

## บทที่ 2

### เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาปัญหาในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานที่วิจัยที่เกี่ยวข้อง ตามลำดับดังนี้

1. บริบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม
2. แนวคิดและทฤษฎี
  - 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
  - 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
  - 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ
  - 2.4 ระบบงบประมาณ
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
4. กรอบแนวคิดของการวิจัย

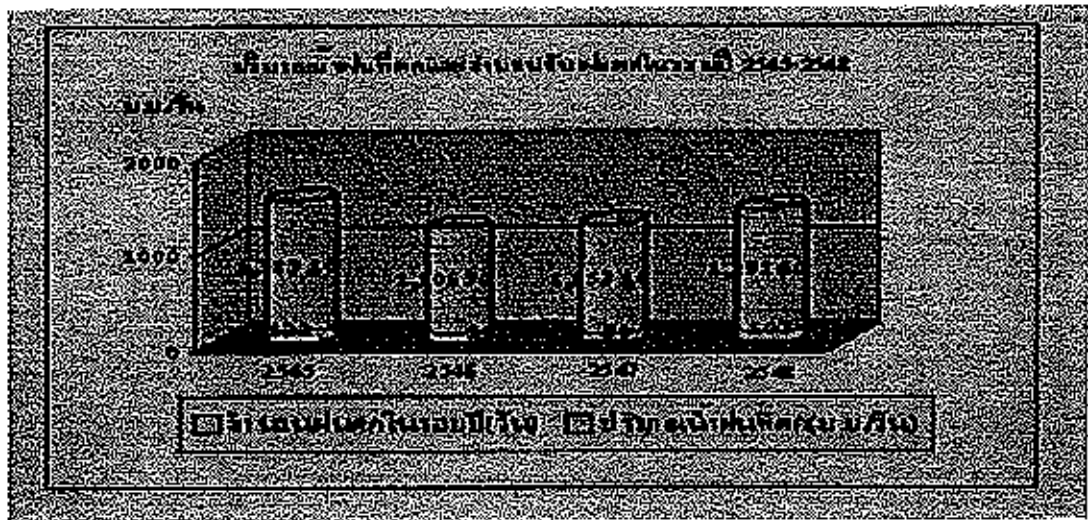
#### บริบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

##### 1. สภาพทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2478 มีพื้นที่ความรับผิดชอบนอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาล ภายหลังจากได้ยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2537 ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่สำหรับดำเนินกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ ต่อมารัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2540 ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ใหม่ โดยให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน โดยให้มีพื้นที่ทั้งจังหวัดเป็นพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

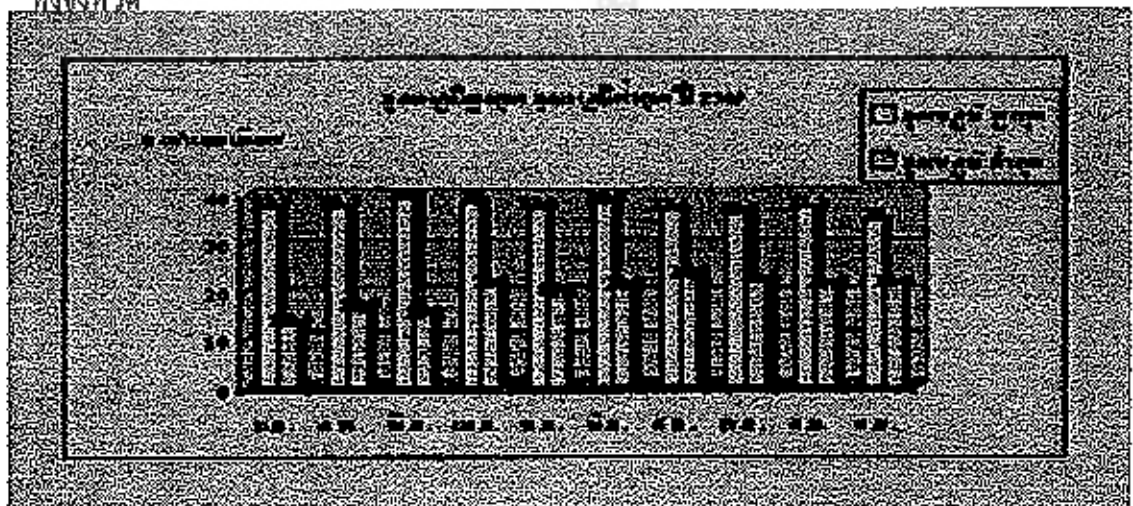


เนื่องจากจังหวัดมหาสารคาม เป็นเมืองเก่าแก่มากมาแต่อดีต ดังนั้นลักษณะของเมืองโบราณและแหล่งน้ำธรรมชาติจึงปรากฏให้เห็นจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะแม่น้ำชีซึ่งไหลผ่านมหาสารคามนั้นกล่าวกันว่า เป็นตอนที่ไหลผ่านที่ราบต่ำตัวลำน้ำที่คดเคี้ยวมีการเปลี่ยนแปลงการเดินทางหลายครั้ง ดังนั้นจึงปรากฏมีรอยลำน้ำที่ขาดเรียกว่า กุด มากมาย ทั้งทางฝั่งเหนือและทางตอนใต้ของแม่น้ำชี โดยเฉพาะทางตอนใต้ที่มีร่องรอยของเมืองโบราณใหญ่อยู่หลายเมือง โดยเฉพาะที่บ้านค้อน้อย ซึ่งอยู่ทางตอนใต้ของเมืองมหาสารคามภายในเมืองโบราณแห่งนี้มีโคกเนินหลายแห่ง มีเศษกระเบื้องสมัยทวารวดีและลพบุรี มีคูน้ำและกำแพงเมืองชั้นเดียว รอบนอกตัวเมืองมีสระน้ำหลายแห่ง เส้นทางการคมนาคมที่ปรากฏในอดีตนั้นก็คือคันดินที่เป็นถนนตัดออกจากตัวเมืองทางด้านตะวันออกผ่านหมู่บ้านค้อใหญ่ บ้านนางโย บ้านส่อง ไปยังเมืองโบราณอีกเมืองหนึ่ง คือบ้านเชียงเทียน สองข้างทางมีร่องรอยของชุมชน โบราณและสระน้ำเป็นระยะเมืองเชียงเทียนมีคูน้ำและกำแพงเมืองยังคงอยู่ในสภาพที่ดีดูเมืองกว้าง โดยเฉลี่ย 30 เมตรขึ้นไป ภายในตัวเมืองมีโคกและเนินหลายแห่ง มีการขุดค้นพบเศษกระเบื้องทั้งสมัยทวารวดีและลพบุรีปรากฏร่องรอยของสระน้ำและพื้นดินมากมาย (สำนักงานจังหวัดมหาสารคาม, 2550 : 1) มหาสารคาม ตั้งอยู่กึ่งกลางภาคอีสาน บริเวณที่ตั้งตัวเมืองเป็นเนินสูงหรือมองห่างจากลำน้ำชีประมาณ 3 กิโลเมตร มีเนื้อที่ทั้งหมด 5,228,843 ตารางกิโลเมตร หรือ 3,600,010.2 ไร่ ลักษณะพื้นที่ของจังหวัดมหาสารคาม เป็นที่ราบถูกคลื่นสูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 130-230 เมตร ที่ตั้งเมืองเป็นที่สูงสุดเหมือนหลังเต่าแล้วลาดลงไปทุกทิศ ไม่มีภูเขา เป็นทุ่งนาสลับกับป่าโปร่ง ป่าไม่มีอยู่ทางด้านทิศตะวันออกเฉียงใต้ ด้านอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย อำเภอนาโพธิ์ อำเภอบรบือ และอำเภอนาเชือก กับทางด้านทิศใต้ในเขตอำเภอโกสุมพิสัยและอำเภอยางชุมน้อย สภาพของป่าเป็นป่าโคก มีไม้ พดุง เหียง ตูมถา กระบอก เต็ง รัง ปญญาสำคัญในเมืองมหาสารคามคือเรื่อง ดิน เพราะดินไม่ดี เป็นลักษณะของดินตะกอนเก่ามีดินเค็มมาก อำเภอที่ประสบปัญหาเรื่องดินเค็มหนักที่สุดก็คือ อำเภอนาโพธิ์และอำเภอบรบือ สภาพภูมิอากาศของจังหวัดมหาสารคาม มีความแตกต่างจากจังหวัดอื่นที่อยู่เขตรอบนอกของภาค เพราะมหาสารคามอยู่ตรงกึ่งกลางภาคในเขตที่เรียกว่า เป็นเขตเงาฝนจึงมีฝนน้อยกว่าจังหวัดอื่น ๆ ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยของมหาสารคาม 1,231.8 มิลลิเมตรต่อปี (ผังแผนภูมิที่ 1 และที่ 2)



แผนภูมิที่ 1 ปริมาณน้ำฝนปี 2545-2548 ของจังหวัดมหาสารคาม  
ที่มา : สำนักงานอุตุนิยมวิทยามหาสารคาม. 2550 : 2

อุณหภูมิเฉลี่ยต่ำสุดประมาณ 18.94 องศาเซลเซียส และเฉลี่ยสูงสุดประมาณ 32.27 องศาเซลเซียส (ดังแผนภูมิที่ 2) แต่ในระยะเดือนสิงหาคมถึงกันยายน อันเป็นช่วงที่มีจะมี ดิเปรชันเกิดขึ้นในทะเลจีนใต้และเคลื่อนผ่านเข้ามาในภาคอีสานนั้น มหาสารคามมักจะประสบ ภาวะฝนตกหนักและน้ำท่วม บางทีฝนตกพริ้ว ๆ ติดต่อกันหลายวัน ชาวมหาสารคามเรียกลักษณะ ฝนพริ้วแบบนี้ว่า ฝนริน ในช่วงหน้าร้อนอากาศค่อนข้างร้อนจัดและมีหมอกแดด (ฟ้าหลัว) ไปทั่ว ทั้งจังหวัด



แผนภูมิที่ 2 อุณหภูมิสูงสุด และอุณหภูมิต่ำสุด ปี 2549 ของจังหวัดมหาสารคาม  
ที่มา : สำนักงานอุตุนิยมวิทยามหาสารคาม. 2550 : 1

### 3. ลักษณะภูมิประเทศและโครงสร้างทางธรณีวิทยา

ลักษณะภูมิประเทศของจังหวัดมหาสารคามเป็นที่ราบลูกคลื่น (Rolling Alain) ตัวเมืองมหาสารคามตั้งอยู่บนเนินสูงของลูกคลื่น หรือที่ชาวอีสานเรียกว่า มอ กล่าวคือที่ตั้งเมืองมีลักษณะคล้ายหลังเต่าแล้วจะค่อยๆ ลาดลงไปรอบเมืองทุกด้านสังเกตได้จากเมื่อเรานั่งรถเข้าสู่ตัวเมืองไม่ว่าจะมาจากบ้าน ไร่หรือยี่ตึก กาฬสินธุ์ หรือขอนแก่นก็ตาม พอจะถึงตัวเมืองถนนจะค่อย ๆ สูงขึ้น อีกประการหนึ่งสังเกตได้จากบึงที่เกิดน้ำท่วมครั้งใหญ่คือ บึง พ.ศ. 2521 รอบ ๆ ตัวเมืองน้ำจะท่วมทั้งหมดเหลือเพียงตัวเมืองมหาสารคามเป็นเกาะอยู่เท่านั้น แหล่งน้ำธรรมชาติที่สำคัญของจังหวัดมหาสารคามมี ดังนี้

ลำน้ำชี ไหลผ่านท้องที่อำเภอ โกลสุมพิสัย อำเภอกันทรวิชัย และอำเภอเมือง  
ลำน้ำพอง ไหลผ่านท้องที่ตอนเหนือของจังหวัด และเป็นเส้นแบ่งเขตจังหวัด

มหาสารคามกับขอนแก่น

ห้วยตะคาม อยู่ในท้องที่อำเภอเมืองมหาสารคาม

ห้วยสายบาตร อยู่ในท้องที่อำเภอเชียงยืน

ห้วยเสียว อยู่ในท้องที่อำเภอบรบือและอำเภอกวาปีปทุม

ลำตา ลำทับพลา ห้วยฉนวน ห้วยหว้า อยู่ในท้องที่อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย

กุดนางใย กุดผักชี กุดแดง อยู่ในท้องที่อำเภอเมืองมหาสารคาม

บึงบอน บึงกุย อยู่ในท้องที่อำเภอ โกลสุมพิสัย

หนองแวง หนองพุ่ม หนองอีเก้ง อยู่ในท้องที่อำเภอกวาปีปทุม

### 4. ลักษณะอากาศ

เนื่องจากจังหวัดมหาสารคามตั้งอยู่ใจกลางของภาคอีสาน ลักษณะอากาศจึงมีความแตกต่างจากจังหวัดอีสานรอบนอกอยู่บ้างกล่าวคือมหาสารคาม ได้รับปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยต่อปีต่ำกว่าหลายจังหวัดในภาคอีสาน คือประมาณ 1,300 มิลลิเมตร ในขณะที่จังหวัดภาคอีสานรอบนอกเช่น อุรธานี 1,400 มิลลิเมตร หนองคายสกลนคร 1,500 มิลลิเมตร นครพนม 2,000-2,500 มิลลิเมตร และอุบลราชธานี 1,600-1,700 มิลลิเมตร มหาสารคามจึงมีลักษณะอยู่ในเขตของเงาฝน (ฝ่ายปริมาณเอกสารและจดหมายเหตุ. 2543)

## 5. การปกครอง จังหวัดมหาสารคามแบ่งการปกครองเป็น 3 ส่วน คือ

การบริหารราชการส่วนกลาง มีหน่วยงานสังกัดส่วนกลางของกระทรวงทบวงกรม และรัฐวิสาหกิจทั้งหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ของจังหวัดมหาสารคาม 31 หน่วยงาน การบริหารราชการส่วนภูมิภาคประจำจังหวัด 26 หน่วยงาน แบ่งการปกครองออกเป็น 11 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ 133 ตำบล (องค์การบริหารส่วนตำบล 131 แห่ง) 1,944 หมู่บ้าน การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลเมือง 1 แห่ง สุขาภิบาล 10 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 126 แห่ง การบริหารราชการส่วนกลาง ที่มีหน่วยงานในจังหวัดฯ เช่น มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ศูนย์พัฒนาที่ดิน มหาสารคาม ไปรษณีย์โทรเลข การไฟฟ้าฝ่ายผลิต เป็นต้น การบริหารราชการส่วนภูมิภาค แบ่งการปกครองออกเป็นอำเภอและกิ่งอำเภอ ดังนี้ อำเภอเมืองมหาสารคาม อำเภอโกสุมพิสัย อำเภอบรบือ อำเภอวาปีปทุม อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย อำเภอเชียงยืน อำเภอกันทรวิชัย อำเภอนาเชือก อำเภอนาคู อำเภอแกลง อำเภอขามเฒ่า อำเภอภูเวียง และอำเภอชื่นชม การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม เทศบาลเมืองมหาสารคาม เทศบาลตำบลแวงน่าง อำเภอเมืองมหาสารคาม เทศบาลตำบลหนองแสง อำเภอวาปีปทุม เทศบาลตำบลโลกพระอำเภอกันทรวิชัย เทศบาลตำบลนาคู่อำเภอนาคู เทศบาลตำบลนาเชือก อำเภอนาเชือก เทศบาลตำบลหัวขวางอำเภอโกสุมพิสัย เทศบาลตำบลบรบืออำเภอบรบือ เทศบาลตำบลเชียงยืน อำเภอเชียงยืน เทศบาลตำบลแกลง อำเภอแกลง และเทศบาลตำบลพยัคฆภูมิพิสัย อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในสังกัดจังหวัดมหาสารคามมีรายชื่อแบ่งตาม อำเภอและกิ่งอำเภอดังนี้

- 5.1 อำเภอเมืองมหาสารคาม ได้แก่ เขวา ตาดพัฒนา โลกก่อ แวงน่าง คอนหว่าน ท่าสองคอน เก่งเลิงงาน ท่าชุม ห้วยแอ่ง เกิง หนองงูเหลือม บัวค้อ หนองโน
- 5.2 อำเภอโกสุมพิสัย ได้แก่ หัวขวาง ยางน้อย วังยาว แก้งแก เหล่าเขวาไร่ หนองเหล็ก-หนองบอน หนองบัว โพนงาม แหง เชื่อน ยางท่าแจ้ง แห่ได้ หนองกุงสวรรค์ เลิงใต้
- 5.3 อำเภอบรบือ ได้แก่ บรบือ คำพิ บ่อใหญ่ โนนแดง หนองจิก หนองคูขาด โนนราษี หนองม่วง วังใหม่ วังไชย บัวมาศ หนองโก
- 5.4 อำเภอวาปีปทุม ได้แก่ หนองมั่ง เสือไถ่ ดงใหญ่ โพธิ์ชัย หัวเรือ จัวบา ขามป้อม หนองไฮ บ้านหวาย นาคำ ประชาพัฒนา แคน หนองพุ่ม หนองแสน โลกสี
- 5.5 อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย ได้แก่ ปะหลาน เข็กคำ นาสินวน ราษฎร์เจริญ เวียงสะอาด เมืองตา ตานสะแก ก้านปู เวียงชัย หนองบัว ราษฎร์พัฒนา

- 5.6 อำเภอเชียงยืน ได้แก่ เชียงยืน หมองซอน คอนเงิน นาทอง เลือเต่า กู่ทอง  
โพน
- 5.7 อำเภอนาเชือก ได้แก่ นนเชือก หมองดง เขวาไร่ หมองเม็ก ลำโรง หมองเรือ  
ปอพาน หมองโพธิ์ หมองแดง สันป่า
- 5.8 อำเภอนาดูน ได้แก่ หัวดง ดงบัง ดงยาง หมองไผ่ หมองดู่ กู่สันตรัตน์
- 5.9 อำเภอกันทรวิชัย ได้แก่ โลกพระ ขามเรียง นาสีนวน เขวาไร่ ศรีสุข มะค่า  
ท่าขอนยาง กุดไสิ้จ้อ คันทราราษฎร์ ขามเฒ่า
- 5.10 อำเภอขามศรีสุราช ได้แก่ ขามศรีสุราช นาภู แวงดง หมองบัวตันตุ  
ขามเรียม บ้านกู่ดงเมือง
- 5.11 อำเภอแกดำ ได้แก่ แกดำ มีดรวภาพ วังแสง โนนภิบาล หมองดู่
- 5.12 กิ่งอำเภอกุดรัง ได้แก่ กุดรัง นาโพธิ์ เลิงแฝก หมองเวง หัวเตย
- 5.13 กิ่งอำเภอชื่นชม ได้แก่ ชื่นชม กุดปลาตุก หมองดู่ เหล้าดอกไม้

มหาสารคามแบ่งการปกครองออกเป็น อำเภอรวม 10 อำเภอ คืออำเภอเมือง  
พยัคฆภูมิพิสัย วาปีปทุม บรบือ โกสุมพิสัย กันทรวิชัย เชียงยืน นนเชือก นาดูน และอำเภอแกดำ  
ที่น่าสังเกตต่อไปก็คือ มหาสารคามมีสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาถึง 8 แห่ง อันมีผลต่อ  
การปกครองและความเป็นอยู่ของเมืองนี้อีกทางหนึ่งด้วย นอกจากนี้ยังมีโรงเรียนอีก 617 โรงเรียน  
โรงพยาบาล 7 โรงเรียนและสถานีอนามัยอีก 62 แห่ง (สำนักงานจังหวัดมหาสารคาม. 2550 : 19)

## 2. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การ  
บริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 8-10 โดยแบ่งโครงสร้างออกได้ดังนี้

2.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ มีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติ  
บัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ประกอบด้วยสมาชิกที่  
ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมาตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดมีหน้าที่หลักในการออก  
ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับบังคับใช้ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ และควบคุมการ  
ปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัด ผู้ดำรงตำแหน่งใน  
สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วย

### 2.2 ฝ่ายบริหาร พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาองค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเป็นผู้

ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดควบคู่ไปกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ ในราชการส่วนจังหวัด ตามกฎหมายกำหนดไว้ โดยรับผิดชอบต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในอันที่จะดำเนินกิจการให้สำเร็จลุล่วงเพื่อความผาสุกของประชาชนและในส่วนราชการมีได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นข้าราชการประจำ ทำหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาและบริหารรอง จากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แบ่งส่วนราชการ ดังนี้

2.2.1 สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ความรับผิดชอบ เกี่ยวกับราชการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ กอง หรือส่วนราชการใด ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทางและ แผนการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยรวมทั้งกำกับและเร่งรัด การปฏิบัติราชการของส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามนโยบายแนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการขององค์การส่วนจังหวัด

2.2.2 กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ความรับผิดชอบ เกี่ยวกับงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การประชุมกรรมการต่าง ๆ ของสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำระเบียบวาระการประชุม รายงานการประชุม การติดตามผล การปฏิบัติตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือกรรมการต่างๆ ของสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดงานเกี่ยวกับระเบียบวาระการประชุม รายงานการประชุม การติดตามผลการปฏิบัติตาม มติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานเกี่ยวกับระเบียบกฎหมายข้อบังคับ การประชุมการตั้ง กระทั่งตามข้อซักถามของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานระเบียบการทะเบียนประวัติและสถิติ สวัสดิการของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

2.2.3 กองแผนและงบประมาณ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานวิเคราะห์ นโยบายและแผนงานการจัดการทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การประสานการจัดทำ แผนพัฒนาทั้งจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด งานคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดซื้อบัญชีราย งบประมาณรายจ่ายประจำปี การตรวจติดตามและประเมินผลแผนงานและโครงการ การจัดระบบ ข้อมูลองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

2.2.4 กองคลัง มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการจ่าย การรับ การนำส่งเงิน การเก็บรักษาเงิน และเอกสารทางการเงิน การตรวจสอบใบสำคัญ ฎีกา งานเกี่ยวกับ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน เงินบำเหน็จ บำนาญ เงินอื่น ๆ งานเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ ฐานะทางการเงิน การจัดสรรเงินต่าง ๆ การจัดทำบัญชีทุกประเภท ทะเบียนคุมเงินรายได้ และ



รายจ่ายต่าง ๆ การควบคุมการเบิกจ่าย งานทำงบทดลองประจำเดือน ประจำปี งานเกี่ยวกับการพัสดุขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และ งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

2.2.5 กองช่าง มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสำรวจ ออกแบบ การจัดทำข้อมูลทางค้ำวิศวกรรม การจัดเก็บและทดสอบคุณภาพวัสดุ งานออกแบบและเขียนแบบ การตรวจสอบการก่อสร้าง งานการควบคุมอาคารตามระเบียบกฎหมายงานแผนการปฏิบัติงาน การก่อสร้างและซ่อมบำรุง การควบคุมการก่อสร้างและซ่อมบำรุงงาน แผนงานด้านวิศวกรรมเครื่องจักรกล และการรวบรวมประวัติ ติดตาม ควบคุมการก่อสร้างและซ่อมบำรุง รักษา เครื่องจักรกล และยานพาหนะ งานเกี่ยวกับแผนงาน ควบคุม เก็บรักษา การเบิกจ่ายวัสดุ อุปกรณ์ อะไหล่ น้ำมันเชื้อเพลิง และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

2.2.6 หน่วยตรวจสอบภายในมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการตรวจสอบบัญชีเอกสารเบิกจ่าย เอกสารการรับเงินทุกประเภท ตรวจสอบการเก็บรักษาหลักฐานทางการบัญชี งานตรวจสอบพัสดุและการเก็บรักษา งานตรวจสอบทรัพย์สินและการทำประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและงานอื่นที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

## แนวคิดและทฤษฎี

### 1. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

#### 1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการ ได้กล่าวถึงความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ดังนี้  
 สร้อยตระกูล อรรถมาณะ (2540 : 4) กล่าวถึงความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบาย มีความหมายว่า หลักวิถึปฏิบัติสาธารณะ ซึ่งถือเป็นแนวทางดำเนินการ ซึ่งคำว่านโยบายมาจาก “นย + อุบายะ” ซึ่งคำว่า นย (นยะ) หมายถึงแก้ความที่ส่อให้เข้าใจตนเอง ซึ่งหมายถึงแนวทางนั่นเอง ดังนั้น นย + อุบายะ ก็คืออธิบายหรือกลเม็ดที่จะชี้ทางไปสู่วัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ส่วนนโยบายในภาษาอังกฤษ มาจากคำว่า Policy มีความหมายว่าแนวทางปฏิบัติของบ้านเมืองหรือหมู่ชน(มาจากรากศัพท์ภาษากรีก ซึ่งหมายถึง พลเมือง เมืองรัฐ รัฐบาล ผสมกับภาษาละติน Politusซึ่งแปลว่า ได้ตกแต่งขัดเกลากแล้ว) ดังนั้น นโยบาย จึงหมายถึง อุบายหรือกลเม็ดที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ ได้พิจารณาเห็นว่าเป็นทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายของส่วนรวม ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเหมาะสมที่สุดแล้ว ส่วนคำว่าสาธารณะ พิจารณาได้จากรากศัพท์ใน 2 แห่งคือ

1.1 คำว่าสาธารณะ หรือ Public มาจากคำว่า Pubes ซึ่งหมายถึง ความเป็นผู้ใหญ่ (Maturity) อันหมายถึงความสามารถที่จะเข้าใจผลการกระทำของบุคคลที่มีต่อคนอื่น อันเป็นความสามารถที่จะเห็นมากไปกว่าเรื่องของตัวเอง

1.2 คำว่า Public มาจากภาษากรีกว่า Konion ซึ่งมาจากคำว่า Kom-ois หมายถึง ร่วมกัน (Common) นโยบายสาธารณะจึงมีความหมายค่อนข้างกว้าง

กิติพงษ์ นามวงศ์ (2546 : 10-11) ประมวลความหมายของนโยบายสาธารณะในทัศนะของนักวิชาการต่างชาติ ไว้ซึ่งนำมาสรุปโดยสังเขปได้ดังนี้

โทมัส อาร์ ดาย (Thomas R. Dye) กล่าวว่าไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ อะไรก็ตามที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ (whatever governments choose to do or not to do)

เจมส์ เอ็นเดอร์สัน (James E. Anderson) นโยบายสาธารณะ คือ การกระทำบางอย่างที่มีการวางวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหา หรือเกี่ยวข้องกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยจะมีการนำไปปฏิบัติโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ (A purposive cause of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern)

เดวิท แอสตัน (David Easton) นโยบายสาธารณะ เป็นเรื่องของการจัดสรรคุณค่าและผลประโยชน์ต่าง ๆ อย่างเป็นทางการ (Authoritative allocation of values)

ฮาร์โอด ลาสเวล และ อะบราฮาม แคพแลน (Harold Lasswell and Abraham Caplan) นโยบายสาธารณะ หมายถึงแผนงานหรือโครงการที่กำหนดขึ้นอันประกอบด้วยเป้าหมาย คุณค่าและการปฏิบัติต่าง ๆ (A projected program of goals values and practices) เป็นแนวทางที่มีการกำหนดว่าใครจะได้อะไร เมื่อใด และอย่างไร

กล่าวโดยสรุป นโยบายสาธารณะคือนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ซึ่งอาจเป็นองค์กรหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายภายใต้ระบอบการเมืองนั้น ๆ จะครอบคลุมตั้งแต่สิ่งที่รัฐบาลตั้งใจกระทำหรือไม่กระทำ การตัดสินใจของรัฐบาลในการแย่งสรรทรัพยากรหรือคุณค่าต่าง ๆ ในสังคม กิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาล รวมถึงผลสำเร็จที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล โดยมีจุดมุ่งหมายอยู่ภายใต้กฎพื้นฐาน 2 ประการคือเน้นเรื่องแนวทางในการปฏิบัติงานของรัฐบาลและ โครงการสำคัญ ๆ ที่รัฐบาลจัดให้มีขึ้น โดยกำหนดถึงวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลตามที่ต้องการ

## 1.2 ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะนอกจากเป็นเครื่องชี้ว่าการบริหารงานของรัฐบาลหรือหน่วยราชการระดับต่างๆแล้วยังเป็นสิ่งกำหนดลักษณะการจัดสรรประโยชน์หรือสิ่งที่จัดได้ว่าเป็นคุณค่าให้แก่ปัจเจกชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆในระบบสังคมการเมือง ดังที่ ลาสเวลล์ กล่าวไว้ว่านโยบายสาธารณะก็คือ การกำหนดว่าใครจะได้อะไร เมื่อใดและอย่างไร (Who get what, When and How?) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของการได้เสียผลประโยชน์ของประชาชนทุกคนในสังคมจะนั้น บุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความรู้ความเข้าใจและมีโอกาสเข้าถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะได้มากกว่าจึงอยู่ในฐานะที่ได้รับและสามารถหาผลประโยชน์จากนโยบายสาธารณะ ได้มากกว่า ส่วนกลุ่มคนที่ไม่มีความรู้หรือไม่สนใจ หรือไม่สามารถเข้าถึงแหล่งอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะย่อมอยู่ในฐานะเสียเปรียบ นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะยังมีความสำคัญต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวมอีกด้วย เพราะผลกระทบทที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่กำหนดว่าใครหรือกลุ่มใดในสังคมจะได้รับจัดสรรอะไร เมื่อไร และอย่างไรเท่านั้น หากยังมีส่วนกำหนดผลประโยชน์ของประเทศและสังคมส่วนรวม กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมทั้งความสงบสุข ความเป็นธรรมและความมั่นคงของส่วนรวมด้วย ในขณะที่ขบวนการปรับเปลี่ยนนโยบายสาธารณะระดับชาติในบางเรื่อง เช่น การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน การแก้ไขกฎหมาย เป็นต้น ล้วนมีผลกระทบอย่างกว้างขวางและยาวนาน นโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญต่อนักการเมือง ประชาชน นักวิชาการ และข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

กิติพงษ์ นามวงศ์ (2546 : 14) สรุปความสำคัญของนโยบายสาธารณะที่มีต่อการบริหารงานในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. นโยบายเป็นเครื่องชี้การวางแผน กล่าวคือเป็นเครื่องชี้หน้าที่เป็นกลไกและวิธีการที่จะนำไปสู่เป้าหมายของแผนที่วางไว้และชี้ว่าการตัดสินใจในเรื่องต่อไปนี้
  - 1) การกำหนดเป้าหมายที่ต้องการจะไปถึง
  - 2) หลักการและกลไกวิธีที่จะหาทางปฏิบัติการให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น
  - 3) เตรียมการสนับสนุนต่าง ๆ เพื่อให้ลงมือปฏิบัติการได้ตามแผนที่วางไว้
2. นโยบายเป็นเครื่องชี้การบริหาร กล่าวคือนโยบายจะเป็นตัวชี้ในการบริหารในด้านต่าง ๆ ดังนี้
  - 1) ช่วยสนับสนุนให้มีการตัดสินใจในทิศทางที่ถูกต้อง
  - 2) ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร
  - 3) เป็นเครื่องมือในการประสานงาน

กล่าวโดยสรุปได้ว่าการกำหนดนโยบายของหน่วยงานเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการวางแผน รวมทั้งการกำหนดลักษณะโครงการ กิจกรรมหน่วยงานและการเตรียมการอื่น ๆ นโยบายจึงเป็นส่วนสำคัญในการตัดสินใจ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมากในกระบวนการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ

### 1.3 ขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดเช่นเดียวกับกิจกรรมในรูปแบบอื่น ๆ ขั้นตอนนโยบายที่นักวิชาการแต่ละคนจัดแบ่งไว้จะมีความหลากหลายแตกต่างกันไป แต่โดยทั่วไปมักจัดแบ่งเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ดังนี้ (สุภชัย ยาวะประภาส. 2544 : 33-129)

1.3.1 ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy determination) หมายถึงการระบุประเด็นปัญหาการพัฒนาทางสังคมและการเสนอทางเลือกที่เหมาะสม เพื่อกำหนดนโยบาย

1.3.2 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) หมายถึงการกระตุ้นหรือผลักดันองค์กรที่รับผิดชอบให้สามารถปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดขึ้นให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการผลิตผลลัพธ์ออกมา หรือการทำให้สำเร็จ ซึ่งหมายถึงว่าต้องมีนโยบายเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการนำไปปฏิบัติและการปฏิบัติก็คือการทำให้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้นั่นเอง

1.3.3 ขั้นตอนประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation) หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการ การเปรียบเทียบที่ขาดผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติกับสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งกิจกรรมจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลาในทุกขั้นตอนของนโยบาย โดยอย่างน้อยการประเมินจะต้องให้ทราบว่าเป้าหมายหรือจุดประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้คืออะไรมีการปฏิบัติได้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ดังกล่าวอย่างไรบ้างและมากน้อยเพียงใด

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ขั้นตอนของนโยบายจำนวนได้ 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย เป็นการระบุประเด็นปัญหาที่จะแก้ไขและนำเสนอทางเลือกที่คิดว่ามีความเหมาะสมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการผลิตผลลัพธ์หรือการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการที่จัดทำขึ้นตามแนวนโยบายที่วางไว้ และขั้นตอนสุดท้ายคือการประเมินผลนโยบาย ว่าขั้นตอนต่าง ๆ ของนโยบายได้มีการนำไปปฏิบัติอย่างไร และบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ อย่างไร และมากน้อยเพียงใด ควรมีการปรับปรุงหรือเพิ่มประสิทธิภาพอย่างไร

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

ในหัวข้อนี้จะนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน โดยสรุปดังนี้

ลูเธอร์ กูลิค และ ลินคอล์น ยอร์ลิก Luther Gulic และ Lyndall Urwick

ได้เสนอหลักการบริหาร 7 ประการ ได้แก่ (คูวิทย์ เข้มเดือน, 2547 : 32-34)

2.1 การวางแผน (Planning) เป็นกระบวนการที่สำคัญประการหนึ่งในการบริหาร โดยกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงานล่วงหน้าเพื่อให้การปฏิบัติงานสำเร็จ ล่วงไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยใช้ความรู้ทางวิชาการในการกำหนดสิ่งที่พึงปฏิบัติในอนาคต เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.1.1 หลักสำคัญของกรวางแผน การวางแผนเป็นกระบวนการสำคัญขั้นหนึ่งในการบริหารงาน เป็นภาระหน้าที่และเป็นการใช้ศิลปะของภาวะผู้นำที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง ดังนั้นการศึกษาวិชาการบริหารจึงควรจะได้ทราบถึงหลักสำคัญของกรวางแผน เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานให้ได้ผลดียิ่งขึ้น หลักสำคัญที่ควรพิจารณาในการวางแผนมีดังนี้

1) การวางแผนควรกระทำเมื่อใด โดยปกติการวางแผนควรจะได้เริ่มปฏิบัติจัดทำก่อนลงมือดำเนินงานเป็นสิ่งแรก จากนั้นผู้บริหารหรือหัวหน้าหน่วยงานอาจจัดให้มีการวางแผนเมื่อเริ่มงานใหม่ หรือมีการปรับปรุงงานใหม่ในกรณีฉุกเฉิน หรือเมื่อเกิดปัญหาในการปฏิบัติ จึงเริ่มทบทวนหรือวางแผนใหม่เป็นต้น

2) วัตถุประสงค์และนโยบาย จะต้องศึกษาให้ชัดเจน ก่องแท้ เพราะวัตถุประสงค์และนโยบายเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สุดสำหรับการวางแผนเพราะหากไม่เข้าใจวัตถุประสงค์และนโยบายตั้งแต่แรก อาจทำให้การวางแผนหรือแผนที่วางไว้ไม่สามารถปฏิบัติได้ หรืออาจล้มเหลวโดยสิ้นเชิง และปราศจากความหมาย

3) ปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับใช้ในการวางแผน เช่น ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ คน เงิน วัสดุสิ่งของ สถานที่และเวลา ต้องมีการเตรียมการให้พร้อม

4) วิธีดำเนินงานตามแผน เมื่อได้วางแผนแล้ว จะต้องพิจารณาผู้ทาง หรือวิธีการที่จะดำเนินงานตามแผนที่กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้าให้ได้ ทั้งนี้เพื่อแผนที่วางไว้ล่วงหน้าเป็นแผนที่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ควรจะได้คำนึงถึงมาตรการในการควบคุมการดำเนินงาน

5) คำนึงถึงสภาพภูมิศาสตร์ สภาพภูมิอากาศ คุณค่าทางสังคม พฤติกรรมของคน ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันเป็นที่นับถือของคนเหล่านั้น

2.1.2 ประเภทของการวางแผน การแบ่งประเภทของแผนสามารถแบ่งได้ตามระยะเวลาและขอบเขตของแผนงานและพิจารณาจากเนื้อหาของแผนว่ามีขอบเขตเพียงใด ประเภทของแผนที่จัดแบ่งตามระยะเวลามีดังนี้

- 1) แผนระยะยาว เป็นแผนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งแผนระยะยาวส่วนใหญ่นิยมจัดไว้ 5 ปี
- 2) แผนระยะกลาง เป็นแผนที่วัดไว้ในช่วงระยะเวลาครึ่งหนึ่ง ความแตกต่างของระยะเวลาของแผนระยะสั้นกับระยะยาว
- 3) แผนระยะสั้น เป็นแผนที่แสดงการปฏิบัติงานปัจจุบัน ซึ่งส่วนใหญ่ใช้เวลา

2.1.3 ประโยชน์ของการวางแผน การวางแผนมีประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน ดังนี้

- 1) ช่วยให้เกิดความมั่นใจว่าการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต มีความแน่นอนมากขึ้น เพราะมีทั้งการใช้ทฤษฎีและความรู้ทางวิชาการ
- 2) การวางแผนเป็นตัวกำหนดทิศทางของการปฏิบัติงาน
- 3) การวางแผนเป็นแนวทางที่จะก่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่มีความสัมพันธ์และเกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้ทรัพยากร
- 4) การวางแผนช่วยให้การปฏิบัติงานเป็นระบบยิ่งขึ้น
- 5) การวางแผนช่วยให้การทำงานสะดวก ง่ายต่อการควบคุม กำกับติดตามและประเมินผล

2.2 การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การที่ผู้บริหารต้องดำเนินการจัดวางรูปแบบงาน โดยกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ให้การประสานสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน แต่ละกิจกรรมไม่ทำซ้ำซ้อนกัน และเป็นกิจกรรมที่จำเป็น ส่งผลให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ อีกนัยหนึ่งก็คือ การจัดองค์การเป็นการแบ่งงานออกเป็นกลุ่ม ๆ พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละกลุ่มงานไว้อย่างชัดเจน กำหนดให้กิจกรรมต่าง ๆ มีการประสานสัมพันธ์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อันเดียวกัน

2.3 การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) จากผลของการจัดองค์การในข้อ 2.2 ทำให้ทราบถึงการแบ่งงานออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ แต่ละกลุ่มแยกออกเป็นกลุ่มย่อย พร้อมทั้งกำหนดตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละกลุ่มเอาไว้อย่างชัดเจน การจัดคนเข้าทำงานก็คือการเลือกบุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กรที่กำหนดไว้ ในการสรรหาบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งต้องมี

อดัมส์ (Adams. 1989 : 104) ได้ให้ความหมายของคำว่า งบประมาณแผ่นดิน (Budget) ว่าแต่เดิม หมายถึง กระเป๋าใส่เงินใบใหญ่ (Money bag) หรือ กระเป๋าเงินของประชาชน ที่แสดงให้เห็นถึงรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล ส่วนในประเทศอังกฤษคำว่างบประมาณ หมายถึง กระเป๋าเงินใบใหญ่ที่แสดงให้เห็นถึงความต้องการที่จะใช้งบประมาณของรัฐบาล แต่ต่อมา ความหมายของคำว่า งบประมาณแผ่นดินได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ หมายถึงเอกสารต่าง ๆ ที่บรรจุไว้ในกระเป๋าเงิน เช่น แผนงานทางการคลังที่รัฐบาลใช้ในการเสนอขออนุมัติใช้เงิน งบประมาณแผ่นดินต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

เซอร์วูด (Sherwood. 1954 : 89) กล่าวถึงความหมายของงบประมาณไว้ว่า งบประมาณ คือ แผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกมาในรูปตัวเงิน แสดงถึงการดำเนินงานทั้งหมดในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมทั้งการคาดหมายประมาณการในการให้บริการ กิจกรรม โครงการและค่าใช้จ่ายตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนการดำเนินการที่จะทำให้แผนเบ็ดเสร็จอันนี้ บรรลุวัตถุประสงค์ โดยประกอบด้วยการดำเนินการ 3 ขั้นตอนคือ

- 3.1.1 การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget preparation)
- 3.1.2 การอนุมัติงบประมาณ (Budget approval)
- 3.1.3 การบริหารงบประมาณ (Budget execution)

สแกน สุริยวงศ์(2547 : 9) กล่าวถึงความหมายของงบประมาณไว้หลายลักษณะ พอสรุปได้โดยสังเขปดังนี้

งบประมาณในความหมายของนักบัญชี หมายถึง เอกสารอย่างหนึ่งซึ่งประกอบด้วยข้อความและตัวเลข ซึ่งเสนอขอรายจ่ายเพื่อการและวัตถุประสงค์ต่างๆ ข้อความจะพรรณาดังค่าใช้จ่าย (เช่น เงินเดือน สลากภัณฑ์ ค่าใช้สอย) หรือวัตถุประสงค์ (เช่น การเสริมธุรกิจ การป้องกันประเทศ) และมีตัวเลขแนบอยู่ด้วยทุกรายการหรือทุกวัตถุประสงค์

งบประมาณในความหมายของนักปกครอง หมายถึง แผนสำหรับใช้จ่ายเงินในวิสาหกิจหรือรัฐบาล ในช่วงระยะเวลาหนึ่งอันแน่นอน ซึ่งฝ่ายบริหารจะเป็นผู้จัดเตรียมและนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อขออนุมัติก่อนที่จะดำเนินการตามแผนนั้น

งบประมาณในความหมายของนักบริหาร หมายถึง แผนซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงินในช่วงระยะเวลาหนึ่งอันแน่นอน เกี่ยวกับ โครงการดำเนินการของรัฐบาล

ไพรัช ตรงการศิริพันธ์ (2544 : 2) ให้ความหมายของงบประมาณว่าเป็นแผนที่ จัดขึ้นเพื่อให้ โครงการต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้น มีการประมาณทรัพยากรที่มีค่าและต้องการนำมาใช้และมีการเปรียบเทียบการกระทำในอดีตกับสิ่งที่ต้องการจะทำในอนาคต

กล่าวโดยสรุป งบประมาณ หมายถึง แผนที่แสดงให้เห็นถึงรายรับรายจ่ายของหน่วยงาน โดยเป็นการจัดทำเป็นประมาณการตามกิจกรรม แผนงาน โครงการ ตลอดจนค่าใช้จ่าย และทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการตามโครงการ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามระยะเวลาที่กำหนด และมีการกำหนดระยะเวลาในการเบิกจ่ายไว้อย่างชัดเจน

ในการวิจัยครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะกรณีใ้ปัญหาในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

### 3.2 ความสำคัญของงบประมาณ

3.2.1 งบประมาณแผ่นดินเป็นกิจกรรมที่สำคัญที่สุดกิจกรรมหนึ่งของรัฐบาล เพราะงบประมาณสามารถสนองวัตถุประสงค์หรือความต้องการหลาย ๆ อย่างได้ในขณะเดียวกัน จนได้รับการขนานนามว่าเป็น เครื่องมือเอกประสงค์ ด้วยเหตุผล 6 ประการคือ

1) งบประมาณเป็นเอกสารทางเศรษฐกิจที่สำคัญเพราะแสดงให้เห็นนโยบายการคลังของรัฐบาล หมายความว่า ในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินนั้น รัฐบาลจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่า การเก็บภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐบาลจะมีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างไร

2) งบประมาณเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการวางแผนดำเนินการของรัฐบาล

3) งบประมาณเป็นมาตรการที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล

ทั้งนี้เนื่องจากว่ารัฐสภาจะต้องให้ความเห็นชอบแก่งบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลเสนอเสียก่อน รัฐบาลจึงสามารถใช้จ่ายเงินตามรายการในงบประมาณนั้นได้

4) งบประมาณเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการบริหารและการประเมินผลงานของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ

5) งบประมาณเป็นมาตรการที่นักบริหาร ในระดับสูงจะใช้ในการประสานงาน

6) งบประมาณเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้ในการตัดสินใจวางแผนนโยบายต่าง ๆ ดังนั้น จะเห็นได้ว่างบประมาณแผ่นดินเป็นแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในรอบปีหนึ่ง มีความสำคัญทุก ๆ คนในประเทศ แขนงใช้จ่ายของรัฐเพื่อให้การบริหารในด้านต่าง ๆ ต่อประชาชน และในขณะเดียวกันก็แสดงแผนการหาเงินค่าใช้จ่ายตามแผนการต่าง ๆ ที่ตั้งไว้ด้วย (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ป.ป. : 1)



### 3.2.2 ความสำคัญของงบประมาณไว้ดังนี้

- 1) งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจและการคลังของชาติ
- 2) งบประมาณช่วยกำหนดวงเงินของรัฐบาลให้สอดคล้องกับปัจจัยการทำงานในด้านต่าง ๆ
- 3) งบประมาณเป็นเครื่องมือของรัฐบาลและประชาชนในการสอดคล้องดูแลการบริหารราชการ
- 4) งบประมาณเป็นเครื่องมืออันสำคัญยิ่งของนักบริหารชั้นสูงในการกำกัควบคุมจัดการ ให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนอย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการบริหารงานของรัฐบาล เป็นตัวบ่งชี้ถึงความสำเร็จในการบริหารงานของผู้บริหาร ในทุกระดับ และด้วยเหตุที่ว่า งบประมาณเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการวางแผนการควบคุมการตัดสินใจในการวางแผน นโยบายและการจัดสรรงบประมาณของผู้บริหารว่าจะสอดคล้องกับแนวทางในการพัฒนาประเทศหรือไม่เพียงใดนั้น ระบบงบประมาณที่ได้รับการพัฒนาให้เหมาะสมกับการบริหารประเทศย่อมจะส่งผลให้การดำเนินงานในด้านต่างๆมีประสิทธิภาพและบรรลุจุดมุ่งหมายที่แท้จริง

## 4. ระบบงบประมาณ

4.1 งบประมาณเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการบริหารงาน ผู้บริหารงานจึงจำเป็นต้องกำหนดจุดมุ่งหมายในการ ใช้งบประมาณเพื่อการบริหารงานให้เด่นชัด เพื่อให้งบประมาณสามารถตอบสนองจุดมุ่งหมาย ได้อย่างแท้จริง ซึ่งการกำหนดจุดมุ่งหมายของการใช้ งบประมาณเพื่อบริหารงานได้มีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับ โดยอาจจำแนกหน้าที่ของระบบ งบประมาณตามวิวัฒนาการ ได้ดังนี้ (วัฒนา ไชยสวัสดิ์, 2541 : 18)

4.1.1 ระบบงบประมาณประเภทที่เน้นหน้าที่ในการควบคุม (Control orientation) เป็นระบบที่เน้นการควบคุมการใช้จ่ายเพื่อป้องกัน ไม่ให้เกิดความผิดพลาดในการใช้ จ่ายเงิน ซึ่งงบประมาณแบบนี้สนใจในเรื่องการควบคุมงบประมาณรายจ่ายให้อยู่ภายในวงเงินที่ได้รับอนุมัติ การจำแนกงบประมาณรายจ่ายกระทำตามหน่วยงาน (Organization classification) ตามลักษณะการใช้จ่าย (Objects of expenditure) เป็นหมวดรายจ่ายในแต่ละหมวดแยกออกเป็น ประเภทและรายการ จึงเรียกงบประมาณชนิดนี้ว่า งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line item budget) หรืองบประมาณแบบเก่า (Conventional budget) หรืองบประมาณแบบประเพณี (Traditional

budget) โดยงบประมาณแบบแสดงรายการนี้เน้นในเรื่องปัจจัยนำเข้าที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงาน และไม่ได้เน้นถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายนั้นเลย

4.1.2 ระบบงบประมาณประเภทที่เน้นหน้าที่ในการจัดการ (Management orientation) เป็นระบบที่เน้นในเรื่องการจัดการใช้ทรัพยากรเพื่อให้บรรลุประโยชน์ต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด งบประมาณระบบนี้มีชื่อเรียกว่า งบประมาณแบบลักษณะงาน (Function budget) ต่อมาได้เปลี่ยนมาเป็น งบประมาณแบบปฏิบัติการ (Performance budget) ในการนำงบประมาณชนิดนี้มาใช้ จำเป็นต้องมีมาตรการในการวัดงาน (Work Measurement) ที่ดีและมีระบบบัญชีที่แสดงราคาต่อหน่วย (Cost Accounting system) ที่ถูกต้องและแน่นอน

4.1.3 ระบบงบประมาณประเภทที่เน้นหน้าที่ในการวางแผน (Planning orientation) เป็นระบบที่เน้นการวางแผนในระดับที่กว้างขวางที่สุด เช่น เป้าหมาย และนโยบายระยะยาวของรัฐบาล หลักเกณฑ์ในการพิจารณาค่าของงบประมาณเป็นการเน้น output ของงานและโครงการมากกว่า Input ระบบงบประมาณชนิดนี้มักนิยมเรียกว่า ระบบการวางแผน การวางโครงการทำงานงบประมาณ PPB System หรือ PPBS ระบบงบประมาณประเภทที่ 3 นี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลผลิตของพัฒนาการทั้งในอดีตและปัจจุบัน ทั้งนี้หมายความว่า บทบาทหรือหน้าที่ของงบประมาณภายใต้ ระบบ PPBS นี้อาจรวมเอาหน้าที่ทั้ง 3 ประการ คือ การควบคุมการจัดการและการวางแผนเข้าไว้ด้วยกันทั้งหมด แต่เน้นในเรื่องการวางแผนมากกว่าอย่างอื่น

#### 4.1.4 ระบบงบประมาณที่ใช้กันในปัจจุบัน

ในอดีตประเทศไทยได้ใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item budgeting) จนกระทั่งปีงบประมาณ พ.ศ.2525 ได้ปรับปรุง โดยนำระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Programme budgeting) มาใช้ผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ และใช้ระบบดังกล่าวเรื่อยมาจนถึงปีงบประมาณ พ.ศ.2545 รัฐบาลภายใต้การนำของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีนโยบายให้ปรับปรุงระบบงบประมาณอีกครั้ง นำไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System) หรือที่นิยมเรียกกันย่อๆ ว่า SPBBS ของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBBS)

### 4.2 แนวคิดและหลักการที่สำคัญ 3 เรื่อง คือ (อังกุรา ชีวะตระกูลกิจ, 2547 : 6)

4.2.1 การปรับปรุงให้รัฐบาลสามารถใช้วิธีการ และกระบวนการงบประมาณเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากร ให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบายและให้เห็นผลที่ประชาชนได้รับจากนโยบายนั้น

4.2.2 การมุ่งเน้นให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณ โดยคำนึงถึงความ โปร่งใสมี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล และ

4.3.3 การมอบความคล่องตัวในการจัดทำและบริหารงบประมาณให้กับผู้ปฏิบัติ (Devolution) ขณะเดียวกัน หน่วยปฏิบัติก็ต้องมีความรับผิดชอบ (Accountability) ในการนำ งบประมาณไปใช้ให้เกิดผลงานตามยุทธศาสตร์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดย ผ่านระบบตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน และผลทางการเงินที่รวดเร็ว ทันสมัย

แนวคิดนี้ได้นำไปสู่การออกแบบระบบและวิธีการงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานตาม ยุทธศาสตร์ โดยคำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจาย อำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนจัดการและบริหารงบประมาณแก่กระทรวงทบวงกรม ต่างๆ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลสำเร็จ ในการดำเนินงานของผลผลิต และผลลัพธ์ตามยุทธศาสตร์ โดยมีการวัดผลสำเร็จ ของผลงาน ดังกล่าวด้วยตัวชี้วัดที่ชัดเจน ซึ่งครอบคลุมทั้งปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่ายในการนำส่ง ผลผลิตอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แนวคิดที่สำคัญคือ แม้อำนาจของรัฐส่วนใหญ่จะ ให้บริการ โดยไม่แสวงหากำไร แต่ยังคงมีความจำเป็นที่ต้องนำหลักการเรื่อง ต้นทุน มาใช้ ในแง่ ที่ว่าจะผลิตผลผลิตหรือดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยใช้งบประมาณต่ำสุดได้ อย่างไร ซึ่งในขั้นต้นจะเป็นการลดต้นทุนที่ใช้อยู่เดิมให้ต่ำลงโดยยังสามารถนำส่งผลผลิตได้สำเร็จ ตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ รัฐบาลในฐานะผู้จัดสรรงบประมาณ ต้องจัดสรรเงินภายใต้งบประมาณที่มี อยู่อย่างจำกัด ขณะเดียวกันต้องจัดสรร ให้ครอบคลุมกับต้นทุนที่ส่วนราชการจะสามารถนำไปใช้ใน การผลิตผลผลิต ได้อย่างเพียงพอ ในอนาคตรัฐจะเป็นผู้กำหนดผลผลิตและราคาที่ต้องการซื้อจาก ส่วนราชการหรือที่เรียกว่าการตั้งราคา/ต้นทุนเป้าหมาย (Price/cost targeting) โดยราคาดังกล่าวอาจ ต่ำกว่าต้นทุนที่ส่วนราชการใช้ดำเนินการในปัจจุบัน หากส่วนราชการต้องการนำส่งผลผลิตให้กับ ภาครัฐ ส่วนราชการต้องลดต้นทุนให้เท่ากับราคาที่รัฐบาลต้องการซื้อ โดยหลักการนี้ก็จะทำให้ส่วน ราชการต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการภายใน และกระบวนการผลิต เพื่อลด ต้นทุนในระยะยาวตลอดเวลา การใช้จ่ายงบประมาณอย่างประหยัดและคุ้มค่าเป็นเป้าหมายสำคัญที่ องค์กรภาครัฐต้องเร่งดำเนินการ โดยเฉพาะในภาวะที่ประเทศมีงบประมาณจำกัด และไม่สามารถ เพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้มากเช่นในอดีต ส่งผลให้เกิดแนวโน้มว่าส่วนราชการ ทั้งหลายจะได้รับงบประมาณไม่แตกต่างจากปีงบประมาณที่ผ่านมามากนัก โดยอาจได้รับเพิ่มขึ้น ตามอัตราการเลื่อนขึ้นเลื่อนอันดับเท่านั้น ยกเว้นในบางหน่วยงานที่รับนโยบายรัฐบาล มาเพื่อสร้าง ผลผลิตใหม่ ๆ หรือมีการเพิ่มจำนวนหรือเพิ่มคุณภาพการผลิตมากขึ้น หากหน่วยงานสามารถลด ต้นทุน หรือยกเลิกงานที่ไม่จำเป็นลงได้ ก็จะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณ เป็นไปอย่างคุ้มค่าและมี

งบประมาณเหลือสำหรับนำไปปฏิบัติการที่สำคัญอื่นๆ หรือเพื่อนำไปเพิ่มผลผลิตหรือสร้างผลผลิตใหม่ๆ ตามนโยบายรัฐบาลได้ต่อไป

การจัดสรรงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นการจัดสรรที่ให้ความสำคัญกับตัวผลผลิต แทนการควบคุมในเรื่องรายละเอียดของปัจจัยนำเข้า ดังเช่นที่ผ่านมา โดยผลผลิตดังกล่าว จะต้องผ่านกระบวนการจัดทำแผนกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาตินโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และยุทธศาสตร์ของกระทรวง สอดรับกับแผนการให้บริการ (สาธารณะ) และสามารถเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ระดับกระทรวงและระดับชาติได้ กล่าวคือ เมื่อส่วนราชการนำส่งผลผลิตนี้แล้วจะทำให้บรรลุเป้าหมายการให้บริการ (สาธารณะ) ระดับกระทรวง (Service delivery target) และเป็นมายุทธศาสตร์ระดับชาติ (Strategic delivery targets) อันจะนำไปสู่ผลลัพธ์สูงสุดที่รัฐบาลมุ่งหวังให้เกิดขึ้นตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และประชาชนในที่สุด การคำนวณต้นทุน/ ค่าใช้จ่ายผลผลิต จะดำเนินการหลังจากส่วนราชการมีการกำหนดผลผลิตที่ถูกต้อง ตรงตามความต้องการของรัฐบาล และได้ผ่านกระบวนการพิจารณาข้างต้นเรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ การจะสร้างผลผลิตระดับกรมหรือผลลัพธ์ระดับบนได้นั้น องค์กรจะต้องกำหนดปัจจัยนำเข้า (Input) และสร้างกระบวนการนำส่งผลผลิตและผลลัพธ์ที่มีกลยุทธ์ (Strategic processes) ซึ่งวิเคราะห์แล้วว่า เป็นองค์ประกอบที่ก่อให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์ตามความต้องการ ได้จริงและภายใต้กระบวนการดังกล่าวควรคิดสรรหาแต่เฉพาะกิจกรรมที่เพิ่มมูลค่า (Value adding activities) ซึ่งจะทำให้การนำส่งผลผลิตเกิดขึ้นบนต้นทุนต่ำสุด โดยที่ยังสามารถดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายที่ตกลงไว้ได้

การคำนวณต้นทุนผลผลิตเป็นหนึ่งในมาตรฐานการจัดการทางการเงินที่สำคัญของภาครัฐในการเตรียมความพร้อมสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานข้อมูลต้นทุนผลผลิต นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำงบประมาณ การจัดสรรเงิน การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณและเพื่อการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานของหน่วยงาน ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของตัวชี้วัดความสำเร็จในข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ(PSA)แล้วยังใช้เปรียบเทียบต้นทุนผลผลิตในหน่วยงาน และระหว่างหน่วยงาน (Benchmarking) เพื่อการวิเคราะห์และปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานนำมากำหนดต้นทุนมาตรฐานและราคาเป้าหมายที่รัฐจะซื้อบริการจากหน่วยงาน ใช้ประกอบการพิจารณาจัดจ้าง และตั้งราคาเพื่อจ้างเอกชนดำเนินการแทนหน่วยงานในบางกิจกรรม นอกจากนี้ยังนำมาใช้เพื่อกำหนดราคาค่าบริการของรัฐในอัตราที่เป็นธรรมและเหมาะสม และเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในเชิงบริหารอีกด้วยดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องต้นทุน/ค่าใช้จ่ายผลผลิตของภาครัฐ ให้แก่เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นพื้นฐานในการนำไปปรับใช้ และเป็น

การเสริมพรคนะในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และการสร้างคุณภาพผลผลิตขององค์กรในอนาคต

4.3 กระบวนการในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ดังที่กล่าวมาข้างต้นพอสรุปได้ดังนี้

4.3.1 นำนโยบายสู่การกำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์ และการแปลงยุทธศาสตร์สู่แผนงบประมาณ โดยเริ่มจากการกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระดับจังหวัดและระดับกระทรวงกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกัน จากนั้นนำแผนยุทธศาสตร์ไปแปลงสู่แผนงบประมาณ และแผนการปฏิบัติงาน กำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย

4.3.2 การจัดสรรงบประมาณ ต้องจัดสรรงบประมาณสู่หน่วยงานต่าง ๆ อย่างเพียงพอเพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมาย ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพการทำงานและผลผลิตของงานที่คุ้มค่ากับการลงทุน

4.3.3 การบริหารงบประมาณ ต้องมีการควบคุมการเบิกจ่ายและการใช้งบประมาณให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ โดยคำนึงถึงความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนและมีการประเมินผลตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ ประเมินความพึงพอใจของประชาชนและมีการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานที่วิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะที่ศึกษาทางด้านงบประมาณ หรือการคลังนั้น พอสรุปได้ดังนี้

### 1. งานวิจัยภายในประเทศ

พวงน้อย สัตย์โยส (2538 : 30) ทำการศึกษาถึงปัญหาการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า

1. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถอาศัยกลไกของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามความต้องการของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากกว่าการจัดสรรงบประมาณตามหลักเกณฑ์

2. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ที่มิชอบพาทสำคัญในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นมากกว่าฝ่ายบริหาร เพราะกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ที่

กำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนำปัญหาของความต้องการของประชาชนผู้  
การพิจารณางบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และสภา  
องค์การบริหารส่วนจังหวัด จนกระทั่งเป็นเป็นข้อบัญญัติที่จังหวัดประกาศไว้

3. ตามระบือและข้อบังคับให้อำนาจฝ่ายบริหารเพื่อถ่วงดุลสมาชิกสภา  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ในทางปฏิบัตินั้นฝ่ายบริหารก็มีได้ใช้อำนาจนั้นอย่างเต็มที่ที่จะพยายาม  
หลีกเลี่ยงเพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งและ

4. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีแนวโน้มที่จะหาวิธีการและ  
แนวทางที่ทำให้พื้นที่เขตเลือกตั้งข้องเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงบประมาณประจำปี โดยมี  
ข้อเสนอแนะจากการผลการวิจัยคือควรปรับโครงสร้างการจัดเตรียมงบประมาณในการทำแผน และ  
โครงการพร้อมลำดับความสำคัญของโครงการ เพื่อประกอบงบประมาณ ควรตรวจสอบเอกสารร่าง  
ข้อบังคับงบประมาณและอนุมัติให้รวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนให้การศึกษาอบรมแก่  
เจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องทุกระดับให้มีความรู้ความเข้าใจในการตรวจสอบ สำหรับการตรวจสอบการ  
ใช้จ่ายงบประมาณประจำปีประกอบด้วย ควรทำการตรวจสอบการใช้จ่ายให้เป็นไปตามแผน ผู้ที่มี  
อำนาจเข้าตรวจสอบควรมีความรู้ ความเข้าใจในวิธีการตรวจสอบให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน  
และควรมีการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน ผลการใช้งบประมาณ ผลการปฏิบัติงานตามแผน  
เพื่อให้มีการตรวจสอบได้โดยง่าย

ทววงมหาวิทยาลัย (2543 : 364-365) โดยการสนับสนุนทุนจากรัฐบาล  
ออสเตรเลีย เพื่อศึกษาแนวทางการจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป (Block grant)  
เป็นการใช้แนวทางการจัดสรรงบประมาณเชิงสัมพัทธ์ (Relative Funding Model : RFM) ผล  
การศึกษาพบว่า ความแตกต่างระหว่างงบประมาณจริงกับการจัดสรรด้วยแบบจำลอง ขึ้นอยู่กับ  
ความแตกต่างของจำนวนบุคลากรที่มีจริงกับจำนวนบุคลากรที่ควรจะเป็นตามเกณฑ์ของ  
มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ดังนั้น ไม่ว่าจะมึระบบการจัดสรรงบประมาณแบบใดก็จะ ได้ผลเช่นเดียวกัน  
ความแตกต่างนี้จะสร้างความยากลำบากในการนำแบบจำลองไปใช้จริง โดยเฉพาะกับกลุ่ม  
มหาวิทยาลัยก็ได้รับเงินงบประมาณต่ำกว่าเดิมตามแบบจำลองและมีจำนวนบุคลากรต่ำกว่าเกณฑ์  
นอกจากนี้การศึกษาเสนอให้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลบุคลากรในมหาวิทยาลัยที่เป็นระบบเพื่อจะทำ  
ให้นมองเห็นความแตกต่างของบุคลากรในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังจำเป็นต้อง  
ศึกษาเรื่องต่อไปนี้เพิ่มเติม

1. การเปลี่ยนจำนวนนักศึกษาลงทะเบียนตามแผน ไปเป็นจำนวนนักศึกษา  
เต็มเวลาที่นิมตราการด้านประสิทธิภาพภายในกำกับไว้ด้วยจะทำให้การวางแผนในระดับชาติและ  
ระดับมหาวิทยาลัยมีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณต่อเนื่อง 3-5 ปีได้

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับดัชนีผลการวิจัย เพื่อนำมาใช้เป็นแบบจำลองการจัดสรรงบประมาณด้านการวิจัยต่อไป

3. แนะนำการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพสำหรับหน่วยงาน เพื่อกำหนดดัชนีคุณภาพการเรียนการสอนและคุณภาพของบัณฑิต

4. พัฒนาและแนะนำระบบการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของมหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบ

นาถจุลา อรัญนารณ (2542 : 132-133 ) ได้ศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารวิธีการงบประมาณแผ่นดิน : กรณีศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่น พบว่า มีสภาพปัญหาด้านระบบงบประมาณ โดยมีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การวางแผน ระบบข้อมูล และเครื่องมือปัญหาที่พบว่ามีอยู่มาก คือ ระบบข้อมูล ซึ่งต้องเกี่ยวข้อง ตั้งแต่การจัดการทำคำขอของงบประมาณ การอนุมัติการบริหารงบประมาณ ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยไม่มีฐานข้อมูล ขาดการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบอย่างต่อเนื่อง ผู้ปฏิบัติขาดความชำนาญ และผู้บริหารยังไม่เห็นความสำคัญในการดำเนินการปรับปรุงการบริหารวิธีการงบประมาณแผ่นดินในด้านระบบข้อมูลมหาวิทยาลัยขอนแก่นควรวางแผนในการจัดทำระบบฐานข้อมูลจัดและพัฒนาระบบเครือข่ายให้เป็นระบบเชื่อมโยงทั้งหมด โดยให้ศูนย์กลางคอมพิวเตอร์เป็นศูนย์กลางในการทำหน้าที่เป็นศูนย์สารสนเทศเชื่อมโยงข้อมูลไปยังหน่วยงานต่างๆ ทำให้การพัฒนาการบริหารและการตัดสินใจสามารถทำได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง

ดิเรก ปัทมสิริ และคณะ (2542 : 95-96) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การจัดสรรรายได้ภาษีและเงินอุดหนุนให้เทศบาลที่สัมพันธ์กับเครื่องชี้วัดการทำงานของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ทำให้ท้องถิ่นมีการปกครอง 2 ส่วนคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ดูแลและรับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด ซึ่งผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง ระบบการคลังเห็นลักษณะรวมศูนย์ ติดยาได้ของภาครัฐ ส่วนใหญ่เป็นรายได้เข้ากับรัฐบาลกลาง ฐานภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแคบ ภาษาที่ท้องถิ่นจัดเก็บ ได้ไม่เพียงพอ กึ่งชนิดจึงเป็นอุปสรรคอันเนื่องจากรายได้จำกัด ทำให้การปฏิบัติการกิจของท้องถิ่นกระทำ ได้จำกัดตามรายได้ และท้องถิ่นต้องอาศัยเงินอุดหนุนส่วนใหญ่อยู่ในรูปเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งปัจจุบันไม่มีความเหมาะสม และมีความยุ่งยากในการจัดการของท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นมีความต้องการเงินอุดหนุนทั่วไปมากกว่า

นิรันดร์ ตำน ไพบูลย์ (2544 : 120-125) ได้ทำการศึกษา การจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน พบว่า

1. ผลการวิเคราะห์การกระจายงบประมาณเป็นวงรีโดยใช้เส้นลอเรนซ์ (Lorenz curve) พบว่า การกระจายงบประมาณยังไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร แต่เมื่อพิจารณาโดยจำแนก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้รายได้ต่อหัวต่อปีเป็นหลักในการจำแนกและแบ่งกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 5 กลุ่มตามรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีจากน้อยไปหามาก พบว่า การกระจายงบประมาณมีความเป็นธรรมพอสมควร กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีต่ำกว่าจะได้งบประมาณน้อยกว่า

2. แนวโน้มการกระจายงบประมาณปี 2544 มีแนวโน้มสูงขึ้น ใน 3 กลุ่มคือ กลุ่มด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ กลุ่มด้านการพัฒนาสังคมและกลุ่มทางด้านการพัฒนาการเมืองและการบริการ ส่วนอีก 2 กลุ่มคือ การจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน มีแนวโน้มลดลงตามลำดับ

3. ความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานด้านงบประมาณอยู่ในระดับน้อยถึงปานกลางเท่านั้น โดยปัจจัยส่วนบุคคลของประชาชนที่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจด้านงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติมีเพียงปัจจัยเดียวคืออายุส่วนปัจจัยอื่นๆ ไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

4. ความพึงพอใจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการดำเนินงานด้านงบประมาณอยู่ในระดับน้อยและปานกลางเท่านั้น โดยปัจจัยส่วนบุคคลของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจด้านงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ไม่มี

5. ประชาชนส่วนใหญ่มีความต้องการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเสนอข้อมูลและความต้องการต่างๆ ในการกำหนดพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในระดับมากที่สุด

6. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้สนับสนุนงบประมาณด้านเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐาน สิ่งแวดล้อมขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม ตามลำดับ

7. ประชาชนและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นสอดคล้องกันในการต้องการให้มีการส่งเสริมเศรษฐกิจของจังหวัดลำพูนและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

กิติพงษ์ นามวงศ์ (2546 : 56-59) ทำการศึกษา การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย ประจำปี 2544 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายของฝ่ายบริหาร ตามข้อเสนอของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายและศึกษาสภาพปัญหาเพื่อนำเสนอแนวทางแก้ไข โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งประกอบด้วยการศึกษาวิจัยข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก ผลการศึกษาพบว่า



1. งบประมาณที่ฝ่ายบริหารจัดสรรให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละคนไม่มีความเท่าเทียมกันเนื่องจากมีระบบอุปถัมภ์เข้ามามีอิทธิพลเหนือกว่าการจัดสรรงบประมาณแบบสมเหตุสมผล ซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคนเห็นด้วยกับวิธีการแก้ไข โดยเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง

2. งบประมาณที่ผ่านร่างเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งขัวยรายส่วนใหญ่เป็นด้านการอุตสาหกรรมและการโยธา รองลงมาเป็นด้านการเกษตรสาธนาวัฒนธรรม นันทนาการและแผนงานการสร้างเสริมสุขภาพของชุมชน ส่วนด้านการเกษตรชุมชน สังคม สงเคราะห์ สาธารณะสุขและด้านการศึกษาจะมีน้อยมาก และส่วนใหญ่มีความซ้ำซ้อนกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและมีลักษณะเป็นเบี้ยหวัดตก

## 2. งานวิจัยต่างประเทศ

ลอว์ และ โทนอนท์ (Law & Tonon, 2006 : 1-21) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับอิทธิพลของงบประมาณด้านการเมืองต่อการพัฒนาและวิจัยด้านการเกษตร ของอเมริกา พบว่างบประมาณที่อนุกรรมการงบประมาณของวุฒิสภาจัดสรรให้สำหรับการเกษตรและการวิจัยด้านการเกษตรยังไม่สอดคล้องเป้าหมายและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะเป็นการจัดสรรโดยปราศจากการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นที่ชัดเจนซึ่งส่งผลให้การวิจัยด้านการเกษตรของสหรัฐอเมริกาตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ไม่สอดคล้องและเพียงพอ

เบรน (Brain, 1998 : 75-89) ได้ทำการศึกษาวเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ในสหรัฐอเมริกา พบว่า กฎหมายมุ่งชี้ให้เห็นวัฒนธรรมในแต่ละรัฐ ซึ่งจะให้ความสำคัญกับสังคมที่ดี การปฏิบัติของหน่วยงานที่ดีและให้ประชาชนมีส่วนร่วม และพบว่าแต่ละรัฐมีกฎหมายที่สามารถนำมาใช้กับการจัดงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานได้ และพบว่าทุกรัฐเริ่มใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานแต่ยังมีรูปแบบที่ไม่ชัดเจน

บลูเคอร์ (Brooker, 1998 : 121-126) ได้ทำการศึกษาวเคราะห์นโยบายงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของมลรัฐออคานซอ ผลการวิจัยพบว่าคณะกรรมการการศึกษา ระดับสูงของออคานซอเห็นด้วยกับการจัดงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน แต่บุคลากรยังขาดความรู้ ความเข้าใจและขาดความรู้สึกร่วม

จากผลการศึกษาดังกล่าวจึงอาจสรุปได้ว่า ปัจจัยในการพัฒนาท้องถิ่นที่สำคัญ คือ งบประมาณและการบริหารงบประมาณของท้องถิ่นมักจะพบปัญหาและอุปสรรคในเกือบทุกขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนในการบริหารงบประมาณรายจ่ายและการควบคุมงบประมาณ

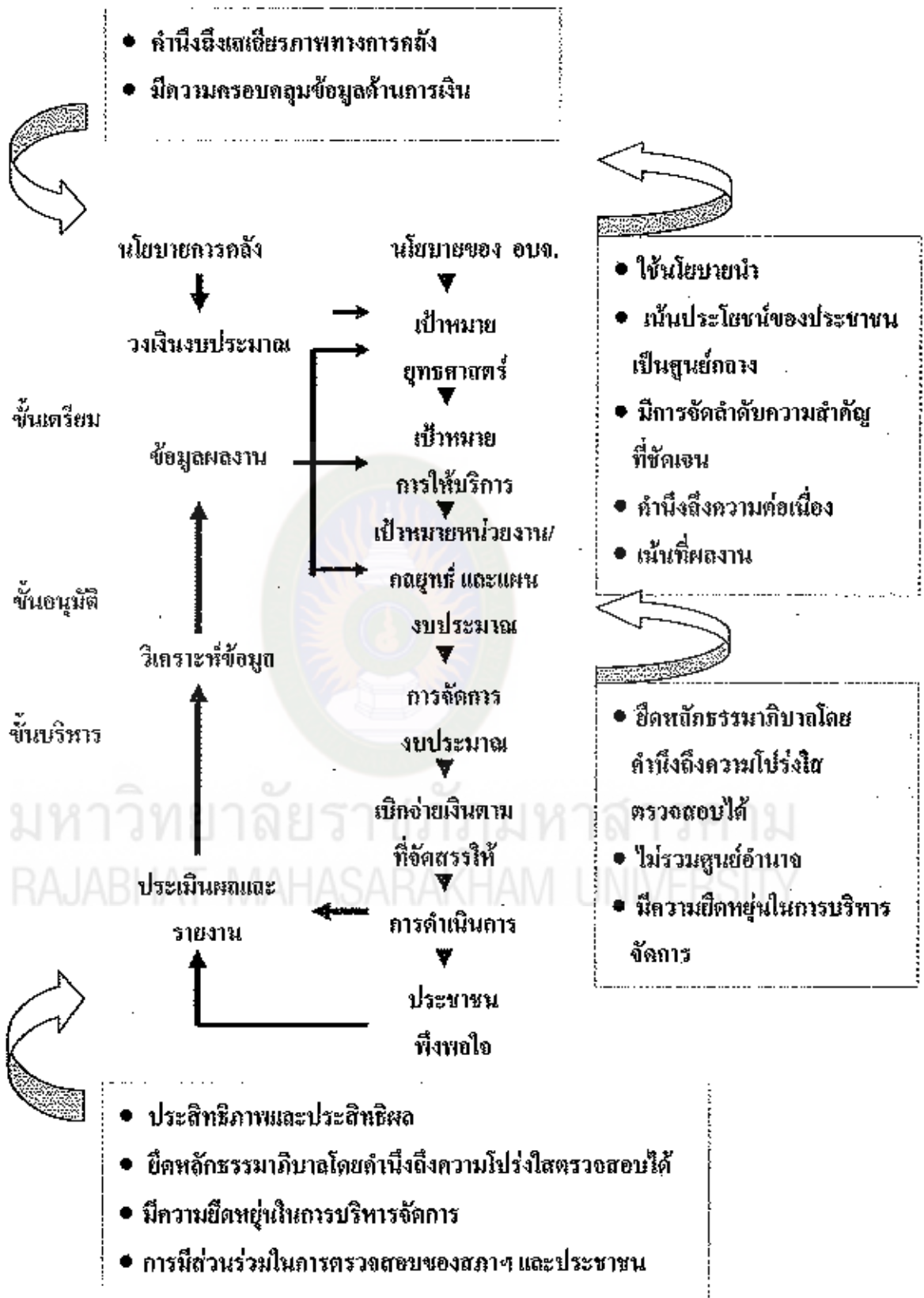
ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญ หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความสำคัญกับขั้นตอนดังกล่าวอย่างจริงจังย่อมส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพได้

### กรอบแนวคิดของการวิจัย

จากผลการศึกษานอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ผู้วิจัยจึงเกิดความสนใจที่จะศึกษาปัญหาในการจัดหางบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุดในจังหวัด และผู้บริหารได้มาจากการเลือกตั้ง โดยประเด็นที่สนใจก็คือการจัดหางบประมาณรายจ่ายมีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร ลักษณะและรูปแบบของปัญหาเป็นอย่างไรจึงกำหนดกรอบแนวคิดของการวิจัยในครั้งนี้เพื่อเป็นการศึกษาสภาพปัญหาในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามได้มีการกำหนดแนวปฏิบัติในการจัดสรรงบประมาณไว้ 3 ขั้นตอน ดังแผนภูมิที่ 3



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภูมิที่ 3 กรอบแนวคิดของการวิจัย