

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา ปัญหาการจัดทำงานประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด
ผู้ศึกษาได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
2. แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
5. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
6. บริบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

1. ความหมายของการบริหาร

อุทัย หิรัญโต (2543 : 6) ได้ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ การดำเนินงานของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยใช้ปัจจัยที่เป็น คน เงิน วัสดุ และการจัดการ

โฟลล์เลท (Follet. 1975 : 150 ; อ้างถึงใน สมยศ นาวิการ. 2525 : 3)

ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า เป็นศิลปะของการทำงานให้เสร็จ โดยใช้บุคคลอื่น
คำนิยามดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่าผู้บริหารประสบความสำเร็จในเป้าหมายของพวกเขาได้โดยการ
เตรียมการให้กับบุคคลอื่นปฏิบัติงานอะไรก็ได้ ที่มีความจำเป็น ผู้บริหารไม่ได้ปฏิบัติงาน
ดังกล่าวนี้ด้วยตัวของเขาเอง

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548 : 5) กล่าวว่าไว้ว่า การบริหารจัดการ (Management
Administration) การบริหารการพัฒนา (Development Administration) แม้กระทั่งการบริหาร
การบริการ (Service Administration) แต่ละคำมีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันที่เห็นได้
อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย 3 ส่วน คือ 1) ล้วนเป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่

หน่วยงานของรัฐ และ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ 2) มีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การคิด (Thinking) หรือการวางแผน (Planning) การดำเนินงาน (Acting) และการประเมินผล (Evaluating) 3) มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และการลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้งการพัฒนา นโยบาย (Policy) แผน (Plan) แผนงาน (Program) โครงการ (project) หรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน

สมพงษ์ เกษมสิน (2523 : 5 - 6) กล่าวว่า iva คำว่า การบริหารนิยมใช้กับการบริหารราชการ หรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งมีศัพท์บัญญัติ ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) และคำว่า การจัดการ (Management) นิยมใช้กับการบริหารธุรกิจ เอกชน หรือการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ สมพงษ์ เกษมสิน ยังให้ความหมายการบริหาร iva ว่า การบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ ดังนี้

1. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
2. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบ
3. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
4. การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
5. การบริหารเป็นการดำเนินการร่วมกันของกลุ่มบุคคล
6. การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคล กล่าวคือ ความร่วมมือ (Collective Mind) จะก่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม (Group Cooperation) อันจะนำไปสู่พลังของกลุ่ม (Group Effort) ที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์
7. การบริหารมีลักษณะการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล
8. การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์

9. การบริหารไม่มีตัวตน (Intangible) แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์

จากความหมายข้างต้นสามารถสรุปความหมายของการบริหารจัดการได้ว่า การบริหารจัดการ เป็นศาสตร์และศิลป์ในการใช้ทรัพยากรภายในองค์กร เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการบริหารจัดการมีแนวคิดมาจากธรรมชาติของมนุษย์ที่เป็นสัตว์สังคมซึ่งจะต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม โดยจะต้องมีผู้นำกลุ่ม และมีแนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่ม เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางเอาไว้ ให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อยภายในกลุ่ม

2. กระบวนการบริหาร

2.1 กระบวนการบริหารของ Gulick และ Urwick (สมพงษ์ เกษมสิน. 2520 : 8 - 10) ได้สรุปว่า กระบวนการบริหารย่อมประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกย่อๆ ว่า POSDCORB MODEL ซึ่งอธิบายความหมายได้ ดังนี้

1. P = Planning หมายถึง การวางแผนอันเป็นการคาดเหตุการณ์ในอนาคต ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้ เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องต้องกันในการดำเนินงาน การวางแผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ความรู้ในทางวิชาการและวิจรรณญาณวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการ โดยถูกต้องอย่างมีเหตุผลผลเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์

2. O = Organizing หมายถึง การจัดส่วนราชการหรือองค์การ ซึ่งในการศึกษาบางแห่งก็พิจารณารวมไปกับการปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการด้วย เรื่องการจัดแบ่งส่วนงานนี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงาน (Division of Work) เป็นกรม กองแผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงาน หรือจัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) นอกจากนี้อาจพิจารณาในแง่ช่วงของการควบคุม (Span of Control) และ/หรือพิจารณาในแง่ของหน่วยงาน เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) หรือบ้างก็แยกเรียกเป็นหน่วยงานหลัก (Line) หน่วยแนะนำหรือที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วยหรือหน่วยงานอนุกรม (Auxiliary) เป็นต้น

3. S = Staffing หมายถึง การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงาน ให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่กำหนดไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหมายถึง การจัดการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Competent Man for Competent Job) รวมถึงการที่จะเสริมสร้างและชำระไว้ซึ่งสัมพันธภาพใน

การปฏิบัติงานของคนงานและพนักงานด้วย ซึ่งบุคลากรที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัย หรือทรัพยากรที่สำคัญสำหรับการจัดการเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยที่สำคัญสำหรับการจัดการ ได้แก่ คน (man) เงิน (money) และวัสดุอุปกรณ์ (material) คนหรือทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด

4. D = Directing หมายถึง การศึกษาวิธีการอำนวยความสะดวก รวมทั้งการควบคุมงานและนิเทศงานตลอดจนศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษย์สัมพันธ์ (Human Relations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น

5. Co = Coordinating หมายถึง ความร่วมมือประสานงาน เพื่อการดำเนินงานเป็นไปได้อย่างเรียบร้อยและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้การประสานงาน ดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน

6. R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนไปถึงการประชาสัมพันธ์ (Public Relations) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย อันที่จริงการรายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) อยู่มาก การรายงานโดยทั่วไปหมายถึงวิธีการของสถาบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลแก่ผู้สนใจ มาติดต่อสอบถามผู้บังคับบัญชา และ/หรือผู้ร่วมงาน

7. B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน การคลังตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณเป็นแผนงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการบริหารงบประมาณโดยทั่วไปมักดำเนินหมุนเวียนคล้ายคลึงกันอย่างที่เรียกว่า วงจรงบประมาณ (Budget Cycle) ซึ่งประกอบขึ้นตอนดังนี้

7.1 การเตรียมขออนุมัติงบประมาณ

7.2 การพิจารณาให้ความเห็นชอบ

7.3 การใช้จ่ายงบประมาณ

7.4 การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

2.2 กระบวนการบริหารของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549 : 174 – 261) ที่ได้พัฒนาและปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารของ Gulick and Urwick ให้ครอบคลุมและมีความสมบูรณ์ในการบริหาร ที่เรียกว่า PAMS – POSCORB ประกอบด้วย 11 ขั้นตอน ดังนี้

1. การบริหารนโยบาย (Policy) หมายถึง การบริหารที่เกี่ยวกับหลักและวิธีปฏิบัติ ที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ หรือการพัฒนาหน่วยงานในอนาคตในช่วงระยะเวลาที่กำหนด เช่น วิสัยทัศน์ ที่หน่วยงานของรัฐคิดและกำหนดออกมาเป็นนโยบาย แนวทาง หรือ โครงการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเจริญให้แก่หน่วยงาน และเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

2. การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) หมายถึง การบริหารที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ หรืออำนาจอย่างเป็นทางการที่กฎหมายฉบับเดียวหรือหลายฉบับ มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พร้อมกันนี้ยังหมายถึง การกำหนดอำนาจหน้าที่ การใช้อำนาจหน้าที่ การรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจ ความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ ซึ่งแบ่งเป็นความสัมพันธ์ในแนวดิ่งระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา และความสัมพันธ์ในแนวราบระหว่างผู้บังคับบัญชาหรือผู้ใต้บังคับบัญชาในระดับเดียวกัน ความสมดุลระหว่างอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมตลอดถึงการตรวจสอบและการประเมินผลการใช้อำนาจหน้าที่

3. การบริหารจริยธรรม (Morality) หมายถึง การบริหารที่เกี่ยวกับธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติในการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น บริหารงานด้วยความซื่อสัตย์ บริสุทธิ์ใจ เสียสละ เอื้อเฟื้อ เผื่อแผ่ และมีเมตตา การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ รวมทั้งการปฏิบัติราชการตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของหน่วยงานที่ตนเองสังกัด

4. การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) หมายถึง การบริหารของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมหรือประชาชนเป็นหลัก การบริหารที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อสังคม ชุมชน ประชาชนส่วนรวม รวมทั้งการบริหารที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

5. การวางแผน (Planning) หมายถึง การดำเนินงานอย่างเป็นระบบเพื่อกำหนดอนาคตของหน่วยงานของรัฐ เช่น จะดำเนินการอะไร (what) ที่ไหน (where) อย่างไร (why) เมื่อใด (when) และใคร (who) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังหมายถึง การบริหารที่เกี่ยวกับระดับของการวางแผน

ประเภทของแผน และกระบวนการวางแผนของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาของหน่วยงาน การนำข้อมูลและเทคโนโลยีมาใช้ในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการวางแผน การวางแผนอย่างเป็นระบบที่สามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้ การนำแผนไปปฏิบัติ การติดตามประเมินผลแผน

6. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การบริหารที่เกี่ยวกับรูปแบบ โครงสร้างและการจัดส่วนราชการของหน่วยงานของรัฐ รวมตลอดถึงการแบ่งโครงสร้างของ หน่วยงานของรัฐออกเป็นหน่วยงานหลัก หรือหน่วยงานปฏิบัติการ (line) และหน่วยงานรอง หรือหน่วยงานที่ปรึกษา (staff)

7. การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) หมายถึง บุคลากรที่ปฏิบัติงานใน หน่วยงานทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัย หรือทรัพยากรที่สำคัญสำหรับการจัดการเมื่อเปรียบเทียบกับ ปัจจัยที่สำคัญสำหรับการจัดการ ได้แก่ คน (man) เงิน (money) และวัสดุอุปกรณ์ (material) คน หรือทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด

8 การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การบังคับบัญชา สายการบังคับ บัญชา ช่วงการบังคับบัญชา เอกภาพในการบังคับบัญชา การแบ่งงาน การตัดสินใจ มนุษย์ สัมพันธ์ การสื่อสาร และภาวะผู้นำ

9. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การบริหารงานของหน่วยงาน ของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ภายใน และภายนอกหน่วยงานของรัฐ ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยเป็นการบริหารที่จัดระเบียบหรือจัดวิธีการ ปฏิบัติงานเพื่อลดความขัดแย้ง ลดความซ้ำซ้อน และสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้มากที่สุด เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

10. การรายงาน (Report) หมายถึง การบริหารเกี่ยวกับการรายงานเสนอ ความเห็นหรืออื่นเรื่อง การควบคุมตรวจสอบ รวมทั้งการประเมินผลการบริหารงานของ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจากภายในและภายนอก ซึ่งรวมทั้งการควบคุมโดย ประชาชน ในส่วนของราชการประเมินผลอาจดำเนินการก่อนปฏิบัติงาน ขณะปฏิบัติงาน และหลังการปฏิบัติงาน รวมตลอดทั้งการจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามที่กฎหมาย กำหนดไว้เป็นประจำ

11. การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การบริหารงบประมาณ และ การบริหารงานคลังตามแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ การงบประมาณ รายได้ และรายจ่ายของ ภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม

สรุปได้ว่า กระบวนการบริหารประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์กร การจัดบุคคล การสั่งการ การประสานงาน การรายงาน และการงบประมาณ ซึ่งเป็นกระบวนการหรือขั้นตอนการบริหารเพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน โดยใช้ทรัพยากรบริหารที่เหมาะสม

3. ทรัพยากรบริหาร

3.1 การบริหารจัดการ 4M's ของศาสตราจารย์ คุนตซ์ (Koontz, 1977 : 58 ; อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน, 2526 : 13 - 14) ให้ความหมายของการจัดการ หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ การจัดการ หรือที่เรียกว่า 4 M's ได้แก่ 1) มนุษย์ (Man) Man หมายถึง การบริหารกำลังคน จะใช้คนอย่างไรให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลกับงานให้มากที่สุด 2) เงิน (Money) Money หมายถึง การบริหารเงิน จะจัดสรรเงินอย่างไรให้ใช้จ่ายต้นทุนน้อยที่สุดและให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล 3) วัสดุเครื่องใช้ (Material) Materials หมายถึง การบริหารวัสดุในการดำเนินงานว่าจะทำอย่างไรให้สิ้นเปลืองน้อยที่สุด หรือเกิดประโยชน์สูงสุด 4) ความสามารถในการจัดการ (Management) Management หมายถึง การจัดการ คือ กระบวนการจัดการบริหารควบคุมเพื่อให้งานทั้งหมดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลอย่างเต็มที่

3.2 การบริหารจัดการด้านปัจจัยในการบริหารงาน 5M's (CHAKRIT 5 M : Social Development Component) สามารถแยกออกเป็น 5 ด้าน ดังนี้ (จักรกฤษณ์ นรนิติผุงการ 2541 : 1-3)

M 1 (Mechanism) ได้แก่ ด้านการจัดองค์กร ซึ่งหมายถึง การกำหนดรูปแบบและภารกิจขององค์กร การแบ่งส่วนขององค์กร การกำหนดกิจกรรมของแต่ละหน่วยงาน การกำหนดตำแหน่งงาน (Position) พร้อมหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจ (Authority) ของแต่ละตำแหน่งแต่ละส่วนแต่ละระดับ (Level) และขององค์กรเป็นส่วนรวม และการกำหนดโครงสร้างและความสัมพันธ์ของงานส่วนต่าง ๆ ของแต่ละองค์กรและการสร้างระบบการควบคุมให้ทุกส่วนขององค์กรได้เป็นอย่างสืบเนื่องและมีเอกภาพ (Unity)

M 2 (Money) ได้แก่ ด้านการเงินที่จะต้องหามาเพื่อดำเนินกิจกรรมตามที่กำหนดไว้ในจำนวนและกำหนดเวลาที่ต้องสอดคล้องกัน ดังนั้นการพิจารณาเรื่องแหล่งเงิน การจัดสรรเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในกิจกรรม และการรายงานต่าง ๆ ให้ได้สัดส่วนที่จะให้ผลตอบแทนสูงสุดและการควบคุมการใช้จ่ายให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ โดยไม่รั่วไหลสูญเสียบ

หรือทุ่มเพื่อ โดยไม่จำเป็นแต่ในขณะที่เดียวกันเพื่อที่จะสนับสนุนให้ทำงานได้ดำเนินการไปอย่างราบรื่น จนสามารถบรรลุเป้าหมายได้เป็นอย่างดี การเงินจึงเป็นส่วนสำคัญที่จะต้องดูแล นอกจากนี้การรายงานฐานะทางการเงินเพื่อแสดงผลการปฏิบัติงานและเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงในระยะต่อไปก็เป็นกิจกรรมสำคัญของการจัดการด้วย

M 3 (Manpower) ได้แก่ บุคลากร ซึ่งการจัดการที่คิดจำเป็นต้องได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและคุณสมบัติที่จำเป็นอย่างอื่นมาบรรจุให้กับตำแหน่งและหน้าที่การทำงานที่กำหนดไว้ และจะต้องให้มีจำนวนพอเพียงไม่มากเกินไป หรือน้อยไป การจัดการด้านบุคลากรยังควบคุมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการให้ค่าตอบแทน และผลประโยชน์สมบูรณ์กับภาวะการณ์ การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร ความจำเป็นที่จะต้องดูแลความเรียบร้อยของการปฏิบัติงานและการเพิ่มพูนความรู้ และสมรรถภาพในการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากรภายในหน่วยเป็นระยะ ๆ ด้วย

M 4 (Material & Buildings) ได้แก่ การจัดหาและมีไว้ใช้ซึ่งเครื่องมือ เครื่องใช้ วัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ปฏิบัติงาน สถานที่บริการที่เหมาะสมทันสมัยพอเพียง และมีประสิทธิภาพที่จะสามารถช่วยให้การดำเนินงานตามหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ อย่างได้ผล หรือเป็นประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้การจัดการด้านนี้ ยังหมายรวมถึง การเสาะแสวงหาการคิดค้น การออกแบบ การควบคุมการใช้งาน การบำรุงรักษาและเปลี่ยนชิ้นส่วนหรือส่วนประกอบ การซ่อมแซมสิ่งที่บกพร่องชำรุดเสียหาย หรือที่มีประสิทธิภาพในการใช้งานต่ำกว่าระดับที่ต้องการ และการถอดถอนจากประจำการหรือรื้อถอน เพื่อจัดหาหรือจัดทำสิ่งทดแทนภายใน กำหนดเวลาที่สมควรได้

M 5 (Methodology and Information) ได้แก่ องค์ความรู้และข้อมูลข่าวสาร อันมีค่าที่นักจัดการต้องนำมาใช้ในการวางแผนงาน การวางแผนกลยุทธ์ (Strategy) และ กิจกรรม (Activity) ที่ควรดำเนินการ การจัดหน่วยงานและวางระบบงาน การติดต่อสื่อสาร การอำนวยความสะดวก การตัดสินใจ การแก้ปัญหา การติดตามและควบคุมงาน การประสานงาน การทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ หรือภาคเอกชน ชุมชน ประชาชน และอาสาสมัครกลุ่มและรูปแบบต่าง ๆ ให้ถูกต้องเหมาะสม มีประสิทธิภาพและได้ผล และประเมินผลการปฏิบัติงาน และผลงานการแก้ไขปรับปรุงงานและวิธีทำงานเพื่อให้งานของหน่วยงานเข้าเป้าหมาย และเป็นที่พึงพอใจแก่สังคม และประชาชนกลุ่มเป้าหมาย โดยทั่วไปในสังคม

สรุปได้ว่า ทฤษฎีการกรบริหาร มีความสำคัญในการบริหารงานทุกระดับทุกองค์การต้องมีหลักและวิธีการบริหารอย่างน้อยจะต้องอาศัยปัจจัยพื้นฐาน 4 อย่าง ซึ่ง ได้แก่ คน

(Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการจัดการ (Management) แล้วผสมผสานเอาทรัพยากรทางการบริหารจัดการมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ

1. ความหมายของงบประมาณ

ณรงค์ สักพันธ์โรจน์ (2536 : 2) ได้ให้ความหมายของงบประมาณไว้ว่าเป็นแผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการกะประมาณบริหาร กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุตามแผนงาน

สำนักงบประมาณ (บุญมา ฆารพวง. 2551 : 7 ; อ้างอิงมาจาก สำนักงบประมาณ. 2530) ได้ให้ความหมายของงบประมาณไว้ว่า เป็นแผนทางการเงินที่เตรียมขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือบริหารนโยบายในช่วงเวลาหนึ่ง หรือในความหมายเดิม คือ “คำแถลงเรื่องรายรับรายจ่ายโดยประมาณสำหรับช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งรวมทั้งหาวิธีหาเงินตามถ้อยแถลงนั้นด้วย” สำหรับคำแปลตามรากศัพท์นั้น คำว่า งบประมาณ หรือ Budget มาจากภาษาฝรั่งเศส Bougette หมายถึง กระเป๋าหนังเอกสารทางการเงินที่รัฐมนตรีคลังจะต้องนำเสนอต่อรัฐสภา ดังนั้น การเปิดกระเป๋า (Bougette) ดังกล่าว คือ การเปิดงบประมาณ หรือ เริ่มปีงบประมาณของรัฐบาลสมัยก่อน

กระทรวงมหาดไทย (2543 : 5) ได้ให้ความหมายของงบประมาณไว้ว่า เป็นแผนงาน หรืองานสำหรับประมาณการด้านรายรับ และรายจ่าย แสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน การตั้งงบประมาณ คือ การแสดงแผนดำเนินงานออกเป็นตัวเลขจำนวนเงิน

ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ และวารากรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ (2549 : 19 - 21) ได้สรุปและรวบรวม ความหมายของงบประมาณในลักษณะต่าง ๆ ไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. งบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาล ความหมายของงบประมาณในลักษณะนี้สามารถพิจารณาได้ 2 กรณี คือ

1.1 งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการบริหารของประเทศ กล่าวคือการพิจารณาร่างงบประมาณเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารประเทศทั้งในด้านการวางแผนและการควบคุมการบริหาร ซึ่งความหมายในแง่นี้เป็นความหมายทางการบริหาร มีผู้ให้ความหมายไว้หลายความหมาย เช่น

ลินช์ (Lynch. 1979 : 30) ได้กล่าวถึงความหมายของงบประมาณในแนวทางด้านการบริหารว่า “งบประมาณเป็นแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อให้โครงการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมีการประมาณทรัพยากรที่มีคุณค่าและต้องการที่จะนำมาใช้ และมีการเปรียบเทียบการกระทำในอดีตและความต้องการที่จะทำในอนาคต”

โอฮารา (OHara. 1979 : 109) ได้กล่าวว่า “งบประมาณเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากเป็นเครื่องมือที่ทำให้แผนและนโยบายเปลี่ยนมาเป็นการกระทำหรือกิจกรรม และงบประมาณยังเป็นเทคนิคของนโยบายรัฐบาล เบิร์นสไลด์ และโอฮารา ยังได้เปรียบเทียบงบประมาณว่า “เปรียบเสมือนเชื้อเพลิงที่แจกจ่ายไปยังส่วนต่างๆ”

1.2 งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลังของประเทศ กล่าวคือ งบประมาณจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการคลังที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งความหมายนี้เป็นความหมายที่แคบกว่าความหมายแรก มีผู้ให้ความหมายไว้ เช่น เซอร์วูด (Sherwood. 1964 : 75) ได้กล่าวว่า “งบประมาณ คือ แผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโดยการดำเนินงานทั้งหมดในระยะหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการกะปริมาณบริการ กิจกรรมโครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน” เซอร์วูด ยังได้เสนอต่อไปว่า “การดำเนินการให้บรรลุตามแผนเบ็ดเสร็จย่อมประกอบไปด้วยการกระทำ 3 ขั้นตอน คือ การจัดเตรียม การอนุมัติ และการบริหาร”

เทอร์นบูล (Turnbullm. 1970 : 125) ให้ความหมายของงบประมาณไว้อย่างกว้างๆ ว่า “งบประมาณเป็นแผนการเงินขององค์กร ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร” ซึ่ง เทอร์นบูล อธิบายเพิ่มเติมว่า งบประมาณจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับส่วนต่างๆ ดังนี้

1. การเงินโดยเฉพาะ
2. เป็นการวางแผนล่วงหน้าสำหรับการใช้จ่ายเงิน
3. การบอกให้ทราบว่าจะวางแผนใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนเท่าใด
4. การกำหนดเวลาว่าจะใช้จ่ายเงินเมื่อไร
5. การบอกให้ทราบว่าจะใช้จ่ายเงินเพื่ออะไร
6. การอ้างอิงถึงองค์กรซึ่งเป็นเจ้าของงบประมานนั้น

โคห์เลอร์ (Kohler. 1956 : 201) ได้กล่าวถึงความหมายของงบประมาณ โดยทั่วไปว่า หมายถึง “แผนการคลังที่จะนำมาใช้ในการควบคุมการปฏิบัติการ และจะต้องมีการประมาณต้นทุนในอนาคต” โคห์เลอร์ ยังกล่าวถึงแผนการคลังนั้นต้องมี

ลักษณะ “เป็นระบบเพื่อต้องการให้การใช้จ่ายคน วัสดุอุปกรณ์ และทรัพยากรอื่นๆ เกิดอรรถประโยชน์”

2. งบประมาณในฐานะที่เป็นเรื่องการเมือง

เป็นการพิจารณางบประมาณในแง่ที่เป็นเรื่องทางการเมือง ซึ่งมีผู้ให้ความหมายของงบประมาณในแง่นี้ เช่น

เบอร์คเฮด (Burkhead. 1959 : 62) ได้กล่าวถึงงบประมาณว่า “งบประมาณเป็นมากกว่าแผนสำหรับการบริหารภาครัฐบาล งบประมาณ จะสะท้อนให้เห็นถึงการกระจายความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศ” เบอร์คเฮด ยังได้เพิ่มเติมอีกว่า “งบประมาณ คือ แนวทางพิจารณา และช่วงเวลาของงบประมาณ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงรูปแบบความรับผิดชอบที่ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมือง”

วิลคาฟสกี (Wildavsky. 1964 : 103) ให้ความหมายของงบประมาณไว้หลายแนวทาง แต่แนวทางหนึ่งในแง่การเมืองให้ทรรศนะว่า “งบประมาณเป็นเรื่องของการเมืองที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรและอำนาจให้แก่กลุ่มการเมืองต่างๆ หากถือว่าการเมืองคือการขัดแย้งกันนั้น ก็จะปรากฏในงบประมาณนั่นเอง งบประมาณจึงเป็นหัวใจของกระบวนการทางการเมือง” นอกจากนี้ยังได้อธิบายถึงงบประมาณในแง่สัญญาทางการเมืองว่า “งบประมาณเป็นสัญญาระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายบริหารสัญญาที่จะจ่ายเงินงบประมาณรายได้เงื่อนไขบางประการตามพันธะสัญญาที่ตกลงไว้ ความสัมพันธ์ประกอบด้วยสองฝ่าย ซึ่งทั้งสองฝ่ายย่อมมีความสัมพันธ์ต่อกันและกัน”

สรุปได้ว่า งบประมาณในความหมายนี้เป็นกระบวนการทางการเมืองที่จะต้องมี การต่อสู้ ต่อรองหรือการประนีประนอมระหว่างกลุ่มทางการเมืองต่างๆ เพื่อให้ได้งบประมาณตามที่ฝ่ายของตนต้องการ และงบประมาณจะต้องมีพันธะสัญญาระหว่างผู้ให้และผู้รับงบประมาณ

3. งบประมาณในฐานะที่เป็นเอกสารแสดงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงาน

งบประมาณในฐานะที่เป็นเอกสารซึ่งแสดงถึงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงาน ได้มีนักวิชาการอธิบายเกี่ยวกับประเด็นนี้ไว้ เช่น

ลี และจอห์นสัน (Lee and Johnson. 1977 : 54) กล่าวถึงงบประมาณว่า “งบประมาณเป็นเอกสารหรือที่รวมของเอกสารซึ่งแสดงถึงฐานะทางการคลังขององค์การ รวมถึงข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับรายรับ รายจ่าย กิจกรรม และเป้าประสงค์ นอกจากนี้ ลี และ

จอห์นสัน ได้อธิบายรายละเอียดของงบประมาณในฐานะที่เป็นเอกสารว่า “เอกสารงบประมาณเป็นผลผลิตขั้นสุดท้ายในขั้นจัดเตรียมงบประมาณ ซึ่งเอกสารจะประกอบด้วยการตัดสินใจของหน่วยงานต่างๆ งบประมาณอาจประกอบด้วยเอกสาร 1 ชิ้น หรือมากกว่า 1 ชิ้นก็ได้”

วิลดาฟสกี (Wildavsky. 1964 : 150) ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับงบประมาณว่า งบประมาณเป็นเอกสารประกอบด้วยถ้อยคำและสถิติตัวเลขที่แสดงถึงการใช้จ่ายสำหรับแต่ละรายการ และเป้าประสงค์ต่างๆ ข้อความจะแสดงถึงรายการค่าใช้จ่าย (เช่น เงินเดือน ครุภัณฑ์ ค่าใช้สอย ฯลฯ) หรือเป้าประสงค์ (เช่น การเศรษฐกิจ การศึกษา การป้องกันประเทศ ฯลฯ)

เอดสไตน์ (Eckstein. 1964 : 93) กล่าวถึงงบประมาณว่าเป็นคำกล่าวในรายละเอียดที่รัฐบาลคาดหวังว่าจะใช้จ่ายอะไรบ้างและสามารถหารายได้จากแหล่งใดในระยะเวลา 1 ปี

จากคำนิยามของงบประมาณในแง่ต่าง ๆ ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า “งบประมาณหมายถึง เครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลที่เป็นเอกสารแสดงถึงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆ ซึ่งแสดงออกมาในลักษณะแผนการเงินและโครงการที่จะดำเนินการปีงบประมาณหนึ่งๆ โดยที่รัฐบาลได้สัญญาต่อรัฐสภาและประชาชนที่จะใช้เงินภายใต้เงื่อนไขที่ตกลงกัน”

2. ความสำคัญและข้อจำกัดของงบประมาณ

ณรงค์ สัจพันธ์โรจน์ (2536 : 12 - 14) ได้อธิบายเหตุผลความสำคัญและข้อจำกัดของงบประมาณไว้ว่า งบประมาณเป็นแผนงานแสดงออกถึงความต้องการของรัฐบาลส่วนราชการและองค์กรต่าง ๆ ในอนาคตในการใช้จ่ายเงินในการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ และงบประมาณก็เป็นการประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่ายที่ได้มาและจ่ายไปในอนาคตของรัฐบาล ดังนั้น งบประมาณจึงยังไม่สมบูรณ์แน่นอนร้อยเปอร์เซ็นต์ว่าจะเป็นไปตามนั้น เป็นเรื่องของอนาคต ซึ่งการดำเนินงานในเรื่องงบประมาณจึงต้องถูกกระทบกระเทือนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และมีข้อจำกัดจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้ในหลายด้านด้วยกัน สิ่งที่เป็นข้อจำกัดและกำหนดการทำงานงบประมาณ มีดังนี้

2.1 ด้านการบริหาร การบริหารงานของหน่วยงานในเรื่องงบประมาณนั้นมีความสำคัญและจะเป็นตัวการที่กำหนดการบริหารงบประมาณว่า จะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว หากผู้บริหารเจ้าหน้าที่งบประมาณและองค์กรที่เกี่ยวข้องมีความรอบรู้ และ

เข้าใจถึงระบบและกลไกงบประมาณดีแล้ว การจัดทำและบริหารงบประมาณ เพื่อไปสู่เป้าหมายและไปสู่วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้จะทำเสร็จ และเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวม ซึ่งการบริหารงานงานในหน่วยงานนั้น มีส่วนประกอบที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1.1 ผู้บริหาร

- 1) ผู้บริหารจะต้องตระหนัก และเห็นความสำคัญของงบประมาณว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการบริหารงบประมาณ ให้มีประสิทธิภาพสูง
- 2) ผู้บริหารจะต้องจัดทำองค์กร และวางแผนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับงบประมาณที่เป็นอยู่ และให้มีการประสานงานกันในระหว่างหน่วยงานในองค์กร โดยเฉพาะหน่วยงานที่เป็นหน่วยข้อมูลกลางในการบริหารงบประมาณขององค์กร
- 3) ผู้บริหารจะต้องจัดเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับงานงบประมาณให้เป็นงานที่ต่อเนื่องและมีข้อมูลในด้านต่าง ๆ ไว้พร้อม
- 4) ผู้บริหารจะต้องจัดเตรียมเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็น ในการบริหารงานงบประมาณไว้ครบถ้วน เพื่อให้งบประมาณเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

2.1.2 องค์กร

- 1) จัดระบบงานและองค์กรให้มีสายการบังคับบัญชาในองค์กรให้แน่นอน พร้อมทั้งมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้ไว้ เพื่อให้งานงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- 2) จัดให้มีการประสานกันในหน่วยงานขององค์กร ในการบริหารงบประมาณ โดยเฉพาะงานงบประมาณและงานบัญชี
- 3) จัดให้มีองค์กรกลางเป็นศูนย์กลางข้อมูลงบประมาณขององค์กร เพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผน การบริหารงบประมาณ การงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกันในด้านข้อมูลที่ใช้

2.1.3 เจ้าหน้าที่

- 1) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณจะต้องรู้จักและเข้าใจบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเองเป็นอย่างดี และเป็นคนมีเหตุผล
- 2) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณจะต้องมีประสบการณ์และมีความรอบรู้กว้างขวางในด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านนโยบาย ด้านแผนงาน ด้านเศรษฐกิจ ฯลฯ ในการบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ

3) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องงบประมาณจะต้องรู้จักปฏิบัติตัวกับหน่วยงาน และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ให้มีบรรยากาศในการบริหารงบประมาณให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวม

2.2 ด้านนิติบัญญัติ

ก่อนที่จะงบประมาณจะนำมาใช้จ่ายได้ งบประมาณจะต้องผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติ และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติ รับรองการใช้จ่าย งบประมาณของรัฐบาล ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีส่วนในการกำหนดและจำกัดการใช้จ่าย งบประมาณในแต่ละปีได้ ฝ่ายนิติบัญญัติถือว่าตนเป็นฝ่ายที่ประชาชนได้เลือกตั้งขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่แทนประชาชนในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลด้วย

หากฝ่ายนิติบัญญัติมีบุคคลที่มีความรู้ในด้านงบประมาณ และด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวางแล้ว ย่อมเป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดในการคุมเงินงบประมาณให้จ่ายไปอย่าง ถูกต้อง รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ไม้รั้วไหล และเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติให้พัฒนา ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว แต่ถ้าหากฝ่ายนิติบัญญัติมีบุคคลที่ไม่มีความรอบรู้ในด้านงบประมาณ และด้านอื่น ๆ อย่างกว้างขวางแล้ว งบประมาณย่อมจะต้องถูกกำหนดและจำกัดไปสู่จุดที่ไม่ พึงปรารถนาหลายประการ และเป็นผลเสียต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวม

2.3 ด้านเศรษฐกิจ

งบประมาณย่อมถูกกำหนดและจำกัด โดยสภาพเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะนั้นเป็นสำคัญ เงินรายรับงบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายเป็นงบประมาณรายจ่ายนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับรายได้ประชาชาติหรือภาวะเศรษฐกิจดีหรือเลว ภาวะของประเทศชาติว่าร่ำรวย หรือยากจนเป็นสำคัญ ถ้ารายได้ประชาชาติสูงหรือประเทศชาติร่ำรวยการหางบประมาณรายรับ มาใช้จ่ายเป็นงบประมาณรายจ่ายย่อมจะหามาได้มาก และจะมีโอกาสที่จะนำเงินงบประมาณ ไปพัฒนาประเทศ หรือดำเนินการอย่างอื่นได้ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ความจำเป็นทางด้าน เศรษฐกิจจะเป็นตัวกำหนดให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายงบประมาณไปยังด้านนั้น ๆ อาทิ ในขณะนั้น เศรษฐกิจของประเทศกำลังตกต่ำ การว่างงานมีมาก รัฐบาลจำเป็นที่ต้องใช้งบประมาณเป็น เครื่องมือในการสร้างงานให้มากขึ้น โดยต้องใช้จ่ายงบประมาณให้มากขึ้น อาจเป็นการใช้ นโยบายงบประมาณขาดดุล จำเป็นต้องนำเงินมาใช้จ่ายหรือนำเงินคลังที่มีอยู่มาใช้จ่ายก็ ต้องทำ เพื่อสร้างงานให้มากขึ้นในด้านอุตสาหกรรมให้ประชาชนมีงานทำ เพื่อแก้ไขภาวะ เศรษฐกิจให้ดีขึ้น

2.4 ด้านสังคม

ลักษณะของสังคมจะเป็นตัวกำหนดและจำกัดงบประมาณเช่นเดียวกัน อาทิ อัตราการว่างงาน อัตราการอ่านออกเขียนได้ อัตราโจรผู้ร้าย การสาธารณสุข การสาธารณสุขโลก การสวัสดิการ และภาวะสิ่งแวดล้อมต่างๆ ย่อมเป็นตัวกำหนดให้รัฐบาลได้ตระหนักว่า ควรจะใช้งบประมาณเพื่อการนี้เป็นจำนวนเท่าไร เพื่อให้สอดคล้องความต้องการของสังคมในด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมีสิ่งต่าง ๆ อีกหลายประการที่สังคมยอมรับ และรัฐบาลจำเป็นต้องใช้ไปเพื่อการนั้น อาทิ กระบวนการหรือพิธีการบางอย่างตามวัฒนธรรม และประเพณี

2.5 ด้านอื่น ๆ

นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดและข้อจำกัดอื่น ๆ ที่มีต่องบประมาณอีกหลายประการ อาทิ ข้อกำหนดและข้อจำกัดทางด้านศาสนา การต่างประเทศ การเมือง กฎหมาย และประวัติศาสตร์

3. การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (2550 : 15 – 22) ได้สรุปแนวทางปฏิบัติในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่า วิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543 ได้กำหนดวิธีการบริหารงบประมาณ ประกอบด้วย การเตรียมการงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณการบริหารงบประมาณ และการตรวจสอบงบประมาณ ซึ่งมีรายละเอียดของแต่ละขั้นตอนดังต่อไปนี้

3.1 การจัดเตรียมการ

การจัดเตรียมการหรือการจัดทำงบประมาณ มีขั้นตอน ดังนี้

3.1.1 เจ้าหน้าที่งบประมาณมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานต่าง ๆ (สำนัก/ฝ่ายต่าง ๆ) เสนอข้อมูลที่จะต้องใช้ในการจัดทำงบประมาณส่งให้เจ้าหน้าที่งบประมาณ

3.1.2 เมื่อแต่ละหน่วยงาน (สำนัก/กองหรือฝ่าย) ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่งบประมาณให้พิจารณาแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้วางไว้ในส่วนที่หน่วยงานของคนรับผิดชอบประมาณการค่าใช้จ่ายทั้งที่เป็นรายจ่ายประจำ รายจ่ายเพื่อการลงทุนเสนอให้เจ้าหน้าที่งบประมาณกรณีหน่วยงานที่มีรายได้ให้ประมาณการรายรับให้ด้วย และให้หัวหน้าหน่วยงานคลังรวบรวมรายงานการเงินและสถิติต่าง ๆ ได้แก่ รับจริง – จ่ายจริง ย้อนหลัง 3 ปี งบประมาณและการคลังของทุกหน่วยงานให้เจ้าหน้าที่งบประมาณด้วย

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

3.1.4 เมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติให้ตั้งงบประมาณขอใดแล้ว เจ้าหน้าที่งบประมาณนำยอดเงินและรายการที่ได้รับอนุมัติขึ้นต้นจากผู้บริหารท้องถิ่นนั้น จัดทำเป็นร่างงบประมาณตามรูปแบบงบประมาณรายจ่ายตามแบบที่กรมปกครองกำหนดเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น

3.1.5 คณะผู้บริหารท้องถิ่น เสนอร่างงบประมาณรายจ่ายต่อสภาท้องถิ่น ภายในวันที่ 15 สิงหาคม และเข้าสู่กระบวนการตราเป็นกฎหมายท้องถิ่น (ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติและแต่กรณี) ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2541)

3.1.6 การจัดทำงบประมาณให้ดำเนินการตามขั้นตอนและระยะเวลาของปฏิทินงบประมาณเป็นแนวทางในการดำเนินการ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2541)

3.1.7 เมื่อถึงวันเริ่มต้นปีงบประมาณ (1 ต.ค.) หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ประกาศใช้งบประมาณรายจ่ายประจำ ให้ถือว่าเกิดความเสียหายต่อการบริหารท้องถิ่นที่อาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชน ในขั้นนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ปรากฏในเบื้องต้นว่าความล่าช้าเกิดจากความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ หรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือบุคคลใดไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอดำเนินการเพื่อบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยกำกับดูแลตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2545)

สรุปได้ว่า การจัดเตรียมงบประมาณ(กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2541) เป็นขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่งบประมาณ จะต้องรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับรายรับ – รายจ่ายของส่วนราชการ เพื่อจัดทำคำขอตั้งงบประมาณเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติขึ้นต้นเพื่อจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณให้สภาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติต่อไป

2. การอนุมัติงบประมาณ

การอนุมัติงบประมาณ มีขั้นตอน ดังนี้

2.1 เมื่อหัวหน้าหน่วยงานจัดทำงบประมาณรายรับ และประมาณการรายจ่าย และหัวหน้าหน่วยงานคลังรวบรวมการเงินและสถิติต่าง ๆ ของทุกหน่วยงาน เพื่อใช้ประกอบการคำนวณขอตั้งงบประมาณต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ

2.2 เจ้าหน้าที่งบประมาณทำการพิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์และแก้ไขงบประมาณเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น ได้พิจารณาอนุมัติให้ตั้งเงินงบประมาณยอดใดเป็นงบประมาณประจำปีแล้วให้เจ้าหน้าที่งบประมากรวบรวม และจัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นอีกครั้งเพื่อนำเสนอต่อสภาท้องถิ่น ภายในวันที่ 15 สิงหาคม

2.3 ภายในเจ็ดวันนับตั้งแต่สภาท้องถิ่น ได้มีมติรับเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในกรณีเทศบาลตำบล ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่าง ไปยังนายกอำเภอเพื่อส่ง ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาการเสนอขออนุมัติงบประมาณ

กระบวนการตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 กำหนดกระบวนการตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ดังนี้

1. กรณีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับร่างหลักการแห่งข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีขั้นตอน ดังนี้

1.1 ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติใด ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาร่างข้อบัญญัติ ให้เสร็จและส่งคืนประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติ ให้ส่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาใหม่ ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกองค์การ

บริหารส่วนจังหวัดลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติและแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ยืนยันภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับร่าง ข้อบัญญัติหรือยืนยันร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป (มาตรา 53)

1.2 เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พิจารณาและเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติใด ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้น ไปยังนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อลงนามแล้วส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบ ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้น ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกำหนดเวลา เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคืนมาถ้านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ลงนามภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามและประกาศใช้บังคับต่อไป ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ส่งร่างข้อบัญญัติคืนไปยังสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติคืนมา ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังยืนยันให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ ให้ดำเนินการประกาศร่างข้อบัญญัตินั้นใช้บังคับต่อไป (มาตรา 54)

2. กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม มีขั้นตอน ดังนี้

2.1 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวนสิบห้าคนเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยแก้ไข ปรับปรุง หรือยืนยันสาระสำคัญในร่างข้อบัญญัตินั้น ทั้งนี้ ให้ยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ คณะกรรมการดังกล่าวให้ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอจำนวนเจ็ดคน และบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอจำนวนเจ็ดคน โดยให้ตั้งภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภา

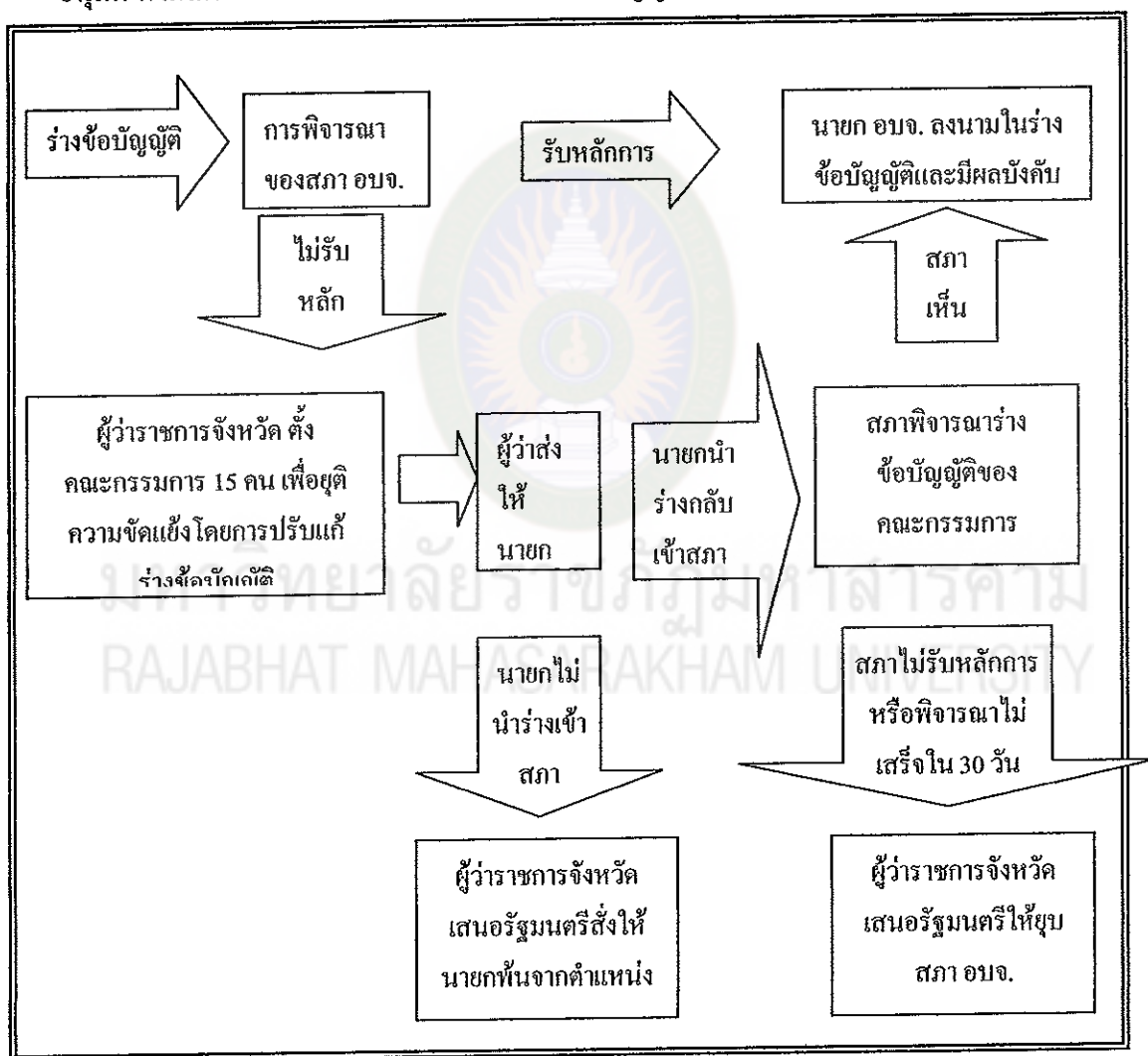
องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติไม่รับหลักการ และให้กรรมการทั้งสิบสี่คนร่วมกันปรึกษา และเสนอบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธาน กรรมการดังกล่าวภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่กรรมการครบจำนวนสิบสี่คน ในกรณีที่ไม่สามารถ เสนอบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นกรรมการหรือประธานกรรมการได้ภายในกำหนดเวลา หรือ กรรมการหรือประธานกรรมการ ไม่ปฏิบัติหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ ได้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้ง บุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่กรรมการหรือประธานกรรมการ ดังกล่าวให้ครบตามจำนวนให้คณะกรรมการ พิจารณาร่างข้อบัญญัติให้แล้วเสร็จภายในสิบห้า วันนับตั้งแต่วันที่ได้ตั้งประธานกรรมการในคราวแรก แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ใน กรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ประธาน กรรมการรวบรวมผลการพิจารณาแล้ววินิจฉัยชี้ขาด โดยเร็ว แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธาน กรรมการให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเร็ว แล้วให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าวต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ ได้รับ ร่างข้อบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่เสนอร่าง ข้อบัญญัตินั้นต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในเวลาที่กำหนด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด รายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 55)

2.2 ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาร่างข้อบัญญัติ

งบประมาณรายจ่าย ตามมาตรา 55 ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับร่าง ข้อบัญญัติจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณา ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดหรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราข้อบัญญัตินั้น ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตก ไป และให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อน ในกรณีเช่น ว่าเป็นนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีมีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการ พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน

จังหวัดมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้
(มาตรา 55/1)

สรุปได้ว่า การอนุมัติงบประมาณ เป็นขั้นตอนที่ผู้บริหารนำร่างข้อบัญญัติ งบประมาณเสนอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติในหลักการ ประกอบด้วย 2 กรณี คือ กรณีสภาท้องถิ่นรับหลักการ โดยเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ และผู้บริหารท้องถิ่นลงนามในร่างข้อบัญญัติและมีผลบังคับใช้ และกรณีที่สภาท้องถิ่นไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อยุติความขัดแย้ง แล้วนำร่างข้อบัญญัติกลับเข้าสภาอนุมัติ หากสภา เห็นชอบนายกลงนามในร่างข้อบัญญัติและมีผลบังคับใช้ และหากสภา ไม่



แผนภูมิที่ 2 กระบวนการตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตาม พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

ที่มา : โกวิทย์ พวงงาม (2552 : 169)

3.1 การประมาณการรายรับ

การตั้งงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมียารับ เป็นเครื่องกำหนดรายจ่าย โดยการจัดทำงบประมาณการรายรับให้ถือยอดประมาณการให้ ใกล้เคียงกับรายรับที่ได้รับจริงในปีที่ผ่านมา และจำแนกประมาณการรายรับให้เป็นไปตาม บัญชีจำแนกประเภทรายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ระเบียบกำหนด ประกอบด้วย

3.1.1 รายได้ภาษีอากร

3.1.2 รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร

3.1.3 รายได้จากทุน

3.1.4 เงินช่วยเหลือ

3.2 การตั้งงบประมาณการรายรับให้ถือปฏิบัติตามบัญชีจำแนกประมาณการ รายรับที่กำหนดไว้เท่านั้น การเพิ่มประมาณการรายรับใหม่เป็นอำนาจของกรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น

3.3 การตั้งงบประมาณรายรับเงินอุดหนุนทั่วไป ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และ วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นกำหนด

3.4 การประมาณการรายจ่าย มีดังนี้

3.4.1 การพิจารณาตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงาน (สำนัก/กอง/ส่วนต่าง ๆ) ให้ถือปฏิบัติตามบัญชีการจำแนกประเภทรายรับ – รายจ่าย ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ระเบียบกำหนด โดยจัดทำประมาณการรายจ่ายให้ใกล้เคียงกับ ประมาณการรายรับ ซึ่งงบประมาณรายจ่ายแบ่งออกเป็นประเภท

1) รายจ่ายงบกลาง ประกอบด้วย ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ยรายจ่าย ตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย และเงินที่งบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลือ งบประมาณ เฉพาะการ เช่น เงินค่าทำศพ (เงินช่วยเหลือ)

2) รายจ่ายตามแผนงาน ประกอบด้วย

2.1) หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ

2.2) หมวดค่าจ้างชั่วคราว

2.3) หมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ

2.4) หมวดสาธารณูปโภค

2.5) หมวดเงินอุดหนุน

2.6) หมวดรายจ่ายอื่น

2.7) หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

(บัญชีจำแนกประเภทรายรับ – รายจ่ายตามหนังสือกรมปกครองท้องถิ่น คำนวณมาก ที่ มท 0313.4/ว 2787 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542)

การตั้งงบประมาณรายจ่ายแต่ละหมวด แต่ละประเภท ให้ถือปฏิบัติตามบัญชีการจำแนกประเภทรายจ่ายที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด โดยใช้ชื่อหมวดและประเภทตามบัญชีดังกล่าว การกำหนดประเภทใหม่เป็นอำนาจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้น

การตั้งจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดสัดส่วนระหว่างรายรับ – รายจ่ายให้เป็นดุลพินิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาตามความเหมาะสมและจำเป็น แต่การตั้งงบประมาณรายจ่ายต่ำกว่ารายรับ

3.4.2 งบประมาณการรายรับของท้องถิ่น

จากรายจ่ายต่าง ๆ ที่ได้ยกมาในข้างต้น ท้องถิ่นต้องมีรายได้เพิ่มเติมเป็นค่าใช้จ่ายเหล่านั้น การตั้งงบประมาณรายจ่ายจึงต้องมีรายรับประกอบเพราะท้องถิ่นจะต้องมีรายรับเป็นเครื่องกำหนดรายจ่าย รายได้ หรือรายรับของท้องถิ่นประกอบด้วย

1) รายได้ภาษีอากร หมวดภาษีอากร เป็นรายรับที่ท้องถิ่นได้มาจากการจัดเก็บเอง โดยการบริหารการจัดเก็บของท้องถิ่นตามอำนาจตามกฎหมาย เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน หรือเป็นรายรับที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐหน่วยงานอื่นจัดเก็บแล้ว โอนทั้งหมดให้หรือปันให้เป็นบางส่วน

2) รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร

2.1) หมวดค่าธรรมเนียมค่าปรับและใบอนุญาต เป็นรายได้ที่ท้องถิ่นได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บได้เองตามกฎหมายหรืออาจมีหน่วยงานของรัฐหน่วยงานอื่นจัดเก็บให้

2.2) หมวดรายได้จากทรัพย์สิน เป็นรายได้ที่เกิดจากผลประโยชน์ต่าง ๆ ของท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นดอกเบี้ย เงินปันผล จากการให้เช่าทรัพย์สินของท้องถิ่น หรืออยู่ในความดูแลของท้องถิ่น

2.3) หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์เป็นรายได้ที่เกิดจากการสาธารณูปโภคหรือการพาณิชย์ท้องถิ่น เช่น การประปา สถานขนานูบาล เป็นต้น

3) รายได้จากทุน

หมวดรายได้จากทุน เป็นรายได้ที่เกิดจากการจำหน่ายทรัพย์สินของ
ท้องถิ่นซึ่งสามารถจำหน่ายได้ตามกฎหมาย เช่น ค่าขายทอดตลาดทรัพย์สิน เป็นต้น

4) เงินช่วยเหลือ

หมวดเงินอุดหนุนเป็นรายได้ที่เกิดจากการช่วยเหลือของรัฐบาล
หรือหน่วยงานอื่นใดทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนกองทุนต่าง ๆ ที่ไม่เฉพาะเจาะจงให้
ท้องถิ่นดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

3.4.3 การตั้งงบประมาณรายจ่ายในหมวดต่าง ๆ

หลักการพิจารณาตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดต่าง ๆ ของแต่ละ
หน่วยงาน (กองหรือฝ่าย) ให้พิจารณาตั้งตามลำดับดังต่อไปนี้

1) รายจ่ายงบกลาง ประกอบด้วย

1.1) ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย ให้หน่วยงานคลังตรวจสอบ
สัญญาเงินกู้ตั้งงบประมาณส่งใช้เงินกู้ให้ตรงตามสัญญา

1.2) รายจ่ายตามข้อผูกพัน เป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นผูกพันตามกฎหมายที่ต้องตั้งงบประมาณให้หน่วยงานอื่น ได้แก่

1.2.1) ค่าใช้จ่ายในการจัดการจราจร ตั้งจ่ายโดยพิจารณาจ่าย
จากเงินค่าปรับตามกฎหมายจราจรทางบก เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของตำรวจที่ได้
วางแผนไว้ และขอให้ท้องถิ่นสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาความสงบเรียบร้อยเกี่ยวกับ
การจราจรและเป็นสิ่งที่ประชาชนได้รับประโยชน์โดยตรง เช่น รถจักรยานยนต์ เสื้อสะท้อน
แสง เป็นต้น ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนจึงตั้งงบประมาณได้ ตามหนังสือ
กระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.4/ว 3203 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2539

1.2.2) เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วน
ท้องถิ่น (ก.บ.ท.) โดยตั้งจ่ายในอัตราร้อยละสองของรายได้ประจำปีงบประมาณทั่วไป
(ไม่รวมรายได้จากพันธบัตร เงินกู้ เงินที่มีผู้อุทิศให้และเงินอุดหนุน)

1.2.3) เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับบำนาญของข้าราชการส่วน
ท้องถิ่นที่มีใช้ตำแหน่งครู

1.2.4) เงินสมทบกองทุนประกันสังคม ให้คำนวณตาม
พระราชบัญญัติประกันสังคม

1.2.5) ค่าบำรุงต้นนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย โดยพิจารณาจากรายรับจริงประจำปีที่ผ่านมาเกินเงินกู้ เงินจ่ายขาด เงินสะสมและเงินอุดหนุนทุกประเภท จะต้องไม่น้อยกว่าร้อยละเศษหนึ่งส่วนหกของรายรับดังกล่าว แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 750,000 บาท)

1.2.6) เงินสำรองจ่าย เป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งไว้ในกรณีที่จำเป็นตามความเหมาะสม ซึ่งการอนุมัติให้ใช้จ่ายเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้หน่วยงาน (กองหรือฝ่าย) ที่มีความจำเป็นต้องใช้เงินซึ่งเหตุผลของความจำเป็นให้คณะผู้บริหารพิจารณาว่าหากไม่รับดำเนินการจะเกิดความเสียหายแก่ส่วนราชการอย่างไร หรือประชาชนได้รับความเดือดร้อนหากไม่รับดำเนินการแก้ไขปัญหาไว้ในคำขออนุมัติผู้บริหารท้องถิ่นด้วย

1.2.7) เงินที่งบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลืองบประมาณเฉพาะการ จะมีได้ในกรณีที่เฉพาะการมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะบริหารงานด้วยตัวเองได้ จึงต้องให้งบทั่วไปช่วยเหลือและงบประมาณ ตั้งรับเงินดังกล่าวไว้ เพื่อจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายตามที่งบประมาณมีความจำเป็นต้องใช้ ยกเว้นกรณีงบประมาณเฉพาะการสถานพยาบาลจะช่วยให้เฉพาะกู้เงินเพื่อก่อสร้างอาคารสถานพยาบาลครั้งแรกเท่านั้น

1.2.8) เงินค่าทำศพ ตั้งไว้เพื่อจ่ายเป็นค่าทำศพของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิได้รับตามกฎหมาย ทุกกอง ทุกฝ่าย โดยตั้งเป็นยอดรวมไว้ที่งบกลางนี้แห่งเดียว

3.4.4 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ

1) เงินเดือน หมายความว่าเงินที่จ่ายให้แก่ผู้บริหาร พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท โดยมีอัตรากำหนดไว้แน่นอนในบัญชีกำหนดจำนวนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนประจำปีที่ได้ตรวจสอบยืนยันว่าถูกต้องแล้วและรวมตลอดถึงเงินที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้จ่ายในลักษณะเงินเดือนและเงินเพิ่มอื่น ๆ ที่จ่ายควบกับเงินเดือน

2) ค่าจ้างประจำ หมายความว่า เงินที่จ่ายเป็นค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะประจำ โดยมีกรอบอัตราค่าจ้างและจำนวนตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด รวมตลอดถึงเงินที่จ่ายควบกับค่าจ้าง

ให้หน่วยงานต่าง ๆ ประมาณการตั้งจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างประจำตามจำนวนพนักงานและลูกจ้างประจำที่ปฏิบัติงานอยู่จริงไม่เกินกรอบอัตรากำลังที่กำหนดไว้ให้พอจ่ายตลอดปีงบประมาณ

3.4.5 หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมายความว่า เงินที่จ่ายเป็นค่าแรงสำหรับการทำงานปกติแก่ลูกจ้างชั่วคราวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีระยะเวลาการจ้างไม่เกิน 1 ปี โดยมีกรอบกำลังและจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ให้หน่วยงานต่าง ๆ ประมาณการตั้งจ่ายชั่วคราวตามจำนวนลูกจ้างชั่วคราวที่ปฏิบัติงานอย่างประหยัดและเหมาะสมกับภารกิจหน้าที่

3.4.6 หมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ

1) ค่าตอบแทน หมายความว่า เงินที่จ่ายตอบแทนให้ผู้ปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ค่าวัสดุ หมายความว่า รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการใด ๆ (นอกจากบริการสาธารณูปโภค) รายจ่ายเกี่ยวกับการรับรองและพิธีการ และรายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะหมวดรายจ่ายอื่น ๆ

การบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สินถ้าเป็นการจ้างเหมา ซึ่งมีทั้งค่าสิ่งของและค่าแรงงานให้เบิกจ่ายในลักษณะค่าใช้สอย

ในกรณีที่หน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สินต่าง ๆ เองให้ปฏิบัติ ดังนี้

2.1) ค่าจ้างเหมาแรงงานของบุคคลภายนอกให้เบิกจ่ายเป็นค่าจ้างเหมาบริการในค่าใช้สอย

2.2) ค่าสิ่งของที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซื้อมาใช้ในการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สินให้เบิกจ่ายในค่าวัสดุ

2.3) ค่าจ้างแรงงานบุคคลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ้างเป็นการชั่วคราว

3) ค่าวัสดุ หมายความว่า

3.1) รายจ่ายเพื่อซื้อแลกเปลี่ยน จ้างทำ ทำเอง หรือกรณีอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในสิ่งของดังต่อไปนี้

3.1.1) สิ่งของซึ่งโดยสภาพเมื่อใช้แล้วเสื่อมสิ้นเปลืองหมดไปเอง แปรสภาพหรือไม่คงสภาพเดิมอีกต่อไป หรือ

3.1.2) สิ่งของที่มีลักษณะคงทนถาวร แต่มีอายุใช้งานในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี หรือ

3.1.3) สิ่งของที่มีลักษณะคงทนถาวร และมีอายุใช้งานในระยะเวลาประมาณ 1 ปีขึ้นไป แต่มีราคาหน่วยหนึ่งหรือชุดหนึ่งไม่เกิน 5,000 บาท ยกเว้นสิ่งของตามตัวอย่างสิ่งของที่เป็นครุภัณฑ์หรือ

3.1.4) สิ่งของที่ต้องกรปกรครองส่วนท้องถิ่นซื้อใช้ในการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สินเพื่อให้มีสภาพหรือประสิทธิภาพคงเดิม

3.2) ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นซึ่งต้องชำระพร้อมกับค่าสิ่งของ เช่น ค่าขนส่ง ค่าภาษี ค่าประกัน ค่าติดตั้ง ฯลฯ ให้เบิกจ่ายในรายจ่ายค่าวัสดุ

3.4.7 หมวดสาธารณูปโภค หมายความว่า รายจ่ายค่าบริการสาธารณูปโภค เช่น ค่าประปา ไฟฟ้า

3.4.8 หมวดเงินอุดหนุน ได้แก่ เงินที่จ่ายให้องค์กรอื่นและเป็นกิจการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ดำเนินการเอง ทั้งนี้ รายละเอียดปรากฏตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย คือ การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้งบประมาณหมวดนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถือปฏิบัติตามหนังสือด่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว 2611 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2547 โดยองค์กรที่ประสงค์จะขอรับเงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำโครงการเสนอขอรับเงินอุดหนุนต่อคณะผู้บริหาร เมื่อคณะผู้บริหารพิจารณาเป็นว่าเป็นหน้าที่ ไม่กระทบกระเทือนต่อสถานการณ์คลัง ประชาชนได้รับผลประโยชน์และเมื่อเห็นชอบแล้ว จึงนำไปตั้งงบประมาณรายจ่าย

3.4.9 หมวดรายจ่ายอื่น หมายความว่า รายจ่ายต่าง ๆ ที่ไม่สามารถจัดเข้าในหมวดรายจ่ายหมวดใดข้างต้นได้ ตลอดจนรวมถึงรายจ่ายที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจในลักษณะการส่งเคราะห์ในรูปแบบตัวเงิน

3.4.10 หมวดครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

1) ครุภัณฑ์ หมายความว่า รายจ่ายเพื่อซื้อ แลกเปลี่ยน จ้างทำ ทำเอง หรือกรณีอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในสิ่งของดังต่อไปนี้

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

1.2) สิ่งของตามตัวอย่างสิ่งของที่เป็นครุภัณฑ์

1.3) ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการประกอบ คัดแปลง หรือ ต่อเติมสิ่งของตามข้อ 1 เพื่อให้มีสภาพหรือประสิทธิภาพดีขึ้น ค่าใช้จ่ายตามวรรคแรกให้ หมายรวมถึงค่าสิ่งของที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมาเพื่อดำเนินการเอง

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

2) รายการที่ใช้เบิกจ่ายในลักษณะค่าครุภัณฑ์

2.1) ค่าจ้างที่ปรึกษาซึ่งเกี่ยวกับครุภัณฑ์หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งครุภัณฑ์

2.2) ค่าซ่อมใหญ่เครื่องจักรกลและยานพาหนะ (OVERHAUL) ซึ่งหมายถึงการยกเครื่องอาจวางแผนไว้ล่วงหน้าได้และใช้เงินมากกว่าการซ่อมแซมตามปกติ

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

อนึ่ง การพิจารณาตั้งงบประมาณรายจ่ายแต่ละหมวดแต่ละประเภทให้ถือปฏิบัติ ตามบัญชีการจำแนกประเภทรายจ่ายที่กรมการปกครองกำหนดไว้โดยเคร่งครัด โดยใช้ชื่อหมวดหมู่และประเภทตามบัญชีดังกล่าว การกำหนดประเภทใหม่เป็นอำนาจของกรมการปกครองเท่านั้น

4) การจำแนกแผนงานและรวมกลุ่มงานประจำเจ้าหน้าที่งบประมาณจะ รวบรวมข้อมูลที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหารแล้วนำมาวิเคราะห์ตามหมวดรายรับ รายจ่าย ดังที่กำหนดไว้ข้างต้น และวิเคราะห์ถึงภารกิจที่จะต้องดำเนินงานตามที่ได้ประมาณการไว้ บรรจุลงตามแผนงานตามระบบงบประมาณที่กรมการปกครองกำหนดให้ท้องถิ่นทุกรูปแบบให้ ร่วมกัน ตามภารกิจที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติจำแนกเป็น 4 ด้าน 12 แผนงาน 36 งาน ซึ่งมี รายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1) ด้านบริหารทั่วไป ประกอบด้วยแผนงานบริหารทั่วไป แผนงานการรักษาความสงบภายใน ยอดเงินที่ปรากฏในการตั้งงบประมาณด้านนี้ จะบ่งชี้ถึง ภารกิจในแนวทางการบริหารกิจการทั่ว ๆ ไปของท้องถิ่น และการป้องกันภัยหรือการรักษา ความสงบเรียบร้อย ซึ่งมักจะเป็นภารกิจของสำนักปลัด

แผนงานบริหารทั่วไป ประกอบด้วย งานบริหารทั่วไป งานวางแผนสถิติ และวิชาการ งานบริหารงานคลัง

แผนงานการรักษาความสงบภายใน ประกอบด้วยงานเทศกิจ งานบริหาร
ทั่วไปเกี่ยวกับการรักษาความสงบภายใน งานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและระงับอัคคีภัย

4.2) ด้านบริการชุมชนและสังคม ประกอบด้วย แผนงานการศึกษา
แผนงานสาธารณสุข แผนงานสังคมสงเคราะห์ แผนงานเคหะและชุมชน แผนงานสร้างความ
เข้มแข็งของชุมชน แผนงานศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ ยอดเงินที่ปรากฏในการตั้ง
งบประมาณด้านนี้ จะบ่งชี้ถึงภารกิจในการให้บริการชุมชน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของ
ประชาชนในเขตท้องถิ่นตามหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งมักจะเป็นภารกิจของกอง หรือฝ่ายการศึกษา
และกองหรือฝ่ายสาธารณสุข หรือกองหรือฝ่ายช่าง กรณีก่อสร้างถนนเพื่อแก้ไขปัญหาการ
คมนาคมภายในตรอกซอย

แผนงานการศึกษา ประกอบด้วย งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับการศึกษา งานระดับ
ก่อนวัยเรียนและประถมศึกษา งานระดับมัธยมศึกษา งานศึกษาไม่กำหนดระดับ

แผนงานสาธารณสุข ประกอบด้วย งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับการสาธารณสุข
งานโรงพยาบาล งานบริหารสาธารณสุขและงานสาธารณสุขอื่น งานศูนย์บริการสาธารณสุข

แผนงานสังคมสงเคราะห์ ประกอบด้วย งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับการสังคม
สงเคราะห์ งานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์

แผนงานเคหะและชุมชน ประกอบด้วย งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับการเคหะและ
ชุมชน งานไฟฟ้า ถนน งานสวนสาธารณะ งานกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานบำบัดน้ำเสีย

แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ประกอบด้วย งานบริหารทั่วไป งาน
ส่งเสริมและสนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชน

แผนงานการศาสนา วัฒนธรรม และนันทนาการ ประกอบด้วย งานบริหาร
ทั่วไปเกี่ยวกับศาสนา วัฒนธรรม และนันทนาการ กีฬาและนันทนาการ งานศาสนา วัฒนธรรม
ท้องถิ่น งานวิชาการวางแผนและส่งเสริมการท่องเที่ยว

4.3) ด้านการเศรษฐกิจ ประกอบด้วย แผนงานอุตสาหกรรมและ
การโยธา แผนงานการเกษตร แผนงานการพาณิชย์ ยอดเงินที่ปรากฏในการตั้งงบประมาณด้าน
นี้จะบ่งชี้ถึงภารกิจหรือแนวทางในการที่จะมุ่งพัฒนาด้านเศรษฐกิจของท้องถิ่น ซึ่งมักจะเป็น
ภารกิจของกองหรือฝ่ายช่าง ในการแก้ไขปัญหามีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ เช่น ก่อสร้างถนน
สายหลักได้มาตรฐานเพื่อการขนส่ง หรือส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น รวมถึงการจัดตลาดสด
ให้ประชาชนได้ค้าขายและเป็นรายได้ของท้องถิ่นด้วย

แผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา ประกอบด้วย งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับ อุตสาหกรรมและการโยธา งานก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐาน

แผนงานการเกษตร ประกอบด้วย งานส่งเสริมการเกษตร งานอนุรักษ์แหล่งน้ำ และป่าไม้

แผนงานการพาณิชย์ ประกอบด้วย งานกิจการสถานธนาขมูล งานกิจการ ประปา งานตลาดสด งานโรงฆ่าสัตว์

4.4) ด้านการดำเนินการอื่น ประกอบด้วย งานงบบกลาง ซึ่งท้องถิ่น ตั้งงบประมาณไว้เป็นค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายในการที่ท้องถิ่นมีความผูกพันตามกฎหมายที่ต้องจ่าย สํารองไว้ใช้จ่ายในกรณีทีจำเป็น เป็นภารกิจที่สำนักปลัดรับผิดชอบบริหารจัดการให้เป็นไป ด้วยความเรียบร้อย

5) รูปแบบงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณของท้องถิ่น ท้องถิ่นทุกรูปแบบต้องจัดทำ งบประมาณตามแบบของการจัดทำงบประมาณ ซึ่งกรมการปกครอง ได้กำหนดขึ้น โดยอาศัย อํานาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 6 ตามหนังสือกรมการปกครอง ด่วนมาก ที่ มท 0313.4/ว 2787 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1

คําแถลงประกอบงบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะประกอบด้วย

1. การรายงานสถานะคลัง เป็นการรายงานถึงยอดเงินสะสมของท้องถิ่น ภาระที่ท้องถิ่นต้องชำระหนี้เงินกู้ ฯลฯ
2. รายงานการบริหารงบประมาณ ในปีที่ผ่านมาหกเดือนหลัง ปีปัจจุบันหก เดือนแรก ซึ่งจะแสดงถึงรายรับ รายจ่าย ตลอดจน โครงสร้างที่ไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ นำมา แถลงให้สภาฯ รับทราบ อันจะทำให้สภาฯ สามารถติดตามกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะ ผู้บริหารท้องถิ่น ได้

3. ภาระผูกพันในการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ถ้ามี)

4. รายจ่ายที่ท้องถิ่นใช้ในการบริหารงานบุคคล

5. รายจ่ายที่เป็นงบประมาณท้องถิ่น

ส่วนที่ 2

1. บันทึกหลักการและเหตุผลของการตั้งงบประมาณ

2. ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ/ข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายประจำปี (ซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นที่อนุมัติให้ท้องถิ่นก่อนนี้ผูกพันหรือใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ตั้งไว้) ยอดรวมรายจ่าย รายจ่ายตามแผนงาน ผู้มีหน้าที่รักษาการตามงบประมาณ ผู้อนุมัติหรือผู้ให้ความเห็นชอบแล้วแต่กรณี

ส่วนที่ 3

1. งบประมาณการรายรับ (ซึ่งคาดว่าจะได้รับในปีงบประมาณที่ตั้งงบประมาณนี้) โดยมีรายละเอียดดังที่ยกมาข้างต้น

2. รายจ่ายตามแผนงาน (ซึ่งจำแนกตามแผนงานที่กำหนดให้) รายละเอียดรายจ่ายตามหน่วยงานเป็นรายละเอียดของการใช้จ่ายเงินที่หน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กรฯ ได้รับอนุมัติให้ใช้จ่ายได้ตามเทศบัญญัติ

3. การจัดทำเอกสารงบประมาณส่วนนี้ เจ้าหน้าที่งบประมาณและกองหรือฝ่ายต่าง ๆ ต้องจัดทำเอกสารประกอบขอตั้งงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประกอบด้วยรายละเอียดทุกหมวดทุกประเภท ที่ต้องการตั้งจ่ายเพื่อรวบรวมตัวเลขใส่ในรายจ่ายตามแผนงาน และอธิบายให้ชัดเจนในรายจ่ายตามหน่วยงาน

ส่วนที่ 4

งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ (ถ้ามี)

1. การขยายเวลา เสนอร่างงบประมาณ

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

สำหรับเทศบาล รูปแบบนายกเทศมนตรีหากนายกเทศมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า จะไม่สามารถนำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีถัดไปเสนอต่อสภาเทศบาลได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ให้ชี้แจงสาเหตุผลความจำเป็นต่อประธานสภาเทศบาลก่อนวันที่ 15 สิงหาคม ของปีงบประมาณปัจจุบัน (ระเบียบ มท ว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ข้อ 23 และข้อ 24)

กรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นไม่เสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีภายในวันที่ 15 สิงหาคม และมีได้ขอขยายเวลาการเสนอร่างงบประมาณต่อสภาท้องถิ่นตามระเบียบหรือขอขยายเวลาแล้วแต่สภาท้องถิ่น ไม่อนุมัติ หากสภาท้องถิ่น ไม่อนุมัติให้ขยายเวลาการเสนอร่าง

งบประมาณรายจ่ายให้ทันภายในกำหนดเวลาที่เห็นว่าเหมาะสม เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณา ก่อนสิ้นปีงบประมาณ

หากสภาท้องถิ่นอนุมัติให้ขยายเวลาการเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว คณะผู้บริหารไม่เสนอร่างงบประมาณรายจ่ายตามมติของสภาท้องถิ่น หรือไม่ยอมเสนอร่าง งบประมาณรายจ่ายตามมติของสภาท้องถิ่น หรือไม่ยอมเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายต่อสภา ท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแลจะต้องตรวจสอบว่าความล่าช้า เกิดจากความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ หรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่น หรือไม่ เพราะเหตุ ใด และดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยเร็ว (ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท 0313.4/ว 1274 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2545)

2. วิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

2.1 เจ้าหน้าที่งบประมาณแจ้งให้หน่วยงานคลังรายงานรายรับจริงให้ เจ้าหน้าที่งบประมาณทราบว่า มีรายรับที่มีได้ประมาณการไว้เกิดขึ้นใหม่ หรือมีรายรับท่วม ยอดประมาณการรายรับที่ได้ประมาณการไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินเท่าใด

2.2 เจ้าหน้าที่งบประมาณทำหนังสือสอบถามว่ามีหน่วยงาน (กองหรือ ฝ่าย) ใดมีความประสงค์จะใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มเติมให้เสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

2.3 นำข้อมูลเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อ คณะผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติให้จัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตามแบบที่กรมการ ปกครองกำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อสภาท้องถิ่น ได้ภายในปีงบประมาณ เข้าสู่กระบวนการตราเป็นกฎหมายท้องถิ่น (ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ/ ข้อบังคับ แล้วแต่กรณี) ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ (แบบที่กำหนด ตามหนังสือกรมการปกครอง ค่วนมาก ที่ มท 0313.4/ว 2787 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2542 (ภาคผนวก))

การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำตาม อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546

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

การโอนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงงบประมาณรายจ่ายให้เป็นอำนาจ อนุมัติของคณะผู้บริหารท้องถิ่น

กรณีการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่ทำให้ลักษณะ งบประมาณ คุณภาพเปลี่ยน หรือโอนไปตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่ ให้เป็นอำนาจอนุมัติของสภาท้องถิ่น

สรุปได้ว่า การบริหารงบประมาณ เป็นขั้นตอนที่นำงบประมาณที่ได้หลังจากได้ตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณแล้ว ซึ่งการบริหารงบประมาณประกอบด้วย การบริหารรายรับตาม งบประมาณการรายรับ และการบริหารรายจ่ายตามแผนงานที่ตั้งไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณ ซึ่งระหว่างปีจะมีการ โอนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการ จัดทำข้อบัญญัติเพิ่มเติม

4. การตรวจสอบงบประมาณ

เมื่อสิ้นปีงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำรายงานว่ามีรายได้ จำนวนเท่าใด มีที่มาของเงินจากที่ใดบ้าง มีรายได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงเท่าใด ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน แล้วปิดประกาศภายในสามสิบวัน โดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบ โดยผู้บริหาร ท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่งบประมาณรับผิดชอบร่วมกันในการควบคุม ตรวจสอบการบริหาร งบประมาณและต้องจัดทำรายงานการบริหารเพื่อผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณทราบ ภายในสิบ ห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับการสิ้นสุดการประกาศใช้ให้ประชาชนรับทราบ ณ สำนักงานองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องกระทำด้วยความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

4.1 การควบคุมงบประมาณ คณะผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่งบประมาณ จะรับผิดชอบร่วมกันในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณ เพื่อ ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการ กระทรวงมหาดไทย โดยมีหัวหน้าหน่วยงานคลังเป็นผู้ช่วยเหลือ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

4.1.1 ควบคุมการรับและการเบิกจ่ายเงิน

4.1.2 ควบคุมบัญชี รายงาน และเอกสารอื่นที่เกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและหนี้

4.1.3 ตรวจสอบเอกสารการรับจ่ายเงิน การขอเบิกเงิน และการก่อหนี้ผูกพัน

4.2 การรายงานและการติดตามประเมินผล การรายงานและการติดตาม ประเมินผลและเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งที่ประชาชน สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของ ท้องถิ่นได้ กระทรวงมหาดไทยจึงกำหนดให้ท้องถิ่นรายงานผลการปฏิบัติงานตามที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตั้งงบประมาณไว้ โดยให้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2543) และระเบียบกฎหมายอื่นที่กำหนดไว้ ดังนี้

4.2.1 จัดส่งสำเนางบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ได้รับอนุมัติให้ประกาศใช้แล้วไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ภายในระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน นับตั้งแต่วันสิ้นสุดการประกาศโดยเปิดเผย เพื่อให้ประชาชนทราบ

4.2.2 การโอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงประมาณการรายรับและงบประมาณรายจ่าย เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจแล้ว ให้ประกาศโดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบ แล้วแจ้งการประกาศให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทราบ ภายในสิบห้าวัน สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้แจ้งแก่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

4.2.3 เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดนั้น ทั้งงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณไว้โดยเปิดเผย ณ สำนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนทราบ ภายในกำหนดสามสิบวันตามแบบที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด แล้วส่งสำเนารายงานการรับจ่ายดังกล่าวไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทราบและเก็บเป็นข้อมูลระดับจังหวัด ภายในระยะเวลาสิบห้าวัน หลังจากนั้นแล้วให้จังหวัดรายงานกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ

สรุปได้ว่า การตรวจสอบงบประมาณ เป็นกระบวนการสุดท้ายในการควบคุมการบริหารเบิกจ่ายงบประมาณ การรายงานและการติดตามประเมินผลการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ให้กับราชการส่วนกลาง รวมถึงประชาชนได้รับทราบ โดยปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมายที่กำหนด

จากขั้นตอนการจัดทำงบประมาณดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาได้นำมาเป็นแนวทางในการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการตรวจสอบงบประมาณ

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นระบบบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นนั้น รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามสมควร โดยรัฐเพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้น

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการได้ให้ความหมายหรือนิยามการกระจายอำนาจแตกต่างกันออกไป ดังนี้
 อารีย์ วงศ์อารยะ (2537 : 2) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่าเป็นการที่ส่วนกลางกระจายอำนาจภารกิจบางอย่างในความรับผิดชอบของส่วนกลางไปให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานจัดทำแทน โดยให้องค์กรท้องถิ่นเป็นผู้บริหารและวินิจฉัยสั่งการเป็นอิสระ ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

ชวงค์ ฉายะบุตร (2539 : 21) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจไว้ว่า เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชา เพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้นหรืออีกนัยหนึ่งก็คือรัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

โกวิทย์ พวงงาม (2548 : 36 - 37) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจไว้ว่าเป็นการโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง

จากคำนิยามหรือความหมายดังกล่าว สรุปว่า การกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐบาลกลางกระจายความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น มีเงินเพียงพอต่อหน้าที่มีอิสระในการทำงาน โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

2. หลักการกระจายอำนาจ

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547 : 17 - 18) ได้อธิบายหลักการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

2.1 มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคล อีกระยะจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและหน้าที่ของตนเองกับมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติตามหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2.2 มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ ท้องถิ่น องค์การของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายการในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้ เพื่อให้รายการในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่นับว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองในพื้นที่ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์กรนั้น การเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

2.3 องค์การตามหลักการกระจายอำนาจ มีความเป็นอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ได้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีความเป็นอิสระเช่นว่านี้หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอขอแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

3. ประเภทของการกระจายอำนาจทางปกครอง

การจัดการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจนั้นทำได้ 2 ลักษณะ คือ

3.1 การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน (Decentralization Territorial) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Collectivities Locales) จัดทำ ทั้งนี้ การจัดทำบริการสาธารณะ

ที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขต โดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

3.2 การกระจายอำนาจทางบริการหรืออาจเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค(Decentralisation Par Service or Technipue) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐ (State Organs) ที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำ การกระจายอำนาจทางบริการนี้ มิใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์การของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคล ต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเองโดยเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักการกระจายอำนาจ ก็คือ การที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งมีให้อำนาจในทางนิติบัญญัติและมีให้อำนาจในทางตุลาการ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยให้มีองค์กรนิติบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีเงินเพียงพอต่อหน้าที่ มีบุคลากรในการทำงาน และมีความเป็นอิสระในการทำงาน โดยเจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอิสระในการปกครองตนเองไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดและทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานสำคัญในการบริหารประเทศตามหลักระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าประชาชนเป็นส่วนสำคัญในการดูแลและปกครองตนเอง

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้แตกต่างกันแต่ส่วนใหญ่แล้วความหมายหรือคำนิยามเหล่านั้น ต่างมีหลักเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกัน จะต่างกันก็คือ ส่วนนัยและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2537 : 140) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐซึ่งมีหน้าที่ที่สำคัญที่

รับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับประชาชนในท้องถิ่นหรือในขอบเขตแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะและเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

มองตากู (Mongtagu. 1998 : 81 ; อ้างถึงใน ชวงค์ ฉายะบุตร. 2539 : 24) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

วิท (Wit. 2000 : 110 ; อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม. 2548 : 28) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจในการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดมาจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

ถิจิต ซีระเวลิน (2540 : 386) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นการปกครองโดยวิธีการ ซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระและได้รับอำนาจอิสระโดยความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตย

จากความหมายหรือคำนิยามที่กล่าวมาผู้ศึกษาสรุปว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองขององค์กรที่มีพื้นที่ที่แน่นอน มีประชากร มีการบริหารการคลังของตนเอง มีการเลือกตั้งโดยอิสระมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร แต่ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับของกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

2. องค์ประกอบขององค์กรปกครองท้องถิ่น

ชวงส์ ฉายบุตร (2539 : 30 – 31) ได้อธิบายว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากมีการกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ การปกครองท้องถิ่นก็จะมีคามเข้มแข็งมากกว่าการที่จะกำหนดไว้ในกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจ

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้กำหนดกฎเกณฑ์พื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใหญ่และหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเล็ก

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองของรัฐบาล

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย แยกต่างหากจากรัฐบาลมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือผู้บริหารท้องถิ่น ต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน

6. มีความเป็นอิสระทางการเมืองการปกครอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

7. มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อให้มีรายได้ในการทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

8. การควบคุมดูแลจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ในการดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม ความเป็นอิสระหมายถึงความเป็นอิสระในการดำเนินงานเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการกำกับดูแลอยู่

สรุปได้ว่า องค์การปกครองท้องถิ่นถูกกำหนดขึ้นมาบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย เปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและปกครองตนเองในระดับหนึ่ง เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเองและที่สำคัญก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 26) ได้อธิบาย วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ 4 ประการ คือ

1. ช่วยแบ่งเบาภาระรัฐบาล ในการบริหารประเทศต้องอาศัยงบประมาณเป็นหลักหากงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่างๆอาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล
2. เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวยังจะไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและเกิดความล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้น ๆ
3. เพื่อความประหยัด ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็แตกต่างกันไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น จึงมีความจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่น จัดเก็บภาษี ซึ่งเป็นวิธีหารายได้ เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดงบประมาณจากรัฐบาลกลาง แม้จะมีการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้าง แต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ
4. เพื่อให้เป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนจากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยการสมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ล้วนเป็นกระบวนการในการส่งเสริมการเรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตย

สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นก็เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่สภาพปัญหาและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นย่อม

แตกต่างกัน เป็นการปกครองที่ทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ซึ่งการพัฒนาจะตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1. ประวัติและความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงแก้ไขและวิวัฒนาการมาตามลำดับ โดยจัดให้มีสภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 ตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ฐานะของสภาจังหวัดขณะนั้น มีลักษณะเป็นองค์การแทนประชาชนทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัดยังมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แตกต่างหากจากราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคหรือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามกฎหมาย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้นโดยมีความประสงค์ที่จะแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะ สำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฯ นั้นยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะและบทบาทของสภาจังหวัดไปจากเดิม กล่าวคือ สภาจังหวัดยังคงทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัดเท่านั้น จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบบริหารราชการในส่วนจังหวัดของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ โดยตรงแทนคณะกรรมการจังหวัดเดิมโดยผลแห่งพระราชบัญญัติฯ นี้ ทำให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เนื่องจากบทบาทและการดำเนินงานของสภาจังหวัดในฐานะที่ปรึกษา ซึ่งคอยให้คำแนะนำและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของจังหวัด ไม่ผู้จะได้ผลตามความมุ่งหมายเท่าใดนักจึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพโดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการปกครองตนเองยิ่งขึ้นในปี พ.ศ. 2498 อันมีผลให้เกิด “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” ขึ้นตามกฎหมายต่อมาได้มีการประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเมื่อสภาจังหวัดแปรสภาพมาเป็นสภาการปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น

ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 62 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2540 โดยใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2540 พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กล่าวถึงระเบียบวิธีการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแทนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 สำหรับเหตุผลของการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้อาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ ซึ่งระบุว่าโดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาล เมื่อได้มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้สมควรปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกัน และปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีอยู่ในทุกจังหวัด ๆ ละ 1 แห่ง รวม 75 แห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีพื้นที่รับผิดชอบทั่วทั้งจังหวัด โดยทับซ้อนกับพื้นที่ของหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น อื่น คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้น ความเป็นนิติบุคคลก่อให้เกิดความสามารถในการทำนิติกรรม ความเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก่อให้เกิดอำนาจ หน้าที่ และขอบเขตพื้นที่ในการใช้อำนาจหน้าที่นั้น ซึ่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2546) มีการกำหนดภารกิจ อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ให้ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น นอกจากนั้นยังปรับปรุงโครงสร้างให้เหมาะสมเพื่อให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปได้ด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นรวมทั้งให้การได้มาซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนซึ่งจะสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนจังหวัดนอกจากจะมีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ยังมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ตามมาตรา

12(15), 17 และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (อลงกรณ์ อรรคแสง. 2547 : 64 – 66)

2. วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สมบัติ สืบสมาน. 2548 : 71)

- 2.1 เพื่อเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันทางการเมืองซึ่งเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันเป็นส่วนรวมของชาติ
- 2.2 เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ทางการปกครอง และให้บริการประชาชนแทนรัฐบาลกลาง
- 2.3 เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ
- 2.4 เพื่อให้สถาบันทางการเมือง และโรงเรียนฝึกรอบรมให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมทางการเมือง
- 2.5 เพื่อเสริมสร้างหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) จึงได้แยกภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ออกเป็น 7 ด้าน ดังนี้

- 3.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้
 - 3.1.1 การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทางบกและทางน้ำ
 - 3.1.2 การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
 - 3.1.3 การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
 - 3.1.4 การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
 - 3.1.5 จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร
- 3.2 ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้
 - 3.2.1 การจัดการศึกษา
 - 3.2.2 การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาลการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

3.2.3 การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

3.2.4 การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร

3.2.5 การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

3.2.6 การส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ

3.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย มีภารกิจเกี่ยวข้อง ดังนี้

3.3.1 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

3.3.2 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.3.3 การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

3.3.4 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

3.3.5 การวางผังเมือง

3.4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว มีภารกิจเกี่ยวข้อง ดังนี้

3.4.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

3.4.2 การจัดตั้งดูแลตลาดกลาง

3.4.3 การส่งเสริมการท่องเที่ยว

3.4.4 การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมบุคคลอื่นจากสหการ

3.4.5 การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

3.5 ด้านการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.5.1 การคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.5.2 การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

3.5.3 การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

3.5.4 การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3.5.5 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

3.6 ด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.6.1 การจัดการศึกษา

3.6.2 การส่งเสริมการศึกษา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงานของ
ท้องถิ่น

3.6.3 จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา สถานพักผ่อนหย่อนใจ
สวนสาธารณะและสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับราษฎร

3.6.4 การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

3.6.5 การทำนุบำรุงศาสนา บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา
ท้องถิ่นและส่งเสริมวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

3.7 ด้านการบริหารจัดการ และการสนับสนุนการปฏิบัติการของส่วน
ราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.7.1 สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

3.7.2 สนับสนุน หรือช่วยเหลือส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

3.7.3 ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น

3.7.4 การแบ่งเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น

3.7.5 การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ
หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.7.6 จัดทำกิจการอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกัน
ดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ

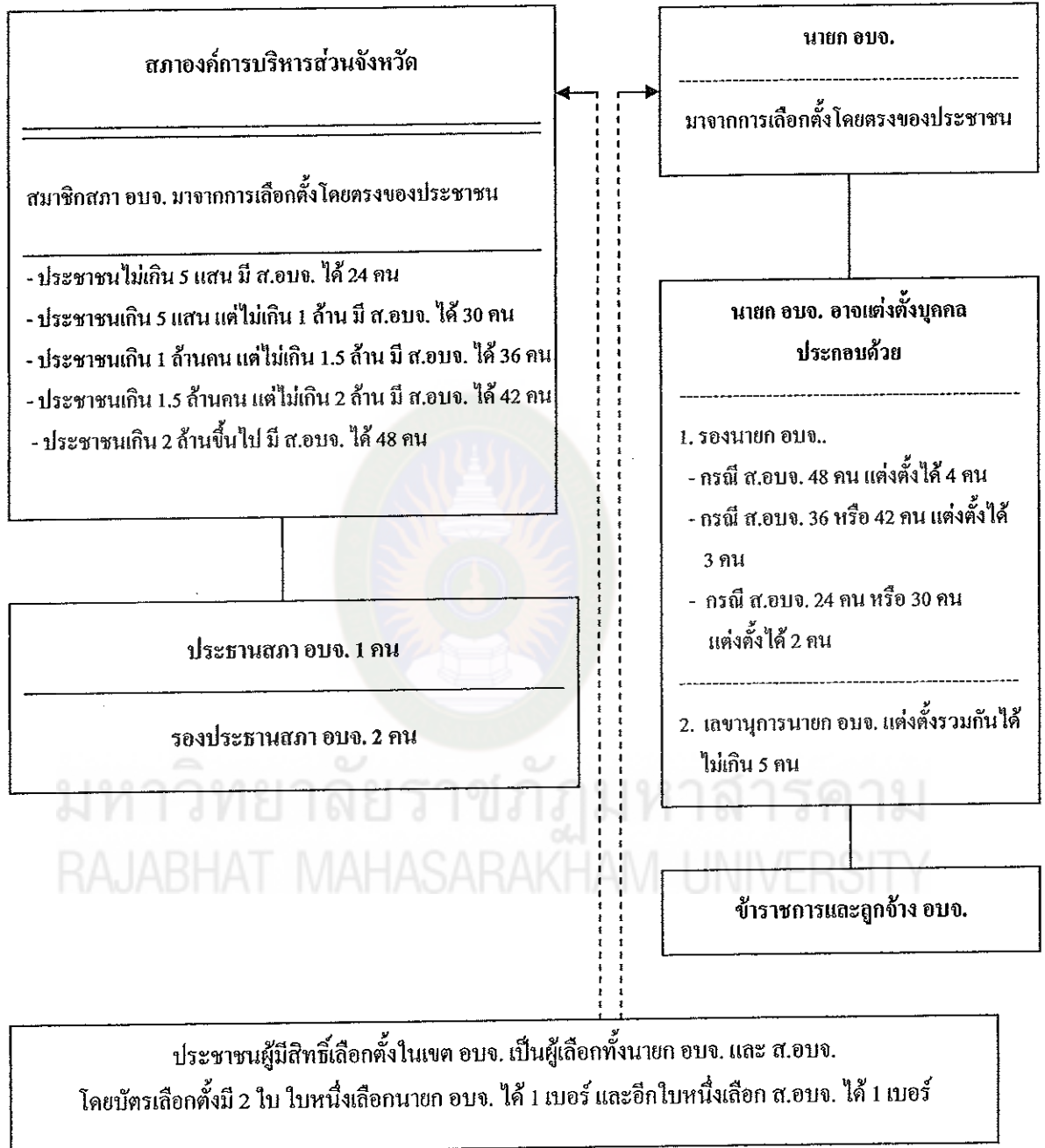
3.7.7 จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผน
และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้
เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.7.8 จัดกิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจกำหนด

4. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของราษฎร ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกและแต่งตั้งเป็นผู้ช่วยในการบริหารงาน และมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และฝ่ายบริหารมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีได้ตามสัดส่วนจำนวนประชากร

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด



แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม ถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546

ที่มา : (โกวิท พวงงาม. 2552 : 169)

5. การบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

5.1 รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม ถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จำแนกแหล่งที่มาของรายได้ตามหมวดหมู่ตามลักษณะของรายได้ ดังนี้

1. รายได้จัดเก็บเอง จำแนกเป็น

1.1 หมวดภาษีอากร ได้แก่

- 1.1.1 ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกยาสูบ
- 1.1.2 ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกน้ำมัน
- 1.1.3 ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากโรงแรม

1.2 หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต ได้แก่

- 1.2.1 ค่าธรรมเนียมตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 (อบจ.)
- 1.2.2 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนพาณิชย์
- 1.2.3 ค่าปรับผู้กระทำความผิดกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น
- 1.2.4 ค่าปรับผิดสัญญา

1.2.5 ค่าธรรมเนียมอื่นๆ

1.3 หมวดรายได้จากทรัพย์สิน ได้แก่ ค่าบริการสถานที่ ค่าดอกเบี้ย

1.4 หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด ได้แก่ ค่าเขียนแบบแปลน และรายได้เบ็ดเตล็ดอื่นๆ

1.5 หมวดรายได้จากทุน ได้แก่ ค่าขายทอดตลาดทรัพย์สิน

2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำแนกเป็น

2.1 ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่ม หรือภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล ได้แก่

ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร 5% (ตาม พ.ร.บ. อบจ. พ.ศ. 2540)

2.2 ภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้ หรือภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

3. รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อนำเงินที่ได้รับการจัดสรรไปใช้จ่ายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งประกอบด้วย

3.1 เงินอุดหนุนทั่วไป หมายถึง เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยไม่กำหนดรายละเอียดของการใช้จ่าย

3.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หมายถึง เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้จ่ายตามรายการและรายละเอียดที่สำนักงานงบประมาณกำหนด

3.3 เงินอุดหนุนแบบถ่ายโอนงานโครงการ / กิจกรรม จากงบประมาณ ส่วนกลาง ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการแทนส่วนกลาง

5.2 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีรายจ่ายตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ ตาม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม ถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งจำแนกรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

1. เงินเดือน
2. ค่าจ้าง
3. เงินตอบแทนอื่นๆ
4. ค่าใช้สอย
5. ค่าวัสดุ
6. ค่าครุภัณฑ์
7. ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
8. เงินอุดหนุน
9. รายจ่ายอื่นใดตามที่มิใช่ข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

6. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดมาตรฐานในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด ใน 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และการกำกับดูแลองค์กรและบุคคล

1. การกำกับดูแลการกระทำของ อบจ. กฎหมายให้ (กิริติพงษ์ แนวมาตี และ วิน พรหมแพทย์. 2547 : 12 – 13)

1.1 การมอบให้เอกชนทำกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อบจ. และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา อบจ. และผู้ว่าราชการ

จังหวัดก่อน รวมทั้งจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (มาตรา 49)

1.2 การดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ต้องทำตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (มาตรา 50)

1.3 ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อนุมัติข้อบัญญัติ อบจ. ก่อนประกาศใช้ (มาตรา 53)

1.4 การคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การดำเนินกิจการการพาณิชย์ การพัสดุและการจัดจ้างให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (76)

1.5 ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการของนายก อบจ. หรือรองนายก อบจ. กรณีที่เห็นว่าจะนำมาซึ่งความเสียหาย หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ (มาตรา 77)

1.6 ผู้ว่าราชการจังหวัด อาจสั่งเพิกถอนมติของสภา อบจ. ซึ่งมีข้อบัญญัติได้กรณีที่ปรากฏว่ามตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย กฎหรือระเบียบข้อบังคับของราชการหรือเป็นมตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ของ อบจ. (มาตรา 78)

2. การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล มีทั้งการกำกับดูแลภายในองค์กร อบจ. และการกำกับดูแลภายนอก เช่น

2.1 ผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งให้สมาชิก อบจ. ออก เนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม (มาตรา 11 (4))

2.2 รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย สั่งให้สมาชิก อบจ. ออก เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัมปทานที่ทำกับ อบจ. (มาตรา 11 (5))

2.3 สภา อบจ. มีมติให้สมาชิก อบจ. ออก เพราะประพฤติเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแต่สภา อบจ. หรือกระทำการอันอาจเสื่อมเสียประโยชน์ของ อบจ. (มาตรา 11 (6))

2.4 ข้อบังคับการประชุมสภา อบจ. ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (มาตรา 26)

2.5 ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ อบจ. ชี้แจงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของ อบจ. (มาตรา 77)

2.6 ผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถดำเนินการสอบสวนนายก อบจ. กรณีที่ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือประพฤติตนฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยของประชาชน หากปรากฏพฤติการณ์เช่นนั้นเสนอให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยสั่ง

ให้พ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 79) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจยุบสภา อบจ. เพื่อให้เลือกตั้งใหม่ คำสั่งยุบต้องแสดงผลและกำหนดวันเลือกตั้งใหม่

การยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นมาตรการในการกำกับดูแล อบจ. ที่เข้มขันที่สุด เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ให้ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนต้องออกจากตำแหน่งทั้งหมดในคราวเดียวกัน โดยคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดตน

บริบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด

1. สภาพทั่วไปเกี่ยวกับจังหวัดร้อยเอ็ด

จังหวัดร้อยเอ็ดเป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 512 กิโลเมตร มีพื้นที่ประมาณ 8,299,449 ตารางกิโลเมตร ติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียง คือ ทิศเหนือติดจังหวัดกาฬสินธุ์และจังหวัดมุกดาหาร ทิศใต้ติดจังหวัดสุรินทร์และจังหวัดศรีสะเกษ ทิศตะวันออกติดจังหวัดยโสธร ทิศตะวันตกติดจังหวัดมหาสารคาม จังหวัดร้อยเอ็ดมีประชากรโดยประมาณ 1,307,423 คน ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้านการเกษตรมากที่สุด รองลงมาเป็นอุตสาหกรรม หัตถกรรม พาณิชยกรรม และการบริการตามลำดับ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2553 : 3)

2. โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด (Roi – et Provincial Administration Organization) เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในเขตจังหวัด แบ่งโครงสร้างการบริหารงานออกเป็น 2 ฝ่าย คือ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด. 2552 : 5 – 6)

2.1 ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมาตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีหน้าที่หลักในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับบังคับใช้ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ และควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัด ซึ่งจังหวัดร้อยเอ็ด มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ในทุกอำเภอ เฉลี่ยตามจำนวนประชากร รวมจำนวนทั้งสิ้น 36 คน

2.2 ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย นายกองการบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร รองนายกองการบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 3 คน ที่ปรึกษานายกองการบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน เลขานุการนายก จำนวน

3 คน และมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างประจำองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่รับนโยบายจากฝ่ายบริหารไปสู่ผู้ใต้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน แบ่งส่วนราชการออกเป็น 10 ส่วนราชการ กับ 1 หน่วยตรวจสอบ และโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ร้อยเอ็ด จำนวน 3 โรงเรียน ดังนี้

- 2.2.1 สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 2.2.2 กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 2.2.3 กองแผนและงบประมาณ
- 2.2.4 กองคลัง
- 2.2.5 กองช่าง
- 2.2.6 กองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 2.2.7 กองพัสดุและทรัพย์สิน
- 2.2.8 กองสาธารณสุข
- 2.2.9 กองป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 2.2.10 กองส่งเสริมคุณภาพชีวิต
- 2.2.11 หน่วยตรวจสอบภายใน
- 2.2.12 โรงเรียนโพธิ์ทองพิทยาคม
- 2.2.13 โรงเรียนบ้านจี้เหล็กพิทยาคม
- 2.2.14 โรงเรียนทุ่งกุลาประชานุสรณ์

3. การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุด มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 3 คน เป็นผู้ปกครองและบังคับบัญชาข้าราชการรองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการประจำ ทำหน้าที่ปฏิบัติราชการตามที่กฎหมายกำหนด เช่น มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กฎกระทรวง นโยบายของรัฐบาล และรวมถึงนโยบายของฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีพื้นที่จังหวัดเป็นพื้นที่ดำเนินกิจการ อัตรากำลังทั้งข้าราชการ

และลูกจ้าง รวมทั้งสิ้น 387 คน โดยมีข้าราชการประจำ จำนวน 240 คน ลูกจ้าง จำนวน 62 คน พนักงานจ้าง จำนวน 85 คน (องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด. 2552 : 6) ซึ่งมีคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) เป็นผู้ช่วยเหลือสนับสนุน และให้ความเห็นชอบในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดรองจาก ก.จ. เช่น การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การโอนย้าย เป็นต้น ในการดำเนินกิจการสาธารณะในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลและบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ และมีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบกฎหมาย และคอยตรวจสอบการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีผู้ว่าราชการจังหวัด คอยกำกับดูแลการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยการเลือกตั้งตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ เรียกว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และฝ่ายบริหาร เรียกว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีบทบาทและหน้าที่ประการสำคัญ คือ การบริหารกิจการสาธารณะตามกฎหมายกำหนด ตลอดจนให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น การประสานงาน และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด เนื่องจากอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดที่ได้รับตามกฎหมายมากขึ้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีความจำเป็นที่จะต้องบริหารงานให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับหลักการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ในด้านต่าง ๆ ทั้งการบริหารงานบุคคล การบริหารจัดการองค์การ และการบริหารงบประมาณ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการนำงบประมาณไปสู่การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น กระบวนการจัดทำงบประมาณ จึงมีความสำคัญมากในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด (องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด. 2552 : 12)

การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะจัดทำงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยที่งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจะต้องแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องจัดทำงบประมาณให้เป็นไปตามแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และแผนพัฒนาดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด ตลอดจนนโยบายของรัฐบาล ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องหาข้อมูลและสภาพปัญหาของท้องถิ่น และจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนและดำเนินงานตามงบประมาณของตน ถ้าหากโครงการขนาดใหญ่ซึ่งไม่สามารถใช้งบประมาณของตนเองได้ ก็จะประสานงานในระดับจังหวัด และระดับ

ท้องถิ่น เพื่อร่วมกันดำเนินการร่วมกัน หรือขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลต่อไป บางครั้งอาจขอความร่วมมือจากภาคเอกชน หากโครงการหรือกิจกรรมนั้นเป็นปัญหาของท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่น จึงจะสามารถ แก้ไขปัญหานั้น ๆ ได้อย่างถาวร

ปัญหาที่เกิดจากการบริหารงบประมาณ ส่วนใหญ่จะเกิดจากการที่ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นฝ่ายที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติฯ ในขั้นก่อนนำเสนอ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด พิจารณาเห็นว่า หากเป็นการนำเสนอข้อมูลร่วมกันระหว่าง 2 ฝ่าย ก็จะทำให้การพิจารณาร่างข้อบัญญัติฯ ประจำปี เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่เกิดปัญหาการรับร่าง หรือไม่รับร่างข้อบัญญัติฯ ซึ่งฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาประจำปี หรือการให้ข้อมูลที่จะต้อง นำไปแก้ไขปัญหามาตามแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ส่วนใหญ่จะเสนอโครงการ ที่อยู่นอกเหนือจากแผนพัฒนาฯ ซึ่งเป็นภาระที่เจ้าหน้าที่งบประมาณ ต้องปรับหรือแก้ไข แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ตลอดเวลา และเหตุการณ์ดังกล่าวก็เกิดอยู่เป็นประจำทุก ปี นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่สำคัญที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องแก้ไขให้เป็นที่ไปตามฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็คือ การนำเสนอโครงการเล็ก ๆ ที่มีเงินงบประมาณอยู่ในหลักเกณฑ์การตกลงราคา หรือสอบราคา ทั้งที่ โครงการนั้นหากตั้งวงเงินงบประมาณในหลักเกณฑ์การประกวดราคาแล้ว ประชาชนจะได้ประโยชน์มากกว่า แต่ก็ไม่ได้ดำเนินการซึ่งทำให้เกิดปัญหาติดตามมา ก็คือ การปฏิบัติที่เป็นการเลียงระเบียบ และไม่เป็นที่ไปตามปรัชญาของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ “เล็ก ๆ ไม่ ใหญ่ ๆ ต้ององค์การบริหารส่วนจังหวัด” (อุปรกรณ์ ดีเสมอ. 2547 : 56-57)

4. สถานะทางการคลัง

4.1 การบริหารรายรับในปีงบประมาณที่ผ่านมา เปรียบเทียบย้อนหลัง 5 ปี

4.2 การบริหารรายจ่ายในปีงบประมาณที่ผ่านมา เปรียบเทียบย้อนหลัง 5 ปี

ตาราง 1 สถานะทางการคลัง 5 ปี ย้อนหลัง (ปี พ.ศ.2549-2553)

ปี พ.ศ.	พ.ศ. 2550	พ.ศ. 2551	พ.ศ. 2552	พ.ศ. 2553	พ.ศ. 2554
รายรับ	350,000,000	410,959,308	415,976,108	401,096,100	408,664,860
รายจ่าย	349,984,950	410,888,129	415,975,950	401,095,745	408,664,860

ที่มา : องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด (2553 : 30)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ดังนี้

พวงน้อย สัตโยภาส (2538 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาถึงปัญหาการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า สมาชิกของจังหวัดสามารถอาศัยกลไกของสภาจังหวัดในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามความต้องการของสมาชิกสภาจังหวัดมากกว่าการจัดสรรงบประมาณตามหลักเกณฑ์ สมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นมากกว่าฝ่ายบริหาร เพราะกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่กำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัดนำปัญหาความต้องการของประชาชนมาสู่การพิจารณางบประมาณของ อบจ. จนกระทั่งเป็นข้อบัญญัติจังหวัดประกาศใช้ ตามระเบียบและข้อบังคับให้อำนาจฝ่ายบริหารเพื่อถ่วงดุลอำนาจ เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งกัน สมาชิกสภาจังหวัดมีแนวโน้มที่จะหาวิธีการและแนวทางที่ทำให้พื้นที่เขตเลือกตั้งของตนเองได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุด โดยมีได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่อื่น ๆ และมีได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ได้ร่วมกับฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นแต่อย่างใด

ปกรณ บวรบุญกรณ (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นชาย อายุระหว่าง 31-50 ปี การศึกษาคต่ำกว่าอนุปริญญา ประกอบอาชีพธุรกิจส่วนตัว มีรายได้ไม่เกิน 5,000 บาท/เดือน ดำรงตำแหน่งในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในฐานะผู้นำท้องถิ่น แต่ได้รับเลือกตั้งมา ส่วนคนเข้าใจวิธีการงบประมาณส่วนใหญ่มีความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่รับผิดชอบร่างข้อบังคับงบประมาณ และระยะเวลาแต่ละกลุ่มตัวอย่างไม่เกี่ยวกับเรื่องการบริหารงบประมาณประจำปี

นาฏชฎา อรัญนารถ (2542 : 24) ได้ศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารวิธีการงบประมาณแผ่นดิน : กรณีศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่น พบว่า มีสภาพปัญหาด้านระบบงบประมาณ โดยมีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การวางแผน ระบบข้อมูล และเครื่องมือปัญหาที่พบว่าอยู่ในระดับมากคือ ระบบข้อมูลซึ่งต้องเกี่ยวข้องตั้งแต่การจัดทำค่าของงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยไม่มีฐานข้อมูลรวม ขาดการเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบอย่างต่อเนื่อง ผู้ปฏิบัติยังขาดความชำนาญ และผู้บริหารยังไม่เห็นความสำคัญในการดำเนินการปรับปรุงการบริหารวิธีการงบประมาณแผ่นดิน ในด้านระบบข้อมูล มหาวิทยาลัยขอนแก่น ควรวางแผนจัดทำระบบฐานข้อมูล จัดและพัฒนาระบบเครือข่ายให้เป็น

ระบบเชื่อมโยงทั้งหมด โดยให้ศูนย์กลางคอมพิวเตอร์เป็นศูนย์กลางในการทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางสารสนเทศ
เชื่อมโยงทั้งหมด

พระมหาสมคิด คำผาง (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาในการบริหาร
งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภออุ้มผาง จังหวัดศรีสะเกษ พบว่า 1. ปัญหาการ
บริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ อำเภออุ้มผาง จังหวัดศรีสะเกษ เมื่อ
จำแนกตามเพศและตำแหน่งหน้าที่โดยรวมและเป็นรายด้าน มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง
เรียงลำดับได้แก่ ด้านการจัดเตรียมงบประมาณ ด้านการตรวจสอบงบประมาณ ด้านการอนุมัติ
งบประมาณ และด้านการบริหารงบประมาณ เพศชาย มีปัญหาการบริหารงบประมาณองค์การ
บริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน ส่วนเพศหญิงมีปัญหาการบริหารงบประมาณของ
องค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับมาก 1 ด้าน คือ ด้านการจัดเตรียมงบประมาณ เมื่อ
พิจารณาตามตำแหน่งหน้าที่ ทุกตำแหน่งมีปัญหาในการบริหารงบประมาณอยู่ในระดับปานกลาง
ทุกด้าน 2. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศต่างกัน มีปัญหาในการบริหารงบประมาณไม่
แตกต่างกัน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ
มากกว่า คณะกรรมการบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับปัญหาในการบริหารงบประมาณ โดยรวมด้าน
การจัดเตรียมงบประมาณ และด้านการอนุมัติงบประมาณ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความ
คิดเห็นมากกว่าคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล และประธานสภาองค์การบริหาร
ส่วนตำบล

ประเสริฐ บุญเรือง (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่นที่มี
ต่อการบริหารงานงบประมาณเทศบาลของตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ผู้บริหารท้องถิ่น
ศึกษามีบทบาทต่อการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบล ในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยภาพรวม
อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านที่มีบทบาทมากที่สุดคือ ด้านการใช้จ่าย
งบประมาณเพิ่มเติม และด้านที่มีบทบาทมากที่สุดคือ ด้านการใช้จ่ายงบประมาณ ด้านการโอนและ
แก้ไขงบประมาณและด้านการจัดเก็บรายได้

ชลนิภา รัตตะเนเวทิน (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาปัญหาการงบประมาณของ
องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า บุคลากรขององค์การ
บริหารส่วนตำบล โดยรวมและจำแนกตามตำแหน่งและระดับการศึกษา ส่วนใหญ่เห็นว่ามีปัญหา
การงบประมาณอยู่ในระดับปานกลาง โดยรวมทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านการจัดทำงบประมาณ
ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการควบคุมงบประมาณ และเมื่อจำแนกเป็นรายข้อ พบว่า
ส่วนใหญ่มีปัญหาการงบประมาณอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบกับบุคลากรที่มีระดับการศึกษา
และสถานภาพในองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า บุคลากรที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญา

ครีกับบุคลากรที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี และคณะผู้บริหารกับพนักงานส่วนตำบล เห็นว่า ปัญหาการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมและรายด้านทั้ง 3 ด้าน ไม่แตกต่างกัน

ชาติ ไทยแท้ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ปัญหาปัญหาการบริหารงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษา พบว่า 1. บุคลากรของ องค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ มีปัญหาในการบริหารงบประมาณ ขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ในระดับปานกลางทั้ง โดยรวมและ รายด้าน อยู่ในระดับปานกลาง โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านควบคุมงบประมาณ รองลงมาคือ ด้านการจัดเตรียมงบประมาณ ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการอนุมัติงบประมาณ 2. บุคลากรที่มีสถานภาพและประสบการณ์ในการทำงานต่างกัน มีปัญหาในการบริหารงบประมาณ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทั้ง โดยรวมและรายด้าน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการจัดเตรียมงบประมาณ ด้านการอนุมัติงบประมาณ และด้านการบริหารงบประมาณ

จรรุวรรณ ดอนมิ่งคุณ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาปัญหาการบริหาร งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ปัญหา การบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ เมื่อ จำแนกตามเพศ และตำแหน่งหน้าที่ โดยรวมและเป็นรายด้านที่มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ ด้านการจัดเตรียมงบประมาณ ด้านการตรวจสอบ งบประมาณ ด้านการอนุมัติงบประมาณ และด้านการใช้งบประมาณ สมาชิกองค์การบริหารส่วน ตำบลที่มีเพศต่างกัน มีปัญหาในการบริหารงบประมาณ ไม่แตกต่างกัน คณะผู้บริหารองค์การ บริหารส่วนตำบล และฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาในการบริหารงบประมาณไม่ แตกต่างกัน

สิทธิชัย หมั่นเรียน (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ความรู้ในการบริหารงบประมาณ ของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดหนองคาย ผลการวิจัย พบว่า 1. ความรู้ในการ บริหารงานงบประมาณของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดหนองคาย พบว่าโดยรวม มีความรู้ในระดับค่อนข้างต่ำ 2. ผลการเปรียบเทียบ ความรู้ในการบริหารงบประมาณของฝ่าย องค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดหนองคาย ที่มีระดับการศึกษา แตกต่างกัน พบว่า ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยนายก และรองนายก องค์การบริหารส่วนตำบล มีความรู้ในการบริหารงานงบประมาณ แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ประพงษ์ อัสวแสงพิทักษ์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาการบริหาร งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล กิ่งอำเภอเชียงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษา

พบว่า บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล กิ่งอำเภอเชียงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

บุญมา นารพวง (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ กิ่งอำเภอดอนจาน จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการจัดทำงบประมาณ ด้านการอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการตรวจสอบงบประมาณ พบว่า 1) บุคลากรผู้ปฏิบัติงานโดยรวมมีปัญหาการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่กิ่งอำเภอดอนจาน จังหวัดกาฬสินธุ์ ด้านการจัดทำงบประมาณ และด้านการควบคุมงบประมาณ อยู่ในระดับน้อย แต่มีปัญหาด้านการอนุมัติงบประมาณ และด้านการบริหารงานงบประมาณ อยู่ในระดับปานกลาง แยกเป็น ผู้บริหารมีปัญหาโดยรวมและรายด้าน ทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับน้อย ส่วนสมาชิก อบต. มีปัญหาโดยรวมและรายด้าน ทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง และพนักงานส่วนตำบลมีปัญหาโดยรวมและรายด้าน 2 ด้าน อยู่ในระดับน้อย แต่มีปัญหาด้านการอนุมัติงบประมาณ และด้านการบริหารงบประมาณ อยู่ในระดับปานกลาง 2) บุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่มีตำแหน่งต่างกันมีปัญหาการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมและรายด้าน 2 ด้าน ไม่แตกต่างกัน แต่ผู้บริหารและสมาชิก อบต. มีปัญหาด้านการบริหารงบประมาณและด้านการควบคุมงบประมาณมาก

ว่าพนักงานส่วนตำบลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .05 จึงสรุปได้ว่า บุคลากรผู้ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีปัญหาการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับน้อยถึงปานกลาง โดยบุคลากรที่มีสถานภาพต่างกันมีปัญหาแตกต่างกัน

เนตรณพิศ ไชยพิชิต (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยสภาพปัญหาการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า สภาพปัญหาในการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 4 ด้าน พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้านมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการเตรียมงบประมาณ รองลงมาคือ ด้านการตรวจสอบงบประมาณ ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการอนุมัติงบประมาณ ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรของเทศบาลที่มีระดับการศึกษาและสถานภาพการดำรงตำแหน่งแตกต่างกันต่อสภาพปัญหาในการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า บุคลากรของเทศบาลที่มีระดับการศึกษาและสถานภาพการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน โดยรวมมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

โดยสรุป ปัญหาการงบประมาณและการบริหารงบประมาณของส่วนราชการ และ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะองค์กรอยู่ในระดับใด ต่างก็มีปัญหาและอุปสรรคในทุกด้านไม่
แตกต่างกันมากนัก ซึ่งส่วนใหญ่ปัญหาจะเกิดที่ตัวบุคคล เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อน
งบประมาณ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับทุกขั้นตอน โดยเฉพาะ
ตัวบุคลากรจัดทำงบประมาณ โดยจะต้องมีการพัฒนาความรู้ เทคนิค วิธีการ ตลอดจนความ
ซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งจะส่งผลดีต่อการพัฒนาท้องถิ่นต่อไปในอนาคต



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY