

## การคลังท้องถิ่นกับการตัดสินใจเชิงนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม Local Fiscal and Decision Making On Policy of Samutsongkram Provincial Administrative Organization

สัณห์ภุชงค์ บุญช่วย

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม  
thodsaponboonchuay@hotmail.com

### บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องการคลังท้องถิ่นกับการตัดสินใจเชิงนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม โดยวิเคราะห์ว่าบุคคลใด หรือกลุ่มใดเป็นผู้มีบทบาทต่อการตัดสินใจในนโยบาย และ 2) ศึกษาการบริหารการเงินและการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลจากการศึกษาจากเอกสารวิชาการและบทความวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องประกอบการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง และการสังเกต ผลวิจัยพบว่า การกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามจำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้นนโยบายต้องสอดคล้องกับนโยบายสาธารณะของรัฐบาลกลาง รวมไปถึงยุทธศาสตร์จังหวัดเพื่อให้แผนพัฒนาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในส่วนขั้นตอนการกำหนดนโยบายพบว่า คณะผู้บริหารภายใต้การนำของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามจะเป็นผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดต่อการดำเนินการผ่านการหารือกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะตัวแทนของประชาชน อย่างไรก็ตามในส่วนของการบริหารการเงินและการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามนั้น มีเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารคือ แผนพัฒนา ซึ่งจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และในท้ายที่สุด การตัดสินใจเลือกนโยบายการพัฒนานั้น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นฝ่ายจัดสรรงบประมาณให้แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามสัดส่วน ขึ้นอยู่กับความจำเป็นเร่งด่วนของประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก

**คำสำคัญ:** การคลังท้องถิ่น, การตัดสินใจ, องค์การบริหารส่วนจังหวัด, แผนพัฒนา

### Abstract

*This research on Local Fiscal and Decision Making On Policy of Samutsongkram Provincial Administrative Organization aims to study first , the policy making process of such organization in order to specify an individual or interest groups having influence over the procedure. Second, study the financial management of the organization by using a qualitative research methodology; collecting data from previous academic researches, literature reviews and interviews. The research says that the process is conducted under the legal frameworks provided by the national government and provincial development strategies to make the mutual understanding through the administration. Although the board of governance led by the chief executive of PAO, is the key factor in this process. In term of financial management, the guidance has to legally follow an annual development plan related to annual spending plan since the annual spending plan is created based on another one. Finally, the development plan selection falls in to the responsibility of the chief to distribute to representatives of each district depending on the need of usage.*

**Keywords:** Local Fiscal, Decision, PAO, Development plan

## 1. บทนำ

ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้ดำเนินการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และรายได้ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ จากการพัฒนาดังกล่าวนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรับผิดชอบในการให้บริการแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น เท่ากับเป็นการลดอำนาจของรัฐบาลกลาง และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เข้ามามีอำนาจในการบริหารจัดการตนเอง (Self-Governance) เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น โดยคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดระบบการจัดสรร และการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางประกอบรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ได้รับรองหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 281 และมาตรา 283 ด้วย

ปัจจุบันประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ซึ่งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีผลโดยตรงกับประชาชนรูปแบบหนึ่งก็คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งถือเป็นองค์กรที่สำคัญในฐานะตัวแทนของประชาชนทั้งจังหวัด ในการพัฒนาจังหวัดตามแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือกำเนิดในช่วงปี พ.ศ. 2498 ตรงกับสมัยรัฐบาลที่มีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปกครองตนเองเป็นอย่างมาก และได้ผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เพื่อให้รัฐบาลได้จัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในทุกจังหวัดยกเว้นกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มาจากการแต่งตั้งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าผู้บริหาร อบจ. สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในยุคปัจจุบัน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่เขตจังหวัด ในจังหวัดหนึ่งจะมีได้เพียง 1 แห่งเท่านั้น (พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ ,2550) โดยมีหน้าที่หลัก ในการตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดแย้งกับกฎหมาย การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การให้ความร่วมมือและแบ่งสรรงบประมาณให้แก่ส่วนท้องถิ่นอื่น รวมไปถึงการคุ้มครอง ดูแล หรือจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกิจการนั้นเป็นการสมควรที่จัดทำ ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะปรากฏเป็นภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญในการพัฒนาจังหวัด มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในจังหวัด มีอำนาจเต็มในการบริหารจัดการภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด นับตั้งแต่อำนาจหน้าที่บริหารราชการรวมทั้งควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย อำนาจหน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเพิ่มเติม เป็นต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายรับรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง เป็นผลให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเป็นอิสระในการบริหารมากกว่าสมัยก่อน ซึ่งก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารและทำให้การบริหารนั้นเกิดประสิทธิภาพ

จากที่กล่าวมาทำให้เห็นว่ากฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเพิ่มมากขึ้น กระบวนการเชิงนโยบายสาธารณะจึงเข้ามาเป็นเครื่องมือโดยมุ่งที่ประโยชน์ท้องถิ่นในภาพรวม ซึ่งการบริหารงานบริการสาธารณะและโครงการต่าง ๆ จะประสบความสำเร็จได้นั้น ต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ กล่าวคือ การวางนโยบาย และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งภาวะผู้นำในเชิงการบริหารจัดการทั้งในแง่การสร้างสรรค์กิจการท้องถิ่น ทรัพยากรท้องถิ่น การสร้างสรรค์โครงการ การใช้งบประมาณที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและความโปร่งใส (สุพิชญา จารุพันธ์, 2549) สำหรับในส่วนของการบริหารการเงินและการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รายได้มาจากภาษีชนิดต่าง ๆ ที่เป็นผู้จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุง อบจ. และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ อีกส่วนหนึ่งมาจากภาษีชนิดที่รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บเองแล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดเก็บโดยกรมสรรพากร ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน จัดเก็บโดยกรมการขนส่งทางบก เป็นต้น และบางส่วนมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ซึ่งเมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ก็จำเป็นต้องกำหนดแนวทางการใช้จ่าย กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ จึงจะนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายได้ (นพพร บุญช่วย, 2546)

งานวิจัยนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาการคลังท้องถิ่นกับการตัดสินใจเชิงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น โดยเลือกศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม เพื่อวิเคราะห์การบริหารการเงินและการคลังถึงความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะผู้บริหารมีการตัดสินใจในนโยบายเป็นไปในแนวทางที่เป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องหรือไม่

## 2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษากระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม โดยวิเคราะห์ว่าบุคคลใด หรือกลุ่มใด เป็นผู้มีส่วนต่อการตัดสินใจเชิงนโยบาย อีกทั้งมีวิธีและขั้นตอนในการตัดสินใจอย่างไร
2. เพื่อศึกษาการบริหารการเงินและการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม

## 3. แนวคิดและทฤษฎี

การวิจัยนี้ใช้กรอบแนวคิดและทฤษฎีในการวิเคราะห์ให้แนวทางเศรษฐศาสตร์การเมืองเพื่ออธิบายถึงผลของการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลของกระบวนการตัดสินใจที่ปรากฏออกมาในรูปแบบนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้ได้รวบรวมแนวคิดและทฤษฎี เพื่อนำมาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

### 3.1 กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองของสำนักนีโอคลาสสิก นโยบายเศรษฐกิจถือเป็น “สินค้า” (commodity) ชนิดหนึ่ง ซึ่งมีอุปสงค์ อุปทานและตลาด ดังเช่น สินค้าและบริการโดยทั่วไป ในระยะแรกของการศึกษานโยบายเศรษฐกิจในระบอบประชาธิปไตยเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักรการเมืองหรือพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลกับประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง บทวิเคราะห์จึงเน้นการศึกษาพฤติกรรมของพรรคการเมืองและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต่อมาได้มีการศึกษาวิเคราะห์พฤติกรรมและบทบาทของนักรการเมือง พรรคการเมือง และรัฐสภาในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ โดยที่งานส่วนมากเป็นของนักรัฐศาสตร์ การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโดยถือว่าเป็นสินค้าชนิดหนึ่งมีการแจกแจงตัวละคร ทั้งทางด้านอุปสงค์และอุปทาน กล่าวคือ นโยบายเศรษฐกิจนโยบายใดนโยบายหนึ่งเป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มที่สำคัญ 4 กลุ่มด้วยกัน คือ

- ระบบทุนนิยมโลก (World Capitalism) เหตุปัจจัยในกลุ่มนี้ประกอบด้วยระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (International Economic Order) ความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ บทบาทขององค์การระหว่างประเทศ และบทบาทของบริษัทนานาชาติ

- โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (Super - structure) เหตุปัจจัยนี้ประกอบด้วยระบอบการเมืองการปกครอง จารีตธรรมเนียมและวัฒนธรรมการเมือง ตลอดจนระบบความสัมพันธ์ในสังคม ระบบการเมืองการปกครองเป็นโครงสร้างที่กำหนดกติกาในตลาดนโยบาย ทั้งยังเป็นตัวการบ่งชี้ว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด

- อุปทานของนโยบาย ตัวละครที่มีบทบาทสำคัญในการนำเสนออุปทานของนโยบายเศรษฐกิจประกอบด้วยกลุ่มบุคคลและสถาบันอย่างน้อย 4 กลุ่ม คือ กลุ่มขุนนาง นักวิชาการ กลุ่มผู้ทรงอำนาจหรือชนชั้นนำทางอำนาจ พรรคการเมือง และรัฐสภา

- อุปสงค์ของนโยบาย ตัวละครที่มีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องและผลักดันนโยบายประกอบด้วยกลุ่มบุคคล 4 กลุ่ม คือ ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สื่อมวลชน และนักเศรษฐศาสตร์ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ,2532)

### 3.2 ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model)

หลักการของตัวแบบชนชั้นนำที่ใช้ในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะจะให้ความสำคัญกับบทบาทหรืออิทธิพลของชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองที่มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะอย่างเด็ดขาด โดยชนชั้นปกครองเหล่านี้จะยึดถือความพึงพอใจ หรือค่านิยมของตนเองเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจนโยบาย ถึงแม้ว่าโดยทั่วไปแล้วนโยบายสาธารณะจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชน หลักการของตัวแบบนี้ถือว่าประชาชนส่วนใหญ่จะไม่สนใจกิจการทางการเมืองและไม่ได้รับข้อมูลที่เพียงพอเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ดังนั้นชนชั้นนำจึงมีบทบาทในการกำหนดความคิดเห็นของประชาชนมากกว่าที่ประชาชนจะกำหนดความคิดเห็นของชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครอง (สมบัติ อารังธัญวงศ์ ,2540)

### 3.3 แนวคิดในการวิเคราะห์ฐานะทางการเงินและการคลังท้องถิ่น

เป็นกรอบในการพิจารณาว่าฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลักสองปัจจัย คือ ปัจจัยแรกได้แก่ ทรัพยากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถหามาได้และปัจจัยตัวที่สองคือ ความกดดันที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องใช้จ่าย โดยทรัพยากรที่สามารถหามาได้จะขึ้นกับปัจจัยภายในและภายนอกที่เกี่ยวข้องกับการจัดทรัพยากรทางการเงินมาใช้ ส่วนคลาดด้านความกดดันรายจ่ายจะขึ้นอยู่กับความจำเป็นในการใช้จ่ายต่าง ๆ ตามความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยความกดดันด้านค่าใช้จ่ายเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความต้องการในด้านต่าง ๆ ของประชาชน และอีกส่วนหนึ่งมาจากการเพิ่มขึ้นของราคาวัสดุจำเป็นที่จะต้องจัดหา ดังนั้นการเพิ่มขึ้นของปัจจัยที่จำเป็นต้องจัดหาทั้งในด้านจำนวน คุณภาพ และราคาผลผลิตต่อหน่วยจะมีผลกระทบต่อความกดดันในด้านรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อการพิจารณาด้านทรัพยากรที่สามารถหามาได้และความกดดันด้านรายจ่ายเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อไปต้องพิจารณาดูฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นว่ามีฐานะอย่างไร กล่าวคือ หากความจำเป็นในการใช้จ่ายมีมากกว่าจำนวนทรัพยากรที่มีอยู่ ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะขาดดุล อันจะทำให้ฐานะการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอ่อนแอลง เป็นต้น (อุดม ทุมโฆษิต ,2545)

### 4. วิธีการดำเนินวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยใช้วิธีวิเคราะห์ในเชิงพรรณนาความ (Analytical descriptive) วิเคราะห์ลักษณะความเป็นจริงในการกำหนดและการตัดสินใจในเชิงนโยบาย และการบริหารการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำความเข้าใจกับบทบาทของฝ่ายบริหาร กลุ่มข้าราชการประจำ และประชาชน โดยใช้แนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง เพื่อมองเห็นภาพรวมว่าด้วยเรื่องของรัฐ และการจัดสรร การแบ่งปัน และการช่วงชิงงบประมาณที่มีผลต่อประชาชน โดยใช้การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เก็บข้อมูลจากการศึกษาจากเอกสารวิชาการและบททวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องประกอบการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง และการสังเกต

### 5. ผลการวิจัย

ผลการวิจัยมีรายละเอียด ดังนี้

#### 5.1 การกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม

ตามมาตรา 35/4 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2546 กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ภายในสามสิบวันนับตั้งแต่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว โดยประชุมเพื่อแถลงนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้กระทำอย่างเปิดเผย และต้องเป็นลายลักษณ์อักษรแจกให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคนที่มาประชุมด้วย ดังนั้นในช่วงเวลาดังกล่าวนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและคณะผู้บริหารมีเวลาประมาณสามสิบวันที่สามารถระดมความคิดเห็นเพื่อร่วมกำหนดนโยบาย ซึ่งจะต้องกำหนดกรอบนโยบายให้สอดคล้องกับนโยบายสาธารณะของรัฐบาลกลาง รวมทั้งแผนยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งจะต้องครอบคลุมและสมบูรณ์ที่สุดในทุกด้านภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ทั้งนี้นโยบายการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม ได้กำหนดแนวทางอย่างชัดเจน โดยจะสอดคล้องกับนโยบายแผนยุทธศาสตร์จังหวัด กล่าวคือมุ่งเน้นประโยชน์ส่วนร่วมเพื่อประชาชนชาวจังหวัดสมุทรสงครามทุกคนเป็นสำคัญ และที่สำคัญจะต้องมีความสอดคล้องกับท้องถิ่น อีกด้วย การกำหนดนโยบายส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามที่ผ่านมา จึงเน้นความต้องการของประชาชนเป็นหลักและเปิดโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด และนโยบายต้องมีความถูกต้องตามหลักธรรมาภิบาล กล่าวคือนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามจะต้องเป็นไปตามหลักกฎหมาย มีความโปร่งใส และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัดสมุทรสงคราม (ชัยยันต์ เจียมศิริ, 2554) โดยยุทธศาสตร์ของจังหวัดสมุทรสงคราม มีดังนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาส่งเสริมจังหวัดให้เป็นเมืองอาหารทะเล และศูนย์กลางของกุ้งแม่น้ำ ผลไม้ปลอดสารพิษ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาจังหวัดให้เป็นศูนย์กลางการพักผ่อน และการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ทางแม่น้ำลำคลองระดับชาติ ปลุกจิตสำนึกให้ชาวจังหวัดสมุทรสงครามรักถิ่นกำเนิด อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมดั้งเดิม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การดำรงรักษาความเป็นพลเมืองที่มีระบบนิเวศ 3 น้ำ

5.1.1 นโยบายการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 ถึง พ.ศ. 2554)

สำหรับเป้าหมายของนโยบายในการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใต้การบริหารของนายโยธิน ต้นประเสริฐ คือการทำให้คนในท้องถิ่นมีความสุข อันประกอบไปด้วยการมีสุขภาพที่แข็งแรง ครอบครัวมีความอบอุ่น มีสภาพแวดล้อมที่ดี มีสังคมที่เอื้ออาทรซึ่งกันและกัน จึงถือเอานโยบายที่สำคัญที่จะต้องพัฒนาสังคมให้มีคุณภาพรวมถึงการอนุรักษ์ส่งเสริมทุนทางสังคมที่เข้มแข็งของจังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่งเป็นรากฐานอันสำคัญที่จะทำให้จังหวัดสมุทรสงครามกลายเป็นจังหวัดที่ยั่งยืนได้ ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามจะสร้างสังคมการเรียนรู้ตลอดชีวิตทั้งในด้านการศึกษา ปลุกฝังให้เยาวชนมีความรู้ที่ทันโลกและคุณค่าของการใฝ่หาความรู้ นอกจากนี้ยังต้องสนับสนุนในด้านการกีฬา เพื่อให้คนในท้องถิ่นสนใจการออกกำลังกายเพื่อสุขภาพที่แข็งแรงสมบูรณ์และในด้านสิ่งแวดล้อมจะผลักดันและเน้นคนในชุมชนรักและหวงแหนในทรัพยากรธรรมชาติของจังหวัดสมุทรสงคราม นอกจากนี้คือการท่องเที่ยว โดยส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในจังหวัดและปลุกฝังให้คนในท้องถิ่นรักบ้านเกิด อนุรักษ์วัฒนธรรมประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น (โยธิน ต้นประเสริฐ, 2552) ดังนั้นโครงการในสมัยนายโยธิน ฯ ถึงแม้จะคงความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานอย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่นโยบายในด้านพัฒนาสังคม ชุมชน และนันทนาการก็เพิ่มขึ้นตามลำดับด้วย ตัวอย่างเช่น โครงการฝึกอบรมพัฒนาศักยภาพของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยการนำกลุ่มเป้าหมายทั้ง 3 อำเภอ จำนวน 900 คน ไปอบรม สัมมนาเพื่อพัฒนาศักยภาพและเสริมสร้างวิสัยทัศน์ที่จังหวัดนครนายก รวมไปถึงโครงการที่เกี่ยวกับเยาวชนในจังหวัดไปจนถึงผู้สูงอายุ เป็นต้น ส่งผลให้นายโยธิน ฯ ได้รับความนิยมและการตอบรับจากประชาชนชาวสมุทรสงครามเพิ่มขึ้นตามลำดับ

ซึ่งสมัยที่นายอำเภวย ลีชิดอำเภวยชัย ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม ในปี พ.ศ. 2550 นโยบายการบริหารจะเน้นการจัดการภายในภาพรวมของจังหวัดมากกว่า โดยเน้นไปที่เรื่องการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน อาชีพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความอยู่ดีกินดี และความสุขสบายของชุมชนและท้องถิ่นเป็นหลัก (รุจิรา มั่นเขียว, 2554) โครงการต่าง ๆ จึงออกมาในลักษณะการก่อสร้าง ซ่อมแซมด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ เป็นต้น

5.1.2 บุคคลที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย

5.1.2.1 ฝ่ายบริหาร

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามและคณะผู้บริหาร มีภารกิจหลักในการจัดทำนโยบาย โดยต้องแจ้งเป็นหนังสือส่งให้แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.) ภายในเจ็ดวัน โดยให้นำวิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาบังคับโดยอนุโลม ในการนี้ให้ถือว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว คำแถลงนโยบายนี้จะต้องรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายให้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สำหรับวิธีการกำหนดนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 3/5 บัญญัติให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการกำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ

5.1.2.2 ฝ่ายข้าราชการ

ข้าราชการประจำ มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผ่านโครงการต่าง ๆ การกำหนดนโยบายการบริหารมักไม่มีแนวทางที่เด่นชัดนัก ขึ้นอยู่กับโอกาสที่ผู้บริหารจะเปิดโอกาสให้ เช่น การแนะนำ ปรีกษา หรือ เพื่อเป็นข้อมูลการตัดสินใจของผู้บริหารเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น แต่หากคณะผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญกับข้าราชการประจำ ก็จะไม่มีความสนใจในการนำเสนอแนะนโยบายใด ๆ หรือหากจะมีแนวทางหนึ่งที่สามารถเปลี่ยนแปลงจากผู้ปฏิบัติมาเป็นนโยบาย หรือโครงการที่เกิดจากฝ่ายข้าราชการประจำ คือโครงการที่เคยทำในอดีตแล้วประสบความสำเร็จเป็นที่พอใจสำหรับคณะผู้บริหาร (วรุณ อยู่ประเสริฐ, 2554) ก็อาจยกระดับมาเป็นนโยบาย และโครงการต่อไปได้

5.1.2.3 ประชาชน

การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนการพัฒนาท้องถิ่น ถึงแม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดบทบาทของประชาชนไว้อย่างชัดเจนก็ตามแต่ถือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ

พัฒนาท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามรับรู้ในปัญหาของประชาชนโดยตรง และยังก่อให้เกิดแนวทางในการเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับชั้นอื่น ๆ ต่อไป

ดังนั้นเมื่อนายโยธิน ต้นประเสริฐ ได้เข้ามาบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม ก็ได้พยายามสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารขึ้นมา โดยใช้อาสาสมัครชาวบ้านเป็นแกนกลางในการดำเนินการประสานระหว่างประชาชนในชุมชนกับผู้บริหาร ผู้นำเหล่านี้จะมีหน้าที่รับเรื่องราวและปัญหาต่าง ๆ ในท้องถิ่นมาสู่คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม (ญาณะพัชญ์ บุญช่วย, 2554) ซึ่งหากเปรียบเทียบกับคณะผู้บริหารชุดที่ผ่านมาจะเห็นว่ามีความแตกต่างกัน เนื่องจากการบริหารของนายโยธิน จะค่อนข้างส่งเสริมให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น สังเกตได้จากการที่นายโยธิน ได้ริเริ่มโครงการต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน อาทิ โครงการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข สร้างรอยยิ้มให้กับประชาชน ซึ่งเป็นโครงการร่วมระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามกับจังหวัดสมุทรสงคราม แต่คณะผู้บริหารที่ผ่านมาเน้นการส่งเสริม และให้ความสำคัญกับการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานมากกว่า

แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ท้ายที่สุดนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดและคณะผู้บริหารก็ยังเป็นผู้ที่มีบทบาทและอำนาจมากที่สุดต่อการกำหนดนโยบายการบริหาร โดยมีข้าราชการประจำเป็นส่วนหนึ่งเท่านั้น ด้วยเหตุผลที่ว่าข้าราชการเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งสามารถเป็นผู้เสนอแนะแนวนโยบายให้แก่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและคณะผู้บริหารได้เป็นอย่างดี

## 5.2 การบริหารการเงิน และการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม

เมื่อนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นที่เรียบร้อยแล้ว นโยบายดังกล่าวจะถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยที่แผนพัฒนาดังกล่าวก็จะมีเชื่อมโยงกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นงบประมาณจำนวนไม่น้อยที่ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์มากที่สุด โดยกระบวนการตัดสินใจเลือกนโยบายจำเป็นต้องเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดและยึดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเป็นสำคัญ

### 5.2.1 แผนพัฒนาสามปีองค์การบริหารส่วนจังหวัด

แผนพัฒนาสามปีองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามมีลักษณะเป็นเอกสารที่แสดงความสอดคล้อง และอยู่ภายใต้กรอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดสมุทรสงคราม โดยแสดงแนวทางการพัฒนาที่มีความชัดเจนและมีลักษณะเฉพาะเจาะจง มีระยะเวลาสามปี อีกทั้งแผนดังกล่าวยังแสดงความเชื่อมโยงกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย

สำหรับวัตถุประสงค์การจัดทำแผนพัฒนาสามปี ก็เพื่อเป็นการเตรียมโครงการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเพื่อให้มีเป้าหมายได้อย่างชัดเจนและเป็นระบบ อีกทั้งเป็นการแสดงความสัมพันธ์และเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนากับแผนการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป (องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม, 2553)

#### 5.2.1.1 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

เมื่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัดได้กำหนดกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนา และแนวทางการพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดแล้ว จะต้องนำกรอบยุทธศาสตร์ดังกล่าว แปลงเข้าสู่กระบวนการ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม มี 7 ขั้นตอน คือ 1) การเตรียมการจัดทำแผน 2) การคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา 3) การเก็บรวบรวมข้อมูล 4) การกำหนดวัตถุประสงค์ 5) การจัดทำรายละเอียดโครงการ หรือกิจกรรมการพัฒนา 6) การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี และ 7) การอนุมัติและประกาศใช้แผนสามปี

#### 5.2.2 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

สำหรับยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม นั้นจะมีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงไปตามการบริหารของคณะผู้บริหารที่มีวิธีการ และเทคนิคที่แตกต่างกันออกไปตามยุคสมัย แต่ทั้งนี้ต้องมีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสมุทรสงคราม ภายใต้วิสัยทัศน์การพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามที่ว่า “เมืองแห่งความร่มรื่น ชื่นชมธรรมชาติ สังคมน่าอยู่ เฟื่องฟูเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิตที่ยั่งยืน”

ทั้งนี้เมื่อกระบวนการในการจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำนวนงบประมาณกลับมีจำนวนไม่มากเท่ากับที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา ดังนั้นจึงเป็นภารกิจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและคณะผู้บริหารจะต้องมีการบริหารงบประมาณที่มีอย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งเท่าที่ผ่านมาภายใต้การบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา ผู้บริหารแต่ละคนก็จะมีแนวทางและวิธีการบริหารที่ต่างกันอย่างออก

ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ อาทิ ปริมาณของรายได้ซึ่งถือเป็นตัวแปรที่สำคัญมาก โดยในแต่ละปีองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางและภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บและแบ่งให้ในจำนวนมาก ส่งผลให้ขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลังลดลง เพราะต้องพึ่งพาแหล่งรายได้และเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางในสัดส่วนที่ยังสูงและมีแนวโน้มสูงขึ้นตามลำดับ อีกทั้งผู้บริหารก็ไม่ให้ความสำคัญกับการวางแผนในการบริหารการคลังเท่าที่ควร จึงก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารการเงินและการคลังอยู่บ่อยครั้ง

สำหรับปัจจัยร่วมที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันของผู้บริหารฝ่ายการเมือง ก็คือการนำเอาการเมืองเข้ามาบริหารจัดการภายในองค์กร กล่าวคือ นโยบายหรือโครงการที่จะถูกตัดสินใจเลือกนั้น มักจะออกมาในแนวทางที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาชุมชน สังคม และนั่นหนทางการเพิ่มมากขึ้น เพราะผู้บริหารฝ่ายการเมืองตระหนักดีว่า หากประชาชนในท้องถิ่นรับรู้และเข้าถึงการพัฒนาจากโครงการต่าง ๆ และได้รับประโยชน์ ก็จะเป็นผลดีต่อการจะได้รับเลือกตั้งกลับมาเป็นผู้บริหารสมัยต่อไป ภาพลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่ต่างจากสำนักงบประมาณที่คอยทุ่มงบประมาณลงไปในพื้นที่ของตนเองมากที่สุดเพื่อจะได้รับความนิยมนอกจากประชาชนเพื่อเป็นฐานเสียงในอนาคต (อรัญญิก กิจผล, 2553) สอดคล้องกับทฤษฎีของ C. Tiebout ที่ว่าในระบบการปกครองท้องถิ่น องค์กรใดสามารถเสนอทางเลือกให้ประชาชนผู้บริโภคได้กว้างขวางกว่า และเสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าก็จะย่อมได้รับความนิยมนอกจากประชาชน เพราะในท้ายที่สุดประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้นำองค์กรท้องถิ่นของตนเองได้อย่างเต็มที่ (C. Tiebout, 1956)

#### 5.2.2 การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม

จากที่ได้กล่าวไปแล้วว่าแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความใกล้ชิดกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นเงินงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น เมื่อผู้วิจัยได้วิเคราะห์เนื้อหาในขั้นตอนการจัดทำร่างงบประมาณแล้วพบว่า ในขั้นตอนดังกล่าวคณะผู้บริหารมีการใช้เทคนิคและกลวิธีในการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อแย่งชิงทรัพยากรให้เข้าสู่ตนหรือกลุ่มการเมืองของตนให้มากที่สุด

ในกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีจุดเริ่มต้นที่เรื่องงบประมาณการรายจ่ายต่าง ๆ ของหน่วยงานภายใน (สุพิชญา จารุพันธ์ ,2549) โดยสำนัก และกองต่าง ๆ จะวางแผนและกำหนดโครงการที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในรอบปีงบประมาณและรวบรวมเสนอต่อกองแผนและงบประมาณ (ญาณะพัชญ์ บุญช่วย ,2554) เป็นผู้รวบรวมและดำเนินการต่อไป

สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีส่วนหนึ่งได้มีการกำหนดจำนวนเงินที่แน่นอน หรือกันเงินงบประมาณมาเป็นรายจ่ายประจำ เช่น หมวดเงินเดือน หมวดเงินค่าตอบแทน เป็นต้น ไว้ในแผนงานบริหารงานทั่วไป และอีกส่วนหนึ่งก็จะเป็นเงินงบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาที่อยู่ภายในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น การซ่อมแซม การก่อสร้าง สาธารณูปโภคต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งงบประมาณในส่วนนี้ที่ผู้บริหารนำโดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องตัดสินใจเลือกนโยบายและโครงการที่สำคัญ ผ่านการจัดสรรงบประมาณอย่างเท่าเทียมให้แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเท่ากับว่าถ้าเขตใดมีโครงการในการพัฒนามากก็จะมีเงินงบประมาณเข้ามาในพื้นที่นั้นมากเช่นกัน ซึ่งมักจะก่อให้เกิดปัญหาในการแข่งขันเพื่อแย่งชิงงบประมาณการพัฒนาให้เข้าในพื้นที่ความรับผิดชอบของสมาชิกสภาอบจ. เขตของตนให้มากที่สุด

สำหรับการคัดเลือกโครงการจากแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและคณะผู้บริหารจะพิจารณาจากความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นก่อนเป็นลำดับแรก ผ่านการสอบถามจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนโดยไม่แบ่งเขตพื้นที่ และไม่แบ่งแยกกว่าสมาชิกสภา ๆ กลุ่มของฝ่ายบริหารได้รับประโยชน์เท่านั้น

จากที่กล่าวข้างต้นเห็นได้ว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากที่สุดของสมาชิกสภา ๆ ต้องการได้รับจัดสรรเพื่อนำไปพัฒนาเขตพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบ แต่งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนจำกัด ด้วยเหตุนี้จึงมักเกิดปัญหาในการแย่งชิงงบประมาณมากปรากฏออกมาเสมอ ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงต้องหาวิธีการ หรือเทคนิคในการหาข้อยุติปัญหา และบริหารความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ซึ่งจะขึ้นอยู่กับตัวแปรหลาย ๆ อย่างด้วยกัน ทั้งจากการยึดกฎเกณฑ์ระเบียบต่าง ๆ และการประนีประนอมระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ถึงแม้ว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามมักจะเน้นการลดปัญหาความขัดแย้งต่อการจัดสรรงบประมาณในสภาก็ตาม แต่สมาชิกสภา และข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทราบดีว่าเป็นไปได้ยากที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว เพราะถึงอย่างไรก็ตามการบริหารของคณะผู้บริหารฝ่ายการเมืองก็มีลักษณะที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันเสมอ กล่าวคือการจัดสรรงบประมาณให้กับสมาชิกสภา

องค์การบริหารส่วนจังหวัด อย่างไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งจะมากหรือน้อยมักจะขึ้นอยู่กับระดับความสัมพันธ์ของสมาชิกสภา ฯ กับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (รุจิรา มั่นเขียว, 2554) และจากการสัมภาษณ์ข้าราชการท่านหนึ่งได้ให้ทัศนะไว้ว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามทุกยุคทุกสมัยมักจะมีนโยบายการจัดสรรงบประมาณอย่างเท่าเทียมกัน แต่เมื่อถึงเวลาจริงกลับมีการจัดสรรงบประมาณไม่เท่ากัน โดยมักจะเป็นความลับเฉพาะฝ่ายของตนเท่านั้น เป็นผลให้สมาชิกสภา ฯ ฝ่ายค้านซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณที่น้อยกว่า ท้ายที่สุดมักจะเปลี่ยนกลุ่มทางการเมืองมาอยู่ฝ่ายบริหาร เพราะเมื่อย้ายสังกัดแล้วก็จะได้รับการจัดสรรงบประมาณมากขึ้นและได้รับการยอมรับจากฝ่ายบริหารมากขึ้นตามไปด้วย เพราะสมาชิกสภา ฯ ทราบดีว่าแต่ละปีองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีรายรับที่มาจากอุดหนุนจากรัฐบาลกลางที่มีปริมาณสูง และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการจัดสรรและบริหารงบประมาณทั้งหมด ซึ่งนอกจากรายรับที่มาจากเงินอุดหนุนแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามก็ยังมีรายรับประเภทอื่น ๆ ด้วย เช่น รายได้ประเภทภาษีอากร ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน ภาษียาสูบ ภาษีน้ำมัน เป็นต้น และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร ได้แก่ ค่าปรับผิดสัญญา ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับสุสานและฌาปนสถาน ค่าบำรุง อบจ. เป็นต้น

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบรายรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามแยกประเภท

รายรับประเภท	ปี2550 (บาท)	ปี2551 (บาท)	ปี2552 (บาท)	ปี2553 (บาท)	ปี2554 (บาท)
1.รายได้ประเภทภาษี					
1.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม	39,754,250	41,000,000	43,000,000	39,500,000	42,000,000
1.2 ภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์/ล้อเลื่อน	34,800,000	28,000,000	29,000,000	30,600,000	34,000,000
1.3 ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวล	6,981,000	5,000,000	9,500,000	10,000,000	14,000,000
1.4 ภาษียาสูบ	10,900,000	10,000,000	10,500,000	9,000,000	10,600,000
1.5 ภาษีน้ำมัน	50,000	50,000	10,000	10,000	10,000
2. รายได้ที่มิใช่ภาษีอากร					
-หมวดค่าธรรมเนียมค่าปรับและใบอนุญาต					
2.1 ค่าปรับผิดสัญญา	100,000	139,250	150,000	400,000	400,000
2.2 ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับสุสานและฌาปนสถาน	10,000	5,000	1,500	1,000	1,000
2.3 ค่าธรรมเนียมทะเบียนพาณิชย์	58,900	60,000	25,000	15,000	15,000
2.4 ค่าบำรุง อบจ.จากผู้เข้าพัก	-	5,000	1,000	1,000	1,000
โรงแรม					
-หมวดรายได้จากทรัพย์สิน					
2.5 ค่าเช่าหรือค่าบริการสถานที่	805,000	700,000	700,000	800,000	700,000
2.6 ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร	2,030,000	1,800,000	1,500,000	2,000,000	2,000,000
2.7 ดอกเบี้ยเงินฝาก กสอ.	1,100,000	1,500,000	1,500,000	420,000	202,000
2.8 เงินปันผลจากโรงพิมพ์อาสา	750	750	-	1,000	1,000
รักษาดินแดน					
-หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด					
2.9 ค่าขายแบบแปลน	1,000,000	730,000	784,000	900,000	800,000
2.10 รายได้อื่น ๆ	270,000	240,000	250,000	240,000	170,000
2.11 รายได้จากศาลหลักเมือง	100,000	70,000	80,000	72,000	100,000
3.เงินช่วยเหลือ					
รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น					
หมวดเงินอุดหนุน	91,988,100	82,700,000	83,000,000	71,040,000	55,000,000
<b>รวม</b>	<b>189,048,000</b>	<b>172,000,000</b>	<b>180,000,000</b>	<b>165,000,000</b>	<b>160,000,000</b>

ที่มา: องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม (2550 – 2554)



และเมื่อได้พิจารณาถึงข้อบัญญัติรายจ่ายงบประมาณประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นไปเปรียบเทียบกับนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แถลงไว้ก่อนเข้ารับตำแหน่ง เพื่อให้เห็นถึงกระบวนการตัดสินใจในการใช้งบประมาณในด้านต่าง ๆ ซึ่งมีรายละเอียดดัง ตารางที่ 2 ต่อไปนี้

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามจำแนกตามแผนงาน

นโยบายด้าน	ปี2550 (บาท)	ปี2551 (บาท)	ปี2552 (บาท)	ปี2553 (บาท)	ปี2554 (บาท)
1. ด้านบริหารงานทั่วไป					
1.1 แผนงานด้านบริหารงานทั่วไป	45,087,522	47,692,467	79,021,746	51,161,786	56,372,940
1.2 แผนงานด้านรักษาความสงบภายใน	-	-	-	100,000	100,000
2. ด้านบริการชุมชนและสังคม					
2.1 แผนงานการศึกษา	18,733,600	6,500,000	4,335,000	1,993,550	8,602,000
2.2 แผนงานสังคมสงเคราะห์	500,000	1,935,000	700,000	10,875,000	9,000,000
2.3 แผนงานเคหะและชุมชน	15,649,470	20,937,964	27,790,000	37,069,672	23,965,120
2.4 แผนงานสร้างความเข้มแข็งชุมชน	10,485,025	12,570,000	29,830,000	4,500,000	33,350,000
2.5 แผนงานศาสนา วัฒนธรรมและ	23,438,100	20,365,000	5,200,000	1,400,000	6,400,000
นันทนาการ					
2.6 แผนงานสาธารณสุข	1,000,000	-	-	-	-
3. ด้านเศรษฐกิจ					
3.1 แผนงานอุตสาหกรรมและโยธา	60,241,430	43,529,569	12,700,000	1,000,000	-
3.2 แผนงานการเกษตร	60,000	100,000	120,254	4,459,000	5,000,000
4. ด้านการค้าเนิการอื่น ๆ					
4.1 แผนงานงบกลาง	13,853,000	18,370,000	20,303,000	49,440,992	17,209,940
<b>รวม</b>	<b>189,048,000</b>	<b>172,000,000</b>	<b>180,000,000</b>	<b>162,000,000</b>	<b>160,000,000</b>

ที่มา: องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม (2550 – 2554)

จากรายละเอียดดังกล่าว จะเห็นว่าข้อบัญญัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม ในแต่ละปี จะมีปริมาณใกล้เคียงกัน กล่าวคือจะลดหรือเพิ่มในปริมาณที่ไม่สูงนัก ซึ่งจะส่งผลทำให้ผู้บริหารสามารถวางแผนทางการเงิน และการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เมื่อแยกรายละเอียดตามแผนงานแล้วกลับพบว่ามียัตราที่เพิ่มสูง ค่าแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสำคัญของผู้บริหาร อบจ. แต่ละสมัย ผ่านการออกนโยบายและโครงการต่าง ๆ กอปรกับความ ต้องการของประชาชนตามความจำเป็นเร่งด่วนในแต่ละปี โดยผ่านทางสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตัวอย่างเช่น ในปี 2550 งบประมาณด้านการศึกษาที่มีอัตราที่สูงมากเปรียบเทียบกับปีอื่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง (Lower Tier) ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล ได้รับโอนภารกิจด้านการศึกษาจากโรงเรียนต่าง ๆ มาอยู่ในสังกัด แต่งบประมาณมีไม่เพียงพอ จึงขอรับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อ อบจ.พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นไปตามที่ กฎหมายกำหนด จึงได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เพื่อสนับสนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างต่อไป หรือ แผนงานในด้านสังคมสงเคราะห์จากที่ได้กล่าวไปแล้วว่าคณะผู้บริหารที่มีนายโยธิน ฯ เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านนี้เพิ่มมากขึ้น ดังนั้นงบประมาณในปี พ.ศ. 2553 จึงเพิ่มสูงขึ้นกว่าปีก่อนหน้านั้นเอง

และจากการที่เงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามมีปริมาณสูงมากพอสมควร ซึ่งถ้าหาก ผู้บริหารตัดสินใจต่อการบริหารจัดการงบประมาณที่ดีก็จะส่งผลต่อประชาชนชาวสมุทรสงครามได้โดยตรง แต่ในทางกลับกัน หากเป็นกรณีที่ยังเพิ่มเงินงบประมาณยังมีกรณีซับซ้อนมากขึ้นก็อาจจะส่งผลเสียต่อประชาชนและประเทศชาติในที่สุด จาก การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างกับข้าราชการประจำท่านหนึ่งได้ให้ทัศนะไว้ว่า ด้วยเหตุที่จำนวนเงินงบประมาณที่ได้รับ อุดหนุนจากรัฐบาลกลางในแต่ละปีมีจำนวนมากและก็เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดสรรเงิน งบประมาณไปสู่สมาชิกสภา ฯ เพื่อให้แต่ละคนไปสร้างโครงการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งโครงการที่สมาชิกสภา ฯ มักจะ

เน้นไปที่เรื่องการสร้างโครงสร้างพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นการสร้างถนน สะพาน ลานกีฬา เป็นต้น ทั้งนี้เพราะนอกจากจะทำให้ประชาชนได้รับรู้ถึงการพัฒนาแล้ว ที่สำคัญยังง่ายต่อการคอร์รัปชันอีกด้วย เนื่องจากในบางครั้งสมาชิกสภาฯ มักมีความสัมพันธ์กับผู้รับเหมาก่อสร้างหรือไม่ก็เป็นผู้รับเหมาเสียเอง

และจากข้อมูลในตารางที่ 2 ทำให้วิเคราะห์ได้ว่าเงินงบประมาณส่วนใหญ่ได้ถูกนำไปใช้ในแผนงานที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าโครงการอื่น ๆ แสดงให้เห็นว่าการที่คณะผู้บริหารตัดสินใจเลือกทำโครงการพัฒนาในรูปแบบของการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเนื่องจากเป็นวิธีการจัดสรรเงินงบประมาณที่ง่ายที่สุดต่อการกระจายผลประโยชน์ (รุจิรา มั่นเขียว, 2554) ในรูปแบบของเงินงบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานเป็นโครงการที่พัฒนาความเจริญที่ประชาชนสามารถเห็นได้ชัดเจน และสามารถเข้าถึงได้มากกว่าด้านอื่น ๆ ที่สำคัญสอดคล้องกับแผนพัฒนาสามปี ที่เน้นสัดส่วนโครงสร้างพื้นฐานอีกด้วย

## 6. สรุปและอภิปรายผล

ภายหลังการศึกษาจากข้อมูลทางเอกสารและการลงไปเก็บข้อมูลในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พบว่าในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามจำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2552 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นอกจากนี้นโยบายต้องสอดคล้องกับนโยบายสาธารณะของรัฐบาลกลาง รวมไปถึงแผนยุทธศาสตร์จังหวัดเพื่อให้แผนพัฒนาเป็นไปในทิศทางเดียวกันด้วย ในส่วนขั้นตอนการกำหนดนโยบาย คณะผู้บริหารนำโดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีกระบวนการที่กลุ่มต่าง ๆ อาทิ กลุ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด กลุ่มผู้นำชุมชน เข้ามามีบทบาทในการประสานและร่วมกิจกรรมร่วมกันในการกำหนดนโยบายก่อนที่จะนำนโยบายที่แถลงในสภาไปแปลงเป็นแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป เมื่อผู้วิจัยได้วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลแล้ว สามารถสรุปได้ดังนี้

### 6.1 การกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม

การกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามได้เริ่มจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามได้นำเสนอนโยบายในการบริหารงานภายในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งนโยบายดังกล่าวก่อนที่จะแปลงไปเป็นแผนพัฒนาในอนาคต จำเป็นต้องเน้นสัดส่วนไปที่ประชาชนเป็นสำคัญ แต่ในความเป็นจริงแล้วบทบาทของประชาชนในการกำหนดนโยบายกลับไม่ค่อยมีบทบาทเท่าไร อาจเนื่องมาจากการที่คณะผู้บริหารให้ความสำคัญเฉพาะกลุ่มผู้นำชุมชน และประชาชนบางกลุ่มเท่านั้น เช่น กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เป็นต้น กอปรกับยังไม่มีตัวบทกฎหมายที่ชัดเจนต่อกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนทำให้การกำหนดนโยบายจึงยังคงเป็นการตัดสินใจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามและคณะผู้บริหาร เนื่องจากคณะผู้บริหารมักจะคิดว่าประชาชนส่วนใหญ่เพิกเฉยในกิจการการเมือง อีกทั้งยังไม่มีข้อมูลที่เพียงพอ ดังนั้นคณะผู้บริหารจึงมีบทบาทมากกว่าในการกำหนดนโยบาย

### 6.2 การบริหารการเงินและการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม

ในส่วนการบริหารการเงินและการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามนั้น มีเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารคือ แผนพัฒนาซึ่งเป็นการรวบรวมโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ และงบประมาณรายจ่ายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในท้องถิ่นภายในระยะเวลาสามปีหรือที่เรียกกันว่าแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งแผนพัฒนาดังกล่าวจะเป็นแนวทางที่สามารถปฏิบัติได้จริง โดยกำหนดแนวทางการพัฒนาผ่านกระบวนการจัดทำแผนในรูปของคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่สำคัญมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามจะใช้แผนดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีอีกด้วย

สำหรับขั้นตอนการตัดสินใจเลือกนโยบายเพื่อดำเนินการไปสู่โครงการพัฒนานั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามมีวิธีการดำเนินการที่คล้ายคลึงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ กล่าวคือจะใช้งบประมาณรายรับเป็นตัวตั้ง แล้วนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามเป็นฝ่ายจัดสรรงบประมาณให้แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามสัดส่วน ซึ่งขึ้นอยู่กับความจำเป็นเร่งด่วนของประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก ทั้งนี้รายรับขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามยังคงพึ่งพิงงบประมาณจากรัฐบาลกลาง เพราะคณะผู้บริหารการเมืองส่วนใหญ่เมื่อเข้ามาบริหารจังหวัดแล้ว มักมีนโยบายที่ลดการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่น ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายโยธิน ต้นประเสริฐ ก็มีนโยบายลดการ

จัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเช่นกัน เนื่องจากคณะผู้บริหารฝ่ายการเมืองตระหนักดีว่าหากมีนโยบายเพิ่มอัตราภาษีแล้ว ประชาชนในจังหวัดก็เกิดความไม่พอใจและส่งผลให้ไม่ได้รับการเลือกตั้งในสมัยต่อไป ดังนั้นนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ จึงออกมาในลักษณะส่งเสริมความสัมพันธ์กับชุมชนเพิ่มมากขึ้น เพื่อหวังจะได้รับความนิยมนอกจากประชาชน นั่นเอง

อย่างไรก็ตามการจัดสรรงบประมาณองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม จะมีการพิจารณาเงินรายจ่ายที่ สมดุลหรือสอดคล้องกับรายได้ และจัดทำงบประมาณแบบสมดุลโดยรายรับขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามส่วนใหญ่มาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางและจากภาษีมูลค่าเพิ่มที่แบ่งสรรให้ เป็นต้น โดยในแต่ละปีก็จะได้รับเงินงบประมาณ ในปริมาณที่มากพอสมควรแต่ก็ยังไม่เท่ากับที่คาดการณ์ไว้ในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำให้นายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดและคณะผู้บริหารจึงต้องเข้ามาบริหารจัดการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด และเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่น ให้กับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตาม เกณฑ์ที่คณะผู้บริหารยึดเป็นแนวปฏิบัติ กล่าวคือจะมีการจัดสรรให้ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญผ่าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.) ในเขตพื้นที่เป็นตัวแทนโดยตรงซึ่งวิธีการนี้ถือว่าเป็นวิธีที่สามารถตอบสนอง ความต้องการของประชาชนและเข้าถึงการพัฒนาได้เป็นอย่างดี แต่ทั้งนี้วิธีการนี้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและคณะ ผู้บริหาร มักจะนำประเด็นทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง อย่างน้อยก็เป็นแนวทางที่ลดความรุนแรงทางการเมืองได้ดีในระดับ หนึ่งเท่านั้น เพราะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตระหนักดีว่าท้ายที่สุดนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและคณะ ผู้บริหารจะจัดสรรงบประมาณตามระดับความสัมพันธ์มากกว่าที่จะจัดสรรเงินงบประมาณอย่างเท่าเทียม เป็นผลให้สมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่ต้องการที่จะอยู่ในฐานะฝ่ายค้านเท่าใดนัก แต่ในที่สุดวิธีการดังกล่าวก็ยังได้รับการยอมรับ จากสมาชิกสภาฯ ทำให้ปัญหาความขัดแย้งหรือแข่งขันในการช่วงชิงงบประมาณการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแทบ จะไม่ปรากฏ เนื่องจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะมีการประชุมเพื่อกำหนดกติกาและแนวทางการประนีประนอมก่อนมี การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่งผลให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านไปด้วยดี

## 7. ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุปผลการวิจัยจะเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามและคณะผู้บริหารต่างใช้อำนาจ หน้าที่ราชการเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายและการบริหารการเงินและการคลังผ่านการจัดสรรเงินงบประมาณ รายจ่ายประจำปี ซึ่งปรากฏให้เห็นจากข้อมูลที่ได้จากการวิจัย ดังนั้นเพื่อให้การบริหารราชการในอนาคตขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดสมุทรสงครามมีความถูกต้อง โปร่งใส และสามารถตอบสนองกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นไปตาม ยุทธศาสตร์ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาสามปี ควรจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในทุกขั้นตอน (อย่างจริงจัง) การจัดทำประชาคมเพื่อรับฟังปัญหาและความต้องการที่จัดทำอยู่นั้นไม่เพียงพอ จึงควรเน้นสัดส่วนในภาคประชาสังคมให้มาก ขึ้น เพราะจะทำให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงได้ร่วมกำหนดทิศทางการดำเนินงาน และในที่สุดการดำเนินนโยบาย ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามผลสัมฤทธิ์ที่ตั้งไว้

2. ส่งเสริมให้มีการตรากฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้มาก ขึ้น โดยควรมีการกำหนดช่องทางที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือประชาคมในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ในขั้นตอนที่สำคัญ โดยเฉพาะในขั้นตอนที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของ ประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง และมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นภายในท้องถิ่นในอนาคต และควรจัดให้มีการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนเพื่อมาประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นด้วยเพื่อให้เกิดการปรึกษาหารือ ภายในพื้นที่และเป็นการเปิดโอกาสสำหรับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กลุ่มบุคคล หรือกลุ่มประชาคมท้องถิ่นต่าง ๆ ในการ ทบทวนนโยบายและแผนพัฒนา เนื่องจากเป็นช่องทางแรกที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถรับทราบถึงแนวทางในการ พัฒนาท้องถิ่น และแนวทางในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในอนาคต

3. ส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือกใช้มาตรการธรรมาภิบาลทางการคลัง เช่น ส่งเสริมมาตรฐานการ จัดทำงบประมาณที่เน้นความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม หรือส่งเสริมมาตรฐานด้านการ บริหารการเงิน การบัญชี มาตรการจัดซื้อจัดจ้าง และการพัสดุ มาตรฐานคุณภาพบุคลากรทางด้านการศึกษา การเงินและบัญชี ท้องถิ่น ให้มีความบริสุทธิ์ยุติธรรม เป็นต้น เพื่อจะได้รับมาตรฐานการบริหารการเงิน และการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นขนาดเล็กในจังหวัดสมุทรสงครามได้เรียนรู้และยกระดับมาตรฐานให้สูงขึ้นต่อไป

## 8. กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์ได้อย่างดีเยี่ยม ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม เจ้าหน้าที่ทุกฝ่าย ที่ให้ข้อมูลอย่างตรงไปตรงมาและเป็นประโยชน์ต่องานวิจัยเป็นอย่างยิ่ง ที่สำคัญผู้วิจัยขอขอบคุณรองศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์ จากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดวงมณี เลาวกุล จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นอย่างยิ่งที่ได้สร้างกรอบแนวคิดทางวิชาการ การวิเคราะห์ และวิธีการทำวิจัยจนสามารถทำให้ผู้วิจัยสามารถสร้างผลงานนี้ออกมาได้สำเร็จทุกประการ

## 9. เอกสารอ้างอิง

- ชัยยันต์ เจียมศิริ. รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม. สัมภาษณ์, 1 มีนาคม 2554.
- ญาณะพัชญ์ บุญช่วย. หัวหน้าสำนักปลัด อบจ. สัมภาษณ์, 1 มีนาคม 2554.
- นวพร บุญช่วย. (2546). บทบาทขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาคร. สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาการบริหารงานยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. (2550). การคลังรัฐบาล และการคลังท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โอ เอส พริ้นติ้ง เฮ้าส์.
- โยธิน ต้นประเสริฐ. (2552). สารจาก นายกโยธิน ต้นประเสริฐ. วารสารเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข่าวสารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม, ฉบับที่ 2.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. (2532). กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475 – 2530. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- รุจิรา มั่นเขียว. หัวหน้าฝ่ายงบประมาณ. สัมภาษณ์, 1 มีนาคม 2554.
- วรุณ อยู่ประเสริฐ. นักบริหารงานช่าง. สัมภาษณ์, 1 มีนาคม 2554.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2546). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมาธรรม.
- สุพิชญา จารุพันธ์. (2549). การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม. (2550 – 2554). ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่องงบประมาณ. สมุทรสงคราม: องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม.
- อรรถัย กักผล. (2546). ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- อรรถัย กักผล. ผู้ช่วยศาสตราจารย์. สัมภาษณ์, 28 มีนาคม 2553.
- อุดม ทูมไฆสิต. (2545). การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: หอรัตนชัยการพิมพ์.
- Tiebout Charles M. (1956). A pure Theory Local expenditures. *Journal of Political Economics*, 64.