

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ได้มีการปฏิบัติงานด้านการเงิน การคลัง และการงบประมาณ ตามระเบียบ หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ และปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด แต่ยังไม่สามารถให้ข้อมูลทางด้านการคลัง การงบประมาณ ได้ทันตามความต้องการของส่วนกลางได้ การรายงานข้อมูล สถิติ งบการเงิน การผลการดำเนินงานของท้องถิ่น ยังไม่เป็นปัจจุบัน ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของส่วนกลางในเรื่องการรายงานผลการดำเนินงานของท้องถิ่น

ส่วนพัฒนาระบบบัญชีท้องถิ่น กรมส่งเสริมองค์กรปกครองท้องถิ่น ได้พยายามในการที่จะปรับปรุงระเบียบวิธีปฏิบัติให้มีความเป็นสากลเพิ่มขึ้น โดยจากเดิมการบันทึกบัญชีใช้เกณฑ์เงินสดและใช้พนักงานเจ้าหน้าที่ในการบันทึกบัญชี ต่อมาในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2547 ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากการบันทึกบัญชีจากเกณฑ์เงินสดเป็นเกณฑ์คงค้างและมีการปรับปรุงรหัสบัญชีขึ้นใหม่เพื่อให้ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน มีการปรับปรุงระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ประกอบกับหนังสือที่ มท. 0802/ว.2025 ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2549 เรื่อง ชักซ้อมแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2550 เพื่อเป็นการเตรียมการในการปรับปรุงระบบการบันทึกบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน ในปัจจุบันองค์กรต่าง ๆ ต้องพึ่งพาการใช้คอมพิวเตอร์มากยิ่งขึ้น เพื่อช่วยปรับปรุงและขับเคลื่อนกระบวนการทางธุรกิจ การจ้างบริษัทที่ปรึกษาช่วยให้องค์กรสามารถใช้ประโยชน์จากระบบโครงสร้างพื้นฐาน และความสามารถของผู้ให้บริการระบบ แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐ ก็เริ่มที่จะมีการจ้างให้บริษัทที่ปรึกษาเขียนโปรแกรมการใช้งานระบบ ให้สอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงานให้สะดวกต่อการควบคุม และประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามระเบียบและหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง ส่วนพัฒนาระบบบัญชีท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้เสนอให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยขอให้สำนักบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง จัดสรรเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เพื่อดำเนินโครงการระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการพิจารณากลับกรองโครงการ

ใช้เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ได้มีมติเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2546 เห็นชอบให้จัดสรรเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ในวงเงิน 91.46 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการซึ่งประกอบด้วยงานด้านซอฟต์แวร์ระบบบัญชี และฮาร์ดแวร์เพื่อรองรับระบบ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551: 3)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยส่วนพัฒนาระบบบัญชีท้องถิ่น ได้กำหนดผังบัญชีพร้อมระบบการปฏิบัติงานด้านการคลัง ซึ่งประกอบด้วย ระบบงบประมาณ ระบบการจัดเก็บรายได้ โดยมีฐานข้อมูลผู้ที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีของภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย พร้อมออกใบเสร็จรับเงิน ระบบการจัดซื้อ จัดจ้าง การเบิกจ่ายเงิน พร้อมการจัดทำฎีกาและออกเช็ค ระบบการบันทึกบัญชี การจัดทำรายงานการเงินเป็นรายวัน รายเดือน รายไตรมาสและรายปี พร้อมงบประกอบงบการเงิน ครบถ้วนตามที่ระเบียบกำหนด โดยให้สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (TU-RAC) เขียนโปรแกรมระบบงานดังกล่าวในวงเงิน 50 ล้านบาท (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551: 4) เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศได้ใช้ระบบดังกล่าวแล้ว จะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานได้สะดวก ลดการทำงานที่ซ้ำซ้อน สามารถให้ข้อมูลผู้บริหารได้อย่างรวดเร็วเป็นปัจจุบัน ก่อให้เกิดการควบคุมภายในที่ดี อีกทั้งระบบดังกล่าว สามารถรองรับการปฏิบัติงานสำหรับทุกโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอำนวยความสะดวกในการตรวจสอบระบบบัญชีให้กับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ส่วนพัฒนาระบบบัญชีท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ทุ่มเทกำลังเพื่อให้เกิดระบบการบันทึกบัญชีด้วยเทคโนโลยี ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาที่สะสมจากอดีตในการจัดทำบัญชีที่ไม่เป็นปัจจุบัน ผู้ศึกษาเนื่องจากมีหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติงานด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่เทศบาลตำบลแม่ปูคา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ดังนั้นจึงได้สนใจศึกษาการปฏิบัติงานด้านระบบการคลัง การงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ว่าสามารถปฏิบัติตามแนวทางที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพียงไร โดยการประเมินความสามารถของท้องถิ่นในการปฏิบัติงานตามโครงการ “ระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หลังจากรับมาดำเนินการตั้งแต่วันที่ 20 มีนาคม 2551 และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษานี้จะทำให้รับรู้ผลของการดำเนินการตามโครงการถึงความสามารถของท้องถิ่นหลังในจังหวัดเชียงใหม่หลังจากรับงานนี้มาเป็นส่วนหนึ่งของงานประจำ เพื่อเป็นแนวทางในการเตรียมความพร้อม ในการพัฒนาการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กร และเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาจากการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวในอนาคตต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาเพื่อประเมินความสามารถของท้องถิ่นในการปฏิบัติงานตามโครงการ “ระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ศึกษาถึงความสามารถในการใช้งานของระบบบันทึกบัญชีด้วยคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่
2. ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการใช้งานระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่

## 1.3 คำถามการวิจัย

การศึกษาเพื่อประเมินความสามารถของท้องถิ่นในการปฏิบัติงานตามโครงการ “ระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” นี้ มีคำถามการวิจัยดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่มีความสามารถในการปฏิบัติงานตามโครงการระบบบัญชีคอมพิวเตอร์หรือไม่ มากน้อยเพียงใด ?
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่มีปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินงานตามโครงการระบบบัญชีคอมพิวเตอร์หรือไม่ อย่างไร ?

## 1.4 ขอบเขตการศึกษา

การประเมินความสามารถของท้องถิ่นในการปฏิบัติงานตามโครงการ “ระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยศึกษาเกี่ยวกับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติงานตามโครงการ “ระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษา รายละเอียดข้อมูลเอกสาร หนังสือสั่งการ คู่มือการปฏิบัติงาน และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง และใช้แบบสอบถามในการวิเคราะห์ผลการศึกษา ประชากรเป้าหมายในการศึกษาคั้งนี้คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ 210 แห่ง ซึ่งใช้ประชากรที่เป็นตัวแทนกลุ่มตัวอย่างจำนวน 138 แห่ง โดยทำการศึกษาคั้งแต่เดือน ตุลาคม 2551 - กุมภาพันธ์ 2552

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงความสามารถในการปฏิบัติงานตามโครงการระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ว่าเป็นไปตามที่กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย หรือกฎเกณฑ์ หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้เพียงใด
2. เพื่อเป็นประโยชน์ต่อองค์กร ในการรับรู้ปัญหาอุปสรรคจากการปฏิบัติงานตามโครงการระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ สำหรับเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น
3. เป็นแนวทางในการแก้ไข หรือปรับปรุงเทคนิค หรือเป็นแนวทางในการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตให้สามารถใช้งานระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 1.6 นิยามศัพท์ทั่วไป

**ข้าราชการ** หมายถึง ข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดเชียงใหม่

**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่

**ความสามารถ** หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติงานด้านการบันทึกบัญชีด้วยระบบคอมพิวเตอร์อย่างมีประสิทธิภาพ

**สภาพแวดล้อมภายใน** หมายถึง สภาพแวดล้อมภายในของการปฏิบัติงานด้านการบันทึกบัญชีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**สภาพแวดล้อมภายนอก** หมายถึง สภาพแวดล้อมภายนอกของการปฏิบัติงานด้านการบันทึกบัญชีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**ส่วนกลาง** หมายถึง ส่วนพัฒนาระบบบันทึกบัญชีท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

**การประเมิน** หมายถึง การประเมินความสามารถของระบบบันทึกบัญชีขององค์กร

**ปัญหาและอุปสรรค** หมายถึง ปัญหาและอุปสรรค จากการใช้ระบบบันทึกบัญชีคอมพิวเตอร์

**ระบบบัญชีคอมพิวเตอร์** หมายถึง ระบบที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยส่วนพัฒนาระบบบันทึกบัญชีท้องถิ่น จัดทำขึ้นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติงานเป็นส่วนหนึ่งของงานประจำ

**ประสิทธิภาพ** หมายถึง การปฏิบัติงานด้านระบบบันทึกบัญชีคอมพิวเตอร์ ได้สำเร็จตามที่ระเบียบ คู่มือการปฏิบัติงาน หนังสือสั่งการ กำหนด