

## บทที่ 2

### แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น



#### 1. ความนำ

การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากการใช้หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) โดยรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองและจัดทำกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและแก้ปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นด้วยตัวเองโดยท้องถิ่น หรือเรียกว่า เป็นการปกครองตนเองโดยท้องถิ่น (local self-government)

การกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองดังกล่าว จึงเป็นสัญลักษณ์ของความ เป็นประชาธิปไตย ดังนั้นประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงถือว่าการปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องจัดให้มีขึ้น เพราะถือว่าเป็นหน่วยปกครองพื้นฐานเบื้องต้นที่สำคัญ ถ้าการปกครองท้องถิ่นมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้าเพียงใด การปกครองในระบอบประชาธิปไตยย่อมมีความมั่นคงมากขึ้นเพียงนั้น

#### 2. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

Duane Lockard ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า "การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์การสาธารณะที่มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ในขอบเขตจำกัดภายในพื้นที่ที่เล็ก ๆ ซึ่งเป็นหน่วยปกครองรองจากหน่วยปกครองส่วนภูมิภาคหรือรัฐบาลแห่งชาติ" กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นเป็นรัฐบาลระดับล่างสุดหรือระดับฐาน (bottom government) ของสถาบันการปกครองซึ่งเป็นรูปปิรามิด โดยมีรัฐบาลแห่งชาติหรือรัฐบาลกลาง เป็นรัฐบาลระดับสูงสุด (top government) และรัฐบาลมลรัฐ (states) ภูมิภาค (regions)

หรือจังหวัด (provinces) เป็นรัฐบาลระดับกลาง (intermediate government)<sup>1</sup>

William A. Robson ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (antonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่พอสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องมีมากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง<sup>2</sup>

Chambers's Encyclopaedia ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า "การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของท้องถิ่น (local self-government) กล่าวคือ เป็นการบริหารกิจการสาธารณะในแต่ละท้องถิ่น โดยมีองค์การซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของราษฎรในท้องถิ่นนั้น เป็นผู้รับผิดชอบอย่างมีอิสระภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง"<sup>3</sup>

John J. Charke กล่าวว่า "การปกครองท้องถิ่นหมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญที่รับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นหรือในขอบเขตแห่งใดโดยเฉพาะ และเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การ

---

<sup>1</sup>Duane Lockard, "Local Government" International Encyclopaedia of Social Science Volume 9 (New York : The Macmillan Company & The Free, Press 1972), p.451.

<sup>2</sup>William A. Robson, "Local Government" in Encyclopaedia of Social Science Volume X (New York : The Macmillan Company, 1954) p.574. อ้างถึงใน ประหยัด พงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 10.

<sup>3</sup>Chambers's Encyclopaedia Volume 8 (London : Pergamon Press LTD., 1967), หน้า 412.

บริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง"<sup>4</sup>

Haris G.. Montagu ได้ให้นิยามว่า "การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งสำหรับผู้มีหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจอิสระตลอดจนความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ใต้บังคับบัญชาด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ได้กลางเป็นรัฐอธิปไตย"<sup>5</sup>

William V. Holloway กล่าวว่า "การปกครองตนเองของท้องถิ่นหมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้เลือกตั้งจากประชาชน"<sup>6</sup>

นอกจากนิยามซึ่งนักวิชาการทางซีกโลกตะวันตกได้ให้ไว้ตามที่ได้นำมาพิจารณาข้างต้นแล้วลองพิจารณานิยามซึ่งนักวิชาการและนักปฏิบัติที่เกี่ยข้องอย่างใกล้ชิดกับกิจการปกครองท้องถิ่นของฝ่ายไทยบ้างเพื่อเปรียบเทียบ ดังนี้

นายดำรง ลัทธพิพัฒน์ นักวิชาการทางการปกครองท้องถิ่นและนักการเมืองตำแหน่งอดีตรัฐมนตรีได้ให้นิยามไว้ว่า "การปกครองท้องถิ่นหมายถึง กระบวนการปกครองตนเองโดยประชาชนในหน่วยชุมชนหรือหน่วยการปกครอง (political subdivisions)

---

<sup>4</sup>John J, Clarke, Outline of Local Government of the United Kingdom. (London : Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd., 1957), p.42.

<sup>5</sup>Haris G. Montagu, Comparative Local Government. (Great Britain : William Brendon and Son Ltd., 1948) p.1 อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 9.

<sup>6</sup>William V. Holloway. State and Local Government in the United State. (New York : Mc.Grow Hill Book Company, Inc., 1951), p.398. อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 10.



ต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั่ว ๆ ไปตามพื้นที่ของประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยปกครอง หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น"<sup>7</sup>

นายวิญญู อังคนารักษ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ทั้งด้านวิชาการและปฏิบัติการในด้านการปกครองท้องถิ่น ได้ให้คำนิยามว่า "การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนมาบริหารราชการท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร"<sup>8</sup>

จากคำนิยามของนักวิชาการและนักปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นนั้น พอจะสรุปว่าหลักการและสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้นคือ "การที่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลให้มีสิทธิที่จะดำเนินการปกครองตนเอง และเพื่อให้การปกครองตนเองของประชาชนสามารถที่จะสนองตอบความต้องการของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีอำนาจอิสระ

<sup>7</sup>ดำรง ลัทธพิพัฒน์ "การพัฒนากองเมืองในท้องถิ่น". ในทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, อมร รักษาสิทธิ์-ชัตติยา กรรณสูต, บรรณาธิการ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2503), หน้า 121. อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 9.

<sup>8</sup>วิญญู อังคนารักษ์, แนวคิดในการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น เอกสารประกอบการบรรยาย, ฉบับพิมพ์โรเนียว พ.ศ. 2519. อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 9.

(autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมตลอดจนมีเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณรายรับ รายจ่ายเป็นของตนเองด้วย "การมีสิทธิปกครองตนเองของประชาชนนั้น หมายถึง การที่ ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีสิทธิที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองการปกครองของท้องถิ่น ทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขและขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น มีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นมีสิทธิที่จะเลือกตั้ง ตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่น มีสิทธิที่จะแสดงประชามติเพื่อถอด ถอน (recall) เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าไป มีสิทธิเพื่อจะแสดงความคิดเห็น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นรับไว้พิจารณาประกอบการตัดสินใจในกิจการต่างๆ ของท้องถิ่น หรือ การมีส่วนร่วมโดยการเป็นกรรมการต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

### 3. ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

จากความหมายของการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้น เราอาจจะแยกให้เห็น ลักษณะต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นหลักสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ ดังนี้

3.1 การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ หมายถึง การ ปกครองของชุมชนหนึ่ง (territorial community) ซึ่งรัฐมอบอำนาจให้ดำเนินการ กิจการ ต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในชุมชนนั้น ดังนั้นการ ปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองระดับย่อยของประเทศ รองจากการปกครองส่วนภูมิภาคหรือ มลรัฐและรัฐบาลกลาง

3.2 การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์การที่จะดำเนินการปกครองแยกไปต่างหาก จากรัฐบาลกลาง กล่าวคือ จะต้องมีการจัดตั้งองค์การ (public organization) ขึ้น เพื่อปฏิบัติการตามที่รัฐมอบอำนาจมาให้ทำตามความจำเป็น องค์การที่จะเป็นสำหรับการ ปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้ว มักแบ่งเป็น 2 ฝ่าย เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสภา จังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นฝ่ายบริหาร บางรูปอาจจะมี เพียงองค์การเดียว เช่น สุขาภิบาล มีคณะกรรมการสุขาภิบาลทำหน้าที่ทั้งในทางนิติบัญญัติและ



บริหารไปในตัว เป็นต้น และองค์การดังกล่าวจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล (artificial person) เพื่อจะได้มีอิสระและสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมาย เช่น มีทรัพย์สินของตนเอง มีงบประมาณตลอดจนพนักงานเจ้าหน้าที่ของตนเอง ไม่ขึ้นกับการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง

3.3 การปกครองท้องถิ่นจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปการปกครองที่เกิดจากหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ระดับบริหารชั้นสูงขององค์การได้มาด้วยวิธีการเลือกตั้งตามรูปแบบของประชาธิปไตย กล่าวคือ สมาชิกท้องถิ่นก็คือนักบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นก็คือนักเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น และต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นนั้น นอกจากจะเป็นผลต่อการปกครองท้องถิ่นในแง่ที่เป็นการบริหารงานโดยบุคคลที่ประชาชนเห็นชอบแล้ว ยังเกิดผลดีในแง่ที่เจ้าหน้าที่บริหารงานสอดคล้องกับเจตนารมณ์ และภายใต้การควบคุมของประชาชนแท้จริง มิใช่โดยการสั่งการหรือการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จะกระทำทั้งหมดหรือใช้วิธีการ "แต่งตั้ง" บ้างบางส่วนย่อมพิจารณาตามความเหมาะสมของสภาพของท้องถิ่นและของประเทศ

3.4 องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตที่เหมาะสม กล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจเฉพาะตัว (autonomy) ในการวินิจฉัยและดำเนินภารกิจหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ โดยไม่ต้องขอคำสั่งจากส่วนกลาง แต่อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจน้อยเกินไป ก็ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นและประชาชนได้สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น แต่ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไปจนไม่มีขอบเขตอะไรมาจำกัดได้ องค์การปกครองท้องถิ่นก็จะมีสภาพต่างกับรัฐอธิปไตย ซึ่งเป็นอันตรายนั่นเอง

เอกภาพของรัฐ ดังนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่มีอำนาจเหนือกว่าหรือเท่าเทียมกับรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมลรัฐ<sup>9</sup>

3.5 องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) ที่จะ ดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายนี้อาจจะแบ่งได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ

ประเภทแรก องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบังคับสุขาภิบาล เทศบัญญัติ เป็นต้น

ประเภทที่สอง เป็นสิทธิที่สำคัญและเป็นหัวใจของการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ก็คือ สิทธิในการกำหนดงบประมาณของตัวเองในการจะดำเนินงานของท้องถิ่นนั้น ๆ

กล่าวโดยสรุป การจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นนั้น โดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์ใหญ่ 3 ประการ คือ

ประการแรก ต้องการให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยผลิตบริการสาธารณะต่าง ๆ แก่ประชาชน เนื่องจากองค์การปกครองท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่า และรวดเร็วกว่ารัฐบาลในส่วนกลางจัดทำ ทั้งยังเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางอีกด้วย

ประการที่สอง ต้องการให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษา ระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

วัตถุประสงค์ใหญ่ทั้ง 2 ประการที่กล่าวข้างต้นนี้ มักเป็นวัตถุประสงค์หลักของประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไป ซึ่งบางประเทศอาจเน้นอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่บางประเทศอาจให้ความสำคัญทั้ง 2 ประการ เช่น ประเทศไคจัดการปกครองท้องถิ่นโดยให้หน่วยปกครองท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจดำเนินการของท้องถิ่นได้น้อย ก็อาจกล่าวได้ว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นผู้

<sup>9</sup>Danail Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration (Bangkok : Kurusapha Press, 1961) p.1.

จัดทำบริการเป็นประการสำคัญ และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นสถาบันประชาธิปไตยเป็นรอง แต่ถ้าให้ท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจในการดำเนินกิจการของตนเองได้มาก ก็เท่ากับว่าให้ความสำคัญกับทั้ง 2 ประการไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน<sup>10</sup>

ประการที่สาม การจัดการปกครองตนเองในท้องถิ่นในบางประเทศยังมีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง กล่าวคือ เพื่อลดการขัดแย้งระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง เพราะบางประเทศท้องถิ่นบางท้องถิ่นมีสิทธิปกครองตนเองมาก่อนการตั้งรัฐบาลกลางของชาติ หรือบางประเทศมีองค์ประกอบทางเชื้อชาติหลายชาติหลายเผ่า ซึ่งมีขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมต่างกัน การให้สิทธิชนบางกลุ่มจัดการปกครองตนเองในท้องถิ่นได้ เป็นการช่วยผ่อนคลายความขัดแย้ง เช่น กรณีอังกฤษและสกอตแลนด์ในปัจจุบัน เป็นต้น

#### 4. การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ปัจจุบันประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบ ทั้งเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีผลโดยตรงต่อประชาชนอย่างหนึ่งคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีความสำคัญยิ่งในฐานะที่เป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการพัฒนาคุณภาพของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในชนบท ดังนั้นจำเป็นต้องพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดรูปแบบนี้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

##### 4.1 องค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีลักษณะเหมือนกับเทศบาล กล่าวคือ แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายในการบริหารและควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ให้

<sup>10</sup>นิยม รัฐอมฤต และคณะ, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 12.



เป็นไปตามนโยบายและกฎหมายระเบียบแบบแผน ส่วนฝ่ายบริหารนั้นได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้ารับผิดชอบบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้ การจัดการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายละเอียดดังนี้

1) สภาจังหวัด สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรในจังหวัดนั้นเลือกตั้งตามวิธีการที่กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดกำหนดไว้ สมาชิกสภาจังหวัดมีจำนวนไม่เท่ากัน สภาจังหวัดใดจะมีสมาชิกมากหรือน้อยขึ้นกับจำนวนราษฎรโดยถือจำนวนราษฎรตามทะเบียนราษฎรปีสุดท้ายก่อนมีการเลือกตั้งตามเกณฑ์ดังนี้ คือ

"จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 200,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 18 คน จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 200,000 คน แต่ไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 30 คน และจังหวัดใดมีราษฎรเกิน 1,000,000 คนขึ้นไป มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 36 คน"<sup>11</sup>

วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดให้ได้จำนวนตามเกณฑ์ดังกล่าวไว้แบ่งเขตจังหวัดโดยถืออำเภอหนึ่งเป็นเขตเลือกตั้งเขตหนึ่ง ในชั้นแรกให้แต่ละอำเภอเลือกตั้งผู้แทนอำเภอละ 1 คน ถ้าหากยังได้สมาชิกสภาจังหวัดไม่ครบจำนวนดังกล่าว ให้ดำเนินการดังนี้ คือ เอาจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดที่พึงมีหารจำนวนราษฎรทั้งจังหวัดนั้น ผลลัพธ์ถือเป็นเกณฑ์สำหรับคำนวณสมาชิกเพิ่มโดยอำเภอใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุดให้อำเภอนั้นมีสมาชิกเพิ่มอีก 1 คน แล้วเอาผลลัพธ์ดังกล่าวหักจากจำนวนราษฎรของอำเภอนั้นเหลือเท่าใด ให้ถือเป็นจำนวนของราษฎรอำเภอนั้นในการพิจารณาเพิ่มจำนวนสมาชิกที่ยังขาดจำนวนอยู่ และกระทำการนี้ต่อ ๆ ไป จนได้สมาชิกครบจำนวนที่สภาจังหวัดนั้นพึงมี

<sup>11</sup>กรมการปกครองและคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คู่มือสมาชิกสภาจังหวัด (กรุงเทพฯ : ปิ่นเกล้าการพิมพ์, 2534), หน้า 14.

สมาชิกสภาจังหวัดอยู่ในตำแหน่งวาระละ 5 ปี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาจังหวัดสิ้นสุดลงก่อนครบวาระในกรณีดังต่อไปนี้ คือ

- ยุบสภาจังหวัด
- ตาย
- ลาออก โดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออก โดยปรากฏว่าต่อมาเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด หรือ
- สภาจังหวัดวินิจฉัยให้ออกจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่สภา หรือกระทำการอันอาจเสื่อมเสียแก่ประโยชน์ของจังหวัด กรณีในข้อนี้ต้องมีเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ตำแหน่ง

(1) อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดนั้นถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ ไม่ว่าจะได้รับเลือกมาจากเขตอำเภอใดก็ตาม เหตุที่มีหลักกำหนด เช่นนี้ก็เพื่อให้สมาชิกสภาจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทั้งจังหวัด มิใช่คำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนเท่านั้น มิฉะนั้นแล้ว ถ้าผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนไปขัดผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม สมาชิกสภาจังหวัดผู้นั้นก็จะปฏิบัติสิ่งใดโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลเสียหายได้

สภาจังหวัดในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในประการที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

- (1.1) กำหนดนโยบายสำหรับการบริหารกิจการส่วนจังหวัด โดยข้อเท็จจริงแล้ว การกำหนดนโยบายสำหรับการบริหารกิจการส่วนจังหวัด คือ การจะทำอะไร ทำที่ไหน ใช้งบประมาณอย่างไร เพื่อให้เกิดผลดีแก่ประชาชนนั้น ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดขึ้น แต่ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัด

เสียก่อน ฝ่ายบริหารจึงจะบริหารกิจการตามนโยบายนั้นได้ จึงถือเป็นหลักว่า ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายในการบริหาร ให้ฝ่ายบริหารถือเป็นหลักในการบริหารกิจการในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(1.2) ควบคุมฝ่ายบริหารให้บริหารกิจการส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้

หน้าที่ของสภาจังหวัดประการนี้เป็นผลที่สืบเนื่องมาจากหน้าที่ข้อ ก. สภาจังหวัดในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน เมื่อมีอำนาจกำหนดนโยบายการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ก็ย่อมชอบที่จะมีอำนาจในการควบคุมดูแลตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารว่า ได้ปฏิบัติไปถูกต้องตามนโยบายและข้อบัญญัติแบบแผนของทางราชการหรือไม่ สิ่งใดที่ฝ่ายบริหารยังบกพร่องอยู่ก็มีอำนาจที่จะตั้งเตือนให้ทำเสียให้ถูก สิ่งใดที่ฝ่ายบริหารยังมีได้ทำให้เกิดผลดีแก่ประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจที่จะเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารจัดทำเสียให้เรียบร้อยเป็นผลดี อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารนั้น อาจจะแบ่งได้หลายลักษณะ ดังนี้ คือ

- การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัดได้ (คืองานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด)

- การสอบถามข้อเท็จจริง นอกจากการตั้งกระทู้ถามซึ่งเป็นการให้สิทธิสมาชิกสภาจังหวัดถามผู้ว่าราชการจังหวัด ในงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอันเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแล้ว สมาชิกสภาจังหวัดยังมีสิทธิที่จะสอบถามข้อเท็จจริงกับผู้ว่าราชการจังหวัด เกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้อีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากงานในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและจังหวัด ในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้นย่อมมีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิด



อย่างไรก็ดี ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อพิจารณาเห็นว่าข้อความเหล่านั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือ ประโยชน์สำคัญของจังหวัด หรือเกี่ยวกับนโยบายบริหารราชการส่วนกลาง

การสอบถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตาม นัยดังกล่าวนี้ ให้สิทธิแก่สมาชิกที่จะถามถึงการบริหารราชการส่วนกลางซึ่งปฏิบัติอยู่ในส่วนภูมิภาค ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การถามและการตอบจะต้องทำเป็นหนังสือหรือบันทึกจากผู้ว่า ราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลาง ย่อมใช้ดุลพินิจที่เสนอคำถาม และคำตอบไปยังกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง แต่ถ้าการถามข้อเท็จจริงนั้น ผู้ว่าราชการ จังหวัดเห็นว่าเกี่ยวกับเรื่องราชการที่ยังไม่สมควรเปิดเผย หรือเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือ ประโยชน์สำคัญของราชการแผ่นดิน จะไม่ตอบก็ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องเสนอกระทรวงทบวงกรมที่ เกี่ยวข้องทราบและพิจารณาต่อไป

- การพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี ถึงแม้ว่า อำนาจในการพิจารณาอนุมัติถึงงบประมาณประจำปีของสภาจังหวัดจะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจ นิติบัญญัติก็ตาม แต่ขอแยกมาพิจารณาไว้ในส่วนของการใช้อำนาจควบคุมการบริหารงานของ ฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลที่ว่า ข้อบัญญัติจังหวัดว่าด้วยงบประมาณประจำปีนั้นมีลักษณะ เป็นการกำหนดโครงการในการทำงาน และการใช้จ่ายเงินภาษีอากรที่จังหวัดจัดเก็บมาใช้จ่าย ตามโครงการที่กำหนดไว้ในงบประมาณประจำปี สภาจังหวัดใดในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน มีหน้าที่ที่จะต้องควบคุมดูแลให้ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้จ่ายเงินของประชาชน ให้เกิดประโยชน์และตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ฝ่ายบริหารจะบริหารกิจการ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและใช้จ่ายเงินอย่างไรนั้น ฝ่ายบริหารจะต้องเสนอขอความเห็น ชอบจากสภาจังหวัดในรูปของข้อบัญญัติจังหวัดว่าด้วยงบประมาณประจำปีเสียก่อน เมื่อสภา จังหวัดอนุมัติงบประมาณประจำปีแล้ว ฝ่ายบริหารจึงจะนำไปบริหารงานตามรายละเอียดที่ กำหนดไว้ในงบประมาณประจำปีนั้น เป็นอีกลักษณะหนึ่งของการใช้อำนาจควบคุมการบริหารงาน ของฝ่ายบริหาร

อำนาจในการอนุมัติงบประมาณประจำปีของสภา จังหวัดนั้น ถึงแม้ว่าสภาจังหวัดจะไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติจังหวัดว่าด้วยงบประมาณประจำปีก็ ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอมา ก็ไม่มีผลที่จะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพ้นจากตำแหน่งหัวหน้า

ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากเหตุผลที่ว่า ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้มิใช่เป็นตำแหน่งเลือกตั้งเหมือนกับคณะกรรมการ แต่เป็นการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะที่เป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลางประจำจังหวัดนั้น ๆ ไปช่วยปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประมุขฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่ง ฉะนั้นในทางปฏิบัติการพิจารณางบประมาณประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงมีลักษณะเป็นการรวมขอมกัน สิ่งใดที่สภาจังหวัดเห็นสมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะรับไว้พิจารณา สิ่งใดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าควรจะคงไว้ในงบประมาณผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะอธิบายชี้แจงเหตุผลให้สภาจังหวัดเข้าใจยอมรับ

### (1.3) อำนาจนิติบัญญัติ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เหมือนกับองค์การปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ ที่มีอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกว่า "ข้อบัญญัติจังหวัด" ข้อบัญญัติจังหวัดมีผลใช้บังคับแก่ประชาชนในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ๆ คือ มีผลใช้บังคับแก่ประชาชนในจังหวัดนั้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจตราข้อบัญญัติจังหวัดโดยไม่ขัดแย้ง หรือขัดต่อกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

- เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของจังหวัดที่

กำหนดไว้

- ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้จังหวัดตราข้อบัญญัติจังหวัดหรือให้มีอำนาจตราข้อบัญญัติจังหวัด

### (1.4) อำนาจตั้งคณะกรรมการสภาจังหวัด

สภาจังหวัดมีอำนาจเลือกและแต่งตั้งคณะกรรมการสภาจังหวัดเพื่อให้คณะกรรมการสภาจังหวัดกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในงานของสภาจังหวัด หรือให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติจังหวัด

คณะกรรมการสภาจังหวัดมีอยู่ 2 ประเภท คือ

- คณะกรรมการสามัญประจำสภา
- คณะกรรมการวิสามัญ
- คณะกรรมการสามัญประจำสภานั้นสภาจะต้องเลือก

สมาชิกสภาจังหวัดทำนั้นเป็นกรรมการ จะเลือกและแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมิได้ ส่วนคณะกรรมการวิสามัญสภาจังหวัดจะเลือกจากบุคคลภายนอกหรือสมาชิกสภาจังหวัดก็ได้

สภาจังหวัดจะตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภา และคณะกรรมการวิสามัญชุดก็ได้แล้วแต่ความจำเป็น แต่อย่างน้อยจะต้องมีคณะกรรมการสามัญประจำสภา 1 ชุดไว้เป็นประจำ เพื่อให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราว ส่วนคณะกรรมการวิสามัญนั้นมีลักษณะคณะกรรมการชั่วคราว กล่าวคือเมื่อคณะกรรมการวิสามัญได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการวิสามัญชุดนั้นก็สิ้นสภาพลง

2) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะที่เป็นประมุขฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ออกมาใช้บังคับตามกฎหมายดังกล่าวตั้งนี้ (ปลัดจังหวัดได้รับการแต่งตั้งเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจบริหารรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด)

- อำนวยการบริหารกิจการส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนและนโยบายที่สภาจังหวัดได้กำหนดไว้

- ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนมติว่ามีข้อขัดแย้งจังหวัด เมื่อเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐหรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการหรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด

- อำนาจในการลงนามและอำนาจในการยับยั้งร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาจังหวัด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติจังหวัดก็ให้ส่งไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยกับความเห็นของสภา ก็ส่งร่างนี้กลับคืนไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนาม แต่ถ้ารัฐ-



มนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยกับความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ร่างข้อบัญญัติ จังหวัดนั้นก็ตกไป ไม่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

- อำนาจในการตอบกระทู้ถาม หรือข้อสอบถามของสมาชิกสภาจังหวัด และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่ากระทู้ถาม หรือข้อสอบถามนั้นยังไม่สมควรที่จะตอบด้วย เหตุผลตามกฎหมายที่กำหนดไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบได้

- อำนาจในการเรียกประชุมสภาจังหวัดตามสมัยประชุม และอำนาจ ในการเรียกประชุมสภาจังหวัดสมัยวิสามัญในกรณีที่จำเป็น ในการประชุมสภาจังหวัดนี้ผู้ว่า ราชการจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นผู้เปิดและปิดการประชุม

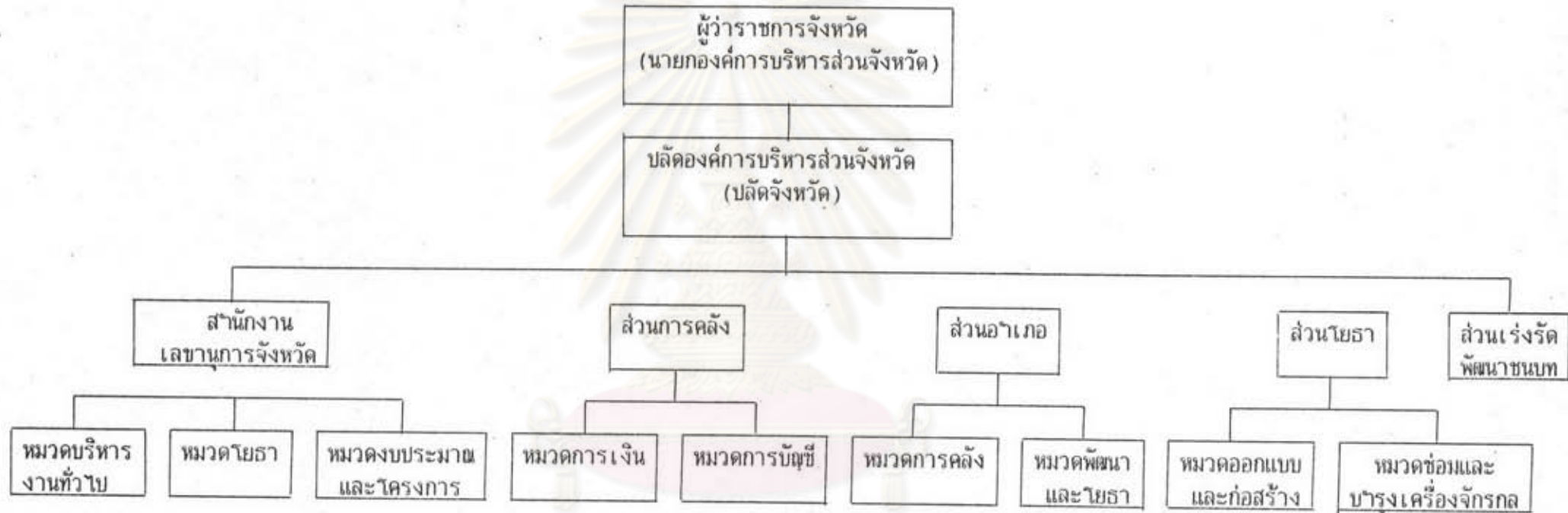
- อำนาจในการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดให้เป็นไปตาม กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

- อำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัดว่าด้วยงบประมาณประจำปี เพื่อให้สภาจังหวัดพิจารณา

- อำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด



หมายเหตุ : องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ยังไม่ได้จัดตั้งส่วนโยธาให้มีหมวดโยธาที่อยู่ในสำนักงานเลขาธิการจังหวัด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(1) สำนักงานเลขานุการจังหวัด

สำนักงานเลขานุการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานธุรการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้แก่ งานสารบรรณ งานบริหารจัดการเก็บเอกสาร งานการเจ้าหน้าที่ ได้แก่ การพิจารณาบรรจุเลื่อนขั้นควบคุมข้าราชการ การโยกย้ายถอดถอน งานอำนวยการด้านสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานด้านการประชุมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ งานจัดเตรียมระเบียบวาระการประชุม งานเตรียมสถานที่และกำหนดองค์ประชุม งานอำนวยความสะดวกและจัดหาบริการให้แก่ที่ประชุม เพื่อให้การประชุมดำเนินไปโดยเรียบร้อย และงานควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับการรักษาทรัพย์สินและสถานที่ต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้อยู่ในสภาพที่ดีและเรียบร้อยอยู่เสมอ

สำนักงานเลขานุการจังหวัดมีเลขานุการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในหน้าที่ แบ่งโครงสร้างเป็น 2 หมวด คือ หมวดบริหารงานทั่วไปกับหมวดงบประมาณและโครงการ

