

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 จำเป็นจะต้องมีการกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นมีรายได้ที่จะนำไปพัฒนาความเจริญในท้องถิ่นของตน ลำพังการกระจายอำนาจทางการปกครองเพียงอย่างเดียว โดยปราศจากการกระจายอำนาจทางการคลังที่เพียงพอ ย่อมเป็นอุปสรรคของท้องถิ่นในการพัฒนา และย่อมมิใช่การกระจายอำนาจที่แท้จริงอีกด้วย และแม้ว่าในปัจจุบันนี้ การกระจายอำนาจถือว่าเป็นยุคทองของท้องถิ่น แต่ข้อจำกัดที่สำคัญของท้องถิ่นยังคงเป็นอำนาจทางการคลัง ส่วนใหญ่อำนาจทางการคลังยังอยู่ที่รัฐบาลกลาง ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งปัจจุบันนี้รายได้ส่วนใหญ่จะมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลาง และไม่สามารถทราบจำนวนที่แน่นอน รวมถึงการต้องอยู่ในการควบคุมของรัฐบาลกลาง หรือภูมิภาคอีกด้วย อย่างไรก็ตามการคลังท้องถิ่นก็แตกต่างหากจากรัฐบาล เพราะท้องถิ่นมีการจัดเก็บรายได้เองภายใต้กฎหมาย และระเบียบเฉพาะของท้องถิ่นเอง มีการใช้จ่ายโดยระเบียบข้อบังคับที่ควบคุมเฉพาะท้องถิ่น เพียงแต่การตรวจสอบของการคลังเท่านั้นที่ใช้มาตรฐานการตรวจสอบเดียวกันกับรัฐบาลกลาง

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตามกฎหมาย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญต่อชุมชนในลักษณะที่เป็นองค์กรพื้นฐานของท้องถิ่นและเป็นกลไกที่สำคัญต่อการบริหารการพัฒนาในระดับตำบลทั้งในทางทฤษฎี และในทางปฏิบัติ ในทางทฤษฎีมีความเชื่อว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีแนวโน้มว่าจะมีศักยภาพสูงในการพัฒนาชนบท เป็นองค์กรที่มีพลังของประชาชนในท้องถิ่น อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและทรัพยากรต่าง ๆ ในชนบท จึงน่าจะรู้ปัญหาความต้องการที่แท้จริงรวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี อันจะส่งผลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมในชุมชน (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2536 : 279) และเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน จัดการทรัพยากรและพัฒนา

ท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีอิสระและคล่องตัวมากขึ้น (สำนักประเมินผล สำนักงบประมาณ. 2547 : 1)

ส่วนการคลัง เป็นหนึ่งหน่วยงานในองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความสำคัญไม่น้อยในการเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะถ้าด้านการเงินการคลังมีความเข้มแข็งก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้เป็นอย่างดี ดังนั้นการบริหารงานในส่วนการคลังก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

จากการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการคลังของหน่วยงานตรวจสอบภายใน และภายนอกองค์กร หรือการตรวจสอบจากหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ องค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานด้านการคลัง จากกรณีพบการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นจำนวนมากทั้งด้านการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การจัดเก็บรายได้ การพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง การจัดทำบัญชี การจัดทำงบประมาณ การรายงานการปฏิบัติงานให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ การวางแผนการปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามแผนงาน ทำให้พนักงานส่วนตำบลผู้ปฏิบัติงานได้รับผลกระทบจากการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่จริงจังและไม่จริงจัง จนทำให้ต้องถูกลงโทษไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการทางด้านวินัย ความผิดทางปกครอง ความผิดทางแพ่ง และความผิดทางอาญา (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. 2551)

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าปัญหาการบริหารงานส่วนการคลังเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการที่จะทำให้การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพในการทำงาน และบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ให้เป็นไปตามระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการประมวลปัญหา และค้นหาหนทางที่จะนำไปแก้ไขปรับปรุง ประกอบกับ ผู้ศึกษาได้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดส่วนการคลัง จึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาปัญหาการบริหารงานส่วนการคลัง เพื่อนำผลการวิจัยไปนำเสนอผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานของส่วนการคลัง ซึ่งเป็นแนวทางในการพัฒนาการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร และปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

## วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับปัญหาการบริหารงานส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดนครพนม

2. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการคลัง จำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา และระยะเวลาการปฏิบัติงาน

3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของหัวหน้าส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อปัญหาการบริหารงานส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครพนม

## สมมติฐานการศึกษา

1. ปัญหาการบริหารงานส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการคลังอยู่ในระดับมาก

2. หัวหน้าส่วนการคลัง ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครพนม จำแนกตาม เพศ ระยะเวลาการปฏิบัติงาน อายุ และระดับการศึกษา มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครพนม แตกต่างกัน

## ขอบเขตการศึกษา

### 1. ด้านเนื้อหา

กรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำทฤษฎีกระบวนการบริหารตามแนวคิดของ กุลิก และเฮอส์ลิก (Gulick and Urwick ; อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา. 2541 : 39-43) เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาซึ่งกระบวนการบริหารประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ ที่นิยมเรียกสั้น ๆ ว่า POSDCORB ซึ่งประกอบด้วย

- |                        |                      |
|------------------------|----------------------|
| 1.1 P = Planning       | หมายถึง การวางแผน    |
| 1.2 O = Organizing     | หมายถึง การจัดองค์กร |
| 1.3 S = Staffing       | หมายถึง การบรรจุ     |
| 1.4 D = Directing      | หมายถึง การสั่งการ   |
| 1.5 Co = Co-ordinating | หมายถึง การประสานงาน |
| 1.6 R = Reporting      | หมายถึง การรายงาน    |
| 1.7 B = Budgeting      | หมายถึง การงบประมาณ  |

## 2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร คือ หัวหน้าส่วนการคลัง หรือผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครพนม จำนวน 87 คน (ที่มา : สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดนครพนม ปี พ.ศ. 2553) และทำการสุ่มหากลุ่มตัวอย่างแบบง่าย ด้วยวิธีการจับฉลาก

2.2 กลุ่มตัวอย่าง คือ ได้มาจากการสุ่มกลุ่มตัวอย่างจากหัวหน้าส่วนการคลังสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดนครพนม จำนวน 72 คน โดยได้จากการคำนวณจากสูตรของ Yamane (สมเกียรติ เกียรติเจริญ. 2552 : 55)

## 3. ด้านพื้นที่

พื้นที่ในการศึกษา คือ องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครพนม จำนวน 89 แห่ง

## 4. ด้านระยะเวลาในการศึกษา

ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา คือภาคเรียนที่ 4 / 2553

## 5. ตัวแปรที่เกี่ยวข้องในการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีตัวแปรที่เกี่ยวข้องคือ

5.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) คือ คุณลักษณะของหัวหน้าส่วนการคลัง สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครพนม จำแนกเป็น

5.1.1 เพศ

5.1.2 ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน

5.1.3 อายุ

5.1.4 ระดับการศึกษา

5.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ ปัญหาการบริหารด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการคลัง

## ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

1. เพศ
2. ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน
3. อายุ
4. ระดับการศึกษา



## ตัวแปรตาม (Dependent Variables)

ปัญหาการบริหารงานส่วนการคลัง  
ขององค์การบริหารส่วนตำบล ใน  
จังหวัดนครพนม

1. การวางแผน
2. การจัดองค์กร
3. การบรรจุ
4. การสั่งการ
5. การประสานงาน
6. การรายงาน
7. การงบประมาณ

## แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครพนม ตาม พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 ในจังหวัดนครพนม จำนวน 87 แห่ง
2. หัวหน้าส่วนการคลัง หมายถึง พนักงานส่วนตำบลผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครพนม จำนวน 87 แห่ง
3. การบริหารงานส่วนการคลัง หมายถึง การบริหารงานของส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการวางแผน การจัดองค์กร การบรรจุ การสั่งการ การประสานงาน การรายงาน และการงบประมาณ
4. การวางแผน หมายถึง การกำหนดเป้าหมายในการบริหารงานของส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครพนม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การวางแผนมีความชัดเจน ต่อเนื่อง เป็นระบบ และแผนมาจากปัญหาการปฏิบัติงาน
5. การจัดองค์กร หมายถึง การจัดโครงสร้างงานของแต่ละฝ่ายให้มีความเหมาะสมกับปริมาณงาน การจัดโครงสร้างองค์การให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน การแบ่งสาย

บังคับบัญชาเหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ และการจัดองค์การมีความยืดหยุ่นในการบริหารงานของส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครพนม

6. การบรรจุ หมายถึง การจัดสรรจำนวนบุคลากรเป็นไปตามโครงสร้างองค์การและปริมาณงานในแต่ละฝ่าย การมอบหมายงานให้แก่บุคลากร โดยใช้หลักคุณธรรม การแต่งตั้งบุคลากรให้ปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส สุจริตและเที่ยงธรรม การนำหลักการบริหารงานบุคคลมาใช้ในการบริหารงานอย่างเหมาะสม

7. การสั่งการ หมายถึง การนิเทศงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างต่อเนื่อง การควบคุมการบริหารของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามเป้าหมายขององค์กร การควบคุมการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ให้การบริหารงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใส การอำนวยความสะดวกการบริหารงานของเจ้าหน้าที่

8. การประสานงาน หมายถึง การประสานงานกับผู้บังคับบัญชาอย่างสม่ำเสมอ การประสานงานกับหน่วยงานอื่นอย่างสม่ำเสมอ การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการติดต่อประสานงาน การรับผู้ข่าวสารใหม่ ๆ อย่างชัดเจน ถูกต้อง และเป็นปัจจุบัน

9. การรายงาน หมายถึง การรายงานการบริหารงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ การประเมินผลการบริหารงานเป็นประจำทุกปีอย่างสม่ำเสมอ การรายงานผลการบริหารงานประจำปีต่อผู้บริหาร การนำผลการประเมินมาเป็นข้อมูลเพื่อปรับปรุงและพัฒนางาน

10. การงบประมาณ หมายถึง การบริหารงบประมาณเน้นหลักความคุ้มค่าในการบริหารงบประมาณ โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ การจัดทำแผนงาน / โครงการ เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากทางราชการ การใช้จ่ายงบประมาณตามแผนงาน / โครงการที่วางแผนไว้

## ประโยชน์การศึกษา

ข้อสนเทศที่ได้จากการศึกษา สามารถนำเสนอเป็นข้อมูลในการแก้ไขปัญหาด้านการบริหารงานส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครพนม