

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและการสนับสนุนการลงทุนทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ มีการใช้เทคโนโลยีเพื่อช่วยในการผลิตสินค้าบริการต่าง ๆ ทำให้เกิดการใช้พลังงานในรูปแบบต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เกิดการขยายตัวของเมือง ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงจนกลายเป็นประเด็นปัญหาสำคัญในปัจจุบัน และอาจจะส่งผลกระทบรุนแรงมากขึ้นในอนาคตหากไม่มีการเตรียมมาตรการแก้ไขไว้ล่วงหน้า กรุงเทพมหานคร เป็นเมืองหลวงของประเทศไทย เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ และการศึกษา ทำให้กรุงเทพมหานครต้องรองรับประชากรจำนวนมากที่หลั่งไหลเข้ามาจากทั่วทุกภาคของประเทศไทย และต้องรองรับนักท่องเที่ยวจากทั่วโลกที่มาเยือนเมื่อมาเที่ยวประเทศไทย กรุงเทพมหานครจึงต้องรับผิดชอบในเรื่องของประชากรแฝง ซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมา จากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ดังนั้นการบริหารการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในกรุงเทพมหานคร จึงเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งที่รัฐบาลและผู้บริหารท้องถิ่นต้องให้ความสนใจ

ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมในกรุงเทพมหานครมีมากมาย ได้แก่ ปัญหาขยะเป็นปัญหาที่วิกฤตมากที่สุดในกรุงเทพมหานคร เนื่องจากปัญหาการหาหลุมฝังกลบขยะและต้องจัดหาเตาเผาขยะอย่างเร่งด่วน รองลงมาเป็นปัญหามลพิษทางด้านอากาศที่เกิดจากยานพาหนะที่นับวันจะยิ่งเพิ่มจำนวนมากขึ้นจนทำให้เกิดการจราจรที่ติดขัดและก่อให้เกิดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในอากาศเกินค่ามาตรฐาน มลพิษทางเสียงจากการจราจร ปัญหาน้ำบาดาลลดลงทำให้เกิดแผ่นดินทรุด เกิดการรูก้ำของน้ำเค็ม การขาดแคลนพื้นที่สีเขียวที่จะสร้างอากาศที่ดีให้กับคนกรุงเทพมหานคร และปัญหามลภาวะทางสายตา เป็นต้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมีความสัมพันธ์อย่างมากต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน หากประชาชนอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่ดีย่อมส่งผลให้มีสุขภาพร่างกายและสุขภาพจิตที่ไม่ดีตามมา ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาประเทศที่ต้องอาศัยทรัพยากรมนุษย์ที่มีความพร้อมทั้งร่างกายและจิตใจ นอกจากนี้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมยังก่อให้เกิดความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจทั้งแก่ภาครัฐและประชาชนที่ได้รับผลกระทบ คือ ในแต่ละปีรัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งเพื่อป้องกันและแก้ไขความเสียหาย

จากปัญหาสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อมในโครงการต่าง ๆ ซึ่งจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก เช่น การสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บขยะมูลฝอย ค่าใช้จ่ายในการกำจัดและทำลายกากของเสียอันตราย ค่าใช้จ่ายในการทำ ความสะอาดพื้นที่ที่มีการปนเปื้อนของสารพิษ ตัวอย่างที่กล่าวข้างต้นเห็นได้ชัดเจนจากการ จัดสรรงบประมาณของสภากรุงเทพมหานครในปี พ.ศ.2547 ได้จัดสรรงบประมาณในด้านสิ่งแวดล้อม เป็นเงิน 9,194,032,200 บาท ซึ่งเป็นงบประมาณที่มากเป็นอันดับ 1 เมื่อเปรียบเทียบกับ การจัดสรรงบประมาณในด้านอื่น ๆ ส่วนความเสียหายของประชาชนที่ได้รับผลกระทบนอกจากเสีย สุขภาพแล้วจะต้องสูญเสียเงิน เป็นค่ารักษาพยาบาลจากการเจ็บป่วย และค่าเสียโอกาสในการ ขาดแคลนรายได้

จากแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550-พ.ศ.2554 โดยสำนักงานนโยบาย และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พ.ศ.2550 - พ.ศ.2554) ได้กำหนดกรอบแนวคิดมุ่งเน้น การยึดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และ บูรณาการทำงานของทุกภาคส่วนในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับแต่ละพื้นที่ผสมผสาน กับการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืน และมีการปรับเปลี่ยนบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีบทบาทในการจัดการด้าน สิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น ซึ่งตามแผนการกระจายอำนาจจะมีการโอนภารกิจด้านการดูแลและ จัดการสิ่งแวดล้อมจากส่วนกลางให้กับท้องถิ่น เช่น การจัดการขยะมูลฝอยและบำบัดน้ำเสีย จาก กรมโยธาธิการและผังเมือง การคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะจากกรมการปกครอง เป็นต้น ซึ่งการโอนการจัดการอย่างเป็นทางการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นนี้ ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมี ความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาความสามารถในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะต้องอาศัยปัจจัย ต่าง ๆ ได้แก่ ความพร้อมทางด้านบุคลากร ความสามารถในการใช้เทคโนโลยีในการจัดการ สิ่งแวดล้อม และที่สำคัญอย่างมากที่สุดคือ ความสามารถในการจัดการทางด้านงบประมาณที่มี ประสิทธิภาพ เนื่องจากการถ่ายโอนอำนาจการจัดการสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรท้องถิ่น มีนัยสำคัญต่อการจัดสรรงบประมาณ คือ สำนักงบประมาณจะเปลี่ยนการจัดสรรเงินให้กับ โครงการที่เกี่ยวข้องกับราชการส่วนกลางมาเป็นการจัดสรรเงินให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบในการจัดการกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าใช้จ่ายในการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อมที่สูง เนื่องจาก ค่าที่ดิน ค่าก่อสร้าง เครื่องจักรและอุปกรณ์

การลงทุนด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกินความสามารถขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือปัญหาการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในเมืองใหญ่ที่ไม่สามารถหาที่ว่างเปล่าได้ เป็นต้น

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จะต้องรับผิดชอบด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550-พ.ศ.2554 ภายใต้การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดปัจจุบัน นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ได้มีแนวคิดในการบริหารกรุงเทพมหานครโดยใช้แนวคิดเรื่องเมืองน่าอยู่ คือ คนในเมืองต้องมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีการเดินทางที่สะดวก มีสภาพแวดล้อมที่ดี มีคูคลองน้ำใสสะอาด มลภาวะทางอากาศมีน้อย และมีแนวทางการแก้ไขที่ชัดเจน แต่ในการบริหารจัดการให้เป็นไปตามที่กล่าวข้างต้นปัจจัยความสำเร็จหนึ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง คือ เรื่องงบประมาณ เพื่อการแก้ไขและพัฒนาสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น ในการดำเนินการจึงต้องจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในบริบทที่งบประมาณมีจำกัด ซึ่งการจัดการด้านงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร ก็ยังพบว่ามีปัญหาในการขาดแคลนงบประมาณ เช่น การขาดงบประมาณด้านการสนับสนุนกิจกรรมของชุมชนเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การขาดงบประมาณในการฝึกอบรมผู้นำชุมชนในด้านการดูแลสิ่งแวดล้อมในชุมชน ดังนั้นกรุงเทพมหานครจึงเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจในการศึกษากระบวนการจัดงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมในบริบทที่มีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมากแต่มีงบประมาณจำกัด เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณในปีต่อ ๆ ไปและยังเป็นตัวอย่างให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

การศึกษครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ

1. ศึกษากระบวนการจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครในช่วงปี พ.ศ.2546 - พ.ศ.2550
2. ศึกษาการใช้จ่ายงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมตามลักษณะแผนงานด้านสิ่งแวดล้อม
3. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร

ขอบเขตในการศึกษา

ในการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำงบประมาณรายด้านสิ่งแวดล้อมของ กรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 - พ.ศ.2550 โดยจะศึกษาจัดสรรงบประมาณตามแผนงาน ด้านสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านสิ่งแวดล้อมทั้งหมดของกรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วย สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักระบาย สำนักเทคนิค และสำนักงานเขต

วิธีการศึกษา

1. ศึกษาการใช้จ่ายงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร โดยรวบรวม ข้อมูลปฐมภูมิของรายจ่ายด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ.2546 - พ.ศ.2550 จาก Website ของศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร

2. การศึกษาภาคสนามโดยใช้วิธีการเชิงคุณภาพ ศึกษาเรื่องกระบวนการจัดทำ งบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร โดยทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับ การจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่สำนัก งบประมาณกรุงเทพมหานคร 2 คน ฝ่ายการคลังของสำนักสิ่งแวดล้อม 1 คน และสำนักงานเขต (ฝ่ายการคลังของสำนักงานเขตจตุจักร 1 คน เนื่องจากเขตจตุจักรเป็นเขตที่ได้รับงบประมาณด้าน ขยะมากเป็นอันดับต้น ๆ และมีเนื้อที่ในความรับผิดชอบมาก และฝ่ายการคลังของสำนักงาน เขตสัมพันธวงศ์ 1 คน เนื่องจากเขตสัมพันธวงศ์มีพื้นที่ขนาดเล็กแต่มีกิจกรรมทางการค้าขายมาก ทำให้ต้องดูแลด้านสิ่งแวดล้อมมาก)

กรอบแนวความคิด

การศึกษานี้ได้นำกรอบแนวคิดในเรื่องหลักการการจัดงบประมาณที่ดีเพื่อนำมาใช้ เป็นแนวทางการศึกษากระบวนการจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครโดยใช้ กรอบแนวคิดเรื่องหลักงบประมาณที่ดีของ ป่วย อึ้งภากรณ์ ซึ่งเป็นหลักงบประมาณที่เป็นแนวทาง ในการจัดสรรงบประมาณของสำนักงบประมาณ ประกอบด้วยหลัก 6 ประการ ดังนี้ คือ

1. หลักคาดการณ์ไกล
2. หลักประชาธิปไตย
3. หลักดุลยภาพ

4. หลักยุดิธรรม
5. หลักสารัตถประโยชน์
6. หลักประสิทธิภาพ

ประเด็นการวิจัย การจัดทำงบประมาณที่ดีย่อมทำให้เกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เกิดความเข้าใจในกระบวนการจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น
2. ทำให้ได้รับข้อมูลการจัดทำงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อการพิจารณาและวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณที่ถูกต้องและมีเหตุผลในงบประมาณต่อ ๆ ไป
3. ทำให้ทราบปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นประโยชน์ในการแสวงหาแนวทางแก้ไข

นิยามคำศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

1. งบประมาณ หมายถึง แผนงานทางการเงินของรัฐบาลที่แสดงออกเป็นเอกสารโดยประมาณการด้านรายรับ และรายจ่าย ในรูปของจำนวนเงินที่จะดำเนินการในงบประมาณหนึ่ง
2. งบประมาณรายจ่าย หมายถึง จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือก่อกั้นผู้กั้นได้ตามวัตถุประสงค์ และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
3. ปฏิทินงบประมาณ หมายถึง เอกสารแจ้งกำหนดเวลาในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหาร โดยจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับช่วงเวลาและกิจกรรมที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตั้งแต่ต้นจนจบ
4. ปีงบประมาณ หมายถึง ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป