

**กระบวนการงบประมาณท้องถิ่นภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557:
กรณีศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอสีชมพู
จังหวัดขอนแก่น***

**The Local Budget Process after the 2014 Coup:
A Case Study of Local Administrations Organizations
in Si Chomphu District, Khon Kaen Province**

กฤษฎวรรณ ไล่หวัชชินทร์ และอาภาพร พุทธิสสัย
Grichawat Lowatcharin and Apaporn Phetsatien
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
College of Local Administration, Khon Kaen University, Thailand
Corresponding Author, E-mail: poypoy1106@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการดำเนินงานตามกระบวนการบริหารงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยผู้วิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ทั้งการค้นคว้าเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณทั้งทางตรงและทางอ้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 6 แห่งในเขตพื้นที่อำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น ประกอบด้วย ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการกองคลัง และนักวิเคราะห์นโยบายและแผน รวมทั้งสิ้น 18 คน พบว่า การดำเนินการตามกระบวนการงบประมาณทั้ง 3 ขั้นตอน คือ การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ ทั้งก่อนและหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ไม่มีความแตกต่างกันแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระบวนการที่เป็นทางการไม่มีการเปลี่ยนแปลง

ผลการวิจัยพบว่า ในขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณและการบริหารงบประมาณ มีการสอดส่องดูแลจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมากขึ้นและมีการปรากฏตัวของเจ้าหน้าที่ทหารในกระบวนการดังกล่าวอย่างไม่เคยมีมาก่อน

คำสำคัญ: การปกครองท้องถิ่น; การกระจายอำนาจทางการคลัง; การแทรกแซง; คณะรักษาความสงบแห่งชาติ

*ได้รับบทความ: 26 กรกฎาคม 2563; แก้ไขบทความ: 22 มีนาคม 2565; ตอรับตีพิมพ์: 25 มีนาคม 2565

Received: October 26, 2020; Revised: March 22, 2022; Accepted: March 25, 2022



Abstract

The current study aimed to examine the budget process of local government in Thailand after the 2014 coup launched by the National Council for Peace and Order. The authors employed a qualitative research design by analysing related documents and in-depth interviews of 18 key informants who were directly and indirectly responsible for local budget administration-including, municipal clerks, finance division directors, plan and policy analysts-in six local administrative organizations in Si Chomphu district, KhonKaen province.

Findings reveal that: the budget process that comprises budget formulation, budget approval, and budget execution has remained similar before and after the 2014 coup. However, despite the intact formal budget process, after the coup there were irregularities in the budget formulation and execution steps, in which regional public authorities' scrutiny and military officers' presence became more commonplace.

Keywords: Local government; Fiscal decentralization; Intervention; National Council for Peace and Order

1. บทนำ

การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปด้วยความแตกต่างทางด้านความเจริญทางเศรษฐกิจ ขนาดของพื้นที่ และจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ โดยกลไกหรือคณะผู้ปกครองที่มีอิสระในการบริหารกิจการสาธารณะในพื้นที่ที่รับผิดชอบ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550) ในประเทศไทย การปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็น 2 รูปแบบ รูปแบบแรก ได้แก่ การปกครองท้องถิ่นแบบทั่วไป ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล รูปแบบที่ 2 ได้แก่ การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539) ตั้งแต่ปี พ.ศ.

2540 ได้มีการเพิ่มอำนาจและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ 1) มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่วิเคราะห์ ศึกษา และประเมินติดตามกระบวนการกระจายอำนาจ 2) มีการกำหนดให้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะกำหนดรายละเอียดของอำนาจ



หน้าที่ในการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ 3) มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริหารสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ พร้อมทั้งการเปิดช่องในการมอบอำนาจของรัฐบาล เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการแทนได้ และ 4) การกำหนดแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรอบระยะเวลาในการดำเนินงาน เพื่อก่อการดำเนินงานที่ชัดเจน และจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ (วุฒิสาร ตันไชย, 2557)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นองค์กรที่ทำให้การบริหารงานในท้องถิ่นตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นได้คิด ริเริ่มและหาวิธีการบริหารจัดการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นโดยประชาชนที่ดำเนินชีวิตอยู่ภายในท้องถิ่นนั้นๆ จึงถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการศึกษา เรียนรู้ การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และทำให้การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับวิถีชีวิตของประชาชนอย่างแท้จริง (โกวิทย์ พวงงาม, 2555; วีรวรรณ สีนท, 2558)

เพื่อการบริหารกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์และประสิทธิภาพนั้น จะต้องมีการบริหารงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง การบริหาร

งบประมาณรายจ่ายเป็นเครื่องมือทางการคลังที่มีความสำคัญที่จะช่วยให้การบริหารจัดการประสบความสำเร็จบรรลุตามนโยบาย และวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ผู้บริหารท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องเสนอข้อบัญญัติงบประมาณต่อสภาท้องถิ่นเพื่อขอความเห็นชอบ กระบวนการงบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งมีขั้นตอนการทำงานเรียกว่า วงจรงบประมาณ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการเตรียมงบประมาณ ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ และขั้นตอนการตรวจสอบงบประมาณ ทั้งนี้กระบวนการต่างๆ จะต้องให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ที่มีการกำหนดให้มีการเชื่อมโยงและสอดคล้องกันอย่างสมเหตุสมผลและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุด ดังนั้น กระบวนการบริหารงบประมาณที่ดี จะช่วยป้องกันการรั่วไหลและการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นได้ และสามารถพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งผลต่อเศรษฐกิจของประเทศ แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีกระบวนการบริหารงบประมาณที่ไม่ดีไม่มีประสิทธิภาพก็ย่อมส่งผลตรงกันข้าม การบริหารจัดการขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2550; นิชาภา ชูสิงห์, 2555; วีรวรรณ สีนท, 2558)

ในปี พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ทำการรัฐประหารและควบคุมการปกครองประเทศตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยอ้างวัตถุประสงค์เพื่อเข้ามาแก้



ปัญหาของประเทศ เช่น ปัญหาคอร์ปชั่นของนักการเมือง การทุจริตและการประพฤติมิชอบของข้าราชการ ปัญหาความขัดแย้งแบ่งแยกของภาคประชาชน เป็นต้น ซึ่งนโยบายที่สำคัญประการหนึ่งคือ นโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่เน้นให้มีการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐในทุกระดับ ทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และท้องถิ่น โดยเฉพาะการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีมาตรการตรวจสอบและกำกับการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ (โกวิทย์ พวงงาม, 2557)

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาแนวทางการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดขอนแก่นภายใต้การควบคุมของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ว่ามีการดำเนินงานเป็นไปตามกระบวนการและระเบียบกฎหมายหรือไม่ แตกต่างจากเดิมอย่างไร รวมทั้งการศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาสภาพการดำเนินงานในกระบวนการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่จังหวัดขอนแก่น หลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติเข้ามาบริหารประเทศ

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบบกรณีศึกษา (Case Study) โดยกำหนดพื้นที่ศึกษา คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-Depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 6 คน ผู้อำนวยการกองคลัง จำนวน 6 คน และนักวิเคราะห์นโยบายและแผน จำนวน 6 คน รวมจำนวนทั้งหมด 18 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือแบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับผู้ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารงานด้านงบประมาณแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้ ส่วนที่ 1 ประเด็นสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปในเรื่องเพศ อายุ ระดับการศึกษา อายุในการรับราชการ รายได้ และสายงานที่ดำรงตำแหน่ง ส่วนที่ 2 ประเด็นสอบถามเกี่ยวกับความเข้าใจในกระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนที่ 3 ประเด็นสอบถามเกี่ยวกับผลกระทบของกระบวนการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ามาบริหารประเทศ

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ 1) แบบทุติยภูมิ (Secondary data) โดยได้ศึกษา ค้นคว้า เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารงานวิจัยบทความวิชาการ วารสาร และหนังสือ 2) แบบปฐมภูมิ (Primary data) โดยการใช้แบบสอบถามการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) จากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับ



งบประมาณ การเงิน การคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการคลัง นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ซึ่งผู้ศึกษาได้กำหนดแนวทางการสัมภาษณ์ เป็นเครื่องมือสำหรับเก็บข้อมูล พร้อมให้ผู้ให้ข้อมูลแสดงข้อเสนอแนะเพิ่มเติม เมื่อเก็บข้อมูลเรียบร้อยแล้ว ผู้ศึกษานำประเด็นที่สัมภาษณ์มาแยกประเภทข้อมูล และนำเสนอข้อมูลในเชิงพรรณนา

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก จากผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้แนวคิดทฤษฎีเป็นกรอบในการวิเคราะห์ และตามวัตถุประสงค์ นำข้อมูลมาสรุปในรูปแบบการบรรยายเชิงพรรณนา

4. สรุปผลการวิจัย

1. ข้อมูลพื้นฐานของผู้ให้ข้อมูลที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์มีจำนวนทั้งหมด 18 คน จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 6 แห่ง แยกเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่ง และเทศบาลตำบล 3 แห่ง ซึ่งผู้ให้ข้อมูลมีตำแหน่งในสายงานประเภทบริหารท้องถิ่น ประเภทอำนวยการท้องถิ่น และสายงานประเภทวิชาการ โดยผู้ให้สัมภาษณ์เป็นผู้ที่มีหน้าที่และบทบาทในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในทางตรงและทางอ้อม โดยผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน 11 คน และเพศหญิง จำนวน 7 คน ผู้ให้ข้อมูลอยู่ในช่วงอายุ

ระหว่าง 41-50 ปี จำนวน 9 คน ช่วงอายุระหว่าง 51-60 ปี จำนวน 6 คน และช่วงอายุระหว่าง 31-40 ปี จำนวน 3 คน ตามลำดับ ระดับการศึกษาของผู้ให้ข้อมูล วุฒิมัธยมศึกษาตอนปลาย 10 คน และ จบการศึกษาระดับปริญญาตรี จำนวน 8 คน ตามลำดับ อายุในการรับราชการ ตั้งแต่ 11-15 ปี จำนวน 9 คน รับราชการมากกว่า 15 ปี จำนวน 7 คน และอายุราชการตั้งแต่ 5-10 ปี จำนวน 2 คน ตามลำดับ

ในส่วนรายได้ต่อเดือน พบว่า ส่วนใหญ่รายได้ต่อเดือน อยู่ระหว่าง 30,001-35,000 บาท มีจำนวน 6 คน รองลงมา คือ ระหว่าง 25,001-30,000 บาท มากกว่า 40,000 บาท จำนวน 4 คน และรายได้ 35,001-40,000 บาท จำนวน 4 คน ตามลำดับ การดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน สายงานวิชาการ ระดับชำนาญการ จำนวน 5 คน และระดับปฏิบัติการ จำนวน 1 คน ตามลำดับ ในสายงานประเภทอำนวยการท้องถิ่น ระดับต้น จำนวน 6 คน และ ประเภทบริหารท้องถิ่น ระดับกลาง จำนวน 6 คน ตามลำดับ

2. ความเข้าใจในกระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล ในขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ให้ข้อมูลส่วนมากมีความเข้าใจในขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ โดยการจัดเตรียมงบประมาณจะต้องดูสถานะการเงินการคลังของท้องถิ่น รายรับ-รายจ่าย ในปีงบประมาณที่ผ่านมา และดูปฏิทินงานเพื่อวางแผนการใช้งบ



ประมาณได้ถูกต้อง และการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ที่ได้ผ่านการประชาคม คัดกรองโครงการ แผนงาน และกิจกรรมต่างๆ เพื่อจัดเตรียมการใช้จ่ายงบประมาณ ทั้งนี้ต้องมีความสอดคล้องกับนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น นโยบายของรัฐบาล ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

“การจัดเตรียมงบประมาณ ต้องดูสถานการณ์การคลังในปีงบประมาณที่ผ่านมา ดูนโยบายและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยรวบรวมปัญหาและความต้องการมาจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการจัดทำงบประมาณ” (ผู้ให้ข้อมูล A1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 30 มีนาคม 2563)

“ในขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ นั้นคือ การจัดทำแผนงานในการใช้งบประมาณที่ชัดเจน ตรงตามความต้องการของพื้นที่และประชาชน และนโยบายของนายกฯ พร้อมทั้งต้องดูขีดความสามารถของท้องถิ่นด้วย เนื่องจากงบประมาณในแต่ละปีนั้นมีไม่มาก ต้องดูอันไหนมีความจำเป็นเร่งด่วนที่สุด” (ผู้ให้ข้อมูล C2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 30 มีนาคม 2563)

2.2 ความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ ในการอนุมัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ให้ข้อมูลทั้งจากองค์กรบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล มีความเข้าใจดำเนินทำตามขั้นตอนและระเบียบ โดยการอนุมัติข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ จะต้องผ่านสภาท้องถิ่น โดยนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้เสนอร่างข้อ

บัญญัติงบประมาณต่อสภาท้องถิ่น ซึ่งจะต้องเสนอภายในวันที่ 15 สิงหาคม ของปีงบประมาณโดยร่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับงบประมาณ จะพิจารณา 3 วาระ โดยการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณท้องถิ่นนั้น จะพิจารณา 3 วาระ ภายในครั้งเดียวไม่ได้ เมื่อนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอร่างข้อบัญญัติต่อประธานสภาท้องถิ่นและประธานสภาท้องถิ่นนำเข้าที่ประชุม เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นได้พิจารณา 3 วาระ คือ วาระการรับหลักการ วาระการแปรญัตติ และวาระการเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น เมื่อได้รับการเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่นนำเสนอร่างข้อบัญญัติต่อนายอำเภอเพื่อขออนุมัติ และให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปประกาศใช้ต่อไป ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

“การอนุมัติงบประมาณ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยื่นต่อสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาเห็นชอบก่อน” (ผู้ให้ข้อมูล C3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 30 มีนาคม 2563)

“การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่น จะต้องยื่นเรื่องเข้าสภาท้องถิ่น ภายในวันที่ 15 สิงหาคมของปีงบประมาณนั้น โดยจะมีการพิจารณาอยู่ 3 วาระ คือ การรับหลักการ การแปรญัตติ และการเห็นชอบ ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย แต่ 3 วาระนี้ ห้ามพิจารณาให้เสร็จในครั้งเดียว เพราะจะต้องเว้นระยะเวลาในการให้สมาชิกสภาได้แปรญัตติเสียก่อน” (ผู้ให้ข้อมูล A3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 30 มีนาคม 2563)

“งบประมาณรายจ่ายประจำปีของท้องถิ่น ถ้าอบต. เรียกว่า ข้อบัญญัติงบประมาณ



รายจ่าย แต่เทศบาลตำบล เรียกว่า เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งการอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณของท้องถิ่น จะต้องผ่านสภาท้องถิ่นก่อน เพื่อให้สภาท้องถิ่นได้พิจารณาเห็นชอบ” (ผู้ให้ข้อมูล B4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 มีนาคม 2563)

2.3 ความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลในขั้นตอนการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้วิจัยพบว่าผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่จะใช้แผนการดำเนินงานประจำปีเป็นแนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณ โดยรายละเอียดของโครงการและกิจกรรมต่างๆ ได้มาจากโครงการที่อยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งแผนการดำเนินงานจะบอกรายละเอียดโครงการ งบประมาณ กรอบระยะเวลาในการดำเนินงาน ใช้เป็นแนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณ การดำเนินงานจะต้องดูสถานะของการคลังของท้องถิ่นประกอบ ซึ่งบางครั้งงบประมาณที่ตั้งไว้ตามแผนงานต่างๆ ไม่สามารถทำได้ภายในครั้งเดียวพร้อมกันหลายๆ โครงการได้เนื่องจากงบประมาณของท้องถิ่นต้องรอการจัดสรรจากหน่วยงานอื่น นั่นคือ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรให้ ซึ่งงบประมาณจะจัดสรรมาเป็นงวดหรือเป็นไตรมาส ดังนั้น ในการใช้จ่ายงบประมาณ จะต้องดำเนินในโครงการที่สำคัญๆ และจำเป็นก่อน ทั้งนี้การบริหารงบประมาณจะต้องมีการติดตามและประเมินผลของการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อดูว่าการใช้จ่ายงบประมาณนั้นมีความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่

ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

“การบริหารงบประมาณ จะต้องมีการวางแผนงานที่จะใช้จ่ายงบประมาณที่ชัดเจน มีการตรวจสอบและประเมินผลได้” (ผู้ให้ข้อมูล C4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 มีนาคม 2563)

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นไกด์ไลน์ในการตั้งงบประมาณ และนำโครงการจากแผนพัฒนาท้องถิ่นมาจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เมื่อมีประกาศใช้ข้อบัญญัติแล้ว ต่อไปก็จัดทำแผนการดำเนินงานประจำปี เพื่อดูว่าปีงบประมาณนี้จะทำโครงการอะไร ใช้งบประมาณเท่าไร และดูงบประมาณเทียบกับงบประมาณในปีที่ผ่านมา” (ผู้ให้ข้อมูล A5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 มีนาคม 2563)

2.4 การบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้ามาบริหารประเทศได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องระบบการปกครองขึ้น ซึ่งในด้านการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ผลกระทบในด้านการเมืองไปด้วย ในเรื่องการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ไม่มีการเลือกตั้งเกิดขึ้นในห้วงการเกิดรัฐประหาร แต่การดำเนินงานของท้องถิ่นยังต้องดำเนินต่อไป การพัฒนาท้องถิ่นยังต้องดำเนินการต่อ ในการจัดเตรียมการจัดทำงบประมาณของท้องถิ่น ยังคงได้เป็นไปตามขั้นตอน ระเบียบและกฎหมายเดิมตามที่เคยเป็นมา ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ที่ว่า



“ตอนที่มีการรัฐประหารโดย คสช.ขึ้น ในแง่ของเรื่องเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ ในเรื่องการจัดเตรียมงบประมาณ ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง ขั้นตอนก็ยังเป็นไปตามระเบียบเดิม” (ผู้ให้ข้อมูล B5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 มีนาคม 2563)

อย่างไรก็ดี ในการจัดเตรียมงบประมาณนั้น ในตัวรายละเอียดและการทำงานด้านแผนพัฒนาท้องถิ่นได้ถูกกำกับดูแลมากขึ้น เพราะเมื่อมีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขึ้น ก็ต้องมีการจัดทำประชาชนหมู่บ้านหรือประชาคมท้องถิ่น ซึ่งนั้นจะเกิดการชุมนุมขนาดใหญ่ ทำให้เมื่อมีการชุมนุมและมีคนหมู่มากมารวมตัวกัน จึงทำให้ฝ่ายปกครองของมากำกับดูแล บ้างก็มีทหารเข้ามาสอดส่องเมื่อมีการประชุมเกิดขึ้น บ้างก็มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของอำเภอเข้ามาดูแล ทั้งนี้ เนื่องจากการเผาระวังการชุมนุมที่อาจจะมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง จึงทำให้บางครั้งการแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่มาร่วมประชาคมเกิดความเกรงใจในการออกความคิดเห็น ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“ผลกระทบหรือการเปลี่ยนแปลงในช่วงที่ คสช. เข้ามาบริหารประเทศ ถ้าเกี่ยวกับการจัดเตรียมงบประมาณ ก็ไม่มีผลกระทบโดยตรง ยังดำเนินการตามระเบียบเดิม แต่จะส่วนมากจะเป็นผลกระทบทางอ้อม เช่น เมื่อออกประชาคมท้องถิ่น ซึ่งมันต้องเอาคนมารวมกัน ซึ่งก็เป็นการชุมนุมอีกแบบหนึ่ง ทำให้ต้องมีทหารหรือไม่ก็ฝ่ายปกครองจากทางอำเภอมาดูแลการประชาคมของเรา เขาคงกลัวเกิดการชุมนุมทางการเมือง” (ผู้ให้ข้อมูล C5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 มีนาคม 2563)

ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล เกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติเข้ามาบริหารในการจัดทำงบประมาณของท้องถิ่นในเรื่องขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณนั้น ไม่มีผลกระทบหรือการเปลี่ยนแปลงในเรื่องระเบียบและกฎหมาย ยังคงเป็นไปตามขั้นตอนเดิม ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

“ขั้นตอนอนุมัติงบประมาณในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณของท้องถิ่น ก็ยังเหมือนเดิม ไม่ได้มีระเบียบในการเปลี่ยนแปลงไร” (ผู้ให้ข้อมูล B1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 30 มีนาคม 2563)

“การอนุมัติงบประมาณในการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณของเทศบาล ก็ยังเป็นไปตามระเบียบเดิม ขั้นตอนทุกอย่างก็ต้องเข้าสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาเห็นชอบเหมือนเดิม” (ผู้ให้ข้อมูล A3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 มีนาคม 2563)

“การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี ก็ยังใช้ระเบียบเดิมนะ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอะไร” (ผู้ให้ข้อมูล C1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 30 มีนาคม 2563)

ขั้นตอนการบริหารงบประมาณจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลในขั้นตอนการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงเป็นไปตามระเบียบและกฎหมาย แต่ในช่วง คสช. เข้ามา ส่วนกลางจัดสรรและโอนงบประมาณมาให้ท้องถิ่นช้ากว่าที่เคย จนบางครั้งทำให้การ



ทำงานมีความล่าช้าบ้าง แต่ในส่วนที่มีการเพิ่มเติมในการบริหารงาน คือมีการสอดส่องดูแลจากหน่วยงานภายนอกมากขึ้นในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างของโครงการที่มีขนาดใหญ่ จะมีฝ่ายปกครองเข้ามาดูในพื้นที่ที่ก่อสร้าง และสอบถามข้อมูล รวมไปถึงหน่วยงานของทหาร ที่เข้ามาในพื้นที่เพื่อสอบถามข้อมูล และขอคุณสมบัติในการก่อสร้างโครงการนั้นๆ ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ดังนี้

“การบริหารงบประมาณ ยังคงเป็นไปตามระเบียบเดิม แต่ในการใช้งบประมาณต้องรอเงินที่กรมฯ จัดสรรมาให้ ซึ่งบางไตรมาสเงินจะมาช้า” (ผู้ให้ข้อมูลB4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 มีนาคม 2563)

“ขั้นตอนการบริหารงบประมาณของท้องถิ่น ยังคงเป็นไปตามระเบียบเดิม ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงในตัวกระบวนการ” (ผู้ให้ข้อมูล C6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 30 มีนาคม 2563)

“ไม่มีการเปลี่ยนแปลง ยังใช้ระเบียบเดิม แต่จะมีความยากมากขึ้นในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง และมีการเข้ามาสอดส่องจากหน่วยงานอื่นมากขึ้น เช่น ตัวแทนจากทหาร ขอเข้ามาดูพื้นที่ในการก่อสร้างฝายน้ำล้น และสอบถามข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง” (ผู้ให้ข้อมูลA4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 มีนาคม 2563)

5. อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาแนวทางการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ โดยใช้

รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูล ประกอบด้วย ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการกองคลัง และนักวิเคราะห์นโยบายและแผน ผู้วิจัยสรุปผลการศึกษาดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เป็นเพศชาย ช่วงอายุระหว่าง 41-50 ปี ระดับการศึกษาส่วนใหญ่จบการศึกษาในระดับปริญญาโท และมีอายุการรับราชการตั้งแต่ 11-15 ปี มีรายได้ต่อเดือนอยู่ระหว่าง 30,001-35,000 บาท เป็นส่วนใหญ่ โดยพบว่าการปฏิบัติงานด้านงบประมาณนั้น มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ พบว่า ผู้ให้ข้อมูลมีความเข้าใจในขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ ตั้งแต่การศึกษาปฏิทินงานหรือปฏิทินงบประมาณในแต่ละปี สอดคล้องกับการศึกษาของณรงค์ฤทธิ์ หอมอ่อน (2562) ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของประเทศไทย ซึ่งขั้นตอนแรกในการจัดเตรียมงบประมาณ คือ การกำหนดปฏิทินงานที่ชัดเจนก่อนการจัดทำคำขอรับงบประมาณ ตามด้วยการดูรายละเอียดของข้อมูลรายรับ-รายจ่ายในปีงบประมาณที่ผ่านมา ว่าสถานการณ์คลังของท้องถิ่นตนเป็นอย่างไร ต่อด้วยการดำเนินงานตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ที่ประกอบไปด้วยนโยบายของท้องถิ่นและแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ผ่านการคัดกรองจากคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และสิ่งที่สำคัญที่สุดคือแผนพัฒนา



ที่ผ่านการประชาคมท้องถิ่นมาแล้ว

ในด้านกระบวนการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น ในพื้นที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ามาบริหารประเทศนั้น ยังคงเป็นไปตามระเบียบและขั้นตอนเดิม แต่จะเพิ่มเติมในส่วนการติดตามและการสอดส่องดูแลจากหน่วยงานอื่นมากขึ้น โดยการลงพื้นที่ของหน่วยงานทางกรมการปกครอง เมื่อมีการดำเนินการก่อสร้างโครงการที่มีขนาดใหญ่ในพื้นที่ ทั้งเจ้าหน้าที่จากที่ว่าการอำเภอและทหารที่ดูแลในเขตพื้นที่ ผลการศึกษาดังกล่าวนี้ย้ายความรู้เกี่ยวกับข้อค้นพบเบื้องต้นของวรรณทิพา นุชลัยอง และกฤษฎารณณ์ โล่ห์วัชรินทร์ (2563) ที่ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบต่อการเมืองท้องถิ่นของภาครัฐประหารในปี พ.ศ. 2557

6. ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การวิจัยมีข้อเสนอแนะในส่วนของนโยบายการติดตามและสอดส่องดูแลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากขึ้น รัฐบาลควร

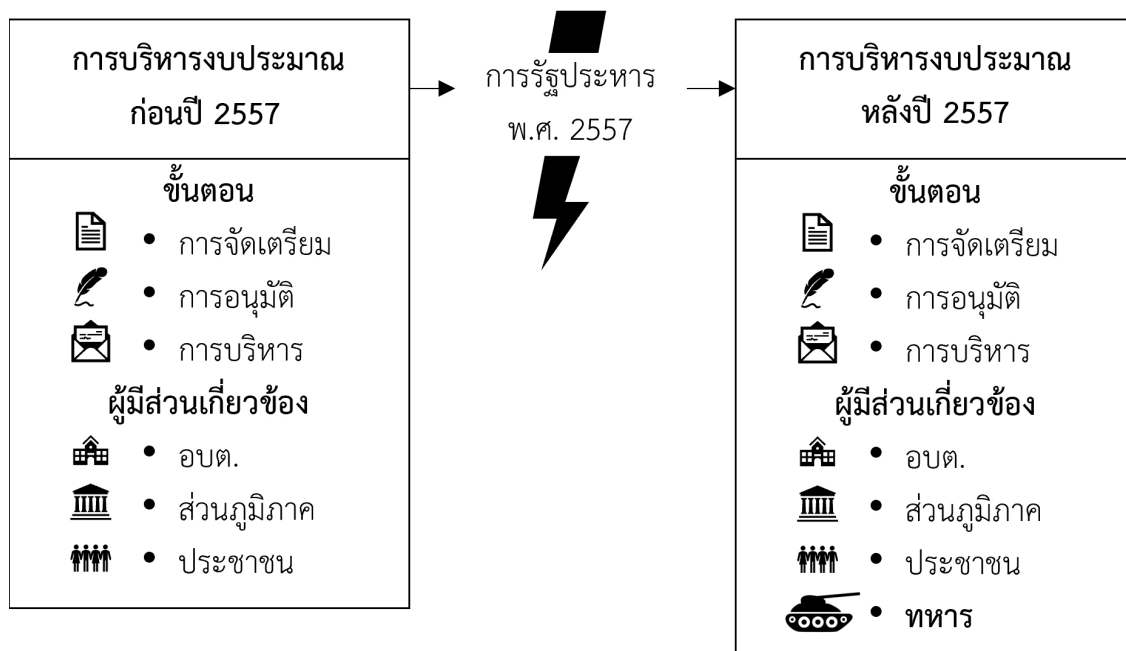
เพิ่มกลไกและส่งเสริมบทบาทให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำกับติดตาม ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนเข้าถึงได้ผ่านช่องทางดั้งเดิมและช่องทางออนไลน์มากขึ้น

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยต่อไป

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อการวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยตรวจสอบภายนอกที่มีหน้าที่เข้ามาสอดส่องดูแลการดำเนินงานเกี่ยวกับงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีความเท่าเทียมและเป็นการนำไปสู่การแก้ไขปัญหาต่อไป

7. องค์ความรู้ที่ได้รับ

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยพบว่า การดำเนินการตามระเบียบและขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงเป็นไปตามขั้นตอนเดิม แต่เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้ามาบริหารประเทศ ได้มีนโยบายการเกี่ยวกับด้านการต่อต้านการทุจริต จึงทำให้มีทหารเข้ามาสอดส่องการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้การสอดส่องดูแลของทหารไม่มีผลกระทบในเชิงลบหรือไม่ทำให้ขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่นขัดข้อง ทุกฝ่ายก็ควรให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน



ภาพที่ 1 องค์ความรู้ที่ได้รับ

เอกสารอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม. (2550). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2555). ธรรมชาติของความร่วมมือและความโปร่งใส. กรุงเทพฯ: มีสเตอร์ก๊อปปี.
- _____. (2557). ปฏิรูปประเทศ: ป้องกันความล้มเหลวได้อย่างไร. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 61(50), 78.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: พิมพ์ศพรินทร์ตั้งเซ็นเตอร์.
- ณรงค์ฤทธิ์ หอมอ่อน. (2562). การพัฒนาการดำเนินงานตามการบวรการงบประมาณของไทย. วารสารสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 10(3), 99-108.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2550). การคลังท้องถิ่น: รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลีฟวิ่ง.
- นิชาภา ชูสิงห์. (2555). กระบวนการบริหารงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี. (การศึกษานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.



- วรรณทิพา นุชลำยอง และกฤษฎวรรณ โสฬัทธิชินทร์. (2563). ผลกระทบของรัฐประหารปี 2557 ต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น. *วารสารวิชาการธรรมทรรศน์*, 20(1), 99-108.
- วีรธรณ สีทน. (2558). *ความคิดเห็นของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองกี่ จังหวัดบุรีรัมย์*. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). บุรีรัมย์: มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.