

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันแนวความคิดด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง เนื่องจากผลการบริหารที่ผ่านมารัฐบาลได้กำหนดบทบาทการบริหารในรูปแบบการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งผลของการพัฒนาไม่สอดคล้องความต้องการของประชาชนโดยแท้จริง เนื่องจากประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและด้านโอนภารกิจส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้นทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงาน การบริหารงานบุคคลทางการบริหารงานการเงินและการคลังไว้ด้วยตนเอง (นิรันดร์ คำานไพบุลย์. 2544 : 2)

ผลจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะช่วยสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนภายในท้องถิ่น โดยพื้นที่เหล่านั้นย่อมมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะทางกายภาพ วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของผู้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ การปกครองที่มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐบาล เพียงแห่งเดียว ไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชนนั้น ๆ จึงจำเป็นต้องกระจายระบบงานให้มีลักษณะคล่องตัวและปรับตัวให้ยืดหยุ่นนั้นก็คือ การสร้างหน่วยการปกครองที่เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มาจัดทำบริการและแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น และยังจะเป็นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับหลักความรับผิดชอบตามระบอบ ประชาธิปไตยและเป็นที่ยอมรับกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในระดับล่างหรือชุมชนมากที่สุด เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจที่ต้องปฏิบัติและงบประมาณเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ซึ่งภารกิจเหล่านั้นเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน เช่น การจัดสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การสังคมสงเคราะห์ ฯลฯ ซึ่งในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ นั้น ในปัจจุบันมีปัญหาในหลาย ๆ ด้าน เช่น ปัญหาการบริหารงานบุคคล ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร สำหรับปัญหาใหญ่ที่ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง คือ

ปัญหาด้านความโปร่งใสในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดการทุจริตในการใช้งบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่น โดยรายงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ที่ได้จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานเป็นประจำทุกปี พบปัญหาและข้อบกพร่องในการจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี ปัญหาและข้อบกพร่องในการจัดซื้อจัดจ้าง และปัญหาอันเกิดจากการทุจริตคอร์รัปชัน โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบพบข้อบกพร่องในการบริหารงบประมาณ รวมถึงเรื่องจัดทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายได้รวม 360 หน่วยงาน ได้สอบสวนพบเหตุอันควรสงสัยทุจริตหรือปฏิบัติผิดข้อกำหนด กฎระเบียบ และ กฎหมาย พบข้อสังเกตที่ก่อให้เกิดความเสียหาย (จรัส สุวรรณเวลา. 2543 : 25)

จากบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจเพิ่มขึ้นจากเดิมนั้นทำให้มีความจำเป็นที่ต้องจัดทำงานงบประมาณองค์การบริหารงานส่วนตำบลกับการบริหารงานให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ และเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนตามสถานการณ์เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไป การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัจจัยในการบริหารงานของท้องถิ่นและการจัดหารายได้และการกำหนดการใช้จ่ายในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความสำคัญมากในการช่วยให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเจริญก้าวหน้าสามารถรับใช้ประชาชนในการอำนวยความสะดวกและความผาสุกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้มากหรือน้อยนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับว่ามีรายได้เพียงพอแก่การทำนุบำรุงท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด ทรายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้น้อยจะต้องพึ่งหรือขอรับการอุดหนุนช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลอยู่เรื่อย ๆ จึงจำเป็นที่ส่วนกลางยังต้องควบคุมดูแลท้องถิ่นอยู่ ทำให้ท้องถิ่นถูกจำกัดสิทธิหรืออำนาจในการปกครองตนเอง และขาดการคิดริเริ่มที่จะปรับปรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าและสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงได้ เป็นผลทำให้เกิดปัญหาต่อระบบการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการให้ความสำคัญของปัจจัยนำเข้า (Input) มากกว่าผลผลิต (Output) เน้นการควบคุม (Control) มากกว่าผลการดำเนินงาน (Performance) (คณิตฐา กลัดเนียม. 2546: 13)

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญในการบริหารด้านการคลังเพื่อการบริหารงานท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้มากน้อยเพียงใดต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในการกระจายหรือมอบอำนาจในการหารายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนั้นระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย

การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะซึ่งหมายถึงการกระจายอำนาจทางด้านการคลังโดยรัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบทางการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจทางการคลัง โดยไม่ต้องอยู่ในภายใต้ของบังคับบัญชาของรัฐบาล เพียงแต่อยู่ในการควบคุมบางเรื่องที่เป็นเท่านั้น การกระจายอำนาจทางการคลัง ดังกล่าว จะต้องมีการกระจายอำนาจด้านรายรับ คือ การมอบให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บรายได้ของตนเอง โดยเฉพาะภาษีอากรและจะต้องมีการกระจายอำนาจด้านรายจ่าย โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจใช้จ่ายของตนเอง เพื่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการกระจายอำนาจดังกล่าว รัฐบาลกลางยังต้องกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนสูงสุด ไม่ให้เกิดการรั่วไหลหรือประพาศมิชอบหรือทุจริตโดยมีการกำหนดระเบียบให้ถือปฏิบัติและมีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างถูกต้อง (นิรันดร์ คำน โปนบูลย์. 2544 : 2)

องค์การบริหารส่วนตำบลพรหมสวรรค์ อำเภอโพธารอง จังหวัดร้อยเอ็ดจึงได้ดำเนินการบริการสาธารณะให้กับประชาชนตามความจำเป็นตามสถานการณ์ด้านการคลังของตนเอง โดยดำเนินการตามพระราชบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2541 โดยได้จัดทำงบประมาณตามกระบวนการบริหารงบประมาณ 4 ขั้นตอน (ณรงค์ สัจพัน โรจน์. 2544 : 65) คือ ขั้นตอนเตรียมงบประมาณ ขั้นตอนอนุมัติงบประมาณ ขั้นตอนบริหารงบประมาณ และขั้นตอนตรวจสอบงบประมาณ ซึ่งขั้นตอนและระเบียบข้อกฎหมายดังกล่าวนี้สอดคล้องกับวิธีการบริหารงบประมาณสมัยใหม่ 4 ขั้นตอน (โชติชัย เจริญงาม. 2548 : 2) คือ ขั้นตอนเตรียมงบประมาณ กำหนดยุทธศาสตร์และแปลงยุทธศาสตร์สู่แผนงบประมาณเป็นขั้นตอนเริ่มต้นโดยกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระดับกระทรวงจากนั้นกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน และแปลงสู่แผนการให้บริการซึ่งประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ระดับส่วนราชการและผลผลิตหลัก และท้ายสุดของขั้นตอนนี้เป็นการจัดทำแผนงบประมาณเพื่อรองรับการปฏิบัติงาน โดยกระบวนการนี้ดำเนินการตามพื้นฐานของการใช้นโยบายเป็นเครื่องชี้นำถึงนโยบายต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก การจัดสรรงบประมาณและการเบิกจ่ายเป็นการจัดสรรงบประมาณสู่หน่วยงานต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการจัดสรรงบประมาณจะต้องอยู่บนหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส และตรวจสอบได้ กระจายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการจัดสรรงบประมาณระบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ข้อมูลสะท้อนกลับซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารยุทธศาสตร์และงบประมาณ โดยมุ่งเน้นความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ และประชาชนมีส่วนในการตรวจสอบ การกำหนดวงเงินงบประมาณ เป็นขั้นตอนการนำข้อมูล

ทางการคลังของจังหวัดทั้งในอดีตและปัจจุบันประกอบการพิจารณาวงเงินงบประมาณทำให้ผู้บริหารทราบศักยภาพทางการเงิน ณ ปัจจุบันและมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการกำหนดทิศทางของนโยบายให้เป็นที่ไปในทิศทางที่เหมาะสมเนื่องจากการดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวนี้ในแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียดในการปฏิบัติงานแยกย่อยลงไป และมีผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณหลายฝ่าย ซึ่งประกอบด้วย คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบล แต่ละฝ่ายจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณตลอดจนกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดหรือเกิดความล่าช้าอันเป็นอุปสรรคในการจัดทำบริหารงบประมาณ

จากความสำคัญดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาจึงมีความประสงค์จะศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรต่อปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลพรมสวรรค์ อำเภอโพนทอง จังหวัดร้อยเอ็ด ว่าประสบปัญหาในการปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอนอย่างไรเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงานด้านงบประมาณและพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

คำถามการศึกษา

1. ความคิดเห็นของบุคลากรต่อปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลพรมสวรรค์ อำเภอโพนทอง จังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ในระดับใด
2. ความคิดเห็นของบุคลากรต่อปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลพรมสวรรค์ อำเภอโพนทอง จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตามสถานภาพการดำรงตำแหน่งแตกต่างกันหรือไม่
3. ข้อเสนอแนะของบุคลากรเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลพรมสวรรค์ อำเภอโพนทอง จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของบุคลากรต่อปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลพรมสวรรค์ อำเภอโพนทอง จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรต่อปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลพรมสวรรค์ อำเภอโพนทอง จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตามสถานภาพการดำรงตำแหน่ง
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของบุคลากรเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลพรมสวรรค์ อำเภอโพนทอง จังหวัดร้อยเอ็ด

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้ มุ่งศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรต่อปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลพรหมสวรรค์ อำเภอโพธารอง จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตในการศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษานี้ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลพรหมสวรรค์ อำเภอโพธารอง จังหวัดร้อยเอ็ด

2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษานี้ ได้แก่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลพรหมสวรรค์ อำเภอโพธารอง จังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบด้วยผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานส่วนตำบล ปีงบประมาณ 2555 จำนวน 32 คน (องค์การบริหารส่วนตำบลพรหมสวรรค์. 2555 : 25)

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา เดือนกุมภาพันธ์ 2555- กุมภาพันธ์ 2556

4. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษานี้ มุ่งศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลพรหมสวรรค์ อำเภอโพธารอง จังหวัดร้อยเอ็ด เกี่ยวกับปัญหาในการบริหารงบประมาณ จำนวน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการเตรียมงบประมาณ ด้านการอนุมัติงบประมาณ ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการตรวจสอบงบประมาณ

5. ขอบเขตด้านตัวแปร

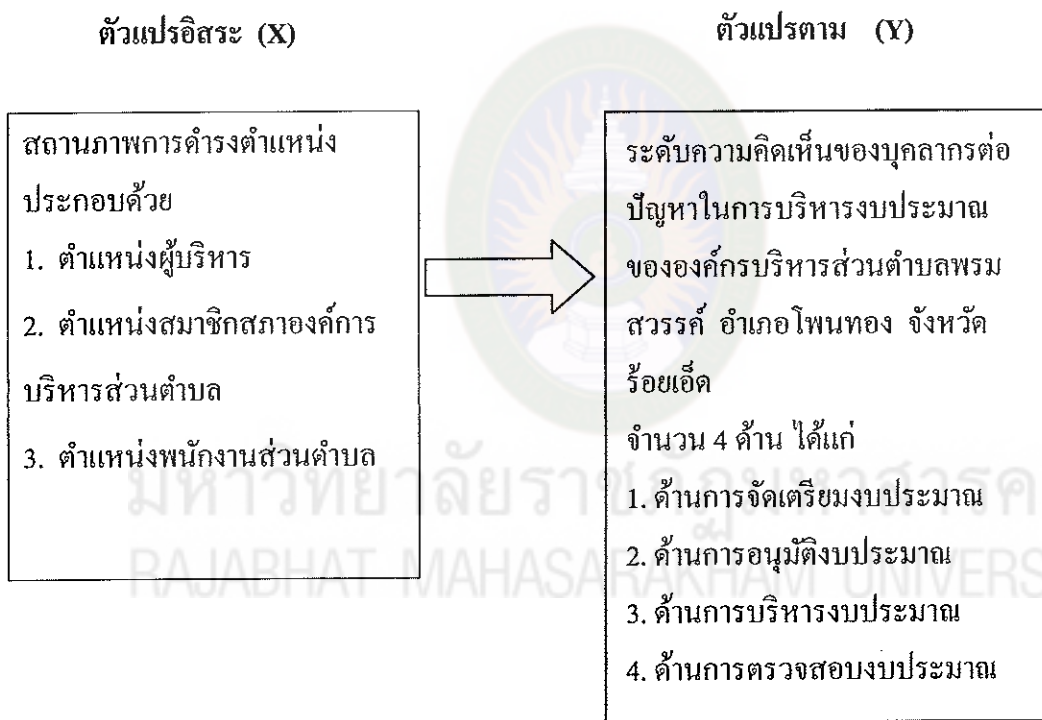
5.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ได้แก่ สถานภาพการดำรงตำแหน่งของบุคลากร ประกอบด้วย ตำแหน่งผู้บริหาร ตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และตำแหน่งพนักงานส่วนตำบล

5.2 ตัวแปรตาม (Dependent variables) ได้แก่ ระดับความคิดเห็นของบุคลากรต่อปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลพรหมสวรรค์ อำเภอโพธารอง

จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการเตรียมงบประมาณ ด้านการอนุมัติงบประมาณ ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านตรวจสอบงบประมาณ

กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ย้กระเทียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 จำนวน 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการเตรียมงบประมาณ ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ และขั้นตอนการตรวจสอบงบประมาณ มาเป็นแนวทางการศึกษา ดังกรอบแนวคิดตามแผนภาพที่ 1 ดังนี้



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. **ความคิดเห็น** หมายถึง สิ่งที่บุคคลแสดงออกมาโดยการพูดหรือการเขียนต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง อาจแสดงออกทางบวกหรือทางลบ โดยมีพื้นฐานมาจากความรู้และประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละบุคคลอาจจะตรงหรือไม่ตรงกับบุคคลอื่นก็ได้ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง ความคิดเห็นของบุคลากรต่อปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลพรหมสวรรค์ อำเภอโพธารอง จังหวัดร้อยเอ็ด

2. **ปัญหาการบริหารงบประมาณ** หมายถึง ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลพรหมสวรรค์ อำเภอโพธารอง จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 4 ด้าน ประกอบด้วย

2.1 **ด้านการจัดเตรียมงบประมาณ** หมายถึง การเตรียมข้อมูลที่เป็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ในแต่ละรอบปี

2.2 **ด้านการอนุมัติงบประมาณ** หมายถึง การพิจารณาเห็นด้วยกับโครงการและการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.3 **ด้านการบริหารงบประมาณ** หมายถึง การดำเนินการรายรับ-รายจ่ายในการพัฒนาให้เป็นไปตามความคาดหวังและความถูกต้องในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.4 **ด้านการตรวจสอบงบประมาณ** หมายถึง การติดตามประเมินผลรายรับ-รายจ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอ โพธารอง จังหวัดร้อยเอ็ด

3. **บุคลากร** หมายถึง บุคคลที่มีหน้าที่บริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลพรหมสวรรค์ อำเภอโพธารอง จังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบด้วย

3.1 **คณะผู้บริหาร** หมายถึง นายการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 1 คน และกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกจากสมาชิกสภาองค์การส่วนตำบลแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งมี นายก 1 คน รองนายก 2 คน เลขานุการนายก 1 คน และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการ 1 คน

3.2 **สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล** หมายถึง สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนแต่ละหมู่บ้านหมู่บ้านละ 2 คน

3.3 **พนักงานส่วนตำบล** หมายถึง พนักงานส่วนตำบลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีตำแหน่งและได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน

ประโยชน์การศึกษา

ข้อเสนอที่ได้จากการศึกษาจะนำไปใช้เป็นแนวทางการพัฒนาการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลพรมสวรรค์ อำเภอโพธารอง จังหวัดร้อยเอ็ด ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและนำไปปรับปรุงการบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY