

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) เป็นการปกครองชุมชนหรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งของประเทศ โดยมีองค์กรหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นนิติบุคคลซึ่งประกอบไปด้วย เจ้าหน้าที่ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาเพื่อดำเนินงานตามกำหนดระยะเวลา โดยมีงบประมาณเป็นของตนเอง และมีอำนาจอิสระของตนในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ ทั้งนี้โดยส่วนกลางหรือรัฐบาลเป็นเพียงผู้คอยควบคุมเท่านั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน ดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งได้กำหนดการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นออกเป็น 5 รูปแบบ คือ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2) เทศบาล 3) องค์การบริหารส่วนตำบล 4) กรุงเทพมหานคร (รูปแบบพิเศษ) 5) เมืองพัทยา (รูปแบบพิเศษ) (พูนศักดิ์ สักกทัตติยะกุล 2551 : 1)

การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจการปกครองที่ส่วนกลางได้ถ่ายโอนอำนาจการปกครองบางอย่างให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ดำเนินการเองโดยอิสระภายใต้กรอบของกฎหมาย (โกวิทย์ พวงงาม. 2548 : 87)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ซึ่งกำหนดให้มีสภาจังหวัดอันประกอบด้วยราษฎรที่ได้รับเลือกขึ้นมาภายในจังหวัดนั้น ให้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินการของท้องถิ่น ต่อมารัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แยกจากระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และต่อมาได้ตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้ทุกจังหวัดจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีอยู่ในทุกจังหวัด ๆ ละ 1 แห่ง รวม 75 แห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีพื้นที่รับผิดชอบทั่วทั้งจังหวัด โดยทับซ้อนกับพื้นที่ของหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่น คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ในจังหวัดนั้น ความเป็นนิติบุคคลก่อให้เกิดความสามารถในการทำนิติกรรม ความเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก่อให้เกิดอำนาจ หน้าที่ และขอบเขตพื้นที่ในการใช้อำนาจ หน้าที่นั้น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2546) มีการกำหนดภารกิจ อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่ให้ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น นอกจากนั้นยังปรับปรุงโครงสร้างให้เหมาะสมเพื่อให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปได้อย่างเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งให้การได้มาซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งจะสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดนอกจากจะมีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ยังมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 12 (15) 17 และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (อลงกรณ์ อรรคแสง. 2547 : 64 – 66)

จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ มีพื้นที่ประมาณ 8,299,449 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนประชากรโดยประมาณ 1,295,622 คน ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่จังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบอาชีพด้านการเกษตรกรรม ประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจยากจนมีรายได้ต่ำ และประสบปัญหาการครองชีพที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี เท่ากับ 32,195 บาท จัดอยู่อันดับที่ 12 ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และเป็นอันดับที่ 69 ของประเทศไทย (องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด. 2552 : 7) แบ่งการปกครองตามลักษณะการปกครองท้องถิ่น เป็น 3 รูปแบบ ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 1 แห่ง เทศบาลตำบล จำนวน 38 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 163 แห่ง รวม 203 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2550 : 3)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่สุดในจังหวัดร้อยเอ็ด มีอำนาจหน้าที่และภารกิจตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้แก่ การจัดหาและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การ

ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้อยู่ดีกินดี การส่งเสริมการศึกษา การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การทำนุบำรุงศาสนาวัฒนธรรมท้องถิ่นและอื่น ๆ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด จึงมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก ซึ่งในแต่ละภารกิจนั้นจะต้องใช้งบประมาณเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจให้ไปสู่เป้าหมาย โดยมุ่งหวังเพื่อจัดบริการสาธารณะให้สามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

ที่ผ่านมา องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ประสบปัญหาในการบริหารงบประมาณหลายประการ ทั้งนี้ เนื่องจากรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดไม่เพียงพอต่อภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มมากขึ้น รายได้ส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนและรายได้จากรัฐบาลจัดสรรให้อัตราที่สูง ทำให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ขาดอิสรภาพในการดำเนินงาน เพราะต้องรอการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลาง ประกอบกับรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดเป็นสัดส่วนที่น้อย เนื่องจากฐานรายได้ที่แคบและประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ไม่ดีพอ ทำให้การบริหารงบประมาณไม่เป็นตามแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งส่งผลเสียต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดโดยตรง โดยเฉพาะการจัดให้บริการสาธารณะกับประชาชนในกรณีจำเป็นเร่งด่วน (องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด. 2551 : 30)

จากสภาพปัญหาการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ทำให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ต้องดำเนินการทบทวนกระบวนการจัดทำงบประมาณที่ผ่านมา ซึ่งประกอบด้วย การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการตรวจสอบงบประมาณ ว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด โดยแต่ละกระบวนการนั้น มีรายละเอียดในการปฏิบัติงานแยกย่อยลงไปโดยอยู่ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะต้องอาศัยบุคลากรผู้มีความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับระเบียบ กฎหมาย วิธีการงบประมาณ ตลอดจน มีความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อลดความผิดพลาด และถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเกิดความคุ้มค่า ประหยัดมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ผู้ศึกษา จึงมีความสนใจในการศึกษาปัญหาการจัดทำงบประมาณ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ว่าในแต่ละกระบวนการประสบปัญหาอะไรบ้าง เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาไปใช้ในการวางแผน แก้ไขปรับปรุง และพัฒนาการจัดทำงบประมาณรายจ่าย

ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ได้อย่างเหมาะสม เกิดประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับปัญหาการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของบุคลากรจัดทำงบประมาณ จำแนกตามเพศ ระดับการศึกษา และสถานะการดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด

สมมุติฐานการศึกษา

1. ปัญหาการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดอยู่ในระดับปานกลาง
2. บุคลากรจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ที่มีเพศ ระดับการศึกษา และสถานะการดำรงตำแหน่งต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดแตกต่างกัน

ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร (Population) ประชากรในการศึกษาคั้งนี้ คือ บุคลากรจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด รวมทั้งสิ้น 183 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่าง (Sample) กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาคั้งนี้ คือ บุคลากรจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 126 คน โดยใช้สูตรการคำนวณของทาโร่ ยามาเน่ (Yamane.1973 : 727)

2. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ดำเนินการศึกษา คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด

3. ขอบเขตด้านเวลา

เริ่มศึกษาตั้งแต่เดือน ตุลาคม – ธันวาคม 2553

4. ขอบเขตด้านตัวแปร ได้แก่

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ คุณลักษณะทั่วไปของบุคลากรจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกเป็น

4.1.1 เพศ

4.1.2 ระดับการศึกษา

4.1.3 สถานะการดำรงตำแหน่ง

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ ปัญหาการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด 4 ด้าน ได้แก่

4.2.1 ด้านการจัดเตรียมงบประมาณ

4.2.2 ด้านการอนุมัติงบประมาณ

4.2.3 ด้านการบริหารงบประมาณ

4.2.4 ด้านการตรวจสอบงบประมาณ

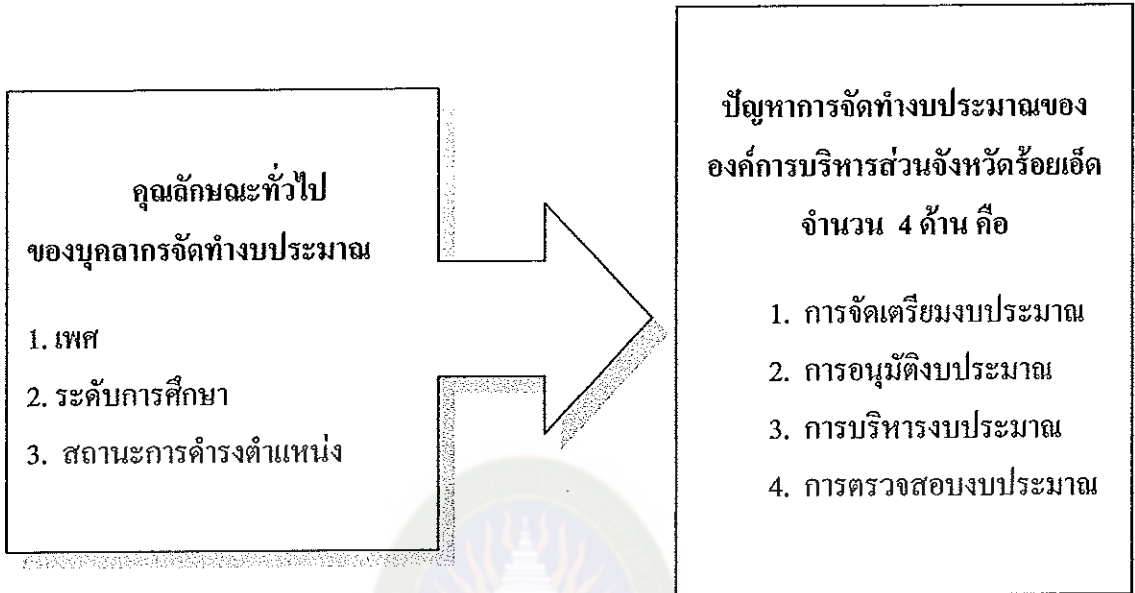
กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษานี้ปัญหาการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดครั้งนี้ใช้กรอบแนวคิด ของสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (2550 : 15 – 22) ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 จำนวน 4 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการจัดเตรียมงบประมาณ
2. ด้านการอนุมัติงบประมาณ
3. ด้านการบริหารงบประมาณ
4. ด้านการตรวจสอบงบประมาณ

ตัวแปรต้น

ตัวแปรตาม



นิยามศัพท์เฉพาะ

1. งบประมาณ หมายถึง แผนงาน หรืองานสำหรับประมาณการด้านรายรับและรายจ่าย แสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน การตั้งงบประมาณ คือ การแสดงแผนดำเนินงาน ออกเป็นตัวเลขจำนวนเงิน
2. ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด หมายถึง งบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่ได้มีการวางแผนการใช้จ่ายเงิน โดยแสดงแผนการปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ด้านต่าง ๆ ในรอบระยะเวลา ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม จนถึง 30 กันยายน ของปีถัดไป
3. บุคลากรจัดทำงบประมาณ หมายถึง บุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด และข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด
4. เพศ หมายถึง เพศของบุคลากรจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด
5. สถานะการดำรงตำแหน่ง หมายถึง สถานะการดำรงตำแหน่งของบุคลากรจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด แบ่งออกเป็น 2 สถานภาพ ดังนี้

5.1 ข้าราชการ

5.2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด

6. ระดับการศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาของบุคลากรจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

6.1 ต่ำกว่าปริญญาตรี

6.2 ปริญญาตรี

6.3 สูงกว่าปริญญาตรี

7. ปัญหาการจัดทำงบประมาณ หมายถึง ปัญหาในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 4 ด้าน ซึ่งทำการวัดโดยการสอบถามความคิดเห็นจากบุคลากรจัดทำงบประมาณ ดังนี้

7.1 ด้านการจัดเตรียมงบประมาณ หมายถึง ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคในการจัดเตรียมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ เช่น การวางแผนและการจัดทำงบประมาณ การประสานงานภายในองค์กร การจัดเตรียมค่าจัดตั้งงบประมาณ

7.2 ด้านการอนุมัติงบประมาณ หมายถึง ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคในการพิจารณาพิจารณาอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด และการเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

7.3 ด้านการบริหารงบประมาณ หมายถึง ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคในการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี เช่น การประมาณการรายรับ การจัดเก็บเงินรายได้ การโอนแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณ การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (เพิ่มเติม)

7.4 ด้านการตรวจสอบงบประมาณ หมายถึง ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคในการควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ การรายงาน การกำกับติดตามและการประเมินผลการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อสนเทศที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้สามารถใช้เป็นข้อมูลในการนำเสนอต่อผู้มีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด และองค์กรอื่นที่มีความสนใจในการนำไปปรับปรุงการจัดทำงบประมาณในองค์กรของตนเองให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้นต่อไป