

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. การจัดทำงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบล
4. การบริหารงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบล
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โกวิทช์ พ่วงงาม, 2539 : 218-219)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กรรมการเริ่มมาปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวนี้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันให้ชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ การกิจให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี รวมทั้งกำหนดการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลภายในไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่เหมาะสม และสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน

มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังนี้

1. กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐ หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม
2. กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีดำเนินการ ในการจัดสรรสัดส่วนภายในและอากร ให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจ และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย
3. รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็น เพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบาย และมาตรการ การกระจายอำนาจบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสู่อาชีพที่เหมาะสม

สำหรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และในมาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ที่ให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนด

นโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ทั้งนี้รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ภายในกรอบของกฎหมาย รวมทั้งกำหนดวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

## 2. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

สภาตำบล ตามเดิมนั้นได้จัดขึ้นตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 ซึ่งว่าด้วยเรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามาร่วมกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นและราษฎรเป็นส่วนรวม อันจะเป็นแนวทางนำราษฎรไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยวิธีจัดให้มีสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลขึ้น

วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งที่ 275/2509 เรื่อง ระเบียบราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับวันที่ 2) โดยคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเข้าเป็นองค์กรเดียวกันเช่นเดียวกับการปกครองของสุขาภิบาล ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสถานการณ์ยิ่งขึ้น และให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวนี้ เป็นระเบียบปฏิบัติในท้องถิ่นบางแห่ง มิได้เป็นการบริหารส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ตามที่ได้ระบุไว้

วันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับวันที่ 326 แก้ไขปรับปรุงระเบียบบริหารของตำบลและให้ปรับปรุงตำบลเป็นสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับนี้ภายใน 3 ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาการณ์ในขณะนั้น และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน อย่างไรก็ตามฐานะของสภาตำบลยังไม่ได้เป็นนิติบุคคล แต่ถือเป็นหน่วยหน่วยงานหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยงานย่อยขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย คำวนมาก ที่ มท 0309/ว438 ลงวันที่ 20 กันยายน 2509 หนังสือคำวนมาก ที่ มท 0309/ว99 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2510 และหนังสือกรมการปกครอง ที่มท.0309/10898 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2510

การที่สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหาร รัฐบาลจึงปรับปรุงและยกฐานะของสภาตำบลเสียใหม่ให้เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชน

ให้มากยิ่งขึ้น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และได้ยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 111 ตอนที่ 3 ก. ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537 เกณฑ์ที่ใช้ในกำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40 โดยให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท จัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศนั้น ให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย โดยให้สภาตำบลพ้นจากสภาพแห่งสภาตำบล นับแต่วันที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และให้โอนบรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลไปเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล

กระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศจัดตั้งสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ไปแล้ว เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2539 จำนวนทั้งสิ้น 2,760 แห่ง (กรมการปกครอง. 2539 ข : 3 - 80)

### 2.1 บทบาทสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (กระทรวงมหาดไทย. 2537 : 25 - 37) ได้กำหนดบทบาทความสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้องดำเนินการ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการในเขตองค์การบริหาร ส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5. ส่งเสริมการศึกษาศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามทางราชการมอบหมาย

จากบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้องกระทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลที่กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ ที่จะต้องดำเนินการในฐานะข้าราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อความเจริญก้าวหน้าให้ถึงท้องถิ่นทุกด้าน นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลยังเป็นหน่วยงานอิสระมากกว่าสภาตำบลเป็นนิติบุคคลในการบริหารงานตำบล รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่มากกว่าสภาตำบลในกว่าทุกด้าน

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบการปกครองที่สะท้อนการกระจายอำนาจให้หน่วยงานได้ทำการปกครองขั้นพื้นฐานของประเทศโดยแท้จริง อันเป็นการสนองตอบต่อนโยบายในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐบาล ที่จะทำให้การบริหารงานแก่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นบริหารงานแก้ไขปัญหา และพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่และมีอิสระในการตัดสินใจในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

เหตุผลที่สนับสนุนว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น อาจพิจารณาได้จากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีการดำเนินการที่ส่งผลให้เกิดการกระจายอำนาจ คือ

1. องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจในการทำนิติกรรมและสัญญาทางกฎหมายได้เอง โดยมีต้องผ่านทางราชการเหมือน ในอดีตที่ผ่านมาทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบล มีความคล่องตัวในการดำเนินการบริหารตำบล ให้มีความเจริญก้าวหน้าและตรงต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบลได้

2. คณะกรรมการและผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเกือบทั้งหมด กล่าวคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลักและมีจำนวนมากกว่าผู้ที่มาจากการแต่งตั้ง นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีที่มาจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกกันขึ้นมาอีกด้วย

3. อำนาจอิสระของผู้บริหาร มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และกิจกรรมมากขึ้นจากเดิมที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับวันที่ 326 และยังมีอำนาจในพื้นที่ตำบลเพิ่มขึ้น โดยหากหน่วยราชการที่ดำเนินการใด ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อตำบลจะต้องแจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทราบเสียก่อน

4. อำนาจการคลังองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บภาษีได้เหมือนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น เทศบาล และสุขาภิบาล เป็นต้น โดยรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อันเกิดจากการฆ่าสัตว์ และยังสามารถจัดสรรภาษีโดยตรงจากหน่วยราชการที่เก็บภาษีในเขตตำบลนั้น จากภาษีประเภทต่าง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น ซึ่งเมื่อหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บแล้วก็จะจัดสรรภาษีเหล่านี้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์ และวิธีทางกฎหมายตามลำดับและที่องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการทางกฎหมายตามลำดับ และที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ที่นอกเหนือมากไปกว่าภาษีท้องถิ่น คือ รายได้จากการได้รับผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นอีกด้วย จากอาคารร้างนางแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ประทานบัตรการประมง ค่าภาคหลวงไม้ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าธรรมเนียม การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดิน

จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่สะท้อนถึงความพยายามของรัฐที่จะกระจายอำนาจลงไปสู่หน่วยงานในการบริหารระดับตำบล ซึ่งส่งผลให้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจการบริหารปกครองสู่องค์กรพื้นฐานในระดับตำบล
2. ประชาชนจะได้รับประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการพัฒนาตำบล ซึ่งตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมแนวความคิด และกระแสประชาธิปไตยในสังคมปัจจุบันที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารตำบลมีมากขึ้น โดยผ่านผู้แทนของตนในองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เป็นที่เชื่อได้ว่าความเจริญและการพัฒนาในทิศทางที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบล จะส่งผลให้เกิดความเจริญและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในภาพรวมของประเทศต่อไป (กรมการปกครอง, 2539 ข : 3 - 83)

ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่าบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและท้องถิ่น ดังนี้

1. ก่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ในด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
2. ก่อให้เกิดพัฒนาทางด้านการเมืองในเรื่องการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นในระดับตำบล การพัฒนาทางการบริหารของประชาชนโดยให้ประชาชนเป็นผู้บริหาร เพื่อให้เกิดความก้าวหน้าในชุมชนตนเอง
3. การพัฒนาทางด้านสังคม และวัฒนธรรม
4. การพัฒนาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

## 2.2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญดังนี้ สภาตำบลมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท จะได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล และกำหนดโครงสร้างในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิก ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้าน ในตำบลนี้หมู่บ้านละสองคน สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคน ซึ่งมีนายอำเภอแต่งตั้ง ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคนเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนบุคคล

2. คณะผู้บริหารท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบลคณะหนึ่ง โดยให้้องค์การบริหารส่วนตำบล มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 นายกององค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของ้องค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกินสามคนตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3. สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ดีด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานการประชุม งานเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติตำบล งานนิติกร งานพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบัญญัติ และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

4. ส่วนการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเก็บรักษาเงินการเบิกจ่าย การฝากเงิน การรับเงิน การหักภาษีเงินได้และการนำส่งภาษี งานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานเงินคงเหลือประจำวัน งานขออนุมัติเบิกตัดปี และขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานการจัดทำงบแสดงฐานะทางการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการเงินสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงินรายได้รายจ่าย งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

### 2.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม
2. องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำสิ่งต่าง ๆ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้
  - 2.1 จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
  - 2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
  - 2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
  - 2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
  - 2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
  - 2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
  - 2.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  - 2.8 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามทางราชการมอบหมาย
3. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้ได้ตามกฎหมายกำหนด



- 3.1 ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 3.2 ให้น้ำและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ๆ
- 3.3 ให้น้ำและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 3.4 ให้มีการบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อน

ใจและสวนสาธารณะ

- 3.5 ให้มีการส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจกรรมสหกรณ์
- 3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 3.8 การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
- 3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 3.11 กิจการเกี่ยวกับพาณิชย์

4. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บ และกำหนดโทษปรับฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้มีการปรับโทษปรับเกิน 500 บาท เพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลขอให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลได้เป็นชั่วคราว โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็นและในกรณีที่เป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้กระทรวงมหาดไทยทำความเข้าใจกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

5. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นเพื่อกระทำกิจกรรมร่วมกันได้ ทั้งนี้เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตนเอง สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดังนี้

5.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

5.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

#### 2.4 การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการจัดทำเอกสารฉบับหนึ่งเพื่อแสดงความจำนงว่าจะนำเงินรายได้หรืองบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลไปทำในเรื่องอะไรบ้าง เป็นเงินเท่าไร และฝ่ายบริหารจะเป็นผู้จัดทำเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบ โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ดำเนินการจัดทำให้เป็นไปตามนโยบายของฝ่ายบริหาร และให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตลอดจนความต้องการของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโดยยึดหลัก (กรมการปกครอง. 2539 ข : 31 - 47 ) ดังนี้

##### 1. หลักการใช้แผนเป็นเครื่องมือในการกำหนดรายจ่ายใช้บังคับงบประมาณ

องค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลระยะ 5 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี ดังนั้น เมื่อได้กำหนดแนวทางของโครงการและกิจกรรมไว้ในแผนพัฒนาการบริหารส่วนตำบล จึงไม่เป็นการยากที่จะจัดทำข้อบังคับงบประมาณ โดยนำแผนปฏิบัติการประจำปีมาเป็นแนว โดยการนำโครงการนั้น ๆ ว่าหากดำเนินการไปแล้วจะมีปัจจัยอะไรที่เป็นปัญหาอุปสรรคหรือไม่ เช่น การก่อสร้างถนนจะต้องกระทบต่อประชาชนในด้านใดบ้างจะต้องได้รับการยินยอม หรือมีการรื้อถอนสิ่งก่อสร้างใดก่อนหรือไม่ เสาไฟฟ้าจะต้องมีการขยับหรือเปลี่ยนที่หรือไม่และต้องประสานกับหน่วยงานไหนบ้าง เวลาในการที่จะประสานหน่วยงานนั้น ๆ มาดำเนินการใช้เวลานานเพียงใดและจะต้องมีค่าใช้จ่ายอะไรเพิ่มขึ้นอีกหรือไม่ เพื่อเป็นการทบทวนว่าโครงการหรือกิจกรรมนั้นสามารถดำเนินการได้เสร็จสิ้นในปีงบประมาณ หรือมีงบประมาณเพียงพอ เพราะถ้าไม่คำนึงถึงที่กล่าวมาแล้วจะทำให้โครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ไม่สามารถดำเนินการได้เสร็จสิ้น อันเป็นสาเหตุให้เกิดผลกระทบต่อการเบิกจ่ายเงิน

หรือแม้แต่ไม่สามารถดำเนินการโครงการได้ต่อไปจำเป็นต้องยุติโครงการ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายและความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

## 2. หลักแห่งความคุ้มค่า

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่ ประกอบกับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากจึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนมากมีรายได้น้อย ดังนั้นการใช้งบประมาณจึงจะต้องพิจารณาว่าจะสามารถทำทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นหรือชุมชน ทั้งด้านบุคลากร วัสดุคิป์ เครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นหรือของชุมชน ทั้งด้านบุคลากร วัสดุคิป์ เครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่มาบูรณาการ ประสานเชื่อมโยง ประสานเชื่อมโยงและเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น ในพื้นที่ที่มีการปลูกมะม่วงกันมาก องค์การบริหารส่วนตำบลสนับสนุนให้ประชาชนรู้จักการแปรรูปอาหารให้มีคุณภาพ รู้จักการรวมกลุ่มกันผลิตโดยประสานส่วนราชการที่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญในการแปรรูปอาหารมาให้คำแนะนำส่งเสริมด้านการตลาดโดยการให้ความรู้ การหาสถานที่กลางที่เหมาะสมเป็นตลาดรวมในการขายสินค้า และในขณะเดียวกันก็มีการส่งเสริมด้านการผลิตเพื่อลดต้นทุน โดยการสนับสนุนมีการนำปุ๋ยหมัก ปุ๋ยชีวภาพ ที่สามารถนำวัสดุคิป์ในพื้นที่มาปรับใช้ได้ ซึ่งโครงการในลักษณะนี้ในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันออกไป

## 3. หลักการมีส่วนร่วม

ในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการนำเอาเงินรายได้หรืองบประมาณออกไปพัฒนาให้ท้องถิ่นมีความเจริญในทุกส่วน ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จะเกิดขึ้นกับประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ดังนั้นการใช้งบประมาณหรือเม็ดเงินแต่ละบาทจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนก่อน ถึงแม้ว่าในระบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีตัวแทนของประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน เข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชน ก็จะต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนในการบริหารงานด้วย โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้แสดงความคิดเห็นของประชาชนในรูปของการจัดทำเวทีประชาคมทั้งในระดับหมู่บ้านและตำบลและเมื่อประชาชนได้มีส่วนร่วมคิดร่วมทำแล้ว กิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ประชาชนจะมีความรู้สึกเป็นเจ้าของที่ก็จะช่วยกันบำรุงดูแลรักษาตลอดจนให้การสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ต่อไป

## 2.5 ที่มาของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.5.1. รายได้ภาษีอากร คือรายได้ประเภทภาษีอากรซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจจัดเก็บหรือรัฐบาลจัดเก็บแล้วโอนทั้งหมดหรือปันแต่บางส่วนให้ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ เช่น ภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บและโอนให้ทั้งจำนวนและบางส่วน ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียม รถยนต์ หรือล้อเลื่อนภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีการพนัน เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินอาคารประทุนบัตร และอาชญาบัตรประมง อากรังนกอีแอ่น เป็นต้น

2.5.2 รายได้ที่มีใช้จากภาษีอากร ซึ่งสามารถแบ่งตามที่มาของรายได้ ได้ดังนี้

1) รายได้ประเภทค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจจัดเก็บหรือรัฐบาลจัดเก็บแล้วโอนทั้งหมด หรือบางส่วนให้องค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาตการขายสุรา ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับสาธารณสุข ค่ากำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น

2) รายได้ที่ได้จากผลประโยชน์ในทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นดอกเบี้ยหรือเงินปันผลและจากการให้เช่าหรือให้บริการ หรือค่าตอบแทนในทรัพย์สินหรือสถานที่ หรือที่ดิน สิ่งก่อสร้าง อันเป็นทรัพย์สินหรืออยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ค่าเช่าที่ดิน อาคารสถานที่ ดอกเบี้ย เงินฝากธนาคาร เป็นต้น

3) รายได้ที่เกิดจากการสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ เป็นรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีการลงทุนดำเนินการเพื่อให้เกิดการบริการ และหวังให้เกิดกำไร เพื่อเป็นรายได้ เช่น รายได้จากกิจการจำหน่ายน้ำ รายได้จากกิจการต่าง ๆ ที่ลงทุนไป เป็นต้น

4) รายได้ที่ไม่เข้าในลักษณะที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เช่น เงินที่มีผู้อุทิศให้ ค่าขายแบบแปลน ค่ารับรองสำเนา และค่าถ่ายเอกสาร เป็นต้น

2.5.3 รายได้ที่เกิดจากทุน เป็นรายได้ที่เกิดจากการขายทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสามารถจำหน่ายได้ตามกฎหมายกำหนดไว้ เช่น การขายครุภัณฑ์ที่ไม่จำเป็นต้องใช้งานแล้ว

2.5.4 เงินช่วยเหลือ เป็นรายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้แก่องค์การบริหาร ส่วนตำบลในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนในรูปแบบต่าง ๆ ที่ต้องนำมาตั้งเป็น งบประมาณในข้อบังคับงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรนิติบุคคลที่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีตาม กฎหมายกำหนดได้เอง เช่นภาษีป้าย ภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นต้น ดังนั้นการที่ องค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถหารายได้ให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลได้มากน้อย ก็ขึ้นอยู่กับการที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีแผนการดำเนินงานในการจัดเก็บภาษี และ เป็นการที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้พยายามที่จะพึ่งพาตนเอง ในการหารายได้ให้ท้องถิ่น ของตนเองเพื่อจะได้นำไปพัฒนาท้องถิ่นของตนได้อย่างครอบคลุมในทุก ๆ ด้านตามที่ได้ วางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้แล้ว

## 2.6 ลักษณะรายจ่ายของหมวดรายจ่าย

2.6.1 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่พนักงาน ส่วนตำบลและค่าจ้างประจำจ่ายให้ลูกจ้างที่ปฏิบัติหน้าที่ลักษณะประจำ

2.6.2 หมวดค่าจ้างชั่วคราว คือ เงินที่จ่ายเป็นค่าแรงสำหรับการทำงานปกติ ลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งมีกำหนดเวลาจ้างไม่เกิน 1 ปี

2.6.3 หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ซึ่งจะสามารถแยกออกได้ดังนี้

1) ค่าตอบแทน หมายความว่า เงินที่จ่ายตอบแทนให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ค่าตอบแทนให้แก่คณะผู้บริหาร ประธานสภา รองประธานสภา เลขานุการสภาสมาชิกค่าเบี้ยประชุม ค่ารักษาพยาบาลตามที่กฎหมายกำหนด ค่าเช่าบ้าน เป็นต้น

2) ค่าใช้สอย หมายความว่า รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการใด ๆ รายจ่าย เกี่ยวกับการรับรองและพิธีการ ค่าใช้จ่ายเพื่อบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สิน รายจ่าย เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่น ๆ เป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไป ราชการ เป็นค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่าพาหนะ

3) ค่าวัสดุ หมายความว่า รายจ่ายเพื่อแลกเปลี่ยน จ้างทำ ทำเอง หรือกรณี อื่นใด เพื่อให้ได้ซึ่งกรรมสิทธิ์ในสิ่งของและของนั้นมีลักษณะใช้แล้วหมดไป หรือหากมีความ คงทนถาวรแต่อายุการใช้งานไม่เกิน 1 ปี หรือราคาไม่เกิน 5,000 บาท และเป็นสิ่งของที่ องค์การบริหารส่วนตำบลซื้อมาเพื่อไว้ใช้ในการบำรุงรักษา หรือซ่อมแซมทรัพย์สินเพื่อให้มี

สภาพหรือประสิทธิภาพคงเดิม เช่น วัสดุที่ใช้ในสำนักงาน วัสดุไฟฟ้า และวิทยุ วัสดุงานบ้านงานครัว วัสดุยานพาหนะและขนส่ง

2.6.4 หมวดค่าสาธารณูปโภค หมายความว่า รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการสาธารณูปโภค เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ค่าโทรศัพท์ ค่าไปรษณีย์ ค่าเช่าอินเทอร์เน็ต

2.6.5 หมวดเงินอุดหนุน ได้แก่ เงินที่จ่ายให้หน่วยราชการหรือองค์กรเอกชน ทำนององค์การบริหารส่วนตำบลและกิจการนั้นต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นโครงการ / กิจกรรมที่อยู่ในแผนพัฒนาตำบล ตลอดจนองค์การบริหารส่วนตำบลต้องดำเนินถึงสถานะทางการคลังและประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

2.6.6 หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง สามารถแยกได้ดังนี้

1) หมวดค่าครุภัณฑ์ หมายความว่า รายจ่ายเพื่อซื้อ แลกเปลี่ยน จ้างทำ ทำเองหรือกรณีอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ราคาต่อหน่วยเกิน 5,000 บาท อายุการใช้งานเกิน 1 ปี และตามที่ระบุไว้ในรายการครุภัณฑ์(สำนักงานประมาณจะเป็นหน่วยงานที่ออกมาตรฐานค่าครุภัณฑ์ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงทุกปี) เช่น โต๊ะ ตู้ เครื่องโทรศัพท์ เครื่องปรับอากาศ ยานพาหนะ เครื่องจักรต่าง ๆ

2) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมายความว่า รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ซึ่งติดอยู่กับที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการปรับปรุงที่ดินหรือก่อสร้างอาคาร สะพาน ขุดลอกสระน้ำ ลำห้วย ต่อเติมอาคารหรือคัดแปลงอาคารเป็นต้น

2.6.7 หมวดรายจ่ายอื่น หมายความว่า เป็นรายจ่ายซึ่งไม่เข้ากับลักษณะรายจ่ายหมวดหนึ่งหมวดใดดังกล่าวข้างต้น เช่น ค่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาระบบต่าง ๆ (จะต้องพิจารณาด้วยว่าค่าใช้จ่ายที่จ่ายออกไปคุ้มค่ากับผลที่ออกมาด้วยหรือไม่) เป็นต้น

รายจ่ายอีกประเภทหนึ่งซึ่งถือเป็นรายจ่ายด้วยเช่นกัน คือ รายจ่ายงบกลาง รายจ่ายงบกลางนี้จะตั้งงบประมาณไว้ในสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรายจ่ายที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีภาวะผูกพันต้องจ่าย และเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่าง ๆ เบิกจ่าย เช่น ค่าชำระที่ต้องจ่ายตามกฎหมายกำหนดให้จ่าย เงินสำรองจ่ายเป็นค่าใช้จ่าย ในกรณีจำเป็นที่เกิดจากสาธารณภัย ภัยทางธรรมชาติ เป็นต้น สำหรับการตั้งงบประมาณรายจ่าย เงินสำรองจ่ายให้ตั้งจ่ายได้ตามความเหมาะสมโดยจะต้องศึกษาข้อมูลว่าในปีที่ผ่านมา ๆ มา องค์การบริหารส่วนตำบลได้ใช้งบประมาณในส่วนนี้มากน้อยเพียงใดด้วย และเพื่อให้เห็นภาพของค่าใช้จ่ายของข้อบังคับงบประมาณของแต่ละส่วน

### 3. การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

#### 3.1 หลักในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย

งบประมาณรายจ่าย หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ ก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์ และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อบังคับงบประมาณ รายจ่าย ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

3.1.1 งบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นการกำหนดค่าใช้จ่ายเอาไว้ตลอดทั้งปี ตามประมาณการรายรับ คือ การคาดการณ์ว่าในปีที่จะใช้งบประมาณนั้นจะมีรายได้เข้ามา เท่าไร และการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะจัดทำฉบับเดียวใน ปีงบประมาณนั้น ซึ่งปีงบประมาณ หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณ นั้น

3.1.2 งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เป็นการกำหนดค่าใช้จ่ายเพิ่มจากที่ได้ กำหนดไว้แล้ว ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะต้องทำ เป็นข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล เรียกว่า ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมซึ่ง สามารถจัดทำได้หลายฉบับในปีงบประมาณ แต่จะทำได้หลังจากข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ประจำปีได้อนุมัติใช้แล้ว และเข้าเงื่อนไขตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการ งบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 23 ซึ่งกล่าวในรายละเอียดในหัวข้อ ต่อไปนี้

การทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย กำหนดให้ดำเนินการได้ตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสามารถดำเนินการ สรุปได้ดังนี้

- 1) ในเรื่องของสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น ถนน ทางน้ำ น้ำกิน น้ำใช้ แสงสว่าง ไฟฟ้า เป็นต้น
- 2) การส่งเสริมอาชีพ
- 3) การพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน คนชรา และผู้พิการ
- 4) การป้องกันโรคระบาด
- 5) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 6) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

7) คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
ทรัพย์สินอันเป็นประโยชน์

8) กิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์

9) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่ทางราชการมอบหมาย

จากอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเห็นได้ว่า เป็นอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบต่อการเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง ดังนั้น การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายจะต้องคำนึงถึงแผนพัฒนาตำบลเป็นสิ่งสำคัญ และนอกจากนั้นยังเป็นวิธีการที่จะทำให้การตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยเฉพาะงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาซึ่งเป็นงบประมาณจำนวนมาก และเป็นความต้องการของทุกหมู่บ้าน เพื่อลดการขัดแย้งในการพิจารณาการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยกันเอง ดังนั้นจึงให้ถือว่าแผนเป็นหัวใจของการจัดทำงบประมาณ

จากอำนาจหน้าที่ข้างต้นนี้ ไม่ถือว่าเป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบลแต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าวให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย (มาตรา 69) ดังนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ ที่ดำเนินการได้ด้วยรายได้ของตนเอง แล้วยังต้องคำนึงถึงงบประมาณหรือการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

สิ่งที่จำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดทำงบประมาณได้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพสูงสุดอันจะนำมาแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องจัดทำงบประมาณให้เป็นไปตามแผนขององค์การบริหาร ส่วนตำบล และให้สอดคล้องกับแผนของอำเภอ จังหวัด ตลอดจนนโยบายของรัฐ จากอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่มากมายดังกล่าวข้างต้น องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องหาข้อมูลและสภาพปัญหาของท้องถิ่น และจัดลำดับความเร่งด่วน และดำเนินงานตามงบประมาณของตนในโครงการขนาดใหญ่ซึ่งไม่สามารถใช้งบประมาณของตนได้ ควรจะประสานแผนทั้งในระดับขององค์การบริหารส่วนตำบลเข้าด้วยกันกับท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อร่วมกันทำกิจกรรมร่วมกัน หรือขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐหรือขอความร่วมมือภาคเอกชน และหากโครงการหรือกิจกรรมนั้นเป็นปัญหาของท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่นจึงสามารถแก้ปัญหาเหล่านั้นๆ ได้อย่างถาวร



### 3.2 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำงบประมาณคือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้ที่นายองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย จะเป็นผู้ที่ดำเนินการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานสภาพปัญหา ที่เป็นปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อรวบรวมข้อมูลและสภาพปัญหา แล้วจะต้องสรุปเสนอคณะผู้บริหาร เพื่อนำเข้าที่ประชุมของคณะกรรมการบริหารในการปรับแผนการปฏิบัติงานประจำปี ควรดำเนินการในช่วงเดือนมิถุนายนเพื่อให้มีเวลาในการแก้ไขหรือปรับปรุงแผนให้เป็นปัจจุบัน และเมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขแผนเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงกำหนดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามกรอบที่ได้วางแผนไว้ ซึ่งในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะเป็นค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้ตลอดปีงบประมาณ ประกอบด้วยส่วนใหญ่ ๆ 2 ส่วน คือ

3.2.1 ค่าใช้จ่ายประจำ ส่วนใหญ่จะเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นแน่นอน เช่น เงินเดือนพนักงานส่วนตำบล ค่าจ้างลูกจ้าง ค่าเบี้ยประชุม ค่าตอบแทน ตำแหน่งต่าง ๆ ของสมาชิกประชาชน (ดูรายละเอียดในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินตอบแทนประธานกรรมการบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร และเลขาธิการคณะกรรมการบริหาร พ.ศ. 2538) ค่าวัสดุ เครื่องเขียน กระดาษ ค่าน้ำค่าไฟ เป็นต้น ในการคำนวณค่าใช้จ่ายประจำควรจะนำข้อมูลจากการใช้จ่ายในปีที่ผ่านมาทบทวน และตรวจสอบว่ามีวัสดุ อุปกรณ์หรือพัสดุใดเหลืออยู่เท่าใด และต้องจัดซื้อเพิ่มเติมเท่าไร ผู้ที่รับผิดชอบด้านงบประมาณจะต้องนำเสนอแนวทางและหลักหรือวิธีการประหยัดงบประมาณในส่วนนี้ให้แก่ประธานกรรมการบริหารทราบในโอกาสที่จะต้องเสนอ ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย ทั้งนี้ควรกำหนดโดยยึดหลักของการประหยัดและสมประโยชน์

3.2.2 ค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนา เป็นค่าใช้จ่ายที่ประกอบด้วยค่าใช้จ่าย 2 ประเภท คือ

1) ค่าครุภัณฑ์ คือ รายจ่ายเพื่อซื้อแลกเปลี่ยน จ้างทำ หรือจัดทำเอง ซึ่งสิ่งของที่ตามปกติมีอายุการใช้งาน หรือมีลักษณะคงทนถาวร แต่ไม่รวมถึงที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หรือสิ่งของที่กลายเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งก่อสร้าง เช่น โตะ เก้าอี้ ตู้เก็บเอกสาร เครื่องดับเพลิง พิมพ์ดีด เป็นต้น

2) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง คือ รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างรวมทั้งสิ่งของต่าง ๆ ซึ่งติดอยู่กับที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่ง

เกิดขึ้นเนื่องจากการก่อสร้าง คัดแปลง ต่อเติม ปรับปรุงหรือเสริมสร้างที่ดิน หรือสิ่งก่อสร้าง ซึ่งมีใช้เป็นการซ่อมแซมตามปกติ ให้เบิกจ่ายค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เช่น ค่าก่อสร้างสะพาน ค่าตัดแปลง ต่อเติม ปรับปรุง ซึ่งมีใช้เป็นการซ่อมแซม บำรุงรักษาเสริมสร้างที่ดินหรือ สิ่งก่อสร้างตามปกติ ติดตั้งระบบไฟฟ้าและอุปกรณ์ เป็นต้น

ในส่วนของค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาจะเป็นค่าใช้จ่ายที่มักจะเป็นผลกระทบ ต่อการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการแก้ไขปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ ผู้รับผิดชอบ ด้านงบประมาณจะต้องเสนอโครงการที่อยู่ในแผนปฏิบัติการประจำปีที่ได้รับการ ปรับปรุงแล้ว ให้ประธานกรรมการบริหารพิจารณาและนำเข้าไปประชุมคณะกรรมการบริหาร เพื่อบรรจุเป็นค่าใช้จ่ายในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเมื่อทราบแนวทางหรือ นโยบายของคณะกรรมการบริหารแล้ว จะต้องให้ช่างโยธาพิจารณาค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายจริงตาม หลักและวิธีการทางด้านช่าง ในส่วนของครุภัณฑ์จะต้องสำรวจราคามาตรฐานครุภัณฑ์ หรือ ราคากลางของหน่วยราชการในจังหวัด ตลอดจนราคาในท้องถิ่นนั้น ๆ เมื่อรวบรวมข้อมูล รายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการพัฒนาได้แล้ว ขั้นตอนต่อไปก็ต้องหาข้อมูลด้านรายได้ของ องค์การบริหารส่วนตำบล ในปีงบประมาณนั้น ๆ ซึ่งมีรายได้จากหลายทางสรุปได้ดังนี้

1. รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการจัดเก็บเอง เช่น ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีโรงเรือน ค่าธรรมเนียมและใบอนุญาตต่าง ๆ ในเขต เช่น ค่าธรรมเนียม โรงฆ่าสัตว์

2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ตามกฎหมาย เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุราและภาษีสรรพสามิต ภาษีนิติกรรมที่ดิน ภาษีการปิโตรเลียม ภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นต้น เมื่อทราบที่มาของรายได้แล้วก็ต้องดำเนินการประมาณการรายรับของ องค์การบริหารส่วนตำบลว่าในแต่ละปีจะมีรายได้เข้ามาเท่าไร โดยให้ใช้ตัวเลขข้อมูลจากปีที่ ผ่านมาประกอบในการประมาณการ นอกจากข้อมูลปีที่ผ่านมาแล้วจะต้องประเมินจากสภาพ ความเป็นจริงในท้องถิ่น เช่น สถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ การเคลื่อนไหวในเรื่องของการ ค่าขายสถานประกอบการ อาคารร้านค้า ว่ามีการเพิ่มหรือลดลงมามากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะ ภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเก็บเอง เช่น ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษี โรงเรือน ในขั้นตอนนี้เจ้าหน้าที่งบประมาณ จะต้องเป็นผู้รวบรวมเมื่อได้ประมาณการรายรับ และรายจ่ายแล้วให้ดำเนินการดังนี้

1. ให้จัดทำรายละเอียดต่าง ๆ ลงในแบบข้อบังคับงบประมาณ ที่แนบท้าย ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.

2538 โดยเริ่มใส่รายละเอียดในแบบประมาณการรายรับซึ่งจะเป็นข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างปีงบประมาณที่ผ่านมากับงบประมาณในปีปัจจุบัน (ปีที่ขอตั้งงบประมาณ) พร้อมคำชี้แจงประกอบ งบประมาณรายรับ เช่น ที่มาของรายได้ที่เพิ่มหรือลดลง

2. ใส่รายละเอียดในหมวดรายจ่ายต่าง ๆ ที่ได้รวบรวมข้อมูลไว้แล้วให้ตรงตามหมวดงบประมาณรายจ่าย (ดูรายละเอียดแนบท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณ ฯ) พร้อมคำชี้แจงประกอบงบประมาณ เช่น จ่ายเป็นค่าอะไร จำนวนเท่าไร ปริมาณเนื้องาน ราคาต่อหน่วยละเท่าไร สถานที่ดำเนินการที่ไหน พร้อมเหตุผลโดยสรุปในกรณีที่มิใช่รายละเอียดของโครงการมาก ให้แนบท้ายข้อบังคับงบประมาณฉบับนั้น ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายน้อยกว่าประมาณการรายรับอย่างน้อยร้อยละ 2

3. เมื่อได้รายละเอียดในประมาณการรายรับ และรายจ่ายแล้วให้สรุปยอดงบประมาณ และจัดทำคำแถลงงบประมาณ ตามแนบท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณ ฯ และในขั้นนี้ให้ตรวจสอบจำนวนประมาณการรายจ่ายน้อยกว่าประมาณการรายรับน้อยกว่าร้อยละ 2 หรือไม่

4. การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องดำเนินการให้คณะกรรมการบริหารเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ภายในวันที่ 15 สิงหาคม หากเสนอไม่ทันประธานกรรมการบริหารต้องแสดงเหตุที่ล่าช้า ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

5. เมื่อเสนอสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้น หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบ

6. ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบแล้วเสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติ (ระเบียบงบประมาณข้อ 20)

7. เมื่อนายอำเภออนุมัติแล้ว ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อทำข้อบังคับและประกาศใช้เป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป (ระเบียบงบประมาณข้อ 20)

8. ในกรณีที่นายอำเภอเห็นว่าร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย หรือสมควรให้มีการแก้ไข

ประการใดให้นายอำเภอส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพิจารณาทบทวนร่าง  
 ข้อบังคับนั้นใหม่ภายในสิบห้าวันแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว และ  
 หากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติ ยืนยันตามร่างบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี  
 ให้นายอำเภอส่งร่างบังคับงบประมาณรายจ่ายไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกำหนดเวลา  
 สิบห้าวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งมติยืนยัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัด  
 เห็นชอบด้วยร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้นก็ให้ส่งไปยังนายอำเภอ เพื่อลงชื่ออนุมัติ  
 และประกาศใช้เป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบ  
 ด้วยกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ให้ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นอันตกไป  
 และจะต้องจัดทำร่างข้อบังคับใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และหนังสือ  
 สั่งการจนข้อสังเกต หรือข้อทักท้วงของนายอำเภอแล้วดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปโดย  
 เร่งด่วน (ระเบียบงบประมาณ ข้อ 22)

9. ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย  
 เพื่อให้ประชาชนทราบ

10. ให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดส่งสำเนาข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย  
 ประจำปีไปยังอำเภอเพื่อส่งจังหวัดทราบภายในระยะเวลาไม่เกินสามสิบวัน นับแต่วัน  
 ประกาศใช้ (ระเบียบงบประมาณ ข้อ 31)

### 3.3 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เป็นการจัดทำข้อบังคับที่ทำเพิ่มขึ้น  
 นอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะ  
 กระทำได้ต่อเมื่อข้อบังคับงบประมาณเพิ่มเติมได้ตลอดปีงบประมาณ และไม่ต้องตั้ง  
 งบประมาณรายจ่ายอย่างน้อยร้อยละ 2 เหมือนการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำ  
 การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้แบบและวิธีการเหมือนการจัดทำงบประมาณ  
 รายจ่ายประจำปีและจะต้องเข้าเงื่อนไขดังนี้

3.3.1 รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้ในงบประมาณไม่พอใช้จ่ายประจำปีนั้น แต่  
 จะต้องรายได้เกินกว่าประมาณการรายรับของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เช่นตั้งงบประมาณ  
 รายจ่ายในหมวดค่าตอบแทนไว้ 50,000 บาท ต่อมามีการจัดตั้งหมู่บ้านเพิ่มขึ้น ซึ่งทำให้มี  
 สมาชิกเพิ่มขึ้นจึงต้องตั้งงบประมาณเพิ่มเติมในหมวดนี้อีกตามจำนวน และอัตราที่เพิ่มหากมี  
 รายได้เกินกว่าประมาณการรายรับก็สามารถนำมาทำเป็นข้อบังคับงบประมาณเพิ่มเติมได้  
 แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินกว่าจำนวนที่เกินจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3.3.2 มีความจำเป็นต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีงบประมาณ เช่น มีโครงการหรือจะต้องจัดซื้อจัดจ้างสิ่งที่เป็นในปีงบประมาณนั้นแต่จะต้องมีรายได้เกินกว่าประมาณการ รายรับของงบประมาณรายจ่ายประจำปี กรณีเช่นเดียวกับข้อ 1 ต่างกันตรงที่ จะต้องทำโครงการขึ้นมาใหม่

3.3.3 มีเงินได้ในหมวดที่มีได้ตั้งรับไว้ในงบประมาณการรายรับ ถึงแม้ว่าจะยังมีรายได้ไม่เกินประมาณการรายรับก็ตามก็สามารถดำเนินการได้

3.3.4 มีการใช้จ่ายจากเงินสะสมเช่นการจ่ายจากเงินสะสม ตามระเบียบการเบิกจ่ายเงิน

1) มีเงินรายได้เกินกว่าประมาณการรายรับที่ตั้งไว้

2) มีเงินรายได้เกินกว่าประมาณการรายรับที่ตั้งไว้ดำเนินการได้

ตามข้อ 3.1.1 และข้อ 3.2.2

#### 3.4 งบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีรายรับตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ประกอบด้วย

##### 3.4.1 รายได้ จำแนกเป็น

1) หมวดภาษีอากร คือ รายได้ประเภทภาษีอากรซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจจัดเก็บ หรือรัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้ทั้งหมดหรือบางส่วนแก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีรถจักรยานยนต์ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ล้อเลื่อน ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีการพนัน เป็นต้น

2) หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต คือ รายได้ประเภทค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจจัดเก็บ หรือรัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดส่งให้ทั้งหมดหรือบางส่วนแก่องค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ เป็นต้น

3) หมวดรายได้จากทรัพย์สิน คือ รายได้อันเกิดจากผลประโยชน์ในทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นดอกเบียพันธบัตร ดอกเบียเงินฝากและการเช่า เพื่อให้บริการหรือโอนสิทธิ์หรือค่าตอบแทนในทรัพย์สิน หรือสถานที่ หรือที่ดิน สิ่งก่อสร้างอันเป็นทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล หรืออยู่ในความควบคุมดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบล

4) หมายครายได้จากสาธารณูปโภค คือ รายได้อันเกิดจาก  
สาธารณูปโภค เช่น การประปา

5) หมายการเงินอุดหนุน

6) หมายครายได้เบ็ดเตล็ด เช่น ค่าขายเศษของ เงินที่มีผู้อุทิศให้  
ค่าขายแบบแปลน ค่ารับรองสำเนาเอกสาร เงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน

#### 3.4.2. เงินได้อื่น ๆ

1) เงินกู้

2) เงินที่ถ่ายขาดจากการสะสม ซึ่งจะต้องมีมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ถ่ายขาดสะสม และจะต้องจัดทำเป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม  
(กระทรวงมหาดไทย. 2539 : 3 )

## 4. การบริหารงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบล

### 4.1 ความหมายของงบประมาณ

งบประมาณ คือ แผนทางการเงิน ที่เตรียมขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือบริหารนโยบาย  
ในช่วงเวลาหนึ่ง หรือในความหมายเดิม คือ คำแถลงเรื่องรายรับรายจ่ายโดยประมาณสำหรับ  
ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง รวมทั้งหาวิธีหาเงินตามถ้อยแถลงนั้นด้วยสำหรับคำแปลตามรากศัพท์นั้น  
คำว่า งบประมาณ หรือ Budget มาจากภาษาฝรั่งเศส Baguette หมายถึง กระเป๋านึ่งบรรจุ  
เอกสารทางการเงินที่รัฐมนตรีคลังจะต้องนำเสนอต่อรัฐสภา ดังนั้นการเปิดกระเป๋า (Baguette)  
ดังกล่าวคือ การเปิดงบประมาณหรือเริ่มปีงบประมาณของรัฐบาลสมัยก่อน

ในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล มีลำดับในการ  
ดำเนินงานดังนี้

1. ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณจัดทำประมาณการรายรับและรายจ่ายจัดทำร่าง  
ข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย
2. นำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเสนอสภาองค์การบริหารส่วนตำบล  
ภายใน 15 กรกฎาคม ทุกปี
3. เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบให้ประธานคณะกรรมการบริหาร  
เสนอนายอำเภอเพื่ออนุมัติ เมื่อนายอำเภออนุมัติให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อ  
ประกาศใช้เป็นข้อบังคับ

4. ให้ปิดประกาศข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายไว้โดยเปิดเผย เพื่อให้ประชาชนทราบ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล

ในกรณีที่มีเหตุขัดข้องไม่สามารถเสนอข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายต่อองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 15 สิงหาคม ให้ประธานคณะกรรมการการบริหารเสนอนายอำเภอ เพื่อขออนุมัติขยายเวลาเสนอร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย

งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะกระทำได้อีกต่อเมื่อ

1. งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับอนุมัติแล้วไม่พอแก่การใช้
2. มีความจำเป็นต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีงบประมาณ
3. มีเงินรายได้ในหมวดที่มีได้ตั้งรับไว้ในประมาณการรายรับ
4. มีการใช้จ่ายจากเงินสะสม
5. ได้รับอุดหนุนนอกเหนือจากประมาณการรายรับที่ตั้งไว้
6. มีเงินรายได้เกินกว่าประมาณการรายรับที่ตั้งไว้

งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต้องจัดทำเป็นข้อบังคับ เช่น เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำการบริหารงบประมาณ การคลัง การเงิน และการบัญชีด้วยตนเอง ซึ่งถือเป็นหลักการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่ต้องจัดกระทำ การดำเนินงานจะต้องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านการจัดทำงบประมาณ การพัสดุ การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน และการเก็บรักษาเงิน การจัดการรายได้และผลประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล และการจัดการด้านระบบบัญชีที่ถูกต้องสมบูรณ์ ให้สามารถรับการตรวจเงินจากหน่วยงานตรวจสอบได้

การจัดทำงบประมาณหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายถือเป็นหลักการหรือหัวใจสำคัญของการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ เป็นรายงานหรือโครงการเพื่อให้การบริหารงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์และ

1. เพื่อให้ทราบถึงขั้นตอนของการบริหารงานของฝ่ายบริหาร
2. เพื่อให้ทราบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จำนวนเท่าใดมีที่มาของเงินจากที่ใดบ้าง และมีรายได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงจำนวนเท่าใด
3. เพื่อประโยชน์ในการวางแผนจัดทำโครงการ และการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เหมาะสมกับรายได้
4. เพื่อประโยชน์ในการจัดทำรายจ่ายซึ่งจะต้องไม่เกินรายรับในแต่ละปี

## 5. เพื่อให้การจ่ายเงินมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย

### 4.2 ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ

4.2.1. เจ้าหน้าที่งบประมาณ หรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้ที่ประสาน กรรมการบริหารมอบหมาย สํารวจรวบรวมข้อมูลศึกษาแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหาร ส่วนตำบล เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายตามโครงการ หรือ แผนงานขององค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด โดยคำนึงถึงความประหยัดรอบคอบถูกต้อง เป็นโครงการสามารถแก้ไขปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลได้แล้วให้ประมาณรายรับของ ปีงบประมาณที่จะตั้งรายรับไว้จากประมาณการรับหรือรายรับจริงในปีที่ผ่านมา นำไป ประกอบเพื่อการจัดตั้งงบประมาณรายจ่าย โดยให้สอดคล้องกับประมาณการรายรับ แล้วจัดทำ เป็นร่างข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเพิ่มเติม เสนอต่อสภาองค์การ บริหารส่วนตำบล ภายในวันที่ 15 สิงหาคม ของทุกปี ในกรณีที่ปีงบประมาณรายจ่าย ประจำปี หรือตลอดเวลาก่อนสิ้นปีงบประมาณ ในกรณีที่ปีงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตาม เงื่อนไขที่กำหนด

4.2.2. ในการพิจารณาร่างข้อบังคับเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปีสภาองค์การ บริหารส่วนตำบลจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 3 วัน นับแต่วันที่ได้ร่าง ข้อบังคับจากกรรมการบริหาร หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่ได้มีการพิจารณาหรือพิจารณาแล้วไม่เสร็จให้ถือว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ ความเห็นชอบกับร่างข้อบังคับตำบลดังกล่าว

4.2.3. ให้ประธานกรรมการบริหารนำร่างข้อบังคับตำบลที่สภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลให้ความเห็นชอบแล้ว เสนอนายอำเภอพิจารณาอนุมัติ

กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้มากกว่าประมาณการรายรับของงบประมาณ รายจ่ายประจำปีและสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่ามีจำเป็นต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ ในระหว่างปีงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่ามีจำเป็นต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ ในระหว่างปีงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณ รายจ่าย เพิ่มเติมโดยการทำเช่นเดียวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ตลอดระยะเวลา ตามที่กล่าวมาในตอนต้น ก่อนสิ้นปีงบประมาณในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง

1. รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้ในงบประมาณไม่พอจ่ายประจำปีนั้น และจะต้องมี รายได้มากกว่าประมาณการรายรับของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น



2. มีความจำเป็นต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ ในระหว่างปีงบประมาณ โดยจะต้องมีรายได้เกินกว่าประมาณการรายรับของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น
3. มีเงินรายได้ในหมวดที่ไม่ได้ตั้งรับไว้ในประมาณการรายรับ
4. มีการใช้จ่ายเงินสะสม เช่น การจ่ายเงินขาดสะสม
5. ได้รับเงินอุดหนุนนอกเหนือจากงบประมาณรายรับที่ตั้งไว้

การควบคุมงบประมาณ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 กำหนดไว้ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลจะจ่ายหรือก่องหนี่ผูกพันได้เฉพาะตามที่ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้กำหนดไว้เท่านั้น และจะต้องมีรายได้เพียงพอที่จะเบิกจ่ายได้ ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งข้อบังคับกำหนด

2. ให้คณะกรรมการบริหารและเจ้าหน้าที่งบประมาณรับผิดชอบร่วมกันในการควบคุมงบประมาณ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งกระทรวงมหาดไทย

3. บรรดาเงินที่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดไม่ว่าจะได้รับโดยกฎหมาย ระเบียบหรือได้ชำระตามหน้าที่หรือสัญญาหรือได้รับให้หรือใช้ทรัพย์สินหรือเก็บคอกออกผลของทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามระเบียบกฎหมายข้อบังคับกำหนด

เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำและประกาศข้อบังคับตำบลแล้วต้องดำเนินการดังนี้

1. จัดส่งสำเนาข้อบังคับตำบล เรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือสำเนาบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้อำเภอ เพื่อรายงานจังหวัดภายใน 30 วัน

2. การโอนหรือเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงประกอบประมาณการรับงบประมาณรายจ่าย เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจแล้วให้ประกาศให้ประชาชนทราบ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลและรายงานอำเภอ เพื่อรายงานจังหวัดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับอนุมัติ

3. เมื่อสิ้นปีงบประมาณให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำรายรับรายจ่ายเงินประจำปีที่สุดปีนั้นให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน และปิดประกาศไว้โดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล และส่งสำเนารายงานรายรับรายจ่ายเงินดังกล่าวให้อำเภอเพื่อรายงานจังหวัด และรายงานกระทรวงมหาดไทยต่อไป

งบประมาณ ( Budgeting ) เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของการบริหาร เพราะงบประมาณ หมายถึง เงินทุนที่จะนำไปใช้จ่ายดำเนินการ แต่บางครั้งงบประมาณนั้นก็สามารถนำไปซื้อปัจจัยอื่นประกอบกันได้อีก จึงทำให้งบประมาณ มีความสำคัญที่เป็นตัวแทนปัจจัยด้านอื่น ๆ อย่างไรก็ตามงบประมาณในปัจจุบันนี้มีใช้ตัวเลขแสดงจำนวนเงินที่จะใช้จ่ายใช้สอยในปีหนึ่ง ๆ เท่านั้น

การงบประมาณเป็นเรื่องของการคิดคำนวณ และเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลเป็นเอกสารแสดงถึงความต้องการของรัฐบาล หรือหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งแสดงออกมาในลักษณะแบบทางการเงิน และโครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณหนึ่ง โดยที่รัฐบาลได้สัญญาต่อรัฐสภาและประชาชน ที่จะใช้เงินภายใต้เงื่อนไขที่ตกลงกัน โดยคำนึงถึงหลักการดังนี้

1. หลักประหยัด หมายความว่า การใช้จ่ายเงินตามโครงการต่าง ๆ ให้ได้ผลอย่างเต็มที่มิให้มีการใช้จ่ายเกินกว่าความจำเป็น ซึ่งก่อให้เกิดความฟุ่มเฟือยได้ การประหยัดจะต้องเป็นไปทั้งด้านรายรับ และรายจ่าย
2. หลักประสิทธิภาพ หมายถึงการควบคุมงบประมาณรายจ่ายและรายได้ ซึ่งส่วนราชการผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องระมัดระวัง สอดส่องให้เกิดสมรรถภาพไม่ให้เกิดการรั่วไหลขึ้นได้
3. หลักความเสมอภาค จะต้องให้มีความชอบธรรมทั้งในด้านรายได้และรายจ่าย เช่น เงินเดือนข้าราชการผู้น้อย ถ้าได้รับค่ามากก็ไม่ยุติธรรม และการจัดเก็บภาษีจะต้องไม่ให้มีการถักถั่น และการหลีกเลี่ยงการเสียภาษีขึ้นได้
4. หลักดุลยภาพ ไม่ได้หมายความว่า รายได้และรายจ่ายของรัฐบาลจะต้องเสมอกันทุกปี แต่หมายความว่าบางปีรายได้อาจจะน้อยกว่ารายจ่าย (ขาดดุล) ก็จะต้องมีบางปีที่รายจ่ายจะต้องน้อยกว่ารายได้ (เกินดุล) พอหลาย ๆ ปี รวมกันก็จะเกิดสมดุลขึ้นได้
5. หลักการคาดการณีกว้าง หมายความว่า หน่วยราชการใดจะต้องทำงานและใช้จ่ายเองเพื่อการนั้น ๆ เท่าใดในปีใดต้องคิดและคาดคะเนไว้ล่วงหน้า เนื่องจากประมาณของรัฐบาลเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวม
6. หลักประชาธิปไตย หมายความว่า การคลังและงบประมาณจะต้องเปิดเผยให้ประชาชนรู้เห็น โดยทั่วไป เพราะเงินได้ของรัฐบาลทั้งหมดเป็นของประชาชน ดังนั้นประชาชนจะต้องให้ความเห็นชอบเพื่อใช้ประโยชน์ต่อกับประชาชนส่วนใหญ่ โดยสภาผู้แทนราษฎร ตามระบอบประชาธิปไตย (ไตรรัตน์ โภคผลากรณ์ . 2535 : 469 - 470 )

ระบบงบประมาณ แบบพีพีเอส เป็นระบบงบประมาณที่จะต้องมีการจัดทำแผนงาน / โครงการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างการวางแผนกับการจัดทำงบประมาณ การจัดทำแผนงานดังกล่าวจะเป็นการเชื่อมโยงการปฏิบัติงานของหลายหน่วยงาน มากกว่าที่จะเป็นการดำเนินงานโดยหน่วยงานเดียว ตัวอย่างเช่น ด้านการศึกษาและการพัฒนาชนบท เป็นต้น จะครอบคลุมไปถึงกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานด้วยกัน ดังนั้นเมื่อได้มีการรวบรวมกิจกรรมทั้งหลายที่เกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กันของหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และจัดทำเป็นแผนงานซึ่งมีวัตถุประสงค์ชัดเจนแล้ว การจัดสรรงบประมาณระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็สามารถกระทำได้ง่ายยิ่งขึ้นเนื่องจากทำให้มีการเสนอข้อมูลงบประมาณอย่างเป็นระบบ และแสดงให้เห็นถึงขอบข่ายการดำเนินงานทั้งหมดของรัฐ ว่ามีอยู่อย่างไรซึ่งมีประโยชน์ต่อการพิจารณาตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเป็นอย่างมาก

#### 4.3 การพัฒนาของระบบงบประมาณ

4.3.1 แบบแสดงรายการ (Line – item Budget) เป็นระบบงบประมาณพื้นฐานสำหรับองค์กรที่มีขนาดเล็ก และ ไม่สลับซับซ้อนเป็นมีจุดมุ่งหมายเพื่อความควบคุมวิธีการใช้จ่าย (Control oriented) หรือทรัพยากรป้อนระบบการบริหาร (inputs) มากกว่าอย่างอื่น การวิเคราะห์งบประมาณของปีเก่าเป็นฐานอยู่แล้ว และไม่ต้องวิเคราะห์ซ้ำอีก ถ้าภาระขององค์กรยังคงเดิม ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ทั้งในเป้าหมายและวิธีการบริหารงบประมาณของรัฐ ภายใต้ระบบงบประมาณแบบนี้จะเกิดขึ้นได้ยาก แม้จะมีข้อดีคือ ช่วยป้องกันการรั่วไหลของเงินได้บ้าง และ ไม่ต้องอาศัยข้อมูลในการวิเคราะห์มากตลอดจนไม่ทำให้เกิดข้อขัดแย้งในองค์กรก็ตาม

4.3.2 แบบแสดงผลงาน (Performance-oriented หรือ Performance – based Budget) เป็นระบบงบประมาณที่พัฒนามาจากแบบแสดงรายการ เนื่องจากเมื่อมีการขยายตัวขององค์กรมากขึ้นและงบประมาณแบบแสดงรายการได้ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายสูงขึ้นจนประชาชนและสภาผู้แทนราษฎรทั่วถึงประมาณแบบแสดงผลงานนี้มีการเน้นตรวจสอบความสำเร็จของงาน (Outputs) โดยอาศัยเครื่องมือวัดและประเมินผลที่ทันสมัยขึ้น เช่น ค่าใช้จ่ายและผลตอบแทนในขั้น (stage) นี้ คำว่า Program หรือแผนงานได้ถูกนำเข้ามาเป็นองค์ประกอบด้วย เนื่องจากมีการประเมินผลตอบแทนของงานตาม Program ต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม กระบวนการงบประมาณ ยังเน้นพิจารณาเพียงเป้าหมายระยะสั้นเท่านั้น

4.3.3 แบบแสดงผลงาน (Program) หรือ PPB (เรียกตามอย่างอเมริกัน) หรือที่นิยมเรียกกันในอเมริกันว่า Program Budgeting (เรียกตามอย่างอังกฤษ) เป็นแบบที่มีฐานมา

จากแบบแสดงผลงาน แต่ได้เน้นการจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนงานและโครงการ โดยพิจารณาต้นทุนต่อเนื่องและวิเคราะห์เชิงระบบ ไม่ให้งบประมาณถูกดำเนินการ นอกเหนือไปจากแผนงานและการจัดโครงสร้างต่าง ๆ ขององค์กร (Organization) ก็ต้องถูก ปรับให้สอดคล้องกันด้วย

คำจำกัดความของงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (PPB) คือ การงบประมาณ ที่ผสมผสานระหว่างการวางแผนและการแปลงเป้าหมายของแผนเข้าสู่โครงการกับการทำ งบประมาณ ทั้งนี้เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรกับเป้าหมายของแผนสอดคล้องกัน ส่วนในแง่ การบริหารได้ให้คำจำกัดความ PPB ว่าเป็นเทคนิคการบริหารหรือการจัดการซึ่งรวมการ วิเคราะห์และการวางแผนให้อยู่ภายในขอบเขตการงบประมาณ ทั้งการเตรียม การวิเคราะห์ การบริหารและการประเมินผล

ข้อแตกต่างสำคัญของระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line – item Budgeting) กับแบบแสดงแผนงาน (PPB) ก็คือแบบแสดงรายการนั้นใช้หลักวิเคราะห์ ส่วนเพิ่ม (Incremental Analysis) โดยใช้งบประมาณของปีเก่าเป็นฐานและมุ่งดูรายละเอียด วิธีการใช้จ่ายของแต่ละหน่วยงานเป็นหลัก ส่วนแบบแสดงแผนงาน (PPB) ใช้หลักการ วิเคราะห์โดยมุ่งความถูกต้องทั้งระบบ (System Analysis) กล่าวคือ ทบทวนการตั้ง งบประมาณตั้งแต่เริ่มโครงการ (Zero- based Budgeting) และมุ่งควบคุมค่าใช้จ่ายสาธารณะ โดยใช้หลักการตั้งงบประมาณตามแผนและโครงการที่ได้วิเคราะห์และประเมินผลแล้วว่า ให้ผลตอบแทนคุ้มค่า ตลอดจนสอดคล้องกับแผนรวมหรือนโยบายหลักของรัฐบาล

ส่วนงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance based Budgeting หรือ Performance oriented Budgeting) นั้น แม้ในทางทฤษฎีจะเป็นไปได้และน่ายอมรับ แต่ในทางปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวิเคราะห์ผลงานที่ต้องอาศัยเกณฑ์ และตัวชี้วัดมา รวมทั้งหัวหน้านโยบายตามแผนงาน หรือที่นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร เรียกว่า หัวหน้า ยุทธศาสตร์ ซึ่งก็คือ รัฐมนตรี ต้องมาทำสัญญาว่าจะต้องมีการประเมินผลงานให้เห็นชัดเจน ก่อนของงบประมาณนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นวิชาการมากเกินไปและไม่เหมาะสมกับประเทศไทย เท่าระบบPPB ดังนั้นรัฐบาลปัจจุบันกำลังเลือกใช้ก็ไม่น่าจะเป็นการเลือกที่ถูกต้องเพราะเป็น การหวังผลงาน จากการใช้งบประมาณในขณะที่ขั้นตอนของระบบการวางแผนยังไม่สมบูรณ์ นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่าระบบ PPB นั้น ถ้ามีความสมบูรณ์แล้วจะเป็นเครื่องมือการ ประสานแผนจากการบริหารส่วนกลางสู่ท้องถิ่นได้ เนื่องจากในระบบ PPB ต้องทบทวนแผน ทุกระดับไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน ดังนั้นในที่นี้จึงขอกล่าวเน้นถึงระบบ PPB เพื่อเป็นข้อพิจารณา

### ส่วนประกอบ (Aspects) ของงบประมาณแสดงแผนงาน (PPB)

1. ส่วนโครงสร้าง (S) ซึ่งมีส่วนประกอบสำคัญคือ โครงสร้างแผนงาน (Program Suture หรือ Program Format) ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มกิจกรรม (ทุกขั้นตอน) ที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมาย และแสดงผลลัพธ์ขั้นสุดท้ายหรือ Output Criteria อย่างเดียวกัน เข้าด้วยกันและในแผนงาน (Program) ต่าง ๆ นี้จะเป็นฐานสำหรับพิจารณาปริมาณทรัพยากร (เงิน) ทั้งหมดที่จะใช้ทั้งระยะสั้นและระยะยาวด้วย

2. กล่าวตามทฤษฎีนั้น บทบาทการกำหนดแผนงาน (Program) จะต้องร่วมกันระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบแผนงานด้านต่าง ๆ กับสำนักงบประมาณ อย่างไรก็ตามในกรณีที่วัตถุประสงค์ของหน่วยงานหรือส่วนราชการต่าง ๆ กับสำนักงบประมาณ ยังกำหนดเด็ดขาดลงไปได้ยาก แต่ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องนำระบบ PPB มาใช้เช่นนี้หน่วยงานที่จะต้องมีบทบาทสำคัญก็คือ สำนักงบประมาณ เพราะอยู่ในฐานะที่จะทราบปัญหาและวิธีการดำเนินงานต่าง ๆ ของกระทรวงหรือองค์กรต่าง ๆ ได้จากการใช้งานงบประมาณที่ผ่านมาและโดยที่แผนงาน (Program) เป็นแผนใหญ่ที่รวมแผนย่อยคือ งานหรือโครงการเข้าด้วยกัน (โครงการ คือแผนที่จะดำเนินการเพื่อบรรลุจุดหมายที่กำหนดในแผนงานและทุก ๆ โครงการจะต้องมีกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด เช่น โครงการก่อสร้างทางหรือชลประทาน) ส่วนงานนั้นเป็นสิ่งที่อาจต้องทำต่อไปเรื่อย ๆ อาทิเช่น งานป้องกันรักษาป่า เป็นต้น ลักษณะตลอดจนการทำดำเนินการของงาน และโครงการจึงเป็นส่วนประกอบพื้นฐาน ที่สำคัญยิ่งและโดยหลักทั่วไปแล้วการจัดทำแผนงานและโครงการในระบบงบประมาณแบบแผนงาน (PPB) นั้นจะมีส่วนประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้

2.1 ความสำคัญและที่มาซึ่งได้แก่พื้นฐาน หรือแนวความคิดของโครงการ ความสำคัญของโครงการทุกด้าน ความเร่งด่วน ความสัมพันธ์กับโครงการอื่น ทั้งในอดีต ปัจจุบันและอนาคต

2.2 วัตถุประสงค์และเป้าหมาย ซึ่งเป็นการระบุให้ชัดเจนให้ผู้บริหารทราบว่าทำอะไร จะได้รับอะไรตอบสนองหลังจากสิ้นสุดการดำเนินงานแล้วโดยต้องกำหนดวัตถุประสงค์หลัก (Goals) และวัตถุประสงค์รอง (Objectives) ให้เห็น

2.3 ขอบเขตของโครงการ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญอีกส่วนหนึ่งที่จะทำให้เห็นได้ชัดเจนถึงความเป็นไปได้ ในทางปฏิบัตินั้นงานบางชนิดมีขอบเขตกว้างมากไป จนไม่น่าเชื่อว่าจะทำสำเร็จได้ ก็มักจะไม่ได้รับอนุมัติขอบเขตที่กล่าวข้างต้นนี้ อาจแยกได้เป็นขอบเขตของเวลาว่าจะใช้นานเท่าใด หรือขอบเขตทางภูมิศาสตร์ว่าจะครอบคลุมพื้นที่ใด หรือขอบเขต

ในทางปฏิบัติซึ่งจะชี้ให้เห็นว่าถ้าดำเนินงานแล้วจะต้องประสบกับปัญหาอะไรบ้าง นอกจากนั้นก็อาจเป็นขอบเขตอื่น ๆ เช่น ข้อจำกัดของความรู้ทางวิชาการ หรือขอบเขตที่เกิดผลกระทบของโครงการในอดีต เป็นต้น

2.4 วิธีดำเนินการ ซึ่งจะเป็นการระบุแนวทางกลยุทธ์ ตลอดจนวิธีการที่จะทำอย่างละเอียดถ้าเป็นโครงการที่อาจทำได้เองหรืออาจจ้างผู้อื่นทำก็ได้ เช่น การก่อสร้างต้องระบุเทคนิคต่าง ๆ รวมทั้งวิธีการใช้ด้วย ถ้าโครงการสามารถทำได้หลายวิธี ต้องระบุว่าจะเลือก วิธีใด เพราะอะไร รวมทั้งต้องเปรียบเทียบผลดี ผลเสีย ระยะเวลาที่ใช้ทรัพยากรทุกชนิด ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในทุกวิธี และการดำเนินงานระดับนี้มีการนำหลักการวิเคราะห์เชิงต้นทุนและผลตอบแทนเข้ามาใช้สนับสนุน

2.5 ความสัมพันธ์กับโครงการอื่น โครงการหรือแผนงานใดที่มีความเกี่ยวเนื่องกับโครงการอื่นไม่ว่าจะเป็นในอดีต ปัจจุบันหรือจะเกิดขึ้นในอนาคตนั้นก็จะต้องระบุความสัมพันธ์กับโครงการอื่น ๆ ทั้งหมด โดยเฉพาะโครงการอื่น ๆ ภายใต้แผนงานเดียวกัน โดยระบุผลดีผลเสียผลกระทบที่จะเกิดจากการดำเนินหรือไม่ดำเนินงานของแผนงานโครงการนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างโครงการนั้นมี 3 ลักษณะ คือ

2.5.1 ความสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นโครงการต่อเนื่องกัน โครงการหรือแผนงานที่จะทำปัจจุบัน สืบเนื่องจากโครงการอื่น ซึ่งจะต้องให้รายละเอียดของการต่อเนื่องนั้นว่าเป็นอย่างไร มีผลอย่างไรต่อแผนงานหรือโครงการปัจจุบัน โครงการปัจจุบันขึ้นอยู่กับผลจากโครงการอื่น หรือเกี่ยวข้องกับโครงการอื่น

2.5.2 ความสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นโครงการปัจจุบันที่จะประสานกับโครงการอื่น ๆ ในช่วงเวลาเดียวกัน โครงการที่มีลักษณะนี้จะต้องชี้แจงให้เห็นถึงความสำคัญของการดำเนินงานพร้อม ๆ กันหลาย ๆ โครงการเพื่อประสานและทำให้ได้ผลตามวัตถุประสงค์หลักของแผนงานทั้งหมดโดยส่วนรวม

2.5.3 ความสัมพันธ์ในด้านอื่น ๆ ที่อาจไม่ระบุแน่ชัด เพราะโครงการนั้น ๆ อาจจะมี ความเกี่ยวเนื่องกับโครงการอื่น ๆ ก็ได้ ส่วนนี้อาจจะไม่ใช้สาระสำคัญที่สุดแต่ก็ช่วยให้ผู้ทำโครงการมีความระวังในการ เรียกร้อง ทรัพยากร ไปใช้ในโครงการที่ซ้ำซ้อนกัน

3. ส่วนวิเคราะห์ (Analytical Aspects) เป็นการวิเคราะห์ทั้งระบบ (System Analysis) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของระบบ PBB นี้เป็นการวิเคราะห์ผลตอบแทนของการใช้ทรัพยากร (งบประมาณ) เพื่อหาทางเลือกดำเนินการ เพราะโดยปกติแล้วการที่จะดำเนินการ

ให้บรรลุดัชนีประสิทธิผลที่กำหนดไว้นั้น มักจะมีทางเลือกที่จะดำเนินการอยู่หลายทางด้วยกัน ตัวอย่างเช่น การเพิ่มผลผลิตข้าวก็อาจมีทางเลือกที่จะดำเนินการได้ เป็นต้นว่าเพิ่มการใช้ปุ๋ย และใช้ข้าวพันธุ์ดี หรือปรับปรุงการชลประทานและเพิ่มการป้องกันกำจัดหรือการศัตรูพืช เป็นต้น หรือในกรณีของแผนงานการให้บริการสาธารณสุขในระดับหมู่บ้าน มีทางเลือกที่จะดำเนินการได้หลายทาง เป็นต้นว่าจัดตั้งสำนักงานผดุงครรภ์ในหมู่บ้านทุกแห่ง หรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลสุขภาพของตนเอง โดยใช้วิธีการสาธารณสุขมูลฐานก็ได้

ฉะนั้น เพื่อให้มีการจัดทำงาน / โครงการ กิจกรรมเป้าหมายที่ให้ประโยชน์สูงสุด ควรจะได้ดำเนินการวิเคราะห์งานและ โครงการในขั้นการจัดทำแผนงาน โครงการด้วยตาม ขั้นตอนดังต่อไปนี้

3.1 จัดทำทางเลือก (Automotives) ซึ่งรวมถึงกลวิธีและระดับความพยายาม ด้วย เช่น งานรักษาพยาบาลทางวิทยาอาจจัดบริการที่สถานีอนามัยทุกแห่งหรือเฉพาะสถานีอนามัยที่ห่างไกลและกันดาร เป็นต้น

3.2 คำนวณค่าใช้จ่ายในแคระปีทั้งงบลงทุนและงบดำเนินการตลอดระยะเวลาทำงาน / โครงการ และคำนวณค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นต่อหน่วยสุดท้าย (Marginal Cost) ของเป้าหมายการดำเนินงานด้วย

3.3 คำนวณผลตอบแทนของแต่ละทางเลือกตลอดระยะเวลาที่งาน / โครงการ ให้ผลตอบแทน และคำนวณผลตอบแทนเพิ่มขึ้น ต่อหน่วยสุดท้าย (Marginal Benefit) ของเป้าหมายการดำเนินงานด้วย

3.4 เปรียบเทียบอัตราผลตอบแทน (Rate of Return) หรืออัตราผลตอบแทน ต่อทุน (Benefit Cost Ratio) ในกรณีที่คิดต้นทุนและผลตอบแทนเป็นตัวเงินได้ หรือทุนต่อ ประสิทธิภาพ (Cost Effectives) สำหรับงาน / โครงการที่ไม่สามารถคำนวณผลที่ได้รับออกเป็น ตัวเลขได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งาน / โครงการทางสังคมต่าง ๆ และเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายต่อ หน่วยสุดท้ายกับผลตอบแทนต่อหน่วยสุดท้ายของงานที่ปฏิบัติด้วย เพื่อจะได้ทราบว่าควร ดำเนินการในปริมาณมากน้อยเพียงใดจึงจะได้ประโยชน์สูงสุด เช่น การคิดตั้งวิทยุเพื่อการ รักษาพยาบาล การคิดตั้งในที่ห่างไกลผลตอบแทนต่อหน่วยสุดท้ายอาจสูงกว่าค่าใช้จ่ายต่อ หน่วยสุดท้ายแน่นอน แต่ถ้าไปถึงจุด ๆ หนึ่ง เช่น ตั้งสถานีอนามัยใกล้ ๆ ชุมชนและการคมนาคมสะดวก ประชาชนก็อาจจะไปใช้น้อย เพราะสามารถไปโรงพยาบาลอำเภอ ได้ สะดวก เป็นต้น เมื่อถึงจุดนี้ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยสุดท้ายอาจมากกว่าผลตอบแทนต่อหน่วยสุดท้าย

ของผลงานก็ได้ ซึ่งในขั้นตอนนี้จะเป็นค้ำประกันว่าควรหยุดยั้งการขยายติดตั้งก่อนที่จะถึงจุดนี้ มิฉะนั้นจะเกิดการไม่คุ้มค่าในการใช้งบประมาณ

3.5 เลือกทางเลือกที่ให้ผลตอบแทนต่อทุนสูงสุด หรือทางเลือกที่ลงทุนต่ำสุด เมื่อเทียบกับประสิทธิผล

จึงสรุปได้ว่า การงบประมาณภายใต้ระบบ PBB ต้องอาศัยทฤษฎีและหลักการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์มาช่วย ซึ่งได้แก่การวิเคราะห์ผลตอบแทนหรือประสิทธิผลต่อต้นทุน (Cost Benefit Effectives analysis หรือ CB/EA) เพราะทฤษฎีต่าง ๆ เหล่านี้ช่วยให้ทราบถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการกระจายทรัพยากรทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม CB/EA ก็ต้องการข้อมูล (Information) เกี่ยวกับต้นทุน (เช่นต้นทุนต่อหน่วยหรือ Unit Costs) ที่ลงไปและข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มผู้รับประโยชน์ตามเป้าหมายอย่างแท้จริงด้วย หากปราศจากข้อมูลเหล่านี้แล้ว การวางแผนและวิเคราะห์งบประมาณในระยะยาวจะเต็มไปด้วยความไม่แน่นอนและอาจนำไปสู่การหมุนกลับ ของหลักการวิเคราะห์เฉพาะส่วนเพิ่ม (Incrementalism) ซึ่งจะซ่อนความไร้ประสิทธิภาพพร้อมกับทับถมทวีการซ้ำซ้อนของการใช้ทรัพยากรไว้อีกและในส่วนของวิเคราะห์นี้ การติดตามและประเมินผล (Mentoring and Evaluation) ก็เป็นงานที่ต้องดำเนินการควบคู่กัน (Integra) หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการประเมินผล ต้องอยู่กับการวิเคราะห์ ซึ่งก็สามารถทำได้โดยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ที่รู้และเข้าใจหลักการวิเคราะห์ประเมินโครงการ (Project Paining Evaluation) ก่อนจะดำเนินการด้านงบประมาณหรืออย่างน้อยที่สุดก็ต้องเข้าใจปรัชญากว้าง ๆ ของการประเมินผลที่ว่า การมีแต่แผนงานแต่ไม่ควบคุมติดตามย่อมได้ผลน้อยจนไม่คุ้มกับการใช้ทรัพยากร หรือการลงทุนหรือในบางครั้งผลงานมีปริมาณตามเป้าหมายที่ระบุไว้ในแผนงานแต่ขาดคุณภาพ และไม่เกิดประโยชน์ต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องที่ต้องการได้รับประโยชน์จากแผนงานนั้น การควบคุมและติดตามผลนั้นไม่เพียงพอเพื่อให้มีผลของการปฏิบัติงานถูกต้องเสร็จสิ้นตามแผนเท่านั้น แต่มีวัตถุประสงค์หลักก็คือ ผลหรือข้อมูลที่ได้มาจากการปฏิบัติงานจริง ๆ (เช่น ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น) ไปใช้ประโยชน์ในการแก้ปัญหาอื่น ๆ ที่ตามมาภายหลังหรือนำไปใช้ปรับปรุงมาตรฐานการดำเนินงานตามแผนงานให้สมบูรณ์และตรงกับเป้าหมายมากขึ้น ทั้งยังเป็นการเพิ่มคุณภาพและประสพการณ์ของนักบริหารจากโครงการที่ตนรับผิดชอบว่ามีข้อบกพร่องอะไรเกิดขึ้น ที่ยังมีได้พิจารณาหรือพบเห็นในขณะวางแผนและเมื่อมีปัญหาแล้วสามารถแก้ไขอุปสรรคด้วยวิธีใด ผลพลอยได้นี้จะเป็นประโยชน์สำหรับการวางแผนในครั้งต่อไป ดังนั้นการที่บุคคลบางคนเข้าใจว่า ประโยชน์ของการควบคุมและติดตามผลคือ การนำผลงานไปรายงาน



ผู้บังคับบัญชา หรือผู้บริหารระดับสูงเพื่อแสดงผลงานที่ตนได้ปฏิบัติไปแล้วเป็นวัตถุประสงค์หลักเพียงอย่างเดียว นั้น จึงยังไม่ตรงกับเป้าหมายของการประเมินผล เพราะโดยแท้ที่จริงแล้วจากการควบคุมติดตามนั้นจะเป็นตัวที่บอกถึงปริมาณและคุณภาพของโครงการด้วย

การประเมินผลโครงการที่เป็นระบบจริง ๆ นั้น อาจต้องใช้เทคนิคและหลักวิชาการเข้ามาช่วยอย่างมาก จึงอาจไม่ง่ายนักสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ที่มีได้ศึกษาอบรมมาโดยตรง อย่างไรก็ตามมีปัจจัยพื้นฐานสำหรับเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ทั้งงบประมาณแบบแผนงาน ที่จะสามารถสังเกตและหาความรู้ได้ คือ

1. รู้วัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงาน
2. รู้ขั้นตอน ระยะเวลา ตลอดจนวิธีการดำเนินงานของแผนงาน
3. รู้ค่าใช้จ่ายและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ
4. รู้ผลของการดำเนินงานในขณะที่ติดตามและผลต่อเนื่องที่เกิดขึ้น
5. สามารถเปรียบเทียบความคุ้มค่าของโครงการหรือแผนงานที่ต้องลงทุน
6. ทำบันทึกไว้เป็นหลักฐานเพื่อการควบคุมและติดตามผลครั้งต่อไป

การติดตามประเมินผลสามารถดำเนินการ ได้หลายรูปแบบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับส่วนที่จะเน้นและขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการหรือแผนงานด้วย โดยสรุปแล้วการควบคุมและติดตามประเมินผลงานควรพิจารณาองค์ประกอบดังนี้

1. ด้านปริมาณการแสดงผลงานในด้านปริมาณนี้ค่อนข้างง่าย และนักบริหารส่วนใหญ่ก็ให้ความสนใจ แต่การติดตามผลด้านนี้ยังไม่สมบูรณ์ เช่น การขุดท่อ ปักเสา หรืออบรมศีลธรรม ที่มีผลแสดงว่าได้ทำตามจำนวนที่ระบุไว้ อาจไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนเลยก็ได้หากไม่คิดถึงคุณภาพของน้ำ สภาพของบ่อหรือปริมาณน้ำที่ไม่พอใช้ทั้งปี เป็นต้น
2. ด้านคุณภาพ เป็นการติดตามผลที่สำคัญที่ต้องการควบคุมไปกับด้านปริมาณ ซึ่งโดยทั่วไปมักละเลยหรือให้ความสนใจน้อยกว่าด้านปริมาณ ดังนั้นจึงปรากฏตัวอย่างว่า แผนงานสร้างถนน 1 สาย ยาว 10 กิโลเมตร มีคุณภาพใช้ได้เพียงฤดูฝนเดียว แม้แต่การอบรมที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็ควรจะมีเกณฑ์วัดให้ได้ ผู้เข้ารับการอบรมสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้เพียงใดบ้าง เป็นต้น
3. ด้านเวลา การดำเนินงานตามแผนจำนวนมากไม่ค่อยเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด โดยอาจจะมีปัญหาบางอย่างทำให้ดำเนินงานได้ไม่เสร็จสิ้นตามกรอบของระยะเวลา เช่น การเบิกจ่ายเงินล่าช้า สภาพทางภูมิศาสตร์ไม่อำนวย ดังนั้นผู้วางแผนให้ความสนใจใน

ข้อเท็จจริงเหล่านี้แต่ต้นก็จะสามารถทราบได้ตั้งแต่ต้นว่า แผนงานหรือโครงการนี้สามารถทำได้หรือไม่ การที่ผู้บริหารให้ความสนใจกับระยะเวลาทำงานว่าตรงตามที่กำหนดหรือไม่นี้ จะไม่ทราบปัญหาและแนวทางแก้ไข ในการดำเนินงานตามแผนได้อีกมาก

4. ด้านงบประมาณแผนงานบางแผนถูกต้อง แต่ไม่อาจดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากการอนุมัติเงินไม่ได้เป็นของผู้วางแผนหรือโครงการด้วย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องควบคุมการใช้จ่ายตามงบประมาณหรือโครงการและเคยปรากฏบ่อยครั้งว่าแผนงานอย่างต้องทำค้างเพราะคำนวณทั้งเวลาและงบประมาณผิด นักบริหารจึงต้องสนใจติดตาม ความพอเพียงและกลไกของงบประมาณตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหาอีกด้วย

5. ด้านวิชาการการจัดทำโครงการและแผนงานจะใช้เพียงประสบการณ์อย่างเดียวไม่ได้ แผนงานต่าง ๆ แม้แต่แผนพัฒนาแม่และเด็ก แผนการพัฒนาอนามัยก็ต้องอาศัยหลักวิชาเข้าช่วยด้วย นักบริหารที่ดีควรยอมรับและอาศัยนักวิชาการนี้ครอบคลุมทั้งวิธีดำเนินงาน ข้อมูลความถูกต้องด้านตลาด ทูม การจัดการต่าง ๆ อาทิ เช่น ความร่วมมือของหน่วยราชการและการประสานงานทั้งภายในและภายนอกองค์กรด้วย

4. ส่วนองค์การการบริหาร (Administrative Organizational Aspects) เป็นส่วนสัมพันธ์กับแผนมาก เพราะเป็นการเริ่มต้นตั้งแต่การจัดทำวิเคราะห์และประเมินผลแผนต่าง ๆ ภายในองค์กรก่อน ซึ่งแผนขององค์กร เช่น ของกระทรวงก็ต้องสัมพันธ์กับแผนหลักหรือแผนรวมของชาติ เช่น แผนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในกรณี ของไทย หรือกรณีของอินเดียคล้ายคลึงกับของยุโรป หลาย ๆ ประเทศคือ มีฝ่ายวางแผน (Planning Committee) ทำหน้าที่ด้านแผนรวม กล่าวโดยย่อ องค์กรต่าง ๆ (เช่น กระทรวง) ต้องมีหน่วยจัดทำและวิเคราะห์แผน (Planning Unit) ของหน่วยย่อย (เช่น ระดับกรม กอง) ของตนเอง ตลอดเวลา ในกรณีของไทยอาจเป็นสำนักหลักของกระทรวงต่าง ๆ หรือหน่วยงานแผนระดับกระทรวงได้ ที่สำคัญคือ หน่วยจัดทำและวิเคราะห์แผนต้องมีอำนาจและประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้เป็นอย่างดีที่จะช่วยทบทวนแผนงานของหน่วยงานย่อย ๆ ของตนไม่ให้ซ้ำซ้อนจนต้องมิงงบประมาณรองรับจากหลายแหล่งได้ ดังคำที่ว่า โครงสร้างทางการบริหารขององค์กรนั้นจะต้องเอื้ออำนวยและมีบทบาทรวมถึงการควบคุมหรือทบทวนเรื่อง การงบประมาณ และ การจะให้การดำเนินงานของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมีประสิทธิภาพนั้น การมีศูนย์อำนาจที่เข้มแข็งในหน่วยงาน ที่รับผิดชอบของสาขาต่าง ๆ ของรัฐบาลก็เป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง

เหตุที่ภายใต้ระบบ PBB นี้ผู้ตัดสินใจในเรื่องแผนและโครงการขององค์กร (ซึ่งมิใช่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือของ Planning Commission) ต้องเข้มแข็งเพราะการให้งบประมาณเป็นแบบสั่งการจากหน่วยงาน (Top Down process) ลงมาจากสำนักงบประมาณ (กรณีของไทยและสหรัฐอเมริกา) หรือ จากกระทรวงการคลัง (กรณีของอีกหลาย ๆ ประเทศ) ไปสู่แผนงานแต่ละด้าน (หรือสู่กระทรวงที่ได้จัดหน้าที่ไว้ตรงตามแผนงานแล้ว) และแต่ละแผนงานย่อย (เช่น กรม กอง ฯลฯ) ก็จะได้รับงบประมาณตามโครงการที่เสนอและได้ประเมินแล้วว่าให้ผลตอบแทนคุ้มค่าสำหรับการดำเนินการ

ผู้ตัดสินใจหรือควบคุมแผนและโครงการซึ่งมี (และต้องมี) อำนาจสูง (Strong Planning Unit) นี้มีความสำคัญยิ่ง ดังจะเห็นได้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วในยุโรปหลายประเทศจะมี Central Policy Review Staff (CPRS) และได้รับมอบอำนาจถึงขั้นที่นายกรัฐมนตรียอมรับฟัง (Gain the Prime Minister ears) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาช่วยให้นายกรัฐมนตรีตัดสินใจในเรื่อง เทคนิค ได้ถูกต้องยิ่งขึ้น ดังนั้นนอกจากจะต้องสังกัดอยู่ใน หน่วยหลัก ขององค์กรแล้วยังต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดีด้วย เพราะในภารกิจของนักคิด (Think tank) ในลักษณะนี้ต้องกรองและประเมินผลแผนงานของหน่วยที่เป็นบริวาร และทำหน้าที่ประสานงานในเรื่องการเปลี่ยนแปลง หรือนวัตกรรมในการงบประมาณ (Budgeting Innovations) ที่เสนอไปจากสำนักงบประมาณหรือจากกระทรวงการคลังดังกล่าวแล้ว

อย่างไรก็ตามในสภาวะของประเทศกำลังพัฒนาแล้ว หน่วยที่รับผิดชอบด้านการจัดทำหรือประเมินผลแผนมักไม่ได้รับมอบอำนาจ (Authorized) เท่าเทียมกับหน่วยปฏิบัติ จึงมีผลทำให้หน่วยงานแผน (Planning Unit) ที่มีอยู่ต้องหาทางเป็นผู้ลงมือปฏิบัติด้วย เพื่อให้อำนาจที่สูงขึ้น วัฒนธรรมทางการบริหารเช่นนี้ทำให้เกิดราคา (Costs) ที่สูงมากในการแก้ปัญหากระบวนการบริหารแต่ละครั้ง เพราะจะมีการยุบแต่งตั้งใหม่และยกเลิกหน่วยงานบางหน่วยทุก ๆ ครั้งทีสุดถึงการปฏิรูปการบริหารซึ่งในทางปฏิบัติก็กระทำได้อย่าอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาที่อยู่ในสภาพระบบการเมืองและการบริหารมิได้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและอาจต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลที่ไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย ซึ่งเป็นผลให้นำมาซึ่งความล้มเหลว ในการเปลี่ยนรูปแบบการงบประมาณไปสู่ระบบ PPB และนั่นก็คือล้มเหลวในกระบวนการตัดสินใจในการกระจายทรัพยากร ซึ่งเป็นเงื่อนไขประการแรกสำหรับการพัฒนาประเทศ

#### 4.4 การใช้ แผนงานที่มุ่งเน้นผลงาน ในการประสานแผนและจัดองค์กรใหม่

การที่จะให้ระบบ PBB มีส่วนควบคุมค่าใช้จ่ายสาธารณะ (Control of Public Expenditure) ให้ได้นั้นหนทางหนึ่งก็คือ ใช้แนวความคิดและกลไกของ PPB มาจัดรูปองค์กรใหม่ (Reorganization) ในทางที่จะให้องค์กรต่าง ๆ ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามแผนงานหรือเป้าหมายอย่างแท้จริง ซึ่งจะช่วยลดความซ้ำซ้อนของการปฏิบัติงานได้

ตามทฤษฎีนั้น เมื่อได้มีการจัดทำโครงสร้างแผนงาน (Program Structure) การจัดองค์กรทำหน้าที่ที่จะต้องได้รับการพัฒนาตามไปด้วย สิ่งนี้นับว่าจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในกรณีของประเทศไทยที่มีงานซ้ำซ้อนกันอยู่มาก องค์กรแบบเดิม (Traditional Organization) นั้นมักจะขยายตัวและเติบโตมาโดยปราศจากหลักเกณฑ์และจัดต่อระบบอย่างแข็ง ดังคำกล่าวที่ว่า แผนงานต่าง ๆ ภายใต้ระบบ PBB จึงต้องไม่เป็นไปตามโครงสร้างขององค์กรเดิมที่ทำงานเน้นเฉพาะหน้าที่มากกว่า เป้าหมาย และเรื่องเดียวกันนี้ศาสตราจารย์ Herman Van Gunsteren แห่งมหาวิทยาลัยอัมสเตอร์ดัม และเคยเป็นที่ปรึกษาการงบประมาณของรัฐบาลอินโดนีเซียและรัฐบาลชูดาน ได้แสดงทัศนะว่า ผู้ริเริ่มและสนับสนุนระบบงบประมาณแบบ PPB นั้นมักจะประหลาดใจและผิดหวังที่ขาดแคลนบุคลากรด้านนี้แต่บุคคลกลุ่มนี้แปลกใจกว่าก็คือ รัฐบาลที่จะนำระบบ PPB มาใช้มิได้ให้ความสนใจอย่างเพียงพอต่อการจัดองค์กรตามเป้าหมายของแผนงาน ซึ่งจะช่วยให้ระบบ PPB ดำเนินไปได้ง่ายขึ้น ระบบงบประมาณแสดงแผนงาน (PPB) ที่ถูกต้องนั้นย่อมต้องการการจัดองค์กรใหม่ (Reorganization) ให้สอดคล้องกันด้วย

นอกจากนี้ยังมีข้อเขียนอีกมากมายที่แสดงถึงความสัมพันธ์กับแผนงาน โครงการต่าง ๆ ที่ออกมาจึงมีลักษณะเป็นไปในเชิง Input มากกว่า output

การจัดองค์กรใหม่ (Reorganization) ตามหลักที่กล่าวข้างต้นนี้สามารถช่วยลดการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนได้ เพราะแม้แต่กระทรวงกลาโหม (Department of Defense หรือ DOD) ของสหรัฐอเมริกาก็ยังมีการจัดองค์กรใหม่เหมือนระบบ PPB มาใช้

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในเบื้องต้นก็ต้องศึกษาวิธีการจัดแผนงานและองค์กรของตนเองให้เป็นไปในทางที่สอดคล้องกับระดับชาติ (แต่ไม่ใช่เลียนแบบองค์กรส่วนกลาง) เพื่อจะได้เป็นแนวทางประสานการใช้ทรัพยากร (งบประมาณ) ให้เหมาะสม

#### 4.5 รูปแบบของงบประมาณในอนาคต

ไม่ว่าที่ใด รูปแบบของการงบประมาณที่เป็นที่ต้องการก็คือ รูปแบบที่สามารถเอื้ออำนวยให้การกระจายทรัพยากรไปสู่จุดมุ่งหมายของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพพร้อม ๆ กับช่วยควบคุมรายจ่ายสาธารณะได้อย่างมีเหตุผลด้วย ทุกวันนี้ประเทศที่พัฒนาแล้วมีระบบงบประมาณที่ก้าวหน้าไปกว่าแบบแผนงาน (PPB) โดยเป็นระบบงบประมาณที่เน้นเป้าหมาย (Objecting Budgeting) หรือผลงานและมีกลไกการควบคุม (Control) อยู่ในระบบด้วย ด้วยเหตุผลที่สำคัญคือระบบงบประมาณที่เน้นแสดงแผน (PPB) ได้มีการพัฒนาไปถึงขีดที่น่าพอใจแล้วอย่างไรก็ตามคำว่า Control มีความหมายกว้างและต้องอาศัยกลไกตลอดจนประสิทธิภาพในการบริหารทุกด้านเข้ามาช่วย

ดังนั้นการเลือกใช้ระบบงบประมาณจึงต้องขึ้นอยู่กับความจำเป็นและเงื่อนไขของประเทศการลอกระบบหรือทำตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศนั้นไม่สามารถช่วยให้เกิดการพัฒนาระบบงบประมาณได้เสมอไป แต่ถ้าจำเป็นจะต้องตามอย่างระบบใดระบบหนึ่งแล้ว บุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกระดับจะต้องเข้าใจที่มา (ประวัติและความจำเป็น) ของระบบนั้น ๆ ให้ดีก่อนอื่นใด การปฏิรูปการบริหารและระบบงบประมาณจะไม่สามารถใช้วิธีการยกมาใช้ (Turn key) ได้ไม่ว่าเมื่อใด เพราะสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่จะเป็นผู้ใช้และรับผลกระทบของการใช้ Turn key นั้น มีมากและแตกต่างกันในทุกประเทศ อย่างไรก็ตามสิ่งที่สามารถเลือกได้อย่างเดียว ก็คือเลือกระบบที่มีกลไกและรากฐานที่ดีก่อนที่จะเลือกระบบที่ต้องการอาศัยเกณฑ์ ข้อมูลและศักยภาพขององค์กรเป็นองค์ประกอบดั่งเช่นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน ดังนั้นในกรณีของประเทศไทยนี้ ผู้เขียนเห็นว่าถ้าเลือกใช้ระบบ PPB และพัฒนาให้ดีขึ้นจนกระทั่งมีความเป็นระบบแล้ว การใช้ระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน (Performance based หรือ Result based) ก็จะสามารถทำได้ เพราะขั้นตอนสำคัญที่จะทำให้เกิดผลงานนั้นได้พัฒนามาตามขั้นตอนต่าง ๆ แล้ว

เนื่องจากงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญของการนำนโยบายทุกระดับไปปฏิบัติ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้เกี่ยวข้องต้องศึกษาให้สามารถใช้เครื่องมือนี้ อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งแน่นอนที่สุดต้องรู้ถึงความจำเป็น และสาเหตุการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ของเครื่องมือนี้ด้วยการใช้เพียงสามัญสำนึกหรือความเคยชินอย่างเดียว ในการดำเนินการที่ต่อเนื่องนั้น จะไม่เพียงพอสำหรับการพัฒนาองค์กรไม่ว่า ระดับใด ๆ

## 5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้รวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

### 5.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทยและกองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง (2539 : 103 - 107) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี 2538 จำนวน 617 แห่ง ผลการวิจัยด้านงบประมาณ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ ในการประมาณการทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในการบริหารจัดการได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เน้น โครงสร้างพื้นฐานองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายล่าช้า เนื่องจากไม่เข้าใจกระบวนการจัดทำเจ้าหน้าที่ ที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล การจัดทำงบประมาณมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก องค์การบริหารส่วนตำบลยังสับสน เรื่องการจัดทำแผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ขาดการประสานงานระหว่าง องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ติดต่อกันในการจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้อง

ศิริพงษ์ มุขศรี (2540 : 157 - 160) ได้ศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสกลนคร ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการดำเนินงานด้านงบประมาณ คือ ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณ ปัญหางบประมาณมีน้อยไม่เพียงพอและปัญหาได้รับเงินอุดหนุนไม่ตรงตามที่กำหนด

เกรียงศักดิ์ ฝ้ายสีงาม (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและปัญหาในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี พบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยส่วนรวมและจำแนกตามสถานภาพ เห็นว่า การปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี โดยภาพรวมและเป็นรายด้าน ทั้ง 3 ด้าน มีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก ยกเว้นพนักงานส่วนตำบล เห็นว่าเป็นปฏิบัติรายด้าน 2 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านการบริหารการเงิน การคลังและด้านการบริหารโยธา โดยมีรายชื่อที่ปฏิบัติอยู่ในระดับมากหรือระดับมากที่สุด และมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด

3 ลำดับ ในแต่ละด้าน ดังนี้ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีการปฏิบัติหน้าที่ครบถ้วนตามกฎหมายกำหนด กำหนดสมัยประชุมประจำปีเป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองเป็นอย่างดี มีการติดตามผลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดทำบัญชี การอนุมัติเงินงบประมาณต่าง ๆ ประจำปี การจัดทำบัญชีรายรับรายจ่าย มีความถูกต้องตามระเบียบกำหนด มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเก็บรักษาเงิน ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับงาน โยธาเป็นผู้มีความรู้และความเหมาะสมกับหน้าที่การงาน มีการพิจารณาร่วมกันในการวิเคราะห์ลำดับความเร่งด่วนของโครงการต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานและการออกแบบสามารถปฏิบัติได้ทันตามเวลาที่กำหนด

ถาวร พรหมมีชัย (2522 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่าอิทธิพลของฝ่ายบริหาร ที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัตินั้น มีอยู่อย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นในด้านระเบียบกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจไว้หรือในทางปฏิบัติ ถ้าหากสภาจังหวัดไม่อนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีก็จะไม่มีผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพ้นจากหน้าที่

ร.ต.นิรันดร์ ชัยอรุณธรรม (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดนครพนม 6 ด้าน คือ การบริหารสำนักงาน การวางแผนพัฒนา การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำข้อบังคับตำบล การบริหารบุคคล การบริหารงบประมาณ โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างเป็นกลุ่ม ได้แก่ คณะกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง และคณะกรรมการบริหารโดยการเลือกตั้ง พบว่า

1. การดำเนินการคณะกรรมการบริหารโดยตำแหน่งและโดยการเลือกตั้ง โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า การดำเนินการของคณะกรรมการบริหารในด้านการทำข้อบังคับ การบริหารงบประมาณ การประชุมสภา การบริหารงานบุคคล การวางแผนพัฒนาและการบริหารสำนักงานอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาตามสถานภาพ พบว่าคณะกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง โดยรวมมีการดำเนินการอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็น รายด้าน พบว่า คณะกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง มีการดำเนินการอยู่ในระดับมากทุกด้าน สำหรับคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลโดยการเลือกตั้ง โดยรวมการดำเนินการอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าคณะกรรมการบริหารโดยการเลือกตั้งมีการดำเนินการอยู่ในระดับมากในทุกด้านเช่นเดียวกัน

2. วิเคราะห์เปรียบเทียบความแตกต่างของระดับการดำเนินการของ คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ตามทัศนะของคณะกรรมการ โดยตำแหน่งและการเลือกตั้ง พบว่า คณะกรรมการบริหารโดยตำแหน่งและกรรมการบริหารโดยการเลือกตั้ง มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารโดยภาพรวม มีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนในด้านอื่น ๆ ความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

พวงน้อย สดัยภาส (2538 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาปัญหาการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า 1) สมาชิกของจังหวัดสามารถอาศัยกลไกของสภาจังหวัดในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามความต้องการของสมาชิกสภาจังหวัดมากกว่าการจัดสรรงบประมาณตามหลักเกณฑ์ 2) สมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นมากกว่าฝ่ายบริหาร เพราะถูกระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่กำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัดนำปัญหาความต้องการของประชาชนมาสู่การพิจารณาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จนกระทั่งเป็นข้อบัญญัติจังหวัดประกาศใช้ 3) ตามระเบียบและข้อบังคับให้อำนาจฝ่ายบริหารเพื่อถ่วงดุลอำนาจเพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งกันและ 4) สมาชิกสภาจังหวัดมีแนวโน้มที่จะหาวิธีการและแนวทางที่ทำให้เขตเลือกตั้งของตนเองได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุด โดยมีได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่อื่น ๆ และได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ได้ร่วมกับฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นแต่อย่างใด

สุทธินันท์ บุญมี (2541 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยปัญหาการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอุเทน จังหวัดนครพนม โดยทำการวิจัยในด้านการจัดโครงสร้างและระบบงานบริหารงานบุคคล การบริหารการคลังและงบประมาณ การบริหารพัสดุ ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง พนักงานส่วนตำบลซึ่งได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานบัญชี เจ้าหน้าที่ช่าง และลูกจ้าง ไม่ศึกษากฎเกณฑ์และระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นการรับราชการครั้งแรก ขาดประสบการณ์ในการทำงาน

ปกรณ บรูณปกรณ (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นชาย อายุระหว่าง 31 - 50 ปี การศึกษาดำรงอวุฒิปริญญา ประกอบอาชีพธุรกิจส่วนตัวมีรายได้ไม่เกิน 5,000 บาทต่อเดือน ดำรงตำแหน่งในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล



ส่วนใหญ่ ไม่ได้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในฐานะผู้นำท้องถิ่นแต่ได้รับการเลือกตั้งมา ส่วนความเข้าใจวิธีการงบประมาณส่วนใหญ่มีความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่รับผิดชอบร่างข้อบังคับงบประมาณ และระยะเวลา แต่กลุ่มตัวอย่างไม่ค่อยเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงบประมาณประจำปี

อัจฉราพรรณ ห่อทองคำ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาทัศนคติของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการใช้งบประมาณในการบริหารเพื่อการพัฒนาศึกษาในพื้นที่จังหวัดระยอง พบว่า กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีทัศนคติต่อการบริหารอยู่ในระดับค่อนข้างสูงทั้ง 2 ด้าน คือ ด้านข้อสนับสนุน และด้านการเป็นข้อจำกัด ส่วนประสิทธิผลของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นเรื่องแหล่งที่มาของการจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับทัศนคติของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการใช้งบประมาณในการบริหารเพื่อพัฒนาอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

## 6. กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งประสิทธิผลการทำงานของผู้วิจัย ในการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ สามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ดังนี้

### 6.1 ตัวแปรต้น ได้แก่

6.1.1 เพศ ได้แก่ เพศหญิงและเพศชาย

6.1.2 ตำแหน่งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

### 6.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหาร

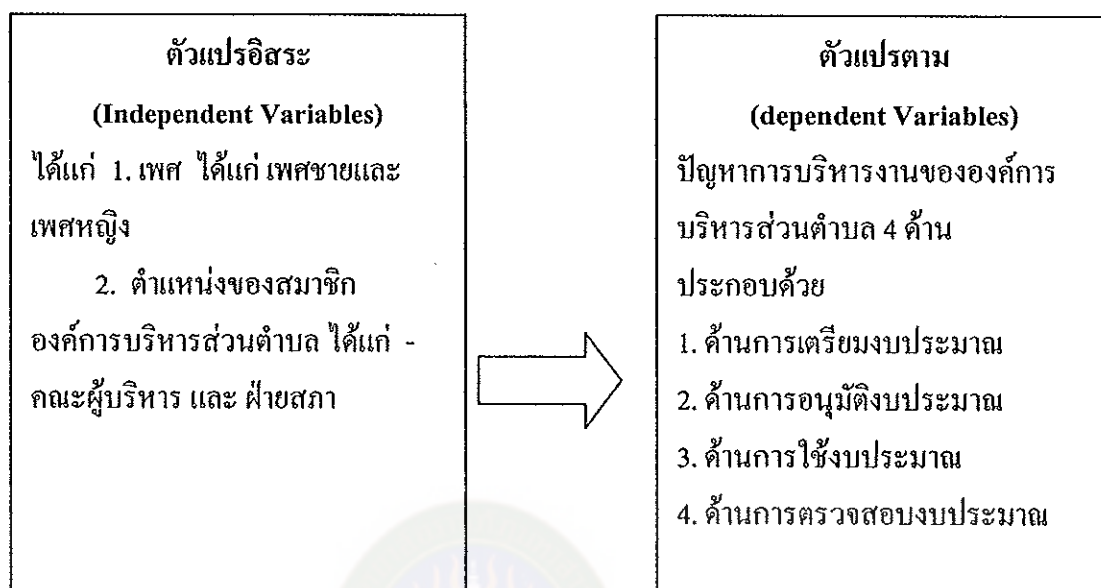
ส่วนตำบลในอำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ 4 ด้าน ได้แก่

6.2.1 ด้านการเตรียมงบประมาณ

6.2.2 ด้านการอนุมัติงบประมาณ

6.2.3 ด้านการใช้งบประมาณ

6.2.4 ด้านการตรวจสอบงบประมาณ



แผนภูมิที่ 1 กรอบความคิดการวิจัย