

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องความคิดเห็นของบุคลากรต่อการดำเนินงานด้านงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ผู้ศึกษาใช้แนวคิดและทฤษฎีต่อไปนี้เป็นแนวและกรอบในการศึกษา

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ
5. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
6. บริบทองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการศึกษา

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของความคิดเห็น (Opinion) ไว้หลายท่าน ดังนี้
จํารอง เงินคิ (2534 : 2) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นความรู้สึกของคนที่ม่ต่อสิ่งใดในลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ ความคิดเห็นนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงออกของทัศนคติก็ได้ สงเกตและวัดได้จากคน แต่มีส่วนที่แตกต่างไปจากทัศนคตินั้นเจ้าตัวอาจจะตระหนักหรือไม่ตระหนักก็ได้

บุญเรือง ขจรศิลป์ (2534 : 78) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า การแสดงออกทางวาจาของเจตคติการที่บุคคลกล่าวว่าเขามีความเชื่อ หรือความรู้สึกอย่างไร เป็นการแสดงออกความคิดเห็นของบุคคล ดังนั้นการวัดความคิดเห็นของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

จิราญุ ททรัพย์สิน (2540 :16) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นหมายถึง ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่แสดงออกเพื่อให้ผู้อื่นได้สามารถที่จะเรียนรู้ ตลอดจนสามารถที่จะประเมินค่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การลงความคิดเห็นอาจเป็นไปได้ในลักษณะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ อันเนื่องมาจากสถานการณ์ สิ่งแวดล้อม การติดต่อกับภายนอก การเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ และการพบปะสังสรรค์

วัตรภู อาจหาญ (2542 : 8) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งมีผลมาจากความเชื่อ ความคิดและทัศนคติ ซึ่งต้องอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และพฤติกรรมระหว่างบุคคล เป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาก่อนที่จะตัดสินใจแสดงออกมา การลงความคิดเห็นอาจจะเป็นไปในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย ซึ่งอาจบอกได้ว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่ และปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นต่าง ๆ นั้น ประกอบด้วย ความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม

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

หนองเกียรติ เจริญวงศ์เพ็ชร (2545 : 9) กล่าวว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกและความเชื่อที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง แสดงออกด้วยวาจาหรือการเขียน ทั้งนี้ขึ้นกับภูมิหลังทางสังคมความรู้ ประสบการณ์ และสิ่งแวดล้อมของบุคคลนั้น ซึ่งบุคคลอื่นอาจไม่เห็นด้วย สรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกของบุคคล ต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งมีพื้นฐานมาจากส่วนประกอบต่าง ๆ ได้แก่ ความรู้ ประสบการณ์ และสิ่งแวดล้อม ในที่นี้เป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง กล่าวคือเป็นความคิดเห็นของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

2. องค์ประกอบของความคิดเห็น

ความคิดเห็นมีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ (ไพวรรณ อุปสี. 2552 : 10)

2.1 องค์ประกอบด้านความคิด (Cognitive component) คือ ส่วนที่เป็นความรู้ ความคิด และความเชื่อของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

2.2 องค์ประกอบด้านความรู้สึกที่มีต่อกลุ่มคน (Affective component) บุคคลและเหตุการณ์ คือ สภาพทางอารมณ์ที่เป็นความรู้สึกชอบ ไม่ชอบ รัก กลัว ไม่พอใจ เป็นต้น

2.3 องค์ประกอบด้านพฤติกรรม (Behavioral component) คือ แนวโน้มของบุคคลที่แสดงถึงพฤติกรรมตอบสนองต่อสิ่งเร้าในวิถีทางเข้าหรือถอยหนี ขึ้นอยู่กับว่ามีความรู้สึกนึกคิดต่อสิ่งเร้าในลักษณะใด

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของความคิดเห็น ประกอบไปด้วย องค์ประกอบด้านความคิด องค์ประกอบด้านความรู้สึกที่มีต่อกลุ่มคน และองค์ประกอบด้านพฤติกรรม

3. ความสำคัญของความคิดเห็น

ความคิดเห็นมีส่วนสำคัญต่อการแสดงออกมา ซึ่งบุคลิกภาพของบุคคลโดยมีความสำคัญ ดังนี้

เบส (Best. 1977 : 169 ; อ้างถึงใน ไพวรรณ อุปลี. 2552 : 10) กล่าวว่า การสำรวจความคิดเห็น ศึกษาความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งหนึ่งซึ่งแต่ละคนจะแสดงความเชื่อและความรู้สึกใด ๆ ออกมาโดยคำพูด การเขียน การสำรวจความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่าง ๆ เพราะจะทำให้สำเร็จบรรลุตามเป้าหมายอย่างแท้จริงแล้ว ควรได้รับความร่วมมือจากประชาชน เผยแพร่โครงการและการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนต่อโครงการจะเกิดผลดีคือ จะช่วยให้โครงการนั้นสอดคล้องเป็น ไปตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง อันเป็นสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่ใช้ประเมินค่าโครงการและทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในการเข้ามามีส่วนร่วมทำให้ไม่เกิดการต่อต้าน เนื่องจากสาธารณชนเกิดสำนึกในการเป็นเจ้าของและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความคิดเห็นของบุคคลสามารถวัดได้หลายวิธีวิธีที่ใช้กัน โดยทั่วไปคือ การใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ เบสได้เสนอแนะว่าวิธีที่ง่ายที่สุดในการที่จะอธิบายความคิดเห็นก็คือ การแสดงให้เห็นถึงร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อความคิดเห็นออกมาในลักษณะเช่นไร และจะได้ทำตามความคิดเห็นนั้นได้

สรุปได้ว่า ความสำคัญของความคิด เป็นการสำรวจ ศึกษาความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งหนึ่ง โดยคำพูด การเขียน การสำรวจความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่าง ๆ ความคิดเห็นของบุคคลสามารถวัดได้หลายวิธีวิธีที่ใช้กัน โดยทั่วไปคือ การใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์

4. ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะความคิดเห็นจะเกี่ยวข้องกับค่านิยมและทัศนคติ โดยที่ต่างก็เป็นเรื่องราวเกี่ยวข้องกับชีวิตที่มีจุดเริ่มต้นจากเรื่อง

ของค่านิยมและทัศนคติ โดยที่ต่างก็เป็นเรื่องราวเกี่ยวข้องกับชีวิตที่มีจุดเริ่มต้นจากเรื่องของค่านิยมซึ่งเป็นเรื่องราวที่แคบที่สุด คือ เป็น การแสดงออกให้เห็นถึงเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น ความคิดเห็นอาจจะเป็นผลมาจากทัศนคติของบุคคล เช่น การมีทัศนคติที่ดีในการพัฒนาชนบท เป็นต้น

วิฑูรย์ กรุณา (2532 : 8 อ้างถึงใน ไพบรรณ อุปลี. 2552 : 11) ความคิดเห็นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติประจำตัวของแต่ละบุคคล คุณสมบัติดังกล่าว เช่น พื้นความรู้ที่มีอยู่ ประสบการณ์ในเรื่องการทำงาน รวมไปถึงการติดต่อสื่อสารกันในระหว่างบุคคล นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้บุคคลและกลุ่มมีความคิดเห็นไปในทางทิศทางใดทิศทางหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะพื้นฐานเป็นกระบวนการทางสังคม กรณีที่ได้รับการศึกษาเป็นเวลานานหลายปีที่จะเป็นรากฐานในการก่อให้เกิดความคิดเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยเฉพาะ

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของบุคคล ซึ่งความคิดเห็นจะเกี่ยวข้องกับค่านิยม ทัศนคติ และคุณสมบัติประจำตัวของแต่ละบุคคล เช่น พื้นความรู้ที่มีอยู่ ประสบการณ์ในเรื่องการทำงาน รวมไปถึงการติดต่อสื่อสารกันในระหว่างบุคคล

จากการศึกษาแนวคิดดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่ามีความสอดคล้องกับการศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของบุคลากรต่อการดำเนินงานด้านงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ดังนั้นจึงนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาต่อไป

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้มีนักวิชาการหรือนักคิดได้บัญญัติ คำว่า การกระจายอำนาจ ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

เสน่ห์ ชูย์ได้ (2530 : 8) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ซึ่งอำนาจในการดำเนินการและบังคับบัญชาเป็นเรื่องของหน่วยการปกครองที่จะทำหน้าที่ปกครองตนเอง รัฐบาลกลางเป็นเพียงผู้ตรวจตราและควบคุมดูแลให้ท้องถิ่นดำเนินการไปตามตัวบทกฎหมาย และให้ได้มาตรฐานที่กำหนด

จรรยา สุภาพ (2531 : 84) และชวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 22) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง วิธีที่รัฐบาลมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการให้อำนาจที่พิจารณาตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ ๆ เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น

รวมถึงนักคิดอีกหลายท่านที่มีความคิดเห็นที่คล้ายกัน อาทิ ชเนศวร์ เจริญเมือง (2542 : 290) วิทยากร เชียงกุล (2543 : 62) และสยาม คำปรีดี (2547 : 228) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจคือ การบริหารจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตน ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น หรือขององค์กรเท่านั้น โดยราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ควบคุมแต่ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจทางการปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์การราชการส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น

2. หลักการของการกระจายอำนาจ

ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจมี ดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550 : 28-29)

2.1 มีการแยกหน่วยงานออกเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่าเป็นการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองกับมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2.2 มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นขององค์กรของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายรฐรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้เพื่อให้รายรฐรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่าการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่า

เป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองทางพื้นที่ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์กรนั้นการเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

2.3 องค์การตามหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและลำดับกิจการ ได้ด้วยงบประมาณและได้ด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์การใดไม่มีความเป็นอิสระเช่นว่านี้ หรือมีแค่เพียงหน้าที่เสนอข้อเสนอนะและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

สรุปได้ว่า หลักการของการกระจายอำนาจ จะต้องมีการแยกหน่วยงาน ออกเป็นองค์การนิติบุคคล มีการเลือกตั้ง และองค์การตามหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง

3. ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจนั้นมี ดังนี้ (โกวิท พวงงาม, 2550 : 29-30)

3.1 ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย ให้มีส่วนเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อการปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

3.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารทั้งหมดเพื่อเปิด โอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

3.3 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการ ได้เองพอสมควร ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

3.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามที่รัฐอนุญาตเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ

4. ข้อดีของการกระจายอำนาจทางปกครอง

การกระจายอำนาจปกครอง มีข้อดีที่สำคัญ 3 ประการ คือ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550 : 30-31)

4.1 ทำให้มีการสนองความต้องการเฉพาะท้องถิ่นดีขึ้น บริการสาธารณะ บางอย่างที่ไม่เกี่ยวกับส่วน ได้เสียของประเทศเป็นส่วนรวม แต่เกี่ยวกับส่วน ได้ส่วนเสียเฉพาะท้องถิ่น เช่น การสุขภาพ การทำถนนภายในเขตท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้องค์กรปกครอง ท้องถิ่นจัดทำเองก็จะเป็นผลดีกว่าที่ราชการส่วนกลางจะทำเสียเองทั้งหมด เพราะราษฎรในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการของตนคิดว่าตนต้องการอะไรมากที่สุด นอกจากนี้กิจการอัน เกี่ยวกับความเป็นอยู่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นย่อมไม่อาจที่จะวางระเบียบปฏิบัติเหมือนกันหมดทั้งประเทศได้ เพราะสภาพความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและสภาพภูมิประเทศย่อม แตกต่างกัน ถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะ ได้ผลตรงกับสภาพความจำเป็น

4.2 เป็นการแบ่งภาระของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางในกิจการอัน เกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะ ไปได้มาก ในปัจจุบันนี้หน่วยราชการบริหารส่วนกลางของประเทศ ต่าง ๆ มีภาระหนักอยู่แล้วถ้าไม่ตัดกิจการเฉพาะท้องถิ่นอันเป็นกิจการเล็ก ๆ น้อย ๆ ออกไป จากหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางแล้ว ราชการส่วนกลางจะมีงานล้นมืออีก และทำไม่ได้ ทั่วถึงทุกท้องถิ่นพร้อม ๆ กัน ฉะนั้นเมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองและมอบกิจการบางอย่าง ให้องค์กรส่วนท้องถิ่นรับไปทำเอง จึงเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง ทำให้สามารถจัดทำกิจการใหญ่ ๆ เกี่ยวกับส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การกระจายอำนาจ ปกครองยังทำให้กิจการสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็ว เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจวินิจฉัย และดำเนินการได้เอง ไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน

4.3 การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากราษฎรในท้องถิ่นนั่นเอง ทำให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งมี ความสนใจในการปกครองท้องถิ่นและได้เรียนรู้วิธีการปกครองดีขึ้น เพราะการกระจายอำนาจ ปกครองนั้นเป็นการมอบอำนาจให้ราษฎรในท้องถิ่นปกครองตนเอง เป็นวิธีที่ให้เสรีภาพใน การปกครองแก่ราษฎร และทำให้ราษฎรเกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่น ซึ่งเป็น สิ่งจำเป็นสำหรับประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเท่ากับเป็นการฝึกราษฎรใน ท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเอง อันเป็นผลทำให้รู้จักปกครองประเทศในขั้นต่อไป

สรุปได้ว่า ข้อดีของการกระจายอำนาจทางปกครอง มีอยู่หลายประการซึ่ง ประกอบด้วย การบริการสาธารณะทำให้มีการสนองความต้องการเฉพาะท้องถิ่นดีขึ้น สามารถ แบ่งเบาภาระของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะ ไปได้มาก และการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากราษฎรในท้องถิ่น ทำให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งมีความสนใจ ในการปกครองท้องถิ่นและได้เรียนรู้วิธีการปกครองดีขึ้น

5. ข้อเสียของการกระจายอำนาจการปกครอง

การกระจายอำนาจมีข้อเสียอยู่ 4 ประการ คือ (สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2550 : 31-32)

5.1 ถ้าการกระจายอำนาจมากเกินไปอาจเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศได้ กล่าวคือ การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้น ถ้าขยายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงของประเทศได้ เพราะทำให้เกิดการแก่งแย่งชิงดีกันระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ และไม่มีการประสานงานกันเพียงพอ ทำให้เกิดความแตกแยกในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ฉะนั้น จึงต้องมีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด โดยราชการส่วนกลาง เพื่อรักษาเอกภาพในการปกครองประเทศไว้เป็นส่วนรวม

5.2 ทำให้ราษฎรในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ทั้งนี้เพราะว่าเมื่อราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นก็มุ่งแต่จะทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นตนเองฝ่ายเดียว จนกระทั่งบางครั้งมิได้นึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

5.3 เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควรได้ ทั้งนี้เพราะว่าการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นย่อมต้องมีการเลือกตั้ง จึงทำให้เกิดการถือพรรคถือพวก ได้รับเลือกตั้งที่อยู่ในพรรคใดก็มุ่งที่จะทำประโยชน์ให้แก่พรรคของตน ยิ่งกว่าที่จะมุ่งทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นเป็นส่วนรวม

5.4 การจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจย่อมสิ้นเปลืองมากกว่าการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการรวมอำนาจ ทั้งนี้เพราะจะต้องมีการแยกงบประมาณของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นออกเป็นส่วน ๆ ไป จะต้องมีเจ้าหน้าที่ มีเครื่องมือเครื่องใช้โดยเฉพาะไม่อาจใช้หมุนเวียนสับเปลี่ยนกันได้ เหมือนเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นมักจะชอบเพิ่มรายจ่ายอยู่เสมอ ๆ โดยใช้จ่ายอย่างไม่ได้ผลคุ้มค่า และบางครั้งก็จะจ่ายไปในกิจการที่ไม่สมควร ด้วยเหตุนี้การปกครองตามวิธีการกระจายอำนาจจึงเป็นการสิ้นเปลืองมากกว่าการรวมอำนาจ

สรุปได้ว่า ข้อเสียของการกระจายอำนาจการปกครอง ประกอบด้วย การกระจายอำนาจมากเกินไปอาจเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศได้ ทำให้ราษฎรในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควรเกิดการถือพรรคถือพวก อาจมุ่งที่จะทำประโยชน์ให้แก่พรรคของตน ยิ่งกว่าที่จะมุ่งทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นเป็นส่วนรวม และการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจย่อมสิ้นเปลืองมากกว่าการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการรวมอำนาจ เพราะจะต้องมีการแยกงบประมาณของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นออกเป็นส่วน ๆ เจ้าหน้าที่ และเครื่องมือเครื่องใช้ไม่อาจใช้หมุนเวียนสับเปลี่ยนกันได้

จากการศึกษาแนวคิดดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่ามีความสอดคล้องกับงานที่จะศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของบุคลากรต่อการดำเนินงานค้ำจุนงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ดังนั้นจึงนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การให้นิยามหรือความหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ได้มีนักวิชาการหรือนักคิด ได้บัญญัติ คำว่า การปกครองท้องถิ่น ไว้หลายประการ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 25) ได้รวบรวมนิยามความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น จากนักวิชาการทั้งต่างประเทศและไทย ไว้ดังนี้

1.1 การปกครองของชุมชนหนึ่ง ๆ ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา

1.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องใช้อำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปอย่างไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็กลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง อันจะเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นมีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะของความเจริญ ตามความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ รวมทั้งนโยบายการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

1.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) ที่จะดำเนินการ ปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ

1.3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิทั้งตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

1.3.2 สิทธิเป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นคืออำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

1.4 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล มีนายกเทศมนตรี เป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือกรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

1.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนเพราะอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

วุฒิสถา ตันไชย (2546 : 1) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา คัดลิจินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่า การปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควรไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากราชการส่วนกลาง ที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรถแสง (2547 : 7) ให้ความหมายว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างเป็นอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังและกำหนดนโยบายของตนเอง รวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนในท้องถิ่น

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นหรือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง การจัดรูปแบบการปกครองในลักษณะที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจการปกครองโดยรัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการเพื่อบำบัดความเดือดร้อนของชน โดยผ่านการเลือกตั้ง ทำให้เกิดองค์กรทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุม ให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง เป็นองค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากร มีอำนาจการปกครองตนเอง มีอิสระทางการคลังและมีผู้บริหารที่ได้รับการคัดเลือกตั้งจากประชาชน มีฐานะเป็นนิติบุคคล

2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้ (โกวิท พวงงาม, 2546 : 24-25)

2.1 เพื่อแบ่งเบาภาระรัฐบาล ในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน และทำให้เกิดความประหยัด เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะมีเงินงบประมาณ สามารถหารายได้ให้กับท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และแม้จะมีการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2.2 เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการอย่างแท้จริง และมักมีความล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนเป็นผู้บริหารย่อมจะสามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง

2.3 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากองการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ในหลากหลายบทบาท มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้เป็นอย่างดี

สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระ
รัฐบาล ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง และให้หน่วย
การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

3. หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่น

การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการ
มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้ (โกวิท พวงงาม. 2550 : 17-18)

3.1 เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน เช่น พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น โบราณสถานของท้องถิ่น ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรอื่น ๆ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

3.2 เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง งานบรรเทาสาธารณภัย

3.3 เป็นงานเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม งานด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องจัดให้มีขึ้น หรือต้องรับผิดชอบ ร่วมมือกับรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการสาธารณสุขในท้องถิ่น เช่น สถานสงเคราะห์เด็ก คนชรา คนพิการ รวมทั้งงานที่ให้ความบันเทิงกับประชาชนในชุมชน เช่น การจัดห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

3.4 เป็นงานเกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งสถานขนานูปาล (โรงรับจำนำ) การจัดการตลาด การจัดบริการเดินรถ เป็นต้น งานประเภทนี้ถือเป็นกิจการที่ให้บริการแก่ประชาชน หากปล่อยให้เอกชนเข้ามาดำเนินการอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องรับมาดำเนินการเอง และยังเป็นการเพิ่มรายได้เข้าสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพราะสามารถเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนได้

3.5 เป็นงานเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ในฐานะที่การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองสถาบันหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย จึงมีหน้าที่ให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ใช้อำนาจเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น การจราจร การรักษาความสะอาด เป็นต้น

จากที่กล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองเป็นแนวคิด เพื่อให้รัฐกระจายภารกิจของรัฐ ให้ชุมชนมีอำนาจ มีงบประมาณ และภารกิจหน้าที่ในการจัดทำ บริการเพื่อชุมชนของตนเอง โดยมีผู้บริหารที่ประชาชนเลือกเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหาร และมีสภาที่ประชาชนเลือกเข้ามาทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ออกกฎหมายบังคับใช้ในเขตอำนาจ และควบคุมกำกับกับการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในเขตอำนาจรัฐ แต่องค์กรที่เป็นผลจากการกระจายอำนาจจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ไม่อาจมีฐานะเป็นรัฐอิสระได้

แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ

ทฤษฎีแนวความคิดเกี่ยวกับงบประมาณซึ่งได้ดำเนินการศึกษารวบรวมมา ซึ่งมีรายละเอียดต่าง ๆ ดังนี้

1. ความหมายของงบประมาณ

งบประมาณ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการบริหารเป็นอย่างมาก จึงมีนักวิชาการ ทั้งชาวไทย และชาวต่างประเทศให้ความสนใจและให้ความหมายของงบประมาณไว้แตกต่างกัน ดังนี้

ณรงค์ สักพัน โจรณ์ (2541 : 2) ได้กล่าวถึงความหมายของงบประมาณว่า หมายถึง แผนเบ็ดเสร็จที่แสดงออกในรูปตัวเงิน พร้อมกับแสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมด ภายในระยะเวลาหนึ่ง ๆ ตลอดจนการประมาณค่าใช้จ่าย และทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนินโครงการให้บรรลุเป้าประสงค์ตามระยะเวลาที่กำหนดนั่นเอง

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2546 : 404) ได้ให้ความหมายของงบประมาณว่าเป็นแผนการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่แสดงในรูปตัวเงินที่เสนอต่อรัฐสภาในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

คุณี จันทร์คณา (2548 : 6) ได้กล่าวว่างบประมาณ หมายถึง เอกสารทางการเงิน ซึ่งแสดงถึงรายรับที่ได้มา และค่าใช้จ่ายที่ต้องการจ่ายให้ส่วนราชการต่าง ๆ โดยผ่านการจัดทำโครงการ/กิจกรรม เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลได้ใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

สรุปได้ว่า งบประมาณ หมายถึง แผนการใช้จ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ในอนาคตขององค์กรต่าง ๆ ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการควบคุมการจัด ทรัพยากรและการนำเอาทรัพยากรไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2. ความสำคัญและประโยชน์ของงบประมาณ

งบประมาณมีความสำคัญและเป็นประโยชน์หลายประการโดยหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องสามารถนำงบประมาณมาเป็นเครื่องมือในการบริหาร ได้หลายประการดังนี้ (ณรงค์ สัจพัน โรจน์. 2541 : 23-24 ; เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. 2546 : 405)

2.1 เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ โดยรัฐบาลสามารถจัดแผนงานต่างๆ ที่ประสงค์จะดำเนินการ เพื่อพัฒนาหรือเพื่อแก้ปัญหาของประเทศ และให้ทุกส่วนราชการ ดำเนินการตามแผนงบประมาณที่กำหนดไว้ โดยให้ปฏิบัติงานสอดคล้องกับแผนงานที่วางไว้ เพื่อป้องกันการรั่วไหลและลดการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นของหน่วยงานลง ในแผนการใช้จ่ายของรัฐบาลและรัฐบาลสามารถใช้แผนงานหรือโครงการเหล่านั้น ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐบาล เพื่อที่จะพิจารณาว่า หน่วยงานต่าง ๆ สามารถทำงานบรรลุเป้าหมายได้ มากน้อยแค่ไหน และมีประสิทธิภาพในการทำงานอย่างไร

2.2 เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลสามารถใช้ งบประมาณทั้งในด้านการหารายได้ และการใช้จ่ายของรัฐบาล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในทาง เศรษฐกิจของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากการ ใช้จ่ายของรัฐบาลหากใช้จ่ายให้ดีและถูกต้องจะสามารถ พัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้น โดยรัฐบาลต้อง พยายามใช้จ่ายและจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพนำไปสู่โครงการที่จำเป็น โดยเฉพาะ โครงการในด้านการลงทุน

2.3 เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ โดยมีการวางแผนในการจัดสรรทรัพยากรหรือเงินงบประมาณไปในแต่ละด้านว่าควรจะจัดสรร ไปด้านใด เท่าไร และนานเท่าใด และมีการวางแผนการปฏิบัติ การใช้จ่ายทรัพยากรนั้นด้วย เพื่อที่จะก่อประโยชน์

2.4 เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ประชาชาติที่เป็นธรรม โดยรัฐบาลจะ จัดสรรเงินงบประมาณไปสู่จุดที่จะช่วยยกฐานะของประชาชนที่ยากจนให้มีรายได้สูงขึ้น

2.5 เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินการคลัง ของประเทศ โดยรัฐบาลสามารถจัดสรรเงินงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจ เช่น ในสถานะเมื่อเศรษฐกิจมีภาวะเงินเฟ้อมากเกินไป รัฐบาลก็สามารถเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ให้มากขึ้น หรือ เมื่อมีภาวะเงินฝืดรัฐบาลก็สามารถจัดสรรเงินงบประมาณที่จะใช้จ่ายให้มากขึ้น เพื่อเพิ่มปริมาณเงินในท้องตลาดให้มากขึ้นได้

2.6 เป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์ชิ้นงานและผลงานที่รัฐบาลจะดำเนินการให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ ทั้งนี้เนื่องจากงบประมาณเป็นที่รวมทั้งหมดของงานและแผนงานที่รัฐบาลจะดำเนินการในแต่ละปีด้านสังคม อุตสาหกรรม การเกษตร ฯลฯ ดังนั้นรัฐบาลสามารถใช้แผนงบประมาณ เผยแพร่และประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนทราบว่า ภาษีอากรต่าง ๆ ที่ประชาชนได้เสียให้กับรัฐนั้น ได้นำไปใช้ประโยชน์ทางใดบ้าง ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศกับรัฐบาลและเต็มใจที่จะเสียภาษีให้กับรัฐบาลอย่างครบถ้วน

2.7 เป็นเครื่องมือในทางการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือควบคุมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ตั้งแต่ในขั้นตอนของการอนุมัติงบประมาณ การแปรญัตติและการตรวจสอบการใช้จ่ายของรัฐบาล

สรุปได้ว่า งบประมาณมีความสำคัญ คือ เป็นสิ่งที่ใช้หล่อเลี้ยงส่วนราชการต่าง ๆ ให้สามารถทำงานสำเร็จตามเป้าหมาย เป็นเครื่องมือในการบริหารงานเพื่อพัฒนาหรือเพื่อแก้ปัญหาของประเทศ รวมทั้งใช้กระจายความเจริญสู่ภูมิภาค และใช้เป็นเครื่องมือควบคุมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และเป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์ชิ้นงานและผลงานที่ได้ ดำเนินการและจะดำเนินการต่อไปให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบนั่นเอง

3. ระบบงบประมาณ

งบประมาณเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการบริหาร ผู้บริหารงานจึงจำเป็นต้องกำหนดจุดมุ่งหมายในการใช้งบประมาณเพื่อการบริหารให้เด่นชัด เพื่อให้งบประมาณสามารถตอบสนองจุดมุ่งหมายได้อย่างแท้จริง ซึ่งการกำหนดจุดมุ่งหมายของการใช้งบประมาณเพื่อการบริหารงานได้มีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับ ตั้งแต่เริ่มมีการจัดทำงบประมาณจนถึงปัจจุบันอาจจำแนกได้เป็น 4 ประเภทใหญ่ ๆ คือ (สำนักคลังจังหวัดสุโขทัย, 2552 : เว็บไซท์)

3.1 งบประมาณแบบแสดงรายการ

งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line - Item Budgeting) มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายเงิน มิให้มีการใช้จ่ายเงินเกินไปจากที่กำหนดหรือแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ ลักษณะของงบประมาณระบบนี้คือ

3.1.1 มุ่งเน้นในเรื่องการควบคุมและตรวจสอบปัจจัยนำเข้า (Input) ให้เป็นไปตามที่กำหนด (Control orientation)

3.1.2 จำแนกค่าใช้จ่ายตามหมวดค่าใช้จ่ายและรายการใช้จ่ายในการขอ งบประมาณ จะต้องกำหนดรายการตามหมวดค่าใช้จ่ายให้ชัดเจนและใช้งบประมาณตาม รายการที่กำหนดไว้ จะใช้งบประมาณผิดหมวดหรือต่างไปจากรายการที่กำหนดไม่ได้

3.1.3 ระบบงบประมาณนี้ จะประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของ งบประมาณจากความสามารถที่จะใช้งบประมาณที่ได้รับให้หมดไป ไม่ได้ให้ความสำคัญกับ ประสิทธิภาพการบริหารและผลงานที่เกิดจากการใช้งบประมาณ

3.1.4 ขาดการยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

3.2 งบประมาณแบบแสดงผลงาน

งบประมาณแบบแสดงผลงาน (Performance Budgeting) เป็นระบบ งบประมาณที่มุ่งเน้นด้านประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยได้รับอิทธิพลทางแนวความคิด มาจากการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific management) ซึ่งมีแนวคิดว่าการบริหารงาน ต้องทำโดยมีหลักเกณฑ์ ซึ่งกำหนดขึ้นจากการศึกษาวิเคราะห์โดยรอบคอบเพื่อให้มีวิธีที่ดีที่สุด (The one best way) ในอันที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากขึ้น "ระบบงบประมาณ แบบนี้ริเริ่มขึ้นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ.1949 ลักษณะของงบประมาณระบบ นี้คือ

3.2.1 จำแนกงบประมาณตามลักษณะงาน (Functional classification) หรือวัตถุประสงค์ของงาน (Objective classification) เช่น จำแนกงบประมาณเป็นด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ฯลฯ

3.2.2 มีการวัดประสิทธิภาพของการดำเนินงาน เปรียบเทียบผลผลิต (Output) กับปัจจัยนำเข้า (Input) เพื่อหาวิธีทางที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงาน ผลผลิตจะเป็นตัวชี้ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

3.2.3 กำหนดมาตรการในการวัดงาน (Work measurement) และระบบ บัญชีแสดงราคาต่อหน่วย (Cost accounting system) สำหรับคำนวณค่าใช้จ่ายของงานต่าง ๆ

3.3 งบประมาณแบบการวางแผน การวางโครงการ และการทำงบประมาณ

ระบบงบประมาณแบบงบประมาณแบบการวางแผน การวางโครงการ และ การทำงบประมาณ (Planning - Programming - Budgeting System : PPBS) บางทีเรียกว่า งบประมาณ

3.3.1 PPBS นำเอาการวางแผนระยะยาว (3 - 5 ปี) มาใช้ในการกำหนด วงเงินงบประมาณ การวางแผนจะเชื่อมโยงกับนโยบาย เป้าหมายของรัฐบาล และเห็นภาพ การดำเนินงานที่ต่อเนื่องไปในอนาคต

3.3.2 จัดทำแผนงานแยกตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละด้าน เช่น นโยบายด้านเศรษฐกิจ การศึกษา ฯลฯ

3.3.3 จำแนกแผนงานเป็นแผนงานหลัก แผนงานรอง โครงการหลัก โครงการรอง และกิจกรรม และจำแนกงบประมาณตามแผนงาน โครงการ

3.3.4 จะต้องกำหนดและวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของโครงการผลลัพธ์ และผลกระทบที่เกิดขึ้นของโครงการ

3.3.5 วิเคราะห์ทางเลือกต่าง ๆ เพื่อเลือกวิถีทางที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ

3.3.6 พิจารณาค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการ

3.3.7 PPBS จะเน้นการวิเคราะห์ ซึ่งมีเทคนิคการวิเคราะห์ต่าง ๆ ที่นำมาใช้ ได้แก่ System analysis, Zero base budget analysis, Quantitative analysis, Qualitative analysis, Marginal analysis และ Cost effectiveness หรือ Cost - benefit analysis

3.3.8 การเสนอของงบประมาณต้องจัดทำเอกสาร 3 ชุด คือ

1) Program Memorandum (PM) เป็นเอกสารที่แสดงให้เห็นโครงสร้างของสายงาน ความสัมพันธ์ของแผนงาน โครงการ วัตถุประสงค์ ผลงาน และผลที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ

2) Program Financial Plan (PFP) เป็นแผนการใช้จ่ายของโครงการที่ต้องการเงินงบประมาณในระยะยาว เพื่อเป็นหลักประกันว่าโครงการจะดำเนินต่อไปได้ในปีต่อ ๆ ไป

3) Special Study (SS) เป็นเอกสารที่แสดงให้เห็นถึงการวิเคราะห์โครงการและทางเลือกโครงการต่าง ๆ

3.4 งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) เป็นระบบงบประมาณที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้ไปกับผล (Results) ที่จะได้รับจากโครงการ ลักษณะสำคัญของ PBB คือ

3.4.1 ให้ความสำคัญกับผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล

3.4.2 ใช้การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เป็นเครื่องมือในการกำหนดผลผลิต ผลลัพธ์และงบประมาณ

3.4.3 กระจายอำนาจ (Devolution) ในการตัดสินใจให้กับผู้บริหารของหน่วยงาน

3.4.4 จัดสรรงบประมาณเป็นวงเงินรวม (Block grant) ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการใช้งบประมาณ

3.4.5 กำหนดค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณจากผลผลิต (Output) หรือกิจกรรม

3.4.6 กำหนดวงเงินงบประมาณล่วงหน้า (Medium Term Expenditure Framework):(MTEF)

3.4.7 ใช้ระบบบัญชีรับฟังจ่าย (Accrual basis)

3.4.8 เน้นการควบคุมภายใน (Inside control)

3.4.9 การรายงานผล (Reporting) จะเชื่อมโยงระหว่างการทำงานกับนโยบายของหน่วยงานและรัฐบาล

สรุปได้ว่า ระบบงบประมาณที่นำมาใช้ตั้งแต่เริ่มมีการจัดทำงบประมาณจนถึงปัจจุบัน คือ งบประมาณแบบแสดงรายการ งบประมาณแบบแสดงผลงาน งบประมาณแบบการวางแผน การวางโครงการและการทำงานงบประมาณ และงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

4. วงจรหรือขั้นตอนงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณสามารถแบ่งออกเป็น ดังนี้ (อรัญ ธรรมโน. 2548. ; 55-56)

4.1 การจัดเตรียมหรือการวางแผนงบประมาณ หน่วยงานต่าง ๆ เสนอกิจกรรม แผนงานหรือโครงการที่จะทำ พร้อมด้วยจำนวนเงินที่คาดว่าจะต้องใช้เพื่อการนั้น เจ้าหน้าที่งบประมาณร่วมกับส่วนการคลังพิจารณาวิเคราะห์สถานการณ์เศรษฐกิจ ประมาณการรายได้ที่คาดว่าจะได้รับ แล้วกำหนดวงเงินเสนอต่อคณะผู้บริหาร ปรับยอดตัวเลขประมาณการรายจ่ายตามที่หน่วยงานต่าง ๆ ขอตั้งเจ้าหน้าที่งบประมาณจัดทำเอกสารเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

4.2 การอนุมัติงบประมาณ การใช้จ่ายตามงบประมาณต้องได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติในรูปของกฎหมายก่อน โดยปกติแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดของงบประมาณได้ตามที่เห็นเหมาะสม แต่มีข้อบัญญัติไว้ว่าในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสามารถตัดลดรายจ่ายได้ แต่จะขอเสนอเพิ่มหรือเปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายไม่ได้ในการพิจารณาซึ่งปกติจะมี 3 วาระ คือ

4.2.1 รับหลักการ

4.2.2 พิจารณารายมาตรา

4.2.3 การอนุมัติ

4.3 การบริหารงบประมาณ เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานผู้ขอตั้งงบประมาณจะได้ใช้งบประมาณเพื่อกิจกรรม แผนงาน หรือโครงการที่ขออนุมัติไว้ หน่วยงานผู้ตั้งงบประมาณมีหน้าที่จะต้องจ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับ ตามรายละเอียดในเอกสารงบประมาณ และในเวลาปีงบประมาณที่ตั้ง แต่มีข้อผ่อนผันได้บ้างตามความเหมาะสมในการเปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายและเวลาใช้จ่าย ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการบริหารการการจัดเก็บรายได้ตามประมาณการและบริหารหรือควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งติดตามรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ

4.4 การติดตามประเมินผลงบประมาณ การติดตามการบริหารงบประมาณ เพื่อเร่งรัดให้หน่วยงานดำเนินงานให้เสร็จสิ้นและบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้ตั้งงบประมาณไว้เป็นขั้นตอนที่สำคัญของระบบการจัดทำงบประมาณแบบแผนงานเพื่อแสดงผลการดำเนินงานของหน่วยงานในระหว่างปีงบประมาณหรือเมื่อสิ้นปีงบประมาณว่าการดำเนินงานนั้นได้ผลประการใด เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของงาน/โครงการหรือไม่มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร หรือได้ผลประโยชน์ตอบแทนที่คุ้มค่าการลงทุนหรือไม่ ระบบการติดตามการรายงานและการประเมินผลจึงเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงบประมาณและแนวทางจัดสรรงบประมาณในปีต่อ ๆ ไป

สรุปได้ว่า การจัดทำงบประมาณสามารถแบ่งขั้นตอนออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการจัดเตรียมหรือการวางแผนงบประมาณ ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ และขั้นตอนการติดตามประเมินผลงบประมาณ

จากการศึกษาแนวคิดดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่ามีความสอดคล้องกับการศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของบุคลากรต่อการดำเนินงานด้านงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ดังนั้นจึงนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษารุ่นนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้น เพื่อกระจายอำนาจให้ประชาชนในตำบลเข้ามาแก้ปัญหาและสนองตอบความต้องการของตนเอง ทั้งนี้ประชาชนในพื้นที่เท่านั้นที่จะทราบปัญหาและความต้องการของตนเอง ได้ดีที่สุด

1. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

โกวิท พวงงาม (2550 : 57-88) การปกครองท้องถิ่นประเทศไทยได้มีการพัฒนารูปแบบของการปกครองมาตลอด องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้มีการปรับปรุงแก้ไขและวิวัฒนาการมาตามลำดับ โดยจัดให้สภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 ตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ฐานะของสภาจังหวัดขณะนั้น มีลักษณะเป็นองค์การแทนประชาชนทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือ แนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัดยังมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามกฎหมาย ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้น โดยมีความประสงค์ที่จะแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะสำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฯ นั้น ยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะและบทบาทของสภาจังหวัด ไปจากเดิมกล่าวคือสภาจังหวัดยังคงทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัดเท่านั้น จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบบริหารราชการในส่วนจังหวัด ของกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ โดยตรงแทนคณะกรรมการจังหวัดเดิม โดยผลแห่งพระราชบัญญัติฯ นี้ทำให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภา ที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด

แต่เนื่องจากบทบาทและการดำเนินงานของสภาจังหวัดในฐานะที่ปรึกษา ซึ่งคอยให้คำแนะนำและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของจังหวัด ไม่สู้จะได้ผลตามความมุ่งหมายเท่าใดนัก จึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัด ให้มีประสิทธิภาพโดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น ในปี พ.ศ. 2498 อันมีผลให้เกิด "องค์การบริหารส่วนจังหวัด" ขึ้นตามภูมิภาคต่อมา ได้มีการประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง

เมื่อสภาจังหวัดแปรสภาพมาเป็นสภาการปกครองท้องถิ่น จึงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก ดังนั้นเพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจอำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาจังหวัดจากอดีตจนถึงปัจจุบัน จึงขอแบ่งระยะวิวัฒนาการของสภาจังหวัดออกเป็น 4 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 ในปี พ.ศ. 2476 – 2498

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 ที่ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งนับเป็นจุดกำเนิด และรากฐานของการพัฒนาที่ทำให้ให้มี

หน่วยงานปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น จนถึงปี พ.ศ. 2498 นั้น อาจกล่าวโดยสรุปถึงฐานะอำนาจหน้าที่บทบาทของสภาจังหวัด ได้ว่ามีลักษณะ ดังนี้

ฐานะสภาจังหวัด ในขณะนั้นก็ยังมิได้มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น และเป็นนิติบุคคลที่แตกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตามกฎหมายเป็นเพียงองค์กรตัวแทนประชาชนรูปแบบหนึ่งที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำแก่จังหวัดซึ่งพระราชบัญญัติบริหารราชการแห่งพระราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2476 กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค อำนาจการบริหารงานในจังหวัดอยู่ภายใต้การดำเนินงานของ คณะกรรมการจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานสภาจังหวัดจึงมีบทบาทเป็นเพียงที่ปรึกษาเกี่ยวกับกิจการของสภาจังหวัดแก่คณะกรรมการจังหวัดและคณะกรรมการจังหวัด ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามเสมอไป กระทั่งในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนแผ่นดิน กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สภาจังหวัด เปลี่ยนบทบาทจากสภาที่ปรึกษาของกรรมการจังหวัดมาเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 มาตรา 25 ได้กำหนดให้สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1.1 ตรวจสอบและรายงานเรื่องงบประมาณที่ทางจังหวัดตั้งขึ้น และสอบสวนการคลังทางจังหวัดตามระเบียบ ซึ่งจะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้

1.2 แบ่งสรรเงินทุนอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด

1.3 เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อคณะกรรมการจังหวัดในกิจการจังหวัด ดังต่อไปนี้

1.3.1 การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

1.3.2 การประถมศึกษาและอาชีวศึกษา

1.3.3 การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล

1.3.4 การจัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ

1.3.5 การกสิกรรมและการขนส่ง

1.3.6 การเก็บภาษีอากร โดยตรง ซึ่งจะเป็นรายได้ส่วนจังหวัด

1.3.7 การเปลี่ยนแปลงเขตหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และเขตเทศบาล

1.4 ให้คำปรึกษาในกิจการคณะกรรมการจังหวัดร้องขอ

ระยะที่ 2 ในปี พ.ศ. 2498 – 2540

การจัดตั้งและการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งกำหนดให้องค์การ

บริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลและประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และในพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม การสาธารณสุข การป้องกันโรค การบำบัดโรคและการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล ฯลฯ

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังอาจทำกิจการซึ่งอยู่นอกเขตเมื่อ กิจการนั้น จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขตของตน โดยได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขภาพ สภาจังหวัด หรือ สภาตำบลที่เกี่ยวข้องนั้น และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้วด้วย

ระยะที่ 3 ปี พ.ศ. 2540 - 2545

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 114 ตอนที่ 62 ก ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2540 โดยใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2540 เป็นต้นมา พระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นกฎหมายที่กล่าวถึงระเบียบวิธีการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแทนที่องค์การบริหารส่วนบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

สำหรับเหตุผลของการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้อาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติซึ่งระบุว่า "โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตาม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขภาพและเทศบาล เมื่อได้มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้สมควรปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกัน และปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น"

นอกจากจะพิจารณาในเหตุผลของพระราชบัญญัติแล้ว จากบันทึกการประชุม คณะกรรมาธิการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ครั้งที่ 2 วันที่ 13 มีนาคม 2540 ที่ประชุมได้อภิปรายประเด็นวัตถุประสงค์ของการออกกฎหมายสรุปว่า

3.1 เพื่อจัดระบบบริหารให้มีประสิทธิภาพซึ่งปัจจุบันมีปัญหาด้านการบริหารการจัดการด้านพื้นที่ และรายได้เข้าซ้อน

3.2 เพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงของการเมืองการปกครองท้องถิ่นที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการขยายความเจริญเติบโตของแต่ละท้องถิ่น

3.3 เพื่อเป็นการถ่ายโอนอำนาจการปกครองมาสู่ท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ในการประสานกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ประสานกับรัฐบาลและตัวแทนหน่วยงานของรัฐ การถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณไปอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.4 เพื่อเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น โดยจะเพิ่มอิสระให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้นด้วย โดยการลดการกำกับดูแลจากส่วนกลางลง

ระยะที่ 4 ปี พ.ศ. 2546 - ปัจจุบัน

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีอยู่ในทุกจังหวัด ๆ ละ 1 แห่ง รวม 75 แห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีพื้นที่รับผิดชอบทั่วทั้งจังหวัด โดยทับซ้อนกับพื้นที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้น

2. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

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

2.1 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด)

ในจังหวัดหนึ่งให้มีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอันประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด สำหรับจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ถือเกณฑ์ตามจำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้

จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน

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

มีสมาชิกได้ 30 คน

จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน
มีสมาชิกได้ 36 คน

จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน
มีสมาชิกได้ 42 คน

จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 2,000,000 คนขึ้นไป มีสมาชิกได้ 48 คน
สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี
ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกตั้งสมาชิกสภาเป็นประธานสภา 1 คน และเป็นรอง
ประธานสภา 2 คน

2.2 นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด

นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน
และนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดได้ตามกฎหมายกำหนด ดังนี้

มีสมาชิก 48 คน ให้มีรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 4 คน

มีสมาชิก 36 - 42 คน ให้มีรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 3 คน

มีสมาชิก 24 - 30 คน ให้มีรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 2 คน

การแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีพระราชกฤษฎีกา
ระเบียบข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 แบ่งหน่วยการบริหารขององค์การ
บริหารส่วนจังหวัดออกเป็นส่วน ดังนี้

2.2.1 สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.2.2 กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.2.3 กองแผนและงบประมาณ

2.2.4 กองการคลัง

2.2.5 กองช่าง

2.2.6 ส่วนอื่น ๆ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีประกาศองค์การฯ

ตั้งขึ้น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัด (ก.จ.)



แผนภูมิที่ 1 : โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดตาม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

ที่มา : โกวิทย์ พวงงาม. 2550 : 74

3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบอำนาจหน้าที่ไปจากเดิม โดยจะมีหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งเน้นการประสานงานการพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าภายในจังหวัด ภายใต้ระเบียบ ดังนี้

3.1 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45

ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ดังนี้

- 1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- 2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- 3) สนับสนุนสภาพัฒนและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพัฒนและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- 5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพัฒนและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- 6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะในเขตสภาพัฒน
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- 9) จัดทำกิจการอื่นๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

นอกจากนี้้องค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นนอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากองค์กรนั้น ๆ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคที่มอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- 2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 6) การจัดการศึกษา
- 7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- 10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- 11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- 12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
- 13) การจัดการและดูแลสถานที่ขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- 14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 15) การพาณิชย์การส่งเสริมการลงทุนและการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- 16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- 18) การส่งเสริมการศึกษา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่นอื่น

26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

3.3 ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ลักษณะของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการให้บริการสาธารณะในเขตจังหวัด

(1) ดำเนินงาน โครงการที่มีขนาดใหญ่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด

(2) เป็นการดำเนินงานที่ปรากฏถึงกิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ที่มุ่งต่อประโยชน์ท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวมและไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง

(3) เข้าไปดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่องหรือมีผู้ที่ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 1 แห่งขึ้นไป

ข้อ 2 ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามข้อ 1 องค์กรบริหารส่วนจังหวัดควรจะดำเนินการเพื่อให้เป็นไปในลักษณะดังนี้

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนจังหวัด โดยการสร้างและพัฒนาระบบการประสานแผนการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดเพื่อนำไปสู่การใช้จ่ายงบประมาณในการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสมดุลย์และคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ

(2) การก่อสร้างและบำรุงรักษาโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ หรือมีการเกี่ยวเนื่องกันหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในลักษณะที่เป็นเครือข่ายหลักในการเชื่อมโยงกับแผนงาน โครงการที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

(3) การจัดการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนในระดับจังหวัด และไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายศักยภาพและมุ่งต่อผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

(4) การส่งเสริมจารีต ประเพณี วัฒนธรรม การท่องเที่ยว การส่งเสริมการลงทุน และพาณิชย์กรรมของจังหวัด

(5) การจัดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลรวม การดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

(6) ให้บริการด้านเทคนิค วิชาการ เครื่องมือ เครื่องจักรกล บุคลากรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด

(7) ดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมถ่ายโอนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ต้องทำ

ข้อ 3 การสนับสนุนงบประมาณให้แก่ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จะกระทำได้แต่เฉพาะกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะต้องดำเนินการเอง แต่ไม่สามารถดำเนินการเองได้ เนื่องจากเป็นงานปฏิบัติซึ่งต้องใช้เทคนิควิชาการสูง และหน่วยงานของรัฐนั้นมีความสามารถที่จะดำเนินการได้ดีกว่า และผลของการให้การสนับสนุนนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การสนับสนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด จะทำได้ในกรณีเร่งด่วนและจำเป็น หากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชน การให้การสนับสนุนแก่ประชาคม องค์กรประชาชน ควรเป็นไปในลักษณะของการส่งเสริมความสามารถดำเนินการ โดยใช้ศักยภาพของตนเองในการบริหารจัดการในลักษณะของการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์ โดยไม่สนับสนุนในลักษณะของการให้สิ่งของ หรือการเข้าไปดำเนินการแทน

ข้อ 4 หากมีปัญหา ข้อขัดข้อง ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1 ข้อ 2 และข้อ 3 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการวินิจฉัยและดำเนินการตามประกาศนี้

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

บริบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

1. สภาพทั่วไป

1.1 ที่ตั้งและขนาด

จังหวัดมหาสารคาม ตั้งอยู่บริเวณตอนกลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนืออยู่ระหว่างเส้นรุ้งที่ 15 องศา 25 ลิปดา และ 16 องศา 40 ลิปดาเหนือ เส้นแวงที่ 102 องศา 50 ลิปดา

และ 103 องศา 30 ลิปดาตะวันออก มีพื้นที่ 5,228.843 ตารางกิโลเมตร หรือ 3,268,026.87 ไร่ มีพื้นที่เป็นอันดับที่ 15 ของภาค และเป็นอันดับที่ 42 ของประเทศไทย ห่างจากกรุงเทพฯ โดยทางรถยนต์ 470 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียง ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม. 2552 : 14)

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	จังหวัดขอนแก่นและจังหวัดกาฬสินธุ์
ทิศใต้	ติดต่อกับ	จังหวัดสุรินทร์และจังหวัดบุรีรัมย์
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	จังหวัดกาฬสินธุ์และจังหวัดร้อยเอ็ด
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	จังหวัดขอนแก่นและจังหวัดบุรีรัมย์

1.2 ลักษณะภูมิประเทศและภูมิอากาศ

ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปของจังหวัดมหาสารคาม เป็นพื้นที่ค่อนข้างราบเรียบ ถึงลูกคลื่นลอนลาด พื้นที่โดยทั่วไปมีความสูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 130 - 230 เมตร ด้านทิศตะวันตกและทิศเหนือเป็นที่สูง โดยเฉพาะในเขตอำเภอโกสุมพิสัย อำเภอเข็ญยืน และอำเภอกันทรวิชัย ครอบคลุมพื้นที่ประมาณครึ่งหนึ่งของพื้นที่จังหวัด และค่อยๆ ลาดเทมาทางทิศตะวันออกและทิศใต้ มีลำน้ำสำคัญหลายสายไหลผ่าน สภาพพื้นที่สามารถแบ่งออกได้ 3 ลักษณะ คือ

1.2.1 พื้นที่ราบเรียบถึงค่อนข้างราบเรียบ ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่มริมน้ำ เช่น ที่ราบลุ่มริมแม่น้ำชี ในบริเวณอำเภอเมืองมหาสารคาม อำเภอโกสุมพิสัย และทางตอนใต้ของจังหวัดแถบชายทุ่งกุลาร้องไห้

1.2.2 พื้นที่ค่อนข้างราบเรียบสลับกับลูกคลื่นลอนลาด พบทางบริเวณตอนเหนือของอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย เป็นแนวยาวไปทางตะวันออกถึงอำเภอเมืองมหาสารคาม

1.2.3 พื้นที่ลูกคลื่นลอนลาดสลับกับพื้นที่ลูกคลื่นลอนชัน พบทางตอนเหนือและตะวันตกของจังหวัด บริเวณนี้มีเนื้อที่ประมาณครึ่งหนึ่งของเนื้อที่ของจังหวัด

1.3 ลักษณะภูมิอากาศ

เป็นลักษณะภูมิอากาศแบบมรสุมเมืองร้อน (Tropical Monsoon Climate) ในช่วงมรสุมฤดูร้อนจะได้รับลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดมาจากมหาสมุทรอินเดีย สภาพโดยทั่วไปจะมีลักษณะฝนตกสลับกับอากาศแห้ง (Wet and dry Climate) ในฤดูร้อนมีอุณหภูมิสูงประมาณ 39 - 42 องศาเซลเซียส อุณหภูมิสูงสุดเฉลี่ยประมาณ 37.27 องศาเซลเซียส และฤดูหนาวมีอุณหภูมิประมาณ 5 - 12.5 องศาเซลเซียส ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยประมาณ 1,304.7 มิลลิเมตร/ปี

2. เขตการปกครอง

จังหวัดมหาสารคาม แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 13 อำเภอ 1,944 หมู่บ้าน 133 ตำบล ปรากฏตามตารางที่ 1 ; จำนวนพื้นที่ หมู่บ้าน ตำบล คร้วเรือน ประชากร เป็นรายอำเภอ ของจังหวัดมหาสารคาม (องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม. 2552 : 10)

ตารางที่ 1 : แสดงจำนวนพื้นที่ หมู่บ้าน ตำบล คร้วเรือน ประชากร เป็นรายอำเภอของจังหวัดมหาสารคาม

อำเภอ	อบต. (แห่ง)	พื้นที่		จำนวน		ประชากร			ครัว เรือน
		ตร.กม.	ร้อย ละ	ตำบล	หมู่ บ้าน	ชาย	หญิง	รวม	
เมือง	13	556.697	10.65	14	185	69,630	72,623	142,253	25,965
โกสุมพิสัย	17	827.876	15.84	17	233	59,154	59,922	119,076	26,911
วาปีปทุม	15	605.774	11.59	15	241	56,547	57,459	114,006	25,816
บรบือ	15	681.622	13.05	15	209	54,177	54,276	108,453	27,838
พยัคฆภูมิ พิสัย	14	409.783	6.56	14	227	43,855	44,205	88,060	17,696
กันทรวิชัย	8	372.221	7.12	10	183	38,899	41,666	80,515	19,522
นาเชือก	10	528.198	10.12	10	145	30,426	30,529	60,955	13,583
เชียงยืน	8	289.027	5.31	8	116	30,786	31,188	61,974	14,425
นาइन	8	248.449	4.76	9	94	18,242	18,296	36,538	7,276
แกดำ	5	149.521	2.86	5	88	14,819	14,557	29,376	8,070
ยางสีสุราช	7	242.507	4.64	7	91	17,747	17,728	35,475	7,865
กุฉีกรัง	5	267.000	5.11	5	85	18,277	17,987	36,264	8,865
ชื่นชม	4	113.008	2.38	4	47	12,158	12,533	24,691	5,859
รวม	129	5,291.68	100	133	1,944	464,579	472,275	936,854	242,448

3. ด้านการเมืองการปกครอง

3.1 โครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาค ส่วนกลาง และท้องถิ่น ในเขตจังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วย

3.1.1 ส่วนราชการทั้งหมดจำนวน 211 หน่วยงาน ประกอบด้วย ส่วนราชการบริหารส่วนกลาง จำนวน 41 หน่วยงาน ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค จำนวน 27 หน่วยงาน ส่วนราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (อปท.) จำนวน 143 หน่วยงาน ส่วนราชการอิสระจำนวน 4 หน่วยงาน และส่วนราชการสังกัดสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา จำนวน 2 หน่วยงาน

3.1.2 ส่วนราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มี 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 1 แห่ง เทศบาลจำนวน 13 แห่ง (แบ่งเป็นเทศบาลเมืองมหาสารคาม 1 แห่ง เทศบาลตำบล 12 แห่ง) และองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 129 แห่ง

3.2 การกำหนดเขตการเลือกตั้ง จังหวัดมหาสารคาม มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 6 คน สมาชิกวุฒิสภา จำนวน 1 คน สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 30 คน สมาชิกสภาเทศบาลเมือง จำนวน 18 คน สมาชิกสภาเทศบาลตำบล จำนวน 144 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3,722 คน

3.2.1 เขตการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบ่งเป็น 2 เขต ดังนี้

- 1) เขตเลือกตั้งที่ 1 ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอกันทรวิชัย อำเภอเชียงยืน อำเภอโกสุมพิสัย อำเภอกุฉินารายณ์ และอำเภอชื่นชม (มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ จำนวน 3 คน)
- 2) เขตเลือกตั้งที่ 2 ได้แก่ อำเภอวาปีปทุม อำเภอแกดำ อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย อำเภอนาเชือก อำเภอนาคู อำเภอบรบือ และอำเภอยางสีสุราช (มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ จำนวน 3 คน)

3.2.2 เขตการเลือกตั้งในการเลือก สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม แบ่งเป็น 30 เขตเลือกตั้ง (มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ตามจำนวนเขตเลือกตั้ง) ดังนี้

1) อำเภอเมือง	แบ่งเป็น	5	เขตเลือกตั้ง
2) อำเภอบรบือ	แบ่งเป็น	3	เขตเลือกตั้ง
3) อำเภอวาปีปทุม	แบ่งเป็น	4	เขตเลือกตั้ง
4) อำเภอโกสุมพิสัย	แบ่งเป็น	4	เขตเลือกตั้ง
5) อำเภอกันทรวิชัย	แบ่งเป็น	2	เขตเลือกตั้ง

6) อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย	แบ่งเป็น	3	เขตเลือกตั้ง
7) อำเภอเชียงยืน	แบ่งเป็น	2	เขตเลือกตั้ง
8) อำเภอนาเชือก	แบ่งเป็น	2	เขตเลือกตั้ง
9) อำเภอนาคู	แบ่งเป็น	1	เขตเลือกตั้ง
10) อำเภอแกดำ	แบ่งเป็น	1	เขตเลือกตั้ง
11) อำเภอยางสีสุราช	แบ่งเป็น	1	เขตเลือกตั้ง
12) อำเภอกุฉินารายณ์	แบ่งเป็น	1	เขตเลือกตั้ง
13) อำเภอชื่นชม	แบ่งเป็น	1	เขตเลือกตั้ง

4. ด้านการเงินการคลัง

4.1 เงินฝากและเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ ปี พ.ศ. 2548 จังหวัดมีปริมาณเงินฝากจำนวน 9,296,000,000 บาท เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2547 จำนวน 1,125,000 บาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 12.10 และมีเงินให้กู้ยืมจำนวน 8,122,000,000 บาท เพิ่มขึ้นจากปี 2547 ร้อยละ 13.40

4.2 ภาษีสรรพากร ผลการจัดเก็บภาษีสรรพากรจังหวัดมหาสารคาม ณ เดือนกรกฎาคม 2550 รวมทุกประเภทภาษี มีจำนวนทั้งสิ้น 40,809,499.46 บาท เพิ่มขึ้นจากปี 2549 จำนวน 5.77 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 16.50 โดยประเภทภาษีที่สามารถจัดเก็บได้มากที่สุดคือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สามารถจัดเก็บได้ จำนวน 16.79 ล้านบาท รองลงมาคือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีเงินได้นิติบุคคล เท่ากับ 13.96 ล้านบาท และ 4.47 ล้านบาท ตามลำดับ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับความคิดเห็นของบุคลากรต่อการดำเนินงานด้านการจัดหางบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ผู้ศึกษาได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

กิตติมา แก้วกิตติ (2547 : 65-70) ได้วิจัยเรื่อง ปัญหาการจัดหางบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัยพบว่า บุคลากรด้านงบประมาณ โดยรวมการจัดหางบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นขั้นตอนพบว่า ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดมีปัญหามาก อยู่ในระดับมาก ยกเว้นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดเห็นว่าการจัดหางบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดมีปัญหาอยู่ในระดับมากที่สุด 3 ขั้นตอน

โดยมีรายชื้อที่มีปัญหาอยู่ในระดับมาก หรือมากที่สุด และมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด 3 ลำดับ ดังนี้ การจัดสรรงบประมาณส่วนมากเน้นงบประมาณในด้านการศึกษา การก่อสร้างถนนการพิจารณาอนุมัติ แผนงาน/โครงการในงบประมาณประจำปีงบประมาณของฝ่ายที่เกี่ยวข้องมักคำนึงถึงประโยชน์ ของพื้นที่เป็นหลัก และการจัดเตรียมงบประมาณขณะนี้ได้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาใน ระดับต่าง ๆ ของชาติ

สิริรัตน์ ชันธิสิทธิ์ (2549 : 192-195) ได้วิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการจัดสรร งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มีผลต่อความพึง พอใจของประชาชน ผลการศึกษาพบว่า ระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริหาร จัดการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งประกอบด้วย ด้านสาธารณูปโภค ด้านคมนาคม ด้านการศึกษาและวัฒนธรรม และด้านการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ ด้านประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณ พบว่า ประชาชนมีความคิดเห็น อยู่ในระดับน้อย อาจเป็นเพราะประชาชนยังมีความต้องการให้ผู้นำหมู่บ้าน ได้มีส่วนร่วมรู้ใน การจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาหมู่บ้าน รวมถึงการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งที่ผ่านมาอาจได้รับการ จัดสรรในเรื่องดังกล่าวยังไม่ดีเท่าที่ควร ปัจจัยที่ส่วนบุคคลที่มีผลต่อความพึงพอใจของ ประชาชนในการจัดสรรงบประมาณ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ปัจจัยดังกล่าวล้วนส่งผล ต่อความพึงพอใจหรือความรู้สึกของประชาชนทำให้ปัจจัยดังกล่าวมีอิทธิพลในความรู้สึกของ ประชาชนต่อสิ่งที่ได้รับการบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนที่มีเพศต่างกันย่อม แสดงความรู้สึกต่อสิ่งที่ได้รับแตกต่างกัน อายุ และการศึกษา ย่อมส่งผลให้มีความรู้สึกแตกต่าง กันเนื่องจากอายุเป็นตัวบ่งชี้ถึงประสบการณ์ทางความคิด ประสบการณ์ในการทำงาน ประสบการณ์จากการเรียนรู้และเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความรู้สึก

นที มุลสมบัติ (2550 : 80-81) ได้วิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตาม กระบวนการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ จากการวิจัย พบว่า การดำเนินงานตามกระบวนการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลใน จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและเป็นรายด้าน อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน เรียงลำดับ ค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย ได้ดังนี้ ด้านการอนุมัติงบประมาณ ด้านการจัดเตรียมงบประมาณ ด้านการติดตามและประเมินผล และด้านการบริหารงบประมาณตามลำดับ สำหรับปัจจัยที่มีผล ต่อการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณ ได้แก่ การเข้าร่วมประชุมสัมมนา นอกจากนี้ ยังพบว่าปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณขององค์การบริหาร ส่วนตำบลส่วนใหญ่เป็นปัญหาในการจัดเตรียมงบประมาณ เช่น ฐานข้อมูลในการทบทวน

บริหารส่วนตำบล จังหวัดหนองคาย ที่มีประสบการณ์ และระดับการศึกษา แตกต่างกัน พบว่า ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดหนองคาย มีความแตกต่างกัน ข้อเสนอแนะส่วนใหญ่ ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ จัดทำงบประมาณ ควรมีการวางแผนในการจัดทำงบประมาณอย่างรอบคอบ และวิเคราะห์การ ตั้งงบประมาณ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณควรออกสำรวจไปยังหมู่บ้านเพื่อ เก็บข้อมูลในการจัดทำงบประมาณ



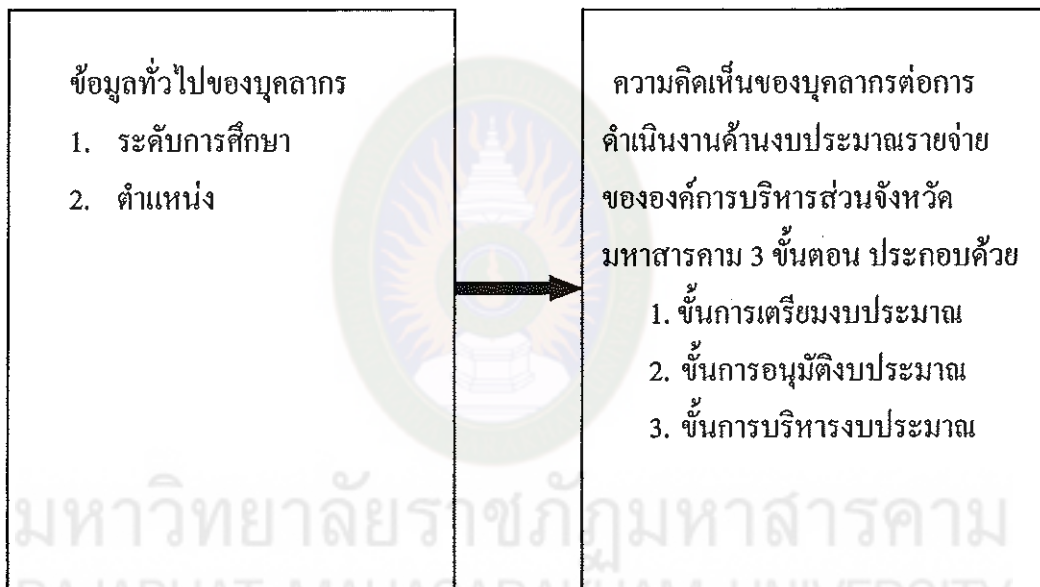
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรต่อการดำเนินงานด้านการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ผู้ศึกษาได้สรุปเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาโดยอาศัยกรอบแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณของ ธรรมนูญ ชรรม โน (2548 : 55) คังแผนภูมิที่ 2

ตัวแปรอิสระ
(Independent variables)

ตัวแปรตาม
(Dependent variable)



แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดในการศึกษา