

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มา ความสำคัญของปัญหาและเหตุผล

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จัดตั้งขึ้นทุกจังหวัด โดยพระราชบัญญัติ ระเบียบราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการด้านการบริหารและพัฒนาในพื้นที่ ซึ่งเดิมกำหนดให้ดำเนินการนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างซึ่งเดิมกำหนด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปรับเปลี่ยนเป็นผู้บริหารมาจาก สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งปรับปรุงอำนาจหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีหน้าที่ดำเนินการ ดังนี้

- (1) ตรวจสอบบัญชีโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) ทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) สนับสนุนสภาพตำบลและข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาพตำบล
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) จัดทำกิจกรรมใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็น อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 45 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540)

นอกจากนี้เรื่องของรายได้มีการปรับปรุงเช่นกัน เดิมองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีแหล่งที่มาของงบประมาณ 3 ประเภท ได้แก่ ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม, ใบอนุญาตค่าปรับประเภท

ต่าง ๆ และรายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มาตรา 67 ภายใต้นบังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ (7) คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่องบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นอย่างยิ่ง จากที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เคยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม รวมถึงรายได้จากการจัดสรรของรัฐบาลในพื้นที่เขตสภาตำบล (ยกเว้นเขตสุขาภิบาล และเขตเทศบาล) เมื่อรัฐบาลประกาศยกฐานะตำบลซึ่งเดิมไม่ได้เป็นนิติบุคคล เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นนิติบุคคล ทำให้อำนาจการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม รวมถึงรายได้ทางการจัดสรรของรัฐบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตพื้นที่สภาตำบลต้องหมดไป ทำให้รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหายไปอย่างมากมาย นอกจากนั้นยังมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ กำหนดแผนขั้นต้นกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ รายได้ของท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างชัดเจน ตลอดจนการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคส่วนกลางในท้องถิ่นรับผิดชอบ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการนำมาปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ

ปัจจุบันรายได้หลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากหมวดภาษีอากร ได้แก่ รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีน้ำมัน ภาษียาสูบ และค่าภาคหลวงแร่ ฯลฯ ซึ่งมีจำนวนไม่เท่ากันในแต่ละจังหวัด สำหรับการนำรายได้ไปใช้เพื่อพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่นั้น ต้องจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองท้องถิ่น อันมีสาระสำคัญจะต้องเป็นปัญหาความต้องการของประชาชนและสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาจังหวัด หลักเกณฑ์ดังกล่าวส่วนใหญ่ มิได้นำมาปฏิบัติอย่างจริงจัง การจัดสรรงบประมาณองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ผ่านมา

มักเป็นไปตามความต้องการของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอาศัยกลไกของสภาในการหาวิธีการและแนวทางที่ทำให้พื้นที่และเขตเลือกตั้งของตนเอง ได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุด โดยมีได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้นและหลักเกณฑ์การจัดการงบประมาณแต่อย่างใด (พวงน้อย สัตย์โยภาส, ปัญหาการจัดการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่, 2538)

ปัญหาดังกล่าวทำให้การกระจายตัวของงบประมาณที่จัดสรรลงพื้นที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่จัดทำเป็นแผนไว้ ทำให้งบประมาณมีลักษณะกระจุกตัวในบางพื้นที่และเน้นหนักในบางแผนงาน ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (ดูตารางที่ 1) ส่วนรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนมีไม่มากนัก ถ้าพิจารณาจากงบประมาณเมื่อ 7 ปีย้อนหลัง (2537-2543) พบว่าปี 2537 มีงบประมาณสูงสุดเป็นเงิน 106,473,385.00 บาท ดังแสดงไว้ในตารางที่ 2

ตารางที่ 1 สรุปงบประมาณรายจ่ายตามสาขาต่างๆ แต่ละปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน

ลำดับ	แผนงาน	ปี 2537		ปี 2538		ปี 2539		ปี 2540		ปี 2541		ปี 2542		ปี 2543	
		ประมาณการ ค่าใช้จ่าย	การจัดสรร งบประมาณจริง	ประมาณการ ค่าใช้จ่าย	การจัดสรร งบประมาณจริง	ประมาณการ ค่าใช้จ่าย	การจัดสรร งบประมาณจริง	ประมาณการ ค่าใช้จ่าย	การจัดสรร งบประมาณจริง	ประมาณการ ค่าใช้จ่าย	การจัดสรร งบประมาณจริง	ประมาณการ ค่าใช้จ่าย	การจัดสรร งบประมาณจริง	ประมาณการ ค่าใช้จ่าย	การจัดสรร งบประมาณจริง
1	สาขาโครงสร้างพื้นฐาน	321,305,792	52,567,930	274,553,744	51,180,000	355,775,991	32,902,545	229,361,649	19,588,550	131,837,176	10,683,200	224,128,251	22,117,705	256,113,872	7,297,400
2	สาขาพัฒนาเศรษฐกิจ	28,037,850	900,000	39,702,190	265,000	34,909,510	100,000	3,984,000	100,000	4,050,000		800,000	1,411,500	6,653,000	792,000
3	สาขาการพัฒนาสังคม	3,589,110	714,000	3,487,000	3,487,000	3,577,000	2,249,380	10,402,000	740,000	1,275,000		4,500,000	4,031,420	8,722,500	4,145,000
4	สาขาพัฒนาการเมือง การบริหาร	8,132,800	37,448,841	15,917,830	14,006,000	32,728,000	14,173,110	19,653,200	13,313,753	2,095,000	9,786,231	893,000	14,113,649	11,614,990	17,025,541
5	สาขาพัฒนาสิ่งแวดล้อม และ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	12,781,556	50,000	13,579,120	1,935,360	16,447,000	100,000	2,132,000	100,000	28,000,000		1,000,000	1,021,400	900,000	100,000
	หมวดเงินเดือน ค่าใช้สอยและวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค		7,998,889		9,856,743		10,533,737		10,645,169		10,721,645		10,962,701		12,710,120
	รวม	373,847,108	99,679,660	347,239,884	80,203,151	443,437,501	60,058,772	265,532,849	44,487,472	167,257,176	31,191,076	231,321,251	53,658,375	284,004,362	42,069,061

ที่มา : ส่วนแผนงานและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน

ตารางที่ 2 รายรับขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกำแพงเพชร (ปีงบประมาณ 2537-2543)

รายการ	ปีงบประมาณ 2537	ปีงบประมาณ 2538	ปีงบประมาณ 2539	ปีงบประมาณ 2540	ปีงบประมาณ 2541	ปีงบประมาณ 2542	ปีงบประมาณ 2543
รายรับทั่วไป							
หมวดภาษีอากร	73,224,141.00	59,416,152.00	45,158,259.00	28,940,295.00	20,171,927.00	42,437,786.00	37,960,929.66
หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต	2,414,004.00	4,535,116.00	2,626,422.00	1,799,455.00	574,943.00	164,022.00	822,164.00
หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	2,853,740.00	3,085,654.00	2,608,520.00	2,796,717.00	2,411,693.00	3,481,932.00	2,019,706.39
หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	244,577.00	494,171.00	888,188.00	117,905.00	407,074.00	763,071.00	332,679.87
หมวดรายได้จากศกาค่าเบ็ด	16,765,759.00						
รวม	95,502,221.00	67,531,093.00	51,281,389.00	33,654,372.00	23,565,637.00	46,846,811.00	41,135,479.92
รายรับจากเงินอุดหนุน							
เงินอุดหนุน โครงการทางหลวงชนบท	7,608,002.00	7,317,510.00	5,843,318.00	9,527,060.00	6,593,147.00	2,910,000.00	1,900,000.00
เงินอุดหนุน โครงการพัฒนาจังหวัด		279,000.00					
เงินอุดหนุนเฉพาะ อบจ.	2,132,802.00	6,137,510.00	4,029,000.00	5,192,442.00	5,286,000.00	7,076,680.00	
เงินอุดหนุนค่าเบี้ยประชุมสภาตำบล	510,360.00	1,018,320.00					
เงินอุดหนุนหมู่บ้าน อพป.	720,000.00						
เงินอุดหนุนเงินผู้ตามมาตรการเพิ่มของรัฐ							3,238,000.00
รวม	10,971,164.00	14,752,340.00	9,872,318.00	14,719,502.00	11,879,147.00	9,986,680.00	5,138,000.00
รวมทั้งสิ้น	106,473,385.00	82,283,433.00	61,153,707.00	48,373,874.00	35,444,784.00	56,833,491.00	46,273,479.92

ที่มา : ส่วนแผนและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำแพงเพชร

อย่างไรก็ตามวิธีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวมีแนวโน้มจะต้องปรับเปลี่ยนมากขึ้น อันเนื่องมาจากสาเหตุสำคัญคือ จากภาวะวิกฤตการณ์งบประมาณ ในช่วงปี 2540 เป็นต้นมา และจากการปรับโครงสร้างให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง กระแสการกระจายอำนาจได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง ทำให้มีการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารอย่างเข้มข้น ผู้บริหารจึงต้องมีนโยบายอย่างชัดเจนในการกำหนดทิศทางการพัฒนา องค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นสัญญาประชาคมที่เกี่ยวพันกับการจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่ด้วย

องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดขนาดเล็กลงตามลักษณะการจัดแบ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยกรมการปกครอง ครอบคลุมพื้นที่ 4,505.882 ตารางกิโลเมตร ประชากร 408,029 คน ประกอบด้วย 7 อำเภอ 1 กิ่งอำเภอ มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 24 คน ตามเขตเลือกตั้ง ดังนี้

ลำดับ	เขตอำเภอ	จำนวนสมาชิก อบจ.
1	เขตอำเภอเมือง	8
2	เขตอำเภอแม่ทา	2
3	เขตอำเภอป่าซาง	4
4	เขตอำเภอบ้านโฮ่ง	3
5	เขตอำเภอถ้ำ	4
6	เขตอำเภอทุ่งหัวช้าง	1
7	เขตอำเภอบ้านธิ	1
8	เขตกิ่งอำเภอเวียงหนองล่อง	1
รวม		24

ที่มา : ข้อมูลจังหวัดลำพูน, 2538

ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน มีการแบ่งสาขาและแผนงานพัฒนา (แผนงานหลัก) และความสัมพันธ์ระหว่างกัน ซึ่งกำหนดโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ดังนี้ (แผนภูมิที่ 1)

จากแผนภูมิข้างต้น สามารถอธิบายรายละเอียดของแผนงานพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ตามสาขาการพัฒนาสาขาต่าง ๆ ได้ ดังนี้

1. สาขาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การพัฒนาซึ่งครอบคลุมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาศักยภาพและ ลักษณะทางกายภาพ การปรับปรุงพื้นที่และการก่อสร้าง สาธารณูปโภค อันเป็นการส่งเสริมความสะดวกในการอยู่อาศัยและการประกอบอาชีพ เช่น การสร้างซ่อมแซมถนน การจัดให้มีระบบประปา ไฟฟ้า เป็นต้น มี 3 แผนงานหลักและวัตถุประสงค์ ดังนี้

แผนงานพัฒนาที่ 1 แผนงานพัฒนาการใช้ที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ที่ดินอย่างถูกต้องตามศักยภาพที่มีอยู่ หรือทำการฟื้นฟูที่ดินเปล่าประโยชน์ให้มีค่าทางเศรษฐกิจและสังคม

แผนงานพัฒนาที่ 2 แผนงานสร้างและบูรณะสาธารณูปการและไฟฟ้า มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการก่อสร้าง ปรับปรุงและบูรณะสาธารณูปการพื้นฐานอันพึงมีในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้แก่ ถนนหนทาง ทางเดินเท้า ท่อระบายน้ำ สะพาน ท่าเทียบเรือ และไฟฟ้าสาธารณะ เพื่อเป็นบริการแก่ประชาชน ธุรกิจ และราชการทุกฝ่าย อันจะส่งเสริมให้เกิดความเจริญเป็นที่นิยมแก่ผู้อยู่อาศัย

แผนงานพัฒนาที่ 3 แผนงานพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภค – บริโภค มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดเสนาบริการด้านน้ำดื่มและน้ำใช้ให้แก่ประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ในชุมชนได้ใช้เพื่อความสะดวกในการดำรงชีพหรือเพื่อดำเนินกิจการ
2. สาขาการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ การพัฒนาซึ่งครอบคลุมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน อันจะเป็นการส่งเสริมความสวยงาม เสริมสร้างบรรยากาศแห่งการน่ายู่อาศัย และทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างไม่รู้จักหมดสิ้น เช่น การส่งเสริมการปลูกต้นไม้ในพื้นที่ที่เหมาะสมและการปลูกต้นไม้ทดแทน การจัดระบบขยะของชุมชน การควบคุมการระเบิดหินจากภูเขา เป็นต้น มี 4 แผนงานหลักและวัตถุประสงค์ ดังนี้

แผนงานพัฒนาที่ 1 แผนงานสร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสร้างจิตสำนึกและความตระหนักให้แก่ประชาชนโดยทั่วไปในท้องถิ่นตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ในชุมชน

ได้ร่วมกันรักษาสถานะสิ่งแวดล้อมที่ดีและทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่ตลอดไป และไม่ทำลายให้เกิดผลเสียเพิ่มขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

แผนงานพัฒนาที่ 2 แผนงานเฝ้าระวังและป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชน องค์กรต่าง ๆ ตลอดจนหน่วยงานราชการได้ร่วมกันตรวจสอบดูแลการทำลายสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนหามาตรการป้องกันมิให้สภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลายจนเป็นอันตรายต่อระบบนิเวศวิทยา

แผนงานพัฒนาที่ 3 แผนงานเฝ้าระวังและป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการบำบัดสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อการดำรงชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น ตลอดจนฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายให้กลับคืนหรือทดแทนด้วยทรัพยากรที่มีคุณค่าเทียบเท่ากัน

แผนงานพัฒนาที่ 4 แผนงานศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางการปฏิบัติงานที่เหมาะสมในการพัฒนาสภาพแวดล้อมและสามารถใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างยั่งยืน

3. สาขาการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่ การพัฒนาซึ่งครอบคลุมกิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจะทำเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและการประกอบธุรกิจประเภทต่าง ๆ ให้ดำเนินไปด้วยความเข้มแข็งมั่นคง เพื่อสามารถรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากรและวิถีทางธุรกิจใหม่ ๆ เช่น การจัดหาทุนและอุปกรณ์เครื่องใช้ที่จำเป็นให้กลุ่มมวลชน ผลិតสินค้าพื้นเมือง การจัดตั้งศูนย์แสดงสินค้าพื้นเมืองของจังหวัด การจัดระบบเผยแพร่และกระจายข่าวสารการค้าไปสู่เกษตรกรให้ทันต่อเหตุการณ์ เป็นต้น มี 2 แผนงานหลักและวัตถุประสงค์ดังนี้

แผนงานพัฒนาที่ 1 แผนงานส่งเสริมการกระจายรายได้แก่ประชาชน มีวัตถุประสงค์ที่จะสนับสนุนส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการกระจายรายได้แก่ประชาชนโดยทั่วไปในท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการขยายฐานะทางเศรษฐกิจออกไปในมิติของพื้นที่และอัตราค่าจ้างแรงงาน

แผนงานพัฒนาที่ 2 แผนงานส่งเสริมอาชีพและเพิ่มรายได้แก่ประชาชน มีวัตถุประสงค์ที่จะสนับสนุนส่งเสริม กระตุ้น หรือช่วยอำนวยความสะดวกในการที่นักธุรกิจและประชาชนจะได้ประกอบกิจการธุรกิจหรืออาชีพซึ่งจะมีผลให้เกิดการ

ผลิต การบริหาร การหมุนเวียนของเงิน และการสร้างงานเพิ่มขึ้นในเมือง อันจะให้
ฐานะความเป็นอยู่ในด้านเศรษฐกิจของประชาชนโดยส่วนรวมดีขึ้น

4. สาขาการพัฒนาสังคม ได้แก่ การพัฒนาซึ่งครอบคลุมกิจกรรมที่องค์การบริหาร-
ส่วนจังหวัด ควรจะดำเนินการในอำนาจหน้าที่ โดยการส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น ให้มีระดับคุณภาพชีวิตที่มีคุณค่า เช่น
การส่งเสริมสุขภาพอนามัย การศึกษานอกระบบ การส่งเสริมจริยธรรมและ
วัฒนธรรมเพื่อรักษาเอกลักษณ์ของชุมชน เป็นต้น มี 4 แผนงานหลักและ
วัตถุประสงค์ ดังนี้
- แผนงานพัฒนาที่ 1 แผนงานป้องกันรักษาและส่งเสริมสุขภาพอนามัยของ
ประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้มี
พลานามัยอันสมบูรณ์ และมีความปลอดภัยจากโรคระบาดอันจะคุกคาม
สวัสดิภาพของประชาชน
- แผนงานพัฒนาที่ 2 แผนงานสุขภาพิบาลชุมชนและสถานที่ มีวัตถุประสงค์เพื่อที่
จะให้ชุมชนและสถานที่ต่าง ๆ ในชุมชนมีความสะอาดและปลอดโรคอันจะทำให้
ความเป็นอยู่ในท้องถิ่นดำเนินไปด้วยความผาสุกและสะอาด
- แผนงานพัฒนาที่ 3 แผนงานส่งเสริมการศึกษาและวัฒนธรรมในชุมชน มี
วัตถุประสงค์เพื่อที่จะสนับสนุนให้ประชาชนในเขต ได้มีความรู้และความเข้าใจใน
จารีตประเพณีอันดีงาม
- แผนงานพัฒนาที่ 4 แผนงานส่งเสริมสวัสดิการและนันทนาการ มีวัตถุประสงค์
เพื่อช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนเกี่ยวกับการอยู่อาศัยในเขต
องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเพื่อที่จะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนได้มีโอกาสใช้
เวลาว่างพักผ่อนหย่อนใจ ออกกำลังกาย แข่งขันกีฬา หรือหาความเพลิดเพลินกับ
ธรรมชาติ
5. สาขาการพัฒนาการเมือง – การบริหาร ได้แก่ การพัฒนาซึ่งครอบคลุมกิจกรรมที่
องค์การบริหารส่วนจังหวัด พึงจะกระทำเพื่อเผยแพร่การปกครองตามระบอบ
ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ให้ประชาชนในชนบทได้เข้าใจ
และมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมือง อีกทั้งวางแผนและรักษาไว้ซึ่งการปกครอง
ตามระบอบดังกล่าวนอกจากนี้ ยังรวมถึงการปรับปรุงและการจัดระบบบริหาร
ราชการส่วนจังหวัดให้สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้อย่างมี
ประสิทธิภาพ เช่น การส่งเสริมความรู้ ความสนใจเกี่ยวกับกิจกรรมการท้องถิ่น

การปรับปรุงและพัฒนาบุคลากร และการปรับปรุงและพัฒนารายได้ เป็นต้น มี 9 แผนงานหลักและวัตถุประสงค์ ดังนี้

แผนงานพัฒนาที่ 1 แผนงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน วัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสมีส่วนร่วมรับรู้ แสดงความคิดเห็น หรือร่วมทำงานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด อันจะเป็นการสร้างความสำนึกให้ประชาชนเหล่านั้นคิดว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรของตนเองและให้การสนับสนุนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างพร้อมเพรียงกัน

แผนงานพัฒนาที่ 2 แผนงานส่งเสริมความรู้ความสนใจเกี่ยวกับกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวัตถุประสงค์เพื่อประชาสัมพันธ์และปลูกฝังให้ประชาชนในชุมชนมีความรู้ความเข้าใจใช้และรักษาสิทธิและเสียงของตน และปฏิบัติงานให้ถูกต้องกับความคาดหวังของทางราชการ

แผนงานพัฒนาที่ 3 แผนงานปรับปรุงและพัฒนาบุคลากร มีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับความรู้ความสามารถของพนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้สามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีกำลังใจปฏิบัติงานด้วยความเข้มแข็งอยู่ตลอดเวลา

แผนงานพัฒนาที่ 4 แผนงานปรับปรุงและพัฒนารายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้มาใช้จ่ายในกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มากขึ้นด้วยการปรับปรุงแหล่งรายได้ วิธีหารายได้หรือวิธีการจัดเก็บรายได้

แผนงานพัฒนาที่ 5 แผนงานปรับปรุงและพัฒนาเครื่องมือเครื่องใช้และสถานที่ปฏิบัติงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะจัดหา ก่อสร้าง รักษาสภาพ ซ่อมแซม และจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่ปฏิบัติงานให้พอเพียงทันสมัยและเหมาะสม เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีประสิทธิภาพสูงขึ้นไปหรือเพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย

แผนงานพัฒนาที่ 6 แผนงานปรับปรุงระเบียบ ทะเบียน และเอกสารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้สิ่งเหล่านี้มีความทันสมัยเหมาะสมกับภาวะการณ์ และเสริมสร้างการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

แผนงานพัฒนาที่ 7 แผนงานรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของชุมชน มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างชุมชนให้มีความมั่นคงปลอดภัย และมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยซึ่งจะเป็นการจูงใจให้มีผู้คนและนักธุรกิจสนใจเลือกเข้ามาดำรงชีพหรือเพื่อประกอบกิจการอันจะทำให้สภาพเศรษฐกิจ - สังคมโดยรวมดีขึ้น

แผนงานพัฒนาที่ 8 แผนงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะส่งเสริมสร้างหรือหามาตรการ ป้องกันภัยที่จะมีต่ออาคารบ้านเรือน สาธารณสมบัติ และชีวิตหรือผู้คนที่อยู่อาศัยหรือสถานประกอบการธุรกิจในเมืองจะต้องประสบโดยหลีกเลี่ยงไม่พ้นทั้งนี้ เพื่อป้องกันการสูญเสียในด้านเศรษฐกิจและกำลังขวัญของประชาชน

แผนงานพัฒนาที่ 9 แผนงานกิจการพาณิชย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินธุรกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้านต่าง ๆ ที่จะช่วยเพิ่มพูนรายได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายใต้แผนงานทั้ง 22 แผนนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสามารถจัดโครงการต่าง ๆ ที่สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของแต่ละแผนงานได้ต่อไปอย่างค่อนข้างอิสระ แต่อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถกำหนดแผนงานหลักเพิ่มเติมจากนี้ได้ เพื่อสอดคล้องกับลักษณะสภาพข้อเท็จจริงของท้องถิ่นแต่ละแห่ง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีลักษณะพื้นที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวอาจจะเพิ่มแผนงานหลักเป็นแผนงานส่งเสริมการท่องเที่ยวในสาขาการพัฒนาเศรษฐกิจก็ได้ เป็นต้น

หลักการ หลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ลำพูน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนค้ำนึ่งถึงหน้าที่และภาระกิจ ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

โดยมีการวิเคราะห์ ศักยภาพ โอกาส ข้อจำกัด จุดอ่อน จุดแข็ง และสู่ทางพัฒนาจังหวัดที่เอื้อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในจังหวัด มีการรวบรวมปัญหาและความต้องการจากประชาชน โดยผ่านองค์กรและตัวแทนต่าง ๆ คือ

1. ผ่านทางนโยบายจังหวัด โดยแผนพัฒนาจังหวัดและส่วนราชการระดับจังหวัด
2. ผ่านอำเภอและส่วนราชการระดับอำเภอ รวมทั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
3. ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล

4. ผ่านสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การรวมปัญหาและความต้องการต่าง ๆ บรรจุไว้ในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 5 ปี แล้วนำแผนพัฒนา 5 ปี ดังออกมาเป็นแผนประจำปี ซึ่งจัดทำเป็นโครงการต่าง ๆ เพื่อที่จะได้จัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 กำหนดแบ่งสาขาการพัฒนาไว้ 5 สาขา คือ

1. สาขาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
2. สาขาพัฒนาเศรษฐกิจ
3. สาขาพัฒนาสังคม
4. สาขาพัฒนาการเมืองและการบริหาร
5. สาขาพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

การบริหารงบประมาณจำนวนไม่มากกับการ กิจหลากหลายภายใต้กฎระเบียบของกระทรวงมหาดไทยเป็นเรื่องที่น่าสนใจ งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการจัดสรร งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน และการกระจายตัวของงบประมาณ เพื่อให้ทราบปัญหาของการดำเนินการ และวิธีการแก้ไข อันจะเป็นแนวทางให้ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาถึงลักษณะการกระจายงบประมาณ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน
- 1.2.2 เพื่อศึกษาถึงแนวโน้มของการกระจายงบประมาณ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน
- 1.2.3 เพื่อศึกษาถึงความพึงพอใจต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ในด้านการจัดสรรงบประมาณ และด้านอื่น ๆ
- 1.2.4 เพื่อศึกษาถึงความต้องการของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ด้านงบประมาณ และด้านอื่น ๆ
- 1.2.5 เพื่อจัดทำแบบข้อเสนอแนะและนโยบายในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ทราบถึงลักษณะของการกระจายงบประมาณรายจ่าย ปัญหาและอุปสรรคในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน รวมถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ควรจะนำมาใช้เป็นฐานเพื่อการจัดสรรงบประมาณให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนและเป็นแนวทางในการวางแผนนโยบายที่เหมาะสมต่อไปในอนาคต

1.4 นิยามศัพท์

องค์กรปกครองท้องถิ่น	หมายถึง เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
แผนพัฒนา	หมายถึง แผนพัฒนา 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปีของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน
นโยบายผู้บริหาร	หมายถึง นโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
งบประมาณ	หมายถึง งบประมาณประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	หมายถึง คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะเทศมนตรี
ความต้องการ	หมายถึง ความต้องการในระยะสั้น ซึ่งเป็นความจำเป็นเร่งด่วน และความต้องการในระยะยาว ซึ่งเป็นความต้องการต่อไปถึงในอนาคต

1.5 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

ศึกษาการจัดทำงบประมาณ 7 ปี ย้อนหลัง โดยใช้ข้อมูลงบประมาณประจำปี ตั้งแต่ ปีงบประมาณ 2537 – ปีงบประมาณ 2543 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน โดยเปรียบเทียบกับแผนพัฒนา และนโยบายของผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน 7 ปี ย้อนหลังตั้งแต่แผนพัฒนาและนโยบายผู้บริหาร ปี พ.ศ. 2537 – ปี พ.ศ. 2543 ที่จัดสรรแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ในจังหวัดลำพูนว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่