

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตามกระบวนการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ
2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
5. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ

ความหมายของงบประมาณ คำว่า “งบประมาณ” ซึ่งภาษาอังกฤษใช้คำว่า “budget” มีผู้กล่าวว่ามีที่มาจากคำในภาษาฝรั่งเศสโบราณว่า “bougette” แต่ตามรากศัพท์เดิมในประเทศอังกฤษ budget หมายถึง กระเป๋าหรือถุงของรัฐบาล ซึ่งเสนาบดีคลัง(รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) ของกษัตริย์ใช้บรรจุเอกสารต่างๆ ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศและทรัพยากรที่มีอยู่ ต่อๆ มาจนถึงปัจจุบันความหมายของ คำว่า budget ก็ค่อยเปลี่ยนแปลงไปได้หลายความหมายแล้วแต่จะให้ความหมายในลักษณะใด ซึ่งสามารถพิจารณาความหมายของงบประมาณได้ ดังนี้ (สำนักงบประมาณ. 2544 : 21-25)

1.1 งบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร

ความหมายของงบประมาณในลักษณะนี้สามารถพิจารณาได้ 2 กรณี ดังนี้

1.1.1 งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการบริหาร กล่าวคือ การพิจารณาร่างงบประมาณ เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารประเทศทั้งในด้านการวางแผนและการควบคุมการบริหาร ซึ่งความหมายในแง่นี้เป็นความหมายทางการบริหารมีผู้ให้ความหมายไว้ เช่น

โทมัส คีลินซ์ (Thomas D. Lynch. 1987 : 153 อ้างถึงใน สำนักงบประมาณ. 2544 : 21) กล่าวถึงความหมายของงบประมาณในแนวทางการบริหารว่า “งบประมาณเป็นแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อให้โครงการต่างๆ (program) ที่กำหนดขึ้นที่การประมาณทรัพยากรที่มีค่าและต้องการที่จะนำมาใช้ และมีการเปรียบเทียบการกระทำในอดีตและความต้องการที่จะทำในอนาคต”

เบิร์นสไตน์ และโอฮารา (Burnstein and O'Hara. 1992 : 213 ; อ้างถึงใน สำนักงบประมาณ. 2544 : 22) กล่าวว่า “งบประมาณเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากเป็นเครื่องมือที่ทำให้แผนและนโยบายเปลี่ยนมาเป็นการกระทำหรือกิจกรรม และงบประมาณยังเป็นเทคนิค (nuts and bolts) ของนโยบายรัฐบาล เบิร์นสไตน์ และโอฮารา ยังได้เปรียบเทียบงบประมาณว่า “เปรียบเสมือนซื้อเพลิงที่แจกจ่ายไปยังส่วนต่างๆ”

1.1.2 งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลัง กล่าวคือ งบประมาณจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการคลังที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งความหมายนี้เป็นความหมายที่แคบกว่าความหมายแรกมาก มีผู้ให้ความหมายไว้เช่น

แฟรงค์ พี เซอร์วูด (Frank P. Sherwood. 1988 : 223 ; อ้างถึงใน สำนักงบประมาณ. 2544 : 22) กล่าวว่า “งบประมาณ คือ แผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกมาในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการกะประมาณบริการ กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน” เซอร์วูด ยังได้เสนอต่อไปว่า “การดำเนินการให้บรรลุตามแผนเบ็ดเสร็จย่อมประกอบด้วยกรกระทำ 3 ขั้นตอน คือ การจัดเตรียม การอนุมัติและการบริหาร”

ออกัสตัส บี เทอร์นบูล (Augustus B. Turnbull. 1975 : 136 ; อ้างถึงใน สำนักงบประมาณ. 2544 : 23) ให้ความหมายของงบประมาณไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า “งบประมาณเป็นแผนการเงินขององค์การที่กำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ” ซึ่งเทอร์นบูลอธิบายเพิ่มเติมว่า 1) งบประมาณจะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเงินโดยเฉพาะ 2) เป็นการวางแผนล่วงหน้าสำหรับการใช้จ่ายเงินการบอกให้ทราบว่าจะวางแผนใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนเท่าใด 3) การกำหนดเวลาจะใช้จ่ายเงินเมื่อไร 4) การบอกให้ทราบว่าจะใช้จ่ายเงินเพื่ออะไร 5) การอ้างอิงถึงองค์การ ซึ่งเป็นเจ้าของงบ-ประมาณนั้น

อีริค โคห์เลอร์ (Eric Kohler. 1982 : 184 อ้างถึงใน สำนักงบประมาณ. 2544 : 23) กล่าวถึงความหมายงบประมาณโดยทั่วไปหมายถึง “แผนการคลังที่จะนำมาใช้ในการควบคุม

การปฏิบัติการและจะต้องมีการประมาณต้นทุนในอนาคต” โคห์เลอร์ยังกล่าวถึงแผนการคลังนั้นต้องมีลักษณะ “เป็นระบบเพื่อต้องการให้การใช้กำลังคน วัสดุอุปกรณ์ และทรัพยากรอื่นๆ เกิดอรรถประโยชน์”

1.2 งบประมาณในฐานะที่เป็นเรื่องทางการเมือง

มีผู้ให้ความหมายของงบประมาณในแนวทางนี้ เช่น เจสซี เบอรัคเฮด (Jesse Burkhead. 1989 : 164 ; อ้างถึงใน สำนักงบประมาณ. 2544 : 23) ได้กล่าวถึงงบประมาณว่า “งบประมาณเป็นมากกว่าแผนสำหรับการบริหารภาครัฐบาล...” งบประมาณจะสะท้อนให้เห็นถึงการกระจายความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศ” เจสซี เบอรัคเฮด ยังได้เพิ่มเติมอีกว่า “งบประมาณคือแนวทางพิจารณาและ ช่วงเวลาของงบประมาณซึ่งแสดงให้เห็นถึงรูปแบบความรับผิดชอบที่ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมือง

อารอน วิลดาฟสกี (Aaron Wildavsky. 1992 : 157 ; อ้างถึงใน สำนักงบประมาณ. 2544 : 24) ให้ความหมายของงบประมาณไว้หลายแนวทาง แต่แนวทางหนึ่งในแง่การเมืองให้ทัศนะว่า “งบประมาณเป็นเรื่องของการเมืองที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรและอำนาจให้แก่กลุ่มทางการเมืองต่างๆ หากถือว่าการเมืองคือการขัดแย้งกันระหว่างผู้ที่ต้องการให้สิ่งที่ตนชอบปรากฏในนโยบายแห่งชาติ ผลของการขัดแย้งหรือต่อสู้กันนั้นก็ปรากฏในงบประมาณนั่นเอง งบประมาณจึงเป็นหัวใจของกระบวนการทางการเมือง” นอกจากนี้ยังได้อธิบายถึงงบประมาณในแง่สัญญาทางการเมืองว่า “งบประมาณเป็นสัญญาระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายบริหารสัญญาที่จะจ่ายเงินงบประมาณภายใต้เงื่อนไขบางประการตามพันธสัญญาที่ตกลงกันไว้ ความสัมพันธ์ประกอบด้วยสองฝ่าย ซึ่งทั้งสองฝ่ายย่อมมีความสัมพันธ์ต่อกันและกัน”

โดยสรุป ได้ว่างบประมาณในความหมายนี้เป็นกระบวนการทางการเมืองที่จะ ต้องมีการต่อสู้ ต่อรองหรือการประนีประนอมระหว่างกลุ่มทางการเมืองต่าง ๆ เพื่อให้ได้งบประมาณมาตามที่ต้องการ และเมื่อได้งบประมาณจะต้องมีพันธสัญญาระหว่างผู้ให้และผู้รับงบประมาณ

1.3 งบประมาณในฐานะที่เป็นเอกสารแสดงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงาน

งบประมาณในฐานะที่เป็นเอกสารซึ่งแสดงถึงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงาน ได้มีนักวิชาการอธิบายเกี่ยวกับประเด็นนี้ไว้ เช่น

ลี และจอห์นสัน (Lee and Johnson. 1989 : 165 ; อ้างถึงใน สำนักงบประมาณ. 2544 : 24) กล่าวถึงงบประมาณว่า “งบประมาณเป็นเอกสารหรือที่รวมของเอกสาร ซึ่งแสดงถึงฐานะทางการคลังขององค์การ รวมถึงข่าวสารเกี่ยวกับรายรับรายจ่าย กิจกรรม และเป้าหมาย นอกจากนี้ลีและจอห์นสัน ได้อธิบายรายละเอียดของงบประมาณในฐานะที่เป็นเอกสารว่า

“เอกสารงบประมาณเป็นผลผลิตขั้นสุดท้ายในขั้นจัดเตรียมงบประมาณ ซึ่งเอกสารจะประกอบด้วย การตัดสินใจของหน่วยงานต่าง ๆ งบประมาณอาจจะประกอบด้วยเอกสาร 1 ชิ้น หรือมากกว่า 1 ชิ้นก็ได้”

อารอน วิลดาฟสกี (Aaron Wildavsky. 1993 : 59 ; อ้างถึงใน สำนักงบประมาณ. 2544 : 25) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับงบประมาณว่า “งบประมาณเป็นเอกสาร ประกอบด้วยถ้อยคำ และสถิติตัวเลขซึ่งแสดงถึงการใช้จ่ายสำหรับแต่ละรายการ และเป้าประสงค์ต่างๆ ข้อความจะพรรณนาถึงรายการค่าใช้จ่าย (เช่น เงินเดือน ครุภัณฑ์ ค่าใช้สอย ฯลฯ) หรือเป้าประสงค์ (เช่น การเศรษฐกิจ การศึกษา การป้องกันประเทศ ฯลฯ)

ออตโต เอกสไตน์ (Otto Eckstein. 1995 : 137 ; อ้างถึงใน สำนักงบประมาณ. 2544 : 25) กล่าวถึงงบประมาณว่าเป็น “คำกล่าวในรายละเอียดที่รัฐบาลคาดหวังว่าจะใช้จ่ายอะไรบ้าง และสามารถหารายได้จากอะไรในระยะเวลา 1 ปี”

สรุปได้ว่า จากคำนิยามของงบประมาณในแง่ต่างๆ ตามกลุ่มความหมายที่อธิบายมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะมีผู้ให้คำนิยามไว้ในลักษณะใด แตกต่างหรือคล้ายคลึงกัน ทุกๆ ความหมายก็มีส่วนถูกต้องอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น และในการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจในความหมายของงบประมาณ ในหลายๆ แง่มุม จะเป็นประโยชน์ทำให้มองเห็นภาพในทัศนะที่กว้าง เข้าใจงบประมาณได้ดีขึ้น อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะพิจารณาความหมายของงบประมาณจากลักษณะใดก็ตามอาจสรุปได้ว่า “งบประมาณ หมายถึง เครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลที่เป็นเอกสารแสดงถึงความต้องการของ รัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆ ซึ่งแสดงออกมาในลักษณะแผนทางการเงินและโครงการที่จะ ดำเนินการในปีงบประมาณหนึ่งๆ โดยที่รัฐบาลได้สัญญาต่อรัฐสภาและประชาชนที่จะใช้เงินภายใต้ เงื่อนไขที่ตกลงกัน”

1.4 บทบาทของงบประมาณ

งบประมาณเปรียบเสมือนหัวใจซึ่งทำหน้าที่สูบฉีดโลหิตไปเลี้ยงส่วนต่างๆ ของร่างกาย ถ้าร่างกายขาดหัวใจแล้ว ก็ไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่อย่างปกติสุขได้ ประเทศเปรียบเสมือนร่างกาย ที่ต้องการงบประมาณเพื่อการดำเนินกิจการต่างๆ สามารถหล่อเลี้ยงส่วนราชการต่างๆ ที่เป็น กลไกในการทำงานของรัฐให้สามารถทำงานได้และบรรลุเป้าหมายในที่สุดจึงเห็นได้ว่างบประมาณ มีความสำคัญต่อประเทศเป็นอย่างมาก บทบาทของงบประมาณพิจารณาได้หลายบทบาทต่าง ๆ กัน เช่น บทบาทด้านเศรษฐกิจ บทบาทด้านการบริหาร และบทบาทด้านการเมือง ดังนี้ (สำนัก งบประมาณ. 2544 : 31-34)

1.4.1 บทบาทด้านเศรษฐกิจ

การใช้จ่ายของรัฐในรูปแบบประมาณส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ รัฐบาลจึงใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งอาจแสดงในรูปของนโยบายการคลัง บทบาทของงบประมาณในฐานะนี้ได้แก่

1) รักษาเสถียรภาพทางการเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ งบประมาณเป็นแผนแม่บททางการคลังของรัฐบาล (Government Master Financial Plan) ประกอบด้วยรายได้ซึ่งคาดว่าจะเก็บได้และรายจ่ายซึ่งกำหนดว่าจะจ่าย งบประมาณจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการที่จะทำให้แผนการดำเนินงานต่างๆ ของรัฐบาลสอดคล้องสัมพันธ์กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินการคลังของประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นทราบกันดีอยู่แล้วว่างบประมาณเป็นแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเพื่อการบริหารประเทศ ดังนั้น การจัดทำงบประมาณจึงต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบในการจัดเก็บภาษีอากร การก่อหนี้ รวมถึงการใช้จ่ายเงินของประเทศด้วย เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้ใช้จ่ายรายใหญ่ที่สุดของประเทศ

2) มุ่งให้เกิดความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจการดำเนินนโยบายใช้จ่ายตามงบประมาณประจำปีนั้น มุ่งที่จะให้เกิดความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ มีคุณภาพทางเศรษฐกิจและการเพิ่มรายได้ของประชาชนโดยทั่วไป งบประมาณอาจช่วยในการส่งเสริมและชักจูงให้มีการลงทุนและการจ้างงานมากที่สุดเท่าที่ทรัพยากรด้านอื่น ๆ จะอำนวยให้

3) ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การพัฒนาจะเป็นไปตามเป้าหมายได้นั้น รัฐบาลจะต้องใช้จ่ายเงินไปในการลงทุนสำหรับปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนา เช่น การชลประทาน การพลังงาน การคมนาคม ฯลฯ การพัฒนาเหล่านี้จะส่งผลกระทบออกมาทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้นและประชาชนได้รับการกินคือ

4) งบประมาณเป็นสิ่งกระตุ้นธุรกิจเอกชน เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้ใช้จ่ายรายใหญ่ที่สุดของประเทศ และเป็นลูกค้ารายใหญ่ของธุรกิจเอกชน การใช้จ่ายของรัฐบาลจะเป็นผลให้เศรษฐกิจขยายตัวหรือหดตัว ดังนั้นเมื่อรัฐบาลมีแนวนโยบายการใช้จ่ายไปทางด้านใด เอกชนย่อมต้องตอบสนองด้วย เช่น รัฐบาลมีแนวทางในการพัฒนาประเทศโดยการสร้างสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ เอกชนโดยส่วนมากก็จะลงทุนไปในด้านการค้าขายสิ่งก่อสร้างหรือที่เกี่ยวข้องกับสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น

1.4.2 บทบาทด้านการบริหาร

งบประมาณเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งทางการบริหาร เพราะงบประมาณหมายถึงเงินทุนที่จะนำไปใช้จ่ายดำเนินการ แต่บางครั้งงบประมาณนั้นก็สามารถนำไปซื้อปัจจัยอื่นประกอบกันได้อีก จึงทำให้งบประมาณมีความสำคัญที่จะเป็นตัวแทนปัจจัยด้านอื่นๆ อย่างไรก็

ตามงบประมาณในปัจจุบันมิใช่ตัวเลขแสดงจำนวนเงินที่จะจับจ่ายใช้สอยในปีหนึ่งๆ แต่เป็นเครื่องมืออันสำคัญในการบริหารประเทศอย่างแท้จริง

1) งบประมาณเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการวางแผนดำเนินการของรัฐ กล่าวคือในการวางแผนการดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ จะต้องพิจารณาเอกสารงบประมาณประจำปีประกอบด้วย เนื่องจากงบประมาณเป็นแผนแม่บททางการคลังที่แสดงถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาล ซึ่งหน่วยงานต่างๆจะต้องทำการวางแผนให้สอดคล้องและสนับสนุนเจตนารมณ์ของรัฐบาล นอกจากนี้ยังเป็นหลักประกันประการหนึ่งได้ว่าหน่วยงานต่างๆ จะได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณตามแผนที่ได้วางไว้ อันจะทำให้สามารถปฏิบัติตามแผนได้บรรลุผลตามเป้าหมายได้

2) งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินการงบประมาณจะทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการรายงานความก้าวหน้าหรือผลการดำเนินงาน การประเมินผลงาน เพื่อการเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ แผนและโครงการที่กำหนดไว้ก่อนหน้า เพื่อจะได้ทำการแก้ไขข้อบกพร่องหากเกิดขึ้น

3) งบประมาณเป็นเครื่องมือในการประสานงาน ประสานแผนการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐบาลให้สอดคล้องกัน ประสานทรัพยากรของประเทศเพื่อประโยชน์ในการใช้จ่ายเงิน ถ้าขาดงบประมาณอาจเกิดการทำงานซ้ำซ้อนกันได้ ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองเงินและเวลาโดยเปล่าประโยชน์

1.4.3 บทบาทด้านการเมือง

บทบาทของงบประมาณทางการเมืองมีมากมายหลายประการด้วยกัน เช่น

1) เป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติที่ใช้ในการควบคุมการบริหารงานของ รัฐบาล เนื่องจากรัฐสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบแก่งบประมาณแผ่นดินที่ รัฐบาลเสนอเสียก่อน รัฐบาลจึงจะสามารถใช้จ่ายเงินตามรายการในงบประมานนั้นได้ งบประมาณจึงเป็นพาหนะสำคัญในอันที่จะให้ข่าวสารที่ชัดเจนแก่รัฐสภา เพื่อขออนุมัติวงเงินที่จะนำมาใช้ดำเนินงานในรอบปี และในโครงการระยะยาว นอกจากนี้ยังใช้งบประมาณในการตรวจสอบควบคุมการดำเนิน กิจการของรัฐบาล โดยศึกษาเปรียบเทียบระหว่างนโยบายหรือแนวทางที่รัฐบาลเสนอต่อรัฐสภา เพื่อขอ งบประมาณรับรายงานการคลังและรายงานผลการปฏิบัติงานในแต่ละชั้นตอน

2) เป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์ของรัฐบาลงบประมาณถือได้ว่าเป็นปัจจัย เชื่อมโยงความเข้าใจอันดีระหว่างฝ่ายบริหารและประชาชนในประเทศ เนื่องจากงบประมาณเป็น เอกสารสำคัญที่รัฐบาลถือเป็นเสมือนรายงานผลงานของรัฐบาลต่อประชาชนเจ้าของประเทศ เอกสารงบประมาณจึงควรได้มีการเผยแพร่ให้ประชาชนได้ทราบ การที่ประชาชนได้เข้าใจและรู้ถึง ฐานะของรัฐบาลย่อมจะเกิดความศรัทธาและร่วมมือกับรัฐบาลในทุกด้าน ทำให้ประชาชนเกิด ความรู้สึกที่ตนเองเป็นส่วนหนึ่งของประเทศ และมีความรับผิดชอบในความเจริญและความเสื่อม

ของประเทศ อย่างน้อยที่สุดจะทำให้ประชาชนเข้าใจและให้ความร่วมมือโดยการชำระภาษีอากร ไม่มีการหลบหลีกและหลีกเลี่ยง ซึ่งจะเป็นผลให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น

3) งบประมาณแสดงถึงกลุ่มหรือหน่วยงานที่มีอิทธิพลต่อการเมืองในขณะนั้น เอกสารงบประมาณไม่เพียงแต่จะแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงของรัฐบาลว่าจะดำเนินกิจกรรมทาง เศรษฐกิจและผลิตบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ อะไรบ้างเท่านั้น หากยังมีส่วนกำหนดอีกด้วยว่า ประชาชน กลุ่มใดจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาล และกลุ่มใดจะเป็นผู้รับภาระ รายจ่ายของรัฐบาล รวมถึงกลุ่มใดที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดงบประมาณและกลุ่มใดที่ไม่มีอิทธิพล ทั้งนี้เนื่องจากงบประมาณเป็นเรื่องของการเมือง มีการต่อรอง ประนีประนอม และใช้กลยุทธ์ นานัปการเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณที่ต้องการ โดยที่แต่ละกลุ่มไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์และประชาชนผู้สนใจต่างก็ต้องการให้สิ่งที่ตนชอบปรากฏอยู่ในงบประมาณ ด้วยกัน ทั้งนี้

ด้วยเหตุที่งบประมาณมีบทบาทในด้านต่าง ๆ มากมายดังกล่าวมาข้างต้น จึงได้รับความ สนใจอย่างกว้างขวางทั้งจากนักวิชาการ ผู้บริหารทุกระดับ และประชาชนผู้สนใจโดยทั่วไป โดยเฉพาะ รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในบทบาทต่าง ๆ กันตามความประสงค์ จนมีผู้กล่าวกันว่างบประมาณเป็น “เครื่องมืออเนกประสงค์” ของรัฐบาล

จากบทบาทของงบประมาณดังกล่าว ผู้วิจัยจึงนำมาใช้ในการศึกษาและกำหนดบทบาท งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลว่าสอดคล้องและสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติ ตามนโยบายและความต้องการของประชาชนได้หรือไม่

1.5 คุณลักษณะและหลักการของงบประมาณ

คุณลักษณะของงบประมาณ คุณลักษณะหรือลักษณะที่ดีของงบประมาณแผ่นดินมีหลาย ประการขึ้นอยู่กับผู้สนใจศึกษา เช่น นักรัฐประศาสนศาสตร์สนใจในแนวทางการบริหารก็จะ พิจารณาว่า งบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือการบริหารนั้นควรจะมีลักษณะอย่างไรหรือนัก เศรษฐศาสตร์ ซึ่งสนใจในแนวทางการคลังก็จะศึกษางบประมาณว่าเป็นแผนทางการคลังหรือ การเงินของรัฐบาลที่ควรจะมีคุณสมบัติอะไรบ้าง เป็นต้น อย่างไรก็ตามในส่วนนี้จะพิจารณา คุณลักษณะของงบประมาณโดยพยายามให้ครอบคลุมทุกแนวทาง ซึ่งลักษณะที่ดีของงบประมาณ สามารถพิจารณาได้ดังนี้

1.5.1 การให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับฐานะสภาพเป้าหมายของรัฐบาล งบประมาณจะแสดง ถึงฐานะขององค์การไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐบาล โดยแสดงว่าองค์การจะใช้จ่าย อะไร ทำอะไร และมีเป้าหมายอะไร

1.5.2 การระบุเหตุผลเนื่องจากการใช้จ่ายของภาครัฐบาลส่งผลกระทบต่อสังคม ดังนั้นงบประมาณนอกจากจะบอกว่าการจะใช้จ่ายอะไร ทำอะไรและมีเป้าหมายอะไรแล้ว ยังต้องตอบคำถามด้วยว่า “ทำไมจึงต้องทำ” มีเหตุผลอะไรบ้าง อาทิ ในประเทศไทยมี เป้าหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ งบประมาณของรัฐจึงต้องจัดสรรไปในแนวทางดังกล่าว ในเอกสารงบประมาณจะกล่าวถึงสาเหตุที่ทำให้ต้องมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศด้วย เป็นต้น

1.5.3 การระบุความต้องการและลำดับความสำคัญของรัฐบาลหรือหน่วยงาน เป็นการแสดงถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่ต้องการจะทำในระยะเวลาหนึ่งในอนาคต อาจแสดงออกมาในลักษณะนโยบาย แผนงาน โครงการ หรืองานต่าง ๆ ซึ่งเป็นทางเลือกที่รัฐบาลหรือหน่วยงานได้ตกลงใจว่าจะกระทำในปีงบประมาณอย่างแน่นอนแล้ว

1.5.4 จะต้องเป็นศูนย์รวมเงินแผ่นดิน ซึ่งหมายความว่าถ้าให้งบประมาณแผ่นดินกระจายกระจายเป็นส่วนต่าง ๆ หรือบต่าง ๆ โดยไม่นำมาร่วมพิจารณาเป็นแผนทางการคลังของชาติอย่างเป็นเอกเทศแล้ว กำลังที่จะผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจก้าวหน้าก็ย่อมจะไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร แต่ถ้าสามารถรวมเงินแผ่นดินไว้ในแหล่งเดียวกัน คือ เป็นแผนงบประมาณของประเทศก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เนื่องจากจะเป็นผลให้รัฐบาลสามารถพิจารณาอันดับความสำคัญก่อนหลัง หรือมากน้อยของแผนการใช้จ่าย (Priority) ได้อย่างถูกต้องกับสภาพเศรษฐกิจและความต้องการอันแท้จริงของประชาชน และเพื่อให้มีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดด้วย

นอกจากนั้นการแยกเงินแผ่นดินไว้หลาย ๆ แห่งโดยมีการพิจารณาใช้จ่ายแยกกันนั้นย่อมก่อให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนกัน หรือต่างคนต่างทำโดยไม่ประสานงานกัน เพราะไม่มีแหล่งหรือศูนย์กลางที่จะนำโครงการใช้จ่ายต่าง ๆ มาเปรียบเทียบกัน แต่ถ้านำเงินงบประมาณแผ่นดินมารวมไว้ในแหล่งเดียวกัน โอกาสที่จะทำงานซ้ำซ้อนกันหรือต่างคนต่างทำก็จะไม่เกิดขึ้น ทั้งยังเป็น การลดความสิ้นเปลืองที่เกิดขึ้นโดยใช่เหตุด้วย

อย่างไรก็ตามแม้ว่าโดยหลักการแล้ว เงินของแผ่นดินควรจะรวมอยู่แห่งเดียวในงบประมาณของรัฐบาลก็ตาม บางโอกาสก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องแยกตั้งเงินไว้ต่างหาก เป็นงบพิเศษนอกเงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งต้องมีจำนวนไม่มากนักเพื่อให้เกิดความสะดวกบางอย่างสำหรับประเทศไทยเงินของแผ่นดินที่แยกออกไปอยู่นอกงบประมาณมีหลายลักษณะ คือ เงินทุนหมุนเวียน เงินงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ เงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินงบประมาณของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และเงินรายได้ของสถาบันการศึกษา กับสาธารณสุข

1.5.5 ลักษณะพัฒนา กล่าวคือ พยายามให้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่จะนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ประเทศอย่างเต็มที่ โดยให้มีการพัฒนาประเทศในทุกด้านในด้านงบประมาณรายจ่าย รัฐบาลจะต้องพยายามระมัดระวังมิให้มีการใช้จ่ายในสิ่งที่เรียกว่า งบประมาณประจำมากเกินไป และในขณะที่เดียวกันก็ต้องพยายามใช้จ่ายในงบประมาณการลงทุนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำ

ได้ เนื่องจากการใช้งบประมาณในการลงทุนจะก่อให้เกิดการสะสมทุนอันจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาประเทศ

ส่วนทางด้านงบประมาณรายรับก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน ถือหลักการพัฒนาไว้เป็นสำคัญ ถ้าไม่ถือหลักการพัฒนาแล้ว การจัดหารายได้ก็อาจเป็นการบั่นทอนความเจริญก้าวหน้าของประเทศได้เช่น การเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราสูงเกินไปจนทำให้ผู้เสียภาษีอากรหมดกำลังใจและไม่ต้องการลงทุนขยายกิจการของตนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เป็นต้น

1.6 หลักการของงบประมาณ

งบประมาณที่ดี นอกจากจะมีคุณลักษณะดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังจะต้องยึดหลักการดังนี้

1.6.1 หลักประหยัด หมายความว่า การใช้จ่ายเงินตามโครงการต่าง ๆ ให้ได้ผลอย่างเต็มที่ มิให้มีการใช้จ่ายเกินกว่าความจำเป็นซึ่งก่อให้เกิดความฟุ่มเฟือยได้ การประหยัดจะต้องเป็นไปทั้งทางด้านรายรับรายจ่าย กล่าวคือ การจัดหารายรับ พยายามให้เสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บน้อยที่สุดโดยให้พยายามจัดเก็บได้มากที่สุด ส่วนทางด้านรายจ่ายก็จะต้องมีการป้องกันมิให้เกิดการ รั่วไหลขึ้นได้ เช่น มีการควบคุมมิให้ข้าราชการเบียดบังงบประมาณเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว หรือมีการนำความรู้ความสามารถทางวิชาการมาใช้ เป็นต้น

1.6.2 หลักประสิทธิภาพ หมายถึง การควบคุมงบประมาณรายจ่ายและรายได้ ซึ่งส่วนราชการผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องจะต้องระมัดระวังสอดส่องให้เกิดสมรรถภาพไม่ให้เกิดการรั่วไหลขึ้นได้

1.6.3 หลักความเสมอภาค กล่าวคือ จะต้องให้มีความชอบธรรมทั้งในด้าน รายได้ และรายจ่าย ทางด้านรายจ่าย เช่น เงินเดือนข้าราชการ เฉพาะอย่างยิ่งผู้น้อยตำแหน่งก็มิใช่ยุติธรรม ต้องรีบ แก้ไข แม้ว่าจะต้องใช้เวลาช้านานก็ตาม ในทางด้านรายได้นั้นการจัดเก็บภาษีก็จะต้องทำไปด้วยความเสมอภาค อย่าให้มีการลักลั่น และหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากรเกิดขึ้นได้

1.6.4 หลักดุลยภาพ ไม่ได้หมายความว่าเงินได้กับเงินจ่ายของรัฐบาลจะต้องสมดุลหรือเสมอกันทุกปี แต่หมายความว่าถึงบางปีรายได้จะน้อยกว่ารายจ่าย (ขาดดุล) ก็จะต้องมีบางปีที่รายจ่ายจะน้อยกว่ารายได้ (เกินดุล) พอหลาย ๆ ปีมารวมกันก็สมดุลตามความเป็นจริงแล้ว งบประมาณของประเทศต่าง ๆ มักมีลักษณะขาดดุลรัฐบาลจะต้องหาเงินมาชดเชยส่วนที่ขาดดุล โดยการก่อหนี้หรือพิมพ์พันธบัตรซึ่งวิธีการนี้อาจจะส่งผลให้รัฐบาลมีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือเกิดภาวะเงินเฟ้อได้ ดังนั้นจึงควรให้งบประมาณมีลักษณะดุลยภาพ

1.6.5 หลักการคาดการณ์ไกล หมายความว่า หน่วยราชการใดจะต้องการทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดและต้องการใช้เงินเพื่อการนั้น ๆ เท่าใดในปีใดต้องคิดและคาดคะเนไว้ล่วงหน้ามิใช่ว่านึกจะทำอะไรขึ้นมาก็ทำ เนื่องจากงบประมาณของรัฐเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวมซึ่งแสดงออกในรูปของนโยบายรัฐบาลในปีนั้น ๆ จึงต้องการการคาดการณ์ทั้งด้านรายรับและใช้จ่าย

1.6.6 หลักประชาธิปไตย เงินได้ของรัฐบาลเกือบทั้งหมดเกิดจากเงินของราษฎร ฉะนั้นจึงเป็นการสมควรที่ราษฎรจะต้องรู้เห็นและให้ความเห็นชอบด้วยทั้งรายได้และรายจ่าย เพื่อให้ประโยชน์ตกกับประชาชนส่วนใหญ่ ในประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตย รัฐสภาซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งขึ้นมาโดยชอบธรรม ก็เป็นสถาบันที่ให้คำปรึกษา และการอนุมัติแก่ รัฐบาลในการเก็บภาษีอากรและการจ่ายเงิน ฉะนั้นการคลังและการงบประมาณ จึงจำเป็นต้องเปิดเผยแพร่หลายให้ประชาชนรู้เห็นทั่วไป

กล่าวโดยสรุป คุณลักษณะและหลักการของงบประมาณมีอยู่หลายประการที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาประกอบถ้าหากการจัดทำงบประมาณขาดหลักสำคัญในการจัดสรร งบประมาณแล้ว การใช้เงินแผ่นดินที่ได้จากการจัดเก็บภาษีจากราษฎร ก็ย่อมเป็นไปในทางที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ตรงกับความต้องการของประชาชน ทั้งยังทำให้การควบคุมการใช้จ่าย งบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไม่เท่าที่ควรด้วย

2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self Government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งได้มีนักวิชาการ ได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 10) ได้รวบรวมความหมายของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการชาวต่างประเทศไว้ดังนี้

ร็อบสัน (William A. Robson) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway) กล่าวว่า “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

วิท (Daniel Wit) ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมีอำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

วิญญู อังคนารักษ์ (2529 : บทคัดย่อ) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจการปกครองบางอย่างที่ซึ่งได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อสนองความต้องการส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้นๆ ยิ่งกว่าบุคคลอื่น โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนมาบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

กรมล ทงธรรมชาติ & ไพบูลย์ ช่างเรียน (2533 : 8) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การที่รัฐบาลในส่วนกลางยินยอมที่จะมอบหรือกระจายอำนาจบางส่วนหรือทั้งหมดของตนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการบริหารท้องถิ่นของตนเอง เพื่อให้การบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นไปด้วยความรวดเร็ว สะดวก และมีประสิทธิภาพ โดยใช้งบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง แต่รัฐบาลในส่วนกลางยังคงสงวนอำนาจบางอย่างในการตัดสินใจไว้ การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองตนเองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เฉพาะที่ส่วนกลางมอบหมายอำนาจไว้ในขอบเขตกำหนดเท่านั้น

ประทาน คงฤทธิศึกษาการ (2535 : 10) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้เกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและ ควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

จากความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้นสรุปได้ว่าการ ปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนาและให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ องค์การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และการดำเนิน

กิจการภายในขอบเขตของกฎหมายที่กำหนด ภายในท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

2.2 ความจำเป็นในการจัดการปกครองท้องถิ่น

ในสังคมประชาธิปไตย การสนับสนุนของประชาชนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง และวิธีการหนึ่งที่เป็นสำหรัระบบประชาธิปไตย คือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะความต้องการในการเลือกตัวแทนของตน เพื่อดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และในการควบคุมให้ตัวแทนของตนรับผิดชอบให้เกิดผลตามความต้องการของประชาชน การเมืองระดับชาติในประเทศประชาธิปไตยมีลักษณะเอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น ร่วมเสนอตัวผู้แทน ร่วมออกเสียงเลือกตั้ง หรือร่วมแสดงความคิดเห็นเสนอฝ่ายเกี่ยวข้อง เป็นต้น แต่การเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวยังไม่เป็นการเพียงพอเพราะสังคมในระดับชาติขอบเขตกว้างขวางเกินไป ไม่สามารถทั่วถึงชุมชนย่อย ๆ ที่ประกอบกันเป็นชาติได้ นอกจากนี้สถาบันการเมืองระดับชาติ ยังรับผิดชอบการตัดสินใจที่มีขอบข่ายครอบคลุมทั่วประเทศ การตัดสินใจหรือการดำเนินการของสถาบันการเมืองระดับชาติ เช่น มาตรการให้บริการด้านต่าง ๆ จึงอาจไม่เพียงพอหรืออาจไม่สอดคล้องกับความต้องการเฉพาะของแต่ละชุมชนย่อยหรือท้องถิ่นได้ ในส่วนของประชาชนเอง โดยธรรมชาติแล้วประชาชนมักมีความรู้ ความเข้าใจและความสนใจสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมใกล้ตัวเป็นหลักและตระหนักถึงความต้องการของชุมชนตนมากกว่าความต้องการระดับชาติ (กรมการปกครอง, 2539 : 22-23)

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญ เนื่องจากการจัดบริการของรัฐบาลให้ตรงกับความต้องการของชุมชนและเพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ เพื่อส่วนรวม ซึ่งรัฐบาลในระบบประชาธิปไตยมักจะจัดให้มีการปกครองระดับท้องถิ่นขึ้น ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นกระจายอำนาจการปกครองบางประการให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้สูงสุด

2.3 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่น จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ ดังที่ อุทัย หิรัญโต (2533 : 22) อธิบายไว้คือ

2.3.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้ง โดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2.3.2 พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่สำหรับขนาดของพื้นที่ จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรอยู่ประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาคด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้และบุคลากร เป็นต้น

2.3.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมือง และการปกครองของรัฐบาลเป็นสิ่งสำคัญ

2.3.4 องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือ รัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองพื้นที่ที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎ ข้อบัญญัติ ควบคุม ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

2.3.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์กร หรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจาก ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

2.3.6 อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ กิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการ บังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

2.3.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตาม ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่น ให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

2.3.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการตั้งขึ้นแล้วยังอยู่ในการกำกับดูแลจาก รัฐเพื่อประโยชน์ และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระเต็มที่ที่เดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอิสระ รัฐจะต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแล

สรุปได้ว่า องค์ประกอบสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย เป็นองค์กรนิติบุคคล มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีความอิสระในการปกครองตนเอง มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม มีงบประมาณรายได้ของตนเองอย่างเพียงพอ

2.4 การจัดรูปแบบการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจให้ประชาชนในตำบลเข้ามาแก้ปัญหา และสนองความต้องการของตนเอง ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนในตำบลเท่านั้นที่จะทราบถึงปัญหาและความต้องการของตนเองได้ดีที่สุด

การปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (2541 : 1-137) สรุปได้ดังนี้

ประเทศไทยมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตลอดมาจนถึงปี พ.ศ. 2475 ก็มีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้น ซึ่งการปฏิวัติในครั้งนี้ได้กระทำโดยกลุ่มบุคคลซึ่งเรียกว่า “คณะราษฎร” กลุ่มบุคคลดังกล่าวส่วนมากจะเป็นผู้สำเร็จการศึกษาจากประเทศ ในทวีปยุโรป อันได้แก่ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศสและเยอรมนี ซึ่งประเทศต่าง ๆ ดังกล่าว มีการปกครองแบบประชาธิปไตยกลุ่มบุคคลดังกล่าว จึงอยากให้ประเทศไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงร่วมกันเข้ายึดอำนาจการปกครองแล้วเปลี่ยนแปลงให้พระมหากษัตริย์มาทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และให้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมาเป็นของประชาชนตามแบบประชาธิปไตย แต่ถ้าพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่าการปฏิวัติในครั้งนี้เกิดขึ้นท่ามกลางสังคมแบบเดิมประชาชนไม่รู้เรื่องการปกครองเคยแต่ถูกปกครองอย่างเดียว การศึกษาก็ไม่เจริญแม้แต่ข้าราชการทั้งหลาย ซึ่งเป็นกลจักรในการปกครองก็ไม่รู้เรื่องประชาธิปไตย ข้าราชการส่วนใหญ่ยังเป็นเจ้าขุนมูลนายติดยึดในลักษณะเผด็จการ ฉะนั้น คณะราษฎร จึงได้กำหนดโครงสร้างการปกครองโดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของสังคมและพื้นฐานการปกครองของประเทศไทยเป็นหลัก เพื่อนำมาไปสู่ระบบประชาธิปไตยอันสมบูรณแบบต่อไปโดยในส่วนกลางก็เอาระบบรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาใช้โดยให้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้ามาในสภาแต่ก็มีปัญหาที่ประชาชนทั้งประเทศยังไม่เข้าใจประชาธิปไตย และในขณะนั้นคณะราษฎร ก็มีเป้าหมายอันแรงกล้าที่จะให้ประชาชนได้รู้เรื่องประชาธิปไตย รู้จักการปกครองตนเองและสามารถบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพสามารถพัฒนาสังคมให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยส่วนรวม จึงจำเป็นที่จะต้องให้การศึกษาแก่ประชาชน รวมทั้งให้ประชาชนได้มีโอกาสฝึกหัดการปกครองตนเองอย่างเร่งด่วนและกว้างขวางเท่าที่สามารถจะกระทำได้ ฉะนั้น ในปี พ.ศ. 2476 (หลังการปฏิวัติได้เพียง

1 ปี) จึงได้จัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาลขึ้นเป็นหน่วยการปกครองตนเองของประชาชน มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบโดยกำหนดให้ท้องถิ่นที่เป็นเขตชุมชนมีความเจริญพอสมควรมีฐานะภายในที่จะเก็บรายได้ เพื่อเป็น ค่าใช้จ่ายในการปกครองตนเองได้ก็ให้จัดตั้งเป็นเทศบาลทันที และเพื่อให้สามารถจัดตั้งเทศบาลได้ง่ายและแพร่หลายมากขึ้นก็ได้กำหนดเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งการจัดตั้งเทศบาลในครั้งนั้นแม้ได้พยายามอย่างเต็มที่ก็จัดตั้งได้เพียง 118 แห่งเป็นเทศบาลตำบล 34 แห่ง เทศบาลเมือง 81 แห่ง และเทศบาลนคร 3 แห่ง มีจำนวนประชากรอยู่ในเขตเทศบาลรวมกันทั้งสิ้นเพียงประมาณร้อยละ 10 ของพลเมืองทั้งประเทศ จึงมีปัญหาขึ้นอีกว่าทำอย่างไรประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ อีกประมาณถึง ร้อยละ 90 จะได้มีโอกาสได้รู้เรื่องประชาธิปไตย ฉะนั้น จึงได้แก้ปัญหาดังกล่าวโดยจัดตั้ง “สภาจังหวัด” ขึ้น โดยบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งในพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ฉะนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมี 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ว่าด้วยเรื่อง เทศบาลและ ส่วนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องสภาจังหวัด การจัดตั้งสภาจังหวัดในครั้งแรกนั้นได้กำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้ามาเป็นสมาชิกโดยให้สมาชิกสภาจังหวัดมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งตอนนั้นเรียกว่า “ข้าหลวงประจำจังหวัด”

ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 จึงได้ตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 แยกออกมาต่างหากจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 แต่ก็ยังเป็นสภาที่ปรึกษาและไม่เป็นนิติบุคคลแต่อย่างใดต่อมาในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลได้นำเอารูปการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลที่ตั้งขึ้นในสมัยรัชการที่ 5 ออกมาประกาศใช้อีกครั้งหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เพื่อให้สามารถจัดการปกครองท้องถิ่นได้ง่ายและกว้างขวางขึ้นอีกแต่จะมีระดับการปกครองท้องถิ่นน้อยกว่าเทศบาล สำหรับทางด้านสภาจังหวัดที่มีการเลือกตั้งตัวแทนประชาชนเข้ามาเป็นสภาที่ปรึกษานั้นในทางปฏิบัติไม่บรรลุวัตถุประสงค์เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะไม่ปรึกษา ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 มีการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศได้พิจารณากันถึงเรื่องนี้ และที่ประชุมก็มีความเห็นว่าถ้าสภาจังหวัดคงอยู่ในสภาพเช่นนี้ก็คงไม่มีประโยชน์ ควรยกเลิกไปเลย หรือต้องทำให้มีความหมายมากกว่านี้อย่างน้อยก็ต้องให้เป็นสภานิติบัญญัติไม่ใช่สภาที่ปรึกษา

ฉะนั้น ในปี พ.ศ. 2498 จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงใหม่โดยตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ขึ้น คือ ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันโดยจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และให้มีสภาจังหวัด ซึ่งเลือกตั้งจากประชาชนเป็นสภานิติบัญญัติ มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและนอกจากนั้นยังมีอำนาจสอบถามการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการส่วน

ภูมิภาคในจังหวัดด้วย และต่อมาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง

เมื่อได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ. 2498 แล้ว ในปีนั้น ฯพณฯ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เดินทางไปต่างประเทศรอบโลกทั้งอเมริกาและประเทศต่างๆ ในยุโรปได้เห็นว่ารายนุรในท้องถิ่นเขามีการประชุมปรึกษาหารือในการที่จะพัฒนาพื้นที่ของตน ซึ่งผิดกับประเทศไทยเรา ประชาชนในชนบทไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองจึงได้สั่งการให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งสภาตำบลขึ้นให้ทั่วประเทศภายใน 3 เดือน กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 จัดระเบียบสภาตำบลขึ้น และได้ประกาศตั้งสภาตำบลทั่วประเทศ จำนวน 4,000 กว่าแห่ง และในขณะเดียวกันรัฐบาล ก็ได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้นด้วย เพื่อจัดตั้งตำบลที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ขึ้นเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” เป็นองค์กรนิติบุคคลอีกรูปหนึ่ง โดยมีกำหนดเป็นประธาน โดยได้จัดตั้งขึ้น จำนวน 59 แห่ง นับว่าเป็นการจัดตั้งองค์กรในระดับตำบลเพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ และฝึกฝนปฏิบัติประชาธิปไตยทั้งประเทศขึ้นเป็นครั้งแรก ในขณะนั้นจึงมีองค์กรระดับตำบล 2 รูปแบบด้วยกันคือ รูปแบบหนึ่งเป็นนิติบุคคล อีกรูปแบบหนึ่งไม่เป็นนิติบุคคล สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นนิติบุคคลนี้ต่อมาก็ยกเลิกหมดเพราะความไม่พร้อมทั้งด้านรายได้ และบุคลากร จึงเหลือเพียงสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 เท่านั้น

ต่อมารัฐบาลได้รับเงินช่วยเหลือจากประเทศสหรัฐอเมริกาทำโครงการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย กรมการปกครองเองก็ได้จัดตั้งกองฝึกอบรมตั้งโรงเรียนนายอำเภอขึ้นมา เพื่อดำเนินการตามโครงการ และเร่งรัดพัฒนาสภาตำบลโดยทำการอบรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาตำบลให้มีความรู้ความเข้าใจ และทำการพัฒนาพื้นที่ของตน และกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 กำหนดให้จัดตั้งสภาตำบลรูปใหม่ขึ้นแตกต่างไปจากสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ฉบับเดิม (222/2499) คือ ฉบับเดิมกำหนดให้นายอำเภอดำรงตำแหน่งประธานสภาตำบล ส่วนสภาตำบลฉบับใหม่ตามคำสั่งที่ 275/2509 นี้ประธานสภาตำบลคือ กำนัน ในช่วงนี้จึงมีสภาตำบลขึ้น 2 รูป ซึ่งเป็นเรื่องที่สับสนมากต่อมาในปี พ.ศ. 2515 จึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ยกเลิกสภาตำบลทั้ง 2 รูป และจัดตั้งสภาตำบลรูปใหม่ขึ้นแทนมีกรรมการโดยตำแหน่ง คือ กำนันเป็น ประธานสภาตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และกรรมการโดยการเลือกตั้งจากหมู่บ้านละ 1 คน สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 นี้ยังไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล แต่อย่างไร จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลทำให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลทั่วประเทศ และสภาตำบลมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนที่ผ่าน

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

2.5.2 อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ดังนี้

- 1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- 3) ควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2.5.3 อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

- 1) กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ
- 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
- 4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

2.5.4 หน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องทำ

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
- 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

2.5.5 หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำได้

- 1) ให้มีหน้าที่เพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2) ให้มีและการบำรุงไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง

2.5.6 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีได้ดังนี้

- 1) มีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย อากร การฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์
- 2) มีรายได้จากภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อนที่จัดเก็บไว้ในจังหวัด
- 3) มีรายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น ไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากร และค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทดังต่อไปนี้
 - 3.1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานที่ประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้านขาย สุรา ตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

3.3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการ พนันซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

4) มีรายได้จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกกีแอ่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย ว่าด้วยป่าไม้ และ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

5) มีรายได้จากค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวง ปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

6) กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้แบ่งให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

7) องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบัญญัติตำบล เพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตรากำหนดมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรดังต่อไปนี้

7.1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ในอัตราร้อยละศูนย์ให้ องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

7.2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่นให้ องค์การบริหารส่วนตำบล เก็บหนึ่งในเก้าของอัตรากำหนดมูลค่าเพิ่ม ที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

8) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

8.1 รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

8.2 รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล

8.3 รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

8.4 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

8.5 เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

8.6 รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

8.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

8.8 รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

8.9 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.5.7 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังต่อไปนี้

- 1) เงินเดือน
- 2) ค่าจ้าง
- 3) เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ
- 4) ค่าใช้สอย
- 5) ค่าวัสดุ
- 6) ค่าครุภัณฑ์
- 7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
- 8) ค่าสาธารณูปโภค
- 9) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น
- 10) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบ ของ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และผู้ร่างกฎหมายต้องการให้องค์ประกอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีบุคคลที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง อันเป็นตัวแทน ของประชาชนโดยแท้จริง มีจำนวนที่มากกว่าจำนวนที่มาจาก การแต่งตั้ง และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีเฉพาะผู้แทน ของประชาชนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรงเท่านั้น ทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อันสะท้อนให้เห็นว่าต้องการให้เป็น องค์กรปกครองของประชาชน และต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเจ้าของตาม เจตนารมณ์ของหลักการกระจายอำนาจการปกครองอย่างแท้จริง และเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาครอบคลุมในทุกด้าน ทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตของประชาชน และมีความอิสระในการดำเนินงานภายใต้ขอบเขต ของกฎหมายที่กำหนดไว้

2.6 การกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบล

นายอำเภอ มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

องค์การบริหารส่วนตำบลก็คือ หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้ปกครองตนเองในระดับตำบลอันเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ ที่มีสมาชิก

สภาท้องถิ่น และผู้บริหาร ล้วนมาจากการเลือกตั้ง แม้บางตำแหน่งจะระบุว่าเป็นโดยตำแหน่งแต่ตำแหน่งนั้นก็มาจากการเลือกตั้ง เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีรายได้เป็นของตนเองสามารถใช้จ่ายเงินได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในระดับภูมิภาค

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทย ต้องการให้เกิดกระบวนการตรวจสอบอย่างจริงจัง โดยแบ่งตามหน่วยการตรวจสอบ 3 หน่วย ดังนี้

1. ตรวจสอบโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการตรวจสอบโดยใช้ระบบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตรวจสอบตามกฎหมาย
2. ตรวจสอบโดยประชาชน เป็นการตรวจสอบโดยการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ อันเป็นแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยผลักดันให้เกิดขึ้น เพราะเป็นการตรวจสอบที่เข้มแข็งที่สุด
3. ตรวจสอบโดยหน่วยราชการ เป็นการตรวจสอบของหน่วยราชการตามกฎหมาย เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และหน่วยตรวจสอบของกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลในชั้นแรกต้องให้ความสำคัญกับการตรวจสอบอย่างจริงจัง

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ ในการดำเนินการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องตระหนักและคำนึงถึงระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลและการตรวจสอบผลการดำเนินงานจากส่วนกลาง

2.7 หลักสำคัญในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

หลักสำคัญในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล คือ การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล และแผนพัฒนาจะสามารถแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้นั้นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

2.7.1 ต้องมีวิสัยทัศน์ หรือเป้าหมายการพัฒนาที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตซึ่งจะต้องอาศัยกระบวนการประชาคม

2.7.2 ต้องครอบคลุมใน 3 มิติ

- 1) ครอบคลุมภารกิจในทุกด้าน
- 2) ครอบคลุมพื้นที่ทุกหมู่บ้านในเขตตำบล
- 3) ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนด้อย

โอกาส รวมทั้งกลุ่มอาชีพต่าง ๆ

2.7.3 สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของชาติ โดยคำนึงถึงทิศทางการพัฒนาของชาติ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล แนวทางพัฒนาจังหวัด และอำเภอ

2.7.4 คอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องแสวงหา ตรวจสอบ ศึกษาให้ชัดเจนว่าปัญหาที่แท้จริงของประชาชนคืออะไร และปัญหาใดมีความเร่งด่วนมากน้อยกว่ากันและประชาชนต้องการมากที่สุด

2.7.5 ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

1) ให้ประชาชนร่วมจัดทำแผน โดยร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลและร่วมเสนอปัญหาความต้องการ โครงการ / กิจกรรม

2) ให้ประชาชนได้ประเมินผลการปฏิบัติตามแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเมื่อสิ้นปีงบประมาณให้จัดประชุมประชาคมเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อผลงานในรอบปี

2.7.6 ยึดหลักความเป็นไปได้และมีประโยชน์สูงสุด ในการกำหนดโครงการ / กิจกรรมที่จะบรรจุได้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องพิจารณาเป็นโครงการที่สามารถดำเนินการได้จริง เป็นโครงการที่ต้นทุนต่ำ เป็นโครงการที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เป็นโครงการที่เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

2.7.7 ต้องนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลบริหารกิจการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59 โดยใช้แผนเป็นฐานในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี/เพิ่มเติม

สรุปได้ว่า การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด จะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน เป็นแผนการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน สามารถแก้ไขปัญหของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง และที่สำคัญรูปแบบการพัฒนาด้านต่างๆ จะต้องเกิดขึ้นจากการเสนอแนวคิด วิธีการ ขั้นตอนการดำเนินการจากประชาชนในพื้นที่

2.8 ปัญหาการบริหารจัดการ

2.8.1 ความไม่พร้อม การสรรหาหรือรับสมัครบุคคลทั่วไปเพื่อมาดำรงตำแหน่งปลัด องค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละแห่งจะต้องมีพนักงานอย่างน้อย 3 ตำแหน่งแล้วแต่ระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งบุคคลเหล่านี้ ส่วนใหญ่เพิ่งจบจากสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ยังขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงานมาก

2.8.2 ค่าใช้จ่ายไม่เพียงพอ องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีค่าใช้จ่ายด้านธุรการ คำนงานประจำโดยเฉลี่ย 500,000 กว่าบาทต่อปี ขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่ง กลับมีรายได้เพียง 60,000 กว่าบาทต่อปี ซึ่งเป็นภาระที่จะต้องใช้จ่ายเงินอุดหนุน และเงินอุดหนุนที่ รัฐบาลให้ประมาณ 1 ล้านบาทต่อปี องค์การบริหารส่วนตำบลจ่ายเป็นค่าจ้างประจำไปเสียกึ่งหนึ่ง เหลือเป็นงบพัฒนาเพียงกึ่งหนึ่ง

2.8.3 การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน้าที่หลัก ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแต่ยังมีปัญหาคือไม่มีกำลังเจ้าหน้าที่พอ จึงใช้วิธีสุ่มตัวอย่างเลือก ตรวจสอบหลักฐานทางการเงินต่าง ๆ ปีละ 10% ประมาณ 500-600 แห่ง ที่เหลือไม่ถูกตรวจสอบ

2.8.4 มีการทุจริตสูงมาก การทำโครงการบางแห่งไม่มีรายละเอียดเพียงพอ

2.8.5 ความเข้าใจพื้นฐานของการตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลกับผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล สวนทางกันในความคาดหวังของนักวิชาการและของคนในสังคมคิดว่า องค์การบริหารส่วนตำบลน่าจะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่เป็นแกนของการบริหาร จัดการของ ปัญหาในทุก ๆ อย่าง ทุกคนต้องการอย่างนั้น และต้องการที่จะให้มีความโปร่งใส ต้องการที่จะให้ มีการดำเนินงานที่หลากหลายในองค์การบริหารส่วนตำบล

2.8.6 ประชาชนไม่สนใจและเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบล ประชาชนในท้องถิ่นไม่เคยดูแลว่าจะตั้งงบประมาณอย่างไร เป็นประโยชน์ต่อ การส่งเสริมกิจกรรมอาชีพของตนหรือไม่

สรุปได้ว่า ปัญหาการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สำคัญ ได้แก่

1. พนักงานส่วนตำบลยังขาดประสิทธิภาพในการทำงาน
2. งบประมาณไม่เพียงพอ โดยเฉพาะเงินเดือนพนักงานและลูกจ้าง
3. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่เพียงพอสำหรับตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของ องค์การบริหารส่วนตำบล
4. มีการทุจริตมากโดยเฉพาะโครงการพัฒนาพัฒนาด้าน โครงสร้างพื้นฐาน
5. ความเข้าใจคลาดเคลื่อนของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเจตนารมณ์ของ กฎหมายที่ต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขของ ประชาชน โดยเฉพาะ โครงสร้างพื้นฐาน
6. ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

3. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. ความหมาย ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 งบประมาณ หมายความว่า แผนงานหรืองานสำหรับประมาณการด้านรายรับ และรายจ่ายแสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน การตั้งงบประมาณ คือ การแสดงแผนดำเนินงานออกเป็นตัวเลขจำนวนเงิน

แผนงาน หมายความว่า ภารกิจแต่ละด้านที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี หน้าที่ ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

งาน หมายความว่า กิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานที่กำหนดไว้ในแต่ละแผน งบประมาณ รายจ่ายหมายความว่า งบประมาณที่สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบและผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภออนุมัติ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วย องค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ทั้งนี้รวมทั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและการโอน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงงบประมาณ

ปีงบประมาณ หมายความว่า ระยะเวลา ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่งถึง วันที่ 30 กันยายนของปีถัดไปและให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น

โดยสรุปในแต่ละปี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งจะต้องจัดทำงบประมาณประจำปีโดยต้องตราเป็นข้อบัญญัติเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและเมื่อนายอำเภอลงนามอนุมัติแล้ว นำไปใช้บริหารงานต่อไปได้ ปีงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กำหนดไว้ตรงกับปีงบประมาณแผ่นดิน คือ เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 30 กันยายนของปี ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้ งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่แล้วมาแล้วไปพลางก่อน การเบิกจ่ายเงิน โดยอาศัยงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่แล้วมาแล้วนั้น ให้นำเงินงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และที่ได้มีการโอนเพิ่มหรือโอนลดรวมเข้าไปด้วย โดยถือให้เป็นยอดเงินสูงสุดจะพึงใช้จ่ายได้และ กระทำได้เฉพาะรายจ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำงวด หมวดค่าจ้างชั่วคราวหมวด ค่าตอบแทนใช้สอยวัสดุ และหมวดค่าสาธารณูปโภค (กรมการปกครอง. 2542 : 43)

จากแนวคิดดังกล่าว ผู้วิจัยได้นำมาใช้ศึกษาการจัดทำงบประมาณของคณะผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ครั้งนี้ว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่

2. ลักษณะของงบประมาณ

เงินรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้จัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้มีประมาณการรายรับประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย ซึ่งสามารถจำแนกงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ออกได้เป็น 2 ประเภท คือ งบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

2.1 งบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณรายจ่ายประจำปี หมายความว่า ข้อบัญญัติซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลตราขึ้นเป็นฉบับแรกเพื่อใช้สำหรับปีงบประมาณนั้น ๆ โดยเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ซึ่งเป็นวันแรกของปีงบประมาณเป็นต้นไป งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล อาจจำแนกลักษณะออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.1.1 งบประมาณรายจ่ายทั่วไป ได้แก่ งบประมาณส่วนรวม ซึ่งใช้จ่ายจากรายได้ประจำเพื่อใช้ในกิจการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยรายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายเพื่อการลงทุนซึ่งอธิบายได้ดังนี้

1) รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล เบิกจ่ายโดยไม่ต้องแยกไปตั้งจ่ายในหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใด โดยเฉพาะตามรายการต่อไปนี้

1.1) รายจ่ายชำระหนี้เงินกู้ และดอกเบี้ย

1.2) รายจ่ายตามข้อผูกพัน เช่น ค่าตรวจสอบบัญชีภายในของกรมการปกครอง ค่าบำรุงสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบล เงินประกันสังคม ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจราจร เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.บ.ท.)

1.3) เงินสำรองจ่าย คือ เงินที่องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดเป็นเงินไว้สำรองจ่ายเพื่อกรณีจำเป็นและฉุกเฉินได้ตามความเหมาะสมสำหรับการอนุมัติใช้เงินสำรองจ่ายเป็นอำนาจของผู้บริหาร

1.4) เงินช่วยเหลือเฉพาะกาล

2) รายจ่ายตามแผนงาน หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยงานต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกได้เป็น 2 ลักษณะคือ

2.1) รายจ่ายประจำ หมายถึง รายจ่ายใช้ในการบริหารงานประจำ ประเภทเงินค่าจ้าง และค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดซื้อบริการและสิ่งของที่ไม่จำเป็นสินทรัพย์ประเภททุน จำแนกได้ 6 หมวด คือ 1) หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ 2) หมวดค่าจ้างชั่วคราว 3) หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและ

วัสดุ 4) หมวดค่าสาธารณูปโภค เช่น ค่าไฟฟ้า ประปา ไปรษณีย์ 5) หมวดเงินอุดหนุนเพื่ออุดหนุนให้หน่วยงานต่าง ๆ และ 6) หมวดรายจ่ายอื่น ๆ

2.2) รายจ่ายเพื่อการลงทุน หมายถึง การใช้จ่ายเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และรายจ่ายเพื่อการได้มา ซึ่งครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างเพื่อการสะสมทุนขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ รายจ่ายค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งดำเนินการโดยเงินรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

3) ประมวลการรายรับ การจัดทำประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีการประมาณการรายรับ คาดว่าในปีงบประมาณนั้น จะมีรายรับเป็นจำนวนเท่าใด เพื่อนำไปกำหนดเป็นวงเงินสำหรับจัดทำประมาณการรายจ่าย ประมาณการรายรับ ทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยรายได้และเงินกู้หรือเงินอื่นๆ ที่เป็นรายรับ เพื่อการบริหารกิจการของงานองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากในปีหนึ่งๆ นั้น รายรับโดยส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มักจะได้แก่รายได้ประเภทต่างๆ ดังนั้นในงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงได้จำแนกรายได้ออกเป็นหมวดรายได้ต่างๆ คือ

3.1) หมวดภาษีอากร คือ รายได้ประเภทภาษีอากรที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บหรือรัฐบาลจัดเก็บเอง แล้วโอนหรือปันบางส่วนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีอากรฆ่าสัตว์ เป็นต้น สามารถพิจารณาจำแนกตามลักษณะและวิธีการจัดเก็บได้เป็น 3 ประเภท

3.1.1) ภาษีอากรที่รัฐบาลมอบให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้จัดเก็บเอง (Local Leveled Tax) ประกอบด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและอากรฆ่าสัตว์

3.1.2) ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มแล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล (Surcharge Tax) ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต

3.1.3) ภาษีที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บแล้วจัดสรรให้ (Shared Tax) ประกอบด้วย ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

3.2) หมวดค่าธรรมเนียมค่าปรับและใบอนุญาต รายได้ประเภทนี้เป็นการบังคับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมกับผู้ดำเนินกิจกรรมในเขตท้องถิ่น โดยผู้เก็บค่าธรรมเนียม ซึ่งได้แก่ ท้องถิ่นที่มีหน้าที่ต้องบริการและควบคุมให้ผู้ดำเนินกิจการต้องทำกิจการตามข้อบังคับของกฎหมาย

3.3) หมวดรายได้จากทรัพย์สิน ซึ่งอาจได้จากค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าสถานที่ เช่น อาคารพาณิชย์ ตลาดสด และดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ดอกเบี้ยเงินกู้ เป็นต้น

3.4) รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ เช่น กิจการประปาและอื่นๆซึ่งมีรายได้จากผู้ให้บริการและยังรวมถึงกิจการพาณิชย์ได้แก่ กิจการพาณิชย์ซึ่งท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง

3.5) หมวดเงินอุดหนุน ซึ่งมีความเป็นมาตั้งแต่รัฐบาลได้จัดตั้งสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นให้ทันตามความต้องการของประชาชน โดยมีส่วนการคลังท้องถิ่น สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่พิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุน ประกอบด้วย เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเงินอุดหนุนเฉพาะกรณีพิเศษ

3.6) หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด ได้แก่ รายได้จากพันธบัตร รายได้จากเงินกู้ต่างๆ ค่าจำหน่ายเศษของ ฯลฯ รวมทั้งเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

กล่าวโดยสรุป งบประมาณรายจ่ายทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลจะ ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ งบประมาณการรายรับ งบกลาง และรายจ่ายประจำเดือนตามแผนงาน

2.1.2 งบประมาณรายจ่ายเฉพาะกาล ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่กำหนดขึ้น เพื่อใช้จ่ายในกิจการต่างๆ ดังนี้

- 1) การประปา ไฟฟ้า
- 2) การขนส่ง
- 3) การจำหน่ายเนื้อสัตว์
- 4) การจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง
- 5) กิจการพาณิชย์ หรือกิจการอื่นใดที่กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร และสั่งให้

จัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายเฉพาะกาล เช่น กิจการประปา

รายละเอียดประมาณการรายรับ และการจำแนกลักษณะรายจ่ายของงบประมาณรายจ่ายเฉพาะกาลขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ถือปฏิบัติ เช่นเดียวกับวิธีการจำแนกลักษณะรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายทั่วไป กล่าวคือ รายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการทุกงบประมาณประกอบด้วยรายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายของหน่วยงาน ซึ่งการจำแนกหมวดและประเภทรายจ่ายให้ถือตามงบประมาณรายจ่ายทั่วไป

2.2 งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หมายความว่า ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่ตราขึ้นในช่วงเวลาใดก็ได้ ก่อนสิ้นปีงบประมาณเพิ่มเติมจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องดำเนินการเช่นเดียวกับกรณีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีทุกประการ กรณีที่จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้นั้น ต้องเข้าข่ายกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

2.2.1 งบประมาณประจำปีที่ได้รับอนุมัติแล้วไม่พอแก่การใช้จ่าย หรือ

2.2.2 ในกรณีจำเป็นจะต้องจ่ายเงิน หรือก่อนนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ

2.2.3 เพื่อใช้จ่ายเมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเกิดสาธารณภัยขึ้นและต้องแสดงด้วยว่าจ่ายจากเงินสะสมหรือเงินอื่นใด ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้ดำเนินการเช่นเดียวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

กล่าวโดยสรุป งบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องตราขึ้นเป็นข้อบัญญัติ ประกอบด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ทั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประกอบด้วยงบประมาณรายจ่ายทั่วไป และงบประมาณรายจ่ายเฉพาะกาล ซึ่งทุกงบจำแนกลักษณะรายจ่ายเป็นรายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายของหน่วยงานรวมทั้งการจำแนกตามหมวดและประเภทรายจ่าย

3. กระบวนการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารงบประมาณในรอบปีหนึ่ง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีกิจกรรมที่เกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณที่จะต้องดำเนินการ โดยสรุปออกมาเป็นปฏิทินงบประมาณแสดงถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบและระยะเวลาที่ต้องแล้วเสร็จ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการปฏิบัติงาน และติดตามผลการดำเนินงานแต่ละขั้นตอน ตามปฏิทินงบประมาณ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงขั้นตอนและวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ	ผู้รับผิดชอบ	เวลาที่ควรแล้วเสร็จ
1. การทบทวนแผนงาน 5 ปี	คณะผู้บริหาร – ปลัด	กุมภาพันธ์
2. ทบทวนผลการดำเนินงานในรอบ 5 ปี	คณะผู้บริหาร – ปลัด	มีนาคม
3. จัดทำร่างแผนพัฒนาประจำปีและกำหนดนโยบายและแนวทางงบประมาณ	คณะผู้บริหาร – ปลัด	15 มีนาคม
4. งบประมาณการรายจ่าย	หน่วยงานต่าง ๆ	15 เมษายน
5. เสนอร่างแผนพัฒนาประจำปีและประมาณการรายรับ	ส่วนแผนและงบประมาณ, ส่วนการคลัง- ปลัด	15 พฤษภาคม
6. วิเคราะห์ขั้นต้น เสนอคณะผู้บริหาร	ปลัด	30 พฤษภาคม
7. อนุมัติแผนพัฒนาประจำปี และจัดทำร่างงบประมาณเสนอคณะผู้บริหาร	ปลัด	30 มิถุนายน
8. เตรียมเอกสารงบประมาณ	คณะผู้บริหาร – ปลัด	กรกฎาคม
9. คณะผู้บริหารเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายต่อสภาท้องถิ่น (กรณีไม่สามารถเสนอต่อสภาท้องถิ่นได้ทันทีเสนอขออนุมัติต่อสภาท้องถิ่น)	สภาองค์การบริหารส่วนตำบล	15 สิงหาคม

3.1 การจัดเตรียมงบประมาณ

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณ ร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล เช่น สำนักปลัด ส่วนการคลัง ส่วนโยธา เป็นต้น ต้องจัดเตรียมข้อมูล รายละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรม โครงการต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการตามแผนพัฒนา และประมาณการรายรับ ประเภทต่าง ๆ ในรอบปีงบประมาณ แล้วเสนอคณะผู้บริหารเพื่อพิจารณากำหนดวงเงินงบประมาณ รายจ่ายประจำปีเบื้องต้น ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนานั้นจะต้องนำปัญหาและความต้องการของชุมชน มาจัดลำดับความสำคัญ ตามแนวคิดของ โจเซฟ ลา พาลอมบารา (Joseph La Palombara . 1989 : 15 ; อ้างถึงใน เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง. 2539 : 11-12) ที่ว่าการบริหารการพัฒนามีลักษณะพิเศษในหลายๆ ด้าน ด้านหนึ่งก็คือการนำปัญหาความต้องการที่ระบบบริหารจะต้องสามารถตระหนักหรือหยั่งรู้เป็นอย่างดีว่าสังคมต้องการอะไร เมื่อหาความต้องการในการพัฒนาแล้ว จึงนำมาจัดความสำคัญก่อนหลังในการที่จะพัฒนาต่อไป ตามขั้นตอนโดยลำดับ ดังนี้

3.1.1 การทบทวนแผนพัฒนา 5 ปีและแผนประจำปี ทั้งนี้เนื่องจากโครงการที่จะนำมาจัดทำงบประมาณรายจ่าย จะต้องเป็น โครงการที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปีเท่านั้น รวมทั้งทบทวนประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่าย ช่วง 5 ปีที่ผ่านมา

3.1.2 ทบทวนการดำเนินการในรอบปีงบประมาณก่อนและปีปัจจุบัน เพื่อประเมินความพร้อมและปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ

3.1.3 คณะผู้บริหาร จะกำหนดนโยบายและทิศทางการจัดทำงบประมาณเพื่อเป็นกรอบสำหรับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายต่อไป

3.1.4 การประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่จะดำเนินการ

3.1.5 เมื่อคณะผู้บริหารให้ความเห็นชอบแล้ว ก็จะจัดทำเป็นเอกสารงบประมาณและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ภายในเดือนกรกฎาคมของปี เพื่อเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาต่อไป

3.2 การอนุมัติงบประมาณ

3.2.1 การพิจารณาเห็นชอบร่างงบประมาณก่อนที่จะมีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในรอบปีต่อไป คณะผู้บริหารต้องเสนอบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อขออนุมัติต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเสียก่อน และเมื่อสภาได้อนุมัติแล้วจึงจะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้การที่กำหนดให้ต้องขออนุมัติงบประมาณก่อนนั้นเพื่อที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นสามารถควบคุมการจัดหารายได้ และการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร

ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและตรงกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งในขั้นตอนนี้เป็นการพิจารณาของฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือฝ่ายนิติบัญญัติโดยทั่วไปจะ มีการพิจารณา

3 วาระ คือ

1. วาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะรับหลักการหรือไม่ในขั้นตอนนี้ นับว่ามีความสำคัญยิ่ง ถ้าหากฝ่ายนิติบัญญัติไม่รับหลักการ ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องลาออกหรือยุบสภา เมื่อสภาลงมติรับหลักการแล้วก็จะส่งให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างงบประมาณนั้นๆ ว่าควรมีแปรญัตติเพิ่มเติมหรือตัดลดหรือไม่อย่างไร แล้วนำเสนอประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาต่อไปในวาระที่ 2

2. วาระที่สอง เป็นการพิจารณาร่างงบประมาณในส่วนที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงใหม่ว่าจะเห็นด้วยหรือไม่เพียงใด

3. วาระที่สาม เป็นการวินิจฉัยครั้งสุดท้ายของฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลว่าจะผ่านงบประมาณที่ได้ผ่านวาระสองมาแล้วหรือไม่

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วให้เสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติ และให้นายอำเภอพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

ถ้านายอำเภอไม่อนุมัติต้องแจ้งเหตุผลและส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัตินั้นใหม่ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วนายอำเภอพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ถือว่านายอำเภออนุมัติร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

3.3 การบริหารงบประมาณ

คือ ขั้นตอนการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานต่าง ๆ ประกอบกับมีการควบคุมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

3.3.1 การจัดเก็บรายได้ ส่วนการคลังจะมีหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ ให้เป็นไปตามประมาณการรายรับที่ได้กำหนดไว้โดยนำส่งเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

3.3.2 การใช้จ่ายเงิน องค์การบริหารส่วนตำบลจะจ่ายเงิน หรือก่อหนี้ผูกพันได้ตามข้อความที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับหรือคำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย อนุญาตให้จ่ายและมีเงินรายได้เพียงพอที่จะเบิกจ่ายได้ โดยหน่วยงานเจ้าของงบประมาณขอเบิกกับหน่วยงานคลัง

3.3.3 การโอนและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณ เป็นอำนาจของผู้บริหารที่จะดำเนินการตามความจำเป็น

3.3.4 การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมในกรณีที่

1. งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับอนุมัติแล้วไม่เพียงพอแก่การใช้จ่าย
2. ในกรณีที่จำเป็นต้องจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ
3. เพื่อใช้จ่ายเมื่อเหตุฉุกเฉินหรือเกิดสาธารณภัยขึ้น

3.4 การติดตามผลการดำเนินงาน

การควบคุม ตรวจสอบ และติดตามผลงบประมาณเป็นขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการ ตั้งแต่ขั้นการจัดเตรียมงบประมาณ ขั้นการบริหารงบประมาณ และเมื่อได้มีการบริหารงบประมาณไปแล้ว ทั้งนี้เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องและปรับปรุงกระบวนการบริหารงบประมาณให้มี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

3.4.1 การควบคุม ตรวจสอบ และติดตามผล ในการจัดเตรียมงบประมาณจะต้อง ควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้พิจารณาความ เหมาะสมของการประมาณการรายรับ การประมาณการรายจ่าย กิจกรรม / โครงการ / แผนงาน ต่างๆที่จะจัดทำรวมถึงประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนจะได้รับอีกด้วย

3.4.2 การควบคุม ตรวจสอบ และติดตามผล ในขั้นการบริหารงบประมาณ จะต้อง ควบคุมดูแลการจัดเก็บจัดหารายได้ให้เป็นไปด้วยความถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรมชาติ ความถูกต้องของการเก็บรักษา การฝากการถอนเงิน การพัสดุ การก่อหนี้ผูกพัน การเบิกจ่ายเงิน และการบันทึกระบบบัญชี

3.4.3 การควบคุม ตรวจสอบและติดตามผล ภายหลังจากได้บริหารงบประมาณไป แล้ว ซึ่งมีลักษณะผสมผสานระหว่างการควบคุม การตรวจสอบ และการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยจะต้องมีการพิจารณาตรวจสอบถึงความถูกต้อง และความเหมาะสมในการปฏิบัติงานเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องเหมาะสมสำหรับการบริหารงบประมาณในปีต่อไป นอกจากนี้ยังรวมถึงการดำเนินการต่อเนื่องในกรณีที่มีการบริหารงานงบประมาณรายจ่ายไม่ถูกต้อง ตาม ระเบียบแบบแผนอีกด้วย เช่น การหาผู้รับผิดชอบทางแพ่ง การดำเนินคดีอาญา การดำเนินการทางวินัย หรือการแก้ไขการดำเนินการให้ถูกต้อง เป็นต้น

โดยสรุป กระบวนการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย ขั้นตอนที่สำคัญ 4 ขั้นตอน คือ การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหาร งบประมาณ และขั้นตอนการติดตามผลการดำเนินการ ซึ่งเป็นไปตามปฏิทินงบประมาณที่กำหนด

4. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายการกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

การกระจายอำนาจมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญและคำจำกัดความหรือความหมายไว้ ตัวอย่างเช่น

ลิจิต ซีรเวคิน (2535 : 3) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมโดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติและโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้จะต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควรซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจไม่เป็นเพียงแต่ให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศอีกด้วย

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

สำหรับความหมายของการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่าน ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 2) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

การกระจายอำนาจ (Decentralization) แบ่งออกเป็น 2 ความหมาย คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การ สาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งเพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับ เทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า และการโทรศัพท์ เป็นต้น เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในลักษณะ การกระจายอำนาจนั้น อาจจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นหรือโดยการแต่งตั้ง จากราชการ ส่วนกลางก็ได้สาระสำคัญของการกระจายอำนาจอยู่ที่ว่า ท้องถิ่นมีอิสระใน การปกครองตนเอง (Autonomy) บางประการ โดยท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจนี้จากส่วนกลาง การกระจายอำนาจนั้น นอกจากจะเป็นการแบ่งภาระของรัฐบาล โดยมอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาล กลางจะต้องดำเนินการไปให้ท้องถิ่นจัดทำแล้วยังเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ใน ส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับ ไปจัดทำด้วย

2. หลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) การกระจายอำนาจการปกครอง จะต้องม ีองค์การเป็นนิติบุคคลต่าง ๆ จากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนองค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงาน (Autonomy) ความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็น หลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครองเพราะหากองค์การนั้น ไม่มีอำนาจ อิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็มีลักษณะ ไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ใน ภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติการกิจ ของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหา ต่างๆ ได้แต่ก็มีข้อสงสัยว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควร ไม่ มากจนเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพหรืออธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจ อธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มีองค์การที่จำเป็น สำหรับหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่นิติบัญญัติการมี ส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำให้หลายระดับแล้วแต่ ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคน อาจมี ส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการ ไปใช้สิทธิออกเสียงตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติ หน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้า

มามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้นถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

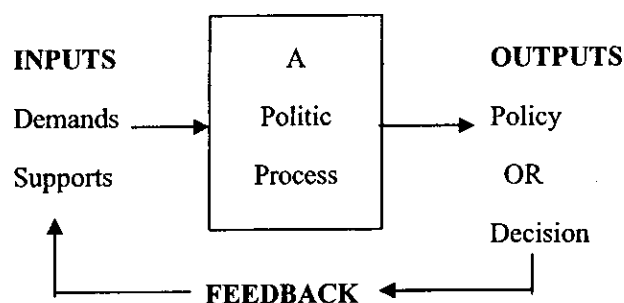
4. มิงบประมาณของตนเอง องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่เกิดจากหลักการแนวคิดดังกล่าว และเมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ของหลักการกระจายอำนาจตามที่ได้กล่าวข้างต้นนี้ หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีคุณลักษณะหรือองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุมหรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้วย่อมจะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่นๆ อีกด้วย

5. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. ทฤษฎีระบบ

ลิจิต ธีรเวคิน (2529 : 20 – 30) ได้เสนอแนวทางวิเคราะห์กระบวนการทางการเมืองทั้งระบบ โดยมองว่าในแง่ของระบบการเมือง (Political system) จะประกอบด้วยหน่วยงานใหญ่ๆ 3 หน่วย มีโครงสร้างดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 1 การวิเคราะห์กระบวนการทางการเมือง

จากแนวความคิดดังกล่าวสามารถนำมาอธิบายได้ว่า

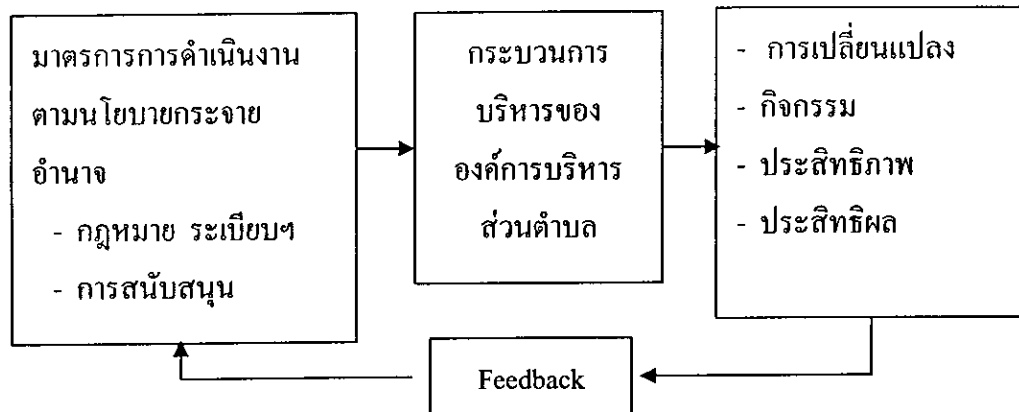
1. ส่วนต่าง ๆ ของระบบจะอยู่ในสถานะที่เคลื่อนไหวได้ ต้นเหตุความเป็นมาของคุณลักษณะประการแรกนี้ก็คือ สิ่งต่างๆ ที่มีอยู่ในโลกนี้ไม่ว่าจะเป็นสิ่งมีอยู่ตามธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้น แต่สิ่งๆ ก็จะมีคุณสมบัติและความสามารถเฉพาะของมัน และเมื่อต้องการรวมกันเพื่อให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อวัตถุประสงค์หนึ่งแล้วแต่ละสิ่งต่างๆ ก็จะช่วยกันทำกิจกรรมในแต่ละส่วนด้วยวิธีการเคลื่อนไหวและแสดงปฏิกริยาออกมาเป็นไปตามคุณสมบัติ และกำลังความสามารถของมัน

2. การเคลื่อนไหวหรือแสดงออกของส่วนต่างๆ จะมีปฏิกริยากระทบกันเสมอ เมื่อสิ่งต่างๆ เหล่านี้มีลักษณะรวมตัวอยู่ด้วยกัน การเคลื่อนไหวหรือแสดงออกของแต่ละส่วน จึงย่อมก่อให้เกิดปฏิกริยากระทบและตอบโต้ซึ่งกันและกัน

3. ในระบบหนึ่งๆ จะประกอบด้วยระบบต่าง ๆ (subsystems) และภายในระบบย่อยก็อาจประกอบด้วยระบบย่อยลงไปอีกได้

4. การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบ ไม่ว่าจะมาจากภายในหรือภายนอกย่อมทำให้มีผลกระทบต่อเนื่องกันไปเป็นลูกโซ่ และจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงส่วนอื่น ๆ ของระบบด้วยความสมดุล จึงจะเกิดขึ้นได้ หรือในทำนองเดียวกันอาจจะกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงของระบบย่อยอันใดอันหนึ่ง ย่อมสามารถทำให้กระทบกระเทือนถึงระบบที่ใหญ่กว่า ได้ด้วยเช่นกัน (ธงชัย สันติวงษ์. 2533 : 91)

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เปรียบองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นระบบๆ หนึ่ง โดยมีมาตรการดำเนินงานตามนโยบายกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นเช่น การออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และการสนับสนุนในด้านทรัพยากร เป็นปัจจัยนำเข้า ผ่านกระบวนการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล การเปลี่ยนแปลงส่งผลให้เกิดกิจกรรมต่างๆ อันเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเกิดประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาตามกระบวนการบริหารงบประมาณซึ่งเป็นผลผลิต (Output) จะอยู่ในระดับใด ย่อมเป็นผลมาจากมาตรการ กฎหมาย ระเบียบ การสนับสนุน และประสิทธิภาพในการบริหาร ดังนั้นผลการศึกษาในครั้งนี้จึงจะเป็นตัวชี้วัดได้ว่าสมควรที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งใดเพื่อให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เช่น สมควรที่จะปรับปรุงระเบียบกฎหมายหรือมาตรการใด รวมทั้งจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างไร เพื่อให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล



แผนภาพที่ 2 วิเคราะห์ประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
แนวความคิดของทฤษฎีระบบ

2. ทฤษฎีปัจจัยนำเข้า – ปัจจัยนำออก

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2540 : 47 – 48) อ้างว่าทฤษฎีปัจจัยนำเข้า – ปัจจัยนำออกเป็นทฤษฎีที่เน้นกระบวนการปรับเปลี่ยน (Conversion process) ของสังคม ทฤษฎีนี้เชื่อว่า ปรัชญาการเกิดขึ้นในสังคมเป็นปัจจัยนำออกของกระบวนการปรับเปลี่ยนของสังคม ซึ่งปัจจัยนำออกนี้ (Out put) มี 2 ด้าน ด้านปริมาณ (Quantity) และด้านคุณภาพ (Quality) และปัจจัยนำออกดังกล่าวทำให้มองสะท้อนกลับ (Feed back) ได้ทราบว่าปัจจัยนำเข้า (Input) ที่เข้ามากระทบต่อสังคมเป็นอย่างไร และขบวนการปรับเปลี่ยนของสังคม มีขีดความสามารถในการปรับเปลี่ยน ปัจจัยนำเข้านี้มีมากเพียงใด การนำทฤษฎีไปใช้จะต้องพิจารณาว่า ต้องมองอย่างเป็นกระบวนการได้ ต้องมองเป้าหมาย หรือปัจจัยนำออกก่อนแล้ว จึงนำมาวิเคราะห์วัตถุประสงค์ที่นำเข้าและต้องรู้ทั้ง 2 ด้าน คือ ด้านแนวคิดและเครื่องมือที่ใช้

จากกรอบทฤษฎีที่กล่าวมานี้ สามารถนำมาช่วยอธิบายการศึกษาครั้งนี้ได้ว่า เป้าหมาย (Out put) ที่ต้องการคือ การดำเนินงานตามกระบวนการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และต่อเป้าหมายของการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น รัฐสามารถใช้กระบวนการปรับเปลี่ยนโดยทุ่มเทปัจจัยที่จำเป็นและคาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ในการบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ ในด้านคุณภาพและปริมาณ โดยสามารถนำเข้ากระบวนการเปลี่ยนใช้ตลอดเวลา

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. ผลงานวิจัยในประเทศ

ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529 :45) ศึกษาเรื่อง การศึกษาวิจัย เรื่องปัญหาและแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลไทย พบว่าอุปสรรคที่ทำให้การบริหารขาดประสิทธิภาพ มีความควบคุมจากรัฐบาลมาก ขาดการกระจายอำนาจในรูปกฎหมาย การจัดทำแผนงานและโครงการ และระเบียบการบริหารงานที่ชัดเจน ขาดการประสานงาน มีความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ ขาดการควบคุมกำกับติดตามงาน และการประเมินผลงาน

กฤษ เพิ่มทันจิตต์ และปกรณ์ ปรียากร (2530 : 26) ศึกษาเรื่อง การแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการปกครององค์การบริหารส่วนตำบลไทย พบว่า มีปัญหาข้อจำกัดในการพัฒนาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน คือ (1) โครงสร้างในรูปคณะผู้บริหารและสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2496 ทำให้เกิดปัญหาและข้อจำกัดในการกำหนดนโยบายการจัดทำแผนงานและโครงการอยู่ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการขาดเอกภาพในการตัดสินใจเพื่อการบริหารการพัฒนา อันเนื่องมาจากการถูกแทรกแซงทางการเมืองจากส่วนกลาง (2) การบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณและศักยภาพในการบริหารงานของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ดวงกมล ชมนนัส (2534 : 48) ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างระดับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้บริหารเทศบาลเมืองต่อการบริหารจัดการมูลฝอย พบว่าลักษณะส่วนบุคคลของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ อายุ วุฒิการศึกษา ระยะเวลาดำรงตำแหน่งผู้บริหาร ประสบการณ์ในการบริหารงานเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลและการอบรมด้านการบริหาร พบว่า มีระดับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสูงในการกำหนดนโยบาย การสั่งการ การมอบหมายงาน และการควบคุมกำกับและติดตาม

สาธิตี ไทยเวช (2542 : 10) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยการตัดสินใจที่มีความสัมพันธ์กับการบริหารการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลของคณะผู้บริหารในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ปัจจัยการตัดสินใจด้านบุคคล ซึ่งได้แก่ การรับรู้ ภาวะผู้นำและประสบการณ์ มีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจของผู้บริหารงานพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลของคณะผู้บริหาร และการมอบหมายงาน การควบคุมกำกับและติดตาม ส่วนปัจจัยการตัดสินใจด้านองค์กร ซึ่งได้แก่ เวลา กลุ่มและความรับผิดชอบ มีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจในการบริหารงานพัฒนา

ของคณะผู้บริหารในเรื่องการมอบหมายงาน การควบคุมกำกับและติดตามงาน

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539 : 100-101) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาในด้านการไม่ให้ความสำคัญการแผนพัฒนาตำบล การจัดทำงบประมาณที่เป็นลักษณะของ เบี้ยหัวแตก เจ้าหน้าที่ขาดความแม่นยำในระเบียบ และเจ้าหน้าที่ไม่ทราบว่าเงินที่ได้มาได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานใด จำนวนเท่าใด และรายงานการวิจัยดังกล่าวยังเสนอแนะในเรื่องการบริหารการคลังและงบประมาณในประเด็นสำคัญ 4 ประเด็น คือ (1) องค์การบริหารส่วนตำบล ขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการ เพื่อจัดทำงบประมาณการรายรับและร่างงบประมาณรายจ่าย ทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์การจัดเก็บ รายได้ให้เป็นที่แน่นอนไปตามเป้าหมายได้ (2) การพัฒนาส่วนใหญ่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) (3) การจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณล่าช้า เนื่องจากคณะกรรมการบริหารยังไม่ค่อยเข้าใจในกระบวนการจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณ เจ้าหน้าที่ขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลัง

วรพิทย์ มีมาก (2535 : 31-32) ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์โครงสร้างทางการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ศึกษากรณีจังหวัดเชียงใหม่ด้านโครงสร้างรายจ่าย พบว่า ยอดรายจ่ายของหน่วยงานจะมีมากที่สุด ประมาณ 3/4 ของยอดนี้จะเป็นรายจ่ายประจำ ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา และประมาณ 1/3 ของยอดรายจ่ายประจำได้จ่ายเป็นเงินเดือนและค่าจ้างประจำ โดยมีข้อสังเกตว่าเงินอุดหนุนที่รัฐบาลได้จ่ายให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนช่วยบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างมาก

ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์ (2536 : 25) ศึกษาเรื่อง การคลังของเทศบาลเมืองพิษณุโลก ด้านงบประมาณรายจ่าย พบว่า มีข้อสังเกตบางประการ ดังนี้

ก. มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.02 (คำนวณจากตัวเลขตั้งแต่ปี 2518-2534) สำหรับรายจ่ายงบกลางมีการขยายตัวร้อยละ 8.14

ข. รายจ่ายส่วนสำคัญ คือ รายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 60 ของรายจ่ายทั้งหมด โดยมีหมวดเงินเดือนค่าจ้างและค่าตอบแทนใช้สอยวัสดุเป็นรายการสำคัญในส่วนนี้

ค. สำหรับงบรายจ่ายลงทุน มีสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายจ่ายทั้งสิ้นมีลักษณะผันผวนปีต่อปีก่อนข้างมาก

สถาบันดำรงราชานุภาพร่วมกับกรมการปกครอง (สถาบันดำรงราชานุภาพ. 2539 : 69 – 84) ศึกษาเรื่องปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง พนักงานส่วนตำบล และ

เจ้าหน้าที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบลการจัดสรรงบประมาณไม่ครอบคลุมภารกิจทุกด้าน การประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหน้าที่ติดต่อกันในการจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกัน ในด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ยังไม่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย เนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติและมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้เสียกับองค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องการค้ากับดูแลของอำเภอและจังหวัด พบว่าเจ้าหน้าที่มีข้อจำกัดเรื่องอัตราค่าจ้างและอำเภอยังสับสนในบทบาทการค้ากับดูแล องค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงานขององค์การบริหารส่วนตำบล บางส่วนยังขาดความชำนาญ

รายงานดังกล่าวได้ให้ข้อเสนอแนะว่า การจัดฝึกอบรมให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องในหลักสูตรแบบเข้ม ปรับปรุงระเบียบองค์การบริหารส่วนตำบลให้ยืดหยุ่น องค์การบริหารส่วนตำบลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งรัดการจัดการทรัพย์สินให้ถูกต้อง และการจัดทำแผนพัฒนาตำบลและการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ครอบคลุมการพัฒนาทุกด้าน โดยเน้นเรื่องคนและสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น

สถาบันดำรงราชานุภาพร่วมกับสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (สถาบันดำรงราชานุภาพ. 2542 : 114-119) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า มีปัญหาในการบริหารงานดังนี้

1. ความไม่พร้อมของ องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ
 - 1.1 ความไม่พร้อมเนื่องจากการขาดความรู้ความเข้าใจของพนักงาน องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การที่พนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบปฏิบัติด้านต่าง ๆ อันเนื่องมาจากพนักงานส่วนตำบลส่วนใหญ่เป็นผู้ได้รับการบรรจุใหม่พร้อม ๆ กับการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี พ.ศ. 2538 และ 2539 ทำให้พนักงานเหล่านี้ขาดประสบการณ์ในการทำงานและปรากฏว่าพนักงานเหล่านี้บางคนไม่ได้ศึกษาระเบียบปฏิบัติให้ถ่องแท้ให้ละเอียดก่อนที่จะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหรือจัดทำงบประมาณ บางครั้งพนักงานเหล่านี้ปฏิบัติตามผู้บริหารหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ปฏิบัติงานผิดเพี้ยนไปจากระเบียบปฏิบัติ ทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา เช่น การปฏิบัติตามระเบียบด้านการเงิน เบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน ทำให้เกิดการเสี่ยงต่อการสูญหายของเงินและการทุจริตด้านการเงินหรือในบางครั้งการปฏิบัติงานมีลักษณะไม่โปร่งใสหรือมีเจตนาทุจริต เช่น การไม่ประกาศคำชี้แจงงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ประชาชนทราบ การไม่แต่งตั้งผู้ควบคุมงานจากกรรมการผู้มีความรู้ความชำนาญด้านช่าง การไม่ลงหลักฐาน การส่งมอบงานของผู้รับจ้าง

หรือกรณีที่กรรมการตรวจการจ้าง รับงานก่อนงานจะแล้วเสร็จ การปฏิบัติงานที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างและการจ่ายเงิน ทำให้กว่าร้อยละ 30 ของงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนลดลงถูกนำไปใช้ได้อย่างไม่เต็มที่ทำให้ประชาชนได้รับการพัฒนาหรือแก้ไข ปัญหาได้อย่างไม่เต็มที่หรือล่าช้า

1.2 ความไม่พร้อมด้านงบประมาณ ในปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดสรรรายได้ไม่สอดคล้องกับภารกิจอำนาจหน้าที่ แม้ว่ารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะมาจากฐานต่างๆ แต่ในความเป็นจริงรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 5 ซึ่งมีจำนวน 5,788 แห่ง จาก องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด 6,397 แห่ง (ในปี 2541) มีรายได้ไม่ถึง 3 ล้านบาท ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับรายจ่ายที่แต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องใช้จ่ายเพราะประมาณกว่าครึ่งหนึ่งของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้างและค่าตอบแทน จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเหลือรายได้ที่จะนำไปใช้จ่ายในการดำเนินงานที่ตามกฎหมายกำหนดไว้ไม่น้อยทำให้ไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ รัฐจำเป็นจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละปีเป็นจำนวนมาก แม้ว่าจะมีการขยายฐานการเก็บภาษีให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บได้กว้างและมากขึ้นเพียงใด องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 5 เหล่านี้ ก็ไม่มีศักยภาพที่จะจัดหารายได้หรือจัดเก็บรายได้ หรือนำมาใช้จ่ายได้อย่างเพียงพอ เนื่องจากสภาพแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 5 เป็นเขตพื้นที่ชนบทและมีประชากรอาศัยอยู่ไม่หนาแน่นนอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบล ยังประสบปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน

ในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีป้าย การเก็บค่าขยะ และรายได้ซึ่งมาจากค่าธรรมเนียมและนิติกรรมที่คินก็มีความไม่แน่นอนขึ้นกับสภาพเศรษฐกิจ นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบล ยังประสบปัญหาความไม่พร้อมด้านอาคารสถานที่ที่ทำงาน อุปกรณ์การทำงาน การสื่อสาร จำนวนบุคคลที่ไม่เพียงพอและความสามารถของบุคคลในการใช้งานพัสดุ เครื่องมือในการทำงานต่างๆ ความไม่พร้อมเหล่านี้ล้วนมีผลในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร

2. การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากการวิจัยพบว่าการจัดทำงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนตำบล มีลักษณะดังนี้

2.1 การจัดทำงบประมาณไม่ถูกต้อง องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งยังมีปัญหาด้านการจัดทำงบประมาณไม่ถูกต้อง เช่น จัดทำงบประมาณรายจ่ายบางประเภทไม่เหมาะสมกับการดำเนินการคลัง โครงการไม่มีรายละเอียดของเนื้อหาหรือคุณลักษณะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ในคำชี้แจงประกอบงบประมาณ ในลักษณะกว้างไม่สมเหตุและความจำเป็นมีการจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อขอครุภัณฑ์มอบให้กับหน่วยงานอื่นตั้งรายการใช้จ่ายครุภัณฑ์ในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและ

วัสดุ ไม่ประกาศเรื่องการ โอนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงงบประมาณให้ประชาชนทราบและไม่แจ้งแก่นายอำเภอ เป็นต้น ซึ่งผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาของสถาบันดำรงราชานุภาพ และกรมการปกครอง ซึ่งศึกษาไว้เมื่อปี 2539

2.2 การตั้งงบประมาณรายจ่ายในลักษณะที่ไม่เหมาะสม กล่าวคือ ยังมีองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จัดตั้งงบประมาณใช้จ่ายในเรื่องที่ไม่มีความจำเป็น เช่น ตั้งงบประมาณใช้จ่ายในเรื่อง กำจัดขยะมูลฝอยหรือการก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐานทั้งที่มีความจำเป็นน้อยกว่าปัญหาเรื่องการขาดแคลนน้ำหรือการพัฒนารายได้ให้กับประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะในช่วงที่มีวิกฤติเศรษฐกิจ เป็นต้น และการ จัดทำงบประมาณมีลักษณะกระจัดกระจายตามความต้องการของสมาชิก ซึ่งใช้ในการปฏิบัติโครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล มีลักษณะการหารเฉลี่ยทุกหมู่บ้าน โดยไม่ได้มาจากความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการขาดการประสานงานกับหน่วยงานและท้องถิ่นข้างเคียงและประสานงาน โครงการต่อเนื่องซึ่งจะทำให้สามารถประหยัดงบประมาณและโครงการมีคุณภาพเช่น กรณีโครงการขนาดใหญ่ เป็นต้น การจัดทำงบประมาณในลักษณะที่ไม่ถูกต้องขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังกล่าว เป็นการเปิดโอกาสให้การใช้จ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีจำนวนจำกัดถูกนำไปใช้เสริมความต้องการของหน่วยงานอื่นหรือถูกนำไปใช้ใน โครงการที่ไม่มีความจำเป็นหรือมีความจำเป็นน้อย นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีหลายองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ใช้จ่ายเงินตามแผนที่กำหนดไว้ ทำให้การใช้จ่ายซึ่งมีจำนวนจำกัดขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็น ไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

2.3 การจัดซื้อจัดจ้าง องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีปัญหาในการปฏิบัติด้านการจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้องตามระเบียบปฏิบัติ เช่น การกรอกรายการจัดซื้อจัดจ้างไม่ละเอียดครอบคลุมทุกรายการ การไม่อ้างเหตุผลความจำเป็นในการขออนุมัติจัดซื้อจัดจ้าง การไม่กำหนดระยะเวลาดำเนินการแล้วเสร็จ การปฏิบัติไม่ถูกต้องในเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง การลงรายมือชื่อของคณะกรรมการต่างๆไม่ครบถ้วน ไม่ลงรายการวันเดือนปีที่ตรวจรับพัสดุ ไม่ลงบัญชีคุมวัสดุครุภัณฑ์ นอกจากนี้การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ยังพบว่ายังมีองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งใช้วัสดุไม่เหมาะสมและไม่คุ้มค่า เช่น มีการจัดซื้อวัสดุมากเกินความจำเป็นซื้อวัสดุที่มีคุณภาพสูงเกินความจำเป็น และจัดซื้อโดยมีราคาสูงกว่าความเป็นจริง เป็นการไม่ประหยัด การรู้จักซื้อวัสดุครุภัณฑ์และการกระทำตามระเบียบที่ทางราชการกำหนดจะสามารถทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลประหยัดเงินงบประมาณด้านนี้เพื่อที่จะมีเงินเหลือไว้ในกิจการหรือดำเนินการด้านอื่นๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ในเรื่องนี้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ควรให้ความสนใจตรวจสอบการดำเนินงานการจัดซื้อจัด

จ้างของช่างโยธาเป็นพิเศษ เนื่องจากการลงโทษผู้กระทำผิดวินัยขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ช่างโยธาได้ดำเนินการผิดวินัยมากถึงร้อยละ 45 จากพนักงานส่วนตำบลทั้งหมด

2.4 การเบิกจ่ายเก็บรักษาเงิน ในทางปฏิบัติ พนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ ยังไม่ทราบหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายและการเก็บรักษาเงิน จากการตรวจสอบของกรมการปกครองพบการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบ เช่น กรรมการรับส่งเงินไม่ปฏิบัติตามคำสั่งแต่งตั้ง หลักฐานการเบิกจ่ายเงิน (ฎีกา) ไม่ถูกต้องครบถ้วน ผู้เบิกและผู้ตรวจและผู้อนุมัติฎีกาไม่ได้ลงลายมือชื่อ ไม่ใช่ใบมอบฉันทะในการรับเงินแทน การจัดทำบัญชีทะเบียนการจัดทำรายงานและงบการจ่ายไม่ถูกต้อง การนำเงินฝากธนาคารยังปฏิบัติไม่ถูกต้อง การเก็บรักษามีการปฏิบัติไม่ถูกต้อง การยกเลิกใบเสร็จรับเงินยังปฏิบัติไม่ถูกต้อง

การจัดทำบัญชีทะเบียนรายงานและงบการเงิน โดยไม่ถูกต้องเนื่องจากพนักงานส่วนตำบลไม่ได้ศึกษาระเบียบให้เข้าใจโดยละเอียดหรือเมื่อไม่เข้าใจและไม่ปรึกษาผู้รู้ ทำให้ผู้ปฏิบัติจะต้องมีความผิดพลาดวินัยหรือถูกเรียกเงินคืนกรณีได้รับการตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือในกรณีที่ผู้รับผิดชอบด้านการเงินดำเนินการบกพร่องเช่นนี้แล้วจะทำให้ผู้ตรวจสอบ เช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้บริหารตรวจสอบได้ยาก ทำให้เป็นช่องทางในการทุจริต ซึ่งในเรื่องนี้บุคคลที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องควรจะให้ความสนใจ เนื่องจากหัวหน้าส่วนการคลังได้รับการลงโทษทางวินัยมากถึงร้อยละ 29 จากผู้กระทำผิดของพนักงาน

2.5 การกำกับดูแล ตรวจสอบ ตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ได้บัญญัติในส่วนของการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ว่า ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยมีอำนาจเรียกสมาชิกสภา ผู้บริหาร พนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล มาชี้แจงตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดขององค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้ หากปรากฏว่าการกระทำของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการ ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอและหากปรากฏว่า การกระทำของผู้บริหารฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยความมั่นคงหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้ผู้บริหารพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ

นอกจากนี้ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีหน้าที่กำกับดูแล อีกหลายประการ เช่น การเปิดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติตำบล ข้อบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีและการตรวจสอบเรื่องการคลัง การบัญชี การเงินและการร้องเรียน เป็นต้น ตามที่กระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจให้ การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่ กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดไว้ อาจสรุปได้ 2 ประการใหญ่ ๆ คือ การกำกับดูแลโดยการออกกฎ ระเบียบ และการกำกับดูแลโดยให้บุคคลทำหน้าที่ตรวจสอบ ให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย

2.6 ปัญหาที่เกิดขึ้นในการกำกับดูแลและตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบล คือ

2.6.1 ปัญหาในการออกกฎระเบียบตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ คือ การออกกฎหมาย ระเบียบที่สลับซับซ้อน มีรายละเอียดขั้นตอนมากเกินไป ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ สามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจนทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบได้อย่างถูกต้องและการที่ ระเบียบกำหนดให้ใช้บังคับกับองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ในบางภาค หรือในบางพื้นที่ กล่าวคือ การกำหนดคร่าววัสดุ หรือการกำหนดค่าจ้างแรงงาน ซึ่งใน แต่ละท้องถิ่นแต่ละภาคย่อมมีสภาพที่แตกต่างกันไป การกำหนดในลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหา ในการปฏิบัติงานทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งพยายามหลีกเลี่ยงระเบียบกฎหมาย

2.6.2 ปัญหาในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล การที่ กฎหมายบัญญัติในลักษณะนี้ ทำให้ผู้ทำหน้าที่กำกับดูแล กับผู้ที่ถูกกำกับดูแลสับสนว่าในแต่ละ ฝ่ายใครมีอำนาจหน้าที่มากนักน้อยเพียงใด เพราะการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวเป็นเรื่องที่กว้าง ถ้ามอง ในแง่ดีก็นับว่าดี เพราะจะทำให้การกำกับดูแลเป็นไปอย่างได้ผล แต่ในทางปฏิบัติผู้ทำหน้าที่กำกับ ดูแลเกิดความสับสนว่าตนเองมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลได้มากน้อย เพียงใด ส่งผลให้การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งเป็นไปอย่างไม่เต็มที่ นอกจากนี้ จังหวัดและอำเภอยังขาดแคลนงบประมาณและวัสดุในการกำกับดูแล ทำให้การกำกับดูแลไม่มี ประสิทธิภาพเท่าที่ควรและอำเภอส่วนมากขาดแคลนบุคลากรในการกำกับดูแลตรวจสอบ การ ปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งไม่ยอมรับการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัด เนื่องจากมีความเห็นว่าตนเองเป็นนิติบุคคล การที่ผู้กำกับดูแลมิได้ทำหน้าที่อย่างเต็มที่นี้ ส่งผลให้ มีการร้องเรียนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในช่วงที่ผ่านมาเป็นจำนวนมาก และ จากการตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลปรากฏว่า ได้มีการกระทำผิดระเบียบ สูงมากเช่นกัน โดยเฉพาะในด้านการเงินการคลังและการพัสดุ

ปัญหาในการตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบล ในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน จำเป็นจะต้องมี ผู้ตรวจสอบการปฏิบัติงานว่าถูกต้องหรือไม่ เป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากมีองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากที่ปฏิบัติงานในลักษณะส่อทุจริตไม่โปร่งใส กล่าวคือ การปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จำเป็นต้องตรวจสอบ การทำงานได้แก่ ส่วนภูมิภาค คือ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด และอำเภอที่เป็นที่ตั้งขององค์การ

บริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องตรวจสอบการปฏิบัติงานต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ว่า เป็นไปอย่างถูกต้องตรงตามความต้องการของประชาชนหรือไม่ แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่เหล่านี้ จะต้องรับผิดชอบงานประจำซึ่งมีจำนวนมากและเป็นงานเร่งรีบ รวมทั้งเจ้าหน้าที่เหล่านี้ยังขาด ความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านการตรวจสอบโดยตรงและยัง ไม่มีความชัดเจนในบทบาทอำนาจหน้าที่ ของตนเอง ในด้านการเงินการคลังองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องได้รับการตรวจสอบความ ถูกต้องในการใช้จ่ายเงิน เป็นต้น แต่เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีหน่วยงานตรวจสอบ ภายนอกเป็นผู้ตรวจสอบภายใน คงมีแต่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นหน่วยงานตรวจสอบ ภายนอกเป็นผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการปฏิบัติด้านการเงิน การคลัง แต่ใน ข้อเท็จจริง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีบุคลากรไม่เพียงพอทำให้มีองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงร้อยละ 10 เท่านั้นที่ได้รับการตรวจสอบ ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากยังคงดำเนินการด้าน การเงิน การคลังผิดพลาด ซึ่งในเรื่องนี้เสมียนตราอำเภอสามารถเข้ามาช่วยตรวจสอบและชี้แนะ วิธีการดำเนินงานที่ถูกต้องให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย สำหรับในส่วนของประชาชน ที่จะต้องมีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วยนั้น ปรากฏว่า ต่อมามีบทบาทน้อยมากเนื่องจากยังขาดความรู้ ความเข้าใจการทำงานขององค์การบริหารส่วน ตำบล และไม่ทราบว่าตนเองสามารถมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน และตรวจสอบการปฏิบัติงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลได้เช่นไรมากนักเลย แล้ไหน อย่างไรก็ตามจากการเก็บข้อมูลภาคสนาม จากกลุ่มประชาชนพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนพอสมควร แม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่เคยตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่เคยตรวจสอบและไม่ทราบตัวโครงการกิจกรรมในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับวิธีที่ประชาชนใช้ในการตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล นายกองกิจการ บริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภา คือร้องคัดค้านกรณีพบการทำงานที่ไม่ถูกต้อง หรือทำการ ร้องเรียนหากเห็นว่ามีการทำงานที่ไม่โปร่งใส

จากการสอบถามกลุ่มตัวอย่างสามกลุ่มในเรื่องการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การ บริหารส่วนตำบล พบว่า ทั้งสามกลุ่มมีระดับการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วน ตำบล ในระดับปานกลาง จึงควรสนับสนุนให้ทั้งสามกลุ่มได้มีบทบาทร่วมกันในการตรวจสอบ การบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีความจริงจังมากขึ้น เพื่อที่จะกำกับดูแลให้การ ทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามความต้องการและ ความจำเป็นของประชาชนในพื้นที่

จากสรุปเรื่องร้องเรียนขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่รวบรวมโดยกรมการปกครอง พบว่า มีองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการร้องเรียน จำนวน 538 แห่ง จะคิดเป็นร้อยละ 8.41

ขององค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่านี้จะมีสัดส่วนน้อยมาก หากเทียบกับจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ ซึ่งมีจำนวนถึง 6,397 แห่ง (ในปี พ.ศ. 2541) แต่ไม่ได้หมายความว่าเมืองการบริหารส่วนตำบล ที่กระทำผิดเพียงแค่นี้มี 8 เท่านั้น ยังมี องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหนึ่งที่กระทำผิดระเบียบ โดยหน่วยงานที่ตรวจสอบและประชาชนไม่ทราบการกระทำผิด ดังกล่าวอยู่อีกเป็นจำนวนมาก

ผลการวิจัยในเรื่องปัญหาการจัดหางบประมาณ การจัดซื้อ จัดจ้าง การเบิกจ่ายและเก็บรักษาเงินและปัญหาการไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล มีความสอดคล้องกับผลการวิจัยของสถาบันดำรงราชานุภาพ กรมการปกครอง ซึ่งจัดทำในปี 2539 จึงเห็นได้ว่าในระยะที่ผ่านมา องค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่ได้รับการพัฒนาหรือมีขีดความสามารถในการพัฒนาซ้ำ ดังนั้น ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นก็จะยังคงเป็นปัญหาในปัจจุบันอยู่

ผลการสำรวจข้อมูลของศูนย์การศึกษาเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาตำบล (ศศพต.)

จากการรวบรวมแบบสอบถามจาก องค์การบริหารส่วนตำบล ทั่วประเทศ 1.224 ฉบับ นำมาวิเคราะห์เมื่อวันที่ 1 – 28 กุมภาพันธ์ 2544 พบว่าการขาดแคลนงบประมาณเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดในการจัดทำโครงการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้สำเร็จเป็นรูปธรรมและส่งผลกระทบต่อการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ตามไปด้วย

จากการสรุปผลการสัมมนาเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2541 ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร ได้สรุปประเด็นสภาพปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกเป็นด้านต่างๆ ดังนี้

1. ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้แก่

1.1 ปัญหาที่เกิดจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบ ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง สมาชิกบางส่วนมีผลประโยชน์จากการจัดซื้อ จัดจ้างกับองค์การบริหารส่วนตำบล ใช้เสียงข้างมากเผด็จการในสภา

1.2 ปัญหาที่เกิดจากคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ค่าตอบแทนน้อย แสวงหาประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่มีความรู้ในกฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการต่างๆ

1.3 ปัญหาที่เกิดจากพนักงานส่วนตำบล ได้แก่ การไม่เข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเอง ขัดแย้งกันเองในด้านต่างๆ ไม่มีความผูกพันกับพื้นที่ การบริหารบุคคลไม่ยึดหลักคุณธรรม ขาดความรู้ความเข้าใจในกฎระเบียบและหนังสือสั่งการต่างๆ ขาดความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ทั้งในกรณีปกติและเร่งด่วน

1.4 ปัญหาที่เกิดจากข้าราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ การไม่ลงพื้นที่ประสานปฏิบัติกับ องค์การบริหารส่วนตำบล ขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายระเบียบ ทำให้แนะนำขัดแย้งกัน

ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานเมื่อมีการโยกย้าย ไม่มีการตรวจสอบ กำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างต่อเนื่อง

1.5 ปัญหาที่เกิดจากประชาชนได้แก่ ขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. ด้านระบบงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.1 ปัญหาด้านการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ได้แก่ ผู้บริหารขาดวิสัยทัศน์และขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการจัดแผนพัฒนา ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญและไม่ปฏิบัติตามแผน แผนพัฒนาไม่สมบูรณ์ไม่ครอบคลุมปัญหาไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และขาดการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.2 ด้านการบริหารงานคลัง ได้แก่ การจัดเก็บภาษีไม่มีประสิทธิภาพ ฐานรายได้แคบ ทำให้มีรายได้น้อย บุคลากรขาดความรู้ในการปฏิบัติงาน การใช้จ่ายเงินไม่ถูกต้องตามระเบียบและไม่มีประสิทธิภาพ มีการทุจริตแสวงหาผลประโยชน์ การใช้จ่ายเงินไม่มีประสิทธิภาพ

2.3 ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และ องค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบ ประชาชนให้ความร่วมมือกับกิจกรรมน้อย

3. ด้านกระบวนการตรวจสอบขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

3.1 ระบบการตรวจสอบที่กระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครองกำหนดมีจุดอ่อนที่การตรวจสอบยังไม่ได้ผลจริงจัง ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งมีการทุจริตและมีการบริหารงานและสั่งการ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย

3.2 การตรวจสอบในภาคประชาชนยังไม่เข้มแข็ง

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและผลสรุปจากการสัมมนาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหาในการบริหารงาน ซึ่งอาจแบ่งเป็นกลุ่มปัญหาด้านต่างๆ ได้แก่

1. กลุ่มปัญหาด้านบุคลากร เช่น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บริหาร และพนักงานส่วนตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ ขาดความรู้ในด้านระเบียบกฎหมายวิธีปฏิบัติ นอกจากนั้นในส่วนของข้าราชการส่วนภูมิภาคและประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดความรู้ในบทบาทอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบลขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน เป็นต้น

2. กลุ่มปัญหาด้านระบบการบริหารงาน เช่น ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาในการจัดทำแผนพัฒนา ปัญหาการบริหารงานคลังและการเงินการบัญชี เป็นต้น

3. กลุ่มปัญหาด้านระบบการตรวจสอบ เช่น ระบบการตรวจสอบมีจุดอ่อน การตรวจสอบในภาคประชาชนยังไม่เข้มแข็ง เป็นต้น

2. งานวิจัยต่างประเทศ

โฮลโลเวย์ (Holloway. 1951 : 101-103) ศึกษาเรื่องโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนด มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน มีการบริหารการเงินการคลังที่ประชาชนและสมาชิกในชุมชนจะต้องมีส่วนร่วมในการบริหารการควบคุมและการตรวจสอบดูแล

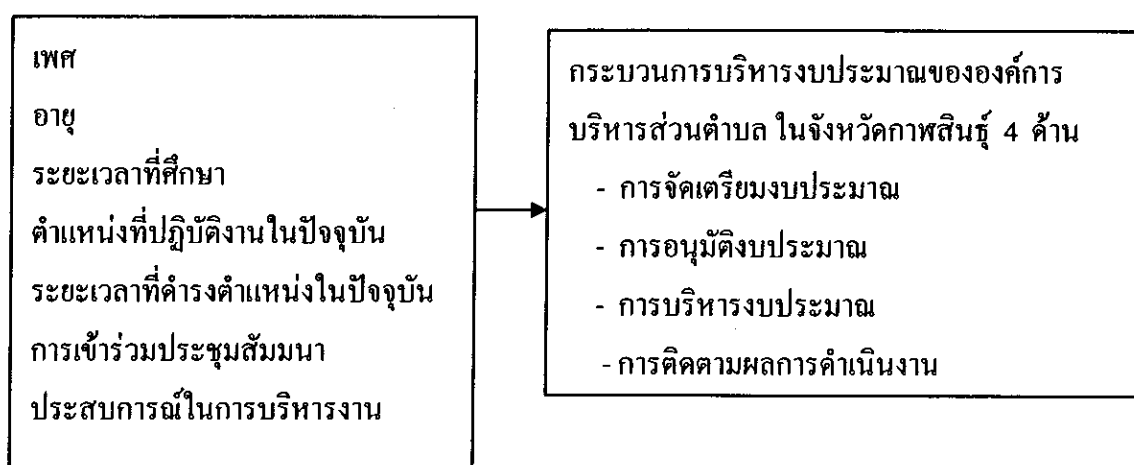
มอนตาญู (Montagu. 1984 : 574) ได้ศึกษาเรื่องระบบการคลังและการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า เป็นการปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมกับความรับผิดชอบ ซึ่งสามารถจะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการ ส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ และพบว่า ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารงบประมาณให้ตรงกับความต้องการของประชาชน

7. กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมากำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตามกระบวนการบริหารงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ดังนี้

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

ตัวแปรตาม (Dependent Variable)



แผนภาพที่ 3 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้