

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

ปัจจุบันแนวความคิดด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง เนื่องจากผลการบริหารที่ผ่านมา รัฐบาลได้กำหนดบทบาทการบริหารในรูปแบบการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งผลการพัฒนาไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยแท้จริง เนื่องจากประชาชน ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงได้บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและถ่ายโอนภารกิจส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงาน การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงินและการคลังได้ด้วยตนเอง (มีวันศรี ตำนไทบุญชัย. 2544 : 2)

จากบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจเพิ่มขึ้นจากเดิมนั้น ทำให้มีความจำเป็นต้องจัดระบบงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการบริหารงานให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ และเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนตามสภาพการณ์เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยในการบริหารงานท้องถิ่นและการจัดหารายได้ และการกำหนดการใช้จ่ายในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความสำคัญมากในการช่วยให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเจริญก้าวหน้าสามารถรับใช้ประชาชนในการอำนวยความสะดวกและความผาสุกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้มากหรือน้อยนั้น ขึ้นอยู่กับการมีรายได้เพียงพอแก่การทำนุบำรุงท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด คราวใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้น้อยจะต้องพึ่งหรือขอรับการอุดหนุนช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลอยู่เรื่อยๆ จึงจำเป็นที่ส่วนกลางยังต้องควบคุมดูแลท้องถิ่นอยู่ ทำให้ท้องถิ่นถูกจำกัดสิทธิหรืออำนาจในการปกครองตนเอง และขาดความคิดริเริ่มที่จะปรับปรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า และสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงได้ เป็นผลทำให้เกิดปัญหาต่อระบบการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการให้ความสำคัญของปัจจัยนำเข้า (input) มากกว่า

ผลผลิต (Output) เน้นการควบคุม (Control) มากกว่า ผลการดำเนินงาน (Performance) (คณิตฐากลัดเนียม. 2546 : 13)

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหัวใจสำคัญในการบริหารการคลังเพื่อการบริหารงานท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในการกระจายหรือมอบอำนาจในการหารายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ ซึ่งหมายถึงให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังโดยรัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจทางการคลัง โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาล เพียงแต่อยู่ในการควบคุมบางเรื่องที่เป็นเท่านั้น การกระจายอำนาจทางด้านกรคลัง ดังกล่าว จะต้องมีการกระจายอำนาจทางด้านรายรับ คือ การมอบให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บรายได้ของตนเอง โดยเฉพาะภาษีอากรและจะต้องมีการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่าย โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจการใช้จ่ายของตนเอง เพื่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการกระจายอำนาจดังกล่าว รัฐบาลกลางยังคงกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนสูงสุด มิให้มีการรั่วไหลหรือประทุพผิตมิชอบหรือทุจริต โดยมีการกำหนดระเบียบให้ถือปฏิบัติ และมีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างถูกต้อง (นิรันดร์ คำน ไพบูลย์. 2544 : 2)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มีอำนาจบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ลักษณะของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีฐานะ 2 อย่างในคราวเดียวกัน คือ ฐานะที่เป็น "ราชการบริหารส่วนภูมิภาค" และฐานะที่เป็น "ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น" กล่าวคือ ฐานะแรก จังหวัดในฐานะเป็น "ราชการบริหารส่วนภูมิภาค" ในฐานะเป็นตัวแทนหรือสาขาของราชการส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งมาจัดตั้งหน่วยงานจัดบริการหรือปกครองตามอาณาเขตต่าง ๆ ของประเทศซึ่งปัจจุบัน "จังหวัด" เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด โดยแบ่งเป็น 75 จังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร และฐานะที่สอง ในฐานะที่จังหวัดเป็น "ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น" ซึ่งเรียกว่า "องค์การบริหารส่วนจังหวัด" เป็นหน่วยงานที่แยกไป

ต่างหากจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค และส่วนกลาง มีหน้าที่กระทำกิจการซึ่งเรียกว่า “กิจการส่วนจังหวัด” โดยมีทรัพย์สินและรายได้ซึ่งจังหวัดเก็บมาเพื่อเป็นค่าใช้จ่าย โดยไม่ต้องส่งกระทรวงการคลัง เป็นรายได้แผ่นดิน และมีข้าราชการส่วนจังหวัดที่ได้รับเงินเดือนที่ตั้งโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติงาน (ปกครอง ติเสมอช. 2547 : 44)

ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 การแบ่งส่วนราชการตามโครงสร้างจึงถูกแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ เรียกว่า “สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด” (สภา อบจ.) มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่นแต่ละแห่งเรียกว่า “สมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด” (ส.อบจ.) เข้าไปทำหน้าที่ในการออกกฎระเบียบ ข้อบัญญัติ งบประมาณ การกำหนดนโยบายแผนงานหรือโครงการพัฒนาท้องถิ่นและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด อีกฝ่ายหนึ่ง คือฝ่ายบริหาร มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดตามกฎหมาย มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วย และมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา

ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการบริหารงบประมาณและจัดเก็บรายได้ นอกจากนี้ต้องแบ่งสรรเงินงบประมาณซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ดังนั้นในการบริหารงบประมาณ มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยผู้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการบริหารงบประมาณตลอดจนมีความซื่อสัตย์สุจริตมาบริหารงานเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จและสอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

จังหวัดมหาสารคามเป็นจังหวัดใหญ่จังหวัดหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่ประมาณ 5,228.843 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 3.31 ล้านไร่ ประชากรในเขตพื้นที่ส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจยากจน มีรายได้ น้อยและประสบปัญหาค่าครองชีพที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน (ฝ่ายประมวลเอกสารจดหมายเหตุ. 2543 : 14) ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม จึงได้ดำเนินการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามความจำเป็นและตามสถานการณ์ด้านการคลังของตนเอง โดยดำเนินการตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 69 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2541 โดยได้จัดทำงบประมาณตามกระบวนการบริหารงบประมาณ 3 ขั้นตอน (ถรงค์ สัจพันธ์, 2544 : 65) คือขั้นเตรียมงบประมาณ ขั้นอนุมัติงบประมาณและขั้นบริหารงบประมาณ ซึ่งขั้นตอนตามระเบียบและข้อกฎหมายดังกล่าวนี้สอดคล้องกับวิธีการจากประมาณสมัยใหม่ 4 ขั้นตอน (ไพฑิรัช เจริญงาม.

2548 : 2) คือขั้นเตรียมงบประมาณ กำหนดยุทธศาสตร์และแปลงยุทธศาสตร์สู่แผนงบประมาณ เป็นขั้นตอนเริ่มต้น โดยกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ให้สอดคล้องยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง จากนั้นกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน และแปลงสู่แผนการให้บริการ ซึ่งประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ระดับส่วนราชการและผลผลิตหลักและท้ายสุดของขั้นตอนนี้เป็นการจัดทำแผนงบประมาณเพื่อรองรับการปฏิบัติงาน โดยกระบวนการนี้ดำเนินการบนพื้นฐานของการใช้นโยบายเป็นเครื่องชี้นำถึงนโยบายต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก การจัดสรรงบประมาณและการเบิกจ่ายเป็นการจัดสรรงบประมาณสู่หน่วยงานต่างๆ อย่างเหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการจัดสรรและการเบิกจ่ายงบประมาณต้องอยู่บนหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส และตรวจสอบได้ กระจายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการจัดสรรงบประมาณมีระบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ข้อมูลสะท้อนกลับซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารยุทธศาสตร์และงบประมาณ โดยมุ่งเน้นความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการและประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การกำหนดวงเงินงบประมาณ เป็นขั้นตอนการนำข้อมูลทางการคลังของจังหวัดทั้งในอดีตและปัจจุบันมาประกอบการพิจารณาวงเงินงบประมาณ ทำให้ผู้บริหารทราบศักยภาพทางการเงิน ณ ปัจจุบันและมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการกำหนดทิศทางของนโยบาย ให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม เนื่องจากการดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวนี้ในแต่ละขั้นตอนนี้มีรายละเอียดในการปฏิบัติงานแยกย่อยลงไป และมีผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณหลายฝ่าย ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประชาชนซึ่งแต่ละฝ่ายจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงบประมาณ ตลอดจนกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดหรือเกิดความล่าช้าอันเป็นอุปสรรคในการจัดทำงบประมาณ จากความสำคัญดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม จึงสนใจศึกษาถึงปัญหาการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ว่าประสบปัญหาในการปฏิบัติในแต่ละขั้นตอนอย่างไรเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาสภาพปัญหาในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากร

ประชากร ได้แก่ บุคลากรด้านงบประมาณ จำนวน 74 คน ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 30 คน และข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ จำนวน 44 คน รวมทั้งสิ้น จำนวน 74 คน

ในการวิจัยครั้งนี้ได้ศึกษาจากประชากรทั้งหมด 74 คน

2. พื้นที่ในการวิจัย

พื้นที่ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย

3.1 แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ใช้เก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ

3.2 แบบสอบถามชนิดมาตราส่วนประมาณค่า (Rating scale) ตามวิธีการของลิเคิร์ท (Likert) ที่ผู้วิจัยสร้างและพัฒนาขึ้น จำนวน 50 ข้อ

4. ด้านระยะเวลา ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ข้อมูลงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ 2550 คือ ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2549-30 กันยายน 2550

5. ประเด็นที่ศึกษา

ประเด็นที่ศึกษา ได้แก่ กระบวนการในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วย

ขั้นเตรียมงบประมาณ ประกอบด้วยนโยบายเป้าหมายยุทธศาสตร์ประมาณการรายรับ-รายจ่าย วงเงินงบประมาณ ข้อมูลสถิติประกอบ แผนกลยุทธ์ และแผนงานประมาณ

ขั้นอนุมัติงบประมาณ ประกอบด้วย ร่างงบประมาณรายจ่าย ขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติ การจัดสรรงบประมาณ

ขั้นการบริหารงบประมาณ ประกอบด้วย การเบิกจ่าย การดำเนินการตามแผนการประเมินผลการใช้จ่าย ความพึงพอใจของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. “งบประมาณ” หมายความว่า แผนงานหรืองาน สำหรับประมาณการด้านรายรับและรายจ่ายแสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน
2. “การตั้งงบประมาณ” คือการแสดงแผนคํานับงานออกมาเป็นตัวเลขจำนวนเงิน
3. “แผนงาน” หมายความว่า ภารกิจแต่ละด้านที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ
4. “งาน” หมายความว่า กิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงาน ที่กำหนดไว้ในแต่ละแผนงาน
5. “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม
6. “สภาท้องถิ่น” หมายความว่า สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม
7. “งบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า งบประมาณที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามให้ความเห็นชอบ และผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ รวมทั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และการ โอน การแก้ไข เปลี่ยนแปลงค่าชี้แจงงบประมาณด้วย
8. “เงินนอกงบประมาณ” หมายความว่า เงินที่ปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม นอกจากเงินที่ปรากฏตามงบประมาณรายจ่าย
9. “ปีงบประมาณ” หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้น เป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น
10. “หนี้” หมายความว่า ข้อผูกพันที่ต้องจ่าย หรืออาจจะต้องจ่ายเป็นเงิน สิ่งของ หรือบริการ ไม่ว่าจะเป็ข้อผูกพันอันเกิดจากการกู้ยืม การค้าประกัน การซื้อ หรือการจ้างโดยใช้เครดิต หรือจากการอื่นใด
11. “หน่วยงาน” หมายความว่า สำนัก กอง ส่วน ฝ่าย ตามโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม
12. “คณะผู้บริหารท้องถิ่น” หมายความว่า นายกองการบริหารส่วนจังหวัด และ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม
13. “เจ้าหน้าที่งบประมาณ” หมายความว่า ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม
14. “องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม” หมายถึงหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการแก้ไข โครงสร้างการบริหารงาน ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีคณะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง มีหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นเต็มพื้นที่ ในเขตจังหวัดมหาสารคาม

15. “ต.อบจ.” หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
16. “สภา อบจ.” หมายถึง สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลที่ได้รับจากการวิจัยจะทำให้ทราบสภาพของปัญหาการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม เพื่อจะได้นำไปเป็นข้อมูลในการเสนอแนะผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY