

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญปัญหา

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย มีการแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วยรัฐบาล หรือรัฐมนตรีมีอำนาจที่กำหนดนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ คือ กระทรวง ทบวง กรม การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ ราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) ที่แยกแยกออกไปดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ ตามการแบ่งเขตการปกครองประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ไม่เหมือนกัน ส่วนกลางจึงแต่งตั้งข้าราชการ ไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ ส่วนภูมิภาคนี้จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน แต่ละจังหวัดจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองข้าราชการในจังหวัด และแต่ละอำเภอจะมีนายอำเภอทำหน้าที่เช่นเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ คือ ผู้ที่ส่วนกลางแบ่งอำนาจหรือหน้าที่และดำเนินการต่างๆ แทนส่วนกลาง และสำหรับตำบล หมู่บ้าน ให้ขึ้นตรงต่อนายอำเภอ ตามการจัดระเบียบบริหารงานตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ การจัดระเบียบบริหารราชการให้ราษฎรมีอำนาจในการปกครองตนเอง ตัดสินใจเลือกผู้บริหารของตนเอง และตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นนั้นๆ ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งจะดำเนินงานตามนโยบายที่แถลงไว้ขณะรณรงค์หาเสียง การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงถือหลักการกระจาย (Decentralization) ให้กับประชาชนโดยตรง (โกวิท พวงงาม. 2550 : 35-38)

แนวความคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองและบริหารกันเองนั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง หลักการกระจายอำนาจการปกครองนี้มีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยมีความเป็นอิสระปลอดจากการชี้นำของรัฐบาล มีความสามารถที่จะสนองตอบความต้องการพลเมืองในท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ในด้านนโยบายที่สำคัญ ยังคงต้องยึดนโยบายแห่งรัฐอยู่ เช่น นโยบายการเงินการคลัง เป็นต้น ดังนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง

ในการที่จะดำเนินกิจกรรมการบริหารภารกิจของตนเองได้ แต่อีกส่วนหนึ่งนั้นรัฐบาลยังคงต้องคงเอกสิทธิ์ในการควบคุมเอาไว้ ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาสภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความมั่นคงของชาติไว้นั่นเอง ดังนั้นแนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมทางการบริหาร มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตนเอง อันเป็นรากฐานและวิถีทางของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2534 : 37)

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีความสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง เพราะประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาล เข้ามาดำเนินการของเทศบาล จึงกล่าวได้ว่าเทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประชาชนและเพื่อประชาชน เป็นไปตามหลักกระจายอำนาจมากที่สุด การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลตำบล อาจจัดตั้งจากองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 42 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 บัญญัติไว้แต่เพียงว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร (อุทัย หิรัญไธ, 2523 : 166)

สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ได้สรุปแนวทางปฏิบัติในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543 ได้กำหนดวิธีการบริหารงบประมาณ ประกอบด้วย การเตรียมการ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการตรวจสอบงบประมาณ (สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, 2550 : 15)

อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด มีเทศบาลตำบล จำนวน 3 แห่ง ซึ่งเป็นเทศบาลตำบลที่ได้รับการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลทั้ง 3 แห่ง สภาพการดำเนินงานที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณส่วนใหญ่จะประสบปัญหาอุปสรรคและมีข้อจำกัดเช่นเดียวกับเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่ในอำเภออื่น ๆ หรือองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น เนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นมีโครงสร้างที่สำคัญ

2 หน่วยงาน คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานส่วนฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่พิจารณาอนุมัติเทศบัญญัติและติดตามการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร

การบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ที่ผ่านมายังไม่ปรากฏว่ามีการศึกษาหรือมีผลงานทางวิชาการที่น่าเสนอไว้ว่ามีปัญหาโดยรวมอยู่ในระดับใดหรือมีปัญหาแต่ละด้านอยู่ในระดับใดและมีข้อเสนอแนะอะไรบ้างในการปรับปรุงการบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาในฐานะที่ทำงานธนาคารจึงมีความสนใจที่จะศึกษาสภาพปัญหาการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อนำข้อมูลที่ได้เสนอต่อคณะผู้บริหารเทศบาล นำไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหาร และแก้ไขปัญหาการบริหารงานด้านงบประมาณให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับปัญหาการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานงบประมาณของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ดตามความคิดเห็นของบุคลากร จำแนกตาม เทศบาลที่สังกัดและสถานภาพการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานงบประมาณของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

สมมุติฐานของการศึกษา

1. ปัญหาการบริหารงานงบประมาณของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง
2. บุคลากรของเทศบาลตำบลที่สังกัดเทศบาลต่างกัน และสถานภาพการดำรงตำแหน่งต่างกันมีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกัน

ขอบเขตการศึกษา

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากรในการศึกษาคั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรเทศบาลตำบลในเขตอำเภอ เกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ดที่ เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารงบประมาณเทศบาล จำนวน 78 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรเทศบาลตำบลในเขตอำเภอ เกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ดที่ เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารงบประมาณเทศบาล จำนวน 66 คน ซึ่งได้จากการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่างตามสูตรของทาโร ยามาเน่ (Yamane, T. 1973 : 727)

2. ด้านพื้นที่ ได้แก่ เทศบาลตำบล 3 แห่งในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบด้วย เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย เทศบาลตำบลกู่กาสิงห์ และเทศบาลตำบลเมืองบัว

3. ด้านเนื้อหา ได้ใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของ องค์การปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2541 เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย 4 ขั้นตอนประกอบด้วย การเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการตรวจสอบ งบประมาณ

4. ตัวแปรที่ศึกษา

4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของบุคลากรเทศบาลตำบลในเขต อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกเป็น

4.1.1 เทศบาลที่ตั้งกััด

4.1.2 สถานภาพการดำรงตำแหน่ง

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ปัญหาการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในเขต อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด 4 ด้าน ได้แก่ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการ งบประมาณขององค์การปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2541)

4.1.1 ด้านการเตรียมงบประมาณ

4.1.2 ด้านการอนุมัติงบประมาณ

4.1.3 ด้านการบริหารงบประมาณ

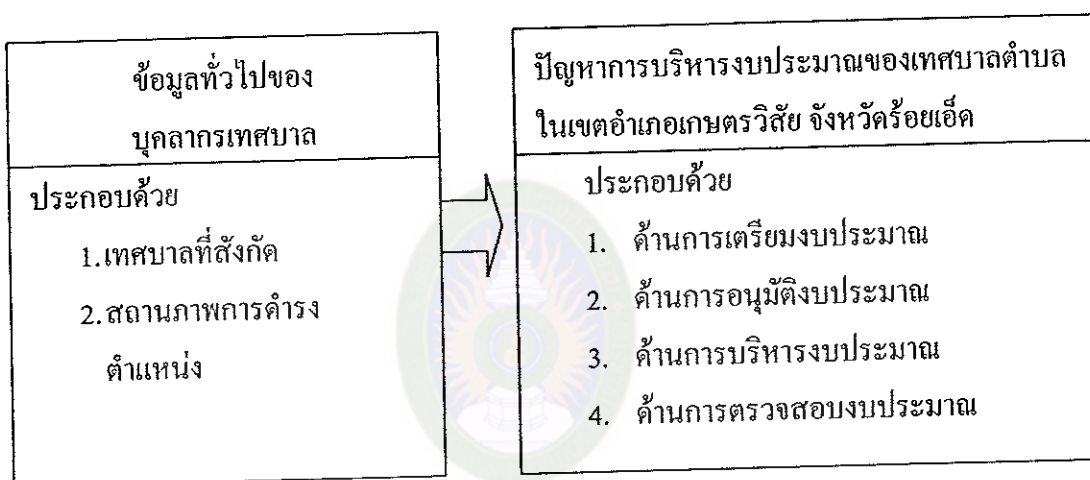
4.1.4 ด้านการตรวจสอบงบประมาณ

กรอบแนวคิดการศึกษา

การค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอ เกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ศึกษาใช้กรอบแนวคิดทางการจัดทำงบประมาณตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังแผนภาพที่ 1

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

ตัวแปรตาม (Dependent Variable)



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
 RAJABHAT MAHASarakham UNIVERSITY
 แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

นิยามศัพท์เฉพาะ

การค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอ เกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ศึกษา ได้กำหนดนิยามศัพท์เฉพาะ ดังนี้

ปัญหาการบริหารงบประมาณ หมายถึง ข้อขัดแย้งหรืออุปสรรคในการบริหาร งบประมาณของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 4 ด้าน ประกอบด้วย

1. ปัญหาด้านการเตรียมงบประมาณ หมายถึง ข้อขัดแย้งหรืออุปสรรคในการ บริหารงบประมาณด้านการเตรียมงบประมาณ ดังนี้ ข้อขัดแย้งที่ไม่มีการกำหนดนโยบาย ด้านงบประมาณ ไม่มีการทบทวนผลดำเนินงานที่ผ่านมา ไม่มีการทบทวนแผนพัฒนาเพื่อ เตรียมงบประมาณ การประสานงานกับหน่วยงานต่างๆภายในองค์กรล่าช้า ไม่มีการรวบรวม สถิติด้านงบประมาณย้อนหลัง การรวบรวมรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณล่าช้า การจัดทำ แผนงบประมาณล่าช้า การจัดเตรียมงบประมาณต่างๆในรอบปีล่าช้า การจัดสรรงบประมาณ ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

2. ปัญหาด้านการอนุมัติงบประมาณ หมายถึง ข้อขัดแย้งหรืออุปสรรคในการ บริหารงบประมาณด้านการอนุมัติงบประมาณ ดังนี้ ข้อขัดแย้งเรื่องการขออนุมัติงบประมาณ ไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด ไม่มีการวิเคราะห์ลำดับความสำคัญในการอนุมัติงบประมาณ การร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ไม่มีรายละเอียดเพียงพอต่อการพิจารณาอนุมัติ การอนุมัติ งบประมาณตามร่างเทศบัญญัติได้รับ ความเห็นชอบจากสภาเทศบาลไม่เป็นไปตามเวลาที่ กำหนด สมาชิกสภาเทศบาลขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเทศบัญญัติงบประมาณ การอนุมัติ งบประมาณเกินเวลาที่กำหนด มีการขอแก้ไขงบประมาณก่อนการอนุมัติ ความขัดแย้งของ ฝ่ายบริหารและสภาในการเสนออนุมัติงบประมาณ การลงมติร่างเทศบัญญัติงบประมาณ เป็นไปอย่างล่าช้า มีความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลในการพิจารณาอนุมัติร่าง เทศบัญญัติงบประมาณ

3. ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณ หมายถึง ข้อขัดแย้งหรืออุปสรรคใน การบริหารงบประมาณด้านการบริหารงบประมาณ ดังนี้ ข้อขัดแย้งเรื่องการดำเนินการจัดซื้อ จัดจ้างขาดความรอบคอบรัดกุม คณะกรรมการขาดความเข้าใจในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายงบประมาณอยู่ในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ทำให้รีบเร่งดำเนินการใช้งบประมาณ การรับเบิกจ่ายงบประมาณบางครั้งไม่เป็นไปตามระเบียบ การประชาสัมพันธ์ข่าวสารข้อบังคับ เกี่ยวกับงบประมาณมีความล่าช้าไม่มีการประชาสัมพันธ์งบประมาณรายจ่ายประจำปี

การจัดทำรายงานรายรับ-รายจ่ายงบประมาณล่าช้า การใช้งบประมาณไม่เป็นไปตามระเบียบ การใช้จ่ายงบประมาณไม่ทันตามกำหนดเวลา โครงการของเทศบาลมีความทับซ้อนกับหน่วยงานอื่น

4. ปัญหาด้านการตรวจสอบงบประมาณ หมายถึง ข้อขัดแย้งหรืออุปสรรคในการบริหารงบประมาณด้านการตรวจสอบงบประมาณ ดังนี้ การตรวจสอบงบประมาณไม่สม่ำเสมอ การตรวจสอบงบประมาณไม่เป็นไปอย่างเป็นระบบ คณะกรรมการตรวจสอบงบประมาณขาดความเข้าใจเรื่องงบประมาณ คณะกรรมการตรวจสอบงบประมาณขาดความโปร่งใส การตรวจสอบงบประมาณเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับทุกครั้ง คณะกรรมการตรวจสอบงบประมาณขาดประสิทธิภาพ ไม่มีการตรวจสอบงบประมาณของภาคประชาชน การรายงานผลการตรวจสอบงบประมาณไม่เป็นไปตามระเบียบ การตรวจสอบงบประมาณของหน่วยงานภายในเป็นไปอย่างล่าช้า ระบบการตรวจสอบไม่ทันสมัย หน่วยงานภายในไม่ตรวจสอบงบประมาณอย่างสม่ำเสมอ

สถานภาพการดำรงตำแหน่ง หมายถึง บุคลากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบด้วย

1. ผู้บริหารของเทศบาล ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี จำนวนรวม 15 คน
2. สมาชิกสภาเทศบาล ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 36 คน
3. พนักงานเทศบาล ได้แก่ ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หัวหน้าส่วนราชการ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานพัสดุ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานจัดเก็บรายได้ และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน จำนวนรวม 27 คน

ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกของบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง ความคิดเห็นของบุคลากรเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ดที่เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารงบประมาณของเทศบาล

เทศบาลตำบล หมายถึง เทศบาลตำบลในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 3 แห่งที่ได้รับการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลมาเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย เทศบาลตำบลกู่กาสิงห์และเทศบาลตำบลเมืองบัว อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

ประโยชน์การศึกษา

ข้อสนเทศที่ได้จากการศึกษาสามารถใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนการดำเนินงาน และนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบล ในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ดต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY