

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ข้อเสนอเชิงนโยบายของรูปแบบการบริหารจัดการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้กำหนดกรอบแนวคิดของการวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
4. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลองค์การ
5. บริบทองค์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง (ร้อยแก่นสารสินธุ์)
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นลักษณะของบุคคลที่มีการกระตุ้นให้ผู้ตามเกิดการตระหนักรู้ในเรื่องภารกิจ และวิสัยทัศน์ขององค์การมีการพัฒนาความรู้ความสามารถของผู้ตามเป็นกระบวนการที่ผู้นำมีอิทธิพลต่อผู้ร่วมงาน โดยจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพัฒนาความสามารถของผู้ร่วมงานให้สูงขึ้น ทำให้ตระหนักรู้ในภารกิจและทำให้ผู้ร่วมงานมองข้ามผลประโยชน์ส่วนตนมุ่งสู่ผลประโยชน์ส่วนรวมขององค์การ

#### 1. ความเป็นมาของทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

ก่อนที่จะมาเป็นแนวคิดทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงทฤษฎีภาวะผู้นำที่เริ่มต้นมาก่อน คือ ทฤษฎีภาวะผู้นำแบบมีบารมี (Charismatic Leadership) โดย Max Weber ในทศวรรษที่ 1920 ได้เสนอทฤษฎีภาวะผู้นำแบบมีบารมี เมื่อผลงานของเขาได้แปลเป็นภาษาอังกฤษในปี ค.ศ. 1947 ได้กระตุ้นความสนใจของนักสังคมวิทยาและนักรัฐศาสตร์ที่ศึกษาด้านภาวะผู้นำ ต่อมาในปีทศวรรษที่ 1980 นักวิจัยทางจิตวิทยาและการจัดการได้แสดงความสนใจอย่างมากต่อภาวะผู้นำอย่างมีบารมีนี้ เนื่องจากในทศวรรษนั้นเกิดการ

ปฏิรูปและการฟื้นฟูองค์กรต่าง ๆ อย่างมากและผู้บริหารองค์กรต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา มีการยอมรับกันว่ามีความต้องการและจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงในการดำเนินการ เรื่องต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรสามารถอยู่ได้ในสภาวะที่มีการแข่งขันทางเศรษฐกิจสูง ภาวะผู้นำแบบมีบารมี หมายถึง ภาพความคิดของผู้ตามที่ว่าผู้นำเป็นผู้มีพรสวรรค์ มีความเป็น พิเศษ และเหนือคนทั่วไป (Mushinsky, 1997, หน้า 374 citing Burns. 1978, p. 1) Bass (1985, pp. 35 – 55 รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2550, หน้า 32) ได้ระบุข้อจำกัดบางประการ ของผู้นำแบบมีบารมี และได้แนะนำให้มีการขยายทฤษฎีให้ครอบคลุมถึงลักษณะเสริม พฤติกรรม ตัวบ่งชี้บารมี สภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย เช่น Bass เสนอว่า ผู้นำแบบมีบารมี มักจะเกิดขึ้นในที่ที่ใช้อำนาจแบบปกติ ล้มเหลวกับการจัดการกับวิกฤตการณ์และยังเป็นที่ น่าสงสัยเกี่ยวกับค่านิยมและความเชื่อดั้งเดิมของผู้นำแบบนี้ดังนั้นต่อมา ในทฤษฎีภาวะ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงของ Bass ได้ใช้คำว่า การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ แทนคำว่า การสร้างบารมี ซึ่งหมายถึง การมีอิทธิพลเกี่ยวกับอุดมการณ์ที่ระดับสูงสุดของจริยธรรม คือ ความไม่เห็นแก่ตัว ซึ่งทั้งผู้นำและผู้ตามจะมีการอุทิศตัวอย่างที่ดีที่สุดเท่าที่จะสามารถ ทำได้ซึ่ง Bass ได้ให้เหตุผลในการใช้คำว่า การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ แทนคำว่า การสร้างบารมีเนื่องจาก 1) การสร้างบารมีเป็นตัวแทนของความหมายหลายความหมายใน การโฆษณา เช่น การฉ้อโกง ซึ่งมีลักษณะเป็นการโอ้อวดตื่นเต้นเกินจริง 2) การสร้างบารมี มีความสัมพันธ์มากเกินไปกับการปกครองแบบเผด็จการ และความเป็นผู้นำแบบเทียม เช่น ฮิตเลอร์ มุสโสลินี 3) มีผู้วิจัยบางคนกล่าวว่า การสร้างบารมีคือ การรวมภาวะผู้นำการ เปลี่ยนแปลงทั้งหมดตั้งแต่การสร้างแรงบันดาลใจการกระตุ้นทางปัญญาและ การ คำหนึ่งถึงความเป็นปัจเจกบุคคล ดังนั้นในวัตถุประสงค์บางงานวิจัยของ Bass จึงใช้คำว่า การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ แทนคำว่า การสร้างบารมีหลังจากเกิดทฤษฎีภาวะผู้นำ แบบมีบารมีแล้ว ได้เกิดการพัฒนาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำแนวใหม่ขึ้น คือ ทฤษฎี ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของBurn (Burns) ในปี ค.ศ. 1978 และ Bass ค.ศ. 1985 แต่ทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นทฤษฎีภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพ คือ ภาวะผู้นำ การเปลี่ยนแปลงของ Bass

## 2. แนวคิดภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นกระบวนการที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลง เจตคติและสมมุติฐานของสมาชิกในองค์การสร้างความผูกพันในการเปลี่ยนแปลง วัตถุประสงค์และกลยุทธ์ที่สำคัญขององค์การ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวข้องกับ อิทธิพลของผู้นำที่มีต่อผู้ตามแต่อิทธิพลนั้นเป็นการให้อำนาจแก่ผู้ตามให้กลับกลายเป็น ผู้นำและผู้ที่ถูกเปลี่ยนแปลงหน่วยงานในกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงองค์การ ดังนั้น สภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงจึงได้รับการมองว่าเป็นกระบวนการที่เป็นองค์รวมและเกี่ยวข้อง กับการดำเนินการของผู้นำในระดับต่าง ๆ ในหน่วยงานย่อยขององค์การ

Bass & Avolio (1994, p. 2) กล่าวว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง เป็นลักษณะของบุคคลที่มีการกระตุ้นให้ผู้ตามเกิดการตระหนักรู้ในเรื่องภารกิจ และ วิสัยทัศน์ขององค์การมีการพัฒนาความรู้ความสามารถของผู้ตาม หรือที่รัตติกรณ จงวิศาล (2550) ได้ให้ความหมายภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงไว้ว่า เป็นกระบวนการที่ผู้นำ มีอิทธิพลต่อผู้ร่วมงาน โดยจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพัฒนาความสามารถของ ผู้ร่วมงานให้สูงขึ้น ทำให้ตระหนักรู้ในภารกิจ และทำให้ผู้ร่วมงานมองข้ามผลประโยชน์ ส่วนตนมุ่งสู่ผลประโยชน์ส่วนรวมขององค์การ

โดยภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงนี้มุ่งเน้น การเปลี่ยนแปลง ส่งผลให้สมาชิก ในองค์การรู้สึกอยากปรับเปลี่ยนอย่างเต็มที่ และยังคงระดับความต้องการของบุคคล ให้สูงขึ้นสร้างค่านิยมให้ดีขึ้นอีกด้วย (DuBrien, 1998, p.198) โดยผู้นำการเปลี่ยนแปลงนั้น ประกอบด้วยความสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงทั้งผู้ตามและองค์การ ทั้งในด้านวิสัยทัศน์ กล ยุทธ์ รวมถึงวัฒนธรรมขององค์การ อีกทั้งยังสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ สินค้า และเทคโนโลยี (Daft, 2011)

แนวคิดภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของ Bass & Avolio (1994) และ Bass (1997) ได้ระบุว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง คือ การที่ผู้นำใช้ความรู้ ความสามารถของ ผู้ตามเพื่อสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาผู้ตาม ทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายและ ทำให้เกิดค่านิยมเชิงจริยธรรมโดยผ่านองค์ประกอบ 4 องค์ประกอบ ดังนี้ การมีอิทธิพล อย่างมีอุดมการณ์ (Idealized Influence) คือ การที่ผู้นำเป็นแบบอย่างให้กับผู้ตาม หรือเป็น โมเดลสำหรับผู้ตาม ผู้นำจะเป็นที่ยกย่อง เป็นที่ไว้วางใจแก่ผู้ตาม การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) คือ การสร้างมุมมองใหม่ ๆ และหนทางใหม่ ๆ และส่งเสริมให้ เกิดความคิด และหลักการใหม่ ๆ การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล (Individualized

Consideration) คือ การพิจารณาถึงความต้องการ ความสามารถ สิ่งจูงใจของบุคคลโดยการฟังอย่างตั้งใจ เน้นการพัฒนาด้วยการ ให้คำแนะนำ การสอน การโค้ชและการสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) คือ การนำวิสัยทัศน์ไปสู่อนาคต สร้างความท้าทายให้กับผู้ตามด้วยมาตรฐานที่สูงขึ้น สร้างความกล้าให้กับผู้ตามเพื่อตอบสนองสิ่งที่กล่าวมา และหาความต้องการหากจะทำให้เป้าหมายสำเร็จ รวมเป็น 4 ส่วนสำคัญเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงให้แก่คนในองค์การ

### 3. ความหมายของผู้นำการเปลี่ยนแปลง

Bass (1985, p.1) ให้ความหมายว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลง ผู้นำต้องเป็นผู้เปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานของผู้ตามต้องได้ผลเกินเป้าหมายที่กำหนดทัศนคติความเชื่อมั่นและความต้องการของผู้ตามต้องได้รับการเปลี่ยนแปลงจากระดับต่ำสู่ระดับที่สูงกว่า

Griffin (1996, p. 504) ให้ความหมายของคำว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง การไม่ใช้อิทธิพลบังคับกลุ่มหรือให้ทำตามวัตถุประสงค์ขององค์กร แต่เป็นการกระตุ้นพฤติกรรมของคนที่น่าไปสู่ความสำเร็จของหน่วยงาน

Dubrin (1998, p. 2) ให้ความหมายของคำว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถที่จะสร้างความเชื่อมั่นและให้การสนับสนุนบุคคลเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

Daft (1999, p. 5) ให้ความหมายของคำว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลระหว่างผู้นำและผู้ตามซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) มีชื่อเรียกเป็นภาษาไทยที่พบโดยทั่วไปเช่น ภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ (กิตติกาญจน์ ปฏิพันธ์, 2555, หน้า 60) ภาวะผู้นำการปฏิรูป (สำเนา หมิ่นแจ่ม, 2555, หน้า 63) ภาวะผู้นำแบบปรีวรุต (สุภาวดี นพรุจจินดา 2553, หน้า 18)

โกศิษฐ์ เบลรินทร์ (2552, หน้า 8) ให้ความหมายของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงว่า หมายถึง ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตาม ผู้นำจะเน้นให้ผู้ตามเกิดความรู้สึกเห็นความสำคัญ และคุณค่าของงานที่ผลิตออกมา จูงใจให้ผู้ตามสนใจทำงานเพื่อหน่วยงาน ตลอดจนปรับเปลี่ยนระดับความต้องการในผลงานของผู้ตามให้สูงขึ้น และใช้ความสามารถของตนเองตามศักยภาพทั้งหมดในการทำงาน

มฤตดี ม่วงรุ่ง (2553, หน้า 8) ให้ความหมายของภาวะผู้นำ การเปลี่ยนแปลงหมายถึงความสามารถของผู้บริหารในการยกระดับแรงจูงใจของผู้ตาม กระตุ้นให้ผู้ตามมีความต้องการสูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่และเห็นคุณค่าตลอดจนการที่จะบรรลุ วัตถุประสงค์โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ของส่วนตัว

บรรจบ บุญจันทร์ (2554, หน้า 15 – 16) ให้ความหมาย ของภาวะผู้นำ การเปลี่ยนแปลงว่า หมายถึง ภาวะผู้นำของผู้บริหารที่ใช้วิธีการต่าง ๆ ในการยกระดับ ความต้องการ ความตระหนักและความสำนึกของผู้ตามทำให้ผู้ตามก้าวพ้นจากความสนใจ ตนเองมาเป็นการทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของหน่วยงานและมุ่งมั่นใช้ความพยายาม อย่างสูงในการทำงานเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ

จากนักวิชาการทั้งหมดที่กล่าวมาผู้วิจัยสรุปตามแนวคิดของผู้วิจัยได้ว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง หมายถึง ระดับพฤติกรรมของบุคลากร และผู้บริหารที่แสดง ให้เห็นในการจัดการหรือการทำงานที่เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงความพยายามของ ผู้ร่วมงานให้สูงขึ้นกว่าความพยายามที่คาดหวังเป็นผลให้การปฏิบัติงานเกินความคาดหวัง พัฒนาความสามารถและศักยภาพไปสู่ระดับที่สูงขึ้นโดยผู้บริหารแสดงบทบาททำให้ ผู้ร่วมงานไว้วางใจ ตระหนักถึงภารกิจและวิสัยทัศน์ มีความจงรักภักดีและเป็นข้อจูงใจ ให้ผู้ร่วมงานมองการณ์ไกลกว่าความสนใจของตน ซึ่งจะนำไปสู่ประโยชน์ขององค์กร

#### 4. ทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership)

##### ของ Bass

จากทฤษฎีของ Bass (1985, p. 1) ได้เสนอทฤษฎีภาวะผู้นำที่มีรายละเอียด มากขึ้น Bass กล่าวว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นมากกว่าคำเพียงคำเดียวที่เรียกว่า บารมี(Charisma) Bass เห็นว่าความมีบารมีมีความจำเป็น แต่ไม่เพียงพอสำหรับผู้นำ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกสามส่วนของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่มิใช่ออกเหนือจาก ความมีบารมี คือ การกระตุ้นทางปัญญา การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคลและ การสร้างแรงบันดาลใจ Bass ได้ให้คำนิยามภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในทางที่กว้างกว่า Burn และ Bass ยังมีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีความแตกต่างจากภาวะผู้นำแบบ แลกเปลี่ยน Bass ยอมรับว่าในผู้นำคนเดียวกันอาจใช้ภาวะผู้นำทั้งสองแบบแต่ใน สถานการณ์หรือเวลาที่แตกต่างกัน

### คุณลักษณะของผู้ว่าการเปลี่ยนแปลง

โดยทั่ว ๆ ไปจะเป็นดังนี้ Tichy & Devanna (1986, Training and Development. pp. 19 – 32 อ้างถึงใน ชีวิน อ่อนลออ, 2553, หน้า 62)

1. เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะเปลี่ยนองค์การที่ตนเองรับผิดชอบไปสู่เป้าหมายที่ดีกว่าคล้ายกับผู้ฝึกสอนหรือโค้ชนักกีฬาที่ต้องรับผิดชอบทีมที่ไม่เคยชนะใครเลยต้องมีการเปลี่ยนเป้าหมายเพื่อความเป็นผู้ชนะและต้องสร้างแรงบันดาลใจให้ลูกทีมเล่นให้ดีที่สุดเพื่อชัยชนะ
2. เป็นคนกล้าและเปิดเผยเป็นคนที่ต้องเสี่ยงแต่มีความสุขและมีจุดยืนของตนเองกล้าเผชิญกับความจริงกล้าเปิดเผยความจริง
3. เชื่อมมั่นในคนอื่นผู้นำการเปลี่ยนแปลงไม่ใช่เผด็จการแต่มีอำนาจและสนใจคนอื่น ๆ มีการทำงานโดยมอบอำนาจให้คนอื่นทำโดยเชื่อว่าคนอื่นก็มีความสามารถ
4. ใช้คุณค่าเป็นแรงผลักดันผู้นำการเปลี่ยนแปลงนี้จะชี้้นำให้ผู้ตามตระหนักถึงคุณค่าของเป้าหมายและสร้างแรงผลักดันในการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่มีคุณค่า
5. เป็นผู้เรียนรู้ตลอดชีวิตผู้นำการเปลี่ยนแปลงนี้จะนึกถึงสิ่งที่ตนเองเคยทำผิดพลาดในฐานะที่เป็นบทเรียนและจะพยายามเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ เพื่อพัฒนาตนเองตลอดเวลา
6. มีความสามารถที่จะเผชิญกับความสลับซับซ้อนความคลุมเครือและความไม่แน่นอนผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะมีความสามารถในการเผชิญปัญหาที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ
7. เป็นผู้มองการณ์ไกล ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะมีความสามารถในการมองการณ์ไกลสามารถที่จะนำความหวัง ความฝันมาทำให้เป็นความจริงได้

### 5. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ศตวรรษที่ 21 : ไทยแลนด์ 4.0

ผู้นำในศตวรรษที่ 21 : ไทยแลนด์ 4.0 สิ่งที่ทำทลายความสามารถ คือ ความสามารถนำพาองค์กรของตนให้อยู่ในฐานะผู้นำการเปลี่ยนแปลงได้หรือไม่ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะมองเห็นการเปลี่ยนแปลงว่าเป็นโอกาส การทราบบวิธีการค้นหา การเปลี่ยนแปลงที่ถูกต้อง และทราบบวิธีการที่จะสร้างการเปลี่ยนแปลงอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งจากภายนอกและภายในองค์กร ได้แก่ ด้านนโยบายการสร้างอนาคต ด้านวิธีการอย่าง เป็นระบบในการมองหาและคาดการณ์ถึงการเปลี่ยนแปลง ด้านวิธีที่ถูกต้องในการสร้าง

ความคุ้นเคยกับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกองค์กร ด้านนโยบายในการสร้างสมดุลระหว่างการเปลี่ยนแปลงกับความต่อเนื่อง เพราะนโยบายการสร้างสรรคสิ่งใหม่อย่างเป็นระบบ สามารถสร้างจิตสำนึกให้องค์กรในฐานะที่เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งยังทำให้องค์กรมองเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นคือโอกาสที่เกิดขึ้นมาใหม่ภายใต้บทบาทสำคัญ (พรชัย เจดามาน, 2560)

#### 1. การทำความรู้จักกับการเปลี่ยนแปลง (To Make the Change)

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมาจากการแข่งขันที่ไร้พรมแดน โลกกำลังอยู่ในยุคของเทคโนโลยีและข่าวสาร ความรู้เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขัน ดังนั้นเมื่อผู้นำเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงแล้วก็จะสามารถจัดการกับการเปลี่ยนแปลงได้ โดยการเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา มีผลกระทบหรือมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กร

#### 2. ผู้นำต้องสร้างการเปลี่ยนแปลง (Leadership to Change Intervention)

ของแผนปฏิบัติการในการปรับแต่งสิ่งต่าง ๆ ให้แตกต่างจากเดิม โดยอาจจะกระทำอย่างรวดเร็วหรือกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป การบริหารความเปลี่ยนแปลงนั้น จะต้องเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงก่อนแล้วจึงกำหนดเป้าหมายและเลือกวิธีที่จะนำมาใช้ในการจัดการกับความเปลี่ยนแปลงซึ่งต้องอาศัยการวางแผนการเปลี่ยนแปลงเชิงกลยุทธ์แล้วจึงนำไปปฏิบัติตามแผนที่ต้องอาศัยความเข้าใจและความร่วมมือจากทุกคนในองค์กร มีการเสริมแรงให้กับความเปลี่ยนแปลงโดยการชี้แจงให้บุคลากรในองค์กรทราบถึงความเปลี่ยนแปลงหรือการปรับปรุงที่ได้เกิดขึ้นแล้วและแสดงความขอบคุณต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องและมีส่วนช่วยให้เกิดความเปลี่ยนแปลงแล้วจึงทำการประเมินผลต่อไป

#### 3. การเป็นตัวแทนความเปลี่ยนแปลง (Change Agent) การเป็นผู้นำ

การเปลี่ยนแปลง หรือมีหน้าที่ในการจัดกระบวนการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรเพื่อพัฒนาเน้นผลการปฏิบัติงานโดยส่วนรวมมากกว่าการเน้นไปที่ผลงานของแต่ละคนในองค์กร ให้บุคลากรในองค์กรรับรู้ถึงผลการดำเนินงานขององค์กร เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์และวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ที่องค์กรเผชิญอยู่ เช่น จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรค

#### 4. การเป็นนักคิด นักพัฒนาที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก (The Thinkers

Developers keep Pace with the Changing World) มีวิสัยทัศน์ในการบริหารงานที่พร้อมรับการเปลี่ยนแปลง และไม่ยึดติดต่อสิ่งใด

#### 5. การบริหารงานแบบประชาธิปไตย (Democratic Administrative)

รับความคิดเห็นของผู้อื่น ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหากับบุคลากรในองค์กร

6. การเป็นผู้ประสานงานในองค์กรให้เกิดการทำงานที่ราบรื่น (Organization is Coordinating a Smooth Operation) มุ่งให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และประสานงานนอกองค์กรให้เกิดภาคีเครือข่ายร่วมคิด ร่วมจัดการศึกษา

7. การประนีประนอม (Compromise) ผู้นำต้องพยายามไม่ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความขัดแย้งในองค์กร เป็นผู้ประนีประนอมเมื่อเกิดปัญหา

8. การประชาสัมพันธ์ (Public Relations) ผู้นำต้องสนับสนุนให้ทุกคนทำรายงานผลการดำเนินงาน และนำรายงานมาประชาสัมพันธ์ให้ผู้เกี่ยวข้องและสาธารณชนทราบ

9. การประชาสงเคราะห์ (Public Welfare) ผู้นำจะต้องให้ความช่วยเหลือผู้ร่วมงานทุกเรื่อง เป็นห่วงเป็นใยตลอดเวลา จะประสานงานกับหน่วยงานอื่นเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ร่วมงาน การพัฒนาอย่างต่อเนื่องให้ทุกคนมีความก้าวหน้า การให้อภัย การตักเตือน การเป็นกัลยาณมิตร

## 6. องค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership)

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีองค์ประกอบเฉพาะ 4 ประการซึ่งมีความสัมพันธ์กัน (Intercorrelated) และมีการแบ่งแยกแต่ละองค์ประกอบ เนื่องจากต่างก็มีความเฉพาะเจาะจง และมีความสำคัญที่แตกต่างกัน ซึ่งมีรายละเอียดเฉพาะของแต่ละองค์ประกอบดังนี้ (Bass, 1985, อ้างถึงใน รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2550)

ประการแรก คือ การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Idealized Influence or Leadership : II or CL) หมายถึง การที่ผู้นำประพฤติตัวเป็นแบบอย่างหรือเป็นโมเดลสำหรับผู้ตาม ผู้นำจะเป็นที่ยกย่อง เคารพนับถือ ศรัทธา ไว้วางใจและทำให้ผู้ตามเกิดความภาคภูมิใจเมื่อได้ร่วมงานกัน ผู้ตามจะพยายามประพฤติปฏิบัติเหมือนกับผู้นำและต้องการเลียนแบบผู้นำของเขา สิ่งที่ผู้นำต้องปฏิบัติเพื่อบรรลุถึงคุณลักษณะนี้ คือ ผู้นำจะต้องมีวิสัยทัศน์และสามารถถ่ายทอดไปยังผู้ตาม ผู้นำจะมีความสม่ำเสมอมากกว่าการเอาแต่อารมณ์ สามารถควบคุมอารมณ์ได้ในสถานการณ์วิกฤต ผู้นำเป็นผู้ที่ไว้ใจได้ว่าจะทำในสิ่งที่ถูกต้อง ผู้นำจะเป็นผู้ที่มีศีลธรรมและมีจริยธรรมสูง ผู้นำจะหลีกเลี่ยงที่จะใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนตัว แต่จะประพฤติตนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อื่นและเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม ผู้นำจะแสดงให้เห็นถึงความเฉลียวฉลาด ความมีสมรรถภาพ ความตั้งใจ การเชื่อมั่นในตนเอง ความแน่วแน่ในอุดมการณ์ ความเชื่อและค่านิยมของเขา ผู้นำจะเสริมความ



ภาคภูมิใจ ความจงรักภักดี และความมั่นใจของผู้ตาม และทำให้ผู้ตามมีความเป็นพวกเดียวกับผู้นำ โดยอาศัยวิสัยทัศน์และการมีจุดประสงค์ร่วมกัน ผู้นำแสดงความมั่นใจช่วยสร้างความรู้สึกเป็นหนึ่งเดียวกันเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ผู้ตามจะเลียนแบบผู้นำ และพฤติกรรมของผู้นำจากการสร้างความมั่นใจในตนเอง ประสิทธิภาพและความเคารพในตนเอง ผู้นำการเปลี่ยนแปลง จึงรักษาอิทธิพลของตนในการบรรลุเป้าหมายและปฏิบัติภาระหน้าที่ขององค์การ

ประการที่สอง คือ การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration Motivation : IM) หมายถึง การที่ผู้นำจะประพฤติในทางที่จูงใจให้เกิดแรงบันดาลใจกับผู้ตาม โดยการสร้างแรงจูงใจภายใน การให้ความหมายและท้าทายในเรื่องงานของผู้ตาม ผู้นำจะกระตุ้นจิตวิญญาณของทีม (Team Spirit) ให้มีชีวิตชีวา มีการแสดงออกซึ่งความกระตือรือร้น โดยการสร้างเจตคติที่ดีและการคิดในแง่บวก ผู้นำจะทำให้ผู้ตามสัมผัสกับภาพที่งดงามของอนาคต ผู้นำจะสร้างและสื่อความหวังที่ผู้นำต้องการอย่างชัดเจน ผู้นำจะแสดงการอุทิศตัวหรือความผูกพันต่อเป้าหมายและวิสัยทัศน์ร่วมกัน ผู้นำแสดงความเชื่อมั่นและแสดงให้เห็นความตั้งใจอย่างแน่วแน่ที่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ ผู้นำจะช่วยให้ผู้ตามมองข้ามผลประโยชน์ของตนเพื่อวิสัยทัศน์และภารกิจขององค์การ ผู้นำจะช่วยให้ผู้ตามพัฒนาความผูกพันของตนต่อเป้าหมายระยะยาวและบ่อยครั้งพบว่าการสร้างแรงบันดาลใจนี้เกิดขึ้นผ่านการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล และการกระตุ้นทางปัญญา โดยการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคลทำให้ผู้ตามรู้สึกเหมือนตนเองมีคุณค่า และกระตุ้นให้พวกเขาสามารถจัดการกับปัญหาที่ตนเองเผชิญได้ ส่วนการกระตุ้นทางปัญญาช่วยให้ผู้ตามจัดการกับอุปสรรคของตนเอง และเสริมความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

ประการที่สาม คือ การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation : IS) หมายถึง การที่ผู้นำมีการกระตุ้นผู้ตามให้ตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน ทำให้ผู้ตามมีความต้องการหาแนวทางใหม่มาแก้ ปัญหาในหน่วยงาน เพื่อหาข้อสรุปใหม่ที่ดีกว่าเดิม เพื่อทำให้เกิดสิ่งใหม่และสร้างสรรค์ โดยผู้นำมีการคิดและแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีการตั้งสมมติฐาน การเปลี่ยนกรอบ (Reframing) การมองปัญหา และการเผชิญกับสถานการณ์เก่า ๆ ด้วยวิถีทางแบบใหม่ ๆ มีการจูงใจและสนับสนุนความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ในการพิจารณาปัญหาและการหาคำตอบของปัญหา มีการให้กำลังใจผู้ตามให้พยายามหาทางแก้ปัญหาด้วยวิธีใหม่ ๆ ผู้นำมีการกระตุ้นให้ผู้ตามแสดงความคิดและเหตุผล และไม่วิจารณ์ความคิดของผู้ตาม แม้ว่ามันจะแตกต่างไปจาก

ความคิดของผู้นำ ผู้นำทำให้ผู้ตามรู้สึกว่ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ท้าทายและเป็นโอกาสที่ดีที่จะแก้ปัญหาร่วมกันโดยผู้นำจะสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้ตามว่าปัญหาทุกอย่างต้องมีวิธีแก้ไข แม้บางปัญหาจะมีอุปสรรคมากมาย ผู้นำจะพิสูจน์ให้เห็นว่าสามารถเอาชนะอุปสรรคทุกอย่างได้ จากความร่วมมือร่วมใจในการแก้ปัญหาของผู้ร่วมงานทุกคน ผู้ตามจะได้รับการกระตุ้นให้ตั้งคำถามต่อค่านิยมของตนเอง ความเชื่อและประเพณี การกระตุ้นทางปัญญาเป็นส่วนสำคัญของการพัฒนาความสามารถของผู้ตามในการที่จะตระหนักและแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

ประการที่สี่ คือ การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล (Individualized Consideration : IC) ผู้นำจะมีความ สัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบุคคลในฐานะเป็นผู้นำในการดูแลเอาใจใส่ผู้ตามเป็นรายบุคคล และทำให้ผู้ตามรู้สึกมีคุณค่าและมีความสำคัญผู้นำจะเป็นโค้ช (Coach) และเป็นทีปรึกษา (Advisor) ของผู้ตามแต่ละคน เพื่อการพัฒนาผู้ตามผู้นำจะเอาใจใส่เป็นพิเศษในความต้องการของปัจเจกบุคคล เพื่อความสัมฤทธิ์ และเติบโตของแต่ละคน ผู้นำจะพัฒนาศักยภาพของผู้ตามและเพื่อนร่วมงานให้สูงขึ้น นอกจากนี้ผู้นำจะมีการปฏิบัติต่อผู้ตาม โดยการให้โอกาสในการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ สร้างบรรยากาศของการให้การสนับสนุน คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลในด้านความจำเป็น และความต้องการ การประพฤติของผู้นำแสดงให้เห็นว่า เข้าใจและยอมรับความแตกต่างระหว่างบุคคล เช่น บางคนได้ร้บกำลังใจมากกว่า บางคนได้รับอำนาจการตัดสินใจด้วยตนเองมากกว่า บางคนมีมาตรฐานที่เคร่งครัดกว่า บางคนมีโครงสร้างงานที่มากกว่า ผู้นำมีการส่งเสริมการสื่อสารสองทาง และมีการจัดการด้วยการเดินดูรอบ ๆ (Management by walking around) มีปฏิสัมพันธ์กับผู้ตามเป็นการส่วนตัว ผู้นำสนใจในความกังวลของแต่ละบุคคล เห็นปัจเจกบุคคลเป็นบุคคลทั้งคน (As a Whole Person) มากกว่าเป็นพนักงานหรือเป็นเพียงปัจจัยการผลิต ผู้นำจะมีการฟังอย่างมีประสิทธิภาพ มีการเอาใจเขามาใส่ใจเรา (Empathy) ผู้นำจะมีการมอบหมายงานเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาผู้ตาม เปิดโอกาสให้ผู้ตามได้ใช้ความสามารถพิเศษอย่างเต็มที่ และเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ ที่ท้าทายความสามารถ ผู้นำจะดูแลผู้ตามว่าต้องการคำแนะนำ การสนับสนุนและการช่วยให้ก้าวหน้าในการทำงานที่รับผิดชอบอยู่หรือไม่ โดยผู้ตามจะไม่รู้สึกว่าเขากำลังถูกตรวจสอบ

James L. Gibson, John M. Ivancevich & James H. Donnelly (2000, p. 15-17) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงไว้ 5 องค์ประกอบ คือ

(1) บารมี (Charisma) คือ การที่ผู้นำสามารถปลุกฝังความรู้สึกที่มีคุณค่า ความเคารพ

ชื่นชม และการมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน (2) ความใส่ใจส่วนบุคคล (Individual Attention) คือ ผู้นำสนใจในความต้องการของผู้ตามในการมอบหมายงานที่มีความหมายเพื่อให้ผู้ตามเกิดความก้าวหน้า (3) การกระตุ้นทางเชาว์ปัญญา (Intellectual Stimulation) คือ ผู้นำช่วยให้ผู้ตามมีความคิดอย่างมีเหตุผล โดยมีการทดสอบจากสถานการณ์จริง ทั้งยังมีการสนับสนุนให้ผู้ตามมีความคิดในเชิงสร้างสรรค์ (4) รางวัลเกินคาดหมาย (Contingent Reward) คือ ผู้นำบอกให้ผู้ตามทราบว่าทำอะไรผู้ตามจะได้รับรางวัลที่ชอบมากกว่า และ (5) การบริหารด้วยการละเว้น (Management by Exception) คือ ผู้นำยินยอมให้ผู้ตามทำงานในภาระงานนั้น ๆ โดยไม่เข้าไปสอดแทรก เว้นแต่ว่าการกระทำนั้นไม่สามารถสำเร็จได้ด้วยเหตุทางด้านเวลาและทุน

Stephen R. Covey (2004, pp. 254 – 255) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ (1) การสร้างบารมีหรือการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Charisma or Idealized Influence) คือ ผู้นำควรมีการชื่นชมจากผู้ตาม โดยผู้นำที่มีบารมีต้องสร้างความชัดเจนต่าง ๆ แสดงให้เห็นคุณค่าของตนเองในทุกอิริยาบถ มีการกำหนดบทลงโทษหรือการอุทธรณ์ให้กับผู้ตาม และยึดหลักกับทความเป็นจริง ความถูกต้องทางศีลธรรมและจริยธรรม (2) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) คือ ผู้นำควรมองวิสัยทัศน์ร่วมผู้ตาม ผู้นำกับการสร้างแรงบันดาลใจให้กับผู้ตามให้มีมาตรฐานสูงส่ง สื่อสารถึงเป้าหมายในอนาคต และจัดหางานในแต่ละส่วน ผู้ตามจำเป็นต้องใช้เป้าหมาย ถ้าใช้แรงจูงใจในการแสดงออก มันเป็นส่วนสำคัญในวิสัยทัศน์ของผู้นำที่สนับสนุนความสามารถในการสื่อสาร โดยอนุญาตให้ผู้นำกล่าวถึงวิสัยทัศน์ในการยอมรับและแรงผลักดันในการชักชวนและบังคับ (3) การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) คือ ผู้นำควรให้โอกาสให้กระตุ้นทางปัญญาให้ผู้ตามเกิดความคิดสร้างสรรค์ของงานและองค์การ มีการเชื่อมโยงโครงสร้างวิสัยทัศน์ เป้าหมายขององค์การและผู้นำกับผู้ตาม เพื่อที่จะสร้างสรรค์และปรับเปลี่ยนอุปสรรคทิศทางใหม่ ๆ รวมกัน และ (4) การคำนึงถึงความเป็นเอกลักษณ์บุคคล (Individualized Consideration) คือ ผู้นำต้องพิจารณาใส่ใจหรือสนใจผู้ตามรายบุคคล โดยผู้นำต้องรับฟังในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ตาม รวมถึงต้องการต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกันและสามารถสร้างทีม ผู้นำสอนให้ผู้ตามเกิดการกระตือรือร้นช่วยเหลือตนเองได้ ยอมรับในสิ่งที่ผิดพลาดและนำวิธีการใหม่ ๆ มาปรับปรุงเพื่อทำให้ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น

Bernard M. Bass & Ronald E. Riggio (2006, pp. 21 – 25) ได้วิเคราะห์องค์ประกอบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมอีก 1 องค์ประกอบ คือ การสร้างแรงบันดาลใจ โดยได้เสนอองค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง โดยใช้ชื่อย่อว่า “4 I’s” ประกอบด้วย (1) การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์หรือการสร้างบารมี หรือภาวะผู้นำบารมี (Idealized Influence or Charisma or Charisma Leadership) คือ การที่ผู้นำประพฤติตัวเป็นแบบอย่างหรือเป็นโมเดลสำหรับผู้ตาม ผู้นำจะเป็นที่ยกย่อง เคารพ นับถือ ศรัทธา ไว้วางใจและทำให้ผู้ตามเกิดความภาคภูมิใจ เมื่อได้ร่วมงานกันผู้ตามจะพยายามประพฤติปฏิบัติเหมือนกับผู้นำและต้องการเลียนแบบผู้นำของเขา สิ่งที่ผู้นำต้องปฏิบัติเพื่อบรรลุถึงคุณลักษณะนี้ คือ ผู้นำจะต้องมีวิสัยทัศน์และสามารถถ่ายทอดไปยังผู้ตาม ผู้นำจะมีพฤติกรรมที่มีความสม่ำเสมอมากกว่าการเอาแต่อารมณ์ สามารถควบคุมอารมณ์ได้ในสถานการณ์วิกฤต ผู้นำจะเป็นผู้ที่มีศีลธรรมและมีจริยธรรมสูง ผู้นำจะหลีกเลี่ยงที่จะใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน แต่จะประพฤติตนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อื่นและเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม ผู้นำจะแสดงให้เห็นถึงความเฉลียวฉลาด ความมีสมรรถภาพ ความตั้งใจ การเชื่อมั่นในตนเอง ความแน่วแน่ในอุดมการณ์ ความเชื่อและค่านิยมของเขาผู้นำจะเสริมความภาคภูมิใจ ความจงรักภักดี และความมั่นใจของผู้ตาม และทำให้ผู้ตามมีความเป็นพวกเดียวกันกับผู้นำ โดยอาศัยวิสัยทัศน์และการมีจุดประสงค์ร่วมกัน ผู้นำแสดงความมั่นใจช่วยสร้างความรู้สึกเป็นหนึ่งเดียวกันเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ผู้ตามจะเลียนแบบผู้นำและพฤติกรรมของผู้นำจากการสร้างความมั่นใจในตัวเอง ประสิทธิภาพและเคารพในตนเอง ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงรักษาอิทธิพลของตนในการบรรลุเป้าหมายและปฏิบัติภาระหน้าที่ขององค์การ (2) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration Motivation) คือ การที่ผู้นำจะประพฤติในการจูงใจให้เกิดแรงบันดาลใจกับผู้ตาม โดยการสร้างแรงบันดาลใจภายใน การให้ความหมายและความท้าทายในงานของผู้ตาม ผู้นำจะกระตุ้นจิตวิญญาณของทีมให้มีความกระตือรือร้น โดยการสร้างเจตคติที่ดีและการคิดในแง่บวก ผู้นำจะแสดงการอุทิศตัวหรือผูกพันต่อเป้าหมายและวิสัยทัศน์ร่วมกัน และแสดงความเชื่อมั่นและแสดงให้เห็นความตั้งใจอย่างแน่วแน่ว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ตามมองข้ามผลประโยชน์ของตน เพื่อวิสัยทัศน์และภารกิจขององค์การ ผู้นำจะช่วยให้ผู้ตามพัฒนาความผูกพันของตนต่อเป้าหมายระยะยาว และบ่อยครั้งพบว่า การสร้างแรงบันดาลใจนี้เกิดขึ้นผ่านการคำนึงถึงเป็นปัจเจกบุคคลและกระตุ้นให้พวกเขาสามารถจัดการกับปัญหาที่ตนเองเผชิญได้ (3) การกระตุ้นทางปัญญา

(Intellectual Stimulation) คือ การที่ผู้นำมีการกระตุ้นผู้ตามให้ตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน ทำให้ผู้ตามมีความต้องการหาแนวทางใหม่ ๆ มาแก้ปัญหา ในหน่วยงาน เพื่อหาข้อสรุปใหม่ที่ดีกว่าเดิม เพื่อทำให้เกิดสิ่งใหม่และสร้างสรรค์โดยมีผู้นำ มีการคิดและแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ มีความคิดสร้างสรรค์ มีการตั้งสมมติฐาน การเปลี่ยนกรอบ การมองปัญหา และการเผชิญกับสถานการณ์เก่า ๆ ด้วยวิถีทางแบบใหม่ ๆ มีการจูงใจและสนับสนุนความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ในการพิจารณาปัญหาและการหาคำตอบของปัญหา มีการให้กำลังใจผู้ตามให้พยายามหาทางแก้ปัญหาด้วยวิธีใหม่ ๆ ในการพิจารณาปัญหาและการหาคำตอบของปัญหา มีการให้กำลังใจผู้ตามให้พยายามหาทางแก้ปัญหาด้วยวิธีใหม่ ๆ ผู้นำมีการกระตุ้นให้ผู้ตามแสดงความคิดและเหตุผลและไม่วิจารณ์ความคิดของผู้ตาม แม้ว่ามันจะแตกต่างไปจากความคิดของผู้นำ ผู้นำทำให้ผู้ตามรู้สึกว่ ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ท้าทายและเป็นโอกาสที่ดีที่จะแก้ปัญหาร่วมกัน โดยผู้นำจะสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้ตามว่าปัญหาทุกอย่างมีวิธีแก้ไข แม้บางปัญหาจะมีอุปสรรคมากมาย ผู้นำจะพิสูจน์ให้เห็นว่าสามารถเอาชนะอุปสรรคทุกอย่างได้ จากความร่วมมือในการแก้ปัญหาของผู้ตามทุกคน รวมทั้งผู้ตามได้รับการกระตุ้นให้ตั้งคำถามต่อค่านิยมของตนเอง ความเชื่อ และประเพณี การกระตุ้นทางปัญญาเป็นส่วนสำคัญของการพัฒนาความสามารถของผู้ตามในการที่จะตระหนัก เข้าใจปัญหาด้วยตนเอง และ (4) การคำนึงถึงความเป็นเอกลักษณ์บุคคล (Individualized Consideration) คือ ผู้นำจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบุคคลในฐานะเป็นผู้นำให้การดูแลเอาใจใส่ผู้ตามเป็นรายบุคคล และทำให้ผู้ตามรู้สึกมีคุณค่าและมีความสำคัญผู้นำจะเป็นที่ปรึกษา เพื่อการพัฒนาผู้ตามโดยจะเอาใจใส่ในด้านความต้องการของปัจเจกบุคคล เพื่อความสัมฤทธิ์และเติบโตของ แต่ละคน ผู้นำจะพัฒนาศักยภาพของผู้ตามและเพื่อนร่วมงานให้สูงขึ้น และยังปฏิบัติต่อ ผู้ตามโดยให้โอกาสในการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ สร้างบรรยากาศของการให้การสนับสนุน คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลในด้านความจำเป็นและความต้องการ ผู้นำมีการส่งเสริมการสื่อสารสองทาง มีการปฏิสัมพันธ์กับผู้ตามเป็นการส่วนตัว และให้ความสนใจในความกังวลของผู้ตาม รวมทั้งยังมองบุคคลเป็นบุคคล มีการเอาใจเขามาใส่ใจเรา เปิดโอกาสให้ผู้ตามใช้بارมี และเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ ที่ท้าทายความสามารถ

Adegoke Oke., Natasha Munshi & Fred O. Walumbwa (2009, pp. 64 – 72) ได้พัฒนารอบความคิด หลักขององค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ (1) การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Idealized Influence) ผู้นำควรแสดงบทบาทเป็น

ตัวอย่างที่นำเอาแรงบันดาลใจและสร้าง ความเชื่อถือ โดยพิจารณาความต้องการของคนอื่นมากกว่าตนเอง มันคงในความรู้สึกที่ยอมรับความผิดพลาดร่วมกัน และชักนำตัวเองเกี่ยวกับหลักจริยธรรม (2) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) ผู้นำจะต้องกระตุ้นและสร้างแรงบันดาลใจให้ผู้อื่นเกิดความเข้าใจกับสิ่งที่ท้าทายในองค์การ โดยจะต้องทำให้กลุ่มผู้ตามเกิดความรู้สึกกระตือรือร้นและคาดหวังทางที่ดีและทำการเชื่อมระหว่างความคาดหวังกับความรับผิดชอบวิสัยทัศน์ร่วมกัน (3) การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) ผู้นำจะต้องส่งเสริมให้มีการสร้างนวัตกรรมและเกิดความสามารถในการสร้างสรรค์เพื่อตอบสนองมติฐาน คาถา และปรับเปลี่ยนมุมมองในเรื่องที่ยุ่งยาก และหลีกเลี่ยงการวิจารณ์ต่อสาธารณชน และ (4) การคำนึงถึงความเป็นเอกลักษณ์บุคคล (Individualized Consideration) ผู้นำให้ความสนใจกับความต้องการแต่ละบุคคลเพื่อสนับสนุนให้บรรลุผลสำเร็จและเกิดพัฒนา โดยผู้นำจะเปรียบเสมือนผู้ฝึกสอนหรือผู้ให้คำปรึกษาที่สร้างสรรคโอกาสที่ดีในการสร้างสรรค์ในการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ เห็นถึงคุณค่าความหลากหลาย และหลีกเลี่ยงการควบคุม

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2550, หน้า 331 – 340) ได้อธิบายองค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีองค์ประกอบ 4 ด้าน ดังนี้ (1) การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์หรือการสร้างบารมี (Idealized Influence and Charisma) เป็นพฤติกรรมที่ผู้นำแสดงออกด้วยแบบตัวอย่างบทบาทที่เข้มแข็งให้ผู้ตามมองเห็น เมื่อผู้ตามรับรู้พฤติกรรมของผู้นำก็จะเกิดการลอกเลียนแบบพฤติกรรมเกิดขึ้น ซึ่งปกติผู้นำจะมีการประพฤติปฏิบัติที่มีมาตรฐานทางศีลธรรมและจริยธรรมสูงจนเกิดการยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องดีงาม ดังนั้นจึงได้รับการนับถืออย่างลึกซึ้งจากผู้ตาม พร้อมทั้งได้รับความไว้วางใจอย่างสูงอีกด้วย ผู้นำจึงสามารถจะทำหน้าที่ให้วิสัยทัศน์และสร้างความเข้าใจต่อเป้าหมายของพันธกิจแก่ผู้ตาม (2) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) เป็นพฤติกรรมของผู้นำที่แสดงออกด้วยการสื่อสารให้ผู้ตามทราบถึงความคาดหวังที่สูงของผู้นำที่มีต่อผู้ตามด้วยการสร้างแรงบันดาลใจโดยการจูงใจให้ยึดมั่นและร่วมสานฝันต่อวิสัยทัศน์ขององค์การในทางปฏิบัติผู้นำมักจะใช้สัญลักษณ์และ การปลุกเร้าทางอารมณ์ให้กลุ่มการทำงานร่วมกันเพื่อไปสู่เป้าหมายแทนการทำเพื่อประโยชน์เฉพาะตน ผู้นำจึงถือได้ว่าเป็นผู้ส่งเสริมหัวใจแห่งการทำงานเป็นทีม ผู้นำจะพยายามจูงใจผู้ตามให้ทำงานบรรลุเกินเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยการสร้างจิตสำนึกของผู้ตามให้เห็นความสำคัญว่าเป้าหมายและผลงานนั้นจำเป็นต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จึงจะทำให้องค์การเจริญก้าวหน้า

ประสบความสำเร็จได้ (3) การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) เป็นพฤติกรรมของผู้นำที่แสดงออกด้วยการกระตุ้นให้เกิดการเริ่มการสร้างสรรคสิ่งใหม่ ๆ โดยการใช้วิธีการฝึกคิดทบทวนกระแสดความเชื่อและค่านิยมเดิมของตนหรือผู้นำหรือขององค์การ ผู้นำจะสร้างความรู้สึกรู้สึกท้าทายให้เกิดขึ้นแก่ผู้ตามและจะให้การสนับสนุนหาผู้ตามต้องการทดลองวิธีการใหม่ ๆ ของตน หรือต้องการริเริ่มสร้างสรรค์ใหม่ที่เกี่ยวข้องกับงานองค์การ ส่งเสริมให้ผู้ตามแสวงหาทางออกและวิธีการแก้ปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเอง และ (4) การคำนึงถึงความเป็นเอกลักษณ์บุคคล (Individualized Consideration) หรือการมุ่งความสัมพันธ์เป็นรายคนเป็นพฤติกรรมของผู้นำที่มุ่งเน้นความสำคัญในการส่งเสริมบรรยากาศของการทำงานที่ดี ด้วยการใส่ใจรับรู้และพยายามตอบสนองต่อความต้องการเป็นรายบุคคลของผู้ตาม ผู้นำจะแสดงบทบาทเป็นครู ที่เลี้ยงและที่ปรึกษาให้คำแนะนำในการช่วยเหลือผู้ตามให้พัฒนาระดับความต้องการของตนสู่ระดับสูงขึ้น

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2551, หน้า 73 - 74) ได้อธิบายว่าคุณภาพสำคัญ 4 ประการของผู้นำเชิงปฏิรูป จะมีลักษณะส่วนตัวที่เป็นภาวะผู้นำที่มีประสิทธิผลด้านคุณภาพ 4 องค์ประกอบ ดังนี้ (1) ความสามารถพิเศษ (Charismatic) เป็นผู้มีวิสัยทัศน์และความรู้สึกของภาระหน้าที่มีการเอาใจใส่ในงาน มีความมั่นใจ ด้วยผลจากประสบการณ์ที่เกี่ยวกับชื่อเสียงของผู้นำ ซึ่งจะทำให้ผู้ตามมีความซื่อสัตย์ มีความภาคภูมิใจ มีศรัทธาอย่างแรงกล้า มีความรักดีและไว้วางใจในสิ่งที่ผู้นำต้องการ ที่จะทำให้สำเร็จ (2) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) หรือผู้นำที่มีจิตใจผู้ตามให้กระทำตามที่ตนต้องการ (Inspirational Leadership) ให้ทำตามโดยมีการสื่อสารวิสัยทัศน์อย่างชัดเจนและมั่นใจ มีอารมณ์ดี ตลอดจนสร้างความรู้ความเข้าใจให้ถูกต้องแก่ผู้ตาม (3) การกระตุ้นทางปัญญาหรือแรงกระตุ้นด้านสติปัญญา (Intellectual Stimulation) เป็นผู้นำที่สามารถกระตุ้นสมาชิกในกลุ่มให้ทดสอบด้วยวิธีการเก่า ๆ หรือวิธีการใหม่ ๆ มีการสร้างบรรยากาศซึ่งกระตุ้นความคิดสร้างสรรค์ และความคิดที่เกิดขึ้นเองจากการหยั่งรู้ (Intuition) หรือการหยั่งรู้ในขณะเดียวกันก็จะเน้นวิธีการแก้ปัญหา (Methodical Problem Solving) การคิดใหม่ (Rethinking) การทดสอบสมมติฐานใหม่ และการให้เหตุผลด้วยความรอบคอบ เหล่านี้ทำให้ผู้ตามเกิดความยอมรับและมีการพัฒนาด้านสติปัญญา และ (4) การคำนึงถึงความเป็นเอกลักษณ์บุคคลหรือการให้ความสำคัญรายบุคคล (Individualized Consideration) มีการพัฒนาความสามารถของผู้ตาม ศึกษาความต้องการของแต่ละบุคคลให้ความสำคัญและความเชื่อถือในแต่ละบุคคล ผู้นำจะให้ความสนใจพิเศษ

แก่ผู้ตามเป็นรายบุคคล ผู้นำจะใช้เวลาในการสื่อสารแบบตัวต่อตัวกับผู้ตาม และรับฟังความคิดเห็นอย่างสนใจ ขณะเดียวกันก็จะทำให้ผู้ตามเกิดความรู้สึกเคารพ ผู้นำจะเน้นการพัฒนาผู้ตามเป็นรายบุคคลด้วยการพูดคุยเกี่ยวกับเป้าหมายอาชีพและโอกาสการพัฒนาของแต่ละบุคคล ซึ่งสามารถนำมาเทียบเคียงในการศึกษาเรื่องภาวะผู้นำ การเปลี่ยนแปลงได้ด้วย

ซีวิน อ่อนละออบ (2553, หน้า 128) ได้ทำการทบทวนองค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและสรุปว่า องค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง มี 4 องค์ประกอบ 13 ตัวชี้วัด คือ (1) องค์ประกอบด้านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ มี 2 ตัวชี้วัดคือ การสร้างวิสัยทัศน์ และการสร้างบารมี (2) องค์ประกอบด้านการดำเนินถึง เอกัตถะบุคคลมี 3 ตัวชี้วัด คือ การเน้นการพัฒนา การเน้นความแตกต่างระหว่างบุคคล และการเป็นพี่เลี้ยง (3) องค์ประกอบด้านกระตุ้นปัญญา มี 4 ตัวชี้วัด คือ การใช้หลักเหตุผล การเน้นที่การอยู่รอด การใช้ประสบการณ์ และการมุ่งเน้นความเป็นเลิศ และ (4) องค์ประกอบด้านการสร้างแรงบันดาลใจ มี 4 ตัวชี้วัด คือ การเน้นการปฏิบัติ การสร้างความเชื่อมั่น การสร้างความเชื่อในจุดหมายของอุดมการณ์ และการสร้างความคาดหวังในความสามารถของผู้ตาม

สรุปได้ว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง คือ กระบวนการที่ผู้นำพยายามเปลี่ยนแปลงผู้ตามให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพเกิดความไว้วางใจในการปฏิบัติงาน หรือภารกิจต่าง ๆ และเกิดความจงรักภักดีและเชื่อถือในตัวผู้นำเกิดความคล้อยตามพยายามแก้ปัญหาในการปฏิบัติ เกิดความมั่นใจในตนเองมีความรับผิดชอบและยอมอุทิศตนเพื่อองค์กรดังนั้นผู้บริหารหรือผู้นำการเปลี่ยนผู้นำที่ดี จึงต้องมีความสามารถในการจูงใจคนให้ทำสิ่งต่าง ๆ ด้วยความเต็มใจทำให้ผู้คนรู้สึกอยากจะทำตามไปทุกหนทุกแห่ง ขณะเดียวกันก็ต้องส่งเสริมผู้ใต้บังคับบัญชาให้ได้แสดงออกถึงความรู้สึกความสามารถให้มีโอกาสพัฒนาตนให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ต้องสร้างสภาพแวดล้อมและบรรยากาศในการทำงานที่อบอุ่น ซึ่งจะสัมพันธ์กับประสิทธิผลการบริหารงานขององค์กรดังนั้นผู้วิจัยจะนำประเด็นนี้ไปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยต่อไป

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง โดยได้นำ แนวคิดทฤษฎี ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ของนักวิชาการ ทั้งไทยและต่างประเทศ มาทำการสังเคราะห์ องค์ประกอบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงได้ ดังตาราง 1



ตาราง 1 การสังเคราะห์ แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

องค์ประกอบ	สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2550)	รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2551)	เดลา ระโหฐาน (2553)	ชัชวิน อ่อนละออด (2553)	ณัฐฤดี แก้วบางพุด (2553)	พรชัย เจตมาท (2560)	ปริญประกาศา ชามัง (2557)	Bass (1985)	Gibson, Ivancevich & Donnelly (2000)	Stephen R. Covey (2004)	Bass & Riggio (2006)	Oke., Munshi & Walumbwa (2009)	รวม	ร้อยละ
การมีอิทธิพลอย่างมี อุดมการณ์	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	10	83.33
การสร้างแรงบันดาลใจ	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	10	83.33
การกระตุ้นทางปัญญา	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	11	91.67
การคำนึงถึงความเป็น ปัจเจกบุคคล	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	11	91.67
ลักษณะพิเศษหรือ พรสวรรค์					✓								1	8.33
การทำความรู้จักการ เปลี่ยนแปลง						✓							1	8.33

ตาราง 1 (ต่อ)

องค์ประกอบ	สุเทพ พงศ์ศิริวัฒน์ (2550)	รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2551)	เฉลา ระเฐน (2553)	ชิวิน อ่อนละเอียด (2553)	ณัฐฤดี แก้วบางพุด (2553)	พรชัย เจตนาภาน (2560)	ปริญประภา ชามัง (2557)	Bass (1985)	Gibson, Ivancevich & Donnelly (2000)	Stephen R. Covey (2004)	Bass & Riggio (2006)	Oke., Munshi & Walumbwa (2009)	รวม	เฉลี่ย
รางวัลเกินคาดหมาย									✓				1	8.33
การบริหารด้วยการละเว้น									✓				1	8.33
ผู้นำต้องสร้างการเปลี่ยนแปลง						✓							1	8.33
การเป็นตัวแทนการเปลี่ยนแปลง						✓							1	8.33
การเป็นนักคิด						✓							1	8.33
การบริหารงานแบบประชาธิปไตย						✓							1	8.33

ตาราง 1 (ต่อ)

องค์ประกอบ	สุเทพ พงศ์ศิริวัฒน์ (2550)	รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2551)	เฉลา ระโหฐาน (2553)	ชิวิน อ่อนละเอียด (2553)	ณัฐฤติ แก้วบางพุด (2553)	พรชัย เจตมาท (2560)	ปริณปรมา ชามั่ง (2557)	Bass (1985)	Gibson, Ivancevich & Donnelly (2000)	Stephen R. Covey (2004)	Bass & Riggio (2006)	Oke., Munshi & Walumbwa (2009)	รวม	ร้อยละ
การเป็นผู้ประสานงาน ในองค์การให้เกิดการ ทำงานที่ราบรื่น						✓							1	8.33
การประนีประนอม						✓							1	8.33
การประชาสัมพันธ์						✓							1	8.33

จากตาราง 1 สรุปได้ว่าองค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ที่ได้จากการวิเคราะห์ สังเคราะห์จากเอกสารทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยใช้เกณฑ์การเลือกจากองค์ประกอบที่มีความถี่ตั้งแต่ 6 หรือร้อยละ 50.00 ขึ้นไป และองค์ประกอบที่มีความเกี่ยวข้องกับหัวข้อและความมุ่งหมายของการวิจัย ได้องค์ประกอบหลัก 4 องค์ประกอบ ได้แก่

1. การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์
2. การสร้างแรงบันดาลใจ
3. การกระตุ้นทางปัญญา
4. การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล

ผู้วิจัยได้สังเคราะห์และให้ความหมายองค์ประกอบย่อยและตัวบ่งชี้ประเด็นภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงแต่ละประเด็นซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดประเด็นในการสร้างเครื่องมือในการวิจัยต่อไปดังนี้

1. การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์หมายถึงการวางระเบียบไว้เป็นแนวปฏิบัติ มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล มีศีลธรรมจริยธรรม ได้รับการยกย่องศรัทธาและเป็นที่ยอมรับไว้วางใจของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งเมื่อตั้งเป้าหมายแล้วสามารถทำได้เสมอ มักจะมีวิธีทำงานให้สำเร็จได้ อย่างเหนือความคาดหมาย กล้าตัดสินใจทำในสิ่งใหม่ ๆ ที่สร้างสรรค์ มองหาแนวทางลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีสำหรับผู้ใต้บังคับบัญชา และสามารถชี้แจงวิธีการปฏิบัติงานให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาได้อย่างชัดเจน ประกอบด้วยการวางระเบียบไว้เป็นแนวทางปฏิบัติ การมีวิสัยทัศน์กว้างไกล การมีศีลธรรมจริยธรรมและประพฤติดนเป็นแบบอย่างที่ดี การมีความสามารถในการสร้างศรัทธาและเป็นที่ยอมรับไว้วางใจของผู้ใต้บังคับบัญชา การมีเป้าหมายแล้วสามารถทำได้เสมอ การตั้งเป้าหมายไว้แล้วมักจะมีวิธีทำงานให้สำเร็จได้ อย่างเหนือความคาดหมาย การกล้าตัดสินใจทำในสิ่งใหม่ ๆ ที่สร้างสรรค์ การมองหาแนวทางลดขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความคล่องตัว การประพฤติดนเป็นแบบอย่างที่ดีสำหรับผู้ใต้บังคับบัญชา การชี้แจงวิธีการปฏิบัติงานให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาได้อย่างชัดเจน ดังนั้นผู้วิจัยจะนำประเด็นนี้ไปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยต่อไป

2. การสร้างแรงบันดาลใจ หมายถึงการมีความสามารถกำหนดเป้าหมายของการปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจน กระตุ้นความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน สร้างแรงบันดาลใจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาให้เชื่อมั่นในความสามารถในการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย

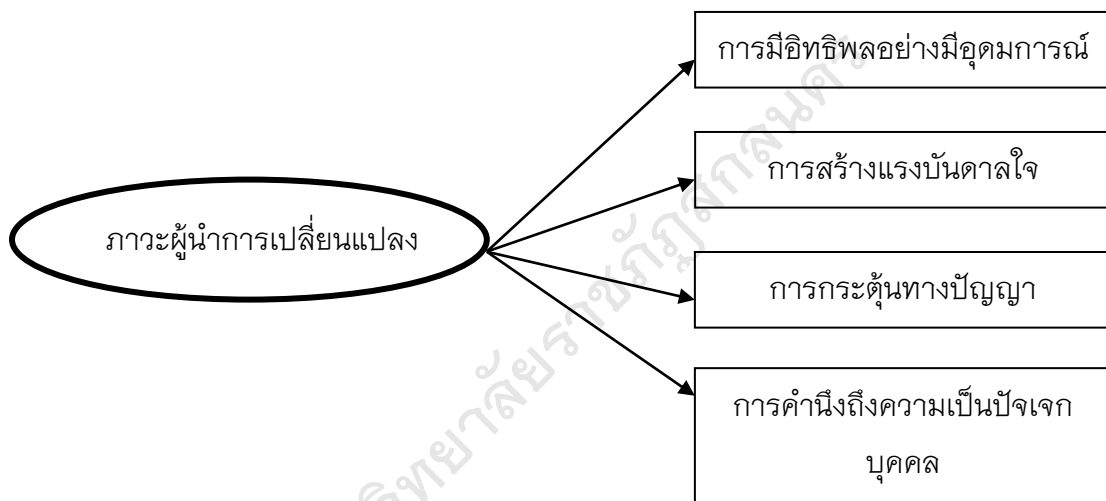
สามารถกำหนดเป้าหมายของการปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจนสามารถกระตุ้นความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน สามารถสร้างแรงบันดาลใจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาให้เชื่อมั่นในความสามารถในการปฏิบัติงาน สามารถสื่อสารกับผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความเป็นกันเองเสมอสามารถยึดมั่นในวิสัยทัศน์ พันธกิจขององค์กร สามารถกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานสูง สามารถสร้างความมั่นใจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาว่าสามารถปฏิบัติงานได้ถูกต้อง สามารถจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีทักษะในการทำงาน สามารถสื่อสารกับผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความเป็นกันเองเสมอ สามารถยึดมั่นในวิสัยทัศน์ พันธกิจขององค์กร สามารถกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานสูง สามารถสร้างความมั่นใจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาว่าสามารถปฏิบัติงานได้ถูกต้อง สามารถจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีทักษะในการทำงาน สามารถทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชารู้สึกว่าทุ่มเทโดยคำนึงประโยชน์ส่วนรวม สามารถทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชารู้สึกว่าทุกปัญหาที่เกิดขึ้นมีทางแก้ไขได้ ดังนั้นผู้วิจัยจะนำประเด็นนี้ไปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยต่อไป

3. การกระตุ้นทางปัญญา หมายถึงการทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้สติปัญญาในการเอาชนะปัญหาอุปสรรค โน้มน้าวให้ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้หลักเหตุผลในการจัดการกับปัญหาขององค์กร ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรและตระหนักถึงปัญหา ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ในหน่วยงาน กระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความเชื่อมั่นว่าสามารถใช้สติปัญญาแก้ไขปัญหาได้ และกระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมการวางแผนก่อนการปฏิบัติงานทุกครั้ง ประกอบด้วยการทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้สติปัญญาในการเอาชนะปัญหาอุปสรรค การโน้มน้าวให้ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้หลักเหตุผลในการจัดการกับปัญหา การมีทางเลือกในการแก้ไขปัญหาได้หลายวิธี การสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชารู้จักหาข้อมูลข่าวสารจากแหล่งต่าง ๆ การสอนงานให้กับทีมงาน การสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปอบรมสัมมนาเพื่อพัฒนาความรู้ อยู่เสมอ การกระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชาตระหนักถึงความเสี่ยงอาจเกิดขึ้นในองค์กร การกระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเชื่อมั่นว่าสามารถใช้สติปัญญาแก้ไขปัญหาได้ การกระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการวางแผนก่อนปฏิบัติงานทุกครั้ง การกระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเห็นแนวทางใหม่ ๆ ในการแก้ไขปัญหาการทำงานได้ ดังนั้นผู้วิจัยจะนำประเด็นนี้ไปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยต่อไป

4. การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคลหมายถึง การมีความเมตตาเป็นกันเอง การช่วยเหลือให้คำปรึกษา แนะนำ แสดงความห่วงใยต่อสภาพความเป็นอยู่ การมี

ความรักใคร่สามัคคีกลมเกลียวกัน การไม่แสดงการตำหนิผู้ใต้บังคับบัญชาให้เกิดความเสียหายต่อหน้าบุคคลอื่น การมีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ประกอบด้วยการมีความเมตตาเป็นกันเอง การช่วยเหลือให้คำปรึกษา มีข้อเสนอแนะเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชามีปัญหา การแสดงความห่วงใย การพยายามสร้างความรักความสามัคคี การไม่แสดงการตำหนิผู้ใต้บังคับบัญชาให้เกิดความเสียหายต่อหน้าบุคคลอื่น การมีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ การเอาใจใส่ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยมองออกกว่าแต่ละคนมีความสามารถหรือถนัดที่แตกต่างกัน การให้ความสำคัญกับผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคน อย่างเสมอภาค

ดังนั้นผู้วิจัยจะนำประเด็นนี้ไปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยต่อไป



ภาพประกอบ 2 สรุปรูปกรอบแนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารและผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง

## แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

แนวความคิดเรื่อง Governance ของนักคิดซีกโลกตะวันตกที่แพร่ขยายมาให้นักคิดซีกโลกตะวันออก ล้วนมุ่งสร้างภาพ “ความน่าเชื่อถือขององค์การ” ให้เกิดขึ้นทั้งระดับโลก ระดับประเทศ และระดับองค์กร ซึ่งครอบคลุมทั้งภาครัฐและภาคเอกชน (เจริญ เจษฎาวัลย์, 2552, หน้า 22)

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นเรื่องที่มีการพูดถึงอย่างมากในช่วงปี ค.ศ. 1980 – 1990 แต่ธรรมาภิบาลก็มีความเก่าแก่เทียบเท่ากับเรื่องประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติซึ่งในปัจจุบันธรรมาภิบาลถูกนำมาใช้เป็นส่วนสำคัญในนโยบายขององค์กรระหว่างประเทศหลายๆ องค์กรนอกจากนี้ยังมีนักวิชาการและนักปฏิบัติส่วนหนึ่งได้นำแนวคิดธรรมาภิบาลไปขยายผลใช้กับการปรับโครงสร้างและกระบวนการทั้งในองค์กรของรัฐและธุรกิจ ในขณะที่นักวิชาการบางส่วนได้นำเอาธรรมาภิบาลไปใช้ในความหมายที่ใกล้เคียงกับความหมายของคำว่า “Government” หรือการปกครองที่หมายถึง รัฐบาลโดยทั่วไปรัฐบาลเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อธรรมาภิบาลหลักการของธรรมาภิบาลสามารถจะดำรงอยู่ได้ ถึงแม้ว่าจะมีรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับก็ตาม (สถาบันพระปกเกล้า, 2546, หน้า 5 – 6)

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลซึ่งได้บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ นอกจากนั้นยังได้นำมาบรรจุไว้ในส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และหลักธรรมาภิบาลยังได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) รัฐบาลเป็นผู้นำในการวางนโยบายขับเคลื่อนประเทศ การดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมด้วยถึงแม้ประเทศไทยได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในภาครัฐและภาคเอกชนเป็นเวลาพอสมควร แต่ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาหลายอย่างที่เกิดขึ้นในสังคมไทยได้ทั้งหมด เพียงแต่ทำให้ปัญหาเหล่านั้นเบาบางลง แต่ถือเป็นเป้าหมายที่ประเทศไทยจะต้องเดินไปให้ถึงและยังต้องพัฒนาหลักธรรมาภิบาลควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ซึ่งหลักการสากลของธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่สำคัญ

### ความหมายของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานในระดับสากลว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ เมื่อปี ค.ศ. 1989 นับเป็น

ครั้งแรกที่มีการนำ Good Governance มาใช้โดยปรากฏในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) เรื่อง “Sub-Saharan Africa from Crisis to Sustainable Growth” กล่าวถึงความสำคัญของการมีการบริหารจัดการที่ดี (Governance) และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ รวมถึงการอธิบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ดีหรือธรรมาภิบาลว่าเป็นลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจในการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและทางสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งครอบคลุมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ การบริหารจัดการภาครัฐ การระดมทุน การปรับตัวกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาความโปร่งใสและข้อมูลข่าวสาร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552, หน้า 4)

ความหมายของคำว่าธรรมาภิบาล มาจากคำว่า ธรรมะ แปลว่าความถูกต้อง ดีงาม อภิบาล แปลว่า การปกครองหรือการปกครองรักษา ธรรมาภิบาลจึงแปลว่าการปกครองที่ยึดถือความถูกต้องดีงามเป็นหลักหรือการปกครองโดยธรรม ส่วนคำว่า ธรรมรัฐ แปลว่ารัฐหรือองค์กรที่มีรูปแบบและการดำเนินงานอย่างถูกต้องดีงาม (อริย์รัช แก้วเกาะสะบ้า, 2560, หน้า 3)

ความหมายของธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมีความรู้จักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และส่งเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเสียยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน (อริย์รัช แก้วเกาะสะบ้า, 2560, หน้า 3)

แนวความคิดเรื่องหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ถูกนำเสนอเป็นครั้งแรกโดยองค์การระหว่างประเทศ คือ ธนาคารโลก และองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ซึ่งมีความหมายสากล คือ ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ โดยเฉพาะภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน เพื่อพัฒนาการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ,



2542, อ้างถึงใน อริย์ธัช แก้วเกาะสะบ้า, 2548, หน้า 105)

ประเทศไทยได้ให้ความสนใจเรื่องหลักธรรมาภิบาลอย่างมาก ภายหลังจากประเทศเกิดวิกฤตเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540 เมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ยังมุ่งเน้นการพัฒนาให้สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาล โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน ตลอดจนถึงการตรวจสอบอำนาจรัฐ โดยภาคประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยใน พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ในองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งมีการพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง และใน พ.ศ. 2545 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยเพิ่มมาตรา 3/1 ซึ่งมีหลักการเพื่อมุ่งเน้นให้ส่วนราชการใช้วิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดีมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการอีกทั้งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) ซึ่งได้มีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการบริหารบ้านเมืองที่ดีเอาไว้อีกด้วย รวมทั้งได้กำหนดแนวทางเพื่อการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี ให้มีประสิทธิภาพ ปราศจากการทุจริต บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ต่อมาใน พ.ศ. 2546 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้น ซึ่งมีหลักการเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการที่ส่วนราชการและข้าราชการจะต้องปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันเป็นการครอบคลุมหลักการของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการใช้บังคับกฎหมาย จึงได้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2549 เห็นชอบวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ศรัทธา และไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐและการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน ซึ่งประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อน คือ การสร้างผู้นำและองค์กรแห่งสุจริตธรรมต้นแบบ การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์วัฒนธรรม ค่านิยมและการพัฒนาข้าราชการ การให้คำปรึกษา แนะนำ และ

การจัดการความรู้เพื่อส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลให้เอื้อต่อการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม การพัฒนาระบบบริหารงานจัดการด้านคุณธรรม และจริยธรรม ธรรมาภิบาล การวัดผลและตรวจสอบด้านจริยธรรม และการวางระบบสนับสนุนและปัจจัยพื้นฐานด้านจริยธรรม และธรรมาภิบาล

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 อธิบายว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมีความรู้จักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคตเพราะสังคมจะรู้สึกถึงความไม่เป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุขสอดคล้องกับความเป็นไทยรัฐธรรมนุญ และกระแสโลกในปัจจุบัน

จากความหมายข้างต้นอาจสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง เป็นการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นการสร้างระบบการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคของสังคม จำเป็นต้องร่วมดำเนินกิจการอย่างต่อเนื่องทั้งในระยะเฉพาะหน้า ระยะกลาง ระยะยาว โดยต้องมีการปฏิรูปใน 3 ส่วนดังนี้

1. ภาครัฐ ต้องปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐให้มีความโปร่งใส ซื่อสัตย์ สุจริต ซื่อตรง มีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผล มีรูปธรรมที่ชัดเจน ถือเป็นประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการบริหารประเทศ สามารถทำงานร่วมกับภาคธุรกิจเอกชน ได้อย่างราบรื่นและเป็นที่ยอมรับร่วมกันทุกภาคส่วน

2. ภาคธุรกิจเอกชนต้องปฏิรูปการทำงานโดยยึดกติกาที่โปร่งใส มีความซื่อสัตย์ มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น เป็นธรรมต่อลูกค้า รับผิดชอบต่อสังคม มีมาตรฐานการบริการมีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพสามารถทำงานร่วมกับภาครัฐและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่นและเป็นที่ยอมรับร่วมกันทุกภาคส่วน

3. ภาคประชาชน ต้องสร้างเสริมให้ประชาชนเกิดความตระหนักในสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง มีความรู้ความเข้าใจหลักการ

โดยมุ่งเน้นการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล แล้วก่อให้เกิดประโยชน์ต่อความต้องการของประชาชนสูงสุด และเป็นการเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบ้านเมือง ซึ่งการที่จะทำให้หลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองเกิดผลสำเร็จได้นั้น ผู้บริหารหรือผู้นำมีความสำคัญเป็นอย่างมากที่จะนำมายึดถือปฏิบัติเพื่อให้เป็นแบบอย่างแก่ประชาชน และเพื่อให้ประชาชนเกิดความเข้าใจถึงหลักธรรมาภิบาลมากขึ้น ต้องเร่งดำเนินการให้การศึกษาเพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้แก่ประชาชน

### **องค์ประกอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) (2552, หน้า 8 – 9) ได้มีการกำหนดความหมายสำคัญของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีทั้ง 10 องค์ประกอบ ไว้ดังนี้

1. หลักประสิทธิผล (Effectiveness) : ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมา ดำเนินการรวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันและมีผลการปฏิบัติงานในระดับชั้นนำของประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน โดยการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทางยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ที่ชัดเจนมีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐานรวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

2. หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) : การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงานโดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมให้องค์การสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุนแรงงานและระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

3. หลักการตอบสนอง (Responsiveness) : การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดและสร้างความเชื่อมั่นความไว้วางใจรวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่าง

4. หลักการรับผิดชอบ (Accountability) : การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่

สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะรวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ

5. หลักความโปร่งใส (Transparency) : กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมาชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัยและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรีโดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบได้

6. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) : กระบวนการที่ข้าราชการประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้เรียนรู้ทำความเข้าใจร่วมแสดงทัศนะร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแนวทางร่วมการแก้ไขปัญหา/ร่วมในการตัดสินใจและร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

7. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) : การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจทรัพยากรและภารกิจจากส่วนราชการส่วนกลางให้แก่หน่วยการปกครองอื่น (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) และภาคประชาชนดำเนินการแทนโดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากรโดยมุ่งเน้นการสร้าง ความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียการปรับปรุงกระบวนการและเพิ่มผลผลิตภาพเพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ

8. หลักนิติธรรม (Rule of Law) : การใช้อำนาจของกฎหมายกฎระเบียบข้อบังคับในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติและคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

9. หลักความเสมอภาค (Equity) : การได้รับการปฏิบัติและได้รับการบริการอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มี การแบ่งแยกด้านชาย/หญิงถิ่นกำเนิดเชื้อชาติภาษาเพศอายุ ความพิการสภาพทางกายหรือสุขภาพสถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนาการศึกษาการฝึกอบรมและอื่น ๆ

10. หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) : การหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญโดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่าเห็นพ้องโดยเอกฉันท์

ในปี ค.ศ. 1997 UNDP ได้ทบทวนและให้นิยามใหม่ว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางการเมือง และเศรษฐกิจ ในการดำเนินการกิจ กิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศ ในทุกระดับโดยกลไกกระบวนการ สถาบัน ซึ่งประชาชนและกลุ่มต่างๆ สามารถแสดงออกถึงความต้องการผลประโยชน์ การใช้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย การประสาน ประนีประนอมยอมความแตกต่างกันโดยผ่านกลไกกระบวนการและสถาบันเหล่านั้น รวมทั้งยังได้กำหนดคุณลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล ซึ่งได้นำเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์เข้ามาร่วมไว้ด้วย 9 ประการ ดังนี้ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2551, หน้า 5 - 6)

1. การมีส่วนร่วม (Participation) ชายและหญิงทุกคนควรมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจโดยตรงหรือผ่านทางสถาบันตัวแทนอันชอบธรรมของตน ทั้งนี้การมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็นรวมถึงความสามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์
2. นิติธรรม (Rule of Law) กรอบตัวบทกฎหมายต้องมีความเป็นธรรมและไม่มี การเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน
3. ความโปร่งใส (Transparency) ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสาร บุคคลที่มีความสนใจเกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบันกระบวนการ และข้อมูลข่าวสารได้โดยตรง ทั้งนี้การได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนี้ต้องมี ความเพียงพอต่อการทำความเข้าใจและการติดตามประเมินสถานการณ์
4. การตอบสนอง (Responsiveness) สถาบันและกระบวนการดำเนินงาน ต้องพยายามดูแลเอาใจใส่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย
5. การมุ่งเน้นฉันทานติ (Consensus - Oriented) มีการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อหาข้อมูลยุติร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ไม่ว่าจะป็นนโยบายและกระบวนการขั้นตอนใด ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้
6. ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity) ชายและหญิงทุกคนต้องมีโอกาสในการปรับปรุงสถานะหรือรักษาระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตน
7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) สถาบันและกระบวนการต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการ และขณะเดียวกันก็ต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8. ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมก็ตาม ต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณชนทั่วไปและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันของตน

9. วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ผู้นำและบรรดาสาธารณชน ต้องมีมุมมองที่เปิดกว้างและเล็งการณ์ไกลเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและการพัฒนามนุษย์(สังคม) รวมถึงมีจิตสำนึกว่าอะไรคือความต้องการที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาดังกล่าว ตลอดจนมีความเข้าใจในความสลับซับซ้อนของบริบททางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคม ซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ในแต่ละประเด็นนั้น

UNESCAP (2008) ได้ให้นิยามคำ ธรรมาภิบาล (Good Governane) ว่ามีองค์ประกอบ 8 ประการ ดังนี้ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2551, หน้า 5)

1. การมีส่วนร่วม (Participation)
2. นิติธรรม (Rule of Law)
3. ความโปร่งใส (Transparency)
4. การตอบสนอง (Responsiveness)
5. การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented)
6. ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรมและไม่ละเลยบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ออกไปจากสังคม (Equity and Inclusiveness)
7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency)
8. ภาระรับผิดชอบ (Accountability)

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง โดยได้นำ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และหลักธรรมาภิบาล ของนักวิชาการ ทั้งไทยและต่างประเทศมาสังเคราะห์องค์ประกอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังตาราง 2

ตาราง 2 การสังเคราะห์ แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

องค์ประกอบ	ระเบียบสำนักนายกฯ (2542)	พระราชกฤษฎีกา (2546)	สำนักงาน (ก.พ.ร.) (2552)	พิธีธี อุดชาชน และคณะ (2558)	วิพุธ องสกุล (2553)	กฤษิตา เลขกุล (2554)	นันทพร อ่อนสุระทุม (2556)	สุรินทร์ร ติทรกุล (2557)	พมัยภรณ์ งามศรีเดชชัย (2558)	ชาติชัย อุดมกิจมงคล (2560)	UNDP (1997)	UNESCAP (2008)	รวม	ร้อยละ
หลักประสิทธิผล			✓		✓	✓			✓		✓	✓	6	50.00
หลักประสิทธิภาพ			✓		✓	✓			✓		✓	✓	6	50.00
หลักการตอบสนอง			✓		✓	✓			✓		✓	✓	6	50.00
หลักความรับผิดชอบ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12	100.00
หลักความโปร่งใส	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12	100.00
หลักการมีส่วนร่วม	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12	100.00
หลักการกระจายอำนาจ			✓		✓	✓			✓				4	33.33
หลักนิติธรรม	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12	100.00

ตาราง 2 (ต่อ)

องค์ประกอบ	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (2542)	พระราชกฤษฎีกา (2546)	สำนักงาน (ก.พ.ร.) (2552)	พิธีกรรม อุดมคติ และค่านิยม (2558)	วิเทศ อ่องสกุล (2553)	กฤษฎีกา เล่ม (2554)	หนังสือพิมพ์ อ่อนสุระ (2556)	สุริยธรรม คติธรรม (2557)	สมัยการณ์ อนุกรมศรีเดชะ (2558)	ชาติชัย อุดมกิจมงคล (2560)	UNDP (1990)	UNESCAP (2008)	รวม	ร้อยละ
หลักความเสมอภาค			✓		✓	✓			✓		✓	✓	6	50.00
หลักมุ่งเน้นชนชั้น			✓		✓	✓					✓	✓	5	41.67
หลักคุณธรรม	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			9	75.00
หลักความคุ้มค่า	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓			8	66.00
หลักวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์											✓		1	8.33



จากตาราง 3 สรุปได้ว่าองค์ประกอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่ได้จากการวิเคราะห์ สังเคราะห์จากเอกสารทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยใช้เกณฑ์การเลือกจากองค์ประกอบที่มีความถี่ตั้งแต่ 6 หรือร้อยละ 50.00 ขึ้นไป และองค์ประกอบที่มีความเกี่ยวข้องกับหัวข้อและความมุ่งหมายของการวิจัย ได้องค์ประกอบหลัก 7 องค์ประกอบ คือ

1. หลักความรับผิดชอบ
2. หลักความโปร่งใส
3. หลักการตอบสนอง
4. หลักนิติธรรม
5. หลักคุณธรรม
6. หลักความคุ้มค่า
7. หลักความเสมอภาค

ผู้วิจัยได้สังเคราะห์และให้ความหมายขององค์ประกอบย่อยและตัวบ่งชี้ประเด็นการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีแต่ละประเด็นซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดประเด็นในการสร้างเครื่องมือในการวิจัยต่อไปดังนี้

1. หลักความรับผิดชอบ หมายถึงการมีความตระหนักและสำนึกต่อหน้าที่ มุ่งมั่นเอาใจใส่ต่อการการปฏิบัติงาน มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ หน่วยงานมีการกำหนดโครงสร้างการบริหารงบประมาณที่ชัดเจน มีความใส่ใจในปัญหาสาธารณะ มีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา และดำเนินการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องด้วยความรับผิดชอบ ประกอบด้วย การมีความตระหนักและสำนึกต่อหน้าที่มุ่งมั่นเอาใจใส่ในการทำงานให้ประสบผลสำเร็จ การมีความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่อย่างจริงจัง มีการระบุดูคน และภารกิจได้อย่างชัดเจน การใส่ใจในปัญหาสาธารณะและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องตามข้อเสนอของผู้ประเมินตรวจสอบด้วยความรับผิดชอบ ดังนั้นผู้วิจัยจะนำประเด็นนี้ไปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยต่อไป

2. หลักความโปร่งใส หมายถึงการบริหารจัดการงบประมาณมีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ มีการกำหนดงบประมาณของโครงการต่าง ๆ อย่างชัดเจนเหมาะสม ประกอบด้วยมีการเปิดเผยข้อมูลและสามารถตรวจสอบได้ มีการกำหนดงบประมาณของโครงการต่าง ๆ และกิจกรรมต่าง ๆ อย่างชัดเจนเหมาะสม มีการสรุปผล

การดำเนินงานและงบประมาณตามแผนงาน/โครงการต่าง ๆ และประชาสัมพันธ์  
ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารการจัดซื้อ/จัดจ้าง  
ให้ประชาชนได้รับรู้ มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร รายรับ – รายจ่าย ด้านการเงิน การคลัง  
ให้ประชาชนได้รับรู้ ดังนั้นผู้วิจัยจะนำประเด็นนี้ไปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยต่อไป

3. หลักการตอบสนอง หมายถึง กระบวนการและขั้นตอนการบริหารจัดการ  
งบประมาณได้ภายในระยะเวลาตามที่ระเบียบ กฎหมายที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นความ  
ไว้วางใจรวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการด้วย  
ความคล่องตัวรวดเร็ว ประกอบด้วย สามารถบริหารงบประมาณโครงการได้ภายใน  
ระยะเวลาที่กำหนด สามารถสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจต่อผู้รับบริการ สามารถ  
บริหารงบประมาณด้วยความคล่องตัวรวดเร็ว มีความมุ่งมั่นเพื่อตอบสนองวิสัยทัศน์ของ  
องค์กร มีความมุ่งมั่นในการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นผู้วิจัย  
จะนำประเด็นนี้ไปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยต่อไป

4. หลักนิติธรรม หมายถึง กระบวนการและขั้นตอนการบริหารจัดการ  
งบประมาณเป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติถูกต้องเป็นธรรม  
ประกอบด้วย การตรา เทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติ เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณที่ถูกต้อง  
เป็นธรรม การบังคับใช้ เทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ ที่ถูกต้อง  
เป็นธรรม การจัดทำงบประมาณเสร็จสมบูรณ์ภายในเวลาที่ระเบียบกำหนด ดังนั้นผู้วิจัย  
จะนำประเด็นนี้ไปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยต่อไป

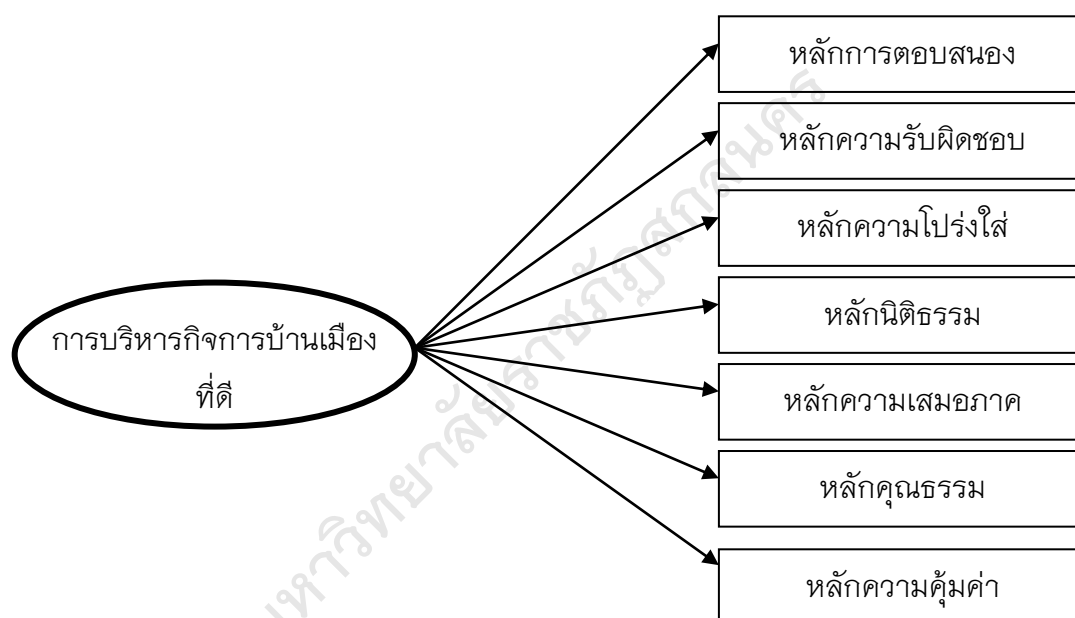
5. หลักคุณธรรม หมายถึง กระบวนการและขั้นตอนการบริหารจัดการ  
งบประมาณเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักผลประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า  
ประโยชน์ส่วนตน ประกอบด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักผลประโยชน์ต่อส่วนรวม  
การเบิกจ่ายงบประมาณถูกต้องตามระเบียบการเงินการคลัง การไม่เลือกปฏิบัติ  
ดังนั้นผู้วิจัยจะนำประเด็นนี้ไปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยต่อไป

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการงบประมาณอย่างมี  
ประสิทธิภาพ คุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ประกอบด้วยการจัดซื้อ-  
จัดจ้างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า มีระบบข้อมูลสารสนเทศ การบริหารจัดการงบประมาณ  
ถูกต้องเป็นปัจจุบันตรงกับความต้องการ และสะดวกต่อการใช้งาน มีการวางแผนการใช้  
ทรัพยากรอย่างรัดกุมเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม มีการควบคุมกำกับการใช้ทรัพยากร

อย่างประหยัดคุ้มค่า มีการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ดังนั้นผู้วิจัยจะนำประเด็นนี้ไปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยต่อไป

7. หลักความเสมอภาค หมายถึงการบริหารจัดการงบประมาณเป็นไปอย่างเสมอภาค เท่าเทียม ทัวถึง ประกอบด้วย ความเท่าเทียมและเป็นธรรม การไม่แบ่งพรรคแบ่งพวกหรือเลือกปฏิบัติ การให้บริการประชาชน ตามลำดับก่อน-หลัง มีความกระตือรือร้นและเอาใจใส่ในการให้บริการสาธารณะ

ดังนั้นผู้วิจัยจะนำประเด็นนี้ไปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยต่อไป



ภาพประกอบ 3 สรุปผลการสังเคราะห์ แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัย ที่เกี่ยวกับ  
การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

## แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

### ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นสิ่งที่สำคัญมากสำหรับงานพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ โดยอาจส่งผลให้งานที่ทำสำเร็จหรือล้มเหลวต่อวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ก็ได้ นอกจากนี้แล้วยังมีนักวิชาการได้ให้แนวคิดและให้ความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้มากมายดังต่อไปนี้

อรทัย ก๊กผล (2552, หน้า 17 – 18) ให้ความหมายว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบายกระบวนการบริหารและการตัดสินใจของท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวมอย่างแท้จริงทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระทางความคิด มีความรู้ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมนั้น ๆ โดยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นจนสิ้นสุด ไม่ใช้การจัดเวทีการมีส่วนร่วมเพียงครั้งเดียว ตัวอย่างเช่น ในการแก้ไขปัญหาของชุมชน ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่ต้นจนจบ

วิชัย ภูโยธิน (2554, หน้า 108) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง สิทธิของประชาชนที่จะเข้ามาที่ส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อตัวประชาชน

อรทัย ก๊กผล และฉัตรระวี กิติโยดม (2555, หน้า 15 – 26) รายงานไว้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การที่ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม เริ่มตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินงาน ร่วมติดตามประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมยังหมายถึงกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุน จากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วม ก็คือทำให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือนโยบายรัฐและมีส่วนร่วมแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกคน โดยเงื่อนไขสำคัญของการมีส่วนร่วมต้องเกิดจากความเต็มใจและความตั้งใจที่จะเข้าร่วม เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในการแก้ไขปัญหาการตัดสินใจในเรื่อง

นั้น ๆ รวมทั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค ประชาชน มีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ และมีขีดความสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปความหมายของการมีส่วนร่วม คือ การที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้พัฒนาศักยภาพของตนเอง โดยการสมัครใจเข้าร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาของชุมชนตั้งแต่การค้นหาปัญหา การตัดสินใจวางแผนในกิจกรรม การร่วมดำเนินการตามแผน การได้รับประโยชน์อย่างเป็นธรรมจากกิจกรรม และการประเมินผลเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาจากบทเรียนร่วมกันของกิจกรรมการพัฒนานั้น ๆ

### รูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วม

การที่องค์กรจะสามารถดำเนินงานได้อย่างใดอย่างหนึ่งนั้น บุคคลและสมาชิกจะมีรูปแบบการมีส่วนร่วมตามที่นักวิชาการได้อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

ทวิคัตตี ปักษา (2550, หน้า 25) ได้กล่าวถึง ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน มี 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการค้นการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

อรพินท์ สพิโชคชัย (2550, หน้า 1) ได้นำเสนอแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ซึ่งหากขาดขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งไปจะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะนำไปสู่การพัฒนาชุมชนที่ยั่งยืน จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์โดยทั้ง 5 ขั้นตอนนั้น ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมในการรับรู้ สามารถให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
2. การมีส่วนร่วมในการเลือกและเสนอแนวทางเพื่อตัดสินใจ
3. การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ
4. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานติดตามตรวจสอบ
5. การมีส่วนร่วมรับประโยชน์และเป็นเจ้าของนโยบายสาธารณะ

ชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2553, หน้า 2 อ้างถึงใน ภูสิทธิ์ ขันติกุล, 2553, หน้า 13) ได้เสนอรูปแบบหรือมิติการมีส่วนร่วมไว้ 3 รูปแบบ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในโครงการ

### 3. การมีส่วนร่วมในการได้รับประโยชน์

จินตวีร์ เกษมศุข (2554) ได้กล่าวถึงรูปแบบของการมีส่วนร่วมที่ดำเนินอยู่ โดยทั่วไปสามารถสรุปได้เป็น 4 รูปแบบ คือ

1. การรับรู้ข่าวสาร (Public Information)
2. การปรึกษาหารือ (Public Consultation)
3. การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public Meeting)
  - 3.1 การประชุมในระดับชุมชน (Community Meeting)
  - 3.2 การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ (Technical Hearing)
  - 3.3 การประชาพิจารณ์ (Public Hearing)
4. การร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making)

John M Cohen and Norman T. Uphoff Cohen and Uphoff (1980, pp. 219 – 222 อ้างถึงใน ฤวิลวดี บุรีกุล, 2551, หน้า 5 – 8) ได้จำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ระดับ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ซึ่งเป็นการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมตั้งแต่ระยะเริ่มต้น
  - 1.1 การเข้าร่วมประชุมเพื่อเสนอปัญหาความต้องการของท้องถิ่น
  - 1.2 การร่วมคิด และกำหนดแนวทางการพัฒนา เพื่อแก้ไขและลดปัญหาของท้องถิ่น
  - 1.3 การร่วมวางแผนนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม
  - 1.4 การร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนร่วม
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation) เป็นการเข้าร่วมโดยการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหาร และการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ
  - 2.1 การร่วมมือปรับปรุงระบบการบริหารงาน เพื่อดำเนินการในกิจกรรมโครงการของท้องถิ่น
  - 2.2 การร่วมสนับสนุนทรัพยากรส่วนตัว เพื่อดำเนินการในกิจกรรมโครงการของท้องถิ่น

- 2.3 การร่วมปฏิบัตินโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมาย
- 2.4 การประสานขอความร่วมมือระหว่างประชาชน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefit) โดยอาจจะเป็นผลประโยชน์ทางวัตถุ ทางสังคม หรือโดยส่วนตัว
- 3.1 แผนงานหรือโครงการที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในรูปแบบวัตถุประสงค์ของ
- 3.2 แผนงานหรือโครงการที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในลักษณะของส่วนร่วม
- 3.3 แผนงานหรือโครงการที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในลักษณะส่วนบุคคล
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งเป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานกิจกรรม รวมทั้งเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วม ต่อไป
- 4.1 การแต่งตั้งประชาชนเข้าเป็นกรรมการประเมินประสิทธิผลแผนงานหรือโครงการ
- 4.2 การควบคุม การตรวจสอบโดยประชาชน
- Cohen (1996, อ้างถึงใน จินตวีร์ เกษมศุข, 2559, หน้า 12) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมในงานพัฒนา สามารถกระทำได้ 4 ลักษณะ ได้แก่
1. การมีส่วนร่วมในเชิงการกระทำ โดยที่สมาชิกในชุมชนได้อุทิศแรงกายในการดำเนินกิจกรรมของชุมชนเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย
  2. การมีส่วนร่วมในเชิงเงินงบประมาณ โดยที่สมาชิกในชุมชนได้อุทิศเงินให้การดำเนินกิจกรรมของชุมชน
  3. การมีส่วนร่วมในเชิงความรับผิดชอบ โดยมีการกระจายภารกิจและความรับผิดชอบให้แก่สมาชิกในชุมชน
  4. การมีส่วนร่วมในเชิงการตัดสินใจ โดยให้สมาชิกในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน ซึ่งเป็นการสร้างความภาคภูมิใจให้กับสมาชิกชุมชนอีกด้วย

นอกจากนี้ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ยังได้ถูกนำเสนอผ่านหลักการ 6 Cs ประกอบไปด้วย (Singhal, 2001, อ้างถึงใน จินตวิรุ เกษมศุข, 2559, หน้า 12 - 13)

1. Co - operation การร่วมมือของคนในท้องถิ่น หมายถึง การดำเนินกิจกรรมใด ๆ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนก็ตามต้องอาศัยความร่วมมือของทุกคนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ การพัฒนาจึงจะประสบความสำเร็จ
  2. Compliance การยินยอมทำงานเพื่อคนในท้องถิ่น หมายถึง บุคคลที่ได้รับมอบหมายภารกิจหรือหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นต้องยินยอมที่ทำงานเพื่อท้องถิ่นของตนอย่างเต็มที่
  3. Consultation การให้คำปรึกษา หมายถึง การสอบถามความคิดเห็นของสมาชิกในชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้คำปรึกษาอย่างถูกต้องเหมาะสม ซึ่งการปรึกษาหารือถือเป็นกระบวนการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันโดยกระบวนการดังกล่าวนี้ให้ความสำคัญกับการสื่อสารสองทาง (Two - way Communication) และการสื่อสารในแนวนอน (Horizontal Communication)
  4. Cooperation การให้ความร่วมมือ หมายถึง การที่สมาชิกในชุมชนและบุคคลภายนอกทำงานร่วมกันเพื่อแสวงหาแนวทางในการพัฒนาอย่างเหมาะสม
  5. Co - learning การเรียนรู้ร่วมกัน หมายถึง การที่สมาชิกในชุมชนและบุคคลภายนอกมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน อันจะนำไปสู่การทำงานเป็นทีม
  6. Collective Action การลงมือกระทำร่วมกัน หมายถึง การที่สมาชิกในชุมชนเป็นผู้กำหนดแนวทางในการพัฒนาชุมชนของตนและขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติด้วยตนเอง
- International Fund for Agricultural Development (2001) หรือเรียกว่า IFAD ซึ่งเป็นกองทุนเพื่อการพัฒนาการเกษตรระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีพันธกิจเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ยากจนในชนบทเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 8 ระดับนั้น ซึ่งขั้นรับฟังความคิดเห็นสอดคล้องอยู่ในระดับที่ 3 การมีส่วนร่วมโดยให้คำปรึกษามีรายละเอียดดังนี้
1. การมีส่วนร่วมแบบเฉยเมย (passive participation) เป็นการมีส่วนร่วมในลักษณะที่ประชาชนมีส่วนร่วมเพียงแต่ถูกบอกเล่าว่ามีอะไรเกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้น ไม่รับฟังการตอบสนองจากประชาชน



2. การมีส่วนร่วมในการให้ข่าวสาร (participation in information giving) ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตอบคำถามที่มาจากเจ้าหน้าที่หรือนักวิจัยโดยใช้แบบสอบถามหรือแบบสำรวจหรือแนวทางอื่น ๆ ประชาชนไม่มีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการนำข้อมูลข่าวสารไปใช้

3. การมีส่วนร่วมโดยให้คำปรึกษา (participation by consultation) ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะที่ถูกปรึกษาโดยที่บุคคลภายนอกรับฟังความคิดเห็นต่าง ๆ จากประชาชน เจ้าหน้าที่ภาครัฐอาจนำความคิดเห็นที่ได้มาจากประชาชน เพื่อนำมาใช้ในการวางแผนหรือตัดสินใจหรือแก้ไขปัญหาต่อไป การมีส่วนร่วมในลักษณะเช่นนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ตกอยู่ภายใต้ข้อผูกพันที่จะทำตามความเห็นของประชาชน

4. การมีส่วนร่วมด้วยสิ่งจูงใจทางวัตถุ (participation for material incentives) เป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมผ่านการนำทรัพยากรต่าง ๆ มาจูงใจ เช่น การให้ค่าจ้างหรือการให้อุปกรณ์ที่นำไปใช้ในการประกอบอาชีพ

5. การมีส่วนร่วมเชิงหน้าที่ (functional participation) ประชาชนมีส่วนร่วมโดยหน่วยงานภายนอกมาช่วยก่อตั้งกลุ่มให้ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่หน่วยงานภายนอกต้องการโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามบทบาทหน้าที่หรือตามกฎหมายที่กำหนดไว้

6. การมีส่วนร่วมเชิงปฏิสัมพันธ์ (interactive participation) เป็นระดับที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ซึ่งนำไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการและช่วยก่อตั้งสถาบันใหม่ ๆ ในท้องถิ่นหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันที่มีอยู่ มีการนำบุคคลที่มีความรู้จากแหล่งต่าง ๆ มาทำงานร่วมกัน

7. การระดมตน (self - mobilization) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยที่ไม่ขึ้นกับสถาบันหรือองค์กรภายนอก ประชาชนมีการติดต่อสื่อสารกับภายนอกเพื่อนำมาซึ่งการได้มาทรัพยากรต่าง ๆ และคำแนะนำทางวิชาการที่ตนจำเป็น แต่ประชาชนยังสามารถระดมความคิดริเริ่มของตนเองตลอดจนควบคุมวิธีใช้ทรัพยากรและการทำงานร่วมกันเอง

8. การเป็นตัวเร่งการเปลี่ยนแปลง (catalyzing change) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สมาชิกในชุมชนมีส่วนผลักดันให้คนอื่น ๆ ในชุมชนริเริ่มการเปลี่ยนแปลงกันเอง โดยเน้นการพึ่งพาตนเองเป็นหลักสำคัญ

International Association of Participation (2006) หรือเรียกว่า IAP2 คือ สมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้กล่าวถึงตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยนำเสนอการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 5 ขั้น ซึ่งเป็นตามหลักการเดียวกับของ Arnstein คือ ยิ่งสูงขึ้นไปยิ่งสะท้อนอำนาจและอิทธิพลของประชาชนในการบริหารหรือตัดสินใจมากขึ้นด้วย จำแนกได้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทกับประชาชนสูงที่สุดเพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการตามผลการตัดสินใจนั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ที่เรารู้จักกันดี คือ การลงประชามติ หรือสภาเมือง การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้สะท้อนความยินยอมพร้อมใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการยอมรับอำนาจการตัดสินใจของประชาชนหรือชุมชน อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในระดับนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีกระบวนการเสริมความสามารถของประชาชนให้สามารถตัดสินใจด้วยตัวเอง เช่น ข้อมูลที่ครอบคลุมเพียงพอ การเสริมทักษะให้ประชาชนวิเคราะห์ข้อมูลและตัดสินใจหาทางแก้ปัญหาที่มีคุณภาพการใช้ การมีส่วนร่วมในระดับนี้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของประชาชนในระดับสูง

2. การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ เป็นการให้บทบาทของประชาชนในระดับสูงโดยประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ ฉะนั้นความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจค่อนข้างสูง รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน และคณะที่ปรึกษาฝ่ายประชาชน ผลการตัดสินใจที่ออกมาเป็นผลการตัดสินใจร่วมกัน เชื่อว่าจะนำไปสู่การเสริมสร้างความสมานฉันท์ในสังคมเพราะประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรตัดสินใจด้วยไม่ใช่เพียงให้ความคิดเห็นต่อองค์กรตัดสินใจ

3. การมีส่วนร่วมในระดับเข้ามามีบทบาท เป็นลักษณะการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงานตลอดกระบวนการตัดสินใจ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนอย่างจริงจังและมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในทางเลือกต่าง ๆ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนขั้นนี้ใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในระดับการร่วมมือ เพียงแต่รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบร่วมมือมีลักษณะเป็นกิจกรรมถาวรมากกว่าการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ อำนาจการตัดสินใจสุดท้ายยังเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ประชาชนมีส่วนร่วม

ตั้งแต่เริ่มต้นและมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างเข้มข้น ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมที่ใช้มาก อาทิ การประชุมเชิงปฏิบัติการตั้งคณะทำงานภาคประชาชน เป็นต้น

4. การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็น เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึก และความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น ประชาชนมีบทบาทในฐานะเป็นผู้ให้ข้อมูล การตัดสินใจเป็นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ เทคนิคการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ ปัจจุบันนี้กฎหมายส่วนใหญ่ มักกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างน้อยในระดับการรับฟังความคิดเห็น

5. การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุดบทบาทของประชาชนน้อยมากเพียงแต่รับทราบว่าเกิดอะไรที่ไหน ปัจจุบันการที่ภาครัฐตัดสินใจในเรื่องที่กระทบประชาชน และแจ้งให้ประชาชนทราบสะท้อนความล้มเหลวในการบริหารงาน ในขณะที่เดียวกันจำเป็นต้องตระหนักว่า ไม่ว่าจะเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นใด การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างมาก แต่ต้องไม่ใช้การให้ข้อมูลลักษณะประชาสัมพันธ์โดยให้มองแต่ด้านดีเท่านั้น หัวใจสำคัญคือการให้ข้อเท็จจริงและตัดสินใจแสดงความคิดเห็นอย่างมีคุณภาพ

จากที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนได้แก่ องค์การประชาชนที่ตั้งขึ้นอย่างไม่เป็นทางการมีการรวมตัวกันเองเป็นกลุ่มขนาดเล็กในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ หรือจังหวัด เพื่อร่วมทำประโยชน์ต่อส่วนร่วมหรือสมาชิกกลุ่มส่วนใหญ่จะได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการหรือองค์กรเอกชน เช่น ลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มออมทรัพย์ องค์การประชาชนที่ตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เป็นองค์กรที่ประชาชนทำกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ที่จดทะเบียน หรือตามที่กฎหมายบัญญัติบทบาทหน้าที่ไว้ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการชุมชน และตัวแทนบุคคลหรือตัวแทนองค์กรเอกชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการประสานงานในกิจกรรมของรัฐบาล ส่วนขั้นตอนการมีส่วนร่วมในงานวิจัยเรื่องนี้ประกอบด้วย 1) การมีส่วนร่วมในขั้นให้ข้อมูลข่าวสาร 2) การมีส่วนร่วมในขั้นรับฟังความคิดเห็น 3) การมีส่วนร่วมในขั้นเข้ามามีบทบาท 4) การมีส่วนร่วมในขั้นสร้างความร่วมมือ และ 5) การมีส่วนร่วมในขั้นเสริมอำนาจ

#### **ระดับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น**

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นขั้นตอนในแต่ละช่วงที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งมีความเข้มข้นตั้งแต่ระดับต่ำสุดไปจนถึงระดับที่มีความเข้มข้นมากที่สุด ทั้งนี้

เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการทำงานของท้องถิ่นและสามารถที่จะเข้ามาตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นได้ ซึ่งแต่ละระดับของการมีส่วนร่วมควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีอิสระในการเข้ามามีส่วนร่วม มากที่สุด สามารถแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ ดังนี้ (วิชัย ภูโยธิน และ จำเนียร ณะคังคิวิ, 2554, หน้า 116 - 118)

### 1. การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

การรับรู้ข้อมูลข่าวสารถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับพื้นฐาน แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นการให้ข้อมูลเบื้องต้นที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับรู้ รับทราบถึงกิจกรรมหรือโครงการของท้องถิ่น ที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและโดยอ้อม เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในระดับที่มีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีช่องทางในการให้ข้อมูลข่าวสารในลักษณะที่หลากหลาย เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ ประชาสัมพันธ์เสียงตามสาย หน่วยงานประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

### 2. การแสดงความคิดเห็น

ประชาชนเป็นผู้ที่รับรู้อยู่กับปัญหา และเข้าใจสภาพของท้องถิ่นของตนเอง ท้องถิ่นแต่ละแห่งควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นที่สะท้อนถึงปัญหาที่แท้จริง เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเปิดโอกาสช่องทางการให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในหลาย ๆ ช่องทาง เช่น ตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ตั้งศูนย์รับฟังความคิดเห็นประชาชน การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ และการแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

### 3. การลงมือปฏิบัติร่วมกัน

การลงมือปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยกันในท้องถิ่น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือร่วมเสนอแนะแนวทางในการนำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่า ข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน จะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริการงานของภาครัฐ เช่น การจัดประชุม ประชาคม การประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

#### 4. การเป็นหุ้นส่วนร่วมกัน

จากการที่มีการดำเนินงานร่วมกัน การมีส่วนร่วมจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับ การได้รับประโยชน์ร่วมกันของผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการนั้น อย่างเป็นรูปธรรม หากการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้รับประโยชน์ การมีส่วนร่วมนั้นอาจ จะไม่เกิดผลในเชิงบวก ผลสำเร็จของการมีส่วนร่วมไม่ได้วัดผลเฉพาะในทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่อาจจะเกิดจากความพึงพอใจ และความสุขที่เกิดจากการได้รับประโยชน์จากการดำเนิน โครงการของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การเป็นกรรมการ การเข้ามาเป็น อาสาสมัคร เป็นต้น

#### 5. การมอบอำนาจให้ประชาชนตัดสินใจ

การให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจ เป็นขั้นตอนการมีส่วนร่วมที่ต้อง อาศัยระยะเวลาในการสร้างความเข้าใจกับประชาชนให้เข้าใจถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมของ ประชาชน และการใช้อำนาจโดยมีความเป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและ บุคคลที่มีอิทธิพล เช่น การใช้สิทธิในการเลือกตั้ง การใช้อำนาจในการถอดถอน ผู้บริหารและ สมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทำความผิด เป็นต้น

#### 6. การควบคุมโดยประชาชน

การที่ประชาชนสามารถดูแลบริการจัดการในท้องถิ่นได้ เป็นการแสดงถึง ความสำเร็จสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สามารถจะเข้าไปดำเนินการบริหารจัดการ ท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยปราศจากการแทรกแซงจากหน่วยงานรัฐซึ่งประชาชนอาจจะคัดเลือก ตัวแทนของตนเองเข้ามาบริการจัดการท้องถิ่น โดยการใช้กระบวนการในระบอบประชาธิปไตย ที่ประชาชนทุกคนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการ ดังนั้น เป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเอง ได้ สามารถบริการจัดการท้องถิ่นของตนเองได้

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง โดยได้นำ แนวคิดทฤษฎี การมี ส่วนร่วมของประชาชน ของนักวิชาการ ทั้งไทยและต่างประเทศมาสังเคราะห์องค์ประกอบ ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังตาราง 4



ตาราง 3 การสังเคราะห์ แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

องค์ประกอบ	Cohen and Uphoff (1980)	IFAD (2001)	Singhal (2001)	อรพินทร์ สพฤกษ์ชัย (2550)	จินตวีร์ เกษมสุข (2554)	วิชัย ภูโยธิน (2554)	เอมอร บุญโท (2554)	พระมหาสุทพร ปุณฺญา (2556)	วสันต์ จันทจร (2559)	ทวีศักดิ์ ปัทมา (2550)	ชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2553)	กัญญาณี กภาพักดี (2557)	รวม	เฉลี่ย
การคิดและตัดสินใจ	✓			✓	✓				✓		✓	✓	6	50.00
การดำเนินการ	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10	83.33
การรับผลประโยชน์	✓			✓			✓	✓			✓	✓	6	50.00
การประเมินผล	✓						✓	✓	✓	✓		✓	6	50.00
การมีส่วนร่วมแบบเฉยเมย		✓											1	8.33
การให้ข่าวสาร		✓											1	8.33
ให้คำปรึกษา		✓	✓		✓								3	25.00
การมีส่วนร่วมด้วย สิ่งจูงใจทางวัตถุ		✓											1	8.33

ตาราง 3 (ต่อ)

องค์ประกอบ	Cohen and Uphoff (1980)	IFAD (2001)	Singhal (2001)	อรพินทร์ สฟโซดชัย (2550)	จินตวีร์ เกษมศุข (2554)	วิชัย ภูโยธิน (2554)	เดอมอร บุญโท (2554)	พระมหาสุเมทร บุญญา (2556)	วสันต์ จันทจร (2559)	ทวีศักดิ์ ปัทมา (2550)	ชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2553)	กัญญาณิตย์ กาฬภักดิ์ (2557)	รวม	เฉลี่ย
การมีส่วนร่วมเชิงหน้าที่		✓											1	8.33
การมีส่วนร่วมเชิง ปฏิสัมพันธ์		✓											1	8.33
การระดมทุน		✓											1	8.33
การเป็นตัวเร่งการ เปลี่ยนแปลง		✓											1	8.33
การรับรู้				✓	✓	✓							3	25.00
การเลือกและเสนอ แนวทางเพื่อตัดสินใจ				✓									1	8.33



ตาราง 3 (ต่อ)

องค์ประกอบ	Cohen and Uphoff (1980)	IFAD (2001)	Singhal (2001)	อรพินทร์ สพฤกษ์ชัย (2550)	จินตวีร์ เกษมสุข (2554)	วิชัย ภูโยธิน (2554)	เอมอร บุญโท (2554)	พระมหาสุทนต์ บุญญา (2556)	วสันต์ จันทจร (2559)	ทวีศักดิ์ ปัทมา (2550)	ชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2553)	กัญญาณี กภาพักดี (2557)	รวม	เฉลี่ย
การประชุมรับฟังความคิดเห็น					✓			✓					2	16.67
การร่วมมือของคนในท้องถิ่น			✓										1	8.33
การยินยอมทำงานเพื่อคนในท้องถิ่น			✓										1	8.33
การให้ความร่วมมือ			✓										1	8.33
การเรียนรู้ร่วมกัน			✓										1	8.33
การแสดงความคิดเห็น						✓							1	8.33
การเป็นหุ้นส่วนร่วมกัน						✓							1	8.33

ตาราง 3 (ต่อ)

องค์ประกอบ	Cohen and Uphoff (1980)	IFAD (2001)	Singhal (2001)	อรพินทร์ สฟโซดชัย (2550)	จินตวีร์ เกษมศุข (2554)	วิชัย ภูโยธิน (2554)	เดอมอร์ บุญโท (2554)	พระมหาสุเมทร บุญญา (2556)	วสันต์ จันทจร (2559)	ทวีศักดิ์ ปัทมา (2550)	ชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2553)	กัญญาณีย์ กาฬภักดี (2557)	รวม	เฉลี่ย
การมอบอำนาจให้ประชาชนตัดสินใจ						✓							1	8.33
การควบคุมโดยประชาชน						✓							1	8.33
วางแผนการพัฒนา							✓	✓	✓	✓			4	33.33
ริเริ่มการพัฒนา							✓						1	8.33
การค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา										✓			1	8.33



จากตาราง 3 สรุปได้ว่าองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ได้จากการวิเคราะห์ สังเคราะห์จากเอกสารทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยใช้เกณฑ์การเลือกจากองค์ประกอบที่มีความถี่ตั้งแต่ 6 หรือร้อยละ 50.00 ขึ้นไป และองค์ประกอบที่มีความเกี่ยวข้องกับหัวข้อและความมุ่งหมายของการวิจัย ได้องค์ประกอบหลัก 4 องค์ประกอบ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจ (Decision Making)
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation)
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefit)
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

ผู้วิจัยได้สังเคราะห์และให้ความหมายขององค์ประกอบย่อยและตัวบ่งชี้ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ละประเด็นซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดประเด็นในการสร้างเครื่องมือในการวิจัยดังต่อไปนี้ดังนี้

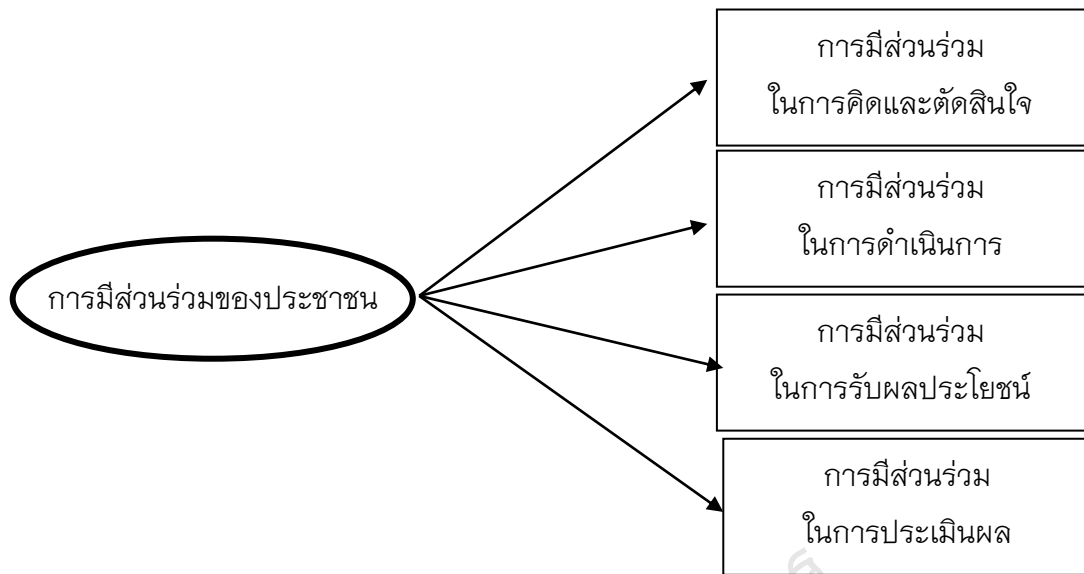
1. การมีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจ หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการคิดและตัดสินใจในกระบวนการการบริหารจัดการงบประมาณ ประกอบด้วยการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ การมีส่วนร่วมในการวางระเบียบในการดำเนินการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ การมีส่วนร่วมในการกำหนดอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมโดยผ่านคณะกรรมการให้พิจารณา การมีส่วนร่วมในการวางแผนการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ การมีส่วนร่วมในการกำหนดอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตรงตามหลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมแต่ประเภท การมีส่วนร่วมในการวางระเบียบในการควบคุมงบประมาณ ดังนั้นผู้วิจัยจะนำประเด็นนี้ไปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยต่อไป

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ หมายถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการการบริหารจัดการงบประมาณ ประกอบด้วยการมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการจัดซื้อ จัดจ้าง การมีส่วนร่วมในการเผยแพร่ข้อมูลการจัดซื้อ จัดจ้างต่อสาธารณะ การมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการดำเนินการเปิดซองเสนอราคา การจัดซื้อ จัดจ้าง การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการการจัดทำบัญชีทะเบียนวัสดุ ครุภัณฑ์ การมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการตรวจสอบพัสดุประจำปี ดังนั้นผู้วิจัยจะนำประเด็นนี้ไปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยต่อไป

3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ หมายถึงการที่ประชาชนมีส่วนร่วมได้รับประโยชน์ที่เกิดจากการบริหารจัดการงบประมาณ ประกอบด้วย ได้รับประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินการโครงการเพื่อการพัฒนาจากการจัดสรรงบประมาณ ได้รับประโยชน์จากการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจากการจัดสรรงบประมาณ ได้รับผลประโยชน์จากการพิจารณาคัดเลือกโครงการเพื่อการพัฒนาจากการจัดสรรงบประมาณ ได้รับผลประโยชน์จากการสำรวจข้อมูลชุมชน เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการเพื่อจัดสรรงบประมาณอันนำไปสู่การแก้ไขปัญหา ได้รับผลประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินงานอย่างเหมาะสมประชาชนสามารถสร้างรายได้ อันเป็นผลมาจากการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้นผู้วิจัยจะนำประเด็นนี้ไปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยต่อไป

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามประเมินผลของการบริหารจัดการงบประมาณ ประกอบด้วยการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลตามเนื้อหารายละเอียดของโครงการท่านมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลดำเนินการโครงการพัฒนา การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล การใช้จ่ายเงินงบประมาณดำเนินการโครงการ การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล การจัดซื้อจัดจ้างท่านมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการตรวจรับงานจ้าง การมีส่วนร่วมในการประเมินประสิทธิผลหรือความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของโครงการ การมีส่วนร่วมในการประเมินผลแผนพัฒนาโดยรวมหลังจากเสร็จสิ้นโครงการ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อบริการสาธารณะ

ดังนั้นผู้วิจัยจะนำประเด็นนี้ไปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยต่อไป



ภาพประกอบ 4 สรุปผลการสังเคราะห์ แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัย ที่เกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมของประชาชน

## แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ

### ความหมายของประสิทธิผลขององค์การ

การค้นหานิยามความหมายของประสิทธิผลขององค์การได้เกิดขึ้นเป็นเวลายาวนานจนกระทั่งล่วงเลยมาถึงปลายศตวรรษที่ 19 แม้ว่าประสิทธิผลขององค์การจะมีการใช้กันอย่างแพร่หลายแต่ยังไม่มีคำนิยามและตัวชี้วัดกันอย่างแน่ชัด Cameron (1986, p. 9) เนื่องจากแนวคิดประสิทธิผลขององค์การมีความคลุมเครือและเกิดปัญหาการนิยามหรือการให้ความหมาย Cameron (1981, p. 2) ได้แสดงความคิดเห็นในประเด็นปัญหาดังกล่าวว่าเป็นเนื่องจากเหตุผล 3 ประการเหตุผลประการแรกคือ การที่แนวคิดด้านองค์การ (Concepts of Organization) มีต้นกำเนิดแนวคิด (Conceptualization) มาจากหลายแนวคิดทั้งในประเด็นที่ว่าองค์การคืออะไรและแตกต่างจากองค์การอื่นอย่างไรซึ่งความหลากหลายของแนวคิดด้านองค์การนี้ได้ส่งผลให้ความพยายามที่จะกำหนดเกณฑ์หรือตัวชี้วัดมาตรฐานของประสิทธิผลขององค์การต้องพลอยล้มเหลวไปด้วยเนื่องจากความไม่มีมาตรฐานในการนิยามองค์การ Cameron (1981, p. 2) เหตุผลประการที่สองคือการศึกษาประสิทธิผลในอดีตนักวิจัยได้ใช้ตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์การที่มีลักษณะไม่ทับซ้อนต่อกัน (Non-Overlapping) ส่งผลให้ไม่เกิดความพอกพูน (Not Cumulative) ทางวิชาการกล่าวคือ

เมื่อนักวิจัยต้องการประเมินประสิทธิผลขององค์การตัวชี้วัดที่ถูกเลือกนำมาใช้มักจะเป็นผลลัพธ์ของความสะดวก (Convenience) หรือความอคติ (Bias) ของนักวิจัยแทนที่จะมาจากการสร้างตัวชี้วัดอย่างเป็นระบบ Campbell (1977, p. 1) และ Steers (1977, p. 2) ส่งผลให้ไม่มีความก้าวหน้าใด ๆ ในแง่การศึกษาวิจัยด้านประสิทธิผลขององค์การแต่มีความก้าวหน้าเล็กน้อยในการสร้างทฤษฎีที่เกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ Cameron (1981, p. 3) เหตุผลประการที่สามที่ก่อให้เกิดปัญหาในการนิยามประสิทธิผลขององค์การก็คือ คุณสมบัติที่ซับซ้อนขององค์การเองกล่าวคือวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การมักจะมีความหลากหลายขัดแย้งและยากต่อการนิยามความซับซ้อน (Complexity) ขององค์การนี้เอง ที่ก่อให้เกิดปัญหาในการนิยามเงื่อนไขที่เฉพาะเจาะจงในการวัดประสิทธิผลขององค์การทั้งนี้ ก็เพราะว่าบ่อยครั้งที่องค์การได้แสวงหาเป้าหมายที่ขัดแย้งซึ่งกันและกันยกเว้นองค์การที่มีเป้าหมายเพื่อแสวงหากำไรที่เงื่อนไขของประสิทธิผลจะถูกกำหนดมาจากการพิจารณาประเด็นทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญแต่สำหรับองค์การประเภทอื่น ๆ ที่มีใช้ขององค์การที่มีเป้าหมายเพื่อแสวงหากำไรแล้วก็จะมีความยุ่งยากในการกำหนดชุดตัวชี้วัดที่สามารถวัดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การโดยรวมได้ความคลุมเครือหรือความกำกวมเหล่านี้ ทำให้การนิยามแนวคิดประสิทธิผลขององค์การที่เคยใช้ในอดีตและแนวทางที่ใช้ในการประเมินประสิทธิผลในอดีตส่วนใหญ่ไม่มีความเหมาะสมต่อความวุ่นวายสับสนขององค์การสมัยใหม่ Cameron (1981, p. 3) จากเหตุผลดังกล่าวจึงมีการให้นิยามความหมายที่แตกต่างกันไป ตามความแตกต่างของผู้ศึกษาและยังมีความขัดแย้งกันเองด้วยจากการศึกษาเอกสารที่ได้รับการตีพิมพ์และเผยแพร่ได้มีผู้ให้คำนิยามประสิทธิผลขององค์การว่าคือระดับที่องค์การสามารถบรรลุเป้าหมายได้ Etzioni (1964, p. 5) และ Georgopoulos and Tommenbaum (1957, อ้างถึงใน ภรณ์ กীরติบุตร, 2557, หน้า 65) ระบุว่าประสิทธิผลขององค์การ หมายถึง ความมากน้อยของการที่องค์การในฐานะเป็นระบบทางสังคมสามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้โดยใช้ทรัพยากรและหนทางที่มีอยู่โดยไม่ทำให้ทรัพยากรและหนทางเสียหายและไม่สร้างความตึงเครียดที่ไม่สมควรแก่สมาชิก

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2546 ได้ให้ความหมายของคำว่า ประสิทธิผลขององค์การ หมายถึง ผลสำเร็จผลที่เกิดขึ้นซึ่งขยายความได้ว่าเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั่นเอง

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2551, หน้า 5) ได้ให้ความหมายของคำว่า ประสิทธิผลขององค์การ (Effectiveness) ว่าเป็นระดับที่คณงานสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด

รุ่ง แก้วแดง และ ชัยณรงค์ สุวรรณสาร (2553, หน้า 169) ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง ความสำเร็จของผลการปฏิบัติงานที่เป็นไปหรือบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ

เปรมสุริย์ เชื้อมทอง (2554, หน้า 9) กล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์การ คือ ผลงานของกลุ่มซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ดังนั้นประสิทธิภาพขององค์การปกครองท้องถิ่นคือความสำเร็จขององค์การปกครองท้องถิ่นที่สามารถทำหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ ทั้งนี้เกิดจากประสิทธิภาพของผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่นที่สามารถใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการบริหารงานเพื่อโน้มน้าวให้ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติงานให้เกิดผลตามเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้

ธงชัย สันติวงษ์ (2555, หน้า 4) กล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์การจะมีขึ้นได้ย่อมอยู่ร่วมกับเงื่อนไขว่าองค์การสามารถทำประโยชน์จากสภาพแวดล้อมจนบรรลุผลสำเร็จที่ตั้งใจไว้แต่สิ่งสำคัญที่สุดอยู่เบื้องหลังควบคู่กับประสิทธิภาพคือประสิทธิภาพซึ่งหมายถึงการมีสมรรถนะสูงสามารถมีระบบการทำงานที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดโดยได้ผลผลิตที่คุณภาพสูงกว่ามูลค่าของทรัพยากรที่ใช้ไปจากคำนิยามข้างต้นอาจสรุปได้ว่าประสิทธิภาพขององค์การคือ ระดับความสามารถขององค์การในการบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การที่องค์การนั้นกำหนดขึ้นซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการที่จะบ่งชี้ถึงความสามารถในการอยู่รอดขององค์การ

Gibson Others (1982, p. 812) นิยามประสิทธิภาพไว้ว่า ประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการกระทำใด ๆ ที่มีความมุ่งหมายจะได้รับผลอะไรสักอย่างให้เกิดขึ้นการกระทำหรือความพยายามจะมีประสิทธิภาพสูงต่ำเพียงใด ขึ้นอยู่กับว่าผลที่ได้รับตรงนั้นครบถ้วนทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพและใช้พลังงานน้อยเพียงใด

Seashore & Yuchtman quoting Hall (1991, p. 1) ให้ความหมายว่า ประสิทธิภาพขององค์การ คือ ความสามารถขององค์การในการนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและมีคุณค่าจากสภาพแวดล้อมมาใช้ประโยชน์เพื่อสนับสนุนการดำเนินการขององค์การ

Hoy & Miskel (1991, p. 51) กล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง การที่ผู้บริหารสามารถใช้ภาวะผู้นำเป็นศูนย์กลางในการจัดการบุคลากรทำให้บุคลากรและประชาชนเกิดความพึงพอใจเป็นผลทำให้การดำเนินงานขององค์การมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การ



จากการสังเคราะห์จากแนวคิดทฤษฎีของนักวิชาการของประเทศไทยและนักวิชาการของต่างประเทศ ผู้วิจัยให้ความหมายประสิทธิภาพองค์การ หมายถึงความสำเร็จของประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผนงานการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณของรัฐมาดำเนินการให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาท้องถิ่นส่งผลต่อการพัฒนาประเทศไทยอย่างยั่งยืนเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนในประเทศโดยการปฏิบัติราชการของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีทิศทางยุทธศาสตร์หรือเป้าประสงค์ในการพัฒนาที่ชัดเจนมีกระบวนการปฏิบัติราชการหรือระบบราชการท้องถิ่นที่เป็นมาตรฐานสากลรวมถึงมีการติดตามประเมินผลหรือพัฒนาท้องถิ่นต้องปรับปรุงอย่างต่อเนื่องเป็นระบบให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์ที่สูงสุดในการพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทยอย่างแท้จริงและยั่งยืน

### แนวทางการศึกษาเพื่อประเมินประสิทธิผลขององค์การ

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมพบว่า มีแนวทางการศึกษาเพื่อประเมินประสิทธิผลขององค์การในเบื้องต้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 แนวทางใหญ่คือ แนวทางการศึกษาประสิทธิผลที่ยึดแบบเกณฑ์เดียว และแนวทางการศึกษาประสิทธิผลที่ยึดแบบบูรณาการหรือแบบหลายเกณฑ์

1. แนวคิดศึกษาประสิทธิผลที่ยึดแบบเกณฑ์เดียว Cameron (1981, pp. 3 – 8) ได้แบ่งแนวคิดที่สำคัญ 4 แนวคิด คือ แนวคิดตัวแบบเชิงเป้าหมาย (The Goal Attainment Approach) แนวคิดตัวแบบทรัพยากรเชิงระบบ (The System Resource Approach) แนวคิดตัวแบบกระบวนการภายในองค์การ (Internal Process Approach) แนวคิดตัวแบบกลุ่มยุทธศาสตร์ (Strategic Constituencies Approach) ซึ่งแต่ละแนวคิดจะมีแนวทางในการศึกษาที่แตกต่างกัน ดังนี้

1.1 แนวคิดตัวแบบเชิงเป้าหมาย (The Goal Attainment Approach) โดยแนวคิดนี้เป็นแนวคิดนิยมใช้มากที่สุดมีความคิดว่าองค์การควรจะมีมุ่งไปที่การบรรลุถึงเป้าหมายสุดท้ายหรือผลลัพธ์ (Ends) มากกว่าที่จะสนใจวิธีการ (Means) ในแนวทางนี้มีฐานคิดว่าองค์การมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นมีเหตุผลและแสวงหาเป้าหมายของตนเองตั้งนั้นการบรรลุถึงเป้าหมายและความสำเร็จจึงเป็นตัววัดที่เหมาะสมของประสิทธิผล Robbins (1990, p. 53) กล่าวได้ว่าเป็นการนำแนวคิดด้านประสิทธิผลเชื่อมโยงเข้ากับความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายขององค์การ Etzioni (1964, p. 2) และ

Price (1972, p. 1) การใช้วิธีวัดประสิทธิผลขององค์การด้วยแนวคิดนี้จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อ ลักษณะขององค์การและเป้าหมายนั้นมีลักษณะตามสมมติฐาน 5 ประการ คือ 1. องค์การที่เราศึกษานั้นในความเป็นจริงมีเป้าหมายที่แท้จริง 2. เราสามารถมองเห็นและเข้าใจเป้าหมายเหล่านั้น 3. จำนวนเป้าหมายที่แท้จริงขององค์การควรมีปริมาณไม่มากจนเกินความสามารถที่เราจะวัดได้ 4. ต้องมีความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายที่แท้จริงเหล่านั้น และ 5. เราต้องสามารถวัดได้ว่าองค์การกำลังบรรลุเป้าหมายได้แค่ไหนเมื่อไรอย่างไรแต่อย่างไรก็ตามวิธีการนี้เป็นวิธีที่มีความไม่สมบูรณ์ในวิธีการ (Methodological Shortcoming) และไม่เป็นกลางเท่าที่ควรเนื่องจากเป้าหมายในทางปฏิบัติมักแตกต่างจากเป้าหมายที่กำหนดไว้และมีหลายเป้าหมายที่ต้องจัดลำดับความสำคัญและช่วงเวลา

1.2 แนวคิดตัวแบบทรัพยากรเชิงระบบ (The System Resource Approach) ผู้นำแนวทางนี้ คือ Yuchtman and Seashore (1967, p. 2) ซึ่งพยายามหลีกเลี่ยงจุดอ่อนและข้อบกพร่องบางประการของการประเมินประสิทธิผลในแง่ของเป้าหมาย โดยไม่พิจารณาถึงเป้าหมายขององค์การเลยเพราะเห็นว่าเป็นไปได้อย่างยากที่จะใช้การบรรลุเป้าหมายเป็นเครื่องวัดประสิทธิผลโดยผู้วิจัยใช้แบบจำลองของระบบทรัพยากรในการวิเคราะห์ ประสิทธิภาพขององค์การแทนแนวความคิดนี้มองว่าองค์การควรจะคำนึงถึงความสามารถในการได้มาของปัจจัยนำเข้า (Inputs) และกระบวนการเปลี่ยนผ่านปัจจัยนำเข้า (Transactional Process) ไปเป็นปัจจัยนำออก (Outputs) ด้วยเพื่อที่จะได้ทราบถึงความมีเสถียรภาพและความสมดุลขององค์การในระยะยาวแนวทางนี้มีฐานคิดว่าองค์การได้สร้างความสัมพันธ์กับระบบย่อยถ้าหากระบบย่อยทำงานได้ไม่ดีจะส่งผลต่อการทำงานของระบบทั้งหมด Robbins (1990, p. 58) ความสัมพันธ์ระหว่างระบบต่าง ๆ ที่สำคัญของแนวคิดนี้สามารถจัดอยู่ในรูปของตัวแปรหรือสัดส่วนได้ประกอบด้วยปัจจัยส่งออก/ปัจจัยนำเข้า (O/I) กระบวนการเปลี่ยนผ่าน/ปัจจัยนำเข้า (T/I) กระบวนการเปลี่ยนผ่าน/ปัจจัยส่งออก (T/O) การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยนำเข้า (I/I) และอื่น ๆ อย่างไรก็ตามแนวคิดตัวแบบทรัพยากรเชิงระบบนี้ก็ไม่ได้ต่างจากแนวคิดตัวแบบเชิงเป้าหมายเท่าใดนักเพราะที่จริงแล้วเป้าหมายขององค์การอย่างหนึ่งก็คือสรรหา (Acquisition) ทรัพยากรจากสภาพแวดล้อมนั่นเอง

1.3 แนวคิดตัวแบบกระบวนการภายในองค์การ (Internal Process Approach) ตัวแบบนี้จะมุ่งเน้นไปที่กระบวนการภายใน (Internal Processes) และการดำเนินงานภายในองค์การ (Operations of the Organization) เป็นสำคัญโดยมุมมองแบบกระบวนการภายในจะมองว่าการที่องค์การจะมีประสิทธิผลก็ต่อเมื่อกระบวนการทำงานภายในองค์การ

มีระดับที่เหมาะสมหรือมีความยาวไม่มากเกินไปจนเกิดความจำเป็นไม่มีขั้นตอนของกระบวนการมากเกินไปจนสภาพเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกภายในองค์การมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับระบบภายในองค์การส่งผลให้การทำงานที่ภายในองค์การจะมีสภาพราบรื่นและมีผลงานที่ดีโดยสิ่งที่เชื่อมโยงให้สมาชิกภายในองค์การแต่ละคนมีความสามารถในการทำงานเช่นนี้ได้ก็คือความไว้วางใจ (Trust) และความช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน (Benevolence) ซึ่งส่งผลต่อเนื่องไปถึงการไหลเวียนของข่าวสาร (Information Flows) ภายในองค์การจะเป็นไปด้วยความราบรื่นไม่ติดขัดในเชิงโครงสร้างทั้งแนวตั้งและแนวนอน Likert (1967, p. 1) ซึ่งสภาพแบบนี้บางครั้งก็ถูกเรียกว่าระบบที่มีสุขภาพดี (Healthy Systems) ดังนั้นแนวทางการศึกษากระบวนการภายในจึงมีความเชื่อว่าองค์การจะยิ่งมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นถ้าองค์การสามารถรักษาสภาพของกระบวนการภายในให้อยู่ในระดับที่มีสุขภาพดีมากยิ่งขึ้นและในทางตรงกันข้ามองค์การจะยิ่งไม่มีประสิทธิภาพถ้ากระบวนการภายในองค์การอยู่ในระดับที่มีสุขภาพแย่ง Cameron (1981, p. 4)

1.4 แนวคิดตัวแบบกลุ่มยุทธศาสตร์ (Strategic Constituencies Approach) แนวคิดนี้มีมุมมองว่าความสามารถในการตอบสนองของความต้อการและความสามารถในการสร้างความพึงพอใจให้กับกลุ่มบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญกับองค์การหรือผู้มีส่วนร่วมที่สำคัญในทางยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือชี้วัดว่าองค์การจะมีประสิทธิภาพหรือไม่แนวทางนี้มีฐานคิดว่าองค์การประกอบด้วยกลุ่มย่อยที่ต่างก็แข่งขันกันควบคุมทรัพยากรดังนั้นจึงประเมินว่าองค์การประสบผลสำเร็จในการตอบสนองของผู้มีส่วนร่วมที่สำคัญในทางยุทธศาสตร์ได้หรือไม่ Robbins (1990, pp. 62 – 63) ซึ่งในการตัดสินใจว่าใครเป็นผู้มีส่วนร่วมที่สำคัญในทางยุทธศาสตร์มากที่สุดในบรรดาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนั้นกระทำได้ยากเพราะในกลุ่มบุคคลเหล่านี้มีเฉพาะบางส่วนเท่านั้นที่มีความสำคัญต่อองค์การอย่างจริงจังและมีความสามารถในการควบคุมทรัพยากรที่มีความจำเป็นต่อการอยู่รอดขององค์การอีกทั้งการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่มีผลทำให้กลุ่มผู้มีส่วนร่วมที่สำคัญในทางยุทธศาสตร์เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งตัวบุคคลและความต้องการรายละเอียดตามตารางดังนี้

ตาราง 4 แสดงการเปรียบเทียบทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผลองค์การ

แนวทาง	คำนิยาม	เงื่อนไขการนำไปประยุกต์ใช้
1. The Goal Attainment	การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้	เป้าหมายที่ชัดเจนมีขอบเขตเวลาชัดเจนและวัดได้
2. Systems Resource	ต้องการแสวงหาทรัพยากร	มีความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยนำเข้าและผลผลิตชัดเจน
3. Internal Process	การไม่มีแรงกดดันภายใน, ระบบภายในราบเรียบ	มีความเชื่อมโยงระหว่างกระบวนการและงานหลัก
4. Strategic Constituencies	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดมีความพึงพอใจระดับหนึ่ง	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีอำนาจอิทธิพลเหนือองค์การและองค์การตอบสนองต่อความต้องการนั้น ๆ

ที่มา : Cameron (1981, p. 3 อ้างถึงใน ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2551, หน้า 5)

### การประเมินประสิทธิผลการบริหารงบประมาณ

ประสิทธิผลของการบริหารงบประมาณในเขตภาคตะวันออก เฉียงเหนือ ตอนกลาง ใช้คะแนนผลการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment : LPA) ด้านที่ 3 ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง ประจำปี 2561 โดยนำคะแนนการประเมินมาเทียบบัญญัติไตรยางค์ ให้เป็นคะแนนเต็ม 5 คะแนน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2560)

#### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของ LPA

ด้วยวิสัยทัศน์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในการ “มุ่งสร้างท้องถิ่นไทยให้เข้มแข็ง โปร่งใส ก้าวสู่ประเทศไทย 4.0 อย่างมั่นคง ตามแนวทางปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ที่เป็นเสมือนเป้าหมาย ในการดำเนินงานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่จะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน อันจะส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับบริการที่ดีและมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จะต้องมี “เครื่องมือ – ข้อมูล” ที่มีประสิทธิภาพที่ใช้ในการดำเนินงาน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้มีการกำหนดระบบการติดตาม ประเมินผลการดำเนินงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการ “ประเมิน มาตรฐานการปฏิบัติราชการและนิเทศองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นต้นมาและพัฒนาวิธีการ รูปแบบ หลักเกณฑ์ และมาตรฐานการประเมิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ซึ่งกรม ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมัก เรียกกันว่า “การประเมิน Core Team” อันหมายถึงทีมประเมินที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มอบหมาย ให้จังหวัดแต่งตั้งบุคลากรของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเป็นทีมตรวจ ประเมินมาตรฐานองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้ครอบคลุมทุกแห่งทั่วประเทศ ซึ่งมี ประมาณ 500 ทีม ในแต่ละปี ทั้งนี้ มีการติดตาม ความสำเร็จในการดำเนินงานเพื่อแก้ไข จุดอ่อน ปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้มี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยนำผลการประเมินในปีที่ผ่านมาเป็น “ฐานข้อมูล” เทียบเคียง นอกจากนี้ยังใช้ผลการประเมินในการกำหนดแนวทางนโยบาย โครงการเพื่อยกระดับ คักยภาพ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานเพื่อให้ประชาชนได้รับการ ตอบสนองความต้องการ อย่างแท้จริงและทั่วถึง

ปัจจุบันกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้แบ่งการประเมินประสิทธิภาพ เป็น 6 ด้าน ประกอบด้วย

- ด้านที่ 1 ด้านการบริหารจัดการ
- ด้านที่ 2 ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา
- ด้านที่ 3 ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง
- ด้านที่ 4 ด้านการบริการสาธารณะ
- ด้านที่ 5 ด้านธรรมาภิบาล
- ด้านที่ 6 ด้านติดตามนวัตกรรมท้องถิ่น

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้เปลี่ยนชื่อ เป็น “การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (สถ - อปท) หรือ “Local Performance Assessment” (LPA) โดยในปี พ.ศ. 2559 ได้มีการพัฒนารูปแบบการประเมิน ให้มีความสอดคล้องกับนโยบายสำคัญของรัฐบาล และส่งเสริมการมีส่วนร่วม โดยมีการ กำหนดให้ผู้นำชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลเพื่อสร้างความโปร่งใส และสร้าง การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการพัฒนาการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น และในปี พ.ศ. 2560 ได้มีการพัฒนารูปแบบการประเมิน โดยมีการเพิ่มการประเมิน ในเรื่องการค้าแรงงานด้วยความโปร่งใสตรวจสอบได้ ตามหลักธรรมาภิบาล จึงออกมาเป็นการประเมินในด้านที่ 5 “ธรรมาภิบาล” ขึ้นเป็นครั้งแรก รวมถึงมีการปรับปรุงแบบประเมินในด้านที่ 1 – 4 ให้มีตัวชี้วัดที่สะท้อนผลสัมฤทธิ์มากขึ้น มีการใช้ระบบถ่วงน้ำหนักการรวมผลการประเมิน เพื่อเป็นการจัดลำดับความสำคัญของตัวชี้วัดในแต่ละหมวด มีการใช้การประเมินผลคะแนนบางตัวชี้วัดโดยดึงข้อมูลจากระบบสารสนเทศและมีการเพิ่มตัวชี้วัดนักร้องในเรื่องที่สอดคล้องกับนโยบายสำคัญของรัฐบาล

กระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่ยังเป็นเรื่องใหม่และยังมีการซักซ้อมและดำเนินการที่อาจจะยังไม่เต็มที่จึงใช้ การตรวจนักร้องโดยยังไม่คิดเป็นคะแนน แต่เป็นการตรวจเพื่อเก็บข้อมูลและแนวโน้ม เพื่อนำไปพิจารณาดำเนินการ ในปีถัดไป รวมถึงใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินการพัฒนา ส่งเสริม สนับสนุน และให้คำปรึกษา เพื่อยกระดับศักยภาพ และประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

นอกจากนี้ยังได้เพิ่มการประเมินด้านที่ 6 “ติดตามนวัตกรรมท้องถิ่น” ขึ้นมาเป็นครั้งแรก โดยไม่ได้เป็นการประเมินที่ให้คะแนน แต่เป็นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งข้อมูลเกี่ยวกับดำเนินงานของตนเองที่คิดว่าเป็นนวัตกรรมท้องถิ่น เป็นการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เพื่อหาแนวทางการทำงานใหม่ ๆ ในการตอบสนองปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้ส่งข้อมูลเข้ามาตามความสมัครใจเพื่อเก็บเป็นฐานข้อมูลในการใช้ประโยชน์ต่อไป

## 2. จุดประสงค์การประเมิน

2.1 ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงาน และจัดบริการสาธารณะที่มีมาตรฐาน ขึ้นพื้นฐานเช่นเดียวกันทั่วประเทศ

2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งทราบสถานะของตนเองจากผลการประเมินประสิทธิภาพว่าอยู่ในระดับใดเมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน ในจังหวัดเดียวกัน ในภาคเดียวกัน หรือในระดับประเทศ เพื่อเป็นแรงกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาศักยภาพการดำเนินงานต่อไปโดยไม่หยุดนิ่ง

2.3 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้นำผลการประเมินนี้ไปเป็นพื้นฐาน ในการดำเนินงานเพื่อปรับปรุง พัฒนา ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ

### 3. การดำเนินการ

นอกจากบุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยังมุ่งหวังให้ สถ - อปท หรือ LPA ได้รับความสนใจจากส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยใช้ผลการประเมินดังกล่าวเป็นฐานข้อมูลสำคัญเพื่อกำหนดนโยบายสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานประมาณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงส่วนราชการที่สนับสนุนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งได้ทราบปัญหา อุปสรรค และจุดอ่อนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อช่วยส่งเสริมศักยภาพทั้งความรู้ ความสามารถ บุคลากร ทรัพยากร งบประมาณ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม กับภารกิจและหน้าที่ที่ต้องรับภายหลังการถ่ายโอน และร่วมกันหาแนวทางวิธีการช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยร่วมจัดทำแผนงาน โครงการ กับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในอนาคตต่อไป

### 4. ผลที่คาดหวัง

ความคาดหวังในการดำเนินการ สถ -อปท ทั้งที่ผ่านมาและที่กำลังพัฒนาในช่วงต่อไป กรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นมิได้คาดหวังเพียงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศผ่านเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ ครบทุกแห่ง หรือสร้างแรงกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาศักยภาพของตนเองเท่านั้น เหนือสิ่งอื่นใดการเผยแพร่รายงานผลการวิเคราะห์เพื่อเป็นฐานข้อมูลการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดทำขึ้นทุกปีนับจากนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต้องการประชาสัมพันธ์ การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนผ่านทางสื่อช่องทางต่าง ๆ เพื่อให้บุคคลทั่วไปทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่แท้จริงแล้วมีศักยภาพในการบริหารงานและตอบสนอง ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้เพียงใด และสร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อการปฏิบัติงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งให้ผู้อ่านใช้ประโยชน์จากผลการประเมินนี้เปิดใจรับทราบมุมมองที่ดีของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ และเข้าใจบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมดำเนินการ ร่วมตรวจสอบการทำงานกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามวิถีทางประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นอันจะก่อให้เกิด

ประโยชน์สุขแก่ประชาชนในพื้นที่ระดับ รากหญ้าด้วยตนเองอย่างแท้จริงต่อไป

#### 5. ขั้นตอนการประเมิน

กระบวนการประเมินผล สถ - อปท (LPA) ในแต่ละปีงบประมาณ ประกอบด้วยกระบวนการงาน ดังนี้

5.1 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดการประชุมระหว่างสำนัก/กอง ที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุง แบบประเมินฯ (แบบ สถ -อปท) ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานการณ์ในปัจจุบันโดยอ้างอิงกับ ผลการประเมินฯ ในปีงบประมาณที่ผ่านมา

5.2 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นโดยกองพัฒนาและส่งเสริม การบริหารงานท้องถิ่น จัดพิมพ์ แบบประเมินเพื่อส่งไปให้กับจังหวัด พร้อมจัดประชุม เพื่อชี้แจงการตรวจประเมินให้กับจังหวัดตามภาคต่าง ๆ ทั้ง 4 ภาค เพื่อเตรียมพร้อม ในการตรวจประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.3 จังหวัดแต่งตั้งคณะทำงานตรวจประเมินประสิทธิภาพองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (ทีม สถ -อปท) อย่างน้อยคณะละ 4 คน ประกอบด้วย บุคลากรในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในส่วนภูมิภาค จำนวน 2 คน ปลัดองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจำนวน 1 คนและผู้ทรงคุณวุฒิหรืออยู่ผู้นำชุมชนจำนวน 1 คน โดยจังหวัดหนึ่ง อาจมีได้มากกว่า 1 คณะ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่แต่ละ จังหวัด

5.4 คณะทำงานตรวจประเมินประสิทธิภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการตรวจประเมิน ในพื้นที่ตามคำสั่งของจังหวัดที่คณะได้รับมอบหมาย

5.5 จังหวัดรวบรวมผลการประเมินฯ ผ่านระบบที่กรมได้กำหนดขึ้น เพื่อประมวลผลและใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดแนวทาง รวมทั้งปรับปรุงการปฏิบัติราชการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นไป

#### 6. ประเด็นและเกณฑ์การประเมิน

ปัจจุบันกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้แบ่งการประเมินให้คะแนน LPA ออกเป็น 5 ด้าน คือ ด้านที่ 1 การบริหารจัดการ ด้านที่ 2 การบริหารงานบุคคลและ กิจการสภา ด้านที่ 3 การบริหารงานการเงินและการคลัง ด้านที่ 4 การบริการสาธารณะ และด้านที่ 5 ธรรมาภิบาล โดยด้านที่ 5 ธรรมาภิบาล ซึ่งเพิ่มขึ้นมาใหม่ในปีนี้เป็นตัวชี้วัด นำร่องซึ่งยังไม่นำมาคิดคะแนนในการผ่านเกณฑ์การประเมินฯ แต่จะนำไปเป็นข้อมูล



เพื่อพิจารณาในปีถัดไป เช่นเดียวกันกับการประเมินด้านที่ 1 – 4 ก็จะมีตัวชี้วัดนำร่อง ซึ่งยังไม่มี การคิดคะแนนแต่มีการวัดผลการดำเนินงาน เพื่อเก็บข้อมูลการดำเนินการที่ผ่านมา และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการเตรียมพร้อมในการเข้ารับ การประเมิน ในปีถัดไป เมื่อพิจารณาในแต่ละด้านจะประกอบด้วยหมวดต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 29 หมวด โดยแต่ละหมวด จะประกอบด้วยตัวชี้วัดที่ไม่เท่ากัน ดังนี้

ด้านที่ 1 มีจำนวนตัวชี้วัดทั้งสิ้น 25 ตัวชี้วัด (ตัวชี้วัดนำร่อง 4 ตัวชี้วัด)

ด้านที่ 2 มีตัวชี้วัดทั้งสิ้น 49 ตัวชี้วัด (ตัวชี้วัดนำร่อง 6 ตัวชี้วัด)

ด้านที่ 3 มีตัวชี้วัดทั้งสิ้น 57 ตัวชี้วัด (ตัวชี้วัดนำร่อง 2 ตัวชี้วัด)

ด้านที่ 4 มีตัวชี้วัดทั้งสิ้น 83 ตัวชี้วัด (ตัวชี้วัดนำร่อง 27 ตัวชี้วัด) และ

ด้านที่ 5 มีตัวชี้วัดทั้งสิ้น 14 ตัวชี้วัด รวมทั้งหมดเป็น 214 ตัวชี้วัด

(ตัวชี้วัดนำร่อง 53 ตัวชี้วัด)

โดยในแต่ละตัวชี้วัดจะมีระดับการให้ค่าคะแนนจากเดิม 4 ค่าคะแนน ได้แก่ ค่าคะแนนที่ระดับ 0 หมายถึง ไม่มีการดำเนินการ ค่าคะแนนที่ระดับ 1 หมายถึง เริ่มมีการดำเนินการ ค่าคะแนนระดับที่ 3 หมายถึง มีการดำเนินการแล้วแต่ยังไม่ครบถ้วนตาม เป้าหมายที่กำหนด และค่าคะแนนระดับที่ 5 หมายถึง มีการดำเนินการแล้วเสร็จ และบรรลุตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยในปี 2560 ได้มีการเพิ่มค่าคะแนนระดับที่ 2 และ ค่าคะแนนระดับที่ 4 เพิ่มเข้ามาเพื่อจำแนกระดับคะแนนให้ละเอียดขึ้นในบางตัวชี้วัด ทำให้มีค่าคะแนนรวมทั้งสิ้น 6 ค่าคะแนน และ ในแต่ละตัวชี้วัดจะมีระดับการให้ค่าคะแนน ที่หลากหลายขึ้น เช่น บางตัวชี้วัดที่เป็นการดำเนินการตามระเบียบ กฎหมายที่วัดได้ว่าจะ มีการดำเนินการหรือไม่มีการดำเนินการ ค่าคะแนนก็จะมีแค่ระดับ 0 ระดับ 3 และระดับ 5 เป็นต้น นอกจากนี้การคิดคะแนนในแต่ละด้านจะมีการถ่วงน้ำหนักเป็นรายหมวดเพื่อเป็น การจัดลำดับความสำคัญของค่าคะแนนแต่ละหมวดตามการให้ความสำคัญของนโยบาย ที่เน้นหนักของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยในแต่ละ ด้านจะมีการให้ค่าน้ำหนักคะแนนของแต่ละหมวดที่ไม่เท่ากัน เช่น หมวดที่เป็นการวัดผล สัมฤทธิ์หรือเรื่องที่เป็นนโยบายสำคัญอย่างการบริหารจัดการขยะ, การเพิ่มขึ้นของรายได้ ก็จะมีค่าน้ำหนักที่มากกว่าหมวดที่เป็นการวัดกระบวนการทำงานทั่วไป ซึ่งค่าน้ำหนัก คะแนนของแต่ละหมวดจะปรากฏตามตาราง “ตัวชี้วัดในการประเมิน” ในหัวข้อถัดไป

คณะทำงานฯ จะตรวจประเมินจากหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence – based Assessment) ที่แสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องหา

สาระที่ตรงตามเป้าประสงค์ของตัวชี้วัดที่กำหนด โดยเกณฑ์ที่ใช้กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินในตัวชี้วัดดังกล่าว อยู่ที่ค่าคะแนนระดับ 3 หรือคิดเป็นร้อยละ 60 ของผลการประเมิน

#### 7. ระดับของผลการประเมิน

ผลการประเมิน LPA ดังกล่าว จะถูกนำมาวิเคราะห์ โดยมีการกำหนดเกณฑ์ในการแบ่งระดับ ผลการประเมินออกเป็น 5 ระดับ และในแต่ละระดับจะใช้สีเพื่อแทนระดับผลการประเมินต่าง ๆ ดังนี้

ระดับ “ดีเด่น” หมายถึง ผลการประเมินอยู่ที่ระดับร้อยละ 90 ถึง 100 ใช้แทนด้วย “สีเขียวเข้ม”

ระดับ “ดีมาก” หมายถึง ผลการประเมินอยู่ที่ระดับร้อยละ 80 ถึง 89.99 ใช้แทนด้วย “สีเขียวอ่อน”

ระดับ “ดี” หมายถึง ผลการประเมินอยู่ที่ระดับร้อยละ 70 ถึง 79.99 ใช้แทนด้วย “สีเหลือง”

ระดับ “พอใช้” หมายถึง ผลการประเมินอยู่ที่ระดับร้อยละ 60 ถึง 69.99 ใช้แทนด้วย “สีส้ม”

ระดับ “ควรปรับปรุง” หมายถึง ผลการประเมินอยู่ที่ระดับต่ำกว่าร้อยละ 60 ใช้แทนด้วย “สีแดง”

ทั้งนี้ ได้กำหนด “เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ” สำหรับผลการประเมินในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ที่ระดับร้อยละ 60 ของคะแนนเต็ม เนื่องจากเป็นค่าคะแนนที่ตรงกับค่าคะแนนการประเมินฯ ในแต่ละตัวชี้วัดที่ผ่านระดับ 3 ซึ่งหมายถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการตามตัวชี้วัดนั้น ๆ แล้วแต่ยังไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดอย่างครบถ้วน

#### การบริหารงบประมาณ

การบริหารงานงบประมาณ หมายถึง การดำเนินงานด้านงบประมาณที่เน้นวิธีการที่เป็นระบบ ตรงตามพันธกิจขององค์กร เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ โดยมีการประเมินผลสำเร็จอย่างสม่ำเสมอ สามารถเชื่อมโยงทรัพยากรที่ใช้เพื่อให้ได้ผลผลิตผลลัพธ์ ตรงตามเป้าหมายของนโยบายและวัตถุประสงค์ ส่วนการจัดทำ แผนงบประมาณ คือ

การดำเนินงานของหน่วยงานในการจัดทำ แผนกลยุทธ์ของหน่วยงาน ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ กลยุทธ์โครงสร้างแผนงาน และตัวบ่งชี้ความสำเร็จของผลงาน รวมถึงการประมาณการค่าใช้จ่ายล่วงหน้าสำหรับการดำเนินงานอีก 3 ปีงบประมาณ เป็นการประกันว่าหน่วยงานจะสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่องและทำให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีเงินมาเพื่อใช้จ่ายและดำเนินการ หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการจัดหาเงินมาใช้จ่าย จะต้องรอรับการจัดสรรเงินจากส่วนกลาง ซึ่งจะส่งผลทำให้ความเป็นอิสระด้านการเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจเกิดขึ้นได้ เพราะเมื่อส่วนกลางได้จัดสรรเงินมาให้ก็จะต้องเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ซึ่งก็จะเกิดผลกระทบต่อภารกิจต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับหนึ่ง ดังนั้น ความเป็นอิสระทางการเงินและการคลังจึงได้แก่ การที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง โดยมีอำนาจในการใช้จ่ายเงินเหล่านั้นได้อย่างอิสระพอสมควร ซึ่งจะส่งผลให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง ส่วนการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเองได้นั้น ก็จะต้องได้รับมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีบางประเภทจากรัฐ เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเก็บภาษีจากประชาชนได้โดยตรง (ผาณิต ฮานาฟี, 2555, หน้า 15)

#### **ความหมายของงบประมาณ**

มีการให้ความหมาย คำว่า “งบประมาณ” ซึ่งมีหลายความหมายและมีความแตกต่างกันเพราะมีผู้ใช้จากหลากหลายวิชาชีพ จึงมีการกำหนดความหมายของงบประมาณและให้คำจำกัดความที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

กชกร เฉลิมกาญจน (2548, หน้า 3) ได้ให้ความหมายว่า งบประมาณ คือ รายงานที่เป็นตัวเลขซึ่งคาดการณ์ระดับกิจกรรมที่เกิดขึ้นหรือระดับกิจกรรมที่ต้องการ ซึ่งงบประมาณมีความเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอนาคตเป้าหมายของงบประมาณ คือการคาดคะเนถึงกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ไพรัช ตระการศิริพนธ์ (2548, หน้า 152 - 154) ได้ให้ความหมายของงบประมาณ โดยสรุปไว้ว่า งบประมาณ หมายถึง เครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลที่เป็นเอกสารแสดงถึงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงานต่าง ๆ ในภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยแผนทางการเงินและโครงการที่จะดำเนินการ ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ตามที่รัฐบาลได้

สัญญาไว้กับรัฐสภา และประชาชนที่จะใช้เงินภายใต้เงื่อนไขและแนวทางการบริหารงานที่กำหนดไว้

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ (2550, หน้า 22) ได้ให้ความหมายของงบประมาณ โดยสรุปไว้ว่า งบประมาณแผ่นดิน หมายถึง แผนทางการเงินเกี่ยวกับประมาณการรายได้ และรายจ่ายของรัฐบาล ในระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งจะต้องขออนุมัติจากรัฐสภา

ทองใบ อีรานันท์ทางกูร (2552, หน้า 105) ได้ให้ความหมาย “งบประมาณ” หมายถึง การประมาณรายรับและรายจ่าย ในแง่ของบัญชี งบประมาณเป็นการแสดง รายรับรายจ่ายในแง่ของแผนงาน เป็นแผนการใช้จ่ายทรัพยากรของรัฐในการดำเนินการ ใด ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

จากคำนิยามต่าง ๆ จึงพอสรุปได้ว่า งบประมาณ หมายถึง เครื่องมือที่สำคัญ อย่างหนึ่งของรัฐบาลที่ทำให้ภารกิจต่าง ๆ ของรัฐบาลที่กำหนดไว้ตามแผนงาน โครงการ กิจกรรม และแผนการใช้จ่ายเงิน สำหรับปีงบประมาณนั้น ๆ ให้สามารถดำเนินการไปได้ อย่างต่อเนื่องและบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

### **ความสำคัญและประโยชน์ของงบประมาณ**

งบประมาณ มีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติอยู่หลายประการ รัฐบาลสามารถนำงบประมาณแผ่นดินมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ ให้เจริญก้าวหน้า และเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ดังต่อไปนี้ ชลลดา เกียรติสุข (2555, หน้า 20 - 25)

1. ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ รัฐบาลสามารถจัดงานต่าง ๆ ทุกงานที่รัฐบาลประสงค์จะดำเนินการไว้ในงบประมาณ ตามที่รัฐบาลเห็นว่าจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและตามกำลังเงินที่มีอยู่ และให้ทุกส่วนราชการดำเนินงานตามที่ได้กำหนดไว้ในงบประมาณนั้น ๆ โดยให้มีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกันตามแผนงาน ที่วางไว้ เพื่อป้องกันการรั่วไหลและการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นของหน่วยงานลดลง

2. ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ งบประมาณ เป็นรายจ่ายจำนวนมาก การใช้จ่ายของรัฐบาลหากใช้จ่ายให้ดีและถูกต้องจะสามารถ พัฒนาสภาพ ความเป็นอยู่ของประชาชน และเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างมหาศาล โดยรัฐบาลต้องพยายาม ใช้จ่ายและจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิผลและไปสู่ โครงการที่จำเป็น และเป็นโครงการในด้านการลงทุน เพื่อก่อให้เกิดความก้าวหน้าทาง เศรษฐกิจอย่างแท้จริง

3. เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากทรัพยากรหรืองบประมาณของประเทศมีจำกัด ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรหรือใช้จ่ายทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุดโดยมีการวางแผนในการจะใช้จัดสรรทรัพยากรเงินงบประมาณไปในแต่ละด้านว่าจะจัดสรรไปด้านใดเท่าไร และนานเท่าไร และมีการวางแผนการปฏิบัติงานในการใช้จ่ายทรัพยากรนั้นด้วย เพื่อจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในเวลาที่เร็วที่สุด และใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด

4. เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม งบประมาณสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ของประชาชน โดยรัฐบาลจะจัดสรรเงินงบประมาณไปสู่จุดที่ช่วยยกฐานะของประชาชนที่ยากจนให้มีรายได้สูงขึ้น เช่น จัดสรรงบประมาณให้มีการสร้างสาธารณูปโภค ถนนหนทางไปสู่ประชาชนที่ยากจนในชนบทให้มากขึ้น เพื่อให้ประชาชนที่ยากจนสามารถใช้จนส่งผลผลิตของตนเองออกขายสู่ตลาดภายนอกได้ เพื่อจะได้ราคาผลผลิตดีขึ้น ทำให้มีรายได้สูงขึ้น เป็นต้น

5. เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการเงินการคลังของประเทศ รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจของการเงินและการคลังของประเทศได้ โดยรัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจ เช่น เมื่อเศรษฐกิจมีภาวะเงินเฟ้ออยู่ รัฐบาลก็ควรจัดสรรงบประมาณโดยใช้นโยบายการเก็บเงินภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ของรัฐบาลให้มีรายรับงบประมาณให้มากและให้มากกว่ารายจ่ายงบประมาณที่รัฐบาลจะใช้จ่ายออกไป เพื่อให้ปริมาณเงินในท้องตลาดในประเทศ มีปริมาณเงินน้อยลง ซึ่งจะเป็นวิธีขจัดปัญหาภาวะเงินเฟ้อลงได้ทางหนึ่งและในทางตรงข้ามในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศมีภาวะเงินฝืดอยู่ รัฐบาลก็สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือจัดสรรเงินงบประมาณ โดยจัดเงินงบประมาณที่จะใช้จ่ายให้มีการใช้จ่ายที่สูงและให้สูงกว่างบประมาณรายรับที่รัฐบาล เก็บเข้ามา จากการเก็บภาษีอากรและรายได้ทางอื่น ๆ ของรัฐบาล เพื่อปริมาณเงินในท้องตลาด มีมากขึ้น ซึ่งจะ เป็นวิธีการขจัดปัญหาภาวะเงินฝืดลงได้ทางหนึ่ง

6. เป็นเครื่องประสานสัมพันธ์งานและผลงานที่รัฐบาลจะดำเนินการให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ เนื่องจากงบประมาณเป็นที่รวมทั้งหมดของงานและแผนงานที่รัฐบาลจะดำเนินการ ในแต่ละปี ด้านสังคม ด้านอุตสาหกรรม ด้านเกษตร ฯลฯ ว่ามีงานอะไรบ้างที่รัฐบาลจะดำเนินงานแต่ละด้านอย่างไร ดังนั้น รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณ

ที่แสดงถึงงานต่าง ๆ ที่รัฐบาลจะทำให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ เพื่อประชาชนได้ทราบว่าเงินภาษีอากรต่าง ๆ ที่ประชาชนได้เสียให้แก่รัฐนั้น รัฐได้นำมาทำประโยชน์อะไรให้แก่ประชาชนบ้าง ประชาชนจะได้ มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศร่วมกับรัฐบาล ด้วยการเสียภาษีอากรด้วยความเต็มใจและศรัทธาในผลงานของรัฐบาลต่อไป

### รูปแบบของงบประมาณ

นโยบายงบประมาณโดยทั่วไปมีอยู่ 3 รูปแบบ แต่ละรูปแบบมีความหมายสรุปได้ (ไพรัช ตระการศิริพันธ์, 2548, หน้า 153) ดังนี้

1. งบประมาณแบบสมดุล (Balanced Budget Policy) งบประมาณแบบสมดุล หมายถึง การจัดทำงบประมาณที่อยู่ในลักษณะงบประมาณรายรับมีจำนวนเท่ากับงบประมาณรายจ่ายพอดี

2. งบประมาณแบบเกินดุล (Surplus Policy) งบประมาณแบบเกินดุล หมายถึง การประมาณการรายได้ (Income) มากกว่าประมาณการรายจ่าย (Expenditures) กล่าวคือ มีการประมาณการรายรับในจำนวนที่มากกว่าประมาณการค่าใช้จ่าย

3. งบประมาณแบบขาดดุล (Defecit Budget Policy) งบประมาณแบบขาดดุล หมายถึง การประมาณรายจ่ายสูงกว่าประมาณการรายได้ที่คาดว่าจะจัดหาได้

### หลักการของงบประมาณ

หลักการของงบประมาณ งบประมาณที่ดีนอกจากจะมีคุณลักษณะดังกล่าวข้างต้น ยังจะต้องยึดหลักการดังต่อไปนี้ด้วย (ไตรรัตน์ โภคผลากรณ์ และ วราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ, 2549, หน้า 9 - 29) ได้แก่

1. หลักประหยัด หมายความว่า การใช้จ่ายเงินตามโครงการต่าง ๆ ให้ได้ผลอย่างเต็มที่ มิให้มีการจ่ายเกินกว่าความจำเป็นซึ่งก่อให้เกิดความฟุ่มเฟือยได้ การประหยัดจะต้องเป็นไปทั้งทางด้านรายรับและรายจ่าย กล่าวคือ การจัดการรายรับพยายามให้เสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บน้อยที่สุดโดยให้พยายามจัดเก็บได้มากที่สุด ส่วนทางด้านรายจ่าย ก็จะต้องมีการป้องกันมิให้เกิดการรั่วไหลขึ้นได้ เช่น มีการควบคุมมิให้พนักงานและข้าราชการเบียดบังเอางบประมาณเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว เป็นต้น

2. หลักประสิทธิภาพ หมายถึง การควบคุมงบประมาณรายจ่ายและรายได้ ซึ่งส่วนราชการผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องจะต้องใช้จ่ายงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3. หลักความเสมอภาค กล่าวคือจะต้องให้มีความชอบธรรมทั้งในด้านรายได้และรายจ่าย ทางด้านรายจ่าย เช่น เงินเดือนข้าราชการเฉพาะอย่างยิ่งผู้น้อยถ้าต่า นักรักก็ไม่เป็นการยุติธรรม ต้องรีบแก้ไข ในทางด้านรายได้นั้น การจัดเก็บภาษีก็ต้องทำไป ด้วยความเสมอภาค ไม่ให้เกิดการลักลั่น และป้องกันมิให้มีการหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากร เกิดขึ้นได้

4. หลักดุลยภาพ ไม่ได้หมายความว่ารายได้กับรายจ่ายของรัฐบาลจะต้อง สมดุลหรือเสมอกันทุกปี แต่หมายความว่าถึงบางปีขาดดุล ก็จะต้องมีบางปีที่รายจ่าย จะต้องมากกว่ารายได้ (เกินดุล) พอหลาย ๆ ปีมารวมกันก็สมดุล ตามความเป็นจริงแล้ว งบประมาณของประเทศต่าง ๆ มักมีลักษณะขาดดุล รัฐบาลจะต้องหาเงินมาชดเชยส่วนที่ ขาดดุลโดยการก่อหนี้ ซึ่งวิธีการนี้อาจจะส่งผลให้รัฐบาลมีหนี้สินมากหรือเกิดภาวะเงินเฟ้อ ได้ ดังนั้นจึงควรให้งบประมาณมีลักษณะดุลยภาพ

5. หลักการคาดการณ์ไกล หมายความว่า หน่วยราชการใดจะต้องการ ทำงานอย่างหนึ่งอย่างใด และต้องการใช้เงินเพื่อการนั้น ๆ เท่าใดในปีใด ต้องคิดและ คาดคะเนไว้ล่วงหน้ามิใช่ว่านี่จะทำอะไรขึ้นมาก็ทำ เนื่องจากงบประมาณรัฐเกี่ยวข้องกับ ผลประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งแสดงออกในรูปของนโยบายรัฐบาลในปีนั้น ๆ จึงต้องการ การคาดการณ์ทั้งในด้านรายรับและการใช้จ่าย

6. หลักประชาธิปไตย เงินได้ของรัฐบาลเกือบทั้งหมดเกิดจากเงินของราษฎร ฉะนั้นจึงเป็นการสมควรที่ราษฎรจะต้องรู้เห็นและให้ความเห็นชอบด้วยทั้งรายได้และ รายจ่ายเพื่อให้ประโยชน์ตกกับประชาชนส่วนใหญ่ ในประเทศที่มีการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย แบบรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งขึ้นมาโดยชอบ ธรรม ก็เป็นสถาบันที่ให้คำปรึกษาและการอนุมัติแก่รัฐบาลในการเก็บภาษีอากรและการใช้ จ่ายเงิน ฉะนั้นการคลังและงบประมาณจึงจำเป็นต้องเปิดเผยแพร่หลายให้ประชาชนรู้เห็น ทั่วไป

### งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนรายได้ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น แบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดินภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีรถจักรยานยนต์ ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ภาษีบำรุงท้องที่ที่จัดเก็บจาก ยาสูบ น้ำมัน ค่าธรรมเนียมเข้าพักโรงแรม

2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุราและสรรพสามิต ภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์ ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียม

3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ (จัดสรรให้) ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐจัดสรรเพิ่มเติมให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

4. เงินอุดหนุน มี 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไป เป็นเงินอุดหนุนที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้จ่ายตามการตัดสินใจของท้องถิ่นเองโดยจะต้องจัดทำเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมผ่านความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินอุดหนุนที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดเช่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจโครงการช่วยเหลือฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติธรรมชาติและสาธารณภัย เงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีเร่งด่วน เป็นต้น

รายจ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รายจ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

1. จ่ายเงินเดือน เช่น พนักงานเทศบาล
2. จ่ายค่าจ้าง เช่น ลูกจ้างชั่วคราว
3. จ่ายเงินค่าตอบแทนอื่น ๆ เช่น ค่าตอบแทนสมาชิกสภาเทศบาล
4. จ่ายค่าใช้จ่าย เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่าพาหนะ
5. จ่ายค่าวัสดุ เช่น กระดาษ เครื่องเขียน แบบพิมพ์
6. จ่ายค่าครุภัณฑ์ เช่น โต๊ะ เก้าอี้ ฯลฯ
7. จ่ายค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
8. จ่ายค่าสาธารณูปโภค
9. จ่ายเป็นเงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น ๆ
10. รายจ่ายอื่นตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

#### **กรอบปฏิบัติการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น**

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ได้กำหนดวิธีการงบประมาณเพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น



ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้การบริหารงานด้านงบประมาณสิ้นสุดที่จังหวัด โดยกระบวนการและขั้นตอนการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การศึกษานี้แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอนด้วยกัน ได้แก่ 1) การดำเนินการก่อนการจัดทำงบประมาณ 2) การจัดเตรียมงบประมาณ 3) การอนุมัติงบประมาณ 4) การบริหารงบประมาณ และ 5) การติดตามผลการดำเนินงาน

การจัดทำงบประมาณนั้น เริ่มจากการจัดทำแผนชุมชน การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 4 ปี สำหรับขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณประกอบด้วย การทบทวนแผนงานและผลการดำเนินงาน การจัดทำร่างแผนพัฒนาประจำปี การกำหนดนโยบายและแนวทางงบประมาณ การเสนอร่างแผนพัฒนาประจำปี การประมาณการรายรับ รายจ่าย การวิเคราะห์งบประมาณและรายจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ ภายใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเบื้องต้น เพื่อนำเสนอให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณา สำหรับขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณนั้น เมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาแล้ว จึงนำร่างงบประมาณเสนอสภาท้องถิ่นเพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบ จึงเสนอร่างงบประมาณของท้องถิ่นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องส่งสำเนางบประมาณรายจ่ายประจำปีและ/หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ได้รับการอนุมัติที่ประกาศใช้ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายในระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันสิ้นสุดการประกาศโดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบ ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในระหว่างปีงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถบริหารงบประมาณจากรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทั้งในส่วนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เองและรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ รวมทั้งเงินอุดหนุน นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถโอนและ/หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณ รวมทั้งสามารถจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมได้ สำหรับขั้นตอนสุดท้ายนั้น เป็นการติดตามผลการดำเนินงาน ซึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ ทั้งงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณอย่างเปิดเผย ณ สำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนทราบ นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องส่งสำเนารายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทราบและเก็บเป็นข้อมูลระดับจังหวัด และเพื่อที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้รายงานให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยทราบต่อไป

### แนวคิดการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่น

จිරะ ประทีป (2548, หน้า: 234) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารงบประมาณเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นว่า การบริหารงบประมาณการคลังท้องถิ่นจะทำหน้าที่เฉพาะในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดหารายได้การบริหารรายจ่ายและการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่นมีความสำคัญ ดังนี้

1. ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะบางประการและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างดี เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างดี และสามารถปรับค่าใช้จ่ายของตนเองได้อย่างเหมาะสมกับรายได้ภาษีอากรที่จัดเก็บจากประชาชนและเหมาะสมกับฐานะทางการเงินของท้องถิ่น โดยหลักการแล้วรายจ่ายในการผลิตบริการต่าง ๆ จะต้องมาจากภาษีอากรของประชาชนในท้องถิ่น

2. ทำให้เกิดการแข่งขันและร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการผลิตบริการสาธารณะ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด การที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้และบริหารรายจ่าย รวมทั้งสามารถกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีและบริหารรายจ่ายจะช่วยทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะและการสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น

3. เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการบริหารทรัพยากรของท้องถิ่น และเป็นการสร้างจิตสำนึกในการเสียภาษีอากรของประชาชนให้เพิ่มสูงขึ้น เพราะผู้เสียภาษีจะได้ทราบว่าภาษีอากรที่ตนเสียไปจะส่งผลประโยชน์กลับมายังตนเองอย่างไร

4. ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี ทำให้ธุรกิจและประชาชนมาอยู่ในระบบภาษีมากขึ้น การให้ท้องถิ่นเป็นผู้บริหารในการจัดเก็บภาษีบางอย่างจะทำให้การจัดเก็บภาษีเป็นไปอย่างทั่วถึง เนื่องจากมีความชำนาญในพื้นที่ ซึ่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีมีความสำคัญในการนำไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะสำหรับท้องถิ่นนั้น ๆ

การศึกษาเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยงานใดก็ตามมักให้ความสนใจและความสำคัญอย่างยิ่งกับฐานะรายได้ รายจ่าย และความสามารถในการใช้จ่ายตามข้อผูกพันในอนาคต ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า ฐานะทางการคลัง (Financial Capability) หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือ “สมรรถนะในการจัดหารายได้และสร้างประสิทธิภาพตลอดจน

ประสิทธิผลในการใช้จ่าย” โดยพิจารณา (ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, 2547, หน้า 13 – 23) ได้ดังนี้

1. เกี่ยวข้องกับรายได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติโดยการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องจัดหารายได้มาในลักษณะต่าง ๆ ประเด็นที่น่าสนใจ คือ “จะหารายได้มาจากไหน” เพราะในการจัดหารายได้จะต้องสัมพันธ์กับด้านภาษี ซึ่งเท่ากับจะต้องเคลื่อนย้ายทรัพยากรจากประชาชนมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะเป็นผลให้ประชาชนในท้องถิ่นมีทรัพยากรลดน้อยลง เป็นประเด็นที่ถามต่อไปว่า เมื่อประชาชนมีทรัพยากรลดน้อยลงแล้ว ประชาชนจะยินยอมและยินดีเสียสละหรือไม่

2. เกี่ยวข้องกับรายจ่าย การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจที่จะต้องผลิตสินค้าและบริการสาธารณะต่าง ๆ ทั้งทางด้านการศึกษา การบริการ สาธารณสุข สาธารณูปโภค และอื่น ๆ การให้บริการดังกล่าวจะต้องใช้ต้นทุนหรืองบประมาณ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมจะต้องศึกษาหาความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น และจัดสรรทรัพยากรเพื่อผลิตสินค้าและบริการให้สอดคล้องกับความต้องการ อันจะทำให้ประชาชนรู้สึกว่ามีประสิทธิภาพให้กับรัฐบาลหรือรัฐบาลท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการตอบสนองความต้องการได้อย่างดีเยี่ยม ประชาชนก็ยอมที่จะเสียสละทรัพยากรของตนได้อย่างเต็มใจ

3. การจัดการ ซึ่งเกี่ยวข้องทั้งการจัดการเพื่อให้มีรายได้จำนวนมากที่สุด โดยใช้จ่ายงบประมาณน้อยที่สุด นั่นคือประสิทธิภาพ (Efficiency) และเมื่อมีการใช้จ่ายสามารถตอบสนอง ความต้องการของประชาชนนั่นคือ ประสิทธิภาพ (Effectiveness) การดำเนินการเพื่อให้ได้ทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลก็ต้องอาศัยกลไก บุคลากร กลยุทธ์และอื่น ๆ ให้เหมาะสม สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นแต่ละแห่ง

สำหรับกระบวนการงบประมาณท้องถิ่นของไทยมีการดำเนินการเป็นขั้นตอน เช่นเดียวกันกับกระบวนการงบประมาณโดยทั่วไป คือ ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ 3 ขั้นตอน (เสนห์ จุ้ยโต และ จีระ ประทีป, 2549, หน้า 14 – 28) คือ

1. การจัดเตรียมงบประมาณ การจัดเตรียมงบประมาณหรือการจัดทำงบประมาณท้องถิ่นของไทยเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นฝ่ายการเมือง และ

ข้าราชการประจำที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดเตรียมงบประมาณ การจัดเตรียมงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจะเริ่มจากการกำหนดปฏิทินงบประมาณ โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะมีหนังสือเวียนแจ้งปฏิทินงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ ว่า กระบวนการงบประมาณในแต่ละขั้นตอนควรดำเนินกิจกรรมใดให้แล้วเสร็จเมื่อใด ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและกำกับดูแลให้การดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณเป็นไปตามขั้นตอนต่อเนื่องกันอย่างเป็นระบบ และเสร็จแล้วทันก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่

นอกจากเจ้าหน้าที่จะต้องจัดทำค่าของงบประมาณจำแนกออกเป็นด้านแผนงาน และงานดังกล่าวแล้ว ในแต่ละงานจะมีการจำแนกรายละเอียดออกเป็นหมวดรายจ่ายรวม 7 หมวด คือ 1) หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ 2) หมวดค่าจ้างชั่วคราว 3) หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ 4) หมวดค่าสาธารณูปโภค 5) หมวดเงินอุดหนุน 6) หมวดรายจ่ายอื่น และ 7) หมวดครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ได้มีการจัดเตรียมรายละเอียดของงบประมาณเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะนำเสนอเจ้าหน้าที่งบประมาณ ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล หัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยา และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่งบประมาณจะทำการตรวจสอบวิเคราะห์ แก้ไขปรับปรุงงบประมาณในขั้นต้น แล้วเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณา และ เมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นได้พิจารณาให้ความเห็นชอบให้ตั้งเงินงบประมาณประจำปีแล้ว ให้เจ้าหน้าที่งบประมาทรวบรวมและจัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่าย ตามรูปแบบที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นนำเสนอต่อสภาท้องถิ่นภายในวันที่ 15 สิงหาคม เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติต่อไป

2. การอนุมัติงบประมาณ ในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณนี้ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ สภาท้องถิ่น จะพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ฝ่ายบริหารเสนอมา โดยพิจารณาถึงผลกระทบ และความเหมาะสมของร่างงบประมาณรายจ่าย โดยจะพิจารณาเป็น 3 วาระ และพิจารณาที่ละวาระ

วาระแรกขึ้นรับหลักการ เป็นการพิจารณารับหลักการร่างงบประมาณรายจ่าย โดยฝ่ายบริหารจะแถลงถึงความจำเป็นต่าง ๆ ในการขอตั้งงบประมาณนั้นต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาว่าจะรับหลักการหรือไม่ ถ้าสภาท้องถิ่นรับหลักการของร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีสภาท้องถิ่นจะตั้งคณะกรรมการ

ชั้นคณะหนึ่งอาจเรียกว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำหน้าที่พิจารณารายละเอียดของร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ถ้าสภาท้องถิ่นไม่รับหลักการร่างงบประมาณรายจ่ายนั้นให้ผู้กำกับดูแลเทศบาลแต่งตั้งคณะกรรมการหาข้อยุติจำนวน 15 คน ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารจำนวน 7 คน ฝ่ายสภาจำนวน 7 คน และให้ฝ่ายบริหารและสภาที่ได้รับการคัดเลือกจำนวน 14 คน คัดเลือกคนนอกจำนวน 1 คน มาเป็นประธานเพื่อหาข้อยุติ หากหาข้อยุติไม่ได้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาล

วาระสองชั้นแปรญัตติ เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างงบประมาณรายจ่าย เรียงตามลำดับตามหมวดรายจ่ายในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และทำการแก้ไขหรือตัดทอนงบประมาณ

วาระสามชั้นลงมติ จะไม่มีการอภิปราย แต่เป็นการพิจารณาว่าจะให้ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการอนุมัติให้ตราเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่เท่านั้น เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติลงมติอนุมัติผ่านร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแล้ว จึงนำเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีพิจารณาลงนามเห็นชอบ และประกาศบังคับใช้งบประมาณนับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม อันเป็นวันเริ่มต้นของปีงบประมาณ

ในขั้นตอนของการอนุมัติงบประมาณนี้ หากสภาท้องถิ่นไม่สามารถพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่ หรือในกรณีที่กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน โดยให้ถือยอดวงเงินงบประมาณรายจ่ายของปีที่แล้ว ซึ่งรวมเงินงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและที่ได้มีการโอนเพิ่มหรือโอนลดรวมเข้าไปด้วยเป็นยอดเงินสูงสุดที่จะจ่ายได้ และให้จ่ายได้เฉพาะรายจ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราวหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุและหมวดค่าสาธารณูปโภคเท่านั้น

3. การบริหารงบประมาณ เมื่อร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับอนุมัติและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องตรวจสอบว่าเงินรายได้ที่เก็บรักษาไว้ มียอดเงินเพียงพอที่จะต้องจ่ายเป็นเงินเดือนค่าจ้างตลอดจนรายจ่ายประจำปีหรือไม่ โดยเฉพาะในช่วงต้นปีงบประมาณควรเบิกจ่ายเงินสำหรับรายการที่จำเป็นก่อน เนื่องจากท้องถิ่นยังไม่มีรายได้จากการจัดเก็บ เพราะอาจยังไม่ถึงช่วงที่ประชาชนต้องมาชำระภาษี

และค่าธรรมเนียมประจำปีผู้บริหารท้องถิ่นจึงต้องเร่งรัดจัดเก็บรายได้ตั้งแต่ต้นปี เพื่อให้มีเงินเพียงพอที่จะเริ่มดำเนินการในงบประมาณที่สำคัญ ๆ ได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ

การโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณและการอนุมัติการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ในขั้นตอนของการบริหารงบประมาณ ซึ่งเป็นขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินและการนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายตามแผนงานและงานต่าง ๆ นั้น ในทางปฏิบัติอาจไม่สามารถดำเนินการเบิกจ่ายเงินตามที่ได้ตั้งงบประมาณไว้ได้ เนื่องจากอาจเกิดปัญหาและอุปสรรคบางประการที่ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ กฎหมายจึงได้กำหนดวิธีการดำเนินงานและอำนาจหน้าที่ในการบริหารงบประมาณ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ ให้เป็นอำนาจอนุมัติของคณะผู้บริหารท้องถิ่น การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายในหมวดครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่ทำให้ลักษณะปริมาณ คุณภาพ เปลี่ยนแปลงไปหรือการโอนไปตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่ในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ให้เป็นอำนาจอนุมัติของสภาท้องถิ่น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงงบประมาณการรายรับหรืองบประมาณรายจ่ายให้เป็นอำนาจอนุมัติของผู้บริหารท้องถิ่น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงงบประมาณรายจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่ทำให้ลักษณะปริมาณ คุณภาพ เปลี่ยนแปลงไป หรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ก่อสร้าง ให้เป็นอำนาจอนุมัติของสภาท้องถิ่น ในกรณีที่มีการเปิดตัดปีไว้ การโอน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงงบประมาณรายการที่ได้เปิดตัดปีหรือขยายเวลาให้เปิดตัดปีไว้จะกระทำต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจให้เปิดตัดปีได้หรือขยายเวลาเปิดตัดปี และ การใช้เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีจำเป็นให้เป็นอำนาจอนุมัติของผู้บริหารท้องถิ่น

การควบคุมงบประมาณ ผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่งบประมาณ จะรับผิดชอบร่วมกันในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการ กระทรวงมหาดไทย โดยมีหัวหน้าหน่วยงานคลังเป็นผู้ช่วยเหลือ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ ควบคุมการรับและการเบิกจ่ายเงิน ควบคุมบัญชี รายงาน และเอกสารอื่นที่เกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและหนี้ และ ตรวจเอกสารการรับการจ่ายเงิน การขอเบิกเงิน และการก่อหนี้ผูกพัน

การรายงาน การรายงานเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งที่ประชาชนจะสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของท้องถิ่นได้ กระทรวงมหาดไทยจึงกำหนดให้ท้องถิ่นรายงาน

ผลการปฏิบัติงานตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตั้งงบประมาณไว้ คือ จัดส่งสำเนา  
งบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณจ่ายเพิ่มเติมที่ได้รับอนุมัติให้ประกาศใช้แล้ว  
ไปยังนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ภายในระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน  
นับแต่วันสิ้นสุดการประกาศโดยเปิดเผย เพื่อให้ประชาชนทราบ การโอนเงินงบประมาณ  
รายจ่าย หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงค่าชี้แจงประมาณการรายรับและงบประมาณรายจ่าย  
เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจแล้ว ให้ประกาศโดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบ แล้วแจ้ง  
การประกาศให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทราบภายในสิบห้าวัน สำหรับองค์การบริหารส่วน  
ตำบลให้แจ้งแก่นายอำเภอ เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศ  
รายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดนั้น ทั้งงบประมาณรายจ่ายและเงิน  
นอกงบประมาณไว้โดยเปิดเผย ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชน  
ทราบ ภายในกำหนดสามสิบวันตามแบบที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด  
แล้วส่งสำเนารายงานการรับจ่ายดังกล่าวไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทราบและเก็บเป็น  
ข้อมูลระดับจังหวัด ภายในระยะเวลาสิบห้าวัน หลังจากนั้นแล้วให้จังหวัดรายงานกรม  
ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารงบประมาณ หมายถึง การควบคุม กำกับ ดูแล  
การใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามแผนการดำเนินงานโครงการกิจกรรม ให้มีประสิทธิภาพและ  
เกิดประโยชน์สูงสุดซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้องค์กรสามารถดำเนินงานเกี่ยวกับ  
การควบคุม การรายงานการกำกับติดตาม การประเมินผล การจัดทำ งบประมาณ และ  
การตรวจสอบงบประมาณ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามแผนพัฒนาท้องถิ่น  
เนื่องจากงบประมาณเป็นแผนงานแสดงออกถึงความต้องการของหน่วยงานในอนาคต  
ในการใช้จ่ายเงินเพื่อการดำเนินงานต่าง ๆ และงบประมาณเป็นการประมาณการรายรับ  
และรายจ่ายที่ได้มาและจ่ายไปในอนาคต ดังนั้น งบประมาณจึงยังไม่สมบูรณ์แน่นอนว่า  
จะเป็นไปตามนั้นการดำเนินงานในเรื่องงบประมาณอาจต้องถูกกระทบกระเทือนอย่าง  
หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นตามที่วางแผนไว้ การบริหารงาน  
ของหน่วยงานในเรื่องงบประมาณนั้นมีความสำคัญ และเป็นตัวการที่กำหนดการบริหาร  
งบประมาณว่าจะประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว หากผู้บริหารและองค์กรที่เกี่ยวข้อง  
มีความรอบรู้ เข้าใจถึงระบบและกลไกงบประมาณดีแล้ว การจัดทำ และการบริหาร  
งบประมาณเพื่อไปสู่เป้าหมายวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้จะทำสำเร็จและเป็นประโยชน์ต่อ  
ส่วนรวม

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

### ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่น (Local Government) มีผู้ให้คำนิยามไว้มากทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ และคำนิยามดังกล่าวมักจะมี ความหมายและหลักการที่สำคัญตรงกัน แตกต่างกันเพียงรายละเอียดและถ้อยคำ เช่น Daniel A. Wit. (1967, p. Unpaged อ้างถึงใน อติพงษ์ ฐิติพิทยา, 2550, หน้า 22) ให้ความหมายว่า คือ การปกครองที่รัฐบาลกลาง เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจการปกครองร่วมกัน หรือ John J. Clarke. (1957, p. Unpaged อ้างถึงใน อติพงษ์ ฐิติพิทยา, 2550, หน้า 22) ให้ความหมายว่า คือ หน่วยงานปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ แต่คำนิยามที่ได้รับการกล่าวอ้างอย่างกว้างขวางคือ คำนิยามของ William A. Robson (1953, p. Unpaged อ้างถึงใน อติพงษ์ ฐิติพิทยา, 2550, หน้า 22) ผู้เชี่ยวชาญในกิจการปกครองท้องถิ่น เคยดำรงตำแหน่งประธานสมาคมการปกครองท้องถิ่นนานาชาติ ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นดังนี้

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย แต่องค์กรท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organizations) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั่นเอง (อติพงษ์ ฐิติพิทยา, 2550, หน้า 23)

ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีนักวิชาการให้ความหมายหรือคำนิยามไว้หลายท่าน ส่วนใหญ่จะคล้ายคลึงกันแต่จะแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด ปลีกย่อย นักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

วุฒิสาร ตันไทย (2552, หน้า 7) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่ราชการบริหารส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง และประการสำคัญองค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (Automaty) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงาน และร่วมรับบริการ



สาขาระยะต่าง ๆ อย่างไม่รู้ก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลาง

รศ.ดร. รัตน์ เสริมพงศ์ (2551, หน้า 58) อธิบายว่า การบริหารท้องถิ่น หมายถึง การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น การดำเนินการบริหารในระดับรองจากระดับชาติหรือระดับรัฐ การบริหารท้องถิ่นเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศได้กระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองในรูปแบบการปกครองท้องถิ่น (Local government) ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจปกครองตนเองตามที่ได้รับจากการกระจายอำนาจจากรัฐบาล จะดำเนินการปกครองท้องถิ่นตนเอง โดยจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใช้อำนาจแทนประชาชน เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนจะเป็นผู้ดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างอิสระ ภายใต้กรอบนโยบาย กฎหมาย และการกำกับดูแลของรัฐ

ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนชั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ให้ความหมายว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายจัดตั้ง

ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ ตามที่นักวิชาการทั้งต่างประเทศและในประเทศให้มา สามารถสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจให้หน่วยงานท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยการเลือกผู้ปกครองเพื่อบริหารงาน การให้บริการสาธารณะ โดยรัฐบาลอุดหนุนงบประมาณเพื่อพัฒนาและดำเนินการกิจกรรมภายใต้ขอบเขตของกฎหมายกำหนดและอยู่ในการควบคุมของรัฐบาลกลาง

### วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ธนวัฒน์ คำภีลานนท์ (2550, หน้า 50) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าการบริหารประเทศต้องอาศัยงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่ต้องให้บริการชุมชนต่างอาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากมีการจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานท้องถิ่นนั้น

สามารถมีรายได้ มีงบประมาณของตัวเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลทั้งในด้านการเงิน บุคลากร และเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลอย่างเดียวอาจจะไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงและล่าช้าหน่วยงานปกครองที่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร จึงสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็แตกต่างกันไปด้วย การจัดตั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยงานปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษี ซึ่งเป็นการรายได้ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นนำไปบริหารราชการของตนเอง ทำให้รัฐประหยัดงบประมาณที่ต้องจ่ายให้ท้องถิ่นทั่วประเทศ และแม้จะจัดสรรงบประมาณจากรัฐให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับการเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันมีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้กับกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตย

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการลดภาระของรัฐบาล และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีสิทธิมีเสียงทางการเมือง มีอิสระในการตัดสินใจ มีการวางแผนพัฒนา ได้รู้ถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาและการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยที่รัฐบาลคอยให้ความช่วยเหลือ

### **องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น**

โกวิท พวงงาม (2549, หน้า 5 - 7) ได้กล่าวถึงระบบการปกครองท้องถิ่นว่า จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายถึงว่า หากประเทศใดกำหนดการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นนั้นจะมี

ความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่กระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองท้องถิ่น มีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีการกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ยังมีปัจจัยอื่นที่นำมาพิจารณา เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายการเมืองและการปกครองของรัฐเป็นสำคัญ

4. องค์กรณีบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ และควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะบริหารจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งแล้ว ยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น

นอกจากนี้คณะกรรมการปรับปรุงกระบวนการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการคำสั่งที่ 262/2535 เพื่อศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินอยู่ และหาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานส่วนกลางและภูมิภาค กับองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยกล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นดังนี้

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและทบวงการเมือง
2. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
5. มีงบประมาณและรายได้ของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรในการปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการบริการ
8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของ

กฎหมายแม่บท

9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะงานระดับรองของรัฐ

จากความหมายและแนวคิดขององค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ที่นักวิชาการให้ไว้ผู้ศึกษาพอจะสรุปได้ว่า องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญ เพื่อสามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งต้องประกอบด้วย พื้นที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจน เพื่อสามารถกำหนดเป้าหมายการให้บริการ บุคลากร งบประมาณ ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องสำหรับรองรับการบริหารองค์กร อำนาจการตัดสินใจ มีการจัดเก็บรายได้เพื่อเพิ่มคุณภาพการบริการและการกำกับดูแลจากภาครัฐ เพื่อไม่ให้เกิดการบริหารงานขององค์กรขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจที่ให้มา

## โครงสร้างและรูปแบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น

โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน เป็นระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ระดับ คือ (สมาน รังสิโยกฤษฎ์ และสุธี สุทธิสมบูรณ์, 2544, หน้า 73)

1. ระดับจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper Level) ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) การบริหารองค์การส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภา ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในพื้นที่ อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเลือกสมาชิกด้วยกันเป็นประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีก 2 คน เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540

2. ระดับชุมชนเมืองและชนบท เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (Lower Level) ในปัจจุบัน ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลมีรูปแบบดังนี้

2.1 เทศบาล มีเทศบาลระดับต่าง ๆ ตามรายได้และจำนวนประชาชน คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร การบริหารงานของเทศบาลทั้ง 3 ระดับ มีรูปแบบการจัดองค์กรและการบริหารงานอย่างเดียวกัน ประกอบด้วย สภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาเทศบาลได้รับเลือกโดยตรงจากประชาชน ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี สมาชิกสภาเทศบาลจะเลือกสมาชิกด้วยกัน เป็นประธานสภาเทศบาล 1 คน และรองประธานสภาเทศบาล 1 คน ส่วนนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดจะแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล โดยความเห็นชอบจากสภาเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 11 พุทธศักราช 2543

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบล การบริหารงานประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิก มาจากการเลือกตั้ง ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี สมาชิกสภา จะเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองประธานสภาฯ 1 คน เลขานุการสภาฯ 1 คน ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ดำรงตำแหน่ง

คราวละ 4 ปี มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2546

นอกจากนี้ยังมีการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ มี 2 องค์กร คือ

ก. กรุงเทพมหานคร การบริหารงานจะประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานคร ซึ่งจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาฯ ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในแต่ละเขต ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี สมาชิกสภาฯ กรุงเทพมหานครจะเลือกสมาชิกด้วยตนเองเป็น ประธานสภาฯ 1 คน รองประธานสภาฯ ไม่เกิน 2 คน ดำรงตำแหน่ง 4 ปี ส่วนผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และมีรองผู้ว่าราชการฯ ไม่เกิน 4 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 และที่แก้ไข เพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พุทธศักราช 2542

ข. เมืองพัทยา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมือง พัทยา พุทธศักราช 2542 มีรูปแบบการบริหารคือ สภาเมืองพัทยาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 24 คน เลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา อันเป็นการเลือกตั้งโดยตรงและละรับตำแหน่งคราวละ 4 ปี สมาชิกสภาฯ จะเลือกตั้ง สมาชิกด้วยกันเป็นประธานสภาเมืองพัทยา 1 คน และรองประธานฯ อีก 2 คน แล้วเสนอ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง ส่วนนายกเมืองพัทยานั้นมาจากการเลือกตั้งโดยราษฎร ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยาอันเป็นการเลือกตั้งโดยตรงและรับเช่นกัน ดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พุทธศักราช 2542

จากอดีตที่ผ่านมาแม้กฎหมายจะบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภท ต่าง ๆ มีอำนาจมากพอสมควร แต่ในความเป็นจริงกลับมีอำนาจในการบริหารงานน้อย มาก เพราะบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นทั้งหลาย มักบัญญัติให้ตกอยู่ภายใต้กฎหมาย อื่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการดำเนินการได้เต็มที่ แต่ในอนาคต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ที่กำหนดให้มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน โดยมี ส่วนราชการในส่วนกลางคอยดูแล แต่การตัดสินใจขึ้นอยู่กับคนในท้องถิ่นนั้น ๆ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีคณะผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนตามรูปแบบพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจำแนกเป็น 3 ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจังหวัดละ 1 แห่ง รับผิดชอบพื้นที่ทั่วจังหวัด เทศบาล จะจำแนกตามเกณฑ์รายได้และประชากรแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร จะรับผิดชอบภายในเขตเทศบาลของตนเอง และองค์การบริหารส่วนตำบล รับผิดชอบในเขตพื้นที่ตำบลนั้น ๆ ซึ่งการบริหารงานเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทั้งสิ้น

### **แนวคิดเกี่ยวกับการเงินการคลังท้องถิ่น**

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ. 2543 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และ พ.ร.บ การจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้ให้ความหมายครอบคลุมเกี่ยวกับ ด้านการจัดทำงบประมาณ ด้านการเงิน ด้านการพัสดุ และด้านการพัฒนารายได้ ดังนี้

#### **1. ด้านการจัดทำงบประมาณ**

โดยทั่วไปกฎหมายกำหนดให้การจ่ายเงินของราชการส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามที่ได้อนุญาตไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้น และการจ่ายเงินที่ไม่ได้อนุญาตไว้ในงบประมาณรายจ่ายจะต้องมีกฎหมายกฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติว่าให้ทำได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงินเพื่อการจัดหาให้ได้มาซึ่งพัสดุ หรือจ่ายเงินเพื่อการใดก็ตาม จะต้องมีการนั้นปรากฏในงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเท่านั้นหากไม่มีปรากฏในงบประมาณรายจ่าย แม้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้มากมายเพียงใดก็ไม่สามารถที่จะจ่ายเงินเพื่อการนั้นได้ ดังนั้นทุกปีงบประมาณราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของตนเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล เช่น

1.1 ลักษณะของงบประมาณรายจ่าย ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป อาจมีงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หมายถึง ข้อบัญญัติ

ข้อบังคับ หรือที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้นในช่วงเวลาใดก็ได้ก่อนสิ้น  
ปีงบประมาณเพิ่มเติมจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในกรณี

1.1.1 ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นจากงบประมาณรายรับที่ตั้งไว้ หรือ  
งบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่พอแก่การใช้จ่าย หรือในกรณีจำเป็นต้องจ่ายเงินหรือก่อ  
หนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติ ข้อบังคับ รายจ่ายเพิ่มเติม  
ที่ตราขึ้นใหม่นั้นต้องแสดงด้วยว่าจ่ายจากเงินรายรับใด หรือ

1.1.2 จำเป็นต้องจ่ายกรณีมีเหตุฉุกเฉิน อันเกี่ยวกับสาธารณสุข  
เกิดขึ้นและต้องแสดงด้วยว่าจ่ายจากเงินสะสม หรือเงินอื่นใด

1.2 ลักษณะของการจำแนกประมาณการรายรับ และลักษณะของ  
การจำแนกประเภทรายจ่าย การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น  
จะต้องมีการประมาณการรายรับ โดยคาดว่าในปีงบประมาณนั้นมีรายรับเป็นจำนวนเท่าใด  
เพื่อนำไปกำหนดเป็นวงเงินสำหรับการจัดทำประมาณการรายจ่าย ซึ่งลักษณะของ  
การจำแนกประมาณการรายรับและลักษณะของการจำแนกประเภทรายจ่ายของราชการ  
บริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแบ่งออกดังนี้

#### 1.2.1 ลักษณะของการจำแนกประมาณการรายรับ

ประมาณการรายรับของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

##### 1.2.1.1 รายได้ จำแนกเป็น

###### 1.2.1.1.1 หมวดภาษีอากร

###### 1.2.1.1.2 หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต

###### 1.2.1.1.3 หมวดรายได้จากทรัพย์สิน

###### 1.2.1.1.4 หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์

###### 1.2.1.1.5 หมวดเงินอุดหนุน

###### 1.2.1.1.6 หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด

##### 1.2.1.2 เงินได้อื่น จำแนกเป็น

###### 1.2.1.2.1 เงินกู้

###### 1.2.1.2.2 เงินที่จ่ายขาดจากเงินสะสม

#### 1.2.2 ลักษณะของการจำแนกประมาณการรายจ่าย

งบประมาณรายจ่ายของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จำแนกเป็น

##### 1.2.2.1 รายจ่ายงบกลาง



1.2.2.2 รายจ่ายหน่วยงาน ซึ่งจำแนกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1.2.2.2.1 รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย

1.2.2.2.1.1 หมวดยอดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ

1.2.2.2.1.2 หมวดยอดค่าจ้างชั่วคราว

1.2.2.2.1.3 หมวดยอดค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ

1.2.2.2.1.4 หมวดยอดค่าสาธารณูปโภค

1.2.2.2.1.5 หมวดยอดเงินอุดหนุน

1.2.2.2.1.6 หมวดยอดรายจ่ายอื่น

1.2.2.2.2 งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ ได้แก่ การทำ

กิจกรรมดังต่อไปนี้

1.2.2.2.2.1 การประปา

1.2.2.2.2.2 กิจการสถานธนาบาล

1.2.2.2.2.3 การขนส่ง

1.2.2.2.2.4 การจำหน่ายเนื้อสัตว์

1.2.2.2.2.5 การจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและแก๊ส

1.2.2.2.2.6 กิจการโรงแรม

1.2.2.2.2.7 การพาณิชย์ ฯลฯ

1.3 ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

การจัดทำงบประมาณของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จะเป็นขั้นตอนในการปฏิบัติจริง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบเพื่อวางแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจน ปัจจุบันมีระเบียบและข้อบัญญัติกำหนดวิธีปฏิบัติแยกต่างหากกัน แต่สามารถสรุปได้ว่า โดยทั่วไปแล้วการจัดทำงบประมาณของท้องถิ่นต่าง ๆ มีลักษณะของกระบวนการซึ่งมีขั้นตอนการปฏิบัติที่สำคัญ 4 ขั้นตอน ดังนี้

1.3.1 ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ การจัดเตรียมงบประมาณ

รายจ่ายเป็นขั้นตอนในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร โดยเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ประจำของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นฝ่ายต่าง ๆ ที่จะต้องเสนอประมาณการรายรับ และรายจ่ายของหน่วยงานของตนมายังหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณ เพื่อที่จะทำการวิเคราะห์งบประมาณของแต่ละหน่วยงานหรือแผนงานเสนอมา โดยในส่วนของรายจ่ายเป็นการเสนอในรูปแบบของแผนงานโครงการต่าง ๆ ซึ่งรูปแบบการจัดทำงบประมาณ

อาจมีลักษณะที่เน้นการควบคุม (Control Oriented) หรือการจัดการ (Management Oriented) หรือการวางแผน (Planning Oriented) เมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบได้พิจารณา ศึกษาและวิเคราะห์งบประมาณที่เสนอขึ้นมา และได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายบริหารแล้ว ก็จัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายเพื่อเสนอฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติต่อไป

1.3.2 ชั้นพิจารณาอนุมัติงบประมาณ เมื่อฝ่ายบริหารได้จัดเตรียม งบประมาณรายจ่าย และจัดทำเป็นร่างเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ พิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายต่อไป การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติโดยทั่วไป จะพิจารณารวดเดียว 3 วาระ ไม่ได้ ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ได้แก่

1.3.2.1 การพิจารณาในวาระที่ 1 เป็นขั้นรับหลักการ เมื่อฝ่าย บริหารได้แถลงถึงความจำเป็นต่าง ๆ ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติ จะได้พิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งร่างงบประมาณรายจ่ายที่เสนอหรือไม่ ถ้าไม่รับ หลักการร่างงบประมาณรายจ่ายก็ให้ผู้กำกับดูแลเทศบาลแต่งตั้งคณะกรรมการหาข้อยุติ จำนวน 15 คน ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารจำนวน 7 คน ฝ่ายสภาจำนวน 7 คน และให้ฝ่าย บริหารและสภาที่ได้รับการคัดเลือกจำนวน 14 คนคัดเลือกคนนอกจำนวน 1 คนมาเป็น ประธานเพื่อหาข้อยุติ หากหาข้อยุติไม่ได้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่า กระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาล ถ้ารับหลักการแล้วฝ่ายนิติบัญญัติก็จะได้มีการตั้ง คณะกรรมาธิการวิสามัญทำหน้าที่พิจารณาในขั้นการแปรญัตติต่อไป

1.3.2.2 การพิจารณาในวาระที่ 2 เป็นขั้นพิจารณาเรียงตามลำดับ มาตรฐานหรือตามหัวข้อ หรือจากการที่ผ่านการพิจารณาแปรญัตติมาแล้วใน คณะกรรมาธิการวิสามัญการแปรญัตตินั้นก็คือการขอแก้ไข ลดหรือตัดทอนงบประมาณ เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาพิจารณาเรียงลำดับมาตรฐาน หรือตามข้อ ตามที่ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้แก้ไขแล้ว ก็จะนำไปสู่การพิจารณาในวาระที่ 3 ต่อไป

1.3.2.3 การพิจารณาในวาระที่ 3 เป็นขั้นตอนการอนุมัติหรือ เห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่าย เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติหรือเห็นชอบร่างงบประมาณ รายจ่ายนั้นแล้วฝ่ายบริหารก็จะนำไปปฏิบัติตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อประกาศใช้ต่อไป

1.3.3 ชั้นการบริหารงบประมาณ เมื่องบประมาณรายจ่ายมีผลใช้ บังคับแล้วก็เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของ ฝ่ายบริหารที่จะต้องบริหารตาม

งบประมาณรายจ่ายนั้นซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีความต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน ได้แก่ การจัดเก็บ จัดหารายได้ การเก็บรักษา การฝากการถอนเงิน การซื้อ การจ้าง หรือ การจัดหาให้ได้มาซึ่งพัสดุ การเบิกจ่ายเงิน การบันทึกระบบบัญชี รวมตลอดถึง การตรวจสอบการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่ายด้วย

1.3.4 **ขั้นการควบคุม การตรวจสอบ และการติดตามผลงบประมาณ**  
การควบคุม การตรวจสอบ และการติดตามผลงบประมาณเป็นขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการ ตั้งแต่ขั้นการจัดเตรียมงบประมาณ ขั้นการบริหารงบประมาณและเมื่อได้มีการบริหาร งบประมาณไปแล้ว ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องและปรับปรุงกระบวนการบริหาร งบประมาณให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1.3.4.1 **การควบคุม การตรวจสอบ และติดตามผลในขั้นตอน**  
การจัดเตรียมงบประมาณจะต้องควบคุม การจัดเตรียมงบประมาณให้เป็นไปตามระเบียบ แบบแผนที่กำหนดไว้ การพิจารณาความเหมาะสมของการประมาณการรายรับ การประมาณการรายจ่ายกิจกรรม/โครงการ/แผนงานต่าง ๆ ที่จะจัดทำ รวมถึงประโยชน์ สูงสุดที่ประชาชนได้รับอีกด้วย

1.3.4.2 **การควบคุม การตรวจสอบและการติดตามผลในขั้นการ**  
บริหารงบประมาณ จะต้องควบคุมดูแลการจัดเก็บ การจัดหารายได้ ให้เป็นไปด้วยความ ถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม ความถูกต้องของการเก็บรักษา การฝาก การถอนเงิน การพัสดุ การก่อสร้าง ก่อหนี้ผูกพัน การเบิกจ่ายเงิน และการบันทึกระบบบัญชี

1.3.4.3 **การควบคุม การตรวจสอบ และการติดตามผล** ภายหลัง  
ที่ได้บริหารงบประมาณไปแล้ว ซึ่งมีลักษณะผสมผสานระหว่างการควบคุม การตรวจสอบ และการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยจะต้องมีการพิจารณาตรวจสอบถึงความถูกต้อง และความเหมาะสมในการปฏิบัติงานเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องเหมาะสม สำหรับการบริหารงบประมาณในปีต่อไป นอกจากนี้ยังรวมถึงการดำเนินการต่อเนื่อง ในกรณีที่มีการบริหารงบประมาณรายจ่ายไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนอีกด้วย เช่น การหาผู้รับผิดชอบทางแพ่ง การดำเนินคดีอาญา การดำเนินการทางวินัย หรือการแก้ไข การดำเนินการให้ถูกต้อง เป็นต้น

สำหรับการควบคุมการบริหารงบประมาณนั้น หน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ และติดตามผล แบ่งตามหน่วยงานได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การควบคุมภายใน ได้แก่ หน่วยงานภายในของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบภายใน ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น

2. การควบคุมภายนอก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ศาล เป็นต้น

## 2. ด้านการเงิน

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ว่าด้วย

### 2.1 การรับเงิน

#### 2.1.1 ข้อกำหนดในการรับเงิน

2.1.1.1 บรรดาเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ให้นำส่งเป็นเงินรายได้ทั้งสิ้น ห้ามมิให้กันไว้เป็นเงินฝากหรือเงินนอกงบประมาณ เว้นแต่จะมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

2.1.1.2 ความในวรรคหนึ่ง ไม่ใช้บังคับในกรณีที่มีผู้อุทธรณ์ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการเฉพาะเจาะจงว่า ให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหารายได้ขึ้นเป็นครั้งคราวภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ เพื่อใช้จ่ายในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ ทั้งนี้ โดยไม่ใช้งบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.1.3 เงินรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาขึ้นเป็นครั้งคราวหรือเงินที่มีผู้อุทธรณ์ให้ตามวรรคสอง ถ้าไม่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น หากมีเงินเหลือจ่าย หรือหมดความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายแล้วให้นำส่งเป็นเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.1.4 การรับเงินให้รับเป็นเงินสด การรับเงินเป็นเช็ค หรือตราพดท์ หรือตราสารอย่างอื่นให้ปฏิบัติตามวิธีการที่กรมการปกครอง

2.1.1.5 การรับชำระเงินทุกประเภท จะต้องออกใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้นำมาชำระทุกครั้งและให้ใช้ใบเสร็จรับเงินเล่มเดียวกันรับเงินทุกประเภท เว้นแต่เงิน

ประเภทใดมีการรับชำระเป็นประจำและมีจำนวนมากราย จะแยกใบเสร็จรับเงินเล่มหนึ่ง สำหรับการรับชำระเงินประเภทนั้นก็ได้

2.1.1.6 ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่การจำหน่ายตั๋วฉีก เช่น ตั๋วโดยสาร ตั๋วเข้าคู่มือรหัส ตั๋วตลาดหรือการรับเงินค่าธรรมเนียมที่มีเอกสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบุจำนวนเงินที่ชำระอันมีลักษณะเช่นเดียวกับใบเสร็จรับเงิน ซึ่งเอกสารดังกล่าวจะต้องมีการควบคุมจำนวนเงินที่ชำระอันมีลักษณะเช่นเดียวกับใบเสร็จรับเงิน ซึ่งเอกสารดังกล่าวจะต้องมีการควบคุมจำนวนที่รับจ่ายทำนองเดียวกันกับใบเสร็จรับเงิน และการรับเงินตามฎีกา เบิกเงินจากหน่วยงานคลัง

2.1.1.7 ให้หน่วยงานคลังบันทึกเงินที่ได้รับในบัญชีเงินสด หรือ บัญชี เงินฝากธนาคารแล้วแต่กรณี ภายในวันที่ได้รับเงินนั้น โดยแสดงให้เห็นทราบว่าได้รับเงิน ตามกติกาใบเสร็จรับเงินหรือเอกสารอื่นเล่มใด เลขที่ใด จำนวนเท่าใด ในกรณีที่มีการรับเงินภายหลังกำหนดเวลาปิดบัญชีสำหรับวันนั้นแล้ว ให้บันทึกการรับเงินนั้นในบัญชีดังกล่าว ในวันทำการถัดไป เงินประเภทใดมีใบเสร็จรับเงินวันหนึ่ง ๆ หลายฉบับ จะรวมรับเงิน ประเภทนั้นตามสำเนาใบเสร็จทุกฉบับ มาบันทึกในบัญชีรายการเดียวกันก็ได้ โดยให้แสดงให้เห็นทราบว่าเป็นเงินรับตามใบเสร็จ เลขที่ใดถึงเลขที่ใด จำนวนเงินรวมทั้งสิ้นเท่าใด ไว้ด้านหลังสำเนาใบเสร็จรับเงินฉบับสุดท้าย

2.1.1.8 เมื่อสิ้นเวลารับเงินให้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จัดเก็บหรือรับ ชำระเงินนำเงินที่ได้รับพร้อมสำเนาใบเสร็จรับเงิน และเอกสารอื่นที่จัดเก็บในวันนั้นทั้งหมด ต่อเจ้าหน้าที่การเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตให้แยก ไปทำการรับจ่ายเงินแล้วแต่กรณี

2.1.1.9 ให้หน่วยงานคลังจัดให้มีการตรวจสอบจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ จัดเก็บและนำส่งพร้อมกับหลักฐาน และรายการที่บันทึกไว้ในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝาก ธนาคารว่าถูกต้องครบถ้วนแล้วหรือไม่หากการตรวจสอบปรากฏว่าถูกต้องแล้ว ให้ผู้ตรวจแสดงยอดรวมเงินรับทั้งสิ้นตามใบเสร็จรับเงินทุกฉบับที่ได้รับในวันนั้นไว้ในสำเนา ใบเสร็จรับเงินฉบับสุดท้าย และลงลายมือชื่อกำกับไว้ด้วย

## 2.1.2 ใบเสร็จรับเงิน

2.1.2.1 ใบเสร็จรับเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ให้มีสาระสำคัญอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

- ส่วนท้องถิ่น
- 2.1.2.1.1 ตราเครื่องหมายและชื่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.1.2.1.2 เล่มที่และเลขที่ของใบเสร็จรับเงินโดยให้พิมพ์หมายเลขกำกับเล่มและหมายเลขกำกับเลขที่ใบเสร็จรับเงิน เรียงกันไปทุกฉบับ
- 2.1.2.1.3 ที่ทำการหรือสำนักงานที่ออกใบเสร็จรับเงิน
- 2.1.2.1.4 วัน เดือน ปี ที่รับเงิน
- 2.1.2.1.5 ชื่อและชื่อสกุลของบุคคลหรือชื่อนิติบุคคล
- ผู้ชำระเงิน
- 2.1.2.1.6 รายการแสดงการรับเงิน โดยระบุว่ารับชำระเงินค่าอะไร
- 2.1.2.1.7 จำนวนเงินที่ชำระทั้งตัวเลขและตัวอักษร
- 2.1.2.1.8 ข้อความระบุว่าได้มีการรับเงินไว้เป็นการถูกต้องแล้ว
- 2.1.2.1.9 ลายมือชื่อพร้อมชื่อในวงเล็บ และตำแหน่งผู้รับเงินกำกับอย่างน้อยหนึ่งคนใบเสร็จรับเงินทุกฉบับให้มีสำเนาเย็บติดไว้กับเล่มอย่างน้อยหนึ่งฉบับ
- 2.1.2.2 ให้หน่วยงานคลังจัดทำทะเบียนคุมใบเสร็จรับเงินไว้เพื่อให้ทราบ และตรวจสอบได้ว่า ได้จัดพิมพ์ขึ้นจำนวนเท่าใด ได้จ่ายใบเสร็จรับเงินเล่มใด หมายเลขใดถึงหมายเลขใด ให้หน่วยงานใดหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใดไปดำเนินการจัดเก็บเงินเมื่อวัน เดือน ปีใด การจ่ายใบเสร็จรับเงินให้หน่วยงานใดหรือเจ้าหน้าที่ไปจัดเก็บเงินให้พิจารณาจ่ายให้ในจำนวนที่เหมาะสมแก่ลักษณะงานที่ปฏิบัติ และให้มีหลักฐานการรับส่งใบเสร็จรับเงินนั้นไว้ด้วย
- 2.1.2.3 ใบเสร็จรับเงินเล่มใด เมื่อไม่มีความจำเป็นต้องใช้ เช่น ยุบลีกสำนักงานหรือไม่มีการจัดเก็บเงินต่อไปอีก ให้หัวหน้าหน่วยงานที่รับใบเสร็จรับเงินนั้นไปนำส่งคืนหน่วยงานที่จ่ายใบเสร็จนั้นโดยเร็ว
- 2.1.2.4 เมื่อสิ้นปีให้หัวหน้าหน่วยงานที่รับใบเสร็จรับเงินไปดำเนินการจัดเก็บเงินแจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานคลังทราบว่า มีใบเสร็จรับเงินอยู่ในความรับผิดชอบเล่มใดเลขที่ใดถึงเลขที่ใดและได้ใช้ใบเสร็จรับเงินไปแล้วเล่มใด อย่างซ้ำไม่เกิน

เดือนตุลาคมของปีถัดไปและให้หัวหน้าหน่วยงานคลังรวบรวมรายงานเสนอผ่านปลัด  
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำเสนอผู้บริหารท้องถิ่นทราบ

2.1.2.5 ใบเสร็จรับเงินเล่มใดใช้สำหรับรับเงินของปีใด ให้ใช้รับเงิน  
ภายในปีนั้นเท่านั้นเมื่อสิ้นปีใหม่ก็ให้ใช้เสร็จรับเงินเล่มใหม่ ใบเสร็จรับเงินฉบับใดที่ยังไม่ใช้  
ให้คงติดไว้กับเล่ม แต่ให้ปรู เจาะรู หรือประทับตราเล็กใช้ เพื่อให้เป็นที่สังเกตมิให้นำมาใช้  
รับเงินได้ ต่อไป

2.1.2.6 ใบเสร็จรับเงินห้ามขาด ลบ แก้ไข เพิ่มเติม จำนวนเงินหรือผู้  
ชำระเงิน หากใบเสร็จรับเงินฉบับใดลงรายการรับเงินผิดพลาด ก็ให้ขีดฆ่าเล็กใช้  
ใบเสร็จรับเงินนั้นทั้งฉบับ และให้ติดไว้กับสำเนาใบเสร็จรับเงินในเล่ม แล้วออก  
ใบเสร็จรับเงินฉบับใหม่

2.1.2.7 ให้หน่วยงานคลังเก็บรักษาสำเนาใบเสร็จรับเงินซึ่งยังมิได้  
ตรวจสอบจาก ผู้มีอำนาจตรวจสอบไว้ในที่ปลอดภัยอย่าให้สูญหาย และเมื่อได้ตรวจสอบ  
แล้วก็ให้เก็บไว้อย่างเอกสารธรรมดา

## 2.2 การเก็บรักษาเงิน

### 2.2.1 ตู้নিরক্ষণเก็บเงิน

2.2.1.1 ตู้নিরক্ষণให้ติดหรือตั้งไว้ในที่ปลอดภัยภายในสำนักงานของ  
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนเงินสดที่เก็บรักษาไว้ในตู้নিরক্ষণตามวรรคหนึ่ง จะต้อง  
ไม่เกินสองหมื่นบาท เว้นแต่กรณีจำเป็น ผู้บริหารท้องถิ่นอาจอนุมัติให้ขยายวงเงินเก็บรักษา  
เพิ่มได้รวมไม่เกินแปดหมื่นบาท

2.2.1.2 ตู้নিরক্ষণให้มีลูกกุญแจอย่างน้อยสองดอก แต่ละดอก  
มีลักษณะต่างกันโดยให้กรรมการเก็บรักษาเงินถือลูกกุญแจคนละดอก ตู้নিরক্ষণหนึ่ง ๆ ให้มี  
ลูกกุญแจอย่างน้อยสองสำหรับ ให้กรรมการเก็บรักษาเงินเก็บรักษาหนึ่งสำหรับ นอกนั้นให้นำ  
ฝากเก็บรักษาในลักษณะหีบห่อไว้ในตู้নিরক্ষণเก็บเงินของส่วนราชการอื่นตามที่เห็นสมควร

### 2.2.2 กรรมการเก็บรักษาเงิน

2.2.2.1 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการเก็บรักษาเงินไว้  
ณ สำนักงานอย่างน้อยสามคน ในจำนวนนี้ให้หัวหน้าหน่วยงานคลังเป็นกรรมการ  
โดยตำแหน่งหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกอย่างน้อยสองคน การแต่งตั้งกรรมการการเก็บ  
รักษาเงินตามวรรคหนึ่งให้แต่งตั้งจากหัวหน้าหน่วยงานคลังและจากพนักงานส่วนท้องถิ่น  
ตั้งแต่ระดับ 3 หรือเทียบเท่าขึ้นไป เว้นแต่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีพนักงานส่วน

ท้องถิ่นไม่ครบจำนวนที่จะแต่งตั้งเป็นกรรมการ ให้แต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับอื่น หรือกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการให้ครบจำนวนก็ได้

#### 2.2.2.2 ให้กรรมการเก็บรักษาเงินเป็นผู้ถือลูกกุญแจนิรภัย

ในกรณีที่ตู้นิรภัยมีที่ใส่กุญแจสามดอกและมีกรรมการสามคน ให้กรรมการถือกุญแจคนละหนึ่งดอก แต่ถ้าตู้นิรภัยมีที่ใส่กุญแจสองดอกแต่มีกรรมการสามคน ก็ให้กรรมการที่อาวุโสถือกุญแจคนละหนึ่งดอก

#### 2.2.2.3 กรรมการเก็บรักษาเงินผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่

กรรมการได้ให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามข้อ 2.2 เป็นกรรมการแทนชั่วคราวให้ครบจำนวน การแต่งตั้งผู้ที่จะเป็นกรรมการแทนจะแต่งตั้งไว้เป็นการประจำเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนชั่วคราวก็ได้

การปฏิบัติหน้าที่กรรมการแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องส่งมอบและรับมอบกุญแจระหว่างกรรมการผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่กรรมการแทนชั่วคราว รวมทั้งต้องตัวนับตัวเงินและหลักฐานแทนตัวเงินเก็บรักษาไว้ในตู้นิรภัยให้ถูกต้องตามรายงานเงินคงเหลือประจำวันแล้ววันที่การส่งมอบและรับมอบพร้อมกับลงลายมือชื่อกรรมการทุกคนไว้ในรายงานเงินคงเหลือประจำวันด้วย ห้ามมิให้กรรมการมอบลูกกุญแจให้ผู้อื่นทำหน้าที่กรรมการแทน เว้นแต่เป็นการมอบให้กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการแทนชั่วคราว

#### 2.2.2.4 กรรมการเก็บรักษาเงินต้องเก็บรักษาลูกกุญแจไว้ในที่ปลอดภัยอย่าให้สูญหายหรือให้ผู้ใดลักลอบนำไปพิมพ์แบบลูกกุญแจได้ หากว่าลูกกุญแจสูญหายหรือมีกรณีสงสัยว่าจะมีผู้ปลอมแปลงลูกกุญแจ ให้รีบรายงานผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อสั่งการโดยเร็ว

### 2.2.3 การเก็บรักษาเงิน

#### 2.2.3.1 ให้หัวหน้าหน่วยงานคลังจัดทำรายงานเงินคงเหลือประจำวันตามแบบที่กรรมการปกครองกำหนดเป็นประจำวันที่มีการรับจ่ายเงิน หากวันใดไม่มีการรับจ่ายเงินจะไม่ทำรายงานเงินคงเหลือประจำวันสำหรับวันนั้นก็ได้ แต่ให้หมายเหตุในรายงานเงินคงเหลือประจำวันที่มีการรับจ่ายเงินในวันถัดไปให้ทราบด้วย

#### 2.2.3.2 เมื่อสิ้นเวลารับจ่ายเงิน ให้เจ้าหน้าที่การเงินที่จะเก็บรักษาและรายงานเงินคงเหลือประจำวัน ส่งมอบต่อคณะกรรมการเก็บรักษาเงิน



2.2.3.3 ให้กรรมการเก็บรักษาเงินร่วมกันตรวจสอบตัวเงิน และหลักฐานแทนตัวเงินกับรายงานเงินคงเหลือประจำวัน เมื่อปรากฏว่าถูกต้องแล้วให้นำเงินเข้าเก็บรักษาในตู้নিরক্ষ্য และให้กรรมการทุกคนลงลายมือชื่อในรายงานเงินคงเหลือประจำวันไว้เป็นหลักฐาน แล้วให้หัวหน้าหน่วยงานคลังเสนอผ่านปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำเสนอให้ผู้บริหารท้องถิ่นทราบ

2.2.3.4 ในกรณีที่ปรากฏว่า เงินที่กรรมการได้มอบให้เก็บรักษาไม่ตรงกับจำนวน ซึ่งแสดงไว้ในรายงานเงินคงเหลือประจำวัน ให้คณะกรรมการเก็บรักษาเงินและผู้นำส่งเงินร่วมกันบันทึกจำนวนเงินที่ตรวจนับได้ในรายงานเงินคงเหลือประจำวัน และลงลายมือชื่อกรรมการทุกคนพร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ผู้ส่งเงินแล้วนำเงินเข้าเก็บรักษาไว้ในตู้নিরক্ষ্য และให้คณะกรรมการเก็บรักษาเงินรายงานให้ปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทราบทันที เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาสั่งการ

2.2.3.5 เมื่อนำเงินเข้าเก็บรักษาในตู้নিরক্ষ্যเรียบร้อยแล้ว ให้กรรมการเก็บรักษาเงินใส่กุญแจตู้নিরক্ষ্যให้เรียบร้อยและลงลายมือชื่อบนกระดาษปิดทับหรือประจำครั้งหรือดินเหนียวของกรรมการเก็บรักษาเงินแต่ละคนไว้บนเชือกผูกมัดตู้নিরক্ষ্যในลักษณะที่แผ่นกระดาษปิดทับ หรือตราประจำครั้งหรือดินเหนียวจะต้องถูกทำลายเมื่อมีการเปิดตู้নিরক্ষ্যในกรณีที่ตู้নিরক্ষ্যตั้งอยู่ในห้องมั่นคงหรือกรงเหล็ก การลงลายมือชื่อบนแผ่นกระดาษปิดทับหรือประจำครั้ง หรือดินเหนียวของกรรมการเก็บรักษาเงิน จะกระทำที่ประตูห้องมั่นคงหรือกรงเหล็กแต่เพียงแห่งเดียวก็ได้

2.2.3.6 ในวันทำการถัดไป หากจะต้องนำเงินออกจ่ายให้คณะกรรมการเก็บรักษาเงิน มอบเงินที่เก็บรักษาไว้ทั้งหมดให้หัวหน้าหน่วยงานคลังหรือเจ้าหน้าที่การเงินแล้วแต่กรณีรับไปจ่ายโดยให้ลงลายมือชื่อรับเงินไว้ในรายงานเงินคงเหลือประจำวันก่อนวันทำการที่รับเงินไปจ่ายนั้น

2.2.3.7 ก่อนเปิดประตูห้องมั่นคง หรือประตูกรงเหล็ก หรือตู้নিরক্ষ্যให้กรรมการเก็บรักษาเงินตรวจกุญแจ ลายมือชื่อบนแผ่นกระดาษปิดทับ หรือตราประจำครั้ง หรือดินเหนียวของกรรมการเมื่อปรากฏว่าอยู่ในสภาพเรียบร้อยจึงให้เปิดได้ หากปรากฏว่าแผ่นกระดาษปิดทับ หรือตราประจำครั้ง หรือดินเหนียวของกรรมการเก็บรักษาเงินอยู่ในสภาพไม่เรียบร้อย หรือมีพฤติกรรมอื่นใดที่สงสัยว่าจะมีการทุจริต ให้รายงานให้ปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาสั่งการ

2.2.3.8 ให้หน่วยงานที่มีงบประมาณเฉพาะการ หรือหน่วยงานที่ได้แยกออกไปทำการรับจ่ายและเก็บรักษาเงิน มีอำนาจเก็บรักษาเงินไว้ที่สำนักงานไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทให้นำข้อกำหนดในการเก็บรักษาเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาใช้บังคับในการเก็บรักษาเงินของหน่วยงานตามความในวรรคหนึ่ง โดยอนุโลม

## 2.2.4 การรับส่งเงิน

2.2.4.1 เงินรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกินอำนาจเก็บรักษาไว้ตามข้อ 1ให้นำฝากคลังจังหวัด หรือธนาคารแล้วแต่กรณี วันใดที่มีจำนวนเงินเกินอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเก็บรักษาไว้ได้ให้นำฝากให้เสร็จสิ้นภายในวันนั้น ถ้าฝากในวันนั้นไม่ทันให้นำฝากตู้നിറภัยและวันรุ่งขึ้นหรือวันเปิดทำการถัดไปให้นำฝากธนาคารหรือคลังจังหวัดแล้วแต่กรณี และรายงานให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ

2.2.4.2 ยกเว้นกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ 1 ให้หน่วยงานที่มีงบประมาณเฉพาะการ หรือหน่วยงานที่แยกออกไปทำการรับจ่ายและเก็บรักษาเงิน นำเงินที่ได้รับทั้งสิ้นส่งหน่วยงานคลังหรือธนาคารทุกวันที่มีการรับเงิน ถ้าส่งไม่ทันภายในวันนั้นให้นำฝากตู้നിറภัยและวันรุ่งขึ้นหรือวันเปิดทำการถัดไปให้นำส่งหน่วยงานคลังหรือธนาคารแล้วแต่กรณี โดยให้หมายเหตุที่นำส่งไม่ทันในใบนำส่งเงินไว้ด้วย ในการนำส่งเงินนั้นต้องลงลายมือชื่อหัวหน้าหน่วยงานเป็นผู้ส่งและหัวหน้าหน่วยงานคลังหรือผู้ได้รับมอบหมายหรือธนาคารเป็นผู้ลงลายมือชื่อรับไว้เป็นหลักฐาน กรณีมีเหตุผลสมควร ผู้บริหารท้องถิ่นอาจพิจารณาอนุมัติให้ขยายเวลาการนำส่งเงินของหน่วยงานตามความในวรรคหนึ่งเป็นอย่างอื่นก็ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องให้มีการนำส่งเงินอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง

2.2.4.3 การรับส่งเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเงินสดครั้งหนึ่งมีจำนวนเกินสามหมื่นบาท หรือสถานที่ที่จะรับส่งอยู่ห่างไกล หรือกรณีอื่นใดซึ่งเห็นว่าไม่ปลอดภัยแก่เงินที่รับส่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับ 3 หรือเทียบเท่าขึ้นไป อย่างน้อยสองคนเป็นกรรมการรับผิดชอบร่วมกันควบคุม การรับส่งเงิน และจัดให้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมรักษาความปลอดภัยด้วยก็ได้ กรณีวงเงินไม่เกินสามหมื่นบาทจะมอบให้เจ้าหน้าที่หรือกรรมการไปรับก็ได้ การแต่งตั้งกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นหนังสือและให้มีหลักฐานการรับส่งเงินระหว่างผู้มอบหรือผู้รับมอบเงินกับกรรมการผู้นำส่งหรือผู้รับไว้ทุกครั้งหากกรรมการผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับแต่งตั้งไว้ให้นำความในข้อ 3 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

2.2.4.4 ให้คณะกรรมการรับส่งเงินมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกัน  
ในการควบคุมเงินที่นำส่งโดยให้ปฏิบัติ ดังนี้

2.2.4.4.1 ตรวจสอบจำนวนเงินซึ่งได้รับมอบหมายให้รับส่ง  
กับใบนำส่งและบันทึกการรับเงินเพื่อนำส่งให้ถูกต้องตรงกัน แล้วลงลายมือชื่อในใบบันทึก  
พร้อมกับผู้มอบหรือผู้รับมอบเงินทั้งสองฉบับโดยให้ คณะกรรมการรับส่งเงินเก็บรักษาไว้  
ในหนึ่งฉบับมอบให้ผู้มอบหรือผู้รับมอบเก็บไว้เป็นหลักฐานหนึ่งฉบับ

2.2.4.4.2 บรรจุเงินลงหีบห่อใส่กุญแจหรือใช้เชือกผูกมัด  
และประจำครั้งหรือดินเหนียว ของกรรมการรับส่งเงินทุกคนที่เชือกมัดหีบห่อในลักษณะที่  
เมื่อเปิดหีบห่อ ตราประจำครั้งหรือดินเหนียวจะต้องถูกทำลาย และมอบหีบห่อให้กรรมการ  
ซึ่งเป็นผู้อาวุโสเพื่อนำเงินเดินทางไปส่งต่อไป

2.2.4.4.3 ให้กรรมการรับส่งเงินพร้อมกันออกเดินทางไป  
ยังสถานที่รับส่งเงินทันที ห้ามมิให้แยกย้ายจากกันหรือหยุดพักระหว่างทางโดยไม่มีเหตุผล  
จำเป็น และเมื่อไปถึงสถานที่นำส่งเงินแล้วให้รีบนำเงินส่งให้เสร็จสิ้นภายในวันทำการนั้น  
หรืออย่างช้าภายในวันทำการถัดไป

2.2.4.4.4 ก่อนเปิดหีบห่อเพื่อนำส่งเงินให้กรรมการรับส่ง  
เงินทุกคนพร้อมกันตรวจสอบสภาพลูกกุญแจและตราประจำครั้ง หรือดินเหนียว เมื่อปรากฏว่า  
อยู่ในสภาพเรียบร้อยแล้วจึงให้นำเงินออกส่ง หากปรากฏว่า หีบห่ออยู่ในลักษณะไม่  
เรียบร้อย หรือมีพฤติกรรมชวนให้สงสัยว่าจะมีการทุจริตเงินในหีบห่อ ให้คณะกรรมการ  
รับส่งเงินรับรายงานปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำเสนอผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณา  
สั่งการต่อไป ส่วนเงินให้คณะกรรมการนำส่งให้แล้วเสร็จ

2.2.4.4.5 กรณีจำนวนเงินที่นำส่งมีปลอมแปลงจำนวน  
เท่าใดให้คณะกรรมการการรับส่งเงินนำส่งเงินตามจำนวนที่นำส่งได้ และให้บันทึกจำนวน  
เงินปลอมแปลงนั้นไว้ในบันทึกการรับเงินเพื่อนำส่งแล้วลงลายมือชื่อกรรมการทุกคนพร้อม  
ด้วยเจ้าพนักงานของผู้รับเงิน และเมื่อกลับถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ให้รายงาน  
ปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำเสนอผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาสั่งการ

2.2.4.4.6 เมื่อคณะกรรมการรับส่งเงินได้รับส่งเงินเสร็จ  
เรียบร้อยและเดินทางกลับถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ให้รีบมอบคู่มือใบนำส่งเงิน  
หรือหลักฐานการรับมอบเงินให้หน่วยงานผู้นำส่งหรือขอเบิกเงินในวันนั้น หรืออย่างช้าในวัน

ทำการถัดไป และให้หัวหน้าหน่วยงานผู้นำส่งหรือขอเบิกเงินตรวจสอบหลักฐานการนำส่งเงินหรือขอเบิกเงินเมื่อปรากฏว่าถูกต้องแล้วให้บันทึกการรับมอบต่อกันไว้

2.2.4.5 การถอนเงินฝากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่ได้แยกออกไปทำการรับจ่ายและเก็บรักษาเงิน ให้เป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

2.2.4.5.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ได้รับมอบหมาย กับปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้าหน่วยงานลงลายมือชื่อถอนร่วมกัน

2.2.4.5.2 เทศบาล ให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ได้รับมอบหมาย กับปลัดเทศบาลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้าหน่วยงานลงลายมือชื่อถอนร่วมกัน

2.2.4.5.3 เมืองพัทยา ให้ปลัดเมืองพัทยาหรือรองปลัดเมืองพัทยาผู้ได้รับมอบหมายกับหัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยาหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้าหน่วยงานลงลายมือชื่อถอนร่วมกัน

2.2.4.5.4 องค์การบริหารส่วนตำบล ให้ประธานกรรมการบริหารหรือกรรมการบริหารผู้ได้รับมอบหมาย กับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้าหน่วยงานลงลายมือชื่อถอนร่วมกัน การถอนเงินฝากของหน่วยงานที่มีงบประมาณเฉพาะการ หรือหน่วยงานที่ได้แยกออกไปทำการรับจ่ายและเก็บรักษาเงิน ผู้บริหารท้องถิ่นอาจแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานนั้น และพนักงานส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับ 3 หรือเทียบเท่าขึ้นไปอีก 1 คน เป็นผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อร่วมกันถอนเงินฝากของหน่วยงานนั้น ๆ กรณีการถอนเงินฝากจากคลังจังหวัด ให้ปฏิบัติตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนดการถอนเงินฝากนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะต้องขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลต้องขออนุมัติต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

## 2.3 การเบิกเงิน

2.3.1 การเบิกเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้หน่วยงานเจ้าของงบประมาณขอเบิกกับหน่วยงานคลัง โดยหัวหน้าหน่วยงานผู้ขอเบิกเป็นผู้ลงลายมือ

ชื่อเบิกเงินและให้วางฎีกาตามแบบที่กรมการปกครองกำหนด การเบิกเงินต้องมีหลักฐาน การเบิกเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ และให้ผู้เบิกลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้อง ในหลักฐานการเบิกที่เป็นภาพถ่ายหรือสำเนาทุกฉบับ

2.3.2 ฎีกาเบิกเงินจะต้องพิมพ์หรือเขียนด้วยหมึกที่ลบได้ยาก จำนวนเงินที่ขอเบิกทั้งตัวเลขและตัวอักษรจะต้องพิมพ์หรือเขียนให้ชัดเจนห้ามขูดลบหากผิดพลาด ให้แก้ไขโดยวิธีขีดฆ่าแล้วพิมพ์หรือเขียนใหม่ทั้งจำนวน แล้วให้ผู้เบิกลงลายมือชื่อรับรอง การขีดฆ่านั้นด้วยการพิมพ์หรือเขียนจำนวนเงินในฎีกาเบิกเงินที่เป็นตัวอักษร ให้พิมพ์หรือเขียนจำนวนที่ขอเบิกให้ขีดคำว่า “ตัวอักษร” หรือขีดเส้นหน้าจำนวนเงิน อย่าให้มีช่องว่าง ที่จะพิมพ์หรือเขียนจำนวนเพิ่มเติมให้สูงขึ้นได้

2.3.3 เงินที่เบิก ถ้าไม่ได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมด ให้หน่วยงานผู้เบิกนำ ส่งคืนหน่วยงานคลังภายในสิบห้าวัน นับจากวันที่ได้รับเงินจากหน่วยงานคลัง

2.3.4 การขอเบิกเงินงบประมาณรายจ่ายหรือเงินนอกงบประมาณปีใดให้วางฎีกาเบิกเงินได้จนถึงวันที่ทำการสุดท้ายของปีนั้น ในกรณีที่ได้มีการเบิกตัดปี ให้วางฎีกาได้จนถึงวันทำการสุดท้ายของระยะเวลาที่เบิกตัดปีไว้

2.3.5 เงินประเภทใดซึ่งโดยลักษณะจะต้องจ่ายประจำเดือนในวันสิ้นเดือนให้วางฎีกาภายในวันที่สิบห้าของวันนั้น

2.3.6 การเบิกเงินซึ่งมีลักษณะเป็นค่าใช้จ่ายประจำ และมีการเรียกเก็บเป็นงวด ๆ หรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามประเภทที่กรมการปกครองกำหนด ให้ถือว่า ค่าใช้จ่ายนั้นเกิดขึ้นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับแจ้งให้ชำระหนี้และให้นำมา เบิกจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับแจ้งให้ชำระหนี้ได้

2.3.7 การเบิกเงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นใด ในลักษณะเดียวกันเงินค่าเช่าบ้านพนักงานท้องถิ่น หรือการเบิกเงินช่วยเหลืออื่นใด ให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย

2.3.8 การซื้อทรัพย์สิน หรือจ้างทำของ ให้หน่วยงานเจ้าของ งบประมาณรีบดำเนินการวางฎีกาเบิกเงินโดยเร็ว อย่างช้าไม่เกินเจ็ดวัน นับจากวันที่ได้ ตรวจรับทรัพย์สินหรือตรวจรับงานถูกต้องแล้ว

2.3.9 ยกเว้นกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ 11 และข้อ 12 การเบิกเงิน เพื่อจ่ายเป็นค่าซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของ ให้มีเอกสารประกอบฎีกา ดังนี้

- 2.3.9.1 สัญญาซื้อทรัพย์สิน หรือจ้างทำของหรือเอกสารอื่น อันเป็นหลักฐานแห่งนี้ เช่น หลักฐานการสั่งซื้อ หรือสั่งจ้าง
- 2.3.9.2 ใบแจ้งหนี้ หรือใบส่งมอบทรัพย์สินหรือมอบงาน
- 2.3.9.3 เอกสารแสดงการตรวจรับทรัพย์สิน หรือตรวจรับงาน เอกสารหลักฐานดังกล่าวจะใช้ภาพถ่ายหรือสำเนาซึ่งผู้เบิกงลายมือชื่อรับรองก็ได้
- 2.3.9.4 การเบิกเงินเพื่อจ่ายล่วงหน้าตามสัญญาซื้อทรัพย์สิน หรือจ้างทำของให้มีสัญญาซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของ หรือหลักฐานอื่นซึ่งแสดงว่าใกล้ จะถึงกำหนดจ่ายเงินแล้วประกอบฎีกาด้วยซึ่งจะเป็นภาพถ่ายหรือสำเนาซึ่งผู้เบิกงลายมือชื่อรับรองก็ได้
- 2.3.9.5 การเบิกเงินเพื่อจ่ายเป็นค่าทรัพย์สิน หรือจ้างทำของ ซึ่งเป็นการซื้อหรือจ้างโดยวิธีตกลงราคาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุ ให้แสดงรายการทรัพย์สินและจำนวนเงินเป็นรายละเอียดประกอบฎีกาขอเบิกเงิน
- 2.3.9.6 การเบิกเงินเพื่อจ่ายเป็นค่าซื้อที่ดิน ให้มีสัญญาจะซื้อ จะขายหรือสัญญาซื้อขายประกอบฎีกาด้วย ซึ่งเป็นภาพถ่ายหรือสำเนาซึ่งผู้เบิกงลายมือชื่อรับรองก็ได้
- 2.3.10 การเบิกเงินในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุให้ทำการ เบิกจ่ายได้ตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติและให้มีหลักฐานแสดงว่า เงินจำนวนที่ขอเบิกนี้ ถูกต้องตามวัตถุประสงค์และเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่ง การกระทรวงมหาดไทย
- 2.3.11 การเบิกเงินรายจ่ายงบกลางเป็นค่าใช้จ่ายอย่างไร ให้ปฏิบัติตาม กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย
- 2.3.12 การเบิกเงินในหมวดเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้ดำเนินการเองและได้ตั้งงบประมาณเพื่อการนั้นตามระเบียบไว้แล้ว ให้ดำเนินการได้ ตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ ทั้งนี้การก่อให้เกิดหนี้และการเบิกเงิน ต้องปฏิบัติตาม ระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย
- 2.3.13 การเบิกเงินนอกงบประมาณให้เป็นไปตามวิธีการที่กรมการ ปกครองกำหนด
- 2.3.14 ค่าใช้จ่ายที่เป็นรายจ่ายประจำที่เกิดขึ้นในปีใดให้เบิกจ่าย งบประมาณรายจ่ายในปีนั้นไปจ่าย หากมีเหตุจำเป็นไม่สามารถเบิกจากงบประมาณ

รายจ่ายของปีนั้นได้ทันผู้บริหารท้องถิ่นอาจอนุมัติให้นำมาเบิกจากเงินงบประมาณรายจ่ายของปีถัดไปได้อีกปีหนึ่งแต่ค่าใช้จ่ายนั้นจะต้องไม่เป็นการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติในปีที่ก่อหนี้ และให้ปฏิบัติตามวิธีการที่กรมการปกครองกำหนด เงินที่เบิกไปเพื่อจ่ายให้ยืม ถ้าจำเป็นต้องจ่ายติดต่อกับเกี่ยวไปถึงปีใหม่ จะเบิกเงินล่วงหน้าจากปีปัจจุบันไปจ่ายสำหรับระยะเวลาในปีใหม่ก็ได้โดยให้ถือว่าเป็นรายจ่ายของปีที่เบิกเงินงบประมาณ ดังต่อไปนี้

2.3.14.1 ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการไม่เกินหกสิบวัน

2.3.14.2 สำหรับปฏิบัติราชการอื่น ๆ ไม่เกินสิบห้าวัน

2.3.15 กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ก่อหนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปี โดยการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง ถ้าเห็นว่าจะเบิกเงินไปชำระหนี้ผูกพันนั้นไม่ทันภายในปี ให้ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติให้เบียดปีได้อีกไม่เกินระยะเวลาของปีถัดไป หากดำเนินการตามวรรคหนึ่งไม่แล้วเสร็จ ให้ขอขยายเวลาเบียดปีต่อสภาท้องถิ่น

2.3.16 การเบียดปีตามข้อ 15 วรรคหนึ่ง ให้กระทำได้ภายในเดือนมิถุนายน  
ดังต่อไปนี้

2.3.16.1 เป็นรายจ่ายงบกลาง หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ เฉพาะรายจ่ายที่เกี่ยวกับการบำรุงดูแลรักษาที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

2.3.16.2 ต้องปรากฏว่า ได้มีการทำสัญญากันไว้เรียบร้อยแล้ว และมีกำหนดการสิ้นสุดแห่งสัญญานั้นไม่เกินเดือนกันยายนของปีใหม่

2.3.16.3 ให้วางฎีกาเบียดปี ตามแบบที่กรมการปกครองกำหนด ก่อนวันสิ้นปีอย่างน้อยสามสิบวันเว้นแต่มีเหตุผลสมควรผู้บริหารท้องถิ่นอาจพิจารณาอนุมัติให้ขยายเวลายื่นขอเบียดปีได้ไม่เกินวันทำการสุดท้ายของปีนั้น

2.3.16.4 เมื่อได้เบียดปีตามวิธีการงบประมาณแล้วให้นำเงินเบียดปีรับเข้าบัญชีเป็นเงินฝากตัดปีทันที เพื่อรอกการเบิกจ่ายชำระหนี้ตามสัญญาต่อไป

2.3.17 ในกรณีที่จำเป็นต้องเบียดปี แต่ยังมีหนี้ผูกพันตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อ 16 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ขออนุมัตินายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

## 2.4 การตรวจและการอนุมัติฎีกา

### 2.4.1 ให้หัวหน้าหน่วยงานคลังหรือเจ้าหน้าที่การเงินที่ได้รับ

มอบหมายเป็นผู้ตรวจฎีกาการตรวจฎีกาตามวรรคหนึ่ง เมื่อถูกต้องในสาระสำคัญต่อไปนี้อย่างแล้ว ให้เสนอผู้มีอำนาจเพื่ออนุมัติฎีกา

#### 2.4.1.1 มีลายมือชื่อของผู้เบิกเงินถูกต้องตามตัวอย่าง

2.4.1.2 มีหนี้ผูกพัน หรือมีความจำเป็นที่จะต้องจ่ายเงิน กับถึงกำหนดหรือใกล้จะถึงกำหนดที่จะต้องจ่ายเงิน

2.4.1.3 มีเงินงบประมาณเพียงพอ รายการถูกต้องกับหมวดและประเภทในงบประมาณหรือมีคำสั่งอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัด

#### 2.4.1.4 มีเอกสารประกอบฎีกาครบถ้วนถูกต้อง

2.4.2 ฎีกาหรือเอกสารประกอบฎีกาฉบับใดไม่ถูกต้องในสาระสำคัญตามข้อ 1 ให้ผู้ตรวจฎีกาแจ้งให้ผู้เบิกทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไข ถ้าผู้เบิกไม่แก้ไขให้ถูกต้องภายในสามวันทำการนับจากวันที่ได้รับทราบ ให้ผู้ตรวจฎีกา ในกรณีที่ฎีกามีข้อผิดพลาดเล็กน้อยซึ่งมิใช่สาระสำคัญหรือจำนวนเงินที่ขอเบิกผู้ตรวจฎีกาจะแก้ไขให้ถูกต้องแล้วแจ้งให้ผู้เบิกทราบก็ได้

2.4.3 ฎีกาที่ตรวจถูกต้องแล้วตามข้อ 1 ให้หัวหน้าหน่วยงานคลัง หรือเจ้าหน้าที่การเงินที่ได้รับมอบหมายนำเสนอผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายเป็นผู้อนุมัติฎีกา

2.4.4 การอนุมัติฎีกาจะกระทำได้เมื่อสาระสำคัญถูกต้องตามที่กำหนดไว้ใน ข้อ 1 และผู้ตรวจฎีกาได้ลงลายมือชื่อผู้ตรวจฎีกานั้นแล้ว ในกรณีที่ผู้อนุมัติมีเหตุผลสมควรจะอนุมัติฎีกาเป็นเงินจำนวนต่ำกว่าที่ขอเบิกก็ได้

2.4.5 การอนุมัติฎีกาเบิกเงินเพื่อจ่ายเป็นค่าซื้อทรัพย์สินและจ้างทำในกรณีที่ไม่มีเหตุทักท้วง ให้ดำเนินการให้เสร็จภายในเจ็ดวันทำการถัดจากวันรับฎีกา ในกรณีที่มีเหตุทักท้วงให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามวันทำการถัดจากวันที่ผู้เบิกได้แก้ไขถูกต้องแล้ว

2.4.6 เมื่อหน่วยงานที่มีงบประมาณเฉพาะการ หรือหน่วยงานที่ได้แยกออกไปทำการรับจ่ายและเก็บรักษาเงิน ได้รับแจ้งรายการหนี้ หรือทำรายการคำนวณเงินค่าแรงงานแล้ว ให้จัดแยกประเภทการจ่ายส่งหน่วยงานคลังเพื่อตรวจสอบและนำเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติฎีกาตามข้อ 3 เพื่ออนุมัติจ่ายเงินตามรายการนั้น ๆ



## 2.5 การจ่ายเงิน

### 2.5.1 ข้อกำหนดในการจ่ายเงิน

2.5.1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้ แต่เฉพาะที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ หากมีการจ่ายเงินไม่ถูกต้องตามวรรคหนึ่ง ไม่ปลดเปลื้องความรับผิดชอบของเจ้าของงบประมาณผู้ตรวจฎีกา ผู้อนุมัติฎีกา และผู้จ่ายเงินที่จะต้องชดใช้เงินคืนจนครบถ้วน

2.5.1.2 เมื่อผู้มีอำนาจตามข้อ 3 อนุมัติจ่ายเงินตามระเบียบนี้แล้ว ให้หน่วยงานคลังจ่ายเงินให้แก่เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิรับเงินโดยตรงในเวลาที่มาขอรับเงิน และเพื่อความเรียบร้อยในการปิดบัญชีให้หัวหน้าหน่วยงานคลังจัดให้เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิรับเงินมารับชำระเงินให้เสร็จสิ้นก่อนวันสิ้นปีงบประมาณหากปรากฏว่าผู้จ่ายเงินปฏิบัติโดยมิชอบ ตามความในข้อนี้ ให้ผู้จ่ายเงินรับผิดชอบใช้เงินคืนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนครบถ้วน การจ่ายเงินตามวรรคหนึ่ง ให้จ่ายเป็นเช็ค การเขียนเช็คสั่งจ่ายเงินให้ปฏิบัติตามวิธีการที่กรมการปกครองกำหนด

2.5.1.3 การจ่ายเงินทุกกรณี ถ้าผู้จ่ายมีหน้าที่ตามกฎหมาย ที่จะต้องหักภาษีใด ๆ ไว้ ณ ที่จ่าย เพื่อนำส่งส่วนราชการใด ให้ดำเนินการตามเจตหมายนั้น

2.5.1.4 เงินที่ขอเบิกจากหน่วยงานคลังเพื่อการใด ให้นำไปจ่ายได้ เฉพาะเพื่อการนั้นเท่านั้นจะนำไปจ่ายเพื่อการอื่นไม่ได้

### 2.5.2 หลักฐานการจ่ายเงิน

2.5.2.1 การจ่ายเงินให้แก่ผู้รับเงินทุกรายการ จะต้องบันทึก การจ่ายเงินนั้นไว้ในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคาร หรือทะเบียนอื่นใดแล้วแต่กรณี ในวันที่จ่ายเงินนั้น

2.5.2.2 หลักฐานการจ่ายเงินจะต้องพิมพ์หรือเขียนด้วยหมึกที่ลบ ได้ยากและให้เก็บรักษาหลักฐานการจ่าย ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยังไม่ได้ตรวจสอบ ไว้ในที่ปลอดภัย อย่าให้สูญหายหรือเสียหายได้ และเมื่อได้ตรวจสอบแล้วก็ให้เก็บรักษา อย่างเอกสารธรรมดา ห้ามแก้ไขหลักฐานการจ่าย เว้นแต่กรณีจำเป็นให้ใช้วิธีขีดฆ่า และ พิมพ์หรือเขียนด้วยหมึกที่ลบได้ยาก ถ้าหลักฐานการจ่ายเป็นใบสำคัญคู่จ่าย ให้ผู้รับเงิน หรือออกไปสำคัญลงลายมือชื่อรับรองไว้ด้วยถ้าหลักฐานการจ่ายเป็นสมุดหรือทะเบียน ให้ผู้รับเงินและผู้จ่ายเงินลงลายมือชื่อกำกับไว้ในสมุดทะเบียนด้วย

2.5.2.3 ใบสำคัญคู่จ่ายที่เป็นใบเสร็จรับเงินซึ่งผู้รับเงินออกให้  
อย่างน้อยจะต้องมีรายการดังต่อไปนี้

- 2.5.2.3.1 ชื่อ สถานที่อยู่หรือที่ทำการของผู้รับเงิน
- 2.5.2.3.2 วัน เดือน ปี ที่รับเงิน
- 2.5.2.3.3 รายการแสดงการรับเงินระบุว่าเป็นค่าอะไร
- 2.5.2.3.4 จำนวนเงินทั้งตัวเลขและตัวอักษร
- 2.5.2.3.5 ลายมือชื่อพร้อมทั้งมีตัวบรรจงชื่อและชื่อสกุล

ของผู้รับเงิน ถ้าผู้รับเงินลงลายมือชื่อไม่ได้ ให้ใช้ลายพิมพ์นิ้วมือ ห้ามมิให้ใช้แสลงใดหรือ  
เครื่องหมายอื่นทำนองเช่นว่านั้นแทนการลงลายมือชื่อ

2.5.2.4 ให้ผู้จ่ายเงินลงลายมือชื่อรับรองการจ่ายพร้อมทั้งมีชื่อ  
สกุลด้วยตัวบรรจงกำกับไว้ในหลักฐานการจ่ายเงินให้แก่เจ้าหนี้หรือผู้รับเงินเพื่อประโยชน์  
ในการตรวจสอบ และกรณีที่เป็นใบสำคัญคู่จ่ายให้หัวหน้างานคลังลงลายมือชื่อรับรอง  
ความถูกต้องกำกับไว้ด้วย ในกรณีที่ใบสำคัญคู่จ่ายเป็นภาษาต่างประเทศ ให้มีคำแปล  
เป็นภาษาไทยตามสาระสำคัญในข้อ 3 ไว้ด้วย

2.5.2.5 การจ่ายเงิน ถ้าผู้มีสิทธิรับเงินไม่สามารถรับเงินด้วย  
ตนเองได้จะมอบฉันทะให้ผู้อื่นเป็นผู้รับแทน เมื่อได้รับอนุญาตจากหัวหน้างานคลังแล้วก็ให้  
กระทำได้แบบใบมอบฉันทะรับเงิน ให้ใช้ตามแบบและวิธีการที่กรมการปกครองกำหนด

2.5.2.6 การจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน  
ต่างประเทศซึ่งตามกฎหมายหรือประเพณีนิยมของประเทศนั้น ๆ ไม่ต้องออกใบเสร็จรับเงิน  
หรือออกใบเสร็จรับเงินไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ 3 ให้ผู้จ่ายเงินทำใบรับรอง  
การจ่ายเงินโดยระบุว่า เป็นการจ่ายค่าอะไรเมื่อวัน เดือน ปีใด จำนวนเท่าใด และให้ลง  
ลายมือชื่อรับรองการจ่ายไว้เช่นเดียวกับที่กำหนดในข้อ 4 ในกรณีที่มีหลักฐานการรับเงิน  
เป็นอย่างอื่นก็ให้แนบหลักฐานนั้นไปพร้อมกับใบรับรองเพื่อตรวจสอบด้วย

2.5.2.7 การจ่ายเงินรายใดซึ่งตามลักษณะไม่อาจเรียก  
ใบเสร็จรับเงินจากผู้รับชำระเงินได้ให้ผู้จ่ายเงินทำใบรับรองการจ่ายเงินได้ โดยให้บันทึก  
ชี้แจงเหตุผลที่ไม่อาจเรียกใบเสร็จรับเงินได้เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย การจ่ายเงินค่า  
ไปรษณียากรไม่ว่าจะเป็นจำนวนเท่าใด ผู้จ่ายจะทำใบรับรองการจ่ายเงินโดยแสดงจำนวน  
และเลขที่ของหนังสือหรือไปรษณีย์ภัณฑ์ที่ส่งไป และจำนวนเงินค่า ไปรษณียากรที่จ่ายโดย  
ไม่ต้องชี้แจงเหตุผลตามวรรคหนึ่งก็ได้

2.5.2.8 การจ่ายเงินต่อไปนี้ให้ผู้จ่ายเงินทำใบรับรองการจ่ายเงิน โดยไม่ต้องทำบันทึกชี้แจงเหตุผลตามข้อ 7

2.5.2.8.1 การจ่ายเงินรายหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนไม่ถึงสิบบาท

2.5.2.8.2 การจ่ายเงินค่ารถ หรือเรือนั่งรับจ้าง

2.5.2.8.3 การจ่ายเงินเป็นค่าโดยสารรถไฟ รถยนต์

ประจำทาง หรือเรือยนต์ประจำทาง

2.5.2.9 ในกรณีที่ใบสำคัญคู่จ่ายสูญหาย ให้ปฏิบัติดังนี้

2.5.2.9.1 ถ้าใบสำคัญคู่จ่ายเป็นใบเสร็จรับเงินสูญหาย

ให้ใช้สำเนาใบเสร็จรับเงินซึ่งผู้รับเงินรับรองแทนก็ได้

2.5.2.9.2 ถ้าใบสำคัญคู่จ่ายที่เป็นใบเสร็จรับเงินสูญหาย

หรือไม่อาจขอสำเนาใบเสร็จรับเงินตาม

2.5.2.9.3 ได้ให้ผู้จ่ายเงินทำใบรับรองการจ่ายเงิน

โดยชี้แจงเหตุผลพฤติการณ์ที่ใบสำคัญคู่จ่ายสูญหายและไม่อาจขอสำเนาใบเสร็จรับเงินนั้นได้ พร้อมทั้งคำรับรองว่ายังไม่เคยนำใบสำคัญคู่จ่ายมาเบิกจ่ายและหลักฐานการแจ้งความ ใบสำคัญคู่จ่ายหายจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับแจ้ง ถ้าหากค้นพบภายหลังก็จะไม่นำมาเบิกจ่ายอีก เสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับ เพื่อเสนอขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อได้รับอนุญาตแล้วก็ให้ใช้ใบรับรองนั้นเป็นใบสำคัญคู่จ่ายได้ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ขออนุมัตินายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

2.5.2.10 ห้ามมิให้ผู้มีหน้าที่จ่ายเงินเรียกใบสำคัญคู่จ่ายหรือให้

ผู้รับเงินลงลายมือชื่อรับเงินในหลักฐานการจ่ายเงิน โดยที่ยังมิได้มีการจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ หรือผู้มีสิทธิรับเงิน

2.5.3 การจ่ายเงินยืม

2.5.3.1 การจ่ายเงินยืม ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้อนุมัติ โดยจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

2.5.3.2 มีงบประมาณเพื่อการนั้นแล้ว

2.5.3.3 ผู้ยืมได้ทำสัญญาการยืมเงินและรับรองว่าจะปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งที่ได้กำหนดไว้สำหรับเรื่องนั้น และจะนำใบสำคัญคู่จ่ายที่ถูกต้องรวมทั้งเงินเหลือจ่าย ส่งคืนตามที่ กำหนดในข้อ 10 ถ้าไม่ส่งตามกำหนดก็ขาดใช้เงิน หรือยินยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดใช้เงินยืมนั้น กรณีที่ผู้ยืมไม่มีเงินใด ๆ อันจะ

พึงได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะหักส่งให้เงินยืมได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้ผู้ยืมหาหลักทรัพย์มาวางเป็นประกันหรือหาบุคคลที่มีหลักฐานมาทำสัญญาค้ำประกันไว้ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

2.5.3.4 ผู้ยืมแต่ละรายจะต้องไม่มีเงินยืมค้างชำระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ยืมได้เฉพาะผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานนั้น ๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและห้ามยืมแทนกัน

2.5.3.5 ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นได้อนุมัติให้ผู้ใด ยืมเงินไปโดยฝ่าฝืนหรือขัดต่อระเบียบนี้ ผู้อนุมัติให้ยืมและผู้ยืมจะต้องร่วมกันรับผิดชอบชดใช้เงินที่ยืมผิดระเบียบคืนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนครบถ้วนถ้าไม่ยินยอมใช้เงินยืม ให้นำความใน (2.5.3.2) มาใช้บังคับหรือดำเนินคดีทางแพ่ง แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

2.5.3.6 กรณีครบกำหนดการส่งใช้เงินยืมแล้วผู้ยืมยังไม่ชดใช้เงินยืมให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการให้ผู้ค้างชำระเงินยืมส่งใช้เงินยืมภายในกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร อย่างช้าไม่เกินสามสิบวัน ถ้าผู้ยืมขัดขืนหรือหลีกเลี่ยงไม่ยอมชดใช้เงินให้นำความใน(2.5.3.2) มาใช้บังคับ แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

2.5.3.7 ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งไม่ว่ากรณีใด ๆ ให้หัวหน้าหน่วยงานคลังมีหน้าที่ตรวจสอบทะเบียนเงินยืมของบุคคลดังกล่าวหากปรากฏว่ายังค้างชำระเงินยืมอยู่ ให้หัวหน้าหน่วยงานคลังเร่งรัดให้เสร็จสิ้นในทันที ก่อนที่ผู้ยืมจะพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไป ในกรณีที่ผู้ยืมถึงแก่กรรมหรือไม่ยินยอมชดใช้เงินยืมให้นำความใน (2.5.3.2) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

2.5.3.8 การส่งเงินยืมให้หัวหน้าหน่วยงานคลังปฏิบัติ ดังนี้

2.5.3.8.1 หมายเหตุจำนวนเงินและวัน เดือน ปี ที่ส่งใช้ในใบยืม

ในราชการ

2.5.3.8.2 ต้องเก็บรักษาใบยืมนั้นเป็นเอกสารสำคัญ

ผู้ยืมไว้เป็นหลักฐาน

2.5.3.8.3 ถ้ารับคืนเป็นเงินสด ให้ออกใบเสร็จรับเงินให้แก่

2.5.3.8.4 ให้บันทึกรายการส่งใช้เงินในทะเบียนเงินยืมไว้ด้วยโดยให้ผู้ลงชื่อในทะเบียนเงินยืมสำหรับรายการที่ส่งใช้นั้น

### 2.5.3.9 สัญญาการยืมเงิน สัญญาวางหลักทรัพย์ และสัญญา

ค้ำประกันให้ใช้ตามแบบและวิธีการที่กรมการปกครองกำหนด

### 2.5.3.10 เงินที่ยื่นไป ให้ผู้ยื่นส่งใบสำคัญและเงินเหลือจ่าย (ถ้ามี)

ภายในกำหนดระยะเวลา ดังนี้

#### 2.5.3.10.1 กรณีเดินทางไปประจำต่างสำนักงานหรือกรณี

เดินทางกลับภูมิลำเนาเดิมส่งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จ่ายเงินให้ยื่น โดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนหรือธนาณัติแล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับจากวันที่ได้รับเงิน

#### 2.5.3.10.2 กรณีเดินทางไปราชการอื่น ให้ส่งต่อองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ให้ยืมภายในสิบห้าวันนับจากวันกลับมาถึง

#### 2.5.3.10.3 การยืมเงินเพื่อปฏิบัติราชการนอกจากตาม

(2.5.3.10.1) หรือ (2.5.3.10.2) ให้ส่งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ให้ยืมภายในสามสิบวัน นับจากวันที่ได้รับเงิน ในกรณีที่ผู้ยืมได้ส่งใบสำคัญคู่จ่ายหักล้างเงินยืมแล้วมีเหตุต้องทักท้วง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ให้ยืมแจ้งข้อทักท้วงให้ผู้ยืมทราบโดยด่วนแล้วให้ผู้ยืมปฏิบัติตามคำทักท้วงให้ผู้ยืมทราบโดยด่วนแล้วให้ผู้ยืมปฏิบัติตามคำทักท้วงภายในสิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับคำทักท้วง หากผู้ยืมมิได้ดำเนินการตามคำทักท้วงและมีได้ชี้แจงเหตุผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ให้ยืมทราบก็ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามเงื่อนไขในใบยืม โดยถือว่าผู้นั้นยังมีได้ส่งใช้เงินยืมเท่าจำนวนที่ทักท้วงนั้น

## 2.6 เงินสะสม

### 2.6.1 ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจยืมเงิน

สะสมในส่วนที่เก็บรักษาไว้เองทดรองจ่ายในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น ในกรณีฉุกเฉินที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้น ให้ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติให้ยืมเงินสะสมได้ตามวงเงินที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดโดยคำนึงถึงฐานะการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๆ โดยไม่ต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในวรรคหนึ่ง กรณีที่มีการรับโอน เลื่อนระดับ เลื่อนขึ้นเงินเดือน พนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเบิกเงินให้พนักงานส่วนท้องถิ่นนั้นตามสิทธิหรือกรณีที่พนักงานส่วนท้องถิ่นตลอดจนลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินอื่นตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยในระหว่างปีงบประมาณ ซึ่งงบประมาณรายจ่ายประกาศใช้บังคับแล้ว เป็นเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอที่จะจ่ายหรือไม่ได้ตั้งงบประมาณเพื่อการนั้นไว้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยืมเงิน

สะสมทดรองจ่ายได้โดยได้รับอนุมัติจากผู้บริหารท้องถิ่นและไม่ต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในวรรคหนึ่ง การยืมเงินสะสมตามความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกันเงินสะสมไว้สำรองจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ไม่น้อยกว่าสามเดือน เมื่อมีการอนุมัติให้ยืมเงินสะสมตามความในข้อนี้แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตั้งงบประมาณชดใช้เงินยืมสะสมให้ครบถ้วนในคราวตรางบประมาณรายจ่ายครั้งต่อไป หรือในปีงบประมาณถัดไป การยืมเงินสะสมทุกครั้งให้ปลัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ลงนาม

2.6.2 กิจการใดที่มีงบประมาณประจำปีอนุญาตให้จ่ายได้แล้ว แต่ระยะสามเดือนแรกของปีงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้เพียงพอที่จะดำเนินการตามงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจนำเงินสะสมทดรองจ่ายไปพลางก่อนได้ และให้กระทำได้เฉพาะรายจ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราวหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ และหมวดค่าสาธารณูปโภค

2.6.3 การวางฎีกาเบิกเงินสะสมไปทดรองจ่ายตามข้อ 82 ให้ดำเนินการ ดังนี้

2.6.3.1 ให้วางฎีกาเบิกจ่ายเงินสะสมไปทดรองจ่ายได้เฉพาะตามจำนวนที่ต้องจ่ายจริงและจะถึงกำหนดเวลาที่ต้องจ่ายเงิน หรือวางฎีกาเบิกเงินสะสมเป็นงวด ๆ ตามความจำเป็น แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกินระยะเวลาของปีที่ได้รับอนุมัติให้นำเงินสะสมไปทดรองจ่าย

2.6.3.2 เงินสะสมที่ได้รับอนุมัติให้ยืมไปทดรองจ่าย หากมีเงินคงเหลือหรือยังไม่ได้ก่อนนี้ผูกพันในปีนั้น ให้เป็นอันพับไป

2.6.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เมื่อได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น โดยมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้

2.6.4.1 ให้กระทำได้เฉพาะกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจัดทำเพื่อวางโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ใช้เป็นสาธารณประโยชน์ หรือกิจการที่เป็น การเพิ่มพูนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกิจการที่จัดทำเพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชน

2.6.4.2 ได้กัณเงินสะสมไว้เพียงพอที่จะสำรองจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้างค่าตอบแทนไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่เหลือ แต่ทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่าสามเดือน และ อีกร้อยละ ยี่สิบห้าของยอดเงินสะสมคงเหลือเพื่อสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินอื่น ๆ

2.6.4.3 ได้ส่งเงินสมทบกองทุนส่งเสริมกิจการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบตามระเบียบแล้วโดยไม่มีค้าง

2.6.5 ให้หน่วยงานคลังจัดทำบัญชีและทะเบียนควบคุมเงินสะสมตาม แบบที่กรมการปกครองกำหนด และให้จังหวัดโดยผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่ ตรวจสอบความถูกต้องอย่างน้อยหกเดือนต่อครั้ง พร้อมทั้งรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ทำการตรวจสอบ

## 2.7 การตรวจเงิน

2.7.1 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบัญชีและทะเบียนรายรับ รายจ่ายรวมทั้งสรรพบัญชีหรือทะเบียนอื่นใดที่กรมการปกครองกำหนด

2.7.2 ให้หัวหน้าหน่วยงานคลังทำรายงานแสดงรายรับรายจ่าย และ งบทดลองเป็นรายเดือนเสนอปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำเสนอผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อทราบในฐานะหัวหน้าผู้บังคับบัญชาและส่งสำเนาให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับ องค์การบริหารส่วนตำบลให้ส่งนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ด้วย

2.7.3 ให้หัวหน้าหน่วยงานคลังจัดทำงบแสดงฐานะการเงิน และงบ อื่น ๆ ตามแบบที่กรมการปกครองกำหนด เพื่อส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค ตรวจสอบภายในเก้าสิบวันตั้งแต่วันสิ้นปี และส่งสำเนาให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับ องค์การบริหารส่วนตำบลให้ส่งนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ด้วย

2.7.4 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศสำเนางบแสดงฐานะ การเงินและงบ อื่น ๆ ตามข้อ 3 โดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบ ณ สำนักงานองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในเวลาอันสมควร

2.7.5 ในการตรวจสอบบัญชีและหลักฐานการรับจ่ายเงินให้หัวหน้า หน่วยงานผู้เบิกหรือรับเงิน และหรือหัวหน้าหน่วยงานคลัง มีหน้าที่ให้คำชี้แจงและอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และหากได้รับข้อทักท้วงจาก สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ให้หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าของงบประมาณปฏิบัติตามคำ

หักทวงโดยเร็วอย่างช้า ไม่เกินสี่สิบห้าวันนับจากวันนับจากวันที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับแจ้งข้อหักทวงนั้น

2.7.6 ในกรณีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชี้แจงข้อหักทวงไปยังสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแต่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยืนยันว่ายังไม่มีเหตุผลที่จะล้างข้อหักทวงให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชี้แจงเหตุผลและรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยภายในสิบห้าวัน นับจากวันที่ได้รับคำยืนยันจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งผลการวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับจากวันที่ได้รับรายงานจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ปฏิบัติให้เสร็จสิ้นภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบผลการวินิจฉัย

2.7.7 ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดกระทรวงมหาดไทยอาจให้ผู้เชี่ยวชาญบัญชีทำการตรวจสอบบัญชีการเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการภายในได้สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอดำเนินการดังกล่าวได้เช่นเดียวกัน

## 2.8 เบ็ดเตล็ด

2.8.1 ให้หัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ ทำการรายงานแสดงกิจการที่ได้กระทำไปแล้ว แยกเป็นประเภทงาน เสนอผ่านหัวหน้างานคลังเพื่อนำเสนอปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทราบทุกสี่เดือน

2.8.2 ให้ปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรวบรวมรายงานตามข้อ 1 เสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่น โดยแสดงกิจการที่ได้กระทำไปแล้วตั้งแต่เริ่มปีงบประมาณ จนกระทั่งสิ้นเดือนที่ล่วงมาว่าได้ดำเนินการแล้วเสร็จไปเพียงใด ใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการนั้น ๆ ไปแล้วจำนวนเท่าใดเปรียบเทียบกับงบประมาณว่างงานที่จะต้องดำเนินการต่อไปนั้นคงเหลือ และจะต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นค่าดำเนินการจนกว่างานจะแล้วเสร็จเป็นจำนวนเท่าใด

## 2.9 บทเฉพาะกาล

2.9.1 การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การถอนเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินใด ที่อยู่ในระหว่างดำเนินการและยังไม่แล้วเสร็จในวันที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ใช้บังคับให้ดำเนินการต่อไป ตามระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิม จนกว่าจะแล้วเสร็จ



2.9.2 บรรดาแบบพิมพ์และเอกสารใด ๆ ที่ใช้ในการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การถอนเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนแบบบัญชีและทะเบียนต่าง ๆ ให้ใช้แบบพลางก่อน จนกว่ากรมการปกครองจะได้กำหนดให้เป็นไปตามระเบียบนี้

### 3. ด้านการพัสดุ

ในการบริหารงานพัสดุมีหลักปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 และระเบียบกระทรวงกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ว่าด้วยการจัดทำแผน การจัดซื้อ การจัดจ้าง การควบคุม การจำหน่าย และการดำเนินการอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังนี้

3.1 การศึกษาความต้องการใช้พัสดุ การกำหนดความต้องการเพื่อหาปริมาณและความต้องการใช้พัสดุในแต่ละช่วงเวลาที่ต้องการใช้ จะกำหนดเวลา ทุก 1 ปีงบประมาณการกำหนดความต้องการเป็นวิธีการประมาณการค่าใช้จ่าย เพื่อจัดทำคำขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ อันเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุม และการบริหารสำนักงานโดยรวม 3.2 การจัดซื้อ ผู้ซื้อหรือเจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องดำเนินการจัดซื้อ โดยการยึดหลักการจัดซื้อที่มีประสิทธิภาพสูงสุด คือ ได้พัสดุตามเป้าหมาย โดยใช้ต้นทุนต่ำและประหยัดที่สุด ด้วยคุณสมบัติจำนวน เวลา ราคา ที่ถูกต้อง และสมเหตุผลหน่วยงานหรือสำนักงานจึงให้ความสำคัญกับการจัดซื้อหรือจัดหาพัสดุ กระบวนการจัดซื้อจะเป็นไปตามขอบเขตการจัดซื้อ กล่าวคือ ประกอบด้วยการวางแผน การจัดองค์การ การควบคุม การจัดระบบนำส่งการรับและการตรวจรับพัสดุ และการรักษาความปลอดภัยรวมถึงการจัดเก็บรักษาพัสดุดังกล่าวด้วยการจัดซื้อในระบบราชการ จะแบ่งการจัดซื้อออกเป็น 3 วิธี โดยการจัดซื้อจะเลือกวิธีใดขึ้นอยู่กับเหตุผล เช่นความเหมาะสมของเงินและการให้อำนาจความรับผิดชอบและการกำหนดกฎระเบียบปฏิบัติของแต่ละวิธี เป็นต้น วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบ่งออกเป็น

1. วิธีการประกาศเชิญชวนทั่วไป
2. วิธีการคัดเลือก
3. วิธีเฉพาะเจาะจง

3.2 การนำไปใช้ คือ การเบิกใช้พัสดุที่ได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างมา เพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยการเบิกใช้อาจจะมีการควบคุมการเบิกใช้

พัสดุ โดยการใช้แบบฟอร์มในการเบิกใช้ เพื่อให้ระบบงานพัสดุเป็นไปอย่างถูกต้อง รวดเร็ว มีระเบียบ และตรวจสอบได้

3.3 การควบคุมพัสดุ ในการควบคุมพัสดุในปัจจุบันนิยมเก็บบันทึกในเครื่องคอมพิวเตอร์ โดยการใช้โปรแกรมควบคุมและรายงานผลแสดงความเคลื่อนไหวของการใช้พัสดุทำให้การบริหารการควบคุมพัสดุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และถูกต้อง

3.4 การจำหน่ายพัสดุ การจำหน่ายพัสดุเป็นการตัดจำหน่ายพัสดุซึ่งเกิดจากการชำรุดหรือการเสื่อมสภาพการใช้งานและเสียหายตามกาลเวลา เพื่อหาพัสดุอื่นมาทดแทนพัสดุที่เสื่อมสภาพ

#### 4. ด้านการพัฒนารายได้

ท้องถิ่นมีแหล่งเงินและรายได้ในการบริหารงาน มาจากรายได้จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สินของท้องถิ่น รายได้ที่ได้รับจัดสรรจากเก็บภาษีต่าง ๆ ตามกฎหมาย รายได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และรายได้จากแหล่งเงินกู้จากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

4.1 รายได้จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม และที่รัฐจัดเก็บให้และจัดสรรให้ท้องถิ่นตามสัดส่วน ได้แก่

4.1.1 ภาษีบำรุงท้องถิ่น (ม.74) ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่จัดเก็บจากที่ดิน และรวมถึงที่ซึ่งมีน้ำด้วยผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่เป็นบุคคล หรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (ภ.บ.ท.5) และต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ที่กำหนด ตามหน่วยปานกลางของที่ดินชำระภาษีภายในเดือนเมษายนของทุกปี หากพ้นกำหนดจะต้องเสียเงินเพิ่มร้อยละ 24 ต่อปี

4.1.2 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ม.74) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่จัดเก็บจากทรัพย์สินได้แก่ โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดิน ซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างนั้นทุกประเภทที่ให้เช่าไว้สินค้าประกอบการอุตสาหกรรมกิจการค้าขาย สำนักงาน ธนาคาร ห้างสรรพสินค้า โรงแรม ให้บุตร พ่อแม่ หรือผู้อื่นอยู่อาศัยเป็นต้น

การประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน จัดเก็บในอัตราร้อยละ 12.50 ของค่ารายปีซึ่งคำนวณ จากจำนวนทรัพย์สินนั้นสมควรให้เข้าได้ในปีหนึ่ง ๆ แต่ถ้าหากค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากดำเนินการเองหรือด้วยเหตุประการอื่นจะคำนวณตามพื้นที่ของทรัพย์สิน

และราคาเช่า มาตรฐานกลางเฉลี่ยต่อตารางเมตร (ต่อเดือน) โดยคำนึงถึงลักษณะ  
ทรัพย์สิน ขนาดพื้นที่ทำเล ที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ได้รับประโยชน์ กรณีบ้านเช่า  
หอพัก หรืออาคารแบ่งให้เช่าทุกประเภท หากมีห้องว่างแต่ละเดือนสามารถแจ้งห้องว่างได้  
ทุกเดือน ณ ส่วนการคลัง

หากไม่ยื่นแบบ ภ.ร.ด. 2 ภายในเดือนกุมภาพันธ์ ของทุกปี เสีย  
ค่าปรับไม่เกิน 200 บาท ไม่ชำระค่าภาษี ภายใน 30 วัน นับแต่วันถัดจากวันที่ได้รับ ภ.ร.ด.  
8 เสียเงินเพิ่มตามกฎหมายและมีความผิดอาญาคำวินิจฉัยคดีด้วย หน่วยการบริหารส่วน  
ท้องถิ่น กำหนดราคาเช่ามาตรฐานกลางเฉลี่ยต่อตารางเมตร โดยสำรวจจากที่ได้มีการให้  
เช่าจริง แบ่งตามประเภทและลักษณะของทรัพย์สินและทำเลที่ตั้งของทรัพย์สินนั้น เพื่อให้  
พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นแนวทางประกอบการประเมินค่ารายปี

การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการประเมินค่ารายปี และ  
การพิจารณาคำร้องขอให้พิจารณาการประเมินใหม่ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา  
การประเมินค่ารายปีของทรัพย์สิน ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่  
และผู้ทรงคุณวุฒิให้มีหน้าที่พิจารณากลับกรอง ตรวจสอบ และเสนอข้อคิดเห็นต่อ  
พนักงาน เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการประเมินค่ารายปีของทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยภาษี  
โรงเรือนและที่ดิน และให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาคำร้องขอให้พิจารณาการประเมิน  
ใหม่ ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิให้มีหน้าที่  
พิจารณากลับกรอง ตรวจสอบ และเสนอข้อคิดเห็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง  
การพิจารณาคำร้องขอให้พิจารณาการประเมินใหม่

การประเมินค่ารายปีของสวนควบ กรณีที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูก  
สร้างติดตั้งสวนควบที่สำคัญมีลักษณะเป็นเครื่องจักรกลไก เครื่องกระทำหรือเครื่องกำเนิด  
สินค้า เพื่อใช้ดำเนินอุตสาหกรรม ตาม ม.13 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน  
พ.ศ. 2475 ให้ประเมินค่ารายปีของสวนควบดังกล่าวรวมกับค่ารายปีของโรงเรือนหรือสิ่ง  
ปลูกสร้างอย่างอื่นด้วย และหากเป็นกรณีที่เจ้าของโรงเรือนติดตั้งสวนควบนั้นให้ลดค่าราย  
ปีของสวนควบดังกล่าวแล้วลงเหลือหนึ่งในสาม

การประเมินค่ารายปี ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน  
พ.ศ. 2475 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินโดยคำนึงถึงค่ารายปีของปีที่ล่วงมาแล้วเป็นหลัก  
และประเมินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน ม.8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน  
พ.ศ. 2475 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534

และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปีของทรัพย์สินโดยลำดับดังนี้ กรณีที่ทรัพย์สินให้เช่า และค่าเช่าเป็นจำนวนเงินอันสมควร ให้ถือว่าค่าเช่า คือ ค่ารายปีตามนัย ม.8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีทรัพย์สินให้เช่า แต่ค่าเช่ามิใช่จำนวนเงินอันสมควร หรือเป็นกรณีที่หาค่าเช่าไม่ได้ เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเองหรือด้วยเหตุ ประการอื่น ให้ประเมินค่ารายปีโดยเทียบเคียงกับค่ารายปีของทรัพย์สินที่ให้เช่าที่มีลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณูปโภคที่ทรัพย์สินนั้นได้ได้รับประโยชน์ คล้ายคลึงกัน ดังนี้ ตามประกาศ

กระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปีของทรัพย์สินกรณีที่ดินที่ทรัพย์สินให้เช่า แต่ค่าเช่ามิใช่เงินอันสมควร หรือเป็นกรณีที่หาค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเองหรือด้วยเหตุประการอื่น และไม่สามารถเทียบเคียงกับค่ารายปีของทรัพย์สินอื่นได้ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปีของทรัพย์สิน พนักงานเจ้าหน้าที่อาจประเมินค่ารายปีจากมูลค่าของทรัพย์สินโดยพิจารณาร่วมกับองค์ประกอบอื่น เช่น दरชนีราคาผู้บริโภคของทางราชการรวมถึงภาวะทางเศรษฐกิจด้วย โดยคำนึงถึงภาวะภาษีราษฎรเป็นประการสำคัญ และในการแจ้งการประเมินไปยังผู้รับการประเมินรายใด ให้พนักงานเก็บภาษีแจ้งผู้รับประเมินทราบด้วยว่า หากไม่พอใจการประเมินของพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องยื่นคำร้องขอให้พิจารณการประเมินใหม่ (ภ.ร.ด.8) ภายใน 15 วัน นับแต่วันรับแจ้งการประเมิน มิฉะนั้นหมดสิทธิ์ที่จะขอให้พิจารณการประเมินใหม่ และจำนวนเงินซึ่งประเมินไว้เป็นจำนวนเด็ดขาด

4.1.3 ภาษีป้าย (ม.74) ภาษีป้าย เป็นภาษีที่จัดเก็บจากป้าย แสดงชื่อ ยี่ห้อหรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้า หรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาด้วยอักษร ภาพหรือเครื่องหมายที่เขียน และสลักจารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่นตามพื้นที่ของป้าย และอัตราภาษีป้ายถ้ามีอัตราที่ต้องเสีย ภาษีป้ายต่ำกว่าป้ายละ 200 บาท ให้เสียภาษี ป้ายละ 200 บาท ต้องชำระค่าภาษีป้าย ภายใน 15 วันที่ได้รับแจ้งรายการประเมินหากพ้นกำหนดเสียเงินเพิ่มร้อยละ 2 ต่อเดือน ของจำนวนที่ต้องเสีย ภาษีป้าย หากไม่ยื่นแบบ ภ.ป. 1 ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เสียเงินเพิ่มร้อยละ 10 ของจำนวนเงินที่ต้องเสียภาษีป้าย

อัตราการชำระภาษีป้าย ป้ายที่มีอักษรไทยล้วน อัตราภาษี 3 บาท ต่อตารางเซนติเมตร, ป้ายที่มีอักษรไทยปนกับอักษรต่างประเทศ หรือปนกับภาพและเครื่องหมายอื่นหรือไม่ อัตราภาษี 20 บาท ต่อ 500 ตร.ซม.ป้ายที่ไม่มีอักษรไทย ไม่ว่าจะ

ภาพหรือเครื่องหมายใดหรือไม่, ป้ายที่มีอักษรไทยบางส่วน หรือทั้งหมดอยู่ใต้หรือต่ำกว่า อักษรต่างประเทศอัตราภาษี 40 บาท ต่อ 500 ตร.ซม.

#### 4.1.4 อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์

(ม.74) อากรฆ่าสัตว์ ผู้ใดมีความประสงค์จะฆ่าสัตว์ ให้แจ้งจำนวนสัตว์ที่จะฆ่า วันและเวลาที่จะดำเนินการฆ่าสัตว์และชื่อโรงฆ่าสัตว์ ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดต่อ พนักงานเจ้าหน้าที่และจะต้องเสียภาษีอากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ ตามอัตราที่กำหนดในกระทรวง

#### 4.1.5 รายได้ที่ได้รับจัดสรรจากการเก็บภาษีต่าง ๆ ตามกฎหมาย

ที่กำหนดได้แก่ ภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน (ม.75) ภาษีธุรกิจเฉพาะ (ม.76) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา (ม.76) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน (ม.76) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล (ม.77) อากรประทานบัตรใบอนุญาต และ อาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง (ม.77) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียม ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (ม.78) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม (ม.78) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ (ม.78) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ (ม.79) ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ม.80) และค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่มีกฎหมายกำหนด

4.2 รายได้ของท้องถิ่นจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลโดยตรงและหน่วยงานราชการ ได้แก่ โครงการหน่วยงานราชการในระบบ กนภ. และโครงการเฉพาะกิจอื่น ๆ

4.3 รายได้และรายได้อื่นของท้องถิ่นได้แก่ รายได้จากสินทรัพย์ (ม.82(1)) รายได้จากสาธารณูปโภค (ม.82(2)) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ (ม.82(3)) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ (ม.82(5)) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ (ม.82(6)) และรายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นของท้องถิ่น (ม.82(4))

4.4 รายได้ของท้องถิ่นจากเงินกู้ (ตาม ม.83) โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้ กู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลอื่น ๆ การกู้เงินกระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และการกู้เงินต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

4.5 หลักเกณฑ์การแจ้งรายการเกี่ยวกับทรัพย์สิน แจ้งบ้านว่างหรือห้องเช่าได้ทุกเดือนที่ว่าง บุคคลใดเป็นเจ้าของที่ดินรายใหม่ หรือมี จำนวนเนื้อที่ดินเปลี่ยนแปลง

ไป ให้ยื่นแบบ ภ.ท.บ. 5 ต่อเจ้าพนักงาน ภายใน 30 วัน เจ้าของป้ายผู้ใด ติดป้ายหรือแสดงป้ายหลังเดือนมีนาคม ติดตั้งหรือแสดงป้ายใหม่หรือยกเลิกป้ายเดิม เปลี่ยนแปลงแก้ไขพื้นที่ป้ายข้อความภาพหรือเครื่องหมายทั้งหมด หรือบางส่วนให้เจ้าของป้าย ยื่นแบบ ภ.ป. 1 ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 15 วัน นับแต่วันระทำการดังกล่าว แจ้งการรับคอนป้ายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ภายใน 30 วัน นับแต่วันรับโอนกำหนดเสียภาษีท้องถิ่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ยื่นแบบ ภ.ร.ด. 2 เดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี ภาษีบำรุงท้องที่ ยื่นแบบ ภ.บ.ท. 5 เดือนมกราคมของปีแรกที่มีการตีราคาปานกลางของที่ดินในรอบ 4 ปี และชำระค่าภาษีเดือนเมษายนของทุกปี ภาษีป้าย ยื่นแบบภ.ป. 1 เดือนมีนาคมของทุกปี

4.6 เอกสารประกอบการในการเสียภาษี ประกอบด้วย ใบเสร็จรับเงินค่าภาษีท้องถิ่นของปีเก่า บัตรประจำตัวประชาชนเจ้าของทรัพย์สิน หนังสือมอบอำนาจ กรณีดำเนินการแทน สำเนาเอกสารสิทธิ กรณีเปลี่ยนแปลง สำเนาทะเบียนบ้าน กรณีอยู่อาศัยเอง หนังสือที่อบต. หรือ เทศบาล มีไปถึงเจ้าของทรัพย์สิน และเอกสารอื่น ๆ (ถ้ามี) เช่น ทะเบียนพาณิชย์

กล่าวโดยสรุป ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารการคลัง เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการจัดหางบประมาณ ด้านการเงิน ด้านการพัสดุ และด้านการพัฒนารายได้

### **บริบทกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง (ร้อยแก่นสารสินธุ์)**

กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง (จังหวัดร้อยเอ็ด – ขอนแก่น – มหาสารคาม – กาฬสินธุ์) คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2550 จัดแบ่งกลุ่มจังหวัด เป็น 18 กลุ่มจังหวัด โดยจังหวัดขอนแก่น จัดอยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง ประกอบด้วย จังหวัดขอนแก่น ร้อยเอ็ด มหาสารคาม และกาฬสินธุ์ หรือเรียกว่ากลุ่ม “ร้อยแก่นสารสินธุ์” (ร้อย มาจาก ร้อยเอ็ด, แก่น มาจากขอนแก่น, สาร มาจาก มหาสารคาม, สินธุ์ มาจาก กาฬสินธุ์)

ประชากรกลุ่มจังหวัดมีทั้งสิ้น 4,973,795 คน โดยแยกเป็น

1. จังหวัดขอนแก่น 1,750,500 คน
2. จังหวัดมหาสารคาม 937,686 คน
3. จังหวัดร้อยเอ็ด 1,310,047 คน
4. จังหวัดกาฬสินธุ์ 975,562 คน

รายได้ของครัวเรือน 10,498 บาทต่อเดือน  
 รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี 43,151 บาท  
 ค่าใช้จ่ายของครัวเรือน 8,749 บาทต่อเดือน  
 ด้านทรัพยากรธรรมชาติ  
 มีพื้นที่ถือครองทางการเกษตร 12,735,673 ไร่ สภาพดินส่วนใหญ่เป็นดิน  
 ร่วนปนทราย และดินเค็ม สภาพปัญหาของดิน คือ  
 ดินขาดอินทรีย์วัตถุ ที่อยู่อาศัย 307,183 ไร่ ที่นา 9,132,147 ไร่ ที่พืชไร่  
 2,084,671 ไร่ ที่ไม่ผลและไม้ยืนต้น 483,659 ไร่  
 ที่สวนผักและไม้ดอก 24,522 ไร่ ที่ทุ่งหญ้า 138,953 ไร่ ที่รกร้าง 260,317 ไร่  
 ลุ่มน้ำที่ไหลผ่าน 4 จังหวัด คือ ลุ่มน้ำชี ส่วนลุ่มน้ำพองและลุ่มน้ำมูลไหล  
 ผ่าน 3 จังหวัด คือ จังหวัดขอนแก่น มหาสารคาม และร้อยเอ็ด สำหรับลำน้ำปาว  
 ซึ่งมีแหล่งกำเนิดจากเทือกเขาภูพานไหลผ่านหลายอำเภอในจังหวัดกาฬสินธุ์ นอกจากนี้  
 ยังมีเขื่อนอุบลรัตน์ ซึ่งสามารถเก็บกักน้ำได้ (ความจุ) 2,264 ล้านลูกบาศก์เมตร ติดตั้ง  
 เครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาดกำลังผลิต 8,400 กิโลวัตต์ จำนวน 3 เครื่อง รวมกำลังการผลิต  
 ทั้งสิ้น 25,200 กิโลวัตต์ เป็นเขื่อนเอนกประสงค์ที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อประชาชนในด้าน  
 ต่าง ๆ ประกอบด้วย ด้านผลิตไฟฟ้าสามารถผลิตไฟฟ้าได้ 55 ล้านกิโลวัตต์ต่อชั่วโมง  
 ด้านชลประทานและการเกษตร มีพื้นที่ชลประทาน 300,000 ไร่ ในพื้นที่เกษตรกรรมของ  
 จังหวัดขอนแก่นและมหาสารคาม และเขื่อนลำปาว สามารถเก็บกักน้ำได้ 1,430 ลูกบาศก์  
 เมตร มีพื้นที่ชลประทานประมาณ 2,242,446 ไร่ พื้นที่แล้งซ้ำซากระดับรุนแรงมาก  
 เป็นสภาวะที่ประสบความแห้งแล้ง 1-3 ปี ต่อครั้ง ประสบกับพื้นที่ด้านการเกษตร จำนวน  
 6,499,760 ไร่  
 ป่าไม้ : พื้นที่ป่าไม้สมบูรณ์ในกลุ่มจังหวัดมีจำนวน 1,759,591 ไร่  
 โดยจังหวัดกาฬสินธุ์มีมากที่สุดจำนวน 518,994 ไร่ และจังหวัดมหาสารคามน้อยที่สุด คือ  
 138,612 ไร่ ส่วนพื้นที่ป่าชุมชนของกลุ่มจังหวัด มีจำนวน 36,771 ไร่ พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ  
 2,367 ไร่  
 อุทยานแห่งชาติ : มีอุทยานแห่งชาติ จำนวน 5 แห่ง คือ อุทยานแห่งชาติน้ำ  
 พอง อุทยานแห่งชาติภูเก้า - ภูพานคำ อุทยานแห่งชาติภูผาม่าน อุทยานแห่งชาติภูเวียง  
 ในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น อุทยานแห่งชาติภูพาน มีพื้นที่อยู่ในจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน  
 57,500 ไร่

วนอุทยาน : จำนวน 6 แห่ง อยู่ในพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ 3 แห่ง คือ วนอุทยานภูพาน วนอุทยานภูแฝก และวนอุทยานภูพระ จังหวัดมหาสารคาม 2 แห่ง คือ วนอุทยานโกสัมพี และวนอุทยานชีหลง จังหวัดขอนแก่น 1 แห่ง คือ วนอุทยานน้ำตกป่าหลวง

#### ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ทางรถยนต์ : ที่ตั้งกลุ่มจังหวัดตั้งอยู่ระหว่างทางหลวงหมายเลข 2 ที่เชื่อมระหว่างทิศเหนือและทิศใต้ (Eastern Sea Board) ใช้เวลาเดินทางจากจังหวัดขอนแก่นถึงกรุงเทพมหานครเพียง 5 ชั่วโมง และเชื่อมระหว่างตะวันออกกับตะวันตก (East - West Economic Corridor) สามารถเชื่อมโยงกับจังหวัดในและนอกภูมิภาคได้โดยสะดวก นอกจากนี้ยังเป็นศูนย์กลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สามารถเชื่อมโยงไปยังสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเวียดนามโดยใช้เส้นทางหมายเลข 9 และ 12 ผ่านจังหวัดหนองคายและมุกดาหาร

ทางรถไฟ : มีรถไฟสายกรุงเทพฯ - หนองคาย ผ่านที่ตั้งกลุ่มจังหวัด

ทางอากาศ : กลุ่มจังหวัดมีสนามบิน 2 แห่ง คือ ท่าอากาศยานขอนแก่น และ สนามบินร้อยเอ็ด

#### วิสัยทัศน์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัด “ร้อยแก่นสารสินธุ์” (พ.ศ. 2557 - 2560)

“เพิ่มผลิตภาพพืชเศรษฐกิจหลัก (ข้าว อ้อย มันสำปะหลัง) ยุทธศาสตร์กรรมการค้า การบริการ การท่องเที่ยว และการลงทุนสู่สากล” เป้าหมายการพัฒนาเพื่อ

#### เป้าประสงค์ (เชิงวิสัยทัศน์)

เพื่อก้าวไปสู่วิสัยทัศน์และการพัฒนากลุ่มจังหวัดที่พึงปรารถนาในระยะยาว 4 ปี จึงได้กำหนดเป้าหมายหลักในการพัฒนากลุ่มจังหวัดไว้ดังนี้

- 1) เพิ่มคุณภาพการผลิตพืชเศรษฐกิจหลักให้ได้มาตรฐาน
- 2) เพิ่มมูลค่าการค้า การลงทุน การแปรรูปพืชเศรษฐกิจ
- 3) พัฒนาการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัดสู่การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
- 4) เตรียมความพร้อมกลุ่มจังหวัดในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจ

อาเซียน

#### ตัวชี้วัดรวม

- 1) ร้อยละผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ที่เพิ่มขึ้น
- 2) ร้อยละของจำนวนแปลงที่ได้รับการรับรอง GAP



- 3) ร้อยละมูลค่าภาคการค้าการลงทุนที่เพิ่มขึ้น
- 4) ร้อยละรายได้จากการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดที่เพิ่มขึ้น

### **ประเด็นยุทธศาสตร์/กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนา**

กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลางได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ตัวชี้วัด และกลยุทธ์การพัฒนาเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ของการพัฒนารายได้ประเด็นยุทธศาสตร์ รวม 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ ดังนี้

#### **ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาศักยภาพการผลิต การแปรรูปการค้า พืชเศรษฐกิจให้มีความเข้มแข็ง**

##### **1) เป้าประสงค์**

- 1.1) เพิ่มคุณภาพผลผลิตทางการเกษตรให้มีคุณภาพที่ดี
- 1.2) พัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์แปรรูปและเพิ่มช่องทางการตลาดสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์แปรรูปจากสินค้าเกษตร

##### **2) ตัวชี้วัด**

- 2.1) ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของจำนวนแปลงที่ได้รับใบรับรอง GAP
- 2.2) ร้อยละผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ที่เพิ่มขึ้น

##### **3) กลยุทธ์และแนวทางการพัฒนา ประกอบด้วยกลยุทธ์ 3 กลยุทธ์**

ดังนี้

- 3.1) เพิ่มประสิทธิภาพและมาตรฐานการผลิต
- 3.2) พัฒนาและสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าพืชเศรษฐกิจหลัก
- 3.3) พัฒนาการค้า การลงทุนและแปรรูปพืชเศรษฐกิจหลัก

#### **ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การส่งเสริมการค้า การบริการ ลงทุนและพัฒนาอุตสาหกรรมให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม**

##### **1) เป้าประสงค์**

- 1.1) เพิ่มมูลค่าการค้าการลงทุนและรายได้กลุ่มจังหวัด
- 1.2) มีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการลงทุน
- 1.3) เพิ่มผลิตภาพแรงงานในกลุ่มจังหวัด

##### **2) ตัวชี้วัด**

- 2.1) ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของมูลค่าการค้าของกลุ่มจังหวัด
- 2.2) ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของมูลค่าการลงทุนในกลุ่มจังหวัด

2.3) ร้อยละความสำเร็จในการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมกลุ่มจังหวัด

### 3) กลยุทธ์และแนวทางการพัฒนา

3.1) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการลงทุน

3.2) พัฒนาคุณภาพฝีมือแรงงานและเพิ่มทักษะแก่ผู้ประกอบการ

เพื่อรองรับการเจริญด้านอุตสาหกรรม

3.3) ส่งเสริมการวิจัยนวัตกรรมสำหรับอุตสาหกรรมแปรรูปเกษตร

3.4) จัดหาช่องทางทางการตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์แปรรูปเกษตร

### ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การเพิ่มศักยภาพการท่องเที่ยวของกลุ่ม

จังหวัด

#### 1) เป้าประสงค์

1.1) รายได้จากการท่องเที่ยวและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้น

1.2) เชื่อมโยงการบริหารจัดการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดอย่างเป็นระบบ

#### 2) ตัวชี้วัด

2.1) ระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพด้านการท่องเที่ยว

2.2) รายได้จากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ใหม่

2.3) รายได้จากการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัดที่เพิ่มขึ้น

### 3) กลยุทธ์และแนวทางการพัฒนา มี 3 กลยุทธ์ ดังนี้

3.1) พัฒนาศักยภาพการท่องเที่ยวเพื่อรองรับนักท่องเที่ยว

3.2) พัฒนาเครือข่ายอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการ

3.3) ส่งเสริมกิจกรรมและช่องทางทางการตลาดด้านการท่องเที่ยว

### ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การก้าวสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

#### 1) เป้าประสงค์

1.1) พัฒนาบุคลากรกลุ่มจังหวัดรองรับประชาคมอาเซียน

1.2) พัฒนาปัจจัยการบริหารงานกลุ่มจังหวัด

1.3) พัฒนาระบบการบริหารการวางแผน

#### 2) ตัวชี้วัด

2.1) จำนวนคนที่ได้รับการพัฒนาองค์ความรู้เรื่องประชาคมเศรษฐกิจ

อาเซียน

2.2) ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการจากสำนักบริหาร  
ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

### 3) กลยุทธ์และแนวทางการพัฒนา มี 3 กลยุทธ์ ดังนี้

3.1) พัฒนาบุคลากรกลุ่มจังหวัดเพื่อรองรับประชาคมเศรษฐกิจ  
อาเซียน

3.2) พัฒนาปัจจัยการบริหารกลุ่มจังหวัด

3.3) พัฒนาระบบการบริหารการวางแผน

### ศักยภาพและเป้าหมายการพัฒนา

#### 1. ข้าวหอมมะลิ

- เป็นฐานการผลิตข้าวหอมมะลิที่มีคุณภาพและมาตรฐานของโลก  
(Valley of the best jasmine rice)

- สร้างมูลค่าเพิ่มการแปรรูปผลผลิตข้าวหอมมะลิเชิงพาณิชย์

- ศูนย์การวิจัยเรียนรู้การผลิตข้าวหอมมะลิ

#### 2. ผ้าไหม

- ไหมไทยสู่สากล

#### 3. ยกระดับการผลิตพืชพลังงานทดแทน

- ฐานการผลิตและแปรรูปมันสำปะหลังเพื่อการค้า

- ฐานการผลิตอ้อย

#### 4. ศูนย์กลางอุตสาหกรรมการค้า การลงทุน การบริการ

- ศูนย์กลางเศรษฐกิจสู่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

#### 5. การท่องเที่ยว

- ตามรอยเส้นทางไดโนเสาร์และโบราณสถานยุคก่อนประวัติศาสตร์

- ท่องเที่ยวเชิงศาสนา/วัฒนธรรม (ไหว้พระ 4 เมือง รุ่งเรืองตลอด

ชีวิต) พระธาตุขามแก่น พระธาตุยาคว พระธาตุนาดูน พระมหาธาตุเจดีย์ชัยมงคล

#### 6. ศูนย์กลางการศึกษา

- เป็นศูนย์กลางการศึกษาและวิจัยของภูมิภาค

- การแลกเปลี่ยนนักศึกษาในอาเซียน

- การนำผลงานวิจัยไปใช้เพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่ม

จังหวัดในเชิงธุรกิจ

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

เฉลา ระโหลฐาน (2553, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารและประสิทธิผลในการบริหารงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 2 ผลการศึกษา พบว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 2 โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าอยู่ในระดับมากทุกด้าน เรียงลำดับ ได้แก่ ด้านการสร้างแรงบันดาลใจ ด้านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ ด้านการกระตุ้นทางปัญญา และด้านการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล ประสิทธิผลในการบริหารงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 2 โดยรวม อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้าน เรียงลำดับ ได้แก่ ด้าน การบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารทั่วไป ด้านการบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารวิชาการ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสถานศึกษา มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผล การบริหารงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ซึ่งเป็นไปตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้ มีความสัมพันธ์กันในทางบวกและอยู่ในระดับสูง เท่ากับ 0.82

ณัฐวุฒิ แก้วบางพุด (2553, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงกับวัฒนธรรมองค์การกรณีศึกษา : เทศบาลนครภูเก็ต การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา 3 ประการ 1) เพื่อศึกษาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของนายกเทศมนตรีนครภูเก็ต 2) เพื่อศึกษาวัฒนธรรมองค์การในลักษณะสร้างสรรค์ของเทศบาลนครภูเก็ต 3) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงกับวัฒนธรรมองค์การในลักษณะสร้างสรรค์ของเทศบาลนครภูเก็ต โดยศึกษาจากตัวแปรภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง 4 องค์ประกอบ ได้แก่ (1) ลักษณะพิเศษหรือพรสวรรค์ (2) การสร้างแรงบันดาลใจ (3) การกระตุ้นสติปัญญา (4) การพิจารณาความเป็นปัจเจกบุคคลหรือการมุ่งความสัมพันธ์เป็นรายคน และศึกษาจากตัวแปรวัฒนธรรมองค์การในลักษณะสร้างสรรค์ 4 องค์ประกอบ ได้แก่ (1) มิติมุ่งความสำเร็จ (2) มิติมุ่งความต้องการที่จะประสบความสำเร็จสูงสุดชีวิตของตนเอง (3) มิติมุ่งบุคคลและการสนับสนุน (4) มิติมุ่งมิตรสัมพันธ์ โดยศึกษากับกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 252 คน ประกอบด้วย คือ พนักงานเทศบาล ลูกจ้างประจำและพนักงานจ้างตามภารกิจของ

เทศบาลนครภูเก็ต การวิจัยครั้งนี้ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือการวิจัยเชิงปริมาณและแบบสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นเครื่องมือการวิจัยเชิงคุณภาพ สถิติที่ใช้วิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ยเลขคณิต (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และค่าความสัมพันธ์ประสิทธิสัมพัทธ์ของเพียร์สัน (Pearson's Product Moment Correlation)

ผลการวิจัยพบว่า 1. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงนายกเทศมนตรีนครภูเก็ต โดยรวมมีคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับสูง 2. วัฒนธรรมองค์การในลักษณะสร้างสรรค์เทศบาลนครภูเก็ต โดยรวมมีคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับสูง 3. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงนายกเทศมนตรีนครภูเก็ตกับวัฒนธรรมองค์การในลักษณะสร้างสรรค์เทศบาลนครภูเก็ต มีความสัมพันธ์กันในระดับค่อนข้างสูง ( $r = .730^{**}$ ) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ปริญประกษา ชามั่ง (2557, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อการบริหารงาน ของสหกรณ์ภาคเกษตรในจังหวัดลำปาง การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารงานและภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของสหกรณ์ภาคการเกษตรในจังหวัดลำปาง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาเป็นผู้นำสหกรณ์ภาคการเกษตรในจังหวัดลำปาง ประกอบด้วย คณะกรรมการดำเนินการ ผู้นำกลุ่มสมาชิก และผู้จัดการของสหกรณ์ภาคการเกษตรในจังหวัดลำปางที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐาน ปี 2556 และอยู่ในชั้นเกรดเอ จำนวน 307 คน โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน T-test One-way ANOVA และ ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน

ผลการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย ช่วงอายุระหว่าง 51 ปีขึ้นไป มีสถานภาพสมรส การศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษา มีตำแหน่งงานเป็นผู้นำกลุ่มสมาชิก และมีระยะเวลาในการทำงาน 5 - 10 ปี ผู้นำสหกรณ์ภาคการเกษตรมีระดับการปฏิบัติการบริหารงานของสหกรณ์ภาคการเกษตรในจังหวัดลำปาง โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้าน ได้แก่ ด้านการวางแผน ด้านการจัดการองค์การ ด้านการนำหรือการสั่งการ และด้านการควบคุมตามลำดับ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง พบว่า ผู้นำสหกรณ์ภาคการเกษตรมีระดับการปฏิบัติโดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้าน ได้แก่ ด้านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ ด้านการสร้างแรงบันดาลใจ ด้านการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล และด้านการกระตุ้นทางปัญญา ตามลำดับ ความสัมพันธ์ของภาวะผู้นำการ

เปลี่ยนแปลงกับการบริหารงานของสหกรณ์ภาคการเกษตรในจังหวัดลำปาง พบว่า มีความสัมพันธ์อยู่ในระดับปานกลาง อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

วิพยุธ อ่องสกุล (2553) หน้า 8 – 9) ได้ทำการศึกษา รายงานผลสำรวจ สถานะการปฏิบัติราชการตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยได้กำหนดนิยามหลักธรรมาภิบาล 12 หลักธรรมาภิบาล ไว้ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) ได้แก่ การส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติราชการทำหน้าที่ โดยมีการคำนึงถึงกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด และเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

2. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ และเสนอปัญหาต่อสถาบัน ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดแนวทาง ร่วมแก้ปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่อการจัดบริการของสถาบัน การตรวจสอบการทำงานของสถาบัน และการเสริมสร้างศักยภาพของประชาชนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารราชการ ร่วมกับสถาบันอย่างครอบคลุมทั่วถึง

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) ได้แก่ ด้านโครงสร้าง ด้านการให้โทษ ด้านการให้คุณด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบอย่างสม่ำเสมอ มีระบบการตรวจสอบภายในที่สามารถทำให้ผู้ปฏิบัติราชการ และผู้บริหาร ร่วมกันในการตรวจสอบอย่างเป็นระบบและครอบคลุม การป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเป็นระบบ การสร้างระบบที่รองรับการตรวจสอบจากภายนอก เข้ามาร่วมในการตรวจสอบอย่างเป็นระบบ

4. หลักการตอบสนอง (Responsiveness) ได้แก่ การดำเนินการในการเรียนรู้และรับฟังความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การอำนวยความสะดวกต่อประชาชนที่รับบริการ การจัดช่องทางการบริการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย การจัดระบบสารสนเทศ การตอบสนองแก้ไขปัญหาคือร้องเรียน อย่างทันท่วงที การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง และการสำรวจความต้องการของประชาชน

5. หลักการมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus – Oriented) ได้แก่ มีการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็น

ประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นนโยบายและกระบวนการขั้นตอนใด ๆ การดำเนินการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติงานตามข้อตกลงและการเผยแพร่การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอ

6. หลักความเสมอภาค (Equity) ได้แก่ ส่งเสริมให้บุคลากรของสถาบันให้บริการแก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วยความเป็นธรรมและเท่าเทียม การสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานเพื่อเอื้อต่อการให้บริการแก่ผู้รับบริการทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมและเสมอภาค การควบคุมติดตามและตรวจสอบการให้บริการเพื่อให้เกิดความเสมอภาคเป็นธรรม และเท่าเทียมกัน

7. หลักประสิทธิผล (Effectiveness) ได้แก่ การกำหนดวิสัยทัศน์เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และเป้าหมายที่สอดคล้องกับพันธกิจและค่านิยมของสถาบัน และมีการประกาศให้รับรู้ร่วมกันมีระบบงานที่เอื้อต่อการทำงานตามแผนยุทธศาสตร์ และนำไปสู่การปฏิบัติและนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ รวมทั้งมีการติดตาม ประเมินผลพัฒนา และปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์เป็นระยะ ๆ

8. หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) ได้แก่ การดำเนินการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ การใช้เทคนิคและเครื่องมือในการบริหารจัดการสมัยใหม่ที่มีประสิทธิภาพ การบริหารกระบวนการทำงานที่มุ่งเน้นในการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเป็นระบบและทั่วถึง การสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานที่สามารถนำไปเป็นคู่มือการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมและทั่วถึงในหน่วยงาน การประเมินความคุ้มค่า หรือการเปรียบเทียบผลการดำเนินการกับทรัพยากร ทั้งในแง่ต้นทุนค่าใช้จ่าย แรงงาน และระยะเวลา

9. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) ได้แก่ การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ การมีเป้าหมายที่ชัดเจน การมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน การมีระบบติดตามประเมินผล การจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน และการมีแผนสำรอง ส่วนราชการมีการกำหนดทิศทางและแผนการทำงานที่ชัดเจนรวมทั้งผู้รับผิดชอบภายในของแต่ละงาน การจัดให้มีการควบคุมภายใน และบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กรที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่ควรให้ความสำคัญกับกระบวนการสร้างความตระหนัก ในเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้มากยิ่งขึ้น

10. หลักคุณธรรม (Virtue) ได้แก่ การปลอดจากการทุจริต การปลอดจากการทำผิดวินัยการปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพ จรรยาวิชาชีพ และความเป็นกลางของผู้บริหาร

11. หลักความคุ้มค่า (Economy) ได้แก่ การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด การประหยัดและมีศักยภาพในการแข่งขัน

12. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้แก่ การดำเนินการมอบอำนาจ ความรับผิดชอบให้แก่ผู้ปฏิบัติราชการอย่างเป็นระบบและครอบคลุมในเรื่องที่สำคัญต่อการบริหารงาน

กุลธิดา เลนุกูล (2554) ได้ทำการศึกษา ตัวชี้วัดการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดองค์ประกอบและตัวชี้วัดการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล (Governance Indicator) ที่เหมาะสมกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นกลุ่มตัวอย่างกลุ่มเดียวกันกับกลุ่มประชากรโดยการเลือกแบบเจาะจงตามรายชื่อประชากรทั้งหมด ซึ่งเป็นการสุ่มกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ใช้ความน่าจะเป็น (Non-probability Sampling) โดยวิธีการคัดเลือกแบบมีจุดประสงค์/เฉพาะเจาะจง (Purposive Selection) คือ บุคลากรสายวิชาการและสนับสนุน ประกอบด้วย ข้าราชการ พนักงานสถาบันพนักงานคณะ จำนวน 22 หน่วยงาน และผู้บริหารระดับสถาบัน รวม 521 คน ผู้วิจัยได้ใช้แบบสอบถามความคิดเห็น (Questionnaires) ที่สร้างขึ้นเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล จำนวน 97 ข้อเป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วน 5 ระดับ และแบ่งระดับความคิดเห็นออกเป็น 3C ระดับ คือ มาก ปานกลาง และน้อย การวิเคราะห์ค่าระดับความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับการใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบัน โดยใช้ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ (Exploratory factor analysis) ใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS (Statistical Package for the Social Science) โดยใช้การวิเคราะห์ด้วยวิธีสกัดองค์ประกอบ "PCA" (Principal Component Analysis) มีเกณฑ์การเลือกตัวแปรที่เข้าอยู่ในองค์ประกอบตัวใดตัวหนึ่ง โดยพิจารณาจากค่าความแปรปรวนของตัวแปร (Eigen value) ที่มากกว่า  $j$  และถือเอาค่าน้ำหนักองค์ประกอบ (Factor loading) ของตัวแปรแต่ละตัวขององค์ประกอบนั้นมีค่าตั้งแต่ 0.45 ขึ้นไป



### ผลการวิจัยพบว่า

1. ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (Governance Indicator) ที่เหมาะสมกับสถาบัน บัณฑิตพัฒน-บริหารศาสตร์ ซึ่งผลการศึกษาค้นคว้า พบว่า ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์มีทั้งสิ้น 10 ตัวชี้วัด (จากการศึกษาทั้งหมดตามกรอบแนวคิดจำนวน 12 ตัวชี้วัด) ประกอบด้วย 1) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ประกอบด้วย 12 ตัวชี้วัดย่อย 2) หลักคุณธรรม (Virtue) ประกอบด้วย 11 ตัวชี้วัดย่อย 3) หลักความคุ้มค่า (Economy) ประกอบด้วย 10 ตัวชี้วัดย่อย 4) หลักการมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented) ประกอบด้วย 7 ตัวชี้วัดย่อย 5) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) ประกอบด้วย 4 ตัวชี้วัดย่อย 6) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) ประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัดย่อย 7) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) ประกอบด้วย 6 ตัวชี้วัดย่อย 8) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) ประกอบด้วย 9 ตัวชี้วัดย่อย 9) หลักนิติธรรม (Rule of Law) ประกอบด้วย 6 ตัวชี้วัดย่อย และ 10) หลักความโปร่งใส (Transparency) ประกอบด้วย 4 ตัวชี้วัดย่อย

2. จากการวิจัย เรื่อง ตัวชี้วัดการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้ค้นพบองค์ประกอบและตัวชี้วัดที่เป็นประโยชน์และเป็นองค์ความรู้ด้านการบริหารงานแบบธรรมาภิบาลในสถาบัน ซึ่งผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

2.1 ด้านนโยบาย สภาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์สามารถนำองค์ประกอบและตัวชี้วัด ทั้ง 12 องค์ประกอบ/ตัวชี้วัดหลัก รวม 72 ตัวชี้วัดย่อยที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ไปกำหนดเป็นนโยบาย และให้การสนับสนุนปัจจัยทรัพยากรทางการบริหารที่เพียงพอ พร้อมทั้งสร้างความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากรของสถาบันทุกฝ่าย และมีการติดตามประเมินผลในการนำไปใช้เป็นระยะ ๆ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพสถาบันให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนดต่อไป

2.2 ด้านการบริหาร ผู้บริหารระดับสถาบัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบในการบริหารงานแบบธรรมาภิบาลทั้งโดยตรงและที่เกี่ยวข้อง นำองค์ประกอบและตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่ได้จากการศึกษานำไปสู่การบริหารงานและวัดผล โดยใช้เป็นตัวชี้วัดชุดเดียวกันระดับสถาบัน เช่น เพื่อวัดการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร ตัวชี้วัดที่ 13 (การประเมินคุณภาพภายนอกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา) และ/หรือ ตัวบ่งชี้ภาวะผู้นำของสภาสถาบันและผู้บริหารทุกระดับของสถาบัน

ตัวบ่งชี้ 7.1 (การประเมินคุณภาพภายในของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา)  
เป็นต้น

2.3 ด้านการนำไปปฏิบัติ ผู้บริหารสถาบันนำองค์ประกอบและตัวชี้วัดที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงาน โดยการประเมินตนเองในเบื้องต้น และจัดลำดับความสำคัญของแต่ละตัวชี้วัดที่ยังไม่มี หรือมีผลการประเมินตนเองในระดับไม่ตื้นัก และกำหนดเป็นแผน/โครงการ/ที่ต้องดำเนินการ

นันทชพร อ่อนสุระทุม (2556) ได้ทำการศึกษา อิทธิพลของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลกับประสิทธิผลการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลม่วงไข่อำเภอพังโคน จังหวัดสกลนคร การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา อิทธิพลของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลกับประสิทธิผลการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลม่วงไข่อำเภอพังโคน จังหวัดสกลนคร กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย เป็นสมาชิก อบต. จำนวน 22 คน ผู้ปฏิบัติงานใน อบต. จำนวน 47 คน และผู้นำชุมชนจำนวน 175 คน รวมจำนวน 244 คน โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล และสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์ถดถอยพหุ (Multiple Regression) โดยวิธีการแบบขั้นตอน (Stepwise) กำหนดระดับทางสถิติที่ระดับ 0.05

ผลการวิจัยพบว่า

1. ระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลม่วงไข่อำเภอพังโคน จังหวัดสกลนคร โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X}=3.34$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าอยู่ในระดับมาก 2 ด้าน โดยเรียงอันดับจากมากไปหาน้อยได้แก่ ด้านหลักการมีส่วนร่วม ( $\bar{X}=3.47$ ) ด้านหลักนิติธรรม( $\bar{X}=3.45$ ) และอยู่ในระดับปานกลาง 4 ด้าน โดยเรียงอันดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านหลักความโปร่งใส ( $\bar{X}=3.34$ ) ด้านหลักความรับผิดชอบ ( $\bar{X}=3.28$ ) ด้านหลักความคุ้มค่า ( $\bar{X}=3.26$ ) และอันดับสุดท้ายได้แก่ ด้านหลักคุณธรรม ( $\bar{X}=3.25$ )

2. ระดับประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลม่วงไข่อำเภอพังโคน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X}=3.31$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน โดยเรียงอันดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านการพัฒนาองค์กร ( $\bar{X}=3.35$ ) ด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ ( $\bar{X}=3.32$ ) ด้านประสิทธิผลของ

การปฏิบัติราชการ ( $\bar{X} = 3.32$ ) และอันดับสุดท้ายได้แก่ด้านคุณภาพการให้บริการ ( $\bar{X} = 3.25$ ) โดยสามารถสรุปผลในแต่ละด้าน ได้ดังนี้

3. ผลวิเคราะห์อิทธิพลของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลกับ ประสิทธิภาพการบริการขององค์การบริหารส่วนตำบลม่วงไข่ อำเภอพังโคน จังหวัด สกลนคร พบว่า ปัจจัยบางประการของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลที่มีอิทธิพล ต่อประสิทธิภาพการบริการ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ได้แก่ ปัจจัยเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล 4 ด้าน ดังนี้ ด้านปัจจัยหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านความโปร่งใส และด้านหลักคุณธรรม โดยปัจจัยเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากที่สุดต่อประสิทธิภาพการบริการเรียงลำดับ จากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านหลักการมีส่วนร่วม มีค่าสัมประสิทธิ์มากที่สุดเท่ากับ 0.37 รองลงมา คือ ด้านหลักความคุ้มค่า มีค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ 0.28 ด้านความโปร่งใส มีค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ 0.22 และด้านหลักคุณธรรม มีค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ 0.15 มีค่าสัมประสิทธิ์น้อยที่สุดที่ 0.15 โดยค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณ หรือ ตัวแปรอิสระ ทั้งหมดสามารถอธิบายความผันแปรของตัวแปรตาม ( $R^2$ ) เท่ากับ 0.78 และสามารถ ทำนายค่าสมการของการวิเคราะห์เท่ากับ 0.77

4. ระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ที่ควรนำไปศึกษาหาแนวทางการพัฒนาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลกับประสิทธิภาพการบริการของ องค์การบริหารส่วนตำบลม่วงไข่ อำเภอพังโคน จังหวัดสกลนคร มีจำนวน 3 ด้าน คือ 1) ด้านหลักคุณธรรม 2) ด้านหลักความรับผิดชอบ และ 3) ด้านหลักความคุ้มค่า ส่วนระดับ ประสิทธิภาพการบริการ ที่ควรนำไปศึกษาหาแนวทางการพัฒนาการบริหารงานตาม หลักธรรมาภิบาลกับประสิทธิภาพการบริการขององค์การบริหารส่วนตำบลม่วงไข่ อำเภอพังโคน จังหวัดสกลนคร มีจำนวน 1 ด้าน คือ ด้านคุณภาพการให้บริการ

สุรินทร์ธร ศิธรกุล (2557) ได้ทำการศึกษา ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง มีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่นำไปใช้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2) เพื่อศึกษาระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง และ 3) เพื่อศึกษา

แนวทางในการพัฒนาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง

ผลการศึกษาพบว่า องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำไปใช้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ได้แก่แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล และแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความคิดเห็นของพนักงานต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างโดยรวมอยู่ในระดับมาก ซึ่งมากที่สุดคือด้านหลักนิติธรรม รองลงมาหลักคุณธรรม น้อยที่สุดคือหลักความคุ้มค่า ส่วนความคิดเห็นของประชาชนใน ต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยรวม อยู่ในระดับมาก ซึ่งด้านที่มากที่สุดคือ หลักนิติธรรม รองลงมาหลักคุณธรรม น้อยที่สุดคือด้านหลักการมีส่วนร่วม

แนวทางในการพัฒนาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง คือการพัฒนาภาวะผู้นำโดยใช้ "SHADED Model, "ที่มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ Sociability มีสังคมที่ดี Human Relation ผู้นำจะต้องตระหนักในคุณค่าและศักดิ์ศรีของตนเองของลูกน้อง Ability มีความรู้ ความสามารถ ใช้สติปัญญา นั้น ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ Director มีศิลปะในการปกครองคือมีจิตสำนึกเกิดขึ้นในตัวของผู้นำ Executive เป็นนักบริหารมืออาชีพ Developer เป็นนักพัฒนามืออาชีพ

ชัยภรณ์ ธนอมศรีเดชชัย (2558, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงกาสาม อำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) ปัญหาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงกาสามและ (2) แนวทางการพัฒนาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงกาสาม โดยใช้หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาซึ่งการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจที่ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบึงกาสาม จำนวน

381 คน สำหรับสถิติที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานโดย ผลการศึกษาพบว่า (1) ปัญหาสำคัญที่สุดของการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบึงกาสามไม่ได้กำหนดแผนและเป้าหมาย การ ปฏิบัติงานที่ชัดเจนและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน รวมถึงให้บริการเฉพาะ ประชาชนบางกลุ่ม และ (2) แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการที่สำคัญตามหลักธรรมาภิบาล คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบึงกาสามควรให้บริการแก่ประชาชนทุกกลุ่มในทุก ชุมชนอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์สุขแก่ ประชาชน

พิสิทธิ์ อุทธาชน, ฉัตรชัย ศรีแก้ว, คาหล้า ทามะวง, และบุษบาวรรณ โพธิ์ศรี (2558, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา ความคิดเห็นของประชาชนต่อการใช้หลักธรรมาภิบาล ในการบริหารงานของเทศบาลตำบลบ้านฝาง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่นงานวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในการ บริหารงานของเทศบาลตำบลบ้านฝาง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น 2) เพื่อศึกษา ข้อเสนอแนะของประชาชนต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานของเทศบาลตำบล บ้านฝางอำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น โดยใช้แบบสอบถามเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง 369 คน นำมาวิเคราะห์ประมวลผลด้วยคอมพิวเตอร์ สถิติที่ใช้ได้แก่ ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

ผลการวิจัยพบว่า

1. ผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 369 คน เป็นเพศหญิง ร้อยละ 57.50 และ เป็นเพศชายร้อยละ 42.50 ประชาชนอายุ 41 – 50 ปี ร้อยละ 41.70 อายุ 21 – 30 ปี ร้อย ละ 18.40 อายุ 31 – 40 ปี ร้อยละ 17.90 อายุ 51 ปีขึ้นไป ร้อยละ 16.50 และอายุไม่เกิน 20 ปี ร้อยละ 5.40 ประชาชนระดับการศึกษาประถมศึกษา ร้อยละ 43.10 มัธยมศึกษา หรือ ปวส. ร้อยละ 23.30 ปริญญาตรี ร้อยละ 14.10 อนุปริญญา หรือ ปวส. ร้อยละ 13.00 และสูงกว่าปริญญาตรี ร้อยละ 6.50

2. ความคิดเห็นของประชาชนต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงาน ของเทศบาลโดยภาพรวมอยู่ในระดับเห็นด้วย ( $\bar{X}=3.91$ ) เมื่อพิจารณารายวิธีพบว่า หลัก นิติธรรม ( $\bar{X}=4.07$ ) หลักคุณธรรม ( $\bar{X}=4.02$ ) หลักความโปร่งใส ( $\bar{X}=3.85$ ) หลักการมี ส่วนร่วม ( $\bar{X}=4.05$ ) หลักความ รับผิดชอบ ( $\bar{X}=3.63$ ) และหลักความคุ้มค่า ( $\bar{X}=3.84$ ) อยู่ในระดับเห็นด้วยตามลำดับ

3. ข้อเสนอแนะความคิดเห็นของประชาชนต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานของเทศบาลมีดังนี้

1) ด้านหลักนิติธรรม เทศบาลตำบลบ้านฝางควรปรับปรุงเรื่องที่ประชาชนสามารถร้องทุกข์ ได้รับการช่วยเหลือด้วยความเป็นธรรม และมีการจัดระเบียบปฏิบัติงานอย่างถูกต้องเที่ยงธรรม และผู้ปฏิบัติงานควรมีความเชื่อฟังคำสั่งต่อคณะผู้บริหาร

2) ด้านหลักคุณธรรม เทศบาลตำบลบ้านฝางควรปรับปรุงเรื่องที่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานจะต้องยึดมั่นในความยุติธรรม ซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมและเป็นแบบอย่างที่ดี ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีความเสมอภาคในด้านความคิดเห็นยอมรับในบุคคลที่มีความสามารถในการปฏิบัติงาน

3) ด้านหลักความโปร่งใส เทศบาลตำบลบ้านฝางควรปรับปรุงเรื่องการชี้แจงค่าใช้จ่ายโดยการประกาศแจ้งข้อมูล ประชาชนสามารถรับรู้ และตรวจสอบได้ มีการบริหารงานด้วยความโปร่งใส ยึดหลักความถูกต้องอย่างรัดกุม

4) ด้านหลักการมีส่วนร่วม เทศบาลตำบลบ้านฝางควรปรับปรุงเรื่องประชาชน พวกเขาควรมีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ และเทศบาลต้องมีกิจกรรมร่วมกับประชาชน มีความเท่าเทียมกันไม่เลือกปฏิบัติ และให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาค

5) ด้านหลักความรับผิดชอบ เทศบาลตำบลบ้านฝางควรปรับปรุงเรื่องควรมีความใส่ใจต่อหน้าที่ในการปฏิบัติงาน มีความรับผิดชอบต่อความเดือดร้อนของประชาชน ฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภาเทศบาลตำบลบ้านฝาง และข้าราชการควรเอาใจใส่ต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างถูกต้องและสร้างสรรค์

6) ด้านหลักความคุ้มค่า เทศบาลตำบลบ้านฝางควรปรับปรุงเรื่องมีการบริหารงบประมาณด้วยความประหยัด และงบประมาณแผ่นดินด้วยความคุ้มค่า มีการบริหารทรัพยากรให้เกิดความคุ้มค่า ให้เกิดประโยชน์ทั้งสองฝ่าย

เยาวลักษณ์ ชาวบ้านโพธิ์ (2559, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา ความเป็นธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ประสิทธิภาพผลความเป็นธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี และ (2) เปรียบเทียบความเป็นธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือประชาชนภายใน

เขตองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี จำนวน 396 คน โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการวิจัย สถิติที่ใช้ในการวิจัย คือ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าที และค่าเอฟ ผลการวิจัยพบว่า (1) ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุ 31-40 ปี มีการศึกษาระดับปริญญาตรี ประกอบอาชีพรับจ้าง และมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนมากกว่า 10,000-20,000 บาท (2) ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี ในภาพรวม มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน ได้แก่ ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ตามลำดับ และมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักการมีส่วนร่วม และด้านหลักนิติธรรม ตามลำดับ และ (3) ประชาชนที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี แตกต่างกัน ส่วนอาชีพ และรายได้เฉลี่ยต่อเดือน ไม่แตกต่างกัน

ชาติชัย อุดมกิจมงคล (2560, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา อิทธิพลของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลต่อประสิทธิผลการบริหารงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดสกลนคร การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ อิทธิพลของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลต่อประสิทธิผลการบริหารงาน ของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดสกลนคร กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย เป็นพนักงานเทศบาลตำบลของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดสกลนคร ทั้งหมด 65 แห่ง จำนวน 334 คน การหาขนาดของกลุ่มตัวอย่างใช้วิธีการคำนวณจากสูตรของ Yamane ทำการสุ่มตัวอย่างแบบเทียบสัดส่วน (Proportional Sampling) โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม เท่ากับ .968 และสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) โดยกำหนดระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ผลการวิจัยพบว่า

1. การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดสกลนคร ในภาพรวม อยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.64$ ) เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่าด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด คือ ด้านหลักนิติธรรม ( $\bar{X} = 3.73$ ) มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก รองลงมาคือ ด้านหลักการมีส่วนร่วม ( $\bar{X} = 3.71$ ) มีการ

บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านหลักคุณธรรม ( $\bar{X} = 3.49$ ) มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับปานกลาง

2. ประสิทธิภาพการบริหารงาน ของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดสกลนคร ในภาพรวม อยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.64$ ) เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า มีประสิทธิผลการบริหารงานอยู่ในระดับมาก ทุกด้าน โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ย มากที่สุด คือ ด้านคุณภาพการให้บริการ ( $\bar{X} = 3.66$ ) รองลงมาคือ ด้านการพัฒนารายการ ( $\bar{X} = 3.65$ ) ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ ( $\bar{X} = 3.60$ )

3. อิทธิพลของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล มีผลต่อประสิทธิผลการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดสกลนคร โดยมีค่าความสัมพันธ์ (R) เท่ากับ .939 และยังพบว่า อิทธิพลของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล สามารถพยากรณ์ระดับประสิทธิผลการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดสกลนคร ได้ร้อยละ 88.20 ส่วนอีกร้อยละ 11.80 เกิดจากอิทธิพลของตัวแปรอื่น ๆ เมื่อพิจารณาค่านัยสำคัญทางสถิติ (Significant) เป็นรายด้าน พบว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความคุ้มค่า ส่งผลต่อประสิทธิผลการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดสกลนคร ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

Kimmet (2005, p. 2 - A) ได้ศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระบบอบการเมืองปกครองในอาเซียน 4 ประเทศ พบว่า ในประเทศที่พัฒนาแล้วหลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้ในเชิงกลยุทธ์ทางการเมืองมากกว่าการนำเนื้อหาสาระไปประยุกต์ใช้ในนโยบาย 4 ประเทศ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย โดยพิจารณาเป็นประเทศ และเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาโดยศึกษาว่าประเทศเหล่านี้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ อย่างไรก็ตาม รวมไปถึงการมีส่วนร่วมของหลักธรรมาภิบาลในการเลือกตั้งปี 2004 ซึ่งพบว่า หลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวาง และเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูประบบปกครอง นอกจากนี้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้กล่าวมานี้ ยังได้เรียนรู้ในการนำหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาการเมือง การปกครอง โดยเน้นการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้พัฒนาบ้านเมือง การปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาวะที่บ้านเมืองมีความไม่แน่นอนเศรษฐกิจฝืดเคือง เพราะหลักธรรมาภิบาลเป็นรูปแบบการบริหารแนวใหม่ ซึ่งก่อให้เกิดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เมื่อนำไปใช้ ซึ่งนั่นก็คือจุดประสงค์สำคัญของหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการ



มีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่าและหลักความรับผิดชอบต่อ ในการพัฒนาระบบการเมือง การปกครองในอาเซียน 4 ประเทศ

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม

เอมอร บุญโท (2554, บทคัดย่อ) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ พัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลพนอม อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม พบว่า โดยรวมการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับ มากทุกด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยคือการมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์ การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มการพัฒนา การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินการ การมีส่วนร่วมในขั้น วางแผนการพัฒนา และการมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผล

เปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลพนอม อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ที่จำแนกตามเพศ โดยรวมมีแตกต่างกันทางสถิติ เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าการมีส่วนร่วมขั้นวางแผนการพัฒนา การมีส่วนร่วมขั้นริเริ่มการพัฒนา การมีส่วนร่วมขั้นติดตามและประเมินผล จากการพัฒนามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อ จำแนกตามหมู่บ้านอาศัยอยู่ พบว่าโดยรวมรายด้านการมีส่วนร่วมแตกต่างกันอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติอยู่ที่ระดับ .05

บันเทิง ผลอำพันรุ้ (2556) ได้ทำการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารจัดการที่ดีของท้องถิ่น ในเขตองค์การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคลอง นารายณ์ อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี การศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ บริหารจัดการที่ดีของท้องถิ่นในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคลองนารายณ์ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาระดับและปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการที่ดีของท้องถิ่น ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล คลองนารายณ์ อำเภอเมืองจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี จำแนก ตามตัวแปรพื้นฐาน วิธีการศึกษาจะใช้การวิจัยเชิงสำรวจ โดยมีประชากรที่ใช้ในการวิจัย ครั้งนี้ คือ ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งและกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตรของยามานะ จำนวน 400 คน ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลนั้นใช้สถิติค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ใช้ค่าที (t - test) สำหรับเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างตัวแปร 2 ตัว สถิติ One - Way ANOVA สำหรับเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างตัวแปรมากกว่า 2 ตัว และใช้ LSD เพื่อทดสอบว่าตัวแปรใดมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยกำหนดระดับ นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ผลการศึกษาพบว่าภาพรวมมีส่วนร่วมระดับปานกลาง

เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านประชาชนมีส่วนร่วมด้านนิติธรรมอยู่ในระดับมาก รองลงมาคือ ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักการมีส่วนร่วม ตามลำดับ ส่วนด้านหลักความคุ้มค่าในการเปรียบเทียบดังกล่าวจำแนกตามตัวแปรพื้นฐาน ก็จะพบว่าตัวแปรที่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส และการศึกษา

เอกภาพ พลซื่อ (2556, บทคัดย่อ) ได้ศึกษา รูปแบบการพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีในจังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า 1) ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีในจังหวัดร้อยเอ็ดอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 มี 3 ตัวแปร เรียงตามลำดับอิทธิพล คือ 1) ความรู้ ความเข้าใจทางการเมือง 2) การติดตามข่าวสารทางการเมือง และ 3) การเป็นสมาชิกกลุ่มองค์กรทางการเมือง 2) รูปแบบการพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ประกอบด้วย 7 กิจกรรม แบ่งเป็น 3 ด้าน คือ 2.1) การพัฒนาด้านความรู้ ความเข้าใจทางการเมือง มี 3 กิจกรรม จัดอบรม 4 วัน ได้แก่ การอบรมสัมมนาอุดมการณ์ หลักการของระบอบประชาธิปไตยที่เกี่ยวข้องกับสตรี และการศึกษาดูงานและแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับผู้เชี่ยวชาญด้านอุดมการณ์ทางการเมือง 2.2) การพัฒนาด้านการติดตามข่าวสารทางการเมืองมี 2 กิจกรรม ได้แก่ การอบรมการสร้างทักษะในการเป็นพลเมือง และการอบรมสัมมนาหัวข้อการสร้างเจตคติต่อประชาธิปไตย 2.3) การพัฒนาด้านการเป็นสมาชิกกลุ่มองค์กรทางการเมือง มี 2 กิจกรรม ได้แก่ การอบรมสัมมนา การเป็นสมาชิกกลุ่มองค์กรทางการเมืองและความเชื่อในประสิทธิภาพทางการเมือง และการศึกษาดูงานและแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับผู้เชี่ยวชาญด้านกิจกรรมทางการเมือง 3) สตรีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีความรู้ ความเข้าใจทางการเมือง การติดตามข่าวสารทางการเมือง และการเป็นสมาชิกกลุ่มองค์กรทางการเมือง เพิ่มขึ้นจากก่อนการเข้ารับการอบรมด้วยรูปแบบการพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

วสันต์ จันทจร (2559, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม การวิจัยครั้งนี้มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษา ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ และเพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ

จังหวัดมหาสารคาม กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาจำนวน 384 คน ได้แก่ประชาชนทั่วไป อายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ที่อาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ความถี่ร้อยละค่าเฉลี่ย และ ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม โดยภาพรวมอยู่ใน ระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมากทั้ง 4 ด้าน โดยเรียงลำดับ ค่าเฉลี่ยจากมาก ไปหาน้อย 3 ลำดับแรก ดังนี้ ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามและ ประเมินผล ด้านการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา และด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผน ดำเนินการ

Xu (2002 อ้างถึงใน สุระชัย ชอบชื่น, 2551, หน้า 58) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้อาศัยในชุมชนและองค์กรของประเทศไทย : กรณีศึกษาเกี่ยวกับ ผลกระทบและผลลัพธ์การจัดบริการชุมชนในเขตเทศบาลเมืองของประเทศไทย โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อสำรวจความสัมพันธ์ระหว่างการจัดบริการชุมชน การมีส่วนร่วมของ ประชาชนผู้อาศัยในชุมชนองค์กรในชุมชนและการพัฒนาชุมชน โดยสำรวจข้อมูลเฉพาะ พื้นที่ในเขตเทศบาลเมืองของประเทศไทย ในขณะที่มีการบริการด้านสวัสดิการของชุมชน โดยยึดรูปแบบและการดำเนินการดังนี้ ใช้กระบวนการควบคุมตลาด พัฒนาระบบ เศรษฐกิจท้องถิ่น ส่งเสริมประชาธิปไตยท้องถิ่น การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยที่เมืองปักกิ่ง ประเทศจีน พบว่า การจัดการบริการประสบความสำเร็จในด้านการสนับสนุนด้านการเงิน เพิ่มขึ้นแก่ชุมชน ปลุกฝังให้ประชาชนที่อาศัยในชุมชนมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน มากขึ้นและช่วยพัฒนากระบวนการสื่อสารภายในชุมชนได้ดียิ่งขึ้น การบริการที่จัดขึ้นใน ชุมชนช่วยสร้างกลุ่มขององค์กรให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้นเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนที่อาศัย ในชุมชน และมีหลักฐานระบุชัดเจนว่าหลังจากมีการจัดบริการขึ้นในชุมชนก็มีผลในการเพิ่ม ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้อาศัยในชุมชนเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเพิ่มขึ้นด้วย เช่นกัน แม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนจะไม่สามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ส่งการให้อยู่ในระดับสูงก็ตาม

Amaratunga (2003 อ้างถึงใน สุระชัย ชอบชื่น, 2551, หน้า 58 - 59) ศึกษาวิจัยระดับการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ ศึกษาการพัฒนา ชุมชนในระดับหมู่บ้านประเทศศรีลังกา ศึกษากรณีชุมชน Savodaya way โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความก้าวหน้าของกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนากำลังเปลี่ยนแปลงจากแนวความคิด

เห็นในเชิงเศรษฐศาสตร์อย่างเดียวไปสู่การระดมความร่วมมือและกระบวนการมีส่วนร่วมของของประชาชนมากขึ้นและพบว่าประชากรในโลกส่วนใหญ่มักมีถิ่นที่อยู่อาศัยในแถบชนบทอีกด้วย ดังนั้นการวิจัยครั้งนี้จึงร่วมกันศึกษาการใช้รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวงจรที่มีประสิทธิภาพเพื่อทำให้เกิดโครงการด้านการพัฒนาชุมชนได้อย่างไรจากการวิเคราะห์ผลเชิงเส้นในแนวนานพบว่ากระบวนการที่เกี่ยวกับลัทธิความเชื่อ ความสัมพันธ์ในสังคม ปัจจัยด้านการเมือง ด้านวัฒนธรรมและเชิงจิตวิทยา เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการประสบความสำเร็จในการพัฒนาชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ การวิจัยครั้งนี้ได้แสดงถึงการประยุกต์ใช้กระบวนการเกี่ยวกับความเชื่อลัทธิทางศาสนาและวัฒนธรรม เชื่อมโยงไว้กับชุมชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเป็นโครงสร้างที่เข้มแข็งมีผลให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชนในชุมชน ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการพัฒนาชุมชนจะไม่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพถ้าขาดการพิจารณาถึงปัจจัยความเชื่อด้านลัทธิศาสนาและวัฒนธรรม ดังเช่นมรการตั้งกลุ่ม LankaJathika Sarvodaya Shramadana Sangamaya (Sarvodaya) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่ใหญ่ที่สุดในศรีลังกา ทำหน้าที่เป็นผู้นำในการพัฒนาชุมชนต่าง ๆ นับตั้งแต่มีการริเริ่มในปี ค.ศ. 1995 เป็นต้นมา หลังจากการติดตามผล พบว่า มีจุดเชื่อมโยงในระดับสูงระหว่างปัจจัยด้านลัทธิทางศาสนาวัฒนธรรมและกระบวนการพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วมตลอดช่วงที่มีการดำเนินงานของกลุ่มดังกล่าว และยังใช้แนวคิด Sangamay (โครงการเพื่อการแลกเปลี่ยนฝีมือแรงงาน) และรูปแบบการจัดตั้งกลุ่ม Sarvodaya เป็นกรอบสำหรับการวิจัยในอนาคตต่อไป

Harrington (2008) ได้ศึกษาการบริหารการมีส่วนร่วมในองค์กร ก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ผลการศึกษาพบว่าสิ่งที่สำคัญที่สุดในการกระตุ้นให้เกิดกระบวนการปรับปรุงองค์กร เมื่อองค์กรประสบปัญหา คือการบริหารจัดการทีมให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างทั่วทั้งองค์กร ก่อนที่จะจัดการไม่ได้ และกลายเป็นปัญหาที่เรื้อรังเกิดขึ้นในกระบวนการต่าง ๆ โดยมีปัจจัยที่สำคัญคือผู้บริหารต้องทุ่มเททั้งร่างกายแรงใจ ให้เป็นตัวอย่างแก่พนักงาน อีกทั้งต้องสร้างแรงบันดาลใจให้กับพนักงานทุกระดับเพื่อกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการปรับปรุงองค์กรเพื่อแก้ปัญหาทุกปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกกระบวนการ ซึ่งการจัดการแบบนี้ในทุกระดับก่อให้เกิดการยอมรับในความรับผิดชอบและความโปร่งใสในผลผลิตต่าง ๆ และเมื่อผู้บริหารแต่ละคนดำเนินการแบบเดียวกัน จะทำให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปรับปรุงองค์กรโดยไม่เกิดการต่อต้าน ก่อให้เกิดผลงานที่มีประสิทธิภาพในที่สุด

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลการบริหารงบประมาณ

จิรัชญา ปัญญา (2556, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา เปรียบเทียบ และหาแนวทางพัฒนาการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ปลัดเทศบาล/ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 475 คนได้มาโดยการเลือกแบบการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าที และค่าเอฟ

#### ผลการศึกษาพบว่า

1. การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ในภาพรวม ปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ได้แก่ ด้านวิธีการดำเนินการ ด้านประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณด้านความต้องการของประชาชนด้านขั้นตอนการนำเสนอ และด้านการใช้งบประมาณ
2. เปรียบเทียบการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์จำแนกตามคุณลักษณะส่วนบุคคลพบว่าบุคลากรที่มีเพศ และ อายุต่างกัน มีความเห็นต่อการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนบุคลากรที่มีระดับการศึกษา ตำแหน่ง และ ประสบการณ์การทำงานต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

#### อภิชาติ แสงอัมพร และ จำนงค์ อติวัฒน์สิทธิ์ (2556, บทคัดย่อ)

ได้ทำการศึกษา รูปแบบการบริหารการคลังเทศบาลที่ส่งผลต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานการคลังท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะการบริหารการคลังของเทศบาล ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง โดยศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารการคลัง และเสนอรูปแบบการบริหารการคลังที่ก่อให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานการคลังท้องถิ่น ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณ ได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการวิจัยจากเอกสาร และใช้แบบสอบถามเก็บข้อมูลจาก

กลุ่มเป้าหมายจำนวน 200 คนโดยสุ่มแบบหลายขั้นตอน การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลหลักที่เลือกแบบเจาะจง ผลการวิจัยพบว่า (1) โครงสร้างรายได้ของเทศบาลที่ศึกษามีลักษณะพึ่งพารายได้จากรัฐบาลเป็นสัดส่วนที่สูง เทศบาลมีศักยภาพในการจัดหารายได้ต่ำ ทำให้ความเข้มแข็งทางด้านรายได้ต่ำ เทศบาลมีการจัดสรรรายจ่ายส่วนใหญ่เพื่อรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุน ทำให้มีรายจ่ายสำหรับการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนในเทศบาลต่ำ (2) ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารการคลังของเทศบาลที่ศึกษาประกอบด้วย ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร ปัญหาด้านโครงสร้างรายได้และโครงสร้างรายจ่าย ปัญหาวิธีปฏิบัติงานคลัง และปัญหาการตรวจสอบทางการคลัง (3) รูปแบบการบริหารการคลังเทศบาลที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานการคลังท้องถิ่นองค์ประกอบสำคัญ 3 ปัจจัยที่สัมพันธ์กันคือ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการบริหาร ระบบการสร้างภูมิคุ้มกัน และระบบกลไกการขับเคลื่อน

วารุณี ขำสวัสดิ์ (2557, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเพชรบุรี การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเพชรบุรี เพื่อเปรียบเทียบประสิทธิภาพการบริหารจัดการงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเพชรบุรี จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล และศึกษาปัญหาและแนวทางการบริหารจัดการงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเพชรบุรี ที่เหมาะสม กลุ่มตัวอย่างคือ บุคลากรส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดเพชรบุรี จำนวน 180 คน เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา เป็นแบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) สถิติที่ใช้วิเคราะห์ข้อมูล คือ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานและทดสอบสมมติฐานด้วยค่า t-test และการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (ANOVA) และการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ผลการศึกษาพบว่า

1. ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเพชรบุรี พบว่าโดยรวมอยู่ในระดับมาก ด้านที่มากที่สุดคือ ด้านการวางแผน รองลงมาคือ ด้านการจัดองค์การ ด้านการอำนวยความสะดวก ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการประสานงาน ด้านงบประมาณ และด้านการรายงาน ตามลำดับ

2. การเปรียบเทียบประสิทธิภาพการบริหารจัดการงานคลัง พบว่าบุคลากรที่มีเพศ ประสบการณ์ในการทำงานต่างกัน มีความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการงานคลัง โดยรวมแตกต่างกันอย่างนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 บุคลากรที่มีอายุ ระดับการศึกษา และรายได้ต่อเดือนต่างกัน มีความคิดเห็นโดยรวมไม่แตกต่างกัน

3. ปัญหาส่วนใหญ่มีการแผนการปฏิบัติงานแต่การปฏิบัตินั้นไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ตามแผนที่วางไว้ แนวทางควรมีการวางแผนการปฏิบัติงานของงานคลังให้มีความยืดหยุ่น สามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัว และควรมีการจัดทำงบประมาณของงานคลัง มีการวิเคราะห์จากผลการปฏิบัติงานจริง รวมทั้งการจัดทำงบประมาณตามระเบียบวิธีปฏิบัติที่ถูกต้อง

Denison (2003, p. 3-A) ได้ศึกษาทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผลเพื่อพัฒนารูปแบบของวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผลจากลักษณะวัฒนธรรมองค์การ 4 ลักษณะ ได้แก่ 1) มีส่วนร่วม (Involvement) 2) มีวัฒนธรรมที่แข็งแกร่ง (Consistency) 3) การปรับตัว (Adaptability) และ 4) มีพันธกิจ (Mission) วัฒนธรรมองค์การทั้ง 4 ลักษณะนี้ผ่านการตรวจสอบและศึกษาโดยวิธีการเชิงคุณภาพจากกรณีศึกษา (Qualitative Case Studies) ใน 5 บริษัทเพื่อระบุวัฒนธรรมองค์การที่เชื่อมโยงกับประสิทธิผลและใช้วิธีการเชิงปริมาณ (Quantitative Study) เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์การรับรู้ของผู้บริหารระดับสูง (CEO) ต่อวัฒนธรรมองค์การ 4 ลักษณะโดยวัดทั้งแบบวัตถุประสงค์ (Objective) และอัตวิสัย (Subjective) เกี่ยวกับประสิทธิผลจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 764 องค์การ พบว่า วัฒนธรรมองค์การ 2 ลักษณะ คือ การมีส่วนร่วม และการปรับตัวเป็นตัวชี้วัดความยืดหยุ่น (Flexibility) การเปิดเผย (Openness) และการตอบสนอง (Responsiveness) รวมทั้งเป็นตัวทำนายสำคัญของการเติบโต (Growth) ส่วนวัฒนธรรมองค์การอีก 2 ลักษณะ ได้แก่ วัฒนธรรมที่แข็งแกร่งและมีพันธกิจเป็นตัวชี้วัดการบูรณาการ (Integration) ทิศทาง (Direction) และวิสัยทัศน์ (Vision) รวมทั้งเป็นตัวทำนายที่ดีต่อความสามารถทำกำไร (Profitability)

Warnick (2004, Abstract) ได้ชี้ให้เห็นว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกา ในแต่ละมลรัฐมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายทั้งแบบประจำปีและแบบ 2 ปี แตกต่างกันไป โดยพบว่า การจัดทำงบประมาณ 2 ปี จะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่สถานิติบัญญัติ โดยสามารถลดค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในกระบวนการพิจารณางบประมาณเป็นรายปี อีกทั้งมีระยะเวลาและความโปร่งใสเพิ่มมากขึ้นในการพิจารณาโครงการอื่น ๆ ที่มีความสำคัญได้

ล่วงหน้าซึ่งทุก ๆ ปี สมาชิกสภาจะร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแต่ละฉบับเพื่อมุ่งให้การพิจารณาและการจัดสรรงบประมาณมีความโปร่งใส มีความสมดุล มีการควบคุมการใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ ปรับปรุงการใช้จ่ายในงบประมาณในแผนงาน/โครงการที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในอดีต มีการใช้ระยะเวลาและการใช้ทรัพยากรเพื่อการพิจารณางบประมาณให้ลดลง โดยมีความคิดที่จะเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลกลางจากประจำปีเป็นแบบ 2 ปี เพื่อลดเวลาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดเตรียมการชี้แจงงบประมาณ ไปสู่การเพิ่มการบริหารจัดการให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งให้เห็นว่า ระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยมีการมุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ของการดำเนินงาน รวมทั้งมีการกระจายอำนาจไปยังส่วนราชการต่าง ๆ และส่งเสริมประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณมากขึ้น ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทจัดทำ และบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 การบริหารจัดการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ในการปฏิบัติงานร่วมกันนั้น ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงหรือทางอ้อม ต้องเข้าใจในโครงการกิจกรรมนั้น ๆ ก่อน เพราะฉะนั้น ผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจกรรมต้องมีการชี้แจงวางแผนกำหนดการปฏิบัติงานให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้เข้าใจเห็นดี เห็นความเหมาะสมกับบริบทของชุมชนและสังคม โครงการนั้นจึงจะได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีซึ่งลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา คือ การที่ประชาชนจะเข้ามามีบทบาทในการร่วมคิดร่วมทำร่วมแก้ไขและร่วมมีผลประโยชน์ เป็นผู้มีส่วนสำคัญในการกำหนดว่าอะไรคือความจำเป็นขั้นพื้นฐานของชุมชน เป็นผู้ระดมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อสนองตอบความจำเป็นพื้นฐาน เป็นผู้มีส่วนในการปรับปรุงวิธีการกระจายสินค้าและบริการให้สมบูรณ์ เป็นผู้ได้รับความพึงพอใจและเกิดแรงจูงใจที่จะสร้างกระบวนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวทางและจุดหมายปลายทางในทิศทางเดียวกัน ทุกคนต่างเกิดความรู้สึกพึงพอใจในการที่จะได้มีบทบาทในการตัดสินใจและร่วมปฏิบัติงานที่เกื้อหนุนต่อการตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของตน ซึ่งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการเป็นแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีความสำคัญกับการเปิดโอกาส



ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินโดยส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์และร่วมประเมินผล ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ และบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาระบบราชการ รวมทั้งสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร