**บทที่ 1**

**บทนำ**

**1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา**

องค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2538 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นองค์กรในระดับท้องถิ่นที่บริหารงานภายใต้กรอบภารกิจที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นบริหารจัดการด้วยตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหา และสนองเจตนารมณ์ของคนในชุมชนนำไปสู่ความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้น ๆ ความสำเร็จของการพัฒนาท้องถิ่นนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากประสิทธิภาพการบริหารงานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการคลังมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในชุมชน ที่ยากจะแยกออกจากกันได้ภาระหน้าที่หนึ่งในการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การบริหารงานการเงินและบัญชี ซึ่งเป็นหลักแห่งการบริหาร และการพัฒนาท้องถิ่นถ้านโยบายการคลังดีประชาชนในท้องถิ่น ก็จะได้รับการตอบสนองความต้องการที่ดีเช่นกัน (บุญเริ่ม ยอดประเสริฐ, 2552, น. 25) หน้าที่หลักขององค์กรปกครองท้องถิ่น คือ การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดทำบริการขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน เพราะการบริการขั้นพื้นฐานเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด จึงได้รับรู้ เข้าใจ และตระหนักถึงปัญหาภายในพื้นที่ได้ดีกว่าหน่วยงานของรัฐระดับอื่น ๆ จึงสามารถจัดบริการสาธารณะได้ตรงกับความต้องการของประชาชน อีกประการหนึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นมีผู้บริหารและสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง จึงเป็นช่องทางการสื่อสารระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองท้องถิ่นได้ดี และประการสุดท้ายโดยการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะเองได้ ทำให้สามารถพึ่งตนเองได้ไม่รอความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียว การพึ่งตนเองได้เป็นสัญญาณที่ดีทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็งสามารถอยู่ได้ด้วยตนเอง (โกวิทย์ พวงงาม, 2550, น. 202)

จากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น มีผลทำให้องค์กรท้องถิ่นมีการวางนโยบายต่าง ๆ เพื่อบริหารจัดการพัฒนาตำบลของตนเอง แต่ที่ผ่านมายังพบว่ามีปัญหาในการบริหารงานการเงินและบัญชีเช่นกัน จากการรายงานสรุปผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ 2558 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อบกพร่องด้วยว่ามาจากสาเหตุต่าง ๆ 6 ประการ ดังต่อไปนี้ 1) เจ้าหน้าที่ละเลยไม่ปฏิบัติตามระเบียบและคู่มือการบัญชีที่กำหนด 2) ระบบการควบคุมภายในไม่รัดกุม 3) ขาดการตรวจสอบและสอบถามการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จากฝ่ายบริหาร 4) มีการร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชน เพื่อหาประโยชน์จากโครงการของหน่วยงาน 5) เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ และหรือพวกพ้องได้ประโยชน์จากการมีพรรคพวกอยู่วงใน และ6) การได้เปรียบของชนชั้นในท้องถิ่นจากการเป็น “คนกลางประสานงาน” ระหว่างคนในท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐหรือพ่อค้านักธุรกิจ ทำให้เกิดความไม่โปร่งใส (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2558, น. 17 - 18) ข้อมูลดังกล่าว ตรงกับปัญหาในระดับจังหวัด จากข้อมูลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย มีปัญหาด้านการเงินและการบัญชี ดังนี้ ปัญหาด้านการเงิน ได้แก่ ขาดวินัยในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ภาระงานที่มากเจ้าหน้าที่ขาดทักษะการตรวจสอบ ควบคุม กำกับ มีปัญหา ไม่มีระบบการควบคุมภายในที่รัดกุม ไม่มีกฎระเบียบเกี่ยวกับการเงินที่เหมาะสม เพียงพอ ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ ฯ และขาดการวางแผนการปฏิบัติงาน ทำให้แผนการใช้จ่ายเงินไม่ดีเท่าที่ควร ส่วนด้านการบัญชี ได้แก่ ความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งงาน นโยบายด้านการบัญชีไม่ชัดเจน เกณฑ์การรับรู้รายการทางบัญชีไม่มีความสม่ำเสมอ การบันทึกบัญชีก่อให้เกิดการทุจริตการตกแต่งบัญชีได้ ไม่มีการตรวจสอบการปรับปรุงบัญชีในรายการที่สำคัญ รวมถึงไม่มีการตรวจสอบรายการก่อน และหลัง ส่วนการอนุมัติรายการบันทึกบัญชีที่สำคัญที่มีผลต่อความถูกต้องและเชื่อถือได้ของงบการเงิน รวมทั้งหลักฐานที่ใช้ประกอบการบันทึกบัญชี การปรับปรุงบัญชีไม่น่าเชื่อถือ และไม่มีคู่มือแนวการปฏิบัติทางบัญชีที่ชัดเจน เป็นลายลักษณ์อักษร (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2558, น. 20 - 22)

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

การดำเนินงานด้านการเงินและบัญชีถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การบริหารงานองค์กรมีประสิทธิภาพลักษณะของการปฏิบัติงานด้านการเงิน และบัญชีนั้น จะต้องปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับหนังสือสั่งการ และมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งผู้ทำงานด้านการเงินและบัญชีมีความจำเป็น ต้องศึกษาระเบียบแบบแผนแนวทางในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานการเงินและบัญชีให้มีความถูกต้องเป็นระเบียบเรียบร้อย ครบถ้วนและมีความแม่นยำในกฎระเบียบ พร้อมทั้งต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตมีความหมั่นเพียรศึกษาหาความรู้งานในหน้าที่ และควรเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะในการปฏิบัติงานเสมอ เพื่อให้งานเป็นไปตามแนวทางการปรับปรุงของระเบียบ ข้อบังคับที่มีการปรับปรุงแก้ไขที่เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม แต่ถึงเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีจะพยายามปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถแล้วก็ตาม ปัญหาในการปฏิบัติงานย่อมมีเสมอ ซึ่งหลักสำคัญในการบริหารด้านการเงิน คือ การตรวจสอบเอกสาร การเบิกเงิน การจ่ายเงิน การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงินให้หน่วยงานที่สังกัด รวมถึงการวางแผนการใช้เงินในแต่ละปีงบประมาณตามระเบียบข้อบังคับ เพื่อการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและบรรลุตามเป้าหมายหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับการจัดระบบการบริหารการจัดการด้านการเงินที่ดี จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่า การดำเนินงานด้านการเงิน และการบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย มีความสำคัญต่อการบริหารงานองค์กร ที่จะโยงใยในการปฏิบัติงาน ผลผลิตคุณภาพให้เกิดขึ้นแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ทั้งเป็นรายบุคคลและกลุ่มบุคคล ส่งผลให้การทำงานประสบผลสำเร็จด้วยดี เป็นที่พอใจด้วยกันทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาองค์การบรรลุผลได้ตรงตามเป้าหมายขององค์กรไปสู่ความสำเร็จ (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 อำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย เพื่อให้สามารถนำผลที่ได้ไปบริหารจัดการท้องถิ่นให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างสูงสุด

**1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย**

1.2.1 เพื่อศึกษาระดับการดำเนินงานด้านการเงิน และการบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย

1.2.2 เพื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานด้านการเงิน และการบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย จำแนกตามเพศ ระดับการศึกษา และหน่วยงานที่สังกัด 1.2.3 เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการเงิน และการบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย

**1.3 สมมติฐานของการวิจัย**

1.3.1 การดำเนินงานด้านการเงิน และการบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

1.3.2 บุคลากรที่มีเพศ ระดับการศึกษา และหน่วยงานที่สังกัด ที่ต่างกัน มีการดำเนินงานด้านการเงิน และการบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย แตกต่างกัน

**1.4 ขอบเขตของการวิจัย**

**1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา**

จากการวิจัยเรื่อง การดำเนินงานด้านการเงินและการบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย โดยผู้วิจัยนำแนวคิดการบริหารงานคลังตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย 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 การดำเนินงานด้านการเงินและการบัญชีของพนักงานองค์การบริหารงานส่วนตำบลต่อการปฏิบัติงานการเงินและบัญชี ประกอบด้วย 5 ด้าน ดังนี้

1) ด้านการรับเงิน

2) ด้านการเบิกจ่ายเงิน

3) ด้านการฝากเงิน

4) ด้านการเก็บรักษาเงิน

5) ด้านการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**1.4.3 ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง**

1.4.3.1 ประชากร คือ บุคลากรองค์การบริหารงานส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย จากองค์การบริหารงานส่วนตำบล จำนวน 10 แห่ง จำนวน 155 คน (สำนักงานท้องถิ่นอำเภอโพนพิสัย, 2558)

1.4.3.2 กลุ่มตัวอย่าง คือ บุคลากรองค์การบริหารงานส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย จากองค์การบริหารงานส่วนตำบล จำนวน 10 แห่ง จำนวน 112 คน โดยใช้สูตรคำนวณของ Yamane (1970, p. 125 ; อ้างถึงใน ยุทธ ไกยวรรณ์, 2549, น. 105)

**1.4.4 ขอบเขตด้านระยะเวลา**

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

**1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ**

“การดำเนินงานด้านการเงินและบัญชี” หมายถึง การที่องค์การบริหารงานส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย ปฏิบัติตามกรอบบังคับ ระเบียบ กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเงิน เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความถูกต้อง มีความรู้ทางระเบียบการเงินเป็นอย่างดี มีความละเอียดรอบคอบ โดยใช้แนวคิดการบริหารงานคลังตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 จำนวน 5 ด้าน ประกอบด้วย

“ด้านการรับเงิน” หมายถึง การดำเนินงานด้านการเงิน และบัญชีขององค์การบริหารงานส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย ที่เกี่ยวกับจะต้องออกใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้นำมาชำระทุกครั้งและให้ใช้ใบเสร็จรับเงินเล่มเดียวกันรับเงินทุกประเภท โดยเจ้าหน้าที่จะต้องทำการบันทึกเงินที่ได้รับในบัญชีเงินฝากธนาคาร ซึ่งหน่วยงานคลังจะทำการตรวจสอบจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่จัดเก็บนำส่ง กับหลักฐานว่าถูกต้องครบถ้วนหรือไม่

“ด้านการเบิกจ่ายเงิน” หมายถึง การดำเนินงานด้านการเงินและบัญชีขององค์การบริหารงานส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย ที่เกี่ยวกับขั้นตอนที่ถูกต้องและแม่นยำ ซึ่งการเบิกจ่ายเงินทุกครั้ง ต้องให้หน่วยงานเจ้าของงบประมาณขอเบิกกับหน่วยงานคลังและหัวหน้าหน่วยงาน ผู้ขอเบิกลงลายมือชื่อ พร้อมวางฎีกาตามแบบที่กำหนดทุกครั้ง โดยผู้กำกับดูแลจะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ในกรณีที่จำนวนโครงการ หรืองานที่ดำเนินการไม่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย

“ด้านการฝากเงิน” หมายถึง การดำเนินงานด้านการเงินและบัญชีขององค์การบริหารงานส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย ที่เกี่ยวกับการจัดทำใบเสร็จรับเงินไว้และสามารถตรวจสอบได้หากมีใบเสร็จสูญหาย มีการนำรายได้ประจำวันเข้าบัญชีเงินฝากเป็นปัจจุบัน และมีการบันทึกบัญชีถูกต้องตามรูปแบบที่กำหนด ซึ่งในการฝากเงินให้ธนาคารลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน ทุกครั้ง มีสำเนาใบฝากและปรับสมุดเงินฝากทุกครั้งที่มีการฝากเงินเข้าบัญชี

“ด้านการเก็บรักษาเงิน” หมายถึง การดำเนินงานด้านการเงินและบัญชีขององค์การบริหารงานส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย ที่เกี่ยวกับการเก็บรักษาเงินอย่างถาวรมั่นคงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเก็บรักษาเงินโดยผู้บริหารท้องถิ่น อย่างน้อย 3 คน ซึ่งการนำเงินเข้า ตู้นิรภัยมีการให้คณะกรรมการลงลายมือชื่อกำกับในแบบรายงานเงินคงเหลือประจำวัน และเสนอผู้บริหารตามขั้นตอนทุกครั้ง โดยให้คณะกรรมการเก็บรักษาเงินเป็นผู้ถือกุญแจนิรภัย

“ด้านการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายถึง การดำเนินงานด้านการเงินและบัญชี ขององค์การบริหารงานส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย ที่เกี่ยวกับการจัดทำบัญชี และทะเบียนรายรับรายจ่าย รวมถึงศัพท์บัญชีตามที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด โดยหัวหน้าหน่วยงานคลัง ต้องมีการจัดทำรายการแสดงรายรับรายจ่ายและงบทดลองเป็นรายเดือนเสนอผ่านปลัด และผู้บริหารท้องถิ่นทุกเดือน มีการประกาศงบแสดงฐานะทางการเงิน และงบอื่น ๆ ให้ประชาชนทราบหลังสิ้นปีงบประมาณแล้วทุกปี

**1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย**

ข้อค้นพบจาการวิจัยสามารถนำไปเป็นแนวทางให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการบริหารงานการเงินและบัญชีในการปรับปรุง พัฒนา การบริหารงานการเงินและบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น