เทศบาล

ในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย

- อมร รักษาสิตย์
- ธเนศวร์ เจริญเมือง
- วรพิทย์ มีมาก
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
- สมรักษ์ รักษากรัพย์ เชาวนะ ไตรมาส
- สนิท จรอนันต์ กวีศิลป์ สืบวัฒนะ
- ตระกูล มีชัย การดี บทาชันธ์

ชัยอนันต์ สมุทวณิช
ปาริชาต โชติยะ
บรรณาธิการ

สถาบันนโยบายศึกษา
IPPS INSTITUTE OF PUBLIC POLICY STUDIES

ร่วมสนุนโดย
Konrad-Adenauer-Stiftung
มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์

เทศบาลในบริบท
การกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช
ปาริชาต โชติยะ
บรรณาธิการ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย. -- กรุงเทพฯ :
สถาบันนโยบายศึกษา, 2539.
284 หน้า.
1. เทศบาล 2. การบริหารรัฐกิจ--ส่วนภูมิภาค,
I. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, บรรณาธิการ. II. ปาริชาต โชติยะ, บรรณาธิการ.
III. ชื่อเรื่อง.
352.0072

ISBN 974-89746-7-7

ชื่อเรื่อง **เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย**
บรรณาธิการ **ชัยอนันต์ สมุทวณิช**
ปาริชาต โชติยะ

ปีที่พิมพ์ ธันวาคม 2538
จำนวนพิมพ์ 1,500 เล่ม
เจ้าของ สถาบันนโยบายศึกษา
99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน ถนนงามวงศ์วาน
แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900
โทรศัพท์ 9411832-3 โทรสาร 9411834
ดำเนินการพิมพ์ บริษัท พี. เพรส จำกัด โทร. 331-5107
พิมพ์ที่ บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด

จัดจำหน่ายโดย ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ศาลาพระเกี้ยว จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
พญาไท กรุงเทพฯ 10330
โทร. 218-7000, 218-3980-2, 255-4433 โทรสาร 255-4441
E-mail : cubook@chula edu http://www.chula.edu/cubook/index.htm

ราคา 180 บาท

สารบัญ

หน้า

บทนำ 1

บทที่ 1 การกระจายอำนาจที่ผิดพลาดซ้ำซากของมหาดไทยและนักการเมือง 5
อมร รักษาสัตย์

บทที่ 2 เทศบาลยุค โลกานุวัตร 15
ธเนศวร์ เจริญเมือง

บทที่ 3 เทศบาลนครเชียงใหม่ 30
วรพิทย์ มีมาก

บทที่ 4 เทศบาลเมืองพิษณุโลก 103
ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

บทที่ 5 เทศบาลนครนครสวรรค์ 136
สมรักษ์ รักษาทรัพย์
เชาวนะ ไตรมาส

บทที่ 6 เทศบาลเมืองมหาสารคาม 173
สนิท จรอนันต์
ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ

บทที่ 7 เทศบาลตำบลแสนสุข 218
ตระกูล มีชัย
ภารดี มหาขันธ์

บทนำ

การปกครองและความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมีลักษณะกระจุกตัวอยู่ในส่วนกลางค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงเทพมหานคร[1] ทั้งนี้มีสาเหตุหลายประการการประกอบกัน **ประการแรก** ความเป็นมาในอดีต รัฐบาลท้องถิ่น (local government) หรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น (local administration) ถูกกำหนดโดยตัวบทกฎหมายและระเบียบราชการให้ทำบทบาทและหน้าที่ที่จำกัด **ประการที่สอง**องค์กรท้องถิ่นมีขีดจำกัดทางด้านทรัพยากร หมายถึงขีดความสามารถในการหารายได้ของหน่วยงาน/องค์กรท้องถิ่นมีจำกัด ซึ่งเกี่ยวโยงกับตัวบทกฎหมายเช่นเดียวกัน เนื่องจากการจัดเก็บภาษีอากร ตลอดจนค่าธรรมเนียมต่าง ๆ นั้น ต้องดำเนินไปตามที่กำหนดในกฎหมาย **ประการที่สาม** รัฐบาลท้องถิ่นขาดประสบการณ์ ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ อาจจะกล่าวสรุปได้ว่า "ไม่มีความพร้อม" โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเปรียบเทียบกับหน่วยงานราชการส่วนกลาง ดังมีข้อสังเกตว่าบทบาทและหน้าที่บางอย่าง (เช่น การจัดเก็บภาษีการค้าหรือภาษีมูลค่าเพิ่มในส่วนของเทศบาล) ต้องหน่วยราชการส่วนกลางจัดเก็บให้แทน นอกจากนี้รัฐบาลท้องถิ่นยังต้องพึ่งพาอาศัยเงินอุดหนุน (grant) จากงบประมาณแผ่นดินในรูปแบบต่าง ๆ กัน (เช่น เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ)

ประจักษ์พยานที่สังเกตเห็นได้ คือ องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นหลายแห่งอยู่ในสภาพล้าหลัง ไม่พัฒนาเท่าที่ควร ไม่สามารถขยายบริการต่าง ๆ ตลอดจนปัจจัยขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ให้ทันกับความต้องการของเศรษฐกิจภาคเอกชนและปัญหาสังคมที่เปลี่ยนไป (เช่น สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ)

การที่องค์กรท้องถิ่นอยู่ในสภาพล้าหลัง ไม่สามารถปรับบทบาทให้ทันต่อสภาวะการณ์ของโลกนี้ อาจจะเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาของบ้านเมือง รวมทั้งอาจส่งผลกระทบในทางลบต่อระดับสวัสดิการของประชาชน เนื่องจากไม่สามารถจัดบริการสาธารณะให้พอเพียงต่อความต้องการหรือคุณภาพของการบริการไม่ถึงระดับที่น่าพอใจ ประกอบกับการที่มีปัญหาใหม่ ๆ เกิดขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ถึงแม้ว่าคนไทยและสังคมไทยเริ่มตระหนักสภาพปัญหาแต่จนกระทั่งปัจจุบันสังคมยังไม่มีเครื่องมือในการควบคุมและกำกับปัญหาขยะมูลฝอย การระบายน้ำเสียลงในแม่น้ำลำคลอง การบุกรุกที่ดินสาธารณะ การขยายตัวของเมืองที่ปราศจากการวางแผน ฯลฯ

ปัญหาการกระจุกตัวของอำนาจและความไม่สมดุลย์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นมีมานานและเป็นที่ทราบกันดี ดังปรากฏจากเอกสารแผนพัฒนาและคำแถลงนโยบายของรัฐบาล

---

[1] จากตัวเลขสถิติบัญชีประชาชาติ (พ.ศ.2533) รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นเท่ากับ 10,323 ล้านบาท โดยเปรียบเทียบกับรัฐบาลของรัฐบาลกลางเท่ากับ 190,383 ล้านบาท ชี้ชัดว่าสัดส่วนรายจ่ายระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลกลางประมาณร้อยละ 5 เปรียบเทียบกับร้อยละ 95

ต่าง ๆ ที่ต้องการแก้ไขปรับปรุง แต่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมยังมีน้อย เชื่องช้า [2]

การศึกษาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในระยะสิบปีที่ผ่านมาเริ่มให้ความสนใจต่อการกระจายอำนาจทางการคลังมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากได้มีข้อสรุปว่าสาเหตุที่องค์กรท้องถิ่นมิได้ขยายตัวออกไปหรือมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นก็เพราะขาดรายได้ และต้องพึ่งพารัฐบาลในการจัดแบ่งรายได้ให้ซึ่งมักจะไม่พอเพียงต่อการดำเนินกิจกรรมที่จำเป็น ที่สำคัญก็คือ ตลอดระยะเวลาอันยาวนานที่ได้มีการศึกษาและการถกเถียงกันถึงเรื่องปัญหาของการปกครองท้องถิ่น แต่การตัดสินใจในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการคลังท้องถิ่นก็เป็นไปอย่างล่าช้า [3]

ในขณะที่การปรับตัวเพื่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเป็นไปอย่างเชื่องช้า การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในระยะสิบปีที่ผ่านมาก็เป็นไปอย่างรวดเร็ว การเติบโตของเขตเมืองในหลายจังหวัดของประเทศ ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลมีภารกิจเพิ่มมากขึ้นในขณะที่อำนาจด้านการตัดสินใจ อำนาจด้านการคลังมีน้อย

ปัญหาใหญ่ที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่เป็นปัญหาของเมืองใหญ่ซึ่งขาดการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ดังเห็นได้จากปัญหาหลาย ๆ ด้านของกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่การจัดการจราจรไปจนถึงเรื่องการกำจัดขยะ และการบำบัดน้ำเสีย เขตชนบทที่กำลังกลายเป็นเขตเมืองอย่างรวดเร็วก็จะต้องเผชิญกับปัญหาเดียวกันในระยะอันใกล้นี้ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่เป็นเรื่องที่สงวนไว้เป็นดุลยพินิจของกระทรวงมหาดไทยเพียงหน่วยงานเดียวอีกต่อไป หากเป็นปัญหาร่วมกันของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองและเขตชนบท ซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วเป็นปัญหาด้านสุขภาพชีวิต ดังนั้น กระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจจึงมีพลังและความต่อเนื่องมากขึ้นเป็นลำดับ

อีกสิบปีข้างหน้า การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจจะเป็นประเด็นด้านนโยบายและด้านการจัดการที่สำคัญที่สุด แต่โครงสร้างและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยยังมีหลายรูปแบบโดยไม่จำเป็น และยังไม่มีการตัดสินใจที่จะทบทวนจัดการให้เหมาะสม การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทยและนักการเมือง เกิดความผิดพลาดซ้ำแล้วซ้ำเล่า ดังที่ อมร รักษาสัตย์ ที่ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนในบทแรกของหนังสือนี้

สถาบันนโยบายศึกษา เริ่มให้ความสนใจในเรื่องการกระจายอำนาจมาตั้งแต่ พ.ศ. 2535 โดยได้ดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการวิจัยในเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง และใน พ.ศ. 2538 นี้ได้สนับสนุนการวิจัยเบื้องต้นเกี่ยวกับเทศบาล 3 แห่ง คือ เทศบาลนครนครสวรรค์ เทศบาลเมืองมหาสารคาม และเทศบาลตำบลแสนสุข การวิจัยเบื้องต้น 3 เรื่องนี้ เป็นการสำรวจประวัติความ

---

[2] ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ "การคลังท้องถิ่นในประเทศไทย : กรณีศึกษาของเทศบาลเมืองพิษณุโลก" รายงานการวิจัย สถาบันนโยบายศึกษา 2535

[3] ดูรายละเอียดในวรพิทย์ มีมาก "การวิเคราะห์โครงสร้างการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเชียงใหม่" สถาบันนโยบายศึกษา 2535

เป็นมาของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมของเขตที่มีลักษณะที่ตั้งและอัตราความเจริญเติบโตที่แตกต่างกัน

เมืองนครสวรรค์เป็นชุมทางการขนส่งทางน้ำและพาณิชยกรรมที่เก่าแก่ ในขณะที่เมืองมหาสารคามเป็นเมืองเล็ก ๆ ที่เป็นเมืองปิดตั้งอยู่ระหว่างเมืองที่มีความเจริญสูงกว่า ส่วนตำบลแสนสุข เป็นสถานที่ ๆ เคยมีความเจริญในอดีตในฐานะที่เป็นเมืองท่า ต่อมาเป็นสถานที่ท่องเที่ยวจุดแรก ๆ และในระยะยี่สิบปีที่ผ่านมาได้มีการขยายตัวตามแนวสองฟากถนนสุขุมวิทอย่างรวดเร็ว

ในแง่ภูมิศาสตร์ เมืองนครสวรรค์ เป็นเมืองในพื้นที่ราบลุ่มของภาคกลาง มีแม่น้ำหลายสายมาบรรจบกัน และเป็นแหล่งชุมชนของพ่อค้าข้าวและขายสินค้าแลกเปลี่ยนต่าง ๆ เมืองมหาสารคามอยู่ในเขตที่อยู่ลึกเข้าไปในตอนกลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นที่ราบสูงไม่มีภูเขา ส่วนตำบลแสนสุข ตั้งอยู่ติดชายฝั่งทะเล

การวิจัยเรื่องเทศบาล ทั้ง 3 แห่ง พบปัญหาที่คล้ายคลึงกัน คือ ปัญหาข้อจำกัดด้านอำนาจและรายได้ เทศบาลต้องพึ่งพาทรัพยากรจากภายนอกโดยเฉพาะเงินสนับสนุนด้านการก่อสร้างจากส่วนกลางไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงระบบระบายน้ำ หรือระบบการกำจัดขยะ รัฐบาลกลางมักสนับสนุนการลงทุนทางด้านการก่อสร้าง โดยโอนถ่ายภารกิจการดูแลจัดการซ่อมบำรุงรักษาให้เทศบาลต่อไป

เทศบาลทั้งสามน่าจะสะท้อนปัญหาของเทศบาลอื่น ๆ ทั่วประเทศได้ดี กล่าวคือ เทศบาลจะมีรายจ่ายประจำในอัตราส่วนที่สูงกว่ารายจ่ายการลงทุนมาก การได้มาซึ่งทรัพยากรที่เป็นรายจ่ายด้านการลงทุนมักจะเกิดจากความสามารถของนายกเทศมนตรี ในการติดต่อหาความสนับสนุนจากแหล่งเงินงบประมาณจากส่วนกลาง มากกว่าที่จะเกิดจากการที่เทศบาลมีการปรับเปลี่ยนอำนาจในการจัดเก็บภาษี หรือมีรายได้โดยตรงจากการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มมากขึ้น

การศึกษาชี้ให้เห็นว่าเทศบาลในปัจจุบันยังคงต้องตกอยู่ในสภาวะการพึ่งพารัฐบาลส่วนกลาง โดยเฉพาะกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และเป็นส่วนขยายของรัฐบาลกลางมากกว่าที่จะเป็นการปกครองตนเอง ซึ่งก็ไม่น่าแปลกใจ เพราะรัฐบาลส่วนกลาง เป็นฝ่ายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ และศูนย์รวมทางเศรษฐกิจได้มีลักษณะกระจุกตัวมาเป็นเวลานาน

อย่างไรก็ดีนอกจากเศรษฐกิจจะเติบโตและกระจายตัวไปเองตามธรรมชาติแล้ว รัฐบาลยังมีนโยบายที่กระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคด้วยมาตรการต่าง ๆ อีกด้วย ดังนั้น จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่า เขตชนบทและเขตเมืองในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศจะมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องแม้ว่าจำนวนของเทศบาล ตั้งแต่แรกก่อตั้ง (2478) เพิ่มขึ้นอย่างเชื่องช้าดังที่ ธเนศวร์ ตั้งข้อสังเกตไว้ คือ ปัจจุบัน (ต.ค. 2537) มีเพียง 143 แห่ง จากจำนวนแรกตั้ง 48 แห่ง แต่กระแสเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนสถานภาพของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลก็มีมากขึ้น และการขยายตัวของเขตเมือง โดยเฉพาะเมืองหลักของภาคต่าง ๆ ก็จะกดดันให้จะต้องมีการจัดตั้งเทศบาลมากขึ้น

นอกจากการวิจัยเทศบาล 3 เรื่อง ที่สำรวจความเป็นมาและสภาพปัญหาทั่วไปของเทศบาลแล้ว ก็ยังมีกรณีศึกษาเทศบาลเมืองพิษณุโลก กับเทศบาลนครเชียงใหม่ ที่เน้นหนักไปในด้านปัญหาการคลังโดยตรง การนำกรณีศึกษาเทศบาลในแง่การคลังมารวมไว้ด้วยจึงจะช่วยให้เห็นแง่มุมของปัญหาที่ใหญ่ที่สุดอย่างชัดเจน

กรณีศึกษาเทศบาลเมืองพิษณุโลกกับเทศบาลนครเชียงใหม่นั้นอาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะแตกต่างไปจากการศึกษาเทศบาลนครนครสวรรค์ เทศบาลเมืองมหาสารคาม และเทศบาลตำบลแสนสุข ในแง่ที่ผู้ศึกษาเทศบาลเมืองพิษณุโลกและเทศบาลนครเชียงใหม่ มุ่งค้นหาแนวทางในการแก้ปัญหาการคลังท้องถิ่นโดยมีการวิเคราะห์ปัญหาอย่างละเอียด และมีข้อเสนอด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการศึกษาของวรพิทย์ มีมาก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรายงานการวิจัย ได้วิเคราะห์กรณีเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งใหญ่เป็นที่สองรองจากกรุงเทพมหานคร ควบคู่ไปกับการฉายภาพให้เห็นปัญหาขององค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ในเชียงใหม่ด้วย

ภาพที่หนังสือเล่มนี้ให้จึงสะท้อนประเด็นปัญหาของเทศบาลทั้งประเทศได้เป็นอย่างดี อย่างน้อยหนังสือนี้ ก็ได้พยายามเสนอภาพรวมของการกระจายอำนาจและแนวทางแก้ไขในส่วนแรก (บทที่ 1 และบทที่ 2) กรณีศึกษาเทศบาล 5 แห่ง แบ่งออกเป็นการสำรวจทั่วไป 3 เรื่อง (นครสวรรค์ มหาสารคาม แสนสุข) และเป็นการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาด้านการคลัง 2 เรื่อง (เชียงใหม่ และพิษณุโลก) กรณีศึกษาทั้ง 5 เรื่อง เป็นการศึกษาเชิงนโยบายโดยมีข้อเสนอแนะที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม

สถาบันนโยบายศึกษาขอขอบคุณ ผู้เขียนบทความและผู้วิจัยทุกท่าน และขอขอบคุณคุณรมัยมาศ โบว์ร่า ที่ได้ตรวจทานต้นฉบับงานพิมพ์ สถาบันนโยบายศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับผู้สนใจที่ต้องการผลักดันให้มีการกระจายอำนาจ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการปกครองตนเองระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง

สถาบันนโยบายศึกษา

ธันวาคม 2538

บทที่ 1

การกระจายอำนาจที่ผิดพลาดซ้ำซากของมหาดไทยและนักการเมือง

อมร รักษาสัตย์

การกระจายอำนาจที่พูดกันอยู่ในเมืองไทยในขณะนี้และในอดีตหลายสิบปีมาแล้วเป็นเรื่องที่พูดกันอย่างถูก ๆ ผิด ๆ ด้วยความเข้าใจผิดหรือไม่สมบูรณ์มาโดยตลอด จึงเกิดความยุ่งยากสับสนจับต้นชนปลายไม่ถูก เมื่อมีคนรุ่นใหม่มาขอแก้ไขมาขอเพิ่มเติมที่บังเอิญไม่มีความรอบรู้หรือรู้ดีแต่มีผลประโยชน์แอบแฝงอยู่ ก็ยิ่งสร้างความยุ่งยากเพิ่มขึ้นไปอีก ประชาชนก็ยิ่งสับสนยิ่งขึ้น

ความยุ่งยากสับสนนี้ ถ้าจะพูดไปแล้วก็คงเป็นความผิดพลาดของคนในวงมหาดไทยบางคนและของนักการเมืองบางคน ที่บังเอิญมีอำนาจหน้าที่หรือมีขอบเขตอยู่ในขณะหนึ่ง ๆ

ในส่วนของคนมหาดไทยนั้นความผิดพลาดอาจจะเกิดจากการขาดความรอบรู้ในรัฐประศาสนโยบายในการปกครองประเทศที่ผู้รับผิดชอบรุ่นเก่าได้วางไว้ หรือขาดความรอบคอบหรือเอาใจนายที่เป็นข้าราชการประจำชั้นสูง และนักการเมืองโดยไม่ยึดหลักการ หรือเอาตัวรอดไปวันหนึ่ง ๆ หรือพยายามจะหวงอำนาจไว้ในมือตนหรือพรรคพวก หรือไม่ก็กลั่นแกล้งนักการเมืองไม่ให้บรรลุเป้าหมาย

ส่วนนักการเมืองบางคนก็ขาดความรอบรู้ในหลักการปกครองประเทศ เพียงแต่มีความอยากเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และคิดว่าการเป็นประชาธิปไตยต้องมีการกระจายอำนาจโดยจะต้องมีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยลืมนึกถึงปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวพันกับการกระจายอำนาจอีกมากมาย จึงกลายเป็นการขาดความรอบคอบ

ข้อผิดพลาดนี้มีหลายขั้นตอนหลายเรื่อง ซึ่งจะได้นำมาชี้แจงในบทความนี้อย่างสังเขป ส่วนข้อผิดพลาดข้อใดเป็นความผิดของคนมหาดไทย หรือของนักการเมืองก็ขอให้ท่านผู้อ่านพิจารณาเอาเอง เพราะเมืองไทยนี้คงจะหาคนรับผิดไม่ได้ โดยเฉพาะส่วนมากก็เกษียณอายุไปแล้วหรือรอวันเกษียณ

ประวัติการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจของไทยสมัยราชาธิปไตย

จำเดิมตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยอยุธยา สมัยรัตนโกสินทร์จนถึงรัชกาลที่ 5 ประเทศไทยได้ใช้หลักการปกครองแบบรวมอำนาจและกระจายอำนาจไปพร้อม ๆกันคือ หัวเมืองใกล้ราชธานีเรียกว่าวงราชธานีจะปกครองโดยตรง ส่วนหัวเมืองห่างไกลออกไปจัดเป็นระบบกินเมือง คือ ตั้งเจ้าเมืองไปปกครองกันเองแบบสืบสายโลหิต ส่วนที่ไกลและมีประชาชนต่างชาติต่างภาษา ต่างศาสนา ก็จัดเป็นประเทศราชที่มีเจ้าประเทศราชปกครองเอง เรียกได้ว่า เป็นการกระจายอำนาจเป็นส่วนใหญ่และเป็นการกระจายอย่างหลวม ๆ เพราะพระราชอาณาจักรเองก็มีขนาดใหญ่บ้างเล็กบ้างตามพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์ไทยแต่ละพระองค์ รวมถึงเดชานุภาพของกษัตริย์ประเทศข้างเคียงด้วย เรียกตามศัพท์สมัยใหม่ก็คงถือว่าเป็นรัฐประชาชาติที่ไม่สมบูรณ์ ไม่มีบูรณภาพแห่งดินแดนเป็นปึกแผ่นนัก

ต่อมาเมื่อมหาอำนาจตะวันตกมาแย่งยึดดินแดนในแถบนี้ก็มีข้ออ้างต่าง ๆ นานาที่จะยึดเอาดินแดนต่าง ๆ ไปเป็นเมืองขึ้นของตน วิธีการง่ายที่ชอบนำมาอ้าง คือ ดินแดนแคว้นนี้เคยเป็นของญวน เขมร มาก่อน บัดนี้มาอยู่ในอาณัติฝรั่งเศสแล้วก็ต้องนำมาอยู่ในอาณัติด้วย ดินแดนบางแห่งเจ้าเมือง และเจ้าประเทศราชก็นำไปเจรจาขายแลกเปลี่ยนกับต่างชาติเสียบ้าง ไทยเราจึงต้องเสียดินแดนไปประมาณครึ่งหนึ่งในสมัยรัชกาลที่ 4 และ 5

รัชกาลที่ 5 จึงมีพระราชดำริจะสร้างความเป็นเอกภาพภายในประเทศ โดยทรงมอบให้สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงดูแลและจัดการปกครองภายใน คือทรงว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ปรับปรุงใหม่เมื่อ พ.ศ.2435 เสด็จในกรมฯ ได้ทรงตั้งระบบเทศาภิบาลดูแลกลุ่มจังหวัด มีเจ้าเมือง และนายอำเภอที่ทะยอยแต่งตั้งไปจากส่วนกลางเรียกได้ว่าเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง เพื่อให้ประเทศมีเอกภาพ และบูรณภาพอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี รัชกาลที่ 5 ก็ทรงตระหนักดีว่า รัฐบาลที่กรุงเทพจะดูแลสอดส่องทุกข์สุขของประชาชนทุกหย่อมหญ้าในรายละเอียดต่าง ๆ ไม่ได้ โดยเฉพาะการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง จึงทรงให้มีการปกครองตนเองของชุมชนได้ เรียกว่า สุขาภิบาล ซึ่งตั้งขึ้นในเมืองหลวงและในหัวเมือง โดยเริ่มที่ตำบลท่าฉลอมเป็นแห่งแรก ตั้งแต่ พ.ศ. 2448 แต่กิจการสุขาภิบาลก็ยังไม่แพร่หลายนัก

กล่าวได้ว่าในสมัยรัชกาลที่ 5 และ 6 และต้นรัชกาลที่ 7 การจัดการปกครองภายในประเทศยังเป็นแนวรวมอำนาจ และยังจัดไม่ได้เรียบร้อยลงตัวมีการตั้งมณฑลภาคเปลี่ยนไป ๆ มา ๆ อยู่หลายครั้ง เพราะบางทีก็ขาดคน บางทีก็ขาดเงินงบประมาณ ส่วนการปกครองระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้านนั้นจัดว่าได้ทำสำเร็จเรียบร้อยไปเป็นส่วนมาก เรียกว่าการปกครองท้องที่ โดยมีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 เป็นหลัก

การกระจายอำนาจ รุ่น 2476

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองทั่วประเทศ เมื่อ 24 มิถุนายน 2475 คณะราษฎร์ก็มีความปรารถนาอย่างแรงกล้าจะรีบกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ จึงได้ตราพระราชบัญญัติจัด

ระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 ขึ้น ซึ่งได้เป็นแม่บทของระบบเทศบาลที่ได้แก้ไขกันต่อมาใน พ.ศ. 2481 2486 และ 2496 พร้อมกันนั้นคณะราษฎร์ก็ได้ให้สภาผู้แทนราษฎร ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 ขึ้น อันเป็นการจัดแบ่งการปกครองภายในประเทศ เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อันเป็นหลักการใหญ่ที่ใช้อยู่ในทุกวันนี้ โดยมีการผันแปรไปบ้างดังจะกล่าวต่อไป

แม้กฎหมายเทศบาล 2476 จะมีเจตนาที่ดีและได้ประโยชน์แก่ประเทศชาติพอสมควรแต่ก็เป็นการจัดระบบที่ไม่ถูกต้องนัก ซึ่งอาจจะเป็นเหตุให้ "เลี้ยงไม่โต" มาจนถึงทุกวันนี้ ดังนี้

(1) **การจัดตั้งเทศบาล** เป็นการตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น**โดยผลแห่งกฎหมาย มิใช่เป็นสิ่งที่ประชาชนเรียกร้องขอจัดตั้งขึ้น** ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่า ขัดกับหลักการแสดงเจตนารมณ์จะปกครองตนเองของประชาชนเสียแต่แรก

(2) **รูปแบบเทศบาล** แทนที่จะวางรูปแบบกว้าง ๆ ไว้ให้ท้องถิ่นเลือกแบบที่เหมาะสมแก่ตนเองได้ กลับกลายเป็นว่ารัฐบาลได้บังคับไว้ให้เพียงรูปแบบเดียว คือ แบบมีสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี เป็นการเลียนแบบการปกครองระดับชาติ จนไม่เหมือนเทศบาลในทางสากล ทั้งยังกำหนดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีไว้มากเกินไป นับเป็นข้อผิดพลาดที่มีผลร้ายมาถึงทุกวันนี้

(3) **หน้าที่ของเทศบาล** ได้บัญญัติไว้อย่างจำกัดตามลำดับขั้นของเทศบาล ทั้งที่อาจไม่ตรงกับลักษณะภูมิประเทศ และความต้องการของชุมชน

(4) **การควบคุมเทศบาล และความเป็นอิสระของท้องถิ่น** กฎหมายเทศบาลมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครอง คือ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่ายเดียว เป็นผู้กำกับดูแลการบริหารงานของเทศบาลแทนที่จะแบ่งให้ศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญ (เมื่อยังไม่มี ก็อาจมอบให้ศาลยุติธรรมพิจารณาได้) วินิจฉัยปัญหากฎหมาย และให้ฝ่ายปกครองวินิจฉัยปัญหาทางการบริหารอันจะเป็นหลักประกันความเป็นอิสระว่าเทศบาลมีสิทธิและหน้าที่ปกครองตนเองอย่างแท้จริง ถ้าจะทำผิดทางแง่กฎหมายก็ต้องใช้ศาลวินิจฉัย ข้อนี้เป็นเหตุให้กระทรวงมหาดไทยครอบงำท้องถิ่นอยู่จนทุกวันนี้

สรุปได้ว่า ระบบเทศบาลที่วางไว้ มีข้อบกพร่องในตัวระบบเองอยู่มากมาแต่แรก

การกระจายอำนาจรุ่น 2495-99

เมื่อ จอมพล ป.พิบูลสงคราม กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกช่วงหนึ่ง ท่านก็ได้พยายามส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ซึ่งไม่แน่ใจว่าเป็นความปรารถนาที่จะทำตามอุดมการณ์ในจิตใจของท่าน หรือเป็นเพราะอยากแก้ตัวว่ายุคแรกมีผู้หาว่าท่านเป็นเผด็จการหรือเพราะฝ่ายอเมริกันมาชักจูง เพื่อเป็นแนวทางการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ อย่างไรก็ดีปรากฏว่าท่านได้เร่งรัดให้มหาดไทยรีบกระจายอำนาจ มหาดไทยก็ได้สนองตอบโดยการตั้งองค์กรใหม่ ๆ ขึ้นมาหลายองค์กร ดังนี้

(1) สุขาภิบาล เมื่อ พ.ศ. 2495 โดยการรื้อฟื้นระบบสุขาภิบาลเดิมสมัย ร.5 ต่อมาได้ปรับปรุงกฎหมายสุขาภิบาลอีกเมื่อปี 2511 และ 2528

(2) องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อ 2498

(3) องค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อ 2499 (แล้วต่อมาได้ยกเลิกไปเมื่อ พ.ศ. 2515)

(4) สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย 222/2499 และ 275/2509

อาจกล่าวได้ว่า กระทรวงมหาดไทยพานายกรัฐมนตรีหลงทางโดยจงใจด้วยการตั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นประเภทไม่เต็มรูปขึ้นมาใหม่ถึง 4 รูป โดยไม่มีความพยายามในการจะทำให้เป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นเต็มรูปเหมือนเทศบาล รวมทั้งมิได้ขยายจำนวนเทศบาล หรือเพิ่มพูนอำนาจหน้าที่ให้เทศบาลแต่อย่างใด

หน่วยการปกครองทั้ง 4 รูปนี้มีหน้าที่คล้ายคลึงกัน มีฐานะค่อนข้างยากจน เพราะมีรายได้น้อย และทุกหน่วยจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะกรมการปกครองเข้าไปครองตำแหน่งสำคัญ ๆ เกือบทั้งหมด นอกจากองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งก็มีอำนาจหน้าที่คล้ายเทศบาลตำบล แต่คนมหาดไทยไม่ค่อยพอใจจึงยกเลิกเสียก่อนรูปอื่นเมื่อปี 2515

สรุปได้ว่า ความปรารถนาของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ที่จะส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองของตนเองให้ประชาชนท้องถิ่น กลายเป็นส่งเสริมอำนาจหน้าที่รายได้ และผลประโยชน์แก่ข้าราชการมหาดไทยที่ไปครองตำแหน่งเพิ่มขึ้นในฝ่ายการปกครองท้องถิ่น ซึ่งทำให้ได้รับผลประโยชน์ต่อเนื่องมากมาย เช่น เงินประจำตำแหน่งแม้ไม่สูงนัก แต่สามารถตั้งเงินค่ารับรองได้สูงรวมทั้งได้รถยนต์นั่งระดับรถเบ็นซ์กันอย่างทั่วถึง ตลอดจนได้มีส่วนในการอนุมัติโครงการต่าง ๆ ซึ่งทำให้ผลประโยชน์ทางอ้อมมากมาย ไม่นับผลประโยชน์ที่ผิดกฎหมายอีกหลายอย่างสำหรับหลายขั้นตอน

การกระจายอำนาจแก่เมืองที่มีลักษณะพิเศษ (2514-2528)

รัฐบาลสมัยปฏิวัติและสมัยประชาธิปไตยตื่นตัวได้พยายามส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นด้วยการปฏิรูปงานของเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรี จังหวัดพระนคร จังหวัดธนบุรีและองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 2 นั้น โดยการจัดตั้งการปกครองแบบนครหลวง โดยรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรียกว่า “องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” เมื่อ 2514 และได้รวมเทศบาล 2 แห่งเข้าด้วยกัน เป็นเทศบาลนครหลวงพร้อมกันเมื่อ 21 ธันวาคม 2514

ในปี 2515 ได้รวมจังหวัดทั้งสองมารวมกับเทศบาลทั้งสองและองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสอง มาตั้งเป็นจังหวัดเรียกว่า “กรุงเทพมหานคร”

ต่อมาในปี 2518 ได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 เปลี่ยนฐานะของนครหลวงจากจังหวัดมาเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปพิเศษขึ้น กฎหมายจัดระเบียบบริหารกรุงเทพได้มีการแก้ไขอีกเมื่อ พ.ศ.2528 ทำให้กรุงเทพและธนบุรีไม่มีฐานะเป็นจังหวัดของระบบราชการบริหารส่วนภูมิภาคอีกต่อไป ซึ่งไม่น่าจะถูกต้องเพราะทำให้เป็นส่วน

ท้องถิ่นที่อยู่นอกการควบคุมของส่วนภูมิภาค และงานของรัฐที่ดำเนินการโดยหน่วยราชการส่วนภูมิภาคจะไม่มีผู้ปฏิบัติ นอกจากจะฝากให้ กทม. หรือโอนกลับไปทำที่ส่วนกลาง ซึ่งไม่ถูกต้อง

ปัญหาของการจัดบริการประชาชน โดยราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น กทม. ยังจัดไม่ได้ลงตัวจนถึงทุกวันนี้

การปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษอีกแห่งหนึ่งก็คือ เมืองพัทยาตามกฎหมาย พรบ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เรื่องนั้นแม้จะเป็นเรื่องที่มีหลักการที่ดีในการที่จะจัดการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษด้วยวิธีพิเศษ แต่กฎหมายดังกล่าวมีโครงสร้างที่ยุ่งยากเกินไป คือ มีสภาเมืองพัทยา มีสมาชิก 2 ประเภท รวม 17 คน มีนายกเมืองพัทยาซึ่งสภาเลือกขึ้นมาเป็นประธาน และมีปลัดเมืองพัทยาซึ่งสภาแต่งตั้งจากผู้ที่นายกเมืองพัทยาเสนอชื่อ

ที่จริงระบบการมีปลัดเมืองนี้กล่าวกันว่าดัดแปลงมาจากระบบผู้จัดการเทศบาล (City Manager) ของสหรัฐ แต่ของอเมริกามีโครงสร้างองค์การปกครองเทศบาลที่ง่ายกว่าและผู้จัดการได้รับการศึกษาอบรมให้เป็นผู้มีวิชาชีพในด้านนี้โดยตรง และเป็นระบบที่ใช้แพร่หลายกว่า 40% ของจำนวนเทศบาลทั้งหมด ผู้จัดการเทศบาลจึงไม่เป็นผู้หัวเดียวกระเทียมลีบเหมือนปลัดเมืองพัทยาที่มีอยู่คนเดียวทั้งประเทศ เมื่อทำงานไม่ได้ราบรื่นก็ถูกหาว่าผิดฝาผิดตัว สมควรยกเลิกรูปการปกครองท้องถิ่นรูปนี้เสีย

นี่ก็เป็นความคิดผิดของมหาดไทย ที่สร้างระบบที่ไม่สมบูรณ์ขึ้นมาใช้และแทนที่จะแก้ไขระบบนี้ให้สามารถทำงานได้ดีขึ้นก็กำลังคิดจะทำลายเสีย น่าเสียดายมาก

การกระจายอำนาจยุคปัจจุบัน

รัฐบาลยุคนายกชวน หลีกภัย ได้วางนโยบายส่งเสริมการกระจายอำนาจอย่างชัดเจนแต่วิธีการกลับไม่ชัดเจน กระทรวงมหาดไทยจึงนำไปหาทางปฏิบัติอย่างคนตาบอดหลงทางในถ้ำด้วยการคิดจะปรับปรุงระบบการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ แต่กลับจับหัวจับหางผิด เพราะแทนที่จะปรับปรุงเทศบาลเสียก่อนแล้วไปปรับปรุงเพิ่มเติมหน่วยการปกครองที่มีบทบาทน้อยลงในภายหลัง

การปรับปรุงของมหาดไทยจึงไปเริ่มที่สภาตำบล โดยนักการเมืองคิดว่าจุดสำคัญที่สุด คือต้องมีสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคล โดยไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้และความเสียหายที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังยืนยันว่าสภาตำบลที่ปรับปรุงใหม่นี้ก็ยังคงเป็นราชการส่วนภูมิภาคอยู่ดี นักการเมืองที่อยากเห็นการปกครองคนของท้องถิ่นจึงขอยกสภาตำบลที่มีขีดความสามารถสูง มีรายได้ของตนเองเกินปีละ 150,000 บาท ได้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปขึ้นมาอีกรูปแบบหนึ่งแทนที่จะยกเป็นสุขาภิบาลหรือเทศบาลที่มีอยู่แล้ว

นอกจากนี้ ยังพยายามแก้ไของค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีลักษณะปกครองตนเองมากขึ้นจนถึงขั้นจะมีนายกองค์การฯ มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ไม่ยอมให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกองค์การฯ ต่อไป ซึ่งมีผู้คัดค้านมากมาย

ความพยายามแก้ไขระบบการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ โดยกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นการสร้างปัญหาให้ยุ่งยากสับสนขึ้นไม่ใช่การแก้ปัญหาให้ง่ายและสามารถปฏิบัติได้

ความผิดพลาดของมหาดไทยและนักการเมืองในเรื่องการกระจายอำนาจมีอยู่มากมายสิบข้อ ดังจะนำเสนอเฉพาะในเรื่องสำคัญ ๆ ดังนี้

1) ไม่เข้าใจเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐและท้องถิ่น ว่าสิ่งใดเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางของประเทศ งานชนิดใดรัฐบาลกลางไม่ควรทำถึงจะทำได้ก็ตาม แต่ควรแบ่งให้ท้องถิ่นทำ เช่นการรักษาความสะอาด การดับเพลิง การจราจร

2) ไม่เข้าใจเรื่องพื้นที่และอำนาจ ซึ่งเป็นหลักใหญ่ของการศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่น คือประเทศทุกประเทศ รัฐบาลของชาติต้องรับผิดชอบพื้นที่ทุกตารางนิ้วจะยกเว้นว่างไว้ที่ไหนไม่ได้เลย แต่จะแบ่งพื้นที่ของประเทศเป็นกี่ประเภท จะให้มีองค์กรใดมารับผิดชอบดูแลแต่ละประเภทพื้นที่ และจะให้องค์กรเหล่านั้นมีหน้าที่อย่างไรเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ประเทศส่วนมากจะแบ่งเป็นเขตชุมชนและเขตชนบทจึงจัดองค์กรปกครองแยกเป็น 2 ระบบ

3) ไม่เข้าใจและยึดหลักการปกครองประเทศหลักใหญ่อย่างแน่นแฟ้น คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน กลับไปตั้งองค์กรและตัวบุคคลจนสับสนกันไปหมด เช่น สภาตำบล บางครั้งก็ตีความว่าเป็นส่วนท้องถิ่น เพราะกระจายอำนาจให้ไปแล้ว บางครั้งก็ว่าเป็นส่วนภูมิภาค แม้องค์การบริหารส่วนตำบลและสุขาภิบาลก็ยืนยันว่าเป็นส่วนท้องถิ่นแต่กลับใช้บุคลากรของส่วนภูมิภาค เช่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอปลัดอำเภอ

4) สร้างรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นมาถึง 4-5 รูปแบบ บางแบบมีการแบ่งประเภทออกไปอีก ทั้งที่ทางสากลเขานิยมกันมีรูปแบบเดียว คือ เทศบาล แต่อาจแยกเป็นหลายประเภทได้

5) ไม่ยึดหลักเจตนารมย์และความพร้อมของท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยเกือบทุกแห่งเกิดจากการที่กฎหมายยกฐานะให้เป็น ไม่ได้เป็นเพราะประชาชนในท้องถิ่นเรียกร้องขอเป็น ครั้นเป็นท้องถิ่นรูปหนึ่งแล้วประชาชนอยากขอยกฐานะให้สูงขึ้น เช่น สุขาภิบาลอยากเป็นเทศบาล กลับไม่ยอม

6) ไม่ยึดหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องเป็นของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อและโดยประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือ ทั้งฝ่ายการเมืองฝ่ายบริหารและฝ่ายประจำต้องมาจากประชาชนในท้องถิ่น เวลานี้พนักงานเทศบาล สุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้ถือตัวว่าเป็นคนของท้องถิ่น แต่เป็นข้าราชการของประเทศ มีการย้ายกันไป ๆ มา ๆ ขอเลื่อนระดับกันอยู่ตลอดเวลา ความผูกพันกับท้องถิ่นเกือบไม่มีเลย

7) มีแต่อุดมการณ์ที่จะส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่รัฐบาลก็ยังไม่พร้อมที่จะสนับสนุนอย่างเป็นรูปธรรม และไม่กำหนดเงื่อนไขให้ชัดเจน เช่น ไม่ให้ทำหน้าที่ของท้องถิ่นได้เต็มที่ กลับบังคับให้ทำเพียงบางอย่างแม้กฎหมายจะอนุญาตให้ทำแล้ว ไม่ให้อำนาจในการเก็บภาษีอากรและ

ออกเทศบัญญัติมากพอ ไม่กำหนดว่างานประเภทใดรัฐจะให้เงินอุดหนุนร้อยละเท่าใด ท้องถิ่นต้องหารายได้มาสมทบเท่าใด งบประจำของท้องถิ่นจะจ่ายเป็นค่าบุคลากรได้เท่าใด ฯลฯ

8) นักการเมืองไม่เข้าใจหรือยอมรับจุดอ่อนขององค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น มีพนักงานมากเกินไป ใช้งบประมาณด้านบุคลากรมากเกินไป ถ้าให้ท้องถิ่นบรรจุแต่งตั้งเองก็ใช้ระบบอุปถัมภ์เล่นพรรคเล่นพวกเกินไป พอนักการเมืองรุ่นเก่าออกไปพนักงานเหล่านี้ก็เป็นเสี้ยนหนาม หรือรกรุงรังแก่นักการเมืองชุดใหม่ ในด้านภาษีอากรแม้จะมีบางรายการที่ให้ท้องถิ่นเรียกเก็บ หรือเก็บเพิ่มได้ก็ไม่กล้าเรียกเก็บเพราะกลัวเสียคะแนนเสียง ฯลฯ แล้วไม่ช่วยกันหาทางแก้ไข

9) ไม่มีมาตรการควบคุมท้องถิ่นที่ถูกหลักประชาธิปไตย คือท้องถิ่นเป็นส่วนย่อยของประเทศ องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐบาลสร้างหรือก่อให้เกิด จึงมีสิทธิที่จะควบคุม แต่การควบคุมนี้ต้องอยู่ในกรอบแห่งกฎหมาย ฉะนั้นถ้ามีข้อขัดแย้งต้องมีองค์กรทางศาลเป็นผู้วินิจฉัย ไม่ใช่ใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (คือนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกระทรวงมหาดไทย) วินิจฉัยทุกเรื่องไป ควรให้วินิจฉัยได้เฉพาะปัญหาบริหาร

10) สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งเสมอไป ถ้าท้องถิ่นมีขนาดย่อมควรใช้หลักประชาธิปไตยโดยตรง คือใช้ที่ประชุมชาวเมือง ทำหน้าที่ตัดสินนโยบาย แล้วแต่งตั้งบุคคลไปเป็นผู้ปฏิบัติ แม้ในกรณีที่มีสภาท้องถิ่น สภาท้องถิ่นไม่ควรตัดสินนโยบายเอง แต่ควรใช้วิธีออกเสียงลงประชามติให้มาก

11) ประชาชนต้องมีสิทธิเลือกรูปแบบการปกครองท้องถิ่นเองภายใต้กรอบที่รัฐบาลวางไว้ เช่น รูปแบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก แบบนายกเทศมนตรี มีอำนาจน้อย แบบคณะมนตรี (จำนวน 5-7 ท่าน ที่มีอำนาจออกข้อบัญญัติและบริหารเอง) และแบบสภาท้องถิ่น กับผู้จัดการเทศบาล (สภามีสมาชิก 5-9 เลือกนายกฯ เป็นประธานแล้วไปเลือกจ้างผู้จัดการเทศบาลมาเป็นผู้บริหาร)

12) สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ต้องมีมาก ในสหรัฐ สมาชิกสภาท้องถิ่นเกือบทุกเมืองมีสมาชิกไม่เกิน 10 คน มีแต่ชิคาโกเมืองเดียวที่มีถึง 55 คน ดังนั้น ส่วนใหญ่จึงเลือกตั้งแบบรวมเขต แต่ระยะหลังมีการเลือกตั้งเป็นเขตย่อยมากขึ้น ของไทยมีสมาชิกมากเกินไป และการเลือกตั้งแบบรวมเขตทำให้ทุจริตได้ง่าย

อนึ่ง สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด แต่อาจใช้วิธีเชิญบุคคลอาวุโส ผู้ทรงคุณวุฒิ มาเป็นสมาชิกสมทบ โดยไม่มีสิทธิออกเสียงแต่มีสิทธิอภิปรายได้ วิธีนี้ใช้มากในอังกฤษ และยุโรป มีใช้บ้างในสหรัฐ ทำให้สภาท้องถิ่นมีคุณภาพมีเสถียรภาพ

13) ผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรง พร้อมกับผู้บริหารงานด้านต่าง ๆ หรือเลือกนายกเทศมนตรีคนเดียวให้ท่านแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ได้เอง หรือให้สภาและนายกเทศมนตรีเลือกจ้างผู้จัดการเทศบาลมาเป็นหัวหน้าฝ่ายปกครองเอง

กรณีหลังนี้ต้องไม่นับว่าผู้จัดการเทศบาลเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

14) ท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย อาจจะจ้างพนักงานเพียงไม่กี่คน หรือเป็นพนักงานอาสาสมัครทั้งหมดก็ได้ หรือเป็นลูกจ้างรายชั่วโมงก็ได้ ไม่จำเป็นต้องตั้งจำนวนอัตรากำลังและอัตราเงินเดือนพนักงานไว้อย่างที่กรมการปกครองทำอยู่ แล้วมาอ้างว่าท้องถิ่นมีรายได้น้อยเลี้ยงตัวเองไม่ได้จึงไม่ควรตั้งให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น

แม้จะมีสมองระดับนกตัวน้อยที่ทำรังน้อยแต่พอตัว มหาดไทยก็ยังคิดไม่ออก

15) ท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องทำหน้าที่ทุกด้านด้วยตนเอง แต่อาจร่วมมือกันหลาย ๆ ท้องถิ่นจัดตั้งเป็นสหการ จัดทำบริการต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวางครบเครื่องโดยช่วยกันออกค่าใช้จ่ายช่วยกันเก็บรายได้ ช่วยกันรับบริการ เช่น สหการโรงเรียนอนุบาล สหการโรงเรียน มัธยม สหการวิทยาลัยเทคนิค สหการเดินรถ สหการไฟฟ้า สหการประปา

แม้กระทั่งกรณีที่ท้องถิ่นไม่รวมตัวกันทำบริการใด ๆ ที่รัฐบาลให้ท้องถิ่นทำ รัฐบาลก็อาจออกกฎหมายตั้งเขตพิเศษ (SPECIAL DISTRICT) มาทำก็ได้ อย่างที่มลรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐนิยมตั้งขึ้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ เพื่อให้ทำหน้าที่ด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น เขตการศึกษา เขตประปา เขตพิเศษการท่าเรือ การท่าอากาศยาน เขตเก็บขยะ เขตการทาง ฯลฯ รวมแล้วในสหรัฐมีเขตพิเศษนี้ถึง 15,000 เขต หรือเท่ากับเขตการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลทีเดียว

16) กระทรวงมหาดไทยต้องเลิกแบ่งหมู่บ้านที่มีคนหนาแน่นออกเป็นหลายหมู่บ้าน แต่ควรยกฐานะให้เป็นสุขาภิบาล หรือเทศบาลเสียเลย จึงจะถือว่าเป็นการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจริง

ข้อผิดพลาดต่าง ๆ ที่นำมาเสนอนี้ เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของไทยทำไม่ได้ผล ล้มลุกคลุกคลานกันมาตลอดเวลา ดังนั้น ความพยายามที่จะแก้ไขโดยไม่คำนึงข้อผิดพลาด ความเข้าใจผิด ความไม่รอบรู้ปัญหา และการเอาแต่ใจตนเองของผู้มีอำนาจทั้งระดับการเมือง และฝ่ายปกครอง จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ยิ่งมีการต่อยอดปัญหาหรือฉีกแยกปัญหาให้มากเรื่องไปก็ยิ่งจะแก้ไขไม่ได้ หรือแก้ไขผิดแนวทางยิ่งขึ้นไปอีก

ข้อเสนอแนะ

การกระจายอำนาจที่แท้จริง คือ การกระจายอำนาจในการตัดสินใจในระดับนโยบายของชุมชนตามท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศตามความตั้งใจ หรือเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเอง

ถ้ารัฐบาลไทย นักการเมือง คนมหาดไทยมีความจริงใจในการกระจายอำนาจจริงก็คงจะต้องทำในสิ่งต่าง ๆ ที่จะเสนอข้างล่างนี้ พร้อมทั้งแก้ไขข้อผิดพลาดต่าง ๆ ข้างต้นด้วย

1) เคารพเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ถ้าประชาชนอยากปกครองตนเองในรูปแบบใด มีอำนาจหน้าที่อย่างไร ภายในกรอบที่วางไว้ก็ต้องอนุวัตรตาม ไม่ตั้งองค์กรท้องถิ่นตามใจรัฐบาลอย่างที่ทำกันอยู่เละเทะกันอยู่ทุกวันนี้ พร้อมทั้งต้องไม่ทำลายชุมชนด้วยการแบ่งหมู่บ้านดังกล่าวแล้ว

2) จัดให้มีรูปแบบการปกครองเพียง 2 รูปแบบ ก็เพียงพอแล้ว คือ เทศบาล และสุขาภิบาลสำหรับชุมชนหนาแน่น แต่ละรูปแบบควรมีหลายประเภท แต่ต้องให้เข้าใจได้ง่าย ปฏิบัติได้ง่าย ไม่ต้องมีเจ้าหน้าที่ประจำมาก

3) เลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะงานในชนบทนอกเขตชุมชนหนาแน่นควรเป็นหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ควรให้สภาจังหวัดเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด

4) เลิกสภาตำบล ในฐานะที่เป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น แต่มีสภาตำบลเป็นที่ปรึกษาของกำนัน และให้ตำบลทำหน้าที่ต่าง ๆ ได้เต็มที่ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ และจะแถมทำหน้าที่ของสุขาภิบาล-เทศบาลด้วยก็ได้ เพื่อจะได้ทำงานได้ตามกำลังความสามารถและสภาพท้องที่

5) เปลี่ยนองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นสุขาภิบาลดีกว่า เพราะไหน ๆ ก็มีอำนาจหน้าที่และแหล่งรายได้คล้ายกันมากที่สุด แต่สุขาภิบาลมีภาษีดีกว่าที่รับผิดชอบเฉพาะพื้นที่ชุมชนหนาแน่น การตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลที่คลุมพื้นที่กว้างขวางทั้งตำบล จะทำให้ไม่มีกำลังพอจะจัดบริการได้ทั่วถึง ท้องที่นอกชุมชนหนาแน่นควรทิ้งไว้ให้เป็นภาระของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

6) ควรตั้งสภาอำเภอขึ้นมาเพื่อเป็นที่ปรึกษาของนายอำเภอ

สภาตำบล สภาอำเภอ และสภาจังหวัด ต้องทำหน้าที่มากกว่าที่ปรึกษาทั่วไป แต่ต้องถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนที่แจ้งปัญหา และวิธีแก้ไขแก่ข้าราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งควรจะต้องปฏิบัติตามโดยเฉพาะถ้าสภามีมติชี้นำออกมาชัดเจนอย่างน้อยก็ในบางเรื่อง

7) สุขาภิบาลแรกตั้ง ไม่เกิน 4 ปี จะให้ข้าราชการเป็นหัวหน้าและพนักงานบางตำแหน่งได้เป็นขั้นฝึกปฏิบัติ การปกครองตนเองของประชาชนในเขตสุขาภิบาลนั้นไม่ควรมีพื้นที่กว้างขวางเกินไป

8) กระทรวงมหาดไทยต้องมอบอำนาจหน้าที่ให้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ในปัจจุบันท้องถิ่นมีหน้าที่ที่จะทำให้ประมาณ 50 รายการ ทั้งที่ควรจะทำได้ราว 200 รายการ (ทำเองหรือช่วยกันทำแบบสหการหรือเขตพิเศษ) และกระทรวงการคลังจะต้องยินยอมให้ท้องถิ่นเก็บภาษีได้กว้างขวางขึ้น ส่วนรัฐบาลจะต้องใช้นโยบายกระจายรายได้ให้แก่ท้องถิ่นให้มากขึ้นตามหลักกระจายความเจริญอย่างเสมอภาค (EQUALIZATION POLICY) และมีนโยบายให้เงินอุดหนุนกิจการต่าง ๆ อย่างชัดเจน นอกจากนี้ กระบวนการหรือกรรมวิธีในการจ่ายเงินให้ท้องถิ่นต้องรวดเร็วทันปีงบประมาณของท้องถิ่นด้วย

ถ้าคนมหาดไทย คนคลัง นักการเมือง ยินยอมทำตามข้อเสนอแนะและแก้ไขข้อบกพร่องผิดพลาด ตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว การกระจายอำนาจก็คงจะได้ผล และองค์กรปกครองท้องถิ่นก็จะเข้มแข็ง ก้าวหน้า สามารถพาบ้านเมืองต่าง ๆ ให้เจริญได้ทั่วถึงกันทั่วประเทศ

ถ้าไม่ยินยอม ไม่เชื่อถือ ก็เชิญให้วิวาทล้มล้างกันเองต่อไป

เอกสารอ้างอิง

1. ประยูร กาญจนดุล, **คำบรรยายกฎหมายปกครอง** (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535)

2. พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่อ้างถึง

3. อมร รักษาสัตย์, **เทศบาลเพื่อการพัฒนา** (พระนคร : ส่วนท้องถิ่น, 2509)

4. อมร รักษาสัตย์, "การปกครองท้องถิ่นในออสเตรเลีย", **ท้องถิ่น** 32, 9 (กันยายน 2535)

5. อมร รักษาสัตย์, "สภาตำบล-องค์กรบริหารส่วนตำบล : การกระจายอำนาจกำมะลอ" **ประชาธิปไตยยุคหลีกภัย** (กทม. ธรรมนิติ, 2537)

6. Richard C. Remy, et al., **Government of the United States,** New York : Macmillan, 1984), chapters 19-20.

บทที่ 2

เทศบาลในยุคโลกานุวัตร ***

ธเนศวร์ เจริญเมือง

"ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการท้องถิ่นก่อน เราพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าจะเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมีการปกครองระบอบรัฐสภาก่อน ก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้ และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น....."

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว [1]
พระราชทานสัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์ **นิวยอร์ค ไทม์ส**,
28 เม.ย. 2474

"บรรดาสถาบันการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้นับว่าเทศบาลเป็นสถาบันที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเป็นหน่วยการปกครองที่จัดตั้งขึ้นในชุมชนที่มีความเจริญ นานาประเทศต่างประสบความสำเร็จในการใช้เทศบาลเป็น "เครื่องมือ" ที่สำคัญในการปกครองประเทศให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เทศบาลมีความสำคัญในฐานะสถาบันที่มี "ความจำเป็น" สำหรับการปกครองประเทศของบรรดาประเทศที่พัฒนาทั้งหลาย"

ประหยัด หงษ์ทองคำ [2]
การปกครองท้องถิ่น, 2526

*** ปรับปรุงจากเอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย" จัดโดยสถาบันนโยบายศึกษา, 23 สิงหาคม 2538 ณ โรงแรมอิมพีเรียล ถนนวิทยุ กรุงเทพฯ

[1] " Suffrage for Siam is Planned by King to Test Democracy", **The New York Times** (Tuesday, April 28, 1931), p.16

[2] ประหยัด หงษ์ทองคำ, **การปกครองท้องถิ่นไทย** พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2526) หน้า 178

ความนำ

ในแง่หนึ่ง การที่สังคมไทยกล่าวขวัญถึงคำว่าโลกานุวัตร (Globalization) และการรื้อปรับระบบ (Reengineering) อย่างอื้ออึงในช่วงปี พ.ศ. 2536-2537 และถกเถียงกันอย่างกว้างขวางเรื่องการปฏิรูปการเมือง ในปีพ.ศ. 2538 คุณูปการที่เกิดกับสังคมไทยก็คือการทำความเข้าใจถึงบทบาทของระบบโลกที่ส่งผลกระทบต่อสังคมไทยและความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงตัวเอง (ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มนักธุรกิจที่ต้องการปรับปรุงขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก หรือการที่สังคมไทยควรปรับปรุงระบบการเมืองให้มีประโยชน์ต่อสังคมมากขึ้น) นับเป็นการเคลื่อนไหวทางสังคมที่มีความสำคัญอย่างมากทั้งในด้านสติปัญญาและการลงมือปฏิบัติ ไม่ใช่มีแต่ถกเถียงกันแล้ว ข้อสรุปก็ไม่มี การลงมือแก้ไขก็ไม่มี

ในความเป็นจริง เทศบาลเป็นหน่วยงานบริหารหลักของแต่ละเมือง เมืองอันเป็นแหล่งขุมทรัพย์ทั้งด้านสติปัญญาและวัตถุของแต่ละจังหวัด ดังนั้น ถ้าหากมีการพิจารณาปัญหา บทบาทและแนวทางการปรับปรุงเทศบาลได้ นั่นก็น่าจะเป็นประเด็นสำคัญอันหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองนั่นเอง

ที่ผ่านมา นับแต่สังคมไทยก้าวเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยในปี 2475 จนถึงปัจจุบัน รวมเวลา 63 ปี ขณะที่เราเคยพูดกันถึงปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเมือง เช่น การล้มลุกคลุกคลานของระบบรัฐสภา การที่รัฐธรรมนูญถูกฉีกทิ้งถึง 10 กว่าฉบับ ความเข้มแข็งและการแทรกแซงทางการเมืองของระบบราชการและความอ่อนแอของระบบพรรคการเมือง[3] ฯลฯ จนกระทั่งในเวลานี้เราได้พูดกันถึงประสิทธิภาพของระบบการเมือง ทำอย่างไรจะทำให้ระบบประชาธิปไตยมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผลเสียและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง ปัญหาการขาดสถาบันตรวจสอบการทำงานของนักการเมือง ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง และปัญหาพรรคการเมืองตกอยู่ใต้อำนาจของผู้มีทุนไม่กี่คน ฯลฯ[4]

พิจารณาจากประเด็นการเมืองที่ได้เคยถกเถียงกันมา เราจะพบความก้าวหน้าสำคัญในแง่ที่ว่าปัจจุบันประเด็นปัญหาการเมืองได้เปลี่ยนจากประเด็นการขาดเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตยมาเป็นว่าจะเสริมสร้างประสิทธิภาพของระบอบประชาธิปไตยอย่างไร จากการที่ระบอบประชาธิปไตยเคยอยู่ ๆ หาย ๆ รูปธรรมของการเสาะแสวงหาครั้งนี้ก็คือการถกเถียงกันในประเด็นการปฏิรูปการเมืองอันครึกโครมในช่วงปี 2538 นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ตลอด 60 กว่าปีที่ผ่านมา ไม่ว่าเราจะพูดถึงเสถียรภาพทางการเมืองหรือประสิทธิภาพของระบอบประชาธิปไตย เราพูดกันแต่เพียงสถาบันทางการเมืองในระดับชาติ

---

[3] โปรดดูชัยอนันต์ สมุทวณิช, **การพัฒนาการเมืองไทย** (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2531)

[4] โปรดดูคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) **ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย** (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ร่วมกับ คพป., เมษายน 2538)

ไม่ค่อยนึกถึงสถาบันการเมืองระดับท้องถิ่น เราพูดถึงแนวทางปฏิรูปการเมือง เราก็พูดถึงแต่การแสวงหาแนวทางปฏิรูปสถาบันการเมืองระดับชาติ เราแทบไม่เคยสนใจบทบาทและปัญหาของสถาบันการเมืองระดับท้องถิ่น เราพูดว่าการที่จะปฏิรูปการเมืองจะต้องใช้เวลาอีกนาน แต่เราก็ไม่เคยคิดกันว่า เราจะใช้การปรับปรุงสถาบันการเมืองระดับท้องถิ่นอย่างไร เพื่อให้การปรับปรุงดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งที่จะไปสนับสนุนการปฏิรูปการเมืองระดับภาพรวม และเพื่อให้ประชาธิปไตยในระดับล่างหรือที่เรียกกันว่าระดับพื้นฐานของสังคมเป็นพื้นฐานอันแข็งแกร่งให้กับประชาธิปไตยในระดับชาติ

บทความนี้จะพูดถึงบทบาทและปัญหาของเทศบาลที่ถือกำเนิดและเติบโตมาไล่เลี่ยกับสถาบันการเมืองระดับชาติ เช่น รัฐสภา เป็นสถาบันการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความสำคัญเพราะตั้งอยู่ในเขตเมืองของทุกจังหวัดทั่วประเทศ เขตเมืองอันเป็นเขตที่คนมีความรู้ความสามารถ มีกำลังมากที่สุดทั้งทางเศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรมในแต่ละจังหวัดอาศัยอยู่ แต่เขตเมืองและเทศบาลกลับไม่เคยได้รับการพิจารณาตรวจสอบอย่างจริงจัง เหมือนสถาบันการเมืองอื่นๆ ในระดับชาติ

บทความนี้จะวิเคราะห์การกำเนิด พัฒนาการ บทบาทและปัญหาของเทศบาลในห้วง 62 ปีที่เทศบาลถือกำเนิด (ในปี พ.ศ. 2476) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทและผลกระทบของเทศบาลในสังคมปัจจุบัน รวมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขบางประการ

กำเนิดและพัฒนาการ

เทศบาลในประเทศไทยก่อตั้งเป็นครั้งแรก 1 ปีหลังจากมีการสถาปนาระบอบรัฐสภา นับเป็นความพยายามครั้งแรกของรัฐบาลยุคประชาธิปไตยที่ต้องการสถาปนาการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจังในประเทศนี้ เทียบกับสุขาภิบาล ซึ่งได้รับการก่อตั้งเป็นครั้งแรกในปี 2440 อันเป็นยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์แต่กรรมการสุขาภิบาลกลับมาจากการแต่งตั้งและเป็นข้าราชการประจำล้วนๆ ทำให้สุขาภิบาลที่ถือกันว่าเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นหน่วยแรกของไทยนั้น ที่แท้ก็เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ในนามเท่านั้น[5]

สังเกตจากนโยบายของรัฐบาลพระยามโนปกรณ์นิติธาดาซึ่งแถลงในเดือนธันวาคม 2475 เราพอจะเข้าใจความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของรัฐบาลในยุคประชาธิปไตยระยะต้น ซึ่งชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลยุคนั้นมองเห็นความจำเป็นที่จะกระจายอำนาจในการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยได้กล่าวไว้ดังนี้

> *"รัฐบาลนี้เห็นว่าวิธีการปกครองโดยรวมศูนย์อำนาจและหน้าที่การปกครองทั่วประเทศให้มาอยู่ในจุดศูนย์กลางเดียวอย่างเช่นเดี๋ยวนี้ ไม่ได้ผลดีเท่ากับที่จะแบ่งอำนาจและหน้าที่ให้ไปอยู่ใน*

---

[5] ประหยัด หงษ์ทองคำ, **การปกครองท้องถิ่นไทย** (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2523) น.40

เฉพาะท้องที่เสียบ้าง เพื่อว่าการปกครองในเฉพาะท้องที่หนึ่งจะได้มุ่งอยู่ในผลประโยชน์ของท้องที่นั้น ๆ

วิธีการจัดให้มีการปกครองท้องที่ขึ้น ก็โดยวิธีจัดให้มีผู้แทนราษฎรในท้องที่นั้น ๆ จัดการกันเอง วิธีการเช่นนี้ เขาทำกันอยู่แล้วในนานาประเทศ"

รูปแบบของเทศบาลที่เกิดขึ้นตามพ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เป็นแบบที่เรียกกันในประเทศตะวันตกว่าแบบสภา-นายกเทศมนตรี (Council-Mayor Form) อันเป็นแบบที่ผู้นำของประเทศเราได้รับมาจากอังกฤษ สาระสำคัญของแบบนี้ก็คือประชาชนในเขตเทศบาลเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาเทศบาลต่อจากนั้น สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งรวมกันเป็นสภาเทศบาลก็ใช้เสียงข้างมากเลือกนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ทำให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้มีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม[6]

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นโดยฝีมือรัฐบาลคณะราษฎร จึงมีลักษณะเดียวกันกับโครงสร้างของระบบรัฐสภาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกนายกรัฐมนตรี คณะราษฎรต้องการกระจายอำนาจไปสู่การปกครองท้องถิ่นเพื่อเสริมความแข็งแกร่งให้กับระบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจเป็นแนวทางการเมืองที่ปฏิบัติกันในประเทศประชาธิปไตยทุกประเทศ ส่วนการเลือกรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีก็เพื่อให้ประชาชนฝึกฝนและเรียนรู้ระบบรัฐสภาในระดับท้องถิ่นจะได้มีประสบการณ์ในการส่งเสริมความมั่นคงให้แก่ระบบรัฐสภาในระดับชาตินั่นเอง

ในการจัดตั้งเทศบาล รัฐบาลสมัยนั้นมีเป้าหมายที่จะจัดตั้งเทศบาลในทุกตำบลทั่วประเทศซึ่งมีอยู่ประมาณ 4,800 ตำบล ให้มีเทศบาล 3 แบบคือเทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล แต่ละระดับต่างกันที่ความเจริญ เศรษฐกิจและจำนวนประชากร แต่ปรากฏว่าสามารถจัดตั้งได้เพียง 35 แห่งเท่านั้นในระยะเริ่มแรก เพราะตำบลที่เหลือถึง 4,600 กว่าแห่งมีคุณสมบัติไม่ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ เวลาผ่านไป 20 ปี จำนวนเทศบาลทั่วประเทศเพิ่มขึ้นเป็น 117 แห่ง เวลาผ่านไปอีก 30 ปี จำนวนเทศบาลเพิ่มขึ้นเป็น 143 แห่ง แต่จำนวนตำบลทั่วประเทศเพิ่มหนีไปเป็น 7,158 แห่งแล้ว (ข้อมูลปี 2537) ดังปรากฏในตารางที่ 1

---

[6] โปรดดู Richard D. Bingham, **State and Local Government in An Urban Society** (New York: Random House, 1986), pp.286-290 และบทความของผู้เขียนเรื่อง "รูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น" ในบทที่ 3 ของหนังสือเล่มนี้

ตารางที่ 1 แสดงสาระเกี่ยวกับเทศบาลและข้อมูลข้างเคียง[7]

พ.ศ.	จำนวนเทศบาลที่ก่อตั้ง	รวม	จำนวนตำบล	จำนวนหมู่บ้านทั่วประเทศ
2478	48	48	4,800	n.a.
2479	28	76	n.a.	n.a.
2480	19	95	n.a.	n.a.
2482	5	100	n.a.	n.a.
2483	10	110	n.a.	n.a.
2487	4	114	n.a.	n.a.
2489	3	117	n.a.	n.a.
2500	3	120	5,000	n.a.
2524	4	124	n.a.	n.a.
2529	n.a.	125	n.a.	n.a.
30 มิถุนายน 2534	n.a.	132	6,946	63,368
31 ตุลาคม 2537	n.a.	134	7,158	65,277

จะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารซึ่งตั้งเป้าหมายว่าจะตั้งเทศบาลให้ได้หลายพันแห่ง แต่สามารถจัดตั้งเทศบาลได้เพียง 100 กว่าแห่งในช่วงเวลา 60 ปี ผิดกับจำนวนของตำบลและหมู่บ้านที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงเวลาเดียวกัน ยิ่งไปกว่านั้น ข้อมูลในตารางที่ 1 ชี้ให้เห็นว่าในบางห้วงเวลาเช่น ช่วงทศวรรษ 2490 จนถึงกลางทศวรรษ 2520 (พ.ศ. 2489-2524) รวมเป็นเวลาถึง 25 ปี มีเทศบาลเกิดให้ทั่วประเทศเพียง 3 แห่ง ในช่วงเวลา 37 ปี (พ.ศ. 2500-2537) มีเทศบาลเกิดใหม่ 23 แห่ง และตลอดห้วงเวลา 60 กว่าปีที่ผ่านมา มีเทศบาลนครเกิดขึ้นเพียงแห่งเดียว คือเทศบาลเชียงใหม่ ทั้ง ๆ ที่มีเขตเมืองในหลายจังหวัดขยายตัวมากจนมีฐานะเป็นเมืองหลักของภาคต่าง ๆ ดังที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (2520-2524) เป็นต้นมา[8]

เป็นที่น่าสังเกตว่าในปี 2534 เขตอำเภอเมืองเชียงใหม่อันเป็นที่ตั้งของเทศบาลนครเชียงใหม่มีจำนวนประชากรน้อยกว่าเขตอำเภอของจังหวัดอื่น ๆ ถึง 12 จังหวัด[9] แต่จังหวัดอื่น ๆ มี

---

[7] ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, **ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย** เล่ม 1 (กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529) หน้า 21 ฝ่ายประชาสัมพันธ์, สำนักงานเลขานุการ กรมการปกครอง, **บันทึกนักปกครอง 2535** หน้า 70, **บันทึกนักปกครอง 2538** หน้า 34

[8] แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 กำหนดให้เมืองหลักมี 5 เมือง คือ เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา สงขลา และหาดใหญ่ โปรดดู วันชัย บุณยสุรัตน์, "โครงการพัฒนาเมืองเชียงใหม่" **รัฐศาสตร์ปริทัศน์** ธันวาคม 2527-พฤษภาคม 2528 คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, หน้า 43-44

[9] 12 จังหวัดดังกล่าวได้แก่ โคราช อุดรธานี สมุทรปราการ ขอนแก่น นนทบุรี นครศรีธรรมราช หาดใหญ่ สุรินทร์ ลพบุรี นครสวรรค์ พิษณุโลก และลำปาง และโปรดดูบทที่ 3 "เทศบาลนครเชียงใหม่" ในหนังสือเล่มนี้

เทศบาลเมืองเท่านั้น และเท่าที่เห็นกันทั่วไป เขตเมืองในหลายจังหวัดก็มิได้มีขนาดเล็กกว่าเขตเมืองของจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งหมายความว่าเทศบาลนครในปัจจุบันควรจะมีมากกว่า 1 แห่ง ความล่าช้าในการยกระดับฐานะของเทศบาลขนาดใหญ่ย่อมสะท้อนให้เห็นบทบาทของปัจจัยภายนอกคือรัฐบาลและข้าราชการส่วนภูมิภาค และปัจจัยภายในนั่นคือประชาชนในท้องถิ่นและนักการเมืองท้องถิ่น เช่น รัฐบาลกลางมีความจริงใจหรือไม่ที่จะยกฐานะของเทศบาลทั้งหลาย และคนในท้องถิ่นสนใจประเด็นนี้เพียงใด[10]

รูปแบบของการกำเนิดและพัฒนาการของเทศบาลดังที่ได้กล่าวมาสะท้อนให้เห็นอย่างน้อย 2 ลักษณะคือ **หนึ่ง** การพัฒนาที่ล่าช้า และ **สอง** การใช้รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีเพียงรูปแบบเดียวเป็นเวลาถึง 60 กว่าปี โดยไม่มีการใช้รูปแบบอื่น เช่น แบบผู้บริหารเข้มแข็ง (Strong Executive Form) และแบบผู้จัดการ (City Manager Form) ยกเว้นการบริหารของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งถือว่าเป็นการใช้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นเพียง 2 แห่งเท่านั้นจากจำนวนเทศบาล 130 กว่าแห่งทั่วประเทศ

ทั้ง 2 ลักษณะดังกล่าวมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้เพราะว่าแม้เมื่อเปรียบเทียบระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แล้ว จะพบว่ามีเพียงเทศบาลเท่านั้นที่มีโครงสร้างแบบการปกครองตนเองระดับท้องถิ่น (Local Self-Government) มากที่สุด ในขณะที่องค์กรอื่นเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ชื่อมากกว่า แต่อย่างไรก็ตามเทศบาลในห้วง 60 กว่าปีที่ผ่านมากลับต้องเผชิญปัญหาและอุปสรรคหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งการครอบงำจากส่วนกลาง และอุปสรรคเหล่านั้นนั่นเองที่เป็นเหตุหลักทำให้การพัฒนาของเทศบาลล่าช้าและรูปแบบของเทศบาลแต่ละแห่งไม่มีการเปลี่ยนแปลง ไม่มีการพัฒนาในเชิงโครงสร้างให้ทันกับสถานการณ์ใหม่ ๆ

อนึ่ง ในตอนต้นของบทความนี้ได้ยกเอาทัศนะของประหยัด หงษ์ทองคำมาเสนอว่าเทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีความสำคัญ โดยหลักการ คำว่าเทศบาลหมายถึงองค์กรปกครองท้องถิ่น แต่เนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นมีหลายรูปแบบ เทศบาลจึงไม่จำเป็นต้องหมายความถึงระบบสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีที่มาจากเสียงข้างมากในสภาก็ได้ แต่เนื่องจากในประเทศไทยเทศบาลมีรูปแบบเดียวในทุกจังหวัด คนก็เลยเข้าใจว่าเทศบาลมีรูปแบบการบริหารเพียงอย่างเดียวเท่านั้น

---

[10] มีข่าวว่าปลายปี 2538 จะมีการยกระดับเทศบาลเมืองนครสวรรค์ อุดรธานี และนครราชสีมาขึ้นเป็นระดับเทศบาลนคร ประเด็นคงจะไม่อยู่ที่ว่าทำไมการยกระดับเทศบาลจึงล่าช้า แต่น่าจะอยู่ที่ว่าความล่าช้าอย่างมากทำให้เกิดคำถามว่าสมควรจะยกระดับเทศบาลเหล่านี้ หรือว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองควรจะหารูปแบบอื่นมาใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานมากกว่า ระบบสภา-นายกเทศมนตรีที่ใช้กันทุกจังหวัดในปัจจุบัน

ปัญหาและอุปสรรคของเทศบาล

60 กว่าปีที่ผ่านมา จากผลการศึกษาจำนวนไม่มากนัก เราพอจะประมวลปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของเทศบาลได้ดังนี้

ประการแรก เทศบาลถูกแทรกแซงและควบคุมโดยรัฐบาลกลางมากเกินไป โดยเฉพาะทางด้านกฎหมาย ทำให้เทศบาลมีอำนาจจำกัด แต่มีหน้าที่มาก มีงบประมาณไม่เพียงพอ

มาตรการที่รัฐบาลกลางใช้แทรกแซงและควบคุมเทศบาลมี 3 ด้าน คือ ด้านการปกครอง ด้านการคลัง และด้านการบริหาร

ใน **ด้านการปกครอง** รัฐบาลกลางสามารถยุบสภาเทศบาล ปลดฝ่ายบริหาร ปลดสมาชิกสภาเทศบาล แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ควบคุมพนักงานของเทศบาล ออกกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ

ที่ผ่านมา รัฐบาลกลางได้เข้าแทรกแซงเทศบาลหลายครั้งและหลายรูปแบบในทุกจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการยึดอำนาจ ล้มระบอบรัฐสภา เช่น ที่เทศบาลนครเชียงใหม่ มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในปี 2496-2501, 2507 และการยุบสภา พร้อมกับแต่งตั้งคนจำนวนหนึ่งเป็นสมาชิกสภาทั้งหมดในปี 2517 แทนที่จะให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้ง[11]

ตามกฎหมายเทศบาล ปลัดเทศบาลเป็นข้าราชการของรัฐบาลกลาง มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานของเทศบาลหลายระดับ ส่วนผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งกลับไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาปลัดเทศบาลและพนักงานของเทศบาลตั้งแต่ระดับ 4 ขึ้นไป ผลก็คืออำนาจของผู้ที่มาจากการเลือกตั้งโดยคนในท้องถิ่นมีจำกัด อำนาจการบริหารเทศบาลส่วนหนึ่งอยู่ในมือของรัฐบาลกลางมาโดยตลอดโดยผ่านทางปลัดเทศบาล เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ท.) และกรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการของรัฐบาลกลาง ทำให้ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นฟังรัฐบาลกลางแทนที่จะรับฟังและปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้บริหารในท้องถิ่น ฯลฯ[12]

ใน **ด้านการคลัง** รัฐบาลกลางกำหนดประเภทของภาษีอากร อัตราของภาษีอากร และค่าธรรมเนียมหลายชนิด ยังผลให้เทศบาลมีรายได้จำกัด ไม่สามารถหารายได้ทางอื่นที่กฎหมายมิได้กำหนด ผลก็คือเทศบาลมีรายได้น้อย และต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางซึ่งเต็มไปด้วยเงื่อนไขผูกมัดที่รัฐบาลกำหนดไว้ การมีรายได้น้อยย่อมทำให้เทศบาลไม่อาจทำงานให้ท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ และการรับเงินอุดหนุนทำให้เทศบาลขาดความเป็นอิสระในการกำหนดโครงงานด้วยตนเอง จากการศึกษาของวรพิทย์ มีมาก งบประมาณแต่ละปีเกือบ 75% ถูกนำไปใช้เป็นเงินเดือน

---

[11] สุรเชษฐ์ เนียมทัง, **การเมืองท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่, พ.ศ. 2476-2535** วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2538

[12] ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, อ้างแล้ว หน้า 242-246

ของพนักงานและการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ภายในเทศบาล เช่นนี้แล้ว ก็ยิ่งทำให้เทศบาลมีขีดจำกัดอย่างมากในการบริหารพัฒนาเมือง[13]

ใน **ด้านการบริหาร** รัฐบาลกลางควบคุมการทำงานของสภาเทศบาลและฝ่ายบริหารด้วยการยับยั้งร่างกฎหมายของเทศบาล (โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีมหาดไทย) ผู้ว่าฯ ยังมีอำนาจแนะนำและตรวจสอบการทำงานของเทศบาล และสามารถเพิกถอนหรือสั่งระงับการทำงานของฝ่ายบริหารเทศบาลได้ทุกเมื่อ[14]

ประการที่สอง ปัญหาความสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล ทำให้เกิดช่องว่างในทางปฏิบัติ เช่น ในทางกฎหมาย ตัวแทนรัฐบาลกลางมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมการทำงานของเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารเทศบาลอาจมีความใกล้ชิดกับผู้นำของรัฐบาลกลาง ทำให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคไม่กล้าตรวจสอบหรือขัดขวาง หรือข้าราชการส่วนภูมิภาคหย่อนประสิทธิภาพในการทำงาน ไม่ยอมตรวจสอบหรือแนะนำการทำงานของเทศบาลด้วยเหตุผลบางประการ

ประการที่สาม ปัญหารูปแบบของเทศบาล โครงสร้างของเทศบาลที่สภาเทศบาลเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารด้วยเสียงเกินครึ่งหนึ่ง โดยหลักการ การทำงานของฝ่ายบริหารถูกควบคุมโดยตรงจากสมาชิกสภาฝ่ายค้าน ในแง่นี้ โครงสร้างดังกล่าวย่อมหวังว่า 1. ฝ่ายบริหารจะมีคุณธรรมในการทำงาน 2. สมาชิกสภาฝ่ายค้านมีบทบาทในการตรวจสอบและการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร แต่ในทางปฏิบัติสมาชิกสภาฝ่ายค้านก็ไม่อาจทำอะไรได้มากนัก เพราะฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ใด ๆก็ได้ ส่วนการลงมติ สมาชิกฝ่ายค้านซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยก็ไม่อาจทำอะไรได้อยู่แล้ว

ในสภาเช่นนี้ คำถามมีว่าถ้าเช่นนั้น รูปแบบสภาเทศบาล-นายกเทศมนตรีที่หลายประเทศใช้กันอยู่มีประสิทธิภาพได้อย่างไร คำตอบก็คือ สมาชิกสภาไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายค้านมีคุณภาพมากพอที่จะทำงานด้วยความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ไม่ใช่ทำเพื่อพวกพ้อง เมื่อนักการเมืองท้องถิ่นขาดคุณธรรม รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายเสียงข้างมากอยู่แล้วจึงยิ่งจำกัดบทบาทของฝ่ายเสียงข้างน้อยที่เป็นฝ่ายค้าน และสนับสนุนให้ฝ่ายเสียงข้างมากบริหารงานได้อย่างเต็มที่โดยไม่มีการตรวจสอบจากฝ่ายตรงข้าม

ประการที่สี่ ปัญหาประชาชนขาดความสนใจทางการเมือง ขาดบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่สนใจใช้สิทธิเลือกตั้งมากเท่าที่ควรโดยเฉพาะในเขตเทศบาลที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง มีคนต่างถิ่นอพยพเข้าไปอยู่มาก ไม่สนใจติดตามการทำงานของเทศบาล และไม่มีบทบาทตรวจสอบควบคุมการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่น

---

[13] เพิ่งอ้าง, หน้า 247-248

[14] เพิ่งอ้าง, หน้า 248-249

ตารางที่ 2 แสดงสถิติจำนวนผู้มาใช้สิทธิในการเลือกตั้งระดับประเทศและเทศบาล[15]

วันเดือนปี	%คนเลือกส.ส.	%คนเลือกส.ท. ทั่วประเทศ	เชียงใหม่	นครสวรรค์
2510	-	49.8	33.3	40.5
10 ก.พ. 2512	49.16	-	-	-
2517	-	54.0	28.5	37.4
22 เม.ย. 2522	43.99	-	-	-
2523	-	40.9	22.6	21.9
18 เม.ย. 2526	50.76	-	-	-
2528	-	46.5	37.5	n.a.
24 ก.ค. 2531	63.56	-	-	-
2533	-	48.8	42.2	28.3
2 ก.ค. 2538	62.04	-	-	-

เมื่อประชาชนมีบทบาททางการเมืองจำกัด ผลก็คือ พวกเขาไปลงคะแนนเสียงไม่มากนัก ผู้สมัครที่มีคะแนนจัดตั้งจึงได้เปรียบในการแข่งขัน เมื่อประชาชนไม่สนใจติดตามการทำงานของเทศบาล พลังของสมาชิกสภาเทศบาลฝ่ายค้านก็ยิ่งน้อยลงไปอีก ขณะเดียวกัน ก็ยิ่งเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารแสวงหาประโยชน์จากการบริหารได้อย่างเต็มที่ ผลการศึกษาเรื่ององค์กรท้องถิ่นกับเทศบาลในปี พ.ศ. 2536 โดย Jurgen Ruland และม.ล.พันธุ์สูรย์ ลดาวัลย์ ที่ศึกษาเมืองเชียงใหม่และนครสวรรค์ได้ตอกย้ำข้อสังเกตข้างต้น โดยพบว่าองค์กรท้องถิ่นในทั้งสองเมืองมีบทบาทจำกัดในการเสริมสร้างอำนาจท้องถิ่น ยังไม่มีเทคนิคและความรู้ต่าง ๆ ในการบริหารเมือง มีบทบาททางการเมืองเพิ่มขึ้นบ้างเมื่อเทียบกับในอดีต แต่ก็ยังมีจำกัดในปัจจุบัน[16]

บทบาทอันจำกัดของสื่อมวลชนยังเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองระดับท้องถิ่นน้อยมาก เพราะหากสื่อมวลชนตกอยู่ในมือของกลุ่มบางกลุ่ม หรือมุ่งแต่เสนอข่าวอาชญากรรม ภาพโป๊ และข่าวสังคม-บริการซึ่งทั้งหมดนี้ไม่ได้กระตุ้นประชาชนให้มีความรู้ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นทำอะไรบ้างและมีผลกระทบต่อสังคมอย่างไร ก็เท่ากับว่าสื่อมวลชนมอมเมาประชาชนไม่ให้สนใจประเด็นทางการเมืองนั่นเอง

---

[15] ที่มาของข้อมูล กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง และข้อมูลของเทศบาลนครเชียงใหม่, เทศบาลเมืองนครสวรรค์ และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, **ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 กรกฎาคม 2538** (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2538)

[16] Jurgen Ruland And M.L.Bhansoon Ladavalya, **Local Associations and Municipal Government in Thailand** (Freiburg: Arnold-Bergstraesser-Institute, 1993)

ประการที่ห้า การที่เทศบาลมีงบประมาณจำกัด มีอำนาจไม่เต็มที่ แต่มีภารกิจมาก และถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลางมากทำให้การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสำหรับนักการเมืองระดับสอง เป็นสนามการเมืองแบบงานอดิเรกของข้าราชการบำนาญ และเป็นทางผ่านของนักการเมืองรุ่นใหม่ที่จะก้าวไปสู่การเมืองระดับชาติ แต่ไม่เคยเป็นเวทีให้ผู้มีความสามารถจริงจังลงมาอุทิศตน พัฒนาเมืองให้เป็นเมืองแบบอย่างให้คนทั้งประเทศได้เรียนรู้ว่าเมืองมีความสำคัญต่อชีวิตของประชาชนอย่างไร 60 กว่าปีมานี้ไม่เคยมีเขตเมืองเขตใดที่แสดงเอกลักษณ์ของเมืองหรือความงดงามน่าอยู่ที่แตกต่างไปจากเมืองอื่นๆ มีผู้นำที่มีความรู้ความสามารถสร้างสรรค์สิ่งใหม่ให้เมืองและได้รับการร่วมมือจากประชาชนอย่างจริงจัง เขตเมืองทุกจังหวัดกลับมีลักษณะเหมือนกันหมด เช่น มีศาลากลางจังหวัด ที่ทำการอำเภอเมืองที่มีรูปแบบเหมือนกับอาคารที่ทำงานของเทศบาลก็เหมือนกันทั่วประเทศ มีร้านค้าล้อมรอบตลาด มีหาบเร่แผงลอยเกะกะทางเท้าเหมือนกัน เขตเมืองไม่ค่อยมีต้นไม้หรือสวนสาธารณะเหมือนกัน ขาดโรงละคร อาคารแสดงดนตรี ไม่คอยมีกิจกรรมเสนอต่อประชาชน และอาคารร้านค้ามีรูปแบบเหมือนกันทั้งประเทศ อาคารบ้านเรือนเก่าๆ ไม่ได้รับการรักษาดูแล เป็นต้น[17]

บทเรียนจากผลการศึกษาวิจัยเรื่องเทศบาลบางแห่ง

ในปี 2538 มีงานวิจัยเกี่ยวกับเทศบาลจำนวนหนึ่งออกเผยแพร่ ชิ้นแรกเป็นของอัษฎางค์ โปราณานนท์ และพวงเพชร์ ธนสินเรื่อง **ปัญหาและความต้องการของเทศบาลในภาคเหนือตอนบน**[18] ส่วนอีกรายการหนึ่งเป็นผลงานของสถาบันนโยบายศึกษาซึ่งจัดการสัมมนาที่สำคัญเรื่อง "เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย" (สิงหาคม 2538) ในการสัมมนาดังกล่าวมีการเสนอผลการศึกษาเกี่ยวกับเทศบาล คือ งานเรื่อง **การวิเคราะห์โครงสร้างการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเชียงใหม่** โดยวรพิทย์ มีมาก (2535) **การคลังท้องถิ่นในประเทศไทย: กรณีศึกษาของเทศบาลเมืองพิษณุโลก** โดยดิเรก ปัทมศิริวัฒน์ (2536) **การพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม** โดยทวีศิลป์ สืบวัฒนะ และสนิท จรอนันต์ (2538) **เทศบาลเมืองนครสวรรค์** โดยสมรักษ์ รักษาทรัพย์ และเชาวนะ ไตรมาศ (2538) และ **เทศบาลตำบลแสนสุข** โดยภารดี มหาขันธ์ และตระกูล มีชัย (2538)[19]

ผลการศึกษาทั้ง 6 ชิ้นมีแง่มุมบางประการที่น่าสนใจยิ่งเกี่ยวกับลักษณะและทิศทางการพัฒนาของเทศบาลเหล่านั้นต่อไปนี้

ประการแรก ผลการศึกษาของอัษฎางค์ โปราณานนท์ และพวงเพชร์ ธนสิน ซึ่งได้ศึกษาปัญหาของเทศบาลใน 10 จังหวัดของภาคเหนือคือ เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง เชียงราย พะเยา

---

[17] ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, อ้างแล้ว หน้า 249-251

[18] อัษฎางค์ โปราณานนท์ และพวงเพชร์ ธนสิน, **ปัญหาและความต้องการของเทศบาลในภาคเหนือตอนบน** รายงานวิจัย, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, กรกฎาคม 2538

[19] เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย" จัดโดยสถาบันนโยบายศึกษา, โรงแรมอิมพีเรียล กรุงเทพฯ, 23 สิงหาคม 2538

แม่ฮ่องสอน แพร่ น่าน ตาก และอุตรดิตถ์ พบว่าทุกแห่งมีปัญหาเหมือนกันคือ ปัญหาการกำจัดขยะโดยเฉพาะปัญหาพื้นที่สำหรับฝังกลบขยะ ปัญหาการบำบัดน้ำเสีย ปัญหาการระบายน้ำ และปัญหาน้ำท่วม มีเพียงเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีปัญหาจราจรติดขัดที่ชัดเจนแตกต่างจากเทศบาลในจังหวัดอื่นๆ

แม้การศึกษาดังกล่าวจะมิได้วิเคราะห์ว่าเหตุใดเทศบาลทั้ง 10 แห่งกำลังประสบปัญหาเหมือนกัน แต่สิ่งที่คนทั่วไปมองเห็นได้ก็คือ ท่ามกลางกระบวนการเติบโตของเมือง (Urbanization process) ปัญหาใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากกระบวนการดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ การที่ไม่มีองค์กรปกครองท้องถิ่นใดสามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ ก็เหมือนกับจะบอกว่าก็เพราะระบบการบริหารที่เหมือนกันคือตกอยู่ใต้การควบคุมจากรัฐบาลกลาง องค์กรท้องถิ่นจึงไม่มีความริเริ่มหรือมีงบประมาณหรือมีความสามารถในท้องถิ่นที่จะจัดการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ สำหรับเมืองเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองที่มีอัตราเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่สุด เป็นศูนย์กลางความเจริญทุกๆด้านของภาคเหนือ การขาดความสามารถในการแก้ปัญหาจราจรจึงไม่แตกต่างจากสถานการณ์ที่กรุงเทพมหานครได้ประสบ[20]

ประการที่สอง จากการศึกษาปัญหาของเทศบาลเมืองนครสวรรค์ พิษณุโลก มหาสารคาม และเทศบาลตำบลแสนสุข จะพบว่าแหล่งรายได้ของเทศบาลแต่ละแห่งมีจำกัดทำให้มีรายได้น้อย ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง แต่เงินอุดหนุนที่ได้รับกลับมีการแบ่งปันที่ไม่เป็นธรรม นั่นคือ แบ่งให้กรุงเทพมหานคร 60% ที่เหลือ 40% มอบให้อีก 75 จังหวัดทั่วประเทศซึ่งมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด 75 แห่ง มีเทศบาล 144 แห่ง (รวมเมืองพัทยา) และสุขาภิบาลอีก 973 แห่ง รวมแล้วองค์กรปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศ 1,192 แห่ง (สถิติปี พ.ศ. 2537) แต่ได้รับเงินอุดหนุนน้อยกว่ากรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียว[21]

ประการที่สาม เทศบาลแต่ละแห่งมีอัตราการเติบโตที่แตกต่างกัน เทศบาลนครเชียงใหม่มีอัตราการเติบโตสูงมาก เทศบาลเมืองนครสวรรค์และพิษณุโลกและเทศบาลตำบลแสนสุขมีอัตราการเติบโตสูงเช่นกัน ส่วนเทศบาลเมืองมหาสารคามมีอัตราการเติบโตต่ำ แต่ส่วนที่เหมือนกันคือบทบาทการเป็นผู้นำ (หรือที่งานวิจัยเหล่านั้นเรียกว่าตัวกระตุ้น) ของเทศบาลเหล่านั้นกลับขาดไป มีแต่บทบาทการเป็นตัวตาม ปัจจัยภายนอกทำหน้าที่สำคัญในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงของเขตเทศบาลไม่ว่าเทศบาลนั้นจะใหญ่หรือเล็ก การที่เทศบาลนครเชียงใหม่มีอัตราการเติบโตสูงมากก็เกิดจากปัจจัยภายนอกเป็นหลัก คนมีฐานะจากส่วนกลางเป็นจำนวนมากได้เข้าไปทำธุรกิจหรือสร้างที่พัก และรัฐบาลกลางเองก็ปล่อยให้หน่วยงานต่างๆ เข้าไปให้บริการ ฯลฯ

---

[20] โปรดดูงานของดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์, **เชียงใหม่: เอกนครระดับภูมิภาค** เอกสารเพื่อการศึกษาและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นลำดับที่ 2 โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ธันวาคม 2536

[21] ฝ่ายประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขานุการกรมการปกครอง, **บันทึกนักปกครอง 2538** อ้างแล้ว หน้า 34

งานวิจัยเรื่องเทศบาลเมืองนครสวรรค์ กล่าวไว้ชัดเจนว่า

"เขตปกครองที่เทศบาลขยายแต่ละครั้งมีขนาดใหญ่หลายเท่าตัวเป็นพื้นที่นอกการจัดการของเทศบาลซึ่งเกิดจากปัจจัยภายนอก เช่น การลงทุนจากส่วนกลางในรูปของแผนพัฒนาเมืองหลัก การกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ทั้งด้านโครงสร้างบริการพื้นฐาน และโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่มีขนาดการลงทุนสูงเทศบาลไม่มีขีดความสามารถในการรับช่วงดูแล หรือจัดการสานต่อไม่ว่าในแง่ของการบำรุงรักษา คุณสมบัติของบุคลากรที่มีขีดความสามารถเพียงพอ การผลักดันเป้าหมายในอนาคต หรือการใช้สิทธิอำนาจในการบริหารและใช้ประโยชน์ ซึ่งยังคงต้องยึดโยงกับความผูกพันที่ส่วนกลาง โดยเฉพาะกรมอย่างเหนียวแน่นอยู่ต่อไป..."

ส่วนงานวิจัยเรื่องเทศบาลเมืองมหาสารคาม อันเป็นเขตที่การเติบโตเมืองไม่มากนัก ก็มีเนื้อความในอีกแง่มุมหนึ่ง กล่าวคือ

"การขยายตัวของหน่วยงานของรัฐ นอกจากส่วนราชการประจำจังหวัด 26 หน่วยงานแล้ว ยังมีหน่วยงานจากส่วนกลางของกระทรวง และรัฐวิสาหกิจจัดตั้งหน่วยงานเพื่อปฏิบัติงานในพื้นที่ของจังหวัดมหาสารคามอีก 31 ส่วนราชการ ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาล...และเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวของเมืองที่สำคัญ..."

การบริหารเทศบาลในโลกยุคไร้พรมแดน

ในห้วง 1 ทศวรรษนับตั้งแต่สังคมไทยได้เร่งพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกตามแนวทางของประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เราจะพบความคล้ายคลึงกันของปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละเมืองในสังคมไทยได้แก่ ปัญหาจราจรติดขัด ระบบขนส่งมวลชนที่ด้อยประสิทธิภาพ ปัญหาระบบการผังเมืองที่ล้มเหลว ปัญหาขยะ ปัญหาแม่น้ำลำคลองเน่าเสีย ปัญหาฝุ่นควันและอากาศเป็นพิษ การขาดทางจักรยาน เมืองขาดแคลนต้นไม้และสวนสาธารณะ หาบเร่แผงลอยรุกทางเท้า เมืองขาดเอกลักษณ์ ฯลฯ ปัญหาเหล่านี้ยิ่งทวีความรุนแรงในเมืองที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เช่น เชียงใหม่ เชียงราย โคราช หาดใหญ่ พัทยา ฯลฯ

ไม่เพียงแต่เท่านั้น เมืองเหล่านี้ได้ขยายตัวมากขึ้น หลายส่วนตั้งอยู่นอกเขตเทศบาล คนนอกเขตเข้ามาทำงานและใช้สาธารณูปโภคสาธารณูปการของเทศบาล แต่ระบบการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในความดูแลของกระทรวงมหาดไทยกลับก้าวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลง นั่นคือ เมืองขยายตัวเกินเขตเทศบาล เทศบาลไม่สามารถดูแลเมืองทั้งหมดได้ จำนวนเทศบาลและสุขาภิบาลยังเพิ่มขึ้นช้า จำนวนตำบลหมู่บ้านเพิ่มมากขึ้นเทศบาลต้องแบกรับภาระมากขึ้นด้วยงบประมาณแบบเดิม โครงสร้างการบริหารแบบเดิม บทบาททางการเมืองที่จำกัดของประชาชนและการต่อสู้ดิ้นรน หาอยู่หากินแบบตัวใครตัวมันและแก่งแย่ง ส่งผลลบต่อชีวิตความเป็นอยู่ในเมืองมากขึ้น ในเมื่อปัญหาคุณภาพชีวิตในเมืองไม่ได้รับการแก้ไขอย่างทันกาล

ปัญหาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นอย่างเด่นชัดว่าการบริหารงานของเทศบาลด้อยประสิทธิภาพก้าวไม่ทันกับโลกที่ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีขยายตัวไปทั่ว มีการติดต่อถึงกัน มีผลกระทบต่อกันอย่างมาก และมีอัตราการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วในทุก ๆ ประเทศ การที่ทุก ๆ เมืองประสบปัญหา

เหมือนกันเช่นนี้ ย่อมสะท้อนให้เห็นว่ามีสาเหตุมาจากแหล่งเดียวกัน นั่นคือ ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่ได้กล่าวข้างต้น การถูกครอบงำโดยรัฐบาลกลาง โครงสร้างการบริหารที่มีปัญหา คุณภาพของนักการเมืองท้องถิ่น ประชาชนไม่สนใจการเมืองและมีบทบาททางการเมืองต่ำ ไม่สามารถผลักดันให้ผู้บริหารเทศบาลเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานได้ ทั้งหมดนี้ส่งผลต่อกันที่ทำให้เทศบาลและเขตเมืองแต่ละเมืองขาดความน่าอยู่น่าเที่ยวชม

การที่ประชาชนไม่สนใจการเมือง มองไม่เห็นว่าการบริหารของเทศบาลมีความสำคัญอย่างไร และมีบทบาททางการเมืองต่ำเกิดจากสาเหตุ 3 ด้าน คือ การครอบงำของรัฐบาลกลาง โครงสร้างเทศบาลแบบสภา-นายกเทศมนตรี และระบบการศึกษา

การนำรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีมาใช้ในสังคมที่ประชาชนมีความสนใจการเมืองไม่มากนัก แทนที่จะทำให้ประชาชนมีความสนใจการเมืองมากขึ้น กลับทำให้ประชาชนสนใจน้อยลง และยิ่งทำให้ฝ่ายเสียงข้างมากในเทศบาลหาประโยชน์จากการเติบโตของธุรกิจต่าง ๆ ในเมืองมากขึ้น

การนำรูปแบบผู้บริหารเข้มแข็ง คือนายกเทศมนตรีจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนน่าจะเป็นทางออกที่ดีกว่าในสภาพสังคมไทยปัจจุบัน เพราะจะทำให้ประชาชนรู้จักผู้นำฝ่ายบริหารมากขึ้น มีความใกล้ชิดมากขึ้นเริ่มตั้งแต่การสมัครรับเลือกตั้ง การหาเสียง การที่ผู้สมัครแข่งกันเสนอทางเลือกใหม่ ๆให้แก่ชุมชน เกิดการถกเถียงกันแนะกระตุ้นความสนใจในปัญหาเมืองและการบริหารงานในช่วงเวลา 4-5 ปี ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันเช่นนี้นอกจากจะกระตุ้นให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อการทำงานมากขึ้น ทำให้การบริหารเมืองมีคุณภาพมากขึ้นแล้ว ยังทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และบรรยากาศทางการเมืองคึกคักขึ้นยิ่งกว่ารูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีที่ผ่านมา

อาจมีคำถามว่าการปกครองท้องถิ่นรูปแบบผู้จัดการเมือง (City Manager Form) น่าจะเป็นทางเลือกหรือไม่ จากการศึกษาของโธมัส ดาย (Thomas Dye, 1991) พบว่าการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้เหมาะสำหรับเมืองเกิดใหม่ที่ยังไม่มีพรรคการเมืองที่เข้มแข็งเป็นเวลานาน คนส่วนใหญ่เป็นชนชั้น กลาง มีการศึกษาดี และทำงานในภาครัฐและธุรกิจเอกชนด้านบริหารเป็นหลัก คนเหล่านี้ต้องการให้การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะการบริหารงานแบบธุรกิจ เน้นประสิทธิภาพเป็นหลัก ส่วนเรื่องการเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองถือเป็นเรื่องของ[22]

ในแง่นี้ หากต้องการให้สังคมไทยซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ขาดความสนใจทางการเมืองได้เข้าไปมีบทบาทในการเมืองการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น การให้นายกเทศมนตรีมาจากการเมืองตั้งโดยตรงจะมีบทบาทมากกว่าในการพัฒนาประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น เพราะอย่างน้อยนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจะกระตุ้นความตื่นตัวทางการเมือง จะเข้าหาประชาชนมากขึ้น ประชาชนจะเข้าหาฝ่ายบริหารมากขึ้น การถกเถียงกันด้านนโยบายระหว่างผู้

---

[22] Thomas R. Dye, **Politics in States and Communities** 7th ed. (Engle Woods, NJ. : Prentice Hall, 1991), pp.276, 279-280

สมัครตำแหน่งนายกเทศมนตรี และการติดตามการทำงานของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจะช่วยอุดช่องโหว่ของสถาบันอุดมศึกษาที่ผ่านมาที่เน้นนักศึกษาแต่ละคณะให้เก่งในแต่ละสาขาวิชาชีพ แต่อ่อนในด้านความสนใจต่อการเมืองท้องถิ่น ปัญหาต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่น และการช่วยกันหาทางแก้ไขปัญหาท้องถิ่น

ทัศนะที่กล่าวมาได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากคนในบางท้องถิ่นและคนมีประสบการณ์ในการทำงานกับเทศบาลโดยตรง เช่น งานสำรวจทัศนคติประชาชนสาขาอาชีพต่าง ๆ ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่รวม 150 คนในปี 2535 พบว่าผู้ตอบจำนวนถึง 85.5% เห็นด้วยกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง[23] งานสำรวจทัศนคติของคนในเขตเมืองเชียงใหม่จำนวน 500 คน เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2536 พบว่า ประชาชนที่สำรวจถึง 83% เห็นด้วยกับข้อเสนอให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง[24] และจากการสัมภาษณ์นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลทั่วประเทศรวม 111 คน (นายกฯ 54 คนและปลัด 57 คน) ในปี 2536 เช่นกัน พบว่ามีนายกเทศมนตรีถึง 61.4% และปลัดเทศบาลถึง 68.5% ที่เห็นด้วยกับการให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง[25]

สำหรับระบบการศึกษา ในปัจจุบัน การศึกษาในระดับมัธยมและอุดมศึกษามีการพูดถึงการปกครองท้องถิ่นน้อยมาก คนมีความรู้และมีทรัพย์สินมากมายส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเมือง-เขตเทศบาล แต่น้อยนักที่คนเหล่านี้จะรู้จักและเข้าใจการทำงานของเทศบาล ที่สำคัญก็เพราะไม่ได้รับการศึกษาเรื่องนี้อย่างเพียงพอในระบบการศึกษาของรัฐนั่นเอง หากจะตรวจสอบปริมาณข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานของเทศบาลจากวิทยุ-โทรทัศน์และหนังสือพิมพ์หรือนิตยสารต่าง ๆ เราก็จะพบว่ามีน้อยมาก เช่นนี้แล้ว การจะหวังให้ประชาชนให้ความสนใจต่อการเมืองระดับเทศบาลก็เป็นเรื่องยาก การจะหาคนที่มีความรู้ความสามารถเข้าไปทำงานในเทศบาลเพื่อส่วนรวมอย่างแท้จริงก็เป็นเรื่องยากเช่นกัน และในที่สุดผลของความด้อยคุณภาพที่กล่าวมาจึงได้เปิดเผยมากขึ้นเรื่อย ๆ หลังจากเทศบาลเกิดและดำรงอยู่ในสังคมมาเป็นเวลา 60 กว่าปี

ระบบการศึกษาจึงควรได้รับการแก้ไขโดยด่วน เพื่อให้นักเรียนนักศึกษาสนใจปัญหาต่าง ๆของท้องถิ่น มีความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกการทำงานของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น และเข้ามามีบทบาทจัดการดูแลท้องถิ่นของตนเองให้มากขึ้น

---

[23] อรรถชา กัมปนาทแสนยากร, **ปัญหารูปแบบการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนครเชียงใหม่** การค้นคว้าอิสระของสาขาวิชาการเมืองและการปกครอง, รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ตุลาคม 2535 หน้า 101

[24] ธเนศวร์ เจริญเมือง, "น้ำปิง-บทเรียนจากเชียงใหม่" ใน ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์, บรรณาธิการ, **แม่ปิงวิกฤต** (เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่, 2536) หน้า 141

[25] ณรงค์ สินสวัสดิ์ และจักรพันธ์ วงษ์บูรณาวาทย์, รายงานการวิจัยเรื่อง **โครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับเทศบาลไทยตามความเห็นของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล,** 2536 มปพ., หน้า 38

คำลงท้าย

พระราชวินิจฉัยของในหลวงรัชกาลที่ 7 ที่ปรากฏในตอนต้นของบทความนี้มีความน่าสนใจในแง่ที่ว่าการปกครองท้องถิ่นที่เกิดหลังระบบรัฐสภาในระดับชาตินั้น มาถึงบัดนี้ คำถามมีว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองท้องถิ่นมีลักษณะอย่างไร รัฐบาลกลางสนับสนุนส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพียงใด ในสภาพที่ระบบรัฐสภาระดับชาติเกิดก่อนการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล จะมีหนทางใดให้สถาบันทั้งสองมีบทบาทสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น นี่คือคำถามที่ควรแก่การค้นคว้าให้มากขึ้น

และประเด็นสุดท้าย เมืองอันเป็นแหล่งรวมพลังสติปัญญาและโภคทรัพย์ส่วนใหญ่ของสังคมได้ถูกโครงสร้างการบริหารเมืองแบบเทศบาลบีบกด และต้องเผชิญกับปัญหามากมายอันเกิดจากปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของเทศบาลดังที่ได้กล่าวไปแล้ว การทบทวนบทบาทของเทศบาลเสียใหม่ การปรับปรุงแก้ไขระบบการเมืองระดับท้องถิ่นนอกจากจะเป็นส่วนสำคัญยิ่งในการผลักดันการปฏิรูปการเมืองในระดับชาติ ยังจะปลดปล่อยคนท้องถิ่นให้หันมารักท้องถิ่นของตนเอง มีบทบาทมากขึ้นในการส่งเสริมให้เมืองแต่ละเมืองงดงาม มีเอกลักษณ์ของตนเอง น่าอยู่น่าเที่ยวชม การที่คนไทยที่เดินทางไปเที่ยวต่างประเทศปีละหลายแสนคน ทำให้ประเทศสูญเสียเงินตราจำนวนมหาศาล สาเหตุหนึ่งก็คือเมืองต่างๆ ในประเทศของเราไม่งดงาม ขาดเอกลักษณ์ไม่มีสิ่งที่น่าสนใจ จึงไม่น่าเที่ยว ซึ่งก็เป็นปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและบทบาทของเทศบาลนั่นเอง

บทที่ 3

เทศบาลนครเชียงใหม่*

วรพิทย์ มีมาก

ข้อมูลพื้นฐาน

เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางความเจริญของภาคเหนือในช่วง พ.ศ. 2531-2533 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งระบบของเชียงใหม่ขยายตัวสูงถึงร้อยละ 9-11 สาขาเศรษฐกิจที่ขยายตัวอย่างสำคัญ ได้แก่ สาขาบริการที่ต่อเนื่องกับการท่องเที่ยว สาขาอุตสาหกรรมที่เกี่ยวโยงกับการส่งออกและสาขาการก่อสร้าง การขยายตัวทางเศรษฐกิจของเชียงใหม่ จะแสดงให้เห็นได้จากดัชนีสำคัญบางประการดังนี้

1. ปริมาณเงินฝากและเงินให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ในจังหวัดเชียงใหม่

รายการ	อัตราเพิ่ม	
	ธ.ค. 31/ธ.ค. 30	ธ.ค.32/ธ.ค.31
เงินฝาก	23.17	41.53
สินเชื่อ	22.44	40.25

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย สาขาภาคเหนือ

2. การส่งเสริมการลงทุนในจังหวัดเชียงใหม่

พ.ศ.	ขอรับการส่งเสริม		ได้รับอนุมัติ	
	จำนวน (ราย)	เงินลงทุน (ล้านบาท)	จำนวน (ราย)	เงินลงทุน (ล้านบาท)
2530	3	276.1	2	149.1
2531	17	1,579.0	9	377.1
2532	30	7,133.4	17	4,019.7

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทยสาขาภาคเหนือ

---

* ตัดตอนเรียบเรียงมาจาก วรพิทย์ มีมาก "การวิเคราะห์โครงสร้างการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเชียงใหม่" รายงานวิจัย, สถาบันนโยบายศึกษา 2535

3. การจดทะเบียนนิติบุคคลและร้านค้าเอกชนในจังหวัดเชียงใหม่

ประเภทธุรกิจ	2530	2531	2532
ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล	153	158	162
ห้างหุ้นส่วนจำกัด	2,131	2,360	2,626
บริษัทจำกัด	951	1,141	1,465
ร้านค้าเอกชน	12,397	12,828	12,990
รวม	15,632	16,487	17,243

ที่มา : สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงใหม่

การขยายตัวทางเศรษฐกิจย่อมส่งผลทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ต้องมีภาระในการจัดหาบริการพื้นฐานเพื่อรองรับการเจริญเติบโตที่เพิ่มขึ้น แต่ในสภาพความเป็นจริงหน่วยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่มีรายได้จำกัดอันเนื่องมาจากฐานภาษีและอัตราภาษียังคงอยู่ในระดับเดิม ดังนั้นจากการที่รัฐบาลกำหนดให้เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางความเจริญภายใต้ขีดจำกัดด้านรายได้ การศึกษาโดยใช้เชียงใหม่เป็นหน่วยวิเคราะห์จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจ

สำหรับสุขาภิบาลในจังหวัดเชียงใหม่ ปัจจุบันมีจำนวน 26 แห่งได้แก่

1. สุขาภิบาลยุหว่า
2. สุขาภิบาลเชิงดอย
3. สุขาภิบาลบ้านหลวง
4. สุขาภิบาลสันกำแพง
5. สุขาภิบาลเวียงฝาง
6. สุขาภิบาลยางเนิ้ง
7. สุขาภิบาลแม่ริม
8. สุขาภิบาลละเมิงใต้
9. สุขาภิบาลสันทรายหลวง
10. สุขาภิบาลหางดง
11. สุขาภิบาลเวียงพร้าว
12. สุขาภิบาลเชียงดาว
13. สุขาภิบาลแม่แจ่ม
14. สุขาภิบาลสันมหาพน
15. สุขาภิบาลอมก๋อย
16. สุขาภิบาลท่าข้าม
17. สุขาภิบาลเมืองแกนพัฒนา
18. สุขาภิบาลช้างเผือก
19. สุขาภิบาลหนองตองพัฒนา
20. สุขาภิบาลแม่อาย
21. สุขาภิบาลกลาง
22. สุขาภิบาลบ้านภาค
23. สุขาภิบาลท่าเดื่อ
24. สุขาภิบาลต้นเปา
25. สุขาภิบาลแม่โจ้
26. สุขาภิบาลเมืองงาย

การศึกษาโครงสร้างทางการคลังขององค์กรท้องถิ่น

การศึกษาโครงสร้างทางการคลังของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่นี้ได้รวมหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบ ได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ สุขาภิบาล 7 แห่ง คือ สุขาภิบาลแม่ริม สันทรายหลวง สันกำแพง ช้างเผือก ต้นเปา ยางเนิ้ง และสุขาภิบาลหางดง และองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนอำเภอเมือง ส่วนอำเภอแม่ริม ส่วนอำเภอหางดง และส่วนอำเภอสันทราย

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บข้อมูลจากเอกสาร ประกอบด้วย

(1) รายรับของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด จาก พ.ศ.2524-2534 และรายรับของสุขาภิบาลจาก พ.ศ. 2529-2534

(2) รายจ่ายของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำแนกตามระบบงบประมาณแบบควบคุมจาก พ.ศ. 2524-2534 และของสุขาภิบาลจาก พ.ศ. 2529-2534

(3) รายจ่ายของเทศบาลจำแนกตามระบบงบประมาณแบบแผนงานจาก พ.ศ. 2530-2534 และของสุขาภิบาลจาก พ.ศ. 2531-2534 สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีข้อมูลในส่วนนี้ ทั้งนี้เพราะการจำแนกรายจ่ายตามแผนงานที่เพิ่งจัดทำใน พ.ศ. 2535

(4) ข้อมูลฐานภาษีและการเสียภาษีของประชาชน

การเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามที่ผ่านการทดสอบความเชื่อถือได้แล้วและการสัมภาษณ์เพิ่มเติม

ประชากรที่นำมาศึกษา ได้แก่ บุคคลที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นข้างต้น การสุ่มตัวอย่างจะใช้วิธีการสุ่มแบบขั้น โดยจำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม กลุ่มการเมือง กลุ่มข้าราชการส่วนท้องถิ่น กลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาคและกลุ่มประชาชน สำหรับการสุ่มตัวอย่างมีรายละเอียดดังนี้

การสุ่มตัวอย่างจากประชากรที่ทราบจำนวนแน่นอน ใช้สูตรคำนวณดังนี้

$$S = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

S = จำนวนตัวอย่างที่ต้องการศึกษา

N = ประชากรของการวิจัย

e = ค่าความคลาดเคลื่อนที่จะให้มีได้ เท่ากับ 10%

กลุ่มประชากรที่ทราบจำนวนแน่นอนได้แก่ กลุ่มการเมือง กลุ่มข้าราชการส่วนท้องถิ่น และกลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาค

1.1 กลุ่มการเมือง ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล 24 คน สมาชิกองค์กรบริหารส่วนจังหวัด 36 คน คณะกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้ง 63 คน (7 สุขาภิบาลๆ ละ 9 คน) รวมประชากรกลุ่มการเมือง 123 คน จากจำนวนนี้เมื่อคำนวณจากสูตรข้างต้นจะได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 55 คน

1.2 กลุ่มข้าราชการของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ข้าราชการสังกัดเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลที่เป็นหัวหน้างานและผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการคลังอย่างไรก็ตาม เนื่องจากหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้งสามแห่งมีโครงสร้างขององค์การแตกต่างกันค่อนข้างมาก กล่าวคือ ฝ่ายบริหารของเทศบาลมาจากข้าราชการของเทศบาลอย่างแท้จริง ในขณะที่ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลมาจากกระทรวงมหาดไทย กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นนายกองค์การฯ และปลัดจังหวัดเป็นปลัดองค์การฯ ส่วนสุขาภิบาล นายอำเภอจะเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล และปลัดอำเภออาวุโสจะเป็นปลัดสุขาภิบาล ดังนั้นการดำเนินงานขององค์การและสุขาภิบาลจะได้รับอิทธิพลจากฝ่ายบริหารที่มาจากกระทรวงมหาดไทยโดยตรงค่อนข้างมาก ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงได้จำแนกกลุ่มข้าราชการของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็น 2 กลุ่มออกจากกันคือ

(1) กลุ่มข้าราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาล ในจำนวนนี้มีข้าราชการระดับสูง 2 คน ได้แก่ เลขานุการ จังหวัดและหัวหน้าส่วนการคลังสังกัดองค์การฯ และระดับปฏิบัติการ ได้แก่ เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี และเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ที่สังกัดองค์การฯ และสุขาภิบาล ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้นในขณะทำวิจัย 30 คน รวมประชากรของกลุ่มข้าราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 32 คน ซึ่งเมื่อคำนวณโดยใช้สูตรจะได้จำนวนตัวอย่าง 24 คน

(2) กลุ่มพนักงานเทศบาล ประชากรประกอบด้วย ฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการของเทศบาล ฝ่ายบริหารได้แก่ ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองคลัง กองสาธารณสุข กองช่าง กองการศึกษา กองวิชาการและแผนงาน หัวหน้าแขวง และหัวหน้างานสังกัดกองและแขวง (ยกเว้นงานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่และงานเฉพาะทาง เช่น งานวิศวกรรม สถาปัตยกรรม ทันตสาธารณสุข สัตวแพทย์ ศูนย์จักรเครื่องกลและงานกิจการนักเรียนเป็นต้น) ส่วนฝ่ายปฏิบัติการ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านแผนที่ภาษีและทรัพย์สิน ด้านผลประโยชน์และด้านการคลังและงบประมาณ ประชากรข้างต้นขณะทำการวิจัยมีจำนวน 69 คน ซึ่งเมื่อคำนวณโดยใช้สูตร จะได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 41 คน

(3) กลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย นายอำเภอและข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานให้กับสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 54 ซึ่งคิดเป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 35 คน สำหรับการเก็บแบบสอบถามจากกลุ่มประชากรที่ทราบจำนวนแน่นอน ได้ผลครบตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

การสุ่มตัวอย่างจากประชากรที่ไม่ทราบจำนวนแน่นอน ใช้สูตรคำนวณดังนี้

$$S = \frac{(PQ)Z^2}{e^2}$$

S = จำนวนตัวอย่างที่ต้องการศึกษา

PQ = สัดส่วนของความสำเร็จและความล้มเหลวในการสุ่มตัวอย่าง ในที่นี้ผู้วิจัยจะให้มีค่าสูงสุดเท่ากับ (0.5) (0.5)

Z = ค่าวิกฤติที่ระดับความเชื่อมั่น 95% มีค่าเท่ากับ 1.96

e = ค่าความคลาดเคลื่อนที่จะให้มีได้ เท่ากับ 10%

กลุ่มประชากรที่ไม่ทราบจำนวนแน่นอน ได้แก่ กลุ่มประชากรที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีท้องถิ่นอย่างแท้จริง ดังนั้น กลุ่มตัวอย่างที่จะนำมาศึกษา หลังจากคำนวณโดยใช้สูตรข้างต้นจะมีจำนวนเท่ากับ 96 คน

ด้วยเหตุนี้ จำนวนตัวอย่างของประชาชนที่จะนำมาศึกษาในพื้นที่สุขาภิบาล 7 แห่ง พื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดใน 4 อำเภอ และเขตเทศบาล รวมทั้งสิ้น 12 พื้นที่ จำนวนตัวอย่าง 1,152 คน อย่างไรก็ตาม จากการเก็บข้อมูลในพื้นที่ได้รับคำตอบกลับมา 961 คน คิดเป็นร้อยละ 83.4 ของจำนวนตัวอย่างที่ต้องการ

ลักษณะของกลุ่มตัวอย่างที่สุ่มมาจะมีดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง

(หน่วย : คน)

รายการ	ประชาชน	ข้าราชการส่วนภูมิภาค	นักการเมือง	ข้าราชการส่วนท้องถิ่น	พนักงานเทศบาล	รวม
เพศ						
ชาย	550	34	54	9	32	679
หญิง	411	1	1	15	9	437
อายุ						
ต่ำกว่า 19 ปี	7	-	-	-	-	7
20 - 29 ปี	364	-	-	8	1	373
30 - 39 ปี	391	14	9	9	15	438
40 - 49 ปี	148	14	18	6	16	202
50 - 59 ปี	43	7	22	1	9	82
60 ปีขึ้นไป	8	-	6	-	-	14

รายการ	ประชาชน	ข้าราชการส่วนภูมิภาค	นักการเมือง	ข้าราชการส่วนท้องถิ่น	พนักงานเทศบาล	รวม
การศึกษา						
ภาคบังคับ	28	-	13	-	-	41
มัธยมศึกษา	187	-	21	2	3	213
อาชีวศึกษา	99	-	5	4	2	110
อนุปริญญา	146	1	2	13	2	164
อุดมศึกษา	492	34	14	5	34	579
อื่น ๆ	9	-	-	-	-	9
สถานภาพของงาน						
นักการเมือง	3	-	55	-	-	58
ข้าราชการ	350	35	-	24	41	450
เกษตรกร	15	-	-	-	-	15
ประกอบธุรกิจส่วนตัว	267	-	-	-	-	267
พนักงานบริษัท	240	-	-	-	-	240
ไม่ได้ทำงาน	10	-	-	-	-	10
อื่น ๆ	76	-	-	-	-	76

การวิเคราะห์

การวิเคราะห์จะอาศัยข้อมูลจากเอกสารและจากการสำรวจภาคสนาม โดยอาศัยสถิติเชิงพรรณาและเชิงอ้างอิง สำหรับประเด็นที่นำมาวิเคราะห์ ได้แก่

1. โครงสร้างการคลัง
2. เสถียรภาพของภาษีอากร
3. การบริหารภาษีอากร
4. การจัดสรรภาษีอากรและเงินอุดหนุน
5. เงินสะสมและเงินกองทุนของท้องถิ่น
6. ทัศนะเกี่ยวกับภาษีอากรทั่วไป
7. ประสิทธิผลและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
8. ปัญหาของการคลังท้องถิ่น

1. โครงสร้างการคลัง

ในส่วนนี้ มีประเด็นที่ต้องการศึกษาอยู่ 4 ประเด็นคือโครงสร้างรายรับโครงสร้างรายจ่าย สถานะทางการคลัง และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรายรับรายจ่ายและสถานะทางการคลัง การศึกษาโครงสร้างรายรับ จะทำให้ทราบว่าท้องถิ่นได้รับเงินจากแหล่งใดบ้าง มีขนาดเท่าใด ทั้งนี้เพราะการที่ท้องถิ่นจะให้บริการประชาชนในอาณาเขตได้มากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับรายรับของท้องถิ่นเป็นสำคัญ ส่วนการศึกษาโครงสร้างรายจ่ายจะทำให้ทราบความต้องการด้านรายจ่ายว่ามีลักษณะอย่างไร ท้องถิ่นใช้ไปเพื่อรักษาระดับการดำเนินงานประจำและเพื่อการลงทุนสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด การวิเคราะห์สถานะทางการคลัง จะทำให้ทราบศักยภาพของท้องถิ่นว่ามีสมรรถะในการพึ่งตนเองมากน้อยเพียงใด การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลจะทำให้ทราบปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อรายรับรายจ่ายและสถานะทางการคลังของท้องถิ่น

1.1 โครงสร้างรายรับ

ตารางที่ 2 รายรับจากแหล่งต่าง ๆ ของเทศบาลนครเชียงใหม่ ปี 2524-2534

(หน่วย : ล้านบาท)

รายรับ	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534	ค่าเฉลี่ย
1. ภาษีอากร	44.61	53.01	60.25	66.7	75.32	82.75	93.56	100.96	118.57	145.38	145	89.65
2. ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ	5.18	6.66	6.72	7.74	8.5	9.8	10.08	10.43	14.75	18.08	15.26	10.29
3. ทรัพย์สิน	3.2	3.43	4.28	3.54	5.75	3.97	4.11	4.73	6.49	12.74	8.82	5.55
4. สาธารณูปโภค	0	1.64	1.43	0	3.07	1.99	2.15	2.24	2.23	2.34	3.54	1.88
5. เบ็ดเตล็ด	4.87	5.21	5.58	7.09	7.22	8.33	7.52	3.8	4.02	5.48	4.87	5.82
รวมรายได้ 5 หมวด	57.86	69.95	78.26	85.07	99.86	106.84	117.42	122.16	146.06	184.02	177.49	113.18
6. เงินอุดหนุนทั่วไป	18.14	18.76	6.08	6.46	9.1	9.39	9.63	9.91	9.79	9.77	9.9	10.63
7. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	2.93	1.35	16.47	17.56	14.53	14.74	102.62	27.07	39.27	43.62	47.5	29.79
8. เงินสะสม	0.53	3.45	3.59	11.79	20.26	8.8	0	0	0	0	0	4.42
9. เงินกู้	0	0	1.42	0.63	9.1	0	42.82	33.33	8.49	0	0	7.96
10. อื่น ๆ	2.93	4.55	0	0	0	0	0	0	6.87	0	0	1.33
รวมรายรับทุกประเภท	**82.39**	**98.06**	**105.82**	**121.69**	**144.59**	**139.77**	**272.49**	**192.47**	**210.48**	**237.41**	**234.89**	**167.28**

จากตารางจะเห็นได้ว่า ในบรรดารายได้ 5 หมวดที่เก็บภายในเขตเทศบาลนั้น ภาษีอากรจะมีจำนวนมากที่สุด รองลงไปได้แก่ ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ รายได้เบ็ดเตล็ด รายได้จากทรัพย์สินและจากสาธารณูปโภคตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เทศบาลยังคงต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในปริมาณสูงทีเดียว โดยเงินอุดหนุนถือเป็นแหล่งรายได้ที่มีความสำคัญรองลงมาจากภาษีอากรเลยทีเดียว ส่วนปริมาณเงินกู้ของเทศบาลไม่คงเส้นคงวา อย่างไรก็ตาม ที่น่าสังเกตคือ รายรับรวมรายรับจากภาษีอากรและจากค่าธรรมเนียมและค่าปรับจะลดลง ใน พ.ศ. 2534 ทั้งๆ ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาตลอด

ตารางที่ 3 รายรับจากแหล่งต่าง ๆ ของเทศบาลนครเชียงใหม่ ปี 2524-2534

(หน่วย : %)

รายรับ	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534	ค่าเฉลี่ย
1. ภาษีอากร	54.14	54.06	56.94	54.81	52.09	59.20	34.34	52.45	56.33	61.24	61.73	53.59
2. ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ	6.29	6.79	6.35	6.36	5.88	7.01	3.70	5.42	7.01	7.62	6.50	6.15
3. ทรัพย์สิน	3.88	3.50	4.04	2.91	3.98	2.84	1.51	2.46	3.08	5.37	3.75	3.32
4. สาธารณูปโภค	5.88	9.8	10.08	10.43	2.12	1.42	0.79	1.16	1.06	0.99	1.15	1.12
5. เบ็ดเตล็ด	5.91	5.31	5.27	5.83	4.99	5.96	2.76	1.97	1.91	2.31	2.17	3.48
รวมรายได้ 5 หมวด	70.23	71.33	73.96	69.91	69.06	76.44	43.09	63.47	69.39	77.51	75.56	67.66
6. เงินอุดหนุนทั่วไป	22.02	19.13	5.31	5.31	6.29	6.72	3.53	5.15	4.65	4.12	4.21	6.35
7. เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ	3.56	1.38	15.56	14.43	10.05	10.55	37.66	14.06	18.66	18.37	20.22	17.81
8. เงินสะสม	0.64	3.52	3.39	9.84	14.01	6.30	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.64
9. เงินกู้	0.00	0.00	1.34	0.52	0.58	0.00	15.71	17.32	4.03	0.00	0.00	4.76
10. อื่น ๆ	3.56	4.64	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.26	0.00	0.00	0.78
รวมรายรับทุกประเภท	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

เมื่อพิจารณาในแง่ของร้อยละ จะเห็นได้ว่า สัดส่วนของภาษีอากรคิดเป็นร้อยละ 53.59 ซึ่งสูงเกินครึ่งหนึ่งของยอดรายรับรวม สำหรับเงินอุดหนุนนั้น มีส่วนแบ่งประมาณ 1/4 จากรายรับทุกประเภทหรือประมาณครึ่งหนึ่งของรายรับจากภาษีอากร ถ้ารวมเงินอุดหนุนและภาษีอากรเข้าด้วยกันแล้ว สัดส่วนในรายรับรวมจะสูงถึงร้อยละ 77.75 สำหรับรายรับจากแหล่งอื่นที่จัดเก็บได้ในเขตเทศบาลมีค่อนข้างน้อย คิดเป็นร้อยละเพียง 14.07 เท่านั้น

ตารางที่ 4 รายรับเทศบาลนครเชียงใหม่ จำแนกตามประเภทภาษีอากร ปี 2524-2534

(หน่วย : ล้านบาท)

จำแนกประเภทภาษีอากร	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534	ค่าเฉลี่ย
1. ภาษีโรงเรือนที่ดิน	7.23	13.29	12.25	17.95	19.13	20.1	26.97	24.03	26	33.12	33.5	21.23
2. ภาษีบำรุงท้องที่	0.82	1.32	1.24	2.11	2.54	2.3	2.98	3.54	3.16	3.67	4	2.52
3. ภาษีป้าย	0.87	0.92	0.96	1.31	1.43	1.48	1.77	1.96	2.31	3.08	3	1.75
4. อากรสัตว์	0.61	0.65	0.53	0.54	0.7	0.58	0.53	0.41	0.39	0.38	0.5	0.53
รวมภาษีที่เทศบาลเก็บเอง	9.53	16.18	14.98	21.91	23.8	24.46	32.25	29.88	31.86	40.25	41	26.01
5. ภาษีการค้า	11.18	12.77	13.34	15.38	16.76	16.66	18.13	24.07	33.88	43.55	43	22.61
6. ภาษีสุราสรรพสามิต	1.21	1.39	1.86	2.69	3.27	4.11	4.06	4.37	5.639	6.52	6	6.79
รวมภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้	12.39	14.16	15.26	18.07	20.03	20.77	22.19	28.44	39.519	50.07	49	26.35
7. ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน	21.51	21.85	29.89	26.02	30.87	37.4	39.12	42.64	47.19	55.06	55	36.96
รวมภาษีทั้งสิ้น	**43.43**	**52.19**	**60.07**	**66**	**74.7**	**82.63**	**93.56**	**100%**	**118.569**	**145.38**	**145**	**89.317**

สำหรับในรายละเอียดของภาษีแต่ละประเภทนั้น จากตารางจะพบว่าภาษีแบ่งจากรถยนต์และล้อเลื่อนจะทำรายได้ให้แก่เทศบาลมากที่สุด ซึ่งปริมาณที่เก็บได้จะใกล้เคียงกันกับภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเอง ภาษีโรงเรือนและที่ดินมียอดสูงสุด ซึ่งปริมาณที่เก็บได้จะใกล้เคียงกันกับภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเอง โดยภาษีส่วนที่เหลือจัดเก็บได้น้อยมากเช่นเดียวกันกับภาษีเสริมที่รัฐบาลจัดสรรให้ ส่วนใหญ่จะมาจากภาษีการค้า เมื่อพิจารณาจากแนวโน้มภาษีส่วนใหญ่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามช่วงเวลา

1.2 โครงสร้างรายจ่าย

ในส่วนของเทศบาลนครเชียงใหม่นั้นยอดรายจ่ายของหน่วยงานจะมีมากที่สุดโดยประมาณ 3/4 ของยอดนี้เป็นรายจ่ายประจำ ซึ่งยอดนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากปี 2538 เป็นต้นมา และประมาณ 1/3 ของยอดรายจ่ายประจำได้จ่ายเป็นเงินเดือนและค่าจ้างประจำ ซึ่งยอดนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. 2526 เป็นต้นมา ที่น่าสังเกตคือ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลได้จ่ายให้แก่เทศบาล ได้มีส่วนช่วยบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายของเทศบาลเป็นอย่างมาก (ตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 รายจ่ายประจำปีของเทศบาลนครเชียงใหม่ ปี 2524-2534

(หน่วย : ล้านบาท)

ประเภทรายจ่าย/ปี	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534	ค่าเฉลี่ย
รายจ่ายงบกลาง												
1. ค่าชำระเงินกู้และดอกเบี้ย	0	0	0	0.14	0.86	0.14	0.99	1.1	6.02	8.62	12.33	2.75
2. รายจ่ายตามข้อผูกพัน	4.1	3.31	3.33	3.4	4.43	4.51	5.22	5.73	4.43	5.02	6.35	4.54
3. เงินสำรองจ่าย	0.43	1.07	0.99	0.94	1.48	1.46	1.62	1.64	1.67	1.69	1.78	1.35
4. เงินช่วยเหลืองบเฉพาะการ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.27	0.27	0.05
รวมรายจ่ายงบกลาง	4.59	4.39	4.32	4.48	6.77	6.11	7.33	8.53	12.12	15.6	20.73	8.63
รายจ่ายประจำ												
1. เงินเดือน ค่าจ้างประจำ	22.67	26.23	10.97	16.75	18.89	21.4	23.39	25.35	28.61	34.6	42.71	24.73
2. ค่าจ้างชั่วคราว	8.66	9.37	10.07	10.99	11.3	13.76	14.87	15.97	17.59	22.23	22.95	14.40
3. ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ	15.84	20.68	26.9	9.24	10.4	35.98	36	40.85	89.6	45.08	48.41	29.91
4. ค่าสาธารณูปโภค	0.39	2.6	3.04	2.75	3.1	4.03	4.09	1.5	1.54	1.55	1.6	2.38
5. เงินอุดหนุน	0.26	0.55	0.34	0.44	0.44	0.98	1.09	0.61	0.47	0.23	0.75	0.56
6. รายจ่ายอื่น ๆ	0.52	1.8	1.56	13.19	2.03	0.34	0.72	2.6	4.37	5.96	5.3	3.99
รวมรายจ่ายประจำ	48.34	61.23	52.88	58.36	46.76	76.99	80.16	87.38	92.18	109.65	121.73	75.97
รายจ่ายเพื่อการลงทุน												
1. ค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง	19.87	18.38	10.27	3.13	21.24	35.7	29.09	18.88	32.88	47.46	73.38	28.21
รวมรายจ่ายหน่วยงาน	68.21	79.61	63.15	61.49	68	112.69	109.25	106.25	125.06	157.11	195.11	104.13
รายจ่ายพิเศษ												
1. จ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	5.65	1.52	16.39	17.57	14.49	14.68	102.75	45.4	38.97	16.07	19.61	26.65
2. จ่ายจากเงินสะสม	0.53	3.45	3.59	2.69	15.48	6.29	0	0	6.87	7.25	10.43	5.17
3. จ่ายจากเงินกู้	0	0	1.42	6.07	1.15	0	42.82	0	0.84	0.03	0	4.76
4. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.03	0	0.00
รวมรายจ่ายพิเศษ	6.18	4.97	21.4	26.6	31.12	20.97	145.57	45.4	46.68	23.38	30.04	36.57
รวมยอดรายจ่ายทั้งสิ้น	**78.98**	**88.96**	**88.87**	**98.97**	**105.39**	**139.77**	**262.65**	**160.19**	**183.86**	**183.09**	**245.88**	**149.43**

หมายเหตุ : รายจ่ายหน่วยงาน รายจ่ายประจำ + รายจ่ายเพื่อการลงทุน

ตารางที่ 6 รายจ่ายประจำปีของเทศบาลนครเชียงใหม่ ปี 2524-2534

(หน่วย : ล้านบาท)

ประเภทรายจ่าย/ปี	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534	ค่าเฉลี่ย
รายจ่ายงบกลาง												
1. ค่าชำระเงินกู้และดอกเบี้ย	0.00	0.00	0.00	0.15	0.81	0.10	0.38	0.69	3.27	4.40	5.01	1.84
2. รายจ่ายตามข้อผูกพัน	5.19	3.72	3.75	3.67	4.18	3.23	1.99	3.61	2.41	2.56	2.58	3.04
3. เงินสำรองจ่าย	0.62	1.20	1.11	1.02	1.40	1.04	0.62	1.02	0.91	0.86	0.72	0.90
4. เงินช่วยเหลืองบเฉพาะการ	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.14	0.11	0.03
รวมรายจ่ายงบกลาง	5.81	4.92	4.86	4.84	6.39	4.37	2.98	5.32	6.59	7.96	8.43	5.81
รายจ่ายประจำ												
1. เงินเดือน ค่าจ้างประจำ	28.70	29.49	12.34	18.09	17.84	15.31	8.91	16.14	15.56	17.64	17.37	16.55
2. ค่าจ้างชั่วคราว	10.96	10.53	11.33	11.87	11.24	9.84	5.66	9.97	9.59	11.34	9.33	9.63
3. ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ	20.06	23.25	30.27	9.98	9.82	25.74	13.71	25.50	21.54	22.99	19.69	20.01
4. ค่าสาธารณูปโภค	0.49	2.92	3.42	2.97	2.93	2.88	1.56	0.94	0.84	0.79	0.65	1.59
5. เงินอุดหนุน	0.33	0.62	0.38	0.48	0.93	0.78	0.23	0.29	0.13	0.39	0.00	0.38
6. รายจ่ายอื่น ๆ	0.66	2.02	1.76	19.65	1.92	0.60	0.27	1.62	2.38	3.04	2.16	2.67
รวมรายจ่ายประจำ	61.21	68.83	59.50	63.04	44.16	55.08	30.52	54.55	50.14	55.92	49.51	50.84
รายจ่ายเพื่อการลงทุน												
1. ค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง	25.16	20.66	11.56	3.38	20.06	25.54	11.08	11.79	17.88	24.20	29.84	18.88
รวมรายจ่ายหน่วยงาน	86.36	89.49	71.06	66.43	64.22	80.63	41.60	66.33	68.02	80.12	79.35	69.72
รายจ่ายพิเศษ												
1. จ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	7.15	1.71	18.44	18.98	13.68	10.50	39.12	28.34	21.20	8.20	7.98	17.83
2. จ่ายจากเงินสะสม	0.67	3.88	4.04	3.20	14.62	4.50	0.00	0.00	3.74	3.70	4.24	3.46
3. จ่ายจากเงินกู้	0.00	0.00	1.60	6.56	1.09	0.00	16.30	0.00	0.46	0.02	0.00	3.18
4. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00
รวมรายจ่ายพิเศษ	7.82	5.59	24.08	28.74	29.39	15.00	55.42	28.34	25.39	11.92	12.22	24.48
รวมยอดรายจ่ายทั้งสิ้น	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**

หมายเหตุ : รายจ่ายหน่วยงาน = รายจ่ายประจำ + รายจ่ายเพื่อการลงทุน

เมื่อพิจารณาในแง่ของร้อยละ (ตารางที่ 6) จะพบว่ารายจ่ายของหน่วยงานมีส่วนแบ่งมากที่สุดถึงร้อยละ 69.72 โดยเฉพาะสัดส่วนของรายจ่ายประจำนั้น มีประมาณครึ่งหนึ่งของรายจ่ายทั้งหมด ที่น่าสังเกตคือ จาก พ.ศ. 2531-2534 สัดส่วนจะอยู่ประมาณร้อยละ 50 และมากกว่า ในขณะที่รายจ่ายเพื่อการลงทุนมีเพียงร้อยละ 18.88 อนึ่ง ถึงแม้รายจ่ายประเภทนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นสูงขึ้นจาก พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา แต่สัดส่วนเมื่อเทียบกับรายจ่ายทั้งหมดยังค่อนข้างน้อย สำหรับสัดส่วนของเงินอุดหนุนมีอยู่ประมาณร้อยละ 18 อนึ่ง สัดส่วนนี้มีแนวโน้มลดลงตลอดเวลาจาก พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา

1.3 สถานะทางการคลัง

สถานะทางการคลัง หมายถึง ความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลังของท้องถิ่นภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายการคลังที่ใช้บังคับแก่ท้องถิ่น การวัดสถานะทางการคลัง กระทำได้ 2 วิธี คือ

(1) สมรรถนะในการบริหารประจำ วัดได้โดยใช้สูตรคำนวณดังนี้

สมรรถนะในการบริหารงานประจำ = รายได้ของท้องถิ่น - (รายจ่ายงบกลาง / รายจ่ายหน่วยงาน)

รายได้ของท้องถิ่น หมายถึง รายได้ซึ่งมีแหล่งที่มาจากท้องถิ่นและจัดเก็บโดยหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามบทบัญญัติของกฎหมายรายได้ประเภทนี้ประกอบด้วย ภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ภาษีเสริมที่รัฐบาลจัดสรรให้ ภาษีแบ่งจากรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากบริการสาธารณูปโภค และรายได้เบ็ดเตล็ด โดยไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินกู้ เงินสะสมและเงินได้อื่น ๆ ที่ไม่ได้มีแหล่งที่มาจากท้องถิ่น

รายจ่ายงบกลางประกอบด้วย ค่าชำระหนี้เงินกู้ รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่ายและเงินช่วยเหลือเฉพาะกาล

รายจ่ายหน่วยงานประกอบด้วย รายจ่ายหมวดต่าง ๆ ดังนี้ ค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ค่าเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุนและรายจ่ายอื่น ๆ เพื่อการปฏิบัติงานประจำ

ดังนั้นความสามารถในการบริหารงานประจำ จึงเป็นการประเมินเพื่อพิจารณาว่าภายใต้เงื่อนไขของการจัดเก็บรายได้ในปัจจุบัน ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอต่อการใช้จ่ายในการบริหารและการปฏิบัติงานประจำวันของท้องถิ่นหรือไม่ เพียงใด

(2) สมรรถนะในการบริหารงานพัฒนา วัดได้โดยใช้สูตรคำนวณดังนี้

สมรรถนะในการบริหารงานพัฒนา = รายได้เพื่อการพัฒนา - รายจ่ายเพื่อการพัฒนา
รายได้เพื่อการพัฒนา = รายได้ของท้องถิ่น - (รายจ่ายงบกลาง/รายจ่ายประจำ)
รายจ่ายเพื่อการพัฒนา = รายจ่ายเพื่อการลงทุน / รายจ่ายพิเศษ
รายจ่ายประจำ = รายจ่ายหน่วยงาน - รายจ่ายเพื่อการลงทุน

รายได้ของท้องถิ่นมีความหมายเช่นเดียวกับข้างต้น ส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุนจะเป็นรายจ่ายเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและรายจ่ายในการจัดหาครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง สำหรับรายจ่ายพิเศษจะประกอบด้วย รายจ่ายจากเงินอุดหนุน จากเงินสะสมและจากเงินกู้ ซึ่งถือเป็นการลงทุนของท้องถิ่นอย่างหนึ่ง

ผลลัพธ์จากการคำนวณโดยใช้สูตรทั้งสองข้างต้น มีดังนี้

ตารางที่ 7 สมรรถนะในการบริหารงานประจำของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

(หน่วย : ล้านบาท)

พ.ศ.	สมรรถนะในการบริหารงานประจำ								
	เทศบาล	องค์การฯ	หางดง	สันทรายฯ	แม่ริม	ยางเนิ้ง	ต้นเปา	ช้างเผือก	สันกำแพง
2524	-14.94	-20.26	-	-	-	-	-	-	-
2525	-14.04	-16.45	-	-	-	-	-	-	-
2526	10.79	-7.93	-	-	-	-	-	-	-
2527	19.40	-9.38	-	-	-	-	-	-	-
2528	25.09	2.64	-	-	-	-	-	-	-
2529	-11.96	-0.06	0.33	0.25	0.20	0.21	0.20	0.19	0.39
2530	0.34	-5.31	0.05	0.47	0.19	0.12	0.15	0.21	0.05
2531	7.37	-9.23	-0.05	0.14	0.26	0.35	0.14	0.24	0.60
2532	8.88	-17.16	0.12	0.59	0.14	0.15	0.22	0.31	0.23
2533	11.31	-9.84	0.13	-0.40	0.23	0.27	0.40	0.90	0.65
2534	-38.35	-2.56	0.05	0.07	0.06	0.05	-0.06	0.07	0.05
เฉลี่ย	0.32	-6.29	0.11	0.19	0.18	0.19	0.17	0.32	0.33

จากตารางจะพบว่า ถัวเฉลี่ยโดยภาพรวม เทศบาลฯ และสุขาภิบาล มีรายได้เพียงพอต่อการนำไปใช้จ่ายสำหรับการปฏิบัติงานประจำทั้งการบริหารสำนักงานและการบริการสาธารณะแก่ประชาชน ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายปี จะเห็นได้ว่าเทศบาลฯ ก็มีปัญหาเป็นระยะ ๆ โดยเฉพาะใน พ.ศ. 2534 เทศบาลอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้อย่างมาก ที่น่าสังเกตคือแม้ในช่วงที่มีรายได้เกินดุล หลัง พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา การเกินดุลก็มีไม่มากนัก เมื่อเทียบกับในช่วง พ.ศ. 2526-2528 สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้เลย ส่วนสุขาภิบาลแต่ละแห่งก็อยู่ในสภาพของประคับประคองตนเอง อย่างไรก็ตาม สาเหตุสำคัญที่ทำให้สุขาภิบาลทรงตัวอยู่ได้ก็เพราะสุขาภิบาลได้อาศัยอำเภอช่วยเหลืออย่างมาก นับตั้งแต่สำนักงาน เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานและอุปกรณ์สนับสนุนการปฏิบัติงาน มิเช่นนั้น สุขาภิบาลก็คงตกอยู่ในสภาพเดียวกันกับองค์การฯ

ตารางที่ 8 สมรรถนะในการบริหารงานพัฒนาของหน่วยบริหาราชการส่วนท้องถิ่น

(หน่วย : ล้านบาท)

พ.ศ.	สมรรถนะในการบริหารงานประจำ								
	เทศบาล	องค์การฯ	หางดง	สันทรายฯ	แม่ริม	ยางเนิ้ง	ต้นเปา	ช้างเผือก	สันกำแพง
2524	-14.94	-20.26	-	-	-	-	-	-	-
2524	-18.19	-23.95	-	-	-	-	-	-	-
2525	-14.46	-23.05	-	-	-	-	-	-	-
2526	-10.62	-8.63	-	-	-	-	-	-	-
2527	-7.50	-20.25	-	-	-	-	-	-	-
2528	-6.03	2.64	-	-	-	-	-	-	-
2529	-32.94	-7.38	0.15	-0.66	-0.74	-0.21	0.21	-1.01	-0.73
2530	-145.23	-15.44	-0.34	-0.70	-0.43	-0.38	0.63	-0.18	-0.59
2531	-38.03	-9.22	-0.24	-0.74	-0.24	-0.03	-0.18	-0.10	-2.03
2532	-30.93	-18.06	-0.06	-0.50	-0.92	-0.79	-0.10	-0.03	-0.38
2533	-12.07	-10.83	-0.29	-1.81	-1.19	-0.11	0.08	0.52	-0.05
2534	-68.39	-14.64	-0.21	-0.95	-2.05	-0.43	-1.30	-1.29	-2.93

จากตาราง เมื่อพิจารณาสถานะทางการคลังในแง่ของศักยภาพที่จะหารายได้มาใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า เทศบาลฯ สุขาภิบาลและองค์การฯ ไม่มีศักยภาพทางด้านนี้เลย กล่าวอีกนัยคือ ท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งตนเองเพื่อสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ท้องถิ่นได้ และจำเป็นต้องอาศัยความช่วยเหลือจากรัฐบาล ดังเช่นใน พ.ศ. 2520 สถานะการคลังด้านการพัฒนาของเทศบาลขาดดุลถึง 145.23 ล้านบาท ซึ่งก็เท่ากับเทศบาลฯ ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นจำนวนมาก โดยนัยนี้ จึงเปรียบเสมือนการเน้นการรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางให้มากยิ่งขึ้นนั่นเอง

1.4 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรายรับ รายจ่าย และสถานะทางการคลังของท้องถิ่น

การวิเคราะห์จำแนกออกเป็นตัวแปรตามและตัวแปรอิสระ ตัวแปรตามได้แก่ ตัวแปรรายรับ รายจ่าย และสถานะทางการคลัง

ตัวแปรรายรับที่นำมาวิเคราะห์ของเทศบาล ประกอบด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (รวมภาษีอากร 4 ประเภทข้างต้น)

ภาษีการค้า ภาษีสุราและเครื่องดื่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีเสริม (รวมภาษีการค้า สุราและเครื่องดื่มและสรรพสามิต) ภาษีแบ่ง (ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน) และภาษีทั้งหมด (รวมภาษีทุกประเภทที่กล่าวมา)

ตัวแปรรายจ่ายที่นำมาวิเคราะห์จะใช้การจำแนกรายจ่ายตามแผนงานเป็นเกณฑ์พิจารณา การจำแนกตามลักษณะนี้เทศบาลจัดทำเมื่อ พ.ศ. 2530 ตัวแปรรายจ่ายจำแนกตามแผนงานได้แก่ แผนงานป้องกันบรรเทาสาธารณภัย แผนงานการศึกษา แผนงานสุขาภิบาล แผนงานช่าง แผนงานรักษาความสะอาด แผนงานระบบระบายน้ำ แผนงานบริหารโรงฆ่าสัตว์ แผนงานติดตั้งและบำรุงรักษาไฟฟ้า แผนงานก่อสร้างทางและสะพาน แผนงานด้านการแพทย์และปฐมพยาบาล แผนงานสวัสดิการสังคมและนันทนาการ แผนงานสวนสาธารณะและแผนงานแบบแผนและผังเมือง

ตัวแปรสถานะทางการคลัง ได้แก่ สมรรถนะในการบริหารงานประจำและงานพัฒนา สำหรับตัวแปรอิสระ มีอยู่ 4 ตัว ประกอบด้วย

1. ประชากร เป็นตัวแทนของ "ความเป็นเมือง"
2. ความหนาแน่นของประชากร เป็นตัวแทนของ "การเจริญเติบโตของเมือง"
3. ภาษีท้องถิ่นจัดเก็บเอง เป็นตัวแทนของ "ความพยายามในการเก็บภาษีเชิงภาษีที่หน่วยงานจากส่วนกลางจัดเก็บสัมพัทธ์"
4. เงินอุดหนุน เป็นตัวแทนของการรวบอำนาจจากส่วนกลางรายรับรวม-เงินอุดหนุน

ข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์ทั้งหมด ได้ปรับให้อยู่ในช่วงเวลาเดียวกัน โดยใช้ปีงบประมาณเป็นเกณฑ์ ผลลัพธ์จากการวิเคราะห์โดยใช้ Stepwise Multiple Regression มีดังนี้

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรายรับ

ตารางที่ 9 แสดงค่าตัวแปรสถานะทางการคลังของเทศบาลนครเชียงใหม่

รายการ	b	SE b	Beta	T	Sig.T	R^2	D.W.
ภาษีป้าย ความหนาแน่นของประชากร	29975.30	4994.43	0.96	6.00	0.009	0.923	1.86
อากรฆ่าสัตว์ ความพยายามจัดเก็บภาษีเชิงสัมพัทธ์	956386.43	149249.16	0.97	6.41	0.008	0.932	2.07
ภาษีการค้า ความหนาแน่นของประชากร	622004.79	113777.05	0.95	5.45	0.012	0.909	2.44

รายการ	b	SE b	Beta	T	Sig.T	R^2	D.W.
ภาษีสรรพสามิต							
ประชากร	243.32	17.40	0.76	13.99	0.005		
การรวบอำนาจ	-421162.54	93975.07	-0.25	-4.48	0.046	0.999	2.79
ภาษีเสริม							
ประชากร	15974.23	2601.66	0.96	6.14	0.009	0.926	2.71
ภาษีแบ่ง							
ความหนาแน่นของประชากร	277036.23	15497.59	0.99	17.88	0.000	0.991	2.46
ภาษีทั้งหมด							
ความหนาแน่นของประชากร	1193420.33	191406.77	0.96	6.24	0.008	0.928	2.19

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า มีภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง 2 ประเภทเข้ามาในสมการคือ ภาษีป้าย ซึ่งจะแปรผันโดยตรงกับความหนาแน่นของประชากร กล่าวคือถ้ามีความเจริญเติบโตของเมืองมากขึ้น ทางเทศบาลก็สามารถจัดเก็บภาษีประเภทนี้ได้มากขึ้น และที่น่าสนใจก็คือ อากรฆ่าสัตว์ซึ่งได้รับอิทธิพลโดยตรงจากความพยายามจัดเก็บภาษีเชิงสัมพัทธ์ หมายความว่า ถ้าทางพนักงานเทศบาลได้เพิ่มความพยายามจัดเก็บภาษีมากขึ้นกว่าที่ทางหน่วยงานจากส่วนกลางจัดเก็บแล้ว รายได้จากอากรฆ่าสัตว์ก็จะเพิ่มขึ้น สำหรับภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่นั้นไม่ได้รับผลกระทบจากปัจจัยใดเลย

ในส่วนของภาษีเสริมอันได้แก่ ภาษีที่หน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคจัดเก็บเพิ่มให้แก่ท้องถิ่นนั้นพบว่า ความหนาแน่นของประชากรจะมีอิทธิพลต่อรายรับจากภาษีการค้าอย่างมาก กล่าวคือ เมื่อความเจริญเติบโตของเทศบาลมีมากขึ้นก็จะจัดเก็บภาษีการค้าได้เพิ่มขึ้น ที่น่าสนใจคือ ประชากรและการรวบอำนาจจะส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต แต่มีข้อแตกต่างคือ ประชากรจะแปรผันตามในขณะที่การรวบอำนาจแปรผกผันกับภาษีสรรพสามิต อนึ่งถึงแม้ว่าภาษีสุราและเครื่องดื่มจะไม่ได้รับอิทธิพลจากตัวแปรใดเลย แต่เมื่อพิจารณากลุ่มของภาษีเสริมโดยภาพรวม ก็จะพบว่าประชากรมีผลกระทบต่อภาษีประเภทนี้

สำหรับภาษีแบ่งซึ่งเก็บโดยหน่วยงานจากส่วนกลางจากรถยนต์และล้อเลื่อนนั้นพบว่า จะแปรผันตามความหนาแน่นของประชากร นั่นหมายความว่า เมื่อเมืองเจริญเติบโตมากขึ้น การใช้ยานพาหนะต่าง ๆ ก็จะเพิ่มขึ้น ภาษีแบ่งก็มีโอกาสจัดเก็บได้มากขึ้น

เมื่อพิจารณาในภาพรวม ความหนาแน่นของประชากรจะมีส่วนในการอธิบายภาษีทั้งหมดได้อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ เมื่อเทศบาลเจริญเติบโตขึ้น รายรับที่จัดเก็บได้จากภาษีต่าง ๆ ก็จะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรายจ่าย

ผลจากการทดสอบไม่ปรากฏว่า มีตัวแปรอิสระใดเลยที่สามารถอธิบายแต่ละตัวแปรรายจ่ายของเทศบาลได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ จากนี้อาจแสดงได้ว่าการใช้จ่ายตามแผนงานต่าง ๆ ไม่ได้เป็นผลมาจากความเป็นเมืองหรือความเจริญเติบโตของเมืองเลย

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อสถานะทางการคลัง

ตัวแปรตามที่นำมาพิจารณาได้แก่ สมรรถนะในการบริหารงานประจำ สมรรถนะในการบริหารงานพัฒนา รายได้เพื่อการพัฒนาและรายจ่ายเพื่อการพัฒนา ผลจากการวิเคราะห์พบว่าตัวแปรอิสระไม่มีอิทธิพลต่อสมรรถนะในการบริหารงานประจำและรายจ่ายเพื่อการพัฒนาส่วนสมรรถนะในการบริหารงานพัฒนาและรายได้เพื่อการพัฒนา สามารถอธิบายได้ด้วยตัวแปรอิสระบางตัวดังนี้

สมรรถนะในการบริหารงานพัฒนา

ตารางแสดงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อสมรรถนะในการบริหารงานพัฒนา

ตัวแปร	b	SE b	T	Sig.T	R^2	D.W.
ความพยายามจัดเก็บภาษีเชิงสัมพัทธ์	-723.58	217.69	-3.32	0.04	0.79	3.15

จากตารางจะเห็นได้ว่า สมรรถนะในการบริหารงานพัฒนาของเทศบาลสามารถอธิบายได้ด้วยความพยายามจัดเก็บภาษีเชิงสัมพัทธ์

2. เสถียรภาพของภาษีอากร

ในกรณีของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ปัญหาพื้นฐานทางการคลัง นอกจากข้อจำกัดด้านรายได้ที่ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นแล้ว ปัญหาที่มีความสำคัญต่อเนื่องจากการนี้อีกประการหนึ่งก็คือ รายได้จากภาษีอากรเหล่านี้มีเสถียรภาพมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพราะถ้ารายได้จากภาษีอากรปรวนแปร ย่อมเป็นการยากที่จะวางแผนทางการคลังให้สอดคล้องกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

สำหรับการนำเสนอจะจำแนกออกเป็น 2 ช่วงคือ ช่วงแรกจะชี้ให้เห็นถึงอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยต่อปีของภาษีอากร หลังจากนั้นจะแสดงผลเสถียรภาพของภาษีอากร ในการนำเสนอจะแสดงเฉพาะภาษีอากรของแต่ละหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่สามารถอธิบายได้ ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ระยะเวลาที่ใช้ในการคำนวณสำหรับเทศบาลและองค์การฯ เริ่มจาก พ.ศ. 2524-2534 ส่วนของสุขาภิบาลอยู่ในช่วง พ.ศ. 2539-2534

ตารางที่ 10 แสดงอัตราการเจริญเติบโตของภาษีอากร

ภาษี	เทศบาลฯ	องค์การ	หางดง	สันทรายฯ	แม่ริม	ยางเนิ้ง	ต้นเปา	ช้างเผือก	สันกำแพง
โรงเรือน	0.147	-	-	0.162	0.124	0.230	0.470	0.306	0.078
บำรุงท้องที่	0.138	-	-0.048	-	-	-	-	-	-
ป้าย	0.148	0.128	-	0.521	-	-	-	1.016	0.429
อากรฆ่าสัตว์	-0.056	-	-	-	-	-	0.204	-	-
ภาษีท้องถิ่นจัดเก็บเอง	0.142	-	0.090	0.092	-	0.093	0.078	0.092	0.077
การค้า	0.163	0.124	0.222	-	0.293	0.253	0.241	-	0.261
สุราฯ	0.139	0.075	0.081	0.116	0.138	0.155	0.148	0.160	-
สรรพสามิต	0.332	0.221	0.109	0.123	0.139	0.156	0.159	0.154	0.124
ภาษีเสริม	0.165	0.113	0.807	0.041	0.104	0.134	0.384	0.282	0.019
ภาษีแบ่ง	0.105	0.113	0.137	0.116	0.194	0.193	0.161	-	-
ภาษีทั้งหมด	0.133	0.0097	0.090	0.085	0.123	0.162	0.100	0.169	0.097

จากตารางจะเห็นได้ว่า อัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยต่อปีของรายได้จากภาษีอากรประเภทต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำมาก กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ร้อยละของการเปลี่ยนแปลงของรายได้จากภาษีอากรเกือบทั้งหมดต่ำกว่า 1 ยกเว้นภาษีป้ายที่เก็บได้ในเขตสุขาภิบาลช้างเผือก ที่น่าสังเกตคือเทศบาลนครเชียงใหม่ซึ่งเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีความเจริญเติบโตในลำดับสูงรองจากกรุงเทพฯ กลับปรากฏว่าในแต่ละปีที่ผ่านไปภาษีอากรแต่ละประเภทกลับมีการเปลี่ยนแปลงในระดับที่ไม่น่าพอใจเลย ทั้งภาษีที่เทศบาลจัดเก็บภาษีเองและที่รัฐบาลจัดเก็บให้ และที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งคือ เมื่อนำเอารายได้จากภาษีอากรทั้งหมดของแต่ละหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเทียบกับรายได้จากแต่ละประเภทภาษีแล้ว ส่วนใหญ่ภาษีรวมจะมีอัตราการเปลี่ยนแปลงต่ำกว่าภาษีย่อย

ตารางที่ 11 แสดงเสถียรภาพของภาษีอากร*

ภาษี	เทศบาลฯ	องค์การ	หางดง	สันทรายฯ	แม่ริม	ยางเนิ้ง	ต้นเปา	ช้างเผือก	สันกำแพง
โรงเรือนฯ	6.04	-	-	7.15	9.13	4.99	1.60	2.58	14.79
บำรุงท้องที่	4.81	-	16.10	-	-	-	-	-	-
อากรฆ่าสัตว์	7.84	-	-	-	-	-	5.55	-	-
ภาษีท้องถิ่นจัดเก็บเอง	6.87	-	27.47	25.32	-	25.77	27.25	25.32	29.57
การค้า	4.60	4.99	9.51	-	8.56	4.86	4.43	-	3.15
สุราฯ	3.94	5.99	8.14	9.43	8.50	8.16	15.34	8.49	-
สรรพสามิต	2.61	3.90	9.65	12.32	12.09	10.44	8.63	10.17	5.92
ภาษีเสริม	5.71	7.48	0.70	7.82	19.16	6.13	1.81	2.80	6.32
ภาษีแบ่ง	14.71	12.64	9.73	12.61	9.62	7.47	11.45	-	-
ภาษีทั้งหมด	14.20	9.49	28.33	14.31	25.19	26.32	17.39	6.25	15.90

* ถ้าค่ามากภาษีอากรจะมีเสถียรภาพสูง ถ้าค่าต่ำภาษีอากรนั้นจะขาดเสถียรภาพ

ผลลัพธ์ที่ได้พบว่า เมื่อพิจารณาจากภาพรวม ภาษีอากรของสุขาภิบาลส่วนใหญ่ (ยกเว้นสุขาภิบาลช้างเผือก) จะมีเสถียรภาพมากกว่าเทศบาลฯ และองค์การ อนึ่งถ้าพิจารณาโดยจำแนกภาษีออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ผลลัพธ์มีดังนี้

1. ภาษีท้องถิ่นจัดเก็บเอง ภาษีประเภทนี้ เทศบาลจะมีเสถียรภาพน้อยกว่าสุขาภิบาลอย่างมาก

2. ภาษีเสริมที่รัฐบาลจัดสรรให้ ภาษีประเภทนี้เสถียรภาพของภาษีอากรในสุขาภิบาลแต่ละแห่งแตกต่างกันค่อนข้างมาก กล่าวคือสุขาภิบาลหางดงจะมีค่าเสถียรภาพเพียง 0.07 ในขณะที่สุขาภิบาลแม่ริมมีค่าเสถียรภาพของภาษีอากรสูงถึง 19.16 ส่วนของเทศบาล และองค์การฯ ก็มีค่าไม่สูงมากนัก

3. ภาษีแบ่งจากรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าเสถียรภาพของภาษีประเภทนี้ทั้งเทศบาลฯ องค์การฯ และสุขาภิบาลไม่ต่างกันมากนัก แต่เมื่อเปรียบเทียบกัน เทศบาลจะมีค่าเสถียรภาพสูงกว่าองค์การฯ และสุขาภิบาล

4. ในส่วนประเภทย่อยของแต่ละภาษีนั้นพบว่า ในกรณีของภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ระยะเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงรายได้จากภาษีน้อย คงมีเฉพาะภาษีโรงเรือนและที่ดินของท้องถิ่นส่วนใหญ่ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติโดยเฉลี่ยแล้ว

เทศบาลฯและสุขาภิบาลมีค่าเสถียรภาพไม่แตกต่างกันมากนัก ยกเว้นสุขาภิบาลช้างเผือกที่มีค่าค่อนข้างต่ำ และสุขาภิบาลสันกำแพงที่มีค่าค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับท้องถิ่นอื่น ๆ

สำหรับประเภทย่อยของภาษีเสริม ได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีสุราฯ และภาษีสรรพสามิต พบว่า สุขาภิบาลจะมีค่าเฉลี่ยภาพสูงกว่าองค์การฯ และเทศบาล ที่น่าสังเกตคือเทศบาลจะมีค่าเสถียรภาพต่ำสุด เมื่อเทียบกับท้องถิ่นอื่น

3. การบริหารการจัดเก็บภาษีอากร

โดยทั่วไป ระบบภาษีอากรหนึ่ง ๆ จะมีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ นโยบายภาษีอากร กฎหมายภาษีอากรและการบริหารภาษีอากร องค์ประกอบทั้งสามประการจะมีความเกี่ยวพันกันเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ถ้าองค์ประกอบใดบกพร่อง ก็จะส่งผลกระทบต่อระบบภาษีอากรทั้งระบบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวเฉพาะการบริหารภาษีอากร ถึงแม้ว่าฝ่ายบริหารจะมีนโยบายภาษีอากรที่ดีมาก รวมทั้งมีกฎหมายภาษีอากรที่สอดคล้องกันกับนโยบายเป็นอย่างดี แต่ถ้าการบริหารภาษีอากรไร้ประสิทธิภาพ โอกาสที่จะบรรลุผลตามเป้าหมายของนโยบายที่ได้วางไว้คงเป็นไปได้ยาก ดังนั้นนโยบายภาษีอากรที่ดีหลายนโยบายอาจต้องระงับหรือยกเลิกไป อันสืบเนื่องมาจากเหตุผลของการขาดประสิทธิภาพในการบริหารภาษีอากร ด้วยเหตุนี้ ถ้าการบริหารภาษีอากรมีประสิทธิภาพ ผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นตามมาก็คือ ทางเลือกของนโยบายภาษีอากรก็จะเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเอื้ออำนวยให้ระบบภาษีอากรและระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมดีขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ถ้าการบริหารภาษีอากรมีประสิทธิภาพ ย่อมทำให้รัฐจัดเก็บภาษีอากรได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยและยังเป็นหลักประกันให้ประชาชนเสียภาษีอากรอย่างเต็มใจอีกด้วย สำหรับการบริหารภาษีอากรสามารถจำแนกการพิจารณาออกได้ 2 ประการ คือ การพิจารณาจากประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรและการพิจารณาจากการหลบหนีและการหลีกเลี่ยงภาษีอากร

1. ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากร คำนิยามที่ใช้มีทั้งความหมายแคบและความหมายกว้าง ตามความหมายแคบนั้น หมายถึง การจัดเก็บภาษีอากรให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยโดยไม่มีการรั่วไหล และเสียค่าใช้จ่ายต่ำสุด จากความหมายนี้เป็นการพิจารณาเฉพาะด้านของต้นทุนและผลประโยชน์ในแง่ของกลไก โดยละเลยด้านจิตใจไป ดังนั้น ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรตามความหมายกว้าง ก็จะครอบคลุมถึงการจัดเก็บภาษีอากรในลักษณะที่เป็นธรรมคงเส้นคงวาและเสมอภาค ลักษณะที่เป็นธรรมจะพิจารณาจากความสามารถในการเสียภาษีอากรกล่าวคือ ปริมาณภาษีอากรที่จัดเก็บควรอยู่ในขอบเขตที่ผู้เสียภาษีอากรสามารถรับภาระได้ ลักษณะที่คงเส้นคงวาหมายถึง กรรมวิธีการปฏิบัติงานต้องเป็นแบบฉบับอันเดียวกันเพื่อป้องกันความสับสนตลอดจนความสม่ำเสมอและความจริงจังในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ส่วนลักษณะเสมอภาคนั้นหมายถึงการปฏิบัติต่อผู้เสียภาษีอากรทุกคนอย่างเท่าเทียมกันไม่มีการเลือกปฏิบัติเฉพาะบุคคล

อย่างไรก็ตาม การจะถือว่า การจัดเก็บภาษีอากรมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น สามารถวัดได้โดยใช้ดัชนี 2 ประการดังนี้ คือ

1.1 วัดจากค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีอากร เนื่องจากการจัดเก็บภาษีเป็นการโอนทรัพยากรจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาลโดยไม่ได้ก่อให้เกิดผลผลิตหรือรายได้แก่ประเทศ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เกิดขึ้นในกระบวนการโอนทรัพยากรก็คือ ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ซึ่งถือเป็นความสูญเปล่าประการหนึ่งทางเศรษฐกิจ ดังนั้นค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการจัดเก็บจึงควรให้มีค่าต่ำสุด โดยทั่วไปการวัดประสิทธิภาพจากค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีอากรสามารถกระทำได้โดยการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีอากรกับผลการจัดเก็บภาษีอากร ถ้าสัดส่วนของค่าใช้จ่ายต่อภาษีที่เก็บได้ต่ำก็แสดงว่าการจัดเก็บภาษีนั้นมีประสิทธิภาพสูง

1.2 วัดจากภาษีอากรที่เก็บได้จริงกับประมาณการภาษีอากร ตามวิธีนี้ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีจะคำนวณได้จากการเปรียบเทียบรายได้ที่จัดเก็บได้จริงกับรายได้ที่คาดว่าจะจัดเก็บได้ในแต่ละปีงบประมาณ

1.3 ผลการจัดเก็บภาษีอากร ดัชนีนี้จะช่วยบ่งชี้ถึงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรของหน่วยงาน ถ้าผลการจัดเก็บมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ก็น่าจะบ่งชี้ได้ประการหนึ่งว่าประสิทธิภาพของการบริหารการจัดเก็บภาษีอากรเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น

2. การหลบหลีกและการหลีกเลี่ยงภาษีอากร

ตามธรรมชาติของมนุษย์นั้น ไม่ต้องการเสียเงินให้แก่บุคคลใดโดยไม่จำเป็น ดังนั้นการหลบหลีกและการหลีกเลี่ยงภาษีอากรจึงเป็นปรากฏการณ์ปรกติที่เกิดขึ้นในทุกประเทศ จะแตกต่างกันก็เพียงเฉพาะระดับองศาของการหลบหลีกหรือการหลีกเลี่ยงเท่านั้น

การหลบหลีกภาษีอากร (Tax avoidance) หมายถึง การไม่เสียภาษีโดยอาศัยช่องโหว่หรือข้อบกพร่องของกฎหมาย การค้นพบช่องโหว่ของกฎหมายอาจเกิดมาจากการวิเคราะห์โดยเจตนาหรืออาจพบได้เองจากประสบการณ์ของผู้เสียภาษีหรืออาจเกิดจากการชี้แนะของเจ้าหน้าที่หรือนักกฎหมายให้ผู้เสียภาษีทราบช่องโหว่ที่มีอยู่

การหลีกเลี่ยงภาษีอากร (Tax evasion) หมายถึง การฝ่าฝืนหรือการไม่เสียภาษีตามบทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยเจตนา โดยไม่เจตนาหรือโดยประมาทก็ตาม การกระทำในลักษณะนี้ถือเป็นความผิดตามกฎหมายซึ่งจะต้องได้รับโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา เช่น การไม่ยื่นแบบแสดงรายการ การยื่นแบบแสดงรายการต่ำกว่าความเป็นจริง การยื่นแบบแสดงรายการเท็จ เป็นต้น

สำหรับพฤติกรรมการหลบหลีกและการหลีกเลี่ยงภาษีข้างต้น จะมากหรือน้อยย่อมขึ้นอยู่สภาวะแวดล้อมที่แตกต่างกัน ในประเทศที่พัฒนาแล้ว พฤติกรรมข้างต้นอาจมีน้อยกว่าประเทศด้อยพัฒนา ทั้งนี้นอกจากการมีระบบบริหารการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพแล้ว ประชาชนในประเทศที่พัฒนาก็ยังรู้จักหน้าที่และมีจิตสำนึกในการเสียภาษีให้แก่รัฐเป็นอย่างดีอีกด้วย

สำหรับปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการหลบหลีกและการหลีกเลี่ยงภาษีอากรมีหลายประการ เช่น

1. ลักษณะของกฎหมายภาษีอากร ประเด็นที่อาจทำให้มีการหลบหลีกและการหลีกเลี่ยงภาษีอากร ได้แก่ ความซับซ้อนจนยากแก่การเข้าใจ ความสับสนอันเนื่องมาจากการแก้ไขกฎหมายบ่อยครั้ง การกำหนดอัตราภาษีอากรไว้สูงทำให้เป็นภาระกับผู้เสียภาษีอากรมากเกินไป กฎหมายมีข้อยกเว้นมากเกินไปและบทลงโทษไม่รุนแรงพอ

2. ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษีอากร เช่น ความไม่เอาใจใส่ในการปฏิบัติงาน การฉ้อราษฎร์บังหลวง เครื่องมือการปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอ ฯลฯ

3. นโยบายรายจ่ายของรัฐบาล ถ้าประชาชนผู้เสียภาษีอากรเห็นว่า นโยบายการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม ไม่มีเรื่องทุจริตเคลือบแฝง การหลีกเลี่ยงและการหลบหลีกภาษีอากรจะลดน้อยลง

4. ความเป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากร ถ้าประชาชนมีความรู้สึกว่าตนเองต้องแบกรับภาระภาษีโดยไม่เป็นธรรม การหลีกเลี่ยงหรือการหลบหลีกก็จะมีมากขึ้น

5. การให้บริการทางภาษีอากร ประชาชนยินดีจะเสียภาษีมากขึ้น ถ้าทางราชการอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนรวมทั้งปรับปรุงกรรมวิธีในการเสียภาษีให้ง่ายขึ้นเช่น ขั้นตอนการเสียภาษี แบบแสดงรายการภาษี รูปแบบการชำระภาษี เป็นต้น

6. ความตระหนักเกี่ยวกับภาษีอากรที่ต้องชำระ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับจิตสำนึกในการเสียภาษีอากร รวมทั้งการรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับภาษีอากรที่ได้จัดเก็บไปนั้น น้อยกว่าที่ควรจะเป็นหรือไม่ เพียงใด

7. สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ ปัจจัยประการนี้จะมีผลกระทบอยู่มากเช่นกัน กล่าวคือ ถ้าสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจไม่ดี เช่น เศรษฐกิจตกต่ำ ประชาชนมีรายได้น้อย การว่างงานสูง เป็นต้น การหลีกเลี่ยงหรือการหลบหลีกภาษีก็จะเกิดขึ้นได้ง่าย

สำหรับผลงานทางวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องการหลบหลีกและการหลีกเลี่ยงภาษีอากร ได้มีผู้ศึกษาอยู่มาก อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจงานวิชาการว่าด้วยภาษีอากรในเมืองไทย ยังไม่มีผลงานใดที่ศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการหลบหลีกและการหลีกเลี่ยงภาษีอากรแม้ในระดับของการวิเคราะห์ทางทฤษฎี ซึ่งตามข้อเท็จจริงของประเทศไทยนั้น การหลบหลีกและการหลีกเลี่ยงภาษีอากรจะมีมากน้อยเพียงใด ยังไม่อาจบอกได้ชัดเจน เนื่องจากขาดข้อมูลสนับสนุน โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นแล้ว ยังไม่มีผลงานการศึกษาการบริหารงานภาษีอากรปรากฏออกมา ดังนั้น สิ่งที่ผู้วิจัยจะศึกษาประกอบด้วย

1. ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากร ดัชนีที่ใช้วัดคือ อัตราส่วนค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีอากรกับภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บ

2. การหลบหลีกและการหลีกเลี่ยงภาษีอากร ประเด็นนี้จะศึกษาจากผลการจัดเก็บภาษีอากรโดยผู้วิจัยได้จัดทำรูปแบบการสำรวจภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองขึ้นมาชุดหนึ่งโดยนำมาจากพ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ร.บ.ภาษีบำรุงท้องที่ และพ.ร.บ.ภาษีป้าย ทั้งนี้เพื่อจะได้ใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้น สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้กันต่อไป

ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากร

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากรก็คือ หน่วยงานการคลัง เพื่อให้เห็นภาพของงบรายจ่ายที่ใช้ไปชัดเจนขึ้น ผู้วิจัยจะจำแนกงบรายจ่ายออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน คือ

1. ส่วนบริหารงานคลัง จะทำหน้าที่บริหารการเงินพัสดุและทรัพย์สินของท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับและหนังสือสั่งการอย่างมีประสิทธิผล งานที่ปฏิบัติประกอบด้วย

- การกำหนดนโยบาย การวางแผน การควบคุม การตรวจสอบ การเบิก การจ่ายและการรับเงิน
- งานรายรับ - รายจ่ายเงินสด การจัดควบคุมแสดงฐานะการเงิน งบทรัพย์สินหนี้สิน และการจัดทำรายงานแสดงสถานะทางการเงิน
- การจัดทำบัญชีแยกประเภททั่วไป บัญชีแยกประเภทย่อย งบทดลอง การจัดทำบัญชีควบคุมงบประมาณรายจ่าย ทะเบียนคุมลูกหนี้ เจ้าหนี้และทะเบียนเงินยืมทดรองจ่าย
- งานพัสดุทั่วไป เช่น การจัดหา การซื้อ การจ้าง การตรวจรับ การเบิกจ่าย การบำรุงรักษา การจัดทำทะเบียนควบคุมและการจำหน่าย

2. ส่วนพัฒนาและจัดเก็บรายได้ จะทำหน้าที่พัฒนาและจัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับและหนังสือสั่งการ เพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า งานที่ปฏิบัติประกอบด้วย

- การจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และรายได้อื่น ๆ ของท้องถิ่น
- การสำรวจ การตรวจสอบ การประเมินภาษี การเร่งรัดภาษี การติดตามหนี้สิน
- การจัดทำทะเบียนและรายการภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และรายได้อื่น ๆ
- การเก็บรักษาเงินและการนำส่งเงิน

สำหรับงบส่วนบริหารงานคลังจะเป็นงบประจำที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตโดยตรงและงบส่วนพัฒนาและจัดเก็บรายได้จะเป็นงบพัฒนาซึ่งก่อให้เกิดผลผลิตโดยตรง การจำแนกงบทั้งสองออกจากกันจะทำให้มองเห็นภาพของประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษีที่ท้องถิ่นดำเนินการจัดเก็บเองได้ชัดเจนขึ้น อนึ่ง เพื่อให้ภาพการพิจารณาครอบคลุมและสมบูรณ์มากขึ้นผู้วิจัยจะได้นำเอางบรายได้ 5 หมวดของท้องถิ่น (ยกเว้นเงินอุดหนุน เงินกู้และเงินสะสม) เข้ามาพิจารณาร่วมด้วย

ตารางที่ 10 แสดงค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นเทียบกับผลการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น

รายการ	2530				2531				2532				2533				2534				เฉลี่ย			
	1	2	3	4*	1	2	3	4*	1	2	3	4*	1	2	3	4*	1	2	3	4*	1	2	3	4*
เทศบาล	10.4	17.9	10.3	4.9	12.6	22.1	12.9	5.4	12.4	41.4	22.2	9.0	11.6	35.0	17.9	7.7	10.2	26.1	14.0	5.9	11.4	28.5	15.5	6.6
องค์การฯ**	-	326.6	61.8	8.6	-	230.6	53.8	5.8	-	213.4	37.4	4.6	-	92.5	13.4	1.7	-	146.4	24.1	2.9	-	201.9	38.1	4.7
หางดง	11.5	28.2	7.0	2.6	27.7	45.3	7.4	2.4	21.3	42.0	14.7	5.3	25.6	47.4	14.2	5.3	27.5	51.0	16.5	5.8	22.7	42.8	12.0	4.3
สันทรายฯ	3.8	23.4	10.7	4.6	5.1	29.9	13.9	5.8	5.4	21.5	9.6	3.7	7.3	40.9	17.7	6.7	6.5	12.2	10.0	4.0	5.6	27.4	12.4	5.0
แม่ริม***	-	7.2	4.3	1.7	5.3	12.1	7.0	2.9	4.7	14.7	8.2	3.2	19.2	45.2	23.2	9.2	17.7	29.2	15.9	5.7	11.7	21.7	11.7	4.5
ยางเนิ้ง	0.8	17.8	10.2	2.9	7.0	37.8	12.1	4.6	10.5	47.6	29.7	8.9	4.1	20.9	12.3	3.8	14.3	36.6	23.3	5.9	7.3	32.1	17.5	5.2
ต้นเปา	1.3	20.3	18.2	4.9	0.97	52.4	43.9	11.6	9.3	27.1	21.8	6.4	10.9	28.7	20.0	5.0	17.9	41.9	29.5	7.6	8.1	34.1	26.7	7.1
ช้างเผือก	2.6	19.1	14.5	6.5	1.9	20.4	15.3	6.4	5.7	23.4	14.3	5.8	7.5	38.1	15.1	7.9	2.7	11.2	8.6	4.6	4.1	22.4	13.6	6.2
สันกำแพง	1.0	94.3	52.7	14.9	1.0	82.3	45.3	9.7	8.6	50.5	30.9	7.7	9.5	49.5	30.6	7.5	12.3	81.3	48.5	11.7	6.5	71.6	41.6	10.3

หมายเหตุ 1 = ค่าใช้จ่ายงบส่วนพัฒนาและจัดเก็บรายได้ต่อภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บ

2 = ค่าใช้จ่ายงบส่วนพัฒนาและจัดเก็บรายได้กับงบส่วนบริหารงานคลังต่อภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บ

3 = ค่าใช้จ่ายงบส่วนพัฒนาฯ กับงบส่วนบริหารงานคลังต่อภาษีอากรและรายได้อื่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บ

4 = ค่าใช้จ่ายงบส่วนพัฒนาฯ กับงบส่วนบริหารงานคลังต่อรายได้ทั้งหมดของท้องถิ่น (ไม่รวมเงินอุดหนุน เงินกู้และเงินสะสม)

* ไม่รวมรายจ่ายที่หน่วยงานราชการ สรรพสามิตและขนส่งทางบกซึ่งจัดเก็บภาษีเสริมและภาษีแบ่งให้แก่ท้องถิ่นเอาไว้ด้วย

** ไม่มีการจำแนกงบออกเป็นงบบริหารงานคลังและงบพัฒนา *** พ.ศ. 2530 ไม่มีการจำแนกงบออกเป็นงบบริหารงานคลังและงบพัฒนา

จากตาราง ที่ 12 เมื่อพิจารณาจากงบรายจ่ายเพื่อการพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ซึ่งเป็นงบสำคัญที่ท้องถิ่นได้ใช้เพื่อเพิ่มพูนรายได้ ผลลัพธ์พบว่าสำหรับเทศบาลฯ ในช่วง 5 ปีนั้นมีอัตราค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีอากรเฉลี่ยร้อยละ 11.4 หมายความว่า ระหว่างปีงบประมาณ 2530-2534 เทศบาลฯ ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีอากรประมาณ 11 บาท สำหรับการจัดเก็บภาษีอากรทุก ๆ 100 บาท อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาเป็นรายปีนับจาก พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา ค่าใช้จ่ายจำนวนนี้ได้ลดลงมาตลอด แต่ไม่มากนัก อนึ่งเมื่อรวมงบบริหารงานคลังเข้าไปด้วย อัตราค่าใช้จ่ายได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะใน พ.ศ. 2532 และ 2534 สัดส่วนนี้ได้ลดลงตามลำดับ แต่เมื่อเพิ่มรายได้อื่น ๆ ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเข้าไปด้วย ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต ค่าทรัพย์สิน ค่าสาธารณูปโภค การพาณิชย์และรายได้เบ็ดเตล็ด ปรากฏว่าค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บได้ลดลงประมาณครึ่งหนึ่ง แสดงว่ารายได้อื่น ๆ มีความสำคัญต่อเทศบาลฯ เช่นเดียวกับภาษีอากร

อย่างไรก็ตาม เมื่อนำเอารายได้จากภาษีเสริมและภาษีแบ่งเข้ามาพิจารณาด้วยผลที่ได้ก็คือ ท้องถิ่นทุกแห่งมีค่าใช้จ่ายลดต่ำลงมาก อย่างไรก็ตาม ถ้ารวมงบค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานเหล่านี้ได้ใช้ไป ผลลัพธ์ที่ออกมาอาจไม่แตกต่างกันมากนัก นั่นหมายความว่า ภายใต้เงื่อนไขของการกระจายอำนาจทางการคลัง ประสิทธิภาพ ณ จุดนี้ น่าจะดีขึ้น

การหลบหลีกและการหลีกเลี่ยงภาษีอากร

1. ผลการจัดเก็บภาษีอากร

ปัจจุบันเทศบาลนครเชียงใหม่ มีหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการคลังอยู่ 2 ส่วนคือ กองคลังและแขวง ในส่วนของแขวงนั้นเกิดขึ้นสืบเนื่องจากมติของกระทรวงมหาดไทยที่ให้ปรับปรุงส่วนราชการของเทศบาล โดยให้มีแขวงเป็นหน่วยงานหนึ่งของเทศบาลได้สำหรับการจัดตั้งแขวงนั้น คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

1. เทศบาลที่จะขอจัดตั้งแขวง ต้องมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ไม่ต่ำกว่า 60 ล้านบาท มีประชาชนไม่ต่ำกว่า 100,000 คน และพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 20 ตารางกิโลเมตร
2. การแบ่งเขตพื้นที่ของแขวง ให้ใช้แนวเขตการแบ่งพื้นที่เพื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นหลัก

การบริหารงานแขวงอยู่ในความควบคุมดูแลของหัวหน้าแรงซึ่งขึ้นตรงต่อปลัดเทศบาล แขวงจะปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นการให้บริการประชาชนในอาณาเขตที่เป็นพื้นที่ของแขวงโดยงานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ก็เป็นส่วนหนึ่งของงานที่แขวงต้องรับผิดชอบ ปัจจุบันเทศบาลนครเชียงใหม่ มีแขวงอยู่ 4 แห่ง คือ แขวงนครพิงค์ แขวงกาวิละ แขวงเม็งราย และแขวงศรีวิชัย

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดาย เนื่องจากแขวงแต่ละแห่งเปิดดำเนินการไม่พร้อมกันทำให้ข้อมูลที่ทางเทศบาลในฐานะผู้เก็บภาษีและประชาชนผู้เสียภาษีต้องปฏิบัติตามพ.ร.บ.

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ร.บ. ภาษีบำรุงท้องที่ และ พ.ร.บ. ภาษีป้าย กระจายกันออกไปทำให้สืบค้นไม่ได้ คงมีเฉพาะข้อมูลรวมที่แต่ละแขวงส่งกลับคืนเทศบาลและบันทึกไว้ในเครื่องคอมพิวเตอร์ในลักษณะของการบันทึกข้อมูลเพิ่มตามระยะเวลาที่ผ่านไป ดังนั้นการพิมพ์ข้อมูลออกมาจะบ่งบอกได้เฉพาะข้อมูลที่เป็นปัจจุบันเท่านั้น ไม่สามารถทราบข้อมูลย้อนหลังได้ สำหรับข้อมูลฐานภาษีและการชำระภาษีที่นำมาแสดงในตาราง จะเป็นข้อมูลที่พิมพ์ออกมาเมื่อวันที่18 มีนาคม 2535

ตารางที่ 13 แสดงข้อมูลฐานภาษีและการชำระภาษีให้แก่เทศบาล

		บาท
ภาษีบำรุงท้องที่		
1. จำนวนที่ดินที่ต้องเสียภาษี (แปลง)	29,023	
1. จำนวนผู้ที่ต้องเสียภาษี (ราย)	15,985	-
- ยื่นแบบรายการ	10,791	2,398,776.03
- แจ้งให้ชำระ	12,305	2,743,205.64
- มาชำระ	2,125	443,541.66
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน		
1. จำนวนโรงเรือนที่ต้องเสียภาษี (หลัง)	18,241	
1. จำนวนผู้ที่ต้องเสียภาษี (ราย)	8,220	-
- ยื่นแบบรายการ	388	1,447,999.00
- แจ้งให้ชำระ	1,187	5,967,941.05
- มาชำระ	351	1,457,820.25
ภาษีป้าย		
1. จำนวนป้ายที่ต้องเสียภาษี (อัน)	11,539	
1. จำนวนผู้ที่ต้องเสียภาษี (ราย)	4,850	-
- ยื่นแบบรายการ	493	202,951.00
- แจ้งให้ชำระ	545	254,784.00
- มาชำระ	508	240,028.20

จากตารางข้างต้นมีสิ่งที่พึงระวังในการตีความก็คือ ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่จัดเก็บเข้าคอมพิวเตอร์ตามอนุกรมเวลา โดยไม่ได้มีการปรับข้อมูลให้ทันสมัยก่อน กล่าวคือการโอนหรือการเปลี่ยนกรรมสิทธิหรือการยกเลิกการให้เช่าทรัพย์สิน จะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ดังนั้นข้อมูลข้างต้นจึงคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง เนื่องจากไม่ได้มีการตรวจสอบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและไม่ได้มีการปรับแผนที่ภาษีให้ทันอยู่เสมอ สำหรับตัวเลขการยื่นแบบรายการ การแจ้งให้ชำระ และการชำระภาษี เป็นตัวเลขที่ได้จากการสำรวจในช่วงเริ่มต้นของการจัดเก็บภาษีประจำปี

จากตัวเลขข้างต้น จะขอยกตัวอย่างการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน เพื่อเป็นกรณีของการศึกษาดังนี้ สมมติให้จำนวนโรงเรือนจำนวน 18,241 หลัง เป็นโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีในปีงบประมาณ 2534 ซึ่งในปีดังกล่าว ภาษีโรงเรือนและที่ดินที่จัดเก็บได้มีจำนวน 46,744,557 บาท ดังนั้นโรงเรือนหนึ่งหลังจะเสียภาษี จำนวน 2,562.6 บาท/ปี และสมมติให้แต่ละหลังเสียภาษีในอัตราร้อยละ 12.5 ดังนั้นจำนวนรายได้ต่อหลังจะมีเท่ากับ 32,032.5 บาท/ปี หรือ 2,669.4 บาท/เดือน ที่น่าสังเกตคือ ถ้าโรงเรือนทุกหลังเป็นโรงเรือนเดี่ยว อัตรานี้ก็เป็นไปได้ แต่ถ้าเป็นตึกแถว สำนักงาน บริษัท ฯลฯ คงเป็นไปได้ยาก เช่นเดียวกัน กรณีของหอพัก อพาตเมนท์ หรือโรงแรมที่มีจำนวนห้องมากกว่า 1 ห้องขึ้นไป ภาพจะเห็นได้ชัดเจนว่าก็เป็นไปได้ยากอีกเช่นกัน ที่รายได้ของสถานที่ดังกล่าวจะต่ำมาก อนึ่งในเขตเทศบาลฯ พ.ศ. 2534 มีโรงเรือนอยู่ 38,705 หลัง ด้วยเหตุนี้ ร้อยละของโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีจะมีเท่ากับ 47.1 หรือกล่าวได้ว่า ทุกๆ โรงเรือน 100 หลัง จะมีโรงเรือน 47 หลังที่ต้องเสียภาษี ส่วนอีก 53 หลังได้รับการยกเว้น ซึ่งจำนวนที่ได้รับการยกเว้นค่อนข้างสูง

ในกรณีของภาษีบำรุงท้องที่ ถ้าสมมติในลักษณะเช่นเดียวกันกับภาษีโรงเรือนและที่ดิน จะเห็นได้ว่า ใน พ.ศ. 2534 เทศบาลฯ จัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ได้ 5,576,458 บาท ดังนั้นที่ดินหนึ่งแปลงจะเสียภาษีเพียง 192.1 บาท ซึ่งในเขตเทศบาลฯ ภาษีจำนวนนี้ถือได้ว่าต่ำมากทีเดียว

ในส่วนของการประเมินภาษีนั้น ตามกฎหมายให้ผู้เสียภาษีมายื่นแบบแจ้งรายการแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะตรวจสอบและประเมินค่าภาษี หลังจากนั้นก็จะแจ้งให้ผู้เสียภาษีทราบถึงจำนวนภาษีที่ต้องชำระ เพื่อนำเงินไปเสียภาษี ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ต่อไป อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลภาคตัดขวางบางส่วนที่ได้มา บ่งชี้ให้เห็นได้ว่า ความสมัครใจในการเสียภาษีอากรของประชาชนยังมีอยู่น้อย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ความตระหนักและความรับผิดชอบในการเสียภาษีของประชาชนยังมีไม่มากนัก สำหรับในส่วนของเทศบาลฯ ยังมีปัญหาเรื่องความไม่สมบูรณ์ของระบบแผนที่ภาษีอยู่ รวมทั้งการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและที่สำคัญคือ ความไม่กล้าเสี่ยงของนักการเมือง อันเนื่องมาจากการกลัวเสียคะแนนนิยม

4. การจัดสรรภาษีอากรและเงินอุดหนุน

1. การจัดสรรภาษีอากร

ในปัจจุบันรายได้จากภาษีเสริมที่รัฐบาลเก็บเพิ่มเพื่อให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่รัฐบาลเก็บแล้วแบ่งให้แก่ท้องถิ่นนั้น จัดได้ว่าเป็นรายได้ที่สำคัญของท้องถิ่น สำหรับหลักเกณฑ์ที่จัดสรรภาษีเสริมและภาษีแบ่งในปัจจุบันมีดังนี้

ภาษีอากร	หน่วยงานที่จัดเก็บ	หลักเกณฑ์การจัดสรร
ภาษีการค้า	กรมสรรพากร	ใช้รายได้จากภาษีการค้าที่ท้องถิ่นได้รับ ใน พ.ศ. 2503
ภาษีสุรา	กรมสรรพสามิต	จำนวนประชากร
ภาษีสรรพสามิต	กรมสรรพสามิต	จำนวนประชากร
ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	กรมการขนส่งทางบก	องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละ 25 เทศบาลร้อยละ 50 (ถ้ามีหลายเทศบาลให้แบ่งให้เทศบาลละเท่า ๆ กัน) สุขาภิบาลร้อยละ 25 โดยแบ่งให้สุขาภิบาลละเท่า ๆ กัน

2. การจัดสรรเงินอุดหนุน

โดยปกติเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ท้องถิ่น มีทั้งที่จัดสรรโดยคำนึงถึงและไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่น ตัวอย่างของการจัดสรรที่คำนึงถึงความแตกต่างได้แก่ เงินอุดหนุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนการให้เงินอุดหนุนในอัตรารายหัวประชากรเป็นการจัดสรรที่ไม่คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างท้องถิ่น ผู้วิจัยจะพิจารณาประเด็นของความเสมอภาคของเงินอุดหนุนที่รัฐบาลได้ให้แก่ท้องถิ่นในอดีตที่ผ่านมาก่อนที่จะนำเสนอเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนต่อไป

ความเสมอภาคของเงินอุดหนุนจะมีลักษณะเฉพาะอยู่ 2 ประการคือ (1) จะต้องจัดสรรหรือสนับสนุนให้ความช่วยเหลือด้วยความเท่าเทียมกันแก่ท้องถิ่นที่มีความเท่าเทียมกัน (2) จะต้องจัดสรรหรือให้ความช่วยเหลือด้วยความไม่เท่าเทียมกันแก่ท้องถิ่นที่มีความไม่เท่าเทียมกัน

หากพิจารณาเงินอุดหนุนในแง่ของการลงทุน การสร้างความเสมอภาคของเงินอุดหนุนย่อมขึ้นอยู่กับการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่น การวิจัยชิ้นนี้ได้ใช้ความแปรปรวนที่ยอมรับได้และความเป็นกลางของเงินอุดหนุนเป็นดัชนีวัดความเสมอภาคของเงินอุดหนุน

หลักการสำคัญของความแปรปรวนที่ยอมรับได้ก็คือ การทำให้ความแปรผันของการลงทุนลดน้อยลงไป ตามแนวคิดนี้ไม่ได้หมายความว่า แต่ละท้องถิ่นต้องได้รับเงินอุดหนุนจำนวนเท่ากัน หากแต่มีหลักการสำคัญคือ ความแปรผันยิ่งลดน้อยลงเท่าใดก็ยิ่งเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากขึ้นเพียงนั้น สำหรับสถิติที่นำมาใช้จัดได้แก่ สัมประสิทธิการแปรผัน

ส่วนความเป็นกลางของเงินอุดหนุนนั้น หลักการสำคัญก็คือ การลงทุนของท้องถิ่นไม่ควรขึ้นอยู่กับความมั่งคั่งของท้องถิ่น ความเสมอภาคไม่ได้เกิดจากการที่ท้องถิ่นที่มีรายได้มากลงทุนมากกว่าท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย หรือความเสมอภาคไม่ได้เกิดจากการที่ท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยได้รับ

การช่วยเหลือด้านงบประมาณมากกว่าท้องถิ่นที่มีรายได้มากกว่า สำหรับสถิติที่นำมาใช้ได้แก่ การวิเคราะห์ถดถอยแบบง่ายในรูปของ

Logy = a + blogX

Y = ค่าใช้จ่ายในการลงทุนต่อหัว X = (รายรับของแต่ละท้องถิ่น-เงินอุดหนุน)/หัว

สำหรับความเสมอภาคของเงินอุดหนุนที่วัดโดยสถิติทั้งสองประการจะกระทำโดยการพิจารณา 2 ขั้นตอนคือ (1) คำนวณการลงทุนที่ท้องถิ่นเป็นผู้ลงทุนด้วยตนเองก่อน และ (2) คำนวณการลงทุนโดยรวมส่วนของเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้แก่ท้องถิ่นเข้าไปด้วย

ผลจากการคำนวณตาม (2) ถ้าสัมประสิทธิการแปรผันและสัมประสิทธิการถดถอยลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับผลการคำนวณตาม (1) แสดงว่ามีความเสมอภาคของเงินอุดหนุนเกิดขึ้น

สำหรับผลลัพธ์ที่ได้จากการคำนวณมีดังนี้

(1) พิจารณาจากสัมประสิทธิการแปรผัน

ตารางแสดงสัมประสิทธิการแปรผันของการลงทุนของท้องถิ่น

รายการ	เทศบาล	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	สุขาภิบาล
จากเงินลงทุนของท้องถิ่น	51.86	41.13	8.85
รวมกันเงินอุดหนุนจากรัฐบาล	22.47	30.92	17.13

จากตารางจะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาในภาพรวม เงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่ให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีส่วนทำให้เกิดความเสมอภาคของเงินอุดหนุนได้ โดยเงินอุดหนุนที่ให้แก่เทศบาลจะสร้างความเสมอภาคได้มากกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับสุขาภิบาลเงินอุดหนุนที่ให้ไม่ทำให้เกิดความเสมอภาคของเงินอุดหนุนแต่ประการใด

(2) พิจารณาจากความเป็นกลางของเงินอุดหนุน

ตารางแสดงความเป็นกลางของเงินอุดหนุนในการลงทุนของเทศบาล

รายการ	b	SE b	Beta	T	Sig.T	R^2
จากเงินลงทุนของเทศบาล	2.515	0.141	0.995	17.891	0.000	0.991
รวมกันเงินอุดหนุนจากรัฐบาล	1.378	0.623	0.787	2.211	0.114	0.619

จากตารางพบว่า เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ไม่มีส่วนสร้างความเป็นกลางของเงินอุดหนุนให้เกิดขึ้นแต่ประการใด ณ ระดับนัยสำคัญ 0.05

ผลการศึกษาสุขาภิบาลต่าง ๆ ในเชียงใหม่ก็พบว่าการให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นนั้น โดยภาพรวมยังไม่อาจสรุปได้ว่า เงินอุดหนุนที่ให้ไปได้ก่อให้เกิดความเสมอภาคของเงินอุดหนุน คงมีเพียงเฉพาะสุขาภิบาลช้างเผือกเท่านั้นที่ถือเป็นกรณียกเว้น ดังนั้นการให้เงินอุดหนุนแก่หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยใช้เกณฑ์การจัดสรรแต่เดิม จึงยังเป็นที่น่าสงสัยเกี่ยวกับความเหมาะสมของเกณฑ์ดังกล่าวอยู่ลำดับต่อไปผู้วิจัยจะได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนในทัศนะของผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับท้องถิ่น ซึ่งได้เก็บรวบรวมจากแบบสอบถาม

1. กรณีภาษีการค้า เกณฑ์ที่เหมาะสมที่สุดคือ ระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รองลงไปได้แก่ เกณฑ์ประชากร ความหนาแน่นของประชากรและรายรับ-รายจ่ายของผู้บริโภคตามลำดับ

2. กรณีภาษีสุรา เกณฑ์เหมาะสมที่สุดคือ เกณฑ์ประชากร รองลงไปได้แก่ เกณฑ์ความหนาแน่นของประชากร รายรับ-รายจ่าย ของผู้บริโภคและแหล่งกำเนิดของภาษีตามลำดับ

3, กรณีสรรพสามิต เกณฑ์เหมาะสมที่สุดคือ เกณฑ์ประชากร รองลงไปได้แก่ เกณฑ์แหล่งกำเนิดภาษี ความหนาแน่นของประชากรและรายรับ-รายจ่ายของผู้บริโภคตามลำดับ

4. กรณีค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน เกณฑ์เหมาะสมที่สุดคือ เกณฑ์ระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รองลงไปได้แก่ความหนาแน่นของประชากร ประชากรและแหล่งกำเนิดภาษีตามลำดับ

5, การให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น ยังไม่อาจสรุปได้ว่า เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ ได้ก่อให้เกิดความเสมอภาคของเงินอุดหนุนหรือไม่

6. กรณีเงินอุดหนุนทั่วไปแบบให้เปล่า เกณฑ์ที่เหมาะสมที่สุดคือ เกณฑ์ประชากร ลำดับสองได้แก่เกณฑ์เป้าหมายของรัฐบาลที่มีต่อแต่ละพื้นที่ รองลงไปได้แก่ รายได้ต่อหัวประชากร ความหนาแน่นของประชากร และฐานะการคลังของท้องถิ่น

7. กรณีเงินอุดหนุนทั่วไปแบบสมทบ เกณฑ์ที่เหมาะสมที่สุดก็คือ เกณฑ์ประชากร รองลงไปได้แก่ ความหนาแน่นของประชากร และระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามลำดับ

8. กรณีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบให้เปล่า เกณฑ์ที่เหมาะสมลำดับแรกก็คือ ประชากร รองลงไปได้แก่ ความหนาแน่นของประชากรและเป้าหมายของรัฐบาลที่มีต่อแต่ละพื้นที่

9. กรณีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบสมทบ เกณฑ์ที่เหมาะสมลำดับแรกก็คือ ประชากร รองลงไปได้แก่ เป้าหมายของรัฐบาลที่มีต่อแต่ละพื้นที่และความหนาแน่นของประชากร

5. เงินสะสมและเงินกองทุนของท้องถิ่น

1. เงินสะสมของท้องถิ่น

โดยปกติเงินสะสมของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีจากส่วนหนึ่งของเงินที่กันไว้จากงบประมาณรายรับของเทศบาล ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ถือได้ว่าเป็นแหล่งรายได้ที่

สำคัญประการหนึ่งของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับเงินสะสมของท้องถิ่นก็คือ เงินสะสมมีข้อจำกัดในการใช้อย่างไร และจะหาประโยชน์จากเงินสะสมได้อย่างไร

1.1 ข้อจำกัดในการใช้เงินสะสม

ตารางที่ 14 แสดงข้อจำกัดในการใช้เงินสะสมของท้องถิ่น

รายการ	ข้าราชการส่วนภูมิภาค	นักการเมือง	ข้าราชการส่วนท้องถิ่น	พนักงานเทศบาล	รวม
กฎหมายจำกัดการใช้	25(78.1)	27(71.1)	15(78.9)	32(84.2)	99(78.0)
รัฐบาลไม่ยินยอมให้ใช้	5(25.6)	8(21.1)	6(31.6)	10(26.3)	29(22.8)
ท้องถิ่นไม่กล้าใช้	10(31.3)	12(31.6)	5(26.3)	9(23.7)	36(28.3)
ท้องถิ่นขาดที่ปรึกษาในการนำเงินสะสมไปลงทุน	12(37.5)	18(47.4)	6(31.6)	16(42.1)	52(40.9)
ไม่มีข้อจำกัดในการใช้	-(0.0)	4(10.5)	2(10.5)	5(13.2)	11(8.7)
อื่นๆ	1(3.1)	-(0.0)	-(0.0)	-(0.0)	1(0.2)
รวม	**32(100.0)**	**38(100.0)**	**19(100.0)**	**38(100.0)**	**127(100.0)**

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บแสดงค่าร้อยละ

จากตารางพบว่า เมื่อพิจารณาในภาพรวม ข้อจำกัดสำคัญที่สุดคือ กฎหมายจำกัดการใช้เงินสะสมเอาไว้ รองลงไปได้แก่ ท้องถิ่นขาดที่ปรึกษาในการนำเงินสะสมตามลำดับ ส่วนในภาพย่อย กลุ่มทุกกลุ่มจะเห็นสอดคล้องกันดังเช่นในภาพรวม ที่น่าสังเกตคือ ต่อประเด็นของท้องถิ่นไม่กล้าใช้กับรัฐบาลไม่ยินยอมให้ใช้ กลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาคและนักการเมือง เห็นว่าท้องถิ่นไม่กล้าใช้เงินสะสมมากกว่ารัฐบาลไม่ยินยอมไม่ใช้ ส่วนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานเทศบาลมีความเห็นก้ำกึ่ง โดยมีแนวโน้มในทางรัฐบาลไม่ยินยอมให้ใช้มากกว่า

1.2 การใช้ประโยชน์จากเงินสะสม

ตาราง 15 การใช้ประโยชน์จากเงินสะสมของท้องถิ่น

รายการ	ข้าราชการส่วนภูมิภาค	นักการเมือง	ข้าราชการส่วนท้องถิ่น	พนักงานเทศบาล	รวม
ฝากธนาคาร	11(35.3)	19(50.0)	11(61.1)	25(65.8)	66(52.8)
ซื้อพันธบัตรรัฐบาล	12(38.7)	4(10.5)	2(11.1)	8(21.1)	26(20.8)
ฝากไว้กับสถาบันการเงินอื่นๆ	3(9.7)	4(10.5)	1(5.6)	8(21.1)	16(12.8)
นำไปลงทุนในโครงการที่ก่อให้เกิดรายได้	21(67.7)	33(86.8)	11(61.1)	21(55.3)	86(68.8)

รายการ	ข้าราชการส่วนภูมิภาค	นักการเมือง	ข้าราชการส่วนท้องถิ่น	พนักงานเทศบาล	รวม
อื่นๆ	2(6.5)	2(5.3)	-(0.0)	2(5.3)	6(4.8)
รวม	**31(100.0)**	**38(100.0)**	**18(100.0)**	**38(100.0)**	**125(100.0)**

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บแสดงค่าร้อยละ

โดยภาพรวมเงินสะสมควรนำไปลงทุนในโครงการที่ก่อให้เกิดรายได้มากที่สุดรองลงไปได้แก่การนำเงินสะสมไปฝากธนาคาร การซื้อพันธบัตรรัฐบาลและการฝากเงินสะสมไว้กับสถาบันการเงินอื่นๆ ส่วนในภาพย่อย ทุกกลุ่มจะมีทัศนะสอดคล้องกับภาพรวม ยกเว้นกลุ่มพนักงานเทศบาลเห็นว่า ควรนำเงินสะสมไปฝากกับธนาคารมากกว่าการนำไปลงทุนในโครงการที่ก่อให้เกิดรายได้

2. เงินกองทุนของท้องถิ่น

ปัจจุบันเงินกองทุนของท้องถิ่นมีอยู่ 3 ประเภทคือเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล เงินทุนส่งเสริมกิจการสุขาภิบาลและเงินทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเงินกองทุนเหล่านี้จะเป็นแหล่งของเงินที่ท้องถิ่นสามารถกู้มาใช้เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าสถาบันการเงินทั่วไป อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าสนใจสำหรับเงินกองทุนของท้องถิ่นก็คือ มีข้อจำกัดอะไรบ้างหรือไม่ในการขอกู้เงินจากกองทุนและสถานภาพของเงินกองทุนควรเป็นอย่างไร

2.1 ข้อจำกัดของการใช้เงินกองทุนของท้องถิ่น

ตารางที่ 16 แสดงข้อจำกัดของการใช้เงินกองทุนของท้องถิ่น

รายการ	ข้าราชการส่วนภูมิภาค	นักการเมือง	ข้าราชการส่วนท้องถิ่น	พนักงานเทศบาล	รวม
กฎเกณฑ์การให้กู้คลุมเครือ	14(45.2)	25(53.2)	11(61.1)	14(37.8)	64(48.1)
ความสามารถจ่ายคืนเงินกู้ต่ำ	20(64.5)	29(61.7)	11(61.1)	32(86.5)	92(69.2)
ความล่าช้าในการขอกู้เงิน	20(64.5)	31(66.0)	11(61.1)	25(67.6)	87(65.4)
ดอกเบี้ยค่อนข้างสูง	1(3.2)	6(12.8)	2(11.1)	2(5.4)	11(8.3)
ช่วงเวลาการจ่ายดอกเบี้ยและการใช้คืนเงินต้นไม่ยืดหยุ่น	1(3.2)	7(14.9)	1(5.6)	4(10.8)	13(9.8)
ขาดโครงการลงทุนที่จะเสนอขอกู้เงิน	12(38.7)	19(40.4)	7(38.9)	13(35.1)	51(38.3)
อื่นๆ	-(0.0)	-(0.0)	-(0.0)		-(0.0)
รวม	**31(100.0)**	**47(100.0)**	**18(100.0)**	**37(100.0)**	**133(100.0)**

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บแสดงค่าร้อยละ

เมื่อพิจารณาจากภาพรวมพบว่า ข้อจำกัดที่สำคัญที่สุดของการใช้เงินกองทุนของท้องถิ่นก็คือความสามารถที่จะจ่ายคืนเงินกู้ของท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำ รองลงไปได้แก่ การขอกู้เงินจากกองทุนมักจะล่าช้าไม่เป็นไปตามกำหนด กฎเกณฑ์ของการให้กู้เงินกองทุนคลุมเครือไม่ชัดเจนและท้องถิ่นขาดโครงการลงทุนที่จะนำไปเสนอเพื่อขอกู้เงินตามลำดับ ซึ่งในส่วนของภาพย่อยแต่ละกลุ่มจะมีทัศนะสอดคล้องกับภาพรวม ที่น่าสังเกตุคือ กลุ่มข้าราชการส่วนท้องถิ่นเห็นว่า กฎเกณฑ์การให้กู้ ความสามารถจ่ายคืนเงินกู้และความล่าช้าในการขอกู้เงิน มีระดับความสำคัญเท่าเทียมกัน

2.2 สถานภาพของเงินกองทุน

ตารางที่ 17 แสดงทัศนะเกี่ยวกับการยกสถานภาพของเงินกองทุนให้เป็นนิติบุคคล

รายการ	ข้าราชการส่วนภูมิภาค	นักการเมือง	ข้าราชการส่วนท้องถิ่น	พนักงานเทศบาล	รวม
เห็นด้วย	21(26.7) 61.8%	40(33.8) 93.0%	14(15.7) 70.0%	31(29.8) 81.6%	106 78.5%
ไม่เห็นด้วย	13(7.3) 38.2%	3(9.2) 7.0%	6(4.3) 30.0%	7(8.2) 18.4%	29 21.5%
รวม	34 25.2%	43 31.9%	20 14.8%	38 28.1%	135 100.0%

Chi-Square	D.F.	Significance
12.0931	3	0.0071

ผลจากตารางพบว่า ถึงแม้ทุกกลุ่มจะมีทัศนะเห็นด้วยว่า เงินกองทุนของท้องถิ่นควรยกฐานะขึ้นเป็นนิติบุคคลเพื่อจะได้ทำหน้าที่อย่างอิสระมากขึ้น แต่ก็ยังมีข้อแตกต่างเกิดขึ้นระหว่างกลุ่มกล่าวคือ กลุ่มนักการเมืองจะเห็นด้วยมากที่สุดถึงร้อยละ 90 รองลงไปได้แก่พนักงานเทศบาลเห็นด้วยประมาณร้อยละ 80 ส่วนข้าราชการท้องถิ่นและข้าราชการส่วนภูมิภาคจะเห็นด้วยประมาณร้อยละ 70 และ 60 ตามลำดับ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ข้าราชการส่วนภูมิภาคยังมีทัศนะที่ค่อนข้างจะก้ำกึ่งกันอยู่เกี่ยวกับการยกฐานะของเงินกองทุนให้เป็นนิติบุคคล

6. ทัศนะเกี่ยวกับภาษีอากรทั่วไป

เมื่อวิเคราะห์แบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างทั้ง 5 กลุ่ม ได้แก่ ประชาชน ข้าราชการส่วนภูมิภาค ข้าราชการส่วนท้องถิ่นสังกัดสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล และกลุ่มนักการเมืองประจำ

1. กลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาค มีทัศนะกลาง ๆ ต่อความเป็นอิสระในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น ในขณะที่กลุ่มอื่นเห็นว่า รัฐบาลยังไม่ได้ให้อิสระแก่ท้องถิ่นเท่าที่ควรในการจัดเก็บรายได้ สำหรับตัวแปรส่วนบุคคลไม่มีอิสระต่อทัศนะนี้

2. กลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาคสงวนท่าทีกลาง ๆ ต่อความเป็นอิสระในการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่น ในขณะที่กลุ่มอื่นกลับเห็นว่า รัฐบาลยังไม่ได้ให้อิสระในการใช้จ่ายเงินแก่ท้องถิ่นเท่าที่ควร โดยนักการเมืองจะเห็นด้วยกับทัศนะนี้มากที่สุด สำหรับตัวแปรส่วนบุคคลไม่มีอิทธิพลต่อทัศนะนี้

3. กลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาคมีทัศนะกลาง ๆ ต่อการให้ท้องถิ่นกำหนดอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมด้วยตนเอง ขณะที่กลุ่มอื่นค่อนข้างเห็นด้วยและกลุ่มนักการเมืองเห็นด้วยอย่างยิ่งที่จะให้ท้องถิ่นยังมีรายได้ไม่มากพอที่จะเลี้ยงตนเองได้ โดยไม่ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากรัฐบาล โดยข้าราชการส่วนภูมิภาคจะมีทัศนะเช่นนี้มากกว่ากลุ่มอื่น สำหรับตัวแปรส่วนบุคคลไม่มีผลต่อทัศนะนี้

4. กลุ่มนักการเมืองมีทัศนะกลาง ๆ ต่อการพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล ส่วนกลุ่มอื่นเห็นว่า ท้องถิ่นยังมีรายได้ไม่มากพอที่จะเลี้ยงตนเองได้โดยไม่ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากรัฐบาล โดยข้าราชการส่วนภูมิภาคจะมีทัศนะเช่นนี้มากกว่ากลุ่มอื่น สำหรับตัวแปรส่วนบุคคลไม่มีผลต่อทัศนะนี้

5. ทุกกลุ่มเห็นด้วยว่า ควรให้มีการนำเอาภาษีโรงเรือนและที่ดินกับภาษีบำรุงท้องที่มารวมกันเป็นภาษีทรัพย์สินแต่เพียงภาษีเดียว อนึ่ง ตัวแปรส่วนบุคคลไม่มีอิทธิพลต่อทัศนะนี้

6. กลุ่มประชาชนและกลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาคมีทัศนะไม่แตกต่างกันเกี่ยวกับอัตราป้ายในขณะที่กลุ่มอื่นเห็นด้วยว่า อัตราภาษีป้ายในปัจจุบันยังต่ำไป โดยเพศชายจะมีทัศนะค่อนข้างเห็นด้วยมากกว่าเพศหญิง

7. ทุกกลุ่มเห็นด้วยให้มีการแยกจัดเก็บภาษีป้าย ประเภทที่ใช้ไฟโฆษณาออกจากป้ายธรรมดาสำหรับตัวแปรส่วนบุคคลไม่มีผลต่อทัศนะนี้

8. ทุกกลุ่มเห็นตรงกันว่า ท้องถิ่นยังไม่ได้ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นประโยชน์ของการเสียภาษีเท่าที่ควร โดยผู้ที่มีระดับการศึกษาโน้มในทางต่ำ ไม่เห็นด้วยว่า ท้องถิ่นได้ประชาสัมพันธ์เรื่องดังกล่าวมากกว่ากลุ่มที่มีการศึกษาโน้มในทางสูง

9. ทุกกลุ่มมีความเห็นตรงกันว่า ท้องถิ่นยังไม่ได้ประชาสัมพันธ์สถานะทางการคลังให้ประชาชนได้รับทราบอยู่เป็นประจำ โดยผู้ที่มีการศึกษาโน้มในทางต่ำค่อนข้างไม่เห็นด้วยกับทัศนะดังกล่าว มากกว่ากลุ่มที่มีการศึกษาสูง

10. ทุกกลุ่มเห็นด้วยว่า ท้องถิ่นยังไม่ได้ประชาสัมพันธ์มากเท่าที่ควร เพื่อให้ประชาชนเห็นว่าสาธารณูปโภคมาจากเงินภาษีของประชาชน และเป็นหน้าที่ของทุกคนที่จะต้องช่วยกันดูแลรักษา โดยกลุ่มที่มีการศึกษาโน้มในทางต่ำค่อนข้างไม่เห็นด้วยกับทัศนะดังกล่าวมากกว่ากลุ่มที่มีการศึกษาโน้มในทางระดับสูง

11. กลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาคและกลุ่มข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีทัศนะเป็นกลางต่อความรับผิดชอบในการเสียภาษีอากรของประชาชน ขณะที่กลุ่มการเมืองและกลุ่มประชาชนเห็นด้วยว่า ประชาชนมีความรับผิดชอบในการเสียภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่น โดยผู้ที่มีการศึกษาที่โน้มในทางต่ำจะเห็นด้วยต่อประเด็นนี้มากกว่าผู้ที่มีการศึกษาโน้มในทางสูง

12. กลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาคเห็นด้วยว่า หลักสูตรการเรียนการสอนไม่ได้สอดแทรกให้เด็กมีความรับผิดชอบในการเสียภาษีเมื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่ ส่วนกลุ่มนักการเมืองและกลุ่มประชาชนมีความเห็นตรงข้าม โดยกลุ่มที่มีการศึกษาโน้มในทางต่ำค่อนข้างเห็นด้วยว่า ได้มีการสอดแทรกความรับผิดชอบในการเสียภาษีให้แก่เด็กไว้แล้วมากกว่ากลุ่มที่มีระดับการศึกษาสูง

13. ทุกกลุ่มเห็นด้วยว่า นักการเมืองที่เข้ามาบริหารท้องถิ่นไม่กล้าขึ้นภาษีอากร ต่างกันเฉพาะองศาของความเห็น โดยข้าราชการส่วนภูมิภาคและพนักงานเทศบาลจะเห็นด้วยอย่างยิ่งมากกว่ากลุ่มอื่น สำหรับตัวแปรส่วนบุคคลไม่มีผลต่อทัศนะนี้

7. ประสิทธิผลและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลด้านภาษีอากรของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ในการศึกษาเรื่องประสิทธิผลด้านภาษีอากรของหน่วยงาน จะแตกต่างไปจากเรื่องประสิทธิภาพด้านภาษีของหน่วยงาน กล่าวคือ ในแง่ของประสิทธิภาพจะหมายถึง หน่วยงานที่สามารถจัดเก็บภาษีอากรได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยเสียค่าใช้จ่ายต่ำสุด แต่เมื่อพิจารณาในแง่ของประสิทธิผล กลับหมายถึง สภาพการณ์ที่หน่วยงาน ปรารถนาให้บังเกิดขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าหน่วยงานที่มีประสิทธิผลคือหน่วยงานที่สามารถผสมผสานความต้องการของบุคคลหรือความต้องการของสมาชิกในหน่วยงาน ให้สอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงานได้เป็นอย่างดี ดังนั้นในแง่ประสิทธิผลด้านภาษีอากรนอกจากจะครอบคลุมการจัดเก็บภาษีอากรได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยแล้วยังรวมถึงการวางกลไกการบริหารภาษีอากรที่ดี เพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชนเสียสละเงินในรูปของภาษีอากรสำหรับการใช้จ่ายในท้องถิ่นด้วยความเต็มใจ

1. ประสิทธิผลด้านภาษีอากร

การวัดประสิทธิผลด้านภาษีอากร จะประกอบด้วยความยืดหยุ่น ความพึงพอใจ ความคิดริเริ่ม ความสามัคคี การบรรลุเป้าหมาย การประสานงาน และการได้มาซึ่งทรัพยากร ผลการวิเคราะห์แสดงดังตาราง

ประสิทธิผลทางด้านภาษีอากรของท้องถิ่นอยู่ในระดับปานกลางที่โน้มมาในทางไม่ค่อยน่าพึงพอใจนัก องค์ประกอบของประสิทธิผลที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นหลายประการ

อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ได้แก่ความคิดริเริ่ม การบรรลุเป้าหมายและการประสานงานสำหรับกลุ่มตัวอย่างที่มีทัศนะไม่ค่อยดีนักต่อประสิทธิผลก็คือ กลุ่มนักการเมือง รองลงไปได้แก่กลุ่มข้าราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนข้าราชการส่วนภูมิภาคมองว่าจุดอ่อนด้านประสิทธิผลของท้องถิ่นมีประการเดียวคือการประสานงาน

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลด้านภาษีอากร

ปัจจัยดังกล่าวอาจแบ่งเป็น 3 กลุ่มคือ

(1) กลุ่มปัจจัยทางการบริหาร ประกอบด้วย ลักษณะการบริหารงานฯ คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ฯ ลักษณะของงานฯ บรรยากาศขององค์การ อัตรากำลัง บทบาทของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ความตระหนักในหน้าที่ของประชาชน

(2) กลุ่มปัจจัยทางการเมืองประกอบด้วย การแทรกแซงทางการเมือง ด้านภาษีอากร การกระจายอำนาจทางการคลัง การพึ่งพารัฐบาล ความรับผิดชอบทางการเมืองด้านภาษีอากร

(3) กลุ่มปัจจัยทางการคลัง ประกอบด้วย นโยบายภาษีอากร การหลีกเลี่ยงและการหลบหลีกภาษีอากร

ตารางที่ 18 แสดงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลทางด้านภาษีอากร

รายการ	ทุกปัจจัย		ปัจจัยการบริหาร		ปัจจัยการคลัง		ปัจจัยการเมือง	
	ตัวแปร	ทิศทางความสัมพันธ์	ตัวแปร	ทิศทางความสัมพันธ์	ตัวแปร	ทิศทางความสัมพันธ์	ตัวแปร	ทิศทางความสัมพันธ์
ทุกกลุ่มตัวอย่าง	1 2	+ −	1 2	+ −	5	−	*	
ข้าราชการส่วนภูมิภาค	1	+	1	+	*		*	
นักการเมือง	3 6	− +	3 6	− +	5	−	7	+
ข้าราชการส่วนท้องถิ่น	1 3	+ −	1	+	5	−	*	
พนักงานเทศบาล	1 2	+ −	1 2	+	*		7	+

หมายเหตุ 1 = ลักษณะการบริหารงานด้านภาษีอากร
2 = อัตรากำลัง
3 = บรรยากาศขององค์การ
4 = ลักษณะของงานด้านภาษีอากร
5 = การหลบหลีกภาษีอากร
6 = คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านภาษีอากร
7 = การกระจายอำนาจทางการคลัง
8 = นโยบายภาษีอากร
+ = ความสัมพันธ์ทิศทางเดียวกัน
– = ความสัมพันธ์ทิศทางตรงกันข้าม
* = ไม่มีตัวแปรที่มีอิทธิพล

8. ปัญหาของการคลังท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติของหน่วยบริหาราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบได้กำหนดภารกิจที่ท้องถิ่นกระทำเอาไว้หลายประการ ซึ่งท้องถิ่นแต่ละแห่งจะปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับรายได้ของท้องถิ่นเป็นสำคัญ อนึ่งถึงแม้ว่าท้องถิ่นจะไม่ประสบกับปัญหาการขาดดุลทางการคลังอันเนื่องมาจากข้อบัญญัติของกฎหมายก็ตามก็ไม่ได้หมายความว่าท้องถิ่นจะปราศจากปัญหาต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะกฎหมายยังคงกำหนดโครงสร้างรายรับและรายจ่าย รวมทั้งจำกัดอำนาจการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเอาไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นการทราบปัญหาในทางปฏิบัติ จะเป็นแนวทางสำคัญต่อการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป

โดยภาพรวมปัญหาของการคลังท้องถิ่นที่สำคัญที่สุดคือ ประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของเจ้าหน้าที่ต่ำ รองลงไปได้แก่ ฐานภาษีมีน้อยและอัตราภาษีที่จัดเก็บต่ำและส่วนกลางจัดสรรงบประมาณให้น้อยตามลำดับ ในส่วนภาพย่อยนั้น ข้าราชการส่วนภูมิภาคและพนักงานเทศบาลเห็นตรงกันว่า ปัญหาของการคลังท้องถิ่นที่สำคัญที่สุดคือประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ ส่วนนักการเมืองเห็นว่า ปัญหาอยู่ที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณมาให้น้อย ในขณะที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีทัศนะก้ำกึ่งกันระหว่างประสิทธิภาพในการจัดเก็บต่ำกับฐานภาษีมีน้อยและอัตราภาษีต่ำ

ปัญหาของภาษีโรงเรือนและที่ดินที่อยู่ในลำดับแรกคือ ประชาชนผู้เสียภาษีไม่ยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษี ลำดับที่สองได้แก่ การหลีกเลี่ยงภาษีโดยแจ้งภาษีต่ำกว่าความเป็นจริง และลำดับที่สามคือ การหลบหลีกภาษีโดยใช้ช่องโหว่ของกฎหมาย

ปัญหาที่สำคัญในลำดับแรกสำหรับภาษีบำรุงท้องที่ก็คือ มีการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยไม่แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบ และปัญหาในลำดับที่สามคือ เจ้าของทรัพย์สินอยู่ต่างจังหวัด และเมื่อเจ้าหน้าที่ส่งใบเตือนทางไปรษณีย์ไปให้แล้วไม่มีผู้รับ

ส่วนปัญหาที่สำคัญในลำดับแรกของภาษีป้ายคือ ผู้เสียภาษีไม่ยื่นแบบเพื่อเสียภาษี ลำดับที่สองได้แก่ ประชาชนแจ้งภาษีต่ำกว่าความเป็นจริง ส่วนลำดับสามคือ การหลบหลีกโดยใช้ช่องโหว่ของกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ

จากบทสรุปของการศึกษาโครงสร้างทางการคลังของท้องถิ่น มีข้อค้นพบที่สำคัญดังนี้

1. รัฐบาลยังคงรวมอำนาจทางการคลังเอาไว้ที่ส่วนกลาง ไม่กระจายออกไปให้แก่ท้องถิ่น ต่อประเด็นนี้ผลการศึกษาชี้ให้เห็นชัดเจนว่า รัฐบาลยังไม่ได้ให้อิสระแก่ท้องถิ่นเท่าที่ควรทั้งการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายเงิน ท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมได้ด้วยตนเอง ผลลัพธ์ก็คือ ท้องถิ่นขาดความคล่องตัวในการจัดการทางการคลังเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตน ทำให้รายได้หลักของท้องถิ่นพึ่งภาษีเสริมและภาษีแบ่งจากรัฐบาล รวมตลอดจนเงินอุดหนุนจำนวนมากจากรัฐบาล ซึ่งการรวบอำนาจนี้ น่าจะไม่เป็นผลดีนัก ทั้งนี้เพราะผลการศึกษาพบว่า การรวบอำนาจในท้องถิ่นส่วนใหญ่ (ยกเว้นองค์การฯ) จะแปรผกผันกับรายได้จากภาษีอากร

2. ท้องถิ่นยังไม่สามารถพึ่งตนเองทางการคลังได้ ผลการวิเคราะห์สถานะทางการคลังชี้ให้เห็นชัดเจนว่า ท้องถิ่นทุกแห่งไม่มีสมรรถนะในการบริหารงานพัฒนา แม้กระทั่งสมรรถนะในการบริหารงานประจำนั้น ก็อยู่ในสภาพที่น่าเป็นห่วง ซึ่งผลจากแบบสอบถามก็ยืนยันตรงกันว่าท้องถิ่นยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ เมื่อเป็นดังนี้แสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นมีรายได้ต่ำมาก ที่สำคัญคือความเป็นเมืองและการเจริญเติบโตของเมือง ไม่มีผลต่อภาษีท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายจ่ายเพื่อการพัฒนาเลย คงมีผลต่อเฉพาะภาษีเสริมและภาษีแบ่ง เมื่อเป็นดังนี้การพัฒนาเมืองก็ยังคงต้องพึ่งพาภาษีจากส่วนกลางและชี้ให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ได้ส่วนหนึ่ง ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้ น่าจะทำให้การพัฒนาเมืองต้องเผชิญกับอุปสรรคได้มาก

3. การบริหารงานภาษีอากรยังขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรของท้องถิ่นยังไม่ดีนัก นอกจากนี้การหลบหลีกและการหลีกเลี่ยงภาษีอากรมีปรากฏอยู่ทั่วไปและน่าจะมีอยู่ในระดับสูงที่น่าสังเกตคือ ความพยายามในการจัดเก็บภาษีเชิงสัมพัทธ์ ไม่มีอิทธิพลต่อภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง แต่กลับมีผลต่อภาษีเสริมและภาษีแบ่ง แสดงให้เห็นได้อีกนัยหนึ่งว่าประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรของพนักงานเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นยังไม่ดีนัก ซึ่งผลจากแบบสอบถามก็ได้ยืนยันถึงการขาดประสิทธิภาพของการบริหารงานภาษีอากรของท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ที่น่าสนใจคือ ตัวแปรเกี่ยวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ ในแง่ของความเป็นธรรมและประสิทธิภาพมีผลอย่างสำคัญต่อการหลบหลีกและการหลีกเลี่ยงภาษีอากร

4. ความสำนึกในการเสียภาษีอากรของประชาชนยังอยู่ในระดับต่ำและมีผลต่อการหลีกเลี่ยงภาษีอากร อย่างไรก็ตามประเด็นนี้น่าจะปรับแก้ได้ ทั้งนี้เพราะประชาชนมีแนวโน้มในทางไม่เห็นด้วยกับการรวมอำนาจส่วนกลาง

5. โครงสร้างทางกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับภาษีอากรของท้องถิ่น ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาท้องถิ่น ผลจากการวิจัยพบว่าทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นมีมากเกินไป ฐานภาษีแคบและอัตราภาษีต่ำ เกณฑ์การจัดสรรยังไม่เหมาะสมรวมทั้งระเบียบว่าด้วยการเงินสะสมและเงินกองทุนของท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดอยู่มาก ต่อประเด็นนี้ท้องถิ่นเห็นควรให้มีการปรับอัตราภาษีป้าย และให้รวมภาษีบำรุงท้องที่กับภาษีโรงเรือนและที่ดินเข้าด้วยกันเป็นภาษีทรัพย์สินเพียงภาษีเดียว และสนับสนุนให้มีการขยายฐานภาษีจากแหล่งรายได้ใหม่ ๆ เพิ่มเติม

6. ประสิทธิผลทางด้านภาษีอากรของท้องถิ่นอยู่ในระดับปานกลาง โดยปัจจัยทางการบริหารจะมีอิทธิพลต่อมากกว่าปัจจัยอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยเกี่ยวกับลักษณะการบริหารงานด้านภาษีอากร

จากการพิจารณาแบบแสดงรายการของภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่และภาษีป้าย ประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง พอจะอนุมานปัญหาสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

1. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

1.1 ความไม่เข้าใจความหมายของโรงเรือนและที่ดินกล่าวคือเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรไม่เข้าใจอย่างถ่องแท้เกี่ยวกับลักษณะของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในข่ายพึงต้องเสียภาษี โดยทั่วไปมักพิจารณาเฉพาะแต่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ให้เช่าอยู่อาศัย หรือทำการค้าเท่านั้น ทำให้ละเลยโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างลักษณะอื่น ๆ ไป แท้ที่จริงแล้วตาม พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและภาษีที่ดิน ได้กำหนดความหมายไว้กว้าง กล่าวคือทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีจะหมายถึงโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ สำหรับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นให้รวมแพด้วย ส่วนที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้น หมายถึงที่ดินซึ่งปลูกโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ และบริเวณต่อเนื่องกันซึ่งตามปรกติใช้ไปด้วยกันกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ และที่ดินนี้ให้กินความถึง ทางน้ำ บ่อน้ำ สระน้ำ ฯลฯ

สำหรับความหมายของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดินไม่ได้ระบุไว้ แต่มีคำพิพากษาฎีกาที่ 397/2521 ให้แนวทางไว้ว่ามีความหมายปรกติธรรมดา เมื่อเป็นเช่นนี้ โรงเรือนจึงได้แก่ บ้าน ตึกแถว ร้านค้า สำนักงาน ธนาคาร โรงแรม โรงมหรสพ โรงพยาบาล หอพัก โรงเรียน คอนโดมิเนียม วิทยาลัย มหาวิทยาลัย คลังสินค้า สนามม้า สนามมวย ฯลฯ ส่วนสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ มีเช่น ท่าเรือ สะพาน อนุสาวรีย์ อ่างเก็บน้ำ เจดีย์ คานเรือ (คำพิพากษาฎีกา 655/2477) ถังเก็บน้ำเป็นที่ก่อสร้างติดที่ดินเป็นการถาวร (คำพิพากษาฎีกาที่ 397/2521) อย่างไรก็ตามมีทรัพย์สินบางประเภทข้างต้นที่ได้รับการยกเว้นภาษี ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 9 และ 10 แห่ง พ.ร.บ. โรงเรือนและที่ดิน กล่าวได้ว่าทรัพย์สินใดที่ไม่เข้าข่ายยกเว้นย่อมต้องเสียภาษีทั้งสิ้นเช่น

ก. โรงเรือนเป็นของจำเลยอยู่ในเขตเทศบาล จำเลยไม่ได้ปิดไว้และไม่ได้อยู่เอง หรือให้ผู้อื่นอยู่ หากแต่มีผู้เช่าอยู่สืบมาจากเจ้าของเดิม แต่ผู้เช่าบิดพริ้วไม่ยอมออกไป ดังนี้ไม่อยู่ในข้อยกเว้น (คำพิพากษาฎีกาที่ 1775/2514)

ข. จำเลยใช้บ้านที่อยู่อาศัยเป็นโรงเรียนสอนนักเรียนหากำไรดังนี้ไม่อยู่ในข้อยกเว้น (คำพิพากษาฎีกาที่ 3043/2522)

ค. ตึกหลังเดียวแต่แบ่งเป็นชั้น เฉพาะชั้นที่อยู่อาศัยไม่ต้องเสียภาษี (คำพิพากษาฎีกาที่ 533/2477)

ง. โจทก์ใช้โรงเรือนเป็นที่ทำการธนาคารสาขาของโจทก์เพื่อประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ ดังนี้ไม่อยู่ในข้อยกเว้น (คำพิพากษาฎีกาที่ 3029/2525)

จ. การที่ผู้ให้เข้าฟ้องขับไล่ผู้เช่าออกจากโรงเรือนหลังครบสัญญาเช่าแล้ว แม้ผู้ให้เช่าไม่ได้เก็บค่าเช่าอีกเลยระหว่างฟ้องขับไล่ ก็ไม่เข้าข้อยกเว้นที่จะไม่ต้องเสียภาษี (คำพิพากษาฎีกาที่ประชุมใหญ่ที่ 1133/2494)

ฉ. บริษัทโจทก์ประกอบอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ ใช้อาคารสำนักงานให้พนักงานทำงานด้านธุรการ ไม่ได้ใช้เป็นสถานที่ผลิตปูนซีเมนต์ ดังนี้ไม่ให้อยู่ในข้อยกเว้น (คำพิพากษาฎีกาที่ 935/2526)

ช. ธนาคารใช้อาคารเป็นสำนักงานประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ดังนี้ไม่อยู่ในข้อยกเว้น (คำพิพากษาฎีกาที่ 3298/2526)

ซ. โรงเรือนที่ให้บุตรอยู่อาศัย ไม่อยู่ในข้อยกเว้น (คำพิพากษาฎีกาที่ 658/2489)

ฌ. โรงเรือนที่เป็นสำนักงานและโรงงานปะปนกัน ย่อมถือได้ว่าการใช้โรงเรือนส่วนสำนักงานเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจด้วย มิได้รับงดเว้นภาษี (คำพิพากษาฎีกาที่ 23/2527)

จากความหมายและตัวอย่างของโรงเรือนและที่ดินข้างต้น ย่อมเห็นได้ชัดเจนว่าฐานภาษีที่เทศบาล องค์การฯ และสุขาภิบาลต่าง ๆ ระบุมานั้นต่ำกว่าความเป็นจริง

1.2 ความไม่เข้าใจความหมายของค่ารายปี โดยปรกติเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมักเข้าใจว่าค่ารายปีจะพิจารณาจากค่าเช่าเป็นเกณฑ์สำหรับการประเมินภาษี นอกจากนี้ค่าเช่าที่จะนำมากำหนดเป็นค่ารายปี มักถือตามใบเสร็จรับเงินค่าเช่าหรือคำบอกเล่าของผู้ให้เช่า โดยมิได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงว่า ค่าเช่าเหมาะสมกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นหรือไม่เพียงใด แท้ที่จริงแล้ว ค่ารายปีมีความหมายที่กว้างกว่าค่าเช่าอย่างเดียว ตาม พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ค่ารายปีหมายถึงจำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้น สมควรจะให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ๆ ถ้าทรัพย์สินนั้นให้เช่า ท่านว่าเช่านั้นเป็นหลักคำนวณค่ารายปี แต่ถ้ามีเหตุอันบ่งชี้ให้เห็นว่าค่าเช่านั้นมิใช่จำนวนเงินอันสมควรจะให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ๆ ไซร้ ท่านว่าพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแก้หรือคำนวณค่ารายปีเสียใหม่ ตามความหมายนี้ ค่ารายปีมี 2 ความหมายคือ

ก. เป็นจำนวนเงินที่เกิดจากทรัพย์สินที่ให้เช่าจริงในรอบปีหนึ่ง ๆ (คำพิพากษาฎีกาที่ 961/2496)

ข. เป็นจำนวนเงินที่ทรัพย์สินนั้น สมควรจะให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ๆ (คำพิพากษาฎีกาที่ 748/2479 คำพิพากษาฎีกาที่ 185/2502 คำพิพากษาฎีกาที่ 768/2510 คำพิพากษาฎีกาที่ 860/2520) ต่อประเด็นนี้เมื่อค่ารายปีของปีที่ล่วงแล้วสูงขึ้น ค่ารายปีนั้นก็คงนำมาใช้เป็นหลักสำหรับคำนวนค่าภาษีที่จะต้องเสียในปีถัดมา โดยไม่จำกัดว่าโรงเรือนที่ถูกประเมินนั้นจะได้ให้เช่ามาแล้วหรือเพิ่งจะให้เช่าเป็นครั้งแรก (คำพิพากษาฎีกาที่ 1232/2506) กล่าวได้ว่าการคำนวณภาษีโรงเรือนและที่ดินซึ่งต้องเสียในปีต่อมานั้น ไม่จำเป็นต้องถือค่ารายปีของปีที่ล่วงมาแล้วแต่อย่างเดียวเป็นหลักพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ประเมินมีอำนาจแก้หรือคำนวณค่ารายปีของปีต่อมาให้ถูกต้องตามพฤติการณ์และความเป็นจริงได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 109/2517) นอกจากนี้ศาลฎีกายังได้วางแนวทางไว้ว่า การประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินต้องคิดคำนวณตามค่ารายปีที่เจ้าของให้เช่าหรือไม่ได้ให้เช่า ซึ่งอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ในแต่ละปี การเพิ่มค่ารายปีย่อมขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งน่าจะประมาณภาวะเศรษฐกิจจากดัชนีผู้บริโภคของทางราชการ มิใช่อยู่ในดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่แต่ฝ่ายเดียวที่จะกำหนดค่ารายปีเพิ่มขึ้นเท่าใดก็ได้ ทั้งต้องถือค่ารายปีของปีที่ล่วงมาแล้วเป็นการคำนวณ (คำพิพากษาฎีกาที่ 23/2527)

จากคำพิพากษาของศาลฎีกาข้างต้นจะเห็นได้ชัดเจนว่า ค่ารายปีนั้นเป็นตัวเลขจำนวนเงินที่กำหนดขึ้นตามข้อเท็จจริงของสภาพการณ์หนึ่ง ๆ ส่วนค่าเช่าเป็นเพียงพยานหลักฐานอย่างหนึ่งสำหรับบ่งชี้ค่ารายปีเท่านั้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนก็คือคดีระหว่างบริษัทผลิตภัณฑ์และวัสดุก่อสร้างจำกัด (โจทก์) กับกรุงเทพมหานครและพวก (จำเลย) ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 23/2527 ดังตาราง

รายการ	ค่ารายปี (บาท)	ภาษี (บาท)	อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)
พ.ศ. 2522	12,005	1,500	-
พ.ศ. 2523	108,000	13,500	800

ศาลฎีกาเห็นว่าการประเมินดังกล่าวไม่เหมาะสม เพราะดัชนีราคาผู้บริโภคในพ.ศ. 2523 เพิ่มจาก พ.ศ. 2522 เพียงร้อยละ 19.1 ดังนั้นค่ารายปีและภาษีไม่ควรเพิ่มเกินร้อยละ 20 ศาลฎีกาจึงพิพากษาให้ชำระค่าภาษีเพิ่มเพียงร้อยละ 20

นอกจากนี้ค่ารายปียังอาจลดลงได้อีกถ้าเข้าข่ายตามมาตรา 11, 12 และ 13 แห่ง พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดินเช่นห้องเครื่องที่ติดตั้งเครื่องจักรสำหรับใช้ดูดผงซีเมนต์จากเรือบรรทุกปูนซีเมนต์อันเป็นขั้นตอนในการประกอบอุตสาหกรรมผลิตสินค้า ดังนี้ย่อมได้ประโยชน์จากการลดค่ารายปี (คำพิพากษาฎีกาที่ 23/2537) แต่ถ้าไม่เข้าข่ายก็ไม่ได้รับยกเว้น เช่นเครื่องมิเตอร์

ปั๊มลมและอื่น ๆ ในโรงเรือนก็เพื่อความสะดวกและเป็นการบริการแก่ผู้มาพัก ไม่ได้เป็นส่วนควบที่สำคัญ อันถือได้ว่าเป็นเครื่องกระทำเพื่อใช้ดำเนินการอุตสาหกรรม จึงไม่ได้ลดหย่อนค่ารายปี (คำพิพากษาฎีกาที่ 860/2520) นอกจากนี้การติดตั้งเครื่องสูบน้ำในหอพัก เพราะน้ำประปาไม่มีกำลังส่งได้ถึงขั้นสูง ๆ ไม่เข้าข่ายตามมาตรา 13 แห่ง พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน จึงไม่ได้ลดหย่อนค่ารายปี (คำพิพากษาฎีกาที่ 3981/2524)

นอกจากการลดหย่อนค่ารายปีแล้ว ยังมีกรณีของการลดภาษีลงตามส่วนของทรัพย์สินที่เสียหายหรือปลดค่าภาษีทั้งหมดตามมาตรา 41 แห่ง พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดินอีกด้วย

จากกรณีข้างต้นคงเห็นได้ชัดเจนว่า การคำนวณค่ารายปีเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ต้องใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างรอบคอบ อย่างไรก็ตามการจัดเก็บจริงในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่มักพิจารณาค่าภาษีจากปีที่ผ่านมาว่าเป็นอย่างไร แล้วก็จัดเก็บตามจำนวนเดิมโดยมิได้มีการคำนวณค่ารายปีแต่ประการใด หรือหากจะมีค่ารายปี ๆ ของปีที่ผ่านมากับปีปัจจุบันมักเท่ากัน นอกจากนี้ในแบบ ภ.ร.ด. 2 หลายฉบับไม่ปรากฏรายการของทรัพย์สินก็สามารถคำนวณค่ารายปีได้ และถึงแม้จะมีการคำนวณค่ารายปี ที่พบได้ก็คือมีการคำนวณค่ารายปีจากภาษีที่จัดเก็บแทนที่จะคำนวณจากจำนวนเงินที่ทรัพย์สินนั้นสมควรจะให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ๆ และข้อเท็จจริงที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตนเป็นทั้งผู้ประเมินและผู้รับอุทธรณ์ภาษีในขณะเดียวกัน กล่าวคือเมื่อผู้เสียภาษีมายื่นแบบแสดงรายการจะมีการแจ้งการประเมินภาษีด้วยวาจา หลังจากนั้นถ้าเจ้าของทรัพย์สินอุทธรณ์ ก็จะอุทธรณ์ด้วยวาจา พนักงานเจ้าหน้าที่จะพิจารณาอุทธรณ์ทันที โดยใช้การเจรจาต่อรองกันเพื่อให้ได้จำนวนภาษีซึ่งทั้งสองฝ่ายพอใจ โดยไม่ได้คำนึงถึงค่ารายปีที่ควรเป็น และไม่ได้พิจารณาเกี่ยวกับหลักการอุทธรณ์ภาษีแต่อย่างใด และที่สำคัญมีการเมืองเข้ามาแทรกแซงอยู่เสมอ เช่น การขอลดภาษีโดยไม่เป็นไปตามขั้นตอน เป็นต้น ดังนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่มักเลือกปฏิบัติในทางที่ไม่ขัดแย้งกับความคิดของผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้เพราะถือว่าอำนาจสิทธิขาดมิได้อยู่กับผู้ประเมิน ผู้บังคับบัญชามีอำนาจพิจารณาการประเมินใหม่ได้อยู่แล้ว ถ้าหากมีการอุทธรณ์เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงไม่เกิดประโยชน์ที่จะไปขัดแย้ง อนึ่งหากผู้รับประเมินไม่เสียภาษีภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 44 แห่ง พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ท้องถิ่นมักใช้วิธีผ่อนผันหรือขยายเวลาหรือให้ผ่อนชำระภาษีโดยไม่มีการดำเนินคดี และหนังสือสั่งการบางฉบับของกระทรวงมหาดไทย ยังได้เปิดช่องทางให้ประโยชน์แก่ผู้รับประเมินที่ค้างชำระภาษีอีกด้วยดังนี้ "...ในการดำเนินการต่อผู้ค้างชำระภาษีนั้น เทศบาลและสุขาภิบาลควรจะได้หาวิธีการในทางที่แนบเนียนและเหมาะสมที่สุด การจะฟ้องร้องต่อศาลควรจะได้คำนึงถึงจำนวนภาษีที่ค้างชำระบ้างตามสมควร และเหตุผลความจำเป็นอื่น ๆ ในทางที่ไม่อาจจะเลี่ยงได้ประกอบการพิจารณาด้วย" (หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0316/7975 ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2511) ดังนั้น จึงมักปรากฏเสมอ ๆ ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ประพฤติตนเป็นหลักงานสอบสวน อัยการและผู้พิพากษาในเวลาเดียวกัน

จากข้อมูลข้างต้นเป็นหลักฐานที่ใช้ยืนยันปัญหาการหลีกเลี่ยงและการหลบหลีกภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ได้จากการวิจัยในระดับหนึ่ง ซึ่งผลลัพธ์จากการวิจัยบ่งชี้ว่าการหลีกเลี่ยงภาษี

โดยไม่ยื่นแบบแสดงรายการและการแจ้งภาษีต่ำกว่าความเป็นจริง รวมทั้งการหลบหลีกภาษีโดยใช้ช่องโหว่ของกฎหมาย ถือเป็นปัญหาสำคัญสำหรับภาษีโรงเรือนและที่ดิน

2. ภาษีบำรุงท้องที่

2.1 แบบพิมพ์ภาษีบำรุงท้องที่มีมากเกินไป ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแบบพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ขึ้นถึง 29 แบบตัวอย่าง เช่น

(1) ภ.บ.ท. 1 แบบประกาศราคาปานกลางของที่ดิน

(2) ภ.บ.ท. 2 แบบประกาศเรื่องให้เจ้าของที่ดินยื่นแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่

(3) ภ.บ.ท. 3 แบบคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เจ้าพนักงานสำรวจทำการสำรวจและยื่นแบบแสดงรายการที่ดินแทนเจ้าของที่ดิน

(4) ภ.บ.ท. 4 แบบประกาศของเจ้าพนักงานสำรวจ ให้เจ้าของที่ดินชี้เขตและแจ้งจำนวนเนื้อที่ดิน

(5) ภ.บ.ท. 5 แบบแสดงรายการที่ดิน

(6) ภ.บ.ท. 6 แบบทะเบียนที่ดินและใบเสร็จรับเงินภาษีบำรุงท้องที่

(7) ภ.บ.ท. 7 แบบทะเบียนผู้เสียภาษีบำรุงท้องที่

ฯลฯ

จากการมีแบบพิมพ์จำนวนมาก ทำให้เอกสารหลักฐานเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่มีอยู่มากมายต้องสิ้นเปลืองเวลาในการจัดทำ เก็บรักษา ตรวจสอบและค้นหาทำให้เกิดความยุ่งยากล่าช้าในการปฏิบัติงานและเกิดความผิดพลาดได้ง่ายเช่น การเขียนใบเสร็จรับเงิน (ภ.บ.ท. 11)กำหนดให้เขียนแยกเป็นรายตำบล หมู่บ้านออกจากกัน อย่างน้อยทำให้เขียนผิดเล่มได้ นอกจากนี้ข้อความในใบเสร็จรับเงินยังมีมากเกินความจำเป็นเพราะมีรายละเอียดอยู่ในทะเบียนที่ดินแล้ว หรือแบบทะเบียนผู้เสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท. 7) อย่างน้อยต้องมีจำนวนเล่มเท่ากับจำนวนหมู่บ้านในท้องที่อำเภอนั้น และแบบ ภ.บ.ท. 7 หลายฉบับไม่ได้มีการปรับให้ตรงกับความเป็นจริง

2.2 การตีราคาปานกลางของที่ดินเพื่อใช้เป็นฐานในการประเมินภาษีนั้นได้รับการต่อต้านจากประชาชนผู้เสียภาษีมาก จนกระทั่งราคาประเมินของ พ.ศ. 2521-2524 ยังคงใช้กันอยู่ถึงปัจจุบัน ซึ่งแท้ที่จริงราคาที่ดินโดยเฉพาะที่ดินใกล้ความเจริญในปัจจุบันได้เพิ่มในอัตราที่รวดเร็ว นอกจากนี้การเก็งกำไรที่ดินก็มีผลทำให้ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นอีก ดังนั้นการประเมินราคาที่ดินใหม่ซึ่งถึงแม้จะให้คณะกรรมการพิจารณาตีราคาปานกลางของที่ดินทุกรอบระยะเวลาสี่ปีก็ตาม

ได้รับการต่อต้านมาก การที่ท้องถิ่นในปัจจุบันยังคงใช้ราคาประเมินของ พ.ศ. 2521-2524 อยู่ อันเนื่องมาจากอิทธิพลของปัจจัยทางการเมืองที่มีอยู่สูงทำให้การประเมินราคาที่ดินตามกำหนดเวลาในกฎหมายเป็นไปไม่ได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ต่ำมาก

2.3 มีการลดหย่อนและการยกเว้นหรือลดภาษีบำรุงท้องที่อย่างมากและอัตราภาษีที่ใช้เป็นอัตราถอยหลัง ด้วยเหตุนี้โครงสร้างของระบบภาษีบำรุงท้องที่ในปัจจุบันจึงก่อให้เกิดการลงทุนในที่ดินและการเก็งกำไรที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น

3. ภาษีป้าย

ผลการวิเคราะห์ในการวิจัยฉบับนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าอัตราภาษีป้ายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันต่ำมาก อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 โดยมาตรา 2 แห่ง พ.ร.บ. ภาษีป้ายฉบับใหม่กำหนดให้ พ.ร.บ. ฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ดังนั้นการปฏิบัติตามมาตราต่างๆ ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ฉบับนี้จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 30 ธันวาคม 2534 เป็นต้นไป อนึ่ง ตามมาตรา 20 แห่ง พ.ร.บ. ภาษีป้ายฉบับใหม่กำหนดให้บทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. ภาษีป้าย 2510 ที่ถูกยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. ฉบับใหม่ให้คงใช้บังคับต่อไปเฉพาะในการปฏิบัติจัดเก็บภาษีที่ค้างอยู่หรือที่พึ่งชำระก่อนวันที่ พ.ร.บ. นี้ใช้บังคับ และมาตรา 19 วรรค 2 แห่ง พ.ร.บ. ฉบับใหม่กำหนดให้กฎกระทรวงที่ออกเพื่อกำหนดอัตราภาษีป้ายตามบัญชีอัตราภาษีป้ายท้าย พ.ร.บ. ฉบับนี้ให้ใช้บังคับแก่การจัดเก็บภาษีในปีถัดจากปีที่ประกาศกฎกระทรวงในราชกิจจานุเบกษา อย่างไรก็ตามขณะนี้กฎกระทรวงตามมาตรา 19 ยังไม่ได้ประกาศใช้บังคับ ดังนั้นการจัดเก็บภาษีป้ายใน พ.ศ. 2535 จึงยังคงใช้อัตราตามบัญชีอัตราภาษีป้ายท้าย พ.ร.บ. ภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ที่ใช้จัดเก็บอยู่เดิมต่อไป อนึ่งจากการออก พ.ร.บ. ฉบับใหม่เป็นการยืนยันผลการวิจัยที่ได้อย่างชัดเจนว่า ภาษีป้ายที่จัดเก็บตามกฎหมายฉบับเก่ามีอัตราต่ำมาก แต่จากการปรับอัตราใหม่ที่สูงกว่าอัตราเดิมอย่างมากได้ก่อให้เกิดกระแสการต่อต้านอย่างมากเช่นกัน

1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภาษีในกรณีที่ไม่มีการปรับโครงสร้างของกฎหมาย

1.1 ระยะสั้น

(1) กรณีของภาษีโรงเรือนและที่ดิน ประเด็นสำคัญที่จะนำมาพิจารณาก็คือค่ารายปีที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร

โดยปรกติค่าเช่าเป็นผลตอบแทนที่ผู้ให้เช่าได้รับจากผู้เช่า ดังนั้นจำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินหนึ่งๆ สมควรจะให้เช่าได้ย่อมขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าของทรัพย์สิน อย่างไรก็ตามเมื่อค่าเช่ามาเกี่ยวพันกับภาษี ค่าเช่าดังกล่าวอาจไม่ใช่ค่าเช่าที่แท้จริง ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแก้หรือคำนวณใหม่ได้ ถ้ามีเหตุอันบ่งให้เห็นว่าค่าเช่านั้นมิใช่จำนวนเงินอันสมควรจะให้เช่าได้ ซึ่งกรณีนี้จะนำไปสู่การโต้แย้งไม่สิ้นสุด ฐานคติของการพิจารณาคือ

เจ้าของทรัพย์สินอาจเลือกจัดการกับทรัพย์สินของตนได้ 2 ประการ คือ การให้เช่าทรัพย์สินโดยได้รับผลตอบแทนในรูปของค่าเช่า หรือนำทรัพย์สินไปจำหน่ายแล้วนำเงินที่ได้ฝากธนาคาร โดยได้ดอกเบี้ยเป็นผลตอบแทน อย่างไรก็ตามทางเลือกข้างต้น บุคคลมักเลือกครอบครองทรัพย์สินมากกว่าเงินสด เมื่อเป็นเช่นนี้หลักการก็คือ ค่ารายปีควรอยู่ในระดับใกล้เคียงกับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำสูงสุดของธนาคารเมื่อกำหนดทรัพย์สินเป็นตัวเงิน การกำหนดให้ค่ารายปีอยู่ในระดับใกล้เคียงกับร้อยละของดอกเบี้ยเงินฝากประจำสูงสุดของมูลค่าทรัพย์สินนี้ เท่ากับเป็นการวางมาตรฐานปฏิบัติงานที่ชัดเจนและง่ายต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้เพราะการประเมินค่ารายปีเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินในปัจจุบันที่ท้องถิ่นปฏิบัติอยู่มีถึง 11 ประการด้วยกัน คือ

(1) การประเมินโรงเรือนที่มีค่าเช่าจริง
(2) การประเมินโรงเรือนที่ไม่มีค่าเช่าจริง
(3) โรงเรือนที่มีการแบ่งให้เช่าบางส่วน
(4) โรงแรม
(5) บ้านเช่าที่เรียกเก็บค่าเช่าเป็นรายวัน
(6) สถานีจำหน่ายน้ำมัน
(7) หอพัก
(8) แฟลตหรืออพาร์ตเมนท์
(9) การประเมินโรงเรือนที่มีสัญญาเช่า
(10) การประเมินโรงเรือนที่ไม่มีอัตราค่าเช่า
(11) การประเมินที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง

นอกเหนือจากการมีแนวทางปฏิบัติอยู่อย่างมากมายแล้ว การประเมินยังขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่อย่างสูง ดังนั้นการประเมินจึงแตกต่างกันได้มาก แม้กระทั่งในพื้นที่เดียวกัน ดังนั้นข้อเสนอแนะข้างต้น นอกจากจะช่วยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกันแล้วยังช่วยลดการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นได้อีกด้วย และที่สำคัญคือประชาชนจะได้รับความเป็นธรรมทั้งตามหลักความสามารถในการเสียภาษีและตามหลัก ผลประโยชน์ที่เจ้าของทรัพย์สินพึงจะได้รับอันเนื่องจากการได้ประโยชน์จากบริการสาธารณูปโภค

สำหรับการตีราคาทรัพย์สินประเภทโรงเรือนและที่ดินนั้นอาจกระทำได้ 2 วิธี คือ วิธีการแปลงรายได้ให้เป็นทรัพย์สิน (Income capitalization method) และวิธีการคำนวณต้นทุนและค่าทดแทน (Replacement cost approach) วิธีแรกตามหลักการเป็นวิธีที่ดี แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติมากดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าวิธีหลังจะเหมาะสมกว่าวิธีแรก

(2) กรณีของภาษีบำรุงท้องที่ ประเด็นสำคัญของภาษีประเภทนี้ก็คือ การตีราคาปานกลางของที่ดินตามมาตรา 13 แห่ง พ.ร.บ. ภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งกำหนดให้มีการประเมินทุกรอบ 4 ปี (มาตรา 16) เว้นแต่เข้าข่ายกรณีพิเศษ (มาตรา 17) การประเมินราคาที่ดินทุกระยะ 4 ปี ได้รับการต่อต้านมากจนกลายเป็นประเด็นทางการเมืองทุกครั้ง รัฐบาลต้องเลื่อนการประเมิน

ราคาที่ดินใหม่ออกไปตลอดเวลา โดยให้เหตุผลว่า เพื่อผ่อนคลายความเดือดร้อนที่ประชาชนจะได้รับจากการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ โดยกำหนดให้ใช้ราคาปานกลางของที่ดินตามที่คณะกรรมการตีราคาปานกลางของที่ดินได้กำหนดไว้ สำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ระหว่างปี พ.ศ. 2521-2524 จนกว่าจะมีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการตีราคาปานกลางของที่ดินใหม่ให้เหมาะสมและเป็นธรรม จากการใช้ราคาประเมินเช่นเดิมเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่เพิ่มขึ้นในอัตราต่ำมาก อย่างไรก็ตามการประเมินราคากลางเป็นรายปีน่าจะไม่เหมาะสม เพราะนอกจากจะต้องแก้ไขกฎหมายแล้วยังอาจต้องประสบกับปัญหาเรื่องงบประมาณและเวลาอีกด้วย

ดังนั้นข้อเสนอที่น่าจะเป็นไปได้ก็คือ การตีราคาปานกลางของที่ดินใหม่ทุกรอบ 4 ปีแต่ปรับราคาประเมินเพื่อชำระภาษีร้อยละ 25 ต่อปี เมื่อครบ 4 ปี ก็จะได้ภาษีครบตามจำนวน วิธีนี้จะให้ประชาชนไม่รู้สึกว่าราคาที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากมายจากที่เคยเสียแต่เดิม

นอกจากนี้ในส่วนของแบบพิมพ์ ภ.บ.ท. ทั้ง 29 แบบนั้นควรนำมาพิจารณาว่าแบบ ภ.บ.ท. ใดบ้างที่สามารถนำมารวมกันได้ หรือแบบใดที่ควรยกเลิกไปคงเหลือเพียงเฉพาะที่จำเป็นทั้งนี้ เพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปได้ด้วยความสะดวกรวดเร็วและไม่ยุ่งยาก

1.2 ระยะปานกลางและระยะยาว

ข้อเสนอก็ถือให้จัดทำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน แผนที่ภาษีเป็นข้อมูลที่จัดทำในรูปแผนที่แสดงถึงตำแหน่ง ลักษณะ รูปร่างและขนาดของทรัพย์สินแต่ละประเภทส่วนทะเบียนที่บันทึกรายการทรัพย์สินว่ามีการใช้ประโยชน์ การจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินจะทำให้ทราบรายละเอียดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) จำนวนทรัพย์สินทุกประเภทในท้องถิ่น
(2) ลักษณะรูปร่างและขนาดของทรัพย์สินตามข้อ 1 รวมทั้งประโยชน์ใช้สอย
(3) จำนวนของทรัพย์สินตามข้อ 1 และ 2 ที่ต้องเสียภาษี
(4) จำนวนภาษีที่สามารถจัดเก็บได้เต็มที่
(5) จำนวนและรายชื่อบุคคลที่ค้างชำระภาษี
(6) จำนวนภาษีที่ค้างชำระ
(7) กิจการที่เข้าข่ายการขอใบอนุญาต การเสียค่าธรรมเนียม ตาม พ.ร.บ. สาธารณสุข
(8) จำนวนเงินที่จัดเก็บตามข้อ 7

จะเห็นได้ว่าแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญต่อการจัดเก็บภาษีอากรให้สอดคล้องกับทรัพย์สินของประชาชนตามความเป็นจริง ทั้งนี้เพราะเครื่องมือดังกล่าวจะมีข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการจัดเก็บภาษีอากรอย่างสมบูรณ์ ซึ่งนอกจากจะทำให้การจัด

เก็บภาษีอากรของท้องถิ่นมีระบบที่แน่นอนและสามารถตรวจสอบได้โดยสะดวกรวดเร็วแล้วยังทำให้ท้องถิ่นสามารถเร่งรัดติดตาม เพื่อจัดเก็บรายได้ของตนได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีอีกด้วย

ขณะนี้เทศบาลนครเชียงใหม่ได้จัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินแล้ว ดังนั้นข้อเสนอระยะปานกลาง จะเป็นข้อเสนอสำหรับเทศบาล ส่วนข้อเสนอระยะยาว จะเป็นข้อเสนอสำหรับองค์การฯ และสุขาภิบาลต่าง ๆ

ข้อเสนอระยะปานกลาง ก็คือ การกำหนดรายได้ขั้นต่ำของเทศบาล จากข้อมูลในแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน เทศบาลสามารถตอบคำถามต่าง ๆ ได้มากมายตัวอย่างเช่น ถ้าต้องการรายได้เพิ่มขึ้นจากภาษีโรงเรือนและที่ดินจำนวนหนึ่งจะต้องปรับค่ารายปีและค่าภาษีขึ้นอีกเท่าใดและควรปรับจากโรงเรือนและที่ดินจำนวนหนึ่งจะต้องปรับค่ารายปีและค่าภาษีขึ้นอีกเท่าใดและควรปรับจากโรงเรือนและที่ดินประเภทใด เป็นต้น กล่าวคือถ้าเทศบาลนำข้อมูลต่าง ๆ ที่มีอยู่ในแผนที่ภาษีและทรัพย์สินมาวิเคราะห์จะทำให้ทราบได้ว่า เทศบาลควรมีรายได้จำนวนเท่าใด และถ้าจะเพิ่มรายได้ให้มากขึ้นควรทำอย่างไร

ดังนั้นข้อเสนอคือ เทศบาลควรใช้ข้อมูลจากแผนที่ภาษีและทรัพย์สินวางแผนด้านรายรับและรายจ่าย โดยการกำหนดโครงการล่วงหน้าตามแผนพัฒนาเทศบาลระยะ 5 ปี อนึ่งเพื่อให้การดำเนินงานสามารถบรรลุตามเป้าหมาย การกำหนดรายได้ขั้นต่ำของเทศบาลที่ควรจัดเก็บได้ในแต่ละปี เป็นสิ่งที่ควรกระทำ ซึ่งฝ่ายบริหารของเทศบาลน่าจะใช้เป็นเหตุผลเพื่อทำความเข้าใจกับประชาชนในการเพิ่มรายได้มาพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีน้ำหนักและน่าเชื่อถือ

อย่างไรก็ตามสิ่งที่พึงตระหนักก็คือ ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและบริการ มีการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและสังคมตลอดเวลา ดังนั้นการปรับข้อมูลแผนที่ภาษี และทะเบียนทรัพย์สินโดยการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งระดับจังหวัดและอำเภอเช่น สำนักงานสรรพากรและสำนักงานที่ดินให้ทันสมัยอยู่เสมอเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งหาไม่แล้วแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินย่อมไร้ประสิทธิภาพและปราศจากคุณค่าโดยสิ้นเชิง

2. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภาษีในกรณีที่มีการปรับโครงสร้างของกฎหมาย

2.1 การจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทรัพย์สินหมายความรวมถึงทรัพย์ทั้งวัตถุไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาได้และถือเอาได้ อนึ่งทรัพย์สินจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ อสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ที่ดินกับทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินนั้นหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น โดยให้หมายรวมถึงสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิในที่ดินด้วย ส่วนสังหาริมทรัพย์ได้แก่ ทรัพย์ทั้งหลายอันอาจขนเคลื่อนจากที่แห่งหนึ่งไปแห่งอื่นได้ ไม่ว่าเคลื่อนด้วยแรงเดินแห่งตัวทรัพย์นั้นเองหรือเคลื่อนด้วยกำลังภายนอก โดยรวมทั้งกำลังแรงแห่งธรรมชาติอันอาจถือเอาได้และทั้งสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวด้วยสังหาริมทรัพย์ด้วย

อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นว่าในขั้นต้นควรจัดเก็บภาษีทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ก่อน ซึ่งตามผลการวิจัยได้ยืนยันชัดเจนว่า ทุกกลุ่มเห็นด้วยที่จะให้มีการรวมภาษีโรงเรือนและที่ดินกับภาษีบำรุงท้องที่เป็นภาษีทรัพย์สินแต่เพียงภาษีเดียว ดังนั้นข้อเสนอแนะก็คือให้ยกเลิก พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และ พ.ร.บ. ภาษีบำรุงท้องที่ และตรา พ.ร.บ. ภาษีทรัพย์สินขึ้นมาแทน โดยทรัพย์สินในที่นี้หมายถึง ที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นไม้ยืนต้นและแพรวมทั้งเครื่องจักร เครื่องกลหรือเครื่องยนต์ที่ติดอยู่กับที่ดิน โรงเรือนสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นหรือแพด้วย สำหรับการตีราคาทรัพย์สิน ให้แยกแต่ละประเภทออกจากกัน เว้นแต่สภาพของทรัพย์สินเป็นการสมควรและจำเป็นต้องตีราคารวมกันยิ่งกว่าการแยกออกจากกันก็ให้ตีราคารวมกัน ส่วนระบบการตีราคาอาจใช้การตีราคาจากราคาทรัพย์สินหรือการตีราคาจากค่าภาษีส่วนฐานภาษีที่จัดเก็บอาจเลือกใช้ฐานมูลค่าที่ดิน ค่ารายปีหรือราคาทรัพย์สินอย่างไรก็ตามการใช้ฐานมูลค่าที่ดินอย่างเดียว น่าจะไม่เหมาะสมกับท้องถิ่นนัก ด้วยเหตุผล 3 ประการคือ

1. การตีราคาที่ดินอาจประสบปัญหา ในกรณีของที่ดินที่มีการซื้อขายกันนานๆ ครั้งหรือที่ดินว่างเปล่าซึ่งไม่มีการซื้อขายกัน

2. ปัจจุบันมีการสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นขนาดใหญ่กันมากมายถ้าไม่เก็บภาษีจากโรงเรือน จะทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมขึ้น

3. ท้องถิ่นอาจมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ถ้าจัดเก็บภาษีเฉพาะจากที่ดินเพียงอย่างเดียว

สำหรับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เอง ต้องเสียภาษีทรัพย์สินแต่ให้ลดราคาทรัพย์สินลงสองในสาม อนึ่งถ้าทรัพย์สินเป็นที่ดิน ให้ลดราคาทรัพย์สินลงสองในสามเช่นกัน ส่วนพื้นที่อาจเป็นไปตามมาตรา 22 ของ พ.ร.บ. ภาษีบำรุงท้องที่เดิม

2.2 การจัดเก็บภาษีป้าย ตาม พ.ร.บ. ภาษีป้ายฉบับใหม่ที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันรายได้ที่จัดเก็บยังคงขึ้นอยู่กับพื้นที่ป้าย ถึงแม้ว่าการปรับปรุงดังกล่าว จะทำให้ภาษีที่ได้สอดคล้องกับสภาวการณ์ที่เป็นจริงในปัจจุบันมากขึ้น แต่เมื่อพิจารณาในระยะยาว ปัญหาของภาษีป้ายน่าจะยังคงอยู่ต่อไป และทำให้ต้องมีการปรับภาษีกันใหม่ ซึ่งคงต้องเผชิญกับการต่อต้านเหมือนดังเช่นครั้งนี้ เพราะประชาชนรู้สึกว่า อัตราภาษีเพิ่มขึ้นอย่างมาก ข้อเสนอคือควรปรับภาษีป้ายตามดัชนีราคาผู้บริโภค การปรับภาระภาษีในลักษณะนี้ จะทำให้ประชาชนไม่รู้สึกว่าตนเองแบกรับภาระภาษีมากเกินไป การปรับอัตราภาษีหลังจากระยะเวลาผ่านไปมากเป็นสิ่งที่พึงหลีกเลี่ยง เพราะจะทำให้การต่อต้านมีสูง

ที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งในประเด็นของการปรับและไม่ปรับโครงสร้างทางกฎหมายเป็นการพิจารณาเฉพาะหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งจะทำให้ระดับรายได้ของท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นและประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษีสูงขึ้น ประเด็นที่น่าสนใจคือ ประชาชนจะแบกรับภาระภาษีมากขึ้นหรือไม่ ซึ่งผลจากการวิจัยพบว่า ประชาชนยังสามารถแบกรับภาษีได้เพิ่มขึ้นอีก โดยเฉพาะภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง จากการสอบถามกลุ่มข้าราชการส่วนท้องถิ่น พนักงานเทศบาล นักการเมือง และข้าราชการส่วนภูมิภาคมีดังนี้

(1) การแบกรับภาระภาษีบำรุงท้องที่

ตารางแสดงทัศนะเกี่ยวกับการแบกรับภาระภาษีบำรุงท้องที่ของประชาชน

แหล่งที่มาของความแปรปรวน	D.F.	S.S.	M.S.	F	Sig.F
ระหว่างกลุ่ม	3	0.949	0.316	0.815	0.487
ภายในกลุ่ม	147	57.051	0.388		
รวม	150	58.000			

	ข้าราชการส่วนภูมิภาค	นักการเมือง	ข้าราชการส่วนท้องถิ่น	พนักงานเทศบาล
ค่าเฉลี่ย	1.000	1.094	0.875	0.949

จากตารางพบว่า ทุกกลุ่มมีความเห็นไม่แตกต่างกันเกี่ยวกับการแบกรับภาระภาษีบำรุงท้องที่ของประชาชนที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 โดยมีแนวโน้มเห็นว่าประชาชนแบกรับภาระภาษีนี้ค่อนข้างน้อย

(2) การแบกรับภาระภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ตารางแสดงทัศนะเกี่ยวกับการแบกรับภาระภาษีโรงเรือนและที่ดินของประชาชน

แหล่งที่มาของความแปรปรวน	D.F.	S.S.	M.S.	F	Sig.F
ระหว่างกลุ่ม	3	0.599	0.199	0.483	0.694
ภายในกลุ่ม	146	60.261	0.413		
รวม	149	60.860			

	ข้าราชการส่วนภูมิภาค	นักการเมือง	ข้าราชการส่วนท้องถิ่น	พนักงานเทศบาล
ค่าเฉลี่ย	1.286	1.250	1.375	1.180

จากตารางพบว่า ทุกกลุ่มมีความเห็นไม่แตกต่างกันเกี่ยวกับการแบกรับภาระภาษีโรงเรือนและที่ดินของประชาชนที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 โดยมีแนวโน้มเห็นว่าประชาชนแบกรับภาระภาษีนี้ในระดับน้อย

(3) การแบกรับภาระภาษีป้าย

ตารางแสดงทัศนะเกี่ยวกับการแบกรับภาระภาษีป้ายของประชาชน

แหล่งที่มาของความแปรปรวน	D.F.	S.S.	M.S.	F	Sig.F
ระหว่างกลุ่ม	3	2.291	0.764	1.841	0.142
ภายในกลุ่ม	146	60.543	0.415		
รวม	149	62.833			

	ข้าราชการส่วนภูมิภาค	นักการเมือง	ข้าราชการส่วนท้องถิ่น	พนักงานเทศบาล
ค่าเฉลี่ย	0.886	1.039	1.167	0.821

จากตารางพบว่า ทุกกลุ่มมีความเห็นไม่แตกต่างกันเกี่ยวกับการแบกรับภาษีป้ายของประชาชนที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 โดยมีแนวโน้มเห็นว่าประชาชนแบกรับภาระภาษีค่อนข้างน้อย

จากที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ประชาชนยังสามารถแบกรับภาระภาษีเพิ่มได้อีก ดังนั้นจากข้อมูลของปัญหาสำคัญที่ท้องถิ่นเผชิญอยู่อันได้แก่การหลีกเลี่ยงและการหลบหลีกภาษีนั้น น่าจะแก้ไขได้ โดยการกำหนดมาตรการดังต่อไปนี้

1. มาตรการสร้างความสมัครใจในการเสียภาษีอากรให้เกิดขึ้นกับประชาชนในท้องถิ่น

1.1 ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของการเสียภาษีอากร

1.2 ประชาสัมพันธ์แจ้งสถานะทางการเงินทั้งรายรับและรายจ่ายในโครงการต่าง ๆ ให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบอยู่เป็นประจำ

1.3 ประชาสัมพันธ์อย่างสม่ำเสมอให้ประชาชนในท้องถิ่นเห็นว่า สาธารณสมบัติจัดสร้างมาจากเงินภาษีของประชาชนและเป็นหน้าที่ของทุกคนที่จะต้องช่วยกันดูแลรักษา

1.4 ท้องถิ่นควรปรับปรุงวิธีการเสียภาษี เพื่อให้ความสะดวกรวดเร็วแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอยู่เสมอ

1.5 การปรับปรุงช่องโหว่ของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ รวมทั้งการปรับเพื่อให้เข้ากันได้กับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

1.6 จัดเก็บภาษีอย่างเป็นธรรม โดยไม่มีการให้อภิสิทธิหรือสิทธิพิเศษแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะ

2. มาตรการสร้างจิตสำนึกในการเสียภาษีอากรให้เกิดขึ้นกับประชาชนในท้องถิ่น

2.1 ปลูกฝังความสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบในการเสียภาษีแก่นักเรียนและนักศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงมหาวิทยาลัย โดยการสร้างหลักสูตรการเรียนวิชาภาษีอากรให้เหมาะสมกับวัยและระดับการศึกษา ทั้งนี้เพื่อสร้างความคุ้นเคยและความรับผิดชอบในการเสียภาษีอากรเมื่อเติบใหญ่

2.2 ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีสิทธิและมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเมื่อมีการออกหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ ด้วยการกระทำดังกล่าวจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าได้มีส่วนร่วมในเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะช่วยลดผลกระทบในทางลบต่อการดำเนินงานต่าง ๆ เกี่ยวกับภาษีอากรลงไปได้มาก

2.3 เปิดเผยการเสียภาษีอากรของผู้เสียภาษีอากรให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบ มาตรการนี้นอกจากจะทำให้ประชาชนเห็นว่าท้องถิ่นได้จัดเก็บภาษีอากรอย่างเสมอภาคระหว่างบุคคลหรือกิจการที่อยู่ในระดับเดียวกันแล้ว ยังทำให้บุคคลที่ไม่ได้เสียภาษีหรือเสียภาษีไม่เท่าเทียมกันเกิดความรู้สึกละอายต่อการกระทำเช่นนั้น และที่สำคัญคือเมื่อประชาชนได้รับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเสียภาษีของบุคคลหรือกิจการหนึ่ง ๆ ก็อาจทำให้ประชาชนสนใจติดตามตรวจสอบต่อไป ซึ่งเท่ากับช่วยควบคุมการเสียภาษีให้แก่ท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่ง

3. มาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่

3.1 ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบและข้อบังคับด้านภาษีอากรอย่างถ่องแท้ รวมทั้งการตรวจสอบภาษีอากรเพื่อให้สามารถตามทันผู้เสียภาษีอากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 ปรับปรุงความพร้อมในเรื่องเครื่องมือที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงานด้านภาษีอากรและสามารถจัดหามาได้อย่างรวดเร็ว

3.3 ประสานงานกับหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินงานด้านภาษีอากรบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้ เช่นการประสานงานเรื่องการจัดทำและปรับแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

3.4 จัดทำมาตรการส่งเสริมด้านกำลังขวัญแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติด้านภาษีอากร

3.5 เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านภาษีต้องสร้างศรัทธาให้เกิดแก่ประชาชนเช่นการใช้วาจาที่สุภาพ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน การให้เกียรติแก่ผู้เสียภาษีทุกระดับฐานะ

3.6 เสริมสร้างจริยธรรมให้เกิดแก่เจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการเพื่อให้ละอายต่อการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ไม่คิดทุจริตโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่การงานรวมทั้งให้ความเป็นธรรมกับผู้เสียภาษีทุกคนด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดสรรภาษีเสริมและภาษีแบ่ง

เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจน จะเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่ได้จากการวิจัยกับหลักเกณฑ์การจัดสรรแต่เดิมดังนี้

รายการ	หลักเกณฑ์เดิม	หลักเกณฑ์จากการวิจัย
ภาษีการค้า	จำนวนเงินที่ท้องถิ่นได้รับใน พ.ศ. 2503	ระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่
ภาษีสุรา	ประชากร	ประชากร
ภาษีสรรพสามิต	ประชากร	ประชากร
ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	เทศบาลร้อยละ 50 องค์การฯร้อยละ 25 สุขาภิบาลร้อยละ 25	ระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่

ภาษีเสริมและภาษีแบ่งถือได้ว่าเป็นรายได้ที่สำคัญของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์เดิมที่ใช้จัดสรรภาษีเหล่านี้น่าจะไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะภาษีการค้าและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ดังนั้นหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีใหม่จึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำ

ในการปรับปรุง ผู้วิจัยจะใช้หลักเกณฑ์ที่ได้จากการวิจัย อย่างไรก็ตาม ก่อนนำเสนอหลักเกณฑ์ใหม่ จะแสดงเหตุผลเพื่อบ่งชี้ข้อบกพร่องของหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีการค้าและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนเดิม ประกอบการพิจารณาด้วย

1. ภาษีการค้า ปัจจุบันการจัดสรรภาษีการค้าให้แก่ท้องถิ่น จะกระทำโดยยึดเอาจำนวนรายได้ที่เก็บได้ในท้องถิ่นนั้นเมื่อ พ.ศ. 2503 เป็นหลักในการประเมินตลอดมา สำหรับการประเมินจะกระทำโดยคณะกรรมการประเมินรายได้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งท้องที่นั้นเป็นผู้แต่งตั้งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการส่งมอบและการจัดสรรเงินภาษีการค้าให้แก่เทศบาลสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการ ประกอบด้วยปลัดจังหวัดสรรพากรจังหวัดและนายอำเภอท้องที่ที่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่ โดยปรกติการประเมินรายได้จากภาษีการค้า จะอาศัยข้อมูลจากสำนักงานสรรพากรจังหวัด อย่างไรก็ตามถ้าข้อมูลที่จัดเก็บภาษีการค้าเมื่อปี พ.ศ. 2503 ถูกทำลายหรือสูญหายไป การระบุรายได้ให้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการ โดยการวิเคราะห์ถึงสภาพความเจริญของท้องถิ่นนั้นในอดีตเปรียบเทียบกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในเขตจังหวัดที่มีรายได้จากภาษีการค้าปีงบประมาณ พ.ศ. 2503 สำหรับฐานภาษีและการจัดสรรภาษีการค้าปีงบประมาณ 2534 ของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษามีดังนี้

ตารางที่ 19 บัญชีการจัดสรรภาษีการค้าปีงบประมาณ 2534 (หน่วย : บาท)

รายการ	ฐานภาษีปี 2503	เงินงวดที่ 1	เงินงวดที่ 2	เงินงวดที่ 3
องค์การฯ	32,556	1,654,544	2,145,148	2,268,543
เทศบาลฯ	385,082	19,570,446	25,373,456	26,833,001
ช้างเผือก	5,000	254,107	329,455	348,406
ยางเนิ้ง	2,232	113,433	147,068	155,528
สันกำแพง	1,768	89,852	116,495	123,196
สันทรายฯ	47	5,000	5,000	5,000
แม่ริม	2,580	131,119	169,998	179,777
หางดง	1,195	60,731	78,739	83,269
ต้นเปา	450	22,869	29,650	26,478

จากตารางจะเห็นได้ชัดเจนว่า ฐานภาษีของปีงบประมาณ 2503 ของแต่ละท้องถิ่นมีน้อยมาก โดยเฉพาะสุขาภิบาลสันทรายหลวง ฐานภาษีมีเพียง 47 บาทเท่านั้น ซึ่งส่งผลให้รายได้จากภาษีการค้าของสุขาภิบาลสันทรายหลวง มีค่าเท่ากับ 5,000 บาท ในแต่ละงวดเสมอ ถึงแม้สุขาภิบาลแห่งนี้จะเปลี่ยนสถานภาพเป็นเทศบาลในอนาคตก็ตาม รายได้จากภาษีการค้ายังคงเท่ากับ 5,000 บาทในแต่ละงวดตลอดไป ดังนั้นการจัดสรรภาษีการค้าตามสัดส่วนที่ใช้ในปี 2503 ไม่เป็นธรรมระหว่างท้องถิ่นและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ท้องถิ่นที่มีสภาพทางเศรษฐกิจดีกว่าท้องถิ่นอื่นในปี 2503 ก็จะได้เปรียบตลอดไป ถึงแม้ท้องถิ่นที่เจริญเติบโตน้อยกว่านั้น ภายหลังจะเจริญเติบโตมากกว่าก็ตาม ด้วยเหตุนี้ ข้อเสนอแนะคือ การใช้เกณฑ์ระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่น่าจะเหมาะสมกว่า เพราะ

1) ทำให้ระบบการจัดสรรภาษีการค้าระหว่างท้องถิ่นมีความเป็นธรรมมากขึ้น กล่าวคือ ท้องถิ่นใดที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง จะได้รับการจัดสรรภาษีมากกว่า ซึ่งการจัดสรรตามหลักเกณฑ์เดิมมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับเรื่องนี้

2) จะเป็นการขยายฐานรายได้ของท้องถิ่นให้มากขึ้น อันจะทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะและดำเนินการอย่างอื่น ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญเติบโตได้มากขึ้น

2. ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ตามหลักเกณฑ์เดิม กำหนดให้จำแนกรายได้ออกเป็น 3 ส่วน โดยไม่คำนึงถึงขนาดของท้องถิ่นหรือภาระในการบำรุงรักษาเส้นทางสัญจรของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งการจัดสรรตามเกณฑ์นี้ น่าจะไม่เหมาะสมโดยเฉพาะถ้ามีท้องถิ่นหลายแห่งอยู่ในจังหวัดเดียวกัน เช่น เชียงใหม่ ปัจจุบันมีสุขาภิบาล 26 แห่ง ตามหลักเกณฑ์เดิม ส่วนแบ่งที่

สุขาภิบาลแต่ละแห่งได้รับจะเท่ากัน ซึ่งไม่ว่าจะเป็นธรรม อนึ่งถ้าจังหวัดเชียงใหม่มีเทศบาลเพิ่มขึ้นมากอีกในอนาคต ลักษณะของความไม่เป็นธรรมในการแบ่ง ก็จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับสุขาภิบาลในปัจจุบัน กล่าวได้ว่ายิ่งมีท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นเท่าใด ความไม่เป็นธรรมของการได้รับส่วนแบ่งตามหลักเกณฑ์เดิมก็ยิ่งมีเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การใช้เกณฑ์ระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่น่าจะเหมาะสมกว่าเพราะจะทำให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างท้องถิ่น กล่าวคือ ในเขตที่มีระดับความเจริญทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน ความต้องการใช้เส้นทางสัญจรย่อมแตกต่างกัน ซึ่งสิ่งนี้จะมีผลต่อค่าใช้จ่ายในการสร้างและบำรุงรักษาระบบเส้นทางด้วย

รายการ	จำนวนเงินที่ได้รับการจัดสรร	ค่าใช้จ่ายในการสร้างและบำรุงรักษาระบบเส้นทาง
ยางเนิ้ง	1,221,360	1,401,370
สันกำแพง	1,221,360	3,910,566
สันทรายฯ	11,221,360	1,072,650
แม่ริม	1,221,360	3,128,520
หางดง	1,221,360	981,850
ต้นเปา	1,221,360	1,365,735

หมายเหตุ 1/ หมายถึงค่าใช้จ่ายรวมเกี่ยวกับการสร้างถนน การบำรุงรักษาถนน และการสร้างและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

จากตารางจะเห็นได้ว่า สุขาภิบาลส่วนใหญ่มีรายจ่ายสำหรับการสร้างและบำรุงรักษาระบบเส้นทางมากกว่าค่าธรรมเนียมที่ได้รับ ในขณะที่เทศบาลฯ และองค์การฯ อยู่ในระดับใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตาม ถ้าจังหวัดเชียงใหม่ มีเทศบาลเพิ่มขึ้น คงต้องเผชิญปัญหาในลักษณะเดียวกันกับสุขาภิบาล สำหรับข้อเสนอแนะในการวัดระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่ ในกรณีนี้คือ จะใช้รายจ่ายจริงเพื่อการสร้างและบำรุงรักษาระบบเส้นทางเป็นรายปีย้อนหลังไปสามปีมาเฉลี่ยเป็นรายจ่ายจริงสำหรับการคำนวณส่วนแบ่งท้องที่แต่ละแห่งสมควรจะได้รับ กล่าวได้ว่า ท้องถิ่นใดที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ความต้องการใช้ระบบเส้นทางย่อมมีมาก ซึ่งจะส่งผลให้ท้องถิ่นนั้นต้องเสียค่าใช้จ่ายในการสร้างและบำรุงรักษามากขึ้นตามไปด้วย ในทางกลับกันท้องถิ่นที่มีอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสร้างและบำรุงรักษาระบบเส้นทางย่อมมีน้อย

อย่างไรก็ตามการใช้เกณฑ์จัดสรรแบบใหม่นี้คงต้องมีผลกระทบต่อท้องถิ่นขนาดเล็กแน่นอน เพราะจะทำให้รายรับลดลง ซึ่งอาจแก้ไขได้โดยใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

สำหรับภาษีสุราและภาษีสรรพสามิตยังคงใช้เกณฑ์เดิม

อนึ่ง การจัดสรรตามหลักเกณฑ์ข้างต้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาอีกประการหนึ่ง คือ ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บที่รัฐบาลได้หักไว้ร้อยละ 5 ของภาษีที่จัดเก็บได้ผู้วิจัยเห็นว่าเนื่องจากในปัจจุบันรัฐบาลได้นำเอาภาษีมูลค่าเพิ่มเข้ามาใช้แล้ว อันเป็นผลทำให้โครงสร้างของระบบภาษีไม่ซับซ้อนเหมือนดังอดีต ประกอบกับรัฐบาลต้องจัดเก็บภาษีเหล่านี้อยู่แล้ว ดังนั้นจึงสมควรยกเลิกค่าบริการจัดเก็บภาษีทุกประเภทได้ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายรับเพิ่มขึ้น

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเงินอุดหนุน

ปัจจุบันท้องถิ่นยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่อย่างมาก ทั้งนี้เพราะ

1. ภาระกิจที่ท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามที่ระบุไว้ในกฎหมายมีมาก ในขณะที่รายได้ของท้องถิ่นมีจำกัด

2. โครงสร้างของระบบภาษีอากรของท้องถิ่นไทยในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้

3. ความจริงใจในการกระจายอำนาจของรัฐบาลยังมีน้อย

ภายใต้สภาพการณ์ข้างต้น เงินอุดหนุนยังคงมีบทบาทสำคัญต่อท้องถิ่นอยู่อย่างมาก ดังนั้น ในขณะที่ยังมิได้มีการปฏิรูปโครงสร้างการคลังท้องถิ่น การคงเงินอุดหนุนเอาไว้จึงมีความจำเป็น

จากการวิจัยพบว่า

(1) เงินอุดหนุนทั่วไปแบบให้เปล่า หลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญ ได้แก่ ประชากรและเป้าหมายของรัฐบาลที่มีต่อแต่ละพื้นที่ และที่อยู่ในระดับไล่เลี่ยกัน คือ รายได้ต่อหัวประชากร ความหนาแน่นของประชากร และฐานะทางการคลังของท้องถิ่น

จากผลลัพธ์ข้างต้น อาจตีความได้ว่า ในระบบเดิม เงินอุดหนุนทั่วไปแบบให้เปล่าเป็นแบบเหมาจ่าย วงเงินจัดสรรให้เป็นรายหัวในอัตราตายตัว การจัดสรรลักษณะนี้ไม่มีเป้าหมายที่แน่ชัด ไม่ได้คำนึงถึงฐานะทางการคลังของท้องถิ่น และไม่สอดคล้องกับภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

ดังนั้น ข้อเสนอแนะคือ เป้าหมายของรัฐบาลที่มีต่อการให้เงินอุดหนุนทั่วไปแบบให้เปล่าควรมุ่งเพื่อลดความแตกต่างด้านฐานะทางการคลังระหว่างท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความเจริญเติบโตไม่เท่ากัน ซึ่งส่งผลทำให้รายรับที่จัดเก็บได้แตกต่างกันด้วย ดังนั้นเพื่อสร้างความเสมอภาพทางการคลังระหว่างท้องถิ่น การให้เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อลดความแตกต่างทางการคลัง จึงมีความจำเป็น

ตามเป้าหมายข้างต้น วงเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้จะแปรผันตรงกับจำนวนประชากร รายได้ต่อหัวประชากร และฐานะทางการคลังของท้องถิ่น จากปัจจัย 3 ประการ อาจเขียนเป็นสูตรของเงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งควรได้รับดังนี้

$$Si = \frac{Yi/Yt}{LFi/LFt} \times Pi$$

Si = จำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปแบบให้เปล่าที่ท้องถิ่น i จะได้รับ

Yi = รายได้ต่อหัวประชากรของท้องถิ่น i

Yt = รายได้ต่อหัวประชากรของท้องถิ่นระดับเดียวกันกับท้องถิ่น i ทั่วประเทศ

LFi = ฐานะทางการคลังต่อหัวประชากรของท้องถิ่น i (ฐานะทางการคลังหมายถึง รายได้ 5 หมวดของท้องถิ่น i)

LF1 = ฐานะทางการคลังต่อหัวประชากรของท้องถิ่นระดับเดียวกันกับท้องถิ่น i ทั่วประเทศ (ฐานะทางการคลัง หมายถึง รายได้ 5 หมวดของท้องถิ่นระดับเดียวกันกับท้องถิ่น i ทั่วประเทศ)

Pi = จำนวนประชากรของท้องถิ่น i

จากสูตรข้างต้น จำนวนเงินอุดหนุนจะมีความยืดหยุ่นสูง นอกจากจะตอบสนองต่อเป้าหมายของการลดความแตกต่างด้านฐานะทางการคลังระหว่างท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นดัชนีบ่งชี้ให้เห็นถึงระดับของความเจริญเติบโตหรือระดับของการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างดีอีกด้วย อย่างไรก็ตาม สิ่งที่พึงตระหนักคือ เงินอุดหนุนถือเป็นการพึ่งพารัฐบาล และเงินอุดหนุนทั่วไปแบบให้เปล่า มีเป้าหมายเพื่อสร้างความเสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีเงื่อนไขของการให้เงินอุดหนุนประเภทนี้ เช่น การกำหนดวงเงินขั้นสูงสุดที่รัฐบาลสามารถให้การอุดหนุนได้ หรือการลดจำนวนเงินอุดหนุนลง จนกระทั่งไม่ให้อีกต่อไป โดยการกำหนดระยะเวลาเป็นขั้นตอน หาไม่แล้ว ท้องถิ่นคงไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ทำให้เป็นภาระแก่รัฐบาลที่ต้องให้เงินอุดหนุนอยู่ตลอดไป

(2) เงินอุดหนุนทั่วไปแบบสมทบ หลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญคือ ประชากร ความหนาแน่นของประชากร และระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

เงินอุดหนุนทั่วไปแบบสมทบ จะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถผลิตบริการสาธารณะที่มีความสำคัญบางประการได้ ซึ่งลำพังการอาศัยเพียงเฉพาะรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง คงไม่สามารถดำเนินการได้ เช่นเดียวกัน ถ้าให้รัฐบาลเป็นผู้ผลิตบริการสาธารณะที่จำกัดขอบเขตเฉพาะท้องถิ่นหนึ่ง ๆ ก็อาจประสบกับปัญหาเรื่องประสิทธิภาพและการไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น บริการสาธารณะประเภทนี้มี อาทิเช่น การศึกษาและการสาธารณสุข ดังนั้น เพื่อแบ่งภาระหน้าที่ของรัฐบาลในการผลิต และเพื่อช่วยให้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างสมบูรณ์ การให้เงินอุดหนุนทั่วไปแบบสมทบจึงมีความจำเป็น

เนื่องจากท้องถิ่นแต่ละแห่งมีระดับความเจริญแตกต่างกัน ดังนั้นสูตรที่เหมาะสมสำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ คงใช้สูตรเงินอุดหนุนทั่วไปแบบให้เปล่า โดยนำเอาระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเข้ามาพิจารณาร่วมด้วย ดังนี้

$$Gi = \frac{Yi/Yt}{LFi/LFt} \times Pi \times k$$

Gi = จำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปแบบสมทบที่ท้องถิ่น i จะได้รับ

Yi = รายได้ต่อหัวประชากรของท้องถิ่น i

Yt = รายได้ต่อหัวประชากรของท้องถิ่นระดับเดียวกันกับท้องถิ่น i ทั่วประเทศ

LFi = ฐานะทางการคลังต่อหัวประชากรของท้องถิ่น i (ฐานะทางการคลังหมายถึง รายได้ 5 หมวดของท้องถิ่น i)

LF1 = ฐานะทางการคลังต่อหัวประชากรของท้องถิ่นระดับเดียวกันกับท้องถิ่น i ทั่วประเทศ (ฐานะทางการคลัง หมายถึง รายได้ 5 หมวดของท้องถิ่นระดับเดียวกันกับท้องถิ่น i ทั่วประเทศ)

Pi = จำนวนประชากรของท้องถิ่น i

k = ร้อยละของวงเงินที่รัฐบาลจะออกสมทบ ตามระดับของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งจำแนกออกเป็น 3 ระดับคือ เทศบาล สุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในอัตราร้อยละ 20 30 และ 50 ตามลำดับ

3) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

กระทรวงการคลังได้ให้ความหมายของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจไว้สั้นๆ เป็น 2 นัย ตามหนังสือที่ กค. 0502/21552 ลงวันที่ 10 กันยายน 2516 นัยแรกคือ เงินงบประมาณที่กระทรวงทบวง กรม ได้รับเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่ส่วนราชการ ส่วนท้องถิ่น ส่วนนัยที่สองคือ เงินงบพัฒนาภาค

สำหรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ปรากฏใน พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี จะเป็นเงินงบประมาณตามนัยแรก ซึ่งงบนี้ ท้องถิ่นจะต้องจ่ายไปเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น ถนน สะพาน ไฟฟ้า ประปา หรืองานอื่นในลักษณะเดียวกัน จะนำไปใช้เพื่อการพาณิชย์หรือนันทนาการไม่ได้ กล่าวได้ว่า เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินที่รัฐบาลให้แก่ท้องถิ่นโดยมุ่งควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลต้องการเป็นการเฉพาะ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมี 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจปรกติและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ

ในกรณีปรกตินั้น เทศบาลจะได้รับการจัดสรรตามชั้นรายได้ของเทศบาล สุขาภิบาลจะได้รับตามจำนวนประชากร ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด วงเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจัดเป็นรายจ่ายพิเศษ ซึ่งปรกติจะได้รับจาก 2 แห่ง คือ แหล่งแรกมาจากงบโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท

อนึ่ง ใน พ.ศ. 2535 งบส่วนนี้เรียกเป็นโครงการตามแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัด อีกแหล่งหนึ่งมาจากโครงการเฉพาะ เช่น โครงการบำรุงรักษาซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก โครงการก่อสร้างอาคารบริเวณพื้นที่เชิงวัดพระธาตุดอยสุเทพ เป็นต้น

ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษนั้น ท้องถิ่นจะได้มาจาก 2 แหล่งด้วยกันคือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเหลือจ่ายประจำปี และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งหลักเกณฑ์ของการจัดสรรจากแต่ละแหล่งมีดังนี้

1. จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเหลือจ่ายประจำปี

1.1 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเหลือจ่ายของท้องถิ่นใดจะนำไปจัดสรรให้เฉพาะกับท้องถิ่นที่อยู่ในระดับเดียวกัน

1.2 จะสนับสนุนโครงการที่เป็นไปตามเงื่อนไขของการขอเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีปรกติ

1.3 จะสนับสนุนโครงการที่มีเหตุผลเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่น

1.4 จะสนับสนุนโครงการการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่มีอยู่แล้ว

1.5 จะสนับสนุนโครงการที่มีหน่วยงานภาครัฐ หรือเอกชนให้การช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ หรือให้เงินสมทบแก่ท้องถิ่น เพื่อให้สามารถดำเนินงานบรรลุผลได้ตามเป้าหมาย

2. จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล

2.1 จะสนับสนุนโครงการที่จำเป็นต้องกระทำเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งถ้าไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

2.2 จะสนับสนุนโครงการที่ท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการได้ เนื่องจากต้องใช้เงินเกินฐานะทางการคลังของท้องถิ่นนั้น ๆ

2.3 จะสนับสนุนโครงการที่เอกชนหรือหน่วยงานอื่นให้การช่วยเหลือด้วย

2.4 จะสนับสนุนโครงการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การรับรองว่า จะได้รับประโยชน์คุ้มค่ากับการลงทุน

2.5 จะสนับสนุนโครงการที่ผ่านการเห็นชอบจากสภาของท้องถิ่นแต่ละแห่ง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ชัดเจนว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจตามระบบเดิมยังขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะ

(1) เป้าหมายของการให้เงินอุดหนุนคลุมเครือไม่ชัดเจน ทำให้รัฐบาลมีพันธะต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นตลอดไป กล่าวคือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกลับกลายเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ของท้องถิ่น และการใช้จ่ายมีลักษณะเป็นรายจ่ายประจำ ไม่ใช่รายจ่ายเพื่อการลงทุน

(2) หลักเกณฑ์การจัดสรรค่อนข้างยุ่งยากสับสน นอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาในการวิเคราะห์เพื่อกำหนดวงเงินจัดสรรแล้ว ยังส่งผลต่อการประเมินความสำเร็จของโครงการอีกด้วย

(3) ท้องถิ่นไม่เข้าใจวิธีการจัดทำโครงการ ทำให้การใช้ทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ

โดยวงเงินที่จัดสรรให้อาจมากกว่าต้นทุนที่แท้จริงของการจัดหาโครงการ ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเปล่าหรือวงเงินที่จัดสรรให้อาจน้อยกว่าต้นทุนที่แท้จริงของการจัดทำโครงการ ซึ่งจะมีผลต่อคุณภาพของโครงการ หรือทำให้เกิดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเหลือจ่าย

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด ผู้วิจัยเห็นว่าระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจควรเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสมขึ้น โดยจำแนกเงินอุดหนุนเฉพาะกิจออกเป็น 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบให้เปล่า และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบสมทบ ซึ่งเกณฑ์การจัดสรรที่ควรนำมาพิจารณา จากผลการวิจัยพบว่า ทั้งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบให้เปล่าและแบบสมทบ เกณฑ์ที่ควรคำนึงถึง ได้แก่ ประชากร ความหนาแน่นของประชากร เป้าหมายของรัฐบาลที่มีต่อแต่ละพื้นที่

โดยหลักการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบให้เปล่า ควรมีเป้าหมายเพื่อ

(1) ผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นหลายแห่งได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน

(2) เพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอก อันเกิดจากท้องถิ่นอื่นได้รับผลประโยชน์จากสินค้าหรือบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นหนึ่งผลิตขึ้น โดยที่ท้องถิ่นผู้ผลิตไม่สามารถจัดเก็บเงินจากประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นอื่นได้ ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นที่ผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการผลิตมากกว่าที่ควรเป็นโดยที่ประชาชนในท้องถิ่นอื่นที่มาใช้บริการไม่ได้มีส่วนช่วยรับภาระค่าใช้จ่ายแต่ประการใด

(3) เพื่อสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นให้เกื้อหนุนต่อการพัฒนาในระดับชาติ

สำหรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบสมทบ ควรมีเป้าหมายเพื่อช่วยให้ท้องถิ่นสามารถผลิตสินค้าและบริการสาธารณะที่จำเป็นบางประการได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์ขึ้น โดยนัยข้างต้น สินค้าหรือบริการสาธารณะที่รัฐบาลควรอุดหนุนนี้ ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

สำหรับเกณฑ์ที่กลุ่มตัวอย่างเสนอให้นำมาพิจารณา อันได้แก่ ประชากรและความหนาแน่นของประชากรนั้น น่าจะไม่สอดคล้องกับหลักการข้างต้น นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. 2528 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2529 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสุขาภิบาล พ.ศ. 2531 แล้ว น่าจะยืนยันได้ชัดเจนขึ้นดังนี้

1. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. 2528 ข้อ 15 ระบุว่า *"งบประมาณรายจ่ายทั่วไป ให้จำแนกเป็นแผนงาน งานและหรือโครงการและให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเทศบาล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาเทศบาล แผนงานใดที่มีงานหรือโครงการซึ่งตั้งจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แยกงานหรือโครงการนั้นไว้เป็นการเฉพาะ"*

2. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2529 ข้อ 14 ระบุว่า *"รายจ่ายพิเศษ หมายถึง รายจ่ายที่ตั้งจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทั้งหมดหรือบางส่วน"* และข้อ 32 ระบุว่า *"การคำนวณตั้งงบประมาณรายจ่ายพิเศษซึ่งตั้งจ่ายตามความในข้อ 14 ต้องกำหนดให้ใกล้เคียงกับที่จะต้องจ่ายเงินและให้มีคำชี้แจงการใช้จ่ายประกอบพร้อมทั้งแสดงประโยชน์อันพึงจะได้รับจากงานนั้นด้วย"*

3. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสุขาภิบาล พ.ศ. 2531 ข้อ 15 ระบุว่า *"งบประมาณรายจ่ายทั่วไปให้จำแนกเป็นแผนงาน งานและ/หรือโครงการตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด แผนงานใดที่มีงานหรือโครงการซึ่งตั้งจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แยกงานหรือโครงการนั้นไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อสุขาภิบาลใดมีแผนพัฒนาสุขาภิบาลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการวางแผนพัฒนาสุขาภิบาล ให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามแผนพัฒนาสุขาภิบาลนั้น"*

จากระเบียบข้างต้นทั้งหมดกล่าวได้ว่า การขอการสนับสนุนในรูปของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจต้องทำเป็นโครงการและต้องเป็นโครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาของท้องถิ่นนั้น ๆ

ดังนั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ การให้ควรจำกัดเฉพาะการจัดทำโครงสร้างทางเศรษฐกิจเท่านั้น ซึ่งกรณีของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบทั่วไป รัฐบาลควรลงทุนทั้งหมดในโครงการ เพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกและในสินค้าหรือบริการสาธารณะที่หลายท้องถิ่นได้รับประโยชน์ร่วมกัน ส่วนกรณีของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบสมทบนั้น รัฐบาลควรช่วยเหลือในกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นตามกฎหมายเท่านั้น

สำหรับหลักเกณฑ์การจัดสรร ควรกำหนดจากต้นทุนต่อหน่วยของโครงการ อนึ่ง ในกรณีของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบสมทบ เกณฑ์ที่ควรนำมาพิจารณาร่วมด้วยก็คือ ความสอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับชาติ ทั้งนี้เพื่อชักจูงให้ท้องถิ่นจัดทำโครงการไปในแนวทางที่รัฐบาลกำหนดไว้

ข้อเสนอแนะการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่น

ปัจจุบันการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย 3 ฉบับ คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. 2528 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2529 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสุขาภิบาล พ.ศ. 2531 ซึ่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยทั้ง 3 ฉบับ ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อการพัฒนาท้องถิ่นหลายประการ อนึ่ง ถึงแม้จะได้มีการปรับปรุงระเบียบดังกล่าวหลายครั้งแต่สาระสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตของท้องถิ่นยังคงอยู่เช่นเดิม ดังนั้น เพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้พัฒนาไปในทิศทางที่เหมาะสมการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของระเบียบกระทรวงมหาดไทย น่าจะเป็นดังนี้

1. เฉพาะส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรจัดทำงบประมาณโดยจำแนกออกเป็นแผนงาน งานและหรือโครงการและให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เหมือนเช่นเทศบาลและสุขาภิบาล

2. ยกเลิกข้อบังคับซึ่งกำหนดว่า การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ห้ามมิให้ตั้งรายจ่ายสูงกว่ารายรับ และตามปกติต้องมีรายรับสูงกว่ารายจ่ายไม่น้อยกว่าร้อยละสอง สำหรับเทศบาลและสุขาภิบาล (ร้อยละสามสำหรับองค์การฯ) โดยให้หักเงินกู้ เงินที่ได้รับอนุมัติให้จ่ายขาดจากเงินสะสม เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นทุกประเภท ออกจากงบประมาณรายรับก่อนที่จะนำมาคิดอัตราส่วนร้อยละสอง ในกรณีของเทศบาลและสุขาภิบาล (ร้อยละสามสำหรับองค์การฯ) ข้อบังคับข้อนี้ถือว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นมากที่สุด เนื่องจากบังคับให้ท้องถิ่นต้องผูกพันงบประมาณรายจ่ายไว้กับรายรับ การใช้นโยบายงบประมาณในลักษณะนี้ บ่งชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงการต้องการความง่ายในการควบคุมดูแล ถ้าหากปล่อยให้ท้องถิ่นใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุลได้ ก็จะทำให้การควบคุมบังคับกระทำได้ยาก และอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงได้ ซึ่งทัศนะเช่นนี้ย่อมไม่เป็นผลดีต่อความเจริญเติบโตของท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการพัฒนากิจการของตนได้อย่างเต็มที่ และผลจากการวิจัยก็ชี้ให้เห็นชัดเจนว่า **ท้องถิ่นไม่มีสมรรถนะในการบริหารงานพัฒนาเลย** แม้กระทั่งสมรรถนะในการบริหารงานประจำองค์การฯ ก็ไม่มีสมรรถนะด้านนี้ ส่วนเทศบาลฯ และสุขาภิบาลก็อยู่ในสภาพพอประคับประคองตนเองเท่านั้น นอกจากนี้ปัจจัยความเป็นเมืองและการเจริญเติบโตของเมืองก็ไม่มีอิทธิพลต่อรายจ่ายของท้องถิ่นเลย ซึ่งอาจบ่งชี้ได้ว่า การใช้จ่ายเพื่อพัฒนาท้องถิ่น น่าจะเป็นไปตามยถากรรม อนึ่ง ถ้าพิจารณาจากงบประมาณสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ งบประมาณส่วนใหญ่ของท้องถิ่นเป็นงบรายจ่ายประจำ ดังนั้นการกำหนดให้ท้องถิ่นต้องจัดทำงบประมาณเช่นนี้ ย่อมส่งเสริมให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีขาดประสิทธิภาพด้วย เพราะไม่มีสิ่งกระตุ้นให้ต้องเร่งรัดแสวงหารายได้เพิ่มเติม

การที่สุขาภิบาลมีรายได้ต่ำก็จะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาความเจริญของสุขาภิบาล เนื่องจากงบที่ใช้เพื่อการลงทุนจะถูกจำกัดลงด้วย แม้จะมีงบอุดหนุนเฉพาะกิจการจากส่วนกลางมาช่วยในด้านรายจ่ายเพื่อการลงทุนก็ตามแต่ก็เป็นงบที่ต้องใช้ไปในด้านใดด้านหนึ่งที่ส่วนกลางกำหนดไว้ สุขาภิบาลไม่มีอิสระในการใช้จ่ายงบดังกล่าวในการพัฒนาได้ตามความต้องการ ดังนั้นภายใต้สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ถ้าระเบียบข้อนี้ยังไม่มีการแก้ไขก็จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นต่างๆ เป็นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ข้อเสนอคือ ให้ยกเลิกข้อบังคับดังกล่าวไป เพื่อเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถเลือกกำหนดนโยบายงบประมาณของตนเองได้โดยจัดสรร ซึ่งการกระทำเช่นนี้ นอกจากจะทำให้เจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการของท้องถิ่นต้องปรับปรุงสมรรถนะในการทำงานของตนให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นแล้วยังเท่ากับเป็นการช่วยพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยของไทยให้ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ภายใต้สภาวการณ์ปัจจุบันซึ่งยังไม่มีการแก้ไขข้อบังคับที่เสนอข้างต้น รวมทั้งการปรับโครงสร้างภาษีตามที่เสนอไว้ สิ่งที่ควรนำมาพิจารณาเพื่อให้การใช้จ่ายเงินที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุดก็คือ การปรับปรุงเงินสะสมและเงินทุนส่งเสริมกิจการของท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเงินสะสมของท้องถิ่น

ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับเงินสะสมก็คือ ควรนำเงินสะสมที่ท้องถิ่นเก็บไว้ไปใช้อย่างไรจึงจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนขึ้น จะยกตัวอย่างกรณีเงินสะสมของเทศบาลเชียงใหม่โดยเปรียบเทียบกับรายจ่ายประจำของเทศบาลดังนี้

ตารางแสดงการเปรียบเทียบเงินสะสมกับรายจ่ายประจำของเทศบาล

(หน่วย : ล้านบาท)

พ.ศ.	เงินสดในมือและเงินฝากธนาคาร (1)	เงินฝากคลังจังหวัด (2)	รวม (1)/(2)	รายจ่ายประจำ	รายจ่ายงบกลาง
2531	51.31	10.51	61.82	87.38	8.53
2532	85.71	1.45	87.16	92.18	12.12
2533	108.38	19.94	128.32	109.65	15.60

จากตารางจะพบว่า เมื่อพิจารณาเฉพาะเงินสดในมือและเงินฝากธนาคารเทียบกับรายจ่ายประจำ สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนคือ ส่วนต่างระหว่างสองยอดได้ลดลงตลอดเวลาและถ้านำเงินฝากที่คลังจังหวัดเข้ามารวมด้วย ผลลัพธ์ก็คือ ในพ.ศ. 2533 เงินสะสมมีมากพอที่จะนำไปใช้จ่ายในกิจการประจำได้เป็นอย่างดี และยังสามารถนำไปใช้จ่ายในกิจการของงบกลางได้อีกด้วย สิ่งนี้อาจบ่งชี้ได้ว่าเทศบาลฯ มีสถานะทางการคลังอยู่ในระดับดี เพียงแต่จะทำอย่างไรจึงจะใช้ประโยชน์จากเงินจำนวนนี้ได้อย่างคุ้มค่า

ในทางปฏิบัติ ท้องถิ่นจะแบ่งเงินสะสมออกเป็น 3 ส่วน คือ (1) ส่งให้กองทุนส่งเสริมกิจการของแต่ละท้องถิ่นได้แก่ กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล กองทุนส่งเสริมกิจการสุขาภิบาลและเงินทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) กันไว้ใช้ในกิจการของท้องถิ่นเนื่องจากรายได้ของท้องถิ่นจะยังไม่เข้ามาทันทีในช่วงแรกของปีงบประมาณ ดังนั้นท้องถิ่นก็จะมีเงินสำรองส่วนนี้ไว้ เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงาน (3) การหาประโยชน์จากเงินสะสมโดยปกติจะฝากไว้ที่ธนาคารกรุงไทยและธนาคารออมสิน

ประเด็นที่น่าสนใจที่ได้จากผลการวิจัย คือ กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยที่จะให้นำเงินสะสมไปลงทุนในโครงการที่จะก่อให้เกิดรายได้แก่ท้องถิ่นมากที่สุด มากกว่าที่จะให้นำเอาเงินซึ่ง

สิ่งนี้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพทางความคิด เพียงแต่อุปสรรคที่สำคัญคือ ท้องถิ่นขาดที่ปรึกษาในการนำเงินไปลงทุน ดังนั้นการแก้ไขข้อจำกัดในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการใช้จ่ายเงินสะสมของท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการนำเงินสะสมไปลงทุน ซึ่งนอกจากจะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นแล้ว ยังเป็นการพัฒนาศักยภาพตลอดจนความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของท้องถิ่นให้ดีขึ้นได้อีกด้วย

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเงินทุนส่งเสริมกิจการของท้องถิ่น

เงินทุนส่งเสริมกิจการของท้องถิ่น มี 3 ประเภท คือ เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล เงินทุนส่งเสริมกิจการสุขาภิบาล และเงินทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด วัตถุประสงค์ของเงินทุน ก็เพื่อให้ท้องถิ่นกู้ยืมไปจัดทำกิจกรรมสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ภายในอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายระบุไว้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีทางองค์การฯ ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าให้จ่ายเงินทุนสะสมได้เฉพาะกิจการลงทุนเพื่อบังเกิดผลโดยตรงหรือกิจการที่จะอำนายประโยชน์แก่ราษฎรอย่างใกล้ชิด

แหล่งที่มาของเงินทุนจะได้จากเงินสะสมของท้องถิ่น เงินดอกผลที่เกิดจากเงินทุนและเงินทุนอื่น ๆ

ปัญหาของเงินทุนส่งเสริมกิจการของท้องถิ่นเรียงตามลำดับดังนี้

1. ความสามารถในการจ่ายคืนเงินกู้ของท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำ
2. การขอกู้เงินจากกองทุนมักจะล่าช้าไม่เป็นไปตามกำหนด
3. กฎเกณฑ์ของการกู้เงินกองทุนคลุมเครือไม่ชัดเจน
4. ท้องถิ่นขาดโครงการลงทุนที่จะนำไปเสนอเพื่อขอกู้เงิน

จากปัญหาข้างต้น สิ่งที่พบได้คือ ไม่มีท้องถิ่นใดนิยมกู้เงินโดยเฉพาะสุขาภิบาลซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะจังหวัดเชียงใหม่เท่านั้น หากแต่เป็นปรากฏการณ์ปกติของประเทศไทย กรมการปกครองได้กระตุ้นเตือนและชักชวนให้สุขาภิบาลทุกแห่งพิจารณาดำเนินการขอกู้เงิน ก.ส.ส. ให้กว้างขวางยิ่งขึ้นอยู่ตลอดมาในรูปของหนังสือเวียน โดยย้ำให้สุขาภิบาลสนใจเรื่องการขอกู้เงินจาก ก.ส.ส. ให้มากขึ้น ซึ่งถ้าสุขาภิบาลไม่สนใจย่อมไม่ก่อให้เกิดผลดีสมดังเจตนารมย์ของทางราชการและที่สำคัญคือ กระทรวงมหาดไทย ได้จัดส่งหลักเกณฑ์และวิธีการขอกู้เงินรวมทั้งแบบคำถามและคำตอบเพื่อใช้สำหรับการขอกู้เงินโดยเฉพาะไปใช้แก่สุขาภิบาล แต่ผลลัพธ์ก็คือสุขาภิบาลไม่สนใจที่จะขอกู้เงินเหมือนเดิม อนึ่ง ในกรณีสุขาภิบาลที่ได้ขอกู้เงินไปแล้วนั้น ปรากฏว่าความสามารถในการชำระหนี้ของสุขาภิบาลต่ำ มียอดเงินกู้ค้างชำระในแต่ละงวดเป็นจำนวนมาก เมื่อเป็นดังนี้ ข้อเสนอแนะที่เป็นไปได้ คือ

ก. ระยะสั้น

1. จัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น ในเรื่องของการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการและการบริหารโครงการ ทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเชื่อมั่นและมีความสามารถในการจัดทำโครงการมากขึ้น ข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ที่พบได้คือ สุขาภิบาลบางแห่งยังจัดทำโครงการไม่เหมาะสมเช่น สภาพถนนและท่อระบายน้ำทรุดโทรมมาก สุขาภิบาลได้ก่อสร้างท่อระบายน้ำก่อนแต่ช่วงระบายน้ำอยู่ระดับเดียวกับถนน เมื่อสุขาภิบาลปรับปรุงถนนก็จะปิดช่องระบายน้ำทิ้งนั้น การระบายน้ำจึงไม่อาจทำได้ บางแห่งจัดทำโครงการก่อสร้างท่อระบายน้ำจากที่สูงลงคลอง ซึ่งตามหลักการจะต้องเริ่มดำเนินการช่วงปลายท่อที่จะระบายน้ำลงคลองก่อน เมื่อได้รับงบประมาณสุขาภิบาลก็ไปก่อสร้างจากบริเวณที่สูงลงมา ท่อที่ทำไว้จึงระบายน้ำลงคลองไม่ได้ หรือมีสุขาภิบาลบางแห่งได้ขอกู้เงินจากกองทุนฯ ไปสร้างตลาดในที่ดินของเอกชน แต่เมื่อสร้างเสร็จแล้วปรากฏว่าไม่มีผู้นำสินค้าเข้าไปขายในตลาด เป็นเหตุให้สุขาภิบาลต้องรับภาระหนักในการส่งใช้หนี้ต้นเงินกู้และดอกเบี้ย โดยไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเท่าที่ควร ดังนั้นการฝึกอบรมเกี่ยวกับการวิเคราะห์และการจัดทำโครงการให้แก่ท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่พึงกระทำ หรือ

2. ให้ท้องถิ่นจัดหาที่ปรึกษามาช่วยแนะนำในเรื่องของการวิเคราะห์และการจัดทำโครงการเพื่อลงทุนสำหรับพัฒนาท้องถิ่น โดยให้ค่าใช้จ่ายเป็นส่วนหนึ่งของเงินกู้ที่เงินกองทุนส่งเสริมกิจการของท้องถิ่นจะพิจารณาให้กู้ ซึ่งสิ่งนี้จะช่วยตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้ดีในระยะสั้น เพราะผลลัพธ์จากการวิจัยบ่งชี้ชัดเจนว่า ท้องถิ่นต้องการจะลงทุน แต่ยังขาดที่ปรึกษาให้ความช่วยเหลือในการลงทุน ดังนั้นถ้าปรับระเบียบของกระทรวงมหาดไทยให้ยืดหยุ่นและคล่องตัวมากขึ้น น่าจะเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นมากขึ้น

3. ปรับอัตราดอกเบี้ยของกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลและสุขาภิบาลให้ยืดหยุ่นเหมือนกับกองทุนส่งเสริมกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกองทุนประเภทหลังกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ยืดหยุ่นไว้ดังนี้

ก. กู้ยืมไปใช้ในกิจการลงทุนเพื่อบังเกิดผลโดยตรง คิดดอกเบี้ยในอัตราไม่เกินร้อยละ 8

ข. กู้ยืมไปใช้ในกิจการอันจะอำนวยประโยชน์แก่ราษฎรอย่างใกล้ชิด คิดดอกเบี้ยในอัตราไม่เกินร้อยละ 6

แต่ในกรณีของ ก.ส.ท. และ ก.ส.ส. อัตราดอกเบี้ยที่คิดจะตายตัวตามประเภทของกิจการ โดย ก.ส.ท. คิดอัตราสูงสุดร้อยละ 8 และ ก.ส.ส. คิดอัตราสูงสุดร้อยละ 7

หรืออีกทางเลือกหนึ่งที่เป็นไปได้ก็คือปรับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของก.ส.ท.และก.ส.ส. ชั้นสูงให้ต่ำลงกว่าในปัจจุบัน ซึ่งนอกจากจะเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่นผู้กู้เงินแล้ว ยังเป็นการจูงใจให้ท้องถิ่นอยากกู้เงินเพื่อนำไปลงทุนพัฒนาท้องถิ่นของตนอีกด้วย

4. กำหนดระยะเวลาปลอดหนี้ให้สอดคล้องกับผลตอบแทนที่จะได้รับจากโครงการ เพื่อให้การชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยอยู่ในระดับที่ท้องถิ่นสามารถแบกรับได้

จากข้อเสนอแนะระยะสั้นข้างต้น ถ้าเงินทุนฯ ได้ทำการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการที่ท้องถิ่นขอกู้เงินด้วย ก็จะช่วยลดความไม่สามารถในการจ่ายเงินคืนให้น้อยลง และจะทำให้ท้องถิ่นสนใจขอกู้เงินมาลงทุนมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่เป็นเช่นนั้น ตัวอย่างเช่นการค้างชำระเงินกู้ ก.ส.ส. จำนวนมากเกิดขึ้นเนื่องจากความบกพร่องของเจ้าหน้าที่หรือระบบบัญชีของสุขาภิบาล ดังนั้นเพื่อเป็นการเร่งรัดการส่งใช้หนี้ของสุขาภิบาลคณะกรรมการฯ จึงได้กำหนดมาตรการคิดดอกเบี้ยเงินกู้ในส่วนที่ค้างชำระเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 2 ต่อปี โดยสำนักงานกองเงินทุนฯ ได้วางแผนทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวดังนี้

(1) กรณีสุขาภิบาลผิดนัดส่งชำระหนี้ตามงวด สำนักงานกองเงินทุนฯ จะคิดอัตราดอกเบี้ยเพิ่มร้อยละ 2 ต่อปี เฉพาะต้นเงินกู้ที่ต้องเสียดอกเบี้ยและเฉพาะปีที่ค้างเป็นรายปีโดยไม่ทบต้น สำหรับปีที่สุขาภิบาลนำเงินมาชำระหากไม่ครบปี ไม่คิดดอกเบี้ย

(2) กรณีสุขาภิบาลผิดนัดการส่งชำระหนี้งวดเงินกู้มากกว่าสองครั้งสำนักงานกองเงินทุนฯ จะได้เสนอเรื่องต่อหน่วยเหนือ เพื่อพิจารณาดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานผู้รับผิดชอบของสุขาภิบาลนั้นฯ โดยถือว่าละเลยต่อหน้าที่

(3) สำหรับสุขาภิบาลที่มีเหตุผลแห่งการไม่ส่งชำระหนี้ อันเนื่องจากเหตุความจำเป็นต่าง ๆ และได้แจ้งให้สำนักงานกองเงินทุนฯ ทราบ คณะกรรมการฯ อาจจะพิจารณาผ่อนผันให้เป็นราย ๆ ไป

ด้วยมาตรการข้างต้น คงเป็นสิ่งบ่งชี้ได้อีกประการหนึ่งว่าทำไมสุขาภิบาลส่วนใหญ่จึงไม่นิยมกู้เงินมาลงทุน

อนึ่งสิ่งที่กองเงินทุนทุกประเภทควรนำมาเป็นข้อพิจารณาคือ การพิจารณาวงเงินกู้จากการชำระหนี้ ซึ่งจะทำให้กองเงินทุนฯ สามารถคำนวณวงเงินที่จะให้กู้ได้ล่วงหน้าโดยพิจารณาจากการเปรียบเทียบการชำระหนี้คืนของท้องถิ่นกับตัวแปรบางประการ เช่น สัดส่วนของการชำระหนี้คืนต่อรายได้ 5 หมวดของท้องถิ่น หรือสัดส่วนของการชำระหนี้คืนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีของท้องถิ่น เป็นต้น โดยสัดส่วนของภาระการชำระหนี้ต่อตัวแปรข้างต้น จะต้องมีค่าไม่เกินกว่าอัตราที่กำหนดไว้ เพื่อไม่ให้ท้องถิ่นแบกรับภาระหนี้หนักเกินไป (อัตราส่วนนี้อาจเทียบเคียงกับการก่อหนี้ของรัฐบาลได้เช่นการกู้เงินในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกินร้อยละ 20 ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือการกู้เงินของท้องถิ่นแต่ละปีต้องไม่เกินร้อยละ 20 ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือของจำนวนเงินงบประมาณประจำปีที่ล่วงมาแล้วแต่กรณี กับร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับการชำระคืนต้นเงินกู้ เป็นต้น)

ข. ระยะยาว

จากผลการวิจัยพบว่าในอนาคต การยกสถานภาพของเงินทุนประเภทต่าง ๆ ให้อยู่ในรูปของนิติบุคคล เป็นสิ่งที่พึงกระทำ ทั้งนี้เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงานและสามารถนำเอาหลักการของระบบธุรกิจสมัยใหม่เข้ามาใช้ในการดำเนินงานได้

1. แหล่งรายได้ใหม่ของท้องถิ่น

ตามที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการพิจารณาปรับปรุงภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บ ประสิทธิผลในการดำเนินงานด้านภาษีและการกำหนดแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการใช้เงินสะสมและเงินกองทุนประเภทต่าง ๆ ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะส่งผลทำให้รายได้ของท้องถิ่นเพิ่มขึ้นในระดับหนึ่ง แต่ไม่น่าจะเพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาว ดังนั้นการแสวงหาแหล่งรายได้ใหม่คงเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

จากการวิจัยแบบสอบถามพบว่า ทุกกลุ่มเห็นด้วยในการจัดเก็บภาษีเสริมจากยาสูบ แต่สัดส่วนของการเห็นด้วยแตกต่างกัน โดยกลุ่มของพนักงานเทศบาล ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และประชาชนจะมีสัดส่วนของการเห็นด้วยอย่างมาก รองลงไปได้แก่นักการเมืองและข้าราชการส่วนภูมิภาค ตามลำดับ ผู้วิจัยเห็นว่ารัฐบาลได้จัดสรรภาษีเสริมจากสุราให้แก่ท้องถิ่นมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ไม่ได้จัดสรรภาษีเสริมจากยาสูบให้แก่ท้องถิ่นเลย ซึ่งไม่สมเหตุสมผล ทั้งนี้เพราะสุราและยาสูบต่างเป็น demerit goods ด้วยกัน มีผลเสียต่อสุขภาพอนามัยของคนเหมือนกัน ดังนั้นเมื่อสุราต้องเสียภาษีให้แก่ ท้องถิ่น ยาสูบก็ควรเสียด้วยเช่นกัน โดยจัดเก็บในอัตราร้อยละ 10 เหมือนกับสุรา อนึ่งการเก็บภาษีเสริมจากยาสูบนี้ สามารถกระทำได้โดยให้กรมสรรพสามิตจัดเก็บให้เช่นเดียวกับภาษีสุรา

2. ภาษีการท่องเที่ยว

ทุกกลุ่มเห็นด้วยกับการจัดเก็บภาษีการท่องเที่ยวแต่มีสัดส่วนของความคิดเห็นแตกต่างกัน โดยสัดส่วนของประชาชนเกือบใกล้เคียงกันในขณะที่นักการเมืองและข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนของการเห็นด้วยกับไม่เห็นด้วย 3 : 1 ส่วนพนักงานเทศบาลกับข้าราชการส่วนภูมิภาคจะมีสัดส่วนของการเห็นด้วยกับไม่เห็นด้วย 1.5 : 1

จากความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่ค่อนข้างก้ำกึ่ง รวมทั้งเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม 2535 ที่ซ้ำเติมทำให้สถานการณ์ของการท่องเที่ยวทรุดตัวลงไปอีก รัฐบาลเองก็อยู่ในช่วงของการส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อฟื้นฟูสถานการณ์ให้กลับคืนมา ดังนั้น จากเหตุผลข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าในขณะนี้ยังไม่เหมาะสมที่ท้องถิ่นจะจัดเก็บภาษีอากรท่องเที่ยวโดยตรง สิ่งที่ควรดำเนินก่อนคือ ท้องถิ่นควรส่งเสริมให้มีการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น เพื่อช่วยสร้างงานและรายได้ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเท่ากับทำให้ท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้นในทางอ้อมจากภาษี อนึ่ง เพื่อกระตุ้นให้การท่องเที่ยวฟื้นฟูกลับสู่สภาพเดิมและธำรงไว้ซึ่งคุณค่าของสถานที่ต่าง ๆ ควรดำเนินการเพิ่มเติมดังนี้

1. ให้บังคับใช้ พ.ร.บ. รักษาความสะอาดอย่างเข้มงวดกวดขัน ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นนั้นไม่สามารถเก็บเงินจากประชาชนในท้องถิ่นอื่นที่มาท่องเที่ยวได้ แต่กลับต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการผลิตและบำรุงรักษาสินค้าหรือบริการสาธารณะอันเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวมากกว่าที่ควรจะเป็น เทศบาลนครเชียงใหม่ปัจจุบันประสบกับปัญหาขยะและน้ำเสียอย่างมาก สำหรับแหล่งท่องเที่ยวในที่ต่าง ๆ ก็เผชิญกับปัญหาขยะอย่างมากเช่นกัน

2. ปรับปรุง พ.ร.บ. โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เพื่อจะได้ดำเนินการในเรื่องการอนุรักษ์รวมทั้งให้ความคุ้มครองแก่สิ่งก่อสร้างทางประวัติศาสตร์ และพื้นที่ที่มีคุณค่าในระดับท้องถิ่นได้ อนึ่ง ในกฎหมายฉบับนี้ควรให้อำนาจแก่ท้องถิ่นที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องที่ต้องการควบคุมดูแลได้ด้วย

3. หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นควรออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา 9 วรรค 2 แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดเรื่องที่ต้องการควบคุมตามมาตรา 8 ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและรักษาวัดวาอารามโบราณสถานและดูแลเมืองเก่าเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์เอกลักษณ์ของจังหวัดเชียงใหม่ให้คงอยู่สืบไป และเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยว

3. ภาษีเสริมจากบริการสาธารณูปโภค (ไฟฟ้าและประปา) ในส่วนที่ใช้เกินความเหมาะสมของผู้อยู่อาศัย

ผลลัพธ์พบว่ากลุ่มเห็นด้วยกับการจัดเก็บภาษีเสริมจากบริการสาธารณูปโภคในส่วนที่ใช้เกินความเหมาะสมของผู้อยู่อาศัย แต่สัดส่วนของความคิดเห็นแตกต่างกัน โดยประชาชนมีทัศนะก้ำกึ่ง ส่วนนักการเมืองและข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนเห็นด้วยเพิ่มขึ้นในระดับ 60 : 40 และข้าราชการส่วนภูมิภาคกับพนักงานเทศบาลจะเห็นด้วยมากกลุ่มอื่น อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าสนใจคือ ความเหมาะสมของการใช้บริการสาธารณูปโภคของผู้อาศัยควรเป็นเท่าใด ในกรณีนี้อาจใช้เกณฑ์ที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคและการประปาส่วนภูมิภาคใช้เป็นฐานสำหรับจัดเก็บค่าบริการ กล่าวคือถ้าใช้เกินระดับขั้นต่ำที่เรียกเก็บในอัตราปรกติ น่าจะถือได้ว่ามีการบริโภคเกินกว่าความเหมาะสม แต่ถึงแม้สัดส่วนของทัศนะจากกลุ่มต่าง ๆ จะคล้ายคลึงกันกับทัศนะเกี่ยวกับภาษีการท่องเที่ยว แต่เพื่อเป็นการประหยัดและเน้นให้เห็นคุณค่าของการใช้ทรัพยากร การจัดเก็บภาษีเสริมน่าจะกระทำโดยเก็บในอัตราร้อยละ 1 ของค่าบริการสาธารณูปโภค

นอกจากไฟฟ้าและประปาแล้ว โทรศัพท์ซึ่งถือเป็นสาธารณูปโภคอย่างหนึ่งก็สมควรจัดเก็บภาษีเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะผู้ที่สามารถมีโทรศัพท์ไว้ในครองครองย่อมมีศักยภาพในการชำระภาษีได้ นอกจากนี้ท้องถิ่นยังต้องเสียทรัพย์สินส่วนหนึ่งไป เพื่อใช้เป็นสถานที่ตั้งและการดำเนินงานเกี่ยวกับโทรศัพท์ ดังนั้นการจัดเก็บภาษีเสริมน่าจะสมเหตุสมผลสำหรับอัตราภาษีควรจัดเก็บในอัตราร้อยละ 1 ดังเช่น ไฟฟ้าและประปา

4. การหักส่วนแบ่งภาษีเงินได้นิติบุคคลและบุคคลธรรมดาที่รัฐบาลจัดเก็บให้แก่ท้องถิ่น

ผลลัพธ์พบว่า ทุกกลุ่มเห็นด้วยอย่างสอดคล้องกัน กล่าวคือสัดส่วนเกี่ยวกับทัศนะของแต่ละกลุ่มอยู่ในระดับใกล้เคียงกัน โดยปรกติภาษีเงินได้ทั้งสองประเภทจะมีแหล่งกำเนิดมาจากท้องถิ่น โดยใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นในการผลิตสินค้าและบริการหนึ่ง ๆ ดังนั้นการหักบางส่วน

ของภาษีประเภทนี้ให้แก่ท้องถิ่น น่าจะเป็นการเหมาะสม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากภาษีเงินได้เป็นแหล่งรายรับหลักของรัฐบาล ดังนั้นในชั้นต้นที่ควรกระทำคือ การเจรจาต่อรองกับรัฐบาลเพื่อให้มีการดึงภาษีบางส่วนกลับไปให้ท้องถิ่น การนำเสนอ ณ ที่นี้จึงอยู่ในระดับหลักการเท่านั้น

5. การเก็บค่าธรรมเนียมการผ่านทาง

ในเรื่องนี้ สัดส่วนของความเห็นของกลุ่มแตกต่างกัน โดยเฉพาะประชาชนจะมีทัศนะไม่เห็นด้วยมากกว่าเห็นด้วย ส่วนนักการเมืองกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะมีทัศนะก้ำกึ่งในขณะที่ข้าราชการส่วนภูมิภาคกับพนักงานเทศบาลเห็นด้วยค่อนข้างมาก ต่อประเด็นนี้ความหมายคือ ในปัจจุบันการลงทุนสร้างถนนสายหนึ่งฯ ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก โดยค่าใช้จ่ายในการสร้างและบำรุงรักษาเป็นเงินภาษีที่เก็บจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ด้วยเหตุนี้ถ้าพิจารณาถึงการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของแต่ละท้องถิ่น น่าจะไม่ยุติธรรมต่อท้องถิ่นที่สร้างถนน เพราะเป็นผู้ผลิตสินค้าให้บุคคลอื่นใช้แต่ไม่สามารถจัดเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้ถนนได้ อย่างไรก็ตาม การนำเสนอ ณ ที่นี้เป็นแนวทางในระดับหลักการ ทั้งนี้เพราะทัศนะของกลุ่มในท้องถิ่นข้างต้นยังไม่สอดคล้องกัน

6. การเพิ่มค่าธรรมเนียมการจอดรถ

ผลการวิจัยพบว่า มีความคิดเห็นแตกต่างกันเกิดขึ้น โดยกลุ่มประชาชนไม่เห็นด้วยกับการเสนอให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น ในขณะที่กลุ่มอื่นมีแนวโน้มค่อนข้างเห็นด้วยแต่มีสัดส่วนไม่มากนัก โดยนัยนี้อาจกล่าวได้ว่า ถ้าท้องถิ่นต้องการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจอดรถเพิ่มขึ้น การประชาสัมพันธ์เพื่อชี้แจงสาเหตุของการขึ้นค่าธรรมเนียมเป็นสิ่งที่พึงต้องกระทำ

7. การสร้างที่จอดรถของท้องถิ่น

ผลลัพธ์ที่ได้คือ ทุกกลุ่มเห็นด้วยที่จะให้สร้างที่จอดรถ แต่สัดส่วนของการเห็นด้วยแตกต่างกัน โดยข้าราชการส่วนภูมิภาคและพนักงานเทศบาล จะเห็นด้วยมากกว่ากลุ่มอื่น ขณะที่ประชาชนและนักการเมืองเห็นด้วยในสัดส่วนรองลงมา และข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีทัศนะก้ำกึ่งกัน ต่อประเด็นนี้ท้องถิ่นอาจกระทำได้โดยให้นักธุรกิจเป็นผู้ลงทุนหรือท้องถิ่นลงทุนเอง โดยใช้เงินกู้จากกองทุนของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การสร้างสถานที่จอดรถควรดำเนินการควบคู่ไปกับการวางผังเมืองโดยกำหนดจุดให้สร้างสัมพันธ์กับเครือข่ายระบบขนส่งมวลชนในอนาคตด้วย เพื่อจะได้ไม่เป็นดังเช่นกรุงเทพฯ

8. การหักส่วนแบ่งค่าธรรมเนียมจากการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน

พบว่า ทุกกลุ่มเห็นด้วย เพียงแต่สัดส่วนของทัศนะแตกต่างกันกล่าวคือ สัดส่วนเห็นด้วยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานเทศบาลจะมาก รองลงไปได้แก่ข้าราชการส่วนภูมิ

ภาคและนักการเมือง และที่มีสัดส่วนน้อยที่สุดก็คือกลุ่มประชาชน สำหรับค่าธรรมเนียมที่ได้จากการโอนกรรมสิทธิที่ดินในจังหวัดเชียงใหม่มีดังนี้

พ.ศ.	จำนวนเงิน (บาท)	เพิ่มขึ้น (ร้อยละ)
2530	160,116,773	-
2531	309,396,896	93.23
2532	599,600,749	93.80
2532	1,041,620,000	73.72
ต.ค.-ธ.ค. 2533	295,072,117	-

ที่มา : สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่

จำนวนค่าธรรมเนียมข้างต้นร้อยละ 50 เกิดขึ้นในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ดังนั้น ถ้าเทศบาลฯ สามารถหักส่วนแบ่งค่าธรรมเนียมได้ในอัตราร้อยละ 10 รายได้ของเทศบาลฯ จะเป็นดังนี้

รายการ	2530	2531	2532	2533	ต.ค.-ธ.ค. 2533
ร้อยละ 50 ของจำนวนเงินค่าธรรมเนียม	80.1	154.7	299.8	520.8	147.5
ร้อยละ 10	8.01	15.47	29.98	52.08	14.75

หมายเหตุ : หน่วยเป็นล้านบาท

จะเห็นได้ว่า เทศบาลฯ จะมีรายได้เพิ่มขึ้นอีกจำนวนมากทีเดียวจากค่าธรรมเนียมการโอนกรรมสิทธิที่ดิน ดังนั้นการหักส่วนแบ่งประเภทนี้ น่าจะได้มีการดำเนินการ

9. ภาษีการผลิตที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาพบว่า ทุกกลุ่มเห็นด้วยให้จัดเก็บภาษีการผลิตที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพียงแต่สัดส่วนของทัศนะที่เห็นด้วยแตกต่างกันไป โดยกลุ่มพนักงานเทศบาลจะมีทัศนะเห็นด้วยเต็มที่ สัดส่วนเห็นด้วยรองลงไปได้แก่ข้าราชการส่วนภูมิภาค สำหรับประชาชนและข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะมีทัศนะใกล้เคียงกัน ในขณะที่นักการเมืองจะมีสัดส่วนเห็นด้วยน้อยกว่ากลุ่มอื่น ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าการผลิตใดก็ตามที่ก่อให้เกิดมลพิษ ผู้ที่ก่อให้เกิดการผลิตเช่นนั้นก็

ควรรับภาระชดใช้ค่าเสียหายที่การผลิตนั้นได้ก่อขึ้น อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติคงต้องพิจารณากันในรายละเอียด แต่โดยหลักการและจากทัศนะของกลุ่มข้างต้น ภาษีประเภทนี้สมควรจัดเก็บ

10. ภาษีประเมินพิเศษ (การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกผ่านเข้าไปในที่ของเอกชน)

จากตารางพบว่า สัดส่วนของการเห็นด้วยของทุกกลุ่มสอดคล้องกัน โดยปรกติเมื่อมีการตัดถนนหรือมีการสร้างบริการพื้นฐานอื่นๆ ขึ้น ณ ที่ใด ก็จะส่งผลทำให้พื้นที่นั้นรวมทั้งบริเวณใกล้เคียงมีราคาเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้นการเก็บภาษีเพื่อความเป็นธรรมอันเนื่องจากการสร้างบริการพื้นฐานผ่านเข้าไปในพื้นที่หนึ่งๆ จึงเป็นเรื่องสมเหตุสมผล ฐานภาษีจะได้แก่มูลฐานของที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการมีสิ่งอำนวยความสะดวกผ่านเข้าไป การประเมินภาษีประเภทนี้อาจกระทำได้ 4 วิธี คือ

1. คำนวณตามความยาวด้านหน้าของที่ดินที่ติดถนน
2. คำนวณตามเนื้อที่
3. คำนวณตามราคาของที่ดิน
4. คำนวณตามประโยชน์ที่จะได้รับเป็นรายแปลง

11. ภาษีเสริมจากสลากกินแบ่งรัฐบาล

พบว่าสัดส่วนการเห็นด้วยของทัศนะแต่ละกลุ่มจะสอดคล้องกันในระดับเฉลี่ยประมาณ 80 : 20 ผู้วิจัยเห็นด้วยว่าสลากกินแบ่งควรเสียภาษี ทั้งนี้เพราะรัฐบาลเก็บภาษีจากการพนันแล้ว ดังนั้นการจับเก็บภาษีเสริมจากสลากกินแบ่งซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการพนันเช่นเดียวกัน น่าจะเป็นเรื่องที่สมเหตุสมผลสำหรับอัตราการจัดเก็บควรใช้อัตราภาษีร้อยละ 10 ดังเช่นการจัดเก็บภาษีเสริมประเภทอื่น

นอกจากภาษีและค่าธรรมเนียมข้างต้น กลุ่มตัวอย่างยังได้เสนอภาษีและค่าธรรมเนียมอื่นๆ ที่ควรจัดเก็บอีกได้แก่

1. ภาษีจากการลงทุนประกอบการอุตสาหกรรมในท้องถิ่น
2. ภาษีสัมปทานในท้องถิ่น
3. การจัดตั้งสถานีวิทยุกระจายเสียงของท้องถิ่น
4. ค่าธรรมเนียมการขนส่งสิ่งของที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เส้นทางของท้องถิ่น
5. ส่วนแบ่งกำไรจากรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการในท้องถิ่นและได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการสาธารณะจากท้องถิ่น

จากแหล่งที่มาของรายได้ใหม่ข้างต้น สิ่งที่น่าสังเกตคือ กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จะเห็นด้วย แสดงให้เห็นว่า ประชาชนยังยินดีที่จะเสียและแบกรับภาระภาษีเพิ่ม ถ้าเขาได้รับประโยชน์จากภาษีที่เสียไป ดังนั้นการลดช่องว่างระหว่างภาษีที่ต้องเสียกับผลลัพธ์ตอบแทนเพื่อให้ประชาชนมีทัศนะที่ดีต่อการเสียภาษีเป็นสิ่งสำคัญที่ท้องถิ่นพึงกระทำอย่างไรก็ตาม สิ่งที่ต้องตระหนักอย่างยิ่งก็คือ การแสวงหาแหล่งรายได้ใหม่ เป็นสิ่งที่ทำได้ไม่ยากนัก ประเด็นที่สำคัญมากกว่าก็คือ จะลดช่องว่างระหว่างภาษีที่ต้องเสียกับผลลัพธ์ตอบแทนที่จะเกิดขึ้นจากภาษีที่เสียไปได้อย่างไร หาไม่แล้วประชาชนคงจะเกิดความรู้สึกต่อต้านและพยายามหลีกเลี่ยงหรือหลบหลีกภาษีกันอีก

ตารางที่ 20 แสดงความคิดเห็นเรื่องการแสวงหารายได้ของท้องถิ่น

รายการ	ข้าราชการ	นักการเมืองส่วนภูมิภาค	ข้าราชการ	พนักงานส่วนท้องถิ่น	รวมเทศบาล
- เงินกู้	11(31.4)	20(42.7)	6(25.0)	8(20.5)	45(30.8)
- การเพิ่มอัตราภาษี	7(20.0)	13(27.1)	2(37.5)	6(15.4)	35(24.0)
- เงินกองทุนส่งเสริมกิจการของท้องถิ่น	15(42.9)	31(64.6)	13(54.2)	14(35.9)	73(50.0)
- การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้	26(74.3)	28(58.3)	17(70.8)	36(92.3)	107(73.3)
- การประกอบการพาณิชย์ของท้องถิ่น	16(45.7)	16(33.3)	6(25.0)	15(38.5)	53(36.3)
- เงินอุดหนุน	6(17.1)	24(50.0)	7(29.2)	16(41.0)	53(36.3)
- การขยายฐานภาษี	23(65.7)	8(16.7)	12(50.0)	24(51.3)	63(43.2)
- อื่น ๆ	1(02.9)	-(00.0)	1(04.2)	-(00.0)	2(01.4)
รวม	35(100.0)	48(100.0)	24(100.0)	39(100.0)	146(100.0)

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บแสดงค่าร้อยละ

จากตารางจะพบว่า โดยภาพรวม วิธีการลำดับแรกที่ควรเลือก เพื่อที่จะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มมากขึ้นนั้นได้แก่ การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ ลำดับรองลงไปคือ การใช้ประโยชน์จากเงินกองทุนส่งเสริมกิจการของท้องถิ่น การขยายฐานภาษีและการประกอบการพาณิชย์ของท้องถิ่นกับเงินอุดหนุนตามลำดับ อนึ่ง เมื่อพิจารณาความเห็นของแต่ละกลุ่ม จะพบว่า ข้าราชการส่วนภูมิภาค ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานเทศบาลให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้เป็นลำดับแรก ส่วนนักการเมืองจะมุ่งเน้นไปที่การใช้ประโยชน์จากเงินกองทุนฯ มากกว่า แต่สัดส่วนก็ไม่แตกต่างจากการเพิ่มประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่มากนัก

ผลลัพธ์ที่ได้ข้างต้น เป็นสิ่งที่สะท้อนมาจากบุคคลผู้ที่เกี่ยวข้องทางการคลังของท้องถิ่นโดยตรง ทัศนะดังกล่าวสื่อนัยที่มีความหมาย 4 ประการคือ

1. ยอมรับว่า มีข้อบกพร่องเกิดขึ้นในกรรมวิธีการจัดเก็บภาษี ทำให้ภาษีที่จัดเก็บได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย

2. เห็นว่า เงินที่รัฐบาลบังคับจัดเก็บจากท้องถิ่นให้เข้าไปรวมกันอยู่ในรูปเงินกองทุนฯ ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่

3. ให้ความสำคัญกับการประกอบการพาณิชย์ในระดับที่น่าสนใจ แสดงว่าโลกทัศน์ของข้าราชการได้เปิดกว้างมากขึ้น

4. ยอมรับว่าบทบาทของรัฐบาลควรลดลง ดังจะเห็นได้จากการไม่ให้ความสำคัญกับเงินอุดหนุนอยู่ในระดับต้น

จากนัยข้างต้นเป็นการสื่อว่า การจะเพิ่มพูนรายได้ของท้องถิ่นนั้น ควรแก้ไขที่เจ้าหน้าที่และรัฐบาลเสียก่อน ไม่ใช่ผลักภาระไปให้ประชาชน กล่าวได้ว่า การแสวงหารายได้ ควรเน้นที่การปรับปรุงประสิทธิภาพของการจัดเก็บรายได้และการใช้ประโยชน์จากแหล่งรายได้ที่มีอยู่แล้วเป็นปฐม

ในส่วนของการปรับปรุงประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่และการใช้ประโยชน์จากเงินกองทุนฯ ได้เสนอแนะไว้แล้ว สำหรับประเด็นที่จะเสนอแนะเพิ่มเติมคือ การประกอบการพาณิชย์ของท้องถิ่น อาจกระทำได้อย่างน้อย 3 กรณีด้วยกันคือ

1. การให้เอกชนมาลงทุน กล่าวคือสินค้าและบริการสาธารณะใดก็ตามที่เอกชนสามารถดำเนินการได้ ท้องถิ่นไม่ควรเข้าไปลงทุน ทั้งนี้เพราะความพึงพอใจของประชาชนที่ต้องเสียภาษีเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดทำสินค้าหรือบริการสาธารณะ ย่อมมีขีดจำกัด ดังนั้นทางเลือกที่เหมาะสมคือ การสนับสนุนให้เอกชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะภายใต้หลักประกันว่าผู้ลงทุนจะสามารถจัดเก็บค่าบริการจากผู้รับบริการในระดับที่เหมาะสมจากการลงทุน รวมทั้งการปรับปรุงกฎระเบียบให้เอื้ออำนวยต่อการลงทุนมากขึ้น

2. ท้องถิ่นร่วมลงทุนกับเอกชน ทั้งนี้เพื่อลดต้นทุนและความเสี่ยง ในการดำเนินงาน รวมทั้งท้องถิ่นจะได้รับประโยชน์จากความเชี่ยวชาญเฉพาะของเอกชน ค่าบริการอาจจัดเก็บในระดับคุ้มทุนเต็มที่หรือคุ้มทุนบางส่วนโดยได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติมจากท้องถิ่นหรือรัฐบาล

3. ท้องถิ่นร่วมลงทุนกับบุคคลอื่นตามมาตรา 57 ตรี แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 25 ตรี แห่ง พ.ร.บ. สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 หรือ มาตรา 31 ตรี แห่ง พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2497

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่สำคัญและมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการคลังท้องถิ่นก็คือ การกระจายอำนาจทางการบริหาร ทั้งนี้เพราะนโยบายการคลังท้องถิ่นถือเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการบริหาราชการแผ่นดิน ดังนั้น ถ้านโยบายทั้งสองประการไม่สอดคล้องกัน ข้อเสนอ

เกี่ยวกับการปรับปรุงการคลังท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด คงไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จได้ ประเด็นทางการกระจายอำนาจทางการบริหารที่สำคัญ คือ ควรส่งเสริมให้แต่ละท้องถิ่น

1. มีการวางผังเมืองของตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น

2. เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะอย่างเต็มที่ เพื่อพัฒนาประชาชนจากการเป็น "ไพร่ฟ้าที่ดี" (good subject) ไปเป็น "พลเมืองที่ดี" (good citizen)

3. มีข้อตกลงเกี่ยวกับการผลิตร่วมระหว่างฝ่ายบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

4. มีข้อตกลงเกี่ยวกับการบริหารระบบทรัพยากรร่วมกันระหว่างหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ต่อประเด็นที่ 3 และ 4 ข้อเสนอแนะที่น่าจะเป็นไปได้ คือ การจัดตั้ง**เขตการบริหารกิจการร่วม** เขตนี้เป็นเขตพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมาโดยมีเป้าหมายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางประเภททั้งที่มีลักษณะถาวรหรือชั่วคราวเช่น โครงสร้างพื้นฐาน การสาธารณสุข การศึกษา ฯลฯ การจัดตั้งเขตการบริหารกิจกรรมร่วมมีเหตุผลเพื่อแก้ไขปัญหาการให้บริการสาธารณะระหว่างหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตติดต่อกัน ดังนั้นเมื่อคำนึงถึงแนวโน้มของการขยายตัวในอนาคต การสร้างมาตรฐานของระบบบริการสาธารณะในอาณาเขตที่ติดต่อกันน่าจะเป็นทางเลือกที่ควรพิจารณา สำหรับประโยชน์ที่จะได้รับจากการทั้งเขตการบริหารกิจการร่วมก็คือ การประหยัดต้นทุนในการดำเนินงาน การลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน การส่งเสริมการบริหารงานร่วมกัน ซึ่งจะทำให้ประสิทธิผลขององค์การสูงขึ้น

สรุป จากข้อเสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างการคลังท้องถิ่นข้างต้นทั้งหมด มิได้หมายถึงการล้มระบบเดิม หากแต่ต้องการเปลี่ยนแปลงเพื่อสร้างดุลยภาพและความมั่นคงของท้องถิ่นอันจะนำไปสู่การสถาปนาระบอบประชาธิปไตยที่เป็นปึกแผ่นและมีเสถียรภาพ แน่นอนที่สุด ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงนั้น ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงผลกระทบในทางลบได้ ดังนั้นการพิจารณากลั่นกรองอย่างรอบคอบ เป็นสิ่งที่พึงกระทำในขั้นตอนต่อไป ด้วยการพัฒนาอย่างรู้เท่าทัน จึงจะถือได้ว่าเป็นการเพิ่มพูนคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งมวลอย่างแท้จริง

บทที่ 4
เทศบาลเมืองพิษณุโลก

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

ข้อมูลพื้นฐาน

ความเป็นมา

เทศบาลเมืองพิษณุโลกก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2478 ทั้งนี้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งกำหนดเป็นหลักการว่า ท้องถิ่นใดมีความเจริญพอจะจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ ราษฎรในท้องถิ่นนั้นหรือผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถริเริ่มดำเนินการขอยกฐานะเป็นเทศบาลได้ เทศบาลเมืองพิษณุโลกได้รับการจัดตั้งขึ้นในวันที่ 10 ธันวาคม 2478 หลังจากตรากฎหมาย เทศบาลได้สองปี (ในขณะนั้นมีเทศบาลเมืองทั่วประเทศจำนวน 48 เทศบาล) นับเป็นเทศบาลเมืองที่มีความเป็นมาอันยาวนานแห่งหนึ่ง[1]

ขอบเขตและพื้นที่ความรับผิดชอบ

ในระยะเริ่มต้นเทศบาลเมืองพิษณุโลกมีพื้นที่รับผิดชอบ 5.85 ตารางกิโลเมตร ต่อมาได้ขยายอาณาเขตรับผิดชอบเป็น 18.26 ตารางกิโลเมตร ตามประกาศพระราชกฤษฎีกาวันที่ 26 ธันวาคม 2512 ครอบคลุมพื้นที่ 5 ตำบล ได้แก่ ตำบลในเมือง ตำบลบึงพระ ตำบลบ้านคลอง ตำบลรัญญิก และตำบลวัดจันทร์ (ในปัจจุบันทั้ง 5 ตำบลได้รวมเป็นตำบลในเมืองเพียงตำบลเดียว) เขตเทศบาลเมืองพิษณุโลกมีจำนวนประชากร 76,767 คน มีบ้านเรือน 19,298 หลังคา ความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่เท่ากับ 42,004 คนต่อตารางกิโลเมตร(ข้อมูลปี พ.ศ. 2534) เมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลในภาคเหนือด้วยกัน เทศบาลเมืองพิษณุโลกมีขนาดใหญ่เป็นลำดับที่สาม รองจากเทศบาลเมืองนครเชียงใหม่ และเทศบาลเมืองนครสวรรค์ (ดูสถิติเปรียบเทียบขนาดพื้นที่จำนวนประชากรหลังคาเรือน และความหนาแน่นระหว่างเทศบาลเมืองต่าง ๆ *ในตารางที่ 1 และตารางที่ 2)*

ในอนาคตเทศบาลเมืองพิษณุโลกมีแผนการจะขยายเขตการปกครองของเทศบาลเป็นจำนวนพื้นที่ 67.32 ตารางกิโลเมตร

---

[1] ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2535) มีเทศบาลทั่วประเทศดังนี้ ก.เทศบาลเมืองนคร 1 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองนครเชียงใหม่ ข. เทศบาลเมือง 84 แห่ง และ ค. เทศบาลตำบล 49 แห่ง สำหรับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาถือเป็นองค์กรบริหารพิเศษ สถิติใหม่ (ธันวาคม 2538) มีเทศบาลนคร 9 แห่ง เทศบาลเมือง 87 แห่ง และเทศบาลตำบล 48 แห่ง

จากสถิติประชากร จำนวนบ้านเรือนและจำนวนครัวเรือนที่อาศัยในเขตเทศบาลเมืองพิษณุโลก ในช่วงเวลา 9 ปีที่ผ่านมา (2526-2534) เป็นที่น่าสังเกตว่า จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นค่อนข้างช้า (ร้อยละ 0.4 ต่อปี) และจำนวนครัวเรือนที่อาศัยไม่เพิ่มขึ้นเลย แต่จำนวนบ้านอยู่อาศัยเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 3.1 ต่อปี ที่เป็นเช่นนี้เข้าใจว่ามีเหตุผลบางประการ (ก.) การขยายตัวของธุรกิจการท่องเที่ยวและนักทัศนาจร รวมทั้งผู้อาศัยในเขตเมืองอย่างไม่ถาวร เช่น พนักงานบริษัท

ตารางที่ 1. สถิติเปรียบเทียบพื้นที่ ประชากร และความหนาแน่นของประชากรระหว่างเทศบาล (ข้อมูล พ.ศ. 2533)

เทศบาล	ขนาดพื้นที่	จำนวนประชากร	ความหนาแน่น	จำนวนบ้าน
เชียงราย	10.65	36678	3444	12067
เชียงใหม่	40.17	160143	3987	38705
ลำปาง	9.00	43695	4855	12041
กำแพงเพชร	14.90	25050	1681	7991
ตาก	7.27	21794	2998	4927
นครสวรรค์	27.87	108004	3875	24589
พิจิตร	12.02	24214	2014	7220
พิษณุโลก	18.26	76767	4204	19298
เพชรบูรณ์	8.60	27868	3217	5363
สุโขทัย	3.50	22504	6430	5178
อุตรดิตถ์	13.49	35394	3806	8229
อุทัยธานี	8.20	19626	2393	5553
ขอนแก่น	46.00	143708	3124	25759
นครราชสีมา	37.50	194691	5192	46843
บุรีรัมย์	6.00	30222	5037	7670
อุดรธานี	8.30	81047	9765	19099
อุบลราชธานี	29.04	103821	3575	22273
ตรัง	14.77	50211	3400	12851
นครศรีธรรมราช	11.72	75194	6416	17086
นราธิวาส	7.50	39100	5213	9903
ปัตตานี	4.78	44837	9380	10206
ภูเก็ต	12.00	48340	4028	12920
ยะลา	19.00	66087	3478	14578
สงขลา	6.74	84138	12483	16504

เทศบาล	ขนาดพื้นที่	จำนวนประชากร	ความหนาแน่น	จำนวนบ้าน
หาดใหญ่	21.00	146250	6964	31457
จันทบุรี	10.25	38847	3790	10954
ชลบุรี	4.57	44878	9820	10842
นครปฐม	5.28	46706	8846	9661
นนทบุรี	38.90	238307	6126	52546
เพชรบุรี	5.40	32400	6000	8289
ราชบุรี	8.70	46199	5310	11809
สมุทรปราการ	7.33	71812	9797	11733
สระบุรี	20.13	61609	3061	12605

ที่มาของข้อมูล : กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 2 สถิติประชากร จำนวนครัวเรือน และจำนวนบ้านในเขตเทศบาลเมืองพิษณุโลก

พ.ศ.	ประชากร	ประชากรต่อครัวเรือน	ครัวเรือน	ประชากรต่อบ้าน	จำนวนบ้าน
2526	72893	6.61	11027	4.85	15035
2527	74431	6.41	11608	4.75	15657
2528	76008	6.58	11543	4.69	16223
2529	75730	6.66	11364	4.50	16833
2530	76130	6.77	11244	4.38	17392
2531	76475	6.78	11282	4.23	18059
2532	76432	6.78	11276	4.08	18712
2533	76767	6.82	11252	3.98	19291
2534	76832	6.88	11165	3.85	19926
อัตราการขยายตัวร้อยละต่อปี					
2526-2534	0.4		-0.4		3.1

ที่มาของข้อมูล : เทศบาลเมืองพิษณุโลก

หมายเหตุ การคำนวณอัตราการเจริญเติบโต ได้จากสมการที่เกรสชั่น

$\ln X = a + b t$; โดยที่ X = ตัวแปรที่พิจารณา t = เวลา

Shell Exploration ซึ่งเกี่ยวข้องกับการขุดเจาะน้ำมันแหล่งสิริกิติ์ที่ตำบลลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร พนักงานธุรกิจ (เชลแมน) ที่เดินทางมาทำงานบ่อยครั้งเนื่องจากจังหวัดพิษณุโลกเป็นศูนย์กลางของภาคเหนือตอนล่าง มีการคมนาคมสะดวก การเช่าบ้านอาศัยสะดวกและประหยัดกว่าการพักอาศัยโรงแรม ฯลฯ (ข). อาจจะมีการเก็งกำไรในธุรกิจบ้านจัดสรร จำนวนบ้านที่สร้างอาคาร สูงกว่าความต้องการที่แท้จริง (ค.) ครัวเรือนที่มีรายได้สูงมีกำลังซื้อมากขึ้นสามารถมีบ้านหลังที่สองได้ และจากสถิติดังกล่าวนี้ทำให้เกิดข้อคิดเห็นว่า จำนวนพลเมืองที่อยู่อาศัยจริงในเขตเมืองน่าจะสูงกว่าจำนวนประชากรที่บันทึกในทะเบียนบ้าน

จำนวนอาคารในเขตเทศบาลทั้งสิ้น 15,019 หลัง ส่วนใหญ่เป็นบ้านเรือนที่อยู่อาศัยและเป็นร้านค้า มีอาคารให้เช่า 3,693 หลัง

ตารางที่ 3 โรงเรือนประเภทต่าง ๆ ในเขตเทศบาลเมืองพิษณุโลก

อาคารทั้งหมดในเขตเทศบาล 15,019 หลัง

มีจำนวนบ้านเรือน 11,926 หลัง (2534)

- ประกอบการค้า	1,801	- โรงเรียนรัฐบาล	12
- อาคารให้เช่า	3,693	- โรงเรียนเทศบาล	5
- โรงแรม	26	- สถาบันอุดมศึกษา	7
- สำนักงานธนาคาร	17	- โรงมหรสพ	6
- รัฐวิสาหกิจ	11	- ตลาดสด	5
- โรงพยาบาล	4	- สถานที่ราชการ	29
- โรงเรียนเอกชน	15		

องค์กรการบริหาร

คณะเทศมนตรีทำหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาล ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี 3 คนที่เลือกมาจากสมาชิกสภาเทศบาล โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะเทศมนตรี ตามความเห็นชอบของสภาเทศบาล และตามระเบียบต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลเท่านั้น

สภาเทศบาลพิษณุโลกมีจำนวนสมาชิก 18 คนที่ได้รับเลือกจากผู้มีสิทธิออกเสียง ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารงานของคณะเทศมนตรี

สำนักงานเทศบาลเมืองมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ 876 คน ในจำนวนนี้เป็นลูกจ้างชั่วคราวครึ่งหนึ่งโดยประมาณ โดยสามารถจำแนกตามกองและฝ่ายที่สังกัด *(ตารางที่ 4)* สำหรับหน่วยงานระดับกองที่มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่สูงได้แก่ กองสาธารณสุขซึ่งมีเจ้าหน้าที่ทำความสะอาด เก็บขยะเป็นจำนวนมาก รองลงมาได้แก่ กองช่าง ซึ่งดูแลถนนหนทาง ไฟฟ้า สะพาน และท่อระบายน้ำ และกองประปาซึ่งรับผิดชอบงานผลิตน้ำประปา

ตารางที่ 4 พนักงานของเทศบาลเมืองพิษณุโลก 2534

หน่วยงาน	พนักงานเทศบาล	ลูกจ้างประจำ	ลูกจ้างชั่วคราว	อัตรากำลังคน
1. สำนักงานปลัดเทศบาล	48	47	10	105
2. ฝ่ายวิชาการและแผนงาน	10	2	-	12
3. กองช่าง	33	43	79	195
4. กองประปา	44	32	52	128
5. กองสาธารณสุข	31	72	202	306
6. กองคลัง	36	5	45	86
7. กองการศึกษา	19	7	15	41
8. ฝ่ายสวัสดิการสังคม	1	-	-	1
9. หน่วยตรวจสอบภายใน	2	-	-	2
รวม	242	249	403	876

ที่มาของข้อมูล : เทศบาลเมืองพิษณุโลก

รายได้และการใช้จ่ายของเทศบาล

ภาพรวมงบประมาณรายรับของเทศบาลเมืองพิษณุโลก

งบประมาณรายรับของเทศบาลเมืองพิษณุโลก (เช่นเดียวกับเทศบาลอื่นๆ) จำแนกงบประมาณรายรับออกเป็น 7 หมวด ได้แก่

1. หมวดภาษีอากร
2. หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต
3. หมวดรายได้จากทรัพย์สิน
4. หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
5. หมวดเงินอุดหนุนจากรัฐบาล
6. หมวดรายได้เบ็ดเตล็ดและอื่นๆ และ
7. หมวดรายได้พิเศษ (ประกอบด้วยเงินกู้ เงินสะสม และรายรับอื่นๆ)

ตารางที่ 5 โครงสร้างรายรับของเทศบาลเมืองพิษณุโลก

งบประมาณทั่วไป

ก. รายได้

หมวดภาษีอากร

ภาษีอากรที่เทศบาลจัดเก็บเอง

- ภาษีโรงเรือน
- ภาษีบำรุงท้องที่
- ภาษีป้าย
- อากรฆ่าสัตว์ภาษีโรงเรือน

ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มแล้วจัดสรรให้

- ภาษีการค้า
- ภาษีสุรา
- ภาษีสรรพสามิต

ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วมอบให้ทั้งจำนวน

- ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์

- ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา
- ค่าใบอนุญาตการพนัน
- ค่าธรรมเนียมตรวจแบบอาคาร
- ค่าธรรมเนียมเก็บขยะมูลฝอย
- ค่าธรรมเนียมฌาปนกิจ
- ค่าธรรมเนียมการแพทย์
- ค่ารับรองสำเนาเอกสารและทะเบียนบ้าน
- ค่าใบอนุญาตโฆษณา
- ค่าธรรมเนียมทะเบียนราษฎร์
- ค่าใบอนุญาตใช้สถานที่ตัดผม
- ค่าปรับผู้ละเมิดกฎหมายและเทศบัญญัติ
- ค่าปรับผิดสัญญาต่าง ๆ
- ค่าใบอนุญาตประกอบการค้า

- ค่าใบอนุญาตทำน้ำแข็งเพื่อการค้า
- ค่าปรับผู้ทำบัตรเกินกำหนดเวลา
- ค่าใบอนุญาตแผงลอย
- ค่าใบอนุญาตสะสมอาหาร
- ค่าใบอนุญาตการรับจ้างแต่งผม
- ค่าใบอนุญาตโฆษณา (ใช้เสียง)
- ค่าใบอนุญาตเข้าขายของในตลาด (เร่ขาย)
- ค่าธรรมเนียมเก็บสิ่งปฏิกูล
- ค่าใบอนุญาตตลาดเอกชน
- ค่าปรับจราจรจากผู้กระทำความผิด
- ค่าธรรมเนียมการจอดยานยนต์
- ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับบัตรประชาชน

หมวดรายได้จากทรัพย์สิน

- ค่าเช่าที่ดิน
- ค่าเช่าตึกแถว
- ค่าเช่าตลาด แท่นโต๊ะ แผงลอย
- ค่าเช่าที่บริเวณตลาด (ตั้วฉีก)
- ค่าเช่าจอดเรือแพ
- ค่าดอกเบี้ยเงินฝาก ก.ส.ท.
- ค่าดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร
- เงินปันผลโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น
- ค่าเช่ารถบรรทุกศพ
- ค่าเช่าซุ้มโทรศัพท์
- ค่าเช่าซุ้มกระเช้าข้ามแม่น้ำน่าน
- ค่าดอกเบี้ยเงินสะสมเทศบาล

หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์

- เงินช่วยเหลือท้องถิ่น จากสถานธนานุบาล

หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด

- ค่าขายเศษของ
- ค่าจำหน่ายแบบพิมพ์
- เงินเหลือรายปีเก่าส่งคืน

- ค่าเขียนแบบก่อสร้าง
- รายได้เบ็ดเตล็ด
- ค่าฉีดวัคซีนป้องกันสุนัขบ้า
- ค่าขายแบบก่อสร้างประกวดราคา

หมวดเงินอุดหนุน

เงินอุดหนุนทั่วไป

เงินอุดหนุนเพื่อบูรณะท้องถิ่น

เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการศึกษา

- ค่าซ่อมแซมครุภัณฑ์โรงเรียน
- ค่าอุปกรณ์การเรียนการสอน และวัสดุ
- ค่าอุปกรณ์การกีฬาโรงเรียน
- ค่าหนังสือสำหรับห้องสมุด โรงเรียนเทศบาล
- ค่าวัสดุห้องเรียน
- เงินอุดหนุนค่าจัดทำข้อสอบนักเรียน
- ค่าอุปกรณ์การเรียนการสอนตามหลักสูตรประถม
- ค่าอุดหนุนเป็นค่าเวชภัณฑ์นักเรียน
- ค่าวัสดุประจำห้องเด็กก่อนประถมศึกษา

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาล
- โครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ กรณีพิเศษ
- เงินอุดหนุนเพื่อชดเชยการปรับปรุงเงินเดือนและค่าจ้าง
- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจด้านการศึกษา

ตลอดช่วงเวลาที่ศึกษา งบประมาณรายได้ของเทศบาลเมืองพิษณุโลกมีอัตราการขยายตัว ร้อยละ 10.6 ต่อปี (พ.ศ. 2518-2534) เปรียบเทียบกับอัตราการขยายตัวของงบประมาณรายได้ของรัฐบาลกลาง (ร้อยละ 13.7 ต่อปี) หมายความว่า อัตราการขยายตัวของรายได้เทศบาลฯ ต่ำกว่ารายได้ของรัฐบาลส่วนกลาง หมายเหตุ อัตราของการเจริญเติบโตในที่นี้เป็นมูลค่าเงินในปีนั้น ๆ (nominal term) ที่ไม่ได้ปรับด้วยดัชนีราคา เมื่อคำนึงถึงอัตราเงินเฟ้อ (ซึ่งเท่ากับร้อยละ 4.3 ต่อปีในช่วงเวลาเดียวกัน) อาจจะสรุปได้ว่า อัตราการขยายตัวของรายได้เทศบาลที่แท้จริงประมาณร้อยละ 6.3 ต่อปี

ตารางที่ 6 องค์ประกอบของรายได้ และอัตราการขยายตัว (2518-2534)

	ค่าเฉลี่ย 2513-2534 %	2518 %	2534 %	อัตราการขยายตัว %ต่อปี
รายได้รวม	100.0	100.0	100.0	10.6
หมวดภาษีอากร	48.9	47.6	56.9	12.9
หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	5.6	7.1	4.7	10.2
หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	10.7	11.9	8.2	7.4
หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค และเทศพาณิชย์	1.2	1.1	1.9	17.6
หมวดเงินอุดหนุนจากรัฐบาล	24.6	16.7	24.0	9.5
- หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป	14.5	14.2	3.9	0.03
- หมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	10.1	1.5	20.1	22.7
หมวดรายได้เบ็ดเตล็ดและอื่น ๆ	4.9	4.9	1.3	2.2
หมวดรายได้พิเศษ	4.1	10.7	3.0	-9.0

ที่มา : เทศบาลเมืองพิษณุโลก การคำนวณโดยผู้เขียน

การจัดเก็บภาษี

จากข้อมูลในตารางที่ 6 ยืนยันว่ารายได้หลักของทางเทศบาลเมืองพิษณุโลกได้จากหมวดภาษีอากร กล่าวคือ รายได้ภาษีอากรคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 48.9 ของรายได้ทั้งหมด (ค่าเฉลี่ยระหว่างปี 2518-2534) อนึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าในปี 2518 ค่าสัดส่วนของภาษีอากรต่อรายได้ ทั้งหมดเท่ากับร้อยละ 47.6 แต่ในปีสุดท้าย (2534) สัดส่วนเดียวกันนี้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 56.9 หมายถึงสัดส่วนของภาษีอากรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในระยะยาว อย่างไรก็ตามขอเตือนว่ารายได้ภาษีมีลักษณะไหวตัวค่อนข้างมากระหว่างปีต่อปี ตามภาวะการณ์เศรษฐกิจ (ค่าสูงสุดเท่ากับร้อยละ 62.0 และค่าต่ำสุดเพียงร้อยละ 32.7)

ในหมวดรายได้ภาษีอากร ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

ส่วนที่หนึ่ง ภาษีที่จัดเก็บเอง หมายถึงภาษีที่ทางเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบและจัดเก็บเอง เงินภาษีที่จัดเก็บได้ทั้งหมดทางเทศบาลไม่ต้องนำส่งเข้าส่วนกลาง (กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง) เป็นเงินที่ทางรัฐบาลได้ให้อำนาจกับท้องถิ่นเพื่อไว้ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นทั้งร้อยเปอร์เซนต์เต็ม โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติต่อไปนี้ พรบ. เทศบาล 2496 พรบ. ภาษีโรงเรือน 2475 พรบ. ภาษีบำรุงท้องที่ 2508 พรบ. ภาษีป้าย 2510 และ พรบ.อากรฆ่าสัตว์

ในกลุ่มนี้มีภาษีโรงเรือนนับเป็นส่วนประกอบที่สำคัญ กล่าวคือ มีส่วนประกอบถึงร้อยละ 81 ของภาษีที่จัดเก็บเอง ส่วนภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์นั้นคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 86 และ 5 ตามลำดับ

จากข้อมูลที่ช่วงเวลาที่ศึกษา ภาษีที่จัดเก็บเองโดยเทศบาลเมืองพิษณุโลกมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 10.4 ต่อปี คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 23.3 ของจำนวนภาษีทั้งหมด

ภาษีโรงเรือน หมายถึงภาษีที่จัดเก็บจากผู้ใช้อาคารในลักษณะดังนี้ อาคารทำการค้า คลังสินค้า โกดังสินค้า ส่วนอาคารที่ไม่ต้องเสียภาษีได้แก่ อาคารที่อยู่อาศัย อัตราภาษีที่จัดเก็บร้อยละ 12.5 โดยประเมินจากค่าเช่า ตัวอย่างเช่น ค่าเช่าอาคาร 1,500 บาทต่อเดือน เป็นค่าเช่ารายปี 18,000 บาท ดังนั้นจะเสียภาษี 2,250 บาทต่อปี การประเมินภาษีปลัดเทศบาล และหัวหน้างานผลประโยชน์เป็นผู้รับผิดชอบ

ภาษีบำรุงท้องที่ หมายถึงภาษีที่จัดเก็บจากผู้มีที่ดินเกิน 100 ตารางวาขึ้นไป สำหรับผู้ที่มีที่ดินแต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นจะเสียภาษีเป็นสองเท่าของภาษีที่ประเมิน

ส่วนที่สอง ภาษีเสริม หมายถึงภาษีที่หน่วยราชการส่วนกลางและเทศบาลร่วมกันจัดเก็บเงิน ภาษีส่วนนี้ทางท้องถิ่นแต่ละแห่งจัดเก็บได้จะต้องนำเงินภาษีจัดส่งให้กับทางกระทรวงการคลังเต็มจำนวน ตามระเบียบของกระทรวงการคลัง ในส่วนของการจัดสรรจะเป็นหน้าที่ของทางกระทรวงมหาดไทย จะเป็นผู้จัดสรรเงินภาษีให้แต่ละท้องถิ่น โดยในการจัดสรรจะมีหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินให้แต่ละท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ และกฎกระทรวงที่ได้ตราไว้ในแต่ละหมวดภาษี เช่น พระราชบัญญัติจัดสรรภาษีการค้าให้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติจัดสรรภาษีสุรา พ.ศ. 2527 เป็นต้น ตัวอย่างเช่น การจัดสรรภาษีการค้า มีเกณฑ์การจัดสรรเงินภาษี ดังนี้ เงินภาษีการค้าทั้งหมด (ภาษีการค้าทั้งหมด หมายถึง เงินภาษีที่ทางกรมสรรพากรสามารถจัดเก็บได้ทั้งหมดทั่วประเทศ) แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ตามอัตราส่วนร้อยละ 60-40 (ก่อนปี พ.ศ. 2534 สัดส่วนนี้เท่ากับ 70-30) โดยที่อัตราส่วนร้อยละ 60 จัดสรรให้กับทางกรุงเทพมหานคร ส่วนที่เหลือร้อยละ 40 จัดสรรให้กับทางรัฐบาลท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น องค์กรใดจะได้รับการจัดสรรจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่ได้ตั้งไว้อื่นๆ อีก เช่น จำนวนประชากร ขนาดการบริหารงานราชการ เป็นต้น ภาษีในส่วนนี้ ได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราและเครื่องดื่ม ภาษีการค้ามีส่วนประกอบร้อยละ 84 ของภาษีเสริม รายการที่สำคัญรองลงมาภาษีสุราสัดส่วนร้อยละ 10 และภาษีสรรพสามิตสัดส่วนร้อยละ 6 จากข้อมูลในช่วงที่ศึกษารายได้จากภาษีส่วนนี้ของเทศบาลเมืองพิษณุโลก ขยายตัวในอัตราร้อยละ 16.1 ต่อปี ภาษีเสริมคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 38.1 ของรายได้ภาษีทั้งหมด

ส่วนที่สาม ภาษีแบ่ง หมายถึงภาษีที่หน่วยราชการส่วนกลางจัดเก็บให้ (เช่น กรมการขนส่งทางบก โดยสำนักงานขนส่งทางบกของแต่ละจังหวัดจะเป็นผู้จัดเก็บ) เงินภาษีที่จัดเก็บได้

ทางสำนักงานไม่ต้องนำส่งส่วนกลาง แต่จะจัดสรรให้กับองค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยที่ก่อนจัดสรรเงินภาษียอดเงินจะหักตามจำนวนเปอร์เซนต์ที่ได้กำหนดไว้ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของทางสำนักงาน ส่วนยอดเงินภาษีที่เหลือจะจัดสรรให้กับองค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ตัวอย่างภาษีในส่วนนี้ ได้แก่ ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน ในช่วงเวลาที่ศึกษารายได้ส่วนนี้ของเทศบาลเมืองพิษณุโลกเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.9 ต่อปี คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 38.6 ของรายได้ภาษีทั้งหมด

ตารางที่ 7 รายได้จากภาษีที่จัดเก็บเอง ภาษีเสริม และภาษีแบ่ง

พ.ศ.	ภาษีที่จัดเก็บเอง	ภาษีเสริม	ภาษีแบ่ง	รวมภาษีทั้งสิ้น
2526	5,677,556 (22.00)	9,864,987 (38.22)	10,266,074 (39.78)	25,808,617
2527	5,411,186 (22.44)	8,419,759 (34.91)	10,287,554 (42.65)	24,118,499
2528	6,149,698 (22.63)	9,263,045 (34.09)	11,756,947 (43.28)	27,169,690
2529	8,051,972 (26.87)	9,443,181 (31.51)	12,475,754 (41.63)	29,970,907
2530	8,672,873 (26.64)	10,007,843 (30.74)	13,878,971 (42.63)	32,559,687
2531	9,326,080 (26.18)	12,737,890 (35.76)	13,553,094 (38.05)	35,617,064
2532	10,182,226 (23.44)	17,706,489 (40.75)	15,557,640 (35.81)	43,446,355
2533	11,105,111 (21.77)	22,415,674 (43.94)	17,490,973 (34.29)	51,011,758
2534	11,814,669 (17.77)	35,464,871(53.35)	19,195,569 (28.88)	66,475,109

	สัดส่วน (%)	อัตราการขยายตัว (%)	ต่ำสุด	สูงสุด
ภาษีจัดเก็บเอง	23.30	10.41	17.77	26.87
ภาษีเสริม	38.14	16.09	30.74	53.35
ภาษีแบ่ง	38.55	7.88	28.88	43.27

ที่มา : เทศบาลเมืองพิษณุโลก

หมายเหตุ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2535 ได้มีการนำภาษีน้ำมันมารวมไว้ในภาษีสรรพสามิตด้วย

ตารางที่ 8 องค์ประกอบของภาษีเทศบาลเมืองพิษณุโลก

	สัดส่วน (%)	2526 (%)	2530 (%)	2534 (%)	อัตราการขยายตัว (ร้อยละต่อปี)
ภาษีที่จัดเก็บเอง	23.3	22.0	26.4	17.8	10.4
ภาษีเสริม	38.1	38.2	30.2	53.3	16.1
ภาษีแบ่ง	38.6	39.8	42.6	18.9	7.9

ที่มา : เทศบาลเมืองพิษณุโลก

การจัดเก็บค่าธรรมเนียม

ค่าธรรมเนียมเป็นรายรับอีกรายการหนึ่งโดยเทศบาลจะเรียกเก็บจากผู้ประกอบการกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ที่เข้าข่ายในเทศบัญญัติ ตัวอย่างเช่น การเลี้ยงสัตว์ การประกอบการค้า เป็นต้น และผู้ที่ได้รับหรือใช้การบริการต่างๆ จากเทศบาล เช่น การเก็บขยะ การจัดเก็บสิ่งปฏิกูล เป็นต้น การบริการของเทศบาลในที่นี้หมายถึง บริการที่เทศบาลผลิตขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน เป็นผลประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนผู้ใช้บริการ ตัวอย่างเช่น ค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ ค่าธรรมเนียมการทำบัตรประชาชน เป็นต้น สำหรับประชาชนที่ไม่ได้รับผลประโยชน์หรือไม่ต้องการรับบริการก็ไม่ต้องเสียเงินส่วนนี้

ค่าธรรมเนียมรายการสำคัญๆ ประกอบด้วย ก. ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ข. ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ ค. ค่าธรรมเนียมตรวจแบบอาคาร ง. ค่าธรรมเนียมขยะมูลฝอย จ. ค่าธรรมเนียมการจอดยานยนต์ ฉ. ค่าธรรมเนียมเก็บสิ่งปฏิกูล ช. ค่าใบอนุญาตประกอบการค้า ซ. ค่าใบอนุญาตสะสมอาหาร ฌ. ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ

รายรับจากหมวดค่าธรรมเนียมของเทศบาลเมืองพิษณุโลกมีความสำคัญเป็นลำดับที่ 4 ของรายการรายรับทั้งสิ้น รองจากหมวดภาษีอากร หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายได้จากทรัพย์สิน มีอัตราการขยายตัวประมาณร้อยละ 10.2 รายรับจากหมวดค่าธรรมเนียมมีค่าสัดส่วนประมาณร้อยละ 5.6 ของรายรับทั้งหมด (เฉลี่ยตั้งแต่ปี 2518-2534) ถ้าเปรียบเทียบโครงสร้างสัดส่วนในระยะยาวมีข้อสังเกตว่า รายรับจากค่าธรรมเนียมมีค่าสัดส่วนที่ลดลงตามลำดับจากร้อยละ 7.1 ในปี 2518 เป็นร้อยละ 4.7 ในปี 2534 (มีค่าสัดส่วนสูงสุดร้อยละ 7.3 ค่าต่ำสุดร้อยละ 4.3) ทั้งนี้อาจจะเกิดจากหลายสาเหตุ ประการแรก มีความล่าช้าในการปรับค่าธรรมเนียมทำให้อัตราค่าธรรมเนียมอาจจะต่ำเกินไป ประการที่สอง ความต้องการบริการของประชาชนน้อยลงเนื่องจากการขยายตัวของเมืองออกไปอยู่นอกเขตเทศบาล

เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการขยายตัวรายรับจาก ค่าธรรมเนียมระหว่าง เทศบาลเมืองพิษณุโลก และเทศบาลทั่วประเทศ พบว่า อัตราการขยายตัวของเทศบาลเมืองพิษณุโลกมีต่ำกว่าเทศบาลทั่วประเทศเล็กน้อย (ร้อยละ 10.2 เปรียบเทียบกับร้อยละ 11.6)

อัตราค่าธรรมเนียมของแต่ละรายการ เทศบาลเป็นผู้กำหนดอัตราการจัดเก็บเอง โดยออกเป็นเทศบัญญัติซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล ดังนั้น อัตราค่าธรรมเนียมแต่ละรายการของแต่ละเทศบาลทั่วประเทศ ไม่จำเป็นต้องเท่ากันขึ้น

จากการสอบถามเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองพิษณุโลกมีหลักการกำหนดค่าธรรมเนียม ดังนี้

1. ดูจากสภาพเศรษฐกิจในท้องถิ่น ทั้งนี้โดยเปรียบเทียบกับเทศบาลอื่น ๆ
2. พิจารณาอัตราค่าธรรมเนียมของเทศบาลอื่น ๆ ประกอบ
3. พิจารณาศักยภาพของกิจกรรมกล่าวคือมีขีดความสามารถที่จะเสียภาษีมากน้อยเพียงใด
4. พิจารณาจากอัตราค่าธรรมเนียมที่เคยจัดเก็บในอดีต

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

เงินอุดหนุนที่เทศบาลได้รับจากรัฐบาลกลาง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. เงินงบประมาณอุดหนุนแบบทั่วไป (General Grants)

ซึ่งยังสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภทย่อย คือ

- *เงินอุดหนุนเพื่อการบูรณะท้องถิ่นและกิจการอื่นทั่วไป*

หลักเกณฑ์การพิจารณาการให้เงินอุดหนุนส่วนนี้พิจารณาจากจำนวนประชากรของเทศบาลนั้นว่ามีจำนวนเท่าไร โดยให้เงินสนับสนุนเป็นรายหัว (จำนวนประชากรที่คำนวณจากสถิติจำนวนประชากรของทางเทศบาล ในเดือนกันยายนของปีงบประมาณนั้น ๆ โดยใช้ข้อมูลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้กระทรวงมหาดไทย) ตามหลักการปฏิบัติในปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยจะจัดสรรงบประมาณให้ตามรายหัว รายหัวละ 60 บาท (เริ่มใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2534 ก่อนปีงบประมาณ 2534 เงินอุดหนุนรายหัวเท่ากับ 50 บาทต่อคน)

- *เงินอุดหนุนบริการการศึกษา*

การให้เงินอุดหนุนในส่วนนี้ ทางกรมการปกครองจะจัดสรรให้ตามจำนวนรายหัวของนักเรียน โดยจัดสรรให้รายละ 10-15 บาท ต่อนักเรียน 1 คน

2. เงินงบประมาณอุดหนุนแบบเฉพาะกิจ (Selective Grants) หมายถึงเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นงบประมาณที่รัฐบาลอุดหนุนการดำเนินกิจการของเทศบาลเป็นรายโครงการ (อาจจะเรียกว่าเป็นโครงการพิเศษ) เช่น โครงการการกำจัดน้ำเสีย โครงการสร้างถนน เป็นต้น รายการสำคัญได้แก่

- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาลและเมืองพัทยา เพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastucture)
- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจทางด้านการศึกษา ได้แก่ เงินอุดหนุนเงินเดือนครูและค่า

ตารางที่ 9 เงินอุดหนุนของเทศบาลเมืองพิษณุโลกจากรัฐบาลกลาง

ปี พ.ศ.	เฉพาะกิจ บาท	ร้อยละ	ทั่วไป บาท	ร้อยละ	รวม บาท
2530	8,338,512	63.9	4,702,635	36.1	13,041,147
2531	8,272,471	63.7	4,715,159	36.3	12,987,630
2532	10,067,014	67.8	4,791,506	32.2	14,858,520
2533	11,487,404	70.1	4,914,852	29.9	16,402,256
2534	23,066,264	82.2	4,982,723	17.8	28,048,987

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ					
ปี พ.ศ.	เทศบาล บาท	ร้อยละ	การศึกษา บาท	ร้อยละ	รวม บาท
2530	524,000	6.3	7,814,512	93.7	8,338,512
2531	453,000	5.5	7,819,471	94.5	8,272,471
2532	599,500	5.9	9,467,514	94.1	10,067,014
2533	599,000	5.2	10,888,404	94.8	11,487,404
2534	9,989,420	43.3	13,076,844	56.7	23,066,264

เงินอุดหนุนทั่วไป					
ปี พ.ศ	เทศบาล บาท	ร้อยละ	การศึกษา บาท	ร้อยละ	รวม บาท
2530	4,539,120	96.5	163,515	3.5	4,702,635
2531	4,536,300	96.2	178,859	3.8	4,715,159
2532	4,565,580	95.3	225,926	4.7	4,791,506
2533	4,589,820	93.4	325,032	6.6	4,914,852
2534	4,593,900	92.2	388,823	7.8	4,982,723

ที่มา : เทศบาลเมืองพิษณุโลก

จ้างภารโรง เงินอุดหนุนสร้างอาคารเรียน เงินอุดหนุนเป็นค่าซ่อมอาคารเรียน เงินอุดหนุนครุภัณฑ์เพื่อการศึกษา เงินอุดหนุนค่าเสื้อผ้า สมุด หนังสือ และดินสอ แก่เด็กนักเรียนยากจน เป็นต้น

- เงินอุดหนุนกรณีพิเศษตามโครงการที่ทางเทศบาลจัดเสนอ

การจัดสรรทรัพยากรของเทศบาล

ภาพรวมงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลเมืองพิษณุโลก

งบประมาณรายจ่ายของเทศบาลเมืองพิษณุโลก (ทำนองเดียวกับเทศบาลอื่น ๆ ทั่วไป) ประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่หนึ่ง งบรายจ่ายประจำ หมายถึง รายจ่ายที่เทศบาลใช้ในการบริหารราชการ ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 2 รายการ ได้แก่

1. รายจ่ายงบกลาง หมายถึง ค่าชำระหนี้และดอกเบี้ย รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่ายและเงินช่วยเหลืองบเฉพาะการประปา

2. รายจ่ายของหน่วยงาน ได้แก่ หมวดค่าจ้าง (เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว) หมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และค่าวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดเงินอุดหนุนหมวดรายจ่ายอื่น ๆ

ส่วนที่สอง รายจ่ายด้านการลงทุน ได้แก่ รายจ่ายค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

ส่วนที่สาม รายจ่ายพิเศษ ได้แก่ รายจ่ายจากเงินกู้ เงินสะสมและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ข้อมูลงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลเมืองพิษณุโลก แสดงใน *ตารางที่ 10 และ 11* จากข้อมูลนี้พอจะมีข้อสังเกตบางประการ ดังนี้

ก. งบประมาณรายจ่ายของเทศบาลเมืองพิษณุโลก มีอัตราการขยายตัวเพิ่มร้อยละ 11.02 (คำนวณจากตัวเลขตั้งแต่ปี 2518-2534) สำหรับงบรายจ่ายงบกลางมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 8.14

ข. รายจ่ายส่วนสำคัญคือรายจ่ายประจำ ซึ่งเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 60 ของรายจ่ายทั้งหมด โดยมีหมวดเงินเดือนค่าจ้าง และค่าตอบแทนใช้สอยวัสดุเป็นรายการสำคัญในส่วนนี้

ค. สำหรับงบรายจ่ายลงทุนมีสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายจ่ายทั้งสิ้นและมีลักษณะผันผวนปีต่อปีค่อนข้างมาก

ตารางที่ 10 งบรายรับและรายจ่ายเทศบาลเมืองพิษณุโลก 2518-2534

หน่วย: พันบาท

ปีงบประมาณ	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534
รายรับทั่วไป																	
- ภาษี	7004.4	9023.8	8867.9	13132.6	12200.1	14077.2	15009.3	15140.8	25808.6	24118.5	27169.7	29970.9	32559.7	35617.1	43446.4	50552.9	66475.1
- ค่าธรรมเนียม	1042.0	1183.9	1429.5	1525.4	1622.7	1633.3	1906.7	2188.1	2150.6	2289.5	2500.4	3604.0	4220.6	3826.4	4356.6	5096.5	5471.2
- รายรับจากทรัพย์สิน	1752.0	2270.0	2565.1	3288.0	3548.4	4002.4	4901.5	6101.9	7086.4	6279.2	4260.6	4549.5	4484.1	4589.7	6200.1	7723.1	9569.4
- รายรับจากสาธารณูปโภค	156.5	181.0	198.0	722.3	573.2	506.2	0.0	241.4	375.7	429.6	521.4	598.0	754.9	1014.1	748.6	1056.9	2182.7
- อื่น ๆ	713.7	854.9	961.9	1640.1	1426.0	1541.5	2683.5	2534.4	3889.4	3695.1	4368.1	3643.2	3417.8	1559.3	821.4	511.3	1553.7
รวมรายรับทั่วไป	10668.6	13513.5	14022.3	20308.5	19370.4	21760.6	24500.9	26206.6	39310.7	36811.9	38820.1	42365.6	45437.1	46606.6	55573.0	64940.7	85252.2
รายรับพิเศษ																	
- จากการอบรม	1579.7	0.0	0.0	3906.0	2704.4	0.0	2850.0	2324.8	0.0	0.0	0.0	1197.0	0.0	0.0	9265.1	0.0	3513.9
- จากเงินกู้	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4000.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
รวมรายรับพิเศษ	1579.7	0.0	0.0	3906.0	2704.4	0.0	6850.0	2324.8	0.0	0.0	0.0	1197.0	0.0	0.0	9265.0	0.0	3513.9
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล																	
- เงินอุดหนุนทั่วไป	2089.4	5280.7	5280.7	5992.7	7791.2	7057.1	8387.9	9228.8	10112.6	4462.7	4501.4	4460.1	4702.6	4715.2	4801.0	5154.5	4593.9
- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	371.3	568.0	568.0	2232.7	662.8	788.1	1065.0	8601.0	1023.6	7524.6	7001.7	10378.9	8338.5	8272.5	10097.6	11396.3	23455.1
รวม	2460.4	5848.7	5848.7	8225.4	8454.0	7845.1	9452.8	17829.9	11136.3	11987.4	11503.1	14839.0	13041.1	12987.6	14898.5	16550.8	28049.0
รวมทั้งสิ้น	14708.7	19362.2	19362.2	32439.9	30528.7	29605.7	40803.7	46361.3	50446.9	48799.3	50323.1	58401.5	58478.3	59594.3	79736.6	81491.5	116815.0
1. รายจ่ายส่วนกลาง																	
- ดอกเบี้ยและเงินกู้	103.9	103.9	103.9	103.9	103.9	103.9	103.9	650.0	0.0	6.2	409.4	409.4	409.4	409.4	409.4	409.4	409.4
- รายจ่ายผูกพัน	627.4	757.7	734.5	846.6	1075.2	1407.1	1106.6	696.8	2259.8	1562.4	1202.1	1216.1	1130.2	1186.3	1220.6	1114.3	1531.2
- รายจ่ายสำรอง	50.0	7.6	48.2	24.7	37.4	12.1	4.3	38.2	49.8	32.2	241.0	66.0	69.2	85.5	149.4	116.0	177.6
- เงินอุดหนุนการประปา	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	650.0	0.0	0.0	1200.0	600.0	0.0	0.0	0.0	500.0	500.0	500.0
รวมรายจ่ายส่วนกลาง	781.3	869.2	886.6	978.1	1216.6	1523.1	1864.8	1385.0	2309.7	2800.8	2452.5	1691.5	1608.8	1681.2	2279.5	2139.7	2618.2

(ต่อตารางที่ 10)

หน่วย: พันบาท

ปีงบประมาณ	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534
2. รายจ่ายของกอง																	
- เงินเดือน	4298.5	4512.1	4784.1	5281.0	7039.3	8836.7	10471.7	11715.4	13230.6	8902.6	9782.7	10957.3	12410.8	13912.3	14870.7	18260.0	21359.5
- ค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราว	1088.5	1352.3	1482.6	2119.0	1973.9	2967.1	3443.5	3742.4	4227.6	4582.7	4661.5	5179.3	5608.3	6715.5	6493.5	8625.3	9588.8
- รายจ่ายอื่น	2790.7	2967.6	3446.1	4194.7	4199.1	4985.4	5971.7	7574.6	9329.8	12938.7	12146.6	11518.1	11643.5	12778.5	14523.6	15527.9	18439.9
- สาธารณูปโภค	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	123.7	954.3	1655.3	1221.5	1749.8	1709.1	1569.5	581.7	497.0	600.3	595.5
- อื่น ๆ	542.7	445.9	1044.0	138.4	1728.3	2913.1	2019.2	1291.8	1929.7	1044.0	2034.9	3721.1	3029.2	2435.5	2983.8	2248.3	9011.6
รวมรายจ่ายกอง	8720.4	9277.9	10756.8	11733.2	14940.6	19702.4	22029.8	25278.6	30373.0	28689.5	30375.3	33084.8	34261.2	36411.5	39368.7	45261.9	58995.3
รวมรายจ่ายประจำ	9501.7	10147.1	11643.5	12711.3	16157.1	21225.5	23894.6	26663.5	32682.6	31490.3	32828.0	34776.3	35869.9	38092.7	41648.2	47401.6	61613.5
รายจ่ายสำนักงาน	1182.4	4036.6	3320.2	8796.9	6262.5	2808.6	4651.4	8205.9	6762.5	8555.8	9511.1	8409.9	8701.8	8801.1	9507.8	4516.2	17676.8
4. รายจ่ายพิเศษ	1579.7	0.0	0.0	3906.0	2704.4	0.0	2850.0	2324.8	0.0	0.0	0.0	1197.0	0.0	0.0	9265.0	0.0	0.0
- รายจ่ายจากการออม	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4000.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
- รายจ่ายจากเงินกู้	371.0	568.0	1809.7	2232.7	662.8	735.0	1065.0	7951.6	1023.6	7507.4	6960.5	10378.9	8334.8	8299.4	10087.6	11396.3	23433.4
- รายจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	1950.7	568.0	1809.7	6138.7	3367.2	735.0	7915.0	10276.4	1023.6	7507.4	6960.5	11575.9	8334.8	8299.4	19352.6	11396.3	23433.4
รายจ่ายพิเศษ	12634.8	14751.8	16773.3	27646.9	25786.8	24769.1	36460.9	45145.9	40468.7	47553.5	49299.6	54762.1	52906.6	55193.2	70508.5	63314.1	102723.7
เงินเดือนและค่าจ้าง	5387.0	5864.4	6266.7	7400.0	9013.1	11803.8	13915.2	15457.8	17458.2	13485.3	1444.2	16136.6	18019.0	20627.8	21364.3	26885.4	30948.3
วัสดุสำนักงาน (ทุน)	1182.4	4036.6	3320.2	8796.9	6262.5	2808.6	4651.4	8205.9	6762.5	8555.8	9511.1	8409.9	8701.8	8801.1	9507.8	4516.2	17676.8
อื่น ๆ	6065.4	4850.7	7186.4	11450.0	10511.2	10156.7	17894.4	21482.1	16248.1	25512.4	25344.4	30215.6	26185.7	25764.3	39636.5	31912.5	54098.6
รวมรายจ่าย	12634.8	14751.8	16773.3	27646.9	25786.8	24769.1	36460.9	45145.9	40468.7	47553.5	49299.6	54762.2	52906.6	55193.2	70508.5	63314.1	102723.7

ตารางที่ 11 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามประเภทต่าง ๆ

	สัดส่วนรายจ่าย			อัตราการขยายตัว (%)
	2518-2534	2518	2534	
	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละต่อปี
	100.0	100.0	100.0	11.02
1. รายจ่ายประจำ	67.1	75.2	60.0	10.9
- รายจ่ายงบกลาง	4.4	6.2	2.5	6.6
- รายจ่ายของหน่วยงาน	62.7	69.0	57.5	11.2
หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ	25.9	34.0	20.8	9.0
หมวดค่าจ้างชั่วคราว	9.7	8.6	9.3	12.9
หมวดค่าตอบแทนใช้สอยวัสดุ	20.7	22.1	18.0	12.1
หมวดค่าสาธารณูปโภค	1.3	0	0.6	10.4
หมวดรายจ่ายอุดหนุนและอื่น ๆ	5.0	4.3	8.8	14.0
2. รายจ่ายด้านการลงทุน	17.3	9.4	17.2	8.5
3. รายจ่ายพิเศษ	15.6	15.4	22.8	16.7

ที่มาของข้อมูล : เทศบาลเมืองพิษณุโลก

ตารางที่ 12 รายจ่ายประจำจำแนกตามประเภท

	สัดส่วนรายจ่าย			อัตราการขยายตัว (%)
	2518-2534	2518	2534	
	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละต่อปี
หมวดเงินค่าจ้าง	35.65	42.64	30.13	9.99
หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	17.32	9.36	17.21	8.53
หมวดค่าใช้จ่ายอื่น ๆ	47.03	48.01	52.66	12.94

ที่มาของข้อมูล : เทศบาลเมืองพิษณุโลก

จากสถิติข้างต้นจะเห็นว่า รายจ่ายทางด้านหมวดเงินค่าจ้างมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นทุกปีร้อยละ10 โดยประมาณ สัดส่วนของรายจ่ายหมวดนี้มีสัดส่วนลดลงทุกปีเมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนระหว่างปี 2518 กับปี 2534 จะเห็นได้ว่าสัดส่วนรายจ่ายทางด้านหมวดเงินค่าจ้างลดลงจากร้อยละ 42.6 เป็นร้อยละ 30.1

รายจ่ายจำแนกตามประเภทกิจกรรม

ตามความเห็นของผู้เขียน การจำแนกรายจ่ายตามหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าครุภัณฑ์และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ดังแสดงในตารางข้างต้น เป็นเพียงการฉายข้อมูลอย่างกว้างๆ แต่การจำแนกตามประเภทของกิจกรรม (functional allocation) น่าจะสะท้อนกิจกรรมและปัญหาได้ดีกว่าจึงได้ค้นคว้าหาข้อมูลรายจ่ายตามลักษณะของงาน ได้แก่ งานรักษาความสะอาด การบำรุงถนนหนทางและสะพาน งานประปา

งานรักษาความสะอาด

การรักษาความสะอาดเป็นภาระกิจสำคัญของทุกเทศบาล เพราะในแต่ละวันมีขยะและสิ่งปฏิกูลเกิดขึ้นในทุกชุมชนเป็นจำนวนไม่น้อย เป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นหรือชุมชนที่จะดูแลเก็บกวาด และแปรรูป การกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูลจึงเป็นปัญหาทางเศรษฐศาสตร์เนื่องจากต้องใช้ทรัพยากร (คนและเครื่องมือ) ไม่น้อยในแต่ละวัน(ในกรณีเทศบาลจังหวัดพิษณุโลก กำลังเจ้าหน้าที่และลูกจ้างในกองสาธารณสุขมีจำนวนมากกว่า 300 คน ซึ่งสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับงานด้านอื่นๆ) เนื่องจากปริมาณขยะมีแนวโน้มสูงขึ้นรวมทั้งภาระหรือต้นทุนของการกำจัดขยะต่อตันมีแนวโน้มสูงขึ้น ในเขตชนบทขยะไม่สู้จะเป็นปัญหาสลักสำคัญนัก ทั้งนี้เพราะความหนาแน่นของประชากรมีน้อยมีพื้นที่ว่างเปล่ามีมาก ขยะและสิ่งปฏิกูลสามารถจะแปรรูปย่อยสลายตามกระบวนการธรรมชาติ แต่สำหรับพื้นที่ในเขตเมืองกระบวนการย่อยสลายตามธรรมชาติไม่พอเพียง การดูแลและจัดการขยะนับว่าเป็นปัญหาสำคัญในทุกเมืองที่มีอัตราการเจริญสูง (ตัวอย่างที่ประจักษ์เด่นชัดคือ ปัญหาขยะในเมืองเชียงใหม่)

ได้มีการคำนวณปริมาณขยะและสิ่งปฏิกูลในเขตเทศบาลเมืองพิษณุโลก ดังแสดงในตารางข้างล่าง

ตารางที่ 13 อัตราการเกิดขยะต่อบุคคล/ครัวเรือน

(เดือนกันยายน 2533)

	อัตราการเกิดขยะ (กิโลกรัม)	
	ต่อวัน	**ต่อปี**
ต่อบุคคล	1.41 - 1.64	514.65 - 598.60
ต่อครัวเรือน	10.19 - 11.91	3,719.35 - 4,347.35

จากตัวเลขข้างต้น เมื่อนำมาคำนวณปริมาณขยะที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล เท่ากับขยะ 33,471 ตัน/ปี (91.7 ตัน/วัน) โดยคำนวณจากตัวเลขประชากร 76,769 คน และครัวเรือน 11,254 ครัวเรือน

งานรักษาความสะอาดบ้านเมืองขึ้นอยู่กับกองสาธารณสุข ซึ่งมีกำลังเจ้าหน้าที่ และลูกจ้าง 305 คน มีการใช้อุปกรณ์จำนวนมาก งบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีปรากฏใน*ตารางที่ 14 และ 15* ในสภาพปัจจุบันรายจ่ายส่วนนี้มากกว่า 13 ล้านบาท และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 14 แสดงอัตรากำลังคนของกองสาธารณสุข เทศบาลเมืองพิษณุโลก

หน่วยงาน	เจ้าหน้าที่	ลูกจ้างประจำ	ลูกจ้างชั่วคราว	รวม
ผู้อำนวยการ	1	-	-	-
ผู้ช่วยผู้อำนวยการ	2	-	-	2
1. ฝ่ายบริหารสาธารณสุข				
ฝ่ายงานสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม	5	-	-	5
ฝ่ายงานรักษาความสะอาด	5	74	202	281
ฝ่ายงานสัตว์แพทย์	2	1	-	3
2. ฝ่ายบริการสาธารณสุข				
ฝ่ายงานส่งเสริมสุขภาพ	2	-	-	2
ฝ่ายงานป้องกันและควบคุม-โรคติดต่อ	2	1	-	3
ฝ่ายงานศูนย์บริการสาธารณสุข	3	2	-	5
งานธุรการ	5	1	-	6
รวม	31	72	202	305

ที่มาของข้อมูล : เทศบาลเมืองพิษณุโลก

ตารางที่ 15 รายจ่ายประจำและลงทุนเกี่ยวกับงานรักษาความสะอาด (เก็บขยะ)

งานรักษาความสะอาด					
พ.ศ.	ประจำ		ลงทุน		รวม
	บาท	ร้อยละ	บาท	ร้อยละ	บาท
2526	5,665,148	80.59	1,364,480	19.41	7,029,628
2527	6,355,733	84.52	1,164,490	15.48	7,520,223
2528	7,298,324	92.17	619,800	7.83	7,918,124
2529	7,199,074	96.78	239,200	3.22	7,438,274
2530	7,691,699	99.75	19,000	0.25	7,710,699
2531	7,696,789	91.19	769,450	8.81	8,736,239
2532	9,655,714	88.30	1,279,500	11.70	10,935,214
2533	9,407,521	93.26	680,000	6.74	10,087,521
2534	12,534,164	92.46	1,021,650	7.54	13,555,814

ที่มาของข้อมูล : เทศบาลเมืองพิษณุโลก

ตารางที่ 16 เปรียบเทียบจำนวนอัตรากำลังคนของกองสาธารณสุขต่อหน่วยงานอื่น ๆ ในเทศบาล

หน่วยงาน	อัตรากำลัง
1. สำนักงานปลัดเทศมนตรี	105
2. ฝ่ายวิชาการและแผนงาน	12
3. กองช่าง	195
4. กองประชา	128
5. กองสาธารณสุข	305
6. กองคลัง	86
7. กองการศึกษา	41
8. ฝ่ายสวัสดิการสังคม	1
9. หน่วยตรวจสอบภายใน	2
รวม	876

ที่มาของข้อมูล : เทศบาลเมืองพิษณุโลก

หมายเหตุ อัตรากำลัง หมายถึงเจ้าหน้าที่เทศบาล ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของเทศบาลเมืองพิษณุโลก (เชื่อว่าเทศบาลอื่น ๆ ก็อาจจะประสบปัญหาทำนองเดียวกัน) คือรายรับจากค่าธรรมเนียมการเก็บขยะของเทศบาลต่ำกว่ารายจ่ายจริงเป็นอันมาก ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2533 รายจ่ายจริงในงานรักษาความสะอาดเท่ากับ 10 ล้านบาท ในขณะที่รายรับจากค่าธรรมเนียมเก็บขยะเพียง 0.45 ล้านบาท (เมื่อคำนวณเป็นอัตราการคืนทุน cost recovery ต่ำกว่าร้อยละ 5) หมายความว่าร้อยละ 95 ของรายจ่ายในส่วนนี้ ต้องใช้รายได้จากอื่น ๆ ของเทศบาลหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมาจุนเจือ

ตารางที่ 17 รายรับที่ได้รับจากการจัดเก็บและงบประมาณรายจ่ายของกองสาธารณสุขตั้งแต่ปี 2530-2535

ปี	(1) รายรับ (บาท)	(2) (%)	(3) งบงานรักษาความสะอาด	(4) (%)	(5) งบกองสาธารณสุข
2530	252,278	(3.3)	7,716,679	(48.3)	15,986,185
2531	264,625	(3.0)	8,731,259	(56.3)	15,498,829
2532	414,070	(4.3)	9,735,714	(66.5)	14,632,817
2533	451,120	(4.5)	10,087,521	(75.5)	13,365,378
2534	525,684	(3.9)	13,555,814	(75.6)	17,925,332
2535	*	(*)	12,477,709	(59.55)	20,948,140

ที่มาของข้อมูล : เทศบาลเมืองพิษณุโลก

หมายเหตุ รายรับ หมายถึง ค่าธรรมเนียมขยะมูลฝอยที่ทางเทศบาลจัดเก็บได้

ตัวเลขในสดมภ์ที่ 2 หมายถึง สัดส่วนร้อยละของรายจ่ายในสดมภ์ที่ 1 เปรียบเทียบกับสดมภ์ที่ 5

ตัวเลขในสดมภ์ที่ 4 หมายถึง สัดส่วนร้อยละของรายจ่ายในสดมภ์ที่ 3 เปรียบเทียบกับสดมภ์ที่ 5

* ไม่มีตัวเลข

งานบริการด้านการศึกษา

การให้บริการด้านการศึกษาถือเป็นบทบาทหน้าที่ประการหนึ่งของเทศบาล เทศบาลเมืองพิษณุโลกได้จัดให้มีบริการศึกษาขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2499 โดยรับโอนโรงเรียนวัดท่ามะปราง และโรงเรียนวัดน้อย ซึ่งแต่เดิมเป็นโรงเรียนประชาบาล ปัจจุบันมีโรงเรียน 5 โรงซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลเมืองพิษณุโลก โดยให้การศึกษาในระดับปฐมวัย ชั้นอนุบาลถึงประถมศึกษา (ป.1-ป.6) และได้เริ่มขยายถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นตั้งแต่ปีการศึกษา 2533 เป็นต้นมา จากสถิติที่ผ่านมาโรงเรียนเทศบาลทั้งหมดมีนักเรียน 3,441 คน ครู 139 คน จำนวนห้องเรียน 109 ห้อง เมื่อเปรียบเทียบกับบริการการศึกษาที่ผลิตโดยหน่วยงานอื่น (ภายในเขตเทศบาล) ปรากฏว่าเทศบาลเมืองพิษณุโลกสามารถให้บริการทางการศึกษาเพื่อรองรับเด็กในระดับวัยประถมศึกษาได้ร้อยละ 15 ของเด็กในระดับวัยนี้ทั้งหมด นักเรียนของโรงเรียนเทศบาล ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลประมาณร้อยละ 80 อีกร้อยละ 20 อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล

การผลิตบริการทางการศึกษาของทางเทศบาลเป็นลักษณะให้เปล่า เนื่องจากเทศบาลไม่ได้เรียกเก็บค่าบริการใด ๆ จากทางผู้ปกครองของนักเรียน งบประมาณที่ใช้ผลิตบริการการศึกษาได้รับการจัดสรรจากรายได้ทางเทศบาลฯ ส่วนอีกส่วนหนึ่งได้รับเงินสนับสนุนทางด้านการศึกษาจากกรมการปกครอง (ภายใต้หมวดเงินสนับสนุนทั่วไปและเงินสนับสนุนเฉพาะกิจด้านการศึกษา) เงินสนับสนุนที่ได้รับอยู่ในรูปของเงินอุดหนุน ได้แก่ ก. เงินอุดหนุนทางด้านการจัดการศึกษา ประกอบด้วยเงินอุดหนุนค่าจ้างเงินเดือนครู ค่าจ้างเงินเดือนครูสอนชั่วคราว เป็นต้น ข. เงินอุดหนุนทางด้านครุภัณฑ์ อันประกอบด้วยเงินอุดหนุนบำรุงห้องสมุด เงินอุดหนุนอุปกรณ์การสอน เงินอุดหนุนสร้างอาคารเรียนฯลฯ ค. เงินอุดหนุนการจัดสวัสดิการแก่เด็กนักเรียนยากจน งบประมาณที่ได้รับถูกนำไปใช้ในด้านการจัดการศึกษาของนักเรียน เช่น การจัดการเรียนการสอน การจัดหาอุปกรณ์การเรียนแก่นักเรียน สวัสดิการแก่นักเรียน ซึ่งประกอบด้วยทุนการศึกษา เสื้อผ้าแก่เด็กที่ยากจน อาหารกลางวัน เป็นต้น

ตารางที่ 18 งบประมาณรายจ่ายของการผลิตการบริการการศึกษา

หน่วย : บาท

พ.ศ.	เงินรายได้	(%)	อุดหนุนทั่วไป	(%)	อุดหนุนเฉพาะกิจ	(%)	รวมทั้งหมด	(%)
2530	2,294,061	(21.3)	163,515	(1.5)	8,335,857	(77.2)	1,0793,433	(20.4)
2531	3,494,520	(30.4)	178,859	(1.6)	7,803,644	(68.0)	11,477,023	(20.8)
2532	4,130,727	(29.9)	225,926	(1.6)	9,458,066	(68.5)	13,814,759	(19.7)
2533	8,373,614	(28.4)	235,032	(1.5)	10,797,253	(70.1)	15,405,899	(24.3)
2534	5,038,485	(24.8)	308,823	(1.9)	14,923,931	(73.3)	20,351,239	(19.8)

ที่มาของข้อมูล : เทศบาลเมืองพิษณุโลก

จากข้อมูลการสำรวจของเทศบาลเมืองพิษณุโลก พบว่าลักษณะพื้นฐานโดยทั่วไปทางด้านเศรษฐกิจของครอบครัวเด็กนักเรียนที่เข้ารับการศึกษาส่วนใหญ่มีฐานะยากจนมีรายได้ระดับต่ำถึงปานกลาง กล่าวคือร้อยละ 44 มีรายได้เฉลี่ยประมาณ 4,000-10,000 บาทต่อปี (หมายถึงรายได้ของบิดามารดารวมกัน) และร้อยละ 41 มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 4,000 บาทต่อปี มีเพียงร้อยละ 15 ที่มีระดับรายได้สูงกว่า 10,000 บาทต่อปี จากข้อมูลอาชีพของผู้ปกครองของนักเรียนส่วนใหญ่จะมีอาชีพรับจ้างรายวัน รับจ้างรายเดือน และข้าราชการ โดยมีสัดส่วนร้อยละ 26.5

20.5 และ 18.4 ตามลำดับ สำหรับอาชีพนักธุรกิจมีเพียงร้อยละ 0.6 เท่านั้น ลักษณะพื้นฐานทางด้านสังคมโดยทั่วไปของครอบครัวเด็กนักเรียน ขนาดครอบครัวของเด็กนักเรียนเป็นครอบครัวที่มีขนาดเล็ก (รวมพ่อแม่ลูก) กล่าวคือร้อยละ 53 มีสมาชิก 3-4 คน ร้อยละ 35 มีขนาดสมาชิก 5-6 คน และร้อยละ 12 มีจำนวนสมาชิกมากกว่า 7 คน ขึ้นไป

งานบริการด้านคมนาคม

รายจ่ายด้านคมนาคมมีความสำคัญไม่น้อย (มูลค่า 36 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2534) สองในสามของรายจ่ายส่วนนี้เป็นรายจ่ายประจำ ที่น่าสังเกต (จากตัวเลขในตาราง*ที่ 9*) คือ ยอดรายจ่ายเพื่อการลงทุนมีลักษณะผันผวนขึ้นลงปีต่อปีค่อนข้างมาก กิจกรรมสำคัญ ในส่วนนี้คือการซ่อมแซมถนนและสะพาน ที่เป็นเช่นนี้มีสาเหตุสำคัญสองประการ **ประการแรก** เป็นตามธรรมชาติของการลงทุนซึ่งมีลักษณะกระโดดและไม่ต่อเนื่อง ในปีที่มีโครงการลงทุนหรือขยายการลงทุนจะมีรายจ่ายสูง แต่เมื่อสร้างแล้วเสร็จสามารถใช้งานได้หลายปี ดังนั้นยอดรายจ่ายในปีต่อมาอาจจะไม่มีหรือมีน้อย ตัวเลขการลงทุนจึงลดลงอย่างเห็นได้ชัด **ประการที่สอง** การลงทุน ในสภาพที่เป็นจริงอาจจะถูกจำกัดโดยสภาพสินเชื่อหรือสถานะการเงินของเทศบาลฯ เอง ดังนั้น ในยามที่ภาวะรายได้ของเทศบาลไม่สู้ดี ผู้บริหารฯก็อาจจะชะลอโครงการลงทุนไว้ก่อนทั้ง ๆ ที่มีความต้องการ และมีความจำเป็นที่จะลงทุน

ตารางที่ 19 รายจ่ายงานก่อสร้างและบำรุงรักษาทางและสะพาน

พ.ศ.	ประจำ		ลงทุน		รวม
2526	5,669,052	61.85	3,496,440	38.15	9,165,492
2527	8,616,454	63.62	4,927,250	36.38	13,543,704
2528	7,167,178	68.90	3,234,900	31.10	10,402,078
2529	7,819,917	62.08	4,776,295	37.92	12,596,212
2530	6,520,143	74.27	2,258,800	25.73	8,778,943
2531	7,492,589	68.86	3,388,200	31.14	10,880,789
2532	6,594,586	30.73	14,864,800	69.27	21,459,386
2533	8,372,244	71.71	3,303,540	28.29	11,675,784
2534	11,583,745	32.40	24,170,823	67.60	35,754,568

ที่มาของข้อมูล : เทศบาลเมืองพิษณุโลก

งานระบบระบายน้ำ

ระบบการระบายน้ำเป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งของชุมชนเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตที่มีการขยายตัวและมีประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่นโดยที่ปราศจากการวางผังเมืองแต่แรก เทศบาลเมืองพิษณุโลกก็เช่นเดียวกับชุมชนเมืองอื่นๆ หลายแห่งที่ประสบปัญหาขาดการวางระบบการระบายน้ำ ซึ่งต้องอาศัยเงินลงทุน overhead สูงและการวางแผนระยะยาว การดำเนินการจึงเอนไปในลักษณะของการตามแก้ปัญหาตามจุดและโอกาสต่างๆ ตัวเลขสถิติรายจ่ายการลงทุน ในระบบระบายน้ำที่ผ่านมาอยู่ระหว่าง 2-5 ล้านบาทต่อปี เป็นที่น่าสังเกตว่าหลังจากปี พ.ศ. 2530 รายจ่ายส่วนนี้ลดลงมาโดยตลอด ในทางหนึ่งอาจจะสะท้อนว่าปัญหาระบบระบายน้ำ (ได้มีการลงทุนในอดีตเพียงพอแล้ว) อีกทางหนึ่งยังมีปัญหาแต่ผู้บริหารมิได้ให้ความสำคัญในจุดนี้สูง หรือติดปัญหาเทศบาลไม่มีเงินลงทุนพอเพียง โดยที่ไม่มีประเพณีปฏิบัติในการเก็บค่าธรรมเนียมน้ำท่วม (กรุงเทพมหานครฯ เคยมีแผนการที่จะจัดเก็บค่าธรรมเนียมน้ำท่วม แต่จนกระทั่งปัจจุบันนี้เข้าใจว่ายังไม่มีผลในทางปฏิบัติ) หรือเก็บค่าบริการเพื่อที่จะนำไปใช้จ่ายเรื่องนี้โดยตรง หมายความว่าเงินลงทุนส่วนนี้จะต้องมาจากส่วนอื่นๆ (ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางหรือเงินกู้) ซึ่งเป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติในการปรับปรุงระบบระบายน้ำ คงปล่อยให้ปัญหาสะสมไปจึงถึงขั้นเดือดเนื้อร้อนใจทั่วไป

เทศบาลฯ จึงจะเร่งรัดดำเนินการขอเงินอุดหนุนจากส่วนกลางมาปรับปรุง เพราะทราบดีว่าหากเงื่อนไขไม่รุนแรงพอ โอกาสที่ได้รับการสนับสนุนจะน้อยมากหรือแทบไม่มี ทั้งนี้มิได้หมายความว่าผู้บริหารเทศบาลฯ ไม่ตระหนักถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น แต่เป็นผลลัพธ์อีกประการหนึ่งของการรวมศูนย์อำนาจในส่วนกลาง

ตารางที่ 20 รายจ่ายเกี่ยวกับระบบระบายน้ำ

พ.ศ.	ประจำ	ร้อยละ	ลงทุน	ร้อยละ	รวม
2526	0	0.00	610,000	100.00	610,000
2527	61,761	5.76	1,010,000	94.24	1,071,761
2528	79,548	2.02	3,851,000	97.94	3,930,548
2529	175,682	5.43	3,061,000	94.57	3,236,682
2530	378,435	6.88	5,122,000	93.12	5,500,435
2531	522,847	11.79	3,912,610	88.21	4,435,457
2532	587,414	26.44	1,634,000	73.56	2,221,414
2533	537,653	100.00	0	0.00	537,653
2534	700,902	100.00	0	0.00	700,902

ที่มาของข้อมูล : เทศบาลเมืองพิษณุโลก

การบริการประปา

การผลิตประปามีลักษณะที่ต่างจากกรณีของระบบระบายน้ำ เนื่องจากมีลักษณะเป็นการขายและมีการเก็บค่าน้ำประปามาเป็นเวลานาน ประชาชนยอมรับได้ จึงไม่มีปัญหาขาดทุนจากการดำเนินการ ดังสังเกตว่ารายรับและรายจ่ายจากบริการประปามีขนาดใกล้เคียงกัน หมายถึง เทศบาลฯ ประกอบการในลักษณะ "จุดคุ้มทุน" (break-even) ไม่เป็นปัญหาและอุปสรรคทางด้านการเงิน

ตัวเลขใน*ตารางที่ 21* ชี้ว่า ร้อยละ 90 ของรายจ่ายหรือมากกว่านั้นเป็นรายจ่ายประจำ และต่ำกว่าร้อยละ 10 เป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุน ข้อนี้บวกกับทัศนคติของประชาชน (ซึ่งระบุว่าน้ำประปาของเทศบาลขุ่นและไม่พอเพียง) สะท้อนว่ามีปัญหาทางเศรษฐกิจ อาจจะมีการลงทุนน้อยเกินไป

ตารางที่ 21 งบประมาณรายจ่ายด้านการประปา

พ.ศ.	ประจำ	ร้อยละ	ลงทุน	ร้อยละ	รายจ่าย
2528	12,659,398	94.23	774,585	5.77	13,433,983
2529	13,560,312	77.57	3,920,070	22.43	17,480,382
2530	16,522,918	93.19	1,208,160	6.81	17,731,078
2531	16,881,746	92.84	1,302,000	7.16	18,183,746
2532	19,059,346	94.66	1,075,700	5.34	20,135,046
2533	20,372,037	98.03	409,680	1.97	20,781,717
2534	19,100,032	88.61	2,455,700	11.39	21,555,732

ที่มาของข้อมูล : เทศบาลเมืองพิษณุโลก

ตารางที่ 22 รายรับของค่าน้ำประปา

พ.ศ.	รายรับจาก ค่าน้ำประปา	ร้อยละ	รายรับอื่น ๆ	ร้อยละ	รวมรายรับ
2528	12,239,311	83.11	2,487,958	16.89	14,727,269
2529	15,679,036	88.49	2,038,436	11.51	17,717,472
2530	16,574,104	88.84	2,082,474	11.16	18,656,578
2531	17,756,446	88.64	2,276,162	11.36	20,032,608
2532	17,506,291	85.60	2,945,880	14.40	20,452,171
2533	18,704,000	83.83	3,606,665	16.17	22,310,665
2534	20,324,247	83.96	3,884,122	16.04	24,208,369

ที่มาของข้อมูล : เทศบาลเมืองพิษณุโลก

ทัศนคติของผู้อยู่อาศัยในเขตเทศบาลเมืองพิษณุโลก

บุคคลจากครัวเรือนตัวอย่าง 202 ราย โดยใช้แบบสอบถาม (ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 30-49 ปี ในจำนวนนี้ 111 รายเป็นชาย และ 91 รายเพศหญิง) เกี่ยวกับความพอใจและสภาพปัญหาของการบริหารเทศบาลนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์และครัวเรือนส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 20-49 ร้อยละ 40 มีระดับการศึกษาชั้นประถมศึกษา แต่ผู้ที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญาและปริญญาก็มีจำนวนไม่น้อยถึงร้อยละ 31 โดยส่วนใหญ่ครัวเรือนที่ให้สัมภาษณ์ประกอบอาชีพค้าขาย (ร้อยละ 54) รองลงมาคืออาชีพรับจ้างและพนักงานของหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามลำดับ ร้อยละ 37 ของครัวเรือนเช่าอยู่อาศัย ที่เหลือมีบ้านอยู่อาศัยของตนเองหรืออาศัยบ้านพักของหน่วยงาน บ้านอยู่อาศัยโดยส่วนใหญ่เป็นตึกแถวที่ใช้อยู่อาศัยและประกอบอาชีพพร้อมกันไป นอกนั้นเป็นบ้านเดี่ยวปลูกสร้างโดยใช้ไม้ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีสถานภาพสมรสแล้วและอยู่ด้วยกัน รองลงมาเป็นคนโสด

เกี่ยวกับการใช้บริการสาธารณะของเทศบาล ตลอดจนทัศนคติ-ข้อคิดเห็น และปัญหาเกี่ยวกับบริการที่ได้รับ ต่อคำถามเกี่ยวกับการเสียภาษีกว่าร้อยละ 60 ของผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่าได้เสียภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน ร้อยละ 40-50 เสียภาษีรายได้ ภาษีโรงเรือนและภาษีการค้าและร้อยละ 20-30 ของครัวเรือนเสียภาษีสรรพสามิต ภาษีป้ายและภาษีบำรุงท้องที่ ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาของการเสียภาษี ผู้ให้สัมภาษณ์จำนวนมากแสดงความเห็นว่าถูกประเมินภาษีสูงเกินไป การชำระภาษีไม่สะดวกและใช้เวลานานเกินควรในการชำระภาษี

เกือบทุกบ้านที่สัมภาษณ์กล่าวว่า ได้ใช้บริการการประปาของเทศบาลและร้อยละ 70 ของครัวเรือนมีไฟฟ้าใช้ (การให้บริการไฟฟ้าดำเนินการโดยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ไม่เกี่ยวกับเทศบาลเมืองพิษณุโลก) ร้อยละ 86 ของครัวเรือนได้ใช้บริการเก็บขยะของเทศบาล ต่อคำถามเกี่ยวกับปัญหาบริการสาธารณะที่ได้รับ (โดยให้เรียงตามลำดับความสำคัญในทัศนะของผู้ให้สัมภาษณ์) ปัญหาที่ถูกระบุบ่อยครั้งที่สุดถูกนำมาเรียงตามลำดับความถี่ ดังนี้

ก. สภาพถนนไม่ดี

ข. การระบายน้ำไม่ดี

ค. การเก็บขยะไม่ดี

ง. ประปาไม่ดี (น้ำขุ่นและไม่ไหล)

ทัศนะเกี่ยวกับบริการทางการศึกษา ร้อยละ 46 ของครัวเรือนที่ให้สัมภาษณ์ส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชน ร้อยละ 31 ส่งเข้าเรียนในโรงเรียนรัฐบาล (ซึ่งมิได้สังกัดกับเทศบาล) มีเพียงร้อยละ 11 ของครัวเรือนเท่านั้นที่ส่งบุตรหลานเข้าศึกษาในโรงเรียนเทศบาล ทั้งนี้ผู้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่อ้างเหตุผลว่า ประสิทธิภาพการสอนของโรงเรียนเทศบาลต่ำกว่าโรงเรียนประเภทอื่น และมีชื่อเสียงน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนที่ดำเนินการโดยหน่วยราชการส่วนกลางหรือโรงเรียนเอกชน

ในส่วนที่เกี่ยวกับทัศนคติทางการเมืองของผู้ให้สัมภาษณ์ ถามเกี่ยวข้องกับการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง (สมาชิกสภาเทศบาล) การซื้อเสียง ความรู้เกี่ยวกับการทำงานของเทศมนตรี สภา-เทศบาลและตัวบุคคล ตลอดจนความพอใจในผลการทำงานของคณะผู้บริหารเทศบาล ผลลัพธ์สรุปได้ว่า ร้อยละ 78 ของผู้ให้สัมภาษณ์อ้างว่าได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในครั้งที่แล้ว กลุ่มอาชีพค้าขายและรับจ้างจำนวนมากเห็นว่าการเลือกตั้งมีการซื้อเสียง และบางส่วนยอมรับว่ามีส่วนเกี่ยวข้อง (ได้รับเงินจากการซื้อเสียง) ต่อคำถามว่าผู้ให้สัมภาษณ์ทราบถึงบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลและเทศมนตรีหรือไม่ ส่วนใหญ่ตอบว่าทราบ สำหรับกลุ่มที่ตอบว่าไม่ทราบนั้น ส่วนใหญ่ มีอาชีพค้าขายและรับจ้าง

ข้อคิดเห็นและเสนอแนะบางประการ

จากผลการศึกษาครั้งนี้ซึ่งได้จากการค้นคว้าข้อมูลด้านการคลังของเทศบาลเมืองพิษณุโลก ตลอดจนผลการสำรวจทัศนคติของประชาชน พอจะชี้ให้เห็นว่ามีเทศบาลเมืองพิษณุโลกมีปัญหาสำคัญ ซึ่งอาจจะจำแนกออกเป็น 3 ประเภท คือ 1) ปัญหาการบริหารงานภายในของเทศบาลฯ 2) ปัญหาการจัดสรรทรัพยากรซึ่งเกี่ยวโยงกับการอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลางและระบบ revenue sharing และ 3) ปัญหากฎระเบียบซึ่งเป็นข้อจำกัดของเทศบาลฯ

ปัญหาภายในของเทศบาลฯ

ขอย้ำว่า การศึกษาครั้งนี้มิได้ครอบคลุมปัญหาของเทศบาลเมืองพิษณุโลกทุกประเภท แต่เน้นเฉพาะด้านการคลังและการจัดสรรทรัพยากรเป็นสำคัญ จากข้อมูลรายรับรายจ่ายของเทศบาล

เมืองพิษณุโลกชี้ให้เห็นปัญหาบางประการ ซึ่งสมควรนำมาเป็นข้อพิจารณาเพื่อหาทางปรับปรุง ได้แก่

ก. การกำหนดค่าบริการที่ต่ำเกินไป

การกำหนดค่าธรรมเนียมและค่าบริการที่ต่ำเกินไป เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการบริหารที่ไม่ตระหนักถึงต้นทุนดำเนินการ (เข้าใจว่าเป็นปัญหาในหน่วยงานราชการหลายแห่ง) ดังจะสังเกตว่ารายรับของเทศบาลจากการให้บริการ ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายเป็นอันมาก ตัวอย่างในกรณีนี้คือ กิจกรรมการรักษาความสะอาด (การเก็บขยะ) กล่าวคืออัตราของการคืนต้นทุน (low cost-recovery) ต่ำกว่าร้อยละ 5 หมายถึงรายรับจากบริการเก็บขยะที่เทศบาลเมืองพิษณุโลกได้เพียงร้อยละ 5 ของรายจ่ายในกิจกรรมนี้ ทั้งนี้มิได้หมายความว่าผู้วิจัยต้องการเสนอแนะว่า อัตราการคืนต้นทุนสมควรเท่ากับ 100 % หรือเท่ากับ "จุดคุ้มทุน" เสมอไป การเก็บขยะเกือบจะเป็นของฟรี แต่การจัดเก็บค่าบริการในลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดผลเสียอย่างน้อยสองประการ **ประการแรก** รายรับที่น้อยเกินไปเป็นอุปสรรคของการดำเนินการที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ คุณภาพของบริการควรจะดีกว่าสภาพปัจจุบันภายใต้วิธีการเก็บค่าธรรมเนียมใหม่ **ประการที่สอง** เทศบาลฯ จะต้องใช้เงินรายได้ส่วนอื่น ๆ มาจุนเจือค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ กิจกรรมและการให้บริการอื่น ๆ (เช่น สวนสาธารณะ ห้องสมุดประชาชน ฯลฯ) ย่อมได้รับผลกระทบกระเทือนจากการแย่งใช้ทรัพยากรเพื่อเก็บขยะ โดยที่เรามักจะไม่ได้ตระหนัก **ประการที่สาม** ค่าธรรมเนียมการเก็บขยะสมควรจะยึดหลักการ "ผู้ที่ได้รับประโยชน์มากควรเสียค่าธรรมเนียมมาก" (benefit principle) การที่เก็บในอัตราต่ำ หมายถึงการให้การอุดหนุนและหมายความว่าครัวเรือนที่สร้างสิ่งปฏิกูลมากจะได้รับประโยชน์สูงกว่าโดยเปรียบเทียบ อันที่จริงค่าธรรมเนียมการเก็บขยะมิใช่เป็นเงินมาก (เทียบเป็นสัดส่วนกับรายได้ของครัวเรือนโดยทั่วไป) มิใช่เป็นการสุดวิสัยของครัวเรือนโดยทั่วไป

การแก้ไขปัญหานี้น่าจะเริ่มจากการตระหนักถึงต้นทุน (cost-consciousness) และอัตราการคืนทุนให้มากกว่าที่เป็นอยู่ แต่ตามความเห็นของผู้วิจัยเรื่องนี้แม้มิใช่ยากเกินไปแต่อาจไม่ง่ายนักในสภาพเป็นจริง เนื่องจากความเคยชินในการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่-ลูกจ้างของเทศบาลฯ (ไม่เฉพาะแต่เมืองพิษณุโลกเท่านั้น) มิได้อาศัยแนวคิดทางธุรกิจและเศรษฐศาสตร์ ในทางตรงกันข้ามคล้ายกับระบบราชการและอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงมหาดไทย ถึงแม้ว่าคณะเทศมนตรีบางท่านมีประสบการณ์เชิงพาณิชย์สูงและมีความตระหนักถึงปัญหานี้ (ซึ่งมีมานานแล้วมิใช่เพิ่งมีปัญหา) แต่มักจะไม่ถือว่าเป็นปัญหาเร่งด่วน รวมทั้งอาจจะเกรงว่าคะแนนนิยมของประชนชนจะลดน้อยลง (ทั้ง ๆ ที่ทราบว่าประชาชนส่วนหนึ่งเห็นด้วย ยินดีที่จะจ่ายเพิ่มขึ้นเพื่อคุณภาพของบริการ) แนวโน้มที่เกิดขึ้นคือปัญหาขยะและสิ่งแวดล้อมจะหมักหมมรุนแรง ตามความเห็นของผู้วิจัย นักการเมืองจะปล่อยให้ปัญหาใหญ่ (ที่ประชาชนส่วนใหญ่ร้องเรียนกันมาก) จึงจะดำเนินการ ทั้งนี้ มีเหตุผลในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายเช่นนี้ จะถูกใจประชาชนและไม่เสี่ยง (ในเชิงการเมือง) รวมทั้งอาจจะได้คะแนนนิยมทั้ง ๆ ที่ประชาชนจะต้องแบกภาระค่าธรรมเนียมที่สูงขึ้น ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากผู้บริหารเทศบาลฯ แก้

ปัญหาก่อนเกิด ประชาชนส่วนใหญ่อาจจะไม่รู้สึกและบางส่วนอาจจะวิจารณ์ว่าไม่คุ้มกับค่าธรรมเนียมที่เพิ่มขึ้น

ข. ปัญหากำลังคน

การจัดอัตรากำลังคนภายในกอง ก็เป็นปัญหาภายในประการหนึ่งที่ได้สะท้อนมาจากทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของเทศบาลฯที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากจำนวนเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอต่อปริมาณงาน และการขอเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงโดยอาศัยดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ภายในโดยลำพัง ปัญหา specification ของคนกับลักษณะงานไม่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานในกองช่างเป็นกรณีตัวอย่าง โดยที่บุคลากรทางด้านช่างเทคนิคจะมีความรู้ในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ถึงระดับชั้นปริญญาตรีเฉพาะด้าน มีปัญหาการโยกย้ายบุคลากรบ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้จบหลักสูตรวิชาชีพชั้นสูง พนักงานจำนวนมากจะย้ายภายหลังจากทำงาน 2-5 ปี ทำให้การดำเนินงานของกองชะงักงันหรือไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร (เรายังไม่ทราบสาเหตุที่แท้จริง อาจจะมาจากค่าจ้างไม่จูงใจ หรือมีเงินเดือนค่าจ้างในส่วนเอกชนหรือหน่วยราชการอื่นที่จูงใจกว่าก็ได้? -นี่เป็นเพียงข้อสันนิษฐานเท่านั้น) อีกประการหนึ่งคุณวุฒิและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ในสายงานต่างๆ อาจจะต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่วางแผนทางด้านการเงินการคลังสมควรจะมีภูมิหลังด้านเศรษฐศาสตร์และธุรกิจพอสมควร แต่ในสภาพเป็นจริงเจ้าหน้าที่ของเทศบาลฯ ที่สำเร็จการศึกษาด้านธุรกิจและเศรษฐศาสตร์มีจำนวนน้อย

ค. ปัญหาการลงทุนไม่พอเพียงและการขยายตัวของเขตเมือง

การลงทุนเป็นปัญหาและข้อจำกัดที่สำคัญอีกประการหนึ่งของเทศบาลฯ เนื่องจากโครงการลงทุนใช้งบประมาณสูงประกอบกับการเก็บค่าธรรมเนียมต่ำ(บางกรณีไม่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อการนั้นโดยตรง ตัวอย่างเช่น กรณีระบบระบายน้ำ) เทศบาลต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย ในการลงทุนโครงการใหม่เป็นเรื่องยุ่งยากสำหรับผู้บริหารเทศบาลพอสมควร ถ้าหากปราศจากความตั้งใจแน่วแน่มักจะไม่มีการสร้างงานใหม่ ข้อจำกัดด้านการลงทุนของเทศบาลเมืองพิษณุโลกประการหนึ่งคือ บริการน้ำประปา เนื่องจากเทคโนโลยีเก่าและกำลังการผลิตน้ำไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภค นอกจากนี้การขยายตัวของเขตเมืองและชุมชนทำให้มีความต้องการใช้น้ำมากขึ้น การขยายกิจการให้ได้ทั่วถึงจำต้องเดินท่อส่งน้ำเพิ่มขึ้นไปในบริเวณที่ยังไม่ได้รับน้ำ ซึ่งต้องใช้เงินลงทุน (ภายใต้ค่าธรรมเนียมปัจจุบันอาจจะไม่คุ้มทุน)

การที่คณะผู้บริหารเทศบาลฯ ไม่มีนโยบายขยายพื้นที่ของเทศบาลให้ครอบคลุมกว่าสภาพในปัจจุบัน เชื่อว่ามีเหตุผลทำนองเดียวกัน กล่าวคือ เมื่อเทศบาลฯ ขยายพื้นที่ความรับผิดชอบออกไป ค่าใช้จ่ายของเทศบาลจะเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก โดยที่รายได้ส่วนเพิ่มของเทศบาลฯ จะเพิ่มขึ้นน้อยมาก

ปัญหารายได้และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

เทศบาลเมืองพิษณุโลกก็เช่นเดียวกับรัฐบาลท้องถิ่นอื่นๆ ในประเทศไทย ที่ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางในสัดส่วนที่สูง เนื่องจากรายได้ที่จัดเก็บเองมีน้อย (ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากระบบกฎหมาย ระบบการปกครองที่ให้อำนาจและหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นน้อย) การแก้ปัญหาประการนี้จึงขึ้นอยู่กับการตัดสินใจในระดับที่สูงกว่าคือระดับรัฐบาล

ตามความเห็นของผู้วิจัย ปัญหานี้เป็นผลสืบเนื่องจากระบบการคลังของไทยตั้งแต่อดีตจนปัจจุบันมีลักษณะรวมศูนย์อย่างยิ่งกล่าวคือรายได้ภาษีหลายประเภทมิได้ถูกจัดสรรให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น ภาษีรายได้ ภาษีศุลกากร ภาษีสรรพสามิต ประชาชนทั่วประเทศเป็นผู้ที่เสียภาษี แต่เงินรายได้จะเข้ากระทรวงการคลัง โดยที่เงินรายได้จะส่งผ่านกลับมายังส่วนราชการต่างๆ และรัฐบาลท้องถิ่น โดยผ่านกระบวนการงบประมาณฯ ระบบเช่นนี้แม้ว่ามีเหตุผลอยู่บ้างแต่มิใช่ปราศจากข้อบกพร่องหรือมีประสิทธิภาพสูงสุด ข้อเสนอแนะในที่นี้คือน่าจะทบทวนระบบ revenue sharing ให้เหมาะสมและชัดเจน กล่าวคือ เสนอให้มีการแบ่งสรรเป็นสัดส่วนที่ชัดเจนแน่นอน ตัวอย่างเช่น ร้อยละ 30-40 ของรายได้จากภาษีรายได้ ภาษีศุลกากร ฯลฯ ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ตามสูตร

การใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น (การขุดแร่ ตัดไม้ ฯลฯ) ตลอดจนค่าธรรมเนียมและค่าปรับที่ได้จากการการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่น่าจะปรับปรุง เนื่องจากผลกระทบในทางลบเกิดขึ้นสำหรับชุมชนและท้องถิ่นมากกว่าทั้งประเทศ สมควรจะจัดระบบ Earmarked taxation กล่าวคือค่าธรรมเนียมและค่าภาคกลาง ควรจะกำหนดวิธีแบ่งสรรให้ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน

ภาษีการค้าและภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นอีกกรณีศึกษาหนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่าการปฏิรูปทางการคลังที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น จะไม่เป็นผลดีสำหรับส่วนท้องถิ่นเลย ดังจะขยายความต่อไปนี้ ระบบภาษีการค้าเดิมนั้นให้อำนาจแก่เทศบาลที่จะจัดเก็บภาษีเพิ่มอีกร้อยละ 10 ในทางปฏิบัติหน่วยราชการส่วนกลางดำเนินการจัดเก็บให้แล้วมอบให้รัฐบาลท้องถิ่น ภายในระบบภาษีมูลค่าเพิ่มได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติและกฎระเบียบต่างๆ จำนวนไม่น้อย แต่จะเห็นว่าสัดส่วนร้อยละ 90-10 ก็ดำรงไว้เช่นเดิม ความหมายของนโยบายนี้คือต้องการให้คงสัดส่วนระหว่าง รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น เท่ากับสภาพในปัจจุบัน (ร้อยละ 95-5) ทั้งๆ ที่รัฐบาลทุกสมัยได้กำหนดเป็นแผนพัฒนาประเทศและในคำแถลงการณ์ของรัฐบาล ว่าต้องการให้มีการกระจายอำนาจทางการคลัง

การปฏิรูประบบภาษีการค้าที่ผ่านมา จึงเป็นอุทาหรณ์ว่าการวางแผนทางการคลังนั้นหากปล่อยให้กำหนดโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลางโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของส่วนท้องถิ่น ก็คงจะหวังได้ยากว่าจะมีการกระจายอำนาจของทรัพยากรสู่ท้องถิ่นเกิดขึ้นจริง

3. ปัญหากฎหมาย

การปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐบาลท้องถิ่นและการกระจายอำนาจทางการคลัง จะเกิดขึ้นจริงจำต้องมีการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายหลายฉบับรวมทั้งจัดระบบ revenue sharing ที่เหมาะสม ซึ่งอยู่นอกขอบเขตของการศึกษานี้ ผู้วิจัยใคร่ชี้ประเด็นที่สมควรค้นคว้าวิจัยเพิ่มเติม ได้แก่ ก. การแบ่งสัดส่วนของรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม แทนที่จะเป็น 90-10 น่าจะเพิ่มให้รัฐบาลท้องถิ่น (ทุกรูปแบบ) เพิ่มขึ้น ข. การจัดระบบ revenue sharing ของภาษีรายได้ (บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล) ภาษีศุลกากร และภาษีสรรพสามิต ซึ่งเก็บเข้าระบบการคลัง ถึงแม้ว่าเงินรายได้จะถูกกระจายตามงบประมาณแผ่นดินให้หน่วยราชการและรัฐบาลท้องถิ่น แต่ระบบปัจจุบันที่เป็นอยู่ปราศจากความชัดเจน และไม่สามารถจะจำแนกแยกแยะว่ามีการกระจายทรัพยากรออกไปยังส่วนท้องถิ่นอย่างไร

บทที่ 5

เทศบาลนครนครสวรรค์

สมรักษ์ รักษาทรัพย์

ความเป็นมา

นครสวรรค์เป็นเมืองที่เจริญเติบโตมาจากผลพวงของมรดกทางประวัติศาสตร์ กล่าวคือ เมืองนครสวรรค์ เป็นเมืองซึ่งสันนิฐานว่าตั้งขึ้นมาตั้งแต่กรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ในราชวงศ์พระร่วง ซึ่งในศิลาจารึกเรียกนครสวรรค์ว่า "เมืองพระบาง" ครั้นสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 (ขุนหลวงพระงั่ว) ได้ปราบหัวเมืองทางฝ่ายเหนือให้ขึ้นตรงต่อกรุงศรีอยุธยา โดยได้รวมเมืองพระบาง เมืองกำแพงเพชร และเมืองตากเข้าเป็นแขวง แล้วเรียกชื่อเมืองใหม่ว่า "นครพังคา" ต่อมาได้มีการย้ายเมืองไปตั้งทางฝั่งซ้ายของแม่น้ำ โดยห่างจากที่เดิมไปทางทิศใต้ 5 กิโลเมตร แต่เนื่องจากได้เกิดหาดทรายที่หน้าเมือง และได้เกิดการขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้ จึงได้ย้ายเมืองกลับมาอยู่ที่ฝั่งตรงกันข้าม โดยหันหน้าเมืองลงแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งเป็นทิศตะวันออก ทำให้ในตอนเช้ามีแสงอาทิตย์ส่องเข้าเมือง จึงได้เรียกชื่อเมืองใหม่ว่า "เมืองชอนตะวัน"

นครสวรรค์มีชื่อที่รู้จักกันแพร่หลายอีกชื่อหนึ่งว่า "ปากน้ำโพ" โดยมีการเรียกกันมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ดังปรากฏในหลักฐานตามประวัติศาสตร์ว่า เมื่อครั้งที่พระเจ้าหงสาวดี บุเรงนองยกทัพมากรุงศรีอยุธยา กองทัพเรือจากกรุงศรีอยุธยาได้ยกทัพไปรับทัพข้าศึกที่ปากน้ำโพ คำว่า "ปากน้ำโพ" มีการสันนิษฐานว่ามีที่มาจาก 2 แหล่งคือ อาจมาจากคำว่า "ปากน้ำโผล่" เพราะเป็นที่แม่น้ำ ปิง วัง ยม และน่าน มาโผล่รวมกันเป็นต้นแม่น้ำเจ้าพระยา นอกจากนี้ยังมีการสันนิฐานว่าอาจมาจากการที่มีต้นโพธิ์ขนาดใหญ่อยู่ตรงปากน้ำในบริเวณวัดโพธิ์ ซึ่งเป็นสถานที่ตั้งเจ้าพ่อกวนอูในปัจจุบัน จึงเรียกกันว่า "ปากน้ำโพธิ์" ก็ได้

สำหรับชื่อ "นครสวรรค์" ได้บัญญัติขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ อย่างไรก็ตามปัจจุบันประชาชนจำนวนไม่น้อยที่นิยมเรียกนครสวรรค์ว่า "เมืองสี่แคว" ทั้งนี้เพราะเป็นเมืองที่มีแม่น้ำ 4 สายไหลผ่าน คือ ปิง วัง ยม น่าน แม่น้ำทั้ง 4 ไหลมารวมกันเป็นต้นแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งเป็นแม่น้ำสายสำคัญของประเทศไทย

การที่แม่น้ำทั้ง 4 สายไหลมารวมกันเป็นแม่น้ำเจ้าพระยา โดยมีจุดเริ่มต้นที่นครสวรรค์ ได้มีผลให้นครสวรรค์เป็นศูนย์กลางการคมนาคม และการค้าพาณิชยกรรม ตลอดจนมีความอุดมสมบูรณ์ทางการเกษตร มาแต่โบราณกาล ปัจจุบันนครสวรรค์ซึ่งเป็นเมืองที่มีคำขวัญว่า "เมืองสี่แคว แห่มังกร พักผ่อนบึงบอระเพ็ด ปลารสเด็ดปากน้ำโพ" ยังเป็นศูนย์กลางการคมนาคมที่เชื่อมโยง

ระหว่างภาคกลางกับภาคเหนือโดยเป็นเสมือนเมืองหน้าด่านที่เชื่อมระหว่างภาคทั้งสอง อย่างไรก็ดี ลักษณะของศูนย์กลางการคมนาคมได้แปรสภาพจากศูนย์กลางการคมนาคมทางน้ำ และการคมนาคมทางรถไฟมาเป็นศูนย์กลางการคมนาคมทางบกแทน ทั้งนี้ก็ด้วยสาเหตุของการพัฒนาถนนให้เชื่อมโยงติดต่อกับท้องที่ต่าง ๆ ทำให้เกิดความสะดวก ประหยัดเวลา และประหยัดค่าใช้จ่ายในการคมนาคมขนส่งมากกว่าการคมนาคมขนส่งทางน้ำและทางรถไฟ นอกจากนี้การตื้นเขินของแม่น้ำตลอดจนการขาดการบูรณะแม่น้ำ ได้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การคมนาคมทางน้ำลดบทบาทลง อาณาเขตของจังหวัดนครสวรรค์ปัจจุบันพอสรุปได้ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	จังหวัดกำแพงเพชรและพิจิตร
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	จังหวัดเพชรบูรณ์และลพบุรี
ทิศใต้	ติดต่อกับ	จังหวัดอุทัยธานีและชัยนาท
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	จังหวัดตาก

รูปแบบการปกครอง

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งราชวงศ์จักรีได้ทรงพระราชดำริที่จะจัดการปกครองพระราชอาณาเขตให้มั่นคง จึงทรงริเริ่มจัดรูปการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่ โดยให้รวมหัวเมืองต่าง ๆ เข้าเป็นมณฑลมีผู้ปกครองมณฑลขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยโดยตรง ในระยะแรกได้ทรงเริ่มจัดตั้งมณฑลขึ้น 4 มณฑลคือ มณฑลปราจีน มณฑลพิษณุโลก และมณฑล นครสวรรค์ โดยในปี พ.ศ. 2435 ได้ตั้งมณฑลปราจีนและมณฑลพิษณุโลกเป็นมณฑลที่สมบูรณ์มีข้าหลวงเทศาภิบาลปกครอง และในปลายปี 2436 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าน้องยาเธอกรมขุนนรุพงษ์ ศิรพัฒน์ (พระองค์เจ้าวัฒนานุวงศ์ ต้นราชสกุลวัฒนวงศ์) เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า และให้พระยาดัสกรปลาส (อยู่) ซึ่งเคยเป็นข้าหลวงใหญ่อยู่ ณ เมือง หลวงพระบาง มาเป็นข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลนครสวรรค์

มณฑลนครสวรรค์ประกอบด้วยหัวเมืองริมแม่น้ำเจ้าพระยาตอนเหนือขึ้นไปจนถึงแม่น้ำปิง ได้แก่ เมืองชัยนาท เมืองสวรรคบุรี เมืองมโนรมย์ เมืองอุทัยธานี เมืองพยุหะคีรี เมืองนครสวรรค์ เมืองกำแพงเพชร และเมืองตาก โดยที่ว่าการมณฑลตั้งอยู่ที่เมืองนครสวรรค์ การปกครองในลักษณะมณฑลได้ดำเนินการมาจนถึง พ.ศ. 2475 หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการยุบเลิกมณฑลตามระเบียบเทศาภิบาลแบบเก่า ได้มีการจัดระบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนมีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัดและอำเภอ ดังปรากฏตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ต่อมาในปี พ.ศ. 2495 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดฐานะจังหวัดเป็นนิติบุคคล และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารจังหวัดแต่บุคคลเดียว โดยมีคณะกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด

การบริหารราชการของจังหวัดปัจจุบันได้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นจังหวัดและอำเภอ

มีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้ง การยุบ และการเปลี่ยนแปลงเขตให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ในจังหวัดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัด 1 คน เป็นผู้รับนโยบายของทางราชการมาปฏิบัติการให้เหมาะสม และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหาร และส่วนภูมิภาค ในเขตจังหวัด โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้ง 2 ตำแหน่ง เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีคณะกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

จังหวัดนครสวรรค์ได้แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 12 อำเภอ กับ 1 กิ่งอำเภอ ดังนี้

1. อำเภอเมืองนครสวรรค์
2. อำเภอชุมแสง
3. อำเภอหนองบัว
4. อำเภอบรรพตพิสัย
5. อำเภอเก้าเลี้ยว
6. อำเภอตาคลี
7. อำเภอท่าตะโก
8. อำเภอไพศาลี
9. อำเภอพยุหะคีรี
10. อำเภอลาดยาว
11. อำเภอตากฟ้า
12. อำเภอโกรกพระ
13. กิ่งอำเภอแม่วงศ์

จังหวัดนครสวรรค์มีเทศบาล 3 แห่งได้แก่ เทศบาลเมืองนครสวรรค์ เทศบาลเมืองชุมแสง และเทศบาลตำบลตาคลี

เทศบาลเมืองนครสวรรค์เดิมมีฐานะเป็นสุขาภิบาลโดยเรียกว่า“สุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์” ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2457 สุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์ ได้รับการยกฐานะเป็น เทศบาลเมืองนครสวรรค์ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 โดยมีพื้นที่รับผิดชอบ 1.47 ตารางกิโลเมตร (ดูแผนที่เมืองนครสวรรค์ พ.ศ. 2478) โดยมีอาณาเขตดังนี้

ทิศเหนือ	จดเขตโรงพยาบาลด้านเหนือ
ทิศใต้	จดแม่น้ำน่าน (แควใหญ่) ด้านสถานีรถไฟปากน้ำโพ
ทิศตะวันออก	จดถนนธรรมวิถี
ทิศตะวันตก	จดถนนลูกเสือ (วันนครสวรรค์)

ภายหลังได้มีการประกาศขยายอาณาเขตพื้นที่ปกครองเพิ่มขึ้นอีก 2 ครั้งคือ ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2493 โดยรวมเอาท้องที่บางส่วนของตำบลวัดไทร ตำบลคงใหญ่ และตำบลบางปรองเข้าไว้ในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์ด้วย รวมพื้นที่รับผิดชอบ 8.85 ตารางกิโลเมตร โดยมีอาณาเขตดังนี้

ทิศเหนือ จดวัดไทรใต้

ทิศใต้ จดวัดพรหมจริยาวาส

ทิศตะวันออก จดสุดทางรถไฟบริเวณสถานีรถไฟปากน้ำโพ

ทิศตะวันตก จดเขาขาด

ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 โดยรวมท้องที่บางส่วนของตำบลนครสวรรค์จากตำบลนครสวรรค์ออก ตำบลวัดไทร และตำบลแควใหญ่ รวมพื้นที่รับผิดชอบ 27.5 ตารางกิโลเมตร การขยายพื้นที่ครั้งนี้ครอบคลุมพื้นที่ไปถึงศาลากลางจังหวัด ซึ่งแต่เดิมศาลากลางจังหวัดตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลฯ มีอาณาเขตดังนี้

ทิศเหนือ จดแม่น้ำปิง บริเวณสะพานข้ามแม่น้ำปิงเกาะตาเทพ

ทิศใต้ จดวัดศรีสุวรรณ (เขื่อนแคว)

ทิศตะวันออก จดสถานีรถไฟปากน้ำโพ

ทิศตะวันตก จดสะพาน 2 (เขาขาด)

เทศบาลเมืองนครสวรรค์ปัจจุบันได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลนครนครสวรรค์เมื่อวันที่24 กันยายน 2538 โดยยังมีพื้นที่รับผิดชอบเท่าเดิมคือ 27.5 ตารางกิโลเมตร

การขยายตัวของเทศบาลฯ

จังหวัดนครสวรรค์เป็นเมืองที่มีแม่น้ำ 4 สาย ไหลมาบรรจบกันกลายเป็นแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งเป็นเส้นเลือดใหญ่ของประเทศไทย การตั้งบ้านเรือนของประชาชน ส่วนใหญ่จะอยู่บริเวณริมฝั่งแม่น้ำ ตั้งแต่ริมฝั่งด้านตะวันออกของแม่น้ำปิง และทางทิศตะวันตกของแม่น้ำน่าน เรื่อยมาจนถึงจุดที่แม่น้ำทั้ง 2 รวมกันเป็นแม่น้ำเจ้าพระยา ต่อจากนั้นประชาชนก็ยังคงตั้งบ้านเรือนอยู่บน 2 ฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา

อนึ่ง การตั้งบ้านเรือนยังคงขยายไปตามริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาต่อมาเรื่อย ๆ แต่หลังจากที่มีการขยายอาณาเขตความรับผิดชอบเป็น 27.5 ตารางกิโลเมตร ในปี 2523 การตั้งบ้านเรือนได้ขยายไปทางทิศเหนือของแม่น้ำเจ้าพระยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายไปตามถนนหลวงสาย 117 (นครสวรรค์-พิษณุโลก) มากกว่าไปตามถนนสายเอเชีย ที่เป็นเช่นนั้นเพราะมีข้อจำกัดจากสภาพภูมิศาสตร์ที่ถูกกันโดยภูเขา ช่องเขาศรีจันทร์ ช่องเขาโครกพม่า เขาใหญ่ เขากบ และเขาน้อย การที่การตั้งบ้านเรือนไม่ขยายไปทางทิศตะวันตกเพราะถูกจำกัดด้วยสภาพภูมิศาสตร์อีกเช่นกัน คือ พื้นที่แถบนี้เป็นที่ต่ำน้ำท่วมถึง สำหรับทางทิศใต้ของเทศบาลนครนครสวรรค์ การตั้งบ้านเรือนไม่ขยายไปเพราะติดที่ของทหาร (ดูแผนที่ในภาคผนวก)

การแบ่งส่วนราชการบริหาร และหน้าที่ความรับผิดชอบของเทศบาลฯ

เทศบาลนครนครสวรรค์ ปัจจุบันได้แบ่งส่วนราชการออกเป็นแปดหน่วยงาน แต่ละหน่วยงาน มีหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

หน่วยงานของเทศบาล	ประเภทบริการ
1. สำนักปลัดเทศบาล	
- งานทะเบียนราษฎร	- ให้บริการเกี่ยวกับงานทะเบียนต่าง ๆ - จัดทำทะเบียนบ้านและให้หมายเลขบ้าน - รับแจ้งการเกิด การตายและการย้ายที่อยู่อาศัย - สอบสวนการรับรองบุคคล - สอบสวนการขอตั้งชื่อสกุล - สอบสวนการขอเพิ่มชื่อสกุลในทะเบียนบ้าน - การทำบัตรประจำตัวประชาชน
- งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	- ป้องกันและระงับอัคคีภัย - ป้องกันและบรรเทาสาธารณะภัย เช่น อุทกภัย วาตภัย - อพยพผู้ประสบภัยและทรัพย์สินตลอดจนช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัย - ฟื้นฟูบูรณะสิ่งชำรุดเสียหายคืนสู่สภาพเดิม - รถรับผู้ป่วย
2. กองวิชาการและแผนงาน	
- งานนิติกร	- ให้คำปรึกษาในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล
- งานประชาสัมพันธ์	- อำนวยความสะดวกแก่ผู้มาติดต่อกับเทศบาล - ให้ข่าวสารและความรู้ต่าง ๆ ตลอดจนเผยแพร่นโยบายของเทศบาลและของรัฐ - การบริการออกเสียงตามสาย
3. กองคลัง	- จัดเก็บภาษีอากร เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน - ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย เป็นต้น - จัดเก็บค่าธรรมเนียมและใบอนุญาตต่าง ๆ ได้แก่ การโฆษณา ใช้เครื่องขยายเสียง การโฆษณา การตั้งตลาดเอกชน การควบคุม แผงลอย ควบคุมผู้ขายเร่ ฯลฯ
4. กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม	- รักษาความสะอาดและกำจัดขยะมูลฝอย - ให้การบริการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล - ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการอนามัยแม่และเด็ก

หน่วยงานของเทศบาล	ประเภทบริการ
	- ให้ความรู้ด้านโภชนาการ - ให้บริการฉีดวัคซีนและปลูกฝีสร้างภูมิคุ้มกันโรค - ให้บริการฉีดวัคซีนและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า - กำจัดแมลงและพาหะนำโรค - ป้องกันโรคติดเชื้อหรืออันตรายหรือเหตุรำคาญ - ออกใบอนุญาตสำหรับการค้าซึ่งเป็นที่น่ารังเกียจหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ - ออกใบอนุญาตให้ตั้งหรือใช้สถานที่แต่งผม - การจัดเก็บเงินและออกใบอนุญาตฆ่าสัตว์ ซึ่งประกอบด้วยใบอนุญาตฆ่าสุกร ใบอนุญาตฆ่าโค และใบอนุญาตฆ่ากระบือ - การจัดเก็บเงินและออกใบอนุญาตประกอบกิจ-การค้า - ซึ่งเป็นที่น่ารังเกียจหรือเป็นอันตรายแก่สุขภาพ - การจัดเก็บเงินและออกใบอนุญาตสะสมอาหาร - การจัดเก็บเงินและออกใบอนุญาตให้เป็นผู้รับ-จ้างแต่งผม - การจัดเก็บเงินและออกใบอนุญาตควบคุมแผงลอย - การจัดเก็บเงินและออกใบอนุญาตหาบเร่หรือเร่ขาย - การจัดเก็บเงินและออกใบอนุญาตทำน้ำแข็งเพื่อการค้า - การจัดเก็บเงินและออกใบอนุญาตจัดตั้งตลาดเอกชน - ออกใบอนุญาตให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ - การกำจัดสิ่งปฏิกูล - ขุดลอกท่อระบายน้ำ
5. กองช่าง	- รับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับงานด้านสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการหรือสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ที่เกี่ยวข้องอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

หน่วยงานของเทศบาล	ประเภทบริการ
	- ให้บริการด้านวิศวกรรมโครงสร้างวิศวกรรมการทางแก่ประชาชน - ให้บริการด้านสถาปัตยกรรมที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบอาคารต่าง ๆ - ให้บริการด้านการขออนุญาตก่อสร้างอาคารต่าง ๆ - ให้บริการด้านการขออนุญาตรื้อถอนดัดแปลงหรือเคลื่อนย้ายอาคารแก่ประชาชน - ให้บริการด้านการจัดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ - ดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์ที่สาธารณ-ประโยชน์ เช่น ถนน ตรอก ซอย ห้วย หนอง คลอง บึง และสวนสาธารณะในเขตเทศบาล
6. กองการศึกษา	- จัดให้เด็กในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับในเขตเทศบาลได้เข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาของเทศบาลโดยทั่วถึง - ส่งเสริมกิจกรรมเด็กและเยาวชน กิจกรรมนักเรียน กิจกรรมกีฬานักเรียน - จัดให้มีสนามเด็กเล่น และศูนย์เยาวชนเพื่อเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจและนันทนาการ
7. สถานธนานุบาล 1 และ สถานธนานุบาล 2	- รับจำนำทองรูปพรรณ เงิน เครื่องใช้ไฟฟ้า เพชร พลอย เครื่องเสียง ฯลฯ
8. ฝ่ายสวัสดิการสังคมศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	- ให้บริการรับเลี้ยง ดูแลเด็กก่อนวัยเรียน

โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของเทศบาลฯ

ถนน

ถนนในเทศบาลนครนครสวรรค์ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ตลอดระยะเวลากว่าทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวคือ จำนวนถนนคอนกรีตในปี 2529 ได้เพิ่มขึ้นจากปี 2526 42 สาย ความยาวที่เพิ่มขึ้น ประมาณ 13.228 กม. ถนนลาดยาง ได้เพิ่มขึ้น 67 สาย ขนาดความยาวของถนนเพิ่มขึ้น 50.443 กม. ถนนลูกรังได้เพิ่มขึ้น 224 สาย โดยมีความยาวเพิ่มขึ้น 66.345 กม. ในขณะที่ในเขตเทศบาลเมืองนคร สวรรค์ไม่มีถนนดินเลย (ดังรายละเอียดในตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 แสดงประเภทของถนนของเทศบาลเมืองนครสวรรค์

รายการ	2526	2527	2528	2529
จำนวนถนน	93 สาย	407 สาย	408 สาย	433 สาย
	ยาว 45 ก.ม.	ยาว 81.14 ก.ม.	ยาว 152.51 ก.ม.	ยาว 168.244 ก.ม.
ถนนคอนกรีต	13 สาย	33 สาย	35 สาย	55 สาย
	ยาว 2.24 ก.ม.	ยาว 4.82 ก.ม.	ยาว 7.92 ก.ม.	ยาว 15.468 ก.ม.
ถนนลาดยาง	67 สาย	121 สาย	134 สาย	134 สาย
	ยาว 31.69 ก.ม.	ยาว 6.39 ก.ม.	ยาว 74.87 ก.ม.	ยาว 82.133 ก.ม.
ถนนลูกลัง	20 สาย	252 สาย	427 สาย	244 สาย
	ยาว 3.28 ก.ม.	ยาว 6.13 ก.ม.	ยาว 69.82 ก.ม.	ยาว 70.625 ก.ม.
ถนนดิน	6 สาย	1 สาย	-	-
	ยาว 11.31 ก.ม.	ยาว 0.5 ก.ม.	-	-

โทรคมนาคม

ในเขตเทศบาลมีหน่วยงานที่ให้บริการโทรคมนาคม 2 หน่วยงานคือ

1. การสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) รับผิดชอบโทรคมนาคมระหว่างประเทศ โทรศัพท์และระบบวิทยุโทรศัพท์ในประเทศไทย

2. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) รับผิดชอบการโทรคมนาคมภายในประเทศ

จำนวนหมายเลขโทรศัพท์ในเขตเทศบาลในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาได้เพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 50 กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2526 ในเขตเทศบาลเมือง มีหมายเลขโทรศัพท์อยู่ 3000 หมายเลข ในปี 2527 ได้เพิ่มขึ้นอีก 2000 หมายเลข สิ้นปี 2531 ได้ขยายเพิ่มขึ้นอีก 2000 หมายเลข อย่างไรก็ตามเมื่อสิ้นปี 2533 มี เทศบาลมีเลขหมายโทรศัพท์รวมทั้งสิ้น 7,553 เลขหมาย

การไฟฟ้า

การจัดบริการกระแสไฟฟ้าให้กับประชาชนในเขตเทศบาลนครนครสวรรค์เป็นหน้าที่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคของจังหวัดนครสวรรค์ โดยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้จัดซื้อกระแสไฟฟ้าแรงสูงจากสถานีจ่ายไฟฟ้าย่อยจังหวัดนครสวรรค์แล้วนำไปแปลงเป็นกระแสไฟฟ้าแรงต่ำขายให้กับผู้ใช้อีกต่อหนึ่ง เทศบาลมีหน้าที่รับผิดชอบด้านค่าใช้จ่ายในการซื้ออุปกรณ์ไฟฟ้า ในปี พ.ศ. 2536 ในเขตเทศบาลนครนครสวรรค์มีไฟฟ้าส่องสว่างตามริมถนน 7,430 ชุด ครอบคลุมถนน 135 สาย ความยาว 61.127 ก.ม.

การประปา

การผลิตน้ำประปาเพื่อบริการประชาชนในเขตเทศบาลนครนครสวรรค์เป็นหน้าที่ของเทศบาลนครนครสวรรค์ โดยเทศบาลฯ ได้มีการเพิ่มกำลังการผลิตดังรายละเอียดต่อไปนี้

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนโรงงานและกำลังการผลิตน้ำประปา

รายการ	2526	2528	2532	2536
โรงกรองน้ำ	2	2	5	5
โรงกำลังการผลิต (ลบ.ม/ช.ม.)	700	700	N.A.	N.A.
จำนวนผู้ใช้น้ำ (ราย)	11,024	18,794	19,275	18,401
(ลบ.ม./วัน)	10,500	16,800	7,4994,123	26,439

การคมนาคม

เทศบาลนครนครสวรรค์มีที่ตั้งเหมาะเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง สามารถติดต่อกับจังหวัดอื่นๆ ทั้งในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลางได้สะดวก มีระบบการคมนาคมที่สามารถเชื่อมโยงด้วยกัน 3 ทางคือ ทางรถยนต์ รถไฟ และทางเรือ เส้นทางคมนาคมที่สำคัญปัจจุบัน คือ ทางรถยนต์ เส้นทางการเดินรถประจำทางที่ผ่านเทศบาลนครนครสวรรค์มีประมาณ 52 เส้นทาง มีจำนวนเที่ยวโดยสาร 819 เที่ยวต่อวัน มีจำนวนผู้โดยสารเฉลี่ย 1,400 คน/วัน ปัจจุบันการคมนาคมทางรถไฟไม่ค่อยเป็นที่นิยมเพราะสถานีรถไฟอยู่ห่างไกลจากเทศบาลฯ ประมาณ 6 ก.ม. การขนถ่ายสินค้าจากเทศบาลฯ ไปสถานีรถไฟจะต้องมีการขนส่งสินค้าหลายทอดคือ ขนสินค้าขึ้นรถบรรทุกเพื่อไปถ่ายขึ้นรถไฟอีกทอดหนึ่งทำให้สิ้นเปลืองทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย สำหรับการคมนาคมทางน้ำซึ่งเดิมเคยเป็นเส้นทางคมนาคมสำคัญปัจจุบันได้ลดบทบาทลงเกือบสิ้นเชิง ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่มีการพัฒนาถนนและความตื้นเขินของ

แม่น้ำเจ้าพระยาในบางฤดูทำให้ไม่สามารถใช้แม่น้ำเพื่อการคมนาคมขนส่งเหมือนเดิม ปัจจุบันการคมนาคมทางน้ำยังมีเหลือให้เห็นบ้างก็เป็นการเดินเรือข้ามฟาก 2 ฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา หรือการเดินเรือเล็กในระยะสั้นๆ เท่านั้น

โครงสร้างทางสังคมของเทศบาลฯ

ประชากรของเทศบาลนครนครสวรรค์

นับจากปี 2526 จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครนครสวรรค์มีการเพิ่มขึ้นทุกปี ยกเว้นในปี 2534 และ 2537 จำนวนประชากรในเขตเทศบาลฯนครสวรรค์ได้ลดลง กล่าวคือในปี 2534 จำนวนประชากรลดลง 251 คน และในปี 2537 จำนวนประชากรลดลง 138 คน

จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์เมื่อสิ้นปี 2537 มีทั้งสิ้น 108,101 คน โดยแยกเป็นหญิง 53,832 คน และเป็นชาย 54,269 คน โดยจำนวนประชากรที่เป็นชายมากกว่าประชากรที่เป็นหญิงมาตลอดนับตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา ดังรายละเอียดที่แสดงอยู่ในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงสถิติทะเบียนราษฎร์ในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์ พ.ศ. 2528-2537

พ.ศ.	ประชากรทั้งหมด			เกิด			ตาย			ย้ายเข้า			ย้ายออก			จำนวนครอบครัว	จำนวนบ้าน	จำนวนคนสุทธิ
	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม			
2528	50,998	49,445	100,443	1,585	1,541	3,126	161	125	286	3,156	2,796	5,952	3,479	3,059	6,556	13,918	19,811	2,184
2529	51,608	49,891	101,499	1,482	1,436	2,918	337	182	519	3,127	2,710	5,837	3,496	3,715	7,211	13,969	20,417	1,056
2530	52,651	50,081	102,732	1,546	1,387	2,933	319	204	523	3,541	2,456	5,997	3,701	3,566	7,267	14,039	21,192	1,233
2531	52,917	50,534	103,451	1,686	1,438	3,124	245	206	451	3,185	2,274	5,459	4,557	3,238	7,795	14,070	22,271	719
2532	53,120	51,225	104,345	1,646	1,438	3,084	252	202	454	3,366	2,972	6,338	4,419	3,169	7,587	14,194	23,075	894
2533	54,660	53,344	108,004	1,851	1,768	3,619	312	200	512	3,135	2,999	6,134	4,256	3,737	7,973	14,834	24,589	3,659
2534	54,399	53,354	107,753	1,920	1,887	3,807	323	248	571	-	-	5,308	-	-	8,828	15,138	25,844	251
2535	54,621	53,665	108,286	1,867	1,792	3,659	278	232	510	3,205	2,499	5,704	5,047	3,278	8,325	15,286	26,937	533
2536	54,498	53,741	108,239	1,878	1,741	3,619	298	250	548	3,069	2,159	5,228	4,789	3,586	8,375	15,710	28,311	1,374
2537	54,269	53,832	108,101	1,856	1,739	3,595	331	249	580	-	-	5,187	-	-	8,383	16,239	29,388	138

ที่มา : เทศบาลเมืองนครสวรรค์

การศึกษา

ในเขตเทศบาลนครนครสวรรค์มีการสอนทั้งสายสามัญและสายอาชีพ ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงระดับปริญญาตรี จำนวนสถานศึกษาที่เปิดสอนในเขตเทศบาลนครนครสวรรค์มีทั้งสิ้น 46 แห่ง มากกว่าปี 2526 อยู่ 8 แห่ง สถานศึกษาที่เพิ่มขึ้นคือ สถานศึกษาที่สังกัดการศึกษาเอกชน 6 แห่ง โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา 2 แห่ง วิทยาลัยเอกชน 1 แห่ง โรงเรียนตำรวจภูธรเขต 6 1 แห่ง ดังรายละเอียดในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 จำนวนโรงเรียนในเขตเทศบาลนครนครสวรรค์

	2526	2526	2533	2536
โรงเรียนสังกัดเทศบาลฯ	8	8	8	8
โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา	2	2	2	2
สังกัดกรมสามัญศึกษา	2	2	4	4
สังกัดกรมอาชีวศึกษา	2	2	2	2
สังกัดการศึกษาเอกชน	21	26	27	27
สังกัดกรมฝึกหัดครู	2	2	1	1
สังกัดกระทรวงสาธารณสุข	1	1	1	1
วิทยาลัยเอกชน	-	-	1	1
โรงเรียนตำรวจภูธรเขต 6	-	-	1	1

ศาสนา

ประชากรในเขตเทศบาลนครนครสวรรค์ร้อยละ 99.06 นับถือศาสนาพุทธร้อยละ .55 นับถือศาสนาอิสลาม และร้อยละ 0.38 นับถือศาสนาคริสต์ และร้อยละ 0.01 นับถือศาสนาอื่น ๆ มีวัดของพุทธศาสนาอยู่ 9 วัด มีมัสยิด 1 แห่ง มีโบสถ์คริสต์ 1 แห่ง

สาธารณสุข

เทศบาลโดยทั่วไปมีหน้าที่ให้บริการด้านสาธารณสุขแก่ประชาชนทั้งด้านการรักษาพยาบาลผู้ป่วย การป้องกันโรค ด้านสุขอนามัยของประชาชน ด้านการสุขาภิบาล และรักษาความสะอาด การสาธารณสุขของเทศบาล ตลอดทศวรรษที่ผ่านมาจำนวนสถานบริการเพื่อสาธารณสุขได้มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ดังรายละเอียดที่แสดงอยู่ในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 จำนวนสถานบริการสาธารณสุข

	2526	2528	2533	2536
โรงพยาบาลของรัฐ	1	1	1	1
โรงพยาบาลเอกชน	–	–	4	4
คลีนิคเอกชน (แห่ง)	43	43	43	79
สถานีอนามัย	2	2	2	2
ศูนย์บริการสาธารณสุข	–	–	–	–
พื้นที่กำจัดขยะ	5 ไร่	5 ไร่	62 ไร่	62 ไร่3ง
จำนวนรถขยะ	8	N.A	N.A.	20
ตลาดเทศบาล	2	2	2	2
ตลาดเอกชน	2	2	2	3
โรงฆ่าสัตว์	1	1	1	1

การสาธารณสุขของเทศบาลฯ มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับจำนวนสถานบริการสาธารณสุขที่เป็นของเอกชนเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ มีโรงพยาบาลของเอกชนเพิ่มขึ้น 4 แห่ง คลีนิกเอกชนเพิ่มจากปี 2526 ถึง 36 แห่ง

การเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดอีกประเภทหนึ่งคือ การดูแลรักษาความสะอาด นั้นคือ พื้นที่กำจัดขยะ ได้เพิ่มขึ้นจากปี 2536 ซึ่งมีอยู่เพียง 6 ไร่ เป็น 62 ไร่ 3 งาน ในปี 2536 ในขณะที่จำนวนรถเก็บขยะเพิ่มขึ้น 12 คัน ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน

ชุมชนแออัด

เทศบาลนครนครสวรรค์มีชุมชนแออัดอยู่ 10 แห่ง ประกอบด้วยบ้าน 1076 หลังคาเรือน และประชากรประมาณ 4991 คน (รายละเอียดในตารางที่ 6) ประชากรในชุมชนแออัดมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 2,500 บาท/เดือน

ตารางที่ 6 แสดงรายชื่อชุมชนแออัด จำนวนบ้านและจำนวนประชากรในชุมชนแออัดที่อยู่ในเขตเทศบาลนครนครสวรรค์

ชื่อชุมชนแออัด	จำนวนบ้าน (หลังคาเรือน)	ประชากร		
		ชาย	หญิง	รวม
1. หน้าวัดนครสวรรค์	103	246	237	525
2. ชุมชนแออัดวัดตะแบก	44	100	92	192
3. ชุมชนแออัดหลังอู่ทันจิตต์	72	146	135	281
4. ชุมชนแออัดตลาดใหม่	69	137	169	306
5. ชุมชนแออัดตลาดตายอม	138	137	310	655
6. ชุมชนแออัดหน้าอุทยานสวรรค์	138	292	334	626
7. ชุมชนแออัดหลังวัดนครสวรรค์	138	292	334	626
8. ชุมชนเขาโรงครัว	145	-	-	635
9. ชุมชนบางปลอง	135	-	-	644
10. ชุมชนหิมพานต์	94	-	-	481
รวม	**1076**			**4991**

เครื่องมือและอุปกรณ์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

เทศบาลนครนครสวรรค์มีรถดับเพลิงจำนวน 12 คัน แยกตามขนาดจุน้ำได้ดังต่อไปนี้

1. ขนาดจุน้ำ 2,000 ลบ.ม. ซื้อเมื่อ พ.ศ. 2505 ราคา 148,500 บาท 2 คัน
2. ขนาดจุน้ำ 2,000 ลบ.ม. ซื้อเมื่อ พ.ศ. 2512 ราคา 185,000 บาท 2 คัน
3. ขนาดจุน้ำ 2,000 ลบ.ม. ซื้อเมื่อ พ.ศ. 2535 ราคา 1.2 ล้านบาท

มีรถบรรทุกน้ำจำนวน 7 คัน โดยแยกตามขนาดจุน้ำได้ดังต่อไปนี้

1. ขนาดจุน้ำได้ 6,000 ลบ.ม. ซื้อเมื่อ พ.ศ. 2520 ราคา 248,000 บาท
2. ขนาดจุน้ำได้ 6,000 ลบ.ม. ซื้อเมื่อ พ.ศ. 2528 ราคา 640,000 บาท
3. ขนาดจุน้ำได้ 6,000 ลบ.ม. ซื้อเมื่อ พ.ศ. 2535 ราคา 980,000 บาท
4. ขนาดจุน้ำได้ 5,000 ลบ.ม. ซื้อเมื่อ พ.ศ. 2535 (กรมจัดซื้อ) 2 คัน

มีรถบันไดจำนวน 1 คัน ซื้อเมื่อ พ.ศ. 2527 ราคา 4,800,000 บาท มีเรือยนต์ดับเพลิงจำนวน 6 ลำ (ชำรุด 1 ลำ) มีเครื่องดับเพลิงชนิดหาบหาม จำนน 5 ชุด มีพนักงานดับเพลิงจำนวน 99 คน พนักงานสามัญ 7 คน รวมพนักงานทั้งสิ้น 109 คน ค่าจ้างพนักงานดับเพลิงทุกคนรวมทั้งสิ้น 426,978.25 บาท/เดือน

โครงสร้างทางเศรษฐกิจของเทศบาลฯ

การพาณิชยกรรม

ประชาชนส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครนครสวรรค์จะประกอบอาชีพการค้าและการบริการเป็นหลัก จำนวนร้านค้าบริการในปี 2526 มีอยู่ทั้งสิ้น 1,903 แห่ง ได้เพิ่มเป็น 5,648 แห่ง ในปี 2536 โดยแยกเป็นสถานีบริการน้ำมันจำนวน 12 แห่ง ศูนย์การค้าและห้างสรรพสินค้าจำนวน 2 แห่ง ตลาดสดจำนวน 5 แห่ง โรงฆ่าสัตว์จำนวน 1 แห่ง และร้านค้าทั่วไปจำนวน 5,626 แห่ง อย่างไรก็ดี จำนวนโรงแรมในปี 2526 มีอยู่ 42 แห่งได้ลดลงเหลือ 35 แห่งในปี 2536 และโรงภาพยนตร์ในปี 2526 มีอยู่ 5 โรง และลดลงเหลือเพียง 3 โรงในปี 2536 ทั้งนี้อาจมีสาเหตุมาจากความสะดวกของการคมนาคม ทำให้ความจำเป็นในเรื่องสถานบริการดังกล่าวลดลงประชาชนสามารถเดินทางไปใช้บริการดังกล่าวในกรุงเทพฯ ได้สะดวกขึ้น

เทศบาลนครนครสวรรค์มีสถานประกอบการเทศพาณิชย์ 4 แห่ง โดยแยกเป็น

1. สถานธนานุบาล 2 แห่ง
2. ท่าเทียบเรือ 1 แห่ง
3. โรงฆ่าสัตว์ 1 แห่ง

อุตสาหกรรมและบริการ

จากข้อมูลสถิติโรงงานอุตสาหกรรมเมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน 2538 จังหวัดนครสวรรค์มีโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ 1,226 โรงงาน ประเภทอุตสาหกรรมที่มีโรงงานมากได้แก่ อุตสาหกรรมการเกษตรมีอยู่ 559 โรงงานหรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 44.15 ของจำนวนโรงงานทั้งหมด โรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดนครสวรรค์ส่วนใหญ่เป็น**โรงงานขนาดเล็ก** (ไม่รวมโรงสีข้าว) ซึ่งมีอยู่ถึง 729 โรงงาน หรือคิดเป็นร้อยละ 59.46 *ตัวอย่างโรงงานขนาดเล็ก* เช่น โรงพิมพ์ โรงงานซ่อมอุปกรณ์การเกษตร ทำอิฐ ซ่อมรถยนต์ **โรงงานขนาดกลาง** (ไม่รวมโรงสีข้าว) ซึ่งมีอยู่ 34 โรงงาน หรือคิดเป็นร้อยละ 2.77 *ตัวอย่างโรงงานขนาดกลาง* เช่น ตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป ทำวุ้นเส้น ห้องเย็น **โรงงานขนาดใหญ่** (ไม่รวมโรงสีข้าว) จำนวน 7 โรงงาน หรือคิดเป็นร้อยละ 0.57 *ตัวอย่างโรงงานขนาดใหญ่* เช่น โรงงานผลิตปูนซีเมนต์ โรงงานสุรา โรงงานผลิตน้ำอัดลม โรงงานแปรรูปหินแกรนิต และคลังบรรจุแก๊ส แอล พี จี สำหรับโรงสีข้าวมีทั้งสิ้น 456 โรงงาน

จำนวนโรงงานที่ตั้งอยู่ในอำเภอเมืองมีอยู่ทั้งสิ้น 362 โรงงาน ในจำนวนนี้ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลนครนครสวรรค์อยู่ 171 โรงงาน โดยแยกเป็นโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่มีคนงานตั้งแต่ 200 คนขึ้นไปหรือทรัพย์สินถาวรเกินกว่า 50 ล้านบาทขึ้นไป 1 แห่ง โรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางมีคนงานตั้งแต่ 100-200 คน หรือมีทรัพย์สินถาวรตั้งแต่ 10-15 ล้านบาท จำนวน 8 แห่ง และโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กมีคนงานตั้งแต่ 100 คน หรือมีทรัพย์สินถาวร ไม่เกิน 1 ล้านบาท จำนวน 162 แห่ง

การคลังของเทศบาลนครนครสวรรค์

หลังจากที่สุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองนครสวรรค์เมื่อปี พ.ศ. 2478 เทศบาลนครสวรรค์ได้พัฒนาไปอย่างต่อเนื่องในหลาย ๆ ด้านด้วยกัน เช่น มีการขยายอาณาเขตพื้นที่ที่จะต้องรับผิดชอบ มีการเพิ่มขึ้นของทั้งรายรับจริงและรายจ่ายจริงของเทศบาลเมืองนครสวรรค์ เป็นต้น

รายรับของเทศบาลเมืองนครสวรรค์นับจากปี 2531 ได้เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 16 ต่อปี ยกเว้นในปี 2534 ซึ่งเป็นปีที่เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศไทยมีการขยายตัวสูงถึงร้อยละ 10.5 รายรับของเทศบาลเมืองนครสวรรค์ได้เพิ่มขึ้นประมาณ 51,170,192.00 บาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 39.17 ของรายได้ในปี 2533

แหล่งรายรับที่สำคัญของเทศบาล คือ ภาษีอากรที่จัดเก็บเอง ภาษีที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้ รายได้ท้องถิ่นที่มิใช่ภาษี และเงินอุดหนุน ซึ่งรายรับของเทศบาลนครนครสวรรค์ประมาณร้อยละ 49.68 มาจากภาษีที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้ ประมาณร้อยละ 23.26 มาจากเงินอุดหนุนประมาณร้อยละ 17.2 มาจากรายได้ท้องถิ่นที่มิใช่ภาษี และประมาณร้อยละ 9.86 มาจากภาษีอากรที่จัดเก็บเอง (ดูรายละเอียดในตารางที่ 7)

สำหรับรายจ่ายของเทศบาลฯ ในช่วงระยะเวลาเดียวกันได้เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยระหว่างร้อยละ 10 ถึงร้อยละ 19 ยกเว้นในปี 2534 และปี 2537 รายจ่ายของเทศบาลนครนครสวรรค์ได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 42.92 และร้อยละ 68.51 ตามลำดับ ดูรายละเอียดในตารางที่ 8 การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายที่มากผิดปกติในปี 2534 และปี 2537 นั้น เป็นผลมาจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจรวมของประเทศจนทำให้มีการผลักดันให้มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการลงทุนในสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานมากขึ้น โดยในปี 2534 มีการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนสูงถึง 75,959,005.00 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 119.20 และการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนของปี 2537 เพิ่มขึ้นจากปี 2536 ประมาณ 121,257,308 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 149.70 (ดูรายละเอียดในตารางที่ 9)

รายจ่ายของเทศบาลฯ สูงสุดคือ หมวดรายจ่ายของหน่วยงานซึ่งสูงกว่าร้อยละ 75 ของรายจ่ายรวมทั้งหมด รองลงมาคือรายจ่ายหมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งมีประมาณร้อยละ 19.8 ของรายจ่ายรวมทั้งหมด ที่เหลือเป็นรายจ่ายหมวดกลาง

สำหรับรายจ่ายของหน่วยงานซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ รายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุน ระหว่างปีงบประมาณ 2529-2533 รายจ่ายประจำจะสูงกว่ารายจ่ายเพื่อการลงทุน ส่วนต่างระหว่างรายจ่ายทั้ง 2 ประเภทไม่แน่นอน เช่น ในปี 2529 ของรายจ่ายทั้ง 2 หมวด จะต่างกันร้อยละ 38.68 ในขณะที่ปี 2531 2532 และ 2533 ส่วนต่างของรายจ่ายทั้ง 2 หมวด คิดเป็นร้อยละ 13.98 38.24 และ 19.16 ตามลำดับ อย่างไรก็ดีตั้งแต่ปีงบประมาณ 2534 รายจ่ายเพื่อการลงทุนจะสูงกว่ารายจ่ายของหน่วยงาน คือในปี 2534 รายจ่ายเพื่อการลงทุนสูงกว่ารายจ่ายของหน่วยงานงบประมาณร้อยละ 19.16 และเพิ่มเป็น 43.28 ในปีงบประมาณ 2534

ตารางที่ 7 แสดงยอดรวมรายจ่ายจริงของเทศบาลเมืองนครสวรรค์ พ.ศ. 2529-2537

รายการ / ปีงบประมาณ	2529		2530		2531		2532		2533	
	จำนวนเงิน (บาท)	ร้อยละ	จำนวนเงิน (บาท)	ร้อยละ	จำนวนเงิน (บาท)	ร้อยละ	จำนวนเงิน (บาท)	ร้อยละ	จำนวนเงิน (บาท)	ร้อยละ
1. ภาษีอากรที่จัดเก็บเอง	9,403,574.00	12.18	10,441,799.00	12.69	10,834,178.00	11.32	12,618,134.00	11.32	13,173,368.00	10.09
2. ภาษีที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้	30,719,116.00	39.78	32,824,499.00	39.90	41,042,987.00	42.88	54,653,903.00	49.01	69,499,364.00	53.21
3. รายได้ท้องถิ่นที่มิใช่ภาษี	15,218,270.00	19.71	16,373,582.00	19.90	20,103,201.00	21	18,630,086.00	16.71	19,248,441.00	14.74
4. เงินอุดหนุน	21,874,858.00	28.33	22,633,865.00	27.51	23,733,323.00	24.80	25,605,885.00	22.96	28,688,090.00	21.96
รวมรายได้ทั้งสิ้น	77,215,818.00	100	82,273,745.00	100	95,713,689.00	100	111,508,008.00	100	130,609,263.00	100

รายการ / ปีงบประมาณ	2534		2535		2536		2537		ค่าเฉลี่ย
	จำนวนเงิน (บาท)	ร้อยละ	จำนวนเงิน (บาท)	ร้อยละ	จำนวนเงิน (บาท)	ร้อยละ	จำนวนเงิน (บาท)	ร้อยละ	
1. ภาษีอากรที่จัดเก็บเอง	14,285,805.00	7.86	15,496,277.00	7.33	18,902,562.25	7.90	22,826,065.00	8.05	9.86
2. ภาษีที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้	106,611,624.00	58.68	121,013,956.00	57.26	129,718,912.96	54.24	147,864,849.00	52.15	49.68
3. รายได้ท้องถิ่นที่มิใช่ภาษี	26,619,736.00	14.64	35,653,240.00	16.87	38,314,160.19	16.02	43,171,057.00	15.23	17.2
4. เงินอุดหนุน	34,212,290.00	18.82	39,188,933.00	18.54	52,237,503.29	21.84	69,663,805.00	24.57	23.26
รวมรายได้ทั้งสิ้น	181,779,455.00	100	211,352,406.00	100	239,173,138.69	100	283,535,776.00	100	100

ที่มา : ฝ่ายวิเคราะห์นโยบายและแผน เทศบาลเมืองนครสวรรค์

ตารางที่ 8 เปรียบเทียบรายรับจริง-รายจ่ายจริงของเทศบาลเมืองนครสวรรค์ ระหว่างปีงบประมาณ 2529-2537

ปีงบประมาณ	รายรับ			รายจ่าย		
	จำนวนเงิน (บาท)	เพิ่มขึ้น (บาท)	เพิ่มขึ้น (ร้อยละ)	จำนวนเงิน (บาท)	เพิ่มขึ้น (บาท)	เพิ่มขึ้น (ร้อยละ)
2529	77,215,818.00			74,506,827.33		
2530	82,273,745.00	5,057,927.00	6.55	75,965,927.82	1,459,100.49	1.96
2531	95,713,689.00	13,439,944.00	16.34	83,810,803.96	7,844,876.14	10.33
2532	111,508,008.00	15,794,319.00	16.50	93,579,412.55	19,768,608.59	11.66
2533	130,609,263.00	19,101,255.00	17.13	112,184,009.17	18,604,596.55	19.88
2534	181,779,455.00	51,170,192.00	39.17	160,331,215.75	48,147,206.60	42.92
2535	211,352,406.00	29,572,295.00	16.27	175,908,062.04	15,576,846.30	9.72
2536	236,173,138.00	27,820,732.60	13.16	210,034,255.70	34,126,193.70	19.40
2537	283,535,776.00	44,362,637.40	18.55	353,931,867.13	143,897,611.04	68.51

ตารางที่ 9 แสดงยอดรวมรายจ่ายจริงของเทศบาลเมืองนครสวรรค์ พ.ศ. 2529-2537

	2529			2530			2531			2532		
	จำนวนเงิน	ร้อยละ	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	ร้อยละ
1. รวมรายจ่ายงบกลาง	3,654,485.00		4.90	3,670,682.57		4.83	4,217,513		5.03	4,491,186.00		4.72
2. รวมรายจ่ายของหน่วยงาน	46,482,248.55	100	62.40	48,021,245.76	100	63.22	62,922,183.09	100	75.08	70,124,752.67	100	74.94
- รายจ่ายประจำ	32,228,755.55	69.34		32,471,827.76	67.62		35,858,258.05	56.99		48,468,138.67	69.12	
- รายจ่ายเพื่อการลงทุน	14,253,493.00	30.66		15,549,368.00	32.38		27,063,912.00	43.01		21,656,613.00	30.88	
3. รวมรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	15,836,057.68	100	21.25	16,273,649.49	100	21.42	16,671,107.87	100	19.89	19,035,473.88	100	20.34
- รายจ่ายประจำปี	15,836,057.68	100		16,273,649.49	100		16,662,707.87	99.95		18,399.173.88	96.66	
- รายจ่ายเพื่อการลงทุน	-			-			8,400.00	0.05		636,300.00	3.34	
4. รวมรายจ่ายจากเงินสะสม	8,534,036.00		11.45	8,000,400.00		10.53	-	-	-	-	-	-
รวมรายจ่ายทั่วไปทั้งสิ้น	74,506,827.33		100	75,965,927.82		100	83,810,803.96		00	93,579,412.55		100

ตารางที่ 9 แสดงยอดรวมรายจ่ายจริงของเทศบาลเมืองนครสวรรค์ พ.ศ. 2529-2537 (ต่อ)

	2533			2534			2535			2536			2537		
	จำนวนเงิน	ร้อยละ	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	ร้อยละ
1. รวมรายจ่ายงบกลาง	4,547,003.30		4.05	6,061,028.22		3.78	3,166,151.14		1.80	3,461,143.74		1.65	3,756,037.27		107
2. รวมรายจ่ายของหน่วยงาน	85,613,821.48	100	76.32	127,489,942.90	100	79.52	145,176,298.90	100	82.53	155,925,005.90	100	74.24	282,346,004.30	100	79.77
- รายจ่ายประจำ	50,969,888.48	59.53		51,530,937.87	40.42		60,106,406.91	41.40		74,922,504.92	48.05		80,086,195.32	28.36	
- รายจ่ายเพื่อการลงทุน	34,643,933.00	40.47		75,959,005.00	59.58		85,069,892.00	58.60		81,002,501.00	51.95		202,259,809.00	71.64	
3. รวมรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	22,023,184.39	100	19.63	26,780,244.66	100	16.70	27,565,611.27	100	15.67	50,648,106.04	100	24.11	67,829,825.54	100	19.16
- รายจ่ายประจำปี	21,326,384.39	96.84		23,990,644.66	89.58		27,371,011.72	99.29		37,512,643.04	74.07		37,998,725.54	56.02	
- รายจ่ายเพื่อการลงทุน	696,800.00	3.16		2,789,600.00	10.42		194,600.00	0.01		13,135,463.00	25.93		29,831,100.00	43.98	
4. รวมรายจ่ายจากเงินสะสม	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
รวมรายจ่ายทั่วไปทั้งสิ้น	112,184,009.17		100	160,331,215.75		100	175,908,062.04		100	210,034,255.70		100	353,931,867.13		100

ที่มา : ฝ่ายวิเคราะห์นโยบายและแผนเทศบาลเมืองนครสวรรค์

อนึ่ง รายจ่ายของหน่วยงานโดยทั่วไปจะแบ่งเป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุนสำหรับรายจ่ายประจำจะประกอบด้วย

1. เงินเดือนและค่าจ้างประจำ
2. ค่าจ้างชั่วคราว
3. ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และค่าวัสดุ
4. ค่าสาธารณูปโภค
5. เงินอุดหนุน
6. ค่าใช้จ่ายอื่น

ในปีงบประมาณ 2537 รายจ่ายประจำประมาณร้อยละ 37.97 เป็นรายจ่ายเพื่อค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ประมาณร้อยละ 29.75 เป็นรายจ่ายสำหรับเงินเดือนและค่าจ้างประจำและประมาณร้อยละ 26.75 เป็นรายจ่ายสำหรับค่าจ้างชั่วคราว โดยที่เหลือเป็นรายจ่ายค่าสาธารณูป-โภค เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่น ๆ (รายละเอียดในตารางที่ 10) จากข้อมูลข้างต้นแสดงว่ารายจ่ายประจำส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายสำหรับเงินเดือน ค่าจ้างประจำ และค่าจ้างชั่วคราว ซึ่งค่าใช้จ่ายในส่วนนี้สูงเกินร้อยละ 50 ของรายจ่ายประจำทั้งหมด

ตารางที่ 10 แสดงรายจ่ายจริงของเทศบาลเมืองนครสวรรค์ พ.ศ. 2529-2537

รายการ	ปี 2529 จำนวน	ปี 2530 จำนวน	ปี 2531 จำนวน	ปี 2532 จำนวน	ปี 2533 จำนวน	ปี 2534 จำนวน	ปี 2535 จำนวน	ปี 2536 จำนวน	ปี 2537 จำนวน	ร้อยละ
งบประมาณรายจ่ายทั่วไป										
1. รายจ่ายงบกลาง										
1) ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
2) รายจ่ายตามข้อผูกพันธ์	1,221,683.00	1,229,581.00	1,280,331.04	1,581,242.00	1,566,352.30	2,419,441.22	2,925,648.41	3,240,448.76	3,441,323.27	
3) เงินสำรองจ่าย	332,802.00	341,101.57	250,182.00	312,544.00	230,651.00	83,537.00	240,503.00	220,694.98	314,714.00	
4) เงินช่วยเหลือเฉพาะการ	2,100,000.00	2,100,000.00	2,687,000.00	2,525,400.00	2,750,000.00	3,558,050.00	-	-	-	
รวมรายจ่ายงบกลาง	3,654,485.00	3,670,682.57	4,217,513.00	4,419,186.00	4,547,003.30	6,061,028.22	3,166,151.41	3,461,143.74	3,756,037.27	
2. รายจ่ายของหน่วยงาน										
ก.รายจ่ายประจำ										
1) เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	9,049,414.19	9,625,353.84	10,196,533.05	12,320,961.17	14,987,044.86	16,758,147.63	19,321,738.17	22,449,805.32	23,831,041.97	29.75
2) ค่าจ้างชั่วคราว	6,541,866.00	7,617,518.85	8,948,422.73	11,520,378.18	13,096,239.83	13,316,687.54	16,050,220.75	20,879,751.43	21,430,915.38	26.76
3) ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	13,818,189.97	13,353,901.55	14,195,173.47	14,211,179.22	15,353,341.72	18,548,507.00	18,888,367.22	25,115,827.09	30,409,836.42	37.98
4) ค่าสาธารณูปโภค	874,105.38	1,092,385.52	1,128,323.80	1,238,711.74	1,376,256.42	1,281,735.53	1,322,713.91	1,487,621.55	1,611,578.30	2.02
5) เงินอุดหนุน	-	-	240,840.00	545,735.50	5,000.00	25,000.00	5,000.00	10,000.00	10,000.00	0.01
6) รายจ่ายอื่นๆ	1,945,180.26	782,668.00	1,148,965.00	8,631,173.86	6,151,985.65	1,606,860.17	4,518,366.88	4,979,499.53	2,792,850.25	3.48
รวมรายจ่ายประจำ	32,228,755.55	32,471,827.76	35,858,258.05	48,468,138.67	50,969,888.48	51,530,937.87	60,106,406.91	74,922,504.92	80,086,195.32	100.00
ข. ค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุน										
1) ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	14,253,493.00	15,549,368.00	27,063,912.00	21,656,613.00	34,643,933.00	77,812,285.00	85,069,892.00	81,002,501.00	110,259,809.00	
รวมรายจ่ายเพื่อการลงทุน	14,253,493.00	15,549,368.00	27,063,912.00	21,656,613.00	34,643,933.00	77,812,285.00	85,069,892.00	81,002,501.00	110,259,809.00	
รวมรายจ่ายของหน่วยงาน	50,136,733.55	51,691,878.33	67,139,363.09	74,543,938.67	90,160,824.78	129,343,222.90	145,176,298.90	155,925,005.90	190,346,004.30	

พัฒนาการของเทศบาลนครนครสวรรค์

เทศบาลนครนครสวรรค์ไม่เพียงแต่จะมีการพัฒนาในด้านการขยายอาณาเขตพื้นที่ปกครอง การยกฐานะจากสุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์ เป็นเทศบาลเมืองนครสวรรค์ในปี 2475 และยกฐานะจากเทศบาลเมืองนครสวรรค์ เป็นเทศบาลนครนครสวรรค์ ในปี 2538 เท่านั้น แต่ได้มีการพัฒนาในเรื่องการบริหารการจัดการเทศบาลฯ อย่างเป็นระบบด้วย กล่าวคือ เทศบาลฯได้จัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตามแนวทางของสำนักงานพัฒนาเมือง เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของเมือง สนองตอบความต้องการของประชาชนและนโยบายในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นการพัฒนาศักยภาพของเมือง ปัจจุบันเทศบาลนครนครสวรรค์ยังอยู่ในระยะปลายของแผนพัฒนาเทศบาลเมืองนครสวรรค์ เท่าที่ผ่านมาการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองนครสวรรค์ได้แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือแผนพัฒนาเทศบาลเมืองนครสวรรค์ ระยะปานกลาง แผนพัฒนาเทศบาลเมืองนครสวรรค์ระยะยาว และแผนพัฒนาการเทศบาลนครสวรรค์ประจำปี

แผนพัฒนาเทศบาลเมืองนครสวรรค์ระยะปานกลางนับตั้งแต่ที่เทศบาลนครสวรรค์ได้จัดทำแผนพัฒนาเทศบาลจนถึงปัจจุบัน เทศบาลเมืองนครสวรรค์มีแผนพัฒนาเทศบาลเมืองนครสวรรค์มาแล้ว 3 ฉบับ กล่าวคือ

1. แผนพัฒนาเทศบาลเมืองนครสวรรค์ระยะปานกลาง (3 ปี) ระหว่างปี พ.ศ. 2528-2530
2. แผนพัฒนาเทศบาลเมืองนครสวรรค์ระยะปานกลาง (5 ปี) ระหว่างปี พ.ศ. 2531-2534
3. แผนพัฒนาเทศบาลเมืองนครสวรรค์ระยะปานกลาง (5 ปี) ระหว่างปี พ.ศ. 2535-2539

โดยโครงสร้างของแผนพัฒนาเทศบาลเมืองนครสวรรค์เท่าที่ผ่านมาจะแยกเป็น 4 ส่วน คือ

1. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
2. การพัฒนาเศรษฐกิจ
3. การพัฒนาสังคม
4. การพัฒนาการเมืองและการบริหาร

แผนพัฒนาฯระยะปานกลางทั้ง 3 แผนได้ถูกรวมไว้ในแผนพัฒนาฯ ระยะยาวของเทศบาลเมืองนครสวรรค์

นโยบายของรัฐบาลกลางที่มีต่อเทศบาลฯ

เทศบาลเมืองนครสวรรค์เป็นหนึ่งในแปดเทศบาลที่รัฐบาลมีโครงการที่จะพัฒนาเป็นเมืองหลักรอบที่ 2 (เมืองหลักรอบที่ 2 ประกอบด้วย เทศบาลเมืองพิษณุโลก เทศบาลเมืองหาดใหญ่ เทศบาลเมืองภูเก็ต เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี เทศบาลเมืองอุดร เทศบาลเมืองชลบุรี เทศบาลเมืองราชบุรี และเทศบาลเมืองนครสวรรค์)

โครงการพัฒนาเมืองหลักเริ่มเมื่อกลางปี 2531 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. แก้ไขปัญหาความไม่เพียงพอของสิ่งสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่จำเป็นต่าง ๆ ในเมืองหลัก รอบที่ 2

2. จัดหาสิ่งสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่จำเป็น เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองหลักรอบที่ 2 ที่กำลังจะเจริญขึ้นในอนาคตอันใกล้

3. ปรับปรุงระบบบริหารและการเงินการคลังของเมืองหลัก ตลอดจนเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินการและบำรุงรักษาสิ่งสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ

4. สร้างสภาวะการณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการสร้างงานในเมืองหลัก

โครงการพัฒนาเมืองหลักได้แบ่งระยะการดำเนินงานเป็น 4 ระยะ คือ การศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้น การศึกษาความเป็นไปได้ การออกแบบรายละเอียด และการก่อสร้างในการบริหารเมืองหลักในระดับภูมิภาคประกอบด้วยองค์กร 3 องค์กร ได้แก่

1. คณะอนุกรรมการพัฒนาเมืองหลักระดับจังหวัด (คำสั่งจังหวัดที่ 2536/2531, 1873/2532 และ 3109/2534)

2. คณะกรรมการอำนวยการโครงการพัฒนาเมืองหลักระดับเทศบาล (ตามคำสั่งจังหวัดที่ 2336/2531)

3. เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามโครงการพัฒนาเมืองหลักรอบที่ 2 (คำสั่งเทศบาลที่ 762/2535)

อนึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 อนุมัติให้ดำเนินการโครงการพัฒนาเมืองหลักรอบที่ 2 ระยะแรกใน 8 เทศบาลเมืองหลัก จำนวน 44 โครงการ วงเงินลงทุนทั้งสิ้น 4,152.05 ล้านบาท

ปัจจุบันเทศบาลนครนครสวรรค์ได้มีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ 14 โครงการ คือ

1. NS-WS-1 ระบบประปา
2. NS-RB-1 ปรับปรุงถนนสวรรค์วิถี ซอย 16 (ปัจจุบันเป็นซอย 22)
3. NS-RB-8 ถนนสายรองด้านตะวันตก
4. NS-RB-6 ถนนสวรรค์วิถีบริเวณตลาดใต้
5. NS-RB-3 ถนนอมรินทร์วิถี
6. NS-RB-7a ถนนสายหลักแนวเหนือ ใต้ (ตอนบน)
7. NS-RB-7b ถนนสายหลักแนวเหนือ ใต้ (ตอนล่าง)
8. NS-SW-1 ระบบการจัดการขยะ
9. NS-D-3 ปรับปรุงระบบระบายน้ำภายใน
10. NS-D-4 ปรับปรุงสันคู
11. NS-D-2 ทางระบายน้ำสายหลักด้านตะวันตก
12. NS-D-1 ท่อกักน้ำฝนจากบริเวณเขากบ
13. NS-WW-2 แผนแม่บทการจัดการน้ำเสีย
14. NS-WW-2 ระบบบำบัดน้ำเสียระยะแรก

ขณะนี้เทศบาลนครนครสวรรค์กำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการตามโครงการพัฒนาเมืองหลักระยะแรก ซึ่งมีทั้งสิ้น 5 โครงการ ได้แก่

1. โครงการระบบระบายน้ำภายใน	มูลค่าโครงการ	55.16	ล้านบาท
2. โครงการปรับปรุงถนนสวรรค์วิถี ซอย 16	มูลค่าโครงการ	63.06	ล้านบาท
3. โครงการระบบบำบัดน้ำเสียระยะแรก	มูลค่าโครงการ	142.28	ล้านบาท
4. โครงการระบบจัดการขยะ	มูลค่าโครงการ	79.70	ล้านบาท
5. โครงการระบบประปา	มูลค่าโครงการ	225.40	ล้านบาท
	รวมมูลค่าโครงการ	565.60	ล้านบาท

สัดส่วนการรับภาระโครงการพัฒนาเมืองหลักรอบที่ 2 ระยะแรก

ประเภทของโครงการ	สัดส่วนของรัฐบาล	สัดส่วนของเทศบาลฯ
1. ระบบถนน (RB)	65	35
2. ระบบระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วม (D)	70	30
3. ระบบบำบัดน้ำเสีย (WW)	72	28
4. ระบบการจัดการขยะ (SW)	70	30

สำหรับโครงการระบบประปา (WS) เทศบาลฯ รับภาระค่าก่อสร้าง โดยรัฐบาลให้การสนับสนุนในการสำรวจออกแบบเท่านั้น

ปัญหาที่เทศบาลฯ ต้องเผชิญ

1. การที่กระทรวงมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการจัดหาและย้ายบุคลากรระดับ ปลัด และหัวหน้างานทุกหน่วย มีผลทำให้การทำงานของบุคลากรเหล่านั้นขาดความต่อเนื่อง กล่าวคือ บุคลากรบางท่านกำลังรับผิดชอบโครงการบางโครงการ เมื่อถูกย้ายจำต้องทิ้งงานไป และผู้มาใหม่ก็ต้องเริ่มศึกษาใหม่ หรือบางครั้งทางเทศบาลฯ ส่งเจ้าหน้าที่บางท่านไปดูงานเพื่อนำผลการดูงานมาประยุกต์ใช้กับเทศบาลฯ แต่เมื่อไปดูงานกลับมาก็ได้รับคำสั่งย้าย ทำให้เกิดการสูญเสียจากการส่งเจ้าหน้าที่ไปดูงาน

2. นายกเทศมนตรีมีอำนาจค่อนข้างจำกัด เช่น มีอำนาจย้ายบุคลากร ระดับ ซี 3 และต่ำกว่าซี 3 เท่านั้น ดังนั้นบุคลากรระดับสูงกว่าจะวิ่งเต้นขอย้ายจากส่วนกลาง เป็นการสร้างปัญหาการบริหารงานให้กับนายกเทศมนตรี นอกจากยังนี้ยังมีผลทำให้บางครั้งได้บุคลากรที่ไม่เหมาะสมกับงาน

3. การโยกย้ายข้าราชการสังกัดเทศบาลฯทั่วประเทศ ในแต่ละปีมีถึง 2 ครั้ง ๆ ละประมาณ 400 คน เป็นการสิ้นเปลี่ยนทั้งเงินค่าขนย้าย และบุคลากรที่ย้ายมาใหม่ต้องเริ่มศึกษางานใหม่ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้งานเทศบาลฯขาดประสิทธิภาพและขาดความต่อเนื่อง

4. การจัดการเรื่องการคลังส่วนใหญ่ขาดความเป็นอิสระต้องคอยรับการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลกลาง

สรุปและข้อเสนอแนะ

นครสวรรค์เป็นเมืองร่วมสมัยกับราชธานีแห่งแรกของอาณาจักรไทย คือ สุโขทัย เป็นเมืองที่มีบทบาทสำคัญทั้งทางด้านยุทธศาสตร์ การคมนาคม การค้าพาณิชยกรรม และการเกษตรกรรม มีการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลเมืองตั้งแต่ พ.ศ. 2475 และได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองนครสวรรค์ในปี พ.ศ. 2478 โดยได้ดำรงฐานะเทศบาลเมืองฯมาจนถึงกันยายน 2538 จึงได้ยกฐานะเป็นเทศบาลนครนครสวรรค์ ปัจจุบันพื้นที่ปกครองทั้งสิ้น 27.5 ตารางกิโลเมตร

พัฒนาการของเทศบาลนคร นครสวรรค์ที่เห็นเด่นชัดคือ การขยายพื้นที่ปกครอง กล่าวคือ อาณาเขตเทศบาลฯ ได้ขยายเพิ่มขึ้นจาก 1.47 ตารางกิโลเมตร ในปี 2475 เป็น 8.85 ตารางกิโลเมตร ในปี 2493 และ เพิ่มขึ้นอีกเป็น 27.5 ตารางกิโลเมตร ในปี 2522 และเมื่อเทศบาลเมืองนครสวรรค์ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลนครนครสวรรค์ในปี 2538 ก็ได้เริ่มขอขยายพื้นที่ปกครองเพิ่มขึ้นอีกเป็น 71.5 ตารางกิโลเมตร พัฒนาการของเทศบาลนครนครสวรรค์แม้จะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นเวลากว่า 60 ปี แต่เป็นการพัฒนาที่เกิดจากปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากนโยบายของภาครัฐที่ต้องการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ตลอดจนนโยบายการพัฒนาเมืองหลัก ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐบาลกลางได้มุ่งสนับสนุนการลงทุนด้วยการให้เงินลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเช่นการสร้างถนน การปรับปรุงระบบระบายน้ำและระบบการจัดการขยะ เป็นต้น ลักษณะของการพัฒนาดังกล่าวเป็นการพัฒนาที่ต้องอาศัยการจัดการของเทศบาลฯ การพึ่งพาทรัพยากรจากแหล่งภายนอกมากกว่าแหล่งภายในระบบการจัดการของเทศบาลฯ การพัฒนาในลักษณะพึ่งพาเช่นนี้อาจจะสร้างปัญหาในระยะยาวได้ กล่าวคือ หลังจากที่โครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลกลางให้เงินสนับสนุนด้านการก่อสร้างสิ้นสุดลง ภาระการบริหารการจัดการ ตลอดจนการซ่อมแซมดูแลรักษาจะตกเป็นหน้าที่ของเทศบาลนครนครสวรรค์ที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต้นทุนผันแปรทั้งหมด ในขณะที่ทรัพย์สินเหล่านั้นเป็นทรัพย์สินที่ต้องใช้ร่วมกันของคนหลายหมู่เหล่า ทั้งที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครนครสวรรค์ และผู้ที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครนครสวรรค์ ผลก็คืออาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจายบริการและความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรภายในเขตการปกครองของเทศบาลนครนครสวรรค์

ดังนั้นพัฒนาการของเทศบาลนครสวรรค์ก้าวต่อไป จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพึ่งพาความพยายาม (Afford) ทักษะ (Skill) วิสัยทัศน์ (Vision) และ ภาวะผู้นำ (Leadership) ของคณะผู้บริหารมากเป็นพิเศษ โดยเฉพาะทักษะในด้านการจัดการบริหารด้านการคลัง ทั้งทางด้านรายรับและรายจ่าย ตลอดจนทักษะในด้านการระดมเงินทุนจากแหล่งภายนอก ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาสามารถดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้เทศบาลนครนครสวรรค์ควรหันมาสนใจเพิ่มขีดความสามารถภายในองค์กร ด้วยการพยายามทำหน้าที่เป็นองค์กรปกครองตัวเองที่ต้องพึ่งพาเงินทุนจากภายนอกน้อยที่สุด และทำหน้าที่เป็นองค์กรนำการเปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ ด้าน เช่น

1. ปรับแนวทางการพัฒนาจากการขยายเมืองเป็นการสร้างเมืองโดยใช้การจัดการที่เน้นรูปองค์กรปกครองตนเอง (Self Goverment Organization) เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเมืองให้มากที่สุด

2. ปรับแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง โดยไม่ผ่านคนกลางคือกรมการปกครอง แต่ให้ประสานกับสำนักงบประมาณโดยตรง

3. แผนพัฒนาทั้งระยะปานกลาง และระยะยาว ต้องเพิ่มจุดเน้นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้น โดยเฉพาะการลงทุนเพื่อเพิ่มพูนรายได้แก่องค์กรทั้งทางตรงและทางอ้อม

4. ปรับระบบการจัดเก็บรายได้ให้ครอบคลุมทั้งฐานรายได้และประสิทธิภาพในการจัดเก็บ

5. เพิ่มการจัดการเชิงเศรษฐกิจ-การพาณิชย์ โดยต้องมีแผนการลงทุนและขยายทุนทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว เพื่อสร้างเสถียรภาพด้านรายรับให้มีความมั่นคง คำนึงถึงผลต่อสภาพคล่องและทุนหมุนเวียนที่เพียงพอต่อเนื่อง รวมทั้งการวิเคราะห์ความเป็นไปได้เชิงกำไร-ขาดทุนด้วย

6. พัฒนาแหล่งรายได้เชิงพาณิชย์ โดยเน้นประสิทธิภาพด้านการจัดการเป็นเครื่องมือในการเพิ่มพูนรายได้ สามารถดำเนินการเทศพาณิชย์ในรูปแบบที่แข่งขันกับภาคเอกชนและระบบตลาดทั่วไปได้ เช่น การพัฒนาสถาบันการเงินและบริการด้านการลงทุนของตัวเอง รวมถึงการขยายการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์

7. กำหนดแนวทางจูงใจการขยายเขตปกครองหรือยกฐานะหน่วยปกครองโดยอิงกับเกณฑ์รายได้ หรือขีดความสามารถในการสะสมทรัพยากรส่วนเกิน ที่มีมูลค่าถึงระดับที่เพียงพอแก่การขยายบริการในเขตปกครองที่ขยายออกไปได้

8. ปรับระบบความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วน รายได้ - รายจ่าย ขนาดประชากรและพื้นที่เขตปกครอง ให้มีการเชื่อมโยงและสอดคล้องซึ่งกัน

9. พัฒนาระบบแผนการจัดหารายได้ให้เพิ่มในอัตราที่ก้าวหน้า ภายในขอบเขตของเวลาเป้าหมายที่กำหนด รวมทั้งแผนลงทุนเพื่อเพิ่มรายได้

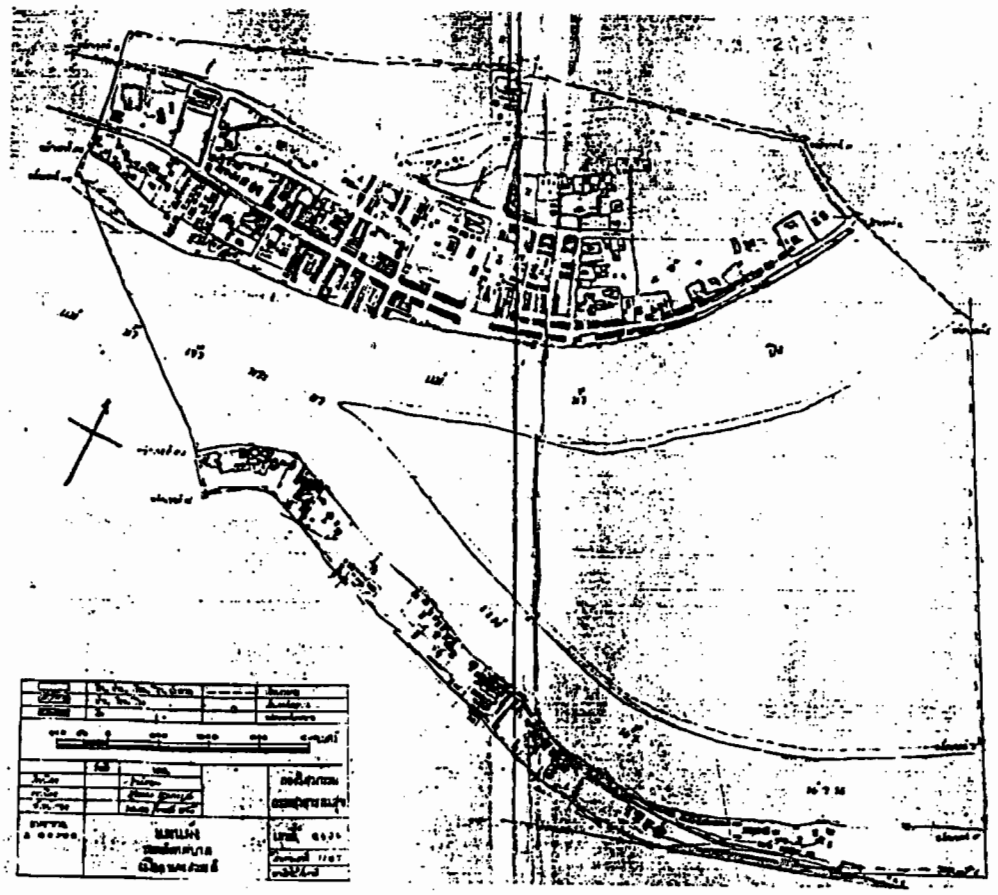
10. กำหนดแนวทางการใช้จ่ายงบประมาณ ให้มีสัดส่วนของงบประมาณการลงทุนเพื่อเพิ่มพูนรายได้ หรือแสวงหากำไรในอัตราที่ส่งผลต่อเป้าหมายการยกระดับรายได้ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา การจัดหารายได้

11. กำหนดให้มีเป้าหมายการลงทุน ในกิจการที่สัมพันธ์กับฐานรายได้หลักแต่ละแหล่ง

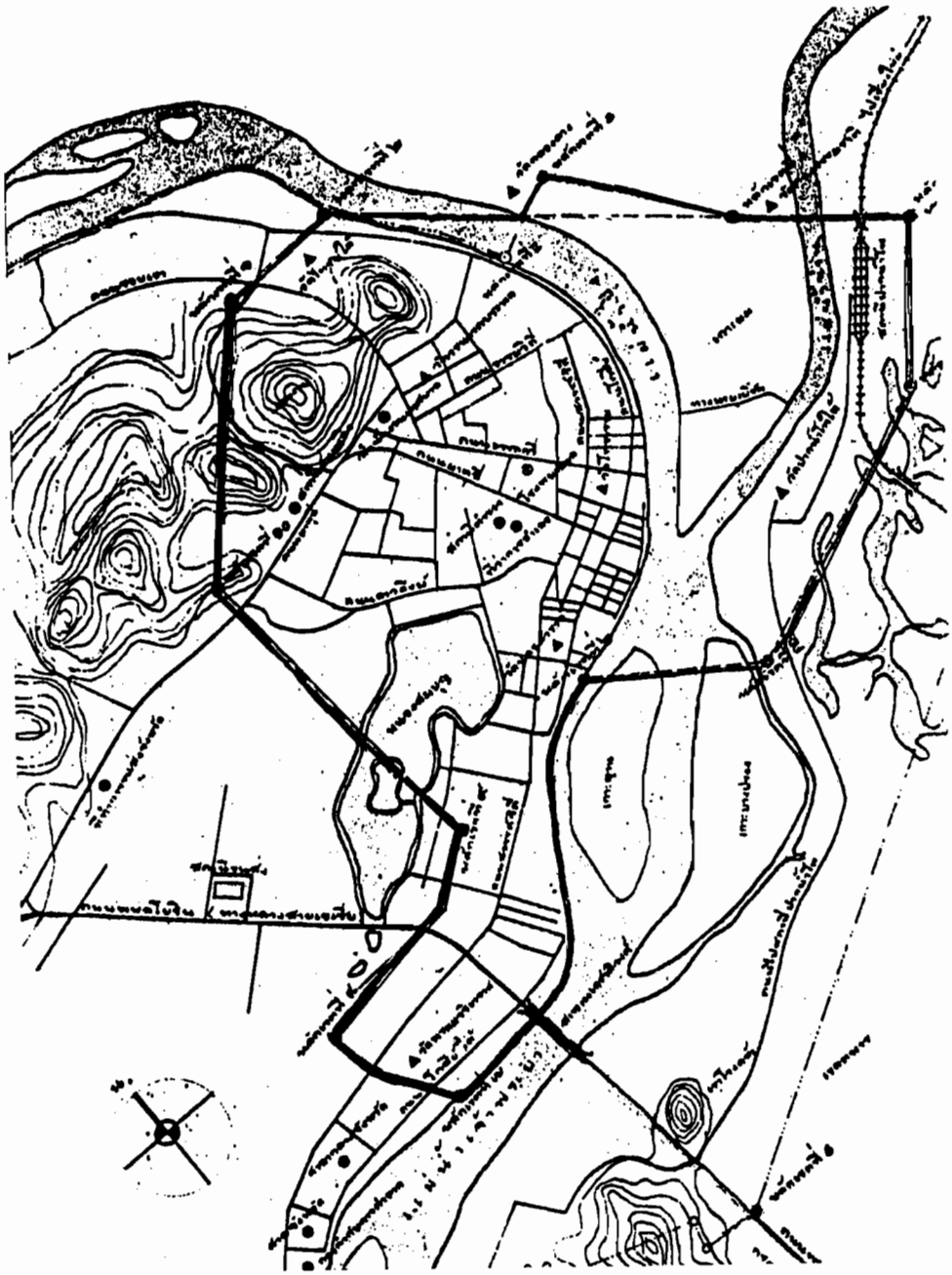
12. กำหนดลำดับความสำคัญของการพัฒนา และการลงทุนที่ให้ลงจุดเน้นที่ Local Service โดยตรง

ภาคผนวก

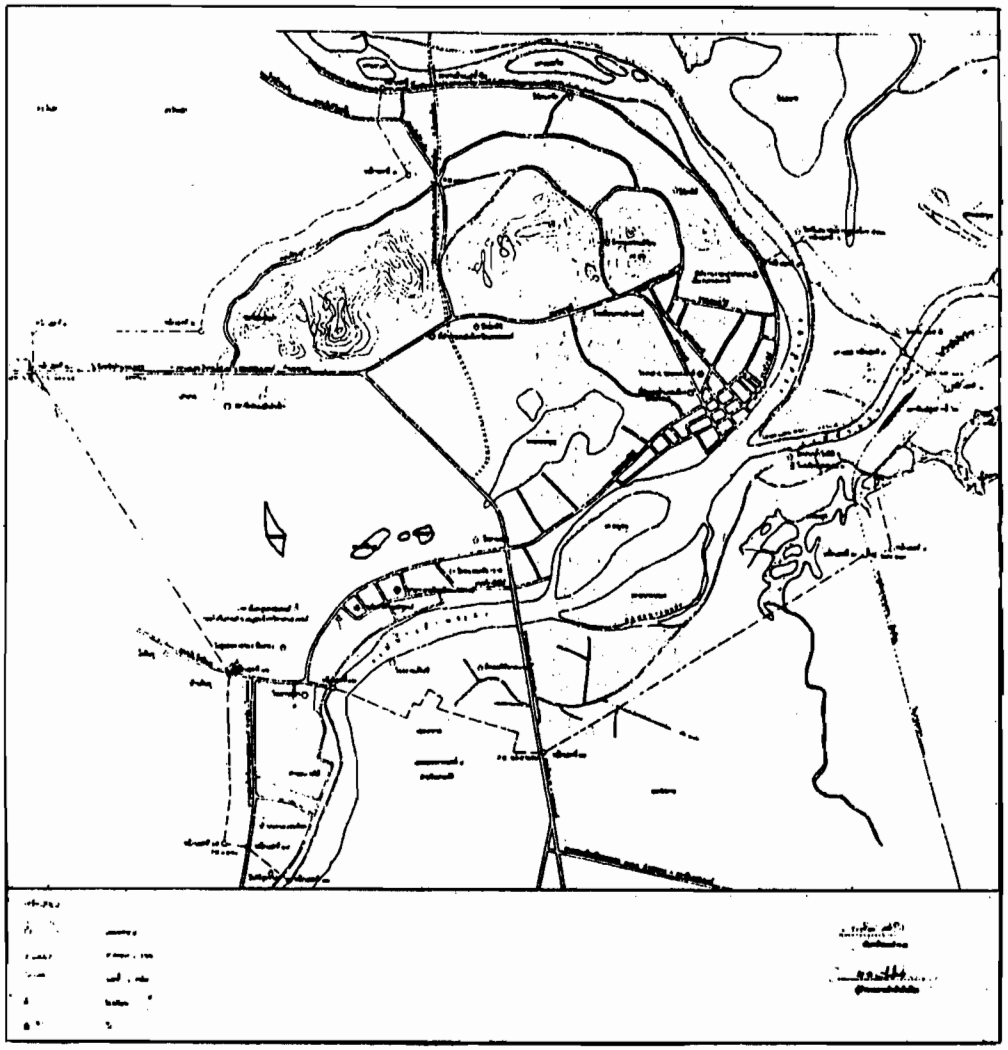
แผนที่เขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์
พ.ศ. 2478



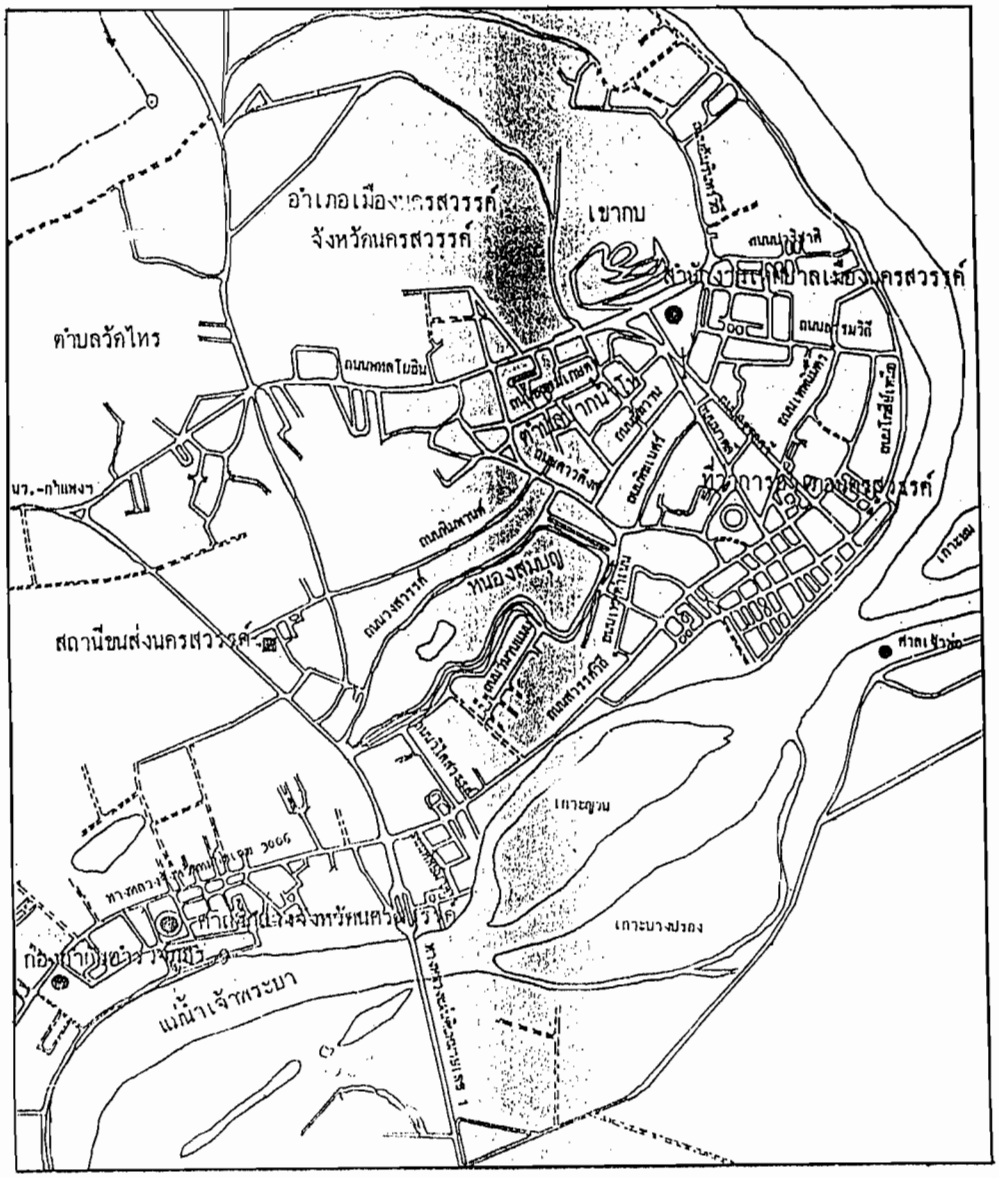
แผนที่เขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์
พ.ศ. 2493



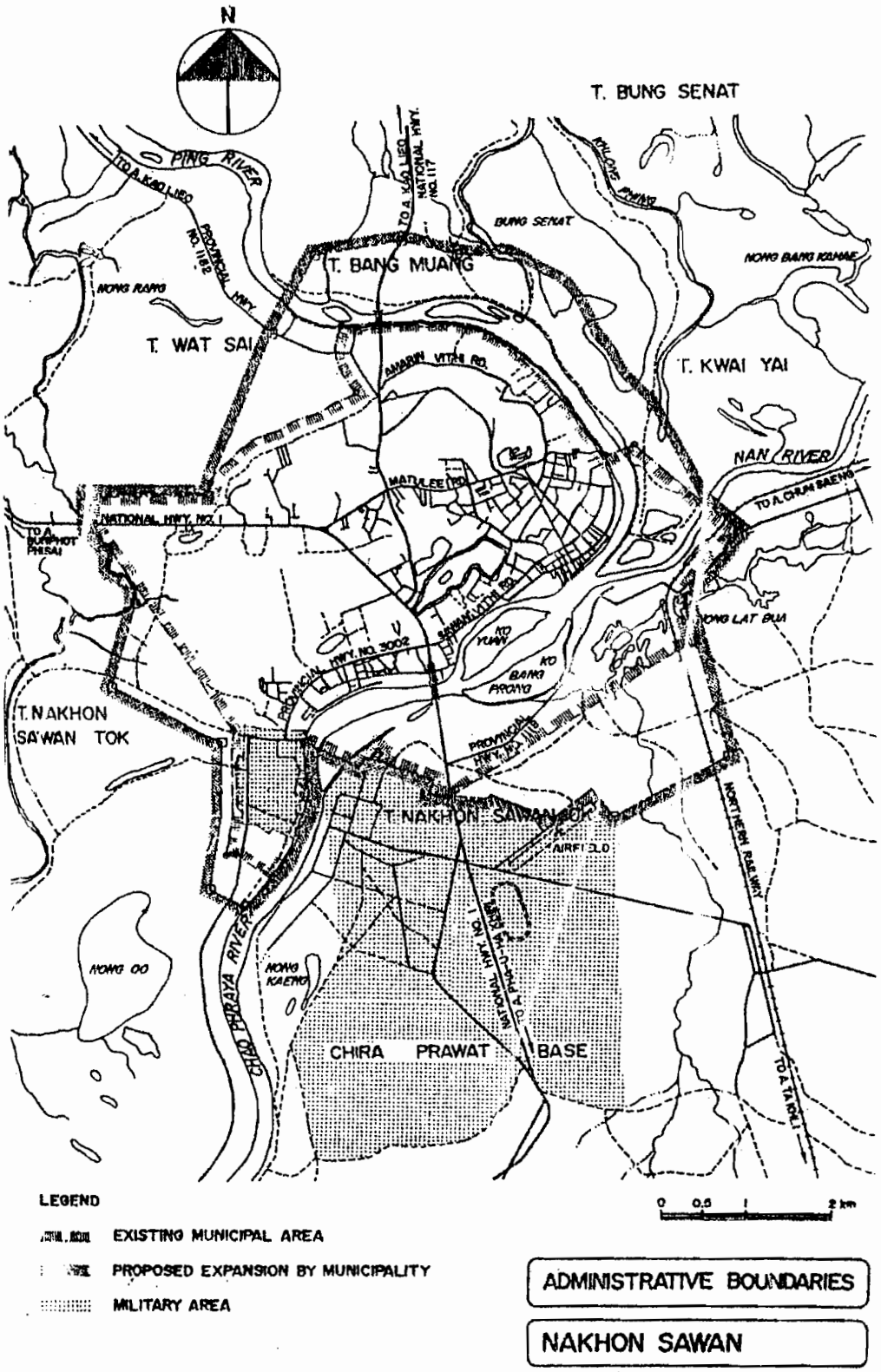
แผนที่เขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์
พ.ศ. 2522



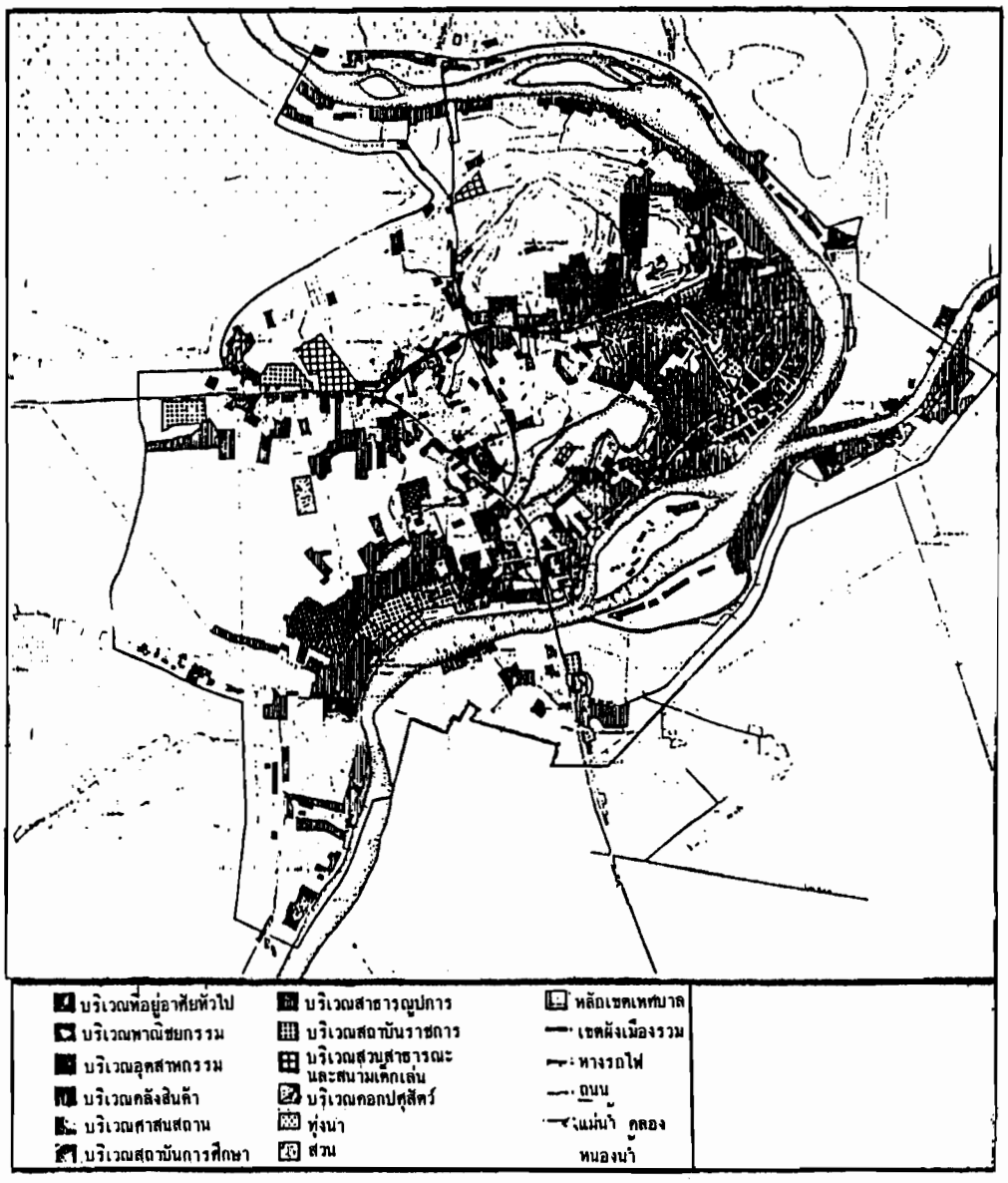
แผนที่เขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์
ปัจจุบัน


อำเภอเมืองนครสวรรค์
จังหวัดนครสวรรค์
เขากบ
ตำบลวัดไทร
ถนนพหลโยธิน
ถนนสิงหนาท
ถนนวงสวรรค์
ถนนสวรรค์ใต้
ถนนวิลศาสน์
ถนนสวรรค์
ถนนวิลาศ
ถนนรวมวิถี
ถนนเทศบัณฑิต
ถนนโสภณ
ถนนวิทยเนศร์
ถนนสวรรค์
ถนนวิลาศ
ถนนวิลาศ
ถนนวิลาศ

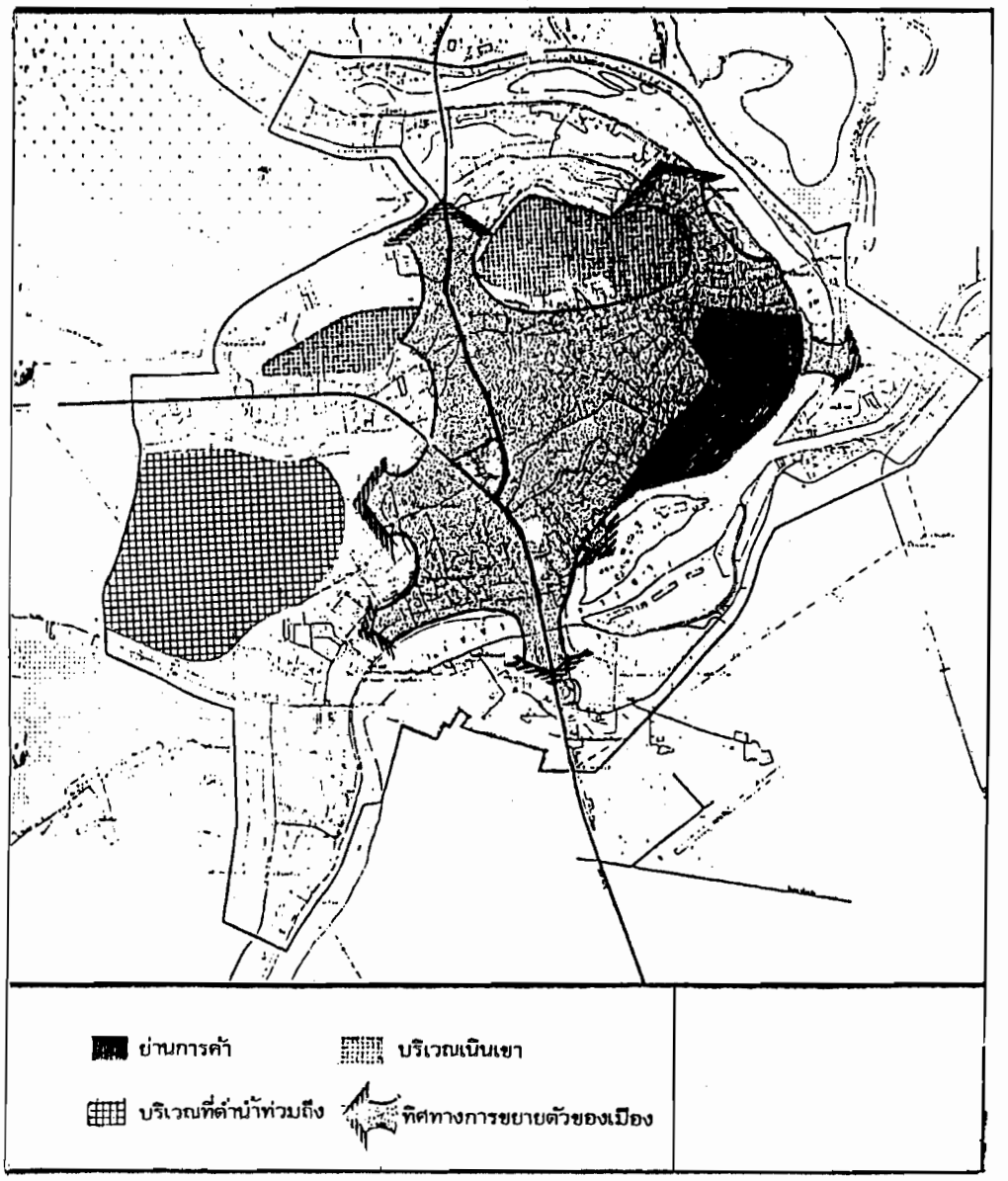
แผนที่เขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์
ปัจจุบันและอนาคต


N
T. BUNG SENAT
PING RIVER
TO A. KAO LIEO
PROVINCIAL HWY. NO. 1182
NATIONAL HWY. NO. 117
BUNG SENAT
T. BANG MUANG
NONG BANG KUMAE
NONG RANG
T. WAT SAI
AMARIN VITHI RD.
T. KWAI YAI
NAN RIVER
MATI LEE RD.
NATIONAL HWY. NO. 1
TO A. CHAN SAENG
TO A. BURAPHOT PHISAI
SAMAN VITHI RD.
NONG LAT BUA
PROVINCIAL HWY. NO. 3002
KO YUAN
KO BANG PRONG
T. NAKHON SA'WAN TOK
PROVINCIAL HWY. NO. 1
T. NAKHON SAWAN TOK
AIRFIELD
NORTHERN RAILWAY
NONG OO
NONG KAENG
CHAO PHRAYA RIVER
NATIONAL HWY. NO. 1
TO A. PHAI-LIN
CHIRA PRAWAT BASE
TO A. TAKOLI
LEGEND
EXISTING MUNICIPAL AREA
PROPOSED EXPANSION BY MUNICIPALITY
MILITARY AREA
0 0.5 1 2 km
ADMINISTRATIVE BOUNDARIES
NAKHON SAWAN

แผนที่แสดงการใช้ที่ดินปัจจุบัน



แผนที่แสดงทิศทางการขยายตัวของเมือง



บทที่ 6

เทศบาลเมืองมหาสารคาม

ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ
สนิท จรอนันต์

ข้อมูลพื้นฐาน

จังหวัดมหาสารคามตั้งอยู่บริเวณตอนกลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย อยู่ระหว่างเส้นรุ้งที่ 15 องศา 25 ลิบดา และ 16 องศา 40 ลิบดาเหนือ เส้นแวงที่ 102 องศา 50 ลิบดา และ 103 องศา 30 ลิบดา ตะวันออก มีพื้นที่ 5,292.283 ตารางกิโลเมตร หรือ 3.31 ล้านไร่ มีประชากร 927,658 คน ความหนาแน่นของประชากร 175 คน/ตร.กม. อยู่ห่างจากกรุงเทพ-มหานคร โดยทางรถยนต์ 470 กิโลเมตร

สภาพภูมิประเทศโดยทั่วไปเป็นที่ราบสูงไม่มีภูเขา จัดอยู่ในที่ราบสูงโคราช พื้นที่มีลักษณะเป็นลูกคลื่น สภาพภูมิประเทศแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ พื้นที่สูงอยู่ทางทิศเหนือและทิศตะวันออกของจังหวัดครอบคลุมพื้นที่ประมาณร้อยละ 50 ของพื้นที่จังหวัด ที่ราบริมฝั่งแม่น้ำส่วนใหญ่เป็นที่ราบริมฝั่งแม่น้ำที่ไหลผ่านจังหวัด เช่นที่ราบลุ่มแม่น้ำชี และพื้นที่ลูกคลื่นลอนตื้น

สภาพภูมิอากาศมี 3 ฤดู คือ ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ไปถึงเดือนพฤษภาคม ฤดูฝนเริ่มตั้งแต่เดือนพฤษภาคมไปถึงเดือนตุลาคม และฤดูหนาวเริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคมไปจนถึงเดือนกุมภาพันธ์ อุณหภูมิเฉลี่ยต่ำสุด 21.6 องศาเซลเซียส สูงสุด 33.8 องศาเซลเซียส ฝนตกเฉลี่ยประมาณ 1,147 มม./ปี

จังหวัดมหาสารคามมีพื้นที่ใหญ่เป็นอันดับที่ 13 และมีประชากรมากเป็นอันดับที่ 10 ของภาค (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีทั้งหมด 19 จังหวัด) มีอาณาเขตดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	จังหวัดขอนแก่นและกาฬสินธุ์
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	จังหวัดกาฬสินธุ์และร้อยเอ็ด
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	จังหวัดขอนแก่นและบุรีรัมย์
ทิศใต้	ติดต่อกับ	จังหวัดสุรินทร์และบุรีรัมย์

จังหวัดมหาสารคามแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 11 อำเภอ 1 กิ่งอำเภอ 128 ตำบล และ 1,656 หมู่บ้าน ดังนี้ (แผนที่ก.)

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านของจังหวัดมหาสารคาม

อำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน
1. เมืองมหาสารคาม	14	171
2. วาปีปทุม	15	204
3. บรบือ	14	167
4. นาเชือก	10	119
5. โกสุมพิสัย	16	197
6. เชียงยืน	11	140
7. พยัคฆภูมิพิสัย	13	178
8. แกดำ	5	71
9. กันทรวิชัย	10	136
10. นาดูน	8	86
11. ยางสีสุราช	8	85
12. กิ่งอำเภอกุดรัง	5	57

จังหวัดมหาสารคามมีหน่วยงานในสังกัดของกระทรวง กรม และรัฐวิสาหกิจ ที่มาจัดตั้งหน่วยงานเพื่อปฏิบัติงานในพื้นที่ของจังหวัดรวม 31 ส่วนราชการ มีส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานการบริหารราชการส่วนภูมิภาค 26 หน่วยงาน และหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาล 1 แห่ง คือเทศบาลเมืองมหาสารคาม และสุขาภิบาล 10 แห่ง

ความเป็นมา

ชุมชนเมืองมหาสารคามก่อนการจัดตั้งเป็นเทศบาล พ.ศ. 2408-2479

ก่อนที่เมืองมหาสารคามจะดำเนินการจัดตั้งเป็นเทศบาลในปี พ.ศ. 2479 เมืองมหาสารคามมีพัฒนาการในรูปแบบการเมืองที่ต่างกันคือ จากเมืองที่อยู่ภายใต้การดูแลของเมืองร้อยเอ็ด ต่อมาเป็นเมืองภายใต้การดูแลของกรุงเทพ รวมทั้งภายใต้ระบบเทศาภิบาล จนมีฐานะเป็นจังหวัดมหาสารคาม ภายใต้พัฒนาการของรูปแบบทางการเมืองดังได้กล่าวมา ชุมชนเมืองมหาสารคามได้มีพัฒนาการเช่นกันแต่เป็นไปอย่างช้า ๆ

ในระยะแรก ๆ เมืองมหาสารคามอยู่ภายใต้การดูแลของเมืองร้อยเอ็ด เนื่องจากเมืองมหาสารคามเกิดจากการแยกตัวออกจากเมืองร้อยเอ็ด โดยขอจัดตั้งในปี พ.ศ. 2408 (เมืองร้อยเอ็ดแยกตัวจากเมืองสุวรรณภูมิและเมืองสุวรรณภูมิแยกตัวจากเมืองนครจำปาศักดิ์ เมื่อปี พ.ศ. 2256)

ในปี พ.ศ.2402 พระขัติยวงศา เจ้าเมืองร้อยเอ็ดได้ให้ท้าวมหาชัย (กวด) บุตร อุปฮาตสิงห์เมืองร้อยเอ็ดและท้าวบัวทอง บุตรอุปฮาต (ภู่) สำรวจดินแดนทางทิศตะวันตกของเมืองร้อยเอ็ด เพื่อขอตั้งเมืองใหม่ หลังจากเลือกที่ตั้งเมืองใหม่ได้แล้ว ท้าวมหาชัย (กวด) และท้าวบัวทองได้แบ่งผู้คนจากเมืองร้อยเอ็ดประมาณ 9,000 คน อพยพมายังเมืองใหม่ และได้มีหนังสือกราบบังคมทูลไปยังกรุงเทพฯ ต่อมาในปี พ.ศ. 2408 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ยก "บ้านลาดกุดยางใหญ่" หรือ "บ้านลาดกุดนางใย" เป็นเมืองมหาสารคาม พร้อมกับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ท้าวมหาชัย (กวด) เป็นพระเจริญราชเดช (กวด) เจ้าเมืองมหาสารคามคนแรก (เติม-วิภาคย์พจนกิจ, 2530 : 216) นับตั้งแต่นั้นมาเมืองมหาสารคามได้เริ่มเจริญขึ้นเนื่องจากมีผู้อพยพมาสมทบ ซึ่งมีผลให้เมืองมหาสารคามขยายตัวเป็นระยะ ๆ ในเวลาต่อมา

ก่อนตัดสินใจตั้งเมืองมหาสารคามบริเวณกุดนางใย ผู้นำในการสร้างเมืองมีความเห็นที่จะตั้งเมืองในสถานที่ต่างกัน ท้าวมหาชัย (กวด) ได้ขอตั้งเมืองบริเวณโรงเรียนหลักเมืองในปัจจุบัน โดยได้ลงเสาหลักเมืองไว้และหวังว่าเมืองจะขยายไปทางทิศตะวันตกจนถึงห้วยคะคาง ส่วนทางทิศตะวันออกจะขยายเมืองมายังที่ตั้งศาลากลางในปัจจุบัน และจะขยายจนถึงกุดนางใยและหนองกระทุ่ม ท้าวมหาชัย (กวด) ได้เริ่มตั้งบ้านเรือนใกล้ ๆ กับศาลหลักเมือง แต่เมื่ออาศัยได้หกเดือน ท้าวมหาชัย (กวด) พบว่าบริเวณดังกล่าวเป็นที่ดอน ขาดแคลนน้ำจึงย้ายที่ตั้งไปทางตะวันออกคือบริเวณกุดนางใย และหนองกระทุ่ม ส่วนที่อาศัยเดิมนั้นต่อมาได้สร้างวัดขึ้นแทน คือ "วัดดอนเมือง" แต่ชาวเมืองเรียกว่า "วัดเข้าเฮ่า" และปัจจุบันทราบกันในนามวัดธัญญาวาส (บุญช่วย อัตถากร, 2522 : 70) ดังนั้น เมืองมหาสารคามระยะแรก ๆ จึงเริ่มความเจริญจากบริเวณกุดนางใยจนถึงหนองกระทุ่ม และทิ้งที่ตั้งเดิมบริเวณศาลหลักเมืองเป็นป่าทึบอยู่เป็นเวลานาน

ส่วนท้าวบัวทอง อุปฮาตเมืองมหาสารคามเห็นว่าบ้านลาดซึ่งตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำชีนั้นเหมาะสมกว่าบริเวณกุดนางใยเนื่องจากอาจใช้เมืองมหาสารคามเป็นท่าเรือสินค้าบริเวณแม่น้ำชีได้ (บ้านลาดห่างจากกุดนางใยไปทางทิศเหนือประมาณ 8 กิโลเมตร) ท้าวบัวทองจึงได้ตั้งบ้านเรือนบริเวณดังกล่าว ซึ่งทราบกันในนามว่า "บ้านอุปฮาต" ต่อมาบ้านลาดหรือบ้านอุปฮาตนี้ร้างไปและในช่วงปี พ.ศ. 2490 บ้านลาดได้มีผู้คนอีกครั้งหนึ่งโดยตั้งอยู่ใกล้กับบ้านเกิ้ง เขตอำเภอเมืองมหาสารคาม ด้วยเหตุที่ท้าวมหาชัย (กวด) และท้าวบัวทองได้เสนอที่ตั้งเมืองมหาสารคามสองบริเวณ พระขัติยวงศา (จัน) เจ้าเมืองร้อยเอ็ด จึงได้ทำหนังสือขอพระราชทานตั้งบ้านลาดกุดนางใย หรือ บ้านลาดกุดยางใหญ่เป็นเมืองมหาสารคาม (บุญช่วย อัตถากร, 2522 : 63)

เมื่อสร้างเมืองบริเวณกุดนางใยจนถึงหนองกระทุ่ม พระเจริญราชเดช (กวด) ได้สร้างวัดหลายแห่ง ได้แก่ วัดอุทัยทิศ (วัดบ้านนางใย) ตั้งอยู่บริเวณฝั่งตะวันออกของกุดนางใย วัดอภิสิทธิ์ (วัดกลาง) ตั้งอยู่บริเวณฝั่งตะวันตกกุดนางใย รวมทั้งวัดโพธิ์ศรี ตั้งอยู่บริเวณหนองกระทุ่ม จากการสัมภาษณ์นางอร วหุโต เล่าให้ฟังว่าตนเคยได้ทราบจากผู้เฒ่าผู้แก่ของตนเล่าว่า บริเวณวัดบ้านนางใยหรือวัดอุทัยทิศแต่เดิมมีชุมชนพอควร ต่อมาเกิดเพลิงไหม้ ผู้คนเลยอพยพมาตั้งบ้านเรือนบริเวณวัดกลาง คือ วัดอภิสิทธิ์ (นางอร วหุโต, 2537 : สัมภาษณ์) เมื่อสร้างวัดกลางหรือวัด

อภิสิทธิ์แล้ว พระเจริญราชเดช (กวด) ได้นิมนต์ภิกษุรูปหนึ่ง ซึ่งเคยเป็นสามเณรด้วยกันให้ดำรงตำแหน่งพระครูสุวรรณศรีศีลสังวรญาณ ตำแหน่งพระครูหลักคำ เจ้าคณะเมือง จำพรรษา ณ วัดอภิสิทธิ์ บริเวณวัดอภิสิทธิ์จึงเป็นแหล่งชุมชนอีกแห่งหนึ่ง อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่าศูนย์กลางความเจริญและแหล่งชุมชนสำคัญตั้งอยู่บริเวณวัดโพธิ์ศรีและความเจริญของชุมชนได้ขยายตัวไปจนเชื่อมตัวกับความเจริญของชุมชนจากบริเวณวัดอภิสิทธิ์

เมืองมหาสารคามในระยะแรกคือ ราว 130 ปีที่ผ่านมา มีศูนย์กลางความเจริญตั้งแต่บริเวณคุ้มอภิสิทธิ์จนถึงคุ้มวัดโพธิ์ศรี บริเวณวัดโพธิ์ศรีปรากฏที่ตั้งสถานที่ราชการ คุ้มเจ้าเมือง ร้านค้า บ้านเรือนราษฎรและตลาด ร้านค้าทำด้วยดินเหนียวหรือที่ทราบกันดีกว่า "ตึกดิน" ตั้งอยู่หนาแน่นบริเวณสองฝั่งถนนจากด้านหน้าวัดโพธิ์ศรีมายังถนนนครสวรรค์คือ ถนนเจริญราชเดช 1 ในปัจจุบัน ตึกดินรุ่นแรกที่ยังปรากฏอยู่ริมถนนเจริญราชเดช 1 มีจำนวน 4 ห้อง โดยมีนายชื่นชัย วรามิตร เป็นเจ้าของและยังคงรักษาสภาพเดิมไว้ ณ บ้านเลขที่ 1082 ถนนเจริญราชเดช 1 อย่างไรก็ตาม นายประพิส ทองโรจน์ ได้เล่าว่า ตึกดินที่บ้านนายชื่นชัย วรามิตร ในปัจจุบันยังมิใช่ตึกดินที่มีอายุเก่าที่สุด ตึกดินฝั่งตรงข้ามเยื้องบ้านนายชื่นชัย วรามิตร ปัจจุบันซึ่งเดิมเป็นของเฒ่าแก่อู๋ ดูจะเก่าที่สุด แต่ปัจจุบันไม่ปรากฏให้เห็นแล้ว (ประพิส ทองโรจน์, 2537 : สัมภาษณ์) บริเวณถนนเจริญราชเดช 1 กับถนนนครสวรรค์ตัดกัน เป็นตลาดที่วางสินค้าต่าง ๆ ไว้กับพื้น สินค้าได้แก่ พืช ผักบ้าง ข้าวสารรวมทั้งสิ่งของเครื่องใช้เล็ก ๆ น้อย ๆ (นางนัด จันทราช, 2538 : สัมภาษณ์) (ดูแผนที่ ข.)

พ่อค้าที่ตั้งร้านขายของบริเวณตึกดินสองฝั่งถนนเจริญราชเดช 1 (ถนนเป็นดินทราย) ส่วนใหญ่เป็นชาวจีน ชาวจีนกลุ่มนี้อพยพมาจากหลายแห่งทั้งจากจังหวัดร้อยเอ็ดและนครราชสีมา ชาวจีนได้ยึดอาชีพค้าขายทั้งสินค้าเบ็ดเตล็ดและเสื้อผ้า เมื่อเริ่มสร้างฐานะทางเศรษฐกิจ ชาวจีนกลุ่มนี้ได้เชื่อมโยงกับผู้คนและผู้นำท้องถิ่นด้วยการแต่งงานในเวลาต่อมา เมื่อความเจริญจากการค้าขายได้ขยายตัวมากขึ้นได้ปรากฏโรงแรมขึ้นชื่อว่า "โรงแรมปักตง" ซึ่งนับว่าเป็นโรงแรมแห่งแรกของเมืองมหาสารคาม (นางนัด จันทราช, 2537 : สัมภาษณ์) สำหรับคุ้มเจ้าเมืองอยู่ห่างจากกลุ่มพ่อค้าเล็กน้อย คุ้มเจ้าเมืองในระยะแรกคงจะตั้งอยู่ริมถนนนครสวรรค์ ทางฝั่งตะวันออกของบริเวณตลาด ซึ่งปัจจุบันเป็นสถานีบริการน้ำมัน ส่วนญาติพี่น้องเจ้าเมืองอาศัยอยู่กับประชาชนปะปนกันไป จึงอาจกล่าวได้ว่าศูนย์ความเจริญของเมืองมหาสารคามจะอยู่บริเวณถนนเจริญราชเดช 1 และกระจายไปตามถนนนครสวรรค์จึงถึงวัดอภิสิทธิ์ ข้ามไปกุดนางใย ปรากฏว่ามีวัดบ้านนางใย (วัดอุทัยทิศ) รวมทั้งวัดบ้านส่องแต่แทบไม่ปรากฏมีบ้านเรือนบริเวณดังกล่าว จากการสัมภาษณ์พบว่า บริเวณฝั่งตะวันออกกุดนางใยไม่ปรากฏผู้คนมากนัก เนื่องจากผู้คนไม่กล้าเดินข้ามสะพานไม้เล็ก ๆ เพราะกุดนางใยในขณะนั้นมีจระเข้ชุกชุมและดุร้ายมาก และมักทำร้ายผู้คนที่เดินข้ามสะพานไม้ รวมทั้งผู้คนที่ใช้น้ำจากลำน้ำแห่งนี้ด้วย ด้วยความกลัวดังกล่าวผู้คนเมืองมหาสารคามจึงไม่พยายามใช้เส้นทางไปยังฝั่งตะวันออกของกุดนางใย บริเวณอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากเขตความเจริญดังกล่าวเป็นที่นาเพียงเล็กน้อยและส่วนใหญ่เป็นป่า (นางนัด จันทราช, นาย

ประพิส ทองโรจน์, นางอร วหุโต, 2538 : 71) นอกจากนี้คนจีนยังอพยพเข้ามามากขึ้นเพื่อทำการค้าขายอีกด้วย

การขยายตัวจากชุมชนเดิมไปทางทิศตะวันตกถนนนครสวรรค์เนื่องจากการย้ายคุ้มเจ้าเมืองของพระเจริญราชเดช (อุ่น) คุ้มเจ้าเมืองใหม่ย้ายมาตั้งที่บริเวณหัวมุมถนนคณาภิบาลทางทิศตะวันตก ตัดกับถนนนครสวรรค์ซึ่งเป็นร้านขายรถยนต์ "ฮุนได" ในปัจจุบัน ต่อมาตลาดได้ย้ายจากที่เดิมมายังบริเวณฝั่งตรงข้ามเยื้องกับคุ้มเจ้าเมืองริมถนนนครสวรรค์ซึ่งเป็นบริเวณโรงภาพยนตร์ 4711 ในปัจจุบัน ชาวเมืองมหาสารคามเรียกชื่อตลาดนี้ว่า "ตลาดสี่กั๊ก" ลักษณะตลาดยังคงเป็นเช่นเดิมคือ วางสินค้าต่างๆ บนพื้นถนนเดิม ดังเช่นในปี พ.ศ.2458 ม.จ.นพมาศ นวรัตน์ ได้ทรงแนะนำให้พระเจริญราชเดช (อุ่น) ให้ดำเนินการสร้างตลาดสดขึ้นให้ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล เมื่อสร้างตลาดแล้วเสร็จ ม.จ.นพมาศ นวรัตน์ ทรงเรียกชื่อตลาดนี้ว่า "ตลาดเจริญ" ตลาดนี้ได้รื้อและสร้างใหม่อีกหลายครั้งจนภายหลังชาวเมืองมหาสารคามบางกลุ่มเรียกชื่อตลาดนี้ว่า "ตลาดนายฮวด" (นายฮวด ทองโรจน์) ตลาดสดแห่งนี้ได้ดำเนินการมาจนถึงปี พ.ศ. 2488 นายฮวด ทองโรจน์ จึงได้ย้ายตลาดสดไปยัง "ตลาดของเรา" หรือตลาดสดเทศบาลจนถึงปัจจุบัน (บริเวณตรงข้ามสถานีตำรวจภูธรเมืองมหาสารคามในปัจจุบัน) (บุญช่วย อัตถากร, 2522 : 103 ; นางนัด จันทราช, นายสันต์ ศรีสถิตย์, 2537 : สัมภาษณ์) (ดูแผนที่ ค.) การที่คุ้มเจ้าเมืองและตลาดสดย้ายจากบริเวณถนนเจริญราชมาทางทิศตะวันตกของถนนนครสวรรค์ มีผลให้ความเจริญได้ปรากฏตามแนวถนนนครสวรรค์ สิ่งที่ปรากฏให้เห็นความเจริญคือ เริ่มปรากฏมีตึกดินเป็นร้านค้าจนสุดบริเวณถนนนครสวรรค์ตัดกับถนนวรบุตรหรือบริเวณสี่แยกไฟแดงธนาคารกรุงเทพในปัจจุบัน

ความเจริญบนถนนนครสวรรค์ปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 หรือประมาณ 80 ปีที่ผ่านมา โดยเมืองได้ขยายไปทางทิศตะวันตกมากขึ้น เนื่องจากได้เริ่มมีการย้ายสถานที่ราชการ อาทิ ศาลากลางจังหวัด ศาล ที่ทำการอำเภอ สถานีตำรวจ เรือนจำ ออกจากบริเวณคุ้มวัดโพธิ์ศรี มายังบริเวณทางตะวันตกของเมืองระหว่างถนนนครสวรรค์ตัดกับถนนผดุงวิถี ได้มีการบุกเบิกให้บริเวณฝั่งตะวันตกถนนวรบุตรที่ตัดกับถนนนครสวรรค์เป็นที่ตั้งของสุขศาลา (โรงแพทย์) และบ้านพักของอำเภอเมืองถัดออกไปจนถึงถนนนครสวรรค์ตัดกับถนนผดุงวิถี ทางฝั่งตะวันตกเป็นที่ตั้งของศาลากลางศาล และฝั่งตรงข้ามเป็นที่ตั้งของจวนผู้ว่าราชการเมืองและเรือนจำ ในช่วงนี้ได้มีการสร้างวัดแห่งใหม่ขึ้นเรียกว่า "วัดทุ่ง" หรือ วัดนาควิชัย ในปัจจุบัน (นายประพิส ทองโรจน์ , นางอร วหุโต, 2537 : สัมภาษณ์ ; บุญช่วย อัตถากร, 2522 : 103) (ดูแผนที่ ง.)

ประมาณ 70 ปีที่ผ่านมา เมืองมหาสารคามได้พยายามขยายไปจนถึงบริเวณห้วยคะคาง ถึงแม้พื้นที่ส่วนใหญ่ของเมืองยังเป็นป่าแต่สถานที่ต่างๆ ได้ปรากฏขึ้นในปี พ.ศ. 2465 ได้มีการเปิดสนามบินบริเวณหนองข่า (บริเวณศูนย์เครื่องมือกลและมหาวิทยาลัยมหาสารคามในปัจจุบัน) ในปี พ.ศ. 2467 ได้สร้างโรงเรียนสารคามพิทยาคม แทนการเรียนการสอนที่เคยกระทำมา ณ วัดโพธิ์ศรี โรงเรียนสารคามพิทยาคม ตั้งอยู่บริเวณถัดจากศาลากลางและศาล นอกจากนี้ยังได้สร้างโรงเรียนกสิกรรม แต่ชาวเมืองมหาสารคามเรียก "โรงเรียนปั่นปอ" อยู่ด้านหลังโรงเรียนสารคามพิทยาคม (บริเวณโรงเรียนอนุบาลมหาสารคามในปัจจุบัน) โรงเรียนสตรีที่ตั้งขึ้นหลังการ

ตั้งโรงเรียนสารคามพิทยาคม คือ โรงเรียนผดุงนารี ดังนั้น บริเวณที่เคยเป็นป่าได้รับการพัฒนาให้เป็นสถานศึกษา แต่เมื่อพ้นเขตสถานที่ดังกล่าวก็ยังเป็นป่าเช่นเดิม ความเจริญจากภายนอกดูจะเริ่มปรากฏให้เห็นจากการสร้างถนนเชื่อมระหว่างเมืองในปี พ.ศ. 2466 ได้เริ่มสร้างถนนลูกรังเชื่อมระหว่างเมืองมหาสารคามและเมืองร้อยเอ็ด ต่อมาได้สร้างเส้นทางจากเมืองขอนแก่นมายังอำเภอโกสุมพิสัย และอำเภอเมืองมหาสารคามในปี พ.ศ. 2468 ได้ก่อสร้างเส้นทางจากมหาสารคามถึงบ้านไผ่ อันเป็นสถานีรถไฟขนส่งสินค้าไปยังนครราชสีมาและกรุงเทพฯ นอกจากนี้บริเวณรอบ ๆ เมืองมหาสารคาม ได้มีการสร้างสะพานข้ามห้วยคะคางและแหล่งน้ำอื่น ๆ ในปี พ.ศ. 2470 ได้สร้างทำนบสำเร็จดำริ อันเป็นเส้นทางข้ามห้วยคะคางเพื่อติดต่อกับขอนแก่น (บุญช่วย อัตถากร, 2522 : 110) อย่างไรก็ตามบริเวณถนนสายต่าง ๆ หามีการตั้งบ้านดังเช่นปัจจุบันไม่ และวัดที่เป็นศูนย์กลางของชุมชนคงปรากฏวัดอภิสิทธิ์ (วัดกลาง) วัดโพธิ์ศรี วัดมหาชัย (วัดเหนือ) วัดบ้านส่อง วัดอุทัยทิศ (วัดกุดนางใย) ส่วนวัดนาควิชัย (วัดทุ่ง) วัดธัญญาวาส (วัดบ้านเข้าเฮ่า) และวัดปัจฉิมทัศน์ (วัดหนองข่า) เป็นวัดที่ยังไม่ปรากฏชุมชนโดยรอบ

ประมาณ 60 ปีที่ผ่านมา เมืองมหาสารคามได้ขยายตัวอย่างช้า ๆ ลงไปทางทิศใต้ ถนนนครสวรรค์ซึ่งเป็นเส้นทางหลักของเมืองได้เปลี่ยนจากถนนดินทรายเป็นถนนลูกรังบริเวณมุมถนนนครสวรรค์ตัดกับถนนวรบุตร ฝั่งตรงข้ามธนาคารกรุงเทพ ปัจจุบันได้มีการก่อสร้างตึกสองชั้นเป็นอิฐถือปูน ชาวเมืองสมัยนั้นเรียกว่า "ตึกขาว" นับเป็นตึกก่ออิฐถือปูนตึกแรกของเมืองมหาสารคาม ผู้ก่อสร้างตึกเป็นช่างญวนนามว่า องกวด เจ้าของตึกเป็นผู้พิพากษา แต่ต่อมาขายให้กับนายพูน ภวภูตานนท์ ณ มหาสารคาม ซึ่งเป็นปลัดอำเภอ (และปรากฏเป็นตลาดระยะเวลาสั้น ๆ โดยเรียกว่าตลาดยายเทศ) ความเจริญของเมืองมหาสารคามเริ่มปรากฏการขยายตัวไปทางทิศใต้เมื่อหลวงอังคณานุรักษ์ (สมถวิล เทพาคำ) ผู้ว่าราชการเมืองมหาสารคาม ได้ขุดคลองสมถวิลในปี พ.ศ. 2477 ด้วยจุดประสงค์ที่จะให้เมืองมหาสารคามมีน้ำล้อมรอบเพื่อไว้ใช้ดับอัคคีภัย คลองสมถวิลจึงขุดเชื่อมจากกุดนางใย ตรงไปจนจดห้วยคะคาง นับเป็นการเปิดพื้นที่การขยายตัวของเมืองในเวลาต่อมา แต่ในระยะนั้นบริเวณด้านใต้ของคลองก็ยังเป็นทุ่งนาและป่าเช่นเดิม (ประพิส ทองโรจน์, สัมภาษณ์) (ดูแผนที่ จ.)

โดยสรุป ช่วงก่อนการตั้งเทศบาลเมืองมหาสารคาม ชุมชนเมืองมหาสารคามได้มีการขยายตัวบริเวณถนนนครสวรรค์ทิศตะวันออก ซึ่งการขยายตัวของชุมชนดูจะมีเหตุผลจากการขยายตัวหรือการเคลื่อนไหวของสถานที่ราชการ รวมทั้งการเริ่มเข้ามาของพ่อค้าและนักธุรกิจชาวจีนจากต่างถิ่น

ชุมชนเมืองมหาสารคามช่วงเป็นเทศบาล ระหว่างพ.ศ. 2479-2511

ในปี พ.ศ.2479 รัฐบาลไทยได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลหลายแห่งทั่วประเทศ รวมทั้งเทศบาลเมืองมหาสารคาม ตามประวัติกล่าวว่า สำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคามระยะแรกได้อาศัยสถานที่ของสโมสรเสือป่าเป็นที่ทำการ จนถึงปี พ.ศ. 2483 จึงย้ายไปที่สุขศาลา อำเภอเมืองมหาสารคาม (ซึ่งเป็นบริเวณตลาดสดเมืองมหาสารคามในปัจจุบัน) และย้ายมายังที่ตั้งใน

ปัจจุบันเมื่อปี พ.ศ. 2519 (สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, 2527 : 730)

อาณาเขตของเทศบาลเมืองมหาสารคามระยะแรกประกอบด้วยพื้นที่ที่ไม่กว้างขวางนัก จากพระราชกฤษฎีกาตั้งเทศบาลเมืองมหาสารคาม ได้ระบุพื้นที่ระยะแรก ๆ ไว้ว่า (อนุสรณ์เทศบาลเมืองมหาสารคาม, 2515 : 36)

มาตรา 4 ให้กำหนดเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ไว้ดังนี้คือ

ด้านตะวันตก ตั้งแต่หลักเขตที่ 1 ซึ่งตั้งอยู่ริมฝั่งตะวันตกของห้วยคะคาง วัดระยะจากปลายถนนนครสวรรค์ 490 เมตร จดริมฝั่งตะวันตกของห้วยที่นั่น และวัดระยะจากถนนหน้าโรงเรียนกสิกรรม 520 เมตร แล้วเลียบไปตามริมฝั่งตะวันตกของห้วยคะคางไปทางทิศเหนือจดหลักเขตที่ 2 ซึ่งตั้งอยู่ที่ริมห้วยคะคางฝั่งเหนือ วัดระยะจากมุมด้านเหนือของวัดท่าเสมา 500 เมตร จดริมฝั่งตะวันตกที่นั่น

จากหลักเขตที่ 2 หักข้ามห้วยคะคางไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ จดหลักเขตที่ 3 ซึ่งตั้งอยู่บนเส้นนี้ที่ริมฝั่งใต้ของห้วยคะคาง และห่างจากหลักเขตที่ 2 เป็นระยะ 50 เมตร

ด้านตะวันออก จากหลักเขตที่ 3 หักไปทางทิศใต้จดหลักเขตที่ 5 ซึ่งตั้งอยู่บนริมทางสาธารณะฝั่งใต้ โดยวัดจากมุมวัดท่าเสมาด้านใต้จดริมทาง 210 เมตร ที่นั่น และห่างจากหลักเขตที่ 3 เป็นระยะ 720 เมตร

จากหลักเขตที่ 4 หักเป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้จดหลักเขตที่ 5 ซึ่งตั้งอยู่บนริมฝั่งใต้ของทางไปร้อยเอ็ด ห่างจากมุมด้านตะวันออกของวัดบูรพาเป็นระยะ 30 เมตร

จากหลักเขตที่ 5 เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ จดหลักเขตที่ 6 ซึ่งตั้งอยู่บนเส้นนี้ ห่างจากริมทางไปจังหวัดร้อยเอ็ด 730 เมตร

ด้านใต้ จากหลักเขตที่ 6 ไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือขนานไปกับถนนนครสวรรค์ไปทางทิศตะวันตกเป็นระยะ 320 เมตร จดหลักเขตที่ 7 ซึ่งตั้งอยู่บนถนนเส้นนี้ ห่างจากปลายถนนนครสวรรค์ 320 เมตร และห่างจากหลักเขตที่ 1 เป็นระยะ 390 เมตร

จากหลักเขตที่ 7 หักไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ข้ามห้วยคะคางไปจนบรรจบกับหลักเขตที่ 1

การจัดตั้งเทศบาลเมืองมหาสารคามระยะแรก ๆ ปรากฏว่ายังมีผู้ให้ความสนใจน้อยในการที่จะบริหารเทศบาล แต่ต่อมาได้เริ่มมีการแข่งขันมากขึ้น นายกเทศมนตรีที่มีบทบาทในช่วงแรก คือ นายบุญช่วย อัตถากร ก่อนที่นายบุญช่วยจะดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ได้ประกอบธุรกิจขายหนังสือ ต่อมาได้ขยายกิจการกว้างขวางขึ้นจนกลายเป็นร้านสรรพสินค้าที่ใหญ่ที่สุดในเมืองมหาสารคาม ภายใต้ชื่อว่า “ธรรมอุดมพานิช” นายบุญช่วย อัตถากร ได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรีนานถึง 22 ปี โดยได้รับเลือกตั้งเป็นระยะ ๆ นับตั้งแต่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคามคนแรก ตั้งแต่วันที่ 3 เมษายน 2480 ถึงวันที่ 24 สิงหาคม 2480 หลังจากนั้น

นายบุญช่วยได้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี อีกหลายวาระ ตั้งแต่พ.ศ. 2485-2492 และจาก พ.ศ. 2497-2498 ในช่วงสุดท้าย นายบุญช่วยดำรงตำแหน่ง พ.ศ. 2499-2511 นับว่านายบุญช่วย อัตถากร ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคามนานกว่าผู้ใดทั้งหมดที่ผ่านมา

บทบาทของเทศบาลในการพัฒนาเทศบาลในระยะแรกตั้งยังมีไม่มากนัก เพราะมีรายได้ต่ำ และนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองสงบลงหรือประมาณ 50 ปีที่ผ่านมา เมืองมหาสารคามได้ขยายตัวเล็กน้อย ถนนสายนครสวรรค์เปลี่ยนจากถนนลูกรังเป็นถนนลาดยาง ตลาดสดได้ย้ายจากบริเวณโรงภาพยนตร์ 4711 ในปัจจุบันมายังบริเวณฝั่งตรงข้ามสถานีตำรวจภูธรในปัจจุบัน ซึ่งอยู่ภายใต้การดำเนินงานของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองจะสงบลงได้ปรากฏมีร้านถ่ายรูปของชาวญี่ปุ่นและชาวไทย สำหรับร้านถ่ายรูปของชาวไทยมีชื่อว่าร้านไพโรจน์ อยู่บริเวณถนนนครสวรรค์ ดำเนินกิจการโดยนายประพิส ทองโรจน์ ไกลจากตัวเมืองบริเวณศาลหลักเมืองยังคงเป็นป่า แต่บริเวณห้วยคะคางแถบบ้านโนนศรีสวัสดิ์ ได้ปรากฏมีโรงเรียนฝึกหัดครูเกิดขึ้น ซึ่งต่อมาเป็นวิทยาลัยครูมหาสารคาม และมีส่วนให้เกิดชุมชนใหญ่รอบ ๆ ในเวลาต่อมาในทางทิศเหนือของเมืองบริเวณบ้านโนนตูม ได้ปรากฏโรงสีข้าวใหญ่แห่งแรกในจังหวัดมหาสารคาม โดยจีนเบ้งเซ้ง (ต้นสกุล เหล่าสุวรรณ) เป็นผู้ดำเนินการซึ่งได้เลิกกิจการไปในเวลาต่อมา (นายแสวง บุตรโพธิ์, 2537 : สัมภาษณ์)

การขยายตัวของเมืองมหาสารคามปรากฏจริงจังเมื่อประมาณ 40-50 ปีที่ผ่านมา (ดูแผนที่ฉ.) ช่วงนี้ความเจริญเริ่มขยายตัวไปทางทิศใต้ของเมืองบริเวณริมคลองสมถวิล ซึ่งพื้นที่เดิมบริเวณดังกล่าวเป็นสวนและนา โดยมีบ้านน้อยหลังตั้งห่าง ๆ กัน ตรงบริเวณสี่แยกธนาคารกรุงเทพและธนาคารกสิกรไทยในปัจจุบัน ปรากฏว่านายประพิศ ทองโรจน์ ได้ซื้อโรงภาพยนตร์ซึ่งดำเนินกิจการอยู่แล้วจากผู้อื่น และตั้งชื่อว่า โรงภาพยนต์นครสวรรค์ (นางลอย ทองโรจน์, 2537 : สัมภาษณ์) หลังโรงภาพยนต์แห่งนี้จะเป็นโรงลิเก และถัดไปเป็นบริเวณคุ้มวัดนาควิชัย (วัดทุ่ง) ซึ่งเป็นสวนแน่นด้วยต้นไม้ ไม่มีผู้คนอาศัยอยู่ มีเพียงวัดและตึกดินชั้นเดียวยกพื้นเล็กน้อยหลังเดียว ซึ่งอยู่ใกล้วัดเป็นของพ่อใหญ่เขียวและแม่ใหญ่หมา ต่อมานางลักษมี เทศแดง ได้อพยพมาตั้งบ้านหลังแรกบริเวณคุ้มวัดนาควิชัย ซึ่งบริเวณโดยรอบเป็นสวนผลไม้ (ประมาณ 40 ปีที่ผ่านมา) นางลักษมี เทศแดง ได้ซื้อบ้านตึกดินของพ่อใหญ่เขียวและแม่ใหญ่หมา ถวายวัดนาควิชัย เจ้าอาวาสวัดขณะนั้นได้รื้อตึกดินนี้แล้วสร้างกุฏิขึ้นแทน นางลักษมีเล่าต่อไปว่า หลังจากที่ตนมาตั้งบ้านเรือนแล้ว ผู้คนได้เริ่มทะยอยมาตั้งบ้านเรือนบริเวณวัดนาควิชัยมากขึ้น สาเหตุสำคัญก็เพราะบริเวณดังกล่าวอยู่ไม่ไกลจากตลาด และวัดนี้มีชื่อเสียงสำหรับผู้ที่จะเดินทางไกลจะต้องมาค้างคืนที่วัดก่อนการเดินทางเพื่อจะได้รับแต่ความโชคดี (นางลักษมี เทศแดง, 2537 : สัมภาษณ์)

เส้นทางใหม่ที่ขยายเขตความเจริญของเมืองคือ บริเวณคลองสมถวิลตัดกับถนนผดุงวิถี บริเวณมุมสี่แยกทางทิศตะวันตกเฉียงใต้เป็นที่ตั้งของโรงพยาบาลเมืองมหาสารคาม ซึ่งบริเวณใกล้เคียงล้อมรอบด้วยทุ่งนา ต่อมาเริ่มมีผู้อพยพมาตั้งบ้านเรือนฝั่งตรงข้ามโรงพยาบาล คือ นายชิ้น จิวประสาท นักธุรกิจก่อสร้าง ผู้เป็นเจ้าของโรงหนังนครสวรรค์เดิม เป็นผู้ก่อสร้างศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม และที่ว่าการอำเภอเมืองในปัจจุบัน ได้สร้างบ้านไม้ชั้นเดียว ต่อมาภายหลัง

นายเสงี่ยม พันธุ์มณี ข้าราชการสาธารณสุขได้ซื้อที่ฝั่งตรงข้ามถัดจากโรงพยาบาลและตั้งบ้านเรือนอยู่ บุคคลดังกล่าวนับเป็นบุคคลแรก ๆ ที่ได้บุกเบิกพื้นที่บริเวณเมืองมหาสารคามทางทิศใต้

ต่อมาได้เกิดสถานีบริการน้ำมันยี่ห้อเชลล์ เป็นสถานีแรกบนเส้นทางดังกล่าว ซึ่งเป็นเส้นทางไปยังอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น สถานีบริการน้ำมันแห่งนี้ เป็นของนายประยุทธ์ ชาวอำเภอบ้านไผ่ หลังจากเกิดสถานีบริการน้ำมันเชลล์แล้ว ตระกูลอึฮง ซึ่งเป็นนักธุรกิจคนสำคัญของเมืองมหาสารคามในอดีตได้สร้างสถานีบริการน้ำมันยี่ห้อตราดาว (สามทหาร) ภายหลัง และนับจากนั้นมาผู้คนเริ่มมาตั้งบ้านเรือนและร้านค้าบริเวณเส้นทางนี้มากขึ้น สาเหตุที่เส้นทางนี้ได้รับความสนใจ อาจเนื่องจากเส้นทางดังกล่าวเชื่อมโยงกับอำเภอบ้านไผ่ ซึ่งเป็นสถานีสินค้าของเมืองมหาสารคาม เนื่องจากเดิมเส้นทางรถไฟจากกรุงเทพฯได้ก่อสร้างเพียงอำเภอบ้านไผ่ ต่อมาจึงก่อสร้างถึงขอนแก่นและไปถึงอุดรธานี นอกจากนี้เส้นทางคมนาคมจากเมืองมหาสารคามไปยังอำเภอบ้านไผ่ จะสะดวกกว่าเส้นทางไปเมืองขอนแก่นในช่วงเวลาดังกล่าว (ประพิส ทองโรจน์, 2538 : สัมภาษณ์)

ความเปลี่ยนแปลงประการหนึ่งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับเทศบาลเมืองมหาสารคามคือ การขยายพื้นที่เขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม เป็น 16 ตารางกิโลเมตร ในปี พ.ศ. 2499 สาเหตุการขยายเขตเทศบาลออกไปไม่อาจทราบแน่ชัดเพียงแต่สันนิษฐานว่าเพื่อให้เป็นไปตามลักษณะทางภูมิศาสตร์คือมีสายน้ำล้อมรอบ โดยมีอาณาเขตดังนี้ (อนุสรณ์เทศบาลเมืองมหาสารคาม, 2515 : 37-38)

ด้านเหนือ ตั้งแต่หลักเขตที่ 1 ซึ่งตั้งอยู่ที่ด้านใต้ของพนังชลประทาน ตรง กม.2 เลียบตามด้านใต้ของพนังชลประทานไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ถึงฝั่งตะวันตกของลำห้วยคะคาง ซึ่งเป็นหลักเขตที่ 2

จากหลักเขตที่ 2 เลียบตามฝั่งตะวันตกของลำห้วยคะคางไปทางทิศเหนือและทิศตะวันออกถึงฝั่งตะวันตกของลำห้วยคะคาง ห่างจากมุมด้านเหนือของวัดบูรมีสาน (วัดท่าเสมา) ไปทางทิศใต้เป็นระยะ 500 เมตร ซึ่งเป็นหลักเขตที่ 3

จากหลักเขตที่ 3 เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ตั้งได้ฉากกับฝั่งตะวันตกของลำห้วยคะคาง ถึงฝั่งตะวันออกของห้วยคะคาง ซึ่งเป็นหลักเขตที่ 4

ด้านตะวันออก จากหลักเขตที่ 4 เป็นเส้นตรงไปทางทิศใต้ของทางสาธารณะไปบ้านแมด ห่างจากมุมด้านใต้ของวัดบูรมีสาน (วัดท่าเสมา) ไปทางทิศใต้เป็นระยะ 210 เมตร ซึ่งเป็นหลักเขตที่ 5

จากหลักเขตที่ 5 เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ถึงฟากใต้ของถนนแจ้งสนิท ห่างจากมุมด้านตะวันออก ของวัดบูรพาภิมุขไปทางทิศตะวันออกเป็นระยะ 30 เมตร ซึ่งเป็นหลักเขตที่ 6

จากหลักเขตที่ 6 เป็นเส้นทางไปทางทิศใต้เป็นระยะ 320 เมตร ซึ่งเป็นหลักเขตที่ 7

ด้านทิศใต้ จากหลักเขตที่ 7 เป็นเส้นขนานกับถนนแจ้งสนิท ถนนนครสวรรค์และคลองสมถวิลไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ และเป็นเส้นตรงไปถึงฝั่งตะวันตกของลำห้วยคะคาง ห่างจากปลายคลองสมถวิลเป็นระยะ 490 เมตร ซึ่งเป็นหลักเขตที่ 8

ด้านตะวันตก จากหลักเขตที่ 8 เลียบตามฝั่งตะวันตกของลำห้วยคะคาง ไปทางทิศเหนือและทิศตะวันออกถึงฝั่งเหนือของลำห้วยคะคาง ตรงกับ ก.ม.2 ของพนังชลประทานซึ่งเป็นหลักเขตที่ 9

จากหลักเขตที่ 9 เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ จนบรรจบหลักเขตที่ 1

ชุมชนเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม พ.ศ. 2511-2533

ในปี พ.ศ.2511 นายบุญช่วย อัตถากร พ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคาม นายเกตุ ลงกาไสยได้ดำรงตำแหน่งสืบต่อมาจนถึงปี พ.ศ. 2513 และต่อมานายเกียรติ นาคะพงษ์ ได้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีจากวันที่ 4 มกราคม 2513 ถึงวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2513 นายเกียรติ นาคะพงษ์ ยังดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีจากปี พ.ศ. 2517 จนถึง ปี พ.ศ. 2528 นับรวมเวลา 12 ปี ที่นายเกียรติ นาคะพงษ์ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคาม

เมืองมหาสารคามในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการขยายตัวออกไปอย่างช้า ๆ บริเวณเขตเมืองเดิมคือบริเวณถนนนครสวรรค์ ปรากฏมีผู้คนอาศัยอยู่หนาแน่นขึ้น บริเวณจากศาลหลักเมืองไปทางทิศตะวันตกของถนนนครสวรรค์จนถึงทางแยกไปจังหวัดกาฬสินธุ์ เริ่มมีบ้านเรือนของผู้คนไปตั้งบ้าง ซึ่งเดิมปรากฏแต่บ้านของกลุ่มข้าราชการตั้งห่าง ๆ กัน สลับกับพื้นที่สวน ส่วนจากถนนนครสวรรค์บริเวณสามแยกกาฬสินธุ์ไปยังบริเวณห้วยคะคางไป เริ่มมีชุมชนหนาแน่นเช่นกัน โดยเฉพาะบริเวณคุ้มโนนศรีสวัสดิ์ เนื่องจากการขยายตัวของสถาบันการศึกษาสำคัญของจังหวัดสองแห่ง คือ วิทยาลัยครูมหาสารคาม (สถาบันราชภัฏในปัจจุบัน) และวิทยาลัยวิชาการศึกษา (ซึ่งต่อมาพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒมหาสารคาม)

ในปี พ.ศ. 2522 นายเกียรติ นาคะพงษ์ นายกเทศมนตรี ได้ขยายพื้นที่เขตเทศบาลออกไปจากเดิมที่นายบุญช่วย อัตถากร ได้เคยขยายพื้นที่จาก 16 ตารางกิโลเมตร เป็น 24.14 ตาราง-กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 1 ตำบล โดยมีอาณาเขต ดังนี้ (ดูแผนที่ ช.)

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	ตำบลเกิ้ง อำเภอเมืองมหาสารคาม
ทิศใต้	ติดต่อกับ	ตำบลแวงน่าง อำเภอเมืองมหาสารคาม
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	ตำบลเขวา อำเภอเมืองมหาสารคาม
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	ตำบลท่าสองคอน อำเภอเมืองมหาสารคาม

การขายพื้นที่เขตเทศบาลออกไปอย่างกว้างขวางครั้งนี้ อาจมีสาเหตุเนื่องมาจากความต้องการขยายความเจริญออกไป (เกียรติ นาคะพงษ์, 2538 : สัมภาษณ์) ราษฎรชาวคุ้มบ้านค้อยังกล่าวถึงผลการขยายเขตคราวนี้ทำให้บ้านค้อเจริญขึ้นในหลายทาง อาทิ ถนนเป็นทางลูกรัง ไม่มีไฟฟ้าใช้ไม่มีน้ำประปา มีบ้านเพียงเล็กน้อย พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นสวน นา และป่า แต่เมื่อปีพ.ศ. 2522 เมื่อประกาศเป็นเขตเทศบาล บ้านค้อได้รับความสะดวกสบายมากขึ้น มีผู้คนอพยพมาตั้งหลักแหล่งมากขึ้นเป็นลำดับ นายสุข ทำพิชัย บ้านค้อน้อย เล่าให้ฟังว่า “นายกเทศมนตรีขณะนั้นคือนายเกียรติ นาคะพงษ์ เห็นชาวบ้านค้อหาทางไปซื้อไฟฟ้า เมื่อทราบเรื่องเลยพยายามผลักดันให้

เข้าเป็นเขตเทศบาล" (นายสุข ทำพิชัย, 2538 : สัมภาษณ์) และนายสุขยังเล่าต่อไปว่า "ถนนหนทางหลังสมัยคุณเกียรติ นาคะพงษ์ ไม่ค่อยดี ขอถนนซอยก็ไม่ได้"

อย่างไรก็ตาม ผลของการขยายเขตเทศบาลคงไม่ใช่เหตุผลทางเศรษฐกิจ เพราะขณะนั้นบ้านค้อยังไม่ใช่แหล่งรายได้ทางเศรษฐกิจ ผลที่ได้รับตามมาจากการขยายความเจริญของเขตเทศบาลครั้งนี้มีผู้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าน่าจะเกี่ยวข้องกับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลอีกด้วย

นับตั้งแต่การดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของนายเกียรติ นาคะพงษ์ ระหว่างปี พ.ศ. 2511-2528 "ทีมของเรา" ภายใต้การนำของนายเกียรติได้พยายามปรับปรุงเมืองมหาสารคามในหลายทาง โดยเฉพาะการสร้างเส้นทางคมนาคม ได้แก่ ถนนสายต่างๆ ถนนบางสายได้อาศัยงบประมาณจากกรมทางหลวง อาทิ ถนนนครสวรรค์บางส่วนจาก กม.0 จนถึงบริเวณคุ้มบ้านส่อง เป็นระยะทางประมาณ 1.4 กิโลเมตร

ในปี พ.ศ. 2513 นายเกียรติ นาคะพงษ์ ได้ย้ายสถานีขนส่งและอาคารสำนักงานเทศบาลจากบริเวณตลาดสดเทศบาลในปัจจุบันไปยังบริเวณริมคลองสมถวิลฝั่งทิศใต้ อันมีผลให้เขตความเจริญและชุมชนขยายไปยังบริเวณดังกล่าวอย่างหนาแน่น และกลายเป็นย่านธุรกิจที่สำคัญแห่งหนึ่งของเมืองมหาสารคามในปัจจุบัน

ส่วนเส้นทางจากบริเวณโรงพยาบาลไปยังชุมชนบ้านค้อตามถนนสายมหาสารคาม-บรบือ-บ้านไผ่ ได้เริ่มขยายตัวมากขึ้นเช่นกัน สมาชิกตระกูลอึยงได้เริ่มตั้งร้านขายรถยนต์เก่า และเปลี่ยนเป็นเอเยนต์รถมอเตอร์ไซด์ ได้มีบริษัทก่อสร้างไปตั้งคือ พิบูลก่อสร้าง นายสุวิน ตาลรักษา ไปตั้งร้านอาหารมารินทร์ บนเส้นทางดังกล่าว ชุมชนเริ่มหนาแน่นมากขึ้น

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่านับตั้งแต่สถานีขนส่งได้ย้ายมาตั้งบริเวณริมคลองสมถวิลฝั่งใต้แล้ว ความเจริญและชุมชนเริ่มขยายไปตามเส้นทางจากบริเวณโรงพยาบาลไปตามถนนสายมหาสารคาม-บ้านไผ่มากขึ้น แต่การขยายตัวของชุมชนและความเจริญเป็นไปอย่างช้าๆ ดังที่ผ่านมา

นับจากปี พ.ศ. 2528-2533 กลุ่มพ่อค้า และนักธุรกิจเมืองมหาสารคาม โดย "ทีมพลังสารคาม" นำโดย นายประพิศ ทองโรจน์ ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี และตามด้วยนายสุวิน ตาลรักษา ในช่วงเวลาดังกล่าว ชุมชนเมืองมหาสารคามได้ขยายตัวออกไปอย่างช้าๆ ดังที่เคยเป็นมา

ชุมชนเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม พ.ศ. 2533-2538

จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม ปรากฏว่ากลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจและข้าราชการบำนาญกลุ่มหนึ่งคือ กลุ่มสารคามก้าวหน้า นำโดย นายจิระศักดิ์ คณาสวัสดิ์ และ พล.ต.ต.ชรินทร์ เปลี่ยนขำ ได้มีบทบาทในการบริหารเทศบาล โดยนายจิระศักดิ์ คณาสวัสดิ์ ได้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ชุมชนเมืองมหาสารคามช่วงนี้ได้มีการขยายตัวออกไปอย่างมาก เส้นทางสายต่างๆ ได้มีพัฒนาการจนเห็นได้ชัด ชุมชนเริ่มขยายตัวออกจากแหล่งความเจริญเดิมคือจากบริเวณถนนนครสวรรค์ทางทิศใต้ เส้นทางจากโรงพยาบาลไปตามถนนสายบ้านไผ่ ปรากฏ

มีผู้คนมาตั้งหลักแหล่งมากขึ้น บ้านค้อน้อยซึ่งเป็นแหล่งชุมชนบริเวณนี้ได้มีจำนวนบ้านเพิ่มจาก 52 หลังในปี พ.ศ. 2522 เป็นมากกว่า 150 หลังในปัจจุบัน และการเพิ่มจำนวนปรากฏในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (สุข ทำพิชัย, 2538 : สัมภาษณ์)

นอกจากนี้บริเวณสองฝั่งถนนจากโรงพยาบาลมาจนสุดเขตเทศบาลพบว่า มีตึกแถวเกิดใหม่ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาไม่น้อยกว่า 150 ห้อง ซึ่งตึกแถวเหล่านี้เป็นทั้งที่อยู่อาศัยและร้านขายของ สาเหตุที่ชุมชนขยายตัวมายังบริเวณนี้ อาจเนื่องมาจากเส้นทางดังกล่าวเป็นเส้นทางไปยังบ้านไผ่และกรุงเทพฯ อันเป็นเส้นคมนาคมหลักในการติดต่อ นอกจากนี้เดิมที่ดินยังมีราคาไม่แพงนัก ผู้คนจึงขยายมายังบริเวณดังกล่าว (ประพิส ทองโรจน์, 2538 : สัมภาษณ์)

บริเวณเขตชุมชนโนนศรีสวัสดิ์เป็นอีกแหล่งหนึ่งซึ่งมีการขยายตัวอย่างมาก อาจกล่าวได้ว่าสาเหตุสำคัญคงเนื่องมาจากการมีสถานศึกษาสำคัญตั้งอยู่ อันได้แก่ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม (เดิมเป็น มศว.มหาสารคาม) สถาบันราชภัฏมหาสารคาม (วิทยาลัยครูมหาสารคาม เดิม) และวิทยาลัยพลศึกษามหาสารคาม รวมทั้งวิทยาลัยคณาสวัสดิ์ ซึ่งเป็นวิทยาลัยของเอกชนที่มีนักศึกษามากที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ปัจจุบันได้ยุติการดำเนินการนานแล้ว) ผลจากการที่สถาบันเหล่านี้ได้มีพัฒนาการมีผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อชุมชน อาทิ ในระยะที่ผ่านมา 5 ปี มหาวิทยาลัยมหาสารคามได้รับงบประมาณการก่อสร้างเป็นเงินกว่า 200 ล้านบาท และในงบประมาณปี 2539 และ 2540 คาดว่ามหาวิทยาลัยจะได้รับงบประมาณการก่อสร้างประมาณ 500 ล้านบาท และในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา วิทยาลัยครูได้งบค่าก่อสร้างเป็นเงินกว่า 100 ล้านบาท การก่อสร้างมีผลให้สมาชิกของชุมชนมีรายได้มากขึ้น แต่ที่สำคัญก็คือ ชาวบ้านโนนศรีสวัสดิ์มีรายได้โดยตรงจากนิสิตนักศึกษาเหล่านี้ ด้วยการสร้างหอพัก และเปิดร้านบริการอาหาร ปรากฏว่าบริเวณโนนศรีสวัสดิ์มีห้องแถวที่สร้างขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวถึงกว่า 300 ห้อง ทั้งนี้ไม่นับบ้านจัดสรรอีกจำนวนมาก

เส้นทางระหว่างมหาสารคามและร้อยเอ็ด เป็นอีกเส้นทางหนึ่งที่มีการขยายตัว แต่มักเป็นการลงทุนทางการค้ามากกว่าเป็นที่อยู่อาศัยของชุมชน ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับเส้นทางไปยังจังหวัดกาฬสินธุ์ ในขณะที่ชุมชนได้เริ่มขยายตัวไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ดังได้กล่าวมา บริเวณชุมชนเดิมซึ่งเคยเป็นแหล่งความเจริญ อาทิ บริเวณหนองกระทุ่มคุ้มวัดโพธิ์ศรี และคุ้มวัดอภิสิทธิ์ กลับดูจะไม่พัฒนาเท่าที่ควรเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ใหม่ บริเวณวัดโพธิ์ศรีกำลังกลายเป็นแหล่งชุมชนแออัด และบริเวณวัดอภิสิทธิ์ก็ดูจะไม่ใช่ย่านการค้าที่สำคัญ อย่างไรก็ตามอาจกล่าวสรุปได้ว่าเมืองมหาสารคามดูจะเริ่มขยายตัวชัดเจนเมื่อประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา และได้ขยายตัวมากขึ้นในช่วง 5 ปีที่แล้ว สาเหตุสำคัญอาจเนื่องมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศดังที่เป็นที่ทราบกันดีว่า ที่ดินและบ้านจัดสรรได้มีการขยายตัวอย่างมากทั่วทั้งประเทศ ตัวอย่างที่สำคัญอาทิเช่น บริษัทโค้วยูฮะ ซึ่งเป็นบริษัทธุรกิจรถยนต์ ได้กว้านซื้อที่ดินในจังหวัดมหาสารคามเกือบ 100 ไร่ โดยให้ราคาสูง จึงมีผลให้ที่ดินจังหวัดมหาสารคามมีราคาสูงขึ้นด้วย นอกจากนี้ธุรกิจบ้านจัดสรรและเทาวน์เฮาส์กลายเป็นธุรกิจสำคัญของเมือง และร้านค้าต่าง ๆ โดยเฉพาะบริเวณแหล่งธุรกิจได้ปรับปรุงตนเองจากสิ่งก่อสร้างแบบดั้งเดิมเป็นอาคารพาณิชย์ทันสมัยในช่วงระยะ 5 ปีที่ผ่านมา

อันมีผลให้ภาพเก่า ๆ ของมหาสารคามถูกสลัดทิ้งไปทีละเล็กละน้อย และคงจะหมดไปในไม่ช้า

ปัจจุบัน ชุมชนชาวเมืองมหาสารคามยังคงอาศัยอยู่โดยรวมกลุ่มกันเป็นคุ้ม ซึ่งมีวัดเป็นศูนย์กลางของชุมชน 13 คุ้ม คือ คุ้มวัดอภิสิทธิ์ คุ้มวัดโพธิ์ศรี คุ้มวัดมหาชัย คุ้มนางใย (คุ้มวัดอุทัยทิศ) คุ้มบ้านส่องใต้ คุ้มบ้านส่องเหนือ คุ้มบ้านแมค คุ้มบ้านครัว คุ้มวัดบ้านโนนศรีสวัสดิ์ คุ้มวัดธัญญาวาส คุ้มวัดสามัคคี คุ้มหนองข่า และคุ้มวัดนาควิชัย

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 ได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้โดยแยกเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร เทศบาลเมืองมหาสารคามจึงมีหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้กระทำดังนี้

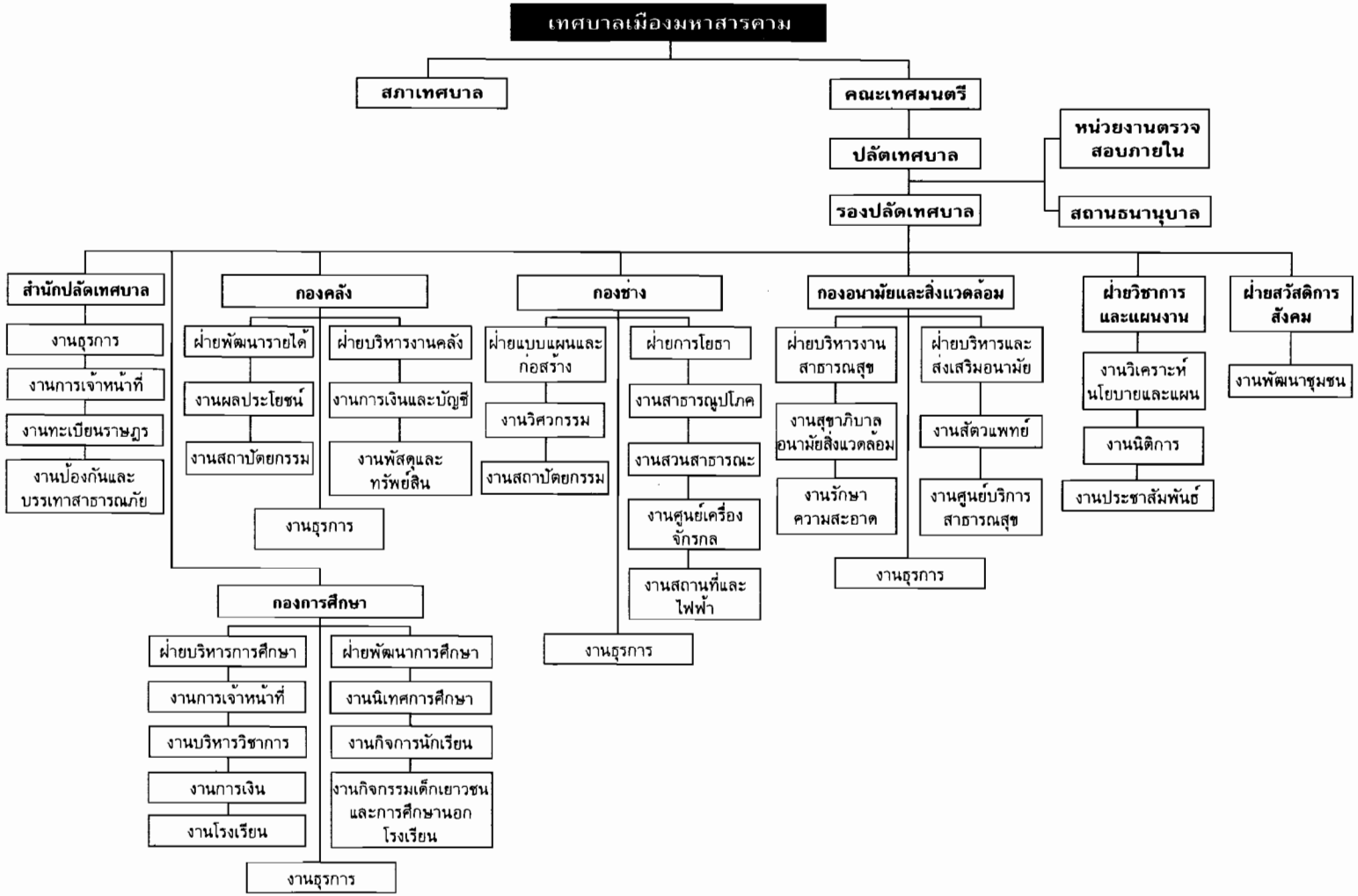
(1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
(2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
(3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
(4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
(5) ให้มีเครื่องมือเครื่องใช้ในการดับเพลิง
(6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
(7) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
(8) ให้มีตลาด
(9) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
(10) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
(11) เทศพาณิชย์

การแบ่งส่วนการบริหารเทศบาลเมืองมหาสารคาม

ปัจจุบันเทศบาลเมืองมหาสารคามได้แบ่งส่วนการบริหารเทศบาลออกเป็นดังนี้ (ดูแผนภูมิโครงสร้างการจัดองค์กรและการแบ่งส่วนการบริหารเทศบาลเมืองมหาสารคามประกอบ)

1) สำนักปลัดเทศบาล แบ่งเป็น 4 งาน ได้แก่
   (1) งานธุรการ
   (2) งานการเจ้าหน้าที่
   (3) งานทะเบียนราษฎร
   (4) งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
2) กองคลัง แบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย 4 งาน ได้แก่
   (1) ฝ่ายพัฒนารายได้
      - งานผลประโยชน์
   (2) ฝ่ายบริหารงานคลัง

แผนภูมิโครงสร้างการจัดองค์กรและการแบ่งส่วนการบริหารเทศบาลเมืองมหาสารคาม



- งานการเงินและบัญชี
- งานพัสดุและทรัพย์สิน

(3) ฝ่ายแผนที่ภาษีและทรัพย์สิน

(4) งานธุรการ

3) กองช่าง แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย 7 งาน ได้แก่

(1) ฝ่ายแบบแผนและก่อสร้าง

- งานวิศวกรรม
- งานสถาปัตยกรรม

(2) ฝ่ายการโยธา

- งานสาธารณูปโภค
- งานสวนสาธารณะ
- งานศูนย์เครื่องจักรกล
- งานสถานที่และไฟฟ้าสาธารณะ

(3) งานธุรการ

4) กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย 5 งาน ได้แก่

(1) ฝ่ายบริหารงานสาธารณสุข

- งานสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม
- งานรักษาความสะอาด

(2) ฝ่ายบริหารและส่งเสริมการอนามัย

- งานสัตวแพทย์
- งานศูนย์บริการสาธารณสุข

(3) งานธุรการ

5) กองการศึกษา แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย 8 งาน ได้แก่

(1) ฝ่ายบริหารการศึกษา

- งานการเจ้าหน้าที่
- งานบริหารวิชาการ
- งานการเงิน
- งานโรงเรียน

(2) ฝ่ายพัฒนาการศึกษา

- งานนิเทศการศึกษา
- งานกิจการนักเรียน
- งานกิจกรรมเด็กเยาวชนและการศึกษานอกโรงเรียน

(3) งานธุรการ

6) ฝ่ายสวัสดิการสังคม แบ่งเป็น 1 งาน ได้แก่

- งานพัฒนาชุมชน

7) ฝ่ายวิชาการและแผนงาน แบ่งออกเป็น 3 งาน ได้แก่

(1) งานวิเคราะห์นโยบายและแผน

(2) งานนิติกร

(3) งานประชาสัมพันธ์

8) หน่วยตรวจสอบภายใน

9) สถานธนานุบาล

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ

จากอำนาจหน้าที่และโครงสร้างการแบ่งส่วนการบริหารดังกล่าว เทศบาลเมืองมหาสารคามได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานข้างต้นดังนี้

หน่วยงานเทศบาล	หน้าที่รับผิดชอบ
1. สำนักปลัดเทศบาล	
งานทะเบียนราษฎร	- ให้บริการเกี่ยวกับงานทะเบียนต่าง ๆ - จัดทำทะเบียนบ้านและให้หมายเลขบ้าน - รับแจ้งการเกิด การตาย และการย้ายที่อยู่อาศัย - การสอบสวนรับรองบุคคล - สอบสวนการขอตั้งชื่อสกุล - สอบสวนการขอเพิ่มชื่อสกุลในทะเบียนบ้าน - การทำบัตรประจำตัวประชาชน - การทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	- ป้องกันและระงับอัคคีภัย - ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย - อพยพผู้ประสบภัยและทรัพย์สิน ตลอดจนช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัย - ฟื้นฟูบูรณะสิ่งชำรุดเสียหาย
2. กองคลัง	- จัดเก็บภาษีอากร เช่น ภาษีโรงเรือนที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย เป็นต้น - จัดเก็บค่าธรรมเนียมและใบอนุญาตต่าง ๆ - จัดทำทะเบียนทรัพย์สิน
3. กองช่าง	- ควบคุมการก่อสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ในเขตเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย

หน่วยงานเทศบาล	หน้าที่รับผิดชอบ
	- ให้บริการด้านการขออนุญาตก่อสร้างอาคารต่าง ๆ - ให้บริการด้านการขออนุญาตรื้อถอน ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร - ให้บริการด้านสถาปัตยกรรมที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบอาคารต่าง ๆ - ให้บริการด้านวิศวกรรมโครงสร้าง วิศวกรรมการทาง - ให้บริการด้านการจัดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ - ดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์ ที่สาธารณประโยชน์ เช่น ถนน ตรอก ซอย ห้วย หนอง คลอง บึง และสวนสาธารณะในเขตเทศบาล - รับและแก้ไขเรื่องราวร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านสาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการและหรือสิ่งสาธารณประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล
4. กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม	- ให้บริการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล - ให้บริการฉีดวัคซีนและปลูกฝีสร้างภูมิคุ้มกันโรค - ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการอนามัยแม่และเด็ก - ให้ความรู้ด้านโภชนาการ - ให้บริการฉีดวัคซีนและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า - กำจัดแมลงและพาหะนำโรค - ป้องกันโรคติดเชื้อหรืออันตรายหรือเหตุรำคาญ - รักษาความสะอาดและกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล - ขุดลอกท่อระบายน้ำ - ออกใบอนุญาตการค้าซึ่งเป็นที่น่ารังเกียจหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ - ออกใบอนุญาตให้ตั้งหรือใช้สถานที่แต่งผม - ออกใบอนุญาตให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ - จัดเก็บเงินและออกใบอนุญาตฆ่าสัตว์ ได้แก่ ใบอนุญาตฆ่าสุกร ใบอนุญาตฆ่าโคและใบอนุญาตฆ่ากระบือ

หน่วยงานเทศบาล	หน้าที่รับผิดชอบ
	- จัดเก็บเงินและออกใบอนุญาตประกอบกิจการค้าซึ่งเป็นที่น่ารังเกียจหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ - จัดเก็บเงินและออกใบอนุญาตสะสมอาหาร - จัดเก็บเงินและออกใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างแต่งผม - จัดเก็บเงินและออกใบอนุญาตควบคุมแผงลอย - จัดเก็บเงินและออกใบอนุญาตหาบเร่หรือเร่ขาย - จัดเก็บเงินและออกใบอนุญาตทำน้ำแข็งเพื่อการค้า - จัดเก็บเงินและออกใบอนุญาตจัดตั้งตลาดเอกชน
5. กองการศึกษา	- ให้บริการดูแลเด็กก่อนวัยเรียน - จัดให้เด็กในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับในเขตเทศบาลได้เข้าเรียนโรงเรียนประถมศึกษาของเทศบาลโดยทั่วถึง รวมทั้งเปิดโอกาสให้เข้าเรียนต่อระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนสังกัดเทศบาล - ส่งเสริมกิจกรรมเด็กและเยาวชน กิจกรรมโรงเรียนและกิจกรรมกีฬานักเรียน - จัดให้มีสนามเด็กเล่น และศูนย์เยาวชนเพื่อเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจและนันทนาการ
6. ฝ่ายสวัสดิการสังคม งานพัฒนาชุมชน	- ปรับปรุงและพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนต่าง ๆ ในเขตเทศบาลทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และ กายภาพ
7. ฝ่ายวิชาการและแผนงาน งานนิติการ	- ให้คำปรึกษาในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล - อำนวยความสะดวกแก่ผู้มาติดต่อกับเทศบาล - ให้บริการข่าวสารและความรู้ต่าง ๆ ตลอดจนเผยแพร่นโยบายของเทศบาลและของรัฐ และให้บริการเสียงตามสาย
8. สถานธนานุบาล	- รับจำนำทองรูปพรรณ เงิน เพชร พลอย เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องเสียง และสิ่งของมีค่า เป็นต้น

อัตรากำลัง

ปี 2534 เทศบาลเมืองมหาสารคาม มีอัตรากำลังทั้งสิ้นจำนวน 281 อัตรา แยกเป็นพนักงานเทศบาล 93 ตำแหน่ง ลูกจ้างประจำ 23 ตำแหน่ง และพนักงานครูเทศบาล 165 ตำแหน่ง ช่วงระยะ 5 ปีที่ผ่านมา เทศบาลเมืองมหาสารคามได้เพิ่มอัตรากำลังมากขึ้นกว่าร้อยละ 57.70 กล่าวคือ เมื่อสิ้นปี 2537 เทศบาลเมืองมหาสารคามมีอัตรากำลังทั้งสิ้น 487 ตำแหน่ง ประเภทตำแหน่งที่เพิ่มมากที่สุดคือ ลูกจ้างชั่วคราว เพิ่มขึ้นร้อยละ 100 การเพิ่มอัตรากำลังมากขึ้นเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงภารกิจที่เพิ่มขึ้น งานที่ได้รับการจัดสรรตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวให้มากที่สุดคือ งานรักษาความสะอาด จำนวน 94 คน รองลงมาได้แก่ งานช่างจำนวน 70 คน ดังที่แสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบอัตรากำลังของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ปี 2534 กับปี 2537

ตำแหน่ง	ปี 2534 จำนวนตำแหน่ง	ปี 2537 จำนวนตำแหน่ง
1. พนักงานเทศบาล	93	98
2. พนักงานครูเทศบาล	165	165
3. ลูกจ้างประจำ	23	21
4. ลูกจ้างชั่วคราว	-	203
รวม	281	487

ตารางที่ 3 จำนวนลูกจ้างชั่วคราวที่จัดสรรให้หน่วยงานของเทศบาลเมืองมหาสารคาม เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย

หน่วยงาน	จำนวนตำแหน่ง	งานที่รับผิดชอบ
1. กองอนามัยสิ่งแวดล้อม	94	จัดเก็บขยะมูลฝอย/ระบายน้ำ
2. กองช่าง	70	
3. สำนักปลัดเทศบาล	17	บรรเทาสาธารณภัย/ธุรการ
4. กองคลัง	12	
5. กองการศึกษา	10	
รวม	203	

ลักษณะการใช้ที่ดินในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม

เทศบาลเมืองมหาสารคามมีพื้นที่ 24.14 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 23,016 ไร่ เป็นพื้นที่เกษตรกรรมประมาณร้อยละ 63.27 ของพื้นที่ทั้งหมด รองลงมาเป็นพื้นที่พักอาศัย และสถานศึกษาประมาณร้อยละ 27.28 และ 5.45 ตามลำดับ ส่วนที่เหลือเป็นพื้นที่ตั้งหน่วยงานของรัฐ พื้นที่พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และสวนสาธารณะ/นันทนาการ

ตารางที่ 4 แสดงลักษณะการใช้ที่ดินในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม

ประเภท	จำนวน (ไร่)
1. พื้นที่เกษตรกรรม	14,563
2. พื้นที่พักอาศัย	6,278
3. พื้นที่ตั้งสถานศึกษา	1,254
4. พื้นที่ตั้งหน่วยงานของรัฐ (ยกเว้นสถานศึกษา)	341
5. พื้นที่พาณิชยกรรม	312
6. พื้นที่อุตสาหกรรม	212
7. พื้นที่สวนสาธารณะ/นันทนาการ	56

โครงสร้างทางสังคม

1) ประชากรของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2538 มีทั้งสิ้นจำนวน 42,518 คน แยกเป็นชาย 20,625 คน หญิง 21,893 คน ความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่โดยเฉลี่ย 1,761.31 คนต่อตารางกิโลเมตร มีจำนวนบ้าน 8,841 หลังคาเรือนเฉลี่ยประชากร 4.8 คน/หลังคาเรือน ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปี 2527-2537 ประชากรเขตเทศบาลเมืองมหาสารคามเพิ่มขึ้นทุกปี เฉลี่ยปีละ 577 คน ประชากรส่วนใหญ่รวมตัวกันอยู่ในย่านธุรกิจการค้า โรงเรียน และวัด บางส่วนรวมตัวกันเป็นคุ้ม สภาพสังคมมีลักษณะเป็นสังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบท ประชากรส่วนมากยึดมั่นในขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมและพูดภาษาท้องถิ่น ประกอบอาชีพเกษตรกรรมประมาณร้อยละ 40 พาณิชยกรรมร้อยละ 25 รับราชการลูกจ้างเอกชนทั่วไปร้อยละ 25 และอีกร้อยละ 10 ประกอบอาชีพอุตสาหกรรม

2) การศึกษา

สถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคามมีทั้งสิ้น 24 แห่ง เปิดสอนทั้งสายสามัญและสายอาชีพตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงระดับปริญญาตรีในปีการศึกษาที่ผ่านมา(2537) มีนักเรียนนักศึกษาทุกระดับและทุกสังกัด รวมทั้งสิ้น 20,483 คน อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ

เทศบาลเมืองมหาสารคาม จำนวน 2,177 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 10.63 ของจำนวนทั้งหมด แยกเป็นระดับก่อนประถมศึกษา 549 คน ครู 12 คน ระดับประถมศึกษา 1,555 คน ครู 142 คน และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา) 73 คน ครู 4 คน อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ 17,134 คน หรือร้อยละ 83.65 และที่เหลือร้อยละ 5.72 อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ รายละเอียดตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5 จำนวนนักเรียน/นักศึกษาและสถาบันการศึกษาในเขตเทศบาล

ระดับ	สังกัด									
	เทศบาล		สปช.*		สช.**		กรมสามัญศึกษา		สถาบันราชภัฏ	
	ร.ร. (แห่ง)	น.ร. (คน)	ร.ร. (แห่ง)	น.ร. (คน)	ร.ร. (แห่ง)	น.ร. (คน)	ร.ร. (แห่ง)	น.ร. (คน)	ร.ร. (แห่ง)	น.ร. (คน)
1. ก่อนประถมศึกษา	7	549	2	592	5	603	-	-		
2. ประถมศึกษา	7	1,555	2	2,461	-	-	-	-	} 1	534
3. มัธยมศึกษา	1	73	-	-	-	-	2	5,268		

ตารางที่ 5 (ต่อ) จำนวนนักเรียน/นักศึกษาและสถาบันการศึกษาในเขตเทศบาล

ระดับ	สังกัด							
	กรมอาชีวศึกษา		กรมพลศึกษา		กรมการฝึกหัดครู		ทบวงมหาวิทยาลัย	
	วิทยาลัย (แห่ง)	น.ร. (คน)	วิทยาลัย (แห่ง)	น.ร. (คน)	วิทยาลัย (แห่ง)	น.ร. (คน)	วิทยาลัย (แห่ง)	น.ร. (คน)
4. อาชีวศึกษา	2	4,197	-	-	-	-	-	-
5. อุดมศึกษา	-	-	1	587	1	2,892	1	1,172

* สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ

** สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

นอกจากนี้ยังมีแหล่งให้บริการความรู้ที่สำคัญแก่ นักเรียน/นักศึกษา ประชาชนทั่วไป คือ พิพิธภัณฑ์วัฒนธรรมท้องถิ่น ห้องสมุดประชาชน และที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำวันชุมชนย่อย เป็นต้น

3) ศาสนา

ประชาชนในเขตเทศบาลนับถือศาสนาพุทธประมาณร้อยละ 97.62 ของจำนวนประชากรทั้งหมด นับถือศาสนาคริสต์ประมาณร้อยละ 2.29 อีกที่เหลือร้อยละ 0.09 นับถือศาสนาอื่น ๆ สถาบันทางศาสนาที่สำคัญจึงเป็นวัด ซึ่งในเขตเทศบาลมีวัดทั้งสิ้น 16 แห่ง สำนักสงฆ์ 1 แห่ง และโบสถ์ในคริสต์ศาสนา 3 แห่ง

4) สาธารณสุข

การให้บริการด้านสาธารณสุขแก่ประชาชนเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งเทศบาลเมืองมหาสารคามได้ดำเนินการทั้งในด้านการรักษาพยาบาลผู้ป่วย การป้องกันโรค ด้านการให้ความรู้เกี่ยวกับสุขอนามัยแก่ประชาชนด้านการสุขาภิบาล และการรักษาความสะอาด ในด้านการรักษาพยาบาลผู้ป่วยในปี 2537 ได้ให้การรักษาพยาบาลผู้ป่วยนอกจำนวน 6,500 คน ส่วนด้านการสุขาภิบาลและการรักษาความสะอาดได้ บริการเก็บขยะด้วยรถจัดเก็บขยะจำนวน 5 คัน รวม 15 เที่ยว/วัน พื้นที่กำจัดขยะจำนวน 12 ไร่ คาดว่าจะใช้กำจัดขยะได้อีก 5 ปี ดูแลตลาดเทศบาล 1 แห่ง และโรงฆ่าสัตว์ 1 แห่ง

สถานพยาบาลในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคามในปัจจุบันมีโรงพยาบาลของรัฐขนาด 300 เตียง 1 แห่ง โรงพยาบาลเอกชนขนาด 10 เตียง 1 แห่ง และคลีนิคเอกชน 18 แห่ง มีบุคลากรทางการแพทย์ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถานพยาบาลทุกแห่งทุกสังกัดในเขตเทศบาล รวมทั้งสิ้น 367 คน แยกเป็นแพทย์ 26 คน ทันตแพทย์ 7 คน เภสัชกร 10 คน นักวิทยาศาสตร์การแพทย์ 1 คน พยาบาล 258 คน เจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชน 26 คน และอื่น ๆ 39 คน และมีอาสาสมัครสาธารณสุขในเขตเมือง (อสม.) จำนวน 115 คน

ปี 2537 โรงพยาบาลของรัฐได้ให้การรักษาพยาบาลประชาชนจำนวน 188,622 คน แยกเป็นผู้ป่วยใน 14,486 คน ผู้ป่วยนอก 174,136 คน

5) ชุมชนหรือคุ้ม

ในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคามมีชุมชนหรือแหล่งที่ประชาชนรวมกันอยู่หนาแน่นเรียกว่าคุ้ม จำนวน 13 ชุมชน แต่ละชุมชนมีคณะกรรมการชุมชนประจำแต่ละแห่ง มีประชาชนที่อยู่ตามชุมชนดังกล่าวจำนวน 32,260 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 75.87 ของประชากรทั้งหมดในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม จำนวนบ้าน 5,582 หลังคาเรือน (เฉลี่ยประชากร 5.7 คน/หลังคาเรือน) หรือร้อยละ 63.13 ของจำนวนบ้านทั้งหมดในเขตเทศบาล โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 6 จำนวนชุมชนหรือคุ้มและประชากรในชุมชนของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

ชื่อชุมชน	จำนวนบ้าน	ประชากร		รวม
		ชาย	หญิง	
1. ศรีสวัสดิ์	554	1,133	1,188	2,321
2. ธัญญาวาส	908	2,651	2,922	5,273
3. นาควิชัย	749	1,724	2,053	3,777
4. โพธิ์ศรี	409	1,547	1,623	3,170
5. ส่องเหนือ	161	479	420	899
6. ส่องใต้	166	1,128	1,110	2,238
7. ปัจฉิมทัศน์	546	1,176	1,942	3,709
8. สามัคคี	544	656	732	1,388
9. บ้านค้อ	456	1,223	1,295	2,518
10. บ้านแมด	106	327	334	661
11. อุทัยทิศ	518	1,566	1,790	3,356
12. อภิสิทธิ์	234	687	773	1,462
13. มหาชัย	233	662	723	1,388

ชุมชนที่มีลักษณะเป็นชุมชนแออัดมี 2 ชุมชน คือ ชุมชนโพธิ์ศรี (โมเสด) และโพธิ์ศรี (คุ้มน้อย) มีจำนวนบ้าน 21 และ 37 หลังคาเรือนตามลำดับ

6) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

เทศบาลเมืองมหาสารคามได้ดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยการฝึกอบรม อาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้จำนวน 331 คน ฝึกซ้อมบรรเทาสาธารณภัยปีละครั้ง มีพนักงานดับเพลิงจำนวน 34 คน และได้เตรียมเครื่องอุปกรณ์และเครื่องจักรกลสำหรับป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ดังนี้

(1) รถยนต์ดับเพลิง จำนวน 6 คัน ขนาดจุน้ำ 25 ลบ.ม. 1 คันและขนาดจุน้ำ 20 ลบ.ม. 5 คัน

(2) รถบรรทุกน้ำ จำนวน 3 คัน ขนาดจุน้ำ 70 ลบ.ม. 1 คัน และขนาดจุน้ำ 50 ลบ.ม. 2 คัน

(3) เครื่องดับเพลิงชนิดหาบหาม 2 ชุด

(4) เครื่องดับเพลิงเคมี 150 เครื่อง

โครงสร้างทางเศรษฐกิจ

การเกษตร เป็นอาชีพหลักของประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล พืชเศรษฐกิจที่สำคัญที่เพาะปลูก ได้แก่ ข้าวเหนียว และข้าวเจ้า ข้าวเหนียวปลูกเพื่อการบริโภค ที่เหลือจากการบริโภคจึงจะนำออกจำหน่าย ส่วนข้าวเจ้าปลูกเพื่อจำหน่าย ตลาดจำหน่ายมีทั้งโรงสีภายในจังหวัดและจังหวัดใกล้เคียง รองลงมาได้แก่ ถั่วและผักต่าง ๆ นอกจากนี้ก็มีการเลี้ยงสัตว์จำพวกโค กระบือ ซึ่งนอกจากเลี้ยงเพื่อใช้งานแล้ว ยังมีการซื้อขายที่สำคัญในรูปของตลาดนัด ดำเนินการโดยเอกชน พ่อค้าที่มาซื้อมีทั้งในท้องถิ่นและต่างจังหวัด ส่วนการเลี้ยงเป็นฟาร์มขนาดเล็กและขนาดกลาง ได้แก่ สุกร ไก่ไข่ และไก่เนื้อ เป็นต้น เพื่อป้อนตลาดภายในจังหวัด การเลี้ยงสุกรมีสหกรณ์ผู้เลี้ยงสุกรเป็นสถาบันทำหน้าที่ช่วยเหลือสมาชิกด้านการผลิตและการตลาด การค้าสุกรมีชีวิตในจังหวัดมีสหกรณ์ผู้เลี้ยงสุกรจังหวัดมหาสารคามจำกัดเป็นผู้รับซื้อและประกันราคา รวมทั้งเป็นผู้จัดสรรการออกอาญาบัตรให้แก่ลูกเขียง ผู้จำหน่ายปลีก และชำแหละแต่ผู้เดียวในจังหวัด

การค้าและการบริการ จำนวนร้านค้าและบริการในปี 2537 มีอยู่ทั้งสิ้น 1,608 แห่ง แยกเป็นสถานีบริการน้ำมัน 9 แห่ง ศูนย์การค้าและห้างสรรพสินค้า 1 แห่ง สถานที่จำหน่ายอาหารซึ่งมีพื้นที่เกิน 200 ตร.ม. 8 แห่ง ตลาดสด 1 แห่ง โรงฆ่าสัตว์ 1 แห่ง ร้านค้าทั่วไป 1,569 แห่ง สถานีขนส่ง 1 แห่ง โรงภาพยนต์ 2 แห่ง โรงแรม 8 แห่ง และธนาคาร 8 แห่ง และมีผู้ประกอบการค้าจดทะเบียนของสำนักงานสรรพากรจังหวัดในเขตเมือง 991 ราย การจดทะเบียนนิติบุคคลในรูปของห้างหุ้นส่วนและบริษัทตั้งอยู่ในเขตเมืองจำนวน 136 ราย ประเภทธุรกิจที่จดทะเบียนส่วนใหญ่จะประกอบการรับเหมาก่อสร้าง และจำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภคและการบริการ รวมทุนจดทะเบียนและทุนประกอบการประมาณ 286,526,000 บาท

การท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยวส่วนใหญ่จะอยู่นอกเขตเทศบาล ในเขตเทศบาลแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติที่สำคัญได้แก่ แก่งเลิงจานบางส่วน จำนวนผู้มาท่องเที่ยวทั้งในและนอกเขตเทศบาลประมาณ 109,506 คนต่อปี หรือประมาณ 9,126 คนต่อเดือน การใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวประมาณ 1,000 บาทต่อคน

อุตสาหกรรม ลักษณะอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลมีแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการจำนวน 342 โรงงาน ส่วนใหญ่เป็นโรงงานขนาดเล็ก มีคนงานต่ำกว่า 100 คน หรือมีทรัพย์สินถาวรไม่เกิน 1 ล้านบาท ตัวอย่างโรงงานขนาดเล็ก เช่น โรงสีข้าว โรงพิมพ์ โรงมันเส้นและโรงงานซ่อมเครื่องยนต์ เป็นต้น

เทศบาลเมืองมหาสารคามมีสถานประกอบการเทศพาณิชย์ 1 แห่ง คือ สถานธนานุบาล

โครงสร้างพื้นฐาน

ในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคามในปัจจุบัน มีบริการพื้นฐานเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ สรุปได้ดังนี้

1) การคมนาคมขนส่ง

การคมนาคมในเขตเทศบาลกับจังหวัดใกล้เคียง อาศัยทางบกเป็นหลัก ไม่มีการคมนาคมทางอากาศ ทางน้ำ และรถไฟ เนื่องจากไม่มีสนามบินและแม่น้ำสายใหญ่ไหลผ่าน การคมนาคมทางบกมีทางหลวงแผ่นดินเชื่อมกับจังหวัดต่างๆ ได้อย่างสะดวก มีบริษัทต่างๆ ดำเนินกิจการรถโดยสารประจำทางระหว่างจังหวัดและภายในจังหวัด 21 บริษัท จำนวน 56 เส้นทาง แยกเป็นการเดินทางสู่กรุงเทพ 4 เส้นทาง เดินทางเชื่อมระหว่างจังหวัด-จังหวัด 19 เส้นทาง และเดินทางเชื่อมระหว่างอำเภอเมืองมหาสารคามและอำเภอต่าง ๆ ในจังหวัดมหาสารคาม 11 เส้นทาง นอกจากนี้ยังมีเส้นทางเดินรถโดยสารขนาดเล็กอีก 22 เส้นทาง และรถโดยสารปรับอากาศที่ผ่านและเริ่มต้นจากตัวจังหวัดเข้ากรุงเทพฯ อีก 1 ราย

สภาพภายในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคามก่อนปี 2535 โดยส่วนใหญ่เป็นถนนลาดยางและลูกรัง มีทั้งหมด 71 สาย แบ่งเป็นถนนสายหลัก 5 สาย ถนนสายรอง 13 สาย นอกนั้นเป็นถนนระดับธรรมดาและซอยต่าง ๆ รวมระยะทางทั้งสิ้น 54 กิโลเมตร ต่อมาได้มีการปรับปรุงสภาพถนนให้ดีขึ้น ปัจจุบันถนนในเขตเทศบาลเป็นถนนคอนกรีต จำนวน 23 สาย รวมระยะทาง 4.61 กิโลเมตร ถนนยางแอสฟัลติก 4 สาย ระยะทาง 17.50 กิโลเมตร ถนนลูกรัง 12 สาย ระยะทาง 16 กิโลเมตร ทางเท้า 32,100 ตารางเมตร และสะพานลอยข้ามถนน 2 แห่ง

2) โทรคมนาคม

การให้บริการโทรคมนาคมในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคามมีหน่วยงานให้บริการ 2 หน่วยงานคือ

(1) การสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) รับผิดชอบโทรคมนาคมระหว่างประเทศ โทรศัพท์ และระบบวิทยุโทรศัพท์ในประเทศไทย มีที่ทำการในเขตเทศบาล 2 แห่ง

(2) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) รับผิดชอบการโทรคมนาคมภายในประเทศ

จำนวนโทรศัพท์ในเขตเทศบาลในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2533 จนถึงปัจจุบันได้เพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 60 กล่าวคือ ก่อนปี 2533 ในเขตเทศบาลมีโทรศัพท์อยู่ 1,624 เลขหมาย ปี 2533 ได้เพิ่มอีก 2,560 เลขหมาย ปัจจุบันในเขตเทศบาลมีโทรศัพท์รวมทั้งสิ้น 7,147 เลขหมาย แยกเป็นโทรศัพท์ส่วนบุคคลและหน่วยงานราชการในเขตเทศบาล 7,078 เลขหมาย (ยกเว้นสำนักงานเทศบาล) โทรศัพท์สาธารณะ 62 เลขหมาย และโทรศัพท์สำนักงานเทศบาล 7 เลขหมาย

สถานีวิทยุกระจายเสียงในเขตเทศบาลมี 2 สถานี ได้แก่ สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดมหาสารคาม และสถานีวิทยุกระจายเสียงมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

3) สาธารณูปโภคสาธารณูปการ

(1) ไฟฟ้า การไฟฟ้าจังหวัดมหาสารคามซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นผู้ให้บริการไฟฟ้าแก่ประชาชนในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคามครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดจำนวน 8,090 หลังคาเรือน กระแสไฟฟ้าที่ใช้ทั้งสิ้นจำนวน 1,473,720 หน่วย มีไฟฟ้าส่องสว่างริมถนน 2,749 จุด ครอบคลุมถนน 30 สาย ความยาว 23 กิโลเมตร

(2) ประปา การประปามหาสารคามซึ่งเป็นหน่วยงานของการประปาส่วนภูมิภาคเป็นผู้ให้บริการน้ำประปาในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคามโดยนำน้ำดิบจากแม่น้ำชีมาผลิตน้ำประปา ซึ่งปัจจุบันสามารถผลิตน้ำประปาได้ประมาณ 2,912,956 ลบ.ม./ปี จำหน่ายในเขตเทศบาลทั้งสิ้น 2,083,200 ลบ.ม./ปี โดยมีผู้ใช้น้ำจำนวน 7,230 ราย

การคลังของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

รายรับ เทศบาลเมืองมหาสารคามมีรายรับจากรายได้หมวดภาษีอากร หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต หมวดรายได้จากทรัพย์สิน หมวดรายได้สาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด (รายได้ 5 หมวด) หมวดเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และรายได้จากเงินได้อื่น เช่น เงินสะสมและเงินกู้รวมกันทุกประเภทตั้งแต่ พ.ศ. 2520-2537 เป็นจำนวนทั้งสิ้น 743,085,587.60 บาท เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลรวม 320,126,027.60 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 43.08 ของรายรับทั้งหมด ช่วงระยะปี 2520-2534 รายได้ 5 หมวดเป็นรายได้หลักของเทศบาลเมืองมหาสารคาม โดยมีสัดส่วนระหว่างรายได้ 5 หมวดกับรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลในปี 2520 เท่ากับ 74.27 : 25.73 แต่ในช่วงระยะตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา รายได้จากเงินอุดหนุนได้เพิ่มสูงขึ้นจนมีวงเงินมากกว่ารายได้ 5 หมวด สิ้นปี 2537 สัดส่วนได้เปลี่ยนเป็น 47.89 : 52.11 ดังที่ปรากฏในตารางที่ 7 และ 8

จากข้อมูลในตารางที่ 7 และ 8 ชี้ให้เห็นอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ทุกประเภทของเทศบาลเมืองมหาสารคามในอัตราที่สูงทั้งรายได้ 5 หมวด และรายได้จากเงินอุดหนุน อัตราการเพิ่มดังกล่าวเห็นได้ชัดในช่วงระยะเวลา 7 ปีที่ผ่านมา กล่าวคือ ในปี 2531 เทศบาลเมืองมหาสารคามมีรายรับจากรายได้ทุกประเภทรวมทั้งสิ้น 29,704,962.25 บาท ปี 2534-2537 เพิ่มเป็น 46,530,697.40, 73,100,865.17, 85,416,312.77 และ 111,135,803.94 บาท ตามลำดับ รายได้ 5 หมวดจากข้อมูลตารางที่ 8 หมวดภาษีอากร ถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา 2533-2537 รายได้หมวดภาษีอากรคิดเป็นร้อยละ 41.82, 49.01, 36.76, 37.93 และ 33.83 ของรายได้ 5 หมวด

รายได้ หมวดภาษีอากรซึ่งถือว่าเป็นแหล่งรายได้หลักของเทศบาลเมืองมหาสารคามดังกล่าวข้างต้น เมื่อพิจารณารายละเอียดจำนวนรายได้ตามประเภทภาษีอากรและตามประเภทการจัดเก็บในตาราง 8, 9 และ 10 พบว่า สัดส่วนรายได้จากภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บให้กลับเพิ่มขึ้น กล่าวคือในปี 2526 สัดส่วนรายได้จากภาษีอากรที่เทศบาลจัดเก็บเอง กับภาษีอากรที่รับจัดเก็บให้เท่ากับ 27.82 : 72.18 และเมื่อสิ้นปี 2537 สัดส่วนดังกล่าวเท่ากับ 11.55 : 88.45 การเพิ่มขึ้นของรายได้จากภาษีอากรทั้งประเภทที่เทศบาลจัดเก็บเอง และรัฐจัดเก็บให้เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้ายเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว ภาษีการค้า ภาษีรถยนต์ และล้อเลื่อนเพิ่มขึ้นกว่า 6 และ 3 เท่า ตามลำดับ ชี้ให้เห็นอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของชุมชนในเขตเทศบาลในช่วง 11 ปี ที่ผ่านมา

รายจ่าย เทศบาลเมืองมหาสารคามมีรายจ่ายที่สำคัญ 3 ประเภท คือ รายจ่ายงบกลาง รายจ่ายพิเศษ และรายจ่ายหน่วยงาน จากข้อมูลงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลเมืองมหาสารคามตามตารางที่ 11, 12 และ 13 ชี้ให้เห็นการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลเมืองมหาสารคามในช่วงระยะ 11 ปี ที่ผ่านมาดังนี้

1. การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายและสัดส่วนของรายจ่ายแต่ละประเภทปี 2526 เทศบาลเมืองมหาสารคามได้จัดสรรงบประมาณสำหรับรายจ่ายกลาง รายจ่ายพิเศษ และรายจ่ายหน่วยงานเป็นเงิน 964,707.64, 17,007,860.46, และ 14,504,052.21 บาท ตามลำดับ รวมทั้ง 3 ประเภท เป็นเงินทั้งสิ้น 32,476,620.31 บาท ปี 2537 รายจ่ายพิเศษ และรายจ่ายหน่วยงานเพิ่มขึ้นเป็น 2,077,528.54, 64,919,199.00 และ 41,815,244.78 บาท ตามลำดับ รวมทั้ง 3 ประเภท เป็นเงิน 108,029,132.60 บาท หรือเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยกว่า 3 เท่า

2. สัดส่วนรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุน ช่วงระหว่างปี 2534-2537 รายจ่ายประจำได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูง กล่าวคือ ในปี 2534 เทศบาลเมืองมหาสารคามได้จัดสรรงบประมาณสำหรับรายจ่ายประจำเป็นเงิน 35,870,670.78 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 77.33 ส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุน ที่ได้รับจัดสรรจำนวน 8,131,468.00 บาท หรือร้อยละ 22.67 ปี 2535-2536 รายจ่ายประจำได้รับจัดสรร จำนวน 42,324,863.37 และ 51,739,620.00 บาท รายจ่ายเพื่อการลงทุน จำนวน 28,404,486.04 และ 29,409,520.00 บาท ตามลำดับปี 2537 ได้จัดสรรงบประมาณสำหรับรายจ่ายประจำเพิ่มขึ้นเป็น 58,879,614.24 บาท รายจ่ายเพื่อการลงทุน 34,965,324.00 บาท โดยเฉลี่ยในระยะ 4 ปีที่ผ่านมา เทศบาลเมืองมหาสารคามได้จัดสรรงบประมาณสำหรับรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุนเท่ากับ 62.13 : 37.87

3. สัดส่วนรายจ่ายประจำที่จ่ายจากรายได้ของเทศบาลและจากเงินอุดหนุนช่วงระหว่างปี 2534-2537 เทศบาลเมืองมหาสารคามได้นำรายได้ของเทศบาลและเงินอุดหนุนมาจัดสรรเป็นรายจ่ายประจำเป็นเงินทั้งสิ้น 188,814,768.39 บาท แยกเป็นรายได้ของเทศบาล จำนวน 112,431,032.00 บาท และเงินอุดหนุน 76,383,736.53 บาท หรือเท่ากับร้อยละ 59.55 : 40.45 โดยแยกเป็นรายปีได้ดังนี้ ปี 2534-2537 รายจ่ายประจำจ่ายจากรายได้ของเทศบาลเป็นจำนวน

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบสัดส่วนจำนวนรายได้จากรายได้ 5 หมวด และรายได้จากเงินอุดหนุนของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2520-2537

ปี งบประมาณ	รายได้ (บาท)	%	เงินทุนอุดหนุน (บาท)	%	รวมทั้งสิ้น (บาท)	%
2520	13,282,678.40	74.27	4,581,851.42	25.73	17,884,529.82	100
2521	14,619,252.64	78.19	4,077,634.00	21.81	18,696,859.64	100
2522	17,721,804.46	63.00	10,138,278.94	36.39	27,860,083.40	100
2523	17,954,745.03	63.52	9,739,040.55	36.48	26,693,785.58	100
2524	27,396,052.59	68.72	12,471,436.58	31.28	39,867,489.17	100
2525	25,625,667.35	68.99	11,516,992.88	31.01	37,142,660.23	100
2526	17,411,201.30	52.83	15,546,469.46	47.17	32,957,670.76	100
2527	18,403,513.58	57.63	13,532,809.65	42.37	31,936,323.23	100
2528	14,759,636.64	50.60	14,408,443.29	49.40	29,168,079.93	100
2529	16,979,325.70	61.46	10,645,224.37	38.54	27,624,550.07	100
2530	18,225,642.56	59.27	12,525,091.97	40.73	30,750,734.53	100
2531	17,972,017.68	60.50	11,732,944.57	39.50	29,704,962.25	100
2532	22,401,619.27	62.03	13,710,157.45	37.97	36,111,776.72	100
2533	23,285,916.40	58.92	16,236,460.61	41.08	39,522,377.01	100
2534	28,968,287.85	62.26	17,562,409.55	37.74	46,530,697.40	100
2535	34,518,982.91	47.22	38,581,882.26	52.78	73,100,865.17	100
2536	40,212,768.21	147.08	45,203,544.56	52.92	85,416,312.77	100
2537	53,220,447.94	47.89	57,915,356.00	52.11	111,135,803.94	100
รวมทั้งสิ้น	422,959,560.51		320,126,028.11		742,105,561.62	

ตารางที่ 8 รายได้ของเทศบาลเมืองมหาสารคาม จำแนกตามหมวด ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2526-2537

หน่วย:บาท

ประเภทรายได้	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537
1. รายได้ 5 หมวด	13,799,851.30	17,616,685.19	14,509,750.24	15,511,825,.70	16,865,683.66	17,972,017.68	19,870,119.27	21,315,916.40	28,968,287.85	34,518,982.91	40,212,768.21	46,888,547.94
1.1 ภาษีอากร	8,466,555.91	9,479,986.00	9,631,963.63	10,256,053.04	11,258,901.85	13,062,159.33	14,753,478.69	16,529,702.18	22,806,778.19	26,873,672.43	32,406,336.51	37,600,389.40
1.2 ค่าธรรมเนียม/ค่าปรับ	1,210,533.35	1,175,757.25	1,191,488.01	1,298,139.96	1,826,919.50	1,826,919.50	1,618,234.50	1,661,988.50	1,573,426.25	1,504,183.00	1,551,742.50	1,745,168.00
1.3 ทรัพย์สิน	2,106,739.16	4,741,485.33	1,856,443.25	2,200,315.96	2,167,188.15	2,167,188.15	2,423,681.70	2,365,243.49	3,454,927.39	5,292,451.14	5,082,154.11	6,405,992.97
1.4 สาธารณูปโภค	157,050.08	163,643.30	151,367.32	219,666.15	234,220.20	261,943.51	560,521.44	318,088.19	897,446.65	397,146.38	458,333.99	507,901.09
1.5 เบ็ดเตล็ด	1,858,972.80	2,054,813.31	1,678,488.03	1,537,650.57	1,378,453.96	653,807.19	514,203.94	440,894,04	969,976.06	551,529.96	714,201.00	629,096.88
2. รายได้อื่นๆ	19,157,819.46	14,319,638.04	14,658,329.69	12,112,724.37	13,885,056.87	11,732,944.57	16,241,657.45	18,206,460.61	17,562,400.55	38,581,882.26	45,203,544.56	64,247,256.00
2.1 เงินอุดหนุนทั่วไป	2,148,959.00	2,258,632.50	2,334,553.00	1,831,859.00	2,407,337.00	2,442,970.40	2,464,361.15	2,566,051.00	2,806,052.25	4,942,249.64	6,685,467.00	6,796,132.00
2.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	13,396,510.46	11,274,177.15	12,073,890.29	8,813,365.37	10,117,754.97	9,289,974.17	11,245,796.30	13,670,409.61	1,479,357.30	18,228,332.62	26,143,677.56	38,894,924.00
2.3 เงินสะสม	1,521,350.00	786,828.39	249,886.40	1,467,500.00	1,359,958.90	-	2,531,500.00	1,970,000.00	-	-	-	1,331,900.00
2.4 เงินกู้	2,090,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,000,000.00
2.5 อื่นๆ*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15,411,300.00	12,374,400.00	12,224,300.00
รวมรายได้ทุกประเภท	32,957,670.76	31,936,323.23	29,168,079.93	27,624,550.07	30,750,734.53	29,704,062.25	36,111,776.72	39,522,337.01	46,530,647.14	73,100,865.14	85,417,312.67	111,135,803.90

ที่มา : กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครองและเทศบัญญัติเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2535 2536 และ 2537 ของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

*งบอุดหนุนภูมิภาคและท้องถิ่นหรืองบพัฒนาจังหวัด

ตารางที่ 9 รายได้จากหมวดภาษีอากรของเทศบาลเมืองมหาสารคาม จำแนกตามประเภทจัดเก็บ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2526-2537

หน่วย : บาท

ประเภทรายได้	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537
1. เทศบาลจัดเก็บเอง	2,355,865.88	2,586,104.28	2,374,843.01	2,480,575.35	2,551,795.37	2,517,564.48	2,514,325.77	2,660,127.18	2,781,097.06	3,281,381.31	4,391,285.06	4,344,046.14
1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	1,893,883.78	2,026,407.52	1,791,091.62	1,771,622.38	1,958,624.84	1,914,952.49	1,915,710.00	1,988,413.16	2,035,560.93	2,394,742.23	2,902,101.64	2,941,258.17
1.2 ภาษีบำรุงท้องที่	219,282.50	313,338.61	309,404.39	452,214.37	325,666.93	366,738.19	340,423.67	395,023.22	443,677.53	434,891.18	564,399.60	509,437.47
1.3 ภาษีป้าย	79,203.50	92,119.15	102,181.00	114,628.60	191,603.60	155,259.80	172,752.10	195,835.80	228,300.60	414,435.90	855,083.82	779,282.50
1.4 อากรฆ่าสัตว์	163,496.00	154,239.00	172,165.00	142,110.00	75,900.00	80,614.00	85,440.00	80,855.00	72,558.00	37,312.00	69,700.00	114,068.00
2. รัฐบาลจัดเก็บให้	6,110,690.03	6,893,880.72	7,257,120.62	7,775,477.69	8,707,106.48	10,544,594.85	12,203,152.50	13,869,655.00	20,025,681.13	23,591,291.12	28,015,051.45	33,256,343.26
2.1 ภาษีการค้า (1)	1,672,526.00	1,929,159.00	2,102,291.00	2,089,788.00	2,273,498.00	3,018,961.00	4,248,493.00	5,460,103.00	8,998,905.00	9,945,244.00	9,572,527.00	11,183,350.00
2.2 ภาษีสุรา	553,660.00	573,971.00	502,665.00	659,572.00	589,679.00	664,230.00	820,673.00	987,050.00	1,227,972.95	1,240,285.38	1,300,904.98	1,699,579.33
2.3 ภาษีข้าว (2)	53,006.00	75,704.00	86,817.00	29,267.00	-	-	-	-	-	-	-	-
2.4 อากรมหรสพ (3)	51.135.13	47,016.74	9,219.44	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.5 ภาษีสรรพสามิต	75,437.00	112,327.00	190,834.00	328,523.00	391,491.00	371,300.00	518,805.00	645,689.00	646,689.00	3,002,861.00	5,293,306.00	5,945,818.00
2.6 ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน	3,704,819.90	4,155,703.98	4,265,294.18	4,668,327.69	5,452,438.48	6,490,103.85	6,615,181.50	9,152,144.18	9,152,114.18	9,403,900.00	11,848,313.47	14,425,595.93
รวมภาษีอากรทั้งสิ้น	8,466,555.91	9,479,985.00	9,631,963.63	10,256,053.04	11,258,901.85	13,062,159.33	14,717,478.27	22,806,7788.19	22,806,778.19	26,872,672.43	3,206,336.51	37,600,389.40

ที่มา : กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครองและเทศบัญญัติเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 2536 และ 2537 ของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

(1) เปลี่ยนเป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม (2) หลังปี พ.ศ. 2529 ยกเลิกการจัดเก็บ (3) หลังปี พ.ศ. 2528 จัดเก็บรวมกับภาษีการค้า

ตารางที่ 10 เปรียบเทียบรายได้จากภาษีอากรที่เทศบาลเมืองมหาสารคามจัดเก็บเองกับรัฐบาลจัดเก็บให้ระหว่างปีงบประมาณ 2526-2537

ปีงบประมาณ	เทศบาลจัดเก็บเอง จำนวน (บาท)	%	รัฐบาลจัดเก็บให้ จำนวน (บาท)	%	รวมทั้งสิ้น จำนวน (บาท)	%
2526	2,355,865.88	27.82	6,110,690.00	72.18	8,466,555.91	100
2527	2,586,104.28	27.27	6,893,880.72	72.73	9,479,985.00	100
2528	2,374,843.01	24.66	7,257,120.62	75.34	9,631,963.63	100
2529	2,480,575.35	24.19	7,775,477.69	75.81	10,256,053.04	100
2530	2,551,795.37	22.66	8,707,106.48	77.40	11,258,901.85	100
2531	2,517,564.48	19.27	10,544,495.85	80.73	13,062,159.33	100
2532	2,514,326.19	17.08	12,203,142.50	82.92	14,717,478.27	100
2533	2,660,127.18	16.09	13,866,655.00	83.91	16,529,782.18	100
2534	2,781,097.06	12.19	20,025,681.13	87.81	22,806,778.19	100
2535	3,281,381.31	12.21	23,591,291.12	87.79	26,872,672.43	100
2536	4,391,285.06	13.55	28,015,051.45	86.45	32,406,336.51	100
2537	4,344,046.14	11.55	33,256,343.26	88.45	37,600,389.40	100
รวมทั้งสิ้น	34,839,011.31	19.54	178,246,935.82	80.46	213,089,055.74	100

ตารางที่ 11 รายจ่ายของเทศบาลเมืองมหาสารคาม จำแนกตามหมวดรายจ่าย ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2526-2537

หน่วย : บาท

ประเภทรายจ่าย	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537
1. รายจ่ายงบกลาง	964,707.64	1,404,330.33	1,379,172.16	1,184,537.88	1,133,203.33	1,067,849.58	1,115,239.61	1,162,837.58	1,307,788.58	1,920,970.29	1,944,052.76	2,077,528.54
1.1 ชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย	595,959.17	847,055.42	847,055.42	654,212.38	648,959.58	-	-	-	648,959.58	648,959.58	648,959.59	397,863.34
1.2 รายจ่ายตามข้อผูกพัน	318,751.97	409,207.91	408,997.00	431,614.00	450,945.80	1,067,849.50	1,115,239.61	1,162,837.58	566,679.00	1,173,957.55	1,169,211.00	1,380,438.74
1.3 เงินสำรองจ่าย	49,996.50	148,067.00	123,120.19	98,711.50	33,298.75	-	-	-	92,150.00	98,053.14	125,882.17	299,226.46
1.4 เงินช่วยเหลืองบเฉพาะการ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. รายจ่ายพิเศษ	17,007,860.46	12,061,005.54	12,329,776.29	10,280,865.37	11,417,412.52	9,289,974.00	13,777,296.30	15,640,409.61	17,318,307.27	33,993,902.23	45,989,755.00	64,919,199.00
2.1 จ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	13,396,510.46	11,274,177.15	12,079,890.29	8,813,365.37	10,114,301.97	9,289,974.00	11,245,796.30	13,670,409.51	15,601,352.60	18,582,602.23	29,510,775.00	41,377,019.00
2.2 จ่ายจากเงินสะสม	1,521,350.00	786,828.39	249,866.40	1,467,500.	1,303,110.55	-	2,531,500.00	1,970,000.00	409,166.00	-	-	1,331,900.00
2.3 จ่ายจากเงินกู้	2,090,000.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,000,000.00
2.4 เงินอุดหนุนภูมิภาคและท้องถิ่น	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15,411,300.00	12,406,800.00	12,240,000.00
2.5 เงินอุดหนุนเพื่อบูรณะท้องถิ่น	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,072,200.00	4,970,280.00
3. รายจ่ายหน่วยงาน	14,504,052.21	17,297,342.20	18,272,646.90	15,492,434.32	15,779,421.88	16,270,984.71	19,809,254.28	19,801,685.19	27,991,620.09	35,096,766.79	34,298,361.10	41,815,244.78
3.1 เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	2,861,835.59	2,070,487.29	3,411,010.50	3,695,733.62	4,305,944.15	4,769,999.46	5,192,995.13	6,072,735.46	7,084,497.12	7,700,713.87	10,254,294.34	11,042,773.74
3.2 ค่าจ้างชั่วคราว	2,510,808.12	2,893,303.14	3,146,704.15	3,281,448.57	3,356,459.47	3,563,818.30	3,446,335.43	4,275,502.58	5,168,651.12	5,580,554.23	7,779,676.10	7,423,990.37
3.3 ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	5,480,225.81	6,553,628.47	5,548,194.77	4,904,861.92	5,143,872.80	6,610,338.26	6,388,082.62	6,709,793.48	7,167,608.15	8,369,258.97	8,568,684.06	12,777,207.91
3.4 ค่าสาธารณูปโภค	1,026,886.45	870,123.69	1,101,445.29	1,111,728.73	394,483.46	330,386.19	258,488.46	335,328.67	420,560.97	66,833.06	768,747.45	542,429.40
3.5 เงินอุดหนุน	99,948.00	330,703.00	267,002.00	10,580.00	7,083.00	-	8,879.00	175,583.00	76,662.00	282,290.00	310,992.00	99,712.00
3.6 รายอื่นๆ	662,688.24	525,419.06	1,050,935.19	618,861.48	206,249.00	108,532.50	283,674.64	1,503,872.00	1,386,438.64	783,830.72	853,231.15	2,076,839.94
3.7 ค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง	1,861,660.00	3,053,677.00	3,747,355.00	1,869,220.00	2,365,330.00	887,910.00	4,231,800.00	728,870.00	6,687,202.00	11,718,286.04	5,762,736.00	7,852,294.38
รวมรายจ่ายทุกประเภท	32,476,620.31	30,762,677.52	28,404,596.20	26,957,837.57	28,330,037.75	26,628,808.46	34,702,791.19	36,304,932.50	45,309,927.30	70,729,349.41	81,149,140.07	108,029,132.60

ที่มา : กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครองและเทศบัญญัติเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 2536 และ2537 ของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

ตารางที่ 12 เปรียบเทียบรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุนของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ระหว่างปีงบประมาณ 2534-2537

ปีงบประมาณ	รายจ่ายประจำ			รายจ่ายเพื่อการลงทุน		
	จ่ายจากรายได้	จ่ายจากเงินอุดหนุน	รวม (%)	จ่ายจากรายได้	จ่ายจากเงินอุดหนุน	รวม (%)
2534	21,304,418.09	14,566,252.69	35,870,670.78 (77.33)	7,096,368.00	1,035,100.00	8,131,468.00 (22.67)
2535	25,017,161.14	17,307,702.23	42,324,863.37 (59.84)	11,718,286.04	16,686,200.00	28,404,486.04 (40.16)
2536	30,168,685.86	21,570,934.31	51,739,620.00 (63.76)	5,762,736.00	23,646,784.00	29,409,520.00 (36.24)
2537	35,940,766.94	22,938,847.30	58,879,614.24 (54.50)	7,852,294.38	34,965,324.00	42,817,618.38 (45.50)
รวมทั้งสิ้น	112,431,032.00	76,383,736.53	188,814,768.39 (62.13)	32,429,684.42	76,333,408.00	108,763,092.42 (37.87)

ทั้งหมด (35,870,670.78 บาท) ปี 2537 เพิ่มขึ้นเป็น 39,602,820.00 บาท คิดเป็นร้อยละ 67.26 ของรายจ่ายประจำทั้งหมด (58,879,614.20)

ตารางที่ 13 รายจ่ายประจำด้านบุคลากร ด้านสิ่งของและบริการของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ระหว่างปีงบประมาณ 2534-2537

ปีงบประมาณ	รายจ่ายประจำ							
	ด้านบุคลากร	%	ด้านสิ่งของและบริการ	%	ด้านอื่น ๆ	%	รวม	%
2534	24,807,995.10	69.16	8,532,083.72	23.79	2,530,591.96	7.05	35,870,670.78	100
2535	28,205,029.71	66.65	11,422,703.83	26.98	2,697,129.83	6.37	42,324,863.37	100
2536	36,464,440.00	70.48	12,345,056.20	23.86	2,930,123.80	5.55	51,739,620.00	100
2537	39,602,820.00	67.26	17,015,881.24	28.90	2,260,913.00	3.84	58,879,614.20	100
รวมทั้งสิ้น	129,080,284.81	68.39	49,315,724.99	25.90	10,418,758.59	5.71	188,814,768.35	100

21,304,418.14 25,017,161.14, 30,168,685.86 และ 35,940,766.96 บาท จ่ายจากเงินอุดหนุนจำนวน 14,566,252.69, 17,307,702.23, 21,570,933.31 และ 22,938,847.30 ตามลำดับ

4. สัดส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุนที่จ่ายจากรายได้ของเทศบาล และจากเงินอุดหนุน เทศบาลเมืองมหาสารคามได้นำรายได้ของเทศบาลและเงินอุดหนุนมาจัดสรรเป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุนในช่วง 4 ปีที่ผ่านมาเป็นจำนวนทั้งสิ้น 108,763,092.42 แยกเป็นรายได้ของเทศบาล 32,429,684.42 บาท และเงินอุดหนุน 76,333,408.00 หรือเท่ากับร้อยละ 29.82 : 70.18

5. การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายด้านบุคลากร ปี 2534 เทศบาลเมืองมหาสารคาม มีรายจ่ายด้านบุคลากร จำนวน 24,807,995.10 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 69.16 ของรายจ่ายประจำ

นโยบายและแนวทางการพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม

เทศบาลเมืองมหาสารคามได้จัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม 5 ปี ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2530-2534) และได้จัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคามระยะปานกลาง 5 ปี พ.ศ. 2535-2539 เป็นฉบับที่ 2 ซึ่งใช้เป็นแนวทางการพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคามอยู่ในปัจจุบัน แผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม ระยะปานกลาง 5 ปี ได้ระบุสภาพปัญหา ความต้องการของประชาชน นโยบายและแนวทางการพัฒนาไว้โดยสรุปดังนี้

1. ปัญหาของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ประกอบด้วย

1) สภาพปัญหาโดยส่วนรวมของเทศบาลเมืองมหาสารคาม มี 6 ปัญหา คือ

(1) ปัญหาด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการไม่เพียงพอ
(2) ปัญหาด้านแรงงานมีการว่างงานมาก
(3) ปัญหาด้านสุขภาพอนามัย
(4) ปัญหาด้านยาเสพติด
(5) ปัญหาสิ่งแวดล้อม
(6) ปัญหาการศึกษา

2) สภาพปัญหาเฉพาะด้านของเทศบาลเมืองมหาสารคาม มี 4 ด้าน คือ

(1) ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน และระบบบริการพื้นฐาน ถนนในเขตเทศบาลส่วนใหญ่อยู่ในสภาพชำรุด มีสภาพเป็นหลุมเป็นบ่อโดยทั่วไป การระบายน้ำถนนในซอยส่วนใหญ่ไม่มีท่อระบายน้ำ การขยายเขตไฟฟ้าสาธารณะไม่ทันกับการขยายตัวของเมือง และการให้บริการประปายังไม่ทั่วถึงชุมชนชานเมืองบางจุด เช่น บ้านแมด บ้านค้อ บ้านค้อน้อย เป็นต้น เนื่องจากเขตเทศบาลกว้างมาก

(2) ปัญหาด้านเศรษฐกิจ การว่างงานของประชาชนในเขตเทศบาล ซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมภายหลังฤดูเก็บเกี่ยว เนื่องจากในเทศบาลไม่มีแหล่งสร้างงานอย่างเพียงพอ และตลาดแรงงานในจังหวัดไม่สามารถรองรับผู้สำเร็จการศึกษาในจังหวัดได้อย่างเพียงพอ ทำให้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับต่าง ๆ ในจังหวัดว่างงาน ก่อให้เกิดการอพยพแรงงานไปสู่จังหวัดที่เป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม

(3) ปัญหาด้านสังคม ประชาชนจำนวนมากยังมีนิสัยการรับประทานอาหารสุก ๆ ดิบ ๆ ทำให้เกิดโรคพยาธิต่าง ๆ ส่งผลต่อสุขภาพอนามัยรวมทั้งบุคลากรและสถานบริการในสาธารณสุขไม่เพียงพอ ประชาชนทั่วไปยังไม่สนใจในด้านกีฬา ขาดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ มีการลักลอบจำหน่ายยาเสพติด ได้แก่สารระเหย ยาม้า และกัญชา มีน้ำเสีย และขยะมูลฝอยเพิ่มมากขึ้น

(4) ปัญหาด้านการเมืองการบริหาร การจัดเก็บข้อมูลเพื่อการพัฒนาขาดบุคลากรและขาดความรู้ ความเข้าใจ ทั้งเจ้าหน้าที่และประชาชน การจราจรผู้ใช้ยวดยานและใช้ถนนทำผิดกฎหมายจำนวนรถยนต์และจักรยานยนต์เพิ่มมากขึ้น แต่ตามแยกถนนสายต่าง ๆ ยังมิได้ติดตั้งสัญญาณไฟจราจรเพิ่มขึ้น ประชาชนในเขตเทศบาลไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งน้อย การให้บริการประชาชนล่าช้าและการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลไม่เพียงพอ

2 ความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลแยกได้ดังนี้

(1) ให้ปรับปรุงก่อสร้างถนนราดยางทั้งถนนสายหลักและสายรอง ตลอดจนซ่อมแซมถนนที่ชำรุดให้อยู่ในสภาพใช้งานได้ดี
(2) ให้มีการส่งเสริมฝึกอบรมอาชีพระยะสั้น
(3) ให้ขยายเขตไฟฟ้าสาธารณะ
(4) สร้างสวนสาธารณะสำหรับพักผ่อนหย่อนใจเพิ่ม
(5) สร้างระบบบำบัดน้ำเสีย
(6) ให้ส่งเสริมกีฬา
(7) ขยายตลาดสดเทศบาล เนื่องจากบริเวณเดิมแคบ
(8) ขยายการประปาในเขตเมือง
(9) ปรับปรุงสถานีขนส่ง
(10) ให้เร่งการกำจัดขยะมูลฝอย

3 นโยบายและแนวทางการพัฒนา เทศบาลเมืองมหาสารคามได้กำหนดนโยบาย และแนวทางการพัฒนาเทศบาลในระยะ 5 ปี ไว้ดังนี้

(1) แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตมุ่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาของเทศบาลโดยการพัฒนาบุคลากรด้านการศึกษา พัฒนาสื่อการเรียนการสอน ส่งเสริมงานประเพณีท้องถิ่น โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมพัฒนา การบริการให้ความรู้ด้านสุขภาพอนามัยแก่ประชาชนและให้การสงเคราะห์ด้านสุขภาพแก่ประชาชนแบบให้เปล่า

(2) แนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เน้นการให้บริการด้านสาธารณสุขในโรงเรียนเทศบาล จัดสรรงบประมาณเพื่อก่อสร้างศูนย์เยาวชน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแข่งขันกีฬาของเทศบาล

(3) แนวทางการขยายโอกาสทางการผลิต การตลาดและการจ้างงาน สนับสนุนให้เด็กและเยาวชนใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ โดยการฝึกอาชีพใหม่ ๆ และจัดสรรงบประมาณเพื่อการท่องเที่ยว

(4) แนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ภาคเอกชน และภาครัฐมีส่วนร่วมในการก่อสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ เช่น ส่วนสุขภาพ สวนหย่อม สวนสาธารณะ จัดสรรงบ ประมาณเพื่อการกำจัดน้ำเสีย กำจัดขยะและสิ่งปฏิกูลจากเงินอุดหนุน และจากรายได้เทศบาล

(5) แนวทางการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ จัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่น และการป้องกันสาธารณภัย

(6) แนวทางการปรับปรุงระบบบริหารการจัดการ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบผลการปฏิบัติงานของเทศบาล กระตุ้นให้พนักงานกระตือรือล้นในการปฏิบัติงานในระบบคิว.ซี.ซี ปรับปรุงระบบทะเบียนราษฎรให้เกิดความคล่องตัว และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้

(7) แนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบบริการพื้นฐาน จัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการก่อสร้างจากรายได้ของเทศบาลและเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง

แผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคามระยะ 5 ปี ทั้งสองฉบับให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบบริการพื้นฐานเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนฯ ปัจจุบันได้กำหนดเป้าหมายการก่อสร้างและปรับปรุงถนนราดยาง 90 สาย ก่อสร้างถนน ค.ส.ล. 16 สาย ก่อสร้างท่อระบายน้ำและทางเท้า 24 สาย ติดตั้งสัญญาณไฟจราจร 15 จุด ขยายเขตไฟฟ้าสาธารณะ 15 และปรับปรุงสถานีขนส่ง 1 แห่ง

ข้อจำกัดและข้อพิจารณาแนวทางการพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม

การดำเนินงานตามภารกิจของเทศบาลเมืองมหาสารคามตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีข้อจำกัดและข้อพิจารณาสำหรับแนวทางการพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคามในระยะต่อไป ดังนี้

1. ข้อจำกัดและอุปสรรค เทศบาลเมืองมหาสารคามมีข้อจำกัดและอุปสรรคสำคัญหลายประการ

ประการแรก คือ การพึ่งพารายได้จากภายนอก แนวโน้มการพึ่งรายได้จากภายนอกเป็นหลักเริ่มตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา ซึ่งข้อจำกัดนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากขีดความสามารถของเทศบาลด้วย

ประการที่สอง เทศบาลเมืองมหาสารคามมีรายจ่ายประจำมากกว่ารายจ่ายเพื่อการลงทุนในสัดส่วนที่สูง ทำให้เป็นอุปสรรคและข้อจำกัดในการลงทุนเพื่อการพัฒนา ในช่วงระยะ 4 ปีที่ผ่านมาเทศบาลเมืองมหาสารคามได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำเป็นเงินทั้งสิ้น 188,814,763.30 บาท หรือ คิดเป็นร้อยละ 62.63 ในขณะที่รายจ่ายเพื่อการลงุทนซึ่งเป็นงบพัฒนาในด้านต่างๆ ได้รับการจัดสรรเพียง 115,094,094,992.40 บาท หรือร้อยละ 37.87 นอกจากนี้เมื่อพิจารณารายละเอียดรายจ่ายประจำจะพบว่ารายจ่ายด้านบุคลากรเป็นรายจ่ายหลักและมีแนวโน้มสูงขึ้นมาก ช่วงระยะปี 2534-2537 เทศบาลเมืองมหาสารคามมีรายจ่ายด้านบุคลากรรวมทั้งสิ้นเป็นเงิน 129,080,284.81 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 68.39 ของรายจ่ายประจำทั้งหมด

เฉพาะปี 2537 เทศบาลเมืองมหาสารคามมีรายจ่ายทั้งสิ้นเป็นเงิน 108,029,132.60 บาท เป็นรายจ่ายด้านบุคลากร 39,602,820.00 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 36.66 ของรายจ่ายทั้งหมด เป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุน ซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนได้รับประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม จำนวน 49,149,518.38 บาท หรือร้อยละ 49.14 ของรายจ่ายทั้งหมด

รายจ่ายด้านบุคลากรที่เพิ่มขึ้นมาก ส่วนหนึ่งมาจากการจ้างลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 203 อัตรา เพื่อทำหน้าที่จัดเก็บขยะมูลฝอยและระบายน้ำ จำนวน 94 คน ปฏิบัติงานที่กองช่าง 70 คน กองที่เหลือ 39 คน

ประการที่สาม การเป็นกึ่งเมืองกึ่งชนบท ซึ่งยากต่อการให้บริการพื้นฐาน เนื่องจากการขยายเขตเทศบาลจาก 16 ตารางกิโลเมตร เป็น 24.14 ตารางกิโลเมตร ทำให้เทศบาลเมืองมหาสารคามซึ่งมีข้อจำกัดด้านรายได้ต้องรับภาระด้านบริการพื้นฐานเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว

ประการที่สี่ การตั้งอยู่ใกล้เมืองหลักและเมืองรองของภาค ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น อุดรธานี และร้อยเอ็ด ทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของชุมชนเทศบาลเมืองมหาสารคามเป็นไปอย่างช้าๆ เนื่องจากไม่มีการลงทุนด้านต่างๆ ในพื้นที่ เพราะความไม่พร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของรายได้ของเทศบาล

2. ข้อพิจารณาแนวทางการพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคามในอนาคต

จากข้อจำกัดและอุปสรรคของเทศบาลเมืองมหาสารคามดังกล่าวข้างต้น แนวทางการพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคามในอนาคตมีข้อพิจารณาดังนี้

(1) ปรับระบบการจัดเก็บรายได้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อลดการพึ่งพาเงินอุดหนุน

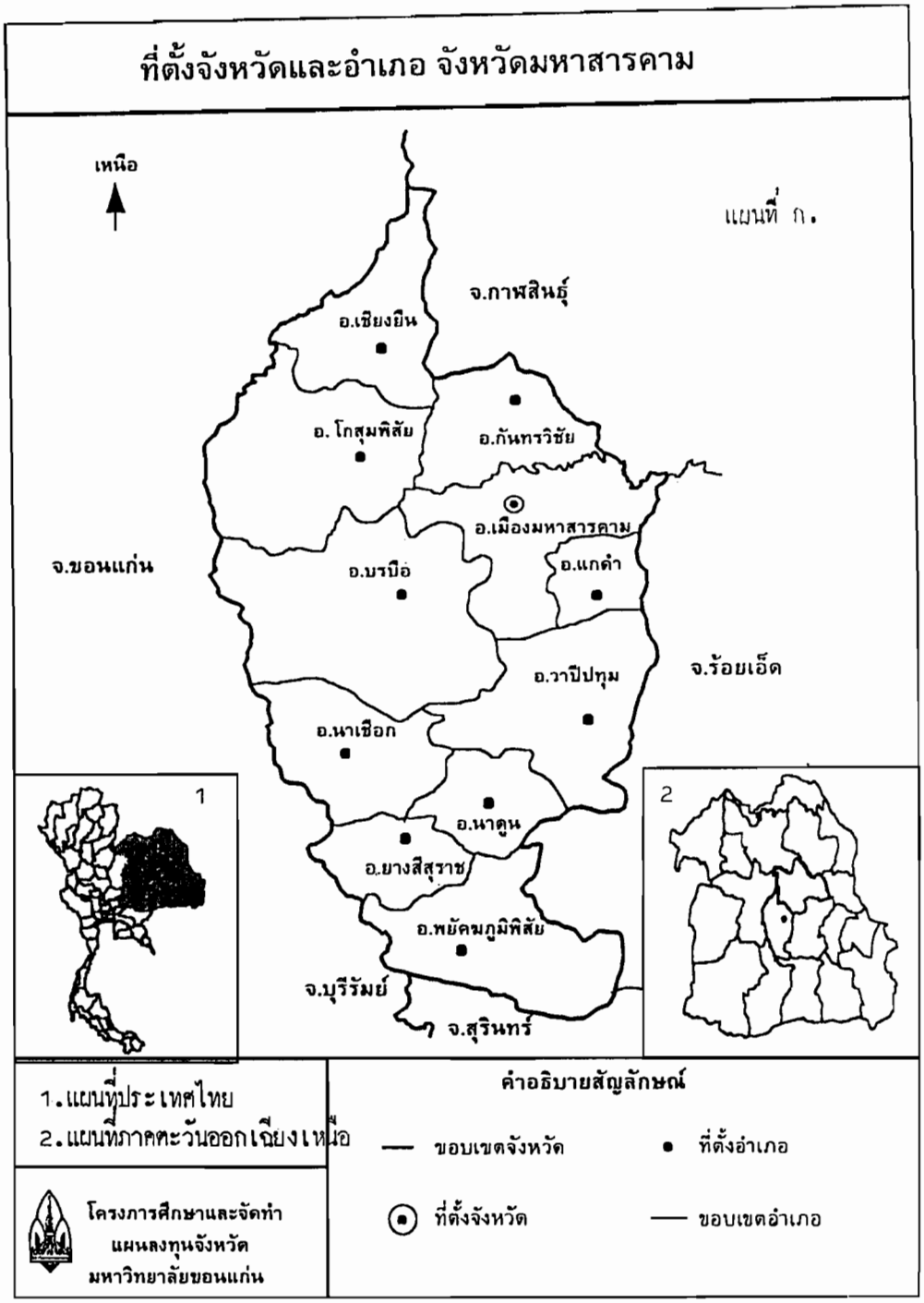
(2) ปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะของเทศบาล เพื่อให้การใช้จ่ายในการให้บริการเป็นไปอย่างประหยัดและรัดกุม

(3) ให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการให้บริการในกิจการสาธารณะของเทศบาล เช่น การจัดเก็บขยะและสิ่งปฏิกูล การสร้างตลาดสด และสถานีขนส่ง เป็นต้น ในรูปให้สัมปทาน การจ้างเหมา

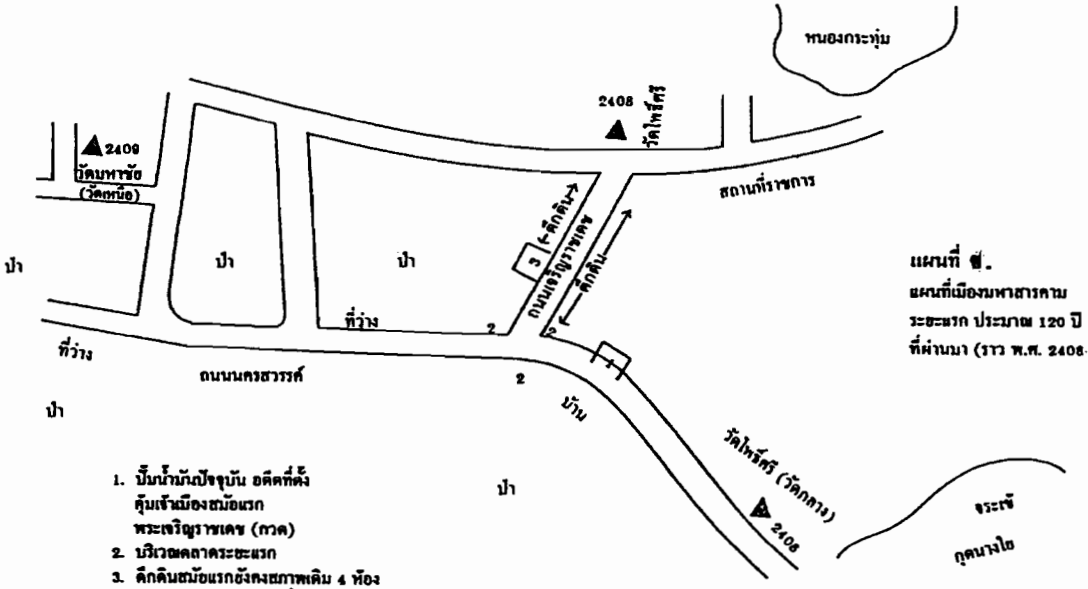
หรือการสร้าง ดำเนินการ และโอนสิทธิ์อย่างใดอย่างหนึ่งตามความเหมาะสม เพื่อลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร และการบริหารจัดการ เป็นต้น

(4) ปรับระบบงบประมาณ ให้มีสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุนสูงกว่ารายจ่ายประจำ

(5) เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการเชิงธุรกิจในกิจการที่เทศบาลดำเนินการได้ เพื่อเพิ่มแหล่งรายได้ให้มากขึ้น



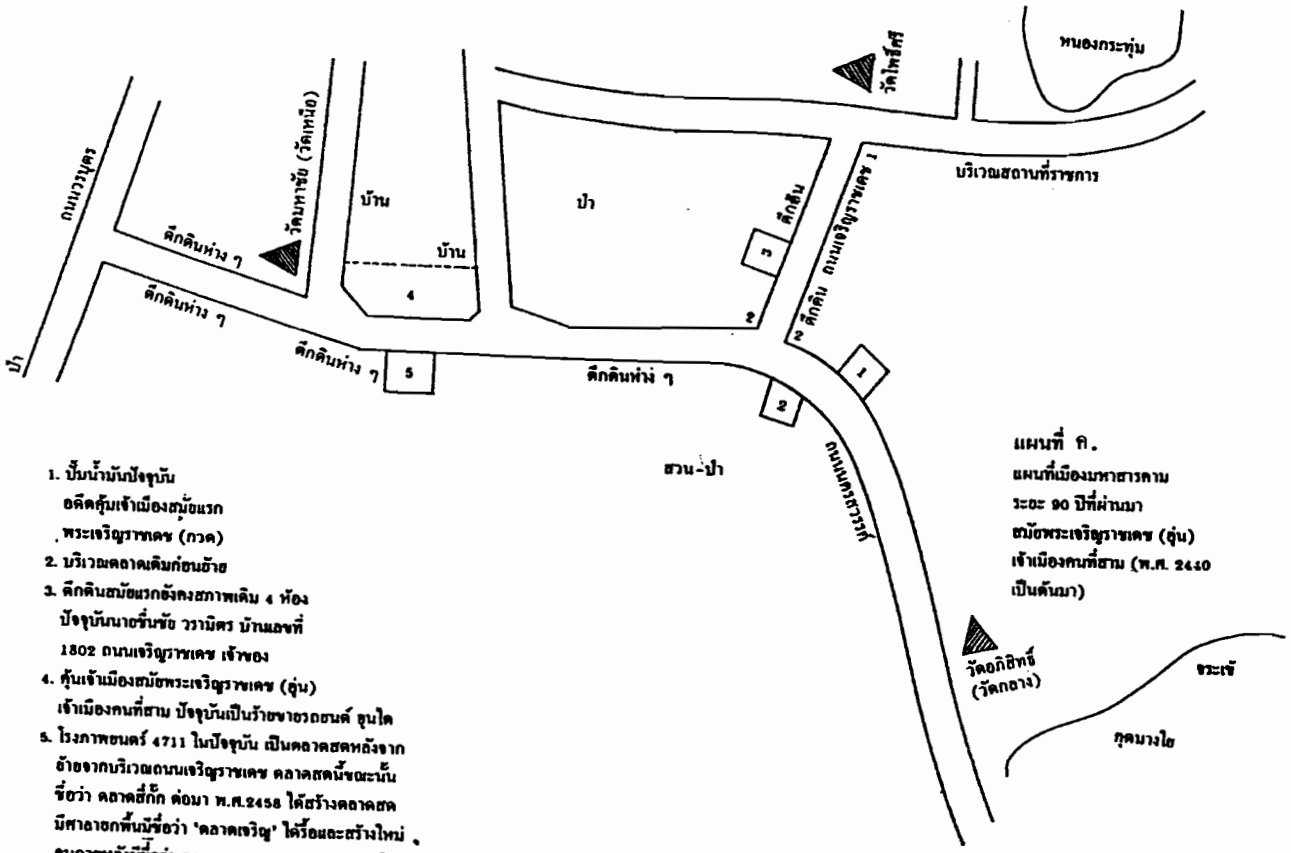
ที่มา: แผนลงทุนจังหวัดขอนแก่น



1. ปั๊มน้ำมันปัจจุบัน อดีตที่ตั้ง
   คุ้มเจ้าเมืองสมัยแรก
   พระเจริญราชเดช (กวด)
2. บริเวณตลาดระยะแรก
3. ตึกดินสมัยแรกยังคงสภาพเดิม 4 ห้อง
   ปัจจุบันเจ้าของคือ นายชื่นชัย วรามิตร
   บ้านเลขที่ 1082 ถนนเจริญราชเดช

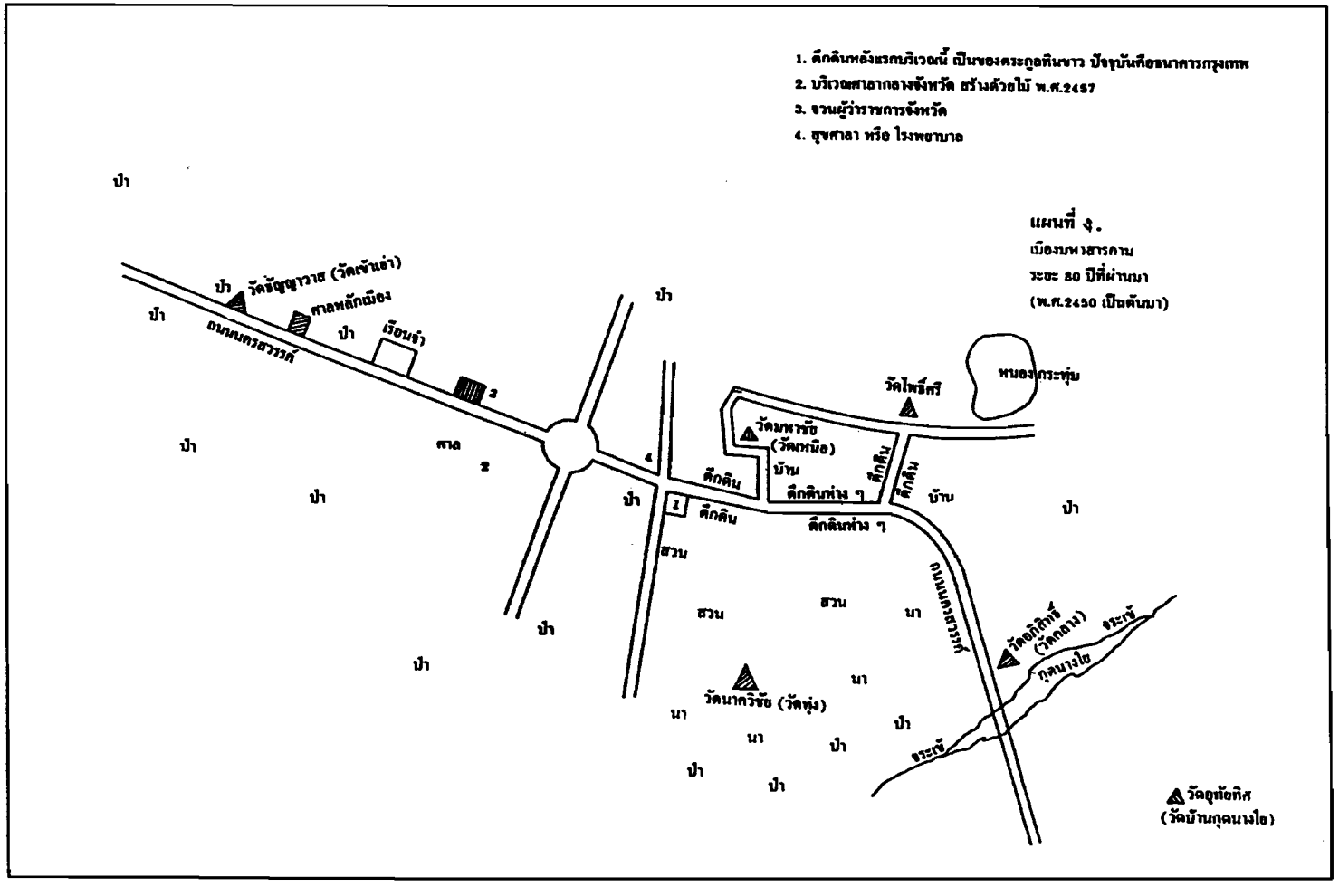
แผนที่ ซ.

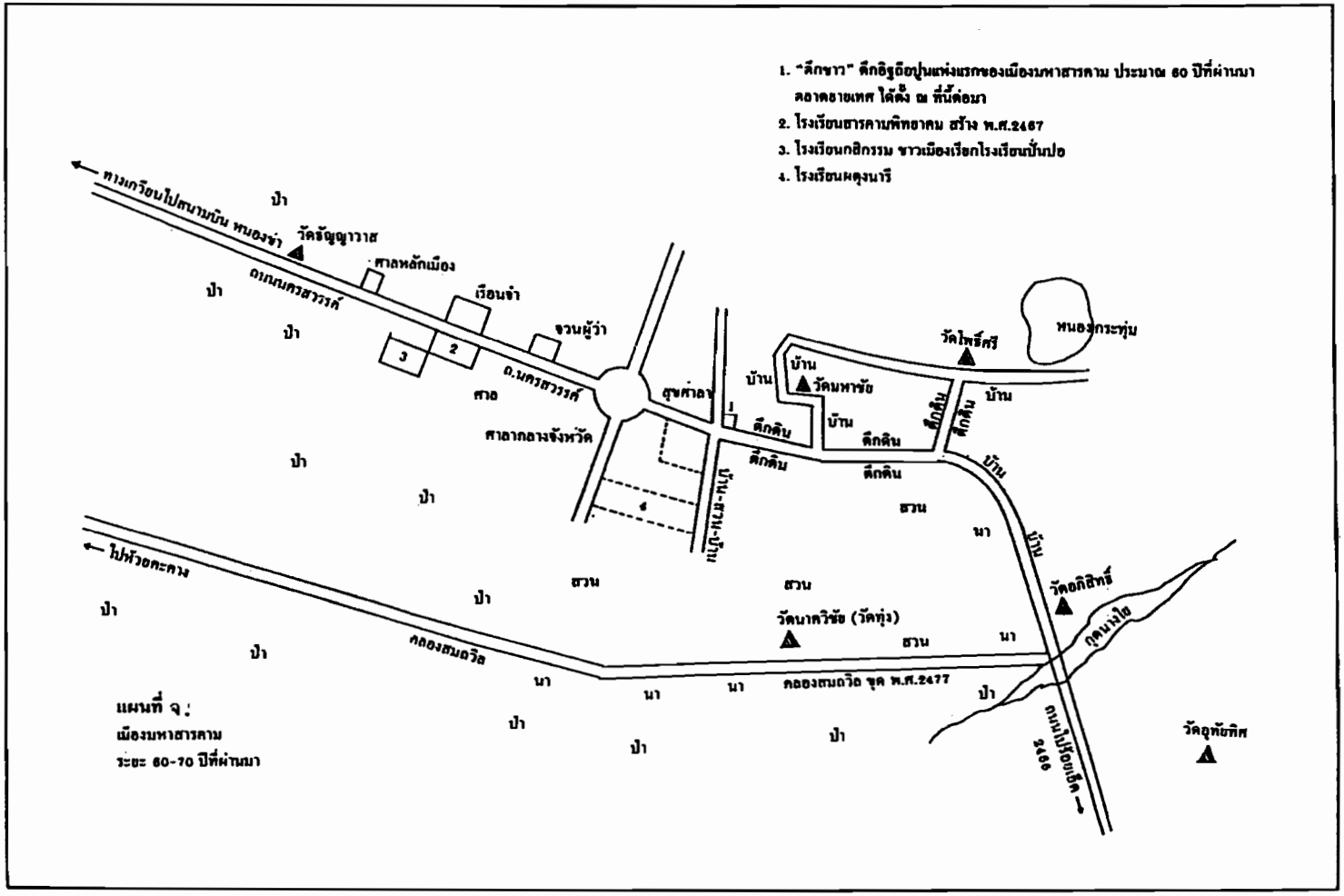
แผนที่เมืองมหาสารคาม
ระยะแรก ประมาณ 120 ปี
ที่ผ่านมา (ราว พ.ศ. 2408 เป็นต้นมา)

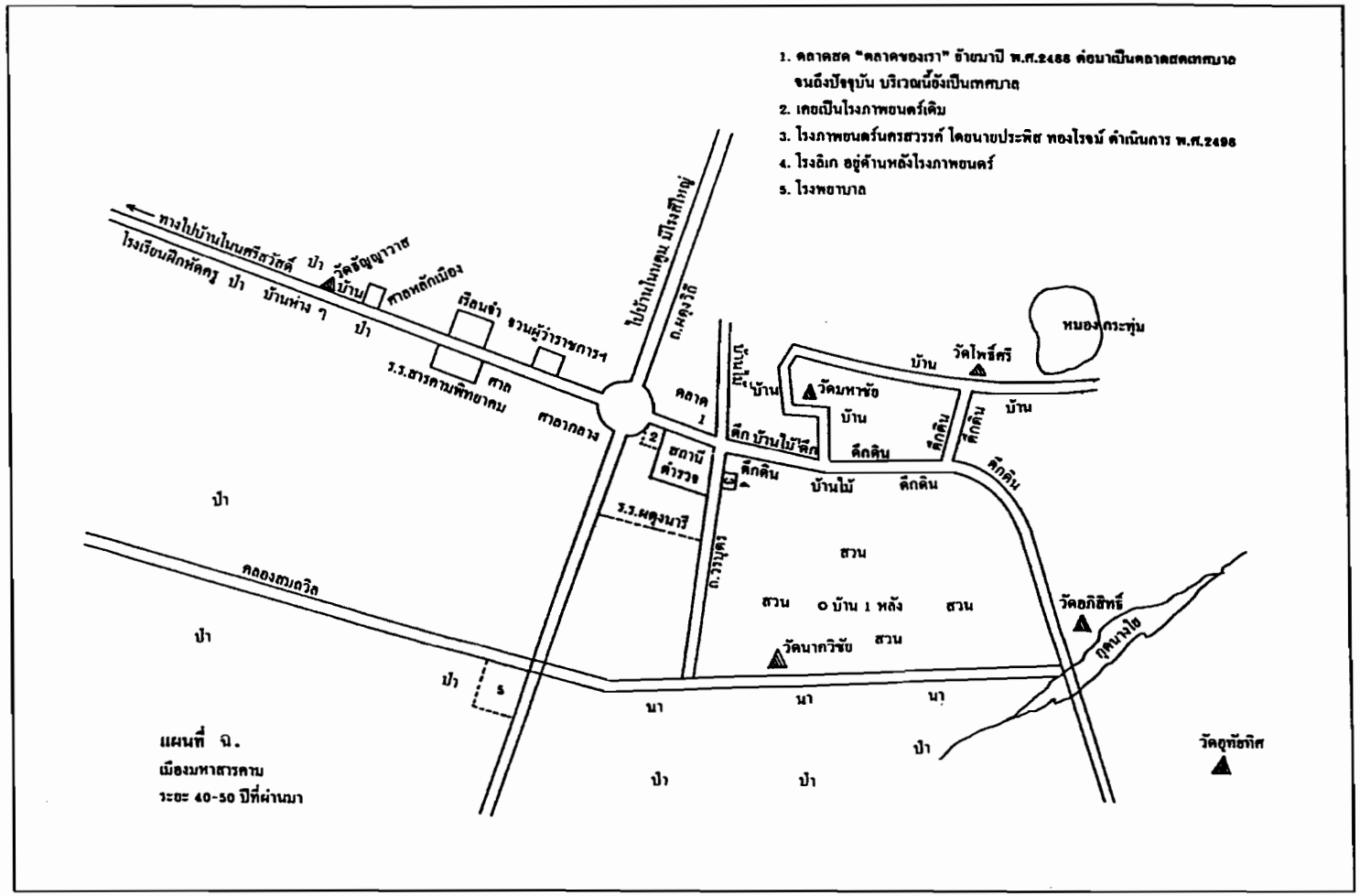


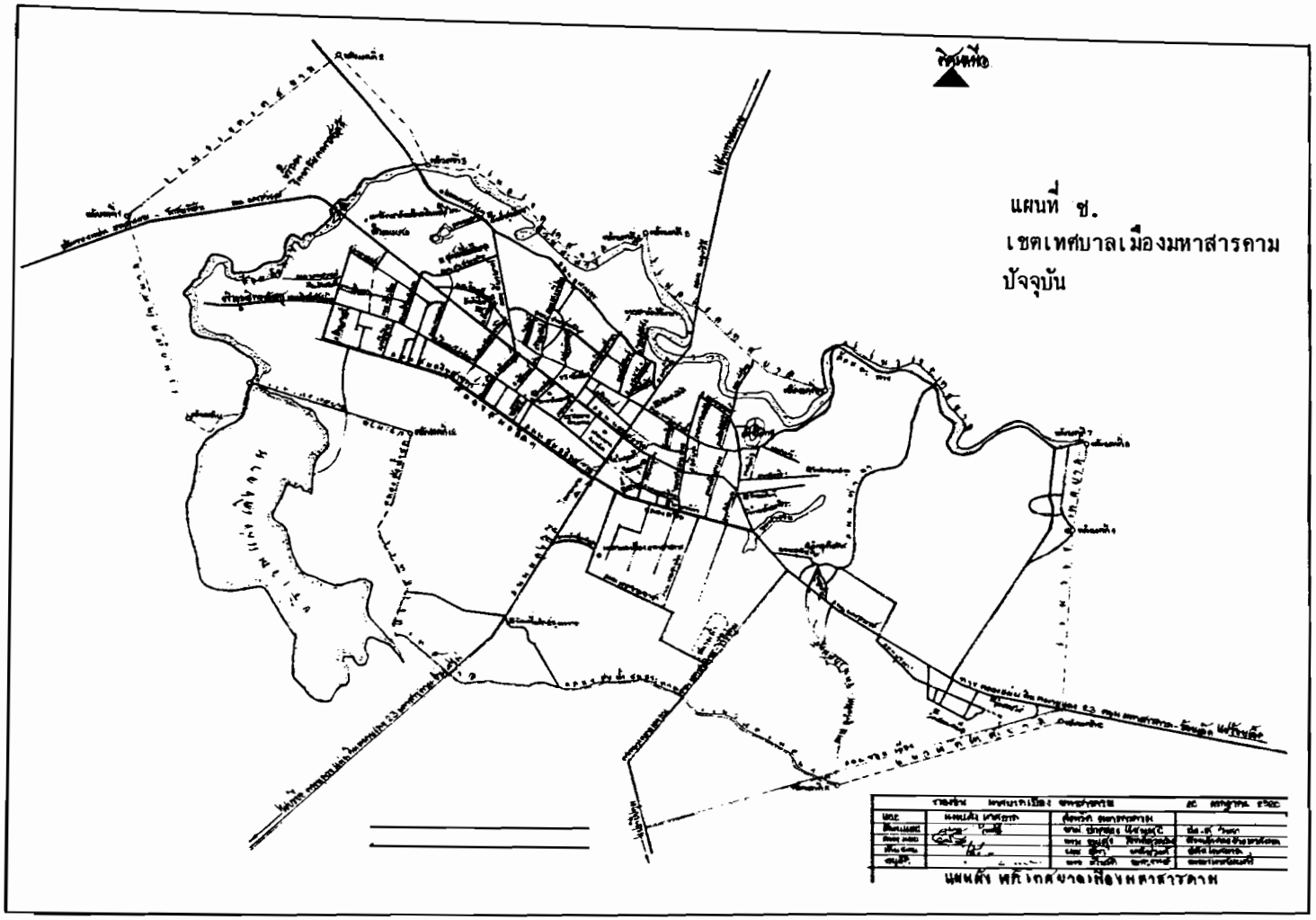
แผนที่ ค.
แผนที่เมืองมหาสารคาม
ระยะ 90 ปีที่ผ่านมา
สมัยพระเจริญราชเดช (อุ่น)
เจ้าเมืองคนที่สาม (พ.ศ. 2440
เป็นต้นมา)

1. ปั๊มน้ำมันปัจจุบัน
อดีตคุ้มเจ้าเมืองสมัยแรก
พระเจริญราชเดช (กวด)
2. บริเวณตลาดเดิมก่อนอ้าย
3. ตึกดินสมัยแรกยังคงสภาพเดิม 4 ห้อง
ปัจจุบันนายชื่นชัย วรามิตร บ้านเลขที่
1302 ถนนเจริญราชเดช เจ้าของ
4. คุ้นเจ้าเมืองสมัยพระเจริญราชเดช (อุ่น)
เจ้าเมืองคนที่สาม ปัจจุบันเป็นร้านขายรถยนต์ ยุนไต
5. โรงภาพยนตร์ 4711 ในปัจจุบัน เป็นตลาดสดหลังจาก
อ้ายจากบริเวณถนนเจริญราชเดช ตลาดสดนี้ขณะนั้น
ชื่อว่า ตลาดสี่ก๊ก ต่อมา พ.ศ.2458 ได้สร้างตลาดสด
มีศาลาอกพื้นนี้ชื่อว่า 'ตลาดเจริญ' ได้รื้อและสร้างใหม่
ขนกายหลังนี้ชื่อว่า ตลาดนายสวด (นายสวด ทองไรจน์)
จนถึง พ.ศ.2488 จึงอ้าย


1. ตึกดินหลังแรกบริเวณนี้ เป็นของตระกูลหินขาว ปัจจุบันคือธนาคารกรุงเทพ
2. บริเวณศาลากลางจังหวัด สร้างด้วยไม้ พ.ศ.2457
3. จวนผู้ว่าราชการจังหวัด
4. ธุรศาลา หรือ โรงพยาบาล
แผนที่ ง.
เมืองมหาสารคาม
ระยะ 80 ปีที่ผ่านมา
(พ.ศ.2450 เป็นต้นมา)
ป่า
วัดชัยชุมพาวาส (วัดเจ้นล่า)
ศาลหลักเมือง
เรือนจำ
ถนนนครสวรรค์
ศาล
วัดไพรีสรี
หนองกระทุ่ม
วัดมหาชัย
(วัดเหนือ)
บ้าน
ตึกดินห่าง ๆ
ตึกดิน
สวน
นา
ถนนนครสวรรค์
วัดอภิสิทธิ์
(วัดกลาง)
จระเข้
กุดนางใย
วัดนาควิชัย (วัดทุ่ง)
วัดอุทัยทิศ
(วัดบ้านกุดนางใย)


1. "ดึกขาว" ดึกอิฐอิฐปูนแห่งแรกของเมืองมหาสารคาม ประมาณ 60 ปีที่ผ่านมา
ตลาดอายเทศ ได้ตั้ง ณ ที่นี้ต่อมา
2. โรงเรียนสารคามพิทยาคม สร้าง พ.ศ.2467
3. โรงเรียนกสิกรรม ชาวเมืองเรียกโรงเรียนปั้นปอ
4. โรงเรียนผดุงนารี
ทางเกวียนไปสนามบิน หนองจ่า
ป่า
วัดชัญญาวาส
ศาลหลักเมือง
ถนนนครสวรรค์
เรือนจำ
จวนผู้ว่า
ถ.นครสวรรค์
ศาล
ศาลากลางจังหวัด
สุขศาลา
บ้าน
วัดมหาชัย
ดึกดิน
วัดไพรีศรี
หนองกระทุ่ม
ถนนมะ-ขาม-ยูง
ไปห้วยตะคาน
สวน
นา
วัดนาคาวิชัย (วัดทุ่ง)
คลองสมถวิล
คลองสมถวิล ขุด พ.ศ.2477
วัดอภิสิทธิ์
ถนนไปห้วยแอ็ด
2466
วัดอุทัยทิศ
แผนที่ จ.
เมืองมหาสารคาม
ระยะ 60-70 ปีที่ผ่านมา


1. ตลาดสด "ตลาดของเรา" ย้ายมาปี พ.ศ.2488 ต่อมาเป็นตลาดสดเทศบาล
จนถึงปัจจุบัน บริเวณนี้ยังเป็นเทศบาล
2. เคยเป็นโรงภาพยนตร์เดิม
3. โรงภาพยนตร์นครสวรรค์ โดยนายประพิศ ทองไรจน์ ดำเนินการ พ.ศ.2498
4. โรงอิเก อยู่ด้านหลังโรงภาพยนตร์
5. โรงพยาบาล
ทางไปบ้านในนศรีสวัสดิ์
โรงเรียนฝึกหัดครู
ป่า
บ้านห่าง ๆ
วัดสัญญาวาส
บ้าน
ศาลหลักเมือง
เรือนจำ
ชวนผู้ว่าราชการฯ
ร.ร.สารคามพิทยาคม
ศาล
ศาลากลาง
ไปบ้านในหอม มีโรงสีใหญ่
ถ.ผดุงวิถี
ตลาด
1
2
สถานีตำรวจ
3
ร.ร.ผดุงนารี
ถ.วรินุตร
ตึก บ้านไม้ตึก
ตึกดิน
บ้านไม้
บ้าน
วัดมหาชัย
วัดไพรีศรี
หนองกระทุ่ม
ตึกดิน
ป่า
คลองสมดวิล
สวน
o บ้าน 1 หลัง
วัดนาควิชัย
วัดอภิชิทธิ์
กุดนางใย
นา
5
วัดอุทัยธิศ
แผนที่ ฉ.
เมืองมหาสารคาม
ระยะ 40-50 ปีที่ผ่านมา


แผนที่ ช.
เขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม
ปัจจุบัน

บทที่ 7

เทศบาลตำบลแสนสุข

ตระกูล มีชัย
ภารดี มหาขันธ์

ข้อมูลพื้นฐาน

ความเป็นมา

จังหวัดชลบุรีตั้งอยู่ในภาคตะวันออกของประเทศ ประมาณเส้นรุ้งที่ 12 30 เหนือ ถึง 13 34 เหนือ และเส้นแวงที่ 100 45 ตะวันออก ถึง 101 45 ตะวันออก อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 65 กิโลเมตร ตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 (สุขุมวิท) มีพื้นที่ประมาณ 4,484.596 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 12.3 ของภาคตะวันออก มีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ต่าง ๆ ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับจังหวัดฉะเชิงเทรา
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับฉะเชิงเทรา ระยอง และจันทบุรี
ทิศตะวันตก	จรดอ่าวไทย
ทิศใต้	ติดต่อกับอ่าวไทยและจังหวัดระยอง

จังหวัดชลบุรีแบ่งการปกครองตามระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็น 9 อำเภอ 1 กิ่งอำเภอ และ 88 ตำบล มีการปกครองตามระเบียบบริหารราชการท้องถิ่นรวม 22 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลเมือง 2 แห่ง คือ เทศบาลเมืองชลบุรี เทศบาลเมืองพนัสนิคม เทศบาลตำบล 4 แห่ง คือ เทศบาลตำบลศรีราชา เทศบาลตำบลบ้านบึง เทศบาลตำบลแสนสุข และเทศบาลตำบลแหลมฉบัง การปกครองรูปแบบพิเศษ 1 แห่ง คือ เมืองพัทยา และสุขาภิบาล 15 แห่ง คิดเป็นพื้นที่รวมกัน 739,475 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 16.49 ของพื้นที่จังหวัด

เทศบาลตำบลแสนสุข ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี อยู่ห่างจากกรุงเทพ-มหานครเป็นระยะทางประมาณ 74 กิโลเมตร มีพื้นที่ครอบคลุม 3 ตำบล คือ ตำบลแสนสุข ทั้งตำบล (15 หมู่บ้าน) บางส่วนของตำบลเหมือง (หมู่ที่ 1 ถึงหมู่ที่ 4) และบางส่วนของตำบลห้วยกะปิ (หมู่ที่ 5) รวมพื้นที่ในเขตเทศบาลทั้งสิ้น 20,268 ตารางกิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อดังนี้คือ

ทิศเหนือ	ติดต่อกับตำบลบ้านปึก ตำบลเสม็ด อำเภอเมือง จ.ชลบุรี

---

[1] เทศบาลตำบลแสนสุข. เอกสารประกอบการบรรยายสรุปข้อมูลทั่วไป หน้า 1

ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลห้วยกะปิ อ.เมือง จ.ชลบุรี
ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลบางพระ อำเภอศรีราชา
ทิศตะวันตก จรดอ่าวไทย

เทศบาลตำบลแสนสุขได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาลแสนสุข อำเภอเมือง ชลบุรี เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2531 ด้วยเห็นว่าสุขาภิบาลแสนสุข มีความเจริญก้าวหน้า และมีศักยภาพที่จะพัฒนาตนเองได้ พร้อมนี้ได้ขยายพื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบจาก 12.5 ตารางกิโลเมตร (15 หมู่บ้าน) เป็น 20,268 ตารางกิโลเมตร (20 หมู่บ้าน) เมื่อได้รับการยกฐานะให้เป็นเทศบาลตำบลได้เพียง 5 ปี เทศบาลตำบลแสนสุขก็แสดงให้เห็นศักยภาพในการบริหารจัดการ จนได้รับการยกฐานะเป็นเมืองลักษณะพิเศษ (เมืองท่องเที่ยว) ในปี พ.ศ. 2536 การได้รับฐานะเมืองลักษณะพิเศษ ทำให้เทศบาลได้รับงบประมาณสนับสนุนจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) อีกปีละประมาณ 50 ล้านบาท ซึ่งเทศบาลตำบลแสนสุขได้นำมาใช้พัฒนาชายหาดบางแสนทั้งในด้านกายภาพและการจัดการ (รักษาความสะอาด และรักษาความปลอดภัย)

พัฒนาการของชุมชนในเขตเทศบาลตำบลแสนสุข

ตามที่กล่าวแล้วแต่ต้นว่า เทศบาลตำบลแสนสุขมีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ 3 ตำบล คือ ตำบลแสนสุข 15 หมู่บ้าน ตำบลเหมือง 4 หมู่บ้าน และตำบลห้วยกะปิ 1 หมู่บ้าน ชุมชนที่สำคัญได้แก่ ชุมชนเขาสามมุข ชุมชนแหลมแท่น ชุมชนบางแสนบน ชุมชนบางแสนล่าง (หาดวอนนภา) และชุมชนหนองมน

ก่อนปี พ.ศ. 2486 ชุมชนต่าง ๆ ในเขตเทศบาลตำบลแสนสุขยังไม่เป็นที่รู้จักของคนภายนอก ยกเว้นชุมชนเขาสามมุข ที่เป็นเช่นนี้เพราะชุมชนนี้เป็นชุมชนที่มีอาณาเขตติดต่อกับชุมชนอ่างศิลา ซึ่งเป็นชุมชนที่เป็นที่รู้จักของชาวต่างประเทศและผู้ปกครองประเทศไทย มาตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ทั้งนี้เนื่องจากอ่างศิลาเป็นที่จอดพักเรือสินค้าจากต่างประเทศที่เข้ามาค้าขายกับราชอาณาไทยในสมัยนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชนิพนธ์เรื่องราวเกี่ยวกับอ่างศิลาไว้ว่า "เป็นดินแดนที่มีความสำคัญขึ้นเมื่อไรไม่ทราบแน่ แต่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อ่างศิลาเป็นที่ที่ชาวตะวันตกนิยมมาตากอากาศ และส่งผู้ป่วยมาพักฟื้น เพราะเป็นที่ที่อากาศดี" พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเคยเสด็จประพาส และประทับค้างแรมที่อ่างศิลาหลายครั้ง และทุกครั้งที่เสด็จประพาสอ่างศิลา พระองค์จะทรงม้าไปประพาสที่ตะกาด (บึง) หลังเขาสามมุข[1] (สมมุก)

ชุมชนเขาสามมุขเป็นชุมชนเล็ก ๆ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีบ้านเรือนเพียง 3-4 หลัง เป็นชุมชนที่ประกอบอาชีพทางการประมง เขาสามมุขในสมัยนั้นมีลักษณะคล้าย ๆ เกาะอยู่ริมฝั่งทะเล ตอนกลางเขาเป็นป่าดิบ เชิงเขาเป็นป่าแสม ป่าโกงกาง ชายฝั่งทะเลมีลิงและงูชุกชุมมาก ตรงหัวเขาด้านตะวันตก มีสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ชาวบ้านที่เขาสามมุข และชาว

[1]กจช. เอกสารรัชกาลที่ 5 บ 1.1/2 ระยะทางเสด็จประพาสจันทบุรี รศ. 95 (พ.ศ. 2419)

ประมงจากชุมชนใกล้เคียงนับถือสถิตย์อยู่ คือเจ้าแม่สามมุข ปัจจุบันมีศาลเจ้าแม่สามมุขสร้างใหม่อีกศาลหนึ่งทางด้านตะวันออกของเขา เหนือที่ตั้งของชุมชนเขาสามมุขขึ้นไปเล็กน้อย

สามมุขก่อนสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม มาสร้างบ้านรับรองของรัฐบาลบนเขาสามมุขในปี 2486-2487 นั้น เชิงเขาสามมุขมีผู้คนอาศัยอยู่ไม่ถึง 10 หลังคาเรือน เป็นคนไทยเชื้อสายจีนประกอบอาชีพทางการประมง ตรงหน้าผาบนเขามีศาลเจ้าแม่สามมุข เป็นที่เคารพนับถือของผู้คนไม่เฉพาะแต่คนที่อาศัยแถบเชิงเขาสามมุขเท่านั้น ชุมชนประมงแถบแหลมแท่น หาดบางแสน-หาดวอนนภา และอ่างศิลา ล้วนนับถือเจ้าแม่สามมุขทั้งสิ้น เชื่อกันว่าเจ้าแม่ช่วยให้ปลอดภัยในการออกทะเลหาปลาและจับปลาได้เป็นจำนวนมาก

ชุมชนเขาสามมุขหนาแน่นและเจริญขึ้นเมื่อจอมพล ป.พิบูลย์สงคราม มาสร้างบ้านพักตากอากาศขึ้นทางด้านตะวันตกของเขา ประมาณปี พ.ศ. 2486-2488 นอกจากสร้างบ้านพักตากอากาศแล้ว ในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกันนั้นยังสร้างบ้านรับรองของรัฐบาลขึ้นในบริเวณใกล้ๆ กับบ้านพัก รวมทั้งสร้างบ้านพักสำหรับข้าราชการอีก 13 หลัง และตัดถนนเชื่อมจากบางแสนไปเขาสามมุข ตลอดจนถนนรอบเขาสามมุข[1] ในการนี้ได้เวนคืนที่ดินส่วนหนึ่งจากชาวบ้าน โดยให้ค่าตอบแทนรื้อถอนในอัตราที่ชาวบ้านพอใจ[2] รวมพื้นที่ที่จับจองและเวนคืนมาทั้งสิ้น 113 ไร่[3] บ้านรับรองของรัฐบาลใช้เป็นทั้งที่พักตากอากาศของบุคคลสำคัญในรัฐบาลรับรองอาคันตุกะจากต่างประเทศ ตลอดจนเป็นที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อจอมพล ป.พิบูลย์สงคราม กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 ชุมชนเขาสามมุขคึกคักมีชีวิตชีวามาก บางครั้งมีการนำภาพยนต์มาฉายกลางแปลงและอนุญาตให้ชาวบ้านเข้าไปชมได้ บางครั้งมีการนำชาวบ้านที่มีความสามารถในการปรุงอาหารพื้นเมืองเข้าไปปรุงอาหารเลี้ยงแขกเมืองด้วย

หลังสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลย์สงคราม (พ.ศ. 2501) แล้ว เขาสามมุขไม่คึกคักมีชีวิตชีวาเหมือนแต่ก่อน ในปี พ.ศ. 2503 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้สร้างบ้านรับรองของรัฐบาลขึ้นใหม่ที่ แหลมแท่น (ด้านตะวันตกเฉียงใต้ของเขาสามมุข) บุคคลสำคัญของรัฐบาลก็ย้ายไปประชุมและพักแรมกันที่บ้านรับรองแหลมแท่น บ้านรับรองของรัฐบาลที่เขาสามมุขก็ถูกละเลย และทรุดโทรมลงโดยลำดับ คงมีข้าราชการมาพักบ้างประปราย ส่วนพื้นที่เชิงเขาสามมุขด้านตะวันตกมีบุคคลสำคัญในรัฐบาลสมัยจอมพล ป.พิบูลย์สงคราม และรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มาสร้างบ้านพักตากอากาศไว้หลายหลัง เช่น พลเอกมังกร พรหมโยธี จอมพลประภาส จารุเสถียร พลเอกประมาณ อดิเรกสาร นายชำนาญ ยุวบูรณ์ เป็นต้น

ในส่วนของประชาชนทั่วไปก็ยังมีผู้นิยมไปชมทิวทัศน์ และสักการะเจ้าแม่สามมุขอยู่เนืองๆ จะมีบางช่วงที่ซบเซาไปบ้าง เพราะข่าวความไม่ปลอดภัยที่นักท่องเที่ยวประสบ

ในปี พ.ศ. 2536 เมื่อเทศบาลตำบลแสนสุขได้รับการยกฐานะเป็นเมืองพิเศษ (เมือง

---

[1]นายเขียน ค้ำชู อายุ 87 ปี อดีตผู้จัดการบังกาโลแสนสุข (คนแรก) และเจ้าของร้านแสนสุขเซอร์วิส

[2]นางประหยัด ปั้นปิตานุสรณ์ อายุ 63 อาชีพค้าขายเล็ก ๆ น้อย ๆ เดิมเคยทำอาชีพต่อยหอยนางรม

[3]นางธี ชนะศัตรู อายุ 60 ปี ผู้ดูแลบ้านรับรองของรัฐบาล

ท่องเที่ยว) ทางเทศบาลได้จัดทำโครงการนำร่องในการพัฒนาเขาสามมุขให้เป็นจุดท่องเที่ยวสำคัญเคียงคู่และเชื่อมต่อกับการท่องเที่ยวที่ชายทะเลบางแสนและอ่างศิลา โดยเริ่มพัฒนาพื้นที่ด้านตะวันออกของเขาสามมุขช่วงต่อจากศาลเจ้าแม่สามมุขจีนไปทางใต้ ในส่วนนี้ดำเนินการเสร็จแล้วและมีผู้นิยมไปใช้บริการนั่งพักผ่อน ชมทิวทัศน์ธรรมชาติ และถ่ายรูป โครงการนี้เป็นโครงการต่อเนื่อง คาดว่าจะเสร็จสมบูรณ์ทั้งด้านตะวันออก ตะวันตก ด้านใต้และส่วนบน (ยอดเขา) ในปี พ.ศ. 2540 เมื่อโครงการเสร็จสมบูรณ์ เขาสามมุขจะมีทั้งสถานที่พักผ่อน ชมทัศนีภาพ ศูนย์ศึกษาธรรมชาติ ห้องสมุด ห้องนิทรรศการ สวนสุขภาพ ที่จำหน่ายของที่ระลึก และอาหาร จุดเปลี่ยนถ่ายรถ[1] ฯลฯ

ชุมชนแหลมแท่น ชุมชนแหลมแท่นเป็นชุมชนที่อยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของเขาสามมุข แต่เดิมเรียกว่าสามมุขเช่นเดียวกับชื่อเขา (สามมุข) คุณยายทองเติม บุญดิเรก เล่าว่า ชื่อแหลมแท่นเป็นชื่อที่ได้มาจาก เจ้าดารารัศมี เจ้าจอมในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่เสด็จมาประทับรักษาพระองค์อยู่ที่ค่ายหลวงอ่างศิลาในปี พ.ศ. 2449[2] ได้เสด็จมาที่นี่และทรงประทานชื่อใหม่ว่า "แหลมแท่น" อาจจะเนื่องจากทรงพิจารณาเห็นว่าเป็นบริเวณหัวแหลมและริมทะเล ส่วนนี้ยังมีแท่งหินใหญ่ตั้งอยู่ชายฝั่งทั้งสองด้าน ชุมชนแหลมแท่นเป็นชุมชนประมงเล็ก ๆ ในช่วงปี พ.ศ. 2449 - 2453 มีบ้านเรือนไม่ถึง 10 หลังคาเรือน เป็นพวกที่บ้านแตกหนีมาจากเวียดนาม พื้นที่แถบแหลมแท่นสมัยนั้นมีสภาพเป็นป่า มีสัตว์ป่า เช่น ช้าง เคยมาอาละวาดแถวแหลมแท่นด้วย ในสมัยที่คุณยายทองเติมเป็นเด็ก ประมาณเจ็ดสิบกว่าปีที่ผ่านมา มีบ้านเรือนอยู่ประมาณ 10 กว่าหลังคาเรือน และเป็นญาติพี่น้องกันทั้งชุมชน ทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยการทำประมง (ผู้ชาย) ผู้หญิงทอผ้า ผ้าที่ทอมีทั้งผ้าฝ้าย ทอเป็นผ้านุ่ง ผ้าขาวม้า และผ้ายกดอก ทอใช้เองในครัวเรือน ในสมัยหลัง ๆ มีคนมารับไปขายกรุงเทพฯ ด้วย ส่วนปลาที่หาได้ก็นำไปขายที่หนองมน แล้วซื้อข้าวสารและถ่านกลับมา การเดินทางไปหนองมนใช้เดินเท้า ส่วนของถ้ามากก็ใช้เกวียนบรรทุก ถ้าไม่มากก็หาบเดินไป สมัยก่อนมีคนมาตีหินเอาไปขายกรุงเทพฯ ต่อ ๆ มาชาวบ้านมีการนำมาสกัดเป็นของใช้ในครัว (ครก สาก) และทำเป็นหินประดับสนามหญ้า และหน้าอาคาร นอกจากใช้เองแล้วยังทำจำหน่าย (2500-2512) เคยขายดีอยู่ระยะหนึ่ง แต่ต่อมาคนมาเที่ยวบริเวณนี้น้อยลง ขายไม่ดีก็เลยเลิกทำกันไปเกือบหมด ขณะนี้มีเหลืออยู่เพียงร้านเดียว ใช้วิธีจ้างคนงานจากที่อื่นมาทำ ตรงปลายสุดของแหลมเคยมีศาลาสร้างยื่นลงไปในทะเลเป็นลักษณะภัตตาคาร เข้าใจว่าสร้างในช่วงเวลาไล่เลี่ยกับบ้านรับรองของรัฐบาลบนเขาสามมุขนั่นเอง พวกนักท่องเที่ยวนิยมมานั่งดื่มเครื่องดื่มและรับประทานของว่างกันพอสมควร บ้างก็ลงไปตกปลาที่ใต้อาคาร ชาวแหลมแท่นนอกจากทำประมงขนาดย่อม ทอผ้าแล้ว ยังมีการแกะหอยนางรมจากศิลาใต้น้ำเวลาน้ำลงอีกด้วย ต่อมาได้พัฒนาไปทำฟาร์มเลี้ยงหอยนางรมและหอยแมลงภู่ ปัจจุบันมีเลี้ยงอยู่ราว ๆ พันกว่าแผง เมื่อ 4-5 ปีที่ผ่านมา มีการเลี้ยงกุ้งบ้าง ปัจจุบันเลิกหมดแล้ว เพราะมีปัญหาเรื่องการกำจัดน้ำเสีย

---

[1]นายพีรศักดิ์ พูนชัย สถาปนิกประจำกองช่างเทศบาลตำบลแสนสุข ผู้ให้สัมภาษณ์

[2]นางทองเติม บุญดิเรก อายุ 88 ปี เป็นชาวแหลมแท่นโดยกำเนิด (อยู่กันมา 3 ชั่วอายุคนแล้ว)

แหลมแท่นมีโรงแรม 1 แห่ง (บางแสนวิลล่า) คอนโดมิเนียม 1 แห่ง (รอยัล ซี พาเลซ) โรงเรียน 1 โรงเรียน (โรงเรียนบ้านแหลมแท่น)

ชุมชนบางแสน ชุมชนบางแสนอยู่ทางตอนใต้ของชุมชนแหลมแท่น เป็นหาดทรายที่มีความลาดชันน้อย ยาวจากแหลมแท่นไปจนจรดกับเขตบางพระ มีความยาวประมาณ 5 กิโลเมตร แบ่งเรียกเป็น 2 ส่วน คือ บางแสนบน และบางแสนล่าง (หาดวอนนภา) บางแสนบนคือส่วนที่ต่อจากแหลมแท่นเรื่อยไปจนถึงโรงเรียนโสตศึกษา มีความยาวประมาณ 3 กิโลเมตร ส่วนที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวพักผ่อนอาบน้ำทะเล และเล่นกีฬาทางน้ำคือ ช่วงที่ต่อจากแหลมแท่นไปจนถึงวงเวียนชายหาด มีความยาวประมาณ 2 กิโลเมตร จากวงเวียนชายหาดเลียบชายฝั่งทะเลไปจนถึงโรงเรียนโสตศึกษาเป็นชุมชนประมง เมื่อ 50-60 ปีที่ผ่านมามีบ้านเรือนอยู่ไม่ถึง 20 หลังคาเรือน[1] ในจำนวนนี้มีบ้านเรือนของตระกูลเท่งเจียว แสนเจริญ และทองระอา ซึ่งเป็นตระกูลที่มีบทบาทในการเป็นผู้นำท้องถิ่นอยู่ด้วย ต้นตระกูลของตระกูลทั้ง 3 เป็นญาติกัน เคยอยู่ที่เกาะสีชังมาก่อน อพยพมาอยู่ที่บางแสน 4 ช่วงอายุคนมาแล้ว (คาดว่ามาจับจองพื้นที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ที่บางแสนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) นอกจากสกุลทั้งสามที่กล่าวถึงแล้ว ชุมชนนี้ยังมีสกุลอื่นๆ อยู่อีก (ไม่ได้เป็นพี่น้องกันทั้งชุมชน) ทุกครัวเรือนในชุมชนนี้ประกอบอาชีพทางด้านการประมง เป็นประมงเล็กๆ ใช้วิธีตก ดัก ด้วยเครื่องมือง่ายๆ มีเรือขนาดเล็กไปจับปลาไกลที่สุดถึงเกาะสีชัง จับไว้บริโภคในครัวเรือน ที่เหลือก็นำไปขายที่หนองมน[2]

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินามสกุล ชุมชนบางแสนจะจดทะเบียนนามสกุลไว้สกุลเดียวกับผู้ใหญ่บ้านในสมัยนั้นคือ สกุลเท่งเจียว (แม้จะมิได้เป็นญาติกัน) ต่อมาจึงขอเปลี่ยน ตระกูลแสนเจริญก็เช่นกันแม้จะเป็นพี่น้องโดยตรง แต่ผู้ใหญ่ฝอยท่านขอเปลี่ยนมาตั้งสกุลใหม่คือ "แสนเจริญ" ตระกูลแสนเจริญกับตระกูลทองระอาได้พัฒนาเทคโนโลยีในการทำประมง จากการใช้เรือเล็ก เครื่องมือง่ายๆ ในการจับ ดักปลา และสัตว์ทะเลอื่นๆ มาเป็นการทำโป๊ะ ทั้งสองตระกูลนี้เป็นลูกพี่ลูกน้องกัน จากการทำโป๊ะทำให้ฐานะของตระกูลทั้งสองดีขึ้นโดยลำดับ[3] ส่วนครอบครัวอื่นๆ ยังประกอบอาชีพประมงเพื่อการดำรงชีพ จนประมาณปี พ.ศ. 2490 บางครอบครัวจึงเปลี่ยนอาชีพไปทำเรือใบให้นักท่องเที่ยวเช่า[4] หลายตระกูลยังทำประมงและอาชีพที่เกี่ยวเนื่องกับประมง เช่น ปลาเค็ม ปลาหวาน กุ้งแห้ง กะปิ ค้าขาย (ผลิตผลจากประมงแก่นักท่องเที่ยว และส่งตลาด) ประมงเป็นอาชีพที่ดีของชุมชนบางแสนเรื่อยมาจนช่วงที่น้ำมันขึ้นราคาและปัญหาเขตเศรษฐกิจทางทะเล บางตระกูลจึงเปลี่ยนไปทำอาชีพอื่น เช่น ทำโรงแรม สร้างบ้านจัดสรร ฯลฯ

---

[1]นางเอื้อจิต ศุภกา อายุ 62 ปี เป็นชาวบางแสนโดยกำเนิด ผู้ให้สัมภาษณ์ (สกุลเดิมของท่านคือแสนเจริญ)

[2]นางเอื้อจิต ศุภกา (คนเดิม) ผู้ให้สัมภาษณ์

[3]นางปั้น ทองระอา อายุ 81 ปี เป็นชาวบางแสนโดยกำเนิด ผู้ให้สัมภาษณ์

[4]นายปี้ เปล่งปลั่ง อายุ 78 ปี เป็นชาวบางแสนโดยกำเนิด ผู้ให้สัมภาษณ์

การสร้างบางแสนให้เป็นสถานตากอากาศชายทะเล เริ่มเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการจัดสร้างสถานตากอากาศขึ้นเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2486 โดยมี พันเอกช่วง เชวงศักดิ์สงคราม เป็นประธานกรรมการพิจารณาจัดสร้างสถานตากอากาศที่หาดบางแสน ตำบลแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี ในเนื้อที่ 556 ไร่ 3 งาน 69 ตารางวา การวางผังและปลูกสร้างอาคารต่าง ๆ ดำเนินการโดยกรมโยธาธิการซึ่งได้ออกแบบกำหนดขนาดของอาคารออกเป็นหลายประเภท (บังกาโล โรงแรม และบาร์) เมื่อสร้างเสร็จแล้วให้ชื่อว่า "โรงแรมแสนสำราญ" ให้บริษัทแสนสำราญ จำกัด เป็นผู้ดำเนินการจัดการและบริหารสถานตากอากาศนี้[1] มีชาวกรุงเทพฯ มาเที่ยวบ้างไม่มากนัก

ในช่วง พ.ศ. 2487 – 2488 สถานตากอากาศแสนสำราญ เริ่มเป็นที่รู้จักของชาวต่างประเทศ กล่าวคือ ทหารฝ่ายสัมพันธมิตรหลายชุดได้มาขึ้นบกพักผ่อนตากอากาศ หลังจากได้ชัยชนะในสงครามมะพร้าวอ่อนและอาหารทะเลเริ่มกลายเป็นสินค้าที่มีราคาเพราะเป็นที่นิยมของนักท่องเที่ยว อาชีพที่เกี่ยวเนื่องกับการท่องเที่ยวเริ่มเกิดขึ้น[2]

สถานตากอากาศแห่งนี้ได้ขึ้นทะเบียนราชพัสดุ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ตามมติของคณะ รัฐมนตรี เมื่อวันที่ 31 มิถุนายน พ.ศ. 2495 แล้วให้กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังเข้าดำเนินการต่อจากบริษัทแสนสำราญ จำกัด[3]

สถานตากอากาศแห่งนี้ได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ในปี พ.ศ. 2503 เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงการคลังโอนกิจการโรงแรมแสนสำราญให้สำนักงานสลากกินแบ่งรับไปดำเนินการ เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2503 ด้วยเหตุผลที่ว่าอาคารที่ให้เช่าพักชำรุดทรุดโทรมมาก เพราะไม่ได้รับเงินงบประมาณค่าซ่อมแซมเลย ประกอบกับรายได้ที่ได้รับจากการดำเนินกิจการไม่พอใช้จ่าย เมื่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลรับโอนกิจการมาแล้ว ก็เริ่มปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ โดยนำเงินรายได้ของสำนักงานสลากกินแบ่งมาอุดหนุน โรงแรมแสนสำราญเปลี่ยนเป็น "สถานตากอากาศบางแสน" บังกาโลเล็ก ๆ ชายหาดถูกรื้อถอนออก ปรับปรุงพื้นที่บริเวณนั้นให้ร่มรื่นสวยงามด้วยการนำต้นมะพร้าวมาปลูกแทน

ส่วนตัวโรงแรมได้รับการต่อเติม ตกแต่ง บริเวณโดยรอบก็ได้รับการปรับปรุงตกแต่ง ปลูกต้นไม้ สร้างบังกาโล ขนาดต่าง ๆ ขึ้นใหม่ ทั้งด้านเหนือ และใต้ของโรงแรม อีก 44 หลังในปี พ.ศ. 2503 และอีก 52 หลังในปี พ.ศ. 2505 นอกจากนั้นยังมีการสร้างบาร์ชายหาดอีก 2 แห่ง

ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2507 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโอนกิจการของสถานตากอากาศบางแสนให้แก่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ซึ่งขณะนั้นยังมีสถานภาพเป็นองค์การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยดำเนินการต่อ เพราะองค์การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่โดยตรงในการส่งเสริมการท่องเที่ยว

---

[1]จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. **การศึกษาความเหมาะสมการลงทุนสถานตากอากาศ บางแสน เขาสามมุก และแหลมแท่น จ.ชลบุรี** หน้า ผ.1

[2]นายเขียน ค้ำชู อายุ 87 ปี ผู้จัดการสถานตากอากาศคนแรก ผู้ให้สัมภาษณ์

[3]จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ลด. หน้า ผ.1

เมื่อการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเข้าดำเนินงานสถานตากอากาศบางแสนก็ได้รับการพัฒนาอีกครั้ง ทั้งปรับปรุงของเดิม และสร้างเพิ่มเติม ในช่วงปี พ.ศ. 2507-2510 นอกจากนั้นยังร่วมมือกับบริษัทนำเที่ยวโฮเทลแพลนในการนำแขกเข้าพักเป็นหมู่คณะ สถานตากอากาศบางแสนรุ่งเรืองอยู่ระยะหนึ่ง ต่อมาพัทยาก็ก้าวเข้ามาเป็นสถานตากอากาศที่ได้รับความสนใจจากชาวต่างประเทศแทน

ในปี พ.ศ. 2526 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีนโยบายที่จะให้เอกชนเข้ามาดำเนินการบริหารสถานตากอากาศบางแสนในบางส่วน ซึ่งบริษัทบางแสนบีชรีสอร์ท จำกัด ก็ได้เข้ามาดำเนินการในส่วนหน้าของสถานตากอากาศบางแสน ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 185 ไร่ ประกอบด้วยอาคารโรงแรม สำนักงานบางส่วน และบังกาโล จำนวน 102 หลัง

ส่วนบริเวณชายหาดได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบอีกครั้ง เมื่อเทศบาลตำบลแสนสุขซึ่งได้ยกฐานะเป็นเมืองท่องเที่ยว ได้เข้าไปจัดระเบียบการใช้พื้นที่ให้เป็นสัดส่วน กล่าวคือ มีการกำหนดพื้นที่เพื่อการพักผ่อน เพื่อการเล่นน้ำ และเล่นกีฬาทางน้ำ ที่ขายของที่ระลึก ขายอาหาร ทางเดินเท้า ทางรถจักรยาน ที่จอดรถยนต์ รวมทั้งการรักษาความสะอาด และการรักษาความปลอดภัย ฯลฯ สถานตากอากาศบางแสนในปัจจุบันจึงเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีผู้มาใช้บริการมากกว่า 1.6 ล้านรายในปี พ.ศ. 2534 และคาดว่าจะถึง 2 ล้านคนในปี พ.ศ. 2538 จึงเป็นแหล่งรายได้สำคัญแหล่งหนึ่งของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลแสนสุข

ชุมชนหาดวอนนภา (บางแสนล่าง) เป็นชุมชนประมงเช่นเดียวกับชุมชนบางแสน ชื่อวอนนภา เป็นชื่อที่ได้มาจากนางวอน นภาศัพท์ ภรรยาของหมอชิต (ผู้ผลิตยานัตถุ์) เป็นเศรษฐีชาวกรุงเทพฯ ได้มาซื้อที่บริเวณหาดวอนนภา (ซึ่งเดิมไม่มีชื่อ) ไว้เป็นจำนวนมาก

ชุมชนหาดวอนนภาเป็นชุมชนที่มีอายุน้อยกว่าชุมชนบางแสนเล็กน้อย ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากชายทะเลแถบนี้มีลักษณะเป็นป่าแสม เมื่อประมาณ 60-70 ปีที่ผ่านมา ชุมชนนี้มีเพียง 4-5 หลังคาเรือน ชาวชุมชนหาดวอนนภาเป็นคนไทย และคนไทยเชื้อสายจีน บางครอบครัวก็เป็นญาติกับชุมชนบางแสนบน เช่น ตระกูลเจริญจิต และตระกูลรัตนประสิทธิ ก็เป็นญาติกับตระกูลเท่งเจียว ในขั้นต้นก็ดำเนินชีพด้วยการออกทะเลหาปลาด้วยเรือเล็ก ๆ เครื่องมือง่าย ๆ เช่น เบ็ด สวิง ลอบ จับปลา ปู กุ้ง ปลาหมึก หอย จับได้ก็ใช้บริโภคในครัวเรือน ที่เหลือก็นำไปขาย ที่อยู่อาศัยในระยะแรกเป็นบ้านเล็ก ๆ หลังคามุงจาก ฝาขัดแตะ ใต้ถุนโปร่ง[1] ต่อมาเมื่อรายได้จากการประมงดีขึ้น มีการพัฒนาเครื่องมือเครื่องใช้ในการประมงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีเรือยนต์ขนาดกลางและขนาดใหญ่ใช้ สามารถออกไปจับปลาได้ไกล ๆ ได้ปลามากขึ้น นำไปขายที่สะพานปลา ซึ่งมีทั้งที่แหลมแท่น สามมุข อ่างศิลา และศรีราชา บ้านเรือนที่อยู่อาศัยก็สร้างให้ใหญ่โตขึ้น ใช้วัสดุที่มีคุณภาพและคงทนขึ้นกว่าเดิม ชุมชนหาดวอนนภาก็ขยายตัวขึ้น คนจากพื้นที่ตอนบนของหนองมนก็อพยพมาอยู่ นับแต่ปี พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา ชาวกรุงเทพฯ นิยมมาซื้อที่ปลูกบ้านพักตากอากาศชายทะเลกันมากขึ้น รายที่เป็นที่รู้จักมากที่สุดเห็นจะได้แก่ นางวอน นภาศัพท์ นอกจากจะซื้อที่

[1]นางเอื้อ เจริญจิต อายุ 75 ปี เดิมทำการประมง ปัจจุบัน เฝ้าศาลเจ้า "สุวรรณลอยล่อง" อยู่หาดวอนนภามาตั้งแต่เกิด ผู้ให้สัมภาษณ์

มากแล้ว ยังบริจาคที่ดินและสร้างอาคารเรียนใหม่ให้แก่ โรงเรียนประชาบาลตำบลแสนสุข 4 (บ้านบางแสนล่าง) หรือที่ชาวบ้านเรียกว่า "โรงเรียนต้นโพธิ์" ในปี พ.ศ. 2495 โรงเรียนนี้จึงเปลี่ยนชื่อเป็น "โรงเรียนวอนนภาศัพท์" แต่นั้นเป็นต้นมา

ชุมชนหาดวอนนภาขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วง 10 - 20 ปีที่ผ่านมา นอกจากอาชีพประมงซึ่งยังดำเนินการอยู่ แต่พัฒนาขึ้นแล้วก็มีอาชีพที่เกี่ยวเนื่องกับการประมง เช่น ทำปลาเค็ม ปลาหวาน ปลาหมึกแห้ง กุ้งแห้ง แมงกะพรุน[1] รวมทั้งอุตสาหกรรมน้ำปลา (น้ำปลาพิชัย) ของสกุลรัตนประสิทธิ์ ซึ่งมีมา 50 ปีแล้ว โดยเริ่มจากการเป็นอุตสาหกรรมในครอบครัวก่อน แล้วพัฒนาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน[2]

ปัจจุบันพื้นที่ตอนบนของหาดวอนนภามีอุตสาหกรรมผลิตหินอ่อน และอุตสาหกรรมผลิตและค้าวัสดุก่อสร้าง เช่น อุตสาหกรรมทำชีเมนต์บล๊อก อุตสาหกรรมทำพื้นชีเมนต์สำเร็จรูป ชุมชนหาดวอนนภาน่าจะเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งในเขตเทศบาลตำบลแสนสุข

ชุมชนหนองมนเป็นชื่อที่ได้มาจากการที่พระธุดงค์ได้เอาน้ำในหนองซึ่งอยู่บริเวณสะพานใกล้สามแยกมาทำเป็นน้ำมนต์ช่วยรักษาคนป่วย และประพรมให้ทหารที่จะไปราชการทัพ คนป่วยก็หาย ทหารก็ปลอดภัย เลยเรียกพื้นที่ในบริเวณใกล้เคียงกับหนองน้ำนั้นว่าหนองน้ำมนต์ ต่อมาคำว่า "น้ำ" กับ "ต์" ก็หายไป กลายเป็นหนองมน ต่อมาจอมพล ป.พิบูลย์สงคราม เห็นว่าชื่อหนองมน ไม่เพราะ เลยเปลี่ยนให้ใหม่เป็น "แสนสุข"[3] ประมาณปี พ.ศ. 2487 - 2488[4]

ในอดีตชุมชนหนองมนเป็นชุมชนเล็ก ๆ มีทั้งคนไทย และคนจีน ปลูกบ้านชั้นเดียวใต้ถุนสูง หลังคามุงจาก ต่อมาจึงเปลี่ยนเป็นสังกะสีและกระเบื้อง ประกอบอาชีพทางค้าขายเล็ก ๆ น้อย ๆ (คนจีน) คนไทยก็ทำนา ทำสวน และทำประมง นาก็เป็นนาน้ำฝนไม่ค่อยจะได้ผลนัก ตลาดหนองมนในชั้นต้นเป็นคล้ายตลาดนัด เปิดตลาดในช่วงบ่าย ประมาณบ่าย 3 โมง (15.00 น.) เป็นต้นไป ชาวประมงเอาปลามาขาย มาแลกเปลี่ยนกับชาวสวน ชาวนา ที่หนองมน ที่เหมืองเอาข้าว เอาผัก ผลไม้ และฟืน มาขาย มาแลกเปลี่ยนกัน ตกเย็นก็เลิกราไป ตลาดประจำมีเพียงร้านของคนจีน ขายของเล็ก ๆ น้อย ๆ เอาสินค้าจากเมืองชลบ้าง จากกรุงเทพฯ บ้าง สินค้าที่สั่งมาจะมาทางเรือมาขึ้นฝั่งที่สามมุข แล้วจึงบรรทุกเกวียนหรือหาบต่อมายังหนองมน[5]

---

[1]นางอี๊ด ระย้าแดง อายุ 70 ปี เดิมอยู่แถวเขาดินถัดจากตลาดหนองมนขึ้นไป ย้ายมาอยู่หาดวอนนภา 50 กว่าปีมาแล้ว

[2]พิทยา เชียวชีวิต อายุ 35 ปี พนักงานฝ่ายบุคคลของบริษัทน้ำปลาพิชัย

[3]นายสุวิทย์ ชลิตาภรณ์ อายุ 76 ปี ข้าราชการบำนาญและประธานสภาเทศบาลตำบลแสนสุข ผู้ให้สัมภาษณ์

[4]นายมงคล อธิเวช อายุ 67 ปี ติดตามพ่อแม่ซึ่งอพยพจากกรุงเทพฯ มาอยู่ที่ตลาดหนองมนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

[5]นายมงคล อธิเวช อายุ 67 ปี ติดตามพ่อแม่ซึ่งอพยพจากกรุงเทพฯ มาอยู่ที่ตลาดหนองมนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ชุมชนหนองมนเริ่มหนาแน่นขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ประมาณปี พ.ศ. 2487) เป็นต้นมา เริ่มมีคนจากที่อื่นมาตั้งหลักแหล่งประกอบอาชีพรับจ้างบ้าง ค้าขายเล็ก ๆ น้อยบ้าง การค้าที่ตลาดหนองมนเจริญขึ้นเมื่อจอมพล ป.พิบูลย์สงคราม มาสร้างสถานตากอากาศที่ชายหาดบางแสน สร้างถนนต่อลงไปยังชายหาดบางแสนและเขาสามมุข การเดินทางสะดวกขึ้น มีคนจากกรุงเทพฯ มาเที่ยวพักผ่อน ชาวหนองมนเริ่มมีจักรยานใช้ผ่อนแรงในการเดินทางไปซื้อ-ขายสินค้า

ในปี พ.ศ. 2490 เริ่มสร้างตลาดถาวรขึ้น จากนั้นอีก 3 ปี (พ.ศ. 2493) ก็มีการสร้างเพิ่มเติมขึ้นอีก แต่ยังอยู่ตอนใน ริมถนนสุขุมวิทมาเกิดทีหลัง ตลาดหนองมนตอนนั้นเป็นของตระกูลอูนากูลและตระกูลศรีสำอางค์[1]

ตลาดหนองมนเจริญขึ้นโดยลำดับตามการขยายตัวของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ร้านค้าขยายตัวจากตอนในออกมายังริมถนนสุขุมวิททั้งสองฟากถนน สินค้ามีทั้งของฝากประเภทอาหารพื้นเมืองทั้งสดและแห้ง และสินค้าประเภทของที่ระลึกที่ผลิตจากวัสดุหรือฝีมือของคนในพื้นที่

ชุมชนเหมือง เหมืองเป็นเสียงที่เพี้ยนมาจากคำว่า "เมือง" บริเวณที่ตั้งชุมชนในระยะแรกมีเนินซึ่งอาจจะเป็นกำแพงเมืองหรือบริเวณวัดเพราะมีร่องรอยของการก่อสร้างด้วยอิฐโบราณอยู่ ชาวชุมชนนี้จึงเรียกบริเวณที่ตั้งชุมชนของตนเองว่าเนินเมือง เรียกสั้นๆ ว่า เมือง แต่ออกเสียงเป็น "เหมือง" ตามวิธีออกเสียงของคนในพื้นที่[2]

ชาวชุมชนเหมืองเป็นคนไทย ประกอบอาชีพทำนา ทำสวน ทำไร่ นาที่ทำเป็นนาน้ำฝน สวนมะม่วง ไร่ที่ทำมีทั้งไร่กล้วย ไร่ละหุ่ง ไร่ขมิ้น และไร่มันสำปะหลัง ไร่ละหุ่งทำอยู่ไม่นานก็เลิก ไร่ที่ทำกันมากคือ ไร่มัน และโรงโม่ (มัน) ผลผลิตจากนา สวน และไร่ ที่ได้ (ยกเว้นมันสำปะหลัง) จะนำไปขายแลกเปลี่ยนที่ตลาดหนองมน ถ้ามีมากก็จะเอาไปขายถึงชลบุรี ส่วนมันสำปะหลัง มีโรงโม่อยู่ในชุมชนแล้ว ไม่ต้องนำไปขายที่อื่น

เมื่อมีการสร้างถนนสุขุมวิทเชื่อมกรุงเทพมหานครกับสัตหีบ ชุมชนเหมืองก็ขยายตัวออกมาทางถนนสุขุมวิท ราวปี พ.ศ. 2470 แต่ขณะนั้นเป็นถนนดิน เพิ่งมาราดยางเมื่อราว ๆ ปี พ.ศ. 2490

ปัจจุบันชาวเหมืองบางส่วนได้ขยายนาขายไร่ของตนไปแล้ว เนื่องจากการทำนา ทำไร่ได้ผลตอบแทนน้อย ในขณะที่การพัฒนาทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้นมาก

ลักษณะทั่วไปของเทศบาลตำบลแสนสุข

ความเจริญเติบโตของชุมชนแสนสุข

จังหวัดชลบุรีมีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวสูง โดยเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวด้านธรรมชาติในเขตชายฝั่งทะเล ตั้งแต่ อ.เมืองชลบุรี จนถึง อ.สัตหีบ แต่การพัฒนาการท่องเที่ยวในระยะหลังมีข้อจำกัดคือ ชายหาดมีความเสื่อมโทรมเพราะขาดการดูแลรักษา มีขยะและคราบน้ำมันทำให้คุณภาพของน้ำทะเลโดยเฉพาะในบริเวณชายหาดบางแสนอยู่ในสภาพสกปรกไม่เหมาะสมต่อการเล่นน้ำ การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและการเติบโตของกิจกรรมเพื่อการท่องเที่ยวเป็นไปตามยถากรรม ขาดการประสานสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม และประชาชนในท้องถิ่น[1]

การตั้งถิ่นฐานของชุมชนต่าง ๆ ใน จ.ชลบุรี มีอิทธิพลของลักษณะภูมิประเทศและที่ตั้งทางภูมิศาสตร์กำหนดอยู่ค่อนข้างมาก ชุมชนส่วนมากตั้งอยู่ตามชายฝั่งทะเลอ่าวไทย และเป็นชุมชนขนาดใหญ่ เป็นเขตตั้งถิ่นฐานเก่าแก่ของจังหวัด มีเส้นทางคมนาคมสายสำคัญตัดผ่าน เช่น ถนนสุขุมวิท ทำให้พื้นที่ตามชายฝั่งทะเลเป็นแกนการพัฒนาที่สำคัญมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แม้จะมีถนนเพิ่มขึ้นอีกมากในเขตพื้นที่ตอนใน การเติบโตของชุมชนเมืองยังคงขยายตัวตามชายฝั่งทะเล และที่ราบที่อยู่ติดต่อกันในลักษณะของการเติบโตตามเส้นทางคมนาคมและชายฝั่งทะเล (Ribbon Development) จึงทำให้การให้บริการแก่ชุมชนต่าง ๆ ในพื้นที่ตอนในเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง และต้องเดินทางมาเป็นระยะทางไกลเพื่อมารับการบริการทางด้านพาณิชยกรรม บริการและสังคม เมื่อวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนาพื้นที่เพื่อเป็นชุมชนเมืองพบว่า พื้นที่ที่เหมาะสมมากที่สุดคือพื้นที่ตามแนวชายฝั่งทะเลตั้งแต่ อ.เมืองชลบุรี ถึง อ.บางละมุง[2]

เขตชุมชนแสนสุขได้รับการยกฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปของสุขาภิบาล เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2500 มีพื้นที่ 4.7 ตร.กม. ครอบคลุมพื้นที่ ต. แสนสุข (ม.1-15) ต.อ่างศิลา (ม.1-5) ต.บ้านปึก (ม.1-7) ต.เหมือง (ม.1-3) ต.เสม็ด (ม.3-8) และ ต.ห้วยกะปิ

ในการวางตัวระบบชุมชนของสำนักผังเมือง เมื่อปี 2529 เป็นการวางผังสู่อนาคตปี 2544 กำหนดให้สุขาภิบาลแสนสุขเป็นศูนย์กลางชุมชนอันดับ 2 เนื่องจาก "แสนสุข" จะเป็นศูนย์กลางทางการศึกษา พาณิชยกรรมและบริการ และการท่องเที่ยวของอนุภาคเป็นชุมชนที่ยกฐานะจากชุมชนลำดับที่ 3 ขึ้นเป็นชุมชนศูนย์กลางลำดับที่ 2 เพราะในอนาคตมีกิจกรรมทางการศึกษาเกิดขึ้นมาก เป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัยบูรพา และเป็นศูนย์กลางที่ให้บริการแก่แหล่งท่องเที่ยวในกลุ่มบางแสน-เขาเขียว-บางพระ

เขตสุขาภิบาลแสนสุข มีเส้นทางคมนาคมที่สำคัญผ่านชุมชนคือ ทางหลวงแผ่นดิน (สุขุมวิท) ทางหลวงจังหวัด แยกจากถนนสุขุมวิท-เขาสามมุข ทางหลวงจังหวัดบริเวณชายหาดบางแสน และทางหลวงจังหวัดจากสุขาภิบาล-อ่างเก็บน้ำบางพระ-เขาเขียว

---

[1] สำนักผังเมือง, **ผังโครงสร้างจังหวัดชลบุรี** (เอกสารอัดสำเนา : เมษายน 2529)

[2] เรื่องเดียวกัน

ช่วงปี 2521-2526 สุขาภิบาลแสนสุข บริเวณตลาดหนองมนเป็นแหล่งพาณิชยกรรมที่มีกระแสเงินหมุนเวียนต่อวันค่อนข้างสูง ปี 2529 สำนักผังเมืองเสนอให้ปรับปรุงเขตการปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมและสามารถรองรับกับขนาดของชุมชนเมืองในอนาคตโดยยกฐานะสุขาภิบาลแสนสุขเป็นเทศบาลตำบล เพื่อให้ทันกับการขยายตัวของชุมชน ประชากร และบทบาทหน้าที่ในอนาคต

การเจริญเติบโตของชุมชนแสนสุขในเขตสุขาภิบาลแสนสุข ในช่วงปี 2500-2531 ลักษณะการขยายตัวของเมืองน่าจะเป็นผลจากการพัฒนาการคมนาคมผ่านชุมชนแสนสุข โดยเฉพาะถนนสายหลักคือ ถนนสุขุมวิท ถนนทางหลวงจังหวัดจากแยกสุขุมวิทสู่ชายหาดบางแสน และสายทางหลวงจังหวัดจากสุขุมวิทสู่เขาสามมุข ซึ่งก่อให้เกิดชุมชนที่ประกอบกิจการด้านการพาณิชย์และบริการ เช่นบริเวณตลาดหนองมน บริเวณสองข้างทางถนนจากแยกสุขุมวิทมุ่งสู่ชายหาดบางแสน ขณะเดียวกัน การจัดตั้งมหาวิทยาลัยบูรพาเป็นปัจจัยเสริมให้เกิดชุมชนสองข้างทางถนนมุ่งสู่ชายหาดบางแสนด้วย

ยกฐานะสุขาภิบาลแสนสุขเป็นเทศบาลตำบล

การเจริญเติบโตของชุมชนแสนสุข ทั้งในเชิงพาณิชยกรรมการบริการและการท่องเที่ยว ทำให้เศรษฐกิจของชุมชนแสนสุขเจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้องค์กรการบริหารและการปกครองในรูปสุขาภิบาลแสนสุขไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนในชุมชน และนักท่องเที่ยวได้เพียงพอ จึงได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลแสนสุขเป็นเทศบาลตำบลแสนสุข เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2531

เขตเทศบาลตำบลแสนสุข มีพื้นที่ครอบคลุม 3 ตำบลคือ ตำบลแสนสุขทั้งตำบล (15 หมู่บ้าน) ตำบลเหมืองบางส่วน (หมู่1-4) และตำบลห้วยกะปิบางส่วน (หมู่ 5) รวมพื้นที่ 20,268 ตารางกิโลเมตร มีหลักเขตดังนี้[1]

ด้านเหนือ ตั้งแต่หลักเขตที่ 1 ซึ่งตั้งอยู่ปลายแหลมเขาสามมุกเลียบริมฝั่งอ่าวไทยไปทางทิศตะวันออก ถึงหลักเขตที่ 32 ซึ่งตั้งอยู่ริมปากคลองบางโปรง ฝั่งตะวันออก ตรงที่บรรจบกับอ่าวไทย

จากหลักเขตที่ 2 เลียบตามแนวริมคลองบางโปรงฝั่งตะวันออกไปทางทิศตะวันออก-เฉียงใต้ ผ่านทางหลวงแผ่นดินหลายเลข 3 กรุงเทพฯ-ตราด (ถนนสุขุมวิท) ถึงหลักเขตที่ 3 ซึ่งตั้งอยู่ริมคลองบางโปรงฝั่งเหนือ ตรงจุดที่ริมคลองบางโปรงฝั่งเหนือบรรจบกับเส้นแบ่งเขตตำบลแสนสุขและตำบลเหมือง

ด้านตะวันออก จากหลักเขตที่ 3 เลียบตามแนวเส้นแบ่งเขต ตำบลแสนสุข และตำบลเหมือง ไปทางทิศใต้ ถึงหลักเขตที่ 4 ซึ่งตั้งอยู่ริมทางหลวงจังหวัดหมายเลข 3144 แยกทางหลวง

---

[1] **ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 105 ตอนที่ 195** ฉบับพิเศษ หน้า 1-5, 25 พฤศจิกายน 2531

หมายเลข 3 (แสนสุข)-วนอุทยานเขาเขียนฟากใต้ ตรงจุดที่เส้นแบ่งเขตตำบลแสนสุขและตำบลเหมืองตัดกับริมทางหลวงจังหวัดหมายเลข 3144 แยกทางหลวงหมายเลข 3 (แสนสุข) - วนอุทยานเขาเขียน ฟากใต้

จากหลักเขตที่ 4 เลียบตามแนวทางหลวงจังหวัดหมายเลข 3144 แยกทางหลวงหมายเลข 3 (แสนสุข) - วนอุทยานเขาเขียนไปทางทิศตะวันตก ถึงหลักเขตที่ 5 ซึ่งตั้งอยู่ริมทางหลวงจังหวัดหมายเลข 3144 แยกทางหลวงหมายเลข 3 (แสนสุข) - วนอุทยานเขาเขียนฟากใต้ ซึ่งอยู่ห่างจากศูนย์กลางทางแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 กรุงเทพฯ - ตราด (ถนนสุขุมวิท) ไปทางทิศตะวันออก ตามแนวทางหลวงจังหวัดหมายเลข 3144 แยกทางหลวงหมายเลข 3 (แสนสุข) - วนอุทยานเขาเขียน ระยะ 1,000 เมตร

จากหลักเขตที่ 5 เป็นเส้นตรงไปทางทิศใต้ ถึงหลักเขตที่ 6 ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 กรุงเทพฯ - ตราด (ถนนสุขุมวิท) ตัดกับริมคลองน้ำเหม็น ฝั่งเหนือไปทางทิศตะวันออกตามแนวเส้นตั้งฉาก ระยะ 1,000 เมตร

ด้านใต้ จากหลักเขตที่ 6 เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ถึงหลักเขตที่ 7 ซึ่งตั้งอยู่กึ่งกลางคลองสะพานเขต ตรงจุดที่อยู่ห่างจากศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 กรุงเทพฯ - ตราด (ถนนสุขุมวิท) ไปทางทิศตะวันออก ตามแนวเส้นตั้งฉาก ระยะ 100 เมตร

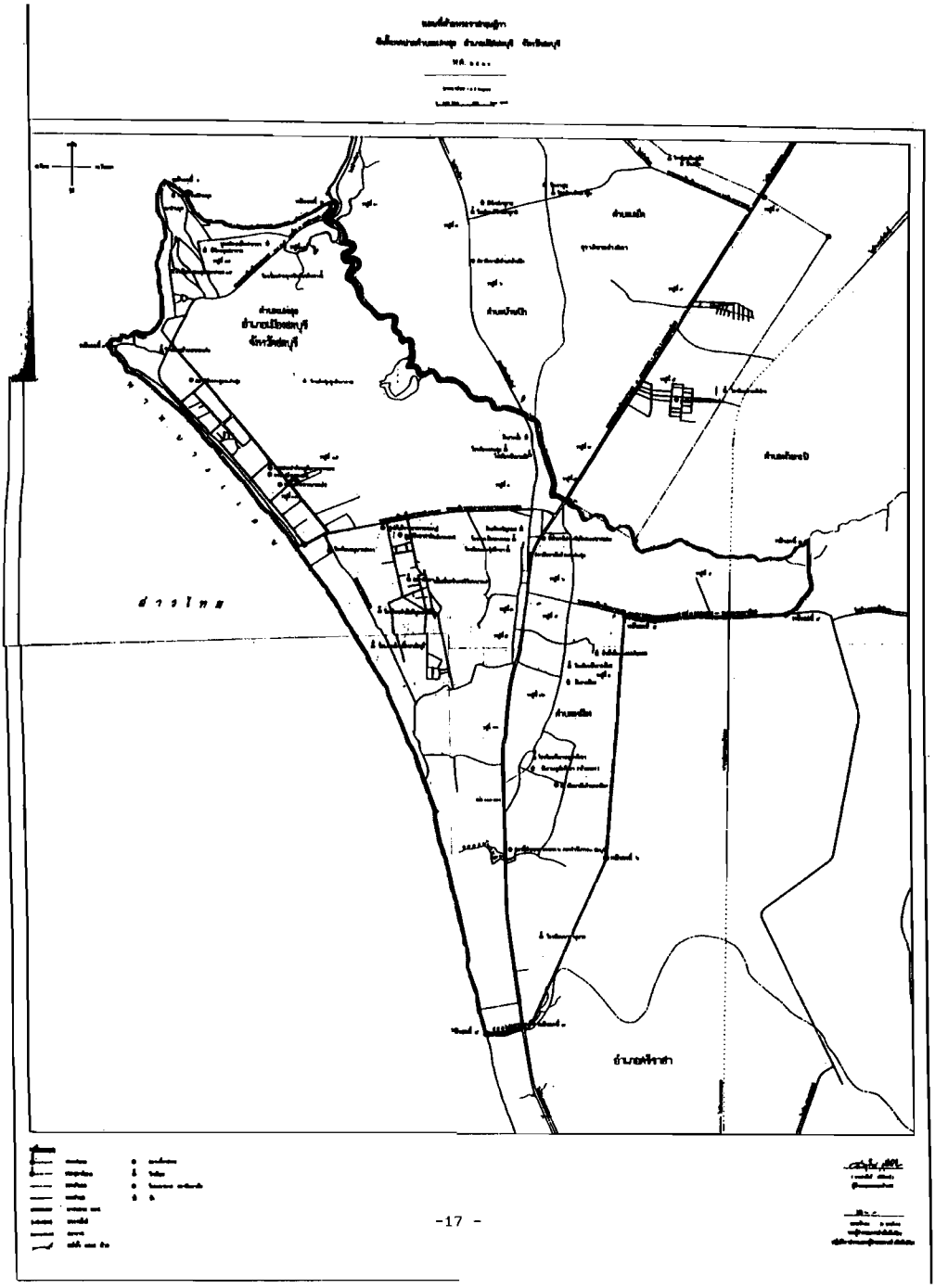
จากหลักเขตที่ 3 เลียบตามแนวกึ่งกลางคลองสะพานเขต ไปทางทิศตะวันตก ผ่านทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 กรุงเทพฯ - ตราด (ถนนสุขุมวิท) ถึงหลักเขตที่ 8 ซึ่งตั้งอยู่กึ่งกลางปากคลองสะพานเขต ตรงที่บรรจบกับอ่าวไทย

ด้านตะวันตก จากหลักเขตที่ 8 เลียบริมฝั่งอ่าวไทยไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ถึงหลักเขตที่ 9 ซึ่งตั้งอยู่ปลายแหลมแท่น

จากหลักเขตที่ 9 เลียบริมฝั่งอ่าวไทยไปทางทิศตะวันออกและทิศเหนือ จนบรรจบหลักเขตที่ 1

แผนที่ท้ายราชกฤษฎีกา

จัดตั้งเทศบาลตำบลแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี



ข้อมูลทั่วไปของเทศบาลตำบลแสนสุข

1. ลักษณะภูมิประเทศ

ลักษณะภูมิประเทศของเทศบาลตำบลแสนสุข เป็นพื้นที่ลาดเอียงจากด้านทิศตะวันออก ซึ่งสูงจากระดับน้ำทะเลเฉลี่ยปานกลางประมาณ 3 เมตร ลงสู่ชายฝั่งทะเลด้านทิศตะวันตก และทิศเหนือ ความลาดเอียงโดยเฉลี่ยระหว่างร้อย 0.30-0.70 พื้นที่ด้านทิศเหนือของเทศบาลฯ บริเวณคลองบางเป้งเป็นที่ลุ่มซึ่งสูงจากระดับน้ำทะเลเฉลี่ยปานกลางประมาณ 1-2 เมตร จุดสูงสุดของพื้นที่ได้แก่เขาสามมุข ซึ่งมีความสูงจากระดับน้ำทะเลเฉลี่ยปานกลาง ประมาณ 75 เมตร

ชายฝั่งทะเลของเทศบาลตำบลแสนสุข อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ตอนคือ อ่าวปากคลองบางโปรง อ่าวเขาสามมุข และชายหาดบางแสน-วอนนภา โดยมีแหลมเขาสามมุขคั่นอยู่ระหว่างอ่าวปากคลองบางโปรงกับอ่าวเขาสามมุข และแหลมแท่นคั่นระหว่างอ่าวสามมุขกับหาดบางแสน-วอนนภา

อ่าวปากคลองบางโปรงเป็นหาดโคลนปนทราย เนื่องจากตะกอนดินที่ถูกพัดพามากับน้ำจากลำห้วยวัดบางเป้ง ความลึกของท้องทะเล 2 เมตร มักจะปรากฏในระยะห่างจากฝั่ง 1-2 กิโลเมตรขึ้นไป พื้นที่ชายฝั่งส่วนใหญ่ใช้เป็นแหล่งเพาะเลี้ยงชายฝั่ง

อ่าวเขาสามมุขเป็นหาดดิน ความลึกของท้องทะเล 2 เมตร ปรากฏในระยะห่างจากชายฝั่งเพียง 300 เมตร พื้นที่ใช้เป็นแหล่งเพาะเลี้ยงชายฝั่งเช่นเดียวกัน

ชายหาดบางแสน-วอนนภา เป็นหาดทรายยาวตั้งแต่แหลมแท่น จนสุดเขตเทศบาลตำบลแสนสุข ความลึกของทะเล 2 เมตร ปรากฏในระยะห่างจากชายฝั่งตั้งแต่ 600 เมตร จนถึง 2 กิโลเมตรขึ้นไป เฉพาะชายหาดบางแสนซึ่งมีความยาวเพียงกิโลเมตร ที่เป็นหาดสาธารณะถัดจากหาดวอนนภา ซึ่งเป็นที่ดินเอกชน ไม่มีทางสาธารณะเข้าไปถึงจนสุดเขตเทศบาลตำบลแสนสุข

2. ภูมิอากาศ

พื้นที่ของเทศบาลตำบลแสนสุข จัดอยู่ในประเภทอากาศแบบฝนเมืองร้อนเฉพาะฤดู หรือแบบทุ่งหญ้าเมืองร้อน ฤดูมรสุมตะวันตกเฉียงใต้จะมีอากาศชุ่มชื้นและฝนตกตลอดฤดู แต่ในฤดูหนาวนั้นจะมีอากาศแห้งแล้ง

(1) อุณหภูมิ

อุณหภูมิเฉลี่ยของเทศบาลตำบลแสนสุข อยู่ระหว่าง 25.7 ถึง 29.9 องศาเซลเซียส เมื่อเปรียบเทียบกับระดับอุณหภูมิที่น่าสบาย (comfort zone) ซึ่งอยู่ระหว่าง 22-27 องศาเซลเซียสแล้วมีเพียงช่วงระหว่างเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนมกราคมที่มีอากาศเย็นสบาย ส่วนเดือนอื่น ๆ นั้นนับว่าอากาศค่อนข้างร้อน

(2) ความชื้นสัมพัทธ์

โดยเฉลี่ยอยู่ระหว่างร้อยละ 68.1 ถึง 82.5 เฉพาะช่วงระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงเดือนพฤศจิกายน ซึ่งตรงกับฤดูฝนเป็นเวลาถึง 7 เดือน ที่มีความชื้นสัมพัทธ์สูงกว่าร้อย 75

(3) ปริมาณน้ำฝน

โดยเฉลี่ยปีละ 1,267.5 มิลลิเมตร อยู่ในเกณฑ์ปานกลางฤดูฝนของเทศบาลตำบลแสนสุข จะเริ่มต้นในเดือนมิถุนายนไปสิ้นสุดราวเดือนตุลาคม เมื่อเปรียบเทียบการระเหยของน้ำและปริมาณน้ำฝนแล้ว พบว่ามีช่วงที่ขาดน้ำอยู่ถึง 5 เดือน

(4) ลม

ทิศทางลมหลักพัดมาจากทิศใต้เป็นเวลา 8 เดือน ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์จนถึงกันยายน ความเร็วลมโดยเฉลี่ยระหว่าง 5.9-7.8 น๊อต ความเร็วลมสูงสุดที่บันทึกไว้ 68 น๊อต

3. จำนวนประชากรและครัวเรือน

จำนวนประชากรและครัวเรือนในเขตเทศบาลตำบลแสนสุข เมื่อปี 2532 มีอาคารบ้านเรือน 9,469 หลัง ประชากร 29,215 คน ความหนาแน่นประชากรเฉลี่ย 1,441 คน/ตร.กม.

ในปี 2537 อัตราการเจริญเติบโตของชุมชนในช่วงระยะ 5 ปี มีอาคารบ้านเรือนเพิ่มขึ้นเป็น 12,343 หลัง เพิ่มขึ้น 2,874 หลัง เฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ 575 หลัง ประชากรเพิ่มเป็น 32,425 คน เพิ่มขึ้น 3,210 คน เฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ 642 คน อัตราความหนาแน่นประชากรเพิ่มเป็น 1,600 คน/ตร.กม.

อัตราการเพิ่มของประชากรในเขตเทศบาลตำบลแสนสุข เพิ่มขึ้นร้อยละ 2.20 ต่อปี ในขณะช่วงปี 2526-2531 ซึ่งเป็นสุขาภิบาลแสนสุข อัตราเพิ่มของประชากรเพียงร้อยละ 1.27 ต่อปี

ในปี 2538 (สำรวจเมื่อสิงหาคม 2538) เทศบาลตำบลแสนสุขมีประชากรรวม 33,506 คน (ชาย 16,504 คน หญิง 17,002 คน) จำนวน 6,578 ครอบครัว อาคารบ้านเรือน 12,872 หลัง

4. เชื้อชาติ ศาสนา การศึกษาและสาธารณสุข

4.1 เชื้อชาติ ศาสนา ประเพณี และวัฒนธรรม

ประชากรในเขตเทศบาลตำบลแสนสุขส่วนใหญ่มีเชื้อชาติไทย และนับถือศาสนาพุทธ ดังนั้นประเพณีและวัฒนธรรมที่ถือปฏิบัติกันอย่างสม่ำเสมอมักเกี่ยวเนื่องกับเชื้อชาติ และความเชื่อทางศาสนา เช่น พิธีการทางศาสนา งานฉลองเทศกาลต่างๆ และงานบุญอุปสมบท เป็นต้น ภายในเขตเทศบาลตำบลแสนสุข มีวัดในพระพุทธศาสนา 6 วัด สำนักสงฆ์ 2 แห่ง และโบสถ์คริสต์ 1 แห่ง

4.2 การศึกษา

สถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนในเขตเทศบาลตำบลแสนสุขตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงสถาบันอุดมศึกษา และสถาบันฝึกอาชีพ มีรวม 16 แห่ง ดังนี้

ระดับอนุบาล

โรงเรียนเอกชน

1. โรงเรียนนารานุบาล
2. โรงเรียนอนุบาลชลดา

ระดับประถมศึกษา

โรงเรียนสังกัด สปช.

1. โรงเรียนวัดตาลล้อม
2. โรงเรียนวัดบางเป้ง
3. โรงเรียนวอนนภาศัพท์
4. โรงเรียนวัดกลางดอน
5. โรงเรียนบ้านแหลมแท่น
6. โรงเรียนวัดราษฎร์ศรัทธา

โรงเรียนเอกชน

1. โรงเรียนแสนสุขศึกษา
2. โรงเรียนสุขุมวิทยา

ระดับมัธยมศึกษา

โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา

1. โรงเรียนแสนสุข
2. โรงเรียนโสตศึกษา

ทบวงมหาวิทยาลัย

1. โรงเรียนสาธิตพิบูลย์บำเพ็ญ

โรงเรียนเอกชน

1. โรงเรียนสามมุกคริสเตียนวิทยา

ระดับอุดมศึกษา

1. มหาวิทยาลัยบูรพา

สถาบันฝึกวิชาชีพ

1. สถาบันฝึกอบรมวิชาการโรงแรมและการท่องเที่ยว

4.3 การสาธารณสุข

ในเขตเทศบาลตำบลแสนสุขมีหน่วยงานที่ให้บริการด้านสาธารณสุข ดังนี้

- ศูนย์บริการทางการแพทย์ (มหาวิทยาลัยบูรพา)	1	แห่ง
- สถานีอนามัยตำบล	2	แห่ง
- ศูนย์บริการสาธารณสุขของเทศบาล	1	แห่ง

5. สถานประกอบกิจการค้าน่ารังเกียจ ภายในเขตเทศบาลตำบลแสนสุข (ปี 2533)

ที่	กลุ่มกิจการค้าน่ารังเกียจ	จำนวน
1.	ตลาดเอกชน	1
2.	การเลี้ยงสัตว์	3
3.	การทำถนอมและสะสมอาหาร	81
4.	การทำบรรจุสะสมผลิตภัณฑ์ ปุ๋ย เครื่องสำอางค์ และเคมีภัณฑ์ต่าง ๆ	16
5.	การปรุงแต่ง และสะสมผลิตภัณฑ์ที่ได้จากส่วนต่าง ๆ ของพืชและสัตว์	27
6.	การค้า ประดิษฐ์ วัสดุสิ่งของ เครื่องใช้ จากวัตถุต่าง ๆ	23
7.	การทำ แต่ง และสะสมผลิตภัณฑ์จากแร่ธาตุ หรืออื่น ๆ นอกเหนือจากพืช	74
8.	การทำหรือขายบริการ หรืออื่น ๆ	140
	รวม	**365**

6. จำนวนร้านค้า หาบเร่ แผงลอย ในเขตเทศบาลตำบลแสนสุขบริเวณเขาสามมุข ตลาดหนองมน จำแนกดังนี้ (ตัวเลข ตุลาคม 2538)

(1) จำนวนร้านค้า	565	ราย
(2) จำนวนหาบเร่	810	ราย
(3) จำนวนแผงลอย	1,032	ราย
- บางแสน	640	ราย
- เขาสามมุข	16	ราย
- หนองมน	278	ราย
- ทางลงบางแสน	44	ราย
- ทั่ว ๆ ไป	54	ราย

7. โรงแรมและสถานที่พักในเขตเทศบาลตำบลแสนสุข

ลำดับที่	ชื่อโรงแรม-สถานที่พัก	สถานที่ตั้ง	จำนวนห้องพัก (ห้อง)
1.	โรงแรม เอส เอส บางแสนบีช	245/52 ถนนชายหาดบางแสน ต.แสนสุข อ.เมือง จ.ชลบุรี	78
2.	โรงแรมบางแสนวิลล่า	890 หมู่ 13 ถนนขึ้นเขาสามมุข ต.แสนสุข อ.เมือง จ.ชลบุรี	70
3.	โรงแรมซีไซด์ พาเลซ	97/3 หมู่ 7 ถนนทางเข้าบางแสน ต.แสนสุข อ.เมือง จ.ชลบุรี	60
4.	โรงแรมบางแสนบีช รีสอร์ท	55/150 ถนนชายหาดบางแสน ต.แสนสุข อ.เมือง จ.ชลบุรี	131
5.	โรงแรมบางแสน วิลล่า รีสอร์ท	23 หมู่ 14 ถนนชายหาดบางแสน ต.แสนสุข อ.เมือง จ.ชลบุรี	78
6.	โรงแรมแฮปปี้อินน์	78/4 หมู่ 4 ถนนทางเข้าบางแสน ต.แสนสุข อ.เมือง จ.ชลบุรี	78
7.	โรงแรมสุกใสโฮเต็ล	373/45 หมู่ 15 ซอยบางแสน 1 ถนนบางแสนสาย 2 ต.แสนสุข อ.เมือง จ.ชลบุรี	20
8.	สถานตากอากาศแสนสุข	1-48 ถนนชายหาดบางแสน ต.แสนสุข อ.เมือง จ.ชลบุรี	72
9.	บังกาโลว์แสนสบาย	155 ถนนชายหาดบางแสน ต.แสนสุข อ.เมือง จ.ชลบุรี	53

8. คดีอุกฉกรรจ์สะเทือนขวัญ

ในปี 2533 มีคดีอุกฉกรรจ์สะเทือนขวัญรวม 10 ราย เป็นคดีฆ่าคนโดยเจตนา 8 ราย ชิงทรัพย์และวิ่งราวทรัพย์อย่างละ 1 ราย

ในส่วนของคดีที่รัฐเป็นผู้เสียหายในปี 2533 ความผิดอาวุธปืน 30 ราย การพนัน 348 ราย ยาเสพติด 123 ราย และปรามการค้าประเวณี 14 ราย

โครงสร้างการปกครองการบริหารเทศบาลตำบลแสนสุข

1. คณะผู้บริหารเทศบาล (ปี 2538)

(1)	นายสมชาย	คุณปลื้ม	นายกเทศมนตรี
(2)	นายสวัสดิ์	หอมปลื้ม	เทศมนตรี
(3)	นายชัยพร	เจียมตน	เทศมนตรี
(4)	นายสุวิทย์	ชลิตาภรณ์	ประธานสภาเทศบาล
(5)	นายพรมมาศ	ยิ้มละมัย	รองประธานสภาเทศบาล
(6)	นายประนอม	เปรมเจริญ	สมาชิกสภาเทศบาล
(7)	นายพิทักษ์	แสนเจริญ	สมาชิกสภาเทศบาล
(8)	นายเล็ก	ทองระอา	สมาชิกสภาเทศบาล
(9)	นายสมชาติ	คุณปลื้ม	สมาชิกสภาเทศบาล
(10)	นายวรชาติ	ศักดิ์วราสวัสดิ์	สมาชิกสภาเทศบาล
(11)	นายพิรุณ	รัตนประสิทธิ์	สมาชิกสภาเทศบาล
(12)	นายธานินทร์	เรืองสุขศรี	สมาชิกสภาเทศบาล

2. องค์กรบริหาร และส่วนการบริหาร

2.1 องค์กรบริหาร ของเทศบาลตำบลแสนสุข ประกอบด้วย

(1) สภาเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และควบคุมฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงและลับ จำนวน 12 คนอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

(2) คณะเทศมนตรี ทำหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะเทศมนตรี โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี 2 คน

ทั้งนี้โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบงานประจำทั่วไปของเทศบาล

2.2 ส่วนการบริหาร ของเทศบาลตำบลแสนสุข แบ่งออกเป็น

(1) สำนักปลัดเทศบาล มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของเทศบาล ที่มิได้กำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่ของส่วนราชการใด หรืองานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

(2) กองวิชาการและแผนงาน

(3) กองคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและบัญชี การพัสดุและทรัพย์สิน การงบประมาณ งานผลประโยชน์และงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

(4) กองช่าง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมืองและโยธา การสาธารณูปโภค และงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

(5) กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม

(6) กองการศึกษา

(7) หน่วยงานตรวจสอบภายใน

โครงข่ายถนนเทศบาลตำบลแสนสุข

โครงข่ายถนนประกอบไปด้วยถนนที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน และถนนที่กำหนดไว้ในผังเมือง รวมเมืองชลบุรี ระบบถนนในพื้นที่วางผังแบ่งเป็น 4 ระดับ ตามหน้าที่ ความสำคัญ ความเหมาะสม และสอดคล้องกับกิจกรรมในแต่ละย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินดังนี้

(1) ถนนสายประธาน (ถนนสาย ง) ได้แก่ ถนนสายเลียบชายหาดเป็นถนนที่มีความสำคัญสูง มีประมาณการจราจรและจำนวนนักท่องเที่ยวใช้เส้นทางนี้เป็นจำนวนมาก กำหนดให้เป็นถนนขนาดเขตทางกว้าง 30 เมตร รองรับการจราจรที่มีความเร็วต่ำ มีช่องทางจราจรไป-กลับ กว้างช่องละ 3 เมตร 4 ช่องจราจร สำหรับจอดรับ-ส่งกรณีฉุกเฉิน 2 ช่องทาง กว้าง 2 เมตร 1 ช่อง มีเกาะกลางถนน กว้าง 3 เมตร และเกาะกั้นช่องจักรยานกว้าง 1 เมตร พร้อมทางเท้าและปลูกต้นไม้กว้าง 4 เมตร ทั้งสองข้างทาง

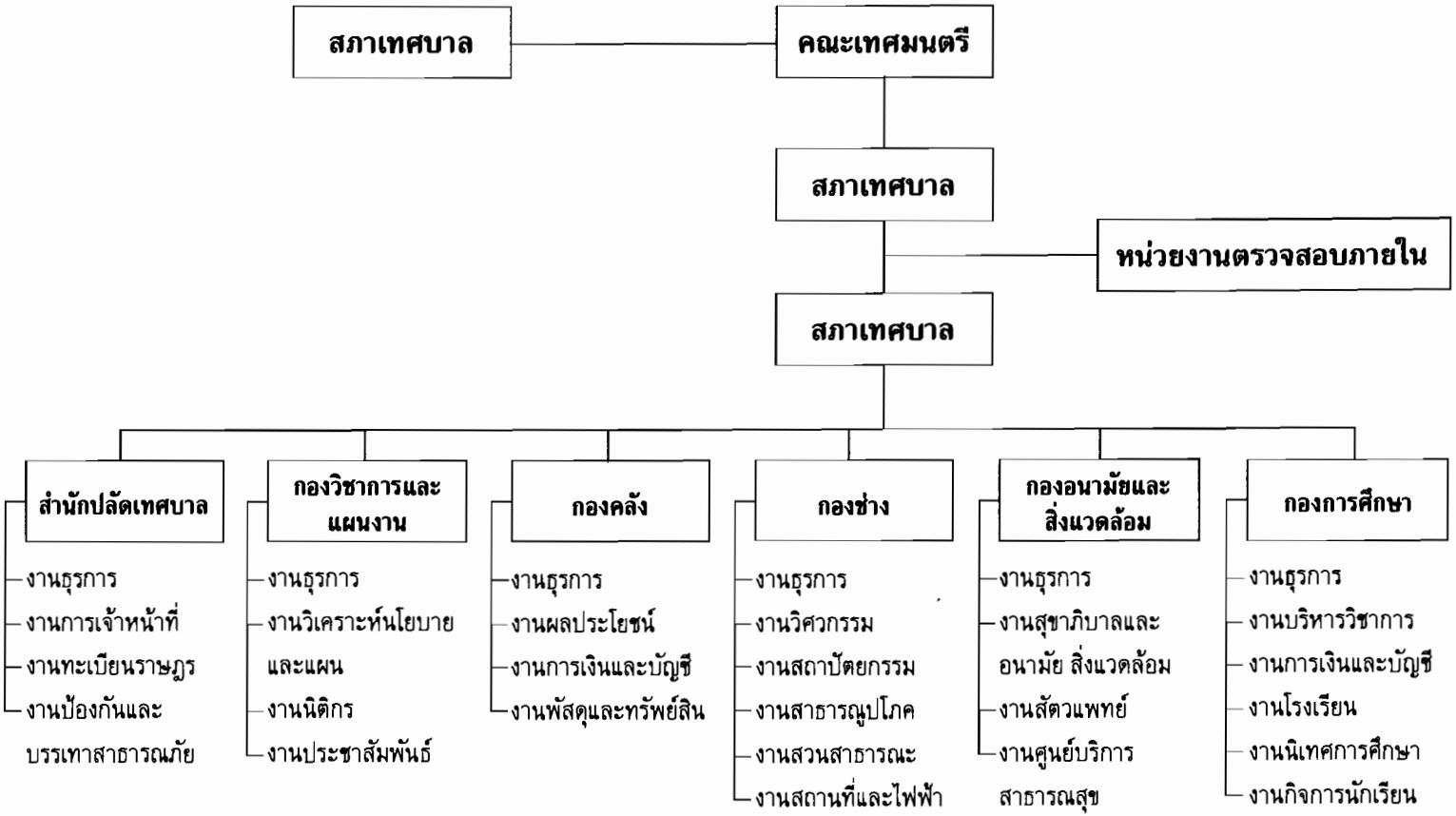
(2) ถนนสายหลัก (ถนนสาย ค) ได้แก่ ทางหลวงจังหวัด หมายเลข 3134,3137 และถนนสายในขนานกับถนนเลียบชายหาด เป็นถนนเพื่อการท่องเที่ยวที่สำคัญ รองรับการจราจรที่จะเข้าหรือออกจากพื้นที่หาดบางแสน รวมทั้งการจราจรประเภทผ่านเมืองที่มีความเร็วสูงปะปนกับจราจรภายในชุมชน ซึ่งมีความเร็วต่ำ กำหนดให้เป็นถนนขนาดเขตทางกว้าง 30 เมตร ประกอบด้วยช่องทางจราจรไป-กลับกว้างช่องละ 3.50 เมตร จำนวน 4 ช่องทาง ช่องทางจราจรสำหรับรถวิ่งช้าหรือจอดรับส่งในกรณีฉุกเฉิน กว้างช่องละ 2.50 เมตร 2 ช่องทาง มีเกาะกลางถนนกว้าง 3 เมตร พร้อมทางเท้า และปลูกต้นไม้กว้าง 4 เมตร ทั้งสองข้างทาง

(3) ถนนสายรอง (ถนนสาย ข) ได้แก่โครงการถนนตัดใหม่สาย ค ตามผังเมืองรวมเมืองชลบุรี รองรับการจราจรจากถนนสายหลัก ถนนสายประธาน และในอนาคตยังสามารถเชื่อมต่อกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 (ถนนสุขุมวิท) ดังนั้นจึงสามารถพัฒนาให้มีความสำคัญด้านการท่องเที่ยวและการคมนาคมติดต่อภายในท้องถิ่นได้ กำหนดให้เป็นถนนเขตทางกว้าง 20 เมตร

ประกอบด้วยช่องทางจราจรไป-กลับ กว้างช่องละ 3 เมตร จำนวน 2 ช่องทาง ช่องทางจราจรสำหรับรถวิ่งช้า หรือจอดรับ-ส่งในกรณีฉุกเฉิน กว้างช่องละ 2.50 เมตร จำนวน 2 ช่องทาง มี เกาะกลางถนนกว้าง 2 เมตร พร้อมทางเท้าและปลูกต้นไม้กว้าง 3.50 เมตร ทั้งสองข้างทาง

(4) ถนนสายย่อย (ถนนสาย ก) ได้แก่ ถนนสายย่อยที่เชื่อมต่อระหว่างถนนสายประธาน (ถนนเลียบชายหาด) เข้ากับถนนสายหลัก (ถนนสายใน) และถนนโครงการตัดใหม่เชื่อมต่อจากถนนสายเลียบชายหาดอ้อมแหลมแท่นไปบรรจบกับถนนสายเลียบชายฝั่งทะเลเขาสามมุก เป็นถนนที่เชื่อมต่อแหล่งท่องเที่ยวบริเวณชายหาดบางแสนเข้าด้วยกัน กำหนดให้เป็นถนนขนาดเขตทางกว้าง 16 เมตร ประกอบด้วยช่องทางจราจรไป-กลับ กว้างช่องละ 3 เมตร จำนวน 2 ช่องทาง ช่องทางจราจรสำหรับรถวิ่งช้า หรือจอดรับ-ส่งในกรณีฉุกเฉินกว้างช่องละ 2.50 เมตร จำนวน 2 ช่องทาง พร้อมทางเท้าและปลูกต้นไม้กว้าง 2.50 เมตร ทั้งสองข้างทาง

โครงสร้างการบริหารเทศบาลตำบลแสนสุข



การพัฒนาเทศบาลตำบลแสนสุข

ศักยภาพทางเศรษฐกิจ

สภาพทางเศรษฐกิจของเทศบาลตำบลแสนสุขนั้น เมื่อประเมินศักยภาพแล้ว มีศักยภาพที่จะเป็นชุมชนศูนย์กลางการท่องเที่ยว และการบันเทิง ให้บริการด้านสถานที่พักตากอากาศ กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว การให้บริการสินค้าอุปโภคบริโภค รวมทั้งมีศักยภาพที่เป็นศูนย์กลางการศึกษาของภาคตะวันออกเป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัยบูรพา และสถาบันวิทยาศาสตร์ทางทะเล ซึ่งศักยภาพแต่ละด้านมีดังนี้ [1] (สำนักปลัดเทศบาล, **แผนพัฒนาเทศบาลตำบลแสนสุข พ.ศ.2535-2539)**

(1) การพาณิชยกรรม

พื้นที่พาณิชยกรรมของเทศบาลฯตั้งอยู่บริเวณชายหาดบางแสนและริมสองข้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 (ถนนสุขุมวิท) บริเวณหนองมน ในปี พ.ศ.2533 กิจกรรมทางด้านพาณิชย์ในเขตเทศบาลฯ มีผู้ประกอบการ รวมทั้งสิ้น 1,819 ราย ประกอบด้วยร้านค้าเครื่องชำ 182 ร้าน ร้านอาหาร - เครื่องดื่ม 248 ร้าน ร้านขายเสื้อผ้า 27 ร้าน ร้านบริการเสริมสวย 99 ร้าน ร้านอุปกรณ์เครื่องเหล็ก - เครื่องยนต์ 45 ร้าน ร้านขายสินค้าเฉพาะอย่างอื่น ๆ 170 ร้าน แผงลอย 1048 ราย เร่ขาย 756 รายและมีตลาดสดเอกชน 1 แห่ง

(2) การอุตสาหกรรม

โรงงานอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลฯ มีจำนวน 45 แห่ง ส่วนใหญ่เป็นโรงงานขนาดเล็กซึ่งกระจายอยู่ทั่ว ๆ ไป ได้แก่โรงงานซ่อมสร้างเครื่องยนต์ 25 แห่ง โรงงานอื่น ๆ ที่เหลือได้แก่ โรงสี โรงเลื่อยไม้ นอกจากนี้ยังมีโรงงานอุตสาหกรรมที่ตอบสนองอุปสงค์ในด้านการผลิตและบริโภคของชุมชน เช่น โรงน้ำแข็ง และโรงฆ่าสัตว์ เป็นต้น

(3) การบริการ

อุตสาหกรรมท่องเที่ยว และกิจกรรมที่เกี่ยวเนื่องของเทศบาลตำบลแสนสุข มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เนื่องมาจากเป็นพื้นที่ที่มีภูมิประเทศ และทิวทัศน์ทางธรรมชาติที่สวยงาม พื้นที่ติดกับชายฝั่งทะเล และอยู่ไม่ห่างจากกรุงเทพมหานครนัก การคมนาคมสะดวก ทำให้สะดวกในการที่จะเดินทางไปท่องเที่ยว และมีสถานที่พัก ประกอบด้วยโรงแรม บังกาโลและเกสท์เฮ้าส์ ห้องพักรวม 750 ห้อง จากปัจจัยต่างๆ ที่เอื้ออำนวยทำให้มีนักท่องเที่ยวชาวไทยจากจังหวัดต่างๆ เดินทางมาท่องเที่ยวจำนวนปีละ 1.4 ล้านคน นับเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจอีกประการหนึ่ง ที่สำคัญ สามารถทำรายได้ให้กับชุมชนเป็นอย่างดี

---

[1] สำนักปลัดเทศบาล, **แผนพัฒนาเทศบาลตำบลแสนสุข ระยะ 5 ปี (พ.ศ.2535-2539)**

(4) การท่องเที่ยว

การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญทางเศรษฐกิจของเทศบาลตำบลแสนสุข เนื่องจากการท่องเที่ยวทำให้ประชากรมีรายได้ มีการสร้างงาน สร้างอาชีพ มีการกระจายรายได้ และช่วยกระตุ้นให้เกิดการลงทุนรวมทั้งการผลิต สถานที่ท่องเที่ยวภายในเขตเทศบาลตำบลแสนสุข ประกอบด้วย

ก) สถาบันวิทยาศาสตร์ทางทะเล

ตั้งอยู่ในบริเวณมหาวิทยาลัยบูรพา ประกอบด้วยพิพิธภัณฑ์สัตว์น้ำประเภทต่าง ๆ และสถานเลี้ยงสัตว์น้ำเค็มเพื่อการศึกษาและวิจัย ซึ่งเปิดให้นักท่องเที่ยวเข้าชมได้ทุกวัน โดยมีเจ้าหน้าที่คอยให้คำแนะนำแก่ผู้เข้าชมด้วย

ข) ชายหาดบางแสน

เป็นชายหาดที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักในหมู่นักท่องเที่ยวมานาน ตั้งอยู่ห่างจากตัวเมืองชลบุรี ประมาณ 13 กิโลเมตร บริเวณชายหาดยาวประมาณ 2.5 กิโลเมตร มีถนนเลียบริมทะเลที่ได้ปรับปรุงใหม่ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ประกอบด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกครบถ้วนทั้งสถานที่พัก บังกาโล ห้องอาบน้ำจืด ร้านอาหารทะเลและสวนสนุก หาดบางแสนในปัจจุบันได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสำหรับนักท่องเที่ยวที่มีเวลาน้อย ซึ่งในวันหยุดราชการหรือสิ้นสุดสัปดาห์จะมีนักท่องเที่ยวชาวไทยมาพักผ่อนนับหมื่นคน

ค) แหลมแท่น

เป็นสถานที่ชมธรรมชาติที่สวยงามอีกบริเวณหนึ่ง อยู่ถัดจากชายหาดบางแสนไปทางทิศเหนือ บริเวณใกล้เคียงเป็นบ้านพักตากอากาศของหน่วยงานราชการหลายแห่ง

ง) เขาสามมุข

ตั้งอยู่ทางด้านเหนือของชายหาดบางแสน มีศาลเจ้าแม่เขาสามมุขเป็นที่เคารพสักการะของคนทั่วไปตรงบริเวณหน้าผาริมทะเล ซึ่งเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีตำนานแห่งความรักของหนุ่มสาวที่จบชีวิตลงตามกันตามที่ได้สาบานรักกันไว้ บริเวณเขาสามมุขนี้มีลิงป่าอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก นักท่องเที่ยวที่ไปเยือนหาดบางแสนมักจะแวะชมลิงป่าที่ลงมารับกล้วยและสักการะเจ้าแม่เขาสามมุขหรือรับประทานอาหารทะเลก่อนที่จะเดินทางกลับ

จ) สวนน้ำโอเชี่ยนเวิลด์

เป็นสวนน้ำ และสวนสนุกอยู่ริมชายหาดบางแสน เหมาะสำหรับการท่องเที่ยวพักผ่อนทั้งครอบครัวภายในประกอบด้วย ทะเลน้ำจืด สไลด์เดอร์ สวนสนุก ภัตตาคาร ร้านอาหาร และร้านจำหน่ายสินค้าอื่น ๆ (ปัจจุบันปิดกิจการแล้ว)

ฉ) หนองมน

เป็นตลาดจำหน่ายสินค้าพื้นเมืองและของที่ระลึกที่ขึ้นชื่อของจังหวัดชลบุรีได้แก่ อาหารทะเลแห้งชนิดต่าง ๆ และของฝากที่รู้จักกันดี คือ ข้าวหลาม ห่อหมก ห้อยจ๊อ และขนมต่าง ๆ ตั้งอยู่ริมถนนสุขุมวิททางแยกเข้าชายหาดบางแสน

(5) จำนวนนักท่องเที่ยว

ใน พ.ศ.2532 มีนักท่องเที่ยวเดินทางมายังสถานตากอากาศบางแสน 1,374,360 คน สูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนนักท่องเที่ยวในสถานที่ท่องเที่ยวข้างเคียง ได้แก่สถาบันวิทยาศาสตร์ทางทะเลบางแสนจำนวน 659,120 คน และสวนสัตว์เปิดเขาเขียว 388,024 คน ในปีเดียวกัน นักท่องเที่ยวที่พักแรมบางแสนมีจำนวน 112,000 คน คิดเป็นร้อยละ 8.2 ของจำนวนนักท่องเที่ยวทั้งหมด ส่วนที่เหลือเป็นนักท่องเที่ยวประเภทเช้าไป-เย็นกลับ หรือไปพักแรมในสถานที่ท่องเที่ยวอื่น ๆ

การประมาณการจำนวนนักท่องเที่ยวและผู้เยี่ยมเยือนที่จะเดินทางเข้าไปท่องเที่ยวในสถานตากอากาศบางแสน เขาสามมุขและแหลมแท่น ในช่วง พ.ศ.2532-2549 เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 4.16 ต่อปี ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นนักท่องเที่ยวชาวไทยจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เนื่องจากระยะการเดินทางใกล้สะดวกและปลอดภัย สำหรับนักท่องเที่ยวจากภาคอื่น ๆ ยังมีน้อยมาก

ปัจจุบันนักท่องเที่ยวในสถานตากอากาศบางแสนที่เข้าพัก ในโรงแรมและบังกาโลต่าง ๆ มีประมาณร้อยละ 8.2 นักท่องเที่ยวเหล่านี้ มีวันพักโดยเฉลี่ย 1.47 วัน จำนวนคนเข้าพักประมาณ 4 คนต่อห้อง สำหรับบังกาโล และ 1.9 คนต่อห้อง สำหรับโรงแรม เฉลี่ยจำนวนคนพักต่อห้องของสถานตากอากาศบางแสนเท่ากับ 2.95 คน จากการสำรวจพบว่านักท่องเที่ยวที่ต้องการเข้าพักในโรงแรมและบังกาโล มีจำนวนถึงร้อยละ 42.8 สรุปความต้องการห้องพักต่อวันของนักท่องเที่ยว

(6) ช่วงเวลาที่นักท่องเที่ยวเดินทางไปเที่ยวสถานตากอากาศ บางแสน

นักท่องเที่ยวที่พักค้างคืนในสถานตากอากาศบางแสน สนใจที่จะเดินทางไปเที่ยวสถานตากอากาศบางแสนมากที่สุด คือช่วงฤดูร้อนระหว่างเดือนมีนาคม - เมษายน มีถึงร้อยละ 39 รองลงมาได้แก่ช่วงเวลาว่างหรือวันหยุดเสาร์อาทิตย์ ประมาณร้อยละ 35 ในช่วงตรุษจีนร้อยละ 17 ในช่วงเทศกาลร้อยละ 6 และมาท่องเที่ยวเดือนละครั้ง หรือ 2 เดือนต่อครั้งประมาณร้อยละ 3

นักท่องเที่ยวไม่พักค้างคืนในสถานตากอากาศบางแสน สนใจที่จะเดินทางไปเที่ยวสถานตากอากาศบางแสนมากที่สุด คือช่วงฤดูร้อน ระหว่างเดือนมีนาคม-เมษายน มีถึงร้อยละ 49 รองลงมาได้แก่ช่วงเวลาว่าง หรือวันหยุดเสาร์-อาทิตย์ ประมาณร้อยละ 33 ในช่วงตรุษจีนร้อยละ 13 มาท่องเที่ยวเดือนละครั้ง หรือ 2 เดือนต่อครั้ง ประมาณร้อยละ 5 สำหรับในช่วงเวลาอื่นๆ จะมีนักท่องเที่ยวมาเที่ยวในสถานตากอากาศบางแสนน้อยมาก

นักท่องเที่ยวพักแรมในสถานตากอากาศบางแสน ส่วนใหญ่จะพักแรมคืนเดียว (ร้อยละ64) พัก 2 คืน (ร้อยละ 29) นักท่องเที่ยวมีค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยประมาณ 560 บาท จำแนกเป็นค่าอาหาร (ร้อยละ 44) ค่าที่พัก (ร้อยละ 34) ค่ายานพาหนะ (ร้อยละ 12) ค่าของที่ระลึก (ร้อยละ 4) อื่น ๆ (ร้อยละ 6)

สภาพปัญหาของเทศบาลตำบลแสนสุข

การสำรวจสภาพปัญหาของเทศบาลตำบลแสนสุข ในแผนพัฒนาเทศบาลตำบลแสนสุข ระยะ 5 ปี (พ.ศ.2535-2539) ระบุสภาพปัญหาโดยรวมของเทศบาลตำบลแสนสุขรวม 12 ปัญหาคือ

(1) ปัญหาถนนคับแคบ ชำรุด ไม่ได้มาตรฐาน และขาดทางเดินเท้า

(2) ปัญหาการจราจรติดขัด

(3) ปัญหาน้ำท่วมขัง

(4) ปัญหาแสงไฟฟ้าแสงสว่างไม่ทั่วถึง

(5) ปัญหาสถานที่ต่าง ๆ ภายในเขตเทศบาลยังไม่สะอาด และขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย

(6) ปัญหาการกำจัดขยะมูลฝอยไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ

(7) ปัญหาน้ำทิ้งจากชุมชน

(8) ปัญหาสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม

(9) ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และนักท่องเที่ยว

(10) ปัญหาผู้ประกอบการเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยว

(11) ปัญหาการจัดเก็บรายได้ยังไม่ทั่วถึง

(12) ปัญหาการให้บริการประชาชนยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ปัญหาที่เป็นปัญหาเฉพาะด้านของเทศบาลตำบลแสนสุข รวม 5 ด้านคือ ด้านโครงสร้างพื้นฐานและระบบบริการพื้นฐาน ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการบริหาร ซึ่งมีลักษณะปัญหาและแนวทางการแก้ไขในแต่ละด้าน ดังนี้

1. ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน และระบบบริการพื้นฐาน

1.1 ปัญหาสภาพผิวจราจรไม่เหมาะสม ทรุดโทรม ไม่เพียงพอ

(1) ลักษณะปัญหา

ถนนภายในเขตเทศบาลตำบลแสนสุขส่วนใหญ่ยังเป็นถนนดินลูกรังและถนนดิน ถนนส่วนใหญ่ก่อสร้างตั้งแต่สมัยเป็นสุขาภิบาลและไม่มีท่อระบายน้ำ เมื่อฝนตก จึงเกิดปัญหาน้ำท่วมขังผิวจราจร ทำให้ผิวจราจรเสียหาย ประกอบกับการที่ส่วนราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เห็นความสำคัญในการฟื้นฟูสถานตากอากาศบางแสน จึงมีเอกชนมาลงทุนประกอบธุรกิจภายในเขตเทศบาลตำบลแสนสุขเพิ่มมากขึ้น ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ จึงไม่เพียงพอ

(2) แนวทางแก้ไข

ก่อสร้างปรับปรุงผิวจราจรให้มั่นคงแข็งแรง ก่อสร้างท่อระบายน้ำพร้อมทางเท้า

กำหนดน้ำหนักรถวิ่งบนผิวจราจร ขยายผิวจราจรให้กว้างเหมาะสมตามหลักการด้านผังเมืองและข้อกำหนดของเทศบาล

1.2 ปัญหาน้ำท่วมขังในบางพื้นที่

(1) ลักษณะปัญหา

พื้นที่ภายในเขตเทศบาลเป็นที่ราบลุ่ม ประกอบกับแต่เดิมไม่มีการวางแผนเกี่ยวกับการระบายน้ำในชุมชนไว้ ท่อระบายน้ำที่มีอยู่ไม่เพียงพอและอุดตันเมื่อฝนตก น้ำระบายไม่ทัน จึงเกิดการท่วมขัง ประชาชนร้องเรียนให้เทศบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

(2) แนวทางแก้ไข

กำหนดแผนแม่บทในการระบายน้ำ ก่อสร้างท่อระบายน้ำตามแผนแม่บท และปรับปรุงคูคลองเพื่อการระบายน้ำ

1.3 ปัญหาการจราจรติดขัด

(1) ลักษณะปัญหา

เทศบาลตำบลแสนสุขตั้งอยู่ริมถนนสุขุมวิท ซึ่งเป็นเส้นทางการคมนาคมที่สำคัญของภาคตะวันออก การเดินทางไปยังจังหวัดต่าง ๆ บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกต้องผ่านตลาดหนองมน ซึ่งมีชื่อเสียงในด้านตลาดสินค้าพื้นเมือง อันได้แก่ ข้าวหลาม ห่อหมก ห้อยจ๊อ ของทะเลแห้ง ขนมและของที่ระลึกอื่น ๆ นักท่องเที่ยวและผู้ที่เดินทางผ่านไปมานิยมแวะซื้อสินค้าที่ตลาดหนองมนก่อนเดินทางกลับ จึงทำให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดบนถนนสุขุมวิทและบนถนนชายหาดบางแสนในช่วงวันหยุดต่าง ๆ เสมอ ในช่วงเวลา 09.00-18.00 น. และติดขัดมากในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์และวันหยุดนักขัตฤกษ์ ระยะเวลาติดขัดมาก เวลา 15.00-19.00 น.

(2) แนวทางแก้ไข

จัดหาเส้นทางจราจรสายเลี่ยงเมือง เพื่อให้รถยนต์ที่ไม่ต้องการผ่านตลาดหนองมนใช้เป็นเส้นทางการเดินและบรรเทาความคับคั่งของยานยนต์บนถนนสุขุมวิท จัดหาที่จอดรถเพิ่มเติมบริเวณชายหาดบางแสน และประสานตำรวจทางหลวง

2. ปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.1 ปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพธรรมชาติ

(1) ลักษณะปัญหา

พื้นที่บริเวณเขาสามมุข ซึ่งเป็นสถานที่ท่องเที่ยวแห่งหนึ่งของเทศบาลตำบลแสนสุข มีความเสื่อมโทรม และไม่ได้มีการพัฒนาพื้นที่ให้เกิดประโยชน์ เขาสามมุขมีสภาพไม่สวยงาม ต้นไม้ประเภทต่าง ๆ รกรุงรัง และประชาชนกับนักท่องเที่ยวมาใช้บริการบนเขาสามมุขจำนวนมาก

(2) แนวทางแก้ไข

วางผังแม่บทบนเขาสามมุข กำหนดงบประมาณที่จำเป็นสำหรับการพัฒนา และชักนำภาคเอกชนเข้ามาลงทุนเพื่อปรับปรุงพื้นที่ให้เหมาะสม

2.2 ปัญหาการรุกล้ำคลองสาธารณะ

(1) ลักษณะปัญหา

ลำคลองต่าง ๆ ภายในเขตเทศบาลตื้นเขินและมีขยะมูลฝอย ประชาชนที่อยู่ติดคลองมีแนวโน้มที่จะก่อสร้างและถมคลองสาธารณประโยชน์เพื่อประโยชน์ส่วนตน และการทิ้งขยะลงคูคลอง

(2) แนวทางแก้ไข

วางแผนปรับปรุงลำคลองให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมและให้บริการการจัดเก็บขยะให้ทั่วถึง

2.3 ปัญหาสถานที่ต่าง ๆ ภายในเขตเทศบาลไม่สะอาดและขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย

(1) ลักษณะปัญหา

บริเวณสถานที่ท่องเที่ยวและชุมชนต่าง ๆ ภายในเขตเทศบาลตำบลแสนสุขยังไม่สะอาดและขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยเฉพาะพื้นที่บริเวณชายหาดบางแสนและตลาดหนองมนมีขยะกระจัดกระจายขยะวันธรรมดา 35-40 ตัน/วัน วันหยุดสุดสัปดาห์และวันหยุดนักขัตฤกษ์ มีปริมาณขยะ 50-60 ตัน/วัน

(2) แนวทางแก้ไข

จัดอัตรากำลัง วัสดุอุปกรณ์ด้านการรักษาความสะอาดให้เพียงพอกับปริมาณการจัดเก็บขยะ จัดหาถังรองรับขยะตั้งบริเวณชุมชนและสถานที่ท่องเที่ยว รณรงค์รักษาความสะอาดในเขตเทศบาล ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรักษาความสะอาด และขอความร่วมมือให้ผู้ประกอบการบริเวณชายหาด และตลาดหนองมนช่วยกันดูแลเรื่องความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของท้องถิ่น

2.4 ปัญหาการกำจัดขยะมูลฝอยไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ

(1) ลักษณะปัญหา

การกำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักวิธีการทางสุขาภิบาล นอกจากนี้ บริเวณสถานที่ทิ้งขยะมีกลิ่นเหม็นและเป็นแหล่งเพาะพันธุ์แมลงวัน ทำให้บริเวณสถานที่ใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากกลิ่นเหม็นและแมลงวันซึ่งเป็นพาหะนำโรคทางเดินอาหาร

เทศบาลไม่มีสถานที่ทิ้งขยะของตนเอง ปัจจุบันเอกชนให้ใช้ที่ดินเป็นสถานที่ทิ้งขยะเป็นการชั่วคราว 4 ไร่ ไม่เพียงพอต่อปริมาณขยะที่ต้องกำจัด ซึ่งใช้การเผาแต่กำจัดขยะไม่หมด

เพราะมีขยะเปียก/แห้งรวมกันส่วนการปรับปรุงวิธีการกำจัดขยะเป็นวิธีฝังกลบดินตามหลักวิชาการไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากขาดที่ดินเป็นของตนเองและขาดเครื่องจักรกล

(2) แนวทางแก้ไข

จัดซื้อที่ดินสำหรับเป็นสถานที่ทิ้งขยะของเทศบาลเนื้อที่ 30 ไร่ขึ้นไป ใช้วิธีกำจัดขยะมูลฝอยโดยวิธีฝังกลบดิน และจัดหาเครื่องจักรกลมาใช้ในการกำจัดขยะมูลฝอยตามวิธีฝังกลบดิน

2.5 ปัญหาขาดระบบการบำบัดน้ำเสียชุมชน

(1) ลักษณะปัญหา

น้ำเสียจากอาคารร้านค้าและสถานประกอบการต่าง ๆ ถูกปล่อยลงทะเลโดยตรงโดยมิได้รับการบำบัดก่อน หากปล่อยทิ้งไว้โดยมิได้แก้ไขจะทำให้เกิดปัญหาสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ มีปริมาณน้ำเสียจากอาคารร้านค้าและสถานประกอบการต่าง ๆ ปล่อยลงสู่ทะเลโดยตรงวันละประมาณ 8,500 ลูกบาศก์เมตร

(2) แนวทางแก้ไข

ศึกษา สำรวจและจัดหาสถานที่ก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสียให้สามารถบำบัดน้ำเสียได้ไม่ต่ำกว่าวันละ 8,500 ลูกบาศก์เมตร พร้อมกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชนก่อนระบายลงสู่แหล่งน้ำส่วนรวม

2.6 ปัญหาสภาพแวดล้อมและคุณภาพน้ำทะเลเริ่มมีการเปลี่ยนแปลง

(1) ลักษณะปัญหา

น้ำทะเลมีสภาพขุ่นและสีดำคล้ำ ชายหาดและน้ำทะเลได้รับการสะสมของเสียจากชุมชนที่ระบายลงสู่ทะเลโดยตรง ในบางช่วงเวลามีคราบน้ำมันลอยเข้าสู่ชายหาด เนื่องจากขาดการบำบัดน้ำทิ้งอาคาร มีการถ่ายเทน้ำมันเครื่องที่ใช้แล้วลงทะเลและกิจกรรมการตัดเรือเก่าทำให้น้ำมันเครื่องลอยเข้าสู่ชายหาด

(2) แนวทางแก้ไข

มีการกำหนดมาตรการในการบำบัดน้ำทิ้งชุมชนก่อนปล่อยลงสู่ระบบน้ำรวม และขอความร่วมมือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการควบคุม ตรวจสอบ และแก้ไขคุณภาพน้ำทะเล

3. ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ

3.1 ปัญหาผู้ประกอบการเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยว

(1) ลักษณะปัญหา

ผู้ประกอบอาชีพค้าขาย และให้บริการต่าง ๆ มักฉวยโอกาสโก่งราคา หรือเอาเปรียบในด้านการให้บริการแก่นักท่องเที่ยว ราคาสินค้าค่าบริการต่าง ๆ ในบริเวณตลาดหนองมน

และชายหาดบางแสนแพงกว่ามาตรฐาน ผู้ประกอบการให้เช่าบริการบางอย่าง เช่น สกู๊ตเตอร์ผู้ให้เช่าได้ขันน็อตสกรูหรือเครื่องยนต์ให้หลวม เมื่อนักท่องเที่ยวเช่าไปแล้วเกิดความเสียหายก็เรียกค่าเสียหายในราคาที่แพงเกินความจริง

(2) แนวทางแก้ไข

กำหนดมาตรการในการควบคุมและจัดระเบียบผู้ประกอบการหาบเร่ แผงลอยบริเวณชายหาดบางแสนและตลาดหนองมน และจัดระเบียบผู้ประกอบการเรือสกู๊ตเตอร์ เรืออ่างลูกยางเก้าอี้ผ้าใบถ่ายรูปบริเวณชายหาดบางแสนพร้อมกับจัดตั้งกรรมการกลุ่มผู้ประกอบการต่าง ๆ

เพื่อคอยประสานงานระหว่างเทศบาลกับสมาชิกภายในกลุ่มในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยจัดให้มีการประชุมร่วมกันเป็นประจำ

3.2 ปัญหาสถานที่ท่องเที่ยวทรุดโทรม

(1) ลักษณะปัญหา

สถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ เช่น ชายหาดบางแสน แหลมแท่น และเขาสามมุขมีสภาพทรุดโทรม เนื่องจากเป็นสถานที่ท่องเที่ยวซึ่งประชาชนรู้จักและนิยมมาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากเป็นระยะเวลานาน นักท่องเที่ยวจำนวนมากแออัดบริเวณชายหาดบางแสน ตั้งแต่วงเวียนถึงหน้าบ้านพักรับรองของสำนักนายกรัฐมนตรี และมีสภาพความทรุดโทรมของชายหาดบางแสน แหลมแท่น และเขาสามมุข

(2) แนวทางแก้ไข

วางแผนแม่บทปรับปรุงพื้นที่ชายหาดบางแสนอย่างมีขั้นตอน ปรับปรุงพัฒนาพื้นที่บริเวณเขาสามมุขโดยก่อสร้างปรับปรุงถนนรอบเขา ปลูกต้นไม้สองข้างทาง ก่อสร้างถนนเข้าแหลมแท่น ก่อสร้างทางเท้าตั้งแต่วงเวียนไปทางทิศใต้จนถึงหาดวอนนภาเพื่อขยายบริเวณที่ท่องเที่ยวเป็นชายหาดเพิ่มขึ้น พร้อมทั้งปลูกต้นมะพร้าว ไม้ดอกไม้ประดับตลอดแนว ปรับปรุงสถานที่สาธารณะให้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชนและนักท่องเที่ยว

3.3 ปัญหาการใช้พื้นที่ในน้ำทะเลไม่เป็นระเบียบ

(1) ลักษณะปัญหา

นักท่องเที่ยวลงเล่นน้ำทะเล และมีกีฬาทางน้ำประเภทต่าง ๆ ปะปนอยู่ในบริเวณเดียวกัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุทางน้ำได้

(2) แนวทางแก้ไข

กำหนดโซนกิจกรรมทางน้ำให้เหมาะสมโดยแยกเขตการว่ายน้ำ การขับเรือ และเรือสกู๊ตเตอร์ออกจากกัน

4. ปัญหาทางด้านสังคม

(1) ลักษณะปัญหา

การให้บริการสาธารณสุขไม่ทั่วถึงแก่ประชาชนและนักท่องเที่ยว มารดาและเด็กทารก

ในเขตเทศบาลไม่ได้รับการแนะนำดูแลเรื่องสุขภาพอนามัย และประชาชนขาดความรู้เรื่องการวางแผนครอบครัว

(2) แนวทางแก้ไข

เพิ่มบุคลากร สถานที่ อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้เพื่อการบริการสาธารณสุขและรักษาพยาบาล ปรับปรุงสภาพแวดล้อมและการสุขาภิบาลชุมชน ขยายการส่งเสริมสุขภาพโดยเฉพาะด้านอนามัยแม่และเด็ก การโภชนาการ บริการวางแผนครอบครัวด้วยหน่วยเคลื่อนที่ในชุมชนต่าง ๆ

5. ปัญหาด้านการบริการ

(1) ลักษณะปัญหา

เทศบาลยังไม่สามารถจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้ทั่วถึง การป้องกันและระงับอัคคีภัยยังไม่มีประสิทธิภาพ การตรวจสอบค้นหา และกำหนดเลขหมายแก่บ้านที่ปลูกสร้างใหม่ยังไม่เป็นระบบ และการให้บริการข่าวสารข้อมูลแก่ประชาชนและนักท่องเที่ยวไม่ทั่วถึง

(2) แนวทางแก้ไข

จัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดเก็บภาษีให้ครบถ้วน จัดซื้อรถยนต์ดับเพลิง รถยนต์บรรทุกน้ำ อุปกรณ์ดับเพลิง พร้อมเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ดับเพลิงฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน สำรวจและตั้งชื่อถนน ตรอก ซอย ในเขตเทศบาลทั้งหมด และกำหนดเลขหมายประจำบ้าน ภายในเขตเทศบาลตำบลแสนสุขใหม่ตามชื่อถนน ตรอก ซอย และขยายการติดตั้งเสียงตามสายในบริเวณชุมชนทั่วเขตเทศบาล

จากการระบุปัญหาเฉพาะด้าน 5 ด้าน ข้างต้น เทศบาลตำบลแสนสุขได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลเพื่อสอบถามความต้องการว่าต้องการอะไร ซึ่งจัดลำดับความต้องการได้ 17 ประการคือ

ลำดับที่	ความต้องการ
1.	ให้ปรับปรุงเส้นทางการคมนาคม ภายในเขตเทศบาลให้สามารถสัญจรไปมาอย่างสะดวก ปลอดภัย
2.	ให้จัดหาถังขยะมาตั้งวางในบริเวณสถานที่สาธารณะ ถนน ตรอก ซอยต่าง ๆ ให้ทั่วถึง และเพียงพอ
3.	ให้ปรับปรุงสภาพแวดล้อมภายในเขตเทศบาลให้เหมาะสมกับการเป็นเมืองท่องเที่ยว รวมทั้งการจัดสร้างสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และสนามเด็กเล่นเพิ่มขึ้น
4.	ให้ขยายบริการด้านน้ำประปาให้ทั่วถึง
5.	ให้เพิ่มมาตรการในด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและนักท่องเที่ยว
6.	ให้พัฒนาเรื่องความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของตลาด ร้านค้า ถนน และชายหาด
7.	ให้แก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดในถนนสุขุมวิท รวมถึงการจัดหาเครื่องหมาย และสัญญานจราจรมาติดตั้ง การก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามบริเวณหน้าตลาดหนองมน
8.	ให้แก้ไขปัญหาท่อระบายน้ำในบริเวณตลาดหนองมน และบริเวณใกล้เคียงอุดตันด้วยการขุดลอก และทำความสะอาดท่อระบายน้ำ
9.	ให้ขยายเขตการติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะให้ทั่วถึง
10.	ให้ควบคุมราคาสินค้าให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน
11.	ให้ปรับปรุงการให้บริการของเทศบาลให้รวดเร็วยิ่งขึ้น
12.	ให้จัดการบริการหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ออกไปให้บริการแก่ประชาชนตามสถานที่ห่างไกลชุมชน
13.	ให้จัดทำบัตรสงเคราะห์รักษาพยาบาลฟรีแก่ผู้มีรายได้น้อย
14.	ให้จัดหาสถานที่จอดรถในบริเวณตลาดหนองมน และชายหาดบางแสนเพิ่มขึ้น
15.	ให้ฟื้นฟูงานประเพณีวันไหล บางแสน
16.	ให้กำจัดสุนัขจรจัด ในบริเวณแหล่งชุมชน และแหล่งท่องเที่ยว
17.	ให้ปลูกต้นไม้ในบริเวณถนนสายต่าง ๆ

นโยบายและแนวทางพัฒนาเทศบาลตำบลแสนสุข (ตามแผนพัฒนาเทศบาลแสนสุข 5 ปี)

1. นโยบายการพัฒนา แผนพัฒนาเทศบาลกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาของเทศบาลเพื่อเป็นแนวทางของผู้บริหารเทศบาลในการพัฒนาเทศบาล ช่วงปี 2535-2539 ดังนี้

(1) ปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในเขตเมืองให้ได้มาตรฐาน

(2) ปรับปรุงสภาพแวดล้อมในเขตเมืองให้เหมาะสมกับการเป็นเมืองท่องเที่ยว โดยสอดคล้องกับธรรมชาติ

(3) ส่งเสริมให้เกิดการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชนในท้องถิ่น

(4) เสริมสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและเยาวชน

(5) ส่งเสริมการศึกษา เสริมสร้างและพัฒนาอุดมการณ์ของประชาชนและเยาวชน

(6) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองตามขั้นตอนที่เหมาะสม

(7) อนุรักษ์และส่งเสริมประเพณีของท้องถิ่น

(8) ส่งเสริมให้มีการบริการสาธารณสุข และการอนามัยแก่ประชาชนโดยทั่วถึง

(9) ควบคุมและส่งเสริมการอนามัยของกิจการร้านอาหารและภัตตาคาร

(10) ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลให้สามารถบริการประชาชนและนักท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(11) พัฒนาเครื่องมือเครื่องใช้และสถานที่ปฏิบัติงานให้เพียงพอทันสมัยและเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน

(12) ปรับปรุงระบบงบประมาณและจัดทำแผนที่ภาษีเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล

2. เป้าหมายการพัฒนา

เป้าหมายการพัฒนาในช่วงปี 2535-2539 มีดังนี้

2.1 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

(1) จัดอบรมและแนะแนวอาชีพให้แก่เยาวชนและสตรี ปีละ 2 ครั้ง

(2) จัดตั้งศูนย์เยาวชน 1 แห่ง

(3) ก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาล 1 แห่ง

(4) ก่อสร้างสถานีดับเพลิงและบ้านพักพนักงานดับเพลิง จำนวน 20 หน่วย

(5) ก่อสร้างบ้านพักพนักงานเทศบาล จำนวน 60 หน่วย

(6) ก่อสร้างสถานธนานุบาล 1 แห่ง

(7) ปรับปรุงสวนสาธารณะ 1 แห่ง

(8) จัดสร้างสวนสุขภาพ 1 แห่ง

(9) ก่อสร้างสนามกีฬาเทศบาล 1 แห่ง

(10) ส่งเสริมการจัดแข่งขันกีฬาของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในเขตเทศบาลทุกประเภท

2.2 การขยายโอกาสทางการผลิต การตลาด การจ้างงาน

(1) ส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์จำหน่ายสินค้าพื้นเมือง 2 แห่ง

(2) จัดตลาดนัดทุกวันจันทร์

(3) จัดประกวดสินค้าพื้นเมือง ปีละ 1 ครั้ง

(4) ปรับปรุงพื้นที่บริเวณชายหาดบางแสนด้วยการปลูกต้นมะพร้าว ไม้ดอกไม้ประดับ ติดตั้งดวงโคมไฟฟ้าเก้าอี้พักผ่อน ตั้งวางถังรองรับขยะ ก่อสร้างลานเอนกประสงค์ และติดตั้งป้ายสัญลักษณ์ทางการท่องเที่ยว

(5) วางทุ่นกำหนดเขตความปลอดภัยในการว่ายน้ำ ตลอดแนวชายหาด ยาวประมาณ 2,000 เมตร

(6) จัดตั้งหน่วยรักษาความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยว 1 หน่วย

(7) จัดตั้งศูนย์ประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยว 1 ศูนย์

(8) จัดตั้งหน่วยปฐมพยาบาลนักท่องเที่ยว 1 หน่วย

(9) ก่อสร้างหอคอยสังเกตุการณ์ชายหาดบางแสน 2 ชุด

(10) ติดตั้งป้ายต้อนรับเข้าเขตเทศบาล 2 ป้าย

(11) ติดตั้งแผนที่เขตเทศบาลขนาดใหญ่ 3 ป้าย

(12) กำหนดระเบียบการควบคุมกิจการค้าต่าง ๆ ในบริเวณชายหาดบางแสนและตลาดหนองมน

(13) ออกเทศบัญญัติด้านการอนุรักษ์แนวชายหาด และทรัพยากรด้านการท่องเที่ยว จำนวน 1 ฉบับ

(14) ดำเนินการประชาสัมพันธ์ กระตุ้นเตือนให้ประชาชน และนักท่องเที่ยวเห็นความสำคัญของการรักษาทรัพยากรทางการท่องเที่ยว ด้วยสื่อประเภทต่าง ๆ ตลอดปี

2.3 การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1) ก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย ภายในเขตเทศบาลตำบลแสนสุข จำนวน 2 แห่ง

(2) จัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยโดยวิธีฝังกลบดิน จำนวน 1 แห่ง

(3) ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและนักท่องเที่ยวให้ความร่วมมือในการรักษาความสะอาด โดยเสียงตามสายของเทศบาล และเอกสารเผยแพร่ รวม 5,000 ฉบับ

(4) รณรงค์รักษาความสะอาดของถนน ทางเดินเท้า ตรอก ซอย ท่อและทางระบายน้ำ ทุกสายภายในเขตเทศบาล

(5) ขุดลอกคลองระบายน้ำ ปีละ 1 ครั้ง

(6) ขอความร่วมมือจากหน่วยงาน องค์กร พ่อค้า ประชาชน ภายในเขตเทศบาลในการพัฒนาชุมชน ในวันสำคัญของชาติ ปีละ 2 ครั้ง

(7) จัดทำแผ่นป้ายรณรงค์รักษาความสะอาดติดตั้งในบริเวณชุมชน และสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ จำนวน 10 ป้าย

(8) พัฒนาคลองและบริเวณริมคลองให้สะอาด และปรับปรุงเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ จำนวน 4 แห่ง

(9) ดำเนินการควบคุมและแก้ไขมลพิษจากสิ่งแวดล้อม ภายในเขตเทศบาลตามที่ได้รับการร้องเรียนจากประชาชน

(10) ตรวจสอบ ควบคุม และรักษาคุณภาพน้ำทะเล ให้อยู่ในระดับมาตรฐานปีละ 2 ครั้ง

2.4 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบบริการพื้นฐาน

(1) ก่อสร้างถนน พร้อมท่อระบายน้ำ	จำนวน	20	สาย
(2) ก่อสร้างถนน	จำนวน	4	สาย
(3) ก่อสร้างท่าเทียบเรือ	จำนวน	2	ท่า
(4) ก่อสร้างสะพาน	จำนวน	1	แห่ง
(5) ก่อสร้างทางเดินเท้า	จำนวน	1	สาย
(6) ก่อสร้างท่อระบายน้ำ	จำนวน	1	สาย
(7) ติดตั้งดวงโคมไฟฟ้า	จำนวน	12	แห่ง
(8) ปรับปรุงพื้นที่	จำนวน	1	บริเวณ

(9) จัดระเบียบการจราจร ถนนทุกสายภายในเขตเทศบาล

(10) ปรับปรุงพัฒนาเครื่องหมายและสัญญาณการจราจร ถนนทุกสายภายในเขตเทศบาล ปีละ 1 ครั้ง

นโยบายคณะเทศมนตรีตำบลแสนสุข

1. ด้านส่งเสริมการท่องเที่ยว

(1) พัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวที่สวยงามเช่น ชายหาดบางแสน เขาสามมุข แหลมแท่น ให้เป็นสถานที่ที่เหมาะแก่การพักผ่อนของนักท่องเที่ยวทุกระดับ

(2) จัดระเบียบผู้ประกอบการบริเวณชายหาด และตลาดหนองมน ให้เป็นระเบียบและควบคุมดูแลเกี่ยวกับเรื่องการให้บริการนักท่องเที่ยว ราคาสินค้ายุติธรรม และความสะอาดปลอดภัยต่อการบริโภค

(3) จัดตั้งศูนย์ประชาสัมพันธ์ชายหาดบางแสน เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารและอำนวยความสะดวกให้กับนักท่องเที่ยว ให้บริการประกาศเด็กพลัดหลงกับผู้ปกครอง และบริการอื่น ๆ

2. ด้านการรักษาความสะอาดและการรักษาสิ่งแวดล้อม

(1) เน้นหนักในเรื่องการรักษาความสะอาดบริเวณสถานที่ท่องเที่ยวและแหล่งชุมชนในเขตเทศบาล โดยความร่วมมือระหว่างพนักงานเทศบาลกับประชาชนชาวแสนสุข

(2) จัดหาวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัย เพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการจัดเก็บขยะและการรักษาความสะอาด เช่นรถกวาดดูดทราย รถบดอัดขยะ รถน้ำ รถขนขยะเคลื่อนที่เร็ว ให้มีจำนวนเพียงพอแก่การปฏิบัติงาน

(3) ส่งเสริมให้มีเขตปลอดขยะ และเน้นหนักในการสร้างจิตสำนึกของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการช่วยกันอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และรักษาความสะอาดในท้องถิ่น

(4) จะต้องมีการจัดการระบบบำบัดน้ำเสีย และการกำจัดขยะที่ถูกวิธี เพื่อรักษาสภาพแวดล้อม และไม่ก่อให้เกิดปัญหามลภาวะในท้องถิ่น โดยการก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสีย 2 แห่ง และกำลังจะดำเนินการกำจัดขยะอย่างถูกวิธี เพื่อปราศจากมลภาวะในเขตเทศบาล

3. ด้านการพัฒนาในเขตเทศบาลตำบลแสนสุข

(1) ดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ โดยการจัดให้มีไฟฟ้า น้ำประปา ใช้ทั่วเขตเทศบาล ระบบการระบายน้ำจะต้องปราศจากน้ำท่วมขัง ถนนทุกสายในเขตเทศบาลจะได้รับการพัฒนาเป็นถนนคอนกรีต ในที่ชุมชนจะมีถนนตัดผ่านเพื่อความสะดวกและการเติบโตของชุมชน

(2) ปรับปรุงสถานที่ท่องเที่ยวให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง จัดให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ไม่หยุดยั้ง โดยความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ตลอดจนประชาชนในท้องถิ่น

4. ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต

(1) จัดให้มีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตเทศบาลเพื่อเลี้ยงดูเด็กเล็กก่อนวัยเรียนในชุมชนหมู่บ้านโชคดีเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ที่ต้องประกอบอาชีพแต่ไม่มีเวลาเลี้ยงดูบุตร

(2) ส่งเสริมประชาชนชาวแสนสุขให้มีความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการจัดอบรมอาสาสมัครสาธารณสุข อบรมด้านการส่งเสริมพัฒนาอาชีพแขนงต่าง ๆ ให้ประชาชนได้มีวิชาชีพ เพื่อเสริมรายได้ให้กับครอบครัว

(3) จัดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ โดยหาที่จัดทำสวนสาธารณะและปรับปรุงสถานที่ท่องเที่ยว นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นสนใจกีฬา โดยการจัดการแข่งขันกีฬาเพื่อความสนุกสนานและความสามัคคีเป็นประจำทุกปี โดยร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในท้องถิ่น

(4) ส่งเสริมประเพณีท้องถิ่น โดยการอนุรักษ์วัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่น และจัดกิจกรรมการแสดง เช่นงานประเพณีก่อพระทรายวันไหลบางแสน และร่วมกับองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่นจัดงานเพื่อสาธารณะกุศลต่าง ๆ เช่น งานประเพณีทอดกฐินวัดแจ้งเจริญดอน งานวันผู้สูงอายุ

(5) จัดตั้งศูนย์บริการสาธารณสุข เพื่อให้การรักษาพยาบาลแก่ประชาชนชาวแสนสุข และรักษาฟรีให้กับผู้มีรายได้น้อย

5. ด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(1) จัดให้มีการฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เพื่อให้ประชาชนมีความรู้และมีการเตรียมการป้องกันภัยต่าง ๆ

(2) จัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่ช่วยในการป้องกันภัยให้พอเพียง เช่น รถดับเพลิง รถน้ำ ถังน้ำยาเคมีดับเพลิง เครื่องสูบน้ำ เครื่องหาบหาม เครื่องมือเครื่องใช้ในการผจญเพลิง

(3) ประสานกับสถานีตำรวจภูธรแสนสุข ในการจัดเจ้าหน้าที่ตำรวจมาดูแลความเรียบร้อย และอบรมเจ้าหน้าที่เทศกิจในการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน

(4) เจ้าหน้าที่งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จะต้องให้บริการประชาชนหากเกิดภัยหรือเหตุร้ายใด ๆ อย่างเต็มกำลังทันทีที่ได้รับแจ้ง เพื่อพิทักษ์ทรัพย์สินของประชาชนให้ได้รับความเสียหายน้อยที่สุด

ผลการพัฒนาเทศบาลตำบลแสนสุข (ปี 2532-2538)

คณะผู้บริหารเทศบาลตำบลแสนสุขได้ดำเนินการพัฒนาเทศบาลนับแต่เริ่มจัดตั้ง ดังนี้

1. ผลการดำเนินงานปี 2532 ใช้งบประมาณในการพัฒนาเทศบาล 10,988,150 บาท ดังนี้

(1) โครงการปรับปรุงถนน 6 โครงการ งบประมาณจำนวน	3,346,000 บาท
(2) โครงการวางท่อระบายน้ำ 5 โครงการ งบประมาณ	3,650,400 บาท
(3) โครงการวางท่อประปา 3 โครงการงบประมาณ	446,750 บาท
(4) โครงการปรับปรุงอาคารสำนักงานเทศบาล	3,500,000 บาท
(5) โครงการก่อสร้างป้ายนอกเขตเทศบาล	45,000 บาท

2. ผลการดำเนินงานปี 2533 ใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนา จำนวน 19,629,150 บาท ดังนี้

(1) โครงการปรับปรุง ก่อสร้างถนน 4 โครงการ งบประมาณ	14,486,150 บาท
(2) โครงการวางท่อระบายน้ำ 2 โครงการ งบประมาณ	2,320,000 บาท
(3) โครงการก่อสร้างปรับปรุงห้องประชุมสำนักงานเทศบาล	600,000 บาท
(4) โครงการก่อสร้างโรงจอดรถขยะ และ ซื้อรถยนต์บรรทุกขยะ 6 ล้อ 1 คัน งบประมาณ	900,000 บาท

(5) โครงการจัดทำป้ายชื่อถนน 291,000 บาท

(6) โครงการวางท่อสารดับเพลิง 2 โครงการ งบประมาณ 516,000 บาท

(7) โครงการปรับปรุงทางเท้า 1 โครงการ งบประมาณ 416,000 บาท

(8) ซื้อกล้องวัดมุม 100,000 บาท

3. ผลการดำเนินงานปี 2534 ใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนา จำนวน 5,521,335 บาท ดังนี้

(1) โครงการวางท่อระบายน้ำ 2 โครงการ งบประมาณ 3,450,000 บาท

(2) โครงการซื้อที่ดินสร้างโรงบำบัดน้ำเสีย 1,000,000 บาท

(3) โครงการปรับปรุงพื้นที่ทางเข้าบ้านพักสำนักนายกรัฐมนตรี บริเวณแหลมแท่น งบประมาณ 700,000 บาท

(4) โครงการป้ายจราจร 216,935 บาท

(5) โครงการป้ายชื่อถนน 90,400 บาท

(6) ซื้อวิทยุ เครื่องไซเรนรถดับเพลิง 120,400 บาท

4. ผลการดำเนินงานปี 2535 ใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนา จำนวน 30,141,350 บาท ดังนี้

(1) โครงการปรับปรุงสร้างถนน 9 โครงการ งบประมาณ 25,257,000 บาท

(2) โครงการวางท่อระบายน้ำ 1 โครงการ งบประมาณ 400,000 บาท

(3) โครงการจัดซื้อที่ดินก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสีย 1,000,000 บาท

(4) ขยายเขตไฟฟ้า 100,000 บาท

(5) สร้างสวนสาธารณะแหลมแท่น 644,900 บาท

(6) ก่อสร้างปรับปรุงวงเวียนชายหาดบางแสน 2,200,000 บาท

(7) ขยายเขตเสียงตามสาย 200,000 บาท

(8) การจราจร 195,450 บาท

(9) ซื้อวิทยุ รับ-ส่ง มือถือ 144,000 บาท

5. ผลการดำเนินงานปี 2536 ใช้งบเพื่อการพัฒนา จำนวน 37,014,149 บาท ดังนี้

(1) โครงการปรับปรุง สร้างถนน 4 โครงการ งบประมาณ 16,427,600 บาท

(2) โครงการปรับปรุงทางเท้า 2 โครงการ งบประมาณ 3,222,500 บาท

(3) โครงการขยายไฟฟ้า ติดตั้งไฟทางเท้า 4 โครงการ งบประมาณ 10,495,849 บาท

(4) โครงการสร้างโรงจอดรถขยะ ซื้อรถเก็บขยะ และ รถเข็นขยะ รวม 3 โครงการงบประมาณ 2,330,000 บาท

(5) วางท่อสารดับเพลิง 360,000 บาท

(6) ปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ 100,000 บาท

(7) สร้างบ้านพักคนงานเทศบาล งบประมาณ 4,078,200 บาท

6. ผลการดำเนินงานปี 2537 ใช้งบเพื่อการพัฒนาจากแหล่งต่าง ๆ รวม 6 แหล่ง งบประมาณรวมทั้งสิ้น 52,562,760 บาท ดังนี้

6.1 งบประมาณรายจ่ายจากรายได้ของเทศบาลตำบลแสนสุข จำนวน 8,758,560 บาท

1. ก่อสร้างถนน ค.ส.ล. พร้อมท่อระบายน้ำซอยไก่ย่าง	2,056,000 บาท
2. ติดตั้งระบบการจ่ายน้ำบริเวณสวนบนเขาสามมุข	212,960 บาท
3. จัดซื้อรถยนต์บรรทุกน้ำ 10 ล้อ จำนวน 1 คัน	1,350,000 บาท
4. จัดซื้อรถบรรทุกตรวจการณ์ จำนวน 2 คัน	720,000 บาท
5. ติดตั้งดวงโคมไฟฟ้าบริเวณข้างโรงแรมซีไซด์	130,000 บาท
6. ติดตั้งโคมไฟฟ้าบริเวณไทพิพัฒน์สุดเขตเทศบาล	140,000 บาท
7. ติดตั้งดวงโคมไฟฟ้าบริเวณสามแยก ถ.เนตรดี 1 ติดถนนมาบมะยม สามแยกเนตรดี 1 ตัดกับบางแสนล่าง	70,000 บาท
8. ติดตั้งดวงโคมไฟฟ้าบริเวณบ้านพักคนงาน	50,000 บาท
9. ก่อสร้างถนนศาลาสว่างผล ฝั่งทิศตะวันตก เชื่อม ถนนมิตรสัมพันธ์	657,000 บาท
10. ก่อสร้างท่อระบายน้ำ ค.ส.ล.พร้อมบ่อพักบริเวณ ศาลาสว่างผล และตลาดหนองมน	1,072,600 บาท
11. จัดซื้อรถดูดสิ่งปฏิกูล จำนวน 1 คัน	1,000,000 บาท
12. จัดซื้อรถยนต์บรรทุกน้ำ 10 ล้อ จำนวน 1 คัน	1,300,000 บาท

6.2 งบประมาณรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ กรมการปกครอง จำนวน 22,684,000 บาท

1. ก่อสร้างปรับปรุงผิวจราจรถนนมิตรสัมพันธ์	1,100,000 บาท
2. ก่อสร้างถนน ค.ส.ล.พร้อมท่อระบายน้ำถนนซอย เชื่อมภายใน พื้นที่ริมถนนสาย 2 ฝั่งตะวันออก	21,584,000 บาท

6.3 งบประมาณรายจ่าย จากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

1. ก่อสร้างปรับปรุงพื้นที่เพื่อนันทนาการและขยาย ผิวจราจรริมทะเล ถนนอ้อมเขาสามมุข	8,000,000 บาท

6.4 งบประมาณรายจ่ายจากโครงการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 9,620,200 บาท

1. ก่อสร้างปรับปรุงถนนข้างศาลศรีโพธิ์	1,414,500 บาท
2. ก่อสร้างปรับปรุงถนนทางเข้าวัดท้ายดอน ถ.เปรมใจราษฎร์	1,470,500 บาท
3. ก่อสร้างทางเดินเท้าเชื่อมทางเดินชายหาดตอนบน ตอนล่าง ชายหาดบางแสน	960,000 บาท

4. วางท่อประปาถนนสายข้างมหาวิทยาลัยบูรพา 530,750 บาท
5. วางท่อประปาถนนเปรมใจราษฎร์ 2,714,250 บาท
6. วางท่อประปาถนนสายหลังวัดตาลล้อม 1,869,300 บาท
7. วางท่อประปาถนนเชื่อมระหว่างถนนสันติเกษมและถนนมาบมะยม 307,200 บาท
8. วางท่อประปาถนนสายหาดวอน 353,700 บาท

6.5 งบประมาณรายจ่ายจากเงินพัฒนาจังหวัด

1. ก่อสร้างปรับปรุงสวนสาธารณะเขาสามมุข 3,500,000 บาท

7. โครงการที่ดำเนินการปี 2538 ใช้งบเพื่อการพัฒนาจากแหล่งต่าง ๆ จำนวน 74,600,510 บาท ดังนี้

7.1 งบประมาณรายจ่ายรายได้ของเทศบาลตำบลแสนสุข จำนวน 3,126,310 บาท

1. ขยายเขตเสียงตามสาย 2 โครงการ 114,435 บาท

โครงการที่ 1 จากปากทางแยกบ้านกำนันพลไปตามถนนเปรมใจราษฎร์ผ่านถนนเปรมประชาไปจนถึงหมู่บ้าน

โครงการที่ 2 จากทางแยกโรงงานทำขาตู้เย็นไปตามถนนสายมาบมะยมจนถึงทางแยกเข้าหมู่บ้านทรายแก้ว

2. จัดซื้อรถยนต์บรรทุกน้ำ 10 ล้อ ความจุ 15,000 ลบ.ลิตร พร้อมกับอุปกรณ์ปั๊มน้ำ จำนวน 1 คัน 1,350,000 บาท
3. ก่อสร้างปรับปรุงถนน ค.ส.ล.เชื่อมสุขุมวิทเข้าวัดกลางดอน 389,600 บาท
4. จัดซื้อเครื่องตัดหญ้าแบบสายสะพาย จำนวน 5 เครื่อง 37,500 บาท
5. จัดซื้อเครื่องตัดหญ้าแบบเซ็นชนิดสูบนอน จำนวน 2 เครื่อง 13,000 บาท
6. ก่อสร้างและปรับปรุงอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 286,275 บาท
7. จัดซื้อรถเข็นกระบะเหล็กชนิดล้อคู่ จำนวน 10 คัน 13,000 บาท
8. จัดซื้อรถตู้โดยสารจำนวน 1 คัน 599,500 บาท
9. จัดซื้อเครื่องพ่นฝอยละอองสะพายหลัง สำหรับพ่นกำจัดแมลงและพาหะนำโรค จำนวน 1 เครื่อง 22,000 บาท
10. จัดซื้อเครื่องไมโครคอมพิวเตอร์ จำนวน 2 ชุด 165,000 บาท
11. จัดซื้อวิทยุรับ-ส่ง ชนิดมือถือจำนวน 6 เครื่อง 72,000 บาท
12. สมทบค่าก่อสร้างปรับปรุงถนนเชื่อมมิตรสัมพันธ์และถนนลงชายหาดบางแสน 64,000 บาท

7.2 โครงการจากงบประมาณรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเมืองที่มีลักษณะพิเศษ (ท่องเที่ยว) จำนวน 54,225,000 บาท

1. ก่อสร้างถนนบางแสนล่างไปจนถึงด้านหน้าโรงเรียนโสตศึกษา พร้อมถนนเชื่อมซอยแจ่มจันทร์ และถนนเชื่อมซอยเนตดี 1 กับถนนบางแสนล่าง 38,122,000 บาท
2. ก่อสร้างถนนเชื่อมเปรมใจราษฎร์และถนนเข้าวัดตาลล้อม (บ้านผู้ใหญ่อู๊ด) 8,847,000 บาท
3. ก่อสร้างถนนเชื่อมเปรมใจราษฎร์บริเวณข้างเมรุ วัดตาลล้อมหมู่บ้านเหมือง 7,256,000 บาท

7.3 โครงการจากงบประมาณรายจ่าย จากเงินอุดหนุนทั่วไป จำนวน 3,449,200 บาท

1. ก่อสร้างอาคารพักอาศัยคนงาน จำนวน 20 ห้อง 2,007,000 บาท
2. ก่อสร้างรั้วรอบบ้านพักคนงาน 392,200 บาท
3. ก่อสร้างต่อเติมอาคารบ้านพักอาศัยคนงาน จำนวน 10 ห้อง 505,000 บาท
4. ก่อสร้างห้องน้ำ-ห้องส้วม 400,000 บาท
5. ก่อสร้างหลังคาคลุมบ่อเก็บน้ำบริเวณบ้านพักคนงาน 70,000 บาท
6. ติดตั้งเสาอากาศทีวีรวมพร้อมระบบเดินสาย เข้าสู่บ้านพักคนงาน 75,000 บาท

7.4 โครงการจากงบประมาณรายจ่าย จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรมการปกครอง

1. ก่อสร้างปรับปรุงถนนเชื่อมมิตรสัมพันธ์ และถนนลงชายหาดบางแสน 1,100,000 บาท

7.5 โครงการก่อสร้างจากงบประมาณรายจ่าย จากองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1. ก่อสร้างที่จอดรถ 5 จุด และติดตั้งไฟฟ้า ถนนบางแสนสาย 1 ฝั่งตะวันตก 6,900,000 บาท

7.6 โครงการจากงบประมาณรายจ่ายจาก สส. (นายสนธยา และนายวิทยา คุณปลื้ม)

1. จัดซื้อรถลอกท่อระบายน้ำและดูดทรายบนผิวถนน 5,800,000 บาท

การจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเทศบาล

สถานะทางการคลังของเทศบาลตำบลแสนสุข

1. สถานะการคลังสุขาภิบาลแสนสุข (พ.ศ.2525-2531)

ตารางที่ 1 แสดงสถานะทางการคลังของสุขาภิบาลแสนสุข พ.ศ. 2525-2531

พ.ศ.	รายรับจริง : บาท	รายจ่ายจริง : บาท
2525	5,635,520.00	5,441,473.00
2526	5,121,680.00	5,005,080.00
2527	3,917,023.00	4,858,227.00
2528	6,213,912.84	5,635,220.93
2529	8,330,950.56	7,730,269.13
2530	7,751,643.09	7,468,181.93
2531	7,274,134.14	6,612,027.40

จากข้อมูลตารางที่ 1 รายรับ-รายจ่าย ของสุขาภิบาลตำบลแสนสุข ช่วงปี 2525-2531 มีรายได้ทั้งจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน เงินอุดหนุน อยู่ระหว่าง 4-7 ล้านบาท ซึ่งเป็นรายได้ที่ต่ำ และฐานะของการคลัง มีอัตราเพิ่มไม่สม่ำเสมอ ขึ้น ๆ ลง ๆ แสดงถึงความไม่แน่นอนของฐานการคลัง

แต่เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลรายรับจริงระหว่างสุขาภิบาลตำบลแสนสุข ในปี 2531 กับเทศบาลตำบลแสนสุข ซึ่งยกฐานะเป็นเทศบาล ในปี 2532 พบว่า รายได้ของเทศบาลเพิ่มขึ้น จากการเป็นสุขาภิบาลถึง 2.5 เท่า เมื่อพิจารณาในรายได้แต่ละหมวดจะพบว่า รายได้หมวดภาษีอากรเพิ่มขึ้น 2 เท่า หมวดค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น 1.5 เท่า หมวดรายได้จากทรัพย์สินเพิ่มขึ้น 2 เท่า หมวดเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้น 6 เท่า และหมวดรายได้เบ็ดเตล็ดเพิ่มขึ้น 3.5 เท่า รายละเอียดตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงการเปรียบเทียบรายรับจริง ระหว่างสุขาภิบาลแสนสุขและเทศบาลตำบลแสนสุข ปี 2531-2532

หมวด/ประเภท	สุขาภิบาล ปี 2531	เทศบาล ปี 2532
หมวดภาษีอากร	4,679,533.61	10,698,656.53
หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	771,203.54	1,072,529.55
หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	490,757.79	823,794.06
หมวดเงินอุดหนุน	726,000.00	4,369,720.00
หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	167,139.00	562,725.96
เงินอื่น ๆ (จากเงินสะสม)	439,500.00	-
รายรับจริง	7,274,134.14	17,527,489.10

2. สภาพการคลังเทศบาลตำบลแสนสุข (พ.ศ. 2532-2537)

ตารางที่ 3 รายรับของเทศบาลตำบลแสนสุข (พ.ศ.2532-2537)

งบประมาณรายรับ (หมวด)	2532	2533	2534	2535	2536	2537
1. ภาษีอากร	10,698,657	17,917,027	19,971,703	21,618,825	25,756,714	29,360,855
2. ค่าธรรมเนียม	1,072,592	1,500,485	1,528,083	1,286,190	1,601,870	1,827,691
3. รายได้จากทรัพย์สิน	823,794	1,052,351	1,586,475	2,248,067	2,495,659	2,696,042
4. เงินอุดหนุน	4,369,720	15,770,060	17,566,145	20,616,900	30,631,900	47,237,880
5. รายได้เบ็ดเตล็ด	562,726	1,385,608	1,305,401	1,665,348	1,808,026	3,452,489
6. เงินสะสม	-	-	-	3,648,000	-	1,245,200
รวม	17,527,489	37,625,531	41,957,807	51,083,330	62,293,569	85,820,157

ที่มา : กรมการปกครอง

ตารางที่ 4 แสดงรายรับจริงเทศบาลตำบลแสนสุข ปี 2535-2537

หน่วย : บาท

หมวด	ประเภท	ปี 2535	ปี 2536	ปี 2537	ตัวเลขประมาณการ ปี 2538	ตัวเลขประมาณการ ปี 2539
ภาษีอากร	ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	4,145,315	5,689,148	6,737,350	6,000,000	6,800,000
	ภาษีบำรุงท้องที่	988,167	1,094,860	1,123,740	1,060,000	1,060,000
	ภาษีป้าย	383,128	763,377	925,858	820,000	900,000
	ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ	1,997,328	1,922,472	2,246,380	2,000,000	2,250,000
	ภาษีสุรา	1,726,416	967,672	1,249,125	1,000,000	1,250,000
	ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์	10,904,515	11,311,329	12,664,379	11,000,000	14,000,000
	ภาษีสรรพสามิต	1,414,714	3,948,856	4,354,246	4,300,000	4,350,000
	อากรฆ่าสัตว์	59,242	59,000	59,777	63,000	63,000
	รวมภาษีอากร	**21,618,825**	**25,756,714**	**29,360,855**	**26,243,000**	**31,573,000**
ค่าธรรมเนียม	ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์	101,178	100,866	102,057	108,000	108,000
ค่าปรับ	ค่าธรรมเนียมเก็บขยะมูลฝอย	393,850	527,000	740,945	700,000	1,200,000
ใบอนุญาต	ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา	-	7,149	-	5,000	5,000
	ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน	8,008	7,628	7,989	6,000	6,000
	ค่าธรรมเนียมตรวจแบบสร้างอาคาร	-	334,158	261,779	100,000	100,000
	ค่าธรรมเนียมทำบัตรประชาชน	14,160	9,770	10,710	10,000	10,000

(ต่อ) ตารางที่ 4 แสดงรายรับจริงเทศบาลตำบลแสนสุข ปี 2535-2537

หน่วย : บาท

หมวด	ประเภท	ปี 2535	ปี 2536	ปี 2537	ตัวเลขประมาณการ	
					ปี 2538	ปี 2539
	ค่าปรับผู้ละเมิดกฎหมายและเทศบัญญัติ	13,380	17,350	23,480	15,000	20,000
	ค่าปรับผิดสัญญา	-	-	20,520	1,000	1,000
	ค่าปรับตาม พ.ร.บ.จราจรทางบก	97,660	189,990	15,700	15,000	150,000
	ค่าปรับผู้ปรับผู้ทำบัตรเกินกำหนดเวลา	19,350	8,790	6,220	6,000	6,000
	ค่าใบอนุญาตปลูกสร้างอาคาร	194,290	5,620	5,000	10,000	10,000
	ค่าใบอนุญาตประกอบกิจการค้าน่ารังเกียจ	219,350	217,400	249,550	250,000	400,000
	ค่าใบอนุญาตสะสมอาหาร	140,850	141,500	151,700	150,000	150,000
	ค่าใบอนุญาตใช้สถานที่/รับจ้างแต่งผม	11,140	12,630	12,100	12,000	12,000
	ค่าใบอนุญาตตั้งตลาดเอกชน	4,000	4,000	6,000	6,000	6,000
	ค่าอนุญาตตั้งแผงลอย	58,274	57,824	61,551	62,000	73,000
	ค่าใบอนุญาตเร่ขายของในตลาด	8,330	7,830	9,820	8,500	14,000
	ค่าใบอนุญาตโฆษณาใช้เครื่องขยายเสียง	2,370	2,365	1,265	8,000	8,000
	ค่าธรรมเนียมเก็บอุจจาระและอื่น ๆ	-	-	-	102,000	102,000
	รวมค่าธรรมเนียมใบอนุญาต	**1,286,190**	**1,601,870**	**1,827,691**	**1,709,500**	**2,409,000**

(ต่อ) ตารางที่ 4 แสดงรายรับจริงเทศบาลตำบลแสนสุข ปี 2535-2537

หน่วย : บาท

หมวด	ประเภท	ปี 2535	ปี 2536	ปี 2537	ตัวเลขประมาณการ ปี 2538	ตัวเลขประมาณการ ปี 2539
รายได้จากทรัพย์สิน	ค่าเช่าที่ดิน	17,237	15,921	22,170	20,000	20,000
	ค่าเช่าห้องอาบน้ำ และห้องสุขา	47,000	47,000	47,000	60,000	60,000
	ค่าเช่าอาคารโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง	773,950	899,600	863,350	800,000	800,000
	ค่าเช่าที่เก็บมะพร้าว	18,500	18,500	19,000	19,000	19,000
	ค่าเช่าทรัพย์สินอื่น	-	-	60,000	5,000	60,000
	ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร	1,339,675	1,451,928	1,611,435	1,700,000	1,800,000
	ดอกเบี้ยเงินฝาก ก.ส.ท.	50,955	62,160	72,337	70,000	72,000
	เงินปันผลโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น	750	750	750	1,000	1,000
	รวมรายได้จากทรัพย์สิน	**2,248,067**	**2,495,859**	**2,696,042**	**2,675,000**	**2,833,000**
เงินอุดหนุน	เงินอุดหนุนเพื่อบูรณะท้องถิ่นและกิจการอื่นทั่วไป	2,961,900	4,206,100	3,639,840	3,789,600	3,877,800
	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาล	1,100,000	1,095,000	1,099,500	1,100,000	-
	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ	15,911,000	11,130,000	21,550,000	-	-
	เงินพัฒนาจังหวัด	644,000	4,490,000	3,500,000	1,000,000	1,000,000
	เงินอุดหนุนเมืองมีลักษณะพิเศษ	-	-	-	54,225,000	53,362,500

(ต่อ) ตารางที่ 4 แสดงรายรับจริงเทศบาลตำบลแสนสุข ปี 2535-2537

หน่วย : บาท

หมวด	ประเภท	ปี 2535	ปี 2536	ปี 2537	ตัวเลขประมาณการ ปี 2538	ตัวเลขประมาณการ ปี 2539
	เงินอุดหนุน ท.ท.ท.	-	-	7,794,700	-	-
	เงินอุดหนุน/สนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ	-	-	76,840	306,800	57,000
	เงินงบพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอ ส.ส.	-	2,170,000	9,577,000	5,800,000	5,800,000
	เงินอุดหนุนจากองค์การบริหารส่วนจว.	-	7,540,000	-	6,936,000	-
	รวมเงินอุดหนุน	**20,616,900**	**30,631,100**	**47,237,880**	**73,157,400**	**57,297,000**
รายได้เบ็ดเตล็ด	รายได้จากผู้ขอตั้งเก้าอี้ผ้าใบ	270,300	325,900	372,100	372,000	372,000
	รายได้จากผู้ขอตั้งห่วงยาง	39,000	41,800	48,600	44,000	44,000
	รายได้จากการเก็บค่ารักษาความสะอาด	695,475	731,180	793,865	800,000	800,000
	รายได้เบ็ดเตล็ด	680,573	709,146	2,237,924	512,000	470,000
	รวมรายได้เบ็ดเตล็ด	**1,665,348**	**1,808,026**	**3,452,489**	**1,728,000**	**2,038,000**
เงินได้อื่น	เงินจ่ายของเงินสะสม	3,648,000	-	1,245,200	-	-
	รวมรายรับทั้งสิ้น	**51,083,330**	**62,293,569**	**85,820,157**	**105,512,900**	**96,150,800**

จากข้อมูลตารางที่ 3 และ 4 แสดงถึงรายรับของเทศบาลตำบลแสนสุข (รายรับจริง) ช่วงปี 2532-2537 มีอัตราเพิ่มขึ้นทุกปี จาก 17.5 ล้านบาท ในปี 2532 เป็น 37.6, 41.9, 51.1, 62.3, 85.8 ล้านบาทในปี 2533-2537 ตามลำดับ รายได้ปี 2537 เพิ่มขึ้นจากปี 2532 ประมาณ 5 เท่าตัว อัตราการเพิ่มของรายได้ เป็นการเพิ่มของหมวดเงินอุดหนุนที่สูงมาก จาก 4.3 ล้านบาทในปี 2532 เป็น 47.2 ล้านบาทในปี 2537 สำหรับรายได้จากภาษีอากรเพิ่มขึ้นเกือบ 3 เท่าตัว จาก 10.7 ล้านบาทในปี 2532 เป็น 29.3 ล้านบาทในปี 2537 รายได้อื่น ๆ ที่เพิ่มขึ้นจำนวนมากคือ รายได้เบ็ดเตล็ด เพิ่มขึ้นจากปี 2532 ในปี 2537 ประมาณ 6 เท่าตัวคือ จาก 0.5 ล้านบาท เป็น 3.4 ล้านบาท

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของรายรับ (รายได้) ของเทศบาลตำบลแสนสุข เฉพาะในปี 2535-2537 จะพบว่า

1) หมวดภาษีอากร มีรายได้เป็นร้อยละ 42.3, 41.2 และ 34.1 ของรายรับทั้งหมด ในปี 2535-2537 ตามลำดับ โดยมีรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์สูงสุด คิดเป็นร้อยละ 50.4, 43.9, 43.0 ของรายได้รวมหมวดภาษีอากร รองลงมาคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

2) หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ มีรายได้เป็นร้อยละ 2.3, 2.5, 2.1 ของรายรับทั้งหมดในปี 2535-2537 ตามลำดับ ค่าธรรมเนียมที่เก็บได้สูงคือ ค่าธรรมเนียมเก็บขยะมูลฝอย คิดเป็นร้อยละ 32.5, 41.1 ของรายได้จากค่าธรรมเนียม

3) หมวดรายได้จากทรัพย์สิน มีรายได้เป็นร้อยละ 4.3, 4.0, 3.1 ของรายรับทั้งหมดในปี 2535-2537 ตามลำดับ รายได้จากทรัพย์สินส่วนมากมาจากดอกเบี้ยเงินฝาก ธนาคาร และ ก.ส.ท. คิดเป็นร้อยละ 62.7, 62.9, 64.6 ของรายได้จากทรัพย์สิน

4) หมวดเงินอุดหนุน มีรายได้เป็นร้อยละ 40.1, 49.2, 55.0 ของรายรับทั้งหมดในปี 2535-2537 ตามลำดับ เงินอุดหนุนที่เทศบาลตำบลแสนสุขได้รับสูงคือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ ซึ่งในปี 2537 ได้รับถึง 21.5 ล้านบาท ขณะเดียวกัน ยังได้รับเงินอุดหนุนจาก ท.ท.ท. ในปี 2537 อีก 7.8 ล้านบาท เพื่อพัฒนาบริเวณเขาสามมุข นอกจากนี้ยังได้รับเงินอุดหนุนจากเงินงบพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของ ส.ส. ปี 2537 จำนวน 89.5 ล้านบาท ประการสำคัญคือ เทศบาลตำบลแสนสุข ถูกจัดให้เป็นเมืองท่องเที่ยวที่จะได้รับเงินอุดหนุนเมืองที่มีลักษณะพิเศษ โดยปี 2538, 2539 ได้รับประมาณปีละ 54 ล้านบาท

ตารางที่ 5 แสดงประเภทภาษีเทศบาลตำบลแสนสุข (พ.ศ.2534-2537)

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทภาษี	ปี 2534	ปี 2535	ปี 2536	ปี 2537
ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเอง	4.682	5.575	7.606	8.847
- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	3.642	4.145	5.689	6.737
- ภาษีบำรุงท้องที่	0.655	0.988	1.095	1.124
- ภาษีป้าย	0.327	0.383	0.763	0.926
- อากรฆ่าสัตว์	0.058	0.059	0.059	0.060
ภาษีที่รัฐจัดเก็บแล้วจัดสรรให้	3.210	5.138	6.839	7.850
- ภาษีมูลค่าเพิ่มและธุรกิจเฉพาะ	1.807	1.997	1.922	2.246
- ภาษีสุรา	0.915	1.726	0.968	1.249
- ภาษีสรรพสามิต	0.488	1.415	3.949	4.355
ภาษีที่รัฐบาลเก็บให้ทั้งจำนวน - ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน	12.079	10.904	11.311	12.664
รวม	19.971	21.617	25.756	29.361

จากตารางที่ 5 เมื่อเปรียบเทียบรายได้ของเทศบาลจากประเภทภาษีของท้องถิ่นแล้ว พบว่า แหล่งภาษีของท้องถิ่นมาจากภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน ซึ่งรัฐบาลจัดเก็บให้เทศบาลแล้วจัดสรรให้ทั้งหมด คือช่วงปี 2534-2537 คิดเป็นร้อยละ 60.6, 50.4, 44.0, 43.2 ของรายได้จากประเภทภาษี

รายได้จากภาษีที่ได้รองมาคือ ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเอง ซึ่งประกอบด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ ช่วงปี 2534-2537 คิดเป็นร้อยละ 23.5, 25.7, 29.5, 30.1 ของรายได้จากประเภทภาษี

3. งบประมาณรายจ่ายของเทศบาลตำบลแสนสุข

ตารางที่ 6 วิเคราะห์รายจ่าย (ตามหมวดรายจ่าย)

ประเภทรายจ่าย	ปี 2535		ปี 2536		ปี 2537		ปี 2538		ปี 2539	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. รายจ่ายจากรายได้										
1.1 งบกลาง	1.719	3.4	1.712	2.7	1.741	2.1	0.976	2.9	1.068	1.1
1.2 รายจ่ายประจำ										
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	4.319	9.3	5.436	9.1	6.799	8.3	5.286	5.2	8.904	9.4
ค่าจ้างชั่วคราว	4.995	21.3	5.939	9.9	5.286	6.5	8.329	8.2	10.247	10.8
ค่าตอบแทนใช้สอยวัสดุ	6.299	13.5	7.553	12.7	8.789	10.8	9.382	9.2	11.537	12.1
ค่าสาธารณูปโภค	0.353	0.7	0.343	0.58	0.41	0.5	0.487	0.5	3.173	3.3
เงินอุดหนุน	0.138	0.5	0.008	0.01	0.017	0.01	0.062	0.1	0.062	0.1
รายจ่ายอื่นๆ	0.056	0.1	0.118	0.2	0.013	0.01	0.001	0	-	-
รวมรายจ่ายประจำ	16.162	34.8	19.397	30.4	21.314	26.2	23.547	23.2	33.923	35.7
1.3 รายจ่ายเพื่อการลงทุน										
ค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง	7.236	156	7.856	12.3	11.646	14.35	4.029	3.0	6.705	7.0
รวม (1.1+1.2+1.3)	25.007	54.1	28.965	45.4	34.701	42.6	28.552	28.2	41.696	43.8
2. รายจ่ายจากเงินอุดหนุน										
เงินอุดหนุนทั่วไป (ลงทุน)	-	-	3.943	6.2	1.727	2.12	3.449	3.4	-	-
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ										
ประจำ	-	-	0.034	0.04	0.075	0.1	0.806	0.3	0.057	0.1
ลงทุน	17.011	36.7	26.425	41.4	40.226	49.50	68.061	67.1	-	
รวมเงินอุดหนุนท้องถิ่น	17.011	36.7	30.402	47.6	42.02	51.6	71.816	71	0.057	
2.2 เงินอุดหนุนพัฒนาจังหวัด									53.362*	56.1
ลงทุน	0.644	1.3	44.7	7	3.5	4.30	1	1	-49.5	
รวม (2.1+2.2)	17.655	38.07	34.872	54.6	45.53	55.90	72.816	72	53.419	56.2
3. รายจ่ายจากงบสะสม										
ลงทุน	3.648	7.9	-	-	1.245	1.5	-	-	-	-
รวมรายจ่ายทุกประเภท (1+2+3)	46.42	100	63.837	100	81.476	100	101.37	100	95.115	100

หมายเหตุ * รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเมืองที่มีลักษณะพิเศษ (เพื่อการลงทุน)

จากข้อมูลตัวเลขรายจ่ายของเทศบาลตำบลแสนสุขช่วงปี 2535-2539 ในตารางที่ 6 แสดงให้เห็นว่า

1) รายจ่ายจากรายได้ของเทศบาลตำบลแสนสุข มีจำนวนน้อยกว่ารายจ่ายจากเงินอุดหนุนนับแต่ปี 2536 เป็นต้นไป คิดเป็นอัตราส่วนระหว่างรายจ่ายจากรายได้/รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเป็นร้อยละ 45.4/54.6, 42.6/55.9, 28.2/71.8 และ 43.8/56.2

2) ในส่วนของรายจ่ายจากรายได้ของเทศบาลตำบลแสนสุขต้องใช้จ่ายเป็นรายจ่ายประจำในปี 2535-2539 คิดเป็นร้อยละ 64.3, 66.9, 61.4, 82.5 และ 81.3 ซึ่งมีอัตรารายจ่ายเพิ่มสูงมากในปี 2538 และ 2539 โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายเป็นค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราว สูงมากในปี 2538-2539 เช่นเดียวกับการตั้งงบประจำในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยวัสดุที่เพิ่มสูงมากในปี 2539

3) งบลงทุนที่เกิดจากรายได้ของเทศบาลตำบลแสนสุขเองมีไม่มากนัก ในปี 2538-2539 มีเพียงร้อยละ 3 และ 7 จากงบประมาณทั้งหมดของเทศบาล

4) งบประมาณเพื่อการลงทุนของเทศบาลตำบลแสนสุขต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนเป็นส่วนใหญ่ข้อพิจารณาที่สำคัญคือ เทศบาลตำบลแสนสุขได้รับการสนับสนุนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการลงทุนจากส่วนกลางสูงมาก โดยเฉพาะในปี 2538 สูงถึง 68 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 67.1 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด

ลักษณะการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลตำบลแสนสุข

หากวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายของเทศบาลตำบลแสนสุข ตามลักษณะแผนงานเพื่อแก้ไขปัญหาของเทศบาลตำบลแสนสุขแล้วพบว่า

1. งานการก่อสร้างถนนและสะพานเป็นงานที่เทศบาลตำบลแสนสุขจัดสรรงบประมาณให้สูงสุด หรือให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก คือ ปี 2535-2538 จัดสรรงบให้จำนวน 24.8 ล้านบาท (53.4%), 2.4 ล้านบาท (8.2%), 37.1 ล้านบาท (45.7%), 55.8 ล้าน (53.2%) และ 57.9 ล้านบาท (61.5%)

2. งานรักษาความสะอาดและสาธารณสถาน ได้รับความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณรองมาคือ ปี 2535-2537 จัดสรรงบให้จำนวน 34.6 ล้านบาท (10%), 9.0 ล้านบาท (31%), 10.2 ล้านบาท (12.5%), 14.9 ล้านบาท (14.2%)

3. งานบำรุงรักษาและบริหารสาธารณูปการ ได้รับความสำคัญลำดับ 3 คือ ปี 2535-2537 จัดสรรงบประมาณให้ 4.8 ล้านบาท (10.4%), 2.8 ล้านบาท (9.8%), 11.8 ล้านบาท (14.5%) และ 12.1 ล้านบาท (11.6%)

4. งานสวนสาธารณะ ได้รับความสำคัญในลำดับ 4 คือ ปี 2535-2537 จัดสรรงบประมาณให้ 1.8 ล้านบาท (3.8%) 1.5 ล้านบาท (5%) 6.5 ล้านบาท (8%) และ 1.5 ล้านบาท (1.4%)

5. **งานอื่น ๆ** ที่ให้ความสำคัญรองลงมาคือ งานติดตั้งบำรุงรักษาไฟฟ้า งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

6. **การจัดสรรงบประมาณ**ของเทศบาลตำบลแสนสุขช่วงปี 2535-2537 ให้ความสำคัญไม่มากนักต่องานด้านสาธารณสุข การแพทย์ กล่าวคือ จะได้รับจัดสรรงบประมาณเพียงร้อยละ 0.2-0.4 ด้านงบการศึกษาได้เพียงร้อยละ 0.4 และงบสวัสดิการสังคมร้อยละ 0.2-0.4 เท่านั้น

7. **งบประมาณรายจ่ายประจำที่เพิ่มสูงขึ้น**โดยเฉพาะงบประมาณในการจ้างลูกจ้างประจำจำนวน 216 อัตรา ทำให้งบประมาณรายจ่ายเพิ่มสูงมาก ซึ่งลูกจ้างที่จ้างเพิ่มขึ้นเป็นไปตามนโยบายรักษาความสะอาดบริเวณชายหาดบางแสน

ทิศทางและอนาคตของเทศบาลตำบลแสนสุข

ผู้นำท้องถิ่นกับการพัฒนา

ผู้นำท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นความเจริญของเทศบาลตำบลแสนสุข คือ นายสมชาย คุณปลื้ม หรือกำนันเป๊าะ ที่ทุกคนทั่วประเทศรู้จักในฐานะนักการเมืองท้องถิ่น ผู้อยู่เบื้องหลังในการผลักดันและสนับสนุนนักการเมืองและการเมืองในระดับชาติ ภาพลักษณ์ที่บุคคลทั่วไปที่มีต่อกำนันเป๊าะ คือผู้มีบารมี มีอำนาจ และอิทธิพลในระดับท้องถิ่น

นายสมชาย คุณปลื้ม มีความผูกพันกับสกุล "แสนเจริญ" ในฐานะ "เขยคนที่ 3" ซึ่งคนในท้องถิ่นให้ความเชื่อถือและไว้วางใจสกุลแสนเจริญมาก เดิมสกุลแสนเจริญ (บิดาของผู้ใหญ่ฝอย) อพยพมาจากเกาะสีชัง มาตั้งถิ่นฐานบริเวณชายหาดบางแสน ประกอบอาชีพประมงโดยการทำโป๊ะซึ่งในอดีตถือว่าเป็นคนมีฐานะ ปัจจุบันครอบครัวสกุลแสนเจริญเลิกอาชีพประมง หันไปประกอบอาชีพทางธุรกิจ โรงแรม ธุรกิจที่ดิน และบ้านจัดสรร โดยดำเนินธุรกิจกันภายในครอบครัวแบบเครือญาติ ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เมื่อนายสมชาย คุณปลื้ม ลูกเขยของผู้ใหญ่ฝอย แสนเจริญ เข้าสู่วงการของการเมืองท้องถิ่น สกุลแสนเจริญโดยนายนิคม แสนเจริญ ก็เข้าสู่การเมืองระดับชาติด้วย โดยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและดำรงตำแหน่งทางการเมืองในคณะรัฐบาล

นายสมชาย คุณปลื้ม ดำรงตำแหน่งนายเทศมนตรีตำบลแสนสุข รวม 3 ครั้ง จากการที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ นายสมชาย คุณปลื้ม เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2538 ระหว่างเวลา 13.50-16.25 น. ณ ห้องทำงาน สามารถวิเคราะห์บทบาทของนายสมชาย คุณปลื้ม ในการพัฒนาเทศบาลตำบลแสนสุขได้ดังนี้

1. การพัฒนาเทศบาลตำบลแสนสุข ปัจจุบันมุ่งรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคตที่มุ่งมาสู่จังหวัดชลบุรี โดยจะพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอาชีพจากการท่องเที่ยว มีงานทำ

2. ประโยชน์ส่วนตัวที่หวังได้จากการพัฒนาท้องถิ่น คือต้องการให้เด็กรุ่นหลังในท้องถิ่นได้ระลึกถึงอีกประการหนึ่งในด้านอาชีพส่วนตัวเป็นผู้รับเหมาก่อสร้าง จึงต้องวิ่งหาเงินมาพัฒนาท้องถิ่นเพื่อจะได้งานทำ

การจัดระเบียบในสถานท่องเที่ยว บริเวณชายหาดบางแสนจะใช้มาตรการอบรม/ลงโทษ เพื่อไม่ให้แม่ค้าสร้างความเดือดร้อนแก่นักท่องเที่ยว เก้าอี้ผ้าใบจะควบคุมราคาไม่ให้ขึ้นจนนักท่องเที่ยวเดือดร้อน จึงคิดค่าธรรมเนียมในราคาถูก หาบเร่แต่เดิมมีลักษณะเหมือนขอทานไปขอเงินนักท่องเที่ยว (ขายแบบขอ) จึงจัดระบบใหม่ซึ่งได้รับความร่วมมือด้วยดี มีการควบคุมไม่ให้หาบเร่เพิ่มขึ้น คอยระวังป้องกันมิให้มีการทะเลาะวิวาทกันระหว่างนักท่องเที่ยวกับผู้ค้าขาย เพราะเกรงจะเสียภาพพจน์ มีการตั้งคณะกรรมการดูแลกันเอง เช่น หาบเร่ เก้าอี้ผ้าใบ รถเข็น เป็นต้น

3. ภาพของบางแสนในอดีตมีธรรมชาติที่สวยงาม แต่ในช่วงของการบริหารงานโดยสุขาภิบาลแสนสุข สภาพธรรมชาติทรุดโทรม ไม่มีใครสนใจ ฟื้นฟู ดูแล มีคดีอาชญากรรมมาก มีการจี้ฆ่า ผู้มาท่องเที่ยวบริเวณเขาสามมุข ไม่มีไฟฟ้า 5-6 โมงเย็นจะมีแต่ความมืด ถนนไม่ดี ขยะมูลฝอยมาก นักท่องเที่ยวที่มาเป็นลักษณะ "ทัวร์ฉิ่งฉับ" บริเวณหาดบางแสน สกปรก ไม่มีระเบียบ ห้องอาบน้ำเป็นสังกะสีกั้นไม่มีระเบียบ สภาพแวดล้อมเช่นนี้เป็นแรงฉุดให้บางแสนตกต่ำ จนไม่มีนักท่องเที่ยวมา ส่งผลให้เศรษฐกิจของประชาชนในชุมชนแสนสุขทรุดไปด้วย

การมุ่งฟื้นฟูจึงต้องใช้อำนาจควบคู่กับบารมีของ นายสมชาย คุณปลื้ม ในการแก้ไขปัญหา วางกฎ ระเบียบ วินัย ย้ายสลัมบริเวณหาดบางแสน พร้อมจัดหาที่อยู่ให้ใหม่ จัดระเบียบหาบเร่แผงลอย เต็นท์/เก้าอี้ผ้าใบ ชายหาด ให้เป็นระเบียบ สะอาดและไม่สร้างความเดือดร้อนแก่นักท่องเที่ยว

4. เป้าหมายการพัฒนาจะมองในอนาคตข้างหน้าที่จะให้เทศบาลตำบลแสนสุขเป็นแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติที่มีทิวทัศน์ตามธรรมชาติเป็นจุดเด่น รองรับการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวระดับกลาง ค่าใช้จ่ายในการท่องเที่ยวไม่สูงเกินไป จึงมีความพยายามประชาสัมพันธ์ภาพพจน์ใหม่ของบางแสนโดยขอร้องขอความช่วยเหลือให้หนังสือพิมพ์ทั้งส่วนกลาง ท้องถิ่น ช่วยเขียนข่าวประชาสัมพันธ์จนประชาชนเริ่มให้ความสนใจมาพัก/เที่ยวมากขึ้น

5. จุดขายการท่องเที่ยวที่วาดภาพไว้ คือ จะให้บริเวณเขาสามมุข รองรับการท่องเที่ยวชมทิวทัศน์ธรรมชาติ และมีความต้องการลงทุนสร้างโรงแรม 10 ชั้น ข้างเขาสามมุข

6. นายสมชาย คุณปลื้ม มีบทบาทในการวางแผนพัฒนาเทศบาลตำบลแสนสุข โดยว่าจ้างนักวิชาการมาวางแผนพัฒนาระยะ 5 ปี (2535-2539) ขณะเดียวกัน ก็เป็นนักวางแผนในตัวเองคือ "แผนอยู่ที่สมอง และความคิด" เมื่อสมองคิดอะไร จะถ่ายทอดให้พนักงานเทศบาล (ฝ่ายช่าง) รับไปดำเนินการต่อ เหตุที่ทำเช่นนี้ได้เพราะเป็นคนที่รู้พื้นที่ทุกตารางนิ้ว รู้ทิศทางการพัฒนา การสั่งงานมิได้ใช้อำนาจสั่งการแต่ฝ่ายเดียว แต่ต้องอาศัยประสบการณ์ส่วนตัวควบคู่กับการปรึกษากับเจ้าหน้าที่ด้านช่างของเทศบาล

7. นายสมชาย คุณปลื้ม ตระหนักดีว่ารายได้ของเทศบาลตำบลแสนสุขที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อการลงทุนด้านการพัฒนาได้ งบประมาณส่วนใหญ่ถูกใช้ไปในงบด้านการบริหาร ทำให้งบลงทุนมีไม่พอ เนื่องจากความกว้างขวางในวงการเมือง และวงการราชการ ทำให้รู้จักแหล่งงบประมาณที่จะดึงมาพัฒนาเทศบาลแสนสุขได้ นายสมชาย คุณปลื้ม มีความเห็นว่าการเป็นผู้นำท้องถิ่นต้องขยันหาเงิน รู้จักแหล่งเงิน ต้องรู้จักกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณ ผู้อำนวยการกองคลังของส่วนราชการต่าง ๆ หากไม่รู้จักก็จะไม่ได้รับงบประมาณ นายสมชาย ยอมรับว่าการจะได้รับงบประมาณมาทำโครงการต้องอาศัย "เส้น" เวลาจะของบประมาณจะจัดทำโครงการเสนอไป แล้วโทรศัพท์ติดต่อผู้มีอำนาจพิจารณาเพื่อประสานการขอรับการสนับสนุน

ระบบพรรคพวก (Spoil System) ในการบริหารเทศบาล นายสมชาย คุณปลื้ม ดึงมาใช้อย่างเต็มที่ เพื่อหาแหล่งเงินมาพัฒนา เขากล่าวว่าได้สั่งสอนคนรุ่นหลังที่จะขึ้นมารับผิดชอบงานเทศบาลต่อไปให้รู้จักผู้ใหญ่ในวงราชการและการเมือง เพื่อประโยชน์ในการประสานงานของงบประมาณ

8. การบริหารงานภายในเทศบาลตำบลแสนสุข นายสมชาย คุณปลื้ม ยังใช้ระบบ "เลี้ยงดู" ลูกน้องเพื่อให้ได้งาน เช่น ซื้อรถยนต์ให้พนักงานเทศบาลที่ดูแลสถานที่ท่องเที่ยว พนักงานแผนกสาธารณสุขเพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และสร้างน้ำใจ

ในกลุ่มประชาชนก็ใช้ในลักษณะเดียวกันเพื่อให้ประชาชนรัก และให้ความร่วมมือ นายสมชาย คุณปลื้ม กล่าวว่า "อย่าต่อว่ากำนันเป๊าะให้แม่ค้าหาดบางแสนฟังนะ เดี๋ยวจะถูกตะเพิด เพราะเขารักกำนัน"

9. แนวความคิดการพัฒนาการท่องเที่ยวคือจะให้มีการจัดสายการท่องเที่ยว จากสถาบันวิทยาศาสตร์ทางทะเล (มหาวิทยาลัยบูรพา) - เขาสามมุข - ตกปลา - ชมหาดบางแสน - รูปปั้นเปรตวัดหลวงพ่อเณร - แหลมแท่น - เขาเขียว (ซึ่งกำลังก่อสร้างถนนจากบางแสนตรงไปเขาเขียว)

10. ปัญหาที่บางแสนกำลังเผชิญอยู่ นายสมชาย คุณปลื้ม วิตกต่อสภาพธรรมชาติของหาดบางแสนช่วงมรสุมมลภาวะทางน้ำจะมารวมตัวที่หาดบางแสน เช่น ขยะตามแหล่งน้ำบางปะกง เกาะสีชัง คลองด่าน แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน มีความคิดจะกั้นอวนรอบบริเวณชายหาดบางแสน แต่แก้ไขไม่ได้ เหลือหนทางเดียวคือต้องให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ร่วมมือกัน ช่วยกันไม่ให้ขยะลงสู่แม่น้ำซึ่งทำให้บางแสนรับภาระมากฝ่ายเดียว

กล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้นำท้องถิ่นที่มีบทบาทและความตั้งใจพัฒนาเทศบาลตำบลแสนสุข คือ นายกเทศมนตรี (นายสมชาย คุณปลื้ม) เพียงคนเดียวที่โดดเด่นในการสร้างแรงผลักดัน เขาเองมีความคิดว่าการพัฒนาท้องถิ่นหัวใจอยู่ที่ "ความตั้งใจจริง" ผู้นำท้องถิ่นไม่ควรนั่งอยู่แต่ห้องทำงาน ต้องออกพื้นที่ตรวจสอบการทำงานตลอดเวลา พร้อมทั้งรับรู้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน การใช้โทรศัพท์ติดต่อเพื่อปรึกษาและขอความร่วมมือจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในจังหวัดและกรมมีความสำคัญและจำเป็น

นายสมชาย คุณปลื้ม มีความคิดว่าผู้นำท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการพัฒนา ต้องมีความตั้งใจและมองเห็นแนวทางแก้ไขปัญหา และดำเนินการอย่างจริงจัง

แนวทางการปฏิบัติงานของ นายสมชาย คุณปลื้ม ได้ขยายเครือข่ายและบทบาทในการช่วยเหลือเทศบาล สุขาภิบาลอื่น ๆ ในเขตภาคตะวันออก ซึ่งผู้นำเหล่านั้นไม่รู้จากช่องทางและแหล่งเงินที่จะดึงมาพัฒนาท้องถิ่น นายสมชาย คุณปลื้ม ก็จะให้ความช่วยเหลือดึงงบประมาณไปให้ นี่คือการขยายเครือข่ายอำนาจ บารมีของท้องถิ่นในระดับอนุภูมิภาค

บทวิเคราะห์ทิศทางและอนาคตของเทศบาลตำบลแสนสุข

บทวิเคราะห์นี้เป็นบทวิเคราะห์เบื้องต้น ซึ่งยังไม่ได้ศึกษาเจาะลึกในรายละเอียด อย่างไรก็ตามจากผลการศึกษาเบื้องต้นพอสรุปวิเคราะห์ทิศทางและอนาคตของเทศบาลตำบลแสนสุขได้ดังนี้

1. ประวัติศาสตร์ของเมืองท่องเที่ยวชายทะเลที่สวยงามและใกล้กรุงเทพมหานครในอดีต น่าจะเป็นจุดเด่นในการรื้อฟื้นภาพแห่งความหลังขึ้นมาใหม่ได้ หากพิจารณาสถานที่ท่องเที่ยว

ชายทะเลในละแวกเดียวกันไม่ว่าจะเป็น ศรีราชา แหลมฉบัง หรือพัทยา ล้วนเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีถาวรวัตถุบดบังสภาพธรรมชาติ อีกทั้งประชาชนทั่วไปไม่มีอิสระในการเดินชายหาดเท่าที่ควร หากบางแสนสามารถฟื้นฟูธรรมชาติคืนมาได้น่าจะเป็นแหล่งดึงดูดนักท่องเที่ยวระดับกลางได้มาก

2. แนวทางการฟื้นฟูเทศบาลตำบลแสนสุข ผู้นำท้องถิ่นและผู้บริหารเทศบาล ควรมีทิศทางที่จะพัฒนา "ชีวิตของชุมชนบางแสน" ที่มีเอกลักษณ์ของตนเองขึ้นมา และให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมีส่วนผูกพันต่อ "ชีวิตของชุมชน" เพื่อสร้างชีวิต สร้างสุขภาพของชุมชน โดยคนในชุมชนนั้น

3. เทศบาลตำบลแสนสุข เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ใกล้เคียงกับแหล่งอุตสาหกรรมภาคตะวันออก แหล่งท่าเรือน้ำลึก แหลมฉบัง แหล่งท่องเที่ยวพัทยา ศรีราชา แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ"เขาเขียว"ดังนั้นผู้นำท้องถิ่นต้องวางบทบาทหรือสถานะของการพัฒนาให้ชัดเจน ผู้นำควรมวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล การจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาเทศบาลตำบลแสนสุข มีความจำเป็นต้องเร่งดำเนินการโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางด้วย

4. การมีผู้นำท้องถิ่นที่เข้มแข็ง เช่น นายกเทศมนตรี (นายสมชาย คุณปลื้ม) นับเป็นโชคดีของชุมชนเทศบาลตำบลแสนสุขที่ได้คนของท้องถิ่นมาพัฒนาปรับปรุงท้องถิ่น แต่พลังอำนาจการพัฒนาของผู้นำแต่เพียงฝ่ายเดียวไม่เพียงพอ ระบบการบริหารจัดการของเทศบาลตามแนวทางการกระจายอำนาจคงให้ผู้บริหารเทศบาลทั้งคณะได้มีส่วนร่วมระดมความคิดในการบริหารเทศบาลและให้ประชาชนมีส่วนร่วมเสนอความคิด นอกจากนี้การพัฒนาเทศบาลควรจะกระจายไปยังสาขาอื่น ๆ ด้วย โดยเฉพาะการพัฒนาคนและพัฒนาคุณภาพชีวิต

5. จุดเน้นการพัฒนาของเทศบาลตำบลแสนสุขช่วง 7 ปีที่ผ่านมา (2532-2538) มุ่งเน้นการปรับปรุง การจัดระเบียบ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และสภาพธรรมชาติ ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญเร่งด่วนลำดับแรกเพื่อพลิกฟื้นภาพลักษณ์ใหม่ของบางแสน ดึงดูดให้นักท่องเที่ยวหันมาสนใจ ซึ่งเป็นทิศทางที่ถูกในระยะ 50 ปี ข้างหน้า ควรมุ่งเน้น "เอกลักษณ์เฉพาะ" ของบางแสน พัฒนาชุมชนดั้งเดิมของบางแสนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

6. ฐานะทางการเงิน การคลัง ของเทศบาลตำบลแสนสุขในปัจจุบันไม่อยู่ในสถานะที่จะเลี้ยงตัวเองได้หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากเงินอุดหนุนในส่วนกลาง จากการที่เป็นเมืองที่มีลักษณะพิเศษทำให้ได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาเพิ่มขึ้น จากการได้รับการสนับสนุนเงินอุดหนุนจากนักการเมืองระดับชาติ ซึ่งเงินอุดหนุนเหล่านี้มิได้มาด้วยระบบการบริหารตามปกติ แต่ได้มาด้วยอำนาจ และบารมีของผู้นำท้องถิ่น หากในอนาคตผู้นำท้องถิ่นคนปัจจุบันวางมือทางการเมืองท้องถิ่น ย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนา ดังนั้นจำเป็นต้องหาทางแก้ไขปัญหาการคลังของเทศบาลตำบลแสนสุขโดย

(1) เร่งปรับปรุงแก้ไขรายได้ของเทศบาลใหม่ โดยปรับปรุงขยายฐานภาษีของท้องถิ่นให้มีแหล่งรายได้เพิ่มมากขึ้น เพิ่มอัตราค่าบริการที่เทศบาลจัดทำให้โดยพิจารณาค่าบริการให้สมดุลย์กับเงินที่เทศบาลลงทุน โดยพยายามสร้างคติใหม่ว่า "จ่ายภาษีดี มีบริการเยี่ยม" พิจารณาปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีให้มีคุณภาพมากขึ้น

(2) ลดรายจ่ายของเทศบาลตำบลแสนสุขที่ไม่จำเป็นลง กิจการใดที่ให้เอกชนรับไปดำเนินการควรจ้างเอกชนทำ เช่น การเก็บขยะและรักษาความสะอาด เพื่อประหยัดงบประมาณในการจ้างลูกจ้างหรือซื้อเครื่องจักรมาจัดทำเอง เพราะจะต้องเสียค่าบำรุงรักษาอันเป็นภาระของเทศบาลในอนาคต

(3) การปรับปรุงการบริหารในสำนักงานให้เล็ก กระทัดรัด การลดบุคลากรที่ไม่จำเป็นจะช่วยลดงบประมาณในการบริหารได้มาก แต่ข้อเสนอนี้ขึ้นอยู่กับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จะยินยอมกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลและการบริหารงานเทศบาลให้ท้องถิ่นเพียงใด หากท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องการอิสระในการบริหารเพื่อความคล่องตัวจริงต้องกล้าเรียกร้อง และทวงอิสระ (Autonomy) ในการบริหารจากส่วนกลาง

(4) การปรับระบบโครงสร้างการคลังท้องถิ่นเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทุกประเภทในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับท้องถิ่น เช่น อัตราเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ตามประชากรไม่เหมาะสม เพราะท้องถิ่นที่เป็นเมืองท่องเที่ยวมีประชาชนภายนอกมาใช้บริการในท้องถิ่นสูง แต่ท้องถิ่นไม่ได้รับภาษีจากนักท่องเที่ยว จึงไม่เป็นธรรมสำหรับท้องถิ่น ถึงแม้จะจัดให้เป็นเมืองที่มีลักษณะพิเศษ มีเงินอุดหนุนให้เฉพาะก็ตาม ทางที่ดีควรให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีของตนเองมากขึ้น เพื่อนำภาษีมาปรับปรุงท้องถิ่น โดยให้ผู้ได้รับประโยชน์จากท้องถิ่นต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายด้านภาษีด้วย

7. เมื่อแนวความคิดในทศวรรษหน้านับแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8 เป็นต้นไป มุ่งเน้นกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจัดการต่อปัญหาของท้องถิ่นเอง ดังนั้นเพื่อเตรียมการรองรับการกระจายอำนาจ เทศบาลตำบลแสนสุขต้องเร่งรัดพัฒนาบุคลากรของตนเองให้มีความพร้อมต่อการกระจายอำนาจ ทั้งด้านขีดความสามารถทางการบริหาร การวางแผน การวิเคราะห์โครงการ การจัดทำงบประมาณ การบริหารโครงการ การติดตามประเมินผล และความรู้ทางเทคนิคเฉพาะด้านตามสาขาการพัฒนาของเทศบาล

8. เทศบาลตำบลแสนสุข มีจุดเด่นประการหนึ่งคือ มีมหาวิทยาลัยบูรพา ซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตั้งอยู่ การประสานความร่วมมือระหว่างเทศบาลตำบลแสนสุขกับมหาวิทยาลัยบูรพาอย่างใกล้ชิดจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการบริหารงานของท้องถิ่น ทั้งนี้ควรขอความร่วมมือให้มหาวิทยาลัยบูรพามีส่วนพัฒนาท้องถิ่นด้านวิชาการ เช่น การพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่น การพัฒนาปรับปรุงการบริหารงานของเทศบาล การร่วมวางแผนพัฒนาเทศบาล รวมถึงการช่วยแก้ปัญหาบางเรื่อง เช่น ปัญหาขยะ มลพิษ และสิ่งแวดล้อม

9. ปัญหาสิ่งแวดล้อม มลพิษ น้ำเสีย ขยะ เป็นภัยอย่างร้ายแรงสำหรับเมืองท่องเที่ยว เทศบาลตำบลแสนสุขจะต้องเร่งวางแผนเพื่อป้องกันและหาทางแก้ไข ปัญหาเหล่านี้อย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะร้านอาหารบริเวณเขาสามมุข สำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ เพื่อรองรับการท่องเที่ยว ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยาของธรรมชาติชายฝั่งทะเลด้วย ดังนั้นการวางแผนด้านสิ่งแวดล้อมจึงต้องเร่งดำเนินการและปฏิบัติตามแผนอย่างเคร่งครัด

10. ในอนาคตของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลไม่อาจดำเนินการได้โดยท้องถิ่นเองอย่างอิสระ เนื่องจากปัญหาของท้องถิ่นบางปัญหา เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ด้วย สภาพพื้นที่ของเทศบาลตำบลแสนสุขใกล้เคียงกับหน่วยราชการปกครองท้องถิ่นอื่น คือ สุขาภิบาลอ่างศิลา เทศบาลตำบลศรีราชา เทศบาลตำบลแหลมฉบัง เมืองพัทยา ดังนั้นควรมีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ร่วมกัน อาทิเช่น การประกอบกิจการร่วมในลักษณะ "สหการ" หรือมีการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น การรวมตัวเป็น "สมาพันธ์การปกครองท้องถิ่นระดับอนุภูมิภาค" น่าจะช่วยให้มีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาในระดับอนุภูมิภาคของท้องถิ่นได้

11. เมื่อภูมิภาคตะวันออกมีความเจริญทางอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การบริการ การท่องเที่ยวมากขึ้น โดยเฉพาะเขตนิคมอุตสาหกรรม เขตการท่องเที่ยว ทำให้มีประชากรอพยพมาอยู่มากขึ้น ความเป็นเมืองมาก การบริการพื้นฐานด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการมีความจำเป็นมากขึ้น การปกครองท้องถิ่นในอนุภูมิภาคชายฝั่งทะเลตะวันออกตามรูปแบบ สุขาภิบาล เทศบาลที่เป็นอยู่ อาจไม่สามารถรองรับการบริหารระดับอนุภูมิภาคที่มีความต่อเนื่องสัมพันธ์กันได้ ดังนั้นจำเป็นต้องมีการพิจารณาปรับปรุงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมต่ออนุภูมิภาคนี้ด้วย

สถาบันนโยบายศึกษา
Institute of Public Policy Studies (IPPS)

.....

สถาบันนโยบายศึกษา จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2528 เป็นสถาบันเอกชนที่ไม่มุ่งหวังผลกำไร มีวัตถุประสงค์และกิจกรรมในการศึกษาวิจัยและนำเสนอนโยบายสาธารณะ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และการพัฒนาระบบรัฐสภาในประเทศไทย

แนวทางการดำเนินงาน

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นองค์กรเล็ก ๆ ที่มีแนวทางการดำเนินงานที่เน้นการสร้างความร่วมมือแบบเครือข่ายกับนักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐ เอกชนและประชาชนในระดับต่าง ๆ

จุดยืนของสถาบันนโยบายศึกษาคือ การค้นหาและนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบาย การสร้างโอกาสให้มีการนำเสนอข้อคิดที่แตกต่าง และแสวงหาจุดร่วมระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ทั้งนี้โดยยึดถือข้อมูลและเหตุผลเป็นสำคัญ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อนำเสนอประเด็นปัญหาสำคัญทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในสังคมประชาธิปไตย และสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในประเด็นปัญหาเหล่านี้ เพื่อเผยแพร่แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและเสนอทางเลือกในเชิงนโยบาย

2. ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้านนโยบาย และให้ความร่วมมือกันระหว่างนักวิชาการ สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสถาบันตัวแทนต่าง ๆ (อาทิ สภาจังหวัด หอการค้า) ข้าราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชนและสาธารณชนทั่วไป

3. เพื่อสนับสนุนการพัฒนาสถาบันตัวแทนประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระบวนการกำหนดนโยบายในทุก ๆ ระดับ

4. เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร กิจการนโยบายสาธารณะ และสนับสนุนการศึกษาทางการเมืองในเรื่องนิติบัญญัติและการบริหาร ตลอดถึงแง่มุมอื่น ๆ ของสังคมประชาธิปไตย

5. เพื่อส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และความชำนาญในกิจการนิติบัญญัติและการบริหาร ระหว่างภาครัฐบาล เอกชน และประชาชนในประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ

โครงการ

สถาบันนโยบายศึกษาดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ดังนี้

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

.....

พบกับรายการ *"โครงการศึกษานโยบายสาธารณะทางวิทยุ"* ดำเนินรายการโดย ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต และคุณดุ่ย ณ บางน้อย ทุกวันเสาร์ เวลา 17.00-18.00 น. ทางสถานีวิทยุ ททท.เอ.เอ็ม. 1494 และวันอาทิตย์ เวลา 06.00-07.00 น. สถานีวิทยุ กทม. เอ.เอ็ม. 873

.....

สถาบันนโยบายศึกษาประสงค์ที่จะเผยแพร่วิดิทัศน์ รายการโทรทัศน์ชุด *"สู่สังคมประชาธิปไตย"* และ *"สังคมสี่มิติ"* ซึ่งออกอากาศทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ ช่อง 11 ในระหว่างปี พ.ศ. 2535-2537 แก่ผู้สนใจเพื่อเป็นสื่อเสริมการเรียนการสอน และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในปัญหาสาธารณะต่าง ๆ

.....

จดหมายข่าวรายเดือน *"ปฏิรูปการเมือง"* นำเสนอสาระข้อมูล และบทวิเคราะห์ทางการเมือง และนโยบายสาธารณะ เป็นอภินันทนาการแก่สมาชิกของสถาบันฯ และสถาบันการศึกษาที่สนใจ

.....

"โครงการค่ายเยาวชนการเมือง" มีวัตถุประสงค์ให้นักศึกษาที่มีภูมิลำเนาในกรุงเทพฯ ได้ศึกษาดูงานภาคสนามแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับนักศึกษาต่างจังหวัด เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจเรื่องการเมืองการบริหาร ภูมิภาคและท้องถิ่น สถาบันนโยบายศึกษาจัดโครงการนี้ปีละ 2 ครั้ง โดยร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในจังหวัดต่าง ๆ

.....

สนใจสมัครเป็นสมาชิกเพื่อรับจดหมายข่าว และส่วนลดราคาสิ่งพิมพ์และสื่อต่าง ๆ ของสถาบันนโยบายศึกษา (IPPS) ได้ที่ 99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทร. 9411832-3 โทรสาร 9411834 (ค่าสมาชิก 500 บาท ตลอดชีพ)

สิ่งพิมพ์สถาบันนโยบายศึกษา

อุตสาหกรรมต่างจังหวัด (2536) *โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์*	60	บาท
การไต่สวนสาธารณะ : มาตรการยุติข้อขัดแย้ง ในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2536) (พร้อมสรุปสัมมนาท้ายเล่ม) *แก้วสรร อติโพธิ*	50	บาท
มติสำคัญของคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจ ยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (2536) *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์*	600	บาท
โครงการพัฒนาจังหวัด (2536) *ตระกูล มีชัย*	80	บาท
ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ....(2536) *เธียรชัย ณ นคร*	80	บาท
วัฒนธรรมกับการสร้างสังคมการเมืองประชาธิปไตย (2537) *ชัยอนันต์ สมุทวณิช*	15	บาท
โครงสร้างและกลไกทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 2 2537) *อมร จันทรสมบูรณ์*	60	บาท
คอนสติติวชั่นแนลลิสม์ (Constitutionalism) ทางออกของประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2537) *อมร จันทรสมบูรณ์*	60	บาท
ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อการปฏิรูปทางการเมือง ตามแนวทางคอนสติติวชั่นแนลลิสม์ (2537) *อมร จันทรสมบูรณ์*	40	บาท
สยามสู่ศตวรรษที่ 21 (พิมพ์ครั้งที่ 2 2537) *ชัยอนันต์ สมุทวณิช*	50	บาท
บริษัท การบินไทย จำกัด (2537) *บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ*	120	บาท
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2537) *บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ* *กัลยา อุดมวิทิต* *วิมลรัตน์ สุขเจริญ*	80	บาท

โครงการทางด่วนพิเศษขั้นที่สอง (2537) 50 บาท
วิมลรัตน์ สุขเจริญ

งบประมาณจังหวัด (2537) 60 บาท
ชัยอนันต์ สมุทวณิช

สภาตำบล (2537) 150 บาท
ตระกูล มีชัย

นโยบายพรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้ง 2538 (2538) 20 บาท
กีรติพงศ์ แนวมาลี
ณัฐทยา ขวัญรักษ์
ประจักษ์ ก้องกีรติ
วิน พรหมแพทย์

กระบวนทัศน์ใหม่ในการศึกษารัฐและสังคม (พิมพ์ครั้งที่ 2 2538) 40 บาท
ชัยอนันต์ สมุทวณิช

การปฏิรูปทางการเมือง (2538) 20 บาท
ชัยอนันต์ สมุทวณิช

100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 2 2538) 150 บาท
ชัยอนันต์ สมุทวณิช

การกระจายอำนาจ (2538) 100 บาท
ตระกูล มีชัย

Policies of Thai Political Parties in the 1995 General Election (1995) 50 บาท
Kiratipong Naewmalee, Nattaya Kuanrak
Prachak Kongkirati, Win Phromphaet
(Translated and edited by Santhad Atthaseree,
David Peters, Parichart Chotiya)

ผ่าทางตันการเมืองไทย (2538) 20 บาท
ชัยอนันต์ สมุทวณิช

ไตรลักษณรัฐกับการเมืองไทย (2538) 150 บาท
ชัยอนันต์ สมุทวณิช

เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย (2538) **180 บาท**

ชัยอนันต์ สมุทวณิช
ปาริชาต โชติยะ บรรณาธิการ

วัฒนธรรมการเมืองและการปฏิรูป (2539) **50 บาท**

วิชัย ตันศิริ

อนาคตการเมืองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2539) **50 บาท**

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

.....

สื่อความรู้ทางการเมืองของสถาบันนโยบายศึกษา

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

สนใจกรุณาติดต่อ สถาบันนโยบายศึกษา 99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทรศัพท์ 941-1832, 941-1833 โทรสาร 941-1834

.....