

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานคลังเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดถึงการบริหารประเทศ นั้นหมายความว่า ถ้าการคลังท้องถิ่นมีฐานะดี มีความมั่นคง มีรายได้เพียงพอ รวมทั้งการมีฐานะทางการคลังที่เป็นอิสระหรือการมีอำนาจในการใช้จ่ายเงินด้วยตนเองได้ ฐานะการคลังที่เป็นอิสระนั้น ในทางการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถใช้จ่ายเงินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และให้ได้รับผลตามเป้าหมายหรือนโยบายที่กำหนดไว้มากที่สุด ลักษณะการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีกิจกรรมหลักที่แตกต่างจากธุรกิจเอกชน ในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองแห่งรัฐซึ่งจะต้องบริหารงบประมาณเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ให้ได้มากที่สุด ทั้งที่สามารถวัดค่าเป็นตัวเงินได้ และไม่สามารถวัดค่าเป็นตัวเงินได้ เช่น การให้บริการที่ทำให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชน มากกว่าที่จะเป็นการแสวงหาผลกำไรให้เป็นผลตอบแทนสูงสุด

ประเทศไทยมีพัฒนาการการปกครองท้องถิ่นมาโดยลำดับ จวบจนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 ที่มีสาระสำคัญในด้านการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากมีการตราพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนอำนาจการจัดบริการสาธารณะจากส่วนกลาง เพื่อไปดำเนินการโดยตนเอง นอกเหนือจากการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว ส่วนกลางยังได้ทำการถ่ายโอนอำนาจการบริหารงานคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันความอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดบริการสาธารณะ แต่ปัญหาสำคัญที่พบได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถพึ่งพาตนเอง เนื่องจากปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางการเมือง ความสามารถของท้องถิ่นให้การแก้ปัญหาด้วยตนเอง และการช่วยเหลือจากส่วนกลาง รวมถึงการต้องการเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นความจำเป็นต่อการพัฒนาท้องถิ่น (อุดม ทุมโฆนิค. 2550 : 9)

การกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้มีการกระจายอย่างสมบูรณ์ เนื่องจากท้องถิ่นยังขาดอิสระในการบริหารงานคลังในส่วนของรายจ่าย ที่ต้องจัดทำเป็นรูปแบบงบประมาณประจำปี เมื่อกระบวนการแล้วเสร็จต้องนำเสนอขอความเห็นชอบ จากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งทำให้ขาดความเป็นอิสระในการบริหาร เนื่องจากหน่วยราชการส่วนกลาง มีทัศนคติว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแคลนบุคลากรที่มีความสามารถในการบริหารงานคลัง

การบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ที่ผ่านมา นั้น เกิดปัญหาจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความสับสนจากระเบียบ ข้อบังคับ ความเข้าใจในหนังสือสั่งการ มีประสบการณ์ในการปฏิบัติราชการไม่มาก และรับผิดชอบงานหลายด้าน มีบุคลากรไม่เพียงพอ มีการวางแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณไม่เพียงพอกับแผนการใช้จ่ายเงิน การตั้งรายจ่ายไม่ครอบคลุม ทำให้ต้องมีการโอนและเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงงบประมาณบ่อยครั้ง การจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และปัญหาด้านวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องปริ้นเตอร์ มีไม่เพียงพอกับผู้ปฏิบัติงาน หรือบางส่วนราชการขาดการวางแผนระยะยาว ในช่วงระยะเวลา 5 ปี ต่อครั้ง ถึงแม้จะมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว แต่ก็เป็นการทำแผนพัฒนาในภาพกว้าง หน่วยงานจึงควรมีการวางแผนระยะยาว การทำคำของบประมาณของตนเอง โดยไม่มีการพิจารณากลับกรองขั้นตอนว่าสอดคล้องกับนโยบายและแผนงานที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ ทำให้การบริหารงบประมาณขาดประสิทธิภาพ ขาดความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างแผนงาน นโยบาย และแผนปฏิบัติการ ทำให้การจัดระบบงานในทุกระดับมีความขัดแย้งกัน ในด้านโครงสร้างแผนงานที่ใช้ขาดความสมบูรณ์ในตัวเอง ขาดการลำดับความสำคัญของงาน มีความซ้ำซ้อนของงานและก่อให้เกิดความสับสนและสิ้นเปลืองงบประมาณเป็นอย่างมาก เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของงานและโครงการ ซึ่งมีสาเหตุมาจากการขยายขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยงาน เกินกว่าที่กำหนดในอำนาจหน้าที่ ขาดการพิจารณาขอบเขตของงานว่าควรจะลดหรือยุบเลิกงานไป เมื่อไม่มีความจำเป็นในงานนั้นต่อไปแล้ว

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะเป็นบุคลากรในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ จึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาวิจัยในเรื่องการศึกษาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อที่จะใช้เป็นแนวทางในการวางแผนด้านบุคลากรในหน่วยงานให้เกิดการพัฒนาหน่วยงาน ซึ่งจะสามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดต่อหน่วยงาน อันจะส่งผลให้การบริหารงานขององค์กรให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในที่สุด

ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการศึกษาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์
2. เพื่อนำผลวิจัยที่ได้ไปเสนอต่อผู้บริหารหรือผู้เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปกำหนดนโยบายและวางแผนเกี่ยวกับการบริหารงานคลังขององค์กรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ความสำคัญของการวิจัย

1. ทำให้เราทราบถึงการศึกษาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารจังหวัดบุรีรัมย์ อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์
2. เป็นสารสนเทศในการนำไปปรับปรุงการศึกษาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตเนื้อหา

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยศึกษาการศึกษาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ ใน 5 ด้าน จากแนวคิดของเชิดชัย มีคำ (2545 : 15-17) ดังต่อไปนี้

- 1.1 ด้านการบริหารงบประมาณของหน่วยงาน
- 1.2 ด้านการเงิน
- 1.3 ด้านการบัญชี
- 1.4 ด้านการพัสดุ
- 1.5 ด้านการตรวจสอบ

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้แก่ บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ ข้าราชการ 123 คน ลูกจ้างประจำ 29 คน พนักงานจ้าง 66 คน จำนวน 218 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง กรณีลูกจ้างประจำและพนักงานจ้างใช้ประชากร จำนวน 95 คน ส่วนข้าราชการได้จากการสุ่มจากประชากร โดยกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างตามตารางของเครจซี่ มอร์แกน (Krejcie & Morgan ; อ้างถึงใน ประสิทธิ์ สุวรรณรักษ์. 2555 : 149) ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่างจำนวน 97 คน รวมกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น จำนวน 192 คน แล้วทำการสุ่มให้กระจายไปตามกลุ่มภารกิจงาน ตามสัดส่วน โดยวิธีสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) โดยการจับสลาก

3. ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ การศึกษาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์

นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อให้เข้าใจความหมายศัพท์ต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้ จึงนิยามศัพท์เฉพาะดังนี้

1. การบริหารงานคลัง หมายถึง กระบวนการดำเนินงานซึ่งเป็นการพิจารณาถึงการจัดหา รายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อ การจัดจ้าง การบัญชี การตรวจสอบ บัญชีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์

2. การศึกษาการบริหารงานคลัง หมายถึง การดำเนินงานหรือการปฏิบัติหน้าที่การบริหาร งานคลังในองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ใน 5 ด้านดังนี้

2.1 ด้านการบริหารงบประมาณของหน่วยงาน หมายถึง การจัดทำงบประมาณ ประจำปีของหน่วยงาน โดยกำหนดแผนงานและโครงการตลอดจนกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงาน ให้สอดคล้องกับพันธกิจ หรือภารกิจตามกฎหมายที่หน่วยงานนั้น จะต้องปฏิบัติตามนโยบาย ของรัฐบาล เมื่อกำหนดแผนงาน โครงการและกิจกรรมที่เหมาะสมได้แล้ว ก็จัดทำค่าของงบประมาณ โดยแยกเป็นหมวดรายจ่ายต่าง ๆ ตามที่สำนักงบประมาณกำหนด เพื่อดำเนินการของงบประมาณ รายจ่ายประจำปีต่อรัฐบาล หากรัฐบาลเห็นชอบก็เสนอขออนุมัติต่อรัฐสภาเพื่อนำเงินของแผ่นดิน ออกมาใช้ดำเนินงานตามแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่ได้เสนอขออนุมัติต่อไป

2.2 ด้านการเงิน หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเก็บเงิน การเบิกเงิน การเก็บ รักษาเงิน การจ่ายเงิน การนำเงินส่งคลัง ตลอดจนการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารประกอบ ที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด งานด้านการเงินนี้ ผู้ที่เกี่ยวข้อง ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบและขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติ เอาไว้ในกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ

2.3 ด้านการบัญชี หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบัญชี รับ-จ่าย ให้ถูกต้องตามหลักการด้านการบัญชี เพื่อเป็นเอกสารหลักฐานยืนยันความถูกต้อง โปร่งใส ในการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินของส่วนราชการต่าง ๆ และเพื่อให้การตรวจสอบความถูกต้อง ของการใช้จ่ายเงินเป็น ไปได้โดยสะดวกตามที่กฎหมายกำหนด

2.4 ด้านการพัสดุ หมายถึง กิจกรรมเกี่ยวกับการซื้อจ้าง จัดทำ ให้ได้มาซึ่งวัสดุ ครุภัณฑ์ตลอดจนที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งจำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ตามแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการซื้อ จ้างหรือจัดทำ ได้ โดยดำเนินการภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2526

2.5 ด้านการตรวจสอบ หมายถึง งานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตรวจสอบ ความถูกต้องของการเบิกจ่าย การเก็บเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำเงินส่งคลัง ตลอดจน การซื้อ จ้าง จัดทำพัสดุของหน่วยงานราชการ เพื่อให้เกิดความถูกต้อง โปร่งใส ตรวจสอบได้ และป้องกันการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ของข้าราชการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การใช้จ่ายเงินหรือพัสดุของแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมดังเจตนารมณ์ ของประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียภาษีอากร โดยหัวหน้าส่วนราชการดำเนินการตรวจสอบความถูกต้อง ภายในหน่วยงานให้มีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ รวมถึงควบคุมการใช้จ่ายเงิน หรือพัสดุ หรือการดำเนินการซื้อจ้าง จัดหาให้เป็นไปตามแผนงาน โครงการ กิจกรรม ที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐบาล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายตามที่กำหนด

5. องค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์