

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ฉบับที่ผ่านมา จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์ที่มุ่งหวังให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ นอกจากนี้ยังได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจด้านการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นได้จากการกำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 ซึ่งกำหนดว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ระบุไว้ในหมวดที่ 14 เริ่มจากมาตรา 281 ถึง มาตรา 290 ได้กล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาล มีหน้าที่เพียงกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้อง และเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

แผนการกระจายอำนาจ ได้ให้ความสำคัญกับการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเอง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ที่มาของรายได้ (ภาษี) จะเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงเศรษฐกิจท้องถิ่นเป็นอย่างไร นอกจากนั้นแผนการกระจายอำนาจยังกำหนดมาตรการเพื่อการเร่งสร้างวินัยทางการเงิน การคลัง ทั้งในด้านรายได้และรายจ่ายและสร้างความเข้าใจกับ

ประชาชนให้เข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบการบริหารการคลังท้องถิ่นและสร้างความเต็มใจในการเสียภาษีให้แก่ท้องถิ่นในส่วนของรัฐต้องมีการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพภายใต้กรอบแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่น

สำหรับการทำงานงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนตำบลนั้น แม้ว่าท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายว่าด้วยการจัดการรายได้และการใช้จ่ายเงินอย่างกว้างขวาง แต่วิธีการจัดทำและบริหารงบประมาณนั้น จะต้องเป็นไปตามระเบียบและคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง นอกจากนี้งบประมาณองค์กรบริหารส่วนตำบลยังถูกตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งจะตรวจสอบรายรับและรายจ่ายประจำปี งบแสดงฐานะการเงิน ตรวจสอบการรับการจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย โดยเคร่งครัด

จะเห็นได้ว่างบประมาณเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการนำมาบริหารจัดการในการพัฒนาในเขตองค์กรบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพและให้เกิดประสิทธิผล นำองค์กรไปสู่เป้าหมายได้ แต่ยังมีองค์กรบริหารส่วนตำบลหลาย ๆ แห่งที่ยังประสบปัญหาเกี่ยวกับการงบประมาณ โดยเฉพาะการจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณของตนเองอยู่มาก ซึ่งจะเห็นได้ว่าการงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันมีหลายขั้นตอน และแต่ละขั้นตอนมีกระบวนการแตกต่างกัน ทำให้การงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนตำบลมีปัญหาอยู่มาก เช่น ในด้านการจัดทำงบประมาณ เนื่องจากการจัดทำงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนตำบลจะดูรายได้ของปีงบประมาณที่ผ่านมา ซึ่งบางปีงบประมาณรายได้จะน้อยกว่าที่ตั้งรับ หรือบางปีงบประมาณรายได้ อาจมากกว่าที่ตั้งรับ ทำให้การจัดทำงบประมาณไม่แน่นอน ในด้านการอนุมัติงบประมาณ สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลจะมุ่งเน้นที่ด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ทำให้การจัดทำงบประมาณไม่ครอบคลุมทุกด้าน ด้านบริหารงบประมาณ จะเห็นได้ว่า การใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปีจะไม่มี ความแน่นอน เนื่องจากเงินรายได้จะเข้าเป็นรายไตรมาส โดยที่ขึ้นอยู่กับงบประมาณที่รัฐบาลจะ จัดสรรให้จะมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับเสถียรภาพทางการเมือง ส่วนในด้านการควบคุมงบประมาณ จะเห็นได้ว่า บางตำบลที่มีรายจ่ายด้านบุคลากรมาก จะเกิดปัญหาเงินรายได้เข้าน้อยกว่าไม่เพียงพอต่อ ภาระค่าใช้จ่าย บางตำบลไม่มีรายได้เพียงพอที่จะให้เงินเดือนพนักงาน

จากสภาพปัญหา ดังกล่าวผู้ศึกษาในฐานะปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณ จึงมีความสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กรบริหารส่วนตำบล

พื้นที่อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีต่อกระบวนการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล 4 ด้าน คือ ด้านการจัดทำงบประมาณ ด้านการอนุมัติงบประมาณ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการควบคุมงบประมาณ เพื่อนำข้อเสน�텍ที่ได้จากการศึกษาไปใช้ในการวางแผนแก้ไขปัญหาการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลเขตพื้นที่อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีต่อกระบวนการงบประมาณ
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลเขตพื้นที่อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีต่อกระบวนการงบประมาณ จำแนกตามระดับการศึกษา ตำแหน่งและองค์การบริหารส่วนตำบล
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลเขตพื้นที่อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีต่อกระบวนการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ศึกษากำหนดขอบเขตในการศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลเขตพื้นที่อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีต่อกระบวนการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการจัดทำงบประมาณ ด้านการอนุมัติงบประมาณ ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการควบคุมงบประมาณ

2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 299 คน แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

2.1 กลุ่มผู้บริหาร รวม 36 คน ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 9 คน รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 18 คน เลขานุการนายก อบต. 9 คน จำนวน 36 คน

2.2 สมาชิกสภา อบต.จำนวน 236 คน

2.3 กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน คือ พนักงานส่วนตำบลรวม 27 คน ประกอบด้วย ปลัด
องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 9 คน หัวหน้าส่วนการคลัง จำนวน 9 คน และหัวหน้าส่วน
โยธา จำนวน 9 คน จำนวน 27 คน

3. ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์
จำนวน 9 แห่ง

4. ขอบเขตด้านระยะเวลาในการศึกษา

เมษายน – พฤษภาคม 2554

นิยามศัพท์เฉพาะ

กระบวนการงบประมาณ หมายถึง การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ
การบริหารงบประมาณ การควบคุมงบประมาณ ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่
อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์

1. การจัดทำงบประมาณ หมายถึง เจ้าหน้าที่งบประมาณแจ้งแต่ละส่วนชี้แจง
รายละเอียดรายจ่าย แล้วนำเสนอคณะผู้บริหารเพื่อให้คณะผู้บริหารเสนอสภาองค์การบริหารส่วน
ตำบลเห็นชอบ แล้วนำเสนอนายอำเภออนุมัติ เมื่อนายอำเภออนุมัติแล้วให้นายกององค์การบริหาร
ส่วนตำบลประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติงบประมาณต่อไป

2. การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณถือว่าเป็นขั้นตอนที่
สำคัญที่สุดในการเมืองท้องถิ่น โดยคณะผู้บริหารเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะมีการพิจารณา 3 วาระ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด หลังจาก
ที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติ ประธานสภาก็จะเสนอนายอำเภอเพื่อ
ขออนุมัติและนายกององค์การบริหารส่วนตำบลประกาศใช้ต่อไป

3. การบริหารงบประมาณ หมายถึง การบริหารงบประมาณเป็นขั้นตอนการใช้จ่ายเงิน
ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
และที่สำคัญต้องคำนึงถึงสถานะทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. การควบคุมงบประมาณ หมายถึง การควบคุมงบประมาณ ให้คณะผู้บริหารและ
เจ้าหน้าที่งบประมาณรับผิดชอบร่วมกันในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายและเงินนอก
งบประมาณเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการ

กระทรวงมหาดไทย โดยมีหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้ช่วยเหลือและมีการตรวจสอบควบคุมการบริหารการใช้จ่ายงบประมาณจากหน่วยตรวจสอบภายนอกและภายใน

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 9 แห่ง คือ อบต. คลองขาม อบต.นาเชือก อบต.หนองตอกแป้น อบต.หัวงัว อบต.หนองอีเต่า อบต.เว่อ อบต.นาดี อบต.คอนสมบูรณ์ อบต.ยางตลาด

สภาท้องถิ่น หมายถึง สภากองการบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งมี 9 แห่ง

สมาชิกสภาท้องถิ่น หมายถึง ประชาชนที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้าน หมู่บ้านละสองคน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์

คณะผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึง นายกองการบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์

พนักงานส่วนตำบล หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนคลัง หัวหน้าส่วนโยธา

แผนปฏิบัติการ หมายถึง แผนการจัดซื้อ จัดจ้างที่แสดงให้เห็นถึงขั้นตอนและช่วงเวลาที่ต้องจัดหาพัสดุ ซึ่งได้มาโดยวิธีการซื้อหรือว่าจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์

ประโยชน์การศึกษา

ผลของการศึกษา สามารถนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไข กระบวนการงบประมาณของผู้ปฏิบัติงานทั้งฝ่ายผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานส่วนตำบล ในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อตอบสนองและแก้ไขปัญหาของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งจะทำให้เกิดประสิทธิภาพด้านการจัดทำงบประมาณ ด้านการอนุมัติงบประมาณด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการควบคุมงบประมาณต่อไป