

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

ในยุคปัจจุบัน โลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามกระแสโลกาภิวัตน์ ทุกประเทศในโลกได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ ทำให้บุคคลและสังคมปรับตัวไม่ทันและก่อให้เกิดความไม่สมดุลของการพัฒนาในหลายลักษณะ ทั้งด้านสังคม จิตใจ ระบบการศึกษา ระบบเศรษฐกิจ สังคมการเมืองการปกครอง สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม ภายนอกชุมชนกับภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น รวมทั้งการพึ่งพาอาศัยกับการพึ่งตนเอง ยังมีความไม่สมดุลเป็นไปตามสภาพปัจจัยนำเข้า การบริหาร การจัดการ และผลผลิตของหน่วยงานทางรัฐ องค์กรเอกชนและชุมชน ทำให้ระดับบุคคล ชุมชนท้องถิ่น ภูมิภาคและระดับประเทศ ต้องมีการปรับตัวให้อยู่รอดในสังคมอย่างสันติสุข ด้วยเหตุนี้ ทุกประเทศจึงต้องให้ความสำคัญและพิจารณาทบทวนวิธีการบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพสามารถให้บริการสาธารณะตามต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ตลอดจนสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมมีความเข้มแข็งขึ้น ส่งผลให้ประเทศของตนสามารถแข่งขันกันได้ ซึ่งถือว่าประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จะช่วยให้ประสบผลสำเร็จ (ทวิทอง หงษ์วิวัฒน์, 2540 : คำนำ)

ดังนั้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงเป็นเรื่องหนึ่ง ที่ประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญมากเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกของรัฐที่เข้มแข็ง ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ได้ตรงความจำเป็นและความต้องการของประชาชนอย่างตรงจุด สามารถแก้ปัญหาต่างๆ ได้ทันตามสถานการณ์ในระดับท้องถิ่น ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบการกระจายอำนาจ โดยมีผู้บริหารขององค์กรท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงในท้องถิ่นเอง ภายใต้บัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่รัฐให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยการจัดให้มีการเลือกตั้ง เพื่อให้คนในท้องถิ่นนั้น ได้มีโอกาสเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชน ในการปกครองตนเอง มีองค์กรสภาท้องถิ่นมีเขตพื้นที่ในการบริหารและความรับผิดชอบตามที่มีหน้าที่กำหนดไว้ให้ มีสถานนิติบุคคล (Juristic Person) เพื่อผลสมบูรณ์ในการดำเนินการก่อนนิติสัมพันธ์ หรือ นิติกรรม

(Legal act) มีรายได้ มีอำนาจในหาจัดงบประมาณ (Budget) และมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง โดยมีเพียงองค์กรที่คอยกำกับดูแลระดับนโยบายทั่วไป ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งของรัฐบาลกลาง ตามระบบทฤษฎีการกระจายอำนาจ (จรัส สุวรรณเวลา, 2542 : 25)

พัฒนาการขององค์กรบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นตามนโยบายรัฐบาลในการพัฒนาและส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข คือ การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นในระดับพื้นฐาน ซึ่งมีรูปแบบการปกครองในระดับตำบล เพื่อตอบสนองโดยมี การพัฒนารูปแบบการจัดการปกครองระดับตำบล 4 ครั้ง คือ คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ในรูปแบบสภาตำบล พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ส่วนตำบล พ.ศ. 2499 คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 2751/2509 ในรูปแบบสภาตำบล และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 (กรมการปกครอง, 2538 : 11-12) และในปี 2537 รัฐได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 (กระทรวงมหาดไทย, 2537 : 37) มีผลให้สภาตำบล 617 แห่ง ที่มีฐานะการเงินตามหลักเกณฑ์รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนตั้งแต่ 150,000 บาทขึ้นไป เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหลังวันที่ 30 มีนาคม 2539 มีองค์การบริหารส่วนตำบล 2,760 แห่ง ในปี พ.ศ. 2542 มีองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นเต็มพื้นที่ การปกครองของประเทศจำนวนมากถึงเจ็ดพันแห่ง ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นการปกครองที่แพร่หลายและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ทั้งในแง่ที่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งและมีความใกล้ชิดกับผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ และภารกิจที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับชีวิตประจำวันและความเป็นอยู่ของคนไทยในท้องถิ่น โดยตรง (ศุภล ศรีสุขวัฒนา, 2542 : คำนำ)

ปี 2548 จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไปแล้ว 129 แห่ง ยังคงเหลือเป็นสภาตำบล จำนวน 5 แห่ง โดยแบ่งลักษณะการปกครองตามสภาพพื้นที่ออกเป็น 3 ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งอยู่ในเขตใกล้เคียงกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งอยู่ในเขตชนบท (สำนักงานสถิติจังหวัดกาฬสินธุ์, 2547 : 12) และรายได้ของประชาชนมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากกลุ่มคนหนุ่มสาวได้อพยพแรงงานไปทำงานที่ต่างจังหวัดเป็นจำนวนมาก

ในการสร้างฝืนแผ่นดินบ้านเกิดให้เจริญรุ่งเรืองต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์เอกสารของแผนพัฒนาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตชนบทของทุกอำเภอ จังหวัดกาฬสินธุ์ ยังมีสภาพปัญหาและมีสาเหตุใกล้เคียงกับพื้นที่ชนบทอื่น ๆ หลายประเด็น (สำนักงานสถิติจังหวัดกาฬสินธุ์. 2546 : 30) คือ ประชาชนส่วนใหญ่มีการศึกษาค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะเรื่องการจัดทำและงบประมาณที่ได้รับไม่สอดคล้องกับการจัดคนเข้าทำงานยังขาดแคลนบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ ความเข้าใจและประสบการณ์ขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบงานที่ปฏิบัติอยู่ การสั่งการยังใช้วิธีไม่เหมาะสม การควบคุมก็ยังไม่ค่อยมีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน

การบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องของรายได้และการจัดการหรือการดำเนินการภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ถือเป็นสิ่งที่บ่งบอกได้ว่าเป็นกระบวนการบริหารการปกครองของรัฐที่ได้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ การบริหาร การกอนิติสัมพันธ์ต่อบุคคลภายนอก การบริหารงบประมาณเพื่อจัดการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และอีกหลายด้าน เพื่ออำนวยความสะดวกต่อประชาชนในท้องถิ่นหลายแห่งที่ประสบปัญหาด้านการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง ปัญหาที่เกิดขึ้นจากบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่างมีข้อจำกัดในหลายด้าน ประกอบด้วย ระเบียบ คำสั่งและการสั่งการของส่วนกลาง ที่กำหนดกระบวนการบริหารอย่างมีรูปแบบกำหนดและจำกัดในบางอย่าง ก่อให้เกิดปัญหาทั้งภายนอกและภายในหน่วยงานของตนเอง อันเป็นภาพลักษณ์ที่บ่งบอกให้ประชาชนผู้ที่เลือกตั้งสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบลทราบว่า กระบวนการดำเนินการที่ประชาชนได้ใช้อำนาจในการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง การกำหนดผู้แทนในการบริหารงบประมาณจะเป็นการกระจายอำนาจตามแนวนโยบายแห่งรัฐตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างแท้จริงหรือไม่ องค์การควบคุมโดยกลไกของรัฐจากกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ที่ขาดการประสานงานกับองค์การบริหารส่วนตำบล หรือระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใกล้เคียงกัน ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องล้วนแต่เป็นปัญหาอุปสรรคที่ต้องศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเหล่านั้น อันจะนำไปสู่ระบบการกระจายอำนาจการปกครองอย่างแท้จริง องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีความสำคัญมากต่อการบริหารงบประมาณและการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะตำบลเป็นระดับพื้นฐานการบริหารการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อตำบล (ศิริพงษ์ มุขศรี. 2540 : 4)

องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอยางตลาด ได้ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) โดยได้กำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และทิศทางการพัฒนาไว้ นอกจากนั้น ยังได้จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปีทุกปี เพื่อนำไปพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า แต่จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้พบว่า ปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ของการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เจริญนั้นมีหลายประการ เช่น คณะกรรมการบริหารขาดความรู้ ความสามารถ ขาดประสบการณ์ ขาดอุดมการณ์ ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณ ขาดประสบการณ์ในการบริหารงบประมาณ ยังไม่มีการให้การศึกษอบรมอย่างจริงจัง ทำให้การปฏิบัติงานมีความคลาดเคลื่อน ไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่างบประมาณ เป็นหัวใจสำคัญ ของการให้บริการสาธารณะและเชื่อมโยงกับนโยบายในรูปแบบของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น ผู้วิจัยในฐานะเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงสนใจที่จะวิจัยปัญหาการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์อย่างเป็นระบบ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่จะนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้เกิดประสิทธิภาพและมีความเจริญก้าวหน้าต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาในการบริหารงบประมาณของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีเพศและตำแหน่งแตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์

สมมติฐานการวิจัย

1. ปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง
2. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเพศต่างกัน มีปัญหาในการบริหารงบประมาณแตกต่างกัน
3. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีตำแหน่งต่างกัน มีปัญหาในการบริหารงบประมาณแตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์
2. ขอบเขตด้านระยะเวลาในการวิจัย ตุลาคม 2548 - กันยายน 2549
3. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย
 - 3.1 ตัวแปรต้น
 - 3.1.1 เพศ ได้แก่ เพศหญิงและเพศชาย
 - 3.1.2 ตำแหน่งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ คณะผู้บริหารและฝ่ายสภา
 - 3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ 4 ด้าน ได้แก่
 - 3.2.1 ด้านการเตรียมงบประมาณ
 - 3.2.2 ด้านการอนุมัติงบประมาณ
 - 3.2.3 ด้านการใช้งบประมาณ
 - 3.2.4 ด้านการตรวจสอบงบประมาณ
4. ประชากร ได้แก่ บุคลากรทางการเมือง ในองค์การบริหารส่วนตำบลของอำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 457 คน

นียมศัพท์เฉพาะ

1. ปัญหาการบริหารงบประมาณ หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการเตรียมงบประมาณ ด้านการอนุมัติงบประมาณ ด้านการใช้งบประมาณ ด้านการตรวจสอบงบประมาณ
2. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในที่นี้หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์
3. การเตรียมงบประมาณ หมายถึง การวางแผนและการจัดทำ การจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์
4. การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การพิจารณาเห็นด้วยกับโครงการและการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์
5. การใช้งบประมาณ หมายถึง การดำเนินรายรับ-รายจ่าย ในการพัฒนาให้เป็นไปตามความคาดหวังขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์
6. การตรวจสอบงบประมาณ หมายถึง การติดตามประเมินผลรายรับ-รายจ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์
7. บุคลากรทางการเมืองในองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง คณะผู้บริหารและฝ่ายสภาในองค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอยางตลาด
8. ฝ่ายสภา หมายถึง ประธานสภา รองประธานสภา เลขานุการและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 2 คน
9. คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง นายก รองนายกและเลขานุการขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์
10. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น หมู่บ้านละ 2 คน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบระดับปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อนำข้อสนเทศที่ได้จากการวิจัย ไปเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นมากยิ่งขึ้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY