประจำวันตามระเบียบฯ อย่างเคร่งครัดแต่อย่างใด แม้จะมีการรับรองรายงานการเงินประจำเดือนนั้นโดยผู้รับผิดชอบ แต่การลงนามในรายงานฯ เป็นเพียงการรับทราบข้อมูลการเงินที่ส่วนการคลังจัดทำขึ้นเท่านั้น

สำหรับการตรวจสอบของหน่วยงานภายนอกนั้น มีหน่วยงานตรวจสอบบัญชีของ อบต. 2 หน่วยงานคือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และคณะทำงานตรวจสอบบัญชี อบต. ที่จังหวัดแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยนับตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา จากการศึกษาคพบว่าหน่วยตรวจสอบทั้งสองแห่งเคยเข้าไปทำการตรวจสอบบัญชีให้แก่ อบต. บางพลีใหญ่ อบต. ธนุ และ เทพารักษ์ สำหรับกรณีของ อบต. ท่าเยี่ยมนั้น ไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานทั้งสองไปตรวจสอบบัญชีให้แต่อย่างใด

สำหรับในส่วนของบุคลากรทางด้านการคลังนั้น จากการวิจัยพบว่า ผู้บริหาร อบต. และบุคลากรในส่วนการคลังของ อบต. ที่ทำการศึกษาส่วนใหญ่ยังขาดประสบการณ์ด้านการวางแผนการเงิน และบัญชี

ข้อเสนอแนะ:

แนวทางการส่งเสริมสมรรถนะด้านการเงินการคลัง ของ อบต. ในอนาคต

ข้อค้นพบจากการวิจัยครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า อบต. ยังขาดสมรรถภาพด้านการบริหารการเงินการคลังอยู่มากพอสมควร การส่งเสริมประสิทธิภาพด้านการบริหารการเงินการคลังของ อบต. เป็นเรื่องเร่งด่วน เนื่องจากปัจจัยด้านการคลังเป็นตัวแปรพื้นฐานของการปกครองตนเองของท้องถิ่น ถ้าหาก อบต. มีรายได้เพียงเล็กน้อย หรือพึ่งพารายได้จากแหล่งที่ไม่แน่นอน หรือบริหารงานอย่างไม่โปร่งใส หรือมีการระดมเงินประจำที่ไม่จำเป็นในสัดส่วนที่สูง ก็อาจทำให้การปกครองตนเองของ อบต. ขาดประสิทธิภาพ และอาจไม่สามารถดำรงอยู่ได้ในระยะยาว

การพัฒนาขีดสมรรถนะด้านการคลังของ อบต. นั้น จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านการเงินการคลังและด้านอื่นๆ ประกอบกัน ทั้งนี้เพราะส่วนหนึ่งของปัญหาทางการเงินการคลังมีสาเหตุมาจากตัวแปรเชิงโครงสร้างการบริหารงาน และอีกส่วนหนึ่งมาจากตัวบุคคล ระบบและพฤติกรรมการบริหารงานด้านการเงินการคลังโดยตรง ในที่นี้ใคร่ขอเสนอแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถด้านการเงินการคลังของ อบต. ใน 4 ประการคือ

1. การปรับปรุงขนาดที่เหมาะสมของ อบต.
2. การส่งเสริมการพัฒนารายได้ มั่นคง พึ่งตัวเอง และโปร่งใส
3. ส่งเสริมการพัฒนาประสิทธิภาพด้านรายจ่าย
4. การปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

การปรับปรุงขนาด (Size) ที่เหมาะสมของ อบต.

ประสิทธิภาพและความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลังของ อบต. มีความสัมพันธ์กับขนาดพื้นที่ และจำนวนประชากรของ อบต. อย่างไร? ผลการศึกษาค้นคว้านี้ได้แสดงให้เห็นว่า อบต. ที่มีจำนวนประชากรน้อย มีแนวโน้มที่จะมีรายจ่ายดำเนินการต่อหัวประชากรสูงกว่า อบต. ที่มีจำนวนประชากรมากกว่า (เช่น อบต. ท่าเยี่ยม และธนู เป็นต้น) ทั้งนี้เพราะรายจ่ายดำเนินการส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำที่ค่อนข้างตายตัว ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นว่า ถ้า อบต. มีจำนวนประชากรน้อยเกินไป ก็จะส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดประสิทธิภาพอันเนื่องมาจาก อบต. มีขนาดเล็ก (มีจำนวนประชากรน้อย) เกินไป หรือที่เรียกว่า “In economy of scale”

ในประการต่อมา การศึกษาค้นคว้าได้แสดงให้เห็นว่า อบต. ที่มีเสถียรภาพทางการคลังสูงนั้น จะพึ่งพารายได้จากภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่เป็นพื้นฐาน เนื่องจากภาษีดังกล่าวนี้เป็นแหล่งรายได้ที่มั่นคงของ อบต. และพบว่ารายได้แหล่งนี้จะสามารถพัฒนาให้เป็นแหล่งรายได้หลักของ อบต. ได้ต่อไปในอนาคต (เช่น กรณีของ อบต. ธนู เป็นต้น) แต่การจะพัฒนารายได้ภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่เป็นแหล่งรายได้หลักต่อไปนั้น อบต. จะต้องมีพื้นที่ที่สามารถใช้เป็นฐานภาษีประเภทนี้จำนวนเพียงพอเท่านั้น ดังนั้น เงื่อนไขที่สำคัญประการต่อมาของการบริหารงานของ อบต. คือการมีพื้นที่ซึ่งจะเป็นฐานภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่จำนวนมากเพียงพอที่จะทำให้ อบต. มีรายได้สำหรับใช้จ่ายเป็นงบประมาณดำเนินการในงานบริหารทั่วไปและงานจัดบริการพื้นฐานในชุมชนได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงควรส่งเสริมให้ อบต. ที่มีพื้นที่น้อยเกินความเหมาะสมไปรวมตัวกับ อบต. เทศบาล หรือองค์กรการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ที่อยู่ข้างเคียง เพื่อให้มีจำนวนประชากรและพื้นที่มากเพียงพอต่อไป

การส่งเสริมการพัฒนารายได้

ข้อค้นพบจากการวิจัยในครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า อบต. มีโครงสร้างรายได้ที่แคบ และพึ่งพาแหล่งรายได้ที่ไม่ค่อยแน่นอนอยู่มากพอสมควร ยังไม่ได้รับโอนรายได้บางประเภทจากหน่วยงานของรัฐบาลที่ทำหน้าที่จัดเก็บและจัดสรรให้ตามกฎหมาย อีกทั้งยังไม่ได้มีการริเริ่มพัฒนารายได้ของตนเองอย่างจริงจังแต่อย่างใด ผู้วิจัยจึงใคร่ขอเสนอแนะแนวทางการพัฒนารายได้ของ อบต. ใน 4 ประเด็นหลัก ดังต่อไปนี้

1. การพัฒนาระบบภาษีทรัพย์สิน

ข้อค้นพบจากการวิจัยในครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า อบต. สามารถพัฒนารายได้จากภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ ให้เป็นแหล่งรายได้หลักในอนาคตได้ แต่ในปัจจุบันภาษีดังกล่าวนี้ยังล้าหลังอยู่มาก ทั้งในเรื่องการกำหนดฐานภาษีที่มีข้อยกเว้นอย่างมาก และในส่วนของกระบวนการประเมินภาษี การกำหนดอัตราภาษี และวิธีการบริหารจัดการเก็บภาษี ดังนั้น รัฐบาลจึงควรเร่งปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีดังกล่าวนี้เสียใหม่ให้ทันสมัย มีฐานภาษีกว้างขวาง และส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารจัดเก็บภาษีของ อบต. ในลำดับต่อมา

นอกจากนั้นข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารรายได้ของ อบต. ต่างๆ ที่นำเสนอไว้ในส่วนที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่า อบต. ส่วนใหญ่ยังไม่ได้ใช้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีดังกล่าวมากเท่าที่ควร หากไม่พิจารณากรณีของ อบต. ธนุ (ซึ่งได้เก็บภาษีโรงเรือนฯ อย่างมีประสิทธิภาพ) แล้ว อบต. อื่นๆ ที่เป็นกรณีศึกษาสามารถจัดเก็บได้เพียงร้อยละ 0.01-0.04 ของราคาประเมินที่ดินฯ ต่อไร่ เท่านั้น ดังนั้น ถ้าหากรัฐบาลนำภาษีทรัพย์สินมาใช้แทนภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ และขยายฐานภาษีให้ครอบคลุมที่ดินและอาคารบ้านเรือนประเภทต่างๆ ให้มากที่สุด (ยกเว้นเฉพาะที่สาธารณะ อาคารและบริเวณที่ทำการของหน่วยราชการ และศาสนสถานเท่านั้น) และให้จัดเก็บภาษีในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 0.2 ของราคาประเมินที่ดินฯ ต่อไร่แล้ว อบต. ทั้ง 4 แห่งที่เป็นกรณีศึกษานี้ก็จะมีรายได้จากภาษีทรัพย์สินใหม่เพิ่มขึ้นจากเดิม (ยอดรวม) ถึง 1.8-19 เท่าตัว ดังแสดงในตารางที่ 4-1 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 4-1

**ประมาณการรายได้จากภาษีโรงเรือนและภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีทรัพย์สิน
ของ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา**

ฐานและอัตรากาษี	บางพลีใหญ่	เทพารักษ์	ธนู	ท่าเยี่ยม
รายได้ภาษีโรงเรือนฯ และบำรุงท้องที่ในปี 2540 (บาท)	6,393,205	3,934,453	10,850,219.22	54,983
พื้นที่ที่จัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ และบำรุงท้องที่ในปัจจุบัน (ไร่)	14,599	2,688	4,417.5	15,300
ราคาประเมินที่ดินเฉลี่ยต่อไร่ (บาท)	4,200,000	4,000,000	2,200,000	17,000
ประมาณการรายได้จากภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ ณ อัตรากาษีเท่ากับร้อยละ 0.2 ของราคาประเมินที่ดินฯ ต่อไร่	122,631,600	21,504,000	19,437,000	520,000
สัดส่วนรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากปี 2540 (เท่า)	19	5.5	1.8	9.5

การปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีใหม่ตามข้อเสนอดังกล่าวนี้ นอกจากจะทำให้ท้องถิ่น (อบต. และองค์กรการปกครองท้องถิ่นประเภทอื่นๆ) มีรายได้จากภาษีทรัพย์สินกลุ่มนี้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากแล้ว ยังจะช่วยให้การกระจายภาระภาษีมีความเป็นธรรม และส่งเสริมให้การใช้ทรัพย์สินประเภทที่ดินและโรงเรือนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

อนึ่ง อัตรากาษีที่นำมาทดลองคำนวณรายได้ซึ่งเท่ากับร้อยละ 0.2 มูลค่าประเมินของทรัพย์สินในที่นี้ สูงกว่าอัตรากาษี effective tax rate ที่ อบต. ธนุ ดำเนินการจัดเก็บในปัจจุบันเล็กน้อย (อัตราส่วนรายได้จากภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ต่อมูลค่าทรัพย์สินในกรณีของ อบต. ธนุ เท่ากับ 0.11) ผู้วิจัยมีเจตนาที่จะใช้อัตรากาษีดังกล่าวนี้เพื่อการทดลองนำเสนอเท่านั้น ในทาง

ปฏิบัตินั้น อบต. และท้องถิ่นที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีควรมีโอกาสเลือกอัตราภาษีที่จะใช้ในการจัดเก็บในพื้นที่ของตนเองได้ (ภายในกรอบหรือทางเลือกหลักๆ ที่กฎหมายกำหนด)

2. ส่งเสริมให้ อบต. จัดเก็บภาษีท้องถิ่นของตนเอง

ข้อมูลที่น่าเสนอข้างต้นแสดงให้เห็นว่า อบต. ยังไม่ได้ดำเนินการจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ตนเอง ในขณะที่ได้ทำการจัดเก็บภาษีป้ายแล้วในระยะ 2 ปีที่ผ่านมา ประสบการณ์การจัดเก็บภาษีป้ายของ อบต. ต่างๆ ได้ชี้ให้เห็นว่า อบต. มีขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีสูงมากพอสมควร ดังจะเห็นได้ว่ารายได้จากภาษีป้ายที่จัดเก็บเองนั้นสูงกว่ารายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ในทุก อบต. ที่ดำเนินการจัดเก็บภาษีป้าย (เฉพาะที่อยู่ในกรณีศึกษานี้)

ดังนั้น รัฐบาล (โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย) จึงควรส่งเสริมให้ อบต. ดำเนินการจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ของตนเองโดยเร่งด่วน โดยอาจจะเริ่มจาก อบต. ที่มีความพร้อมและประสงค์ที่จะดำเนินการเองก่อน และขยายกว้างออกไป ในการส่งเสริมให้ อบต. จัดเก็บภาษีทั้งสองประเภทนี้ รัฐบาลควรมีการศึกษาวิจัยและพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่อาจจะนำมาใช้แทนภาษีเดิม ซึ่งจะประกอบด้วยระบบข้อมูลแผนที่ภาษี ระบบการจัดเก็บ การรับชำระ การตรวจสอบ การเร่งรัด การดำเนินการเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการดำเนินคดี และระบบการคืนเงินภาษี ซึ่งท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ทั้งโดยวิธีทำเองแบบครบวงจร หรือโดยวิธีจ้างเหมาเอกชน หรือหน่วยงานภายนอกก็ได้

เมื่อได้ทดลองระบบการจัดเก็บภาษีต้นแบบทั้งในเขตเมือง (เทศบาล) และเขตชนบท (อบต.) แล้วอาจปรับปรุงให้เหมาะสม ก่อนที่จะนำไปใช้ในการแนะนำให้ท้องถิ่นพัฒนาระบบ และพัฒนาบุคลากรของตนเอง พร้อมกันนั้น รัฐบาลควรสร้างแรงจูงใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยผ่านระบบเงินอุดหนุนสำหรับการพัฒนาระบบภาษีใหม่แก่ท้องถิ่นต่างๆ และโดยการจัดให้มีหลักสูตรการฝึกอบรม การให้ความรู้ทางวิชาการ และอื่นๆ เป็นต้น

3. ส่งเสริมให้ อบต. ดำเนินกิจกรรมในระบบเก็บค่าบริการให้มากขึ้น

ข้อมูลที่น่าเสนอข้างต้นแสดงให้เห็นว่า อบต. ส่วนใหญ่ยังมีได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนารายได้โดยการเก็บค่าบริการมากเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้ว่าในปีงบประมาณ 2540 ที่ผ่านมาก อบต. ธนุและมีรายได้ประเภทนี้เฉลี่ยประมาณ 665 บาทต่อหัวประชากร ในขณะที่ อบต. บางพลีใหญ่และเทพารักษ์มีรายได้ประเภทนี้ประมาณ 46 และ 13 บาทต่อหัวประชากร และ อบต. ท่าเยี่ยมยังไม่มีรายได้ประเภทนี้แต่อย่างใด ดังนั้น ถ้าหาก อบต. ต่างๆ พัฒนารายได้ประเภทนี้อย่างจริงจัง เช่น ให้รายได้แหล่งนี้ไม่น้อยกว่า 2,000 บาทต่อหัวประชากร ก็จะสามารถเพิ่มรายได้และเพิ่มขีดความสามารถในการจัดบริการแก่ประชาชนและชุมชนได้มากขึ้น ดังแสดงในตารางที่ 4-2 (ในหน้า 113)

ตารางที่ 4-2
ประมาณการรายได้จากค่าบริการและธรรมเนียม
ของ อบต. ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา

	บางพลีใหญ่	เทพารักษ์	ธนู	ท่าเยี่ยม
รายได้จากค่าบริการและค่าธรรมเนียมในปี 2540	2,154,265	269,424	2,997,926	-
จำนวนประชากร (คน)	47,036	21,570	4,506	2,804
ประมาณการรายได้จากค่าบริการและค่าธรรมเนียม ณ อัตรา 2,000 บาทต่อหัวประชากร	47,036,000	21,570,000	4,506,000	2,804,000
สัดส่วนรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากปี 2540 (เท่า)	21.8	80.1	1.5	-

รัฐบาลสามารถส่งเสริมรายได้ประเภทนี้ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเหล่านี้ โดยการศึกษา กิจกรรมที่อาจส่งเสริมให้ อบต. ดำเนินการโดยใช้ระบบการเก็บค่าบริการได้¹ และจัดให้มีสิ่งจูงใจ การอำนวยความสะดวก การปรับปรุงแก้ไขระเบียบกฎหมายที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการ การฝึกอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรของท้องถิ่น เพื่อให้อบต. มีความรู้เกี่ยวกับวิธีการดำเนินกิจกรรม แบบนี้มากขึ้น

4. เร่งดำเนินการโอนรายได้ตามกฎหมายให้แก่ อบต.

ตามกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นั้น กำหนดให้ อบต. มีรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนจำนวนหนึ่ง ภาษีและค่าธรรมเนียมเหล่านี้จัดเก็บโดยหน่วยราชการของรัฐบาล แต่ในปัจจุบันรัฐบาลยังมีได้จัดสรรรายได้จากแหล่งเหล่านี้ให้แก่ อบต. ตามกฎหมายแต่อย่างใด ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลก็กำลังพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างรายได้และหน้าที่ของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นใหม่ เพื่อรับการถ่ายโอนอำนาจและภารกิจจากรัฐบาลระดับชาติ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การดำเนินการดังกล่าวนี้อาจจะต้องใช้เวลาพอสมควร เพราะจะต้องมีกระบวนการออกกฎหมายมาเพื่อบังคับใช้หลายฉบับ แต่รัฐบาลก็ควรเร่งดำเนินการให้เสร็จโดยเร็ว เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมตามเจตนารมณ์ของการปกครองตนเองได้อย่างสมบูรณ์ต่อไป

¹ โปรดดูแนวทางการพัฒนารายได้จากแหล่งนี้เพิ่มเติมใน จรัส สุวรรณมาลา *แนวทางการประกอบการพาณิชย์ของราชการส่วนท้องถิ่น* สถาบันดำรงราชานุภาพ เอกสารการวิจัย หมายเลข สคร.สป. 09/2537

การส่งเสริมการพัฒนาประสิทธิภาพด้านรายจ่าย

1. การลดการควบคุม อบต. ด้านโครงสร้างและการบริหารจัดการ

ตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นควรจะสามารถควบคุมกำกับดูแลการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล เงิน และอื่นๆ ของท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบจากการวิจัยข้างต้นชี้ให้เห็นว่า อบต. มีรายจ่ายที่ควบคุมไม่ได้ (เพราะถูกกำหนดให้ต้องจ่ายตามระเบียบและคำสั่งของรัฐบาลในสวนกลาง) ในสัดส่วนที่แตกต่างกัน เช่น กรณีของ อบต. ท่าเยี่ยม อบต. ซึ่งมีรายจ่ายส่วนที่ควบคุมไม่ได้ในสัดส่วนที่สูงกว่า อบต. อื่นๆ มากกว่าถึง 2 เท่า (ร้อยละ 21 ของรายจ่ายรวม) และมีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้รายจ่ายประจำต่อหัวประชากรสูงกว่าที่ควรจะเป็น

ดังนั้น รัฐบาลควรจะได้ตรวจสอบ-ประเมินผลกระทบของระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ และพิจารณาลดหรือเลิกการควบคุมโครงสร้างการบริหารงาน รวมทั้งเรื่องอื่นๆ ที่มีผลทำให้ อบต. มีรายจ่ายประจำสูงกว่าที่ควรจะเป็นดังกล่าวข้างต้นต่อไป

2. การส่งเสริมให้ อบต. ดำเนินกิจกรรมร่วมกับ “องค์กรภายนอก” และการจ้างเหมาเอกชนจัดบริการแทนการดำเนินการเองแบบครบวงจร

การดำเนินกิจกรรมร่วมกับองค์กรภายนอก และการว่าจ้างองค์กรภายนอกดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นเป็นวิธีการที่จะช่วยประหยัดรายจ่ายดำเนินการประเภทรายจ่ายประจำได้มากกว่า อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่นำเสนอข้างต้นแสดงให้เห็นว่า อบต. จำนวนหนึ่งได้เริ่มจัดบริการในระบบการจ้างหน่วยงานภายนอกดำเนินการแทนหน่วยราชการของท้องถิ่นบ้างแล้ว แต่ยังไม่เป็นที่แพร่หลายมากนัก การว่าจ้างภาคเอกชนดำเนินการแทนกิจกรรมของ อบต. ในปัจจุบันยังคงจำกัดอยู่แต่กิจกรรมการก่อสร้างเท่านั้น

รัฐบาลอาจส่งเสริมให้ อบต. เลือกดำเนินกิจกรรมในระบบใหม่ เช่น ร่วมจัดบริการสาธารณะกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่อยู่ข้างเคียง หรือการให้เอกชนเข้ามารับจ้างจัดบริการบางประเภทให้แก่ อบต. โดยการศึกษา และพัฒนารูปแบบการร่วมดำเนินกิจกรรมระหว่างท้องถิ่น การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการแบบ Contracting out ของท้องถิ่น จัดฝึกอบรม ให้คำแนะนำ และจัดให้มีสิ่งจูงใจอื่นๆ เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสทดลองดำเนินการในรูปแบบใหม่ดังกล่าวข้างต้นต่อไป

3. ส่งเสริมให้ อบต. ใช้ระบบงบประมาณแบบ Performance Budgeting

ระบบงบประมาณของ อบต. ในปัจจุบันเป็นระบบงบประมาณแบบแสดงรายการดั้งเดิมไม่สามารถสื่อหรือเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาของท้องถิ่น หรือแสดงถึงประสิทธิภาพการดำเนินงานสัดส่วนของรายจ่ายดำเนินการ รายจ่ายลงทุน หรือค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของบริการสาธารณะต่างๆ ได้แต่อย่างใด

ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการที่ อบต. ใช้อยู่ในปัจจุบันอาจมีความเหมาะสมกับ อบต. ส่วนหนึ่ง เพราะไม่ยุ่งยากซับซ้อน ผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่นสามารถนำไปปฏิบัติได้โดยไม่น่า ยาก อย่างไรก็ตาม มี อบต. อีกจำนวนหนึ่งที่มีความสามารถพัฒนาระบบงบประมาณที่ทันสมัย และสามารถสื่อถึงการวางแผนและประสิทธิภาพการบริหารงานได้มากกว่า แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะถูกจำกัดด้วยระเบียบที่กำหนดให้ต้องใช้ระบบและแบบฟอร์มการจัดทำงบประมาณ แบบเดียวกันทั้งประเทศในปัจจุบัน

ดังนั้น รัฐบาลจึงควรพัฒนาระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budgeting) สำหรับ อบต. และให้ อบต. ที่มีความสามารถและมีความประสงค์ที่จะเลือกใช้ระบบ งบประมาณที่ดีกว่าสามารถเลือกนำไปใช้ในการบริหารจัดการได้อีกทางเลือกหนึ่ง

4. พัฒนาระบบการบริหารการเงิน การบัญชี และการตรวจสอบภายในให้ทันสมัย และไม่ซับซ้อน

ข้อค้นพบจากการวิจัยครั้งนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าระบบการบริหารการเงินและบัญชีของ อบต. ใน ปัจจุบันยังไม่โปร่งใสเท่าที่ควร อีกทั้งยังขาดการควบคุมตรวจสอบอยู่มาก เป็นเหตุให้มีความเสี่ยง ต่อการทุจริตและแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินและงบประมาณของท้องถิ่นโดยบุคคลที่มีอำนาจ ใน อบต. ได้โดยง่าย

ดังนั้น รัฐบาลในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรการปกครองท้องถิ่นจึงควรวางระบบบัญชี การบริหารการเงิน การตรวจสอบภายใน และการตรวจสอบจากภายนอก ให้มีประสิทธิภาพมากกว่านี้ โดยเร่งด่วน ในประการแรก ควรให้ อบต. ต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยเปิดเผยต่อ สาธารณชน เช่น กำหนดให้ อบต. นำเสนอและขอความเห็นเกี่ยวกับเค้าโครงงบประมาณรายจ่าย ประจำปีต่อประชาชนในชุมชนทุกครัวเรือน และให้ อบต. รายงานผลการบริหารงบประมาณต่อ ประชาชนทุกครัวเรือนเมื่อสิ้นปีงบประมาณ รายงานดังกล่าวควรระบุข้อมูลต่างๆ ที่ควรให้ ประชาชนได้รับทราบ เช่น อบต. มีรายได้ประจำปีจำนวนเท่าใด จากแหล่งไหน มีรายจ่ายอะไรบ้าง มีการจัดบริการอะไรให้แก่ประชาชนบ้าง แต่ละกิจกรรมต้องใช้เงินจำนวนมากน้อยเพียงใด จะทำ อะไรก่อนหลัง และเมื่อสิ้นปีจะมีเงิน เหลือสินทรัพย์สินเหลือหรือเพิ่ม-ลดไปจากต้นปีมากน้อยเพียง ใด นอกจากนี้ อบต. ควรแจ้งให้ประชาชนทราบว่าในการจัดจ้างเอกชนหรือร่วมกับองค์กร ภายนอกจัดทำกิจกรรมใดๆ นั้น อบต. จัดจ้างผู้ใด หรือร่วมกับใครในเรื่องอะไร ฯลฯ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบว่ารายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังของ อบต. และควร กำหนดให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและทักท้วงผลการดำเนินงานของ อบต. ได้ โดยผ่านหน่วย งานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล อบต. เช่น สภา อบต. อำเภอ หรือจังหวัด เป็นต้น

ในประการต่อมา รัฐบาลอาจจำเป็นต้องวางระบบการตรวจสอบบัญชี อบต. โดยองค์กรใน ภาคเอกชนแทนการให้ สตง. ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชี ทั้งนี้เพราะด้วยจำนวน อบต. ที่มีอยู่

ประมาณ 7,000 แห่งนั้น สดง. จะไม่สามารถทำการตรวจสอบบัญชีได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ได้ ซึ่งทำให้ไม่มีการตรวจสอบบัญชีของ อบต. ในช่วงที่ผ่านมา ดังที่ได้นำเสนอไปแล้วข้างต้น

ในประการสุดท้าย รัฐบาลควรส่งเสริมสมรรถนะของผู้บริหาร อบต. ให้สามารถตรวจสอบ และควบคุมการบริหารการเงินของ อบต. ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการจัดฝึกอบรม ให้คำแนะนำ จัดทำคู่มือการตรวจสอบควบคุมดูแลการเงินและบัญชีสำหรับผู้บริหาร อบต. ที่อ่านเข้าใจง่าย (แบบชาวบ้าน) เพื่อแจกจ่ายแก่ อบต. ต่างๆ ต่อไป

5. ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรในด้านการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ

ผลการวิจัยครั้งนี้พบว่า การวางแผนและการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบต. บางแห่งยังไม่เป็นระบบที่ถูกต้อง ดังจะเห็นได้ว่า อบต. ส่วนใหญ่ยังต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีมากกว่าปีละ 1 ครั้ง และส่งผลให้ อบต. ไม่สามารถจัดกิจกรรมโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ได้ เพราะวงเงินงบประมาณที่จัดทำงบประมาณแต่ละครั้งมีจำนวนไม่มากนัก สาเหตุหลักที่ทำให้เกิดปัญหาเช่นนี้ก็คือการที่ อบต. ไม่สามารถประมาณการรายได้ล่วงหน้าได้อย่างถูกต้องได้ เพราะพนักงาน อบต. ที่มีหน้าที่รับผิดชอบขาดความรู้ความชำนาญในการจัดทำงบประมาณส่วนหนึ่ง และเพราะขาดข้อมูลจำเป็นสำหรับใช้ในการประมาณการรายได้อีกส่วนหนึ่ง

ดังนั้น รัฐบาลจึงอาจส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารรายจ่ายของ อบต. โดยการพัฒนาคุณภาพของบุคลากร อบต. ที่ทำหน้าที่ด้านการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ แต่การพัฒนาบุคลากรควรทำอย่างเป็นระบบคือ ควรกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจนว่าบุคลากรของ อบต. ควรมีความรู้ ทักษะด้านการวางแผน การจัดทำงบประมาณ และการบริหารการเงินในลักษณะใดบ้าง และจะพัฒนาบุคลากรโดยวิธีใดจึงจะได้ผลมากที่สุด

ถ้าหากยอมรับข้อเสนอแนะที่ว่า อบต. ควรีระบบการวางแผนการจัดทำงบประมาณ และการบริหารการเงินหลายๆ แบบ ที่อบต. สามารถเลือกนำไปใช้ในท้องถิ่นของตนเองได้ ดังที่ได้กล่าวข้างต้น การพัฒนาบุคลากรก็ควรจะรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาระบบการวางแผนการจัดทำงบประมาณ และการบริหารการเงิน กล่าวคือ รัฐบาลควรเริ่มต้นด้วยการพัฒนาระบบฯ ต้นแบบขึ้นมาก่อน หลังจากนั้นก็ควรนำไปเผยแพร่และส่งเสริมให้ อบต. เลือกนำระบบฯ ไปใช้ในท้องถิ่นของตนเอง ในการส่งเสริมการนำระบบฯ ไปใช้นี้ รัฐบาลควรจัดให้มีสิ่งจูงใจ (เช่น เงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาฯ) การจัดฝึกอบรมบุคลากร ข้อมูลข่าวสาร คู่มือการปฏิบัติงาน นิเทศงาน ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับเรื่องข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้ในการคาดการณ์ประมาณการรายได้ของ อบต. นั้น รัฐบาลควรร่วมมือกับหน่วยจัดเก็บรายได้ต่างๆ ทำการพัฒนาฯ ระบบข้อมูลเพื่อการประมาณการรายได้ของ อบต. ขึ้น และให้มีหน่วยงานในระดับจังหวัดหน่วยหนึ่ง (เช่น คลังจังหวัด หรือ สำนัก

งานจังหวัด เป็นต้น) ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารระบบข้อมูลดังกล่าวเพื่อให้เกิดการประสานงานระหว่าง
หน่วยการปกครองท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง

การปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ข้อเท็จจริงที่น่าเสนอไว้ข้างต้นได้ชี้ให้เห็นว่า สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ อบต. ต้องจัดทำ
งบประมาณมากกว่า 1 ครั้งนั้น ส่วนหนึ่งมาจากระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่นที่ขาดระบบ อบต. ไม่
สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่าจะมีรายได้จากเงินอุดหนุนในปีที่จะมาถึงจำนวนเท่าใด

นอกจากนั้น การวิเคราะห์ข้างต้นได้ชี้ให้เห็นว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบต. เท่าๆ
กันทุกแห่ง โดยไม่คำนึงถึงตัวแปรอื่นๆ นั้น นอกจากไม่ได้ช่วยให้ อบต. มีความเท่าเทียมกันในทาง
การคลังแล้ว ยังทำให้เกิดความแตกต่างกันในทางการคลังมากขึ้น

รัฐบาลควรปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่นเสียใหม่ โดยระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่นใน
อนาคตควรมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์อย่างน้อย 3 ประการคือ

1. เป็นระบบเงินอุดหนุนที่จะช่วยลดความแตกต่าง หรือสร้างความเท่าเทียมในทางการ
คลังระหว่าง อบต. ต่างๆ ได้มากขึ้น
2. เป็นระบบที่โปร่งใส มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน สามารถตรวจสอบได้
3. เป็นระบบที่องค์การปกครองท้องถิ่นสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ระดับหนึ่งว่า ใน
ปีต่อไป (3 ปี) อบต. หรือองค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งจะได้รับเงินอุดหนุน
จากรัฐบาลประมาณเท่าใด ทั้งนี้เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นสามารถวางแผน
การใช้เงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ภาคผนวก

แบบสำรวจข้อมูล อบต.

ส่วนที่ 1 : ข้อมูลพื้นฐานของ อบต.

1. ชื่อ อบต.....
2. ตั้งอยู่ในเขตอำเภอ.....จังหวัด.....โทรศัพท์.....
3. ประชากรของ อบต. รวม.....คน
4. พื้นที่รวมของ อบต.ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย:
 - พื้นที่ชุมชนหนาแน่นเกิน 1,000 คน/ตารางกิโลเมตร ประมาณ.....ตารางกิโลเมตร
 - พื้นที่ชุมชนหนาแน่นระหว่าง 500-1,000 คน/ตารางกิโลเมตร ประมาณ.....ตารางกิโลเมตร
 - พื้นที่ชุมชนหนาแน่นไม่เกิน 500 คน/ตารางกิโลเมตร ประมาณ.....ตารางกิโลเมตร
 - พื้นที่ป่าเขาและที่สาธารณะ (เช่น วัด ป่า เขา อ่างเก็บน้ำ เขื่อน สถานที่ราชการ ที่สาธารณะ ฯลฯ เป็นต้น) ประมาณ.....ตารางกิโลเมตร
5. จำนวนผู้ที่มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. ครั้งที่ผ่านมามีจำนวนร้อยละ.....ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด

ส่วนที่ 2 : การบริหารรายได้

6. ในปีงบประมาณ 2539-40 ที่ผ่านมา อบต.นี้มีรายได้จริงจากแหล่งต่างๆ ดังนี้

แหล่งรายได้	2539 (บาท)	2540 (บาท)
ภาษีโรงเรือน		
ภาษีบำรุงท้องที่		
ภาษีป้าย		
อากรฆ่าสัตว์		
ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ		
ภาษีสรรพสามิต		
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน		
ค่าธรรมเนียมที่ดิน		
ค่าธรรมเนียมและค่าปรับอื่นๆ (ไม่รวมค่าธรรมเนียมที่ดิน)		
รายได้ค่าสาธารณูปโภค		
รายได้จากการดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์		
เบ็ดเตล็ด		
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล		
เงินสะสมนำมาจ่ายขาด		
อื่นๆ(ระบุ).....		
รวมทั้งสิ้น		

แหล่งข้อมูลที่นำมาใช้บันทึก : รายงานการเงินเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2539 และ 2540 (แบบ อบต-5)

7. **ฐานและอัตราภาษีบำรุงท้องที่**

- พื้นที่รวมของตำบลที่ไม่มีโรงเรือนปลูกสร้าง มีจำนวนประมาณ.....ไร่
- พื้นที่ที่ได้รับการยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ทั้งหมดประมาณ.....ไร่
- อัตราภาษีบำรุงท้องที่ในตำบลนี้โดยเฉลี่ย (ส่วนใหญ่) ไร่ละ.....บาท

8. ฐานและอัตราภาษีโรงเรือนและที่ดิน

- จำนวนโรงเรือน (อาคารบ้านเรือน) ในตำบลนี้มีจำนวนทั้งสิ้น ประมาณ.....หลัง
- จำนวนโรงเรือนที่ได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนมีประมาณหลัง
- อัตราภาษีโรงเรือนเฉลี่ยในตำบลนี้ประมาณหลังละ.....บาท

9. ฐานและอัตราภาษีป้าย

- จำนวนป้ายร้านค้าและสถานประกอบการที่ต้องเสียภาษีป้ายในตำบลนี้มีจำนวน
ประมาณ.....ป้าย
- อัตราป้ายในตำบลนี้เฉลี่ยประมาณป้ายละ.....บาท

10. ค่าธรรมเนียมที่ดิน

- ในปีที่ผ่านมามีการซื้อขายที่ดินในตำบลนี้ประมาณ.....ไร่
- มูลค่าการซื้อขายที่ดินเฉลี่ยในตำบลนี้ประมาณไร่ละ.....บาท

11. ค่าบริการ

ประเภท	จำนวนผู้ใช้ บริการ (ครัวเรือน)	ค่าบริการเฉลี่ย ต่อครัวเรือนต่อ เดือน	รายได้เฉลี่ย ต่อเดือน	ค่าใช้จ่ายใน การจัดบริการ เฉลี่ยต่อเดือน
ประปาชุมชน				
เก็บขนขยะ				
เลี้ยงเด็กกลางวัน				
อื่นๆ(ระบุ).....				

ส่วนที่ 3 : งบประมาณและการบริหารรายจ่าย

12. ในปีงบประมาณ 2540 ที่ผ่านมา อบต. นี้มีรายจ่ายจริงในด้านต่างๆ ดังนี้

(โปรดดูทะเบียนคุมรายจ่ายตามงบประมาณ (แบบ อบต.-5) ที่จัดทำสรุปผลการใช้จ่ายเงินเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ประกอบ)

งาน	เงินเดือน และค่าจ้าง ประจำ	ค่าจ้าง ชั่วคราว	ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และค่าวัสดุ	ค่า สาธารณูปโภค	เงิน อุดหนุน	ครุภัณฑ์ (ระบุ ประเภท/ ชนิด ครุภัณฑ์)	ที่ดิน และสิ่ง ก่อสร้าง

13. ในปีงบประมาณ 2540 ที่ผ่านมา อบต. นี้มีการจัดทำข้อบังคับ งบประมาณรายจ่าย
จำนวนกี่ครั้ง

- 1 ครั้ง 2 ครั้ง 3 ครั้ง 4 ครั้ง มากกว่า 4 ครั้ง

14. ในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2541 ของ อบต. ได้มีการคัดเลือก
โครงการ ในแผนพัฒนายาระยะ 5 ปี ของตำบลมาจัดทำ ค่าของงบประมาณ บ้างหรือไม่?

- ไม่ เพราะยังไม่มีแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปี
 ไม่ เพราะโครงการในแผนพัฒนา ไม่ตรงกับความต้องการของคณะกรรมการบริหาร/สภา อบต.
 ไม่ เพราะไม่มีงบประมาณดำเนินการเพียงพอ
 นำมาจัดทำเป็นข้อบังคับงบประมาณ โดยใช้เงินงบประมาณจำนวน.....บาท

15. ท่านคิดว่าปัญหาและความต้องการเร่งด่วนของชุมชนที่สำคัญที่สุด 3 ประการคือ

1.
 2.
 3.

16. ท่านเคยตรวจดูงบดุลและเอกสารทางการเงินของ อบต. ต่อไปนี้บ้างหรือไม่
ถ้าเคยตรวจดู ท่านต้องการทราบข้อมูลอะไรจากงบดุลและเอกสารการณังกกล่าวนี้

ประเภทงบดุลและเอกสารการเงิน	เคยตรวจดูเพราะต้องการทราบข้อมูลดังต่อไปนี้คือ (ระบุสั้นๆ)	ไม่เคยตรวจดู
1. งบรายรับ-รายจ่าย ตามงบประมาณ		
2. ทะเบียนคุมรายได้ ตามงบประมาณ (แบบ อบต.-4)		
3. ทะเบียนคุมรายจ่าย ตามงบประมาณ (แบบ อบต.-5)		

17. ในปีงบประมาณ 2540 ที่ผ่านมา อบต. ของท่านได้ขอความร่วมมือจากหน่วยราชการ/รัฐวิสาหกิจ/หน่วยการปกครองท้องถิ่นข้างเคียงดำเนินกิจกรรมใดๆ ในพื้นที่ของ อบต. หรือไม่?

