

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา ความสอดคล้องในการพัฒนาการจัดทำงบประมาณของเทศบาลตำบลเวียงคุกอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ตามความเห็นของประชาชน ผู้วิจัยได้นำแนวความคิด ทฤษฎี เอกสารและวรรณกรรมต่างๆ มาเป็นกรอบในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลัง
5. แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณและการจัดทำงบประมาณ
6. แนวความคิดวิธีการจัดทำงบประมาณท้องถิ่น
7. การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
8. เทศบาลตำบลเวียงคุก อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
10. กรอบแนวคิดการวิจัย

#### แนวคิดเกี่ยวกับความเห็น

##### 1. ความหมายของความเห็น

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายที่แตกต่างกันไปตามทรรศนะ อาทิเช่น ราชบัณฑิตยสถาน (2532 : 246) ได้บัญญัติคำว่าความคิดเห็นซึ่งตรงกับคำว่า Opinion ในภาษาอังกฤษไว้ว่า หมายถึง 1) ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิด ประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอไปก็ตาม 2) ทศนะหรือประมาณการเกี่ยวกับเนื้อหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง และ 3) คำแถลงที่ยอมรับนับถือว่าเป็น ผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมาขอปรึกษา คำว่า ความคิดเห็นมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า เจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่าแนวโน้มที่บุคคลได้รับมาหรือเรียนรู้มา และกลายเป็นแบบอย่าง ในการแสดงปฏิกิริยานับสนุนหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อบางสิ่งบางอย่าง หรือต่อบุคคลบางคน

จูพาร์ตัน เอื้ออำนวย (2551 : 25) ได้กล่าวว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางถ้อยคำ (Verbal expression) เกี่ยวกับทัศนคติ ความเชื่อหรือค่านิยม

พาวันต์ วิริยะศัพท์ (2546 : 4) ได้กล่าวว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางด้านความรู้สึก ความคิด ความเชื่อ เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะ โดยสอดคล้องกับความรู้สึกภายในของตน การแสดงออกถึงความคิดเห็นนี้ อาจรวบรวมได้จากอารมณ์ ประสบการณ์ และสภาพความเป็นจริงในขณะนั้น ความคิดเห็นอาจจะถูกต้องหรือไม่ก็อาจจะได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้ ความเห็นนี้อาจเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

นพมาศ ชีระเวทิน (2542 : 99) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความคิดเห็นนั้นถูกจัดว่าเป็นส่วนที่มนุษย์ได้แสดงออกมาโดยการพูดหรือการเขียน มนุษย์นั้นจะพูดจากใจจริง พูดตามสังคม หรือพูดเพื่อเอาใจผู้ฟังก็ตาม แต่เมื่อพูดหรือเขียนไปแล้วก็ทำให้เกิดผลได้ คนส่วนใหญ่มักจะถือว่าสิ่งที่มนุษย์แสดงออกมานั้น เป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความในใจ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่นิยมนำมาทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทยที่ได้จัดให้มีการสำรวจประชามติ เพื่อทราบความคิดเห็น

เบส (Best. 1997 : 169) ได้ให้ความหมายของคำว่า ความคิดเห็น คือ การแสดงออกในด้านความเชื่อและความรู้สึกของแต่ละบุคคล โดยการพูดที่นำไปสู่การคาดคะเนหรือการแปรผลในพฤติกรรมหรือเหตุการณ์

ไอซ์แซก (Isaak. 1981 : 203) ได้ให้ความหมายของคำว่า ความคิดเห็น คือ การแสดงออกทางคำพูดหรือคำตอบที่บุคคลได้แสดงออกต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง โดยเฉพาะจากคำถามที่ได้รับต่างๆ ไป ซึ่งปกติแล้วความคิดเห็นต่างจากเจตคติ คือความคิดเห็นจะเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะแต่เจตคติจะเป็นเรื่องทั่วไป มีความหมายกว้างกว่า

กู๊ด (Good. 1973 : 339) ได้ให้ความหมายของคำว่า ความคิดเห็น คือ ความเชื่อ การตัดสินใจความรู้สึกประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์หรือชั่งน้ำหนักความถูกต้องหรือไม่

อาจสรุปได้ว่า ความคิดเห็น เป็นการแสดงออกถึงความรู้สึก ความเชื่อ การตัดสินใจ ความนึกคิด และวิจรรย์ญาณที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยการพูด การเขียน รูปภาพและอีกมากมาย โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ภูมิปัญญา ภูมิหลังทางสังคม ประสบการณ์และสภาพแวดล้อมต่างๆ ของแต่ละบุคคลเป็นส่วนหนึ่งประกอบในการพิจารณา โดยไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว อาจจะมีความเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับบุคคลอื่นๆ ก็ได้

## 2. กระบวนการเกิดความคิดเห็น

ชานาซ วิชิตะกุล (2546 : 10) ได้กล่าวว่า ความคิดเห็นเกิดจากการเรียนรู้ ศึกษา ค้นคว้า และประสบการณ์ของบุคคล ได้เสนอความคิดเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งของคนเกิดขึ้น ได้ตามเงื่อนไข 4 ประการ คือ

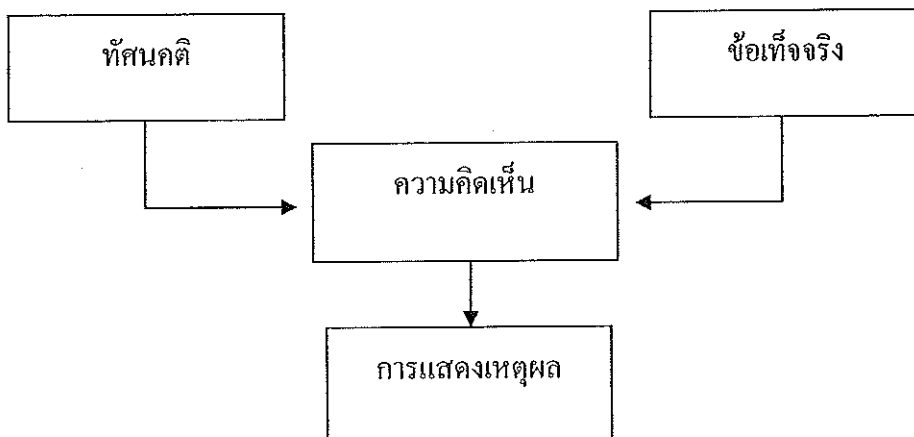
2.1 กระบวนการเรียนรู้ที่ได้จากการเพิ่มพูน และบูรณาการของการตอบสนอง แนวความคิดต่างๆ เช่น ความคิดเห็นจากครอบครัว โรงเรียน ครู การเรียนการสอนอื่นๆ

2.2 ประสบการณ์ส่วนตัวขึ้นอยู่กับความแตกต่างของบุคคล ซึ่งมีประสบการณ์ที่แตกต่างกันไป นอกจากประสบการณ์ของคนจะสะสมขึ้นเรื่อยๆ แล้ว ยังทำให้มีรูปแบบเป็นของตัวเอง ดังนั้น ความคิดเห็นบางอย่าง จึงเป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละบุคคลแล้วแต่พัฒนาการ และความเจริญเติบโตของคนๆ นั้น

2.3 การเลียนแบบการถ่ายทอดความคิดเห็นของคนบางคนได้มาจากการเลียนแบบความคิดเห็นของคนอื่นที่ตนพอใจ เช่น พ่อแม่ ครู พี่น้องและคนอื่นๆ

2.4 อิทธิพลของกลุ่มสังคมคนย่อมมีความคิดเห็นคล่องกันตามกลุ่มสังคมที่ตนอาศัยตามสภาพแวดล้อม เช่น ความคิดเห็นต่อศาสนา สถาบันต่างๆ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกซึ่งวิจรรณญาณที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะความคิดเห็นของบุคคลเปลี่ยนไปตามข้อเท็จจริงและทัศนคติของบุคคลในทัศนคติแสดงถึงความรู้สึกทั่วไปเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ความคิดเห็นจะเป็นการอธิบายเหตุผลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยเฉพาะเพื่อให้ง่ายต่อการเข้าใจ อาจสรุปความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 การเกิดความคิดเห็น

ที่มา : รุ่ง ศรีโพธิ์, 2541 : 16

แผนภูมิข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ความคิดเห็นเกิดจากการแปลข้อเท็จจริงหรือสิ่งที่ได้พบเห็นมาต้นลักษณะของการแปลข้อเท็จจริงนั้น ย่อมเป็นไปตามทัศนคติของบุคคลและเมื่อคนนั้นถูกถามว่า ทำไมจึงมีความคิดเห็นอย่างนั้น บุคคลนั้นจะพยายามให้เหตุผลไปตามที่เขาคิด ซึ่งไม่เป็นการคิดหรือถูก และไม่สามรถบอกได้ว่าถูกต้องหรือไม่ในเรื่องนั้น

อาจสรุปได้ว่า ความคิดเห็นเกิดจากการเรียนรู้ ที่มีอยู่ในตัวและเป็นประสบการณ์ของแต่ละบุคคลที่สามารถถ่ายทอดแสดงออกมาในรูปกิริยา การพูด การเขียนหรือสิ่งอื่นๆ โดยการเลียนแบบจากบุคคลที่ตนเองพอใจ หรือเกิดขึ้นจากตนเองก็ได้หรือเกิดจากความสอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่สภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น

### 3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

3.1 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นว่าขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายด้าน  
แ่งมูม คือ (จำเรียง ภาวจิตร. 2546 : 248 - 249)

3.1.1 ด้านภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

3.1.2 ด้านกลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใครหรือกระทำ สิ่งใดสิ่งหนึ่งให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำค้ำึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3.1.3 ด้านกลุ่มกระตือรือร้นหรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ย่อมส่งผลต่อการจูงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตามในทางตรงกันข้ามกลุ่มเฉื่อยชาที่จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

3.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลทำให้เกิดความคิดเห็นไว้อย่างน่าสนใจหลายด้าน ดังนี้  
(Oskamp. 1977 : 119 - 133)

3.2.1 ด้านปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and physiological factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษา เจตคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วยและผลกระทบจากการใช้

ยาเสพติดจะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

### 3.2.2 ด้านประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct personal experience)

คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่างๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ดื่มเด็กจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้มคั้นหวานเย็นหอมชื่นใจ ทำให้มีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้ดื่มเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์โดยตรงที่ได้รับ

3.2.3 ด้านอิทธิพลจากครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเป็นเด็กเล็กๆ จะได้รับการอบรมสั่งสอนทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัว และจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

3.2.4 ด้านเจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่มไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียนกลุ่มอ้างอิงต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

3.2.5 ด้านสื่อมวลชน (Mass media) เป็นสื่อต่างๆ ที่บุคคลได้รับ สื่อเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็นมีความรู้สึกต่างๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

อาจสรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นนั้น เกิดขึ้นจากการแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องต่างๆ ของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนที่คิดเห็นต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ถึงแม้เป็นเรื่องราวเดียวกัน ก็ไม่จำเป็นต้องลักษณะคล้ายหรือเหมือนกันเสมอไปและอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ อาจขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ หรือสิ่งอื่นๆ ของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็นของตน อาจสรุปว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของแต่ละบุคคลในแง่ด้านปัจจัยส่วนบุคคล คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยตรง อาทิ เพศ อายุ รายได้ และปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้องและครอบครัว ซึ่งเรียกว่าปัจจัยสภาพแวดล้อมนั่นเอง

#### 4. ประเภทของความคิดเห็น

มีนักวิชาการท่านหนึ่ง คือ เรมเมอร์ (Remmer. 1954 : 171) ได้กล่าวว่า ประเภทความคิดเห็นมีลักษณะ 2 ด้าน ดังนี้

4.1 ด้านความคิดเห็นเชิงบวกสุด – เชิงลบสุด เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ซึ่งสามารถรวมทิศทางได้ ได้แก่ ทิศทางบวกสุด คือ ความรักจนหลงบูชาและทิศทางลบสุด คือ การรังเกียจมาก ความคิดเห็นนี้มักจะรุนแรงเปลี่ยนแปลงได้ยาก

4.2 ด้านความคิดเห็นจากความรู้ ความเข้าใจ การมีความคิดต่อสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น อาทิ เช่น ความรู้ความเข้าใจในแง่ทางที่ดี ชอบ ยอมรับ ยินยอม เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในแง่ทางไม่ดี ไม่ชอบ รังเกียจ ไม่เห็นด้วย ไม่ยอม

อาจสรุปได้ว่า ประเภทของความคิดเห็นตามที่กล่าวไว้ข้างต้น อาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ด้านความคิดเห็นที่สามารถแสดงออกมาบ่งบอกถึงทิศทางได้ว่าสิ่งไหนรักมากที่สุด และสิ่งไหนเกลียดมากที่สุดกับด้านความคิดเห็นที่ขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีความคิดเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งนั่นเอง

#### 5. การวัดความคิดเห็น

ได้มีนักวิชาการได้กล่าวถึง การวัดความคิดเห็น ไว้ดังนี้

สุชา จันทร์เอม และสุรางค์ จันทร์เอม (2542 : 75) ได้กล่าวไว้ การวัดความคิดเห็นของบุคคลสามารถทำได้หลายวิธีที่ใช้กัน โดยทั่วไป คือ การตอบแบบถาม วิธีที่ง่ายที่สุดใน การจะบอกถึงความความคิดเห็น ก็คือ การแสดงให้เห็นถึงร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อความเพราะจะทำให้เห็นว่า ข้อความออกมาในลักษณะเช่นไร จะได้ทำตามข้อคิดเห็นเหล่านั้น การจะให้ใครก็ตามออกความคิดเห็นควรถามกันต่อหน้า (Face to face) ถ้าจะให้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดหรือสามารถวัดได้ในระดับมากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และ น้อยมาก

เบสท์ (Best. 1997 : 171) ได้กล่าวว่า การวัดความคิดเห็น โดยทั่วไป จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบ 3 อย่างคือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้าและมีผลตอบสนองซึ่งจะออกมาในระดับสูงต่ำมากน้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้ตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ให้ผู้ที่จะตอบคำถามเลือกตอบแบบสอบถามและผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของคนในเวลานั้น การใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้นใช้การวัดแบบลิเคิร์ท โดยเริ่มด้วยการรวบรวมหรือการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็น

ด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยมหรือไม่นิยม) เป็นข้อความเชิงบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative)

อาจได้สรุปว่า การวัดความคิดเห็น คือ การวัดระดับความรู้สึกรู้สึกนึกคิดของแต่ละบุคคลที่ได้แสดงออกมา ไม่ว่าจะออกมาในรูป การพูด การอ่านและการเขียนข้อความล้วนแต่เพื่อให้ทราบระดับความคิดเห็นของแต่ละบุคคลว่า อยู่ในระดับใด โดยใช้เครื่องมือวัด เช่น แบบสอบถามหรือการสัมภาษณ์นั่นเอง

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองของประเทศอันขาดมิได้ การเข้าใจในระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องกล่าวถึงองค์ความรู้ที่ถือว่าเป็นรากฐานสำคัญอีกประการหนึ่งการปกครอง คือ คำว่า รัฐ เป็นหน่วยการปกครองที่มีลักษณะการปกครองที่สมบูรณ์ภายในตัวมันเอง ความหมาย รัฐ (State) ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายเอาไว้ว่า รัฐ หมายถึง แคว้นแคว้น บ้านเมืองหรือประเทศ คำว่า รัฐ ภาษาไทยมีรากฐานดั้งเดิมมาจาก คำบาลี คือ คำว่า รัฐ ซึ่งแปลว่า ราษฎร และคำว่า รัฐ ในแง่การปกครองหมายถึง หน่วยการปกครองที่ต้องมีคุณสมบัติที่จำเป็น 4 ประการ คือ มีพลเมืองของตนเอง มีเขตแดนของตนเองที่ชัดเจน มีอำนาจอธิปไตยเหนือเขตแดนโดยสมบูรณ์ และมีรัฐบาลในฐานะที่เป็นสถาบันเพื่อดำเนินการปกครองของรัฐนั้น

อุดม ทุมโฆสิต (2553 : 124) ได้กล่าวว่า ส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นหน่วยปกครองย่อยๆ ของรัฐนั่นเอง ที่มีคุณสมบัติลักษณะทั้ง 4 ด้านเช่นกัน แต่มีขนาดเล็กกว่าและซ้อนทับกันอยู่ในฐานะองค์กรต่างระดับในรัฐ ดังนั้น การปกครองของรัฐเป็นการปกครองโดยใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดและมีความสมบูรณ์ในตัวเอง การปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงการปกครองส่วนหนึ่งของรัฐเท่านั้นเอง จึงต้องอยู่ภายในกรอบการปกครองแห่งรัฐ

### 1. ความหมายการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองชุมชน จึงมีนักวิชาการให้ความหมายคำว่า ชุมชน อาทิ

โกวิท พวงงาม (2550 : 7) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงิน และการคลังและกำหนดนโยบายของตนเองรวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่ กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวใน กรณีประเทศไทยได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, องค์การบริหารส่วนตำบล, พัทยา และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

วุฒิสาร ต้นไชย (2547 : 1) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญของกร ดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1951 : 398) ให้คำนิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่ กำหนด มีอำนาจในการบริหารงานคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีผู้บริหารของ ท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นองค์กรสำคัญขององค์การนี้

นอร์ตัน (Nortom. 1994 : 23) หมายถึง การอยู่ร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่น ใดท้องถิ่นหนึ่งเป็นเวลานาน จนทำให้ประชาชนเหล่านี้มีความรักและผูกพันกันจนเป็นหนึ่ง เดียวกัน จึงได้พยายามร่วมกันในการจัดระบบการปกครองตัวเองขึ้น เรียกว่า Self-governing community อันถือว่าเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศส เยอรมนีและอีก หลายประเทศบนโลกทวีปยุโรป

อาจสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การจัดการปกครองของท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายและให้มีอำนาจ ปกครองตนเอง มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน การบริหาร การเงิน การคลัง งบประมาณ และการจัดเก็บภาษีเพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่น มีสิทธิที่สามารถ ตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้เป็น แนวทางปฏิบัติในการบริการแก่ประชาชน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลจากส่วนกลาง เท่าที่จำเป็น ตลอดถึงการบริการสาธารณประโยชน์และดำเนินกิจกรรมตามความต้องการของ ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ



## 2. องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2523 : 222) ได้กล่าวไว้เกี่ยวกับระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ ดังนี้

2.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่อง การปกครองท้องถิ่น ไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย นั้น จะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้ง โดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2.2 พื้นที่และระดับ (Area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการเช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองของตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวិทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of social affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากรเป็นต้น

2.3 การกระจายอำนาจหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

2.4 องค์การนิติบุคคลจัดตั้งโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนมีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

2.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

2.6 อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

2.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทะนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

2.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยกรมมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเพราะ

### 3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2550 : 24 - 25) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ อธิบายว่า

3.1 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน และทำให้เกิดความประหยัด เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะมีเงินงบประมาณสามารถหารายได้ให้กับท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาล ไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

3.2 การปกครองท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรจัดบริการจากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว อาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงและมักมีความล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนเป็นผู้บริหารย่อมจะสามารถตอบสนองความต้องการ ได้อย่างแท้จริง

3.3 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองทั้งในบทบาทของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ในหลากหลายบทบาท มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้เป็นอย่างดี

อาจสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายนั้น เป็นเพียงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงเพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

#### 4. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พงงาม (2550 : 7) ได้กล่าวถึง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

- 4.1 เป็นองค์กรในชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน
  - 4.2 มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายหรือกฎหมายรับรองสถานะความเป็นท้องถิ่น
  - 4.3 มีอิสระในการดำเนินกิจการและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการวินิจฉัยและกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ
  - 4.4 มีการจัดองค์กรเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่น หรือจัดในรูปแบบอื่น
  - 4.5 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยการเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตาม ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- อาจสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองของประเทศอันขาดมิได้ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งในด้านงบประมาณ การคลัง การจัดเก็บภาษีการหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนดรวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ

#### 5. รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นของไทย

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 41) ได้กำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย แบ่งออกไว้ 2 ประการ ดังนี้

- 5.1 รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และ องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุมเทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบลในแต่ละจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสานงาน

ให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดทั้งดำเนินการในกิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะ เป็นกิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพและเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นความสามารถ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก จะกระทำได้

5.2 รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีอำนาจหน้าที่ที่เทียบเท่ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับเทศบาล ในขณะที่เมืองพัทยามีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ที่เทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

อาจสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีอาณาเขตที่แน่นอนและมีความอิสระในการบริหารงาน แต่อยู่ภายในอยู่การกำกับดูแลจากรัฐที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาจากเกณฑ์จำนวนประชากร รายได้ และเจตนารมณ์ของประชาชน

## 6. หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นนับว่าเป็นการบริหารจัดการกิจการของตนเองโดยมีความเป็นอิสระในด้านบริหารงานของท้องถิ่น รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่นๆ ฉะนั้น ต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบ และต้องพิจารณาถึงกำลังคน กำลังเงิน กำลังงบประมาณและกำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ หากหน้าที่รับผิดชอบเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบายรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศโดยไม่ต้องมอบหน้าที่ให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานทะเบียนที่ดิน เป็นต้น ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในงานที่เกี่ยวข้องการอำนวย ความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย งานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง งานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม เช่น สวัสดิการของผู้สูงอายุ ผู้พิการ ซึ่งให้เบี้ยยังชีพ เป็นต้น งานบริการทางสาธารณสุข และงานที่เกี่ยวกับพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ภาคเอกชนดำเนินการเองอาจไม่ได้ผลดีเท่าที่ควรจะเป็นเช่น จัดให้มีโรงจมน้ำ การจัดตลาดและงานต่างๆ ที่มีรายได้โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

## 7. ข้อดีและข้อจำกัดของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่เน้นการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศมากขึ้น ดังนี้ ต้องควรพิจารณาถึงข้อดีและข้อจำกัดของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้ (อุดม ทุมโฆสิต. 2553 : 235 - 244)

### 7.1 ข้อดีของการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ

#### 7.1.1 การปกครองท้องถิ่นช่วยให้เกิดการพัฒนาด้านท้องถิ่นอย่างมี

ประสิทธิภาพมากกว่าการปกครองโดยผู้แทนจากส่วนกลาง

#### 7.1.2 การปกครองท้องถิ่นช่วยสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะว่า

รูปแบบการปกครองท้องถิ่น คือ รูปแบบจำลองการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า ช่วยให้ประชาชนเห็นความสำคัญในสิทธิหน้าที่ของตนเองและเรียนรู้ประชาธิปไตยมากขึ้นโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงมากกว่าการปกครองในระดับชาติช่วยเตรียมผู้นำทางการเมืองและคัดสรรผู้นำทางการเมืองที่มีความสามารถให้แก่ประเทศในอนาคตและช่วยเปิดโอกาสให้เกิดการต่อต้านการผูกขาดและผลประโยชน์โดยมิชอบ

#### 7.1.3 การปกครองท้องถิ่นช่วยทำให้เกิดความมั่นคงของชาติ

#### 7.1.4 การปกครองท้องถิ่นช่วยสนับสนุนหลักเสรีภาพและหลักสิทธิ

มนุษยชน

7.1.5 การปกครองท้องถิ่นสามารถจะเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงได้ดีกว่าการปกครองจากส่วนกลาง ถึงแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีข้อดีหลายประการดังข้างต้นแต่การปกครองท้องถิ่นก็ยังมีข้อด้อยไม่น้อย เช่น มีปัญหาหนี้การเงินมาก มีการทุจริตในองค์กรจำนวนมาก

### 7.2 ข้อจำกัดของการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ

7.2.2 การปกครองท้องถิ่นที่ไม่ได้เปิดโอกาสให้เกิดปัญหาหลากหลายจนวายได้ เช่น ปัญหาความแตกต่างแตกแยกระหว่างท้องถิ่น ปัญหาความไม่โปร่งใส ปัญหาการบูรณาการด้านภาระหน้าที่

#### 7.2.2 การปกครองท้องถิ่นที่ไม่อาจทำลายความมั่นคงของชาติได้

#### 7.2.3 การปกครองท้องถิ่นมีโอกาสทำลายประชาธิปไตย เช่น การซื้อสิทธิ

ขายเสียงด้วยวิธีการต่างๆ ในง่าย

7.2.4 การปกครองท้องถิ่นมีโอกาสสร้างผู้มีอิทธิพลในระดับท้องถิ่น โดยจะแสวงหาผลประโยชน์ มีพฤติกรรมฉ้อฉลกลโกงทุจริต

7.2.5 การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสใหม่การทำลายผลประโยชน์สาธารณะ เพราะว่า ผู้ปกครองพยายามหลีกเลี่ยงที่จะกระทำการใดๆ ที่ประชาชนไม่พอใจ จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนจกชิงเอาผลประโยชน์สาธารณะประชาชนมาเป็นของตนเองได้

### แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบการปกครองประเทศหรือเรียกกันว่า การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่นิยมใช้อยู่ในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐรวม (Union state) มักใช้หลักการสำคัญสองหลัก คือ หลักการรวมอำนาจการปกครองและหลักการ กระจายอำนาจ การปกครอง แต่สำหรับประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว (Unitary state) เช่น ไทย ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น มักใช้หลักการสำคัญสามหลักในการจัดระเบียบการปกครองประเทศ ได้แก่ หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไทย ในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (2534 : 1-41) ซึ่งสาระสำคัญในจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คือ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้นำเอาหลักของการรวมอำนาจมาใช้เป็นหลักสำคัญ ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง และกรมต่างๆ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งนำเอาหลักการแบ่งอำนาจมาใช้ เป็นหลักสำคัญ ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ และการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งนำเอาหลักการกระจายอำนาจ มาใช้เป็นหลักสำคัญ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วน ตำบล และการปกครองพิเศษ (กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา)

แต่สำหรับประเทศไทยที่มีรูปแบบการปกครองแห่งรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว ใช้การจัดระเบียบการปกครองประเทศออกเป็น 3 หลักการ กล่าวคือ หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentraliaztion) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentraliaztion)

ซึ่งสามารถอธิบายความแตกต่างของหลักการตามลำดับต่อไปนี้

#### 1. หลักการรวมอำนาจการปกครอง

หลักการรวมอำนาจการปกครอง หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่การบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่างๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหาร

ราชการส่วนกลาง โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่ง เป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ ลักษณะสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1.1 มีการรวมกำลังทหารและตำรวจให้ขึ้น เป็นการเพื่อรวมกองกำลังบัญชาบังคับต่างๆ ให้ขึ้นต่อส่วนกลางเพื่อที่จะใช้กำลังในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยคำนึงถึงเสถียรภาพของประเทศเป็นสำคัญ

1.2 มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ ไว้ในส่วนกลางหรือเป็นการมอบอำนาจวินิจฉัย สั่งการขั้นสุดท้ายในการอนุมัติ ระวังหรือแก้ไข เพิกถอนการกระทำต่างๆ ไว้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง เช่น การบริหารการคลัง การป้องกันประเทศ การเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

1.3 มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป กล่าวคือ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่างๆ มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) หมายถึง ระดับชั้นแห่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่างๆ ให้ขึ้นตรงต่อกันตามลำดับชั้นสายบังคับบัญชา กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงมีอำนาจบังคับบัญชา ก็ต้องรับผิดชอบในราชการที่ผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาได้ปฏิบัติในคำสั่งหน้าที่ของตน

สำหรับข้อดีหลักการรวมอำนาจ กล่าวคือ ทำให้อำนาจของรัฐบาลมั่นคงและแผ่ขยายไปทั่วอาณาเขตประเทศ และช่วยอำนวยความสะดวกและประโยชน์ให้แก่ราษฎร โดยเสนอหน้า เพราะหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางย่อมดำเนินการ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของราษฎรทั่วประเทศเป็นสำคัญ มิได้ทำเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น โดยเฉพาะทำให้เกิดการประหยัด และทำให้มีการรักษาเอกภาพในการปกครองและการบริหารงาน เนื่องจากการบังคับบัญชาเป็นแบบรวมศูนย์และเจ้าหน้าที่มีความรู้ความสามารถดีกว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น อันจะมีผลทำให้บริการสาธารณะดำเนิน ไปโดยสม่ำเสมอ และเป็น ไปตามระเบียบแผนอันเดียวกัน

สำหรับข้อจำกัดของหลักการรวมอำนาจ กล่าวคือ การไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทุกอย่างให้ได้ผลทั่วทุกท้องถิ่นในเวลาเดียวกันได้ เพราะมีพื้นที่กว้างขวางและระเบียบแบบแผนต่างๆ มีมากมายหลายขั้นตอน เพราะเจ้าหน้าที่ต้องขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา และรายงานขอคำสั่งตามลำดับชั้นจนถึงผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางย่อมทำให้เสียเวลา มาก และไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย และไม่อาจสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่น ได้อย่างแท้จริง

อาจสรุปได้ว่า หลักการรวมอำนาจปกครอง หมายถึง การรวมอำนาจปกครองและอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินการต่างๆ ไว้ที่ราชการส่วนกลาง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี

กระทรวง ทบวง กรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดราชการส่วนกลางที่สามารถใช้อำนาจบริหารครอบคลุมทั่วประเทศ เป็นหลักที่ถือเอาสิทธิขาดในการปกครอง หากมีความจำเป็นของประเทศก็ควรที่นำมาใช้ในการบริหารได้ แต่หากการรวมอำนาจเกินขอบเขต (Over-Centraliaztion) ย่อมนำไปสู่การเกิดปัญหาหลายประการ

## 2. หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง

หลักการแบ่งแยกอำนาจเกิดขึ้นจากข้อจำกัดของการรวมอำนาจในเรื่องของความล่าช้าและไม่ทั่วถึงทุกท้องที่พร้อมๆ กัน ราชการส่วนกลางจึงแบ่งมอบอำนาจการตัดสินใจทางการบริหารในบางเรื่องให้เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางที่ส่งไปประจำปฏิบัติหน้าที่ในภูมิภาค/ เขตการปกครองต่างๆ (Field office) สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุ นโยบายและวัตถุประสงค์ของราชการส่วนกลาง แต่ทั้งนี้ หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางต้องวางระเบียบแบบแผนเอาไว้ ให้ปฏิบัติในแนวเดียวกันและสงวนอำนาจที่จะส่งการขั้นสุดท้ายไว้ จึงทำให้การปฏิบัติราชการในเขตการปกครองต่างๆ เป็นไปอย่างเดียวกัน หรือเพื่อเป็นการบรรเทาข้อจำกัดของหลักการรวมอำนาจ จึงได้คิดสร้างวิธีการบรรเทาความเคร่งครัดของหลักการรวมอำนาจลง ซึ่งวิธีนี้เรียกว่า หลักการแบ่งอำนาจ นั่นเอง

สำหรับข้อดีของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง กล่าวคือ เป็นการนำหลักการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่โดยตรงต่อประชาชนทำให้เกิดผลประโยชน์ในการได้รับความสะดวกรวดเร็วขึ้น เมื่อมีการมาติดต่อในเรื่องที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ เนื่องจากไม่ต้องรอคำสั่งจากส่วนกลางมาวินิจฉัยสั่งซึ่งเป็นจุดเชื่อมระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้การติดต่อประสานงานดีขึ้นมีประโยชน์ต่อประเทศและท้องถิ่น

สำหรับข้อจำกัดของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง กล่าวคือ เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เนื่องจากการที่ส่วนกลางได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปบริหารงาน ในภูมิภาคเพื่อปกครองท้องถิ่น ส่งผลสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลกลางมีความเชื่อว่าการความสามารถของท้องถิ่นยังไม่สามารถปกครองตนเองได้ เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน เพราะมีลำดับขั้นมาหลายระดับ และต้องผ่านระเบียบแบบแผนจากระดับส่วนกลางและระดับส่วนภูมิภาค ส่งผลทำให้เป็นระบบหน่วยราชการมีขนาดใหญ่โตเกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ ทำให้ใช้ทรัพยากรที่มีค่าบางอย่างในท้องถิ่นไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควร อาทิ บุคลากร เพราะส่งจากส่วนกลางหรือส่งมาจากที่อื่น บุคลากรเหล่านั้นถูกส่งเข้าไปปฏิบัติในท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มศักยภาพ อาจมาจากบุคคลนั้นไม่ใช่คนในพื้นที่ จึงไม่อาจเข้าใจ เข้าถึงพื้นที่ วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น ซึ่งจะก่อให้เกิดการขัดแย้งกับคนในพื้นที่ได้



อาจสรุปได้ว่า หลักการแบ่งอำนาจปกครอง หมายถึง หลักการที่การบริหารราชการส่วนกลาง ได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วน ไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยได้ให้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจ สั่งการ แก้ไขปัญหาในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้กำหนดวางไว้ ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาค ทุกแห่ง ได้แก่ ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน โดยเป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน และเป็นการบริหารภายใต้ันโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง

### 3. หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่ท้องถิ่น ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับในการบังคับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น ดังนั้น ในเรื่องการกระจายอำนาจ ได้มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความสำคัญและคำจำกัดความหมายไว้ดังเช่น

ลิจิต ชีรเวติน (2548 : 267) ได้กล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองนั้นมีความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ การกระจายอำนาจถือเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยคือประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และ โครงสร้างส่วนล่าง คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น อย่างแท้จริงคือรากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมือง การปกครองในระบบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจมีความสำคัญในเศรษฐกิจและสังคม การพัฒนาชนบท และยังได้กล่าวถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม คือ การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย

สิรินารถ บัวสอน (2548 : 29) ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจบางอย่างให้แก่องค์กรอื่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางประการด้วยตนเอง โดยมีอำนาจอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับภายใต้ในการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่บางประการในการปกครองให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

หลักการนี้เป็นการลดอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางในการปกครองท้องถิ่นลงเพราะมีการมอบอำนาจบางส่วน ให้องค์การปกครองท้องถิ่น อันประกอบไปด้วยผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้าบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเองราชการบริหารส่วนกลางจะไม่เข้าไปอำนวยความสะดวกหรือบังคับบัญชาโดยตรง แต่จะทำหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลเท่านั้น

โกวิท พวงงาม (2546 : 28 – 29) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากส่วนกลาง

สำหรับข้อดีของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ได้แก่ ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่น ได้ดีขึ้นเพราะผู้บริหารที่มาจากกาเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเป็น การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

สำหรับข้อจำกัดของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ได้แก่ ก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่นซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนร่วม ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเอง ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง

อาจสรุปได้ว่า หลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเอง ได้ มีการจัดตั้งองค์กรเป็นนิติบุคคล โดยมีเจ้าหน้าที่มีงบประมาณ และมีทรัพย์สินเป็นของตนเองและไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองส่วนกลาง แต่เพียงกำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

ผู้ศึกษาวิจัยได้สรุปเปรียบเทียบหลักการปกครองทั้ง 3 แบบ คือ การรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจการปกครองดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบหลักการปกครอง

การรวมอำนาจปกครอง	การแบ่งอำนาจปกครอง	การกระจายอำนาจปกครอง
<p><b>ลักษณะสำคัญ</b></p> <p>มีการรวมกำลังทหารและตำรวจไว้ที่ส่วนกลางรวมอำนาจการวินิจฉัยไว้ ส่วนกลางมีลำดับชั้นสายการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันลงไป</p> <p><b>ข้อดี</b></p> <p>ทำให้อำนาจของรัฐมีความมั่นคง โดยอำนาจบริการและเกิดผลประโยชน์โดยเสมอหน้าก่อให้เกิดการประหยัดกว่าการกระจายอำนาจการปกครองรักษาเอกภาพในการปกครองและการบริหารงานมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถดีกว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น</p>		<p><b>ลักษณะสำคัญ</b></p> <p>มีการจัดตั้งองค์กรเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลางซึ่งมีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควรมีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่นเองมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของท้องถิ่นเอง</p> <p><b>ข้อดี</b></p> <p>เป็นตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้นการแบ่งภาระของส่วนกลางได้บ้างหากราษฎรมีความสนใจรับรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น</p>

## ตารางที่ 1 (ต่อ)

การรวมอำนาจปกครอง	การแบ่งอำนาจปกครอง	การกระจายอำนาจปกครอง
<p>ข้อจำกัด</p> <p>ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทุกอย่างให้เกิดผลดีทุกท้องถิ่นอย่างทั่วถึงระเบียบแบบแผนมีมากมายหลายขั้นตอนไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเนื่องจากไม่กระจายอำนาจให้ประชาชนมีอิสระในการปกครองตนเองไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง</p>	<p>ข้อจำกัด</p> <p>การส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางออกไปในแต่ละพื้นที่ แสดงว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อความสามารถของท้องถิ่น ถ้าส่วนกลางแบ่งมอบอำนาจให้น้อย การบริหารจะยิ่งซ้ำไม่เป็นธรรมเนื่องจากใช้ทรัพยากรการบริหาร (คน) มาจากท้องถิ่นอื่น</p>	<p>ข้อจำกัด</p> <p>อาจทำลายเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศประชาชนพึงเล็งประโยชน์ของท้องถิ่นมากกว่าส่วนรวมอาจมีการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งกับคู่แข่งหรือพรรคตรงข้ามมีความสิ้นเปลืองมาก ต้นทุนสูง</p>

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง ทั้งให้มีความเป็นอิสระใน การกำหนดนโยบายการบริหารการเงินการคลังจึงทำให้การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความชัดเจนในเรื่องความเป็นอิสระทางการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังกำหนดให้ต้องมีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มีแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้แผนการกระจายอำนาจดังกล่าวต้องกำหนดให้มีการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม และกำหนดให้ท้องถิ่นมีสัดส่วน  
รายได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้อย่างชัดเจน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจ  
ทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 1. ความหมายกระจายอำนาจทางการคลัง

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า การกระจายอำนาจทางการคลัง ไว้ดังนี้

1.1 การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นการ โอนความรับผิดชอบในการตัดสินใจ  
ด้านการเงินจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ซึ่งปัจจัยสำคัญของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือรัฐบาล  
ท้องถิ่นจะทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้ดี  
จะต้องมีอำนาจระดับในการตัดสินใจในการใช้จ่าย ซึ่งจะหามาส่วนหนึ่งจากรายได้จากภาษี  
ภายในท้องถิ่นและอีกส่วนจะมาจากเงินโอนจากรัฐบาลกลาง รูปแบบของการกระจายอำนาจ  
ทางการคลัง พอแบ่งออกได้ ดังนี้ (สุภช สุภชลาศัย. 2545 : 56)

1.1.1 บริหารสาธารณะที่ให้กับท้องถิ่นจะจัดเก็บรายได้จากคนในท้องถิ่นที่  
ได้รับบริการนั้น

1.1.2 ผู้ใช้บริการท้องถิ่นอาจจะจ่ายเงินค่าบริการบางส่วน รวมทั้งคนใน  
ท้องถิ่น อาจรวมการผลิตบริการสาธารณะร่วมกับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น

1.1.3 องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นหารายได้จากภาษีทรัพย์สินและภาษีการค้า  
รวมทั้งเรียกเก็บภาษีทางอ้อมอื่นๆ

1.1.4 การโอนรายได้จากรัฐบาลกลางมาให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น  
สำหรับการใช้จ่ายบางอย่างหรือการใช้จ่ายทั่วไป

1.1.5 อนุญาตให้องค์กรบริหารท้องถิ่นกู้ยืมทั้งจากส่วนกลาง และหาก  
แหล่งรายได้ท้องถิ่นเหตุผลและข้อสนับสนุนทางเศรษฐกิจของการกระจายอำนาจทางการคลัง

1.2 สำหรับคำว่า การคลัง นั้น อาจสื่อความหมายในตัวเองอยู่แล้ว มีทรรศนะ  
ของนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมาย อาทิ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2546 : 96)  
ได้กล่าวไว้เช่นกันว่า การคลัง ก็คือ การมุ่งแสวงหาแนวทางหรือมรรควิธีการเพื่อช่วยให้รัฐบาล  
สามารถใช้เป็นบรรทัดฐานในการกำหนดนโยบายการคลังและนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมี  
ประสิทธิภาพปราศจากซึ่งความเสียหายบกพร่องหรือเสียหายบกพร่องน้อยที่สุด

อาจสรุปได้ว่า การคลัง คือ การกำหนดนโยบายและการดำเนินงานทางการเงินของรัฐบาลนั่นเอง และการกระจายอำนาจทางการคลัง หมายถึง การที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบทางการคลังให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้มีอิสระในการตัดสินใจทางการคลัง อันได้แก่ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การก่อหนี้ และการบริหารการคลัง โดยไม่ต้องอยู่ในการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง ยกเว้นเพียงแต่อยู่ในการควบคุมบางเรื่องที่สำคัญเท่านั้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองในรูประบบประชาธิปไตยโดยโดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลาง (Decentralize) ลงเหลือภารกิจหลักเท่าที่ต้องเท่าที่จำเป็น และให้ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารงานท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชน

## 2. ความสำคัญของการกระจายอำนาจทางการคลัง

การปกครองท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จหรือไม่เพียงใด มีปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การคลังท้องถิ่น เพราะว่า การคลังท้องถิ่นเป็นเครื่องมือหรือกลไกอันหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาและบริหารการเงินเพื่อให้มีรายได้มาดำเนินการต่าง ๆ ของท้องถิ่น หากการกระจายอำนาจทางการคลังของรัฐบาลเป็นด้วยความความสำเร็จทำให้เกิดการบริหารงบประมาณและการบริหารงานของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างดี หรือล้มเหลวของการกระจายอำนาจทางการคลังจะทำให้เกิดการขาดสภาพคล่องของระบบงบประมาณ และการบริหารงานของท้องถิ่น ไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นใดมีสถานะการคลังอ่อน ย่อมไม่มีเงินทองเพียงพอที่จะไปใช้จ่ายเพื่อบริการแก่ประชาชนและกิจการโดยรวมของท้องถิ่นก็จะติดขัด

## 3. วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจทางการคลัง

การกระจายอำนาจการปกครองเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบริหารท้องถิ่นของตน นับได้ว่าเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศชาติ มีวัตถุประสงค์การกระจายอำนาจทางการคลัง ดังนี้ คือ

3.1 ด้านเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ การจัดสรรบริการสาธารณะบางอย่างให้มีประสิทธิภาพ อาทิ สินค้าและบริการสาธารณะบางอย่างที่รัฐบาลสามารถจัดสรรหรือผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่สินค้าและบริการสาธารณะบางอย่างที่รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรหรือผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่ากับการปล่อยให้ท้องถิ่นเป็นผู้ทำหน้าที่จัดสรรหรือเป็นผู้ผลิตเองสินค้าหรือบริการดังกล่าว ได้แก่ การก่อสร้างถนนหนทางเพื่อใช้ในการคมนาคม

สัญจรภายในท้องถิ่นและการบริการสถานที่พักผ่อน สวนสาธารณะ สนามกีฬา การบริการ กำจัดขยะมูลฝอย และการบริการดับเพลิงและส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความรักและหวงแหน ในท้องถิ่น กล่าวคือ การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นสิ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนใน ท้องถิ่นมีโอกาสตัดสินใจในการกำหนดทางการคลัง ด้านจัดหารายรับ และด้านการใช้จ่ายโดยมี ระบบการคลังเป็นของตนเองและประชาชนมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่นอันจะทำให้ เกิดความจงรักภักดี ความรักและความหวงแหนในท้องถิ่นของตนและส่งเสริมให้ประชาชนมี จิตสำนึกในการเสียภาษี (Tax consciousness) โดยความสมัครใจและเต็มใจ

3.2 ด้านการเมือง กล่าวคือ การกระจายอำนาจทางการคลังจะเป็นเครื่องมือ หรือ อุปกรณ์ ที่สำคัญที่ช่วยให้พัฒนาทางการเมือง กล่าวคือ ทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้และ เข้าใจในระบบการเมือง รู้ถึงบทบาทและหน้าที่ในการปฏิบัติตนเป็นพลเมืองที่ดีสามารถแสดง บทบาทได้อย่างถูกต้องรู้ถึงการเข้ามามีส่วนร่วมร่วมทางการเมือง มีโอกาสเลือกผู้แทนของตน เข้าไปบริหารงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนร่วมของท้องถิ่น โดยปฏิบัติตามกฎระเบียบและเล่น ตามกติกาในที่สุดประชาชนก็สามารถเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง อันส่งผลให้มีการ ควบคุม โดยประชาชน (Popular control) ซึ่งจะกลายเป็นรากฐานที่สำคัญในการส่งเสริมให้ เกิด การพัฒนาทางการเมือง

3.3 ด้านการบริหาร กล่าวคือ การกระจายอำนาจทางการคลัง จะทำให้ประชาชน ในท้องถิ่นมีความรับผิดชอบตนเองในการบริหารท้องถิ่นและสามารถตอบสนองความต้องการ ของประชาชน ได้ถูกต้อง และสามารถตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาแก้ไขเหตุการณ์ได้อย่างทัน ทัน การกระจายอำนาจการปกครองเพียงอย่างเดียวปราศจากการกระจายอำนาจทางการคลังที่ เพียงพอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถทำอะไรได้มากนัก เพราะว่าการกระจาย อำนาจทางการคลังเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งของท้องถิ่น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ทางด้านจากด้านเศรษฐกิจและสังคม ด้านการเมืองและด้านการบริหาร

อาจกล่าวสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจทางการคลัง เป็นการถ่ายโอนอำนาจ ทางการเงินและการคลังให้แก่ท้องถิ่น ให้มีทรัพยากรทางการเงินที่เพียงพอสำหรับใช้ในการ บริหารงานและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน รวมทั้งให้มีอำนาจในการ จัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง เพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหารายได้และมีความเป็นอิสระ ทางการคลังสามารถพึ่งพาตนเองบนพื้นฐานรายได้ ที่จัดเก็บเองและใช้ได้เองในระยะยาวซึ่ง เป็นเป้าหมายของการกระจายอำนาจทางการคลังที่แท้จริงต่อไป

## แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณและการจัดทำงบประมาณ

### 1. ความหมายของงบประมาณ

มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ที่น่าสนใจ ดังนี้

ไพรัช ตระการศิรินนท์ (2548 : 175) ได้ให้ความหมายคำว่า งบประมาณ ซึ่งในภาษาอังกฤษใช้คำว่า Budget นั้น มีผู้กล่าวว่ามีที่มาจากคำภาษาฝรั่งเศส โบราณว่า Bougette แต่ตามรากศัพท์เดิมในประเทศอังกฤษ Budget หมายถึง กระเป๋าทรงของรัฐบาล ซึ่งเสนาบดีคลัง (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) ของกษัตริย์ใช้บรรจุเอกสารต่างๆ ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศ และทรัพยากรที่มีอยู่ และได้กล่าวเพิ่มเติมถึงงบประมาณไว้พอสรุปได้ ดังนี้ 1) งบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาล 2) งบประมาณในฐานะที่เป็นเรื่องทางการเมือง และ 3) งบประมาณในฐานะที่เป็นเอกสารแสดงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาล

ไพฑูรย์ บุญวิวัฒน์ (2549 : 36 - 37) ได้กล่าวไว้ งบประมาณเป็นสิ่งที่มีการแบ่งปัน สรรหาประโยชน์ให้กับท้องถิ่นและประชาชนโดยตรง โดยความคุมจากกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ กล่าวคือ สภาพเทศบาล และนายกเทศมนตรีเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบ รายได้เกิดจากการจัดเก็บภาษีอากร จากประชาชน รายจ่ายเป็นการคืนภาษีอากรกลับไปสู่ประชาชนในรูปแบบการพัฒนาท้องถิ่น และการให้บริการท้องถิ่นในส่วนรวม การจัดทำงบประมาณจึงต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ละเอียดบังคับให้ผู้มีอำนาจทางสภาและผู้บริหารใช้จ่ายงบประมาณที่เป็นภาษีอากรของประชาชนเป็นไปอย่างโปร่งใส

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2546 : 403 - 405) ได้กล่าวว่า งบประมาณเป็นแผนการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่แสดงในรูปตัวเงินที่เสนอต่อรัฐสภาในช่วงระยะเวลาหนึ่ง คือ รัฐบาลจะเสนองบประมาณในรูปของร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อขออนุมัติดำเนินการต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาล

แฟรงค์ (Frank. 1964 : 89) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า งบประมาณ คือ แผนการที่เข้าใจง่าย แสดงเป็นตัวเงินสำหรับบริหารงานภายในระยะเวลา ที่ได้กำหนดไว้งบประมาณ นี้จะรวมการประมาณการต่างๆ ของโครงการและค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ต้องการ ตลอดจนแหล่งที่มาของค่าใช้จ่าย การดำเนินการของแผนการนี้ แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ขั้นตอนการจัดทำหรือเตรียมการงบประมาณ (Budget formulation or preparation) 2) ขั้นตอนอนุมัติงบประมาณ (Budget authorizations) และ 3) ขั้นตอนบริหารงบประมาณ (Budget executions)



ถึงแม้ความหมายของคำว่า งบประมาณ มีได้หลายความหมายแล้วแต่จะให้ความหมายไปในลักษณะใด โดยสามารถพิจารณาความหมายได้ถึง 3 กรณี ดังนี้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2530 : 456)

กรณีที่ 1 งบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาล ก็คือ งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการบริหารของประเทศนั่นเอง การพิจารณาร่างงบประมาณเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารประเทศบาลทั้งในด้านการวางแผนและการควบคุมการบริหาร ความหมายของงบประมาณในลักษณะนี้ แยกออกเป็น 2 ประการ ดังนี้

1.1 งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการบริหารของประเทศ ทั้งในด้านการวางแผนและการควบคุมการบริหาร มีผู้ให้ความหมายงบประมาณในลักษณะนี้ คือ โทมัส (Thomas. 1979 : 3) ได้กล่าวว่า ความหมายของงบประมาณในแนว ทางด้านการบริหารว่า งบประมาณเป็นแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อให้โครงการต่างๆ (program) ที่กำหนดขึ้นมีการประมาณทรัพยากรที่มีค่าและต้องการที่จะนำมาใช้ และมีการเปรียบเทียบการกระทำในอดีตและความต้องการที่จะกระทำในอนาคต

1.2 งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลังของประเทศ คือ เป็นเครื่องมือในการควบคุมเศรษฐกิจของประเทศ ความหมายในข้อนี้เป็นความหมายที่แคบกว่าความหมายแรก แฟรงค์ (Frank. 1964 : 89) ได้กล่าวว่า งบประมาณ คือ แผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกมาในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการกะประมาณบริการ กิจกรรม โครงการและค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน

กรณีที่ 2 งบประมาณในฐานะที่เป็นเรื่องทางการเมือง เป็นการพิจารณา งบประมาณในแง่ที่เป็นเรื่องทางการเมือง มีผู้ให้ความหมายของงบประมาณในแง่นี้ คือ วิลดาฟสกี (Wildavsky. 1964 : 4 - 5) ให้ความหมายว่า งบประมาณเป็นเรื่องของการเมืองที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร และอำนาจให้แก่กลุ่มทางการเมืองต่างๆ หากถือว่าการเมือง คือการขัดแย้งกันระหว่างผู้ที่ต้องการให้สิ่งที่ตนชอบ ปรากฏในนโยบายแห่งชาติ ผลของการขัดแย้ง หรือต่อสู้กันนี้จะปรากฏในงบประมาณนั่นเอง งบประมาณจึงเป็นหัวใจของกระบวนการทางการเมือง

กรณีที่ 3 งบประมาณในฐานะที่เป็นเอกสารแสดงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงานมีผู้ให้ความหมายของงบประมาณในลักษณะนี้ คือ ลี และ จอร์นสัน (Lee and Johnson. 1977 : 11) กล่าวถึงงบประมาณว่า งบประมาณเป็นเอกสารหรือที่รวมของเอกสาร ซึ่งแสดงถึงฐานทางการคลังขององค์การ รวมถึงข่าวสารเกี่ยวกับรายรับ รายจ่าย กิจกรรม และเป็น

เป้าประสงค์หรือเป้าหมาย และยังได้อธิบายรายละเอียดของงบประมาณในฐานะที่เป็นเอกสารว่า เอกสารงบประมาณเป็นผลผลิตขั้นสุดท้ายในขั้นจัดเตรียมงบประมาณ ซึ่งเอกสารจะประกอบด้วย การตัดสินใจของหน่วยงานต่างๆ งบประมาณอาจประกอบด้วยเอกสาร 1 ชิ้นหรือมากกว่า 1 ชิ้นได้ และวิลดาฟสกี (Wildavsky, 1964 : 4 - 5) ให้ทรรศนะว่า งบประมาณเป็นเอกสาร ประกอบด้วยถ้อยคำและสถิติตัวเลข ซึ่งแสดงถึงการใช้จ่ายสำหรับแต่ละรายการและเป้าประสงค์ต่างๆ ข้อความจะพรรณนาถึงรายการค่าใช้จ่าย (เช่น เงินเดือน ครุภัณฑ์ ค่าใช้สอย ฯลฯ) หรือเป้าประสงค์ เช่น การเศรษฐกิจ การศึกษา การป้องกันประเทศ ฯลฯ

อาจสรุปได้ว่า ความหมายของงบประมาณในแง่ต่างๆ ไม่ว่าจะมีความใด แตกต่างหรือคล้ายคลึงกันทุกๆ ความหมายก็มีส่วนถูกต้องทั้งสิ้นทำให้มองเห็นภาพในทรรศนะที่กว้างเข้าใจได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้น งบประมาณ หมายถึง เครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลที่เป็นเอกสาร แสดงถึงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆ ซึ่งแสดงออกมาในลักษณะแผนทางการเงินและโครงการที่จะดำเนินการ ในปีงบประมาณหนึ่งๆ โดยที่รัฐบาลได้สัญญาต่อรัฐสภา และประชาชนที่จะใช้เงินภายใต้เงื่อนไขที่ตกลงกัน

## 2. ความสำคัญของงบประมาณ

งบประมาณมีความสำคัญต่อการบริหารงานของรัฐบาลทั้งในทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มีนักวิชาการท่านหนึ่ง คือ

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2546 : 404 - 405) ได้ให้ความสำคัญของ งบประมาณ ซึ่งพอจะสรุปโดยสังเขปได้ ดังนี้

2.1 รัฐบาลใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินตามที่ รัฐบาลได้แถลงนโยบายไว้ กล่าวคือ นโยบายและสิ่งต่างๆ ที่รัฐบาลตั้งใจที่จะทำเพื่อพัฒนาหรือ เพื่อแก้ปัญหาของประเทศจะถูกกำหนดเป็นแผนงานและโครงการต่างๆ ในแผนการใช้จ่ายของ รัฐบาล และรัฐบาลก็สามารถใช้แผนงานหรือโครงการเหล่านั้นตรวจสอบการทำงานของ หน่วยงานรัฐบาล เพื่อที่จะพิจารณาว่าหน่วยงานต่างๆ สามารถทำงานบรรลุเป้าหมายได้มาก น้อยแค่ไหน และมีประสิทธิภาพในการทำงานอย่างไร

2.2 ในทางด้านเศรษฐกิจรัฐบาลสามารถใช้งบประมาณทั้งในด้านการหารายได้ และการใช้จ่ายของรัฐบาลทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล เช่น ในเรื่อง การพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การแก้ไขปัญหา การกระจายรายได้ของสังคมหรือการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค เป็นต้น

2.3 ในทางด้านการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือควบคุมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ตั้งแต่ในขั้นของการอนุมัติงบประมาณ การแปรญัตติและการตรวจสอบการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยทั่วไปประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะให้ความสำคัญต่อกฎหมายงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลเสนอต่อสภามาก กล่าวคือ ถ้าร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลเสนอไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เท่ากับรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจรัฐบาลในการบริหารประเทศ ซึ่งจะมีผลทำให้รัฐบาลจะต้องลาออกหรือทำการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินว่าสิ่งที่รัฐบาลทำหรืองบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภา นั้นถูกต้องหรือไม่ ถ้าประชาชนเห็นว่ารัฐบาลทำในสิ่งที่ถูกต้องประชาชนก็จะเลือกพรรครัฐบาลกลับเข้ามาบริหารประเทศอีก

### 3. โครงสร้างและระบบงบประมาณ

หมวดณ ชูเพ็ญ (2554 : 4 – 6) ได้กล่าวบรรยายลักษณะถึงโครงสร้างของงบประมาณของไทย มาจากแหล่งเงิน 2 ส่วน ประกอบด้วย 1) เงินงบประมาณมาจากภาษีอากร ซึ่งสำนักงานงบประมาณรับผิดชอบ และ 2) เงินนอกงบประมาณมาจากเงินกู้ รายได้จากค่าบำรุงการศึกษา รายได้จากค่ารักษาพยาบาล

3.1 ซึ่งการมีโครงสร้างของเงินงบประมาณมาจาก 2 ส่วนนี้ ทำให้ความสำเร็จของโครงการพัฒนาต่าง ๆ ประเมินผลได้ยาก ถ้าไม่มีกลไกให้เงินทั้ง 2 ส่วนนี้ ต้องได้รับการประเมินผลเช่นเดียวกันแล้ว ระบบงบประมาณที่มีใช้กันอยู่ในปัจจุบัน มี 2 แบบ กล่าวคือ

3.1.1 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Result - based : RbB หรือ Performance -based budgeting system) ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ คือ ตัวชี้วัดผลงาน (Key performance indicator : KPI) ทั้งงานที่มีเป้าหมายเชิงพาณิชย์และเชิงสังคม แต่ในทางปฏิบัติเป้าหมายทางสังคมนั้นจะทำ KPI ได้ยาก หลายๆ ประเทศจึงเลือกใช้ระบบงบประมาณแบบนี้

3.1.2 ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Planning programming budgeting system : PPBS) ซึ่งมีกลไกสำคัญคือ ให้รวมกิจกรรมที่มีเป้าหมายเดียวกันเข้าด้วยกัน ในลักษณะเป็น โครงสร้างแผนงาน นำมาวิเคราะห์ผลตอบแทนทั้งระบบทั้งระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญเบื้องต้น ของหน่วยงานเจ้าของงบประมาณและปรับองค์กรใหม่ตามโครงสร้างแผนงานไม่ให้แต่ละองค์กรมีเป้าหมายซ้ำกัน ระบบงบประมาณดังกล่าวนี้ จึงมีกลไกในการควบคุมรายจ่ายสาธารณะตามคุณสมบัติของระบบงบประมาณที่ดีได้มากกว่า ระบบ RbB งบประมาณแบบแสดงแผนงาน (PPBS) ใช้เป็นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกา สมัยประธานาธิบดี (Lincoln B Johnson) เป็นประธานาธิบดี ในปี ค.ศ. 1963 ที่กระทรวงกลาโหม

ซึ่งมี Mc.Namara เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอยู่ในขณะนั้น โดยมีสาระ ดังนี้ คือ (ไพรัช ตระการศิรินนท์. 2548 : 162 – 163)

1) แสดงถึงการผสมผสานกันอย่างมีระบบระหว่างการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ

2) แสดงถึงความมีเหตุผลของการเลือกทางเลือก เป้าหมาย วัตถุประสงค์และวิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์นั้น

3) แสดงให้เห็นถึงการวางแผนอย่างมีระบบ ด้วยการกำหนดโครงสร้างแผนงานขึ้น ซึ่งประกอบไปด้วยแผนงานหลัก (Program categories) แผนงานรอง (Program subcategories) และหน่วยกิจกรรม (Program element) มีการจัดลำดับวัตถุประสงค์ของงานหรือโครงการตามโครงสร้างแผนงานสนับสนุนซึ่งกันและกันและประสานสอดคล้องอย่างเป็นระบบหรือที่มีผู้เรียกว่ามีความสำคัญสัมพัทธ์ (Relative importance) และเป็นเครื่องมือช่วยให้ฝ่ายบริหารตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ มากขึ้น

3.2 ลักษณะสำคัญของงบประมาณแบบแสดงแผนงานที่เน้นการวางแผนล่วงหน้าระยะยาวและเน้นการระบุรายละเอียดของกิจกรรม การวิเคราะห์ผลได้ - ผลเสีย และการเปรียบเทียบทางเลือกของงานหรือโครงการ

3.2.1 โดยมีข้อดีงบประมาณแบบแสดงแผนงาน คือ

- 1) มีความต่อเนื่องชัดเจนความซ้ำซ้อนของการดำเนินกิจกรรม
- 2) ทำให้การพิจารณางบประมาณเป็นไปอย่างรอบคอบมากขึ้น

3.2.2 และข้อจำกัดเสียงบประมาณแบบแสดงแผนงาน คือ

- 1) เป็นการรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง
- 2) มีปัญหาการกำหนดมาตรฐานในการรวบรวมข้อมูล ข้อมูลเกี่ยวกับผลงานหรือโครงการขาดความน่าเชื่อถือและสิ้นเปลืองเวลาในการจัดทำ

จะเห็นได้ว่า เมื่อเปรียบเทียบกับระบบงบประมาณแบบเดิม ซึ่งได้แก่ แบบแสดงรายการ (Line-item) ที่เน้นการควบคุมการใช้จ่ายตามหมวดรายจ่ายต่างๆ รวมทั้งวิเคราะห์โดยใช้หลักเน้น การวิเคราะห์ที่ส่วนเพิ่ม (Incrementalism) นั้น ได้พิสูจน์แล้วว่าไม่เอื้ออำนวยต่อการนำไปปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน (Integrated rural development planning) นอกจากนี้ ระบบงานงบประมาณแบบเก่านี้ ก็ได้มีส่วนช่วยควบคุมค่าใช้จ่ายสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพในยามที่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจพร้อมๆ กับไม่สามารถเป็นเครื่องมือที่ดีในการกระจายทรัพยากร (ตามแบบของระบบงบประมาณที่ดีของรัฐ)

สมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร ได้กำหนดให้กลับมาใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Result – based : RbB) ซึ่งต้องมีตัวชี้วัดผลงาน (Key Performance Indicator : KPI) และข้อตกลงให้บริการแก่สาธารณะ (Public Servicer Agreement : PSA) ที่ว่าจะต้องให้เกิดผลงานตามตัวชี้วัดในสัญญา จึงจะได้รับการจัดงบประมาณนั้น จะเป็นระบบงบประมาณที่มีเหตุผลมาก แต่ในทางปฏิบัติจนถึงสิ้นสมัยรัฐบาล (พ.ศ. 2549) รัฐบาลก็ยังไม่สามารถกำหนด KPI และ PSA ที่ชัดเจนได้ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลทักษิณ ๆ ยังให้คำมั่นสัญญากับประชาชนอย่างง่าย ๆ ว่าจะให้งบประมาณสำหรับโครงการนั้น โครงการนี้ในการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรตามความจำเป็นจึงไม่มีฐานระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน หรือ PSA เพราะไม่มีการวิเคราะห์ผลงานโดยใช้ตัวชี้วัดใดๆ เลย จึงเป็นผลงานที่บิดเบี้ยว ผู้วิจัยจึงยังเห็นว่าระบบ PPBS จะมีกลไกในเรื่องการควบคุมรายจ่ายประชาชาติ (Public Expenditure Control) ได้ดีกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการที่มีเป้าหมายเชิงสังคมที่ยังมีตัวชี้วัดผลงาน (KPI) ตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไม่ได้

### แนวความคิดวิธีการจัดทำงานงบประมาณท้องถิ่น

งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผลประโยชน์ต่างๆ ที่สามารถจับต้องได้และต้องใช้เม็ดเงินไปดำเนินการทั้งสิ้น ยังมีนักวิชาการได้ให้ความหมาย คือ

#### 1. ความหมายของการจัดทำงานงบประมาณ

ชลธาร วิศรุตสงศ์ (2545 : 5 - 7) ให้ความหมายว่า เป็นกระบวนการจัดทำแผนทางการเงิน ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้อยู่ทั้งการทำงานงบประมาณขององค์กรภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งการจัดทำงานงบประมาณก็เป็นกรวางแผนประเภทหนึ่งที่เขียนเป็นรูปตัวเงินหรือวางแผนทางการเงินที่ถือเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นและมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินงานหรือกิจกรรม โครงการใดๆ ขององค์กร ไม่ว่าจะองค์กรของภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตาม รวมทั้งยังได้กล่าวถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับวิธีการงบประมาณว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ความรับผิดชอบรวมถึงกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติเพื่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น

## 2. เครื่องมือทางการคลังที่สำคัญในการบริหาร

การดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประสบความสำเร็จ จำเป็น ต้องมีการวางแผนการทำงานงบประมาณเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการควบคุมและสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญในการบริหารกิจกรรมขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ในระยะเวลาหนึ่งๆ ดังนี้

2.1 การบริหารและจัดการที่ดี เนื่องจากแผนงานและโครงการต่างๆ ที่จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อบรรลุนโยบายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในงบประมาณมีรายละเอียดวงเงินรายรับและรายจ่าย ให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแผนที่วางไว้งบประมาณจึงเป็นตัวกำหนดให้เกิดการปฏิบัติงานที่สอดคล้องไม่ซ้ำซ้อนและป้องกันการรั่วไหลในการใช้จ่าย

2.2 การพัฒนาและสร้างความเจริญให้แก่พื้นที่ปกครอง งบประมาณแสดงแผนการใช้จ่ายเงินซึ่งมาจากการจัดเก็บภาษีอากรและการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวางแผนที่รัดกุม ชัดเจน เพื่อผลประโยชน์และความพึงพอใจของประชาชนการดำเนินการใช้จ่ายตามงบประมาณย่อมนำมาซึ่งการพัฒนาความเป็นอยู่ สังคมและเศรษฐกิจ

2.3 การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากงบประมาณแสดงถึงการรวมศูนย์ของพื้นที่ทั้งหมด งบประมาณจึงแสดงถึงการประมาณการรายรับจากแหล่งต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแสดงการจัดสรรทรัพยากรไปเพื่อกิจกรรมด้านต่างๆ ตามลำดับความสำคัญ มีการกำหนดเป็นต้นทุนเป็นจำนวนเงิน ผลประโยชน์จะได้รับ และระยะเวลาการดำเนินการที่แน่นอน โดยการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวจะต้องเป็นแผนงานที่ใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชากรในท้องถิ่น

2.4 การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ด้วยการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน เช่น สาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ ช่วยเหลือผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส ให้มีโอกาสและสร้างรายได้สูงขึ้น

2.5 การรักษาสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ ด้วยการจัดทำงบประมาณที่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคม

### 3. การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายการด้านรายรับและรายจ่ายแสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน โดยการแสดงแผนดำเนินงานออกเป็นตัวเลขจำนวนเงินในแต่ละปีเพื่อ เป็นแนวทางการวางแผนการจัดหาและการใช้จ่ายเงินในปีนั้นๆ ซึ่งมีการประมาณการรายรับที่คาดว่าจะได้รับและประมาณการรายจ่ายที่ดำเนินการภายในวงเงินประมาณการรายรับที่กำหนดไว้ การจัดทำงบประมาณ (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ทุกชั้นตอนตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือ สั่งการของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ รวมถึงคำสั่งและหนังสือสั่งการอื่นๆ เช่น กำหนด คู่มือการทำบัญชี คำสั่งการให้ทำแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือแผนงานหรือกิจกรรมบางอย่างในงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งก่อนปีงบประมาณและระหว่างปีงบประมาณ เป็นต้น ได้แก่

3.1 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552

3.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

3.3 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543

3.4 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548

3.5 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

## การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีขั้นตอนต่างๆ ตามกระบวนการงบประมาณ ดังนี้

### 1. กระบวนการงบประมาณ

1.1 ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ มีการดำเนินการโดยหัวหน้าส่วนต่างๆ จะทำงบประมาณการรายรับ ซึ่งประกอบด้วยภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแทนและเงินอุดหนุน รวมถึงประมาณการรายจ่าย ประกอบด้วย รายจ่ายทั่วไป และรายจ่ายเพื่อลงทุนเสนอให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหัวหน้าส่วนการคลังรวบรวมรายงานการเงินและสถิติต่างๆ ของทุกส่วน เพื่อใช้ประกอบการคำนวณ ขอดังงบประมาณของเจ้าหน้าที่งบประมาณ เจ้าหน้าที่งบประมาณนำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยดำเนินการเป็นขั้นตอน คือ

1.1.1 ทำการสำรวจ พิจารณา ตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลสภาพปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล พร้อมทั้งศึกษาแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีและประมาณการรายรับของปีที่จะตั้งงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วยรายได้มาจาก

1) หมวดภาษีอากร เป็นรายรับที่ท้องถิ่น ได้มาจากการจัดเก็บเองโดยการบริหารการจัดเก็บของท้องถิ่นตามอำนาจตามกฎหมาย เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ เป็นต้น

2) หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต เป็นรายได้ที่ท้องถิ่น ได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียม และค่าใบอนุญาตต่างๆ ที่ท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บได้เองตามกฎหมาย หรืออาจมีหน่วยงานอื่นจัดเก็บให้

3) หมวดรายได้จากทรัพย์สินเป็นรายได้ที่เกิดจากผลประโยชน์ต่างๆ ของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นดอกเบี้ยว เงินปันผล จากการให้เช่าทรัพย์สินของท้องถิ่นหรืออยู่ในความดูแลของท้องถิ่น

4) หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค และกิจการพาณิชย์ เป็นรายได้เกิดจากการสาธารณูปโภคหรือพาณิชย์ของท้องถิ่น เช่น การประปา สถานธนาภิบาล เป็นต้น

5) หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด เป็นรายได้ที่ไม่เข้าลักษณะรายได้หมวดใดหมวดหนึ่ง เช่น เงินที่มีผู้อุทิศให้ คำรับรองสำเนาเอกสาร เป็นต้น



6) รายได้จากทุนเป็นรายได้ที่เกิดจากการขายทรัพย์สินของท้องถิ่นซึ่งสามารถจำหน่ายได้ตามกฎหมาย เช่น ค่าขายทอดตลาดทรัพย์สิน เป็นต้น

7) หมวดเงินอุดหนุน เป็นรายได้จากการช่วยเหลือของรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นใดทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนกองทุนต่างๆ ที่ไม่เฉพาะเจาะจงให้ท้องถิ่นดำเนินการอย่างหนึ่ง

1.1.2 การจัดตั้งรายการในงบประมาณ โดยแบ่งการตั้งงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับประมาณการรายรับ ซึ่งงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

1) ค่าใช้จ่ายประจำ ส่วนใหญ่จะเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นแน่นอน เช่น เงินเดือนพนักงาน ค่าจ้างลูกจ้าง ค่าเบี้ยประชุม ค่าตอบแทนต่างๆ ค่าสาธารณูปโภค ค่าวัสดุ เป็นต้น ในการคำนวณค่าใช้จ่ายประจำ ควรจะนำข้อมูลจากการใช้จ่ายในปีที่ผ่านมาทบทวน และตรวจสอบว่าวัสดุอุปกรณ์หรือพัสดุเหลืออยู่เท่าใด และจะต้องจัดซื้อเพิ่มเติมอีกเท่าไร

2) ค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาเป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุนประกอบด้วย ค่าครุภัณฑ์ คือ รายจ่ายเพื่อซื้อ แลกเปลี่ยนจ้างทำหรือจัดทำเอง ซึ่งสิ่งของที่ตามปกติมีอายุการใช้งาน และค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง คือ รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างรวมทั้งสิ่งของต่างๆ ซึ่งอยู่กับที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และค่าใช้จ่ายต่างๆ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการก่อสร้าง คัดแปลงต่อเติมปรับปรุงหรือเสริมสร้างที่ดินหรือสิ่งก่อสร้าง มิใช่เป็นการซ่อมแซมตามปกติ ซึ่งสำหรับรายจ่ายเพื่อการลงทุนจะต้องจัดเตรียมงบประมาณจากการเริ่มต้นด้วยการจัดทำแผนงานเพื่อที่จะให้การใช้จ่ายงบประมาณมีผลสำเร็จทั้งในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลไปพร้อมๆ กัน มีจุดเด่นในการวางแผนระยะยาว จึงมิได้จบในปีงบประมาณเดียว แต่สามารถจัดเตรียมงบประมาณต่อเนื่องที่ใช้ในการบริหารจัดการระยะยาวอีกด้วย เมื่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ตั้งงบประมาณขอลดใดเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณรวบรวมและจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อนำเสนอต่อสภาท้องถิ่น

1.2 ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ มีการดำเนินการเป็นขั้นตอนเริ่มต้นจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอของความคิดเห็นขอต่อสภาท้องถิ่นภายในวันที่ 15 สิงหาคม สภาท้องถิ่นพิจารณาร่างข้อบัญญัติที่ผู้บริหารองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเสนอ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยต้องดำเนินการพิจารณาสามวาระ คือ

1.2.1 วาระที่หนึ่ง สภากงศ์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาว่าจะรับหลักการร่างข้อบัญญัติประมาณรายจ่ายที่เสนอมารหรือไม่ จะไม่มีการพิจารณาในรายละเอียดหรือเปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอ

1.2.2 วาระที่สอง เมื่อสภากงศ์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาได้รับหลักการแล้วก็จะทำการแปรญัตติโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการแปรญัตติขึ้นมาเพื่อพิจารณารายละเอียดของร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อไป

1.2.3 วาระที่สาม เมื่อคณะกรรมการแปรญัตติได้เสนอผลการลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น จากสภาท้องถิ่นเห็นชอบแล้ว เสนอขออนุมัติ ต่อนายอำเภอหรือผู้ราชการจังหวัด เมื่อนายอำเภอหรือผู้ราชการจังหวัดอนุมัติแล้ว ให้ผู้บริหารองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นลงนามในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และประกาศใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น โดยเปิดเผยไว้โดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบ ณ ที่ทำการองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดส่งสำเนาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้อำเภอหรือจังหวัด เพื่อได้รายงานให้กรมส่งการปกครองส่วนท้องถิ่นทราบภายในระยะเวลาไม่เกิน 15 วันนับแต่วันประกาศใช้แล้ว

### 1.3 ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ มีขั้นตอน ประกอบด้วย

1.3.1 เมื่อทำการประกาศใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นจึงทำการใช้จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้ตามรายการที่ปรากฏอยู่ในข้อบัญญัติประมาณรายจ่าย โดยในการเบิกเงินงบประมาณนั้นให้หน่วยงานเจ้าของงบประมาณขอเบิกกับหน่วยงานคลัง โดยให้หัวหน้าหน่วยผู้ขอเบิกเป็นผู้ลงลายมือชื่อเบิกเงินและให้วางฎีกาตามแบบที่กรมการปกครองกำหนด สำหรับการขอเบิกเงินประมาณรายจ่ายหรือเงินนอกงบประมาณปีใดให้วางฎีกาเบิกเงินได้จนถึงวันทำการขอเบิกเงินงบประมาณรายจ่ายหรือเงินนอกงบประมาณปีใดให้วางฎีกาเบิกเงินได้จนถึงวันทำการสุดท้ายของปีนั้น และในกรณีที่ได้มีการเบิกตัดปีให้วางฎีกาได้จนถึงวันทำการสุดท้ายของระยะเวลา ที่เบิกตัดปีไว้

1.3.2 การใช้จ่ายเงินงบประมาณ หรือการก่อหนี้ผูกพันในบางรายการไม่สามารถตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลหรือผู้บริหารได้ เนื่องจากบางรายการตั้งจ่ายไว้ไม่เพียงพอหรือไม่ได้ตั้งจ่ายไว้ ผู้บริหารจึงต้องทำการปรับแผนการใช้จ่ายงบประมาณทั้งในระยะสั้นและระยะยาวตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ด้วยความรอบครอบและระมัดระวัง ซึ่งกฎหมายได้มีการกำหนดแนวทางสำหรับการปรับแผนการใช้จ่ายงบประมาณสำหรับตอบสนองนโยบายของรัฐบาลหรือผู้บริหาร ซึ่งมีแนวทางดังนี้

1) การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายต่างๆ ให้เป็นอำนาจอนุมัติของคณะผู้บริหารท้องถิ่น

2) การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่ทำให้ลักษณะ ปริมาณ คุณภาพเปลี่ยนหรือโอนไปตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่ให้เป็นอำนาจอนุมัติของสภาท้องถิ่น

3) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงชี้แจงประมาณการรายรับหรืองบประมาณรายจ่ายให้เป็นอำนาจอนุมัติของคณะผู้บริหารท้องถิ่น

4) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงชี้แจงงบประมาณรายจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่ทำให้ลักษณะ ปริมาณ คุณภาพเปลี่ยน หรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ก่อสร้างให้เป็นอำนาจอนุมัติของสภาท้องถิ่น

5) การโอนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงค่าชี้แจงงบประมาณรายการที่ได้เบิกตัดปีหรือขยายเวลาให้เบิกตัดปีไว้จะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจเบิกตัด หรือขยายเวลาเบิกตัดปี

1.3.3 การควบคุมงบประมาณ จะมีการควบคุมกำกับดูแลการจัดทำงบประมาณ 2 ส่วนใหญ่ ได้แก่ คือ

1) ผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่งบประมาณมีส่วนรับผิดชอบร่วมกันในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณเพื่อปฏิบัติการให้เป็นตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งกระทรวงมหาดไทย โดยมีหัวหน้าหน่วยงานการคลัง เป็นผู้ช่วยเหลือมีอำนาจหน้าที่ คือ การควบคุมการรับ และการเบิกจ่ายเงิน การควบคุมบัญชี รายงานและเอกสารอื่นเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและหนี้ การตรวจเอกสารการรับจ่ายเงิน การขอเบิกเงิน และการก่องหนผู้กัพัน การจ่ายเงินหรือจะก่องหนผู้กัพัน ได้ตามข้อความที่กำหนดไว้ในงบประมาณหรืองบประมาณเพิ่มเติม

เมื่อสิ้นปีงบประมาณหากงบประมาณรายจ่ายมีเหลืออยู่จะได้มีการเบิกตัดปีหรือขยายเวลาเบิกตัดปีไว้ในกรณีนี้ให้เบิกได้โดยอาศัยงบประมาณรายจ่ายฉบับเดิมต่อไปได้อีกภายในระยะเวลาที่ขอเบิกตัดปีหรือขยายเวลาเบิกตัดปีไว้การก่องหนผู้กัพันงบประมาณรายจ่ายเกินกว่าหนึ่งปีงบประมาณจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นและมีรายได้ตามงบประมาณแล้วจึงจะจ่ายได้ การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณต้องคำนึงว่า มีการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด ซึ่งการควบคุมการบริหารงบประมาณสามารถกระทำได้โดยฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและหน่วยงานอื่นๆ

2) ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เข้ากำกับดูแลการปฏิบัติเพื่อให้การเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2548 ขั้นตอนการตรวจสอบงบประมาณ คือ การตรวจสอบงบประมาณ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบและติดตามผลแบ่งตาม หน่วยงาน ได้ 2 ลักษณะ คือ

2.1) การตรวจสอบจากภายใน ได้แก่ หน่วยงานภายในของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ตรวจสอบภายใน ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น

2.2) การตรวจสอบจากภายนอก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นต้น

อาจสรุปได้ว่า การจัดทำงบประมาณขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ยังมีการรายงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยจัดส่งงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเพิ่มเติม จำนวน 1 ชุด ไปยังจังหวัดและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นภายในระยะเวลาไม่เกิน 15 วันหลังจากประกาศใช้แล้ว เพื่อให้ประชาชนสามารถขอทราบข้อมูลจากจังหวัดและส่วนกลางได้ และให้สำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดรายงานผลการจัดทำงบประมาณขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นตามแบบที่กำหนดให้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นภายในวันที่ 5 ของทุกเดือน โดยเริ่มต้นแต่สิงหาคมจนกว่าองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจะประกาศใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีครบทุกแห่ง และเมื่อสิ้นปีงบประมาณให้ประกาศรายงานการเงินในรอบปีให้ประชาชนทราบตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบงบประมาณของภาคประชาชนนั่นเอง

## 2. รายละเอียดรายการของงบประมาณ

ลักษณะ ปีसनานนท์ (2552 : 3) ได้กำหนดรายละเอียดรายการของงบประมาณ และระบบจัดการเก็บรายได้ เพื่อให้เกิดบริหารงบประมาณได้รวดเร็วเกิดการทำงานด้านการคลังที่เป็นมาตรฐานเดียวกันก็ให้ผู้บริหารได้มีการควบคุมภายในที่ดีและอำนวยความสะดวกในด้านการตรวจสอบระบบบัญชีให้กับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยการจำแนกรายจ่าย ตาม

งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกอบด้วย แผนงาน งาน โครงการ เมื่อรวมกันแล้วจะเป็นแผนดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนรายละเอียดค่าใช้จ่ายของแต่ละรายการหรือโครงการในรอบปี หนึ่งๆ ลักษณะและรายละเอียดของงบประมาณจะแสดงให้เห็นว่าการใช้จ่ายเงิน อาจจำแนก แบ่งออก 4 ด้าน 12 แผนงาน ดังนี้

## 2.1 ด้านบริหารงานทั่วไป แบ่งออกเป็น 2 แผนงาน คือ

2.1.1 แผนงานบริหารทั่วไป ได้แก่ งานบริหารทั่วไป งานวางแผนสถิติและวิชาการ และงานบริหารงานคลัง

2.1.2 แผนงานการรักษาความสงบภายใน ได้แก่ งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับการรักษาความสงบภายใน งานเทศกิจและงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและระงับอัคคีภัย

## 2.2 ด้านบริการชุมชนและสังคม แบ่งออกเป็น 6 แผนงาน คือ

2.2.1 แผนการศึกษา ได้แก่ งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับการศึกษา งานระดับก่อนวัยเรียนและประถมศึกษา งานระดับมัธยมศึกษา และงานศึกษาไม่กำหนดระดับ

2.2.2 แผนงานสาธารณสุข ได้แก่ งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับสาธารณสุข งานโรงพยาบาล งานบริการสาธารณสุขและงานสาธารณสุขอื่นและงานศูนย์บริการสาธารณสุข

2.2.3 แผนงานสังคมสงเคราะห์ ได้แก่ งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับสังคมสงเคราะห์และงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์

2.2.4 แผนงานเคหะและชุมชน ได้แก่ งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับเคหะและชุมชน งานไฟฟ้าถนน งานสวนสาธารณะ งานกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและงานบำบัดน้ำเสีย

2.2.5 แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ได้แก่ งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและงานส่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

2.2.6 แผนงานการศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ ได้แก่ งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับการศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ งานกีฬาและนันทนาการ งานศาสนาและวัฒนธรรมท้องถิ่นและงานวิชาการวางแผนและส่งเสริมการท่องเที่ยว

## 2.3 ด้านเศรษฐกิจ แบ่งออกเป็น 3 แผนงาน คือ

2.3.1 แผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา ได้แก่ งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับอุตสาหกรรมและการโยธา และงานก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐาน

2.3.2 แผนงานการเกษตร ได้แก่ งานส่งเสริมการเกษตรและงานอนุรักษ์แหล่งน้ำและป่าไม้

2.3.3 แผนงานการพาณิชย์ ได้แก่ งานกิจการสถานชนานูบาล งานกิจการประปา งานตลาดสดและงานโรงฆ่าสัตว์

2.4 ด้านการดำเนินงานอื่น คือ แผนงานกลาง

ลักษณะงบประมาณขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกอบด้วย 2 ส่วน ดังนี้

2.4.1 งบประมาณรายรับขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย รายได้ ซึ่งจำแนกเป็น 6 หมวด ประกอบด้วย ได้แก่

- 1) หมวดภาษีอากร
- 2) หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต
- 3) หมวดรายได้จากทรัพย์สิน
- 4) หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค และกิจการพาณิชย์
- 5) หมวดเงินอุดหนุน
- 6) หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด

2.4.2 งบประมาณรายจ่ายทั่วไป ประกอบด้วยรายจ่าย ซึ่งจำแนกเป็น

2 ประเภท คือ

1) รายจ่ายตามแผนงาน ซึ่งรายจ่ายตามแผนงาน จำแนกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1.1) รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย

1.1.1) หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ

1.1.2) หมวดค่าจ้างชั่วคราว

1.1.3) หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ

1.1.4) หมวดค่าสาธารณูปโภค

1.1.5) หมวดเงินอุดหนุน

1.1.6) หมวดรายจ่ายอื่น

1.2) รายจ่ายเพื่อการลงทุน ประกอบด้วย

1.2.1) หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

1.2.2) รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นใดในลักษณะ

รายจ่ายเพื่อการลงทุน

## 2) ราชจ่ายงบกลาง ประกอบด้วย

2.1) หมวดราชจ่ายต่างๆ

2.2) เงินนอกงบประมาณให้เป็นไปตามที่กรมส่งเสริมการปกครอง

ท้องถิ่นกำหนด

ทองฮาน พาไทสง (2549 : 175 – 176) ได้กล่าวถึง รายละเอียดการจัดทำ งบประมาณราชจ่าย โดยจัดแบ่งประเภทราชจ่ายตามหมวดราชจ่ายอันเป็นไปตามระเบียบกรวง มหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2548 กล่าวคือ อาจแบ่งออก 3 ประเภท คือ 1) ราชจ่ายตามแผนงาน ได้แก่ ด้าน บริหารทั่วไป ด้านบริการชุมชนและสังคม ด้านเศรษฐกิจและด้านแผนงานงบกลาง 2) ราชจ่าย ตามหมวดราชจ่าย ได้แก่ ราชจ่ายงบกลาง หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้าง ชั่วคราว หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดเงินอุดหมวด หมวด ราชจ่ายอื่นและหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และ 3) ราชจ่ายที่ไม่นำไปตั้งงบประมาณ ได้แก่ ราชจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินกู้ เงินจ่ายขาดเงินสะสม

## 3. งบประมาณราชจ่ายประจำปีของเทศบาลตำบลเวียงคุก

3.1 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เทศบาลตำบลเวียงคุก ได้ตั้งงบประมาณรายรับ ตามงบประมาณทั่วไปไว้เป็นจำนวนเงิน 38,920,000.00 บาท โดยจัดสรรเงินงบประมาณตาม การจําแนกรายจ่ายตามงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ดังนี้

3.1.1 ราชจ่ายงบบุคลากร คือ ราชจ่ายเกี่ยวกับเงินเดือน เงินเพิ่มต่างๆ เงินประจำตำแหน่ง และเงินค่าตอบแทนฝ่ายการเมือง เป็นต้น

3.1.2 ราชจ่ายงบดำเนินการ คือ ราชจ่ายเกี่ยวกับค่าตอบแทนของพนักงาน เทศบาล เช่น เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร ค่ารักษาพยาบาล ราชจ่ายเกี่ยวกับค่าใช้สอย เช่น ค่าดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ค่าวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค เช่น ค่าไฟฟ้า ค่าโทรศัพท์และ ค่าไปรษณีย์

3.1.3 ราชจ่ายงบการลงทุน คือ ราชจ่ายเกี่ยวกับการจ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ ราชจ่ายที่จ่ายในลักษณะครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง รวมถึงราชจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบ ราชจ่ายอื่นใดในลักษณะรายจ่ายการลงทุน

3.1.4 งบราชจ่ายอื่น คือ ราชจ่ายที่ไม่เข้าลักษณะประเภทงบรายจ่ายใดงบ รายจ่ายหนึ่ง เช่น ค่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษา วิจัย ประเมินผลหรือพัฒนาระบบต่างๆ ซึ่งมีใช้เพื่อ การจัดหาหรือปรับปรุงครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

3.1.5 งบเงินอุดหนุน คือ รายจ่ายที่เกี่ยวกับการสนับสนุนเงินอุดหนุนให้กับองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรืออุดหนุนส่วนราชการหรืออุดหนุนเอกชน และอุดหนุนกิจการที่เป็นสาธารณประโยชน์

3.2 ลักษณะและรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2555 ของเทศบาลตำบลเวียงคุกจะแสดงให้เห็นว่า การใช้จ่ายเงิน อาจจำแนกแบ่งออก 4 ด้าน 12 แผนงาน ดังนี้ (เทศบาลตำบลเวียงคุก. 2554 : 15 - 17)

### 3.2.1 ด้านบริหารทั่วไป

1) แผนงานบริหารทั่วไป จำนวน 11,726,360.00 บาท แยกออกเป็น

1.1) งานบุคลากร	7,451,560.00	บาท
1.2) งานดำเนินการ	3,744,800.00	บาท
1.3) งานลงทุน	520,000.00	บาท
1.4) งานรายจ่ายอื่น	-	บาท
1.5) งานสนับสนุนเงินอุดหนุน	-	บาท

2) แผนงานการรักษาความสงบภายใน จำนวน 963,960.00 บาท

แยกออกเป็น

2.1) งานบุคลากร	833,960.00	บาท
2.2) งานดำเนินการ	130,000.00	บาท
2.3) งานลงทุน	-	บาท
2.4) งานรายจ่ายอื่น	-	บาท
2.5) งานสนับสนุนเงินอุดหนุน	-	บาท

### 3.2.2 ด้านบริการชุมชนและสังคม

1) แผนการศึกษา จำนวน 3,679,580.00 บาท แยกออกเป็น

1.1) งานบุคลากร	1,451,560.00	บาท
1.2) งานดำเนินการ	1,382,500.00	บาท
1.3) งานลงทุน	83,000.00	บาท
1.4) งานรายจ่ายอื่น	236,600.00	บาท
1.5) งานสนับสนุนเงินอุดหนุน	726,000.00	บาท

2) แผนงานสาธารณสุข จำนวน 3,363,640.00 บาท แยกออกเป็น

2.1) งานบุคลากร	1,289,640.00	บาท
-----------------	--------------	-----



2.2)	งานดำเนินการ	1,965,000.00	บาท
2.3)	งานลงทุน	59,000.00	บาท
2.4)	งานรายจ่ายอื่น	-	บาท
2.5)	งานสนับสนุนเงินอุดหนุน	80,000.00	บาท
3)	แผนงานสังคมสงเคราะห์ จำนวน 1,417,640.00 บาท แยกออกเป็น		
3.1)	งานบุคลากร	437,640.00	บาท
3.2)	งานดำเนินการ	100,000.00	บาท
3.3)	งานลงทุน	880,000.00	บาท
3.4)	งานรายจ่ายอื่น	-	บาท
3.5)	งานสนับสนุนเงินอุดหนุน	-	บาท
4)	แผนงานเคหะและชุมชน จำนวน 1,910,000.00 บาท แยกออกเป็น		
4.1)	งานบุคลากร	-	บาท
4.2)	งานดำเนินการ	110,000.00	บาท
4.3)	งานลงทุน	800,000.00	บาท
4.4)	งานรายจ่ายอื่น	-	บาท
4.5)	งานสนับสนุนเงินอุดหนุน	1,000,000.00	บาท
5)	แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน จำนวน 530,000.00 บาท		
แยกออกเป็น			
5.1)	งานบุคลากร	-	บาท
5.2)	งานดำเนินการ	530,000.00	บาท
5.3)	งานลงทุน	-	บาท
5.4)	งานรายจ่ายอื่น	-	บาท
5.5)	งานสนับสนุนเงินอุดหนุน	-	บาท
6)	แผนงานการศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการจำนวน		
1,540,000.00 บาท แยกออกเป็น			
6.1)	งานบุคลากร	-	บาท
6.2)	งานดำเนินการ	1,540,000.00	บาท
6.3)	งานลงทุน	-	บาท
6.4)	งานรายจ่ายอื่น	-	บาท

6.5) งานสนับสนุนเงินอุดหนุน - บาท

### 3.2.3 ด้านเศรษฐกิจ

1) แผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา จำนวน 3,711,820.00 บาท

แยกออกเป็น

1.1) งานบุคลากร 2,212,320.00 บาท

1.2) งานดำเนินการ 1,371,000.00 บาท

1.3) งานลงทุน 128,500.00 บาท

1.4) งานรายจ่ายอื่น - บาท

1.5) งานสนับสนุนเงินอุดหนุน - บาท

2) แผนงานการเกษตร จำนวน 530,000.00 บาท แยกออกเป็น

2.1) งานบุคลากร - บาท

2.2) งานดำเนินการ 530,000.00 บาท

2.3) งานลงทุน - บาท

2.4) งานรายจ่ายอื่น - บาท

2.5) งานสนับสนุนเงินอุดหนุน - บาท

3) แผนงานการพาณิชย์ จำนวน 770,000.00 บาท แยกออกเป็น

3.1 งานบุคลากร 670,000.00 บาท

3.2 งานดำเนินการ 100,000.00 บาท

3.3 งานลงทุน - บาท

3.4 งานรายจ่ายอื่น - บาท

3.5 งานสนับสนุนเงินอุดหนุน - บาท

3.2.4 ด้านการดำเนินงานอื่น ได้แก่ แผนงานงบทกลาง จำนวน

8,737,000.00 บาท แยกออกเป็น

1) งานบุคลากร 939,000.00 บาท

2) งานดำเนินการ 7,798,000.00 บาท

3) งานลงทุน - บาท

4) งานรายจ่ายอื่น - บาท

5) งานสนับสนุนเงินอุดหนุน - บาท

สรุปได้ว่า กระบวนการของการจัดทำงบประมาณที่ได้กำหนดหรือออกแบบวางระบบไว้ เมื่อปฏิบัติตามกระบวนการดังกล่าวแล้ว จะได้ผลลัพธ์ คือ งบประมาณที่ดีหรือแผนการทางการเงินที่ดี มีวิธีการงบประมาณที่ต้องถูก มีคุณสมบัติอันมุ่งเกิดการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืนและถาวร มีการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาวไปพร้อมๆ กับการวางแผนระยะสั้น เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่มีทิศทางและมีการประเมินผลงานที่คาดว่าจะเกิดขึ้นอย่างชัดเจนและต้องมีมาตรฐานที่หลายหลากและยืดหยุ่นได้ เนื่องจากระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายชั้นหลายขนาดทั้งขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก จึงมีระดับการพัฒนาไม่เท่าเทียมกันและภารกิจที่จะดำเนินการไม่เหมือนกัน งบประมาณไม่เท่ากันและมีโครงสร้างขององค์กรซับซ้อนแตกต่างกัน จำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เท่ากัน ดังนั้น วิธีการงบประมาณจึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับวิธีการจัดทำงบประมาณของตนเองเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์โดยเน้นที่ผลสัมฤทธิ์มากกว่าพิธีการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีงบประมาณจำนวนมาก ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณจึงมีหลายขั้นตอน จำเป็นต้องมีสำนักงานประสานระหว่างหลายๆ หน่วยงาน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มีโครงสร้างองค์กรเรียบง่าย งบประมาณ ไม่มาก จึงพบว่าวิธีการงบประมาณที่เลียนแบบของรัฐบาลกลางมีหลายขั้นตอนเป็นเพียงการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบหรือเพื่อพิธีการเท่านั้น

## เทศบาลตำบลเวียงคุก อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย

### 1. ความเป็นมาเทศบาล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารจัดการตามระบบการกระจายอำนาจ (Decentralization) จากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่างๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นตนเอง ซึ่งหน่วยงานภาครัฐที่ใกล้ชิดประชาชนและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด ทั้งในด้าน โครงสร้างพื้นฐาน คุณภาพชีวิต การจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รูปแบบ เทศบาล ซึ่งเป็น การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีประวัติความเป็นมายาวนาน ถือกำเนิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2476 ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยมีกฎหมายแม่บทเทศบาลทั้งสิ้น 4 ฉบับ ดังนี้

- 1.1 พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ถือกำเนิดขึ้นในยุกระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ภายใต้การผลักดันของปรีดี พนมยงค์
- 1.2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม
- 1.3 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม
- 1.4 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- และยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลอีก เช่น กฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาล กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรรายได้ประเภทภาษีให้แก่เทศบาล และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล รวมถึงหลายฉบับ

## 2. ประเภทของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้เทศบาลในประเทศไทย มีทั้งหมดจำนวน 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทก็มีลักษณะและองค์ประกอบที่แตกต่างกันออกไปดังมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้ พอดีควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนคร การจัดตั้งเทศบาลนครจะกระทำได้โดยการประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยยกฐานะเป็นเทศบาลนครตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีแล้วแต่กรณี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 24 คน และมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน และนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษา นายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้เทศบาลนครมีหน้าที่แตกต่างไปจากเทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลอีกด้วย

2.2 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลเมือง การจัดตั้งเทศบาลเมืองจะกระทำได้โดยการประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองตามมาตรา 10 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 18 คน และมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน และนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 3 คน

2.3 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 เทศบาลตำบลไม่ได้กำหนดจำนวนราษฎรในพื้นที่ไว้อย่างชัดเจนเหมือนกับเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีโดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 12 คน และมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน และนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 2 คน

### 3. โครงสร้างภายในของเทศบาล

3.1 ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ได้กำหนดเรื่อง โครงสร้างภายในองค์กรของเทศบาลไว้อย่างกว้างๆ ดังนี้

#### 3.1.1 สำนักปลัดเทศบาล

3.1.2 ส่วนราชการอื่นตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักปลัดเทศบาลและส่วนราชการอื่นในข้างต้นให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

3.2 นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยโดยคณะกรรมการกลางเทศบาล (ก.ท.) ยังได้ประกาศกำหนดการแบ่งโครงสร้างส่วนราชการในเทศบาล ให้เทศบาลมีการแบ่งส่วนราชการดังต่อไปนี้

#### 3.2.1 สำนักปลัดเทศบาล

3.2.2 กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งประกอบด้วย

- 1) ส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือกอง ได้แก่ การคลัง การช่าง การศึกษา การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม วิชาการและแผนงาน การประปาและการสวัสดิการสังคม
- 2) หน่วยงานตรวจสอบภายใน

### 3. สำนักงานเทศบาลตำบลเวียงคุก อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย

สำนักงานเทศบาลตำบลเวียงคุก เดิมมาจากสุขาภิบาลตำบลเวียงคุก ที่ได้รับการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลตำบลเวียงคุก เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2536 และได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่

24 เมษายน 2547 และได้มีพระราชกฤษฎีกายุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลเวียงคุกกับ  
เทศบาลตำบลเวียงคุก เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2547 อยู่ห่างจากตัวอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย  
18 กิโลเมตร อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 670 กิโลเมตร มีพื้นที่ประมาณ 10.20  
ตารางกิโลเมตร

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ เทศบาลตำบลปะโค อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย
ทิศใต้	ติดต่อกับ เทศบาลตำบลบ้านถ่อน อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ องค์การบริหารส่วนตำบลโพนสา อำเภอท่าบ่อ

จังหวัดหนองคาย

### 3.1 วิสัยทัศน์ เทศบาลตำบลเวียงคุก

พัฒนาคุณภาพชีวิต สาธารณูปโภค สิ่งแวดล้อม ประเพณีวัฒนธรรม และ  
การท่องเที่ยว

### 3.2 พันธกิจ หลักการพัฒนา

- 3.2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ
- 3.2.2 จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง
- 3.2.3 จัดให้มีน้ำสะอาดหรือระบบประปา
- 3.2.4 จัดให้มีการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ  
รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
- 3.2.5 จัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 3.2.6 จัดให้มีการป้องกันและระงับโรคติดต่อและการสาธารณสุข
- 3.2.7 จัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ และควบคุมการฆ่าสัตว์
- 3.2.8 จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา  
และผู้ด้อยโอกาส
- 3.2.9 จัดให้มีการศึกษา
- 3.2.10 จัดให้มีการส่งเสริมการกีฬา
- 3.2.11 จัดให้มีการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 3.2.12 จัดให้มีการบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 3.2.13 จัดให้มีการบำรุง รักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและ  
วัฒนธรรมท้องถิ่น

- 3.2.14 จัดให้มีการบำรุงและส่งเสริมการลงทุน
- 3.2.15 จัดให้มีอุทยานและฌาปนสถาน
- 3.2.16 พัฒนาการบริหาร การจัดการ เทศบาลให้มีประสิทธิภาพ

### 3.3 จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

- 3.3.1 การคมนาคมทั้งทางน้ำ และทางบก สะดวกรวดเร็ว
- 3.3.2 ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขปโภค ที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง
- 3.3.3 สภาพแวดล้อม สะอาดเรียบร้อย สวยงาม ไม่ก่อให้เกิดมลพิษ
- 3.3.4 ประชาชนมีสุขภาพร่างกายและจิตใจสมบูรณ์แข็งแรง
- 3.3.5 เด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาสได้รับการช่วยเหลือเพื่อพัฒนา

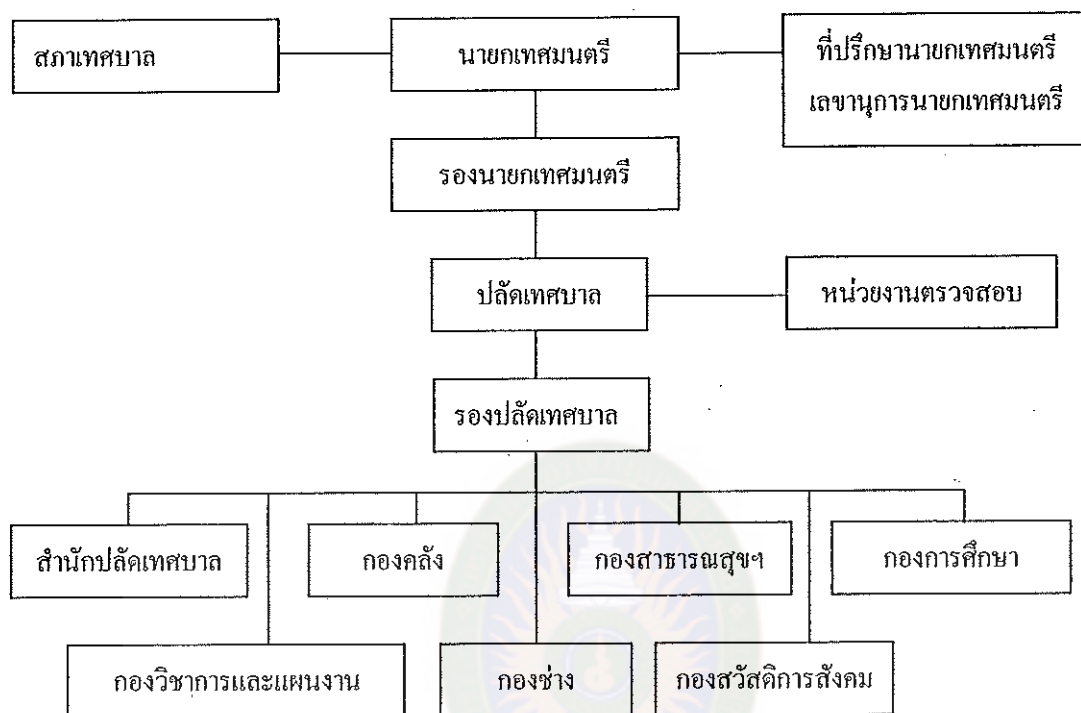
#### คุณภาพชีวิตที่ดี

- 3.3.6 เด็กและเยาวชนได้รับบริการการศึกษาอย่างทั่วถึง
- 3.3.7 ลดการสูญเสียของประชาชนจากสาธารณภัยและช่วยเหลือบรรเทา

#### ทุกข์ผู้ประสบภัยด้วยความรวดเร็ว

- 3.3.8 อนุรักษ์และสืบสวน วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น
- 3.3.9 ประชาชนมีอาชีพและมีรายได้สูงขึ้น
- 3.3.10 ฌาปนสถานสาธารณสุขที่เหมาะสม

#### 4. โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลตำบลเวียงคุก



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลตำบลเวียงคุก

ที่มา : เทศบาลตำบลเวียงคุก. 2554 : 5

4.1 จากแผนภาพที่ 2 สามารถอธิบายโครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลตำบลเวียงคุกได้ว่า คือ การบริหารงานของเทศบาลจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ฝ่ายสภาเทศบาล (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจาก 2 เขตๆ ละ 6 คน รวม 12 คน

ส่วนที่ 2 ฝ่ายบริหาร ได้แก่ 1) ข้าราชการการเมือง ได้แก่ นายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี และ 2) ข้าราชการประจำ ได้แก่ ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ และข้าราชการพนักงานเทศบาล มีหน้าที่ในการปฏิบัติราชการตามระเบียบ ข้อกฎหมาย ที่บัญญัติไว้ให้ปฏิบัติ และปฏิบัติตามแนวนโยบายของนายกเทศมนตรีที่สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมายให้ปฏิบัติ



4.2 ซึ่งโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการออกเป็น 1 สำนัก 6 กอง ได้แก่ สำนัก ปลัดเทศบาล กองวิชาการและแผนงาน กองคลัง กองการศึกษากองช่าง กองสาธารณสุขและ สิ่งแวดล้อม และกองสวัสดิการสังคม ซึ่งปัจจุบันมีบุคลากรทั้งสิ้น 75 คน ประกอบด้วย

4.2.1 พนักงานเทศบาลสายงานผู้บริหาร จำนวน 9 คน ประกอบด้วย ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หัวหน้าสำนัก/ผู้อำนวยการกอง

4.2.2 พนักงานเทศบาลสายงานผู้ปฏิบัติ จำนวน 13 คน

4.2.3 ลูกจ้างประจำ จำนวน 6 คน

4.2.4 พนักงานจ้าง ประกอบด้วย

1) พนักงานจ้างตามภารกิจ จำนวน 20 คน

2) พนักงานจ้างทั่วไป จำนวน 27 คน

4.3 การแบ่งส่วนราชการภายในเทศบาล ออกเป็น 1 สำนัก 6 กอง ดังนี้

4.3.1 สำนักปลัดเทศบาล ซึ่งมีหัวหน้าสำนักปลัดเป็นหัวหน้าส่วนราชการ ประกอบไปด้วย 1 ฝ่าย คือ ฝ่ายอำนวยการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับส่วนราชการทั่วไปของ เทศบาล การทะเบียนราษฎร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยมีกิจกรรมที่รับผิดชอบ ได้แก่ งานสารบรรณ การประชุมสภาเทศบาล การบริหารงานบุคคล การพัฒนาบุคลากรงาน ทะเบียนราษฎร งานทำบัตรประจำตัวประชาชน การดับเพลิง การแก้ไขปัญหาทั่วม และงาน บรรเทาสาธารณภัย

4.3.2 กองวิชาการและแผนงาน ซึ่งมีผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน เป็นหัวหน้าส่วนราชการ ประกอบไปด้วย 1 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารงานทั่วไปดำเนินงาน รับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานธุรการและงานสารบรรณกอง งานวิเคราะห์นโยบาย และแผน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ งานนิติการมีกิจกรรมที่รับผิดชอบ ได้แก่ เป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายของเทศบาล

4.3.3 กองคลัง ซึ่งมีผู้อำนวยการกองคลัง เป็นหัวหน้าส่วนราชการ ประกอบ ไปด้วย 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารงานคลังและฝ่ายแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน ซึ่งมีหน้าที่ รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร งานการเงินและบัญชี งานพัสดุและงานผลประโยชน์ โดยมีกิจกรรมที่รับผิดชอบ ได้แก่ การเบิกจ่ายเงินและการจัดทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้างวัสดุ ครุภัณฑ์ การดูแลทรัพย์สิน การจัดเก็บภาษีอากร และการจัดทำแผนที่เพื่อความเป็นธรรมใน การจัดเก็บภาษี

4.3.4 กองการศึกษา มีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาทั้งในและนอกระบบ การนันทนาการ การรักษานขนบธรรมเนียม ประเพณี โดยมีกิจกรรมที่รับผิดชอบ ได้แก่ งานสารบรรณ งานจัดการศึกษาในโรงเรียนเทศบาลให้มีคุณภาพมาตรฐาน งานส่งเสริม วัฒนธรรมประเพณีของชาติและท้องถิ่น งานส่งเสริมเด็กและเยาวชนให้มีคุณธรรม ศีลธรรม และจริยธรรม และงานกิจการทางนันทนาการ

4.3.5 กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผู้อำนวยการกองสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อมเป็นหัวหน้าส่วนราชการ ประกอบไปด้วย 1 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารงาน สาธารณสุข ดำเนินงานในส่วนของงานธุรการ งานสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม งานศูนย์บริการสาธารณสุข งานรักษาความสะอาด งานวางแผนสาธารณสุขงานเผยแพร่และ ฝึกอบรม งานส่งเสริมสุขภาพ งานป้องกันและควบคุมโรคติดต่องานสัตว์แพทย์

4.3.6 กองช่าง ซึ่งมีผู้อำนวยการกองช่าง เป็นหัวหน้าส่วนราชการ ประกอบด้วย 1 ฝ่าย คือ ฝ่ายการโยธา ดำเนินงานในส่วนของส่วนธุรการ วิศวกรรม งานสถาปัตยกรรม งานผังเมือง งานสาธารณูปโภค งานสวนสาธารณะ งานศูนย์เครื่องจักรกล และงานจัดสถานที่และไฟฟ้าสาธารณะ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมืองและโยธา งานสาธารณูปโภค งานสวนสาธารณะงานสถานที่และไฟฟ้าสาธารณะ

4.3.7 กองสวัสดิการสังคม ซึ่งมีผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม เป็นหัวหน้าส่วนราชการประกอบไปด้วย 1 ฝ่าย คือ ฝ่ายพัฒนาชุมชน ดำเนินงานในส่วนที่ เกี่ยวกับการสงเคราะห์ประชาชน คนยากจน เด็กและเยาวชน สตรี ผู้ด้อยโอกาสต่างๆ รวมทั้ง ผู้ประสบภัยพิบัติต่างๆ งานสังคมสงเคราะห์และส่งเสริมสวัสดิการสังคม งานพัฒนาชุมชน งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน

## 5. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเทศบาล

เทศบาลมีหน้าที่ในการพัฒนาชุมชนในเขตทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม โดยมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการ 2 ประเภท คือ กิจการที่ต้องทำ เช่น บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เป็นต้น และยังมีกิจการ ประเภทที่อาจทำได้ตามกำลังของเทศบาลตำบลเวียงคุก เช่น บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากิน ของราษฎร ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก เป็นต้น ทั้งนี้เมื่อผู้บริหารเทศบาล ตำบลเวียงคุก จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จะต้องได้รับอนุมัติจากสภาเทศบาล ตำบลเวียงคุก เสียก่อน

## 6. การบริหารงานของเทศบาลตำบลเวียงคุก

ผู้บริหารเทศบาลตำบลเวียงคุกจะทำหน้าที่บริหารงานและโครงการตามแผนพัฒนาเทศบาล โดยมีพนักงานเทศบาลเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำและยังมีอำนาจในการออกเทศบัญญัติเป็นกฎหมายท้องถิ่น เพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในเขตเทศบาลเช่นเดียวกับองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ มีอำนาจในการบริหารงานในขอบเขตอำนาจหน้าที่ครบถ้วนเท่าที่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ พึงจะมี (เทศบาลตำบลเวียงคุก. 2553 : 1 – 4)

มีจุดมุ่งหมายการบริหารงาน ดังนี้ คือ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ประชาชนมีรายได้และมีอาชีพ การคมนาคมภายในเขตเทศบาล มีความสะดวกรวดเร็ว ชุมชนมีสภาพแวดล้อมและสิ่งแวดล้อมที่ดี ประชาชน มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนให้มีความเข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้ การมีระบบบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งอาจจะแบ่งออกเป็น 9 นโยบาย ดังนี้

6.1 นโยบายการพัฒนาด้านคมนาคม ได้แก่ การบูรณะถนนหนทางรองระบายน้ำ ระบบจราจร ปรับปรุงโครงข่ายถนนพัฒนารูปแบบเชื่อมโยงระหว่างถนนสายหลัก และถนนสายรองขนาดถนน ตลอดจนพัฒนาระบบการจราจรและสัญญาไฟจราจรตามจุดสำคัญ เสริมสร้างวินัยจราจรให้แก่ประชาชน

6.2 นโยบายการพัฒนาด้านสาธารณูปโภค ได้แก่ การประสานงานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น ประสานกับสำนักงานประปาเพื่อใช้อุปโภค - บริโภคดีองสะอาดและมีเพียงพอตลอดฤดูกาล ประสานงานด้านบริการ เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์ การคมนาคมสื่อสาร รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในเครือข่ายช่วยเหลือ ปรับปรุงระบบงานพัฒนาแหล่งน้ำ คูคลอง และลำห้วย

6.3 นโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การปรับปรุงภูมิทัศน์หนองสาธารณะ จัดตั้งธนาคารขยะทุกหมู่บ้าน การพัฒนารักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสวยงามของเทศบาล ปรับปรุงทางระบายน้ำให้สะอาดเป็นระเบียบและครบวงจรทั้งในเรื่องการบำบัดน้ำเสีย กำจัดขยะมูลฝอยเพื่อภูมิทัศน์ที่สวยงามของเขตเทศบาล การจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดการให้ความรู้แก่ประชาชน เพื่อร่วมแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมให้ชุมชนวางแผนระบบบำบัดน้ำเสียภายในเทศบาล ไว้เพื่อการเติบโตของเมืองและการเพิ่มจำนวนของประชากร

6.4 นโยบายการพัฒนาด้านสาธารณสุข ได้แก่ การจัดอบรมการป้องกันโรคติดต่อระหว่างสัตว์และคน ส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ ป้องกันรักษาและส่งเสริมสุขภาพอนามัยเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน งานเกี่ยวกับสุขภาพิบาลชุมชน โดยการจัดหาพื้นที่และ

วัสดุอุปกรณ์เครื่องมือ เพื่อใช้ในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลอย่างเพียงพอ โครงการ  
บ่อน้ำบาดน้ำเสียและโรงฆ่าสัตว์

6.5 นโยบายการพัฒนาด้านสวัสดิการ ได้แก่ การสังคมสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส  
เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุครบทุกคนสงเคราะห์คนพิการ ผู้ติดเชื้อเอดส์จัดตั้งสถานเยาวชนส่งเสริม  
การพัฒนาสตรีเด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการในเขตเทศบาลพัฒนาที่ว่างในชุมชนให้เป็น  
สนามเด็กเล่น สวนหย่อม ศูนย์ชุมชนและคุ้มพักผ่อนในชุมชน ทางเดิน

6.6 นโยบายการพัฒนาด้านการศึกษา ได้แก่ การก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก  
อาหารกลางวันนมฟรี จัดให้มีการเรียนการสอนภาษาอังกฤษโดยจ้างครูต่างประเทศ สอนวิถี  
พุทธ ฟรีส่งเสริมการศึกษาขยายการบริการการศึกษาทั้งในและนอกระบบสนับสนุนกิจกรรม  
วิชาการทางการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนส่งเสริมการศึกษา เพื่อยกระดับคุณภาพด้านวิชาการ  
ทางการศึกษา เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนทุกเพศทุกวัยได้เรียนรู้ตลอดชีวิตส่งเสริมและ  
สนับสนุน การจัดการบริการ ด้านนันทนาการและกีฬาสำหรับเยาวชน

6.7 นโยบายการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์จำหน่าย  
สินค้าพัฒนาตลาดสดเป็นตลาดนำซื้อ ส่งเสริมการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชน เช่น กลุ่ม  
จักสาน กลุ่มเย็บผ้า กลุ่มดอกไม้ประดิษฐ์ เป็นต้น ส่งเสริมอาชีพหลากหลาย เน้นกลุ่มคุณภาพ  
และการตลาด ส่งเสริมการทำมาหากินของประชาชน และการจัดระเบียบการประกอบการค้า

6.8 นโยบายการพัฒนาด้านศาสนา วัฒนธรรมประเพณี ได้แก่ การส่งเสริม  
ประเพณีที่ดีงามของชาวอีสาน บำรุงและส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญา  
ท้องถิ่น การจัดงานประเพณีเพื่ออนุรักษ์วัฒนธรรมของท้องถิ่น เช่น การจัดงานวันลอยกระทง  
การจัดงานวันสงกรานต์ การจัดงานประเพณีบุญบั้งไฟ สนับสนุนกิจกรรมพิธีเข้าพรรษา  
ออกพรรษา วันมาฆบูชา จัดทำทะเบียนกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ภายในเขตเทศบาลด้วยระบบข้อมูล  
ทางคอมพิวเตอร์

6.9 นโยบายการพัฒนาด้านการบริหารการเมืองและการปกครอง ได้แก่  
การอบรมป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในช่วงเทศกาลต่างๆ ฝึกอบรมทบทวน อบรมพร.  
การบริหารเงินงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุด การบริหารงานด้วยความซื่อสัตย์และ  
เสียสละเพื่อประโยชน์ของสังคมเพื่อประสิทธิภาพในการบริการประชาชนด้วยความรวดเร็ว  
และเป็นธรรม

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจและตรวจสอบวรรณกรรมและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า มีผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแต่เป็นการศึกษาวิจัยที่เน้นในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอาศัยข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ศึกษาวิจัยที่ได้ศึกษามีความสำคัญและเป็นประโยชน์ยิ่งต่อการศึกษาครั้งนี้ จึงขอนำเสนอผลงานวิจัยที่สำคัญๆ ดังนี้

สุวิทย์ จันทร์หาว (2555 : 63) ได้ศึกษา ทศนคติของเจ้าหน้าที่งบประมาณที่มีต่อการบริหารงบประมาณของหน่วยงานกำกับดูแลประเภทเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนองคาย ผลการศึกษาพบว่า ทศนคติของเจ้าหน้าที่งบประมาณที่มีต่อการบริหารงบประมาณของหน่วยงานกำกับดูแลประเภทเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนองคาย ภาพรวม พบว่า อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับมาก 3 ด้าน เรียงตามลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ รองลงมา ด้าน การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน รองลงมา ด้านประโยชน์สุขของประชาชน และอยู่ในระดับปานกลาง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ ด้านประสิทธิภาพและความคุ้มค่า และอันดับสุดท้ายด้านการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ผลการเปรียบเทียบทศนคติของเจ้าหน้าที่งบประมาณที่มีต่อการบริหารงบประมาณของหน่วยงานกำกับดูแลประเภทเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนองคาย พบว่าเพศ ระดับตำแหน่ง การศึกษา และท้องถิ่นที่อาศัยที่แตกต่างกันมีทศนคติที่ไม่แตกต่างกัน

ค่านวล สาคร (2553 : 75) ได้ศึกษา การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ โกลสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมและจำแนกตามเพศอายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาในการทำงาน และเงินเดือน เห็นว่ามีการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ โกลสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมและทุกด้านอยู่ในระดับมาก โดยบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศ อายุระดับการศึกษา อาชีพและระยะเวลาในการทำงาน ต่างกัน มีการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ โดยรวมและทุกด้านไม่แตกต่าง แต่บุคลากรที่มีเงินเดือนต่างกัน มีการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ โดยรวม ด้านขั้นการเตรียมงบประมาณ และขั้นการอนุมัติงบประมาณต่างกัน โดยสรุป บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ โกลสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม มีการปฏิบัติจัดทำงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก บุคลากร ที่มีคุณลักษณะประชากรต่างกันส่วน

ใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติการจัดทำงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่แตกต่างกัน ซึ่งข้อสนเทศที่ได้จะใช้เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงการการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

เสรี แพร่ทอง (2553 : 48) ได้ศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์กับงบประมาณรายจ่ายในองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอยาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรมีความต้องการในการพัฒนาศักยภาพในการทำงานมีความต้องการที่จะศึกษาต่อเพื่อปรับคุณวุฒิให้สูงขึ้น โดยใช้ทุนของหน่วยงานในการศึกษา หน่วยงานมีงบประมาณในการส่งเสริมด้านการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งไม่เพียงพอต่อความต้องการของบุคลากรและไม่สอดคล้องกับความต้องการ ของบุคลากร ด้านการศึกษา ดูงานพบว่า บุคลากรมีความต้องการมากที่สุดที่จะศึกษาดูงานที่เกี่ยวข้องกับสายงานเพื่อเสริมทักษะในการปฏิบัติงานและต้องการดูงานในประเทศมากกว่าต่างประเทศ ในขณะเดียวกันพบว่า หน่วยงานมีงบประมาณในการส่งเสริมการศึกษาดูงานมีระดับปานกลาง

วาริน เชื้อนแก้ว (2552 : 80) ได้ศึกษาประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลตำบลหนองดองพัฒนา อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า การศึกษาด้านลักษณะ โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลหนองดองพัฒนาพบว่า รายได้ส่วนใหญ่ของเทศบาลมาจากรัฐจัดสรร ด้านความสัมพันธ์ทางด้านการเงินของการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลตำบลหนองดองพัฒนาโดยใช้วิธี กำลังสองน้อยที่สุดด้านประสิทธิภาพทางการเงินในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลตำบลหนองดองพัฒนา มีรายได้เกือบทุกหมวดมีค่าเฉลี่ยของดัชนีประสิทธิภาพของการมีรายได้ในช่วงดีมาก

อาดิษฐ์ อินทจักร (2552 : 52) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลเวียงพร้าว อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ ปีงบประมาณ 2552 ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยภาพรวมยังอยู่ในระดับน้อย ทั้งในลักษณะการมีส่วนร่วมเพื่อการตัดสินใจ ลักษณะการมีส่วนร่วมในการนำแผนปฏิบัติและการมีส่วนร่วมในการประเมินผล มีเพียงแต่ลักษณะการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์เท่านั้นที่การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้ อาจเกิดจากการที่ประชาชนยังไม่รู้บทบาทหน้าที่ของตนเองมีเพียงแต่การเข้าร่วมประชุมประชาคมและเสนอแผนงานหรือโครงการแล้วรอรับผลประโยชน์จากการดำเนินการเท่านั้น ปัญหาและอุปสรรคเกิดจากการที่ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารด้านการจัดทำแผนพัฒนาจากเทศบาลไม่เพียงพอ ตลอดจน

ประชาชนยังไม่ให้ความสนใจในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลเท่าที่ เพราะคิดว่าเป็นหน้าที่ของตัวแทนชุมชน ผู้บริหาร สมาชิกสภา และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

จุฑามาศ จักรแก้ว (2551 : 115) ได้ศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อการบริหารงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุตรดิตถ์ ผลการศึกษาพบว่า 1) บุคลากร องค์การบริหารส่วนตำบลประจำการและบุคลากร องค์การบริหารส่วนตำบลการเมือง มีความคิดเห็นต่อการบริหารงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านข้อมูลทั่วไป พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามเป็นผู้หญิงมีอายุไม่เกิน 30 ปี มีสถานภาพการทำงานเป็นบุคลากร องค์การบริหารส่วนตำบลประจำการ การศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรี และรายได้ต่อเดือนอยู่ในระดับ 6,001-9,000 บาท 2) บุคลากร องค์การบริหารส่วนตำบลมีความคิดเห็นต่อการบริหารงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านกระบวนการจัดท่างบประมาณ ด้านการใช้จ่ายงบประมาณ และด้านการควบคุมติดตามผลการใช้งบประมาณอยู่ในการปฏิบัติงานระดับมาก ซึ่งมีผลแต่ละด้านมีการปฏิบัติงานเป็นไปตามระเบียบของทางราชการอย่างเคร่งครัดและสามารถตรวจสอบได้ และ 3) ข้อเสนอแนะในการพัฒนาบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุตรดิตถ์ที่บุคลากร องค์การบริหารส่วนตำบลเสนอไว้ใน 3 อันดับแรก คือ ควรพัฒนาผู้ปฏิบัติงาน และผู้บริหารให้มีความรู้และทักษะด้านวิชาการ ควรจัดสรรงบประมาณเพื่อบริการอินเทอร์เน็ตให้กับประชาชน และควรมีการประชาสัมพันธ์โครงการ และการใช้เงินงบประมาณในโครงการนั้นๆ ให้ประชาชนทราบ

ประเสริฐศักดิ์ บุตรสา (2551 : 75) ได้ศึกษา ความสอดคล้องของการจัดทำบริการสาธารณะกับความต้องการของประชาชน : กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเก่า อำเภอบางแพอง จังหวัดชลบุรี ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีความต้องการต่อการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหมด 5 ด้านอยู่ในระดับมาก และเมื่อเปรียบเทียบกับบริการสาธารณะ พบว่า ประชาชน ส่วนใหญ่มีความต้องการบริการสาธารณะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินในชุมชนมากเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาคือ บริการสาธารณะด้านระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณูปการในชุมชน บริการสาธารณะด้านการศึกษาและพัฒนาคุณภาพชีวิต ส่งเสริมอาชีพ การลงทุน การจ้างงานและสร้างรายได้ บริการสาธารณะด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยว และศิลปวัฒนธรรมและบริการสาธารณะด้านการสาธารณสุข อนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล ตามลำดับ

เกตุสิทธิ์ ดวงประสาธ (2550 : 89) ได้ศึกษาปัญหาอุปสรรคและความพึงพอใจการบริหาร งานคลัง ของเทศบาลตำบล ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผลการศึกษา พบว่า 1) ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารการคลังและข้อเสนอแนะแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ปัญหาพบว่าบุคลากร ไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน เช่น งานด้านพัสดุ งานจัดเก็บรายได้ นโยบาย ผู้บริหารต้องการประหยัดงบประมาณด้านบุคลากร และการจัดเก็บภาษียังไม่ครอบคลุมครบถ้วนในพื้นที่ขาด การเร่งรัดติดตามทำให้มีลูกหนี้ค้างชำระมาก และประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการชำระภาษี ยังมีการหลีกเลี่ยง และขาดความรู้ความเข้าใจ โดยหน่วยงานตรวจสอบ และมีข้อเสนอแนะแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ดังนี้ ควรจัดอบรมให้ความรู้แก่ผู้ปฏิบัติงานให้เข้าใจถึงขั้นตอนวิธีการและระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการ ปฏิบัติงาน เทศบาลควรปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการ ให้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเพียงพอกับภารกิจหน้าที่ และประชาสัมพันธ์แนะนำให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องและร่วมมือในการชำระภาษีให้กับเทศบาล 2) เปรียบเทียบปัจจัยส่วนบุคคลกับปัญหาและอุปสรรค การบริหารงานคลัง พบว่าประชาชนที่มีเพศต่างกัน มีความคิดเห็นแตกต่างกัน ทางด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนที่มีสถานภาพต่างกัน มีความคิดเห็นแตกต่างกันทางด้านภาวะผู้นำขององค์กร และด้านการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ประชาชนที่มีอายุต่างกัน มีความคิดเห็นแตกต่างกัน ทางด้านการบริหารงานขององค์กร ประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นแตกต่างกัน ทางด้านภาวะผู้นำขององค์กร และด้านการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร ประชาชนที่มีตำแหน่งต่างกัน มีความคิดเห็นแตกต่างกัน ทางด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านภาวะผู้นำขององค์กร และด้านการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ประสิทธิภาพในการทำงาน มีความคิดเห็นแตกต่างกัน ทางด้านการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน และ 3) ความพึงพอใจของประชาชนที่มีการบริหารงานคลังของเทศบาลตำบล พบว่า ด้านที่มีความพึงพอใจสูงสุดอยู่ในระดับมาก คือ ด้านหลักคุณธรรม รองลงมาคือ ด้าน หลักนิติธรรม และระดับความพึงพอใจที่ต่ำสุด อยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านหลักการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบ

ยุพาวรรณ สุขดี (2550 : 61) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลตำบลยางน่อง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ประชาชน ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำงบประมาณของประชาชนอยู่ในระดับมากที่สุด คือ การจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประชาชนได้รับประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมทำให้ประชาชนให้ความสนใจและเข้ามามีส่วนร่วมที่จะรับทราบถึง แผนงานและการใช้จ่าย



งบประมาณของเทศบาล เพราะว่าแผนงานของเทศบาลที่ปฏิบัติจริงส่วนใหญ่จะมาจาก การนำเสนอของประชาชน และการจัดเตรียมงบประมาณของเทศบาล ได้เป็นไปตามขั้นตอนของ การพิจารณาทุกลำดับอย่างถูกต้องรวมทั้งร่างเทศบัญญัติได้มีความสอดคล้องกับแผนการพัฒนา ในระดับต่างๆ

อารีย์ แสนสม (2550 : 104) ได้ศึกษา ประสิทธิภาพของการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประจำปีเพื่อพัฒนาท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผลการศึกษา พบว่า การจัดสรร งบประมาณมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และ สอดคล้องกับปัญหาของจังหวัด แสดงว่าการจัดสรรงบประมาณประจำปีเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีประสิทธิภาพ ปัจจัยส่วนบุคคลของนายกองค์การ บริหารส่วนจังหวัดและประชาชนที่ได้รับประโยชน์ จากการจัดสรรงบประมาณ ปัญหาและ อุปสรรคเกี่ยวกับแผนพัฒนาสามปีไม่มีการกำหนดทิศทางที่เป็นจุดเน้นในการทำงาน โครงการ ในแผนพัฒนาสามปีมีจำนวนมากและไม่มีการจัดเรียงลำดับความสำคัญของโครงการ อีกทั้ง โครงการที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปีมีวงเงินงบประมาณเกินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จะ ดำเนินการได้ และในขั้นตอนการเตรียมงบประมาณมีความสอดคล้องกับหลักการเตรียมการ งบประมาณในระดับมาก

ชลนิภา รัตตะเวทิน (2547 : 92) ได้ศึกษาการงบประมาณขององค์การบริหารส่วน ตำบลในเขตพื้นที่อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรขององค์การ บริหารส่วนตำบล โดยรวมส่วนใหญ่เห็นว่ามีความคิดเห็นเกี่ยวกับการงบประมาณอยู่ในระดับ มากโดยรวมทั้ง 3 ด้าน ด้านการจัดทำงบประมาณ ด้านบริหารงบประมาณ ด้านการควบคุม งบประมาณ และเมื่อจำแนกเป็นรายข้อ พบว่า ส่วนใหญ่มีงบประมาณอยู่ในระดับมากผลการ เปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรที่มีเพศ อายุ รายได้ ตำแหน่งงานและระดับการศึกษาที่ แตกต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ไม่แตกต่างกัน

อารยา เดชภิมล (2546 : 126) ได้ศึกษาการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษา พบว่า คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภา และพนักงานส่วนตำบลมีความคิดเห็น เกี่ยวกับการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการเตรียมงบประมาณ โดยรวมอยู่ใน ระดับ มากด้านการบริหารงานบุคคล โดยรวมอยู่ในระดับมาก และด้านอนุมัติงบประมาณ โดยรวมอยู่ในระดับมาก คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภา และพนักงานส่วนตำบล ที่มี

สถานภาพ อาชีพและรายได้ต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 แต่เห็นว่าปัญหาในการบริหารส่วนตำบลในด้านการบริหารทั่วไปและด้านงบประมาณไม่แตกต่างกัน

สิรินทร อินทร์สวาท (2542 : 82) ได้ศึกษาการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

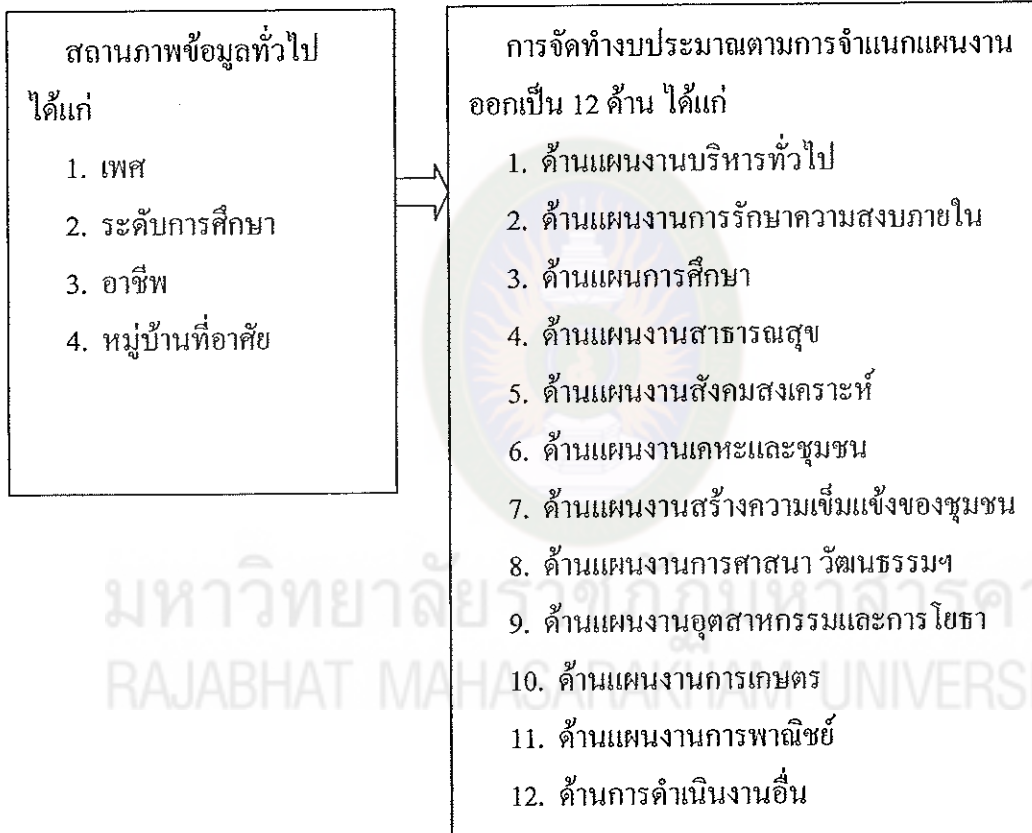
กรุงเทพมหานคร และความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่องบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครมากที่สุดคือ งบประมาณรายจ่ายประเภทต่างๆ ในปีก่อน เนื่องจากแบบแผนในการจัดทำงบประมาณยังยึดหลักงบประมาณในปีที่แล้วเป็นหลัก จากการศึกษาโครงสร้างของงบประมาณพบว่าลักษณะของงบประมาณมีสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายด้านการดำเนินการในสัดส่วนที่สูง โครงสร้างของงบประมาณไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนักตลอดระยะเวลาที่ทำการศึกษา และเงื่อนไขของการจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานครที่ห้ามมิให้ตั้งงบประมาณมากกว่ารายรับ ทำให้ลักษณะของงบประมาณยังคงผูกพันกับปีก่อนอยู่มาก สำหรับเงินอุดหนุนก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่องบประมาณของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบาย เน้นการจัดการศึกษาในระดับประถมในทุกภาค อย่างไรก็ตามผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่ากรุงเทพฯ มีแนวโน้มที่จะจัดสรรงบประมาณตอบสนองต่อขนาดของประชาชนและความหนาแน่นของประชาชน โดยที่งบประมาณรายจ่ายด้านการโยธาจะเน้นหนักไปที่เขตรอบนอกที่มีประชากรมากแต่เบาบาง เนื่องจากเป็นเขตที่ยังมีการขยายตัวของตัวเมืองสูง และเป็นเขตที่ติดต่อกับภาคอื่นๆ ของประเทศ

## กรอบแนวคิดการวิจัย

ผู้วิจัยได้สรุปกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ ความสอดคล้องในการพัฒนา การจัดทำงบประมาณของเทศบาลตำบลเวียงคุก อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ตามความเห็น ของประชาชน โดยใช้แนวคิดการจำแนกการจัดทำงบประมาณองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นของ ลักขณา ปีสานานนท์ (2551 : 3) โดยจำแนกแผนงานแบ่งออกเป็น 12 ด้าน ดังแผนภาพที่ 3

### ตัวแปรอิสระ

### ตัวแปรตาม



แผนภาพที่ 3 กรอบแนวคิดการวิจัย