

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่อการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของสังคม และชุมชนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ในการพัฒนาอำเภอคูคต จังหวัดมหาสารคาม ผู้ศึกษาได้นำเสนอแนวคิด ทฤษฎีและการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ
4. แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
5. แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม
6. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
7. องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม
8. บริบทอำเภอคูคต
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

##### 1. ความหมายของความคิดเห็น (Opinion)

ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้หลายท่าน ดังนี้

วัดรภู อางหาญ (2542 : 8) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งมีผลมาจากความเชื่อ ความคิดและทัศนคติ ต้องอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และพฤติกรรมระหว่างบุคคล เป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาก่อนที่จะตัดสินใจ แสดงออกมา การลงความคิดเห็นเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย ถูกต้องหรือไม่ และปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นต่างๆ นั้น ประกอบด้วยความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม

สุชา จันทน์เอม (2542 : 64) กล่าวว่า ความคิดเห็นหมายถึง ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งต่างๆ แต่เป็นลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเหมือนกับทัศนคติ คนเรามักจะมีความคิดเห็นแตกต่างกันไป ความคิดเห็นเป็นส่วนหนึ่งของทัศนคติ

ทรงกรด ภูทอง (2545 : 6) กล่าวว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกของมนุษย์ที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือการแสดงออกซึ่งวิจรรณญาณที่มีต่อเรื่องหนึ่ง เป็นเรื่องของจิตใจและเปลี่ยนแปลงไปตามข้อเท็จจริง ความคิดเห็นคล้ายกับทัศนคติ แต่เป็นความรู้สึกที่ผิวเผินหรือหยาบกว่าทัศนคติ

ทนงเกียรติ เจริญวงศ์เพ็ชร (2545 : 9) กล่าวว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกและความเชื่อที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง แสดงออกด้วยวาจาหรือการเขียน ทั้งนี้ขึ้นกับภูมิหลังทางสังคมความรู้ ประสบการณ์ และสิ่งแวดล้อมของบุคคลนั้น ซึ่งบุคคลอื่นอาจไม่เห็นด้วย

สรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกของบุคคล ต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งมีพื้นฐานมาจากส่วนประกอบต่างๆ ได้แก่ ความรู้ ประสบการณ์ และสิ่งแวดล้อม

## 2. ประเภทของความคิดเห็น

เรมเมอร์ (Remmer. 1954 : 6-7 ; อ้างใน เพทาย ศิริมุสิกะ. 2547 : 10-11)

กล่าวว่าความคิดเห็นมี 2 ประการด้วยกัน คือ

2.1 ความคิดเห็นเชิงบวกสุด – เชิงลบสุด (Extreme opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลงทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2.2 ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive contents) การมีความเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นการแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งแม้เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไปและอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐาน ของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น

### 3. องค์ประกอบของความคิดเห็น

ความคิดเห็นมีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ (ไพวรรณ อุปถิติ, 2552 : 10)

3.1 องค์ประกอบด้านความคิด (Cognitive component) คือ ส่วนที่เป็นความรู้ ความคิด และความเชื่อของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

3.2 องค์ประกอบด้านความรู้สึกที่มีต่อกลุ่มคน (Affective component) บุคคล และเหตุการณ์ คือ สภาพทางอารมณ์ ที่เป็นความรู้สึกชอบ ไม่ชอบ รัก กลัว ไม่พอใจ เป็นต้น

3.3 องค์ประกอบด้านพฤติกรรม (Behavioral component) คือ แนวโน้มของบุคคลที่แสดงถึงพฤติกรรมตอบสนองต่อสิ่งเร้าในวิถีทางเข้าหรือออกหนี ขึ้นอยู่กับว่ามีความรู้สึกนึกคิดต่อสิ่งเร้าในลักษณะใด

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของความคิดเห็น ประกอบไปด้วย องค์ประกอบด้านความคิด องค์ประกอบด้านความรู้สึกที่มีต่อกลุ่มคน และองค์ประกอบด้านพฤติกรรม

### 4. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ดังนี้

4.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and physiology factors)

มีการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคลซึ่งจะมีผลต่อการศึกษาเจตคติหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย หรือผลกระทบจากการใช้สารเสพติดจะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักเป็นผู้สูงอายุ

4.2 ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct personal experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้พบเห็นต่อสิ่งต่างๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่มารดาป้อนน้ำส้มคั้นให้ทานเขาจะรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้มหวานเย็น ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์โดยตรงที่เขาได้รับ

4.3 อิทธิพลจากครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อ แม่ และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเป็นเด็กเล็กๆ จะได้รับการอบรมสั่งสอนทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัวและจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

4.4 เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นความคิดเห็นและเจตคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่มไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามไปตามกลุ่มได้

4.5 สื่อมวลชน (Mass media) สื่อต่างๆ ที่บุคคลได้รับไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็นมีความรู้สึกต่างๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล โดยตรง เช่น เพศ อายุ รายได้ และปัจจัยสภาพแวดล้อม คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล โดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้อง และครอบครัว

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

### 1. ความหมาย

ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้หลายท่าน ดังนี้ พรชัย เทพปัญญาและคณะ (2527 : 1) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ อำนาจหน้าที่ (Authority) ที่จะกำหนด (Determine) และการบริหารกิจการ (Execute) ภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด และขนาดของพื้นที่ที่อยู่นี้อยู่ภายในประเทศ และมีขนาดเล็กกว่าประเทศ และให้ความหมายอีกประการหนึ่งว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การบริหารงานทางการเมือง (Political administration) ของหน่วยย่อย (Subdivision) ทางพื้นที่ประชากรของประเทศ ซึ่งมีขนาดเล็กที่สุด

ประธาน คงฤทธิศศิกร (2535 : 7) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐ ได้จัดตั้งขึ้นให้มีอำนาจปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมาย และมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น

สมพงษ์ เกษมสิน (2547 : 140) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่าเป็นส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญที่รับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่างๆ

ที่เกี่ยวกับประชาชนในท้องถิ่น หรือในขอบเขตแห่งใดแห่งหนึ่ง โดยเฉพาะ และเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

ลิจิต ซีรเวคิน (2548 : 286) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำลงมาจากชาติ หรือระดับมลรัฐและรัฐ (ในกรณีที่ประเทศเป็นสหพันธรัฐหรือรัฐรวม) ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอ ที่จะทำกิจกรรมในท้องถิ่นโดยตนเอง รวมทั้งอำนาจเก็บภาษีหรือการใช้แรงงาน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวนี้ อาจได้รับการเลือกตั้งหรือจากการจัดสรร (แต่งตั้ง) ขึ้นมาโดยท้องถิ่นก็ได้

จากนิยามต่างๆ ดังกล่าวสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เพื่อบริหารจัดการและพัฒนาในท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อประชาชน ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายตามระบอบประชาธิปไตย

## 2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2527 : 5-6) ได้สรุปวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ 2 ประการ ดังนี้

2.1 ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคล อาจเกิดการขัดแย้งกัน เพราะความคิดเห็นและผลประโยชน์แตกต่างกัน หรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง หรืออาจมีการคิดสินบน หรือมีการต่อสู้กัน กรณีเช่นนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ปัญหา โดยการเป็นผู้ร่างกำหนดกฎเกณฑ์ควบคุมการขัดแย้ง เป็นผู้ประนีประนอมหรือแบ่งผลประโยชน์

2.2 ทำหน้าที่แบ่งเบาภาระ และการเป็นตัวแทนของแต่ละส่วนของประเทศ การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งเบาภาระของส่วนกลางให้ท้องถิ่นจัดปกครองตนเอง เพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองตนเอง สำหรับประเทศที่ยังไม่พัฒนา แต่สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น ถือว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของประเทศ ส่วนหนึ่งในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ อย่างเช่น ชาวอเมริกามีความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่น จะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยหรือแม้แต่ในสาธารณรัฐประชาชนจีนและรัสเซียก็คาดหวังไว้เช่นเดียวกัน แต่อาจจะดำเนินการแตกต่างกันเท่านั้น

จากวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์สำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ การให้บริการและส่งเสริมประชาชนในเขตท้องถิ่นของตนเอง ให้มีความอยู่ดีกินดีรวมถึงการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย

### 3. ข้อดีและข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น

สมพงษ์ เกษมสิน (2547 : 142 – 144) ได้สรุปข้อดีและข้อเสียของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

#### 3.1 ข้อดี

- 3.1.1 ช่วยทำให้บริการต่างๆ ของรัฐบาลกลางไปถึงมือประชาชนในลักษณะที่สอดคล้องกับภาวะความต้องการและความเป็นจริงของท้องถิ่น
- 3.1.2 ป้องกันมิให้มีการรวมอำนาจไว้ที่รัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นการป้องกันมิให้เกิดระบอบการปกครองแบบเผด็จการ
- 3.1.3 ส่งเสริมและช่วยให้การบริหารงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะรัฐบาลสามารถประสานความเข้าใจ และความร่วมมือกับองค์กรปกครองท้องถิ่นต่างๆ
- 3.1.4 ปลุกฝังและส่งเสริมการฝึกอบรมทางด้านการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน กล่าวคือ ประชาชนได้เรียนรู้หลักการปกครองตนเอง เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมอยู่ในฐานที่ใกล้ชิดกับสถานะความเป็นอยู่ของตนเองมากที่สุด และประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนรับรู้และช่วยแก้ปัญหาเกี่ยวกับความต้องการต่างๆ ของตนเองได้ดี รวมทั้งการเตรียมผู้นำท้องถิ่นให้ก้าวไปสู่การเป็นนักการเมืองในระดับชาติต่อไป
- 3.1.5 ส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารงาน เพราะมีการแยกปัญหาท้องถิ่นออกจากปัญหาระดับชาติ องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถบริหารงานได้เต็มที่ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลกลางก็มุ่งความสนใจไปที่เรื่องที่มีความสำคัญของประเทศได้มากขึ้น
- 3.1.6 ป้องกันมิให้เกิดการขัดแย้งกันระหว่างคนที่มีความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ศาสนา และภาษา เพราะต่างฝ่ายต่างได้ปกครองตนเอง สามารถสนองความต้องการของกันและกัน ได้ดีกว่าที่จะให้คนจากส่วนอื่นมาบริหารประชาชนในท้องถิ่น

### 3.2 ข้อเสีย

3.2.1 สิ้นเปลืองมาก เพราะการที่มีองค์กรปกครองท้องถิ่น ทำให้เกิดการ ทำงานซ้ำซ้อนกัน จึงไม่เป็นการประหยัดทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณ

3.2.2 กรณีท้องถิ่นที่มีคนหลายเชื้อชาติ ศาสนา และภาษาต่างกัน และมีความคิดขัดแย้งกันอย่างรุนแรง การปกครองท้องถิ่นก็อาจเป็นสิ่งผลักดัน ให้มีการแบ่งแยกดินแดนออกเป็นอิสระได้

3.2.3 ความเจริญของท้องถิ่นไม่เท่าเทียมกัน เพราะท้องถิ่นมีองค์ประกอบแตกต่างกัน ท้องถิ่นที่มีรายได้สูงมีโอกาสปรับปรุงและพัฒนาท้องถิ่นของตนได้มากกว่าท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย

3.2.4 การดำเนินงานมีต้นทุนสูง เพราะกิจการบางอย่างมีขอบเขตกว้างขวาง และเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นต่างๆ ได้หลายแห่งพร้อมๆ กัน บางกรณีต้องใช้เงินทุนสูงมาก จึงต้องอาศัยการวางแผนและปฏิบัติงานประสานกัน ถ้าท้องถิ่นใดกระทำไม่ได้เช่นนั้นก็ไม่อาจทำให้ท้องถิ่นเจริญก้าวหน้าได้ และในกรณีที่ต้องใช้เงินทุนมากมายเกินกำลังท้องถิ่น ก็จำเป็นต้องอาศัยเงินลงทุนจากภายนอกหรือจากรัฐบาล ดังนั้น การจัดบริการบางอย่างของท้องถิ่นจึงไม่อาจจะดำเนินการได้เอง เพราะขาดเงินทุนและความชำนาญเพียงพอ

3.2.5 ขัดต่อหลักการปกครองที่ดีบางประการ เช่น ในกรณีที่ประชาชนยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเองได้ ข้อนี้นับว่าเป็นปัญหาของประเทศด้อยพัฒนาโดยทั่วไป แต่ก็เป็นที่ประจักษ์กันว่าเป็นหน้าที่ของผู้ปกครองที่ดีที่จะต้องวางแผนการดำเนินการปกครองท้องถิ่นเป็นขั้นๆ เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองตนเองเป็นลำดับ เพราะหากไม่มีการเริ่มต้นก็ยากที่จะนำไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ และมีหลักสากลว่ารัฐบาลที่ดีจะต้องสามารถปรับใช้หลักการหรืออุดมการณ์ต่างๆ ให้เข้ากับภาวะความเป็นจริงของแต่ละแห่งตามกาลสมัย หากรัฐบาลใดกระทำการโดยมุ่งที่จะรักษาอำนาจของตนแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่พยายามที่จะเตรียมพร้อมประชาชนของตน ให้สามารถรับภาระการปกครองตนเองได้ในอนาคตแล้ว ก็จะเป็นปัญหาต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และนำไปสู่การปกครองที่มุ่งกดขี่คนส่วนใหญ่ เพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มย่อยในที่สุด

## แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ

ทฤษฎีแนวความคิดเกี่ยวกับงบประมาณซึ่งได้ดำเนินการศึกษารวบรวมมา ซึ่งมีรายละเอียดต่างๆ ดังนี้

### 1. ความหมายของงบประมาณ

งบประมาณ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการบริหารเป็นอย่างมาก จึงมีนักวิชาการทั้งชาวไทย และชาวต่างประเทศให้ความสนใจและให้ความหมายของงบประมาณไว้แตกต่างกันดังนี้

ณรงค์ สัจพันโรจน์ (2541 : 2) ได้กล่าวถึงความหมายของงบประมาณว่า หมายถึง แผนเบ็ดเสร็จที่แสดงออกในรูปตัวเงิน พร้อมกับแสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดภายในระยะเวลาหนึ่งๆ ตลอดจนการประมาณค่าใช้จ่าย และทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนินโครงการให้บรรลุเป้าประสงค์ตามระยะเวลาที่กำหนดนั่นเอง

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2546 : 404) ได้ให้ความหมายของงบประมาณว่าเป็นแผนการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่แสดงในรูปตัวเงินที่เสนอต่อรัฐสภาในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

คุณธิ จันทรรคณา (2548 : 6) ได้กล่าวว่างบประมาณ หมายถึง เอกสารทางการเงินซึ่งแสดงถึงรายรับที่ได้มา และค่าใช้จ่ายที่ต้องการจ่ายให้ส่วนราชการต่างๆ โดยผ่านการจัดทำโครงการ/กิจกรรม เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลได้ใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

สรุปได้ว่า งบประมาณ หมายถึง แผนการใช้จ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ต่างๆ ในอนาคตขององค์กรต่างๆ ในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการควบคุมการจัดทรัพยากรและการนำเอาทรัพยากรไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

### 2. ความสำคัญและประโยชน์ของงบประมาณ

งบประมาณมีความสำคัญและเป็นประโยชน์หลายประการ โดยหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องสามารถนำงบประมาณมาเป็นเครื่องมือในการบริหาร ได้หลายประการ ดังนี้ (ณรงค์ สัจพันโรจน์. 2541 : 23-24, เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. 2546 : 405)

2.1 เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ โดยรัฐบาลสามารถจัดแผนงานต่างๆ ที่ประสงค์จะดำเนินการ เพื่อพัฒนาหรือเพื่อแก้ปัญหาของประเทศ และให้ทุกส่วนราชการ



ดำเนินการตามแผนงบประมาณที่กำหนดไว้ โดยให้ปฏิบัติงานสอดคล้องกับแผนงาน เพื่อป้องกันการรั่วไหลและลดการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นลง ในแผนการใช้จ่ายของรัฐบาลและ รัฐบาลสามารถใช้แผนงานหรือโครงการเหล่านั้น ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของ รัฐบาล เพื่อที่จะพิจารณาว่า หน่วยงานต่างๆ สามารถทำงานบรรลุเป้าหมายได้มากน้อยแค่ไหน และมีประสิทธิภาพในการทำงานอย่างไร

2.2 เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณทั้งในด้านการหารายได้ และการใช้จ่ายของรัฐบาล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากการใช้จ่ายของรัฐบาลหากใช้จ่ายให้ดีและถูกต้องจะสามารถพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้น โดยรัฐบาลต้องพยายามใช้จ่ายและจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพนำไปสู่โครงการที่จำเป็น โดยเฉพาะโครงการในด้านการลงทุน

2.3 เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ โดยมีการวางแผนในการจัดสรรทรัพยากรหรือเงินงบประมาณไปในแต่ละด้านว่าควรจะจัดสรรไปด้านใด เท่าไร และนานเท่าใด และมีการวางแผนการปฏิบัติ การใช้จ่ายทรัพยากรนั้นด้วยเพื่อที่จะก่อประโยชน์

2.4 เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ประชาชาติที่เป็นธรรมโดยรัฐบาลจะจัดสรรเงินงบประมาณไปสู่จุดที่จะช่วยยกฐานะของประชาชนที่ยากจนให้มีรายได้สูงขึ้น

2.5 เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินการคลังของประเทศ โดยรัฐบาลสามารถจัดสรรเงินงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจ เช่น ในสถานะเมื่อเศรษฐกิจมีภาวะเงินเฟ้อมากเกินไป รัฐบาลก็สามารถเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นๆ ให้มากขึ้น หรือ เมื่อมีภาวะเงินฝืดรัฐบาลก็สามารถจัดสรรเงินงบประมาณที่จะใช้จ่ายให้มากขึ้นเพื่อเพิ่มปริมาณเงินในท้องตลาดให้มากขึ้นได้

2.6 เป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์งานและผลงานที่รัฐบาลจะดำเนินการให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ ทั้งนี้เนื่องจากงบประมาณเป็นที่รวมทั้งหมดของงานและแผนงานที่รัฐบาลจะดำเนินการในแต่ละปีด้านสังคม อุตสาหกรรม การเกษตร ฯลฯ ดังนั้นรัฐบาลสามารถใช้แผนงบประมาณ เผยแพร่และประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนทราบว่า ภาษีอากรต่างๆ ที่ประชาชนได้เสียให้กับรัฐนั้น ได้นำไปใช้ประโยชน์ทางใดบ้าง ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศกับรัฐบาลและเต็มใจที่จะเสียภาษีให้กับรัฐบาลอย่างครบถ้วน

2.7 เป็นเครื่องมือในทางการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือควบคุมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ตั้งแต่ในขั้นตอนของการอนุมัติงบประมาณ การแปรญัตติและการตรวจสอบการใช้จ่ายของรัฐบาล

สรุปได้ว่า งบประมาณมีความสำคัญ คือ เป็นสิ่งที่ใช้หล่อเลี้ยงส่วนราชการต่างๆ ให้สามารถทำงานสำเร็จตามเป้าหมาย เป็นเครื่องมือในการบริหารงานเพื่อพัฒนาหรือเพื่อแก้ปัญหาของประเทศ รวมทั้งใช้กระจายความเจริญสู่ภูมิภาค และใช้เป็นเครื่องมือควบคุมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และเป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์งานและผลงานที่ได้ ดำเนินการและจะดำเนินการต่อไปให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้ทราบนั่นเอง

### 3. ระบบงบประมาณ

งบประมาณเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการบริหาร ผู้บริหารงานจึงจำเป็นต้องกำหนดจุดมุ่งหมายในการใช้งบประมาณเพื่อการบริหารให้เด่นชัด เพื่อให้งบประมาณสามารถตอบสนองจุดมุ่งหมายได้อย่างแท้จริง ซึ่งการกำหนดจุดมุ่งหมายของการใช้งบประมาณเพื่อการบริหารงานได้มีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับ ตั้งแต่เริ่มมีการจัดทำงบประมาณจนถึงปัจจุบันอาจจำแนกได้เป็น 5 ประเภทใหญ่ๆ คือ (สกนซ์ วรรณวิวัฒนา. 2551. 286 - 291)

#### 3.1 งบประมาณแบบแสดงรายการ

งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line - Item Budgeting) มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายเงิน มิให้มีการใช้จ่ายเงินเกินที่กำหนดหรือแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ ลักษณะของงบประมาณระบบนี้มุ่งเน้นในเรื่องการควบคุมและตรวจสอบปัจจัยนำเข้า (Input) ให้เป็นไปตามที่กำหนด (Control orientation) การจำแนกค่าใช้จ่ายตามหมวดค่าใช้จ่ายและรายการใช้จ่ายในการของงบประมาณจะต้องกำหนดรายการตามหมวดค่าใช้จ่ายให้ชัดเจนและใช้งบประมาณตามรายการที่กำหนดไว้ จะใช้งบประมาณผิดหมวดหรือต่างไปจากรายการที่กำหนดไม่ได้ ระบบงบประมาณนี้จะประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของงบประมาณจากความสามารถที่จะใช้งบประมาณที่ได้รับให้หมดไปไม่ได้ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพการบริหารและผลงานที่เกิดจากการใช้งบประมาณ และงบประมาณแบบนี้ขาดการยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการปฏิบัติงานไม่เน้นในเรื่องของประสิทธิภาพการบริหารงาน

### 3.2 งบประมาณแบบแสดงผลงาน

งบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budgeting) เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นด้านประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยได้รับอิทธิพลทางแนวความคิดจากการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific management) ซึ่งมีแนวคิดว่าการบริหารงานต้องทำโดยมีหลักเกณฑ์ ซึ่งกำหนดขึ้นจากการศึกษาวิเคราะห์โดยรอบคอบเพื่อให้มีวิธีที่ดีที่สุด (The one best way) ในอันที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากขึ้น "ระบบงบประมาณแบบนี้ริเริ่มขึ้นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1949 ลักษณะของงบประมาณระบบนี้เป็นการจำแนกงบประมาณตามลักษณะงาน (Functional classification) หรือวัตถุประสงค์ของงาน (Objective classification) เช่น จำแนกงบประมาณเป็นด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ฯลฯ มีการวัดประสิทธิภาพของการดำเนินงาน เปรียบเทียบผลผลิต (Output) กับปัจจัยนำเข้า (Input) เพื่อหาวิธีทางที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงาน ผลผลิตจะเป็นตัวชี้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน กำหนดมาตรการในการวัดงาน (Work measurement) และระบบบัญชีแสดงราคาต่อหน่วย (Cost accounting system) สำหรับคำนวณค่าใช้จ่ายของงานต่างๆ

### 3.3 งบประมาณแบบการวางแผน การวางโครงการ และการทำงบประมาณ

ระบบงบประมาณแบบงบประมาณแบบการวางแผน การวางโครงการ และการทำงบประมาณ (Planning - Programming - Budgeting System : PPBS) บางทีเรียกว่า งบประมาณ งบประมาณแบบ PPBS ได้นำเอาการวางแผนระยะยาว (3 - 5 ปี) มาใช้ในการกำหนดวงเงินงบประมาณ การวางแผนจะเชื่อมโยงกับนโยบาย เป้าหมายของรัฐบาล และเห็นภาพการดำเนินงานที่ต่อเนื่องไปในอนาคต มีการจัดทำแผนงานแยกตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละด้าน เช่น นโยบายด้านเศรษฐกิจ การศึกษา ฯลฯ จำแนกแผนงานเป็นแผนงานหลัก แผนงานรอง โครงการหลัก โครงการรอง และกิจกรรม และจำแนกงบประมาณตามแผนงาน โครงการ จะต้องกำหนดและวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของโครงการผลลัพธ์ และผลกระทบที่เกิดขึ้นของโครงการ วิเคราะห์ทางเลือกต่างๆ เพื่อเลือกวิธีทางที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการรวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการ

### 3.4 งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) เป็นระบบงบประมาณที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้ไปกับผล (Results) ที่จะ

ได้รับจากโครงการ ลักษณะสำคัญของ PBB จะให้ความสำคัญกับผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล โดยใช้การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เป็นเครื่องมือในการกำหนดผลผลิต ผลลัพธ์และงบประมาณ กระจายอำนาจ (Devolution) ในการตัดสินใจให้กับผู้บริหารของหน่วยงาน การจัดสรรงบประมาณเป็นวงเงินรวม (Block grant) ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการใช้งบประมาณ มีการคำนวณค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณจากผลผลิต (Output) หรือกิจกรรมตลอดจนกำหนดวงเงินงบประมาณล่วงหน้า (Medium Term Expenditure Framework : MTEF) และเน้นการควบคุมภายใน (Inside control) การรายงานผล (Reporting) จะเชื่อมโยงระหว่างการดำเนินงานกับนโยบายของหน่วยงานและรัฐบาล

### 3.5 งบประมาณแบบฐานศูนย์

งบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero – Base Budgeting : ZBB) เป็นแนวคิดในการจัดทำงบประมาณ โดยไม่ให้ความสำคัญแก่รายการหรือแผนงานที่เคยได้รับงบประมาณในปีที่ผ่านมาแล้ว แต่จะพิจารณาแผนงานทุกแผนงานที่ของงบประมาณอย่างละเอียดเพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการจัดทำงบประมาณแผนงานที่เคยได้รับงบประมาณมาแล้วอาจจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณอีก ถ้าหากแผนงานนั้นมีความเหมาะสมสู้แผนงานอื่นไม่ได้ การจัดสรรงบประมาณในแนวคิดดังกล่าวจะช่วยให้อำนาจจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่เคยได้งบประมาณมาแล้วทุกปี

สรุปได้ว่า ระบบงบประมาณที่นำมาใช้ตั้งแต่เริ่มมีการจัดทำงบประมาณจนถึงปัจจุบัน คือ งบประมาณแบบแสดงรายการ งบประมาณแบบแสดงผลงาน งบประมาณแบบการวางแผน การวางโครงการและการทำงบประมาณ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและงบประมาณแบบฐานศูนย์

## 4. วิธีการงบประมาณ

กระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 3 ขั้นตอนสรุปได้ ดังนี้

4.1 การจัดเตรียมงบประมาณ เป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำงบประมาณ ได้แก่ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ประมาณการรายได้ และการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย การกำหนดโครงสร้างแผนงาน การจัดทำค่าเฉลี่ยของงบประมาณรายจ่าย เสนอต่อฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) จัดทำร่างพระราชบัญญัติ หรือข้อบัญญัติหรือข้อบังคับงบประมาณเพื่อเตรียมนำเสนอฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) โดยการจัดเตรียมงบประมาณเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาล

4.2 การอนุมัติงบประมาณ คือ กระบวนการพิจารณาอนุมัติข้อเสนอตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งเอกสารงบประมาณที่ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) นำเสนอต่อฝ่ายบัญญัติ (รัฐสภา/สภาท้องถิ่น) ซึ่งดำเนินการตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดในกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือข้อบังคับการประชุมรัฐสภาในขั้นตอนอนุมัติงบประมาณนี้ฝ่ายบัญญัติจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) /ข้อบัญญัติ/ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ พ.ร.บ./ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ฝ่ายบริหารเสนอมา โดยพิจารณาถึงผลกระทบและความเหมาะสม ของวิธีการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ (ต่างจากการพิจารณาข้อบัญญัติอื่น) โดยจะพิจารณาเป็น 3 วาระและพิจารณาทีละวาระ จะพิจารณารวมกัน 3 วาระในครั้งเดียวไม่ได้

วาระที่ 1 เป็นการพิจารณารับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยฝ่ายบริหารจะแถลงถึงความจำเป็นต่างๆ ในการขอตั้งงบประมาณนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภา) จะพิจารณาว่าจะรับหลักการหรือไม่ถ้ารับสภาหลักการของร่างงบประมาณฯ สภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญทำหน้าที่พิจารณาร่างงบประมาณรายจ่าย แต่ถ้าสภาไม่รับหลักการ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นอันตกไปและฝ่ายบริหารต้องลาออก และให้มีการจัดตั้งฝ่ายบริหารขึ้นมาใหม่

วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเรียงตามลำดับมาตรา และทำการแก้ไขหรือตัดทอนงบประมาณ (พิจารณาแปรญัตติของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาฯ) โดยการอภิปรายจะพิจารณาเฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำขอแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้

วาระที่ 3 ไม่มีการอภิปราย แต่เป็นการพิจารณาว่าจะให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณตราเป็นข้อบัญญัติหรือไม่เท่ากับเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติลงมติอนุมัติผ่านร่างข้อบัญญัติฯ แล้ว จึงนำเสนองบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอพิจารณาลงนาม และประกาศบังคับใช้งบประมาณนับแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีงบประมาณ

4.3 การบริหารงบประมาณ หมายถึง การบริหารการใช้จ่ายงบประมาณตามที่กำหนดไว้เกิดผลตามที่หวัง หรือเป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติจากสภาฯ ตามรายการและแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่ได้รับอนุมัติงบประมาณมาให้ใช้จ่าย เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และควบคุมให้ไม่เกิดการรั่วไหลของเงินงบประมาณ บางครั้งจึงเรียกว่า “การควบคุมงบประมาณ” เมื่อข้อบัญญัติหรือ

ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับการรับรองจากฝ่ายนิติบัญญัติที่จะประกาศเป็นกฎหมายบังคับใช้ เช่นเดียวกับวิธีการงบประมาณของรัฐบาล และถือเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะต้องหาหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหาร/ควบคุมให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปตามงบประมาณฯ โดยทั่วไป องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีหน่วยงานทำหน้าที่เฉพาะต่างๆ ทางการเงินการคลังมีระบบควบคุมภายในหน่วยงานด้านการเงินการคลังจะเป็นหน่วยงานกลาง เป็นศูนย์กลางของการเงินการคลัง หารายได้และใช้จ่ายเงินของทั้งองค์กร การมีหน่วยงานคลังทำหน้าที่เฉพาะก็เพื่อให้การเงินการคลังขององค์กรเป็นเอกภาพ และให้เกิดประสิทธิภาพทางการคลังสูงสุด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานงบประมาณ ได้แก่ สำนัก/กองนโยบายและแผนทำหน้าที่วางแผนองค์กรฯ สำนัก/กองคลังทำหน้าที่ด้านการคลัง จัดเก็บรายได้ รับเงิน ส่งเงิน รักษาเงิน ฯ สำนัก/กองงบประมาณทำหน้าที่ดูแลกำกับงบประมาณ ฯ การปฏิบัติงานบริหารงานงบประมาณจะมีการกำหนด กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด การบริหารและควบคุมงบประมาณ

## 5. วิธีการจัดทำงบประมาณของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

5.1 หัวหน้าหน่วยงาน ประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่ายเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ ภายใน วันที่ 30 เมษายน ของแต่ละปี

5.2 เจ้าหน้าที่งบประมาณ พิจารณา ตรวจสอบ วิเคราะห์ ข้อมูลและปรับเบื้องต้น แล้วนำเสนอหัวหน้าหน่วยองค์กรปกครองท้องถิ่น

5.3 หัวหน้าองค์กรปกครองท้องถิ่นนำร่างงบประมาณเสนอต่อสภาจังหวัด สภา ฯ ภายในวันที่ 15 สิงหาคม ยกเว้น กรุงเทพมหานคร เสนอต่อสภาก่อน กรุงเทพมหานคร ก่อนเริ่มปีงบประมาณอย่างน้อย 60 วัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบให้ส่งนายอำเภอเพื่อลงชื่ออนุมัติ แต่ถ้าผู้ว่าราชการไม่เห็นชอบร่างข้อบังคับงบประมาณก็ตกไป

5.4 ร่างข้อบัญญัติงบประมาณที่ได้ผ่านการพิจารณาแต่ละสภาแล้ว ให้ประกาศใช้ได้และสำเนาให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

## แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

### 1. ความหมาย

ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้หลายท่าน ดังนี้  
การวางแผนเป็นกระบวนการขั้นแรก ของการบริหารงานเพื่อบริหารทรัพยากร  
ในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ การวางแผนมีคุณค่าอย่างมาก  
ต่อองค์กรหรือหน่วยงาน และมีความสำคัญยิ่งต่อความมุ่งหมายของแต่ละบุคคลในการ  
ปฏิบัติงาน

การวางแผนเป็นหน้าที่ของผู้บริหารมีหน้าที่กำหนดเป้าหมายที่ต้องการ กำหนด  
วิธีการปฏิบัติและการตรวจสอบว่าได้ดำเนินการสำเร็จหรือไม่

แผน หมายถึง เครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินการสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ประกอบด้วย  
เป้าหมายและวิธีการเพื่อจะไปถึงเป้าหมายนั้น ซึ่งเป็นวิธีการที่กำหนดเอาไว้ล่วงหน้าเพื่อที่จะ  
ดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นกระบวนการของการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไรลงไป  
บ้างทำอะไรและทำอย่างไรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยแผนนั้นๆ จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบที่  
สำคัญ คือ ต้องเกี่ยวข้องกับอนาคต (Involve the future) ต้องมีผลต่อองค์กรหรือสังคม  
(Personal or organizational causation) (พงศ์สัทพ์ ศรีสมทรัพย์ และชติดา สรมณี. 2545 : 217)

### 2. หลักในการวางแผนงาน

แผนเป็นเครื่องมืออันดับแรกในการบริหารที่จะทำให้งานบรรลุผลสำเร็จได้  
อย่างมีประสิทธิภาพ ควรมีหลักในการวางแผนงาน ดังนี้ (ธงชัย สันติวงษ์. 2540 : 50)

2.1 การวางแผนงานมีหลักการพื้นฐานคือ การคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต  
วัตถุประสงค์ของงานที่จะปฏิบัติ นโยบายขององค์กรหรือของหน่วยงาน แผนงานว่าจะทำ  
อะไรเมื่อไรและอย่างไร

2.2 การวางแผนเป็นกระบวนการสำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารงาน เพราะถือ  
ว่าการวางแผนงานไว้ เป็นการกำหนดการดำเนินงานไว้ล่วงหน้า จะทำให้การบริหารบรรลุ  
วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดได้

2.3 การวางแผนงานเป็นหน้าที่ประการแรกของผู้บริหารและจำเป็นต้องทำก่อน  
การปฏิบัติงานนั้นๆ

2.4 วัตถุประสงค์และนโยบายเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สุดของการวางแผนงาน  
เพราะความสำเร็จของงาน คือ งานนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ดังนั้น ก่อนที่จะวางแผนงานใน

เรื่องใดๆ จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจในวัตถุประสงค์ในเรื่องนั้นๆ อย่างแจ่มชัดเสียก่อน เพื่อจะได้กำหนดการปฏิบัติงานให้ตรงตามวัตถุประสงค์โดยไม่ผิดพลาดและแผนงานที่กำหนด วัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนจะช่วยให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จได้ง่าย

2.5 ในการวางแผน จะต้องคำนึงถึงสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสภาพภูมิศาสตร์ สภาพสังคม พฤติกรรมของบุคคลตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณี ต่างๆ

2.6 การวางแผน จะต้องคำนึงถึงปัจจัย หรือทรัพยากรในการบริหาร เช่น คน วัสดุ สถานที่ว่ามีมากน้อยเพียงใด โดยจะต้องวางแผนให้สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และได้ผลเต็มที่

2.7 การวางแผนที่จำเป็นในการปฏิบัติงานต้องมีข้อมูลข่าวสารต่างๆ ไว้ให้พร้อมที่จะดำเนินงานด้วย

2.8 การวางแผน เนื่องจากการกำหนดการปฏิบัติงานในอนาคตแล้วเราต้องคำนึงถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น ในอนาคตด้วยเพื่อกำหนดแผนและหาวิธีการปฏิบัติไว้หลายๆ ทางเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่จะเกิดขึ้น

2.9 การวางแผนจำเป็นต้องมีในทุกระดับขององค์กร

2.10 แผนงานควรมีลักษณะยืดหยุ่น สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เข้ากับสถานการณ์อยู่เสมอ

2.11 เมื่อมีการวางแผนแล้วจะต้องมีการพิจารณาการดำเนินการตามแผนและวางระบบการควบคุมการปฏิบัติงานด้วยเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนที่วางไว้

2.12 แผนที่วางไว้จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงอยู่เสมอ

### 3. ลักษณะของแผนที่ดีมีประสิทธิภาพ

ลักษณะของแผนที่ดีมีประสิทธิภาพควรมีลักษณะ ดังนี้ (ธงชัย สันติวงษ์, 2540 : 52)

3.1 มีความเฉพาะเจาะจงความหมายว่า แผนนั้นสามารถนำไปใช้ได้โดยตรง สำหรับโครงการนั้นๆ เช่น ระบุว่าควรใช้วิธีการอย่างไรจึงจะได้ผลดีที่สุด แผนควรมีลักษณะชี้เฉพาะมากกว่ามีลักษณะกว้างหรือกล่าวทั่วๆ ไป การชี้เฉพาะจะก่อให้เกิดความชัดเจน ซึ่งทำให้การดำเนินการตามแผนเป็นไปอย่างถูกต้อง

3.2 ทำให้เกิดการประสานงาน ลักษณะของแผนที่ดีจะต้องกำหนดให้มีหน้าที่ต่างๆ และฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีการประสานงานในการปฏิบัติงาน



3.3 สามารถนำไปใช้งานได้จริงเป็นแผนที่เหมาะสมไม่เกินความเป็นจริงในการปฏิบัติ

3.4 ทำให้เกิดการควบคุมที่ดีขึ้น แผนที่ดียิ่งต้องเป็นแนวทางและเป็นมาตรฐานเพื่อที่จะสามารถใช้ควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3.5 มีความยืดหยุ่น เพราะในบางครั้งองค์ประกอบบางประการของแผนอาจต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เนื่องจากสภาพแวดล้อมหรือสถานการณ์บางอย่างมีการเปลี่ยนแปลงแผนจึงต้องมีลักษณะยืดหยุ่นได้เพื่อความเหมาะสม

3.6 ต้องได้รับการยอมรับ จากฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพราะการยอมรับจากฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จะนำมาซึ่งความตั้งใจและความร่วมมือเป็นอย่างดีในการนำแผนไปปฏิบัติ

3.7 ลักษณะของแผนที่ดีจะต้องมีตารางเวลาเพื่อช่วยขจัดเวลาที่สูญเปล่า ซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติตามแผนรวดเร็วทันเวลาทำให้การบริหารเวลามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

#### 4. ความสำคัญของแผนพัฒนาท้องถิ่น

ชัยยุทธ รัตนพุ่มวรรณ (2544 : 55-61) ได้สรุปความสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ว่ามีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างมาก และสามารถสรุปประเด็นหลักๆ สำคัญ ดังนี้

4.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะต้องดำเนินการจัดทำให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ประกอบแนวทางของพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

4.2 วัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายเพื่อให้ท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาของท้องถิ่นแต่ละแห่งในเพื่อเป็นการบริหารจัดการในการพัฒนาท้องถิ่นของตน

4.3 เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดสภาพปัญหา ความต้องการพัฒนา หรือเป้าหมายในการพัฒนาของท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และเพื่อสนองตอบความต้องการให้กับประชาชนในท้องถิ่นตนเอง

4.4 เพื่อให้ท้องถิ่นกำหนดแผนงาน โครงการ และกิจกรรมการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและเพื่อนำไปสู่เป้าหมายการพัฒนาเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น

4.5 เพื่อให้ท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการจัดสรรทรัพยากร และงบประมาณของท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เป็นธรรม และเป็นไปตามลำดับความจำเป็นเร่งด่วน

4.6 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประสานการปฏิบัติการในการพัฒนาภายในท้องถิ่น และเป็นการประสานการพัฒนา กับหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่

## 5. ระเบียบเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ระเบียบเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมี ดังนี้

5.1 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 การกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น และการอำนวยความสะดวกให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรรายได้ ทั้งที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีความโปร่งใสมากที่สุด

5.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16,17 เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง จากจะมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองแล้ว ยังมีอำนาจ และหน้าที่ในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในระยะปานกลาง ถึงระยะยาวเพื่อให้ทราบทิศทางและความต้องการพัฒนาในอนาคต โดยในการจัดทำแผนพัฒนาได้กำหนดให้ประชาชน และภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ การติดตามประเมินผลการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้กระบวนการวางแผนท้องถิ่นสอดคล้องกับความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ และเพื่อให้การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาถูกนำไปปฏิบัติได้จริง จำเป็นต้องจัดทำแผนงบประมาณระยะ 3 ปี ที่ยึดผลสำเร็จของงานเป็นเป้าหมายของการทำงาน และมีลักษณะที่เป็นแผนก้าวหน้าเพื่อสร้างความมั่นใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนา นั้นๆ ในทุกระยะ 3 ปี

5.3 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดให้มีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งเป็นแผนระยะปานกลาง หรือ ระยะยาว ที่ กำหนดทิศทางของการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ ดังนั้น การกำหนดห้วงระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จึงขึ้นอยู่กับแนวคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้ายาวนานเพียงใด ประกอบกับข้อมูลปัญหาที่ต้องการแก้ไข เนื่องจากแผน

ยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแผนพัฒนาที่กำหนดทิศทางความต้องการพัฒนาในอนาคต ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาก่อนการจัดทำแผนสามปี เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตจังหวัด แล้วจะต้องกำหนดระยะเวลาดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ให้เหมาะสมเพื่อให้ การจัดทำแผนพัฒนาสามปีแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

แผนพัฒนาจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับต่างๆ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรม และรัฐวิสาหกิจต่างๆ ซึ่งเป็นแผนระดับชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลและแผนพัฒนาจังหวัดในระดับจังหวัด ตลอดจนยุทธศาสตร์การ พัฒนา อำเภอ และแผนพัฒนาอำเภอในระดับอำเภอ ซึ่งในการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาระดับจังหวัดอำเภอนั้น ทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมหรือมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย (สมชาย บำรุงทรัพย์ และณัฐวิภา โหมิตตันติบุญย์. 2544 : 221)

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้แบ่งแผนพัฒนาท้องถิ่น 3 ประการ ดังนี้

5.3.1 แผนยุทธศาสตร์การ พัฒนา หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนา ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลอำเภอ และแผนชุมชน

5.3.2 แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปีโดยมีลักษณะ ดังนี้

1) เป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาสู่การปฏิบัติโดยมีหลักคิดที่ว่าภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลหนึ่งๆ จะมีแนวทางการพัฒนา ได้มากกว่า หนึ่งแนวทาง และภายใต้แนวทางการพัฒนารัฐบาลหนึ่งๆ จะมีแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมได้มากกว่าหนึ่งแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมที่จะต้องนำมาดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย จุดมุ่งหมายการพัฒนา และวิสัยทัศน์

2) เป็นแผนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงบประมาณ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้แผนพัฒนาสามปี เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งวางแนวทางเพื่อให้มีการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามโครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปี

3) เป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียนเนื่องจากแผนพัฒนาสามปีมีลักษณะเป็นแผนที่มีความต่อเนื่อง เป็นแผนก้าวนำครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

5.3.3 แผนการดำเนินงาน หมายถึง แผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงถึงรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาและกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณนั้น

### แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ยังบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นและจัดทำแผนพัฒนาของตนเอง เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาให้บรรลุไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการในอนาคตและสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังมีอำนาจหน้าที่ในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดอีกด้วย (องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม. 2553 : 1-4)

แผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นกรอบและแนวทางในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความคล่องตัว สอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนสอดคล้องกับนโยบายของคณะผู้บริหารยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติภายใต้ศักยภาพการพัฒนาของท้องถิ่นนั้น ซึ่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องจัดทำแผนพัฒนา รวม 2 แผน คือ

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแผนพัฒนาระยะยาว โดยเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี และมีความต่อเนื่องที่เป็นแผนก้าวน้ำครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

## 1. ความเป็นมาของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาราชการบริหารส่วนจังหวัด

### มหาสารคาม

สืบเนื่องจาก แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาโดยใช้แผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้มีการพัฒนารอบคลุมในทุกๆ ด้านและเนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ทั่วทั้งจังหวัด กระทรวงมหาดไทย จึงได้วางระเบียบว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามีลักษณะเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งแสดงถึง วิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ นโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด นโยบายผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงนำแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่นในระดับจังหวัด ได้กำหนดไว้ มาเป็นแนวทางในการจัดทำและทบทวนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

## 2. วัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาราชการบริหารส่วนจังหวัด

### มหาสารคาม

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาดังนี้

2.1 เพื่อเป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนา ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

2.2 เพื่อเป็นการกำหนด และตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะดำเนินงานอะไร ที่ไหน อย่างไร เมื่อใด และใครเป็นผู้ดำเนินงานหรือรับผิดชอบ

2.3 เพื่อให้การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม เป็นไปโดยสอดคล้องกับสภาพปัญหาและ ความต้องการที่แท้จริง ของประชาชน ในการที่จะกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น ตามภารกิจอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบ หรือเกี่ยวข้อง

2.4 เพื่อระดมความคิดเห็น และความร่วมมือของทุกฝ่าย ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้ประสานและสอดคล้องกันในการดำเนินงานเพื่อให้มีการระดมใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่มาใช้ในการพัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนา

3. ลักษณะและองค์ประกอบของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนางค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

ลักษณะและองค์ประกอบของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนางค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ดังนี้

3.1 เป็นแผนงาน โครงการที่แก้ไขปัญหา ตอบสนองความต้องการ ตอบสนองนโยบาย และพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่น

3.2 เป็นแผนที่กำหนดแนวทางการพัฒนาจากยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยทั่วไป แบ่งออกเป็นตามลักษณะสภาพข้อเท็จจริงของแต่ละแห่ง

3.3 เป็นแผนใน 3 ระยะ คือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในห้วงระยะเวลา 3 ปี (2554-2556)

3.4 เน้น โครงการปฏิบัติจริง ซึ่งโครงการเหล่านี้อาจจะเป็น โครงการที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ หรือเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่มีผลกระทบหรือมีความสำคัญและมีความจำเป็นต่อการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สามารถบรรลุอยู่ในแผนได้

3.5 มีองค์กรในรูปแบบ คณะกรรมการรับผิดชอบในการจัดทำที่ชัดเจนหลายระดับ ซึ่งแต่ละระดับก็จะมีจุดมุ่งหมายและบทบาทเป็นการเฉพาะเรื่องไป เพื่อให้เป็นแผนที่ สอดคล้องทั้งจากระดับสูงและระดับล่าง

3.6 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนางานองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม มีความ เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การพัฒนางานจังหวัดมหาสารคาม แนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ แผนของกระทรวง ทบวง กรม โดยนำมาพิจารณาร่วมกับศักยภาพของจังหวัด มหาสารคาม เพื่อกำหนดเป็นประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนางานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มหาสารคามนั้น ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์หลักในการดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จ 3 ยุทธศาสตร์ ซึ่งประกอบด้วย

3.6.1 ยุทธศาสตร์ที่ 1 การบริหารการจัดการศึกษาและพัฒนาศึกษาของ ท้องถิ่น

การบริหารการจัดการศึกษาและพัฒนาศึกษาของท้องถิ่น หมายถึง

- 1) การสนับสนุนการจัดการศึกษาและการเรียนรู้ รวมถึงพัฒนา หลักสูตรการเรียน การสอน และผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ทั้งในระบบ นอกระบบ และ การศึกษาตามอัธยาศัย
- 2) พัฒนาประสิทธิภาพและความรอบรู้ การเสริมสร้างทักษะ คุณธรรม จริยธรรม ศิลธรรมอันดี สุขภาวะที่ดีทั้งกายและใจ รวมถึงการจัดนิทรรศการผลงาน การรณรงค์ และป้องกันยาเสพติด การแข่งขันกีฬาและนันทนาการ ของ นักเรียน ครู และบุคลากรทางการ ศึกษา
- 3) สนับสนุนการจัดกิจกรรมและส่งเสริมประเพณีวันสำคัญต่างๆ ของ นักเรียน ครู และบุคลากรทางการศึกษา

3.6.2 ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของสังคม และชุมชน

การพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของสังคมและชุมชน หมายถึง

- 1) การสนับสนุนการดำเนินงานตามโครงการอันเนื่องมาจาก พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ฯ และพระราชเสาวนีย์ของสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ รวมถึง โครงการที่สำคัญของราชวงศ์ทุกพระองค์

2) สนับสนุนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสังคมและชุมชน รวมถึงการพัฒนาสุขภาพที่ดีทั้งกายและใจ การกีฬาและนันทนาการ การรณรงค์และป้องกันการติดยาเสพติด

3) ส่งเสริมการสร้างอาชีพและรายได้ของประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน การจัดบริการสาธารณะ ปัจจัยการผลิต การจำหน่ายและการตลาด ตลอดจนการบริการและการท่องเที่ยว

4) สนับสนุนและส่งเสริมการจัดกิจกรรม เทศกาล ขนบธรรมเนียม ประเพณีวันสำคัญต่างๆ การอนุรักษ์คุ้มครอง โบราณสถานที่สำคัญ ศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมถึงพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ

### 3.6.3 ยุทธศาสตร์ที่ 3 การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ

#### องค์กร

การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการองค์กร หมายถึง

1) เสริมสร้างศักยภาพและประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ให้เกิดธรรมาภิบาล

2) สนับสนุนและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานองค์กร และประชาชนในท้องถิ่น ให้มีการพัฒนาาร่วมกันอย่างบูรณาการ

3) สนับสนุนการดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หน่วยงาน องค์กร เพื่อนำไปแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนด

สรุป ยุทธศาสตร์การพัฒนา และแนวทางการพัฒนาขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน การแปลงแผนพัฒนามาสู่การปฏิบัตินั้น เจ้าหน้าที่งบประมาณต้องนำรายละเอียดเสนอต่อผู้บริหารเพื่อกำหนด โครงการกิจกรรม ในการนำมาจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีสู่สภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด สภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด



พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีมติเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะเสนอร่างที่ผ่านสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนาม จึงประกาศใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โครงการ กิจกรรมต่างๆ ที่อยู่ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงสามารถนำมาสู่การปฏิบัติและพัฒนาในพื้นที่ต่อไป ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นกระบวนการแปลงแผนพัฒนามาสู่การพัฒนาในพื้นที่ต่อไป

จากการศึกษาแนวคิดดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่ายุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของสังคม และชุมชน มีความสำคัญต่อการพัฒนาอำเภออุดรฯ และสอดคล้องกับการศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่อการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของสังคม และชุมชนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ในการพัฒนาอำเภออุดรฯ จังหวัดมหาสารคาม ดังนั้นจึงนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา แต่เนื่องด้วยการสนับสนุนการดำเนินงานตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ฯ และพระราชเสาวนีย์ของสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ รวมถึงโครงการที่สำคัญของราชวงศ์ทุกพระองค์ ไม่มีการดำเนินการผู้ศึกษาจึงไม่นำมาศึกษาในครั้งนี้

## กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

### 1. ประวัติ

กำนันผู้ใหญ่บ้าน มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ อยู่คู่กับการปกครองของไทย เพียงแต่การเรียกชื่อสถาบันนี้แตกต่างกันคือ นับแต่ยุคสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี กรุงรัตนโกสินทร์ หรือกรุงเทพฯ (สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์, 2553 : เว็ปไซค์)

#### 1.1 ยุคสุโขทัยเป็นราชธานี

การปกครองแบ่งเป็นหัวเมืองชั้นนอก โท ตรี และจัตวา ในแต่ละเมืองจะแบ่งเป็นแขวง โดยมีเจ้าเมืองและนายแขวง ดูแล ส่วนในแต่ละแขวงก็จะแบ่งเป็นแคว้น และแต่ละแคว้นแบ่งเป็นบ้าน โดยมีนายแคว้น หรือนายบ้าน เป็นหัวหน้าดูแล

#### 1.2 ยุครุ่งศรีอยุธยาเป็นราชธานีจนถึงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

การปกครองสมัยสุโขทัยได้นำมาใช้ในตอนต้นสมัยกรุงศรีอยุธยา จนกระทั่งในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถกษัตริย์กรุงศรีอยุธยาได้ปรับปรุงการปกครอง โดยมีการแบ่งเป็นหัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองชั้นใน โดยมีผู้ปกครองที่มีบรรดาศักดิ์เป็นผู้รั้งหรือพระ

ยา เมืองแต่ละเมืองจะแบ่งเป็นแขวง โดยมีหมื่นแขวงปกครอง และในระดับแขวงแบ่งเป็น ตำบล ซึ่งก็คือ แคว้นในสมัยสุโขทัย และในแต่ละตำบล ก็แบ่งเป็นบ้าน ผู้ปกครองก็จะเป็น ผู้ใหญ่บ้านดูแลและมีบรรดาศักดิ์ “พัน” ซึ่งใช้มาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ตำแหน่ง นายบ้านและนายแคว้นก็เรียกว่า “พัน” โดยทั้งนี้ นายบ้านและนายแคว้น จะมาจากการแต่งตั้ง ของเจ้าเมืองหรือผู้รั้ง

### 1.3 ยุคปัจจุบัน

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครอง โดยมีการตั้งมณฑลเทศาภิบาล จังหวัดและอำเภอ มีผู้ปกครองคือ ข้าหลวงเทศาภิบาล ข้าหลวงเมืองและนายอำเภอ ดูแลตามลำดับ ซึ่งต่อมาได้ยุบการปกครองระดับมณฑล และตำแหน่งข้าหลวงได้เปลี่ยนเป็น ผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนในการปกครองที่ต่ำกว่า อำเภอ ก็จะแบ่งเป็นตำบลและหมู่บ้าน และมีการเปลี่ยนแปลงการสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากการแต่งตั้งโดยข้าหลวงหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการเลือกโดยประชาชนในตำบลหรือหมู่บ้านนั้น

## 2. กำนัน

ในตำบลหนึ่ง มีกำนันคนหนึ่งเป็นผู้ปกครองและรับผิดชอบในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนทุกหมู่บ้านทั่วทั้งตำบลนั้น ประชาชนในตำบลเป็นผู้เลือกกำนันจากผู้ที่เป็นผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกกำนัน พ.ศ. 2524 กำนันได้รับเงินค่าตอบแทนเป็นรายเดือน ([http : //isc.ru.ac.th/data/PS0003445.doc](http://isc.ru.ac.th/data/PS0003445.doc))

### 2.1 การพ้นจากตำแหน่ง

#### 2.1.1 เมื่อต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

#### 2.1.2 ลาออก

#### 2.1.3 ตำบลที่ปกครองถูกยุบ

#### 2.1.4 ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เพราะพิจารณาเห็นว่า

มีความบกพร่อง หรือ ความสามารถไม่เพียงพอกับตำแหน่ง

#### 2.1.5 ถูกปลดหรือถูกไล่ออก

ทั้งนี้ การออกจากตำแหน่งตาม ข้อ 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4 ไม่ถือว่าต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วย ถ้าตำแหน่งกำนันว่างลงต้องมีการเลือกกำนันขึ้นใหม่ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่นายอำเภอทราบการว่างนั้น

## 2.2 อำนาจและหน้าที่ของกำนัน

2.2.1 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องที่ กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ กำหนดเป็นหลักไว้ ได้แก่ การตรวจตรา รักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล ให้ราษฎรปฏิบัติตามกฎหมายการป้องกันภัยอันตราย ส่งเสริมความสุขของราษฎรรับเรื่องความเดือดร้อนของราษฎรแจ้งทางราชการและรับข้อราชการ ประกาศแก่ราษฎรหรือที่จะดำเนิน การให้ตามกฎหมาย เช่น การตรวจและเก็บภาษีอากร รวมทั้งการปกครองผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน

2.2.2 อำนาจหน้าที่ทุกอย่างเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน

2.2.3 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา และรักษาความสงบเรียบร้อย

1) มีการกระทำผิดอาญาหรือสงสัยจะเกิด แจ้งนายอำเภอ หรือถ้าเกิดในตำบลข้างเคียงแจ้งกำนันตำบลข้างเคียงนั้นทราบ

2) พบคนกำลังกระทำผิดกฎหมาย หรือเหตุควรสงสัย หรือมีหมาย หรือคำสั่งให้จับผู้ใดในตำบลให้จับผู้นั้นส่งอำเภอ

3) ค้นหรือยึดตามหมายที่ออกโดยกฎหมาย

4) อายัดตัวคนหรือสิ่งของที่ได้มาด้วยการกระทำผิดกฎหมายแล้วนำส่ง

อำเภอ

5) เหตุการณ์ร้ายหรือแปลกประหลาด รายงานต่อนายอำเภอ

6) เกิดรางวัล ปล้นฆ่า ชิงทรัพย์ ไฟไหม้หรือเหตุร้าย ฯลฯ ให้แจ้ง

เจ้าหน้าที่

7) เมื่อทราบว่ามีคนอาชมาตมาดร้าย คนจรจัด อาจเรียกประชุม

ผู้ใหญ่บ้านปรึกษาสืบสวนถ้ามีหลักฐานเอาตัวส่งอำเภอ

8) คนจรแปลกหน้านอกทะเบียนราษฎร หรือกับผู้ใหญ่บ้าน จับไล่

ออกจากท้องที่ตำบลได้

9) ผู้ใดตั้งทับ กระโจม หรือโรงเรือน โดดเดี่ยว อันอาจเป็นอันตรายอาจ

บังคับให้เข้ามาอยู่เสียในหมู่บ้านได้ และนำความแจ้งนายอำเภอ

10) ผู้ใดปล่อยละทิ้งบ้านให้ชำรุดรุงรัง โสโครก อันอาจเกิดอันตรายแก่

ผู้อื่น หรืออาจเกิดอัคคีภัย ปรึกษากับผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล บังคับให้ผู้อยู่ในที่นั้นแก้ไข

ถ้าไม่ปฏิบัติตามนำความร้องเรียนนายอำเภอ

11) เวลาเกิดอันตรายแก่การทำมาหากินของราษฎร ให้ปรึกษากับผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ทหารทางป้องกันแก้ไข ถ้าเหลือกำลังแจ้งนายอำเภอ

2.2.4 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคนเดินทางมาในตำบล กำหนดมีหน้าที่จัดดูแลให้คนเดินทาง ซึ่งไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้ร้าย ให้มีที่พักตามสมควรและถ้าเป็นผู้เดินทางมาในราชการก็ต้องช่วยเหลือหาคนนำทาง หาเสบียงอาหารให้ ตามที่ร้องขอโดยเรียกค่าใช้จ่ายจากผู้นั้นตามธรรมดาได้

2.2.5 อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ กำหนดมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ ที่มีไว้ให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น สระน้ำ ศาลาอาศัย ที่เลี้ยงปศุสัตว์ มิให้ผู้ใด รุกล้ำยึดถือครอบครองผู้เดียว หรือทำให้ทรัพย์สินเสียหาย

2.2.6 อำนาจเกี่ยวกับการทะเบียนต่างๆ ในตำบล กำหนดมีส่วนรับผิดชอบงานทะเบียนราษฎรเกี่ยวกับการแจ้งคน เกิด คนย้าย คนตาย และทะเบียนลูกคอกสัตว์พาหนะ และมีหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนสมรส เพื่อนำส่งนายอำเภอ ให้จดทะเบียนสมรสให้ โดยคู่สมรสไม่ต้องไปที่ว่าการอำเภอ ในกรณีเป็นท้องที่ตำบลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศไว้ตลอดจนทำบัญชีทะเบียนสิ่งสาธารณะประโยชน์ที่อยู่ใน ตำบลนั้น

2.2.7 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากร ช่วยเหลือในการจัดเก็บภาษีอากร ในการสำรวจและประเมิน ราคาเพื่อเสียภาษีอากร โดย ทำบัญชีสิ่งของที่ต้องเสียภาษีอากรยื่นต่อนายอำเภอ เพื่อนำไปเสียภาษี ตามกฎหมายภาษีอากร

2.2.8 อำนาจหน้าที่เรียกประชุมและให้ช่วยงานตามหน้าที่ กำหนดมีอำนาจหน้าที่เรียกประชุมประชาชน คณะกรรมการสภา ตำบล และผู้ใหญ่บ้าน เพื่อหารือร่วมกัน และเรียกบุคคลใดมาหารือให้ช่วยเหลืองานตามหน้าที่ได้

2.2.9 หน้าที่ทั่วไป หน้าที่ทั่วไป เป็นอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏในกฎหมายอื่นๆ ที่ กระทรวงทบวงกรมอื่นให้ช่วยเหลือและเป็นที่น่าสังเกตว่า กระทรวงทบวงกรมอื่นส่วนใหญ่มัก กำหนดให้กำนันมีแต่หน้าที่ ส่วนอำนาจนั้นมักไม่มอบให้ จึงทำให้การปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายไม่ได้ผลเท่าที่ควร ไม่เหมือนกับการงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

### 3. ผู้ใหญ่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่งมีผู้ใหญ่บ้าน 1 คน ทำหน้าที่ปกครองราษฎรในเขตหมู่บ้าน โดยมีที่มาจากการเลือกของราษฎรในหมู่บ้านนั้น (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551)

### 3.1 คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน มีดังนี้

3.1.1 มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

3.1.2 อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ ในวันรับเลือก

3.1.3 มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตาม

กฎหมายว่าด้วยการ ทะเบียนราษฎร ในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 2 ปี จนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน

3.1.4 เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ

3.1.5 ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

3.1.6 ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ วิกลจริต

จิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ ดิฉยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

3.1.7 ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือ

ลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ

3.1.8 ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสีย

ในทางศีลธรรม

3.1.9 ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงาน

ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้น

กำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

3.1.10 ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็น

โทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลา

10 ปี นับแต่วันพ้นโทษ

3.1.11 ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่า

ด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่อง

กระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน

เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วย

ที่ดิน ในฐานะความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

3.1.12 ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านราษฎร เนื่องจากผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ในหมู่บ้านนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก

3.1.13 ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก จากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

3.1.14 มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบ ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้

### 3.2 การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านจะต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุหนึ่งเหตุใด ดังนี้

3.2.1 มีอายุครบหกสิบปี

3.2.2 ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ลาอุปสมบทหรือบรรพชาตามประเพณี มิให้ถือว่า มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 (5)

3.2.3 ตาย

3.2.4 ได้รับอนุญาตจากนายอำเภอให้ลาออก

3.2.5 หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ

3.2.6 เมื่อราษฎรในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

3.2.7 ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่าบกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

3.2.8 ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองติดต่อกันเกินสามเดือน

3.2.9 ขาดการประชุมประจำเดือนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่นายอำเภอเรียกประชุมสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันควร

3.2.10 ถูกปลดออกหรือไล่ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

3.2.11 ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุกห้าปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง

### 3.3 อำนาจหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน และมีหน้าที่ 2 ประการ คือ

3.3.1 อำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย สรุปดังนี้

- 1) รักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน
- 2) เมื่อเกิดทุกข์ภัยแก่ลูกบ้าน ให้แจ้งกำนันเพื่อหาทางป้องกัน
- 3) นำประกาศ คำสั่งของรัฐบาลแจ้งลูกบ้าน
- 4) ทำบัญชีทะเบียนราษฎรในหมู่บ้าน
- 5) มีเหตุการณ์ประหลาดให้แจ้งกำนัน
- 6) พบคนแปลกหน้าให้นำตัวส่งกำนัน
- 7) เมื่อมีเหตุร้ายเกิดขึ้น ให้เรียกลูกบ้านช่วยกันป้องกันและระงับได้

และแจ้งกำนัน

- 8) ควบคุมลูกบ้านให้ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- 9) ส่งสอนลูกบ้านมิให้อาฆาตมาคร่ำกัน
- 10) ฝึกอบรมลูกบ้านให้รู้จักหน้าที่และการทำการในเวลาอบ
- 11) ประชุมลูกบ้านเป็นครั้งคราวเพื่อแจ้งข้อราชการ
- 12) ส่งเสริมอาชีพ
- 13) ป้องกันโรคติดต่อ
- 14) ทำตัวเป็นตัวอย่างที่ดี
- 15) ตรวจตรารักษาประโยชน์ในการอาชีพราษฎร
- 16) จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย
- 17) ประชุมกรรมการหมู่บ้าน
- 18) ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนัน

19) ให้ราษฎรช่วยเหลือสาธารณประโยชน์

### 3.3.2 อำนาจในทางอาญา สรุปดังนี้

- 1) เมื่อทราบว่ามีการกระทำผิดกฎหมาย หรือสงสัยเกิดในหมู่บ้านให้  
แจ้งกำนัน
- 2) เมื่อทราบว่ามีการทำผิดกฎหมายหรือสงสัยว่าเกิดในหมู่บ้าน  
ใกล้เคียง ให้แจ้งผู้ใหญ่บ้านนั้นทราบ
- 3) พบของกลางทำผิดให้ส่งกำนัน
- 4) เมื่อสงสัยผู้ใดว่าทำผิด หรือกำลังทำผิด ให้จับกุมส่งอำเภอหรือกำนัน
- 5) เมื่อมีหมายสั่งจับผู้ใดหรือคำสั่งราชการให้จับผู้นั้นส่งกำนัน หรือ  
อำเภอตามสมควร
- 6) เจ้าพนักงานมีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้น หรือให้ยึดผู้ใหญ่บ้าน ต้อง  
จัดการให้

### องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่  
จัดตั้งขึ้น เพื่อกระจายอำนาจให้ประชาชนในตำบลเข้ามาแก้ปัญหาและสนองตอบความต้องการ  
ของตนเอง ทั้งนี้ประชาชนในพื้นที่เท่านั้นที่จะทราบปัญหาและความต้องการของตนเองได้ดี  
ที่สุด

#### 1. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

โกวิท พงงาม (2550 : 57-88) การปกครองท้องถิ่นประเทศไทยได้มีการพัฒนา  
รูปแบบของการปกครองมาตลอด องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่น  
รูปแบบหนึ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้มีการปรับปรุงแก้ไขและวิวัฒนาการมาตามลำดับ โดยจัดให้  
สภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 ตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล  
พ.ศ. 2476 ฐานะของสภาจังหวัดขณะนั้น มีลักษณะเป็นองค์การแทนประชาชนทำหน้าที่ให้  
คำปรึกษาหารือ แนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัดยังมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แตกต่างหากจาก  
ราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามกฎหมาย ต่อมาในปี พ.ศ.  
2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้นโดยมีความประสงค์ที่จะแยก  
กฎหมายที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะสำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฯ นั้น



ยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะและบทบาทของสภาจังหวัดไปจากเดิมกล่าวคือสภาจังหวัดยังคงทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัดเท่านั้น จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบบริหารราชการในส่วนจังหวัด ของกระทรวง ทบวงกรมต่างๆ โดยตรงแทนคณะกรรมการจังหวัดเดิม โดยผลแห่งพระราชบัญญัตินี้ทำให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด

แต่เนื่องจากบทบาทและการดำเนินงานของสภาจังหวัดในฐานะที่ปรึกษาซึ่งคอยให้คำแนะนำและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของจังหวัด ไม่ผู้จะได้ผลตามความมุ่งหมายเท่าใดนัก จึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัด ให้มีประสิทธิภาพโดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น ในปี พ.ศ. 2498 อันมีผลให้เกิด "องค์การบริหารส่วนจังหวัด" ขึ้นตามภูมิภาคต่อมา ได้มีการประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่ง

เมื่อสภาจังหวัดแปรสภาพมาเป็นสภาการปกครองท้องถิ่น จึงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก ดังนั้นเพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจอำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาจังหวัดจากอดีตจนถึงปัจจุบัน จึงขอแบ่งระยะวิวัฒนาการของสภาจังหวัดออกเป็น 4 ระยะ ดังนี้

#### ระยะที่ 1 ในปี พ.ศ. 2476 – 2498

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 ที่ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งนับเป็นจัดกำเนิด และรากฐานของการพัฒนาที่ทำให้ให้มีหน่วยงานปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น จนถึงปี พ.ศ. 2498 นั้น อาจกล่าวโดยสรุปถึงฐานะอำนาจหน้าที่บทบาทของสภาจังหวัดได้ว่ามีลักษณะ ดังนี้

ฐานะสภาจังหวัดในขณะนั้นก็ยังมิได้มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคลที่แตกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตามกฎหมายเป็นเพียงองค์กรตัวแทนประชาชนรูปแบบหนึ่งที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำแก่จังหวัดซึ่งพระราชบัญญัติบริหารราชการแห่งพระราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค อำนาจการบริหารงานในจังหวัดอยู่ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานสภาจังหวัดจึงมีบทบาทเป็นเพียงที่ปรึกษาเกี่ยวกับกิจการของสภาจังหวัดแก่คณะกรรมการจังหวัดและคณะกรรมการจังหวัด

ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามเสมอไป กระทั่งในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนแผ่นดิน กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สถาจังหวัด เปลี่ยนบทบาทจากสภาที่ปรึกษาของกรรมการจังหวัดมาเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 มาตรา 25 ได้กำหนดให้สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. ตรวจสอบและรายงานเรื่องงบประมาณที่ทางจังหวัดตั้งขึ้น และสอบสวนการคลังทางจังหวัดตามระเบียบ ซึ่งจะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้

2. แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด

3. เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อคณะกรรมการจังหวัดในกิจการจังหวัด

ดังต่อไปนี้

3.1 การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

3.2 การประถมศึกษาและอาชีวศึกษา

3.3 การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล

3.4 การจัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ

3.5 การกสิกรรมและการขนส่ง

3.6 การเก็บภาษีอากร โดยตรง ซึ่งจะเป็นรายได้ส่วนจังหวัด

3.7 การเปลี่ยนแปลงเขตหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และเขตเทศบาล

4. ให้คำปรึกษาในกิจการคณะกรรมการจังหวัดร้องขอ

ระยะที่ 2 ในปี พ.ศ. 2498 – 2540

การจัดตั้งและการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันเป็นไป

ตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลและประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และในพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม การสาธารณสุข การป้องกันโรค การบำบัดโรคและการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล ฯลฯ

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังอาจทำกิจการซึ่งอยู่นอกเขตเมื่อกิจการ

นั้น จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขต  
 ของตน โดยได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือ  
 สภาตำบลที่เกี่ยวข้องนั้น และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้วด้วย

### ระยะที่ 3 ปี พ.ศ. 2540 - 2545

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้ผ่านการพิจารณาของ  
 รัฐสภาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 114 ตอนที่ 62 ก ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2540 โดยใช้  
 บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2540 เป็นต้นมา พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นกฎหมายที่  
 กล่าวถึงระเบียบวิธีการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการบริหาร  
 ราชการส่วนท้องถิ่นแทนที่องค์การบริหารส่วนบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบ  
 บริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

สำหรับเหตุผลของการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้อาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติ  
 ของพระราชบัญญัติซึ่งระบุว่า "โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตาม  
 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่  
 รับผิดชอบใน พื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาล เมื่อได้มีพระราชบัญญัติสภา  
 ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้สมควรปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกัน และปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วน  
 จังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น"

นอกจากจะพิจารณาในเหตุผลของพระราชบัญญัติแล้ว จากบันทึกการประชุม  
 คณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน  
 จังหวัด ครั้งที่ 2 วันที่ 13 มีนาคม 2540 ที่ประชุมได้อภิปรายประเด็นวัตถุประสงค์ของการออก  
 กฎหมายสรุปว่า

1. เพื่อจัดระบบบริหารให้มีประสิทธิภาพซึ่งปัจจุบันมีปัญหาด้านการบริหารการ  
 จัดการด้านพื้นที่ และรายได้เข้าท้องถิ่น
2. เพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงของการเมืองการปกครอง  
 ท้องถิ่นที่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านการขยายความเจริญเติบโตของแต่ละท้องถิ่น
3. เพื่อเป็นการถ่ายโอนอำนาจการปกครองมาสู่ท้องถิ่น องค์การบริหารส่วน  
 จังหวัดทำหน้าที่ในการประสานกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ประสานกับรัฐบาลและตัวแทน  
 หน่วยงานของรัฐ การถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณไปอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

4. เพื่อเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น โดยจะเพิ่มอิสระให้กับ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้นด้วย โดยการลดการกำกับดูแลจากส่วนกลางลง

#### ระยะที่ 4 ปี พ.ศ. 2546 - ปัจจุบัน

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีอยู่ในทุกจังหวัดๆ ละ 1 แห่ง รวม 75 แห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีพื้นที่รับผิดชอบทั่วทั้งจังหวัด โดยทับซ้อนกับพื้นที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น คือ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้น

## 2. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับล่าสุดที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีโครงสร้างเป็น 2 ส่วน คือ ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและฝ่ายบริหาร

### 2.1 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่งให้มีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอันประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด สำหรับจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ถือเกณฑ์ตามจำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้

จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน

จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน

มีสมาชิกได้ 30 คน

จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน

มีสมาชิกได้ 36 คน

จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน

มีสมาชิกได้ 42 คน

จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 2,000,000 คนขึ้นไป มีสมาชิกได้ 48 คน

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี

ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกตั้งสมาชิกสภาเป็นประธานสภา 1 คน และเป็นรองประธานสภา 2 คน

## 2.2 นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด

นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งรองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ตามกฎหมายกำหนด ดังนี้

มีสมาชิก 48 คน ให้มีรองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 4 คน

มีสมาชิก 36 - 42 คน ให้มีรองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 3 คน

มีสมาชิก 24 - 30 คน ให้มีรองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 2 คน

การแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้มีพระราชกฤษฎีกา ระเบียบข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 แบ่งหน่วยการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดออกเป็น ส่วน ดังนี้

2.2.1 สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.2.2 กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.2.3 กองแผนและงบประมาณ

2.2.4 กองการคลัง

2.2.5 กองช่าง

2.2.6 ส่วนอื่นๆ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีประกาศองค์การฯ ตั้งขึ้น

โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัด (ก.จ.)



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

ที่มา : โกวีย์ พวงงาม. 2550 : 74

### 3. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (องค์การบริหารส่วนจังหวัด มหาสารคาม.

2553 : 17 – 22)

#### 3.1 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วย

3.1.1	ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	จำนวน 1 คน
3.1.2	รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	จำนวน 2 คน
3.1.3	สมาชิกสภาจังหวัด	จำนวน 30 คน ดังนี้
	1) อำเภอเมือง	จำนวน 5 คน
	2) อำเภอบรบือ	จำนวน 3 คน
	3) อำเภอวาปีปทุม	จำนวน 4 คน
	4) อำเภอโกสุมพิสัย	จำนวน 4 คน
	5) อำเภอกันทรวิชัย	จำนวน 2 คน
	6) อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย	จำนวน 3 คน
	7) อำเภอเชียงยืน	จำนวน 2 คน
	8) อำเภอนาเชือก	จำนวน 2 คน
	9) อำเภอนาดูน	จำนวน 1 คน
	10) อำเภอแกดำ	จำนวน 1 คน
	11) อำเภอขามศรีสุข	จำนวน 1 คน
	12) อำเภอภูศรี	จำนวน 1 คน
	13) อำเภอชื่นชม	จำนวน 1 คน

3.1.4 คณะกรรมการประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม จะมีการแต่งตั้ง คณะกรรมการประจำสภา เพื่อดำเนินงาน และติดตามการดำเนินงานในเรื่องต่างๆ ซึ่งจะมีที่ คณะขึ้นอยู่กัมติของสภา โดยคณะกรรมการแต่ละคณะจะมีกรรมการไม่น้อยกว่าสามคนแต่ ไม่เกินเจ็ดคน สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม มีคณะกรรมการประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสิ้น 17 คณะ ดังนี้

- 1) คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม
- 2) คณะกรรมการการคลัง

- 3) คณะกรรมการแปรรูปตราตั้งข้อบัญญัติ
- 4) คณะกรรมการปกครอง
- 5) คณะกรรมการสาธารณสุข
- 6) คณะกรรมการคมนาคม
- 7) คณะกรรมการส่งเสริมอาชีพ
- 8) คณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภา
- 9) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม
- 10) คณะกรรมการติดตามผลงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- 11) คณะกรรมการการท่องเที่ยว
- 12) คณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 13) คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 14) คณะกรรมการจัดการศึกษา
- 15) คณะกรรมการส่งเสริมการกีฬาจาริตประเพณีและวัฒนธรรม
- 16) คณะกรรมการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี

คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

- 17) คณะกรรมการส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชน

### 3.2 นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด

นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 1 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

3.2.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบาย

3.2.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.2.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายองค์การบริหารส่วนจังหวัด



3.2.4 วางระเบียบ เพื่อให้ทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

3.2.5 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.2.6 ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกฎหมายอื่น

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามที่ได้รับมอบหมายได้ไม่เกินสองคน ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหาร ราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จำนวน รวมกันไม่เกินห้าคน

ให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม รองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย

### 3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบอำนาจหน้าที่ไปจากเดิมโดยจะมีหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งเน้นการประสานงานการพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าภายในจังหวัดภายใต้ระเบียบ ดังนี้

3.1 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ดังนี้

3.1.1 ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

3.1.2 จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

3.1.3 สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

3.1.4 ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและ  
ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

3.1.5 แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการ  
ส่วนท้องถิ่นอื่น

3.1.6 อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ  
ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะในเขตสภาตำบล

3.1.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.1.8 จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่  
อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น  
ร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.1.9 จัดทำกิจการอื่นๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การ  
บริหารส่วนจังหวัด เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจจัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจ  
หน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นนอกเขตจังหวัดได้ เมื่อ  
ได้รับความยินยอมจากองค์กรนั้นๆ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางหรือส่วน  
ภูมิภาคที่มอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่  
กำหนดในกฎกระทรวง

**3.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542**

มาตรา 17 ภายได้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจ  
และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง  
ดังนี้

1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำ  
แผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร

ปกครองท้องถิ่นอื่น

ส่วนท้องถิ่นอื่น

4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครอง

และสิ่งแวดล้อม

5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ

6) การจัดการศึกษา

ประชาชน

7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ

8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ

13) การจัดการและดูแลสถานที่ขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

15) การพาณิชย์การส่งเสริมการลงทุนและการทำกิจการไม่ว่าจะ

ดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่าง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของ

ท้องถิ่น

19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและ

ควบคุมโรคติดต่อ

20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกัน  
ดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่นอื่น

26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

27) การส่งเสริมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

**3.3 ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด**

กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ลักษณะของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการให้บริการสาธารณะในเขตจังหวัด

1) ดำเนินงาน โครงการที่มีขนาดใหญ่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด

2) เป็นการดำเนินงานที่ปรากฏถึงกิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ที่มุ่งต่อประโยชน์ท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวมและไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง

3) เข้าไปดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่องหรือมีผู้ที่ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 1 แห่งขึ้นไป

ข้อ 2 ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามข้อ 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจะดำเนินการเพื่อให้เป็นไปในลักษณะดังนี้

1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนจังหวัด โดยการสร้างและพัฒนาระบบการประสานแผนการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดเพื่อ

นำไปสู่การใช้จ่ายงบประมาณในการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสมดุลย์ และคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ

2) การก่อสร้างและบำรุงรักษาโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ หรือมีการเกี่ยวเนื่องกันหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในลักษณะที่เป็นเครือข่ายหลักในการเชื่อมโยงกับแผนงาน โครงการที่ดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

3) การจัดการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนในระดับจังหวัด และไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายศักยภาพและมุ่งต่อผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

4) การส่งเสริมจารีต ประเพณี วัฒนธรรม การท่องเที่ยว การส่งเสริมการลงทุน และพาณิชย์กรรมของจังหวัด.

5) การจัดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลรวม การดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

6) ให้บริการด้านเทคนิค วิชาการ เครื่องมือ เครื่องจักรกล บุคลากรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด

7) ดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมถ่ายโอนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ต้องทำ

ข้อ 3 การสนับสนุนงบประมาณให้แก่ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จะกระทำได้แต่เฉพาะกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะต้องดำเนินการเอง แต่ไม่สามารถดำเนินการเองได้ เนื่องจากเป็นงานปฏิบัติซึ่งจะต้องใช้เทคนิค วิชาการสูง และหน่วยงานของรัฐนั้นมีความสามารถที่จะดำเนินการได้ดีกว่า และผลของการให้การสนับสนุนนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การสนับสนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด จะทำได้ในกรณีเร่งด่วนและจำเป็น หากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชน

การให้การสนับสนุนแก่ประชาชน องค์กรประชาชน ควรเป็นไปในลักษณะของการส่งเสริมความสามารถดำเนินการ โดยใช้ศักยภาพของตนเองในการบริหารจัดการในลักษณะของการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์ โดยไม่สนับสนุนในลักษณะของการให้สิ่งของ หรือการเข้าไปดำเนินการแทน

ข้อ 4 หากมีปัญหา ข้อขัดข้องในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1 ข้อ 2 และข้อ 3 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการวินิจฉัยและดำเนินการตามประกาศนี้

จากภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรที่รัฐบาลจัดตั้งให้ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ในภารกิจงานที่ให้บริการสาธารณะทั่วไป ที่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยมรการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ มีขอบเขตตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

## อำเภอภูคั้ง

### 1. ประวัติความเป็นมา

อำเภอภูคั้ง ได้รับการยกฐานะเป็นกิ่งอำเภอภูคั้งเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2538 โดยแยกออกมาจากอำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ความหมายและเหตุผลที่ขอตั้งกิ่งอำเภอ ภูคั้ง เนื่องจากบริเวณสภาพที่ตั้งอยู่ในเขตตำบลภูคั้ง หมู่ที่ 10 ประกอบด้วยตำบลภูคั้ง มีต้นรัง ขึ้นอยู่หนาแน่น และมีหนองน้ำขนาดใหญ่ เรียกว่า “ภูคั้ง” ซึ่งประชาชนในระแวกตำบลภูคั้ง และบริเวณใกล้เคียงได้อาศัยยังชีพมาตั้งแต่โบราณจนถึงปัจจุบัน และต่อมาได้ยกฐานะเป็นอำเภอภูคั้งเมื่อวันที่ วันที่ 1 เดือน เมษายน พ.ศ. 2538

### 2. สภาพทั่วไป

#### 2.1 ลักษณะที่ตั้ง

กิ่งอำเภอภูคั้ง ตั้งอยู่หมู่ที่ 10 ตำบลภูคั้ง บริเวณถนนแจ้งสนิท สายบรบือ – บ้านไผ่ ระหว่างหลักกิโลเมตรที่ 40 อยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของจังหวัดมหาสารคาม มีพื้นที่

ราบสูงตอนกลางภาคอีสาน (ใกล้จุดกึ่งกลางของภาคอีสาน) ห่างจากอำเภอเมืองมหาสารคาม 39 กิโลเมตร และห่างจากกรุงเทพมหานคร โดยทางรถยนต์ 475 กิโลเมตร

## 2.2 เนื้อที่

ประมาณ 290.26 ตารางกิโลเมตร หรือ 181,412.50 ไร่

## 3. อาณาเขตติดต่อ

ทิศเหนือ ติดต่อกับตำบลหนองเหล็ก อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม บริเวณพิกัด TC 912887 โดยถือเอา ลำห้วยบง เป็นหลักในการแบ่งเขต

ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม บริเวณพิกัด TC 930800 โดยถือเอาสัน โศกเป็นหลักในการแบ่งเขต

ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลหนองคูขาด อำเภอบรบือ และตำบลหนองแดง อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม และอำเภอเปือยน้อย จังหวัดขอนแก่น TC 793594 โดยถือเอาสัน โศกเป็นหลักในการแบ่งเขต

ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลภูเหล็ก อำเภอบ้าน จังหวัดขอนแก่น บริเวณพิกัด TC 702780 โดยถือเอาโคกภูเหล็กเป็นหลักการแบ่งเขต

## 4. ลักษณะภูมิประเทศ

สภาพพื้นที่โดยทั่วไปเป็นที่ราบลุ่มสลับที่ดอน เป็นลูกคลื่น มีป่าโปร่งและป่าละเมาะ ลักษณะของดินเป็นดินร่วนปนทราย

## 5. ลักษณะภูมิอากาศ

ลักษณะอากาศเป็นแบบมรสุม 3 ฤดู ฤดูร้อนอากาศร้อนมาก อุณหภูมิเฉลี่ยตลอด 36.37 องศาเซลเซียส ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ย 1,091.30 มิลลิเมตรต่อปี เฉลี่ยปี 2537 – 2546 เท่ากับ 1,290.99 มิลลิเมตร/ปี

## 6. ลักษณะของประชากรในพื้นที่

ลักษณะของประชากรในพื้นที่ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ลักษณะของประชากรในพื้นที่

ที่	ตำบล	ประชากร		
		ชาย	หญิง	รวม
1	กุศรัง	3,488	3,399	6,887
2	นาโพธิ์	4,996	4,916	9,912
3	ห้วยเตย	2,780	2,664	5,444
4	เลิงแฝก	4,226	4,159	8,385
5	หนองแวง	3,057	2,906	5,963
รวม	5 ตำบล	18,547	18,044	36,591

ที่มา : สำนักทะเบียนอำเภอกุศรัง ณ วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2553

7. การเมืองการปกครอง

7.1 การปกครองท้องถิ่น

อำเภอกุศรังแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 5 ตำบล 85 หมู่บ้าน

ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การปกครองท้องถิ่น

ที่	ตำบล	หมู่บ้าน	พื้นที่ (ตร.กม.)
1	กุศรัง	16	47
2	นาโพธิ์	21	108.26
3	ห้วยเตย	19	21
4	เลิงแฝก	15	62
5	หนองแวง	14	52
รวม	5 ตำบล	85 หมู่บ้าน	290.26

ที่มา : สำนักทะเบียนอำเภอกุศรัง ณ วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2553



## 7.2 การปกครองท้องถิ่น

อำเภอภูคั้ง ประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 แห่ง ดังนี้

- 7.2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลภูคั้ง
- 7.2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลนาโพธิ์
- 7.2.3 องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยเตย
- 7.2.4 องค์การบริหารส่วนตำบลเลิงแฝก
- 7.2.5 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวง

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่อ การดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม เพื่อพัฒนาอำเภอภูคั้ง ผู้ศึกษาได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

อรดา พาทีทิน (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อแนวทางการจัดสรรงบประมาณของโรงเรียนเอกชนในระดับก่อนประถมศึกษา จังหวัดเพชรบุรี พบว่า ความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อแนวทางการจัดสรรงบประมาณของโรงเรียนเอกชนในระดับก่อนประถมศึกษา จังหวัดเพชรบุรี โดยรวมและรายด้านว่ามีความเหมาะสมอยู่ในระดับมาก และการเปรียบเทียบบุคลากรที่มีระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อแนวทางการจัดสรรงบประมาณของโรงเรียนเอกชนในระดับก่อนประถมศึกษา จังหวัดเพชรบุรี โดยรวมและรายด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .01

กิตติมา แก้วกิตติ (2547 : 65-70) ได้วิจัยเรื่อง ปัญหาการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัยพบว่า บุคลากรด้านงบประมาณ โดยรวมการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นขั้นตอนพบว่า ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดมีปัญหาอยู่ในระดับมาก ยกเว้นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดเห็นว่าการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดมีปัญหาอยู่ในระดับมากที่สุด 3 ขั้นตอน โดยมีรายชื่อที่มีปัญหาอยู่ในระดับมาก หรือมากที่สุด และมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด 3 ลำดับ ดังนี้ การจัดทำงบประมาณส่วนมากเน้นงบประมาณในด้านการก่อสร้างถนนการพิจารณาอนุมัติแผนงาน/โครงการในงบประมาณประจำปีงบประมาณของฝ่ายที่เกี่ยวข้องมัก

คำนึงถึงประโยชน์ของพื้นที่เป็นหลัก และการจัดเตรียมงบประมาณขณะนี้ได้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาในระดับต่างๆ ของชาติ

สิริรัตน์ ชันชิตสิทธิ์ (2549 : 192-195) ได้วิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มีผลต่อความพึงพอใจของประชาชน ผลการศึกษาพบว่า ระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริหารจัดการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งประกอบด้วย ด้านสาธารณูปโภค ด้านคมนาคม ด้านการศึกษาและวัฒนธรรม และด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ด้านประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณ พบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นอยู่ในระดับน้อย อาจเป็นเพราะประชาชนยังมีความต้องการให้ผู้นำหมู่บ้านได้มีส่วนรับรู้ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาหมู่บ้าน รวมถึงการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งที่ผ่านมาอาจได้รับการจัดสรรในเรื่องดังกล่าวยังไม่ดีเท่าที่ควร ปัจจัยที่ส่วนบุคคลที่มีผลต่อความพึงพอใจของประชาชนในการจัดสรรงบประมาณ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ปัจจัยดังกล่าวล้วนส่งผลต่อความพึงพอใจหรือความรู้สึกของประชาชนทำให้ปัจจัยดังกล่าวมีอิทธิพลในความรู้สึกของประชาชนต่อสิ่งที่ได้รับการบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนที่มีเพศต่างกันย่อมแสดงความรู้สึกต่อสิ่งที่ได้รับแตกต่างกัน อายุ และการศึกษา ย่อมส่งผลให้มีความรู้สึกแตกต่างกันเนื่องจากอายุเป็นตัวบ่งชี้ถึงประสบการณ์ทางความคิด ประสบการณ์ในการทำงาน ประสบการณ์จากการเรียนรู้และเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความรู้สึก

สมหวัง ไชยเขียว (2550 : 53 - 54) ได้ศึกษาปัญหาในการจัดสรรงบประมาณตามแผนพัฒนาตำบลสามปีของเทศบาลตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย พบว่าความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาในการจัดสรรงบประมาณตามแผนพัฒนาตำบล 3 ปี ของเทศบาลตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ในภาพรวมแล้วกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาในการจัดสรรงบประมาณอยู่ในระดับมาก

นที มุลสมบัติ (2550 : 80-81) ได้วิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตามกระบวนการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ จากการวิจัยพบว่า การดำเนินงานตามกระบวนการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและเป็นรายด้าน อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย ได้ดังนี้ ด้านการอนุมัติงบประมาณ ด้านการจัดเตรียมงบประมาณ ด้านการติดตามและประเมินผล และด้านการบริหารงบประมาณตามลำดับ สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณ ได้แก่ การเข้าร่วมประชุมสัมมนา นอกจากนั้น

ยังพบว่าปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เป็นปัญหาในการจัดเตรียมงบประมาณ เช่น ฐานข้อมูลในการทบทวนรายรับรายจ่าย ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาในรอบปีงบประมาณเพื่อประเมินความพร้อมและปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ร่องลงมา คือ ด้านการบริหารงบประมาณ เช่น งบประมาณมีจำกัดไม่สามารถทำงานเพิ่มเติมเพื่อใช้ในกรณีฉุกเฉินหรือเกิดสาธารณภัยได้ หรือมีที่จัดสรรได้น้อยและข้อเสนอแนะให้มีการจัดประชุมสัมมนาเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างต่อเนื่อง

สิทธิชัย หมั่นเรียน (2550 : 78-82) ได้วิจัยเรื่อง ความรู้ในการบริหารงานงบประมาณของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดหนองคาย พบว่าความรู้ในการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดหนองคาย โดยรวมมีความรู้ในระดับค่อนข้างต่ำ ผลการเปรียบเทียบ ความรู้ในการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดหนองคาย ที่มีประสบการณ์ และระดับการศึกษา แตกต่างกัน พบว่าฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดหนองคาย มีความแตกต่างกัน ข้อเสนอแนะส่วนใหญ่ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณ ควรมีการวางแผนในการจัดทำงบประมาณอย่างรอบคอบ และวิเคราะห์การตั้งงบประมาณ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณควรออกสำรวจไปยังหมู่บ้านเพื่อเก็บข้อมูลในการจัดทำงบประมาณ

นฤต ฝอยทอง (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชน ที่มีหมู่บ้านที่อาศัยแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ไม่แตกต่างกัน

นิตยา เชมะรัง (2553 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลลานสะแก อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่อาศัยอยู่แตกต่างกัน ต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์พัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลลานสะแก อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม พบว่า โดยรวมไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการ โครงการพัฒนาท้องถิ่นมีความสำคัญต่อบุคคลในระดับท้องถิ่น

จึงควรให้ความสนใจ แต่สิ่งที่น่าสนใจ คือ การดำเนินการจัดสรรงบประมาณ ควรเป็นไปอย่าง  
เป็นธรรม เพราะประชาชนเป็นผู้เสียภาษีอากร รวมถึงประชาชนควรได้มีส่วนร่วมหรือได้รับรู้  
ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายการเมือง และได้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความ  
คิดเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาในแต่ละพื้นที่ด้วย



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY