

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่มีการจัดตั้งสภาตำบลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และยกฐานะของสภาตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ “อบต.” ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 โดยองค์การบริหารส่วนตำบลสันตภักทวน อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ ได้ยกฐานะจากสภาตำบล เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 และตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดภารกิจในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้มากมาย โดยให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการในท้องถิ่นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง ตามครรลองของการปกครองแบบระบอบประชาธิปไตยภายใต้การได้รับมอบหมายจากรัฐบาล และมุ่งเพิ่มประสิทธิภาพการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีฐานะการคลังที่มั่นคงสามารถยืนอยู่ได้ด้วยตนเอง เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ สร้างความเจริญอกงามให้กับท้องถิ่นได้ ซึ่งจะยังครอบคลุมถึงการดำเนินกิจการพัฒนาตามโครงการต่าง ๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีเงินงบประมาณ (Budget) มาดำเนินการเป็นหลักในการพัฒนาเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง ซึ่งถือว่าเป็นวิธีการกระจายอำนาจแก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจในการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ได้แก่ การจัดการและการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาการบริหาร เศรษฐกิจสังคม และด้านการเมือง โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่กินดีอยู่ดี ดังนั้นในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้จึงจำเป็นต้องมีการจัดทำงบประมาณ เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารการจัดทำงบประมาณสำหรับการบริหารจัดการกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงรายรับ แหล่งที่มาของรายรับตลอดจนการเพิ่มขึ้น หรือลดลงของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาตำบล ในการจัดทำโครงการต่างๆ ให้เหมาะสมกับรายได้ที่มี ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการคาดการณ์หรือประมาณการรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละปีขึ้น เพื่อที่จะได้นำไปจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละปีต่อไป โดยในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ประจำปีจะต้องมีการประมาณการรายรับไว้ เพื่อที่จะได้กำหนดมิให้รายจ่ายสูงกว่ารายรับที่ประมาณการไว้

จากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม มีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องรายรับของ อบต. สามารถมาจาก 4 แหล่งหลักด้วยกัน คือ รายรับจากภาษีอากรและค่าธรรมเนียม รายได้จากเงินอุดหนุนรัฐบาล รายได้จากทรัพย์สินและรายได้อื่น และเงินกู้ จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่างๆ ได้ตามระเบียบที่กำหนด ส่วนรายจ่ายของ อบต. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 กำหนดว่ารายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประกอบด้วย รายจ่ายบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน ซึ่งรายจ่ายตามแผนงาน ถูกจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย

1. หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
2. หมวดค่าจ้างชั่วคราว
3. หมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ
4. หมวดค่าสาธารณูปโภค
5. หมวดเงินอุดหนุน
6. หมวดรายจ่ายอื่น ๆ และรายจ่ายเพื่อการลงทุน ประกอบด้วย หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

เป็นที่ทราบกันดีว่ารายจ่ายประจำนั้นเป็นรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตโดยตรง (Unproductive expenditure) เป็นรายจ่ายเพื่อการบริโภค (consumption) ส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุนนั้น เป็นรายจ่ายที่ก่อให้เกิดผลผลิตโดยตรง (Productive expenditure) ก่อให้เกิดสินทรัพย์ (Capital stock) และความสามารถในการขยายการผลิตของท้องถิ่นให้เพิ่มขึ้นได้ในอนาคต เป็นรายจ่ายสำคัญที่มีส่วนทำให้เศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น ตัวอย่างรายจ่ายลงทุน ได้แก่ รายจ่ายในโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เช่น การสร้างถนนหนทาง การสร้างระบบชลประทาน เป็นต้น

การใช้จ่ายงบประมาณของ อบต. สันผักหวาน ในปีงบประมาณ 2543 – 2547 อยู่ในลักษณะรายจ่ายประจำสูงกว่ารายจ่ายเพื่อการลงทุน เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของค่าใช้จ่ายปรากฏว่าค่าใช้จ่ายประจำส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายในหมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ และหมวดเงินอุดหนุนในโครงการต่าง ๆ ส่วนค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุนส่วนใหญ่เป็นการค่าก่อสร้างถนน ราง ท่อระบายน้ำ และประปาหมู่บ้าน เป็นต้น (แสดงในตารางที่ 1.1) ในแง่ของทฤษฎีแล้วแสดงว่า อบต. สันผักหวานมีรายจ่ายส่วนใหญ่ที่ให้ความสำคัญกับการบริโภคปัจจุบันมากกว่าการบริโภคใน

อนาคต แต่เมื่อนำรายละเอียดข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายมาวิเคราะห์ก็จะพบว่า รายจ่ายประจำในหมวดค่าใช้สอย และเงินอุดหนุนนั้น ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้วยการกำหนดโครงการสนับสนุนเป็นจำนวนมาก และจากข้อมูลเดียวกันเมื่อจำแนกการใช้จ่ายตามด้าน/แผนงาน พบว่า แนวโน้มการใช้จ่ายด้านเศรษฐกิจ แผนงานอุตสาหกรรม และการโยธาเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ด้านบริการชุมชนและสังคมที่เคยมีส่วนสูงสุดในระยะหลังก็ลดลงค่อนข้างมาก (แสดงในตารางที่ 1.2) รายจ่ายต่าง ๆ ยังต้องพึงพิงภาษีอากรที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บให้ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในแต่ละปีมีส่วนค่อนข้างสูง (แสดงในตารางที่ 1.3)

เมื่อพิจารณารายจ่ายตามงบประมาณเปรียบเทียบกับรายรับจริงนั้นปรากฏว่า รายรับจริงของ อบต. มีสัดส่วนที่สูงกว่าประมาณการรายจ่าย (แสดงในตารางที่ 1.4) ทั้งนี้เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติขึ้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 - จึงทำให้มีการโอนเงินอุดหนุนเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณเอง และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอยู่เรื่อย ๆ

อบต.สันผักหวาน ได้พยายามจัดสรรงบประมาณรายจ่ายไว้สำหรับการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อมุ่งสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ และเน้นให้รายจ่ายกระจายไปสู่ประชาชนให้ทั่วถึงในรูปของการสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิต แต่ปัญหาที่ท้องถิ่นส่วนใหญ่พบคือ งบประมาณที่จ่ายไปนั้นกระจุกตัวทำให้แต่ละพื้นที่ได้รับการจัดสรรที่ไม่เท่าเทียมกัน เกิดความไม่ยุติธรรมในการพัฒนาชีวิตและท้องถิ่น ในการศึกษาครั้งนี้จึงต้องการสำรวจประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของ อบต. สันผักหวานในรอบ 5 ปี คือ ปีงบประมาณ 2543 - 2547 ว่ามีการจัดสรรไปพัฒนาท้องถิ่นหรือเพื่อการบริหารในลักษณะใดบ้าง การจัดสรรงบประมาณ สอดคล้องกับแผนพัฒนาพัฒนาตำบลหรือไม่ แต่ละพื้นที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเท่าเทียมกันหรือไม่ ร่วมกับการสำรวจความพอใจของประชาชนเกี่ยวกับใช้จ่ายเงินภาษีของ อบต. - คຸ້ມຄ່າได้ผลตามที่ตนต้องการหรือไม่ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่แต่ละชุมชนยุติธรรมหรือไม่ งบประมาณรายจ่ายช่วยขจัดปัญหาทางเศรษฐกิจของชุมชนได้หรือไม่ ฯลฯ ซึ่งผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้นในระยะยาว

ตารางที่ 1.1 งบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลสันผักหวาน ประจำปีงบประมาณ 2543 – 2547

(หน่วย: x1,000 บาท)

หมวด/ประเภท	ปีงบประมาณ									
	2543		2544		2545		2546		2547	
	บาท	%	บาท	%	บาท	%	บาท	%	บาท	%
รายจ่ายเพื่อการลงทุน										
1.รายจ่ายงบกลาง	50	0.90	50	0.84	166	2.34	120	1.64	295	2.16
2.รายจ่ายประจำ	3,275	58.65	3,007	50.79	3,677	51.83	3,631	49.55	6,768	49.62
2.1 เงินเดือน และค่าจ้างประจำ	363	6.51	389	6.56	405	5.71	426	5.81	728	5.34
2.2 ค่าจ้างชั่วคราว	49	0.88	139	2.34	253	3.57	260	3.55	360	2.64
2.3 ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	2,574	46.08	1,905	32.18	2,626	37.02	2,485	33.91	4,349	31.88
2.4 ค่าสาธารณูปโภค	43	0.77	60	1.01	64	0.90	70	0.96	110	0.81
2.5 เงินอุดหนุนหน่วยงาน	246	4.40	515	8.70	328	4.63	390	5.32	1,222	8.96
รายจ่ายเพื่อการพัฒนา										
3. ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	2,260	40.46	2,863	48.36	3,250	45.82	3,577	48.81	6,577	48.22
รวมประมาณการรายจ่ายทั้งสิ้น	5,585	100.00	5,919	100.00	7,094	100.00	7,328	100.00	13,641	100.00

ที่มา: องค์การบริหารส่วนตำบลสันผักหวาน อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่

ตารางที่ 1.2 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามด้าน/แผนงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสันผักหวาน ประจำปีงบประมาณ 2543 – 2547

(หน่วย: 1,000 บาท)

ด้าน/แผนงาน	ปีงบประมาณ									
	2543		2544		2545		2546		2547	
	บาท	%	บาท	%	บาท	%	บาท	%	บาท	%
1.ด้านบริหารงานทั่วไป	-	-	1,758	29.70	2,013	28.38	2,581	35.23	4,274	31.33
1.1 แผนงานบริหารทั่วไป	-	-	1,758	29.70	2,013	28.38	2,436	33.25	3,864	28.33
1.2 แผนงานรักษาความสงบภายใน	-	-	-	-	-	-	145	1.98	410	3.01
2.ด้านบริการชุมชนและสังคม	-	-	4,002	67.60	4,183	58.97	1,375	18.76	3,108	22.79
2.1 แผนงานการศึกษา	-	-	384	6.49	455	6.42	555	7.57	1,037	7.60
2.2 แผนงานสาธารณสุข	-	-	55	0.93	100	1.41	90	1.23	130	0.95
2.3 แผนงานสังคมสงเคราะห์	-	-	-	-	105	1.48	-	-	214	1.57
2.4 แผนงานเคหะชุมชน	-	-	3,090	52.20	3,203	45.15	354	4.82	1,040	7.63
2.5 แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน	-	-	295	4.98	145	2.04	182	2.48	381	2.79
2.6 แผนงานการศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ	-	-	178	3.01	175	2.47	195	2.66	306	2.24
3. ด้านเศรษฐกิจ	-	-	110	1.86	734	10.35	3,252	44.38	5,963	43.72
3.1 แผนงานการเกษตร	-	-	110	1.86	40	0.56	5	0.07	65	0.48
3.2 แผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา	-	-	-	-	694	9.79	3,247	44.31	5,898	43.24
4. ด้านการดำเนินงานอื่น	-	-	50	0.84	163	2.30	120	1.64	295	2.16
4.1 แผนงานงบกลาง	-	-	50	0.84	163	2.30	120	1.64	295	2.16
รวมรายจ่าย	-	-	5,919	100.00	7,094	100.00	7,328	100.00	13,641	100.00

ตารางที่ 1.3 รายรับจริงขององค์การบริหารส่วนตำบลสันผักหวาน ประจำปีงบประมาณ 2543 – 2547

(หน่วย: x1,000 บาท)

หมวด/ประเภท	ปีงบประมาณ									
	2543		2544		2545		2546		2547	
	บาท	%	บาท	%	บาท	%	บาท	%	บาท	%
1.หมวดภาษีอากร	505	7.37	351	4.68	486	5.77	541	3.37	509	2.52
2.หมวดค่าธรรมเนียมค่าปรับและใบอนุญาต	18	0.27	97	1.29	114	1.36	143	0.89	206	1.02
3.หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	132	1.93	69	0.92	15	0.18	20	0.12	26	0.13
4.หมวดเงินอุดหนุนจากรัฐบาล	879	12.81	965	12.86	1,100	13.07	1,096	6.83	3,178	15.76
5.หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	139	2.03	54	0.72	38	0.45	75	0.47	69	0.34
6.ภาษีจัดสรร	5,184	75.59	5,970	79.53	6,663	79.17	14,172	88.32	16,171	80.22
รวมรายรับทั้งสิ้น	6,858	100.00	7,506	100.00	8,416	100.00	16,046	100.00	20,159	100.00

ที่มา: องค์การบริหารส่วนตำบลสันผักหวาน อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่

ตารางที่ 1.4 เปรียบเทียบรายรับจริงกับประมาณการรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลสันผักหวาน ประจำปีงบประมาณ 2543 - 2547

รายรับจริง/ประมาณการรายจ่าย	ปีงบประมาณ									
	2543		2544		2545		2546		2547	
	บาท	%	บาท	%	บาท	%	บาท	%	บาท	%
1. รายรับจริง	6,858	100.00	7,506	100.00	8,416	100.00	16,046	100.00	20,159	100.00
2. ประมาณการรายจ่าย	5,858	85.42	5,949	79.26	7,094	84.29	7,328	45.67	13,641	67.66
ส่วนต่าง (1 - 2)	1,000	14.58	1,557	20.74	1,322	15.71	8,718	54.33	6,519	32.34

ที่มา: องค์การบริหารส่วนตำบลสันผักหวาน อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ขององค์การบริหารส่วนตำบล สันผักหวาน อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ขององค์การบริหาร ส่วนตำบล สันผักหวาน อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่
3. เพื่อศึกษาความรู้และความต้องการของประชาชนต่อการบริหารงบประมาณ ขององค์การบริหารส่วนตำบลสันผักหวาน

1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะทำให้ทราบประสิทธิภาพของการจัดสรรงบประมาณซึ่งพิจารณาได้จาก รายจ่ายจริงและการจัดสรรงบประมาณในแต่ละหมวดค่าใช้จ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วน ตำบลสันผักหวาน อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ ในช่วง 5 ปี รวมทั้งทราบว่าประชาชนมีความพึง พอใจการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่อย่างไร ซึ่งจะเป็นประโยชน์ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วไปที่จะนำไปใช้พิจารณาการบริหารงบประมาณประจำปีให้ เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ทำการศึกษาโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณ และประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณ โดยวิเคราะห์จากลักษณะการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลสันผักหวาน อำเภอ หางดง จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 5 ปีงบประมาณ คือ ปีงบประมาณ 2543–2547 และทำการศึกษา ความต้องการและความพอใจของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ อบต.สันผักหวาน เกี่ยวกับการ บริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.5 นิยามศัพท์

งบประมาณ หมายถึง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ขององค์การบริหารส่วน ตำบลสันผักหวาน อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่

ประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณ หมายถึง การบริหารงบประมาณที่ดี มีความ สอดคล้องกับแผนงานการพัฒนาชุมชน เหมาะสมกับรายได้ และประเมินได้จากความรู้สึกรของ ประชาชนที่มีต่อการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความคุ้มค่า มีความ

ยุทธศาสตร์ในการจัดสรรให้แต่ละพื้นที่ มีสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และสามารถช่วยแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคมให้แก่ท้องถิ่น

รายจ่ายตามแผนงาน หมายถึง การจัดสรรเงินรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลไปในรูปแบบต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ที่ถูกแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ รายจ่ายประจำ และรายจ่ายเพื่อการลงทุน ซึ่งในแต่ละลักษณะรายจ่ายจะถูกอธิบายรายละเอียดการใช้จ่ายเงินงบประมาณกับโครงการพัฒนาท้องถิ่นที่ถูกกำหนดขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ

การพัฒนา หมายถึง การใช้จ่ายงบประมาณประจำปีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่ปรากฏในแผนงาน งาน และโครงการที่กำหนดขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล สันผักหวาน อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่

การบริหารงบประมาณ หมายถึง การดำเนินการจัดสรรรายจ่ายเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นตามแผนงาน งาน หรือโครงการที่กำหนดขึ้น

ภาษีจัดสรร หมายถึง การจัดสรรรายได้จากภาษีให้แก่ท้องถิ่นตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง ออกโดยกระทรวงมหาดไทย โดยมีการจัดสรรรายได้ที่รัฐได้รับจากการผลิตทรัพยากรเพื่อการพัฒนาที่ดินผู้ท้องถิ่นที่เป็นแหล่งทรัพยากร

ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง เกณฑ์จัดลำดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย โดยอาศัยเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนของรัฐบาลเป็นเกณฑ์ ปัจจุบันมีการจัดลำดับชั้นเป็น 3 ขนาด ตามประกาศกำหนดขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2545 ดังนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ (มีรายได้ตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป) องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง (มีรายได้ตั้งแต่ 6 ล้านบาทถึง 20 ล้านบาท) และองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก (มีรายได้ไม่ถึง 3 ล้านบาทถึง 6 ล้านบาท)