

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอ เกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ศึกษาได้ศึกษาวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
4. การบริหารงบประมาณ
5. บริบทเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ในการศึกษา สภาพปัญหาในการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอ เกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งเทศบาลตำบลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่เกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางให้การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการบริหารราชการแผ่นดิน คือ หลักการกระจายอำนาจ ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ เพื่อเป็นแนวทาง ดังนี้

1.1 ความหมายการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ ได้มีผู้ให้ความไว้หลากหลายประการ ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับความหมายของการกระจายอำนาจ ดังนี้

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2520 : 142) ได้อธิบายความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า เป็นการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น

ประยูร กาญจนกุล (2535 : 19) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจปกครองว่า เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น ๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีความเป็นอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการส่วนกลาง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางนั้น การดำเนินการอยู่ในองค์กร อันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

สังสิต พิริยธรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร (2537 : 28) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการดูแลแก้ไขปัญหาของตนเอง

จรัส สุวรรณมาลา (2538 : 19) ได้อธิบายว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การให้องค์กรของรัฐระดับล่าง (ระดับภูมิภาคและท้องถิ่น) มีอำนาจการตัดสินใจทางการเมือง กำหนดนโยบายสาธารณะและการจัดกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง

โกวิท พวงงาม (2548 : 30) ได้กล่าวว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากส่วนกลาง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ เป็นการกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือการบริหารสาธารณะบางเรื่องในเขตของแต่ละท้องถิ่น หรือโอนภารกิจบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐ ไปให้หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล

1.2 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

โกวิท พวงงาม (2548 : 30-32) อธิบายความสำคัญของการกระจายอำนาจดังนี้

- 1.2.1 เป็นการแบ่งเบาภาระของภาครัฐบาลกลาง
- 1.2.2 ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ
- 1.2.3 เป็นการส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน
- 1.2.4 เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหา

ระดับชาติ

1.2.5 เป็นการส่งเสริมความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและประเทศ เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพ และมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตนเอง

1.2.6 การเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ได้ดูแลบ้านเมืองของตนเอง จัดการบ้านเมืองของเขาเอง ในเชิงปรัชญาก็เป็นสิ่งที่สอดคล้องกันกับหลักการแนวคิดที่เรียกว่า บริบททางสังคม ที่มองเห็นคนกับสิ่งแวดล้อมรอบตัว คนอยู่ที่ไกลจากท้องถิ่นหนึ่งย่อมไม่สามารถ เข้าใจถึงท้องถิ่นได้ดีเท่ากับคนในท้องถิ่น และแม้ว่าจะมีคนบางคนจากท้องถิ่นที่มีความสามารถ มองปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นได้ชัดเจนในที่สุดแล้วการผลักดันให้คนในท้องถิ่นของตนเอง สนใจ และรับรู้ปัญหาของตนเองรู้สึกรับผิดชอบห่วงใยและห่วงหาพันท้อถิ่นของตนย่อมเป็น เรื่องน่ายกย่องยิ่งที่จะทำให้ท้องถิ่นนั้นมีคนดูแลรักษาตลอดไป

1.3 องค์ประกอบของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ (กองวิชาการและแผนงาน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2549 : 14-15) ดังนี้

1.3.1 เป็นนิติบุคคล กล่าวว่าการกระจายอำนาจปกครองจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ ในการปฏิบัติหน้าที่ องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สินหนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน เป็นของตนเอง

1.3.2 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการ ที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรไม่มีความอิสระในการ ปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมีลักษณะไม่ผิดไปจาก หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติการกิจของตน ตลอดจนมี อิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่มีข้อน่า สังเกตว่าอำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีพอสมควร ไม่มากจนเกินไปจนทำให้ กระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีก นัยหนึ่งว่ามีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้และมีองค์กรที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้าน

นิติบัญญัติและการบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเองเท่านั้น

1.3.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้กระทำหน้าที่นิติบัญญัติ ซึ่งการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนอาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่บางคนมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้นถึงกับสมัครเข้ารับเลือกเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรม อันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจทำได้

1.3.4 มิ่งบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการจัดเก็บและการบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารงาน และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

โดยสรุปการปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบ 4 ประการ ปฏิบัติงานโดยปราศจากการควบคุมหรือแทรกแซงจากหน่วยงานระดับสูงกว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเป็นองค์กรท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นของตนอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่น ๆ อีกด้วยอย่างไรก็ตาม

1.4 หลักการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดหลักการ 3 ด้าน (โกวิทย์ พวงงาม. 2548 : 40) คือ

1.4.1 ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ ตลอดจนส่งเสริมประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบบประชาธิปไตย

1.4.2 ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากกว่าโดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและเพิ่มบทบาท

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รับผิดชอบในภารกิจมหภาคและภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายและกฎหมายเท่าที่จำเป็น

1.4.3 ด้านประสิทธิภาพการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความโปร่งใส และรับผิดชอบต่อผู้ให้บริการมากขึ้นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสรุป การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมีแนวทางการกระจายอำนาจ โดยกระจายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ การตัดสินใจ การบริหารจัดการบุคลากร สร้างความร่วมมือท้องถิ่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ปรับบทบาทของส่วนราชการ ปรับปรุงกฎหมาย พัฒนากลไกการกระจายอำนาจ สร้างระบบติดตามตรวจสอบและประเมินผล

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2523 : 41) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดการเป็นองค์กรมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2520 : 13) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และราชอาณาจักรของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2535 : 30) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่มีผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่มีอำนาจในการกำหนดและควบคุมให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายของตนเอง

วิญญู อังคนารักษ์ (2519 : 4) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปแบบลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่างซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

โดยสรุปการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเองโดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนาท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2.2 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะที่สำคัญดังนี้ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2535 : 51-56)

2.2.1 การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

2.2.2 หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมกล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยเองเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

2.2.3 หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตรากฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชน

ในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

2.2.4 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่ายคือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

2.2.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นจากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

จากลักษณะของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองที่เกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมีอำนาจอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ บางประการภายใต้ขอบเขตที่รัฐบาลกลางกำหนด โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้บริหารงาน เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด อันจะส่งผลต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงต่อไป

2.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นมีดังนี้ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2534 : 60-62)

2.3.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2.3.2 เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวยาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริง และล่าช้า

2.3.3 เพื่อความประหยัดโดยท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น จึงจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลกลางไปให้บ้างแต่มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2.3.4 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารูปการประกอบระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

2.4 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์การปกครองของรัฐ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้ (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520 : 48-50)

2.4.1 การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมือง การปกครอง ให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบ และห่วงหาพันต่อประโยชน์อันมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520 : 14) โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารการเลือกตั้งจะเป็น

การฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารท้องถิ่น เกิดคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2.4.2 การปกครองในท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งคือการปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตน ต่อท้องถิ่นประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

2.4.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการดังนี้

- 1) ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวางนับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง
- 2) รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือการจัดบริการ โครงการในท้องถิ่นโดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด
- 3) กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะในท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าว
- 4) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพเนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชนความต้องการ และปัญหาต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่อง

ขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นภายในท้องถิ่นนั้นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นฐานที่ดีในอนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบท แบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งคือการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยเหลือตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรง โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นยัดใส่ หรือถึงหยิบยื่นยัดใส่” เกิดความคาดหวังว่าทุกปีจะมี “ลาภลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วยเหลือตนเอง อันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงจะทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเอง ซึ่งจะเป็นหลักสำคัญในการพัฒนาชนบทอย่างยิ่ง

2.5 องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

2.5.1 อุทัย หิรัญโต (2523 : 70-74) อธิบายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบที่สำคัญ 8 ประการ คือ

1) สถานะตามกฎหมาย หมายความว่าหากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2) พื้นที่และระดับ ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่กำหนดพื้นที่และระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาดใหญ่

สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WTO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากร เป็นต้น

3) การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายการเมืองและการปกครองของรัฐเป็นสำคัญ

4) องค์การนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5) การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6) อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติภารกิจภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7) งบประมาณของตนเอง มีอำนาจจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้พอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8) การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ได้หมายความว่ามิอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแล

2.5.2 นอกจากนี้ คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นโดย นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีขณะนั้น ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ตามคำสั่งที่ 262/2535 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2535 เพื่อศึกษาระบบบริหารการปกครอง

ท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินอยู่ในขณะนั้นในทุกรูปแบบ หาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยกล่าวถึงองค์ประกอบ การปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

- 1) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
- 2) มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
- 3) มีอิสระในการปกครองตนเอง
- 4) มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
- 5) มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
- 6) มีบุคลากรปฏิบัติงานเป็นของตนเอง
- 7) มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
- 8) มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท
- 9) มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

2.6 รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม. 2548 : 75-78)

2.6.1 รูปแบบทั่วไป ได้แก่

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 ซึ่งได้พระราชบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด ซึ่งมีโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) เทศบาล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนมาถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 กำหนด

หลักเกณฑ์พิจารณาจัดตั้งเป็นเทศบาล ประกอบด้วย 3 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 จำนวนความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น

ประการที่ 2 ความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ โดยพิจารณาจากการเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดและงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นนั้น

ประการที่ 3 ความสำคัญทางด้านการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็ว

3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ซึ่งได้พระราชบัญญัติให้สภาตำบลที่มีรายได้เฉลี่ย 3 ปี ย้อนหลังเกิน 150,000 บาท ให้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งโครงสร้างเป็นสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตหมู่บ้านหมู่บ้านละ 2 คน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546

2.6.2 รูปแบบพิเศษ ได้แก่

1) กรุงเทพมหานคร (กทม.) เป็นการปกครองรูปแบบพิเศษมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

2) เมืองพัทยา เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

จากแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นจะมีขึ้นได้ก็โดยการที่รัฐยินยอมให้จัดตั้งขึ้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะถูกควบคุมโดยรัฐ ด้วยวิธีการต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีลักษณะที่ถูกควบคุมโดยรัฐบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ท้องถิ่นบริหารงานผิดพลาด และเป็น การเร่งส่งเสริมให้การบริหารงานของท้องถิ่นมีมาตรฐานที่สูงขึ้นและสอดคล้องกับนโยบายของประเทศโดยส่วนร่วม การปกครองท้องถิ่นของไทยประกอบด้วยรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) แลรูปแบบพิเศษคือ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา

3. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

3.1 การจัดตั้งเทศบาล

ทวิ พันธวาสิฏฐ์ (2531 : 76-77) ได้กล่าวถึงที่มาของเทศบาลดังนี้
 เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนรู้จักและเข้าใจรูปแบบหนึ่ง เพราะเทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นที่คณะผู้บริหารและสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน และเป็นผู้ดำเนินกิจการของเทศบาลเอง ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าเทศบาลหมายถึง การบริหารปกครองท้องถิ่นของตนเอง และเพื่อตนเองตามหลักกระจายอำนาจมากที่สุด ในหลายประเทศ ถือว่าการปกครองระบบเทศบาลเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นข้อต่ออันดับแรกของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

รากฐานของเทศบาลในประเทศไทยเริ่มมีตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช แต่เรียกชื่อเป็น “การสุขาภิบาล” ต่อมาได้เปลี่ยนรูปเป็นเทศบาลโดยปริยายทั้ง ๆ ที่ไม่ได้มีพระราชบัญญัติยกเลิกสุขาภิบาลและในที่สุดสุขาภิบาลก็เลือนหายไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2470 ได้มีการเสนอจัดตั้งเทศบาลขึ้น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานแต่ไม่ได้ตราเป็นกฎหมาย ครั้นถึง พ.ศ. 2473 ได้มีการร่างกฎหมายเทศบาลขึ้นแต่มิได้ประกาศบังคับใช้จนถึง พ.ศ. 2476 จึงมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลประกาศใช้เป็นการครั้งแรก และต่อมามีกฎหมายที่เกี่ยวกับเทศบาลอีกสามฉบับ คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481, 2486 และ 2496 ตามลำดับ

หลังจากที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 แล้ว ขณะนั้นรัฐบาลได้มีวัตถุประสงค์ที่จะยกฐานะตำบลต่าง ๆ ประมาณ 4,800 ตำบล ขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด โดยไม่จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ อีก แต่ในสภาพที่เป็นจริงฐานะของตำบลในขณะนั้นมี ความแตกต่างกันมาก จึงไม่อาจกระทำเช่นนั้นได้เพียง 114 ตำบล เท่านั้นที่สามารถตั้งเป็นเทศบาลได้ และในจำนวนเทศบาลที่ตั้งขึ้นนี้ก็ไม่สามารถบริหารงานได้ตามความมุ่งหมาย ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนของไทยในขณะนั้นขาดความรู้ความเข้าใจ และไม่สนใจวิธีการของเทศบาล และเป็นที่น่าสังเกตว่าหลังจากที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นแล้ว จนถึง พ.ศ. 2478 จึงได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทยครั้งแรก

ปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภทคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

1. เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องที่ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ตำบลพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลด้วย

2. เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องที่อันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องที่ชุมชน ที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า สามพันคน ต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีการะบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

3. เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องที่ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป โดย ราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควร แก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำและมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร พระราช กฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและขอบเขตของเทศบาลนั้นไว้ด้วย

3.2 โครงสร้างของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 มาตรา 14-15 และ 36 กำหนดให้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็นสองส่วนคือ สภา เทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยมีองค์ประกอบดังนี้

3.2.1 สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนใน เขตเทศบาล โดยเทศบาลตำบลมีสมาชิก 12 คน เทศบาลเมืองมีสมาชิก 18 คน และเทศบาลนคร มีสมาชิก 24 คน สมาชิกสภาเทศบาลทุกระดับมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มีอำนาจหลัก คือ ตราเทศบัญญัติควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี และแต่งตั้งคณะกรรมการประจำ เทศบาล

3.2.2 นายกเทศมนตรี ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี ทำหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผน โดยเทศบาลตำบลให้มี นายกเทศมนตรีคนหนึ่งและรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมืองให้มีนายกเทศมนตรี คนหนึ่ง และให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 3 คน เทศบาลนครให้มีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งและ รองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 4 คน

3.2.3 พนักงานเทศบาล พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่ ตามระเบียบ แบบแผนและนโยบายของนายกเทศมนตรี ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการ กำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2542 แบ่งส่วนราชการของเทศบาลเป็น 12 หน่วยงาน ดังนี้

- 1) สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการทั้งปวงของเทศบาลและงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้ว่าเป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ
- 2) สำนักการคลังหรือกองคลังหรือฝ่ายคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ตลอดจนการควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล
- 3) กองหรือฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำ ป้องกัน การเจ็บป่วยของประชาชน ระวังโรคติดต่อและสุขภาพ
- 4) สำนักการช่างหรือกองช่างหรือฝ่ายช่าง มีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมงานก่อสร้าง งานสำรวจ การบำรุงรักษาทางน้ำทางบก ไฟฟ้า สวนสาธารณะ และงานผังเมือง ตลอดจนงานสาธารณูปโภค
- 5) สำนักการศึกษา/กองการศึกษาหรือฝ่ายการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งงานกิจกรรมเด็กและเยาวชน
- 6) กองหรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิชาการและ การวางแผน เช่น งานวิเคราะห์นโยบาย งานวิจัยและประชาสัมพันธ์ เป็นต้น
- 7) กองหรือฝ่ายสวัสดิการสังคม มีหน้าที่ควบคุมดูแล และรับผิดชอบเกี่ยวกับงานสังคมสงเคราะห์ งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน และงานพัฒนาชุมชน
- 8) กองหรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล บำบัดน้ำเสียและวิเคราะห์คุณภาพน้ำ
- 9) กองหรือฝ่ายการแพทย์ มีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลประชาชน (กองนี้จะจัดตั้งขึ้นในเขตเทศบาลนครที่มีรายได้เพียงพอที่จะสร้างโรงพยาบาล)
- 10) กองหรือฝ่ายประปา มีหน้าที่เกี่ยวกับการผลิตน้ำประปา รวมถึงการวางท่อ การจำหน่ายน้ำ และการเก็บรายได้จากการประปา
- 11) หน่วยงานตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองให้ความเห็นชอบและข้อเสนอแนะแก่ปลัดเทศบาลเกี่ยวกับงานการเงินและควบคุมตรวจสอบด้านอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย
- 12) หน่วยงานแขวง หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานย่อยที่จำลองรูปแบบของเทศบาลเพื่อรองรับความเจริญเติบโตของเมือง และเพื่อเป็นการบริการประชาชนให้ทั่วถึง ในการจัดตั้งหน่วยงานแขวงนั้นจะต้องเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 20 ตารางกิโลเมตร

ประชาชนไม่ต่ำกว่า 100,000 คน มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 60 ล้านบาทขึ้นไป

โดยสรุป โครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วยหน่วยงานที่สำคัญ 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยสภาและนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงกล่าวได้ว่า โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนั้น ได้จำลองมาจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาซึ่งประเทศไทยถือเป็นหลักในการปกครองประเทศประหนึ่งว่าเป็นสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี ในอนาคตประเทศไทยจะมีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทั่วประเทศ ส่วนหน่วยงานที่ดำเนินงานโดยพนักงานเทศบาลนั้นก็แตกต่างกันไปบ้างตามลักษณะของเทศบาลที่มีความสามารถในการให้บริการกับประชาชน ซึ่งถ้าประชาชนมีความหนาแน่นมากขึ้นมีรายได้มากขึ้น หน่วยงานที่ให้บริการแก่ประชาชนก็ขยายมากขึ้น และเทศบาลเองก็สามารถเปลี่ยนเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ขึ้นจนเป็นถึงเทศบาลนครก็ได้ เช่น เทศบาลนครหาดใหญ่ เป็นต้น

3.3 หน้าที่ของเทศบาล

3.3.1 หน้าที่ต้องจัดทำ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2553 มาตรา 50 ได้กำหนดให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลหลายประการ ดังต่อไปนี้

- 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการ

กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาและอบรม
- 7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- 8) บำรุงศิลปจารีตประเพณี ภูมิปัญญาของท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

- 9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติ 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2553
มาตรา 51 ยังได้กำหนดภารกิจที่เทศบาลตำบลอาจจัดทำในเทศบาลดังต่อไปนี้

3.3.2 หน้าที่ที่อาจทำ

- 1) ให้มีน้ำสะอาดหรือน้ำประปา
- 2) ให้มีโรงพยาบาล
- 3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 4) ให้มีสุสาน และฌาปนสถาน
- 5) บำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 9) เทศพาณิชย์

3.4 การกำหนดขนาดของเทศบาล

ในการกำหนดขนาดของเทศบาล คณะกรรมการพนักงานเทศบาล ได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดขนาดของเทศบาล เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะ เศรษฐกิจที่มีการขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับเพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งเทศบาลมีศักยภาพด้านการบริหารงานบุคคลที่มั่นคงและเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จาก มาตรา 17(9) ประกอบมาตรา 24 วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ข้อ 1 แห่งประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาล ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2544 และความในข้อ 4 วรรคสอง แห่งประกาศหลักเกณฑ์การกำหนดขนาดของเทศบาล ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2545 คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ในการประชุมครั้งที่ 1/2550 เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2550 ประกอบกับคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์ในการประชุมครั้งที่ 5/2550 เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2550 มีมติกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดขนาดเทศบาลและการกำหนดระดับตำแหน่งผู้บริหารของเทศบาล ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 มีนาคม 2550 เป็นต้นไป

ในการกำหนดขนาดของเทศบาลได้มีปรับปรุงโดย ยกเลิกประกาศ ก.ท. เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดขนาดของเทศบาล (เพิ่มเติม) ฉบับลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2546 ประกาศ ก.ท. หลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงขนาดของเทศบาล ฉบับลงวันที่ 27 ธันวาคม 2546 ยกเลิกหลักเกณฑ์การกำหนดระดับตำแหน่งพนักงานเทศบาลสายงานการบริหารในเทศบาลตำบล ฉบับลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2545 ตามหนังสือสำนักงาน ก.ท. ค่วนที่สุด ที่ มท 0809.1/ว310 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2545 โดยให้เทศบาลตำบล (เดิม) ที่กำหนดตำแหน่งระดับตำแหน่งสายงานผู้บริหารอาจปรับระดับตำแหน่งจากระดับ 7 เป็นระดับ 8 ได้ตามเกณฑ์การประเมินเทศบาล ที่จะกำหนดเป็นเทศบาลตำบล และเงื่อนไขการกำหนดระดับตำแหน่งผู้บริหารของเทศบาล ยกเลิก มติ ก.ท. เรื่อง งบประมาณเทศบาล ตามหนังสือสำนักงาน ก.ท. ที่ มท 0809.1/ว629 ลงวันที่ 19 เมษายน 2547 คณะกรรมการพนักงานเทศบาลได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำหนดขนาดของเทศบาล

3.5 การกำหนดหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงขนาดเทศบาล

3.5.1 การกำหนดระดับตำแหน่งผู้บริหารในตำแหน่งปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้าฝ่าย มีดังต่อไปนี้

ระดับ 10 ได้แก่ ปลัดเทศบาลเป็นการกำหนดตำแหน่งเฉพาะราย

ระดับ 9 ได้แก่ ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล และหัวหน้าส่วนราชการระดับ สำนักหรือเทียบเท่า

ระดับ 8 ได้แก่ ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หัวหน้าส่วนราชการระดับกอง หรือเทียบเท่าและผู้อำนวยการส่วน

ระดับ 7 ได้แก่ ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หัวหน้าส่วนราชการระดับกอง หรือเทียบเท่าและหัวหน้าฝ่าย

ระดับ 6 ได้แก่ ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หัวหน้าส่วนราชการระดับกอง หรือเทียบเท่าและหัวหน้าฝ่าย

3.5.2 การกำหนดหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงขนาดเทศบาล ประกอบด้วย

- 1) เกณฑ์รายได้
- 2) เกณฑ์ปริมาณงาน
- 3) เกณฑ์ประสิทธิภาพ

1) เกณฑ์รายได้เทศบาล เทศบาลที่จะกำหนดเป็นขนาดใหญ่ ต้องมีรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 150 ล้านบาทขึ้นไป และเทศบาลที่จะกำหนดเป็นตำบล ต้องมีรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป สำหรับเทศบาลใดที่เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ หรือตำบลอยู่แล้วไม่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้ตามหลักเกณฑ์นี้แต่อย่างใด เมื่อผ่านเกณฑ์รายได้ แล้วจึงให้ดำเนินการประเมินเกณฑ์ปริมาณงานและเกณฑ์ประสิทธิภาพ โดยเทศบาลที่จะกำหนดเป็นขนาดใหญ่ ได้คะแนนรวมเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 70 และเทศบาลที่จะกำหนดเป็นตำบล ได้คะแนนรวมเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 60

2) การประเมินปริมาณงาน ให้ประเมินจากตัวชี้วัดด้านค่าใช้จ่ายบุคลากร ด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังนี้

2.1) ตัวชี้วัด ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายบุคลากรตามกฎหมายกำหนด ด้านเศรษฐกิจและสังคม ความกว้างของพื้นที่ของเทศบาล จำนวนประชากรในพื้นที่เทศบาลและควรจัดให้มีการประปา ถนน ทางระบายน้ำ ให้มีไฟฟ้าสาธารณะตามโครงข่ายถนนในเขตชุมชน การจัดให้มีไฟฟ้าสาธารณะในพื้นที่สาธารณะ เช่น สวนสาธารณะ ตลาด สนามเด็กเล็ก สะพาน วงเวียน ทางเดินเท้า ศาลาที่พัก ลานกีฬา จำนวนตลาดสด จำนวนโรงเรียนและสถานบันการศึกษา ศูนย์เด็กเล็ก โรงแรมหรือรีสอร์ท ศาสนสถาน (วัด โบสถ์ หรือมัสยิด ฯลฯ) สถานพยาบาลของรัฐหรือเอกชนในพื้นที่ ศูนย์การค้าหรือห้างสรรพสินค้า การตราเทศบัญญัติ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตั้งงบประมาณในการจัดการขยะและสิ่งปฏิกูล การตั้งงบประมาณในการจัดการน้ำเสีย และสิ่งแวดล้อมสวนสาธารณะ หรือสวนหย่อม การจัดให้มีห้องน้ำสาธารณะ

2.2) การประเมินประสิทธิภาพ ให้ประเมินเป็น 5 มิติ คือ มิติด้านประสิทธิผลตามแผนพัฒนา มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ มิติด้านการพัฒนาองค์กร และมิติด้านการบริหารจัดการที่ดี

2.3) การประเมินเกณฑ์ปริมาณงานและประสิทธิภาพ

ในการประเมินเกณฑ์ปริมาณงานและประสิทธิภาพเทศบาล แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินเกณฑ์ปริมาณงานและประสิทธิภาพ ประกอบด้วย

- (1) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ ก.ท.จ. คัดเลือก เป็นประธานกรรมการ
- (2) ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่ ก.ท.จ. คัดเลือก 2 คน เป็นกรรมการ

(3) ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลที่เสนอขอปรับขนาด โดย ก.ท.จ. เป็นผู้คัดเลือก 1 คน เป็นกรรมการ

(4) ท้องถิ่นจังหวัดหรือผู้แทน เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการประเมินมีหน้าที่ ดังนี้

1. ตรวจสอบประเมินตัวชี้วัดเกณฑ์รายได้ เกณฑ์ปริมาณงานและเกณฑ์ประสิทธิภาพ

2. รายงานผลการตรวจสอบและการประเมินตัวชี้วัดเสนอ ก.ท.จ. เพื่อพิจารณาต่อไป

ในกรณีจำเป็น ก.ท.จ. อาจกำหนดหรือแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการได้ตามความเหมาะสมโดยระบุเหตุผลให้ชัดเจนเทศบาลมีเกณฑ์รายได้ตามขนาดของเทศบาลที่กำหนดรายงาน ก.ท.จ. เพื่อดำเนินการประเมินเกณฑ์ปริมาณงานและเกณฑ์ประสิทธิภาพ โดยให้ ก.ท.จ. พิจารณาประเมินให้แล้วเสร็จ ภายใน 2 เดือน นับแต่วันได้รับรายงานจากเทศบาล

การเปลี่ยนแปลงขนาดเทศบาล ต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.ท.จ. สำหรับเทศบาลขนาดใหญ่ ต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.ท.ก่อน ทั้งนี้ การปรับขนาดของเทศบาลหากมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงระดับตำแหน่งผู้บริหารให้ถือว่าเป็นการปรับปรุงแผนอัตราค่าจ้าง 3 ปี ในคราวเดียวกัน

การใดที่อยู่ระหว่างการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ใช้อยู่กับอยู่ก่อนมาตรฐานทั่วไปทั้งนี้มิผลใช้บังคับ ให้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งมาตรฐานทั่วไปนี้ (ประกาศหลักเกณฑ์คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์ เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดขนาดเทศบาลและกำหนดระดับตำแหน่งผู้บริหารของเทศบาล ประกาศ ณ วันที่ 25 พฤษภาคม 2550

3.6 โครงสร้างการบริหารงานเทศบาลตำบล

เทศบาลตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลประเภทพื้นฐาน ซึ่งโครงสร้างการบริหารของเทศบาลตำบล ประกอบด้วย

3.6.1 สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายชื่อจำนวน 12 คน โดยมีประธานสภาเทศบาล จำนวน 1 คน รองประธานสภาเทศบาล จำนวน 1 คนและเลขานุการสภาเทศบาล ซึ่งแต่งตั้งจากปลัดเทศบาลหรือสมาชิกสภาเทศบาล

3.6.2 นายกเทศมนตรี ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน และอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 2

3.6.3 พนักงานเทศบาล ประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ของเทศบาล ตามกฎหมายบัญญัติ โดยมีข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติงาน

3.7 การแบ่งส่วนราชการและความรับผิดชอบของเทศบาลตำบล

การแบ่งส่วนราชการและความรับผิดชอบของเทศบาลตำบล มีดังนี้

3.7.1 สำนักปลัดเทศบาล มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับส่วนราชการทั่วไปของเทศบาล การทะเบียนราษฎร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยมีกิจกรรมที่รับผิดชอบดังนี้

- 1) งานสารบรรณ
- 2) การประชุมสภาเทศบาล
- 3) การบริหารงานบุคคล
- 4) การพัฒนาบุคลากรในเทศบาล
- 5) งานทะเบียนราษฎร
- 6) งานทำบัตรประจำตัวประชาชน
- 7) การดับเพลิง
- 8) การแก้ไขปัญหาหน้าท่วมและงานบรรเทาสาธารณภัย

3.7.2 กองวิชาการและแผนงาน มีหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ โดยมีกิจกรรมที่รับผิดชอบดังนี้

- 1) การวางแผนพัฒนาเทศบาล
- 2) การจัดทำงบประมาณ
- 3) การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลงานเทศบาล
- 4) การสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างราชการกับประชาชน
- 5) เป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายของเทศบาล
- 6) การจัดระเบียบความเรียบร้อยในเขตเทศบาล

3.7.3 กองคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร งานการเงินและบัญชี งานพัสดุและงานผลประโยชน์ โดยมีกิจกรรมที่รับผิดชอบดังนี้

- 1) การเบิกจ่ายเงินและจัดทำบัญชีของเทศบาล
- 2) การจัดซื้อจัดจ้างวัสดุครุภัณฑ์

3) การดูแลทรัพย์สิน

4) การจัดเก็บภาษีอากร

5) การจัดทำแผนที่เพื่อความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี

3.7.4 กองการศึกษา มีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาทั้งในและนอกระบบ การนันทนาการ การรักษานขนบธรรมเนียม ประเพณี โดยมีกิจกรรมที่รับผิดชอบ ดังนี้

1) งานสารบรรณ

2) งานจัดการศึกษาในโรงเรียนเทศบาลให้มีคุณภาพมาตรฐาน

3) งานส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีของชาติและท้องถิ่น

4) งานส่งเสริมเด็กและเยาวชนให้มีคุณธรรมศีลธรรม

5) งานกิจกรรมทางนันทนาการ

3.7.5 กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาด ของบ้านเมือง การรักษาพยาบาล การวางแผน พัฒนาเกี่ยวกับการสาธารณสุข งานสัตวแพทย์ โดยมีกิจกรรมที่รับผิดชอบ ดังนี้

1) งานสารบรรณ

2) งานควบคุมกิจการค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและการป้องกันควบคุม

เหตุรำคาญและมลภาวะ

3) งานดูแลรักษาความสะอาดในเขตเทศบาลด้วยการกวาดขนขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

4) งานควบคุมดูแลและอนุญาตการฆ่าสัตว์เพื่อบริโภคและป้องกันไม่ให้ เกิดโรคระบาดในสัตว์เลี้ยง

5) งานดูแลรักษาสุขภาพอนามัยของประชาชน

3.7.6 กองช่าง มีหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมืองและโยธา งานสาธารณูปโภค งานสวนสาธารณะ งานสถานที่และไฟฟ้าสาธารณะ โดยมีหน่วยงานภายในและกิจกรรมที่ รับผิดชอบดังนี้

1) งานสารบรรณ

2) งานตรวจสอบการขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร

3) งานวางโครงการและการก่อสร้าง

4) งานออกแบบเขียนแบบ

- 5) งานควบคุมการก่อสร้าง
- 6) งานซ่อมบำรุงรักษา ถนน ทางเท้าสาธารณะ ท่อระบายน้ำ
- 7) งานจัดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น สวนสาธารณะ เกาะกลางถนน

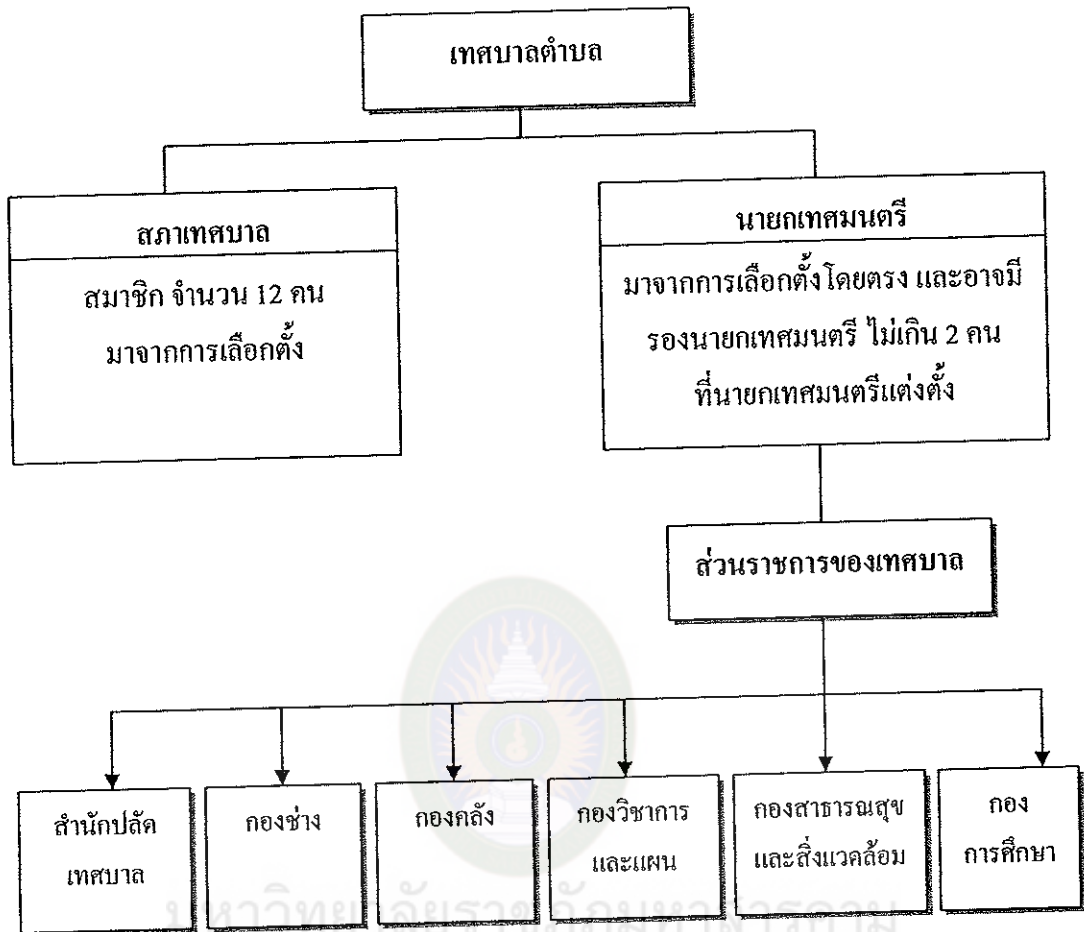
สวนหย่อมต่าง ๆ

- 8) งานติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะ
- 9) งานตกแต่งอาคารสถานที่
- 10) งานวางระบบการระบายน้ำเสียในเขตเทศบาล
- 11) งานบำบัดน้ำเสีย
- 12) งานบำรุงรักษาและซ่อมแซมระบบระบายน้ำ

3.7.7 กองสวัสดิการสังคม มีหน้าที่เกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์ การดูแล

สวัสดิภาพเด็กและเยาวชน การพัฒนาชุมชน โดยมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องดังนี้

- 1) งานสารบรรณ
- 2) งานจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน
- 3) งานสังคมสงเคราะห์ผู้ทุกข์ยาก
- 4) งานสงเคราะห์เด็กกำพร้าอนาถาไร้ที่พึ่ง
- 5) งานให้ความรู้แก่ชุมชน



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างการบริหารของเทศบาลตำบล

ที่มา : โกวิท พงงาม (2548 : 14)

4. การบริหารงบประมาณ

4.1 ความหมายของงบประมาณ

พระมหาสมคิด คำผิง (2546 : 42) งบประมาณ หรือ Budget มาจากภาษาฝรั่งเศส “Bougette” หมายถึง กระเป๋าหนังบรรจุเอกสารทางการเงินที่รัฐมนตรีคลังจะต้องนำเสนอต่อรัฐสภา ดังนั้น การเปิดกระเป๋า (Bougette) ดังกล่าวคือ การเปิดงบประมาณหรือเริ่มปีงบประมาณของรัฐบาลสมัยก่อน

ไตรรัตน์ โภคพลากร (2535 : 465) ได้ให้ความหมายของงบประมาณว่า หมายถึง แผนทางการเงินที่เตรียมขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือบริหารนโยบายในช่วงเวลาหนึ่ง หรือในความหมายเดิมคือ “คำแถลงเรื่องรายรับรายจ่ายโดยประมาณสำหรับช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง รวมทั้งหาเงินตามถ้อยแถลงนั้นด้วย ”

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 5 ได้ให้ความหมายงบประมาณ หมายความว่า แผนงานหรืองานสำหรับงบประมาณการดำเนินงานรายรับรายจ่าย แสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน การตั้งงบประมาณคือ การแสดงแผนดำเนินงานออกเป็นตัวเลขจำนวนเงิน

4.2 การบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สัณนิษดาเทศบาลแห่งประเทศไทย (2550 :15-22) ได้สรุปแนวทางปฏิบัติในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543 ได้กำหนดวิธีการบริหารงบประมาณ ประกอบด้วย การเตรียมการ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และ การตรวจสอบงบประมาณ มีขั้นตอนการดำเนินการดังต่อไปนี้

4.2.1. การจัดเตรียมการ

การจัดเตรียมการหรือการจัดทำงบประมาณ มีขั้นตอน ดังนี้

- 1) เจ้าหน้าที่งบประมาณมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานต่าง ๆ (สำนัก/กอง/ฝ่ายต่าง ๆ) เสนอข้อมูลที่จะต้องใช้ในการจัดทำงบประมาณส่งให้เจ้าหน้าที่งบประมาณ

2) เมื่อแต่ละหน่วยงาน (สำนัก/กองหรือฝ่าย) ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่งบประมาณให้พิจารณาแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้วางไว้ในส่วนที่หน่วยงานของตนรับผิดชอบประมาณการค่าใช้จ่ายทั้งที่เป็นรายจ่ายประจำ รายจ่ายเพื่อการลงทุน เสนอให้เจ้าหน้าที่งบประมาณกรณีหน่วยงานที่มีรายได้ให้ประมาณการรายรับให้ด้วย และให้หัวหน้าหน่วยงานคลังรวบรวมรายงานการเงินและสถิติต่าง ๆ ได้แก่ รับจริง-จ่ายจริงย้อนหลัง 3 ปีงบประมาณการคลังของทุกหน่วยงานให้เจ้าหน้าที่งบประมาณด้วย

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

4) เมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติให้ตั้งงบประมาณขอใดแล้วเจ้าหน้าที่งบประมานำยอดเงินและรายการที่ได้รับอนุมัติขึ้นต้นจากผู้บริหารท้องถิ่นนั้นจัดทำเป็นร่างงบประมาณตามรูปแบบงบประมาณรายจ่ายตามแบบที่กรมการปกครองกำหนดเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น

5) คณะผู้บริหารท้องถิ่น เสนอร่างงบประมาณรายจ่ายต่อสภาท้องถิ่นภายในวันที่ 15 สิงหาคม และเข้าสู่กระบวนการตราเป็นกฎหมายท้องถิ่น (ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติแล้วแต่กรณี) ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ (แบบที่กำหนดตามหนังสือกรมการปกครอง คำวนมากที่สุด มท 0313.4/ว 2787 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542)

6) การจัดทำงบประมาณให้ดำเนินการตามขั้นตอนและระยะเวลาของปฏิทินงบประมาณเป็นแนวทางในการดำเนินการ (ตามหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0313.4/ว2411 ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2541)

7) เมื่อถึงวันเริ่มต้นปีงบประมาณ (1 ต.ค.) หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ประกาศใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ถือว่าเกิดความเสียหายต่อการบริหารท้องถิ่นที่อาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชน ในขั้นนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ปรากฏในเบื้องต้นว่าความล่าช้าเกิดจากความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ หรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือบุคคลใดไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอดำเนินการเพื่อบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยกำกับดูแลตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด (ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.4/ว1274 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2545)

4.2.2 การอนุมัติงบประมาณ

การอนุมัติงบประมาณ มีขั้นตอน ดังนี้

1) เมื่อหัวหน้าหน่วยงานจัดทำประมาณการรายรับ และประมาณการรายจ่ายและหัวหน้าหน่วยงานคลังรวบรวมรายงานการเงินและสถิติต่างๆของทุกหน่วยงาน เพื่อใช้ประกอบการคำนวณขอตั้งงบประมาณต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ

2) เจ้าหน้าที่งบประมาณทำการพิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์ และแก้ไขงบประมาณเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น ได้พิจารณาอนุมัติให้ตั้งเงินงบประมาณยอดใดเป็นงบประมาณประจำปีแล้วให้เจ้าหน้าที่งบประมาณรวบรวม และจัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นอีกครั้งเพื่อนำเสนอต่อสภาท้องถิ่นภายในวันที่ 15 สิงหาคม

3) ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาท้องถิ่นได้มติรับเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ในกรณีเทศบาลตำบล ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการพิจารณา ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ให้ประธานส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาการเสนอขออนุมัติงบประมาณ

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

ในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติงบประมาณให้ส่งร่างเทศบัญญัติพร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภาเทศบาล และให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ ภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับร่างเทศบัญญัติคืนมา ถ้าสภาเทศบาลมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้เป็นเทศบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

4.2.3 การบริหารงบประมาณ แบ่ง ได้ดังนี้

1) การประมาณการรายรับ

การตั้งงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการรับเป็นเครื่องกำหนดรายจ่าย โดยการจัดทำประมาณการรายรับให้ถือยอดประมาณการให้ใกล้เคียงกับรายรับที่ได้รับจริงในปีที่ผ่านมา และจำแนกประมาณการรายรับให้เป็นไปตามบัญชีจำแนกประเภทรายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ระเบียบกำหนด ประกอบด้วย

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

2) การตั้งงบประมาณการรายรับให้ถือปฏิบัติตามบัญชีจำแนกประมาณการรายรับที่กำหนดไว้เท่านั้น การเพิ่มประมาณการรายรับใหม่ให้เป็นอำนาจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

3) การตั้งงบประมาณรายรับเงินอุดหนุนทั่วไป ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

4) การประมาณการรายจ่าย มีดังนี้

4.1) การพิจารณาตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดต่างๆ ของแต่ละหน่วยงาน (สำนัก/กอง/ส่วนต่าง ๆ) ให้ถือปฏิบัติตามบัญชีการจำแนกประเภทรายรับ-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ระเบียบกำหนด โดยจัดทำประมาณการรายจ่ายให้ใกล้เคียงกับประมาณการรายรับ ซึ่งงบประมาณรายจ่ายแบ่งออกเป็นประเภท

4.1.1) รายจ่ายงบกลาง ประกอบด้วย ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย และ เงินตั้งงบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลืองบประมาณเฉพาะการ เช่น เงินค่าทำศพ (เงินช่วยเหลือพิเศษ)

4.1.2) รายจ่ายตามแผนงาน ประกอบด้วย

- (1) หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
- (2) หมวดค่าจ้างชั่วคราว
- (3) หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ

- (4) หมวดสาธารณูปโภค
- (5) หมวดเงินอุดหนุน
- (6) หมวดรายจ่ายอื่น
- (7) หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

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

การตั้งงบประมาณรายจ่ายแต่ละหมวด แต่ละประเภท ให้ถือปฏิบัติตาม บัญชีการจำแนกประเภทรายจ่ายที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด โดยใช้ชื่อหมวดและประเภทตามบัญชีดังกล่าว การกำหนดประเภทใหม่เป็นอำนาจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น

การตั้งจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดสัดส่วนระหว่างรายรับ-รายจ่ายให้เป็นดุลพินิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาตามความเหมาะสมและจำเป็น แต่ควรตั้งงบประมาณรายจ่ายต่ำกว่ารายรับ

4.2) ประมาณการรายรับของท้องถิ่น

จากรายจ่ายต่าง ๆ ที่ได้เข้ามาในข้างต้น ท้องถิ่นจำเป็นต้องมีรายได้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเหล่านั้น การตั้งงบประมาณรายจ่ายจึงต้องมีรายรับประกอบเพราะท้องถิ่นจะต้องมีรายรับเป็นเครื่องกำหนดรายจ่าย รายได้ หรือรายรับของท้องถิ่นประกอบด้วย

(1) รายได้ภาษีอากร

หมวดภาษีอากร เป็นรายรับที่ท้องถิ่นได้มาจากการจัดเก็บเอง โดยการบริหารการจัดเก็บของท้องถิ่นตามอำนาจตามกฎหมาย เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน หรือเป็นรายรับที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐหน่วยงานอื่นจัดเก็บแล้ว โอนทั้งหมดให้หรือปันให้เป็นบางส่วน

(2) รายได้ที่มิใช่ภาษีอากร

หมวดค่าธรรมเนียมค่าปรับและใบอนุญาต เป็นรายได้ที่ท้องถิ่นได้มาจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตต่างๆ ที่ท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บได้เองตามกฎหมาย หรืออาจมีหน่วยงานของรัฐหน่วยงานอื่นจัดเก็บให้

หมวดรายได้จากทรัพย์สิน เป็นรายได้ที่เกิดจากผลประโยชน์ต่าง ๆ ของท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นดอกเบี้ย เงินปันผล จากการให้เช่าทรัพย์สินของท้องถิ่น หรืออยู่ในความดูแลของท้องถิ่น

หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์เป็นรายได้ที่เกิดจากการสาธารณูปโภคหรือการพาณิชย์ท้องถิ่น เช่น การประปา สถานธนาภิบาล เป็นต้น

(3) รายได้จากทุน

หมวดรายได้จากทุน เป็นรายได้ที่เกิดจากการจ่ายทรัพย์สินของท้องถิ่นซึ่งสามารถจำหน่ายได้ตามกฎหมาย เช่น ค่าขายทอดตลาดทรัพย์สิน เป็นต้น

(4) เงินช่วยเหลือ

หมวดเงินอุดหนุนเป็นรายได้ที่เกิดจากการช่วยเหลือของรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นใดทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนกองทุนต่างๆที่ไม่เฉพาะเจาะจงให้ท้องถิ่นดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

4.3) การตั้งงบประมาณรายจ่ายในหมวดต่าง ๆ

หลักการพิจารณาตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงาน (กองหรือฝ่าย) ให้พิจารณาตั้งตามลำดับดังต่อไปนี้

1) รายจ่ายงบกลาง ประกอบด้วย

(1) ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย ให้หน่วยงานคลังตรวจสอบสัญญาเงินกู้ตั้งงบประมาณส่งใช้เงินกู้ให้ตรงตามสัญญา

(2) รายจ่ายตามข้อผูกพัน เป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผูกพันตามกฎหมายที่ต้องตั้งงบประมาณให้หน่วยงานอื่น ได้แก่

(2.1) ค่าใช้จ่ายในการจัดการจราจร ตั้งจ่ายโดยพิจารณาจ่ายจากเงินค่าปรับตามกฎหมายจราจรทางบก เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของตำรวจจราจรที่ได้วางแผนไว้ และขอให้ท้องถิ่นสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาความสงบเรียบร้อยเกี่ยวกับการจราจรและเป็นสิ่งที่ประชาชนได้รับประโยชน์โดยตรง เช่น รถจักรยานยนต์ เสื้อสะท้อนแสง เป็นต้น ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนจึงตั้งงบประมาณได้ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.4/ว 3203 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2539

(2.2) เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.บ.ท.) โดยตั้งจ่ายในอัตราร้อยละสองของรายได้ประจำปีตามงบประมาณทั่วไป

(ไม่รวมรายได้จากพันธบัตร เงินกู้ เงินที่มีผู้อุทิศให้และเงินอุดหนุน)

(2.3) เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับบำนาญของข้าราชการส่วน

ท้องถิ่นที่มีตำแหน่งครู

(2.4) เงินสมทบกองทุนประกันสังคม ให้คำนวณตาม

พระราชบัญญัติประกันสังคม

(2.5) ค่าบำรุงสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย โดย

พิจารณาจากรับจริงประจำปีที่ผ่านมาเกินเงินกู้ เงินจ่ายขาด เงินสะสมและเงินอุดหนุนทุกประเภท จะต้องไม่น้อยกว่าร้อยละเศษหนึ่งส่วนหกของรายรับดังกล่าว แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 750,000 บาท

(2.6) เงินสำรองจ่าย เป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นตั้งไว้ในกรณีที่จำเป็นตามความเหมาะสม ซึ่งการอนุมัติให้ใช้จ่ายเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นโดยให้หน่วยงาน (กองหรือฝ่าย) ที่มีความจำเป็นต้องใช้เงินซึ่งเหตุผลของความจำเป็นให้คณะผู้บริหารพิจารณาว่าหากไม่รับดำเนินการจะเกิดความเสียหายแก่ส่วนราชการอย่างไร หรือประชาชนได้รับความเดือดร้อนหากไม่รับดำเนินการแก้ไขปัญหาไว้ในคำขออนุมัติผู้บริหารท้องถิ่นด้วย

(2.7) เงินที่งบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลือ

งบประมาณเฉพาะการ จะมีได้ในกรณีที่เฉพาะการมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะบริหารงานด้วยตัวเองได้ จึงต้องให้งบทั่วไปตั้งช่วยเหลือและงบเฉพาะการ ตั้งรับเงินดังกล่าวไว้ เพื่อจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายตามที่งบประมาณมีความจำเป็นต้องใช้ ยกเว้นกรณีงบประมาณเฉพาะการสถานธนาอนุบาลจะช่วยให้เฉพาะกู้เงินเพื่อก่อสร้างอาคารสถานธนาอนุบาลครั้งแรกเท่านั้น

(2.8) เงินค่าทำศพ ตั้งไว้เพื่อจ่ายเป็นค่าทำศพของพนักงาน

เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิได้รับตามกฎหมาย ทุกกอง ทุกฝ่าย โดยตั้งเป็นยอดรวมไว้ที่งบกลางนี้แห่งเดียว

4.4) หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ

1) เงินเดือน หมายความว่าเงินที่จ่ายให้แก่ผู้บริหาร พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท โดยมีอัตรากำหนดไว้แน่นอนในบัญชีกำหนดจำนวนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนประจำปีที่ได้ตรวจสอบยืนยันว่าถูกต้องแล้วและรวมตลอดถึงเงินที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้จ่ายในลักษณะเงินเดือนและเงินเพิ่มอื่น ๆ ที่จ่ายควบกับเงินเดือน

2) ค่าจ้างประจำ หมายความว่า เงินที่จ่ายเป็นค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะประจำ โดยมีกรอบอัตรากำลังและจำนวนตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด รวมตลอดถึงเงินที่จ่ายควบกับค่าจ้าง

ให้หน่วยงานต่าง ๆ ประมาณการตั้งจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างประจำตามจำนวนพนักงานและลูกจ้างประจำที่ปฏิบัติงานอยู่จริงไม่เกินกรอบอัตรากำลังที่กำหนดไว้ให้พอจ่ายตลอดปีงบประมาณ

4.5) หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมายความว่า เงินที่จ่ายเป็นค่าแรงสำหรับการทำงานปกติแก่ลูกจ้างชั่วคราวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีระยะเวลาการจ้างไม่เกิน 1 ปี โดยมีกรอบอัตรากำลังและจำนวนตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ให้หน่วยงานต่าง ๆ ประมาณการตั้งจ่ายค่าจ้างชั่วคราวตามจำนวนลูกจ้างชั่วคราวที่ปฏิบัติงานอย่างประหยัดและเหมาะสมกับภารกิจหน้าที่

4.6) หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ

1) ค่าตอบแทน หมายความว่า เงินที่จ่ายตอบแทนให้ผู้ปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

การบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สินถ้าเป็นการจ้างเหมา ซึ่งมีทั้งค่าสิ่งของและค่าแรงงานให้เบิกจ่ายในลักษณะค่าใช้สอย

ในกรณีที่หน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สินต่าง ๆ เองให้ปฏิบัติ ดังนี้

1) ค่าจ้างเหมาแรงงานของบุคคลภายนอกให้เบิกจ่ายเป็นค่าจ้างเหมาบริการในค่าใช้จ่าย

2) ค่าสิ่งของที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซื้อมาใช้ในการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สินให้เบิกจ่ายในค่าวัสดุ

3) ค่าจ้างแรงงานบุคคลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ้างเป็นการ

ชั่วคราว

4) คำว่าวัสดุ หมายความว่า

1) ระบายเพื่อซื้อแลกเปลี่ยน ช้างทำ ทำเอง หรือกรณีอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในสิ่งของดังต่อไปนี้

(1) สิ่งของซึ่งโดยสภาพเมื่อใช้แล้วย่อมสิ้นเปลืองหมดไปเอง แปรสภาพหรือไม่คงสภาพเดิมอีกต่อไป หรือ

(2) สิ่งของที่มีลักษณะคงทนถาวร แต่มีอายุใช้งานในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี หรือ

(3) สิ่งของที่มีลักษณะคงทนถาวร และมีอายุใช้งานในระยะเวลาประมาณ 1 ปีขึ้นไป แต่มีราคาหน่วยหนึ่งหรือชุดหนึ่งไม่เกิน 5,000 บาท ยกเว้นสิ่งของตามตัวอย่างสิ่งของที่เป็นครุภัณฑ์หรือ

(4) สิ่งของที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซื้อมาใช้ในการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สินเพื่อให้มีสภาพหรือประสิทธิภาพคงเดิม

2) ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นซึ่งต้องชำระพร้อมกับค่าสิ่งของ เช่น ค่าขนส่ง ค่าภาษี ค่าประกัน ค่าติดตั้ง ฯลฯ ให้เบิกในรายจ่ายค่าวัสดุ

4.7) หมวดสาธารณูปโภค หมายความว่า ระบายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการสาธารณูปโภค เช่น ค่าประปา ไฟฟ้า

4.8) หมวดเงินอุดหนุนเงินอุดหนุน ได้แก่ เงินที่จ่ายให้องค์กรอื่นและเป็นกิจการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ดำเนินการเอง ทั้งนี้ รายละเอียดปรากฏตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้งบประมาณหมวดนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถือปฏิบัติ ตามหนังสือด่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว2611 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2547 โดยองค์กรที่ประสงค์จะขอรับเงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำโครงการเสนอขอรับเงินอุดหนุนต่อคณะผู้บริหาร เมื่อคณะผู้บริหารพิจารณาเห็นว่า เป็นหน้าที่ ไม่กระทบกระเทือนต่อสถานการณ์คลั่ง ประชาชนได้รับผลประโยชน์และเมื่อเห็นชอบแล้ว จึงนำไปตั้งงบประมาณรายจ่าย

4.9) หมวดรายจ่ายอื่นหมายความว่า ระบายต่าง ๆ ที่ไม่สามารถจัดเข้าในหมวดรายจ่ายหมวดหนึ่งหมวดใดข้างต้นได้ตลอดรวมถึงรายจ่ายที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจในลักษณะการส่งเคราะห์ในรูปแบบตัวเงิน

4.10) หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

1) ครุภัณฑ์ หมายความว่า

(1) รายจ่ายเพื่อซื้อ แลกเปลี่ยน จ้างทำ ทำเองหรือกรณีอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในสิ่งของดังต่อไปนี้

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

(3) สิ่งของตามตัวอย่างสิ่งของที่เป็นครุภัณฑ์

(4) ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการประกอบ ดัดแปลง หรือต่อเติมสิ่งของตามข้อ 1 เพื่อให้มีสภาพหรือประสิทธิภาพดีขึ้น ค่าใช้จ่ายตามวรรคแรกให้ หมายความว่ารวมถึงค่าสิ่งของที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมาเพื่อดำเนินการเอง

(5) ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นซึ่งต้องชำระพร้อมกับสิ่งของ เช่น ค่าขนส่ง ค่าภาษี ค่าประกันภัย ค่าติดตั้ง ฯลฯ ให้เบิกจ่ายในรายจ่ายค่าครุภัณฑ์

2) รายการที่ใช้เบิกจ่ายในลักษณะค่าครุภัณฑ์

(1) ค่าจ้างที่ปรึกษาซึ่งเกี่ยวกับครุภัณฑ์หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งครุภัณฑ์

(2) ค่าซ่อมใหญ่เครื่องจักรกลและยานพาหนะ (OVERHAUL) ซึ่งหมายถึงการยกเครื่องอาจวางแผนไว้ล่วงหน้าได้และใช้เงินมากกว่าการซ่อมแซมตามปกติ

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

อนึ่ง การพิจารณาจัดงบประมาณรายจ่ายแต่ละหมวดแต่ละประเภท ให้ถือปฏิบัติตามบัญชีการจำแนกประเภทรายจ่ายที่กรมการปกครองกำหนดไว้โดยเคร่งครัด โดยใช้ชื่อหมวดและประเภทตามบัญชีดังกล่าว การกำหนดประเภทใหม่เป็นอำนาจของกรมการปกครองเท่านั้น

4) การจำแนกแผนงานและรวมกลุ่มงานประจำ

เจ้าหน้าที่งบประมาณจะรวบรวมข้อมูลที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหารแล้วนำมาวิเคราะห์ตามหมวดรายรับ รายจ่าย ดังที่กำหนดไว้ข้างต้น และวิเคราะห์ถึงภารกิจที่จะต้องดำเนินงานตามที่ได้ประมาณการไว้ บรรจุลงตามแผนงานตามระบบงบประมาณที่

กรมการปกครองกำหนดให้ท้องถิ่นทุกรูปแบบใช้ร่วมกัน ตามภารกิจที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติ
 จำนวนเป็น 4 ด้าน 12 แผนงาน 36 งาน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

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

แผนงานบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วย งานบริหารทั่วไปงาน
 วางแผนสถิติและวิชาการ งานบริหารงานคลัง

แผนงานการรักษาความสงบภายใน ประกอบด้วยงานเทศกิจงาน
 บริหารทั่วไปเกี่ยวกับการรักษาความสงบภายใน งานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและระงับอัคคีภัย

(2) ด้านบริการชุมชนและสังคม ประกอบด้วย แผนงาน
 การศึกษา แผนงานสาธารณสุข แผนงานสังคมสงเคราะห์ แผนงานเกษและชุมชน แผนงาน
 สร้างความเข้มแข็งของชุมชน แผนงานการศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ ยอดเงินที่ปรากฏ
 ในการตั้งงบประมาณด้านนี้ จะบ่งชี้ถึงภารกิจในการให้บริการชุมชนแก้ปัญหาคความเดือดร้อนของ
 ประชาชนในเขตท้องถิ่นตามหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งมักจะเป็นภารกิจของกอง หรือฝ่ายการศึกษา
 และกองหรือฝ่ายสาธารณสุขหรือกองหรือฝ่ายช่าง กรณีก่อสร้างถนนเพื่อแก้ไขปัญหาคความคมนาคม
 ภายในตรอกซอย

แผนงานการศึกษา ประกอบด้วย งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับ
 การศึกษา งานระดับก่อนวัยเรียนและประถมศึกษา งานระดับมัธยมศึกษา งานศึกษาไม่กำหนด
 ระดับ

แผนงานสาธารณสุข ประกอบด้วย งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับการ
 สาธารณสุข งานโรงพยาบาล งานบริหารสาธารณสุขและงานสาธารณสุขอื่น งานศูนย์บริการ
 สาธารณสุข

แผนงานสังคมสงเคราะห์ ประกอบด้วยงานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับ
 การสังคมสงเคราะห์ งานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์

แผนงานเกษและชุมชน ประกอบด้วย งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับ
 การเกษและชุมชน งานไฟฟ้าถนน งานสวนสาธารณะ งานกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 งานบำบัดน้ำเสีย

แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ประกอบด้วยงานบริหาร
ทั่วไป งานส่งเสริมและสนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชน

แผนงานการศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ ประกอบด้วย
งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ กีฬาและนันทนาการ งานศาสนา
วัฒนธรรมท้องถิ่น งานวิชาการวางแผนและส่งเสริมการท่องเที่ยว

(3) ด้านการเศรษฐกิจ ประกอบด้วยแผนอุตสาหกรรมและ
การโยธา แผนงานการเกษตร แผนงานการพาณิชย์ ยอดเงินที่ปรากฏในการตั้งงบประมาณด้านนี้
จะบ่งชี้ถึงภารกิจหรือแนวทางในการที่จะมุ่งพัฒนาด้านเศรษฐกิจของท้องถิ่น ซึ่งมักจะเป็นภารกิจ
ของกองหรือฝ่ายช่างในการแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ เช่น ก่อสร้างถนนสายหลักได้
มาตรฐานเพื่อการขนส่ง หรือส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นต้น รวมถึงการจัดตลาดสดให้ประชาชนได้
ค้าขายและเป็นรายได้ของท้องถิ่นด้วย

แผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา ประกอบด้วย งานบริหาร
ทั่วไปเกี่ยวกับอุตสาหกรรมและการโยธา งานก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน

แผนงานการเกษตร ประกอบด้วย งานส่งเสริมการเกษตร
งานอนุรักษ์แหล่งน้ำและป่าไม้

แผนงานการพาณิชย์ ประกอบด้วย งานกิจการสถานธนาถนูปาล
งานกิจการประปา งานตลาดสด งานโรงฆ่าสัตว์

ด้านการดำเนินการอื่น ประกอบด้วยงานงบกลาง ซึ่งท้องถิ่นตั้ง
งบประมาณไว้เป็นค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายในการที่ท้องถิ่นมีความผูกพันตามกฎหมายที่ต้องจ่าย สรรอง
ไว้ใช้จ่ายในกรณีจำเป็น เป็นภารกิจที่สำนักปลัดรับผิดชอบบริหารจัดการให้เป็นไปด้วยความ
เรียบร้อย

5) รูปแบบงบประมาณ

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

ส่วนที่ 1

คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่าย ซึ่งจะประกอบด้วย

1. การรายงานสถานะคลัง เป็นการรายงานถึงยอดเงินสะสมของ
ท้องถิ่น ภาวะที่ท้องถิ่นต้องชำระหนี้เงินกู้ ฯลฯ

2. รายงานการบริหารงบประมาณในปีที่ผ่านมาหกเดือนหลัง ปี
ปัจจุบันหกเดือนแรก ซึ่งจะแสดงถึงรายรับ รายจ่าย ตลอดจนโครงการที่ไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้
นำมาแถลงให้สภาฯ รับทราบ อันจะทำให้สภาฯ สามารถติดตามกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ
คณะผู้บริหารท้องถิ่นได้

3. ภาวะผูกพันในการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ถ้ามี)

4. รายจ่ายที่ท้องถิ่นใช้ในการบริหารงานบุคคล

5. รายจ่ายที่เป็นงบประมาณท้องถิ่น

ส่วนที่ 2

1. บันทึกหลักการและเหตุผลของการตั้งงบประมาณ

2. ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ/ข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายประจำปี
(ซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นที่อนุมัติให้ท้องถิ่นก่อหนี้ผูกพันหรือใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ตั้งไว้)
ยอดรวมรายจ่าย รายจ่ายตามแผนงาน ผู้มีหน้าที่รักษาการตามงบประมาณผู้อนุมัติ หรือผู้ให้
ความเห็นชอบแล้วแต่กรณี

ส่วนที่ 3

1. ประมาณการรายรับ (ซึ่งคาดว่าจะได้รับในปีงบประมาณที่ตั้ง
งบประมาณนี้) โดยมีรายละเอียดดังที่ยกมาข้างต้น

2. รายจ่ายตามแผนงาน (ซึ่งจำแนกตามแผนงานที่กำหนดให้)
รายละเอียดรายจ่ายตามหน่วยงานเป็นรายละเอียดของการใช้จ่ายเงินที่หน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กรฯ
ได้รับอนุมัติให้ใช้จ่ายได้ตามเทศบัญญัติ

3. การจัดทำเอกสารงบประมาณส่วนนี้ เจ้าหน้าที่งบประมาณและกอง
หรือฝ่ายต่าง ๆ ต้องจัดทำเอกสารประกอบการขอตั้งงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
ประกอบด้วยรายละเอียดทุกหมวดทุกประเภท ที่ต้องการตั้งจ่ายเพื่อรวบรวมตัวเลขใส่ในรายจ่าย
ตามแผนงาน และอธิบายให้ชัดเจนในรายจ่ายตามหน่วยงาน

ส่วนที่ 4

งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ (ถ้ามี)

(1) การขยายเวลา เสนอร่างงบประมาณ

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

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

กรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นไม่เสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ภายในวันที่ 15 สิงหาคม และมีได้ขอขยายเวลาการเสนอร่างงบประมาณต่อสภาท้องถิ่นตามระเบียบหรือขอขยายเวลาแล้วแต่สภาท้องถิ่นไม่อนุมัติ หากสภาท้องถิ่นไม่อนุมัติให้ขยายเวลาการเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายให้ทันภายในกำหนดเวลาที่เห็นว่าเหมาะสม เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาก่อนสิ้นปีงบประมาณ

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

(2) วิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(2.1) เจ้าหน้าที่งบประมาณแจ้งให้หน่วยงานคลังรายงานรายรับจริงให้เจ้าหน้าที่งบประมาณทราบว่ามียารับที่มีได้ประมาณการรับไว้เกิดขึ้นใหม่ หรือมียารับท่วมยอดประมาณการรายรับที่ได้ประมาณการ ไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินเท่าใด

(2.2) เจ้าหน้าที่งบประมาณทำหน้าที่สอบถามว่ามีหน่วยงาน (กองหรือฝ่าย) ใดมีความประสงค์จะใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มเติมให้เสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(2.3) นำข้อมูลเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติให้จัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตามแบบที่กรมการปกครองกำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อสภาท้องถิ่นได้ ภายในปีงบประมาณ เข้าสู่กระบวนการตราเป็นกฎหมายท้องถิ่น (ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ/ข้อบังคับแล้วแต่กรณี) ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ (แบบที่กำหนดตามหนังสือกรมการปกครอง ด่วนมาก ที่ มท 0313.4/ว 2787 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 (ภาคผนวก))

การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546

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

การโอนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงงบประมาณรายจ่ายให้เป็นอำนาจอนุมัติของคณะผู้บริหารท้องถิ่น

กรณีการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่ทำให้ลักษณะ ปริมาณ คุณภาพเปลี่ยน หรือโอนไปตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่ ให้เป็นอำนาจอนุมัติของสภาท้องถิ่น

4.3 การตรวจสอบงบประมาณ

เมื่อสิ้นปีงบประมาณ องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องจัดทำรายงานว่ามีรายได้อันไหนเท่าใด มีที่มาของเงินจากที่ใดบ้าง มีรายได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงจำนวนเท่าใด ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน แล้วปิดประกาศภายในสามสิบวัน โดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบ โดยผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่งบประมาณรับผิดชอบร่วมกันในการควบคุม ตรวจสอบการบริหารงบประมาณ และต้องจัดทำรายงานการบริหารงบประมาณเพื่อผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณทราบ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการสิ้นสุดการประกาศใช้ให้ประชาชนรับทราบ ณ สำนักงาน องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งต้องกระด้วยความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้

จากขั้นตอนการบริหารงบประมาณที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยได้นำมาเป็นแนวทางในการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาในการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ตามขั้นตอนของการบริหารงบประมาณ ทั้ง 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย การเตรียมการ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการตรวจสอบงบประมาณ

5. บริบทเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

5.1 ข้อมูลทั่วไปของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

ตารางที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

เทศบาลตำบล	ข้อมูลทั่วไป				
	พื้นที่ (ตร.กม.)	จำนวน หลังคาเรือน	ประชากร		
			ชาย	หญิง	รวม
1. เกษตรวิสัย	8.22	3,868	5,814	6,073	11,887
2. กู่กาสิงห์	8.35	1,311	2,377	2,409	4,786
3. เมืองบัว	67.53	2,399	4,182	4,315	8,497

ที่มา: สำนักงานท้องถิ่นอำเภอเกษตรวิสัย (2553 : 20-45)

ตารางที่ 2 รายรับ-รายจ่าย ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอ เกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

ลำดับ ที่	เทศบาลตำบล	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553	
		ประมาณการรายรับ(บาท)	ประมาณการรายจ่าย(บาท)
1	เกษตรวิสัย	56,237,586	56,210,870
2	กู่กาสิงห์	31,911,000	31,911,000
3	เมืองบัว	49,596,078	49,596,078

ที่มา: สำนักงานท้องถิ่นอำเภอเกษตรวิสัย (2553 : 20-45)

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบล โดยตรงยังมีน้อย ผู้วิจัย จึงรวบรวมเฉพาะงานวิจัยที่ใกล้เคียงนำมาเสนอ ดังนี้

พวงน้อย สัตโยภาส (2538 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาถึงปัญหาการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า

1. สมาชิกของจังหวัดสามารถอาศัยกลไกของสภาจังหวัดในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามความต้องการของสมาชิกสภาจังหวัดมากกว่าการจัดสรรงบประมาณตามหลักเกณฑ์

2. สมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นมากกว่าฝ่ายบริหาร เพราะกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่กำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัดนำปัญหาความต้องการของประชาชนมาสู่การพิจารณาของ อบจ. จนกระทั่งเป็นข้อบัญญัติจังหวัดประกาศใช้

3. ตามระเบียบและข้อบังคับให้อำนาจฝ่ายบริหารเพื่อถ่วงดุลอำนาจเพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งกัน

4. สมาชิกสภาจังหวัดมีแนวโน้มที่จะหาวิธีการและแนวทางที่ทำให้พื้นที่เขตเลือกตั้งของตนเองได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุด โดยมีได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่อื่น ๆ และมีได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ได้ร่วมกับฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นแต่อย่างใด

ศิริพงษ์ มุขศรี (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสกลนคร ผลการวิจัยพบว่า

1. ปัญหาในด้านการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ได้แก่ ปัญหาสมาชิกสภาเทศบาลไม่มีความรู้ในระเบียบการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และปัญหาจากผู้ประสานงานด้านการจัดทำงบประมาณประจำปี

2. ปัญหาด้านบริหารงบประมาณ ปัญหางบประมาณมีน้ำไม่เพียงพอและปัญหาได้รับเงินอุดหนุนไม่ตรงตามกำหนด

เกรียงศักดิ์ ฝ้ายสีงาม (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การปฏิบัติงานและปัญหาในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมเห็นว่า การปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงานการเงินและการคลัง การบริหารงานโยธา ทุกด้านรวมอยู่ในระดับมาก และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอายุ และระดับศึกษาที่แตกต่างกันมีความคิดเห็น ไม่แตกต่างกัน สำหรับปัญหาการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมากที่สุดคือ ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง พบประมาณมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน

พระมหาสมคิด คำผิง (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลอำเภออุซันธุ์ จังหวัดศรีสะเกษ พบว่า ปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลอำเภออุซันธุ์ จังหวัดศรีสะเกษ ด้านการเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การตรวจสอบงบประมาณ โดยรวม ทุกปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง สมาชิกสภา ประธานสภา คณะกรรมการบริหาร มีความคิดเห็นต่อปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลอำเภออุซันธุ์ จังหวัดศรีสะเกษ แตกต่างกัน

กองวิชาการและแผนงาน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2549 : 75-76) ได้ศึกษา ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ด้านการบริการการคลังและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดฐานข้อมูลที่สามารถใช้ในการประมาณการทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในการบริหารจัดการได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เน้น โครงสร้างพื้นฐาน บางแห่งจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายล่าช้า เนื่องจากไม่เข้าใจกระบวนการจัดทำ เจ้าหน้าที่ที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลัง ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล การจัดทำงบประมาณมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก

โกพีสต์ สมสาร (2550 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาสภาพปัญหาในการบริหารงบประมาณของเทศบาลขนาดกลาง ในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า โดยรวมมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้านมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการตรวจสอบงบประมาณ รองลงมาคือ ด้านการเตรียมงบประมาณ ด้านการบริหารงบประมาณ และ ด้านการอนุมัติงบประมาณ และความคิดเห็นของบุคลากรของเทศบาลที่มีระดับการศึกษาและสถานภาพการดำรงตำแหน่งแตกต่างกันระหว่างคณะผู้บริหารและพนักงานเทศบาล โดยรวมมีความคิดเห็น ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05