- ไม่เคยขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น
- เคยขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นให้ดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ อบต. ดังนี้

ประเภทกิจกรรม	หน่วยงานที่ไปขอความร่วมมือ	ผล : ได้รับ หรือไม่ได้รับความร่วมมือ?

18. ในปีงบประมาณ 2540 ที่ผ่านมา อบต. นี้มีการว่าจ้างให้หน่วยงานภายนอกดำเนินกิจกรรมให้แก่ อบต. หรือไม่?

- ไม่มี
- มีการว่าจ้างหน่วยงานภายนอกให้ดำเนินกิจกรรมดังนี้

ประเภทกิจกรรม	หน่วยงานที่รับจ้างดำเนินการ เช่น บริษัทเอกชน/เทศบาล/ สุขาภิบาล/รัฐวิสาหกิจ/และอื่นๆ (ระบุ)	จำนวนเงินงบประมาณที่ใช้ ในการว่าจ้างทั้งหมด

ส่วนที่ 4 : การตรวจสอบทางการเงิน

19. ในรอบปีที่ผ่านมา สตง. และคณะทำงานตรวจบัญชี อบต. ของจังหวัดเคย มาตรวจสอบบัญชีของ อบต. บ้างหรือไม่

- ไม่เคยมา
- เคยมาตรวจ โดยหน่วยงานที่มาตรวจสอบคือ
 - สตง.
 - คณะทำงานตรวจบัญชี อบต. ของจังหวัด

20. ในกรณีที่มีการตรวจสอบบัญชีของ อบต. ข้างต้น หน่วยตรวจสอบบัญชี ได้ขอให้ อบต. ปรับปรุงการดำเนินงานหรือไม่ อย่างไร?

- ไม่มี
- มีการเสนอแนะให้ อบต. ปรับปรุงแก้ไขดังนี้
 - 1
 - 2
 - 3
 - 4
 - 5

21. อบต. นี้มีการจัดทำป้ายโครงการพัฒนาของ อบต. หรือไม่

- ไม่มี
- มี รายละเอียดของโครงการที่แสดงไว้บนป้ายโครงการมีดังนี้
 - ชื่อโครงการ มี ไม่มี
 - งบประมาณ มี ไม่มี
 - ลักษณะงาน (ประเภท ขนาด ฯลฯ) มี ไม่มี
 - ระยะเวลาเริ่มต้น-สิ้นสุด มี ไม่มี
 - บริษัท หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ มี ไม่มี

ส่วนที่ 5 : การริเริ่มใหม่ๆ ของ อบต.

22. ในปีที่ผ่านมา มา อบต. นี้ได้ริเริ่มจัดบริหารให้แก่ชุมชนโดยเก็บค่าบริการ/ค่าธรรมเนียม จากผู้ใช้บริการโดยตรงหรือไม่

- ไม่มี
- มี บริการที่ดำเนินการในลักษณะเก็บค่าบริการมีดังนี้

ประเภทบริการ	ค่าบริการเฉลี่ยต่อครัวเรือน (หรือต่อราย)	จำนวนผู้ใช้บริการทั้งหมด (ราย/ครัวเรือน)	รายได้ที่จัดเก็บได้ต่อปี (2540)	ค่าใช้จ่ายในการจัดบริการ (2540)	
				รายจ่ายประจำ	รายจ่ายลงทุน (ครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง-ตั้งแต่เริ่มต้น

23. ในรอบปีงบประมาณ 2540 ที่ผ่านมา อบต. ได้ดำเนินกิจกรรมร่วมกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ที่อยู่ข้างเคียงหรือไม่?

- ไม่เคย
- มีกิจกรรมที่ร่วมดำเนินการกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นดังนี้

ประเภทกิจกรรม	หน่วยการปกครองที่ร่วมกันดำเนินการกิจกรรม	ลักษณะการร่วมดำเนินงาน

สถาบันนโยบายศึกษา

Institute of Public Policy Studies (IPPS)

.....

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่ได้มุ่งหวังผลกำไร และไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด โดยดำเนินกิจกรรมในการศึกษาวิจัยเชิงนโยบายการสนับสนุนนโยบายสาธารณะที่สำคัญ ๆ และการให้ความรู้ทางการเมือง เพื่อส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยแบบเสรีและมีส่วนร่วม และพัฒนาระบบรัฐสภาในประเทศไทย

สถาบันนโยบายศึกษา ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2528 โดยได้รับการสนับสนุนจาก มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์ (Konrad Adenauer Foundation) แห่งสาธารณรัฐเยอรมัน ทั้งนี้กิจกรรมต่าง ๆ อยู่ภายใต้การดำเนินงานของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในหลาย ๆ สมาคมทางด้านวิชาการที่เก่าแก่และใหญ่ที่สุดในประเทศ จนกระทั่งปี 2532 จึงแยกตัวออกมาดำเนินงานอย่างเป็นอิสระ และได้รับความเชื่อถือจากสาธารณชนในฐานะที่เป็นคลังสมอง (Think-Tank) ที่มีส่วนชี้นำการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ ของประเทศในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา เช่น การริเริ่มศึกษาเรื่อง พรบ. ข้อมูลข่าวสาร ผู้ตรวจการรัฐสภา การทำประชาพิจารณ์ (การไต่สวนสาธารณะ) การจัดทำแผนพัฒนาสถาบันนิติบัญญัติ และการปฏิรูปการเมือง เป็นต้น

แนวทางการดำเนินงาน

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นองค์กรเล็กๆ ที่มีแนวทางการดำเนินงานที่เน้นการสร้างความร่วมมือแบบเครือข่ายกับนักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐ เอกชนและประชาชนในระดับต่างๆ

จุดยืนของสถาบันนโยบายศึกษาคือ การค้นหาและนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบาย การสร้างโอกาสให้มีการนำเสนอข้อคิดที่แตกต่าง และแสวงหาจุดร่วมระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ทั้งนี้โดยยึดถือข้อมูลและเหตุผลเป็นสำคัญ

วัตถุประสงค์ของโครงการ

1. เพื่อนำเสนอประเด็นปัญหาสำคัญทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในสังคมประชาธิปไตย และสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในประเด็นปัญหาเหล่านี้ เพื่อเผยแพร่แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและเสนอทางเลือกในเชิงนโยบาย
2. ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้านนโยบาย และให้ความร่วมมือกันระหว่างนักวิชาการ สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสถาบันตัวแทนต่างๆ (อาทิ สมาจังหวัด หอการค้า) ข้าราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชนและสาธารณชนทั่วไป

3. เพื่อสนับสนุนการพัฒนาสถาบันตัวแทนประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระบวนกรกำหนดนโยบายในทุก ๆ ระดับ

4. เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร กิจกรรมนโยบายสาธารณะ และสนับสนุนการศึกษาทางการเมืองในเรื่องนิติบัญญัติและการบริหาร ตลอดจนแง่มุมอื่น ๆ ของสังคมประชาธิปไตย

5. เพื่อส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และความชำนาญในกิจการนิติบัญญัติและการบริหาร ระหว่างภาครัฐบาล เอกชน และประชาชนในประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ

กิจกรรม

สัมมนาและฝึกอบรม

เพื่อเป็นเวทีแสดงความคิดเห็น ถกเถียง แลกเปลี่ยนระหว่างกลุ่มตัวแทนต่าง ๆ ของสังคมและประชาชนส่วนต่างๆ ต่อประเด็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญ ๆ ของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม อีกทั้งยังเป็นแหล่งในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่สำคัญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็นสถาบันรัฐสภา และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ของสังคม

ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำหน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีมากขึ้น การจัดสัมมนาของสถาบันฯ เป็นการเปิดกว้างแก่สาธารณชนและไม่เสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด

วิจัย

สถาบันนโยบายศึกษา เป็นแหล่งข้อมูลข่าวสารที่ได้ศึกษาวิจัยเชิงนโยบาย เพื่อนำเสนอต่อสาธารณะ ผลงานสำคัญๆ ที่ผ่านมา อาทิเช่น การกระจายอำนาจการปกครอง ส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการเมือง พบ. ข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ ซึ่งผลของงานวิจัยดังกล่าว ได้มีส่วนสำคัญยิ่งในการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางการเมืองของประเทศ

สิ่งพิมพ์

สถาบันนโยบายศึกษา ได้ทำจดหมายข่าวรายเดือนเพื่อแสดงถึงความพยายามของสถาบันที่จะดำเนินกิจกรรมให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจาก “ผู้แทนราษฎร” ในปี 2529 เป็น “จดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง” ในต้นปี 2533 ปัจจุบันคือจดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง-การกระจายอำนาจ” ทั้งนี้โดยมีสาระที่เกี่ยวกับการเมือง การเปลี่ยนแปลงการบริหารและกฎหมาย ในการจัดประภายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น

หนังสือ เอกสารนโยบาย เอกสารข้อมูล เอกสารวิจัย เอกสารสัมมนา ได้จัดทำเป็นสิ่งตีพิมพ์ตามโอกาสที่เหมาะสม และสถานการณ์ทางการเมือง ซึ่งเป็นที่สนใจตั้งแต่ผู้กำหนดนโยบายของรัฐ นักการเมืองและนักวิชาการถึงนักเรียนมัธยมและสาธารณชนทั่วไป

สิ่งพิมพ์เหล่านี้ได้ถูกแจกให้กับสมาชิกรัฐสภา พรรคการเมือง หน่วยงานภาครัฐ กลุ่มองค์กรประชาสังคม โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น

สื่อการศึกษา

รายการของสถาบันนโยบายศึกษาได้ผ่านทางวิทยุ ซึ่งกระจายเสียงตามเกณฑ์ สัปดาห์ละ 1 ครั้ง เป็นการเชื่อมต่อที่สำคัญของสถาบันนโยบายศึกษาถึงสาธารณชนส่วนใหญ่ หลายครั้งที่เทปรายการได้ถูกใช้เช่นเดียวกับวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนในโรงเรียนต่างจังหวัด

ธนาคารเสียง (Voice Bank) ได้รวบรวมคำจำกัดความประกอบเทปเป็นห้องสมุดเสียงที่ใหญ่ที่สุดอันหนึ่งเรื่องนโยบายสาธารณะของประเทศ

รายการวิทยุทัศน์ สถาบันนโยบายศึกษาได้ผลิตเป็นชุดวิดีโอเทปเกี่ยวกับระบบรัฐสภาและกิจกรรม ประวัติการเมืองไทย ประเด็นนโยบายสาธารณะและคล้ายคลึงกัน วิทยุทัศน์เหล่านี้สามารถยืมได้เพื่อจุดมุ่งหมายทางการศึกษา

ปฏิทินประวัติศาสตร์และเหตุการณ์การเมือง และเกมการเมือง เช่น เกมวงเวียนประชาธิปไตย ไฟการเมือง ได้แสดงถึงความพยายามของสถาบันนโยบายศึกษาที่จะสร้างสรรค์มิติใหม่ในการให้ความรู้ทางการเมือง เพื่อให้ถึงสาธารณชนอย่างกว้างขวาง วัสดุเหล่านี้ถูกแจกให้กับโรงเรียนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

Home Page สถาบันนโยบายศึกษา ได้เตรียมไว้อีกหนึ่งทางหนึ่งในการเชื่อมด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างสถาบันและสาธารณะ Home Page ได้สรุปสาระสำคัญของการดำเนินงานและกิจกรรมโครงการ เช่นเดียวกับข้อมูลปฏิรูปการเมืองและการกระจายอำนาจที่ทันสมัย

โครงการ

สถาบันนโยบายศึกษาดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ดังนี้

- สัมมนาและฝึกอบรม
- วิจัย
- สิ่งพิมพ์ (จดหมายข่าว เอกสารสัมมนา เอกสารวิจัย เอกสารนโยบาย เอกสารข้อมูล และหนังสือ)
- สื่อความรู้ทางการเมือง (รายการวิทยุ รายการโทรทัศน์ วิทยุทัศน์ ปฏิทิน แผนที่ เกมการเมือง)

พบกับรายการ “โครงการศึกษานโยบายสาธารณะทางวิทยุ” ดำเนินรายการ โดย ศ.ดร. สมศักดิ์ ชูโต และคุณดุษฎี ณ บางน้อย ทุกวันเสาร์ เวลา 17.00-18.00 น. ทางสถานีวิทยุ ททท.เอ.เอ็ม.

สถาบันนโยบายศึกษาประสงค์ที่จะเผยแพร่วิดิทัศน์ รายการโทรทัศน์ชุด “สู่สังคมประชาธิปไตย” และ “สังคมสัมพันธ์” ซึ่งออกอากาศทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ ช่อง 11 ในระหว่างปี พ.ศ. 2535-2537 แก่ผู้สนใจเพื่อเป็นสื่อเสริมการเรียนการสอน และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในปัญหา สาธารณะต่าง ๆ

.....

จดหมายข่าวรายเดือน “ปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ” นำเสนอสาระข้อมูล และบทวิเคราะห์ทางการเมือง และนโยบายสาธารณะ เป็นอภินันทนาการแก่สมาชิกของสถาบันฯ และสถาบันการศึกษาที่สนใจ

.....

สนใจสมัครเป็นสมาชิกเพื่อรับจดหมายข่าว และส่วนลดราคาสิ่งพิมพ์และสื่อต่าง ๆ ของสถาบันนโยบายศึกษา (IPPS) ได้ที่ 99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทร. 9411832-3 โทรสาร 9411834 (ค่าสมาชิก 100 บาท ต่อปี)

.....

สิ่งพิมพ์สถาบันนโยบายศึกษา

สยามสุศตวรรษที่ 21 (พิมพ์ครั้งที่ 2 2537) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	50 บาท
บริษัท การบินไทย จำกัด (2537) บัณฑิต จันทรโรจนกิจ	120 บาท
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2537) บัณฑิต จันทรโรจนกิจ, กัลยา อุดมวิทิต วิมลรัตน์ สุขเจริญ	80 บาท
โครงการทางด่วนพิเศษขั้นที่สอง (2537) วิมลรัตน์ สุขเจริญ	50 บาท
งบประมาณจังหวัด (2537) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	60 บาท
สภาตำบล (2537) ตระกูล มีชัย	150 บาท
กระบวนทัศน์ใหม่ในการศึกษารัฐและสังคม (พิมพ์ครั้งที่ 2 2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	40 บาท
การปฏิรูปทางการเมือง (2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	20 บาท
การกระจายอำนาจ (2538) ตระกูล มีชัย	100 บาท
Policies of Thai Political Parties in the 1995 General Election (1995) Kiratipong Naewmalee, Nattaya Kuanrak, Prachak Kongkirati, Win Phromphaet (Translated and edited by Santhad Atthaseree, David Peters, Parichart Chotiya)	50 บาท
ผ่าทางตันการเมืองไทย (2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	20 บาท
เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย (2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช ปาริชาติ โชติยะ บรรณาธิการ	180 บาท
วัฒนธรรมการเมืองและการปฏิรูป (2539) วิชัย ตันศิริ	50 บาท
อนาคตการเมืองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2539) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	50 บาท

ท้องถิ่นนิยมและภูมิภาคนิยมในสังคมไทย (2539) เสาวลักษณ์ สุขวิรัช	25	บาท
สื่อมวลชนไทยกับการผลักดันนโยบาย (2539) Policy Advocacy and the Media in Thailand ดันแคน แมคคาร์โก (Duncan McCargo) รมัยมาศ โบว์ร่า (Ramaimas Bowra)	50	บาท
ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2540) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	150	บาท
แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง (2540) อัมภางค์ ปาณิกบุตร	80	บาท
แนวทางการยกเครื่องรัฐสภาไทย (2540) จรัล ดิษฐาอภิชัย	80	บาท
รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตกและไทย : กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2540) วิชัย ตันศิริ	80	บาท
ขอดเกล้ารัฐธรรมนูญไทย (2540) เชาวนะ ไตรมาศ	35	บาท
พรรคการเมืองไทย : ภูมิหลังทางโครงสร้าง-หน้าที่และ พัฒนาการทางสถาบัน (2540) เชาวนะ ไตรมาศ	120	บาท
ถกรัฐธรรมนูญ 2540 (2540) นันทวัฒน์ บรมานันท์	300	บาท
ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นสำหรับเยาวชน พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขปรับปรุงตาม พรบ. อบจ. 2540 (2540) กীরติพงศ์ แนวมาลี, วิน พรหมแพทย์ แก้ไขปรับปรุงตาม พรบ. อบจ. 2540 โดย สนิท จรอนันต์	50	บาท
Thai Constitutions in Brief (1997) Parichart Siwaraksa Chaowana Traimas Ratha Vayagool	50	บาท

รัฐมนตรีพันธุ์ใหม่ : บริหารงานบ้านเมืองอย่างไร	50	บาท
ให้ถูกใจประชาชน (2541)		
<i>เชาวนะ ไตรมาศ</i>		
เปรียบเทียบนโยบาย 4 รัฐบาล (พิมพ์ครั้งที่ 2 2541)	60	บาท
<i>ปาริชาติ ศิวะรักษ์</i>		
กรอบนโยบายแม่บทของพรรคการเมืองไทยยุคใหม่ (2541)	50	บาท
<i>เชาวนะ ไตรมาศ</i>		
100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิชาการของ	180	บาท
อำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 3 2541)		
<i>ชัยอนันต์ สมุทวณิช</i>		
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส :	160	บาท
ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย (2541)		
<i>นันทวัฒน์ บรมานันท์</i>		
บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง (2541)	60	บาท
<i>นันทวัฒน์ บรมานันท์</i>		
ปฏิรูปประเทศไทย...จากวิกฤตสู่สหัสวรรษใหม่ (2541)	20	บาท
<i>วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์</i>		
มาตรการทางกฎหมาย ในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล (2541)	60	บาท
<i>มานิตย์ จุมปา</i>		
ทฤษฎีใหม่ : มิติที่ยิ่งใหญ่ทางความคิด (2541)	70	บาท
<i>ชัยอนันต์ สมุทวณิช</i>		
ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตย (2541)	150	บาท
<i>เชาวนะ ไตรมาศ</i>		
ศักยภาพทางการคลังของ อบต. (2541)	130	บาท
<i>จวิศ สุวรรณมาลา</i>		
Portfolio Government และ Multiple Legislative Processes	20	บาท
ข้อเสนอในการออกแบบระบบการเมืองและการบริหารใหม่ (2542)		
<i>ชัยอนันต์ สมุทวณิช</i>		

.....

สื่อความรู้ทางการเมืองของสถาบันนโยบายศึกษา

วงเวียนประชาธิปไตย	80	บาท
แผนที่เส้นทางประชาชน-ถนนประชาธิปไตย	25	บาท
Road of Democracy Map	40	บาท
ไฟการเมือง	100	บาท
เกมการเมือง (Political Monopoly)	200	บาท

สนใจกรุณาติดต่อ : สถาบันนโยบายศึกษา 99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทร. 941-1832-3 โทรสาร 941-1834, E-mail: ipps@ksc.th.com

.....

ประวัติ

ดร. จรัส สุวรรณมาลา

ตำแหน่ง

- รองศาสตราจารย์
- รองผู้อำนวยการสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การศึกษา

- Ph.D. รัฐศาสตร์ (การบริหารงานคลังสาธารณะ) Northern Illinois University, Dekalb, Illinois USA.
- เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (เกียรตินิยมดี) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA)
- รัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประสบการณ์

- ผู้บรรยายวิชาการบริหารงานคลังสาธารณะ นโยบายสาธารณะ การบริหารงานท้องถิ่น กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ Asian Institute of Technology (AIT) และสถาบันการศึกษาอื่นๆ (2526-ปัจจุบัน)
- เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานจังหวัดสตูล และสุพรรณบุรี สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2520-2526)

ผลงานทางวิชาการ

- “ยกเครื่อง” การบริหารการเงินสำหรับองค์การในภาครัฐ ภูมิบัณฑิตการพิมพ์ 2538
- ปฏิรูปการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น บริษัทเคสดีไทย จำกัด 2538
- การวัดต้นทุนบริการสาธารณะ (Costing the Public Services) สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538
- เครือข่ายการให้บริการทางการแพทย์ในระบบประกันสังคม กรณีศึกษาโรงพยาบาลพระนครศรีอยุธยา วิทยาลัยการสาธารณสุข จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2539)
- การตรวจสอบผลการดำเนินงาน : กลยุทธ์ในการปรับปรุงบริการภาครัฐ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี 2539
- แนวทางการจำแนกกิจกรรมสำหรับระบบข้อมูลการงบประมาณ สำนักงบประมาณ ปีงบประมาณ 2539 และ 2540 สำนักงบประมาณ 2539-40
- รูปแบบของโครงสร้างแผนงาน : องค์ประกอบหลัก และหลักเกณฑ์การจำแนกงานและโครงการสำนักงบประมาณ 2541
- ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล (ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ) 2541
- ความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคในการบรรเทาปัญหาสังคมอันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ, UNDP. 1998

About the Book

Fiscal Capacity of Tambon (Sub-district) Administration Organization

By Charas Suwanmala

Fiscal capacity of Tambon (Sub-district) Administration Organization is an in-dept research concerning financial administration of TAOS accomplished during 1996-97. Four case studies, namely Bangplee-Yai (located in Samutprakarn Province), Teparak (located in Samutprakarn Province), Thanoo (located in Pranakorn Sree Ayudhya Province), and Ta-yiam (locate in Pichit Province) have been selected for the study. The cases differ in the level of urbanization, local revenues, and size of communities.

On the case-by-case basis this book reveals the diversity of local fiscal capacity. The strength and weakness of individual cases are articulated in many respects, for instance, local budgeting, revenue collection, and expenditure management. The author that fiscal capability of TAOs as well as that of other local authorities can be strengthened mainly through genuine local commitment and efforts.

This book is very useful for students, researchers, and the general public who are interested in local finance administration, especially for local officials who are working in the area of local finance, such as Tambon councilors, Tambon officials, and government officials concerned.



การปกครองตนเองของชุมชนเป็นปรากฏการณ์
ธรรมชาติอย่างหนึ่งของสังคมมนุษย์ มิใช่สิ่งประดิษฐ์
แปลกปลอมดังเช่นการปกครองในระดับที่สูงๆ ขึ้นไป
ซึ่งมนุษย์สร้างขึ้นมาเลียนแบบการปกครองชุมชน เพื่อ
ให้สามารถจัดการกับเรื่องใหญ่ๆ ของบ้านเมืองใน
สังคมยุคใหม่ การออก พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การ
บริหารส่วนตำบลในปี 2537 เป็นการยอมรับสิทธิการ
ปกครองตนเองของชุมชนในชนบทที่ดำรงอยู่ก่อนหน้านี้
นับร้อยๆ ปี

ศึกษาพบทางการคลัง
ISBN 974-7215-09-8



9 789747 215090
C 112
3130 130.- บาท