



## บทที่ 2

### เอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่มีผลต่อความพึงพอใจของประชาชนครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ประมวลเอกสาร และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทำให้สามารถแบ่งเป็นแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยได้ ดังนี้

#### 1. องค์การบริหารส่วนตำบล

- 1.1 ประวัติความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 1.2 แนวทางในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 1.3 การจัดหางบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

#### 2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดหางบประมาณ
- 2.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
- 2.5 ทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ
- 2.6 ทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ
- 2.7 จำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลและประชากรในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
- 2.8 การจัดหางบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

#### 3. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

##### 1. องค์การบริหารส่วนตำบล

###### 1.1 ประวัติความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

เดิมสภาตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่ง กระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้าร่วมกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นและราษฎรเป็นส่วนตัว อันจะเป็นทางนำราษฎรไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ด้วยวิธีจัดให้มีสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลขึ้น



การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล วันที่ 1 มีนาคม 2509 กระทรวงมหาดไทย ได้แก้คำสั่ง ที่ 275/2509 เรื่อง ระเบียบราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) ขึ้น โดยรวม คณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเข้าเป็นองค์กรเดียวกัน เช่นเดียวกับแบบการปกครองของ สุขาภิบาล ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาวการณ์ ยี่งขึ้น และให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลง มติรับหลักการ เป็นที่สังเกตว่าคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวนี เป็นเพียงระเบียบ ปฏิบัติในท้องถิ่นที่บางแห่ง มิได้เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบ บริหารราชการแผ่นดินหรือประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้ระบุไว้

วันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 แก้ไขปรับปรุงระเบียบ บริหารของตำบลและให้ปรับปรุงตำบลให้เป็นสภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ภายใน 3 ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ในขณะนั้นและเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน อย่งไรก็ตาม ฐานะของสภาตำบลยังไม่ได้เป็นนิติบุคคล แต่ถือเป็นหน่วยหนึ่งขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด หรือหน่วยย่อยขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามบัญชีสื่อกระทรวงมหาดไทย คำนวณที่ มท 0309/ว 438 ลงวันที่ 29 กันยายน 2509 คำนวณที่ มท 0309/ว 99 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2510 และหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0309/10898 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2510 การที่สภาตำบล ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาด ความคล่องตัวในการบริหาร รัฐบาลจึงปรับปรุงฐานะของสภาตำบลเสียใหม่ให้เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากขึ้น ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 6 และยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่ กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 43 ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารองค์การ บริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 44

พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ประกาศลงใน ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก. ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537 เกณฑ์ที่ กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40 สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนใน ปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตามเกณฑ์รายได้ เฉลี่ยในวรรคสองอาจตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของ กระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การ บริหารส่วนตำบลไว้ด้วย



การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา องค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 95 ให้พ้นจากสภาพแห่งสภาตำบลนับตั้งแต่วันที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และให้โอนบรรดางบประมาณทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ ของสภาตำบลไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 41 และ 95 วรรคสี่ กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามนัยมาตรา 40 และมาตรา 95 แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ไปแล้วเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2545 จำนวนทั้งสิ้น 6,748 แห่ง (กรมการปกครอง, 2545 : 3)

## 1.2 แนวคิดในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

1.2.1. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลภายใต้บังคับแห่งกฎหมายพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัด

มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3. ป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และพิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้



1. ให้น้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้น้ำและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้น้ำและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้น้ำและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
5. ให้น้ำและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้น้ำตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อใช้บังคับในตำบลได้แต่ที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการที่จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินห้าร้อยบาท

องค์การบริหารส่วนตำบล อาจทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำการกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำ และเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

อำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้น้ำและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้น้ำและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขป้องกันโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณสุขการ



6. การส่งเสริมการฝึกและประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำ
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย  
โรงมหรสพและสาธารณสถานอื่นๆ
24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดินทรัพยากร  
และสิ่งแวดล้อม
25. การผังเมือง
26. การขนส่งและวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษา  
ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน





### 31. กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่

คณะกรรมการประกาศกำหนด

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล การกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องปฏิบัติตามภายใต้บังคับแห่งกฎหมายและระเบียบของทางราชการแล้ว นายอำเภอจะเป็นบุคคล ซึ่งมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยอาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบลหรือลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบถามและยังอาจเรียกรายงานเอกสารใด ๆ มาตรวจสอบได้ ในส่วนของผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ กรณีเหตุที่นายอำเภอเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารหรือกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอกรณีที่ปรากฏว่าคณะกรรมการบริหาร กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ (กรมการปกครอง. 2542 : 157)

#### 1.2.2 โครงสร้างและบทบาทของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกอบด้วย 2 ส่วน

1. ส่วนสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ส่วนคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล

##### 1.2.2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ

1. สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล อยู่ในตำแหน่งตามวาระการครองตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล

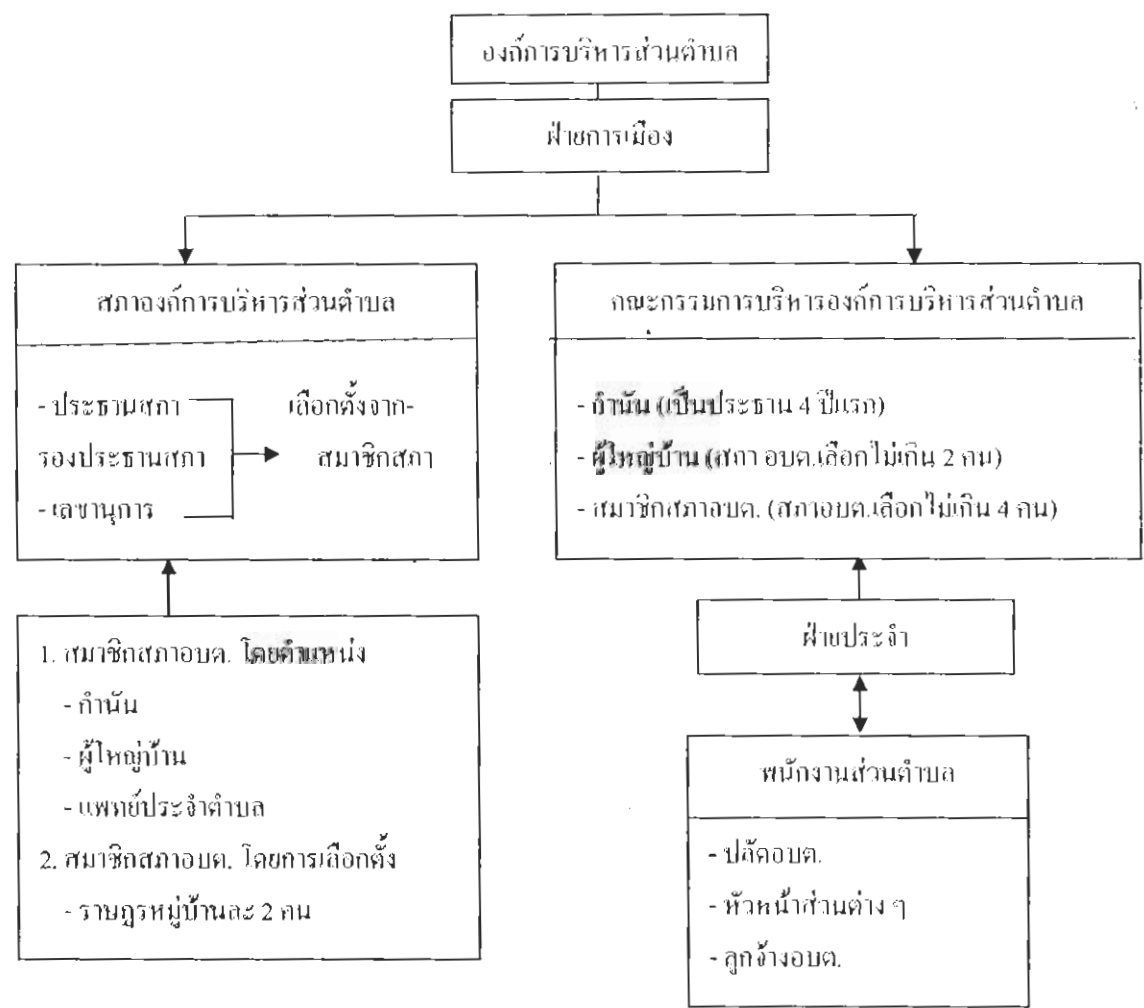
2. สมาชิกโดยการเลือกตั้ง คือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น หมู่บ้านละ 2 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภา และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายอำเภอแต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในตำแหน่งวาระละ 2 ปี และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือก

สมาชิกคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้ง

1.2.2.2 คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจากนายอำเภอ โดยผ่านการพิจารณาเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่เกิน 7 คน คือ

1. กำนัน (ตามบทเฉพาะกาล สี่ปีแรกของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ให้กำนันเป็นประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล)
2. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นผู้ใหญ่บ้านจำนวนไม่เกิน 2 คน ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
3. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มาจากการเลือกตั้ง จำนวนไม่เกิน 4 คน ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล



ภาพประกอบ 3 โครงสร้างการบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537



ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 335 (7) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล จะพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นในปี 2538 จำนวน 617 แห่ง จะพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในวันที่ 21 พฤษภาคม 2542

2. องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นในปี 2539 จำนวน 4,143 แห่ง จะพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในวันที่ 28 เมษายน 2543

3. องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นในปี 2540 จำนวน 3,637 แห่ง จะพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในวันที่ 11 พฤษภาคม 2544

และตำแหน่งกรรมการบริหาร กำนัน ผู้ใหญ่ ซึ่งได้รับเลือกจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง จะพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 355 (7) แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ตามระยะเวลาการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล รวม 3 ครั้ง เช่นเดียวกับการพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง ส่วนตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร กำนันซึ่งเป็นประธานโดยตำแหน่งเป็นเวลา 4 ปี นับแต่วันที่บังคับใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (3 มีนาคม 2538) จะพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการบริหารโดยตำแหน่งพร้อมกันทั่วประเทศ จำนวน 6,397 แห่งในวันที่ 2 มีนาคม 2542 แต่ยังคงเป็นกรรมการบริหารอยู่

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล

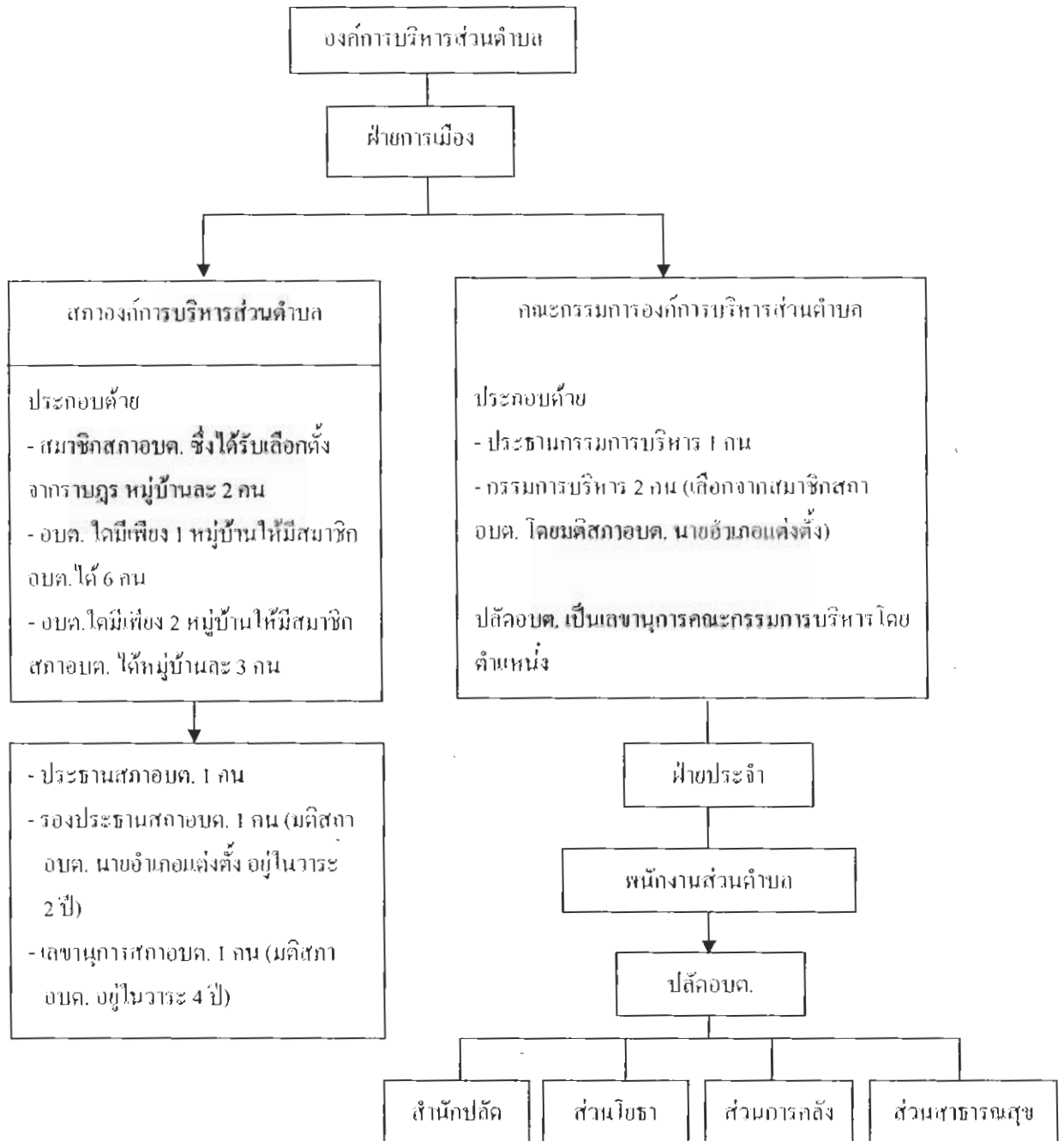
สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสองคนซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน หก คนและในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีเพียงสองหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสามคน อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง





คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยประธานกรรมการบริหารหนึ่งคนและกรรมการบริหารจำนวนสองคน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร



ภาพประกอบ 4 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครอง. 2546 : 28



สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตามข้อ 1 และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ
3. รายงานการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง
4. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

**บทบาทของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล**

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มาตรา 59 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ หอสรุปได้ดังนี้

1. การวางแผนการปฏิบัติงาน หมายถึงการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี และการจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปี รวมทั้งการจัดทำข้อบังคับตำบล เรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการวางแผนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนี้กรรมการบริหารจะต้องประสานงานกับ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ทำประชาคมหมู่บ้านและตำบลเพื่อรวบรวมข้อมูลปัญหาความต้องการของประชาชนที่แท้จริง ร่วมกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานตำบล (ลปต.) และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลเป็นคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จะต้องดำเนินการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อขอความเห็นชอบจากสภา ภายในวันที่ 15 สิงหาคม ของปีก่อนปีงบประมาณทุกปี

2. การปฏิบัติงานตามแผนที่กำหนด คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นตัวแทนของคณะกรรมการบริหารในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามกฎหมาย ดังนั้นแผนงานต่าง ๆ ที่ได้รับมติเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วประธานกรรมการบริหารจะเป็นผู้ดำเนินการในนามคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ประธานกรรมการบริหาร จะเป็นผู้เสนอขออนุมัติเพื่อพิจารณาอนุมัติ และประกาศใช้ตามระเบียบวิธีการงบประมาณต่อไป

การปฏิบัติงานของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารทั้งหมด ดังนั้นคณะกรรมการบริหารจะต้องร่วมรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน

3. การติดตามผลการปฏิบัติงาน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 กำหนดไว้ในปีหนึ่ง ๆ องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีการประชุมสมัยสามัญอย่างน้อย 2 สมัยและไม่เกิน 4 สมัย การประชุมดังกล่าวนอกจากจะเป็นการประชุมเพื่อพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ แล้วคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องรายงานผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามแผนงานให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทราบและซักถามผลของการปฏิบัติงานด้วย

ประธานกรรมการบริหารเป็นผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีประธานกรรมการบริหารไม่มีหรือไม่สามารถทำหน้าที่ได้ คณะกรรมการบริหารแต่งตั้งกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนซึ่งมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับประธานฯ ในระหว่างรักษาราชการแทนการแต่งตั้งกรรมการบริหารเป็นผู้รักษาราชการแทนมีผลตามกฎหมายเมื่อคณะกรรมการบริหารมีมติเลือกกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน (กรมการปกครอง, 2539 : 18)

### 1.2.3 การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครองและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2543 : 142) ได้กล่าวว่า เดิมระบบงบประมาณของท้องถิ่นเป็นระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ กล่าวคือ การจัดทำงบประมาณหรือการใช้จ่ายเงินนั้นไม่จำเป็นต้องกำหนดแผนพัฒนาหรือแผนงานโครงการขึ้นมาก่อน จะใช้จ่ายเงินหมวดรายจ่ายใดก็สามารถนำไปตั้งแสดงรายจ่ายในหน่วยงานได้เลย หากจำเป็นทั้ง 11 หมวดรายจ่าย (เดิมหมวดรายจ่ายมี 11 หมวด ได้แก่ หมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดรายจ่ายอื่น หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าวัสดุ หมวดสาธารณูปโภค หมวดเงินอุดหนุน หมวดค่ารถคันท์ และ



หมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้าง) สามารถนำไปตั้งงบประมาณรายจ่ายได้ทั้ง 11 หมวดรายจ่าย ดังนั้นงบประมาณแบบแสดงรายการจึงถูกงบประมาณที่หมวดรายจ่ายต่างๆ ต่อมากระทรวงมหาดไทยเห็นว่าระบบงบประมาณแบบนี้ล้าสมัยเพราะไม่มีวัตถุประสงค์การใช้เงินที่ชัดเจนว่า นำเงินไปทำอะไร ที่ไหน เมื่อใด อย่างไร หรือโครงการใหญ่ๆ ที่ทำก็ไปเสร็จ จึงได้ปรับระบบงบประมาณใหม่ทั้งระบบในปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 ใช้กับเทศบาลปีงบประมาณ พ.ศ. 2529 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2531 ใช้กับสุขาภิบาล และเมืองพัทยา โดยกำหนดก่อนการใช้จ่ายให้ท้องถิ่นกำหนดโครงการแผนงานขึ้นในแผนพัฒนาท้องถิ่นเสียก่อนให้ชัดเจนแล้วตั้งงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามแผนงาน โครงการนั้น ระบบนี้จึงเน้นควบคุมงบประมาณที่แผนงานหรือโครงการให้สำเร็จมากกว่าจะควบคุมที่หมวดรายจ่ายอย่างที่แล้วมา เรียกระบบนี้ว่า ระบบงบประมาณแบบแผนงานโครงการ (Planning Programming Budgeting System : PPBS)

ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลยังคงใช้ระบบงบประมาณแสดงรายการสำหรับเทศบาลได้ใช้งบประมาณแบบแสดงรายการมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2529 และพัฒนาให้เป็นแผนงานเต็มรูปแบบในปีงบประมาณ พ.ศ. 2531 และให้ใช้กับเมืองพัทยาดังนั้นแม้ว่าระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ จะมีระบบงบประมาณที่ต่างกันในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยตระหนักถึงภาระหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นที่ต้องปรับบทบาทตนเองให้สอดคล้องตามบทบาทวิสัยทัศน์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2541 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาดำเนินการตามแนวทางเดียวกัน ซึ่งเดิมแต่ละองค์กรก็ปฏิบัติตามระเบียบวิธีงบประมาณแยกกันองค์กรละฉบับ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. ปรับปรุงกำนิยามให้ท้องถิ่นทุกรูปแบบใช้ร่วมกันได้
  2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดอัตราส่วนระหว่างรายรับกับรายจ่ายได้เองตามความเหมาะสมของแต่ละแห่ง
  3. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินกู้ และเงินที่ถ่ายโอนจากเงินสะสมที่มีลักษณะให้
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามที่ระบบไว้เป็นการเฉพาะ ให้ดำเนินการตามที่ระบุไว้โดยไม่ต้องตราเป็นงบประมาณรายจ่าย
4. การตั้งงบประมาณเงินสำรองจ่ายให้อยู่ในดุลพินิจของผู้บริหารขององค์กรปกครอง



## ส่วนท้องถิ่น

5. ไม่กำหนดวงเงินท้องถิ่นอุดหนุนหน่วยงานอื่น
6. การโอน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงงบประมาณ อำนาจการพิจารณาอนุมัติเป็นของผู้บริหารท้องถิ่นเกือบทั้งหมด บางกรณีต้องขอความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น
7. การขยายเวลาเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นอำนาจของสภาท้องถิ่นในการพิจารณาอนุมัติ
8. การขออนุมัติให้ดำเนินการในกิจการเฉพาะการเป็นอำนาจของสภาท้องถิ่น
9. การก่อกำหนดผู้กั้นงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไปมากกว่าหนึ่งปี เป็นอำนาจของสภาท้องถิ่นในการพิจารณาอนุมัติ

### 1.2.3.1 ลักษณะของงบประมาณ

งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ กรมการปกครองกำหนดให้ใช้แบบเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อง่ายต่อการจัดเก็บสถิติ และเป็นงบประมาณแบบแผนงาน โครงการ (PPBS) เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนวางแผนทางการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีหลักการ

แผนงานตามระบบงบประมาณจะต่างกับแผนปฏิบัติการ ได้แก่ แผนปฏิบัติการคือ ผลของการวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการแก้ไข หรือพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น นำมาจัดลำดับความสำคัญพิจารณาคำเนินการก่อน หลัง ส่วนแผนตามระบบงบประมาณเป็นผลมาจากการพิจารณาถึงหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วมากำหนดเป็นกลุ่มแผนงานและกลุ่มงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่นซึ่งกรมการปกครองได้กำหนดไว้ให้แล้ว

เงินรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้จัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้มีประมาณการรายรับประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจำแนกเป็นงบประมาณรายจ่ายทั่วไป และงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดทำงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการได้โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น งบประมาณรายจ่ายทั่วไป และงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการอาจตั้งจ่ายเงินช่วยเหลือระหว่างกันได้

### 1.2.3.2 รายจ่ายตามแผนงาน จำแนกเป็น 2 ลักษณะ คือ

#### 1. รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย

- 1.1 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
- 1.2 หมวดค่าจ้างชั่วคราว
- 1.3 หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ



1.4 หมวดค่าสาธารณูปโภค

1.5 หมวดเงินอุดหนุน

1.6 หมวดรายจ่ายอื่น

2. รายจ่ายเพื่อการลงทุน ประกอบด้วย หมวดค่ารักรักษาที่ดินและ  
สิ่งก่อสร้าง

รายละเอียดประเภทรายจ่ายงบกลาง หมวดรายจ่ายต่างๆ กำหนดไว้ตามบัญชีการจำแนก  
ประเภทรายรับ รายจ่ายและเงินนอกงบประมาณให้เป็นไปตามที่กรมการปกครองกำหนด

1.2.3.3 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ

เงินเดือน หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่ผู้บริหาร พนักงานขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นทุกประเภท โดยมีอัตรากำหนดไว้แน่นอนในบัญชีกำหนดจำนวนตำแหน่งและอัตรา  
เงินเดือนประจำปีที่ได้ตรวจสอบยืนยันว่าถูกต้อง และรวมตลอดถึงเงินที่กระทรวงมหาดไทย  
กำหนดให้จ่ายในลักษณะเงินเดือนและเงินเพิ่มอื่นๆ ที่จ่ายควบกับเงินเดือน

ค่าจ้างประจำ หมายความว่า เงินที่จ่ายเป็นค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
เพื่อให้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะประจำ โดยมีกรอบอัตราค่าจ้างและจำนวนตามที่กระทรวงมหาดไทย  
กำหนด รวมตลอดถึงเงินจ่ายควบกับค่าจ้างประจำด้วย

หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมายความว่า เงินที่จ่ายเป็นค่าแรงสำหรับการทำงานปกติแก่  
ลูกจ้างชั่วคราวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีระยะเวลาการจ้างไม่เกิน 1 ปี โดยมีกรอบ  
อัตราค่าจ้างและจำนวนตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

1.2.3.4 หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ

ค่าตอบแทน หมายความว่า เงินที่จ่ายตอบแทนให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น

ค่าใช้สอย หมายความว่า รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการใดๆ (นอกจากสาธารณูปโภค) รายจ่าย  
เกี่ยวกับการรับรองและพิธีการ และรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะ  
รายจ่ายหมวดอื่นๆ

ในกรณีที่หน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการบำรุงรักษาหรือ  
ซ่อมแซมทรัพย์สินต่างๆ เองให้ปฏิบัติดังนี้

1. ค่าจ้างเหมาแรงงานของบุคคลภายนอกให้เบิกจ่ายเป็นค่าจ้างเหมาบริการในลักษณะ  
ค่าใช้สอย

2. ค่าสิ่งของที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซื้อมาในการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซม  
ทรัพย์สินให้เบิกจ่ายในลักษณะค่าวัสดุ



3. ค่าจ้างแรงงานที่บุคคลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ้างเป็นการชั่วคราวเพื่อกรณีในลักษณะมิใช่จ้างเหมาแรงงานให้เบ็ดเสร็จในการจ้างชั่วคราว

ถ้าใช้วัสดุ หมายความว่า

4. ราชจ่ายเพื่อซื้อแลกเปลี่ยน จ้างทำ ทำเอง หรือกรณีอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในสิ่งของดังต่อไปนี้

4.1 สิ่งของซึ่งโดยสภาพเมื่อใช้แล้วย่อมสิ้นเปลืองหมดไปเอง แปรสภาพหรือไม่คงสภาพเดิมอีกต่อไป

4.2 สิ่งของที่มีลักษณะคงทนถาวร แต่มีอายุการใช้งานในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี

4.3 สิ่งของที่มีลักษณะคงทนถาวร และมีอายุใช้งานในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปีขึ้นไป แต่มีราคาหน่วยหนึ่งหรือชุดหนึ่งไม่เกิน 5,000 บาท ยกเว้นสิ่งของตามตัวอย่างสิ่งของที่เป็นครุภัณฑ์

4.4 สิ่งของที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซื้อมาใช้ในการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สิน เพื่อให้มีสภาพหรือประสิทธิภาพคงเดิม

5. ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นซึ่งต้องชำระพร้อมกับค่าสิ่งของ เช่น ค่าขนส่ง ค่าภาษี ค่าประกัน ค่าติดตั้ง ฯลฯ ให้เบิกในราชจ่ายค่าวัสดุ

#### 1.2.3.5 หมวดสาธารณูปโภค

หมายความว่า ราชจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการสาธารณูปโภคหมวดเงินอุดหนุนเงินอุดหนุนได้แก่ เงินที่จ่ายให้องค์กรอื่นและเป็นกิจการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ดำเนินการเอง

#### 1.2.3.6 หมวดราชจ่ายอื่น

หมายความว่า ราชจ่ายต่างๆ ซึ่งไม่เข้าลักษณะราชจ่ายหมวดหนึ่ง หมวดใดข้างต้น เช่น ชำระหนี้ที่ค้างชำระ ค่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา (ไม่ใช่ครุภัณฑ์ หรือที่ดิน หรือสิ่งก่อสร้าง) เป็นต้น

#### 1.2.3.7 หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

ครุภัณฑ์ หมายความว่า

1. ราชจ่ายเพื่อซื้อแลกเปลี่ยน จ้างทำ ทำเองหรือกรณีอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในสิ่งของ

2. สิ่งของที่มีลักษณะคงทนถาวร มีอายุการใช้งานในระยะเวลาประมาณ 1 ปีขึ้นไปและมีราคาหนึ่งหรือชุดหนึ่งเกิน 5,000 บาท



3. ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการประกอบคัดแปลง หรือต่อเติมสิ่งของ ตามข้อ 1 เพื่อให้มีสภาพหรือประสิทธิภาพดีขึ้น ค่าใช้จ่ายตามวรรคแรกให้หมายความรวมถึง ค่าสิ่งทลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซื้อมาดำเนินการเอง

4. ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นซึ่งต้องชำระพร้อมกับสิ่งของ เช่น ค่าขนส่ง ค่าภาษี ค่าประกันภัย ค่าติดตั้ง ฯลฯ ให้เบิกจ่ายในรายจ่ายค่าครุภัณฑ์

5. รายการที่ให้เบิกจ่ายในลักษณะค่าครุภัณฑ์

5.1 ค่าจ่ายที่ปรึกษาซึ่งเกี่ยวกับค่าครุภัณฑ์หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งครุภัณฑ์

5.2 ค่าซ่อมใหญ่เครื่องจักรกลและยานพาหนะ (Overhaul)

ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมายความว่า รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง ต่างๆ ซึ่งติดอยู่กับที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง และค่าใช้จ่ายต่างๆ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการปรับปรุงดินและ สิ่งก่อสร้างซึ่งมิใช่เป็นการซ่อมแซมตามปกติ

รายละเอียดประเภทรายจ่าย ให้เป็นไปตามบัญชีการจำแนกประเภทรายจ่ายตามที่กรม การปกครองกำหนด

ประมาณการรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย รายได้ซึ่งจำแนกเป็น

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

#### 1.2.3.8 หลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณ

ระบบงบประมาณของท้องถิ่นมีองค์ประกอบเพียงประมาณรายรับและประมาณการ รายจ่ายเท่านั้น ซึ่งไม่น่าจะยุ่งยาก แต่ในการปฏิบัติหน้าที่จริงจะมีการผิดพลาดมาก เนื่องจากระบบ งบประมาณมีรายละเอียดมากมาย และเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานยังไม่มีหลักในการดำเนินงานเกี่ยวกับ วิธีการงบประมาณของท้องถิ่นที่ชัดเจนนัก สรุปได้ ดังนี้

1. งบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่นทุกประเภททุกรายการ จะต้องตราเป็นเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติ หรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เพราะถ้าไม่มี รายการในงบประมาณรายจ่ายแล้ว จะก่อนนี้ผูกพันหรือจ่ายเงินไม่ได้ และเป็นการไม่ปฏิบัติตาม ระเบียบเว้นแต่มีระเบียบ กฎหมาย คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้เป็น อย่างอื่น เช่น การยืมเงินสะสม หรือเงินสุทธิสให้เฉพาะเจาะจง เป็นต้น



2. การตั้งงบประมาณรายจ่ายทุกประเภท ทุกรายการ จะต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่ระเบียบ กฎหมาย กำหนดไว้ จะไปใช้จ่ายนอกเหนือขอบเขตอำนาจหน้าที่ไม่ได้

3. ตั้งงบประมาณตามรูปแบบที่กรมการปกครองกำหนด ให้ท้องถิ่นทุกรูปแบบ ใช้เป็นแบบอย่างเดียวกันทั่วประเทศ

#### 1.2.3.9 ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม มีขั้นตอนการจัดทำเหมือนกัน ดังนี้

1. หัวหน้าหน่วยงานต่างๆ ขององค์กรท้องถิ่นระดับ กอง หรือ ฝ่ายรวบรวมประมาณการรายรับ และประมาณการรายจ่ายของงานภายในกอง หรือฝ่ายที่รับผิดชอบเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ

2. หัวหน้าหน่วยงานคลัง รวบรวมรายงานการเงินและสถิติต่างๆ ของทุกหน่วยงานเพื่อใช้ประกอบการคำนวณขอตั้งงบประมาณเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ

3. เจ้าหน้าที่งบประมาณทำการพิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์แก้ไขงบประมาณในขั้นต้น เพื่อให้ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย หนังสือสั่งการ และเป็นไปตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วนำเสนอต่อคณะผู้บริหารเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ตั้งยอดเงินงบประมาณ

4. เจ้าหน้าที่งบประมาณรวบรวมแล้วจัดทำเป็นร่างเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง เพื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น ได้นำเสนอต่อสภาท้องถิ่นภายในวันที่ 15 สิงหาคม

ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นเห็นว่าไม่สามารถนำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อสภาท้องถิ่นได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนด (15 สิงหาคม) ให้เสนอขออนุมัติต่อสภาท้องถิ่น แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบสำหรับองค์กรบริหารส่วนตำบลให้รายงานนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

5. ขั้นตอนการพิจารณาของสภาท้องถิ่นในการให้ความเห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่าย และการพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายของผู้มีอำนาจให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละรูปแบบ

## 2. แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

#### 2.1.1 ความหมายของการบริหารจัดการ

คำว่า การบริหาร (Administration) และการจัดการ (Management) มีความหมายที่นิยมใช้ควบคู่กัน โดยมีนักวิชาการให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้

เกษม จันทร์แก้ว (2540 : 512 – 514) ได้ให้ความหมายว่า การบริหาร หมายถึง ศิลปะการดำเนินการนำวัตถุประสงค์ในระบบด้วยระบบกระบวนการผลิตจนได้ผลผลิตตามที่กำหนดไว้ การบริหารจึงเป็นการดำเนินการให้ทุกโครงการทำหน้าที่สัมพันธ์กัน เป็นเรื่องยากที่จะทำให้เกิดการผสมผสานกันถ้าไม่วางแผนการดำเนินการที่ดี ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้บริหารที่วางแผนบริหารอย่างไร องค์กรก็ ผู้บริการมีหน้าที่อำนาจการ (Directing)ตามอำนาจหน้าที่จากหน่วยงาน (Organizing) ที่เป็นผู้รับผิดชอบควบคุม (Controlling) ในการนำแผนงาน (Planning) ที่ได้กำหนดไว้แล้วไปดำเนินการร่วมกันทรัพยากร (Assembling resource) ทำให้การผลิต หรือการใช้ปัจจัยการบริหาร (ได้แก่ คน งบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์ สวัสดิการ ฯลฯ) ก่อให้เกิดผลผลิตขั้นสุดท้าย

สมคิด บางโม (2542 : 61) ได้สรุปว่า การจัดการ หมายถึง ศิลปะในการใช้คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ขององค์กรและนอกองค์กร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

คูนท์และโดเนลล์ (Koontz and Donell. 1959 : 435) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยมีปัจจัยหลายประการเป็นองค์ประกอบในการดำเนินงาน ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์ในการขับเคลื่อนในการปฏิบัติงาน

ไซมอน, สมิธเบิร์ก และทอมสัน (Simon, Smithburge and Thompson. 1960 : 3) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมกันปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ร่วมกัน

เซอร์โต (Certo. 1989 : 8) กล่าวว่า การบริหาร คือ กระบวนการที่จะก้าวไปสู่ความสำเร็จขององค์กร โดยผ่านการดำเนินการของบุคคล และการใช้ทรัพยากรขององค์กร

เลวิส (Lewis. 1983 : 4) ให้ความหมายว่า การบริหารเป็นศิลปะที่นำเอาสิ่งต่างๆ โดยให้บุคลากรเป็นผู้นำ

แกสต์ และโรเซนชไวท์ (Kast and Rosenzweig. 1995 : 5) กล่าวถึง การบริหารไว้ว่า การบริหารเป็นรูปแบบการทำงานด้วยความรู้สึกนึกคิด โดยบุคลากรในองค์กร รวมถึงการร่วมมือของบุคลากรและทรัพยากร เพื่อสำเร็จตามจุดประสงค์



สโตนเนอร์ และฟรีแมน (Stoner and Freeman. 1992 : 3) กล่าวว่า การบริหารหมายถึง กระบวนการวางแผน การจัดองค์การ ภาวะผู้นำ และการควบคุมการทำงานของสมาชิกขององค์กร และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

บาร์โทล และมาร์ทีน (Bartol and Martin. 1990 : 6) ได้ให้ความหมาย การบริหารว่า เป็น กระบวนการที่ทำให้เป้าหมายขององค์กรประสบผลสำเร็จโดยการวางแผน การจัดองค์การ การใช้ ภาวะผู้นำ และการควบคุม

จะเห็นได้ว่าจากความหมายที่นักวิชาการแต่ละท่านกล่าวไว้สามารถกล่าวได้ว่า การบริหารหมายถึง การบริหารงานใดๆ ที่องค์กรได้ใช้คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ เพื่อให้ บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่องค์กรตั้งเป้าหมายไว้ ส่วนการจัดการ หมายถึง การบริหารงานใดๆ ที่ องค์กรต้องการกำไร และองค์กรบรรลุเป้าหมายเพื่อความอยู่รอดขององค์กร

โดยสรุป การบริหารจัดการ หมายถึง การบริหารงานจัดการใดๆ ที่องค์กรได้ใช้ทรัพยากร ซึ่งได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์กร ได้ตั้งเป้าหมายไว้ หรือ ศิลปะและกระบวนการการกระทำกิจกรรมอย่างหนึ่งหรือหลาย ๆ อย่างเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่วางไว้โดยใช้คน เงิน วัสดุสิ่งของ และการจัดการ การกระทำนั้น ๆ จะ เป็นไปในทางสร้างสรรค์ มีการดำเนินการเพื่อให้คงอยู่ มีการวางแผน การจัดองค์การ การจูงใจ การควบคุม และการกระทำที่ก่อให้เกิดการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างมีระบบแบบแผน

2.1.2 องค์ประกอบการบริหาร ในขบวนการบริหารงานหรือหน่วยงานจะต้องมี องค์ประกอบที่สำคัญที่จะขาดไม่ได้หรือมีความจำเป็นที่องค์การจะต้องมีดังนี้

2.1.2.1 วัตถุประสงค์ที่แน่นอน (Objectives) กล่าวคือ จะต้องรู้ว่า จะดำเนินการไปทำไม เพื่ออะไร และต้องการอะไรจากการดำเนินการ เช่น ต้องมีวัตถุประสงค์ในการ ให้บริการ หรือในการผลิตต้องรู้ว่า จะผลิตเพื่อใครต้องการผลตอบแทนเช่นใด ถ้าหากไม่มีเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์แล้วก็ไม่มีความหมายที่จะบริหารการดำเนินงานต่าง ๆ จะไม่มีผลสำเร็จ เพราะไม่มี เป้าหมายกำหนดไว้แน่นอน

2.1.2.2 ทรัพยากรในการบริหาร (Resources) ทรัพยากรในการบริหาร ได้แก่ วัตถุประสงค์และเครื่องใช้เพื่อประกอบการดำเนินงานรวมถึงความสามารถในการจัดการ ทรัพยากรในการบริหาร ได้แก่ 4 Ms คือ มนุษย์ (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และ ความสามารถในการจัดการ (Management) หรือ 6 Ms ที่มีเครื่องจักร (Machine) และตลาด (Market) เพิ่มเข้ามาซึ่งในปัจจุบันมีความจำเป็นมากขึ้น

2.1.2.3 มีการประสานงานระหว่างกัน หรือเรียกได้ว่ามีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน (Interactions) กล่าวคือ เป้าหมายและวัตถุประสงค์รวมทั้งทรัพยากรในการบริหารทั้ง 4 Ms หรือ





6 Ms ดังกล่าว จะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและเกิดปฏิริยาระหว่างกัน หรือกล่าวได้ว่าจะต้องมีระบบของการทำงานร่วมกันและที่เกิดขึ้นจริง ๆ ด้วย การนำปัจจัยทั้งหลายเบื้องต้นมาไว้ร่วมกันแล้วไม่เกิดปฏิริยาระหว่างกัน ไม่เกิดความสัมพันธ์ ระหว่างกัน การบริหารก็จะไม่เกิดขึ้น

2.1.2.4 ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และประสิทธิผล (Efficiency) ในการบริหารงานนั้น สิ่งที่วัดผลสำเร็จของงานว่าบรรลุเป้าหมายของวัตถุประสงค์ขององค์การก็คือ ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง ความสามารถขององค์การในอันที่จะบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การในการใช้ทรัพยากรขององค์การที่มีอยู่ในระยะสั้น โดยเปรียบเทียบกับปัจจัยนำเข้าและค่าใช้จ่ายกับปัจจัยนำออกและรายได้ขององค์การ

สรุปได้ว่าองค์ประกอบการบริหารหน่วยงานจะต้องมีการกำหนดทิศทางและการบริหารทรัพยากรตลอดจนการมีประสานงานระหว่างกัน

### 2.1.3 หน้าที่ในการจัดการ (Management functions)

เฟียโยล (ชงชัย สันติวงษ์, 2540 : 24 ; อ้างอิงจาก Fayol, 1964. **General and Industrial Management**) ได้กล่าวถึง กระบวนการบริหารหรือการจัดการประกอบด้วยหน้าที่ทางการจัดการ 5 ประการคือ

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง ภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องทำการคาดคะเนล่วงหน้าหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะเกิดผลกระทบต่อการทำงาน และกำหนดขึ้นเป็นแผนการปฏิบัติงานหรือวิถีทางที่จะปฏิบัติเอาไว้ เพื่อสำหรับเป็นแนวทางของการทำงานในอนาคต

2. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีโครงสร้างของงานต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ทั้งนี้เพื่อให้เครื่องจักร สิ่งของและผู้คน อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสม ในอันที่จะช่วยให้งานขององค์การบรรลุผลสำเร็จได้

3. การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึง หน้าที่ในการสั่งงานต่าง ๆ ของผู้ได้บังคับบัญชาซึ่งกระทำให้งานสำเร็จผลด้วยดี โดยที่ผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี จะต้องเข้าใจผู้ได้บังคับบัญชา

4. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้และกำชับให้ไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน

5. การควบคุม (Controlling) หมายถึง ภาระหน้าที่ในการที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่ได้วางไว้แล้ว

หน้าที่ในการจัดการของ Fayol ถือได้ว่าเป็นวิธีทางที่จะให้ผู้บริหารทุกคนสามารถบริหารงานของตนให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้ ยังเป็นหลักการที่ได้ใช้ปฏิบัติอยู่จนทุกวันนี้เพราะไม่ว่าเราจะยกเอากิจการใด ก็ตามขึ้นมาแยกแยะดู ก็จะเห็นว่างานบริหารขององค์การทุกวันนี้ มีการ





จัดแบ่งหน้าที่ของผู้บริหารไว้ใกล้เคียงกับหลักเกณฑ์ที่ Fayol ได้แบ่งแยกเอาไว้ ในขณะที่การบริหารองค์การสมัยใหม่นั้นจะต้องมององค์การอย่างเป็นระบบที่มีสิ่งแวดล้อมเข้ามาเกี่ยวข้องในการบริหารงาน แนวคิดในเรื่องระบบจึงจำเป็นที่ผู้บริหารในองค์การต้องเข้าใจและปรับตัวให้เข้ากับสิ่งที่มีผลกระทบต่อองค์การ

ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงตามการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและตลอดเวลาท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางเทคโนโลยีการสื่อสารสมัยใหม่ ในยุคปัจจุบันองค์การรัฐบาลหรือเอกชนต้องมีการปรับเปลี่ยนตามสภาพแวดล้อมที่เข้ามาเกี่ยวข้องเช่น การแข่งขัน การเมือง สภาพเศรษฐกิจ สังคมที่เปลี่ยนไป ล้วนส่งผลต่อการปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะดังกล่าว องค์การในฐานะที่อยู่ในระบบ การปรับตัวเพื่อความอยู่รอดขององค์การย่อมส่งผลกระทบต่อซึ่งกันและกันได้ จึงนำการศึกษาแนวคิดของการจัดการ วิธี การจัดการ ระบบการจัดการ และหน้าที่การจัดการมาใช้ในการบริหารจัดการองค์การ

สรุปได้ว่า หน้าที่ในการจัดการ หมายถึงภาระหน้าที่ของผู้บริหาร ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชาสั่งการ การประสานงานและการควบคุม

## 2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ

### 2.2.1 ความหมายของประสิทธิภาพ

ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึงความสามารถในการบรรลุจุดมุ่งหมายโดยใช้ทรัพยากรต่ำสุด กล่าวคือ ใช้วิธีการ (Mean) ให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่สิ้นเปลืองน้อยที่สุด โดยมีเป้าหมาย (Goal) ที่มีประสิทธิภาพ (Effectiveness)

แนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน (Efficiency) นั้น โดยทั่วไปมักหมายถึงความสามารถในการปฏิบัติงาน (Performance) กล่าวคือเมื่อมีผลการปฏิบัติงานที่ดี ก็คือว่ามีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานสูง และในทางกลับกันหากมีผลการปฏิบัติงานไม่ดี ก็คือว่ามีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานต่ำ ซึ่งได้มีการให้คำนิยามที่เป็นความหมายของประสิทธิภาพโดยนักวิชาการชาวต่างประเทศ และนักวิชาการของไทย ดังต่อไปนี้

ปีเตอร์สันและ พลาวแมน (Peterson and Plowman, 1953 : 433) ได้กล่าวถึง ความหมายของคำว่าประสิทธิภาพในการบริหารงานด้านธุรกิจ ในความหมายอย่างแคบไว้ว่า หมายถึง การลดต้นทุนในการผลิต และในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง คุณภาพของการมีประสิทธิภาพ (Quality of effectiveness) และความสามารถในการผลิต (Competence and capability) การดำเนินงานทางด้านธุรกิจที่จะถือว่ามีประสิทธิภาพสูงสุดนั้น ก็เพื่อสามารถผลิตสินค้าหรือบริการในปริมาณและคุณภาพที่ต้องการและเหมาะสม และต้นทุนน้อยที่สุด เพื่อคำนึงถึงสถานการณ์และข้อผูกพันด้าน



การเงินที่มีอยู่ ดังนั้น แนวความคิดของคำว่า ประสิทธิภาพทางด้านธุรกิจในที่นี้มีองค์ประกอบ 5 ประการ คือ ต้นทุน (Cost) คุณภาพ (Quality) ปริมาณ (Quantity) และวิธีการในการผลิต (Method)

เฮร์เบิร์ต (Herbert. 1960 : 180 - 181) ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพไว้ว่า ถ้าพิจารณาว่างานใดมีประสิทธิภาพสูงสุดนั้น ให้ดูจากความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับ ผลผลิต (Output) ที่ได้รับ เพราะฉะนั้นตามทรรศนะนี้ประสิทธิภาพจึงเท่ากับผลผลิตลบด้วยปัจจัยนำเข้า ในกรณีถ้าเป็นการบริหารราชการและองค์กรของภาครัฐ ก็วัดความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Satisfaction) เข้าไปด้วย ซึ่งอาจเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้

E	=	(O - I) + S	
E	=	Efficiency	คือ ประสิทธิภาพของงาน
O	=	Output	คือ ผลผลิต
I	=	Input	คือ ปัจจัยนำเข้า
S	=	Satisfaction	คือ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ

แกทส์ และคาน (Katz and Kahn. 1978 : 226) กล่าวว่า ประสิทธิภาพคือส่วนประกอบสำคัญของประสิทธิผล ประสิทธิภาพขององค์กรนั้นหมายถึงการบรรลุเป้าหมาย (Goal attainment) ขององค์กร ในการบรรลุเป้าหมายขององค์กรนั้น ปัจจัยประกอบด้วย การฝึกอบรมประสบการณ์ ความรู้สึกผูกพันกับองค์กรยังมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพขององค์กรด้วย

มิลเล็ท (Millet. 1954 : 4) ได้ให้ความหมายของคำว่าประสิทธิภาพ หมายถึง ผลการปฏิบัติงานที่ทำให้เกิดความพึงพอใจและได้รับผลกำไรจากการปฏิบัติ (Human satisfaction and benefit product)

จากการทบทวนวรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปความหมายของประสิทธิภาพ (Efficiency) การบริหารงานองค์กร ได้ดังต่อไปนี้ ประสิทธิภาพขององค์กร ได้แก่ การบรรลุวัตถุประสงค์ (Goal) ที่วางไว้ การบรรลุเป้าหมายขององค์กร การบริหารงานได้สูงสุดคุ้มกับภาษีอากรในการบริหารประเทศ ความคล่องตัวในการปฏิบัติงานให้สำเร็จ การดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จโดยใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด การดำเนินการเกี่ยวกับคน เงิน วัสดุอุปกรณ์และการจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์ เมื่อพิจารณาประสิทธิภาพในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นองค์กรภาครัฐซึ่งผู้วิจัยสนใจศึกษาในครั้งนี้ ประสิทธิภาพองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีการปฏิบัติงานที่ตรงตามวัตถุประสงค์ ความต้องการ ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และทันตามกำหนดเวลา



### 2.2.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพ

ธงชัย สันติวงษ์ (2540 : 196) กล่าวว่าในการบริหารทีมงานให้มีประสิทธิภาพนั้นทำได้เพียงใจจะอยู่ที่ปัจจัยสำคัญ 3 ประการที่ผสมผสานอยู่ด้วยกันคือ

1. ความพยายามคือ ขนาดของกำลังความพยายามของผู้ทำงานที่ทุ่มเทให้กับงานของกลุ่มจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะงาน ที่ออกแบบ ว่าเป็นงานที่ทำหาความสามารถหรือไม่ **ให้อิสระในการตัดสินใจหรือไม่** เป็นต้น

2. ทักษะความรู้ หมายถึง ทั้งทักษะที่เกี่ยวข้องกับการทำงานและความรู้ที่จะเอาไปใช้กับงาน และรวมไปถึงการมีทักษะและความรู้ที่เกี่ยวกับการเข้ากับคนเพื่อการทำงานด้วย ทักษะและความรู้ในเรื่องที่จะทำให้กลุ่มมีประสิทธิภาพเข้ากันได้ และรวมพลังกันเพื่อการทำงานได้

3. กลยุทธ์ที่ใช้แก้ปัญหาหรือประยุกต์ใช้ทำงาน ถ้ากลุ่มมีกลไกในการร่วมกันและช่วยกันคิดค้นหากกลยุทธ์ที่จะใช้แก้ปัญหาหรือพัฒนางานให้ดีขึ้นตลอดเวลาแล้วประสิทธิภาพของกลุ่มจะเกิดขึ้นได้เสมอ

สุนันทา เลานันท์ (2541 : 42) ได้อธิบายว่า การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพของทีมงานมีลักษณะพอสรุปได้ดังนี้

1. สมาชิกมีความเข้าใจในบทบาทของสมาชิกแต่ละคนในกลุ่มเป็นอย่างดี
2. สมาชิกมีความเข้าใจในลักษณะของทีมและบทบาทของทีมที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร
3. สมาชิกทุกคนมีการสื่อสารถึงกันและกัน โดยสะดวกและคล่องตัว
4. สมาชิกทุกคนต่างสนับสนุนและช่วยเหลือซึ่งกันและกันเป็นอย่างดี
5. สมาชิกแต่ละคนต่างเข้าใจกระบวนการทำงานกลุ่ม เข้าใจพฤติกรรมและผลของกลุ่มที่ช่วยให้กลุ่มทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด
6. ทีมมีแนวทางการทำงานและการแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพทั้งระดับกลุ่มและระหว่างกลุ่ม
7. ทีมสามารถใช้ความขัดแย้งให้เกิดประโยชน์มากกว่าที่จะเป็นการทำลาย
8. สมาชิกให้ความร่วมมือ มีการประสานงานอย่างดีระหว่างสมาชิกในกลุ่ม และลดการแข่งขันซึ่งดีซึ่งเด่นซึ่งจะนำไปสู่ความเสียหายของกลุ่มและองค์กร
9. ทีมมีการเพิ่มประสิทธิภาพและสมรรถภาพของทีม โดยประสานกับทีมอื่น
10. สมาชิกทุกคนมีความเคารพในหน้าที่ของแต่ละคน มีการกำหนดหน้าที่ให้แก่กันและกันและสนับสนุนกันและกัน



## 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ

### 2.3.1 ความหมายของงบประมาณ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2546 : 274) ได้ให้ความหมาย “งบประมาณ” ว่า หมายถึง ประมาณการรายรับและรายจ่ายเงิน ส่วนในแง่ของบัญชี งบประมาณ หมายถึง การแสดงรายรับรายจ่าย ในแง่ของแผนงบประมาณ คือแผนการใช้จ่ายทรัพยากรของรัฐในการดำเนินการใด ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

ปัจจุบัน “งบประมาณ” ได้ถูกนำมาใช้กันอย่างกว้างขวาง มีหลายความหมายจนอาจเกิดความสับสนกันได้ที่มีความแตกต่างกันก็เพราะผู้ใช้มีหลายวิชาชีพ ซึ่งมีความหมายในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

จากความหมายโดยนัยต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า งบประมาณคือแผนการใช้จ่ายเงิน โดยมีภารกิจคาดประมาณเกี่ยวกับการใช้จ่ายในกิจกรรมและรายรับที่คาดว่าจะได้รับในช่วงเวลาหนึ่งและยังเป็นเรื่องมือควบคุมการบริหาร

ลักษณะงบประมาณ

ลักษณะงบประมาณที่ดีต้องประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 6 ประการดังนี้คือ

(ซ้ำเคื่อง พุฒพรหม. 2545 : 15)

1. หลักการคาดการณ์ไกล (Foresight) หมายความว่า จะทำอะไร จะใช้เงินในปีใดเท่าใด ต้องคิดวางแผนไว้
2. หลักประชาธิปไตย (Democracy) คือ จะต้องให้ราษฎรเจ้าของเงินได้รู้เห็นในการใช้จ่ายงบประมาณ
3. หลักดุลยภาพ (Balance) งบประมาณจะต้องมีความสมดุลกันซึ่งก็ไม่ได้ หมายความว่า รายได้รายจ่ายจะต้องเท่ากันทุกปี
4. หลักสารัตถประโยชน์ (Utility) ต้องคำนึงถึงประโยชน์ปัจจุบันและอนาคตจึงต้องให้มีรายจ่ายเพื่อการลงทุนไว้ให้มากพอเป็นสัดส่วนเหมาะสมกับรายจ่ายประจำปี
5. หลักความยุติธรรม (Equity) ต้องให้มีความยุติธรรมทั้งในด้านรายจ่าย เช่น กรณีที่รายได้จากการจัดเก็บภาษีจะต้องมีการใช้จ่ายอย่างยุติธรรมที่สุด
6. หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นการควบคุมงบประมาณรายได้และรายจ่ายที่ส่วนราชการผู้ปฏิบัติจะต้องมีความระมัดระวังในการดำเนินการ



### ประเภทของงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี สิ่งที่ต้องคำนึงถึง คือ ประเภทของงบประมาณ (Type of budget) จัดแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ แบ่งตามนโยบายงบประมาณ และตามคุณภาพงบประมาณ (ข้าเลื่อง พุฒพรรหม. 2545 : 15)

การแบ่งตามคุณภาพงบประมาณ มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1. งบประมาณสมดุล (Balanced budget) เป็นการจัดทำงบประมาณที่มีรายรับเท่ากับงบประมาณที่ต้องจ่ายออกไปใช้ในขณะที่ภาวะเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ ไม่มีปัญหาเงินเฟ้อ
2. งบประมาณเกินดุล (Surplus budget) เป็นการจัดทำงบประมาณที่มีงบประมาณรายรับมากกว่างบประมาณที่ต้องจ่าย ซึ่งจะเป็นผลให้มีเงินเหลือคงคลัง ใช้ในกรณีเกิดปัญหาเงินเฟ้อ
3. งบประมาณขาดดุล (Deficit budget) เป็นการจัดทำงบประมาณที่มีงบประมาณรายรับน้อยกว่างบประมาณรายจ่าย เป็นเหตุให้มีปริมาณเงินในท้องตลาดมาก **ใช้ในขณะที่เกิดภาวะเศรษฐกิจ**

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่จะจัดทำในลักษณะสมดุลจะตั้งงบประมาณในลักษณะขาดดุลไม่ได้ เพราะมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กำหนดไว้ว่าจะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการใดบ้าง ถ้าหากจะต้องตั้งไม่เป็นไปตามระเบียบคำสั่ง จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นกรณี ๆ ไป

#### 2.3.2 กระบวนการจัดทำงบประมาณ

ในการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานท้องถิ่น รวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ประจำของหน่วยงาน โดยเฉพาะปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณ (สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครองและคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2543 : 19) เป็นผู้รวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อทำการวิเคราะห์งบประมาณของแต่ละหน่วยงานเสนออย่างรอบคอบ และรวบรวมรายละเอียดข้อมูลเพื่อเสนอให้คณะกรรมการบริหารพิจารณาประกอบการตัดสินใจ การจัดทำงบประมาณต้องปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามลำดับ ดังนี้

#### 2.3.3 การกำหนดนโยบายงบประมาณ

ในขั้นตอนนี้จะต้องระบุประเด็นปัญหาทางเลือก และการเสนอทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อกำหนดนโยบาย ในส่วนขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นแผนงานที่ปฏิบัติได้ ประกอบด้วย การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์กร และการดำเนินงาน ในขั้นตอนต่อไปเป็นขั้นตอนของการประเมินนโยบาย เพื่อนำผลการประเมินไปสู่การปฏิบัติ หรืออาจนำไปสู่การปรับเปลี่ยนหรือยกเลิก การมีนโยบายหรือเป้าหมายที่ชัดเจน จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับ





เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล นอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์สำหรับการประเมินผลสำเร็จหรือล้มเหลวจากนโยบาย การนำไปใช้ได้แก่ การแปลงนโยบายไปเป็นแผนงานและโครงการ (สุรนาท ชมะณะรงค์, 2540 : 19) รายละเอียด ดังนี้

1. ทบทวนแผนพัฒนา (แผน 5 ปี) และแผนพัฒนาประจำปี งบประมาณรายจ่ายแบบแผนงานโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้ถูกกำหนดให้เป็นไปตามแผนพัฒนา ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

2. การทบทวนประมาณการรายได้และรายจ่ายของท้องถิ่นในช่วง 5 ปี เป็นการตรวจสอบตัวเลขพื้นฐานที่จะนำมาใช้ในการประมาณการรายได้และรายจ่าย สำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ก็สมควรกำหนดตัวลขประมาณการใหม่ให้ทันสมัยยิ่งขึ้นเพื่อหาข้อยุติว่าความแตกต่างระหว่างรายได้และรายจ่ายประจำ ต้องมาดูแลโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผน 5 ปี และแผนประจำปีเป็นไปตามที่คาดหมายหรือไม่ หากไม่เป็นไปตามแผนประมาณการจะต้องปรับรายจ่ายประจำปีให้ลดลง หรือตัดทอนโครงการที่จะลงทุนในปีงบประมาณนั้นหรือพิจารณาเงินทุนเพิ่มเติม สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จะเป็นผู้รวบรวมเสนอรายละเอียดให้คณะกรรมการบริหารวิจิฉัยสังการ

3. ทบทวนการดำเนินงานในรอบปีงบประมาณก่อน และในปีปัจจุบันเพื่อเสนอเป็นข้อมูลสำหรับการวิจิฉัยสังการว่าจะมีการขยายหรือลดบริการด้านใดบ้าง พร้อมเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับทิศทางการบริหารต่าง ๆ ของท้องถิ่น และนอกจากนั้นการจัดทำงบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero base budgeting) มาใช้เพื่อการคำนวณรายจ่ายของโครงการใหม่ทั้งหมด โดยไม่คำนึงถึงงบประมาณที่เคยได้รับ

4. นำนโยบายและแนวทางงบประมาณมาเป็นกรอบการพิจารณาหลังจากมีการทบทวนในขั้นตอนที่ผ่านมาแล้ว ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มเติมรายละเอียดต่าง ๆ ทั้งที่เป็นข้อมูลและข้อเสนอแนะสามารถสรุปในรูปของนโยบายและแนวทางงบประมาณ เพื่อเสนอคณะกรรมการบริหารวิจิฉัยสังการตามที่มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะเรื่องไว้

5. ประมาณการรายจ่าย ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รวบรวมประมาณการรายจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัด ขอตั้งในปีงบประมาณถัดไปได้ โดยอยู่ในกรอบที่กำหนดในบันทึกแจ้งนโยบายและแนวทางงบประมาณ เมื่อเสร็จแล้วส่งกลับคืนให้กับปลัด เพื่อหน่วยงานคลังทบทวนประมาณการรายได้ครั้งสุดท้ายเพื่อปรับปรุงข้อมูลเป็นฐานในการจัดทำงบประมาณ

6. ปรับปรุงแก้ไขประมาณการรายจ่าย เมื่อได้รับประมาณการรายจ่ายจากทุกหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นผู้วิเคราะห์แก้ไขเบื้องต้น





โดยพิจารณาว่าเป็นประมาณการรายจ่ายที่เป็นไปตามนโยบายและแนวทางงบประมาณสอดคล้องกับข้อมูลรายได้ล่าสุดหรือไม่

7. พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่าย โดยฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการพิจารณาจากข้อมูลพื้นฐานและสภาพปัญหาที่เป็นปัจจุบัน ขององค์การบริหารส่วนตำบล ร่างงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของที่ประชุมคณะกรรมการบริหารในการปรับแผนการปฏิบัติงานประจำปี ซึ่งควรดำเนินการในช่วงเดือนมิถุนายน เพื่อให้มีเวลาแก้ไขปรับปรุงให้เป็นปัจจุบันแล้ว

### 2.3.4 การบริหารงบประมาณ

ในการบริหารงบประมาณเป็นกระบวนการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนา ซึ่งจะประกอบด้วยแผนพัฒนาประจำปีและแผนพัฒนาระยะยาว 5 ปี ที่ใช้เป็นกรอบแนวทางในการบริหารจัดการ แผนประจำปีจะเป็นแผนที่ใช้ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2. การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การบริหารงานคลังของท้องถิ่นในแต่ละปีจะต้องมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี ซึ่งจะต้องมีการจัดทำบุคลากรรายรับและรายจ่ายประจำปี เพื่อจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาประจำปี

3. การปฏิบัติงานตามระเบียบพัสดุของหน่วยงานท้องถิ่นว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง ตามแผนงานโครงการตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อการนั้น ๆ ด้วย

4. การจัดทำระบบบัญชีของหน่วยงาน เพื่อการแสดงสถานะทางการเงินการคลังของท้องถิ่น และเพื่อการตรวจสอบ และควบคุมของฝ่ายบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

5. การตรวจสอบการคลัง เมื่อมีการบริหารงานคลังในแต่ละขั้นตอนไปแล้ว จะต้องมีการตรวจสอบการดำเนินงาน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดกรณีบกพร่อง หรือทุจริต และอาจนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไป

### 2.3.5 การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

เมื่อฝ่ายบริหารได้จัดเตรียมงบประมาณเรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือการนำเสนอไปให้ฝ่ายสภาขององค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาอนุมัติงบประมาณต่อไป ในการพิจารณางบประมาณมีวาระ 3 วาระด้วยกัน คือ



การพิจารณาวาระที่ 1 เป็นขั้นรับหลักการ โดยฝ่ายบริหารได้เสนอร่างงบประมาณพร้อม แกลงถึงเหตุผลความจำเป็นต่าง ๆ ในการตั้งงบประมาณ สภาฯมีหน้าที่พิจารณาว่าจะรับหลักการ แห่งร่างข้อบังคับงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอหรือไม่ หากไม่รับหลักการ จะเป็นผลให้ฝ่าย บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องลาออก หากมีมติรับหลักการ ก็จะมีการแปรญัตติเพิ่มเติม หรือตัดทอนงบประมาณต่อไป

การพิจารณาวาระที่ 2 เป็นขั้นการพิจารณาเรียงลำดับ หรือจากการแปรญัตติมาแล้วใน คณะกรรมาธิการ การแปรญัตติก็คือ การขอแก้ไข ลดหรือตัดทอนงบประมาณ เมื่อฝ่ายสภาพิจารณา เรียงตามมาตราหรือตามที่ได้แปรญัตติแล้ว ก็จะพิจารณาในวาระที่ 3

การพิจารณาวาระที่ 3 เป็นการวินิจฉัยครั้งสุดท้ายว่าจะผ่านงบประมาณที่ได้พิจารณา มาแล้วหรือไม่ ถ้าผ่านก็นำไปดำเนินการประกาศใช้ข้อบังคับงบประมาณต่อไป

### 2.3.6 การควบคุมงบประมาณ

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และเจ้าหน้าที่งบประมาณรับผิดชอบ ร่วมกันในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตาม ข้อบังคับ ระเบียบ กฎหมาย หรือที่เป็นการสั่งการจากกระทรวงมหาดไทย โดยมีหัวหน้าหน่วยงานคลัง เป็นผู้ช่วยเหลือ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

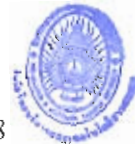
1. ความคุมการรับ และการเบิกจ่ายเงิน
2. ควบคุมบัญชี รายงาน และเอกสารอื่นเกี่ยวกับการจ่ายเงินและหนี้
3. ตรวจสอบเอกสารการรับจ่ายเงิน การขอเบิกเงินและการก่อหนี้ผูกพัน

ทั้งนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลจะจ่ายเงิน หรือก่อหนี้ผูกพัน ได้ก็ต่อเมื่อได้มีการเขียน กำหนดไว้ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ทั้งนี้ต้อง เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือการสั่งการ และมีเงินพอที่จะเบิกจ่ายได้

การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละส่วน จะต้องคำนึงถึงให้มีการใช้จ่าย งบประมาณไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด ซึ่งการควบคุมการบริหารงบประมาณ อาจแบ่งออกได้ตามลักษณะหน่วยงานผู้ควบคุมเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) การควบคุมโดยฝ่ายบริหาร 2) การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภา 3) การควบคุมโดยศาล

ลักษณะการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว โดยทั่วไปกระทำใน 2 ลักษณะ คือ การควบคุมงบประมาณก่อนจ่าย (Pre-audit) และการควบคุมหลังจ่าย (Post-audit)

1. การควบคุมก่อนจ่าย จะต้องควบคุมการจัดเตรียมงบประมาณให้เป็นไปตามระเบียบ แบบแผนที่กำหนดไว้ การพิจารณาความเหมาะสมของประเภทการรายรับ ประเภทการรายจ่าย กิจกรรม โครงการ และแผนงานต่าง ๆ ที่จะทำ ตลอดจนพิจารณาว่าจะเกิดประโยชน์สูงสุดกับ



ประชาชนหรือไม่ มีการควบคุมโดยกำหนดให้หน่วยงานจัดทำแผนการใช้จ่ายเงิน หรือขออนุมัติเงินประจำงวดก่อน เมื่อได้รับอนุมัติแล้วจึงจะก่อหนี้ผูกพันได้

2. การควบคุมหลังจ่าย ภายหลังจากได้มีการใช้จ่ายงบประมาณไปแล้ว จะต้องมีการตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดย**จะต้องพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องและความเหมาะสม** ในการปฏิบัติงานเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องเหมาะสม สำหรับการบริหารงบประมาณรายจ่ายในปีต่อไป และนอกจากนั้นยังเป็นการดำเนินการต่อเนื่องเพื่อหาผู้รับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย ในกรณีที่มีการดำเนินการไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผน หรือเพื่อการแก้ไขการดำเนินการให้ถูกต้อง เป็นต้น โดยปกติจะเป็นการควบคุมโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือหน่วยงานอื่น ๆ สำหรับการควบคุมหลังการจ่ายจะเป็นการควบคุมการเบิกเงิน โดยการตรวจฎีกาและอนุมัติฎีกา ตรวจสอบใบสำคัญจ่าย ตรวจสอบบัญชีและการเงิน ทั้งนี้โดยเน้นหนักไปในแนวทางของการใช้จ่ายตามเป้าหมายของงาน โครงการ เป็นหลักมากกว่า ที่จะมุ่งไปในรายละเอียดของแต่ละรายการ ยกเว้นหมวดครุภัณฑ์ และหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่ต้องควบคุมโดยละเอียด

สำหรับการควบคุมการบริหารงบประมาณนั้น หน่วยงานที่กำหนดหน้าที่ควบคุมตรวจสอบและติดตามผล แบ่งตามหน่วยงานได้ 2 ลักษณะ คือ

1. การควบคุมภายใน ได้แก่ หน่วยงานภายในของราชการส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบภายใน ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของราชการส่วนท้องถิ่น นั้น

2. การควบคุมภายนอก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และศาล เป็นต้น

### 2.3.7 การตรวจสอบโดยประชาชนและการรายงาน

การรายงานเป็นส่วนสำคัญที่ประชาชนจะสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ กระทรวงมหาดไทยจึงกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล รายงานผลการปฏิบัติงานตามท้องที่การบริหารส่วนตำบล "ได้ตั้งงบประมาณไว้ดังนี้"

1. ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยปกติต้องประกาศให้ประชาชนทราบอย่างน้อย 7 วัน จึงจะมีผลบังคับใช้ ยกเว้นกรณีเร่งด่วนสามารถประกาศใช้ได้ทันที แต่ต้อง**ระบุให้ชัดเจน**ในตัวข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย

2. การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายหรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงค่าชี้แจงประมาณการรายรับและประมาณรายจ่าย เมื่อได้รับจากผู้มีอำนาจแล้ว ให้ประกาศโดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบแล้วแจ้งการประกาศให้แก่ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอทราบภายใน 15 วัน



3. เพื่อสืบปียงประมาณให้องค์การบริหารส่วนตำบล ประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดนั้น ทั้งงบประมาณรายจ่ายและเงินงบประมาณไว้โดยเปิดเผย ณ สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ประชาชนทราบ ภายในกำหนดสามสิบวันตามแบบที่กรมการปกครองกำหนดแล้วส่งสำเนาการรับ-จ่ายดังกล่าวไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทราบ และเก็บเป็นข้อมูลในระดับจังหวัดภายในระยะเวลาสิบห้าวันหลังจากนั้นแล้วให้จังหวัดรายงานกรมการปกครองทราบ

จากการประมวลแนวคิดประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดปัจจัยเกี่ยวกับการวัดประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีขั้นตอนตามกรอบแนวทางรวมทั้งกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติที่ชัดเจนตามระเบียบ กฎหมาย สำหรับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ในการบริหารงบประมาณของหน่วยงานองค์การบริหารส่วนตำบลคือปฏิบัติ ซึ่งหากองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีการปฏิบัติงานได้ถูกต้องตามขั้นตอนของระเบียบ กฎหมาย บรรลุเป้าหมายที่กำหนด และทันกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณมาก ในทางกลับกันหากมีการปฏิบัติไม่ถูกต้อง ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ และทันกำหนดเวลาแล้ว ถือได้ว่ามีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณต่ำ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการกำหนดขั้นตอนตัวบุคคลผู้รับผิดชอบ และระยะเวลาที่ควรดำเนินการไว้โดยชัดเจนกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแบบต้องยึดถือเป็นแนวทางดำเนินการ ดังนั้นในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงสามารถกำหนดเป็นปฏิทินการบริหารจัดการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานได้สะดวกยิ่งขึ้น ดังนั้นในการวัดประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลว่ามีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณเพียงใดก็จะดูจาก การดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนว่าได้ปฏิบัติตามปฏิทินงบประมาณแล้วเพียงใด (สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครองและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2543 : 9)



ตาราง 1 ปฏิทินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

ขั้นตอน	ผู้รับผิดชอบ	เวลาที่ควรแล้วเสร็จ
1. การจัดเตรียมงบประมาณ	คณะผู้บริหาร-ปลัด อบต.	กุมภาพันธ์
1.1 การทบทวนแผน 5 ปี	คณะผู้บริหาร-ปลัด อบต.	มีนาคม
1.2 ทบทวนผลการดำเนินงานในรอบ 5 ปี	คณะผู้บริหาร-ปลัด อบต.	15 มีนาคม
1.3 จัดทำร่างแผนพัฒนาประจำปี และ กำหนดนโยบายและแนวทาง งบประมาณ		
1.4 ประมาณการรายจ่าย	หน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัด	15 เมษายน
1.5 เสนอร่างแผนพัฒนาประจำปีและ ประมาณการรายรับ	ปลัด อบต.	15 พฤษภาคม 30 พฤษภาคม
1.6 พิจารณาวิเคราะห์ขั้นตอนเสนอ ฝ่ายบริหาร	ปลัด อบต.	30 มิถุนายน
1.7 อนุมัติแผนพัฒนาประจำปี และ จัดทำร่างงบประมาณเสนอฝ่าย บริหาร		กรกฎาคม
1.8 เตรียมร่างงบประมาณรายจ่าย	คณะผู้บริหาร ปลัด อบต.	ภายใน 15 สิงหาคม
1.9 ฝ่ายบริหารเสนอร่างงบประมาณ รายจ่ายต่อสภาท้องถิ่น	สภา อบต.	15 สิงหาคม
2. การอนุมัติงบประมาณ		30 สิงหาคม (หรือ
2.1 ร่างงบประมาณเข้าสู่สภาท้องถิ่น	สภา อบต.	เวลาที่สภาท้องถิ่น
2.2 สภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ		อนุมัติให้ขยาย)
2.3 พิจารณาอนุมัติ		



## ตาราง 1 (ต่อ)

ขั้นตอน	ผู้รับผิดชอบ	เวลาที่ควรแล้วเสร็จ
3. การบริหารงบประมาณ	ส่วนการคลัง	ตลอดปีงบประมาณ
3.1 การจัดเก็บรายได้	หน่วยงานต่าง ๆ	
3.2 การใช้จ่ายงบประมาณ	เจ้าหน้าที่งบประมาณ	
3.3 การโอนงบประมาณ	สภา อบต. คณะผู้บริหาร	
3.4 การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการ		
3.5 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม		ตลอดปีงบประมาณ
4. การติดตามผลการดำเนินงาน	ปลัด อบต.	ทุก 4 เดือน
4.1 การรายงานผลปฏิบัติงาน	และคณะผู้บริหาร	สิ้นปี
4.2 การประเมินผลการปฏิบัติงาน		

ที่มา : สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครองและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2543 : 17

#### 2.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

สมคิด บางโม (2542 : 29 – 31 ) ให้ความเห็นว่า การจัดการ หมายถึง ศิลปะในการใช้คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ขององค์การและนอกองค์การ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

จากความหมายดังกล่าวสรุปได้ว่า การจัดองค์การมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

1. การจัดการเป็นศิลปะในการใช้คนทำงาน
2. การจัดการต้องอาศัยปัจจัยพื้นฐาน คือ คน เงิน และวัสดุอุปกรณ์
3. การจัดการเป็นการดำเนินงานของกลุ่มบุคคล

นอกจากนี้การจัดการจำเป็นต้องมีทรัพยากรอันเป็นปัจจัยพื้นฐานทางการจัดการ โดยทั่วไปถือว่าทรัพยากรที่เป็นสำคัญของการจัดการมีอยู่ 4 ประการ ซึ่งรู้จักกันในนามของ 4 Ms

1. คน (Man) เป็นผู้ปฏิบัติกิจกรรมขององค์การนั้นๆ





2. เงิน (Money) ใช้สำหรับเป็นค่าจ้างและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ
3. วัสดุสิ่งของ (Materials) หมายถึง อุปกรณ์เครื่องใช้ เครื่องมือต่างๆ รวมทั้งอาคารสถานที่ด้วย
4. การจัดการ (Management) หมายถึง ความรู้เกี่ยวกับการจัดการ ปัจจัยในการบริหารทั้ง 4 ประการนี้ เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการจัดการ เพราะประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์ และคุณภาพของปัจจัยดังกล่าวนั่นเอง

## 2.5 ทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ

ทฤษฎีองค์การ (Organization theory) ซึ่งเป็นการศึกษาและการออกแบบ องค์การที่มีรูปแบบการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ (Efficiency) ก่อให้เกิดประสิทธิผล (Effectiveness) ซึ่งผู้บริหารนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ มีองค์ประกอบ ดังนี้

1. สภาพแวดล้อมขององค์การ (Organization environment)
2. การประมวลผลสารสนเทศและการตัดสินใจเลือก (Information processing and choices)
3. การปรับตัวและการเปลี่ยนแปลงขององค์การ (Adaptation and change)
4. เป้าหมายขององค์การ (Goals)
5. ชนิดของงานที่จะทำให้เป้าหมายสำเร็จ (Work)
6. การออกแบบขององค์การ (Organization design)
7. ขนาดและความสลับซับซ้อนขององค์การ (Size and complexity)
8. วัฒนธรรมขององค์การ (Organization culture)
9. อำนาจและหน้าที่ (Power and authority)

ชาลีนิคและคณะ (ซุมศักดิ์ ชุมนุช. 2541 : 81 ; อ้างอิงจาก Zalcnic and others. 1958.

Motivation Productivity and Satisfaction of Workers) ได้กล่าวว่า ในการจะปฏิบัติงานให้ได้ผลดีหรือไม่นั้น ผู้ปฏิบัติงานจะต้องได้รับการตอบสนองความต้องการทั้งภายนอกและภายใน (External and internal need) ซึ่งหากได้รับการตอบสนองแล้วย่อมหมายถึงการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่าง

ความต้องการภายนอกก็ได้แก่

1. รายได้หรือค่าตอบแทน
2. ความมั่นคงปลอดภัยในการปฏิบัติงาน
3. สภาพแวดล้อมทางกายภาพที่ดี



#### 4. ตำแหน่งหน้าที่

ความต้องการภายในได้แก่

1. ความต้องการได้รับการยอมรับจากหมู่คณะ
2. ความต้องการแสดงความรู้สึกร่วมเกี่ยวกับการจงรักภักดี ความเป็นเพื่อนและความรัก
3. ความต้องการในศักดิ์ศรีของตนเอง

เบคเกอร์ และนูฮ้าเซอร์ (Becker and Nuhauser, 1975 : 9) ได้เสนอคัมแบบจำลองเกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์กร (Model of organizational efficiency) โดยได้กล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์กร นอกจากจะพิจารณาถึงทรัพยากร เช่น คน เงิน และวัสดุอุปกรณ์ที่เป็นปัจจัยนำเข้า และผลผลิตขององค์กร คือ การบรรลุเป้าหมายแล้ว องค์กรในฐานะที่เป็นองค์กรระบบเปิด (Open system) ยังมีปัจจัยประกอบอื่น ๆ อีกดังแบบจำลองในรูปสมมติฐาน ต่อไปนี้

1. หากสภาพแวดล้อมในการทำงานขององค์กรมีความซับซ้อนต่ำ (Low task environment complexity) หรือมีความแน่นอน (Certainty) มีการกำหนดระเบียบปฏิบัติในการทำงานขององค์กรอย่างละเอียด แน่ชัด จะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพขององค์กรมากกว่าองค์กรที่มีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ยุ่งยากซับซ้อนสูง (High task environment complexity) หรือมีความไม่แน่นอน (Uncertainty)

2. การกำหนดระเบียบปฏิบัติชัดเจน เพื่อเพิ่มผลการทำงานที่มองเห็นได้มีผลทำให้ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นด้วย

3. ผลการทำงานที่มองเห็นได้ สัมพันธ์ในทางบวกกับประสิทธิภาพ

4. หากพิจารณาควบคู่กัน จะปรากฏว่าการกำหนดระเบียบปฏิบัติอย่างชัดเจนและผลการทำงานที่มองเห็นได้ มีความสัมพันธ์มากขึ้นต่อประสิทธิภาพ มากกว่าค่าแปรแต่ละตัวตามลำพัง

ชาเลื่อง พุฒพรหม. (2545 : 25) ได้กล่าวว่า ปัจจัยทางการบริหารที่สำคัญมีอย่างน้อย 7 ประการ ได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) อำนาจหน้าที่ (Authority) เวลา (Time) กำลังใจในการทำงาน (Will) และความสะดวกต่าง ๆ (Facilities) โดยได้ให้ความสำคัญไปที่อำนาจหน้าที่และการใช้เวลาที่เหมาะสม

ชาเลื่อง พุฒพรหม (2545 : 25) ได้กล่าวถึงแนวคิดของ Thomas J. Peters ซึ่งเสนอปัจจัย 7 ประการ ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในองค์กร คือ

1. กลยุทธ์ (Strategy) ซึ่งเกี่ยวข้องกับกำหนดยุทธศาสตร์ การพิจารณาจุดอ่อนและจุดแข็งภายในองค์กร โอกาส และอุปสรรคภายนอก

2. โครงสร้าง (Structures) โครงสร้างและขนาดองค์กรที่เหมาะสมจะช่วยให้ปฏิบัติงาน

3. ระบบ (System) ขององค์กรที่จะบรรลุเป้าหมาย



4. แบบ (Styles) รูปแบบของการบริหารของผู้บริหารเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร
5. บุคลากร (Staff) ผู้ร่วมปฏิบัติงานในองค์กร
6. ความสามารถ (Skill)
7. ค่านิยม (Shared values) ค่านิยมร่วมของชนในองค์การ

จากการรวบรวมแนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทำให้ทราบว่าปัจจัยที่มีผลกับประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์กรจะประกอบด้วยปัจจัยที่มีผลโดยตรงกับ ประสิทธิภาพการบริหารจัดการซึ่งได้แก่ การกำหนดวิธีปฏิบัติงานที่ชัดเจน กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน มีเครื่องมือในการควบคุมที่ดี และปัจจัยแวดล้อมที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ซึ่งได้แก่ สภาพแวดล้อมภายในองค์กร มีการกำหนดระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน บรรยากาศในการทำงาน ความรู้สึกผูกพันกับหน่วยงานของชนในองค์กร และความสะอาด มีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

## 2.6 ทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ

อุทกฤษฎ์ ทรงชัยสงวน (2543 : 27) ได้จัดกลุ่มทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจในรูปแบบของมรรจงใจไว้เป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

1. ทฤษฎีการจูงใจของมาสโลว์ (Maslow)
2. ทฤษฎีการจูงใจ - การบำรุงรักษาของ Herzberg
3. ทฤษฎีแรงจูงใจของ McClland
4. ทฤษฎีการความคาดหวังของ Vroom

### 2.6.1 ทฤษฎีการจูงใจของ Maslow (Maslow's theory of growth motivation)

Maslow เป็นผู้มีชื่อเสียงในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องความต้องการของมนุษย์ (Human needs) ทฤษฎีในการจูงใจนี้เขาได้เสนอความต้องการในด้านต่าง ๆ กันของมนุษย์เรียงลำดับจากความต้องการขั้นพื้นฐานเพื่อการอยู่รอด (Basic physiological survival needs) ไปจนถึงความต้องการทางสังคม (Social needs) และความต้องการยอมรับนับถือจากกลุ่ม ว่าตนมีคุณค่า (Needs for self-esteem) และการพัฒนาตนเองให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น (Personal development) ดังนี้

1. ความต้องการขั้นพื้นฐานหรือความต้องการทางร่างกาย (Basic needs or physiological needs) ได้แก่ ความต้องการอาหาร น้ำ อากาศ ปัจจัยสี่ ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิต ถ้ามนุษย์ยังไม่สามารถสนองความต้องการในขั้นนี้ได้จะไม่มีความต้องการในขั้นถัดไป เพราะมนุษย์จะไม่มีเวลาคิดถึงความต้องการขั้นอื่นจะคิดเฉพาะสิ่งที่มาสนองความต้องการในขั้นนี้เท่านั้น



2. ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Security and safety needs) มนุษย์มีความต้องการที่จะให้ตนมีความมั่นคงในการมีชีวิตรอด ถ้าทำงานต้องให้ตนมีความมั่นคงในสถานภาพการทำงาน มีความปลอดภัยจากอันตรายต่าง ๆ

3. ความต้องการเป็นเจ้าของ (Belonging needs) สิ่งที่มีมนุษย์มีความต้องการในขั้นนี้คือความรัก ความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม ดังนั้นผู้บริหารสามารถสนองความต้องการด้วยการจัดการบริหารแบบมีส่วนร่วม จัดกลุ่มควบคุมคุณภาพ จัดการบริหารโดยชี้วัดวัตถุประสงค์ได้

4. ความต้องการการยอมรับนับถือ (Esteem needs) ความต้องการการยอมรับนับถือสามารถจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ การยอมรับนับถือจากบุคคลทั่วไป เช่น การได้รับการเอาใจใส่ดูแล การได้รับเกียรติยกย่อง และอีกประการหนึ่งคือ การยอมรับนับถือตนเอง (Independence) ความเชื่อมั่นในตนเอง (Confidence) และความมีอิสระ (Freedom) โดยปกติบุคคลทั่วไปจะวัดความสำเร็จของงานจากการทำงาน เช่น การเลื่อนขั้น การเพิ่มค่าไรให้บริษัท การได้รับผลประโยชน์อื่น ๆ ในการปฏิบัติงาน

5. ความต้องการที่รู้จักตนเองหรือความต้องการแสดงหาความก้าวหน้าให้แก่ตนเอง (Selfactualization) ความต้องการในขั้นนี้มนุษย์จะมีความสุขในการทำงาน มีความพึงพอใจที่จะสร้างความสมบูรณ์ให้กับชีวิต มีความต้องการให้กิจการที่ทำอยู่ก้าวหน้ายิ่งขึ้น

2.6.2 ทฤษฎีการจูงใจ – การบำรุงรักษาของ Herzberg (Herzberg's motivation hygiene theory)

ทฤษฎีนี้ได้กล่าวถึงปัจจัยการจูงใจซึ่งเป็นตัวกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานด้วยความพึงพอใจ ซึ่ง Herzberg ใช้คำว่า Motivators or satisfiers ได้แก่ โลกาสความสำเร็จ การยอมรับ ความรับผิดชอบ ความเจริญก้าวหน้า เป็นต้น และปัจจัยการบำรุงรักษาซึ่งเป็นตัวขัดขวางความพึงพอใจ Herzberg ใช้คำว่า Hygiene or maintenance or dissatisfiers ได้แก่ นโยบายขององค์กร สภาพการทำงาน ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เป็นต้น

เมื่อเปรียบเทียบทฤษฎีของ Herzberg กับทฤษฎีของ Maslow พบว่า Motivators คือความต้องการขั้นต่ำของ Maslow (ขั้นที่ 1 - 4) ส่วน Hygiene คือความต้องการขั้นสูงของ Maslow (ขั้นที่ 5)

2.6.3 ทฤษฎีแรงจูงใจของ McClelland (McClelland's motivation theory)  
McClelland ศึกษาพบว่าความต้องการของมนุษย์แบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ

1. ความต้องการความสำเร็จ (Needs for achievement)
2. ความต้องการการมีอำนาจ (Needs for power)
3. ความต้องการความสัมพันธ์ (Needs for affiliation)



ความต้องการความสำเร็จหรือที่เรียกว่าแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ (Achievement motive) บุคคลที่แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์สูง มีความปรารถนาที่จะทำสิ่งหนึ่งให้คู่ลงไปด้วยดีและแข่งขันกับมาตรฐานอันดีเยี่ยม (Standard of excellence) พยายามที่จะเอาชนะปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ มีความสนใจเมื่อประสบความสำเร็จ และมีความวิตกกังวลเมื่อประสบความสำเร็จล้มเหลว บุคคลพวกนี้สนใจตำแหน่งผู้บริหาร อย่างไรก็ตามมนุษย์ทุกคนจะมีความต้องการทั้ง 3 ประเภท เพียงแต่ความต้องการแต่ละประเภทอาจแตกต่างกัน

#### 2.6.4. ทฤษฎีการคาดหวังของ Vroom (Vroom's expectancy theory)

Vroom ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการจูงใจในการทำงานของบุคคลจะประเมินความเป็นไปได้ของผลที่จะบังเกิดขึ้น แล้วจึงดำเนินการปฏิบัติตามที่ตนคาดหวังไว้ เขายังชี้ให้เห็นว่า การจูงใจขึ้นอยู่กับ การคาดหวังของมนุษย์ต่อผลที่เกิดขึ้น ทฤษฎีการคาดหวังของ Vroom นี้ทำนายว่าบุคคลจะร่วมกิจกรรมที่เขาคาดหวังว่าจะได้รับรางวัลหรือสิ่งต่าง ๆ ที่เขาปรารถนา

Vroom ใช้คำว่าวาเลนซ์ (Valence) ในทฤษฎีนี้หมายถึงว่าความอยากที่จะทำในสิ่งนั้น ๆ ถ้าความอยากมากกว่าความไม่อยาก ระดับค่าของวาเลนซ์ เป็นบวก แต่ถ้าบุคคลมีความรู้สึกเฉย ๆ ระดับค่าวาเลนซ์จะเป็นศูนย์ Vroom เปรียบเทียบว่าการกระทำของบุคคลที่จะไปสู่จุดที่คาดหวังนั้นเป็นกลไก (Instrumental) ไปสู่ความสำเร็จซึ่งได้เขียนเป็นสูตรไว้ดังนี้

$$\begin{aligned} \text{แรงจูงใจ} &= \text{ความอยาก} \times \text{ความคาดหวัง} \\ (\text{Motivational force}) &= (\text{Valence} \times \text{expectancy}) \end{aligned}$$

จากแนวความคิดนี้จะเห็นว่าการใช้บริการของบุคคลจะได้รับผลกระทบโดยตรงจากสิ่งที่เขาคาดหวังว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งอาจเป็นเชิงบวกหรือเชิงลบก็ได้ ดังนั้นการทำความเข้าใจเรื่องการจูงใจจำเป็นต้องคำนึงถึงการรับรู้ของแต่ละบุคคลว่า จะคุ้มค่าหรือไม่ แต่ละคนจะมีความคาดหวังและมีความต้องการเฉพาะคน เป็นกลไกที่แสดงพฤติกรรม นักจิตวิทยาได้แบ่งการจูงใจออกเป็น 2 ประเภท

การจูงใจภายใน (Intrinsic motivation) หมายถึง สภาวะที่บุคคลมีความต้องการกระทำบางสิ่งบางอย่างด้วยจิตใจของที่รักการแสวง แรงจูงใจประเภทนี้ได้แก่ ความสนใจ เจตคติ ความต้องการ นับว่ามีคุณค่า ค่อการทำงานเป็นอย่างยิ่ง เพราะผู้บริหารไม่ต้องหากลวิธีมาชักจูงให้พนักงานเกิดการจูงใจในการทำงาน

การจูงใจภายนอก (Extrinsic motivation) หมายถึง สภาวะของบุคคลที่ได้รับการกระตุ้นจากภายนอกให้มองเห็นจุดหมายปลายทาง อันนำไปสู่การแสดงพฤติกรรมของบุคคล ได้แก่ เป้าหมายหรือการคาดหวังของบุคคล เครื่องมือต่าง ๆ เช่น การชมเชย การติเตียน การประกวด การให้รางวัล การคงโทษ และการแข่งขัน เป็นต้น





สรุป การจูงใจ จะช่วยให้การกำหนดการบริหารเพื่อการบริการที่มีลักษณะประการหนึ่งที่ไม่สามารถจับต้องได้ (Intangibility) คือไม่สามารถมองเห็นหรือเกิดความรู้สึกก่อนที่จะมีการซื้อหรือใช้บริการแต่จะจูงใจจากสิ่งที่สามารถมองเห็นได้ (Tangible) ในการตัดสินใจ เช่น สถานที่สามารถสร้างสิ่งจูงใจหรือดึงดูดได้อย่างไร บุคคล เครื่องมือวัสดุสื่อสาร สิ่งอำนวยความสะดวกและภาพพจน์ขององค์กร ล้วนมีความสำคัญในการสร้างแรงจูงใจผู้ใช้บริการเพื่อมารับบริการจากองค์กรได้

## 2.7 จำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลและประชากรในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

จำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีทั้งหมด 133 แห่ง และประชากรทั้งหมดรวม 750,634 คน รายละเอียดดังตาราง 2

ตาราง 2 จำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลและประชากรจำแนกรายอำเภอ

ลำดับ	ชื่ออำเภอ	จำนวน อบต.	จำนวนประชากร
1	พระนครศรีอยุธยา	14	140,638
2	ท่าเรือ	9	49,010
3	นครหลวง	6	23,836
4	บางไทร	9	34,207
5	บางบาล	4	41,303
6	บางปะอิน	17	31,739
7	บางปะหัน	12	57,019
8	ผักไห่	8	9,445
9	ภาชี	7	66,969
10	ลาดบัวหลวง	7	44,182
11	วังน้อย	9	40,194
12	เสนา	11	34,435
13	บางซ้าย	5	20,148



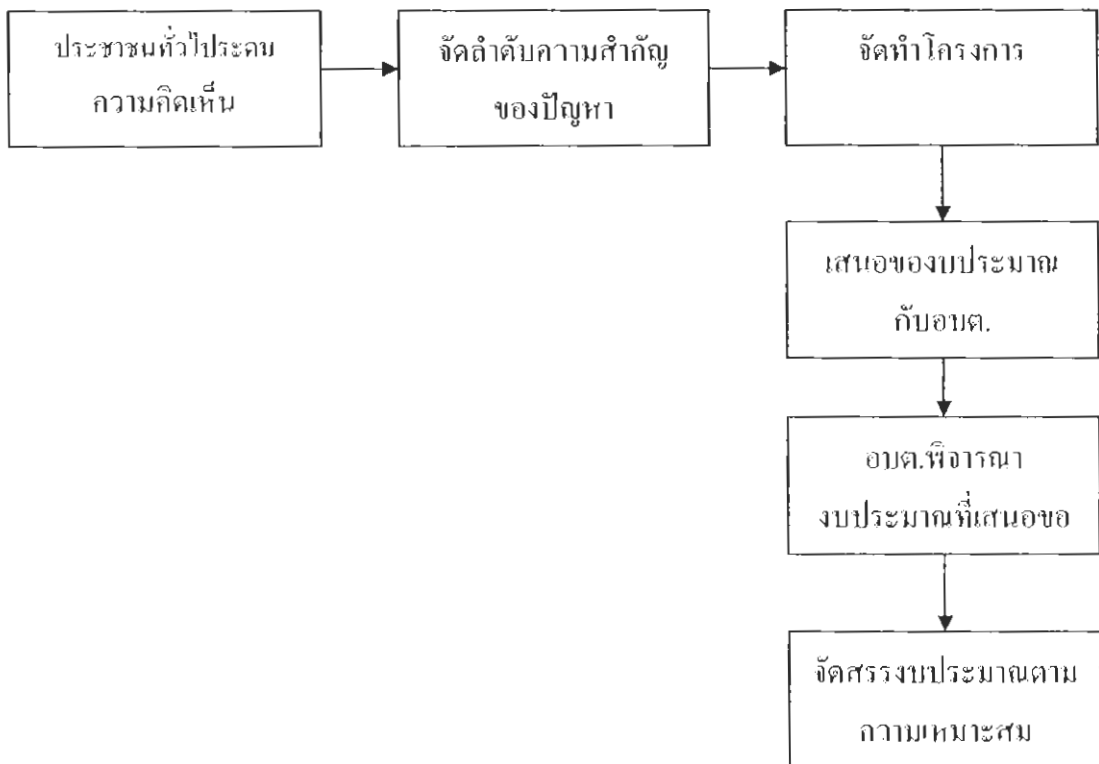
ตาราง 2 (ต่อ)

ลำดับ	ชื่ออำเภอ	จำนวน อบต.	จำนวนประชากร
14	อุทัย	9	45,713
15	มหาสาร	4	74,653
16	บ้านแพรก	2	37,145
รวม	133	750,634	

ที่มา : ประชากรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. 2547 : ออนไลน์

สำหรับประชาชนทั่วไปได้ขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีขั้นตอน

1. ประชาชนทั่วไปรวมกลุ่มกันระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ในหมู่บ้าน
2. ช่วยกันจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
3. หามแนวทางแก้ไขปัญหา โดยจัดทำโครงการเสนอของบประมาณในการแก้ไขปัญหา
4. เสนอของบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล
5. องค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาโครงการ
6. จัดสรรงบประมาณตามความเหมาะสม



ภาพประกอบ 5 ขั้นตอนการเสนอของบประมาณของประชาชนทั่วไป

## 2.8 การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเพศชาย มีตำแหน่งเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 มีบุคลากรในการจัดทำงบประมาณ 1 คน มีรายได้จากเงินภาษี ระหว่าง 1,000,001 – 5,000,000 บาท มีรายได้ที่หน่วยงานอื่นจัดเก็บให้ต่ำกว่าหรือเท่ากับ 1,000,000 บาท มีรายได้จากเงินอุดหนุนรัฐบาล ระหว่าง 1,000,001 – 5,000,000 บาท มีรายได้จากแหล่งอื่นๆ ต่ำกว่าหรือเท่ากับ 1,000,000 บาท มีรายได้รวมระหว่าง 1,000,001 – 5,000,000 บาท ระดับความคิดเห็นต่อความสะดวกในการติดต่อกับศูนย์ประสานงานอำเภอ ภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ระดับความคิดเห็นของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต่อคุณภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ภาพรวมอยู่ในระดับมาก ความคิดเห็นของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต่อความร่วมมือของส่วนงานต่างๆ ภาพรวมอยู่ในระดับมาก จำนวนครุภัณฑ์และยานพาหนะที่ใช้ในการทำงานพบส่วนใหญ่



มีครูพันธุ์และชานพาทนะที่ใช้ในการทำงานอย่างเพียงพอ ได้แก่ โทรศัพท์ เครื่องคำนวณเลข โทรศัพท์ และ เครื่องเสียงอย่างเพียงพอ ความสม่ำเสมอในการติดต่อสื่อสาร พบว่า ส่วนใหญ่มีความสม่ำเสมอในการติดต่อสื่อสาร ความคิดเห็นของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับปัจจัยแวดล้อมภายนอกขององค์กรพบว่า ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความร่วมมือในการปฏิบัติงานจากหน่วยงานภายนอกเห็นภาพรวมอยู่ในระดับมาก และได้รับการติดตามตรวจสอบการทำงานด้านต่างๆ ของชุมชนภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณพบว่า ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีการบริหารงบประมาณตรงตามวัตถุประสงค์ทุกประเด็น การบริหารจัดการงบประมาณที่ทันตามกำหนดเวลาทุกประเด็น

### 3. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปกรณ์ บุรณัฏฐ (2541 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับตัวบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบร่างข้อบังคับงบประมาณ และระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณ แต่กลุ่มตัวอย่างไม่ค่อยเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงบประมาณประจำปี ข้อเสนอแนะ คือ ควรปรับปรุงด้านการจัดเตรียมงบประมาณในการจัดทำแผนและโครงการ พร้อมจัดลำดับความสำคัญของโครงการเพื่อประกอบงบประมาณ ควรตรวจสอบเอกสารร่างข้อบังคับงบประมาณ และการอนุมัติให้รวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนควรให้การศึกษอบรมแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกระดับให้มีความรู้ความเข้าใจในการตรวจสอบ สำหรับการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีประกอบด้วย การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณว่าเป็นไปตามแผนพัฒนาตำบลหรือไม่ ผู้มีอำนาจเข้าตรวจสอบควรมีความรู้ ความเข้าใจในวิธีการตรวจสอบมากกว่าในปัจจุบัน และควรมีการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน ผลการใช้จ่ายงบประมาณ ผลการปฏิบัติงานตามแผน เพื่อให้มีการตรวจสอบง่าย

าริษา เอี่ยมวิบูลย์ (2540 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่องศักยภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า คณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาตำบล (กพต.) มีความคิดเห็นต่อศักยภาพในการปฏิบัติงานในภาพรวมของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูง กล่าวคือมีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานด้านการบริหารงบประมาณ อยู่ในเกณฑ์สูง ความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานด้านการวางแผน การตัดสินใจ การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ ด้านการประเมินผล และด้านความเป็นผู้นำ อยู่ในเกณฑ์ปานกลาง



สำนักงานประมาณ (2540 : บทคัดย่อ) ได้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลในทุกภาคของประเทศไทย โดยใช้สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลจากการใช้งบประมาณจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ประจำปีงบประมาณ 2539 สรุปว่า องค์การบริหารส่วนตำบลได้นำเงินอุดหนุนส่วนใหญ่ไปใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่นของตน โดยนำเงินจำนวนร้อยละ 4.4 ไปเป็นรายจ่ายประจำ ประเภทเงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าจ้าง ค่าเบี้ยประชุม ฯลฯ และร้อยละ 92.7 นำไปเป็นรายจ่ายเพื่อการพัฒนา ศึกษางานที่ทำส่วนใหญ่จะเป็นงานก่อสร้าง โดยเน้นหนักไปที่การก่อสร้างปรับปรุง ซ่อมแซมถนน และสะพานมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 66.4 รองลงมา เป็นค่าก่อสร้างปรับปรุงแหล่งน้ำ คิดเป็นร้อยละ 18.2 ค่าครุภัณฑ์ ค่าก่อสร้างปรับปรุงอาคาร ที่ทำการ ซ่อมแซมสาธารณสถาน ร้อยละ 14.1 และอื่น ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับสนามเด็กเล่น และศูนย์ฝึกอาชีพเป็นอันดับสุดท้าย คือร้อยละ 1.3 สำหรับขนาดโครงการส่วนใหญ่เป็น โครงการขนาดเล็ก สามารถดำเนินการเสร็จภายในปีงบประมาณ ในด้านศักยภาพความพร้อมการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ (1) ขาดความรู้ ความเข้าใจ ทักษะและประสบการณ์ในการทำงานของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลทำให้การดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร (2) ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลน้อย (3) กฎหมายระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานไม่ครอบคลุม ไม่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ (4) ขาดการประสานงานระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่เข้ามาดำเนินการในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น หรือมีการดำเนินโครงการซ้ำซ้อน

เบญจวรรณ อานเป็อง (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาประสิทธิภาพการบริหารงานของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมือง ปราณบุรี จังหวัดปราจีนบุรี พบว่าคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน มีประสิทธิภาพในการบริหารงานในระดับมาก ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านจำนวน 5 ข้อได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา การได้รับการฝึกอบรม การมีมนุษยสัมพันธ์และการประสานงานภายใน

จากการประมวลเอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทำให้สามารถกำหนดด้านแปรการวัดประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยประกอบไปด้วยปัจจัยในด้านต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ ปัจจัยภายในองค์กร ประกอบด้วย ศักยภาพการบริหารของคณะกรรมการบริหาร คุณภาพของบุคลากรปฏิบัติงานเกี่ยวข้องการบริหารงบประมาณ รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนบุคลากรในการปฏิบัติงาน การติดต่อสื่อสารภายในองค์กร ความเพียงพอของเทคโนโลยีที่ใช้ในการทำงาน อิสระในการตัดสินใจ ความร่วมมือกันภายในองค์กร





ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณ ความสะดวกในการติดต่อกับศูนย์ประสานงาน และปัจจัยแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล การได้รับการสนับสนุนจากภายนอก การตรวจสอบจาก หุมนชน การแข่งขันกันระหว่างหน่วยงานข้างเคียง การได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอก ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ประกอบกัน เป็นผลทำให้ประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณขององค์กรเพิ่มขึ้นหรือลดลง และส่งผลถึงความพึงพอใจของประชาชนในด้านสาธารณูปโภค การคมนาคม การศึกษาและวัฒนธรรม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม