

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การดำเนินงานตามหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ที่ยึดคนในพื้นที่เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วม ที่อาศัยความเข้มแข็งของชุมชนรากฐานที่อยู่ในชนบทและเมืองเป็นพื้นฐาน ให้คนส่วนใหญ่ของประเทศมีพลัง เพิ่มขีดความสามารถด้วยตนเอง และพึ่งตนเองได้ รวมทั้งใช้ทุนทางเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันอย่างรอบคอบ สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่สังคมไทยเราต้องการ (ชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว, 2545 :62) ซึ่ง ช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยได้ปรับตัวเข้าสู่ยุคการเปลี่ยนแปลงจากชนบทสู่เมือง แต่การจัดการพื้นที่ที่แยกส่วนการพัฒนาชนบทและเมืองออกจากกัน ทำให้ขาดความเชื่อมโยงทั้งด้านนโยบายและการปฏิบัติ ผนวกกับนโยบายการบริหารแบบรวมศูนย์ที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและท้องถิ่น ได้ส่งผลให้เศรษฐกิจภาคการเมืองมีการเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกมากขึ้น โดยที่การพัฒนาแยกห่างจากพื้นที่ชนบทก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองและชนบทมากขึ้น ทั้งในด้านการกระจายรายได้ และการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ตลอดจนคุณภาพ และการกระจายบริการทางสังคม ซึ่งแนวทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในรูปแบบของสุขาภิบาล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบสุดท้ายที่จัดตั้งตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง ทั้งนี้ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น, 2542 : บทนำ)

การดำเนินการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีบทบัญญัติที่เป็นการวางพื้นฐานและเป็นตัวเร่งให้เกิดการปฏิรูปเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เปิดโอกาสให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ สามารถเพิ่มศักยภาพในการปกครองตนเอง ทั้งในด้านการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมให้มีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร งบประมาณจึงมีความสำคัญมากขึ้นในทุกขณะทั้งต่อปัจเจกบุคคล องค์กร รวมทั้งในระดับรัฐอีกด้วย เพราะการใช้งบประมาณของรัฐในแต่ละปีจะเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรของสังคม การกระจายรายได้ของสังคมและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของสังคม ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมีอิทธิพลและผลกระทบต่อความมีเสถียรภาพของรัฐบาลและความมั่นคงของรัฐในที่สุด (สุโขทัยธรรมมาธิราช. 2530 : 12)

งบประมาณนับว่ามีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อความเจริญก้าวหน้าหรือความสำเร็จของหน่วยงานใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน เนื่องจากงบประมาณจะบอกวัตถุประสงค์เป้าหมาย (Goals) การนำผลประโยชน์หรือผลตอบแทนให้หน่วยงานในอนาคตได้ และบอกวิธีการที่จะนำไปสู่เป้าหมายนั้นๆ งบประมาณทำให้นักบริหารมองเห็นภาพของหน่วยงานในอนาคตว่าจะเป็นเช่นใด (บุญเสริม วิมุตะนันท์. 2534 : 6)

งบประมาณมีกระบวนการและแนวปฏิบัติที่ค่อนข้างยุ่งยาก ผลการปฏิบัติงานอาจกระทบกระเทือนต่อหน่วยงานและประเทศชาติในที่สุด ดังนั้นงบประมาณจึงมีความสำคัญต่อผู้บริหารเป็นอย่างยิ่ง หน่วยงานจะพัฒนาได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับการบริหารงานว่าดีหรือไม่เพียงใด หากผู้บริหารมีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการงบประมาณในหน่วยงานของตน และหน่วยงานที่ต้องเกี่ยวข้องด้วยแล้ว ผลก็จะทำให้หน่วยงานนั้นพัฒนาและได้ชื่อว่าเป็นผู้บริหารที่มีความสามารถ นอกจากนี้งบประมาณยังมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการบริหารงานทุกประเภท เพราะเป็นสิ่งที่เอื้ออำนวยช่วยสร้างสรรค์และบริการแก่งานอื่นๆ ให้ดำเนินไปด้วยความสะดวกรวดเร็วต่อ การปฏิบัติงาน งานด้านอื่นจะเรียบร้อยเพียงใดก็ต้องอาศัยปัจจัยด้านงบประมาณการใช้ทรัพยากรในการบริหารอย่างประหยัด คุ่มค่าและการใช้จ่ายงบประมาณอย่างรอบคอบกระบวนการงบประมาณที่มีคุณภาพจะช่วยควบคุมให้การบริหารงานด้านอื่นๆ ดำเนินไปอย่างมีระเบียบและราบรื่น (ทวี ชินรงค์. 2544 : 3)

องค์การบริหารส่วนตำบลได้กำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม โดยการกำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมา 3 ปี ติดต่อกันเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลอันเป็นส่วนราชการท้องถิ่น ตั้งแต่วันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ.2538 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน (ปี 2545) มีองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น 7,639 แห่ง (กรมการปกครอง. 2545 : 46) โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการปกครองตนเอง และมีอิสระในการบริหารงาน บุคลากร งบประมาณ พัสดุ ด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการบริหารการคลังของตนเองซึ่งการบริหารการคลังและงบประมาณเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการหารายได้ การใช้จ่าย การงบประมาณ การเงิน

และบัญชี ในการหารายได้นั้น กฎหมายกำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้ประเภทต่างๆ ได้แก่ ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตขายสุรา รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ รายได้จากเงินที่เก็บตามกฎหมายอื่นๆ เป็นต้น

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งในการบริหารการคลังและงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนตำบลก็คือ การจัดทำงบประมาณ เพราะเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการบริหารงานด้านต่างๆ ของ องค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดทำงบประมาณนั้น เจ้าหน้าที่งบประมาณ ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้ที่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณเสนอขออนุมัติยอดงบประมาณต่อนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อผ่านการเห็นชอบของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลแล้วให้นำเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ภายในวันที่ 15 สิงหาคม หากมีเหตุขัดข้องไม่สามารถที่จะนำเสนอได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเสนองบประมาณพร้อมแสดงเหตุที่ล่าช้าต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติแล้วให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

สำหรับปัญหาในการบริหารการคลังและงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านมา นั้น พอจะสรุปเป็นประเด็นได้ ดังนี้ 1) องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบลมากนัก ทำให้การจัดสรรงบประมาณในโครงการต่างๆ กระจุกกระจายเป็นเบี้ยหัวแตก และมีการปรับแผนพัฒนาตำบลกันบ่อย 2) การจัดทำงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนตำบลมีลักษณะของการกำหนดตัวเงินไว้ก่อน แล้วหาเงินมาใส่ แทนที่จะคิดเงินมาก่อนแล้วหาเงินมาใส่ 3) องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งยังสับสนในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาว่าจะยึดถือแผนใดระหว่างแผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล 4) การดำเนินการโครงการต่างๆ ยังมีปัญหาเรื่องบุคลากรของ องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนได้เสีย โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย เช่น ใช้ชื่อบุคคลอื่นเป็นผู้รับจ้างในโครงการ 5) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน เช่น การก่อสร้างถนนหนทางของ องค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ ที่มีพื้นที่ติดกัน ไม่มีการประสานการทำงานในการดำเนินโครงการแต่ละแห่ง ทำให้ผลงานที่ออกมาไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควร เพราะโครงการแต่ละโครงการมีมาตรฐานที่แตกต่างกัน 6) เจ้าหน้าที่ยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลัง และ 7) องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ทราบว่าเงินในบัญชีเงินฝากได้รับการจัดสรรมาจากหน่วยงานใดจำนวนเท่าใด ทำให้มีปัญหาในการจัดการด้านการเงินการบัญชี

จังหวัดกาฬสินธุ์มีองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับการจัดตั้งในปี 2539 จำนวน 14 แห่ง ปี 2540 จำนวน 101 แห่ง และในปี 2543 จำนวน 14 แห่ง รวมทั้งสิ้น 129 แห่ง แยกเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 จำนวน 6 แห่ง และ องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 จำนวน 123 แห่ง สภาพการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่ผ่านมา ประสบกับปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อื่นๆ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองมาเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล ให้อำนาจในการบริหารงาน โดยเฉพาะการจัดทำงบประมาณแก่คณะผู้บริหาร ซึ่งส่วนหนึ่งของคณะผู้บริหารเหล่านี้มาจากประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนด้วยกันเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้บริหารนั้น จะต้องทำหน้าที่จัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยอาศัยปัจจัยต่างๆ เพื่อจัดทำงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อองค์กรและประชาชนในพื้นที่

จากหลักการและเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตามกระบวนการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งผลการศึกษาจะใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนการปรับปรุง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาระดับการดำเนินงานตามกระบวนการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตามกระบวนการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์
3. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะการดำเนินงานตามกระบวนการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกาฬสินธุ์

ปัญหาที่ต้องการทราบจากการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีปัญหาที่ต้องการทราบจากการวิจัย ดังนี้

1. การดำเนินงานตามกระบวนการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์อยู่ในระดับใด
2. ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตามกระบวนการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์มีปัจจัยอะไรบ้าง

3. มีปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการดำเนินงานตามกระบวนการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ อย่างไร

สมมติฐานการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐานในการวิจัย คือ ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตามกระบวนการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้แก่ เพศ อายุ ระยะเวลาที่ศึกษา ตำแหน่งที่ปฏิบัติงานในปัจจุบัน ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน การเข้าร่วมประชุมสัมมนาและประสบการณ์ในการบริหารงาน

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีขอบเขตในการวิจัย ดังนี้

1. พื้นที่ในการศึกษาวิจัย กำหนดขอบเขตในจังหวัดกาฬสินธุ์
2. ประชากรที่ศึกษา คือ คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 387 คน จากองค์การบริหารส่วนตำบล 129 แห่ง แห่งละ 3 คน
3. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ได้จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องว่าเป็นตัวแปรที่มีผลต่อการดำเนินงานตามกระบวนการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 7 ปัจจัย ดังนี้ เพศ อายุ ระยะเวลาที่ศึกษา ตำแหน่งที่ปฏิบัติงานปัจจุบัน ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน การเข้าร่วมประชุมสัมมนา และประสบการณ์ในการบริหาร

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent variable) คือ การดำเนินงานตามกระบวนการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์

4. ระยะเวลาในการวิจัยครั้งนี้ ระหว่างวันที่ 25 เมษายน – 22 มิถุนายน 2548

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยครั้งนี้ มีประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับดังนี้

1. ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตามกระบวนการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อจะได้นำไปปรับปรุงกระบวนการการจัดทำงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและตรงกับความต้องการของประชาชน
2. ทราบถึงการดำเนินงานปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ ในการดำเนินงานตามกระบวนการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อเป็นแนวทาง ปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพต่อไป

นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดนิยามศัพท์เฉพาะที่สำคัญไว้ดังนี้

1. การดำเนินงานตามกระบวนการบริหารงบประมาณ หมายถึง การดำเนินงานตามกระบวนการบริหารงบประมาณทั้ง 4 ขั้นตอน คือ การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามผลการดำเนินงาน
2. การจัดเตรียมงบประมาณ หมายถึง การทบทวนแผนพัฒนา 3 ปี งบประมาณรายรับ งบประมาณรายจ่าย การดำเนินงานในรอบปีที่ผ่านมา นโยบายและทิศทางการจัดงบประมาณ
3. การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การพิจารณาเสนอร่างงบประมาณ การให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติและการอภิปรายอย่างกว้างของสภา
4. การบริหารงบประมาณ หมายถึง การจัดเก็บและนำส่งรายได้ การดำเนินการจัดซื้อ/จ้างตามระเบียบ การโอนและการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ และการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมด้วยมูลเหตุต่างๆ
5. การติดตามผลการดำเนินงาน หมายถึง การควบคุม ตรวจสอบและติดตาม การจัดเก็บรายได้ การเก็บรักษา การเบิกจ่ายเงิน การประเมินผลการปฏิบัติงานโดยรวมและรับการตรวจสอบจากอำเภอ จังหวัด สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและประชาชน
6. งบประมาณ หมายถึง เครื่องมืออย่างหนึ่งที่แสดงถึงความต้องการของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแสดงออกมาในลักษณะแผนทางการเงิน และโครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ
7. ประสิทธิภาพในการบริหาร หมายถึง ความสามารถและประสพการณ์ในการบริหารที่ผ่านมาก่อนการดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน

8. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

9. คณะผู้บริหาร หมายถึง คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน

10. การเข้าร่วมประชุมสัมมนา หมายถึง จำนวนครั้งที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ารับการประชุมสัมมนาเกี่ยวกับการบริหารการคลัง และงบประมาณ

11. ตำแหน่งที่ปฏิบัติงานปัจจุบัน หมายถึง ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

12. ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน หมายถึง ระยะเวลาเป็นจำนวนปีหรือเดือนที่เข้าดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

13. ประสบการณ์ในการบริหาร หมายถึง การเคยหรือไม่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบล หรือคณะผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล มาก่อนที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล