

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2538 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นองค์กรในระดับท้องถิ่นที่บริหารงานภายใต้กรอบภารกิจ ที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นบริหารจัดการด้วยตนเอง อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหา และสนองเจตนารมณ์ของคนในชุมชนนำไปสู่ความเข้มแข็ง ให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้น ๆ ความสำเร็จของการพัฒนาท้องถิ่นนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากประสิทธิภาพ การบริหารงานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการคลังมีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ กับการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในชุมชน ที่ยากจะแยกออกจากกันได้ภาระหน้าที่หนึ่งในการบริหาร การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การบริหารงานการเงินและบัญชี ซึ่งเป็นหลักแห่งการ บริหาร และการพัฒนาท้องถิ่นด้านนโยบายการคลังดีประชาชนในท้องถิ่น ก็จะได้รับผลตอบแทน ความต้องการที่ดีเช่นกัน (บุญเริ่ม ยอดประเสริฐ, 2552, น. 25) หน้าที่หลักขององค์กรปกครองท้องถิ่น คือ การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดทำบริการขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน เพราะการบริการขั้นพื้นฐาน เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด จึงได้รับรู้ เข้าใจ และตระหนักถึงปัญหาภายในพื้นที่ได้ดีกว่า หน่วยงานของรัฐระดับอื่น ๆ จึงสามารถจัดบริการสาธารณะได้ตรงกับความต้องการของประชาชน อีกประการหนึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นมีผู้บริหารและสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรง จึงเป็น ช่องทางการสื่อสารระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองท้องถิ่นได้ดี และประการสุดท้ายโดยการ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะเองได้ ทำให้สามารถพึ่งตนเองได้ไม่รอความ ช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียว การพึ่งตนเองได้เป็นสัญญาณที่ดีทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่น มีความเข้มแข็งสามารถอยู่ได้ด้วยตนเอง (โกวิทย์ พวงงาม, 2550, น. 202)

จากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น มีผลทำให้องค์กรท้องถิ่นมีการวางนโยบาย ต่าง ๆ เพื่อบริหารจัดการพัฒนาตำบลของตนเอง แต่ที่ผ่านมายังพบว่ามีปัญหาในการบริหารงาน การเงินและบัญชีเช่นกัน จากการรายงานสรุปผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ 2558 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อบกพร่องด้วยว่ามาจากสาเหตุ ต่าง ๆ 6 ประการ ดังต่อไปนี้ 1) เจ้าหน้าที่ทะเลยมไม่ปฏิบัติตามระเบียบและคู่มือการบัญชีที่กำหนด

2) ระบบการควบคุมภายในไม่รัดกุม 3) ขาดการตรวจสอบและสอบถามการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จากฝ่ายบริหาร 4) มีการร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชน เพื่อหาประโยชน์จากโครงการของหน่วยงาน 5) เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ และหรือพวกพ้องได้ประโยชน์จากการมีพรรคพวกอยู่วงใน และ 6) การได้เปรียบของชนชั้นในท้องถิ่นจากการเป็น “คนกลางประสานงาน” ระหว่างคนในท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐหรือพ่อค้านักธุรกิจ ทำให้เกิดความไม่โปร่งใส (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2558, น. 17 - 18) ข้อมูลดังกล่าว ตรงกับปัญหาในระดับจังหวัด จากข้อมูลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย มีปัญหาด้านการเงินและการบัญชี ดังนี้ ปัญหาด้านการเงิน ได้แก่ ขาดวินัยในการปฏิบัติ ตามกฎระเบียบ ภาระงานที่มากเจ้าหน้าที่ขาดทักษะการตรวจสอบ ควบคุม กำกับ มีปัญหา ไม่มีระบบการควบคุมภายในที่รัดกุม ไม่มีกฎระเบียบเกี่ยวกับการเงินที่เหมาะสม เพียงพอ ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ ฯ และขาดการวางแผนการปฏิบัติงาน ทำให้แผนการใช้จ่ายเงินไม่ดีเท่าที่ควร ส่วนด้านการบัญชี ได้แก่ ความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งงาน นโยบายด้านการบัญชีไม่ชัดเจน เกณฑ์การรับรู้รายการทางบัญชีไม่มีความสม่ำเสมอ การบันทึกบัญชีก่อให้เกิดการทุจริตการตกแต่งบัญชีได้ ไม่มีการตรวจสอบการปรับปรุงบัญชีในรายการที่สำคัญ รวมถึงไม่มีการตรวจสอบรายการก่อน และหลัง ส่วนการอนุมัติรายการบันทึกบัญชีที่สำคัญที่มีผลต่อความถูกต้อง และเชื่อถือได้ของงบการเงิน รวมทั้งหลักฐานที่ใช้ประกอบการบันทึกบัญชี การปรับปรุงบัญชีไม่น่าเชื่อถือ และไม่มีคู่มือแนวการปฏิบัติทางบัญชีที่ชัดเจน เป็นลายลักษณ์อักษร (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2558, น. 20 - 22)

การดำเนินกิจกรรมใด ๆ ให้ประสบผลสำเร็จ ย่อมต้องใช้จ่ายเงินเป็นปัจจัยสำคัญ เนื่องจากเงินเปรียบเสมือนอาหารที่ร่างกายต้องนำไปใช้หล่อเลี้ยงอวัยวะต่าง ๆ เพื่อให้เกิดพลังในการทำงานตามหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การมีระบบบริหารการเงินการคลังที่ดี (Financial Management) ย่อมเป็นหลักประกันความสำเร็จในการปฏิบัติงาน จะเป็นพื้นฐานสร้างความเป็นธรรมในสังคม ทำให้เกิดการพัฒนา แก้ปัญหาความขัดแย้งในองค์กร ช่วยให้สังคมมีความเข้มแข็งในทุกด้าน ลดปัญหาการทุจริต ช่วยให้ระบบบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความน่าเชื่อถือ ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ที่สำคัญเป็นมาตรฐานสากลที่บ่งชี้ถึงระดับการพัฒนาตำบลให้ได้รับการยอมรับจากสังคม ทั้งภายในและระหว่างองค์กร เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2556, น. 10)

การดำเนินงานด้านการเงินและบัญชีถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การบริหารงานองค์กรมีประสิทธิภาพลักษณะของการปฏิบัติงานด้านการเงิน และบัญชีนั้น จะต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย ข้อบังคับหนังสือสั่งการ และมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งผู้ทำงานด้านการเงินและบัญชีมีความ

จำเป็น ต้องศึกษาระเบียบแบบแผนแนวทางในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานการเงินและบัญชีให้มีความถูกต้องเป็นระเบียบเรียบร้อย ครบถ้วนและมีความแม่นยำในกฎระเบียบ พร้อมทั้งต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตมีความหมั่นเพียรศึกษาหาความรู้งานในหน้าที่ และควรเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะในการปฏิบัติงานเสมอ เพื่อให้งานเป็นไปตามแนวทางการปรับปรุงของระเบียบ ข้อบังคับที่มีการปรับปรุงแก้ไขที่เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม แต่ถึงเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีจะพยายามปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถแล้วก็ตาม ปัญหาในการปฏิบัติงานย่อมมีเสมอ ซึ่งหลักสำคัญในการบริหารด้านการเงิน คือ การตรวจสอบเอกสาร การเบิกเงิน การจ่ายเงิน การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงินให้หน่วยงานที่สังกัด รวมถึงการวางแผนการใช้เงินในแต่ละปีงบประมาณตามระเบียบข้อบังคับ เพื่อการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และบรรลุตามเป้าหมายหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับการจัดระบบการบริหารการจัดการด้านการเงินที่ดี

จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่า การดำเนินงานด้านการเงิน และการบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ โพนพิสัย จังหวัดหนองคาย มีความสำคัญต่อการบริหารงานองค์กรที่จะโยงใยในการปฏิบัติงาน ผลผลิตคุณภาพให้เกิดขึ้นแก่ผู้ได้บังคับบัญชา ทั้งเป็นรายบุคคลและกลุ่มบุคคล ส่งผลให้การทำงานประสบความสำเร็จด้วยดี เป็นที่พอใจด้วยกันทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ได้บังคับบัญชาขององค์กรบรรลุผลได้ตรงตามเป้าหมายขององค์กรไปสู่ความสำเร็จ (สมใจ ลักษณะ, 2543, น. 215)

องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย มีจำนวน 10 แห่ง จากการศึกษาเบื้องต้นพบปัญหาหลายด้าน อาจจะทำให้การปฏิบัติงานไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ประกอบด้วย 1) ด้านการบริหารงบประมาณ ได้แก่ ผู้บริหารขาดวิสัยทัศน์ในการใช้จ่ายงบประมาณ มีข้อจำกัดในเรื่องของแหล่งรายได้ และขาดวินัยทางการคลัง 2) ด้านการเงิน ได้แก่ ด้านบัญชีมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อความรับผิดชอบ ขาดทักษะทางการเงินและบัญชีและความรู้ความสามารถทางด้านคอมพิวเตอร์ และเทคโนโลยี เพื่อนำมาใช้ในงานการเงินและบัญชี จึงทำให้การปฏิบัติงานทั้งการบันทึกบัญชีและการจัดทำรายงานทางการเงิน การคลังต่าง ๆ เกิดความล่าช้า และเกิดความผิดพลาดบ่อยครั้ง ทำให้ข้อมูลทางการเงิน การคลังไม่เป็นปัจจุบัน ทำให้ผู้บริหารขาดข้อมูลในการตัดสินใจในการบริหารงานขององค์กรอย่างทันถ่วงที (ท้องถิ่นอำเภอโพนพิสัย, 2558, น. -35 - 36)

ผู้วิจัยในฐานะเป็นบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเกิดข้อสงสัยว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย มีการดำเนินงานด้านการเงินและบัญชีมากน้อยเพียงใด ในประเด็นข้อสงสัยดังกล่าวนี้ ยังไม่เคยมีการทำการศึกษามาก่อน จึงสนใจที่จะทำการศึกษาเรื่อง การดำเนินงานด้านการเงินและการบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอ

โพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย เพื่อให้สามารถนำผลที่ได้ไปบริหารจัดการท้องถิ่นให้เกิดผลสัมฤทธิ์  
อย่างเป็นรูปธรรม ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างสูงสุด

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาระดับการดำเนินงานด้านการเงิน และการบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบล  
ในเขตอำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย

1.2.2 เพื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานด้านการเงิน และการบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบล  
ในเขตอำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย จำแนกตามเพศ ระดับการศึกษา และหน่วยงานที่สังกัด

1.2.3 เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการเงิน และการบัญชีขององค์การ  
บริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย

## 1.3 สมมติฐานของการวิจัย

1.3.1 การดำเนินงานด้านการเงิน และการบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ  
โพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

1.3.2 บุคลากรที่มีเพศ ระดับการศึกษา และหน่วยงานที่สังกัด ที่ต่างกัน มีการดำเนินงาน  
ด้านการเงิน และการบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย  
แตกต่างกัน

## 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

### 1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

จากการวิจัยเรื่อง การดำเนินงานด้านการเงินและการบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบล  
ในเขตอำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย โดยผู้วิจัยนำแนวคิดการบริหารงานคลังตามระเบียบ  
กระทรวงมหาดไทย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 จำนวน 5 ด้าน  
ประกอบด้วย ด้านการรับเงิน, ด้านการเบิกจ่ายเงิน, ด้านการฝากเงิน, ด้านการเก็บรักษาเงิน และ  
ด้านการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ครั้งนี้

### 1.4.2 ขอบเขตด้านตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

1.4.2.1 ตัวแปรอิสระ คือ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่

- 1) เพศ
- 2) ระดับการศึกษา
- 3) หน่วยงานที่สังกัด

1.4.2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การดำเนินงานด้านการเงินและการบัญชีของพนักงาน  
องค์การบริหารงานส่วนตำบลต่อการปฏิบัติงานการเงินและบัญชี ประกอบด้วย 5 ด้าน ดังนี้

- 1) ด้านการรับเงิน
- 2) ด้านการเบิกจ่ายเงิน
- 3) ด้านการฝากเงิน
- 4) ด้านการเก็บรักษาเงิน
- 5) ด้านการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 1.4.3 ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.4.3.1 ประชากร คือ บุคลากรองค์การบริหารงานส่วนตำบลในเขตอำเภอโพธาราม  
จังหวัดหนองคาย จากองค์การบริหารงานส่วนตำบล จำนวน 10 แห่ง จำนวน 155 คน (สำนักงาน  
ท้องถิ่นอำเภอโพธาราม, 2558)

1.4.3.2 กลุ่มตัวอย่าง คือ บุคลากรองค์การบริหารงานส่วนตำบลในเขตอำเภอโพธาราม  
จังหวัดหนองคาย จากองค์การบริหารงานส่วนตำบล จำนวน 10 แห่ง จำนวน 112 คน โดยใช้สูตรคำนวณ  
ของ Yamane (1970, p. 125 ; อ้างถึงใน ยุทธ ไกยวรรณ, 2549, น. 105)

### 1.4.4 ขอบเขตด้านระยะเวลา

การศึกษาครั้งนี้ ใช้ระยะเวลาของการศึกษาระหว่าง เดือนมิถุนายน - เดือนกันยายน  
พ.ศ. 2559 ระยะเวลา 4 เดือน

## 1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

“การดำเนินงานด้านการเงินและบัญชี” หมายถึง การที่องค์การบริหารงานส่วนตำบลในเขต  
อำเภอโพธาราม จังหวัดหนองคาย ปฏิบัติตามกรอบบังคับ ระเบียบ กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติ  
เกี่ยวกับการเงิน เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความถูกต้อง มีความรู้ทางระเบียบการเงินเป็นอย่างดี มีความละเอียด  
รอบคอบ โดยใช้แนวคิดการบริหารงานคลังตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 จำนวน 5 ด้าน ประกอบด้วย

“ด้านการรับเงิน” หมายถึง การดำเนินงานด้านการเงิน และบัญชีขององค์การบริหารงานส่วนตำบลในเขตอำเภอโพธาราม จังหวัดหนองคาย ที่เกี่ยวกับจะต้องออกไปเสิร์ฟรับเงินให้แก่ผู้นำมาชำระทุกครั้งและให้ใช้ใบเสิร์ฟรับเงินเล่มเดียวกันรับเงินทุกประเภท โดยเจ้าหน้าที่จะต้องทำการบันทึกเงินที่ได้รับในบัญชีเงินฝากธนาคาร ซึ่งหน่วยงานคลังจะทำการตรวจสอบจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่จัดเก็บนำส่ง กับหลักฐานว่าถูกต้องครบถ้วนหรือไม่

“ด้านการเบิกจ่ายเงิน” หมายถึง การดำเนินงานด้านการเงินและบัญชีขององค์การบริหารงานส่วนตำบลในเขตอำเภอโพธาราม จังหวัดหนองคาย ที่เกี่ยวกับขั้นตอนที่ถูกต้องและแม่นยำ ซึ่งการเบิกจ่ายเงินทุกครั้ง ต้องให้หน่วยงานเจ้าของงบประมาณขอเบิกกับหน่วยงานคลังและหัวหน้าหน่วยงานผู้ขอเบิกลงลายมือชื่อ พร้อมวางฎีกาตามแบบที่กำหนดทุกครั้ง โดยผู้กำกับดูแลจะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ในกรณีที่จำนวน โครงการ หรืองานที่ดำเนินการไม่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย

“ด้านการฝากเงิน” หมายถึง การดำเนินงานด้านการเงินและบัญชีขององค์การบริหารงานส่วนตำบลในเขตอำเภอโพธาราม จังหวัดหนองคาย ที่เกี่ยวกับการจัดทำใบเสิร์ฟรับเงินไว้และสามารถตรวจสอบได้หากมีใบเสิร์ฟสูญหาย มีการนำรายได้ประจำวันเข้าบัญชีเงินฝากเป็นปัจจุบัน และมีการบันทึกบัญชีถูกต้องตามรูปแบบที่กำหนด ซึ่งในการฝากเงินให้ธนาคารลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานทุกครั้ง มีสำเนาใบฝากและปรับสมุดเงินฝากทุกครั้งที่มีการฝากเงินเข้าบัญชี

“ด้านการเก็บรักษาเงิน” หมายถึง การดำเนินงานด้านการเงินและบัญชีขององค์การบริหารงานส่วนตำบลในเขตอำเภอโพธาราม จังหวัดหนองคาย ที่เกี่ยวกับการเก็บรักษาเงินอย่างถาวร มั่นคงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเก็บรักษาเงิน โดยผู้บริหารท้องถิ่น อย่างน้อย 3 คน ซึ่งการนำเงินเข้าสู่บัญชีมีการให้คณะกรรมการลงลายมือชื่อกำกับในแบบรายงานเงินคงเหลือประจำวัน และเสนอผู้บริหารตามขั้นตอนทุกครั้ง โดยให้คณะกรรมการเก็บรักษาเงินเป็นผู้ถือกุญแจบัญชี

“ด้านการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายถึง การดำเนินงานด้านการเงินและบัญชี ขององค์การบริหารงานส่วนตำบลในเขตอำเภอโพธาราม จังหวัดหนองคาย ที่เกี่ยวกับการจัดทำบัญชี และทะเบียนรายรับรายจ่าย รวมถึงศัพท์บัญชีตามที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด โดยหัวหน้าหน่วยงานคลัง ต้องมีการจัดทำรายการแสดงรายรับรายจ่ายและงบทดลองเป็นรายเดือน เสนอผ่านปลัด และผู้บริหารท้องถิ่นทุกเดือน มีการประกาศงบแสดงฐานะทางการเงิน และงบอื่น ๆ ให้ประชาชนทราบหลังสิ้นปีงบประมาณแล้วทุกปี

## 1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ข้อค้นพบจากการวิจัยสามารถนำไปเป็นแนวทางให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการบริหารงานการเงินและบัญชีในการปรับปรุง พัฒนา การบริหารงานการเงินและบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น