(2) ส่วนการคลังและงบประมาณ

ส่วนการคลังมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในด้านารรับ-จ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน ควบคุมการใช้จ่ายตามงบประมาณ การจัดทำบัญชีการเงิน การจัดเตรียมและทำรายงานการงบประมาณรายรับรายจ่าย การจัดหาวัสดุ และแรงงานที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของส่วนราชการจังหวัด ควบคุมและการเร่งการเก็บภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งอยู่ในขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของส่วนราชการจังหวัด การควบคุมการนำเอาทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ของส่วนราชการจังหวัดออกดำเนินการเพื่อหาผลประโยชน์ เอาเงินรายได้รายการนี้ไปเสริมสร้างการพัฒนาสาธารณูปการของจังหวัด ควบคุมอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง เงินสะสม ประเภทต่าง ๆ ของส่วนราชการจังหวัด

มีหัวหน้าส่วนการคลังเป็นผู้รับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างเป็น 2 หมวด คือ หมวดการเงิน และหมวดบัญชี



(3) ส่วนโยธา

ส่วนโยธามีหน้าที่ดำเนินงานกำหนดงานพัฒนาทางด้านวิศวกรรม โดยทำโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการสร้างทาง บุกเบิกทางสำรวจและทางมาตรฐานของหมู่บ้านต่าง ๆ โครงการพัฒนาหมู่บ้านตามความต้องการของประชาชนในเขตเร่งรัดพัฒนาของชนบท โครงการจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้อุปโภค ตลอดจนการประกอบอาชีพในด้านเกษตรกรรม นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ทำนุบำรุงรักษาสสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณูปโภคของจังหวัด รักษาบำรุงและซ่อมแซมเครื่องจักรกลและเครื่องมือกลที่ใช้ในการก่อสร้างโครงการวิศวกรรมต่าง ๆ ควบคุมและจัดสรรอุปกรณ์และเครื่องมือกลต่าง ๆ ของจังหวัดให้อยู่ในสภาพเพียงพอแก่ความต้องการของงานด้านวิศวกรรมของจังหวัด

มีหัวหน้าส่วนโยธาเป็นผู้รับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างเป็น 2 หมวด คือ หมวดออกแบบและก่อสร้าง กับหมวดซ่อมบำรุงเครื่องจักรกล

(4) ส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอ

ส่วนอำเภอมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานในระดับอำเภอที่อยู่ในหน้าที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดแนะนำให้ทางจังหวัดตั้งหน่วยงานที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นก่อน เช่น หมวดพัฒนาและโยธาอำเภอ หมวดการคลังอำเภอ

และถ้าจังหวัดใดมีประมาณงานและความจำเป็นที่จะต้องตั้งหน่วยงานเพิ่มขึ้นในส่วนอำเภอก็อาจพิจารณาจัดตั้งเพิ่มขึ้นได้โดยคำนึงถึงกำลังเงินงบประมาณและอัตรากำลังที่จะใช้ขึ้นหน่วยราชการนั้น ๆ

นายอำเภอดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอ มีหน้าที่บริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอนั้น ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย

(1.2) ตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

นอกจากข้าราชการส่วนจังหวัดแล้ว ในระหว่างที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีรายได้น้อย

ไม่สามารถที่จะจัดให้มีข้าราชการส่วนจังหวัดเข้าปฏิบัติงานให้เต็มรูปได้ กฎหมายก็ได้เปิดช่องทางไว้ให้มีการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปทำหน้าที่หรือดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ และนอกจากข้าราชการพลเรือนดังกล่าวแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจะจ้างเจ้าหน้าที่อื่น ๆ เป็นลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวได้ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวเกี่ยวกับเรื่องการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนมาปฏิบัติงานหรือมาดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเกี่ยวกับเรื่องลูกจ้างหอส่งเขป

- ข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดนั้นแบ่งออกได้เป็น 2 พวก คือ

พวกที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้มาปฏิบัติกิจการ

ส่วนจังหวัด

พวกที่กระทรวงมหาดไทยสั่งแต่งตั้งให้มาดำรง

ตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการชั่วคราว สำหรับข้าราชการที่กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งนี้มีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งตนมาดำรงตำแหน่งนั้นทุกประการ ข้าราชการที่กระทรวงมหาดไทยสั่งแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการทั่วไป มีดังนี้คือ

- ปลัดจังหวัด ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- นายอำเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอ

- ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนกิ่งอำเภอ

- ปลัดอำเภอ (ที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายอำเภอ)

ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการคลังในส่วนอำเภอ

- ข้าราชการส่วนจังหวัด กล่าวคือ เป็นพนักงานที่

ปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและรับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หมวดเงินเดือนที่ตั้งทางองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการส่วนจังหวัดประเภทนี้ ได้แก่ เลขานุการจังหวัด หัวหน้าส่วนโยธา หัวหน้าส่วนการคลัง เป็นต้น

- ลูกจ้าง ได้แก่ ผู้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจ้าง ให้ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอาจจะจ้างเป็นประจำหรือชั่วคราวก็ได้ แล้วแต่ลักษณะของงานที่จ้างนั้น ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ลูกจ้างประจำรายเดือน ลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน ลูกจ้างรายวันหรือรายชั่วโมง การจ้างลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องถือปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่ได้วางไว้

#### 4.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

##### 1) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจกระทำกิจการในเขตจังหวัด เฉพาะในส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล โดยพิจารณากระทำตามความจำเป็นหรือมีความสามารถกระทำ ได้ ดังต่อไปนี้

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (2) การศึกษา การทะนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม
- (3) การสาธารณสุข
- (4) การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
- (5) การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
- (6) การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (7) การรักษาความสะอาดถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
- (8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (9) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (10) การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (11) การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (12) การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น



- (13) การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (14) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
- (15) การบำรุงและการส่งเสริมการทางมหากิจของราษฎร
- (16) การแบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วน

ท้องถิ่น

- (17) การจัดการคุมครอง ดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วน

จังหวัด

- (18) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (19) การพาณิชย์
- (20) กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎร และท้องถิ่น

หรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด

ทั้งนี้ให้ดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัด ซึ่งได้อนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเลือกกระทำได้ตามความจำเป็นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ภายในวงเงินงบประมาณหรือรายได้ของจังหวัด และต้องดำเนินการในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

## 2) บทบาทอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์การปกครองท้องถิ่น

ในฐานะที่เป็นองค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์การปกครองตนเองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมีบทบาททางการเมืองดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย
- (2) ส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักสิทธิและหน้าที่ที่จำเป็นของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

(3) ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง ในเรื่องเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้ประชาชนรู้จักองค์การและเข้าใจว่าองค์การมีประโยชน์แก่ประชาชนอย่างไร เพื่อประชาชนจะได้เกิดความตื่นตัวและสนใจที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การอย่างจริงจัง

(4) ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนว่าในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนควรจะมีปฏิบัติหน้าที่อย่างไร จึงจะเป็นประโยชน์ต่อระบบการเมืองการปกครอง เช่น รู้จักวิเคราะห์เรื่องราวต่าง ๆ ด้วยเหตุผล รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ด้วยใจที่เป็นธรรม มองโลกในแง่ดี และมีความไว้วางใจและเชื่อถือ ว่าผู้อื่นก็มีความปรารถนาดีต่อชาติบ้านเมืองเช่นเดียวกับเรา และประการสำคัญผลเมืองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องเคารพและศรัทธาต่อหลักการและกติกาของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

(5) ติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนอย่างใกล้ชิด เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีแก่ประชาชน และส่งเสริมให้ประชาชนร่วมมือกับองค์การฯ เป็นอย่างดี ทำให้องค์การฯ สามารถปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงได้ผลเป็นที่น่าพอใจ

## 5. แนวความคิดเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น

การคลังท้องถิ่นมีความสำคัญมากต่อการปกครองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นเครื่องมือหรือกลไกอันหนึ่ง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ซึ่งความสำเร็จในการปกครองท้องถิ่น การคลังท้องถิ่นเป็นการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างแหล่งที่มาของรายได้กับรูปแบบของการใช้จ่ายของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นประการสำคัญ

การคลังท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ 3 ประการที่สำคัญ คือ ก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการพัฒนาสังคม และก่อให้เกิดการพัฒนาการเมือง เพื่อบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาประเทศต่อไป

### 5.1 ความหมายของการคลังท้องถิ่น

การคลังท้องถิ่นเป็นเครื่องมือหรือกระบวนการในการจัดการอันหนึ่งที่เป็นกลไกการบริหารงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การบริหารการคลังโดยทั่วไป (financial administration) มีความหมายครอบคลุมเรื่องที่เกี่ยวข้องรายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดหางบประมาณ การจัดซื้อวัสดุ การว่าจ้าง การบัญชี และการตรวจบัญชี<sup>12</sup> ซึ่งความหมายของการคลังท้องถิ่นก็มีลักษณะใกล้เคียงกัน

การคลังท้องถิ่น หมายถึง การบริหารงานคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงการหารายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดหางบประมาณ การจัดซื้อวัสดุ การว่าจ้าง การบัญชี และการตรวจบัญชีของหน่วยการปกครองท้องถิ่น<sup>13</sup>

ในการศึกษาการคลังท้องถิ่นจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายรับ (source of revenue) กระบวนการงบประมาณ (budget process) และรูปแบบของการใช้จ่าย (type of expenditure) ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งกระบวนการงบประมาณดังกล่าวจะเป็นตัวกลางในการเชื่อมความสัมพันธ์ของแหล่งที่มาของรายรับ กับรูปแบบ

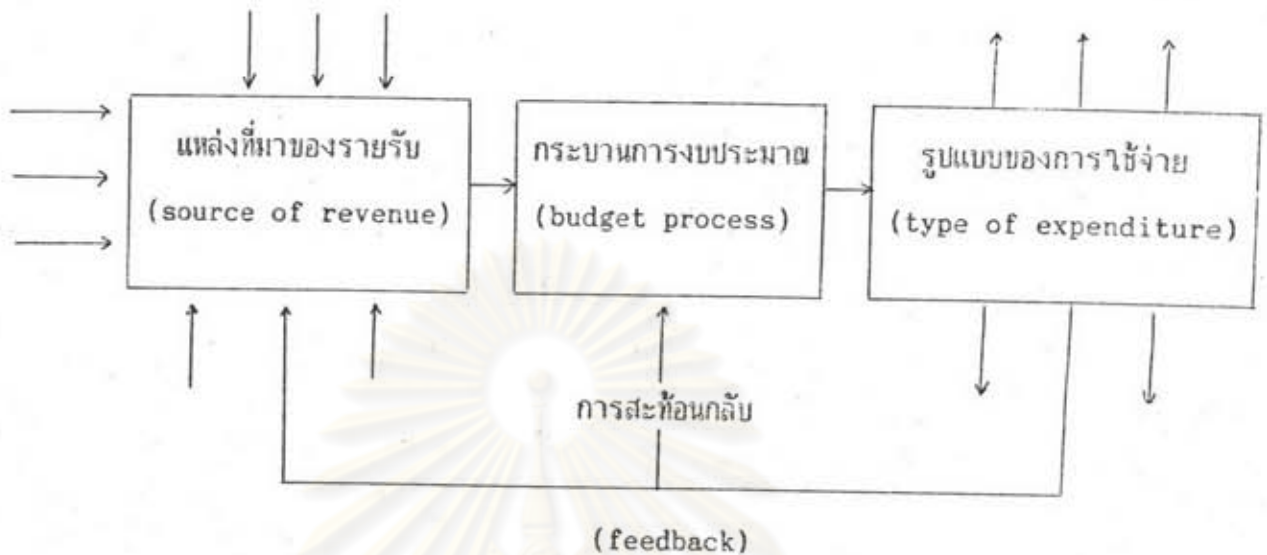
ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>12</sup>ประทาน คงฤทธิศึกษากร, ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น (เอกสารการศึกษาสาขา รัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับที่ 34 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2525), หน้า 110.

<sup>13</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 110.



ในการใช้จ่ายของแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดความสอดคล้องต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งพอสรุปได้ดังภาพที่ 2-1<sup>14</sup>



ภาพที่ 2-1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างแหล่งที่มาของรายรับ กับรูปแบบของการใช้จ่าย

จากภาพที่ 2-1 จะเห็นว่า การคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1) แหล่งที่มาของรายรับ หมายถึง การพิจารณาถึงแหล่งที่มาของรายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น พระราชกฤษฎีกาการรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2499 พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ.2497 และพระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ.2498 เป็นต้น

2) กระบวนการงบประมาณ หมายถึง การพิจารณาถึงขั้นตอนในการจัดเตรียมงบประมาณ (budget preparation) ขั้นตอนในการอนุมัติงบประมาณ (budget adoption) และขั้นตอนในการบริหารงบประมาณ (budget execution) ของหน่วยการ

<sup>14</sup>ธวัช วิชัยดิษฐ์, การบริหารราชการคลังท้องถิ่น (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2525), หน้า 1-15.

ปกครองท้องถิ่นแต่ละประเภท ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเภทโดยทั่วไปจะมี กระบวนการงบประมาณที่คล้ายคลึงกัน อย่างไรก็ตาม หน่วยการปกครองท้องถิ่นบางประเภท อาจจะมีรายละเอียดของงานแต่ละขั้นตอนต่างกันบ้าง ขึ้นอยู่กับระเบียบการคลังของหน่วยการ ปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสุขาภิบาล พ.ศ. 2518 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. 2520 เป็นต้น

3) รูปแบบของการใช้จ่าย หมายถึง การพิจารณาถึงลักษณะของการใช้จ่าย ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเภทตามบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น ใช้จ่ายของ เทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ใช้จ่ายของสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติ สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เป็นต้น

## 5.2 ความสำคัญของการคลังท้องถิ่น

เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่และความรับผิดชอบมากขึ้นทุกขณะ จึงทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากขึ้น เพื่อสนองความต้องการของประชาชนตามสภาวะการต่าง เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

การคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดหารายได้และการ กำหนดการใช้จ่ายในการบริหารงานขององค์กรส่วนท้องถิ่น การคลังท้องถิ่นมีความสำคัญ มากในการที่จะช่วยให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเจริญก้าวหน้า และมีความสามารถรับใช้ประชาชนใน การอำนวยความสะดวกและความผาสุกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้มากนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับว่ามี รายได้เพียงพอแก่การทะนุบำรุงท้องถิ่นว่ามีมากน้อยเพียงใด หากหน่วยการปกครองท้องถิ่นใดมี รายได้น้อยและฐานะการคลังยังไม่ดีแล้ว จะต้องพึ่งหรือขอรับการอุดหนุนช่วยเหลือทางการเงิน จากรัฐบาลอยู่เรื่อย ๆ เมื่อเป็นดังนี้ก็จำเป็นอยู่เองที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องถูกควบคุม จากส่วนกลางมากขึ้นตามจำนวนเงินที่ได้รับการอุดหนุนนี้ การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นถูกควบคุม จากส่วนกลางมากขึ้นย่อมทำให้สิทธิหรืออำนาจในการปกครองตนเองมีน้อยลง และขาดความคิดริเริ่มที่จะปรับปรุงท้องถิ่นของตนเองให้เจริญก้าวหน้า

รายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหารการคลังเพื่อการบริหารงานท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ซึ่งบังคับให้กระทำและหน้าที่ให้เลือกกระทำ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อความสะดวกสบายและความผาสุกของประชาชน การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะหารายได้มากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับการควบคุมของรัฐบาลในการกระจายหรือมอบอำนาจในการหารายได้ให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพราะการบริหารงานเพื่อความเจริญของท้องถิ่นย่อมขึ้นอยู่กับรายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นประการสำคัญ จะเห็นว่าในประเทศที่มีการปกครองท้องถิ่นที่พัฒนาแล้ว รัฐบาลกลางจะมอบอำนาจในการจัดหารายได้ให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง

โดยที่ระบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจทางการคลัง เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระทางการคลังได้ตามสมควรในขอบเขตของกฎหมาย เช่น แหล่งที่มาของรายรับ (source of revenue) การใช้จ่ายเงินงบประมาณ การจัดหาวัสดุและการดำเนินงาน เป็นต้น ท้องถิ่นจึงมีอิสระพอสมควรในการกำหนดรายได้ การใช้จ่ายและการดำเนินการต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมมีความสัมพันธ์กับการคลังส่วนกลาง โดยรัฐบาลมักควบคุมดูแล เพื่อป้องกันมิให้การบริหารงานของท้องถิ่นเกิดความเสียหาย ซึ่งจะมีผลกระทบต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวม ในทางปฏิบัติ รัฐบาลจึงต้องดูแลให้การใช้จ่ายเงินของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในกิจการที่จำเป็น และได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้อีกด้วย ที่สำคัญที่สุด รัฐบาลจะต้องคอยช่วยเหลือสนับสนุนให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่ท้องถิ่นให้มาก และดียิ่งขึ้นมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ ปรากฏว่ายังมีได้เป็นอิสระตามหลักของการมีการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างแท้จริง<sup>15</sup>

<sup>15</sup>สงคราม ลิปิสุนทร, "สิทธิการปกครองตนเองของเทศบาล ศึกษาเฉพาะการบริหารงานคลัง" วิทยานิพนธ์ปริญพามหาบัณฑิต (Master's Thesis) คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508, หน้า 12.



### 5.3 การคลังท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การคลังท้องถิ่นเป็นการบริหารงานคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นเครื่องมือที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาชนบท ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการคลังในระดับท้องถิ่น เพื่อใช้สำหรับการบริหารงานในกิจการด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่น

การคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีส่วนประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ

- 1) แหล่งที่มาของรายได้
- 2) ประเภทของรายจ่าย
- 3) การจัดทမ်းประมาณ

สำหรับการจัดทမ်းประมาณก็เพื่อที่จะกำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการในการจัดทမ်းประมาณ บริหารงบประมาณและควบคุมงบประมาณ เพื่อบริหารการจัดหารายได้ให้สอดคล้องกับการกำหนดรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป

#### 1) แหล่งที่มาของรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>16</sup>

แหล่งที่มาของรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แยกออกได้เป็น 4 แหล่ง ตามลักษณะทางเศรษฐกิจ ดังนี้คือ

##### (1) รายได้ภาษีอากร

รายได้อากรที่เป็นรายได้ของท้องถิ่นสามารถแยกออกได้เป็น 3 ลักษณะ ตามวิธีการจัดเก็บ คือ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้จากภาษีเสริมที่รัฐบาลจัดเก็บ เข้าเป็นรายได้งบประมาณแผ่นดิน และรายได้จากภาษีแบ่งหรือภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้แก่ท้องถิ่นโดยตรงแล้วแบ่งให้แก่ท้องถิ่น

<sup>16</sup>พิสิฐ ลี้อาธรรม, "ฐานะการคลังท้องถิ่นไทย" บทความทางวิชาการ ฝ่ายวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทย หน้า 5-9.

(1.1) รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (local levied taxes) เป็นประเภทภาษีที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บเอง ลักษณะสำคัญของภาษีประเภทนี้ก็คือ ส่วนใหญ่เป็นภาษีที่จัดเก็บจากมูลค่าของทรัพย์สินที่อยู่ในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ โดยตรง และตามหลักการแล้วเป็นภาษีที่มีความสะดวกในการจัดเก็บ เนื่องจากมีหลักฐานปรากฏไว้ได้แก่ ทรัพย์สิน และมักจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์อัตราการจัดเก็บเป็นแนวเดียวกันตามกฎหมายที่กำหนดขึ้น ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองนี้มี 4 ประเภทที่สำคัญ ได้แก่

- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่จัดเก็บจากสิ่งปลูกสร้างหรือโรงเรือนที่เจ้าของมิได้อยู่อาศัยเอง เช่น ให้เช่า หรือกรณีที่เจ้าของมิได้อยู่อาศัยเอง แต่ใช้เป็นสถานที่ประกอบธุรกิจการค้า จะต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 12.5 ของค่ารายปีของโรงเรือนที่ประเมินขึ้นตามหลักผลประโยชน์และลักษณะของโรงเรือน

- ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่เก็บจากมูลค่าที่ดิน ซึ่งผู้เป็นเจ้าของที่ดินเป็นผู้เสียภาษีให้แก่ท้องถิ่น โดยจะมีการประเมินมูลค่าที่ดินแต่ละแห่งว่า ควรมียาไรราคาเท่าใด เพื่อใช้เป็นฐานในการเสียภาษี เรียกว่า ราคาปานกลางของที่ดิน ซึ่งจะมีการตรึงราคากันใหม่ทุก 4 ปี สำหรับอัตรามาตรฐานนั้นแบ่งออกเป็นชั้น ๆ ตามระดับของมูลค่าราคาปานกลาง อย่างไรก็ดี กฎหมายได้ยกเว้นให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งมีที่ดินขนาดหนึ่งสำหรับการพักอาศัยเอง ไม่ต้องเสียภาษี ขนาดที่ดินที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีนี้ จะกำหนดตามความเจริญของท้องถิ่น ยิ่งเจริญมากจะได้รับยกเว้นน้อย นอกจากนี้ที่ดินที่ใช้สำหรับการเพาะปลูกทางการเกษตรก็ได้รับการลดหย่อนภาษี โดยเสียเพียงครึ่งหนึ่งของอัตรามาตรฐาน และถ้าเจ้าของที่ดินเป็นผู้ทำการเพาะปลูกเอง จะเสียภาษีไม่เกินไร่ละ 5 บาท

- ภาษีป้าย เป็นภาษีที่เก็บจากผู้เป็นเจ้าของป้ายที่ใช้แสดงชื่อ หรือเครื่องหมายทางการค้า หรือการโฆษณาต่าง ๆ โดยเก็บตามขนาดพื้นที่และการใช้ตัวอักษร ถ้าใช้อักษรไทยอัตราการจัดเก็บจะถูกกว่าการใช้อักษรต่างประเทศ

- อากรการฆ่าสัตว์ เป็นภาษีที่เก็บจากปริมาณการฆ่าสัตว์ในท้องถิ่น โดยมีอัตราการจัดเก็บเป็นรายตัว และอัตราก็แตกต่างกันแล้วแต่ประเภท

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้จะมีภาษีให้ท้องถิ่นจัดเก็บเองอยู่ 4 ประเภท แต่ท้องถิ่นก็ยังไม่มีอำนาจกำหนดอัตราได้เองตามความเหมาะสมของท้องถิ่น และยังมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีใหม่เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากภาษีทั้ง 4 ประเภทข้างต้น

#### (1.2) รายได้จากภาษีเสริม (surcharge taxes)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีรายได้จากภาษีเสริม ซึ่งเป็นภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มนอกเหนือจากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเข้าเป็นรายได้งบประมาณแผ่นดินอยู่แล้ว คือ ภาษีการค้า ภาษีสุราและเครื่องดื่ม ภาษีการพนัน ทั้งนี้โดยสามารถจัดเก็บเพิ่มขึ้นได้ในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 10 ของมูลค่าภาษีนั้น ๆ

รายได้จากภาษีเสริมนี้ แม้จะไม่เป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณแผ่นดิน แต่ก็มีลักษณะคล้ายเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เพราะรัฐบาลเป็นผู้บริหารการจัดเก็บ เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วจะโอนจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ไม่ได้ขึ้นกับการะภาษีของประชากรในท้องถิ่น ท้องถิ่นจึงได้รับรายได้ประเภทนี้คล้ายกับเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาล

(1.3) รายได้จากภาษีแบ่ง (shared taxes) รายได้ของท้องถิ่นตามลักษณะนี้คล้ายกับภาษีเสริมที่เป็นการจัดเก็บโดยรัฐบาล แต่ต่างจากภาษีเสริมตรงที่เป็นภาษีของท้องถิ่นโดยเฉพาะ ไม่ได้โยงกับภาษีของรัฐบาลใด ๆ อย่างไรก็ตาม ลักษณะของการจัดสรรรายได้ภาษีแบ่งให้แก่ท้องถิ่นยังมีลักษณะคล้ายเป็นการโอนเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เพราะไม่ได้ขึ้นกับการะภาษีของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ขณะนี้มีการแบ่งที่องค์การฯ ได้รับคือ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ หรือล้อเลื่อน จัดเก็บในรูปของค่าจดทะเบียนรถยนต์ประจำปี และค่าธรรมเนียมอื่นที่เกี่ยวข้อง กรมตำรวจและกรมการขนส่งทางบกจะเป็นผู้จัดเก็บในแต่ละจังหวัด แล้วแบ่งให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในอัตรา ร้อยละ 50, 25 และ 25 ตามลำดับ

#### (2) รายได้อื่น ๆ

นอกจากแหล่งรายได้จากภาษีอากรแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ประเภทอื่น ๆ อีก ซึ่งสามารถจัดเก็บได้เองจากการให้บริการ หรือมีสิ่ง



แลกเปลี่ยนกับประชาชน รายได้จากสาธารณูปโภค รายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ เป็นต้น รายได้เหล่านี้ยังคงเป็นส่วนน้อยเมื่อเทียบกับรายได้ภาษีอากร ซึ่งจัดเก็บจากประชาชนโดยไม่มี การให้บริการหรือสิ่งแลกเปลี่ยนแก่ประชาชนผู้เสียภาษีโดยตรง

(3) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล<sup>17</sup>

แม้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีรายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ แล้ว ยังมีเงินโอนอีกส่วนหนึ่งที่รัฐบาลจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายผ่านกระทรวงมหาดไทย และตามหลักเกณฑ์การจัดสรรที่กระทรวงฯ กำหนดขึ้น เงินอุดหนุนประเภทนั้นคือ

- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินอุดหนุนเพื่อใช้ดำเนินการตามโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับอุดหนุนตามหน่วยงานเร่งรัดพัฒนาชนบท และโครงการทางหลวงท้องถิ่น กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดใดมีหน่วยงานของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท หรือโครงการทางหลวงท้องถิ่นตั้งอยู่ จะได้รับอุดหนุนน้อย ถ้าไม่มีจะได้รับอุดหนุนมากกว่า นอกจากนี้ยังมีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ ซึ่งรัฐบาลกลางจะอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น เพื่อดำเนินการตามโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเป็นกรณีพิเศษตามนโยบาย

(4) เงินกู้ยืมและการใช้เงินสะสม<sup>18</sup>

เป็นรายรับอีกแหล่งหนึ่งที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถใช้จ่ายในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้เงินเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ก็สามารถขอกู้ยืมเงินจากเงินกองทุนที่กระทรวงมหาดไทย คือกองทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีรายรับจากการรับฝากเงินสะสมจำนวนหนึ่งจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสามารถตั้งจ่ายจากเงินสะสมที่สูงเกินขีดกำหนด โดยปกติการใช้เงินจากแหล่งนี้จะถือเป็นการชดเชยการขาดดุลหรืออีกนัยหนึ่งรายรับเหล่านี้จะถือเป็นรายการรายได้เส้น

<sup>17</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า 11.

<sup>18</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า 11.

## 2) ประเภทรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีอำนาจในการกำหนดวงเงินงบประมาณ  
ในลักษณะงบประมาณขาดดุล และระเบียบการงบประมาณยังกำหนดให้ตั้งงบประมาณแบบเกินดุล  
กล่าวคือ ให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำต่ำกว่าประมาณการรายได้ในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ  
3 ทั้งนี้เพราะเกรงว่าจะมีการตั้งงบประมาณรายรับไว้สูงเกินไป ซึ่งจะทำให้เป็นปัญหาต่อการ  
เบิกจ่ายงบประมาณ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย  
2 ส่วน ตามการบริหารงานมีดังนี้ คือ

(1) งบประมาณทั่วไป คือ งบประมาณที่จัดทำขึ้นเพื่อกำหนดวงเงินที่  
ใช้ในการบริหารงานด้านต่างๆ ขององค์การฯ โดยแต่ละหน่วยงานที่สังกัดอยู่ในองค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัดจะเป็นผู้ดำเนินงาน

(2) งบประมาณเฉพาะการ คือ งบประมาณที่จัดทำขึ้นเพื่อกำหนดวง  
เงินที่ใช้ในการปฏิบัติงานเฉพาะอย่างเป็นพิเศษ แยกต่างออกไปจากการบริหารงานทั่วไป

นอกจากนี้ ในงบประมาณแต่ละส่วนข้างต้นยังแบ่งรายจ่ายออกเป็น 2  
ประเภท คือ งบประมาณรายจ่ายประจำ ซึ่งเป็นรายจ่ายที่จ่ายจากรายได้ขององค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัดเอง รวมทั้งเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาลกลาง โดยยังมีการแบ่งงบรายจ่ายประจำนี้  
ออกเป็นรายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ อีกประเภทหนึ่งคือ งบประมาณ  
รายจ่ายพิเศษ เป็นงบรายจ่ายที่กำหนดขึ้นเพื่อกิจการเฉพาะอย่างเป็นกรณีพิเศษในแต่ละปี โดย  
ตั้งจ่ายจากเงินสะสม เงินกู้ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หรือจากเงินประเภทอื่นที่ไม่ได้รับเป็น  
ประจำ

การจำแนกงบประมาณออกเป็น 2 ส่วน และแบ่งเป็น 2 ประเภทข้าง  
ต้น ทำให้การแยกประเภทของงบประมาณต้องถึงแตกต่างจากการแยกประเภทของงบประมาณ  
แผ่นดินของรัฐบาลกลาง ซึ่งไม่มีการแยกดังกล่าว

งประมาณทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยรายจ่ายที่สำคัญ 2 ประเภทดังนี้<sup>19</sup>

(1.1) รายจ่ายประจำ

รายจ่ายประจำ หมายถึง รายจ่ายซึ่งตั้งจ่ายจากรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

- รายจ่ายงบกลาง หมายความว่า รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้สำหรับหน่วยงานทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยไม่ต้องแยกไปตั้งจ่ายในหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามรายการดังต่อไปนี้

- ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย  
- รายจ่ายตามข้อผูกพัน เช่น ค่าบำรุงสันนิบาตองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ค่าใช้จ่ายในการจัดการจราจรของตำรวจ เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ทั้งนี้รวมทั้งรายจ่ายอื่น ๆ ที่กระทรวงมหาดไทยจะได้กำหนดเพิ่มเติมภายหลัง

- เงินสำรองจ่าย  
- เงินทิ้งบทั่วไปตั้งช่วยเหลือให้งบเฉพาะการหรือเงินที่งบเฉพาะการตั้งช่วยเหลือให้งบทั่วไป

- รายจ่ายของหน่วยงาน หมายความว่า รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้สำหรับหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะ จำแนกออกเป็นดังนี้

- หมวดเงินเดือน เงินเดือน หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่ข้าราชการส่วนจังหวัดทุกประเภทเป็นรายเดือน โดยมีอัตรากำหนดไว้แน่นอนในบัญชีกำหนดจำนวนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนประจำปี และรวมถึงเงินที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

<sup>19</sup>ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2518.



ให้จ่ายในลักษณะเงินเดือนและเงินพิเศษอื่น ๆ ที่จ่ายควบกับเงินเดือน เช่น เงินเพิ่มค่าวิชา เงินพิเศษสำหรับการสู้รบ เป็นต้น

- หมวดค่าจ้างประจำ ค่าจ้างประจำ หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อปฏิบัติงานที่มีลักษณะประจำ โดยมีกำหนดเวลาตามอัตราและจำนวนที่ได้รับอนุมัติ และรวมตลอดถึงเงินที่จ่ายควบกับค่าจ้างประจำ

- หมวดค่าจ้างชั่วคราว ค่าจ้างชั่วคราว หมายความว่า เงินที่จ่ายเป็นค่าจ้างแรงงานสำหรับการทำงานปกติแก่ลูกจ้างชั่วคราวขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาจ้างไม่เกินหนึ่งปี

- หมวดค่าตอบแทน ค่าตอบแทน หมายความว่า เงินที่จ่ายตอบแทนให้แก่ผู้ที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งค่าป่วยการประธานสภา รองประธานสภา และสมาชิกสภาจังหวัด

- หมวดค่าใช้สอย ค่าใช้สอย หมายความว่า รายจ่ายเพื่อได้มาซึ่งบริการ รายจ่ายทดแทนเกี่ยวเนื่องในการปฏิบัติงานรวมตลอดถึงรายจ่ายซึ่งไม่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้น แต่อนุโลมให้เบิกจ่ายในหมวดนี้ ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สินต่างๆ เองให้ปฏิบัติดังนี้

ค่าจ้างเหมาแรงงานของบุคคลภายนอก เบิกจ่ายเป็นค่าจ้างเหมาบริการในหมวดค่าใช้สอย

ค่าสิ่งของที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดซื้อมาใช้ในการบำรุงรักษา หรือซ่อมแซมให้เบิกจ่ายในหมวดค่าวัสดุ

ค่าจ้างแรงงานของบุคคลที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจ้างเพื่อการนี้ในลักษณะที่มีค่าจ้างเหมาแรงงานให้เบิกจ่ายเป็นค่าจ้างชั่วคราวแล้วแต่กรณี

- หมวดค่าวัสดุ ค่าวัสดุ หมายความว่า รายจ่ายเพื่อซื้อสิ่งของตามปกติ ย่อมสิ้นเปลืองหรือสลายตัวในระยะเวลาอันสั้น หรือเปลี่ยนสภาพเป็นอย่างอื่น เพราะใช้บริโภค รวมทั้งค่าสิ่งของที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดซื้อมาใช้ในการบำรุงรักษา

หรือซ่อมแซมทรัพย์สิน ค่าซื้อสิ่งของซึ่งมีลักษณะการใช้คงทนถาวรแต่มีราคาหน่วยหนึ่งหรือปริมาณ การซื้อตามประเพณีครั้งหนึ่งไม่เกิน 1,000 บาท ให้เบิกจ่ายในหมวดนี้ ทั้งนี้ไม่รวมถึงสิ่งของ ซึ่งระบุไว้ในหมวดค่าครุภัณฑ์ ในกรณีที่ต้องจัดการบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการหาของตนเองให้ ปฏิบัติดังนี้

ค่าจ้างเหมาแรงงานบุคคลภายนอก ให้เบิกจ่ายเป็น ค่าจ้างเหมาบริการในหมวดค่าใช้สอย

ค่าสิ่งของที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดซื้อมาให้เบิก จ่ายในหมวดนี้

ค่าจ้างแรงงานของบุคคลที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด จ้างมาเพื่อการนี้ในลักษณะซึ่งมิใช่จ้างเหมาแรงงาน ให้เบิกจ่ายในประเภทค่าจ้างประจำหรือ ค่าจ้างชั่วคราวแล้วแต่กรณี

- หมวดค่าครุภัณฑ์ ค่าครุภัณฑ์ หมายความว่า รายจ่าย เพื่อซื้อหรือแลกเปลี่ยนสิ่งของ ซึ่งตามปกติมีอายุการใช้งานหรือมีลักษณะคงทนถาวร แต่ไม่ รวมถึงที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หรือสิ่งของที่กลายเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งก่อสร้าง ค่าใช้จ่าย ต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องมาจากการประกอบตัดแปลงหรือต่อเติมสิ่งของดังกล่าวในวรรคแรก ตลอดจนค่าใช้จ่ายซึ่งรวมอยู่ในราคาของ เช่น ค่าขนส่ง ค่าภาษี ประกันภัย เป็นต้น ให้เบิก จ่ายในหมวดนี้

- หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมายความว่า รายจ่ายเพื่อซื้อหรือแลกเปลี่ยนที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รวมทั้งสิ่งต่าง ๆ ซึ่งติดอยู่กับ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และเนื่องจากการก่อสร้างหรือเสริมสร้างที่ดินให้เบิกจ่ายในหมวดนี้

- หมวดเงินอุดหนุน เงินอุดหนุน หมายความว่า เงินที่ จ่ายเพื่อช่วยเหลือให้แก่องค์การ หรือเอกชน หรือเพื่อช่วยเหลือในกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมิได้เป็นผู้ดำเนินการเอง

- หมวดรายจ่ายอื่น รายจ่ายอื่น หมายความว่า รายจ่ายต่าง ๆ ซึ่งไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดใดหมวดหนึ่งดังกล่าวข้างต้น

(1.2) รายจ่ายพิเศษ รายจ่ายพิเศษ คือ รายจ่ายที่ตั้งจ่ายจากเงินสะสมหรือเงินกู้ หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หรือเงินประเภทอื่นใดนอกจากรายได้ที่เคยได้รับประจำ

### 3) การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

วิธีการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพอสรุปเป็นประเด็นที่สำคัญได้ดังนี้คือ

(1) ให้หัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ จัดทำประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่าย แล้วให้เลขานุการจังหวัดรวบรวมรายงานการเงินและสถิติต่าง ๆ ของหน่วยงานแต่ละหน่วย เพื่อใช้ประกอบการคำนวณขอตั้งงบประมาณเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณภายในวันที่ 30 เมษายน เป็นอย่างช้า

(2) ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณทำการพิจารณาตรวจสอบวิเคราะห์และแก้ไขงบประมาณในขั้นต้น แล้วให้เสนอต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาแก้ไขในขั้นสุดท้ายอย่างช้าภายในวันที่ 1 มิถุนายน

(3) เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พิจารณาอนุมัติให้ตั้งเงินงบประมาณขอคิดเป็นงบประมาณปีแล้ว ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณรวบรวมและจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณ เสนอต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง เพื่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะได้นำเสนอต่อสภาจังหวัดภายในวันที่ 15 สิงหาคมทุกปี

ในกรณีที่มีเหตุขัดข้องไม่สามารถที่จะนำเสนอต่อสภาจังหวัดได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เฝ้าพิจารณาอนุมัติการขยายเวลาเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อสภาจังหวัด และในกรณีที่มีเหตุขัดข้องไม่สามารถที่จะนำเสนอต่อสภาจังหวัดภายในวันที่ 1 กันยายน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานกระทรวงมหาดไทยทราบ



(4) การประมาณการรายรับประเภทรายได้<sup>๕</sup>นั้นต้องเสนอรายการดังนี้

(4.1) จำนวนรายชื้อประเภทรายได้ในหมวดต่าง ๆ ตลอดจนรายละเอียดประเภทรายได้<sup>๕</sup>นั้น ๆ (ถ้ามี)

(4.2) จำนวนเงินที่ได้ประมาณตั้งรับในปีปัจจุบัน

(4.3) จำนวนเงินเพิ่มหรือลดสำหรับงบประมาณปีใหม่

(4.4) เงินที่ประมาณการว่าจะจัดเก็บได้ในปีใหม่

ส่วนรายรับอื่น ๆ (ถ้ามี) ก็ให้แสดงรายการโดยอนุโลมตาม

ประเภทรายได้เท่าที่จำเป็น

(5) การคำนวณประมาณการรายรับประเภทรายได้<sup>๕</sup>นั้น ให้เอาจำนวนรายรับทั้งสิ้น โดยไม่หักรายจ่ายใด ๆ และให้มีบันทึกแสดงหลักเกณฑ์การคำนวณและแจ้งข้อความดังต่อไปนี้ (ถ้ามี) ด้วยคือ

(5.1) รายได้จริง ๆ ของปีก่อน ๆ เป็นรายปีถัดไปอย่างน้อย 3 ปี

(5.2) รายได้จริง 6 เดือนหลังของปีก่อนเท่าใด และ 6 เดือนต้นของปีปัจจุบันเท่าใด

(5.3) อัตราและเกณฑ์คำนวณที่ตั้งเก็บและจำนวนซึ่งประมาณจะเก็บ

(5.4) มีเงินค้างเก่าจากปีก่อน ๆ ที่ยกมาเก็บเท่าใด และประมาณว่าจะเก็บได้เท่าใด

(5.5) แสดงเหตุผลหรือคำชี้แจงอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องมี

(6) การตั้งงบประมาณรายจ่ายต้องแสดงรายการไว้ดังนี้

(6.1) หมวดและประเภทเงิน ตลอดจนรายละเอียดประเภทเงินนั้น ๆ เช่น เงินเดือนให้แสดงอัตราและตำแหน่ง ค่าใช้สอยและค่าวัสดุให้แสดงประเภทย่อยรายการชนิดหรือรายละเอียด ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างให้แสดงรายการชนิดหรือรายละเอียดขนาดกว้าง ยาว และรายจ่ายอื่น ๆ ให้แสดงรายการประกอบด้วย

- (6.2) จำนวนเงินงบประมาณที่อนุมัติให้ถือจ่ายประจำปีปัจจุบัน
- (6.3) จำนวนเงินเพิ่มหรือลดสำหรับงบประมาณปีใหม่
- (6.4) เงินที่ประมาณจะขอถือจ่ายในปีใหม่

(7) การคำนวณตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือนให้คิดตั้งตามตำแหน่งและอัตราเงินเดือนไม่เกินกว่าบัญชี กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินที่ได้รับอนุมัติจาก ก.จ. ตามรูปส่วนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยแยกตั้งตามตำแหน่งและอัตราเงินเดือน ซึ่งได้รับจริงในปัจจุบัน เฉพาะเงินปรับปรุง เงินเดือนประจำปี ให้แยกตั้งเป็นอีกยอดหนึ่งต่างหาก การคำนวณตั้งงบประมาณให้คิดตั้งไม่เกิน 12 เดือน ถ้ามีเหตุไม่ต้องจ่ายเงินเดือนก็ให้ลดเงินสำหรับตำแหน่งนั้น แต่ต้องหมายเหตุให้ทราบด้วยว่า เป็นการเลิกตำแหน่งหรือลดจ่ายชั่วคราว ตำแหน่งที่จะตั้งในงบประมาณนั้นต้องมีค่าใช้จ่ายแสดงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องตั้งเพิ่มขึ้น

(8) การคำนวณตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดค่าจ้างประจำให้ตั้งตามจำนวนและอัตราค่าจ้างที่ได้รับจริงในปัจจุบัน เฉพาะเงินปรับปรุงค่าจ้างประจำปีให้แยกตั้งเป็นอีกยอดหนึ่งต่างหาก การคำนวณตั้งงบประมาณให้คิดตั้งไม่เกิน 12 เดือน ถ้ามีเหตุที่ไม่ต้องจ่ายค่าจ้าง ก็ให้ลดเงินสำหรับอัตรานั้น แต่ต้องหมายเหตุให้ทราบด้วยว่าเป็นการเลิกจ้างหรือลดจ่ายชั่วคราว อัตราใหม่ที่จะตั้งในงบประมาณนั้นต้องมีค่าใช้จ่ายแสดงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องตั้งเพิ่มขึ้น

(9) การคำนวณตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าวัสดุ และหมวดรายจ่ายอื่น ให้ถือว่าจำนวนเงินที่จ่ายจริงในปีก่อนเป็นเกณฑ์และประมาณใกล้เคียงกับที่จ่ายจริงในปีหน้า

(10) การคำนวณตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดค่าครุภัณฑ์ ต้องกำหนดค่าให้ใกล้เคียงกับที่จะต้องจ่ายจริง โดยแสดงชนิด ประเภท และจำนวนของครุภัณฑ์พร้อมทั้งค่าใช้จ่ายเหตุผลจำเป็นในการที่จะใช้ครุภัณฑ์นั้น ๆ ด้วย

(11) การคำนวณตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ต้องกำหนดให้ใกล้เคียงกับที่จะจ่ายจริง และให้มีค่าใช้จ่ายประกอบโดยการแสดง

(11.1) ลักษณะปริมาณและคุณภาพของงาน

(11.2) ประมาทว่าจะต้องจ่ายทั้งสิ้นจนงานนั้นสำเร็จเท่าใด

(11.3) จำนวนเงินที่ขอตั้งในงบประมาณประจำปีเท่าใด

(12) การเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาจังหวัดนั้น ให้นายกองคํการบริหารส่วนจังหวัดเสนอข้บัญญัติงบประมาณประกอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายด้วย

(13) การคำนวณตั้งงบประมาณรายจ่ายพิเศษ ต้องกำหนดให้ใกล้เคียงกับที่จะต้องจ่ายจริง และให้คำชี้แจงการใช้จ่ายประกอบ พร้อมทั้งแสดงประโยชน์อันจะพึงได้รับจากงานนั้นด้วย การตั้งงบประมาณรายจ่ายพิเศษให้แสดงว่าจ่ายจากเงินอะไร และให้จำแนกรายจ่ายออกเป็นรายการ

(14) งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติเพิ่มเติมตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือได้รับอนุมัติให้โอนเพิ่มเติมหรือลดแล้ว ให้รวมยอดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น

ปัจจัยที่สำคัญของการบริหารการปกครองของส่วนท้องถิ่นก็คือ การมีงบประมาณประจำปีเป็นของตนเอง ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานของท้องถิ่นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

## 6. แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง และกรอบการวิจัย

Henry Maddick ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจในหนังสือชื่อ Democracy, Decentralisation and Development ไว้ว่า "การกระจายอำนาจนั้นจะเกิดขึ้นได้ต้องขึ้นอยู่กับความสามารถของการคลังท้องถิ่นที่สามารถรองรับต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ อันได้แก่ บริการสาธารณสุข การศึกษา และสวัสดิการ เป็นต้น ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะต้องจัดหาคลังเจ้าหน้าที และเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงาน"<sup>20</sup>

<sup>20</sup>Henry Maddick, Democracy, Decentralisation and Development. (Bombay : Asia Publishing House, 1963), P.41.



ในการกระจายอำนาจนั้น "การคลังเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปกครองของท้องถิ่น ซึ่งการคลังท้องถิ่นจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดหารายได้อย่างเพียงพอ ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่และแหล่งรายได้ของท้องถิ่น อีกทั้งขึ้นอยู่กับความอิสระในด้านอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น และความสามารถในการวางแผน นอกจากนี้การพิจารณากำหนดระบบภาษีท้องถิ่น และการสนับสนุนจากประชาชนในฐานะที่เป็นผู้เสียภาษีอากร ก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะส่งผลต่อความสามารถในการคลังของท้องถิ่น"<sup>21</sup>

ในส่วนของนักวิชาการไทยนั้น อาจารย์ จรัส สุวรรณมาลา ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจไว้ว่า "การกระจายอำนาจนั้นเงื่อนไขเบื้องต้นของการกระจายอำนาจคือความสามารถที่ตัวเองทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งหมายถึง ความสามารถในการหารายได้ให้พอใช้จ่าย ซึ่งเป็นพื้นฐานของการพัฒนาตนเองของท้องถิ่น"<sup>22</sup> นอกจากนี้การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะทำกิจกรรมที่รับผิดชอบได้ต้องมีบุคลากร งบประมาณ และเทคนิคการจัดการที่ดีและเพียงพอ

ส่วน อาจารย์ลิขิต อีร์เวคิน ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจไว้ว่า

"การกระจายอำนาจคือ การมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่นโดยมีอิสระในการปกครองตนเอง มีอำนาจในการบริหารท้องถิ่น มีงบประมาณของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง"<sup>23</sup> ซึ่งปัจจัยในการกระจายอำนาจมีรายละเอียดและความหมายดังนี้

"ความมีอิสระในการปกครองตนเองก็คือ การไม่ถูกควบคุมโดยส่วนกลาง และเจ้าหน้าที่ของการปกครองส่วนภูมิภาค"

<sup>21</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 134.

<sup>22</sup>อ้างแล้ว, หน้า 1.

<sup>23</sup>ลิขิต อีร์เวคิน, การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท (เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 5 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 8.

การมีอำนาจในการบริหารท้องถิ่น คือ การมีอำนาจในการพิจารณาตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่น อันได้แก่ การให้บริการสาธารณะ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การจัดให้มีและบำรุงรักษาถนน และเส้นทางคมนาคมภายในชุมชน การให้บริการสาธารณสุข บริการเก็บ ขน ท้ายขยะและปฏิภูล และบริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

การมีงบประมาณของตนเอง คือ มีงบประมาณอย่างเพียงพอ และสามารถพึ่งตนเองทางการคลังได้ โดยไม่ต้องพึ่งงบประมาณจากส่วนกลาง ซึ่งการพึ่งงบประมาณจากส่วนกลางจะทำให้ส่วนกลางมีอำนาจในการกำหนดแผนนโยบาย ผลก็คือ ท้องถิ่นต้องทำตามนโยบายที่กำหนดมาในระดับชาติ แทนที่จะเป็นความต้องการของท้องถิ่น

การมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง คือ การมีเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นที่มีฝีมือในการทำงานรับใช้ท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีคุณภาพ และมีความรู้ทางวิชาการที่สำคัญ นอกจากนี้ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีจำนวนเจ้าหน้าที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด<sup>24</sup>

ดังนั้น จึงสรุปแนวความคิดในการกระจายอำนาจที่จะใช้เป็นกรอบในการวิจัยได้ดังนี้ คือ

การกระจายอำนาจจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นมีความพร้อมในเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

- 1) มีอิสระในการปกครองตนเอง
- 2) มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด
- 3) มีงบประมาณของตนเอง
- 4) มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง

เมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นใดมีความพร้อมในเงื่อนไขดังกล่าว องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นก็สามารถรับการกระจายอำนาจจากรัฐได้ ซึ่งผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านมีความพร้อม และมีความสามารถดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์ในลำดับต่อไป

<sup>24</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-13.