

รายงานการศึกษาปัญหาในเชิงลึกของข้อมูลการคลังท้องถิ่น

โดย

นางสาวสุนันทา จารุวัฒนชัย
นางสาวพฤศญา จิตะพันธ์กุล
นางยุววรรณ รั้งกุล บุญยะลีพรรณ

มิถุนายน 2552

ธนาคารแห่งประเทศไทย

บทสรุปผู้บริหาร

รายงานการศึกษาปัญหาในเชิงลึกของข้อมูลการคลังท้องถิ่น

อปท. มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจและประเทศมากขึ้น เนื่องจาก พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ได้กำหนดให้ลดบทบาทของรัฐบาลกลาง และเพิ่มบทบาทในการปกครองตนเองของ อปท. มากขึ้นเป็นลำดับ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องติดตามการใช้จ่ายของ อปท. อย่างใกล้ชิดเพื่อให้ทราบถึงประสิทธิภาพการใช้จ่ายของ อปท. รวมทั้งนำไปใช้ในการประเมินภาพรวมเศรษฐกิจ และการดำเนินนโยบายการเงินการคลังที่เหมาะสมต่อไป

ปัจจุบันประเทศไทยยังขาดข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่ครบถ้วนสมบูรณ์ จากการสำรวจความต้องการใช้ข้อมูลจากผู้ใช้ที่เกี่ยวข้องทั้งจาก ธปท. สศช. และ สศค. กับข้อมูลท้องถิ่นที่มีอยู่พบว่า ยังไม่ตรงกับความต้องการใช้ โดยยังขาดความครบถ้วนสมบูรณ์ ไม่ครอบคลุม อปท. ทั่วประเทศ และยังไม่มีความล่าช้าไม่ทันสมัย

อย่างไรก็ตาม ยังมีหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ระหว่างจัดเก็บและปรับปรุงระบบข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่คาดว่า จะสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้และนำมาใช้วิเคราะห์ภาวะการคลังได้ คือ ระบบการบันทึกบัญชีของ อปท. ของ สด. กระทรวงมหาดไทย และฐานข้อมูลการคลังและเศรษฐกิจของจังหวัด ของกลุ่มงาน CFO กรมบัญชีกลาง จึงเห็นควรสนับสนุนและผลักดันให้แล้วเสร็จถึงแม้ระบบบันทึกบัญชีของ อปท. ยังมีปัญหาในการรวบรวมข้อมูล ปัญหาระบบคอมพิวเตอร์และการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต และระบบยังไม่รองรับการใช้งานแบบเต็มรูปแบบ ขณะที่ระบบฐานข้อมูลการคลังและเศรษฐกิจของจังหวัด ยังอยู่ระหว่างให้สำนักงานคลังจังหวัดรวบรวมข้อมูล ทั้งนี้ ข้อมูลดังกล่าวไม่ได้รับการตรวจสอบความถูกต้อง และไม่ได้ตั้งเป้าหมายที่ชัดเจนที่จะให้ อปท. ทั้งหมดนำเข้าข้อมูลให้ครบถ้วนสมบูรณ์

แนวทางในการแก้ไขปัญหาคาดแคลนข้อมูลการคลังท้องถิ่น ด้านของผู้ใช้งานหลัก ควรใช้ข้อมูลจากแหล่งเดียวกันจากผู้ที่มีหน้าที่หลักในการจัดเก็บข้อมูล เพื่อลดภาระของ อปท. ในการให้ข้อมูลโดยตรง ด้านผู้ที่มีหน้าที่กำกับดูแลอปท. โดยตรง คือ สด. ควรประสานงานกับอปท. เพื่ออำนวยความสะดวก และเร่งแก้ปัญหาต่าง ๆ จากระบบ ฯ รวมทั้ง สด. และคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ควรแก้ไขกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อผลักดันให้มีการรายงานข้อมูลการคลังท้องถิ่น โดยกำหนดให้เป็นภารกิจของ อปท. ที่จะนำไปใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของ อปท. และเป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารงานของ อปท. และด้าน อปท. ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูล ควรให้ความสำคัญ และเห็นประโยชน์ที่ประเทศจะได้รับจากการมีข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่ถูกต้องและสมบูรณ์

สำหรับแนวทางของ ฉบท. ในการจัดเก็บข้อมูลการคลังท้องถิ่น มี 3 แนวทาง ได้แก่ จัดเก็บข้อมูลการรายงาน (Administrative Report) ที่ ฉบท. ต้องรายงานรายรับ-รายจ่ายของท้องถิ่นต่อสำนักงานคลังจังหวัด จัดเก็บข้อมูลการทำธุรกรรมผ่านสถาบันการเงิน (สง.) เป็น proxy คุณเงินสดของ ฉบท. และแนวทางสุดท้าย คือ สนับสนุนให้ใช้ช่องทางการบันทึกข้อมูลตามระบบที่หน่วยงานราชการ (สถ. และกลุ่มงาน CFO กรมบัญชีกลาง) ได้จัดทำไว้แล้วให้สามารถใช้งานได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งนับเป็นแนวทางที่มีข้อดีและคุ้มค่ามากที่สุด อย่างไรก็ตาม หน่วยงานทั้งสอง ยังไม่มีเงื่อนไขที่ชัดเจนในการผลักดันให้ผู้ที่เกี่ยวข้องนำข้อมูลสู่ฐานข้อมูลที่สร้างไว้แล้วให้ครบถ้วนสมบูรณ์ จึงทำให้ยากต่อการทำฐานข้อมูลของ ฉบท. ที่มีคุณภาพสูง

บทบาทของ ฉบท. ที่เกี่ยวกับข้อมูลการคลังท้องถิ่น นอกจากการสนับสนุนให้มีการจัดเก็บข้อมูลท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เห็นควรจัดให้มีการช่วยเหลือทางด้านวิชาการแก่ ฉบท. และขอให้ผู้ใช้ข้อมูลท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องสนับสนุนและใช้ข้อมูลที่รวบรวมจาก ฉบท. ของ สถ. และกลุ่มงาน CFO

สารบัญ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	8
2. ภาพรวมการคลังท้องถิ่น	9
2.1 รายได้ของ อปท.	10
2.2 รายจ่ายของ อปท.	11
2.3 เงินฝากและเงินสะสมของ อปท.	12
2.4 สรุป	13
3. เปรียบเทียบความต้องการข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน	13
3.1 ความต้องการข้อมูลการคลังท้องถิ่น	13
3.1.1 หน่วยงานใน อปท.	13
3.1.2 หน่วยงานอื่น ๆ ภายนอก อปท.	13
3.2 ข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน	14
3.2.1 ข้อมูลการคลังท้องถิ่นของ สถ. กระทรวงมหาดไทย	14
3.2.2 ระบบฐานข้อมูลการคลังและเศรษฐกิจของจังหวัด ของกลุ่มงาน CFO กรมบัญชีกลาง	15
3.2.3 รายงานยอดรายรับและรายจ่ายจริงของกรุงเทพมหานคร	16
3.2.4 ข้อมูล Net Claims รัฐบาลท้องถิ่นของสถาบันการเงิน	16
3.2.5 ข้อมูลเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางให้ อปท.	17
3.3 ช่องว่างของข้อมูลการคลังท้องถิ่น (Gap)	17
3.3.1 รายได้ อปท.	18
3.3.2 รายจ่าย อปท.	18
3.3.3 งบการเงิน และดุลเงินสด อปท. (Net Claims)	20
4. ดำรงปัญหาการจัดเก็บข้อมูลการคลังท้องถิ่น	21
4.1 ปัญหาการจัดเก็บข้อมูลการคลังท้องถิ่นจากหน่วยงานส่วนกลาง	21
- สถ.	21
- กลุ่มงาน CFO กรมบัญชีกลาง	21
- สศช.	22
- สศค.	22
4.2 ดำรงปัญหาการให้ข้อมูลการคลังท้องถิ่นจาก อปท. บางแห่ง	22
4.3 แนวทางการแก้ไขปัญหา	23
-ด้านผู้ใช้งานหลักที่เกี่ยวข้อง	23

- ด้าน สด.	24
- ด้านสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.	24
- ด้านผู้ให้ข้อมูล	24
5. แนวทางประกอบการพิจารณาปรับปรุงกฎหมาย และกระบวนการการเงินการคลัง	25
5.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของ อปท.	26
5.1.1 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542	26
5.1.2 กฎหมายแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ฉบับที่ 2	26
5.1.3 กฎหมายจัดตั้ง อปท.	27
5.1.4 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สด.	27
5.1.5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	28
5.2 กระบวนการการเงินการคลังของ อปท.	28
5.2.1 กระบวนการจ่ายเงินจากรัฐบาลกลางให้แก่ อปท.	28
1) การโอนเงินภาษีอากรให้แก่ อปท.	28
2) การโอนเงินอุดหนุนให้แก่ อปท.	30
5.2.2 ขั้นตอนการจัดสรร และการเบิกเงินอุดหนุนของ อปท.	31
5.2.3 ข้อเสนอแนะการปรับปรุงการจัดเก็บข้อมูลของ อปท. ผ่านกระบวนการการเงินการคลัง	32
6. ประเมินศักยภาพในการจัดเก็บข้อมูลการคลังท้องถิ่น และบทบาทของ สปท.	33
6.1 แนวทางการจัดเก็บข้อมูลการคลังท้องถิ่นของ สปท.	33
- แนวทางที่ 1 จัดเก็บข้อมูลการรายงาน (Administrative Report) ที่ อปท. ต้องรายงานรายรับ-รายจ่ายของท้องถิ่นต่อสำนักงานคลังจังหวัด	33
- แนวทางที่ 2 จัดเก็บข้อมูลการทำธุรกรรมผ่านสถาบันการเงิน (สง.) เป็น proxy คุณเงินสดของรัฐบาลท้องถิ่น	33
- แนวทางที่ 3 สนับสนุนให้ใช้ช่องทางการบินที่ข้อมูลตามระบบ ที่หน่วยงานราชการได้จัดทำไว้แล้วให้สามารถใช้งานได้อย่างสมบูรณ์	34
6.2 บทบาทอื่น ๆ ของ สปท.	36
7. สรุปและข้อเสนอแนะ	36

สารบัญ ภาคผนวก

ภาคผนวก	ก	ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับ อปท.	38
	ข	รายได้ของ อปท.	41
	ค	เงินสะสมและเงินฝาก ของ อปท. ที่สถาบันการเงิน	45
	ง	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของ อปท.	47

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 :	การจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ปีงบประมาณ 2549 – 2552	11
ตารางที่ 2 :	ความต้องการข้อมูลการคลังท้องถิ่นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	14
ตารางที่ 3 :	ข้อมูลรายได้ท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน และช่องว่างของข้อมูล (Gap)	18
ตารางที่ 4 :	ข้อมูลรายจ่ายท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน และช่องว่างของข้อมูล (Gap)	19
ตารางที่ 5 :	ข้อมูลงบการเงินและดุลเงินสดท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน และช่องว่างของข้อมูล (Gap)	20

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 1 :	สัดส่วนรายได้ของ อปท. ปีงบประมาณ 2541 – 2552	10
แผนภาพที่ 2 :	เปรียบเทียบรายจ่ายภาครัฐ รายจ่ายของ อปท. และ GDP	11
แผนภาพที่ 3 :	ยอดเงินฝากของ อปท. ที่สถาบันการเงิน	12
แผนภาพที่ 4 :	ขั้นตอนการโอนเงินภาษีอากรให้แก่ อปท.	29
แผนภาพที่ 5 :	ขั้นตอนการโอนเงินอุดหนุนให้แก่ อปท.	30
แผนภาพที่ 6 :	ขั้นตอนการจัดสรร และการเบิกเงินอุดหนุนของ อบต.	31

สารบัญย่อ

CFO	Chief Financial Officer
GDP	Gross Domestic Product หรือผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ
GPP	Gross Provincial Product หรือผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด
GFS 2001	Government Finance Statistic Manual 2001
GFMIS	ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์
ชปท.	ธนาคารแห่งประเทศไทย
ปปช.	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
สง.	สถาบันการเงิน
สดง.	สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
สธ.	กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
สศค.	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
สศช.	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
สสช.	สำนักงานสถิติแห่งชาติ
อบจ.	องค์การบริหารส่วนจังหวัด
อบต.	องค์การบริหารส่วนตำบล
อปท.	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายงานการศึกษาปัญหาในเชิงลึกของข้อมูลการคลังท้องถิ่น¹

สุนันทา จารุวัฒนชัย พุทธญา จิตะพันธ์กุล

และยุววรรณ รัฐกุล บุญยะสิทธิ์พรหม²

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลภาครัฐบาล (General Government) จำเป็นต้องใช้ข้อมูลที่ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ ข้อมูลรัฐบาลกลาง (Central Government) และข้อมูลรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ปัจจุบันระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ของกระทรวงการคลังรองรับเฉพาะรัฐบาลกลางเท่านั้น ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลรายได้ งบประมาณรายจ่าย การเบิกจ่ายรายจ่ายของรัฐบาลกลาง หน่วยงานหลักที่เป็นผู้ใช้ข้อมูลสามารถดึงข้อมูลโดยตรงผ่าน Terminal ที่กระทรวงการคลังติดตั้งให้ที่หน่วยงานนั้น ๆ ในขณะที่ยังไม่มีแหล่งข้อมูลของรัฐบาลท้องถิ่นที่เพียงพอสำหรับการวิเคราะห์และติดตามการดำเนินงานของท้องถิ่นโดยรวมได้

ตั้งแต่เริ่มบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 ที่มีเป้าหมายของการจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นมีรายได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล ทำให้รัฐบาลท้องถิ่น มีขนาดรายได้และรายจ่ายที่สูงขึ้นมาโดยตลอด โดยในปัจจุบัน อปท. มีรายจ่ายประมาณ 400 พันล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 4.5 ของ GDP) โดยที่ยังไม่มีระบบฐานข้อมูลรองรับถึงแม้จะมีหลายหน่วยงาน อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (สธ.) กระทรวงมหาดไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) กระทรวงการคลัง และกลุ่มงาน Chief Financial Officer (CFO) กรมบัญชีกลาง เป็นต้น ได้พยายามรวบรวมข้อมูลจากท้องถิ่น แต่ยังมีหน่วยงานใดสามารถจัดเก็บข้อมูลจาก อปท. ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 7,853 แห่งทั่วประเทศ นอกจากนี้ ยังพบปัญหาความล่าช้าของข้อมูลที่รวบรวมได้ และปัญหาความไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลจาก อปท.

ดังนั้น การวิเคราะห์ภาพรวมภาวะการคลังท้องถิ่น และการจัดทำข้อมูลเศรษฐกิจระดับมหภาคจึงจำเป็นต้องอาศัยการประมาณการข้อมูลการคลังท้องถิ่น ทำให้ขาดความแม่นยำและขาดความน่าเชื่อถือ รวมทั้งรัฐบาลไม่สามารถติดตาม และประเมินประสิทธิภาพการเบิกจ่ายของท้องถิ่น และนโยบายการคลังภาครัฐบาลโดยรวมได้

¹ ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย

² ผู้วิเคราะห์อาวุโส ทีมสถิติการคลัง ฝ่ายบริหารข้อมูล เศรษฐกิจ ทีมวิเคราะห์การคลัง ฝ่ายเศรษฐกิจในประเทศ และผู้บริหารทีมสถิติการคลัง ฝ่ายบริหารข้อมูล

แผนงานปรับปรุงข้อมูลการคลังท้องถิ่นของ ผบข. จึงเป็นจุดเริ่มต้นของความพยายาม แก้ไขปัญหา และลดช่องว่างของข้อมูลการคลังท้องถิ่นให้แคบลง รวมทั้งนำไปสู่การพัฒนา ระบบฐานข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่เป็นระบบ ต่อเนื่อง มีความครบถ้วน ตรงตามความต้องการของผู้ใช้ ข้อมูล และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมในอนาคต

2. ภาพรวมการคลังท้องถิ่น³

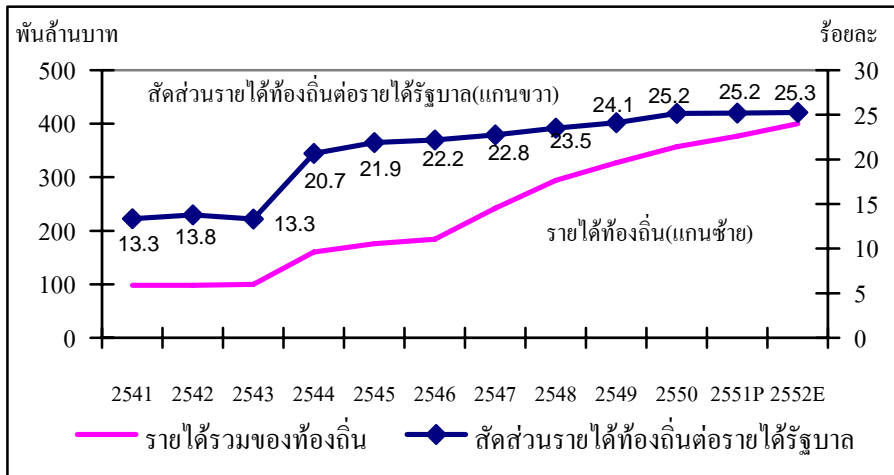
ปัจจุบันบทบาทของ อปท. เริ่มทวีความสำคัญขึ้น โดยจะเห็นได้จากอัตราส่วนรายได้ ของ อปท. ต่อรายได้ของรัฐบาลกลางที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นสองเท่าในช่วงเวลา 10 ปี จากร้อยละ 13.3 ในปีงบประมาณ 2541 เป็นร้อยละ 25.2 ในปีงบประมาณ 2551⁴ (รายละเอียดตามแผนภาพที่ 1) เป็นผลมาจากการที่รัฐบาลสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ระบุให้ อปท. มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง จึงมีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลกลางจะต้องจัดสรร รายได้ให้แก่ อปท. เพื่อให้ อปท. มีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35⁵ ควบคู่ไปกับการถ่ายโอนภารกิจ ของรัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นให้แก่ อปท. ดังนั้น หากเงินถูกใช้ไปตามเจตนารมณ์ ของการกระจายอำนาจ นั่นคือ การลงทุนในโครงการตามความต้องการและความจำเป็นของท้องถิ่น การใช้นั้นจะมีประสิทธิภาพกว่าการใช้จ่ายเงินโดยส่วนกลาง และส่งผลให้ท้องถิ่นมีการพัฒนามากขึ้น ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อประเทศโดยรวม อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีแม้แต่ข้อมูลการใช้จ่าย ของ อปท. ที่สมบูรณ์ จึงทำให้ไม่สามารถทราบว่า อปท. ใช้จ่ายไปในเรื่องใดบ้าง และมีจำนวน เท่าใด การประเมินประสิทธิภาพของรายจ่ายจึงทำได้อย่างจำกัด

³ โปรดอ่านความรู้เกี่ยวกับ อปท. ได้จากภาคผนวก ก.

⁴ ข้อมูลจากเอกสารงบประมาณ, สำนักงบประมาณ

⁵ เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถโอนภารกิจการศึกษาและสาธารณสุขได้ตามเป้าหมาย จึงได้มีการแก้ไขสัดส่วนรายได้ของ อปท. ใน พรบ. กำหนดแผนฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

แผนภาพที่ 1 : สัดส่วนรายได้ของ อปท. ปีงบประมาณ 2541 – 2552



หมายเหตุ : พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นมา

ที่มา: วิระศักดิ์ เครือเทพ “บทความทิศทางของการปกครองท้องถิ่นไทย”, สำนักนโยบายการคลัง สศค., เอกสารงบประมาณ

ในส่วนนี้จะแสดงความสำคัญของรายได้ รายจ่าย และเงินสะสมของ อปท. ที่มีต่อภาพเศรษฐกิจโดยรวม ดังนี้

2.1 รายได้ของ อปท.⁶

แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจไปให้แก่ อปท. แล้ว รัฐบาลกลางยังคงมีความสำคัญต่อ อปท. เป็นอย่างมาก เนื่องจากรายได้ของ อปท. ประมาณร้อยละ 90 มาจากรัฐบาลกลาง ทั้งในรูปของเงินอุดหนุน และการแบ่งรายได้จากภาษี ขณะที่รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองมีเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น เนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ อาทิ ความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น ปริมาณการทำธุรกรรมในท้องถิ่นมีน้อย อัตราภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองไม่มีความทันสมัย เป็นต้น

เงินที่รัฐบาลกลางให้แก่ อปท. จำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) เงินจากภาษี และ 2) เงินอุดหนุน โดยเงินแต่ละประเภทจะมีเกณฑ์ในการจัดสรรให้ อปท. ที่แตกต่างกัน เช่น กำหนดจากจำนวนประชากร การจัดเก็บภาษีของแต่ละ อปท. และพื้นที่ของ อปท. เป็นต้น ทำให้ปริมาณเงินที่จัดสรรให้แก่ อปท. มีความแตกต่างกันไปด้วย

ในปีงบประมาณ 2552 คาดว่า อปท. จะมีรายได้จำนวน 400.3 พันล้านบาท โดยแบ่งเป็นส่วนที่หนึ่งรายได้จากภาษี (ทั้งภาษีที่ อปท. จัดเก็บเอง และรัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้) จำนวน 249.8 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 62.4 ของรายได้ อปท. ทั้งหมด และรายได้จากเงินอุดหนุนที่

⁶ โปรดอ่านรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทรายได้ของ อปท. และประเด็นเกี่ยวกับการจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. จากภาคผนวก ข.

รัฐบาลกลางโอนให้ จำนวน 150.5 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 37.6 ของรายได้ อปท. ทั้งหมด โดยเงินส่วนนี้ถือเป็นภาระรายจ่ายของรัฐบาลกลาง (รายละเอียดตามตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 : การจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ปีงบประมาณ 2549 – 2552

หน่วย: ล้านบาท

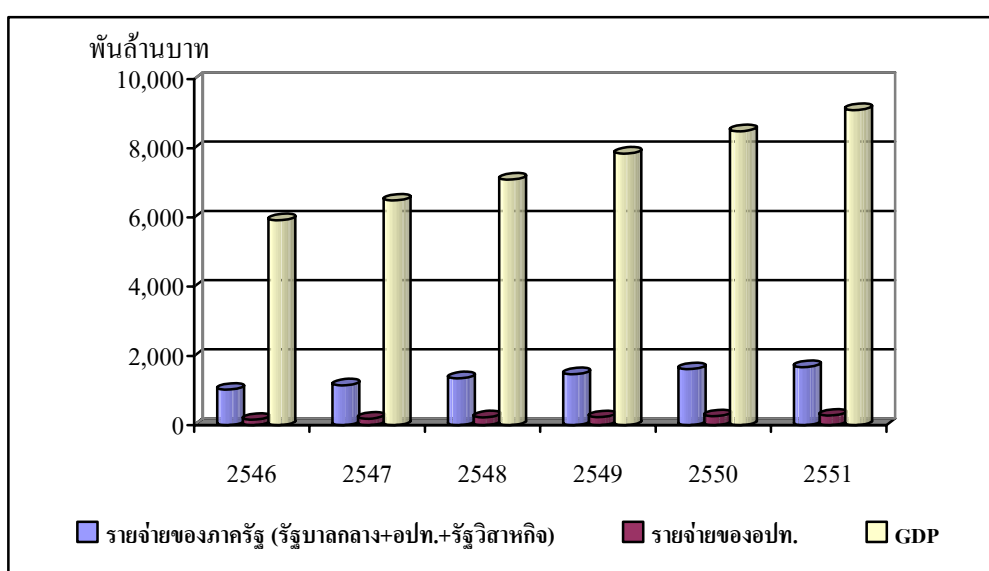
ลักษณะการจัดสรรรายได้	2549	2550	2551	2552
1. รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง และรายได้ที่ รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้	201,100	218,050	228,900	249,839
2. เงินอุดหนุนที่รัฐบาลโอนให้	126,013	139,374	147,840	150,500
3. รวมทั้งสิ้น	327,113	357,424	376,740	400,339

ที่มา: เอกสารงบประมาณ, สำนักงบประมาณ

2.2 รายจ่ายของ อปท.

อปท. มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในแง่ที่เป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน การดำเนินนโยบายของ อปท. ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องที่ที่ อปท. นั้น เป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ สศช. ได้จำแนกการใช้จ่ายของ อปท. เป็นส่วนหนึ่งของการใช้จ่ายภาครัฐ โดยในปี 2551 รายจ่ายของภาครัฐมีมูลค่า 1,675.2 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 18.4 ต่อ GDP ส่วนรายจ่ายของ อปท. มีมูลค่า 274.1 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 16.4 ของรายจ่ายภาครัฐทั้งหมด และคิดเป็นร้อยละ 3.0 ต่อ GDP โดยจะเห็นได้ว่า สัดส่วนรายจ่ายของ อปท. มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทุกปี (รายละเอียดตามแผนภาพที่ 2)

แผนภาพที่ 2 : เปรียบเทียบรายจ่ายภาครัฐ รายจ่ายของ อปท. และ GDP

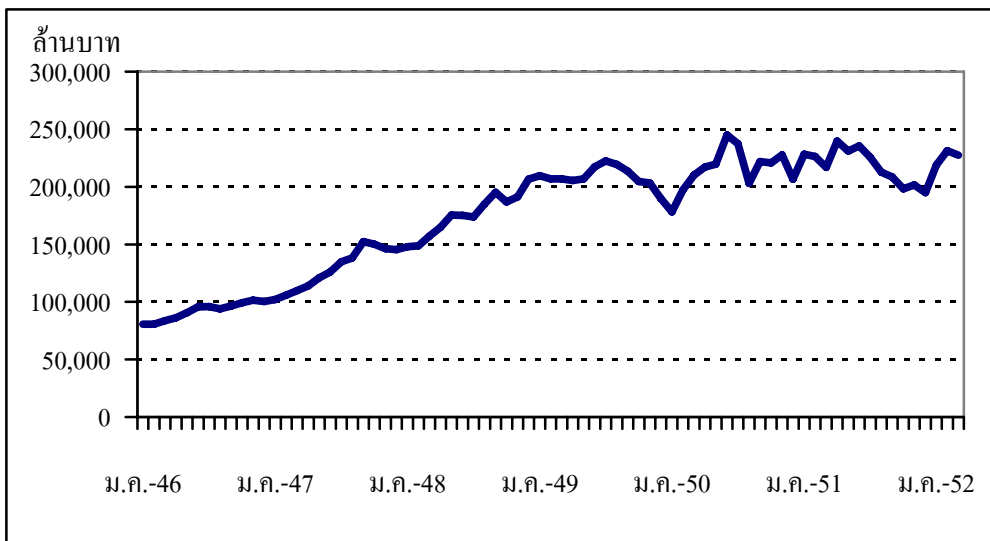


ที่มา: สศช.

2.3 เงินฝากและเงินสะสมของ อปท.⁷

เงินสะสม คือ เงินสดในมือของ อปท. ซึ่งเป็นผลจากการที่ อปท. มีรายรับที่เป็นเงินสดสูงกว่ารายจ่ายที่เป็นเงินสด ซึ่งรายรับของ อปท. ประกอบด้วย รายได้ ทั้งที่เป็นภาษีอากร และไม่ใช่อากร รายได้จากเงินอุดหนุน รวมทั้งรายรับจากเงินกู้และเงินสะสม ส่วนรายจ่ายของ อปท. ประกอบด้วย รายจ่ายประจำ และรายจ่ายพิเศษจากเงินอุดหนุน รายจ่ายจากเงินกู้และเงินสะสม ดังนั้น เงินสะสม ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง (Stock) จะคำนวณได้จากยอดเงินสะสม ณ สิ้นงวดก่อนบวกกับการไหลเข้าสู่ของเงินสะสมในงวดนี้ (Flow) และเนื่องจาก อปท. มีการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลหรือเกินดุลเท่านั้น ส่งผลให้เงินสะสมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเงินสะสมนี้ถือเป็นเงินคลังของ อปท. โดยยอดเงินฝากของ อปท. ที่ฝากอยู่ที่สถาบันการเงิน ณ สิ้นเดือน มีนาคม 2552 อยู่ที่ 227.6 พันล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 9.1 เมื่อเทียบกับยอดเงินฝาก ณ สิ้นปีงบประมาณ 2551 อยู่ที่ 208.6 พันล้านบาท (รายละเอียดตามแผนภาพที่ 3)

แผนภาพที่ 3 : ยอดเงินฝากของ อปท. ที่สถาบันการเงิน



ที่มา : ทีมสถิติการเงิน ฝ่ายบริหารข้อมูล สปท.

⁷เงินฝากของ อปท. ที่สถาบันการเงิน ประกอบด้วย เงินออมหรือสะสมของ อปท. เงินค้ำประกันสัญญา (เงินที่ อปท. เรียกเก็บจากเอกชน เมื่อมีการทำสัญญาว่าจ้าง และจะคืนให้หลังโครงการแล้วเสร็จ) และเงินรอจ่ายเพื่อทำสัญญา (ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยให้ อปท. ต้องได้รับเงินจากส่วนกลางก่อนทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง เมื่อทำสัญญาเสร็จสิ้นจึงจะสามารถนำเงินไปใช้ได้) (ข้อมูล จากการสัมภาษณ์ คุณศุภโชค เลหาหะพันธุ์ (ผู้อำนวยการส่วนนโยบายการคลังและพัฒนารายได้ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น) เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2552) อ่านรายละเอียดได้จากภาคผนวก ก.

2.4 สรุป

อปท. ถือเป็นหน่วยย่อยทางเศรษฐกิจหน่วยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อประเทศ และ ความสำคัญนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีตามรายได้และภารกิจของ อปท. ที่เพิ่มขึ้น ภาครัฐจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องติดตามการใช้จ่ายของ อปท. อย่างใกล้ชิด เพื่อให้ทราบว่า อปท. ใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการติดตามข้อมูลการใช้จ่ายของ อปท. ยังขาดความสมบูรณ์และความถูกต้อง รวมทั้งข้อมูลมีความล่าช้า ทำให้การประเมินและการประมาณการเศรษฐกิจอาจมีความคลาดเคลื่อน และอาจส่งผลให้เกิดความผิดพลาดในการวางแผนนโยบายการเงินการคลัง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ของ อปท. เพื่อนำไปใช้ในการประเมินภาพรวมเศรษฐกิจ และดำเนินนโยบายในการบริหารประเทศได้อย่างเหมาะสมต่อไป

3. เปรียบเทียบความต้องการข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน

3.1 ความต้องการข้อมูลการคลังท้องถิ่น มีการสำรวจความต้องการข้อมูลการคลังท้องถิ่น ทั้งหน่วยงานภายใน สปท. และหน่วยงานภายนอก ดังนี้

3.1.1 หน่วยงานใน สปท. ได้แก่ ทีมวิเคราะห์การคลัง สายนโยบายการเงิน (สนง.) มีความต้องการใช้ข้อมูลการคลังท้องถิ่น เพื่อการวิเคราะห์และติดตามภาวะการคลังของประเทศ เป็นรายเดือน และใช้เป็นข้อมูลประกอบประมาณการรายจ่ายภาครัฐ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงินในการประเมินภาวะเศรษฐกิจรายไตรมาสของประเทศ รวมทั้งสำนักงานภาคทั้ง 3 ภาค คือ สำนักงานภาคเหนือ สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และสำนักงานภาคใต้ มีความต้องการใช้ข้อมูลการคลังท้องถิ่น เพื่อใช้ในการวิเคราะห์และติดตามภาวะการคลังภาครัฐของภูมิภาค (รายละเอียดตามตารางที่ 2)

3.1.2 หน่วยงานอื่น ๆ ภายนอก สปท. ได้แก่ สศช. มีความต้องการใช้ข้อมูลการคลังท้องถิ่น เป็นราย อปท. และรายไตรมาส เพื่อใช้ในการจัดทำสถิติผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือ Gross Domestic Product (GDP) และ ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด หรือ Gross Provincial Product (GPP) รวมทั้ง สศค. มีความต้องการใช้ข้อมูลการคลังท้องถิ่นเป็นราย อปท. และรายเดือน เพื่อวิเคราะห์ภาวะการคลังของประเทศ และจัดทำสถิติการคลังตามคู่มือ GFS 2001 (รายละเอียดตามตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 : ความต้องการข้อมูลการคลังท้องถิ่นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงาน	ข้อมูลที่ต้องการ	ลักษณะข้อมูล			ความถี่			หมายเหตุ
		รวม	จังหวัด	อปท.	เดือน	ไตรมาส	ปี	
1.ทีมวิเคราะห์การคลัง สนง.รพท.	1.รายได้ อปท.	✓			✓			เฉพาะตัวรวม
		✓				✓		จำแนกประเภทรายได้
	2.รายจ่าย อปท.	✓			✓			เฉพาะตัวรวม
		✓				✓		จำแนกประเภทรายจ่าย
2. สำนักงานภาค รพท.	1.รายได้ อปท.		✓		✓			เฉพาะตัวรวม
			✓			✓		จำแนกประเภทรายได้
	2.รายจ่าย อปท.		✓		✓			เฉพาะตัวรวม
			✓			✓		จำแนกประเภทรายจ่าย
3.สศช.	1. รายได้ อปท.			✓		✓		จำแนกรายละเอียดรายได้ จำแนกรหัสผังบัญชี
	2. รายจ่าย อปท.			✓		✓		จำแนกรายละเอียด รายจ่ายจำแนกรหัสผัง บัญชี
	3.งบแสดงฐานะทางการเงิน	✓					✓	รายละเอียดงบ
4. สศค.	1. รายได้ อปท.			✓	✓			จำแนกรายละเอียดรายได้
	2. รายจ่าย อปท.			✓	✓			จำแนกรายละเอียด รายจ่าย

ที่มา : รวบรวมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยทีมสถิติการคลัง ฝบข. รพท.

3.2 ข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน ที่รพท. รวบรวมได้ พบว่า หลายหน่วยงานมีข้อมูลการคลังท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังต่อไปนี้

3.2.1 ข้อมูลการคลังท้องถิ่นของ สธ. กระทรวงมหาดไทย มี 2 หน่วยงานที่มีข้อมูลการคลังท้องถิ่น ดังนี้

- ส่วนนโยบายการคลังและพัฒนารายได้ เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบและจัดเก็บข้อมูลการคลังท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย รายได้และรายจ่าย อปท. เนื่องจาก สธ. มีหน้าที่ในการดูแลการจัดสรรรายได้ของ อปท. ที่มาจากรัฐบาลกลาง

ความครอบคลุม (coverage) ประมาณร้อยละ 80 ของรายได้และรายจ่ายท้องถิ่นทั้งหมด

ข้อดี ข้อมูลรายได้ อปท. สามารถจำแนกรายละเอียดเป็นรายจังหวัด และมีความครอบคลุมถึงร้อยละ 80 นอกจากนี้ ยังมีข้อมูลภาษีจัดสรรให้ อปท. สามารถจำแนกเป็นราย อปท. และจำแนกชนิดของภาษีที่อุดหนุนเป็นรายเดือน โดยมีความล่าช้าเพียง 1 เดือน

ข้อด้อย ข้อมูลรายได้รวมทุกประเภทของ อปท. เป็นข้อมูลรายปี และมีความล่าช้าถึง 2 ปี ขณะที่ข้อมูลรายจ่าย อปท. มีการยกเลิกการเผยแพร่ เนื่องจากมีข้อมูลไม่ครบถ้วน และไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้

- **ระบบบันทึกบัญชีของ อปท.** มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการคลังท้องถิ่น และส่วนพัฒนาระบบบัญชีท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลและพัฒนาระบบ โดยความร่วมมือระหว่าง สศช. และสถ. เป็นการพัฒนาระบบการบันทึกบัญชี ของ อปท. ด้วยคอมพิวเตอร์ โดยใช้ SQL Server อปท. สามารถนำส่งข้อมูลการคลังท้องถิ่นผ่านทางอินเทอร์เน็ตที่เป็น real time ทั้งนี้ ได้มีการจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ อปท. เพื่อให้ความรู้ระบบบัญชีการคลัง การบันทึกบัญชี และการกรอกข้อมูลรายได้และรายจ่าย อปท. ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต จำนวน 50 รุ่น เสร็จสิ้นเมื่อ ส.ค. 2551 จากการสอบถามเบื้องต้นระบบดังกล่าวจะเริ่มใช้งานได้จริงในปีงบประมาณ 2552

ความครอบคลุม (coverage) ครอบคลุม อปท. ทุกแห่ง หากสามารถผลักดันให้ อปท. ใช้เป็นระบบหลักในการบันทึกบัญชี

ข้อดี เป็นข้อมูลเร็วที่สามารถเรียกดูเป็นรายวัน โดยสามารถจำแนกประเภทรายได้ท้องถิ่นเป็นรายภาษี จำแนกรายละเอียดรายจ่าย และมีรายละเอียดเป็นราย อปท. และรายจังหวัด รวมทั้งมีงบกระแสเงินสด และงบดุล ที่มีระบบรองรับที่ทันสมัย

ข้อด้อย ช่วงที่เริ่มทดลองใช้งาน server สามารถรองรับการใช้งานของ อปท. พร้อมกันได้เพียง 500 แห่งเท่านั้น และได้รับความร่วมมือจาก อปท. ทั่วประเทศเพียง 1,000 แห่ง คิดเป็นเพียงร้อยละ 12.7 จาก อปท. ทั่วประเทศที่มีจำนวน 7,853 แห่ง ถึงแม้ ธนาคารกรุงไทย ได้เข้ามาช่วยปรับปรุงระบบ ให้สามารถรองรับการใช้งานได้มากขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถนำข้อมูลไปประมวลผลในภาพรวมได้ อีกทั้งเป็นระบบที่ออกแบบมาเพื่อการจัดทำบัญชีเท่านั้น จึงยังขาดระบบประมวลผลข้อมูลรวมเพื่อผู้บริหาร หากต้องการเรียกใช้ข้อมูลต้องจัดตั้งงบประมาณ เพื่อวางระบบเรียกข้อมูลเพิ่มเติม นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการใช้งานยาก และผู้ใช้งานยังขาดความเข้าใจ จึงยังไม่ทราบความครอบคลุมของข้อมูลที่แน่นอน ข้อมูลจะเริ่มต้นตั้งตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นไป

3.2.2 ระบบฐานข้อมูลการคลังและเศรษฐกิจของจังหวัด ของกลุ่มงาน CFO กรมบัญชีกลาง เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2546 เพื่อให้สำนักงานคลังจังหวัดเป็นศูนย์ข้อมูลทางเศรษฐกิจ การคลัง การเงินและการบัญชีในจังหวัด โดยมีบริษัทที่ปรึกษา คือ บริษัท พีซีซี โพรเฟสชั่นแนล คอมพิวเตอร์ จำกัด และอยู่ในความดูแลของศูนย์สารสนเทศ กรมบัญชีกลาง ในขั้นต้นได้ทดลองจัดเก็บข้อมูลเป็นรายจังหวัด

และรายเดือนจำนวน 30 จังหวัด โดยให้สำนักงานคลังจังหวัดรวบรวมข้อมูลในพื้นที่ทั้งรูปแบบ Excel File และรูปแบบเอกสาร ส่งให้กับกลุ่มงาน CFO โดยมีระบบงานหลัก 3 ระบบ ได้แก่ งานข้อมูลเศรษฐกิจ เพื่อทำ GPP รายจังหวัด รายงานข้อมูลเศรษฐกิจรายเดือน และข้อมูลการคลังท้องถิ่น (ระบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ซึ่งเป็นหนึ่งในระบบทั้งหมด ประกอบด้วยเนื้อหาข้อมูล 4 ส่วน ได้แก่ ข้อมูลด้านการคลัง ข้อมูลการเงิน ข้อมูลพื้นฐานจังหวัด และข้อมูลเงินกู้ โดยจะมีรายงานเป็นรายไตรมาส โดยจัดอบรมเจ้าหน้าที่ของกรมบัญชีกลางและเจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัดทั่วประเทศเสร็จแล้ว และอยู่ระหว่างให้สำนักงานคลังจังหวัดรวบรวมข้อมูล ทั้งนี้ การนำเข้าข้อมูลผ่านทางอินเทอร์เน็ต มีทางเลือก 2 ทาง ดังนี้

- 1) หาก อปท. ใดมีความพร้อมในการนำเข้าข้อมูล ก็ให้ อปท. นั้นนำเข้าข้อมูลผ่านระบบอินเทอร์เน็ตได้ด้วยตัวเอง
- 2) หาก อปท. ใดยังไม่พร้อม ก็สามารถส่งข้อมูลในลักษณะ excel file หรือรูปแบบเอกสารให้กับสำนักงานคลังจังหวัด และสำนักงานคลังจังหวัดจะเป็นผู้นำเข้าข้อมูลให้แทน

ความครอบคลุม (coverage) ครอบคลุมสำนักงานคลังจังหวัดทั่วประเทศ

ข้อดี ข้อมูลการคลังท้องถิ่นของ CFO ประกอบด้วย ข้อมูลด้านการคลัง (รายได้ รายจ่ายฐานะการคลัง) ข้อมูลการเงิน (งบดุล งบทรัพย์สิน งบรายรับ-รายจ่าย และงบกระแสเงินสด) และข้อมูลเงินกู้ ซึ่งมีรายละเอียดที่ครบถ้วนเป็นรายจังหวัด และมีความถี่เป็นรายไตรมาส

ข้อด้อย ยังไม่มีการประมวลผลในภาพรวม เนื่องจากยังอยู่ระหว่างการรวบรวมข้อมูล จึงยังไม่ทราบผลการตอบกลับ และมีปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือของข้อมูล เนื่องจากไม่มีผู้ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล

3.2.3 รายงานยอดรายรับและรายจ่ายจริงของกรุงเทพมหานคร โดยกองบัญชี สำนักงานการคลัง กรุงเทพมหานครเป็น อปท. แห่งเดียวที่มีการจัดเก็บข้อมูลที่ครบถ้วน สม่าเสมอ และเผยแพร่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้

ความครอบคลุม (coverage) ประมาณร้อยละ 90 ของรายได้และรายจ่าย กทม. แต่คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 10 ของรายได้และรายจ่ายท้องถิ่นทั้งหมด

ข้อดี สม่าเสมอ และเผยแพร่เป็นประจำ มีความล่าช้า 2 เดือน

ข้อด้อย ครอบคลุมเพียงร้อยละ 10 ของรายได้และรายจ่ายท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถใช้ข้อมูลท้องถิ่นของ กทม. ประมวลผลภาพรวมข้อมูลการคลังท้องถิ่นทั้งประเทศได้

3.2.4 ข้อมูล Net Claims รัฐบาลท้องถิ่นของสถาบันการเงิน ข้อมูลนี้สามารถใช้เป็น proxy ของดุลเงินสดท้องถิ่น จากฐานข้อมูลการเงินการคลังที่รายงานโดยสถาบันการเงินส่วนใหญ่ (ธปท. ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินอื่น ๆ) ประกอบด้วยข้อมูลหนี้สินและทรัพย์สินระหว่าง

สถาบันการเงินกับหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ รวมทั้ง รัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น รวบรวมและเผยแพร่โดย ทีมสถิติการเงิน ผบช. ข้อมูลเป็นรายเดือน และมีความล่าช้าเพียง 1 เดือน

ความครอบคลุม (coverage) ประมาณร้อยละ 90 ของสถาบันการเงินทั้งระบบ

ข้อดี เผยแพร่เป็นรายเดือน และครอบคลุมธุรกรรมการเงินทั้งหมดที่รัฐบาลท้องถิ่นทำผ่านสถาบันการเงิน

ข้อด้อย มีเฉพาะตัวรวม ไม่สามารถจำแนกรายจังหวัด หรือราย อปท. ได้

3.2.5 ข้อมูลเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางให้ อปท. เป็นข้อมูลการเบิกจ่ายเงินจากงบประมาณรายจ่าย และถือเป็นรายได้ที่รัฐบาลกลางจัดสรรเพิ่มให้กับ อปท. ซึ่งประกอบด้วยเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยสามารถดึงข้อมูลได้จากระบบ GFMIS เป็นรายเดือน และมีความล่าช้าเพียง 1 เดือน

ความครอบคลุม (coverage) ประมาณร้อยละ 30-40 ของรายได้ท้องถิ่นทั้งหมด

ข้อดี เป็นข้อมูลเร็ว และเรียกใช้สะดวก

ข้อเสีย ครอบคลุมข้อมูลน้อยเพียงร้อยละ 30-40 ของรายได้ท้องถิ่นทั้งหมด ทำให้ไม่สามารถใช้ข้อมูลเงินอุดหนุน ประมวลผลภาพรวมข้อมูลการคลังท้องถิ่นทั่วประเทศได้

3.3 ช่องว่างของข้อมูลการคลังท้องถิ่น (Gap)

เมื่อพิจารณาถึงข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันกับความต้องการใช้ข้อมูลการคลังท้องถิ่นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปช่องว่างของข้อมูลการคลังท้องถิ่น (Gap) แบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ รายได้ รายจ่าย และงบการเงินและดุลเงินสด ดังตารางที่ 3, 4 และ 5 ตามลำดับ

ตารางที่ 3 : ข้อมูลรายได้ อปท. ที่มีอยู่ในปัจจุบัน และช่องว่างของข้อมูล (Gap)

ข้อมูล	ข้อมูลปัจจุบัน	ช่องว่างของข้อมูล (Gap)
1. รายได้ อปท.	จาก สด. จำแนกประเภทรายได้ จำแนกรายจังหวัด ความถี่ : รายปี	1.ความล่าช้า 2 ปี 2. ไม่มีข้อมูลรายเดือน หรือรายไตรมาส 3. ข้อมูลครอบคลุมร้อยละ 80 4.ขาดข้อมูลเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น 5.ขาดข้อมูลราย อปท.
	จากระบบบันทึกบัญชีของ อปท. ของ สด. จำแนกประเภทรายได้ จำแนกรายภาษี จำแนกราย อปท. และจำแนกรายจังหวัด ความถี่ : รายวัน/รายเดือน	1. มีการส่งข้อมูลเพียง 1,000 แห่ง จาก อปท. ทั้งสิ้น 7,853 แห่ง เนื่องจากระบบไม่สามารถรองรับการใช้งานของทุก อปท. พร้อมกันจึงยังไม่สามารถเผยแพร่ได้ 2. ระบบจะเริ่มมีข้อมูลตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552
	จากฐานข้อมูลการคลังและเศรษฐกิจของจังหวัด ของกลุ่มงาน CFO กรมบัญชีกลาง จำแนกประเภทรายได้ จำแนกรายภาษี จำแนกรายจังหวัด ความถี่ : รายเดือน	1. ยังไม่ได้เริ่มใช้ อยู่ระหว่างการรวบรวมข้อมูล 2. มีปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือของข้อมูล เนื่องจากไม่มีผู้ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล
2. ภาษีจัดสรรให้ อปท.	จาก สด. จำแนกราย อปท. จำแนกชนิดภาษีที่จัดสรร ความถี่ : รายเดือน	มีข้อมูลเผยแพร่อยู่ใน Website ของ สด.
3. เงินอุดหนุนให้ อปท.	ระบบ GFMIS (ดึงข้อมูลและประมวลผล โดยทีมสถิติการคลัง ฝบข. ธปท.) จำแนกเป็น 3 หน่วยงานได้แก่ สด. กทม. และ พัทยา ความถี่ : รายเดือน	1.ครอบคลุมเฉพาะเงินอุดหนุน คิดเป็นร้อยละ 30-40 ของรายได้ท้องถิ่น 2. ขาดข้อมูลราย อปท. 3. ความล่าช้า 1 เดือน
4. รายได้ กทม.	จากกองบัญชี สำนักการคลัง กทม. จำแนกประเภทรายได้ จำแนกรายภาษี ความถี่ : รายเดือน	1.ขาดเงินอุดหนุนให้กทม. 2.คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 10 ของรายได้ท้องถิ่นรวม 3. ความล่าช้า 2 เดือน

ที่มา : รวบรวมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยทีมสถิติการคลัง ฝบข. ธปท.

ตารางที่ 4 : ข้อมูลรายจ่าย อปท. ที่มีอยู่ในปัจจุบัน และช่องว่างของข้อมูล (Gap)

ข้อมูล	ข้อมูลปัจจุบัน	ช่องว่างของข้อมูล (Gap)
1. รายจ่าย อปท.	จาก สด. จำแนกประเภทรายจ่าย จำแนกราย อปท. 5 ประเภท ได้แก่ อบจ. เทศบาล พัทธา กทม. และ อบต. ความถี่ : รายปี	ยกเลิกการเผยแพร่ (ข้อมูลล่าสุดถึง ปีงบประมาณ 2545) เนื่องจากข้อมูลไม่ ครบถ้วน และไม่สามารถตรวจสอบความ ถูกต้องได้
	จากระบบบันทึกบัญชีของ อปท. ของ สด. จำแนกประเภทรายจ่าย จำแนกรายละเอียดรายจ่าย จำแนกราย อปท. จำแนกรายจังหวัด ความถี่ : รายวัน/รายเดือน	1. มีการส่งข้อมูลเพียง 1,000 แห่ง จาก อปท.ทั้งสิ้น 7,853 แห่ง เนื่องจากระบบไม่ สามารถรองรับการใช้งานของทุก อปท. พร้อมกันจึงยังไม่สามารถเผยแพร่ได้ 2. ระบบจะเริ่มมีข้อมูลตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552
	จากฐานข้อมูลการคลังและเศรษฐกิจของ จังหวัด ของกลุ่มงาน CFO กรมบัญชีกลาง จำแนกประเภทรายได้ จำแนกรายภาษี จำแนกรายจังหวัด ความถี่ : รายเดือน	1. ยังไม่ได้เริ่มใช้ อยู่ระหว่างการรวบรวม ข้อมูล 2. มีปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือของข้อมูล เนื่องจากไม่มีผู้ตรวจสอบความถูกต้องของ ข้อมูล
2. รายจ่าย กทม.	จากกองบัญชี สำนักการคลัง กทม. จำแนกประเภทรายจ่าย จำแนกรายละเอียดรายจ่าย ความถี่ : รายเดือน	1. เป็นข้อมูลของ อปท. แห่งเดียวที่เก็บ รวบรวมได้ครบถ้วน ครอบคลุมรายจ่าย กทม. ร้อยละ 90 2. คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 10 ของ รายจ่ายท้องถิ่นรวม 3. ความล่าช้า 2 เดือน

ที่มา : รวบรวมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยทีมสถิติการคลัง ผบข. ธปท.

ตารางที่ 5 : ข้อมูลงบการเงินและดุลเงินสด อปท. ที่มีอยู่ในปัจจุบัน และช่องว่างของข้อมูล (Gap)

ข้อมูล	ข้อมูลปัจจุบัน	ช่องว่างของข้อมูล (Gap)
1. งบการเงิน		
1.1 งบกระแสเงินสด (Cash Flow)	จากระบบบันทึกบัญชีของ อปท. ของ สด. จำแนกรายละเอียดของงบกระแสเงินสด จำแนกรายละเอียดฝั่งบัญชี จำแนกราย อปท. และรายจังหวัด ความถี่ : รายวัน/รายเดือน	1. มีการส่งข้อมูลเพียง 1,000 แห่ง จาก อปท.ทั้งสิ้น 7,853 แห่ง เนื่องจากระบบไม่ สามารถรองรับการใช้งานของทุก อปท. พร้อมกันจึงยังไม่สามารถเผยแพร่ได้ 2. ระบบจะเริ่มมีข้อมูลตั้งแต่ปีงบประมาณ
1.2 งบดุล	จากระบบบันทึกบัญชีของ อปท. ของ สด. จำแนกรายละเอียดของงบดุล จำแนกรายละเอียดฝั่งบัญชี จำแนกราย อปท. และรายจังหวัด ความถี่ : รายวัน/รายเดือน	2552
2. ดุลเงินสด อปท.	ใช้ Net claims ของสถาบันการเงินต่อ อปท. จากทีมสถิติการเงิน ผบข. เป็น proxy จำแนกกลุ่มสถาบันการเงิน จำแนกตามสินทรัพย์และหนี้สิน ความถี่ : รายเดือน	1.มีเฉพาะตัวรวมและเป็นข้อมูลสุทธิแล้ว ไม่สามารถจำแนก อปท. หรือรายจังหวัด 2.ครอบคลุมร้อยละ 90 ของธุรกรรม ระหว่างสถาบันการเงินและรัฐบาลทั้งหมด 3. ความล่าช้า 1 เดือน

จากการสำรวจข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน ความต้องการข้อมูลการคลังท้องถิ่น และช่องว่างของข้อมูล พบว่า ระบบบันทึกบัญชีของ อปท. ของ สด. เป็นระบบที่มีข้อมูลตรงตาม ความต้องการของผู้ใช้มากที่สุดทั้งในแง่ของความละเอียด ความครบถ้วน และความถี่ของข้อมูล จึงเห็นควรสนับสนุนและผลักดันระบบบันทึกบัญชีของ อปท. ของ สด. ต่อไป อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วย ระบบดังกล่าวถูกออกแบบมาเพื่อการใช้งานรับจ่ายประจำวัน ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับการบังคับใช้กับ อปท. ทั้งหมด จึงยังไม่สามารถบอกได้แน่นอนว่าจะสามารถใช้งานได้จริงเมื่อไร ถึงแม้ว่าจะเริ่มใช้งาน ได้จริงในปีงบประมาณ 2552 ยังอาจจะต้องใช้เวลาสักระยะกว่าที่ระบบจะเข้าที่ (ระบบ GFMS ใช้เวลา 3 ปี) ซึ่งระบบฐานข้อมูลการคลังและเศรษฐกิจของจังหวัดที่ดูแลโดยกลุ่มงาน CFO กรมบัญชีกลาง อาจจะเป็นอีกทางเลือกหนึ่ง แต่มีปัญหาคล้ายคลึงกัน คือ เพิ่งพัฒนาระบบเสร็จ แต่เนื่องจากสำนักงานคลังจังหวัดสามารถดำเนินการนำเข้าข้อมูลได้เอง และข้อมูลเป็นรายเดือน จึงอาจจะใช้งานได้เร็วกว่า

4. สำรวจปัญหาการจัดเก็บข้อมูลการคลังท้องถิ่น

4.1 ปัญหาการจัดเก็บข้อมูลการคลังท้องถิ่นจากหน่วยงานส่วนกลาง

- **สถ. มีปัญหาการจัดเก็บข้อมูลการคลังท้องถิ่น ดังนี้**

1. สถ. ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม และออกกฎ หรือระเบียบให้มีการนำส่งข้อมูลของ อปท. เนื่องจากติดขัดพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ที่ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงาน

2. เจ้าหน้าที่ของ อปท. บางส่วนยังขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการเงินการคลัง การบันทึก และจัดทำบัญชี ถึงแม้จะมีการจัดฝึกอบรมให้ความรู้ดังกล่าวจากส่วนกลาง

3. อปท. บางรายไม่เห็นความสำคัญของการจัดทำข้อมูลการคลังท้องถิ่น ทำให้ละเลยการจัดส่งข้อมูลให้ส่วนกลาง

4. อปท. บางแห่งที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลยังขาดแคลนอุปกรณ์ทางคอมพิวเตอร์ที่ทันสมัยเพื่อรับส่งข้อมูลท้องถิ่น

5. ข้อมูลการคลังท้องถิ่นของ สถ. ทำผ่านระบบการบันทึกบัญชีของ อปท. ยังมีปัญหา ระบบที่ส่งข้อมูลผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่ไม่สามารถรองรับการใช้งานของ อปท. พร้อมกันทั่วประเทศที่มีจำนวนถึง 7,853 แห่งในเวลาเดียวกัน ทำให้ไม่สามารถส่งข้อมูลผ่านระบบได้ ปัจจุบัน บริษัท กรุงไทยคอมพิวเตอร์เซอร์วิสเซส ได้เข้ามาปรับปรุงระบบให้มีที่ส่งข้อมูลที่ใหญ่ขึ้น เพื่อให้สามารถรองรับการรับส่งข้อมูลจาก อปท. ได้

6. อปท. บางแห่งไม่สามารถปิดบัญชีรายได้และรายจ่ายได้ โดยเฉพาะ อปท. ที่เกิดขึ้นใหม่ ทำให้การบันทึกรายได้และรายจ่ายท้องถิ่นขาดความครบถ้วน และ สถ. ไม่สามารถประมวลผลข้อมูลการคลังท้องถิ่นในภาพรวมได้

- **กลุ่มงาน CFO กรมบัญชีกลาง มีปัญหาการจัดเก็บข้อมูลการคลังท้องถิ่น ดังนี้**

1. อปท. ไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลเท่าที่ควร

2. อปท. ขาดบุคลากรมีความรู้ทางด้านบัญชีในการจัดทำ และส่งข้อมูลการคลังท้องถิ่น

3. ไม่มีกฎหมายบังคับ หรือกำหนดให้ อปท. ต้องรายงานข้อมูลการคลังท้องถิ่น ทำให้ CFO ได้ข้อมูลล่าช้า และไม่ครบถ้วน

4. หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ยังไม่สามารถรวบรวมข้อมูลการคลังท้องถิ่น ได้ครบถ้วน และถูกต้อง ทำให้หน่วยงานอื่น ๆ ที่ต้องการใช้ข้อมูลต้องแสวงหาข้อมูลดังกล่าวเอง ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน และเป็นภาระกับท้องถิ่น

- **สศช.** มีปัญหาการจัดเก็บข้อมูลการคลังท้องถิ่น ดังนี้

1. ข้อมูลที่ขอจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีรายละเอียดราย อปท. และไม่มีข้อมูลรายไตรมาส ทำให้ สศช. ต้องอาศัยการประมาณการค่อนข้างมาก
2. ขาดข้อมูลงบแสดงฐานะทางการเงิน เพื่อจัดทำ Flow of Fund ซึ่งเคยได้รับการสำรวจของ สศช. ในช่วงปี 2536-2544 แต่ปัจจุบันไม่มีข้อมูล จึงต้องอาศัยการประมาณการ
3. ข้อมูลที่รวบรวมได้จากหน่วยงานอื่น ๆ ยังไม่มีความครบถ้วน และไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้
4. สศช. พยายามผลักดันการจัดเก็บข้อมูลท้องถิ่นผ่านระบบการบันทึกบัญชีของ อปท. ของ สด. แต่ยังไม่สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลได้ครบถ้วน เนื่องจาก อปท. บางแห่งขาดบุคลากรทางการเงิน ทำให้ยังไม่สามารถจัดทำงบการเงินได้จึงไม่ส่งข้อมูล รวมทั้งปัญหาระบบบันทึกบัญชี อปท. ยังไม่สมบูรณ์

- **สศค.** มีปัญหาการจัดเก็บข้อมูลการคลังท้องถิ่น ดังนี้

1. สศค. พยายามขอข้อมูลจาก อปท. โดยตรง โดยก่อนปี 2551 มีการจัดเก็บข้อมูลการคลังเป็นรายปีจาก อปท. ทั่วประเทศ ได้รับความร่วมมือจาก อปท. ประมาณ 6,000 แห่ง (จาก อปท. ทั้งหมดกว่า 7,853 แห่ง) แต่จากการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลย้อนหลังพบว่า มีการบันทึกบัญชีที่ไม่ถูกต้อง จึงไม่สามารถนำไปใช้ในการวิเคราะห์ได้ และตั้งแต่ปี 2551 สศค. ได้ขอข้อมูลรายได้ รายจ่าย และงบประมาณจาก อปท. ทั่วประเทศ เป็นรายเดือน ข้อมูลที่ได้ครอบคลุมเพียงร้อยละ 20 ของจำนวน อปท. ทั่วประเทศ จึงใช้ข้อมูลดังกล่าวเป็นการภายในเท่านั้น ทั้งนี้ การที่ สศค. และหน่วยงานอื่น ๆ ขอข้อมูลโดยตรง ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน และเป็นภาระกับ อปท. ในการกรอกข้อมูล
2. อปท. บางแห่งขาดบุคลากรที่มีความรู้ด้านการเงินการคลัง ทำให้ไม่สามารถจัดทำบัญชีรายได้และรายจ่าย และรายงานข้อมูลได้
3. ข้อมูลท้องถิ่นที่รวบรวมได้ไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลได้

4.2 ตำรวจปัญหาการให้ข้อมูลการคลังท้องถิ่นจาก อปท. บางแห่ง

ตามที่ได้ออกสำรวจปัญหาการส่งข้อมูลการคลังท้องถิ่นผ่านระบบบันทึกบัญชีของ อปท. ของ สด. จาก อปท. ระดับ อบต. จำนวน 2 แห่งในเขตปริมณฑล ขอสรุปปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาระบบคอมพิวเตอร์ การเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตที่ล่าช้า เนื่องจาก Server ของ สด. ไม่สามารถรองรับการใช้งานพร้อมๆ กันของ อปท. ทั่วประเทศที่มีจำนวน 7,853 แห่ง ขณะนี้ บริษัท กรุงไทยคอมพิวเตอร์เซอร์วิสฯ ได้เสนอให้ความช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และได้ขยาย Server ให้สามารถรองรับได้แล้ว

2. ปัญหาระบบบันทึกบัญชี อปท. ยังมีระบบ call center ไม่เพียงพอ สำหรับรับแจ้งและแก้ไขปัญหาการกรอกข้อมูลผ่านระบบในทันทีที่เกิดปัญหา ทำให้ อปท. ไม่ได้รับความช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหา จึงทำให้ส่งข้อมูลล่าช้า และไม่กระตือรือร้นที่จะส่งข้อมูลให้ครบถ้วน

3. ปัญหาระบบการกรอกข้อมูล ที่ยังไม่รองรับการใช้งานแบบเต็มรูปแบบ อาทิ

3.1 เจ้าหน้าที่ไม่ทราบว่า ต้องกรอกข้อมูลย้อนหลังในแต่ละรายการให้ครบถ้วน จึงจะบันทึกรายการนั้น ๆ ได้ และจะต้องเริ่มดำเนินการใหม่ทั้งหมดเมื่อเข้าระบบครั้งต่อไป ไม่สามารถบันทึกรายการที่ใส่ข้อมูลไม่ครบถ้วนได้ ทำให้เป็นภาระกับเจ้าหน้าที่ อปท. ค่อนข้างมาก หากขาดความเข้าใจ และการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตที่ไม่เสถียร

3.2 คู่มือการใช้งานของระบบไม่ละเอียดพอ แม้ว่าผู้กรอกข้อมูลจะผ่านการอบรมจาก สด. มาแล้ว จึงต้องสอบถามเจ้าหน้าที่จาก สด. เพื่อขอคำอธิบายเพิ่มเติม

3.3 ความไม่สอดคล้องของรายละเอียดในแต่ละรายการระหว่างข้อบัญญัติ หรือ งบประมาณ กับแผนงานหรือระบบบัญชี เนื่องจากสำนักปลัดของแต่ละ อปท. มิได้ปรับเปลี่ยนข้อบัญญัติและงบประมาณให้มีมาตรฐานเดียวกับระบบบันทึกบัญชี ทำให้ อปท. ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้

4. ปัญหาการให้ข้อมูลกับหน่วยงานต่าง ๆ สร้างภาระและเกิดความซ้ำซ้อน เนื่องจากในปัจจุบัน อปท. ต้องทำงานทั้งระบบเก่าที่ทำบัญชีด้วยมือ และพยายามกรอกข้อมูลในระบบใหม่ไปพร้อมๆ กัน ทำให้เพิ่มงานและเป็นภาระกับ อปท. เนื่องจากยังมีเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง ได้แก่ สดง. และสำนักงานคลังจังหวัด ที่ตรวจสอบบัญชีแบบเก่าเป็นประจำทุกปี กลุ่มงาน CFO ของ กรมบัญชีกลาง สศค. และ ปปช. เป็นต้น ขอข้อมูลรายได้และรายจ่าย อปท. ในรูปแบบที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นภาระกับ อปท. ค่อนข้างมาก

4.3 แนวทางการแก้ไขปัญหา

จากการสำรวจปัญหาการจัดเก็บข้อมูลการคลังท้องถิ่นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา ดังนี้

1. ด้านผู้ใช้งานหลักที่เกี่ยวข้องทั้ง อปท. สศช. และ สศค. ควรใช้ข้อมูลจากผู้รวบรวมข้อมูล เพื่อการตรวจสอบที่มีอยู่แล้ว เช่น ระบบการบันทึกบัญชีของ อปท. ของ สด. หรือข้อมูลจาก

ระบบฐานข้อมูลการคลังและเศรษฐกิจของจังหวัด ของกลุ่มงาน CFO กรมบัญชีกลาง เนื่องจากสามารถตอบสนองความต้องการของทุกหน่วยงาน และลดภาระการให้ข้อมูลของท้องถิ่น

2. ด้าน สด. ควรเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาใน 2 ประเด็น ดังนี้

2.1 เพิ่ม call center หรือช่องทางอื่น เช่น e-mail หรือ web board สำหรับรับแจ้ง และแก้ไขปัญหาการกรอกข้อมูลผ่านระบบโดยตรง และให้มีจำนวนคู่สายที่เพียงพอ รวมทั้งควรมีช่องทางในการรับทราบปัญหา และติดตามความคืบหน้าการกรอกข้อมูลจาก อปท. เป็นระยะๆ

2.2 แก้ไขปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่างรายละเอียดของข้อบัญญัติ หรือ งบประมาณ กับแผนงานหรือระบบบัญชี โดยชี้แจงรูปแบบบัญชีที่ส่วนงานการคลังของ อบต. ใช้ในระบบบันทึกบัญชีของ อปท. ให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำข้อบัญญัติหรืองบประมาณ คือ สำนักปลัดของ อบต. ให้มาใช้รหัสและจำแนกหมวดรายจ่ายให้สอดคล้องกับระบบบัญชี เพื่อให้งานบันทึกบัญชีเดินหน้าต่อไป

3. ด้านสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่อปท. สามารถดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมกับ สด. เพื่อผลักดันและแก้ไขกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือกฎ ระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีข้อความระบุให้ อปท. ทั่วประเทศจัดทำบัญชี งบการเงิน การบันทึกรายรับรายจ่ายท้องถิ่นผ่านระบบบันทึกบัญชีที่ถูกต้องและสมบูรณ์

4. ด้านผู้ให้ข้อมูล คือ อปท. ทั่วประเทศ ควรแก้ไขปัญหาดังนี้

4.1 สด. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรชี้ให้ อปท. เห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการรวบรวมข้อมูลการคลังท้องถิ่นมากกว่านี้

4.2 สด. ควรเข้าไปให้คำแนะนำ หรือจัดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ อปท. เพิ่มเติม และมีระบบติดตามผลเป็นระยะๆ สำหรับ อปท. บางแห่งที่ยังมีปัญหาปิดบัญชีไม่ได้ และขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ทางบัญชี

จากการสำรวจปัญหาการส่งข้อมูลผ่านระบบบันทึกบัญชีของ อปท. ของ สด. สามารถจัดกลุ่ม อปท. ออกเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้

- 1) อปท. กลุ่มที่ยังจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายไม่ได้
- 2) อปท. กลุ่มที่มีการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายเป็นประจำ แต่ยังไม่ได้เริ่มบันทึกบัญชีผ่านระบบ
- 3) อปท. กลุ่มที่มีการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายเป็นประจำ และได้ทดลองบันทึกบัญชีผ่านระบบแต่ติดปัญหาในการกรอกข้อมูล จึงไม่ได้ดำเนินการต่อ

4) อปท. กลุ่มที่มีความพร้อมและดำเนินการกรอกข้อมูลเข้าระบบเกือบจะแล้วเสร็จ แต่ยังคงติดปัญหาบางประการ ทำให้ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ

5) อปท. กลุ่มที่ดำเนินการกรอกข้อมูลเข้าระบบครบถ้วนและเสร็จสมบูรณ์

ทั้งนี้ หาก สอ. ได้ดำเนินการตามข้อ 4.2 ก็จะทำให้ได้ข้อมูลจาก อปท. กลุ่มที่ 2-4 มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และมีการติดตามและประเมินผลที่ได้เป็นระยะๆ แต่ระบบบันทึกบัญชีดังกล่าวเป็นข้อมูลปัจจุบันที่เริ่มจัดเก็บตั้งแต่ปี 2551 จึงไม่มีข้อมูลย้อนหลังสำหรับใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ภาพรวมทางด้านการคลังท้องถิ่น ทำให้ต้องอาศัยระยะเวลาในการรวบรวมข้อมูลดังกล่าวอีกเป็นอย่างน้อย 2-3 ปี ที่ระบบจะสมบูรณ์และสามารถนำไปใช้วิเคราะห์ได้

5. แนวทางประกอบการพิจารณาปรับปรุงกฎหมาย และกระบวนการการเงินการคลัง

อปท. ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และ อปท. อื่น ๆ ที่มีกฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะ การบริหารงานและการเงินการคลังของ อปท. เกี่ยวข้องกับกฎหมายจำนวนมาก ทั้งพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เป็นต้น และเพื่อให้เกิดความเข้าใจ และเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่ถูกต้อง จึงเสนอแนวทางประกอบการพิจารณาปรับปรุงกฎหมาย และกระบวนการการเงินการคลัง เพื่อพัฒนาข้อมูลการคลังท้องถิ่นต่อไป⁸ ดังนี้

5.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของ อปท. ประกอบด้วย

1. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542
2. กฎหมายแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ฉบับที่ 2
3. กฎหมายจัดตั้ง อปท. ได้แก่ กฎหมายเทศบาล กฎหมายสภาตำบล และกฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัด
4. กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สอ.
5. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อได้ศึกษารายละเอียดของพระราชบัญญัติ กฎหมาย และกฎกระทรวง ทั้งหมด ขอเสนอแนะแนวทางพิจารณาประกอบการปรับปรุงข้อมูลการคลังท้องถิ่น ดังนี้

⁸ สรุปสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อปท. อยู่ในภาคผนวก จ.

5.1.1 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบต. พ.ศ. 2542⁹

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบต. พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่ อบต. เพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อบต. โดยที่คณะกรรมการฯ มีหน้าที่ในการเสนอแนะมาตรการด้านการเงินการคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของ อบต. รวมทั้ง การเสนอและเร่งรัดการออกกฎหมายที่จำเป็นให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจ

ข้อเสนอแนะ : ขอเสนอให้คณะกรรมการฯ เสนอให้มีมาตรการกำหนดให้ อบต. จัดทำรายงานรายรับ-รายจ่ายของ อบต. ต่อหน่วยงานส่วนกลาง อื่นๆ ที่นอกเหนือจาก สตง. เช่น สต. สำนักงานคลังจังหวัด เป็นประจำ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นมาตรการหนึ่งในการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของท้องถิ่น

5.1.2 กฎหมายแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อบต. ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบต. ฉบับที่ 2¹⁰

กฎหมายนี้ได้กำหนดขึ้นบนพื้นฐานของความเป็นอิสระของ อบต. ในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล รวมทั้ง การเงินการคลังของตนเอง โดยปรับลดบทบาทภารกิจ และลดการกำกับดูแลของส่วนราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตลอดจนเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน โดยที่การดำเนินการต้องมีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารจัดการของ อบต. เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ให้บริการมากขึ้น ซึ่งโดยความตามนี้ ความรับผิดชอบต่อสังคมนั้นไม่ได้จำกัดเฉพาะผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น แต่ยังคงครอบคลุมประชาชนผู้เสียภาษีคนอื่นๆ ทั้งประเทศด้วย เนื่องจาก รายได้หลักของ อบต. นอกเหนือจากส่วนที่ได้มาจากการแบ่งภาษีที่จัดเก็บให้จากส่วนกลางแล้ว ยังรวมถึงรายจ่ายอุดหนุนที่มาจากภาษีที่จัดเก็บจากประชาชนทั่วประเทศ

ข้อเสนอแนะ : เพื่อเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม การดำเนินงานของท้องถิ่นจึงต้องเผยแพร่ข้อมูลการเงินการคลัง และนโยบายต่างๆ ต่อสาธารณชนที่ไม่ได้จำกัดเฉพาะคนในท้องถิ่นเท่านั้น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่ อบต. และ สต. ควรร่วมกันผลักดันให้ อบต. เพิ่มการรายงานข้อมูลการคลังท้องถิ่นทั้งรายรับ-รายจ่าย มายัง สต. ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ดูแล อบต. นอกเหนือจากการติดป้ายประกาศให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบ

⁹ ข้อมูลจาก Website : <http://e-fpo.fpo.go.th/e-local>

¹⁰ ข้อมูลจาก Website สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา: <http://www.krisdika.go.th>

5.1.3 กฎหมายจัดตั้ง อบต. ได้แก่ กฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายเทศบาล และกฎหมายสภาตำบล¹¹

เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้ง อบต. การกำหนดผู้รับผิดชอบในแต่ละตำแหน่ง การสรรหา การดำรงตำแหน่ง และกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละตำแหน่งของ อบจ. เทศบาล และสภาตำบล ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของ อบจ. ในการสนับสนุนสภาตำบล และส่วนราชการท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานงาน และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบล และราชการส่วนท้องถิ่น และให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในด้านต่างๆ โดยให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร รวมทั้ง ให้สภาตำบล มีหน้าที่เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนาตำบล

ข้อเสนอแนะ : ควรผลักดันให้ทั้ง อบจ. เทศบาล และ อบต. มีการจัดเก็บ รวบรวม และปรับปรุงข้อมูลการคลังท้องถิ่นของตนเอง

5.1.4 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สด.¹²

เป็นกฎกระทรวงที่บอกถึงขอบเขตความรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่ของ สด. ที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องโดยตรงกับ อบต.

ขอบเขตความรับผิดชอบ สด. เป็นส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีบทบาทและภารกิจสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุน อบต. โดยการพัฒนา และให้คำปรึกษาแนะนำ อบต. ในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการบริหารจัดการเพื่อให้ อบต. มีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ

ข้อเสนอแนะ : หน่วยงานส่วนกลางของ สด. ที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น ที่มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษา วิจัย จัดทำ และพัฒนามาตรฐานการบริการสาธารณะ และตัวชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารงานของ อบต. ตลอดจนกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด และกองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ ปรับปรุง กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ อบต. ควรเสนอให้มีแนวทางการสร้างตัวชี้วัดเพิ่มเติม เพื่อให้ครอบคลุมการรายงานข้อมูลการคลังท้องถิ่นของ อบต. โดยอาศัยบทบาทและหน้าที่ข้อหนึ่งของ

¹¹ ข้อมูลจาก Website สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา: <http://www.krisdika.go.th/> กฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัด/กฎหมายเทศบาล/กฎหมายสภาตำบล

¹² ข้อมูลจาก Website สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา: <http://www.krisdika.go.th/> กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551

สด. คือ กำหนดแนวทาง วางระบบ และสร้างตัวชี้วัด เพื่อเป็นมาตรฐานการดำเนินงานของ อปท. ตลอดจนกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐาน

5.1.5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน¹³

มีวัตถุประสงค์ เพื่อกำหนดระเบียบบริหารราชการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจ และยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากร ให้ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยแบ่งออกเป็นระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ : มีช่องทางที่จะผลักดันให้มีการปรับปรุงข้อมูลการคลังท้องถิ่น อาทิ ให้มีการรายงานข้อมูลรายได้ และรายจ่ายของ อปท. ผ่านทางหน่วยราชการระดับจังหวัด หรืออำเภอ เนื่องจากโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดให้ส่วนราชการจังหวัด มีหน้าที่จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุน อปท. เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของ อปท. และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม และกำหนดให้ส่วนราชการอำเภอ มีหน้าที่ประสานงานกับ อปท. เพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชน เพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากจังหวัด กระทรวง ทบวง และกรม

5.2 กระบวนการการเงินการคลังของ อปท.

5.2.1 กระบวนการจ่ายเงินจากรัฐบาลกลางให้แก่ อปท.

จะเห็นได้ว่า ร้อยละ 90 ของรายได้ทั้งหมดของ อปท. มาจากเงินที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่ อปท. ซึ่งสามารถจำแนกเงินจากรัฐบาลกลางออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ เงินภาษีอากร และเงินอุดหนุน โดยมีขั้นตอนในการโอนเงินจากรัฐบาลกลางไปยังรัฐบาลท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ดังนี้

1) การโอนเงินภาษีอากรให้แก่ อปท.

สด. มีหน้าที่เป็นตัวกลางในการจัดสรรและโอนเงินภาษีอากรให้แก่ อปท. ซึ่ง ภาษีดังกล่าวได้แก่

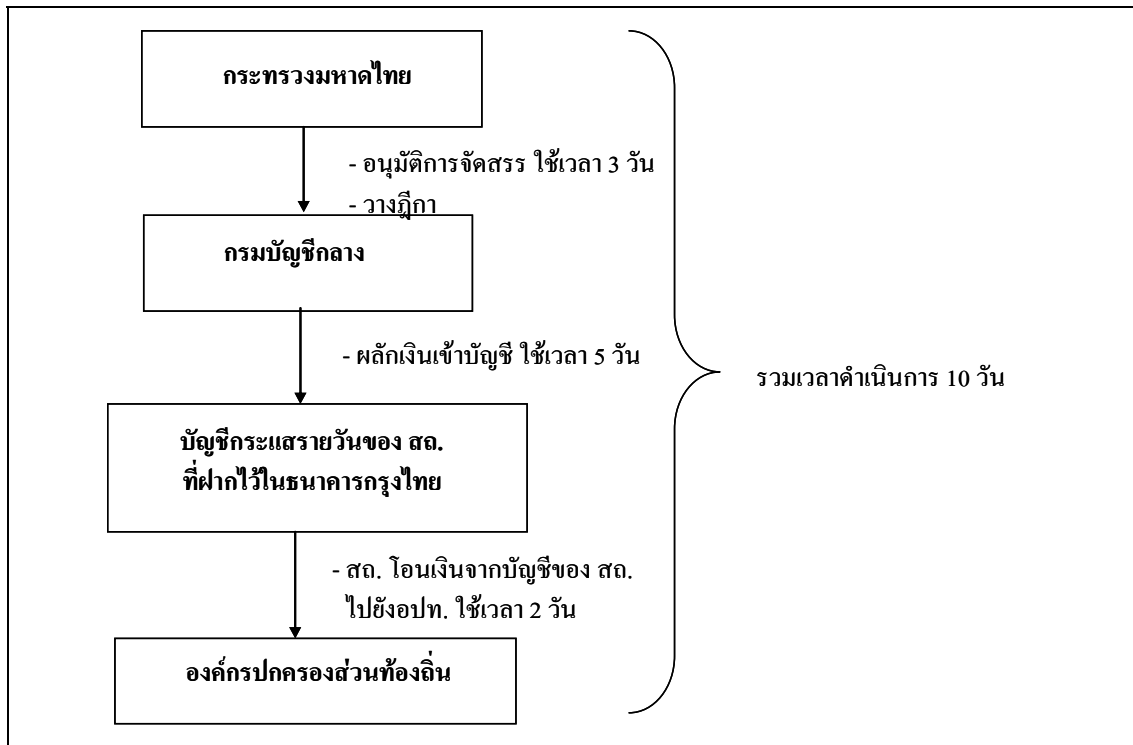
¹³ ข้อมูลจาก Website สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา: <http://www.krisdika.go.th/> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

- ภาษีที่จัดสรรเป็นรายเดือน ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. จัดสรรรายได้ประเภท ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 ภาษีสุรา และภาษี สรรพสามิต

- ภาษีที่จัดสรร 2 เดือน/ครั้ง ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่ อบท. พ.ศ. 2542

โดยมีขั้นตอนการดำเนินการและระยะเวลาที่ใช้แสดงในแผนภาพที่ 4

แผนภาพที่ 4 : ขั้นตอนการโอนเงินภาษีอากรให้แก่ อบท.



ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแผนภาพที่ 4 การโอนเงินภาษีอากรให้แก่ อบท. จะเริ่มจากกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาอนุมัติการจัดสรรเงินให้แก่ อบท. (ใช้เวลาดำเนินการประมาณ 3 วัน) เมื่อกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นชอบแล้วจะวางฎีกาขอเบิกจ่ายเงินไปยังกรมบัญชีกลาง เพื่อให้กรมบัญชีกลางจ่ายเงินเข้าบัญชีกระแสรายวันของ สด. ที่ฝากไว้ในธนาคารกรุงไทย (ใช้เวลาในการดำเนินการประมาณ 5 วัน) เมื่อ สด. ได้รับเงินแล้วจะโอนเงินจากบัญชีของ สด. ไปยังบัญชีของ อบท. แต่ละแห่ง (ใช้เวลาประมาณ 2 วัน) เมื่อรวมทุกขั้นตอนของการโอนเงินภาษีอากรให้แก่ อบท. แล้วใช้เวลาทั้งสิ้นประมาณ 10 วัน

2) การโอนเงินอุดหนุนให้แก่ อปท.

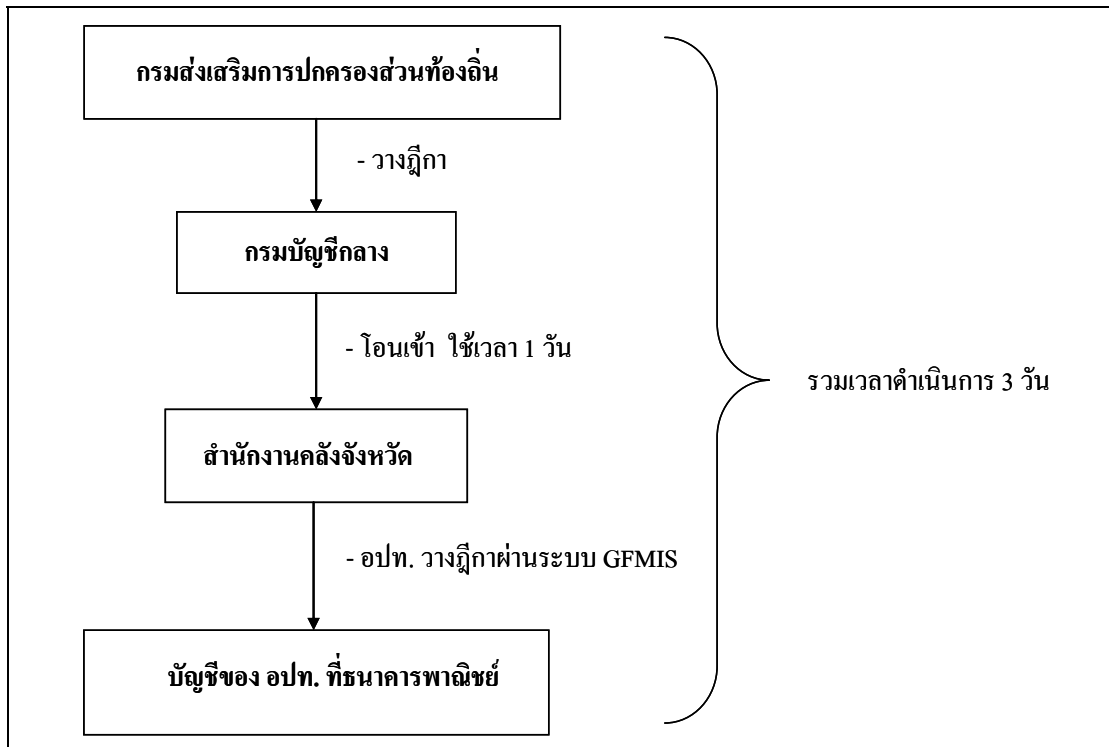
สธ. มีหน้าที่เป็นตัวกลางในการจัดสรรและโอนเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ซึ่งเงินอุดหนุนดังกล่าว ได้แก่

- เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่

- เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ เช่น อาหารเสริม นม งานสูบน้ำด้วยไฟฟ้าของสถานีสูบน้ำ เข็ยยังชีพคนชรา งานสนับสนุนการจัดการศึกษา เป็นต้น

โดยมีขั้นตอนการ โอนเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. และระยะเวลาที่ใช้ แสดงในแผนภาพที่ 5

แผนภาพที่ 5 : ขั้นตอนการโอนเงินอุดหนุนให้แก่ อปท.



ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแผนภาพที่ 5 การ โอนเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. จะเริ่มจาก สธ. เป็นผู้วางฎีกาขอเบิกจ่ายเงินไปยังกรมบัญชีกลาง เพื่อให้กรมบัญชีกลางจ่ายเงินเข้าบัญชีเงินฝากของสำนักงานคลังจังหวัดแต่ละแห่ง (ใช้เวลาในการดำเนินการประมาณ 1 วัน) เมื่อสำนักงานคลังจังหวัดแต่ละแห่งได้รับเงินแล้ว อปท. แต่ละแห่งจะวางฎีกาเพื่อขอเบิกเงินผ่านระบบ GFMIS ไปยังสำนักงานคลังจังหวัด เมื่อสำนักงานคลังจังหวัดพิจารณาอนุมัติ และโอนเงินไปยังบัญชีของ อปท. ที่ธนาคารพาณิชย์ (ใช้เวลาในการดำเนินการประมาณ 2 วัน) เมื่อรวมทุกขั้นตอนของการ โอนเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. แล้วใช้เวลาทั้งสิ้นประมาณ 3 วัน

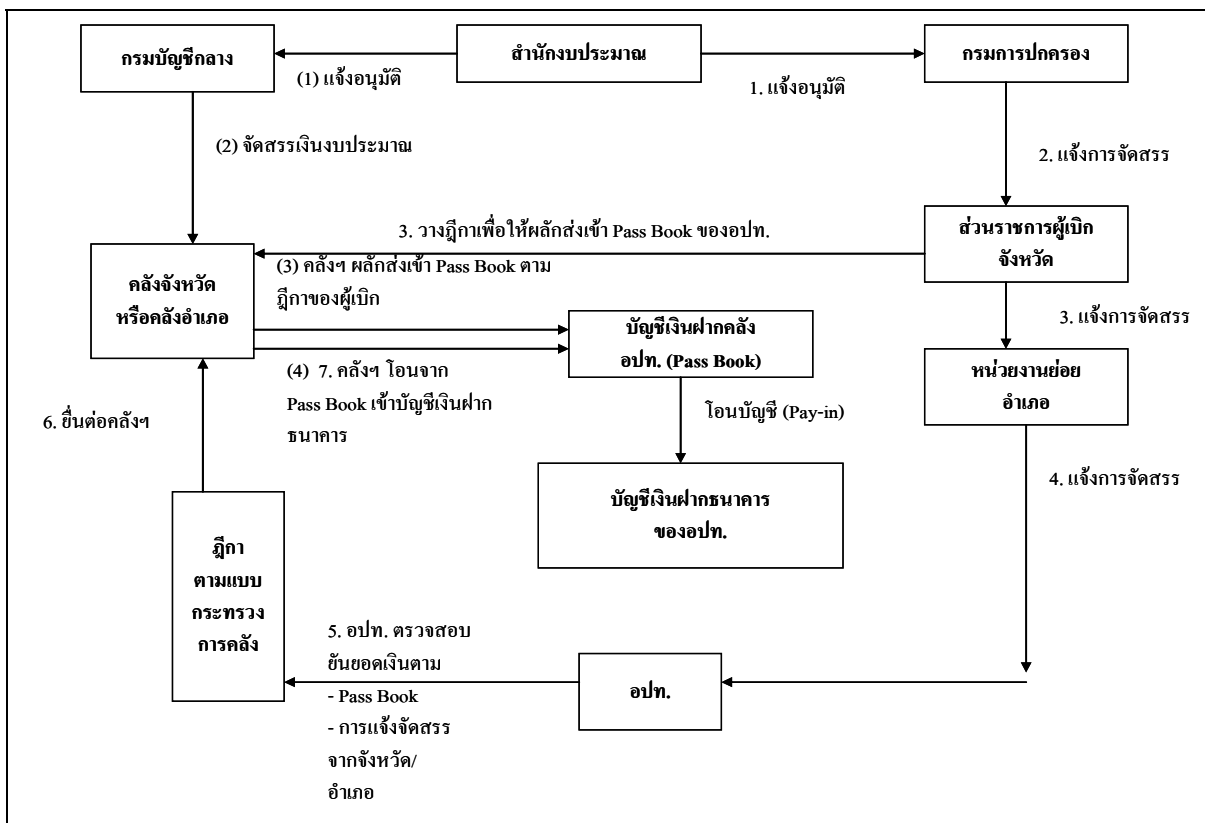
5.2.2 ขั้นตอนการจัดสรร และการเบิกเงินอุดหนุนของ อปท.

ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างการเบิกเงินอุดหนุนของ อบต. เนื่องจากเป็น อปท. ที่มีจำนวนมากที่สุด คือ 6,157 แห่ง จาก อปท.ทั้งหมด 7,853 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 78.4 ของ อปท. ทั้งหมด¹⁴

ขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนของ อบต. เริ่มจากสำนักงานประมาณแจ้งอนุมัติงบประมาณไปยังกรมการปกครอง ซึ่งกรมการปกครองจะแจ้งการจัดสรรให้กับส่วนราชการผู้เบิกระดับจังหวัด และส่วนราชการผู้เบิกระดับจังหวัดแจ้งต่อไปยังหน่วยงานย่อยระดับอำเภอ และหน่วยงานย่อยแจ้งต่อไปยัง อปท. ตามลำดับ

ในเวลาเดียวกัน สำนักงานประมาณแจ้งอนุมัติงบประมาณไปยังกรมบัญชีกลาง เพื่อให้กรมบัญชีกลางเป็นผู้จัดสรรงบประมาณไปยังสำนักงานคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ โดยเงินจะถูกฝากอยู่ในบัญชีเงินฝากของสำนักงานคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ เมื่อ อปท. ยื่นฎีกาขอเบิกเงินมายังสำนักงานคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ สำนักงานคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอจะโอนเงินจากบัญชีของสำนักงานคลังจังหวัด ไปยังบัญชีเงินฝากของ อปท. นั้นๆ (รายละเอียดตามแผนภาพที่ 6)

แผนภาพที่ 6 : ขั้นตอนการจัดสรร และการเบิกเงินอุดหนุนของ อบต.



ที่มา: คู่มือการปฏิบัติงาน และการตรวจสอบด้านการเงิน การคลัง การบัญชี และการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด ขององค์การบริหารส่วนตำบล, กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, พ.ศ. 2543

¹⁴ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ 15 ส.ค. 2551

5.2.3 ข้อเสนอแนะการปรับปรุงการจัดเก็บข้อมูลของ อปท. ผ่านกระบวนการการเงินการคลัง

จากกระบวนการทางการเงินการคลังของ อปท. ที่ได้กล่าวมานั้น สามารถปรับปรุงการจัดเก็บข้อมูลการคลังท้องถิ่นได้โดย

ด้านรายได้:

เนื่องจาก สถ.ทำหน้าที่ในการโอนเงินให้แก่ อปท. ดังนั้น ควรทำบันทึกว่า ได้โอนเงินให้แก่ท้องถิ่นเป็นจำนวนเท่าใด ในวันและเวลาใด โดยจัดทำรายละเอียดออกเผยแพร่เป็นรายเดือน เนื่องจากเป็นข้อมูลรายเดือนมีความเป็นไปได้ที่จะจัดเก็บและเผยแพร่ได้อย่างรวดเร็วและมีประโยชน์ในการนำไปวิเคราะห์ (ในปัจจุบัน สถ. ได้จัดทำข้อมูลรายได้เป็นรายปี จัดเก็บจากข้อมูลรายได้ที่ อปท. แต่ละแห่งเป็นผู้ส่งเข้ามาเป็นข้อมูลรายปี และเผยแพร่ช้า ทำให้ไม่สามารถติดตามระบบการคลังของ อปท. ได้อย่างทันทั่วถึง) ถึงแม้ว่า เงินที่ สถ. โอนให้แก่ อปท. ดังกล่าว จะไม่ครอบคลุมรายได้ทั้งหมดของ อปท. แต่ถือเป็นรายได้ส่วนใหญ่ คิดเป็นประมาณร้อยละ 90 ของรายได้ อปท. ทั้งหมด

สำหรับรายได้ส่วนที่ อปท. เป็นผู้จัดเก็บเองอีกร้อยละ 10 นั้น ได้รวมอยู่ในข้อมูลรายได้ทั้งหมดที่ อปท. ส่งให้ สถ. เป็นรายปี อย่างไรก็ตาม จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ของ สถ. พบว่า อปท. ส่งข้อมูลให้ค่อนข้างล่าช้า รวมทั้งข้อมูลยังมีความไม่ถูกต้องอยู่จำนวนมาก หน่วยงานที่มีอำนาจโดยตรงต่อ อปท. จึงควรมีการออกเป็นกฎ หรือระเบียบปฏิบัติ ให้ อปท. มีหน้าที่ที่จะต้องนำส่งข้อมูลที่ถูกต้องมายัง สถ. ให้ตรงตามเวลาที่กำหนด โดยอาจกำหนดหน้าที่ในการส่งข้อมูลให้เป็นการปฏิบัติที่จะใช้ประเมินผลการปฏิบัติงานของ อปท.

ด้านรายจ่าย:

เมื่อพิจารณาขั้นตอนการจัดสรรและเบิกเงินอุดหนุนของ อปท. แล้วพบว่า ขั้นตอนที่ทางส่วนกลางจะสามารถเข้าไปเก็บข้อมูลได้ง่ายที่สุดคือ ขั้นตอนที่ อปท. ยื่นฎีกาไปยังคลังจังหวัด เพราะ อปท. จะเป็นผู้มาแจ้งต่อคลังจังหวัดว่า ต้องการเบิกจ่ายเงินจำนวนเท่าใด อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่เก็บได้จากขั้นตอนนี้ บอกได้เพียงว่า อปท. มีการยื่นขอเบิกจ่ายเงินจากคลังจังหวัดไปเป็นจำนวนเท่าใดในช่วงเวลาหนึ่ง แต่ไม่สามารถทราบได้ว่า อปท. มีการใช้จ่ายไปจริงเท่าใด เนื่องจากเงินที่ อปท. ได้รับ โอนเข้าบัญชีแล้ว อปท. อาจมิได้ใช้จ่ายเงินนั้นในทันที เงินจึงค้างอยู่ในบัญชี ดังที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน

วิธีที่เหมาะสมที่สุดในการเก็บข้อมูล ทั้งรายได้และรายจ่ายของ อปท. คือ หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลโดยตรงต่อ อปท. คือ สถ. ควรแก้ไขระเบียบ กฎเกณฑ์ ที่จะกำหนดให้ อปท. ต้องส่งข้อมูลที่ถูกต้องและตรงเวลามาให้ สถ. โดยกำหนดให้เป็นการปฏิบัติของ อปท. ที่จะนำไปใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของ อปท.

6. ประเมินศักยภาพในการจัดเก็บข้อมูลการคลังท้องถิ่น และบทบาทของ อปท.

6.1 แนวทางการจัดเก็บข้อมูลการคลังท้องถิ่นของ อปท. สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 แนวทาง คือ 1) จัดเก็บข้อมูลรายรับ-รายจ่ายของท้องถิ่นเอง 2) จัดทำเฉพาะ proxy ของดุลเงินสดของ อปท. และ 3) สนับสนุนหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บข้อมูลซึ่งแต่ละแนวทาง อปท. มีศักยภาพ ดังนี้

แนวทางที่ 1 จัดเก็บข้อมูลการรายงาน (Administrative Report) ที่ อปท. ต้องรายงาน รายรับ-รายจ่ายของท้องถิ่นต่อสำนักงานคลังจังหวัด

เนื่องจาก อปท. ทั่วประเทศมีจำนวนทั้งสิ้น 7,853 แห่ง อปท. สามารถดำเนินการรวบรวมข้อมูลท้องถิ่นเอง โดยการแบ่งพื้นที่ให้สำนักงานภาคทั้ง 3 ภาครวบรวมข้อมูลในเขตความรับผิดชอบของตนเอง และ ฝบข. รับผิดชอบเขตภาคกลางจากสำนักงานคลังจังหวัด ซึ่งมีการรวบรวมข้อมูลงบการเงินจากท้องถิ่นโดยตรงเป็นประจำทุกเดือน (ในรูปแบบเอกสาร) จากนั้นนำข้อมูลที่ได้ออกมา key in เพื่อประมวลผลรายรับ-รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น และนำมารวมเข้ากับข้อมูลการคลังของรัฐบาลกลาง เพื่อประมวลผลเป็นรายรับ-รายจ่ายของภาครัฐโดยรวม

แนวทางที่ 2 จัดเก็บข้อมูลการทำธุรกรรมผ่านสถาบันการเงิน (สง.) เป็น proxy ดุลเงินสดของรัฐบาลท้องถิ่น

จากเดิมที่ อปท. ใช้ข้อมูล Net Claims ของสถาบันการเงินที่มีต่อรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งมีเฉพาะตัวรวมเป็น proxy ของดุลเงินสดของรัฐบาลท้องถิ่นโดยรวม โดยไม่สามารถจำแนกธุรกรรมเป็นรายจังหวัด ได้นั้น แนวทางการแก้ไข คือ ขอข้อมูล Net Claims ของสถาบันการเงินจำแนกตามผู้ถือเป็นรายจังหวัด เพิ่มเติม ซึ่งต้องมีการดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ต้องการ ดังนี้

1. ทำหนังสือขอความร่วมมือ และออกแบบรูปแบบรายงานให้สถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินอื่นๆ รายงานข้อมูลหนี้สินและทรัพย์สินที่เกิดขึ้นระหว่างสถาบันการเงินกับรัฐบาลท้องถิ่น เป็นรายจังหวัด หรือราย อปท. โดยสถาบันการเงินจะต้องมีการจัดทำฐานข้อมูลใหม่ และต้องมีการบันทึกข้อมูลเป็นรายจังหวัด หรือราย อปท. เพิ่มเติม

2. ติดตามและตรวจสอบข้อมูลที่ให้สถาบันการเงินรายงานเพิ่มเติมในแง่ของความถูกต้องและครบถ้วน

3. ออกแบบรูปแบบรายงานและปรับปรุงระบบงาน เพื่อดึงข้อมูลจากฐานข้อมูลที่ได้ออกมา

แนวทางที่ 3 สนับสนุนให้ใช้ช่องทางการบันทึกข้อมูลตามระบบที่หน่วยงานราชการได้จัดทำไว้แล้วให้สามารถใช้งานได้อย่างสมบูรณ์ มีแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

1. ประสานงานกับกลุ่มงาน CFO กรมบัญชีกลาง โดยขอข้อมูลทั้งหมดที่ อปท. ส่งให้สำนักงานคลังจังหวัด ซึ่งจะทำให้นักวิเคราะห์มีข้อมูลท้องถิ่นเป็นพื้นฐานสำหรับประมาณการข้อมูลภาพรวมการคลังทั้งประเทศ และแต่ละภูมิภาคได้

2. เสนอให้ความช่วยเหลือในการออกแบบและพัฒนาโปรแกรมสำหรับการดึงข้อมูลเพื่อออกรายงานแบบ fixed report จากระบบบันทึกบัญชีของ อปท. ของ สด. และเผยแพร่ให้หน่วยงานที่ต้องการข้อมูลโดยไม่มีค่าใช้จ่าย

ซึ่งแต่ละแนวทางมีข้อดี ข้อเสีย แตกต่างกัน ดังนี้

แนวทางที่ 1 จัดเก็บข้อมูลการรายงาน (Administrative Report) ที่ อปท. ต้องรายงาน
รายรับ-รายจ่ายของท้องถิ่นต่อสำนักงานคลังจังหวัด

ข้อดี 1. สามารถทำได้ทันที เพราะมีข้อมูลอยู่ที่สำนักงานคลังจังหวัดอยู่แล้ว

ข้อด้อย 1. เปลืองทรัพยากรในการรวบรวมข้อมูลจากคลังจังหวัดและประมวลผล
2. ทำงานซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นที่เป็นหน่วยงานหลัก ได้แก่ สด. กรมบัญชีกลาง และ สศค.
3. ข้อมูลอาจล่าช้าอย่างน้อย 5 เดือน

แนวทางที่ 2 จัดเก็บข้อมูลการทำธุรกรรมผ่าน สง. เป็น proxy ดุลเงินสดของ อปท.

ข้อดี 1. เป็นข้อมูลที่มีอยู่ที่สถาบันการเงินอยู่แล้ว
2. อปท. เป็นผู้ดูแลการจัดส่งข้อมูลของสถาบันการเงินโดยตรง
3. ข้อมูลมีความล่าช้าเพียง 2 เดือนเท่านั้น

ข้อด้อย 1. ปัจจุบันมีข้อมูลที่ อปท. ขอจาก สง. ที่ทำธุรกรรมกับรัฐบาลท้องถิ่นอยู่แล้ว แต่ไม่สามารถแยกเฉพาะ อปท. ออกมาได้

2. ต้องออกแบบ template ใหม่ เป็นภาระของ สง. ที่ต้องจัดส่งข้อมูลให้แยกรายละเอียดได้เพิ่มขึ้น

3. ไม่คุ้มค่า หากต้องเพิ่มภาระให้กับ สง. ในการส่งข้อมูลทั้งหมด เพื่อใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์กิจกรรมของรัฐบาลท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว

4. เป็นข้อมูลทางอ้อมต้องใช้ข้อมูลอื่นประกอบ

แนวทางที่ 3 สนับสนุนให้ใช้ช่องทางการบันทึกข้อมูลตามระบบที่หน่วยงานราชการได้จัดทำไว้แล้วให้สามารถใช้งานได้อย่างสมบูรณ์

- ข้อดี**
1. เป็นการใช้ประโยชน์จากระบบข้อมูลที่ทางการได้สร้างไว้ให้ได้ประโยชน์มากขึ้น
 2. ประหยัดต้นทุนและทรัพยากรของ ธปท. ในการรวบรวมข้อมูลเอง
 3. สนับสนุนให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยงานอื่นๆ
 4. ข้อมูลที่ได้มีความละเอียดครบถ้วน

ข้อด้อย 1. ต้องรอรระบบบันทึกบัญชีของ ธปท. ของ สก. และระบบฐานการคลังและเศรษฐกิจของจังหวัดของกลุ่มงาน CFO ที่ทางการได้ลงทุนไว้แล้วให้ใช้งานได้อย่างสมบูรณ์ ดังนี้

- ระบบงาน สก. จะต้องกระตุ้นให้ ธปท. Input ข้อมูลเข้าระบบที่สร้างไว้ให้สมบูรณ์ และ enhance ระบบให้สามารถเรียก output ออกมาได้

- ระบบงานของกลุ่มงาน CFO ขณะนี้ได้พัฒนาจนพร้อมใช้งานแล้ว โดยจะให้สำนักงานคลังจังหวัดเป็นผู้นำเข้าข้อมูลให้ก่อน และต้องคอยงบประมาณปี 2553 เพื่อฝึกอบรมแก่ ธปท. เพื่อให้เป็นผู้นำข้อมูลเข้าระบบได้เอง

2. ข้อมูลที่ใช้ไม่ได้รับการตรวจสอบความถูกต้อง

3. ไม่ได้ตั้งเป้าหมายที่ชัดเจนที่จะให้ ธปท. ทั้งหมดนำเข้าข้อมูลให้ครบถ้วนสมบูรณ์

จากแนวทางที่ ธปท. สามารถทำได้ ดังได้กล่าวมาแล้ว แนวทางการสนับสนุนหน่วยงานที่มีหน้าที่รวบรวมข้อมูลเป็นแนวทางที่น่าจะคุ้มค่าที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางอื่น ๆ

6.2 บทบาทอื่น ๆ ของ ธปท.

นอกจากแนวทางการดำเนินการในขั้นต้นแล้ว ธปท. สามารถมีบทบาทเพิ่มเติมในการสนับสนุนให้การจัดเก็บข้อมูลการคลังท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

1. จัดให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการแก่ ธปท. ในรูปของการจัดการฝึกอบรม และการบรรยายให้ความรู้

2. ขอความร่วมมือกับผู้ใช้งานข้อมูล ให้ใช้ข้อมูลที่รวบรวมโดยระบบส่วนกลางของ สก. และกรมบัญชีกลาง โดยไม่เก็บข้อมูลที่จะเป็นภาระซ้ำซ้อนในการให้ข้อมูลของ ธปท. และกระตุ้นให้ ธปท. นำเข้าข้อมูลในระบบงานที่หน่วยราชการสร้างไว้ คือ ของ สก. และของกลุ่มงาน CFO

3. ขอให้ สตง. และกลุ่มงาน CFO สามารถใช้ข้อมูลจากระบบบันทึกบัญชีของ อปท. ของ สต. ได้ และตรวจสอบบัญชีโดยตรงจากระบบดังกล่าวแทนการตรวจบัญชีจากเอกสาร เพื่อลดภาระการส่งข้อมูลของ อปท.

7. สรุปและข้อเสนอแนะ

อปท. มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจและประเทศมากขึ้น เนื่องจาก พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ได้กำหนดให้ลดบทบาทของรัฐบาลกลาง และเพิ่มบทบาทในการปกครองตนเองของ อปท. มากขึ้นเป็นลำดับ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องติดตามการใช้จ่ายของ อปท. อย่างใกล้ชิด เพื่อให้ทราบถึงประสิทธิภาพการใช้จ่ายของ อปท. รวมทั้งนำไปใช้ในการประเมินภาพรวมเศรษฐกิจ และการดำเนินนโยบายการเงินการคลังที่เหมาะสมต่อไป

ปัจจุบันประเทศไทยยังขาดข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่ครบถ้วนสมบูรณ์ จากการสำรวจความต้องการใช้ข้อมูลจากผู้ใช้ที่เกี่ยวข้องทั้งจาก ธปท. สศช. และ สศค. กับข้อมูลท้องถิ่นที่มีอยู่พบว่า ยังไม่ตรงกับความต้องการใช้ โดยยังขาดความครบถ้วนสมบูรณ์ ไม่ครอบคลุม อปท. ทั่วประเทศ และยังมีความล่าช้าไม่ทันสมัย

อย่างไรก็ตาม ยังมีหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ระหว่างจัดเก็บและปรับปรุงระบบข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่คาดว่า จะสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้และนำมาใช้วิเคราะห์ภาวะการคลังได้ คือ ระบบการบันทึกบัญชีของ อปท. ของ สต. กระทรวงมหาดไทย และฐานข้อมูลการคลังและเศรษฐกิจของจังหวัดของกลุ่มงาน CFO กรมบัญชีกลาง จึงเห็นควรสนับสนุนและผลักดันให้แล้วเสร็จถึงแม้ระบบบันทึกบัญชีของ อปท. ยังมีปัญหาในการรวบรวมข้อมูลทั้งปัญหาระบบคอมพิวเตอร์และการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต และระบบยังไม่รองรับการใช้งาน ได้เต็มรูปแบบ ขณะที่ระบบฐานข้อมูลการคลังและเศรษฐกิจของจังหวัด ยังอยู่ระหว่างให้สำนักงานคลังจังหวัดรวบรวมข้อมูล ทั้งนี้ ข้อมูลดังกล่าวไม่ได้รับการตรวจสอบความถูกต้อง และไม่ได้ตั้งเป้าหมายที่ชัดเจนที่จะให้ อปท. ทั้งหมดนำเข้าสู่ข้อมูลให้ครบถ้วนสมบูรณ์

แนวทางในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนข้อมูลการคลังท้องถิ่น ด้านของผู้ใช้งานหลัก ควรใช้ข้อมูลจากแหล่งเดียวกันจากผู้ที่มีหน้าที่หลักในการจัดเก็บข้อมูล เพื่อลดภาระของ อปท. ในการให้ข้อมูลโดยตรง ด้านผู้ที่มีหน้าที่กำกับดูแล อปท. โดยตรง คือ สต. ควรประสานงานกับ อปท. เพื่ออำนวยความสะดวก และเร่งแก้ปัญหาต่างๆ จากระบบฯ รวมทั้ง สต. และคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ควรแก้ไขกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อผลักดันให้มีการรายงานข้อมูลการคลังท้องถิ่น โดยกำหนดให้เป็นภารกิจของ อปท. ที่จะนำไปใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของ อปท. และเป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารงานของ อปท. และด้าน อปท. ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูล ควรให้ความสำคัญ และเห็นประโยชน์ที่ประเทศจะได้รับจากการมีข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่ถูกต้องและสมบูรณ์

สำหรับแนวทางของรปท. เห็นควรเลือกแนวทางสนับสนุนให้ใช้ช่องทางการบันทึกข้อมูลตามระบบที่หน่วยงานราชการ (สศ. และกลุ่มงาน CFO กรมบัญชีกลาง) ได้จัดทำไว้แล้วให้สามารถใช้งานได้ อย่างสมบูรณ์ ซึ่งนับเป็นแนวทางที่มีข้อดีและคุ้มค่ามากที่สุด อย่างไรก็ตาม หน่วยงานทั้งสองยังไม่มีเงื่อนไขเวลาที่ชัดเจนในการผลักดันให้ผู้ที่เกี่ยวข้องนำเข้าสู่ข้อมูลสู่ฐานข้อมูลที่สร้างไว้แล้วให้ครบถ้วนสมบูรณ์ จึงทำให้ยากต่อการทำฐานข้อมูลของ รปท. ที่มีคุณภาพสูง

บทบาทของ รปท. ที่เกี่ยวกับข้อมูลการคลังท้องถิ่น นอกจากการสนับสนุนให้มีการจัดเก็บข้อมูลท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เห็นควรจัดให้มีการช่วยเหลือทางด้านวิชาการแก่ อปท. และขอให้ผู้ใช้ข้อมูลท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องสนับสนุนและใช้ข้อมูลที่รวบรวมจาก อปท. ของ สศ. และกลุ่มงาน CFO

ภาคผนวก ก. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับ อปท.

1. วิวัฒนาการแนวความคิดของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว จากการศึกษาของ สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ(2543)¹⁵ พบว่า มีการจัดตั้ง อปท. ขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 โดย อปท. ประเภทแรกของประเทศไทย คือ สุขาภิบาล (ปัจจุบันได้ยกเลิกแล้ว) ประเทศไทยได้มีการปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นมาโดยตลอด จะเห็นได้จากการที่มีกฎหมายจัดตั้ง อปท. แต่ละประเภทออกมา เช่น พรบ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พรบ. เทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นต้น สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้ระบุเรื่อง การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นแค่เพียงหลักการกว้าง ๆ จึงมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจ เพื่อดูแลการจัดโครงสร้างการบริหารให้สอดคล้องกันสำหรับ อปท. แต่ละระดับ เนื่องจากประเทศไทยมี อปท. อยู่หลายประเภท ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่แตกต่างกันออกไป

รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ยังคงมาตราที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้เช่นเดิม รวมถึง พรบ. กำหนดแผนฯ พ.ศ. 2542 ดังกล่าว ยังคงมีผลบังคับใช้

2. อำนาจหน้าที่ของ อปท.¹⁶

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มาตรา 284 (ตรงกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 มาตรา 283) กำหนดให้ อปท. มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ อปท. แต่ละประเภทจะพบว่า กำหนดอำนาจหน้าที่ของ อปท. แบบกว้างๆ ซึ่งหลายส่วนมีลักษณะซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง รายละเอียด ดังนี้

1) บริการสาธารณะทางด้านสังคม เช่น การจัดให้มีการศึกษา อบรม การจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา การส่งเสริมการกีฬา การสังคมสงเคราะห์ การส่งเสริมการประกอบอาชีพ และการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ เป็นต้น

2) บริการสาธารณะทางด้านการสาธารณูปการ เช่น การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือน้ำประปา การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าและแสงสว่าง และการจัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ เป็นต้น

¹⁵ สมชัย สัจจพงษ์, สุภารัตน์ ตรีไตรลักษณ์, สุวัฒนา ศรีภิรมย์, วิมล ชาตะมินา, พรชัย สุริยะเวช, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการที่ 4 คลังการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2543

¹⁶ สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ (2543)

3) บริการสาธารณะทางด้านการสาธารณสุข เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงโรงพยาบาล และงานบริการและส่งเสริมอนามัย เป็นต้น

4) บริการสาธารณะทางด้านการคมนาคมและขนส่ง เช่น การจัดให้มีท่าเทียบเรือและท่าข้าม และการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ เป็นต้น

5) บริการสาธารณะทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

6) บริการสาธารณะอื่นๆ เช่น การควบคุมและส่งเสริมการท่องเที่ยว การรักษาความปลอดภัยและความมั่นคง และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น

3. ประเภทของ อปท. ในปัจจุบัน

จากข้อมูลล่าสุดของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ 15 ส.ค. 2551 อปท. มีจำนวนทั้งสิ้น 7,853 แห่ง แบ่งเป็น 5 ประเภท (รายละเอียดตามตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 : จำนวน อปท. ทั่วประเทศ ณ วันที่ 15 ส.ค. 2551

ประเภท อปท.	จำนวน (แห่ง)	สัดส่วน (ร้อยละ)
1. กรุงเทพมหานคร	1	0.0
2. เมืองพัทยา	1	0.0
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	75	1.0
4. เทศบาล	1,619	20.6
4.1 เทศบาลนคร	23	0.3
4.2 เทศบาลเมือง	140	1.8
4.3 เทศบาลตำบล	1,456	18.5
5. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	6,157	78.4
รวมทั้งสิ้น	7,853	100.0

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ อปท. แต่ละประเภทจะมีกฎหมายจัดตั้งเป็นของตนเอง เช่น กทม. มี พ.ร.บ. กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นต้น โดยกฎหมายจัดตั้ง อปท. แต่ละประเภทจะระบุถึงอำนาจหน้าที่ของ อปท. ไว้อย่างกว้าง ๆ

4. ความคืบหน้าในการโอนภารกิจให้แก่ อปท.

แผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ได้กำหนดระยะเวลาในการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 4 ปี (พ. ศ. 2544 – 2547) โดยหากไม่สามารถดำเนินการได้เรียบร้อย จะต้องถ่ายโอนภารกิจให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 10 ปี (พ. ศ. 2544 – 2553)

อย่างไรก็ตาม ในปี 2548 ภารกิจที่ได้ถ่ายโอนให้แก่ อปท. เสร็จแล้วมีจำนวน 181 ภารกิจ (จาก 245 ภารกิจ) คงเหลือภารกิจอีกจำนวน 64 ประการหรือคิดเป็นร้อยละ 26.1 ของภารกิจทั้งหมด โดยภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วส่วนใหญ่เป็นภารกิจด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษา การสาธารณสุข และการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร

สำหรับการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่ อปท. นั้น พบว่า มีการถ่ายโอนข้าราชการและลูกจ้างประจำจำนวน 4,111 รายในปี 2546 แบ่งออกเป็นข้าราชการจำนวน 1,310 ราย และลูกจ้างประจำ 2,801 ราย

ส่วนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการของ อปท. มีการดำเนินการไปแล้วจำนวน 22 ฉบับ อยู่ระหว่างการดำเนินการ 28 ฉบับ และยังมีได้รับการปรับปรุงแก้ไขจำนวน 15 ฉบับ

ปัจจุบันมีความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจบางประเภทให้แก่ อปท. ได้แก่ ภารกิจด้านการจัดการศึกษา และการสาธารณสุข เนื่องจากบุคลากรทางด้านนี้ เช่น ครูและแพทย์ ไม่ต้องการที่จะย้ายจากสังกัดเดิมที่ส่วนกลาง ไปอยู่ภายใต้สังกัดใหม่ คือ อปท. ทั้งนี้ เป็นเพราะบุคลากรเหล่านั้นไม่มั่นใจว่าหากย้ายไปสังกัด อปท. แล้ว การเติบโตในสายอาชีพ (Career path) ของตนจะเป็นเช่นไร

ภาคผนวก ข. รายได้ของ อปท.

1. แหล่งที่มาของรายได้ อปท. มี 5 แหล่งที่สำคัญ ดังนี้

1.1 รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง อาทิ

- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- ภาษีป้าย
- ภาษีบำรุงท้องที่
- ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ

1.2 รายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลเก็บให้และจัดสรรให้ อาทิ

- ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร (1 ใน 9)
- ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรร้อยละ 5
- ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- ภาษีสุรา
- ภาษีสรรพสามิต
- ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์
- ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

1.3 รายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ รายได้ประเภทนี้มีเพียงรายการเดียว คือ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้อปท. ตาม พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 ซึ่งโดยปกติจะจ่ายให้ปีละ 6 งวด

1.4 รายได้ที่รัฐบาลกลางจ่ายอุดหนุนให้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล¹⁷ หมายถึง เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อปท. เพื่อให้ อปท. นำเงินที่ได้รับจากการจัดสรรไปใช้จ่ายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยในแต่ละปี อปท. ทั่วประเทศจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลางรวมทั้งสิ้นคิดเป็นประมาณร้อยละ 40 ของรายได้ท้องถิ่นทั้งหมด ปัจจุบันสำนักงานงบประมาณได้จำแนกเงินอุดหนุนออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1.4.1 เงินอุดหนุนทั่วไป หมายถึง เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อปท. โดยไม่กำหนดรายละเอียดของการใช้จ่ายจริง ซึ่งโดยปกติแล้วเงินอุดหนุนทั่วไปจะเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐให้เพื่อช่วยพยุงฐานะรายได้ของท้องถิ่นให้เพียงพอต่อการบริหารทั่วไป

¹⁷ ข้อมูลจาก Website ของ CFO กรมบัญชีกลาง/ รายได้ของ อปท.

1.4.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หมายถึง เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ อปท. เพื่อใช้จ่ายตามรายการและรายละเอียดที่สำนักงบประมาณกำหนด ซึ่งโดยปกติเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะเป็นเงินอุดหนุน เพื่อใช้ดำเนินการตามโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน

1.4.3 เงินอุดหนุนแบบถ่ายโอนงาน โครงการ/กิจการ จากงบประมาณส่วนกลาง ให้ อปท. ดำเนินการ ซึ่งเป็นการย้ายงบประมาณจากที่เคยตั้งไว้ที่กรมต่างๆ มาเป็นงบประมาณของ อปท. โดยวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. มีดังนี้

โดยเฉลี่ยแล้ว ประมาณร้อยละ 90 ของรายได้ทั้งหมดของ อปท. มาจากรัฐบาลกลาง ส่วนรายได้ที่ อปท. เป็นผู้จัดเก็บเอง มีสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 10 แสดงให้เห็นว่า อปท. ยังต้องพึ่งพารายได้ส่วนใหญ่จากรัฐบาลกลาง ในปัจจุบันจึงได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงโครงสร้างภาษีที่ อปท. เป็นผู้จัดเก็บเอง ให้มีประสิทธิภาพและทันสมัย เพื่อที่ อปท. จะมีรายได้ของตนเองมากขึ้น และลดการพึ่งพารัฐบาลกลางลง ทั้งนี้ อปท. แต่ละประเภทจะมีแหล่งที่มาของรายได้ที่เหมือนและแตกต่างกัน (รายละเอียดตามตารางที่ 2)

1.5 รายได้อื่น ๆ นอกจากนี้ อปท. ยังอาจมีรายได้จากแหล่งอื่นๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมา เช่น รายได้จากทรัพย์สิน เงินกู้ และเงินสะสม ดังนี้

1.5.1 รายได้จากทรัพย์สิน ได้แก่ ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร รายได้จากการให้เช่าทรัพย์สิน รายได้จากเทศพาณิชย์ เช่น กิจการประปา โรงรับจำนำ และกิจการตลาด

1.5.2 เงินกู้ อปท. สามารถดำเนินการก่อหนี้ได้ โดยอาศัยกฎหมายจัดตั้ง อปท. แต่ละประเภท และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 ที่กำหนดอำนาจการกู้เงินในรูปแบบต่างๆ ทั้งการกู้เงินจากหน่วยงานของรัฐ สถาบันการเงิน รวมถึงการออกพันธบัตรเพื่อระดมทุนให้แก่ อปท.

1.5.3 เงินสะสม

ตารางที่ 2 : แหล่งที่มาของรายได้ อปท. รูปแบบต่างๆ

ประเภทรายได้ / ประเภทภาษี	อบจ.	เทศบาลและ เมืองพัทยา	อบต.	กทม.
1. รายได้ที่จัดเก็บเอง				
1.1 ภาษีที่จัดเก็บเอง				
1.1.1 ภาษีที่จัดเก็บจากการค้ำน้ำมัน	✓			
1.1.2 ภาษีที่จัดเก็บจากยาสูบ	✓			
1.1.3 ภาษีที่จัดเก็บจากผู้พักโรงแรม	✓			
1.1.4 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน		✓	✓	✓
1.1.5 ภาษีป้าย		✓	✓	✓
1.1.6 ภาษีบำรุงท้องที่		✓	✓	✓
1.1.7 อากรการฆ่าสัตว์		✓	✓	✓
1.1.8 อากรรังนกอีแอ่น		✓	✓	
1.2 รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ	✓	✓	✓	✓
1.3 รายได้จากทรัพย์สิน	✓	✓	✓	✓
1.4 รายได้จากสาธารณูปโภค	✓	✓	✓	✓
1.5 รายได้จากการพาณิชย์	✓	✓	✓	✓
1.6 รายได้อื่นๆ				
1.6.1 ค่าตอบแทนรายปีตามประมวลกฎหมายที่ดิน	✓			
1.6.2 เงินอากรรังนกอีแอ่น		✓	✓	
2. ภาษีและค่าธรรมเนียมที่รัฐเก็บให้และจัดสรรให้				
2.1 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	✓			✓
2.2 ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรร้อยละ 5	✓			
2.3 ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	✓	✓	✓	
2.4 ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร (1 ใน 9)		✓	✓	✓
2.5 ภาษีธุรกิจเฉพาะ		✓	✓	✓
2.6 ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต		✓	✓	✓
2.7 ภาษีการพนัน		✓	✓	✓
2.8 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์		✓	✓	✓
2.9 เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ				✓
3. ภาษีที่รัฐแบ่งให้				
3.1 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ. กำหนดแผนฯ	✓	✓	✓	✓
4. เงินอุดหนุน	✓	✓	✓	✓

ที่มา : รวบรวมจาก รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลัง ของ อปท.
โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ประเด็นเกี่ยวกับการจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ในปัจจุบัน

2.1 แผนการจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. เดิม

เดิม พรบ. การกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจในเรื่องภารกิจ ทรัพยากรกำลังคน การคลัง การจัดเก็บภาษี ฯลฯ และยังให้ลดการควบคุมและตรวจสอบจากรัฐบาล กลางลง โดยพยายามส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการปกครองท้องถิ่นด้วยตัวเอง นอกจากนี้ การกระจายอำนาจด้านการคลัง กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ได้บัญญัติให้มีการจัดสรรสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้ของรัฐบาลกลางที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปีงบประมาณ 2549 เพื่อให้ อปท. มีเงินเพียงพอสำหรับใช้จ่ายในภารกิจที่ อปท. ได้รับ โอนมาจากรัฐบาลกลาง

2.2 การจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ในปัจจุบัน

การถ่ายโอนงานให้ อปท. มีความล่าช้าโดยเฉพาะในส่วนของงานด้านสาธารณสุขและ การศึกษา รัฐบาลกลางจึงยังไม่สามารถโอนภาระค่าใช้จ่าย เพื่อภารกิจทั้งสองให้ อปท. ได้ เมื่อไม่สามารถจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ได้ทันตามแผนฯ พ.ศ. 2542 จึงได้มีการแก้ไข พรบ. กำหนดแผนฯ พ.ศ. 2542 เป็น พรบ. กำหนดแผนฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ใน หมวด 4 มาตรา 30 (4) จากเดิม ที่กำหนดให้จัดสรรให้สัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้ของรัฐบาลกลางไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี 2549 เป็น ไม่จำกัดเวลาว่า จะต้องให้สัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้รัฐบาล ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 35 ภายในปีใด เพียงแต่ว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้ อปท. มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และใน ปีงบประมาณ 2552 ได้กำหนดให้ อปท. มีรายได้ทั้งหมดไม่น้อยกว่าร้อยละ 25.25 ของรายได้สุทธิ ของรัฐบาลทั้งหมด

ภาคผนวก ก. เงินสะสมและเงินฝากของ อปท. ที่สถาบันการเงิน

1. ประเด็นยอดคงค้างของเงินสะสมของอปท.

ในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา ยอดเงินฝากของ อปท.อยู่ในระดับที่สูงถึงประมาณ 2 แสนล้านบาท เนื่องจากนับตั้งแต่มี พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลกลางต้องจัดสรรรายได้ให้ อปท. เพิ่มขึ้น ไม่ต่ำกว่าสัดส่วนที่กำหนด (กำหนดให้ภายใน พ.ศ. 2549 ท้องถิ่นต้องมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35) ขณะที่ท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อม โดยเฉพาะในการรับโอนภารกิจด้านการศึกษาและการรักษาพยาบาล

อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังรัฐบาลกลางไม่สามารถจัดสรรรายได้ได้ทันตามที่กำหนดไว้เดิม ส่วนหนึ่งเนื่องจากท้องถิ่นยังไม่มีพร้อมดังกล่าว ดังนั้น ในปี 2549 จึงมีการแก้ไข พ.ร.บ. การกระจายอำนาจฯ ให้ทยอยเพิ่มสัดส่วนเป็นร้อยละ 35 แต่ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ยอดเงินฝากในระยะหลังจึงไม่ได้เพิ่มขึ้นมาก

สำหรับยอดเงินฝากของ อปท. ที่สถาบันการเงิน มีแนวโน้มลดลงตั้งแต่เดือน ก.ค. 2551 เป็นต้นมา เนื่องจากรัฐบาลกลางได้เร่งจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ไปตั้งแต่ช่วงก่อนหน้านี้ อปท. จึงมีการถอนเงินฝากออกไปใช้ ประกอบกับการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่ อปท. ในเดือนตุลาคมล่าช้า เนื่องจากประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ที่จะกำหนดเกณฑ์ในการจัดสรรเงินให้แก่ อปท. มีความล่าช้าในการประกาศใช้ ทำให้ยอดเงินฝากของ อปท. ณ สิ้นเดือนตุลาคม 2551 ลดลงมาอยู่ที่ 198.2 พันล้านบาท หรือลดลง 27.5 พันล้านบาทจาก ณ สิ้นเดือน กรกฎาคม 2551

ในช่วงปลายเดือน ธ.ค. 2551 รัฐบาลได้มีแนวคิดที่จะนำเงินสะสมของ อปท. มาใช้จ่ายหรือเร่งให้ อปท. ใช้จ่ายเงินจำนวนนี้ออกไป เพื่อเป็นการช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจทางหนึ่ง แต่การที่รัฐบาลกลางจะนำเงินสะสมของท้องถิ่นมาใช้คงเป็นไปได้ยากจากข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย ส่วนข้อเสนอให้ อปท. เร่งเบิกจ่ายนั้น อปท. สามารถเบิกจ่ายเงินที่ค้างอยู่ในบัญชีเงินฝากประมาณ 2 แสนล้านบาทได้อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก อปท. ยังไม่มีความพร้อมในการรับโอนภารกิจบางอย่างดังที่ได้กล่าวมา การเร่งให้ อปท. เบิกจ่ายโดยนำเงินไปใช้ในโครงการต่างๆ เช่น การสร้างอาคาร อาจทำให้ อปท. เร่งใช้เงินในโครงการที่ไม่ได้มีการพิจารณาถึงความพร้อมและความจำเป็นของโครงการอย่างถี่ถ้วน นอกจากนี้ อปท. ที่มีจำนวนกว่า 7,000 แห่ง ต่างมีกฎเกณฑ์การใช้จ่ายที่แตกต่างกันออกไป การเร่งให้แต่ละ อปท. เบิกจ่ายจึงสามารถทำได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น

2. องค์ประกอบของเงินฝาก อปท. ที่ค้างอยู่ในธนาคารพาณิชย์¹⁸

จากการตรวจสอบของกรมส่งเสริมฯ พบว่า ยอดเงินฝากส่วนใหญ่ที่ค้างอยู่ประมาณ 2 แสนล้านบาท ประกอบด้วย 3 ส่วน ดังนี้

- 1) เงินสะสมของ อปท. แต่ละแห่ง (ประมาณ 100 พันล้านบาท) เกิดจากการที่ อปท. มีรายจ่ายน้อยกว่ารายได้ ซึ่งเงินส่วนนี้จะคล้ายกับเงินออม
 - 2) เงินค้ำประกันสัญญา (ประมาณ 10-20 พันล้านบาท) เกิดจากการที่ อปท. ทำสัญญาว่าจ้างเอกชนในโครงการต่างๆ อปท. จะเรียกเก็บเงินจากเอกชนไว้ก่อน หากเอกชนทำงานไม่ได้ตามเป้าหมาย อปท. ก็จะยึดเงินส่วนนี้ไว้ แต่ถ้าหากเอกชนทำงานได้ตรงตามเป้าหมาย อปท. ก็จะต้องคืนเงินส่วนนี้ให้แก่เอกชน
 - 3) เงินรอกจ่ายเพื่อทำสัญญา (ประมาณ 40-50 พันล้านบาท) เนื่องจากมีระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่า อปท. จะต้องมิเงินเข้ามาที่อปท. ก่อนจึงจะทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างได้ (หากยังไม่ได้รับเงินมา อปท. จะไม่สามารถทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างได้ ซึ่งแตกต่างจากรัฐบาลกลางที่สามารถทำสัญญาไปก่อนที่จะมีเงินเข้ามาได้) ซึ่งขั้นตอนการทำสัญญาต้องใช้เวลา จึงทำให้ อปท. ต้องเก็บเอาไว้ก่อนจนกว่าจะมีการทำสัญญาเสร็จสิ้น อปท. จึงไม่สามารถใช้เงินจำนวนนี้ออกไปได้ทันที
- เงินฝากที่ค้างอยู่ของ อปท. จึงไม่ได้เกิดจากการที่ อปท. ไม่เร่งใช้จ่าย แต่เกิดจากกฎระเบียบขั้นตอนการใช้จ่ายและสภาพการใช้จ่ายจริงของ อปท. เป็นสาเหตุสำคัญ อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลยอดเงินฝากของ อปท. ในปัจจุบัน พบว่า ค่อนข้างอยู่ในระดับคงที่ แสดงให้เห็นว่า ในแต่ละปี อปท. เริ่มมีการใช้จ่ายใกล้เคียงกับรายรับมากขึ้น

¹⁸ จากการสัมภาษณ์ ผอ. ศุภโชค เล่าหะพันธุ์ (ผอ. ส่วนนโยบายการคลังและพัฒนารายได้ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น) เมื่อวันที่ 30 ม.ค. 2552

ภาคผนวก ง. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของ อปท.

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของ อปท. ประกอบด้วย

1. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
2. กฎหมายแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2
3. กฎหมายจัดตั้ง อปท. ได้แก่ กฎหมายเทศบาล กฎหมายสภาตำบล และกฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัด
4. กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
5. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542¹⁹

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่อปท. โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. และแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา
2. กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจ และหน้าที่ระหว่างรัฐกับ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง
3. ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกันเองเป็นสำคัญ
4. กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคให้แก่อปท.
5. ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และ อปท. กับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือ

¹⁹ ข้อมูลจาก Website : <http://e-fpo.fpo.go.th/e-local>

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ การจัดสรรภาษี และ
 อากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่ อปท.

6. เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติ หรือการอนุญาตตามที่มี
 กฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติ หรือขออนุญาตไปให้ อปท. โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว
 ในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ เป็นสำคัญ

7. เสนอแนะมาตรการด้านการเงินการคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษา
 วินัยทางการเงิน การคลัง ของ อปท.

8. เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ
 ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่
 อปท.

9. เร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และ
 คำสั่งที่จำเป็น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.

10. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่ อปท.
 เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

11. พิจารณาลักษณะการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ตามความจำเป็น

12. เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

13. เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่า ส่วนราชการ
 หรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.

14. เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละ
 ครั้ง

15. ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

16. ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น ประกาศของคณะ
 กรรมการฯ เมื่อได้รับประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

**2. กฎหมายแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 และ
 แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2²⁰**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
 มาตรา 78 กำหนดว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

²⁰ ข้อมูลจาก Website สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา: <http://www.krisdika.go.th>

โดยกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจกรรมของท้องถิ่นได้เอง จึงให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ ระหว่างส่วนราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถของ อปท. แต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผลให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี และรายได้อื่นของ อปท.

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.

ให้ อปท. สะท้อนความต้องการของประชาชน มาเป็นกรอบในการกำหนดนโยบาย โดยยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน

1. ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง
2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้ อปท. พึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจกรรมของตนเองได้มากขึ้น ให้เป็นหน่วยงานในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยปรับลดบทบาทภารกิจ และลดการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค และเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน
3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารของ อปท. นอกจากนี้ให้มีอิสระมากขึ้น ลดการกำกับดูแล การดำเนินการต้องมีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารจัดการของ อปท. เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. อย่างต่อเนื่อง
2. กำหนดกรอบทิศทาง และแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ที่ชัดเจน
3. เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ระหว่างส่วนราชการท้องถิ่นกับราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค
4. กำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ

เป้าหมาย

1. ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่ อปท. โดย อปท. แห่งใดที่มีความพร้อมในการรับถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ และภารกิจให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี

สำหรับ อปท. แห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี

2. การจัดเก็บภาษี และรายได้อื่นๆ ของ อปท. ให้เป็นไปตามกฎหมายรายได้ท้องถิ่น โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 เป็นต้นไป ให้ อปท. มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของ รัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

3. การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะในเขต อปท. ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็น และความต้องการของ อปท. นั้น

4. จัดระบบการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอน ภารกิจ

5. ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจและ หน้าที่และประกันความเป็นอิสระของ อปท.

6. ภารกิจที่ถ่ายโอนจะต้องมีการมอบความรับผิดชอบในภารกิจทั้งหมดตามไปด้วย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ หากมีความจำเป็นสามารถยกเลิกหรือออกกติกาใหม่ให้สอดคล้อง และสามารถปฏิบัติการกิจได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น

7. การพัฒนาประสิทธิภาพของ อปท. ในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น และการกระจาย อำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ อปท. สามารถบริหารจัดการงบประมาณของตนเองได้อย่างมี อิสระมากขึ้น

แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.

1. รัฐกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ การตัดสินใจ การบริหารจัดการทรัพยากร การเงินการคลัง และบุคลากรให้แก่ อปท.

2. รัฐจะดำเนินการปรับลดบทบาท ลดการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลาง และ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างภายใน ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง พัฒนาโครงสร้างและกลไก เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ โดยคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระ ของ อปท. รวมทั้งสร้างระบบติดตามตรวจสอบ กำกับดูแลและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

3. กฎหมายจัดตั้ง อปท. ได้แก่ กฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายเทศบาล และกฎหมายสภาตำบล²¹

เป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสภาตำบล มีรายละเอียด ดังนี้

3.1. กฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ ดังนี้ ๓๑ ข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด สนับสนุนสภาตำบล และส่วนราชการท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบล และราชการท้องถิ่นอื่นๆ อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล กลุ่มครอง คูแถม และบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม จัดทำกิจกรรมใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจกรรมนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกัน ดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ และจัดทำกิจกรรมอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.2 กฎหมายเทศบาล กำหนดให้เทศบาล ที่ประกอบด้วย เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีหน้าที่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายตามมาตรา 50-57 ดังนี้

3.2.1 เทศบาลตำบล มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนนและทางเดินสาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และหน้าที่อื่นๆ ตามกฎหมายบัญญัติ

ทั้งนี้ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

3.2.2 เทศบาลเมือง มีหน้าที่และกิจกรรมตามเทศบาลตำบล รวมทั้ง ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา ให้มีโรงฆ่าสัตว์ ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ ให้มี

²¹ ข้อมูลจาก Website สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา: <http://www.krisdika.go.th/> กฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัด/กฎหมายเทศบาล/กฎหมายสภาตำบล

และบำรุงทางการระบายน้ำ ให้มีและบำรุงสิ่งแวดล้อม สาธารณะ ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น ให้มีและดำเนินกิจการ โรงรับจำนำ หรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น และหน้าที่อื่นๆ ตาม มาตรา 54

3.3.3 เทศบาลนคร ให้มีหน้าที่และกิจกรรมตามเทศบาลเมือง รวมทั้ง ให้มีและบำรุง การสงเคราะห์มารดาและเด็ก กิจกรรมอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข การควบคุม สุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น จัดการเกี่ยวกับ ที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และ ที่จอดรถ การวางผังเมือง และการควบคุมการก่อสร้าง การส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยว และ หน้าที่อื่นๆ ตามมาตรา 57

3.3 กฎหมายสภาตำบล กำหนดให้สภาตำบล มีหน้าที่ ดังนี้ พัฒนาตำบลตามแผนงาน โครงการและงบประมาณของสภาตำบล เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนา ตำบล ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และหน้าที่ อื่นตามกฎหมายกำหนด และสามารถดำเนินกิจการภายในตำบลได้ ดังนี้ จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก จัดให้มีและรักษาทางระบายน้ำ และรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการจัดมูลฝอยและ สิ่งปฏิกูล คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงและส่งเสริม การประกอบอาชีพของราษฎร และส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

4. กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น²²

เป็นกฎกระทรวงที่บอกถึงขอบเขตความรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมฯ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ อปท. โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ขอบเขตความรับผิดชอบ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้น ใหม่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีบทบาทภารกิจสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุน อปท. โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษาแนะนำ อปท. ในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงาน บุคคล การเงิน การคลัง และการบริหารจัดการเพื่อให้ อปท. มีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพ ในการให้บริการสาธารณะ ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่และ โครงสร้างส่วนราชการของกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมฯ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้

²²

ข้อมูลจาก Website สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา: <http://www.krisdika.go.th/> กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรม ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551

อำนาจหน้าที่

1. ดำเนินการพัฒนาระบบ รูปแบบ และโครงสร้างของ อปท.
2. ส่งเสริมและสนับสนุนในการจัดทำ ประสาน และบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นและวางระบบในการติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น
3. ดำเนินการจัดทำ แก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ อปท. รวมทั้งให้คำปรึกษา แนะนำ และกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของ อปท.
4. กำหนดแนวทาง และจัดทำมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ อปท. ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
5. ส่งเสริม สนับสนุน และประสานการดำเนินงานด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ การพัสดุ การจัดเก็บรายได้ และการประกอบกิจการพาณิชย์ของ อปท. รวมทั้งวางระบบตรวจสอบระบบการเงิน การบัญชี และการพัสดุของ อปท.
6. ส่งเสริมสนับสนุน และประสานการจัดการบริการสาธารณะและการศึกษาในอำนาจหน้าที่ของ อปท.
7. กำหนดแนวทาง วางระบบ และสร้างตัวชี้วัดเพื่อเป็นมาตรฐานการดำเนินงานของ อปท. ตลอดจนกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐาน
8. ส่งเสริมภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงาน และตรวจสอบการดำเนินงานของ อปท.
9. พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ เพื่อการบริหารของ อปท.
10. พัฒนาศูนย์กลางของ อปท. และของกรม
11. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ต่อมาในปี พ.ศ.2551 ได้มีกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551 โดยให้กรมส่งเสริมฯ มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุน อปท. โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษาแนะนำ อปท. ในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อให้ อปท. มีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ ทั้งนี้ ได้กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ไว้เช่นเดียวกับกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2545

ในส่วนของการแบ่งส่วนราชการได้กำหนดให้มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค และจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดขึ้นในกรมส่งเสริมฯ เพื่อทำหน้าที่ประสานงาน และปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของกรมในราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้การดำเนินการกำกับ ดูแล และสนับสนุนการปฏิบัติงานของ อปท. เป็นไปอย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ และจัดตั้งกลุ่มตรวจสอบภายใน และกลุ่มพัฒนาระบบบริหารขึ้นในกรมส่งเสริมฯ กระทรวงมหาดไทย เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานภายในส่วนราชการ สนับสนุนการปฏิบัติงาน ของกรมส่งเสริมฯ และพัฒนาการบริหารของส่วนราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า

5. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน²³

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีวัตถุประสงค์กำหนดระเบียบบริหารราชการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจ และยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยแบ่งออกเป็น

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ ตามมาตรา 51 ให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ โดยมาตรา 52/1 ให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตจังหวัด ดังนี้

1. นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์
2. ดูแลให้มีการปฏิบัติ และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย และเป็นธรรมในสังคม
3. จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาส เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างเพียงพอ
4. จัดให้มีการบริการภาครัฐ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้ารวดเร็ว และมีคุณภาพ

²³ ข้อมูลจาก Website สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา: <http://www.krisdika.go.th/> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

5. จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุน อปท. เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของ อปท. และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม

6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือมีกฎหมายกำหนด

และให้อำเภอมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตอำเภอ ดังนี้

1. อำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดในมาตรา 52/1 (ตามอำนาจหน้าที่ของจังหวัด)
2. ส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีการบริการร่วมกันของหน่วยงานของรัฐในลักษณะศูนย์บริการร่วม
3. ประสานงานกับ อปท. เพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชน เพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจาก อปท. จังหวัด กระทรวง ทบวง กรม
4. ไกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม