

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยเริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการนับตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2542 เป็นต้นมา โดยเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งบัญญัติให้ดำเนินการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดสรรภาษีระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภารกิจเป็นสำคัญ ภายใต้การดำเนินการของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังปรากฏในมาตรา 283 วรรคสาม

ดังนั้น เพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 ซึ่งกำหนดให้การกระจายอำนาจต้องดำเนินการไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นแผนที่กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย มีกระบวนการที่ยืดหยุ่น ไม่ว่าจะเป็นการถ่ายโอนภารกิจ การกระจายอำนาจทางการคลัง การถ่ายโอนบุคลากร การปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับถ่ายโอนภารกิจ รวมถึงการสร้างกลไกกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจ ทั้งนี้ภายใต้หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ ได้แก่ หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน และหลักประสิทธิภาพในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยเฉพาะบทบาทในการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น ตามมาตรา 283 ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่มีผลบังคับใช้ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรงบประมาณ การถ่ายโอนภารกิจ และบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยงานหลักในการให้บริการสาธารณะกับประชาชน โดยสามารถกำหนดความเป็นอิสระในการบริหารงาน การกำหนดนโยบาย

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการบริหารงบประมาณที่ได้รับมา พร้อมทั้งการมีอำนาจในการเก็บภาษีรายได้ และการบริหารรายได้ด้วยตนเองเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน นอกจากนี้สาระสำคัญของมาตรา 283 วรรค 3 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้ระบุไว้โดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องกฎหมายรายได้ท้องถิ่น “ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ”

นอกจากนี้แล้ว เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้นำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกานี้มาใช้ในการบริหารงาน ได้แก่ การลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้นำเอาหลักการหรือแนวคิดกระบวนการธรรมรัฐแห่งชาติ หรือการปกครองที่ดี (Good governance) ซึ่งเป็นหลักการบริหารจัดการที่ดีในทุก ๆ ด้าน ทุก ๆ ระดับ มาใช้ โดยมีแนวคิดที่ว่าทั้งประชาชน ข้าราชการ ผู้บริหาร เป็นหุ้นส่วนกัน ในการกำหนดทิศทาง กฎเกณฑ์ กติกา ที่จะทำให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม แก่คนทุกคนในสังคม ตลอดจนเน้นการมีส่วนร่วมของสังคมในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจการดำเนินงานและการตรวจสอบประเมินผล ซึ่งความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งนั้นมาจากประชาชน องค์กร กลุ่มในชุมชนมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนเขารู้สึกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นของทุกคน เพราะทุกคนมีส่วนร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการปฏิบัติ ร่วมติดตามประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์ในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าขึ้น เงินงบประมาณ ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนา การกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ที่จำเป็นและเร่งด่วน เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความเป็นอยู่ที่ดี สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ และตรงเป้าหมายที่สุด โดยงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยปกติจะเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของทุกปีไปจนถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป ซึ่งรายละเอียดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ มีการแสดงถึงแหล่งที่มาของงบประมาณ ยอดเงินงบประมาณที่ได้รับทั้งปี และรายการรายจ่ายต่าง ๆ

ภายในปีงบประมาณ ซึ่งในการจัดทำงบประมาณจะต้องเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่งบประมาณ หรือ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องจัดทำและเสนอให้ผู้บริหารพิจารณา หากผู้บริหารมีความเห็นชอบตามเอกสารงบประมาณ ก็ให้เสนอสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้พิจารณาให้ความเห็นชอบ และเมื่อสภาฯ ให้ความเห็นชอบแล้วให้เสนอขออนุมัติต่อผู้มีอำนาจ ซึ่งถ้าเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ นายอำเภอ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขั้นตอนและวิธีการ ดังนี้ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541, 2556, เว็บไซต์)

1. เจ้าหน้าที่งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งหน่วยงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เสนอข้อมูลประมาณการรายรับ รายจ่ายที่จะต้องใช้ในการจัดทำงบประมาณ

2. เมื่อแต่ละหน่วยงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับแจ้งแล้วให้พิจารณาแผนพัฒนาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่วางไว้เป็นแนวทางในการจัดทำประมาณการใช้จ่ายกรณีหน่วยงานที่มีรายได้ให้ประมาณการรายรับด้วย และให้หัวหน้าหน่วยงานคลังรวบรวมรายงานการเงินและสถิติต่าง ๆ ได้แก่ รายรับจริงและรายจ่ายจริง ย้อนหลัง 3 ปี งบประมาณแสดงฐานะการคลังของทุกหน่วยงานให้เจ้าหน้าที่งบประมาณ

3. เจ้าหน้าที่งบประมาณ รวบรวมรายละเอียดที่ได้รับเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายไปจัดทำเป็นข้อมูลเบื้องต้นเสนอต่อคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณา

4. เมื่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอนุมัติให้ตั้งงบประมาณในขั้นต้นแล้วให้เจ้าหน้าที่งบประมาณจัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามรูปแบบที่กำหนดเสนอต่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกครั้ง

5. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใน 15 สิงหาคมของทุกปี และเข้าสู่กระบวนการตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้งบประมาณรายจ่ายประจำปี สามารถประกาศใช้ได้ทันภายในวันที่ 1 ตุลาคม

6. เมื่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นชอบแล้วให้เสนอข้อบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล) หรือนายอำเภอ (กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล) ให้ความเห็นชอบ ในกรณีที่มีปัญหาในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะมีแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

6.1 ในกรณีที่ไม่สามารถจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ตามกำหนด และมีได้ขอขยายเวลาหรือขอขยายเวลาแล้ว แต่สภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อนุมัติ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ในการจัดทำงบประมาณ และเหตุผลที่สภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อนุมัติ พร้อมเร่งรัดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอร่างงบประมาณได้ทันภายในกำหนดเพื่อให้สภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาก่อนสิ้นปีงบประมาณ

6.2 ในกรณีที่สภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอนุมัติให้ขยายเวลาการเสนอร่างงบประมาณการภายหลังวันที่ 15 สิงหาคม ก็ให้มีการตรวจสอบและกำกับดูแลให้มีการเสนอร่าง เพื่อให้สภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาได้ทันก่อนสิ้นปีงบประมาณ

6.3 ในกรณีที่ไม่มีสภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วไปพลางก่อน และเมื่อมีสภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรีบเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเร็ว

สำหรับการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณและบริหารงบประมาณ ให้เป็นไปตามแผนระเบียบข้อบังคับและหนังสือสั่งการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาฯ มีหน้าที่จะต้องตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามงบประมาณที่ตั้งไว้เช่นกัน ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารและใช้จ่ายเงินงบประมาณจึงมีความจำเป็นและสำคัญ โดยประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการระดมความคิดเห็นและตรวจสอบในการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อให้ตรงกับความต้องการและประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริงด้วยความสำคัญของกระบวนการงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ผู้วิจัยจึงศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหลวง อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุง พัฒนาการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม และเป็นกระบวนการที่ประชาชนสามารถเข้ามาแสดงบทบาทและมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

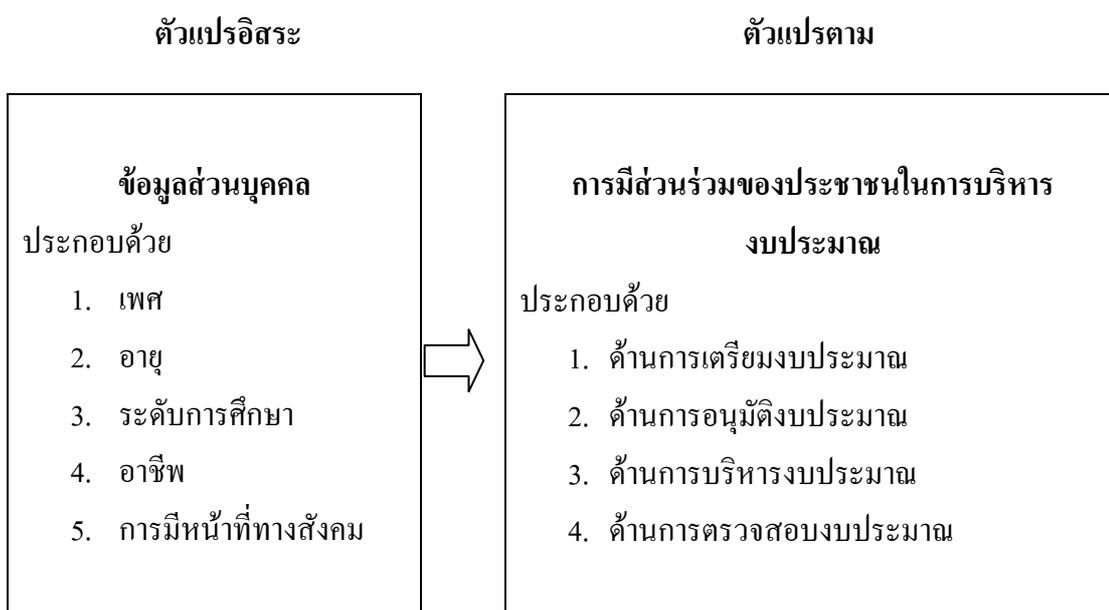
1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงบประมาณ ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหลวง อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงบประมาณ ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหลวง อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย เป็นประชากรตำบลบ้านหลวง จำนวน 6 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านหลวง หมู่ที่ 1 บ้านหลวง หมู่ที่ 2 บ้านหน้าวัดमारวิชัย หมู่ที่ 3 บ้านหน้าวัดमारวิชัย หมู่ที่ 4 บ้านสาคลี หมู่ที่ 5 บ้านใหม่ และหมู่ที่ 6 บ้านโคกจฬา จำนวน 2,749 คน
2. กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย เป็นประชากรตำบลบ้านหลวง จำนวน 349 คน จาก 6 หมู่บ้าน โดยเก็บข้อมูลแบบบังเอิญ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ตัวแปรจากการศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงบประมาณ ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหลวง อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังนี้



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

สมมติฐานในการวิจัย

ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และการมีหน้าที่ทางสังคมท้องถิ่นแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหลวง อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา แตกต่างกัน

นิยามศัพท์เฉพาะ

การมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้าไปมีบทบาทของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหลวง เพื่อบริหารงบประมาณ ประกอบด้วย 4 ด้าน คือ ด้านการเตรียมงบประมาณ ด้านการอนุมัติงบประมาณ ด้านการบริหารงบประมาณและด้านการตรวจสอบงบประมาณ

งบประมาณ หมายถึง แผนงานหรืองานสำหรับประมาณการด้านรายรับและรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหลวง

การเตรียมงบประมาณ หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างโครงการและการร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี เพื่อเตรียมเสนอความเห็นชอบต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหลวง

การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การพิจารณาโครงการและการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหลวง

การบริหารงบประมาณ หมายถึง การบริหารงานและการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านหลวง

การตรวจสอบงบประมาณ หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณที่เน้นการเบิกจ่ายว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายหรือไม่ มีประสิทธิภาพและคุ้มค่าเพียงใด ภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหลวง อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

2. ทำให้ได้ข้อมูลเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหลวง อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา