

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การกระจายอำนาจที่มีหลักฐานให้เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 คือ การปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล และใช้เรื่อยมาตามลำดับจนถึงรัชกาลที่ 7 จึงมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ เมื่อคณะราษฎรยึดอำนาจการปกครองและได้ตราพระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นในปี พ.ศ. 2476 เป็นฉบับแรกโดยยกเลิกการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลที่มีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 คณะราษฎรได้มอบหมายให้ นายปรีดี พนมยงค์ ผู้นำคนหนึ่งเป็นผู้ร่างขึ้น โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้น ได้แบ่งราชการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นสามส่วนคือ การบริหารส่วนกลาง การบริหารส่วนภูมิภาค และการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนท้องถิ่น ได้มีการกำหนดไว้ว่าในจังหวัดหนึ่งถ้าท้องถิ่นใดมีความเจริญมากก็ให้จัดตั้งเป็นเทศบาล โดยแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภทคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล (ณรงค์ พ่วงพิศ. 2527 : 21)

ต่อมามีกฎหมายอีกหลายฉบับ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นมาเรื่อย ๆ และก่อนที่จะมีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540 การปกครองท้องถิ่นไทยมี 6 รูปแบบ ได้แก่ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) เทศบาล (3) สุขาภิบาล (4) องค์การบริหารส่วนตำบล (5) กรุงเทพมหานคร และ (6) เมืองพัทยา แต่หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว การปกครองท้องถิ่นรูปแบบของสุขาภิบาลได้ถูกยกฐานะให้เป็นเทศบาลตำบลทั่วประเทศ

อย่างไรก็ตามเมื่อเรามองย้อนไปในประวัติศาสตร์ของการปกครองท้องถิ่นนั้นพบว่าคนไทยยังไม่มีส่วนร่วมเท่าที่ควร การจัดตั้งและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นของไทยนั้นเกิดจากการหยิบยื่นให้จึงทำให้เกิดแนวคิดของคนไทยทั้งปวงว่า การเมืองการปกครองนั้นเป็นเรื่องของราชการท่านมิใช่กิจของประชาชนเข้าแผ่นดินที่จะเข้าไปรับทราบหรือรับรู้หรือเข้าไปเกี่ยวข้อง และคงมีสาเหตุมาจากอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบคอยเป็นผู้รับ และคอยปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัดตั้งแต่สมัยก่อน และเมื่อจำเป็นต้องจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นขึ้นในสภาวะการณ์เช่นนี้ ก็ทำให้การดำเนินการปกครองท้องถิ่นอาจอยู่ในมือของคนกลุ่มหนึ่งที่เขามองเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีผลประโยชน์ต่อเขาและพรรคพวกอย่างมากมาย แม้ว่าโดยอุดมการณ์ของการปกครองท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้

ประชาชนได้ปกครองตนเองโดยพวกเขาเอง และมีการควบคุมกันเองภายในท้องถิ่น
(อุทัย หิรัญโต, 2543 : 22)

การปกครองท้องถิ่นไทยได้รับการปรับเปลี่ยนครั้งสำคัญ เมื่อมีประกาศใช้
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 283 ว่าท้องถิ่นใดมี
ลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อม มีสิทธิได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่
กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์
ของประเทศโดยส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งหลักการ ปกครองตนเอง
ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546
มาตรา 50 ได้กำหนดให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลหลายประการดังต่อไปนี้

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัด
มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาและอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาศตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปจารีตประเพณี ภูมิปัญญาของท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของ
ท้องถิ่น

(9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

มาตรา 51 กำหนดภารกิจที่เทศบาลตำบลอาจจัดทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือน้ำประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสาน และฌาปนกิจสถาน
- (5) บำรุง ส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

(9) เทศพาณิชย์

อาจกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลครั้งนี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีความฉับพลัน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านโครงสร้างที่มาของผู้บริหาร คือจากนายอำเภอเป็นนายกเทศมนตรี จากพนักงานที่อยู่ภายใต้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำ ไปอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนักการเมืองท้องถิ่น เมื่อสภาพการณ์เป็นเช่นนี้ เทศบาลตำบลที่มาจากการยกฐานะของสุขาภิบาลจึงเป็นเทศบาลที่ใหม่ มีขอบข่ายการบริหารงานใหม่ ดังนั้นในส่วนของคุณลักษณะของเทศบาลตำบลเอง จะต้องเป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล สามารถเข้าใจความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง แต่ที่ผ่านมาเทศบาลตำบลที่เกิดใหม่ยังประสบปัญหาในด้านการบริหารงานตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนงานและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตลอดทั้งในด้านการเงิน การคลัง งบประมาณและบุคลากร (สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. 2543 : 32) หากระบบการบริหารงานขาดประสิทธิภาพ จำเป็นจะต้องสร้างเสริมให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยให้มีการบริหารจัดการที่รวดเร็วและยุติธรรมรวมทั้งการกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงาน ได้แสดงออกซึ่งความรู้ความสามารถสูงสุดในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ (เมธี ปลินันธนานนท์. 2529 : 18)

จังหวัดกาฬสินธุ์มีเทศบาลตำบล จำนวน 24 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลตำบลที่ได้รับการ จัดตั้งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนงานและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จำนวน 23 แห่ง และได้รับการยกฐานะจากองค์การ บริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล 1 แห่ง สภาพการดำเนินงานที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดำเนินเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณส่วนใหญ่จะประสบปัญหาอุปสรรคและมีข้อจำกัด เช่นเดียวกับเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่ในจังหวัดอื่น ๆ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เนื่องจากองค์การปกครองท้องถิ่นมีโครงสร้างที่สำคัญ 2 หน่วยงาน คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติ บัญญัติ โดยฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัติและควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน ส่วนฝ่าย นิติบัญญัติมีหน้าที่พิจารณาอนุมัติเทศบัญญัติและติดตามการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร นักวิชาการบางคน เช่น พวงน้อย สัตโยภาส (2538 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาถึงปัญหาการจัดสรร งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งพบว่า สมาชิกของจังหวัดสามารถ อาศัยกลไกของสภาจังหวัดในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตาม ความต้องการของสมาชิกสภาจังหวัดมากกว่าการจัดสรรงบประมาณตามหลักเกณฑ์ สมาชิก สภาจังหวัดเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นมากกว่าฝ่าย

บริหาร เพราะภาวะเทียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่กำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัดนำปัญหา ความต้องการของประชาชนมาสู่การพิจารณา งบประมาณจนกระทั่งเป็นข้อบัญญัติจังหวัด ประकाไซ้ อีกทั้ง สมาชิกสภาจังหวัดมีแนวโน้มที่จะหาวิธีการและแนวทางที่ทำให้พื้นที่เขต เลือกตั้งของตนเองได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุด โดยมีได้คำนึงถึงความต้องการของ ประชาชนในพื้นที่อื่น ๆ และมีได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ได้ร่วมกับฝ่าย บริหารกำหนดขึ้นแต่อย่างใด และโกฟัสต์ สมสาร (2550 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาปัญหา การบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลขนาดกลางในเขตจังหวัดมหาสารคาม พบว่า ปัญหา การบริหารงบประมาณโดยรวม อยู่ในระดับปานกลาง และปัญหาด้านการบริหารงบประมาณ มีปัญหามากที่สุดนอกจากนั้นพระมหาสมคิด คำผิง (2546 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษา ปัญหาใน การบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอชุมพวง จังหวัดศรีสะเกษ พบว่า ปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอชุมพวง จังหวัดศรีสะเกษ ด้านการเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การตรวจสอบ งบประมาณ โดยรวมทุกปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง จึงกล่าวได้ว่าการบริหารงบประมาณ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ

การบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ที่ผ่านมายังไม่ปรากฏ ว่ามีการศึกษาหรือมีผลงานทางวิชาการที่นำเสนอไว้ว่ามีปัญหาโดยรวมอยู่ในระดับใดหรือมี ปัญหาแต่ละด้านอยู่ในระดับใดและมีข้อเสนอแนะอะไรบ้างในการปรับปรุงการบริหาร งบประมาณให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติงานของเทศบาลตำบล ยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ จึงมีความสนใจที่จะศึกษาสภาพปัญหาการบริหาร งบประมาณของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์เพื่อนำข้อมูลไปเป็นแนวทาง ปรับปรุง การบริหารและแก้ไขปัญหาให้การบริหารงบประมาณมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในจังหวัด กาฬสินธุ์
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรของเทศบาลตำบลที่มีระดับการศึกษา และสถานภาพการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน ต่อสภาพปัญหาการบริหารงานงบประมาณ ของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะต่อปัญหาการบริหารงานงบประมาณของเทศบาลตำบล ในจังหวัดกาฬสินธุ์

สมมุติฐานการวิจัย

1. สภาพปัญหาการบริหารงานงบประมาณของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ในระดับปานกลาง
2. บุคลากรของเทศบาลตำบลที่มีระดับการศึกษา และสถานภาพการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อสภาพปัญหาการบริหารงานงบประมาณของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากร

ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารงานงบประมาณของเทศบาล จำนวน 360 คน

2. ด้านพื้นที่ ได้แก่ เทศบาลตำบลจำนวน 24 แห่งในจังหวัดกาฬสินธุ์

3. ด้านเนื้อหา ได้ใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2541 เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย 4 ขั้นตอนประกอบด้วย การเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการตรวจสอบงบประมาณ

4. ตัวแปรที่ศึกษา

4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ คุณลักษณะทั่วไปของบุคลากรของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกเป็น

4.2 ระดับการศึกษา

4.3 สถานภาพการดำรงตำแหน่ง

4.4 ตัวแปรตาม ได้แก่ สภาพปัญหาการบริหารงานงบประมาณของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ 4 ด้าน ได้แก่

4.4.1 ด้านการเตรียมงบประมาณ

4.4.2 ด้านการอนุมัติงบประมาณ

4.4.3 ด้านการบริหารงบประมาณ

4.4.4 ด้านการตรวจสอบงบประมาณ

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. **เทศบาลตำบล** หมายถึง เทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์จำนวน 24 แห่งที่ได้รับการ จัดตั้งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนงานและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2. **บุคลากรของเทศบาล** หมายถึง บุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ประกอบด้วย

2.1 ผู้บริหารของเทศบาล ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี จำนวนรวม 72 คน

2.2 พนักงานเทศบาล ได้แก่ ปลัดเทศบาล /รองปลัดเทศบาล หัวหน้าส่วนราชการ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานพัสดุ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานพัฒนารายได้ และ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน จำนวนรวม 192 คน

3. **ปัญหาการบริหารงบประมาณ** หมายถึง ข้อขัดแย้งหรืออุปสรรคในการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 4 ด้าน ประกอบด้วย

3.1 ปัญหาด้านการเตรียมงบประมาณ หมายถึง ข้อขัดแย้งหรืออุปสรรคในการบริหารงบประมาณด้านการเตรียมงบประมาณ ดังนี้ ข้อขัดแย้งไม่มีการกำหนดนโยบายด้านงบประมาณ ไม่มีการทบทวนผลดำเนินงานที่ผ่านมา ไม่มีการทบทวนแผนพัฒนาเพื่อเตรียมงบประมาณ การประสานงานกับหน่วยงานต่างๆภายในองค์กรล่าช้า ไม่มีการรวบรวมสถิติด้านงบประมาณย้อนหลัง การรวบรวมรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณล่าช้า การจัดทำแผนงบประมาณล่าช้า การจัดเตรียมงบประมาณต่างๆในรอบปีล่าช้า การจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

3.2 ปัญหาด้านการเตรียมงบประมาณ หมายถึง ข้อขัดแย้งหรืออุปสรรคในการบริหารงบประมาณด้านการอนุมัติงบประมาณ ดังนี้ ข้อขัดแย้งการขออนุมัติงบประมาณไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด ไม่มีการวิเคราะห์ลำดับความสำคัญในการอนุมัติงบประมาณ การร่างเทศบัญญัติงบประมาณไม่มีรายละเอียดอย่างเพียงพอต่อการพิจารณาอนุมัติ การอนุมัติงบประมาณตามร่างเทศบัญญัติได้รับ ความเห็นชอบจากสภาเทศบาลไม่เป็นไปตามเวลาที่กำหนด สมาชิกสภาเทศบาลขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเทศบัญญัติงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณเกินเวลาที่กำหนด มีการขอแก้ไขงบประมาณก่อนการอนุมัติ

ความขัดแย้งของฝ่ายบริหารและสภาในการเสนอนุ้มีติงบประมาณ การลงมติร่างเทศบัญญัติงบประมาณเป็นไปอย่างล่าช้า มีความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลในการพิจารณาอนุมัติร่างเทศบัญญัติงบประมาณ

3.3 ปัญหาด้านการเตรียมงบประมาณ หมายถึง ข้อขัดแย้งหรืออุปสรรคในการบริหารงบประมาณด้านการบริหารงบประมาณ ดังนี้ ข้อขัดแย้งการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างขาดความรอบคอบรัดกุม คณะกรรมการขาดความเข้าใจในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายงบประมาณอยู่ในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ทำให้รีบเร่งดำเนินการใช้งบประมาณ การรับเบิกจ่ายงบประมาณบางครั้งไม่เป็นไปตามระเบียบ การประชาสัมพันธ์ข่าวสารข้อบังคับเกี่ยวกับงบประมาณมีความล่าช้า ไม่มีการประชาสัมพันธ์งบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดทำรายงานรายรับ-รายจ่ายงบประมาณล่าช้า การใช้งบประมาณไม่เป็นไปตามระเบียบ การใช้จ่ายงบประมาณไม่ทันตามกำหนดเวลา โครงการของเทศบาลมีความทับซ้อนกับหน่วยงานอื่น

3.4 ปัญหาด้านการเตรียมงบประมาณ หมายถึง ข้อขัดแย้งหรืออุปสรรคในการบริหารงบประมาณด้านการตรวจสอบงบประมาณ ดังนี้ การตรวจสอบงบประมาณไม่สม่ำเสมอ การตรวจสอบงบประมาณไม่เป็นไปอย่างเป็นระบบ คณะกรรมการตรวจสอบงบประมาณขาดความเข้าใจเรื่องงบประมาณ คณะกรรมการตรวจสอบงบประมาณขาดความโปร่งใส การตรวจสอบงบประมาณเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับทุกครั้ง คณะกรรมการตรวจสอบงบประมาณขาดประสิทธิภาพ ไม่มีการตรวจสอบงบประมาณของภาคประชาชน การรายงานผลการตรวจสอบงบประมาณไม่เป็นไปตามระเบียบ การตรวจสอบงบประมาณของหน่วยงานภายในเป็นไปอย่างล่าช้า ระบบการตรวจสอบไม่ทันสมัย หน่วยงานภายในไม่ตรวจสอบงบประมาณอย่างสม่ำเสมอ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อเสนอเทศที่ได้การวิจัยอาจใช้เป็นข้อมูลในการแก้ปัญหา และปรับปรุงการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ต่อไป