

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษา ปัญหาในการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ศึกษาได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. การปกครองท้องถิ่น
3. การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล
4. เทศบาลตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด
5. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
6. การบริหารงบประมาณ
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ความหมายการกระจายอำนาจ

ผู้ศึกษา จึงได้รวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับความหมายของการกระจายอำนาจ ดังนี้ ประยูร กาญจนกุล (2535 : 19) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น ๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการส่วนกลาง

จรัส สุวรรณมาตา (2541 : 19) ได้อธิบายว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การให้องค์กรของรัฐระดับล่าง (ระดับภูมิภาคและท้องถิ่น) มีอำนาจการตัดสินใจทางการเมือง กำหนดนโยบายสาธารณะและการจัดกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง

โกวิท พวงงาม (2548 : 30) ได้กล่าวว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากส่วนกลาง

Encyclopedia of Britanica (1956 ; อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม. 2546 : 30) ให้ ความหมายของการกระจายอำนาจว่า หมายถึงการปกครองในท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจ การตัดสินใจให้แก่องค์กรที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ใน ขอบอำนาจของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเอง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ เป็นการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรระดับ ล่างในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระตาม สมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่อยู่ในความ ควบคุมเท่านั้น

องค์ประกอบของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการได้อธิบายถึงองค์ประกอบของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

กองวิชาการและแผนงานกรมการปกครอง (2539 : 14-15) อธิบายว่า การกระจาย อำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคล ต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อเป็นประโยชน์ในการ ปฏิบัติหน้าที่ องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สินหนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของ ตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการ ที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรไม่นั้นมิอำนาจอิสระใน การปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมิได้ลักษณะไม่ผิดไปจาก หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค ต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติการกิจของตน ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่มีข้อสงสัยว่าอำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไป จนทำให้กระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่กระทำหน้าที่ นิติบัญญัติ ซึ่งการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนอาจทำได้หลายระดับ แล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบาง คนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตน เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่บางคนมีความสนใจที่

จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้นถึงกับสมัครเข้ารับเลือกเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรม อันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจทำได้

4. มุ่งบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการจัดเก็บและการบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารงาน และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

โกวิท พวงงาม (2548 : 40) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบที่สำคัญของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

1. มีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ ตลอดจนส่งเสริมประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบบประชาธิปไตย

2. รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากกว่าโดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาคและภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายและกฎหมายเท่าที่จำเป็น

3. ประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความโปร่งใส และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมาก

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจมีองค์ประกอบที่สำคัญหลายประการ คือ ต้องเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการบริหารงาน มุ่งบประมาณของตนเอง มีอิสระในการกำหนดนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่น และที่สำคัญเป็นการแบ่งเบาภาระของภาครัฐบาลกลาง เป็นการส่งเสริมความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและประเทศ เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตนเอง

การปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้
 อุทัย หิรัญโค (2543 : 392) ได้อธิบายความหมายของการปกครองท้องถิ่นเป็น 2 กรณี
 ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลมอบหมายให้หน่วย
 การปกครองหน่วยใดหน่วยหนึ่งของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่นด้วย หรือทำหน้าที่เป็น
 สองฐานะคือ เป็นหน่วยการปกครองที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลตามหลักการแบ่งอำนาจ
 (Deconcentration) และขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย
 เช่นเดียวกัน

2. การปกครองท้องถิ่นขององค์กรประชาชน หมายถึง การปกครองท้องถิ่นใน
 รูปที่รัฐกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้ประชาชนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง มีอำนาจปกครอง
 ตนเอง การปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า Local Self Government นี้ จะมีหน่วยการปกครอง ซึ่ง
 จัดตั้งขึ้นจากกฎหมายของรัฐดังที่เรียกว่า Creature of State มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองที่มี
 อำนาจอิสระของตัวเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวจะมีรูปแบบ และอำนาจหน้าที่ประการ
 ใดบ้าง จะกำหนดไว้ในกฎหมายของรัฐอย่างแน่ชัด

รอปสัน (Robson. 1953 : 72) ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่น ว่างานการปกครอง
 ท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการ
 ปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นมิใช่เป็นชุมชนที่มี
 อำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Right) และมีหน่วยงานที่
 จำเป็น (Necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่เท่ากัน

คลาร์ค (Clarks. 1967 : 12) ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองท้องถิ่น
 หมายถึง การปกครองส่วนใดส่วนหนึ่งของรัฐ ซึ่งมีองค์กรหน้าที่รับผิดชอบใน การดำเนินการ
 เรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องที่ หรือในเขตหนึ่งโดยเฉพาะ โดยมีฐานะเป็นหน่วยรอง
 จากการบริหารของรัฐในส่วนกลาง

สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นคือการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการ
 ปกครองระดับรองของรัฐ หรือการปกครองที่รัฐกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่น
 หนึ่ง จัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่าง เพื่อผลประโยชน์ของรัฐบาลและผลประโยชน์
 ท้องถิ่น หรือผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานของท้องถิ่นมีองค์กรของท้องถิ่น

ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วนทั้งนี้มีความอิสระในการบริหาร แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล โดยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม

2. ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิชาการได้แสดงทัศนะต่อความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

ลิจิต ซีรเวคิน (2536 : 3) กล่าวถึง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

การปกครองท้องถิ่น เป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วที่เป็นฐานที่สำคัญยิ่งของการพัฒนาระบอบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัย โครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

โกวิท พวงงาม. (2548 : 23) อธิบายว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญหลายประการ ดังนี้

1. การปกครองส่วนท้องถิ่น จะช่วยให้การแก้ไขปัญหาการปกครองสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง เพราะประชาชนรู้ปัญหาและเป็นผู้แก้ไขปัญหาในท้องถิ่น และการแก้ปัญหานั้นย่อมได้ผล เพราะประชาชนรู้ปัญหาดีกว่าบุคคลอื่น เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดเหตุการณ์

2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองเท่ากับการฝึกฝนรู้จักการเรียนรู้การปกครองระดับชาติไปในตัว กล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองระดับชาติ ซึ่งจะอำนวยในการพัฒนาการทางการเมืองไปในตัว

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระทางการเงิน และกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไปได้ ส่วนหนึ่ง

4. การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและบริหารงานมีประสิทธิภาพ จะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อท้องถิ่นประชาชนจะมีความรู้สึกผูกพัน และมีส่วนได้เสีย ความสำนึกเช่นนี้จะสร้างสรรค์พลเมืองที่รับผิดชอบ (Responsible citizens) ให้แก่ประเทศชาติเป็นส่วนรวม

5. การปกครองท้องถิ่นเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง และเป็นการฝึกคนในท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเอง

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญทั้งในด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคม หากองค์กรการปกครองท้องถิ่นบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง จะเป็นวิถีทางที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ เพราะองค์กรการปกครองท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางของสังคม การเมือง ตลอดจนเศรษฐกิจ พาณิชยกรรม และการศึกษาในระดับท้องถิ่น

3. การปกครองท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจ

การปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจ ดังนี้

โกวิท พวงงาม. (2548 : 29) อธิบายว่า เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าการปกครองท้องถิ่น มีที่มาหรือเกิดขึ้นได้ ก็เพราะรัฐกระจายอำนาจ ฉะนั้น การศึกษาการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาในรูปอุดมคติในรูปที่เป็นจริง จะต้องนำเรื่องการกระจายอำนาจมาพิจารณาควบคู่กัน การกระจายอำนาจ คือการที่รัฐบาลมอบอำนาจให้แก่หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นดำเนินกิจการของตนเอง โดยตนเองอย่างอิสระ รัฐบาลกลางไม่อาจเข้ามาแทรกแซงได้ ดังนั้น การกระจายอำนาจ จึงเกี่ยวข้องกับการที่รัฐบาล หรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยการปกครอง มีอำนาจดำเนินการภายใต้การควบคุมของรัฐในเรื่องสำคัญๆ การกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่รัฐบาล รับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด รัฐบาลจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงตัดสินใจ หรือยกเลิกการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นมิได้ ความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐบาลกับองค์กรปกครองท้องถิ่นมิได้เป็นไปในรูปของสายการบังคับบัญชา เพราะองค์กรการปกครอง ท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลต่างหากแยกออกจากรัฐบาลหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งมีรัฐบาลของตนเอง

การกระจายทางการปกครองหรือการบริหาร โดยรัฐบาลเป็นผู้โอนอำนาจให้แก่ ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น อำนาจปกครองที่ได้รับจากรัฐนี้เป็นอำนาจในการดำเนินบริการสาธารณะต่าง ๆ โดยมีอำนาจ ตัดสินใจอย่างอิสระ รวมทั้งการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นเองด้วย เมื่อพิจารณาถึงการกระจาย อำนาจจะเน้นถึงความเป็นอิสระ ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐ ถ้าไม่ยินยอมให้องค์การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติการกิจ ก็จะเป็นการปกครอง ท้องถิ่นที่ขัดกับหลักการ แต่ในขณะที่เดียวกันก็มีข้อที่ควรพิจารณาว่า ท้องถิ่นควรมีอำนาจอิสระ ภายใต้อำนาจเขตแค่ไหน เพียงไร จึงเหมาะสมและเกิดผลดีแก่ท้องถิ่นและประเทศชาติในส่วนรวม

ชูวงษ์ ฉายบุตร (2539 : 120-121) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นจะมีขึ้นได้ก็ โดยรัฐยินยอมให้จัดตั้งขึ้นหรือที่เรียกว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐสร้างขึ้น (local government is creature of state) เมื่อการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นแล้วองค์กรการปกครองท้องถิ่นจะ

ถูกควบคุมโดยรัฐโดยวิธีการต่าง ๆ ฉะนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การปกครองท้องถิ่นในที่นี้หมายถึง ความสัมพันธ์ในลักษณะที่องค์การปกครองท้องถิ่นถูกควบคุมโดยรัฐในประการใดบ้าง ซึ่งประเทศต่างๆมีวิธีการแตกต่างกันแต่มีวัตถุประสงค์ไปในแนวทางเดียวกัน ดังนี้

1. เพื่อป้องกันมิให้องค์การปกครองท้องถิ่นบริหารงานผิดพลาดและเกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นเองและประเทศชาติ
2. เพื่อดูว่าท้องถิ่นบริหารงานได้รับผลตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่
3. เพื่อเป็นการเร่งรัดส่งเสริมให้การบริหารงานของท้องถิ่นมีมาตรฐานสูงขึ้นและสอดคล้องกับนโยบายของประเทศส่วนรวม

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อใช้ควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่น จำแนกได้ดังนี้

1. การควบคุมโดยกฎหมาย โดยรัฐจะออกกฎหมายควบคุมท้องถิ่นในรูปแบบของการกำหนดหน้าที่ของท้องถิ่นว่า ท้องถิ่นจะทำอะไรได้บ้าง นอกจากนี้ ท้องถิ่นจะดำเนินกิจการใดก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายของรัฐ เช่น การออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น ต้องเป็นไปตามกฎหมายเทศบาลหรือสุขาภิบาลจะออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับสุขาภิบาลตามลำพังมิได้

2. การควบคุมโดยการตรวจสอบ คือ การตรวจสอบการปฏิบัติงาน เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ชี้แจงแนะนำ ตักเตือน และตรวจสอบเอกสารเรียกเจ้าหน้าที่ของเทศบาลมาชี้แจงได้ ทั้งนี้ก็เพื่อจะควบคุมการปฏิบัติงานของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎระเบียบและระเบียบแบบแผน นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ นายอำเภอ มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับการปฏิบัติกิจการของคณะเทศมนตรีไว้ก่อนด้วย แล้วรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ เพื่อวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร

3. การควบคุมโดยรัฐบาล กล่าวคือ มีอำนาจยุบสภาท้องถิ่น ถ้าสภาท้องถิ่นได้กระทำการอันเป็นผลเสียหายต่อประชาชน หรือส่วนรวมหรือปฏิบัติการผิดกฎหมาย รัฐบาลมีหน้าที่ยุบสภาท้องถิ่นนั้นได้ นอกจากนี้รัฐบาลยังมีอำนาจที่จะปลดฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ด้วย เมื่อเห็นว่าผู้มีความประพฤติ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรี ตำแหน่ง หรือแกราชการ อำนาจเช่นนี้รวมถึงอำนาจในการแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นได้ด้วย

4. การควบคุมโดยระเบียบการคลัง การควบคุมโดยวิธีนี้จะเป็นไปในรูปของการกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ในเรื่องเกี่ยวกับรายได้ ทรัพย์สิน งบประมาณ การเก็บรักษาเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการตรวจสอบบัญชี ตลอดจนการจัดหาพัสดุ การบริหารงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นตามระเบียบแบบแผนที่ทางราชการกำหนด

กล่าวโดยสรุป ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นความสัมพันธ์ในแง่ของการควบคุมของรัฐเพื่อมิให้เกิดความผิดพลาดขึ้นกับองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งรัฐอาจใช้กฎหมายหรือโดยการตรวจสอบ การยุบสภาท้องถิ่นหรือการควบคุมโดยระเบียบการคลัง ซึ่งการปกครองท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับ การกระจายอำนาจของรัฐด้วย

การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล

เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ที่มีการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัด อำเภอ และตำบลที่มีรายได้พอที่จะดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ ซึ่งการบริหารแบบเทศบาลของไทยนั้นใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 77 ปี (พ.ศ.2553)

1. ความเป็นมา

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลของไทยนั้น มีความเป็นมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรก ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล ต่อมา พ.ศ. 2478 เทศบาลของไทยได้รับการจัดตั้งเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม จำนวน 35 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล ในปี พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2483 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

เทศบาลของไทยได้รับการเปลี่ยนแปลงครั้งแรกใน ปี พ.ศ. 2496 มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นแทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลในปี พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ปัจจุบันมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักกระจายอำนาจและหลักปกครองท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น (โกวิท พวงงาม. 2548 : 119)

2. หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาล

หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาล ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยในครั้งนั้น มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่ (ชวงส์ ฉายบุตร. 2539 : 125 – 126)

1. จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่น
2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น
3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะพัฒนาความเจริญก้าวหน้าได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

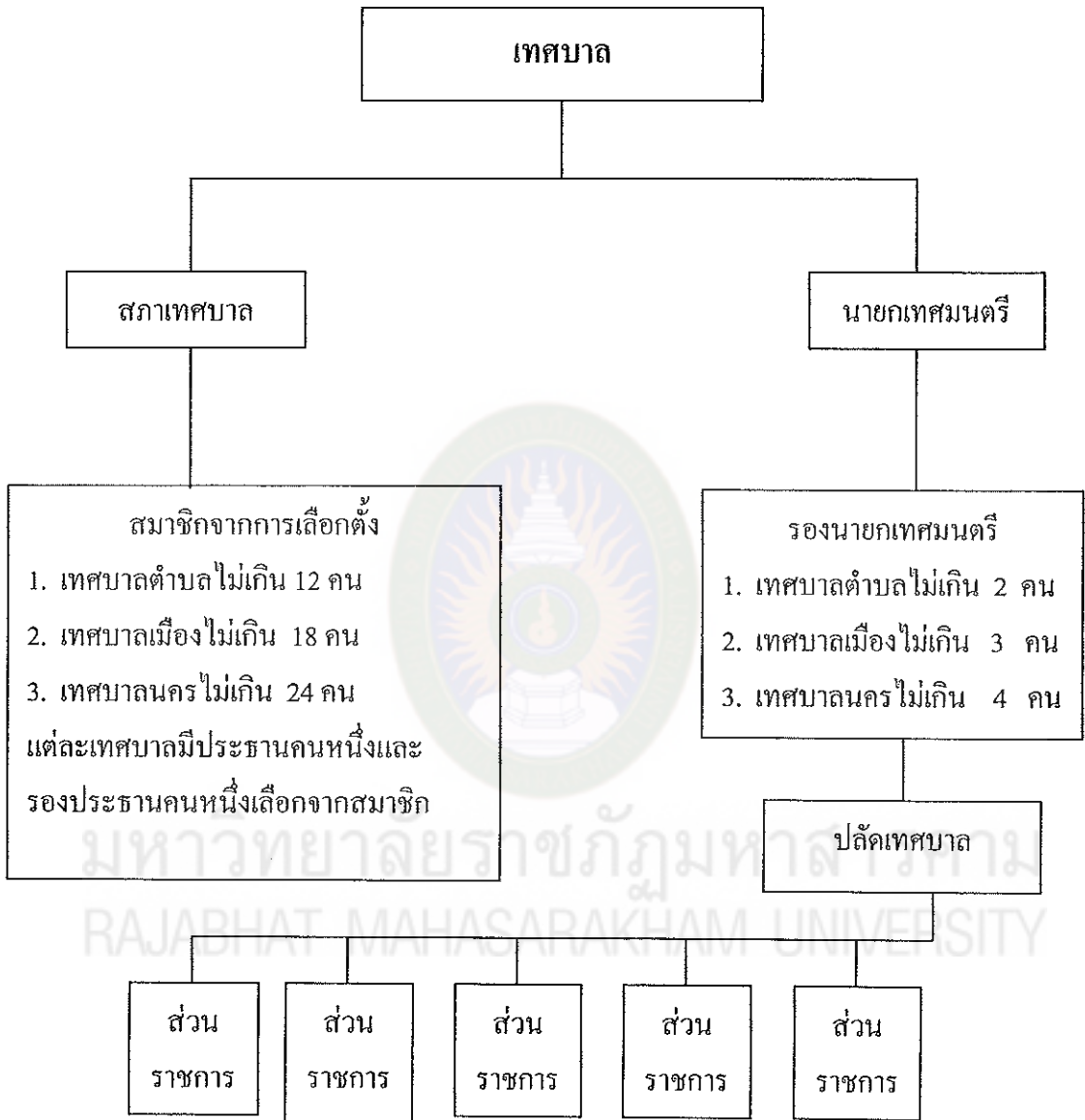
จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

1. เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้
 - 1.1 มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาท ขึ้นไป
 - 1.2 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
 - 1.3 ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ขึ้นไป
2. เทศบาลเมือง มีหลักการจัดตั้งดังนี้
 - 2.1 ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองโดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆประกอบ
 - 2.2 ส่วนท้องถิ่นที่มีชื่อเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้
 - 2.2.1 เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป
 - 2.2.2 ราษฎรอยู่กันอย่างหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อ ตารางกิโลเมตร
 - 2.2.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้
 - 2.2.4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร
3. เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้
 - 3.1 เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป
 - 3.2 ราษฎรอยู่กันอย่างหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร
 - 3.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้
 - 3.4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 17 ถึงมาตรา 13 ได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลไว้และเพื่ออำนวยความสะดวก ผู้ศึกษาได้สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ ดังนี้

1. เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร และให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น
 2. เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้หรือว่าด้วยกฎหมายเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นภายในสี่สิบห้าวันตั้งแต่วันที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาล และในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรี ให้ปลัดองค์การบริหาร ส่วนตำบลซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่จัดตั้งเทศบาลปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีเท่าที่จำเป็น ได้เป็นการชั่วคราวจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี
 3. เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นได้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย
 4. เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีการประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย
 5. เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีการประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย
 6. การเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ให้กระทำโดยกระทรวงมหาดไทย และในกรณีที่เป็นกรณีการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลตามความในวรรคหนึ่ง สิ้นสุดอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตที่ได้เปลี่ยนแปลงนั้น เมื่อครบกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลใช้บังคับ เป็นต้นไป
- ท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะให้พ้นจากสภาพความเป็นเทศบาลเดิมนับแต่วันที่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นต้นไป บรรดาทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และสิทธิเรียกร้องของเทศบาลเดิมให้โอนไปเป็นของเทศบาลใหม่ ในขณะเดียวกันนั้นและบรรดาเทศบัญญัติที่ได้ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้วคงให้ใช้บังคับต่อไปในการยุบเลิกเทศบาลให้ระบุถึงวิธีการทรัพย์สินไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นด้วย

3. โครงสร้างของเทศบาล



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างของเทศบาล

ที่มา : โกวิทย์ พวงงาม (2550 : 51)

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 แบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ส่วน คือ สถาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ในการปฏิบัติงานประจำปีนั้น มีโครงสร้างอีกส่วนหนึ่งเรียกว่า พนักงานเทศบาล

3.1 สถาเทศบาล

สถาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ในมาตรา 15 ถึง 33 มีสาระสำคัญ ดังนี้

3.1.1 สถาเทศบาลประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามจำนวนดังต่อไปนี้

- 1) สถาเทศบาลตำบล ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 12 คน
- 2) สถาเทศบาลเมือง ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 18 คน
- 3) สถาเทศบาลนคร ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 24 คน

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลง ไม่ว่าด้วยเหตุใดและยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่

3.1.2 สมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ในตำแหน่ง ได้คราวละสี่ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลง เพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ หรือมีการยุบสภาให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาเทศบาลผู้เข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระของผู้ซึ่งตนแทน

3.1.3 สถาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล โดยประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนครบอายุอายุของสภาเทศบาล

3.1.4 ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญสี่สมัย สมัยประชุมสามัญครั้งแรกและวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีให้สภาเทศบาลกำหนด นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้วเมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งเทศบาล ประธานสภาเทศบาลที่ดี หรือนายกเทศมนตรีที่ดี หรือสมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งที่ดีอาจทำคำร้องยื่นต่อ ผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เปิดประชุมวิสามัญ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ถ้าเห็นสมควรก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญได้ สมัยประชุมวิสามัญมีกำหนดไม่เกินสิบห้าวัน แต่ถ้าขยายเวลาออกไปอีก จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

3.2 นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี คือ ฝ่ายบริหารของเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเกี่ยวกับนายกเทศมนตรีไว้ใน มาตรา 48 ทวิ ถึง มาตรา 48 ปีญจวิสติ มีสาระดังนี้

3.2.1 ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

3.2.2 ให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง และมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ในกรณีที่นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งไม่ครบวาระเวลาสี่ปี ก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลนั้นเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังนี้

- 1) เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน
- 2) เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน
- 3) เทศบาลนครให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 2 คน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 3 คน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน

3.2.3 นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี หรือผู้ซึ่งนายกเทศมนตรีมอบหมายมีสิทธิเข้าประชุมสภาเทศบาล และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงตลอดจนการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

3.2.4 สมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมเทศบาล เพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาล โดยไม่มีการลงมติยุติตามวาระหนึ่ง ให้ยื่นต่อประธานสภาเทศบาล แล้วให้ประธานสภาเทศบาลกำหนดวันสำหรับอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่เร็วกว่าห้าวัน ไม่ช้ากว่าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับญัตติแล้วแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

3.2.5 นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบาย โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย
- 2) สั่ง อนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการเทศบาล
- 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี
- 4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

3.3 พนักงานเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 48 อัญญัติ และมาตรา 48 เถกนวิสติ กำหนดให้เทศบาลแบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วนคือ

3.3.1 สำนักปลัดเทศบาล

3.3.2 ส่วนราชการอื่นตามนายกเทศมนตรี ประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

ในส่วนของสำนักปลัดเทศบาลนั้นให้มีปลัดเทศบาลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่น ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศบาลมอบหมาย

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงาน หรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานการทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน นับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมาก ต่างกับคณะเทศมนตรีที่ว่า คณะเทศมนตรีรับผิดชอบและภารกิจในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนราชการ “ทำอย่างไร” ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

พนักงานเทศบาลจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของงานส่วนราชการบรรจุแต่งตั้งการให้ความดีความชอบ ตลอดจนการออกจากตำแหน่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 เป็นสำคัญ

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำมีการแบ่งหน่วยงานของเทศบาลออกเป็น 6 ส่วน (ระเบียบคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519) เพื่อที่จะทำให้บริการแก่ประชาชนได้ ดังนี้ (อรนภา มุ่งโนนบ่อ. 2548 : 20-21)

1. สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น งานสถานธนาภิบาลของเทศบาล (โรงรับจำนำ)

2. ส่วนคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและบัญชี การจัดเก็บภาษีต่างๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานการจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล ควบคุมดูแลและพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล ตลอดจนงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

3. ส่วนสาธารณสุข มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรค การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ ตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การแต่งผม การจำหน่ายอาหาร เป็นต้น ซึ่งรวมเรียกว่าการประกอบการค้า อันจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งงานสาธารณสุขอื่นๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย หรืองานที่ได้รับมอบหมายเทศบาลแห่งที่มีรายได้เพียงพอก็จัดตั้งโรงพยาบาลขึ้นเอง เช่น โรงพยาบาลของเทศบาลอุดรธานี นอกจากนี้แล้วเทศบาลเล็ก ๆ ก็จัดให้มีสถานีอนามัยศูนย์บริการสาธารณสุข

4. ส่วนช่างมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรม และผังเมือง และสาธารณูปโภค งานควบคุมงานก่อสร้างอาคารเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองงานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

5. ส่วนการประปา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริการและจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

6. ส่วนการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การศึกษา งานสวัสดิการสังคมและนันทนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้อาจจัดให้มีฐานะเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองานก็ได้ โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานได้ตาม ความเหมาะสมของแต่ละเทศบาลแต่หากงานใดยังไม่มีควมจำเป็นที่จะต้องแยกจัดเป็น ส่วนการบริหารงานต่าง ๆ ก็ให้รวมกิจกรรมนั้นเข้ากับส่วนอื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน หรือเทศบาลใดมีงานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ และไม่อาจรวมกับส่วนใดได้ ก็อาจจะเป็นส่วนต่างหากก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ข้างต้น โดยอนุโลม

4. หน้าที่ของเทศบาล

ในส่วนที่เป็นหน้าที่ของเทศบาลนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 50 – มาตรา 56 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

4.1 เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

4.1.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

4.1.2 ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

4.1.3 รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งขยะมูล

ฝอยและสิ่งปฏิกูล

4.1.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

4.1.5 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

4.1.6 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

4.1.7 ส่งเสริมการพัฒนาศตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

4.1.8 บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

4.1.9 หน้าที่อื่นๆตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ของเทศบาลต้องเป็น ไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

4.2 เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจกรรมใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

4.2.1 ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา

4.2.2 ให้มีโรงฆ่าสัตว์

4.2.3 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ หรือท่าข้าม

4.2.4 ให้มีสุสาน และฌาปนสถาน

- 4.2.5 บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 4.2.6 ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- 4.2.7 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือ แสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 4.2.8 ให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ
- 4.2.9 เทศพาณิชย์
- 4.3 เทศบาลเมืองมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้
 - 4.3.1 กิจการที่ระบุไว้ในหน้าหนึ่งของเทศบาลตำบลที่ต้องทำ
 - 4.3.2 ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา
 - 4.3.3 ให้มีโรงฆ่าสัตว์
 - 4.3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
 - 4.3.5 ให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ
 - 4.3.6 ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ
 - 4.3.7 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 4.4 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจกรรมใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้
 - 4.4.1 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ หรือท่าข้าม
 - 4.4.2 ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
 - 4.4.3 บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
 - 4.4.4 ให้มีการบำรุงการแสดงสงเคราะห์มารดาและเด็ก
 - 4.4.5 ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
 - 4.4.6 ให้มีการสาธารณสุขการ
 - 4.4.7 จัดทำกิจการสาธารณสุขการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
 - 4.4.8 จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
 - 4.4.9 ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา และพลศึกษา
 - 4.4.10 ให้มีและสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
 - 4.4.11 ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
 - 4.4.12 เทศพาณิชย์
- 4.5 เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำกิจกรรมในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้
 - 4.5.1 กิจกรรมตามที่ระบุไว้ในหน้าหนึ่งของเทศบาลเมืองที่ต้องทำตาม มาตรา 5
 - 4.5.2 ให้มีให้มีการบำรุงการสงเคราะห์

4.5.3 กิจกรรมอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

4.5.4 การควบคุมสุขลักษณะ และอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และการบริการอื่น ๆ

4.5.5 จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

4.5.6 จัดให้มีการควบคุมตลาด ทำเทียบเรือ ทำข้ามและที่จอดรถ

4.5.7 การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง

4.5.8 การส่งเสริมกิจการ การท่องเที่ยว

นอกจากนี้เทศบาลนครอาจทำกิจการอื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่ต้องทำของเทศบาล

เทศบาลตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด

เทศบาลตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ดได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 จำนวนรวม 38 แห่ง ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ที่ ชื่อเทศบาลตำบล ที่ตั้งในเขตอำเภอ และประชากรในการศึกษา

| ที่ | เทศบาลตำบล | ที่ตั้งในเขตอำเภอ | ประชากรในการศึกษา (คน) |
|-----|----------------|-------------------|---------------------------|
| 1. | โนนตาล | เมือง | 3 |
| 2. | ปอการ | เมือง | 3 |
| 3. | เกษตรวิสัย | เกษตรวิสัย | 3 |
| 4. | คูกาสิงห์ | เกษตรวิสัย | 3 |
| 5. | เมืองบัว | เกษตรวิสัย | 3 |
| 6. | จตุรพักตรพิมาน | จตุรพักตรพิมาน | 3 |
| 7. | โคกล่าม | จตุรพักตรพิมาน | 3 |
| 8. | ดงแดง | จตุรพักตรพิมาน | 3 |
| 9. | หนองผือ | จตุรพักตรพิมาน | 3 |
| 10. | หัวช้าง | จตุรพักตรพิมาน | 3 |
| 11. | ดงสิงห์ | จังหาร | 3 |
| 12. | ดินคำ | จังหาร | 3 |

| ที่ | เทศบาลตำบล | ที่ตั้งในเขตอำเภอ | ประชากรในการศึกษา (คน) |
|-----|-------------|-------------------|---------------------------|
| 13. | นิเวศน์ | ธวัชบุรี | 3 |
| 14. | ธงธานี | ธวัชบุรี | 3 |
| 15. | บ้านนิเวศน์ | ธวัชบุรี | 3 |
| 16. | มะฮี | ธวัชบุรี | 3 |
| 17. | อุ่มเม้า | ธวัชบุรี | 3 |
| 18. | ประทุมรัตน์ | ปทุมรัตน์ | 3 |
| 19. | พนมไพร | พนมไพร | 3 |
| 20. | โพธิ์ชัย | พนมไพร | 3 |
| 21. | ชัยวาริ | โพธิ์ชัย | 3 |
| 22. | เชียงใหม่ | โพธิ์ชัย | 3 |
| 23. | คำพะอุง | โพธิ์ชัย | 3 |
| 24. | อัคระคำ | โพธิ์ชัย | 3 |
| 25. | โพนทราย | โพนทราย | 3 |
| 26. | แวง | โพนทอง | 3 |
| 27. | โคกสูง | โพนทอง | 3 |
| 28. | ชุมพร | เมยวดี | 3 |
| 29. | เมืองสรวง | เมืองสรวง | 3 |
| 30. | สุวรรณภูมิ | สุวรรณภูมิ | 3 |
| 31. | จำปาขัน | สุวรรณภูมิ | 3 |
| 32. | หินกอง | สุวรรณภูมิ | 3 |
| 33. | ทุ่งกุลา | สุวรรณภูมิ | 3 |
| 34. | ขาว | เสลภูมิ | 3 |
| 35. | เสลภูมิ | เสลภูมิ | 3 |
| 36. | เมืองไพร | เสลภูมิ | 3 |
| 37. | อาจสามารถ | อาจสามารถ | 3 |
| 38. | หนองพอก | หนองพอก | 3 |
| | รวม | 38 | 114 |

ที่มา : สำนักงานท้องถิ่น จังหวัดร้อยเอ็ด (2552 : 16)

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกอย่างหนึ่งของมนุษย์มีความสัมพันธ์กับจิตใจและความรู้สึก มีผู้ให้ความหมายที่น่าสนใจไว้ ดังนี้

กฤษณ์ มหารุห์ (2531: 38) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดเป็นความรู้สึกเชื่อถือที่ไม่อยู่บนความแน่นอนหรือความจริง แต่ขึ้นอยู่กับจิตใจบุคคลจะแสดงออกได้ง่ายโดยการแสดงเหตุผลสนับสนุนหรือปกป้องความคิดนั้น ความคิดเห็นบางอย่างเป็นผลของการแปลความหมายของข้อเท็จจริง ซึ่งขึ้นอยู่กับคุณสมบัติประจำตัวของแต่ละบุคคล เช่น ด้านความรู้ ประสบการณ์ในการทำงาน สภาพแวดล้อม ฯลฯ และมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ การแสดงความคิดเห็นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่น ๆ ก็ได้

จิรายุ ทรรศน์ (2540 : 16) ได้อธิบายความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็นหมายถึง ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่แสดงออกมา เพื่อให้ผู้อื่นได้สามารถที่จะเรียนรู้ ตลอดจนสามารถที่จะประเมินค่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การลงความเห็นอาจจะเป็นไปในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ อันเนื่องจากสถานการณ์ สิ่งแวดล้อม การติดต่อกับภายนอก การเข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ และการพบปะสังสรรค์ประจำวัน

อุทิศ แก้วขาว (2543 : 7) กล่าวว่าความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยการพูดหรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานด้านความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ความคิดเห็นอาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากผู้อื่นได้

สรุปได้ว่า ความคิดเห็น เป็นการแสดงออกซึ่งความรู้สึก เกิดจากการเรียนรู้ ตลอดจนความสามารถในการประเมินประสบการณ์ อาจจะเป็นไปในทางเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย อาจจะทำให้เกิดการเข้ามาเป็นสมาชิกของกลุ่มต่างๆ หรือความรู้ความสามารถ

2. ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

ปัจจัยเป็นสิ่งที่มีผลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งความคิดเห็นของมนุษย์มีความแตกต่างกันซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

ปรีดา ชิตทรงสวัสดิ์ (2538 อ้างถึงใน อุทิศ แก้วขาว 2543 : 13) ได้สรุปปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น ดังนี้ ความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องคล้ายกันหรือเหมือนกันเสมอไป ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับอิทธิพลต่อการแสดงออกในเรื่องนั้นๆ ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นพอสรุปได้ดังนี้

2.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and Physiological Factors) จากการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวหน้าของบุคคล และจะมีผลต่อการศึกษา ทักษะหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ส่วนปัจจัยด้านสรีระ เช่น อายุ ความได้รับอิทธิพล และผลที่เกิดจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและทักษะของบุคคล

2.2 ประสบการณ์ของบุคคลโดยตรง (Direct Personal Experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้พบเห็นต่อสิ่งต่างๆ โดยตนเองทำให้เกิดทัศนคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ

2.3 อิทธิพลจากครอบครัว (Parental Influence) เป็นปัจจัยบุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูอบรมของพ่อแม่และครอบครัว

2.4 ทัศนคติและความคิดเห็นต่อกลุ่ม (Group Determinant of Attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือทัศนคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและทัศนคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

2.5 สื่อมวลชน คือ สิ่งต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของเรา ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล

กิตติ สุทธิสัมพันธ์ (2542 : 12-13) ได้สรุปปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่อาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันออกไป คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่างๆ คุณภาพสมอง

1.2 ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออก ซึ่ง ความคิดเห็นและการศึกษาทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่างๆ มากขึ้น และคนที่มีความรู้มักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่างๆอย่างมีเหตุผล

1.3 ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่างๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

1.4 ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ ความเข้าใจในหน้าที่และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

2. ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม

2.1 สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่างๆเหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับรู้ข่าวสาร ข้อมูลต่างๆ ของแต่ละบุคคล

2.2 กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่

2.3 ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ หรือสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้ เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกัน ก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

3. การวัดความคิดเห็น

การที่จะทราบความคิดเห็นของบุคคลต้องมีเครื่องมือวัดที่เชื่อถือได้ มีผู้เสนอการวัดไว้พอสรุปได้ ดังนี้ (วัลลภ รัฐฉัตรทรานนท์. 2545 : 10-11)

3.1 วิธีแบบสเกลวัดความต่างทางศัพท์ (S-D scale = Semantic differential scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี - เลว ขยัน - ขี้เกียจ เป็นต้น

3.2 วิธีลิเคิร์ตสเกล (Likert's Scale) เป็นวิธีทางมาตรวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น ที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถแสดงทัศนคติ ในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบ ซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน 5 4 3 2 1

3.3 วิธีกัทแมนสเกล (Guttman Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติ หรือทัศนคติ หรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับของทัศนคติสูง - ต่ำ แบบเปรียบเทียบกัน และกันได้อย่างต่ำสุดถึงสูงสุดและแสดงถึงการสะสมของข้อความคิดเห็น

3.4 วิธีเทอร์สโตนสเกล (Thurstone Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดออกเป็นปริมาตร แล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิด หรือทัศนคติไปในทางเดียวและเสมือนว่าเป็น Scale ที่มีช่วงห่างเท่ากัน

โดยสรุป การวัดความคิดเห็นโดยทั่วไปมี 4 วิธี คือ แบบสเกลวัดความต่างศัพท์ วิธีของลิเคิร์ต ของกัทแมน และของเทอร์สโตน และในการศึกษาคำนี้ผู้ศึกษาใช้วิธีของลิเคิร์ตสเกล คือ วัด ความคิดเห็น 5 ระดับ และกำหนดค่าการวัด คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด โดยกำหนดน้ำหนัก คือ 5 4 3 2 1 ตามลำดับ

การบริหารงบประมาณ

1. ความหมายของงบประมาณ

ไตรรัตน์ โภคพลากร (2535 : 465) ได้ให้ความหมายของงบประมาณว่า หมายถึง แผนทางการเงินที่เตรียมขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือบริหารนโยบายในช่วงเวลาหนึ่ง หรือในความหมายเดิมถึงแถลงนั้นด้วย ”

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2540 : 232) อธิบายว่า งบประมาณ หมายถึง แผนการหรือกระบวนการรับและจ่ายเงินของรัฐบาลในระยะหนึ่ง ๆ โดยมีผลมาจากการคิดและการไต่ร่ตรงที่ประสานกันทั้งทางเศรษฐกิจและทางการเมือง

พระมหาสมคิด คำผิง (2546 : 42) อธิบายว่างบประมาณ หรือ Budget มาจากภาษาฝรั่งเศส “Bougette” หมายถึง กระเป๋านักบรจออกสารทางการเงินที่รัฐมนตรีคลังจะต้องนำเสนอต่อรัฐสภา ดังนั้น การเปิดกระเป๋ (Bougette) ดังกล่าวคือ การเปิดงบประมาณหรือเริ่มปีงบประมาณของรัฐบาลสมัยก่อน

สรุปได้ว่า งบประมาณเป็นแผนงานที่พิจารณาจากงานที่ต้องใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการน่านโยบายและแผนงานของหน่วยราชการไปปฏิบัติ ซึ่งการงบประมาณนั้นรวมความถึงงบประมาณรายรับ และงบประมาณรายจ่ายด้วย และนิยมกำหนดระยะเวลาไว้เป็นปี ๆ ไป

2. การบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางปฏิบัติในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543 ได้กำหนดวิธีการบริหารงบประมาณ ประกอบด้วย การเตรียมการงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการตรวจสอบงบประมาณ ซึ่งมีรายละเอียดของแต่ละขั้นตอนดังต่อไปนี้ (สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, 2550 : 32 - 40)

2.1 การจัดเตรียมงบประมาณ

การจัดเตรียมการหรือการจัดทำงบประมาณ มีขั้นตอน ดังนี้

2.1.1 เจ้าหน้าที่งบประมาณมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานต่าง ๆ (สำนัก/กอง/ฝ่ายต่าง ๆ) เสนอข้อมูลที่จะต้องใช้ในการจัดทำงบประมาณส่งให้เจ้าหน้าที่งบประมาณ

2.1.2 เมื่อแต่ละหน่วยงาน (สำนัก/กองหรือฝ่าย) ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่งบประมาณให้พิจารณาแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้วางไว้ในส่วนที่หน่วยงานของตนรับผิดชอบประมาณการค่าใช้จ่ายทั้งที่เป็นรายจ่ายประจำ รายจ่ายเพื่อการลงทุนเสนอให้เจ้าหน้าที่งบประมาณกรณีหน่วยงานที่มีรายได้ให้ประมาณการรายรับให้ด้วย และให้หัวหน้าหน่วยงานคลังรวบรวมรายงานการเงินและสถิติต่าง ๆ ได้แก่ รับจริง-จ่ายจริงย้อนหลัง 3 ปี งบประมาณแสดงฐานะการคลังของทุกหน่วยงานให้เจ้าหน้าที่งบประมาณด้วย

2.1.3 เจ้าหน้าที่งบประมาณรวบรวมรายละเอียดที่ได้รับจากกองหรือฝ่ายต่าง ๆ เสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่าย จัดทำเป็นข้อมูลเบื้องต้นเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อพิจารณา (ระเบียบ มท. ว่าด้วยวิธีการงบประมาณข้อ 8 และข้อ 22)

2.1.4 เมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติให้ตั้งงบประมาณยอดใดแล้ว เจ้าหน้าที่งบประมาณนำยอดเงินและรายการที่ได้รับอนุมัติขั้นต้นจากผู้บริหารท้องถิ่นนั้น จัดทำเป็นร่างงบประมาณตามรูปแบบงบประมาณรายจ่ายตามแบบที่กรมการปกครองกำหนดเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น

2.1.5 คณะผู้บริหารท้องถิ่น เสนอร่างงบประมาณรายจ่ายต่อสภาท้องถิ่น ภายในวันที่ 15 สิงหาคม และเข้าสู่กระบวนการตราเป็นกฎหมายท้องถิ่น (ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติแล้วแต่กรณี) ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ (แบบที่กำหนดตามหนังสือกรมการปกครอง ค่วนมากที่ มท 0313.4/ว 2787 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542)

2.1.6 การจัดทำงบประมาณให้ดำเนินการตามขั้นตอนและระยะเวลาของปฏิทินงบประมาณเป็นแนวทางในการดำเนินการ (ตามหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0313.4/ว 2411 ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2541)

2.1.7 เมื่อถึงวันเริ่มต้นปีงบประมาณ (1 ต.ค.) หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ประกาศใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ถือว่าเกิดความเสียหายต่อการบริหารท้องถิ่นที่อาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชน ในขั้นนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ปรากฏในเบื้องต้นว่าความล่าช้าเกิดจากความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ หรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือบุคคลใดไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอดำเนินการ เพื่อบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยกำกับดูแลตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ตามที่ปรากฏในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.4/ว 1274 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2545

2.2 การอนุมัติงบประมาณ

การอนุมัติงบประมาณ มีขั้นตอน ดังนี้

2.2.1 เมื่อหัวหน้าหน่วยงานจัดทำประมาณการรายรับ และประมาณการรายจ่ายและหัวหน้าหน่วยงานคลังรวบรวมรายงานการเงินและสถิติต่าง ๆ ของทุกหน่วยงาน เพื่อใช้ประกอบการคำนวณขอตั้งงบประมาณต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ

2.2.2 เจ้าหน้าที่งบประมาณทำการพิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์ และแก้ไขงบประมาณเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น ได้พิจารณาอนุมัติให้ตั้งเงินงบประมาณยอดใดเป็นงบประมาณประจำปีแล้วให้เจ้าหน้าที่งบประมาทรวบรวม และจัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นอีกครั้งเพื่อนำเสนอต่อสภาท้องถิ่นภายในวันที่ 15 สิงหาคม

2.2.3 ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาท้องถิ่นได้มติรับเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ในกรณีเทศบาลตำบล ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการพิจารณา ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ให้ประธานส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาการเสนอขออนุมัติงบประมาณ

ในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประกาศใช้เป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย มีผลบังคับใช้ตามหลักการงบประมาณรายจ่าย กรณีงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึง 30 กันยายนในปีถัดไป กรณีงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมมีผลบังคับใช้ในวันที่ได้รับอนุมัติ (พระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 62)

ในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติงบประมาณให้ส่งร่างเทศบัญญัติพร้อมด้วยเหตุผล ไปยังสภาเทศบาล และให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนมา ถ้าสภาเทศบาลมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้เป็นเทศบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

2.3 การบริหารงบประมาณ แบ่งได้ดังนี้

2.3.1 การประมาณการรายรับ

การตั้งงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการรับ เป็นเครื่องกำหนดรายจ่าย โดยการจัดทำประมาณการรายรับให้ถือยอดประมาณการให้ใกล้เคียงกับ รายรับที่ได้รับจริงในปีที่ผ่านมา และจำแนกประมาณการรายรับให้เป็นไปตามบัญชีจำแนกประเภท รายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ระเบียบกำหนด ประกอบด้วย

- 1) รายได้ภาษีอากร
- 2) รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร
- 3) รายได้จากทุน
- 4) เงินช่วยเหลือ

2.3.2 การตั้งงบประมาณการรายรับให้ถือปฏิบัติตามบัญชีจำแนกประมาณ การรายรับที่กำหนดไว้เท่านั้น การเพิ่มประมาณการรายรับใหม่ให้เป็นอำนาจของกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น

2.3.3 การตั้งงบประมาณรายรับเงินอุดหนุนทั่วไป ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และ วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนด

2.3.4 การประมาณการรายจ่าย มีดังนี้

- 1) การพิจารณาตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดต่างๆ ของแต่ละหน่วยงาน (สำนัก/กอง/ส่วนต่าง ๆ) ให้ถือปฏิบัติตามบัญชีการจำแนกประเภทรายรับ-รายจ่ายขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ระเบียบกำหนด โดยจัดทำประมาณการรายจ่ายให้ใกล้เคียงกับประมาณการ รายรับ ซึ่งงบประมาณรายจ่ายแบ่งออกเป็นประเภท
 - 2) รายจ่ายงบกลาง ประกอบด้วย ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย รายจ่ายตาม ข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย และ เงินตั้งงบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลือ งบประมาณเฉพาะการ เช่น เงินค่าทำศพ (เงินช่วยเหลือพิเศษ)

2.2) รายจ่ายตามแผนงาน ประกอบด้วย

- 2.2.1 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
- 2.2.2 หมวดค่าจ้างชั่วคราว
- 2.2.3 หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ
- 2.2.4 หมวดสาธารณูปโภค
- 2.2.5 หมวดเงินอุดหนุน
- 2.2.6 หมวดรายจ่ายอื่น
- 2.2.7 หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

(บัญชีจำแนกประเภทรายรับ-รายจ่ายตามหนังสือกรมการปกครอง ค่วนมาก ที่ มท 0313.4/ว2787 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542)

การตั้งงบประมาณรายจ่ายแต่ละหมวด แต่ละประเภท ให้ถือปฏิบัติตามบัญชีการจำแนกประเภทรายจ่ายที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด โดยใช้ชื่อหมวดและประเภทตามบัญชีดังกล่าว การกำหนดประเภทใหม่เป็นอำนาจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น

การตั้งจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดสัดส่วนระหว่างรายรับ-รายจ่ายให้เป็นดุลพินิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาตามความเหมาะสมและจำเป็น แต่ควรตั้งงบประมาณรายจ่ายต่ำกว่ารายรับ

2.3.5 งบประมาณการรายรับของท้องถิ่น

จากรายจ่ายต่าง ๆ ที่ได้ยกมาในข้างต้น ท้องถิ่นจำเป็นต้องมีรายได้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเหล่านั้น การตั้งงบประมาณรายจ่ายจึงต้องมีรายรับประกอบเพราะท้องถิ่นจะต้องมีรายรับเป็นเครื่องกำหนดรายจ่าย รายได้ หรือรายรับของท้องถิ่นประกอบด้วย

1) รายได้ภาษีอากร หมวดภาษีอากร เป็นรายรับที่ท้องถิ่นได้มาจากการจัดเก็บเองโดยการบริหารจัดการจัดเก็บของท้องถิ่นตามอำนาจตามกฎหมาย เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน หรือเป็นรายรับที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐหน่วยงานอื่นจัดเก็บแล้ว โอนทั้งหมดให้หรือปันให้เป็นบางส่วน

2) รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร หมวดค่าธรรมเนียมค่าปรับและใบอนุญาตเป็นรายได้ที่ท้องถิ่นได้มาจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตต่างๆ ที่ท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บได้เองตามกฎหมาย หรืออาจมีหน่วยงานของรัฐหน่วยงานอื่นจัดเก็บให้

หมวดรายได้จากทรัพย์สิน เป็นรายได้ที่เกิดจากผลประโยชน์ต่างๆ ของท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นดอกเบี้ย เงินปันผล จากการให้เช่าทรัพย์สินของท้องถิ่น หรืออยู่ในความดูแลของท้องถิ่น

หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์เป็นรายได้ที่เกิดจากการสาธารณูปโภคหรือการพาณิชย์ท้องถิ่น เช่น การประปา สถานธนาฑูบาล เป็นต้น

3) รายได้จากทุน หมวดรายได้จากทุน เป็นรายได้ที่เกิดจากการจ่ายทรัพย์สินของท้องถิ่นซึ่งสามารถจำหน่ายได้ตามกฎหมาย เช่น ค่าขายทอดตลาดทรัพย์สิน เป็นต้น

4) เงินช่วยเหลือ หมวดเงินอุดหนุนเป็นรายได้ที่เกิดจากการช่วยเหลือของรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นใดทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนกองทุนต่างๆ ที่ไม่เฉพาะเจาะจงให้ท้องถิ่นดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

2.3.6 การตั้งงบประมาณรายจ่ายในหมวดต่าง ๆ

หลักการพิจารณาตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงาน (กองหรือฝ่าย) ให้พิจารณาตั้งตามลำดับดังต่อไปนี้

1) รายจ่ายงบกลาง ประกอบด้วย

1.1) ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย ให้หน่วยงานคลังตรวจสอบสัญญาเงินกู้ตั้งงบประมาณส่งใช้เงินกู้ให้ตรงตามสัญญา

1.2) รายจ่ายตามข้อผูกพัน เป็นรายจ่ายที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผูกพันตามกฎหมายที่ต้องตั้งงบประมาณให้หน่วยงานอื่น ได้แก่

2) ค่าใช้จ่ายในการจัดการจราจร ตั้งจ่ายโดยพิจารณาจ่ายจากเงินค่าปรับตามกฎหมายจราจรทางบก เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของตำรวจจราจรที่ได้วางแผนไว้และขอให้ท้องถิ่นสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาความสงบเรียบร้อยเกี่ยวกับการจราจรและเป็นสิ่งที่ประชาชนได้รับประโยชน์โดยตรง เช่น รถจักรยานยนต์ เสื้อสะท้อนแสง เป็นต้น ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนจึงตั้งงบประมาณได้ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.4/ว 3203 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2539 ส่วนเงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.บ.ท.) โดยตั้งจ่ายในอัตราร้อยละสองของรายได้ประจำปีตามงบประมาณทั่วไป (ไม่รวมรายได้จากพันธบัตร เงินกู้ เงินที่มีผู้อุทิศให้และเงินอุดหนุน) เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับบำนาญของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีโช่ตำแหน่งครู เงินสมทบกองทุนประกันสังคมให้คำนวณตามพระราชบัญญัติประกันสังคม คำบารุงสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย โดยพิจารณาจากรับจริงประจำปีที่ผ่านมาเงินกู้ เงินจ่ายขาด เงินสะสมและเงินอุดหนุนทุกประเภท จะต้องไม่น้อยกว่าร้อยละหนึ่งของรายรับดังกล่าว แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 750,000 บาท เงินสำรองจ่ายเป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งไว้ในกรณีที่จำเป็นตามความเหมาะสม ซึ่งการอนุมัติให้ใช้จ่ายเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้หน่วยงาน (กองหรือฝ่าย) ที่มีความจำเป็นต้องใช้เงินชี้แจงเหตุผลของความจำเป็นให้คณะผู้บริหารพิจารณาว่าหากไม่รับดำเนินการจะเกิดความเสียหายแก่ส่วนราชการอย่างไร หรือประชาชนได้รับความเดือดร้อนหากไม่รับดำเนินการแก้ไข ปัญหาไว้ในคำขออนุมัติผู้บริหารท้องถิ่นด้วย เงินที่งบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลืองบประมาณเฉพาะการ จะมีได้ในกรณีที่เฉพาะการมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะบริหารงานด้วยตัวเองได้ จึงต้องให้งบทั่วไปตั้งช่วยเหลือและงบเฉพาะการ ตั้งรับเงินดังกล่าวไว้ เพื่อจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายตามที่งบเฉพาะการมีความจำเป็นต้องใช้ ยกเว้นกรณีงบประมาณเฉพาะการ สถานธนาบาลจะช่วยให้เฉพาะกู้เงินเพื่อก่อสร้างอาคารสถานธนาบาลครั้งแรกเท่านั้น เงินค่าทำศพ ตั้งไว้เพื่อจ่ายเป็นค่า

ทำศพของพนักงาน เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิได้รับตามกฎหมาย ทุกกอง ทุกฝ่าย โดยตั้งเป็นยอดรวมไว้ที่งบกลางนี้แห่งเดียว

2.3.7 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ

1) เงินเดือน หมายความว่าเงินที่จ่ายให้แก่ผู้บริหาร พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท โดยมีอัตรากำหนดไว้แน่นอนในบัญชีกำหนดจำนวนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนประจำปีที่ได้ตรวจสอบยืนยันว่าถูกต้องแล้วและรวมตลอดถึงเงินที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้จ่ายในลักษณะเงินเดือนและเงินเพิ่มอื่น ๆ ที่จ่ายควบกับเงินเดือน

2) ค่าจ้างประจำ หมายความว่า เงินที่จ่ายเป็นค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะประจำ โดยมีกรอบอัตราค่าจ้างและจำนวนตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด รวมตลอดถึงเงินที่จ่ายควบกับค่าจ้าง

ให้หน่วยงานต่าง ๆ ประมาณการตั้งจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างประจำตามจำนวนพนักงานและลูกจ้างประจำที่ปฏิบัติงานอยู่จริงไม่เกินกรอบอัตราค่าจ้างที่กำหนดไว้ให้พอจ่ายตลอดปีงบประมาณ

3) หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมายความว่า เงินที่จ่ายเป็นค่าแรงสำหรับการทำงานปกติแก่ลูกจ้างชั่วคราวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีระยะเวลาการจ้างไม่เกิน 1 ปี โดยมีกรอบอัตราค่าจ้างและจำนวนตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ให้หน่วยงานต่าง ๆ ประมาณการตั้งจ่ายค่าจ้างชั่วคราวตามจำนวนลูกจ้างชั่วคราวที่ปฏิบัติงานอย่างประหยัดและเหมาะสมกับภารกิจหน้าที่

4) หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ

4.1) ค่าตอบแทน หมายความว่า เงินที่จ่ายตอบแทนให้ผู้ปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2) ค่าใช้สอย หมายความว่า รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการใด ๆ (นอกจากบริการสาธารณูปโภค) รายจ่ายเกี่ยวกับการรับรองและพิธีการ และรายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติรายการที่ไม่เข้าลักษณะหมวดรายจ่ายหมวดอื่น ๆ

การบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สินถ้าเป็นการจ้างเหมา ซึ่งมีทั้งค่าสิ่งของและค่าแรงงานให้เบิกจ่ายในลักษณะค่าใช้สอย

ในกรณีที่หน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สินต่าง ๆ เองให้ปฏิบัติ ดังนี้

1. ค่าจ้างเหมาแรงงานของบุคคลภายนอกให้เบิกจ่ายเป็นค่าจ้างเหมาบริการในค่าใช้จ่าย

2. ค่าสิ่งของที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซื้อมาใช้ในการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สินให้เบิกจ่ายในค่าวัสดุ

3. ค่าจ้างแรงงานบุคคลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ้างเป็นการชั่วคราว

1.1 ค่าวัสดุ

1.1.1 รายจ่ายเพื่อซื้อแลกเปลี่ยน จ้างทำ ทำเอง หรือกรณีอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในสิ่งของดังต่อไปนี้ สิ่งของซึ่งโดยสภาพเมื่อใช้แล้วย่อมสิ้นเปลืองหมดไปเอง แปรสภาพหรือไม่คงสภาพเดิมอีกต่อไป สิ่งของที่มีลักษณะคงทนถาวร แต่มีอายุใช้งานในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี หรือ สิ่งของที่มีลักษณะคงทนถาวร และมีอายุใช้งานในระยะเวลาประมาณ 1 ปีขึ้นไป แต่มีราคาหน่วยหนึ่งหรือชุดหนึ่งไม่เกิน 5,000 บาท ยกเว้นสิ่งของตามตัวอย่างสิ่งของที่เป็นครุภัณฑ์ หรือ สิ่งของที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซื้อมาใช้ในการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สินเพื่อให้มีสภาพหรือประสิทธิภาพคงเดิม

1.1.2 ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นซึ่งต้องชำระพร้อมกับค่าสิ่งของ เช่น ค่าขนส่ง ค่าภาษี ค่าประกัน ค่าติดตั้ง ฯลฯ ให้เบิกในรายจ่ายค่าวัสดุ

5) หมวดสาธารณูปโภค หมายความว่า รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการสาธารณูปโภค เช่น ค่าประปา ไฟฟ้า

6) หมวดเงินอุดหนุนเงินอุดหนุน ได้แก่ เงินที่จ่ายให้องค์กรอื่นและเป็นกิจการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ดำเนินการเอง ทั้งนี้ รายละเอียดปรากฏตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้งบประมาณหมวดนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถือปฏิบัติ ตามหนังสือด่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว2611 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2547 โดยองค์กรที่ประสงค์จะขอรับเงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำโครงการเสนอขอรับเงินอุดหนุนต่อคณะผู้บริหาร เมื่อคณะผู้บริหารพิจารณาเห็นว่าเป็นหน้าที่ ไม่กระทบกระเทือนต่อสถานการณ์คลังประชาชนได้รับผลประโยชน์และเมื่อเห็นชอบแล้ว จึงนำไปตั้งงบประมาณรายจ่าย

7) หมวดรายจ่ายอื่นหมายความว่า รายจ่ายต่าง ๆ ที่ไม่สามารถจัดเข้าในหมวดรายจ่ายหมวดหนึ่งหมวดใดข้างต้นได้ตลอดรวมถึงรายจ่ายที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจในลักษณะการส่งเคราะห์ในรูปแบบตัวเงิน

8) หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

8.1 ครุภัณฑ์ หมายความว่า

8.1.1) รายจ่ายเพื่อซื้อ แลกเปลี่ยน จ้างทำ ทำเองหรือกรณีอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในสิ่งของดังต่อไปนี้

8.1.2) สิ่งของที่มีลักษณะคงทนถาวร มีอายุการใช้งานในระยะเวลาประมาณ 1 ปีขึ้นไป และมีราคาหน่วยหนึ่ง หรือชุดหนึ่งเกิน 5,000 บาท หรือ

8.1.3) สิ่งของตามตัวอย่างสิ่งของที่เป็นครุภัณฑ์

8.1.4) ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการประกอบ คัดแปลง หรือต่อเติมสิ่งของตามข้อ 1 เพื่อให้มีสภาพหรือประสิทธิภาพดีขึ้น ค่าใช้จ่ายตามวรรคแรกให้หมายความรวมถึงค่าสิ่งของที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมาเพื่อดำเนินการเอง

8.1.5) ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นซึ่งต้องชำระพร้อมกับสิ่งของ เช่น ค่าขนส่ง ค่าภาษี ค่าประกันภัย ค่าติดตั้ง ฯลฯ ให้เบิกจ่ายในรายจ่ายค่าครุภัณฑ์

8.2) รายการที่ใช้เบิกจ่ายในลักษณะค่าครุภัณฑ์

8.2.1) ค่าจ้างที่ปรึกษาซึ่งเกี่ยวกับครุภัณฑ์หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งครุภัณฑ์

8.2.2) ค่าซ่อมใหญ่เครื่องจักรกลและยานพาหนะ (OVERHAUL) ซึ่งหมายถึงการยกเครื่องอาจวางแผนไว้ล่วงหน้าได้และใช้เงินมากกว่าการซ่อมแซมตามปกติ

8.3) ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมายความว่า รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินและสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ซึ่งติดอยู่กับที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปรับปรุงที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ซึ่งมีใช่เป็นการซ่อมแซมตามปกติ

อนึ่ง การพิจารณาตั้งงบประมาณรายจ่ายแต่ละหมวดแต่ละประเภทให้ถือปฏิบัติตามบัญชีการจำแนกประเภทรายจ่ายที่กรมการปกครองกำหนดไว้โดยเคร่งครัด โดยใช้ชื่อหมวดและประเภทตามบัญชีดังกล่าว การกำหนดประเภทใหม่เป็นอำนาจของกรมการปกครองเท่านั้น

การจำแนกแผนงานและรวมกลุ่มงานประจำ

เจ้าหน้าที่งบประมาณจะรวบรวมข้อมูลที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหารแล้วนำมาวิเคราะห์ตามหมวดรายรับ รายจ่าย ดังที่กำหนดไว้ข้างต้น และวิเคราะห์ถึงภารกิจที่จะต้องดำเนินงานตามที่ได้ประมาณการไว้ บรรจุลงตามแผนงานตามระบบงบประมาณที่กรมการปกครองกำหนดให้ท้องถิ่นทุกรูปแบบใช้ร่วมกัน ตามภารกิจที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติจำแนกเป็น 4 ด้าน 12 แผนงาน 36 งาน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ด้านบริหารทั่วไป ประกอบด้วยแผนงานบริหารทั่วไป แผนงานการรักษาความสงบภายใน ยอดเงินที่ปรากฏในการตั้งงบประมาณด้านนี้ จะบ่งชี้ถึงภารกิจในแนวทางการบริหารกิจการทั่ว ๆ ไปของท้องถิ่น และการป้องกันภัยหรือการรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งมักจะเป็นภารกิจของสำนักปลัด

แผนงานบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วย งานบริหารทั่วไปงานวางแผนสถิติและวิชาการ งานบริหารงานคลัง

แผนงานการรักษาความสงบภายใน ประกอบด้วยงานเทศกาลงานบริหาร
ทั่วไปเกี่ยวกับการรักษาความสงบภายใน งานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและระงับอัคคีภัย

2. ด้านบริการชุมชนและสังคม ประกอบด้วย แผนงานการศึกษา

แผนงานสาธารณสุข แผนงานสังคมสงเคราะห์ แผนงานเคหะและชุมชน แผนงานสร้างความ
เข้มแข็งของชุมชน แผนงานการศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ ยอดเงินที่ปรากฏในการตั้ง
งบประมาณด้านนี้ จะบ่งชี้ถึงภารกิจในการให้บริการชุมชนแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน
ในเขตท้องถิ่นตามหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งมักจะเป็นภารกิจของกอง หรือฝ่ายการศึกษาและกอง
หรือฝ่ายสาธารณสุขหรือกองหรือฝ่ายช่าง กรณีก่อสร้างถนนเพื่อแก้ไขปัญหาการคมนาคมภายใน
ตรอกซอย

1. แผนงานการศึกษา ประกอบด้วย งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับการ
การศึกษา งานระดับก่อนวัยเรียนและประถมศึกษา งานระดับมัธยมศึกษา งานศึกษาไม่กำหนด
ระดับ

2. แผนงานสาธารณสุข ประกอบด้วย งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับการ
สาธารณสุข งานโรงพยาบาล งานบริหารสาธารณสุขและงานสาธารณสุขอื่น งานศูนย์บริการ
สาธารณสุข

3. แผนงานสังคมสงเคราะห์ ประกอบด้วยงานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับ
การสังคมสงเคราะห์ งานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แผนงานเคหะและชุมชน
ประกอบด้วย งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับการเคหะและชุมชน งานไฟฟ้าถนน งานสวนสาธารณะ
งานกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานบำบัดน้ำเสีย

4. แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ประกอบด้วยงานบริหาร
ทั่วไป งานส่งเสริมและสนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชน

5. แผนงานการศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ ประกอบด้วย
งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ กีฬาและนันทนาการ งานศาสนา
วัฒนธรรมท้องถิ่น งานวิชาการวางแผนและส่งเสริมการท่องเที่ยว

3. ด้านการเศรษฐกิจ ประกอบด้วยแผนอุตสาหกรรมและการโยธา
แผนงานการเกษตร แผนงานการพาณิชย์ ยอดเงินที่ปรากฏในการตั้งงบประมาณด้านนี้ จะบ่งชี้ถึง
ภารกิจหรือแนวทางในการที่จะมุ่งพัฒนาด้านเศรษฐกิจของท้องถิ่น ซึ่งมักจะเป็นภารกิจของกอง
หรือฝ่ายช่างในการแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ เช่น ก่อสร้างถนนสายหลักได้มาตรฐาน
เพื่อการขนส่ง หรือส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น รวมถึงการจัดตลาดสดให้ประชาชนได้ค้าขาย
และเป็นรายได้ของท้องถิ่นด้วย

3.1 แผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา ประกอบด้วย งานบริหาร
ทั่วไปเกี่ยวกับอุตสาหกรรมและการโยธา งานก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐาน

3.2 แผนงานการเกษตร ประกอบด้วย งานส่งเสริมการเกษตร งาน
อนุรักษ์แหล่งน้ำและป่าไม้

3.3 แผนงานการพาณิชย์ ประกอบด้วย งานกิจการสถานธนาถนาบาล
งานกิจการประปา งานตลาดสด งานโรงฆ่าสัตว์

ด้านการดำเนินการอื่น ประกอบด้วยงานงบกลาง ซึ่งท้องถิ่นตั้งงบประมาณไว้
เป็นค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายในการที่ท้องถิ่นมีความผูกพันตามกฎหมายที่ต้องจ่าย สํารองไว้ใช้จ่ายใน
กรณีจำเป็น เป็นภารกิจที่สำนักปลัดรับผิดชอบบริหารจัดการให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5) รูปแบบงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณของท้องถิ่น ท้องถิ่นทุกรูปแบบต้องจัดทำ
งบประมาณตามแบบของการจัดทำงบประมาณ ซึ่งกรมการปกครองได้กำหนดขึ้น โดยอาศัยอำนาจ
ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.
2541 ข้อ 6 ตามหนังสือกรมการปกครอง ค่วนมาก ที่ มท 0313.4/ว 2787 ลงวันที่ 18
พฤศจิกายน 2542 แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ค่าแกลงประกอบงบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะประกอบด้วย

1. การรายงานสถานะคลัง เป็นการรายงานถึงยอดเงินสะสมของท้องถิ่น
ภาระที่ท้องถิ่นต้องชำระหนี้เงินกู้ ฯลฯ
2. รายงานการบริหารงบประมาณในปีที่ผ่านมาหกเดือนหลัง ปีปัจจุบันหก
เดือนแรก ซึ่งจะแสดงถึงรายรับ รายจ่าย ตลอดจนโครงการที่ไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ นำมาแกลง
ให้สภาฯ รับทราบ อันจะทำให้สภาฯ สามารถติดตามกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะ
ผู้บริหารท้องถิ่นได้

3. ภาระผูกพันในการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ถ้ามี)

4. รายจ่ายที่ท้องถิ่นใช้ในการบริหารงานบุคคล

5. รายจ่ายที่เป็นงบประมาณท้องถิ่น

ส่วนที่ 2

1. บันทึกรหัสการและเหตุผลของการตั้งงบประมาณ

2. ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ/ข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายประจำปี (ซึ่งเป็น
กฎหมายท้องถิ่นที่อนุมัติให้ท้องถิ่นก่อหนี้ผูกพันหรือใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ตั้งไว้) ยอดรวม

รายจ่าย รายจ่ายตามแผนงาน ผู้มีหน้าที่รักษาการตามงบประมาณผู้อนุมัติ หรือผู้ให้ความเห็นชอบแล้วแต่กรณี

ส่วนที่ 3

1. งบประมาณการรายรับ (ซึ่งคาดว่าจะได้รับในปีงบประมาณที่ตั้งงบประมาณนี้) โดยมีรายละเอียดดังที่ยกมาข้างต้น

2. รายจ่ายตามแผนงาน (ซึ่งจำแนกตามแผนงานที่กำหนดให้) รายละเอียดรายจ่ายตามหน่วยงานเป็นรายละเอียดของการใช้จ่ายเงินที่หน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กรฯ ได้รับอนุมัติให้ใช้จ่ายได้ตามเทศบัญญัติ

3. การจัดทำเอกสารงบประมาณส่วนนี้ เจ้าหน้าที่งบประมาณและกองหรือฝ่ายต่าง ๆ ต้องจัดทำเอกสารประกอบการขอตั้งงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประกอบด้วย รายละเอียดทุกหมวดทุกประเภท ที่ต้องการตั้งจ่ายเพื่อรวบรวมตัวเลขใส่ในรายจ่ายตามแผนงาน และอธิบายให้ชัดเจนในรายจ่ายตามหน่วยงาน

ส่วนที่ 4

งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ

1. การขยายเวลา เสนอร่างงบประมาณ

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 กำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นนำเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาท้องถิ่นภายในวันที่ 15 สิงหาคม เพื่อให้งบประมาณรายจ่ายของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ได้ทันภายในวันเริ่มต้นปีงบประมาณ (1 ต.ค.) หากไม่สามารถเสนอได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนดให้เสนอขออนุมัติต่อสภาท้องถิ่น

ในส่วนขอเทศบาล หากนายกเทศมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า จะไม่สามารถนำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีถัดไปเสนอต่อสภาเทศบาล ได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ให้ชี้แจงสาเหตุผลความจำเป็นต่อประธานสภาเทศบาลก่อนวันที่ 15 สิงหาคม ของปีงบประมาณปัจจุบัน (ระเบียบ มท ว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ข้อ 23 และข้อ 24)

กรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นไม่เสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ภายในวันที่ 15 สิงหาคม และได้ขอขยายเวลาการเสนอร่างงบประมาณต่อสภาท้องถิ่นตามระเบียบหรือขอขยายเวลาแล้วแต่สภาท้องถิ่นไม่อนุมัติ หากสภาท้องถิ่นไม่อนุมัติให้ขยายเวลาการเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายให้ทันภายในกำหนดเวลาที่เห็นว่าเหมาะสม เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาก่อนสิ้นปีงบประมาณ

หากสภาท้องถิ่นอนุมัติให้ขยายเวลาการเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว คณะผู้บริหารไม่เสนอร่างงบประมาณรายจ่ายตามมติของสภาท้องถิ่น หรือไม่ยอมเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายตามมติของสภาท้องถิ่น หรือไม่ยอมเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายต่อสภาท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแลจะต้องตรวจสอบว่าความล่าช้าเกิดจากความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ หรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่น หรือไม่ เพราะเหตุใด และดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยเร็ว (ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0313.4/ว1274 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2545)

6) วิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

6.1) เจ้าหน้าที่งบประมาณแจ้งให้หน่วยงานคลังรายงานรายรับจริงให้เจ้าหน้าที่งบประมาณทราบว่า มีรายรับที่มีได้ประมาณการไว้เกิดขึ้นใหม่ หรือมีรายรับท่วมยอดประมาณการรายรับที่ได้ประมาณการไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินเท่าใด

6.2) เจ้าหน้าที่งบประมาณทำหนังสือสอบถามว่ามีหน่วยงาน (กองหรือฝ่าย) ใดมีความประสงค์จะใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มเติมให้เสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

6.3) นำข้อมูลเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติให้จัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตามแบบที่กรมการปกครองกำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อสภาท้องถิ่นได้ภายในปีงบประมาณ เข้าสู่กระบวนการตราเป็นกฎหมายท้องถิ่น (ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ/ข้อบังคับแล้วแต่กรณี) ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ (แบบที่กำหนดตามหนังสือกรมการปกครอง ด่วนมาก ที่ มท 0313.4/ว 2787 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 (ภาคผนวก) การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546

การโอนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 26 ถึง ข้อ 32

การโอนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงงบประมาณรายจ่ายให้เป็นอำนาจอนุมัติของคณะผู้บริหารท้องถิ่น

กรณีการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่ทำให้ลักษณะ ปริมาณ คุณภาพเปลี่ยน หรือโอนไปตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่ ให้เป็นอำนาจอนุมัติของสภาท้องถิ่น

2.4 การตรวจสอบงบประมาณ

เมื่อสิ้นปีงบประมาณ องค์การปกครองท้องถิ่นต้องจัดทำรายงานว่ามีรายได้จำนวนเท่าใด มีที่มาของเงินจากที่ใดบ้าง มีรายได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงจำนวนเท่าใดให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน แล้วปิดประกาศภายในสามสิบวัน โดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบ โดยผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่งบประมาณรับผิดชอบร่วมกันในการควบคุม ตรวจสอบการบริหารงบประมาณ และต้องจัดทำรายงานการบริหารงบประมาณเพื่อผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณทราบ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการสิ้นสุดการประกาศใช้ให้ประชาชนรับทราบ ณ สำนักงานองค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งต้องกระทำความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้

จากขั้นตอนการบริหารงบประมาณที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาได้นำแนวทางการบริหารงบประมาณมาเป็นแนวทางในการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาในการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ดตามขั้นตอนของการบริหารงบประมาณ ทั้ง 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย การเตรียมการ งบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการตรวจสอบงบประมาณ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้เสนองานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบล ดังนี้ พวงน้อย สัตโยภาส (2538 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาถึงปัญหาการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า

1. สมาชิกขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถอาศัยกลไกของสภาจังหวัดในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามความต้องการของสมาชิกสภาจังหวัดมากกว่าการจัดสรรงบประมาณตามหลักเกณฑ์
2. สมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นมากกว่าฝ่ายบริหาร เพราะกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่กำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัดนำปัญหาความต้องการของประชาชนมาสู่การพิจารณางบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จนกระทั่งเป็นข้อบัญญัติจังหวัดประกาศใช้
3. ตามระเบียบและข้อบังคับให้อำนาจฝ่ายบริหารเพื่อถ่วงดุลอำนาจ เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งกัน
4. สมาชิกสภาจังหวัดมีแนวโน้มที่จะหาวิธีการและแนวทางที่ทำให้พื้นที่เขตเลือกตั้งของตนเองได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุด โดยมีได้คำนึงถึงความต้องการของ

ประชาชนในพื้นที่อื่น ๆ และมีได้คำนี้ถึงหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ได้ร่วมกับฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นแต่อย่างไร

สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทยและกองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง (2539 : 75-76) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงาน ด้านการบริการการคลังและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบล พบว่ายังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในการบริหารจัดการได้ให้เป็นที่ไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เน้นโครงสร้างพื้นฐาน บางแห่งจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายล่าช้า เนื่องจากไม่เข้าใจกระบวนการจัดทำ เจ้าหน้าที่ที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลัง ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล การจัดทำงบประมาณมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก

ศิริพงศ์ มุขศรี (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดสกลนคร ผลการวิจัยพบว่า

1. ปัญหาในด้านการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ได้แก่ ปัญหาสมาชิกสภาเทศบาลไม่มีความรู้ในระเบียบการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และปัญหาจากผู้ประสานงานด้านการจัดทำงบประมาณประจำปี
2. ปัญหาด้านบริหารงบประมาณ ปัญหางบประมาณมีน้ำไม่เพียงพอและปัญหาได้รับเงินอุดหนุนไม่ตรงตามกำหนด

เกรียงศักดิ์ ฝ่ายสีงาม (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การปฏิบัติงานและปัญหาในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี ตามความคิดเห็นของ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่าโดยรวมเห็นว่า การปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงานการเงินและการคลัง การบริหารงาน โยธา ทุกด้านรวมอยู่ในระดับมาก และสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอายุ และระดับศึกษาที่แตกต่างกันมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน สำหรับปัญหาการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมากที่สุดคือ ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง งบประมาณมีจำนวนไม่เพียงพอกับการดำเนินงาน

พรหมมหาสมคิด คำผิง (2546 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษา ปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอชุมขันธ์ จังหวัดศรีสะเกษ พบว่า ปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอชุมขันธ์ จังหวัดศรีสะเกษ ด้านการเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การตรวจสอบงบประมาณ โดยรวมทุกปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมมีความคิดเห็นต่อ

ปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลอำเภออุ้มผาง จังหวัดศรีสะเกษ
แตกต่างกันทุกด้าน

โกวิท สมนาน (2550 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาสภาพปัญหาในการบริหารงบประมาณ
ของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า โดยรวมมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนก
เป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้านมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้าน
การตรวจสอบงบประมาณ รองลงมาคือ ด้านการเตรียมงบประมาณ ด้านการบริหารงบประมาณ
และด้านการอนุมัติงบประมาณ และความคิดเห็นของบุคลากรของเทศบาลที่มีระดับการศึกษาและ
สถานภาพการดำรงตำแหน่งแตกต่างกันระหว่างคณะผู้บริหารและพนักงานเทศบาล โดยรวมมี
ความคิดเห็นไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

เนตรนพิศ ไชยพิชิต (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยสภาพปัญหาการบริหาร
งบประมาณของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า

1. สภาพปัญหาในการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์
จำนวน 4 ด้าน พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้านมี
ปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมาก ไปน้อย คือ ด้านการเตรียมงบประมาณ
รองลงมาคือ ด้านการตรวจสอบงบประมาณ ด้านการบริหารงบประมาณและ ด้านการอนุมัติ
งบประมาณ

2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรของเทศบาลที่มีระดับการศึกษา
และสถานภาพการดำรงตำแหน่งแตกต่างกันต่อสภาพปัญหาในการบริหารงบประมาณของเทศบาล
ตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า บุคลากรของเทศบาลที่มีระดับการศึกษาและสถานภาพการดำรง
ตำแหน่งแตกต่างกัน โดยรวมมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05