

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มุ่งเน้นสาระสำคัญใน 4 แนวทางหลัก ได้แก่ 1) การคุ้มครองส่งเสริมและการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ 2) ลดการผูกขาดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน และส่งเสริมการกระจายอำนาจ 3) การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรม และจริยธรรม และ 4) การทำให้องค์กรตรวจสอบมีอิสระ เข้มแข็ง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญนั้น สามารถแบ่งออกเป็นสาระสำคัญใน 5 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง การขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทที่ชัดเจนและกว้างขวางขึ้น ประการที่สอง การทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเป็นอิสระ ประการที่สาม เป็นการพัฒนาระบบการดำเนินงานและบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สี่ การเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชน ชุมชน และภาคประชาชน ในสังคม มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประการที่ห้า การทำให้การเมืองท้องถิ่นมีความโปร่งใส (วุฒิสภา ต้นไชย, 2553 : 1)

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนา ของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

เทศบาล (Municipality) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง และถือว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวคิดและโครงสร้างมีลักษณะเป็นอุดมคติ ตามหลักการ

กระจายอำนาจมากที่สุด มีการจัดตั้งขึ้นเป็นแห่ง ๆ ไป ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ซึ่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าวบัญญัติให้เทศบาล มีฐานะเป็นนิติบุคคล แบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) เทศบาลตำบล 2) เทศบาลเมือง 3) เทศบาลนคร องค์การเทศบาล ประกอบด้วย สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของ ประชาชนโดยตรง (โกวิทย์ พวงงาม. 2550 : 119-121)

เทศบาลเมืองมหาสารคาม จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา การจัดตั้งเทศบาล พุทธศักราช 2479 มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในการบริหารงานเทศบาล และอำนาจ หน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 30 ชุมชน มีคณะกรรมการชุมชน เป็นผู้ประสานงานในการพัฒนาชุมชน ระหว่างชุมชนกับเทศบาล ด้านการดำเนินงานตามอำนาจ หน้าที่เพื่อสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้วางนโยบายในการพัฒนา ภายใต้วิสัยทัศน์ “เมืองน่าอยู่ ภูการศึกษา พัฒนาองค์กร คุณภาพชีวิต เศรษฐกิจ และสังคมอย่าง ยั่งยืน” และกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายตาม วิสัยทัศน์ดังกล่าวไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลสามปี (2555 - 2557)

การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน และตอบสนอง ความต้องการของประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล เป็นธรรม โปร่งใส และ ประหยัด โดยนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการดำเนินงาน และการใช้งบประมาณที่มีจำกัดอย่างมี ประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม แม้เทศบาลจะได้ดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลไว้ครบคลุมทุกด้าน แล้วยังพบว่า การดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ยังไม่สมบูรณ์และทั่วถึง และตามรายงานผล การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเทศบาลของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 พบว่าการดำเนินงานยังมีอุปสรรคเช่น มีข้อจำกัดด้านงบประมาณ ทำให้ไม่สามารถ ดำเนินการได้ครบทุก โครงการ นอกจากนี้การตั้งงบประมาณที่ไม่เพียงพอในการเบิกจ่ายในแต่ละ หมวด/ประเภท ทำให้มีการ โอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณมากถึง 65 ครั้ง ตามรายงานสถิติการคลัง ปีงบประมาณ 2554 ซึ่งบ่งชี้ถึงการจัดตั้งงบประมาณ ไม่มีการวางแผนที่ชัดเจน และไม่ศึกษา เปรียบเทียบข้อมูลสถิติย้อนหลังในการเบิกจ่ายเงิน จึงทำให้งบประมาณไม่เพียงพอในการเบิก จ่ายเงิน และเป็นปัญหาในการบริหารงบประมาณ อีกประการหนึ่ง

ดังนั้นเพื่อให้ได้ข้อมูลที่แท้จริงตามความเห็นของบุคลากรที่มี ต่อปัญหาการบริหาร งบประมาณของเทศบาลเมืองมหาสารคาม และใช้เป็นข้อมูลสนับสนุนในการปรับปรุงแก้ไขให้การ บริหารงบประมาณเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลสูงสุด เพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม ผู้วิจัยมีหน้าที่เกี่ยวกับการ บริหารงานคลัง จึงมีความสนใจที่จะศึกษา ความเห็นของบุคลากรที่มี ต่อปัญหาการบริหาร งบประมาณของเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความเห็นของบุคลากรที่มีต่อปัญหาการบริหารงบประมาณ ของเทศบาลเมืองมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบความเห็นของบุคลากรที่มีสถานภาพการดำรงตำแหน่ง และหน่วยงานที่สังกัดแตกต่างกัน ต่อปัญหาการบริหารงบประมาณของเทศบาลเมืองมหาสารคาม
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงบประมาณของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

สมมติฐานการวิจัย

1. ความเห็นของบุคลากรที่มีต่อปัญหาการบริหารงบประมาณของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อยู่ในระดับปานกลาง
2. ความเห็นของบุคลากรที่มีสถานภาพการดำรงตำแหน่ง และหน่วยงานที่สังกัดแตกต่างกัน ต่อปัญหาการบริหารงบประมาณของเทศบาลเมืองมหาสารคาม แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา การวิจัยครั้งนี้ได้กรอบแนวทางการจัดทำงบประมาณตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

(กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2552 : 5) ประกอบด้วย

- 1.1 การจัดเตรียมงบประมาณ
- 1.2 การอนุมัติงบประมาณ
- 1.3 การบริหารงบประมาณ
- 1.4 การตรวจสอบงบประมาณ
2. ขอบเขตด้านพื้นที่ ได้แก่ เทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม
3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
 - 3.1 ด้านประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรของเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 546 คน
 - 3.2 ด้านกลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรของเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยการคำนวณตามสูตรของ ยามาเน่ (Yamane. 1973 : 727) ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 235 คน

4. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ สถานภาพของพนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม ประกอบด้วย สถานภาพการดำรงตำแหน่ง และ หน่วยงานที่สังกัด

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ปัญหาการบริหารงบประมาณของเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ครอบคลุม 4 ด้าน ประกอบด้วย

4.2.1 ด้านการเตรียมงบประมาณ

4.2.2 ด้านการอนุมัติงบประมาณ

4.2.3 ด้านการบริหารงบประมาณ

4.2.4 ด้านการตรวจสอบงบประมาณ

5. ระยะเวลาในการวิจัย

ระยะเวลาในการวิจัยครั้งนี้ระหว่างเดือนตุลาคม 2554 ถึงเดือนกรกฎาคม 2555

นิยามศัพท์เฉพาะ

เทศบาล หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้แก่ เทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม

บุคลากร หมายถึง พนักงานเทศบาลที่เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานประจำสำนักงานหรือนอกสำนักงานเป็นผู้นำนโยบายของคณะผู้บริหารไปปฏิบัติ โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล ได้แก่ พนักงานเทศบาลข้าราชการถ่ายโอน พนักงานครูเทศบาล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง จำแนกเป็นตามสถานภาพการดำรงตำแหน่ง ได้แก่ สายงานผู้ปฏิบัติงาน หมายถึง พนักงานจ้าง ระดับเจ้าหน้าที่ ระดับเจ้าพนักงาน หัวหน้างาน รวมถึงครูผู้สอน และสายงานบริหาร หมายถึง หัวหน้าฝ่าย หัวหน้ากอง ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการสำนัก รองผู้อำนวยการสถานศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษา รองปลัดเทศบาล และปลัดเทศบาล

งบประมาณ หมายถึง แผนการใช้จ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ในอนาคตของเทศบาลเมืองมหาสารคามในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการควบคุมการจัดทรัพยากรและการนำเอาทรัพยากรไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

การบริหารงบประมาณ หมายถึง การบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

ความเห็น หมายถึง การแสดงออกซึ่งความรู้สึก ทศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมของแต่ละบุคคลที่มีต่อปัญหาการบริหารงบประมาณของเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา หรือสถานการณ์

ปัญหาการบริหารงบประมาณ หมายถึง สภาพปัญหาหรืออุปสรรคในการบริหารงบประมาณของเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยมีหน่วยวัดเป็นระดับน้อยที่สุดไปหามากที่สุด ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ ปัญหาการบริหารงบประมาณประกอบด้วย 4 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการเตรียมงบประมาณ หมายถึง สภาพปัญหาหรืออุปสรรคในการบริหารงบประมาณด้านการเตรียมงบประมาณ คือ ไม่มีการกำหนดนโยบายด้านงบประมาณ ไม่มีการทบทวนผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ไม่มีการทบทวนแผนพัฒนาเพื่อเตรียมงบประมาณ การประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กรล่าช้า ไม่มีการรวบรวมสถิติด้านการคลัง งบประมาณย้อนหลัง การรวบรวมรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณล่าช้า การจัดทำแผนเกี่ยวกับงบประมาณล่าช้า การจัดเตรียมงบประมาณในรอบปีล่าช้า การจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

2. ด้านการอนุมัติงบประมาณ หมายถึง สภาพปัญหา หรืออุปสรรคใน การบริหารงบประมาณด้านการอนุมัติงบประมาณ คือ การขออนุมัติงบประมาณไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด ไม่มีการวิเคราะห์ลำดับความสำคัญในการอนุมัติงบประมาณ การร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ไม่มีรายละเอียดอย่างเพียงพอต่อการพิจารณาอนุมัติ การอนุมัติงบประมาณได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลไม่เป็นไปตามเวลาที่กำหนด สมาชิกสภาเทศบาลขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเทศบัญญัติงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณเกินเวลาที่กำหนด มีการขอแก้ไขงบประมาณก่อนการอนุมัติ ความขัดแย้งของฝ่ายบริหารและสภาในการเสนออนุมัติงบประมาณ การลงมติร่างเทศบัญญัติงบประมาณเป็นไปอย่างล่าช้า มีความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลในการพิจารณาอนุมัติร่างเทศบัญญัติงบประมาณ

3. ด้านการบริหารงบประมาณ หมายถึง สภาพปัญหา หรืออุปสรรคในการบริหารงบประมาณด้านการบริหารงบประมาณ คือ การดำเนินการจัดซื้อ การจัดจ้างขาดความรอบคอบ รัดกุม คณะกรรมการขาดความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนการจัดซื้อ การจัดจ้าง การเบิกจ่ายเงิน งบประมาณอยู่ในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ทำให้รับแรงดำเนินการใช้งบประมาณ การรับเงิน การจ่ายเงิน งบประมาณบางครั้งไม่เป็นไปตามระเบียบ การประชาสัมพันธ์ข่าวสารข้อบังคับเกี่ยวกับ งบประมาณมีความล่าช้า ไม่มีการประชาสัมพันธ์งบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดทำรายงาน รายรับ-รายจ่ายงบประมาณล่าช้า การใช้งบประมาณไม่เป็นไปตามระเบียบ การใช้งบประมาณไม่ทันตามกำหนดเวลา การเบิกจ่ายเงินไม่เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายเงิน โครงการของเทศบาล

มีความทับซ้อนกับหน่วยงานอื่น

4. ด้านการตรวจสอบงบประมาณ หมายถึง สภาพปัญหาหรืออุปสรรคในการบริหารงบประมาณด้านการตรวจสอบงบประมาณ คือ การตรวจสอบงบประมาณ ไม่สม่ำเสมอ การตรวจสอบงบประมาณไม่เป็นไปตามระเบียบ คณะกรรมการตรวจสอบงบประมาณ ขาดความรู้ และเข้าใจเรื่องงบประมาณ คณะกรรมการตรวจสอบงบประมาณขาดความโปร่งใส ไม่มีการตรวจสอบจากภาคประชาชน ไม่มีการตรวจสอบงบประมาณจากหน่วยงานภายในระบบการตรวจสอบงบประมาณ ไม่ทันสมัย การตรวจสอบงบประมาณเป็นไปอย่างล่าช้า การรายงานผลการตรวจสอบงบประมาณล่าช้า ไม่มีการกำหนดมาตรฐานในการตรวจสอบงบประมาณ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงความเห็นของบุคลากรที่มีต่อปัญหาในการบริหารงบประมาณของเทศบาลเมืองมหาสารคาม เพื่อจะได้นำไปปรับปรุงแก้ไขให้การบริหารงบประมาณมีประสิทธิภาพ
2. เพื่อนำข้อเสนอแนะในการบริหารงบประมาณที่ได้ นำไปแก้ไขปรับปรุงพัฒนาการบริหารงบประมาณของเทศบาลเมืองมหาสารคามให้มีประสิทธิภาพ และสามารถนำไปใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือนักศึกษาที่สนใจที่จะศึกษาค้นคว้าต่อไป