

บทที่ 1

บทนำ



1. สภาพปัญหา

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ ในโลก ได้มีการพัฒนาไปอย่างน่ามหัศจรรย์ ทั้งนี้เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สังคมและจิตวิทยา ซึ่งประเทศต่าง ๆ ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ลักษณะ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าแต่ละประเทศได้ยึดถือเฉพาะลักษณะใดลักษณะหนึ่งเป็นเด็ดขาด แทบทุกประเทศมักยึดถือทั้ง 3 ลักษณะประกอบกัน แต่ความแตกต่างอยู่ที่ว่าประเทศใดยึดถือลักษณะอะไรเป็นหลักการสำคัญ ซึ่งอาศัยรูปแบบการปกครองของประเทศว่าเป็นการปกครองแบบเอกราช สหพันธรัฐ หรือสหรัฐ หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 3 ประการ ได้แก่

- 1) หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization)
- 2) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (deconcentration)
- 3) หลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization)¹

1) หลักการรวมอำนาจปกครอง เป็นหลักการปกครองที่มีการรวมอำนาจสำคัญไว้ที่ส่วนกลาง รัฐบาลอำนาจดังกล่าวได้แก่ อำนาจในการสั่งการ และอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผลในการสั่งการจะมีอำนาจครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ และต้องปฏิบัติตาม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การที่ส่วนกลางเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการนั่นเอง ซึ่งลักษณะของการสั่งการ หรือกำหนดนโยบายจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับส่วนรวมของประเทศ ทั้งนี้โดยมีหน่วยงานที่

¹บุษกรศรี นิลวงศ์, การปกครองท้องถิ่นทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิบูลย์กิจ 2519), หน้า 109-110.

บริหารราชการประกอบด้วยกระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ รวมทั้งหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่า

หลักการรวมอำนาจปกครองเหมาะสมกับประเทศที่มีขนาดเล็ก และมีปัญหาด้านความมั่นคง ทั้งนี้เพราะการรวมอำนาจทำให้รัฐบาลมีความมั่นคง กล่าวคือ ส่วนกลางสามารถรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของประเทศได้สะดวกและเด็ดขาด นอกจากนี้ทำให้เกิดความประหยัด และมีประสิทธิภาพรวมทั้งมีเอกภาพทางการบริหาร และการปกครอง รวมทั้งมีความสะดวกและบริหารได้อย่างมีระบบ อีกทั้งประชาชนได้รับบริการจากรัฐโดยเท่าเทียมกัน

2) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง เป็นการแบ่งอำนาจและมอบอำนาจของรัฐบาลส่วนหนึ่งให้กับตัวแทนของรัฐบาลที่ประจำในเขตการปกครองใดเขตปกครองหนึ่งตามลักษณะเขตการปกครองที่กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ดี การแบ่งอำนาจนี้ ทางส่วนกลางยังมีอำนาจและสิทธิขาดเกี่ยวกับอำนาจที่มอบไป และอาจเพิกถอนอำนาจที่มอบไปแล้วได้

หลักการแบ่งอำนาจปกครองเหมาะสมกับประเทศขนาดกลาง และไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการแตกแยกของชนในชาติ รวมทั้งเพื่อพัฒนาไปสู่การกระจายอำนาจในอนาคตต่อไป ซึ่งการแบ่งอำนาจทำให้รัฐบาลทราบความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น และสนองความต้องการของประชาชนได้รวดเร็วยิ่งขึ้น กิจการใดที่ผู้รับมอบอำนาจดำเนินการไปได้ก็สามารถดำเนินการได้ทันที นอกจากนี้การแบ่งอำนาจทำให้สามารถแจกจ่ายทรัพยากรให้ท้องถิ่นที่ต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของการพัฒนา

3) หลักการกระจายอำนาจปกครอง เป็นหลักการปกครองที่รัฐบาลคอยควบคุมดูแลการปกครองท้องถิ่นในแง่นโยบาย เพื่อนำให้การดำเนินงานของท้องถิ่นกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือประเทศโดยส่วนรวม แต่อำนาจการปกครองส่วนใหญ่ และเจ้าหน้าที่ดำเนินงานทรัพยากรและงบประมาณ รัฐบาลให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เอง การกระจายอำนาจของรัฐบาลจะกระจายไปให้ท้องถิ่นในระดับต่ำลงมา โดยมีลักษณะเป็นนิติบุคคล

หลักการกระจายอำนาจการปกครองเหมาะสมกับประเทศที่ใช้ระบบบริหารราชการแผ่นดินแบบการกระจายอำนาจ ซึ่งมีลักษณะเป็นรัฐหลายรัฐที่รวมกันเป็นประเทศ จึงจำเป็นต้องมีอำนาจอิสระในตัวเอง หรือเป็นเอกราช แต่มีความเจริญและพัฒนาแล้ว (โดยเฉพาะในแต่ละท้องถิ่น) หรือเป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่ หรือเนื้อที่แยกกันติดต่อกัน ซึ่งการกระจายอำนาจเป็นการปลุกฝังระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นที่มีความเป็นประชาธิปไตย นอกจากนี้รัฐบาลและท้องถิ่นสามารถบริการประชาชนด้วยความรวดเร็ว และตรงความประสงค์ของประชาชน อีกทั้งทำให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาได้ตามกำลังความสามารถของตนและตามความต้องการของคนในท้องถิ่น

สำหรับประเทศไทยได้ใช้หลักการปกครองทั้ง 3 แบบ โดยผ่านการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใน 3 รูปแบบ กล่าวคือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลางคือ การรวมอำนาจ ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ การแบ่งอำนาจ และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นคือ การกระจายอำนาจ

เหตุผลที่ประเทศไทยต้องใช้หลักการรวมอำนาจปกครองก็เพราะ มีที่มาจากกระบวนการสร้างชาติโดยนโยบายรวมอำนาจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีจุดประสงค์ใหญ่ในขณะนั้นคือ การสร้างรัฐบาลที่มีอำนาจ และเพื่อจะได้วางนโยบายปฏิรูปประเทศชาติในด้านต่าง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงจากการตกเป็นเมืองขึ้นของชาติมหาอำนาจตะวันตก และเป็นการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินแบบสมัยใหม่ตามแนวตะวันตก โดยมีการตั้งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ขึ้น ซึ่งได้กลายเป็นมรดกตกทอดมาสู่ปัจจุบัน (การปกครองโดยเผด็จการทางทหาร เป็นสาเหตุหนึ่งของการทำให้ประเทศไทยต้องใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง เพราะคณะรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติรัฐประหาร ต้องการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงของรัฐบาลของตนเอง) ด้วยระยะเวลาที่ยาวนานที่การบริหารราชการแผ่นดินต้องอาศัยการบริหารราชการส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรม ผลก็คือ ทำให้ส่วนกลางกลายเป็นสถาบันที่เป็นหลักสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย

เมื่อกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐบาลเจริญเติบโตขึ้นอย่างมาก จึงมีการแบ่งกิ่งก้านสาขาออกไปสู่ส่วนภูมิภาคในลักษณะการแบ่งอำนาจ แต่การแบ่งอำนาจในระบบบริหารของไทยนั้นมิได้เป็นการแบ่งอำนาจอย่างจริงจัง รัฐบาลยังคงไว้ซึ่งอำนาจอย่างเต็มที่ใน

การวางนโยบายใหญ่ ๆ และการตัดสินใจ ซึ่งการแบ่งอำนาจเป็นวิธีการหนึ่งของการรวมอำนาจการปกครอง เพื่อลดข้อเสียของการรวมอำนาจการปกครองที่มีอยู่

การที่ประเทศไทยมีการใช้หลักการแบ่งอำนาจการปกครองขึ้นมาก็เพื่อ เป็นการปรับอำนาจการปกครองของรัฐบาล (รวมอำนาจ) กับท้องถิ่น (กระจายอำนาจ) มาพบกันครึ่งทาง เพื่อให้ได้ระเบียบการบริหารราชการที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม การรวมอำนาจและการแบ่งอำนาจก็มีความเหมาะสมกับกาลสมัยหนึ่งเท่านั้น โดยเฉพาะปัจจุบัน เนื่องจากสภาวะสังคมเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้เนื่องจากว่าในยุคปัจจุบันซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือร่วมแรง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากหน่วยย่อยที่สุดของสังคม ซึ่งได้แก่หมู่บ้าน จึงได้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งทำให้เกิดการปกครองท้องถิ่นขึ้น ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งในแง่การพัฒนาชุมชน และการปกครองระบบประชาธิปไตย อีกทั้งยังมีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในแง่ที่ว่า ผู้ที่อยู่ในท้องถิ่น และผู้นำส่วนท้องถิ่นย่อมเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นดีกว่าคนต่างถิ่น

ในสถานการณ์ทางการเมืองในปัจจุบัน ได้มีการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยการเลือกตั้งในทุกระดับ โดยลำดับแรกได้มีการดำเนินการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้ดำเนินการสำเร็จลุล่วงแล้ว และลำดับต่อไปจะจัดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้เป็นเพราะแนวความคิดที่ว่า การปกครองแบบรัฐบาลกลางกุมอำนาจไว้เพียงแห่งเดียว ย่อมไม่สามารถสร้างความเจริญให้แก่บ้านเมืองได้เต็มที่ รัฐบาลกลางไม่สามารถรับเอาความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นได้ดี เหมือนกับการจัดให้มีองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละท้องถิ่นยังมีความแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมอันเป็นลักษณะเฉพาะตัว อันได้แก่ ธรรมชาติ สังคม ประเพณีและวัฒนธรรม ตลอดจนความได้เปรียบและเสียเปรียบทางเศรษฐกิจและระดับของการพัฒนา เป็นต้น

เมื่อมีความต้องการที่แตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น ดังนั้นจึงต้องหาวิธีการที่จะนำเอาบริการของรัฐบาลไปสู่ท้องถิ่นในลักษณะที่ตรงตามความต้องการ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่า การกระจายอำนาจการบริหารและการปกครองด้วยการจัดตั้งองค์การขึ้น เพื่อจัดบริการสาธารณะ

โดยมีอิสระในการดำเนินการให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นนั้น ก็จะสามารถแก้ปัญหาการจัดบริการโดยส่วนกลาง ซึ่งไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นได้²

การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นนั้นคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเอง และเมื่อพิจารณาในด้านการเมืองการปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจนั้นเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาลจากส่วนกลางที่จะเปิดโอกาสให้หน่วยงานในระดับภูมิภาคหรือหน่วยงานในระดับท้องถิ่นมีโอกาสที่จะพิจารณาเรื่องที่สำคัญๆ ได้

"การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องของการแสดงออกถึงเสรีภาพและความเสมอภาคในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในลักษณะที่สอดคล้องกับความเป็นจริง ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาให้ส่วนกลางคุมอำนาจไว้แต่เพียงส่วนเดียว และทำให้หน่วยการปกครองระดับรองช่วยให้การบริหารของรัฐมีประสิทธิภาพมาก และยังเป็น การแสดงถึงสิทธิในการปกครองตนเอง"³ การกระจายอำนาจนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับการปกครองท้องถิ่น เพราะการกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือที่สำคัญอันหนึ่งในการที่รัฐได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในแต่ละท้องถิ่นได้เอง และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเองตามที่รัฐได้มอบอำนาจให้โดยมีองค์กรที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการใช้ดุลพินิจอย่างอิสระพอสมควร แต่ก็ยังอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากรัฐบาลกลางด้วยวิธีการอันเหมาะสม

การปกครองท้องถิ่นของไทย (ยกเว้นเมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีการจัดการปกครองเป็นรูปพิเศษต่างออกไป) ได้จัดเป็น

ศูนย์วิทยพัทยาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 1.

³ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาการทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (พระนคร : นวัตกรรมพิมพ์, 2519), หน้า 40.

- 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 2) เทศบาล
- 3) สุขาภิบาล

การปกครองท้องถิ่นจะมีลักษณะเป็นหน่วยย่อยและมีปฏิสัมพันธ์ต่อการปกครองในระดับชาติ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีคุณสมบัติอยู่ 4 ประการ คือ

- 1) เป็นองค์การนิติบุคคล มีทรัพย์สินและงบประมาณของตนเอง
- 2) มีการเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นบริหารงานด้วยตนเอง
- 3) มีอำนาจในการปฏิบัติกิจการพอสมควร
- 4) มีอิสระด้านการคลังบ้าง⁴

ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะของการเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่ไม่สมบูรณ์นัก ทั้งนี้เพราะเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะที่ขัดแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 197, 198 และ 199 ซึ่งบัญญัติว่า

ม.197 การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ม.198 การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ม.199 คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้ง 3 มาตราดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นโดยชัดเจนว่าการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง ยิ่งไปกว่านั้นการดำเนินกิจการในการปกครองท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ อีกด้วย ในด้าน

⁴ไพบูลย์ ช่างเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 145-146.

องค์การที่มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารกิจการขององค์การปกครองท้องถิ่น แบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร องค์การที่มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารกิจการขององค์การปกครองท้องถิ่นทั้ง 2 ฝ่าย รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า จะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นหลัก การใช้วิธีการแต่งตั้งบุคลากรทางการเมืองขององค์การปกครองท้องถิ่น ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ทั้งพิจารณาใช้เหตุผลแห่งความเป็นจริง ๆ แล้วควรมีลักษณะเป็นการชั่วคราว มิใช่เป็นการถาวร การแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการถาวรย่อมเป็นการขัดทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

การจัดรูปองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีลักษณะเหมือนกับในระดับชาติ นั่นคือ มีการจัดรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา (parliamentarism) กล่าวคือ ได้มีการแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร

ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาจังหวัดซึ่งจะทำหน้าที่เลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้นำของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้สภาจังหวัดยังเป็นผู้ใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายในการบริหาร และควบคุมการบริหารของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและกฎหมาย ตลอดจนระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ (กฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกว่า "ข้อบัญญัติจังหวัด") ในการควบคุมดูแลตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารนั้น สภาจังหวัดจะสามารถตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัดได้ ตลอดจนมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี ซึ่งเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารอีกทางหนึ่ง

ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้ โดยจะต้องตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาจังหวัด ในส่วนของอำนาจหน้าที่นั้น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัดว่าด้วยงบประมาณประจำปี เพื่อให้สภาจังหวัดพิจารณา และอำนาจในการเรียกประชุมสภาจังหวัดตามสมัยประชุม และอำนาจในการเรียกประชุมสภาจังหวัดสมัยวิสามัญกรณีจำเป็น ตลอดจนควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด

อาจจะกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในอนาคต ตามนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลนั้น จะมีรูปแบบสอดคล้องกับรูปแบบการปกครองในระดับชาติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการฝึกฝนให้คุ้นเคยกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ในด้านชุมชนที่เหมาะสมจะจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมีความพร้อมอย่างน้อย 2 ประการ คือ

1) ชุมชนนั้นจะต้องมีประชาชนที่มีความรู้ความสามารถที่จะรับภาระในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นได้ด้วยตัวเอง ตามหลักการปกครองตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในชุมชนนั้นจะต้องมีความสนใจ และความตื่นตัวทางการเมืองในระดับที่น่าพอใจ เพราะกิจการของการปกครองท้องถิ่นนั้นได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมและรับภาระหน้าที่บริหารกิจการ และจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตามหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตัวเอง

2) ชุมชนนั้นจะต้องมีความพร้อมในด้านการเงินหรือรายได้อันจะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ หมายความว่า เมื่อพิจารณาฐานะท้องที่ใดขึ้นมาเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น ท้องที่นั้นจะต้องมีฐานะทางเศรษฐกิจดีพอสมควร ประชาชนในท้องที่ควรจะมีอาชีพหลักอันได้แก่ พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม จึงจะทำให้ท้องที่องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นมีรายได้จากภาษีอากรมากพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพได้ ถ้าเป็นท้องที่ที่ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม และเป็นเกษตรกรรมที่ล่าสมัยด้วยแล้ว ก็เป็นการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ท้องที่ลักษณะดังกล่าวไม่มีความพร้อมทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมที่จะยกฐานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จะมีรูปแบบเหมือนกับการเลือกตั้งในระดับชาติ นั่นคือ จัดทำในรูปสภาท้องถิ่น คือทำหน้าที่ทั้งทางบริหาร และนิติบัญญัติ กล่าวคือ สมาชิกสภาจังหวัดทั้งหมดมาจากการเลือกตั้ง ฝ่ายข้างมากจะเข้ามามีส่วนร่วมเต็มที่ แต่ก็ต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ และต้องดำเนินการเกี่ยวข้องกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอื่น และองค์กรหรือสถาบันที่เกี่ยวข้องหลายระดับ กล่าวในส่วนของสภาตำบลซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบซ้อนทับกัน ถ้าสภาตำบลพัฒนาเป็นนิติบุคคลเต็มรูปแบบ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจต้องลดบทบาทหน้าที่ลง หรือถ้าองค์การฯ สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาจพิจารณาจัดแบ่งหน้าที่ให้ชัดเจนกับสภาตำบลในโอกาสต่อไป และนอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงจะต้องทำโดยการแก้ไขตัวบทกฎหมาย ซึ่งอาจต้องประสพกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการ คือ

ก. ความต้องการงบประมาณเพิ่มขึ้น เพราะต้องว่าจ้างเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เข้ามาทำงานเพิ่มขึ้น ดังนั้น หมวดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินเดือนต้องเพิ่มสูงขึ้น และรวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่กว้างขวางในส่วนเดิมด้วย

ข. อาจมีปัญหาในการประสานงาน และการให้ความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝ่ายกระทรวงมหาดไทย ทั้งในระยะแรก คือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไข และระยะของการบริหารงานเมื่อได้รับการจัดตั้งเต็มรูปแบบแล้ว

ค. อาจมีความขัดแย้งกับจังหวัด และอำเภอในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งถ้าไม่แบ่งแยกให้ชัดเจนไว้ในพระราชบัญญัติแล้ว ในทางปฏิบัติอาจเกิดปัญหาขึ้นได้

เมื่อมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น สิ่งที่จะเกิดติดตามมาก็คือ จะต้องมีการมารองรับอำนาจและใช้อำนาจนั้นแทนส่วนกลาง ซึ่งในการกระจายอำนาจก็เพื่อต้องการให้ท้องถิ่นนั้น ๆ ทำการบริหารงานตลอดจนปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการได้อย่างถูกต้อง และตรงจุด ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการดำเนินงานและกิจกรรมต่าง ๆ ขึ้นเพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ราษฎรในท้องถิ่นนั้น ๆ เมื่อมีการปกครองตนเองเกิดการบริหารงาน เกิดการดำเนินงานต่าง ๆ ตามนโยบายของผู้นำของท้องถิ่น ตลอดจนเกิดกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย สิ่งที่จะมารองรับการดำเนินงานและกิจกรรมก็คือ งบประมาณในการดำเนินงานและกิจกรรมนั้นจะต้องมีการใช้เงินหรือจะต้องมีงบประมาณเพื่อที่จะสนับสนุน ตลอดผลักดันให้การดำเนินงานและกิจกรรมนั้น ๆ บรรลุเป้าหมาย ด้วยเหตุนี้งบประมาณจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องมีค่าใช้จ่ายจำนวนมากเกิดขึ้น แต่ในการจัดเก็บรายได้นั้นทำได้ยากลำบาก ทั้งนี้เพราะว่าโดยส่วนใหญ่ท้องถิ่นในชนบทของประเทศไทย มีฐานะยากจน งบประมาณรายรับไม่สอดคล้องกับงบประมาณรายจ่าย ด้วยเหตุนี้เองที่เกิดตามมาก็คือ องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่สามารถทำการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเกิดอุปสรรคในการจ้างงานบุคลากรที่จะมาปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะรายจ่ายประเภทเงินเดือนนั้น ในแต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องรับภาระในจุดนี้เป็นจำนวนมากในแต่ละปี ยิ่งเป็นองค์กรใหญ่ยิ่งจะมีรายจ่ายประเภทเงินเดือนสูงมากขึ้นตามขนาดขององค์กรนั้น ๆ

นอกจากนี้งบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่นส่วนใหญ่จะถูกนำไปใช้ในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งล้วนแล้วแต่จำเป็นต้องใช้ซึ่งงบประมาณในการพัฒนาเป็นจำนวนมาก ยิ่งเมื่อท้องถิ่นได้รับอำนาจจากส่วนกลางมาแล้ว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องรับผิดชอบในด้านต่าง ๆ ด้วยตนเอง แต่ถ้ายังรับเงินอุดหนุนจากส่วนกลางอยู่ก็จะขาดอิสระในการดำเนินการ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นที่จะต้องจัดหารายได้เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนา

ปัญหาด้านการเงินที่ทำให้ท้องถิ่นปกครองท้องถิ่นมีรายได้น้อยไม่พอแก่การใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่นั้นสืบเนื่องมาจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ

ก. นโยบายในด้านภาษีอากรและการจัดเก็บภาษีอากรยังไม่มีประสิทธิภาพดีพอ การที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีรายได้น้อยนั้น เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่า นโยบายภาษีอากรยังไม่เหมาะสมประการหนึ่ง และประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรยังไม่ดีอีกประการหนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายภาษีอากรของท้องถิ่นนั้นอาจจะกล่าวได้ว่าลำสมัยมาก เพราะกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีอากรน้อยประเภทและมีอัตราต่ำ เช่น ภาษีอากรที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและอากรฆ่าสัตว์ ข้อเท็จจริงปรากฏว่ารายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นอันเกิดจากภาษีอากรดังกล่าวยังคงต่ำอยู่มาก แม้ว่าภาษีอากรประเภทดังกล่าวจะเป็นแหล่งรายได้สำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจาก

- (1) การประเมินจัดเก็บภาษียังขาดประสิทธิภาพ
- (2) การลดอัตราภาษีและการยกเว้นภาษีประเภทนี้ยังไม่เหมาะสม
- (3) ภาษีโรงเรือนและที่ดินมีฐานภาษีแคบ
- (4) อัตราภาษีบางประเภท เช่น อัตราภาษีบำรุงท้องที่เป็นอัตราส่วน

โดยหลัง

(5) โครงสร้างอัตราภาษีบำรุงท้องที่ตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่เหมาะสม ประกอบทั้งนโยบายในเรื่องภาษีบำรุงท้องที่ในปัจจุบันก่อให้เกิดการลงทุนในที่ดินและแก่งกำไร โดยไม่เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่น การกว้านซื้อที่ดินที่คาดว่าจะมีความเจริญในอนาคตอันใกล้เก็บไว้เพื่อแก่งกำไร สภาพเช่นนี้เกิดขึ้นได้ก็เพราะขาดการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มของทรัพย์สิน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นโยบายภาษีในด้านนี้ยังไม่รัดกุมและทันสมัย

ข. สภาพเศรษฐกิจของท้องถิ่น

สภาพเศรษฐกิจของท้องถิ่นโดยทั่วไปยังไม่อยู่ในสภาพที่น่าพอใจนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งท้องถิ่นที่มีสภาพเป็นชนบท ท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นท้องถิ่นที่เป็นชนบทเป็นส่วนใหญ่ ประชากรส่วนมากประกอบอาชีพด้านการเกษตรกรรม แม้แต่ท้องถิ่นที่เป็นเขตเทศบาลซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นท้องถิ่นที่เจริญที่สุดของจังหวัดแล้วก็ตาม แต่สภาพทางเศรษฐกิจก็ยังไม่เป็นที่น่าพอใจนัก เมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจหน้าที่ที่องค์การปกครองท้องถิ่นต้องรับผิดชอบ

การพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นให้เจริญเติบโตอย่างมีแผนเป็นหัวใจที่สำคัญที่จะต้องเร่งดำเนินการ ประเทศด้อยพัฒนาส่วนใหญ่มักจะปล่อยให้ประชากรในท้องถิ่นชนบทประกอบอาชีพตามยถากรรม ไม่มีแผนการส่งเสริมความเป็นอยู่หรือพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญขึ้นแต่ประการใด แผนพัฒนาประเทศของประเทศที่เจริญแล้วเขาจะเริ่มต้นที่ท้องถิ่น พยายามที่จะให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นเครื่องมือและกลไกที่สำคัญในการพัฒนาบ้านเมือง เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นย่อมรู้ว่าท้องถิ่นของตนมีทรัพยากรอย่างไร ควรจะกำหนดนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างไรจึงจะเกิดผลดี ความเจริญในด้านเศรษฐกิจไม่เพียงแต่จะทำให้คนมีงานทำและมีรายได้สูงขึ้นเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการขยายความเจริญเติบโตของชุมชนใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น ถ้าประชาชนในท้องถิ่นประกอบอาชีพที่มั่นคงมีรายได้ดีและแน่นอน ย่อมจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้สูงขึ้นเป็นเงาตามตัว อันจะเป็นโดยให้ท้องถิ่นมีกำลังงบประมาณและความสามารถในการบริหารกิจการในหน้าที่ และการให้บริการแก่ประชาชนได้ตามมาตรฐานที่ประชาชนต้องการ

หน้าที่ที่องค์การปกครองท้องถิ่นต้องปฏิบัติประการหนึ่งคือ หน้าที่ในการส่งเสริมอาชีพประชาชนในท้องถิ่น แต่โดยข้อเท็จจริงองค์การปกครองท้องถิ่นมักไม่ค่อยได้ให้ความสนใจอย่างจริงจังในการปฏิบัติหน้าที่ลักษณะดังกล่าวมากนัก ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะภารกิจในด้านอื่นมีมากประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นเองก็ไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถเฉพาะด้าน ในการที่จะให้คำแนะนำช่วยเหลือประชาชนในการประกอบอาชีพแขนงต่าง ๆ อย่างจริงจัง ฉะนั้นหน้าที่ดังกล่าวขององค์การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเพียงสิ่งที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น หากได้ปฏิบัติให้เกิดผลอย่างแท้จริงไม่ ซึ่งอุปสรรคที่สำคัญต่อการกระจายอำนาจปกครองก็คือ การคลังท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะในการบริหารของหน่วยการปกครอง

ท้องถิ่นใด ๆ ก็ตาม การเงินการคลังเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่ง ที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการบริหารการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

ปัญหาเรื่องการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดหารายได้ขององค์กร ๆ นั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ที่สามารถนำมาใช้จ่ายเพื่อพัฒนาท้องถิ่นเป็นจำนวนน้อย ในขณะที่รายจ่ายของหน่วยงานในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามหน้าที่ที่กำหนดไว้มีมากเกินไป สิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพ และไม่เจริญเติบโตเท่าที่ควร ดังนั้นจึงจำเป็นต้องปฏิรูปรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีเพียงพอต่อภาระหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอยู่ เน้นให้เห็นว่า องค์การปกครองทุกระดับจะต้องทำ ซึ่งหมายความว่า จะต้องมีการประมาณการค่าใช้จ่าย ถ้างบประมาณเพียงพอ งานจะมีผลดี แต่ในทางตรงข้าม ถ้างบประมาณขาดแคลนงานจะมีอุปสรรค

2. ความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดนับเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่เป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาชนบท ทั้งนี้ เพราะการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ประชากรในเขตพื้นที่เหล่านี้ส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจยากจนมีรายได้น้อย และประสบปัญหาในด้านมาตรฐานการครองชีพที่ต่ำกว่าในเขตพื้นที่อื่น ๆ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีภารกิจในการแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบโดยการให้บริการสาธารณะตามความจำเป็น ซึ่งจำเป็นจะต้องนำเงินรายได้มาใช้จ่ายในการให้บริการสาธารณะดังกล่าว แต่มีขีดจำกัดในการแสวงหารายได้ขององค์กรฯ เพื่อนำมาใช้จ่าย ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว นอกจากการมุ่งแสวงหามาตรการในการจัดเก็บรายได้ของหน่วยงานให้สูงขึ้นแล้ว มาตรการที่สำคัญอีกแนวทางหนึ่งคือ จะต้องทำการแบ่งเบาภาระหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ตามกฎหมายที่มีถึง 20 ประการ ซึ่งมีมากเกินไประยะและเป็นภาระหนัก ทั้งนี้ เพราะเมื่อมีการกระจายอำนาจการ

ปกครอง จึงมีความจำเป็นจะต้องทำการแบ่งแยกภาระหน้าที่คาบเกี่ยวกันระหว่างหน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นออกจากกัน เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินงานในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรจะมีหน้าที่ให้บริการเฉพาะเพียงด้านที่สามารถ จะให้บริการได้เท่านั้น เพื่อให้สัมพันธ์กับรายได้ที่จะใช้ในการบริการ (รวมถึงเงินอุดหนุน จากรัฐ) เช่น การวางแผนของท้องถิ่น การพัฒนา การควบคุม สภาพแวดล้อม อนามัยโดยทั่วไป การให้บริการการท่องเที่ยว การสหนาการ เป็นต้น

ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายอย่างชัดเจนในการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ให้มีอำนาจในการพิจารณาตัดสินใจ เรื่องสำคัญในด้านการเมืองและการบริหาร ภายในขอบเขต ของกฎหมายที่กำหนดไว้และเป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นนั้น ๆ เองได้ การกระจายอำนาจ การปกครองนั้นจะทำให้สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น และตรงกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นมากขึ้น รวมทั้งเป็นการแบ่งเบาภาระของ ส่วนกลางในกิจการที่มอบอำนาจให้ท้องถิ่นไปจัดทำเอง ทำให้ส่วนกลางมีเวลาที่จะทำกิจการ ใหญ่ ๆ อันเกี่ยวแก่ประโยชน์ส่วนรวมของประเทศได้มากขึ้น นอกจากนี้เป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของส่วนกลางเอง เพราะเหตุที่ได้แยกปัญหาที่เป็นของท้องถิ่นแท้ ๆ ออกจากปัญหาระดับชาติ ไม่ต้องเสียเวลาและแรงงานแก้ปัญหาซึ่งท้องถิ่นสามารถทำได้ดีกว่า ภาย ใต้นโยบายการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาล การปกครองท้องถิ่นในรูปขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดกำลังได้รับการพิจารณาให้มีการเลือกตั้ง ต้องสนใจในการทบทวนปรับปรุง และได้ ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญท้องถิ่น อีกทั้งยังทำให้เกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่นด้วย แต่อุปสรรคหนึ่งซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะประสบจากการกระจายอำนาจก็คือ ปัญหาในด้าน การคลังท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัด (จังหวัดน่าน) มีรายได้ไม่เพียงพอ กับรายจ่ายในการบริหารงานประจำ และองค์การฯ มีรายได้ไม่พอที่จะนำไปพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะการพัฒนาท้องถิ่นโครงการระยะยาว

การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในด้านการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นั้น มีปัจจัยที่จะต้องพิจารณา 2 ประการ คือ

ประการแรก องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องกำหนดนโยบายในการพัฒนา เศรษฐกิจของท้องถิ่นให้สามารถเลี้ยงตัวได้ ถ้าประชาชนในท้องถิ่นมีอาชีพในด้านอุตสาหกรรม

และพาณิชย์กรรมที่เจริญและมั่นคง ก็จะเป็นปัจจัยที่ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้มากเพียงพอที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นของตน

ประการที่สอง การปรับปรุงระบบภาษีอากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ทันสมัยและเป็นธรรม โดยการเพิ่มประเภทของรายได้ขององค์การให้เหมาะสมกับสถานการณ์และปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ให้รัดกุมขึ้น

การพิจารณาจากปัจจัยทั้งสองประการ พบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดน่าน ได้ประสบกับปัญหาทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและการจัดเก็บภาษี ทั้งนี้เพราะประชาชนในจังหวัดน่านร้อยละ 80 เป็นเกษตรกร อีกทั้งพื้นที่ในการเกษตรก็มีจำนวนน้อย พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่สูงยากแก่การเพาะปลูก ดังนั้นจึงทำให้ประชากรมีรายได้ต่ำ โดยเฉลี่ยน้อยกว่า 20,000 บาทต่อคนต่อปี ซึ่งส่งผลให้จังหวัดน่านจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ จังหวัดน่านจึงเป็นจังหวัดที่ยากจนที่สุดในภาคเหนือตอนบน (มี 9 จังหวัด)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดน่าน มีรายได้ดังต่อไปนี้

- 1) ภาษีอากร ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน อากรฆ่าสัตว์ ภาษีการค้า ภาษีป้าย อากรมหรสพ ภาษีสถยนต์และล้อเลื่อน และภาษีสุราและเครื่องดื่ม
- 2) ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต ได้แก่ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าปรับผู้ละเมิดกฎหมาย และข้อบัญญัติจังหวัด ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน ค่าธรรมเนียมทาน้ำแข็งเพื่อการค้า ค่าธรรมเนียมอนุญาตคูดทราย ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบการค้าที่นำรังเกี้ยว หรืออันตรายต่อสุขภาพ
- 3) เงินอุดหนุน ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่น เช่น เงินอุดหนุนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อการบูรณะท้องถิ่นและกิจการทั่วไป เป็นต้น
- 4) รายได้จากทรัพย์สิน ได้แก่ ค่าเช่าสังหาริมทรัพย์ ค่าเช่าสังหาริมทรัพย์ ดอกเบี้ย เงินฝากธนาคาร รายได้จากการจำหน่ายทรัพย์สิน
- 5) รายได้เบ็ดเตล็ด ได้แก่ ค่าปรับผิดสัญญา ค่าขายแบบแปลน ค่าสมัครสอบ เงินได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ

ในด้านรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน แบ่งออกเป็น

- 1) สำนักงานเลขานุการจังหวัด
- 2) ส่วนการคลัง
- 3) ส่วนโยธา
- 4) ส่วนอำเภอเมืองน่าน
- 5) ส่วนอำเภอบัว
- 6) ส่วนอำเภอเวียงสา
- 7) ส่วนอำเภอท่าวังผา
- 8) ส่วนอำเภอแม่จริม
- 9) ส่วนอำเภอ เชียงกลาง
- 10) ส่วนอำเภอทุ่งช้าง
- 11) ส่วนอำเภอนาน้อย
- 12) ส่วนอำเภอสันติสุข
- 13) ส่วนอำเภอบ้านหลวง
- 14) ส่วนอำเภอนาหมื่น
- 15) ส่วนกิ่งอำเภอบ่อเกลือ
- 16) ส่วนกิ่งอำเภอสองแคว

นอกจากนี้ การตั้งจ่ายได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งการตั้งจ่ายได้จำแนกตามหมวดงบประมาณ ดังนี้คือ หมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าวัสดุ หมวดครุภัณฑ์ หมวดค่าที่ดิน และค่าก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น ๆ

ในด้านภาระหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน (กิจการส่วนจังหวัด) ประกอบด้วยภาระหน้าที่ดังนี้

- 1) การรักษาความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน
- 2) การศึกษา การทะนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม
- 3) การสาธารณสุข
- 4) การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล

- 5) การจัดหาหมีและบำรุงทางน้ำและทางบก
- 6) การจัดหาหมีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 7) การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
- 8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 9) การจัดหาหมีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 10) การจัดหาหมีโรงฆ่าสัตว์
- 11) การจัดหาหมีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 12) การจัดหาหมีและบำรุงการไฟฟ้าและแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 13) การจัดหาหมีสุสานและฌาปนสถาน
- 14) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
- 15) การจัดหาหมีและบำรุงสถานที่สำหรับการพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ ตลอด

จนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร

- 16) การบำรุงและส่งเสริมการทอผ้าทอของราษฎร
- 17) การจัดการคุ้มครองดูแลและหาประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
- 18) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 19) การพาณิชย์
- 20) กิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจกรรมอื่นซึ่ง

กฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า รายได้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำมียุ่่นั้น ไม่เพียงพอกับรายจ่ายที่ใช้ไปในกิจการส่วนจังหวัด (ใช้งบประมาณในการจัดทำหรือดำเนินการสูง และเป็นภารกิจที่มีขอบเขตกว้างขวาง) ปัญหาการคลังโดยเฉพาะในเรื่องของรายได้ จึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการกระจายอำนาจการปกครอง จึงน่าที่จะทำการศึกษาวิเคราะห์หาสาเหตุที่สำคัญของปัญหาอุปสรรคดังกล่าว ว่ามีและเป็นอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อจะได้หาวิธีการแก้ไขปัญหาอุปสรรค เพื่อที่จะทำการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นการช่วยพัฒนาประเทศได้อีกทางหนึ่ง

3. ผลงานศึกษาที่ผ่านมา

ผลงานศึกษาเรื่องปัญหาทางการคลังท้องถิ่นที่ผ่านมามีดังต่อไปนี้

- ไกรยุทธ อีรตยาสินันท์⁵ ได้ทำการวิจัยเรื่องแนวทางปฏิบัติการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย
- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ⁶ ได้ทำการวิจัยเรื่องความสามารถในด้านการเงินของเทศบาล กรณีเทศบาลนครกรุงเทพฯ ก่อนการเปลี่ยนแปลงเป็นกรุงเทพมหานคร
- จรัส สุวรรณมาลา⁷ ได้ทำการวิจัยเรื่องความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลังของเทศบาล
- ชนะ บุณรัตน์พันธุ์⁸ ได้ทำการวิจัยเรื่องการคลังกับความก้าวหน้าขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

โดยงานวิจัยเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นว่า ปัญหาสำคัญซึ่งทำให้การบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดหารายได้ของหน่วยงาน กล่าวคือ หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่สามารถนำมาใช้จ่ายเพื่อพัฒนาท้องถิ่นเป็นจำนวนน้อย ขณะที่รายจ่ายของหน่วยงานในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามหน้าที่ที่กำหนดไว้มีมากเกินใบ ซึ่งสิ่งเหล่านี้

⁵ไกรยุทธ อีรตยาสินันท์, แนวทางปฏิบัติการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมนิติศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2528).

⁶จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ความสามารถในด้านการเงินของเทศบาล : กรณีเทศบาลนครกรุงเทพฯ ก่อนการเปลี่ยนแปลงเป็นกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2519)

⁷จรัส สุวรรณมาลา, ความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลังของเทศบาล (กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529).

⁸ชนะ บุณรัตน์พันธุ์, การคลังกับความก้าวหน้าขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535).

นี้ย่อมส่งผลให้การบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ และไม่เจริญเติบโตเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้การเสนอแนวทางแก้ไขจึงมุ่งประเด็นไปที่วิธีการปฏิรูปรายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นประเด็นสำคัญ

- วีระ รอดช้วน⁹ ได้ทำการวิจัยเรื่องการคลังขององค์กรท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีการคลังของเทศบาล

โดยงานวิจัยนี้ได้แสดงให้เห็นว่า สาเหตุใหญ่ที่ทำให้รายได้ของเทศบาลไม่พอกับรายจ่าย คือ ประการแรก ส่วนกลางควบคุมทางการคลังของเทศบาลในแง่ออกกฎหมายกำหนดประเภทของรายได้ และกำหนดลักษณะที่มาของแห่งรายได้ทุกประเภทของเทศบาลอยู่ในวงจำกัด โดยเฉพาะรายได้จากภาษีอากร ซึ่งเป็นประเภทรายได้สำคัญอันดับ 1 และค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาต ส่วนกลางได้กำหนดอัตราจัดเก็บภาษีตามกฎหมายอยู่ในอัตราต่ำหรือฐานภาษีต่ำ ประการที่สอง ในจำนวนรายได้ประเภทภาษีอากรที่เทศบาลมีอยู่ก็ยังคงถูกจำกัดโดยส่วนกลางอีกว่า จะกำหนดแบ่งสรรให้เทศบาลได้รับเป็นจำนวนมากน้อยเท่าไร ประการที่สาม ส่วนกลางกำหนดประเภทรายได้ ประเภทภาษีอากรให้แก่เทศบาลมีจำนวนน้อยประเภท

- ภูสิต สมจิตต์¹⁰ การเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณของท้องถิ่น : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร

โดยงานวิจัยนี้ได้ศึกษาปัญหาการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในส่วนของปัญหาในเรื่องงบประมาณของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะงบประมาณจะให้รายละเอียดเกี่ยวกับแผนงานรายรับและรายจ่ายของหน่วยงานในรอบระยะเวลาหนึ่ง ๆ ซึ่งเมื่อได้วิเคราะห์งบประมาณของหน่วยงานแล้ว จะสะท้อนให้เห็นบทบาทของงบประมาณในมิติต่าง ๆ เช่น บทบาทในเชิงเศรษฐกิจและการพัฒนา ตลอดจนเป็นกลไกในการบริหาร

⁹วีระ รอดช้วน, การคลังขององค์กรท้องถิ่น : กรณีการคลังของเทศบาล (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521).

¹⁰ภูสิต สมจิตต์, "การเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณของท้องถิ่น : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 2.

เมื่อทำการสำรวจผลงานศึกษาที่ผ่านมา พบว่างานวิจัยที่เกี่ยวกับเรื่องปัญหาทางด้านการคลังท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีน้อยมาก ดังนั้น จึงเป็นงานวิจัยที่น่าสนใจที่จะศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาทางด้านการคลังท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้มีข้อมูลความรู้ที่ชัดเจนยิ่งขึ้น และเพื่อนำไปใช้เป็นประโยชน์ต่อไป

4. วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

ผู้เขียนได้วางวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยไว้ดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาวิจัยว่า ปัญหาเรื่องรายได้จะเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจหรือไม่ อย่างไร
- 2) เพื่อศึกษาวิจัยถึงความสัมพันธ์ระหว่างกิจการส่วนจังหวัดกับรายได้ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ในขณะนี้
- 3) เพื่อเสนอข้อแนะนำในการปรับปรุง และแก้ไขปัญหา และข้อบกพร่องต่าง ๆ

5. แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา

5.1 ตัวแปรในการวิจัย

จากปัญหาและสมมติฐานการวิจัย ผู้วิจัยกำหนดตัวแปรสำคัญในการวิจัยดังต่อไปนี้

- 1) ตัวแปรอิสระ คือ การคลังท้องถิ่น
- 2) ตัวแปรตาม คือ การกระจายอำนาจการปกครอง
- 3) ตัวแปรทดสอบ เนื่องจากว่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม อาจจะได้รับอิทธิพลทางใดทางหนึ่งจากตัวแปรอื่น ผู้วิจัยจึงกำหนดตัวแปรทดสอบ โดยใช้ตัวแปรกำหนดเงื่อนไข นั่นคือ เงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ทั้งนี้ก็เนื่องจากเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตามนั้น อาจจะมีเงื่อนไขเปลี่ยนแปลงตามตัวแปรดังกล่าวได้

5.2 นิยามความหมายศัพท์

5.2.1 การกระจายอำนาจ (decentralization)

จรรยา สุภาพ ให้ความหมายว่าการกระจายอำนาจคือ การที่ให้หน่วยการปกครองในระดับภูมิภาค และ/หรือท้องถิ่นมีอำนาจที่จะพิจารณาตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญๆ ได้โดยเฉพาะในกิจการที่เกี่ยวข้องกับหน่วยต่าง ๆ โดยเฉพาะ หรือในกิจการอื่นใด ถ้าปล่อยไว้ให้หน่วยต่าง ๆ มีอำนาจตัดสินใจเอง เท่ากับว่าใช้วิธีการกระจายอำนาจ เช่น ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมมักจะเปิดโอกาสให้ผู้บริหารในระดับรอง ๆ มีอำนาจพิจารณาตัดสินใจได้¹¹

ติน ปรัชญพฤทธิ ให้ความหมายการกระจายอำนาจว่าหมายถึง การขยายและมอบหมายให้หน่วยที่เล็กลงไปเป็นผู้ดำเนินงานหรือตัดสินใจแทนสำนักงานใหญ่ การกระจายอำนาจแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ 1) การสลายความแออัดของงานที่สำนักงานใหญ่ (deconcentration) ซึ่งหมายถึงการที่สำนักงานใหญ่มอบหมายให้หน่วยย่อยเป็นผู้ดำเนินงานหรือตัดสินใจแทน แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ยังอยู่ที่สำนักงานใหญ่ และ 2) การที่การดำเนินงานหรือการตัดสินใจดำเนินงานได้เองโดยไม่ต้องขออนุญาตหรือถูกหักท้วงจากสำนักงานใหญ่¹²

อนันต์ เกตุวงศ์ ให้ความหมายการกระจายอำนาจว่า หมายถึง การเคลื่อนย้ายหน้าที่ออกไปจากศูนย์กลาง (centre) คำว่าศูนย์กลางในที่นี้เข้าใจว่า เป็นจุดรวมของ (structure) พฤติกรรมทางบริหาร (executive behavior) นโยบายและการตัดสินใจ (policy and decision) และสภาวะทางสังคม (social climate) ก็ตาม และจุดรวมดังกล่าวนี้จะต้องอยู่ในระดับสูงสุด อยู่ในยอดของโครงสร้างหรือผู้นำสูงสุด การกระจายอำนาจจึงหมายถึงการแบ่งแยกอำนาจจากศูนย์กลางไปยังส่วนหรือหน่วยอื่น ๆ ใน

¹¹จรรยา สุภาพ, ศัพท์วิชาการทางรัฐศาสตร์ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2512, หน้า 25.

¹²ติน ปรัชญพฤทธิ, "ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์", (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 101.

ระดับต่ำลงมา หรือที่มีได้อยู่ในศูนย์นั้น¹³

การกระจายอำนาจมีอยู่ 2 ความหมาย คือ

1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง รัฐบาลกลาง ได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การกระจายอำนาจตามความหมายนี้ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2) การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใด เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะจัดทำกิจการประเภทใด เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้น ๆ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ฯลฯ

5.2.1.1 นิยามทั่วไป

การกระจายอำนาจปกครองก็คือ การที่รัฐได้มอบอำนาจปกครองบางอย่างให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อบริการประชาชนในการนี้องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ

5.2.1.2 นิยามปฏิบัติการ

การกระจายอำนาจการปกครอง หมายถึง การปฏิบัติ

ดังต่อไปนี้

- การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- การมีอิสระด้านการคลัง มีทรัพย์สินและงบประมาณ

ของตนเอง

- การมีอิสระในการดำเนินงานในกิจการของจังหวัด

¹³อนันต์ เกตุวงศ์, "การบริหารการพัฒนา" (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 200.

5.2.2 การคลังท้องถิ่น

มานะ ภัทรธรรม ให้ความหมายการคลังท้องถิ่นว่าเป็นการจัด การเกี่ยวกับการเงินของท้องถิ่นในด้านการหารายได้ตามกฎหมายกำหนดไว้ และการจัดสรรงบประมาณ เพื่อใช้จ่ายในกิจการที่จำเป็น ตลอดจนรวมถึงการจัดการเกี่ยวกับหนี้เงินกู้ต่าง ๆ และการบริหารด้านตรวจสอบบัญชีการลงบัญชีของรายการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายของการจัดตั้ง หน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของสุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากจะกำหนดโครงสร้างและลักษณะของการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละ ประเภทนี้แล้ว ยังได้กำหนดระเบียบการคลังของท้องถิ่นไว้ด้วย ทั้งนี้เพราะว่าการคลังเป็น ปัจจัยสำคัญยิ่งในการบริหารงานของท้องถิ่น¹⁴

กิตติพิชญ์ วิไลจิตต์ ให้ความหมายการคลังท้องถิ่นว่า เป็นการ บริหารเกี่ยวกับการเงินในด้านข้อเท็จจริงทางด้านที่มาแห่งรายได้และรายจ่าย หลักการวิธีการ ตลอดจนผลได้ที่เกิดขึ้นจากรายได้และรายจ่ายของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งหมายความถึง ลักษณะของรายได้ รายจ่าย หนี้สิน การงบประมาณ การบัญชี การควบคุมการใช้จ่าย ตลอดจน การตรวจสอบบัญชีการเงินตามกำหนดเวลาด้วย¹⁵

5.2.2.1 นิยามทั่วไป

การคลังท้องถิ่น หมายถึง การจัดการรายได้และราย จ่ายสาธารณะ รวมทั้งการจัดการเกี่ยวกับเงินและการบัญชีของท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการไป ได้ตามเป้าหมาย

5.2.2.2 นิยามปฏิบัติการ

การคลังท้องถิ่น หมายถึง

1. รายได้จากภาษีอากร

1.1 รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง

¹⁴มานะ ภัทรธรรม, "การพัฒนารายได้ท้องถิ่น", เอกสารประกอบความรู้การ ประชุมใหญ่สันติบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 18, 2520, หน้า 29.

¹⁵กิตติพิชญ์ วิไลจิตต์, "การคลังท้องถิ่น", นิตยสารท้องถิ่น, ปีที่ 16 เล่มที่ 7 (กรกฎาคม 2519), หน้า 13.

แล้วจัดสรรให้)

1.2 รายได้ภาษีเสริม (ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บ

ให้ทั้งจำนวน)

1.3 รายได้จากภาษีแบ่ง (ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บ

2. รายได้อื่น ๆ ได้แก่ รายได้จากค่าธรรมเนียม

ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค เป็นต้น

3. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ได้แก่ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

4. เงินกู้ยืม และการใช้เงินสะสม

5. รายจ่ายประจำ ได้แก่ รายจ่ายงบกลาง รายจ่าย

ของหน่วยงาน

6. รายจ่ายพิเศษ ได้แก่ รายจ่ายที่ตั้งจ่ายจากเงิน

สะสมหรือเงินกู้ รายจ่ายในโครงการพัฒนาขององค์กรท้องถิ่น

5.3 กรอบแนวทางในการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจกับปัญหาการคลังท้องถิ่นนี้ได้อาศัยแนวความคิดที่ว่า หลักการปกครองแบบกระจายอำนาจ เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงการปกครองตนเองของท้องถิ่น (local self-government) เป็นการจตุตถการการเมืองขึ้นมา เพื่อให้ทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ โดยที่องค์การดังกล่าวจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระพอสมควรในการบริหารกิจการส่วนท้องถิ่น และจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง นอกจากนี้ยังต้องมีอิสระในทางการคลัง ตลอดจนมีทรัพย์สินและงบประมาณเป็นของตนเอง ซึ่งก็จะต้องมีความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลัง

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นที่ว่า ความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลังของท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น การศึกษาวิจัยจึงได้มุ่งเน้นการวิเคราะห์ด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน เป็นสำคัญ โดยศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านประเภทต่าง ๆ นอกจากนี้จะทำการศึกษาวเคราะห์ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ขององค์การ

บริหารส่วนจังหวัดน่านประเภทต่าง ๆ กับรายจ่ายว่ามีลักษณะอย่างไร รวมทั้งวิเคราะห์รายได้ประเภทเงินอุดหนุนอีกด้วย และจะทำการศึกษาวิเคราะห์ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ประเภทเงินอุดหนุนอีกด้วย และจะทำการศึกษาวิเคราะห์ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านกับกิจการส่วนจังหวัด (ภาระหน้าที่) ว่ามีความเหมาะสมสอดคล้องกันหรือไม่

ด้วยเหตุนี้ในการศึกษาเกี่ยวกับรายได้ขององค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดน่านจะวิเคราะห์ให้เห็นว่า รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน มีมากเพียงพอที่จะพึ่งตัวเองได้หรือไม่ หากปรากฏว่ารายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านน้อยมากเพียงพอที่จะพึ่งตัวเอง ก็จะเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น อีกทั้งโอกาสที่จะพัฒนาศักยภาพในการพึ่งตัวเองในทางการเมืองการปกครองก็ต่ำตามไปด้วย

6. สมมติฐานในการศึกษา

โครงสร้างรายได้กับการะหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ

7. ขอบเขตและข้อจำกัดของการศึกษาวิจัย

สำหรับการศึกษาวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจกับการคลังท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านนั้น ผู้เขียนจะมุ่งศึกษาเรื่องรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน ที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การฯ ในฐานะที่เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง โดยศึกษาแหล่งรายได้ชนิดต่าง ๆ ที่เป็นที่มาของรายได้ขององค์การฯ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านที่มีอยู่จริง เพื่อที่จะวิเคราะห์ว่ารายได้ที่องค์การมีอยู่นั้นเพียงพอสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การฯ หรือไม่ อย่างไรก็ตาม นอกจากนี้ยังได้ศึกษาถึงความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลังขององค์การฯ ว่าอยู่ในระดับใด โดยพิจารณาจากรายได้ รายจ่ายขององค์การฯ ในแต่ละปี (พ.ศ. 2536-2537) อีกทั้งยังได้ศึกษาถึงสภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจและอาชีพของประชาชน ซึ่งสามารถจะเป็นตัวสะท้อนให้เห็นถึงสภาพทางการคลังขององค์การฯ

ว่าอยู่ในสภาพใด ตลอดจนศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคต่อการปกครองตนเองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่น่าจะมีอะไรบ้าง

ส่วนข้อจำกัดในการศึกษาค้นคว้า ได้แก่ เอกสาร ข้อมูลบางอย่างที่ปกปิดหรือสูญหาย นโยบายบางประการของรัฐบาลเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งน่าจะจะมีทางทราบได้แน่นอน

8. วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย

วิธีการศึกษาจะใช้วิธีแบบพรรณนาจำแนกแยกแยะและวิเคราะห์ที่ควบคู่กันไป (descriptive and analytical method) ซึ่งในการเก็บข้อมูลนั้น ข้อมูลที่ใช้จะมี 2 ประเภท ได้แก่

- ข้อมูลขั้นแรก (primary sources) แหล่งข้อมูลประเภทนี้ได้แก่ ราชกิจจานุเบกษา ระเบียบกระทรวงมหาดไทย หนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ข้อบังคับจังหวัด บัญชีรายได้รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตั้งแต่ปี พ.ศ.2536-2537 ตลอดจนเอกสารสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน แต่อย่างไรก็ตามแหล่งข้อมูลเหล่านี้ไม่สามารถจะให้คำอธิบายรายละเอียดของปัญหาการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านได้อย่างครอบคลุม ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน เช่น เลขานุการจังหวัดน่าน หัวหน้าส่วนการคลังจังหวัด หัวหน้าหมวดการคลังอำเภอ และกิ่งอำเภอ จำนวน 13 คน สำหรับคำถามในการสัมภาษณ์ใช้คำถามเปิด เพื่อให้ได้ข้อมูลที่กว้างขวาง ครอบคลุม ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้จะเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ

- ข้อมูลขั้นที่สอง (secondary sources) ซึ่งได้จากแหล่งข้อมูล เช่น งานวิจัยทางวิชาการที่มีผู้เคยศึกษาวิจัยมาแล้ว เอกสาร หรือสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ เป็นต้น

ในส่วนของการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น เมื่อรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ได้มาเพียงพอแล้ว จะวิเคราะห์ข้อมูลโดยการหาคำอธิบายเหตุผลให้ความหมายแก่สิ่งที่เกิดขึ้น ซึ่งจะต้องดำเนินการตามกรอบแนวคิดและสมมติฐาน เพื่อช่วยพิสูจน์สมมติฐานที่ตั้งไว้ ในการวิเคราะห์จะเน้นถึงสภาพการคลัง รายได้รายจ่าย อำนาจหน้าที่ ตลอดจนสภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจและอาชีพของ

ประชาชนในจังหวัดน่าน พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาคคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน

9. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

ผลของการศึกษาวิจัยเรื่องนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาค้นคว้าในเรื่องเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่น
- 2) เป็นประโยชน์สำหรับการบริหารงานการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน ในโอกาสต่อไป
- 3) เป็นประโยชน์ต่อประชาชนที่สนใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
- 4) เป็นแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยจะนำไปใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาปรับปรุงการคลังท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ต่อไป
- 5) ใช้ในการพิจารณาในการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

10.เค้าโครงร่างวิทยานิพนธ์

บทที่ 1 จะประกอบด้วย สภาพปัญหา ความสำคัญของปัญหา ผลงานศึกษาที่ผ่านมา วัตถุประสงค์ของการวิจัย แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา นิยามศัพท์ กรอบแนวทางในการศึกษา สมมติฐาน ขอบเขตและข้อจำกัดของการศึกษาวิจัย วิธีดำเนินการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการศึกษา

บทที่ 2 เป็นการเสนอลักษณะการจัดองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาพการคลัง ตลอดจนรายได้รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บทที่ 3 เป็นการศึกษาถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน ตั้งแต่การจัดองค์กร สภาพการคลัง รายได้รายจ่าย สภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจและอาชีพของประชาชนในจังหวัดน่าน ความต้องการของประชาชนในฐานะผู้เสียภาษีอากร

บทที่ 4 เป็นการวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านที่มีอยู่ จากสภาพความเป็นจริง ตลอดจนฐานะทางเศรษฐกิจของจังหวัดน่านว่ามีความสามารถที่จะ ปฏิบัติงานได้ระดับไหน เพียงใด และมีอุปสรรคปัญหาอะไรบ้าง

บทที่ 5 ข้อเสนอแนะ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย