

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

รัฐบาลมีนโยบายในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมอบอำนาจการปกครองและการบริหารในกิจการต่างๆ ให้กับประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงาน สามารถบริหารจัดการองค์กรได้ด้วยตนเอง โดยมีหน่วยงานส่วนกลางคอยควบคุมดูแลการดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและถูกต้อง

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 เป็นต้นมา และเป็นองค์กรในระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และการพัฒนาท้องถิ่น เริ่มตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้านเข้ามาทำหน้าที่ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล หน้าที่หลักขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ การจัดทำแผนพัฒนา ร่างระเบียบข้อบังคับตามความต้องการของประชาชน และการให้บริการแก่ประชาชน (โกวิทย์ พวงงาม. 2543 : 170)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุด สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตามกฎหมาย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญต่อชุมชนในลักษณะที่เป็นองค์กรพื้นฐานของท้องถิ่น และเป็นกลไกที่สำคัญต่อการบริหาร การพัฒนา ระดับตำบล ทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ ในทางทฤษฎีมีความเชื่อว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีแนวโน้มว่าจะมีศักยภาพสูงในการพัฒนาชนบท เป็นองค์กรที่มีพลังของประชาชนในท้องถิ่น อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและทรัพยากรต่างๆ ในชนบท จึงน่าจะรู้ปัญหาความต้องการที่แท้จริง รวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี อันจะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมในชุมชน (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2536 : 279) และเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน จัดการทรัพยากรและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ได้อย่างมีอิสระและคล่องตัวมากขึ้น

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 66 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และในมาตรา 67 องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มครอบครัวและบำนาญรักษา ทรัพยากร - ธรรมชาติ ศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม (โกวิทย์ พวงงาม และปรีดี โชติช่วง. 2544 : 16-17)

องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามระเบียบกฎหมาย โดยบริการสาธารณะต้องสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างแท้จริง ซึ่งการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำได้มากน้อยเพียงใดนั้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับ จิตสมรรถนะด้านการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสำคัญ

การบริหารงานคลังของไทย ประสบปัญหาการบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น โดยอาจเป็นไปได้ว่ายังขาดการศึกษาถึงประเด็นหรือตัวแปรของการบริหารต่างๆ เช่น การบริหารงานบุคคล การจัดสรรงบประมาณ การจัดการองค์การ ที่เริ่มจากการกำหนดนโยบาย การวางแผน การอำนวยความสะดวก การประสานงาน การรายงาน การตรวจสอบ การควบคุม และการติดตามประเมินผล รวมทั้งกระบวนการตัดสินใจ และระบบข้อมูลของหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านต่างๆ เพื่อหาข้อสรุปในประเด็นปัญหาแต่ละเรื่อง และเสนอแนะให้มีการแก้ไขปัญหา (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. 2551 : 29-31) ปัญหาดังกล่าวน่าจะผ่อนคลายได้ถ้ามีการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งเป็นวิธีการสำคัญในการกระจายอำนาจทางการเมือง การปกครองสู่ท้องถิ่น เนื่องจากการกระจายอำนาจทางการคลังจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม เป็นการกระจายความเจริญและความมั่งคั่งออกไปสู่ภูมิภาคต่างๆ อย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกัน รวมทั้งเป็นการส่งเสริมและการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพของการปกครองตนเองของภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ ด้วยนั่นเอง

การบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้ องค์การประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการบริหารงาน เพราะการบริหารจัดการ ด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญในการจัดหารายได้ เพื่อนำมาใช้จ่ายในองค์การ และการใช้งบประมาณนั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนตามนโยบาย การกระจายอำนาจของรัฐบาล

ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลของไทย มักประสบปัญหาในการบริหารงานคลัง ไม่ว่าจะเป็นความล่าช้า ความผิดพลาดในการทำงาน และการประสานงานกับส่วนงานอื่นและบุคคลภายนอก การด้อยประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ทำให้รายได้ไม่เพียงพอในการใช้จ่าย โดยมีสาเหตุส่วนใหญ่มาจากจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ และขาดความรู้ ความสามารถ คนหนึ่งคนปฏิบัติงานหลายตำแหน่ง อุปกรณ์และเครื่องมือไม่มีความทันสมัย และไม่เพียงพอในการใช้งาน หรืออยู่ในสภาพที่เก่าและไม่พร้อมจะใช้งาน การแบ่งหน้าที่ตามสายงาน ไม่ชัดเจน ทำให้การทำงาน เกิดความซ้ำซ้อน ทำให้เกิดปัญหาและความบกพร่องในการปฏิบัติงานได้ง่าย (สกันธ์ วรรณวิวัฒนา. 2551 : 34)

ผลการวิจัยการบริหารงานคลังที่เกี่ยวข้องและจากนักวิชาการหลายท่าน เช่น พรศักดิ์ พลภักดี (2550 : 63-64) ที่ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอสำโรง จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า ในภาพรวมปัญหาการบริหารงานคลังอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการเงิน และบัญชี ด้านงบประมาณ มีระดับปัญหาปานกลาง ส่วนด้านการพัฒนารายได้ และด้านพัสดุ มีระดับปัญหามาก จากการศึกษาของถีนนคร สารานุกิต (2553 : 87-88) ที่ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ผลการศึกษาพบว่า โดยรวมมีปัญหาการบริหารงานคลังอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาการบริหารงานคลังอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน จากการศึกษาของนิตยา สุตะนนท์ (2554 : 90-91) ที่ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า โดยรวมมีปัญหาการบริหารงานคลังอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้านอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน ได้แก่ ด้านพัสดุ ด้านงานการเงินและบัญชี และด้านพัฒนารายได้ และสุพรรณษา สายสมคุณ (2554 : 93-94) ที่ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการคลัง ผลการศึกษา พบว่า โดยรวมมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาอยู่ในระดับมาก 1 ด้าน คือ ด้านการงบประมาณ และมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 6 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมาก ไปน้อย คือ ด้านการบรรจุ ด้านการประสานงาน ด้านการรายงาน ด้านการจัดองค์กร ด้านการวางแผน และด้านการสั่งการ.

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า มีนักวิชาการหลายท่านได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเครื่องชี้ประการหนึ่งว่าปัญหานี้มีความสำคัญและมีความจำเป็นที่ควรแก่การวิจัย และปัญหาที่พบก็เป็นปัญหาที่มีความคล้ายคลึงหรือเหมือนกับงานวิจัยที่ผ่านมา ซึ่งมีทั้งระดับมากและระดับปานกลางและสำหรับผู้ที่ให้คำตอบเกี่ยวกับ

ปัญหาการบริหารงานคลัง ได้ดีที่สุดคือผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม

ดังนั้น ผู้วิจัยในฐานะที่ปฏิบัติงานในส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกพระ อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม มีความสนใจที่จะวิจัยปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยนำทรัพยากรทางการบริหารงาน 4M's มาใช้เป็นกรอบแนวคิด เพราะการบริหารงาน 4M's เป็นทรัพยากรการบริหารพื้นฐานในการบริหารของทุกองค์กร คือด้านคนหรือบุคลากร ด้านการเงินหรืองบประมาณ ด้านวัสดุ อุปกรณ์ และการบริหารจัดการ ซึ่งผลการวิจัยสามารถนำเสนอเพื่อพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคามต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการคลัง จำแนกตาม ระยะเวลาการปฏิบัติงานและอำเภอที่สังกัด
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของหัวหน้าส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม

### สมมติฐานการวิจัย

1. ปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการคลังอยู่ในระดับปานกลาง
2. หัวหน้าส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามระยะเวลาการปฏิบัติงาน และอำเภอที่สังกัดที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกัน

### ขอบเขตการวิจัย

#### 1. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการวิจัยครั้งนี้ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 124 แห่ง (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดมหาสารคาม. 2556)

## 2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้วิจัยได้ทำกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานคลัง ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยผู้วิจัยได้นำทรัพยากรทางการบริหาร 4M's (สมพงษ์ เกษมสิน. 2536 : 7) เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ซึ่ง 4M's เป็นปัจจัยพื้นฐานของการบริหาร ประกอบด้วย

- 2.1 คนหรือบุคลากร
- 2.2 เงินหรืองบประมาณ
- 2.3 วัสดุ อุปกรณ์
- 2.4 การบริหารจัดการ

## 3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.1 ประชากร คือ หัวหน้าส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 124 คน (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดมหาสารคาม, 2556)

3.2 กลุ่มตัวอย่าง คือ หัวหน้าส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 95 คน ได้จากการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตรของ Yamane. (1973 : 727)

## 4. ขอบเขตด้านตัวแปร

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของหัวหน้าส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม จำแนกตาม

- 4.1.1 ระยะเวลาการปฏิบัติงาน
- 4.1.2 อำเภอที่สังกัด

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ ปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการคลัง ตามทรัพยากรทางการบริหาร 4M's ดังนี้

- 4.2.1 คนหรือบุคลากร
- 4.2.2 เงินหรืองบประมาณ
- 4.2.3 วัสดุ อุปกรณ์
- 4.2.4 การบริหารจัดการ

## 5. ขอบเขตด้านระยะเวลาที่วิจัย

การวิจัยครั้งนี้ กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการ คือ เดือนธันวาคม 2556 – เดือน

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ปัญหาการบริหารงานคลัง หมายถึง ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคในการบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึงปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วยข้อขัดข้องหรืออุปสรรคใน 4 ด้าน ดังนี้

1.1 คนหรือบุคลากร หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานในการคลัง อาทิ วุฒิการศึกษาตรงกับการปฏิบัติ การอบรมก่อนที่จะปฏิบัติงาน จำนวนผู้ปฏิบัติงานมีเพียงพอกับงานในหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานมีความรักและความกระตือรือร้นในการทำงาน ได้รับการมอบหมายงานอย่างเหมาะสมกับความสามารถ ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน และสามารถแก้ปัญหาปัญหาในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 เงินหรืองบประมาณ หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ ความคล่องตัวในกระบวนการเบิกจ่าย ขั้นตอนในการปฏิบัติเหมาะสม งบประมาณมีความยืดหยุ่น ระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณทันสมัย ระบบบัญชีปัจจุบันส่งผลดีต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ การกั้นเงินหรือขยายเวลากั้นเงินปฏิบัติได้อย่างคล่องตัว การอนุมัติฎีกาเบิกเงินเป็นไปตามกำหนดเวลา

1.3 วัสดุ อุปกรณ์ หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับวัสดุ อุปกรณ์ วัสดุ อุปกรณ์มีเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน วัสดุ อุปกรณ์มีความทันสมัย อยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน มีคุณภาพตามกำหนดในระเบียบ การใช้วัสดุ อุปกรณ์มีความคุ้มค่า มีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการปฏิบัติงาน ได้รับการตรวจรับโดยผู้มีความรู้ ความชำนาญ และการเบิก - จ่ายวัสดุ อุปกรณ์ มีความคล่องตัว

1.4 การบริหารจัดการ หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานคลัง ดังนี้ นโยบายในการปฏิบัติงานคลังชัดเจน วัสดุทัศนในการบริหารงานคลังมีความเหมาะสม การกำหนดเป้าหมายในการบริหารงานคลังมีความชัดเจน การกระจายอำนาจในการบริหารงานคลังเหมาะสม และมีการรับฟังความคิดเห็นในการบริหารงานคลัง

2. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 ในการวิจัยครั้งนี้ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 95 แห่ง

3. หัวหน้าส่วนการคลัง หมายถึง บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 95 แห่ง

4. ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางด้านความรู้สึก ความเชื่อและการตัดสินใจต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยอาศัยความรู้ การรับรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ที่มีต่อการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้ทราบระดับปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดมหาสารคาม
2. ได้ทราบผลการเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการคลัง จำแนกตาม ระยะเวลา การปฏิบัติงานและอำเภอที่สังกัด
3. ได้ทราบข้อเสนอแนะของหัวหน้าส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่อปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม
4. ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย สามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลนำเสนอ เพื่อเป็นทางเลือกในการแก้ปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ให้สามารถบริหารงานคลังมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY