

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นของไทยได้ต้นแบบจากการปกครองของกรีซและโรมัน ซึ่งได้เป็นรากฐานสำคัญอันก่อให้เกิดวิวัฒนาการสืบเนื่องจนในสมัยรัชกาลสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงได้ริเริ่มมีกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยเริ่มทดลองให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของสุขาภิบาล ซึ่งสุขาภิบาลแห่งแรกคือสุขาภิบาลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร นับเป็นก้าวแรกของการปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชทานสัมพันธไมตรีแก่นักพิมพ์นิวยอร์ก ไทมส์ เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2474 ความบทหนึ่งว่า “เรากำลังเตรียมการออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใหม่เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้โดยให้ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มขึ้นที่การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสติที่มีเสียงในกิจการท้องถิ่นก่อน เราพยายามให้การศึกษารื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมีกรปกครองระบบรัฐสภาก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองส่วนท้องถิ่น”

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยให้สิทธิแก่ประชาชนชาวไทยในการปกครองตนเองได้มีกฎหมายเทศบาลฉบับแรกในปี พ.ศ. 2476 กล่าวคือ “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476” ซึ่งวางรากฐานการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบเทศบาล 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยแบ่งการบริหารของเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี

ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เห็นเป็นรูปธรรม โดยมีสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันได้ชื่อว่าเป็น รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ที่ให้

ความสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตลอดจนถึงให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนและยังให้ความสำคัญมากขึ้นอีกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (มาตรา 281 – 290) พอสรุปได้ ดังนี้

1. รัฐต้องให้ความอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง
2. รัฐกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ
3. มีการกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เฉพาะยิ่งในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ
4. มีการกระจายอำนาจกำหนดให้อำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

ในปัจจุบันประเทศไทยประสบวิกฤติมหากุทกภัยอย่างหนัก และสภาพเศรษฐกิจโลกตกต่ำ ราคาน้ำมันแพง สภาพภูมิอากาศแปรปรวนทำให้เกิดภัยพิบัติ ราคาสินค้าพุ่งสูงแพงขึ้น ทำให้เศรษฐกิจของไทยได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สถานะเช่นนี้ รัฐบาลต้องบริหารจัดการจัดสรรเงินงบประมาณที่จะโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีจำกัด กอปรกับภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นจากการถ่ายโอนภารกิจและมีอัตราการเติบโตของปัญหาต่างๆ เช่น จำนวนประชาชน ความหนาแน่นของประชาชน อาชญากรรม ความต้องการสาธารณูปการ สาธารณสุขพื้นฐานและปัญหาอื่นๆ ที่มีอัตราการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วส่งผลกระทบต่อการค้าดำรงชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างกว้างขวาง

ดังนั้น เทศบาลตำบลเวียงคุกและประชาชนตำบลเวียงคุกได้รับผลกระทบในการจัดสรรงบประมาณที่ลดน้อยลงกว่าเดิม แต่ปัญหาต่างๆ ที่รอให้รับการแก้ไขมีมากขึ้นนั่นคือ ปัญหาหลักของการจัดทำงบประมาณของเทศบาลตำบลเวียงคุก จึงต้องมีการทบทวน ควบคุม ตรวจสอบ การจัดทำงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด และคุ้มค่าที่สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนมากที่สุดเพียงใด ปัญหารอง คือ การที่ประชาชนตำบลเวียงคุกไม่ค่อยมีโอกาสแสดงความคิดเห็นในการจัดทำงบประมาณ จึงทำให้เกิดปัญหาตามมา เช่น โครงการพัฒนาต่างๆ ไม่ตรงตามความต้องการของประชาชนเกิดความ

สงสัยเชื่อว่ามีการเล่นพรรคเล่นพวก ซึ่งแต่ละปีประชาชนต่างฝ่ายต่างต้องการให้โครงการ
 ของตนได้รับการอนุมัติจากเทศบาล

ผู้วิจัยมีความสนใจในการศึกษาเรื่องนี้เพราะว่า เทศบาลตำบลเวียงคุกเป็นสถานที่ที่
 ผู้วิจัยได้ปฏิบัติราชการอยู่ในกองวิชาการและแผนงาน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบ การจัดทำ
 งบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยตรง ทำให้ผู้วิจัยต้องการทราบว่าประชาชนในเขตตำบล
 เวียงคุกมีความเห็นสอดคล้องการพัฒนาในจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีมากน้อยเพียงใด
 มีปัญหาอุปสรรคประการใดในการดำเนินงานด้านงบประมาณที่มีอย่างจำกัดและภายใต้
 สถานการณ์บ้านเมืองปัจจุบันที่วุ่นวาย ตลอดจนข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องการจัดทำงบประมาณ
 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด อนึ่ง ผลการศึกษา
 ครั้งนี้จะใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุง แก้ไขปัญหาอุปสรรคและเสนอแนะการจัดทำ
 งบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลตำบลเวียงคุกให้เหมาะสมสอดคล้องกับความเห็นของ
 ประชาชนได้อย่างแท้จริงในการเข้าไปดูแลพัฒนาท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม
 วัฒนธรรมและการเมือง เพื่อให้เกิดความอยู่ดีมีสุขตลอดจนใช้ในการส่งเสริมการปกครอง
 ท้องถิ่นให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ในสภาวะกระแสการเมือง โลกาภิวัตน์ที่ทำให้เกิดการปฏิรูปการเมือง
 ใหม่ในระบอบประชาธิปไตย

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงระดับความสอดคล้องในการพัฒนาการจัดทำงบประมาณของ
 เทศบาลตำบลเวียงคุก อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ตามความเห็นของประชาชน
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความสอดคล้องในการพัฒนาการจัดทำงบประมาณของ
 เทศบาลตำบลเวียงคุก อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย จำแนกตามความเห็นของประชาชนที่มี
 เพศ ระดับการศึกษา อาชีพ และหมู่บ้านที่อาศัยอยู่แตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะความเห็นของประชาชนที่มีความสอดคล้องในการพัฒนา
 การจัดทำงบประมาณของเทศบาลตำบลเวียงคุก อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย

สมมติฐานการวิจัย

ประชาชนที่มีเพศ ระดับการศึกษา อาชีพ และหมู่บ้านที่อาศัยแตกต่างกันมีความเห็น
 ต่อความสอดคล้องต้องการพัฒนาในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลตำบลเวียงคุก อำเภอเมือง
 จังหวัดหนองคาย แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

ในการวิจัยเรื่องความสอดคล้องในการพัฒนาการจัดทำงบประมาณของเทศบาลตำบลเวียงคุกตามความเห็นของประชาชน อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ ดังนี้

1. ด้านเนื้อหา

ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) จากเอกสาร บทความ วิทยานิพนธ์ การทบทวนวรรณกรรม (Survey literature) และสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นการศึกษาค้นคว้าความเห็น ของประชาชน เกี่ยวกับการความสอดคล้องในการพัฒนาการจัดทำงบประมาณของเทศบาลตำบลเวียงคุก อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย โดยการกำหนดการจำแนกรายจ่ายการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกอบด้วย แผนงาน งาน โครงการ เมื่อรวมกันแล้วจะเป็นแผนดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนรายละเอียดค่าใช้จ่ายของแต่ละรายการหรือโครงการในรอบปีหนึ่งๆ ลักษณะและรายละเอียดของงบประมาณจะแสดงให้เห็นว่าการใช้จ่ายเงินเป็นอย่างไร (ลักษณะ ปัสานานนท์. 2552 : 3)

2. ด้านประชากร

โดยการศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) จากการปฏิบัติภาคสนาม ประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษารั้งนี้ ประกอบด้วย ประชาชน ที่เป็นหัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนและมีชื่อในทะเบียนราษฎรที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปของตำบลเวียงคุก อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย จำนวน 1,683 ครัวเรือนและกลุ่มตัวอย่าง คือ ประชาชนในเขตตำบลเวียงคุก จำนวน 8 หมู่บ้าน จำนวน 324 คน ได้มาโดยการกำหนด ด้วยการสุ่มสุทธยามาเน่ (Yamane. 1973 : 727)

3. ด้านพื้นที่

เขตพื้นที่เทศบาลตำบลเวียงคุก อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย

4. ด้านระยะเวลาการวิจัย

ใช้ระยะเวลาในการวิจัยตั้งแต่เดือน ธันวาคม 2554 ถึงเดือน มีนาคม 2555

5. ด้านตัวแปรที่ศึกษาวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้

5.1 ด้านตัวแปรอิสระ ได้แก่ เพศ ระดับการศึกษา อาชีพ และหมู่บ้านที่อาศัย

5.2 ด้านตัวแปรตาม ได้แก่ ความสอดคล้องในการพัฒนาการจัดทำงบประมาณของเทศบาลตำบลเวียงคุกตามความเห็นของประชาชน อำเภอเมือง จังหวัดหนองคายจำนวนแผนงาน 12 ด้าน ได้แก่

5.2.1 ด้านแผนงานบริหารทั่วไป

5.2.2 ด้านแผนงานการรักษาความสงบภายใน

5.2.3 ด้านแผนการศึกษา

5.2.4 ด้านแผนงานสาธารณสุข

5.2.5 ด้านแผนงานสังคมสงเคราะห์

5.2.6 ด้านแผนงานเคหะและชุมชน

5.2.7 ด้านแผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

5.2.8 ด้านแผนงานการศาสนา วัฒนธรรมฯ

5.2.9 ด้านแผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา

5.2.10 ด้านแผนงานการเกษตร

5.2.11 ด้านแผนงานการพาณิชย์

5.2.12 ด้านการดำเนินงานอื่น

นิยามศัพท์เฉพาะ

เทศบาล หมายถึง เทศบาลตำบลเวียงคุก อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ที่ได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาล เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2547

ความเห็น หมายถึง ทศนคติ ความเชื่อ ค่านิยมที่แสดงออกของประชาชนเกี่ยวกับการความสอดคล้องในการพัฒนาการจัดทำงบประมาณของเทศบาลตำบลเวียงคุก อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย

ความสอดคล้อง หมายถึง ความเข้ากันได้ดี ไม่มีขัดแย้งกันของกระบวนการสิ่งหนึ่ง ที่ช่วยให้การขับเคลื่อนของสิ่งนั้นดำเนินต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยมีกรอบการขับเคลื่อนของกระบวนการครอบคลุมประเด็นทุกส่วน จึงมีความเป็นหนึ่งเดียว และมีความพ้องกันอย่างสมดุล

ความต้องการพัฒนา หมายถึง ความต้องการของประชาชนในการทำสิ่งเหล่านั้นให้ดีขึ้น เจริญก้าวหน้าขึ้นที่สนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ให้ได้ดียิ่งขึ้นหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการของการเคลื่อนไหวจากสภาพที่ไม่น่าพอใจไปสู่สภาพที่น่าพอใจ การพัฒนาเป็นกระบวนการที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ไม่หยุดนิ่ง

การจัดทำงบประมาณ หมายถึง กระบวนการวิธีการจัดทำแผนงานหรืองานสำหรับประมาณการด้านรายรับและรายจ่ายแสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน การตั้งงบประมาณ คือ การแสดงแผนดำเนินการออกเป็นตัวเลขจำนวนเงิน

ความสอดคล้องในการพัฒนาการจัดทำงบประมาณ หมายถึง ความต้องการของประชาชนในพัฒนาการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกอบด้วย แผนงาน งาน/โครงการ จำแนกเป็นจำนวน 12 ด้าน ดังนี้

1. แผนงานบริหารทั่วไป หมายถึง การดำเนินการ โครงการ/กิจกรรมเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานวางแผนสถิติและวิชาการ งานบริหารงานคลัง การพัฒนาบุคลากร การจัดหาบุคลากรและอุปกรณ์เครื่องมือไว้สำหรับรองรับการบริการ เป็นต้น
2. แผนงานการรักษาความสงบภายใน หมายถึง การดำเนินการ โครงการ/กิจกรรมเกี่ยวกับการรักษาความสงบภายใน งานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและระงับอัคคีภัย
3. แผนงานการศึกษา หมายถึง การดำเนินการ โครงการ/กิจกรรมเกี่ยวกับการศึกษา การบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ส่งเสริมและพัฒนาศึกษา อบรมให้ความรู้แก่เด็กเยาวชน เป็นต้น
4. แผนงานสาธารณสุข หมายถึงการดำเนินการ โครงการ/กิจกรรมเกี่ยวกับการสาธารณสุข การให้บริการสาธารณสุข การส่งเสริมป้องกันสุขภาพของประชาชน และการรณรงค์การป้องกันโรคติดต่อ เป็นต้น
5. แผนงานสงเคราะห์ หมายถึง การดำเนินการ โครงการ/กิจกรรมเกี่ยวกับสังคมสงเคราะห์เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาสและการพัฒนาสตรี เป็นต้น
6. แผนงานเคหะและชุมชน หมายถึง การดำเนินการ โครงการ/กิจกรรมเกี่ยวกับดูแลรักษา และจัดหาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ คือ ถนน ไฟฟ้า ประปา การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล รางระบายน้ำ เป็นต้น
7. แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน หมายถึง การดำเนินการ โครงการ/กิจกรรมเกี่ยวกับความเข้มแข็งของชุมชน เช่น การส่งเสริม และสนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชน ครอบครัว ปกป้องสถาบัน การให้ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันยาเสพติด เป็นต้น

8. แผนงานการศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ หมายถึง การดำเนินการ โครงการ/กิจกรรมเกี่ยวกับการศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ การอนุรักษ์วัฒนธรรมอันดี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การจัดงานประเพณีต่างๆ การส่งเสริมกีฬา เป็นต้น

9. แผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา หมายถึง การดำเนินการ โครงการ/กิจกรรมเกี่ยวกับการก่อสร้าง โครงการพื้นฐาน เช่น ถนน สะพาน การขยายเขตไฟฟ้าแรงต่ำ เป็นต้น

10. แผนงานการเกษตร หมายถึง การดำเนินการ โครงการ/กิจกรรมเกี่ยวกับการส่งเสริมการเกษตร การทำนา ทำไร่ ทำสวน และการบริหารจัดการน้ำ และส่งเสริมอาชีพต่างๆ ส่งเสริมรายได้ของประชาชน เป็นต้น

11. แผนงานการพาณิชย์ หมายถึง การดำเนินการ โครงการ/กิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์ การส่งเสริมการอาชีพ การประกอบอาชีพให้ประชาชน รายได้ประชาชนการบริหารจัดการระบบประปา เป็นต้น

12. ด้านการดำเนินงานอื่น หมายถึง การดำเนินการ โครงการ/กิจกรรมเกี่ยวกับรายจ่ายเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม ภัยหนาว ภัยแล้ง วาดภัย (พายุ) การจัดตั้งศูนย์ประสานงานช่วยเหลือผู้ประสบภัย เป็นต้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อเสน�텍ที่ได้จากวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางการจัดทำ หรือปรับปรุงการจัดทำงบประมาณของเทศบาลให้สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาของประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลเวียงคุก อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย เพื่อให้การจัดทำงบประมาณครบถ้วนสมบูรณ์ตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง