

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้เลือกแนวคิด ทฤษฎีจำนวน 5 แนวคิด ทฤษฎี มาใช้ประกอบการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ 1.แนวคิดการปกครองท้องถิ่น 2.แนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลัง 3. แนวคิดการคลังท้องถิ่น 4.แนวคิดความเข้มแข็งทางการคลัง และ 5. แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นพลเมือง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 2.1 แนวคิดการปกครองท้องถิ่น

เนื่องด้วยรัฐบาลมีหน้าที่ในการบริหารประเทศจึงทำให้รัฐบาลมีภาระหน้าที่การบริหารงานต่าง ๆ อย่างมากมายซึ่งหากเมื่อรัฐบาลเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจในการดำเนินงานต่างๆทั่วประเทศก็จะส่งผลให้การทำงานในระดับต่างๆเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ทั่วถึงเท่าที่ควรซึ่งไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วดังนั้นเพื่อเป็นการลดภาระหน้าที่ในการดำเนินงานของรัฐบาลด้านรัฐบาลจึงดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและดำเนินกิจการต่างๆเพื่อให้สามารถบริหารจัดการให้ตรงตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

##### 2.1.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

สำหรับความหมายด้านการปกครองท้องถิ่นนั้นได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

กรมมล ทองธรรมชาติ และไพบูลย์ ช่างเรียน (2532) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลในส่วนกลางยินยอมที่จะมอบหรือกระจายอำนาจบางส่วนหรือทั้งหมดของตนไปให้ภาคประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองเพื่อบริการแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความรวดเร็วสะดวกและมีประสิทธิภาพ โดยใช้งบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง แต่ด้านรัฐบาลส่วนกลางยังอาจสงวนอำนาจบางอย่างในการตัดสินใจไว้ซึ่งสอดคล้องกับโกวิท พวงงาม (2552) ที่ได้กล่าวว่าการปกครองท้องถิ่นคือ การที่ประชาชนในท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจจาก

รัฐบาลกลางในการจัดการปกครองและดำเนินการบริหารท้องถิ่นมีการบริหารจัดการเป็นองค์กรและมีบุคลากรที่มาจากการเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นตัวแทนในการบริหารท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับทนาย เจริญเมือง(2548) ที่ได้เขียนไว้ในบทความเรื่องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้ว่าการกระจายอำนาจคือระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆมีอำนาจในการดูแลกิจการหลายๆด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

โดยกิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลก็ได้แก่ระบบสาธารณสุข โภคการศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สินและการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมส่วนกิจการใหญ่ๆที่รัฐบาลควบคุมไว้เด็ดขาดคือการทหารและการต่างประเทศซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546) ที่ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นคือการปกครองราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยมีความเป็นอิสระตามสมควรราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยที่คอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งสอดคล้องกับ พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ (2550) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ในหนังสือ การคลังรัฐบาลและการคลังท้องถิ่นว่าการปกครองที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบการบริหารงานภายในเขตพื้นที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และยังเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองซึ่งสอดคล้องกับ อุดร ต้นติสุนทร และเจริญ สุขศิลาพันธ์ (2547) ที่ได้กล่าวไว้ว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึงการปกครองที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐหรือรัฐบาลได้มีการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการ และการตัดสินใจในการจัดบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างซึ่งเป็นกิจการของท้องถิ่นให้แก่องค์กรในระดับท้องถิ่นซึ่งถูกเรียกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการกันเอง โดยองค์กรดังกล่าวมีอิสระในการบริหารจัดการซึ่งผู้ที่มีอำนาจในการบริหารมาจากประชาชนโดยผ่านกลไกและกระบวนการในการเลือกตั้ง

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่นคือการที่องค์กร หรือหน่วยงานในระดับท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลกลางในการบริหารจัดการ และตัดสินใจด้วยตนเอง ในการจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## 2.1.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

สำหรับความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีผู้กล่าวไว้ ดังนี้

อรทัย ก๊กผล (อรทัย ก๊กผล, 2550 อ้างใน ปิยธิดา โคกโพธิ์, 2555) ได้ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นไว้ว่าเนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญนอกจากจะช่วยส่งเสริมการปกครองโดยตนเองของประชาชนในท้องถิ่นแล้วยังเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระในการปกครองของรัฐบาลกลางโดยการส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้บริหารจัดการสร้างบริการสาธารณะเพื่อสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเนื่องจากในแต่ละท้องถิ่นนั้นต่างมีทรัพยากรชนบทธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างกันรวมถึงศักยภาพของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นไม่เท่ากันทำให้รัฐบาลกลางไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่

เนื่องจากภาระของรัฐบาลกลางเองมีมากตลอดจนรัฐบาลกลางไม่สามารถรับรู้ถึงลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นแต่ละแห่งที่มีความแตกต่างกันออกไปดังนั้นรัฐบาลกลางจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นโดยให้ท้องถิ่นสามารถบริหารงานได้ด้วยตนเองโดยการใช้อำนาจและทรัพยากรของตนเองให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากเป็นพื้นฐานในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติจนอาจกล่าวได้ว่า **“หากประชาธิปไตยในท้องถิ่นเข้มแข็งแล้วประชาธิปไตยในระดับชาติย่อมมีความเข้มแข็งไปด้วย”** เช่นเดียวกับ อุดม ทุมโฆสิต (2551) ที่ได้กล่าวว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองแก้ไขปัญหาพื้นฐานของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถกระจายการพัฒนาของประเทศออกไปได้อย่างทั่วถึงและเสมอภาคทั้งนี้จุดเด่นของการปกครองท้องถิ่นนั้นอยู่ที่การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองไปในทิศทางที่ตนเองต้องการได้อย่างอิสระโดยการปกครองท้องถิ่นที่ดีต้องสอดคล้องกับการปกครองประเทศและการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ในลักษณะการพึ่งพาและเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ส่วน กระทบ ทองธรรมชาติ และไพบุลย์ ช่างเรียน (2532) ได้กล่าวไว้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญดังต่อไปนี้

1) การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะในการปกครองท้องถิ่นนั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนได้รู้จักกับการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนซึ่งจะส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าใจกลไกการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

- 2) การปกครองท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
- 3) การปกครองท้องถิ่นจะส่งเสริมการให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ
- 4) การปกครองท้องถิ่นจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลให้น้อยลงทำให้รัฐบาลสามารถบริหารจัดการงานระดับชาติเพื่อประโยชน์แก่ส่วนร่วมได้มากขึ้น

### 2.1.3 วัตถุประสงค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้ระบุแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีขอบเขตของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆจะได้รับกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบอำนาจการตัดสินใจอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรการเงินการคลังและบุคลากรจากรัฐและรัฐต้องสร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- 2) รัฐจะดำเนินการปรับลดบทบาทและลดการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยการปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับปรุงกฎหมายและระเบียบเกี่ยวข้องพัฒนาโครงสร้างและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจโดยคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสร้างระบบติดตามและตรวจสอบกำกับดูแลและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพและในการถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองความหมายการถ่ายโอนภารกิจตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยข้อความในกฎหมายมาตรา 30 (1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาดังนี้

- (ก) ภารกิจเป็นการดำเนินการข้ามชั้นระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

- (ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลให้ดำเนินการให้เสร็จภายใน 4 ปี ความหมายตาม (1) หมายถึงลักษณะภารกิจการให้บริการสาธารณะที่จะต้องถ่ายโอนภายใน 4 ปี

1) ภารกิจที่เข้าเงื่อนไขหมายถึงภารกิจการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเดียวกันและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการตามภารกิจนั้นแล้วด้วย

2) ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึงภารกิจการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการหรือไม่เคยดำเนินการตามภารกิจนั้น

3) ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหมายถึงภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีผลกระทบเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย

ข้อความในกฎหมายมาตรา 30 (2) ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลา 10 ปี

ความหมายตาม (2) หมายถึงภารกิจการให้บริการสาธารณะตาม (1) ภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่พร้อมให้ขยายเวลาเตรียมความพร้อมได้ภายใน 10 ปีโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำแผนเตรียมความพร้อมและราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้การสนับสนุนแนะนำด้านการบริหารจัดการเทคนิควิชาการ

## 2.2 แนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลัง

สำหรับความหมายการกระจายอำนาจทางการคลังมีนักวิชาการได้ให้ความหมายดังนี้

ปธาน สุวรรณมงคล (2554) ได้ให้ความหมายว่าการกระจายอำนาจทางการคลังนับเป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่นหากปราศจากการกระจายอำนาจทางการเมืองจากรัฐบาลแล้วการปกครองตนเองของท้องถิ่นก็เกิดขึ้นได้ยากแต่หากไม่มีการกระจายอำนาจทางการเงินแล้วการปกครองตนเองนั้นจะยิ่งเป็นไปได้ไม่ได้อย่างมาก

ดังนั้น ในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายที่มีการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ก็จะมีการกระจายอำนาจทางการเงินไปให้ท้องถิ่น โดยการจัดสรรรายได้และภาษีท้องถิ่นสามารถ จัดเก็บได้เองในท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นส่วน พร ชัย ลิจิตธรรมโรจน์ (2550) ให้ความหมายว่าการกระจายอำนาจทางการคลังเป็นการถ่ายโอนความ รับผิดชอบในการตัดสินใจด้านการเงินจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการกระจาย อำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและ ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

ดังนั้น ด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน ซึ่งได้มาจากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นและเงินอุดหนุนของรัฐบาลลักษณะสำคัญของการกระจาย อำนาจทางการคลัง มีดังนี้

- 1) บริการสาธารณะที่ให้กับท้องถิ่นจะต้องจัดเก็บจากประชาชนให้ท้องถิ่นที่ได้รับบริการนั้น
- 2) ผู้ใช้บริการท้องถิ่นอาจจะต้องจ่ายค่าบริการเป็นบางส่วนโดยประชาชนในท้องถิ่นอาจ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตบริการสาธารณะ
- 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถหารรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและอากรฆ่าสัตว์
- 4) มีการโอนรายได้จากรัฐบาลกลางสำหรับการใช้จ่ายบางอย่างหรือการใช้จ่ายทั่วไปให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ยืมเหตุผลที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจ ทางการคลังให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นมี 2 เหตุผลคือ

#### 1.เหตุผลทางการเมือง

1.1 ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะบางอย่างเช่นถนน ดับเพลิง ส่วนสาธารณะการจัดการขยะมูลฝอยซึ่งรัฐบาลกลางทำหน้าที่จัดสรรบริการสาธารณะดังกล่าวได้ อย่างไม่มีประสิทธิภาพจึงส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ทำหน้าที่จัดสรรเองเพราะรัฐบาลท้องถิ่น จะทราบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่หน่วยงานบริการอยู่เป็นอย่างดีสามารถปรับค่าใช้จ่าย ให้เหมาะสมกับฐานะการคลังและการเสียดของประชาชนในท้องถิ่นและการผลิตสินค้าหรือ บริการแต่ละอย่างจะคำนึงถึงกำลังการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อที่จะทำให้ต้นทุนโดยเฉลี่ย ของการผลิตบริการต่อหน่วยมีต้นทุนต่ำสุด

1.2 ช่วยให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการเสียภาษีโดยสมัครใจมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ก็เพราะประชาชนผู้เสียภาษีส่วนใหญ่จะทราบว่าเงินภาษีที่เสียไปได้นำไปใช้จ่ายเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองและท้องถิ่นจึงทำให้ประชาชนเต็มใจที่จะเสียภาษีให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น

## 2. เหตุผลทางการบริหาร

2.1 เป็นรากฐานของการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยคือ ประชาชนให้ท้องถิ่นจะได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยการเลือกผู้แทนเข้าไปบริหารงานในท้องถิ่นทำให้รัฐบาลท้องถิ่นได้มีโอกาสเข้าใกล้ชิดกับประชาชนได้มากที่สุดทำให้ทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริงและเมื่อรัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจและหน้าที่ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นไปแล้วรัฐบาลกลางจะได้มีเวลาแก้ปัญหาสำคัญของชาติอย่างจริงจังต่อไป

2.2 เป็นรากฐานในการฝึกฝนผู้นำทางการเมืองของประเทศการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจการของท้องถิ่นเป็นวิธีการหนึ่งในการฝึกฝนและสร้างผู้นำทางการเมือง ผู้นำบริหารงานสาธารณะในระดับต่างๆและเมื่อประเทศมีผู้นำบริหารงานสาธารณะหรือนักการเมืองที่ดีและมีคุณภาพในระดับต่างๆเป็นจำนวนมากแล้วย่อมช่วยแก้ปัญหาของประเทศชาติได้เป็นอย่างดี ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากความผิดพลาดในการทำงานของผู้บริหารประเทศน้อยลง

โดยสรุปแล้ว การกระจายอำนาจทางการคลังหมายถึง การกระจายหรือโอนทรัพยากรที่เกี่ยวข้องทางด้านการศึกษา ให้กับองค์กร หรือหน่วยงานระดับท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางเพื่อให้องค์กรหรือหน่วยงานท้องถิ่นนำไปใช้ในการพัฒนา แก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ผ่านการดำเนินงาน และการตัดสินใจด้วยตนเอง

## 2.3 แนวคิดการคลังท้องถิ่น

การดำเนินงานของท้องถิ่นนั้นจะต้องมีรายได้ซึ่งรายได้หลักที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีน้อย จึงทำให้ท้องถิ่นต้องพึ่งเงินจากรัฐบาลกลางเพื่อมาใช้จ่ายในกิจกรรมต่างๆที่ท้องถิ่นจะทำ ทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้าและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

### 2.3.1 ความหมายการคลังท้องถิ่น

ในส่วนของนิยามความหมายของการคลังท้องถิ่นไว้หลายท่าน โดย ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2535) กล่าวว่า การคลังท้องถิ่น หมายถึง การจัดการรายได้การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อวัสดุและการว่าจ้าง การบัญชีและการตรวจบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับ พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ (2550) ให้ความหมายการคลังท้องถิ่นว่าหมายถึงการใช้จ่าย การหารายได้การงบประมาณการก่อหนี้การพัสดุการเงินและการบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับ ไพรัช ตระการศิริพันธ์ (2548) ให้ความหมายการคลังท้องถิ่นว่าเป็นเครื่องมือหรือกระบวนการในการบริหารงานของท้องถิ่นไม่เพียงเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

แต่ยังรวมการกระจายอำนาจทางการคลังท้องถิ่นการบริหารการคลังท้องถิ่นอันรวมไปถึงรายได้การกำหนดรายจ่ายการจัดหางบประมาณการจัดซื้อจัดจ้างการบัญชีและการตรวจบัญชี ซึ่งสอดคล้องกันกับ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช (2553) ให้ความหมายการบริหารการคลังท้องถิ่นว่ามีความหมายในลักษณะเดียวกันกับความหมายของการบริหารการคลังรัฐบาลหมายถึง การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่นรายจ่ายของและหนี้สาธารณะของท้องถิ่น

โดยสรุปแล้ว การคลังท้องถิ่นหมายถึงการบริหารงานด้านงบประมาณของท้องถิ่นให้สามารถบริหารและจัดการการเงินในหน่วยงานท้องถิ่นเอง เพื่อมุ่งจัดหาบริการสาธารณะที่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

### 2.3.2 ความสำคัญของการคลังท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช (2553) ได้ให้ความสำคัญการคลังท้องถิ่นไว้ดังนี้

1) การคลังท้องถิ่นช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะบางประการ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนย่อมทราบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของตนเอง และสามารถปรับการใช้จ่ายของตนให้เหมาะสมกับรายได้จากภาษีอากรที่เก็บได้จากประชาชนในท้องถิ่น และเหมาะสมกับฐานะการคลังท้องถิ่น โดยหลักการแล้วรายจ่ายในการผลิตบริการต่างๆ

เพื่อใช้ในท้องถิ่นนั้นจะต้องมาจากภาษีอากรของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งนอกจากจะเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลแล้วยังช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรของสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2) การคลังท้องถิ่นช่วยทำให้เกิดการแข่งขันและสร้างการร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการผลิตบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่นการที่ท้องถิ่นนั้นสามารถจัดเก็บรายได้และบริหารรายจ่ายรวมทั้งสามารถกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีและบริหารรายจ่ายได้เองจะช่วยทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างท้องถิ่นและเกิดการร่วมมือกันในการให้บริการสาธารณะและการสร้างความเจริญแก่ท้องถิ่นให้มากที่สุด

3) การคลังท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการบริหารทรัพยากรท้องถิ่นให้สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างดีและจะเป็นการช่วยสร้างจิตสำนึกในการเสียภาษีของประชาชนให้เพิ่มสูงขึ้นเพราะประชาชนผู้เสียภาษีจะรู้ว่าเงิน ภาษีอากรต่างๆ ที่ตนมอบให้รัฐไปนั้นได้ถูกนำไปใช้ทำอะไรบ้างและภาษีที่เสียไปนั้นได้ส่งผลประโยชน์กลับมาสู่ตนเองและท้องถิ่นอย่างไรในกรณีเช่นนี้ย่อมจะช่วยให้ความสนใจที่จะเสียภาษีแก่ท้องถิ่นมีมากขึ้นและประชาชนให้ความสนใจต่อผู้หลบเลี่ยงภาษีมากขึ้นเพราะการหลบเลี่ยงภาษีของผู้อื่นย่อมจะส่งผลกระทบต่อสวัสดิการของคนในท้องถิ่นที่จะต้องเสียภาษีมากขึ้นชัดเจนกับเงินภาษีที่ขาดหายไปจากการหลบเลี่ยงภาษี

4) การคลังท้องถิ่นช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและทำให้ธุรกิจประชาชนเข้ามาอยู่ในระบบภาษีมากขึ้นภาษีจัดเก็บจากรัฐบาลส่วนใหญ่มาจากภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคลภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งภาษีเหล่านี้จะมีช่องโหว่ที่ไม่สามารถจัดเก็บจากกิจการขนาดเล็กและบุคคลที่ค้าขายเล็กๆ น้อยๆ ได้เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ทราบตัวบุคคลและธุรกิจในพื้นที่ดีพอหรือต้นทุนในการจัดเก็บภาษีสูงการให้ท้องถิ่นเป็นผู้บริหารการจัดเก็บภาษีบางอย่างจะทำให้การจัดเก็บภาษีเป็นไปอย่างทั่วถึงมากขึ้นเนื่องจากเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความชำนาญในพื้นที่ซึ่งรายได้จากภาษีที่เก็บได้เพิ่มขึ้นนี้มีความสำคัญในการนำไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะสำหรับท้องถิ่นนั้นๆ ได้มากขึ้น

### 2.3.3 รายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่กฎหมายที่ได้ตราบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยไว้อย่างชัดเจนซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นไม่ว่าจะเป็นด้านกรมีอำนาจตัดสินใจเพิ่มขึ้นการได้รับการจัดสรรงบประมาณมากขึ้น เป็นต้น ทำให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารงานมีประสิทธิภาพเพิ่มมากกว่าในอดีตจนกระทั่งในปัจจุบัน

การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงเน้นการกระจายอำนาจโดยอาศัยอำนาจในการตัดสินใจของตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับความคิดเห็นของประชาชนเพิ่มขึ้น ซึ่งเมื่อเราพูดถึงการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสิ่งที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งคือรายได้ขององค์กรที่จะเป็นตัวขับเคลื่อนบริการสาธารณะให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ โดยในด้านมิติของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทางด้านรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดและแบ่งว่ารายได้ประเภทใดบ้างที่ให้เป็นของท้องถิ่นและรายได้ประเภทใดบ้างที่ยังคงเป็นของรัฐบาลโดยกำหนดในรูปของกฎหมายทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติพระราชกฤษฎีกากฎกระทรวงประกาศกระทรวงรวมถึงข้อบังคับต่างๆซึ่งในการกำหนดรายได้ให้ท้องถิ่นนั้นจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการที่สำคัญ อาทิ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจของประเทศฐานะทางการคลัง รัฐบาลความพร้อมของท้องถิ่นปัจจัยด้านการบริหารและการเมือง เป็นต้น

เช่นเดียวกับ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2553) ที่ได้กล่าวถึงแหล่งรายรับของ อปท. ที่ว่าเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการกำหนดแหล่งรายรับคือการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถมีอิสระพึ่งตนเองได้ทางการเงินการคลังที่เพียงพอที่จะนำมาใช้สนับสนุนการใช้จ่ายตามหน้าที่ที่มีการถ่ายโอนสิ่งไม่ควรหลีกเลี่ยงไม่ต้องการให้เกิดขึ้นคือการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงหน่วยจ่ายงบประมาณของรัฐบาลโดยที่ไม่มีอำนาจควบคุมหรือส่วนร่วมในการตัดสินใจของการใช้จ่ายเงินงบประมาณแต่หากมีการออกแบบที่ดีของแหล่งรายรับที่จะมีการมอบให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะช่วยทำให้เกิดความรับผิดชอบ (Accountability) การออกแบบประเภทรายรับที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อพึงต้องพิจารณาอยู่ 3 ประเด็นสำคัญคือ

- 1) การแบ่งสรรประเภทรายรับที่เหมาะสมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
- 2) ระดับของอำนาจในการจัดการรายรับที่มีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีมากน้อยเพียงใดอาทิอำนาจในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่อยู่ในข่ายการจัดเก็บ รวมถึงการยกเว้นลดหย่อนการจัดเก็บต่างๆ เป็นต้น
- 3) ประสิทธิภาพความสามารถในการบริหารจัดการแหล่งรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองมีมากน้อยเพียงใด

ภายใต้รูปแบบการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีความลงตัวของทั้ง 3 ประเด็นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดรายรับที่เหมาะสมกับการทำหน้าที่ของตนเองและสามารถจัดการได้ด้วยตนเองเป็นสำคัญในด้านหลักการสำหรับ

การออกแบบการกำหนดแบ่งประเภทรายรับระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ  
ระบุได้เป็น 3 หลักการใหญ่ ได้แก่

1) หลักความมีประสิทธิภาพที่อาศัยแนวคิดที่ว่า **“การเงินต้องตามภารกิจ (Finance Follow Functions)”** ทำให้การกำหนดรายรับนั้นจะดำเนินการได้ต้องกำหนดประเภทภาระหน้าที่ที่  
มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียก่อนเพื่อให้รู้ขนาดการให้บริการและนำไปสู่ขนาดเงินรายได้  
ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องมีเพื่อใช้ในการให้บริการของตนเองหลักคิดนี้เป็นที่ยอมรับ  
สำหรับหมุ่บัณฑิตวิชาการที่สนใจการกระจายอำนาจการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยทั่วไปสะท้อนความคิดที่ว่ากำหนดแหล่งรายรับต้องตามหลังการรู้ชัดเจนใน  
อำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่เพราะบริการสาธารณะที่ให้แก่ประชาชนแต่ละ  
ประเภทนั้นอาจจะมีวิธีการสนับสนุนทางการเงินที่จะนำมาใช้สนับสนุนการให้บริการที่แตกต่างกัน  
ได้แนวคิดนี้จึงเป็นหลักพื้นฐานในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นทั่วไปที่ครอบคลุมถึงกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนาที่รวมถึง  
ประเทศไทย

ดังนั้น การจัดแบ่งอำนาจทางรายได้ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้  
เป็นเพียงเรื่องหารายได้ให้เพียงพอกับการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น  
แต่ประเภทของแหล่งรายได้แต่ละชนิดยังอาจทำหน้าที่แสดงถึงขนาดความต้องการบริการสาธารณะ  
ที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นรวมทั้งยังเป็นเครื่องมือกำกับการทำหน้าที่ให้มีมาตรฐาน  
ที่สูงขึ้นก็ได้

2) รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรที่จะอยู่บนฐานของการเป็นปัจจัยการ  
ผลิตหรือเป็นการจัดเก็บที่ทำให้เกิดการบิดเบือนของการใช้ทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจอาทิเช่น  
การเก็บภาษีจากการใช้ปัจจัยการผลิตบางประเภทอาทิเช่นการจัดเก็บภาษีกับปุ๋ยเพื่อใช้ในการผลิตทาง  
การเกษตรรายได้ของแรงงานเป็นต้นเพราะหากมีการจัดเก็บรายได้จากปัจจัยการผลิตเหล่านี้แล้ว  
นอกจากจะทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้ปัจจัยการผลิตในกระบวนการการผลิตแล้วยังส่งผล  
ให้เกิดการผลักภาระของภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บออกไปยังผู้ใช้หรือผู้บริโภคผลผลิต  
นั้นๆที่อาจอยู่นอกเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรายได้นั้นอยู่ทำให้ภาระ  
ภาษีที่แท้จริงถูกกระจายออกจากพื้นที่ของท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บภาษีนั้นๆ

3) การใช้หลัก **“Subsidiarity”** ที่กล่าวว่าอำนาจการหารายได้ควรที่จะกำหนดให้กับ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดให้มากที่สุดแต่หากการมอบอำนาจดังกล่าวก่อให้เกิด

ผลการบิดเบือนหรือส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆจึงอาจมอบหมายให้รัฐบาลหรือ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าที่มีศักยภาพในการจัดการที่ดีกว่าทำหน้าที่แทนได้

นอกจากนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงอย่าง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยังได้  
มีการกำหนดที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นเทศบาล และ อบต.ไว้ ดังนี้

มาตรา 66 และพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 มาตรา 10 - 13 และมาตรา 15  
ได้กำหนดที่ด้านมารายได้ของเทศบาลไว้ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (2) ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- (4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- (5) พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (6) เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรมองค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

การกู้เงินตาม (6) เทศบาลจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลและ  
ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้วพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497  
มาตรา 10 - 13 และมาตรา 15

- (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (2) ภาษีบำรุงท้องที่
- (3) ภาษีป้าย
- (4) ภาษีฆ่าสัตว์
- (5) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- (6) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- (7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

- (8) ภาษีบำรุงเทศบาลจากอากรข้าวและภาษีการซื้อ โภคภัณฑ์จากน้ำมันเบนซิน
- (9) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา
- (10) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน
- (11) ค่าใบอนุญาตค่าธรรมเนียมและค่าปรับ
- (12) เงินอุดหนุนจากงบประมาณ

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 74 - 82 ได้กำหนดที่มาด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีบำรุงท้องที่ภาษีโรงเรือนและที่ดินภาษีป้ายและอากรการฆ่าสัตว์
- (2) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- (3) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- (4) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา
- (5) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน
- (6) ค่าอากรรังนกนางแอ่นค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลเงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมงค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (7) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

(8) ภาษีบำรุงเทศบาลจากอากรข้าวและภาษีการซื้อ โภคภัณฑ์จากน้ำมันเบนซิน

(9) ภาษีมูลค่าเพิ่ม

(10) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายกำหนด

- เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- รายได้ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

1) ประเภทของรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2556) มีการจัดทำคู่มือรูปแบบและการจำแนกประเภทรายรับ-รายจ่ายงบประมาณรายรับประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0808.2/ว 1657 ตารางรายงานประมาณการรายรับ ช่องประมาณการปี 2556 ดังนี้

1. รายได้จัดเก็บเอง

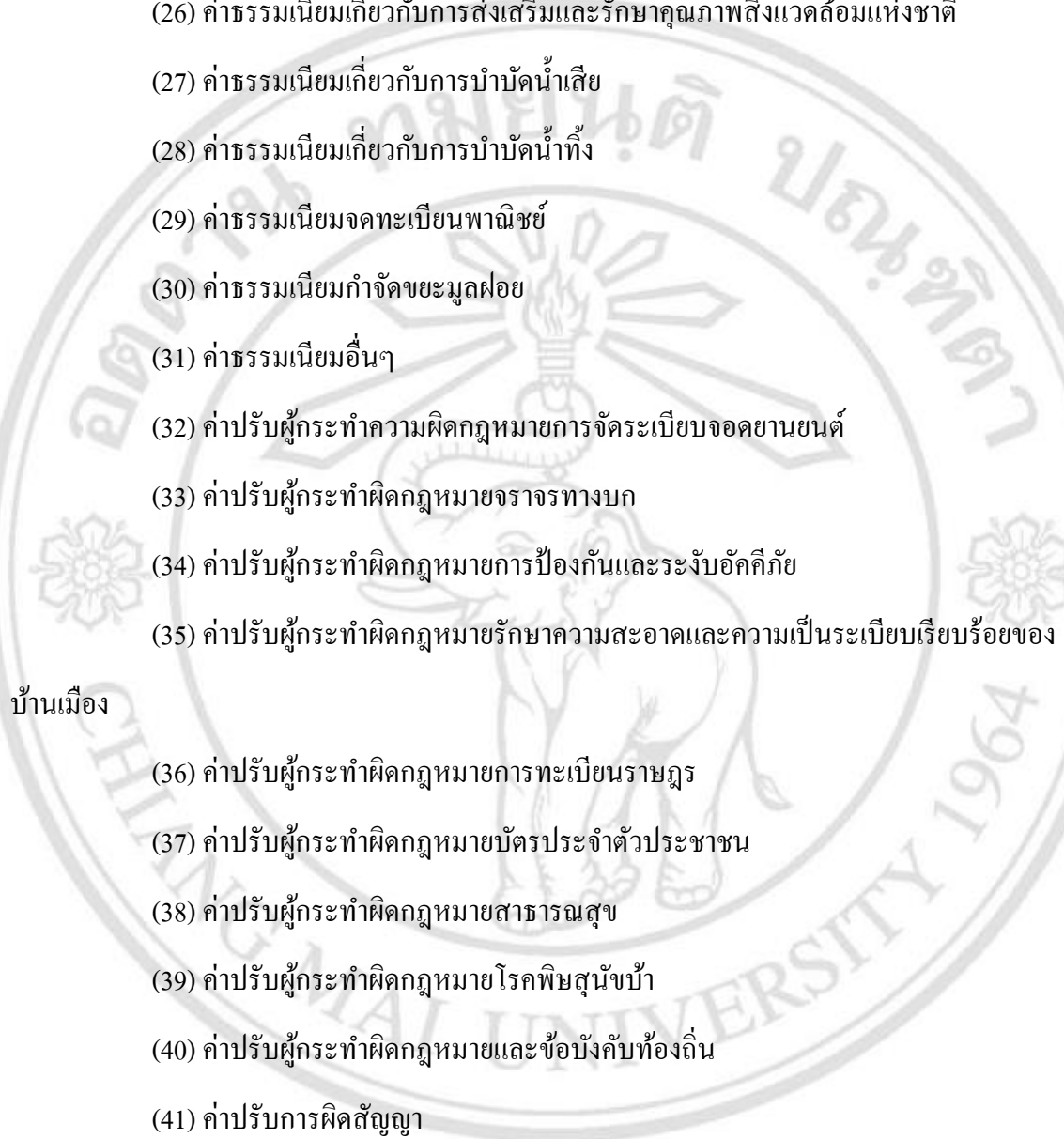
1.1 หมวดภาษีอากรคือรายได้ประเภทภาษีอากรซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บหรือรัฐบาลจัดเก็บแล้ว โอนทั้งหมดหรือแบ่งให้แต่บางส่วนตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ประกอบไปด้วย

- (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (2) ภาษีบำรุงท้องที่
- (3) ภาษีป้าย
- (4) อากรการฆ่าสัตว์
- (5) อากรรังนกอีแอ่น
- (6) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการค้ายาสูบ
- (7) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการค่าน้ำมัน/ก๊าซ

1.2 หมวดค่าธรรมเนียมค่าปรับและใบอนุญาตคือรายได้ประเภทค่าธรรมเนียมค่าปรับและใบอนุญาตซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บหรือรัฐบาลจัดเก็บแล้ว โอนทั้งหมดหรือแบ่งให้แต่บางส่วนตามที่มีกฎหมายกำหนดประกอบไปด้วย

- (1) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักโรงแรม

- (2) ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์
- (3) ค่าธรรมเนียมประทับตรารับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์
- (4) ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาตการขายสุรา
- (5) ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาตการพนัน
- (6) ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดระเบียบจอดยานยนต์
- (7) ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร
- (8) ค่าธรรมเนียมเก็บและขนมูลฝอย
- (9) ค่าธรรมเนียมเก็บขนอุจจาระหรือสิ่งปฏิกูล
- (10) ค่าธรรมเนียมในการออกหนังสือรับรองการแจ้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสะสมอาหาร
- (11) ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับสุสานและฌาปนสถาน
- (12) ค่าธรรมเนียมปิดโปยคิดตั้งแผ่นประกาศหรือแผ่นปลิวเพื่อการโฆษณา
- (13) ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับทะเบียนราษฎร
- (14) ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชน
- (15) ค่าธรรมเนียมการฉีดวัคซีน/ ใบรับรองการฉีดวัคซีน
- (16) ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับโรคพิษสุนัขบ้า
- (17) ค่าธรรมเนียมเครื่องหมายประจำสัตว์
- (18) ค่าธรรมเนียมตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 9
- (19) ค่าธรรมเนียมการขอรับใบอนุญาตเป็นผู้มีสิทธิทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- (20) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็นผู้มีสิทธิทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- (21) ค่าธรรมเนียมคำขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ควบคุม
- (22) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็นผู้ควบคุม
- (23) ค่าธรรมเนียมคำขอรับใบอนุญาตเป็นผู้รับจ้างให้บริการ
- (24) ค่าธรรมเนียมเป็นผู้รับจ้างให้บริการ

- 
- (25) ค่าธรรมเนียมการแพทย์
- (26) ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (27) ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสีย
- (28) ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการบำบัดน้ำทิ้ง
- (29) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนพาณิชย์
- (30) ค่าธรรมเนียมกำจัดขยะมูลฝอย
- (31) ค่าธรรมเนียมอื่นๆ
- (32) ค่าปรับผู้กระทำความผิดกฎหมายการจัดระเบียบจอยานยนต์
- (33) ค่าปรับผู้กระทำความผิดกฎหมายจราจรทางบก
- (34) ค่าปรับผู้กระทำความผิดกฎหมายป้องกันและระงับอัคคีภัย
- (35) ค่าปรับผู้กระทำความผิดกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (36) ค่าปรับผู้กระทำความผิดกฎหมายทะเบียนราษฎร
- (37) ค่าปรับผู้กระทำความผิดกฎหมายบัตรประจำตัวประชาชน
- (38) ค่าปรับผู้กระทำความผิดกฎหมายสาธารณสุข
- (39) ค่าปรับผู้กระทำความผิดกฎหมายโรคพิษสุนัขบ้า
- (40) ค่าปรับผู้กระทำความผิดกฎหมายและข้อบังคับท้องถิ่น
- (41) ค่าปรับการผิดสัญญา
- (42) ค่าปรับผู้กระทำความผิดตาม พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์
- (43) ค่าปรับอื่นๆ
- (44) ค่าใบอนุญาตรับทำการเก็บขนสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย
- (45) ค่าใบอนุญาตรับทำการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย
- (46) ค่าใบอนุญาตประกอบการค้าสำหรับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(47) ค่าใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารในครัวหรือพื้นที่ใดซึ่งมีพื้นที่เกิน 200 ตารางเมตร

(48) ค่าใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

(49) ค่าใบอนุญาตให้ตั้งตลาดเอกชน

(50) ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร

(51) ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง

(52) ค่าใบอนุญาตอื่นๆ

1.3 หมวดรายได้จากทรัพย์สินคือรายได้อันเกิดจากผลประโยชน์ในทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นดอกเบี้ยหรือเงินปันผลและจากการให้เช่าหรือให้บริการหรือค่าตอบแทนในทรัพย์สินหรือสถานที่หรือที่ดินสิ่งก่อสร้างอันเป็นทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรืออยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วย

(1) ค่าเช่าที่ดิน

(2) ค่าเช่าหรือบริการสถานที่

(3) ดอกเบี้ย

(4) เงินปันผลหรือเงินรางวัลต่างๆ

(5) ค่าตอบแทนตามที่กฎหมายกำหนด

(6) รายได้จากทรัพย์สินอื่นๆ

1.4 หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์คือรายได้อันเกิดจากการสาธารณูปโภคหรือการพาณิชย์ใดๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วย

(1) เงินช่วยเหลือจากการประปา

(2) เงินช่วยเหลือจากสถานธนาบาล

(3) เงินช่วยเหลือท้องถิ่นจากกิจการเฉพาะการ

(4) รายได้หรือเงินสะสมจากการโอนกิจการสาธารณูปโภคหรือการพาณิชย์

(5) เงินช่วยเหลือกิจการโรงแรม

(6) รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์

(7) รายได้จากสาธารณูปโภคอื่นๆ

1.5 หมวดรายได้เบ็ดเตล็ดคือรายได้อื่นที่ไม่เข้าลักษณะรายได้หมวดหนึ่งหมวดใดดังกล่าวข้างต้นหรือมีระเบียบคำสั่งกำหนดให้อยู่ในหมวดนี้ประกอบไปด้วย

(1) ค่าจำหน่ายเวชภัณฑ์

(2) ค่าจำหน่ายเศษของ

(3) เงินที่มีผู้อุทิศให้

(4) ค่าขายแบบแปลน

(5) ค่าเขียนแบบแปลน

(6) ค่าจำหน่ายแบบพิมพ์และคำร้อง

(7) ค่ารับรองสำเนาและถ่ายเอกสาร

(8) ค่าสมัครสมาชิกห้องสมุด

(9) รายได้เบ็ดเตล็ดอื่นๆ

1.6 หมวดรายได้จากทุนคือรายได้ที่เกิดจากการขายทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งสามารถจำหน่ายได้ตามที่ระเบียบกฎหมายให้อำนาจไว้ประกอบไปด้วย

(1) ค่าขายทอดตลาดทรัพย์สิน

(2) รายได้จากทุนอื่นๆ

2. ภาษีจัดสรรหมายถึง รายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย

(1) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์

(2) ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ

(3) ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. อบจ. ร้อยละ 5

(4) ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ.จัดสรรรายได้ฯ

- (5) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- (6) ภาษีสุรา
- (7) ภาษีสรรพสามิต
- (8) ภาษีการพนัน
- (9) ภาษียาสูบ
- (10) อากรประมง
- (11) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
- (12) ค่าภาคหลวงแร่
- (13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม
- (14) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ
- (15) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (16) อากรประทานบัตรและอาชญาบัตรประมง
- (17) ค่าธรรมเนียมและค่าใช้น้ำบาดาล
- (18) ภาษีจัดสรรอื่นๆ

3. เงินอุดหนุนทั่วไปหมายถึง รายได้ที่รัฐบาล ได้อุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย

- (1) เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับ อปท. ที่มีการบริหารจัดการที่ดี
- (2) เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจถ่ายโอนเลือกทำ

คุณฐิติ สุวัฒนวิทยากร (2551) จากหนังสือรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้แบ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 3 ประเภทได้แก่

1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง

ได้แก่ 1). รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองโดยภาษีและอากรประเภทนี้เป็นภาษีและอากรที่มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บโดยกฎหมายจะควบคุมเฉพาะในเรื่องอัตราภาษีและข้อกำหนดเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีเท่านั้นส่วนในด้านกระบวนการจัดเก็บ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการได้เองในทุกขั้นตอนตั้งแต่การสำรวจการประเมินการจัดเก็บการพิจารณาอัตราและด้านการบังคับหรือเปรียบเทียบปรับผู้หลีกเลี่ยงภาษี ฯลฯ ภาษีและอากรประเภทนี้ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและอากรฆ่าสัตว์

2). รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร ประกอบไปด้วยค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน

## 2. รายได้จากภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บให้

รายได้จากภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บแล้วจัดสรรบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

1). ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่เป็นรายได้ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะ ซึ่งประกอบไปด้วยภาษีมูลค่าเพิ่มภาษีน้ำมันภาษียาสูบและภาษีโรงแรม

2). ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้หน่วยงานของรัฐจัดเก็บแทนซึ่งประกอบไปด้วยภาษีมูลค่าเพิ่มที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ภาษีธุรกิจภาษีสุราและภาษีสรรพสามิต

3). ภาษีที่รัฐจัดเก็บแล้วมอบให้เต็มจำนวนเพื่อให้เป็นรายได้ท้องถิ่นซึ่งได้แก่ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนส่วนรายได้จากภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บแล้วส่งมอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจำนวนซึ่งคือภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23 (4) มาตรา 24 (3) มาตรา 25 (6) ได้บัญญัติให้รัฐจะต้องมีการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเทศบาลเมืองพัทยาองค์การบริหารส่วนตำบลและกรุงเทพมหานครรวมกันในอัตราร้อยละ 30 ของรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มที่เป็นรายได้ของรัฐซึ่งเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มอีกส่วนหนึ่งต่างหากจากส่วนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตราข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มโดยในปัจจุบันนั้นรายได้ประเภทนี้ถือเป็นรายได้สำคัญอีกประเภทหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากมีจำนวนเงินค่อนข้างสูง

## 3. เงินอุดหนุน

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลถือเป็นรายได้ที่สำคัญอีกประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศอันเนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นโดยลำพังไม่อาจมีรายได้หรืองบประมาณเพียงพอที่จะใช้ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน

ในพื้นที่ของตนเองได้ทางรัฐบาลจึงจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาโดยแยกออกเป็น 2 ประเภทคือเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2552) หนังสือการคลังว่าด้วยการจัดสรร และการกระจายได้แบ่งรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นจากความช่วยเหลือของรัฐบาลกลางไว้ 4 ประเภทได้แก่

1. รายได้จากการจัดเก็บเอง
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้
4. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

## 2) ประเภทของรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการกำหนดงบประมาณของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมักจะยึดรายได้เป็นตัวตั้งซึ่งการบันทึกข้อมูลรายได้-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักการบัญชีควบคุม โดยจำแนกเป็นหมวดหมู่เช่นด้านรายจ่ายจำแนกออกเป็นหมวดต่างๆนอกจากนี้จำแนกตามแผนเพื่อเหตุผลการควบคุมรายจ่ายให้อยู่ในหมวดโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและเป็นการสร้างกรอบวินัยทางการคลังการจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการจ่ายเงินงบประมาณเพื่อนำบริการสาธารณะที่ประชาชนต้องการมาสู่ชุมชนพื้นที่นั้นๆเพื่อให้พื้นที่ท้องถิ่นของตนเองได้รับการพัฒนาและประชาชนได้รับการตอบสนองอย่างตรงจุด

โดยการบริหารรายจ่ายต้องมีการคำนึงถึงความต้องการของประชาชนควบคู่ไปกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

1 รายจ่ายของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 67 ได้กำหนดรายจ่ายของเทศบาลไว้ดังนี้

- (1) เงินเดือน
- (2) ค่าจ้าง
- (3) เงินตอบแทนอื่นๆ
- (4) ค่าใช้สอย
- (5) ค่าวัสดุ

- (6) ค่าครุภัณฑ์
- (7) ค่าที่ดินสิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่นๆ
- (8) เงินอุดหนุน
- (9) รายจ่ายตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนด

2. รายจ่ายของ อบต. ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 85 ได้กำหนดรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

- (1) เงินเดือน
- (2) ค่าจ้าง
- (3) เงินค่าตอบแทนอื่นๆ
- (4) ค่าใช้สอย
- (5) ค่าวัสดุ
- (6) ค่าครุภัณฑ์
- (7) ค่าที่ดินสิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่นๆ
- (8) ค่าสาธารณูปโภค
- (9) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น
- (10) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

### 3. การจัดแบ่งประเภทรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2556) ได้จัดทำคู่มือรูปแบบและการจำแนกประเภทรายรับ - รายจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรายจ่ายตามงบประมาณจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะคือรายจ่ายงบกลางและรายจ่ายตามแผนงาน

1. รายจ่ายงบกลางหมายถึงรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระผูกพันต้องจ่าย และเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่างๆเบิกจ่ายได้แก่รายจ่าย ดังต่อไปนี้

## งบกลาง

- (1) ค่าชำระหนี้เงินต้น
- (2) ค่าชำระดอกเบี้ย
- (3) เงินสมทบกองทุนประกันสังคม
- (4) เงินช่วยเหลืองบประมาณรายจ่ายเฉพาะการประปา
- (5) เงินช่วยเหลืองบประมาณรายจ่ายเฉพาะการสถานธนาภิบาล
- (6) เงินช่วยเหลืองบประมาณรายจ่ายเฉพาะการโครงการอื่น
- (7) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
- (8) เบี้ยยังชีพคนพิการ
- (9) เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์
- (10) สำรองจ่าย
- (11) รายจ่ายตามข้อผูกพัน
- (12) เงินช่วยเหลือพิเศษ
- (13) เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)
- (14) เงินสมทบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพลูกจ้างประจำ (กสจ.)
- (15) โครงการเกษียณอายุราชการก่อนกำหนด

## บำเหน็จ/บำนาญ

- (1) เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500
- (2) เงินช่วยเหลือค่าครองชีพผู้รับบำนาญ
- (3) เงินช่วยเหลือพิเศษผู้รับบำนาญ
- (4) เงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการถ่ายโอน
- (5) เงินช่วยเหลือพิเศษผู้รับบำนาญข้าราชการถ่ายโอน
- (6) เงินบำเหน็จบำนาญพนักงานครู

(7) เงินช่วยเหลือผู้รับบำนาญพนักงานครู (ชคบ.)

(8) ค่ารักษาพยาบาลผู้รับบำนาญ

(9) เงินบำเหน็จลูกจ้างประจำ

(10) เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตรผู้รับบำนาญ

2. รายจ่ายตามแผนงาน หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานสำหรับหน่วยงานใดโดยเฉพาะได้แก่รายจ่ายดังต่อไปนี้

2.1 งบบุคลากร หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานบุคคลได้แก่รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนค่าจ้างประจำค่าจ้างชั่วคราวและค่าตอบแทนพนักงานจ้างรวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

2.2 งบดำเนินงาน หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานประจำได้แก่รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าตอบแทนค่าใช้สอยค่าวัสดุและค่าสาธารณูปโภค รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายในลักษณะรายจ่ายดังกล่าวประกอบด้วย

2.2.1 ค่าตอบแทน หมายถึง เงินที่จ่ายตอบแทนให้แก่ผู้ที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.2 ค่าใช้สอย หมายถึง รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ (ยกเว้นบริการสาธารณูปโภคสื่อสารและโทรคมนาคม) รายจ่ายที่เกี่ยวกับการรับรองและพิธีการและรายจ่ายที่เกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายอื่นๆค่าบำรุงรักษาและซ่อมแซม

2.2.3 ค่าวัสดุ หมายถึง รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งของโดยสภาพมีลักษณะเมื่อใช้แล้วย่อมสิ้นเปลืองหมดไปแปรสภาพหรือไม่คงสภาพเดิม

2.2.4 ค่าสาธารณูปโภค หมายถึง รายจ่ายค่าบริการสาธารณูปโภคสื่อสารและโทรคมนาคมรวมถึงค่าใช้จ่ายที่ต้องชำระพร้อมกันเช่นค่าบริการค่าภาษี เป็นต้น

3. งบลงทุน หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการลงทุนได้แก่รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างรวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นใดในลักษณะรายจ่ายดังกล่าวประกอบด้วย

3.1 ค่าครุภัณฑ์ หมายถึง รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งของโดยสภาพมีลักษณะคงทนถาวรที่มีราคาต่อหน่วยหรือต่อชุดเกินกว่า 5,000 บาท

3.2 ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมายถึง รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง รวมถึงสิ่งต่างๆที่ติดตื้นกับที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างโดยมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด

4. งบเงินอุดหนุน หมายถึง เงินที่จ่ายให้องค์กรอื่นเพื่อนำไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ดำเนินการเอง

5. งบรายจ่ายอื่น หมายถึง รายจ่ายที่ไม่เข้าลักษณะประเภทงบรายจ่ายใดงบรายจ่ายหนึ่งหรือรายจ่ายที่กำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่าย

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2553) จากหนังสือการคลังท้องถิ่นรวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่นได้แบ่งรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 7 หมวดได้แก่

1. หมวดรายจ่ายงบกลาง
2. หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
3. หมวดค่าจ้างชั่วคราว
4. หมวดค่าตอบแทนค่าใช้สอยและวัสดุ
5. หมวดสาธารณูปโภค
6. หมวดเงินอุดหนุน
7. หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ (2550) จากหนังสือการคลังและการคลังท้องถิ่นได้แบ่งประเภทรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 3 ประเภทคือ

1. รายจ่ายประจำได้แก่รายจ่ายประเภทเงินเดือนค่าจ้างค่าตอบแทนค่าใช้สอยค่าวัสดุค่าสาธารณูปโภคและเงินอุดหนุน
2. รายจ่ายเพื่อการลงทุนหรือเพื่อการพัฒนาได้แก่ประเภทครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
3. รายจ่ายชำระหนี้จากการกู้ยืมเพื่อมาสร้างบริการสาธารณะ

ซึ่งการแบ่งรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจะทำให้สามารถพิจารณาฐานะทางการคลังขีดความสามารถประสิทธิภาพและทิศทางในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้

## 2.4 แนวคิดความเข้มแข็งทางการคลัง

สำหรับแนวคิดทางด้านความเข้มแข็งทางการคลังนั้น ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ACIR (1962) ได้อธิบายถึงความหมายของความเข้มแข็งทางการคลังไว้ว่า ความเข้มแข็งทางการคลังหมายถึง ความสามารถด้านการระดมทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการสาธารณะประโยชน์ (Fiscal capacity is a quantitative measure intended to reflect the resources which a taxing jurisdiction can tax to raise revenue for public purposes) ในส่วน Miller (Miller, 2001, : 54 อ้างใน วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2551) กล่าวว่าความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง “ความน่าจะเป็นที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินงานให้บรรลุพันธกิจตามที่ได้รับมอบหมาย (Fiscal condition is the probability that a government will meet its financial obligation)”

Ladd and Yinger (Ladd & Yinger, 1989 อ้างใน วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2551) อธิบายว่า “ความเข้มแข็งทางการคลังหมายถึงสัดส่วนของความแตกต่างระหว่างขีดความสามารถในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความจำเป็นในการใช้จ่าย (Local fiscal health is the difference between revenue-raising capacity and expenditure need, expressed as a percentage of capacity)” และ Yilmaz, et al. (Yilmaz, et al., 2006, 1 - 2 อ้างใน วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2551) อธิบายว่าความเข้มแข็งทางการคลังในระดับท้องถิ่นหมายถึง “ขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของท้องถิ่นเมื่อเปรียบเทียบกับความจำเป็นในการใช้จ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ (City’s revenue capacity relative to its expenditure need; where revenue capacity is potential revenue raising ability of the city, and expenditure need is the city’s need for public expenditures)”

โดยสรุปแล้ว ความเข้มแข็งทางการคลัง หมายถึง ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการระดมทรัพยากร เพื่อใช้ในการผลิตสินค้าและจัดบริการสาธารณะที่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน

## 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นพลเมือง

คำว่า พลเมือง (Citizen) นั้นมีมาช้านานตั้งแต่สมัยยุคกรีกโบราณ (Greek Period) หรือช่วงศตวรรษที่ 5 ก่อนคริสตกาล จวบจนปัจจุบันซึ่งความเป็นพลเมืองก็จะมีแตกต่างกันออกไปแต่ละช่วง แต่ละยุคสมัย ซึ่งได้มีนักวิชาการหลายท่านได้นิยามคำว่า ความเป็นพลเมือง (Citizenship) ไว้ดังต่อไปนี้

ทิพย์พาพร ดันติสุนทร (2554) ได้ให้ความหมายของคำว่า “ความเป็นพลเมือง” ไว้ว่าความเป็นพลเมืองเปรียบเหมือนสถานการณ์มีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะที่เป็นผู้กระทำหรือการที่ประชาชนมีลักษณะของการเป็นประชาชนที่มีความกระตือรือร้น (Active Citizen) ในการทำสาธารณะประโยชน์ มีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม และเป็นผู้ขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ ในสังคมทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

ฤชดา เทพยากุล (2554) ได้นิยามคำว่า “ความเป็นพลเมือง” ไว้ว่าความเป็นพลเมืองนั้นเป็นสถานะของพลเมืองในฐานะสมาชิกของสังคมทั้งในระดับชุมชนและระดับชาติ ซึ่งบุคคลดังกล่าวจะต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบ ปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐ เข้าร่วมกิจกรรมของสาธารณะบนฐานของการเคารพสิทธิ และค่านิยมทางกฎหมาย รวมถึงศีลธรรมอันดีของสังคมนั้นๆ

ธัญย์ ตันวานิช และคณะ (2558) ได้ให้ความหมายของคำว่า “ความเป็นพลเมือง” ไว้ว่าความเป็นพลเมืองเปรียบดังกระจกที่สะท้อนถึงบทบาท สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่อพลเมืองซึ่งต้องมีต่อสังคม ซึ่งพลเมืองที่มีลักษณะของความเป็นพลเมืองจะต้องมีลักษณะที่ไม่เป็นพลเมืองที่น้อมรับและปฏิบัติตามคำสั่งการจากผู้อื่นเสมอหรือเมินเฉยต่อสังคมหรือกิจกรรมของสาธารณะ (Passive Citizen) แต่จะต้องเป็นผู้ที่พร้อมให้ความร่วมมือและเข้าร่วมในกิจกรรมที่เป็นสาธารณะประโยชน์

Abowitz and Harnish (2006) มีทัศนะว่าการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งถือได้ว่าเป็นพลเมืองจะต้องมีองค์ประกอบทั้ง 5 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่งต้องเป็นผู้ที่มีจุดเด่นหรือเอกลักษณ์ที่มาจากการเป็นสมาชิกของชุมชนทางการเมือง ประการที่สองต้องเป็นผู้ที่เชื่อมั่น ยึดถือ ค่านิยมและอุดมคติของกลุ่ม ประการที่สามเป็นผู้ที่ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบต่อและปฏิบัติตาม ประการที่สี่เป็นผู้ที่มีบทบาทและมีส่วนร่วมทางการเมือง และประการที่ห้าเป็นผู้ที่มีองค์ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองของรัฐ

ดังนั้นแล้ว จากการอธิบายและการให้ความหมายเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองในข้างต้น สามารถสรุปความได้ว่า ความเป็นพลเมือง หมายถึงบุคคลที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่มีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่อส่วนรวมเป็นสำคัญ ยึดผลประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตน และปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐ

### 2.5.1 คุณลักษณะความเป็นพลเมือง

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำคุณสมบัติ และประเภทความเป็นพลเมืองของถวิล ตรีกุล และคณะ (2554) มาประยุกต์ใช้ตามบริบทการศึกษาในการวัดระดับความเป็นพลเมืองใน

พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบที่มีจุดเด่นด้านความเป็นพลเมืองในพื้นที่ โดยคุณลักษณะความเป็นพลเมืองสามารถแบ่งได้ 3 คุณลักษณะ ต่อไปนี้

(1) มีค่านิยมตามประเพณีนิยม (Traditional Values) ประกอบด้วย เสียสละเวลาทำงาน เพื่อส่วนรวม ปฏิบัติตามกฎหมาย ปฏิบัติตามหลักศาสนา ทำงานแบบสุจริต บริจาคโลหิต เงิน/สิ่งของ/แรงงาน และรักษาสีงแวดล้อมโดยการนำกลับไปใช้ใหม่/ ช่วยปลูกต้นไม้/ แยกขยะ

(2) มีความรู้เกี่ยวกับความเป็นพลเมือง (Civic Knowledge) ประกอบด้วย การสามารถเปรียบเทียบนโยบายของพรรคและผู้สมัครท้องถิ่น มีความรู้เรื่องของการเมืองประเทศต่างๆ (อาเซียนและอื่นๆ) มีความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง เต็มใจที่จะเสียภาษี

(3) การมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) ประกอบด้วย การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเสมอ การเป็นสมาชิกกลุ่ม (สมาคม/ สหภาพ/ ชมรม เป็นต้น) สามารถไปร่วมชุมนุม ประท้วงหรือเดินขบวน รวมทั้งนัดหยุดงานเมื่อเห็นว่าจำเป็น สามารถวิเคราะห์และแสดงความคิดเห็นทางการเมืองติดตามการทำงานของนักการเมืองและข้าราชการ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright © by Chiang Mai University  
All rights reserved

ตารางที่ 2.1 แสดงคุณลักษณะความเป็นพลเมือง

คุณลักษณะ ความเป็นพลเมือง	องค์ประกอบ
1. ค่านิยมที่เน้นวัฒนธรรม (Traditional Values)	1.1 เสียสละเวลาทำงานเพื่อส่วนรวม
	1.2 ปฏิบัติตามกฎหมาย
	1.3 ปฏิบัติตามหลักศาสนา
	1.4 ทำงานแบบสุจริต
	1.5 บริจาคโลหิต/ เงิน/ แรงงาน/ สิ่งของ
	1.6 รักษาสิ่งแวดล้อมโดยการนำกลับมาใช้ใหม่/ ช่วยปลูกต้นไม้/ แยกขยะ
2. การมีความรู้เกี่ยวกับความ เป็นพลเมือง (Civic Knowledge)	2.1 สามารถเปรียบเทียบนโยบายของพรรคและผู้สมัครรับการ เลือกตั้ง (ระดับท้องถิ่น)
	2.2 มีความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง
	2.3 สามารถคุยเรื่องการเมืองของประเทศต่างๆ (ASEAN เป็นต้น)
	2.4 เต็มใจที่จะเสียภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation)	3.1 ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเสมอ
	3.2 สามารถวิเคราะห์และแสดงความคิดเห็นทางการเมือง
	3.3 เป็นสมาชิกกลุ่ม/ สมาคม/ สหภาพ/ ชมรม เป็นต้น
	3.4 ติดตามการทำงานของนักการเมือง และข้าราชการ

อ้างอิง: ถวิลวดี บุรีกุล, รัชวดี แสงมเหษณ์, Eugenie Merieau และ Michael Volpe (2554)

ตารางที่ 2.2 แสดงประเภทความเป็นพลเมืองของประชาชน

<p>ประเภทความเป็นพลเมือง</p> <p>รายละเอียดและคำอธิบาย</p>	<p>พลเมืองที่เน้นความรับผิดชอบในฐานะปัจเจก (Personally Responsible Citizen)</p>	<p>พลเมืองที่เน้นการมีส่วนร่วม (Participatory Citizen)</p>	<p>พลเมืองที่เน้นความยุติธรรมในสังคม (Justice-Oriented Citizen)</p>
<p>การอธิบาย</p>	<p>การรับผิดชอบต่อชุมชน</p>	<p>เป็นสมาชิกที่มีความกระตือรือร้นขององค์กรและมุ่งมั่นในการพัฒนา</p>	<p>มีความคิดวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ของสังคมนโยบายและเศรษฐกิจมากกว่าการพิจารณาอย่างผิวเผิน</p>
<p>การอธิบาย</p>	<p>ทำงานและชำระภาษี</p>	<p>เข้ามามีบริหารจัดการเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชน อาทิ ด้านสิ่งแวดล้อม การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น</p>	<p>แสวงหาและสืบค้นประเด็นความไม่เป็นธรรมเพื่อตีแผ่ในสังคม</p>
	<p>ปฏิบัติตามกฎหมาย</p>	<p>มีองค์ความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินงานภาครัฐ</p>	<p>มีองค์ความรู้เกี่ยวกับพลวัตทางสังคมและผลกระทบเชิงระบบที่ปรากฏขึ้น</p>
	<p>นำขยะไปรีไซเคิลและบริจาคโลหิต</p>	<p>มีองค์ความรู้ในกลยุทธ์การทำงานที่เชื่อมโยงกัน</p>	
	<p>อาสาสมัครทำงานในยามเกิดวิกฤตการณ์</p>		

ตารางที่ 2.2 แสดงประเภทความเป็นพลเมืองของประชาชน(ต่อ)

<p>ประเภทความเป็นพลเมือง</p> <p>รายละเอียดและคำอธิบาย</p>	<p>พลเมืองที่เน้นความรับผิดชอบในฐานะปัจเจก (Personally Responsible Citizen)</p>	<p>พลเมืองที่เน้นการมีส่วนร่วม (Participatory Citizen)</p>	<p>พลเมืองที่เน้นความยุติธรรมในสังคม (Justice-Oriented Citizen)</p>
<p>ตัวอย่างการปฏิบัติ</p>	<p>ร่วมบริจาคอาหารเพื่อแก้ไขปัญหาความอดอยากอาหารที่เกิดขึ้น</p>	<p>การเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาความอดอยากอาหาร</p>	<p>ค้นหาสาเหตุและรากลึกของปัญหาความอดอยากอาหาร เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบ หรือ โครงสร้างที่ไม่เป็นธรรมในสังคม</p>
<p>แนวคิดหลัก</p>	<p>แก้ไขปัญหาและปรับปรุงสภาวะทางสังคมให้ดีขึ้นโดยพลเมืองต้องมีลักษณะที่ดี ซื่อสัตย์ รับผิดชอบ เคารพกฎหมาย และกฎของชุมชน</p>	<p>แก้ไขปัญหาและปรับปรุงสภาวะทางสังคมให้ดีขึ้นโดยพลเมืองจะต้องกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมและมีบทบาทในการเป็นผู้นำระบบหรือโครงสร้างทางสังคม</p>	<p>แก้ไขปัญหาและปรับปรุงสภาวะทางสังคมให้ดีขึ้นโดยการตั้งคำถามต่อสังคม และเปลี่ยนแปลงระบบเดิมและโครงสร้างเดิมที่ไม่เป็นธรรมมาเป็นระบอบใหม่</p>

อ้างอิง: Westheimer and Kahne (2004)

## 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วีระศักดิ์ เครือเทพ (2551) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับ การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Fiscal Capacity Analysis) เป็นเครื่องมือทางการบริหารประการหนึ่งที่ใช้ในการประเมินถึงศักยภาพในการจัดหารายได้ (Revenue-Raising Capacity: RRC) เปรียบเทียบกับความจำเป็นในด้านรายจ่าย (Expenditure Needs: EN) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวิเคราะห์ขีดความสามารถทางการคลังจึงสามารถสะท้อนให้เห็นถึงระดับความเพียงพอของทรัพยากรทางการคลังของท้องถิ่นเมื่อไปเปรียบเทียบกับความจำเป็นในด้านรายจ่ายในช่วงเวลานี้

ทั้งนี้ เราสามารถนำผลจากการวิเคราะห์ดังกล่าวไปใช้ในการกำหนดนโยบายการคลังท้องถิ่น ได้หลายประการตัวอย่างเช่นวางแผนการบริหารจัดเก็บภาษีอากรการวางแผนพัฒนารายได้ การวางแผนการใช้จ่ายและหรือการลงทุนฯลฯ เป็นต้นสามารถนำไปใช้ในการวางแผนปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความยั่งยืนทางการเงินในการดำเนินงาน และใช้ในการกำหนดนโยบายการให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิจัยในครั้งนี้ครอบคลุมเทศบาลนครและเทศบาลเมืองจำนวน 14 แห่งในพื้นที่จังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานครและจังหวัดในภูมิภาคตะวันออกโดยมีระยะเวลาการศึกษาครอบคลุมปีงบประมาณ 2544 ถึง 2549 ใช้วิธีการเก็บข้อมูลพื้นฐานข้อมูลการเงินการคลังและข้อมูลจากการสัมภาษณ์ประกอบการวิเคราะห์เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่มีต่อความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาลที่ศึกษาอย่างรอบด้านทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพเมื่อพิจารณาจากขนาดของประชากรและสภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมสามารถจัดกลุ่มของเมืองที่ศึกษาออกเป็น 4 กลุ่มได้ดังนี้

1. เมืองที่มีความเป็นชุมชนในระดับสูง (Urban City) ได้แก่เมืองนนทบุรีเมืองปากเกร็ด และเมืองนครปฐม
2. เมืองที่มีที่ตั้งใกล้เคียงพื้นที่อุตสาหกรรม (Suburban City) เมืองระยองเมืองปทุมธานีเมืองสมุทรสาครเมืองสมุทรปราการและเมืองฉะเชิงเทรา
3. เมืองกึ่งชนบทกึ่งชุมชนเมือง (Semi-Rural City) ได้แก่ เมืองปราจีนบุรี เมืองบางบัวทอง (นนทบุรี) เมืองกระทุ่มแบน (สมุทรสาคร) และเมืองพนัสนิคม (ชลบุรี)
4. เมืองอุตสาหกรรม (Industry-Based City) ได้แก่เมืองพัทยา (ชลบุรี) และเมืองมาบตาพุด (ระยอง) ในภาพรวมนี้เมืองที่ทำการศึกษาทั้ง 14 แห่งมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยตั้งแต่

ปี 2544 ถึงปี 2549 ประมาณร้อยละ 30.8 (หรือประมาณร้อยละ 5.1 ต่อปี) ในขณะที่อัตราการขยายตัวของประชากรเฉลี่ยในช่วงระยะเวลาเดียวกันเท่ากับร้อยละ 1.0 อย่างไรก็ตามเมืองขนาดใหญ่และเมืองกึ่งชนบทนั้นมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างอ่อนแอกว่าเมืองอื่นๆในช่วงระยะเวลาที่ศึกษาในขณะที่เมืองอุตสาหกรรมและเมืองที่ตั้งบริเวณรอบๆมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ดีและเติบโตอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาที่ศึกษาวิจัยผลการวิเคราะห์ข้อมูลด้านความสามารถในการหารายได้และความจำเป็นในด้านรายจ่ายผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่าเทศบาลในเมืองอุตสาหกรรม (กลุ่มที่ 4) เป็นเทศบาลที่มีความเข้มแข็งทางการคลังในระดับสูงกว่าเทศบาลแห่งอื่นๆ ตลอดช่วงระยะเวลาที่ศึกษาเนื่องจากเทศบาลในกลุ่มนี้ต้องอยู่ในเมืองที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งจึงส่งผลให้มีขีดความสามารถในการหารายได้ในระดับสูงในขณะที่สัดส่วนของรายจ่ายที่จำเป็นไม่สูงมากนัก

เมื่อเปรียบเทียบกับขีดความสามารถในการหารายได้ที่มีอยู่เทศบาลที่ตั้งในเมืองรอบพื้นที่อุตสาหกรรม (กลุ่มที่ 2) ก็มีขีดความเข้มแข็งทางการคลังในระดับที่ดีเช่นเดียวกันแม้ว่าจะมีสถานะทางการคลังที่อ่อนแอกว่าเทศบาลกลุ่มในกลุ่มที่ 4 ก็ตาม และในทางกลับกันเทศบาลในชุมชนเมืองขนาดใหญ่ (กลุ่มที่ 1) เป็นเทศบาลที่จัดว่ามีขีดความสามารถทางการคลังที่อ่อนแอที่สุดในบรรดาเทศบาลทั้ง 4 กลุ่มที่ศึกษาซึ่งเป็นผลโดยตรงมาจากการมีระดับรายจ่ายที่จำเป็นในระดับสูงอันเป็นผลต่อเนื่องมาจากการเป็นชุมชนเมืองขนาดใหญ่นั่นเองและสำหรับเทศบาลในเมืองกึ่งชนบทนั้น (กลุ่มที่ 3) จัดได้ว่ามีสถานะทางการคลังในระดับที่อ่อนแอเช่นเดียวกันผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่าเทศบาลในกลุ่มนี้ขาดแคลนทรัพยากรทางการคลังที่จำเป็นสำหรับการจัดบริการสาธารณะตามความต้องการของชุมชนเป็นอย่างมาก (ประมาณร้อยละ 30 ของขีดความสามารถด้านรายได้)

จากผลการศึกษานี้สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาความอ่อนแอทางการคลังดังกล่าวเกิดขึ้นจากปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานในทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนและชี้ให้เห็นว่าเทศบาลทั้ง 2 กลุ่มนี้ควรได้รับความสนใจและความช่วยเหลือทางการเงินการคลังจากองค์กรภายนอกอย่างจริงจังเพื่อให้ประชาชนในชุมชนทั้ง 2 แห่งนี้มีหลักประกันพื้นฐานว่าพวกเขาเหล่านั้นจะได้รับบริการสาธารณะที่จำเป็นจากเทศบาลอย่างเพียงพอกล่าวโดยสรุปการศึกษาในครั้งนี้ทำให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนว่าความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาลที่ศึกษานั้นเกิดขึ้นจากสาเหตุพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่มีการพัฒนาและขยายตัวออกไปยังชุมชนแถบชานเมืองของกรุงเทพมหานคร (Suburbanization) ในรอบ 2 - 3 ทศวรรษที่ผ่านมา (ซึ่งมักเป็นที่ตั้งของเทศบาลในกลุ่มที่ 2 และกลุ่มที่ 4) ผลจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวไปในพื้นที่อุตสาหกรรมและชุมชนชานเมืองโดยรอบส่งผลเกื้อหนุนให้สถานะทางการคลังของเทศบาลในพื้นที่เหล่านี้มีความเข้มแข็งในระดับสูง

ในทางกลับกันการขยายตัวของเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนอกพื้นที่เขตเมืองใหญ่และนอกเขตชุมชนชนบทส่งผลให้ความเข้มแข็งในทางเศรษฐกิจของชุมชนเมืองขนาดใหญ่และชุมชนชนบทอยู่ใน

สภาวะที่อ่อนแอลงและส่งผลต่อเทศบาลในเมืองขนาดใหญ่และชุมชนชนบทประสบปัญหาแรงกดดันทางการคลังเพิ่มขึ้นการอธิบายปรากฏการณ์แรงกดดันทางการคลังของเทศบาลที่ศึกษาในครั้งนี้จึงมีความใกล้เคียงกันกับตัวแบบ Suburbanization Model ที่เกิดขึ้นในประสบการณ์ของเมืองหลายแห่งในประเทศสหรัฐอเมริกาและมีความใกล้เคียงกับตัวแบบ Political Vulnerability Model อีกด้วย

**Ladd and Yinger (1989)** ได้ทำการศึกษาความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่น โดยนำเอากรอบการวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปใช้วิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังกับเมืองที่มีขนาดใหญ่ของประเทศสหรัฐอเมริกา จำนวน 86 แห่ง โดยข้อค้นพบจากการวิจัยคือ ความเข้มแข็งของเศรษฐกิจชุมชนเป็นนัยสำคัญกับความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนที่มีสถานะเศรษฐกิจดี มีการจ้างงานสูง มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องอาจมีได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นจะมีศักยภาพทางการคลังที่เข้มแข็งเสมอไป

สาเหตุที่สำคัญที่ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างสถานะเศรษฐกิจชุมชนกับความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นคือ สัดส่วนของประชากรแฝง (Non – Residential Population) และโครงสร้างในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น กล่าวคือ จำนวนประชากรแฝงมักจะมีสัดส่วนสูงในเมืองที่มีการจ้างงานเป็นจำนวนมาก ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจภายในชุมชนส่วนหนึ่งจึงตกเป็นรายได้ของประชากรที่อพยพหรือเดินทางเข้ามาทำงานในเมืองแน่นอนว่าในที่เมืองๆ หนึ่งมีประชากรแฝงในสัดส่วนที่สูงย่อมทำให้เกิดความจำเป็นในการใช้จ่ายบริการสาธารณะเพิ่มสูงขึ้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บภาษีจากประชากรแฝงเหล่านี้ได้แล้ว โดยเฉพาะโครงสร้างภาษีท้องถิ่นที่อิงกับทรัพย์สินเป็นหลัก ย่อมทำให้ภาระภาษีส่วนใหญ่ตกอยู่กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองอยู่แต่เดิม และย่อมกลายเป็นแรงกดดันทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว

**ภาวิณี ช่วยประคอง และดารารัตน์ คำเป็ง (2553)** ได้จัดทำการศึกษาโครงการการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดเก็บขยะของเทศบาลเมืองน่านจังหวัดน่านนั้นถือเป็นตัวอย่างที่ดีที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างระดับการมีส่วนร่วม (Level of Popular Participation) กับระดับความยินยอมในการจ่ายภาษี/ค่าธรรมเนียม (Level of Tax Compliance) ทั้งนี้เนื่องจากก่อนที่จะดำเนินโครงการดังกล่าวประชาชนมีพฤติกรรมหลีกเลี่ยงไม่จ่ายค่าธรรมเนียมขยะและพยายามหลบหน้าเจ้าหน้าที่เทศบาลที่มาจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะแต่หลังจากที่มีการเปิดโอกาสให้ตัวแทนของชุมชนเข้ามาจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะปรากฏว่าจำนวนครัวเรือนที่หลีกเลี่ยงการจ่ายค่าธรรมเนียมขยะลดลงอย่างมากเนื่องมาจากทั้งความเข้าใจในพื้นที่ชุมชนและสมาชิกในชุมชนแรงกดดันจากคนในชุมชนหากมีกรณี

คนไม่ยอมจ่ายค่าธรรมเนียมและเพราะส่วนใหญ่ผู้จัดเก็บเป็นผู้มีฐานะไม่ค่อยดีประชาชนในชุมชนจึงเห็นใจอยากให้คนเหล่านั้นมีรายได้เพิ่มจึงยอมเสียค่าธรรมเนียมขะ

การที่เทศบาลเมืองน่านมีรายได้ที่จัดเก็บเองได้เพิ่มขึ้นนั้นทำให้สามารถลดการพึ่งพาเงินงบประมาณอุดหนุนจากส่วนกลางลงไปได้บ้างไม่มากนักน้อยซึ่งถือเป็นนิมิตหมายที่ดีว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะหันมาพึ่งพาตนเองโดยการพัฒนารายได้ของตนเองและใช้จ่ายไปอย่างมีประสิทธิภาพ (Value for Money) อันจะทำให้ท้องถิ่นสามารถบริหารระบบงานคลังของตนเองได้อย่างน่าเชื่อถือสามารถมีรายได้ของตนเองอย่างเพียงพอและสามารถที่จะกำหนดรายจ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นหลักฐานที่จะสนับสนุนว่าการปล่อยให้ท้องถิ่นมีอิสระทางการคลังจึงเป็นสิ่งที่น่าพึงประสงค์และสามารถสนองเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้ที่สุด

อัครณ์ วงศ์ปรีดี (2555) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการทราบว่าปัญหาการคลังท้องถิ่นของไทยในมุมมองของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาอะไรบ้าง ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล จำนวน 64 แห่ง ได้แก่ เทศบาลในภาคเหนือ จำนวน 13 แห่ง ภาคกลาง จำนวน 19 แห่ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 21 แห่ง และภาคใต้ จำนวน 11 แห่ง

โดย ผลการศึกษาของ อัครณ์ วงศ์ปรีดี ในครั้งนี้ พบว่าปัญหาการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีทั้งสิ้น 11 ประเด็นปัญหา ซึ่งในประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้สามารถแบ่งออกเป็นปัญหาในแต่ละตัวแสดงที่ประกอบด้วย ภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ประเด็นปัญหาของภาครัฐ: 1). ข้อจำกัดด้านรายได้ท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอกับการพัฒนาท้องถิ่น 2). ปัญหาจากการกำหนดนโยบายของรัฐบาล 3). ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานส่วนกลาง 4). ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง และการเบิกจ่ายเงินที่ไม่ชัดเจนที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และ5). ปัญหาในเรื่องของการตรวจสอบ

ประเด็นปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: 1). ปัญหาด้านกฎระเบียบและวิธีการปฏิบัติงาน 2). ปัญหาข้อจำกัดด้านบุคลากร และ3). ปัญหาเชิงภาพลักษณ์ของท้องถิ่น/การทุจริตของเจ้าหน้าที่

ประเด็นปัญหาของประชาชน: 1). ความพยายามของประชาชนบางกลุ่มที่เล็งงาหี  
2). การใช้สายสัมพันธ์ทางการเมืองท้องถิ่น เพื่อขอลดหย่อนภาษี และ3). ปัญหาการตรวจสอบ  
จากภาคประชาชน

ทั้งนี้ แนวทางการแก้ไขปัญหาทางการคลังท้องถิ่นไทยของการศึกษานี้คือ การปรับปรุง  
ด้านเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จากรัฐบาลกลาง เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โปร่งใส มีประสิทธิภาพ สามารถตรวจสอบได้ และคำนึงถึงความจำเป็น  
หรือความต้องการของประชาชนมากกว่าความจำเป็นทางการเมือง รวมถึงการส่งเสริมการพัฒนา  
รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะการเสริมสร้างรายได้ให้้องค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นเพื่อการขยายฐานภาษี และพัฒนาบุคลากรในการเพิ่มศักยภาพในการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่น  
นอกจากนี้ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด  
ให้มีประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นและการให้ประชาชน และ  
องค์กรชุมชนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้ และการสร้างสำนึกและปลูกฝังความเป็น  
พลเมือง เพื่อสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นการปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง และลดปัญหา  
การหลีกเลี่ยงการจ่ายภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการทบทวนวรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎี และผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้องสามารถ  
สรุปปัจจัยที่สัมพันธ์กับความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นได้ ดังตารางที่ 2.3 ต่อไปนี้

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright © by Chiang Mai University  
All rights reserved

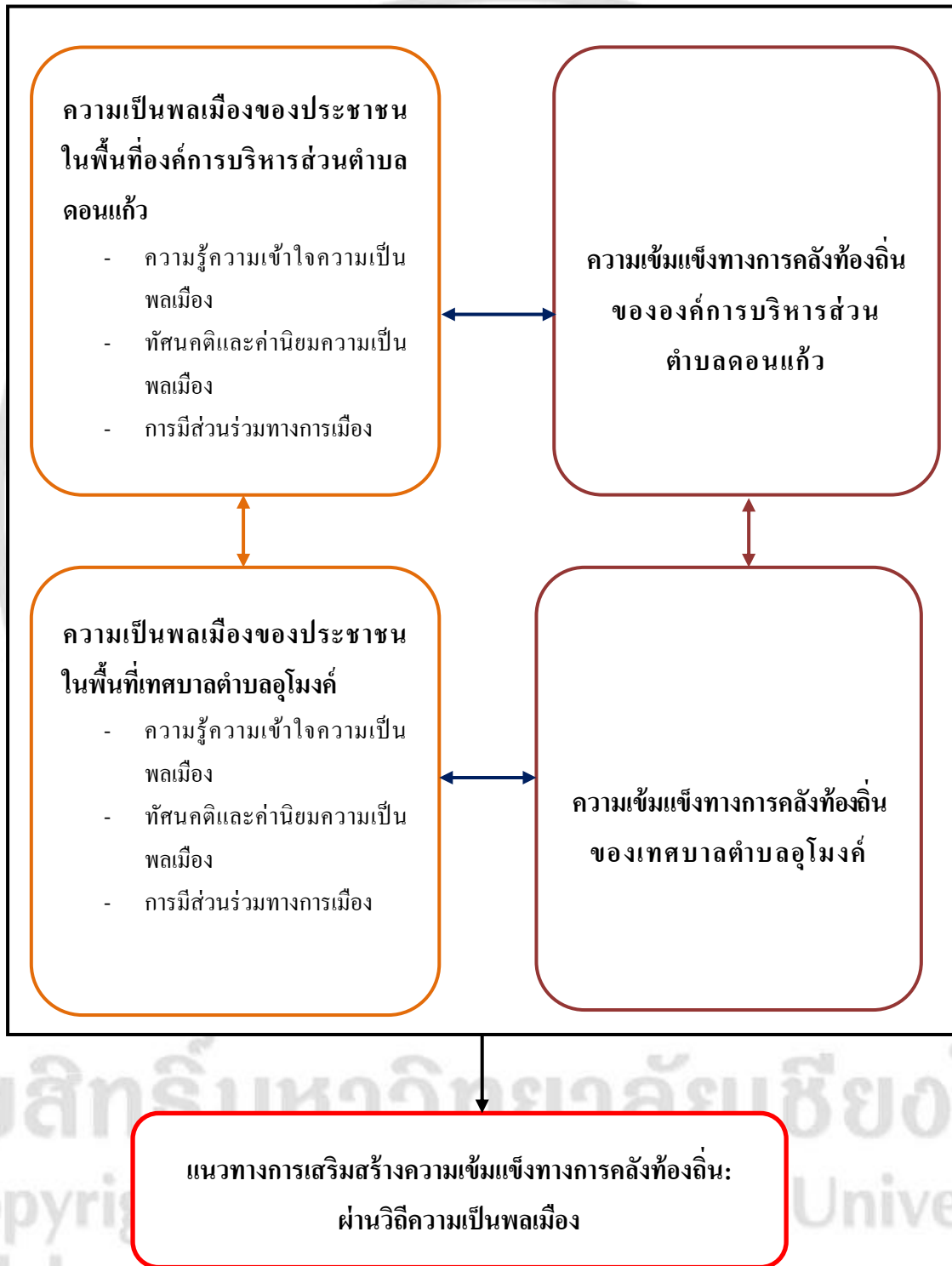
ตารางที่ 2.3 สรุปปัจจัยที่สัมพันธ์กับความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่น

ปัจจัยที่สัมพันธ์กับ ความเข้มแข็ง ทางการคลังท้องถิ่น	แนวคิด และทฤษฎี	ผลงานทางวิชาการที่ เกี่ยวข้อง	ระเบียบวิธี วิทยาในการ เก็บข้อมูล
1. รายได้ที่แท้จริง (Actual Revenue) 2. รายจ่ายที่แท้จริง (Actual Expenditure)	1. ความเข้มแข็งทางการคลัง 2. เทคนิคการวิเคราะห์ความ เข้มแข็งทางการคลัง	วีระศักดิ์ เกรือเทพ (2551) การวิเคราะห์ ความเข้มแข็งทางการคลัง ของเทศบาล	การวิจัยเชิง คุณภาพโดย การสัมภาษณ์ และการวิจัย เชิงเอกสาร
1. ประชากรแฝง 2. โครงการการจัดเก็บ ภาษีท้องถิ่น	1. ความเข้มแข็งทางการคลัง 2. เทคนิคการวิเคราะห์ความ เข้มแข็งทางการคลัง	<b>Ladd and Yinger (1989)</b> America's Ailing Cities: Fiscal Health and Design of Urban Policy	การวิจัยเชิง เอกสาร
1. ปัจจัยภายใน - ระบบสารสนเทศ MIS - การเรียนรู้ขององค์กร - การทำงานลักษณะ เครือข่าย - การจัดการเพื่อนวัตกรรม - การคิดอัตราผลตอบแทน แบบจูงใจ 2. ปัจจัยภายนอก 2.1 ความเข้มแข็งของ ชุมชน - ด้านการเมืองและกฎหมาย - ด้านเศรษฐกิจชุมชน - สังคมวัฒนธรรม	1. การมีส่วนร่วมของ ประชาชน (Citizen Participation) 2. ขึ้นบันไดแห่งการมีส่วน ร่วม (Civic Participation)	ภาวิณี ช่วยประคอง และ ดารรัตน์ คำปึง (2553) โครงการการมีส่วนร่วมของ ชุมชนในการจัดเก็บ ค่าธรรมเนียมขยะ:เทศบาล เมืองน่าน อมเมืองน่าน	การวิจัยเชิง เอกสาร

ตารางที่ 2.3 สรุปปัจจัยที่สัมพันธ์กับความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่น (ต่อ)

ปัจจัยที่สัมพันธ์กับ ความเข้มแข็ง ทางการคลังท้องถิ่น	แนวคิด และทฤษฎี	ผลงานทางวิชาการที่ เกี่ยวข้อง	ระเบียบวิธี วิทยาในการ เก็บข้อมูล
1. โครงสร้างภาษีเงิน อุดหนุน 2. การพัฒนารายได้ของ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น 3. การพัฒนาประสิทธิภาพ ด้านรายจ่าย 4. การสร้างสำนึกและ ปลูกฝังความเป็นพลเมือง	1. การกระจายอำนาจทางการ บริหาร (Administrative Decentralization) 2. การกระจายอำนาจทาง การเมือง (Political Decentralization) 3. การกระจายอำนาจทาง คลัง (Fiscal Decentralization)	อัครณัฐ วงศ์ปรีดี (2555) ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย: บทสะท้อนจากมุมมองของ ผู้บริหารเทศบาล	การวิจัยเชิง คุณภาพโดยการ สัมภาษณ์เชิงลึก

## 2.7 กรอบแนวคิด



ภาพที่ 2.1 แสดงกรอบแนวคิด แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่น: ผ่านวิถีความเป็นพลเมือง