

นวัตกรรมท้องถิ่นว่าด้วยการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพื่อการ

พัฒนาท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองศรีสะเกษ

Local Innovation of Expenditure Spending Budget

Formulation for Local Development:

A Case Study of Muang Municipality of Sisaket

ปณัยกร บุญกอบ^{*}

Panaikorn Boonkob

บทคัดย่อ

นวัตกรรมท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพลังขับเคลื่อนสู่ชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็ง โดยประเทศไทยได้นำเอาระบบการปกครองท้องถิ่นมาใช้โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและต้องการให้ท้องถิ่นบริหารงาน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงตามความต้องการและมีประสิทธิภาพ โดยในปัจจุบันการดำเนินงานของท้องถิ่นจะอยู่ภายในกรอบของแผนพัฒนาเทศบาลเมืองศรีสะเกษ ซึ่งจะมีทั้งแผนพัฒนาระยะปานกลาง 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปี โดยมีการกำหนดโครงการและกิจกรรมต่างๆ ที่จะดำเนินการไว้และนำไปเป็นแนวทางกำหนดการใช้จ่ายเงินในงบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่ละปีเพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้

^{*} ผู้ช่วยศาสตราจารย์สาขารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยกฎหมายและปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่สามารถดำเนินการบริหารงานให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเป็นระบบ เนื่องจากมีปัจจัยภายในหลายประการ เช่น อิทธิพลทางการเมืองท้องถิ่น รายได้ รายจ่ายที่ค่อนข้างจำกัด หรือข้อจำกัดในการจัดทำแผน ฯลฯ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้นักวิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาประสิทธิภาพในการบริหารงาน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนของเทศบาลเมืองศรีสะเกษโดยอาศัยงบประมาณรายจ่ายประจำปี และแผนพัฒนาเทศบาลประจำปีเป็นกรอบในการศึกษา ใช้การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารทางราชการ หนังสือ บทความ คำบรรยาย และการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผลงานของนักวิชาการที่ได้เคยทำการศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องไว้ มาใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาและนำมาวิเคราะห์ ผลการศึกษาวิจัยพบว่า เทศบาลเมืองศรีสะเกษมีการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557-2558 และการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557-2558 เป็นไปตามแนวทางที่กฎหมายระเบียบ และหนังสือสั่งการกำหนดไว้ มีการคัดเลือกโครงการกิจกรรมจากแผนพัฒนาเทศบาล ระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ.2553-2557) มาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี 2557 และตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อดำเนินการ จำนวน 155 โครงการจากจำนวนโครงการในแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี 2557ทั้งสิ้น 250 โครงการ โครงการและกิจกรรมที่ปรากฏในแผนพัฒนาเทศบาลระยะปานกลาง 5 ปี เป็นโครงการที่ได้มาจากการเก็บรวบรวมข้อมูลความต้องการของประชาชน ประกอบกับนโยบายของหน่วยงานต่างๆ และนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นเอง โดยมีการจัดลำดับความสำคัญเพื่อดำเนินการ แต่โครงการ กิจกรรมเหล่านั้นมีลักษณะเป็นโครงการแบบเบ็ดเสร็จไม่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน เป็นการแก้ไขปัญหาหรือสนองความต้องการเฉพาะเรื่องเฉพาะพื้นที่ ไม่ได้มุ่งเน้นแก้ไขปัญหายังเป็นระบบและต่อเนื่อง ถึงแม้เทศบาลเมืองศรีสะเกษ จะมีเงินคงเหลือตกเป็นเงินสะสมในปีงบประมาณ พ.ศ.2557 ถึง 61,082,738.93 บาท ก็ยังไม่สามารถนำโครงการ กิจกรรมในแผนมาดำเนินการได้

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

ทั้งหมดแสดงให้เห็นว่าเทศบาลยังมีได้ใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: นวัตกรรมท้องถิ่น, การจัดทำงบประมาณรายจ่าย, การพัฒนาท้องถิ่น

Abstract

Local innovation is a form of local government designed to respond to the needs of each locality. Its form is always presumed to be effective and efficient. However, the real administration of municipal government may not be very effective and efficient as theoretically administration. This study focused only on the relationship between the budget for annual expenditures and the development plan of Sisaket municipality for budget year of 2014. This research found that the annual budgeting for 1997 is allocated within the framework of the Five-Year Municipal Development Plan during 2010-2014. This includes the municipal budget for 2014 and its additional budget allocated later on for the same budget year. From 250 projects which were earlier planned in the Five-Year Development Plan, 155 projects are chosen and its budgets are allocated accordingly. However, the project are implemented are completed within itself and therefore, are unrelated to the whole picture of development planning. The implementation was unsystematic and is not in continuity with one another, which means that the allocation budgets are not effectively maximized. The researcher recommends that the administration of municipal

government would be effective if there is wider participation from local people and municipal regulations, concerning the budgeting process, are revised more properly, besides there should be periodic evaluation for project implementation significantly.

Key Word: Local Innovation, Expenditure Spending Budgetary, Local Initiative Development

บทนำ

สำหรับกรณีของประเทศไทย แม้ว่าจะมีประสบการณ์ในการจัดเทศบาลมากกว่าครึ่งศตวรรษ แทนที่จะสามารถเสริมสถาบันทางการเมือง การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลให้แข็งแกร่งขึ้น กลับเป็นที่ประจักษ์ว่ายังไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ข้างต้นอย่างเป็นที่น่าพอใจมากนัก ในทางตรงกันข้ามยังมีลักษณะที่เป็นอุปสรรค และเป็นปัญหาต่อความเจริญของท้องถิ่นและเป็นภาระแก่รัฐบาลกลางในการอุ้มชูสถาบันการปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

ปัญหาของการเสื่อมโทรมของการปกครองตนเองในรูปแบบเทศบาลนั้นได้มีการกล่าวขานถึงอุปสรรค ปัญหาเกือบจะในทุกแง่มุม อาทิเช่น โครงสร้างขององค์การบริหารการจัดการ การงบประมาณ เป็นต้น เมื่อพิจารณาแก้ปัญหาหนึ่งก็มักจะไม่บังเกิดผลดีอย่างจริงจังเพราะยังติดขัดอยู่กับปัญหาส่วนอื่นๆ อีกโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในการจัดหางบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลโดยทั่วไป มักไม่คำนึงถึงแผนพัฒนาที่กำหนดเป็นขั้นตอนไว้ แต่จะเลือกโครงการหรือกิจกรรมที่มองเห็นผลในระยะสั้นเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองในอนาคต หรือเฉพาะพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงเท่านั้นเป็นเหตุให้การแก้ไขปัญหาดังๆ ไม่เป็นไปตามระบบ ไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชน จนน่าที่จะได้ (Comprehensive) ว่ามีอุปสรรคปัญหา

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

อะไรบ้าง ที่มีผลให้เทศบาลไม่สามารถพัฒนาตัวเองให้เป็นสถาบันการปกครองตนเองที่มีประสิทธิภาพ ตามมาตรฐานนานาชาติอารยประเทศ และโดยแถมมุ่งทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติแล้วจะสามารถพัฒนาเทศบาลของไทย ให้เป็นสถาบันการปกครองที่มีสมรรถนะและประสิทธิภาพสูงเพื่อที่จะสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น และแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางได้อย่างไรบ้าง

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น เป็นเหตุให้ผู้วิจัยสนใจนวัตกรรมท้องถิ่นที่จะศึกษาค้นคว้าในเรื่องประเด็นท้องถิ่นนี้ แต่เนื่องจากเวลาอันจำกัดจึงเลือกศึกษาเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาการจัดทำงบประมาณควบคู่ไปกับการวางแผนพัฒนาเทศบาล เนื่องจากสภาพความเป็นจริงเทศบาลส่วนใหญ่มีรายได้ค่อนข้างจำกัด เมื่อเปรียบเทียบกับหน้าที่ความรับผิดชอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น การวางแผนพัฒนาเทศบาลกับการจัดทำงบประมาณที่เหมาะสมจะมีผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้ทราบถึงวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาประจำปี และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลเมืองศรีสะเกษ
2. เพื่อศึกษาวิธีการ ในการนำแผนพัฒนาประจำปีมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลเมืองศรีสะเกษ
3. เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่เกื้อหนุน หรือเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการนำแผนพัฒนาเทศบาลมาใช้ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี
4. เพื่อให้ทราบว่างบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่กำหนดขึ้นตามแนวทางของแผนพัฒนาเทศบาลจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้มากน้อยเพียงใด

ขอบเขตของการศึกษา

1. ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองศรีสะเกษ
2. ศึกษาเฉพาะกรณี การจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2557 งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557 และแผนพัฒนาเทศบาลเมืองศรีสะเกษ ประจำปี 2557

สมมติฐานการศึกษา

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลเมืองศรีสะเกษ โดยการใช้แผนพัฒนาประจำปีมาประกอบการจัดทำโดยเคร่งครัด จะทำให้เทศบาลสามารถพัฒนาท้องถิ่น และสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงวิธีการ ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลและการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล
2. ทำให้ทราบถึงวิธีการนำแผนพัฒนาเทศบาลมาใช้เป็นแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี
3. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่เกื้อหนุนและ/หรือเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามแผนพัฒนาของเทศบาล
4. เพื่อเป็นแนวทางหรือข้อมูลสำหรับผู้สนใจศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลในอนาคตต่อไป

วิธีการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) โดยเก็บข้อมูลปฐมภูมิจากเอกสารของทางราชการ เอกสารทางวิชาการ หนังสือ บทความ คำบรรยาย และการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากผลงานของนักวิชาการที่ได้เคยทำการศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องไว้ และจะนำข้อมูลที่ได้มาทำการศึกษาวิเคราะห์และนำเสนอโดยวิธีการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis)

ข้อจำกัดทางการศึกษาวิจัย

1. เนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลา ผู้วิจัยจึงมุ่งจะศึกษาเฉพาะเทศบาลเมืองศรีสะเกษ เป็นกรณีตัวอย่าง ทั้งนี้เพราะเทศบาลทุกแห่งก็อยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายข้อบังคับและระเบียบที่กำหนดไว้เช่นเดียวกัน
2. การวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูลในงานวิจัยนี้ จะยึดถือตามข้อเท็จจริงของข้อมูลที่ได้รับจากการค้นคว้าทางเอกสาร และการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของเทศบาลเมืองศรีสะเกษ เป็นสำคัญ ซึ่งอาจจะมีข้อมูลหรือความคิดเห็นที่แตกต่างกัน แต่คาดว่าจะประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าเพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริง

แผนพัฒนาเทศบาลและการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของเทศบาลเมืองศรีสะเกษ

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลเมืองศรีสะเกษ เป็นแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของเทศบาลเมืองศรีสะเกษ ที่กำหนดโดยยุทธศาสตร์และ แนวทางการพัฒนาของเทศบาลเมืองศรีสะเกษ ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และ จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์ ระดับประเทศ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน ยุทธศาสตร์การ พัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง โดยคำนึงถึงการบูรณาการยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) ยุทธศาสตร์การ เข้าสู่ประชาคมอาเซียน และแนวทางการดำเนินการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ ประชาคมอาเซียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางการพัฒนาตาม นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น

การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลเมืองศรีสะเกษ เป็น กระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดทิศทางเพื่อการพัฒนาในอนาคตของเทศบาลเมืองศรี สะเกษ โดยการกำหนดสภาพการณ์ในอนาคตที่ต้องการบรรลุ และกำหนดแนวทางใน การบรรลุสภาพการณ์ที่กำหนดบนพื้นฐานข้อมูลที่รอบด้านอย่างเป็นระบบ การ กำหนดแนวทางที่จะบรรลุสภาพการณ์ในอนาคตที่ต้องการให้เกิด จะต้องตั้งอยู่บน พื้นฐานของข้อมูลที่รอบด้าน กล่าวคือจะต้องคำนึงถึงข้อมูลในทุกๆ เรื่องที่เกี่ยวข้อง ทั้งสภาพการณ์ที่ต้องการให้เกิดศักยภาพหรือขีดความสามารถของเทศบาลเมืองศรีสะ เกษ และการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมต่างๆ ทั้ง ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนใน เขตเทศบาลเมืองศรีสะเกษ

การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา มีความสำคัญต่อเทศบาลเมืองศรีสะเกษ เป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นแผนพัฒนาที่มุ่งไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต เป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของเทศบาลเมืองศรีสะเกษ ให้มุ่งไปสู่สภาพการณ์อันพึงประสงค์ได้อย่างเท่าทันการเปลี่ยนแปลง โดยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จึงเป็นการกำหนดทิศทางการที่จะทำให้บรรลุถึงสภาพการณ์นั้น และสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองศรีสะเกษ ได้อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

1. เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนในอนาคต ทั้งนี้ เพราะการวางแผนเป็นการจัดโอกาสทางด้านการจัดการให้ผู้วางแผนมีสายตากว้างไกล มองเหตุการณ์ต่างๆ ในอนาคตที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความผันผวนของสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง
2. ทำให้เกิดการยอมรับแนวคิดใหม่ๆ เข้ามาในองค์กร ทั้งนี้ เนื่องจากปรัชญาของการวางแผน ยืดหยุ่นและยอมรับเรื่องการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น
3. การดำเนินงานขององค์กรบรรลุเป้าหมายที่ปรารถนา ทั้งนี้ เพราะงานวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นจุดเริ่มแรกของทุกฝ่ายในองค์กร เพื่อความเจริญเติบโตและความมั่นคงขององค์กรร่วมกัน
4. เป็นการลดความสูญเสียเปล่าของหน่วยงานที่ซับซ้อน เพราะการวางแผนทำให้มองเห็นภาพรวมขององค์กรที่ชัดเจนและยังเป็นการอำนวยความสะดวกในการจัดระเบียบขององค์กรให้มีความเหมาะสมกับลักษณะงานมากยิ่งขึ้น

5. ทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงาน เนื่องจากการวางแผนเป็นการกระทำโดยอาศัยทฤษฎีหลักการ มาเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางการปฏิบัติ ที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสม

ผลการศึกษาวิจัย

การเปรียบเทียบการตั้งจ่ายเทศบัญญัติกับแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี 2557-2558

1. แผนสาขาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แผนงานหลัก พัฒนาระบบการคมนาคมขนส่ง แผนงานย่อย รณรงค์วินัยจราจร โครงการรณรงค์ให้ความรู้แก่ประชาชนเรื่องผลกระทบที่เกิดจากอุบัติเหตุ แผนงานย่อย ปรับปรุงทางร่วมทางแยก ถนน ซอย หน่วยงานรับผิดชอบ กองอนามัยฯ

2. ค่าจ้างที่ปรึกษา สํารวจออกแบบรายละเอียดโครงการก่อสร้างอุโมงค์หรือสะพานลอย บริเวณห้าแยกอุทุมพรพิสัย และสี่แยกยางชุมน้อย กันทรารมย์ หน่วยงานรับผิดชอบคือ กองช่าง (ขอรับเงินอุดหนุน) แผนงานย่อย ปรับปรุงพัฒนาอุปกรณ์สัญญาณเครื่องหมายจราจร

3. โครงการปรับปรุงระบบการจราจรในเขต แผนงานหลัก สร้างและบูรณะสาธารณูปโภคสาธารณูปการและไฟฟ้า แผนงานย่อย ก่อสร้างปรับปรุงแผนผังเมือง สำนักปลัดฯ เทศบัญญัติประจำปี งบประมาณ พ.ศ.2558 งานงบกลาง

เมื่อพิจารณาจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2558 และงบประมาณรายจ่ายที่จัดทำเพิ่มเติมขึ้นในปี 2558 ตั้งแต่ฉบับที่ 2558 พอสรุปแยกตามแผนสาขาได้ดังนี้

1. แผนสาขาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจำนวน 21 โครงการ ได้นำไปกำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2558 จำนวน 16 โครงการ คิดเป็นร้อยละ

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

ละ 6.4 ของจำนวนโครงการตามแผนพัฒนาประจำปีทั้งหมด และที่ไม่มีกำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายมี 5 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 2

2. แผนสาขาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จำนวน 14 โครงการ ได้นำไปกำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2558 และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 จำนวน 7 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 2.8 ของจำนวนโครงการตามแผนพัฒนาประจำปีทั้งหมด และที่ไม่มีกำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายมี 7 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 2.8

3. แผนสาขาการพัฒนาเศรษฐกิจ จำนวน 4 โครงการได้นำไปกำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2558 จำนวน 3 โครงการคิดเป็นร้อยละ 1.2 ของจำนวนโครงการตามแผนพัฒนาเทศบาลประจำปีทั้งหมดและที่ไม่มีกำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายมี 1 โครงการคิดเป็นร้อยละ 0.4

4. แผนสาขาการพัฒนาสังคม จำนวน 120 โครงการ ได้นำไปกำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2558 และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมฉบับที่ 2 จำนวน 66 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 26.4 ของจำนวนโครงการตามแผนพัฒนาเทศบาลประจำปีทั้งหมด และที่ไม่มีกำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายจำนวน 54 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 21.6

5. แผนสาขาพัฒนาการเมืองการบริหาร จำนวน 91 โครงการ ได้นำไปกำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2558 และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมฉบับที่ 2 และฉบับที่ 4 จำนวน 63 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 25.2 ของจำนวนโครงการตามแผนพัฒนาเทศบาลประจำปีทั้งหมด และที่ไม่มีกำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่าย จำนวน 28 โครงการคิดเป็นร้อยละ 10.8

จากข้อมูลตัวเลขดังกล่าวข้างต้นพบว่า ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2558 รวมทั้งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในปีเดียวกันนั้นเทศบาลได้นำเอาโครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาประจำปี 2558 ไปบรรจุไว้เพื่อดำเนินการเพียง 155 โครงการ จากทั้งหมด 250 โครงการ คิดเป็นร้อยละ

62 และนำไปเปรียบเทียบกับจำนวนโครงการ ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเทศบาล ระยะ 5 ปี (พ.ศ.2558-2562) ซึ่งกำหนดเป้าหมายที่จะดำเนินการในปี 2558 ไว้จำนวน 333 โครงการ เท่ากับว่ามีการนำโครงการตามแผนฯ 5 ปี ไปปฏิบัติจริงคิดเป็นร้อยละ 46.5 เท่านั้น อันเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าในทางปฏิบัติจริงแผนพัฒนาที่เทศบาลเมืองศรีสะเกษจัดทำขึ้นก็ไม่สามารถที่จะนำไปดำเนินการได้ทั้งหมดตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยการพิจารณาจากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2540 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาระยะปานกลางหรือแผน 5 ปี (พ.ศ.2558-2562)

พอสรุปได้ว่าการบริหารงานของเทศบาลเมืองศรีสะเกษ เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยมีแผนพัฒนาเทศบาลเป็นกรอบในการดำเนินงานนั้น ในการจัดทำแผนฯเทศบาลได้ถือปฏิบัติตามขั้นตอนของระเบียบ หนังสือสั่งการและหลักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการนำปัญหาความต้องการของประชาชน มาเป็นข้อมูลกำหนดโครงการเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น แต่เมื่อนำไปศึกษาเปรียบเทียบกับเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เฉพาะปี 2558 อันเป็นปีเริ่มต้นของแผนระยะปานกลางหรือแผน 5 ปีของเทศบาลแล้ว สิ่งที่ปรากฏให้เห็นก็คือ โครงการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ทั้งหมด และโครงการที่นำมาตั้งรายจ่ายไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2558 ก็มีได้เป็นไปตามลำดับความสำคัญที่จัดเรียงลำดับไว้ในงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ 2558 ก็มีได้เป็นไปตามลำดับความสำคัญที่จัดเรียงลำดับไว้ในแผนพัฒนาประจำปีของเทศบาล โดยคณะเทศมนตรีในฐานะผู้บริหารสูงสุดเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกโครงการจากที่กำหนดไว้ในแผนประจำปี ปัญหาสำคัญที่ทำให้เทศบาลไม่สามารถดำเนินการตามแผนฯ ได้เพราะ

1. การประมาณการรายรับต่ำกว่าความเป็นจริง เนื่องจากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จักต้องดำเนินการล่วงหน้าจึงต้องอาศัยการประมาณการล่วงหน้าว่าเทศบาลจะมีรายรับเข้ามาเท่าใด และจะต้องใช้จ่ายในกิจการของเทศบาลเป็นจำนวนเท่าใด โดยอาศัยเทียบเคียงข้อมูลจากปีงบประมาณที่ผ่านมาเป็น

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

หลัก เมื่อเป็นเช่นนั้นการที่จะนำโครงการตามแผนประจำปีไปตั้งจ่ายไว้ทั้งหมดก็ไม่
สามารถกระทำได้เพราะถ้ารายรับของเทศบาลไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ ก็จะเป็น
ปัญหาในการบริหารงาน ซึ่งรายรับที่เข้ามาส่วนหนึ่งต้องนำไปใช้ในรายจ่ายประจำ
อาทิเช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าสาธารณูปโภค เป็นต้น อันเป็นรายจ่ายที่มีสัดส่วน
ค่อนข้างสูงสำหรับเทศบาลเมืองศรีสะเกษ

2. อิทธิพลทางการเมือง เนื่องจากผู้บริหารงานของเทศบาล คือ คณะ
เทศมนตรีซึ่งเป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทางอ้อม ดังนั้น ในการ
ดำเนินงานหรือกิจกรรมใดๆ ก็มักจะคำนึงถึงฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้งมากกว่า
ที่จะบริหารงานตามนโยบายหรือแผนที่กำหนดไว้ ซึ่งจะเห็นได้จากการเลือกโครงการ
ต่างๆ เพื่อตั้งจ่ายในงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2558 ตามความต้องการของ
ผู้บริหารมากกว่าที่จะพิจารณาตามลำดับความสำคัญ ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา
เทศบาลประจำปี (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์)

3. ลักษณะของโครงการ โครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลมีลักษณะ
เป็นโครงการแบบเบ็ดเสร็จไม่มีความต่อเนื่องสัมพันธ์ เป็นการแก้ไขปัญหาหรือสนอง
ความต้องการเฉพาะเรื่อง เฉพาะพื้นที่ไม่ได้มุ่งเน้นแก้ไขปัญหายังเป็นระบบ เช่น
ปัญหาการจราจรที่เกิดจากน้ำท่วมขัง พื้นผิวการจราจรไม่เพียงพอ ซึ่งเทศบาลฯ
กำหนดโครงการสร้างท่อระบายน้ำ การก่อสร้างถนนมาแก้ไข แต่ก็ไม่สามารถทำได้
ทั้งหมด เน้นไปในพื้นที่ที่มีปัญหามากที่สุดก่อน แม้ว่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาตรงจุด
แต่ก็จะส่งผลกระทบไปในพื้นที่ข้างเคียงที่ไม่มีโครงการรองรับไว้ เป็นต้น นอกจากนี้
การจัดทำโครงการในลักษณะดังกล่าวทำให้ความสำคัญของแผนพัฒนาเทศบาลไม่ได้
ได้รับการยอมรับจากผู้บริหารและหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ เนื่องจากสามารถ
เปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ตลอดเวลา รวมทั้งการตัดสินใจเลือกโครงการที่จะดำเนินงาน
ของผู้บริหารที่มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ด้วย โดยอาศัยจุดอ่อนในการ
จัดทำแผนงาน/โครงการดังกล่าว

4. ปัญหาในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล แสดงให้เห็นว่าการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลเมืองศรีสะเกษ มีปัญหาอุปสรรคตั้งแต่ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ ซึ่งไม่สามารถนำมาวิเคราะห์ได้อย่างชัดเจน ผู้ปฏิบัติจึงต้องเลือกเอาข้อมูลเท่าที่มีความชัดเจนพอ มาเป็นแนวทางกำหนดปัญหาความต้องการ และวิธีการแก้ไขในขณะเดียวกันหน่วยงานเจ้าของงบประมาณซึ่งจะต้องจัดทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาในส่วนที่รับผิดชอบก็ไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควร โครงการที่เสนอมาก็มีการแก้ไขปรับเปลี่ยนตลอดเวลา ทำให้เกิดความล่าช้าแต่ความจำเป็นที่จะต้องจัดทำแผนพัฒนาให้แล้วเสร็จทันเวลาตามที่ระเบียบ หนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย กำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ผู้จัดทำแผนฯ จึงมีเวลาไม่เพียงพอที่จะวิเคราะห์โครงการต่างๆ จึงจำเป็นต้องนำไปบรรจุไว้ในแผนฯ เพื่อให้ทันตามเวลาดังกล่าว และส่วนใหญ่การจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลประจำปีจะแล้วเสร็จในเวลาใกล้เคียงกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้การคัดเลือกโครงการเพื่อนำไปกำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นไปอย่างเร่งรีบ และไม่คำนึงถึงลำดับความสำคัญในการแก้ไขปัญหา หรือการตอบสนองความต้องการของประชาชนเท่าที่ควร

ปัญหาดังกล่าวข้างต้น เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารงานของเทศบาลเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะแผนพัฒนาของเทศบาลที่จัดทำขึ้นเป็นเสมือนกรอบหรือแนวทางการแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองได้อย่างถูกต้อง การที่เทศบาลไม่สามารถดำเนินการตามกรอบหรือแนวทางที่กำหนดไว้โดยการศึกษาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในงบประมาณรายจ่ายประจำปี แสดงถึงการที่เทศบาลเมืองศรีสะเกษยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมได้ เพราะโครงการในแผนงานสาขาต่างๆ ขาดความต่อเนื่องสัมพันธ์กัน การจัดทำโครงการกิจกรรมทั้งการเลือกกำหนดโครงการกิจกรรมไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็มุ่งที่จะแก้ไขปัญหาความต้องการเฉพาะหน้า เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองท้องถิ่น และเพื่อแสดง

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

ให้เห็นว่าเทศบาลมีงานทำ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะการดำเนินงานตามแผนที่วางไว้โดยการกำหนดเป็นโครงการใหญ่ที่ต่อเนื่องกันกันต้องต้องใช้เวลาช้านาน ไม่สามารถแสดงผลให้ประชาชนเห็นได้ทันที จึงทำให้ไม่มีโครงการระยะยาวในแผนพัฒนาเทศบาลเท่าที่ควร คงมีแต่โครงการระยะสั้นที่เห็นผลรวดเร็วแต่อาจจะแก้ไขปัญหาความต้องการได้ในระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น และอาจก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาไม่สิ้นสุด ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการในการปกครองท้องถิ่นที่มุ่งจะให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้องแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงมหาดไทย. 2558. **ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณ**

ของเทศบาล พ.ศ.2558.

โฆษิต ปิ่นเปี่ยมราษฎร์. 2558. **ชนบทไทย ความก้าวหน้าและล้าหลัง**. กรุงเทพฯ: แสงรุ่งการพิมพ์.

จรัส สุวรรณมาลา. 2557. "ความพยายามในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินของหน่วยการปกครองท้องถิ่น." **วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์** 2(4):141.

_____. 2539. **การพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณในระบบแผนงาน (ระบบพี พี บี เอส) ของสภาผู้แทนราษฎร: กรณีการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ.2558.**

กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จรรยา สุภาพ. 2558. **หลักรัฐศาสตร์: ฉบับพิสดาร แนวทฤษฎีและประยุกต์**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.