

บทที่ 1

บทนำ



## สภาพของปัญหา

ในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศต่าง ๆ ถือว่าการปกครองอยู่ 3 หลัก คือหลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ในการปกครองท้องถิ่นของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือหลักการกระจายอำนาจปกครอง ประเทศไทยถือหลักการจัดระเบียบการปกครองทั้ง 3 หลัก กล่าวคือ นำเอาหลักการรวมอำนาจปกครองไปจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง นำเอาหลักการแบ่งอำนาจปกครองไปจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค และนำเอาหลักการกระจายอำนาจปกครองไปจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็เป็นแค่เพียงในรูปแบบเท่านั้น

สำหรับประเทศไทย รัฐบาลได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นขึ้นเป็นรูปเป็นร่าง มีกฎหมายประกาศใช้ หลังจากคณะราษฎร ได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2475 และได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2478 ทั้งนี้โดยฐานะสุขาภิบาลที่มีกำเนิดขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เป็นเทศบาลทั้งหมด หลังจากนั้นรูปการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ ก็มีกำเนิดขึ้นมาตามลำดับคือ รูปสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล<sup>1</sup> และกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ แต่เมื่อพิจารณาโดยต่องานที่รัฐบาลยังไม่สนใจทอนโยบายการปกครองท้องถิ่นเท่าที่ควร เพราะเมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว รูปการปกครองท้องถิ่นที่มีกำเนิดขึ้นมา ยังไม่มีลักษณะของการกระจายอำนาจปกครอง กล่าวคือ ยังไม่มี

---

<sup>1</sup> องค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจุบันไม่มีแล้ว ทั้งนี้โดยถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515.

สภาพของการปกครองท้องถิ่นที่จะเป็นการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง คงได้มีผู้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยมีลักษณะเหมือน "การปกครองส่วนภูมิภาคจำบัง"<sup>1</sup>

สำหรับวัตถุประสงค์ ที่รัฐบาลมีนโยบายจัดให้เมืองนครท้องถิ่นขึ้น ทั้งนี้เนื่องจาก ตามที่แสดงไว้ในกฎหมายจัดตั้งก็ เพื่อเป็นสถาบันหรือโรงเรียนสอนให้ประชาชน เรียนรู้การปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย และช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง สนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้โดยตลอดอย่างเต็มที่ ทำให้การดำเนินการบริหารสาธารณะเป็นไปโดยเรียบร้อยและรวดเร็ว

สำหรับองค์กรท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้น ถ้าไม่พิจารณาถึงกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นนครหลวงรูปพิเศษแล้ว กล่าวได้ว่า ถ้าจะพิจารณาเฉพาะทางด้านโครงสร้างที่เป็นทางการแล้ว เทศบาลเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบที่สุด และมีความเป็นอิสระมากที่สุด เพราะนอกจากจะมีสภาท้องถิ่นคือสภาเทศบาล ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนแล้วยังมีคณะผู้บริหารคือคณะเทศมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนอีกด้วย ส่วนผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาลนั้น ปัจจุบันยังเป็นข้าราชการประจำ ซึ่งทำหน้าที่ 2 ฐานะในขณะเดียวกัน คือเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคฐานะหนึ่ง กับเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นอีกฐานะหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่องค์กรท้องถิ่นทั้ง 3 รูป คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ก็ยังมีลักษณะปัญหาทางการบริหารงานที่คล้ายคลึงกันและเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดปัญหาหนึ่ง นั่นคือ ปัญหาทางการบริหารการคลัง กล่าวคือ ปัญหาที่ว่าองค์กรท้องถิ่นมีรายได้น้อย หรือไม่มีรายได้พอที่จะนำมาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาท้องถิ่นให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นตามหน้าที่ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดบริหารสาธารณะให้แก่ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว โดยเฉพาะเทศบาลประสบปัญหาทางด้านนี้มากพอสมควร เพราะเทศบาลเป็นองค์กรท้องถิ่นซึ่งมีความผูกพันกับวิถีชีวิตประจำวันของคนในเมืองในทุกด้านไม่ว่าจะมองในแง่ทั้งในด้านการธุรกิจ การเมือง การศึกษา ตลอดจนสังคมและวัฒนธรรม

---

<sup>1</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น" ในบทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น 13-16 ธันวาคม 2508, (พระนคร : โรงพิมพ์สังคมาสารแห่งประเทศไทย, 2509), หน้า 20-21.

เมื่อเทียบกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ชุมชนภาคแล้วในแง่ในเทศบาลต้องรับภาระมากกว่า เพราะ  
 ว่าในเขตเทศบาลจะมีความหนาแน่นของประชากรมากกว่า ประชากรส่วนใหญ่จะอพยพเข้ามาประ  
 กอบอาศัยในเขตเทศบาล ฉะนั้นภาระในการใช้จ่ายเพื่อบริการต่อประชาชนในเขตเทศบาลจึงมีมาก  
 กว่า เช่น การจัดการด้านบริการสาธารณสุขโลก และเทศบาลศูนย์ กิจกรรมประปา ไฟฟ้า ฯลฯ นอกจากนี้  
 นี้ลักษณะปัญหาบางอย่างส่วนใหญ่ จะไม่เกิดขึ้นในเขตชุมชนภาค เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น  
 ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม สำหรับในเขตเทศบาลบางแห่ง ปัญหาการจราจรในเขตเทศบาลบางแห่ง  
 ปัญหาน้ำเสีย ซึ่งเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมสำหรับในเขตเทศบาลบางแห่ง

นอกจากนี้กล่าวได้ว่า เทศบาลถือเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นรูปแบบแรกที่มีกำเนิดขึ้นมาเมื่อ  
 เปรียบเทียบกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมชนภาค แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่า  
 ด้วยเทศบาลหลายครั้ง จนกล่าวได้ว่า ปัจจุบันนี้เทศบาลมีกำเนิดมารวม 40 กว่าปีแล้ว แต่ก็ยังเป็น  
 ที่กล่าวกันว่า เทศบาลของไทยยังไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะมีอุปสรรคปัญหามากมาย  
 อาทิ เช่น ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการควบคุมจากรัฐบาลกลางที่มีต่อเทศบาลมีลักษณะควบคุมในทุก ๆ  
 ด้านมากเกินไป จนทำให้เทศบาลขาดความเป็นอิสระที่จะตัดสินใจด้วยตัวเอง ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่  
 ของเทศบาลที่มีอยู่ตามกฎหมายเทศบาล ไม่สอดคล้องกับอำนาจและความรับผิดชอบที่ปรากฏขึ้นในปัจจุบัน  
 ปัญหาเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีกับสมาชิกสภาเทศบาลหรือความขัดแย้งระหว่าง  
 คณะเทศมนตรีกับพนักงานเทศบาลและในท้ายที่สุด ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ปัญหาทางการเงิน  
 คลังของเทศบาลนั่นเอง กล่าวคือ ปัญหาที่ว่าเทศบาลประสบปัญหาเกี่ยวกับมีรายได้ไม่พอกับรายจ่าย  
 หรือมีแต่ไม่พอที่จะนำไปใช้จ่ายค่าเนนกิจกรรมในหน้าที่ที่รองรับนิคมตามกฎหมาย ซึ่งมีอยู่หลาย  
 ประการ หรือมีแต่ไม่พอที่จะนำไปพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะการพัฒนาท้องถิ่นโครงการระยะยาวได้

โดยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงเลือกศึกษาปัญหาทางการเงินคลังขององค์กรท้องถิ่น โดยศึกษาเฉพาะกรณี  
 ปัญหาทางการเงินคลังของเทศบาล หรือปัญหารายได้ของเทศบาล โดยวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้เกิด  
 ปัญหา ซึ่งผู้วิจัยถือว่าเป็นปัญหาที่น่าจะศึกษาวิจัย

## วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย

โดยที่ผู้วิจัยมีความสนใจในปัญหาดังกล่าวข้างต้น ฉะนั้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงมีความมุ่งหมายที่จะศึกษาค้นคว้าเพื่อทราบถึงปัญหา เกี่ยวกับการคลังขององค์กรท้องถิ่น โดยเฉพาะของเทศบาลซึ่ง เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวได้ว่าสมบูรณ์แบบที่สุภาพมีปัญหาคือในด้านการรายได้น้อยไม่พอ กับรายจ่าย หรือมีรายได้น้อยพอที่จะนำไปพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างไร ปัญหาที่กล่าวนี้มีสาเหตุมาจากอะไร และมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลให้เจริญมากขึ้นแก่ไหน เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อนำข้อมูลที่ได้ศึกษาได้ครั้งนี้มา เป็นพื้นฐานในการที่จะแก้ไขปรับปรุงเทศบาลให้มีรายได้นิ่งขึ้น ทั้งนี้โดย เชื่อว่าจะ เป็นทางนำไปสู่ความเจริญความก้าวหน้าของการปกครองรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย

## สมมติฐานในการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัย ได้ตั้งข้อสมมติฐานไว้ว่า "รายได้น้อยของเทศบาล ไม่สัมพันธ์กับรายจ่าย กล่าวคือ เทศบาลมีรายได้น้อยหรือไม่ เพียงพอ ไม่สามารถนำไปพัฒนาท้องถิ่นได้ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากสาเหตุหลัก 3 ประการ คือ

1. การรวมเอาบางส่วนกลางมากเกินไป เป็นการมีรายได้น้อยของเทศบาล
2. การหาแหล่งเงินกู้ของเทศบาลมีน้อย
3. ระบบการจ่ายเงินอุดหนุนจากส่วนกลางยังไม่เป็นธรรม

## วิธีการศึกษาวิจัย

เพื่อให้การวิจัย เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ผู้วิจัยจะดำเนินการวิจัยโดยทำในรูปพรรณนาและวิเคราะห์จากเอกสาร ( Documentary Research ) กล่าวคือ จะทำการศึกษาค้นคว้าวิจัยจากเอกสารเป็นสำคัญ โดยจะศึกษาจากสารานุกรม ระเบียบข้อบังคับ และแนวความคิดการปรับปรุงข้อเสนอแนะของนักวิชาการต่าง ๆ ในวงการปกครองท้องถิ่นที่ใกล้เคียงไว้ในหนังสือวารสารและเอกสารวิจัยต่าง ๆ จากการสัมภาษณ์ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องนี้ จากเอกสารอันเป็นข้อมูลและตัวเลข ซึ่งเอกสารอันเป็นข้อมูลและตัวเลขที่จะนำมาใช้ประกอบการศึกษาและอ้างอิงส่วนมากได้มาจากห้องสมุดจากสถาบันการศึกษาของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

และจากเอกสารของทางราชการ หนังสือราชการ โดยเฉพาะของกองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ประกอบกับการวิจัยภาคสนาม ( Field Research ) ในบางส่วนของ การวิจัย โดยการสุ่มตัวอย่างหาข้อมูลจากบางเทศบาลเป็นการศึกษาเฉพาะกรณี ทั้งนี้ จะทำการศึกษาโดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างตามแบบวิธี Purposive Samples ซึ่งวิธีการ Purposive Samples นี้เป็นการเลือกตัวอย่าง โดยผู้วิจัยพิจารณาเลือกตัวอย่างเองเพื่อให้เหมาะกับบริบทของการวิจัย โดยมีเหตุผลและพิจารณาความที่เหมาะสม ผู้วิจัยเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ในการเลือก เช่น ขนาดของรายได้ ภาษี ประกอบกับการหาคแบบสอบถามโดยใช้ลักษณะแบบสอบถามเชิงสัมภาษณ์โดยเน้นวิธีการ Focused Interview ซึ่งวิธีการ Focused Interview เป็นแบบการสัมภาษณ์ที่ผู้วิจัยต้องมุ่งความสนใจของผู้สัมภาษณ์ให้เข้าสู่จุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ และผู้วิจัยต้องการหาข้อมูลที่เพิ่มเติมกรณีข้อมูลที่ได้จากสถิติแล้วแต่ยังไม่สมบูรณ์

นอกจากนี้ผู้วิจัย ได้ดำเนินการจากการวิจัยที่หน่วยราชการและบุคคลอื่นให้เข้ามาแล้ว มาประกอบการพิจารณาด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การศึกษาค้นคว้า เรื่องนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

เพื่อให้เป็นไปตามวิธีดำเนินการศึกษาวิจัย เรื่อง การคลังของเทศบาลเป็นไปโดยสมบูรณ์ ผู้วิจัยจะทำการศึกษารายได้ของเทศบาลเป็นเกณฑ์สำคัญ ทั้งนี้โดยจะศึกษาถึงที่มาแห่งรายได้ของเทศบาล โดยเฉพาะรายได้ของเทศบาลมีอะไรบ้าง มีลักษณะที่มาอย่างไรทำไมถึงทำให้ไม่ตรงกับรายจ่าย จะไม่ทำการศึกษาดังกระบวนการทางการคลังทั้งหมด ซึ่งเป็นเรื่องกว้างขวางมาก ทั้งนี้ โดยผู้วิจัยมีเอกสารอันเป็นข้อมูลและตัวเลขที่จะนำมาประกอบการศึกษา ซึ่งเป็นข้อมูลตัวเลขจริงเกี่ยวกับรายไ้รายจ่ายของเทศบาลในรอบปีงบประมาณ 2518 และ 2519 โดยถือเป็นเกณฑ์สำคัญสำหรับจำนวนเทศบาลที่จะนำมาศึกษาประกอบข้อมูลตัวเลขดังกล่าวจะใช้เทศบาลจำนวน 15 แห่ง เป็นตัวอย่างในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ทั้งนี้ผู้วิจัยมีหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานในการกำหนด กลุ่มเทศบาล ตัวอย่างที่นำมาใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ทั้งนี้โดยจะแยกประเภทจำนวนเทศบาล 15 แห่งที่นำมาศึกษาครั้งนี้ออกเป็น 3 ขนาด โดยถือเกณฑ์จำนวนรายได้ที่แท้จริง 5 หมวดของเทศบาลเป็นหลัก ในการพิจารณาเลือกตัวอย่าง นั่นคือจะใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างตามแบบวิธี Purposive samples

สุลักษณะและวิธีการ Purposive samples

ได้กล่าวในรายละเอียดในหัวข้อวิธีการ

ศึกษาวิจัยแล้ว) ซึ่งจะชี้แจงในรายละเอียดอีกต่อไป

จากข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับรายได้อของเทศบาลทั้ง 118 แห่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2518, 2519 (ดูรายละเอียดตามตารางที่ 20 และตารางที่ 21 ที่กำหนดไว้ในภาคผนวกแล้ว) พิจารณาดูเฉพาะรายได้จริงของเทศบาล 5 เทศบาลเท่านั้น คือรายได้จากการภาษีอากร รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับและค่าใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากค่าธรรมเนียมไปรษณีย์ และรายได้เบ็ดเตล็ดซึ่งนี้ไม่รวมถึงรายได้ของเทศบาลที่มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล เงินกู้ เงินสะสม เงินอื่น ๆ จากข้อมูลดังกล่าวนี้จะนำมาศึกษาวิจัย ซึ่งตามข้อมูลตัวเลขสถิติ รายได้ของเทศบาล 118 แห่ง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2518, 2519 ดังกล่าว หอสมุดได้ดังนี้

1. เทศบาลที่มีรายได้เกินกว่า 15 ล้านบาท ถือเป็น "เทศบาลขนาดใหญ่" ซึ่งในปี พ.ศ. 2518 มีจำนวน 7 เทศบาลในปี พ.ศ. 2519 มีจำนวน 10 เทศบาล (ดูรายละเอียดตามตารางที่ 22 และ 23 ที่กำหนดไว้ในภาคผนวกแล้ว) ฉะนั้นเทศบาลที่จะนำมาเป็นตัวอย่างในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีจำนวน 5 เทศบาล คือ

- 1.1 เทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งในปี พ.ศ. 2518 มีรายได้ 25,029,982.14 บาท ในปี พ.ศ. 2519 มีรายได้ 30,897,129.98 บาท
- 1.2 เทศบาลเมืองนครปฐม ซึ่งในปี พ.ศ. 2518 มีรายได้ 20,786,450.14 บาท ในปี พ.ศ. 2519 มีรายได้ 24,027,542.85 บาท
- 1.3 เทศบาลเมืองนครราชสีมา ซึ่งในปี พ.ศ. 2518 มีรายได้ 18,458,646.53 บาท ในปี 2519 มีรายได้ 19,141,465.01 บาท
- 1.4 เทศบาลเมืองทลิ่งใหญ่ ซึ่งในปี พ.ศ. 2518 มีรายได้ 32,514,620.05 บาท ในปี พ.ศ. 2519 มีรายได้ 36,086,379.33 บาท
- 1.5 เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ ซึ่งในปี พ.ศ. 2518 มีรายได้ 17,929,958.89 บาท ในปี พ.ศ. 2519 มีรายได้ 19,706,385.14 บาท

2. เทศบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 5 - 15 ล้านบาท ถือเป็น "เทศบาลขนาดกลาง" ซึ่งในปี พ.ศ. 2518 มีจำนวน 34 เทศบาล ในปี พ.ศ. 2519 มีจำนวน 39 เทศบาล (ดูรายละเอียดตารางที่ 22 และ 23 ที่กำหนดไว้ในภาคผนวกแล้ว) ฉะนั้นเทศบาลที่จะนำมาเป็นตัวอย่างในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีจำนวน 5 เทศบาล คือ

2.1 เทศบาลเมืองกาญจนบุรี ซึ่งในปี พ.ศ. 2518 มีรายได้ 11,590,694.22 บาท ปี 2519 มีรายได้ 14,527,614.68 บาท

2.2 เทศบาลเมืองขอนแก่น ซึ่งในปี พ.ศ. 2518 มีรายได้ 8,821,486.46 บาท ปี 2519 มีรายได้ 12,202,953.07 บาท

2.3 เทศบาลตำบลศรีราชา ซึ่งในปี พ.ศ. 2518 มีรายได้ 7,838,073.85 บาท ปี 2519 มีรายได้ 9,340,374.84 บาท

2.4 เทศบาลเมืองนนทบุรี ซึ่งในปี พ.ศ. 2518 มีรายได้ 9,433,076.38 บาท ปี 2519 มีรายได้ 10,307,150.62 บาท

2.5 เทศบาลเมืองสระบุรี ซึ่งในปี พ.ศ. 2518 มีรายได้ 6,655,058.60 บาท ปี 2519 มีรายได้ 7,374,345.14 บาท

3. เทศบาลที่มีรายได้ต่ำกว่า 5 ล้านบาท ถือเป็น "เทศบาลขนาดเล็ก" ซึ่งในปี พ.ศ. 2518 มีจำนวน 77 เทศบาล ในปี พ.ศ. 2519 มีจำนวน 69 เทศบาล (ดูรายละเอียดตารางที่ 22 และ 23 ที่กำหนดไว้ในภาคผนวกแล้ว) ฉะนั้นเทศบาลที่จะนำมาเป็นตัวอย่างในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีจำนวน 5 เทศบาล คือ

3.1 เทศบาลเมืองกระบี่ ซึ่งในปี พ.ศ. 2518 มีรายได้ 2,118,855.33 บาท ปี 2519 มีรายได้ 2,269,200.92 บาท

3.2 เทศบาลตำบลขลุง ซึ่งในปี พ.ศ. 2518 มีรายได้ 1,996,315.00 บาท ปี 2519 มีรายได้ 2,671,492.25 บาท

3.3 เทศบาลตำบลบางค้อ ซึ่งในปี พ.ศ. 2518 มีรายได้ 2,066,672.00 บาท ปี 2519 มีรายได้ 2,525,451.54 บาท

3.4 เทศบาลเมืองเขาสองลูก ซึ่งในปี พ.ศ. 2519 มีรายได้ 597,659.35 บาท ปี 2519 มีรายได้ 685,444.64 บาท

3.5 เทศบาลตำบลโนนสูง ซึ่งในปี พ.ศ. 2518 มีรายได้ 3,078,820.40 บาท ปี 2519 มีรายได้ 3,627,429.22 บาท

ฉะนั้นเทศบาลที่เข้าข่ายเป็นตัวอย่างในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ทั้งหมด 15 เทศบาล และได้จัดออกเป็นเทศบาล 3 ขนาด กล่าวคือ เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ จำนวน 5 แห่ง เทศบาลขนาดกลาง จำนวน 5 แห่ง เทศบาลขนาดเล็ก 5 แห่ง ทั้งนี้ได้จำแนกตามรายได้ที่แท้จริง 5 หมวดของเทศบาลโดยอาศัยสถิติรายได้ในรอบปีงบประมาณ 2518 และ 2519 เป็นเกณฑ์พิจารณา สำหรับสถิติข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาในเรื่องรายได้ประเภทต่าง ๆ รายจ่ายประเภทต่าง ๆ ของเทศบาลที่ใช้เป็นตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้ก็จะอาศัยข้อมูลตัวเลขสถิติในงบประมาณ พ.ศ. 2518, 2519 อีกเช่นกัน ก็จะได้แสดงไว้ในตารางที่ 1 ถัดนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางที่ 1

ตารางแสดงจำนวนและขนาดของเทศบาลที่ใช้เป็นตัวอย่างในการศึกษา

ขนาดเทศบาล	ชื่อประเภทและ จำนวนเทศบาล	รายได้จริง 5 หมวด ในปี 2518 (บาท)	รายได้จริง 5 หมวด ในปี 2519 (บาท)	หมายเหตุ
ขนาดเล็ก (มีรายได้จริง 5 หมวด ต่ำกว่า 5 ล้านบาท)	เทศบาลเมืองกระบี่	2,118,855.33	2,269,280.92	
	เทศบาลตำบลชลุง	1,996,315.00	2,671,492.25	
	เทศบาลตำบลบางคูปลา	2,066,672.00	2,525,451.54	
	เทศบาลเมืองแม่ออน	597,659.35	685,444.64	
	เทศบาลตำบลโนนสูง	3,078,820.48	3,627,429.22	
ขนาดกลาง (มีรายได้จริง 5 หมวด 5-15 ล้านบาท)	เทศบาลเมืองกาญจนบุรี	11,590,694.22	14,527,614.68	
	เทศบาลเมืองขอนแก่น	8,821,486.46	12,202,953.07	
	เทศบาลตำบลศรีราชา	7,838,073.85	9,340,374.84	
	เทศบาลเมืองนนทบุรี	9,433,076.38	10,307,150.62	
	เทศบาลเมืองสระบุรี	6,655,058.60	7,374,345.14	
ขนาดใหญ่ (มีรายได้จริง 5 หมวด เกินกว่า 15 ล้านบาท)	เทศบาลนครเชียงใหม่	25,029,982.14	30,897,129.98	
	เทศบาลเมืองนครปฐม	20,786,450.14	24,027,542.85	
	เทศบาลเมืองนครราชสีมา	18,458,646.53	19,141,465.01	
	เทศบาลเมืองหาดใหญ่	32,514,620.05	36,086,379.33	
	เทศบาลเมืองอุดรธานี	17,929,958.89	19,706,385.14	

ที่มา : แผนกการงบประมาณ กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

คำทรมแบบสอบถาม (Questionnaire) กระจายละเอียดในภาคผนวก) ที่กำหนด  
 ขึ้นมาก็โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานคลังของเทศบาล โดยเฉพาะรายได้โดย  
 ทั่วไปของเทศบาล โดยสอบถามเพิ่มเติม นอกเหนือจากข้อมูลตามตัวเขตสถิติที่มีอยู่ นอกจากนี้เพื่อนำ  
 ไปประกอบการพิจารณาเสนอแนะปรับปรุงรายได้ของเทศบาล ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาเรื่อง  
 นั้นคือ จะใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบ Focused Interview ซึ่งลักษณะวิธีการสัมภาษณ์แบบ  
 Focused Interview นี้ได้กล่าวในรายละเอียดในหัวข้อวิธีการศึกษารายละเอียด ทั้งนี้โดยผู้  
 วิจัยได้ออกไปสัมภาษณ์และทดสอบแบบสอบถาม เจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบใกล้ชิดโดยตรงและ  
 มีความรู้ประสบการณ์เกี่ยวกับงานคลังของเทศบาล โดยเฉพาะเกี่ยวกับรายได้ของเทศบาล โดยสอบ  
 ถามและสัมภาษณ์กับเจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้า กลาง กับเจ้าหน้าที่ของเทศบาลประกอบด้วยเพื่อนำมา  
 พิจารณาศึกษาวิจัย สำหรับเทศบาลที่ผู้วิจัยจะเลือกส่งแบบสอบถามและไปทำการสัมภาษณ์ได้แก่  
 เทศบาลขนาดใหญ่ จำนวน 1 แห่ง เทศบาลขนาดกลางจำนวน 1 แห่ง เทศบาลขนาดเล็กจำนวน  
 1 แห่ง มูลเหตุที่ผู้วิจัยเลือกจำนวนเทศบาลเพียง 3 แห่ง ซึ่งได้แก่ เทศบาลเมืองนครปฐม  
 เทศบาลเมืองนนทบุรี และเทศบาลตำบลบางตลาด ก็โดยเหตุผลที่ว่า

1. เทศบาลแต่ละแห่งที่ทำการกำหนดทดลองแบบสัมภาษณ์เป็น 1 ในจำนวนเทศบาล  
 ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก
  2. ลักษณะความเหมือนกันของเทศบาลแต่ละแห่งในแต่ละขนาด กล่าวคือ ใน  
 เทศบาลขนาดใหญ่ 5 แห่ง เทศบาลขนาดกลาง 5 แห่ง และเทศบาลขนาดเล็ก 5 แห่ง เทศบาล  
 แต่ละแห่งในแต่ละขนาดจะมีลักษณะความเหมือนกันอย่างหนึ่งคือ ลักษณะความเหมือนกันในเรื่อง  
 ที่เทศบาล มีรายได้เฉลี่ยไม่เท่ากับรายจ่ายในเทศบาลขนาดใหญ่ เทศบาลขนาดกลาง เทศบาล  
 ขนาดเล็ก เทศบาลแต่ละแห่งจะมีรายได้เฉลี่ยไม่เท่ากับรายจ่าย
- ลักษณะความเหมือนกันของเทศบาล นอกจากปัญหาในเรื่องรายได้เฉลี่ยไม่เท่ากับรายจ่าย  
 ยังมีลักษณะความเหมือนกันในปัญหาบางอย่างอื่นอีก เช่น

ในเทศบาลขนาดใหญ่ ซึ่งได้แก่เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองนครปฐม  
 เทศบาลเมืองนครราชสีมา เทศบาลเมืองหาดใหญ่ และเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี มีลักษณะความ  
 เหมือนกันและลักษณะปัญหาที่เหมือนกันดังนี้คือ (1) เป็นชุมชนที่มีประชากรหนาแน่นมากเหมือน

กัน (2) ลักษณะงานที่เทศบาลจะบริการต่อประชาชนมีมากขึ้นเหมือนกัน (3) เพราะเป็นชุมชนที่หนาแน่นเป็นย่านธุรกิจการค้า ปัญหาที่เทศบาลต้องกล่าวถึงประกอบด้วยคือ ปัญหาการจราจรมีมาก (4) มีปัญหาทางด้านการใช้บริการโทรศัพท์จากเหมือนกัน (5) มีปัญหาเรื่องการระบายน้ำเหมือนกันมาก ซึ่งลักษณะความเหมือนกัน ปัญหาความเหมือนกันที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น เทศบาล 5 แห่งประสบคล้ายคลึงกัน และลักษณะปัญหาที่เกิดขึ้นมีอัตราสูงขึ้นไปเหมือนกัน

ในเขตเทศบาลขนาดกลาง ซึ่งได้แก่ เทศบาลเมืองกาญจนบุรี เทศบาลเมืองขอนแก่น เทศบาลตำบลสิริราช เทศบาลเมืองนนทบุรี และเทศบาลเมืองสระบุรี มีลักษณะความเหมือนกัน และลักษณะปัญหาที่เหมือนกัน ดังนี้คือ (1) เป็นชุมชนที่มีประชากรอยู่หนาแน่น ปานกลางเหมือนกัน (2) ลักษณะงานที่เทศบาลจะบริการต่อประชาชนมีปานกลางเหมือนกัน (3) ยังไม่ค่อยมีปัญหาในเรื่องการจราจรมากเท่าไรนักเหมือนกัน (4) มีปัญหาเรื่องการระบายน้ำปานกลางเหมือนกัน

ในเทศบาลขนาดเล็ก ซึ่งได้แก่เทศบาลเมืองกระบุรี เทศบาลตำบลชุมแสง เทศบาลตำบลบางกล้า เทศบาลเมืองแม่อองสอน และเทศบาลตำบลโพนสูง มีลักษณะความเหมือนกันและลักษณะปัญหาที่เหมือนกันดังนี้คือ (1) เป็นชุมชนที่มีประชากรอยู่หนาแน่นน้อยเหมือนกัน (2) ลักษณะงานที่เทศบาลจะบริการต่อประชาชนมีน้อยเหมือนกัน (3) ไม่มีปัญหาการจราจรเหมือนกัน (4) ปัญหาในเรื่องการระบายน้ำ ยังมีน้อยเหมือนกัน

3. โดยเหตุที่ว่าไม่มีเอกลักษณ์ใดที่เฉพาะตนแล้วนักหากใช้วิธีการ Focused Interview เป็นวิธีการวิจัยที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการวิจัยเฉพาะปัญหาของรายได้เทศบาล ซึ่งสาเหตุของปัญหาของรายได้ของเทศบาลต่าง ๆ มีความคล้ายคลึงกัน

4. โดยเหตุผลเพื่อความสะดวกของผู้วิจัยเองในการออกแบบสอบถามและวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับพนักงานของเทศบาลที่ผู้วิจัยเลือกสัมภาษณ์มีเพียง 2 ตำแหน่งเท่านั้นคือ สมุห์บัญชี เทศบาล และปลัดเทศบาล เพราะผู้ดำรงตำแหน่งทั้งสองย่อมมีหน้าที่รับผิดชอบและถือว่ามีรายได้ความใกล้ชิดพร้อมทั้งประสบการณ์กับปัญหาทางการคลังของเทศบาลเป็นอย่างดี สำหรับเจ้าหน้าที่ระดับส่วนกลางจะหาการเลือกสัมภาษณ์ ข้าราชการระดับหัวหน้าแผนกบางแผนกของกองคลัง ส่วนท้องถิ่น เช่นกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้แก่ หัวหน้าแผนกรายได้และจัดสรร

มีหน้าที่โดยทั่วไป เกี่ยวกับการพิจารณา เรื่องเงินอุดหนุนของเทศบาล หัวหน้าแผนกระเบียบการคลัง มีหน้าที่โดยทั่วไป ซึ่งเกี่ยวกับรายได้ของเทศบาลก็คือ เงินกู้ ก.ส.ท.ของเทศบาล นอกจากนี้จะทำการสัมภาษณ์กลุ่มเฉพาะ ชุมชนคนตาบอดแห่งวิบูลย์การปกครอง กรมการปกครอง ซึ่งมีหน้าที่ช่วยให้องค์งานท้องถิ่น กรมการปกครองเกี่ยวกับการปรับปรุงรายได้เทศบาล ประกอบกับจะทำการศึกษาการระดมเงินรายได้เทศบาลที่ 6 กองวิเคราะห์ 3 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งโดยหน้าที่และความรับผิดชอบต้องปฏิบัติงานพิจารณา เรื่องเงินอุดหนุนของเทศบาลดังกล่าว เพราะฉะนั้นการสัมภาษณ์จากเจ้าหน้าที่ระดับตำแหน่งต่าง ๆ ในส่วนกลางที่กล่าวข้างต้นจึงเป็นการเพียงพอ เพราะ ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีหน้าที่รับผิดชอบ และใกล้ชิดหรือมีประสบการณ์ตรงต่อปัญหาทางการคลัง โดยเฉพาะรายได้ของเทศบาลโดยตรง ทั้งนี้การสัมภาษณ์และถอดแบบสอบถามดังกล่าวผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบ Focused Interview ซึ่งลักษณะวิธีการสัมภาษณ์แบบ Focused Interview ได้กล่าวในรายละเอียดในหัวข้อวิธีการที่เกาะวิจัยแล้ว

ข้อจำกัดของการวิจัย

1. ในการที่ศึกษาวิจัยครั้งนี้ของหน้กับอุปสรรคหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการหาข้อมูลเอกสาร เพราะข้อมูลเอกสารของทางราชการอยู่หลายแห่ง หากแก่การค้นหาค่าและการที่จะนำมาวิเคราะห์ในเรื่องที่วิจัยดังกล่าวได้ยาก เพื่อได้เป็นไปตามขั้นตอนได้
2. สำหรับวิธีการสัมภาษณ์แบบวิธี Focused Interview บางครั้งก็ไม่แน่ใจว่าข้อได้จากการวิจัยจะถูกมอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเกิดเหตุการณ์ใดที่อาจจะถอดแบบสอบถามเทศบาลใด ซึ่งในการที่ศึกษาวิจัยครั้งนี้ข้อหลักเกณฑ์ในเรื่องลักษณะความเหมือนกันในเรื่องรายได้น้อยไปพร้อมกับรายจ่ายของเทศบาลอย่างไรก็ตาม ในแต่ละเทศบาลก็ยังมีลักษณะความไม่เหมือนกันในเรื่องเกี่ยวกับสภาพการบริหารงานและสภาพแวดล้อม แต่ก็ไม่สามารถสัมภาษณ์ และรู้ถึงปัญหาทั้งหมดของทุกเทศบาลได้ จึงคิดว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องลักษณะความเหมือนกันในเรื่องรายได้น้อยไปพร้อมกับรายจ่ายมาเป็นหลักในการเลือกเทศบาลที่ใช้ในการถอดแบบสอบถาม

ประโยชน์ที่ได้รับจากการที่เกาะวิจัย

เนื่องจาก เรื่องที่วิจัยนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร การปกครองท้องถิ่น ซึ่งความหลักของการปกครองท้องถิ่นกำหนดว่าองค์กรท้องถิ่นควรจะต้องมีอิสระในการกำหนดนโยบายทางการ

ปกครอง การบริหารการเงินการคลัง อย่างไรก็ตามกระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครองก็มีนโยบายเกี่ยวกับการบริหารการปกครองท้องถิ่นอยู่แล้ว จะให้เรื่อสรุปหรืออยู่ที่จากการวิจัยครั้งนี้ ซึ่งมีประโยชน์ต่อกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะกรมการปกครองบ้างบางประการ ซึ่งสรุปแล้ว ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยครั้งนี้มี

1. จะได้เข้าใจถึงสภาพของปัญหาในเรื่องของรายได้เทศบาล และข้อจำกัดต่าง ๆ ในการหารายได้ของเทศบาลว่าคืออะไร
2. จะได้เป็นแนวทางให้ทางราชการวางนโยบายและปรับปรุงแก้ไขในเรื่องรายได้ของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## วิธีการเสนอเรื่อง

ผู้วิจัยได้แบ่งวิทยานิพนธ์เป็น 8 บทแต่ละบทมีเค้าเรื่องย่อ ๆ ดังนี้

บทที่ 1 วิจารณ์บทนำ

บทที่ 2 วิจารณ์ลักษณะการบริหารงานท้องถิ่นและลักษณะการบริหารงานเทศบาล

ปัจจุบันโดยย่อ

บทที่ 3 วิจารณ์โครงสร้างการบริหารการคลังของเทศบาล โดยจะกล่าวถึงลักษณะและความหมายของการคลังท้องถิ่น การคลังของเทศบาล การบริหารการคลังของเทศบาล ประวัติความเป็นมาของรายได้เทศบาล รายได้และรายจ่ายของเทศบาลในปัจจุบันโดยกว้าง ๆ

บทที่ 4 วิจารณ์รายละเอียดเกี่ยวกับรายได้ของเทศบาล ประเภทต่าง ๆ (รายได้จริงของเทศบาล 5 หมวด) โดยจะกล่าวถึงลักษณะประเภทและที่มาของรายได้จริง 5 หมวดของเทศบาลว่ามีลักษณะอย่างไร

บทที่ 5 วิจารณ์เทศบาลกับเงินอุดหนุนเทศบาล โดยจะกล่าวถึงรายละเอียดแห่งรายได้ของเทศบาลประเภทพิเศษคือ รายได้เทศบาลประเภทเงินอุดหนุนว่ามีที่มาและลักษณะการได้มาอย่างไร

บทที่ 6 วิจารณ์แหล่งเงินกู้ของเทศบาล โดยจะกล่าวถึง รายละเอียดแห่งรายได้ของเทศบาลประเภทพิเศษ คือ รายได้เทศบาลประเภทเงินกู้ว่ามีที่มาและลักษณะการได้มาอย่างไร

บทที่ 7 วิจารณ์ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและเทศบาล รวมทั้งการวิเคราะห์เหตุผลจากตัวเลขจริง จะเป็นการแสดงให้เห็นว่า รายได้ของเทศบาลไม่พอกับรายจ่ายอย่างไร และจะวิเคราะห์รายได้ของและแหล่งของเทศบาลว่ามีลักษณะความสัมพันธ์กับรายจ่ายอย่างไร รวมทั้งจะวิเคราะห์รายได้ประเภทเงินอุดหนุนและเงินกู้ก็ด้วย

บทที่ 8 สรุปและขอเสนอแนะ