Princess of Naradhiwas University Journal

กระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส

Budget Allocation Process of the Narathiwat Provincial Administrative Organization

นพมาศ พูลศิริ รป.บ. (Nopamars Poolsiri, B.P.A.)[1]
ศรุดา สมพอง Ph.D (Saruda Soompong, Ph.D.)[2]

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์กระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส ปัญหากระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส แนวทางในการพัฒนากระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการเก็บข้อมูลได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร จำนวน 33 คน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

ผลการศึกษา กระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส พบว่า มีการจัดสรรงบประมาณตามแผนงานมากที่สุด ในปี 2550 แผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา ปี 2551 – 2554 แผนงานบริหารงานทั่วไป การใช้จ่ายงบประมาณตามแผนงานมากที่สุด พบว่า ในปี 2550 – 2552 แผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา ปี 2553 – 2554 แผนงานบริหารงานทั่วไป สภาพปัญหาและอุปสรรคกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส พบว่า การจัดสรรงบประมาณขึ้นอยู่กับ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญ ความเที่ยงธรรมในการจัดสรร การมีส่วนร่วมในการจัดสรรและการเสนอข้อมูลที่เป็นปัญหาและความต้องการของประชาชน การจัดสรรงบประมาณตามความต้องการของพื้นที่ ความเหลื่อมล้ำในการจัดสรร ความสัมพันธ์หรือความสนิทสนมกับผู้บริหาร การจัดสรรงบประมาณตามแผนพัฒนาสามปี การจัดสรรงบประมาณสำคัญที่สุด คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ปัญหาหรืออุปสรรค ที่พบมากที่สุด คือ ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน งบประมาณมีน้อย พื้นที่กว้าง ผลประโยชน์ ระบบอุปถัมภ์ การมองไม่เห็นประโยชน์ส่วนรวม งบประมาณกับโครงการในพื้นที่ไม่สอดคล้องกัน แนวทางการแก้ไขปัญหา ควรเน้นถึงความต้องการและประโยชน์ที่ประชาชนได้รับแท้จริง เอาประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง จัดสรรงบประมาณให้เท่าเทียมกันทั้ง 13 อำเภอทุกปี

คำสำคัญ : กระบวนการ จัดสรร งบประมาณ

---

[1] นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

[2] รองศาสตราจารย์ สาขารัฐวิชาประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Abstract

The objective of this research is to analyze the process of budget allocation by the Tambon Administrative Organization (TAO) in Naratiwat province. The study looked at problems in budget allocation and proposes guidelines for improvement. Key informants for this study included staff of the legal affairs section and administrative section. Data were collected by using questionnaires and review of existing documentation.

In 2007-2011 much of the budget was allocated for industry and public work under the general administration category. The process of budget allocation in the TAO depended on the integrity of the key responsible persons, participation by other key staff, and correct assessment on the needs of the population, the needs of the locality and the familiarity of senior TAO staff. The three-year plan requested for budget for infrastructure development, education, and quality of life. The past problems of budget allocation included the lack of alignment with public needs, inadequate budget, large areas to cover, the patronage system, inconsistency of the project and budget. There need to be more attention to addressing local needs and the overall welfare of the TAO consistently across all 13 districts every year.

Keywords : Budgetary, Allocation, Process

บทนำ

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย ตลอดจนการบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างแท้จริงภายใต้ความเป็นรัฐบาลเดียว และความมีเอกภาพของประเทศ โดยเฉพาะการมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หลักความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปรับบทบาท อำนาจ หน้าที่ ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นใหม่ ดังนั้น บทบาทราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จะทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติการหลักในการดำเนินกิจกรรมของรัฐที่เคยทำแต่เดิม กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจต้องคำนึงถึงการเพิ่มขีดความสามารถ ประสิทธิภาพ ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ตลอดจนการเร่งส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น สนับสนุนและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง (อาทร คุระวรรณ, 2543)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเรียกชื่อย่อว่า “อบจ.” เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่งมี 4 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และการปกครองรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับจังหวัดซึ่งเป็นเขตชนบทที่ส่วนใหญ่ของประเทศได้มีโอกาสเรียนรู้การแก้ไขปัญหาและการตอบสนองความต้องการของตนเอง โดยการเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง (Political Participation) หรือที่เรียกกันว่า ปกครองตนเอง (Local Self Government) ตามระบอบประชาธิปไตย องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ชนบทมากที่สุด (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2546) มีอำนาจหน้าที่และมีบทบาทในการพัฒนาจังหวัดที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ทั้งจังหวัดและ

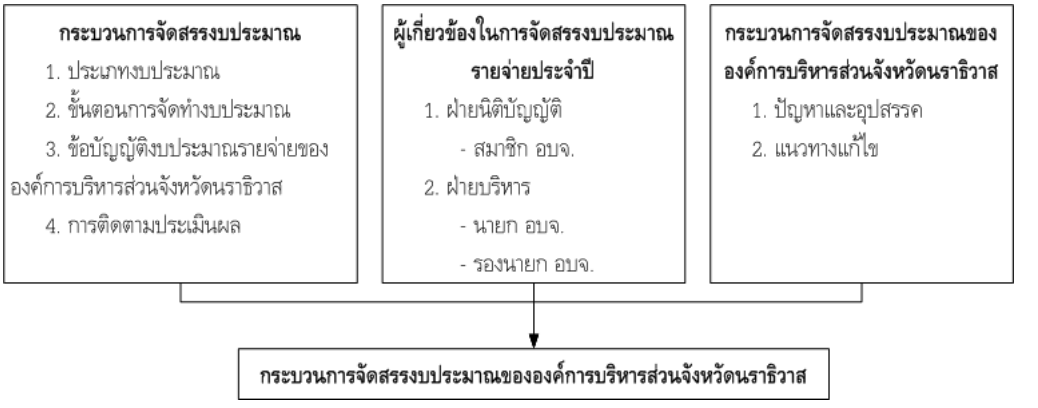
เป็นหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญยิ่ง ในฐานะที่เป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ทั้งจังหวัด

เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นของนักการเมืองในกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการหาแนวทางพัฒนาในการจัดสรรงบประมาณให้ครอบคลุมทุกยุทธศาสตร์และพันธกิจการพัฒนา ตลอดจนการติดตามผลการดำเนินงานการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาสให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เกิดประสิทธิผลต่อหน่วยงาน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหากระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส

กรอบแนวคิดในการศึกษา



ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

1. พื้นที่ในการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส อำเภอเมืองนราธิวาส จังหวัดนราธิวาส
2. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษากระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส ปัญหาอุปสรรค และแนวทางแก้ไขปัญหากระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส
3. ด้านประชากรและผู้ให้ข้อมูล ประกอบด้วย

3.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งสิ้นจำนวน 30 คน

3.2 ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมจำนวน 3 คน

4. ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า ตั้งแต่เดือนเมษายน – เดือนมิถุนายน 2555



เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้เครื่องมือในการศึกษา ดังนี้

1. ข้อมูลปฐมภูมิ เก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง เพื่อสอบถามความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ และนำมาวิเคราะห์กระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส โดยมีประเด็นคำถามหลักตามวัตถุประสงค์การศึกษา ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป ด้านคุณลักษณะส่วนบุคคล

ตอนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส

2. ข้อมูลทุติยภูมิ เก็บรวบรวมจากหนังสือ วารสาร วรรณกรรม เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง และการสืบค้นข้อมูลจากข้อมูลที่จัดเก็บไว้แล้วในด้านการจัดสรรงบประมาณและการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาวิจัยเรื่อง กระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส มีการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูล 2 ประเภท คือ

1) ข้อมูลปฐมภูมิ เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ด้วยตนเองแบบเจาะลึกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยใช้วิธีการสอบถามประเด็นตามที่ได้กำหนดไว้ และขออนุญาตผู้ให้ข้อมูลบันทึกเสียง เพื่อป้องกันความผิดพลาดที่อาจขึ้นจากการเก็บข้อมูลประเด็นไม่ครบถ้วน ใช้เวลาประมาณ 1 ชั่วโมงต่อราย

2) ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการเก็บรวบรวมจากเอกสาร ตำราต่าง ๆและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่ได้มีการศึกษาค้นคว้าไว้แล้ว ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำงบประมาณ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมีลำดับขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

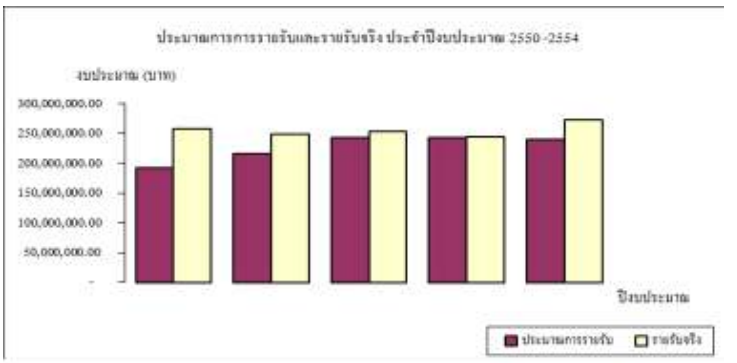
1. การวิเคราะห์ข้อมูลจาการสัมภาษณ์ ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา โดยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลทางเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยจัดแยกประเภทหรือจัดหมวดหมู่ของข้อมูลเป็นไปตามแนวคำถามในการสัมภาษณ์ ตรวจสอบความชัดเจน แล้วจึงสรุปเป็นผลการวิจัย

2. นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ 2550 -2554 มาทำการวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกันอย่างเป็นระบบ และนำไปสู่การเชื่อมโยงข้อมูลเข้าด้วยกัน แสดงความสำคัญของข้อมูลให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อสะดวกในการวิเคราะห์ ตรวจสอบความถูกต้อง แล้วจึงสรุปเป็นผลการวิจัย

ผลการวิจัย

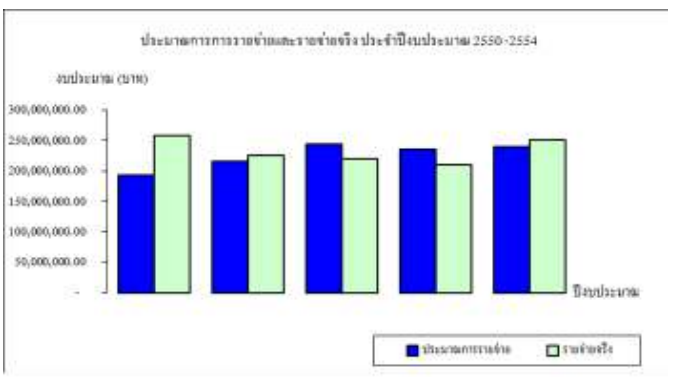
การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษากระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลจำนวน 33 ราย และข้อมูลจากข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส ในปีงบประมาณ 2550 -2554 สรุปผลการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. ด้านรายรับ การประมาณการรายรับและรายรับจริง ตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ 2550 – 2554 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส พบว่า ในปีงบประมาณ 2550 ประมาณการรายรับ 190,380,000 บาท รับจริง 257,852,271.71 บาท งบประมาณ 2551 ประมาณการรายรับ 215,200,000 บาท รับจริง 248,301,790.94 บาท งบประมาณ 2552 ประมาณการรายรับ 243,200,000 บาท รับจริง 252,472,160.94 บาท ปีงบประมาณ 2553 ประมาณการรายรับ 235,360,000 บาท รับจริง 243,729,657.55 บาท และปีงบประมาณ 2554 ประมาณการรายรับ 240,000,000 บาท รับจริง 271,655,459.71 บาท แสดงดังรูปที่ 1



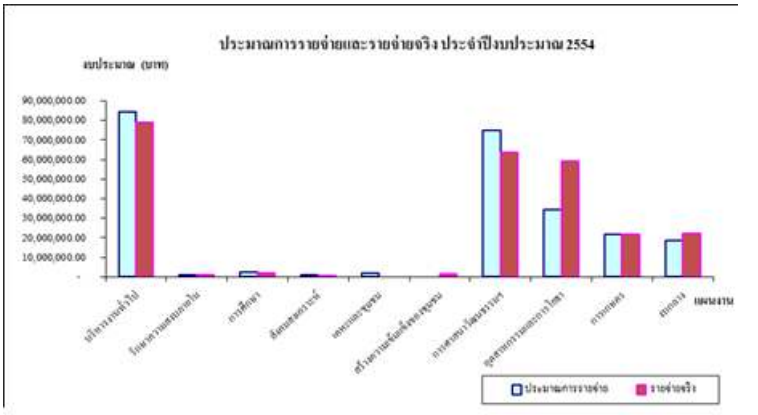
รูปที่ 1 แสดงประมาณการรายรับและรายรับจริง ประจำปีงบประมาณ 2550-2554

2. ด้านรายจ่าย การประมาณการรายจ่ายและรายจ่ายจริง ตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ 2550 – 2554 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส พบว่า ในปีงบประมาณ 2550 ประมาณการรายจ่าย 192,285,710 บาท จ่ายจริง 257,803,549.36 บาท งบประมาณ 2551 ประมาณการรายจ่าย 215,193,924 บาท จ่ายจริง 224,987,103.91 บาท งบประมาณ 2552 ประมาณการรายจ่าย 243,200,000 บาท จ่ายจริง 219,398,139.82 บาท งบประมาณ 2553 ประมาณการรายจ่าย 235,352,400 บาท จ่ายจริง 210,524,660.95 บาท และงบประมาณ 2554 ประมาณการรายจ่าย 239,995,250 บาท จ่ายจริง 250,461,210.46 บาท แสดงดังกราฟที่ 2



รูปที่ 2 แสดงประมาณการรายจ่ายและรายจ่ายจริง ประจำปีงบประมาณ 2550-2554

3. ข้อมูลประมาณการรายจ่ายและรายจ่ายจริงตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ 2550 – 2554 พบว่า ในปีงบประมาณ 2550 จัดสรรงบประมาณแผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา มากที่สุด จ่ายจริงแผนงานอุตสาหกรรมและการโยธามากที่สุด ปีงบประมาณ 2551 จัดสรรงบประมาณแผนงานบริหารงานทั่วไป มากที่สุด จ่ายจริงในแผนงานอุตสาหกรรมและการโยธามากที่สุด ปีงบประมาณ 2552 จัดสรรงบประมาณแผนงานบริหารงานทั่วไป มากที่สุด จ่ายจริงแผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา มากที่สุด ปีงบประมาณ 2553 จัดสรรงบประมาณแผนงานบริหารงานทั่วไป มากที่สุด จ่ายจริงแผนงานบริหารงานทั่วไป มากที่สุด และปีงบประมาณ 2554 จัดสรรงบประมาณแผนงานบริหารงานทั่วไป มากที่สุด จ่ายจริงแผนงานบริหารงานทั่วไป มากที่สุด แสดงดังรูปที่ 3



รูปที่ 3 แสดงประมาณการรายจ่ายและรายจ่ายจริงตามแผนงาน ประจำปีงบประมาณ 2550 -2554

จากการศึกษาปัญหากระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาสจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า มีปัญหากระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส ดังนี้

1) ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาสและการแสดงออกของผู้ที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ 1. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีบทบาทสำคัญโดย กำหนดนโยบายในการบริหาร การจัดสรรงบประมาณ บริหารงบประมาณตามอำนาจหน้าที่ นำนโยบายลงพื้นที่ต่าง ๆ ดำเนินการตามความเดือดร้อนของประชาชน และบริหารตามบริการสาธารณะ 2. สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส มีบทบาทสำคัญโดยนำความต้องการของประชาชนในพื้นที่มาเข้าที่ประชุมคณะกรรมการและร่วมกับประชาชนในพื้นที่รับทราบปัญหา 3. ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส มีบทบาทสำคัญโดย กำกับและประสานให้เป็นไปตามระเบียบของราชการ ดำเนินการตามระเบียบข้อบังคับตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด 4. ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ มีบทบาทสำคัญโดย พิจารณาจัดสรรงบประมาณ และประชุมให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2) ความเที่ยงธรรมในการจัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่ต่าง ๆ ควรยึดความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ ปัญหาวิกฤตมากน้อยตามลำดับ ตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กระจายงบประมาณลงในพื้นที่อำเภอต่าง ๆ ขนาดของพื้นที่ จำนวนประชากร สถานการณ์คลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ความคิดเห็นของประชาชน มติเสียงส่วนใหญ่ หลักนโยบายและความจำเป็น ไม่กระจุกตัวโครงการที่อำเภอใดอำเภอหนึ่ง

3) การมีบทบาทสำคัญหรือมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณไปสู่พื้นที่อำเภอต่าง ๆ โดยร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้อง ส่วนร่วมในการพิจารณาเมื่อนำงบประมาณเข้าสู่การพิจารณาของสภาฯ ได้เสนอโครงการที่เป็นความเดือดร้อนแต่ไม่ได้รับการพิจาณาจัดสรรงบประมาณ เชิญสมาชิกร่วมพิจารณาในการจัดสรรงบประมาณ นำปัญหามาแก้ไขเสนอเป็นโครงการ ขึ้นอยู่กับผู้บริหารจะมอบหมาย

4) การจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามความต้องการของพื้นที่หรือความต้องการของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร พบว่าเป็นความต้องการของราษฎรในพื้นที่ ควรจัดสรรในทุกเขตของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นอย่างน้อย บางโครงการเสนอเข้าแผน แต่ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ไม่เป็นไปตามความต้องการ ส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การกำหนดของนายกฯ

5) การจัดสรรงบประมาณได้กระจายครอบคลุมทุกพื้นที่/ทุกอำเภอ พบว่า มีความเหลื่อมล้ำกันมาก ไม่ทุกพื้นที่ ที่ผ่านมาไม่ได้รับการจัดสรรเต็มพื้นที่ พื้นที่ที่ประชาชนมีปัญหาความเดือดร้อนจะได้รับการจัดสรรมาก ไม่ครอบคลุมทุกอำเภอ มีการกระจุกงบประมาณในบางอำเภอมากเกินไป เพราะผลประโยชน์ร่วมกัน เน้นหนักไปทางประชาชนเป็นฐานเสียง เสนอโครงการเข้าบรรจุในแผน แต่ยังไม่ได้รับการจัดสรร มีเฉพาะบางอำเภอ บางอำเภอไม่มีการจัดสรรงบประมาณเลย ขึ้นอยู่กับฐานเสียงและผลประโยชน์ร่วมกัน จะครอบคลุมหรือไม่ขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหาร

6) การจัดสรรงบประมาณด้านใดสำคัญที่สุด 3 ลำดับแรกต่อการพัฒนาจังหวัดนราธิวาส ได้แก่ 1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2.ด้านการศึกษา และ 3.ด้านคุณภาพชีวิตและด้านเศรษฐกิจ

7) ความสัมพันธ์หรือความสนิทสนมกับผู้บริหารมีส่วนช่วยให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่ พบว่าความสัมพันธ์ไม่ได้เป็นตัวช่วยในการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณเป็นพิเศษ จัดสรรให้ตามความจำเป็นเร่งด่วน ขึ้นอยู่กับความต้องการของราษฎรในพื้นที่ และความจำเป็นของพื้นที่เป็นหลัก ความสัมพันธ์หรือความสนิทสนมกับผู้บริหารมีส่วนช่วยเนื่องจากสามารถนำปัญหาความเดือนร้อนของประชาชนให้กับผู้บริหารทราบได้มากกว่า มีผลมากต่อการจัดสรรงบประมาณเพราะการแบ่งผลประโยชน์ได้ง่ายกว่าคนไม่สนิทสนม ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของคณะกรรมการ หากใกล้ชิดกับผู้บริหารมากจะได้รับการพิจาณามาก จะได้ส่วนแบ่งในการจัดสรรงบประมาณมาก

8) การจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามแผนพัฒนาสามปีที่กำหนดไว้หรือไม่ พบว่า เป็นไปตามแผนสามปี แต่มีข้อยกเว้นในเรื่องการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เป็นไปตามแผน เพราะมีระเบียบกำหนดไว้ จะของบประมาณได้จะต้องบรรจุโครงการลงในแผนสามปีก่อน ยกเว้นเกิดภัยพิบัติสามารถเสนอความต้องการการแก้ไขได้ทันที เป็นไปตามแผนสังเกตตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในข้อบัญญัติงบประมาณแต่ละปี เป็นไปตามแผน เพราะแผนมาจากความต้องการของประชาชนกฎหมายกำหนด แต่การจัดสรรไม่ครอบคลุม

9) การมีส่วนร่วมในการเสนอข้อมูลที่เป็นปัญหาและความต้องการของประชาชนในการจัดทำแผนสามปี และนำข้อมูลนั้นมาเพื่อเสนอของบประมาณ พบว่า มีส่วนร่วมเสนอข้อมูลในการทำแผน แต่ไม่ค่อยได้รับงบประมาณตามที่เสนอโครงการจะเป็นไปตามนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด, มีส่วนร่วมเพราะอยู่ในพื้นที่ต้องพบปะประชาชน ร่วมในการจัดเวทีประชาคม และให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนำเสนอโครงการที่เป็นปัญหาของประชาชนบรรจุในแผนสามปี และนำโครงการนั้นเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณ แต่ไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนงบประมาณ

10) โครงการที่เสนอขอสนับสนุนงบประมาณได้รับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณจากฝ่ายบริหารหรือไม่ พบว่า ขึ้นอยู่กับงบประมาณ, ได้รับบางปีงบประมาณ เนื่องจากในแต่ละพื้นที่ประชาชนต่างก็มีปัญหาความเดือดร้อน, ได้รับจัดสรรในอำเภอที่มีผลประโยชน์ร่วมกับผู้บริหาร, ได้รับจัดสรรและพิจารณาตามความสำคัญเร่งด่วนและจำเป็น บางโครงการไม่ได้รับการจัดสรร เพราะงบมีจำกัด ไม่สามารถทำได้ในปีเดียวต้องรอดำเนินการในคราวต่อ ๆไป ได้รับบ้างไม่ได้รับบ้างตามแต่ผู้บริหารขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหาร ขึ้นอยู่กับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล

11) ปัญหาหรืออุปสรรคในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาสที่ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ พบว่า งบประมาณมีน้อย พื้นที่กว้าง, ผลประโยชน์ ระบบอุปถัมภ์, การมองไม่เห็นประโยชน์ส่วนรวม งบประมาณกับโครงการในพื้นที่ไม่สอดคล้องกัน การจัดสรรงบประมาณกระจุกเฉพาะบางพื้นที่ ไม่ได้ลำดับความเดือดร้อนของประชาชน ไม่ครอบคลุมทั้งจังหวัด นโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นอุปสรรคในการจัดสรร รายได้ไม่พอ ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณได้ครอบคลุมต่อความต้องการของประชาชน เป็นวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร งบประมาณจำนวนจำกัดเมื่อเทียบกับโครงการที่มีอยู่ในแผนสามปี ขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหารที่ต้องการจะบริหารจัดการในด้านใดก่อน และผลประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการที่ลงในพื้นที่

สรุปและอภิปรายผล

ผลการวิจัย กระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาสมีกระบวนการจัดจัดสรรงบประมาณ 4 ขั้นตอน คือ 1) ขั้นการจัดเตรียมงบประมาณ 2) ขั้นการอนุมัติงบประมาณ 3) ขั้นการบริหารงบประมาณ และ4) ขั้นการควบคุม การตรวจสอบ และการติดตามผล สอดคล้องกับการศึกษาของวิญญู สิงหเสม (2540) ที่พบว่า ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ คณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่ และงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ได้ดำเนินการจัดทำงบประมาณถูกต้องตามกระบวนการจัดทำงบประมาณ โดยเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538

ผลการวิจัย การจัดสรรงบประมาณและการจ่ายงบประมาณจริงขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส พบว่า ปีงบประมาณ 2550 จัดสรรงบประมาณแผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา มากที่สุด จ่ายจริงแผนงานอุตสาหกรรมและการโยธามากที่สุด ปีงบประมาณ 2551 จัดสรรงบประมาณแผนงานบริหารงานทั่วไป มากที่สุด จ่ายจริงแผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา มากที่สุด ปีประมาณ 2552 จัดสรรงบประมาณแผนงานบริหารงานทั่วไป มากที่สุด จ่ายจริงแผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา มากที่สุด ปีงบประมาณ 2553 จัดสรรงบประมาณแผนงานบริหารงานทั่วไป มากที่สุด จ่ายจริงแผนงานบริหารงานทั่วไป มากที่สุด และปีงบประมาณ 2554 จัดสรรงบประมาณแผนงานบริหารงานทั่วไป มากที่สุด จ่ายจริงแผนงานบริหารงานทั่วไป มากที่สุด สอดคล้องกับการศึกษาของ กิติพงษ์ นามวงศ์ (2546) ที่พบว่า งบประมาณที่ผ่านร่างเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการอุตสาหกรรมและการโยธา รองลงมาคือด้านการเกษตร ด้านศาสนา วัฒนธรรม นันทนาการ และแผนงานสร้างความเข้มแข็งชุมชน ส่วนด้านการเคหะชุมชน ด้านสังคมสงเคราะห์ด้านสาธารณสุข และด้านการศึกษา จะมีน้อยมาก โครงการส่วนใหญ่จะทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นลักษณะเบี้ยหัวแตก

ผลการวิจัยและวิเคราะห์ ปัญหาสภาพปัญหาและอุปสรรคกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส พบว่า การจัดสรรงบประมาณขึ้นอยู่กับผู้ที่มีบทบาทสำคัญ ความเที่ยงธรรมในการจัดสรร การมีส่วนร่วมในการจัดสรรและการเสนอข้อมูลที่เป็นปัญหาและความต้องการของประชาชน การจัดสรรงบประมาณตามความต้องการของพื้นที่ ความเหลื่อมล้ำในการจัดสรร ความสัมพันธ์หรือความสนิทสนมกับผู้บริหาร การจัดสรรงบประมาณตามแผนพัฒนาสามปี การจัดสรรงบประมาณสำคัญที่สุด ได้แก่ 1.ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2.ด้านการศึกษา และ 3.ด้านคุณภาพชีวิตและด้านเศรษฐกิจ ปัญหาหรืออุปสรรค ได้แก่ ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน งบประมาณมีน้อย พื้นที่กว้าง ผลประโยชน์ ระบบอุปถัมภ์ การมองไม่เห็นประโยชน์ส่วนรวม งบประมาณกับโครงการในพื้นที่ไม่สอดคล้องกัน แนวทางการแก้ไขปัญหา ควรเน้นถึงความต้องการและประโยชน์ที่ประชาชนได้รับแท้จริง เอาประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง จัดสรรงบประมาณให้เท่าเทียมกันทั้ง 13 อำเภอทุกปี สอดคล้องกับวัฒนา ชัยสวัสดิ์ (อ้างใน นิรันดร์ ด่านไพบูลย์, 2542) ที่พบว่า การเมืองมีส่วนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยฝ่ายการเมืองให้ความสำคัญกับโครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าโครงการด้านอื่น ๆ การจัดสรร

งบประมาณในพื้นที่เขตต่าง ๆ ยังไม่มีความเป็นธรรม ขึ้นกับผู้มีอำนาจและผู้ใกล้ชิด การจัดทำงบประมาณไม่มีหลักเกณฑ์และกระบวนการที่มีเหตุมีผล คณะเทศมนตรีเป็นผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณ สมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ใช้บทบาทของตนเองตามบทบัญญัติของกฎหมายในการถ่วงดุลย์อำนาจกับคณะเทศมนตรีในการจัดสรรงบประมาณ มีความขัดแย้งของฝ่ายการเมืองเกี่ยวกับโครงการที่ไม่ปรากฏในแผนพัฒนาเทศบาล ซึ่งฝ่ายการเมืองได้นำเสนอโครงการใหม่เข้ามาในแผนพัฒนาเทศบาลเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง เพราะโครงการใหม่เหล่านี้ไม่ได้ผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาซึ่งประกอบด้วยการวิเคราะห์ปัญหาความต้องการของประชาชนนโยบาย และศักยภาพของเมือง การจัดระบบความคิด และการกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเมืองอย่างเป็นระบบ คณะเทศมนตรีได้จัดสรรงบประมาณให้กับโครงการใหม่ลงในพื้นที่เขตเลือกตั้งของตนเอง จึงมีความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ

ผลการวิจัย แนวทางการแก้ไขปัญหากระบวนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส พบว่า ควรเน้นถึงความต้องการและประโยชน์ที่ประชาชนได้รับแท้จริง ยึดความพอเพียงตามพระราชดำรัสฯ และประโยชน์ส่วนรวม จัดสรรงบประมาณให้เท่าเทียมกันทั้ง 13 อำเภอทุกปี ประสานแผนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อลดความซ้ำซ้อนของโครงการ ควรพัฒนาแหล่งรายได้ จัดตลาดกลาง ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดสรรตามความจำเป็นและเร่งด่วน ลำดับความสำคัญของปัญหา กระจายงบประมาณให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ไม่กระจุกตัวอยู่เฉพาะพื้นที่เน้นพัฒนาด้านคุณภาพชีวิต สอดคล้องกับ กิตติธัช ตะโนรี (2551) ที่พบว่า 1)ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอนควรจะมีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการในยุทธศาสตร์ในแต่ละด้าน เพื่อที่จะได้สามารถกำหนดความเร่งด่วนของปัญหาและลำดับความต้องการของประชาชน 2)การพิจารณางบประมาณรายจ่ายงบประมาณของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอนควรให้ความสำคัญกับปัญหาภาพรวมของประชาชนในพื้นที่ร่วมของหลายพื้นที่ ซึ่งเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายไว้มากกว่าที่จะคำนึงปัญหาความต้องการการเฉพาะเขตเลือกตั้งของตนเอง

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย ในการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เพื่อดำเนินการบรรเทาแก้ปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรเป็นสำคัญ แต่เนื่องจากหน่วยตรวจสอบ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ทักท้วงการดำเนินการการเบิกจ่ายจึงเกิดปัญหาในการปฏิบัติ ดังนั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ควรจะได้ประชุมหารือร่วมกันในแนวทางปฏิบัติที่เหมือนกัน เพราะจะทำให้เกิดความเข้าใจและทำงานด้วยความราบรื่น

2. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ การจัดสรรงบประมาณมีกระบวนการขั้นตอนในการจัดทำ ควรเน้นถึงปัญหาความต้องการและประโยชน์ประชาชนที่จะได้รับอย่างแท้จริง และจัดลำดับความสำคัญของปัญหาตามความจำเป็นเร่งด่วน, การจัดสรรงบประมาณควรกระจายเม็ดเงินงบประมาณให้ครอบคุลมทั่วทุกพื้นที่ อย่างเที่ยงธรรม ไม่กระจุกตัวอยู่เฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และควรจัดสรรให้ครอบคลุมกับนโยบายทุกด้าน การจัดสรรงบประมาณควรยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสฯ แก้ไขปัญหาความยากจน ควรจะประสานแผนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นก่อนเพื่อขจัดความซ้ำซ้อนของโครงการ ควรพัฒนาแหล่งรายได้เพิ่มขึ้น เพราะรัฐบาลจัดสรรให้น้อยลงทุกที

3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส เพื่อให้ทราบผลการใช้จ่ายงบประมาณและเพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณได้อย่างเหมาะสมเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด

รายการอ้างอิง

กิตติธัช ตะโนรี. (2551). **การกลั่นกรองงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน.** การค้นคว้าแบบอิสระ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

กิติพงษ์ นามวงศ์. (2546). **การจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายประจำปี 2544.** การค้นคว้าแบบอิสระ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

นิรันดร์ ด่านไพบูลย์. (2542). **การจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน.** การค้นคว้าแบบอิสระ เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

วิญญู สิงหเสม. (2540). **กระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองยะลา.** สารนิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2546). **นโยบายสาธารณะ.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์.

อาทร คุระวรรณ. (2543). **บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบลใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้.** สงขลา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.