

บทที่ 2

กรอบแนวคิดทางทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัย เรื่องนี้ได้นำกรอบแนวคิดทางทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการคลังท้องถิ่น
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณและการจัดทำงบประมาณแบบ PPBS ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาระยะกลางและระยะยาว
- 2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจและการคลังท้องถิ่น

การกระจายอำนาจ (decentralization) เกี่ยวข้องกับหลายมิติอย่างน้อยมีสองมิติ คือ การกระจายอำนาจการบริหาร (administrative decentralization) และการกระจายอำนาจทางการคลัง (fiscal decentralization) การกระจายอำนาจทางการบริหารเป็นเรื่องของการกระจายอำนาจในการจัดการ ส่วนการกระจายอำนาจทางการคลังจะเกิดขึ้นได้หลายแนวทาง ได้แก่ อำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเพิ่มขึ้น การแบ่งรายได้ระหว่างคลังส่วนกลางกับคลังท้องถิ่น การจัดเงินโอน และเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินให้องค์กรปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ท้องถิ่นควรมีอิสระเสรีในการจัดสรรเงินอันเกิดจากรายได้ท้องถิ่นได้เองภายใต้กฎเกณฑ์ที่สร้างขึ้น ทั้งนี้ต้องพิจารณาควบคู่กับภารกิจขององค์กรปกครองท้องถิ่น

ความชอบธรรมของการกระจายอำนาจอยู่บนพื้นฐานการจัดสรรที่มีประสิทธิภาพ งานศึกษาหลายงานที่เด่นชัด ได้แก่ งานวิจัยของ Wallace Oates and Others (1972) (อ้างใน นกคต บุญมา, 2541) ที่ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจ โดยกล่าวว่า ระบบการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง (centralized system) เป็นระบบที่มีต้นทุนสูง ถ้าต้องจัดสรรสินค้าสาธารณะให้กับประชาชนในแต่ละภูมิภาค เพราะรสนิยมและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นแต่ละภูมิภาคแตกต่างกัน โดยหลักทฤษฎี ส่วนกลางสมควรทำหน้าที่ผลิต “สินค้าสาธารณะ” ที่มีลักษณะเป็นสินค้าลักษณะแบบแท้ (pure public goods) และเป็นประโยชน์ทั่วประเทศ สำหรับสินค้าสาธารณะที่มีผลต่อแต่ละท้องถิ่น ควรจะดำเนินการ โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง เพราะสามารถจัดบริการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งต่างกันตามสภาพภูมิศาสตร์ ภาค หรือ จังหวัด

องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถผลิต สินค้าสาธารณะท้องถิ่น (local public goods) ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และสามารถจะกำหนดภาษี หรือค่าบริการที่เหมาะสม การที่มีท้องถิ่นจำนวนมากและหลากหลายจะช่วยให้ระบบมีการแข่งขัน มีการทำงาน

อย่างมีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบโดยประชาชน และประชาชนในท้องถิ่นสามารถ “ถ่วงดุล” กับฝ่ายบริหาร ได้หากการทำงานของฝ่ายบริหารล้มเหลว โดยสิ้นเชิง คือ มีหนทางเลือกที่จะไปอยู่ในท้องถิ่นอื่น

ผลงานเชิงทฤษฎีของ Tiebout (1972) (อ้างใน นกคต บุญมา, 2541) อธิบายว่า การมีรัฐบาลท้องถิ่นจำนวนมากและหลากหลาย จะทำให้ภาครัฐบาลมีสภาพเหมือนตลาดแข่งขันของภาคเอกชน (surrogated competitive market) รัฐบาลท้องถิ่นเปรียบเสมือนผู้รับสัมปทานการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น กลไกการแข่งขันตั้งอยู่บนพื้นฐาน 3 ประการ คือ

- 1) ประโยชน์จากการกระจายสินค้าสาธารณะ ทำได้ในพื้นที่ที่จำกัดในระดับหนึ่ง
- 2) รสนิยมของผู้บริโภคแต่ละคนแตกต่างกันระหว่างสินค้าธรรมดา (private goods) และสินค้าสาธารณะ (public goods) และระหว่างสินค้าสาธารณะด้วยกันเอง
- 3) รสนิยมของผู้บริโภคจะสามารถย้ายที่อยู่ได้ (mobile)

การมีรัฐบาลท้องถิ่นจำนวนมาก และมีความหลากหลาย เป็นกลไกที่คัดเลือกประชาชนที่มีรสนิยมคล้ายคลึงกัน และช่วยให้ภาครัฐบาลเข้าใจความต้องการของประชาชน เพราะการจัดบริการในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ประชาชนมีความเข้าใจว่า เสียภาษีให้กับรัฐบาลท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด และได้รับประโยชน์จากรัฐบาลท้องถิ่นคุ้มค่าหรือไม่ ซึ่งจะส่งผลส่งเสริมการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น

นักวิชาการบางกลุ่ม (อ้างใน นกคต บุญมา, 2541) อธิบายว่า การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นอาจจะไม่บังเกิดผลดังคาดหวังตามทฤษฎี (แบบจำลองของ Tiebout) เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของข่าวสาร ข้อมูลการผูกขาดของนักการเมืองท้องถิ่นหรือการครอบงำของผู้มีอิทธิพล นักวิชาการได้เสนอข้อสังเกตว่า

- ก) โอกาสของการคอร์รัปชันในระดับท้องถิ่นสูงกว่าในส่วนกลาง เช่น การประมูลภายในท้องถิ่น ซึ่งมีคู่แข่งน้อยและความสนิทสนมระหว่างผู้มีอำนาจตัดสินใจกับผู้ประกอบการ มีผลต่อการประมูล
- ข) คุณภาพของเจ้าหน้าที่ในรัฐบาลท้องถิ่นด้อยกว่าเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง
- ค) การมีข้อมูลที่ไม่เพียงพอของประชาชนในท้องถิ่น นำไปสู่การตัดสินใจที่ไม่มีประสิทธิภาพ
- ง) ท้องถิ่นไม่สามารถทำหน้าที่หรือกิจกรรมบางอย่าง ดีเท่ากับส่วนกลาง ตัวอย่างเช่น กระจายรายได้อย่างเป็นทางการ ระหว่างภูมิภาค เพราะขัดแย้งกับผลประโยชน์ของท้องถิ่น

นอกจากนี้กิจกรรมที่เกี่ยวกับเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจส่วนรวม การบริหาร โดยระบบกลางจะทำหน้าที่ได้ดีกว่า

Martin Cross และ David Mallen (1978) (อ้างใน นพดล บุญมา, 2541) ชี้ว่าระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นผลมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง ตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการที่องค์กรปกครองท้องถิ่น (Local Authorities) จะดำเนินการ ในหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลางให้สำเร็จลุล่วงไปได้นั้น จำเป็นจะต้องมีอิสระในเรื่องการคลัง (Financial Freedom) กล่าวคือ องค์กรท้องถิ่นนั้นจะต้องมีเงินหรืองบประมาณ (Budget) มาดำเนินการ ดังนั้น ด้วยความจำเป็นที่ องค์กรท้องถิ่นจะต้องมีเงินหรืองบประมาณของตนเองนี้ หลักการสำคัญประการหนึ่งของการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นกรรมวิธีของการกระจายอำนาจ ให้มีความเป็นอิสระและเป็นตัวของตัวเอง ซึ่งโดยทั่วไปนั้นพบว่าความเป็นอิสระทางด้านการคลังเป็นเครื่องชี้วัด (Indicator) ที่สำคัญประการหนึ่งในการวัดถึงอัตราการกระจายอำนาจในแต่ละประเทศ

Herbert M. Levin (1985) (อ้างใน นพดล บุญมา, 2541) สรุปว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นก็เป็นเช่นเดียวกับหน่วยการปกครองอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นจะต้องมีการจัดหารายได้และมีการกำหนดรายจ่ายการจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อ การว่าจ้าง การทำบัญชีและการตรวจบัญชีเช่นเดียวกับระบบการบริหารงานคลังของรัฐ ดังนั้น องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพต้องมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นและดำเนินนโยบายการคลังอย่างอิสระ เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดหรือสัมผัสกับประชาชนมากที่สุด บุคคลดังกล่าวจึงสามารถดำเนินนโยบายทางการคลัง (การจัดหารายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ) ของท้องถิ่น ได้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้มากที่สุด ดังนั้น องค์กรท้องถิ่นจำเป็น อย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่จะจัดหารายได้และสามารถกำหนดรายจ่ายได้ตามความต้องการของแต่ละท้องถิ่น นอกจากนี้แล้วองค์กรปกครองท้องถิ่นยังจะต้องมีอำนาจในการกำหนดการจัดเก็บภาษี (Tax Power) และกำหนดความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่นของตนเองได้ ตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ

จรัส สุวรรณมาลา (2539) ได้เสนอให้ใช้การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นวิธีการสำคัญในการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองสู่ท้องถิ่น เนื่องจากการกระจายอำนาจทางการคลังจะทำให้เกิดประโยชน์ ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมเป็นการกระจายความเจริญ และความมั่งคั่ง

ออกไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ด้วยตนเอง ดังนั้นจึงได้เสนอหลักการในการกระจายอำนาจทางการคลังไปสู่ท้องถิ่นเอาไว้ 3 ข้อด้วยกัน คือ

1. การให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (Local Tax) บางประเภทได้เอง หรือการให้ท้องถิ่นได้รับส่วนแบ่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีบางประเภทร่วมกับรัฐบาลกลาง (Revenue Sharing Tax) ก็ได้
2. การที่จะต้องมีกาให้เงินอุดหนุนในการพัฒนาแก่ท้องถิ่นที่มีฐานะทางการเงินด้อยกว่าท้องถิ่นอื่นและรายได้ของท้องถิ่นไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงตัวเองได้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกคนจะได้รับการบริการด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานของรัฐอย่างเท่าเทียม และเสมอภาคกันไม่ว่าบุคคลนั้นจะตั้งถิ่นฐานอยู่ ณ ที่ใดของประเทศ
3. การให้สิทธิแก่ท้องถิ่นในการกู้ยืมเงิน เพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น โดยรัฐอาจจะเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ หรือจัดตั้งหรือหาสถาบันการเงินให้ท้องถิ่นกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อให้ท้องถิ่นไปใช้ในโครงการลงทุน หรือใช้ดำเนินกิจกรรมหลักของตนเองได้

Richard A. Musgrave (1973) (อ้างใน นพดล บุญมา, 2541) ได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐที่มีต่อระบบเศรษฐกิจและการคลังของประเทศว่ารัฐควรจะทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจในเรื่องที่สำคัญเพียง 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1. หน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม (Allocation Function) โดยรัฐบาลกลางมีหน้าที่จัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม เพื่อนำมาใช้หรือบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด
 2. หน้าที่ในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม (Distribution Function) เพื่อให้ทรัพยากรและบริการต่าง ๆ ที่มีอยู่กระจายให้ประชาชนทุกคนได้ใช้อย่างทั่วถึงกัน รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลการจัดสรร เพื่อให้ประชาชนทุกคนสามารถได้รับประโยชน์โดยทั่วถึงกัน และสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข
 3. หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization Function) เพื่อให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และการกระจายรายได้ของสังคมเป็นไปอย่างยุติธรรม รัฐบาลต้องวางแผนและจัดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นไปอย่างราบรื่น และมีประสิทธิภาพ และสร้างสรรค์ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศให้อยู่ในระดับที่น่าพอใจ
- หน้าที่ทางเศรษฐกิจทั้งสามประการดังกล่าว ถือว่าเป็นหน้าที่ขั้นพื้นฐานที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบ แต่อย่างไรก็ตามหากรัฐบาลทำหน้าที่นี้มากเกินไป ก็จะทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเชื่องช้า เนื่องจากการควบคุมมากเกินไป จะเป็นการไม่กระตุ้นให้เกิดการ

แข่งขันของเอกชน อันเป็นปัจจัยสำคัญของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้น รัฐบาลที่ควรจะตั้งเข้าไปมีบทบาทเท่าที่จำเป็น โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนในประเทศมีการแข่งขันกันอย่างเสรี แต่เป็นธรรม ภายใต้กติกาที่รัฐบาลกำหนดเอาไว้ ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ ให้ได้มีโอกาสดำเนินการในด้านต่าง ๆ ด้วยตัวเองจะเป็นการกระตุ้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยรัฐบาลจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ดูแลอยู่ห่าง ๆ และควบคุมให้การดำเนินการเป็นไปตามกฎกติกาที่กำหนดเอาไว้เท่านั้น

ริชาร์ด มัสเกรฟ (Musgrave 1959) (อ้างใน นพดล บุญมา, 2541) อธิบายการจัดสรรหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง โดยกำหนดแนวทางกว้าง ๆ ดังนี้

- ก) นโยบายที่เกี่ยวกับการกระจายรายได้ ควรจะกำหนดและดำเนินการ โดยระบบกลาง หรือรัฐบาลกลาง
- ข) นโยบายที่เกี่ยวกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มุมมองและวิสัยทัศน์ ตลอดจนข่าวสารข้อมูลของท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพเท่ากับระบบกลาง นโยบายรักษาเสถียรภาพส่วนรวมจึงควรถูกกำหนดจากรัฐบาลกลาง
- ค) กิจกรรมในระดับท้องถิ่นควรเป็นเฉพาะกิจกรรมที่สำคัญ (core) ได้แก่ การจัดสรรทรัพยากร คือ สินค้าสาธารณะท้องถิ่น

อภิชัย พันธเสน (2535) แสดงความคิดเห็นว่าชุมชนในชนบทไทยเป็นชุมชนที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตย คือ สมาชิกของชุมชนเคารพความเป็นปัจเจกบุคคล ความคิดริเริ่ม เสรีภาพและศักดิ์ศรีของสมาชิกแต่ละคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องมีการกระจายอำนาจจากรัฐบาลมาอยู่ที่องค์กรเล็ก ๆ ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยชุมชนนั้น ทำให้ชุมชนมีความสามารถต่อรองและยุติการเอาเปรียบจากรัฐ อภิชัย ได้ให้ความหมายของคำที่เขาคิดขึ้น คือ “ชุมชนอนาธิปไตย” ว่ามีความหมายมากกว่าชุมชนที่มีขีดความสามารถพึ่งตัวเอง ในทางเศรษฐกิจแล้วยังมีความหมายกว้างขวางต่อไปถึงความสามารถในการผลิตและพัฒนาเทคโนโลยีด้วย

เกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้น อภิชัยให้ความสำคัญต่อปัญหาว่าทำอย่างไรที่จะทำให้ชุมชนในชนบทที่มีลักษณะเป็นอนาธิปไตยได้อย่างแท้จริง ในความหมายที่มีการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางมาอยู่ที่องค์กรเล็ก ๆ ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งถ้าหากไม่มีแรงกดดันจากท้องถิ่นอย่างเพียงพอ รัฐจากส่วนกลางย่อมไม่กระจายอำนาจดังกล่าวไปให้กับชุมชนที่อยู่ในท้องถิ่นด้วยความยินดี ทั้งนี้เพราะหน้าที่สำคัญของการกระจายอำนาจดังกล่าวก็คือ การแสดง

เจตจำนงที่แน่นอนของรัฐจากส่วนกลางที่จะลดหรือคว่ำการแย่งชิงทรัพยากรจากชุมชนท้องถิ่น ก่อนที่จะมีพลังทางการเมืองจากชุมชนในท้องถิ่น มากพอที่จะผลักดันให้อำนาจรัฐจากส่วนกลาง กระจายอำนาจมาให้ชุมชนในชนบท เงื่อนไขที่สำคัญที่จะต้องทำให้เกิดขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งก็คือ ความสามารถในการพึ่งตนเองของชุมชนในทางเศรษฐกิจ เพราะความสามารถในการพึ่งตัวเองของ ชุมชนในทางเศรษฐกิจนั้น จะเป็นภูมิคุ้มกันที่ดีที่ทำให้วัฒนธรรมใหม่ที่ผสมผสานกันระหว่าง วัฒนธรรมในชุมชนเดิมและวัฒนธรรมตะวันตก ที่ก้าวหน้าสามารถหยั่งรากฝากไปต่อไปได้ ทั้งนี้ เพราะความสามารถของชุมชนในการพึ่งตัวเองในทางเศรษฐกิจจะเป็นภูมิคุ้มกันให้การรุกเข้ามาของ ทุนนิยม ในรูปแบบของลัทธิบริโภคนิยมจะต้องหยุดลงอยู่ภายนอกชุมชนไม่อาจจะแทรกซึมเข้าไป บ่อนทำลายชุมชนให้ล่มสลายลงไปได้ ถ้าปราศจากเงื่อนไขดังกล่าว ชุมชนจะตกอยู่ในสภาพที่ดั้งเดิม ไม่ติด การผสมผสานวัฒนธรรมในระดับที่จะหยั่งรากลึกกลงไปจนเกิดเป็นวัฒนธรรมใหม่ จึงไม่ อาจจะเกิดขึ้นได้

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณและการจัดทำงบประมาณแบบ PPBS ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนา ระยะเวลาและระยะยาว

2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ

ความหมายและความเป็นมา

คำว่างบประมาณ (Budget) อังกฤษเริ่มใช้ก่อนเป็นประเทศแรก ซึ่งหมายถึง “ถุงหนัง ที่ใช้ใส่เอกสารบัญชีแสดงฐานะทางการเงินของรัฐบาล” เสนาบดีคลังจะต้องแบกถุงนี้ไปแสดงต่อ รัฐบาลเมื่อมีการประชุม ต่อมาความหมายได้เปลี่ยนไป หมายถึง “เอกสารซึ่งบรรจุอยู่ในถุงดังกล่าว มีความหมายเกี่ยวข้องกับแผนทางการเงิน และธุรกิจของรัฐบาลในสมัย”

อังกฤษเริ่มใช้ในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินแก่ราษฎรเป็นทางการมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1689 (พ.ศ. 2232) โดยตรากฎหมายออกมารับรองสิทธิของพลเมืองมีชื่อว่า Bill of Rights ต่อ ๆ มา “สาเหตุที่ก่อให้เกิดการเรียกร้องสิทธินี้ ก็เพราะรายจ่ายรายได้ของแผ่นดินกับรายจ่ายของ ภัยพิบัติมิได้แยกจากกัน ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อเชื้อพระวงศ์ เพราะผลจากงบประมาณเป็น แบบรายจ่ายกำหนดรายได้ กรณีรายได้ไม่พอจ่ายจะแก้ปัญหา โดยเพิ่มการเก็บภาษี เมื่อราษฎรมีสิทธิ มีเสียงในการปกครอง จึงได้แยกรายได้ – รายจ่ายของแผ่นดิน ออกจากรายได้ รายจ่ายของพระองค์ ทั้งนี้เพื่อสะดวกต่อการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินและเพื่อให้สอดคล้องกับหลัก ประชาธิปไตย ด้วยว่าเมื่อจัดเก็บภาษีจากราษฎรไปแล้ว ได้นำไปใช้จ่ายอะไรบ้าง ประเทศอื่น ๆ เห็น ความสำคัญและยอมรับ จึงได้เลียนแบบมาใช้บ้าง

ต่อมาประเทศฝรั่งเศสได้นำเอาคำว่า “งบประมาณ” มาใช้ โดยตีความหมายของคำ Budget ว่า “การประมาณการรายรับรายจ่ายของประเทศ” จากนั้นบรรดาประเทศชั้นนำทั้งหลายต่างเห็นดีเห็นงาม จึงพากันเขียนแบบอย่างอังกฤษและฝรั่งเศส โดยค่อย ๆ นำเอาคำ “งบประมาณ” ไปใช้เกี่ยวกับการดำเนินด้านการเงิน

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำ “งบประมาณ” ไปใช้เมื่อต้นศตวรรษที่ 20 และได้ค้นคว้าปรับปรุงจนมีระบบงบประมาณที่ก้าวหน้ากว่าประเทศอื่น ๆ แม้จะนำเข้าไปที่หลังก็ตาม สำหรับประเทศไทย การจัดทำงบประมาณเริ่มเมื่อ ปี พ.ศ. 2440 การควบคุมงบประมาณแผ่นดิน ในสมัยสมเด็จพระมหากรุณาธิคุณ รัชกาลที่ 5 พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาดเกี่ยวกับงบประมาณ แต่ในทางปฏิบัติทรงมอบภาระนี้ให้เสนาบดีพิจารณา ก่อนจึงรวบรวมนำขึ้นทูลเกล้าถวาย เพื่ออนุญาตให้บังคับการ หลังจากนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 งบประมาณแผ่นดินจึงได้ถูกนำเข้ามาปรึกษาในสภาผู้แทนราษฎร ตามแบบอย่างประเทศอื่น ๆ

ปัจจุบัน “งบประมาณ” ได้ถูกนำมาใช้กันอย่างกว้างขวาง มีหลายความหมายจนอาจเกิดความสับสนได้ ที่มีความแตกต่างกันก็เพราะมีผู้ใช้มีหลายวิชาชีพ นักบัญชีก็มองลงไปในความหมายหนึ่ง นักเศรษฐศาสตร์ก็มองไปในอีกความหมายหนึ่ง ในสมัยก่อนถือกันว่างบประมาณ ก็คือ “บัญชีแสดงรายได้รายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งกำหนดวงเงินในรอบปี โดยประมาณการรายรับและรายจ่ายจากกิจกรรม” ต่อมาจึงได้ให้คำจำกัดความ ไว้ว่า งบประมาณคือ “แผนการทางการเงินขององค์การธุรกิจ หรือของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาที่แน่นอน” การจัดทำงบประมาณเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำ แล้วนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ความเห็นชอบและตราออกมาเป็นกฎหมาย ก่อนที่แผนงานนั้นจะถูกนำไปปฏิบัติ เหตุที่ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายเสนองบประมาณ ก็เพราะฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายปฏิบัติใกล้ชิดประชาชนผู้เสียภาษีมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งที่มีเจ้าหน้าที่แยกออกเป็นสาขาโดยทั่วไป ตั้งแต่หน่วยเล็กสุดถึงหน่วยใหญ่สุด ดังนั้น จึงเป็นฝ่ายที่ทราบความต้องการของประชาชน และสามารถประมาณวงเงินให้เหมาะสมกับฐานะได้ดีกว่าผู้อื่น

อีกประการหนึ่งฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายที่จะต้องปฏิบัติ จึงเป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบตามรูปงานที่เสนอของวงเงินนั้น จำเป็นจะต้องทำงบประมาณ โดยรอบคอบและละเอียดอย่างดีที่สุด เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้

2.2.2 ความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารอย่างใกล้ชิดนี้เองหน้าที่การจัดทำและรับผิดชอบในการเตรียมการทำงานงบประมาณ จึงขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติเพียงฝ่ายเดียว โดยสิ้นเชิง งบประมาณจึงได้ชื่อว่า “งบประมาณแบบนิติบัญญัติ” (Legislative Budget) งบประมาณแบบนี้นิยมและแพร่หลายไปในหลายประเทศ แม้ปัจจุบันก็ยังมิใช้อยู่บ้าง เช่น รัฐบาลท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา บางเมือง คือ งบประมาณแบบนิติบัญญัติมีรูปแบบเน้นหนักไปในด้านบัญชีการควบคุมรายละเอียดอย่างถี่ถ้วนทุก ๆ รายการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมักจะคำนึงถึงจำนวนเงินที่ใช้จ่ายมากกว่าจำนวนสิ่งของหรือบริการที่จะได้รับจากเงินนั้น ข้อสังเกตที่เห็นได้ชัดจากงบประมาณแบบนี้ คือ หน่วยงานที่จัดทำงบประมาณจะมีความใกล้ชิดกับหน่วยงานที่ควบคุมบัญชี หรืออาจเป็นหน่วยงานเดียวกัน เช่น งบประมาณของไทยสมัยก่อนมักจะถือว่างบประมาณเป็นส่วนประกอบของบัญชีของประเทศ ความคิดเห็นเกี่ยวกับงบประมาณแบบนิติบัญญัติ ได้เริ่มมีเปลี่ยนแปลงไปตามระบบการปกครอง นับแต่ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา หน่วยงานและหน้าที่ของรัฐบาลได้ขยายตัวออกไปเป็นอันมาก มีการควบคุมงบประมาณจากฝ่ายนิติบัญญัติอย่างรัดกุม ทำให้การบริหารงานของรัฐบาลพบอุปสรรคมาก นานับประการ ดังนั้น จึงมีการพิจารณาปรับปรุงงบประมาณเสียใหม่ เรียกว่างบประมาณแบบบริหาร (Executive – Budget)

การใช้งบประมาณแบบบริหารนี้ หัวหน้ารัฐบาลคือ ประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และมีอำนาจจึงจะสามารถบริหารงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้ ทั้งนี้เพราะหัวหน้ารัฐบาลจะต้องวางแผนงานและจัดทำงบประมาณเองแล้วนำไปเสนอต่อสภานิติบัญญัติ โดยเอาตัวเองหรือฝ่ายบริหาร โดยส่วนรวมไปรับผิดชอบต่องบประมาณที่เสนอและผลงานที่จะได้ สภานิติบัญญัติก็จะทำหน้าที่พิจารณาว่าจะเห็นสมควรหรือไม่ สภาไม่สมควรพิจารณาตัดรายการเล็ก ๆ น้อย ๆ แต่ควรพิจารณาในหลักการของโครงการต่าง ๆ มากกว่า ถ้าไม่เห็นด้วยก็ระงับทั้งโครงการ ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อฝ่ายบริหารที่จะได้มีความสะดวกรวดเร็วในการบริหารงานตามที่เสนอ หลักใหญ่ ๆ ของงบประมาณแบบบริหารก็คือ สามารถปรับปรุง ข้อจำกัดต่าง ๆ ของหลักงบประมาณแบบเก่า ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และสามารถบริหารกิจการของรัฐให้เป็นไปได้ด้วยดี ในด้านทฤษฎีนี้งบประมาณแบบบริหารมีจุดหมาย 3 ประการ คือ

- (1) การขยายอำนาจของฝ่ายบริหาร
- (2) การจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ
- (3) ประชาชนสามารถติดตามผลงานของรัฐบาลได้มากขึ้น

งบประมาณแบบบริหารนี้ จะเอื้ออำนวยความสะดวกในการบริหารงานของรัฐบาล ได้มากขึ้น ทั้งนี้เพราะเป็นระบบเกี่ยวกับการงบประมาณ โดยแท้มากกว่า ที่จะเกี่ยวข้องกับตัวเลข บัญชีในแง่ของงานแบ่งส่วนราชการ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณจะถูกกำหนด ให้เป็นที่ปรึกษา (Staff) ของผู้นำฝ่ายบริหาร ซึ่งทำหน้าที่คล้ายที่ปรึกษาของหัวหน้าฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องจากความคิดที่ว่า หัวหน้าฝ่ายบริหารนอกจากจะมีหน้าที่วางแผนงานแล้วจะต้องเป็นผู้รวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของหน่วยงานได้สังกัดในด้านการใช้จ่ายทั้งในอดีตและผลงานที่เกิดขึ้น ใหม่อีกด้วย โดยเฉพาะเมื่อผู้ที่มีหน้าที่จัดทำงบประมาณเข้าใจปัญหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ก็จะรวบรวมข้อเท็จจริงจากหน่วยงานต่าง ๆ แล้วจัดทำเป็นแผนการเงินแผ่นดินรวมแผนเดียวกัน หรืออีก นัยหนึ่งก็คือ “งบประมาณ”

มีผู้ได้เสนอความคิดเห็นหลายประการ เกี่ยวกับหลักสำคัญของระบบงบประมาณ แบบบริหาร เช่น Harold D. Smith (1978) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของงบประมาณแบบบริหาร ได้ ดังนี้

- (1) ต้องมีการวางแผนงาน คือ งบประมาณต้องแสดงหรือสะท้อนให้เห็นผลงานของ ผู้นำฝ่ายบริหารหรือหัวหน้ารัฐบาล
- (2) ผู้นำฝ่ายบริหารต้องมีความรับผิดชอบ ในการจัดทำและบริหารงบประมาณให้ เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้
- (3) ต้องมีระบบการรายงาน ระบบงบประมาณนี้ต้องมีระบบการรายงานที่ดี สนับสนุน คือ มีการรายงานความก้าวหน้าของงานและฐานะการเงิน
- (4) ต้องมีองค์ประกอบที่ช่วยเหลืออย่างเพียงพอ กล่าวคือ ผู้นำฝ่ายบริหารต้องมี เจ้าหน้าที่ทางวิชาการ และที่ปรึกษาคอยช่วยเหลือ อีกทั้งต้องมีอำนาจแน่นอนพอควร
- (5) ต้องมีการเตรียมจัดทำตามลำดับขั้น แต่ละหน่วยราชการต้องทำตามลำดับ จากหน่วยงานย่อย ๆ ลงไป รวมทั้งบรรดารัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ด้วย เช่น งบประมาณของกรมมาจาก งบประมาณของกอง เป็นต้น
- (6) ผู้นำฝ่ายบริหารต้องมีอำนาจอิสระในงบประมาณ ทั้งในด้านการจัดทำและ บริหารงาน ส่วนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ และนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนจุดหมายที่มีการกำหนดไว้โดยกฎหมาย กล่าวคือเมื่อฝ่ายบริหารทำงบประมาณเสนอ ไปฝ่าย นิติบัญญัติต้องพิจารณา โดยคำนึงถึงนโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาล
- (7) ต้องมีความยืดหยุ่นด้านเวลา งบประมาณต้องกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือ แก้ไขได้ตามสถานการณ์ หรือสถานะเศรษฐกิจ หัวหน้าฝ่ายบริหารต้องสามารถปรับปรุงแก้ไข ระยะเวลาของแผนงานต่าง ๆ ให้สั้นเข้ามาหรือยืดออกไปได้ตามความเหมาะสม

2.2.3 การจัดทำงบประมาณแบบ PPBS

วิธีการงบประมาณแบบแสดงจุดประสงค์ – แผนงาน – โครงการ (Planning Programming – Budgeting System : PPBS) เป็นงบประมาณที่ได้นำมาใช้เป็นหลักในการจัดทำงบประมาณของประเทศไทยมาเป็นเวลานานแล้ว ซึ่งงบประมาณแบบ PPBS นี้หมายถึงงบประมาณที่ใช้หลักเกณฑ์ในการคำนวณผลได้ของงานในอนาคต และค่าใช้จ่ายระยะยาวของงานที่จะต้องปฏิบัติ (Cost – Effectiveness Analysis) เช่น การวางแผนการใช้จ่ายเงินไว้ล่วงหน้าสืบเนื่อง อย่างน้อย 5 ปี และมีการประเมินติดตามผลเป็นระยะ ระบบงบประมาณ PPBS เน้นหนักทางด้าน การกำหนดโครงการที่มีความสำคัญลำดับแรก และเป็นโครงการที่จะได้รับผลประโยชน์หน่วยสุดท้าย (Marginal Cost) แนวความคิดในเรื่องการวางแผนระยะยาว ได้นำมาใช้กับระบบ ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่คล้ายคลึงกับระบบงบประมาณในภาครัฐกิจเอกชน มีจุดหมายที่จะแบ่งสรรทรัพยากรที่มีจำกัดให้แก่โครงการต่าง ๆ ที่ได้ผลประโยชน์สูงสุด โดยมีทรัพยากรต่าง ๆ จำกัดการลงทุน สำหรับโครงการต่าง ๆ จึงต้องพิจารณาในแง่ของผลตอบแทน หรือผลผลิตที่จะได้รับ โดยการจัดผลตอบแทนที่เพิ่มขึ้นจากเงินทุนแต่ละหน่วย ซึ่งเรียกว่าผลผลิตส่วนเพิ่ม และโดยการเปรียบเทียบผลผลิตส่วนเพิ่มที่มีต่อสังคมส่วนร่วม กล่าวคือ เปรียบเทียบต้นทุนที่จะต้องเพิ่มขึ้น กับผลที่จะได้เพิ่มขึ้น (Cost and Benefit) แก่ผลผลิตมวลรวมประชาชาตินั้นเอง

นายบุญชนะ อัครถาวร (2506) กล่าวว่า งบประมาณคือแผนใหญ่ทางการคลังของรัฐบาล อันประกอบด้วย

- ก. รายได้ซึ่งคาดว่าจะเก็บได้ วิธีการที่จะหาเงินมาใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ
- ข. รายจ่ายซึ่งกำหนดว่าจะจ่ายพร้อมทั้งบัญชีกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งจะกระทำตามความเห็นของนายบุญชนะ ถ้าจะกล่าวถึงงบประมาณ โดยทั่วไปแล้ว หมายถึง การเงิน ซึ่งแต่ละสถาบันกำหนดขึ้นมา หรือแผนงานการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลที่กำหนดให้แต่ละหน่วยงาน หรือจ่ายเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ หน่วยงานใดจะได้รับงบประมาณมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับ องค์ประกอบหลายอย่าง เช่น รายได้ของประเทศซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้จัดสรรงบประมาณว่าจะจ่ายไปทางด้านใดบ้าง ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของแต่ละสถาบันที่เกี่ยวกับบทบาทในการพัฒนาประเทศ เป็นต้น

ฉะนั้น การเงินและงบประมาณทั้งสองอย่างนี้จะต้องเกี่ยวกัน จะแยกกันไม่ออก กล่าวคือ ถ้าการเงินถึงงบประมาณที่จะใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ ก็จะคล่องตัวมากขึ้น หรืออาจจะพูดอีกอย่างหนึ่งได้ว่า ที่จะตั้งงบประมาณใด ๆ ลงไปโดยปราศจากการพิจารณาการเงินที่มีอยู่ไม่ได้ บุญชนะ อัครถาวร ได้เสนอแนะว่า การจัดทำงบประมาณของประเทศควรจะต้องประกอบด้วยดังต่อไปนี้

- (1) ประมาณการรายจ่ายในปีงบประมาณต่อไป
- (2) ประมาณการรายรับในปีงบประมาณต่อไป
- (3) รายจ่ายและรายรับสำหรับปีที่ล่วงมาแล้ว
- (4) ประมาณการรายรับปีที่ล่วงมาแล้ว
- (5) คุณลักษณะของงบประมาณที่ได้รับก่อนปีงบประมาณเท่าที่หาได้และรายจ่ายสำหรับการใช้จ่ายระหว่างปีที่เสนองบประมาณ
- (6) บัญชีแสดงคุณลักษณะของสถานะการคลังที่แท้จริงของปีที่ล่วงมาแล้ว
- (7) บัญชีรายการและข้อมูล ซึ่งจะเป็นเครื่องมือชี้ให้เห็นถึงสถานะการคลังของรัฐบาล
- (8) ข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับหนี้สินของรัฐบาล
- (9) ข้อเสนอแนะว่าเงินที่เหลืออยู่จะใช้จ่ายอย่างไร เพื่อประโยชน์ของสาธารณะในกรณีนี้ ถ้าหากงบประมาณรายรับสูงกว่ารายจ่าย

งบประมาณ โดยทั่วไป คือ แผนการหาเงินและการใช้จ่ายเงิน ของหน่วยงานหรือกิจกรรมต่าง ๆ การวางแผนนั้นถือได้ว่าเป็นการคาดการณ์ล่วงหน้า ฉะนั้นแผนตามงบประมาณจึงเป็นการคาดว่า เมื่อนำแผนไปปฏิบัติแล้วจะ ได้ผลโดยประมาณดังที่ได้กำหนดไว้ แผนงบประมาณ มีหน่วยเป็นจำนวนเงิน และเมื่อรวมกันเป็นงบแล้วมีชื่อเรียกว่า “งบประมาณ” งบประมาณไม่ว่าจะเป็นของรัฐบาลกรุงเทพมหานคร หรือของรัฐกิจเอกชนใด ๆ ก็ตาม ย่อมจะต้องประกอบด้วย แผนการจัดการรายรับและแผนการใช้จ่ายเงิน โดยปกติแล้วรายรับย่อมจะต้องเท่ากับรายจ่าย โดยที่แผนทั้งสองต้องมีความสำคัญในตัวของตัวเองแตกต่างกัน แผนการหารายรับนั้นประกอบด้วย การหารายได้ส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะถ้าเป็นงบประมาณแผ่นดิน

การหารายได้ส่วนใหญ่ก็มักจะเป็นการเก็บภาษีอากร การดำเนินธุรกิจในรูปแบบ รัฐวิสาหกิจและการจัดการรายได้อื่น ๆ แต่ถ้าเป็นธุรกิจของเอกชนก็หมายถึง การประมาณการรายได้จากการขาย สินค้าและบริการ รายรับอีกส่วนหนึ่งคือ เงินที่ประมาณว่ากู้มาเพิ่มเติมรายได้ เพื่อให้มีการใช้จ่ายได้มากขึ้น ส่วนแผนการใช้จ่ายนั้นแสดงถึงการดำเนินงานต่าง ๆ ที่จะต้องมีการใช้จ่ายเงิน โดยแสดงรายละเอียดของการใช้จ่ายเงินไว้ในรูปใดรูปหนึ่ง หรือหลาย ๆ รูป แผนการทางด้านรายจ่าย จึงเรียกว่า “งบประมาณรายจ่าย” ส่วนแผนการทางด้านรายรับมักจะเรียกว่า “ประมวลรายรับ” งบประมาณของรัฐบาลย่อมแสดงวงเงินที่รัฐบาลจัดหามาได้ พร้อมทั้งรายการใช้ต่าง ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดิน

ความสำคัญของงบประมาณ

เรื่องของการงบประมาณนั้น นับวันจะทวีความสำคัญยิ่งขึ้นทุกที ทั้งในด้านหลักวิชาและการปฏิบัติ ในฐานะที่เป็นวิชาการการงบประมาณ ก็ได้รับการศึกษาค้นคว้าให้กว้างขวางออกไปทุกที และเป็นที่น่าสนใจของนักวิชาการหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือ นักเศรษฐศาสตร์จะศึกษาหนักไปในด้านงานนโยบายงบประมาณ (Budget Policy) กล่าวคือ ในสภาวะการณ์เช่นใด งบประมาณของรัฐควรจะขาดดุล (Deficit) เกินดุล (Surplus) และสมดุล (Balanced) เพราะงบประมาณทั้ง 3 ระบบนี้ ย่อมมีผลกระทบ (Impact) ต่อเศรษฐกิจของประเทศต่างกันไป ส่วนนักรัฐประศาสนศาสตร์นั้นศึกษาวิชาการงบประมาณ ในฐานะที่งบประมาณเป็นมาตรการอันสำคัญยิ่ง ในการวางแผนการประสาน การรายงานผลงานและการควบคุมการปฏิบัติงาน ฯลฯ

ในฐานะที่เป็นการปฏิบัติงานหรือกิจกรรมอันสำคัญยิ่งของรัฐ งบประมาณก็ทวีความสำคัญเพิ่มขึ้นอย่างมากเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวกับสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ หน้าที่ของรัฐบาลในปัจจุบันและอนาคตจะไม่จำกัดขอบเขตอยู่แต่เพียงการป้องกันประเทศและการรักษาความยุติธรรมเท่านั้น แต่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการเศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข และการสวัสดิการสังคมต่าง ๆ ด้วย ผลจากการนี้ก็คือ อัตราส่วนของรายจ่ายของรัฐต่อรายได้ประชาชาติสูงขึ้นทุกปี เป็นลำดับ การใช้เงินงบประมาณของรัฐจึงมีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อโดยตรง ไปยังการผลิตในภาคเอกชน (Private Sector) ตลอดจนการอยู่ดีกินดีของประชาชนเป็นอย่างมาก ความสำคัญของงบประมาณอาจสรุปได้ดังนี้

1. งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหาร นโยบาย เศรษฐกิจและการคลังของชาติ
2. งบประมาณช่วยกำหนดวงเงินของรัฐบาลให้สอดคล้องกับปัจจัยในการทำงานต่าง ๆ
3. งบประมาณเป็นเครื่องมือของรัฐบาลและประชาชน ในการสอดคล้องดูแลการบริหารราชการ
4. งบประมาณเป็นเครื่องมืออันสำคัญยิ่งของนักบริหารชั้นสูง ในการจัดการและควบคุมการปฏิบัติงานตามโครงการ

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พวงน้อย สัตโยภาส (2538) ศึกษาเรื่อง “ปัญหาการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึง สาเหตุสำคัญที่ทำให้การจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ มิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ รวมถึงศึกษาถึง บทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดและข้าราชการประจำที่มีผลต่อการจัดสรรงบประมาณ

วิธีการวิจัย ใช้การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม และการให้แบบสอบถาม จากกลุ่มประชากร ประกอบด้วย สมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 15 ราย ซึ่งดำรงตำแหน่งตามวาระที่ได้รับเลือกตั้งในช่วงปี พ.ศ. 2533 – 2537 และรองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการจังหวัด หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนกิ่งอำเภอ รวม 30 ราย รวมกลุ่มประชากรทั้งสิ้น 45 ราย

1. สมาชิกสภาจังหวัด สามารถอาศัยกลไกของสภาจังหวัดในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามความต้องการของสมาชิกสภาจังหวัดมากกว่าการจัดสรรงบประมาณตามหลักเกณฑ์
2. สมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อพัฒนาท้องถิ่นมากกว่าฝ่ายบริหาร เพราะกฎระเบียบต่าง ๆ ที่กำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัดนำปัญหาความต้องการของประชาชนสู่การพิจารณางบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และสภาจังหวัด จนกระทั่งเป็นข้อบัญญัติจังหวัดประกาศใช้
3. ถึงแม้กฎระเบียบจะให้อำนาจฝ่ายบริหาร เพื่อถ่วงดุลย์สมาชิกจังหวัด ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารก็มีได้ใช้อำนาจนั้นอย่างเต็มที่ แต่วิธีการหลีกเลี่ยง เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้น คือ โดยวิธีการแบบประนีประนอมเท่านั้น
4. สมาชิกสภาจังหวัด มีแนวโน้มที่จะหาวิธีการและแนวทางที่ทำให้พื้นที่เขตเลือกตั้งของตนเองได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุด โดยมีได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่อื่น และที่มิได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ได้ร่วมกับฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นแต่อย่างใด

จากการศึกษาวิจัย ได้ให้ข้อเสนอแนะ เพื่อประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ไว้ดังนี้

1. การจัดสรรงบประมาณควรยึดถือแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ที่วางหลักเกณฑ์ไว้
2. ควรมีการตรวจสอบถึงความเป็นไปได้ของโครงการ และให้ความสำคัญกับพื้นที่ทุกพื้นที่ในความรับผิดชอบให้เท่าเทียมกัน
3. ควรมีการประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงบประมาณให้ประชาชนและสื่อมวลชนได้รับทราบ เพื่อให้เกิดระบบการติดตามตรวจสอบ ผลของการดำเนินงาน และควบคุมการจัดสรรงบประมาณ

นกตล บุญมา (2541) ศึกษาเรื่อง “ปัญหาการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ปัญหาเกี่ยวกับการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีจุดสนใจในประเด็นหลัก คือ สภาพปัญหาด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งในค้ำนรายได้และรายจ่าย อันมีที่มาตามระบุไว้ใน พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ว่ามีสภาพปัญหาในการปฏิบัติจริงเป็นอย่างไร ข้อจำกัดต่าง ๆ อันส่งผลต่อ ชีดความ สามารถของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ในปัจจุบันที่มีปัญหาต่อการบริหารงานด้านการคลัง และมูลเหตุของปัญหาและผลกระทบที่มีต่อ การพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล

ข้อสมมุติฐานในการวิจัย คือ ในการบริหารงานคลังของคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล นั้น ยังมีปัญหาและอุปสรรคอีกจำนวนมาก โดยเป็นปัญหาอันเกิดจากตัวบุคคล คือ คณะกรรมการบริหาร, ข้าราชการหรือบุคลากรภายในองค์การบริหารส่วนตำบล และปัญหาจากนโยบายและ กฎระเบียบต่าง ๆ ของรัฐ โดยปัญหาของการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลหลัก ๆ นั้น เกิดจากการขาดความพร้อมในด้านการศึกษาอบรมของสมาชิก อบต. และกฎระเบียบของทาง ราชการมีความยุ่งยากในการปฏิบัติจริง รวมไปถึงการบริหารงานภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลจากสาเหตุของระบบอุปถัมภ์และการเล่นพรรคเล่นพวก ภายในองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการกระจายอำนาจจากรัฐทั้งทางด้านการปกครอง และการคลัง ยังไม่เป็นการกระจายอำนาจ ที่แท้จริง รัฐยังคงรวบอำนาจ โดยเฉพาะด้านการคลังเอาไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้ฐานะภายในที่เป็นรายได้ ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีอยู่อย่างจำกัดส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่มีรายได้ ไม่พอกับรายจ่ายและสถาบันการเงินที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถก็ยืมเงินมาใช้เพื่อการ พัฒนามีจำนวนน้อย ทำให้การกู้ยืมขององค์การบริหารส่วนตำบลมาใช้ในโครงการพัฒนาต่าง ๆ เป็นไปได้ยาก

ผลการศึกษาโดยวิธีการศึกษาจากเอกสาร การใช้แบบสอบถามส่งไปยัง ประธานกรรมการบริหาร, เลขานุการกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล, ปลัดหรือหัวหน้าส่วนการคลังของ องค์การบริหารส่วนตำบล, การสัมภาษณ์นายอำเภอและผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นของจังหวัด เชียงใหม่ รวมถึงการสำรวจภาคสนามพบว่า

คณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่ ขาดความพร้อมในด้านการศึกษาอบรมเกี่ยวกับความเข้าใจ ที่ถูกต้องในกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการ ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งมีแนวโน้มว่ามีการช่วยเหลือกันในกลุ่มพรรคพวก และการอุปถัมภ์ กันภายในกลุ่ม เพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนตำบลในทางที่ไม่ถูกต้อง ก่อให้ เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการจัดเก็บ หรือ ได้รับส่วนแบ่งมาจากรัฐมีอยู่อย่างจำกัด และอำนาจในการจัดการด้านการคลังส่วนใหญ่ยังอยู่ภายใต้ความควบคุมของรัฐ ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ของจังหวัดเชียงใหม่ ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นหลัก และประการสุดท้ายระเบียบการเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความชัดเจน ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในจังหวัดเชียงใหม่สามารถ ทำการกู้ยืมเงินจากนิติบุคคล ใด ๆ ได้

วัฒนา ชัยสวัสดิ์ (2541) ทำการศึกษาเรื่อง การเมืองในกระบวนการการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครเชียงใหม่ : ศึกษากรณีปีงบประมาณ พ.ศ. 2535-2540 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครเชียงใหม่ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2535-2540 ตลอดจนปรากฏการณ์ที่สำคัญที่เกิดขึ้นกับกระบวนการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครเชียงใหม่ และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ วิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นบุคลากรภายในเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง และบุคลากรภายนอกเทศบาลนครเชียงใหม่ จำนวน 30 คน เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา เป็นแบบการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นบุคคลภายในและภายนอกเทศบาลนครเชียงใหม่ ผลการศึกษาสรุบได้ว่า การเมืองมีส่วนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยฝ่ายการเมืองให้ความสำคัญกับโครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าโครงการทางด้านอื่น ๆ การจัดสรรงบประมาณในพื้นที่แขวงต่าง ๆ ยังไม่มีความเป็นธรรมขึ้นอยู่กับ ผู้มีอำนาจและผู้ใกล้ชิด การจัดทำงบประมาณ ไม่มีหลักเกณฑ์และกระบวนการที่มีเหตุผล คณะเทศมนตรีเป็นผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณ สมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ใช้บทบาทของตนเองตามบทบัญญัติของกฎหมายในการถ่วงดุลย์อำนาจกับคณะเทศมนตรี ในการจัดสรรงบประมาณมีความขัดแย้งของฝ่ายการเมืองเกี่ยวกับ โครงการที่ไม่ปรากฏในแผนพัฒนาเทศบาล ซึ่งฝ่ายการเมืองได้นำเสนอโครงการใหม่เข้ามาในแผนพัฒนาเทศบาลเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง เพราะ โครงการใหม่เหล่านี้ไม่ได้ผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา ซึ่งประกอบด้วย การวิเคราะห์ปัญหา ความต้องการของประชาชน นโยบายและศักยภาพของเมือง การจัดระบบ ระบบความคิด และการกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเมืองอย่างเป็นระบบ คณะเทศมนตรีได้จัดสรรงบประมาณให้กับโครงการใหม่ลงในพื้นที่เขตเลือกตั้งของตนเอง จึงมีความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ

ศิริก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ (2542) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การจัดสรรรายได้ภาษีและเงินอุดหนุนให้เทศบาล ที่สัมพันธ์กับเครื่องชี้วัดการทำงานของเทศบาล โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ประการแรก เพื่อเสนอแนะนโยบายและมาตรการการแบ่งรายได้ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น (เน้นองค์กรปกครองท้องถิ่นในเขตเมือง ได้แก่ เทศบาล) ทั้งนี้มาตรการเสนอแนะต้องสอดคล้องกับภารกิจของเทศบาล และเหตุผลทางวิชาการ ประการที่สอง เพื่อศึกษาระบบชี้วัดการทำงานของเทศบาล โดยการใช้แบบสอบถามในการรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นพนักงานเทศบาลทั่วประเทศจำนวน 122 ตัวอย่าง ผลการศึกษารูปได้ว่า ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ทำให้ท้องถิ่นมีการปกครอง 2 ส่วน คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด คู่มือและรับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ระบบการคลังเป็นลักษณะรวมศูนย์ คือ รายได้ของภาครัฐส่วนใหญ่เป็นรายได้เข้ารัฐบาลกลาง ฐานภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแคบ ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บมีเพียงไม่กี่ชนิด จึงเป็นอุปสรรคอันเนื่องจากรายได้จำกัด ทำให้การปฏิบัติการกิจของท้องถิ่นกระทำได้จำกัดตามรายได้ และท้องถิ่นต้องอาศัยเงินอุดหนุนส่วนใหญ่อยู่ในรูปเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งปัจจุบันไม่มีความเหมาะสม และมีความยุ่งยากในการจัดการของท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นมีความต้องการเงินอุดหนุนทั่วไปมากกว่า

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทำให้ผู้วิจัยเกิดความสนใจที่จะศึกษา การจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดใหญ่ที่สุดในจังหวัดลำพูน ผู้บริหารองค์กร ได้มาจากการเลือกตั้ง โดยประเด็นที่สนใจก็คือ การจัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่แต่ละแห่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดลำพูน (เทศบาลเมือง, เทศบาลตำบล, อบต.) มีความเป็นธรรมหรือไม่อย่างไร หากการจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างยุติธรรมสมเหตุสมผล เป็นไปเพื่อการพัฒนาจังหวัดลำพูน ก็เชื่อได้ว่าประชาชนและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดลำพูน เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล มีความพึงพอใจต่อการจัดสรรงบประมาณ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน