รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการที่ 3
รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(Local Government Expenditure)

เล่มที่ 1

โดย ดร.ชลธาร วิศรุตวงศ์ และคณะ

กุมภาพันธ์ 2545

สัญญาเลขที่ RDG4/0024/2543

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการที่ 3
รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(Local Government Expenditure)

คณะผู้วิจัย		สังกัด
1. ดร.ชลธาร ซิศวรุตวงศ์	ผู้อำนวยการโครงการ	กระทรวงการคลัง
2. นายบุญชัย เกียรติธนาวิทย์	นักวิจัยอาวุโส	บงล.ธนชาติ จำกัด (มหาชน)
3. ดร.นิตินัย ศิริรสมรรถการ	นักวิจัย	กระทรวงการคลัง
4. ดร.ฐิติเทพ สิทธิยศ	นักวิจัย	กระทรวงการคลัง
5. นางวารี เชื้อปรุง	นักวิจัย	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
6. นางสาวสุทธิรัตน์ รัตนโชติ	นักวิจัย	กระทรวงการคลัง
7.นางสาวพนิตธิดา เพชรพูล	นักวิจัย	กระทรวงการคลัง
8.นายรัตนชัย อนุตรพงษ์สกุล	นักกฎหมาย	กระทรวงการคลัง
9.นางสาวพัชรางสุ์ เกตุกลัดอยู่	นักวิจัย	สำนักงานอัยการสูงสุด

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ชุดโครงการวิจัย เรื่อง " การกระจายอำนาจทางการคลัง "

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการที่ 3
รายจ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(Local Government Expenditure)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร
โครงการที่ 3 เรื่อง “รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการรวมศูนย์อำนาจรัฐอยู่ที่ส่วนกลาง (Centralization) หรือรัฐบาลค่อนข้างมาก และแม้ว่าจะมีการกล่าวกันว่า ประเทศไทยมีการกระจายอำนาจเกิดขึ้น (Decentralization) มาเป็นเวลาหลายสิบปีแล้ว แต่หากพิจารณาจากความหมายของคำว่า “การกระจายอำนาจที่แท้จริง” หมายถึง การลดอำนาจรัฐที่อยู่ที่รัฐบาลลง และเพิ่มอำนาจรัฐให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)และประชาชนมากขึ้น โดยที่อำนาจรัฐโดยรวมไม่เพิ่มขึ้น หรือมีแนวโน้มลดลงแล้วนั้น งานวิจัยนี้พบว่า การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่ผ่านมา (ก่อนหน้าปี พ.ศ. 2540) ถือเป็นการกระจายอำนาจแต่เพียงรูปแบบเท่านั้น มิใช่การกระจายอำนาจที่แท้จริง เพราะยังไม่มีการแบ่งอำนาจของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกฎหมายรับรองอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน และที่สำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงไม่มีอำนาจมากขึ้น โดยเฉพาะอำนาจในการตัดสินใจทางด้านการเงินการคลังของตนเองได้

นอกจากนี้การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นที่ผ่านมายังเป็นการกระจายอำนาจที่ไม่เป็นระบบ เกิดขึ้นจากการผลักดันของกลุ่มคนขนาดเล็ก และเกิดขึ้นอย่างไม่ต่อเนื่อง เป็นไปในลักษณะการยื้อแย่งอำนาจ โดยไม่ได้มีกฎหมายรองรับและกำหนดให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจอย่างชัดเจน จนกระทั่งปี พ.ศ. 2540 เรามีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ฉบับใหม่ขึ้น และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจเกิดขึ้น ทำให้ต่อมามีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (พ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนและเป็นไปตามกำหนดเวลา จึงเท่ากับว่า ประเทศไทยเพิ่งมีกฎหมายบังคับให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังเมื่อไม่นานมานี่เอง

เงื่อนไขที่สำคัญและเป็นปัจจัยกำหนดให้ต้องมีการกระจายอำนาจใน พ.ร.บ.กระจายอำนาจฯ คือ การกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดสรรเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2544 และร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2549 การดำเนินการตามเงื่อนไขนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยมีรายได้โดยรวมในปี 2542 เป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของรายได้ของรัฐบาลมีรายได้เพิ่มสูงขึ้นเท่าตัวในปีงบประมาณ 2544 หรือประมาณร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐบาล และสัดส่วนนี้จะปรับเพิ่มขึ้นเรื่อย จนกระทั่งปีงบประมาณ 2549 เป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐบาล การปรับเพิ่มของโอนเงินส่วนนี้จะเกิดขึ้นไม่ว่าจะมีรัฐบาลจะโอนงาน หรือโอนคนให้กับ อปท.เท่าไร

และอย่างไร เพราะพ.ร.บ. กระจายอำนาจได้กำหนดให้รัฐบาลต้องดำเนินการใด ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เป็นไปตามสัดส่วนข้างต้น

เมื่อรัฐบาลกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้นแล้ว การจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ระดับให้ชัดเจนเป็นสิ่งที่จำเป็นที่ต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กันด้วย เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถเลือกจัดสรรเงินงบประมาณของตนในการใช้จ่ายเพื่อดำเนินภารกิจอันเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และได้อย่างเหมาะสม หากไม่มีการจัดแบ่งภารกิจดังกล่าวให้ชัดเจนแล้วอาจก่อให้เกิดการแข่งกันดำเนินภารกิจหนึ่งๆ มากจนเกินไป เกิดการทำงานซ้ำซ้อนหรือเกี่ยงกันไม่ดำเนินภารกิจหนึ่งภารกิจใด และก่อให้เกิดการเสียหายต่อประชาชน และประเทศชาติมากกว่าที่ควรจะเป็น

การออกแบบวางระบบงานทางด้านรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการกระจายอำนาจเช่นกัน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจและเงินที่ได้รับการกระจายมา ใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่า และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นสูงสุด

งานวิจัยโครงการนี้ได้ทำการศึกษาประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งออกแบบวางระบบงานทางด้านรายจ่าย และเสนอการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

1. <u>วัตถุประสงค์ของการศึกษา</u>

งานวิจัยโครงการที่ 3 เรื่อง “รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นงานวิจัยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1.1 จัดแบ่งภารกิจหรือกิจกรรมต่างๆ ของภาครัฐที่ควรเป็นของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใด และกิจกรรมใดบ้างที่ควรเป็นกิจกรรมที่ควรรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 ออกแบบวางระบบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Budgetary Procedures)

1.3 ออกแบบวางระบบการควบคุมการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Expenditure Control System)

1.4 ออกแบบวางระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Expenditure Auditing)

2. <u>กรอบความคิด</u>

กรอบความคิดที่ใช้เป็นพื้นฐานในการศึกษา และนำเสนอแนวนโยบายรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งออกแบบวางระบบงานด้านรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

2.1 งานวิจัยนี้มีความเชื่อใน**กลไกตลาดว่าเป็นระบบที่ก่อให้เกิดการแข่งขัน และนำไปสู่ประสิทธิภาพได้ อย่างไรก็ตามก็มีความเชื่อว่ากลไกตลาดไม่สามารถที่ดำรงอยู่ตามลำพังได้ การทำงานของกลไกตลาดที่มีประสิทธิผลจะต้องอาศัยรัฐและสถาบันของสังคมเป็นส่วนประกอบ** ความเชื่อนี้เป็นกรอบความคิดประการหนึ่งของการศึกษานี้ ดังนั้น กิจกรรมใดๆ ที่กลไกตลาดสามารถทำงานได้ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงกว่ารัฐดำเนินการเอง ควรให้กลไกตลาดทำงาน โดยรัฐกำกับและดูแลการดำเนินการของกลไกตลาดให้เป็นธรรม และถูกต้องตามกฎหมาย

2.2 กระแสโลกาภิวัฒน์เป็นกระแสที่กำลังพัดกระหน่ำรุนแรงไปในขอบข่ายทั่วโลก และเป็นกระแสที่เกิดขึ้น และถูกผลักดันโดยพัฒนาการของเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) และเทคโนโลยีคมนาคม (CT) ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ดังนั้น**กระแสโลกาภิวัฒน์ จึงเป็นกระแสที่ไม่อาจถูกยับยั้ง และต่อต้านได้** การที่ประเทศจะดำรงอยู่และพัฒนาต่อไปให้ได้ภายใต้กระแสโลกาภิวัฒน์ ประเทศจะต้องรู้จักใช้ประโยชน์จากกระแสนี้ และลดความเสียหาย หรือผลลบต่างๆ ที่จะเกิดจากกระแสนี้ **วิธีการหนึ่งที่จะดำรงอยู่ และพัฒนาต่อไปให้ได้ภายใต้กระแสโลกาภิวัฒน์ ก็คือการสร้างภูมิคุ้มกัน** (Immunity) **ให้เกิดขึ้นในสังคมไทย สิ่งที่เป็นภูมิคุ้มกันที่ดีก็คือการสร้างประชาสังคม** (Civil Society) **ซึ่งการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างถูกต้องเหมาะสมเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการสร้างประชาสังคม**

2.3 การปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจังกำลังเกิดขึ้นในประเทศไทย ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ จึงเป็นของใหม่ซึ่งยังมิได้มีความกระด้างตัวอันเกิดจากการปฏิบัติสืบทอดกันมาเป็นเวลายาวนาน **องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีลักษณะซึ่งยังไม่มีรูปร่างที่ชัดเจน และสามารถยอมรับการออกแบบวางระบบให้ดีได้ และไม่จำเป็นเป็นระบบเดียวกับของรัฐบาล**จึงจำเป็นต้องรีบดำเนินการออกแบบวางระบบที่เหมาะสมเสียตั้งแต่ตอนต้นนี้ การออกแบบ

วางระบบรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถูกต้องเหมาะสม และทันสมัยจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก

2.4 **ประเทศไทยเป็นเอกรัฐ** (Unitary State) ไม่ใช่สมาพันธรัฐ (Federal State) หรือสหพันธรัฐ (Confederation State) หรือสหภาพ (Union) ดังนั้นการปกครองของประเทศไทยจึงรวมศูนย์อยู่ในส่วนกลางค่อนข้างมาก การที่จะกระจายอำนาจรัฐออกไปจากรัฐบาลส่วนกลางโดยไปสร้างองค์กรรัฐระดับท้องถิ่นขึ้นมานั้นจึงไม่เหมือนกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอย่างสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นสหรัฐ หรือของมาเลเซียซึ่งเป็นสหพันธรัฐ หรือของสหภาพโซเวียตเดิม หรือสหภาพพม่าซึ่งเป็นสหภาพ แต่ประเทศไทยจะคงรูปของความเป็นเอกรัฐไว้และกระจายอำนาจการปกครองซึ่งเป็นเรื่องระดับ “การบ้าน” (ไม่ใช่ “การเมือง”) ลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนี้งานวิจัยนี้จึงได้เสนอการกำหนด**รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม ชัดเจน และสอดคล้องกับภาวะการณ์ของไทยซึ่งอาจไม่เหมือนภาวะการณ์ของประเทศอื่น ๆ**

2.5 **การบริหารการปกครองที่ดี** (Good Governance) อันหมายถึง การบริหารการปกครองที่มีความโปร่งใส มีความรับผิด มีประสิทธิภาพ มีความยุติธรรม และมีการมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดในการปกครองที่เป็นกระแสหลักในขณะนี้ และเป็นสิ่งที่ดีงามที่จะต้องสร้างขึ้นในสังคมไทยโดยเริ่มจากท้องถิ่นเป็นจุดเริ่มต้น การออกแบบวางระบบงานทางด้านการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงานวิจัยนี้ได้ถือหลักการบริหารการปกครองที่ดีเป็นกรอบความคิด

2.6 **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ใกล้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย อีกทั้งหากมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น สิ้นเปลืองก็ควรจะได้มีการตอบแทนให้แก่ท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างเหมาะสมตามสัดส่วนด้วย ดังนั้นในการออกแบบวางระบบการคลังท้องถิ่นด้านรายจ่ายนี้ได้คำนึงถึงปัจจัยทางด้านทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย**

2.7 **การกระจายอำนาจรัฐจากรัฐบาลสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีความหมายว่าเป็นการย้ายอำนาจรัฐซึ่งเดิมอยู่ที่ส่วนกลางไปอยู่ที่ท้องถิ่น เมื่อย้ายไปแล้วอำนาจที่ส่วนกลางในเรื่องนั้น ๆ ควรหมดไป** ไม่ควรมีความหมายในทำนองว่าให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจขึ้นมาเพิ่มเติมจากอำนาจรัฐของรัฐบาล โดยที่รัฐบาลไม่ได้ลดอำนาจ เพราะหากเป็นเช่นนั้นก็จะมีอำนาจรัฐ 2 ชั้นกดทับไปบนประชาชน ซึ่งจะทำให้ประชาชนต้องรองรับอำนาจรัฐมากกว่าก่อนการกระจายอำนาจ ซึ่งจะไม่สอดคล้องกับหลักการลดขนาดของภาครัฐ ดังนั้น การศึกษานี้จึงได้พิจารณาว่า เมื่อได้สร้างอำนาจรัฐระดับท้องถิ่นขึ้นมาแล้ว อำนาจรัฐส่วนกลางส่วนใดบ้างที่จะต้องลดลง หรือปรับเปลี่ยนไป กล่าวคือ ภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำได้ และทำได้ดี รัฐบาลควรหยุดการดำเนินภารกิจนั้นๆ

2.8 งานวิจัยนี้มีกรอบความคิดว่า **การกระจายอำนาจทางการคลังจะเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของการกระจายอำนาจ** เพราะอำนาจทางการคลังเป็นอำนาจหลักที่สำคัญของอำนาจรัฐ การกระจายอำนาจทางการคลังจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการพัฒนาในก้าวต่อไป หากการกระจายอำนาจทางการคลังในรูปแบบที่เหมาะสมได้สำเร็จ ก็จะทำให้การกระจายอำนาจรัฐอื่นๆ ทำได้สำเร็จ ภาวะการณ์ที่บ่งชี้ว่ามีการกระจายอำนาจทางการคลังที่แท้จริง คือ การที่อปท. สามารถจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นและกำหนดอัตราภาษีได้เอง และ การที่อปท. มีอำนาจในการเลือกและตัดสินใจได้ในการจัดทำงบประมาณ การออกระเบียบการใช้จ่ายหรือกำหนดกติกาในเรื่องเกี่ยวกับกิจการทางการคลังของอปท. รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอปท. และพลเมืองของตนได้

2.9 **การกระจายอำนาจทางการคลังสำหรับกรณีของประเทศไทย ควรดำเนินการตามแนวคิด** Revenue Approach คือ การกระจายอำนาจทางการคลังควรดำเนินการด้วยการจัดแบ่งอำนาจทางด้านรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก และคำถึงภารกิจของแต่ละท้องถิ่นเป็นกรอบการจัดแบ่งรายได้อย่างกว้างๆ เท่านั้น โดยมุ่งจัดแบ่งรายได้ให้ทุกๆ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นจากเดิม ตามความเหมาะสม ส่งเสริมให้อปท. สามารถจัดหารายได้ของตนเองได้เป็นส่วนใหญ่ของรายได้ของ อปท. ทั้งสิ้น และกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัดสินใจในการจัดสรรรายได้ดังกล่าวเพื่อใช้จ่าย (Budget Allocation) ในภารกิจต่างๆ ของอปท. ตามความต้องการของประชาชนและตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นได้เอง

แนวคิดแบบ Revenue Approach นี้จะเหมาะสมกับประเทศไทยมากกว่าแนวคิดแบบ Expenditure Approach ซึ่งเป็นแนวคิดทางทฤษฎีการกระจายอำนาจของประเทศตะวันตก หรือเป็นแนวคิดของ World Bank ที่เห็นว่าการกระจายอำนาจควรดำเนินการด้วยการจัดแบ่งภารกิจหรือรายจ่ายของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนเสียก่อน แล้วจึงค่อยมาจัดแบ่งรายได้ให้ท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่จัดแบ่ง เหตุผลที่งานวิจัยนี้เห็นว่า แนวคิดแบบ Revenue Approach นี้เหมาะสมกับประเทศไทยมากกว่าแนวคิดแบบ Expenditure Approach เพราะประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา มีความต้องการในการใช้จ่ายเงินจำนวนมาก แต่มีทรัพยากรจำกัด อีกทั้งประชาชนโดยส่วนใหญ่มีรายได้ไม่มากนัก มีขีดความสามารถในการเสียภาษีไม่สูง รัฐไม่สามารถบังคับจัดเก็บภาษีจากประชาชนในจำนวนที่สูงมากๆ เพื่อหารายได้มากเพียงพอที่จะใช้จ่ายสำหรับทุกๆ กิจกรรมตามต้องการได้ทั้งหมด แต่รัฐต้องจัดสรรรายได้ที่มีจำกัดนั้นเพื่อการใช้จ่ายในบางภารกิจตามความจำเป็นและเหมาะสม นอกจากนี้ ท้องถิ่นแต่ละแห่งในประเทศไทยมีความเจริญไม่เท่ากันทำให้อปท.แต่ละแห่งมีความต้องการที่จะใช้จ่ายเงินแตกต่างกันมาก ดังนั้นการที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งต่างมีความต้องการใช้จ่ายมากกว่ารายได้ที่มี และความต้องการที่จะใช้จ่ายมีความแตกต่างกันมากนี้ จึงเป็นการยากที่จะจัดแบ่งภารกิจให้ชัดเจนก่อน แล้วค่อยมาจัดแบ่ง

รายได้ให้แต่ละอปท. ตามความต้องการอย่างเพียงพอ เหมาะสม และเป็นที่พอใจแก่ทุกๆ ท้องถิ่นได้

นอกจากนี้ ในการออกแบบวางระบบวิธีการงบประมาณ ระบบการควบคุมการใช้จ่ายและระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งานวิจัยนี้ได้คำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้

1) <u>หลักว่าด้วยความสมดุลระหว่างการควบคุม และความคล่องตัว</u>

การควบคุมการใช้จ่ายของภาครัฐบาลเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญที่จะทำให้การใช้จ่ายมีประสิทธิภาพ และไม่เกิดการรั่วไหล อย่างไรก็ตาม การควบคุมมากเกินไปก็จะก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการใช้จ่าย และก่อให้เกิดการไร้ประสิทธิภาพได้ ดังนั้นดุลยภาพของการควบคุมและความคล่องตัวจึงเป็นสิ่งที่ได้คำนึงในการออกแบบวางระบบการควบคุมการใช้จ่ายที่ดี

2) <u>หลักว่าด้วยการควบคุมโดยเน้นที่ผลสัมฤทธิมากกว่าเน้นพิธีการ</u>

ระบบการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลขณะนี้เป็นการควบคุมที่มุ่งเน้นที่การควบคุมขั้นตอน และการควบคุมวิธีการในการใช้จ่ายเป็นสำคัญ มากกว่าจะควบคุมที่ผลสัมฤทธิของการใช้จ่าย จึงมีปรากฏการณ์ที่ว่า ผู้ทำถูกขั้นตอนเป็นผู้ที่ได้รับการรับรองว่าได้ใช้จ่ายไปถูกต้องตามระเบียบ ทั้งที่เป็นการใช้จ่ายที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ฉลาด และบางทีก็แอบแฝงด้วยผลประโยชน์ส่วนตัว แต่การใช้จ่ายที่ดำเนินการไปโดยสุจริต และได้เป็นผลดีต่อส่วนรวมมากกว่า แต่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนกลับไม่ได้รับการรับรองว่าเป็นการใช้จ่ายที่ถูกต้อง ระบบการควบคุมการใช้จ่ายแบบนี้เป็นระบบที่ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวได้มาก แต่ไม่สามารถประกันการรั่วไหลได้

ระบบการควบคุมใช้จ่ายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ออกแบบวางระบบในงานวิจัยนี้ได้เน้นที่การควบคุมที่ผลสัมฤทธิของการใช้จ่าย คือจะต้องไม่ลอกเลียนการควบคุมการใช้จ่ายมาจากระบบของรัฐบาล

3) <u>หลักว่าด้วยความคุ้มค่าของการควบคุม</u>

ระบบการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลในปัจจุบัน เป็นระบบที่มุ่งประกันการรั่วไหลโดยสัมบูรณ์ (Absolute) กล่าวคือ เมื่อมีกรณีรั่วไหลเกิดขึ้นจากคนทำผิดจำนวน 1 % ของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดก็จะเป็นเหตุให้ฝ่ายกำหนดระบบควบคุมไปออกแบบวางระบบเพื่อประกันไม่ให้กรณีรั่วไหลเกิดขึ้นได้อีก ดังนั้นจึงเป็นการลงโทษคนที่ทำดีอีก 99 % ที่ต้องมาปฏิบัติตามกติกาที่เข้มงวดอันเกิดจากคนทำไม่ดีเพียง 1 % ระบบจึงไม่คล่องตัว แทนที่จะมุ่งประกันการรั่วไหลโดยสัมบูรณ์ น่า

จะใช้หลักว่าด้วยความคุ้มค่าของการควบคุม (Cost Effectiveness) แทนที่จะใช้หลักสัมบูรณ์ของการประกันการรั่วไหล (Assurance of No Default) เช่น หากพิสูจน์ได้ว่าการรั่วไหลอาจ เกิดขึ้น 1 % ของกรณีทั้งหมด และก่อให้เกิดความเสียหายคิดเป็นมูลค่าปีละ 2 ล้านบาท แต่ในการประกันไม่ให้เกิดกรณีรั่วไหล 1 % นั้นต้องใช้ต้นทุนในการบังคับใช้กฎระเบียบซึ่งคิดเป็นเงินที่ต้องใช้ถึง 20 ล้านบาท ทั้งนี้โดยคำนึงถึงต้นทุนของทั้งฝ่ายบังคับใช้ และของผู้ที่ถูกบังคับใช้ หากกรณีเป็นเช่นนี้ก็น่าจะปล่อยให้มีการรั่วไหล 1 % และเสียเงิน 2 ล้านบาทต่อปี ดีกว่าที่จะออกแบบวางระบบซึ่งมีต้นทุนการบังคับใช้ถึง 20 ล้านบาท เพื่อให้เกิดผลของการไม่รั่วไหล 2 ล้านบาทเท่านั้น ซึ่งถือว่าไม่คุ้มค่า (Cost Effective)

4) <u>หลักว่าด้วยความมีมาตรฐานที่หลายหลาก</u>

ระบบการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลมีความเอนเอียงในการใช้มาตรฐานเดียวสำหรับทุกๆ หน่วยงาน ทุกๆ องค์กร และทุกๆ จังหวัด ความเป็นมาตรฐานเดียวไม่ใช่เป็นเรื่องดีเสมอไป มาตรฐานเป็นสิ่งที่ควรมี แต่ไม่จำเป็นต้องมีมาตรฐานเดียว ควรมีมาตรฐานได้หลายมาตรฐานตามความเหมาะสมของงานของแต่ละองค์กร ของแต่ละเงื่อนไข ของแต่ละเหตุการณ์ และของแต่ละท้องที่

3. <u>วิธีการศึกษา</u>

วิธีการศึกษาที่งานวิจัยนี้ใช้ ได้แก่ การสำรวจเอกสาร บทความ ผลงานวิจัย และข้อมูลต่างๆ จากแหล่งข้อมูลห้องสมุด internet และจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การดูงานระบบการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกับผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับในเรื่องรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งภาครัฐ (รัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และภาคเอกชน (ผู้นำชุมชน บริษัทเอกชน) จากการสัมมนา การประชุม การสัมภาษณ์ และการสำรวจความเห็นกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ โดยมีขั้นตอนการศึกษาดังนี้

3.1 ศึกษา และวิเคราะห์ภารกิจหรือกิจกรรมของภาครัฐทั้งหมดที่ทำอยู่ในปัจจุบัน และที่พึงกระทำ และวิเคราะห์กิจกรรมทั้งหมดของภาครัฐว่า กิจกรรมใดควรเป็นกิจกรรมของรัฐบาลกิจกรรมใดควรเป็นกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับใด และกิจกรรมใดควรเป็นกิจกรรมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้แบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระดับล่าง ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทั้งนี้ พัทยาให้เทียบเท่ากับเทศบาล และกรุงเทพมหานครเป็นทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง

3.2 เมื่อสามารถจำแนกกิจกรรมของภาครัฐทั้งหมดออกเป็นกิจกรรมที่ควรจะเป็นของรัฐบาล และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับแล้ว จึงกลับมาพิจารณาว่ากิจกรรมของรัฐบาลที่ได้มอบให้ท้องถิ่นไปแล้วมีอะไรบ้าง มีกิจกรรมใดบ้างที่รัฐบาลจะต้องมอบให้ท้องถิ่นเพิ่มเติมอีก เพื่อให้ อปท. จะสามารถจัดทำภารกิจของอปท. ได้จริง และเมื่อรัฐบาลได้มอบกิจกรรมนั้นๆ ไปให้ท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะลดบทบาทลงอย่างไร หรือจะเปลี่ยนบทบาทอย่างไร ในการนี้งานวิจัยนี้ได้วิเคราะห์ว่ารัฐบาลต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบาทอะไรบ้าง มีกฎหมายหรือกฎระเบียบใดที่ต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขบ้าง เพื่อว่าการเพิ่มอำนาจหรือการเพิ่มกิจกรรมให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นจะได้ไม่เป็นการเพิ่มเติมหรือขยายอำนาจของภาครัฐโดยรวม

3.3 ศึกษาการโอนงบประมาณจากรัฐบาลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกันระหว่างรายได้ของรัฐบาลที่จะจัดแบ่งให้ อปท. และรายจ่ายของรัฐบาลที่ควรจะต้องลดลงจากการหยุดดำเนินภารกิจที่กระจายให้ท้องถิ่นทำ ทั้งในแง่เงื่อนเวลาและจำนวนเงิน เพื่อไม่ให้การกระจายอำนาจก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพทางการคลังของรัฐบาลและของอปท. อีกทั้งป้องกันไม่ให้เกิดความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการกระจายอำนาจ

3.4 ศึกษาสภาพปัจจุบัน และวิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินงานด้านรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และออกแบบวางระบบการควบคุมการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะนำไปสู่การใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพ คล่องตัว คุ้มค่าในการควบคุม มุ่งผลสัมฤทธิ์มากกว่าพิธีการ

3.5 ศึกษา และวิเคราะห์ระบบวิธีการงบประมาณในรูปแบบต่างๆ และออกแบบวางระบบวิธีการงบประมาณที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดการบริหารงานงบประมาณที่ยืดหยุ่น ทันสมัย โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ

3.6 ศึกษาระบบการตรวจสอบการใช้จ่าย โดยคำนึงถึงการตรวจสอบหลังจ่าย (Post-Audit System) ซึ่งจะต้องมีความโปร่งใส ยุติธรรม คล่องตัว และปรามการรั่วไหลได้ และออกแบบวางระบบการตรวจสอบเป็น 4 ระดับคือ การตรวจสอบภายใน (Internal Audit) การตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee) การตรวจสอบของผู้ตรวจสอบภายนอกที่เป็นอิสระ (Audit of Independent External Auditor) และการตรวจสอบโดยประชาชน ชุมชน และองค์กรชุมชน

4. ข้อค้นพบ

ข้อค้นพบด้านรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จากการศึกษา สรุปได้ดังต่อไปนี้

4.1 การจัดแบ่งภารกิจ

4.1.1 การจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐระหว่างรัฐบาลและอปท. และระหว่างอปท. แต่ละระดับเป็นอย่างล่าช้า

จากการศึกษาพบว่า เมื่อรัฐบาลกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้นตามสัดส่วนรายได้ที่กำหนดในพ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ แล้ว แต่การจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ระดับเป็นไปอย่างล่าช้า อยู่เพียงในขั้นการทำแผนปฏิบัติและเตรียมการ ยังมิได้มีการลงมือปฏิบัติ ขณะนี้คณะกรรมการกระจายอำนาจได้จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนกระจายอำนาจให้แก่อปท.ตามที่พ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ กำหนดเสร็จเรียบร้อยแล้ว และคาดว่าจะนำเสนอสภาฯ ให้เห็นชอบในเดือนกุมภาพันธ์ 2545 นี้ เนื่องจากแผนฯ ยังไม่ได้รับความเห็นชอบ การปฏิบัติและแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดผลเป็นไปตามแผนฯ จึงยังคงไม่เกิดขึ้น

การจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐระหว่างรัฐบาลและอปท. และระหว่างอปท.แต่ละระดับหากเกิดขึ้นล่าช้าอาจจะส่งผลเสียหายต่อเศรษฐกิจ และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐบาลได้ในอนาคต

งานวิจัยมีความเห็นว่า การจัดแบ่งและให้ชัดเจนเป็นสิ่งที่จำเป็นที่ต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กันกับการกระจายอำนาจด้านรายได้ เป็นสิ่งที่ต้องทำโดยเร่งด่วน เพื่อให้

(1) ท้องถิ่นสามารถเลือกจัดสรรเงินงบประมาณของตนในการใช้จ่ายเพื่อมุ่งดำเนินภารกิจอันเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องระดับท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และได้อย่างเหมาะสม การไม่จัดแบ่งภารกิจดังกล่าวให้ชัดเจนแล้วอาจก่อให้เกิดการแข่งกันดำเนินภารกิจหนึ่งๆ มากจนเกินไป เกิดการทำงานซ้ำซ้อน หรือเกี่ยงกันไม่ดำเนินภารกิจหนึ่งภารกิจใด ทำให้ผลเสียหายจะตกกับประชาชน เพราะไม่ได้รับบริการที่เหมาะสม หรือเกิดการสูญเสียของทรัพยากรโดยใช่เหตุ

(2) รัฐบาลสามารถเลือกจัดสรรเงินงบประมาณของตนในการใช้จ่ายเพื่อมุ่งดำเนินภารกิจอันเป็นภารกิจของรัฐบาล ซึ่งจะเป็นเรื่องระดับชาติ และระดับนานาชาติได้อย่างถูกต้อง เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศสูงสุด การที่รัฐบาลสามารถเอาใจใส่ในภารกิจของรัฐบาลหมายถึงว่ารัฐบาลจะต้องลดการดำเนินภารกิจที่ควรเป็นของอปท. ลงและปล่อยให้

อปท. ดำเนินการภารกิจของอปท. รัฐบาลจะสามารถดำเนินภารกิจหลักๆ ของรัฐบาลได้ดีและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

แนวทางการกระจายอำนาจในด้านภารกิจควรเป็นไปในลักษณะที่รัฐบาลหยุดหรือลดบทบาทการจัดทำภารกิจต่างๆ ที่ควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลง และให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เอง ตามความเหมาะสมและเป็นไปความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ใช่เป็นการโอนภารกิจที่รัฐบาลเคยทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำแทนแบบหนึ่งต่อหนึ่ง เช่น กรณีเงินถ่ายโอน

4.1.2 กฎหมายเฉพาะของภารกิจต่าง ๆ จำนวนมากที่จะให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจตามกรอบภารกิจในพ.ร.บ. แผนกระจายอำนาจฯ ยังไม่ได้รับการแก้ไข

แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ที่จะจัดทำภารกิจโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งอปท. ซึ่งได้แก่ พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 รวมถึง พ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ ที่ได้กำหนดกรอบการจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกระจายอำนาจ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2542 การศึกษาพบว่า กฎหมายจัดตั้งอปท. และพ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ จะให้อำนาจและกำหนดกรอบภารกิจของอปทง ไว้อย่างกว้างๆ ในลักษณะนามธรรม เช่น การรักษาความปลอดภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย การอนามัย ฯลฯ โดยไม่ได้ระบุว่าหรือกำหนดประเภทภารกิจว่าเพื่อดำเนินการตามที่กฎหมายข้างต้นได้ให้อำนาจไว้ อปท. จะต้องทำภารกิจใดได้บ้าง นอกจากนี้ยังพบว่า มีหลายภารกิจที่จะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการแต่อปท. ยังไม่สามารถจัดทำภารกิจนั้นได้จริง เพราะติดขัดที่กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับภารกิจนั้นๆ มักจะกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐบาล ในการจัดทำ กล่าวคือ ยังไม่มีการแก้ไขกฎหมายเฉพาะต่างๆ ให้เปิดหรือมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำภารกิจของอปท. ได้ เช่น การดูแลรักษาน้ำ (พ.รบ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ไม่ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นอำนาจของอธิบดีกรมเจ้าท่า) การจัดให้มีไฟฟ้า (พ.ร.บ. การไฟฟ้านครหลวงพ.ศ. 2501 พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 กำหนดให้ การไฟฟ้านครหลวงมีหน้าที่จัดทำไฟฟ้าในเขตกรุงเทพฯ และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจัดทำไฟฟ้าในเขตส่วนภูมิภาค (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีก่อนจึงทำได้) ฯลฯ เมื่อ รัฐบาลยังไม่ได้แก้ไขกฎหมายเฉพาะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินภารกิจได้ตาม พ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ ผลคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่กล้าที่จะดำเนินภารกิจที่ พ.ร.บ. การ

กระจายอำนาจให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งจะมีความพร้อมที่จะจัดทำภารกิจนั้นๆ เพราะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่แน่ใจว่าหากจัดทำภารกิจไปแล้วอาจจะขัดต่อกฎหมายเดิมหรือไม่ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ทำภารกิจที่พ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ กำหนดเพราะกลัวว่าจะขัดต่อกฎหมายเฉพาะ ก็อาจเป็นเหตุให้ใช้อ้างได้ว่ากระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทำภารกิจนั้นๆ ได้ แสดงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อม

4.1.3 **ความเข้าใจผิดว่า ความพร้อมหรือไม่พร้อมของอปท. เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดว่าจะกระจายอำนาจ และถูกใช้เป็นข้ออ้างที่จะไม่การกระจายอำนาจหรือกระจายอำนาจล่าช้า**

จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันยังมีความสับสนถึง “ความพร้อมหรือไม่พร้อม” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเข้าใจว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญในการที่รัฐบาลจะกระจายอำนาจให้อปท. หรือไม่ ซึ่งงานวิจัยเห็นว่า การกระจายอำนาจต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอนตามการกำหนดของรัฐธรรมนูญ และพ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ ความพร้อมหรือไม่พร้อมของอปท.จึงมิใช่ปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดว่าจะกระจายอำนาจหรือไม่ อีกทั้งกฎหมายได้กำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนหรือสร้างความพร้อมให้กับอปท. ร่วมกับอปท.เอง เพื่อให้การกระจายอำนาจเกิดขึ้นโดยไม่ก่อให้เกิดการสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ และเป็นประโยชน์ต่อชาติ

ความเข้าใจถึงความพร้อมของอปท. ส่วนใหญ่เป็นการมองอปท.ทุกแห่งในลักษณะมาตรฐานเดียว โดยเข้าใจว่า “ความพร้อมของท้องถิ่น” หมายถึง ทุกๆ อปท. ต้องพร้อมพร้อมๆ กัน และจะกระจายอำนาจได้ก็ต่อเมื่อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อม ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมก็ไม่ควรกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น แต่ไม่ได้มีการนิยามว่าความพร้อมที่ว่าหมายถึงความพร้อมด้านใด งานวิจัยนี้เห็นว่า ปัจจัยที่สำคัญและแสดงความพร้อมที่สำคัญของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการที่อปท.มีรายได้เป็นของตนเองในจำนวนที่มากเพียงพอที่จะใช้จ่าย ซึ่งความพร้อมนี้ พ.ร.บ. กระจายอำนาจได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้ว นอกจากนี้ ไม่ควรที่จะต้องรอให้ ทุกๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพร้อม พร้อมๆ กันจึงค่อยกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น เพราะหากต้องรอให้ทุกๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมพร้อมๆ กันแล้วจึงกระจายอำนาจ คงจะไม่ต้องกระจายอำนาจกันในที่สุด เพราะท้องถิ่นมีความหลายหลากมาก ข้อเท็จจริงที่พบคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายแห่งที่พร้อม ได้แก่ กรุงเทพมหานคร พัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และอบต. บางแห่ง เป็นต้น และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายแห่งที่ไม่พร้อม โดยความพร้อมนี้ไม่จำเป็นที่ต้องพร้อมๆ กัน ท้องถิ่นจำนวนมากมีศักยภาพสูง และมีความกระตือรือร้นมากกับการที่จะสร้างความพร้อมของตน ปัจจัยที่สำคัญคือ การทำให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้เป็นของตนเองจำนวนมากพอสมควร และให้ท้องถิ่นใดที่พร้อมสามารถเลือกทำภารกิจของอปท.ตามขีดความสามารถของท้องถิ่นนั้นๆ ท้องถิ่นใดที่ยังไม่พร้อมในด้านไหน รัฐบาลก็ควรเข้าไปส่งเสริมสนับสนุน ช่วยสร้างความพร้อมให้ท้องถิ่นนั้นๆ

ความพร้อมที่สำคัญและเป็นอุปสรรคของการกระจายอำนาจจึงไม่ได้อยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อยู่ที่รัฐบาล ว่ารัฐบาลพร้อมที่จะลดบทบาทหรืออำนาจหรือไม่ และต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าจะลดอำนาจอย่างไร และเมื่อใด ให้ชัดเจนจึงจะกระจายอำนาจได้สำเร็จ

4.1.4 กระบวนการต่างๆ ที่รัฐบาลดำเนินการเพื่อการกระจายอำนาจ ยังไม่คงไม่เป็นระบบ และมีลักษณะต่างคนต่างทำ

การศึกษาพบว่า การดำเนินการกระจายอำนาจของแต่ละหน่วยงานของรัฐบาลที่เป็นอยู่มีลักษณะที่ต่างคนต่างทำ และไม่เป็นระบบ ทำให้ยากที่จะเกิดประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจฯ ที่เสนอได้ และอาจก่อให้เกิดการสูญเปล่าทางเศรษฐกิจสูงกว่าที่ควรจะเป็น อุปสรรคที่สำคัญคือหน่วยงานรัฐส่วนใหญ่ไม่เข้าใจว่าการกระจายอำนาจ คือการหยุดดำเนินการภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลกำลังดำเนินการในขณะนี้ลง เป็นการลดบทบาทหรืออำนาจของรัฐบาลลง และกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการให้อำนาจอปท.ตัดสินใจได้เอง หรือเป็นไปได้ว่าอาจจะเข้าใจ แต่ต้องการถ่วงเวลาในการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เป็นได้

งานวิจัยนี้ เห็นว่า การกระจายอำนาจจะต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ โดยมีการวางแผนจากการมองภาพรวม สิ่งที่จะเป็นผลของการกระจายอำนาจนอกเหนือไปจากอปท.และประชาชนจะได้รับอำนาจมากขึ้น คือ รัฐบาลจะต้องลดอำนาจลง และขนาดของรัฐบาลควรจะต้องเล็กลง การวางแผนกระจายอำนาจจึงต้องทำร่วมไปกับกับการวางแผนปฏิรูประบบราชการ โดยมีผลลัพท์คือ รัฐบาลมีขนาดเล็กลง ไม่ใช่ใหญ่ขึ้น เพราะรัฐบาลได้กระจายอำนาจส่วนหนึ่งไปให้อปท. แล้ว

4.1.5 แนวคิดของการกระจายอำนาจโดยการโอนเงิน โอนงาน และโอนคนให้แก่อปท. แบบหนึ่งต่อหนึ่ง ทำให้การกระจายอำนาจเกิดอย่างล่าช้า เกิดความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ และเป็นภาระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งานวิจัยนี้มีความเห็น การที่รัฐบาลมีแนวคิดที่จะโอนเงิน โอนงาน และโอนคนของหน่วยงานของรัฐบาลที่ทำภารกิจที่ควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบหนึ่งต่อหนึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ ทำให้การกระจายอำนาจล่าช้า เกิดความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ และเป็นผลเสียหายต่อท้องถิ่นได้ เพราะอปท. อาจไม่ต้องการจัดทำภารกิจที่รัฐบาลเคยจัดทำในพื้นที่ของอปท. ก็เป็นได้ อีกทั้งการโอนคนจากรัฐบาลไปสู่อปท. ส่วน

ใหญ่มักเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูง มีระดับเงินเดือนสูง และมีความรู้ความสามารถสูงเกินไปที่จะไปประจำที่อปท. อีกทั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงเองก็อาจไม่อยากย้ายไปประจำทำงานกับอปท. ในขณะที่อปท. อาจจะไม่ต้องการเจ้าหน้าที่ระดับสูงซึ่งมีเงินเดือนสูงและเป็นภาระทางการคลังของอปท.ในด้านรายจ่ายประจำต่อไป

ตัวอย่างแนวคิดดังกล่าวได้แก่ กำหนดให้รัฐบาลหยุดทำภารกิจหนึ่งๆ ที่ควรเป็นของอปท. เช่น หยุดสร้างถนน สะพาน หยุดขุดบ่อน้ำ หยุดจัดซื้อนมให้เด็กนักเรียน ฯ ในพื้นที่อปท.หนึ่งๆ และจะโอนเงินงบประมาณส่วนนี้ให้กับอปท. ในขณะเดียวกันรัฐบาลได้กำหนดให้อปท. ต้องสร้างถนน สะพาน ขุดบ่อน้ำ จัดซื้อนมให้เด็กนักเรียนฯ แทนรัฐบาล และต้องรับโอนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐบาลที่เคยทำภารกิจนั้นๆ ตามงานที่กระจายอำนาจให้อปท.ไปด้วย

งานวิจัยนี้เห็นว่า แนวคิดนี้ยังคงยึดติดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเสมือนหน่วยงานสาขาของรัฐบาล การโอนงาน โอนเงิน โอนคนในลักษณะนี้ จะไม่ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจที่แท้จริงได้ เพราะหากเป็นการกระจายอำนาจที่แท้จริงแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรสามารถตัดสินใจใช้จ่ายเงินของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เองได้ สามารถบริหารงาน บริหารเงิน และบริหารคนขององค์กรได้ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีอิสระที่จะใช้จ่ายในภารกิจที่ได้รับมอบหมายหรือเลือกจัดทำภารกิจใดๆ ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด คัดเลือกคนที่มีความสามารถตามความต้องการ และจ่ายค่าตอบแทนตามอัตราที่เห็นสมควร ฯลฯ

4.2 <u>วิธีการงบประมาณ</u>

4.2.1 **อปท. ไม่มีอำนาจกำหนดรายละเอียดวิธีการงบประมาณของตนเอง แต่ถูกกำหนดให้ปฏิบัติตามรูปแบบและระบบวิธีการงบประมาณที่ออกโดย กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งกำหนดให้วิธีการงบประมาณของ อปท. มีมาตรฐานเดียวและให้ใช้กับทุกอปท. (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร (กทม.))**

ระบบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกกำหนดโดยหน่วยงานของรัฐบาล คือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยกำหนดให้มีลักษณะคล้ายกันกับวิธีการงบประมาณของรัฐบาล และเป็นวิธีการงบประมาณที่มีมาตรฐานเดียวใช้กับทุกอปท. (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) มิได้มีการจัดแยกหลายๆ มาตรฐานให้เหมาะสมสำหรับอปท. ที่มีความแตกต่างกันมาก พบว่าอปท. บางแห่งเป็นองค์กรขนาดใหญ่ เจ้าหน้าที่มีจำนวนมาก มีรายได้สูง มีกิจกรรมที่ต้องจัดทำมาก เช่น เทศบาลนคร อบจ. บางแห่ง ฯ และมีอปท. บางแห่งมีขนาดเล็ก เจ้าหน้าที่มีจำนวนไม่มาก มีรายได้ต่ำ มีกิจกรรมที่สามารถดำเนินการได้ไม่มาก สาเหตุที่กำหนดเป็นมาตรฐานเดียวสำหรับทุกๆ อปท. ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐได้กำหนดรูปแบบการปกครองขององค์กรปก

ครองส่วนท้องถิ่น เหมือนของรัฐบาล มีฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภา ซึ่งทำให้กระบวนการวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรขนาดเล็กซับซ้อน และมีขั้นตอนมากโดยไม่จำเป็น เกิดความสิ้นเปลืองทางการใช้จ่าย อีกทั้งเป็นรูปแบบที่กำหนดเน้นที่พิธีการมากกว่าผลสัมฤทธิ์ นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐบาล (กรมการปกครอง) จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ รวมถึงการบริหารงบประมาณของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค่อนข้างมาก เช่น มีหนังสือสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำงบประมาณเน้นกิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใด การให้อำนาจนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ การเข้ามาเกี่ยวข้องของรัฐบาลในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยลงในรายละเอียดการปฏิบัตินี้จึงขัดกับหลักการกระจายอำนาจ เป็นการปฏิบัติต่ออปท. เสมือนอปท.เป็นหน่วยงานสาขาของรัฐบาล ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอิสระในการตัดสินใจด้านรายจ่ายและบริหารงานด้านรายจ่ายของตนอย่างแท้จริง

4.2.2 วิธีการงบประมาณของอปท. ปัจจุบันยังไม่ได้มุ่งเน้นที่ผลงานหรือกิจกรรม แต่มุ่งเน้นรายละเอียดรายการทางการเงิน และพิธีการงบประมาณ

จากการศึกษาพบว่า รูปแบบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นรูปแบบที่เน้นรายละเอียดรายการทางการเงินและพิธีการงบประมาณ มากกว่ากิจกรรมและผลงาน เนื่องจากวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดได้ลอกเลียนจากแบบวิธีการงบประมาณของรัฐบาล ซึ่งเป็นระบบที่ล้าสมัย จากการศึกษาพบว่าขณะนี้รัฐบาลกำลังปรับเปลี่ยนรูปแบบงบประมาณของรัฐบาลเป็นงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Base Budgeting) แต่งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ได้ปรับเปลี่ยน เพราะอำนาจการเปลี่ยนวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องให้หน่วยงานรัฐเป็นผู้กำหนด แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งจะพร้อมและต้องการปรับเปลี่ยนวิธีการงบประมาณของตนให้ทันสมัย แต่ก็ไม่สามารถทำได้ ทำให้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการวางแผนทางการเงินการคลัง การจัดทำงบประมาณจึงเป็นการทำตามพิธีการและเพื่อให้ได้เงินมาใช้จ่ายเท่านั้น

4.2.3 วิธีการงบประมาณของอปท. เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ

แม้ว่าไม่นานมานี้ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จะได้สั่งการให้อปท. โดยเฉพาะอบต. ดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ในรูปของประชาคม แต่จากการ

ศึกษาพบว่าประชาชนยังคงไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณของอปท. มากนัก และถึงแม้จะมีการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นจะมักไม่เป็นระบบ สาเหตุเพราะระบบวิธีการงบประมาณมิได้กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเงื่อนไขของการจัดทำงบประมาณที่ชัดเจน มิได้ระบุกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน วิธีการการมีส่วนร่วม และระยะเวลาที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ให้ชัดเจน นอกจากนี้งานวิจัยพบว่า บางอปท.มีการจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แต่งบประมาณรายจ่ายของอปท. กลับมิได้สอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่นเท่าไรนัก คือ แผนฯ ก็อยู่ส่วนแผน แต่จะมีการนำไปจัดในงบประมาณหรือไม่นั้น ไม่มีการเชื่อมโยงกันที่ชัดเจน พบว่า แผนพัฒนาท้องถิ่นจะกำหนดถึงกรอบแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นในกิจกรรมด้านต่างๆ ซึ่งกว้างมาก ไม่เป็นรูปธรรม และอปท.ขนาดเล็กส่วนใหญ่ไม่ได้จัดทำงบประมาณของท้องถิ่นตามกรอบแนวทางที่แผนพัฒนาท้องถิ่นกำหนด และประชาชนมิได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการจัดทำงบประมาณโดยตรง แต่อาจมีส่วนร่วมรับฟังการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในสภาฯ ซึ่งเป็นตอนที่งบประมาณได้ร่างเสร็จเรียบร้อยแล้ว

การที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณของ อปท. นี้เอง ทำให้อาจเกิดความขัดแย้ง การไม่เข้าใจกัน และประชาชนไม่สามารถร่วมตรวจสอบการทำงานของอปท. ได้เท่าที่ควร

4.3 <u>ระบบควบคุมการใช้จ่าย</u>

4.3.1 อปท. ไม่มีอำนาจที่จะกำหนดรายละเอียดระบบการควบคุมการใช้จ่ายของตนเอง แต่ระบบการควบคุมการใช้จ่ายของอปท. ถูกกำหนด โดยระเบียบของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยให้ใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับทุกๆ อปท. (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร)

งานวิจัยนี้ได้ศึกษาระบบการควบคุมการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงใน 5 ระบบงาน อันได้แก่

1. ระบบการควบคุมงบประมาณ
2. ระบบการเงิน
3. ระบบพัสดุ
4. ระบบบริหารบุคลากร
5. ระบบบัญชี

ระบบการควบคุมการใช้จ่ายของอปท. เหล่านี้ ปัจจุบันถูกกำหนดหน่วยงานของรัฐบาล เช่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง) กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ฯ ผ่านการออกกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่างๆ ยกเว้นระบบบริหารบุคลากรซึ่ง

ปัจจุบันถูกกำหนดโดยการออกหลักเกณฑ์และดำเนินการบริหารงานบุคคลของอปท. ของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น (กถ.) อาศัยอำนาจตามพ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 องค์ประกอบของ กถ. มีลักษณะไตรภาคี ประกอบไปด้วย ตัวแทนของหน่วยงานรัฐบาลเป็นกรรมการจำนวน 6 คน ร่วมกับตัวแทนของอปท. 5 คนและผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน กถ. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นทุกประเภท (ยกเว้นกทม.) นอกจากนี้ยังมีการกำหนดคณะกรรมการกลางสำหรับอปท. ประเภทต่างๆ และคณะกรรมการระดับท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด ซึ่งงานวิจัยเห็นว่าเป็นระบบที่ซับซ้อน และยุ่งยาก ทำให้การบริหารบุคลากรของอปท. แต่ละแห่งผูกกันเป็นเครือข่าย เช่นเดียวกับระบบราชการของรัฐบาลซึ่งมีขนาดใหญ่ มีบุคลากรมาก จึงใช้มาตรฐานเดียวกันสำหรับทุกเรื่อง ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานไม่สามารถบริหารงานได้ ทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นงานวิจัยจึงเห็นว่า ระบบเครือข่าย แบบ กถ. แม้ว่าจะนำมาซึ่งความมั่นคงในอาชีพการงานของพนักงาน แต่ก็แลกด้วยการบริหารจัดการที่ไม่เป็นอิสระและไม่มีประสิทธิภาพ

การกำหนดวิธีการควบคุมการใช้จ่ายของหน่วยงานรัฐบาล ผ่านการออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการต่างๆ จะลงในรายละเอียดว่าอปท. จะต้องปฏิบัติอะไร และอย่างไร ทางด้านการเงิน การพัสดุ บริหารบุคลากร และการบัญชี การกำหนดคู่มือการปฏิบัติงาน ตัวอย่างระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตาม ฯลฯ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 เป็นต้น

งานวิจัยนี้มีความเห็นว่า การที่หน่วยงานของรัฐบาลเข้าไปควบคุม กำหนด กำกับระบบการควบคุมการใช้จ่ายของอปท. ในรายละเอียดเช่นนี้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดอิสระในการบริหารจัดการเงินการคลังของตนให้มีประสิทธิภาพ และถ้าหากอปท. จะปรับปรุงระบบการควบคุมการใช้จ่ายของตนให้เหมาะสม และมีประสิทธิภาพสูงขึ้น แต่ขัดกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่รัฐบาลกำหนดแล้ว ก็จะเท่ากับว่า อปท.กระทำผิดกฎหมาย เป็นที่ทราบกันดีว่าระบบการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลในปัจจุบันก็มีปัญหา ล้าสมัย และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งรัฐบาลเองก็ตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้ และกำลังดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงระบบการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลอยู่ในขณะนี้ การจำกัดอำนาจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ต้องดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบการควบคุมการใช้จ่ายแบบเดียวกับรัฐบาลโดยลงในรายละเอียดปฏิบัติ ทั้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่หน่วยงานสาขาของรัฐบาล จึงไม่เหมาะสม และขัดกับแนวคิดการกระจายอำนาจอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว การบริหารจัดการใดๆ ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งระบบการควบคุมการใช้จ่ายควรจะต้องมีมาตรฐานพอสมควร เพื่อสร้างความมั่นใจในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานบริการประชาชน งานวิจัยนี้จึงมีความเห็นว่า รัฐบาลควรแก้ไขกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดระบบการควบคุมการใช้จ่ายของตนเองได้ สามารถบริหารจัดการงาน บริหารเงิน บริหารคนของ อปท. เองได้ ภายใต้กรอบมาตรฐานที่รัฐบาลกำหนด กล่าวคือ รัฐบาลควรปฏิบัติกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานอิสระ ไม่ใช่หน่วยงานสาขาในสังกัดรัฐบาล หรือปฏิบัติต่ออปท. แบบที่รัฐบาลปฏิบัติต่อบริษัทเอกชน คือ เขาต้องสามารถควบคุมการใช้จ่ายของตนเองได้ ภายใต้กรอบกฎหมาย กรอบมาตรฐานที่รัฐกำหนด เช่น มาตรฐานทางด้านบัญชี การเงินต่างๆ การเปิดเผยข้อมูล การตรวจสอบบัญชี เป็นต้น

4.3.2 **ระบบการควบคุมการใช้จ่ายของอปท. ในปัจจุบันควบคุมมากเกินไป ไม่คล่องตัว ไม่โปร่งใส และไม่ประกันการไม่รั่วไหล**

จากการศึกษาพบว่า ระบบการควบคุมการใช้จ่ายของอปท. ที่หน่วยงานของรัฐบาลกำหนดมีลักษณะคล้ายกับระบบควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาล ซึ่งควบคุมมากเกินไป ไม่คล่องตัว ไม่โปร่งใส และไม่ประกันการรั่วไหล นอกจากนี้ เนื่องจากอปท. มีความแตกต่างของขนาดองค์กรค่อนข้างมาก โดยอปท.ส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก ได้แก่ อบต. ขณะที่หน่วยงานของรัฐบาลส่วนใหญ่เป็นองค์กรขนาดใหญ่ การบริหารงานมีความซับซ้อน การบังคับใช้ระบบการควบคุมการใช้จ่ายอปท. แบบเดียวกับรัฐบาลจึงไม่เหมาะกับอปท. ทุกๆ แห่ง โดยเฉพาะอปท.ขนาดเล็ก และระบบฯ ดังกล่าวกลายเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการของอปท. เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการตรวจสอบก่อนการใช้จ่ายที่กำหนดให้อปท.ต้องตรวจสอบและขออนุมัติหลายขั้นตอน ผ่านหลายบุคคลเพื่อให้มั่นใจว่าไม่เกิดการรั่วไหล

4.4 <u>ระบบการตรวจสอบการใช้จ่าย</u>

4.4.1 **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีระบบการตรวจสอบภายใน**

จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ไม่มีระบบการตรวจสอบภายใน ยกเว้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใหญ่ๆ บางแห่ง เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาลบางแห่งฯ ในทางปฏิบัติการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่อยู่ในรูปการตรวจสอบภายนอกโดยหน่วยงานของรัฐบาล เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) กรมการปกครอง เสมียนตราจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ฯลฯ โดยตัวแทนของหน่วยงานรัฐบาลจะเข้าไปตรวจ

สอบการทำงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหรือไม่ ตรวจสอบรายงานต่างๆ ระบบการใช้จ่ายว่าถูกต้อง ครบถ้วนหรือไม่ เป็นไปตามการมอบหมายหรือไม่ ซึ่งการตรวจสอบนี้งานวิจัยถือว่าเป็นการตรวจสอบภายนอกไม่ใช่การตรวจสอบภายใน เพราะผู้ที่ตรวจสอบเหล่านี้มิได้เป็นคนในองค์กร หรือไม่ได้รับเงินว่าจ้างจากผู้บริหารอปท. และไม่ได้รายงานผลการตรวจสอบขึ้นตรงกับผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นตัวแทนของหน่วยงานรัฐบาล รับเงินเดือนและขึ้นตรงต่อรัฐบาล รัฐบาลเป็นผู้สั่งให้มีการตรวจสอบนี้ขึ้น การที่รัฐบาลมีหน่วยงานจำนวนมากทำการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปฏิบัติต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสมือนเป็นหน่วยงานสาขาของรัฐบาลด้วยจึงขัดกับแนวคิดการกระจายอำนาจ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่หน่วยงานสาขาของรัฐบาล แต่เป็นหน่วยงานอิสระที่ได้รับการเลือกตั้งแบบฉันทานุมัติจากประชาชนในท้องถิ่นให้มาทำงานอปท. อปท. จึงรับผิดต่อประชาชนที่เลือกตั้งตนเป็นอันดับแรกมิใช่รับผิดต่อหน่วยงานของรัฐบาลที่เข้าไปตรวจสอบโดยตรง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงสามารถตรวจสอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่ถือเป็นการตรวจสอบภายนอก และควรตรวจสอบอปท. ว่าอปท.ได้ดำเนินการตามกรอบกฎหมายที่กำหนดหรือไม่มากกว่าจะตรวจสอบลงรายละเอียดวิธีการใช้จ่าย จำนวนเงินที่ใช้จ่าย ฯลฯ รัฐบาลสามารถตรวจสอบอปท. โดยลงในรายละเอียดการใช้จ่ายของอปท. ได้ในกรณีที่อปท.ใช้จ่ายเงินของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับโครงการต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้เงินของรัฐบาลตามกิจกรรมที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนอย่างคุ้มค่าและเป็นไปตามจุดประสงค์ที่กำหนด

4.4.2 ถ้ารัฐบาลจะกำหนดให้ สตง. เป็นหน่วยงานที่ต้องตรวจสอบอปท. คาดว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) จะไม่สามารถตรวจสอบอปท. ได้ครบถ้วนทุกแห่งภายในเวลาอันสั้น

จากการศึกษาพบว่า สตง. ไม่น่าจะสามารถตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ครบถ้วนทุกแห่งได้ในแต่ละปี เนื่องจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนมากถึง 8,750 ในขณะที่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของ สตง. มีเพียง 1,760 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 19 มิถุนายน 2544) และ สตง. ยังหน้าทำที่หลัก คือต้องทำการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐบาล (ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค) และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีจำนวนมากกว่า 62,643 หน่วย งานวิจัยนี้ประมาณว่าหากสตง.ทำการตรวจสอบหน่วยงานต่างๆ ในอัตราของการตรวจสอบในปัจจุบัน (สตง.ตรวจสอบหน่วยงานประมาณ 2,200 หน่วยต่อปี) จะสามารถตรวจสอบงานของทุกหน่วยงานรับตรวจ ทั้งของรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งได้ครบ สตง.จะต้องใช้เวลามากกว่า 30 ปี

ในทางปฏิบัติ สตง. ดำเนินการตรวจสอบหน่วยงานต่างๆ ด้วยการสุ่มตรวจ สำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว สตง. ตรวจสอบอปท โดยเฉลี่ยประมาณ 2- 3 ปีต่อครั้งต่อแห่ง นอกจากนี้ กรมการปกครองยังได้กำหนดให้เสมียนตราจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย อย่างไรก็ตาม พบว่าการตรวจสอบโดยเสมียนตราจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดมิเกิดขึ้นอย่างครบถ้วน ทั่วถึงอปท. ทุกแห่ง และมิได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้กำหนดให้ ทั้งสตง. และกรมการปกครองตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการตรวจสอบภายนอก ไม่ใช่การตรวจสอบภายใน ควรยกเลิกอันใดอันหนึ่งเสีย เพื่อไม่ให้ทำงานซ้ำซ้อน หรือแบ่งงานการตรวจสอบให้ชัดเจน

4.4.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้จ่ายของ อปท. ยังคงไม่แพร่หลาย

แม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีมากขึ้นเป็นลำดับก็ตาม แต่การมีส่วนร่วมของประชาชน และการตื่นตัวและเข้าใจในแนวคิดของการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอปท. ยังมีไม่มากนัก และมีอย่างไม่แพร่หลาย จากการศึกษาพบว่า มีผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ ข้าราชการและผู้นำท้องถิ่นหลายคน เข้าใจในแนวคิดของการกระจายอำนาจและมีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างกระตือรือร้น แต่ประชาชนโดยส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความสนใจ เข้าใจ ติดตาม หรือ ทราบความเป็นไปและผลกระทบของการกระจายอำนาจต่อตนเอง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการประชาสัมพันธ์เรื่องการกระจายอำนาจยังไม่แพร่หลาย ระบบการดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นอยู่ยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากเท่าที่ควร แม้ว่าจะมีการพยายามแล้วก็ตาม เช่น กรมการปกครองมีการคำสั่งให้อำเภอ และองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำประชาคมเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการจัดทำแผนพัฒนาตำบลฯ ซึ่งจากการสอบถามพบว่ามีประชาชนในบางพื้นที่เท่านั้นที่ตื่นตัวกับเรื่องนี้

นอกจากนี้รูปแบบการมีส่วนร่วมมักจะเกิดขึ้นโดยการสั่งการให้มีขึ้น มากกว่าจะเป็นไปตามธรรมชาติของการอยากมีส่วนร่วมจากประชาชน และการมีส่วนร่วมกับประชาชนที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะเป็นไปในลักษณะของการสื่อสารทางเดียว คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายงานผลงานต่างๆ ให้ประชาชนรับทราบ มากกว่าจะเป็นการสื่อสารสองทาง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานผลงานต่างๆ ให้ประชาชน และประชาชนแสดงความเห็นตอบกลับมา และประชาชนมีส่วนร่วมคิด และร่วมทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสื่อสารสองทาง มักได้ผลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดเล็ก มีประชาชนในพื้นที่ไม่มาก และมีความใกล้ชิดกัน เช่น อบต. ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดใหญ่ ประชาชนมีจำนวนมาก ประชาชนส่วนใหญ่จะไม่

ค่อยมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เท่าไรนัก เป็นลักษณะการมีส่วนร่วมผ่านตัวแทนหรือผู้นำชุมชนมากกว่าการมีส่วนร่วมโดยตรง

งานวิจัยนี้มีความเห็นว่า การกระจายอำนาจแท้จริงแล้วเป็นการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของภาครัฐรูปแบบหนึ่งซึ่งได้รับฉันทานุมัติจากประชาชน ช่วยทำให้ภาครัฐสื่อสารกับประชาชนได้อย่างใกล้ชิดกว่าอยู่ในรูปหน่วยงานของรัฐบาล ความใกล้ชิดและได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นทำให้อปท. สามารถทราบความต้องการของประชาชน และให้บริการสาธารณะได้ตรงต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น การสร้างความมีส่วนร่วมกับประชาชนของ อปท. จึงมีความสำคัญมาก และเป็นจุดแข็งของการกระจายอำนาจ

5. ข้อเสนอ

ข้อเสนอของงานวิจัยนี้ เพื่อบรรลุต่อวัตถุประสงค์ของการศึกษา มีดังต่อไปนี้

5.1 การจัดแบ่งภารกิจภารรัฐ

5.1.1 ภาครัฐยังคงมีความจำเป็นต้องคงอยู่ในระบบเศรษฐกิจ

งานวิจัยนี้ได้เสนอถึงเหตุผลและความจำเป็นต้องมีภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อทำหน้าที่หลัก 2 ประการ คือ

(1) การใช้อำนาจรัฐ บังคับ ควบคุม แทรกแซง และกำกับ (State Power) เพื่อสร้างความผาสุก และความมั่นคงในสังคม ได้แก่ การออกกฎหมาย การบังคับจัดเก็บภาษี การลงโทษผู้ที่ทำผิดกฎหมาย ฯลฯ

(2) การร่วมหรือสนับสนุน การผลิตและการบริโภค สินค้าและบริการบางอย่างที่รัฐจัดทำแล้วมีประสิทธิภาพมากกว่าภาคเอกชนจัดทำ ซึ่งได้แก่ สินค้าและบริการที่กลไกตลาดทำงานไม่สมบูรณ์

การศึกษาเสนอว่า รัฐควรผลิตสินค้าและบริการใดๆ ที่หากผลิตหรือดำเนินงานโดยภาคเอกชนแล้วจะมีปัญหา “ความล้มเหลวของตลาด” (Market Failure) ทำให้สินค้าหรือบริการสาธารณะนั้นๆ ควรถูกแทรกแซงการผลิต หรือ ดำเนินการจากภาครัฐ ภารกิจของภาครัฐควรดำเนินการเมื่อกิจกรรมใดมีความล้มเหลวของกลไกตลาดเกิดขึ้น ได้แก่ (1) สินค้าที่มีสภาพผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) (2) สินค้าสาธารณะ (Public Goods) เช่น การป้องกันประเทศ การสร้างประภาคารในทะเล (3) Merit Goods เช่น การจัดการศึกษา การรักษาพยาบาล

การวิจัยและพัฒนา (4) สินค้าและบริการที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก (Externality) ทั้งนี้ เมื่อเวลาเปลี่ยนไป ตลาดและเทคโนโลยีมีการพัฒนามากขึ้น สินค้าและบริการบางอย่างที่เคยมีปัญหาความล้มเหลวของตลาดก็อาจไม่มีปัญหาความล้มเหลวของตลาดได้ ภาครัฐจึงจำเป็นต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้เหมาะสมอยู่อย่างต่อเนื่อง

5.1.2 จัดแบ่งภารกิจของภาครัฐออกเป็น 14 ด้าน

งานวิจัยนี้เสนอการจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐ ออกเป็น 14 ด้านหลัก โดยใช้หลักการของคู่มือระบบ GFS (ฉบับแก้ไข) มาปรับใช้ เพื่อให้สามารถจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐ ที่เป็นมาตรฐานและเป็นสากล และเชื่อมโยงกับระบบบัญชี และระบบสถิติข้อมูลทางการคลังที่ใช้ในการจัดทำรายงานฐานะการคลังของ อปท. เพื่อใช้วิเคราะห์และประเมินผลการปฏิบัติงานทางการคลังของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเชิงเศรษฐศาสตร์ได้ และเปรียบเทียบกับข้อมูลสถิติทางการคลังของต่างประเทศได้ ที่สำคัญสามารถนำไปเชื่อมโยงกับระบบสถิติการคลังมหภาคอื่นได้ เช่น ระบบบัญชีประชาชาติ ดุลการชำระเงิน

ภารกิจภาครัฐ 14 ด้าน ที่เสนอ มีดังนี้

(1) การบริการสาธารณะทั่วไป (General Public Services)

(2) การป้องกันประเทศ (Defense)

(3) การรักษาความสงบภายในประเทศ (Public Order and Safety)

(4) การเศรษฐกิจ[1] (Economic Affairs)

(5) การป้องกันสิ่งแวดล้อม (Environment Protecticn)

(6) การเคหะและชุมชน (Housing and Community Amenites)

(7) การสาธารณสุข (Health)

(8) การวัฒนธรรม ศาสนาและนันทนาการ (Culture, Religion and Recreation)

(9) การศึกษา (Education)

---

[1] การเศรษฐกิจได้แบ่งออกเป็น 9 ด้านย่อย ดังนี้ คือ (1) การพาณิชย์ (2) แรงงาน (3) การเกษตร (4) การเชื้อเพลิงและพลังงาน (5) การอุตสาหกรรมและการเหมืองแร่ (6) การคมนาคมและการขนส่ง (7) การสื่อสาร (8) การท่องเที่ยว (9) การเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดย ด้านย่อย การเกษตร อุตสาหกรรม การคมนาคมและขนส่ง ที่จัดอยู่ในหมวดการเศรษฐกิจ เป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ เท่านั้น และแยกเอาหมวดการเกษตร อุตสาหกรรม การคมนาคมขนส่งออกมา เพราะจะเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐในการควบคุม กำกับ หรือการวิจัยและพัฒนาในหมวดนั้น ๆ และรัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับด้านต่างๆ เหล่านี้เพื่อการพัฒนาประเทศ เช่น การเกษตรในเชิงเศรษฐกิจ ได้แก่ กิจกรรมการอุดหนุนราคา สินค้าเกษตร จะจัดในหมวดเศรษฐกิจ แต่ถ้าเป็นการวิจัยและพัฒนาพันธุ์พืชจะจัดอยู่ในหมวดใหญ่ด้านการเกษตร

(10) การป้องกันด้านสังคม (Social Welfare)

(11) การเกษตร (Agriculture)

(12) การอุตสาหกรรม (Industry)

(13) การคมนาคม การขนส่ง และการสื่อสาร (Transportation and Communication)

(14) การวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Science and Technology)

5.1.3 จัดแบ่งภารกิจของภาครัฐระหว่างรัฐบาลและอปท. และระหว่างอปท. แต่ละระดับ

งานวิจัยนี้เสนอให้จัดแบ่งภารกิจของภาครัฐที่ได้จากข้อ 5.1.3 เป็นภารกิจของรัฐบาลและภารกิจของอปท. และจัดแบ่งภารกิจของอปท. ระหว่างอปท. แต่ละระดับ โดย อาศัยหลักการ 4 ประการ ดังนี้

2.1 หลักความสามารถของการให้บริการโดยเน้นที่ตัวสินค้าหรือบริการนั้นๆ (Optimal Service or Capacity)

2.2 ขอบข่ายผลประโยชน์หรืออาณาเขตผลประโยชน์ (Benefit Overlap and Congested Goods)

2.3 การประหยัดต่อขนาดในทางเศรษฐกิจ (Economies of Scale)

2.4หลักความใกล้ชิดโดยสามารถตรวจสอบผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆได้ (Closeness and Accountability)

ผลการจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐ ระหว่าง รัฐบาลและอปท. ตามหลักการข้างต้น คือ

(1) <u>ภารกิจของรัฐบาล</u> โดยหลักการแล้ว รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่จัดทำภารกิจในทุกประเภทและทุกด้าน ให้แก่ประชาชนทั้งประเทศอยู่แล้ว แต่เพื่อให้การจัดทำภารกิจนั้นก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะความต้องการที่หลากหลายและแตกต่างกันในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเกิดประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นจะต้องจัดแบ่งภารกิจให้ชัดว่า ภารกิจใดที่รัฐบาลควรมีอำนาจหน้าที่จัดทำ ภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่จัดทำ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีเรื่องหลักขอบข่ายผลประโยชน์ระดับท้องถิ่น หลักความใกล้ชิดกับประชาชนหรือเขตการปกครองที่เหมาะสม และเพื่อไม่ให้มีการจัดทำภารกิจซ้ำซ้อนกัน โดยภารกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกดำเนินการแล้ว และรัฐบาลไม่ควรเข้าไปแข่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำภารกิจนั้น ดังนั้น รัฐบาลจึงมีหน้าที่ออกนโยบาย (Policy Maker) กำกับนโยบาย (Regulator) กำหนดมาตรฐาน (Standard Setter) และส่งเสริมสนับสนุน

(Promoter) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการภารกิจของอปท.ให้ดีที่สุด และลดบทบาทในการปฏิบัติ (Operator) ลงในภารกิจปฏิบัติที่อปท. ทำได้

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงมีภารกิจบางประการจะต้องปฏิบัติและจัดทำต่อไป โดยงานวิจัยไม่เสนอให้เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากภารกิจบางอย่างเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับขอบข่ายผลประโยชน์ในระดับชาติ คือ เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องและกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศ (National Benefit Coverage) หรือเป็นภารกิจที่จำเป็นต้องให้มีมาตรฐานเหมือนกันทั้งประเทศ ภารกิจที่ต้องใช้เงินทุนสูงหรือเทคนิคสูงมาก และจะประหยัดจากขนาดมากกว่าถ้ารัฐบาลเป็นผู้จัดทำ เช่น การจัดเก็บภาษีของรัฐบาล การรักษาความมั่งคงแห่งชาติ การบริหารงานต่างประเทศ การบริหารด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในภาพรวม การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การยุติธรรม การจัดโครงสร้างและการบริหารของภาครัฐ การบริการประกันสังคม (Social Security) การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ ฯลฯ ซึ่งหากในอนาคต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความพร้อมมาก สามารถดำเนินภารกิจเหล่านี้ได้ รัฐบาลก็อาจจ้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการบางภารกิจของรัฐบาลได้ตามที่รัฐบาลเห็นสมควร แต่ความรับผิดชอบในภารกิจเหล่านี้ยังคงเป็นของรัฐบาล

(2) <u>ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u> เป็นภารกิจด้านการปฏิบัติการ (Operation) ในการให้บริการสาธารณะที่เกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ เป็นบริการที่มีขอบข่ายผลประโยชน์จำกัดพื้นที่ ความใกล้ชิดกับประชาชนทำให้ อปท. ได้เปรียบในการทราบถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และสามารถจัดสินค้าและบริการสาธารณะตรงต่อความต้องการของประชาชนได้ดีกว่ารัฐบาล ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม คือ

- ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรดำเนินการ และสามารถเลือกตัดสินใจได้ว่าจะทำหรือไม่ก็ได้ตามความต้องการของประชาชน เช่น การทำถนน การสร้างสะพาน การขุดบ่อน้ำ การสร้างโรงพยาบาล การจัดให้มีโรงเรียน ฯลฯ
- ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ดำเนินการแทน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจด้านการปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ เช่น การจัดทำและให้บริการทะเบียนราษฎร์ บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนสมรส การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ การจดทะเบียนและตรวจสอบโรงงานหรือเครื่องจักร การให้คำรับรองการตรวจสอบเครื่องชั่งตวงวัด การอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ การจดทะเบียนรถยนต์และล้อเลื่อน การให้บริการเกี่ยวกับทะเบียนที่ดิน ฯลฯ ซึ่งเป็นภารกิจที่เมื่อรัฐบาลมอบหมายให้ อปท. แล้ว อปท. ต้องดำเนินการ และไม่สามารถเลือกไม่ทำได้ ทั้งนี้การที่รัฐบาลจะมอบหมายให้แก่อปท. หรือไม่ขึ้นกับความพร้อมของอปท. ซึ่งถ้าหากอปท. มีความพร้อม งานวิจัยเสนอว่ารัฐ

บาลควรมอบหมายภารกิจเหล่านี้ให้แก่ อปท.ดำเนินการแทน เพราะจะมีประสิทธิภาพดีกว่ารัฐบาลทำเอง และถ้ามีต้นทุนในการจัดทำภารกิจเหล่านี้ รัฐบาลควรอุดหนุนเงินให้แก่ อปท. ด้วยให้สอดคล้องกับต้นทุนของงานที่มอบหมายให้แก่อปท. หรือให้อปท. จัดเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการดังกล่าวตามต้นทุนที่เกิดขึ้นจริง

สำหรับการจัดแบ่งภารกิจของอปท. งานวิจัยได้ทำตามหลักการเดียวกับการจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐระหว่างรัฐบาลและอปท. โดยนำภารกิจของอปท. ที่ได้มาจัดแบ่งระหว่างอปท. 2 ระดับ คือระดับบนและระดับล่าง ทั้งนี้งานวิจัยนี้ ได้เปรียบเทียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ เมืองพัทยาเท่ากับเทศบาล และกรุงเทพมหานครเป็นเสมือนทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระดับบนและระดับล่าง โดยมีข้อเสนอดังนี้

(2.1) <u>อปท.ระดับบน</u> ได้แก่ อบจ. ควรทำภารกิจใดๆ ที่มีขอบข่ายผลประโยชน์ทั่วทั้งจังหวัด ภารกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง และ/หรือเทคนิคสูง ภารกิจที่ต้องใช้อำนาจรัฐที่เด็ดขาด เช่น เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการถือกรรมสิทธิ การครอบครองสิทธิของประชาชน และเป็นการดูแลในภาพรวมของจังหวัด เช่น การจัดทำผังเมืองจังหวัด การกำจัดขยะ การจัดให้มีโรงพยาบาลประจำจังหวัด การจดทะเบียนเครื่องจักร การประสานงานระหว่างองค์กรภายในจังหวัด การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร ฯลฯ นอกจากนี้ อบจ. ยังมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนการทำงานของอปท. ระดับล่างให้สามารถปฏิบัติงานได้ และไม่ควรแข่งขันอปท. ระดับล่างดำเนินภารกิจของ อปท. ระดับล่างด้วย

(2.2) <u>อปท. ระดับล่าง</u> ได้แก่ อบต. และเทศบาล ควรทำภารกิจที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนในพื้นที่ เป็นภารกิจที่ใช้เงินลงทุนและ/หรือเทคนิคไม่สูงนัก ไม่ต้องใช้อำนาจรัฐบังคับมาก แต่อาศัยความใกล้ชิดกับประชาชน และมีขอบข่ายจำกัดได้ภายในพื้นที่นั้น ๆ ทั้งนี้พึงระลึกด้วยกว่า เทศบาลเป็นอปท.ระดับล่างที่มีสภาพพื้นที่เป็นชุมชนเมือง และอบต. เป็นอปท. ระดับล่างที่มีสภาพพื้นที่เป็นชุมชนชนบท ความต้องการในการจัดทำภารกิจต่างๆ ย่อมแตกต่างกัน ซึ่งอปท. สามารถตัดสินใจในการจัดทำภารกิจของตนได้ภายใต้กรอบภารกิจของอปท. ภารกิจของอปท. ระดับล่างที่จัดแบ่ง ได้แก่ การจัดเก็บและรวบรวมขยะ การขุดบ่อน้ำ การรักษาพยาบาลพื้นฐาน การฉีดวัคซีน การจัดให้มีห้องสมุด สระว่ายน้ำ สนามกีฬา สวนสาธารณะ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การแนะแนวอาชีพ และการส่งเสริมการเกษตร เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีภารกิจอีกจำนวนหนึ่งที่รัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำร่วมกันได้ หรืออปท. ทั้งสองระดับสามารถทำร่วมกันได้ เช่น การรักษาสิ่งแวดล้อม การวิจัยและพัฒนา การส่งเสริมอาชีพ การส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น จากการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาครัฐหลายระดับ และจำเป็นจะต้องมีการจัดระบบการร่วมมือประสานงานกันระหว่างรัฐบาล และอปท. และอปท. แต่ละระดับ เพื่อให้ประชาชนไม่

สูญเสียประโยชน์จากการบริการของภาครัฐที่เคยได้รับ และเกิดประสิทธิภาพในการให้บริการจากภาครัฐสูงสุด

อย่างไรก็ตาม เป็นการยากที่จะชี้ขาดว่า ภารกิจหนึ่งๆ เมื่อให้อปท.ระดับใดทำแล้ว อปท. ระดับอื่น หรือรัฐบาลไม่สามารถทำภารกิจนั้นๆ ได้ เพราะแต่ละอปท. มีความแตกต่างกัน ทั้งในด้านความต้องการ ความพร้อม และความสามารถในการให้บริการสาธารณะ งานวิจัยจึงเสนอหลักการ และกรอบการจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐ และแนวทางในการปฏิบัติ คือ ถ้าองค์กรระดับที่ต่ำกว่าสามารถดำเนินภารกิจตามกรอบที่จัดแบ่งได้ องค์กรระดับสูงกว่าไม่ควรเข้าไปแข่งทำภารกิจนั้น แต่ถ้าองค์กรระดับล่างไม่สามารถดำเนินภารกิจตามกรอบที่จัดแบ่งได้ ให้องค์กรระดับสูงกว่าเข้าไปจัดบริการนั้นแทนได้ ในขณะเดียวกันให้ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรระดับล่างสามารถทำภารกิจนั้นๆ ให้ได้ในที่สุด และปล่อยให้องค์กรระดับล่างดำเนินภารกิจนั้นต่อไป

5.1.4 แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยได้เสนอให้มีการแก้ไขทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการภารกิจตามที่งานวิจัยเสนอได้ โดยจัดแบ่งการแก้ไขกฎหมาย ออกเป็น 2 กลุ่มได้แก่

(1) การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำภารกิจที่เสนอได้ตามกฎหมายเฉพาะ

(1.1) การเสนอร่างกฎหมายเฉพาะของท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ เพื่อให้อำนาจแก่อปท. สามารถจัดทำภารกิจของ อปท. ได้ ขึ้นมาอีกระบบหนึ่ง คู่ขนานไปกับระบบของรัฐบาล โดยกฎหมายนี้จะกำหนดอำนาจให้อปท. จัดทำภารกิจของตนเฉพาะในเขตพื้นที่ของ อปท. นั้นๆ เท่านั้น ได้แก่ ร่างพ.ร.บ. ตำรวจท้องถิ่น พ.ศ. …และร่างพ.ร.บ. การจัดระเบียบและการพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. …..

(1.2) การมอบอำนาจตามกฎหมายเฉพาะเดิม กฎหมายส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐโดยแท้ เป็นภารกิจขึ้นกับรัฐบาลจะมอบหมายให้อปท. จัดทำหรือไม่ ตามความพร้อมของอปท. และความเหมาะสม ทั้งนี้งานวิจัยเสนอว่างานส่วนนี้บางส่วนโดยเฉพาะด้านการปฏิบัติงาน ถ้าอปท. ใดมีความพร้อม รัฐบาลควรมอบหมายให้อปท. จัดทำ ซึ่งภารกิจเหล่านี้เกี่ยวข้องกับกฎหมายจำนวนมาก และการแก้ไขกฎหมายทำได้โดยการแต่งตั้งให้อปท. ที่มีความพร้อมเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจทำภารกิจเหล่านี้ได้ หรือการเพิ่มเติมให้อปท. เป็นพนักงานเจ้า - หน้าที่ตามกฎหมายของภารกิจนั้นๆ หรือการมอบอำนาจให้โดยผู้ที่มีอำนาจรักษาการกฎหมายเฉพาะของภารกิจนั้นๆ เช่น การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ แก้ไขโดยการแต่งตั้งให้อปท. ที่มีความพร้อมและมีพื้นที่ป่าไม้ตั้งอยู่ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเขตท้องที่

ที่อปท. รับผิดชอบ (ตามมาตรา 4 แห่งพ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535) การจดทะเบียนและตรวจสอบโรงงานหรือเครื่องจักร แก้ไข โดยการมอบอำนาจในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้อปท. ที่พร้อม (ตาม มาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535) เป็นต้น

(2) การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำภารกิจได้ โดยการเพิ่มภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่แนวทางที่เสนอ ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการแก้ไขกฎหมายจัดตั้ง มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

(2.1) แก้ไขกฎหมายจัดตั้ง อปท. ในแต่ละฉบับของอปท. แต่ละประเภท โดยกำหนดภารกิจของ อปท. ให้มีอำนาจดำเนินการจัดทำภารกิจของอปท. ตามที่งานวิจัยเสนอได้อย่างชัดเจน และกำหนดไม่ให้ภารกิจของ อปท. ไปอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะ โดยตัดคำว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” ตามกฎหมายจัดตั้ง อปท. เดิมออก

(2.2) บัญญัติให้อปท. สามารถจัดทำภารกิจได้เฉพาะภายในขอบเขตพื้นที่ใน 2 ลักษณะ คือ เพิ่มอำนาจให้อปท. มีหน้าที่ที่ต้องจัดทำภารกิจตามที่รัฐบาลมอบหมาย และกำหนดภารกิจของ อปท. ที่อปท. สามารถตัดสินใจเลือกจัดทำได้เองตามความเหมาะสมของอปท. แต่ละแห่ง โดยกำหนดภารกิจต่างๆ ไว้ในตารางท้ายพ.ร.บ. บัญญัติจัดตั้งอปท.แต่ละประเภท

5.1.5 เสนอแนวทางการปรับเปลี่ยนบทบาทหน่วยงานของรัฐบาล

งานวิจัยนี้เสนอให้หน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลที่กำลังปฏิบัติภารกิจที่ควรเป็นของ อปท. ต้องปรับเปลี่ยนและลดบทบาทในฐานะผู้ปฏิบัติลง และหันไปดำเนินการทางด้านการวางนโยบาย การกำกับ การกำหนดมาตรฐาน และการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การปฏิบัติอยู่ภายใต้กฎหมาย และได้มาตรฐานมากขึ้น สำหรับหน่วยงานใดๆ ของรัฐบาลซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติที่มีความชำนาญด้านเทคนิคเฉพาะ และยังต้องปฏิบัติภารกิจของรัฐบาลต่อไป ได้แก่ กรมชลประทาน กรมพัฒนาชนบท กรมโยธาธิการ ฯลฯ เช่น กรณีกรมโยธาธิการปัจจุบันมีหน้าที่ก่อสร้างถนนหนทางแทบจะทั่วประเทศ เสนอให้ปรับเปลี่ยนองค์กรให้มีขนาดเล็กลง เหลือเฉพาะแต่ส่วนงานที่ทำหน้าที่กำกับ ส่งเสริม ควบคุมมาตรฐานการสร้างถนน และจัดให้มีถนนสายหลักหรือถนนที่เชื่อมต่อระหว่างอปท. ต่างๆ เท่านั้น สำหรับส่วนงานที่เป็นงานปฏิบัติอื่นๆ เช่น งานทำถนน การออกแบบงาน ฯ ให้แปรรูปออกไปเป็นบริษัทจำกัด (Corperatization) แทน โดยรัฐบาลเป็นเจ้าของบริษัท และให้บริษัทสามารถประมูลรับจ้างงานจากภาคเอกชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อหารายได้เช่น ออกแบบ หรือทำถนน ทำสะพาน หรืองานก่อสร้างฯ ได้ เช่นกรณีของประเทศออสเตรเลีย ที่รัฐบาลออสเตรเลียได้ปรับบทบาทของหน่วยงานก่อสร้างของรัฐบาลเป็นบริษัท และประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก เพราะหน่วยงานก่อสร้างของรัฐบาลมีความชำนาญ

มีเครื่องมือ และมีความได้เปรียบทางด้านการประหยัดจากขนาดอยู่แล้ว แนวทางที่งานวิจัยเสนอนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูประบบราชการ ด้วยการช่วยลดขนาดของรัฐบาลลงด้วย

5.1.6 ขั้นตอนการลดบทบาทของรัฐบาล (ที่ขณะนี้ดำเนินภารกิจที่ควรจะเป็นของ อปท.อยู่) เพื่อเป็นการลดภาระทางด้านรายจ่ายของรัฐบาลลง และสอดคล้องกับการกระจายอำนาจทางด้านรายได้ ตามแนวทาง Revenue Approach

ดังที่กล่าวมาแล้ว ว่าแนวทางการเสนอการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่ายนี้ใช้หลักการ Revenue Approach โดยถือว่ามีการกระจายอำนาจด้านรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่พ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ กำหนด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจในการตัดสินใจเลือกทำภารกิจของอปท.ได้เองตามสมควร เพื่อให้การกระจายอำนาจไม่ก่อผลเสียหายต่อเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ อันเนื่องมาจากการที่รัฐบาลต้องจัดแบ่งรายได้บางส่วนไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเปลี่ยนผ่านของการกระจายอำนาจ งานวิจัยนี้เสนอว่า รัฐบาลจำเป็นต้องลดหรือหยุดภารกิจของ อปท. ที่หน่วยงานของรัฐบาลกำลังดำเนินการอยู่เสีย เพื่อลดภาระด้านรายจ่ายของรัฐบาลให้สอดคล้องกับรายได้ที่รัฐบาลจัดแบ่งให้ อปท. ไป การกระจายอำนาจที่กระจายรายได้มากกว่ารายจ่ายจะส่งผลต่อความยั่งยืนทางการคลังของรัฐบาล และในทางกลับกัน การกระจายรายได้ที่น้อยกว่ารายจ่ายจะส่งผลต่อความเป็นไปได้ในการดำเนินการภารกิจของอปท.ความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการคลังจึงขึ้นอยู่กับการดำเนินการกระจายรายได้จะต้องสอดคล้องกับรายจ่าย ทั้งในด้านจำนวนเงิน และมิติเวลา

จากการศึกษาพบว่า รัฐบาลจำเป็นต้องหยุดการดำเนินกิจกรรมที่ศึกษามาก่อนหน้าแล้วว่า ควรเป็นภารกิจของ อปท.มากกว่าของรัฐบาล ภารกิจเหล่านี้จะเป็นกิจกรรมด้านการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐบาล 7 กระทรวงหลัก คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กรทรวงสาธารณสุข และกระทรวงคมนาคม จากโครงสร้างงบประมาณปี 2544 พบว่าภารกิจที่รัฐบาลควรหยุดดำเนินการและกระจายให้เป็นภารกิจของ อปท. มีทั้งสิ้น 293 ภารกิจ คิดเป็นวงเงินงบประมาณประมาณ 243,110 ล้านบาท โดยได้จัดลำดับภารกิจของรัฐบาลที่ควรจะยกเลิกจากมากไปหาน้อย ตามสัดส่วนงบจ้างงานต่องบประมาณทั้งหมดจากมากไปหาน้อยของแต่ละโครงการ โดยถือว่ากลุ่มโครงการใดที่มีสัดส่วนงบจ้างงานต่ำ งบลงทุนสูง สามารถตัดทอนค่าใช้จ่ายได้ง่ายกว่ากลุ่มโครงการใดที่มีสัดส่วนงบจ้างงานสูง งบลงทุนต่ำ อีกทั้งเป็นการให้เวลารัฐบาลในการลดจำนวนแรงงานในระยะที่ไม่สั้นจนเกินไปจนระบบราชการไม่สามารถปรับตัวได้ และให้ อปท. ทราบระยะเวลาแน่นอนที่รัฐบาลจะหยุดทำภารกิจใดและจะได้เตรียมความพร้อมได้ทันท่วงที ตัวอย่างภารกิจที่รัฐบาลควรหยุดดำเนินการและกระจายอำนาจการดำเนินภารกิจให้แก่

อปท. ได้แก่ งานจัดการน้ำชลประทาน งานบูรณะและซ่อมบำรุงทางหลวงชนบท งานก่อสร้างทางหลวงชนบท โครงการก่อสร้างสะพานในเขตชุมชนภูมิภาค เป็นต้น

งานวิจัยนี้ได้เสนอ กลุ่มภารกิจที่รัฐบาลควรต้องหยุดดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณ ตั้งแต่ปี 2546 – 2549 เพื่อให้การลดรายจ่ายของรัฐบาลจากภารกิจที่หยุดดำเนินการสอดคล้องกับการลดรายได้ของรัฐบาลที่ต้องจัดแบ่งให้กับอปท. ตามกฎหมายกำหนด โดยมีรายจ่ายที่รัฐบาลควรปรับลดจำนวนทั้งสิ้น 243,110 ล้านบาท ในขณะที่รายได้ที่คาดว่าอปท. จะได้รับจากการจัดแบ่งรายได้ของรัฐบาลจำนวน 224,031 ล้านบาทต่ำกว่ารายจ่ายประมาณ 19,079 ล้านบาท รายละเอียดดัง ตารางที่ 1

ประเด็นสำคัญที่พบจากการศึกษาส่วนนี้ คือ

(1) การตัดทอนเฉพาะรายจ่ายด้านงบลงทุน โดยไม่ตัดทอนงบจ้างงานจะไม่เพียงพอต่อรายได้ของรัฐบาลที่ควรต้องปรับลดลง กล่าวคือ รัฐบาลจำเป็นต้องตัดทอนงบการจ้างงานด้วย และจำเป็นต้องลดจำนวนบุคลากรของรัฐบาลลงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การลดจำนวนบุคลากรของรัฐบาลสามารถทำได้ ด้วยการโอนคนจากรัฐบาลไปยังอปท. ซึ่งงานวิจัยเสนอข้างต้นแล้วว่า ไม่ควรเป็นแบบหนึ่งต่อหนึ่ง คือคนโอนและงานตามไปกับการโอนเงิน เพราะไม่เหมาะสม และก่อภาระทางด้านรายจ่ายให้อปท. ต่อไป หรือการแปรรูปหน่วยงานบางหน่วยของรัฐบาลเป็นบริษัท เป็นต้น

(2) รัฐบาลจำเป็นต้องกระจายอำนาจภารกิจทางด้านการศึกษา และสาธารณสุขให้กับอปท. บางส่วน โดยพิจารณาจากมากถึงร้อยละ 70 ของรายจ่ายที่ต้องตัดทอนทั้งสิ้น หรือประมาณ 179,570 ล้านบาท เป็นรายจ่ายของกิจกรรมของกระทรวงการศึกษา และสาธารณสุข จากการศึกษาพบว่า รายจ่ายภารกิจส่วนนี้ส่วนใหญ่จะเป็นงบจ้างงาน ซึ่งจะปรับลดได้ยากแต่เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ผลงานวิจัยได้เสนอให้ตัดทอนงบประมาณส่วนนี้เป็นลำดับปีหลังๆ อยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลควรเริ่มคิดหาวิธีและเตรียมการตัดทอนงบดังกล่าว แต่เนิ่นๆ เพราะถ้าหากรัฐบาลไม่พยายามตัดลดงบประมาณส่วนนี้แล้ว จะเท่ากับว่าภาครัฐจะมีขนาดใหญ่ขึ้นและรัฐบาลจะประสบปัญหาทางการคลังในอนาคตอันเนื่องมาจากรัฐบาลมีรายจ่ายมากกว่ารายได้

ตารางที่ 1

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2546	2547	2548	2549	รวม
รายได้ อปท./รายได้รัฐบาล	24%	28%	31%	35%	
รายได้ อปท. รวม	199,959	265,496	323,513	396,309	
รายได้ อปท. เพิ่มขึ้นจาก ปี 45 จากพ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ	64,289	112,577	161,588	224,031	
งบของภารกิจที่รัฐบาลควรหยุดทำเพิ่มขึ้นในแต่ละปี	64,289	48,288	48,981	62,473	
รายจ่ายที่รัฐบาลอาจตัดลด	64,310	46,954	48,521	83,325	243,110
จำนวนภารกิจที่ควรหยุดทำ	178	52	52	11	293

5.2 ระบบวิธีการงบประมาณ

5.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance/Result Based Budgeting System:PBS)

งานวิจัยนี้เสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณแบบเน้นผลงาน (Performance/Result Based Budgeting System:PBS) :ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่ปัจจุบันรัฐบาลกำลังดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐบาลปรับใช้ โดยเสนอให้การจัดทำงบประมาณของอปท.มุ่งเน้นที่กิจกรรม และผลลัพท์ของกิจกรรมมากขึ้น โดยเฉพาะอปท. เป็นองค์กรขนาดเล็ก มีภารกิจที่ต้องดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม ชัดเจน งานส่วนใหญ่เป็นการให้บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน จึงสามารถจัดทำงบประมาณที่มีการระบุถึงกิจกรรมที่จะดำเนินการ และผลที่คาดว่าจะได้รับได้อย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งการจัดทำงบประมาณที่มุ่งที่กิจกรรม และผลงานนั้นทำให้ประชาชนเข้าใจได้ง่าย และสามารถมีส่วนร่วมได้ด้วย

5.2.2 ออกแบบระบบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ช่วยในการบริหารจัดการงานของอปท. มีประสิทธิภาพ โปร่งใส คล่องตัว และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรวมอย่างเป็นระบบ

งานวิจัยได้ออกแบบระบบวิธีการงบประมาณของ อปท. เพื่อแก้ไขปัญหาของระบบฯ ปัจจุบัน โดยมุ่งให้ระบบวิธีการงบประมาณของอปท. ช่วยในการบริหารจัดการงานของอปท. ให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส คล่องตัว และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

ลักษณะที่สำคัญของระบบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่งานวิจัยเสนอมีดังนี้

(1) ออกแบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว (3 – 5 ปี) โดยให้ อปท. ต้องกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานของอปท.การกำหนดแผนงาน โครงการต่างๆ ต้องวิเคราะห์เหตุและความจำเป็นการดำเนินกิจกรรมในเชิงเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้อปท. ควรจะพยายามวางแผนพัฒนาโดยลงในรายละเอียดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องของแต่ละกิจกรรมให้เป็นรูปธรรมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้เข้าใจง่าย สามารถสื่อกับประชาชนทั่วไปได้ และง่ายต่อแปลงเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี และนำไปใช้ในการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากเกิดปัญหาแตกต่างไปจากที่แผนฯ กำหนดไว้ก็สามารถทราบและแก้ไขได้ทันท่วงที และง่ายต่อการการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายด้วย

การวิเคราะห์เหตุผลและความจำเป็นของแต่ละกิจกรรมในเชิงเศรษฐศาสตร์ (ระดับความเป็นสินค้าเอกชนหรือสินค้าสาธารณะ) รวมไปถึงแหล่งเงินทุนที่จะนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมนั้นๆ ควรเป็นการจัดเก็บภาษี หรือเก็บค่าธรรมเนียม หรือการก่อหนี้ การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นแผนทางด้านรายได้ รายจ่าย การลงทุน และการก่อหนี้และการชำระหนี้ด้วย

แผนพัฒนาท้องถิ่น ควรเชื่อมโยงกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยลงรายละเอียดการเงิน และเหตุผลประกอบการเสนอ จึงมีลักษณะคล้ายกับงบประมาณรายจ่ายระยะเวลา 3 –5 ปี เมื่อเวลาต้องจัดทำงบประมาณจะทำให้ อปท. สามารถจัดทำงบประมาณได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น โดยพิจารณาเฉพาะสภานการณ์ที่ต่างไปจากที่แผนพัฒนาฯ กำหนดไว้ แล้ววิเคราะห์สถานการณ์เพื่อเสนองบประมาณแตกต่างไปจากแผนพัฒนาฯ โดยมีเหตุผลประกอบเสนอ

(2) ออกแบบระบบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่คล่องตัวและกระชับมากขึ้น โดยตัดขั้นตอนต่างๆ ที่เกี่ยวกับการตรวจสอบหรือการอนุมัติที่ไม่จำเป็นออกไป และให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวข้างต้น โดยใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นหลักในการจัดทำงบประมาณ

นอกจากนี้ งานวิจัยเสนอให้ ยกเลิกการอนุมัติงบประมาณที่ต้องให้มีตัวแทนของรัฐบาลมีส่วนในการอนุมัติงบประมาณของอปท. ด้วย อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งเป็นขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณที่เพิ่มเติมโดยไม่จำเป็น เพราะอปท. มิใช่หน่วยงานสาขาของรัฐบาล และเป็นการปิดโอกาสไม่ให้หน่วยงานของรัฐบาลก้าวก่ายอิสระทางการคลังของ อปท.

ระบบงบประมาณที่ออกแบบจะสัมพันธ์กับระบบการควบคุมการใช้จ่าย โดยเสนอการจัดทำเอกสารงบประมาณ ที่ลงรายละเอียดการใช้จ่าย สามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบการใช้จ่าย การประเมินผลดำเนินการได้อย่างทันท่วงที เช่น ประเมินว่าอปท. ดำเนินการตามแผนงบประมาณหรือไม่ ผลงานตามที่คาดหวังหรือไม่อย่างไร แตกต่างไปจากเป้าหมายเพราะเหตุใด จะต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างไรเพื่อบรรลุเป้าหมาย ฯ

3) เน้นความมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้เป็นการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างแท้จริง งานวิจัยนี้เสนอให้ อปท. ควรสามารถออกระเบียบปฏิบัติด้านวิธีการงบประมาณได้เอง ภายใต้กรอบกฎหมายที่รัฐบาลกำหนด โดยให้ยกเลิกระเบียบวิธีการงบประมาณที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ยกเลิกการอนุมัติงบประมาณผ่านตัวแทนรัฐบาล ทั้งนี้การที่ให้อปท. มีอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลจะถูกชดเชยด้วยการกำหนดให้อปท. ต้องให้ประชาชน องค์กร ชุมชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาฯ และการจัดทำงบประมาณตั้งแต่เริ่มต้น และสามารถตรวจสอบการทำงานของอปท. ได้

<u>ขั้นตอนการวิธีการงบประมาณที่เสนอให้ประชาชนมีส่วนร่วม</u> คือ

1. ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และงบประมาณประจำปี

2. เมื่ออปท. จัดทำร่างแผนพัฒนาฯ เสร็จแล้ว จะต้องประกาศให้สาธารณชนทราบ เพื่อเป็นการประกาศข้อตกลงของแผนงานที่อปท. จะดำเนินการในระยะ 3 – 5 ปีข้างหน้า ประชาชนจะได้รับทราบและติดตามการทำงานของอปท. ได้ ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายประจำปี อปท.จะต้องนำเสนอผ่านสภาฯ ให้สภาอนุมัติก่อนจึงจะนำไปปฏิบัติได้ หากระหว่างปีงบประมาณอปท. ต้องการปรับเปลี่ยนแผนฯ จะสามารถทำได้ เฉพาะเท่าที่พิจารณาแล้วว่า จำเป็น ถ้าเป็นการปรับเปลี่ยนในสาระที่สำคัญ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องอธิบายเหตุผลให้ประชาชน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องทราบโดยทั่วกัน (เป็นทางเลือก หากอปท. พร้อมควรดำเนินการ)

3. เมื่ออปท. ดำเนินการตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือแผนพัฒนาฯ เสร็จสิ้นแล้ว ต้องประกาศผลการดำเนินงาน โดยเปรียบเทียบกับแผนฯ ที่วางไว้ พร้อมอธิบายเหตุผลแก่สาธารณชนให้ทราบทุกสิ้นปีงบประมาณ และทุกสิ้นแผนพัฒนาฯ

กระบวนการมีส่วนร่วมที่สำคัญในวิธีการงบประมาณที่เสนอให้ทุกๆ อปท. ดำเนินการ คือ จุดเริ่มต้น ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการวางแผน และจุดสุดท้าย ได้แก่ การรับทราบผลการดำเนินการ ถ้าอปท. ใดมีขนาดใหญ่ มีประชาชนเกี่ยวข้องจำนวนมาก มีความพร้อมทางด้านการเงิน อปท.ควรเปิดโอกาสในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในขั้นตอนอื่นๆ เช่น แจ้งให้ประชาชนรับทราบร่างแผนงบประมาณ ก่อนนำเสนอสภาอนุมัติ หรือ จัดแถลงผลงานของอปท. ทุกๆ 3 – 6

เดือนเพิ่มเติมจากสิ้นปีงบประมาณ การจัดประชาพิจารณ์ฟังความเห็นของประชาชนกรณีจะดำเนินการโครงการใหญ่ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่จำนวนมาก ฯลฯ

การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในวิธีการงบประมาณขั้นตอนต่างๆ ตั้งแต่การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ เหล่านี้จะช่วยให้อปท. ดำเนินการภารกิจตรงต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เป็นการสื่อสาร สร้างความเข้าใจ แสดงความโปร่งใสในการทำงานของอปท. และทำให้ประชาชนรู้สึกถึงการมีส่วนร่วม และช่วยตรวจสอบการทำงานของอปท. ให้พัฒนายิ่งขึ้นสอดรับกับหลักบริหารจัดการที่ดี

5.2.3 เสนอให้วิธีการงบประมาณรูปแบบใหม่ให้เป็นทางเลือกสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

จากการศึกษาพบว่า การจัดรูปแบบวิธีการงบประมาณของอปท. ในปัจจุบันเป็นการเลียนแบบจากวิธีการงบประมาณของรัฐบาล และเกี่ยวพันกับรูปแบบการปกครองด้วย อันเป็นส่วนที่นอกเหนือจากขอบเขตการวิจัยที่มีขอบเขตการศึกษาด้านการคลังของ อปท. เท่านั้น อย่างไรก็ตาม พบว่า มีสาระสำคัญที่ควรนำเสนอไว้ในที่นี้ เพราะรูปแบบการปกครองกลายเป็นอุปสรรคหนึ่งของการจัดระบบวิธีการงบประมาณของอปท.ให้มีประสิทธิภาพสูง โดยเฉพาะอปท.ขนาดเล็ก เช่น อบต. ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก (ประมาณ 6 พันกว่าแห่ง) จากการศึกษาพบว่า อปท.เป็นองค์กรที่มีขนาดเล็กกว่ารัฐบาลมาก แม้กระทั่งกทม. ก็ตาม ภารกิจที่ต้องดำเนินการ และโครงสร้างการบริหารงานซับซ้อนน้อยกว่ารัฐบาล วงเงินงบประมาณก็มีน้อยกว่า กระบวนการงบประมาณของอปท. โดยเฉพาะอปท.ขนาดเล็กมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากสามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงได้ง่าย อีกทั้งอปท. มีขอบเขตการทำงานจำกัดในพื้นที่ ไม่ต้องออกกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับที่ส่งผลกระทบต่อคนนอกพื้นที่ อปท. จึงไม่จำเป็นที่ต้องมีรูปแบบการปกครองเป็นแบบสภานิติบัญญัติแยกกับฝ่ายบริหาร และทำการตรวจสอบซึ่งกันและกันแบบรัฐบาล

งานวิจัยนี้จึงเสนอว่า สำหรับอปท. ขนาดเล็ก เช่น อบต. ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชน มีขนาดขององค์กรไม่ใหญ่ งานไม่ซับซ้อน ควรจัดรูปแบบการปกครองเป็นแบบสภาบริหาร แบบคณะกรรมการบริหารของบริษัท โดยกรรมการบริหารต้องผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนในพื้นที่ และให้สภาบริหารเลือกตัวแทนกรรมการฯ เป็นประธานสภาบริหาร ทำหน้าที่บริหารจัดการภารกิจต่างๆ ของอปท. หรือสภาบริหารอาจว่าจ้างผู้จัดการมืออาชีพมาบริหารงานอปท. แทนก็ทำได้ ทั้งนี้การบริหารงานของผู้จัดการจะถูกตรวจสอบจากสภาบริหาร รูปแบบนี้จะคล่องตัว และใช้ต้นทุนการบริหารจัดการต่ำกว่าแบบปัจจุบัน และสภาบริหารจะถูกตรวจสอบโดยประชาชน และหน่วยงานภายนอก

5.3 <u>ระบบการควบคุมการใช้จ่าย</u>

ระบบการควบคุมการใช้จ่าย งานวิจัยนี้ได้ออกแบบระบบควบคุมการใช้จ่าย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการควบคุมภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีแนวคิดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งเป็นเสมือนองค์กรอิสระ ลักษณะคล้ายกับธุรกิจเอกชน มากกว่าที่จะเป็นหน่วยงานสาขาของรัฐบาล จึงออกแบบวางระบบการควบคุมการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการผสมผสานระหว่างระบบการควบคุมการใช้จ่ายของธุรกิจ และระบบการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยได้เสนอตัวอย่างระบบงานการควบคุมการใช้จ่ายออกเป็น 5 ระบบงาน คือ ระบบการควบคุมงบประมาณ ระบบพัสดุ ระบบการเงิน ระบบบุคลากร และระบบบัญชี ทั้ง 5 ระบบงานจะเกี่ยวโยงกัน และกันอย่างเป็นระบบ เพื่อให้มีการสอบทานซึ่งกันและกัน ผ่านการเชื่อมโยงทางงบประมาณและแผนงานที่วางไว้ โดยมีลักษณะสำคัญสรุปได้ดังนี้

(1) <u>ระบบควบคุมงบประมาณ</u> ออกแบบให้เป็นระบบการกำกับ ติดตามการดำเนินการของอปท. ให้เกิดผลลัพท์ และผลงานเป็นไปตามเป้าหมายที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีกำหนด สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

(2) <u>ระบบการเงิน</u> กำหนดให้มีการวางแผนการไหลเข้าไหลออกของเงินรายได้และรายจ่าย โดยการประมาณกระแสเงินสด และเงินฝากธนาคาร การจ่ายเงินโดยเน้นการจ่ายด้วยเช็ค และระบบการกำกับควบคุมให้การไหลของเงินเป็นไปตามแผนที่วางไว้ หากไม่เป็นไปตามแผนฯ จะสามารถแก้ไขได้ทันท่วงที นอกจากนี้ยังเปิดให้อปท. มีระบบเงินสดย่อยได้ตามความจำเป็น เพื่อความคล่องตัวในการใช้จ่ายของ อปท.

(3) <u>ระบบบุคลากร</u> งานวิจัยนี้เสนอให้

(3.1) อปท. ควรมีอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรเอง เป็นในลักษณะองค์กรอิสระ โดยต้องขออนุมัติองค์กรภายนอกแต่อย่างใด และไม่ควรจัดเป็นระบบเครือข่ายการบริหารบุคลากรท้องถิ่นเชื่อมกันทั่วประเทศแบบที่ดำเนินการอยู่ผ่านระบบการบริหารบุคคลแบบคณะกรรมการมาตรฐานบริหารบุคคล (กถ.) ซึ่งพบว่ามีการแต่งตั้งหลายคณะกรรมการ อยู่ในหลายระดับชั้น และเป็นรูปแบบที่ซับซ้อน และยุ่งยาก

งานวิจัยเห็นว่า อปท. เป็นองค์กรขนาดเล็ก ควรมีความคล่องตัว และอิสระที่จะบริหารจัดการบุคคลภายในองค์กรได้ภายใต้กรอบกฎหมาย และภายใต้กลไลตลาด ผู้บริหารอปท. ควรสามารถจัดระบบการคัดเลือกบุคลากรของตนเองได้ เงินค่าตอบแทนของพนักงานอปท.ไม่ควรต้องมีมาตรฐานเดียว ควรแตกต่างระหว่างอปท. ได้ และให้เป็นไปตาม ตามอัตราในตลาดแรงงาน เพื่อให้อปท. ได้คนที่มีความสามารถมาทำงานให้คุ้มค่าเงินเดือน ไล่ออกพนักงานที่ไม่ทำงานได้ โดยไม่ต้องขออนุมัติใคร เลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานที่ทำงานดีมากได้ตามเหมาะสม หากพนักงาน

จะย้ายไปทำงานที่องค์กรอื่น หรืออปท. อื่น จะต้องลาออกจากอปท. หนึ่งไปยังอปท.หนึ่ง มิใช่สามารถขอโอนย้ายไปที่อื่นๆ ได้โดยองค์กรภายนอก แบบการย้ายระหว่างสาขา ทั้งนี้ อปท. ต้องกำหนดระเบียบการบริหารบุคลากร ให้ได้มาตรฐานสากลด้านแรงงาน มีสวัสดิการให้พนักงานตามสมควร

(3.2) อปท. แต่ละแห่ง ควรมีสัดส่วนการใช้จ่ายประจำที่เกี่ยวกับการบริหารบุคลากร ไม่เกินร้อยละ 50

ถ้าหากจะมีคณะกรรมการกลาง เช่น กถ. ได้ โดยควรมีเพียงคณะเดียว ทำหน้าที่กำหนดกรอบการบริหารงานบุคคลของ อปท. แบบกว้างๆ กรอบสวัสดิการ กรอบเงินเดือนฯลฯ เพื่อให้แน่ใจได้ว่า การบริหารงานบุคคลของอปท. จะได้มาตรฐานสากล แต่ในรายละเอียดการบริหารงาน ควรให้ผู้บริหาร อปท. แต่ละแห่งกำหนดได้เอง และแตกต่างกันได้ กถ. จึงทำหน้าที่กำกับ ดูแลการบริหารงานบุคคลของแต่ละอปท. เพื่อให้พนักงานส่วนท้องถิ่นได้รับความเป็นธรรม รับเรื่องร้องเรียนหากมีการประพฤติมิชอบ ฯลฯ

(4) <u>ระบบพัสดุ</u> โดยออกแบบให้มีลักษณะสำคัญต่อไปนี้

(4.1) ใช้ระบบการวางแผน ผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีในการบริหารควบคุม การอนุมัติการจัดซื้อพัสดุ หรือจ้างงาน โดยถือหลักว่า ถ้ามีบรรจุในงบประมาณ และไม่เกินวงเงินงบประมาณ ให้หน่วยงานสามารถร้องขอให้หน่วยงานจัดซื้อพัสดุซื้อพัสดุได้ทันทีโดยไม่ต้องขออนุมัติอีกครั้ง

(4.2) ให้อนุมัติผู้บริหาร อปท. มากขึ้น สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากหน่วยงานของรัฐบาล อีกครั้งหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นวงเงินเท่าใดและในทุกกรณี ตราบใดที่เป็นการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณประจำปี และเป็นเงินของอปท.เพื่อให้ระบบพัสดุมีความคล่องตัว

(4.3) เน้นการตรวจสอบหลักการใช้จ่าย มากกว่าการตรวจสอบก่อนการใช้จ่าย ตามเอกสาร หลักฐาน ผ่านงบประมาณ บัญชี ทำให้กระบวนการซื้อพัสดุคล่องตัวและรวดเร็วยิ่งขึ้น

(4.4) ระบบพัสดุที่วางไว้ สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามขนาดของอปท. โดยอปท.แต่ละแห่งเป็นผู้กำหนดได้เอง เพื่อความคล่องตัว และประสิทธิภาพในการบริหารระบบพัสดุของอปท.นั้นๆ

(5) <u>ระบบบัญชี</u> เสนอให้ทำระบบบัญชีเป็นแบบพึงรับพึงจ่าย ที่สามารถเสนอรายงานทางการเงิน (งบดุล งบรายได้-รายจ่าย งบกระแสเงินสด และงบพิสูจน์ยอดเงินฝากธนาคาร ฯ) ได้ในแต่ละเดือน เพื่อให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจและบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ และแก้ไขปัญหาหากเกิดขึ้นได้ทัน โดยระบบบัญชีที่นำเสนอจะรับรู้รายได้และค่าใช้จ่ายระหว่างปีตามเกณฑ์คงค้าง โดยมีการตั้งลูกหนี้เมื่อได้ออกใบแจ้ง

หนี้แล้ว ยกเว้นลูกหนี้ภาษีจะตั้งลูกหนี้เมื่อสิ้นปี มีการรับรู้ทรัพย์สินที่เกิดขึ้นเมื่อมีการตรวจรับหรือจ้างเรียบร้อยแล้ว โดยตั้งเป็นเจ้าหนี้ไว้และล้างหนี้เมื่อมีการรับหรือจ่ายเงินจริง และมีการตั้งค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญในลูกหนี้ที่กำลังดำเนินการตามกฎหมายและคิดค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินตามที่ใช้งานจริง ทำให้สามารถคำนวณต้นทุนการดำเนินกิจกรรมต่างๆ และฐานะการเงินที่แท้จริงได้ รับทราบต้นทุนที่แท้จริงของการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทำให้การบริหารสินทรัพย์ของอปท. มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานสากลมากขึ้น รวมทั้งสามารถประมวลเป็นระบบข้อมูลแบบ GFS ซึ่งจะเป็นข้อมูลสถิติทางการคลังที่เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ และการเงิน อีกทั้งใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการได้ ทั้งสำหรับอปท. และประเทศโดยรวม

5.4 <u>ระบบการตรวจสอบการใช้จ่าย</u>

ระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายที่งานวิจัยนี้เสนอ ประกอบไปด้วย การตรวจสอบภายในและการตรวจสอบภายนอก ดังนี้

5.4.1 <u>การตรวจสอบภายใน</u> สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการมีการตรวจสอบภายในเป็นสิ่งที่จำเป็น โดยอาจเกิดจากการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ หรืออาจเป็นการจ้างบุคคลภายนอกที่มีความชำนาญทางด้านนี้มาตรวจสอบภายในก็เป็นได้

- สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดเล็กจึงอาจจ้างหน่วยตรวจสอบภายในจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในเขตพื้นที่เดียวกันมาตรวจสอบได้ หรืออาจจะร่วมกันระหว่างหลายๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งหน่วยตรวจสอบภายในร่วมขึ้น และร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบภายใน
- สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดใหญ่มีโครงสร้างองค์กรและระบบการทำงานซับซ้อน อาจจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายในเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยตรวจสอบภายในอีกชั้นหนึ่ง

การตรวจสอบเสนอให้เน้นที่การตรวจสอบหลังการปฏิบัติมากกว่าการตรวจสอบก่อนหรือระหว่างการปฏิบัติ เพื่อให้การทำงานคล่องตัว และไม่ติดขัดจากการตรวจสอบ อีกทั้งเป็นการตรวจสอบที่ระบบการควบคุมการใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาระบบ แก้ไขข้อบกพร่องและปัญหามากกว่าจะเป็นการตรวจสอบตัวบุคคลเพื่อการจับผิด

5.4.2 <u>การตรวจสอบภายนอก</u> งานวิจัยนี้เสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดให้มีการตรวจสอบทางบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกปี ปีละหนึ่งครั้งหลังจากมีการปิดบัญชีงบประมาณ (ไม่เกิน 3 เดือน) และเผยแพร่ผลการตรวจสอบบัญชีให้ประชาชนโดยทั่วไปในพื้นที่รับทราบ เพื่อสร้างความมั่นใจในการบริหารงานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าได้มาตร

ฐาน โปร่งใส สุจริต และเป็นการแสดงผลงานให้ประชาชนรับทราบ ผู้ตรวจสอบภายนอกนี้อาจจะเป็น สตง. หรือองค์กรตรวจสอบอื่นๆ ที่ได้รับการยอมรับจากสตง. ส่วนนี้จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบบัญชีเกิดขึ้นทุกปี แต่กระบวนการดังกล่าวเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งในอนาคตจะมี วงเงินงบประมาณประจำปีจำนวนสูงมากขึ้นและมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การตรวจสอบอปท. โดยรัฐบาลยังคงสามารถกระทำได้ตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม รัฐบาลควรตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีมีเหตุให้ต้องตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น เพื่อไม่ให้การตรวจสอบเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน

นอกจากนี้การตรวจสอบภายนอกที่สำคัญคือการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชน ดังที่กล่าวมาแล้วงานวิจัยนี้ได้เสนอให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การจัดทำงบประมาณตั้งแต่ต้น เพื่อให้ประชาชนทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำกิจกรรมใดบ้าง เพราะเหตุใด เป็นการร่วมกันคิดร่วมกันทำ และเมื่อทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะจัดบริการอะไรให้ประชาชนบ้าง และประชาชนย่อมสามารถเข้าไปตรวจสอบได้ว่าตนได้บริการเช่นนั้นจริงหรือไม่ คุ้มค่างบประมาณหรือไม่ นอกจากนี้ยังได้ออกแบบให้ประชาชนมีส่วนในการรับรู้การจัดซื้อพัสดุ และการว่าจ้างผ่านการเป็นผู้ร่วมสังเกตการณ์ และออกแบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบมากขึ้น ผ่านการออกเสียงตามสาย การแจกแผ่นพับ การติดบอร์ดติดประกาศ การทำกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน การเผยแพร่ร่างแผนพัฒนาฯ และรายงานประจำปี การจัดทำพื้นที่ให้ข้อมูลแก่ประชาชน และการรับข้อร้องเรียนต่างๆ ปัจจัยที่สำคัญของการตรวจสอบภายนอกโดยประชาชน คือการสื่อสาร 2 ทางกับประชาชน ให้ประชาชนรับทราบข่าวสารความเป็นไปต่างๆ ของการทำงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในขณะเดียวกันก็สะท้อนความต้องการ ความพอใจหรือความไม่พอใจในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สารบัญ

		หน้า
บทที่ 1	บทนำ	1 – 1
	1. บทบาท ความจำเป็น และความเหมาะสมของการมีภาครัฐ	1-1
	2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลระดับต่าง ๆ กับประชาชน	1-3
	3. โครงสร้างและลักษณะขององค์กรของภาครัฐในประเทศไทย	1-5
	3.1 โครงสร้างองค์กรของภาครัฐ	1-5
	3.2 โครงสร้างและลักษณะของราชการส่วนกลาง	1-10
	3.3 โครงสร้างและลักษณะของราชการส่วนท้องถิ่น	1-19
บทที่ 2	การวิจัย	2 – 1
	1. เหตุผลและความจำเป็นในการทำวิจัย	2-1
	2. วิธีการศึกษา	2-4
	3. ขอบเขตการศึกษา	2-5
	4. วรรณกรรมปริทัศน์	2-5
	4.1 หลักการและทฤษฎีการกระจายอำนาจ	2-5
	4.2 ภารกิจภาครัฐ (ราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น)	2-7
	4.3 การควบคุมการใช้จ่าย	2-16
	4.4 วิธีการงบประมาณ	2-17
	4.5 การตรวจสอบการใช้จ่าย	2-22
บทที่ 3	ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3 – 1
	1. เหตุผลและความจำเป็น	3-1

สารบัญ

	หน้า
2. ขอบเขตการศึกษาในบทนี้	3-4
3. หลักเกณฑ์และทฤษฎีในการจำแนกกิจกรรมของภาครัฐบาล และภาคเอกชน	3-7
4. การพิจารณาการแบ่งภารกิจภายในรัฐบาล	3-13
5. การจำแนกกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-16
6. บทนิยาม	3-17
7. ภารกิจของภาครัฐในภาพรวม	3-18
8. กรอบในการวิเคราะห์และจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-24
9. การวิเคราะห์และจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-26
10. ภารกิจที่รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่จัดทำ	3-27
11. การจำแนกภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-34
11.1 บริการสาธารณะทั่วไป	3-34
11.2 การรักษาความสงบในประเทศ	3-38
11.3 การเศรษฐกิจ	3-39
11.3.1 การพาณิชย์	3-36
11.3.2 แรงงาน	3-40
11.3.3 การเหมืองแร่	3-41
11.3.4 การท่องเที่ยว	3-41
11.3.5 การเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	3-41

สารบัญ

	หน้า
11.4 การป้องกันสิ่งแวดล้อม	3-39
11.5 การเคหะ และชุมชน	**3-40**
11.6 การสาธารณสุข	3-40
11.7 การวัฒนธรรม ศาสนา และนันทนาการ	3-42
11.8 การศึกษา	3-43
11.9 การป้องกันด้านสังคม	3-43
11.10 การเกษตร	3-44
11.11 การอุตสาหกรรม	3-45
11.12 การคมนาคมและการสื่อสาร	3-45
12. กระบวนการกระจายภารกิจภาครัฐ	**3-49**
13. ปัญหา อุปสรรค และการเปลี่ยนแปลง	**3-59**
13.1 ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมาย	3-59
13.1.1 ลักษณะกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของ อปท.	3-59
13.1.2. ปัญหาและอุปสรรคทางด้านกฎหมายของ **การถ่ายโอนภารกิจ**	3-69
13.2 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับทัศนคติในการถ่ายโอนภารกิจ	3-65
13.3 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมของ **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับถ่ายโอนภารกิจ**	3-65
13.4 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมของรัฐบาลที่จะถ่ายโอนภารกิจ	3-65
14. บทสรุป	**3-66**

สารบัญ

		หน้า
บทที่ 4	**วิธีการงบประมาณ**	4 – 1
	1. บทนำ	4-1
	2. เหตุผลและความจำเป็นในการทำงบประมาณ	4-1
	3. คุณสมบัติของงบประมาณที่ดี	4-4
	4. รูปแบบของวิธีการงบประมาณ	4-7
	5. ลำดับขั้นการพัฒนาของวิธีการงบประมาณของไทย	4-12
	6. วิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)	4-13
	7. ปัญหาและอุปสรรคของวิธีการงบประมาณของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน	4-18
	8. วิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำเสนอ	4-21
	8.1 การจัดเตรียมงบประมาณ	4-23
	8.2 การอนุมัติงบประมาณ	4-42
	8.3 การบริหารงบประมาณ	4-49
	9. บทสรุป	4-60
บทที่ 5	**ระบบการควบคุมการใช้จ่าย** (Expenditure Control System)	5 – 1
	1. แนวคิดการจัดระบบการควบคุมการใช้จ่าย	5-1
	2. ความหมายของการควบคุมการใช้จ่าย	5-2

สารบัญ

		หน้า
	3. วัตถุประสงค์ของการควบคุมการใช้จ่าย	5-3
	4. ระบบการควบคุมการใช้จ่าย	5-4
	5. การควบคุมงบประมาณ	5-6
	6. ระบบบริหารพัสดุ	5-10
	7. การบริหารบุคคล	5-23
	8. ระบบบริหารการเงิน	5-37
	9. ระบบบัญชี	5-41
บทที่ 6	การตรวจสอบการใช้จ่าย (Expenditure Auditing)	6 – 1
	1. เหตุผลและความจำเป็นในการตรวจสอบการใช้จ่าย	6-1
	2. วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบการใช้จ่าย	6-4
	3. การตรวจสอบการใช้จ่ายในทางทฤษฎี	6-4
	3.1 การตรวจสอบภายใน (Internal Auditing)	6-5
	3.2 คณะกรรมการตรวจสอบ (The Audit Committee)	6-11
	3.3 การตรวจสอบจากผู้สอบบัญชีรับอนุญาตโดยการสอบบัญชี (Independent Auditing Vs Internal Auditing)	6-14
	4. การตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน : ปัญหาและอุปสรรค	6-15

สารบัญ

	หน้า
5. ปัญหาและอุปสรรคของการตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน จึงพอสรุปได้ดังนี้	6-18
6. แนวคิดของการศึกษาตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	6-19
7. การตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำเสนอ	6-21
8. แนวทางการจัดตั้งหน่วยตรวจสอบภายใน	6-23
9. วิธีการตรวจสอบของหน่วยตรวจสอบภายใน	6-28
10. การตรวจสอบโดยประชาชน (ชุมชนและองค์กรชุมชน)	6-44
10.1 เครื่องมือพื้นฐานทางกฎหมายที่สำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน	6-50
10.2 รูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะในเชิงวิชาการ	6-51
10.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยในปัจจุบัน	6-52
10.4 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่นำเสนอ	6-57
10.5 ทำอย่างไรประชาชนจึงจะต้องการมีส่วนร่วมกับรัฐ	6-61
10.5.1 การสร้างให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตระหนักและเข้าใจบทบาทถึงหน้าที่	6-61
10.5.2 การสร้างระบบการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ	6-62
10.5.3 ข้อจำกัดของกระบวนการมีส่วนร่วม	6-62
10.5.3 ข้อดีของการมีส่วนร่วม	6-64

ภาคผนวก ก.(บทที่ 3)

ภาคผนวก ข.(บทที่ 4)

ภาคผนวก ค.(บทที่ 5)

ภาคผนวก ง. (บทที่ 6)

สารบัญภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1: โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	1-6
แผนภาพที่ 2: โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง	1-7
แผนภาพที่ 3: โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค	1-8
แผนภาพที่ 4: โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	**1-9**
แผนภาพที่ 5: โครงสร้างองค์กรของรัฐในลักษณะกลุ่มกิจการพิเศษและรัฐวิสาหกิจ	1-10
แผนภาพที่ 6: แสดงความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค	**1-16**
แผนภาพที่ 7: โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1-21
แผนภาพที่ 8 : กรอบขั้นตอนการพิจารณาวิธีการกำหนดขอบเขตการรับผิดชอบ	3-7
แผนภาพที่ 9 : ขั้นตอนขั้นตอนการจัดเตรียมแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว และงบประมาณรายจ่ายประจำปี	4-42
แผนภาพที่ 10: ขั้นตอนเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณ/แผนพัฒนาฯ	4-52
แผนภาพที่ 11: ขั้นตอนการเบิกเงินงบประมาณเพื่อใช้จ่ายดำเนินการ	4-56
แผนภาพที่ 12: การบริหารงบประมาณ	**4-58**
แผนภาพที่ 13: ระบบการควบคุมการใช้จ่าย	5-5
แผนภาพที่ 14: รูปแบบของการวางระบบพัสดุ	5-20
แผนภาพที่ 15: รูปแบบหน่วยงานคลัง ขนาดใหญ่	5-33
แผนภาพที่ 16: รูปแบบหน่วยงานคลังขนาดกลาง	5-34
แผนภาพที่ 17: รูปแบบหน่วยงานคลังขนาดเล็ก	5-34
แผนภาพที่ 18: โครงสร้างหน่วยตรวจสอบภายใน	6-11
แผนภาพที่ 19: แผนภูมิการตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	6-20
แผนภาพที่ 20: แผนภูมิรวมแนวทางการตรวจสอบภายใน	6-27
แผนภาพที่ 21: แผนภูมิการรายงานผลการตรวจสอบ	6-38
แผนภาพที่ 22: แผนภูมิติดตามผลหลังเสนอรายงาน	6-43
แผนภาพที่ 23: แผนภูมิการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	6-57

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1: สัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/รายจ่ายรวมของรัฐ	3-2
ตารางที่ 2: Local Government Expenditure Ratio by Function	3-5
ตารางที่ 3: ภารกิจที่รัฐบาลควรหยุดปฏิบัติ	3-52
ตารางที่ 4: **รายได้ท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น และงบประมาณของรัฐบาลที่ควรลด**	3-54
ตารางที่ 5: เปรียบเทียบรายได้ของ อปท. กับรายจ่ายของรัฐบาล	3-55
ตารางที่ 6: จำนวนเงินงบประมาณและจำนวนภารกิจที่ควรจะถูกปรับลดในแต่ละปีของแต่ละกระทรวง	3-56
ตารางที่ 7: จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสัดส่วนรายจ่ายประจำต่อรายจ่ายทั้งหมดเกินกว่าร้อยละ 50 และร้อยละ 70	5-27
ตารางที่ 8: เปรียบเทียบระบบบัญชีรัฐบาลและระบบบัญชีธุรกิจ	5-52
บรรณานุกรม	(1)-(9)

บทที่ 1
บทนำ

1. บทบาท ความจำเป็น และความเหมาะสมของการมีภาครัฐ

การวิเคราะห์บทบาท ความจำเป็น และความเหมาะสมของการมีภาครัฐเริ่มจากศึกษา State of Nature ของ Nozick (1974)[1] Nozick ศึกษาจากอนาธิปไตย (Anarchy) ในสภาพแวดล้อมนี้ทุกคนไม่อยู่ภายใต้กฎหมาย หรือจะต้องถูกบังคับ หรือผูกมัดโดยสภาพทางสังคมใดๆ ทั้งสิ้น ความสงบสุขของสังคมอนาธิปไตยนี้ จึงอยู่ภายใต้ความสำนึกในศีลธรรมและความตระหนักถึงสิทธิของผู้อื่นโดยปราศจากกฎหมายและข้อบัญญัติต่างๆคุ้มครอง แต่ศีลธรรมโดยปราศจากกฎหมายคุ้มครองนั้น ไม่เพียงพอที่จะทำให้บุคคลในอนาธิปไตยดำรงชีวิตได้อย่างปลอดภัย หน่วยงานด้านการรักษาความปลอดภัยจึงเป็นที่ต้องการอย่างมากในภาวะอนาธิปไตยนี้ หากไม่มีรัฐบาลแล้ว หน่วยงานรักษาความปลอดภัยจะต้องตกเป็นหน้าที่ของภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการให้บริการรักษาความปลอดภัยมีลักษณะต้นทุนการผลิตที่ลดลง (Decreasing Cost) การบริการดังกล่าวจึงมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) เนื่องจากหน่วยงานรักษาความปลอดภัยขนาดเล็กที่มีต้นทุนสูงจะไม่สามารถแข่งขันกับหน่วยงานรักษาความปลอดภัยขนาดใหญ่ที่มีต้นทุนต่ำกว่าได้ สังคมอนาธิปไตยที่มีการให้บริการเฉพาะด้านความปลอดภัยโดยผู้ผูกขาด (monopoly of protective service) นี้เอง Nozick เรียกว่า “Ultraminimal State”

เนื่องจากการรักษาความปลอดภัยมีลักษณะสำคัญของสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ทั้งสองประการคือ ไม่สามารถกีดกันการบริโภคได้ (Non-excludable) และไม่สามารถแข่งขันกันในการบริโภค (Non-rival in Consumption) ปัญหาผู้ที่ไม่ได้รับภาระค่าใช้จ่ายแต่กลับได้รับบริการ (Free-rider Problem) จึงเป็นปัญหาหลักของการให้บริการ เนื่องจากปัญหา Free-rider นี้เอง การบริการให้ความปลอดภัยดังกล่าวจึงจำเป็นต้องจัดทำในลักษณะที่ผู้บริโภคไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายโดยตรง แต่ต้องถูกบังคับโดยจัดเก็บค่าใช้จ่ายในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งของภาษี (Coercive Taxation) Ultraminimal State ที่มีการบังคับจัดเก็บภาษีเพื่อมาจัดสรรการบริการรักษาความปลอดภัยเพียงอย่างเดียวนี้เอง Nozick เรียกว่า Minimal State[2]

---

[1] ปรัชญาของ Nozick (1974) เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในหมู่นักเศรษฐศาสตร์การเมือง (political economist) แนวความคิดของ Nozick นี้ได้ถูกเรียบเรียงนำเสนอใหม่โดย Gordon (1976)

[2] การบริการรักษาความปลอดภัยนี้รวมถึงการป้องกันความปลอดภัยในทุกรูปแบบซึ่งรวมถึงการมีกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ของ Nozick เป็นเพียงการวิเคราะห์ในเชิงปรัชญา เพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการเกิดขึ้นของรัฐฯ จากอนาธิปไตย (Anarchy) ไปสู่ Minimal Sate โดยมิได้อ้างอิงถึงข้อมูลความจริงในอดีตแต่อย่างใด แต่จากการวิเคราะห์นี้ได้สะท้อนถึงบทบาท ความจำเป็น และความเหมาะสมของการมีภาครัฐได้ในระดับหนึ่ง รัฐบาลที่เกิดขึ้นจากรูปแบบ Minimal State นี้อาจมีการขยายบทบาทหน้าที่ของตนในด้านการกระจายรายได้ การจัดผลิตภัณฑ์หรือให้บริการสาธารณะ (Public Goods and Services) อื่น ๆ ซึ่งหน้าที่เหล่านี้จะไม่สามารถดำเนินการได้โดยภาคเอกชน

มุมมองของการกำเนิดของรัฐฯ ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์มากมายโดยนักปรัชญาในสมัยทศวรรษที่ 1970 ซึ่งข้อถกเถียงของความจำเป็นของการมีรัฐฯ มีลักษณะคล้ายคลึงกัน Buchanan (1975) ได้เริ่มการนำเสนอปรัชญาภาครัฐฯ โดยเริ่มจากสภาพอนาธิปไตย (anarchy) เช่นเดียวกับ Nozick (1974) แต่หากอนาธิปไตยของ Buchanan มิได้ถูกผูกมัดโดยจรรยาธรรมเช่นเดียวกับอนาธิปไตยของ Nozick (ethical fundamentals of Nozick's political philosophy) และเนื่องจากอนาธิปไตยของ Buchanan มิได้สมมติให้มีจรรยาธรรมใดๆ ทั้งสิ้นนี้เอง สังคมนี้จึงตกอยู่ในสภาพที่ผู้คนมีการรุกราน แย่งชิงทรัพยากรกันเองตราบที่ผู้คนเหล่านั้นเชื่อว่าผลประโยชน์หน่วยสุดท้าย (marginal benefit) จากการรุกรานนั้นมากกว่าต้นทุนหน่วยสุดท้าย (marginal cost) ที่ใช้ในการรุกราน ทรัพยากรที่สูญเสียไปจากการลงทุนเพื่อการแย่งชิงและการปกป้องตนนี้เองอาจจะประหยัด และนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการผลิตได้หากเพียงผู้คนในสังคมมีข้อตกลงทางสังคม (social contract) ที่จะผูกมัดให้ทุกคนจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หนึ่งๆ ที่ตกลงกันไว้ เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิในสินทรัพย์ (property right) ของทุกคนในสังคม

ปรัชญาของ Buchanan นี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว (self-interest) โดยปราศจากจรรยาธรรมใดๆ ทั้งสิ้น การรวมตัวกันเพื่อลงทุนในการปกป้องการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวได้เกิดขึ้นจากผลประโยชน์มหาศาลที่เกิดขึ้นจากการปกป้องสินทรัพย์ (property right) มิใช่เกิดจากความรู้สึกผิดชอบชั่วดีของประชาชน การลงทุนในการปกป้องประเภทนี้เป็นการลงทุนประเภท once-for-all investment กล่าวคือการลงทุน (หรือการมีข้อตกลงทางสังคม) นี้ เมื่อได้ลงทุนแล้วจะเกิดผลประโยชน์สำหรับคนในสังคมโดยรวม

Nozick (1974) และ Buchanan (1975) ได้เสนอภาพของรัฐบาลใน 2 มุมมองที่แตกต่างกันคือ Nozick ได้เสนอมุมมองของรัฐบาลที่เกิดจากการรวมตัวกันโดยการบังคับจัดเก็บ (Coercion) ในขณะที่ Buchanan ได้เสนอภาพรัฐบาลที่เกิดจากการรวมตัวกันโดยสมัครใจ

(Voluntary) รัฐบาลที่เกิดจากการสมัครใจนั้น เปรียบเสมือนสโมสร สโมสรหนึ่ง (Sort of Club) ซึ่งผู้ที่จะอยู่ในสโมสรนั้นได้ต้องเป็นผู้ที่ยอมรับข้อตกลงของสโมสรเสมอ มิฉะนั้นก็จะไม่ตกลงเป็นสมาชิกของสโมสรนั้น ทุกคนที่เป็นสมาชิกต้องมีความคิดว่าการยอมรับข้อตกลงของสโมสรจะทำให้ตนเองได้รับผลประโยชน์มากกว่าเสียผลประโยชน์ ข้อตกลงของสโมสรนี้จึงถือเป็นฉันทามติ (Unanimous Approval) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว ข้อตกลงทางสังคมแตกต่างจากสโมสรโดยข้อตกลงดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้โดยมิต้องอาศัยฉันทามติ แต่หากอาศัยเพียงการอนุมัติโดยเสียงส่วนใหญ่ (majority approval) ทั้งนี้เนื่องจากต้นทุนการทำให้ฉันทามติผ่านการยอมรับนั้นสูงมาก

สำหรับมุมมองด้านการบังคับ (Coercion) ของ Nozick นั้น สามารถมองรัฐบาลได้เสมือนกับผู้ผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) คุณลักษณะของผู้ผูกขาดที่มีความสามารถในการบังคับจัดเก็บนี้เองอาจจะทำให้รัฐบาลในลักษณะนี้ขยายอำนาจการบังคับไปทำธุรกรรมในลักษณะอื่นที่มิใช่แต่เพียงการรักษาความสงบ เช่น การไปรษณีย์ หรือสาธารณูปโภคบางประเภท เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว ปรัชญาการจัดตั้งรัฐทั้งสองแนวคิดจะเห็นตรงกันว่ารัฐบาลถูกจัดตั้งขึ้นจากการได้เปรียบทางเศรษฐกิจ (Economic Advantages) อันเนื่องมาจากการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เมื่อมีรัฐบาลขึ้นแล้ว สวัสดิการของสังคมโดยรวมจะดีขึ้น ถึงแม้ว่าการศึกษาดังกล่าวเป็นเพียงการศึกษาในเชิงปรัชญา หากแต่โลกแห่งความเป็นจริงได้ชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลเท่าที่เคยมีขึ้นในอดีตมีลักษณะอยู่ระหว่างขั้วของการผูกขาด บังคับจัดเก็บ (Coercion) และขั้วของการรวมตัวโดยสมัครใจ (Voluntary) เสมอมา โดยบทบาทของรัฐบาลนั้นอาจจะไม่ได้ถูกจำกัดอยู่เพียงขั้นต่ำที่สุดซึ่งได้แก่การจัดการให้บริการรักษาความสงบเพียงอย่างเดียว ขนาดและบทบาทของรัฐบาล และความเหมาะสมระดับรัฐบาลจะได้วิเคราะห์ต่อไป

2. <u>ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐระดับต่าง ๆ กับประชาชน</u>

ข้อแตกต่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนระหว่างรัฐที่มีลักษณะบังคับ (รัฐผูกขาด) และรัฐที่เกิดจากความสมัครใจ (รัฐสโมสร) ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นคือ ความสมัครใจของผู้ที่ถูกปกครอง ถึงแม้ว่าการรวมตัวกันเป็นรัฐของทั้งกรณีผูกขาดหรือกรณีสมัครใจจะทำให้สวัสดิการโดยรวมของทั้ง

สังคม (social welfare)[3] ดีขึ้นจากสภาพอนาธิปไตยดังที่ได้กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่หากสมาชิกในรัฐผูกขาดจะต้องถูกบังคับให้ยอมรับข้อตกลงทางสังคม (social contract) ที่มีอยู่ ในขณะที่รัฐที่เกิดจากการรวมตัวกันโดยสมัครใจนั้น หากสมาชิกในสังคมไม่เห็นด้วยกับข้อตกลงทางสังคมของของรัฐนั้นๆ ก็จะไม่เข้าเป็นสมาชิกในรัฐ และเนื่องจากสมาชิกทุกคนในรัฐสโมสรมีความพอใจจากการอยู่ในรัฐฯ นี้เอง จึงอาจสรุปได้ว่า หากสังคมมีขนาดที่เท่ากันแล้ว สวัสดิการโดยรวมของทั้งสังคม (social welfare) ในกรณีของรัฐสโมสรนั้น ย่อมอยู่ในระดับที่สูงกว่าในกรณีของรัฐผูกขาดเสมอ

เนื่องจากความต้องการของประชาชนมีหลากหลาย การปกครองท้องถิ่นจึงนับว่าเป็นทางเลือกที่สำคัญในการจัดบริการสาธารณะให้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของราษฎรที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ Tiebout (1956) กล่าวว่าระดับการเก็บภาษีและการใช้จ่ายที่แตกต่างกันของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละที่ จัดหาให้สินค้าและบริการสาธารณะแก่ประชาชนในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน ระดับค่าใช้จ่ายระดับสินค้าและบริการสาธารณะที่แตกต่างกันตามรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละที่นี้เองเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกอยู่ในท้องถิ่นที่มีระดับภาษีและระดับของการใช้จ่ายภาครัฐที่เหมาะสมกับความต้องการของตน กล่าวคือ หากผู้ใดมีอุปสงค์ของสินค้าและบริการสาธารณะน้อยและต้องการเสียภาษีน้อยก็จะเลือกอยู่ในท้องถิ่นที่มีการเก็บภาษีต่ำและสวัสดิการสังคมต่ำ ในทางกลับกัน หากผู้ใดไม่พอใจกับสวัสดิการที่ต่ำของท้องถิ่นที่ตนเองอยู่ก็อาจจะมีการย้ายไปอยู่ที่ท้องถิ่นที่มีสวัสดิการสูง ถึงแม้จะต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้นก็ตาม ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการที่มีรัฐบาลท้องถิ่นปกครองตัวเอง กำหนดนโยบายรายได้และรายจ่ายของตัวเองจะทำให้มีการจัดบริการสาธารณะที่ทั่วถึง หลากหลายรูปแบบ และตรงกับความต้องการของราษฎรมากกว่าการรวมอำนาจการปกครองอยู่ที่รัฐบาลกลาง ซึ่งการจัดบริการสาธารณะจะเป็นลักษณะเหมือนกันหมด (Unitary) ไม่สอดคล้องกับความต้องการของราษฎรที่แตกต่างกัน การกระจายอำนาจจึงถือว่าเป็นวิธีการส่งเสริมสวัสดิการสังคม (Welfare Maximization Criterion) ทางหนึ่ง[4]

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า ทฤษฎีของ Tiebout เป็นการพิจารณาเฉพาะด้านอุปสงค์เพียงด้านเดียวโดยสมมติให้ไม่มีต้นทุนในทางธุรกรรม (Transaction Cost) การกระจายอำนาจที่แท้จริงนั้นต้องพิจารณาถึงปัจจัยหลายประการควบคู่กันไปทั้งทางด้านอุปสงค์ อุปทาน ความพร้อม หรือ

---

[3] สวัสดิการโดยรวมของทั้งสังคม หรือ social welfare นั้น หมายความถึง ผลรวมของความความผาสุก หรืออรรถประโยชน์ของสมาชิกทั้งสังคม (aggregated individual utilities)

[4] สมมติให้สังคมเป็นระบบปิด กล่าวคือ ประชาชนในประเทศนั้นๆ ไม่สามารถย้ายถิ่นฐานไปอยู่ต่างประเทศได้

ความเป็นไปได้ในการผลิตโดยท้องถิ่น ฯลฯ การบริการสาธารณะบางอย่างต้องการมาตรฐานในการผลิตที่สูงและเป็นหนึ่งเดียว (Unitary) เช่น ระบบทางหลวงแผ่นดิน ในขณะที่สินค้าบางประเภทไม่มีความเป็นไปได้ที่จะให้ท้องถิ่นเป็นผู้ผลิต[5] หรือไม่เหมาะสมที่จะให้ท้องถิ่นเป็นผู้ผลิต เช่น การป้องกันประเทศ หรือการต่างประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลขนาดใหญ่ยังมีความได้เปรียบในการบริการสาธารณะมีลักษณะต้นทุนที่ลดลง (Decreasing Cost) เชิงต้นทุนการผลิตที่ถูกกว่า (Economies of Scale) เช่น การผลิตไฟฟ้า และสนามกีฬา เป็นต้น

นอกจากความจำเป็นของการมีภาครัฐที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ยังจะเห็นได้ว่าการพิจารณาบทบาท และความเหมาะสมของรัฐบาลทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่นนั้น ควรจะมุ่งเน้นที่จะพิจารณาวัตถุประสงค์ในการจัดสรรการบริการสาธารณะควบคู่ไปกับความเป็นไปได้ และต้นทุนในการผลิต การดำเนินการให้บริการสาธารณะโดยรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นต่างก็มีข้อดี ข้อเสีย แตกต่างกันไป โดยรัฐบาลท้องถิ่นจะให้การบริการสาธารณะที่ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของราษฎรมากกว่า ในขณะที่การผลิตหรือ บริการสาธารณะบางอย่างอาจมีความเป็นไปไม่ได้ ไม่มีประสิทธิภาพในเชิงการผลิตหรือการให้บริการ หรือมีต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าหากให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ

3. โครงสร้างและลักษณะขององค์กรของภาครัฐในประเทศไทย

3.1 โครงสร้างองค์กรของภาครัฐ

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการจัดโครงสร้างองค์กรของภาครัฐออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ ดังนี้

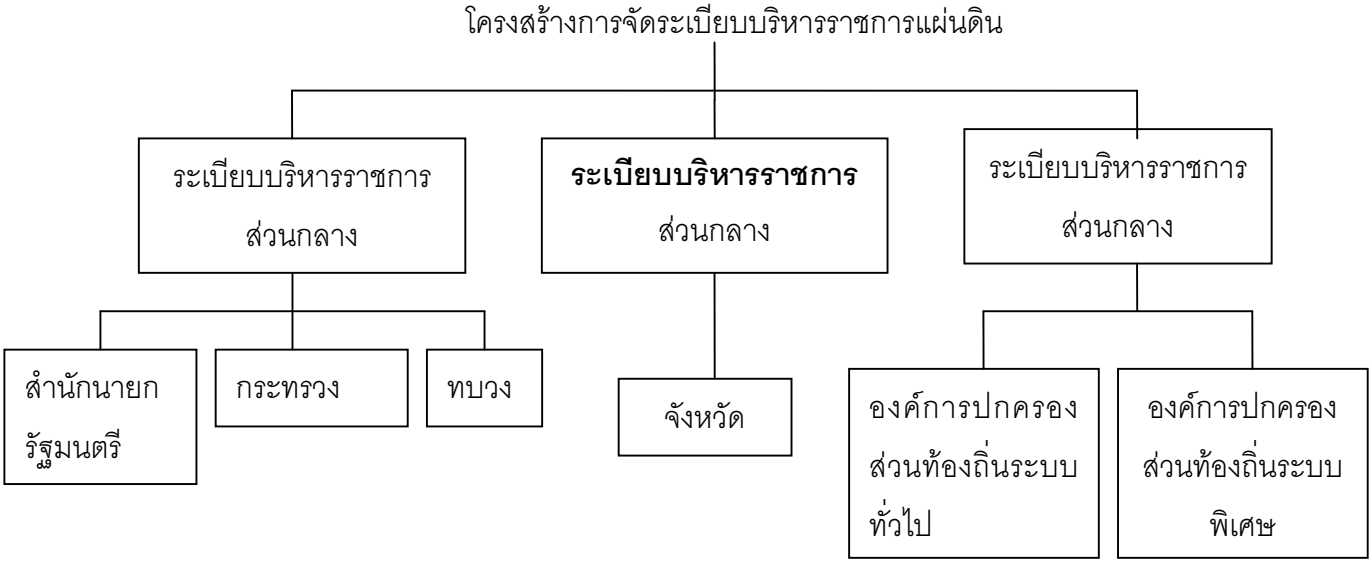
3.1.1 โครงสร้างองค์กรของภาครัฐตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 โดยแบ่งการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน[6] ซึ่งประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามแผนภูมิที่ 1

---

[5] ความเป็นไปได้ในการผลิตนี้รวมถึง ความพร้อมในเชิงบุคลากร เทคโนโลยี การเมือง และความสามารถในการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อใช้ในการประกอบการ

[6] สนิท จรอนันต์ , ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา , พ.ศ.2543) , น.1-7

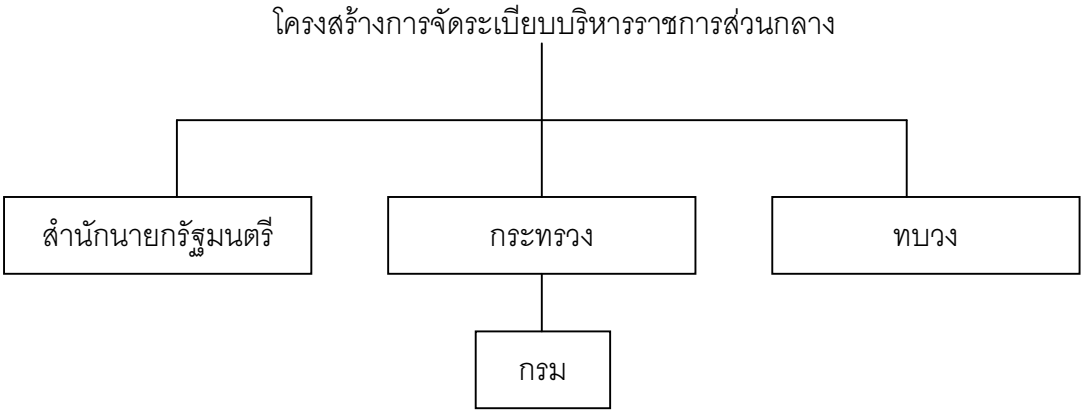
แผนภาพที่ 1: **โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน**



(1) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย รัฐบาลหรือคณะ รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ คือกระทรวง ทบวง กรม ตั้งแต่รัฐบาลจนถึงกระทรวง ทบวง กรม รวมเรียกว่า “ส่วนกลาง”

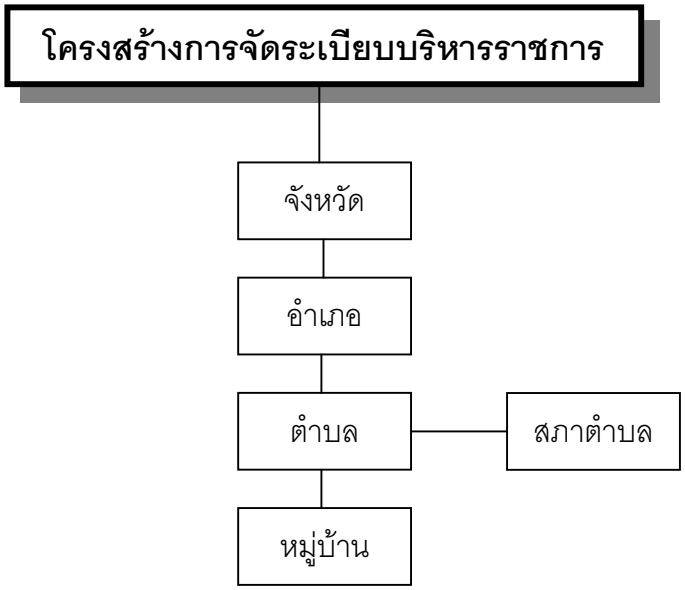
การบริหารราชการของส่วนกลางเป็นการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) กล่าวคือเป็นการรวมการตัดสินใจไว้ที่ศูนย์กลาง ในที่นี้คือคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารประเทศ ตามแผนภูมิที่ 2

แผนภาพที่ 2: <u>โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง</u>



(2) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) ที่แบ่งแยกออกไปดำเนินการในพื้นที่ต่างๆ ตามการแบ่งเขตการปกครองประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ไม่เหมือนกัน ส่วนกลางจึงแต่งตั้งข้าราชการไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ส่วนภูมิภาคนี้จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติคือ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน แต่ละจังหวัดจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองข้าราชการในจังหวัด แต่ละอำเภอจะมีนายอำเภอทำหน้าที่เช่นเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอคือผู้ที่ส่วนกลางแบ่งอำนาจหรือหน้าที่ รับผิดชอบบางส่วนให้ตัดสินใจแทนส่วนกลาง (Deconcentration) และสำหรับตำบลและหมู่บ้านจะขึ้นตรงต่ออำเภอ ตามการจัดระเบียบบริหารงานตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

แผนภาพที่ 3: <u>โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค</u>



(3) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ การจัดระเบียบบริหารราชการให้ราษฎรมีอำนาจในการปกครองตนเอง ตัดสินใจเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง และตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งจะดำเนินงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ขณะรณรงค์หาเสียง ประชาชนจึงเป็นผู้กำหนดนโยบายของการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่างจากการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ที่มีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบาย

การบริหารราชการของส่วนท้องถิ่น ถือหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)[7] ให้กับประชาขนโดยตรง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน แยกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

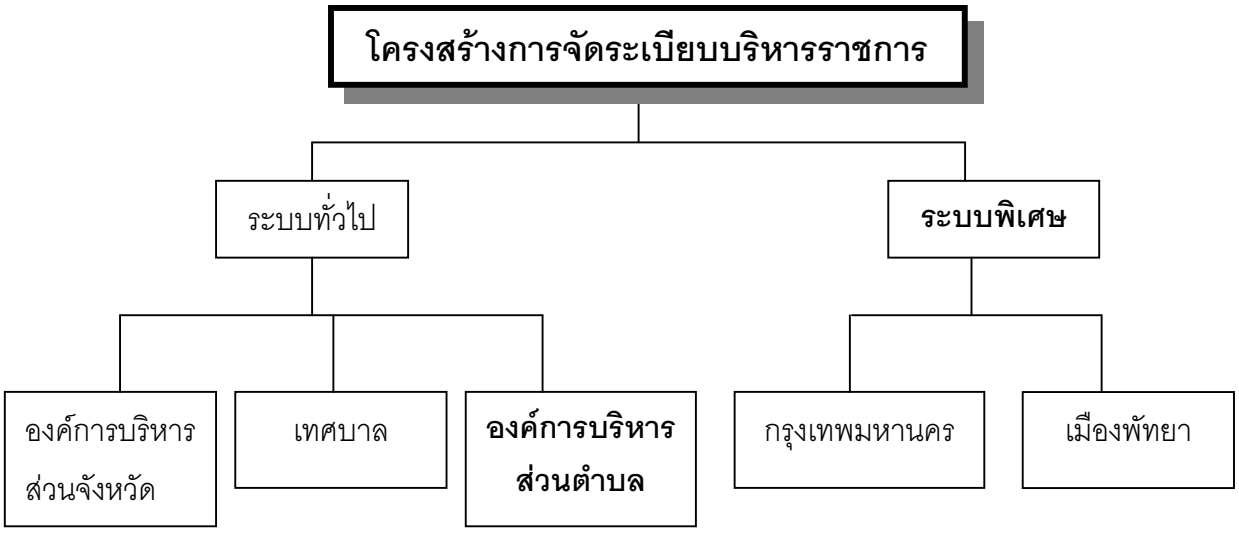
(3.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบทั่วไป ปัจจุบันมี 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

---

[7] การกระจายอำนาจ (Decentraltization) กับการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) มีความแตกต่างกัน คือ การแบ่งอำนาจผู้แบ่งอำนาจยังทรงไว้ซึ่งความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ ส่วนการกระจายอำนาจผู้รับมอบอำนาจต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินการ และการตัดสินใจของตนเอง

(3.2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบพิเศษ ปัจจุบันมี 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

แผนภาพที่ 4: <u>โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น</u>



3.1.2 โครงสร้างองค์กรของรัฐในลักษณะกลุ่มกิจการพิเศษ และรัฐวิสาหกิจ[8] นอกจากการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แล้ว ยังมีกลุ่มกิจการพิเศษ และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐในระดับชาติ ที่รัฐตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเฉพาะด้าน แต่มีพื้นที่ดำเนินการในเขตจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ โดยแบ่งเป็น 5 ประเภท คือ

(1) ประเภทที่มีภารกิจในการหารายได้ให้รัฐ เช่น โรงงานยาสูบ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นต้น

(2) ประเภทที่มีภารกิจในการจัดบริการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ เช่น การรถไฟ การไฟฟ้า การประปา เป็นต้น

(3) ประเภทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ เช่น สถาบันการเงิน เป็นต้น

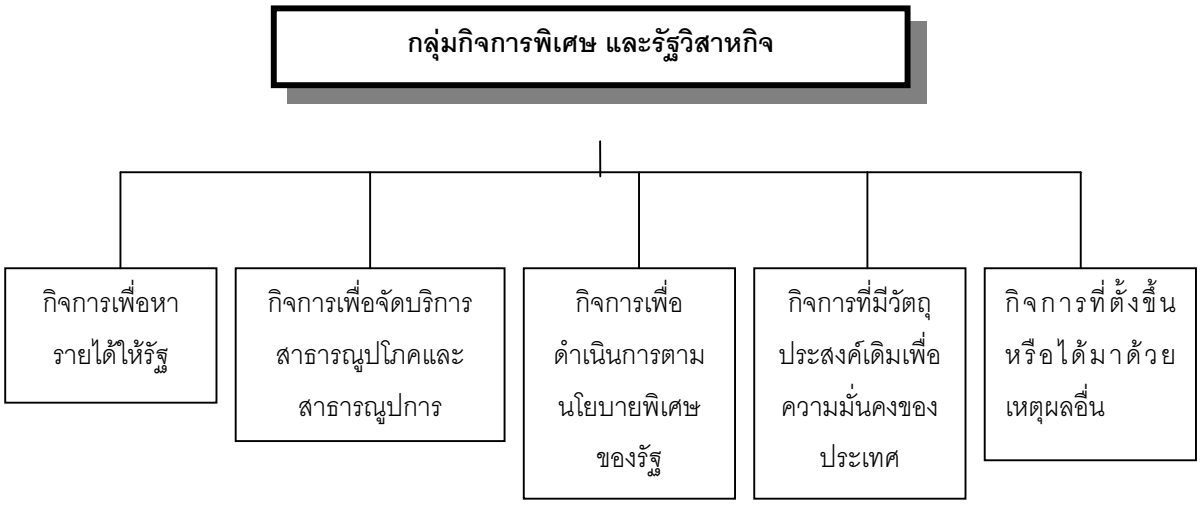
---

[8] สำนักพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลัง สำนักงาน ก.พ. <u>คู่มือเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล เรื่อง การวิเคราะห์ภารกิจของหน่วยงาน (BUSINESS ANALYSIS)</u> (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ.,พ.ศ. 2539 น.90 – 93

(4) ประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อความมั่นคงของประเทศ เช่น องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป องค์การฟอกหนัง เป็นต้น

(5) ประเภทที่ตั้งขึ้นหรือได้มาด้วยเหตุผลอื่น เช่น บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด บริษัท หินอ่อน จำกัด เป็นต้น

แผนภาพที่ 5: <u>โครงสร้างองค์กรของรัฐในลักษณะกลุ่มกิจการพิเศษและรัฐวิสาหกิจ</u>



3.2 โครงสร้างและลักษณะของราชการส่วนกลาง

3.2.1 <u>วิวัฒนาการของการปกครองของประเทศไทยตามการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน</u>[9]

ประเทศไทยเริ่มมีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบพระมหากษัตริย์ภาย

[9] ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ; "<u>กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน</u>" สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา , (สำนักพิมพ์นิติธรรม), น.9-10

ใต้รัฐธรรมนูญ หลังจากที่ไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 และมีการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2476 รูปแบบการปกครองของประเทศไทยได้ถูกปรับปรุงโดยการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 1 ใน พ.ศ.2476 ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ได้จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีการนำเอาหลักการกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นมาใช้ โดยการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรก หลังจากนั้นในปี พ.ศ.2477 มีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรก และในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการปรับปรุง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ครั้งใหญ่ และได้เปลี่ยนชื่อจาก “ระเบียบราชการบริหาร” เป็น “ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” กำหนดให้จังหวัดเป็นนิติบุคคลทั้ง ๆ ที่จังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค จัดตั้งภาคขึ้น และได้เปลี่ยนแปลงองค์กรปกครองจังหวัดและอำเภอ ต่อมาใน พ.ศ.2515 ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอีกครั้งโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ยกเลิก พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 โดยได้เพิ่มอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลไว้อย่างกว้างขวางในการกำกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไป

ใน พ.ศ.2534 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้ถูกยกเลิกโดย พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่ไม่ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร เพียงแต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดบางประการ เช่นการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจน เพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นี้มีการแบ่งโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
2. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างการบริหารงานของภาครัฐโดยรวมทั้งประเทศ แม้มีลักษณะเป็นการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจแต่ไม่ได้มีเพียงการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เท่านั้น ยังมีการบริหารงานของภาครัฐผ่านกลุ่มกิจการพิเศษและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับชาติ มีพื้นที่ดำเนินการในเขตจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ กลุ่มกิจการพิเศษและรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นจะมีภารกิจที่เฉพาะเจาะจง เช่น จัดทำภารกิจพื้นฐาน จัดบริการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการให้แก่ประชาชน (เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย และการเคหะแห่งชาติ เป็นต้น) จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตาม

นโยบายพิเศษของรัฐ (เช่น สถาบันการเงินต่าง ๆ อาทิ ธนาคารกรุงไทย สำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย องค์การสวนยาง และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นต้น) และจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่อื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

จากโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว จะเห็นว่าการบริหารงานของภาครัฐจะประกอบด้วย 4 ส่วน ทำหน้าที่ปฏิบัติภารกิจในพื้นที่ต่าง ๆ โดยในที่นี้ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค กลุ่มกิจการพิเศษและรัฐวิสาหกิจ รวมเรียกว่า “การบริหารราชการของรัฐบาลกลาง”

3.2.2 <u>ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค</u>[10]

การกระจายอำนาจ (Decentralization) กับการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การกระจายอำนาจผู้รับมอบอำนาจอำนาจต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเอง ส่วนการแบ่งอำนาจ ผู้แบ่งอำนาจยังทรงไว้ซึ่งความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการแบ่งอำนาจ คือการใช้อำนาจแบบรวมอำนาจปกครอง (Centralization) แบบหนึ่ง เพราะการบริหารราชการส่วนภูมิภาคก็คือการแบ่งอำนาจของรัฐบาลมอบให้แก่ข้าราชการของส่วนกลางที่ถูกส่งออกไปในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อใช้อำนาจในนามของรัฐบาลนั่นเอง โดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะได้รับมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางเรื่องในขอบเขตที่แน่นอนจากหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลาง และการมอบอำนาจนี้ส่วนกลางอาจเรียกคืนได้ หรือเพิกถอนเปลี่ยนแปลงการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคได้โดยง่ายและอย่างกว้างขวาง และในเรื่องใดที่ไม่มีการมอบอำนาจไว้ ข้าราชการในส่วนภูมิภาคก็ยังต้องฟังคำสั่งจากส่วนกลางในเรื่องนั้น ๆ ดังนั้นเงื่อนไขสำคัญของความมีประสิทธิภาพของหลักการแบ่งอำนาจ คือส่วนกลางได้แบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคเพียงพอหรือไม่ และในขณะเดียวกันเมื่อแบ่งอำนาจไปแล้ว ส่วนกลางและสาธารณชนมีกลไกที่จะควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจหรือการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคอย่างเหมาะสมหรือไม่ หากมีการจัดการในเรื่องนี้อย่างเหมาะสมแล้ว การแบ่งอำนาจการปกครองก็จะเป็นหลักการจัดระเบียบการปกครองที่มีประโยชน์มาก เนื่องจากหลักการนี้ทำให้หน่วยราชการสามารถให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว การ

[10] สำฤทธิ์ ราชสมณะ ; “<u>แนวการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย</u>” (วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,พ.ศ.2542) น.55-60

ให้บริการทุกเรื่องจะเป็นไปโดยเสมอภาคกัน อันเป็นข้อดีของหลักการรวมศูนย์อำนาจ ในขณะที่การให้บริการบางเรื่องอาจปรับเข้ากับความต้องการและสภาพปัญหาของท้องถิ่นได้

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคนั้น ส่วนกลางจะเป็นองค์การปกครองที่มีฐานะทางกฎหมายเหนือกว่าองค์กรในส่วนภูมิภาค ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางกับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีลักษณะดังนี้

- ความสัมพันธ์ในลักษณะการควบคุมบังคับบัญชา

ลักษณะการควบคุมบังคับบัญชาโดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งสูงกว่ามีอำนาจบังคับบัญชาผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองลงไปตามลำดับต่อเนื่องกัน และต้องรับผิดชอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเหมาะสมภายในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย อำนาจควบคุมบังคับบัญชาจึงเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้ควบคุมการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการและควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างต่อเนื่อง และใกล้ชิดรวมทั้งอำนาจในการให้ความเห็นชอบและการลงโทษทางวินัยต่อผู้ใต้บังคับบัญชาตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเหมาะสมภายในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังนั้นอำนาจควบคุมบังคับบัญชาจึงแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. อำนาจควบคุมบังคับบัญชาการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้ควบคุมการกระทำทางปกครองของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยอำนาจดังกล่าวที่สำคัญมี 4 ประการ คือ อำนาจสั่งการ อำนาจเพิกถอน อำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลง และอำนาจสอดเข้าไปใช้อำนาจแทนผู้ใต้บังคับบัญชา

2. อำนาจควบคุมบังคับบัญชาตัวบุคคล เป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้กระทำการต่าง ๆ เกี่ยวกับสถานภาพของผู้ใต้บังคับบัญชาของตน ซึ่งมีอยู่หลายกรณีด้วยกัน เช่น การแต่งตั้งถอดถอน เลื่อนขึ้นขั้นเงินเดือน ตลอดจนโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งอื่น ยิ่งไปกว่านั้น ผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาของตนที่กระทำผิดวินัยหรือปลดผู้ใต้บังคับบัญชาออกจากตำแหน่ง เพราะหย่อนสมรรถภาพหรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ เป็นต้น

ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างระเบียบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คือ ความสัมพันธ์ในลักษณะของการควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางจะมีอำนาจบังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชาที่ส่งไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค โดยผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการกับผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัตินโยบายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติได้ รวมตลอดถึงการเปลี่ยนแปลงแก้ไขยับยั้งการกระทำใด ๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชาก็ได้ โดยไม่สังกัดอยู่แต่เฉพาะความชอบ

ด้านกฎหมายของการกระทำนั้นแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชานั้นเป็นไปโดยไม่เหมาะสมอีกด้วย ซึ่งผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบในกิจการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติไปในหน้าที่หรือตามคำสั่งของตน ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ

- ความสัมพันธ์ในลักษณะเป็นการแบ่งอำนาจการบริหารจากผู้มีอำนาจในส่วนกลางไปปฏิบัติในพื้นที่

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจการบริหารราชการจากผู้มีอำนาจในหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งได้แก่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดี ไปให้แก่ผู้มีอำนาจไม่ว่าเป็นบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคล ซึ่งเป็นตัวแทนของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางที่ประจำอยู่ในหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่ พื้นที่หรือเขตปกครองที่เรียกว่า จังหวัด หรือ อำเภอ ซึ่งผู้มีอำนาจในหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะได้รับมอบอำนาจหรือแบ่งอำนาจในการบริหารราชการเฉพาะเรื่องเท่านั้น ทั้งนี้ทั้งนั้นจะมากหรือน้อยเท่าใดขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้มีอำนาจในหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง และผู้มีอำนาจในหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางยังมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำวินิจฉัยหรือการสั่งการของผู้มีอำนาจในหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้เสมอและในทุกกรณี ฉะนั้นผู้มีอำนาจสั่งการขั้นสุดท้ายก็คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางนั้นเอง

- ความสัมพันธ์ในลักษณะราชการส่วนกลางเป็นผู้กำหนดแนวทางปฏิบัติ

ระเบียบ คำสั่ง และแบบราชการต่างๆ ที่ใช้ปฏิบัติอยู่ในหน่วยการบริหารและหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค หน่วยบริหารและการส่วนกลางเป็นผู้กำหนดให้ถือปฏิบัติทุกเขตพื้นที่การปกครองเพื่อให้ทุกพื้นที่ปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน

- ความสัมพันธ์ในส่วนลักษณะส่วนภูมิภาค ไม่มีงบประมาณเป็นของตนเอง

หน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่มีงบประมาณของตนเอง งบประมาณขึ้นอยู่กับกระทรวง ทบวง กรม หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

- ความสัมพันธ์ในลักษณะราชการส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติตามนโยบายของราชการส่วนกลาง

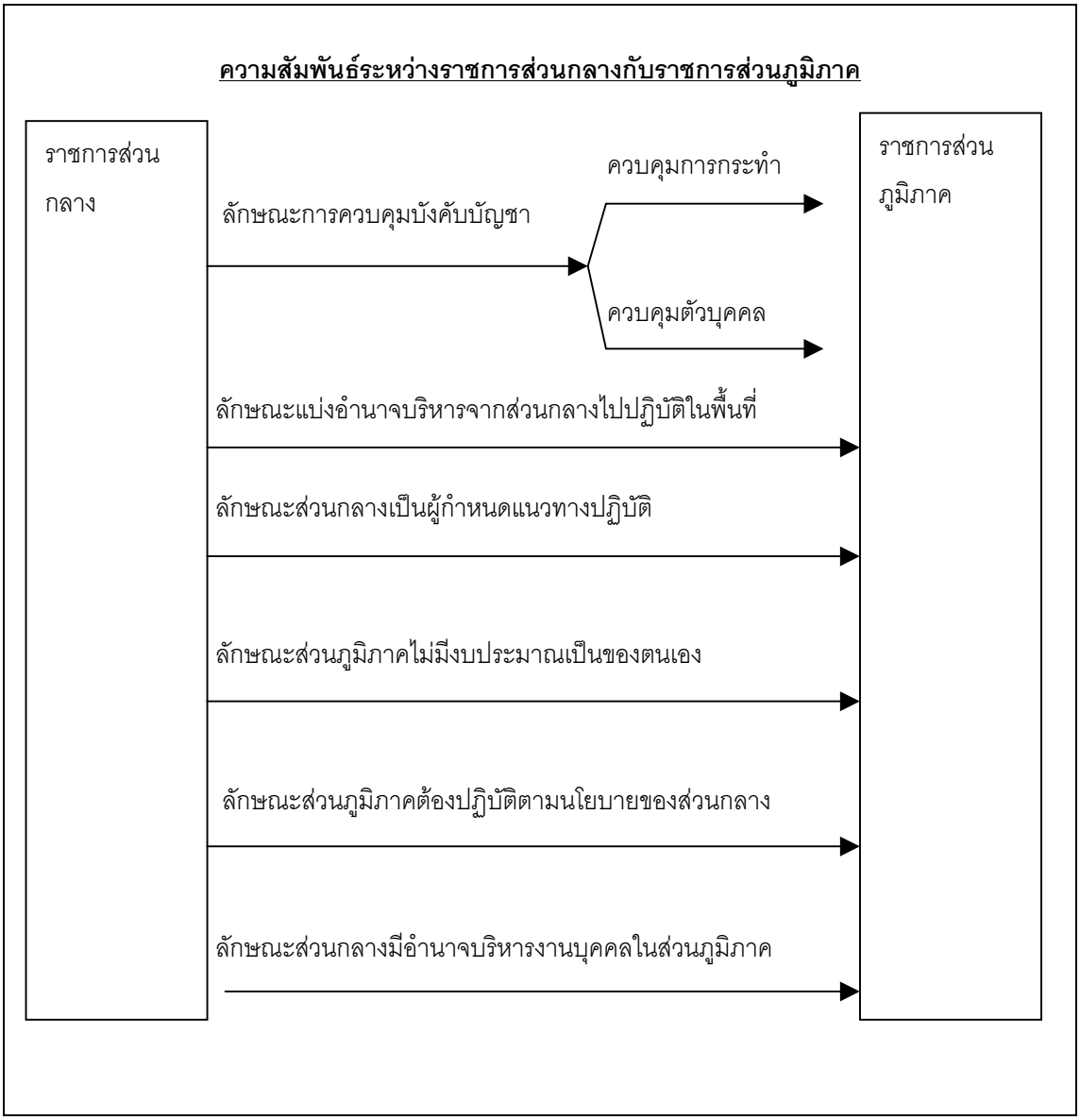
ผู้มีอำนาจในหน่วยราชการส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติตามนโยบายคำสั่งของผู้มีอำนาจในหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ผู้มีอำนาจในหน่วยบริหารราชการส่วนกลางต้องรับผิดชอบใน

ข้อราชการที่ตนสั่งในหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคปฏิบัติทุกประการ

- ความสัมพันธ์ในลักษณะราชการส่วนกลางมีอำนาจบริหารงานบุคคลของราชการส่วนภูมิภาค

บุคลากรหรือข้าราชการในหน่วยการบริหารส่วนภูมิภาคได้รับการแต่งตั้ง ถอดถอน โยกย้าย หรือลงโทษ และยังอยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง กรม ที่ตนสังกัดอยู่ไม่ใช่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเหมือนกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

แผนภาพที่ 6: **แสดงความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง**
กับราชการส่วนภูมิภาค



3.2.3 <u>อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐบาล</u>

หน่วยงานรัฐบาลกลางในที่นี้ หมายถึง หน่วยงาน 3 หน่วยงาน อันได้แก่ หน่วยงานของราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และกลุ่มกิจการพิเศษและรัฐวิสาหกิจ โดยอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทั้ง 3 หน่วยงานดังกล่าว สามารถแยกพิจารณา ได้ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง

ราชการส่วนกลางนี้ได้มีการระบุอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทั่วทั้งประเทศ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 โดยได้กำหนดไว้ ดังนี้

(1.1) สำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานเกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี กิจการเกี่ยวกับการทำงบประมาณแผ่นดินและราชการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและราชการอื่น ๆ ซึ่งมิได้อยู่ภายในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ

(1.2) กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ

(1.3) กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน ภาษีอากร การรัษฎากร กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ กิจการอันกฎหมายบัญญัติให้เป็นการผูกขาดของรัฐ กิจการหารายได้ซึ่งรัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม อื่น และกิจการซึ่งจะเป็นสัญญาผูกพันต่อเมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือให้สัตยาบัน รวมทั้งการค้ำประกันหนี้ของส่วนราชการ องค์การของรัฐ สถาบันการเงิน และรัฐวิสาหกิจ

(1.4) กระทรวงการต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการต่างประเทศ

(1.5) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตร การเศรษฐกิจการเกษตร การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การชลประทาน การประมง การปศุสัตว์ การป่าไม้ การพัฒนาที่ดินและการสหกรณ์

(1.6) กระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคมนาคม การขนส่ง การพาณิชย์นาวี การสื่อสาร และการอุตุนิยมวิทยา

(1.7) กระทรวงพาณิชย์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ และกิจการทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวเนื่องกับการพาณิชย์ รวมตลอดทั้งการซื้อขายและแลกเปลี่ยนสินค้า การควบคุมและส่งเสริมเกี่ยวกับกิจการค้าและการประกันภัย

(1.8) กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การบำบัดทุกข์บำรุงสุข การส่งเสริมและพัฒนาการเมือง การปกครอง การปกครองท้องที่ การ ปกครองท้องถิ่น การทะเบียนราษฎร การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ การพัฒนาชุมชน การรักษาความมั่นคงภายใน การป้องกันสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การที่ดิน การสาธารณูปโภค และการสาธารณูปการ การโยธา การราชทัณฑ์ การผังเมือง และการพัฒนาชนบท

(1.9) กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศาลยุติธรรม แต่ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

(1.10) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารแรงงาน การจัดหางาน การประชาสงเคราะห์ การพัฒนาฝีมือแรงงาน การสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และการประกันสังคม

(1.11) กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีการพลังงาน สิ่งแวดล้อมและการวิจัย

(1.12) กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม

(1.13) กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแพทย์ การสาธารณสุข การส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพอนามัย การควบคุมอาหารและยา รวมทั้งสิ่งที่อาจเป็นพิษหรือเป็นภัยแก่สุขภาพอนามัย และการกำกับดูแลและส่งเสริมกิจการกาชาด

(1.14) กระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอุตสาหกรรม การเศรษฐกิจอุตสาหกรรม การมาตรฐานเกี่ยวกับกิจการอุตสาหกรรมและทรัพยากรธรณี

(1.15) ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐและของเอกชน นอกจากสถาบันวิชาเฉพาะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่น

(2) อำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยแบ่งเป็น จังหวัด และ อำเภอ แต่อำนาจหน้าที่ โดยตรงของ 2 หน่วยงานนี้ ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน เพียงแต่ระบุอำนาจหน้าที่ของ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการของส่วนภูมิภาคไว้เท่านั้น ดังนั้น ภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจของราชการส่วนกลางแบ่งอำนาจหน้าที่มาให้จังหวัด และอำเภอดำเนินการแทนเท่านั้น

(3) อำนาจหน้าที่ของกลุ่มกิจการพิเศษและรัฐวิสาหกิจ

กลุ่มกิจการพิเศษและรัฐวิสาหกิจถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีภารกิจ (อำนาจหน้าที่) ที่เฉพาะเจาะจง โดยเป็นหน่วยงานระดับชาติ และมีพื้นที่ดำเนินการในเขตจังหวัดต่าง ๆ ทั้งประเทศ เช่น การจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำภารกิจพื้นฐานในการจัดบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้แก่ประชาชน เป็นต้น

3.3 <u>โครงสร้างและลักษณะของราชการส่วนท้องถิ่น</u>

3.3.1 <u>วิวัฒนาการและแนวความคิดของการปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว หากเราศึกษาการปกครองท้องถิ่นไทยย้อนไปถึงอดีต เราจะพบว่าประเทศไทยได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทแรกของประเทศไทย คือ สุขาภิบาล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งสภาตำบลขึ้นเป็นครั้งแรกตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ซึ่งในขณะนั้นสภาตำบลจะมีลักษณะต่างจากสภาตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กล่าวคือ สภาตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยจะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล การจัดตั้งสภาตำบลในสมัยนั้นเกิดจากที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องการให้ประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นมีส่วนร่วมเข้ามาบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ถึงความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐบาลหรือราชการส่วนกลาง[11]

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 จนถึงปัจจุบันและตลอดระยะเวลาดังกล่าว ประเทศไทยก็มีการปฏิรูปการครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นระยะ ๆ ดังจะเห็นได้จากการมีบทบาทเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญหลาย ๆ ฉบับที่ผ่านมา จนกระทั่งปี พ.ศ. 2540 (สมัยรัฐบาลนาย

---

[11] ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ : สถานะทางกฎหมายของสภาตำบลนิติบุคคล : หน้า 135

ชวน หลีกภัย) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้แสดงให้เห็นถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอัน เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นว่าได้จากบทบัญญัติตามมาตรา 78

"รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น"

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังบัญญัติหลักเกณฑ์และลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ทั้งหมด 9 มาตรา ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้

(1) ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Autonomy)[12]

ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Autonomy) ในที่นี้ หมายความว่า ท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจในการบริหารและปกครองตนเองภายใต้ระบบรัฐเดี่ยว มิได้หมายความว่า ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอิสระอย่างเด็ดขาด (Independence) เช่นเดียวกับระบบสหพันธรัฐ (Federalism) ดังนั้นความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงต้องตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ ดังนี้

(1.1) สถานะทางกฎหมาย (Legal Status)

ท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นนิติบุคคล แต่เป็นลักษณะนิติบุคคลมหาชน[13] กล่าวคือ ท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาซึ่งหากทำการวิเคราะห์และศึกษาพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท จะเห็นว่า จะมีบทบัญญัติกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีสถานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

(1.2) พื้นที่และระดับ (Area and Level)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่ของท้องถิ่นด้วย หากเราพิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ในประเทศไทย เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลก็จะมีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ในตำบลนั้น ๆ เทศบาลก็มี

---

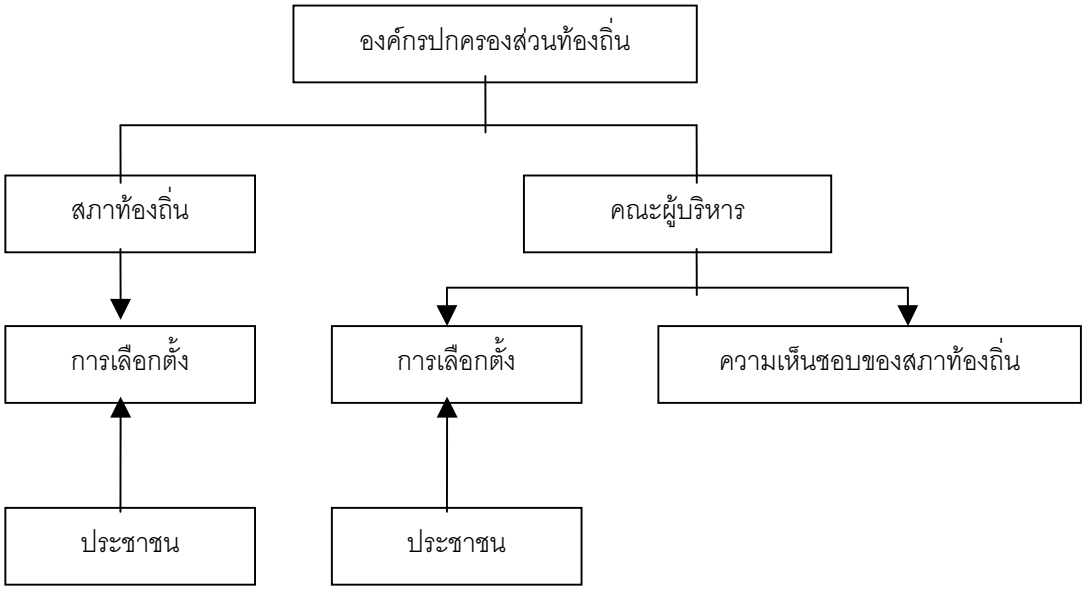
[12] มาตรา 282 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น"

[13] ตามทฤษฎีกฎหมายมหาชน การกระทำใด ๆ อันเกิดจากนิติบุคคลมหาชน บุคคลธรรมดาผู้ที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรนิติบุคคลมหาชนนั้น ไม่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว

พื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ของเทศบาล ส่วนจังหวัดก็จะมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด ซึ่งจะมีพื้นที่ทับกับพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและพื้นที่ของเทศบาล

(1.3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้ง บทบัญญัติแห่งมาตรา 285[14] แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น โดยที่สภาท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้ง สำหรับคณะผู้บริหารท้องถิ่นก็จะต้องมาจากการเลือกตั้งเช่นกัน หากไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ก็จะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม คือ โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

แผนภาพที่ 7: <u>โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>



[14] มาตรา 285 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า

"องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น....."

(1.4) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Authority)

มาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารส่วนบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะโดยให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติที่ เกี่ยวกับท้องถิ่นแต่ละประเภท จะพบว่า พระราชบัญญัติทั้งหลายดังกล่าวจะกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเอาไว้แล้ว แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า อำนาจหน้าที่ทั้งหลายนั้นเป็นอำนาจหน้าที่อย่างกว้าง ๆ ซึ่งมีลักษณะซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางทั้งหมด

(1) บริการสาธารณะทางด้านสังคม เช่น การจัดให้มีการศึกษาอบรม การจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา การส่งเสริมการกีฬา การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การจัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก การสังคมสงเคราะห์ การส่งเสริมการประกอบอาชีพ การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ฯลฯ

(2) บริการสาธารณะทางด้านการสาธารณูปการ เช่น การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือน้ำประปา การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น การจัดให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ การจัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การจัดให้มีสุสานและฌาปนกิจสถาน การผังเมือง การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น ฯลฯ

(3) บริการสาธารณะทางด้านการสาธารณสุข เช่น การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การจัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ การจัดให้มีและบำรุงโรงพยาบาล การจัดทำกิจกรรมซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล การควบคุมอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น การพยาบาล งานศูนย์บริการสาธารณสุข งานบริการและส่งเสริมการอนามัย งานสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

(4) บริการสาธารณะทางด้านการคมนาคมและขนส่ง เช่น การจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ การจัดให้มีท่าเทียบเรือและท่าข้าม การขนส่ง การวิศวกรรมจราจร การจัดระบบจราจร ฯลฯ

(5) บริการสาธารณะทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

(6) บริการสาธารณะอื่น ๆ เช่น การควบคุมและส่งเสริมการท่องเที่ยว การพาณิชย์ การรักษาความปลอดภัยและความมั่นคง การจัดให้มีเครื่องมือในการดับเพลิง การทะเบียนราษฎร์ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงมหรสพและสถาบันอื่น ๆ การประสานการปฏิบัติงานระหว่างท้องถิ่น งานพัฒนาชุมชน การประสานการจัดทำแผนพัฒนา และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ฯลฯ

(1.5) งบประมาณ รายได้ การเงินและการคลัง

ตามบทบัญญัติในมาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการเงินและการคลัง โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญต้องการให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในเรื่องการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(2) การกำกับดูแลโดยรัฐ (Authority)

ถึงแม้ว่าท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ก็มิใช่หมายความว่า ท้องถิ่นจะเป็นอิสระจากรัฐและราชการส่วนกลางอย่างเด็ดขาด การปกครองและบริหารส่วนท้องถิ่นโดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ ประชาชนโดยส่วนรวมและประเทศชาติ แต่อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วน

รวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้[15]

3.3.2 <u>การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐบาลจะต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความสามารถพึ่งตนเองได้และมีความเป็นอิสระในการบริหารราชการและกิจการของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเศรษฐกิจของท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะ โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคต่าง ๆ[16]

เพื่ออนุวัตตามบทบัญญัติตามความในมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลใช้บังคับตามกฎหมายเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจการคลัง อำนาจในการบริหารท้องถิ่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น และให้มีความสอดคล้องกันสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เนื่องจากประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่หลายรูปแบบ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่แตกต่างกันออกไป

3.3.3 <u>ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย</u>

นับตั้งแต่ในอดีต (ปีพ.ศ. 2496) จนกระทั่งปัจจุบัน (ก่อน 23 พฤษภาคม 2542) ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งหมด 7 ประเภท โดยแบ่งออกเป็นรูปแบบใหญ่ ๆ ได้ 2 รูปแบบ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป ซึ่งได้แก่ สภาตำบล[17]

---

[15] มาตรา 283 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

[16] มาตรา 78 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงการสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ

[17] ในทางทฤษฎีกฎหมาย ไม่ถือว่าสภาตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในความเข้าใจของบุคคลทั่วไป อาจมองว่าสภาตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาล[18] เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ซึ่งได้แก่ เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร

ในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีทั้งหมด 5 ประเภทเท่านั้น[19] ตามความแห่งบทบัญญัติในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" ไว้ โดยให้หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา[20]

---

[18] สุขาภิบาลได้เปลี่ยนแปลงฐานะมาเป็นเทศบาลแล้วตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542

[19] ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

[20] รายละเอียดและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏอยู่ในเอกสารของโครงการที่ 1 บทที่ 5

บทที่ 2
การวิจัย

1. เหตุผลและความจำเป็นในการทำวิจัย

แม้จะมีการกล่าวกันว่า ประเทศไทยมีการกระจายอำนาจเกิดขึ้น (Decentralization) มาเป็นเวลาหลายสิบปีแล้ว แต่หากพิจารณาจากความหมายของคำว่า “การกระจายอำนาจที่แท้จริง” หมายถึง การลดอำนาจรัฐที่อยู่ที่รัฐบาลลง และเพิ่มอำนาจรัฐให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และประชาชนมากขึ้น โดยที่อำนาจรัฐโดยรวมไม่เพิ่มขึ้น หรือมีแนวโน้มลดลงแล้วนั้น พบว่าความจริงแล้วประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการรวมศูนย์อำนาจรัฐอยู่ที่ส่วนกลาง (Centralization) หรือรัฐบาลค่อนข้างมาก การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่ผ่านมา (ก่อนหน้าปี พ.ศ. 2540) จึงอาจถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจแต่เพียงรูปแบบเท่านั้น เพราะยังไม่มีการแบ่งอำนาจของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจทางด้านการเงินการคลังของตนเองได้อย่างอิสระ

นอกจากนี้การกระจายอำนาจที่ผ่านมายังเป็นการกระจายอำนาจที่ไม่เป็นระบบและเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง เกิดขึ้นจากการผลักดันของคนเพียงกลุ่มเล็กๆ โดยเป็นไปในลักษณะที่มีการยื้อแย่งอำนาจ และไม่ได้มีกฎหมายรองรับที่จะให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจอย่างชัดเจน จนกระทั่งปี พ.ศ. 2540 ได้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และต่อมามีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (พ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ) ซึ่งรัฐธรรมนูญและ พ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ นี้ ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนและเป็นไปตามกำหนดเวลา จึงเท่ากับว่า ประเทศไทยเพิ่งมีกฎหมายบังคับให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังเมื่อไม่นานมานี่เอง

เงื่อนไขที่สำคัญและเป็นปัจจัยกำหนดให้ต้องมีการกระจายอำนาจใน พ.ร.บ.แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ คือ การกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดสรรเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เป็น สัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2544 และร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2549 เมื่อรัฐบาลกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้นแล้ว การจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ระดับให้ชัดเจนเป็นสิ่งที่จำเป็นที่ต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กันด้วย เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถเลือกจัดสรรเงินงบประมาณของตนในการใช้จ่ายเพื่อดำเนินภารกิจอัน

เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และได้อย่างเหมาะสม หากไม่มีการจัดแบ่งภารกิจดังกล่าวให้ชัดเจนแล้วอาจก่อให้เกิดการแข่งกันดำเนินภารกิจหนึ่งๆ มากจนเกินไป เกิดการทำงานซ้ำซ้อน หรือเกี่ยงกันไม่ดำเนินภารกิจหนึ่งภารกิจใด และก่อให้เกิดการเสียหายต่อประชาชน และประเทศชาติมากกว่าที่ควรจะเป็น

ในอดีตที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ ในโลกได้มีวิวัฒนาการในการกระจายอำนาจที่แตกต่างกันไป แต่สิ่งที่เหมือนกันในทุกประเทศคือ การกระจายอำนาจทางการบริหารย่อมดำเนินไปพร้อมกับการกระจายอำนาจทางการคลังและการกระจายบุคลากรเสมอ กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการกระจายงาน เงิน และคน พร้อมๆ กันอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกัน

ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ ที่กำลังดำเนินการกระจายอำนาจ ส่วนใหญ่มุ่งเน้นการพิจารณาการกระจายฯด้านรายได้เป็นหลักโดยละเลยการพิจารณาการกำหนดภารกิจที่รัฐบาลแต่ละระดับพึงกระทำ การมุ่งเน้นการกระจายฯด้านรายได้เพียงอย่างเดียวนี้เองทำให้การพัฒนาของการกระจายอำนาจในหลายประเทศ เช่น ยูเครน คาซัสสถาน และรัสเซีย เป็นไปได้อย่างล่าช้าไม่มีประสิทธิภาพและมีข้อผิดพลาดอันจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย และการแบ่งหน้าที่ใหม่อยู่หลายครั้งหลายคราว ประสบการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ขั้นตอนการกระจายอำนาจควรให้ความสำคัญกับการแบ่งภารกิจที่ถูกต้องและชัดเจน เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาแหล่งทรัพยากร หรือจัดแบ่งเงินทุนที่จะใช้ในการดำเนินภารกิจนั้นๆ การวิเคราะห์ส่วนนี้จึงจะมุ่งพิจารณาการแบ่งภารกิจเป็นหลักโดยใช้หลักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์สนับสนุน ทั้งนี้เพื่อที่จะใช้เป็นพื้นฐานในการกระจายรายได้ และบุคลากรที่จะใช้ในการดำเนินภารกิจนั้นต่อไป

ในปัจจุบันประเทศหลายประเทศมีการแบ่งภารกิจระหว่างระดับของรัฐบาลกันอย่างไม่ชัดเจน และยังมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน (co-sharing of responsibility) ความรับผิดชอบร่วมและการแบ่งหน้าที่ที่ไม่ชัดเจนนี้เองทำให้เกิดความสับสนทางการดำเนินงาน (เนื่องจากมีภารกิจเพียงภารกิจเดียว แต่แหล่งปัจจัยการผลิตมาจากหลายแหล่ง) อย่างไรก็ตาม พึงตั้งข้อสังเกตว่าการแบ่งหน้าที่อย่างไม่ชัดเจน และการมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบร่วมกันมีข้อแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ในโลกแห่งความเป็นจริง ถึงแม้ปัญหาการแบ่งภารกิจไม่ชัดเจนจะแก้ไขได้ในเชิงปฏิบัติ แต่ปัญหาความรับผิดชอบร่วมอาจหลีกเลี่ยงไม่ได้ ยกตัวอย่างเช่น เรื่องการศึกษา ท้องถิ่นอาจเป็นผู้จัดการศึกษาในระดับประถม และมัธยม ในขณะที่ส่วนกลางยังอาจจะต้องเป็นผู้ออกหลักสูตร หนังสือเรียน หรือกำกับการเรียนการสอนอยู่ จึงอาจเห็นได้ว่าการรับผิดชอบร่วมนี้อาจไม่เป็นปัญหาในการปฏิบัติ หากมีการแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลกันอย่างชัดเจน

การแบ่งภารกิจที่ถูกต้องและชัดเจนนั้น นอกจากจะทำให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นการสร้างรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบ เชื่อถือได้ และทำให้มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมระหว่างเขตการปกครองอีกด้วย การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเป็นธรรม และการพัฒนาโครงสร้างองค์กรของรัฐนี้เอง จะเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้เศรษฐกิจและสังคมเติบโตอย่างมีเสถียรภาพต่อไป

ในทางตรงกันข้าม การแบ่งภารกิจที่ไม่ถูกต้อง และไม่มีความชัดเจน นอกจากจะทำให้มีการแบ่งรายได้ การจัดสรรงบประมาณที่ไม่แน่นอน ไม่มีประสิทธิภาพ และความไม่มีเสถียรภาพทางการคลังแล้ว การแบ่งภารกิจที่ไม่ชัดเจนยังนำไปสู่ความไม่แน่นอน และไม่ต่อเนื่องของการให้บริการและโครงการลงทุนต่างๆ อีกด้วย

ในการกระจายอำนาจนั้น ต้องมีการพิจารณาปัจจัยต่างๆ มากมาย ทั้งปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความเป็นไปได้ในการกระจายอำนาจ (เช่น ระดับเงินเฟ้อที่รุนแรง อาจทำให้การให้บริการของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นไปด้วยความยากยิ่งขึ้น) และปัจจัยที่จะถูกกระทบโดยการกระจายอำนาจ (เช่น การเปลี่ยนแปลงของสวัสดิการสังคม และโครงสร้างสถาบัน) หลายๆ ด้านพร้อมๆกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาปัจจัยต่างๆเหล่านี้ควบคู่กันไปแล้วจะทำให้ขั้นตอนการกระจายอำนาจทำได้ยากและต้องการความละเอียดรอบคอบยิ่งขึ้น เพราะนอกจากการกระจายอำนาจที่ไม่ถูกต้องจะส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจและสวัสดิการโดยรวม (Welfare) ของสังคม ในเชิงการจัดสรรทรัพยากรแล้ว การกระจายอำนาจที่ไม่ถูกต้องยังส่งผลต่อเสถียรภาพของประเทศอีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น การกระจายอำนาจมากเกินไปอาจทำให้การควบคุมการใช้ทรัพยากร และการดำเนินแผนแม่บทของประเทศ เป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นอาจใช้ทรัพยากรในการผลิตกันอย่างไม่สอดคล้องกัน ไปคนละทิศละทาง ส่งผลเสียต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยภาพรวมได้

จะเห็นได้ว่าในทุกขั้นตอนของการกระจายอำนาจ สิ่งที่เราจะละเลยมิได้เลยคือการพิจารณาความสมดุลของการกระจายงาน การกระจายเงิน และการกระจายบุคลากร จากรัฐบาลกลางไปยังรัฐบาลท้องถิ่น การกระจายเงินเพียงอย่างเดียว หรือการกระจายเงินในสัดส่วนที่มากเกินไปเมื่อเทียบกับจำนวนงานและจำนวนบุคลากรนั้น เท่ากับเป็นการดึงเอารายได้ของรัฐบาลกลางให้ลดลงโดยที่รายจ่ายไม่ลดลงด้วย หรือลดลงในอัตราที่น้อยกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงอย่างมากต่อฐานะการคลังของประเทศในระยะยาว

ในที่สุด เมื่อได้ความชัดเจนด้านภารกิจที่ อปท. สามารถดำเนินการ และต้องใช้จ่ายงบ

ประมาณในการดำเนินการแล้วนั้น การออกแบบวางระบบในส่วนของระบบรายจ่ายของ อปท. ให้มีประสิทธิภาพ มีความชัดเจน สอดคล้องตามหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good governance) ก็จะทำได้ง่ายขึ้น และระบบรายจ่ายของ อปท. ที่ดีนี่เอง จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ที่จะทำให้การใช้จ่ายเงินของ อปท. เพื่อให้เกิดผลงาน เป็นไปอย่างคุ้มค่า และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน และก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนมากขึ้นในที่สุด

2. <u>วิธีการศึกษา</u>

2.1 สำรวจเอกสาร บทความ ข้อมูลและผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับงานบริหารการคลังของท้องถิ่น กิจกรรมท้องถิ่น งบประมาณ กฎหมาย ระเบียบต่างๆ

2.2 สำรวจ และศึกษาสภาพปัจจุบัน และปัญหาในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ โดยเฉพาะด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการดำเนินงาน การบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการกระจายอำนาจ ด้วยการวิเคราะห์เอกสารต่างๆ

2.3 สอบถาม และสัมภาษณ์ผู้บริหาร ผู้นำท้องถิ่น ผู้มีภูมิปัญญาแห่งท้องถิ่น และนักวิชาการท้องถิ่น รวมทั้งผู้นำองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ออกแบบสอบถาม วิธีการสัมภาษณ์

2.4 ศึกษาการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ ด้วยการสำรวจเอกสาร บทความ ข้อมูล ผลงานวิจัย สื่ออิเลคโทรนิกส์ (Internet) และเดินทางไปศึกษางานต่างประเทศ

2.5 สำรวจความคิดเห็นของผู้บริหาร และผู้นำท้องถิ่นด้วยการสัมภาษณ์ การประชุม และด้วยวิธีอื่นๆ ทั้งนี้จะจัดการประชุมระดมความคิดนี้เป็นกลุ่มย่อยครั้งละประมาณ 30 คน เป็นจำนวน 10 ครั้ง ใน 10 จังหวัดตามภาคต่างๆ

2.6 สำรวจความคิดและประชุมร่วมกับผู้บริหาร และนักวิชาการ ในส่วนราชการของรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับทราบความคิดเห็น และพัฒนาความคิดในการกระจายอำนาจทางการคลังร่วมกันกับนักวิจัย ทั้งนี้เพื่อให้งานวิจัยได้ข้อสรุปที่ปฏิบัติได้ เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม และเป็นที่ยอมรับได้ของผู้มีอำนาจในปัจจุบัน

2.7 ประชุมร่วมกับกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทย และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อการประสานงาน และแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อให้แนวทางการศึกษา และแนวนโยบายเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

3. ขอบเขตการศึกษา

3.1 การวิจัยศึกษาเกี่ยวกับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การจัดแบ่งภารกิจภาครัฐ วิธีการงบประมาณ ระบบการควบคุมการใช้จ่าย และระบบการตรวจสอบ ทั้งนี้มุ่งที่การกระจายอำนาจทางการคลังเท่านั้น มิใช่การกระจายอำนาจโดยรวม ดังนั้นการวิจัยจะไม่วิเคราะห์ลงลึกในประเด็นที่เกี่ยวข้องแต่มิใช่การกระจายอำนาจทางการคลัง

3.2 สิ่งที่เสนอในงานวิจัยนี้เป็นระบบงานที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด (First Best) ทางหนึ่ง ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้สำหรับกรณีประเทศไทย ภายใต้ข้อจำกัดที่ว่า ไม่ต้องไปปรับปรุงรูปแบบการปกครอง โครงสร้างภาครัฐ การยุบรวม หรือเลิกรัฐวิสาหกิจ หรือระบบอื่นๆ นอกจากการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีความเป็นไปได้ที่จะพัฒนาระบบปัจจุบันไปสู่ระบบที่เสนอภายในระยะเวลา 5-10 ปี อย่างไรก็ตามการเสนอให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบอื่นๆ จะเสนอไว้สั้นๆ เฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องเท่านั้นแต่จะไม่ลงลึก อาทิเช่น การพิจารณาการจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐ จะมีประเด็นการเรื่อง Privatization ภารกิจบางอย่างของรัฐเกี่ยวข้องด้วย หรือการจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ ให้มีขนาดใหญ่ขึ้น และการบริหารอปท. โดยไม่ต้องแยกฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติให้โครงสร้างซับซ้อน เป็นต้น

3.3 ระบบงานรายจ่ายที่นำเสนอเป็นข้อเสนอที่แนะนำว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำไปปรับใช้ และไม่ใช่สูตรสำเร็จที่ทุกๆ อปท. จะต้องทำเหมือนกัน การนำไปปรับใช้จะต้องขึ้นกับความพร้อมด้านการเงิน บุคลากร และเทคนิควิชาการด้วย

4. บทความและผลงานวิจัยที่สำรวจ (Literature Review)

4.1 หลักการและทฤษฎีการกระจายอำนาจ

Bahl, Roy (1999) กล่าวถึงข้อดีข้อเสียของการกระจายอำนาจ อธิบาย และวิเคราะห์ ถึงกฎเกณฑ์ 12 ข้อที่ควรพึงระลึกไว้ เมื่อดำเนินการกระจายอำนาจ กล่าวคือ การจัดสรรรายได้ควรขึ้นอยู่กับภารกิจหน้าที่ รูปแบบการกระจายอำนาจต้องดำเนินการเป็นระบบครบวงจร การกระจายอำนาจจำเป็นต้องมีการกำกับและประเมินที่เข้มแข็งจากส่วนกลาง ทั้งนี้ ระบบการกระจายอำนาจของท้องถิ่นมีหลายรูปแบบ ไม่มีรูปแบบใดที่เหมาะสมกับทุกท้องถิ่น รัฐบาลกลางจึงควรกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ขึ้นมาเพื่อให้เหมาะสมกับท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ โดยควรกำหนดกระบวนการให้ง่าย หรือกำหนดวงเงินงบประมาณที่เข้มงวด ฯลฯ

Buchanan, James M.(1975) ได้เริ่มการนำเสนอปรัชญาภาครัฐฯโดยเริ่มจากสภาพอนาธิปไตย (anarchy) เช่นเดียวกับ Nozick (1974) แต่หากอนาธิปไตยของ Buchanan มิได้ถูกผูกมัดโดยความจรรยาธรรมเช่นเดียวกับอนาธิปไตยของ Nozick (ethical fundamentals of Nozick's political philosophy) และเนื่องจากอนาธิปไตยของ Buchanan มิได้สมมติให้มีจรรยาธรรมใดๆ ทั้งสิ้นนี้เอง สังคมนี้จึงตกอยู่ในสภาพที่ผู้คนมีการรุกราน แย่งชิงทรัพยากรกันเองตราบใดที่ผู้คนเหล่านั้นเชื่อว่าผลประโยชน์หน่วยสุดท้าย (marginal benefit) จากการรุกรานนั้นมากกว่าต้นทุนหน่วยสุดท้าย (marginal cost) ที่ใช้ในการรุกราน ทรัพยากรที่สูญเสียไปจากการลงทุนเพื่อการแย่งชิงและการปกป้องตนนี้เองอาจจะประหยัด และนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการผลิตได้เพียงหากผู้อยู่ในสังคมมีข้อตกลงทางสังคม (social contract) ที่จะผูกมัดให้ทุกคนจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หนึ่งๆ ที่ตกลงกันไว้ เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิในสินทรัพย์ (property right) ของทุกคนในสังคม

ปรัชญาของ Buchanan นี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว (self-interest) โดยปราศจากจรรยาธรรมใดๆ ทั้งสิ้น การรวมตัวกันเพื่อลงทุนในการปกป้องได้เกิดขึ้นจากผลประโยชน์มหาศาลที่เกิดขึ้นจากการปกป้องสินทรัพย์ (property right) มิใช่เกิดจากความรู้สึกผิดชอบชั่วดีของประชาชน การลงทุนประเภทนี้เป็นการลงทุนประเภท once-for-all investment กล่าวคือการลงทุน (หรือการมีข้อตกลงทางสังคม) นี้ เมื่อได้ลงทุนแล้วจะเกิดผลประโยชน์สำหรับคนในสังคมโดยรวม

Norton, Roy (1994) ศึกษาถึงวิวัฒนาการ สถานภาพ แนวคิด และโครงสร้างการ ปกครองของประเทศที่มีการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยต่างๆ ที่มีการกระจายอำนาจ และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยกตัวอย่างกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำ เช่นประเทศเยอรมัน สวีเดน เดนมาร์ก สหรัฐอเมริกา อิตาลี ฯลฯ

Nozick, Robert (1974) ศึกษาจากอนาธิปไตย (anarchy) ในสภาพแวดล้อมนี้ทุกคนไม่อยู่ภายใต้กฎหมาย หรือจะต้องถูกบังคับ หรือผูกมัดโดยสภาพทางสังคมใดๆ ทั้งสิ้น ถึงแม้ว่าบุคคลในสังคมนี้มีศีลธรรมและตระหนักถึงสิทธิที่ผู้อื่นมีก็ตาม แต่ศีลธรรมโดยปราศจากกฎหมายคุ้มครองนั้นไม่เพียงพอที่จะทำให้บุคคลในสังคมดำรงชีวิตได้อย่างปลอดภัย หากไม่มีรัฐบาลแล้ว ในกรณีนี้หน่วยงานรักษาความปลอดภัยของเอกชนจึงเป็นที่ต้องการ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการให้บริการรักษาความปลอดภัยมีลักษณะต้นทุนการผลิตที่ลดลง (decreasing cost) การบริการดังกล่าวจึงมีลักษณะผูกขาดโดยที่สุด เนื่องจากหน่วยงานรักษาความปลอดภัยขนาดเล็กจะสู้ลักษณะต้นทุนที่ลดลงของหน่วยงานรักษาความปลอดภัยขนาดใหญ่ การให้บริการเฉพาะด้านความปลอดภัยโดยผู้ผูกขาด (monopoly of protective service) นี้เอง Nozick เรียกว่า "ultraminimal state"

เนื่องจากการรักษาความปลอดภัยมีลักษณะสำคัญของสินค้าสาธารณะ (public good) ปัญหา free-rider จึงเป็นปัญหาหลักของการให้บริการ เนื่องจากปัญหา free-rider นี้เอง การบริการให้ความปลอดภัยดังกล่าวจึงจะจัดทำได้โดย ถ้าผู้บริโภคไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายโดยตรง ก็ต้องโดยการบังคับจัดเก็บในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งของภาษี (coercive taxation) ultraminimal state ที่มีการบังคับจัดเก็บภาษีเพื่อมาจัดสรรการบริการรักษาความปลอดภัยเพียงอย่างเดียวนี้เอง Nozick เรียกว่า minimal state

Vanzquez, Jorge-Martinez (1999) ศึกษาถึงวิวัฒนาการการกระจายอำนาจของประเทศกำลังพัฒนา และประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเน้นที่การกำหนดภารกิจที่ชัดเจนระหว่าง รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น เนื่องจากภารกิจเป็นปัจจัยที่สำคัญในการกระจายอำนาจ และควรดำเนินการแบ่งภารกิจก่อนการแบ่งรายได้ เพื่อไม่ให้เกิดความยุ่งยาก และล่าช้าในการกระจายอำนาจ รวมทั้งได้ศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการจัดแบ่งภารกิจ ปัญหาที่มักเกิดขึ้นในการกระจายอำนาจ และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐ

ดร. อุษา ใบหยก (2543 **หน้า** 205-237) ศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงเปรียบเทียบสำหรับประเทศที่สำคัญต่าง ๆ 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะส่วนท้องถิ่น

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538) กล่าวถึงการปรับเปลี่ยนที่จำเป็นของเอกรัฐในพหุสังคม โดยชี้ให้เห็นว่าการที่ประเทศไทยจะเข้าสู่ระบอบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยได้ ก็จะต้องดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างกลไกอำนาจรัฐให้มีความสอดคล้องกับเงื่อนไขประชาธิปไตย มิฉะนั้นแทนที่รัฐเดี่ยวจะก่อให้เกิดเอกภาพและเสถียรภาพก็จะกลายเป็นข้อจำกัดและเป็นต้นเหตุของความขัดแย้งเสียเอง ความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเช่นในปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่า เอกภาพกับเสถียรภาพไม่จำเป็นจะต้องอยู่คู่กันเสมอไป ความหลากหลาย การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของพลังมวลชนจากองค์กรต่างๆ ของสังคมย่อมนำมาซึ่งเสถียรภาพที่มีพลวัตได้ จึงได้เสนอแนวทางในการปรับเปลี่ยนสัมพันธภาพทางอำนาจทั้งทางด้านการเมืองและทางการบริหาร และแนวทางและวิธีการแบ่งปันอำนาจ

4.2 <u>ภารกิจภาครัฐ (ราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น)</u>

จรัส สุวรรณมาลา (2538:2) ศึกษาถึงบริการสาธารณะที่มีอยู่ในชุมชนต่างๆ ซึ่งโดยส่วนใหญ่ถูกกำหนดและจัดทำโดยรัฐบาลกลาง ทำให้ท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดทำบริการเหล่านี้ ลด

ลงไปเรื่อยๆ ซึ่งนำไปสู่ความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมมหภาค และเสนอให้จัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ ให้ชัดเจน และไม่ซ้ำซ้อนกัน โดยอาศัยหลักการ 2 ประการได้แก่หลักประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และหลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency) และเสนอโครงสร้างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า และกลยุทธ์ที่ควรดำเนินการในระยะเปลี่ยนผ่านของการกระจายอำนาจ

จรัส สุวรรณมาลา (3) เสนอหลักการจัดแบ่งภารกิจและความสัมพันธ์เชิงภารกิจระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดบริการสาธารณะออกเป็น 3 ประเภทได้แก่ บริการสาธารณะที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ บริการสาธารณะที่รัฐบาลระดับชาติรับผิดชอบ และบริการสาธารณะที่หน่วยงานหลายหน่วยงานรับผิดชอบ โดยวิเคราะห์ และเสนอการจัดแบ่งบริการสาธารณะในเชิงรายละเอียดออกเป็นด้านต่างๆ

สำนักงาน ก.พ. (2539) ได้จัดทำคู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคลในเรื่องการวิเคราะห์ภารกิจของหน่วยงาน (BUSINESS ANALYSIS) ได้จัดกลุ่มงานของรัฐออกเป็น 11 กลุ่มกิจกรรม ซึ่งได้แก่ กลุ่มความมั่นคงและกระบวนการยุติธรรม กลุ่มการบริหาร กลุ่มการคลังและเศรษฐกิจ กลุ่มกิจการต่างประเทศ กลุ่มพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ วัฒนธรรม และคุณภาพชีวิต กลุ่มทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กลุ่มวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กลุ่มโครงสร้างพื้นฐานและพลังงาน กลุ่มพัฒนาชนบท ชุมชนและเมือง กลุ่มเกษตรกรรม และกลุ่มกิจกรรมพิเศษและรัฐวิสาหกิจ

สนิท จรอนันต์ (2542) ได้อธิบายถึงเรื่องการปกครองท้องถิ่น โดยได้อธิบายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 5 ประเภท คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร โดยได้อธิบายถึงประเด็นดังต่อไปนี้ คือ จุดมุ่งหมายของการจัดตั้งในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายได้ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำกับดูแลในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จรัส สุวรรณมาลา (2542:1) ได้ศึกษาโครงสร้างและจำนวนหน่วยงานของรัฐในจังหวัดหนึ่งๆ ว่ามีจำนวนมากน้อยเท่าใด ประกอบด้วยหน่วยงานใดบ้าง และมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนกลางอย่างไร โดยใช้ข้อมูลที่รวบรวมได้ในจังหวัดเพชรบุรีประกอบการศึกษา ซึ่งจากการศึกษาพบว่า จังหวัดเพชรบุรีมีหน่วยงานภาครัฐถึง 210 หน่วยงานซึ่งประกอบด้วยหน่วย

งานราชการส่วนกลาง จำนวน 57 หน่วยงาน หน่วยราชการส่วนภูมิภาคจำนวน 41 หน่วยงาน หน่วยราชการส่วนท้องถิ่น จำนวน 94 หน่วยงานและรัฐวิสาหกิจ จำนวน 18 หน่วยงาน ซึ่งหน่วยราชการส่วนกลางในระดับจังหวัดมีจำนวนมากกว่าหน่วยราชการส่วนภูมิภาค และพบว่าหน่วยงานซึ่งมาจากราชการส่วนกลางส่วนใหญ่มีหน้าที่ในเชิงปฏิบัติการโดยตรงเช่นเดียวกับหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งจากสภาพข้อเท็จจริงนี้ ไม่น่าจะสอดคล้องกับหลักการจัดการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามหลักการดั้งเดิม 4 ประการ ที่ต้องการให้หน่วยราชการส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยปฏิบัติการหลักในพื้นที่

จรัส สุวรรณมาลา (2542:1) ได้อธิบายถึงภารกิจที่หน่วยงานของรัฐได้แปลงเป็นกิจกรรมในเชิงปฏิบัติการได้ใน 3 ลักษณะ คือ (1) หน่วยงานที่จัดทำกิจกรรมเชิงปฏิบัติการหลายด้าน (Multiple Functions) ซึ่งการแปลงกิจกรรมเชิงปฏิบัติในลักษณะนี้มีโอกาสซ้ำซ้อนกับกิจกรรมของหน่วยงานที่มีหน้าที่เฉพาะด้านอื่นๆ ค่อนข้างสูง (2) หน่วยงานที่ปฏิบัติภารกิจเจาะจงเฉพาะด้าน (Single – Function Agencies) ในการปฏิบัติกิจกรรมมีการขยายของเขตเชิงปฏิบัติการจัดบริหารสาธารณะออกไปกว้างขวางจนอาจเกินกรอบภารกิจหลักของตน ซึ่งมีผลทำให้ไป ซ้ำซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานนั้นหน่วยงานบางหน่วยงานที่มีกิจกรรมเชิงปฏิบัติจัดบริการสาธารณะไม่ครอบคลุมภารกิจตามกฎหมาย ซึ่งมีภารกิจด้านการจัดบริการกว้างขวางมากแต่มีกิจกรรมเชิงปฏิบัติการจริงๆ น้อยมาก (3) หน่วยงานที่ตามกฎหมายได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้ แต่มิได้ปฏิบัติงานตามภารกิจที่กฎหมายให้อำนาจไว้

จรัส สุวรรณมาลา (2542:1) ได้อธิบายถึงหน้าที่หรือภารกิจที่ราชการส่วนกลางในจังหวัดหนึ่งๆ (จังหวัดเพชรบุรี) จะต้องดำเนินการซึ่งมีอยู่ 2 ลักษณะ ได้แก่ ภารกิจในเชิงปฏิบัติและภารกิจในเชิงประสานงาน กำกับดูแล และให้คำปรึกษา

จรัส สุวรรณมาลา (2542:1) ได้อธิบายถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคซึ่งประกอบไปด้วย จังหวัด และอำเภอ โดยจังหวัดและอำเภอจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการบริหารงานของรัฐ (ราชการส่วนกลาง) ในการวางแผนพัฒนา แผนการลงทุน แผนปฏิบัติการและแผนเฉพาะด้านต่างๆในจังหวัด รวมทั้งการประสานงานและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของส่วนราชการประจำ อำเภอ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของราชการส่วนกลางที่มีหน้าที่ปฏิบัติการในจังหวัดนั้น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล หรือจากกรมอันเป็นหน่วยงานต้นสังกัด

จรัส สุวรรณมาลา (2542:1) ได้อธิบายถึงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในจังหวัดเพชรบุรีประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล (ขณะนี้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลไปแล้ว) และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานในชุมชน เช่น การรักษาความสะอาด การเก็บและกำจัดขยะ เป็นต้น

จรัส สุวรรณมาลา (2542:1) ได้อธิบายถึงลักษณะและหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของรัฐจากราชการส่วนกลาง (ระดับชาติ) โดยมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทใดประเภทหนึ่ง ซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งประเทศ เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาค เป็นต้น ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจจะมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติการ โดยไม่ขึ้นต่อจังหวัดหรืออำเภอ และไม่มีความสัมพันธ์กับส่วนราชการใดๆ ทั้งสิ้นในจังหวัด เว้นแต่ความสัมพันธ์ในลักษณะผู้ให้บริการและผู้รับบริการ

จรัส สุวรรณมาลา (2542:1) ได้วิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐในจังหวัดหนึ่งๆ พบว่า เนื่องจากหน่วยงานของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มที่จะขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ในเชิงปฏิบัติการ (การจัดทำบริการสาธารณะ) ของหน่วยงานของตนออกไปอย่างกว้างขวาง ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ (จังหวัด) เพิ่มมากขึ้น อีกทั้ง การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานในแก่ชุมชน จึงทำให้เกิดการจัดทำบริการสาธารณะที่ซ้ำซ้อนกันโดยหน่วยงานหลายแห่งของรัฐ จากการวิเคราะห์พบว่า การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในระดับจังหวัดที่มีจำนวนมากเกินไป จะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนในจังหวัดขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากเงินงบประมาณรายจ่ายของรัฐส่วนใหญ่จะใช้จ่ายไปเพื่อการบริหารจัดการของสำนักงานของหน่วยงานต่างๆ (เงินเดือน ค่าจ้างประจำ และสวัสดิการข้าราชการ) ซึ่งในจังหวัดเพชรบุรี พบว่า เงินงบประมาณในปีงบประมาณ 2541จำนวนร้อยละ 63 ของเงินงบประมาณได้ใช้จ่ายไปเพื่อการบริหารและดำเนินการสำนักงาน และงบประมาณส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 37 จึงจะเป็นรายจ่ายที่นำไปพัฒนาชุมชนจริงๆ

จรัส สุวรรณมาลา (2542:1) ได้เสนอแนะหลักเกณฑ์และแนวทางในการจัดแบ่งภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐในจังหวัดหนึ่งๆ ซึ่งประกอบด้วยหลัก 3 ประการ อันได้แก่ (1) หลักการกำหนดระดับของหน่วยงานเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่มีความรับผิดสูงสุด โดยพิจารณาจากหลักความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุด (The Principle of Local Capability) และหลักความรับผิดชอบทางการเมืองต่อชุมชน (The Principle of Political

Accountability) (2) หลักการกำหนดขนาดของการจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยพิจารณาจากขนาดของชุมชนในระดับต่างๆ เพื่อให้ให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด (The Principle Of Efficiency) และ (3) หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดทำบริการสาธารณะออกจากกัน เพื่อทำให้เกิดความเหมาะสมในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละประเภท

จรัส สุวรรณมาลา (2542:1) ได้กำหนดหลักการว่าด้วยความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกเป็น 3 ประการ กล่าวคือ (1) รัฐบาลจะต้องรับผิดต่อประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความน่าเชื่อถือได้ของระบบการครองท้องถิ่น (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องร่วมรับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และ (3) รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องร่วมรับผิดชอบในเรื่องความเท่าเทียม คุณภาพ และมาตรฐานของการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน

นิรัชรา คุ้มพงษ์ (2530) ได้ศึกษาการจัดแบ่งภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่นไทย โดยมีกรอบแนวคิดทางทฤษฎีและการวิเคราะห์การจัดประเภทภารกิจ โดยได้เสนอให้มีการปรับปรุง โดยคำนึงถึงปัจจัยพื้นฐานในการจัดแบ่งภารกิจออกเป็น 3 ประการ คือ ปัจจัยพื้นฐานที่กำหนดการจัดแบ่งภารกิจสำหรับภาครัฐบาลและภาคเอกชน ปัจจัยพื้นฐานที่กำหนดการจัดแบ่งภารกิจสำหรับ รัฐบาลท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ทั้ง 5 ประเภท ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งผลการศึกษาวิเคราะห์ พบว่าภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทยทั้ง 5 ประเภทที่กำหนดตามหลักการนั้นแตกต่างจากภารกิจที่กฎหมายกำหนด โดยจะมีส่วนที่แตกต่างกันมากกว่าครึ่งหนึ่งของภารกิจทั้งหมด และเสนอให้รัฐบาลท้องถิ่นควรดำเนินการภารกิจเพิ่มเติมตามที่กำหนดได้จากหลักการ ส่วนภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภทดำเนินการ แต่ตามหลักการมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ รัฐบาลท้องถิ่นนั้น รัฐบาลอาจพิจารณาให้ภารกิจดังกล่าวเปลี่ยนแปลงโดยให้เอกชนหรือรัฐบาลกลางดำเนินการตามความเหมาะสมจากหลักการที่กำหนดได้ และภารกิจที่กำหนดได้ตามหลักการตรงกับภารกิจที่กฎหมายกำหนดก็ควรให้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภทดำเนินการต่อไป

สำฤทธิ์ ราชสมณะ (2542) ประเทศไทยมีการจัดระเบียบบริหารราชการที่มีการแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และภารกิจให้แก่ราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ไว้อย่างชัดเจน ในขณะที่ไม่มีกฎหมายฉบับ

ใดกำหนดอำนาจหน้าที่และภารกิจให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด และอำเภอไว้อย่างชัดเจน จะมีก็เพียงการบัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอไว้เท่านั้น จึงเสนอควรให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และภารกิจของจังหวัดเอาไว้เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการมอบอำนาจให้แก่จังหวัด ซึ่งจะทำให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารส่วนภูมิภาคที่ชัดเจนขึ้น ทั้งนี้ราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการมอบอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดอย่างเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่นั้นได้อย่างจริงจัง โดยราชการส่วนกลางควรถูกจำกัดบทบาทเฉพาะด้านนโยบาย ด้านอำนวยการ และด้านปฏิบัติการในโครงการใหญ่ ๆ และให้ความสำคัญกับการกำหนดมาตรฐานกลางในส่วนที่เกี่ยวกับเทคนิค เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานของราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น สำหรับราชการส่วนภูมิภาคควรมีหน้าที่ในการนำนโยบายของรัฐบาล แผน แผนงาน โครงการของกระทรวง ทบวง กรม ไปปฏิบัติให้ลุล่วงตามวัตถุประสงค์ พร้อมทั้ง การริเริ่มแผน แผนงาน โครงการเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ การกำกับดูแลประสานงานกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น ภารกิจของส่วนภูมิภาคจะมีอยู่ 2 ประการคือ งานของส่วนกลางที่นำไปปฏิบัติในพื้นที่และการกำกับดูแลท้องถิ่นแทนส่วนกลาง

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2542) ศึกษาถึงวิวัฒนาการระบบการปกครองท้องถิ่นไทยในช่วง 100 ปีที่ผ่านมา เป็นกระจกสะท้อนภาพหลายด้านของสังคมไทย ในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศพัฒนาไปมาก ระบบการเมืองของประเทศกลับประสบปัญหาสำคัญที่ต้องแก้ไขขนานใหญ่ ระบบการเมืองได้แก่ระบบรัฐสภาซึ่งกำหนดวิสัยทัศน์ กฎหมาย และนโยบายระดับชาติเพื่อพัฒนาสังคมให้ก้าวไปข้างหน้า แต่กลับไม่มีบทบาทมากนักในด้านเหล่านั้น ระบบราชการซึ่งเป็นกลไกของรัฐมีหน้าที่ปฏิบัติงานเพื่อภารกิจของรัฐ แต่กลับพยายามเป็นผู้บริหารรัฐเสียเองอีกทั้งยังครอบงำและหาประโยชน์จากภาคประชาสังคม ส่วนระบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งดูแลรักษาและส่งเสริมท้องถิ่น ในทางปฏิบัติกลับไม่มีอำนาจและถูกระบบการเมืองและระบบราชการครอบงำ และระบบการศึกษาซึ่งมีหน้าที่พัฒนาสติปัญญาของสังคมและชี้ทางสว่างให้แก่สังคมและผลิตบัณฑิตเพื่อออกมานำการพัฒนาสังคม แต่กลับเป็นว่าผลิตบัณฑิตออกมาเป็นนักเทคนิค ในระหว่างที่ศตวรรษที่ 20 กำลังสิ้นสุดลงและศตวรรษใหม่กำลังก้าวเข้ามาแทน องค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยที่เกิดขึ้นใหม่เกือบหมื่นแห่งกำลังเผชิญปัญหาและสิ่งท้าทายใหม่ๆ มากมาย แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าการเปลี่ยนแปลงแบบเบื้องบนกำหนด (Top-Down Change) โดยเบื้องล่างเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามนั้นยังไม่สอดคล้องกับหลักการที่เรียกว่าประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วม การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นควรเน้นที่กระบวนการมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำของประชาชนมากกว่าการเร่งรัด ตั้งหน่วยงานที่ดูเหมือนจะให้ความสำคัญในเชิงปริมาณจนอาจทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่แท้จริง

ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2542) ได้เรียบเรียงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้ทราบและเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐในรูปของส่วนราชการทั้งที่เป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาและที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

รศ. ดร. โภคิน พลกุล และดร. ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2541) ได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายและการบริการราชการแผ่นดินในปัจจุบัน โดยเห็นว่าระบบราชการมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป มิได้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร ทั้งนี้ ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาด้านความหลากหลายของโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง ปัญหาทางด้านการเงินการคลัง ปัญหาการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง ปัญหาความสับสนในบทบาทของตัวแทนของรัฐในส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองท้องถิ่น และกระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

รศ. ดร. โภคิน พลกุล และ ดร. ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2541) ได้เสนอแนวทางในการพัฒนากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อเผชิญกับยุคโลกาภิวัฒน์ โดยการพิจารณาทบทวนบทบาทของรัฐที่มีต่อการประกอบกิจการของเอกชน และเสนอแนะให้ลดบทบาทของรัฐในฐานะเป็นผู้ดำเนินการในทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ

รศ. ดร. โภคิน พลกุล และ ดร. ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2541) ได้กล่าวถึงหลักการและแนวทางในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่น การปรับปรุงการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น การปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น การปรับปรุงการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่น การปรับปรุงบทบาทของตัวแทนของรัฐในส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองท้องถิ่น และเสนอแนะวิธีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นให้สัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริงและรวดเร็ว พร้อมทั้งภาพรวมของการบริหารประเทศเมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว รวมทั้งประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

รศ. ดร. โภคิน พลกุล และ ดร. ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2541) ได้อธิบายถึงบทบาทและลักษณะของรัฐและองค์กรปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2540) ได้อธิบายถึงสถานะทางกฎหมายของสภาตำบล นิติบุคคล โดยได้แยกความแตกต่างของสภาตำบลแห่งแรกในประเทศไทย ซึ่งได้จัดตั้งตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 โดยสภาตำบลดังกล่าวไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล แต่อย่างไรก็ตามสภาตำบลดังกล่าวที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลนั้นถือเป็นองค์การท้องถิ่นนำร่อง โดยได้จำลองรูปแบบการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยมีความประสงค์ที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นในระดับตำบลและหมู่บ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนได้ ส่วนสภาตำบลที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2532 จะมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล

ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2543) ได้อธิบายถึงหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งได้แก่ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2543) ได้จัดกลุ่มองค์กรผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ (1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ โดยแบ่งประเภทบริการสาธารณะระดับชาติ ซึ่งได้แก่ บริการสาธารณะทางด้านยุติธรรม บริการสาธารณะทางด้านการรักษาความปลอดภัยของสังคม บริการสาธารณะทางด้านการรักษาความปลอดภัยของประเทศ บริการสาธารณะทางด้านการศึกษาของชาติ บริการสาธารณะทางด้านสังคม บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม และบริการสาธารณะทางด้านการท่องเที่ยว และบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ซึ่งได้แก่บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย บริการสาธารณะเกี่ยวกับเศรษฐกิจ บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา และบริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม และ (2) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน เช่น การเลือกตั้ง การเป็นคณะที่ปรึกษา การมีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็น การทำสัญญาสัมปทาน และองค์กรวิชาชีพ

ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2543) ได้กล่าวถึงการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ และได้วิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการจัดทำบริการสาธารณะโดย เอกชน อันได้แก่ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ดร. โกวิทย์ พวงงาม (2543) ได้อธิบายถึงความหมายและความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และทิศทางการปกครองท้องถิ่นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พร้อมทั้งได้กล่าวถึง แนวความคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนศึกษาบทเรียนการปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น อังกฤษ เยอรมัน และฝรั่งเศส

ดร. โกวิทย์ พวงงาม (2543) ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจรัฐและภารกิจท้องถิ่น การบริหารราชการไทย และความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งอธิบายโครงสร้าง ลักษณะ สาระสำคัญ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ซึ่งได้แก่องค์การบริการส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริการส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร

ดร. โกวิทย์ พวงงาม (2543) ได้เสนอแนะบทวิเคราะห์และมิติใหม่ของการปกครองท้องถิ่นไทย โดยได้แสดงถึงสภาพข้อเท็จจริงและความอ่อนแอขององค์กรปกครองท้องถิ่น พร้อมทั้งเสนอแนวทางการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม รูปแบบการพึ่งตนเองของชุมชนและองค์กรปกครองท้องถิ่น และการเสริมความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ซึ่งให้ความสำคัญแก่การปกครองส่วนท้องถิ่น

สิริพร มณีภัณฑ์ (2538) ได้ศึกษาถึงการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น พร้อมทั้งให้ความเห็นว่า ขณะนี้ ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนแน่นอน ซึ่งทำให้เกิดความสับสนในการจัดทำบริการสาธารณะ และในท้ายที่สุดได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากไม่อาจตอบสนองความต้องการของชุมชนได้

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาธรรมศาสตร์ (2541) ได้เสนอผลการสำรวจความคิดเห็นและทัศนคติของผู้บริหาร และทัศนคติของประชาชนในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งได้ตั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3 **<u>การควบคุมการใช้จ่าย</u>**

ระเบียบกรมการปกครอง ว่าด้วยการบันทึกบัญชี การจัดทำทะเบียนและรายงานการเงิน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 กล่าวถึงวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบันทึกบัญชีการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นรูปแบบเดียวกัน และเพื่อให้การจัดทำรายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนถิ่นเหมาะสม และสอดคล้องกับการกระจายอำนาจ และให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งสิ้น 11 หมวด ในแต่ละหมวดจะกำหนดวิธีการบันทึกบัญชีที่เกี่ยวข้องตามประเภทของกิจกรรมที่เกิดขึ้น รวมทั้งวิธีการจัดทำรายงานการเงินเพื่อนำเสนอผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

คู่มือระบบการควบคุมภายใน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กล่าวถึง ความสำคัญของการควบคุมภายใน คำจำกัดความ ความหมาย วัตถุประสงค์ องค์ประกอบและข้อจำกัดของการควบคุมภายใน การควบคุมทางการบริหารกับการควบคุมภายใน ความสัมพันธ์ระหว่างความเสี่ยง การควบคุม และการตรวจสอบ ประโยชน์ที่มุ่งหวังได้จากการควบคุมภายใน ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมภายใน การรื้อปรับระบบกับการควบคุมภายใน การควบคุมภายในด้าน บัญชีและการเงิน ด้านการบริหารและการปฏิบัติงาน ด้านสารสนเทศ การประเมินผลการควบคุมภายในและการรายงาน การควบคุมโดยการตรวจสอบภายใน

การบัญชีรัฐบาล ศาสตราจารย์ประพันธ์ ศิริรัตน์ธำรง กล่าวถึง หลักการสำคัญของบัญชีรัฐบาล ประโยชน์จากการบัญชีรัฐบาล ลักษณะพิเศษของการบัญชีรัฐบาลที่แตกต่างไปจากการบัญชีของธุรกิจการค้า การบัญชีรัฐบาลในประเทศไทย ซึ่งแบ่งเป็น การบัญชีส่วนกลาง การบัญชีส่วนราชการ การบัญชีสำหรับส่วนงานย่อย การบัญชีรัฐบาลในต่างประเทศ นิยมจัดแยกออกเป็นกองทุน ซึ่งมีกองทุนที่ยอมรับกันทั่วไปและนิยมใช้ในการบัญชีรัฐบาล ดังนี้ General Funds, Special Revenue Funds, Capital Projects Funds, Debt Service Funds, Special Assessment Funds, Trust & Agency Funds, Intragovernmental Service (IGS) Funds, Enterprise Funds และการบันทึกบัญชีเกี่ยวกับสินทรัพย์ถาวร และหนี้สิน

คู่มือการบัญชีของกรุงเทพมหานคร กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร กล่าวถึง การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ระบบงบประมาณ นโยบาย หลักการ โครงสร้างระบบบริหารการคลังของกรุงเทพมหานคร ระบบบัญชีของกรุงเทพมหานคร ที่แบ่งตามลักษณะงาน เป็น 2 ระบบ คือ ระบบบัญชีของกรุงเทพมหานคร และ ระบบบัญชีของหน่วยงาน แต่ละระบบกำหนดวัตถุประสงค์ หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและการบัญชี หลักการและวิธีการควบคุมในระบบบัญชี ลักษณะทั่วไปของระบบบัญชี ประเภทบัญชี เอกสารหลักฐานทางการบัญชี ขั้นตอนและระบบการควบคุมการรับจ่ายเงิน วิธีการบันทึกรายการบัญชี การรายงานทางบัญชี และการตรวจสอบ

4.4 **วิธีการงบประมาณ**

จรัส สุวรรณมาลา (2538:3) วิเคราะห์ปัญหาระบบการคลังของจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสนอคุณสมบัติหลักของระบบการคลังที่พึงปรารถนาในระบบการพัฒนาแบบกระจายอำนาจ นอกจากนี้ยังศึกษาถึงการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบต่างๆ และการพัฒนาระบบภาษีร่วมเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเสนอการปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปีของรัฐบาลส่วนกลางด้วย

จรัส สุวรรณมาลา (5) ศึกษาถึงระบบการบริหารการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากระบบบริหารการเงินและการคลังไม่มีประสิทธิภาพ ไม่โปร่งใส และไม่ได้มาตรฐานอย่างเพียงพอ จะก่อให้เกิดจุดอ่อนของท้องถิ่นนั้นในการระดมทรัพยากรจากชุมชน และทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น จึงเสนอให้ปรับปรุงประสิทธิภาพโดยการเร่งรัดดำเนินการปรับปรุงระบบการบริหารงานคลัง งบประมาณ การบริหารการเงิน และระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้มาตรฐาน มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และมีการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

จรัส สุวรรณมาลา (Position Paper) เสนอกรอบความคิดในภาพรวมเกี่ยวกับการปฏิรูปการคลัง และงบประมาณเพื่อการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นไทยในอนาคต อย่างไรก็ตามการเสนอให้กระจายอำนาจโดยจำแนกตามกลุ่มภารกิจของรัฐบาลในระดับต่างๆ โดยกระจายอำนาจให้จังหวัดเป็นส่วนราชการที่สมบูรณ์และเป็นหน่วยการปกครองตนเองในระดับภูมิภาค (Local-Self Government) โดยมีโครงสร้าง 2 ระดับ คือ การปกครองระดับจังหวัด และการปกครองระดับชุมชน นอกจากนี้บทความยังนำเสนอโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลระดับต่างๆ ด้วย

สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2540) ศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณของกระทรวงมหาดไทย โดยสรุปปัญหาและข้อจำกัดในวิธีการงบประมาณของกระทรวงมหาดไทยและวิธีการปรับปรุงแก้ไข ในด้านต่างๆ เช่น นโยบายและกระบวนการกระจายอำนาจงบประมาณของรัฐบาลอันเป็นปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ ปรากฏว่าแผนมหาดไทยและโครงสร้างแผนงานมีปัญหาและข้อจำกัดด้านเวลาบางประการ เนื่องจาก ไม่มีคู่มือและการชี้แจงขั้นตอนให้หน่วยงานเข้าใจ ทำให้เกิดความสับสน

และทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามแผนมหาดไทยได้ นอกจากนี้ ยังพบว่าองค์กรและหน่วยงานในวิธีการงบประมาณที่มีอยู่มีความไม่เหมาะสม กฎหมายและระเบียบไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง อีกทั้งส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ (ราชการส่วนกลาง) มีอำนาจผูกขาดที่จะมีคำสั่งอนุมัติ กระบวนการงบประมาณมีลักษณะกว้างมาก ไม่ชัดเจน กระทรวงไม่ค่อยให้กรมมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณ ไม่มีการประสานงาน ต่างคนต่างทำ และมีกระบวนการหลายขั้นตอนทำให้เสียเวลา ฯลฯ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2:**หน้า** 219-245) วิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายที่กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ ในขณะที่จังหวัดต่างๆ ซึ่งถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเช่นกัน แต่กลับไม่เป็นส่วนราชการ จังหวัดจึงไม่มีอำนาจจัดทำงบประมาณโดยตรง แต่ต้องตั้งงบประมาณผ่านกระทรวง ทบวง กรม ทำให้เกิดปรากฏการณ์การโอนถ่ายอำนาจรัฐไปสู่กรม แทนการกระจายอำนาจไปสู่จังหวัด และเกิดการรวมศูนย์อำนาจที่แข็งแรง และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่อ่อนแอ พร้อมทั้งได้เสนอแนวทางและวิธีการใหม่ โดยให้จัดกลุ่มจังหวัด และให้จังหวัดมีสถานภาพเสมือนส่วนราชการเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดสรรงบประมาณ กล่าวคือ ให้จัดให้มีงบประมาณสำหรับจังหวัด และกลุ่มจังหวัด และจัดให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวมากขึ้น ภายใต้สถานภาพใหม่ของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจ และกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่นและภูมิภาคเพื่อปรับเปลี่ยนให้จังหวัดเป็นหน่วยทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ

ปรัชญา เวสารัชช์ (2543) กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นของมลรัฐนอร์ธไรน เวสต์ฟาเสีย ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการท้องถิ่น โดยผู้ที่อยู่ในชุมชนอาจเป็นเพียงผู้อยู่อาศัยหรือผู้มีภูมิลำเนาในพื้นที่ (resident) หรืออาจเป็นพลเมือง (citizen) หากลงทะเบียนในทะเบียนท้องถิ่น ซึ่งทำให้มีสิทธิในการเลือกตั้งของท้องถิ่นในฐานะผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงหรือสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือนายกเทศมนตรี และนอกเหนือจากสิทธิในการลงคะแนนเสียงแล้ว ผู้อยู่อาศัยและพลเมืองก็มีสิทธิเข้าร่วมในกิจการท้องถิ่นเหมือนกัน อาทิเช่น สิทธิได้รับข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการตั้งคำถามต่อสภาท้องถิ่น สิทธิเรียกร้องให้มีการทำประชามติ เป็นต้น

ไมเคิล เอ็ช เนลสัน (อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยประชาชน (ในบางกรณีรวมทั้งชาวต่างชาติด้วย โดยเฉพาะคนที่มีสัญชาติของรัฐสมาชิกประชาคมยุโรป) จะมีช่องทางอย่างน้อยสี่ช่องทางเพื่อมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของเทศบาลของตน ได้แก่ การ

เลือกตั้ง การทำงานในฐานะเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองหนึ่งหรือเป็นนักการเมืองท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ (เช่น การลงประชามติ) และการใช้อิทธิพลในกรอบของกลุ่มประชาชน (Buergerinitiative) ฯ

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543:1) ได้เสนอความคิดว่าการปฏิรูปการเมืองที่สำคัญยิ่งกว่าการมีรัฐธรรมนูญใหม่ก็คือ การปรับให้ประชาธิปไตยมีประชาชนจัดตั้งกันเป็นประชาสังคมแล้วเข้ามาปกครอง/ดูแลตนเองและแก้ปัญหาของส่วนรวมด้วยตนเองให้มากขึ้นได้อย่างไร

กล่าวถึงภารกิจที่สำคัญของการกระจายอำนาจ คือ การสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น มิใช่การสร้างการปกครองหรือการบริหารเป็นหลัก ต้องเน้นการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมและรับผิดชอบโดยตรงให้มากที่สุด ให้ประชาชนมีส่วนทำประโยชน์ให้ส่วนรวมโดยตรง ด้วยความเสียสละ ด้วยความรับผิดชอบ และด้วยความกระตือรือร้น

รังสรรค์ ธนะพรพันธ์ และไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ (2539 **หน้า** 9-31) พิจารณาเกี่ยวกับการบริหารนโยบายงบประมาณรายจ่าย จากแง่มุมของเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยวิเคราะห์ให้เห็นถึงกระบวนการงบประมาณอาจเกิดขึ้นได้ 2 แนวทางได้แก่รายจ่ายกำหนด รายได้ และรายได้กำหนดรายจ่ายอันทำให้เกิดลักษณะ 2 ประการ กล่าวคือ รัฐบาลที่มีลักษณะเจ้าบุญทุ่ม คือ รัฐบาลต้องการใช้จ่ายงบประมาณเพื่ออัดฉีดการเติบโตทางเศรษฐกิจ และสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง หรือรัฐบาลที่มีลักษณะอนุรักษ์นิยม คือรัฐบาลจะควบคุมวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ยังวิเคราะห์ข้อยกเว้นทางกฎหมายเพื่อความยืดหยุ่นทางการคลังด้วย

Weist, Dana (1999) ศึกษาถึงการกำหนดนโยบาย การวางแผนระดับมหภาค และทางการเงิน รูปแบบการนำเสนองบประมาณแบบต่างๆ ตามหมวดการใช้จ่าย ตามหน่วยงานตามภารกิจและตามความสำคัญทางเศรษฐกิจ และศึกษาขั้นตอนวิธีการงบประมาณ เสนอการจัดทำงบประมาณระยะยาว อีกทั้งวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของระบบงบประมาณ และเสนอทางแก้ไขให้งบประมาณสะท้อนผลการดำเนินงาน โดยใช้ตัวชี้วัดเป็นหลักเกณฑ์

จรัส สุวรรณมาลา (2538 2) ศึกษาถึงการบริหารงบประมาณของรัฐบาลไทย ซึ่งเป็นระบบการบริหารเงินสดแบบรวมศูนย์ (Pool Cash Fund) การวางแผนปฏิบัติการประจำปี ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ และการบริหารเงินที่ไม่อยู่ในระบบงบประมาณของรัฐบาล อันได้แก่รายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ หน่วยงานอิสระนอกระบบราชการ และหน่วยการปกครอง

ส่วนท้องถิ่นต่างๆ และพบว่าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีเงินใช้จ่าย ณ เวลานั้นเพียงร้อยละ 3 -4 ของงบประมาณรายจ่ายรวมในภาครัฐบาล

สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ศึกษาระบบการจัดการงบประมาณของสำนักงบประมาณ โดยเน้นการจัดทำงบประมาณที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และรายงานในการจัดทำและบริหารงบประมาณ โดยนำเสนอระบบการจัดทำงบประมาณในปัจจุบัน และระบบการจัดทำงบประมาณแบบที่มุ่งเน้นผลงาน

ตระกูล มีชัย (2536) ได้ประมวลโครงการพัฒนาจังหวัด ซึ่งมีแนวความคิดการกระจายอำนาจงบประมาณให้จังหวัดมีความรับผิดชอบในการริเริ่มโครงการบริหารงบประมาณเอง เริ่มตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และมาบรรลุผลในเชิงรูปธรรมในสมัยรัฐบาล อานันท์ ปันยารชุน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อกระจายอำนาจงบประมาณให้จังหวัดสามารถนำไปแก้ไขปัญหาของจังหวัดด้านน้ำกิน น้ำใช้ พัฒนาอาชีพ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้โดยไม่ต้องรองบประมาณจากส่วนกลาง หรือต้องส่งโครงการไปขออนุมัติงบประมาณที่ส่วนกลาง โครงการพัฒนาจังหวัดเริ่มดำเนินการเป็นปีแรกในปี พ.ศ. 2535 และพบว่า การดำเนินการดังกล่าวได้ประสบกับปัญหาด้านพฤติกรรมในการบริหารงบประมาณของข้าราชการในจังหวัด เนื่องจาก งบประมาณส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ที่มหาดไทย และมีปัญหาการจัดทำโครงการไม่มีคุณภาพ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2536 ได้มีความพยายามพยายามในการปรับปรุงแก้ไขจุดอ่อนของการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2535

Holcombe (1983) ได้กล่าวว่า การพิจารณาและวิเคราะห์ทางการคลังนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงอำนาจหน้าที่และความสามารถในการจัดเก็บภาษี และนำเงินภาษีนั้นไปใช้
ทั้งนี้ รัฐบาลอาจถูกมองได้ 2 ขั้วคือ ขั้วที่เป็นเชิงบังคับ (Coercion) และขั้วที่เป็นการสมัครใจ (Voluntary Association) กล่าวคือประชาชนที่อยู่ในสังคมหนึ่งๆ จะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ของสังคมนั้นๆ และมีหน้าที่ ที่จะต้องเสียภาษีเพื่อนำเงินเหล่านั้นไปใช้ในการดำเนินงานของภาครัฐบาล ในทางกลับกัน หากประชาชนไม่พอใจในกฎเกณฑ์ หรือสินค้าและบริการที่ดำเนินการโดยรัฐบาล ประชาชนผู้นั้นก็อาจมีการย้ายถิ่นฐานไปอยู่ภายใต้รัฐบาลที่ตนพอใจได้ อย่างไรก็ตาม ในโลกแห่งความเป็นจริง ฐานะของรัฐบาลจะอยู่ระหว่างขั้ว 2 ขั้วนี้

Sammuelson (1955) ได้ให้นิยามของคำว่า Collective Consumption Goods ว่าเป็น สินค้าที่สามารถบริโภคโดยบุคคลหลายๆ คนได้ โดยการบริโภคของบุคคลผู้หนึ่งจะไม่ไปแย่งการบริโภคของบุคคลอีกผู้หนึ่ง ดังนั้นเมื่อยึดหลัก Collective Consumption Goods แล้ว เมื่อสินค้าที่มี

ลักษณะดังกล่าวได้ถูกผลิตแล้ว จะถูกบริโภคด้วยคนในสังคมเป็นปริมาณที่เท่ากัน และหาก v_i เป็น marginal value ของคนที่ i และ MC เป็น marginal cost ของการผลิตสินค้านั้นๆ นอกจากนี้ ยังได้แสดงให้เห็นว่าจุดการผลิตที่เหมาะสมของสังคมที่มีขนาด n คนคือ ระดับการผลิตที่

$$\sum_{i=1}^{n} v_i = MC$$

Lindahl (1919) ได้กล่าวว่าดุลยภาพสำหรับสินค้าและบริการใน Lindahl Equilibrium จะเกิดขึ้นได้เมื่อ ทุกคน ในสังคมเสียภาษีหน่วยสุดท้ายเท่ากับมูลค่าเพิ่มหน่วยสุดท้าย (marginal value) ที่ได้รับจากการบริโภคสินค้าและบริการนั้น ทั้งนี้ ดุลยภาพของการจัดสรรทรัพยากร ภายใต้ Lindahl Equilibrium จะเกิดขึ้นในภาครัฐบาล (เมื่อประชาชนไม่สามารถเลือกระดับการบริโภคของตน) ได้ก็ต่อเมื่อเกิดมี Sammuelson Equilibrium (Lindahl Equilibrium เป็นเพียงกรณีพิเศษของ Sammuelson Equilibrium)

Tiebout (1956) ได้กล่าวว่าระดับการเก็บภาษีและการใช้จ่ายที่แตกต่างกันของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละแห่ง จะมีผลทำให้ระดับสินค้าและบริการสาธารณะในแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกัน โดยระดับค่าใช้จ่ายและระดับสินค้าและบริการสาธารณะที่แตกต่างกันตามรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งนี้เอง จะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกที่จะอยู่อาศัยในท้องถิ่นที่มีระดับภาษีและระดับของการใช้จ่ายภาครัฐที่เหมาะสมกับความต้องการของตน ทั้งนี้ แบบจำลองเศรษฐกิจของ Tiebout เป็นแบบจำลองของรัฐบาลท้องถิ่นโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ประชาชนสามารถย้ายออกจากท้องถิ่นที่ตนไม่พอใจไปสู่ท้องถิ่นที่ตนพอใจ อันเป็นกลไกให้แบบจำลองปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพ เนื่องจากประชาชนในแบบจำลองสามารถเคลื่อนย้ายถิ่นฐานได้อย่างอิสระ ดังนั้น ประชาชนที่ไม่พอใจในระดับอัตราภาษีและระดับการผลิตและการให้บริการสินค้าสาธารณะ จึงมีแนวโน้มที่จะย้ายถิ่นฐานไปยังท้องถิ่นที่ตนพอใจ ดังนั้น ประชาชนในสังคมจำลองนี้ย่อมมีความพอใจในท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ และระดับการจัดการผลิตและให้บริการของท้องถิ่นจึงอยู่ในระดับที่ประชาชนพอใจเสมอ

Niskanen (1971) เชื่อว่าบุคคลที่มีเหตุผล (Rational Agency) จะเป็นบุคคลที่แสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximizer) ดังนั้น การที่บุคคลนั้นๆ จะเลือกทำงานก็ย่อมจะเลือกทำงานในหน่วยงานที่ให้ผลตอบแทนสูง ผลตอบแทนดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นผลตอบแทนที่อยู่ในรูปตัวเงินเสมอไป บุคคลนั้นๆ อาจจะทำงานในหน่วยงานที่ผลตอบแทนทางการเงินต่ำ แต่ให้ผลตอบแทนด้านอื่นสูง เพื่อเป็นการเสริมอรรถประโยชน์ที่เขาเสียไปจากการได้เงินเดือนที่ต่ำนั้น ผลตอบแทนด้านอื่นนั้นอาจอยู่ในรูปของเกียรติยศ ชื่อเสียง อำนาจรัฐ สวัสดิการ แม้กระทั่งผลตอบแทนในรูปตัวเงิน

โดยทางอ้อมที่คาดว่าจะได้จากการดำรงตำแหน่ง ดังนั้น หากในโลกแห่งความเป็นจริงเป็นตามทฤษฎีของ Niskanen แล้ว บุคคลที่ตัดสินใจทำงานกับหน่วยงานรัฐบาลก็จะมีอุปนิสัย ความชอบ (Preference) ที่แตกต่างกับบุคคลที่ทำงานในหน่วยงานเอกชน การกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งต้องมีการกระจายทั้ง งาน เงิน และคน จึงต้องควรตระหนักถึงอุปนิสัยของคนในองค์กรภาครัฐเป็นอย่างดีเพื่อให้การกระจายอำนาจดังกล่าวมีความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติ

Martins (1995) **เห็นว่าการให้อำนาจหน้าที่กับเทศบาลอย่างเต็มที่ในภารกิจหลัก ๆ ในขอบเขตการปกครองของตนนั้นมีความสำคัญต่อการพัฒนาขั้นพื้นฐานอันเกี่ยวกับการปกครองตนเองของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง การมีอำนาจและความเป็นอิสระในการปกครองตนเองนี้เอง จะทำให้ระบบการปกครองท้องถิ่นมีการพัฒนาแบบยั่งยืนและมีเสถียรภาพมากกว่าการพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินการ หรือการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นใด ๆ ทั้งปวง**

4.5 <u>**การตรวจสอบการใช้จ่าย**</u>

เอกสารประกอบหลักสูตร การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ อบต. ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน วันที่ 25-26 กุมภาพันธ์ 2542 กล่าวถึงประวัติความเป็นมา สถานภาพปัจจุบัน อำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน วิธีการตรวจเงิน และการจัดทำงบแสดงฐานะการเงินขององค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งประกอบด้วยงบทรัพย์สิน งบหนี้สิน งบเงินรับ-จ่าย งบรายจ่ายตามงบประมาณประจำปี เงินลูกหนี้-เจ้าหนี้ รายละเอียด ลูกหนี้คงค้าง รายละเอียดเงินยืมคงค้าง รวมทั้งตัวอย่างทุกประเภทของงบแสดงฐานะการเงิน

คู่มือตรวจสอบภายใน มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี กล่าวถึงความหมาย ประเภท ขอบเขตของงานและความรับผิดชอบของการตรวจสอบภายใน คุณสมบัติ จริยธรรมของผู้ตรวจสอบภายใน แนวทางการตรวจสอบ แนวทางการประสานงานระหว่างผู้ตรวจสอบภายในกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

GOOD GOVERNANCE **กับการตรวจสอบภายใน ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย** กล่าวถึง คุณสมบัติของสมาชิกของคณะกรรมการตรวจสอบและแนวทางปฏิบัติที่ดีของกรรมการตรวจสอบ หน้าที่และความรับผิดชอบ จำนวน องค์ประกอบ วาระ ของคณะกรรมการตรวจสอบ ประธานกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการตรวจสอบ การแต่งตั้งผู้สอบบัญชีของบริษัทจดทะเบียน การพิจารณาทบทวนหลังการตรวจสอบ การมีระบบควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ

ประมวลระเบียบและมาตรฐาน การตรวจสอบภายในสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ คณะทำงานรวบรวมกฎหมาย และระเบียบเพื่อพิมพ์จำหน่าย กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง กล่าวถึง ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ.2535 กำหนดคุณสมบัติ หน้าที่ หน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบ และขั้นตอนในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบภายใน หน้าที่ของหน่วยรับตรวจ อำนาจและหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการที่มีต่อผู้ตรวจสอบภายใน กำหนดมาตรฐานและคู่มือการตรวจสอบภายใน ให้ผู้ตรวจสอบภายในถือปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย มาตรฐานทั่วไป มาตรฐานการปฏิบัติงาน และมาตรฐานการรายงาน ในแต่ละมาตรฐานจะมีแนวปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน

พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวถึง การแต่งตั้งคณะกรรมการ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และบทกำหนดโทษสำหรับผู้ตรวจและผู้รับตรวจ

บทที่ 3
ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. เหตุผลและความจำเป็น

เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ว่ากลไกตลาดจะเป็นตัวผลักดันให้การผลิต และการบริโภคดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ยังมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทอาจไม่เหมาะสม หรือไม่มีความเป็นไปได้ที่จะถูกดำเนินการโดยภาคเอกชน เพราะหากเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแล้วอาจประสบปัญหาความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) ได้ กิจกรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่ต้องถูกดำเนินการโดยรัฐบาล

เมื่อพิจารณาถึงกลุ่มภารกิจที่รัฐบาลรับผิดชอบนั้น จากที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 จะเห็นว่าการแบ่งภารกิจที่เหมาะสมนับเป็นสิ่งที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการส่งเสริมสวัสดิการโดยรวมของสังคม การกระจายอำนาจมากเกินไปอาจทำให้ไม่มีการควบคุมการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกันในระดับประเทศ หรืออาจทำให้มีต้นทุนการผลิตที่สูง ในขณะที่การรวมอำนาจมากเกินไปอาจทำให้การจัดหาสินค้าและบริการของภาครัฐไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้มากเท่าที่ควรเมื่อเทียบกับกรณีของการกระจายอำนาจ เป็นต้น

ได้มีการศึกษากันอย่างกว้างขวางว่ารัฐบาลระดับใดควรจะเป็นผู้รับผิดชอบในภารกิจใดจึงจะทำให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีเสถียรภาพ และสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสูงสุด การที่จะดูว่ารัฐบาลทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่เมื่อเทียบกับภาคเอกชน หรือการที่จะดูว่ารัฐบาลระดับใดเหมาะสมกับภารกิจระดับใดนั้น ควรจะพิจารณาว่ารัฐบาลระดับนั้นๆ หรือเอกชนรายนั้นๆ มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะผู้เสียภาษีได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งหลักการพิจารณาเหล่านี้จะเป็นหลักเกณฑ์สำคัญที่จะใช้ในการพิจารณาการแบ่งภารกิจในการศึกษานี้ นอกจากความมีประสิทธิภาพแล้ว ความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร การรักษาเสถียรภาพ และการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจยังเป็นปัจจัยสำคัญประกอบการพิจารณาด้วย

<u>ตัวอย่าง</u>: สัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายจ่ายรวมของรัฐบาล

จากตารางที่ 1 แสดงสัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต่อรายจ่ายรวมของรัฐบาล หากจะเปรียบเทียบประเทศต่างๆ โดยใช้ข้อมูลจาก Government Finance Statistics Year Book 1999 (GFS) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยใช้ตัวอย่างจาก 10 ประเทศ ได้แก่ ไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อิสราเอล อังกฤษ ฝรั่งเศส สเปน สหรัฐอเมริกา แคนา-ดา และนิวซีแลนด์ จะเห็นว่าประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งได้แก่ ไทย มาเลเซีย และ ฟิลิปปินส์ มีสัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายจ่ายรวมของรัฐบาลค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ กล่าวคือประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในกลุ่มตัวอย่างมีสัดส่วนรายจ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายจ่ายรวมของรัฐบาลอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 4-10 ในขณะที่กลุ่มประเทศที่มีสัดส่วนฯ นี้ สูงสุดซึ่งได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และแคนนาดา มีสัดส่วนรายจ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายจ่ายรวมของรัฐบาลอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 28-42

ตารางที่ 1: <u>สัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/รายจ่ายรวมของรัฐ</u>

หน่วย: ร้อยละ

ปี / ประเทศ	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540
ไทย	7.55	7.94	8.90	9.22	7.99	8.04	7.89	10.27	9.89
มาเลเซีย	4.24	4.08	4.26	4.68	5.14	5.60	5.86	5.48	5.34
ฟิลิปปินส์	7.20	6.42	8.98	9.20					
อิสราเอล	14.21	13.87	14.54	14.66	16.44	16.63	16.61	16.08	
อังกฤษ	36.97	33.50	31.38	29.86	28.97	28.97	28.79	27.72	28.05
ฝรั่งเศส	21.29	21.22	21.60	21.63	21.23	21.40	21.49	21.03	21.15
สเปน	16.72	18.93	18.61	17.97	16.15	16.38	16.75	16.89	
สหรัฐอเมริกา		36.85	36.32	37.74	38.53	39.28	39.83	40.77	41.70
แคนาดา	34.36	35.65	36.22	37.20	37.52	37.52	37.49		
นิวซีแลนด์				9.38	9.50	9.44	10.16	10.72	10.68

ที่มา: Government Finance Statistics Year Book 2001

สัดส่วนข้างต้นสามารถใช้เป็นดัชนีแสดงให้เห็นถึงระดับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศว่ามีมากน้อยเพียงใด สำหรับในกรณีของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าเรามีสัดส่วนนี้ค่อนข้างต่ำ อย่างไรก็ตาม ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 30 (4)) ได้กำหนดให้รัฐจัดสรรภาษีอากร และอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ อปท. โดยในปี 2544 ให้อปท.มี

รายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 2549 ให้อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 การกำหนดเช่นนี้จะทำให้อปท. มีรายได้ที่สามารถจะนำไปใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในสัดส่วนอย่างน้อยเท่ากับรายได้ที่เพิ่มขึ้น และแสดงให้เห็นแนวโน้มของสัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายจ่ายรวมของรัฐบาลจะสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด นำมาซึ่งความจำเป็นที่จะต้องจัดแบ่งภารกิจภาครัฐระหว่างรัฐบาล และอปท. และภารกิจระหว่างอปท. ด้วยกันเอง เพื่อให้เกิดความชัดเจนและต่างฝ่ายต่างทราบหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละองค์กร จะได้ไม่ทำงานซ้ำซ้อนกันให้เกิดความสิ้นเปลือง และจะได้ร่วมมือกันทำงานในภารกิจที่จะต้องทำงานร่วมกันต่อไป นอกจากนี้จะได้เป็นการเตรียมการสร้างความพร้อมในการดำเนินภารกิจแก่อปท. อย่างเป็นระบบ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายอันเกิดจากการกระจายอำนาจซึ่งเป็นสิ่งที่ดี และจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทยต่อไป

จากการศึกษา พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ ดำเนินภารกิจอยู่ใน 14 หมวดหลัก (ยกเว้นประเทศอังกฤษที่ท้องถิ่นมีงบการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันประเทศอยู่เล็กน้อย) ซึ่งแต่ละประเทศให้ความสำคัญของการดำเนินภารกิจที่แตกต่างกันไป (ตารางที่ 2)

2. ขอบเขตการศึกษาในบทนี้

การศึกษาในบทนี้จะกระทำบนพื้นฐานทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ งานวิจัย และกรณีศึกษาการกระจายอำนาจปกครองของประเทศต่างๆ จากการศึกษาดังกล่าวพบว่า ในการกระจายอำนาจนั้นควรจะต้องมีขั้นตอนการพิจารณาดังนี้

(1) ต้องมีการแบ่งแยกอย่างชัดเจนว่า ภารกิจใดควรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาล และภารกิจใดควรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของภาคเอกชน

(2) หากกิจกรรมนั้นควรจัดทำโดยภาคเอกชนแล้ว รัฐบาลควรเข้าไปควบคุมการดำเนินงานในภารกิจนั้นหรือไม่ และหากต้อง ควรจะควบคุมในระดับมากน้อยเพียงใด

(3) หากภารกิจนั้นควรจัดทำโดยรัฐบาลแล้ว ภารกิจนั้นควรจะดำเนินการโดยรัฐบาลระดับใดหรือควรจะดำเนินการโดยรัฐบาลมากกว่าหนึ่งระดับ

(4) หากมีการรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลมากกว่าหนึ่งระดับ (co-sharing responsibility) จะมีการแบ่งแยกงานกันอย่างไรเพื่อให้การดำเนินงานไม่เกิดความซ้ำซ้อนและมีเสถียรภาพ

ตารางที่ 2: Local Government Expenditure Ratio by Function

	Total Expenditure	General Public Services	Defense	Public Order & Safety	Education	Health	Social Security & Welfare	Housing & Commun. Amenities	Recr.,Cultr.,Relig.Affrs
Australia*(M.Dollars)	12,846.00	13.67%	0.00%	2.40%	0.37%	2.10%	6.31%	18.73%	17.75%
Canada**(M.Dollars)	71,948.00	5.63%	0.00%	8.63%	43.20%	1.04%	5.77%	5.00%	6.48%
France****(B.Francs)	708.50	10.61%	0.00%	2.29%	19.65%	2.29%	17.67%	24.11%	7.68%
Germany***(B.Mark)	329.90	7.36%	0.00%	3.43%	13.02%	14.47%	24.60%	15.26%	5.70%
United Kingdom* (M.Pounds)	89,040.00	3.95%	0.02%	12.28%	28.69%	0.00%	32.54%	5.42%	3.05%
United States*(B.Dollars)	746.63	5.78%	0.00%	10.93%	43.56%	8.91%	7.87%	1.82%	3.40%

ที่มา : Government Finance Statistics Year Book 2001

* Year 1998

** Year 1997

*** Year 1996

****Year 1993

ตารางที่ 2: Local Government Expenditure Ratio by Function (Continue)

	Econ.Affairs & Services							
	Total Econ.Affairs & Services	Fuel & Energy	Agric.,Forest, Fishing,Hunt	Mining,Manufc., & Construct	Transporation & Communication	Oth.Econ.Affairs & Serv.	Other Expenditures	Adjustment to Total Expenditure
Australia*(M.Dollars)	32.91%	0.00%	0.18%	1.29%	27.50%	3.93%	5.78%	-
Canada**(M.Dollars)	18.25%	3.44%	0.26%	0.00%	11.53%	3.01%	6.00%	-
France****(B.Francs)	7.86%	4.22%	0.00%	0.00%	3.64%	0.00%	7.85%	-
Germany***(B.Mark)	10.83%	0.12%	0.64%	0.00%	5.96%	4.12%	5.32%	-
United Kingdom* (M.Pounds)	6.03%	0.00%	0.14%	0.02%	4.86%	1.01%	8.01%	-
United States**(B.Dollars)	7.09%	0.00%	0.60%	0.00%	6.00%	0.49%	10.63%	-

ที่มา : Government Finance Statistics Year Book 2001

* Year 1998

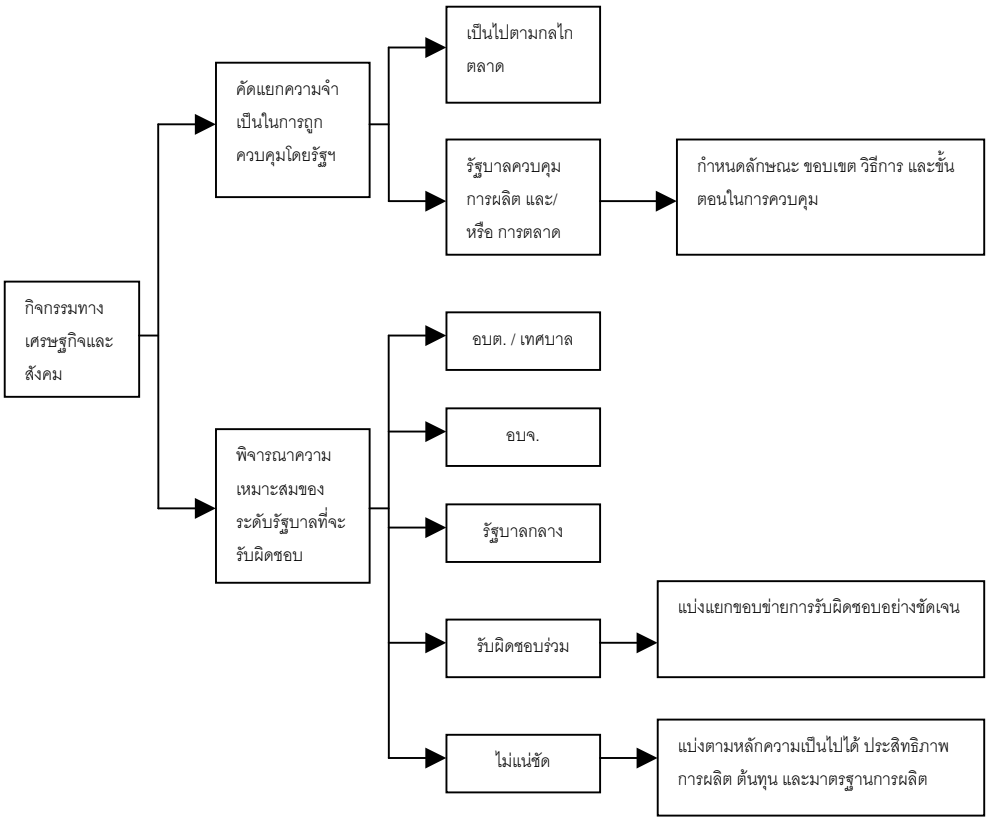
** Year 1997

*** Year 1996

****Year 1993

ในทางความเป็นจริงแล้ว ไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัวใดๆ ที่จะนำมาใช้สำหรับการแบ่งภารกิจสำหรับทุกๆ ภารกิจอย่างถูกต้อง การที่จะดูว่าการแบ่งภาระกิจในปัจจุบันนั้น มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงไรอาจดูได้จากการเปรียบเทียบภารกิจที่ดำเนินการอยู่กับการแบ่งภารกิจในอุดมคติว่ามีความใกล้เคียงกันมากน้อยเพียงใด ซึ่งหลักการแบ่งภารกิจในอุดมคตินี้เองจะถูกนำเสนอและวิเคราะห์อย่างละเอียดดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 8 :**<u>กรอบขั้นตอนการพิจารณาวิธีการกำหนดขอบเขตการรับผิดชอบ</u>**



3. **<u>หลักเกณฑ์และทฤษฎีในการจำแนกกิจกรรมของภาครัฐบาลและภาคเอกชน</u>**

เมื่อพิจารณาในเชิงทฤษฎีแล้ว ปัจจัยที่ใช้เป็นเกณฑ์กำหนดการจัดแบ่งว่าภารกิจใดควรเป็นของภาครัฐ ภารกิจใดควรเป็นของภาคเอกชนมีดังนี้

(1) **คุณสมบัติของสินค้าสาธารณะ**: *สินค้าหรือบริการที่มีคุณสมบัติไม่มีการแข่งขันทางการบริโภค (Non-rival consumption) และ ไม่สามารถกีดกันการบริโภค (Non-excludability) ควรอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล*

สินค้าสาธารณะแตกต่างจากสินค้าทั่วไปตรงที่สินค้าสาธารณะไม่มีการแข่งขันทางการบริโภค (Non-rival Consumption) กล่าวคือ อรรถประโยชน์ของผู้บริโภคเดิมในการบริโภคสินค้านั้นๆ จะไม่ลดลงหากมีจำนวนผู้บริโภคเพิ่มขึ้น หรืออาจกล่าวได้ว่า เมื่อมีผู้บริโภคเพิ่มขึ้นแล้ว จะไม่ทำให้ต้นทุนในการผลิตเพิ่มขึ้นไปด้วย ลักษณะการผลิตจึงเป็นลักษณะของอุปสงค์ร่วม (Joint Demand) กล่าวคือ ณ ระดับของอุปสงค์หนึ่งๆ สามารถจะให้บุคคลหลายๆคนได้รับประโยชน์เท่าเทียมกัน ทั้งในเชิงปริมาณ (Quantities) และเชิงคุณภาพ (Quality) (Head 1974; 263) ตัวอย่างของสินค้าที่มีคุณสมบัตินี้ได้แก่ คอมพิวเตอร์ซอร์ฟแวร์ ซึ่งหากซอร์ฟแวร์ดังกล่าวมีการติดตั้งสำหรับผู้บริโภคหนึ่ง และนำไปติดตั้งให้กับผู้บริโภคอีกคนหนึ่ง ความพึงพอใจในการใช้ซอร์ฟแวร์ของผู้บริโภคคนแรกก็จะไม่ได้ถูกทำให้ลดลงและต้นทุนของผู้ผลิตซอร์ฟแวร์ดังกล่าวก็ไม่ได้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ดังนั้นอาจเห็นได้ว่า สินค้าหรือบริการใดที่มีคุณสมบัตินี้มีแนวโน้มที่จะมีการใช้ร่วมกันได้โดยมีการซื้อ (หรือการลงทุน) เพียงครั้งเดียว (Joint Consumption) แต่มีการใช้ร่วมกันโดยผู้บริโภคจำนวนมาก ทั้งนี้อาจเพื่อเป็นการลดต้นทุนเฉลี่ยต่อผู้บริโภค ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะทำให้กลไกตลาดอาจทำงานไม่ได้ (Non-marketable) หรือถ้าทำได้ ก็ทำได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากราคาสินค้าที่ผู้บริโภคต้องเผชิญนั้นเป็นราคาเฉลี่ยต่อคนซึ่งแปรผันตามจำนวนผู้บริโภค จึงไม่ได้สะท้อนถึงความต้องการของผู้บริโภคอย่างแท้จริง

ปัญหา Non-rival Consumption ดังกล่าวอาจไม่ร้ายแรงมากนัก ตราบใดที่สินค้าหรือบริการนั้นสามารถกีดกันได้ในเชิงการบริโภค ในกรณีซอร์ฟแวร์ข้างต้น หากรัฐบาลมีการกำหนดกรรมสิทธิแห่งทรัพย์สิน (Property Right) ที่มีประสิทธิภาพ ปัญหาการใช้สินค้าและบริการร่วมกันโดยมีการจ่ายเพียงครั้งเดียวก็น่าจะคลี่คลายลงได้ในระดับหนึ่ง กลไกตลาดก็จะสามารถทำงานได้ดีขึ้น โดยราคาสินค้าจะสามารถสะท้อนถึงความต้องการของผู้บริโภคได้มากขึ้น แต่หากสินค้าใดมีปัญหา Non-rival Consumption และไม่สามารถกีดกันการบริโภค (Non-excludability) ได้แล้ว ราคาสินค้าก็จะไม่สามารถเป็นตัวสะท้อนถึงความต้องการที่แท้จริงของสินค้าและบริการเหล่านั้นได้อีกต่อไป และเมื่อกลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้ภายใต้เงื่อนไขของสินค้าสาธารณะทั้งสองดังกล่าว ปัญหาการใช้บริการสาธารณะโดยไม่มีการจ่ายค่าบริการ (Free-rider Problem) และปัญหาความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) ย่อมเกิดขึ้น

การไม่กีดกันการบริโภคนั้นอาจเกิดจากการไม่สามารถกีดกันได้อย่างสมบูรณ์ (Absolute) ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการขาดเทคนิคหรือวิทยาการที่จะทำการกีดกัน หรือ ต้นทุนในการกีดกันอยู่ในระดับสูงมากจนไม่คุ้มกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาในเชิงของเทคโนโลยีอาจทำให้ตลาดมีความสามารถในการกีดกันลดลง อันเป็นผลทำให้สินค้าและบริการหลายประเภทที่ไม่สามารถกีดกันการบริโภคได้ในปัจจุบันอาจจะกีดกันได้ในอนาคต ซึ่งหมายความว่าต้องมีการสาธารณะบางอย่างที่ควรจะมีการโอนถ่ายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการมากขึ้นในอนาคต

แต่เมื่อมีการพิจารณาถึงสวัสดิการของผู้บริโภคประกอบกันด้วยแล้วแล้ว เนื่องจากสินค้าและบริการสาธารณะมีลักษณะอุปสงค์ร่วม (Joint Demand) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การกีดกันการบริโภคจึงเท่ากับเป็นการให้ผู้บริโภคต้องเสียประโยชน์ (ส่วนเกินของผู้บริโภค) ไป ทั้งๆ ที่ค่าใช้จ่ายหน่วยสุดท้ายในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะนั้นไม่ได้เพิ่มขึ้นตามจำนวนผู้บริโภคที่เพิ่มขึ้น การกีดกันดังกล่าวจึงทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพอันจะส่งผลถึงความล้มเหลวของตลาดตามมา (Market Failure)

ปัญหาความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) ดังกล่าวนี้เองที่ทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถเป็นผู้ผลิตสินค้าและบริการสาธารณะได้หรือผลิตได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ รัฐบาลในฐานะที่เป็นหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจในการบังคับจัดเก็บ (Coercion) จึงจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซง ทำหน้าที่ในการจัดสรรสินค้าและบริการเหล่านั้นโดยรัฐบาลอาจเรียกค่าตอบแทนจากประชาชนทางอ้อมในรูปภาษีอากร หรือลักษณะการเหมาจ่ายอื่นๆ และนำรายได้เหล่านั้นมาใช้ในการดำเนินการผลิตหรือให้บริการสินค้าสาธารณะแก่ประชาชน

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาปัญหาสินค้าสาธารณะเพียงอย่างเดียวมิใช่เงื่อนไขที่จะใช้ในการตัดสินการแบ่งภารกิจระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ในทางความเป็นจริงแล้ว สินค้าสาธารณะที่แท้จริง (Pure Public Goods) ที่เป็นภารกิจของรัฐบาลในการในการผลิตหรือให้บริการนั้นมีอยู่จำนวนไม่มาก บริการบางอย่างที่รัฐดำเนินการอยู่ เช่น การศึกษา หรือการให้บริการทางสังคมส่วนบุคคลส่วนใหญ่ มิใช่สินค้าสาธารณะเนื่องจากบริการเหล่านั้นมีการแข่งขัน และสามารถกีดกันได้ในเชิงการบริโภค (Rival and Excludable Consumption)

(2) **การประหยัด**: *สินค้าและบริการที่ต้องลงทุนมหาศาล หรือมีลักษณะต้นทุนการผลิตลดลง (Decreasing Marginal Cost) เมื่อมีการผลิตเพิ่มขึ้น ควรได้รับการลงทุนจากภาครัฐ*

ถึงแม้ว่าสินค้าบางประเภทอาจไม่มีคุณสมบัติของสินค้าสาธารณะ และภาคเอกชนสามารถทำการผลิตหรือให้บริการภายใต้กลไกตลาดได้ก็ตาม แต่ในการผลิตและให้บริการบางประเภทที่ต้องใช้ทุนจำนวนมหาศาล และไม่สามารถแบ่งแยกการผลิตได้ในเชิงเทคโนโลยี หรือภาคเอกชนอาจยังไม่มีความสามารถในการจัดหาทุนด้วยตัวเองได้ แต่หากสินค้าเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นต่อสังคม สินค้าและบริการเหล่านี้จึงควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะทำการจัดหา ทั้งนี้เพื่อให้สินค้าและบริการดังกล่าวมีความเป็นไปได้ในการผลิต และมีการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) เพื่อเป็นการลดภาระของภาคเอกชนที่จะต้องลงทุนมหาศาลในภาวะที่เอกชนยังไม่มีความพร้อมในการลงทุน และ/หรือ เพื่อต้องการป้องกันการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) จากการลงทุนมหาศาล แต่เมื่อเวลาผ่านไป เทคโนโลยีพัฒนาขึ้น ต้นทุนการผลิตบริการดังกล่าวลดลง เอกชนอาจสามารถลงทุนดำเนินการกิจกรรมเหล่านี้ได้

ในภาวะการณ์ผูกขาดนั้น ผู้ผูกขาดจะสามารถควบคุมปริมาณการผลิตให้อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าดุลยภาพ และกำหนดราคาสินค้าในราคาที่สูง ซึ่งจะทำให้ผู้ผูกขาดได้กำไรเกินปกติ (Super Normal Profit) เนื่องจากรัฐบาลไม่อาจสร้างภาวะการแข่งขันในตลาดผู้ผลิตผูกขาดโดยการเพิ่มจำนวนผู้ผลิต เพราะการทำเช่นนี้จะนำมาซึ่งการขาดประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการภารกิจที่อาจก่อให้เกิดสภาวะการณ์ผูกขาด เพิ่มปริมาณการผลิตให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในราคาที่เหมาะสม หากในขณะนั้นไม่มีกฎหมายป้องกันการผูกขาด (Anti-Trust Law) ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

(3) **หลักความมั่นคง**: *รัฐบาลควรจัดการในสินค้าและบริการที่อาจมีผลต่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม*

ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์อย่างเดียวมิอาจนำเอามาใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินการแบ่งภารกิจของภาครัฐและภาคเอกชนได้เสมอไป ถึงแม้ว่าจะเป็นที่ยอมรับกันว่าภาคเอกชนสามารถผลิตสินค้าหรือให้บริการได้มีประสิทธิภาพกว่าภาครัฐบาลก็ตาม แต่มิได้หมายความว่าสินค้าและบริการเหล่านั้นควรจะผลิตโดยภาคเอกชนเสมอไป การพิจารณาว่าสินค้าและบริการใดควรให้เอกชนเป็นผู้ผลิตหรือไม่นั้น ควรจะต้องพิจารณาถึงความมั่นคงและความมีเสถียรภาพควบคู่กันไปด้วยเสมอ สินค้าและบริการบางประเภทที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศ เช่น การป้องกันประเทศ กิจการตำรวจ การพิมพ์ธนบัตร หรือแม้กระทั่ง การตรวจคนเข้าเมือง จึงไม่เป็นการเหมาะสมที่จะให้มีการผลิตและบริการโดยภาคเอกชน ความมั่นคงในที่นี้รวมถึงความมั่นคง

และความมีเสถียรภาพทั้งทางเศรษฐกิจและทางสังคม กิจการธนาคารกลางของประเทศ ก็อยู่ในข่ายที่ควรดำเนินงานโดยภาครัฐบาล

(4) **หลักการรักษามาตรฐานคุณภาพ**: *สินค้าและบริการบางประเภท (ในบางประเทศ) เป็นสินค้าและบริการที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รัฐอาจเข้าไปรับผิดชอบในกรณีที่เอกชนยังไม่พร้อมที่จะผลิตหรือให้บริการอย่างมีคุณภาพ*

โครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ หรือแม้กระทั่งในแต่ละท้องถิ่นของประเทศเดียวกัน มีผลต่อการแบ่งแยกภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับเอกชนที่แตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น ภารกิจด้านการศึกษา ในประเทศด้อยพัฒนาอาจจะเหมาะสมกว่าที่จะเป็นภาระความรับผิดชอบของรัฐบาล เนื่องจากมาตรฐานการจัดการด้านนี้ของภาคเอกชนอาจไม่ดีพอ ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้ว ภารกิจนี้น่าจะเหมาะสมกว่าที่จะเป็นของภาคเอกชน เป็นต้น ทั้งนี้ การพิจารณาโครงสร้างความพร้อม และมาตรฐานการผลิตของภาคเอกชนสำหรับสินค้าและบริการดังกล่าว จะมีการวิเคราะห์อย่างละเอียดเป็นรายพื้นที่และรายภาคการผลิตต่อไป

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแต่ละประเทศมีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน กฎเกณฑ์ต่างๆ ข้างต้น จึงต้องมีการพิจารณาควบคู่กันไปกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศนั้นๆ ด้วย ยกตัวอย่างเช่น (1) ประเทศที่มีความพร้อมด้านเงินทุน มีความพร้อมที่จะระดมทุนจากต่างประเทศ และมีกฎหมายต่อต้านการผูกขาด (Anti-trust Law) ที่ดีพอ เงื่อนไขเรื่องความประหยัดอาจไม่ใช่ข้ออ้างในการที่จะให้รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินงานภารกิจขนาดใหญ่อีกต่อไป (2) ประเทศที่ภาคเอกชนมีความสามารถในการผลิต และภาครัฐบาลมีการควบคุมและตรวจสอบมาตรฐานที่ดีพอ หลักการรักษามาตรฐานคุณภาพก็จะไม่ใช่เหตุผลที่ทำให้รัฐฯต้องดำเนินภารกิจนั้นๆ (3) ประเทศที่มีเทคนิคหรือสภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจที่สามารถกีดกันการบริโภคได้อาจทำให้สินค้าหรือบริการสาธารณะบางประเภทสามารถดำเนินการได้โดยภาคเอกชน เช่นประเทศที่มีผู้ชมโทรทัศน์ หรือเล่นอินเตอร์เน็ตมาก ผู้ผลิตรายการโทรทัศน์หรือเจ้าของเวบไซต์ซึ่งเป็นบริการสาธารณะอาจเรียกเก็บเงินจากผู้อุปภัมภ์รายการหรือผู้ที่อยากลงโฆษณาบนอินเตอร์เน็ต แทนที่จะเป็นการเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการโดยตรง

เมื่อกล่าวโดยสรุปแล้ว หลักการที่สำคัญที่ใช้เป็นเกณฑ์แบ่งภารกิจระหว่างภาครัฐฯ และภาคเอกชนก็คือ การพิจารณาว่าสินค้าและบริการหนึ่งๆ หากผลิตหรือดำเนินงานโดยภาคเอกชนแล้วมีปัญหา “ความล้มเหลวของกลไลตลาด” (Market Failure) สินค้าหรือบริการสาธารณะนั้นๆ

ควรถูกแทรกแซงการผลิตหรือดำเนินการจากภาครัฐบาล รูปแบบของความล้มเหลวของตลาดที่พบเห็นเป็นประจำ อันเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการผลิตหรือให้บริการ ได้แก่

(1) สภาพผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) กล่าวคือ กิจการใดก็ตามที่สามารถอยู่รอดได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมีต้นทุนการผลิตต่อหน่วยต่ำถ้าดำเนินการโดยธุรกิจเพียงรายเดียว แต่ถ้ามีมากกว่าหนึ่งรายขึ้นไป อีกธุรกิจหนึ่งไม่สามารถอยู่รอดได้ และกิจการนั้นมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของ ประชาชนส่วนรวม

(2) สินค้าสาธารณะ (Public Goods) เช่น การป้องกันประเทศ ประภาคารในทะเล ซึ่งสินค้าเหล่านี้ไม่มีการแข่งขันกันทางการบริโภค และไม่สามารถกีดกันการบริโภคได้ จึงทำให้กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้

(3) Merit Goods เช่น การจัดการศึกษา ซึ่งนอกจากการศึกษาจะให้ประโยชน์กับตัวผู้ศึกษาเองโดยตรงแล้ว ระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยที่สูงของคนในประเทศยังจะส่งผลดีต่อสภาพสังคมรวมทั้งเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศในระยะยาวอีกด้วย ดังนั้น สินค้าประเภท Merit Goods จึงไม่ควรปล่อยให้มีการผลิตและให้บริการโดยผ่านทางกลไกตลาดแต่เพียงอย่างเดียว ต้องมีการส่งเสริมให้มีการผลิตและบริการมากกว่าจุดดุลยภาพของกลไกตลาด ทั้งนี้เพื่อเป็นการพัฒนาประโยชน์ของส่วนรวม

(4) สินค้าและบริการที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก (Externality) เช่น โรงงานที่การผลิตหรือบริการก่อให้เกิดปัญหามลพิษ มลพิษเหล่านั้นจะส่งผลเสียทางอ้อม (External Cost) ต่อผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง โดยผลเสียเหล่านั้นไม่ได้รับการชดเชยความเสียหายนั้นแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นกรณีใดข้างต้น ไม่จำเป็นเสมอไปที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของตลาดโดยการเป็นผู้ผลิตหรือบริการสินค้าเหล่านั้น รัฐบาลอาจเข้าไปแทรกแซง เพื่อแก้ปัญหาความล้มเหลวของตลาดดังกล่าวโดยการปฏิบัติ อาทิ การออกกฎหมายระเบียบเพื่อควบคุม เป็นการใช้อำนาจรัฐบังคับ (State of Power) นอกจากนี้รัฐบาลอาจจะดำเนินการแทรกแซงโดยใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อแก้ปัญหา เช่น การให้เงินอุดหนุน หรือการใช้ระบบภาษี เป็นต้น

เมื่อเราสามารถแบ่งแยกได้ว่าภารกิจใดควรจัดทำโดยภาครัฐและเอกชนใดแล้ว คำถามต่อไป คือ ภารกิจที่ควรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลนั้น ควรถูกดำเนินการโดยรัฐบาลระดับใด อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงานวิจัยนี้มุ่งเน้นการพิจารณาการกระจายอำนาจภารกิจภายใน

ภาครัฐ การแบ่งภารกิจระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนจึงขอกล่าวไว้ในที่นี้เฉพาะในหลักการเพื่อประโยชน์ในการทำวิจัยในอนาคตเท่านั้น สำหรับงานวิจัยนี้ จะพิจารณาให้ไม่มีการแบ่งภารกิจจากภาครัฐไปยังภาคเอกชน แต่จะพิจารณาเฉพาะการแบ่งภารกิจของรัฐบาลที่มีอยู่ในปัจจุบันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ เป็นหลัก

4. <u>การพิจารณาการแบ่งภารกิจภายในรัฐบาล</u>

จากการศึกษาเชิงวิชาการ ปัจจัยที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดการจัดแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ มีดังนี้

1 <u>หลักความสามารถของการให้บริการโดยเน้นที่ตัวสินค้าหรือบริการนั้นๆ (Optimal Service or Capacity)</u>

การพิจารณาด้านความจำกัดสมรรถนะของการให้บริการนั้น เงื่อนไขลักษณะความจำกัดสมรรถนะของการให้บริการ เป็นการพิจารณาถึงความสามารถในการให้บริการว่าบริการสาธารณะแต่ชนิดสามารถให้บริการแก่ประชาชนในขอบข่ายที่กว้างไกลเพียงใด มีความสามารถในการรองรับอุปสงค์มากขนาดไหน ซึ่งเป็นการมองในแง่ “สมรรถนะ หรือความสามารถในการให้บริการ” ซึ่งหากบริการนั้นๆ มีความสามารถในการให้บริการได้แต่เฉพาะในวงจำกัด บริการนั้นก็ควรจะเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเล็ก เช่น สถานีอนามัยซึ่งให้บริการรักษาพยาบาลการเจ็บไข้ได้ป่วยเบื้องต้น หรือ โรงเรียนระดับประถมซึ่งนักเรียนมีอายุน้อย ทำให้การเดินทางไกลไม่สะดวก จึงควรมีการให้มีภารกิจเหล่านี้ในอปท.ขนาดเล็ก เป็นต้น แต่หากสินค้าและบริการนั้นสามารถให้บริการได้ในวงกว้าง เช่นโรงพยาบาลเฉพาะทาง ซึ่งการสร้างโรงพยาบาลประเภทนี้เพียงหนึ่งโรงพยาบาล อาจให้บริการกับผู้ป่วยเป็นโรคเฉพาะทางนั้นๆ ซึ่งอาจมีอยู่ไม่มากได้ในพื้นที่วงกว้าง โรงพยาบาลเช่นนี้จึงไม่ควรสร้างอยู่ในทุกตำบล การบริการประเภทนี้จึงควรเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรืออาจจะเป็นการร่วมมือกันระหว่างองค์กร-ปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เพื่อเป็นการใช้บริการเต็มสมรรถนะและเป็นประโยชน์ด้านการประหยัดต่อขนาดทางเศรษฐกิจ

2 **ขอบข่ายผลประโยชน์หรืออาณาเขตผลประโยชน์** (Benefit Overlap and Congested Goods)

ในเชิงเศรษฐศาสตร์แล้ว ปัจจัยหนึ่งที่จะชี้วัดว่าการที่จะดูว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้านการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น นอกจากจะพิจารณาที่ปริมาณของสินค้าและบริการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาแล้วจะต้องพิจารณาว่าองค์กรปกครอง-ส่วนท้องถิ่นนั้นผลิตสินค้าหรือให้บริการได้ตรงตามความต้องการของผู้จ่ายเงินเพื่อซื้อสินค้าและบริการนั้นๆ (ผู้เสียภาษี) หรือไม่ และเนื่องจากรสนิยมและระดับความต้องการของประชาชนมีความหลากหลายแตกต่างกันไป การที่รัฐบาลหนึ่งๆ จะผลิตสินค้าหรือให้บริการตรงตามความต้องการของผู้เสียภาษีทั้งประเทศจึงแทบจะเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหนทางหนึ่งที่จะตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคที่หลากหลายนั้นได้โดยการเพิ่มทางเลือกให้กับผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม เนื่องจากส่วนหนึ่งของสินค้าและบริการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตเป็นสินค้าสาธารณะที่ไม่สามารถกีดกันการบริโภคได้ และปัญหาสำคัญที่มักจะเกิดข้อยุ่งยากระหว่างท้องถิ่นเสมอก็คือ การไม่สามารถจำกัดผลประโยชน์ หรือผลเสีย ที่เกิดจากการผลิตหรือการบริโภคสินค้าสาธารณะให้อยู่ภายในขอบเขตของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ หรือที่เรียกว่า “ปัญหาผลล้นออก” (Spill-over Effect) ปัญหาเหล่านี้จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องพิจารณาในการแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาปัญหาผลล้นออกควบคู่ไปกับการจัดเก็บรายได้เพื่อนำไปใช้ในการผลิตสินค้าและให้บริการสาธารณะแล้ว พบว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์จากสินค้าและบริการสาธารณะไม่จำเป็นต้องเป็นผู้จ่ายค่าบริการเสมอไป ยกตัวอย่างเช่น การสร้างสนามกีฬาในเขตเทศบาล ถึงแม้สนามกีฬาดังกล่าวจะถูกสร้างมาโดยเงินภาษีของคนที่อยู่ในเขตเทศบาลนั้นก็ตาม แต่หากผู้คนที่อยู่ในเขตใกล้เคียงเข้ามาใช้สนามกีฬาดังกล่าว ผู้คนเหล่านั้นก็จะได้ผลประโยชน์จากการใช้สนามกีฬาดังกล่าวไปด้วย โดยไม่ต้องจ่ายเงินภาษีในการสร้างสนามนั้น การเก็บภาษีในอัตราสูง เพื่อนำมาลงทุนในกิจกรรมขนาดใหญ่ที่ผลประโยชน์สามารถครอบคลุมพื้นที่ได้กว้างเช่นนี้ จึงเป็นเหตุของความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร สนามกีฬานั้นอาจมีต้นทุนต่อหัวที่ถูกลงได้หากมีการขยายพื้นที่ในการจัดหาทุนไปยังพื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับผลประโยชน์จากสนามกีฬา ดังนั้นสนามกีฬาดังกล่าว ถ้ามีคนนอกเขตเทศบาลมาร่วมใช้สนามกีฬา การที่จะให้เทศบาลเก็บภาษีจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเพื่อก่อสร้างหรือปรับปรุงสนามกีฬา ควรจะให้ อบจ.เก็บภาษีจากประชาชนทั้งจังหวัดเพื่อใช้ในการก่อสร้างหรือปรับปรุงสนามกีฬา

นอกจากขอบข่ายผลประโยชน์ในระดับจังหวัดที่ได้ยกตัวอย่างมานี้แล้ว การกำหนดขอบข่ายระดับชาติอาจเห็นได้ชัดเจนเมื่อพิจารณาถึงภารกิจการป้องกันประเทศ เนื่องจากการป้องกันประเทศตกเป็นผลประโยชน์ของคนทั้งประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ การป้องกันประเทศจึงควรจะเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของคนทั้งประเทศ โดยรัฐบาลควรจะเป็นผู้ดำเนินภารกิจนี้ เป็นต้น

3 **การประหยัดต่อขนาดในทางเศรษฐกิจ** (Economies of Scale)

ถึงแม้ว่าการผลิตและให้บริการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) และสามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้เป็นอย่างดีก็ตาม แต่การแบ่งภารกิจนั้นยังต้องพิจารณาถึงต้นทุนการผลิตควบคู่กันไปด้วย ภารกิจบางอย่างถึงแม้จะเป็นผลประโยชน์ระดับท้องถิ่น เช่น การผลิตไฟฟ้าทำให้ประชากรในท้องถิ่นได้ใช้ไฟฟ้า แต่ภารกิจนั้นอาจมีต้นทุนที่ถูกกว่าหากมีการผลิตเป็นจำนวนมากก็ควรจะถูกดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใหญ่กว่าหรืออาจจะเป็นการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหลายแห่ง ดังนั้น จากตัวอย่างจะเห็นได้ว่า อาจไม่เป็นการเหมาะสมที่จะมีการสร้างโรงงานผลิตไฟฟ้าในทุกตำบล ทุกเทศบาล หรือแม้แต่ในอบจ. ใด อบจ.หนึ่ง เพราะเป็นการสิ้นเปลือง การรับผิดชอบภารกิจใหญ่โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก อาจนำไปสู่ต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น จึงเป็นตัวอย่างของความไม่มีประสิทธิภาพอย่างหนึ่ง การพิจารณาผลได้ของประชาชนจึงควรต้องพิจารณาควบคู่ไปกับต้นทุนการผลิตเสมอ

4 **หลักความใกล้ชิดโดยสามารถตรวจสอบผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆได้** (Closeness and Accountability)

จุดประสงค์หลักอย่างหนึ่งของการกระจายอำนาจก็คือ การพัฒนาประโยชน์สุขของประชาชนและสังคม และเพื่อการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ ได้ประโยชน์คุ้มกับเงินทุนที่จ่ายลงไป ดังนั้น การแบ่งภารกิจเพื่อรองรับการกระจายอำนาจจึงต้องพิจารณาประโยชน์สุขของสังคมควบคู่กันไปด้วยเสมอ

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นมีความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ในการผลิตสินค้าและให้บริการ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นมีข้อมูลที่ดีกว่ารัฐบาลในด้านธรรมชาติของการผลิต ด้านแหล่งผลิตต้นทุนต่ำ รวมทั้งด้าน

เทคนิคการใช้ทรัพยากรในแหล่งของตนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นยังทราบถึงความต้องการของผู้บริโภคดีที่สุดอีกด้วย เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ดังนั้น ในการแบ่งภารกิจจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะมุ่งเน้นการแบ่งภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ตราบใดที่เงื่อนไขต่างๆ ยังอนุญาต

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาถึงความใกล้ชิดประชาชน หรือเขตการปกครองที่เหมาะสมนี้ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับเงื่อนไขขอบเขตผลประโยชน์เป็นสำคัญ สินค้าหรือบริการที่เหมาะที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตโดยใช้เงื่อนไขนี้ควรจะเป็นสินค้าและบริการที่มีผู้ใช้บริการจำนวนไม่มาก และต้องอาศัยความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์ เช่น การรณรงค์ให้ประชาชนบริโภคถูกต้องตามหลักโภชนาการ (เช่น การรณรงค์ไม่ให้บริโภคอาหารสุกๆ ดิบๆ เป็นต้น) กรณีนี้อาจมีเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนจริงๆ เท่านั้นที่จะทราบถึงอุปนิสัยการบริโภคที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

นอกจากการใช้หลักต่างๆ ในการตัดสินปัญหาเรื่องการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบทางการบริหารระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน และระหว่างระดับของรัฐบาลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จากการศึกษาด้านปฏิบัติของการกระจายอำนาจในประเทศต่างๆ พบว่า การที่จะกระจายอำนาจให้ประสบผลสำเร็จนั้น ต้องดำเนินการไปควบคู่กับการกระจายอำนาจทางการคลังเสมอ ดังนั้น ข้อจำกัดทางด้านการคลังจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะต้องพิจารณาควบคู่กันไปกับเกณฑ์การแบ่งภารกิจข้างต้น เพื่อให้การกระจายอำนาจดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้อาจจะยกตัวอย่างได้จากวิวัฒนาการการกระจายอำนาจจากบางประเทศเช่น ประเทศอังกฤษ ที่ได้เริ่มการกระจายอำนาจโดยให้ท้องถิ่นมีการรับผิดชอบในกิจกรรมในเกือบทุกด้าน แต่ในที่สุดกิจกรรมต่างๆ ที่มีการจัดการโดยท้องถิ่นได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ โดยบางกิจกรรมติดข้อจำกัดด้านรายได้ โดยกิจกรรมนั้นไม่มีรายได้เพียงพอที่จะใช้ในการดำเนินงาน ในที่สุดกิจกรรมดังกล่าวก็ต้องมีการถ่ายโอนกลับมาให้รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินงาน

5. <u>การจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

การจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเริ่มจากการศึกษาและรวบรวมภารกิจทั้งหมดที่ควรเป็นของภาครัฐ และจะต้องพิจารณาว่าภารกิจแต่ละภารกิจนั้นมีความสำคัญและมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใด เนื่องจากภารกิจบางประเภท จะต้องให้รัฐบาล

เท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่จัดทำ เช่น ภารกิจที่เกี่ยวกับความสงบและความมั่นคงของประเทศ เมื่อมีการศึกษา รวบรวม และพิจารณาความสำคัญของภารกิจต่างๆของภาครัฐ ดังกล่าวแล้ว ภารกิจต่างๆที่ได้ศึกษารวบรวมมาจะถูกจัดแบ่งตามหลักดังกล่าวข้างต้น โดยในงานวิจัยนี้จะแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนึ่ง ๆ ออกเป็น 2 ระดับ (2 –tier structure) กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน ซึ่งให้หมายความถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีพื้นที่ครอบคลุมทั่วทั้งจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล โดยองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลจะมีพื้นที่ไม่ทับซ้อนกันในจังหวัดหนึ่ง ๆ แต่จะทับซ้อนกับอบจ.[1]

6. <u>บทนิยาม</u>

เพื่อให้มีความเข้าใจถูกต้องตรงกันจึงขอกำหนดบทนิยามในการวิเคราะห์การจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงานวิจัยนี้ไว้ ดังต่อไปนี้

“ภารกิจ” ให้หมายความว่า การใด ๆ หรือกิจการใด ๆ ที่ภาครัฐมีหน้าที่จัดทำ กำหนดกฎระเบียบ หรือให้มีซึ่งสินค้าและบริการใด ๆ แก่ประชาชน เพื่อความมั่นคงและคงอยู่ของรัฐ (ประเทศ) และให้หมายความรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ซึ่งภารกิจที่ภาครัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำจะแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะใหญ่ ๆ ได้แก่ (1) การกำหนดนโยบาย การวางแผนและการตรวจสอบติดตาม (2) การวิจัยและการพัฒนา และ (3) การปฏิบัติการ เนื่องจากเรื่อง

---

[1] การแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นสองระดับ คือระดับบนได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และระดับล่างได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต) และเทศบาล นั้น เป็นไปตามการจัดแบ่งโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน เนื่องจากงานวิจัยนี้เกี่ยวข้องด้านกระจายอำนาจทางการคลัง และมุ่งเน้นที่การคลังเท่านั้น โดยไม่ไปวิเคราะห์หรือเสนอแนะเรื่องรูปแบบการปกครองแบบอื่นๆ โดยลงลึก ซึ่งในปัจจุบันมีผู้เสนอให้ปรับรูปแบบอปท. ใหม่เนื่องจากพื้นที่ทับซ้อนกัน บ้างให้ยุบ อบจ. เหลือแต่ อบต. และเทศบาล บ้างให้ยุบอบต. และเสนอให้รวมกันเป็นองค์การบริหารส่วนอำเภอ ฯลฯ ซึ่งผู้วิจัยจะไม่ขอวิเคราะห์หารือในประเด็นนี้ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การมีจำนวน อปท. จำนวนมากๆ และมีขนาดเล็กนั้นมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดี คือใกล้ชิดประชาชน สามารถตรวจสอบได้ง่าย ทำให้ทราบถึงความต้องการของประชาชน ข้อเสีย คือ ขนาดเล็กมากทำให้ขาดการประหยัดจากขนาด การดำเนินการกิจกรรมใดๆ อาจมีต้นทุนต่อหน่วยสูงเกินกว่าที่ควร และการมีความใกล้ชิดประชาชนมากอาจทำให้การบังคับใช้อำนาจรัฐไม่เข้มงวดเกิดขึ้นได้ จากการศึกษากรณีต่างประเทศ พบว่ามีการปรับโครงสร้างภาครัฐเพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์นานครั้ง บางครั้งลดจำนวนให้น้อยลง บางครั้งเพิ่มจำนวนให้มากขึ้น

นโยบายและการวิจัยเป็นสิ่งที่จะต้องทำ และ/หรือส่งเสริมให้ทำตามกิจกรรมการปฏิบัติการต่างๆ ในที่นี้การวิเคราะห์จะเน้นเฉพาะภารกิจการปฏิบัติการ

"ภารกิจระดับชาติ" ให้หมายความถึง ภารกิจที่รัฐบาลพึงจัดทำ

"ภารกิจระดับจังหวัด" ให้หมายความถึง ภารกิจที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพึงจัดทำตามความเหมาะสมและความพร้อม และตามความต้องการของประชาชนภายในจังหวัด

"ภารกิจระดับท้องถิ่น" ให้หมายความถึง ภารกิจที่เทศบาลและองค์การบริการส่วนตำบลพึงจัดทำภายในเขตท้องถิ่นของตน สำหรับพื้นที่ในเขตของสภาตำบลให้เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดพึงจัดทำ ตามความเหมาะสมและความพร้อม

ทั้งนี้ ภารกิจของอปท.ในระดับล่าง หากยังไม่สามารถดำเนินการได้ ให้อปท. ระดับบนมีหน้าที่จัดทำภารกิจนั้นแทน และส่งเสริมสนับสนุนให้อปท. ระดับล่างสามารถจัดทำภารกิจนั้นได้ในที่สุด และหากอปท. ระดับบนไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ ให้ถือเป็นภารกิจของรัฐบาลในการดำเนินการในกิจกรรมนั้นๆ ไปพลางก่อนเพื่อให้บริการที่ประชาชนสมควรได้รับไม่ขาดหายไป

7. <u>ภารกิจของรัฐบาลในภาพรวม</u>

ในการวิเคราะห์การจำแนกภารกิจว่า ควรจะกำหนดให้รัฐบาลระดับใด (รัฐบาลหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะนั้น ในงานวิจัยนี้ ได้รวบรวมประเภทภารกิจต่าง ๆ ที่ภาครัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำ โดยแบ่งออกเป็น 14 ด้าน โดยภารกิจด้านที่ (1)-ด้านที่ (10) ได้นำหลักการตามคู่มือระบบ GFS (ฉบับแก้ไข) มาปรับใช้[2] สำหรับภารกิจอื่น ๆ อีก 4 ด้าน เป็นภารกิจที่ผู้วิจัยเห็นว่าภาครัฐไทยมีความจำเป็นต้องจัดทำขึ้น

เหตุผลในการจำแนกภารกิจออกเป็น 14 ด้าน โดยได้นำระบบ GFS มาใช้นั้น เนื่องจากตามระบบ GFS ได้แบ่งประเภทค่าใช้จ่ายตามประเภทและลักษณะของภารกิจโดยไม่ได้คำนึงว่า

---

[2] คู่มือระบบ GFS (ฉบับแก้ไข) (A Manual on Government Finance Statistics "the GFS system") ได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาจากคู่มือระบบ GFS ปี 1986 (the 1986 GFS Manual) ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อช่วยในการวิเคราะห์เศรษฐกิจของภาครัฐ โดยระบบ GFS ได้วางกรอบทางบัญชีเพื่อช่วยในการประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐ (Performance Review) และยังเป็นระบบเดียวกับระบบสถิติในด้านเศรษฐกิจมหภาคที่นานาประเทศใช้อยู่อีกด้วย

ในการจัดทำภารกิจแต่ละประเภทนั้นจะมีหน่วยงานใดบ้างเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การจัดตั้งโรงงานที่ใช้สารเคมีในการผลิตผลิตภัณฑ์ที่จะต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงสาธารณสุข หรือกระทรวงมหาดไทย ฯลฯ ซึ่งการจำแนกประเภทภารกิจโดยพิจารณาภารกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน จะพบว่า หน่วยงานหลาย ๆ หน่วยงานอาจจัดทำภารกิจที่ซ้ำซ้อน นอกจากนี้ การจำแนกประเภทภารกิจตามระบบ GFS จะมีความสะดวกและสอดคล้องในการจัดทำระบบบัญชีต่อไปด้วย โดยเฉพาะการลงบัญชีค่าใช้จ่าย[3] สำหรับภารกิจอื่น ๆ อีก 4 ด้าน อันได้แก่การเกษตร การอุตสาหกรรม การคมนาคม การขนส่งและการสื่อสาร และการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนั้นเป็นภารกิจที่เกี่ยวกับการเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม การคมนาคม การขนส่งและการสื่อสาร และการวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีโดยตรง ซึ่งไม่ใช่เป็นการเกษตรในเชิงเศรษฐกิจ การอุตสาหกรรมในเชิงเศรษฐกิจ การคมนาคม การขนส่งและการสื่อสารในเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งแยกออกจากหมวดการเศรษฐกิจ โดยเฉพาะภารกิจในด้านการคมนาคม การขนส่งและการสื่อสาร และการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นภารกิจที่มีความจำเป็นและความสำคัญต่อประชาชนทั่วประเทศ ภารกิจดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นงานบริการสาธารณะที่ไม่มีลักษณะเป็นการมุ่งหากำไรแต่อย่างใด

ภารกิจของรัฐทั้ง 14 ด้าน มีดังนี้

(1) การบริการสาธารณะทั่วไป (General Public Services)

(2) การป้องกันประเทศ (Defense)

(3) การรักษาความสงบภายในประเทศ (Public Order and Safety)

(4) การเศรษฐกิจ[4] (Economic Affairs)

(5) การป้องกันสิ่งแวดล้อม (Environment Protecticn)

(6) การเคหะและชุมชน (Housing and Community Amenites)

(7) การสาธารณสุข (Health)

(8) การวัฒนธรรม ศาสนาและนันทนาการ (Culture, Religion and Recreation)

(9) การศึกษา (Education)

---

[3] การจัดแบ่งโดยอิงกับระบบ GFS ก็เพื่อจะได้สามารถจัดทำการรวมบัญชีภาครัฐ (Consolidated Account) เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจมหภาคได้ นอกจากนี้ ยังสามารถเปรียบเทียบเศรษฐกิจไทยกับประเทศอื่นๆ ได้

[4] การเศรษฐกิจได้แบ่งออกเป็น 9 ด้านย่อย ดังนี้ คือ (1) การพาณิชย์ (2) แรงงาน (3) การเกษตร (4) การเชื้อเพลิงและพลังงาน (5) การอุตสาหกรรมและการเหมืองแร่ (6) การคมนาคมและการขนส่ง (7) การสื่อสาร (8) การท่องเที่ยว (9) การเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

(10) การป้องกันด้านสังคม (Social Welfare)

(11) การเกษตร (Agriculture)

(12) การอุตสาหกรรม (Industry)

(13) การคมนาคม การขนส่ง และการสื่อสาร (Transportation and Communication)

(14) การวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Science and Technology)

ทั้งนี้ การจัดแบ่งภารกิจของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะจัดภารกิจเป็น 14 ด้านเช่นเดียวกัน สำหรับลักษณะและรายละเอียดของภารกิจทั้ง 14 ด้านของรัฐบาล มีดังนี้

(1) การบริการสาธารณะทั่วไป (General Public Services)

ภารกิจในการบริการสาธารณะทั่วไปนี้ เป็นภารกิจที่เกี่ยวกับการให้บริการทั่วไปที่รัฐบาลพึงต้องจัดทำให้แก่ประชาชน ซึ่งภารกิจอันนี้รวมถึงการจัดตั้งและวางโครงสร้างองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเพื่อการบริหารประเทศ หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการให้บริการบางอย่างให้แก่ประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะในภาพรวมของทั้งประเทศ เช่น การบริหารงานคลัง ได้แก่ การวางนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ทางด้านการเงิน การคลัง หรือภาษีอากรเพื่อรักษาเสถียรภาพและฐานะทางด้านการเงินการคลังของประเทศ นอกจากนี้ยังรวมถึง การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย นอกจากการให้บริการสาธารณะทั่วไปภายในประเทศแล้ว ยังรวมถึงการบริหารงานต่างประเทศด้วย เช่น การติดต่อหรือการเชื่อมความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ทั้งนี้ การบริการสาธารณะทั่วไปยังครอบคลุมไปถึงการให้บริการทั่วไปในด้านบุคคล การวางแผนและสถิติ และการจัดให้มีแหล่งรวบรวมข้อมูลส่วนกลางในเรื่องต่าง ๆ ในระดับชาติ

(2) การป้องกันประเทศ (Defense)

ภารกิจในการป้องกันประเทศ มีขึ้นเพื่อสร้างความมั่นคง และรักษาอำนาจอธิปไตยของประเทศ ดังนั้น ภารกิจในเรื่องการป้องกันประเทศ ส่วนใหญ่จะพบอยู่ในเรื่องการจัดให้มีกองกำลังทหาร เช่น การป้องกันทางทหาร และการป้องกันของฝ่ายพลเรือน รวมทั้งการ

ป้องกันประเทศในด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น อาชญากรรมข้ามชาติ การลักลอบนำยาเสพติดเข้ามาในประเทศ ธุรกิจบริการทางเพศข้ามชาติ และปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของคนต่างชาติ เป็นต้น

(3) การรักษาความสงบภายในประเทศ (Public Order and Safety)

ภารกิจในการรักษาความสงบภายในประเทศนี้ จะมุ่งเน้นถึงการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมภายในประเทศ เช่น ตำรวจจะเป็นเจ้าพนักงานที่คอยดูแลสุขทุกข์และความปลอดภัยของประชาชนในสังคม ทั้งนี้ การรักษาความสงบภายในประเทศยังรวมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากภัยธรรมชาติ เช่น อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย และยังรวมถึงการก่อจลาจล หรือความไม่สงบภายในประเทศ (Civil War) จากเหตุการณ์ต่าง ๆ ภารกิจในเรื่องการรักษาความสงบภายในประเทศยังครอบคลุมไปถึงงานราชทัณฑ์ และงานตุลาการด้วยเช่นกัน

(4) การเศรษฐกิจ (Economic Affairs)

ภารกิจในด้านการเศรษฐกิจ จะมีความเกี่ยวพันกับภารกิจย่อยในด้านต่าง ๆ สามารถแบ่งออกได้เป็น 9 ด้าน ดังนี้ คือ (4.1) การเศรษฐกิจทั่วไป และการพาณิชย์ (General Economic and Commercial Affairs) (4.2) ด้านแรงงาน (General Labor Affairs) (4.3) ด้านการเกษตร (Agriculture) ซึ่งให้รวมถึงการเกษตร การป่าไม้ การประมงและการสงวนพันธุ์สัตว์ป่า (4.4) ด้านการเชื้อเพลิงและพลังงาน (Fuel and Energy) ซึ่งประกอบด้วย การถ่านหินและแร่ธาตุเชื้อเพลิงชนิดอื่น การปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติ เชื้อเพลิงนิวเคลียร์ เชื้อเพลิงชนิดอื่น การไฟฟ้า และการพลังงานที่ไม่ใช่พลังงานไฟฟ้า (4.5) ด้านการอุตสาหกรรมและการเหมืองแร่ (Mining, Manufacturing and Construction) ประกอบด้วย การเหมืองแร่และทรัพยากรธรณีที่ไม่ใช่เชื้อเพลิง การอุตสาหกรรม และการโยธา (4.6) ด้านการคมนาคม และการขนส่ง (Transportation) ประกอบไปด้วย การขนส่งทางบก การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางรถไฟ การขนส่งทางอากาศ และการขนส่งทางท่อและทางอื่น (4.7) ด้านการสื่อสาร (Communication) (4.8) การท่องเที่ยว (Tourism) ซึ่งประกอบด้วย การโรงแรมและภัตตาคาร และโครงการพัฒนาในด้านเอนกประสงค์ และ (4.9) ด้านการเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

(5) การป้องกันสิ่งแวดล้อม (Environment Protection)

ภารกิจในด้านการป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นภารกิจในเรื่องการดูแลรักษาและป้องกันทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของประเทศและท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งภารกิจในการป้องกัน

สิ่งแวดล้อมจะประกอบด้วย การกำจัดขยะ การจัดการน้ำเสีย การลดมลภาวะเป็นพิษ และการรักษาระบบนิเวศน์และภูมิทัศน์

(6) การเคหะและชุมชน (Housing and Community Amenities)

ภารกิจในด้านการเคหะชุมชนจะเป็นภารกิจที่มุ่งเสริมสร้างและพัฒนาชุมชน ประกอบไปด้วยการพัฒนาด้านการเคหะ การพัฒนาชุมชน การจัดหาน้ำอุปโภคบริโภค และงานไฟถนน

(7) การสาธารณะสุข (Health)

ภารกิจในด้านการสาธารณสุข เป็นภารกิจที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาสุขภาพของประชาชน การจัดให้มีบริการด้านสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน ซึ่งภารกิจในด้านการสาธารณสุขประกอบไปด้วย ผลิตภัณฑ์ทางเวชกรรม เครื่องมือและอุปกรณ์การแพทย์ การบริการผู้ป่วย การบริการด้านโรงพยาบาล การกำหนดสุขลักษณะในการฆ่าสัตว์เพื่อเป็นอาหาร การกำหนดมาตรฐานอาหารและเครื่องดื่ม และการบริการสาธารณสุขทั่วไป

(8) การวัฒนธรรม ศาสนา และนันทนาการ (Culture, Religion and Recreation)

ภารกิจในด้านการวัฒนธรรม ศาสนา และนันทนาการเป็นภารกิจที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปะและวัฒนธรรม การเผยแพร่ศาสนา และการจัดให้มีการพักผ่อน และนันทนาการ ซึ่งประกอบไปด้วย การจัดให้มีบริการในด้านวัฒนธรรม การศาสนาและการบริการชุมชนด้านอื่น และการจัดให้มีการบริการในด้านนันทนาการ และการกีฬา รวมถึงการแพร่ภาพและการตีพิมพ์ด้วย

(9) การศึกษา (Education)

ภารกิจในด้านการศึกษา เป็นภารกิจที่จะต้องจัดให้มีบริการด้านการศึกษาให้แก่ประชาชนทั่วไป และกลุ่มบุคคลที่ต้องการการศึกษาในลักษณะพิเศษด้วย ภารกิจในการจัดให้บริการทางด้านการศึกษา แบ่งออกได้เป็นหลายระดับ กล่าวคือ การศึกษาระดับก่อนวัยเรียนและประถม การศึกษาระดับมัธยม การศึกษาหลังมัธยมปลายที่ไม่ใช่ระดับอุดมศึกษา การศึกษาระดับอุดมศึกษา การศึกษา

ในรูปแบบพิเศษ การบริการเสริมสำหรับการศึกษา ซึ่งอยู่ในรูปของการจัดให้มีโรงเรียน และ ห้องสมุด เป็นต้น

(10) การสวัสดิการสังคมและส่งเสริมคุณภาพชีวิต (Social Welfare)

ภารกิจในด้านการป้องกันด้านสังคม เป็นภารกิจที่ให้บริการแก่สังคม อันประกอบไปด้วย การให้บริการดูแลในเรื่องการเจ็บป่วยและทุพพลภาพ การให้บริการดูแลผู้สูงอายุและบุคคลที่ร่อนเร่พเนจร การให้บริการดูแลครอบครัวและเด็ก การให้บริการให้คำปรึกษาและจัดหางานให้แก่ผู้ว่างงาน การให้บริการด้านที่อยู่อาศัย และการสังคมสงเคราะห์ในด้านอื่น

(11) การเกษตร (Agriculture)

ภารกิจในด้านการเกษตรนี้ เป็นภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตรในเชิงเศรษฐกิจหรือพาณิชยกรรม แต่ภารกิจการเกษตรในที่นี้จะมุ่งเน้นถึงการให้บริการแก่เกษตรกรในด้านความรู้ การพัฒนาและเทคโนโลยีการเกษตร การรักษาพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ และการพัฒนาพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ซึ่งภารกิจนี้ จำเป็นที่รัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นระดับใดก็ตาม จะต้องรับผิดชอบดูแล เนื่องจากประเทศไทยมีพื้นฐานมาจากการเกษตรกรรม และจำนวนเกษตรกรของประเทศก็มีเป็นจำนวนมาก

(12) การอุตสาหกรรม (Industry)

ภารกิจในด้านการอุตสาหกรรมนี้ เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอุตสาหกรรมของนักลงทุนทั้งหลายในประเทศ กล่าวคือ รัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานและความปลอดภัยของโรงงาน หรือโรงอุตสาหกรรมทั้งหลาย รวมทั้งการกำหนดและตรวจสอบมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมต่าง ๆ ด้วย

(13) การคมนาคม การขนส่ง และการสื่อสาร (Transportation and Communication)

ภารกิจในด้านการคมนาคม การขนส่งและการสื่อสารนี้ เป็นภารกิจที่รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดให้บริการ เนื่องจากภารกิจประเภทนี้ เป็นภารกิจอันเป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน ดังนั้น หากไม่มีภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการภารกิจนี้ก็ยังต้องตกเป็นของรัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

(14) การวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Science and Technology)

ภารกิจในด้านการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนี้ เป็นภารกิจที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อประเทศ ซึ่งโดยหลักแล้ว ควรจะมอบให้รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลภารกิจประเภทนี้ โดยอาจให้เงินทุนสนับสนุนการวิจัย หรืออุดหนุนมหาวิทยาลัย หรือสถาบันวิจัยต่างๆ เนื่องจากเป็นภารกิจที่ไม่สามารถมุ่งหากำไรได้ อีกทั้งเป็นภารกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง นอกจากนี้ภารกิจจะต้องมีการพัฒนา และศึกษาค้นคว้ากันอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้ทันกับวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีของต่างประเทศด้วย เช่น การพัฒนาจานดาวเทียม การดาวเทียม การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศต่าง ๆ

8. <u>กรอบการวิเคราะห์การจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

(1) การจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ารัฐบาลควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจใด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจใด จะไม่รวมถึงภารกิจที่รัฐวิสาหกิจมีหน้าที่จัดทำ เช่น องค์การโทรศัพท์ การไฟฟ้า การประปา ฯลฯ

(2) ภารกิจใดที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใดมีอำนาจหน้าที่จัดทำ ไม่ได้เป็นบทบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องดำเนินการจัดทำภารกิจดังกล่าว แต่ให้หมายความว่าเป็นภารกิจที่อปท.พึงกระทำ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความพร้อม มีความสามารถ ก็ควรจะกระทำภารกิจนั้น แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังไม่มีความพร้อมที่จะจัดทำภารกิจนั้น ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าหรือรัฐบาลที่จะต้องเข้าไปดำเนินการจัดทำภารกิจนั้น ซึ่งได้แก่ ภารกิจที่เป็นความต้องการพื้นฐานของประชาชน เช่น การสร้างถนน การสาธารณสุขมูลฐาน ฯลฯ

(3) การจัดทำภารกิจในประเภทต่าง ๆ สามารถแบ่งงานออกได้เป็น 3 ลักษณะ กล่าวคือ (1) การกำหนดนโยบาย การวางแผนและการตรวจสอบติดตาม (2) การวิจัยและการพัฒนา และ (3) การปฏิบัติการ ทั้งนี้ ให้รัฐบาลมีหน้าที่หลักคือ กำหนดนโยบาย (Policy Maker) การวางแผน (Planner) กำกับ และการตรวจสอบติดตาม

(Monitor) การวิจัยและการพัฒนา (Research & Development) กล่าวคือ รัฐบาลมีหน้าที่การกำหนดนโยบาย การวางแผนและการตรวจสอบติดตามสำหรับภารกิจทุกประเภทอันมีลักษณะเป็นภาพรวมของทั้งประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีหน้าที่ในการวิจัยและการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ด้วย

ส่วนการแบ่ง ภารกิจในลักษณะการปฏิบัติการ (Operator) งานวิจัยจะพิจารณาจากหลักการและทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น โดยหลักแล้ว หากภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ และไม่ขัดต่อหลักการประหยัดต่อขนาดในทางเศรษฐกิจ ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด หรือรัฐบาลไม่ควรเข้าไปแข่งหรือแย่งดำเนินการจัดทำภารกิจซ้ำซ้อนอีก แต่หากองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่างไม่สามารถจัดทำภารกิจนั้นได้ ก็ให้พิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบนหรืออบจ.สามารถเข้าไปดำเนินการช่วยจัดให้มีการทำภารกิจนั้น และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนยังไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้ ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลเข้าไปดำเนินการแทน

(4) ภารกิจใดที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นย่อมมีหน้าที่ในการจัดทำภารกิจนั้น โดยลักษณะงานของภารกิจจะแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะเช่นกัน กล่าวคือ 1) ในส่วนของการกำหนดนโยบาย การวางแผนและการตรวจสอบติดตาม ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำแผนและนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาลมาพิจารณาและกำหนดเป็นแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนของตนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2) ในส่วนของการวิจัยและการพัฒนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมีอำนาจทำได้ เช่น อาจมีการสนับสนุนให้มีการวิจัยและการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น และ 3) ส่วนการปฏิบัติการ ภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเล็กสุดสามารถจัดทำได้ ก็ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับนั้นมีอำนาจหน้าที่จัดทำภารกิจนั้นไป หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับท้องถิ่น ไม่สามารถจัดทำภารกิจนั้นได้ ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดในการจัดทำภารกิจนั้น แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดไม่สามารถจัดทำได้ ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล โดยหลักการนี้ เป็นไปตามหลักความใกล้ชิดกับประชาชนหรือเขตการปกครองที่เหมาะสม

(5) การวิเคราะห์การจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมุ่งวิเคราะห์ภารกิจในลักษณะของการปฏิบัติการเท่านั้น และเฉพาะภารกิจที่ยังไม่สามารถกำหนดได้ชัดเจนตามหลักการและทฤษฎีที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่าควรให้รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับท้องถิ่นจัดทำภารกิจนั้น (Grey Area)

(6) ภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้หมายความว่า อปท. จะเป็นผู้ดำเนินการเอง หรือจัดหาให้มีการดำเนินการขึ้น โดยให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ และอปท. นั้น เป็นผู้ควบคุมดูแลการดำเนินการของเอกชน (กรณีเช่นนี้หมายรวมถึง ภารกิจที่มีเอกชนดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบัน อปท. ก็ไม่จำเป็นต้องลงไปดำเนินการเอง แต่เปลี่ยนบทบาทหน้าที่เป็นผู้กำกับดำเนินการของเอกชนนั้นให้เป็นไปอย่างถูกต้อง)

(7) ภารกิจที่ได้มอบหมายให้ อปท. ดำเนินการนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ

1. ภารกิจที่ อปท. ในระดับนั้นต้องกระทำหรือต้องรับผิดชอบหรือควรจัดหาให้มีการดำเนินการในภารกิจนั้นก็ขึ้นอยู่กับความพร้อมของอปท.เป็นสำคัญ แต่ทั้งนี้ถือเป็นภารกิจที่ทุกๆ อปท. จะต้องดำเนินการให้มีเมื่อพร้อมหรือภายในระยะเวลาที่กำหนด
2. ภารกิจที่อปท.ในระดับหนึ่งๆ เลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากความพร้อมและผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ชุมชนของตนเอง ภารกิจในกลุ่มนี้ อปท. แต่ละแห่งสามารถเลือกที่จะกระทำภารกิจที่แตกต่างกันได้

(8) ภารกิจใดที่ได้มอบหมายให้อปท.ในระดับที่สูงกว่ากระทำ แต่ในความเป็นจริงอปท.ในระดับที่ต่ำกว่าบางแห่งดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบัน อปท.ในระดับที่ต่ำกว่า ก็ยังคงกระทำต่อไปได้ หรือจะยกเลิกหากเห็นว่าไม่คุ้มค่าต่อการประหยัดจากขนาดการผลิตก็ย่อมจะกระทำได้ ในขณะเดียวกัน หากอปท.ที่ต่ำกว่ายังไม่ได้รับมอบหมายให้ทำภารกิจนั้น หากประสงค์จะทำเนื่องจากมีความพร้อม ก็ย่อมกระทำได้

9. <u>การวิเคราะห์การจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

การวิเคราะห์การจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองท้องถิ่น ได้นำหลักการทั้ง 4 ประการดังกล่าวข้างต้นเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจำแนกภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด

ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล

อนึ่ง สำหรับกรุงเทพมหานคร กำหนดให้สามารถจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด และสามารถจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับท้องถิ่น คือภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล และภารกิจของเทศบาลได้ด้วย สำหรับเมืองพัทยา กำหนดให้จัดทำภารกิจในฐานะเทียบเท่ากับเทศบาล เพราะเมืองพัทยามีลักษณะเป็นชุมชนเมือง

10. **<u>ภารกิจที่รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่จัดทำ</u>**

โดยหลักแล้ว รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การวางแผนและการตรวจสอบติดตามสำหรับภารกิจทุกประเภท ซึ่งมีทั้งหมด 14 ด้านข้างต้น ว่าจะมีการพัฒนาประเทศไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การศึกษา หรือสังคม ฯลฯ ไปในทิศทางใด นอกจากนี้ งานในลักษณะที่สองที่รัฐบาลต้องจัดทำก็คือ การวิจัยและการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ที่รัฐบาลเห็นว่าจำเป็น เช่น การวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ ด้านสังคม หรือด้านเศรษฐกิจ ฯลฯ

ส่วนงานในการปฏิบัติการ โดยหลักการแล้ว รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่จัดทำภารกิจในทุกประเภทและทุกด้าน ให้แก่ประชาชนทั้งประเทศอยู่แล้ว แต่เพื่อให้การจัดทำภารกิจนั้นก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะความต้องการที่หลากหลายและแตกต่างกันในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นจะต้องจัดแบ่งภารกิจว่า ภารกิจใดที่รัฐบาลควรมีอำนาจหน้าที่จัดทำ ภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่จัดทำ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีเรื่องหลักขอบข่ายผลประโยชน์ระดับท้องถิ่น หลักความใกล้ชิดกับประชาชนหรือเขตการปกครองที่เหมาะสม และเพื่อไม่ให้มีการจัดทำภารกิจซ้ำซ้อนกัน

แต่อย่างไรก็ตาม ภารกิจบางประเภท รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำ โดยไม่สามารถมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ไม่ว่าจะเป็นระดับใด เนื่องจากภารกิจบางอย่างเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับขอบข่ายผลประโยชน์ในระดับชาติ คือ เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องและกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศ (National Benefit Coverage) เช่น เรื่องความมั่งคงแห่งชาติ นอกจากนี้ ภารกิจประเภทนี้ไม่สามารถมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ เพราะติดขัดในเรื่องหลักความจำกัดในสมรรถนะของการให้บริการในสินค้าแต่ละชนิด (Capacity) กล่าวคือ ภารกิจดังกล่าว เมื่อมีการลงทุนแล้วจะมีสมรรถนะเพียงพอที่จะให้บริการกับประชาชน

ทั้งประเทศ นอกจากนี้ หากภารกิจดังกล่าวมอบให้รัฐบาลเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำจะเป็นการประหยัดต่อขนาดในทางเศรษฐกิจ (Economies of Scale) กล่าวคือ หากให้รัฐบาลเป็นผู้จัดทำจะมีจุดคุ้มทุนที่คุ้มค่ากว่า และมีประสิทธิภาพดีกว่าที่จะมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ เมื่อพิจารณาปัจจัยต่างๆดังกล่าวแล้ว รัฐบาลควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจดังต่อไปนี้

(1) การบริการสาธารณะทั่วไป

(1.1) การจัดโครงสร้างและการบริหารของภาครัฐ ภารกิจนี้เป็นภารกิจที่รัฐบาลจะต้องจัดทำ เพราะเป็นเรื่องการจัดโครงสร้างและการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งภารกิจอันนี้รวมถึงการจัดโครงสร้างและการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยว่าจะมีโครงสร้างการบริหารงานอย่างไร และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจใดบ้าง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐเช่นกัน ซึ่งอยู่ในรูปของราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การที่ให้รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดโครงสร้างและการบริหารองค์การบริหารของรัฐจะมีลักษณะเป็นการกำหนดโครงสร้างและกรอบการบริหารจัดการไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น โดยรัฐบาลจะไม่เข้าไปกำหนดรายละเอียดหรือหลักเกณฑ์ปลีกย่อยต่าง ๆ เช่น อัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คุณสมบัติหรือหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (Job Description) ภารกิจประเภทนี้รวมถึงการโอนภารกิจในลักษณะทั่วไประหว่างหน่วยงานของรัฐในระดับต่างกันด้วย

(1.2) การบริหารงานต่างประเทศ ภารกิจนี้เป็นภารกิจที่รัฐบาลต้องจัดทำ เนื่องจากเป็นผลประโยชน์ระดับชาติ และมีการประหยัดต่อขนาดการผลิต ภารกิจประเภทนี้ได้แก่ การจัดให้มีสถานทูตหรือกงสุลไทยในต่างประเทศ รวมทั้งจัดให้มีทูต การให้บริการจัดทำหนังสือเดินทาง การเผยแพร่แลกเปลี่ยนวัฒนธรรมระหว่างประเทศและการท่องเที่ยว การให้ความช่วยเหลือและดูแลประชาชนและนักเรียนไทยในต่างประเทศ การเป็นผู้แทนเข้าทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การให้บริการข้อมูลข่าวสารอื่นๆ ฯลฯ แต่อย่างไรก็ตาม การจัดภารกิจในข้อนี้ให้รัฐบาล จะไม่เป็นการจำกัดห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นติดต่อหรือมีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเองได้ในลักษณะแบบเอกชน แต่ไม่ใช่ในฐานะตัวแทนของประเทศไทย หรือองค์กรอื่น ๆ (ในระดับ

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง) หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพที่สามารถทำได้ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการติดต่อผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเข้ามาช่วยวางแผนหรือทำโครงการเพื่อสิ่งแวดล้อมได้ เป็นต้น

(1.3) การบริหารด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รัฐบาลและราชการส่วนกลางมีหน้าที่จะต้องดูแลและบริหารเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาและกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางการเงินและการคลังของประเทศ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะมีหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำหรับการบริการด้านสังคมของประเทศ ก็มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงสาธารณสุข ฯลฯ

(1.4) การบริการทั่วไป เช่น การจัดตั้งและบำรุงรักษาสถานีเครื่องส่งวิทยุและโทรทัศน์ เนื่องจากกิจการในเรื่องนี้ต้องใช้เงินลงทุนสูง รัฐบาลจึงต้องเป็นผู้จัดทำ เว้นแต่บริการที่สามารถให้เอกชนเข้ามาดำเนินการได้ (Privatization) ซึ่งหากภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแล้ว รัฐบาลก็ไม่จำต้องจัดทำบริการนี้อีกต่อไป นอกจากนี้ ภารกิจอันมีลักษณะเป็นการให้บริการแก่ประชาชนซึ่งไม่มีลักษณะเป็นธุรกิจเพื่อแสวงหากำไร รัฐบาลหรือราชการส่วนกลางย่อมต้องมีหน้าที่ดำเนินการในการบริการนั้น ๆ แก่ประชาชน เช่น การจัดทำอุตุนิยมวิทยา ฯลฯ

(2) การป้องกันประเทศ

รัฐบาลย่อมมีหน้าที่จัดทำภารกิจประเภทนี้เสมอ เนื่องจากเมื่อพิจารณาหลักการและทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นแล้ว เรื่องการป้องกันประเทศยังเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศซึ่งมีขอบข่ายผลประโยชน์และสมรรถณะระดับชาติ รวมทั้งมีลักษณะของการผลิตที่มีต้นทุนลดลง จึงไม่สามารถมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลอื่นใดจัดทำได้ ลักษณะงานดังกล่าวได้แก่ งานกองทัพทางทหาร การป้องกันของฝ่ายพลเรือน การช่วยเหลือทางการทหารแก่ต่างประเทศ และการรักษาดินแดน

(3) การรักษาความสงบภายในประเทศ

การรักษาความสงบภายในประเทศ ได้แก่ งานที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาคดีของศาลและตุลาการ การยื่นฟ้องคดีและงานอื่น ๆ ของกรมอัยการ งานของกรมราชทัณฑ์ และการบังคับคดีของกรมบังคับคดี ส่วนในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ รัฐบาลควรมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศเฉพาะในระดับชาติเท่านั้น โดยอาจจัดตั้งหน่วยงานหนึ่ง เรียกว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งจะมีลักษณะเช่นเดียวกับ FBI ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะทำหน้าที่ควบคุมป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในระดับชาติ อาชญากรรมข้ามชาติ และความผิดที่เกิดขึ้นในหลายจังหวัด หรือความผิดข้ามเขตจังหวัด หรือเป็นความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงระดับชาติ มีอำนาจขอบเขตทั้งประเทศ เช่น การป้องกันและปราบปรามผู้ค้ายาบ้า การลักลอบนำคนต่างด้าวเข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย การโจรกรรมรถยนต์เพื่อนำไปขายให้กับประเทศเพื่อนบ้าน ฯลฯ ทั้งนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติยังมีหน้าที่รักษาความสงบในเรื่องอื่น ๆ ภายในประเทศด้วย เช่น การจัดให้บริการข้อมูลข่าวสารใด ๆ แก่ประชาชนถึงภยันตรายต่าง ๆ

(4) การเศรษฐกิจ

สำหรับการเศรษฐกิจในเชิงพาณิชย์ รัฐบาลควรมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานและการตรวจเครื่องชั่ง ตวง วัด ว่ามีมาตรฐานตามที่กำหนดหรือไม่ และกำหนดราคาสินค้าควบคุมในสินค้าและบริการพื้นฐานต่าง ๆ เช่น สินค้าที่ประชาชนจำเป็นต้องบริโภค นอกจากนี้ รัฐบาลยังต้องมีหน้าที่ในการตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการตรวจสอบมาตรฐานเครื่องชั่ง ตวง วัด อีกด้วย สำหรับเศรษฐกิจในภาคเกษตร รัฐบาลมีหน้าที่ดูแลและรักษาระดับราคาสินค้าเกษตร รวมทั้งการประกันราคาสินค้าเกษตร เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกร หรือการกำหนดหลักเกณฑ์และการอนุญาตให้มีการหาของป่า หรือหาผลประโยชน์ในป่า

สำหรับในเรื่องการจัดให้มีเชื้อเพลิงและพลังงาน โดยหลักแล้ว รัฐบาลควรเป็นผู้จำหน่ายบริการสาธารณะประเภทนี้ ตามหลักขอบข่ายผลประโยชน์ (Benefit

Coverage) หลักการประหยัดต่อขนาดในทางเศรษฐกิจ (Economies of Scale) และหลักความจำกัดในสมรรถนะของการให้บริการในสินค้าแต่ละชนิด (Capacity) เนื่องจากหากมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการในเรื่องพลังงานและเชื้อเพลิง อาจจะไม่คุ้มทุนเพราะต้องใช้เงินลงทุนสูง ซึ่งในปัจจุบันนี้รัฐบาลได้จัดให้มีการผลิตกระแสไฟฟ้า โดยมอบให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิต และการไฟฟ้านครหลวงซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการแทน นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีหน้าที่ในการควบคุมและรักษาระดับราคาน้ำมันและเชื้อเพลิง เช่น ก๊าซปิโตรเลียม (LPG) เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนจากการใช้ก๊าซปิโตรเลียมเพื่อการหุงต้ม

ในส่วนของการอุตสาหกรรมและการเหมืองแร่ พบว่าอุตสาหกรรมบางประเภทส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งประเทศ เช่น โรงกลั่น โรงงานปิโตรเคมี และเหมืองแร่ส่วนใหญ่ถือเป็นทรัพยากรของประชาชนทั่วประเทศ เช่น ก๊าซธรรมชาติ จึงควรให้เป็นอำนาจของรัฐบาลในการอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการอุตสาหกรรมหรือได้รับสัมปทานเหมืองแร่ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งประเทศนี้ และให้อปท. มีส่วนร่วมในการพิจารณาการให้อนุญาต

ส่วนในเรื่องการคมนาคมและการขนส่ง ในปัจจุบันนี้ รัฐบาลเป็นผู้จัดให้บริการในการขนส่งทางบก การขนส่งทางอากาศ และกิจการรถไฟ โดยผ่านหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น การขนส่งมวลชน การบินไทย การรถไฟและการพาณิชย์นาวี แต่เนื่องจากกิจการเหล่านี้ เป็นกิจการที่ทำเป็นธุรกิจเพื่อหากำไรได้ ดังนั้น หากกิจการเหล่านี้ ภาคเอกชนมีความสนใจที่จะเข้ามาดำเนินการ รัฐบาลควรให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำกิจการดังกล่าวไป โดยปล่อยให้ดำเนินการเป็นไปตามกลไกตลาด และรัฐบาลเป็นผู้กำหนดกฎระเบียบ (Standard Setter) กำกับการจัดบริบทของเอกชนแทน (Regulator)

สำหรับการสื่อสาร เช่น โทรศัพท์และไปรษณีย์ ปัจจุบันนี้ รัฐบาลยังเป็นผู้ให้บริการโดยผ่านองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการไปรษณีย์แห่งประเทศไทย ซึ่งในอนาคตอันใกล้นี้ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจะแปรรูปจากรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทเอกชน และถ้ามีภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการให้บริการเหล่านี้แล้ว รัฐบาลก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องไปจัดทำอีกต่อไป

นอกจากนี้ รัฐบาลยังต้องมีหน้าที่ในการพัฒนาและส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยวในระดับชาติด้วย เช่น แหล่งท่องเที่ยวที่มีเขตพื้นที่ในหลายจังหวัด รวมทั้งการจัดให้มีบริการข้อมูลแหล่งท่องเที่ยวด้วย เช่นกัน

ในท้ายสุด รัฐบาลยังคงมีหน้าที่จัดการและบริหารเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น การส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (การส่งเสริมการส่งออก) การควบคุมและตรวจสอบมาตรฐานสินค้าส่งออก การตกลงร่วมมือทางการค้ากับต่างประเทศ การส่งเสริมให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศ ฯ

(5) การป้องกันและควบคุมสิ่งแวดล้อม

รัฐบาลควรจะต้องมีบทบาทในการพัฒนาสำรวจและวิเคราะห์ทรัพยากรธรณีและเหมืองแร่ เนื่องจากทรัพยากรธรณีและเหมืองแร่เป็นทรัพยากรของประชาชนทั้งประเทศ และต้องใช้เงินลงทุนสูง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักขอบข่ายผลประโยชน์ระดับชาติ (Benefit Coverage) และ การประหยัดต่อขนาดในทางเศรษฐกิจ (Economies of Scale) จึงต้องให้รัฐบาลเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำ

(6) การเคหะและชุมชน

รัฐบาลควรมีหน้าที่ในการวางกรอบนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน อย่างไรก็ดี สำหรับการจัดให้มีซึ่งที่อยู่อาศัยนั้น ควรให้อปท. หรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ แต่ถ้าในบางพื้นที่ที่อปท.ระดับบนยังไม่สามารถกระทำได้ รัฐบาลก็ควรมีหน้าที่รับผิดชอบในภารกิจนี้ไปพลางก่อน

(7) การสาธารณสุข

รัฐบาลควรมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณสุขและการรักษาพยาบาลในระดับชาติ ได้แก่ โรงพยาบาลที่สังกัดอยู่กับสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เช่น โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สังกัดอยู่กับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โรงพยาบาลศิริราชสังกัดอยู่กับมหาวิทยาลัยมหิดล นอกจากนี้ รัฐบาลควรมีหน้าที่จัดให้มีโรงพยาบาลพิเศษ เช่น โรงพยาบาลเฉพาะโรค สถาบันมะเร็ง

แห่งชาติ โรงพยาบาลสงฆ์ หรือโรงพยาบาลเพื่อจิตเวช หรือฟื้นฟูผู้ป่วยทางจิต เช่น โรงพยาบาลศรีธัญญา โรงพยาบาลเด็กอ่อนพญาไท ฯลฯ

(8) การวัฒนธรรม ศาสนาและนันทนาการ

รัฐบาลควรมีหน้าที่ในการจัดและจำแนกประเภทศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และโบราณสถานว่าสิ่งใดควรเป็นสมบัติระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น หากศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และโบราณสถานใดเป็นสมบัติในระดับชาติ รัฐบาล เช่น กรมศิลปากร ก็ควรมีอำนาจหน้าที่ในการ ดูแลรักษาและอนุรักษ์สิ่งดังกล่าวให้อยู่ในสภาพดี หากสิ่งดังกล่าวถูกจัดอยู่ในระดับท้องถิ่น รัฐบาลก็ต้องกำหนดและกำกับการปฏิบัติตามมาตรฐานในการดูแลรักษาศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และโบราณสถาน ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดหรือไม่ นอกจากนี้ รัฐบาลยังต้องจัดให้มีงานหอสมุดแห่งชาติและหอจดหมายแห่งชาติด้วย ส่วนในเรื่องการนันทนาการรัฐบาลควรจัดให้มีสนามกีฬาแห่งชาติขึ้น เพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศ

(9) การศึกษา

รัฐบาลควรมีหน้าที่จัดให้มีการศึกษาสงเคราะห์และการศึกษาพิเศษสำหรับผู้มีความสามารถ เช่น โรงเรียนกีฬา โรงเรียนคนพิการ อันเป็นไปตามหลักของจุดคุ้มทุน เพราะมีผู้ต้องการใช้บริการการศึกษาพิเศษนี้จำนวนจำกัด ไม่เหมาะสมที่จะให้อปท. ดำเนินการเองทุกๆ แห่ง และรัฐบาลบาลยังมีหน้าที่กำหนดมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนและจัดให้มีการศึกษาให้ครบถ้วน มีคุณภาพ รวมถึงการกำกับดูแลการศึกษาให้ได้มาตรฐานตามที่กำหนด

(10) การสวัสดิการสังคมและส่งเสริมคุณภาพชีวิต

รัฐบาลมีหน้าที่ในการจัดให้มีบริการประกันสังคม (Social Security) แก่ประชาชนทุกคนไม่ว่าจะทำงานในภาครัฐหรือภาคเอกชน เพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้ทำงานในทุกอาชีพว่าบุคคลเหล่านั้นจะมีหลักประกันในอาชีพการงาน พร้อมทั้งจัดให้มีบริการสวัสดิการสังคม (Social Welfare) ให้กับประชาชนทุกคน เช่น

สวัสดิการในเรื่องการรักษาพยาบาล หรือการจัดหาที่อยู่อาศัย

(11) การเกษตร

เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ในประเทศไทยมีอาชีพในการทำการเกษตร รัฐบาลจึงมีหน้าที่ช่วยเหลือและส่งเสริมเกษตรกรให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข เพราะเท่ากับเป็นการช่วยเหลือประชาชนส่วนใหญ่ให้เป็นสุข เช่น การจัดให้มีแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรขนาดใหญ่ การปฏิบัติการฝนหลวง การจัดทำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ การดูแลรักษาและอนุรักษ์สงวน ป่าไม้ พันธุ์สัตว์ป่า และพันธุ์พืชป่า รวมทั้งจัดให้มีการพัฒนาบุคลากรของภาครัฐเพื่อไปให้ความรู้แก่เกษตรกร

(12) การอุตสาหกรรม

ภารกิจในด้านนี้ รัฐบาลควรมีหน้าที่ในการกำกับดูแลและมอบหมายภารกิจต่างๆ เช่น การจดทะเบียนเครื่องจักร การจดทะเบียนโรงงาน และการตรวจสอบมาตรฐานการผลิต เป็นต้น ให้แกอปท. ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบ

(13) การคมนาคม การขนส่งและการสื่อสาร

ในเรื่องการคมนาคมและการขนส่ง รัฐบาลมีหน้าที่ก่อสร้างทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และการก่อสร้างทางสะพานที่ผ่านเขตพื้นที่ในหลายจังหวัด รวมทั้งการขุดและรักษาร่องน้ำชายฝั่งและระหว่างประเทศ และการสร้างท่าเทียบเรือชายฝั่ง การจัดบริการขนส่งทางน้ำระหว่างประเทศและการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี การควบคุมการขนส่งทางอากาศและการจราจรทางอากาศ การจัดบริการขนส่งทางอากาศ ในด้านการสื่อสาร รัฐบาลต้องจัดระบบการสื่อสาร (การไปรษณีย์ การโทรคมนาคม) ให้แก่ประชาชน รวมถึงการบริการความถี่ด้านวิทยุ การตรวจสอบและเข้าฟังวิทยุ การให้ใบอนุญาตโทรคมนาคม การสื่อสารด้านดาวเทียมภายในประเทศ ฯลฯ

(14) การวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

รัฐบาลควรมีหน้าที่ในการพัฒนาและเพิ่มสมรรถภาพด้านวิทยาศาสตร์ การสำรวจทรัพยากรธรรมชาติด้วยดาวเทียม การคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ และการจัดให้ข้อมูลข่าวสารทางด้านวิชาการ

11. <u>การจำแนกกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

การจำแนกกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยตามที่ได้นำเสนอมาข้างต้นนั้น ได้มีการแบ่งกิจกรรมต่างๆที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำออกเป็นสองระดับได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนซึ่งก็คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ซึ่งได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สำหรับการแบ่งกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศนั้น มีการแบ่งที่แตกต่างกันออกไป แต่โดยรวมแล้วจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศมาเลเซีย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมืองกัวลาลัมเปอร์ได้แบ่งภารกิจออกเป็น 11 สาขา กล่าวคือ การรักษาความสะอาด การสาธารณสุข ด้านความสวยงามของตัวเมืองและที่จอดรถ การบำรุงรักษาถนนและการขนส่งมวลชนรวมทั้งการจราจร การระบายน้ำและแม่น้ำ การวางแผนและพัฒนาตัวเมือง การสร้างและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดการและควบคุมหาบเร่แผงลอย การทะเบียน การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ(เช่น สนามกีฬา ส้วมสาธารณะ ตลาด ห้องสมุด สวนสาธารณะ เป็นต้น) และการจัดการแข่งขันกีฬาและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่น สำหรับประเทศนิวซีแลนด์นั้น การจัดแบ่งภารกิจของเมือง เช่น อำเภอทะเลสาบควีนส์ทาวน์ (Queenstown Lakes District) ได้แบ่งกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบไว้ถึง 31 ด้าน[5] แต่ภารกิจหลักสามารถแบ่งออกได้เป็น 7 ประเภท กล่าวคือ การบริการสาธารณะและการท่องเที่ยว Property Services การจัดการด้านชุมชน การบริหารทรัพยากรและการออกกฎระเบียบต่างๆ ถนน การสาธารณูปโภค และ Internal Service

ในหัวข้อนี้จะจำแนกกิจกรรมต่างๆ ของไทยออกเป็นประเภทต่างๆ และพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเหมาะสมที่จะทำกิจกรรมประเภทใด ซึ่งคณะผู้วิจัยได้อาศัยหลักสี่ข้อมาประกอบการพิจารณา กล่าวคือ (1) หลักความสามารถของการให้บริการโดยเน้นที่ตัวสินค้าหรือ

[5] รายละเอียดโปรดดู Long Term Financial Strategy, Queenstown lake District Council, June 1998

บริการนั้นๆ (Optimal Service or Capacity) (2) หลักอาณาเขตของผลประโยชน์ (Benefit Overlap and Congested Goods) (3) หลักการประหยัดต่อขนาดการผลิต (Economies of Scale) (4) หลักความใกล้ชิดโดยสามารถตรวจสอบผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆได้ (Closeness and Accountability)

เมื่อทราบถึงหลักเกณฑ์ในการจำแนกกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะขอกล่าวถึงกิจกรรมต่าง ๆ เป็นรายกิจกรรมที่ได้มีการจำแนกไว้ตามระบบที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดควรที่จะมีหน้าที่รับผิดชอบในกิจกรรมใด[6] โดยพิจารณาจากหลักทั้งสี่ประกอบกัน

11.1 <u>การบริการสาธารณะทั่วไป</u>

ภารกิจเกี่ยวกับการบริการสาธารณะทั่วไปโดยส่วนใหญ่นั้นควรเป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจ โดยภารกิจเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นการมอบหมายจากรัฐบาลให้อปท.เป็นผู้รับผิดชอบในภารกิจดังกล่าว ทั้งนี้อบจ. ควรที่จะรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริการทั่วไปในเรื่องของการวางผังเมือง การควบคุมอาคาร การก่อสร้าง เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงหลักความสามารถในการให้บริการและหลักอาณาเขตผลประโยชน์เนื่องจากเป็นการให้บริการในเขตพื้นที่ของตนเอง อีกทั้งกิจกรรมต่างๆดังกล่าวข้างต้นยังเข้าข่ายหลักการประหยัดจากขนาดการผลิตเพราะถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเป็นผู้รับผิดชอบอาจจะมีต้นทุนที่สูงกว่า โดยเฉพาะเรื่องการวางผังเมืองนั้น ไม่ใช่สิ่งที่กระทำได้ง่าย เนื่องจากต้องอาศัยความรู้ เทคนิค และวิธีการที่ค่อนข้างซับซ้อน ถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเป็นผู้รับผิดชอบแล้ว องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่างเหล่านั้นจำเป็นจะต้องมีวิศวกรและสถาปนิกประจำในเขตพื้นที่นั้น ซึ่งคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า การมอบหมายกิจกรรมด้านการวาง

---

[6] ในร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้สรุปรายละเอียดการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การแบ่งกิจกรรมออกเป็นหมวดหมู่นั้น แตกต่างจากงานวิจัยฉบับนี้ นอกจากนี้ยังมีความแตกต่างกันค่อนข้างมากในประเภทของกลุ่มงานว่ากลุ่มงานใดเป็นหน้าที่ที่ต้องทำกับกลุ่มงานใดเป็นงานที่องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถเลือกทำได้โดยอิสระ เช่น งานวิจัยมีความเห็นว่า การจัดให้มีและควบคุมตลาด เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกทำได้โดยอิสระ ในขณะที่ร่างแผนปฏิบัติการฯ กำหนดให้เป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำ เป็นต้น

ผังเมืองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเป็นผู้รับผิดชอบอาจจะไม่ก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิต ประกอบกับคณะผู้วิจัยได้คำนึงถึงเรื่องการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากถ้ามอบภารกิจด้านการผังเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเป็นผู้รับผิดชอบ การบังคับใช้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องจะกระทำได้ยากเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตามคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ภารกิจด้านการผังเมืองนี้ อบจ.[7] อาจจะมอบหมายให้ เทศบาลหรืออบต. เป็นผู้กระทำแทนได้หากเทศบาลหรืออบต.สามารถทำได้ แต่ควรกำหนดให้ความรับผิดชอบการดำเนินภารกิจควรอยู่ที่ อบจ.

นอกจากนี้ จากการสำรวจการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับถ่ายโอนภารกิจของกระทรวงมหาดไทย กรณีศึกษาจังหวัดนนทบุรี โดยสถาบันดำรงราชานุภาพ (2543) ได้ค้นพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 78) ยังไม่มีความพร้อมในเรื่องการวางผังเมือง เนื่องจากขาดบุคลากร ขาดอุปกรณ์ เครื่องมือ และเทคโนโลยี ขาดความรู้เกี่ยวกับการวางผังเมือง รวมทั้งยังมีปัจจัยทางด้านการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอีกด้วย เนื่องจากท้องถิ่นไม่กล้าตัดสินใจกำหนดพื้นที่ด้วยเกรงว่าจะส่งผลต่อฐานคะแนน

แต่อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจดังกล่าวข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญกับการวางผังเมืองค่อนข้างสูง และมีความเห็นว่าควรเร่งให้มีการวางผังเมืองอย่างเร่งด่วน เนื่องจากการพัฒนาได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงควรใช้การผังเมืองเป็นตัวกำหนดทิศทางการเจริญเติบโตของท้องถิ่นโดยให้ผังเมืองเป็นตัวนำชุมชน ไม่ใช่ให้ชุมชนนำผังเมือง

ส่วนเรื่องงานทะเบียนราษฎร์นั้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของเทศบาลหรืออบต.โดยรัฐบาลเป็นผู้มอบหมาย และอปท.ควรต้องทำเนื่องจากเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง และจะได้ทราบถึงรายละเอียดว่ามีผู้ใดอยู่ภายใต้การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใด

ได้มีการอ้างถึง กรณีการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำภารกิจนี้ อาจก่อให้เกิดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ถ้าคนต่างด้าวมาจดทะเบียนเป็นคนไทยเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในระดับประเทศ อีกทั้งทางกระทรวงมหาดไทย กำลังจัดทำระบบข้อมูลข่าวสารอยู่ด้วยเหตุผลนี้ พบข้อเท็จจริงในปัจจุบันว่า มีกรุงเทพมหานคร และเทศบาลหลายแห่งได้ดำเนินการ

[7] คณะผู้วิจัยขอตั้งสมมติฐานว่าการบริหารงานของเอกชนมีความคล่องตัวกว่าของรัฐบาล แต่ไม่จำเป็นเสมอไป

ทะเบียนราษฎร์เป็นเวลานานแล้ว และการที่ให้อำเภอเป็นผู้ทำหน้าที่จดทะเบียนราษฎร์ ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะไม่มีการแอบจดทะเบียนของต่างด้าวแต่อย่างใด ทั้งสามารถพิจารณาการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร ซึ่งทำหน้าที่ทุกอย่างแทนรัฐบาล เห็นว่าสามารถทำได้ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ น่าจะมีศักยภาพได้ ถ้ามีการส่งเสริม

กิจกรรมที่สำคัญอันหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะทั่วไปที่คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการรักษากรรมสิทธิและสถาบันที่มีหน้าที่รับผิดชอบในกิจกรรมดังกล่าวต้องได้รับความเชื่อถือจากประชาชนค่อนข้างสูง กิจกรรมนั้นก็คือ การทะเบียนที่ดิน ซึ่งกิจกรรมนี้อาจจะแบ่งความรับผิดชอบออกได้เป็นสองระดับ กล่าวคือ ในระดับบนนั้นจะเกี่ยวข้องกับเรื่องการออกโฉนดที่ดิน[8] การออกโฉนดที่ดินนั้น ควรให้รัฐบาลกลางเป็นผู้กระทำ เนื่องจากต้องการสถาบันที่มีความน่าเชื่อถือค่อนข้างสูงอีกทั้งยังต้องการความยั่งยืนของกรรมสิทธิ ซึ่งในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนั้น การรับรองกรรมสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิ่งที่สำคัญมากสำหรับการพัฒนาประเทศ (Jones, 1998) ดังนั้นการรับรองสิทธิ์จึงควรจะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล

ส่วนภารกิจระดับล่าง เช่น การทำนิติกรรมที่เกี่ยวกับการโอน การซื้อขายกรรมสิทธิ และการเก็บรักษาสถิติที่เกี่ยวกับเอกสารสิทธิ์ หรือการใช้อำนาจรัฐ ควรให้อบจ.เป็นผู้รับผิดชอบเนื่องจากกิจกรรมต่างๆ ดังกล่าวยังคงต้องอาศัยความน่าเชื่อถือ สำหรับการเก็บรักษาสถิติเกี่ยวกับเอกสารสิทธิ์นั้นควรจะมีการประสานงานกันระหว่างอบจ.กับเทศบาลและอบต. อย่างใกล้ชิดเพราะในปัจจุบันเทศบาลหรือ อบต.มีหน้าที่ในการเก็บภาษีบำรุงท้องที่ คณะผู้วิจัยเห็นควรมอบหมายกิจกรรมที่เกี่ยวกับการทำนิติกรรมให้แก่ อบจ. เพื่อให้อบจ. ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลทั่วทั้งจังหวัดได้ครบถ้วน จะได้ใช้ในการวิเคราะห์และสอบทานข้อมูลกับอบต.และเทศบาลได้อย่างสมบูรณ์

11.2 <u>การรักษาความสงบภายในประเทศ</u>

การป้องกันและควบคุมอาชญากรรมนั้นควรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับชั้นและควรจะต้องทำ หากแต่เพียงว่าควรจะมีการแบ่งระดับออกเป็น การป้องกันและควบคุมอาชญากรรมระดับเทศบาลหรืออบต. (Local Police) และ

[8] ในปัจจุบันการออกโฉนดกระทำโดยกรมที่ดิน

การป้องกันและควบคุมอาชญากรรมระดับจังหวัด (State Police) ซึ่งหลักเกณฑ์ในการแบ่งภารกิจว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดควรมีหน้าที่รับผิดชอบนั้นอาจจะพิจารณาได้จากหลักความสามารถในการให้บริการ เนื่องจากเมื่อมีอาชญากรรมเกิดขึ้นในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ถ้าท้องที่นั้นมีความสามารถพอที่จะแก้ปัญหาได้ด้วยตนเองก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องขอกำลังเสริม แต่ถ้าท้องที่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อาจจะมีการขอกำลังเสริมตามลำดับชั้น ซึ่งเข้าข่ายหลักอาณาเขตผลประโยชน์ นอกจากนี้การร่วมมือกันปราบอาชญากรรมก็อาจจะทำให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิต อีกทั้งยังสามารถตรวจสอบความรับผิดชอบได้อีกด้วย

สำหรับการรักษาความปลอดภัยและสาธารณภัย อบจ. ควรมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องอัคคีภัย อุทกภัย และวาตภัย ทั้งนี้โดยพิจารณาจากหลักความสามารถในการให้บริการ หลักอาณาเขตผลประโยชน์ และหลักการประหยัดต่อขนาดการผลิต เนื่องจากภัยทั้งสามนั้นเมื่อเกิดขึ้นแล้วอาจจะกระจายเป็นวงกว้างครอบคลุมหลายพื้นที่ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ควรจะต้องพิจารณาด้วยว่าท้องที่นั้นๆ มีลักษณะเป็นเขตตัวเมืองหรือไม่ ถ้าท้องที่ดังกล่าวอยู่ในเขตตัวเมืองไม่ว่าจะเป็นเทศบาลหรืออบต. โดยเฉพาะในเรื่องอัคคีภัย ก็ควรจะมีหน้าที่รับผิดชอบด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม การที่มอบภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยและสาธารณภัยให้กับอบจ.เป็นผู้รับผิดชอบนั้น ไม่ได้หมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างไม่สามารถทำกิจกรรมดังกล่าวได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างใดที่ทำภารกิจดังกล่าวอยู่แล้วก็สามารถกระทำต่อไปได้ เพียงแต่คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าถ้ามอบหมายให้อบจ.เป็นผู้จัดทำจะก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิตมากขึ้น โดยอบจ.อาจจะมีการให้เช่าในรูปเครื่องมือและอุปกรณ์ซึ่งอาจจะให้มีการนำเครื่องมือและอุปกรณ์ดังกล่าวมารวมไว้ที่ศูนย์กลางของท้องถิ่นที่สามารถนำไปใช้ได้อย่างรวดเร็วและทันการณ์ เนื่องจากเครื่องมือที่ใช้ในการรักษาความปลอดภัยและสาธารณภัยอันเกิดจากลม ไฟไหม้ และน้ำท่วมนั้นมีราคาค่อนข้างสูง ยกตัวอย่างเช่น การมีสถานีดับเพลิงพร้อมรถดับเพลิงและอุปกรณ์ดับเพลิงในทุกท้องที่อาจจะไม่ก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิต

สำหรับเรื่องการจราจรนั้น คณะผู้วิจัยเห็นควรให้เทศบาลหรืออบต.เป็นผู้รับผิดชอบเพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับชีวิตประจำวัน มีขอบข่ายผลประโยชน์จำกัดพื้นที่ แต่ถ้าพื้นที่ใดมีจราจรหนาแน่นมาก เช่น กรุงเทพฯ จำเป็นที่จะต้องประสานงานระหว่างอปท. อย่างใกล้ชิด เพราะจราจรติดในพื้นที่หนึ่งๆ อาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่ใกล้เคียงได้เช่นกัน ส่วนการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับควรมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกัน

11.3 <u>การเศรษฐกิจ</u>

การเกษตรที่เกี่ยวข้องและควรอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น สามารถแยกออกเป็นกิจกรรมย่อยต่างๆ ได้ดังนี้

11.3.1 <u>การพาณิชย์</u>

สำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์นั้นสามารถจำแนกออกได้เป็น กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแล และกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในรูปแบบของการดำเนินงาน สำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกำกับดูแลนั้น อบจ.ควรมีหน้าที่ส่งเสริมธุรกิจภายในประเทศ การควบคุมราคาสินค้า การกำหนดมาตรฐานและการตรวจสอบเครื่องชั่ง ตวง วัด และการกำกับกิจกรรมน้ำมันเชื้อเพลิง ทั้งนี้เนื่องจากกิจกรรมต่างๆ ที่กล่าวมานี้ เป็นการกำกับดูแลในภาพรวมและสอดคล้องกับมาตรฐานที่รัฐบาลกำหนดและเข้าหลักความสามารถในการให้บริการ หลักอาณาเขตผลประโยชน์ หลักการประหยัดต่อขนาดการผลิต อีกทั้งยังสามารถตรวจสอบการทำงานของอบจ.ในเรื่องดังกล่าวได้ แต่ทั้งนี้ อบจ.อาจจะมอบหมายหรือว่าจ้างให้เทศบาลหรืออบต.ที่มีความพร้อมเป็นผู้จัดทำกิจกรรมต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแทน โดยผู้รับผิดชอบยังคงเป็นอบจ. อย่างไรก็ดี กิจกรรมต่างๆ ที่ได้กล่าวมานั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกที่จะทำหรือไม่ทำก็ได้ แล้วแต่ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

ข้อสังเกตุหนึ่งที่คณะผู้วิจัยขอตั้งไว้เกี่ยวกับการกำกับกิจกรรมน้ำมันเชื้อเพลิง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะมีการตรวจสอบว่ามีงานภารกิจในด้านนี้หรือไม่และในระดับใด ยกตัวอย่างเช่น ต้องมีการตรวจสอบเทียบวัด (Calibration) หรือไม่ หรือว่าเป็นเพียงแค่การตรวจสอบถังน้ำมันธรรมดา (Routine Check) ถ้าเป็นงานที่ต้องอาศัยเทคนิคที่ค่อนข้างซับซ้อนก็ควรจะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐบาล แต่ถ้าเป็นเพียงการตรวจเช็คธรรมดาก็อาจจะมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของอบจ.ได้

สำหรับกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีหน้าที่รับผิดชอบในรูปแบบของการดำเนินงานนั้นก็คือ การจัดให้มีตลาด การจัดให้มีโรงรับจำนำ การจัดให้มีตลาดและ

การจัดให้มีโรงรับจำนำนั้นขึ้นอยู่กับความพร้อม จำนวนที่ดินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีไว้ในครอบครอง และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่จะให้มีขึ้นซึ่งกิจกรรมดังกล่าว กิจกรรมเหล่านี้คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า เทศบาลหรืออบต.สามารถที่จะกระทำได้โดยอาจกระทำในรูปวิเทศสหการ เนื่องจากภารกิจทั้งสองนั้นเป็นสินค้าและบริการที่สามารถเป็นแหล่งรายได้ทางหนึ่งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนอีกสองกิจกรรมที่เหลือซึ่งก็คือ การจดทะเบียนบริษัท และการจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญานั้น ควรให้อบจ.เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยได้รับมอบหมายจากรัฐบาล เนื่องจากกิจกรรมดังกล่าวเกี่ยวข้องโดยตรงกับการแสดงกรรมสิทธิซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐ เป็นสิ่งที่สำคัญซึ่งถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างกระทำแล้วอาจจะไม่ได้รับความน่าเชื่อถือ เช่นเดียวกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะเลือกทำหรือไม่ทำก็ได้

11.3.2 <u>แรงงาน</u>

การจัดให้มีบริการจัดหางานควรเป็นหน้าที่ของเทศบาลหรืออบต. ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีความพร้อมและต้องการทำเพราะเห็นว่ามีความสำคัญ เนื่องจากถ้าให้เป็นความรับผิดชอบของอบจ.แล้วอาจจะไม่ก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิต นอกจากนี้เทศบาลหรืออบต.ยังมีความใกล้ชิดต่อประชาชนมากกว่าทำให้สามารถทราบถึงความสามารถของแรงงานในท้องถิ่นและสามารถให้บริการด้านนี้ได้ภายในเขตพื้นที่ อีกทั้งยังมีรูปแบบการดำเนินการที่ไม่ยุ่งยากและซับซ้อนจนเกินไป แต่อย่างไรก็ตามกิจกรรมด้านการบริการจัดหางานอาจจะมีปัญหาในเรื่องอาณาเขตผลประโยชน์เนื่องจากงานที่มีนั้นอาจจะไม่ได้อยู่ในพื้นที่ ซึ่งปัญหานี้อาจแก้ไขได้โดยให้มีการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลหรืออบต.ในการให้บริการจัดหางาน

การจัดให้บริการจัดหางานนี้ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า การจัดบริการดังกล่าวจะสามารถสร้างรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถ้ามีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเมื่อผู้นั้นได้งานโดยอาจจะเรียกเก็บเป็นค่าบริการแบบคงที่หรือตามสัดส่วนของเงินเดือนแล้วแต่จะมีการกำหนด เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามถ้ามีเอกชนให้บริการด้านนี้อยู่แล้ว เทศบาลหรืออบต.ก็ควรจะมีหน้าที่คอยกำกับดูแลไม่ให้มีการคิดค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูงกว่าปกติเท่านั้น

11.3.3 <u>การเหมืองแร่</u>

อบจ.ควรมีหน้าที่ในการให้สัมปทานเหมืองแร่และการกำกับและตรวจสอบการใช้เหมืองแร่หากเหมืองแร่นั้นมีขอบเขตผลประโยชน์เฉพาะในพื้นที่นั้นๆ เนื่องจากเหมืองแร่เป็นทรัพยากรของชาติประกอบกับการตรวจสอบนั้นต้องอาศัยเทคนิคทางธรณีวิทยาที่ค่อนข้างซับซ้อนพอสมควร ดังนั้นควรจะให้หน่วยงานที่มีขนาดใหญ่เป็นผู้กำกับดูแล ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ทั้งสี่ข้อแล้ว อบจ. ควรที่จะกระทำกิจกรรมดังกล่าว โดยรัฐบาลเป็นผู้มอบหมายภารกิจนี้ให้อบจ.เป็นผู้รับผิดชอบ

11.3.4 <u>การท่องเที่ยว</u>

สำหรับกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวนั้น ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณและต้องการที่จะกระทำภารกิจด้านการท่องเที่ยวก็สามารถกระทำได้ โดยการจัดให้บริการข้อมูลแหล่งท่องเที่ยวควรอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลหรืออบต. เพราะองค์กร-ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองมีความสามารถในการให้บริการดังกล่าว อีกทั้งยังมีความใกล้ชิดกับชุมชน ทำให้ทราบถึงวัฒนธรรมพื้นเมืองและสามารถให้ข้อมูลที่สะท้อนถึงวัฒนธรรม ประเพณีของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากหลักอาณาเขตผลประโยชน์แล้ว การให้ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวนั้นอาจจะครอบคลุมพื้นที่หลายเขต ดังนั้นอาจจะต้องมีการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลและอบต. เพื่อก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิต สำหรับการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวควรเป็นหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันของทุกฝ่าย แต่คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรให้อบจ. ดูแลในภาพรวม เช่น การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับงานเทศกาลต่างที่จัดขึ้นในจังหวัดนั้นๆ โดยเน้นความเป็นเอกลักษณ์ตัวจังหวัด

11.3.5 <u>เศรษฐกิจระหว่างประเทศ</u>

การเศรษฐกิจระหว่างประเทศในที่นี้ไม่ได้หมายความถึงการกำกับนโยบายเศรษฐกิจเนื่องจากถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในกิจกรรมดังกล่าวจะให้ผลได้ไม่เต็มที่ เนื่องจากผลของตัวทวี (Multiplier Effect) ในทางเศรษฐศาสตร์จากการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นค่อนข้างต่ำ (Oates,1972) ดังนั้นกิจกรรมหลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำได้ก็คือ การจัดการให้บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศในด้านต่างๆ

ในปัจจุบัน การรับรู้ข่าวสารมีความสำคัญมาก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีหน้าที่ติดตามความเคลื่อนไหวของเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ ด้วยเทคโนโลยีทางด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในปัจจุบันที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว การให้บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะเป็นการเปิดโลกของจังหวัดให้กว้างขึ้น ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นได้รับทราบข่าวสารระหว่างประเทศในด้านต่างๆ และอาจจะนำมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นเอง เนื่องจากกิจกรรมด้านการให้บริการข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศเป็นการปฏิบัติในภาพกว้าง คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรมอบกิจกรรมนี้ให้แก่อบจ.เป็นผู้ดูแล เนื่องจากจะก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิต โดยเทศบาลและอบต.ที่ต้องการทราบข้อมูลข่าวสารก็สามารถหาได้จาก อบจ. แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น เทศบาลหรืออบต.ที่มีความพร้อมก็สามารถกระทำภารกิจนี้ได้เช่นเดียวกัน โดยภารกิจด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศนี้ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมทางด้านงบประมาณและบุคลากรก็สามารถที่จะกระทำได้

11.4 <u>การรักษาและป้องกันสิ่งแวดล้อม</u>

การรักษาและป้องกันสิ่งแวดล้อมนั้นสามารถแบ่งกิจกรรมออกได้เป็น การกำจัดขยะ การจัดการและบำบัดน้ำเสีย การลดมลภาวะเป็นพิษและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการรักษาระบบนิเวศน์วิทยาและภูมิทัศน์ เมื่อพิจารณาจากกิจกรรมต่างๆเหล่านี้แล้ว คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรเป็นหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับและควรจะต้องกระทำ ยากที่จะหลีกเลี่ยง เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยตรง แต่ควรจะมีการแบ่งระดับความยากง่ายของโครงการในเชิงเทคนิคและขอบเขตของผลประโยชน์ที่ท้องถิ่นจะได้รับ เป็นกรณีไป ยกตัวอย่างในเรื่องของการกำจัดขยะ ถ้าเป็นการกำจัดขยะแบบขุดหลุมแล้วฝังกลบก็อาจจะมอบหมายให้อบต. เป็นผู้รับผิดชอบ แต่ถ้าเป็นการกำจัดขยะแบบใช้เตาเผา ลักษณะของงานเป็นโครงการขนาดใหญ่ มีความยุ่งยากและซับซ้อน ประกอบกับต้องอาศัยเงินลงทุนค่อนข้างสูง ดังนั้นการกำจัดขยะด้วยวิธีนี้ควรจะเป็นหน้าที่ของอบจ. หรืออาจจะให้มีการร่วมมือกันระหว่างอบจ.กับเทศบาลหรืออบต. โดยอบจ. เป็นผู้หาสถานที่ในการรวบรวมขยะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างจัดเก็บและขนส่งขยะของท้องถิ่นอื่นซื้อบริการจากอบจ. ซึ่งอาจจะมีการคิดค่าบริการเป็นรายคันรถ (สถาบันดำรงราชานุภาพ, หน้า 23) โดยการมอบหมายภารกิจด้านการกำจัดขยะสอดคล้องกับหลักความสามารถในการให้บริการ หลักอาณาเขตผลประโยชน์ หลักการประหยัดต่อขนาดการผลิต และสามารถตรวจสอบผลงานได้

เนื่องจากภารกิจในหมวดนี้ส่วนใหญ่เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนและเงินงบประมาณค่อนข้างสูง เช่น การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย การรักษาระบบนิเวศน์วิทยาและภูมิทัศน์ เป็นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะเป็นเพียงผู้จัดให้มีขึ้นซึ่งบริการต่างๆ ดังกล่าว แต่ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงาน ซึ่งจากการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับการถ่ายโอนภารกิจของกระทรวงมหาดไทย กรณีศึกษาจังหวัดนนทบุรี โดยสถาบันดำรงราชานุภาพ (2543) นั้น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ (น้อยกว่าร้อยละ 50) ไม่มีความพร้อมในการรับถ่ายโอนภารกิจในกลุ่มนี้แม้ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยตรง ดังนั้นถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เป็นผู้จัดให้มีขึ้นซึ่งกิจกรรมต่างๆดังกล่าวแต่ให้เอกชนเป็นผู้บริหารก็จะเป็นทางเลือกหนึ่งที่สามารถจะกระทำได้

11.5 <u>การเคหะและชุมชน</u>

กิจกรรมที่อยู่ในกลุ่มของการเคหะและชุมชนได้แก่ การพัฒนาชุมชน การจัดหาน้ำอุปโภคบริโภค การจัดไฟฟ้า เมื่อพิจารณาจากกิจกรรมในกลุ่มนี้แล้ว การพัฒนาชุมชนควรเป็นหน้าที่รับ-ผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับชั้น แต่ภารกิจด้านการจัดหาที่อยู่อาศัย การจัดหาน้ำอุปโภคบริโภคและการจัดไฟฟ้านั้น เป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่ ใช้เงินลงทุนสูง ถ้าอบจ.หรือเทศบาลมีความพร้อมก็อาจจะทำได้ ทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับเนื้องานว่ามีความยุ่งยากระดับใด แต่อย่างไรก็ตามคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า กิจกรรมทั้งสอง อบจ. เทศบาลหรืออบต. อาจเป็นผู้จัดหาบริการดังกล่าวแต่ไม่จำเป็นต้องบริหารงานเองอาจให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงานแทน โดยอบจ. เทศบาลหรืออบต. เป็นผู้ควบคุมมาตรฐานและราคาของบริการทั้งสองให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม แต่ถ้าไม่มีเอกชนรายใดสนใจที่จะทำ อบจ. เทศบาลหรืออบต.ควรจัดทำในรูปวิเทศสหการ หรือในรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อให้มีการบริหารงานที่คล่องตัวเนื่องจากการบริหารงานกระทำโดยมืออาชีพ ทั้งนี้แม้ว่าการดำเนินงานในรูปรัฐวิสาหกิจและวิเทศสหการนั้น รัฐบาล (กรณีรัฐวิสาหกิจ) หรือ เทศบาล (กรณีวิเทศสหการ) จะเป็นผู้ถือหุ้นเกินครึ่งหนึ่งและเป็นผู้ควบคุมนโยบายก็ตาม สำหรับกิจกรรมด้านการเคหะและชุมชนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ เมื่อได้รับมอบอำนาจแล้วมีสิทธิ์ที่จะเลือกที่จะกระทำภารกิจนี้หรือไม่ทำก็ได้ แล้วแต่ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

11.6 <u>การสาธารณสุข</u>

การจัดให้บริการสาธารณสุขและการรักษาพยาบาลควรจะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ และควรที่จะต้องทำเนื่องจากเกี่ยวข้องโดยตรงกับประชาชน ส่วนการที่จะแบ่งว่าการจัดให้บริการสาธารณสุขและการรักษาพยาบาลระดับใดควรจะเป็นความรับผิดชอบของอบจ. เทศบาล หรืออบต.ในแบบที่คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรจะเป็นนั้น อาจจะพิจารณาได้จากลักษณะของอาการเจ็บป่วย ถ้าเป็นการรักษาอาการเจ็บป่วยทั่วไปซึ่งท้องถิ่นควรจะได้รับการดูแล เทศบาลหรืออบต.ก็ควรจะมีหน้าที่รับผิดชอบเนื่องจากมีความสามารถในการให้บริการได้และก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาดการผลิต แต่ถ้าเป็นการรักษาการเจ็บป่วยเฉพาะทาง เช่น โรคหัวใจ อาการทางจิต ซึ่งต้องอาศัยความชำนาญพิเศษ ดังนั้นจึงควรเป็นหน้าที่ของอบจ.ที่จะจัดให้มีโรงพยาบาลประจำจังหวัดหรืออาจจะให้อบจ.ในเขตพื้นที่ใกล้เคียงมีการประสานงานกันโดยอาจจะมีโรงพยาบาลเฉพาะทางที่เป็นศูนย์กลางตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่เดินทางไปมาได้สะดวก การที่จะให้เทศบาลหรืออบต.รับภาระหน้าที่ดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิต อย่างไรก็ดี เนื่องจากรัฐบาลไทยได้ริเริ่มโครงการประกันสุขภาพโดยรัฐบาลจะต้องเป็นผู้จัดสรรงบประมาณในด้านนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับโดยคิดเป็นเงินอุดหนุนเฉลี่ยรายบุคคล ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่า ถ้าประชาชนมีการเจ็บไข้ แล้วไปรับการรักษาที่สถานพยาบาลระดับตำบล สถานพยาบาลนั้นอาจจะไม่ได้รักษาผู้ป่วยอย่างเต็มที่ แต่กลับส่งผู้ป่วยดังกล่าวไปยังโรงพยาบาลในระดับที่สูงกว่า เช่นอำเภอ จังหวัด เมื่อเป็นดังนี้ โรงพยาบาลระดับจังหวัดจะเต็มไปด้วยผู้ป่วยที่มาจากทุกพื้นที่ในจังหวัดนั้นๆ ซึ่งทำให้โรงพยาบาลระดับจังหวัดไม่สามารถรองรับผู้ป่วยเหล่านั้นได้ ดังนั้นคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรจะมีการร่วมมือกันระหว่างสถานพยาบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ โดยให้อบจ.เป็นผู้ดูแลหลัก ทั้งนี้การถ่ายโอนภารกิจด้านโรงพยาบาลนั้นยังอยู่ในขั้นการพิจารณาของรัฐบาลว่าจะกระจายอำนาจหรือไม่

สำหรับภารกิจด้านการจัดให้มีผลิตภัณฑ์ทางเวชกรรม เครื่องมือและอุปกรณ์การแพทย์และผลิตภัณฑ์ทางเภสัชกรรมนั้น ควรคำนึงถึงความสำคัญของเครื่องมือและอุปกรณ์เป็นหลัก ถ้าเป็นอุปกรณ์ที่มีราคาแพง ใช้สำหรับโรคเฉพาะทาง อบจ.อาจจะเป็นผู้จัดหา เนื่องจากเทศบาลหรืออบต.อาจจะไม่มีงบประมาณเพียงพอ แต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมก็สามารถที่จะจัดหาเครื่องมือที่มีราคาแพงเหล่านั้นได้ แต่คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า เทศบาลหรืออบต.ควรเป็นผู้จัดหาอุปกรณ์และเครื่องมือสำหรับรักษาโรคทั่วไปน่าจะเหมาะสมกับความต้องการของพื้นที่ตนเองมากกว่า

นอกจากนี้ อบจ.ควรดูแลภารกิจอื่นๆ ในภาพรวม เช่น การตรวจสอบมาตรฐานการสาธารณสุขที่เกี่ยวกับการบริโภค การจัดให้มีการบริการในด้านสวัสดิการสาธารณสุข การส่งเสริมการควบคุมและป้องกันโรคนั้น ส่วนการปฏิบัตินั้น ควรเป็นหน้าที่ของเทศบาลหรืออบต. เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า แต่ทั้งนี้แล้วแต่ความพร้อมของหน่วยงาน

กิจกรรมอีกกิจกรรมหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการควบคุมและป้องกันโรคได้แก่ การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์และการควบคุมการฆ่าสัตว์ โดยกิจกรรมนี้เมื่อพิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ถ้าเป็นไปได้ควรให้เป็นหน้าที่ของเอกชน แต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการทำก็สามารถทำได้ เนื่องจากสามารถหากำไรจากกิจการดังกล่าว โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างโดยอาจจะเป็นเทศบาลหรืออบต.มีหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลให้เนื้อสัตว์ปลอดจากเชื้อโรค แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าไม่มีเอกชนรายใดที่ต้องการทำการจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์และการควบคุมการฆ่าสัตว์นั้นก็ควรจะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่างและควรจะเป็นการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลหรืออบต.โดยจัดตั้งให้มีโรงฆ่าสัตว์ส่วนกลาง ซึ่งอาจจะมีมากกว่าหนึ่งแห่งก็ได้แล้วแต่ขนาดของพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาดการผลิต

11.7 <u>การวัฒนธรรม ศาสนา และนันทนาการ</u>

กิจกรรมส่วนใหญ่ในหมวดการวัฒนธรรม ศาสนา และนันทนาการนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกที่จะทำหรือไม่ทำก็ได้แล้วแต่ความพร้อมทั้งทางด้านบุคลากรและงบประมาณ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกที่จะกระทำภารกิจในหมวดดังกล่าว คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า เทศบาลหรืออบต. ควรมีหน้าที่รับผิดชอบในการบูรณะและพัฒนาวัด การดูแลรักษาและปรับปรุงการจัดประโยชน์ศาสนสมบัติ งานอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและโบราณสถานระดับท้องถิ่น การจัดให้มีห้องสมุดท้องถิ่น การจัดให้มีกิจกรรมด้านศาสนา วัฒนธรรม ดนตรีนาฏศิลป์ ศิลปะพื้นบ้าน และศิลปะร่วมสมัย ทั้งนี้โดยอิงจากความสามารถในการให้บริการ และหลักความใกล้ชิด แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากหลักอาณาเขตผลประโยชน์แล้ว กิจกรรมต่างๆดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ข้ามพื้นที่ ดังนั้น ถ้ามีการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลหรืออบต. หรือแม้กระทั่งการร่วมมือกันหลายๆ อปท. ในระดับจังหวัดเพื่อพัฒนากิจกรรมต่างๆดังกล่าวก็อาจจะก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิตได้

สำหรับการจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ การจัดให้มีสวนสัตว์ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรให้อยู่ในความรับผิดชอบของอบจ. เนื่องจากการมีพิพิธภัณฑ์หรือสวนสัตว์หลายแห่งอาจจะไม่ก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิต นอกจากนี้ การจะจัดให้มีซึ่งกิจกรรมดังกล่าวข้างต้นหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่นั้นๆ ซึ่งไม่จำเป็นที่จะต้องมีพิพิธภัณฑ์ หรือสวนสัตว์กันทุกอบจ. โดยอาจจะให้หลายอบจ.ร่วมกันจัดทำภารกิจดังกล่าว

ส่วนการจัดให้มีสวนสาธารณะ และการสร้างสนามกีฬานั้น ขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าเป็นสวนสาธารณะและสนามกีฬาขนาดเล็กก็อาจจะให้เทศบาลหรืออบต.ที่มีความพร้อมเป็นผู้รับผิดชอบ แต่ถ้าเป็นสวนสาธารณะหรือสนามกีฬาขนาดใหญ่มีคนมาใช้ได้กันทั้งจังหวัด อบจ.ก็ควรที่จะมีหน้าที่รับผิดชอบ เพราะถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเป็นผู้รับผิดชอบอาจจะไม่ก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิต ส่วนการให้บริการทางด้านวิชาการและการเผยแพร่วัฒนธรรมและศาสนาควรรับผิดชอบร่วมกันทุกระดับ

11.8 <u>การศึกษา</u>

เทศบาลหรืออบต.ควรมีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่จะเป็นการรับผิดชอบถึงระดับใดนั้นขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกที่จะกระทำภารกิจนี้ได้ เหตุผลการให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างนี้อาจจะพิจารณาได้จากหลักความสามารถในการให้บริการและหลักความใกล้ชิดเท่านั้น เนื่องจากการผลประโยชน์จากการให้บริการทางการศึกษาจะเกิดในวงกว้าง ไม่ได้ครอบคลุมเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เนื่องจากผู้ที่ได้รับการศึกษาอาจมีการย้ายถิ่นฐานและนำความรู้ที่ได้รับนั้นไปประกอบอาชีพที่ก่อให้เกิดประโยชน์นอกพื้นที่ ดังนั้น อาจจะเป็นไปได้ที่อาจจะมีความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลหรืออบต.ในการจัดให้มีการศึกษาเพื่อก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาดการให้บริการ แต่ถ้าเทศบาลหรืออบต.ไม่มีความพร้อม ภารกิจดังกล่าวก็ควรให้อบจ.เป็นผู้รับผิดชอบไปพลางก่อน

สำหรับการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้น ควรจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของอบจ. เนื่องจาก กิจกรรมดังกล่าว เมื่อทำโดยอบจ.อาจจะก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาดการผลิต เนื่องจากจำนวนนักเรียนที่เรียนต่อในระดับอุดมศึกษาในแต่ละจังหวัดมีจำนวนไม่มากนัก อีกทั้งการให้บริการดังกล่าวยังต้องอาศัยความรู้เฉพาะทางระดับสูง ส่วนการจัดการให้บริการข้อมูลข่าว

สารทางการศึกษา การวางแผนการศึกษา และการจัดให้บริการเสริมทางการศึกษาควรเป็นหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ประเภทที่อยู่ในจังหวัดร่วมกัน

11.9 <u>การสวัสดิการสังคมและส่งเสริมคุณภาพชีวิต</u>

กิจกรรมด้านการป้องกันด้านสังคมนี้หมายความถึง การแนะแนวอาชีพ การพัฒนาฝีมือแรงงาน และการพัฒนากลุ่มเป้าหมายพิเศษ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกที่จะกระทำกิจกรรมต่างๆเหล่านี้ได้โดยพิจารณาจากความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ แต่เมื่อพิจารณาจากหลักความสามารถในการให้บริการประกอบกับหลักความใกล้ชิดแล้ว คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า เทศบาลหรืออบต. มีศักยภาพที่สามารถทำได้ เนื่องจากทราบว่าบุคคลในพื้นที่ควรจะประกอบอาชีพใดจึงจะเหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น โดยอาจจะให้อบจ.เป็นผู้ดูแลด้านนโยบายและกำหนดทิศทางการแนะแนวอาชีพ การพัฒนาฝีมือแรงงาน รวมทั้งการพัฒนากลุ่มเป้าหมายพิเศษ เพื่อให้อยู่ในกรอบของจังหวัด แต่ทั้งนี้ควรจะต้องพิจารณาถึงหลักอาณาเขตผลประโยชน์ด้วยเพราะกิจกรรมดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์กับท้องถิ่นอื่นถ้ามีการโยกย้ายถิ่นฐาน

11.10 <u>การเกษตร</u>

กิจกรรมด้านการเกษตรเป็นกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกที่จะกระทำได้โดยพิจารณาจากความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ในความเห็นของคณะผู้วิจัยแล้ว เทศบาลหรืออบต.ควรมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและกำจัดศัตรูพืช การส่งเสริมการเกษตร การให้บริการข้อมูลข่าวสารทางวิชาการด้านการเกษตร การจัดให้มีบุคลากรไปให้ความรู้แก่เกษตรกร และการจัดสระน้ำและการบำรุงรักษาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร สำหรับกิจกรรมสุดท้ายนั้น อาจจะขึ้นอยู่กับขนาดของโครงการ ถ้าเป็นการจัดสระน้ำขนาดเล็ก เทศบาลหรืออบต.ที่มีความพร้อมก็สามารถที่จะกระทำได้ เนื่องจากเป็นการให้บริการในเขตพื้นที่ซึ่งเข้ากับหลักอาณาเขตผลประโยชน์ อีกทั้งยังก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาดการผลิต โดยถ้าอบจ.เป็นผู้รับผิดชอบแล้วอาจจะมีต้นทุนการผลิตที่สูงกว่า แต่อย่างไรก็ตาม อบจ.สามารถที่จะดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ในลักษณะของการส่งเสริมหรือในกรณีที่เทศบาลหรืออบต.ยังไม่มีความพร้อม

กิจกรรมที่คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรจะเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของอบจ.ได้แก่ การจัดรูปที่ดิน การจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร การจัดแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนค่อนข้างสูง การดูแลรักษาและอนุรักษ์สงวนป่าไม้ พันธุ์สัตว์ป่าและพันธุ์พืชป่า และเนื่องจากกิจกรรมเหล่านี้ครอบคลุมพื้นที่ระดับจังหวัด โดยเฉพาะภารกิจด้านการจัดรูปที่ดินและการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรนั้น ควรจะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนเป็นผู้รับผิดชอบ เพราะกิจกรรมดังกล่าวต้องการความเชื่อถือค่อนข้างสูงในอำนาจรัฐ และยังเกี่ยวข้องโดยตรงกับการได้กรรมสิทธิในที่ดินทำกิน ถ้ากิจกรรมดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของอบจ.จะก่อให้เกิดความเชื่อถือจากประชาชนมากกว่าที่จะให้องค์กรปกคาองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเป็นผู้รับผิดชอบ อีกทั้งยังก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิต

นอกจากนี้ยังมีอีกกิจกรรมหนึ่งที่คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการร่วมกันทำระหว่างอบจ. และหน่วยงานของรัฐบาล กิจกรรมนั้นได้แก่ การจัดทำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ เพราะถ้าแต่ละอบจ. จัดทำภารกิจดังกล่าวอาจไม่ก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดการผลิต

11.11 <u>การอุตสาหกรรม</u>

อบจ.ควรมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการจดทะเบียนเครื่องจักร การจดทะเบียนโรงงาน การตรวจสอบมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และการให้บริการข้อมูลทางด้านวิชาการด้านอุตสาหกรรม ทั้งนี้โดยพิจารณาจากหลักความสามารถในการให้บริการ และอาณาเขตผลประโยชน์นั้นครอบคลุมทั้งจังหวัด ถ้าให้เทศบาลหรืออบต.เป็นผู้รับผิดชอบในกิจกรรมดังกล่าวอาจจะไม่ก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาดการผลิต อีกทั้งในบางพื้นที่นั้น อุตสาหกรรมมีขนาดพื้นที่ที่ใหญ่กว่า อบต. ยกตัวอย่างเช่น ตำบลมาบตาพุด เป็นต้น ดังนั้นจึงไม่เหมาะสมที่จะมอบภารกิจดังกล่าวให้เทศบาลหรือ อบต.เป็นผู้รับผิดชอบ แต่ อบจ. อาจแบ่งอำนาจให้เทศบาลหรืออบต. ช่วยปฏิบัติงานบางอย่างแทนหากเห็นสมควร อย่างไรก็ตาม ถ้าได้รับโอนถ่ายภารกิจด้านการอุตสาหกรรมแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิ์ที่จะกระทำภารกิจในด้านการอุตสาหกรรมหรือไม่ก็ได้

11.12 <u>การคมนาคมและการสื่อสาร</u>

การออกใบอนุญาตขับขี่ และการจดทะเบียนรถยนต์ต่างๆ ควรอยู่ในความรับผิดชอบของอบจ. และให้อบจ. เก็บภาษีล้อเลื่อนไปพร้อมกัน โดยรัฐบาลเป็นผู้มอบหมายให้อปท.เป็นผู้รับผิดชอบ นอกจากนี้เทศบาลหรืออบต.ควรมีหน้าที่รับผิดชอบในการสร้างบำรุงรักษาทางที่อยู่ในความรับผิดชอบ ส่วนทางที่เชื่อมระหว่างเทศบาลหรืออบต. ซึ่งจะต้องผ่านหลายพื้นที่ก็ควรให้อบจ.

เป็นผู้รับผิดชอบเช่นเดียวกับการอุตสาหกรรม หากเป็นระบบการคมนาคมที่ส่งผลกระทบคนทั้งจังหวัดควรให้อบจ. เป็นผู้รับผิดชอบหลัก โดยอาจมอบหมายอำนาจให้อปท.ระดับล่างได้ตามสมควร ทั้งนี้การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดจำเป็นอย่างมาก พบว่าภารกิจด้านการคมนาคมและการสื่อสารจะมีมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับความพร้อมและความต้องการของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าต้องการหรือไม่และอย่างไร ไม่ได้เป็นการบังคับว่าเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำ

12. <u>กระบวนการกระจายภารกิจภาครัฐ</u>

เป็นที่ยอมรับกันว่า การกระจายอำนาจทางการคลังมีความจำเป็นอย่างมากในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะเมื่อประเทศมีการพัฒนา มีระบบเศรษฐกิจและสังคมที่มีขนาดใหญ่มากขึ้น
รัฐบาลกลาง (Central Government) มีหน้าที่ความรับผิดชอบมากขึ้น ซึ่งทำให้การจัดเก็บรายได้และจัดสรรทรัพยากร หรือแม้กระทั่งการกระจายรายได้โดยรัฐบาลกลางรัฐบาลเดียวเริ่มขาด
ประสิทธิภาพ และอาจไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีอยู่อย่างหลากหลายได้อย่างแท้จริง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทข้างต้น การก่อเกิดของรัฐเริ่มจากการรวมตัวกันของกลุ่มคน เพื่อประโยชน์สุขร่วมกันจากการจัดทำข้อตกลงทางสังคม (Social Contract) ข้อตกลงทางสังคมอาจจะเกิดได้จากทั้งฉันทามติ (Unanimous Agreement) หรือ จากความเห็นส่วนใหญ่ (Majority Agreement) เนื่องจากข้อตกลงทางสังคมที่มาจากฉันทามตินั้น มีต้นทุนการจัดการ (Transaction Costs) สูงมากจนกระทั่งเรียกได้ว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะทำให้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ข้อตกลงทางสังคมที่เกิดขึ้นในระบอบประชาธิปไตยจึงปรากฏอยู่ในรูปของระบบความเห็นส่วนใหญ่ (Majority Agreement) โดยผ่านระบบผู้แทนราษฎร

พัฒนาการการปกครองระบอบประชาธิปไตยในอดีตกาล เป็นการจัดหาข้อตกลงทางสังคม (Social Contracts) ในรูปแบบของการใช้เสียงส่วนใหญ่ (Majority Agreement) ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการพัฒนาการแบบเอกรัฐ พัฒนาการในลักษณะนี้เป็นระยะเวลาอันยาวนานจึงอาจทำให้เอกรัฐที่ยึดมั่นในอำนาจตนลืมไปว่าอำนาจที่แท้จริงนั้นเป็นของประชาชน และอาจทำให้ประชาชนคิดไปว่ารัฐบาลคือผู้ทรงอำนาจสูงสุดโดยตนต้องยอมรับในกฎเกณฑ์และการตัดสินใจทุกอย่างของเอกรัฐอย่างมีข้อโต้แย้งมิได้ การพัฒนาในลักษณะนี้นำมาซึ่งความบิดเบือนของรัฐบาลทั้งระบบข้อตกลงทางสังคมซึ่งในอดีตกาลอาจเป็นข้อตกลงอันบริสุทธิ์ที่ถูกกลั่นกรองจากระบอบประชาธิปไตย เมื่อเวลาผ่านไปก็ได้ถูกแก้ไขโดยผู้ถืออำนาจไปในทิศทางที่อำนวยผลประโยชน์ให้

แก่ตนเสมอมา (Holcombe: 1990) ระบบราชการในปกติจึงเป็นระบบที่ข้าราชการเป็นกลุ่มอภิสิทธิ์ โดยข้าราชการมีสิทธิ์จะได้รับบำนาญ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ มีความมั่นคงทางหน้าที่การงาน ในขณะเดียวกันการพัฒนาในลักษณะนี้ทำให้ระบบราชการมีลักษณะที่มีการจ่ายค่าตอบแทนต่ำ แต่ได้รับเกียรติยศชื่อเสียงและสิทธิพิเศษข้างต้นเป็นผลตอบแทนเพิ่มเติมจากภาคเอกชน (Niskenan: 1971) มโนคติและการบิดเบือนของระบบในลักษณะนี้เป็นสิ่งที่ถูกบิดเบือนไปจากพื้นฐานการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยซึ่งประชาชนในประเทศเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ต้องแก้ไข ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมและเพื่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจที่แท้จริง และนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนต่อไป

ความเคยชินของอำนาจรัฐโดยจากทั้งฝ่ายผู้มีอำนาจ (รัฐบาล) และฝ่ายผู้รับมอบอำนาจ (อปท. และประชาชน) และความบิดเบือนของระบบราชการดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกระจายอำนาจของเอกรัฐไปยังท้องถิ่นเป็นไปอย่างผิดรูปผิดรอยมาโดยตลอด ซึ่งถึงแม้ความจริงนั้น อำนาจโดยแท้จริงเป็นของประชาชน แต่หากความเคยชินดังกล่าวจึงทำให้ดูเสมือนว่าอำนาจนั้นเป็นของรัฐบาลซึ่งที่แท้จริงแล้วเป็นเพียงตัวแทนของประชาชน การกระจายอำนาจที่ผ่านมาจึงได้ถูกมองเสมือนเป็นการเสียสละของภาครัฐในการสูญเสียอำนาจ แทนที่จะเป็นการคืนอำนาจที่มีอยู่เดิมให้กับประชาชน ด้วยความเคยชินดังกล่าวกอปรกับโครงสร้างรัฐบาลที่เกิดจากพัฒนาการแบบเอกรัฐ ที่มีการรวมอำนาจอยู่ที่รัฐบาลส่วนกลาง การกระจายอำนาจย่อมสร้างความเจ็บปวดให้กับผู้สูญเสียอำนาจซึ่งก็คือรัฐบาลกลาง ในทางกลับกัน การรวมศูนย์อำนาจเป็นระยะเวลานานอาจทำให้ความพร้อมในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับการถ่ายโอนอำนาจมีข้อจำกัด จากข้อจำกัดต่างๆ เหล่านี้ เพื่อสวัสดิการโดยรวมของสังคม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาความพร้อมในการยอมรับความเจ็บปวดของผู้สูญเสียอำนาจและความพร้อมในการดำเนินงานของผู้รับการถ่ายโอนอำนาจควบคู่กันไป ความเจ็บปวดของผู้สูญเสียอำนาจนั้น รวมถึงการสูญเสียผลประโยชน์ที่ผู้มีอำนาจพึงจะได้รับและความเจ็บปวดอันอาจเกิดขึ้นจากการลดอำนาจและจำนวนบุคลากรให้เหมาะสมกับปริมาณภารกิจที่ลดลง

การกระจายรายได้ให้เหมาะสมกับการกระจายภารกิจ มีความหมายทั้งในด้านความเหมาะสมต่อรัฐบาลโดยก่อให้เกิดความยั่งยืนทางการคลัง และความเหมาะสมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องมีความเป็นไปได้ในการดำเนินการในเชิงงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ เพื่อการรักษาผลประโยชน์ของรัฐบาล หากมิให้ก่อให้เกิดภาระทางการคลังของรัฐบาล การลดลงของรายได้รัฐบาลที่เกิดจากการกระจายอำนาจทางการคลังจำเป็นต้องเป็นไปในสัดส่วนที่เท่ากับ หรือ น้อยกว่าการลดลงของต้นทุนการดำเนินการของภารกิจที่โอนถ่ายไปยัง

ท้องถิ่น ในทางกลับกัน หากการกระจายภารกิจให้ของรัฐบาลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในสัดส่วนที่มากกว่ารายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ ความสมดุลของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะไม่เกิดขึ้น ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินภารกิจต่างๆ ที่มอบหมายได้เนื่องจากข้อจำกัดทางการเงิน กระจายอำนาจทางการคลังจะไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้อำนาจกลับเป็นของฝ่ายผู้มีอำนาจเดิมในที่สุด โดยอ้างว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินภารกิจนั้นๆ ได้ หรืออปท. ไปพร้อม กล่าวโดยสรุปคือ การกระจายอำนาจทางการคลังต้องการความสอดคล้องกันในการกระจายรายได้และรายจ่าย การกระจายรายได้ที่มากกว่ารายจ่ายส่งผลต่อความยั่งยืนทางการคลังของรัฐบาล ในทางกลับกัน การกระจายรายได้ที่น้อยกว่าภาระรายจ่ายจะส่งผลต่อความเป็นไปได้ทางการเงินในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากความสอดคล้องในด้านการกระจายรายได้และรายจ่ายแล้ว ความสอดคล้องในเชิงมิติเวลาการกระจายอำนาจเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจทางการคลัง การกระจายอำนาจทางการคลังที่ล้มเหลวในอดีตเกิดจากความไม่พร้อมในการสูญเสียอำนาจของรัฐบาล และ/หรือ การขาดความพร้อมในการดำเนินภารกิจของท้องถิ่น การสูญเสียอำนาจของรัฐบาล มีความหมายถึงการตัดลดงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลให้สอดคล้องกับรายได้ของรัฐบาลที่ลดลง รายจ่ายดังกล่าวเป็นทั้งรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุนของรัฐบาล การลดรายจ่ายลงทุนทำให้รัฐบาลสูญเสียอำนาจที่ได้มาจากการมีสิทธิในการจับจ่าย ในขณะที่การลดลงของรายจ่ายประจำ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายค่าจ้างบุคลากรเป็นการทำร้ายข้าราชการ หรือพนักงานของรัฐบาล โดยผ่านการลดลงของการจ้างงาน การลดรายจ่ายส่วนนี้จึงเป็นไปได้ยากในระยะเวลาอันสั้น และจะเป็นการทำร้ายคนจำนวนมากซึ่งต่างกับการลดรายจ่ายลงทุนซึ่งสามารถตัดทอนลงได้ง่ายและรวดเร็วกว่า เนื่องจากการตัดรายจ่ายส่วนนี้เป็นเพียงการริดรอนอำนาจการใช้จ่ายจากคนเพียงกลุ่มหนึ่งเท่านั้น โดยมิได้มีการริดรอนรายได้ของคนกลุ่มนั้นแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการดำเนินการกิจกรรมใดๆ ของรัฐบาลจำเป็นต้องใช้ทั้งปัจจัยทุนและแรงงานประกอบกัน การที่จะยกเลิกการประกอบภารกิจใดของรัฐบาลจึงจำเป็นต้องลดการจัดซื้อทุน และลดการจ้างแรงงานควบคู่กันไปเสมอ ซึ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การลดการจ้างแรงงานจะเป็นการทำร้ายผู้รับการจ้างงานในรัฐบาล ในขณะที่การตัดทอนรายจ่ายลงทุนจะทำร้ายบุคคลเหล่านั้นน้อยกว่า ดังนั้นเพื่อให้เป็นการกระทบกระเทือนรัฐบาลซึ่งเป็นผู้สูญเสียอำนาจน้อยที่สุด ทางคณะผู้วิจัยมีความคิดเห็นเสนอให้การยกเลิกการดำเนินการกิจกรรมใดๆ ของรัฐบาลที่ขณะที่

ทำซ้ำซ้อนกับภารกิจของอปท. นั้น ควรจะยกเลิกกิจกรรมที่มีสัดส่วนการจ้างงานน้อยที่สุดก่อน

ตารางที่ 3 แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของงบการจ้างงานต่องบประมาณการดำเนินการทั้งหมด ในปีงบประมาณ 2544 ใน 7 กระทรวงหลักโดยเลือกเฉพาะภารกิจที่ได้จัดแบ่งแล้วเห็นว่าภารกิจเหล่านั้นเกี่ยวข้องและเหมาะสมที่จะถูกดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่ารัฐบาล 7 กระทรวงนี้ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงคมนาคม การแบ่งว่าภารกิจใดควรถูกยกเลิกการดำเนินงานโดยรัฐบาลและควรเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ใช้หลักเกณฑ์ที่ได้นำเสนอแล้วในบทก่อนหน้า จากโครงสร้างงบประมาณปี 2544[9] พบว่าภารกิจที่รัฐบาลควรหยุดดำเนินการและกระจายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินงานแทนมีทั้งสิ้น 293 ภารกิจ คิดเป็นวงเงินงบประมาณ ประมาณ 243,110 ล้านบาท ดังรายละเอียดและตัวอย่างภารกิจที่ควรยกเลิกตามที่ปรากฏในตารางที่ 3

[9] รายละเอียดประกอบงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

ตารางที่ 3: <u>ภารกิจที่รัฐบาลควรหยุดปฏิบัติ</u>

หน่วย : ล้านบาท

กระทรวง	ตัวอย่างภารกิจที่ควรยกเลิก	**จำนวนภารกิจ**	**งบประมาณที่เกี่ยวข้อง**
ศึกษาธิการ	งานพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมของประชาชน	83	134,003
เกษตรและสหกรณ์ฯ	งานจัดการน้ำชลประทาน	81	46,095
สาธารณสุข	งานพัฒนาสาธารณสุขเขต กทม./ปริมณฑล/และเขตเมือง	40	37,617
มหาดไทย	งานบูรณะซ่อมแซมทางหลวงชนบท	52	20,222
แรงงานและสวัสดิการฯ	งานสารสนเทศสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์	25	3,523
วิทยาศาสตร์ฯ	โครงการรณรงค์การจัดการครัวเรือนและโรงเรียนเพื่อลดขยะชุมชน	10	1,050
คมนาคม	งานควบคุมจราจรส่วนภูมิภาค	2	600
		293	243,110

การจัดลำดับการยกเลิกการดำเนินภารกิจของรัฐบาลตามแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นนั้น ควรเริ่มยกเลิกการดำเนินภารกิจที่มีสัดส่วนงบการจ้างงานในงบการดำเนินการที่ต่ำที่สุดก่อนเป็นอันดับแรก โดยถือว่ากลุ่มที่มีสัดส่วนงบจ้างงานต่ำ งบลงทุนสูง สามารถตัดลดค่าใช้จ่ายได้ง่ายกว่ากลุ่มที่มีงบจ้างงานสูง จึงได้คำนวณสัดส่วน งบจ้างงานต่องบประมาณทั้งหมด ของแต่ละโครงการใน 7 กระทรวงข้างต้น นำมาจัดลำดับจากน้อยไปหามากและจึงคัดเลือกอันดับที่สัดส่วนน้อยเสนอให้รัฐบาลหยุดดำเนินภารกิจนั้นก่อน ตัวอย่างภารกิจที่รัฐบาลควรหยุดดำเนินการและกระจายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

1. งานจัดการน้ำชลประทาน
2. งานบูรณะและซ่อมบำรุงทางหลวงชนบท
3. งานก่อสร้างทางหลวงชนบท
4. โครงการก่อสร้างสะพานในเขตชุมชนในภูมิภาค
5. งานการศึกษานอกโรงเรียนสายอาชีพ

6. งานซ่อมบำรุงแหล่งน้ำชนบท
7. โครงการจัดหารถยนต์เคลื่อนที่เร็วพร้อมอุปกรณ์กู้ภัยสนับสนุนอำเภอและกิ่งอำเภอ
8. โครงการก่อสร้างปรับปรุงกิจการประปาเทศบาล
9. โครงการป้องกันน้ำท่วมในเขตชุมชน
10. โครงการก่อสร้างถนนและสะพานเพื่อการพัฒนา 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

วิธีการจัดลำดับการยกเลิกการดำเนินการของรัฐบาลโดยใช้สัดส่วนงบการจ้างงานดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานการลดการทำร้ายคนของรัฐบาลให้น้อยที่สุด ภารกิจใดที่ใช้แรงงานเป็นสัดส่วนที่สูงในการผลิต ก็จะถูกจัดลำดับให้มีการเลิกดำเนินการอยู่ลำดับหลังๆ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการให้เวลารัฐบาลในการลดจำนวนแรงงานในระยะที่ไม่สั้นจนเกินไปจนระบบราชการไม่สามารถปรับตัวได้ทัน การจัดลำดับเช่นนี้ นอกจากจะส่งผลดีต่อการเตรียมการลดกำลังคนของรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการแล้ว ยังส่งผลดีต่อการเตรียมความพร้อมในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการที่รัฐบาลมีการจัดลำดับการเลิกการดำเนินภารกิจที่แน่นอนจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทราบล่วงหน้าว่ารัฐบาลจะเลิกดำเนินภารกิจใด เมื่อไหร่ และอปท. จะได้เตรียมความพร้อมในการดำเนินภารกิจนั้นได้ทันท่วงที ภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการในท้องถิ่นตน ก็ไม่จำเป็นต้องเตรียมความพร้อม การเตรียมความพร้อมนี้ ทางคณะผู้วิจัยมุ่งเป้าไปที่การเตรียมพร้อมในบุคลากรเป็นสำคัญ เนื่องจากการสร้างบุคลากร (หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องการโอนถ่ายบุคลากรจากรัฐบาล) เป็นสิ่งที่ต้องใช้ระยะเวลา ซึ่งแตกต่างจากการใช้จ่ายเงินในการลงทุน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ้างวานผู้รับเหมาเอกชนในการประกอบการแทนได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังขาดแคลนปัจจัยทุนในการดำเนินภารกิจ เนื่องจากการเตรียมความพร้อมในด้านบุคลากรนี้ต้องอาศัยระยะเวลา การจัดลำดับให้ภารกิจที่ต้องใช้บุคลากรมากเป็นภารกิจที่จะมีการดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นลำดับหลังๆ จึงมิได้เพียงแค่มีความเหมาะสมสำหรับรัฐบาลดังที่ได้กล่าวมาแล้วเท่านั้น แต่หากยังมีความเหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการเตรียมความพร้อมอีกด้วย อย่างไรก็ตาม พึงตั้งข้อสังเกตว่าการลดภารกิจของรัฐบาลโดยเริ่มจากภารกิจที่มีการจ้างงานเป็นสัดส่วนที่ต่ำดังกล่าวเป็นเพียงรายละเอียดปลีกย่อยของการจัดลำดับการลดภารกิจของรัฐบาล แต่เงื่อนไขสำคัญเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการคลังคือ การกำหนดระยะเวลาการเลิกดำเนินภารกิจของรัฐบาลที่แน่นอน ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเตรียมความพร้อมในการดำเนินภารกิจที่รัฐบาลจะ

เลิกดำเนินการนั้นๆ ได้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และงบประมาณที่ตนได้รับ

จากการประมาณการของคณะผู้วิจัยคาดว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้เพิ่มเติมจาก พรบ. กระจายอำนาจฯ[10] และงบประมาณที่รัฐบาลควรปรับลดในแต่ละปี[11] ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546-2549 ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4: <u>รายได้ท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น และงบประมาณของรัฐบาลทีควรลด</u>

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2546	2547	2548	2549
รายได้ อปท./รายได้รัฐบาล	24%	28%	31%	35%
รายได้ อปท. รวม	199,959	265,496	323,513	396,309
รายได้ อปท. เพิ่มขึ้นจากปี 2545 จากพรบ. กระจายอำนาจฯ	64,289	112,577	161,588	224,031
งบของภารกิจที่รัฐบาลควรปรับลดเพิ่มขึ้นในแต่ละปี	64,289	48,288	48,981	62,473

เมื่อพิจารณารายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพิ่มขึ้นจาก พรบ. กระจายอำนาจฯ ควบคู่ไปกับสัดส่วนงบจ้างงานต่องบประมาณทั้งหมดดังที่ปรากฏในตารางที่ แนบ 2 แล้ว พบว่า รายจ่ายสำหรับภารกิจที่รัฐบาลควรปรับลดสูงกว่ารายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับ
เล็กน้อย กล่าวคือ รายจ่ายสำหรับภารกิจที่รัฐบาลควรปรับลดมีจำนวน 243,110 ล้านบาท ในขณะที่รายได้ที่คาดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับมีจำนวน 224,031 ล้านบาท ต่ำกว่ารายจ่ายสำหรับภารกิจที่รัฐบาลควรปรับลด 19,079 ล้านบาท โดยหากรัฐบาล

[10] รายได้ที่ อปท. ได้เพิ่มเติมจาก พรบ. กระจายอำนาจคือผลต่างระหว่างประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่ไม่มีการบังคับใช้ พรบ. กระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 กับประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีที่มีการบังคับใช้ พรบ. กระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542

[11] งบประมาณที่รัฐบาลควรปรับลดในแต่ละปีเท่ากับผลต่างของรายได้ที่ อปท. ได้เพิ่มเติมจาก พรบ. กระจายอำนาจในแต่ละปี

ต้องการปรับลด
งบประมาณโดยให้กระทบกระเทือนต่อการจ้างงานน้อยที่สุดแล้ว ลำดับภารกิจที่รัฐบาลควรปรับลดในปีงบประมาณ 2546-2549 ปรากฏตามตารางแนบที่ 3 - ตารางที่แนบ 5 ตามลำดับ ซึ่ง
ผลการวิเคราะห์ดังกล่าวพบว่าในปีงบประมาณ 2546 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มจำนวนประมาณ 64,289 ล้านบาท ในขณะที่รัฐบาลควรตัดลด 178 ภารกิจ เป็นเงิน 64,310 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2547 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มขึ้นอีกประมาณ 48,288 ล้านบาท รัฐบาลควรตัดลด 52 ภารกิจ เป็นเงิน 46,954 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2548 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มอีกประมาณ 48,981 ล้านบาท รัฐบาลควรตัดลด 52 ภารกิจ เป็นเงิน 48,521 ล้านบาท และปีงบประมาณ 2549 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มอีก 62,473 ล้านบาท ในขณะที่รัฐบาลสามารถตัดลดเพียง 11 ภารกิจ แต่หากเป็นเงินถึง 83,325 ล้านบาท

ตารางที่ 5: **<u>เปรียบเทียบรายได้ของ อปท. กับรายจ่ายของรัฐบาล</u>**

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2546	2547	2548	2549	รวม
รายได้เพิ่มเติมของ อปท.	64,289	48,288	48,981	62,473	224,031
รายจ่ายที่รัฐบาลอาจตัดลด	64,310	46,954	48,521	83,325	243,110
จำนวนภารกิจ	178	52	52	11	293

การตัดลดรายจ่ายดังกล่าวจะกระทบกระเทือนงบประมาณของของแต่ละกระทรวง
แตกต่างกันในแต่ละปี ตารางที่ 6 สรุปถึงจำนวนเงินงบประมาณและจำนวนภารกิจที่ควรจะ
ถูกปรับลดในแต่ละปี ของแต่ละกระทรวง ที่ได้ถูกนำเสนออย่างละเอียดในตารางแนบที่ 2 –
ตารางแนบที่ 5

ตารางที่ 6: จำนวนเงินงบประมาณและจำนวนภารกิจที่ควรจะถูกปรับลดในแต่ละปี ของแต่ละกระทรวง

กระทรวง		2546	2547	2548	2549	รวม
ศึกษาธิการ	จำนวนภารกิจที่ควรปรับลด	27	25	24	7	83
	วงเงินงบประมาณ	2,353,989,600	9,126,724,300	41,156,337,400	80,839,760,900	133,476,812,200
วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี่และสิ่งแวดล้อม	จำนวนภารกิจที่ควรปรับลด	8	1	1	0	10
	วงเงินงบประมาณ	713,082,100	2,877,000	333,587,900	-	1,049,547,000
แรงงานและสวัสดิการสังคม	จำนวนภารกิจที่ควรปรับลด	3	5	15	2	25
	วงเงินงบประมาณ	10,152,600	1,578,949,300	2,194,521,900	264,999,100	4,048,622,900
มหาดไทย	จำนวนภารกิจที่ควรปรับลด	36	7	7	2	52
	วงเงินงบประมาณ	14,859,408,700	941,567,500	2,201,489,400	2,220,009,100	20,222,474,700
คมนาคม	จำนวนภารกิจที่ควรปรับลด	1	0	1	0	2
	วงเงินงบประมาณ	27,976,900	-	571,990,300	-	599,967,200
เกษตรและสหกรณ์	จำนวนภารกิจที่ควรปรับลด	61	15	5	0	81
	วงเงินงบประมาณ	8,728,230,900	35,303,705,200	2,063,073,100	-	46,095,009,200
สาธารณสุข	จำนวนภารกิจที่ควรปรับลด	40	0	0	0	40
	วงเงินงบประมาณ	37,617,159,200	-	-	-	37,617,159,200
รวม	จำนวนภารกิจที่ควรปรับลด	176	53	53	11	
	วงเงินงบประมาณ	64,310,000,000	46,953,823,300	48,521,000,000	83,324,769,100	243,109,592,400

อย่างไรก็ตาม พึงตั้งข้อสังเกตว่า งานดำเนินการมัธยมศึกษา และงานดำเนินการประถมศึกษา ที่ทางคณะผู้วิจัยมีข้อเสนอให้มีการถ่ายโอนในปี 2548 และ 2549 ตามลำดับ เป็นภารกิจที่ใช้มีงบประมาณสูงและเกี่ยวข้องกับการจ้างงานจำนวนมาก (จำนวน 29,881 ล้านบาท และ 75,947 ล้านบาท ตามลำดับ ในปีงบประมาณ 2545) ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว การตัดงบการดำเนินการประถมและมัธยมศึกษา ซึ่งมีงบประมาณรวมกันในปีงบประมาณ 2545 สูงถึง 105,828 ล้านบาท โดยเป็นงบเงินเดือนและค่าจ้างประจำสูงถึง 91,176 ล้านบาท (หรือคิดเป็นร้อยละ 86.15) อาจเป็นการยากที่รัฐบาลจะทำการยกเลิกการดำเนินการได้ภายในระยะเวลาเพียงสองปี เนื่องจากอาจส่งผลต่อการจ้างงานและปัญหาสังคมอย่างรุนแรงตามมา ทางคณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว 2 ประการคือ

1. **ปรับลดงบประมาณของการดำเนินการประถมศึกษา และการดำเนินการของมัธยมศึกษาดังกล่าวเสียแต่เนิน ๆ ในปีงบประมาณ 2546 โดยอาจมีการเลื่อนการปรับลด**
   งบประมาณของภารกิจด้านอื่นออกไปในสัดส่วนเดียวกัน
2. เนื่องจากรายจ่ายที่รัฐบาลอาจตัดลดมีจำนวน 243,110 ล้านบาทสูงกว่ารายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้เพิ่มเติมในช่วง 4 ปีจำนวน 224,031 ล้านบาท เป็นจำนวน 19,079 ล้านบาท ในขณะที่งบประมาณด้านการดำเนินการมัธยมศึกษา และประถมศึกษารวมกันเท่ากับ 105,828 ล้านบาท กอปรกับการตัดงบประมาณใน 2 ภารกิจดังกล่าวอาจเป็นไปได้ยาก ดังนั้นรัฐบาลอาจไม่มีจำเป็นต้องตัดลดงบประมาณของ 2 ภารกิจดังกล่าวทั้งหมด โดยอาจเหลืองบประมาณให้รัฐบาลสามารถดำเนิน 2 ภารกิจดังกล่าวเป็นจำนวนเท่ากับส่วนต่าง 19,079 ล้านบาท ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลจำเป็นต้องตัดงบประมาณของ 2 ภารกิจดังกล่าวรวมกันอย่างน้อยร้อยละ 82

นอกจากการจัดสรรงบถ่ายโอนฯ ซึ่งมีการถ่ายโอนงานรองรับในปีงบประมาณ 2544 จำนวน 32,339.60 ล้านบาท และปีงบประมาณ 2545 อีกจำนวน 27,001.77 ล้านบาทแล้ว ยังมีรายได้บางส่วน (รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม) ที่รัฐบาลแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว ณ สิ้นปีงบประมาณ 2544 จำนวน 12,669 ล้านบาท และวางแผนที่จะแบ่งให้อีกในปีงบประมาณ 2545 อีกจำนวนประมาณ 19,349 ล้านบาท โดยการลดลงของรายได้เหล่านี้ ยังมิได้มีการลดรายจ่ายให้สอดคล้องแต่อย่างใด วิธีการจัดลำดับภารกิจที่รัฐบาลจะเลิกการดำเนินการโดยใช้สัดส่วนงบการจ้างงานต่องบประมาณที่ได้รับในการดำเนินภารกิจ ตามที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอไปนั้น จึงเป็นข้อเสนอเพื่อการจัดลำดับการหยุดการดำเนินการภารกิจเพิ่มเติม เพื่อรองรับการยกเลิกการ

จัดสรรงบถ่ายโอนตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 และเพื่อเป็นแนวคิดในการหยุดการดำเนินภารกิจของรัฐบาลที่ซ้ำซ้อนกับภารกิจที่กระจายให้อปท. ให้สอดคล้องกับรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้แบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้วเมื่อปีงบประมาณ 2544 และมีแผนจะแบ่งอีกในปีงบประมาณ 2545

โดยสรุปแล้ว การเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พิจารณาได้ใน 2 มิติ คือ ความพร้อมในการดำเนินการและความพร้อมในด้านการเงิน ความแตกต่างในความต้องการและต้นทุนการดำเนินการในแต่ละภารกิจของแต่ละท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความไม่สมดุลของการกระจายรายได้และการกระจายภารกิจ (รายจ่าย) ที่สอดคล้องกัน การกำหนดเป้าหมายภารกิจที่รัฐบาลจะเลิกดำเนินการที่แน่นอนนอกจากจะทำให้ทั้งรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเตรียมการในการเตรียมความพร้อมในการดำเนินการที่ดียิ่งขึ้นแล้ว ยังจะทำให้เกิดความสอดคล้องในการโอนถ่ายรายได้และรายจ่ายระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบถึงรายได้ของตนในแต่ละปี ทราบถึงภารกิจที่ตนต้องดำเนินการ ทราบถึงภารกิจที่รัฐบาลจะเลิกดำเนินการ ทราบถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และทราบถึงต้นทุนต่อหน่วยสำหรับภารกิจที่ท้องถิ่นตนต้องการให้มีการดำเนินการแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจสามารถกำหนดแผนการดำเนินภารกิจที่เหมาะสมกับงบประมาณที่ตนได้รับ และเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

การกระจายอำนาจที่ประสบผลสำเร็จนั้น ต้องมีการกระจายทั้งรายได้และรายจ่ายให้มีความสอดคล้องกัน การกระจายอำนาจของประเทศไทยมีลักษณะการกระจายรายได้นำการกระจายรายจ่าย (Revenue Approach) กล่าวคือ พระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2549 การกระจายรายจ่ายที่เหมาะสมกับกระแสรายได้นี้จำเป็นต้องมีการศึกษากันอย่างละเอียด คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องรู้ถึงบทบาท และจุดยืนของตนอย่างชัดเจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องรู้ถึงรายได้ที่ตนจะได้รับ และภารกิจที่ตนต้องรับผิดชอบดำเนินการ ภารกิจที่ตนต้องการดำเนินการนี้อาจพิจารณาได้จากลำดับของภารกิจที่รัฐบาลวางแผนจะเลิกดำเนินการ (ตารางแนบที่ 2- ตารางแนบที่ 5) ว่าตนจะดำเนินการภารกิจใดต่อ หรือไม่ หรือจะดำเนินภารกิจอะไรใหม่ๆ ที่รัฐบาลไม่เคยจัดดำเนินการมาก่อนก็ตาม ทั้งนี้การวางแผนจัดลำดับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นภารกิจที่ถูกบังคับให้ดำเนินการ หรือเป็นภารกิจที่ตนมีอิสระในการเลือกดำเนินการดังกล่าว

ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับต้นทุนต่อหน่วยของภารกิจนั้นๆ ในท้องถิ่นตน และงบประมาณที่ท้องถิ่นตนจะได้รับในแต่ละปีเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ เนื่องจากการพัฒนาของระบอบประชาธิปไตยได้มีความบิดเบือนดังที่ได้กล่าวแล้วในข้างต้น การกระจายอำนาจที่ประสบผลสำเร็จจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบราชการควบคู่กันไปด้วย การปรับสิทธิประโยชน์และเงินเดือนของข้าราชการให้เทียบเท่ากับภาคเอกชน และปรับสิทธิประโยชน์และเงินเดือนของพนักงานของอปท. ให้เทียบเท่ากับข้าราชการจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จะผลักดันให้การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จได้อย่างแท้จริง การปรับสิทธิประโยชน์ของข้าราชการนี้อาจทำได้โดยการลดความมั่นคงทางการงาน (job security) ของข้าราชการลงโดยให้ข้าราชการมีโอกาสออกจากงานได้ไม่แตกต่างกับพนักงานภาคเอกชนหรือพนักงานของอปท. อย่างไรก็ตามการปรับสิทธิประโยชน์ให้เท่าเทียมกันนี้มิใช่จะทำได้โดยการปรับลดสิทธิประโยชน์ของข้าราชการเท่านั้น ควรมีการสร้างระบบประกันสังคม ระบบบำเหน็จบำนาญที่ดีในภาคเอกชน หรือโดยการมอบเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้แก่ผู้ทำความดีเป็นการทั่วไป มิใช่ตามอายุงานของข้าราชการ นอกจากการปรับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวแล้ว การปรับเงินเดือนข้าราชการและพนักงานของอปท. ให้อยู่ในระดับเทียบเท่าเงินเดือนพนักงานภาคเอกชนยังเป็นปัจจัยสำคัญที่จะดึงดูดบุคคลากรที่มีคุณภาพให้อยู่ในระบบราชการและทำงานให้กับอปท. ด้วย

13. <u>ปัญหา อุปสรรค และการเปลี่ยนแปลง</u>

ปัญหาและอุปสรรคสำหรับการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

13.1 <u>ปัญหาและอุปสรรคทางด้านกฎหมาย</u>

13.1.1 <u>ลักษณะกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของ อปท.</u>

ลักษณะกฎหมายในปัจจุบันที่กำหนดอำนาจหน้าที่ หรือภารกิจของ อปท. สามารถแยกตามลักษณะกฎหมายได้ดังนี้

(1) ภารกิจของ อปท.ตามที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้ง อปท.

ตามกฎหมายจัดตั้ง อปท.ได้กำหนดอำนาจให้ อปท.ดำเนินภารกิจจำนวนมาก ประมาณ 20-30 อย่าง แต่ในความเป็นจริงในการบัญญัติกฎหมายจัดตั้ง อปท.ดังกล่าว อปท.ไม่สามารถจัดทำภารกิจตามที่กำหนดได้ เนื่องจากวิธีการบัญญัติกฎหมายจัดตั้งนั้นได้บัญญัติโดยมีเงื่อนไขว่าหากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดภารกิจที่ตรงกับภารกิจของ อปท.แล้ว ให้ดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะก่อน โดยในการบัญญัติกฎหมายจัดตั้งจะใช้คำว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย...” ไว้ก่อนกำหนดภารกิจของ อปท.เสมอ จึงมีผลทำให้ อปท.ดำเนินภารกิจตามที่กฎหมายได้น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้

(2) ภารกิจของ อปท.ตามที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะ

ลักษณะการบัญญัติกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของ อปท.สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

(2.1) กฎหมายเฉพาะกำหนดให้เป็นภารกิจของ อปท.

อำนาจหน้าที่หรือภารกิจของ อปท. ในลักษณะนี้จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ของ อปท. ที่ถูกกำหนดขึ้นตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นนั้น ซึ่งเป็นการยืนยันถึงหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจงของท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจนั้น เช่น ภารกิจการจัดขยะมูลฝอย ตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นได้กำหนดให้เป็นภารกิจของ อปท.ทุกระดับที่จะต้องจัดทำหรือดำเนินการ นอกจากจะมีกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นให้อำนาจหน้าที่แล้ว ยังมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติรองรับไว้อีก คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้กำหนดว่าให้การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ในการบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้จะทำให้ไม่มีปัญหาในการจัดทำภารกิจระหว่างรัฐบาลกลางกับ อปท.เพราะได้กำหนดไว้ชัดว่าให้ อปท.เป็นผู้ดำเนินการ

(2.2) กฎหมายเฉพาะกำหนดให้เป็นภารกิจของเจ้าพนักงาน อปท.

อำนาจหน้าที่หรือภารกิจของ อปท.ในลักษณะนี้ จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้เป็นหน้าที่หรือภารกิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งโดยผลของกฎหมายทำให้การดำเนินการตามภารกิจดังกล่าวต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐ คือ รัฐมนตรี ผู้มีอำนาจรักษาการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ หรือภารกิจตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ เช่น การให้มีเครื่องใช้ในการ

ดับเพลิง ตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นได้กำหนดให้ อปท.ในทุกระดับดำเนินการภารกิจนี้ และยังมีกฎหมายเฉพาะมาบัญญัติให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นอีก คือ พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ.2495 และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2499 ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและระงับอัคคีภัย และจัดให้มีไว้ซึ่งเครื่องดับเพลิง เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรเป็น “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ตามความจำเป็นนั้นก็ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดทำภารกิจประเภทนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์มหาชนของท้องถิ่นและเป็นเรื่องที่ใกล้ชิดและเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น แต่กฎหมายเฉพาะกลับกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ใช่ อปท. อันเป็นการขัดแย้งกับบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้ง และรัฐบาลสามารถเข้าไปแทรกแซงการดำเนินภารกิจนี้ได้ทุกเมื่อ ทำให้ อปท.ไม่มีอิสระในการดำเนินการอย่างแท้จริง

(2.3) กฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีการแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่หรือภารกิจของ อปท.ในลักษณะนี้จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้เห็นขอบเขตหน้าที่ของท้องถิ่นให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า อปท. มีหน้าที่หรือจัดทำภารกิจในเรื่องใด และรัฐบาลมีหน้าที่จัดทำภารกิจในเรื่องใด ภารกิจในกลุ่มนี้ยกตัวอย่างได้ เช่น การจัดให้มีและบำรุงทางบก ตามกฎหมายจัดตั้ง อปท. ได้กำหนดให้ อปท. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงทางบก และได้มีกฎหมายเฉพาะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ กำหนดขอบเขตหน้าที่ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น คือ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 ได้กำหนดอำนาจในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกโดยแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับ อปท.ดังนี้

- ทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมทางหลวง
- ทางหลวงเทศบาล และทางหลวงสุขาภิบาล ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลและสุขาภิบาล
- ทางหลวงชนบท ซึ่งเป็นทางหลวงที่อยู่ในพื้นที่นอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาลได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ อบจ. กรมโยธาธิการ หรือสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

ภารกิจในการดำเนินทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงสัมปทาน ทางหลวงพิเศษ และทางหลวงสุขาภิบาล กฎหมายเฉพาะได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไว้ชัดเจนแล้ว แต่สำหรับทางหลวงชนบท กฎหมายเฉพาะได้กำหนดให้ทั้งรัฐบาลและ อปท.มีหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งการกำหนดเช่นนี้เสมือนเป็นการตัดอำนาจของ อปท. ในการจัดทำภารกิจนี้ ซึ่งเป็นปัญหาหนึ่งในการจัดทำภารกิจของ อปท.ในประเทศไทย

(2.4) กฎหมายเฉพาะตัดอำนาจของ อปท.ที่ถูกกำหนดขึ้นตามกฎหมายจัดตั้ง

อำนาจหน้าที่หรือภารกิจของ อปท. ในลักษณะนี้ จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับภารกิจของ อปท. ตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนด ทำให้ อปท.ไม่ได้จัดทำภารกิจในหน้าที่ของตน ทั้งนี้ เพราะนักกฎหมายถือหลักที่กฎหมายเฉพาะยกเว้นกฎหมายทั่วไป กฎหมายเฉพาะที่มีบทบัญญัติเป็นการตัดอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของ อปท.ที่มีอยู่ตามกฎหมายจัดตั้งนี้มีการบัญญัติกฎหมายใน 3 ลักษณะ คือ

(2.4.1) ตามกฎหมายเฉพาะกำหนดให้องค์กรของรัฐจัดทำภารกิจอย่างเดียวกับ อปท. เช่น การจัดให้มีไฟฟ้า ซึ่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ.2503 ได้กำหนดว่าการไฟฟ้านครหลวงมีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดให้มีไฟฟ้าในเขตกรุงเทพมหานคร และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดให้มีไฟฟ้าในส่วนภูมิภาค ซึ่งหมายความรวมถึงพื้นที่ของ อปท.อื่นนอกจากกรุงเทพมหานครด้วย โดยบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ตัดอำนาจของท้องถิ่นในการจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง อปท.แต่อย่างใด แต่เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในการใช้กฎหมายเฉพาะดังกล่าวแล้ว รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้การผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าในส่วนภูมิภาคทั้งหมดเป็นหน้าที่ขององค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการ ประกอบกับยังมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 เรื่อง การควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน กำหนดให้การดำเนินกิจการไฟฟ้าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีจึงจะประกอบกิจการค้าขายดังกล่าวได้ มีผลให้การดำเนินกิจการไฟฟ้าของท้องถิ่นต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน ซึ่งแน่นอนว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่จะไม่อนุญาตให้ อปท.จัดให้มีการไฟฟ้าของท้องถิ่นดังที่กล่าวแล้วข้างต้น จึงเห็นได้ว่าการดำเนินกิจการไฟฟ้าของการไฟฟ้านคร

หลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นการดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะ และเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล แต่การดำเนินกิจการไฟฟ้าของ อปท. มีข้อจำกัดภายใต้นโยบายของรัฐบาล ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงเท่ากับเป็นการตัดอำนาจของท้องถิ่นในการจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า

(2.4.2) ตามกฎหมายเฉพาะกำหนดให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดทำภารกิจนั้น เช่น การดูแลรักษาทางน้ำ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่หรือภารกิจในการดูแลรักษาทางน้ำต่าง ๆ เป็นหน้าที่ของรัฐ คือ อธิบดีกรมเจ้าท่า อปท. ไม่มีอำนาจอนุญาตให้กระทำการใด ๆ ในทางน้ำภายในเขตท้องถิ่นเลย จึงเป็นการตัดอำนาจของ อปท.ในการจัดให้ทำภารกิจนี้

(2.4.3) ตามกฎหมายเฉพาะกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะ โดยการแต่งตั้งของรัฐมนตรี อธิบดี หรือโดยกฎหมายเฉพาะนั้น เช่น การป้องกันและระงับโรคติดต่อ ได้มีพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 ได้กำหนดตัดอำนาจของท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ตามกฎหมายเฉพาะดังกล่าวไม่มีการบัญญัติหน้าที่ของ อปท. ไว้แต่อย่างใด การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติในกฎหมายเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือแม้ว่าจะได้มีประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ.2523 กำหนดให้นายกเทศมนตรี และหัวหน้าฝ่ายสาธารณสุขเทศบาล ผู้อำนวยการกองควบคุมโรคติดต่อ สำนักอนามัยกรุงเทพมหานคร และหัวหน้าฝ่ายสาธารณสุขเมืองพัทยา เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ทำให้หน้าที่ในการป้องกันโรคติดต่อเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นได้ เพราะเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่รัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรี การบัญญัติกฎหมายเช่นนี้ก็เป็นการตัดอำนาจของท้องถิ่นที่มีอยู่ตามกฎหมายจัดตั้ง

(3) ภารกิจของ อปท.ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

ภารกิจของ อปท.ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 นี้ ได้เป็นการบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหา เรื่อง กฎหมายเฉพาะตัดอำนาจในการดำเนินภารกิจของ อปท. ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เป็นการกำหนด

ภารกิจของ อปท.ทุกประเภท โดยกำหนดลักษณะของภารกิจอย่างกว้าง ๆ เช่น ภารกิจการจัดการศึกษาก็จะกำหนดไว้กว้าง ๆ ไม่ลงรายละเอียดว่า อปท.แต่ละองค์กรจะจัดการศึกษาในระดับใด ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาว่า อปท.ระดับใดเป็นผู้ดำเนินการ

13.1.2 <u>ปัญหาและอุปสรรคทางด้านกฎหมายของการถ่ายโอนภารกิจ</u>

จากลักษณะกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ หรือภารกิจของ อปท. ตามข้อ 2.9.1.1 ดังกล่าวข้างต้น จะทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจของรัฐบาลกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(1) ลักษณะการบัญญัติกฎหมายที่เป็นการบัญญัติตัดอำนาจในการดำเนินการภารกิจของ อปท.

(1.1) ตามกฎหมายจัดตั้ง อปท.ในการกำหนดภารกิจของ อปท. ให้อยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะ ทำให้ อปท.ไม่สามารถดำเนินการได้ตามภารกิจที่กฎหมายจัดตั้งให้อำนาจไว้ ปัจจุบันปัญหานี้ได้ถูกแก้ปัญหาโดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งได้กำหนดภารกิจของ อปท.ใหม่ไม่ให้อยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะอีก

(1.2) ตามกฎหมายเฉพาะ กฎหมายเฉพาะที่กำหนดตัดอำนาจของ อปท.มีเป็นจำนวนมาก หากรัฐมีนโยบายที่จะถ่ายโอนอำนาจให้ อปท.จะต้องไปดำเนินการแก้ไขกฎหมายเฉพาะให้อำนาจแก่ท้องถิ่นดำเนินการ ซึ่งกฎหมายเฉพาะนี้มีจำนวนมากต้องอาศัยเวลาในการแก้ไข

(2) ลักษณะการบัญญัติกฎหมายที่กำหนดให้พื้นที่ อปท.ทับซ้อนกัน

เดิม อปท. จะมีพื้นที่ในลักษณะเป็นชั้นเดียวไม่ทับซ้อนกัน ปัญหาในการดำเนินภารกิจจึงไม่เกิดขึ้นแม้ อปท. ในแต่ละรูปแบบจะดำเนินภารกิจอย่างเดียวกัน แต่ในปี 2540 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้กำหนดเขตพื้นที่ของ อบจ.ทับซ้อนกับ อปท.ในระดับเล็กกว่า ซึ่งการกำหนดพื้นที่ทับซ้อนทำให้เกิดปัญหาการแย่งดำเนินภารกิจกันระหว่าง อบจ. กับ อปท. ในระดับเล็กกว่าที่มีพื้นที่ซับซ้อนกัน ดังนั้นจึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนอำนาจ ซึ่งปัญหาและอุปสรรคนี้สามารถแก้ไขได้โดยกำหนดภารกิจที่จะ

ถ่ายโอนอำนาจให้ อปท. ให้ชัดเจนว่าจะให้ อปท.ในระดับใดดำเนินการ เช่น ภารกิจในการจัดการศึกษา หากมีการกำหนดให้ชัดเจนว่า การศึกษาในระดับประถมศึกษาให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อบต. เทศบาล หรือเมืองพัทยา เป็นผู้ดำเนินการ สำหรับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อบจ. ดำเนินการปัญหาเหล่านี้ก็จะหมดไป

13.2 <u>ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับทัศนคติในการถ่ายโอนภารกิจ</u>

เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลกลางไปสู่ อปท.นี้ จะเป็นการตัดอำนาจหน้าที่หรืองานของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมีทัศนะคติไม่ดีเหมือนกับตนกำลังจะถูกตัดหรือลดอำนาจหน้าที่ของตนลง ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลดังกล่าวไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลที่แท้จริงเท่าที่ควร และอาจจะต่อต้านการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว ซึ่งในปัญหานี้รัฐบาลจะต้องทำความเข้าใจในเรื่องเหตุผลและความจำเป็นการถ่ายโอนอำนาจหรือภารกิจของรัฐบาลให้แก่ท้องถิ่นให้ชัดเจนเสียก่อน โดยปัจจุบันได้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจมาเป็นผู้ประสานและกำหนดภารกิจดังกล่าวให้ชัดเจนแล้ว แต่เป็นไปอย่างล่าช้า ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และไม่กว้างขวาง

13.3 <u>ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมของ อปท.ที่จะรับถ่ายโอนภารกิจ</u>

เนื่องจาก อปท.มีหลายรูปแบบ และในแต่ละรูปแบบมีหลายระดับ เช่น อบต. มีตั้งแต่ระดับ 1 - 5 หรือ เทศบาล มีตั้งแต่เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งในแต่ละระดับมีขีดความสามารถต่างกัน มีความพร้อมต่างกันในการรับถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาล ซึ่งในส่วนนี้จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคที่จะต้องมาศึกษาว่า อปท.ใดบ้าง หรือระดับใดบ้างที่มีความพร้อมและขีดความสามารถในการดำเนินภารกิจ บุคลากร และงบประมาณในการดำเนินการ จากการสำรวจพบว่ามี อปท.อีกจำนวนมากที่ไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่พร้อมจะดำเนินการภารกิจที่จะถ่ายโอนให้ อปท.ดำเนินการ เช่น ในเรื่องการเงินการบัญชี การวางผังเมือง เป็นต้น

13.4 <u>ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมของรัฐบาลที่จะถ่ายโอนภารกิจ</u>

หน่วยงานของรัฐบาลยังคงหวงอำนาจและพยายามฝืนการถ่ายโอนภารกิจ โดยอ้างถึงความจำเป็นที่หน่วยงานนั้น ๆ จำเป็นต้องดำเนินภารกิจของตนเองในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นต่างๆ หรืออ้างว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่พร้อมที่จะรับการถ่ายโอน หน่วยงานจึงต้องดำเนินงานต่อไป หรือดำเนินการต่อไปเพื่อเป็นพี่เลี้ยงให้กับอปท. ที่ยังไม่พร้อม โดยไม่มีการกำหนดเวลาสิ้นสุดการดำเนินงานของหน่วยงานในพื้นที่ของอปท. ที่ชัดเจน

14. <u>บทสรุป</u>

ในการพิจารณาความเหมาะสมว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดควรจะมีหน้าที่รับผิดชอบในกิจกรรมใดนั้น นอกจากคณะผู้วิจัยได้อาศัยหลักการสี่ข้อมาประกอบการพิจารณา คือ หลักความสามารถของการให้บริการโดยเน้นที่ตัวสินค้าหรือบริการนั้นๆ (Optimal Service or Capacity) หลักอาณาเขตของผลประโยชน์ (Benefit Overlap and Congested Goods) หลักการประหยัดต่อขนาดการผลิต (Economies of Scale) และหลักความใกล้ชิดโดยสามารถตรวจสอบผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้ (Closeness and Accountability) คณะผู้วิจัยยังได้อาศัยข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ มาประกอบการพิจารณาว่ากิจกรรมประเภทใดควรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจึงจะมีความเหมาะสม นอกจากนี้ในการมอบหมายกิจกรรมต่างๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแรก คือ กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระดับบนและระดับล่างรับผิดชอบอยู่แล้ว ส่วนเมืองพัทยาจะมีการจัดแบ่งภารกิจเสมือนเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างแบบเทศบาล เพราะมีเป็นรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นรูปแบบเมือง ทั้งนี้อาจจะเน้นภารกิจด้านการท่องเที่ยวเป็นกรณีพิเศษเนื่องจากเป็นเมืองท่องเที่ยว

จากการใช้หลักต่างๆ ดังกล่าวพบว่ากิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน คือ อบจ. ควรมีหน้าที่รับผิดชอบนั้น ลักษณะของภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นการดูแลโครงการที่มีขนาดใหญ่ และใช้เงินลงทุนค่อนข้างสูง เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการถือกรรมสิทธิ การครอบครองสิทธิของประชาชน และเป็นการดูแลในภาพรวมของจังหวัด ยกตัวอย่างเช่น การผังเมือง การรักษาความปลอดภัยสาธารณภัย การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ การจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร เป็นต้น แต่ถ้าภารกิจใดเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องต่อชีวิตประจำวันของประชาชนและท้องถิ่นโดยตรงและอปท.ระดับล่างมีความสามารถดำเนินการแทนได้ ก็ควรจะมอบหมายกิจกรรมนั้นให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างดำเนินการแทน และอปท. ระดับบนทำหน้าที่วางแผน ประสานงาน ส่งเสริม และกำกับ ยกตัวอย่างเช่น การจัดการศึกษาขั้น

พื้นฐาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การแนะแนวอาชีพ และการส่งเสริมการเกษตร เป็นต้น นอกเหนือจากการแบ่งภารกิจที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอมาแล้ว ข้างต้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรจะมีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ ทั้งนี้เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจใดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกที่จะไม่ทำภารกิจนั้น แต่ภารกิจนั้นกลับเป็นที่ต้องการของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนถิ่น หากเกิดปัญหาเช่นนี้ขึ้น ควรจะต้องมีหน่วยงานที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน นอกจากนี้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดค่อนข้างเล็ก ควรมีการประสานงานและร่วมมือกันในการดำเนินงานต่างๆ เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพและการประหยัดจากขนาดในอนาคตรัฐบาลหรือท้องถิ่นเองควรจะมีแผนในการรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ขึ้นอย่างเหมาะสม และมีจำนวนไม่มากเช่นในปัจจุบัน เพื่อที่ภารกิจบางประเภทเมื่อทำแล้ว อาณาเขตในการให้บริการจะกว้างขึ้นและก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาดการผลิตสูงขึ้น

อย่างไรก็ตาม การจำแนกกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้นำเสนอในงานวิจัยนี้ไม่ได้หมายความว่า กิจกรรมใดที่มอบหมายให้อบจ.ทำแล้ว เทศบาลหรืออบต.จะไม่สามารถกระทำกิจกรรมนั้นๆ ได้ ถ้าในปัจจุบัน เทศบาลหรืออบต.กระทำภารกิจดังกล่าวอยู่แล้วก็สามารถกระทำต่อไปได้ และไม่จำเป็นเสมอไปว่า ถ้ากำหนดภารกิจใดภารกิจหนึ่งให้เทศบาลหรืออบต.เป็นผู้รับผิดชอบแล้ว เทศบาลทุกเทศบาลหรืออบต.ทุกอบต.ในประเทศต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในกิจกรรมนั้นๆ ทั้งนี้เพราะถ้าพิจารณาจากขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม ท้องถิ่นต่างๆ มีลักษณะที่ไม่เหมือนกันทั้งในด้านภูมิประเทศ ประชากร ทรัพยากร ฯลฯ ซึ่งทำให้ความต้องการของท้องถิ่นต่างๆ ไม่เหมือนกัน[12] ดังนั้นการจำแนกกิจกรรมในงานวิจัยนี้จึงเป็นการเสนอการจำแนกกิจกรรมในภาพกว้างโดยคาดหวังว่าจะสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เพื่อให้เป็นทางเลือกหนึ่งในการจำแนกภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

[12] ขนาดขององค์กรปกครองที่เหมาะสมไม่ได้รวมไว้ในหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการจำแนกประเภทว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดควรรับผิดชอบเนื่องจากได้มีการแบ่งเขตการปกครองไว้แล้ว แต่ในอนาคตอาจจะมีการรวมเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กเพื่อให้สามารถบริหารงานได้ดีขึ้น

บทที่ 4
วิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(Local Government Budgetary Procedure)

1. บทนำ

วิธีการงบประมาณหมายถึงกระบวนการในการจัดทำแผนทางการเงิน ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้อยู่ทั้งการทำงบประมาณขององค์กรภาครัฐและภาคเอกชน ในบทนี้จะศึกษาเฉพาะวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ และจะอธิบายถึงความสำคัญของวิธีการงบประมาณในระบบการเงินการคลัง หลาย ๆ ท่านจะเคยได้ยินแต่คำว่า "งบประมาณแผ่นดิน" จากการที่รัฐบาลเสนอวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นจำนวนเงินหลายแสนล้านบาทต่อรัฐสภา ทุกๆ ปีผ่านการถ่ายทอดทางโทรทัศน์ และวิทยุ แต่มีน้อยคนนักจะเคยได้ยินคำว่า "วิธีการงบประมาณ" แท้ที่จริงแล้วการนำเสนองบประมาณและการขออนุมัติงบประมาณผ่านรัฐสภา เป็นเพียงส่วนหนึ่งของวิธีการงบประมาณเท่านั้น งบประมาณมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด วิธีการงบประมาณก็มีความสำคัญมากน้อยเพียงนั้น เพราะวิธีการงบประมาณจะเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการจนจบ วิธีการงบประมาณที่เป็นระบบ และมีประสิทธิภาพจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการทำให้งบประมาณที่นำเสนอและได้รับอนุมัติ มีการบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน สังคม เศรษฐกิจ สามารถช่วยบรรลุนโยบาย และวัตถุประสงค์ขององค์กรได้

ในบทนี้จะศึกษาถึงวิธีการงบประมาณในรูปแบบต่างๆ ในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ กระบวนการต่างๆ ด้านการงบประมาณ เช่น การเสนองบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ วิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อเท็จจริงในปัจจุบัน เพื่อนำใช้ในการพิจารณาข้อดี-ข้อเสียของวิธีการงบประมาณในรูปแบบต่างๆ และสุดท้ายนำเสนอวิธีการงบประมาณที่เห็นว่าเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

2. เหตุผลและความจำเป็นในการจัดทำงบประมาณ

การวางแผนเป็นองค์ประกอบที่จำเป็น และมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการดำเนินการกิจกรรม หรือโครงการใดๆ เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอย่างประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตามหน่วยงานส่วนใหญ่มักจะไม่เห็นความสำคัญของการวางแผนเท่าใดนัก แต่มักจะให้ความสำคัญในการลงมือปฏิบัติตามแผนมากกว่า แท้จริงแล้วการวางแผนที่ดีเป็นกิจกรรมที่

จำเป็นที่ก่อให้เกิดการดำเนินการที่ดี และประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ต้องการในที่สุด เพราะแผนงานจะเป็นตัวกำหนดกระบวนการดำเนินการเพื่อการบรรลุเป้าหมาย และหากไม่มีการทำแผนงาน หน่วยงานจะไม่สามารถควบคุมการดำเนินการได้ ไม่สามารถบริหารงานได้ และยากจะทราบว่าการดำเนินการก้าวหน้าไปแค่ไหน ไปถูกทิศทางหรือไม่ และประสบความสำเร็จไปเท่าใด แผนงานจะเป็นตัวเทียบเคียงกับการปฏิบัติจริง และก่อให้เกิดการควบคุม (Control) การดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ ให้บรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของกิจกรรม การวางแผนจึงเป็นสิ่งจำเป็นควบคู่ไปกับการควบคุม โดยทั่วไปการวางแผนจะเกี่ยวข้องต้นทุน (Cost) เวลา (Time Schedule) และผลของการดำเนินงาน (Performance หรือ Outcome)[1]

การจัดทำงบประมาณ[2] ซึ่งเป็นการวางแผนประเภทหนึ่ง เป็นแผนที่เขียนในรูปตัวเงิน หรือเป็นการวางแผนทางการเงินที่ถือเป็นองค์ประกอบที่จำเป็น และมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินงานหรือกิจกรรม โครงการใดๆ ขององค์กร ไม่ว่าองค์กรของภาคเอกชนหรือภาครัฐก็ตาม ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งของภาครัฐ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ ความรับผิดชอบ รวมถึงกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ เพื่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น การดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประสบความสำเร็จ จำเป็นจะต้องมีการวางแผน หรือการทำงบประมาณ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการควบคุม และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้[3]

---

[1] ที่มา: Fundamental of Project Management by James P. Lewis (Chapter 2: Planning and Control)

[2] คำว่า “งบประมาณ” (budget) มาจากคำว่า boget หรือ bouget หรือ bougette ในภาษาฝรั่งเศส แปลว่ากระเป๋าหรือถุง คำว่า”งบประมาณ” มาจากคำว่า “งบ” รวมกับ “ประมาณ” โดยคำว่า ”งบ” แปลว่าส่วนรวม และ”ประมาณ” แปลว่าคาดคะเน กะ ดังนั้น งบประมาณ จึงแปลว่าส่วนรวมที่คาดคะเนไว้ ความหมายของงบประมาณมีการกำหนดอยู่หลายแบบ แต่ในที่นี้ **งบประมาณ จะหมายถึง แผนการปฏิบัติการในรอบระยะเวลาหนึ่งๆ ขององค์กรหรือหน่วยงานที่แสดงเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และกิจกรรม โครงการที่องค์กรหรือหน่วยงานจะดำเนินการ พร้อมแสดงจำนวนเงินประมาณการรายรับและรายจ่าย แหล่งที่มาที่ไปของเงิน และรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นๆ ในช่วงระยะเวลาที่กำหนด** เช่น ประเทศไทยงบประมาณแผ่นดินมีกำหนดระยะเวลา 1 ปี (1 ตุลาคม – 30 กันยายนของปีถัดไป) หรืออาจจะเรียกได้ว่างบประมาณก็คือแผนการเงิน ที่กำหนดการหาและการใช้เงินให้ตอบสนองวัตถุประสงค์ขององค์กร (ที่มา: คู่มือปฏิบัติการงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร หน้า1)

[3] ความสำคัญของงบประมาณในแง่ของรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีผลดีต่อทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงประชาชนด้วย กล่าวคือ งบประมาณเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้ง่ายขึ้น ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็ใช้งบประมาณในการบริหารงานขององค์กรให้มีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ และเอกสารงบประมาณแสดงถึงแผนการดำเนินการขององค์กร จึงเป็น

งบประมาณมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด วิธีการงบประมาณ[4]ก็มีความสำคัญมากน้อยเพียงนั้น เพราะวิธีการงบประมาณจะเป็นกระบวนการที่กำหนดขึ้นในการจัดทำงบประมาณตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการจนจบ วิธีการงบประมาณที่ดี ชัดเจน และมีระบบ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการก่อให้เกิดการวางแผนหรือการทำงบประมาณที่ดี นำไปสู่การทำกิจกรรมตามงบประมาณและการบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน สังคม และเศรษฐกิจ และบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสำเร็จ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญในการบริหารจัดการการดำเนินกิจกรรมขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ตั้งไว้ในระยะเวลาหนึ่งๆ ดังนี้

(1) การบริหารและจัดการที่ดี เนื่องจากแผนงาน และโครงการต่างๆ ที่จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อบรรลุนโยบาย และวัตถุประสงค์ถูกกำหนดไว้ในงบประมาณมีรายละเอียดวงเงินรายรับและรายจ่าย ให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแผนที่วางไว้ งบประมาณจึงเป็นตัวกำหนดให้เกิดการปฏิบัติงานที่สอดคล้อง ไม่ซ้ำซ้อน และป้องกันการรั่วไหลในการใช้จ่าย

(2) การพัฒนา และการสร้างความเจริญแก่พื้นที่ที่ปกครอง งบประมาณแสดงแผนการใช้จ่ายเงินซึ่งมาจากการจัดเก็บภาษีอากร และการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวางแผนที่รัดกุม ชัดเจน เพื่อผลประโยชน์ และความพึงพอใจของประชาชน การดำเนินการใช้จ่ายตามงบประมาณย่อมนำมาซึ่งการพัฒนาความเป็นอยู่ สังคม เศรษฐกิจ และการลงทุนโครงการต่างๆ

(3) การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากงบประมาณแสดงถึงการรวมศูนย์เงินของพื้นที่ทั้งหมด งบประมาณจึงแสดงถึงการประมาณการรายรับจากแหล่งต่างๆ

เอกสารที่เผยแพร่ให้ประชาชนทราบ และติดตามผลการทำงานของรัฐได้ นอกจากนี้งบประมาณยังเป็นสื่อกลางช่วยสร้างความเข้าใจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และประชาชน เพราะต่างสามารถทราบได้ว่าองค์กรจะมีการดำเนินการอย่างไร การตรวจสอบก็ง่ายขึ้น (ที่มา: คู่มือปฏิบัติการงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร หน้า2)

[4] **วิธีการงบประมาณ หมายถึง กิจกรรมทุกขั้นตอนหรือกิจกรรมต่าง ๆ ในกระบวนการการจัดทำงบประมาณ** ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่

(1) การจัดเตรียมงบประมาณ และการเสนองบประมาณ (Budget Preparation)

(2) การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

(3) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) ซึ่งรวมถึงการติดตามและประเมินผล (Follow –up and Evaluation)

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแสดงการจัดสรรทรัพยากรไปเพื่อกิจกรรมด้านต่างๆ ตามลำดับความสำคัญ มีการกำหนดเป็นต้นทุนเป็นจำนวนเงิน ผลประโยชน์ที่จะได้รับ และระยะเวลาการดำเนินการที่แน่นอน โดยการดำเนินการกิจกรรมดังกล่าวจะต้องเป็นแผนงานที่ใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชากรในท้องถิ่นนั้น

(4) การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ด้วยการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน เช่น การสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ต่าง ๆ ช่วยเหลือผู้ที่ยากไร้ ด้อยโอกาส ให้มีโอกาสและสร้างรายได้สูงขึ้น

(5) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และสังคมในพื้นที่ ด้วยการจัดทำงบประมาณที่สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจและสังคม เช่น การประชาสัมพันธ์งาน และผลงานต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบ และสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการและการปกครองแบบประชาธิปไตย และเนื่องจากงบประมาณเป็นเอกสารที่รัฐสื่อถึงประชาชน เพื่อให้ได้รับทราบถึงการใช้จ่ายเงินภาษีอากรต่างๆ ที่ประชาชนเสียให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะถูกนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมด้านต่างๆ ก่อเกิดผลงานที่ให้ประโยชน์ต่อประชาชนอย่างไรบ้าง ตรงต่อความต้องการของประชาชนหรือไม่ การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพื่อประชาชนจะได้ทราบ และมีส่วนร่วมในการบริหาร อีกทั้งเกิดความเต็มใจที่จะเสียภาษีอากรแก่รัฐอย่างครบถ้วน

3. <u>คุณสมบัติของวิธีการงบประมาณที่ดี</u>

วิธีการงบประมาณที่ดี ก็คือ กระบวนการของการจัดทำงบประมาณที่ได้กำหนดหรือออกแบบวางระบบไว้ และเมื่อปฏิบัติตามกระบวนการดังกล่าวแล้วจะได้ผลลัพธ์คือ งบประมาณที่ดี หรือแผนการทางการเงินที่ดี

วิธีการงบประมาณที่ดีมีต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(1) มุ่งให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืน และถาวร ขั้นตอนการทำแผนจึงให้ความสำคัญกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาว ไปพร้อมๆ กับการวางแผนระยะสั้น เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่มีทิศทาง และมีการประมาณผลงานที่คาดว่าจะเกิดขึ้นอย่างชัดเจน

(2) มีมาตรฐานที่หลายหลาก และยืดหยุ่นได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายขนาด มีระดับขั้นการพัฒนาไม่เท่าเทียมกัน ภารกิจที่จะดำเนินการไม่เหมือนกัน วงเงินงบประมาณไม่เท่ากัน โครงสร้างขององค์กรซับซ้อนแตกต่างกัน จำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เท่ากัน

ดังนั้นวิธีการงบประมาณจึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับวิธีการงบประมาณของตนได้เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ มีหลายหลากมาตรฐานตามความเหมาะสม การมีมาตรฐานที่หลายหลากนี้มิได้หมายความว่าไม่มีมาตรฐาน แต่หมายความว่ามีได้หลายมาตรฐาน และแต่ละมาตรฐานควรจะต้องสอดคล้องกัน โดยรัฐบาลควรกำหนดกรอบกว้างๆ ในวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความมีมาตรฐานในระดับหนึ่งๆ เพื่อความสอดคล้องระหว่างงบประมาณของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปฏิทินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องสอดคล้องกับปฏิทินงบประมาณของรัฐบาล เพื่อให้สามารถรวมบัญชี (Consolidated Account) หรือรวมข้อมูลได้ และจะได้นำข้อมูลดังกล่าวไปวิเคราะห์ เพื่อใช้เป็นประโยชน์ในการบริหารประเทศได้สมบูรณ์

(3) เน้นที่ผลสัมฤทธิ์มากกว่าพิธีการ ปัจจุบันขั้นตอนวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลียนแบบมาจากวิธีการงบประมาณของรัฐบาลกลาง แม้ว่าองค์กร 2 รูปแบบมีความแตกต่างกันมาก จะเห็นได้ว่าองค์กรรัฐบาลมีขนาดใหญ่ มีโครงสร้างองค์กรซับซ้อนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก มีหลายกระทรวง ทบวง กรม อีกทั้งมีวงเงินงบประมาณก้อนใหญ่ ขั้นตอนการทำงบประมาณจึงมีหลายขั้นตอน ผ่านหลายหน่วยงาน จำเป็นต้องมีสำนักงบประมาณประสานงานระหว่างหลายๆ หน่วยงาน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก มีโครงสร้างองค์กรเรียบง่าย (ยกเว้นกรุงเทพมหานครที่มีขนาดใหญ่ และมีโครงสร้างซับซ้อนแต่ก็ไม่ซับซ้อนเท่ากับโครงการของรัฐบาล) วงเงินงบประมาณไม่มากนัก จึงพบว่าวิธีการงบประมาณปัจจุบันที่เลียนแบบของรัฐบาลกลางมานั้น มีหลายขั้นตอนเป็นเพียงการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบหรือเพื่อพิธีการเท่านั้น ในการวิจัยนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาวิธีการงบประมาณ และจะออกแบบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ โดยเสนอรูปแบบวิธีการงบประมาณที่มีเฉพาะขั้นตอนที่จำเป็นและก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์หรืองบประมาณที่ดีเท่านั้น และตัดส่วนที่ไม่จำเป็นออกไป

(4) ก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากงบประมาณเป็นแผนการจัดสรรเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อไปดำเนินการตามลำดับความสำคัญของกิจกรรมต่างๆ วิธีการงบประมาณที่เสนอจะกำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดการวางแผนจัดสรร (Allocation) ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพขึ้น

(5) สอดคล้องกับหลักการบริหารการจัดการที่ดี (Good Governance) เนื่องจากการบริหารการจัดการที่ดีเป็นหลักประกันของสัมฤทธิ์ผลของนโยบายที่ถูกต้อง อันได้แก่

- หลักความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)

  ในที่นี้หมายถึงการทำให้ขั้นตอนการทำงบประมาณ เพื่อให้เกิดการจัดการที่ดี ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในการจัดทำงบประมาณ ทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ เวลา และอื่นๆ โดยความมีประสิทธิภาพนี้มิได้หมายถึงการประหยัด (เสียค่าใช้จ่ายให้น้อยที่สุด เลือกราคาต่ำสุด) เป็นหลัก แต่เป็นการเลือกใช้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผลงานที่ต้องการ หรือใช้จ่ายให้คุ้มค่า

- หลักความโปร่งใส (Transparency)

  ทำให้ขั้นตอนการทำงบประมาณโปร่งใส เปิดเผย ถูกต้อง ชัดเจน และเชื่อถือได้สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรอิสระ ประชาชน ตัวแทนรัฐบาล ฯ ในแง่ที่ว่าหากต้องการทราบข้อมูลหรือความคืบหน้า หรือเข้าร่วมประชุมก็สามารถทำได้

- หลักความรับผิด (Accountability)

  การทำงบประมาณ มีการระบุผู้รับผิดที่ชัดเจน ในแต่ละขั้นตอน หากเกิดข้อผิดพลาดจะทำให้ทราบผู้รับผิด แต่ทั้งนี้มิใช่มุ่งเพื่อลงโทษผู้ที่ทำผิด แต่เพื่อพร้อมที่จะสืบหาปัญหา แก้ไขปัญหา และปรับปรุงการทำงานเพื่อให้งานลุล่วงไปได้อย่างสำเร็จผลที่ต้องการ โดยจะกำหนดตัวชี้วัดผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ของการทำกิจกรรมต่างๆ ให้ชัดเจน และจะประเมินผลได้

(6) หลักการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งในที่นี้ได้ทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยดึงให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงบประมาณ (Public Participation) ตั้งแต่เริ่มแรก ให้ช่วยกันคิด ช่วยกันทำ เพื่อให้เกิดการจัดทำงบประมาณที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และจะได้รับความร่วมมือของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมออกความคิดเห็น เสนอแนะ และตรวจสอบการทำงบประมาณในหลายขั้นตอน การมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยพัฒนา และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการประชาธิปไตยด้วย

ทั้งนี้ วิธีการงบประมาณที่กำหนดมุ่งให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

การที่จะทำงบประมาณที่ดีได้นั้น วิธีการงบประมาณที่ดีจะเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะวิธีการงบประมาณจะเป็นกรอบกำหนดวิธีการทำงบประมาณ ตั้งแต่การกำหนดวัตถุประสงค์ การนำเสนอ การวิเคราะห์เหตุผล ต้นทุน ความคุ้มค่า การตรวจสอบ และประเมินผล ฯลฯ อย่างไรก็ดี เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับ และแต่ละแห่ง มีขนาดไม่เท่ากัน ย่อมมีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีการดำเนินงานที่ไม่เหมือนกัน อีกทั้งมีสถานการณ์ สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมประเพณี ที่แตกต่างกัน วิธีการงบประมาณที่ดีสำหรับรัฐบาลระดับหนึ่งจึงไม่จำเป็นต้องเป็นวิธีการงบประมาณที่ดีสำหรับรัฐบาลอีกระดับหนึ่ง คุณสมบัติที่ดีของงบประมาณจึงไม่สามารถกำหนดเป็นบรรทัดฐานที่ตายตัวได้ แต่จะต้องปรับให้เหมาะสมกับองค์กรนั้นๆ

4. <u>รูปแบบของการทำงบประมาณ</u>

วิธีการงบประมาณที่ใช้ปฏิบัติกันมีหลายรูปแบบ แบ่งแยกได้ตามวิธีการที่ใช้ในการจัดทำงบประมาณแต่ละขั้นตอน ตั้งแต่การจัดเตรียม การอนุมัติ และการบริหารงบประมาณ วิธีการที่แตกต่างกันเกิดจากแนวคิดที่จะจัดทำงบประมาณเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม หากจัดแบ่งวิธีการงบประมาณตามแนวคิดพื้นฐาน สามารถแบ่งออกเป็นได้ 3 แบบ[5] หลัก คือ

4.1 <u>แบบย้ำการควบคุม</u>

การจัดทำงบประมาณแบบนี้เกิดจากแนวคิดว่า งบประมาณเป็นเงื่อนไข และแผนงานของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่อนุมัติงบประมาณ ติดตามและควบคุมให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลใช้จ่ายเงินตามแผนงานที่รัฐบาลเสนอในงบประมาณให้ถูกต้อง การจัดทำงบประมาณตามแนวคิดนี้จึงเน้นที่การควบคุม ความถูกต้อง และซื่อสัตย์สุจริตของการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเป็นสำคัญ วิธีการงบประมาณแบบนี้จึงเน้น การสร้างระบบการบริหารงบประมาณ ระบบการตรวจสอบความถูกต้องของการใช้จ่ายเงิน จัดทำบัญชีการเงิน และรายงานทางการเงินเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบความถูกต้องการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลได้ ป้องกันการทุจริต และเป็นการแสดงถึงความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติงานของหน่วยราชการ และรัฐบาล

---

[5] รายละเอียดโปรดอ่าน “รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงวิธีการงบประมาณของกระทรวงมหาดไทย” โดยสำนักนโยบายและแผน สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย หน้า 7-11, คู่มือปฏิบัติการงบประมาณ สำนักงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร หน้า 5-7

การควบคุมความถูกต้องของงบประมาณแบบนี้จะทำผ่านการแสดงรายการค่าใช้จ่ายอย่างละเอียด บางครั้งจึงเรียกว่า "**งบประมาณแบบแสดงรายการ**" (Line Item Budget) และเนื่องจากเป็นแบบงบประมาณที่ใช้กันมาตั้งแต่โบราณ บางครั้งจึงเรียกว่า "งบประมาณแบบเก่าหรือแบบดั้งเดิม" (Conventional Budget) งบประมาณแบบนี้จะแสดงประเภท และชนิดของการใช้จ่ายของรัฐเป็นรายการอย่างละเอียด ตามวัตถุประสงค์การใช้จ่าย (Object of Expenditure Classification) เช่น รายจ่ายส่วนราชการของไทยแบ่งจำแนกรายจ่ายของส่วนราชการออกเป็น 11 หมวด ได้แก่ (1) เงินเดือน (2) ค่าจ้างประจำ (3) ค่าจ้างชั่วคราว (4) ค่าตอบแทน (5) ค่าใช้สอย (6) ค่าวัสดุ (7) ค่าสาธารณูปโภค (8) ครุภัณฑ์ (9) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง (10) เงินอุดหนุน และ (11) รายจ่ายอื่นๆ และในแต่ละหมวดก็จะแยกชนิดรายจ่ายอีกด้วย วัตถุประสงค์ที่ทำงบประมาณแบบแสดงรายการ หมวด ชนิดและประเภทการใช้จ่ายก็เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบความถูกต้องตามรายการ นอกจากนี้จัดทำงบประมาณแบบนี้จะกำหนดกฎ ระเบียบข้อบังคับที่เข้มงวดในกระบวนการการเบิกจ่าย การใช้จ่าย และการตรวจสอบ เช่น ทุกครั้งที่มีการใช้จ่ายจะต้องแสดงรายการของการใช้จ่าย แบ่งตามหมวด ประเภท และชนิดให้เห็น การปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เข้มงวดและมีรายละเอียดมาก นำไปสู่ความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้มีหน่วยงานทำหน้าที่เบิกจ่าย และตรวจสอบโดยเฉพาะ

การจัดเตรียมงบประมาณรูปแบบนี้ใช้หลักของ Incrementalism เพื่อกำหนดยอดวงเงินงบประมาณ โดยวิเคราะห์ส่วนที่เพิ่มขึ้นโดยใช้งบประมาณปีก่อนหน้าเป็นฐานการวิเคราะห์ การเปลี่ยนแปลงเกิดจาก ความต้องการและจำเป็นที่จะใช้จ่ายเงินที่เพิ่มขึ้น ของแต่ละหน่วยงาน ยอดวงเงินจะแยกตามหน่วยงานระดับต่างๆ (กระทรวง กรม สำนัก กอง ฝ่าย แผนกงาน ฯ) โดยแสดงรายละเอียดรายจ่ายในแต่ละหมวด แต่ละรายการ และรายละเอียดกว้างๆ ประกอบของแต่ละหน่วย และรวมกันทีละหน่วยเป็นงบประมาณโดยรวม เมื่อจัดทำงบประมาณเสร็จ ฝ่ายบริหารจะเสนองบประมาณที่จัดทำต่อฝ่ายนิติบัญญัติให้พิจารณาอนุมัติยอดวงเงิน ฝ่ายนิติบัญญัติจะพิจารณางบประมาณในรายละเอียดเป็นรายหน่วยงานโดยอาศัยหลัก Incrementalism เป็นหลักเช่นกัน เมื่องบประมาณได้รับการอนุมัติ ฝ่ายบริหารมีหน้าที่บริหารงบประมาณ จัดทำบัญชีการเงิน ตรวจสอบความถูกต้องของการใช้จ่ายของหน่วยราชการต่างๆ และรายงานการเงินให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง

วิธีงบประมาณแบบนี้จึงใช้เวลาค่อนข้างมากในการจัดเตรียม และพิจารณา ทั้งนี้เพราะต้องทำในรายละเอียด และมีข้อมูลจำนวนมาก อย่างไรก็ตามการดำเนินการดังกล่าวมิได้ประกันว่าจะไม่มีการรั่วไหล ไม่มีการทุจริต และก่อให้เกิดประสิทธิภาพการดำเนินการตามเป้าหมายจริง อีกทั้งยากที่จะวิเคราะห์หรือวัดประสิทธิภาพผลการดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ ด้วยเนื่องจากการวิเคราะห์งบประมาณแบบนี้จะให้วิเคราะห์เฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้น (Incremental) ระหว่าง

งบประมาณปีก่อนหน้ากับปีปัจจุบันเท่านั้น

4.2 <u>แบบย้ำประสิทธิภาพของการบริหาร</u>

การจัดทำงบประมาณแบบนี้เกิดขึ้นตามแนวคิดที่ว่างบประมาณมิใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาล หรือควบคุมความซื่อสัตย์ของผู้ปฏิบัติงานเท่านั้น แต่สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือวัดประสิทธิภาพการทำงาน การจัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation) ที่มีอยู่อย่างจำกัดได้ด้วย การจัดทำงบประมาณแบบนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อการคัดเลือก และการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยอาศัยหลักเกณฑ์ ระเบียบวิธี และหลักเหตุและผล (Pure Rationality) ประกอบ

การจัดเตรียมงบประมาณแบบนี้จะเน้นให้เห็นถึงประสิทธิภาพหรือผลผลิต (Output) ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนงานหรือโครงการ การวิเคราะห์งบประมาณจะเป็นการวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจ เช่น Cost and Effectiveness Analysis หรือ Cost-Benefit Analysis และแบ่งงบประมาณตาม (1) วัตถุประสงค์หรือหน้าที่ (Objective or Functional Classification) เช่น ด้านเศรษฐกิจ การบริการชุมชนและสังคม การเกษตร การศึกษา เป็นต้น (2) ตามหน่วยงาน และ (3) เป็นงบลงทุน และงบประจำ มีการเสนอรายละเอียดในการดำเนินงานประกอบการพิจารณา การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการหรือกิจกรรม ผลดีผลเสีย เปรียบเทียบการใช้งบประมาณกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณจะวิเคราะห์โครงการ/กิจกรรมที่เสนอ และคัดเลือกโครงการ/กิจกรรม ด้วยการเปรียบเทียบประสิทธิภาพ ความคุ้มทุน ความคุ้มค่า ผลประโยชน์ที่จะได้รับของโครงการต่างๆ บางครั้งจึงเรียกว่า “**งบประมาณแบบโครงการ**” (Program Budgeting) เทคนิคในการวิเคราะห์โครงการที่ใช้กัน ได้แก่ Incremental Analysis, , Cost-Benefit Analysis, Cost Effectiveness Analysis, etc.

การควบคุมงบประมาณแบบนี้จะเน้นที่การบรรลุวัตถุประสงค์ มีการประเมินผลการปฏิบัติงานว่าผลประโยชน์ที่ได้รับคุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายหรือไม่โดยพยายามใช้ทรัพยากรให้น้อยที่สุด ผลที่ได้รับเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ มีการศึกษาและนำข้อบกพร่องในการปฏิบัติมาแก้ไขและพัฒนาหน่วยงานโดยอิงกับหลักเหตุและผล (Pure Rationality) สถิติ และเศรษฐศาสตร์ การประเมินผลการดำเนินกิจกรรมไม่เคร่งครัดว่าจะต้องซื้ออะไร ด้วยราคาหน่วยละเท่าไรแต่ให้ความสำคัญของการบริหารงาน เป็นการลดความเคร่งครัดในการควบคุมไปสู่ความคล่องตัวในการบริหารงาน การประเมินงบประมาณอาจนำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานประเมินผลการปฏิบัติงานขึ้น

และงบประมาณถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาระบบงาน และแก้ไขข้อบกพร่องของการทำงานของหน่วยงาน บางครั้งงบประมาณแบบนี้จึงถูกเรียกว่า "**งบประมาณแบบแสดงผลงาน**" (Performance Based Budget System: PBS หรือ Result Based Budget System: **RBS**)

4.3 <u>แบบย้ำการวางแผน วางโครงการ</u>

การจัดทำงบประมาณแบบนี้เกิดจากแนวคิดที่พยายามจะปรับปรุงงบประมาณแบบแสดงผลงานให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น วัตถุประสงค์ของการจัดทำงบประมาณไม่ใช่เพียงต้องการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) อย่างเดียว แต่ต้องการให้งบประมาณบรรลุถึงนโยบาย และเป้าหมายที่กำหนดหรือมีประสิทธิผล (Effectiveness) ด้วย การจัดทำงบประมาณแบบนี้จึงนำเอาการวางแผน (Planning) เข้ามาประกอบการจัดทำงบประมาณ โดยกำหนดให้มีการวางแผนการเงินในการจัดสรรทรัพยากรล่วงหน้า สร้างกรอบวิสัยทัศน์ระยะยาวในอนาคต ระยะ 3 –5 ปี ทำโครงสร้างแผนงาน (Program Structure) อย่างเป็นระบบโดยใช้ System Analysis or Program Analysis เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของโครงการระดับต่างๆ (แผนงานหลัก แผนงานรอง โครงการ งาน) ซึ่งจะต้องสัมพันธ์และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และวิเคราะห์เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย แผนงาน และโครงการ ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ และเชิงสถิติเพื่อแสดงประสิทธิภาพและความเป็นไปได้ของโครงการต่างๆ นำไปสู่ความสำเร็จตามนโยบายและเป้าหมายที่ตั้งไว้ ดังนั้นทุกโครงการที่เสนอจะต้องตั้งผลงานของการดำเนินการไว้ล่วงหน้า

การคัดเลือกโครงการจะใช้หลักเหตุและผล (Pure Rationality) โดยพิจารณาเปรียบเทียบความเป็นไปได้ (Feasibility Study) ของโครงการ ผลการดำเนินงานในอดีต ผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจ การอนุมัติงบประมาณบางกรณีจะมีการทบทวนทุกปี หรือบางกรณีจะพิจารณาเป็นระยะยาว 3 – 5 ปีเป็นงบผูกพัน ส่วนการควบคุมงบประมาณจะเน้นที่การวัดและประเมินผลการดำเนินงานว่าเป็นไปตามเป้าหมาย และผลงานที่คาดไว้หรือไม่ และนำข้อมูลที่ได้รับมาจัดเตรียม และอนุมัติงบประมาณปีต่อๆ ไป การควบคุมงบประมาณแบบนี้จะให้อิสระทางการเงินกับผู้บริหารโครงการค่อนข้างมาก ผู้บริหารมีหน้าที่รับผิดชอบต่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการ และผลงานเป็นหลัก อย่างไรก็ตามพบว่าบางประเทศนำงบประมาณแบบวางแผนผสมผสานกับงบประมาณแบบแสดงรายการ หรืองบประมาณแบบแสดงผลงาน นำไปสู่การแบ่งเงินงบประมาณของโครงการเป็นหมวดหมู่ และมีการควบคุมตรวจสอบความถูกต้องของการใช้จ่ายเงินเข้มงวดขึ้น

งบประมาณแบบย้ำการวางแผน วางโครงการ (3.3) จะแตกต่างจากแบบย้ำความมีประสิทธิภาพในการบริหาร (3.2) ตรงที่ไม่เพียงแต่เน้นประสิทธิภาพของหน่วยงาน แต่ต้องการให้การดำเนินการของทุกหน่วยงาน หรือระบบการบริหารทั้งหมดของรัฐบาลบรรลุนโยบาย และเป้าหมายที่ตั้งไว้ ทั้งนี้จะพิจารณาทั้งระบบเชื่อมโยงกัน และพิจารณาทั้งในระยะ 1 ปี และในระยะยาว มีการนำแผนระยะยาว 3 – 5 ปีมาประกอบการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินของโครงการต่างๆ และการจัดทำงบประมาณ (ระยะ 1 ปี) ทำให้งบประมาณเชื่อมโยงกันทั้งภายในปีงบประมาณและระหว่างปีงบประมาณ บางครั้งงบประมาณแบบนี้จึงถูกเรียกว่า "**งบประมาณแบบวางแผนงานโครงการ** " (Planning Programming Budgeting System or **PPBS**) หรือเรียกสั้นๆ ว่า "**งบประมาณแบบแผนงาน**"

การจัดทำงบประมาณแบบแผนงานจะเริ่มต้นด้วยการวางแผนงานระยะยาว พร้อมกับการวางแผนทางการเงิน เช่นแผนการหารายได้ การก่อหนี้ และการใช้จ่าย เป็นต้น และแบ่งเวลาของแผนระยะยาวมาปฏิบัติในแต่ละปีงบประมาณหนึ่งๆ ทำให้แผนระยะยาวสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน การอนุมัติงบประมาณจะพิจารณาถึงผลที่จะได้รับ ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการ/กิจกรรมต่างๆ มากกว่าจะพิจารณารายละเอียดการจัดซื้อการใช้จ่ายหมวดต่างๆ แบบงบประมาณแบบแสดงรายการ การทำงบประมาณแบบนี้จะช่วยป้องกันไม่ให้หน่วยงานต่างๆ ทำกิจกรรมที่นอกเหนือเป้าหมาย ซ้ำซ้อน และออกนอกทิศทางนโยบายของรัฐบาล และทำให้การจัดเตรียม การอนุมัติ และการตรวจสอบการควบคุมทำได้ง่ายและเป็นระบบมากขึ้น สามารถใช้การวิเคราะห์จากฐานที่เป็นศูนย์ (Zero-Base Budget Analysis) แทนการวิเคราะห์เฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้น (Incremental Analysis) ทำให้โครงการบางอย่างที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชน ไม่อยู่ในเป้าหมายนโยบายของรัฐบาลได้รับการพิจารณา ทบทวน และปรับเปลี่ยนให้เป็นกิจกรรมที่มีประโยชน์ต่อไปได้

งบประมาณฐานศูนย์ (Zero - Based Budgeting: **ZBB**) เป็นงบประมาณที่มีลักษณะบางอย่างคล้ายกับงบประมาณแบบ PPBS และบางส่วนคล้ายกับแบบ PBS กล่าวคืองบประมาณแบบนี้เน้นการวางแผนระยะสั้นไม่ใช่แผนระยะยาว กำหนดหน่วยวิเคราะห์งานเป็นแผนงานหรือกิจกรรมรวมกัน หรือที่เรียกว่า Packages โดยให้หน่วยปฏิบัติงานล่างสุดเสนอแผนงาน ขึ้นสู่หน่วยงานระดับสูงไปตามลำดับ ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจให้หน่วยงานระดับล่างในการจัดทำงบประมาณของตนเอง และทำให้การบริหารงบประมาณแบบนี้มีความเป็นไปได้มากในทางปฏิบัติ สำหรับการอนุมัติแบบการบริหารงานมีลักษณะคล้าย PPBS

5. ลำดับขั้นการพัฒนาของวิธีการงบประมาณของไทย

หากพิจารณาระดับขั้นการพัฒนาของวิธีการงบประมาณของประเทศไทยตามประวัติศาสตร์แล้ว สามารถแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ดังนี้

5.1 ช่วงที่ 1(พ.ศ. 2476 - 2498)

ประเทศไทยเริ่มใช้งบประมาณเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 โดยการออก พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการปกครองแบบใหม่ (เปลี่ยนจากการปกครองแบบระบบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบบประชาธิปไตย) รัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับมอบอำนาจให้เป็นฝ่ายอนุมัติงบประมาณที่เสนอโดยรัฐบาล(ฝ่ายบริหาร) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทำหน้าที่จัดทำงบประมาณเสนอต่อสภา

5.2 ช่วงที่ 2 (พ.ศ. 2498-2524)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 ได้มีการปรับเปลี่ยนให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่จัดทำงบประมาณแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และในปี พ.ศ. 2502 เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือการประกาศใช้ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นำไปสู่การจัดตั้งสำนักงบประมาณ (สงป.) และจัดรูปแบบและวิธีการงบประมาณที่คล้ายกับที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาก่อนการปฏิรูปในปี ค.ศ. 1966 (2509)และในระยะต่อมา ระบบงบประมาณของไทยได้รับการปรับปรุงเป็นระยะๆ เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมือง และให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

5.3 ช่วงที่ 3 (พ.ศ. 2525 ถึงปัจจุบัน)

ในปี พ.ศ. 2525 สำนักงบประมาณ ได้ทำการปรับปรุงระบบงบประมาณครั้งใหญ่ โดยมีเป้าหมายที่จะนำงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS) มาใช้ในประเทศไทย ได้ทำการพัฒนาจัดทำโครงสร้างแผนงานของประเทศขึ้น กำหนดเป้าหมายของชาติเป็น 12 ด้าน จากด้านแบ่งเป็นสาขาแผนงานหลัก แผนงานรอง และโครงการ/งาน ตามลำดับ และกำหนดวัตถุประสงค์กำกับไว้ทุกระดับ แต่จากการสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้องพบว่าการปรับปรุงดังกล่าวคืบหน้าล่าช้ามาก ระบบงบประมาณไทยในปัจจุบันจึงยังคงเป็นแบบผสมระหว่างงบประมาณแบบแสดงรายการและงบประมาณแบบแผนงาน ที่ยังเน้นแบบแสดงรายการอยู่มาก

การพัฒนาการวิธีการงบประมาณของประเทศได้เกิดขึ้นตลอดมา และล่าสุดสำนัก

งบประมาณ (สงป.) ได้จัดทำแผนแม่บทด้านการงบประมาณระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) โดยมีแนวคิดในเรื่องการจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นการวางแผนอย่างเป็นระบบ และผลสำเร็จของงาน และนำไปสู่การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงาน อันได้แก่ผลผลิต และผลลัพธ์มากขึ้น หรือที่เรียกว่า “Performance Budgeting System: PBS” เป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการจัดทำกรอบงบประมาณที่เน้นเรื่องการควบคุมทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานมาเป็นการประเมินผลงานจากการใช้ทรัพยากร ขณะนี้งบประมาณแบบใหม่นี้อยู่ในระหว่างการทดลองปฏิบัติกับบางหน่วยงานในระดับกรม และตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะขยายระบบงบประมาณแบบใหม่นี้ให้ทุกส่วนราชการและเริ่มใช้เต็มรูปแบบในปี 2547[6]

สำหรับวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย (ยกเว้นของกรุงเทพมหานคร[7]) ปัจจุบันถูกกำหนดโดยกระทรวงมหาดไทย ในรูประเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย การออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณของกรมการปกครอง รวมถึงกรุงเทพมหานคร ที่แม้ว่าจะได้รับอิสระในการออกข้อบัญญัติงบประมาณได้เอง แต่ได้กำหนดวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล้อตามแบบวิธีการงบประมาณของรัฐบาลส่วนกลางเป็นหลัก โดยมีการปรับเปลี่ยนรายละเอียดบางอย่างบ้าง เช่นจำนวนวงเงิน จำนวนเจ้าหน้าที่ ฯลฯ เพื่อให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ซึ่งพบว่ามีการปรับเปลี่ยนมีน้อยมาก ส่งผลให้รูปแบบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจึงยังเป็นแบบผสมระหว่างงบประมาณแบบแสดงรายการและงบประมาณแบบแผนงาน โดยยังเน้นแบบแสดงรายการอยู่มากเช่นเดียวกับของรัฐบาล

6. <u>วิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)</u>

การดำเนินการตามวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้น

---

[6] อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีความเห็นว่างบประมาณแบบที่สำนักงบประมาณกำลังทดลองอยู่นั้น แท้จริงแล้วมีลักษณะคล้ายกับรูปแบบงบประมาณแบบ PPBS ที่เคยมีการปรับเปลี่ยนระบบเมื่อปี พ.ศ. 2525 มาก แต่การนำไปใช้ปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร การปรับเปลี่ยนครั้งนี้จึงเป็นความตั้งใจจะทำให้งบประมาณ PPBS หรือ PBS เกิดผลอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ โดยมีการนำกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบใหม่เข้ามาใช้มากกว่า

[7] วิธีการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ได้มีการนำระบบงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS) มาใช้ในปี 2526 หลังจากปีที่รัฐบาลนำระบบ PPBS ในปี 2525 อย่างไรก็ตามลักษณะระบบงบประมาณของกรุงเทพมหานครยังคงเป็นมีลักษณะเดียวกับระบบงบประมาณของรัฐบาล

กรุงเทพมหานคร) แทบทุกขั้นตอนจะถูกกำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้เพื่อความชัดเจนและให้เกิดการบังคับใช้ และเนื่องเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ใต้การดูแล และกำกับโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าสังกัด มีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานตัวแทนกระทรวงมหาดไทยกำกับ และกำหนดระเบียบ วิธีปฏิบัติวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงคำสั่ง และหนังสือสั่งการต่างๆ เช่น กำหนดคู่มือการทำบัญชี สั่งการให้ทำแผนพัฒนาฯ และ/หรือทำแผนงานหรือกิจกรรมบางอย่างในงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งก่อนปีงบประมาณและระหว่างปีงบประมาณ เป็นต้น

กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

1. พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
2. พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496
3. พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
4. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542
5. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541
6. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541
7. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541
8. พ.ร.บ. กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
9. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2529
10. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2533
11. ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการกำหนดประเภทรายรับ-รายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ พ.ศ. 2533
12. ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงินและการตรวจเงิน พ.ศ. 2530
13. ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยืมเงินสะสม พ.ศ. 2533

รายละเอียดของวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกกำหนด/เขียนให้เป็น

ลักษณะเช่นเดียวกับวิธีการของรัฐบาลไทย เช่น

<u>รายละเอียดของงบประมาณ</u> ประกอบไปด้วย

1. คำแถลงประกอบงบประมาณ แสดงฐานะนโยบายการคลังและการเงิน สาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
2. รายรับรายจ่าย เปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย
3. คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
4. คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
5. รายการเกี่ยวกับการเงินของกิจการพาณิชย์ที่เป็นของอปท. เช่น เทศวิสาหกิจ ฯ
6. คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาล/อปท. ทั้งที่มีในปัจจุบัน และที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม
7. รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ
8. ร่างพระราชบัญญัติ/ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ/ข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายประจำปี

วิธีการงบประมาณ

<u>ลักษณะวิธีการงบประมาณโดยทั่วไป</u>

กระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายฝ่ายและคล้ายคลึงกับของรัฐบาลเนื่องจากล้อกันมา กล่าวคือ เป็นแบบผสมระหว่างงบประมาณแบบแสดงรายการและงบประมาณแบบแผนงาน โดยยังเน้นแบบแสดงรายการอยู่มาก เช่นเดียวกับของรัฐบาล วิธีการงบประมาณจะเริ่มจากหน่วยงานวางแผน หรือ หน่วยงาน/เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบด้านงบประมาณหรือหน่วยงานปฏิบัติด้านงบประมาณ ซึ่งจะทำหน้าที่วางแผน ทบทวนแผนงานและการดำเนินงาน ประมาณการรายรับและรายจ่าย รวบรวมแผนงาน/โครงการ วิเคราะห์และทำงบประมาณเสนอฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) จนกระทั่งฝ่ายบริหารดำเนินการตามแผนงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ และแถลงรายงานผลการรับจ่ายเงินประจำปีเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) วิธีการงบประมาณประกอบด้วยกระบวนการ 3 ขั้นตอนหลัก สรุปได้ดังนี้

1. <u>การจัดเตรียมงบประมาณ</u> เป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำงบประมาณได้แก่ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ประมาณการรายได้ และการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย การกำหนดโครงสร้างแผนงาน การจัดทำคำของงบประมาณรายจ่าย เสนอต่อฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) จัดทำร่าง

พ.ร.บ.หรือข้อบัญญัติหรือข้อบังคับงบประมาณเพื่อเตรียมนำเสนอฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) โดยการจัดเตรียมงบประมาณเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาล

2. <u>การอนุมัติงบประมาณ</u> คือ กระบวนการการพิจารณาอนุมัติข้อเสนอตามร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งเอกสารงบประมาณ ที่ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) นำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา/สภาท้องถิ่น) ซึ่งดำเนินการตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดในกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา

ในขั้นตอนอนุมัติงบประมาณนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.)/ข้อบัญญัติ/ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ พ.ร.บ./ร่างข้อบัญญัติ/ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ฝ่ายบริหารเสนอมา โดยพิจารณาถึงผลกระทบ และความเหมาะสมของวิธีการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ (ต่างจากการพิจารณาข้อบัญญัติอื่น) โดยจะพิจารณาเป็น 3 วาระ และพิจารณาทีละวาระ จะพิจารณารวมกัน 3 วาระในครั้งเดียวไม่ได้ ได้แก่-

- <u>วาระที่ 1</u>: เป็นการพิจารณารับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย โดยฝ่ายบริหารจะแถลงถึงความจำเป็นต่างๆ ในการขอตั้งงบประมาณนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภา) จะพิจารณาว่าจะรับหลักการหรือไม่

ถ้ารับสภาฯ หลักการของร่างงบประมาณฯ สภาจะตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญทำหน้าที่พิจารณาร่างงบประมาณรายจ่าย แต่ถ้าสภาฯ ไม่รับหลักการ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นอันตกไป และฝ่ายบริหารต้องลาออก และให้มีการจัดตั้งฝ่ายบริหารขึ้นมาใหม่

- <u>วาระที่ 2</u>: เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เรียงตามลำดับมาตรา และทำการแก้ไขหรือตัดทอนงบประมาณ (พิจารณาแปรญัตติของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาฯ) โดยการอภิปรายจะพิจารณาเฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำขอแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้

- <u>วาระที่ 3</u>: ไม่มีการอภิปราย แต่เป็นการพิจารณาว่าจะให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณตราเป็นข้อบัญญัติหรือไม่เท่านั้น

เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติลงมติอนุมัติผ่านร่างข้อบัญญัติฯ แล้ว จึงนำเสนองบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอพิจารณาลงนาม และประกาศบังคับใช้งบประมาณนับแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีงบประมาณ

3. <u>การบริหารงบประมาณ</u> หมายถึง การบริหารการใช้จ่ายงบประมาณตามที่กำหนด

ไว้เกิดผลตามที่หวัง หรือเป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติจากสภา ตามรายการและแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมต่างๆ ที่ได้รับอนุมัติงบประมาณมาให้ใช้จ่าย เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และควบคุมให้ไม่เกิดการรั่วไหลของเงินงบประมาณ บางครั้งจึงเรียกว่า “การควบคุมงบประมาณ” เมื่อข้อบัญญัติหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับการรับรองจากฝ่ายนิติบัญญัติก็จะประกาศเป็นกฎหมายบังคับใช้เช่นเดียวกับวิธีการงบประมาณของรัฐบาล และถือเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะต้องหาหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหาร/ควบคุมให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปตามงบประมาณฯ โดยทั่วไป อปท. จะมีหน่วยงานทำหน้าที่เฉพาะต่างๆ ทางการเงินการคลัง มีระบบควบคุมภายใน หน่วยงานด้านการเงินการคลังจะเป็นหน่วยงานกลาง เป็นศูนย์รวมของการเงินการคลัง หารายได้และใช้จ่ายเงินของทั้งองค์กร การมีหน่วยงานคลังทำหน้าที่เฉพาะก็เพื่อให้การเงินการคลังขององค์กรเป็นเอกภาพและให้เกิดประสิทธิภาพทางการคลังสูงสุด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานงบประมาณได้แก่ สำนัก/กองนโยบายและแผนทำหน้าที่วางแผนองค์กรฯ สำนัก/กองคลังทำหน้าที่ด้านการคลังจัดเก็บรายได้ รับเงิน ส่งเงิน รักษาเงิน ฯ สำนัก/กองงบประมาณทำหน้าที่ดูแลกำกับงบประมาณ อนุมัติเงินประจำงวด ฯ สำนัก/กองตรวจสอบภายในทำหน้าที่ตรวจสอบการบัญชีและการเงิน ฯ การปฏิบัติงานบริหารงานงบประมาณจะมีการกำหนด กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

การบริหารและควบคุมงบประมาณมีรายละเอียดตามขั้นตอน ดังนี้

(1) การจัดเก็บรายได้

(2) การใช้จ่ายงบประมาณ

(3) การโอนเงินงบประมาณและการแก้ไขงบประมาณ

เมื่อหน่วยงานได้เบิกและใช้จ่ายเงินไปแล้ว ระบบควบคุมภายในขององค์กรจะมีระบบตรวจสอบไว้เพื่อตรวจเช็คว่ามีการใช้จ่ายเงินจริงตามที่เบิกหรือไม่ และได้จ่ายไปในงานตามที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยดำเนินการภายในระยะเวลา แบบ และวิธีการที่กำหนด เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปโดยไม่รั่วไหล และถูกต้องตามระเบียบการเงิน เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ก่อให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ตามที่คาดไว้หรือไม่ อย่างไร เป็นต้น การตรวจสอบมีทั้งหน่วยตรวจสอบภายใน และหน่วยตรวจสอบภายนอก (สำนักตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจราชการจังหวัด ประชาชน) นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งทำหน้าที่ติดตามการทำงานของฝ่ายบริหารและส่วนราชการ และสามารถตั้งกระทู้ถามปัญหาในการทำงานได้ ตลอดจนสามารถเข้าชื่อร่วมกันเพื่อขออภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารทั้งคณะหรือรายบุคคลได้ นอกจากนี้การบริหารงานงบประมาณยังเกี่ยวข้องกับการรายงานผลงานที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว เป็นระยะๆ ตามเวลาที่กำหนดหรืออาจเช็คได้ตามเวลามีการทำรายงานต่างๆ เพื่อเบิกเงินประจำงวด (3 ครั้งต่อปี) รายงานเหล่า

นี้จะต้องนำส่งแก่หัวหน้าหน่วยงาน ผู้บริหาร และเป็นหลักฐานให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จังหวัด และประชาชน สามารถขอดูเพื่อเป็นการติดตามและประเมินผลการบริหารงบประมาณ และจะได้พิจารณาเงินประจำงวดในงวดต่อไป อีกทั้งจะได้ใช้ผลการประเมินในแต่ละสิ้นปีงบประมาณใช้ในการตั้งงบประมาณในปีต่อไปด้วย หน่วยงานที่ทำหน้าที่ทำรายงานนี้ได้แก่ สำนักงบประมาณ สำนัก/กอง/ส่วนแผนและงบประมาณ สำหรับการประเมินผลงาน สำนักงบประมาณ หัวหน้าหน่วยงานจะทำหน้าที่ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงาน งานหรือโครงการของส่วนราชการและเทศวิสาหกิจผู้ใช้งบประมาณว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ มีปัญหา/อุปสรรคอย่างไร คุ้มค่าการลงทุนหรือไม่

ความซับซ้อน และความยุ่งยากในกระบวนการงบประมาณของ อปท. จะขึ้นกับขนาด ความซับซ้อน ระดับความรับผิดชอบ และภารกิจที่จะต้องดำเนินการของอปท.[8] และประการที่สำคัญคือลักษณะของวิธีการงบประมาณ

7. <u>ปัญหาและอุปสรรคของวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน</u>

(1) รูปแบบงบประมาณที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ที่ว่าเป็นแบบวางโครงการ (PPBS) และได้ล้อมาจากรูปแบบงบประมาณของรัฐบาล ไม่สามารถใช้ในการวัด (Measure) ผลการดำเนินงานได้อย่างสมบูรณ์[9] ไม่ว่าจะเป็นผลผลิตหรือผลลัพธ์ เช่นวัดผลว่าการดำเนินกิจกรรมหนึ่งๆ ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือไม่ มากน้อยแค่ไหน หรือกิจกรรมที่ดำเนินการดำเนินไปในระดับใด ประสบความสำเร็จหรือไม่ ถ้าสำเร็จ สำเร็จในระดับใด เนื่องจากรูปแบบงบประมาณไม่ชัดเจน ไม่มีการเชื่อมโยงระหว่างวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมอย่างเป็น ระบบและมุ่งเน้นผลงาน เพราะแม้ว่างบประมาณจะมีการระบุวัตถุประสงค์และเป้าหมายการดำเนินงาน แต่กำหนดอย่างไม่เป็นรูปธรรมและกว้างๆ ทำให้ยากแก้การวัดผลสำเร็จและผลลัพธ์ที่คาดหวังของงาน/โครงการ/แผนงานได้ อีกทั้งการบริหารงบประมาณก็ไม่ได้มุ่งเน้นที่ผลงาน (Result Base) แต่กลับเน้นวิธีการใช้จ่าย การจัดซื้อฯ (Procedure Base) จึงไม่สามารถประกันได้

---

[8] ขนาด ความซับซ้อน ระดับความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ สามารถดูได้จากโครงสร้างและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวในบทก่อนหน้านี้

[9] ในระยะที่ผ่านมามีการปรับปรุงระบบงบประมาณในหลายด้าน และพยายามปรับปรุงให้การทำงบประมาณมีตัวชี้วัดผลงาน อย่างไรก็ตามจากการศึกษาหากทำให้เห็นภาพว่าการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่าแล้ว ควรกำหนดตัวชี้วัดที่ผลลัพธ์ (Outcome) เพิ่มเติมจากตัวชี้วัดผลผลิต (Output) ด้วย

ว่าการใช้งบประมาณในกิจกรรมหนึ่งๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และมีใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าหรือไม่ อย่างไร

(2) การเปลี่ยนแปลงงบประมาณระหว่างปีงบประมาณเกิดขึ้นบ่อยครั้ง[10] เช่น การขอเพิ่มเติมงบประมาณ การโอนงบประมาณทั้งระหว่างโครงการ และระหว่างหมวดการใช้จ่าย เป็นต้น โดยแม้มีการระบุเหตุผลและความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลงงบประมาณแต่ก็ไม่ชัดเจน และหนักแน่นเท่าที่ควร การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจเกิดขึ้นเพราะ (1) การวางแผนงบประมาณที่ทำล่วงหน้าไม่ดี ไม่ถูกต้อง และไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่เกิดขึ้น เช่น ไม่สามารถประมาณการรายได้หรือค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงในระหว่างปีงบประมาณได้ ทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงงบประมาณให้เหมาะสม หรือการเปลี่ยนแปลงงบประมาณอาจเกิดจาก (2) ฝ่ายบริหารไม่เห็นความสำคัญของการวางแผนพัฒนาฯ จึงไม่ได้ดำเนินการตามแผนฯ หรืองบประมาณที่ได้รับอนุมัติจาก สภา และเลือกที่จะใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินการกิจกรรมอื่นๆ ตามที่เห็นควร โดยใช้อำนาจที่กฎหมายให้ฝ่ายบริหาร ซึ่งกรณีหลังนี้การเปลี่ยนแปลงงบประมาณจึงเกิดขึ้นโดยดุลยพินิจซึ่งอาจมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง หรืออาจเกิดจากฝ่ายบริหารใช้อิทธิพลทางการเมืองเปลี่ยนงบประมาณเพื่อประโยชน์ของตนเองก็ได้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม การเปลี่ยนแปลงงบประมาณเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงแผนฯ ไปจากแผนฯ เดิม การเปลี่ยนแปลงควรเกิดขึ้นเพราะสถานการณ์ที่ประมาณการไว้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมีสาระสำคัญเท่านั้น มิฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงงบประมาณอาจนำมาซึ่งการไม่บรรลุเป้าหมายที่วาง และก่อให้เกิดการใช้จ่ายที่ไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังทำให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างไร้ทิศทางด้วย

(3) แผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวมีการนำไปปฏิบัติตามน้อยมาก

แม้ว่าในปัจจุบัน วิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะกำหนดให้มีการวางแผนพัฒนาฯแล้ว โดยการกำหนดของกระทรวงมหาดไทยเมื่อปี 2543 (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ที่มีการกำหนดให้มีวางแผนพัฒนาฯ เอง) แต่พบว่าการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าว อปท.ส่วนใหญ่มีการนำไปปฏิบัติตามน้อยมาก หรือบางแห่งเป็นเพียงการวางแผนเป็นพิธีการ หรือเป็นเพียงการวางแผนเพราะกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้จัดทำแผนพัฒนาฯ

การนำแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวไปก่อให้เกิดผลทางปฏิบัติทำได้โดยนำแผนฯ ดังกล่าวมาจัดทำเป็นแผนปฏิบัติในงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างไรก็ตามพบว่า การทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมิได้มีการนำแผนพัฒนาฯ มาเป็นสาระสำคัญในการกำหนดแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่งผลให้

[10] จากการสอบถามผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังใน อปท.

งบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว อีกทั้งไม่ชัดเจนในวัตถุประสงค์ และเป้าหมาย งบการลงทุนถูกจัดเป็นก้อนเงินเล็กๆ กระจัดกระจายในโครงการต่างๆ และเน้นการก่อสร้าง เช่น การสร้างหรือซ่อมถนน สะพานสาธารณูปโภคต่างๆ มากกว่าจะพัฒนาคุณภาพชีวิต หรือสังคม ส่งผลให้การพัฒนาท้องถิ่นไร้ทิศทางและไม่ยั่งยืน

(4) การวางแผนพัฒนาฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ ได้มีการกำหนดระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติวิธีการงบประมาณของ อปท. อย่างละเอียด ทุกขั้นตอน โดยกำหนดเพียงรูปแบบเดียว และบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกขนาด เป็นการไม่เปิดโอกาส อปท. ได้บริหารงาน และจัดการวิธีการงบประมาณของตนเองให้เหมาะสมและทันสมัย[11] การกำหนดระเบียบให้อปท.ทำงบประมาณอย่างที่เป็นอยู่ พบว่าบางครั้งทำให้การวางแผน และการทำงบประมาณประจำปีของอปท. ล่าช้า และบางครั้งหาข้อตกลงไม่ได้ และหากไม่ยอมทำตามระเบียบก็จะเป็นการทำผิดกฎหมาย

ตัวอย่าง เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัฒนาการวางแผนการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 กำหนดให้ทุก อปท. ต้องจัดตั้ง 2 องค์กร ได้แก่องค์กรวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและองค์กรประสานแผน และในแต่ละองค์กรประกอบด้วยคณะกรรมการต่างๆ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย ทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาค ผู้ทรงคุณวุฒิของเอกชน โดยกำหนดวิธีการจัดตั้ง ขั้นตอนการปฏิบัติงานอย่างละเอียด ซึ่งบางขั้นตอนไม่จำเป็น และบางขั้นตอนเป็นเพียงพิธีการเท่านั้น เป็นต้น

(5) ระเบียบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดโดยกระทรวงมหาดไทย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในการวางแผนงบประมาณของตนเองได้อย่างแท้จริง ต้องรอการอนุมัติจากรัฐบาลส่วนภูมิภาคที่มีผู้ว่าราชการ และนายอำเภอซึ่งเป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากกฎหมาย (ที่เขียนโดยกระทรวงมหาดไทย) ได้กำหนดให้อำนาจการอนุมัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด (กรณีอบต. อำนาจนี้เป็นของนายอำเภอ) ซึ่งในทางทฤษฎีแล้วการควบคุมและกำกับนี้ควรเป็นการควบคุมตามกฎหมาย (Legislative Control) เท่านั้น และควรทำด้วยการวินิจฉัยตามความชอบ

---

[11] แนวคิดการกำหนดมาตรฐานเดียวใช้ทั้งระบบนี้เป็นแนวคิดที่หน่วยงานรัฐบาลใช้กันอยู่ และกระทรวงมหาดไทยได้นำมาใช้กำหนดกับระเบียบปฏิบัติทางการคลังของ อปท. (ยกเว้นกทม.) ผู้วิจัยมีความเห็นว่าระเบียบที่กำหนด มีขั้นตอนการพิจารณาหลายขั้นตอน และวิธีการทำงบประมาณที่ซับซ้อนเกินไป เช่นเดียวกับระบบราชการ และไม่เหมาะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีขนาดเล็ก มีจำนวนบุคลากรไม่มาก การทำงานไม่ซับซ้อน จำนวนเงินงบประมาณมีไม่มาก ทำให้งานหลายขั้นตอนโดยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แต่อย่างใด แต่กลับทำให้การทำงานของ อปท. ล่าช้า นอกจากนี้พบว่าการกำหนดขั้นตอนการอนุมัติหลายขั้นตอนนอกจะไม่ประกันการไม่รั่วไหล แต่อาจเป็นช่องทางของการเรียกร้องผลตอบแทนที่ไม่สุจริตจากการอนุมัติได้อีกด้วย

ด้วยกฎหมายมากกว่าจะเป็นการวินิจฉัยตามความเหมาะสม เป็นการกำกับทางกฎหมาย เหมือนกับที่หน่วยงานราชการมีหน้าที่กำกับภาคเอกชนให้ปฏิบัติตามกฎหมาย กล่าวคือพิจารณาว่ามีส่วนใดในข้อบัญญัติงบประมาณขัดต่อกฎหมายหรือไม่ มากกว่าจะพิจารณาว่ามีค่าใช้จ่ายไม่เหมาะสม สูงไป หรือต่ำไป ฯลฯ ทำให้ในทางปฏิบัติหน่วยงานรัฐบาลยังปฏิบัติกับ อปท. เสมือน อปท. เป็นสาขา หรือเป็นหน่วยงานย่อยที่รับมอบหมายงานจากหน่วยงานรัฐบาล ทำให้ไม่เกิดการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างแท้จริงเกิดขึ้น

นอกจากนี้ แม้ว่าตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้อำนาจของสภาเหนือผู้ว่าฯ เพราะเมื่อใดที่ผู้ว่าฯ คัดค้านร่างข้อบัญญัติบังคับงบประมาณ (รวมถึงข้อบัญญัติอื่นๆ) แต่ถ้าสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีมติยืนยันก็ให้เป็นไปตามมติสภา ยกเว้นกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ถ้านายอำเภอไม่เห็นชอบกับมติสภาแล้ว นายอำเภอต้องส่งร่างข้อบังคับงบประมาณฯ นั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา และถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบกับร่างข้อบังคับงบประมาณดังกล่าว ให้ถือร่างข้อบังคับงบประมาณนั้นตกไป กระบวนการอนุมัติงบประมาณของ อปท. ที่กำหนดให้ต้องทำผ่านตัวแทนรัฐบาลส่วนภูมิภาคทำให้กระบวนการอนุมัติงบประมาณล่าช้า ยุ่งยากซับซ้อน และไม่เป็นอิสระอย่างไม่จำเป็น แสดงถึงความไม่เชื่อถือ หรือไม่วางใจ อปท. ในการกำหนดงบประมาณของตนเองของรัฐบาล และแสดงถึงไม่กระจายอำนาจทางการคลังอย่างแท้จริงนั่นเอง

(6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการการบริหารและตรวจสอบงบประมาณ และที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันจะเป็นการบริหารและตรวจสอบงบประมาณเน้นที่พิธีการหรือกระบวนการมากจนเกินไป ไม่เน้นที่ผลผลิต และผลลัพธ์ของงาน กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานได้เบิกและใช้จ่ายเงินไปแล้ว มีการตรวจสอบการใช้จ่ายเพื่อตรวจสอบว่า ได้มีการใช้จ่ายเงินไปจริงตามที่เบิกหรือไม่ และได้ใช้จ่ายไปในงานตามที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยดำเนินการภายในระยะเวลา แบบ และวิธีการที่กำหนด เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปโดยไม่รั่วไหล และถูกต้องตามระเบียบการเงิน เช่นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ เป็นต้น แต่มิได้ตรวจสอบว่าการใช้จ่ายตามจำนวนที่ขอ และเป็นไปตามระเบียบที่กำหนดก่อให้เกิดผลงานที่มีคุณภาพ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นตรงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกิจกรรมหรือไม่ อย่างไร การบริหารและตรวจสอบงบประมาณเช่นนี้ทำให้เกิดการทุจริตได้ง่าย และไม่คล่องตัว เป็นงบประมาณแบบย้ำการควบคุมแบบเก่านั่นเอง

(7) วิธีการงบประมาณของอปท. ยังไม่มีกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรวมอย่างเป็นระบบ และโดยตรง แม้ว่าไม่นานมานี้ กรมการปกครองจะสั่งการให้อปท. โดยเฉพาะ อบต. ดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในรูปของประชาคม แต่ประชาคมของ อบต. ก็ขึ้นกับนายอำเภอไม่ใช้ อบต. พบว่าประชาชนยังคงไม่มีส่วนร่วมกับการ

ทำงานของ อปท. มากเท่าที่ควร และที่มีอยู่ก็เป็นไปอย่างไม่เป็นระบบ ว่าประชาชนสามารถเข้าร่วมในเวลาใด ในรูปแบบใด นอกจากนี้แผนพัฒนาท้องถิ่นที่มีก็มักจะไม่สอดคล้องกับงบประมาณรายจ่ายของอปท. เท่าใดนัก ทำให้เกิดลักษณะแผนอยู่ส่วนแผน แต่จะมีการนำไปแผนไปจัดทำงบประมาณหรือไม่ ไม่มีการเชื่อมโยงอย่างแน่ชัด ผลทำให้อาจนำไปสู่ความขัดแย้ง ไม่เข้าใจกัน และประชาชนไม่สามารถร่วมตรวจสอบการทำงานของอปท. ได้เท่าที่ควร

8. <u>วิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสนอ</u>

รูปแบบงบประมาณงานวิจัยเสนอ เป็นเพียงตัวอย่างวิธีการระบบงบประมาณรูปแบบหนึ่งที่ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเหมาะสมกับ อปท. และเสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปศึกษาและปรับเปลี่ยนให้เป็นวิธีการงบประมาณของตนเอง โดยรูปแบบระบบงบประมาณที่เสนอเป็นวิธีการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) ซึ่งเป็นรูปแบบที่นิยมใช้ในปัจจุบันในหลายประเทศ และรวมทั้งประเทศไทย เนื่องจาก (1) เป็นวิธีการงบประมาณที่สอดคล้องกับวิธีการงบประมาณของรัฐบาลที่สำนักงบประมาณกำลังปรับเปลี่ยน และ (2) เป็นรูปแบบงบประมาณที่นอกจากจะมุ่งจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดแล้ว โดยเน้นที่ผลผลิตและผลลัพท์ของกิจกรรม ทำให้งานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดประสิทธิผล เป็นรูปธรรม กำกับและบริหารงานได้อย่างเป็นระบบ มีทิศทางชัดเจน และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดได้อย่างยั่งยืน เพราะคำนึงถึงเป้าหมายเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาวมากกว่าจะเป็นระยะสั้น โดยการจัดทำงบประมาณกำหนดให้มีการวิเคราะห์ประเด็นปัญหา ทิศทางการพัฒนาหรือวิสัยทัศน์ แล้วจึงกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่ต้องการอย่างชัดเจนและมีหลักเหตุผล อีกทั้งแผนดังกล่าวจะต้องดำเนินการได้ การกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจนก็เพื่อสะดวกในการวัดผลการดำเนินงานอีกด้วย นอกจากนี้ระบบวิธีการงบประมาณที่เสนอ ออกแบบให้การบริหารจัดการของอปท. มีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น ด้วยการดึงให้ประชาชนเข้าร่วมในกระบวนการงบประมาณอย่างเป็นระบบ

สำหรับวิธีการงบประมาณ ซึ่งจะเป็นกระบวนการที่ช่วยให้เกิดการจัดทำงบประมาณที่ดีได้นั้น ผู้วิจัย ได้ศึกษา และวิเคราะห์จากวิธีการงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งของรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศและต่างประเทศ โดยวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของวิธีการงบประมาณต่างๆ และจึงออกแบบวิธีการงบประมาณที่เหมาะสมกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ทั้งนี้เพื่อให้ได้วิธีการงบประมาณที่มีคุณสมบัติของวิธีการงบประมาณที่ดีที่กล่าวช่วงต้นของบท และเสนอให้องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นแต่ละแห่งควรสามารถกำหนดวิธีการงบประมาณของตนเอง เพื่อให้ได้งบประมาณที่เหมาะสมกับระดับขั้นการพัฒนาของท้องถิ่นตน ลักษณะโครงสร้างองค์กร ขนาด และความซับซ้อนขององค์กร ภารกิจหรือกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการ จำนวนบุคลากร และปัจจัยเฉพาะอื่นๆ ขององค์กร ทั้งนี้รัฐบาลควรเปิดโอกาสให้ อปท. มีมาตรฐานวิธีการงบประมาณที่หลายหลาก ภายใต้กรอบที่รัฐบาลกำหนดเพื่อให้ อปท. มีงบประมาณที่ดีได้

ในที่นี้ผู้วิจัยจึงเสนอตัวอย่างวิธีการงบประมาณที่จะทำให้ อปท. มีงบประมาณที่ดี โดยตระหนักถึงความหลายหลากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเสนอแต่สาระสำคัญในวิธีการประมาณ ในส่วนรายละเอียดนั้น อปท. จะต้องนำไปปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับองค์กรเอง โดยเห็นว่าวิธีการงบประมาณที่มีหลายขั้นตอน เหมาะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระดับขั้นการพัฒนาสูง มีโครงสร้างองค์กร และขนาดองค์กรซับซ้อน มีบุคลากรจำนวนมาก วงเงินงบประมาณเป็นเงินจำนวนมาก เช่น กรุงเทพมหานคร และเทศบาลเมืองใหญ่ๆ เช่นภูเก็ต เชียงใหม่ เป็นต้น ทำให้จำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณจำนวนมากสู่หน่วยงานหลายหน่วยงาน และต้องดำเนินการอย่างหลายขั้นตอนให้ครบถ้วน เพื่อความถี่ถ้วนในการจัดสรรเงินงบประมาณ แต่ถ้าเป็นอปท. ขนาดเล็ก[12] มีโครงสร้างองค์กรไม่ซับซ้อน เช่น อบต. หรือเทศบาลบางแห่ง อปท. อาจเลือกปฏิบัติเฉพาะบางขั้นตอนเท่าที่จำเป็นและสามารถทำได้ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปว่าขั้นตอนใดเป็นขั้นตอนที่จำเป็นต้องดำเนินการ และขั้นตอนใดสามารถเลือกทำได้ โดยรวมแล้ววิธีการงบประมาณของอปท. จะประกอบด้วย 3 ขั้นตอนหลักเช่นเดียวกับวิธีการงบประมาณทั่วไป[13] คือ

1. การจัดเตรียมและการเสนองบประมาณ
2. การอนุมัติงบประมาณ

---

[12] สำหรับอปท. ขนาดเล็ก ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนมาก มีโครงสร้างองค์กรไม่ซับซ้อน ผู้วิจัยเสนอว่า หากสามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองได้ ควรเปิดโอกาสให้ องค์กรขนาดเล็กเลือกจัดรูปแบบการปกครองเป็นแบบ “สภาบริหารท้องถิ่น” ซึ่งเป็นลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการบริหารของบริษัทแทนรูปแบบปัจจุบัน โดยกรรมการสภาฯ จะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในพื้นที่ และให้สภาฯ เลือกตัวแทนกรรมการสภาฯ เป็นประธานสภาบริการ ทำหน้าที่บริหารจัดการภารกิจต่างๆ ของอปท. หรือสภาฯ อาจว่าจ้างผู้จัดการมืออาชีพมาบริหารงานภารกิจของอปท. แทนก็ทำได้ และทำสัญญาว่าจ้างในระยะเวลาหนึ่งๆ ตามผลการทำงาน ซึ่งรูปแบบนี้ผู้จัดการจะถูกตรวจสอบจากสภาฯ และสภาฯ ถูกตรวจสอบโดยประชาชน จะทำให้การทำงานคล่องตัว ต้นทุนต่ำ และมีผลกระทบจากการเมืองน้อยกว่า รูปแบบเดิมที่ต้องมีสภานิติบัญญัติ และสภาบริหารตรวจสอบกันและกัน

[13] ในบทนี้จะเน้นที่ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ และการอนุมัติงบประมาณ สำหรับการบริหารงบประมาณและการตรวจสอบงบประมาณจะกล่าวโดยทั่วไป รายละเอียดเพิ่มเติมจะปรากฏในบทต่อไป (ระบบการควบคุมการใช้จ่าย)

3. การบริหารงบประมาณ

8.1 <u>การจัดเตรียมงบประมาณ</u>

การจัดเตรียมงบประมาณเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำงบประมาณ ซึ่งจะเริ่มดำเนินการล่วงหน้าก่อนปีงบประมาณใหม่ประมาณ 9-10 เดือน (ปีงบประมาณมีกำหนดระยะเวลา 1 ปี เริ่มต้นจาก 1 ตุลาคม – 30 กันยายนปีถัดไป) การจัดเตรียมงบประมาณจะประกอบด้วยหลายๆ หน่วยงานร่วมกันรับผิดชอบ แต่หน่วยงานที่เป็นแกนหลักได้แก่ หน่วยงานงบประมาณหรืออาจจะกำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่คนหนึ่งๆ รับมอบหมายให้จัดทำงบประมาณ หน่วยงานคลัง หน่วยงานวางแผนและวางนโยบาย หรือบางองค์กรอาจแต่งตั้งคณะทำงาน (ประกอบด้วยผู้บริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิ พนักงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณฯ) รับผิดชอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็เป็นได้

แม้ว่าประเทศไทยกำหนดปีมีระยะเวลา 1ปี แต่เนื่องจากกิจกรรม และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายประการ และบางกิจกรรมเป็นกิจกรรมที่ต้องใช้เวลาดำเนินการนานกว่า 1 ปี อีกทั้งการพัฒนาท้องถิ่นมิใช่เป็นสิ่งที่สามารถทำได้สำเร็จในระยะเวลาสั้นๆ แต่ต้องใช้เวลาดำเนินการ และจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การจัดทำงบประมาณแบบวางแผนหรือ PPBS จึงสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีกว่าแบบแสดงรายการ กล่าวคือ PPBS กำหนดให้ต้องวางแผนระยะยาว[14] (ซึ่งในที่นี้กำหนดให้ “ระยะยาว” กำหนดเป็นระยะ

---

[14] แผนระยะยาวในที่นี้จะเป็นระยะเวลากี่ปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกำหนดขึ้นตามความสามารถในกำหนดแนวทางการพัฒนาของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะเป็น 3 ปี 4 ปี 5 ปี 8 ปี หรือแม้แต่ 10 ปี โดยการวางแผนทั่วไป หากสามารถกำหนดได้เป็นระยะยาวพอสมควร และให้ครอบคลุมภารกิจต่างๆ ก็จะทำให้องค์กรสามารถกำหนดทิศทางการดำเนินงานได้ชัดเจนมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ควรจะกำหนดให้ยาวนานจนเกินไป (20 ปี หรือ 50 ปี) เนื่องจากการประมาณการรายได้ รายจ่าย และสถานการณ์สังคมและเศรษฐกิจในอนาคตอันไกลมาก ย่อมมีความคลาดเคลื่อนมากเช่นกัน นอกจากนี้ควรกำหนดระยะเวลาการทบทวนแผนพัฒนาระยะยาว โดยเฉพาะด้านการเงิน (เพราะมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยมาก) เช่น ทุกๆ 2-3 ปี เพื่อให้แผนพัฒนาระยะยาวเหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในขณะนั้นๆ ผู้วิจัยพบว่าองค์กรรัฐ เช่นรัฐบาลมีการเปลี่ยนแผนบ่อยครั้ง เมื่อแผนถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหารชุดก่อนหน้า เพราะระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ มีช่วงระยะเวลา 5 ปี ในขณะที่การเลือกตั้งฝ่ายบริหารกำหนดทุกๆ 4 ปี และส่วนใหญ่ฝ่ายบริหารอยู่ในตำแหน่งระยะเวลาน้อย

เวลา 5 ปีเพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาแผนพัฒนาท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และระยะเวลาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

การทำแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของการวิธีการงบประมาณ โดยกำหนดให้ อปท. จะต้องจะจัดทำแผนพัฒนาฯ ก่อนการจัดเตรียมงบประมาณประจำปี หรืออย่างช้าจะต้องทำคู่ขนานกันไป โดยงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นแผนระยะสั้น และเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาฯ ที่นำมาปรับปรุงให้สอดคล้องกับภาวะปัจจุบัน ดังนั้นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องจัดทำให้สอดคล้องนโยบายผู้บริหาร และที่สำคัญสอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ โดยแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวเป็นกรอบกำหนดทิศทางการวางแผนและจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้เกิดการดำเนินงานตามงบประมาณในแต่ละปีเป็นการพัฒนาท้องถิ่นตามทิศทางที่ต้องการ

เอกสารที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดเตรียม เพื่อประกอบการจัดทำและเสนองบประมาณมีดังนี้[15]

(1) แผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว (Long Term Plan) เป็นขั้นตอนที่จำเป็น แต่สามารถเลือกทำในส่วนที่สามารถทำได้ไปก่อน และพัฒนาจนกระทั่งทำได้อย่างสมบูรณ์ในอนาคต

แผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว จะต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ของการพัฒนาท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่จะบรรลุวิสัยทัศน์ การกำหนดนโยบาย เป้าหมายและ วัตถุประสงค์ และกรอบการดำเนินกิจกรรมที่จะบรรลุซึ่งเป้าหมายและวัตถุ

กว่า 4 ปี แผนพัฒนาฯ จึงถูกเปลี่ยนบ่อยมาก และทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่อง ไร้ทิศทาง ดังนั้นอาจเหมาะสมที่สุดถ้าให้แผนพัฒนามีระยะเวลา 4 ปี มากกว่า 5 ปีแบบในปัจจุบัน

ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) (ไม่รวมกรุงเทพมหานครซึ่งทำอยู่แล้ว) จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะเวลา 5 ปี เพื่อให้การบริหารงานของ อปท. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ โดยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

[15] แผนพัฒนาฯ ต่างๆ ที่เสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจัดทำนี้ ได้นำแนวทางของแผนพัฒนาฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศนิวซีแลนด์เป็นต้นแบบ ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นแผนพัฒนาฯ ที่เหมาะสม และสอดคล้องกับงบประมาณที่ดี จึงนำวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของนิวซีแลนด์เป็นกรอบการออกแบบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีวงเงินงบประมาณก้อนใหญ่ มีกิจกรรมต้องดำเนินการมาก แผนพัฒนาฯ อาจมีรายละเอียดมาก อาจจัดทำแยกส่วนแต่ละแผนได้ และสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ที่มีวงเงินงบประมาณไม่สูงนัก มีกิจกรรมที่สามารถ และต้องการดำเนินการไม่มาก แผนพัฒนาฯ อาจรวมแผนต่างๆ เข้าด้วยกันเป็นเล่มเดียวกัน

ประสงค์ พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานแต่ละกิจกรรมที่สะท้อนถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการทำกิจกรรมนั้นๆ

แผนพัฒนาท้องถิ่นฯ ระยะยาวจะต้องแสดงรายละเอียดถึงประมาณการรายรับ (รายได้ การก่อหนี้ การลงทุน การบริหารเงิน ฯลฯ) และรายจ่ายของกิจกรรมต่างๆ ของ อปท. ทั้งสิ้น เพื่อให้แผนพัฒนาท้องถิ่นฯ แสดงให้เห็นภาพแผนการเงินระยะยาวขององค์กรอย่างเป็นรูปธรรม[16]

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นฯ จะต้องคำนึงถึง (1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2) แผนพัฒนาฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับสูงกว่า (3) แผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวฉบับก่อนหน้า (4) งบประมาณประจำปีปัจจุบัน (5) ผลการตรวจสอบในอดีต (ทั้งการตรวจสอบภายในและภายนอก) (6) รายงานการประเมินผลรายงานประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีก่อนๆ (7) นโยบายของผู้บริหาร (8) ความต้องการของประชาชน โดยอาจจัดทำการสำรวจความเห็น (9) สภาวะเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น

แผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว ควรประกอบไปด้วย 3 ส่วน

(1.1) แผนการลงทุนระยะยาว (Long Term Capital Plan)

เป็นการวางแผนลงทุนในสินทรัพย์ต่างๆ ที่กฎหมายให้อำนาจอปท.ลงทุนได้ เช่น ซื้อพันธบัตรรัฐบาล ฝากเงินธนาคาร ซื้อกิจการหรือที่ดิน ฯลฯ โดยการลงทุนดังกล่าวควรเป็นการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่กำหนดในแผนการเงินระยะยาว และงบประมาณประจำปี สร้างความมั่นคงให้กับองค์กร ทั้งนี้การลงทุนไม่ควรดำเนินการโดยมุ่งเพื่อประโยชน์ทางการค้าอย่างเดียว หรือมุ่งหาผลกำไรสูงสุด แต่มุ่งเพื่อเป็นประโยชน์สาธารณะด้วย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ เป็นองค์กรของสาธารณะ มีความรับผิดต่อชุมชนประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ นอกจากนี้การลงทุนควรเป็นการลงทุนที่ไม่เสี่ยงมากนัก และง่ายที่เปลี่ยนแปลงสภาพหากท้องถิ่นต้องการเงินทุน

(1.2) แผนการเงินระยะยาว (Long Term Financial Strategy)

[16] ในระยะแรก อปท. อาจไม่สามารถทำได้ดังที่เสนอ เพราะวิธีการงบประมาณที่งานวิจัยเสนอนี้เป็นรูปแบบที่ดีที่สุด (First Best) อย่างไรก็ตามให้ค่อยๆ พัฒนาไปในแนวทางนี้ โดยยึดเอาวิธีที่เสนอเป็นเป้าหมาย

แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับแผนการบริหารและจัดการทรัพย์สิน (Asset Management) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะยาว โดยพิจารณาต้นทุนที่แท้จริง เช่นทรัพย์สินระยะยาวต้องคิดค่าเสื่อมราคา (หากทำได้) เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมต่างๆ สะท้อนต้นทุนต่อหน่วยตามความเป็นจริง และจะได้พิจารณาความคุ้มค่าของแต่ละหน่วยกิจกรรม นำไปสู่การเปรียบเทียบกิจกรรมต่างๆ และจัดสรรแหล่งเงินทุน รายได้ หรือแม้แต่ก่อหนี้ เพื่อการดำเนินการกิจกรรมอย่างเหมาะสม เช่น การสร้างถนน จะต้องคำนวณถึงค่าเสื่อมราคา ประมาณการรายจ่ายสำหรับค่าบำรุงรักษาถนน และแหล่งที่มาของเงินทุนที่จะนำมาใช้จ่าย พิจารณาผลประโยชน์ที่จะได้รับ และเปรียบเทียบกับกิจกรรมอื่นๆ เพื่อจัดสรรเงินงบประมาณให้เหมาะสม

(1.3) แผนการบริหารและจัดการหนี้ระยะยาว[17] (Long Term Borrowing Management Plan)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรก่อหนี้ ในบางกรณีเท่านั้น โดยมีหลักการสำคัญในการวางแผนการก่อหนี้ดังนี้[18]

(1.3.1) ก่อหนี้สำหรับกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ระยะยาวหรือเป็นการลงทุนที่จะสร้างบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นหลายชั่วอายุคน (Intergeneration) เช่นสะพาน ถนน เขื่อน เพราะกิจกรรมดังกล่าวก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่คนหลายชั่วอายุ จึงควรให้คนที่ได้รับผลประโยชน์ในแต่ละชั่วอายุร่วมกันรับภาระต้นทุนจากการลงทุนนี้ มากกว่าจะให้ประชาชนในปัจจุบันรับภาระกลุ่มเดียว เป็นไปตามหลักผลประโยชน์ (Benefit Principle)

(1.3.2) ก่อหนี้เพื่อไม่ให้ภาระในการหารายได้ หรือการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างมากในปีใดปีหนึ่ง แล้วค่อยๆ ปรับเพิ่มรายได้

---

[17] หนี้ ในที่นี้ไม่รวมหนี้ที่เกิดจากการทำสัญญาหรือว่าจ้างให้เอกชนทำงานให้ที่เป็นขั้นตอนปกติของการว่าจ้างซื้อขายทั่วไป ที่มีให้เครดิตระยะสั้น เช่นไม่เกิน 90 วัน และจำนวนเงินไม่มาก เช่น น้อยกว่า 50,000 บาท เป็นต้น

[18] รายละเอียดเกณฑ์ในการก่อหนี้ จะกล่าวในโครงการที่ 4 เรื่องดุลการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้แผนการบริหารและการก่อหนี้ระยะยาว จะต้องระบุถึงเพดานการก่อหนี้ รูปแบบของหนี้ที่ก่อ ความปลอดภัยและความเสี่ยงของหนี้ที่ก่อ ภาระการชำระดอกเบี้ยและเงินต้นการก่อหนี้ที่มุ่งให้เกิดต้นทุนต่ำที่สุดและเสี่ยงน้อยที่สุด โดยแสดงถึงจำนวนเงินที่ต้องชำระหนี้ตามระยะเวลาที่กำหนดที่ชัดเจน นอกจากนี้แผนนี้จะต้องสร้างความเชื่อมั่นได้ว่าเงินทุนมีมากพอที่จะใช้จ่ายในกิจกรรมต่างๆ ที่วางแผนไว้

(2) แผนพัฒนาท้องถิ่นประจำปี หรือเรียกว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นส่วนงานที่สำคัญและจำเป็นต้องทำเช่นกัน แต่เลือกทำได้เฉพาะส่วนที่พร้อมดำเนินการไปก่อน ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

(2.1) แผนประจำปี (Annual Plan)

เป็นรายงานที่แสดงแผนการเงินประจำปีพร้อมคำอธิบายหลักการและเหตุผล โดยมีสาระสอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวในช่วงเวลาเดียวกัน แต่อาจมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับนโยบายของผู้บริหาร และสถานการณ์ปัจจุบัน พร้อมเหตุผล โดยจะแสดงรายละเอียดทางการเงิน ปรับใช้ข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน และตัวเลขประมาณรายรับและรายจ่ายพร้อมที่จะนำไปดำเนินการ แผนประจำปีควร ประกอบด้วย

- รายงานสภาพทั่วไปของท้องถิ่น
- แนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหาร
- ประเด็นปัญหา นโยบาย และเป้าหมายการบริหารประจำปี
- วัตถุประสงค์ เหตุผลและความจำเป็นของการดำเนินกิจกรรมต่างๆ
- แผนการเงิน (รายรับและรายจ่าย) ในแต่ละกิจกรรม สะท้อนจากพัสดุบุคลากรที่ต้องใช้ในกิจกรรมต่างๆ ในแต่ละระยะเวลาในปีงบประมาณ
- แหล่งที่มาของเงิน
- ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรม ที่เน้นคุณภาพทั้งผลผลิตและผลลัพธ์
- ภาพรวมการคลัง เปรียบเทียบ 2 ปีก่อนหน้าปีงบประมาณ ปีปัจจุบันและปีงบประมาณที่เสนอ

(2.2) แผนการจัดหาแหล่งเงินทุนของกิจกรรมต่างๆ (Funding Policy)

เป็นรายงานประกอบงบประมาณประจำปี ที่แสดงการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Analysis) ในแต่ละกิจกรรมต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำในงบประมาณประจำปี เพื่อแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับ เหตุผลและความจำเป็นในการทำกิจกรรมต่างๆ ความสำคัญ ผลกระทบจากการดำเนินหรือไม่ดำเนินกิจกรรมนั้นต่อท้องถิ่น และถ้าไม่ดำเนินการมีทางเลือกอื่นหรือไม่

การจัดทำแผนการจัดหาแหล่งเงินทุนมี 3 ขั้นตอนดังนี้

(2.2.1) พิจารณาชี้ชัด (Identify) ถึงต้นทุน (Cost) ของแต่ละภารกิจหรือกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการในปีงบประมาณตามหลักทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Principles) โดยเทียบระหว่างผลประโยชน์ที่จะได้รับและต้นทุนที่จะต้องใช้จ่ายของแต่ละกิจกรรม หลักทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ได้แก่ ต้นทุนของกิจกรรมใดๆ ควรได้รับการชดเชย ณ เวลาที่ผลประโยชน์ของกิจกรรมนั้นเกิดขึ้น ดังนั้นภารกิจที่ให้ผลประโยชน์หรือบริการในระยะยาวแก่ประชาชนหลายชั่วอายุหรือรุ่น (Generation) ต้นทุนของการก่อกิจกรรมนั้นควรกระจายให้ได้รับการชดเชยจากประชาชนหลายชั่วอายุด้วย หลักการนี้บางครั้งจึงถูกเรียกว่า Intergeneration Equity

1) กิจกรรมบางประเภทส่งผลประโยชน์แก่ประชาชนจำนวนมาก และไม่สามารถจำกัดจำนวนผู้ได้รับผลประโยชน์จากกิจกรรมนั้นๆ การดำเนินกิจกรรมดังกล่าวจึงไม่ขึ้นกับจำนวนผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากกิจกรรม หรือไม่สามารถระบุได้ว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากกิจกรรมโดยตรง (Indirect Benefit) หรือเป็นกิจกรรมที่ก่อประโยชน์แก่ชุมชนโดยรวม (Public Benefit) หรือเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ให้ต้นทุนของค่าใช้จ่ายกิจกรรมลักษณะนี้ จัดสรรแก่ประชาชนในท้องถิ่นทั่วไปโดยมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพ เหมาะสมกับลักษณะของกิจกรรมเป็นสำคัญ

ตัวอย่างของผลประโยชน์เหล่านี้ ได้แก่ ผลประโยชน์ที่ได้ทราบว่ามีการให้บริการนี้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถใช้บริการนี้เมื่อต้องการ แม้ว่าปัจจุบันประชาชนอาจจะไม่ต้องการใช้บริการก็ตาม กิจกรรมหรือบริการบางอย่างก่อให้เกิดผล

ประโยชน์ในรูปของความภาคภูมิใจในท้องถิ่น หรือทราบว่าลูกหลานจะได้รับบริการหรือผลประโยชน์จากกิจกรรมเช่นกัน เช่น การมีพิพิธภัณฑ์ในท้องถิ่น แม้ว่าประชาชนในท้องถิ่นบางคนจะไม่เคยเข้าไปเยี่ยมชมเลยก็ตาม ถ้าเข้าไปเยี่ยมชมก็จะได้รับความรู้ ความบันเทิง แต่หากไม่เคยเข้าไปแล้ว การทราบว่าท้องถิ่นของตนมีประวัติศาสตร์ยาวนาน และมีการเก็บรักษาสิ่งของในประวัติศาสตร์ในพิพิธภัณฑ์สามารถสร้างความภาคภูมิใจได้ เป็นต้น

2) กิจกรรมใดที่สามารถระบุบุคคลที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงได้ (Private Benefit) หรือเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นสินค้าเอกชน (Private Goods) ให้ต้นทุนจากการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวชดเชยจากรายได้ที่จัดเก็บจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลประโยชน์จากกิจกรรมโดยตรง สอดคล้องกับหลัก User Pays Principle เช่น การจอดรถยนต์ข้างถนน ผู้ที่ใช้รถยนต์ได้รับประโยชน์จากการใช้พื้นที่สาธารณะโดยตรง สมควรจัดเก็บค่าจอดรถตามเวลาที่มีการจอดรถยนต์มากกว่าจะจัดเก็บภาษีจากทุกๆ คน เป็นต้น

3) กิจกรรมบางประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเพื่อควบคุม กำกับ หรือจำกัดผลกระทบทางลบ (Negative Effect) ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลก่อขึ้นแล้วกระทบต่อบุคคลอื่นหรือต่อชุมชน ให้ต้นทุนกิจกรรมดังกล่าวได้รับการชดเชยจากบุคคลที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบนั้น เช่น ถ้าโรงงานปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำ ทำให้แม่น้ำเป็นพิษ และคนอื่นๆ ไม่สามารถบริโภคน้ำในแม่น้ำได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องกำกับการปล่อยน้ำเสียต้องตรวจวัดคุณภาพน้ำในแม่น้ำ ให้ต้นทุนการกำกับ และตรวจวัดคุณภาพน้ำเก็บจากโรงงาน สอดคล้องกับหลัก Polluter Pays Principle

จะเห็นได้ว่าหลักการข้างต้นทำให้ผู้จัดทำแผนฯ ต้องระบุถึงลักษณะของภารกิจให้ชัดเจนก่อน แล้วจึงกำหนดวิธีการหาเงินมาชดเชยต้นทุนของภารกิจนั้น ซึ่งภารกิจที่ลักษณะต่างกันการหาแหล่งเงินทุนก็จะแตกต่างกัน

(2.2.2) ปรับแต่งการชดเชยต้นทุนให้เหมาะสม และส่งเสริมการดำเนินการกิจกรรมให้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ นอกจากนี้ควรพิจารณา

ถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และผู้เสียภาษีด้วยความเป็นธรรม (Fairness) และความเท่าเทียมกัน (Equity) ในการจัดสรรต้นทุน อีกทั้งหลีกเลี่ยงการจัดสรรต้นทุนที่จะกระทบต่อประชาชนหรือกลุ่มบุคคล หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง อย่างฉับพลันหรืออย่างมาก

(2.2.3) เลือกแหล่งเงินทุนหรือวิธีการจัดหาเงินทุนที่จะชดเชยต้นทุนของแต่ละกิจกรรม ซึ่งอาจจะจัดหาจากแหล่งเงินทุนหรือวิธีเดียว หรืออาจจัดหาจากหลายๆ แหล่งหรือหลายๆ วิธีที่กฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เป็นวิธีที่เหมาะสม ปฏิบัติได้ มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล เช่นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประชาชนหลายชั่วอายุ อาจหาแหล่งเงินทุนจากเงินกู้มาใช้จ่าย กิจกรรมที่มีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะอาจชดเชยจากรายได้ภาษี กิจกรรมที่มีลักษณะเป็นสินค้าเอกชนอาจหาแหล่งเงินทุนจากการเก็บค่าใช้บริการ (User Charge) ค่าสมัคร (Application/License Fee) ค่าเข้า (Entrance Fee) กิจกรรมที่เกิดขึ้นเพื่อกำกับผลกระทบทางลบ อาจหาแหล่งเงินทุนจากค่าปรับ (Fines) หรือ บทลงโทษ (Penalties) เป็นต้น

(2.3) แผนการบริหารและจัดการหนี้ประจำปี (Annual Borrowing Management Plan)

แสดงถึงจำนวนหนี้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี และแผนการบริหารหนี้ รวมถึงแผนการก่อหนี้ใหม่เพื่อกิจกรรมต่างๆ (หากมี) พร้อมวัตถุประสงค์การก่อหนี้ ภาระหนี้ต่องบประมาณ ความสอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว และแผนชำระดอกเบี้ยและเงินต้นของหนี้เดิมในปีงบประมาณ ทั้งนี้มุ่งให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่น โดยมีต้นทุนต่ำสุด และมีความเสี่ยงน้อยที่สุด

การจัดทำแผนการเงินต่างๆ ข้างต้น จำเป็นต้องมีการศึกษา วิเคราะห์ปัญหาของพื้นที่ ความต้องการของประชาชน เพื่อการกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) นโยบายของฝ่ายบริหาร และทิศทางการดำเนินงาน (Mission or Direction) ขององค์กร ทั้งสำหรับแผนระยะสั้น (Short Term) และระยะยาว (Long Term) วัตถุประสงค์ (Objectives) ของการดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ ผลผลิต

(Output) และผลลัพธ์ (Outcomes) ที่คาดหวังจะได้รับจากการทำกิจกรรม โดยต้องกำหนดเป็นตัวชี้วัดผลงาน (Performance Indicator) ที่ชัดเจนและวัดได้อย่างเป็นรูปธรรม การประมาณการต้นทุนอันเนื่องมาจากการดำเนินการกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้เกิดการตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ และผลงานที่กำหนด โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร

งบประมาณประจำปีที่ผู้วิจัยเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำ ควรเข้าใจง่าย มีรายละเอียดที่เป็นรูปธรรมของกิจกรรม เน้นที่รายรับและรายจ่ายของภารกิจ/กิจกรรมที่จะดำเนินการ วัตถุประสงค์ของการทำภารกิจต่างๆ ความจำเป็น และผลประโยชน์หรือผลลัพท์ที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับ ต้นทุนในการจัดทำกิจกรรม แหล่งเงินทุนที่จะนำมาใช้จ่าย หรือเงินกู้ยืม เหตุผลการกู้ยืม บทสรุปทางการเงินการคลัง การลงทุน การบริหารและจัดการหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่ออ่านแล้วผู้อ่าน (อันได้แก่ประชาชนทั่วไป) สามารถทราบ และเข้าใจได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวางแผนจะทำกิจกรรมใดบ้างในปีงบประมาณนี้ ด้วยเหตุผลใด มีความจำเป็นมากน้อยแค่ไหน หากไม่ทำกิจกรรมดังกล่าว ตนเองและท้องถิ่นจะมีผลกระทบอย่างไร การดำเนินการดังกล่าวจะต้องมีค่าใช้จ่ายเท่าไร และจะหาเงินทุนจากแหล่งใดมาใช้จ่าย จะส่งผลกระทบต่อสินทรัพย์และหนี้สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร รายงานงบประมาณ หรือแผนประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสนอ จะมีลักษณะคล้ายกับงบดุลของบริษัทเอกชน และถือเป็นร่างแรกของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเพื่อเสนอแก่สาธารณชนพิจารณา[19]

หากต่อมา มีผู้ใดเห็นว่า สภาพสังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลง มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาฯ ที่ได้รับการอนุมัติใช้แล้ว โดยอาจจะเป็นประชาชน ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ให้ผู้นั้นสามารถร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการศึกษาวิเคราะห์ พิจารณาความเหมาะสมในการแก้ไข เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาฯ ได้ หรือหากไม่มีผู้ใดร้องขอ ให้หน่วยงานวางแผนและหน่วยงานงบประมาณพิจารณาทบทวนแผนพัฒนาท้องถิ่นฯ ณ ปีที่ 2 ว่ายังคงเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันหรือไม่ และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นควรให้ปรับแผนพัฒนาฯ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอขอเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาฯ พร้อมแสดงเหตุผลประกอบ โดยดำเนินการตามขั้นตอนเช่นเดียวกับการเสนอแผนพัฒนาฯ และงบประมาณประจำปี

---

[19] ผู้วิจัยมีความเห็นว่า รูปแบบเอกสารงบประมาณปัจจุบันมีลักษณะที่อ่านแล้วเข้าใจยากว่า เงินงบประมาณถูกนำไปใช้เพื่อกิจกรรมใดบ้าง และคาดว่าจะเกิดผลอะไร ทั้งนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอตัวอย่างงบประมาณที่เข้าใจง่ายกว่าในรายงานครั้งต่อไป ซึ่งการวิจัยจะต้องออกแบบวางระบบวิธีการงบประมาณ รายละเอียดดูภาคผนวก

<u>ขั้นตอนการจัดเตรียมแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวและงบประมาณรายจ่ายประจำปี</u> มีดังนี้

(1) กำหนดปฏิทินงบประมาณ และแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว

ทุกต้นปีงบประมาณ หน่วยงานงบประมาณหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย[20] จะกำหนดปฏิทินงบประมาณ[21]เป็นขั้นตอน และระยะเวลาที่จะดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับเวลา และกิจกรรมที่ผู้เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตั้งแต่ต้นเริ่มวางแผนพัฒนาฯ การทบทวนแผนพัฒนาฯ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำนวนการประชุมในการจัดทำงบประมาณ อนุมัติงบประมาณ ตลอดจนบริหารงบประมาณ และเสนอปฏิทินงบประมาณให้ผู้บริหารอนุมัติ เสนอให้อปท. ต้องเวียน/แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง (รวมถึงประชาชนในท้องถิ่น) ได้รับทราบปฏิทินงบประมาณโดยทั่วกัน และเปิดโอกาสให้ประชาชน และผู้ที่สนใจเข้าร่วมรับฟังได้การประชุมจัดทำงบประมาณตามเวลาที่จัดให้ได้ตามต้องการ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นทุกครั้งของการประชุม แต่ยิ่งการที่ประชาชนเข้าร่วมมากเท่าใดก็จะเป็นการประสานความเข้าใจได้มากเท่านั้น

(2) วางแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว หรือทบทวนแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว

เมื่อถึงกำหนดเวลาการจัดทำแผนพัฒนาฯ ตามปฏิทินงบประมาณที่อนุมัติในข้อ 1 ให้หน่วยงานงบประมาณประสานงานระหว่างผู้บริหาร[22] เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยควรเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำองค์กรอิสระท้องถิ่น และ/หรือประชาชนให้ร่วมกันมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาฯ เพื่อร่วมระดมความคิด และสร้างความมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างแผน

---

[20] โดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายหน้าที่นี้ให้เจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญงานด้านการคลัง หรือด้านการเงิน หรือสำนัก/กองงบประมาณทำหน้าที่นี้อยู่แล้ว ในที่นี้ขอเรียกว่าเจ้าหน้าที่งบประมาณ

[21] ปฏิทินงบประมาณ หมายถึง เอกสารแจ้งกำหนดเวลาในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหาร โดยแสดงรายละเอียดของช่วงเวลา กิจกรรมที่จะต้องดำเนินการ และระบุหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกิจกรรมต่างๆ ตั้งแต่ต้นจนจบ โดยปฏิทินงบประมาณหน่วยงานงบประมาณเป็นผู้จัดทำ และให้ผู้บริหารเห็นชอบ เช่น ผู้อำนวยการหน่วยงานงบประมาณ หรือ ปลัด อบจ. หรือ นายก อบจ. แล้วแต่องค์กรกำหนด

[22] สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบที่ 2 ซึ่งมีโครงสร้างองค์กรไม่ซับซ้อน มีขนาดเล็ก บุคลากรและกิจกรรมไม่มาก ฯ นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรลดขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติลง เพื่อให้วิธีการงบประมาณเรียบง่าย สั้น และคล่องตัว โดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ร่วมช่วยคิด และจัดเตรียมงบประมาณตั้งแต่เริ่มต้น เพื่อเสนอฝ่ายบริหารอนุมัติทีเดียว ในรูปแบบของสภาบริหาร (Executive Board) ของบริษัทเอกชน ในส่วนนี้จะช่วยลดขั้นตอนในการอนุมัติงบประมาณ เพราะฝ่ายบริหารได้ร่วมทำงบประมาณแต่ต้น การอนุมัติจึงเป็นการอนุมัติตามพิธีการเท่านั้น หรือหากปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครอง การอนุมัติของสภาบริหารก็เป็นการอนุมัติงบประมาณได้ทันที

พัฒนาท้องถิ่นทั้งในระยะยาว (ทุกๆ 5 ปี) การสร้างความมีส่วนร่วม เช่น ในท้องถิ่นขนาดเล็กมีประชาชนจำนวนไม่มาก เช่น อบต. ปัจจุบันจัดประชุมระดมความคิดแบบประชาคม โดยเชิญประชาชนในพื้นที่มาร่วมประชุมระดมความคิดในการวางแผนพัฒนาฯ โดยตรงแทนการเลือกตัวแทนประชาชนมาประชุม ในท้องถิ่นขนาดใหญ่อาจจัดสัมมนา หรือออกแบบสอบถามหรือทำการสำรวจความคิดเห็นในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น และนำมาประมวลวิเคราะห์ และเพื่อจัดทำกรอบแผนพัฒนาฯ ตามรูปแบบและสาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ตามที่กล่าวมาข้างต้นต่อไป โดยผู้วิจัยเสนอให้ อปท. ควรจัดทำเอกสารตามที่เสนอมาข้างต้น และเนื่องจากมีบุคคลหลายฝ่ายเข้าร่วมระดมความคิดในการวางแผน องค์กรควรแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเรื่องการวางแผนพัฒนาฯ /งบประมาณ โดยเฉพาะ อันได้แก่ หน่วยงานแผนและนโยบาย หน่วยงานคลัง และหน่วยงานงบประมาณ

ขั้นตอนการวางแผน (ดำเนินการทุกๆ 5 ปี โดยส่วนใหญ่มักเริ่มต้นเมื่อล่วงเข้าในปีที่ 3) ได้แก่ (1) ศึกษา วิเคราะห์ประเด็นปัญหาของการพัฒนาท้องถิ่น ภาพรวมของท้องถิ่น นโยบายของฝ่ายบริหาร ผลประโยชน์และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แผนพัฒนาฯ ระยะยาวที่เคยได้รับการอนุมัติ และผลการประเมินและตรวจสอบแผนพัฒนาฯ ฉบับก่อนหน้า สภาพท้องถิ่นในปัจจุบัน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาฯ ของ อปท. ใกล้เคียง เพื่อเปรียบเทียบหรือเพื่อประสานงานบางอย่าง เป็นต้น (2) กำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ขององค์กร และกำหนดพันธกิจ (Mission) ที่จะดำเนินการเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ในด้านต่างๆ (3) กำหนดเป้าหมาย (Target) และวัตถุประสงค์ (Objective) (4) จัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในด้านต่างๆ (5) ประมาณการรายได้ที่จะต้องจัดเก็บได้และสามารถจัดเก็บได้ในแต่ละปี แปลงนโยบาย พันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์เป็นภารกิจและกรอบค่าใช้จ่ายที่จะใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงานภารกิจในแต่ละด้านเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดผลตามเป้าหมาย นโยบายที่ตั้งไว้ เช่น การคมนาคม การศึกษา การพาณิชย์ เป็นต้น และผลผลิตผลลัพท์ของการดำเนินภารกิจต่อตัวเลขทางเศรษฐกิจ เพื่อประมาณการค่าใช้จ่ายในแต่ละด้านเศรษฐกิจ และค่าใช้จ่ายโดยรวม และเสนอแนะผู้บริหารในการวางนโยบายงบประมาณตลอด 5 ปี (สมดุล เกินดุลหรือขาดดุล) และขอความเห็นชอบกับกรอบแผนพัฒนาฯ ทั้งนี้การจัดทำแผนพัฒนาฯ จะเป็นแบบรายได้กำหนดรายจ่าย (Revenue Driven) ใช้วงเงินประมาณการรายได้กำหนดวงเงินรายจ่าย (6) เมื่อผู้บริหารเห็นชอบกับกรอบแผนพัฒนาฯ ที่เสนอ ให้แจ้งกรอบแผนพัฒนาฯ และวงเงินงบประมาณยอดรวมแต่ละปี และวงเงินงบประมาณในแต่ละด้านเศรษฐกิจแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แต่ละหน่วยงานจัดทำแผนงาน โครงการ กิจกรรมเสนอมาให้พิจารณาวงเงินงบประมาณของแต่ละหน่วยงาน (7) หน่วยงานจัดทำแผนงาน โครงการ ฯ โดยระบุกิจกรรมเศรษฐกิจที่จะต้องดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมาย

พร้อมกำหนดดัชนีชี้วัดความสำเร็จในการทำกิจกรรมต่างๆ เสนอหน่วยงานงบประมาณ หรือคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาฯ ให้พิจารณา[23] (8) หน่วยงานงบประมาณหรือคณะกรรมการฯ พิจารณาแผนงาน โครงการฯ ตามเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ชัดเจน โปร่งใส และสะท้อนวิสัยทัศน์ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และนโยบายของฝ่ายบริหาร อีกทั้งจัดลำดับความสำคัญของสิ่งที่ต้องการและกิจกรรมที่จะต้องทำ การวางแผนข้างต้นเป็นเมตริก (Metrics) ของกิจกรรมและผลงานที่จะสนองเป้าหมาย และจุดประสงค์ที่กำหนดไว้[24] (9) หน่วยงานงบประมาณ หรือคณะกรรมการฯ รวบรวมวงเงินค่าใช้จ่ายของแต่ละกิจกรรม โครงการ แผนงาน เพื่อทำเป็นร่างแผนพัฒนาฯ (10) เสนอร่างแผนพัฒนาฯ ให้ผู้บริหารพิจารณาอนุมัติ (11) เมื่อผู้บริหารอนุมัติให้แจ้งวงเงินงบประมาณของแต่ละหน่วยงานให้หน่วยงานทราบขั้นต้น

การวางแผนพัฒนาฯ จึงเท่ากับเป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนในรูปตัวเงิน ด้านรายรับและรายจ่าย โดยจะต้องวางแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแนวพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และแนวพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ระดับสูงกว่า ผลที่ได้รับจะทำให้ทราบถึงความสำคัญของกิจกรรมด้านต่างๆ ที่จะต้องดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งมีลักษณะเป็นกรอบความคิด และค่อนข้างเป็นรูปธรรม[25] ในระหว่างการจัดทำแผนพัฒนาฯ หากมีแผนงาน โครงการใดที่จะกระทบต่อประชาชนในพื้นที่จำนวนมาก และต้องการการยอมรับจากประชาชน อปท. ควรจะจัดทำการประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความเห็นเป็นวงกว้าง เป็นเรื่องๆ ไป

อนึ่ง การกำหนดให้หน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบจัดทำแผนงาน โครงการ กิจกรรมนั้น หน่วยงานจะต้องแปลงภารกิจ เป็นตัวเงินค่าใช้จ่าย ซึ่งจะต้องหาข้อมูลด้านต้นทุนค่าใช้จ่ายของกิจกรรมต่างๆ ทั้งด้านบุคลากร พัสดุ เป็นต้น (แหล่งข้อมูลต้นทุนค่าใช้จ่ายที่สำคัญได้แก่ หน่วยงานคลัง[26]) และนำมาประมาณค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในกิจกรรมต่างๆ ที่กำหนดในแผนงาน โครงการฯ รวบรวมในงบประมาณที่เสนอ ตามลำดับความสำคัญของกิจกรรม โดยลงราย

---

[23] เพื่อป้องกันการทุจริตของผู้พิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณ เห็นควรจัดทำในรูปคณะกรรมการฯ ที่ประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย นอกจากนี้ควรกำหนดเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ชัดเจน โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีหลักเกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญของภารกิจ และมีเหตุผลประกอบการผลการพิจารณา

[24] การวางแผนในแต่ละด้านกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อปท.อาจจัดตั้งคณะทำงานย่อยในการวางแผนแต่ละด้าน โดยมีหน่วยงานที่มีหน้าที่ทำกิจกรรมนั้นๆ เป็นผู้รับผิดชอบ และค่อยรวบรวมกันเป็นแผนรวมอีกครั้งหนึ่ง

[25] รายละเอียดขั้นตอนการวางแผนฯ ของแต่ละหน่วยงานจัดอยู่ในภาคผนวก

[26] ในอนาคตเมื่อ อปท. มีการจัดทำระบบบัญชีแบบพึงรับพึงจ่ายแล้ว อปท. ก็จะมีข้อมูลด้านต้นทุนต่อหน่วยกิจกรรมอย่างละเอียด และบางกิจกรรมที่ยังไม่มีข้อมูลก็ให้หน่วยงานคลัง งานพัสดุสำรวจราคาสินค้าและบริการในตลาด อีกทั้งให้ปรับปรุงข้อมูลด้านนี้ให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา ให้หน่วยงานอื่นดึงไปใช้ประมาณการค่าใช้จ่าย

ละเอียดมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เมื่อใส่ตัวเลขด้านการต้นทุนค่าใช่จ่ายทั้งสิ้นที่เกิดจากการทำกิจกรรมต่างๆ แล้ว ก็จะทำให้แผนพัฒนาฯ มีความสมบูรณ์ ให้ข้อมูลค่าใช้จ่ายและผลที่จะได้รับในแต่ละแผนงาน โครงการและกิจกรรม และเป็นข้อมูลที่พร้อมให้ผู้บริหารพิจารณาตัดสินใจและอนุมัติใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นฯ [27]

สำหรับ อปท. ที่มีความพร้อมทางด้านการเงิน เมื่อจัดทำร่างแผนพัฒนาฯ เสร็จ อาจทำสัมมนา จัดประชาพิจารณ์ หรือจัดส่งสำเนาร่างแผนพัฒนาฯ ให้ประชาชนในพื้นที่รับทราบ เช่น ส่งสำเนาร่างแผนพัฒนาฯ ให้หมู่บ้านละ 3 ฉบับ และผลตอบสนองจากประชาชน หากมีข้อเสนอแนะให้แก้ไขที่มีสาระสำคัญ ให้ผู้บริหารพิจารณาแก้ไขแผนพัฒนาฯ ตามนั้น แล้วจึงเสนอให้สภาพิจารณาอนุมัติต่อไป เป็นต้น*[28]

จะเห็นได้ว่า แผนพัฒนาฯ ที่เสนอในที่นี้ นอกจากจะให้ข้อมูลด้านจุดประสงค์ เป้าหมาย แนวคิด วิธีการ อย่างกว้างๆ เช่นแผนพัฒนาท้องถิ่นในปัจจุบันแล้ว ยังให้ข้อมูลด้านการเงินอย่างละเอียด จึงเป็นแผนล่วงหน้าที่ลงรายละเอียด และใช้เวลาในการจัดทำข้อมูลทางการเงินการคลังให้ครบถ้วน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริหารได้เห็นภาพแผนพัฒนาฯ ที่ชัดเจน และครบถ้วนก่อนตัดสินใจปฏิบัติแผนงานใดงานหนึ่ง สำหรับแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะสั้นก็คืองบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว (5 ปี) ทุกๆ ปี เมื่อมีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงซึ่งแตกต่างจากที่คาดการณ์ในแผนพัฒนาฯ หรือส่งผลต่อการต้องปรับเปลี่ยนแผน หรือปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัย การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็คือการดึงแผนพัฒนาฯ ปีหนึ่งๆ มาปรับเปลี่ยนให้เหมาะสม ทันสมัย และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นขณะนั้นๆ เพราะอย่างไรก็ตามการวางแผนเป็นการประมาณการล่วงหน้า สำหรับแผนพัฒนาฯ เป็นการวางแผนล่วงหน้าระยะยาว ย่อมมีโอกาสที่จะคลาดเคลื่อนได้ จึงจำเป็นจะต้องมีการกำหนดค่าใช้จ่ายสำรอง (Contingency) เผื่อมีความคลาดเคลื่อนเกิดขึ้น และมีการปรับปรุงแผนให้เหมาะสมกับภาวะการณ์ปัจจุบันทุกๆ ปี พร้อมรายงานชี้แจงเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาฯ การทบทวนแผนพัฒนาฯ

(3) ประมาณรายรับประจำปี

หน่วยงานงบประมาณจะทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานคลัง หน่วยงานวางแผนและ

---

[27] ผู้วิจัยมีความเห็นว่า แผนพัฒนาระยะยาวหรือระยะสั้นควรมีการคิดคำนวณตัวเลขต้นทุนในรายละเอียดมากเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้เป็นรูปธรรม เพราะการมีแผนพัฒนาฯ ที่มีคำอธิบายที่เป็นนามธรรมนั้น ทำให้ยากที่จะวิเคราะห์ ตัดสินใจ และกำกับ และควบคุมให้เกิดการดำเนินการตามแผนนั้นได้

[28] กำหนดให้ * เป็นขั้นตอนการทำงบประมาณที่สามารถเลือกทำหรือไม่ก็ได้ ตามความพร้อม แต่หากสามารถทำได้จะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น

นโยบายเพื่อพิจารณาประมาณการรายรับแต่ละปี (ควรจัดทำเป็นคณะกรรมการฯ โดยเริ่มจาก (1) หน่วยงานที่หารายได้มีหน้าที่ประมาณการรายได้ประจำปีของ อปท. พร้อมจัดทำรายละเอียดประกอบ (2) คณะกรรมการฯ พิจารณาวงเงินงบประมาณ โดยนำรายได้ที่ประมาณการทั้งสิ้น พร้อมรายละเอียดมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งว่าถูกต้อง เหมาะสมหรือไม่อย่างไร ต่างจากรายได้ที่ประมาณการในแผนพัฒนาฯ หรือไม่ เพราะเหตุใด แล้วจึงนำรายได้มาหักรายจ่ายที่ผูกพันต่อเนื่องจากปีก่อนหน้า หักเงินที่ต้องชดใช้เงินสะสมที่ยืมมา เป็นต้น และคงเหลือรายได้สุทธิที่จะใช้จ่ายในปีงบประมาณใหม่ (3) วิเคราะห์ภาพเศรษฐกิจโดยรวม พร้อมกับการปรับเปลี่ยนกรอบแผนพัฒนาฯ ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน สถานะทางการคลัง นโยบาย และเป้าหมายที่ต่างไปจากแผนพัฒนาฯ กำหนดแต่เดิม และเสนอแนวทางนโยบายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นแบบสมดุล ขาดดุล หรือเกินดุล[29] พร้อมเหตุผลประกอบแก่ผู้บริหารให้พิจารณา (4) ปรับปรุงวงเงินงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายงบประมาณ และกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมวิธีการ และแหล่งรายรับต่างๆ ให้ผู้บริหารให้ความเห็นชอบ (5) แจ้งยอดวงเงินรวมของงบประมาณประจำปีให้หน่วยงานต่างๆ ทราบ และแจ้งให้ทราบถึงกรอบแผนพัฒนาฯ ที่จะใช้ในปีงบประมาณนั้นให้ความสำคัญกิจกรรมเศรษฐกิจด้านใด เปลี่ยนไปจากแผนพัฒนาระยะยาวหรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใด ฯ

(4) ประมาณการรายจ่ายประจำปี

เมื่อแต่ละหน่วยงานทราบวงเงินงบประมาณประจำปี และกรอบใหม่ของแผนพัฒนาฯ ให้แต่ละหน่วยงานปรับปรุงแผนพัฒนาระยะยาวและงบประมาณประจำปี ให้เหมาะสม และทันสมัยอีกครั้งหนึ่ง โดยพิจารณาจากสถานการณ์ปัจจุบัน ผลงานปีก่อนหน้า ปรับปรุงรายละเอียดด้านการเงินการคลัง เช่นต้นทุนค่าใช้จ่าย จำนวนวัสดุครุภัณฑ์ที่ต้องการ แหล่งที่มาของเงินทุน ฯ โดยประสานกับหน่วยงานคลัง และงบประมาณ จัดลำดับความสำคัญของแต่ละแผนงาน โครงการ กิจกรรม แล้วจึงจัดทำคำของบประมาณในแต่ละแผนงาน ตามเอกสารที่กำหนด ส่งให้หน่วยงานงบประมาณพิจารณา

---

[29] ปัจจุบันมีข้อบังคับ หรือกฎ ระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดให้อปท. จัดตั้งรายจ่ายประจำไม่น้อยกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 40 ของรายได้ประจำ อย่างไรก็ตามพบว่าอปท. ส่วนใหญ่ โดยเฉพาะขนาดเล็กไม่สามารถดำเนินการตามระเบียบที่กำหนดได้ หรือในกรณีของกทม. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2529 ข้อ 8 ก็ห้ามมิให้ตั้งรายจ่ายประจำสูงกว่ารายได้ประจำ เว้นแต่รายจ่ายพิเศษจากเงินสะสมจ่ายขาดที่สภากรุงเทพมหานครได้ให้ความเห็นชอบแล้ว หรือรายจ่ายพิเศษจากเงินกู้ (งานวิจัยโครงการที่ 4 เรื่องดุลการคลังของอปท. จะมีรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายดุลการคลัง วินัยทางการคลังฯ)

(5) วิเคราะห์งบประมาณและจัดสรรเงินงบประมาณ

หน่วยงานงบประมาณวิเคราะห์คำของบประมาณ ตามด้านกิจกรรมเศรษฐกิจ ตามแผนพัฒนาฯ[30] การวิเคราะห์งบประมาณเน้นที่แผนงาน โครงการ กิจกรรม และผลงาน มากกว่าหมวดรายจ่าย หรือหน่วยงานที่จัดทำคำขอ โดยแยกงานต่างๆ ออกเป็นโครงการ/กิจกรรมเดิมที่ต้องทำต่อเนื่อง และกิจกรรมใหม่ ถ้าเป็นโครงการเดิม ก็จะประเมินผลงานปีก่อนหน้า ความก้าวหน้าของแผนงานเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ เพิ่มเติมจากการตรวจสอบกับโครงการใหม่ คือตรวจสอบความเหมาะสมของค่าใช้จ่ายที่จัดขอ ไม่ว่าจะเป็นเงินเดือนหรือผลตอบแทนของบุคลากร เงินซื้อพัสดุ หรือจ้างงาน ฯ และผลงานที่จะจัดทำในปีงบประมาณ ความถูกต้อง ความซ้ำซ้อน ผลผลิตและผลลัพธ์ ดัชนีชี้วัดผลงาน ความจำเป็น ความคุ้มค่า ความเป็นไปได้ของแผนงานหรือโครงการ มากกว่าการลงรายละเอียดการซื้อพัสดุหรือจ้างงาน ฯ โดยอาจเชิญหน่วยงานที่จัดทำคำของบประมาณมาชี้แจง ส่วนใหญ่การวิเคราะห์จะอิงกับแผนพัฒนาฯ เป็นสำคัญ ทำให้ไม่ต้องใช้เวลากับการวิเคราะห์งบประมาณประจำปีมากนัก หากงบประมาณแตกต่างไปจากแผนพัฒนาฯ ประมาณการหน่วยงานจะต้องจัดทำคำชี้แจงการเปลี่ยนแปลง เมื่อวิเคราะห์คำของบประมาณแล้วจึงรวบรวมแผนงานด้านต่างๆ ตามลำดับความสำคัญ จึงจัดสรรเงินงบประมาณลงในแต่ละด้านกิจกรรมเศรษฐกิจ ตามวงเงินงบประมาณที่ผู้บริหารให้ความเห็นชอบ (เป็นการจัดทำงบประมาณแบบรายได้กำหนดรายจ่าย (Revenue Approach) และจัดทำรายละเอียดงบประมาณแยกตามหน่วยงาน และหมวดรายจ่ายประกอบด้วยในเอกสารงบประมาณ และแจ้งให้หน่วยงานต่างๆ รับทราบวงเงินงบประมาณที่ได้รับ สำหรับโครงการหรือกิจกรรมใดที่ไม่ได้รับงบประมาณปีนี้จะจัดสำรองไว้เพื่อดำเนินการต่อไปเมื่อมีงบประมาณ และทำการปรับแผนพัฒนาระยะยาวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ แล้วจึงเสนอจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเห็นชอบ[31]

---

[30] สำหรับองค์กรที่มีขนาดใหญ่ และงานซับซ้อน อาจตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากลั่นกรองคำของบประมาณ ทำหน้าที่วิเคราะห์คำขอ จัดลำดับความสำคัญ และจัดสรรเงินงบประมาณ เพื่อเสนอผู้บริหารต่อไป

[31] โดยปกติวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะกำหนดในลักษณะรายรับกำหนดรายจ่าย และขั้นตอนการจัดทำงบประมาณจะเริ่มจากการประมาณรายได้ และรายรับอื่นๆ จึงจะกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย และกำหนดวงเงินจัดสรรรายจ่ายแก่หน่วยงานต่างๆ ทำให้หน่วยงานจะทราบก่อนว่ามีวงเงินให้แก่หน่วยงานตนเท่าใด แล้วจึงจัดทำคำของบประมาณให้สอดคล้องกับวงเงินนั้นๆ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการจัดสรรเงินงบประมาณแบบนี้ให้ความสำคัญกับหน่วยงานมากกว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจ และมีแนวโน้มสูงมากที่หน่วยงานที่ทราบวงเงินงบประมาณ จะพยายามหาแผนงาน โครงการเพื่อใช้จ่ายเงินงบประมาณของตนให้หมดสิ้น นอกจากนี้ยังทำให้เกิดการจัดทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเดียวกันขึ้นในหลายๆ หน่วยงานและไม่สามารถตัด

(6) ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่รับทราบร่างแผนพัฒนาฯ (ทุกๆ 5 ปี) และงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ทุกปี) ที่ฝ่ายบริหารเห็นชอบ และเปิดรับการแสดงความคิดเห็น เมื่อร่างแผนพัฒนาฯ และ/หรือร่างงบประมาณประจำปีได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายบริหาร ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดส่งร่างดังกล่าวให้ประชาชนในท้องถิ่นรับทราบโดยทั่วถึง เช่น จัดส่งสำเนาร่างฯ[32] ให้อย่างน้อยหมู่บ้านละ 3 ฉบับ และติดประกาศร่างแผนพัฒนาฯ ตามที่สาธารณะที่คนทั่วไปเห็นได้ชัดเจน เช่น ที่สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ห้องสมุดสาธารณะ โรงเรียน ตลาด เป็นต้น ถ้ามีงบประมาณควรจัดทำประชาสัมพันธ์ทางสื่อต่างๆ เพื่อเป็นสร้างเสริมประชาธิปไตยด้วย และให้รอรับข้อคิดเห็นเกี่ยวกับร่างแผนพัฒนาฯ และงบประมาณประจำปีกลับจากประชาชนเป็นเวลาอย่างน้อย 1 เดือน[33] นับจากวันส่งร่างแผนพัฒนาฯ และ/หรืองบประมาณประจำปี นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดสัมมนา หรือประชาพิจารณ์ (Public Confrontation/Participation) เกี่ยวกับแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมที่สำคัญ หรือที่อาจส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมากในท้องถิ่น อย่างน้อย 1 ครั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับทราบและซักถามเกี่ยวกับข้อมูลเกี่ยวกับแผนพัฒนาฯ และ/หรือ งบประมาณประจำปี และในขณะเดียวกันเพื่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสประเมินว่ากิจกรรมที่วางแผน หรือกำหนดไว้ในงบประมาณประจำปีตรงต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร*

กิจกรรมใดออกได้ เพราะหน่วยงานต่างเสนอแผนงานภายใต้วงเงินงบประมาณของตน วิธีการงบประมาณที่นำเสนอจึงเน้นที่กิจกรรม และผลของกิจกรรมนั้น โดยประกาศวงเงินในแต่ละด้านกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่ไม่ให้วงเงินสำหรับแต่ละหน่วยงาน ซึ่งจะทำให้แต่ละหน่วยงานต้องพยายามเขียนโครงการเพื่อแข่งขันกันได้เงินจัดสรร โดยจะต้องเขียนให้สอดคล้องกับแนวทางจัดสรรงบประมาณที่แจ้ง ในเวลาวิเคราะห์งบประมาณก็จะสามารถเลือกสรรโครงการที่ดี มีอนาคต คุ้มค่า ตามลำดับความสำคัญได้ไม่ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อน

[32] ในกรณีที่เอกสารงบประมาณรายจ่ายและ/หรือแผนพัฒนาฯ มีรายละเอียดมาก และมีจำนวนมาก อปท.อาจสรุปสาระสำคัญของเอกสารดังกล่าว ส่งให้ประชาชนเพื่อรับฟังความคิดเห็นแทน มิฉะนั้นอาจจะสิ้นเปลืองมาก

[33] การจัดทำกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณเป็นส่วนที่เสนอเพิ่มเติม ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเตรียมงบประมาณให้พอค่าใช้จ่ายส่วนนี้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำร่างแผนพัฒนาฯ และร่างงบประมาณประจำปี การจัดการประชุม สัมมนาต่างๆ นอกจากนี้เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมให้ความเห็น และเพื่อความรวดเร็ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเพิ่มหน้ากระดาษในส่วนท้ายร่างแผนพัฒนาฯ ให้ประชาชนสามารถเขียนข้อคิดเห็น และให้ไม่คิดค่าแสตมป์ไปรษณีย์กับประชาชนหากเขาส่งกระดาษข้อคิดเห็นเกี่ยวกับร่างแผนพัฒนาฯ กลับมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในเวลาที่กำหนด

(7) เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการรับฟังข้อคิดเห็นจากประชาชน ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณประมวล วิเคราะห์ และสรุปข้อคิดเห็นของประชาชน และองค์กรอิสระต่างๆ นำเสนอผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประกาศให้ประชาชนได้รับทราบ ผู้บริหารพิจารณาทบทวนปรับปรุงแผนพัฒนาฯ และงบประมาณประจำปี ให้เหมาะสม ทันสมัย และตอบสนองความต้องการของชุมชนมากที่สุดตามที่เห็นสมควร[34] และมอบหมายให้หน่วยงานงบประมาณแก้ไขปรับปรุงร่างแผนพัฒนาฯ และ/หรือร่างงบประมาณให้เรียบร้อย นำเสนอให้ผู้บริหารพิจารณาเห็นชอบลงนาม และนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันจากรัฐบาลกลาง และยังแตกต่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ทั้งในต่างระดับ และในระดับเดียวกันกล่าวคือแตกต่างกัน ในด้านขนาดองค์กร วงเงินงบประมาณ โครงสร้าง กิจกรรมและภารกิจ ซึ่งความแตกต่างนี้ทำให้วิธีการงบประมาณที่เหมาะสมสำหรับรัฐบาลกลางอาจไม่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิธีการงบประมาณที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งอาจไม่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกแห่งหนึ่ง ดังนั้น ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณที่ผู้วิจัยเสนอในข้างต้น เป็นเพียงข้อเสนอขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณเพื่อให้ได้งบประมาณที่ดี อย่างไรก็ตามเนื่องจากความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้รายละเอียด และวิธีการให้ได้มาซึ่งแผนพัฒนาฯ อาจแตกต่างกันไปได้ในรายละเอียด

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความซับซ้อนขององค์กรมาก มีวงเงินงบประมาณสูง และมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการจำนวนมาก ควรกำหนดให้มีสำนักงบประมาณทำหน้าที่รับผิดชอบการจัดเตรียมงบประมาณโดยตรง เนื่องจากต้องประสานกับหน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก การพิจารณาจัดสรรงบประมาณค่อนข้างยุ่งยาก และใช้เวลาเพื่อความรอบคอบถี่ถ้วน[35]

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก การทำงานไม่ซับซ้อน มีวงเงิน

---

[34] อนึ่ง อำนาจการตัดสินใจการเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นของผู้บริหาร เนื่องจากผู้บริหารเป็นตัวแทนของประชาชน ผู้บริหารมีสิทธิที่จะไม่ทำตามข้อเสนอแนะของประชาชน แต่ควรชี้แจงเหตุผลให้ประชาชนรับทราบ และเข้าใจ เพราะผู้บริหารมีหน้าที่ดูแลผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนโดยรวม มิใช่ประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในพื้นที่

[35] ตัวอย่างเช่น กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีหลายสำนักงานเขต (50 แห่ง) และสำนักงานอื่นๆ อาจจำเป็นต้องมีสำนักงบประมาณเพื่อทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานจำนวนมาก ที่แข่งขันกันเพื่อรับการจัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานของตน หรือพื้นที่ และทำหน้าที่วิเคราะห์และจัดสรรงบประมาณ ฯ เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และมีประสิทธิภาพ

งบประมาณไม่มาก ไม่มีหลายหน่วยงาน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องที่ต้องประสานในการจัดทำงบประมาณมากนัก อาจไม่จำเป็นต้องมีสำนักงบประมาณรับผิดชอบเรื่องงบประมาณโดยตรง และขั้นตอนการประสานงานกับประชาชนอาจไม่ต้องดำเนินการถี่บ่อยเท่าอปท. ขนาดใหญ่ แต่ควรมีเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำร่างงบประมาณ และแผนพัฒนาฯ เฉพาะเพื่อรับผิดชอบเรื่องนี้

แผนภาพที่ 9: **<u>แผนภูมิขั้นตอนการจัดเตรียมแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวและงบประมาณรายจ่ายประจำปี</u>**

หน่วยงานงบประมาณกำหนดปฏิทินงบประมาณ

↓

หน่วยงานงบประมาณประสานกับผู้บริหาร หน่วยงานต่างๆ และ
ผู้ที่เกี่ยวข้องจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะ 5 ปีและ 1 ปี และประกาศให้ทราบโดยทั่วไป

↓

หน่วยงานงบประมาณประสานกับหน่วยงานคลัง (ประมาณการรายรับ) หน่วยงานวางแผนและนโยบายร่วมกันพิจารณาวงเงินงบประมาณประจำปี และจัดทำรายละเอียดประกอบ เสนอผู้บริหารพิจารณาเห็นชอบ เพื่อเสนอสภาพิจารณาต่อไป

↓

หน่วยงานงบประมาณประกาศวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี (รวม)
ให้หน่วยงานต่างๆ ทราบ

↓

แต่ละหน่วยงานจัดทำคำของบประมาณ โดยลงรายละเอียดที่ทันสมัย ตามแนวทางของแผนพัฒนาฯ และตามวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ทราบ และตามวิธีและแบบฟอร์มที่กำหนด และจัดส่งให้หน่วยงานงบประมาณตามเวลาที่กำหนดในปฏิทินงบประมาณเพื่อพิจารณา

↓

หน่วยงานงบประมาณวิเคราะห์คำของบประมาณ และจัดสรรเงินงบประมาณตามแผนงาน

โครงการต่างๆ ตามหมวดการใช้จ่าย ตามหน่วยงาน เสนอผู้บริหารให้ความเห็นชอบ
และแจ้งให้หน่วยงานต่างๆ ทราบวงเงินงบประมาณของตน

↓

หน่วยงานงบประมาณจัดทำประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่ทราบร่างแผนพัฒนาฯ และ/หรือ
ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยให้ส่งสำเนาร่างฯ ให้หมู่บ้านละ 3 ฉบับ และให้รอรับฟัง
ข้อคิดเห็นประมาณ 1 เดือน และทำสรุปข้อคิดดังกล่าวรายงานให้ผู้บริหารทราบ

↓

ผู้บริหารพิจารณาให้ปรับปรุงร่างแผนพัฒนาฯ และ/หรืองบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามข้อคิด
เห็นของประชาชน และจัดทำร่างดังกล่าวเพื่อพิจารณาเห็นชอบลงนาม และ
เตรียมเสนอร่างแผนพัฒนาฯ และ/หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ ต่อฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป

8.2 <u>การอนุมัติงบประมาณ</u>

การอนุมัติงบประมาณคือกระบวนการการพิจารณาอนุมัติข้อเสนอตามร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว และงบประมาณประจำปี พร้อมทั้งเอกสารประกอบ เพื่อให้มีการนำงบประมาณที่ได้รับอนุมัตินั้นไปใช้บริหารได้

สำหรับการอนุมัติงบประมาณของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นของรัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน้าที่นี้เป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภาที่จะพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณที่ฝ่ายบริหารจัดเตรียมและนำเสนอ โดยวิธีการงบประมาณในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะถูกกำหนดด้วย ระเบียบ ข้อบังคับ ต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อความชัดเจนและการบังคับใช้[36] สาเหตุหนึ่งที่กระบวนการอนุมัติงบประมาณถูกกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณา ผู้วิจัยเข้าใจว่าเพื่อให้ตัวแทนของประชาชน หรือฝ่ายนิติบัญญัติได้สอบทาน และพิจารณาร่างงบประมาณของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่ มีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลหรือไม่ และจะได้กำกับ ดูแลการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามงบประมาณที่อนุมัติ ทั้งนี้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติจะอยู่ในรูปของการตรากฎหมาย และระเบียบต่างๆ จึงกำหนดให้ร่างงบประมาณเมื่อได้รับการอนุมัติแล้วเป็นข้อบัญญัติ หรือข้อบังคับงบประมาณด้วย และเพื่อเป็นการบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตาม

---

[36] ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยกำหนดระเบียบวิธีการงบประมาณสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ยกเว้นกรุงเทพมหานคร โดยขั้นตอนอนุมัติงบประมาณที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด รวมถึงของระเบียบวิธีการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร จะมีลักษณะคล้ายกับขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลกลาง

ร่างงบประมาณที่ได้รับอนุมัติเรียบร้อยแล้วอย่างเคร่งครัด เช่นเดียวกับการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดและความซับซ้อน รวมถึงภารกิจหน้าที่ที่แตกต่างจากภารกิจของรัฐบาล การดำเนินการตามงบประมาณส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากน้อยต่างกัน อีกทั้งมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า การพิจารณางบประมาณอาจสามารถทำให้ประชาชนเข้าร่วมพิจารณาโดยตรงมากกว่าการอาศัยตัวแทนประชาชน (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ฯลฯ จึงเป็นประเด็นที่น่าพิจารณาต่อไปว่า กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะมีลักษณะเดียวกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลหรือไม่ [37]

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งก็มีขนาดไม่เท่ากัน มีความซับซ้อนในการบริหารงานต่างกันไป จำนวนวงเงินงบประมาณมากน้อยไม่เท่ากัน การกำหนดระเบียบวิธีการอนุมัติงบประมาณเป็นมาตรฐานเดียว และบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนกันทุกแห่ง ผู้วิจัยเห็นว่าไม่เหมาะสม ควรให้ อปท. สามารถกำหนดระเบียบปฏิบัติวิธีการงบประมาณได้เองภายใต้กรอบวิธีการงบประมาณที่รัฐกำหนดอย่างกว้างๆ

อีกประเด็นหนึ่งที่น่าพิจารณาคือ จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอนุมัติงบประมาณประจำปีโดยตรงด้วยการนำร่างงบประมาณผ่านสภา เนื่องจากฝ่ายบริหารก็เป็นตัวแทนของที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเช่นกัน และหากกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมในการจัดเตรียมร่างงบประมาณตั้งแต่แรกอยู่แล้ว และให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นกับร่างงบประมาณโดยตรงแล้ว การเพิ่มขั้นตอนให้ฝ่ายนิติบัญญัติ (ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน) ทำการตรวจสอบร่างงบประมาณรายจ่ายอีกครั้งหนึ่งจึงน่าจะไม่จำเป็นสำหรับอปท. ขนาด

---

[37] ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ โดยทั่วไปมีลักษณะเป็นพิธีการ และกำหนดเวลาชัดเจน เช่นเดียวกับการพิจารณาร่างกฎหมายทั่วไป เนื่องจากกำหนดให้งบประมาณถูกพิจารณาในรูปของข้อกฎหมาย เรียกว่าข้อบัญญัติ/ข้อบังคับงบประมาณประจำปี เพื่อบังคับให้งบประมาณประจำปีที่ฝ่ายบริหารจะนำไปบริหารได้จะต้องได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อน ฝ่ายบริหารมิได้มีอำนาจเบ็ดเสร็จที่จะร่างแผนพัฒนาฯ และดำเนินการได้เลย อีกทั้งการกำหนดให้การอนุมัติงบประมาณต้องพิจารณาในรูปแบบข้อกฎหมาย เพื่อให้เกิดความชัดเจนโปร่งใส และเกิดการบังคับใช้งบประมาณ เช่นเดียวกับกฎหมายทั่วไป ที่ทุกฝ่ายต้องรับทราบ และถือปฏิบัติ

วิธีการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ จะแตกต่างจากการพิจารณาข้อบัญญัติ/ข้อบังคับกฎหมายอื่นๆ คือจะประกอบด้วยการพิจารณากฎหมายงบประมาณ 3 วาระด้วยกัน และจะต้องพิจารณาทีละวาระ จะพิจารณารวมกัน 3 วาระในครั้งเดียวไม่ได้ เพราะการพิจารณาแต่ละวาระจะต้องใช้เวลาพอสมควร อีกทั้งต้องดำเนินการต่อเนื่องกันไป (รายละเอียดดูขั้นตอนการอนุมัติแผนพัฒนาระยะยาวและงบประมาณ)

เล็กที่มีการร่วมมือกับประชาชนอย่างใกล้ชิดในกระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นระยะๆ อยู่แล้ว พิจารณาอนุมัติงบประมาณอีกขั้นตอนหนึ่ง จึงน่าจะไม่จำเป็นสำหรับอปท. ขนาดเล็ก

อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ก็มีวัตถุประสงค์ที่ก่อให้เกิดประโยชน์อยู่เช่นกัน เพราะทำให้มีการพิจารณาร่างงบประมาณอย่างรอบคอบ อีกครั้งจากฝ่ายนิติบัญญัติ (ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน) หลังจากฝ่ายบริหารได้พิจารณาแล้ว และกำหนดเป็นกฎหมายเพื่อกำกับ ควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานฝ่ายบริหาร ดังนั้น การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติงบประมาณจึงเป็นการให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติคานอำนาจฝ่ายบริหารได้ ต้นทุนของการจะพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้รอบคอบและรอบด้าน ทั้งผลกระทบ และผลประโยชน์ต่างๆ ด้วยการให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาร่างงบประมาณอีกครั้ง ทำให้วิธีการงบประมาณใช้ระยะเวลานาน และไม่คล่องตัว ซึ่งเป็นจุดสมดุลที่จะต้องกำหนดให้ชัดเจนในปฏิทินงบประมาณ เพราะการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติจะนำไปสู่การซักถาม แก้ไข/ตัดทอนงบประมาณ (แต่ไม่มีอำนาจเพิ่มวงเงินงบประมาณ)หรืออาจมีการต่อรองกับฝ่ายบริหารเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณที่ต่างฝ่ายต่างเห็นชอบ [38]

การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติงบประมาณ หลังจากฝ่ายบริหารพิจารณาเห็นชอบแล้ว นำไปสู่ทางเลือกระหว่างความรอบคอบ ถี่ถ้วนในการพิจารณางบประมาณหลายๆ ครั้ง กับหลายคณะบุคคล กับความล่าช้า และไม่คล่องตัว ในวิธีการงบประมาณ ซึ่งจำเป็นจะต้องหาจุดสมดุลให้เหมาะสมระหว่างการควบคุมและความคล่องตัว

ผู้วิจัยเห็นว่า สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มีความใกล้ชิดประชาชน

---

[38] ตัวอย่างเช่น กรณีกรุงเทพมหานคร กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาฯ มีอำนาจแปรญัตติลดรายจ่ายรัฐบาลและ/หรือตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่หรือเพิ่มรายจ่ายแผนงานอื่นๆ แต่ทั้งนี้การเพิ่มลดรายจ่าย สุทธิแล้วต้องไม่เพิ่มวงเงินงบประมาณรวมที่ฝ่ายบริหารจัดทำคำขอ ในทางปฏิบัติพบว่า การกำหนดให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครที่ตั้งนั้น ฝ่ายบริหารอำนาจแต่งตั้งจำนวน 1 ใน 3 ทำให้อำนาจฝ่ายสภามีมากกว่าฝ่ายบริหาร และทำให้อำนาจต่อรองของสภาสูงมาก ก่อให้เกิดการแปรญัตติตัดรายจ่ายต่างๆ เป็นเงินสำรองของสภาจำนวนมาก กลายเป็นวงเงินใช้จ่ายของฝ่ายสภา หารเฉลี่ยแบ่งให้สมาชิกสภาแต่ละคน เรียกว่า “งบ ส.ก.” ถือเป็นงบของฝ่ายสภา ให้สภาได้ใช้จ่ายบริหารในพื้นที่ของตน คล้ายกับวงเงินงบประมาณของรัฐบาลที่เคยถูกแปรญัตติตัดเป็นเงินของสมาชิกสภาผู้แทนสมัยก่อน ซึ่งปัจจุบันได้ยกเลิกไปแล้ว เพราะการให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติบริหารเงินงบประมาณได้นั้น ก่อให้เกิดการบิดเบือนระบบงบประมาณ และตรวจสอบการใช้จ่ายได้ยากขึ้น และควรกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจพิจารณางบประมาณ ให้ความเห็นชอบหรือไม่ ตรวจสอบการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหาร ท้วงติงการใช้จ่าย ฯลฯ แต่ไม่มีอำนาจในการบริหารงบประมาณ

หากมีการกำหนดวิธีการงบประมาณให้เปิดช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมในกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณโดยตรง แต่เริ่มแรกในการจัดทำงบประมาณ สามารถร่วมจัดทำ หรือซักถาม หรือให้ข้อเสนอแนะตั้งแต่ขั้นการจัดเตรียมงบประมาณ เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณที่ดี ความจำเป็นในการมีกระบวนการอนุมัติงบประมาณผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ (ตัวแทนประชาชน) อีกครั้งหนึ่งจึงน่าจะตัดทอนไปได้ และเมื่อฝ่ายบริหารอนุมัติร่างงบประมาณแล้ว ให้ส่งร่างงบประมาณนั้นแก่ฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อรับทราบ และประกาศใช้เป็นกฎหมายได้เลย[39] อย่างไรก็ตามการดำเนินการตามวิธีนี้ (ดังที่กล่าวในข้างต้น) จำเป็นจะต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างรูปแบบการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแบบสภาบริหารท้องถิ่น แบบกรรมการบริหารของบริษัทเอกชน กำหนดนโยบายโดยสภาบริหารท้องถิ่น และดำเนินการบริหารนโยบายโดยตัวแทนสภาฯ หรือประธานสภาฯ หรืออาจว่าจ้างผู้จัดการมืออาชีพมาบริหารตามนโยบายที่สภาบริหารท้องถิ่นกำหนด ซึ่งประเด็นการเปลี่ยนรูปแบบการปกครองนี้อยู่นอกเหนือกรอบการวิจัยนี้ จึงจำกัดกรอบแต่เฉพาะโครงสร้างการปกครองแบบปัจจุบัน ที่มีฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และคงวิธีการงบประมาณเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ขั้นตอนการปฏิบัติยังคงเหมือนกัน แต่เนื่องจากสายการบังคับบัญชาของ อปท. ขนาดเล็กสั้นกว่า บริหารประชาชนจำนวนไม่มาก จึงทำให้ อปท. ขนาดเล็กสามารถดำเนินการวิธีการงบประมาณเฉพาะบางขั้นตอนเท่านั้น

สำหรับกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่งมีความใกล้ชิดระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนมีไม่มากเท่าองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก เพราะประชาชนในความรับผิดชอบมีจำนวนมาก หน่วยงานมีหลายแห่ง โครงสร้างองค์กรสลับซับซ้อน จึงยังมีความจำเป็นที่ฝ่าย
นิติบัญญัติ ซึ่งเป็นตัวแทนประชาชนจะทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติงบประมาณแทนประชาชนต่อไป เพื่อให้เกิดการพิจารณาแผนพัฒนาฯ และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างรอบคอบ ถี่ถ้วน สอดคล้องกับวิธีการงบประมาณที่ดี ผู้วิจัยจึงขอนำเสนอ ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจพิจารณาอนุมัติงบประมาณในลักษณะเดิมต่อไป ดังนั้นเมื่อฝ่ายบริหารอนุมัติร่างงบประมาณแล้วนั้น ให้ส่งร่างดังกล่าวแก่ฝ่ายนิติบัญญัติให้พิจารณาอนุมัติต่อไป และเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติ จึงประกาศร่างงบประมาณเป็นกฎหมาย หากไม่เห็นด้วยให้ร่างงบประมาณดังกล่าวตกไป และให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่ง และสรรหาฝ่ายบริหารชุดใหม่ภายใน 15 วัน

ฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งยังคงมีหน้าที่ความรับผิดชอบในส่วนของการออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบัญญัติ/ข้อบังคับต่างๆ รวมถึงการกำหนดระเบียบในวิธี

[39] ในลักษณะเดียวกันกับพระราชกำหนด (พ.ร.ก.)

การงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดิม เพื่อคานอำนาจและตรวจสอบฝ่ายบริหารให้ดำเนินการบริหารการปกครองท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลต่อไป

นอกจากนี้ ผู้วิจัย ยังเห็นควรเสนอให้เปลี่ยนแปลงขั้นตอนในกระบวนการอนุมัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประการ เพื่อให้วิธีการงบประมาณสอดคล้องกับคุณสมบัติวิธีการงบประมาณที่นำเสนอข้างต้น ได้แก่

(1) ให้มีกระบวนการพิจารณาอนุมัติแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาวในลักษณะเดียวกันกับอนุมัติงบประมาณประจำปี โดยให้ทำไปพร้อมกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อถึงกำหนดเวลาต้องพิจารณาอนุมัติแผนพัฒนาฯ เช่นทุกๆ 5 ปี หรือเมื่อมีสาระสำคัญต้องเปลี่ยนแปลง เนื่องจากวิธีการงบประมาณที่เสนอข้างต้นเป็นแบบ PBS เน้นให้ อปท. จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องตามแผนพัฒนาฯ โดยหากไม่มีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปจากที่ประมาณการไว้ ให้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่กำหนดในแผนพัฒนาฯ ทำให้แผนพัฒนาฯ มีความสำคัญมากเทียบเท่ากับงบประมาณ การให้ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติแผนพัฒนาฯ ด้วยก็เพื่อเป็นการบังคับให้ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติ และควบคู่ไปกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี แผนพัฒนาฯ ทั้งสอง มีความสำคัญต่อการพัฒนาของท้องถิ่นในระดับเท่ากัน จะแตกต่างกันเพียงด้านเงื่อนเวลาเท่านั้น[40]*

(2) ในระหว่างกระบวนการอนุมัติงบประมาณ ควรเปิดให้ประชาชนที่สนใจสามารถเข้าร่วมประชุม และรับฟังการพิจารณาต่างๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติได้ โดยไม่มีสิทธิซักถาม และไม่มีสิทธิออกเสียง เป็นเพียงการร่วมรับฟัง และรับรู้เท่านั้น หากมีข้อสงสัยหรือต้องการออกความเห็นจะต้องทำผ่านตัวแทนฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ต้องประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนได้ทราบถึงกำหนดเวลาและสถานที่ของการประชุม ผลการประชุม ความเป็นไปในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ โดยทำผ่านสื่อ

---

[40] การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของประเทศไทยค่อนข้างซับซ้อน เพราะมีทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งในความเป็นจริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการทำงานที่เรียบง่าย ดังนั้นหากเป็นไปได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องมีโครงสร้างการบริหารแบบรัฐบาลกลาง แต่ควรมีโครงสร้างการบริหารที่เรียบง่าย เพื่อการบริหารงานที่คล่องตัว และทันสมัย อีกทั้งการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ (ในอนาคต) อาจไม่จำเป็นที่ต้องตราเป็นข้อบัญญัติ หรือข้อบังคับ เพียงแต่จะต้องประกาศให้สาธารณชนได้รับทราบ และประชาชนสามารถตรวจสอบ และประเมินผลการทำงานของฝ่ายบริหารว่าได้มีการทำตามที่วางแผนไว้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลหรือไม่อย่างแท้จริง

ต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุและ/หรือโทรทัศน์ท้องถิ่น[41] ฯ เพื่อสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น และเป็นไปตามหลักการบริหารการปกครองที่ดี

(3) ให้ยกเลิกการกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด และ/หรือ นายอำเภอ) ต้องให้ความเห็นชอบกับงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนการบังคับใช้ กล่าวคือที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณาอนุมัติและลงนามอนุมัติงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อความรวดเร็ว เป็นเอกภาพ และเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบให้อนุมัติร่างแผนพัฒนาฯ และ/หรืองบประมาณประจำปีแล้ว ให้ฝ่ายบริหารสามารถนำแผนพัฒนาฯ และงบประมาณประจำปีไปใช้ปฏิบัติได้เลย มิต้องรอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอพิจารณาอนุมัติอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องตั้งแต่แรกในกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณ

(4) ให้ฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถออกระเบียบวิธีการงบประมาณได้เอง และให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบที่เป็นกรอบกว้างๆ ที่จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการในวิธีการงบประมาณเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณที่ดี เพื่อให้รายละเอียดในขั้นตอนการทำงบประมาณของท้องถิ่นในแต่ละระดับ หรือระดับเดียวกันที่มีความแตกต่างกัน สามารถแตกต่างกันได้ ตราบใดที่ขั้นตอนการทำงบประมาณที่แตกต่างทำให้ได้มาซึ่งงบประมาณที่ดี

<u>ขั้นตอนการอนุมัติแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว และงบประมาณประจำปี</u> แบ่งออกเป็น 3 วาระ มีระยะเวลารวมไม่เกิน 45 วัน นับตั้งแต่วันพิจารณาครั้งแรก ดังนี้

<u>วาระที่ 1</u>: เป็นการพิจารณาขั้นต้นเพื่อรับหลักการแห่งร่างแผนพัฒนาฯ /ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

[41] ดำเนินการเท่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณมากพอ ควรจัดให้มีการถ่ายทอดสดการพิจารณาอนุมัติแผนพัฒนาฯ และงบประมาณ ประจำปีผ่านทางโทรทัศน์หรืออย่างน้อยทางวิทยุ เพื่อให้ประชาชนได้ร่วมรับรู้ รับฟังการพิจารณาดังกล่าว ถือเป็นการส่งเสริมการเรียนรู้กระบวนการประชาธิปไตยวิธีหนึ่ง

1. หัวหน้าฝ่ายบริหารแถลงงบประมาณต่อสภาฯ อธิบายถึงเหตุผล และความจำเป็นในการขอตั้งงบประมาณที่เสนอ สมาชิกสภาจะอภิปรายเกี่ยวกับงบประมาณ และพิจารณาว่าจะรับหลักการหรือไม่
2. ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นด้วยกับร่างแผนพัฒนาฯ /ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในหลักการแล้ว
    2.1 ให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งในสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในร่างฯ โดยมีจำนวนฝ่ายนิติบัญญัติแต่งตั้ง 8[42] คน หนึ่งคนเป็นประธาน และฝ่ายบริหารแต่งตั้ง 7 คน โดยอาจแต่งตั้งบุคคลภายนอกผู้ทรงคุณวุฒิก็ได้ และรายงานผลต่อสภาฯ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมฯ
    2.2 ถ้าสภาฯ ไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วม ด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด โดยชี้แจงเหตุผลที่ไม่เห็นด้วยให้เป็นที่ทราบโดยทั่วกัน และให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย/แผนพัฒนาฯ นั้นตกไป และให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณปีก่อนหน้าไปพลางก่อน
    และฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่ง และสรรหาฝ่ายบริหารชุดใหม่ภายใน 15 วัน
3. ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติรับหลักการ ฝ่ายนิติบัญญัติจะแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญทำหน้าที่พิจารณาร่างแผนพัฒนาฯ /ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเลือกจากสมาชิกสภากันเอง จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกสภาทั้งสิ้น และคณะกรรมการวิสามัญฯ อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นอนุกรรมการได้ เพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายแต่ละด้านกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
4. คณะกรรมการวิสามัญฯ จะพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ ได้ด้วยตนเอง หรือพิจารณาแก้ไขตามคำขอแก้ของสมาชิกสภาอื่นที่มิได้เป็นคณะกรรมการฯ ก็ได้ การขอเปลี่ยนแปลงร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ นี้เรียกว่า “การแปรญัตติ” โดยกำหนดให้มีหลักเกณฑ์สำคัญดังนี้
    4.1 เมื่อที่ประชุมสภาลงมติรับหลักการแล้ว และแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ แล้ว กำหนดให้ระยะเวลาแปรญัตติไม่เกิน 15 วัน นับจากวันรับหลักการ
    4.2 การแปรญัตติ สามารถทำได้ตลอดเวลาในช่วงของการพิจารณาร่างข้อบัญญัติ/ร่างแผนพัฒนาฯ โดยเสนอล่วงหน้าให้แก่ประธานสภา อย่างไรก็ตามคณะกรรมการ

[42] ตัวเลขที่กำหนดในนี้เป็นตัวเลขสมมติ เพื่อยกตัวอย่างให้พิจารณา โดยเห็นว่าการกำหนดตัวเลขนี้จะเป็นเท่าใดขึ้นกับ อปท. จะเสนอกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ วิธีการงบประมาณเองให้เหมาะสม

วิสามัญควรจะกำหนดระยะเวลาให้ชัดเจน เพื่อจะได้สามารถพิจารณารายการที่ขอแปรญัตติไว้ได้ครบถ้วน และจัดทำรายงานผลการพิจารณาได้ทันภายในเวลาที่กำหนด

4.3 การแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ /ร่างแผนพัฒนาฯ ให้กระทำได้เฉพาะการลดรายจ่าย หากมีการเสนอให้ตั้งรายจ่ายขึ้นมาใหม่ หรือเพิ่มรายจ่ายในกิจกรรมใดๆ จะต้องเสนอแปรญัตติให้ลดรายจ่ายไปด้วย และต้องอยู่ภายในวงเงินที่ขอลด โดยมีสมาชิกสภารับรองจำนวน 4 คน นอกจากนี้รายจ่ายที่ขอลด หรือเปลี่ยนแปลงห้ามมิให้จัดเป็นเงินที่สภามีส่วนได้เสียแต่อย่างใด

4.4 ห้ามมิให้แปรญัตติในรายการและจำนวนเงินที่มีข้อผูกพันที่ตกลงไว้แล้ว เช่นดอกเบี้ยและเงินส่งใช้ต้นเงินกู้ รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

5. เมื่อคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ/ร่างแผนพัฒนาฯ แล้วเสร็จให้เสนอร่างเดิม และที่แก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทำบันทึกต่อประธานสภา เพื่อพิจารณาในวาระต่อไป

<u>วาระที่ 2</u>: เป็นการประชุมเต็มสภาเพื่อพิจารณาในรายละเอียดของร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย/แผนพัฒนาฯ

6. พิจารณาเริ่มต้นด้วย ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา
7. อภิปราย เฉพาะส่วนถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนงบประมาณ หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำขอแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้

<u>วาระที่ 3</u>: เป็นการพิจารณาว่าจะผ่านให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณตราเป็นข้อบัญญัติหรือข้อบังคับหรือไม่ โดยไม่มีการอภิปราย

8. เมื่อสภาลงมติอนุมัติผ่านร่างข้อบัญญัติฯ/ร่างแผนพัฒนาฯ แล้ว (คะแนนเสียงมากกว่า 2 ใน 3) ให้เสนอหัวหน้าฝ่ายบริหารลงนามภายใน 7 วันนับตั้งแต่วันสภาลงมติอนุมัติ และให้หัวหน้าฝ่ายบริหารลงนามภายใน 7 วัน และประกาศเพื่อบังคับใช้ต่อไป โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีงบประมาณประจำปี ส่วนแผนพัฒนาระยะยาวและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศ และกำหนดให้ฝ่ายบริหารประกาศให้สาธารณชนทราบโดยทั่วถึง อย่างน้อยหมู่บ้านละ 3 ฉบับ และรวมถึงการประกาศทางสื่อมวลชน หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ และให้ติดประกาศ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานที่ราชการ ห้องสมุด โรงเรียน และจัดให้มีสำเนาข้อบัญญัติ/ข้อบังคับ แผนพัฒนาฯ และงบประมาณประจำปีตามที่สถานที่ราชการ ห้องสมุด โรงเรียน ฯลฯ ภายใน 15

วันนับแต่แผนพัฒนาฯ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศ และหากมีคำร้องขอให้จัดส่งสำเนาเอกสารดังกล่าวตามการร้องขอเท่าที่จะทำได้[43]

8.3 <u>การบริหารงบประมาณ</u>

หมายถึงการบริหารและควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนพัฒนาฯ และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติให้ใช้จ่าย เพื่อให้เกิดผลในการปฏิบัติอย่างเต็มประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ตอบสนองวัตถุประสงค์ วิสัยทัศน์ และทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่นตามแผนพัฒนาฯ และงบประมาณรายจ่ายที่เป็นที่ยอมรับและได้รับการอนุมัติ

เนื่องจากการจัดเตรียมงบประมาณแบบกำหนดให้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว จึงทำให้การบริหารงบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีเท่ากับเป็นการดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ไปพร้อมกันด้วย อีกทั้งงานบริหารงบประมาณเป็นงานปฏิบัติที่ฝ่ายบริหารต้องดูแลในรายละเอียด เป็นประจำ และอย่างต่อเนื่องตลอดปีงบประมาณ การมุ่งเน้นการทำงานในแต่ละปีที่วางแผนให้สอดคล้องและต่อเนื่องตามแผนพัฒนาฯ ทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากกว่า การบริหารงบประมาณเป็นบริหารจัดการเพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงิน และการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับอนุมัติอย่างมีประสิทธิภาพ บางครั้งจึงเรียกการบริหารงบประมาณว่า “การควบคุมงบประมาณ” เมื่อข้อบัญญัติหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับการรับทราบ/อนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติก็จะถือประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับ เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ จัดระบบงาน และวิธีการบริหารและจัดการ/ การควบคุม/ การตรวจสอบ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปตามงบประมาณอย่างเต็มประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งกระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครองจะเป็นผู้กำหนดมาตรฐานและนโยบายในการควบคุมและการตรวจสอบการใช้จ่ายเท่านั้น สำหรับวิธีการขั้นตอนในการปฏิบัติงานให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดได้เองตามหลักการวิชาชีพ ตามความจำเป็นและเหมาะสมกับองค์กรนั้นๆ โดยทั่วไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้หน่วยงานทำหน้าที่เฉพาะทางการเงินการคลังเป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมของเงิน เพื่อก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารเงิน

---

[43] จะไม่มีการส่งข้อบัญญัติ/ข้อบังคับ แผนพัฒนาฯ ให้กับทุกครัวเรือน แต่จะส่งให้ตามการร้องขอ เนื่องจากในระดับขั้นตอนนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ต้องการความคิดเห็นจากประชาชนเพื่อแก้ไข ปรับเปลี่ยนแผนพัฒนาฯ และเพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ

และสามารถให้บริการทางการเงินแก่หน่วยงานอื่นๆ อย่างมีมาตรฐาน ตัวอย่างหน่วยงานเหล่านี้ได้แก่ สำนัก/กองนโยบายและแผน สำนัก/กองคลัง สำนัก/กองงบประมาณทำหน้าที่อนุมัติเงินประจำงวด สำนัก/กองตรวจสอบภายในทำหน้าที่ตรวจสอบการบัญชีและการเงิน ฯ นอกจากนี้ฝ่ายบริหารอาจจะต้องกำหนดระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทุกคนรวมทั้งหน่วยงานเจ้าของงบประมาณต้องปฏิบัติตามเพื่อการบริหารและจัดการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหารงบประมาณมีรายละเอียดตามขั้นตอน ดังนี้

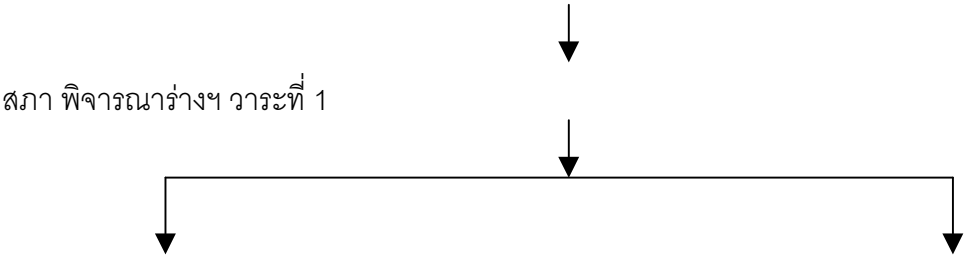
(1) การจัดเก็บรายได้[44]และการเบิกจ่ายเงินงบประมาณให้เต็มประสิทธิภาพ และสอดคล้องตามแผนที่วางไว้

(2) การโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

ในที่นี้จะอธิบายถึงขั้นตอนการเบิกเงินประจำงวด การอนุมัติเงินประจำงวด การโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณ เป็นสำคัญ เมื่อหน่วยงานได้เบิกและใช้จ่ายเงินไปแล้ว จำเป็นจะต้องมีการวางระบบการควบคุมภายในเพื่อให้แน่ใจได้ว่ามีการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล ซึ่งระบบการควบคุมภายในจะได้อธิบายในบทต่อไป นอกจากนี้ยังรวมถึงการตรวจสอบ ทั้งการตรวจสอบภายในและตรวจสอบภายนอก (อธิบายในบทสุดท้าย) เพื่อตรวจสอบให้แน่ใจได้ว่า มีการใช้จ่ายเงินเพื่อการดำเนินกิจกรรมตามที่ได้ของบประมาณไว้ และก่อให้เกิดผลงานตามที่วางแผน มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลสูงสุด การดำเนินงานรวดเร็ว มีคุณภาพ ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยการตรวจสอบจะพิจารณาด้วยการเปรียบเทียบกับดัชนีวัดผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้น

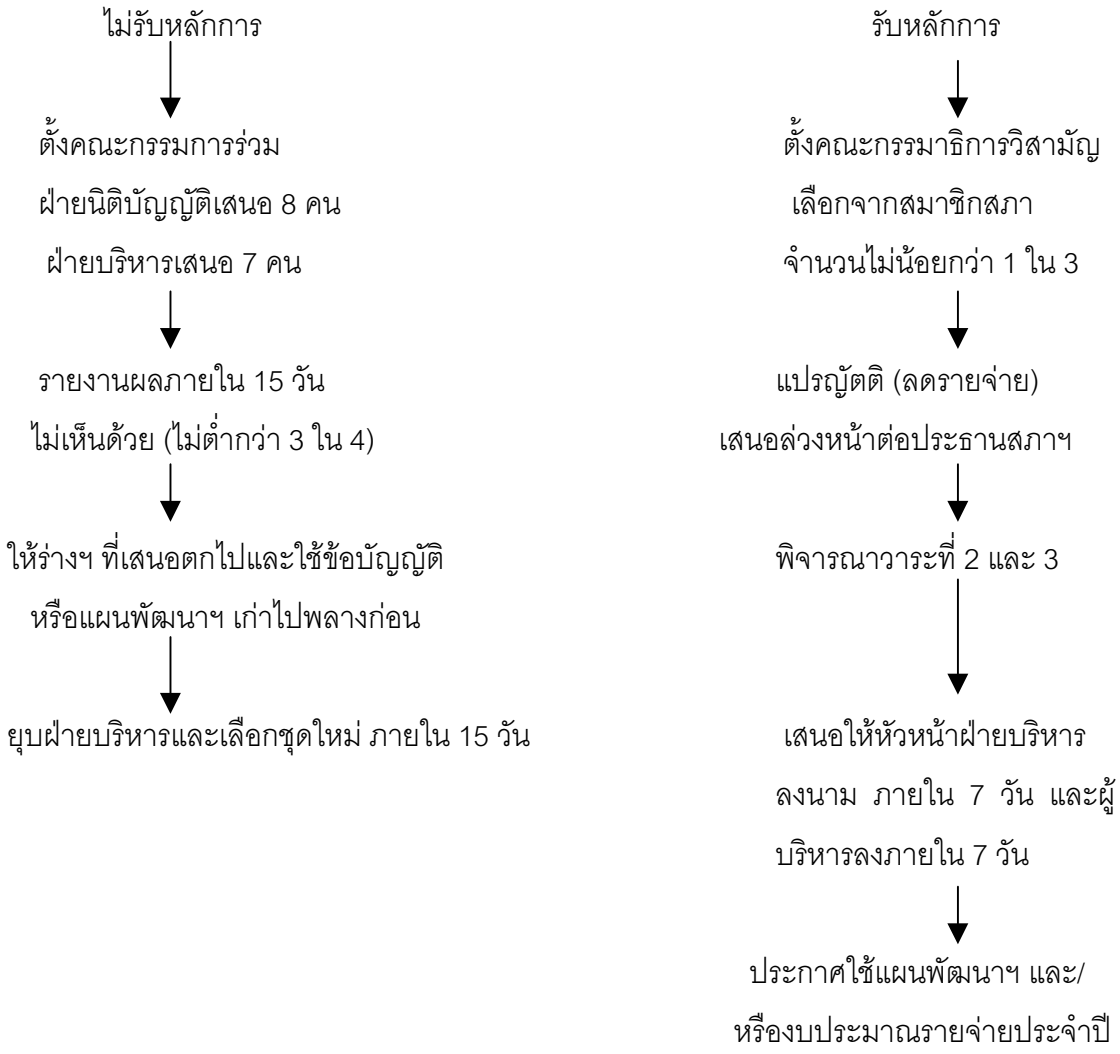
แผนภาพที่ 10: **<u>แผนภูมิขั้นตอนเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณ/แผนพัฒนาฯ</u>**

หัวหน้าฝ่ายบริหารเสนอร่างแผนพัฒนาฯ/ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
ต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภา



สภา พิจารณาร่างฯ วาระที่ 1

[44] การจัดเก็บรายได้โดยปกติดำเนินงานโดยหน่วยงานคลัง รายละเอียดขั้นตอนการจัดเก็บรายได้จะอธิบายในรายงานของโครงการที่ 2 เรื่อง รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



จริงและที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ และงบประมาณเป็นหลัก และเน้นที่การพิจารณาผลงานเป็นสำคัญ ในระหว่างปีงบประมาณ และเมื่อสิ้นปีงบประมาณ

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการครบปีงบประมาณ ให้แต่ละหน่วยงานทำรายงานสรุปผลการดำเนินงานของตน เช่น หน่วยงานงบประมาณทำรายงานสรุปผลการบริหารงบประมาณ หน่วยงานคลังจัดทำรายงานทางการเงิน การพัสดุ เป็นต้น เพื่อให้หน่วยงานงบประมาณ หน่วยงานวางแผน และหน่วยงานคลัง (อาจตั้งเป็นคณะกรรมการ) รวบรวมเพื่อใช้ในการจัดทำ “รายงานประจำปี” (Annual Report) ซึ่งประกอบด้วยรายงานผลการดำเนินการ รายงานงบการ

เงิน การบริหารหนี้ การลงทุนต่างๆ ที่เกิดขึ้นจริง โดยเปรียบเทียบกับที่แสดงในงบประมาณประจำปี และรอการตรวจสอบจากผู้ตรวจสอบภายนอก เพื่อรับรองความถูกต้องของรายงานต่างๆ โดยเฉพาะงบการเงิน และบัญชี[45]โดยกำหนดให้ต้องได้รับการตรวจสอบนี้ภายในระยะเวลา 120 วัน หลังจากสิ้นปีงบประมาณ และเมื่อรายงานประจำปีได้รับการตรวจสอบและรับรองแล้ว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศ เผยแพร่รายงานดังกล่าวให้เป็นที่ทราบโดยทั่วไป ภายในระยะเวลา 120 วัน ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาล และให้จัดส่งรายงานประจำปีให้แต่ละหมู่บ้านในพื้นที่อย่างน้อยหมู่บ้านละ 3 ฉบับ เพื่อเผยแพร่แก่ประชาชนในท้องถิ่นให้ทราบโดยทั่วกัน

ในระหว่างปีงบประมาณ ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีหน้าที่ดูแล ตรวจสอบ และติดตามการทำงานของฝ่ายบริหารและส่วนราชการให้บริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพสามารถตั้งกระทู้ถามปัญหาในการทำงานของฝ่ายบริหารได้ ตลอดจนสามารถเข้าชื่อร่วมกันเพื่อขออภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารทั้งคณะหรือรายบุคคลได้

นอกจากนี้ เพื่อให้การบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ มีประชาชนให้ความร่วมมือ และมีส่วนร่วม ควรกำหนดให้มีการประชาสัมพันธ์การแถลงรายงานผลงานกิจกรรมที่หน่วยงานได้ปฏิบัติไปแล้ว แก่หัวหน้าหน่วยงาน ผู้บริหาร และสาธารณชนทั่วไป เป็นระยะๆ เช่น ตามระยะเวลาที่แผนงานหรือโครงการดำเนินเสร็จ หรือเวลาเสร็จงวดงานเพื่อเบิกประจำงวด เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ สามารถติดตามและประเมินผลการบริหารงบประมาณ การปฏิบัติงานต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ว่าเป็นไปตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติหรือไม่ มีผลคืบหน้าไปประการใดบ้าง คุ้มค่าการลงทุนหรือไม่ มีปัญหา/อุปสรรคอย่างไร บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ และจะได้แก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานให้เหมาะสม และพิจารณาเงินประจำงวดในงวดต่อไป อีกทั้งจะได้ใช้รายงานผลงานนั้นมาวิเคราะห์

---

[45] การตรวจสอบเป็นกระบวนการหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดให้มีขึ้น เพื่อทราบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินการขององค์กร เพื่อให้เกิดการพัฒนาต่อไป ทั้งนี้ผู้วิจัยเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดให้การตรวจสอบจากหน่วยตรวจสอบภายใน เพื่อผู้บริหารท้องถิ่นจะได้ทราบผลการดำเนินงานและปรับปรุงงานขององค์กรเอง และจัดให้มีการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกด้วย เพื่อรับรองความถูกต้องของการดำเนินงานขององค์กร โดยอาจเป็นการตรวจสอบจากผู้ตรวจสอบบัญชีอิสระ หรือหน่วยงานเอกชนหรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) หรือหน่วยงานที่ได้มีการรับรองว่าเป็นผู้ตรวจสอบที่ได้รับรองมาตรฐานจาก สตง. หรือองค์กรอิสระที่กำกับ และควบคุมมาตรฐานการตรวจสอบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจจัดตั้งโดยรัฐบาล สำหรับการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสตง.มิใช่เป็นการตรวจสอบเพื่อรายงานรัฐบาลกลาง แต่เป็นการตรวจสอบเพื่อรายงานแก่ฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสาธารณชน

ประเมินผล และปรับใช้ในการตั้งงบประมาณในปีต่อไปด้วย หน่วยงานที่ทำหน้าที่ทำรายงานเป็นระยะๆ นี้ได้แก่ สำนัก/กอง/ส่วนแผนและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ณ เวลาทุกๆ สิ้นปีงบประมาณหรือสิ้นแผนพัฒนาฯ เมื่ออปท. ดำเนินการตามงบประมาณรายจ่ายเสร็จสิ้นแล้ว หรือแผนพัฒนาท้องถิ่นเสร็จสิ้นแล้ว ให้อปท. ต้องประกาศสรุปผลการดำเนินงาน โดยเปรียบเทียบกับแผนฯ ที่วางไว้ พร้อมอธิบายเหตุผลแก่สาธารณชนทราบ

จะเห็นได้ว่า วิธีการงบประมาณที่เสนอออกแบบให้อปท. ดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในวิธีการงบประมาณ 2 จุด และจำเป็นที่อปท. ต้องดำเนินการคือ จุดเริ่มต้น ในการทำแผน และจุดสุดท้ายในการดำเนินการตามแผนเสร็จสิ้น จุดอื่นๆ ระหว่างการดำเนินงาน (เช่น แจ้งให้ประชาชนทราบถึงร่างแผนหรืองบประมาณ ก่อนเสนอสภาฯ จัดประชาพิจารณ์ก่อนการดำเนินการอีกครั้ง ให้ประชาชนเข้าร่วมประชุมสัมมนา แถลงผลงานทุกๆ 3- 6 เดือนนอกเหนือไปจากทุกๆ สิ้นปีงบประมาณ ฯลฯ) หากอปท. พร้อม และสามารถทำได้ ให้ดำเนินการตามความเหมาะสม เพราะยิ่งอปท. ประสานและดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานมากขึ้นเท่าใด ก็จะทำให้การทำงานตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้นเท่านั้น

ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ

การเบิกเงินงบประมาณเพื่อใช้จ่ายดำเนินการ

1. เมื่อหน่วยงานทราบวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย การจะใช้จ่ายเงินงบประมาณจะกำหนดตามแผนงาน/โครงการ/งาน/กิจกรรมต่างๆ ที่ได้จัดทำขอไว้ เมื่อถึงเวลาดำเนินการต้องการใช้เงินเพื่อดำเนินการ ให้จัดทำคำขออนุมัติเงินประจำงวดแยกเป็น แต่ละงานและโครงการ (ระยะเวลางวดๆ ละ 4 เดือน โดย1ปีมี 3 งวด[46]) ตามแบบที่กำหนด พร้อมแนบรายละเอียดโครงการ แผนปฏิบัติงาน หากเป็นการเริ่มต้นโครงการใหม่

[46] ในแต่ละปีงบประมาณปัจจุบันทั้งของรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้ปีหนึ่งมีเงินประจำงวด 3 งวด แต่ละงวดมีระยะเวลา 4 เดือน งวดที่หนึ่ง คือ ตุลาคม – มกราคมปีถัดไป งวดที่ 2 คือ กุมภาพันธ์ – พฤษภาคม และงวดที่ 3 คือมิถุนายน – กันยายน อย่างไรก็ตามในช่วงไม่นานมานี้ รัฐบาลมีปัญหาการอนุมัติเบิกจ่ายเงินประจำงวดช้ากว่ากำหนด ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายที่วางไว้ได้ทันท่วงที ในทางปฏิบัติจึงทำให้เกิดการเบิกเงินงบประมาณไม่เป็นงวด เช่นเดิม แต่ตามที่มีการขอเบิก และมีเงินให้เบิก ซึ่งในกรณีนี้ทำให้เกิดปัญหากับการบริหารเงินคงคลังเป็นอย่างมาก ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การที่จะยกเลิกการเบิกเงินงบประมาณเป็นงวดๆ ทำได้หาก อปท. สามารถประมาณการเบิกเงินงบประมาณได้สอดคล้องรายได้ที่นำส่งและมีการกำหนดตารางเวลาไว้อย่างชัดเจน แต่หากยังไม่พร้อม ยังเห็นควรว่าคงให้มีการเบิกเงินเป็นงวดๆ ต่อไปและไม่จำเป็นที่จะต้องเป็น 3 งวดแบบรัฐบาล ยกเว้นว่า อปท. ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นจำนวนมาก

ต้องรายงานผลความคืบหน้าของงานหรือโครงการหากเป็นงานหรือโครงการต่อเนื่องจากงวดก่อนหน้า ส่งให้หน่วยงานงบประมาณพิจารณาและเสนอขออนุมัติก่อนวันเริ่มต้นของระยะงวดไม่น้อยกว่า 10 วัน เนื่องจากรายละเอียดของงานและโครงการได้ระบุชัดเจนในงบประมาณอยู่แล้ว การพิจารณาอนุมัติเงินประจำงวดจึงพิจารณาได้อย่างรวดเร็ว การกำหนดให้มีการเบิกจ่ายเงินประจำงวดคงอยู่ก็เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างรายได้และรายจ่าย เป็นระยะๆ อีกทั้งเป็นการตรวจสอบการดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานตามงบประมาณว่ายังคงเป็นไปตามที่กำหนดหรือไม่ เป็นระยะๆ

2. เมื่อหน่วยงานงบประมาณอนุมัติเงินประจำงวด ให้แจ้งหน่วยงานและหน่วยงานคลัง โดยหน่วยงานสามารถก่อหนี้หรือเบิกจ่ายได้ภายในวงเงินที่อนุมัติ ที่หน่วยงานคลัง และหน่วยงานคลังจะควบคุมการเบิกจ่ายเงินตามรายการ และกรอบวงเงินที่อนุมัติ
3. กรณีค่าใช้จ่ายใดๆ ที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกเดือน เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าใช้จ่ายสาธารณูปโภค ค่าเดินทาง ค่าวัสดุครุภัณฑ์ ฯลฯ ซึ่งจะกำหนดในงบประมาณอย่างชัดเจนแล้ว รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ใช้ร่วมกันทั้งองค์กร เรียกว่า “งบกลาง[47]” (หน่วยงานงบประมาณเป็นเจ้าของงบกลาง) ให้หน่วยงานงบประมาณยื่นแจ้งให้หน่วยงานคลังโดยตรง เบิกจ่ายชำระเงินค่าใช้จ่ายประจำและงบกลางได้โดยไม่ต้องขออนุมัติเงินประจำงวดอีกภายในวงเงินกำหนดและเป็นไปตามแผนปฏิบัติที่กำหนดในงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ข้อพึงปฏิบัติในการเสนอขอเงินประจำงวด

1. ให้ยื่นก่อนวันเริ่มต้นงวดไม่น้อยกว่า 10 วัน
2. เงินประจำงวดใดเบิกจ่ายไม่หมด ภายในงวด ให้นำส่วนที่เหลือไปสมทบกับเงินประจำงวดสำหรับถัดไป ยกเว้นหมดโครงการหรืองานให้ส่งคืน
3. เงินประจำงวดที่อนุมัติให้สำหรับงาน หรือโครงการใด ตามที่ระบุไว้ในงบประมาณรายจ่ายให้ใช้จ่ายตามนั้น จะนำไปใช้สำหรับงานหรือโครงการอื่นมิได้

---

[47] งบกลาง หมายถึงงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เป็นรายจ่ายของส่วนกลาง มิได้กำหนดให้เป็นของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น เงินสำรองจ่ายทั่วไป กรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เช่นบรรเทาปัญหาน้ำท่วม เป็นต้น เงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้าง เช่น ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาล เงินบำเหน็จลูกจ้าง เงินค่าสาธารณูปโภคและบำรุงรักษาอุปกรณ์ และยานพาหนะส่วนกลาง เป็นต้น โดยให้หน่วยงานงบประมาณเป็นผู้ยื่นขอเบิกเงินประจำงวดต่อหน่วยงานคลังโดยตรง ตามวงเงินและตามแผนงานที่กำหนดในงบประมาณฯ

แผนภาพที่ 11: **<u>แผนภูมิขั้นตอนการเบิกเงินงบประมาณเพื่อใช้จ่ายดำเนินการ</u>**

หน่วยงานต่างๆ จัดทำคำขออนุมัติเงินประจำงวดต่อหน่วยงานงบประมาณ พร้อมแนบรายละเอียดแผนงาน โครงการ เพิ่มเติม ตามกำหนด (ถ้ามี) ก่อนวันเริ่มต้นระยะงวดไม่น้อยกว่า 10 วัน

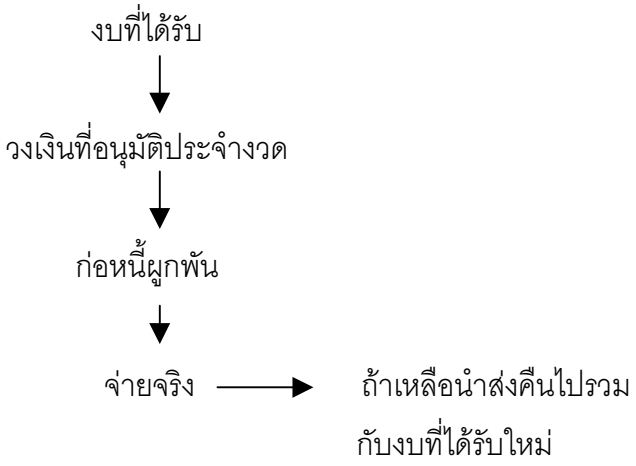
↓

หน่วยงานงบประมาณพิจารณาอนุมัติคำขออนุมัติเงินประจำงวดโดยดูจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นสำคัญ

↓

แจ้งหน่วยงานคลังให้ทำการเบิกจ่ายให้หน่วยงานต่างๆ ตามใบอนุมัติเงินประจำงวด

แผนภูมิการบริหารงบประมาณ



<u>การโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย</u>

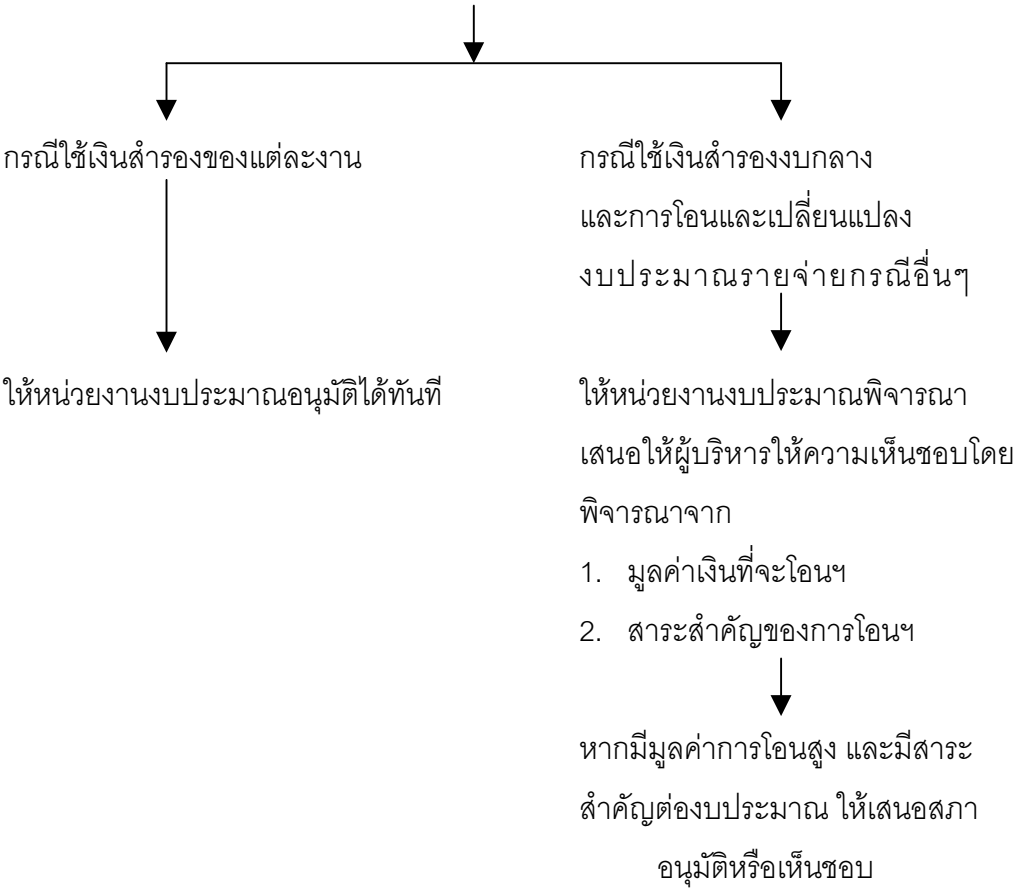
การโอนและแก้ไขงบประมาณในระหว่างปีงบประมาณเป็นเหตุการณ์ที่มักเกิดขึ้นเป็นปกติ กล่าวคือ เกิดขึ้นเมื่อสถานการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป ทำให้การดำเนินการตามแผนงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเคยได้รับอนุมัติไว้ไม่เหมาะสม จำเป็นต้องโอนหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติงาน หรือสถานการณ์ใหม่ ให้หน่วยงานที่มีความจำเป็นดังกล่าว จัดทำใบขออนุมัติโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย พร้อมแสดงเหตุผลและความจำเป็น ตามแบบฟอร์มที่กำหนด ส่งให้หน่วยงานงบประมาณพิจารณาเสนออนุมัติ

กรณีที่หน่วยงานตั้งงบประมาณไว้แล้วแต่ไม่พอจ่าย หรือจำเป็นต้องจ่ายนอกเหนือจากงบประมาณที่ตั้งไว้ ให้ขออนุมัติใช้เงินสำรอง (Contingency) ของแต่ละงานได้พร้อมชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นกับหน่วยงานงบประมาณ ให้หน่วยงานงบประมาณพิจารณาและอนุมัติได้ทันที และไม่ถือว่าเป็นการโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

ในกรณีที่เงินสำรองดังกล่าวไม่เพียงพอ หน่วยงานจำเป็นต้องขออนุมัติใช้เงินสำรองจ่ายทั่วไปโดยโอนจากงบกลางเพิ่มเติม ให้ทำตามขั้นตอนการโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณโดยปกติ อนึ่งจะเห็นว่าระบบงานที่เสนอ การขออนุมัติใช้เงินสำรองของแต่ละงานจะกำหนดไว้ในงบประมาณจะได้รับการพิจารณารวดเร็วกว่าการขออนุมัติใช้เงินจากงบกลางนอกเหนือจากเงินสำรอง เนื่องจากถือว่ามีการใช้เงินเกินกว่าที่วางแผนไว้อย่างปกติ แต่ในส่วนที่ขอโอนจากงบกลางถือว่ามีการใช้เงินเกินกว่าที่วางแผนไว้อย่างผิดปกติ

แผนภาพที่ 12: **<u>แผนภูมิขั้นตอนการโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณ</u>**

หน่วยงานจัดทำใบขออนุมัติโอนและเปลี่ยนแปลงบประมาณรายจ่าย พร้อมแสดงเหตุผลและความจำเป็นตามแบบฟอร์มที่กำหนด ต่อหน่วยงานงบประมาณพิจารณาอนุมัติ



กรณีมีสถานการณ์เปลี่ยนไปจากที่วางแผนไว้ หน่วยงานอาจขออนุมัติโอนและเปลี่ยน

แปลงงบประมาณรายจ่าย โดยยื่นขออนุมัติตามแบบที่กำหนด ทั้งนี้จะต้องไม่กระทบต่อผลการดำเนินงานของโครงการหรืองานอื่นที่โอนเงินงบประมาณมา ไม่เกิดมีหนี้สินค้างชำระ และต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย แสดงให้เห็นว่าการโอนทำให้เงินหมวดใดเปลี่ยนแปลงในรายละเอียด การโอนรายจ่ายดังกล่าวได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้วหรือไม่ [48]

การโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย อาจกระทำได้หลายกรณี ดังนี้

1. การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายระหว่างงานหรือโครงการของหน่วยงานเดียวกัน หรือระหว่างหน่วยงาน
2. การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายระหว่างงบกลาง กับงานหรือโครงการของหน่วยงาน
3. การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการในงบกลาง
4. การเปลี่ยนแปลงรายการ วัตถุประสงค์ รายละเอียดเนื้องาน จำนวนเงิน ฯลฯ ในโครงการหรืองานใดงานหนึ่ง

ผู้วิจัยเสนอให้ฝ่ายบริหารควรมีอำนาจอนุมัติให้เกิดการโอนงบประมาณจากหมวดหนึ่งไปยังอีกหมวดหนึ่ง หรือให้มีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย หรือเพิ่มเติม/ลดทอนตัวเงินงบประมาณรายจ่ายได้ตามที่เห็นสมควร และผู้บริหารสามารถมอบอำนาจให้แก่ปลัด หรือหัวหน้างานหน่วยต่างๆ ได้ตามเห็นสมควร เพราะฝ่ายบริหารเป็นผู้ที่ใกล้ชิดสถานการณ์การเงินการคลังของท้องถิ่น และมีหน้าที่โดยตรงที่ต้องบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อให้การบริหารและจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และทันเหตุการณ์ อย่างไรก็ตามอำนาจการพิจารณาการโอนและแก้ไขงบประมาณของฝ่ายบริหารควรกำหนดให้อยู่ภายในขอบเขตที่เหมาะสมระดับหนึ่ง และจะต้องสามารถตรวจสอบได้ เพื่อมิให้เกิดการรั่วไหลในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และมิให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเบี่ยงเบน หรือแตกต่างไปจากแผนงบประมาณที่ฝ่ายบริหาร ประชาชน และฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณามาอย่างถี่ถ้วน ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ จนกระทั่งอนุมัติงบประมาณไปแล้ว โดยไม่มีเหตุผลและได้รับการรับรองในระดับเดียวกัน

---

[48] โดยปกติ รายจ่ายของส่วนราชการไทยแบ่งจำแนกรายจ่ายของส่วนราชการออกเป็น 11หมวด ได้แก่ (1) เงินเดือน (2) ค่าจ้างประจำ (3) ค่าจ้างชั่วคราว (4) ค่าตอบแทน (5) ค่าใช้สอย (6) ค่าวัสดุ (7) ค่าสาธารณูปโภค (8) ครุภัณฑ์ (9) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง (10) เงินอุดหนุน และ (11)รายจ่ายอื่นๆ

ขอบเขตอำนาจในการอนุมัติการโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณ เสนอให้พิจารณาจาก 2 เกณฑ์ประกอบกัน ได้แก่

1. **<u>มูลค่าเงินที่จะโอน และแก้ไขงบประมาณ</u>**

หากมูลค่าเงินที่โอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณไม่เกินกว่าร้อยละ 5 [49]ของมูลค่าเงินในหมวดงบประมาณที่ต้องการโอนและแก้ไข และต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น ให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะอนุมัติการโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายได้โดยไม่ต้องผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงาน และก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

หากมูลค่าเงินที่โอนและแก้ไขงบประมาณเกินกว่าร้อยละ 5 ของมูลค่าเงินในหมวดงบประมาณที่ต้องการโอนหรือแก้ไข หรือเกินกว่าร้อยละ 10 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น ให้ต้องขอความเห็นชอบจากสภา หรือขออนุมัติฝ่ายสภา โดยการพิจารณานั้นให้ดำเนินการเช่นเดียวกับกระบวนการขออนุมัติงบประมาณประจำปี ในกรณีการโอนงบประมาณรายจ่ายมีผลทำให้ต้องผูกพันงบประมาณปีต่อๆ ไป และมิได้มีกำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ให้การโอนนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาฯ

หากเป็นการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม ให้ทำกระบวนการเดียวกันกับการจัดเตรียมงบประมาณ และการอนุมัติงบประมาณเช่นเดียวกับงบประมาณประจำปี

2. **<u>สาระสำคัญของการโอนและแก้ไขงบประมาณ</u>**

การโอนและแก้ไขงบประมาณที่เป็นสาระสำคัญ และจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของปริมาณ คุณภาพของผลผลิต และผลลัพท์ของกิจกรรม เช่น การเปลี่ยนแปลงสถานที่ก่อสร้าง รูปแบบการลงทุน จากแผนพัฒนาฯ และงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว แม้ว่าจำนวนเงินที่จะโอนหรือแก้ไขจะไม่เกินกว่าร้อยละ 5 ของมูลค่าเงินในหมวดงบประมาณที่ต้องการโอนหรือแก้ไข หรือต่ำกว่าร้อยละ 10 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น ให้ฝ่ายบริหารต้องขออนุมัติผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการพิจารณานั้นให้ดำเนินการเช่นเดียวกับกระบวนการอนุมัติงบประมาณประจำปี

---

[49] การกำหนดร้อยละของอำนาจการโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพิจารณากำหนดได้เอง ให้พิจารณาร่วมกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยอาจกำหนดเป็นข้อบังคับ หรือระเบียบวิธีการวงประมาณ แต่ไม่ควรเกินกว่าร้อยละ 20

หากการโอนและแก้ไขงบประมาณไม่เป็นสาระสำคัญ และจำนวนเงินไม่เกินกว่าร้อยละ 5 ของมูลค่าเงินในหมวดงบประมาณที่ต้องการโอนหรือแก้ไข หรือต่ำกว่าร้อยละ 10 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น ให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะอนุมัติการโอนและแก้ไขได้โดยไม่ต้องผ่านฝ่ายนิติบัญญัติได้

การโอน และแก้ไขงบประมาณใดๆ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจแล้ว ให้ประกาศโดยเปิดเผยให้ประชาชนทราบ ผ่านการติดประกาศตามที่สาธารณะ และผ่านทางสื่อต่างๆ ภายใน 15 วัน หลังจากวันอนุมัติ

9. <u>บทสรุป</u>

วิธีการงบประมาณเป็นกระบวนการที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณที่ดี และงบประมาณที่ดีจะเป็นกรอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดวิธีการงบประมาณจึงมีความสำคัญมากในการพัฒนาท้องถิ่น ผู้วิจัยได้ศึกษา และออกแบบ วิธีการงบประมาณท้องถิ่นใหม่ให้อปท. สามารถออกแบบวิธีการงบประมาณของตนเองได้ ภายใต้กรอบที่รัฐบาลกำหนดเพื่อให้การทำงานของอปท. มีความคล่องตัว รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพขึ้น ในขณะเดียวกันเปิดโอกาสให้ประชาชน (รวมถึงฝ่ายนิติบัญญัติ) ที่สนใจเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมจัดทำ รวมถึงร่วมตรวจสอบในวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ต้นจนจบมากขึ้น นำไปสู่การจัดทำ พิจารณา และบริหารงบประมาณที่โปร่งใสมากขึ้น นอกจากนี้ยังได้ปรับวิธีการงบประมาณให้หันมาเน้นการพัฒนาระยะยาว การวางแผนระยะยาว และการคำนึงถึงความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรมากขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม ลำดับขั้นของการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่ละระดับไม่เท่ากัน การจะนำวิธีการงบประมาณที่นำเสนอนี้ไปปฏิบัติได้นั้น จำเป็นต้องมีการออกแบบให้เป็นรูปธรรม และจัดการฝึกอบรมให้เข้าใจและสามารถนำไปปฏิบัติได้

บทที่ 5

ระบบการควบคุมการใช้จ่าย

(Expenditure Control System)

1. แนวคิดการจัดระบบการควบคุมการใช้จ่าย

ระบบการควบคุมการใช้จ่ายเป็นระบบที่มีความสำคัญทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในการใช้จ่ายเงินขององค์กร ให้เป็นไปตามงบประมาณที่กำหนดด้วยความโปร่งใส ประหยัดและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ด้วยการกำหนดงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายให้สอดคล้องกันภายในองค์กร ตามขนาดและลักษณะงานขององค์กรนั้น ๆ และแต่ละงานจะต้องจัดให้มีระบบการควบคุมภายใน[1] เพราะระบบการควบคุมภายใน เป็นปัจจัยสำคัญที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของทุกหน่วยงานภายในองค์กร ผู้บริหารในฐานะเป็นผู้นำต้องให้ความสนใจและรับผิดชอบในการกำหนดและติดตามมาตรการและกลไกต่างๆ ของระบบการควบคุมภายในให้ได้ผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยปกติงานที่เกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมการใช้จ่ายประกอบด้วย การควบคุมงบประมาณ การบริหารพัสดุ การบริหารบุคคล การบริหารการเงิน ระบบบัญชี ซึ่งงานดังกล่าวเป็นการดำเนินงานเพื่อให้สามารถใช้จ่ายเงินได้ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร และเพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใส ประหยัด และคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร จึงต้องมีการตรวจสอบการใช้จ่าย โดยผู้ตรวจสอบภายใน ผู้ตรวจสอบภายนอก และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กร ซึ่งจะมีวิธีการตรวจสอบแตกต่างกันไปตามความรับผิดชอบของแต่ละประเภท เมื่อ

---

[1] ระบบการควบคุมภายใน หมายถึงมาตรการต่างๆ ที่หน่วยงานจัดให้มีขึ้น เพื่อประโยชน์ด้านการนำทรัพยากรที่หน่วยงานมีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อให้สามารถดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ขององค์กร มาตรการเหล่านี้ครอบคลุมถึงมาตรการที่อาจดูเสมือนมาตรการเล็กๆ น้อยๆ ที่ปฏิบัติตามได้ไม่ยาก แต่ผลของการปฏิบัติจะช่วยให้ป้องกัน หรือลดโอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดอันอาจนำความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดมาสู่หน่วยงานได้อย่างมาก เพราะระบบการควบคุมภายในช่วยสกัดกั้นความสูญเปล่าที่จะเกิดขึ้นในหน่วยงาน ที่มีโอกาสเกิดขึ้นได้ในทุกกระบวนการและในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม การควบคุมภายในหากนำมาใช้ไม่ถูกต้อง เช่นเข้มงวดหรือเคร่งครัดเกินสมควรก็อาจทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างติดขัด ล่าช้า ไม่คล่องตัว ผู้บริหารจะต้องจัดให้เกิดความสมดุลระหว่างความคล่องตัวในการปฏิบัติงานกับระดับการควบคุมภายในที่มีประสิทธิผลเพียงพอ ต้องมีวิธีการและมาตรฐานที่เหมาะสมกับหน่วยงาน โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่าง ความเสี่ยง การควบคุม และการตรวจสอบ รวมถึงองค์ประกอบของระบบการควบคุมภายในที่ดี คือ สิ่งแวดล้อมของการควบคุม การประเมินความเสี่ยง กิจกรรมการควบคุม ข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารในหน่วยงานและการติดตามผล จึงจะสามารถเอื้อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของระบบการควบคุมภายในขององค์กรได้

รัฐบาลต้องการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นได้รับประโยชน์สูงสุดตามที่ต้องการและเหมาะสม รัฐบาลควรกำหนดให้มีการจัดทำระบบการควบคุมการใช้จ่ายที่สามารถปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมกับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบทนี้จะศึกษาระบบการควบคุมการใช้จ่ายในทางทฤษฎี และในทางปฏิบัติ ที่เกี่ยวกับ การควบคุมงบประมาณ การบริหารพัสดุ การบริหารบุคคล การบริหารการเงิน และระบบบัญชี พร้อมกับนำเสนอตัวอย่างเต็มรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับการตรวจสอบการใช้จ่ายจะนำเสนอรายละเอียดในบทที่ 6

2. ความหมายของการควบคุมการใช้จ่าย (Expenditure Control)

การควบคุมการใช้จ่าย เป็นการกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินขององค์กรให้โปร่งใส คุ้มค่ากับการลงทุน เพื่อให้เกิดการใช้จ่ายด้วยความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผล เกี่ยวกับ

1. ความเชื่อถือได้ และ ความมีคุณภาพสมบูรณ์ของข้อมูลสนเทศ

การปฏิบัติตาม นโยบาย แผนงาน วิธีการ กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับ

การป้องกันระวังรักษาทรัพย์สิน

การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการดำเนินงาน หรือ แผนงานที่กำหนดไว้

การควบคุมการใช้จ่ายให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวต้องจัดระบบงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายให้สอดคล้องและเหมาะสมกับองค์กร และจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดี [2] ในงานนั้นๆ ด้วย ระบบการควบคุมการใช้จ่ายประกอบด้วย

1. การควบคุมงบประมาณ (Budgeting Control)
2. การบริหารพัสดุ (Properties and Supplies Management)
3. การบริหารบุคคล (Personnel Management)

---

[2] การควบคุมภายในที่ดี ประกอบด้วย กระบวนการ แผนการจัดองค์การ ระบบงาน และ วิธีการ ซึ่งมีอยู่ภายในองค์กร

กระบวนการ (process) หมายถึง ลำดับขั้นตอนในการปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง

แผนการจัดองค์การ (plan of organization) หมายถึง การจัดแบ่งหน่วยงาน ภารกิจ หรือหน้าที่ของผู้ปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความชำนาญเฉพาะด้าน และหรือ เพื่อให้เกิดการสอบยันภายใน (internal check)

ระบบงาน (system) หมายถึง ส่วนประกอบหลายอย่าง ซึ่งอาจรวมถึง คน เครื่องมือ อุปกรณ์ วิธีการ หรือ สิ่งอื่นที่มีความสัมพันธ์อย่างเหมาะสมระหว่างส่วนประกอบเหล่านั้น เพื่อมุ่งให้การปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งสำเร็จลงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

วิธีการ (procedures) หมายถึง แนวทางที่กำหนดไว้สำหรับใช้ปฏิบัติภารกิจการงานอย่างใดอย่างหนึ่ง

4. การบริหารการเงิน (Financing Management)

5. ระบบบัญชี (Accounting System)

6. การตรวจสอบ (Auditing)

ซึ่งมีความสำคัญต่อฝ่ายบริหาร ดังนี้

1. ด้านงบประมาณ ฝ่ายบริหารสามารถติดตามเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับงบประมาณจากการวิเคราะห์สาเหตุของข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอันมีผลให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผน และสามารถแก้ไขแผนงานของหน่วยงานต่างๆ ให้สอดคล้องและประหยัดเวลาในการบริหารด้วยการให้ความสนใจกับรายการที่ควรได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ (exceptions) เป็นการบริหารแบบ Management by exception

2. ด้านพัสดุ ฝ่ายบริหารสามารถทราบรายการพัสดุคงเหลือที่ถูกต้องตรงกันกับงบการเงินซึ่งเชื่อได้ว่าการปฏิบัติต้องเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุรวมถึงการเบิก - จ่ายพัสดุที่ถูกต้อง

3. ด้านบุคคล ฝ่ายบริหารสามารถวางแผนกำลังคนให้เพียงพอกับหน่วยงานขององค์กร โดยการจัดทำผังขององค์กรและผังของงานให้สอดคล้องกัน และกำหนดหน้าที่ของงาน (job description) ให้ตรงกับงาน (put the right man on the right job) เพื่อให้การใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคคลเป็นไปอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์ต่อองค์กรอย่างแท้จริง

4. ด้านการเงิน ฝ่ายบริหารสามารถวางแผนการรับ – จ่ายเงินให้เหมาะสมกับหน่วยงานขององค์กร อย่างทันเวลาและมีต้นทุนต่ำ สามารถจัดหาเงินได้จากแหล่งที่ประหยัดที่สุด โดยมีวัตถุประสงค์ให้เกิดสภาพคล่องที่พอเหมาะ และมีความเสี่ยงน้อยที่สุด

5. ด้านบัญชี ฝ่ายบริหารสามารถทราบผลการดำเนินงาน และฐานะการเงินขององค์กร ที่เรียกว่า “งบการเงิน” ได้อย่างแท้จริงและเชื่อถือได้ นอกจากนี้ยังสามารถนำงบการเงินไปใช้ในการบริหารงานและการตัดสินใจด้านการลงทุนและการพัฒนาองค์กรได้อีกด้วย

6. ด้านตรวจสอบ ฝ่ายบริหารมีความเชื่อมั่นในงบการเงิน ตลอดจนการดำเนินงานขององค์กร และสามารถแสดงงบการเงินให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกองค์กรได้รับทราบถึงผลการดำเนินงาน และฐานะการเงินขององค์กรอย่างเปิดเผย ซึ่งจะนำเสนออย่างละเอียดในบทที่ 6

3. <u>วัตถุประสงค์ของการควบคุมการใช้จ่าย</u>

การที่จะทำให้ผู้บริหารทุกระดับและบุคลากรทุกคนขององค์กรมีบทบาทร่วมกันในการกำหนดระบบวิธี หรือกระบวนการปฏิบัติงานให้สอดคล้อง และมีความเข้าใจตรงกัน จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามสถานภาพในองค์กร ซึ่งถูกออกแบบหรือกำหนดขึ้น

อย่างมีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้ทั้งผู้บริหารและบุคลากรระดับปฏิบัติเกิดความมั่นใจได้ตามสมควร หรือมีความมั่นใจได้ในระดับที่สมเหตุสมผลว่าการปฏิบัติงานจะบรรลุวัตถุประสงค์หรือเกิดผลดีใน 4 ด้าน ดังต่อไปนี้

1. วัตถุประสงค์ด้านการดำเนินงาน มุ่งหมายให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วยการกำกับการใช้ทรัพยากรทุกประเภทขององค์กร ทั้งคน เงิน เวลา ทรัพย์สิน วัสดุ เครื่องมือ เครื่องใช้อย่างประหยัด ได้ผลคุ้มค่าและบรรลุเป้าหมายที่ผู้บริหารขององค์กรได้กำหนดไว้ ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินงานมีรายรับเพียงพอกับรายจ่ายที่เกิดขึ้นเท่าที่จำเป็นจริงๆ เท่านั้น โดยทำให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ร่วมกัน

2. วัตถุประสงค์ด้านการรายงานทางการเงินหรืองบการเงินไม่ว่าจะเป็นรายงานที่ใช้ภายใน หรือภายนอกองค์กร มีความเชื่อถือได้และทันเวลา เพื่อให้เป็นรายงานที่มีคุณภาพเหมาะสมสำหรับการนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาและการตัดสินใจทางการบริหาร

3. วัตถุประสงค์ด้านการดูแลป้องกันทรัพย์สิน ทรัพย์สินทั้งมวลขององค์กรได้รับการดูแล ป้องกัน ระวังรักษาให้อยู่ในสภาพที่พร้อมสำหรับการนำไปใช้ประโยชน์ และให้ปลอดจากการรั่วไหล สิ้นเปลืองสูญเปล่า หรือการกระทำทุจริต และหากมีความเสียหายเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นความสูญเปล่าอย่างหนึ่งอย่างใดหรือโดยการกระทำอันมีเจตนาทุจริตก็ช่วยให้ทราบถึงความเสียหายนั้นได้โดยเร็วที่สุด

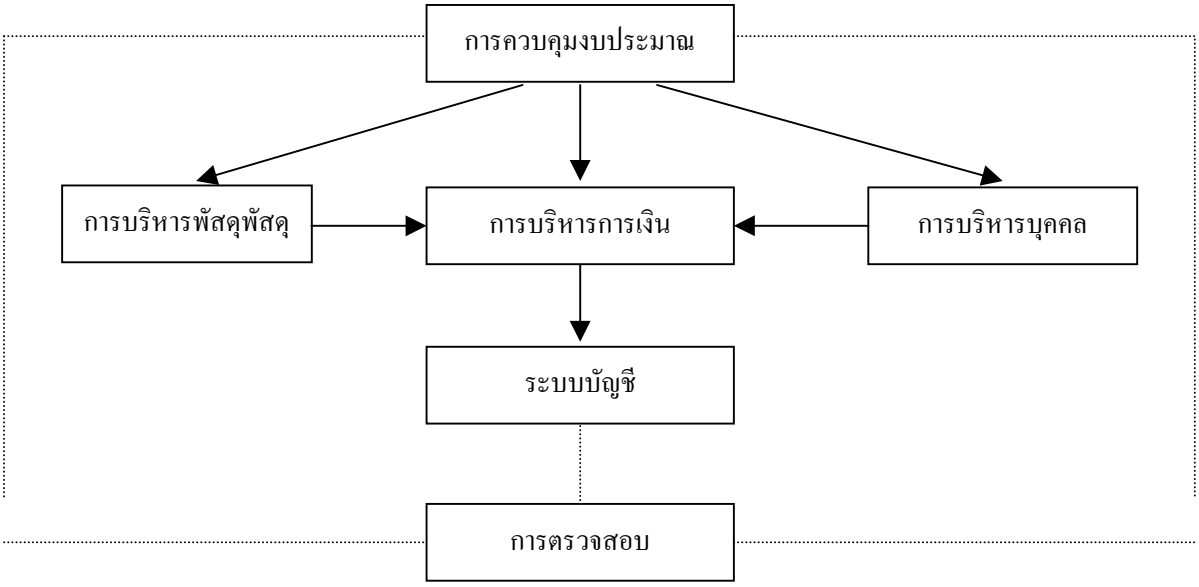
4. วัตถุประสงค์ด้านการปฏิบัติให้เป็นไปตาม กฎ ระเบียบ และนโยบาย การปฏิบัติงาน หรือการดำเนินงานสอดคล้องหรือเป็นไปตามบทบัญญัติ หรือข้อกำหนดของกฎหมาย นโยบาย ข้อบังคับ ระเบียบ โครงการ หรือแผนงาน มติคณะกรรมการบริหาร หรือองค์กรบริหารอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน หรือเกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลเสียหายใดๆ จากการละเว้นการปฏิบัติให้เป็นไปตาม กฎ ระเบียบ และนโยบายที่มีอยู่

4. <u>ระบบการควบคุมการใช้จ่าย</u>

ระบบการควบคุมการใช้จ่ายไม่จำเป็นต้องกำหนดรูปแบบให้เหมือนกันทุกองค์กร เนื่องจากแต่ละองค์กรมีขนาด ลักษณะ และวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานที่แตกต่างกัน แต่ทุกรูปแบบจะต้องมีระบบการควบคุมภายในให้ครบถ้วน และสอดคล้องกันทั้งระบบ โดยมีองค์ประกอบของการควบคุมภายใน[3]ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้เป็นการทั่วไป ซึ่งการบริหาร และการดำเนินงานสามารถแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์และสอดคล้องกันเป็นแผนภาพ ดังนี้

[3] คู่มือระบบการควบคุมภายใน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หน้า 1-16 ถึง 1-33

แผนภาพที่ 9: <u>ระบบการควบคุมการใช้จ่าย</u>



1. การควบคุมงบประมาณ เป็นการควบคุมการรับ - จ่ายเงินตามงบประมาณประจำปีที่ได้รับอนุมัติแล้ว โดยก่อนการใช้จ่ายเงินในการจัดหาพัสดุ การจัดหาบุคลากร และอื่น ๆ จะต้องตรวจสอบงบประมาณก่อนดำเนินการ และตัดจ่ายงบประมาณเมื่อมีการจ่ายจริง ซึ่งข้อมูลและรายละเอียดที่เกิดขึ้นจากการรับเงินและการจ่ายเงินได้มาจากการบริหารการเงินเพื่อจัดทำรายงานงบประมาณที่สามารถนำไปใช้ในการวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงาน และสอบยันกับรายงานการเงิน

2. การบริหารพัสดุ เป็นการบริหารจัดการให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยการจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ รวมทั้งการจัดจ้าง บริการ ตามระเบียบและกระบวนการที่กำหนดอย่างโปร่งใส ซึ่งก่อนการดำเนินการต้องมีการตรวจสอบงบประมาณให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติ และจัดทำรายงานสรุปการจัดซื้อ/จัดจ้างให้งานการเงิน เพื่อเบิกจ่ายเงิน

3. การบริหารบุคคล เป็นกระบวนการสรรหา คัดเลือก และบรรจุบุคลากรตามระเบียบและกระบวนการอย่างโปร่งใส โดยการตรวจสอบงบประมาณตามกรอบอัตรากำลังที่กำหนดในงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ เพื่อควบคุมการใช้จ่ายด้านบุคลากรให้เหมาะสมกับงานและความจำเป็นในองค์กร และจัดทำรายงานสรุปการจัดหาและการปฏิบัติงานให้งานการเงิน เพื่อเบิกจ่ายเงิน

4. การบริหารการเงิน เป็นการบริหารการรับเงินทุกประเภท และจ่ายเงินตามเอกสาร หลักฐานจากการจัดซื้อ/จัดจ้างทรัพย์สิน รายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากร และรายจ่ายอื่น ตามระเบียบและกระบวนการอย่างโปร่งใส เพื่อควบคุมการรับ – จ่ายเงินให้เป็นไปตามงบประมาณที่กำหนด จัดทำรายงานสรุปการรับ-จ่ายเงิน ให้งานบัญชี เพื่อบันทึกบัญชี

5. ระบบบัญชี เป็นการบันทึกรายการตามเอกสารหลักฐานที่ได้รับจากงานพัสดุ งานบุคคล และงานการเงิน ให้ครบถ้วน ถูกต้องตามระบบบัญชีที่กำหนด จัดทำรายงานการเงินแสดงผลการดำเนินงาน และฐานะการเงิน ที่สามารถสอบยันกับงานงบประมาณ และพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบได้ตามที่ต้องการ

6. การตรวจสอบ เป็นการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบภายใน โดยการประเมินการควบคุมภายในของงานต่าง ๆเพื่อวางแผนการตรวจสอบให้สามารถตรวจสอบได้อย่างครบถ้วน ในด้านการจัดการ (Management) การปฏิบัติงาน (Performance) และการบัญชี (Accounting) จัดทำรายงานสรุปผลการตรวจสอบให้ผู้บริหารได้รับทราบถึงข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น หรือข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์กร

ในบทนี้ คณะวิจัยได้ศึกษาสภาพปัจจุบันตามเอกสารและภาคสนามเพื่อสะท้อนถึงปัญหาและเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณ การบริหารพัสดุ การบริหารบุคคล การบริหารการเงิน และระบบบัญชี โดยกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานไว้ในคู่มือประกอบ สำหรับการตรวจสอบได้นำเสนอไว้ในบทที่ 6 เรื่องการตรวจสอบการใช้จ่าย

5. การควบคุมงบประมาณ

1. เหตุผลและความจำเป็น

การบริหารองค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์ และ เป้าหมาย ต้องคำนึงถึงงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติแล้ว ซึ่งปัจจุบันรายได้ส่วนใหญ่องค์กรจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นแบบเงินก้อน (Block Grant) จากรัฐบาล และใช้วิธีการควบคุมการใช้จ่ายโดยพิจารณาจากรายงานผลการดำเนินงาน และฐานะการเงินเป็นสำคัญ ซึ่งถือเป็นการจัดระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน (Output base budgeting) ดังนั้นองค์กรจึงต้องมีการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร และสามารถรายงานผลของหน่วยงานตามหมวดรายจ่ายได้หลายด้านอย่างละเอียด เช่น ด้านแผนงาน งาน/โครงการ และกิจกรรม เป็นต้น เพื่อประเมินผลการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน

2. <u>สภาพปัญหาของการควบคุมงบประมาณปัจจุบัน</u>

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 หมวด 5 การควบคุมงบประมาณ ปฏิบัติจริง <u>ด้านรายรับ</u> รายรับมาจากเงินที่ได้รับทุกประเภท ยกเว้น

1. เงินที่อุทิศให้โดยมีวัตถุประสงค์จะถือเป็นรายได้ต่อเมื่อมีเงินเหลือจ่ายจากการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์
2. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินกู้ เงินจ่ายขาดจากเงินสะสมหรือเงินอุดหนุนจากกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่น ที่ดำเนินการโดยไม่มีเงื่อนไขไม่ต้องตราเป็นงบประมาณรายจ่าย
3. เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหาย หรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นจะต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สิน หรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา โดยไม่ต้องตราเป็นงบประมาณรายจ่าย
4. เงินรายรับที่เป็นสถานพยาบาล สถานการศึกษาหรือสถานที่อื่นใดที่อำนวยบริการเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

<u>ด้านรายจ่าย</u> รายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี ยกเว้นรายจ่ายที่เกิดขึ้นจากรายรับ ตั้งแต่ข้อ 1-4 ดังกล่าวแล้ว

<u>การรายงาน</u> รายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดนั้นอย่างเปิดเผยภายในกำหนดสามสิบวันตามแบบที่กรมการปกครองกำหนดแล้วส่งสำเนารายงานการรับ – จ่ายดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และเก็บเป็นข้อมูลระดับจังหวัดภายในระยะเวลาสิบห้าวันหลังจากนั้นแล้วให้จังหวัดรายงานกรมการปกครอง

กรุงเทพมหานคร ปฏิบัติตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2529,(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2533,(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2536 โดยมีการควบคุมงบประมาณในระบบบัญชีของกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ขั้นตอนการอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การอนุมัติเงินประจำงวด และการผูกพันงบประมาณ เพื่อให้สามารถแสดงภาพรวมฐานะการเงินงบประมาณรายจ่ายในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเสนอผู้บริหารตัดสินใจได้

จากการสำรวจภาคสนามพบประเด็นปัญหาดังนี้

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ไม่ให้ความสำคัญกับงบประมาณรายรับ – รายจ่ายประจำปีมากนัก การประมาณการรายรับ ไม่สามารถดำเนินการจัดเก็บรายรับได้ตามเป้าหมายและตามความเป็นจริง แต่จะใช้ความสามารถทางด้านการหารายรับจากแหล่งอื่น เช่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินเหลือจ่ายของกรมการปกครอง เป็นต้น การบริหารงบประมาณจึงไม่เป็นไปตามงบประมาณที่กำหนด ผู้บริหารจะปรับหรือโอนย้ายงบประมาณตามความ

ต้องการให้สอดคล้องกับเงินรายรับที่ได้มาจากแหล่งดังกล่าว ทำให้โครงการที่ประกอบงบประมาณไม่สามารถนำไปปฏิบัติจริงได้ เนื่องจากเป็นโครงการที่จัดทำเพื่อให้ได้ซึ่งเงินงบประมาณเท่านั้น จึงมีผลทำให้การควบคุมงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และการรายงานก็จัดทำให้ครบถ้วนตามรูปแบบที่กรมการปกครองกำหนดโดยไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์ในการบริหารงานมากนัก

3. <u>วัตถุประสงค์ของการศึกษา</u>

1) เพื่อติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ในงบประมาณ
2) เพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติงานได้ดีขึ้นจากการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานจริงกับแผนงานที่กำหนดไว้ในงบประมาณ
3) เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาในหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบเนื่องจากการไม่ปฏิบัติงานตามแผนที่กำหนดไว้ในงบประมาณ
4) การติดตามผลโดยใกล้ชิดของแต่ละหน่วยงานให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ในงบประมาณจะทำให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานได้เป็นอย่างดี และขจัดผลเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นกับองค์กรได้

4. <u>หลักการควบคุมงบประมาณ</u>

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดกระบวนการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดไว้ในงบประมาณประจำปี โดยแยกตามหมวด ประเภท แผนงาน งานและโครงการ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะเป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีต่อไป

4.1 การบันทึกรายการงบประมาณ

1) เมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณ หน่วยงบประมาณจะบันทึกรายการงบประมาณรายรับ และงบประมาณรายจ่าย
2) บันทึกรายการรับ – จ่าย จริงจากหน่วยการเงิน ตามหลักฐานหรือข้อผูกพันที่ได้กระทำไว้

4.2 การประมวลผลการดำเนินงาน

1) เปรียบเทียบการรับ – จ่าย จากงบประมาณกับที่เกิดขึ้นจริง เพื่อหายอดคงเหลือของงบประมาณ ตามหมวด ประเภท แผนงาน งาน/โครงการ หรือกิจกรรม

2) การประมวลผลรายรับ รายจ่าย ตามหมวด ประเภท หน่วยงาน แผนงาน งาน/โครงการ ในแต่ละเดือนหรือแต่ละไตรมาส

3) การหาผลการใช้จ่ายเงินในรูปแบบรายงาน ซึ่งอาจแยกเป็นแผนงาน งาน/โครงการ หน่วยงาน หรือกิจกรรม ตามหมวดรายจ่าย

4.3 การรายงานผลการดำเนินงาน เป็นการรายงานผลรายรับ รายจ่าย ตามหมวด ประเภท หน่วยงาน แผนงาน งาน/โครงการ ที่สามารถสอบยันกันได้ ในแต่ละเดือนหรือแต่ละไตรมาส ซึ่งการจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน ควรมีลักษณะดังต่อไปนี้

1) จัดทำตามขอบเขตของความรับผิดชอบตามผังการจัดองค์กร
2) แสดงข้อความที่ต้องการให้ได้รับความสนใจอย่างเด่นชัด
3) แสดงข้อความที่ง่ายในการดูและในการทำความเข้าใจ
4) แสดงข้อความเฉพาะเท่าที่จำเป็น
5) จัดทำให้เหมาะสมกับประโยชน์และความต้องการของผู้ใช้รายงาน
6) แสดงข้อความที่ถูกต้อง
7) รายงานได้ทันกำหนดเวลา ไม่ล่าช้าเกินควร
8) แสดงข้อเท็จจริงอย่างตรงไปตรงมา
9) รูปแบบของรายงานเป็นแบบมาตรฐาน ไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยจนยากต่อการเปรียบเทียบระหว่างเดือนต่อเดือนหรืองวดต่องวด
10) มีหลักเกณฑ์พร้อมอยู่ในรายงานนั้นเพื่อสะดวกต่อการประเมินผล

5. <u>แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณ</u>

ผู้บริหารควรให้ความสำคัญกับการ<u>ควบคุม</u>งบประมาณให้เป็นไปตามแผนที่ได้รับอนุมัติแล้ว และควรสร้างวินัยในการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เป็นไปตามแผน เป้าหมาย หรือผลงานที่องค์กรกำหนด ให้สอดคล้องกับแนวทางของระบบงบประมาณใหม่ที่มุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ **โดยการประกาศมาตรการบริหารงบประมาณประจำปี** และประชุมชี้แจงผู้ที่เกี่ยวข้องให้ทราบนโยบาย และการปฏิบัติตามมาตรการอย่างเคร่งครัด โดยการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณให้ชัดเจน ดังนี้

1. จัดทำทะเบียนคุมงบประมาณของหน่วยงานจากหนังสืองบประมาณประจำปีที่ได้รับอนุมัติแล้วตามหมวดรายรับ และทะเบียนคุมงบประมาณจ่ายของหน่วยงาน ตามหมวดรายจ่าย แยกเป็น แผนงาน/โครงการ กิจกรรม โดยการแสดงยอดตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรร เพื่อใช้ในการควบคุม

2. ตรวจสอบและบันทึกการจองงบประมาณในทะเบียนคุมงบประมาณจ่าย กรณีบริหารงานแบบรวมศูนย์ให้บันทึกที่หน่วยงานคลัง กรณีบริหารแบบกระจายตามหน่วยงานให้บันทึกที่หน่วยงานผู้เบิก

3. บันทึกการรับเงินในทะเบียนคุมงบประมาณรับ ตามใบสำคัญรับ และบันทึกตัดจ่ายเงินงบประมาณในทะเบียนคุมงบประมาณจ่าย ตามใบสำคัญจ่าย หน่วยงานคลังต้องบันทึกรายการทั้งหมดขององค์กร ซึ่งสามารถสอบยันกับหน่วยงานผู้เบิกภายในองค์กรได้

4. สรุปรายงานการรับ-จ่ายเงินงบประมาณคงเหลือประจำเดือนเพื่อใช้ในการควบคุมและติดตามการปฏิบัติงานขององค์กรให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดดังนี้

1) รายงานการรับเงินตามหน่วยงาน และตามหมวดรายรับ
2) รายงานการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงาน ตามหมวดรายจ่าย โดยจำแนกเป็นแผนงาน งาน/โครงการ และกิจกรรม

5. กรณีมีการขอผูกพันเบิกจ่ายข้ามปี, กันเหลื่อมปีและขยายเวลาจะต้องดำเนินการก่อนสิ้นปีงบประมาณอย่างน้อย 1 เดือน ตามข้อผูกพัน สัญญา ที่เกิดขึ้นจริง

6. การบริหารพัสดุ

1. <u>เหตุผลความจำเป็น</u>

การบริหารพัสดุเป็นงานหนึ่งในระบบการควบคุมการใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาและการจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ รวมทั้งการจัดจ้าง บริการ เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์กรลุล่วงตามแผนงาน การบริหารพัสดุเป็นเครื่องมือสำหรับผู้บริหารที่จะบริหารงานให้บรรลุเป้าหมาย ในด้านการควบคุมงบประมาณ ตลอดจนควบคุมการใช้ทรัพยากรขององค์กรให้คุ้มค่าและมีประสิทธิภาพสูงสุด ได้แก่ การจัดหาพัสดุให้ตรงตามความต้องการ ทันเวลาที่กำหนดด้วยต้นทุนต่ำที่สุด ดังนั้น องค์กรจำเป็นต้องมีการจัดระบบพัสดุที่ดีเพื่อช่วยป้องกันการรั่วไหลของผลประโยชน์อันเกิดจากทรัพย์สิน และสามารถดูแลรักษาทรัพย์สินให้สามารถใช้งานได้อย่างคุ้มค่า และประหยัด

2. <u>สภาพของการบริหารพัสดุในระบบปัจจุบัน</u>

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต้องปฏิบัติตามระบบพัสดุที่มีรูปแบบ และมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ ยกเว้นของกรุงเทพมหานคร (ได้ปฏิบัติตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง พัสดุ พ.ศ. 2538) ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาทำให้ผู้บริหารไม่สามารถบริหารพัสดุได้โดยคล่องตัว ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการใช้จ่ายเงินเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ก่อให้เกิดความไม่คุ้มค่าในการปฏิบัติงานของ อปท. สภาพปัญหาของการบริหารพัสดุพิจารณาจากระเบียบปฏิบัติและข้อเท็จจริงจากการที่สำรวจภาคสนามพบประเด็นปัญหา คือ

1) ระบบพัสดุที่กำหนดเป็นระบบที่ควบคุมมากเกินไปจนขาดความคล่องตัว เช่น วิธีการจัดซื้อ จัดจ้าง แต่ละครั้งขึ้นอยู่กับวงเงินที่ได้รับอนุมัติมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดให้จัดซื้อหรือจัดจ้างซึ่งมีวงเงินจำกัด ในแต่ละวิธีมีขั้นตอนการดำเนินงานกำหนดชัดเจน ขาดความ ยืดหยุ่น บางครั้งปฏิบัติไม่ได้ และยังถูกควบคุมจากราชการส่วนกลางด้วย ทำให้ผู้บริหาร อปท. ไม่มีโอกาสได้บริหารพัสดุให้เหมาะสมตามสถานการณ์และมีประสิทธิภาพ ได้เพียงแต่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดเท่านั้น

2) ระบบพัสดุถูกควบคุมโดยขั้นตอน วิธีการ รูปแบบและเอกสาร กล่าวคือ กำหนดให้ขั้นตอน การจัดหาพัสดุของ อปท.มีขั้นตอนหลายขั้นตอน ทั้งการตรวจสอบการอนุมัติมากเกินความจำเป็น โดยมีจุดประสงค์เพื่อป้องกันการรั่วไหล และ อปท.จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดทั้งหมดและจะต้องจัดทำเอกสารประกอบทั้งหมด ส่งผลให้งานล่าช้า และอาจทำให้เกิดความสับสนด้วย โดยขั้นตอนบางขั้นตอนไม่จำเป็น และไม่สามารถประกันการไม่รั่วไหลได้

3) ความคุ้มค่าของระบบการทำงาน วิธีปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นขั้นตอนถูกกำหนดให้ปฏิบัติตามระเบียบที่ส่วนใหญ่รัฐบาลกำหนด จึงมักไม่มีความยืดหยุ่นต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ของท้องถิ่น เช่น การจัดซื้อ จัดจ้างโดยวิธีการสอบราคาต้องใช้บุคลากรในการจัดซื้อถึง 6 คน (คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา 3 คน และคณะกรรมการตรวจรับ 3 คน) และใช้เวลาไม่น้อยกว่า 14 วัน (ประกาศสอบราคาไม่ต่ำกว่า 10 วัน และเข้าทำสัญญาและส่งมอบพัสดุใช้เวลาประมาณ 1-5 วันทำการ) ซึ่งสำหรับ อปท. บางแห่งที่มีบุคลากรจำนวนไม่มาก ย่อมยากที่จะดำเนินการตามขั้นตอนได้ จุดประสงค์หลักในการกำหนดระเบียบที่มีขั้นตอนมากนี้ เพื่อป้องกันการทุจริตการรั่วไหลในการจัดซื้อจัดจ้าง แต่หากได้มีการประมาณการต้นทุนในการดำเนินการตามขั้นตอนเหล่านี้อาจจะพบว่าไม่คุ้มค่าในการป้องกันการรั่วไหลด้วยการป้องกันวิธีนี้ และการป้องกันเช่นนี้ก็มิได้ประกันการไม่รั่วไหล

4) การใช้ระเบียบและระบบงานพัสดุที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างของ อปท. ไม่ว่าเป็น อปท.ในรูปแบบเทศบาล อบต. หรือ อบจ. ซึ่งแต่ละแบบมีขนาดต่างกัน แต่ถูกกำหนดให้ใช้กฎระเบียบ และการบริหารในมาตรฐานเดียวกันทำ

ให้เกิดปัญหาความไม่เหมาะสมและไม่มีประโยชน์หรือความไม่จำเป็นในการที่นำระเบียบหรือระบบงานมาใช้กับ อปท.ของตน อีกทั้งยังทำให้ขั้นตอนการปฏิบัติยุ่งยาก

3. <u>วัตถุประสงค์ของการศึกษา</u>

1) เพื่อให้ระบบพัสดุเป็นเครื่องมือหนึ่งในระบบการควบคุมการใช้จ่ายของ อปท. ที่มีประสิทธิภาพ
2) จัดกระบวนการบริหารและจัดการพัสดุของ อปท. ให้เกิดความคล่องตัว สมดุลกับการควบคุม และลดความสับสนในทางปฏิบัติ
3) เพื่อปรับปรุงรูปแบบ และเอกสารให้มีขั้นตอนที่ง่ายต่อการปฏิบัติและง่ายต่อการตรวจสอบ โดยไม่เน้นพิธีการ เอกสารแต่เน้นผลผลิต และผลลัพธ์
4) เพื่อปรับปรุงการจัดหาพัสดุให้เกิดความคุ้มค่าต่อระบบการทำงานตรงกับความต้องการ และนำไปสู่การทำงานที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น
5) เพื่อปรับระบบการบริหารพัสดุให้เหมาะสม ง่ายต่อการบริหารของอปท. แต่ละขนาด แต่ละรูปแบบ
6) เพื่อปรับปรุงระบบพัสดุให้เป็นระบบที่สามารถป้องกันการรั่วไหล หรือการทุจริตที่คุ้มค่ากับต้นทุนการจัดระบบ
7) เพื่อปรับปรุงระบบพัสดุให้เกิดความโปร่งใส เปิดเผย และสามารถตรวจสอบได้ สอดคล้องกับการบริหารจัดการที่ดี (good governance)

4. <u>หลักการบริหารพัสดุ</u>

การบริหารพัสดุเป็นกระบวนการบริหารและจัดการให้ได้มาซึ่งสิ่งของหรือบริการเพื่อใช้ในการดำเนินงานขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยระบบพัสดุที่ดี นอกจากจะเป็นระบบหนึ่งที่ช่วยควบคุมการใช้จ่ายให้มีประสิทธิภาพแล้ว ควรเป็นระบบที่โปร่งใสสามารถควบคุมและตรวจสอบได้โดยบุคคลภายในและภายนอกองค์กร

4.1 <u>หลักการบริหารพัสดุที่ดี</u>

จากการศึกษาวิจัยพบว่าการบริหารพัสดุที่ดีควรวางบนหลักการดังต่อไปนี้

(1) หลักว่าด้วยความสมดุลระหว่างการควบคุม และความคล่องตัว โดยระบบบริหารพัสดุควรมีดุลยภาพของการควบคุมและความคล่องตัว ควบคุมเพื่อทำให้มั่นใจว่าการใช้จ่าย

ไม่รั่วไหล ในขณะเดียวกันต้องคล่องตัวเพื่อให้ได้พัสดุที่จะตรงกับความต้องการ ตามเวลาที่ต้องการ โดยการใช้จ่ายที่คุ้มค่า

(2) หลักว่าด้วยการควบคุมโดยเน้นที่ผลสัมฤทธิ์มากกว่าเน้นพิธีการ กล่าวคือ มุ่งบริหารให้ได้พัสดุตามความต้องการ และตรงเวลาที่ต้องการ โดยใช้ค่าใช้จ่ายต่ำที่สุด ทั้งนี้ไม่เน้นว่าจะต้องใช้พิธีการใด ขั้นตอนใดเป็นสำคัญ ยกเว้นว่าพิธีการ และขั้นตอนเป็นเงื่อนไขให้ได้ผลสัมฤทธิ์ พบว่าส่วนใหญ่แล้วพิธีการจะทำให้เกิดการกลั่นกรองการจัดซื้อ การบริหารพัสดุที่รอบคอบ แต่ในขณะเดียวกันทำให้เกิดความล่าช้า และไม่คล่องตัว

(3) หลักว่าด้วยความคุ้มค่าของการควบคุมมากกว่าความถูกต้องอย่างสมบูรณ์ โดยระบบบริหารพัสดุจะต้องวางอยู่บนพื้นฐานความคุ้มค่าในการบริหารพัสดุ เช่น ถ้าต้นทุนการควบคุมในการจัดหาในระบบพัสดุสูงมากกว่าผลเสียจากการรั่วไหลที่จะสามารถป้องกันได้ ก็ควรจะปล่อยให้รั่วไหล และค่อยดำเนินการตรวจสอบติดตามภายหลัง

(4) หลักว่าด้วยความมีมาตรฐานที่หลายหลาก ระบบบริหารพัสดุไม่จำเป็นต้องมีมาตรฐานเดียวกันในทุก อปท. หรือทุกขนาดขึ้นอยู่กับความเหมาะสม ซึ่งแต่ละ อปท. ควรจัดหาระบบบริหารพัสดุไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับ อปท.ของตนเอง

4.2 <u>ระบบการบริหารพัสดุที่เสนอ</u>

4.2.1 แนวความคิดที่เสนอ

จากการศึกษาระบบบริหารพัสดุในปัจจุบัน ไม่ว่าของรัฐบาล ของอปท หรือ ของบริษัทเอกชน จะพบว่างานการบริหารพัสดุที่สำคัญสามารถแบ่งออกได้ 3 งานหลัก คือ งานบริหารพัสดุ งานจัดหาพัสดุ และงานตรวจรับพัสดุ ดังนั้นการออกแบบวางระบบการบริหารพัสดุในที่นี้จะนำหลักการบริหารพัสดุที่ดีจำนวน 4 ข้อข้างต้นมาปรับเข้ากับการวางระบบการบริหารพัสดุของ 3 งานหลัก โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) งานบริหารพัสดุ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการบริหารพัสดุ[4] การควบคุมและการจำหน่ายพัสดุ

(1.1) การบริหารพัสดุ จะเป็นการบริหารทั้งวัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างของ อปท. เช่น การบริหารวัสดุจะต้องควบคุมการหมุนเวียนการเข้า-ออกของพัสดุให้มีความสมดุลกัน โดยต้องไม่สำรองพัสดุไว้จำนวนมากจนเกินความจำเป็น เพราะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ เกิดต้นทุนจม (Sunk cost) โดยไม่จำเป็น และต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดูแลและบำรุง

[4] พัสดุ หมายถึง วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และ การบริการ

รักษาวัสดุที่สำรองเก็บไว้ อย่างไรก็ตามวัสดุที่จัดเก็บจะต้องมีจำนวนเพียงพอต่อความต้องการ และพร้อมจะนำไปใช้เมื่อมีความต้องการ ดังนั้น พัสดุที่จัดเตรียมไว้ จะต้องตรงตามความต้องการของผู้ใช้และส่งมอบได้ทันเวลา สำหรับครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างจะต้องมีการควบคุม ตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้ ดูแลรักษาและซ่อมแซมทรัพย์สินดังกล่าว

(1.2) การควบคุมและการจำหน่ายพัสดุ การควบคุมพัสดุเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการเก็บรักษาพัสดุ การเบิก-จ่ายพัสดุ และการตรวจสอบพัสดุประจำปี สำหรับการจำหน่ายพัสดุเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการจำหน่ายพัสดุ การจำหน่ายเป็นสูญ และการลงจ่ายออกจากบัญชีหรือทะเบียน เป็นต้น

(2) งานจัดหาพัสดุ[5] จะต้องจัดหาพัสดุโดยคำนึงถึงคุณภาพ ปริมาณ เวลาความต้องการใช้งาน ราคาที่เหมาะสมโดยไม่จำเป็นจะต้องเป็นราคาต่ำสุด และวิธีการจัดหาพัสดุนั้นจะต้องมีระบบป้องกันการรั่วไหล หรือทุจริตโดยไม่จำเป็นต้องเน้นแบบพิธีการขั้นตอนปฏิบัติการอนุมัติหลายหน แต่เน้นที่คุณภาพ ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า

(3) งานตรวจรับพัสดุ ทำการตรวจสอบพัสดุที่จัดหาว่ามีคุณสมบัติด้าน คุณภาพ ปริมาณ ราคา เวลา ถูกต้อง และตรงตามคุณสมบัติเฉพาะตามที่ได้สั่งซื้อหรือไม่ ในงานตรวจรับนี้จะต้องเปิดช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจรับด้วย เช่น การเข้าร่วมสังเกตการณ์ หรือเป็นกรรมการตรวจรับ เป็นต้น

4.2.2 หลักการที่เสนอและต่างจากระบบพัสดุเดิม

หลักการที่เสนอ นำไปสู่การแก้ไขและเปลี่ยนแปลงระบบพัสดุปัจจุบัน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) ใช้ระบบการวางแผน ผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีในการบริหารควบคุม การอนุมัติการจัดซื้อและจัดจ้างพัสดุ กล่าวคือ พัสดุใดไม่ว่าจะเป็นวัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินสิ่งปลูกสร้าง และโครงการ งานจัดจ้างใด ๆ หากบรรจุในงบประมาณ และงบประมาณนั้นได้รับการอนุมัติจากสภาแล้ว เมื่อใดที่หน่วยงานต้องการใช้พัสดุ ภายใต้วงเงินที่กำหนดในงบประมาณ หน่วยงานจะสามารถร้องขอให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ซื้อพัสดุจัดซื้อพัสดุตามการร้องขอของหน่วยงานดังกล่าวได้ทันทีโดยไม่ต้องขออนุมัติอีก ทั้งนี้ เพราะวงเงินการใช้จ่ายจัดซื้อพัสดุดังกล่าวได้รับการอนุมัติจากสภามาแล้ว ดังนั้น จึงไม่จำเป็นจะต้องขออนุมัติอีกครั้งหนึ่ง ให้เกิดขั้นตอนหรือกระบวนการใด ๆ เพิ่มเติมอีก

(2) ให้อำนาจผู้บริหารของ อปท.มากขึ้น ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยไม่ต้องผ่านการขออนุมัติจากราชการส่วนกลาง หรือ ภูมิภาคในการใช้จ่ายเงินรายได้ของ อปท. เอง

[5] การจัดหาพัสดุ ได้แก่ การจัดซื้อ การจัดจ้าง การยืม การแลกเปลี่ยน การเช่า การโอน การผลิตหรือจัดทำขึ้นเอง และการรับบริจาค

โดยมีอำนาจอนุมัติและบริหารพัสดุได้ทุกกรณี หากเป็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งหลักการนี้นำมาจากระบบของเอกชนปล่อยให้เป็นอำนาจของผู้บริหารที่จะดำเนินการได้เอง พิจารณาตามความเหมาะสม ภายใต้วงเงินในงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติจากสภา ซึ่งจะส่งผลให้ระบบพัสดุเกิดความคล่องตัว แต่ทั้งนี้มิใช่ว่าจะปล่อยให้ผู้บริหารดำเนินการโดยอำเภอใจ เนื่องจากจะมีระบบตรวจสอบจากการใช้จ่ายจากระบบอื่น ๆ อีก เช่น ระบบบัญชี ระบบการตรวจสอบภายใน ระบบการตรวจสอบภายนอก ฯลฯ

(3) เน้นการตรวจสอบจากเอกสาร หลักฐาน ผ่านงบประมาณ การบันทึกบัญชี โดยจะใช้วิธีการตรวจสอบทางบัญชีเป็นหลัก ซึ่งเป็นระบบการตรวจสอบภายหลังการใช้จ่าย (Post Audit) มากกว่าการตรวจสอบก่อนการใช้จ่าย (Pre-Audit) นำไปสู่การลดขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างลงให้การทำงานคล่องตัว และรวดเร็วยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่ไม่ต้องการเน้นพิธีการ แต่เน้นผลสัมฤทธิ์ ของการทำงาน

(4) ระบบพัสดุที่วางไว้สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามขนาดของ อปท. โดย อปท. เอง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารระบบพัสดุของ อปท. นั้นๆ ไม่ใช่เป็นระบบที่กำหนดเพียงระบบเดียวแล้วให้ทุกๆ อปท. ใช้

4.2.3 แนวทางการควบคุมพัสดุที่เสนอ

จากแนวความคิดในการบริหารพัสดุ มี 3 งานหลัก คือ งานบริหารพัสดุ งานจัดหาพัสดุ และงานตรวจรับพัสดุ ขั้นตอนการควบคุมพัสดุจะแยกเป็น 2 กรณี กล่าวคือ

(1) การจัดหาพัสดุตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีขั้นตอนดังนี้

(1.1) งานบริหารพัสดุ

(1.1.1) จัดให้งานบริหารพัสดุเป็นหน่วยงานกลางในการควบคุมพัสดุ

(1.1.2) มีหน้าที่สำรวจความต้องการในการใช้พัสดุในองค์กร

(1.1.3) จัดทำบัญชีพัสดุคงคลัง เพื่อให้ทราบปริมาณ จำนวนพัสดุต่อเนื่องตลอดเวลา และถูกต้อง ครบถ้วน

(1.1.4) ตรวจสอบคุณภาพของพัสดุให้พร้อมใช้งาน

(1.1.5) ตรวจสอบวงเงินงบประมาณ โดยตรวจสอบจากงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากสภา

(1.1.6) แจ้งพัสดุที่ต้องการส่งให้งานจัดหาพัสดุเพื่อทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไป

(1.2) งานจัดหาพัสดุ

(1.2.1) จัดทำขั้นตอนในการคัดเลือกผู้จำหน่ายที่ดีที่สุดในเรื่องของคุณภาพ ราคาของพัสดุ โดยประกาศให้ทราบถึงโครงการ แผนงานที่จะมีการจัดซื้อพัสดุของปีงบประมาณให้ทราบโดยทั่วกัน ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณโดยกำหนดเดือนชัดเจน เช่น เดือนตุลาคม-ธันวาคม เพื่อให้มีผู้เข้าร่วมกันคัดเลือกมากที่สุด เพื่อคัดเลือกผู้จำหน่ายที่ดีที่สุด อีกทั้งเพื่อป้องกันการฮั้ว หรือการสมยอมราคาระหว่างผู้เข้าร่วมการคัดเลือก

(1.2.2) จัดทำทะเบียนประวัติของผู้ขายที่เคยจัดซื้อพัสดุ เก็บข้อมูล สถิติราคา และปริมาณของพัสดุ คุณภาพ ความคงทนของพัสดุ ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา ฯลฯ เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดซื้อครั้งต่อไป

(1.2.3) จัดทำราคาอ้างอิง (ไม่ใช่ราคากลาง) โดยอาจจะหาจากกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง อปท. อื่นๆ หรือสำรวจตลาดทั่วไปในพื้นที่และพื้นที่ใกล้เคียง เพื่อทราบราคาของพัสดุที่ใช้ และใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการตั้งงบประมาณ และจัดหาพัสดุต่อไป

(1.2.4) กำหนดวิธีการจัดหาพัสดุให้ง่าย และคล่องตัวยิ่งขึ้น จากเดิมที่มีวิธีจัดหาพัสดุหลายวิธี ลดลงเหลือเพียง 2 วิธี โดยใช้เกณฑ์แบ่งจากมูลค่าของพัสดุ กล่าวคือ

ก. กรณีให้จัดหาพัสดุได้ทันที มีเงื่อนไขดังนี้

- เป็นการจัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ไม่ว่าจะเป็นใช้สิ้นเปลืองหรือถาวร ถ้าอยู่ภายในวงเงินที่กำหนด สามารถดำเนินการจัดหาพัสดุดังกล่าวได้ทันที (อาจผ่านหน่วยงานพัสดุหรือไม่แล้วแต่การกำหนด) โดยวงเงินที่จะกำหนดนั้นให้ผู้บริหาร อปท. พิจารณาตามความเหมาะสมของการใช้จ่าย และขนาดของ อปท. ในแต่ละท้องถิ่น เช่น วงเงินไม่เกิน 5,000 บาท 10,000 บาท หรือ 100,000 บาท เป็นต้น แต่ทั้งนี้ไม่ควรสูงมากนัก
- การจัดซื้อที่จะต้องจัดซื้อจากร้านค้าหรือผู้ที่ได้รับความเชื่อถือและสามารถตรวจสอบได้ เช่น ห้างสรรพสินค้า เป็นต้น
- เมื่อจัดซื้อจัดจ้างแล้วให้นำหลักฐานการซื้อหรือใบเสร็จรับเงินของพัสดุที่จัดซื้อหรือจัดจ้าง หากไม่มีหลักฐานต้อง

ทำใบรับรองใบเสร็จ ใช้เป็นหลักฐานเพื่อใช้ในการตรวจสอบการใช้จ่ายทางบัญชีในภายหลัง

- ราคาที่จัดซื้อนั้น พิจารณาได้จากราคาอ้างอิงที่ได้ทำการสำรวจไว้แล้ว และราคาที่จัดซื้อดังกล่าว จะต้องเป็นราคาที่เหมาะสมกับท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น แตกต่างได้(พร้อมเหตุผล) ไม่จำเป็นจะต้องเหมือนกันทุก อปท.และไม่จำเป็นต้องเป็นราคาที่ถูกที่สุด ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักมาตรฐานที่หลากหลาย และความคุ้มค่าในการจัดซื้อจัดจ้าง

ข. กรณีจัดหาพัสดุโดยการแข่งขันราคา วิธีนี้จะใช้กับการจัดหาพัสดุกรณีอื่นๆ ที่นอกเหนือจากวิธีแรก และการจัดซื้อพัสดุสำหรับโครงการ เช่น จัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่เกินวงเงินที่กำหนด เป็นต้น วิธีการแข่งขันราคานี้มีลักษณะคล้ายกับวิธีประกวดราคาในปัจจุบัน จะแตกต่างในรายละเอียดบางขั้นตอนเท่านั้น

- ในส่วนที่เหมือนกัน คือ อปท.ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา และคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ปฏิบัติหน้าที่เหมือนกัน
- สำหรับส่วนที่แตกต่างกันคือ
  * วงเงินที่จะใช้วิธีจัดซื้อ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของขนาดของ อปท. โดยขนาดเล็กวงเงินน้อย ขนาดใหญ่วงเงินมาก
  * การปิดประกาศการเข้าแข่งขันราคาหากเป็นพัสดุที่ต้องจัดซื้อจัดจ้างตามงบประมาณให้ประชาสัมพันธ์พร้อมปิดประกาศเพื่อให้สาธารณชนทราบล่วงหน้าทั่วกัน ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณว่าจะมีการจัดซื้อพัสดุในงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นมีพัสดุใดบ้าง โครงการใดบ้าง และจะดำเนินการจัดหาแข่งขันราคาช่วงเวลาใด การติดประกาศเป็นระยะเวลา 1-3 เดือน ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนหรือผู้จะเข้าแข่งขันมีโอกาสทราบและเตรียมเข้าแข่งขันราคาได้มากขึ้นตามเวลาที่จะแข่งขันราคา และจะเป็นส่วนที่จะทำให้การสมยอมราคากันเกิดได้ยากขึ้น

(1.3) งานตรวจรับพัสดุ

(1.3.1) งานตรวจรับพัสดุจะใช้เฉพาะกรณีจัดซื้อจัดจ้างในวิธีการแข่งขันราคา ซึ่งจะต้องเป็นการตรวจรับในรูปของคณะกรรมการ[6] เช่นเดียวกันกับวิธีประกวดราคาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันแต่จะไม่ใช้กับกรณีจัดซื้อจัดจ้างพัสดุในกรณีให้จัดซื้อพัสดุได้ทันทีและแบบไม่เกินวงเงิน ซึ่งให้งานบริหารพัสดุตรวจรับพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างได้เลย และโดยหลักปฏิบัติแล้วหน่วยงานที่ต้องการใช้พัสดุนั้น เมื่อรับพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างแล้วก็ต้องตรวจสอบก่อนว่า พัสดุที่ได้รับตรงตามที่สั่งซื้อหรือไม่ อย่างไร ประกอบกับแนวความคิดตามระบบใหม่นี้ จะเน้นการใช้ระบบตรวจสอบจากเอกสารทางบัญชีในภายหลัง (Post Audit)มากขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานคล่องตัวและรวดเร็วจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดให้มีการตรวจรับจากหน่วยตรวจรับพัสดุสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างในวิธีนี้

(1.3.2) สำหรับวิธีการตรวจรับพัสดุ งานตรวจรับสามารถดำเนินการตามขั้นตอนได้ดังนี้

ก. ตรวจรับจำนวนและชนิดของพัสดุที่ได้รับกับใบสั่งซื้อหรือใบส่งของระยะเวลาการจัดซื้อ และวิธีการได้รับพัสดุ

ข. ทดสอบคุณภาพพัสดุตามข้อกำหนดในใบสั่งซื้อหรือสัญญาซื้อขาย

ค. ติดตามกับผู้ขาย สำหรับพัสดุที่ชำรุดเสียหายหรือได้รับไม่ครบหรือไม่ตรงตามที่สั่งซื้อ

ง. จัดหาช่องทางที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ในการตรวจรับพัสดุหากประชาชนต้องการ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนร้องขอเข้าร่วมสังเกตการณ์ หรือแสดงความคิดเห็นเป็นต้น

(2) การจัดซื้อจัดจ้างในกรณีเร่งด่วน มีขั้นตอนดังนี้

(2.1) หน่วยงานที่ต้องการพัสดุ แจ้งให้งานบริหารพัสดุทราบ

(2.2) งานบริหารพัสดุตรวจสอบว่าพัสดุมีในงบประมาณหรือไม่ ถ้ามีจึงตรวจสอบว่านั้นมีในคลังพัสดุหรือไม่ ถ้ามีก็ดำเนินการจัดส่งพัสดุให้หน่วยงานที่ต้องการทันที หากไม่มีในคลังพัสดุดังกล่าวให้งานบริหารพัสดุทำการจัดหาพัสดุดังกล่าวได้ทันที หากไม่มีในงบประมาณก็ขอ

[6] คณะกรรมการควรเป็นผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับพัสดุนั้นๆ และมิใช่ผู้ที่จัดซื้อพัสดุที่ตรวจรับ

อนุมัติจากผู้บริหาร อปท. ใช้เงินงบประมาณสำรองใช้จ่ายได้ เมื่อผู้บริหารอนุมัติแล้วก็จัดส่งให้งานจัดหาพัสดุจัดซื้อจัดจ้างต่อไป

(2.3) เมื่องานจัดหาพัสดุได้รับการอนุมัติการจัดซื้อพัสดุนั้นแล้ว ก็ดำเนินการจัดซื้อได้ทันที

(2.4) จัดทำหลักฐานการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อรอการตรวจสอบทางบัญชีในภายหลัง

4.2.4 แนวทางการนำระบบพัสดุมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับรูปแบบและขนาดของ อปท.

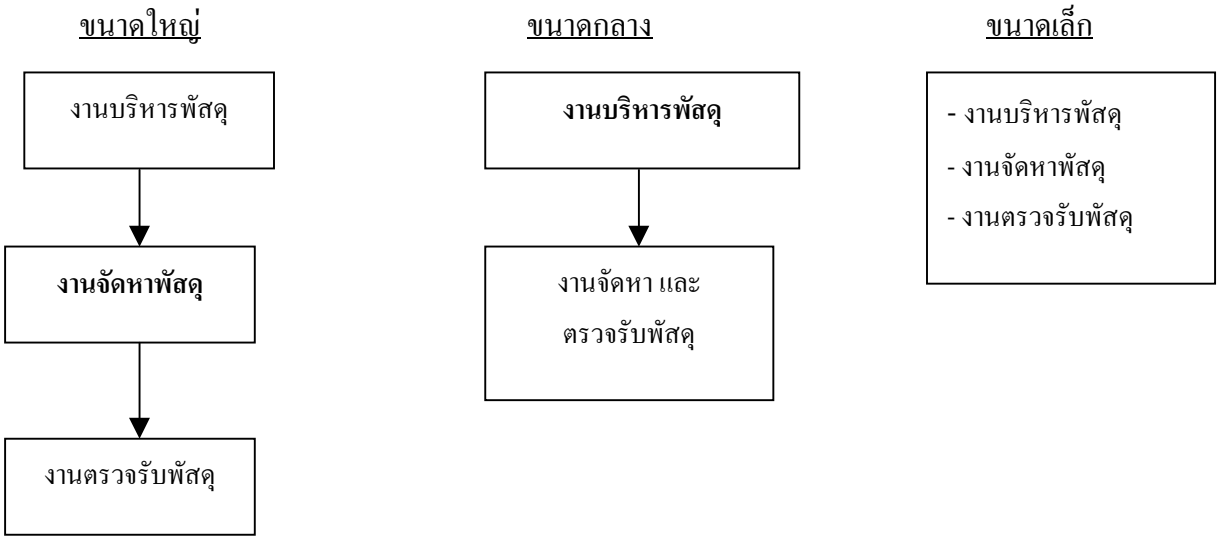
การนำระบบพัสดุมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับรูปแบบและขนาดของ อปท.ดังกล่าวตามหลักการแล้ว อปท.ในแต่ละรูปแบบหรือในแต่ละขนาดไม่ต้องใช้แนวทางปฏิบัติเหมือนกัน ระบบพัสดุสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมกับรูปแบบ และขนาดของ อปท.ของตน สอดคล้องตามหลักการ มีมาตรฐานที่หลากหลายได้ ในที่นี้เสนอรูปแบบระบบพัสดุเป็น 3 ลักษณะตามขนาดใหญ่ กลาง และเล็กของ อปท. คือ

(1) รูปแบบระบบพัสดุสำหรับ อปท.ขนาดใหญ่แบ่งระบบการบริหารงานออกเป็น 3 งาน เหมือนกับระบบงานที่เสนอไว้ คือ งานบริหารพัสดุ งานจัดหาพัสดุและงานตรวจรับพัสดุที่มีครบทั้ง 3 งาน เพื่อใช้ถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบซึ่งกันและกัน ประกอบกับ อปท.ขนาดใหญ่จะมีความพร้อมทางด้านบุคลากรในการดำเนินการอยู่แล้ว

(2) รูปแบบระบบพัสดุสำหรับ อปท.ขนาดกลางแบ่งระบบการบริหารงานออกเป็น 2 งาน คือ งานบริหารพัสดุ และงานจัดหาและตรวจรับพัสดุ ซึ่งงานบริหารพัสดุก็ดำเนินการตามหน้าที่ของงานบริหารพัสดุสำหรับ อปท.ขนาดใหญ่ สำหรับงานจัดหาและตรวจรับพัสดุนั้นสามารถนำงานจัดหาและงานตรวจรับมารวมกันให้เป็นหน่วยงานเดียวกัน จะทำให้ช่วยประหยัดทรัพยากรบุคคลและเกิดความคล่องตัวอีกด้วย

(3) รูปแบบระบบพัสดุสำหรับ อปท.ขนาดเล็ก อาจรวบรวมงานทั้ง 3 งานให้อยู่ในหน่วยเดียวคือ งานบริหารพัสดุ งานจัดหาพัสดุ และงานตรวจรับพัสดุ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและแก้ไขปัญหาในด้านการใช้บุคลากรจำนวนมากด้วย รูปแบบนี้สามารถใช้กับ อปท.ขนาดเล็ก ที่มีพัสดุที่ต้องการจัดซื้อ และบริหารจำนวนไม่มาก โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรไม่ซับซ้อน เช่น อบต.ขนาดเล็กที่มีบุคลากร หรือเจ้าหน้าที่เพียง 4-5 คน ทั้ง อบต.เป็นต้น

แผนภาพที่ 9 : <u>รูปแบบของการวางระบบพัสดุ</u>



5. <u>ขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับระบบพัสดุที่เสนอ</u>

การดำเนินการด้านพัสดุ เป็นระบบที่สนับสนุนการดำเนินการตามแผนงาน โครงการที่ได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจกรณีที่ไม่ได้รับงบประมาณ ดังนั้นขั้นตอนปฏิบัติจึงสามารถแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

5.1 <u>แนวทางปฏิบัติระบบพัสดุสำหรับกรณีดำเนินการตามงบประมาณ</u>

5.1.1 เริ่มต้นจากการได้รับงบประมาณ หน่วยบริหารพัสดุรับข้อมูลงบประมาณประจำปีที่ได้รับอนุมัติจากสภาจากหน่วยงานงบประมาณ

หน่วยบริหารพัสดุนำข้อมูลงบประมาณมาจัดทำแผนการในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุตามโครงการหรือแผนงานตามเอกสารงบประมาณ ในระยะยาว(งบลงทุน)และระยะสั้น(งบดำเนินการ) โดยแยกประเภทกลุ่มพัสดุที่ต้องการ

5.1.2 หน่วยบริหารพัสดุแจ้งรายการพัสดุที่ต้องการใช้ตามแผนงบประมาณที่ได้จัดทำไว้ให้หน่วยจัดหาพัสดุทราบเพื่อดำเนินการจัดหาพัสดุดังกล่าว

5.1.3 หน่วยจัดหาพัสดุเมื่อรับรายการพัสดุมาแล้ว จะดำเนินการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างตามระเบียบและขั้นตอนของพัสดุที่ อปท. ได้วางไว้ให้เหมาะสม ตามหลักการตามที่ได้กล่าวมาแล้ว และเมื่อได้ผู้ขายหรือผู้จัดทำพัสดุแล้ว ให้ออกใบสั่งซื้อ/สั่งจ้างแก่ผู้ขายหรือผู้รับจัดทำพัสดุ พร้อมทั้งจัดทำทะเบียนคุมการสั่งซื้อ/สั่งจ้าง และจัดทำสรุปรายการจัดซื้อ/จัดจ้าง โดยมีเอกสารเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุประกอบเก็บไว้เพื่อรอการตรวจสอบต่อไป

5.1.4 หน่วยตรวจรับพัสดุดำเนินการตรวจรับพัสดุ เมื่อผู้ขายหรือผู้รับจัดทำพัสดุได้แจ้งให้ อปท.ทราบตามใบส่งของ/ใบส่งงาน โดยการสรุปผลการตรวจรับพัสดุในใบตรวจรับพัสดุเพื่อดำเนินการขออนุมัติเบิกจ่ายเงิน พร้อมทั้งเอกสารประกอบทั้งหมดและสำเนาเอกสารทั้งหมดไว้ 1 ชุดเพื่อรอการตรวจสอบและเป็นหลักฐานในการส่องมอบพัสดุต่อไป

5.1.5 หน่วยบริหารพัสดุบันทึกรับพัสดุในทะเบียบคุมพัสดุตามหลักฐานและพัสดุที่ได้รับจากหน่วยตรวจรับโดยการกำหนดหมายเลขทะเบียนพัสดุตามที่ อปท.กำหนด และจัดเก็บพัสดุไว้ที่หน่วยบริหารพัสดุ เพื่อรอการเบิกจากหน่วยงานที่ขอจัดซื้อหรือจัดจ้าง(กรณีสั่งซื้อ/จ้างโดยเฉพาะ) หรือหน่วยงานที่ได้รับ

5.1.6 อนุมัติให้ใช้พัสดุตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี(กรณีวัสดุสิ้นเปลืองที่ใช้โดยทั่วไป)

5.1.7 หน่วยงานที่ได้รับอนุมัติตามงบประมาณประจำปีจัดทำใบเบิกพัสดุ/ใบส่งคืน ตามที่ต้องการใช้พัสดุต่อหน่วยบริหารพัสดุ โดยกำหนดระยะเวลาที่ต้องการใช้พัสดุให้ชัดเจน

5.1.8 หน่วยบริหารพัสดุดำเนินการตรวจสอบพัสดุในคลังพัสดุกับทะเบียนคุมพัสดุ ตามใบเบิกพัสดุ ถ้าปรากฏว่ามีพัสดุให้จัดส่งพัสดุให้แก่หน่วยงานที่ขอเบิก พร้อมทั้งบันทึกการจ่ายพัสดุในทะเบียนคุมพัสดุ และสรุปรายการพัสดุคงเหลือส่งให้หน่วยงานบัญชี เพื่อบันทึกบัญชีต่อไป

5.1.9 หน่วยงานที่ขอเบิกต้องทำการตรวจนับพัสดุตามใบเบิกพัสดุให้ครบถ้วนก่อนนำพัสดุที่เบิกไปใช้

ขั้นตอนที่ 5.1.1) ถึง ขั้นตอนที่ 5.1.9) เป็นขั้นตอนที่หน่วยบริหารพัสดุจะต้องบริหารพัสดุให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะดำเนินการได้ โดยสำรองพัสดุไม่มากเกินความจำเป็น แต่ต้องเพียงพอและส่งมอบได้ทันต่อความต้องการหน่วยงานที่ใช้ ซึ่งจะบริหารพัสดุได้ดีหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับความชัดเจนและความแน่นอนของโครงการหรือแผนงานตามงบประมาณประจำปี หาก

สถานการณ์หรือสภาวการณ์เปลี่ยนแปลงไปเป็นเหตุให้โครงการหรือแผนงานตามงบประมาณประจำปีเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์หรือสภาวการณ์ดังกล่าว ซึ่งอาจมีผลทำให้พัสดุบางรายการยังไม่ได้จัดซื้อ/จัดจ้าง หน่วยบริหารพัสดุต้องรีบดำเนินการจัดหาพัสดุโดยเร็ว ตามขั้นตอนดังกล่าวแล้ว โดยแยกวิธีการจัดหาออกเป็น 2 กรณี คือ

(1) กรณีราคาพัสดุไม่เกินวงเงินตามที่ผู้บริหาร อปท. กำหนดไว้ หน่วยบริหารพัสดุสามารถจัดซื้อหรือจัดจ้างได้ทันที

(2) กรณีราคาพัสดุเกินวงเงินตามที่ผู้บริหาร อปท. กำหนดไว้ หน่วยบริหารพัสดุต้องแจ้งให้หน่วยจัดหาพัสดุเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้างพัสดุ

5.2 <u>แนวทางปฏิบัติระบบพัสดุสำหรับกรณีที่ไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้</u>

5.2.1 หน่วยงานที่ต้องการใช้พัสดุ แต่ไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ หรือต้องการแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปี จัดทำเรื่องขออนุมัติให้จัดซื้อหรือจัดจ้างพัสดุที่ไม่มีในงบประมาณดังกล่าวต่อผู้มีอำนาจอนุมัติ หรือผู้บริหาร อปท. ตามที่ได้กำหนดอำนาจไว้ในวิธีงบประมาณ ซึ่งต้องกำหนดให้เหมาะสมกับขนาดของ อปท. ในแต่ละแห่ง

5.2.2 ผู้มีอำนาจอนุมัติต้องพิจารณาด้วยเหตุผลและความจำเป็นต่างๆ ในการใช้พัสดุและไม่มีรายการพัสดุดังกล่าวในงบประมาณรายจ่ายประจำปี และไม่อนุมัติหากเห็นว่าพัสดุดังกล่าวไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ หรือมิได้มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องใช้ในปีงบประมาณนี้ แต่ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่าพัสดุดังกล่าวมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ทันที หรือมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องใช้พัสดุดังกล่าว หากมิได้ใช้หรือมิได้ดำเนินการอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน หรือ อปท. ก็พิจารณาอนุมัติให้จัดซื้อหรือจัดจ้างพัสดุดังกล่าวตามอำนาจที่มี ถ้าวงเงินสูงมาก หรือเปลี่ยนแปลงเป็นสาระสำคัญต้องขออนุมัติจากสภาก่อน เพื่อดำเนินการจัดหาพัสดุดังกล่าวตามขั้นตอนปกติต่อไป

5.2.3 หน่วยบริหารพัสดุ ต้องพิจารณาความจำเป็นเร่งด่วนของการใช้พัสดุ ด้วยการจัดลำดับความสำคัญ และความเสี่ยงต่อผลเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้โดยให้หน่วยงานที่ได้รับอนุมัติให้เปลี่ยนแปลงรายการแล้วนั้นเบิกพัสดุที่มี

อยู่ในคลังพัสดุไปก่อน แล้วดำเนินการจัดหาทดแทนเพื่อให้พัสดุเพียงพอกับความต้องการใช้ของหน่วยงานอื่นที่ได้รับงบประมาณประจำปีตามปกติ

7. <u>การบริหารบุคคล</u>

7.1 <u>เหตุผลและความจำเป็น</u>

การบริหารบุคคล เป็นระบบหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมค่าใช้จ่าย โดยต้องบริหารบุคคลให้เหมาะสมกับงาน ขนาดและสถานภาพขององค์กรเพื่อก่อให้เกิดการใช้จ่ายในค่าจ้างที่คุ้มค่า โดยปกติแต่ละองค์กรจะมีค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับบุคลากรในสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับรายจ่ายทั้งสิ้นขององค์กรหนึ่งๆ สำหรับ อปท. พบว่า อปท. ส่วนใหญ่มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับบุคลากรมากกว่าร้อยละ 50 ของรายจ่ายทั้งสิ้น บางแห่งมากกว่าร้อยละ 80 เนื่องจากค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับบุคลากรโดยทั่วไปถือเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกเดือน หากเกิดขึ้นแล้วมักจะตัดทอนได้ยาก เพราะจะลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับบุคลากรได้ องค์กรจะต้องไล่คนออกจากงาน ถ้าองค์กรใดมีค่าใช้จ่ายประจำจำนวนมาก องค์กรนั้นๆ ก็จะมีเงินรายได้เหลือเพื่อใช้จ่ายด้านการลงทุน หรือใช้จ่ายเพื่อการดำเนินกิจกรรมอื่นๆ ได้น้อย ดังนั้น งานบริหารบุคคลจึงมีความสำคัญอย่างมากในการควบคุมการใช้จ่ายขององค์กร

ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับบุคลากรมีหลายประเภท นอกจากเงินเดือนและค่าจ้างแล้ว ได้แก่ ค่าสวัสดิการ (ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร) เงินค่าตอบแทน (เงินประจำตำแหน่งบริหาร หรือค่าตอบแทนวิชาชีพ) ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาฝึกอบรม ฯ หากองค์กรใดสามารถบริหารบุคลากรได้อย่างเหมาะสม ก็จะสามารถควบคุมค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับบุคลากรได้ และเท่ากับสามารถควบคุมการใช้จ่ายส่วนใหญ่ขององค์กรได้แล้ว หากองค์กรใดมีจำนวนบุคลากรมากเกินความจำเป็น หรือมีบุคลากรที่มีความสามารถไม่ตรงต่องาน จะทำให้ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรสูง และมีค่าใช้จ่ายที่ไม่สอดคล้องกับผลงานที่ได้รับ นำไปสู่ปัญหาการใช้ทรัพยากรที่สิ้นเปลืองและไม่สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายได้ในที่สุด ดังนั้น องค์กรต้องตระหนักถึงความคุ้มค่ากับการใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากร โดยเริ่มจากการวิเคราะห์งาน อำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ เพื่อกำหนดกรอบอัตรากำลัง และหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละงาน ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับโครงสร้างขององค์กร และงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน แล้วจึงดำเนินการสรรหา คัดเลือก บรรจุบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถตรงกับงานที่ต้องปฏิบัติ และยังสามารถประเมินผลการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน อีกด้วย

7.2. <u>สภาพปัญหาของการบริหารบุคคล</u>

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) บริหารงานบุคคลโดยปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนกรุงเทพมหานครปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร (รายละเอียดอยู่ในภาคผนวก) ซึ่งการกำหนดดังกล่าวเป็นการออกกฎ ระเบียบ การบริหารบุคคลของอปท. โดยหน่วยงานของรัฐบาล และกำหนดโดยการลงรายละเอียดในขั้นตอนการปฏิบัติ อีกทั้งกำหนดให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศสำหรับทุก อปท. เช่นเดียวกับระเบียบการเงินการคลังด้านอื่นๆ ส่งผลให้ ผู้บริหารอปท. ไม่สามารถบริหารงานด้านบุคคลได้เอง และมีภาระด้านรายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรสูงโดยไม่จำเป็น

จากการสำรวจภาคสนามพบประเด็นปัญหาดังนี้

ระบบบริหารงานบุคคลของ อปท. ก่อนมี พรบ. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 จะขึ้นอยู่กับสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองจะดำเนินการด้านการบริหารบุคคลของอปท. ทุกแห่ง ได้แก่ การบรรจุ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การพิจารณาให้ความดีความชอบ ขั้นเงินเดือน รวมไปถึงการลงโทษและการให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ (ยกเว้นกรุงเทพมหานครที่มีระบบบริหารงานบุคคลแยกออกจากกระทรวงมหาดไทย เรียกว่า “คณะกรรมการบริการงานบุคคลกรุงเทพมหานคร” (ก.ก.) แต่ยังคงมีสถานภาพเหมือนข้าราชการส่วนกลาง) โดยข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมีสถานภาพเหมือนเป็นข้าราชการส่วนกลาง หรือเสมือนข้าราชการในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยที่กรมการปกครองใช้หลักการบริหารบุคลากรและขั้นอัตราเงินเดือนแบบเดียวกับที่ กพ. ประกาศใช้โดยอนุโลม จากการเก็บข้อมูลภาคสนาม พบว่า ผู้บริหาร อปท. ไม่สามารถบริหารบุคลากรของตนเองได้ (ได้แก่ การเลื่อนขั้น การคัดเลือก การไล่ออก ฯลฯ) เพราะแม้ว่าข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องทำงานให้กับท้องถิ่น แต่การพิจารณาความดีความชอบขั้นสุดท้ายขึ้นกับกรมการปกครอง ทั้ง ๆ ที่ท้องถิ่นเป็นผู้จ่ายเงินเดือนให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น การรับผิดของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจึงมีต่อกรมการปกครองมากกว่าผู้บริหารอปท.

ในการสัมภาษณ์ผู้บริหาร อปท. พบว่า อปท.บางแห่งยังคงเคยชินกับระบบบริหารงานบุคคลโดยกรมการปกครอง ซึ่ง อปท. <u>กลุ่ม</u>นี้ (ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการประจำ มากกว่าข้าราชการการเมือง) จะให้ความสำคัญกับความก้าวหน้าในการรับราชการของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในขอบเขตที่กว้างทั่วประเทศ เพราะการบริหารงานบุคคลของอปท. โดยกรมการปก

ครองจะทำให้พนักงานส่วนท้องถิ่นสามารถโอนย้ายไปมาได้ทั่วประเทศ และสามารถโอนย้ายมาทำงานกับส่วนราชการได้อีกด้วย แบบเดียวกับข้าราชการที่ขึ้นกับหน่วยงานรัฐบาล

ขณะที่ผู้บริหาร อปท. หลายแห่งไม่เห็นชอบต่อระบบบริหารบุคคลโดยกรมการปกครอง (ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการการเมืองมากกว่าข้าราชการประจำ) เพราะผู้บริหารไม่สามารถควบคุมรายจ่ายในการจ้างบุคลากรขององค์กรตนเองได้เลย เช่น ไม่สามารถกำหนดอัตราเงินเดือนให้เหมาะสมกับความสามารถหรือเหมาะสมกับปริมาณงานที่มีอยู่ได้ ไม่สามารถสั่งการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ ฯลฯ เพราะข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นรับผิดต่อกรมการปกครอง ไม่ได้รับผิดต่อผู้บริหารอปท. โดยตรง และเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาเหล่านี้ ผู้บริหาร อปท. จึงใช้วิธีการจ้างลูกจ้างประจำ หรือลูกจ้างชั่วคราวเป็นการทดแทน นำไปสู่การจ้างคนเพิ่ม และเป็นภาระด้านค่าใช้จ่ายประจำสูง

หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตามมาตรา 284 วรรคแรกบัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ประกอบกับมาตรา 288 ที่บัญญัติไว้ให้การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รัฐสภาจึงได้ตรา พรบ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น การบริหารงานบุคคลรูปแบบใหม่นี้

ในระดับประเทศ มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรียกกันว่า “ก.ถ.” ซึ่งเป็นคณะกรรมการชุดใหญ่ สำนักงาน ก.ถ. ตั้งอยู่ที่กรุงเทพฯ ประกอบด้วยกรรมการ 3 ฝ่าย ทั้งตัวแทนของรัฐบาล ตัวแทนของ อปท. และผู้ทรงคุณวุฒิ กล่าวคือ ก.ถ. ตั้งให้เป็นคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบเป็นไตรภาคี[7] ก.ถ. เป็นผู้กำหนดมาตรฐานกลางสำหรับการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นทั้งหมดทุกรูปแบบ และทุกแห่ง (นอกจาก กทม.) นอกจากนี้ยังมี คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นอีก 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานทั่วไปสำหรับบริหารงานบุคคลใน อปท. รูปแบบนั้น ๆ ทั่วประเทศ ในแต่ละคณะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง

[7] องค์ประกอบของ ก.ถ. เป็นแบบ ไตรภาคี ได้แก่ ตัวแทนรัฐบาล 6 คน: เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการ สศช. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง ตัวแทนท้องถิ่น 5 คน จากอปท. ประเภทต่างๆ และผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน

มหาดไทยที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน และรองอธิบดีกรมการปกครองที่ได้รับมอบหมายเป็นเลขานุการ ทั้ง 3 คณะ

ในระดับท้องถิ่น ยังมี คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จ.) ในแต่ละจังหวัด ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในจังหวัดนั้น ๆ และมีคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาจังหวัด (ก.พัทยา) ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเมืองพัทยาโดยเฉพาะ สำหรับกรุงเทพมหานครยังคงใช้รูปแบบการบริหารงานบุคคลรูปแบบเดิมอยู่ (ก.ก.)

ปัจจุบัน ก.ถ. ได้กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นกรอบสำหรับ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ในการออกกำหนดมาตรฐานกลางต่อไป รวมถึงเป็นกรอบสำหรับการบริหารงานบุคคลทั้งหมดของ อปท. ด้วยจากการศึกษาในเอกสารที่ ก.ถ. เผยแพร่ทั้งสิ่งพิมพ์และจาก Website พบว่า ก.ถ. มีความโน้มเอียงที่ใช้หลักการบริหารงานบุคคลแบบเดียวกับที่ ก.พ. ใช้กับข้าราชการของรัฐบาล และกำหนดการบริหารบุคคลของอปท. ทุกแห่งให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน อีกทั้งเป็นมาตรฐานเดียวกับของรัฐบาลด้วย ทั้งเรื่องอัตราเงินเดือน ผลประโยชน์ตอบแทน และความก้าวหน้า และมีการกำหนดหลักการโยกย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นข้าม อปท.ได้ เสมือนหนึ่งเป็นข้าราชการหรือพนักงานสังกัดเดียวกันทั้งๆ ที่ แต่ละ อปท. เป็นองค์กรอิสระ มิใช่เป็นหน่วยงานของรัฐบาล อีกทั้งอปท. แต่ละแห่งก็มีความเป็นเอกเทศต่อกันและกัน

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลรายจ่ายประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) ทั้ง 7,602 แห่ง ในปี พ.ศ. 2542 เทียบกับปี พ.ศ.2541 จะพบว่ามี อปท.ที่มีสัดส่วนรายจ่ายประจำเกินกว่าร้อยละ 70 ของรายจ่ายทั้งสิ้น ในปีงบประมาณ 2542 เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2541 ถึงร้อยละ 133.2 กล่าวคือ ในปีงบประมาณ 2542 มีอปท. จำนวน 2,889 แห่งจากจำนวนทั้งสิ้น 7,602 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 38) ที่มีรายจ่ายประจำเกินกว่าร้อยละ 70 ของรายจ่ายทั้งหมดในปีงบประมาณ พ.ศ.2542 ในขณะที่ในปีงบประมาณ 2541 มีอปท. จำนวน 1,239 แห่งจากจำนวนทั้งสิ้น 7,600 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 16.3) ที่มีรายจ่ายประจำเกินกว่าร้อยละ 70 ของรายจ่ายทั้งหมด (ตารางที่ 8)

ตารางที่ 8 :<u>จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสัดส่วนรายจ่ายประจำต่อรายจ่ายทั้งหมดเกินกว่าร้อยละ 50 และร้อยละ 70</u>

	พ.ศ.2541	พ.ศ.2542
จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายจ่ายประจำเกินกว่า ร้อยละ 50	3,147	6,460
จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายจ่ายประจำเกินกว่า ร้อยละ 70	1,239	2,889

สรุปได้ว่า ปัญหาด้านการบริหารบุคคลของ อปท. ได้แก่

1. อปท. แต่ละแห่ง ไม่สามารถบริหารบุคคลภายในองค์กรของตนเองได้โดยอิสระ แต่ต้องดำเนินการผ่านคณะกรรมการหลายชุด ซึ่งมีทั้งตัวแทนของอปท. ตัวแทนของรัฐบาล และผู้ทรงคุณวุฒิ ทำให้การบริหารบุคคลของอปท. ไม่คล่องตัว ไม่เป็นอิสระ และกลายเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของอปท. เช่น หากพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่ทำงาน ผู้บริหารจะไล่พนักงานคนนี้ออกก็ไม่สามารถทำได้ หรือจะตัดเงินเดือนก็ไม่สามารถทำได้แต่จะต้องนำเรื่องเข้าคณะกรรมการชุดต่างๆ ก่อน และรอมติ ซึ่งจะต้องใช้เวลานาน หรือการที่อปท. หนึ่งๆ จะให้กำหนดการให้ขั้นเงินเดือนพนักงานส่วนท้องถิ่นของตน จะต้องส่งรายการขั้นเงินเดือนเข้าคณะกรรมการก่อน และมีการเฉลี่ยขั้นส่วนที่เหลือปัดทอนให้องค์กรอื่นๆ ซึ่งเป็นอปท. ประเภทเดียวกันได้อีก ฯลฯ การกำหนดให้การบริหารบุคคลของอปท. หนึ่งๆ ต้องมาผ่านการพิจารณาหลายขั้นตอน ในหลายคณะกรรมการนำมาสู่การมีค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรที่เกิดขึ้น โดยผู้บริหารในแต่ละ อปท. ไม่สามารถบริหารได้เองโดยอิสระ

2. การกำหนดให้มีคณะกรรมการหลายชุดทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ทำให้การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นยังคงขึ้นต่อการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐบาล และคณะกรรมการหลายชุด กลไกของการรับผิดต่อประชาชนโดยตรงจึงไม่เกิดขึ้น แต่เป็นการรับผิดต่อคณะกรรมการชุดต่างๆ แทน ซึ่งแม้ว่าการบริหารบุคคลรูปแบบใหม่นี้จะดีกว่ารูปแบบเดิมที่ขึ้นกับกรมการปกครองอย่างเดียว แต่ก็ยังจัดว่าไม่ใช่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่แท้จริง เพราะคณะกรรมการฯ ทำหน้าที่กำหนดความดีความชอบ อัตราเงินเดือนของพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่ใช่ผู้บริหารอปท. กำหนด

3. การจัดรูปแบบการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เชื่อมต่อกันทุกแห่ง ทุกประเภท ทำให้เกิดทางเดินของอาชีพ (Career Path) ของพนักงานส่วนท้องถิ่นที่อาจจะกว้างขวาง และยาวขึ้น เพราะสามารถโอนย้าย ไปหน่วยงานอื่นๆ และเติบโตในระดับขั้นได้สูงขึ้น แต่จะขัดต่อหลักการการกระจายอำนาจ เพราะทำให้ความรับผิดต่อประชาชนของพนักงานส่วนท้องถิ่นลดลง แต่มารับผิดต่อคณะกรรมการแทน และอาจเกิดปัญหาเดิมๆ คือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นคนในพื้นที่อื่น และไม่รู้สึกรัก หวงแหน พื้นที่ที่ตนทำงานอยู่เท่าที่ควร ทำงานอยู่ไม่กี่ปีก็ย้ายไปที่อื่นต่อไป หรือทำงานวันศุกร์ครึ่งวันและรีบเดินทางกลับบ้านต่างจังหวัด แทนที่พนักงานส่วนท้องถิ่นจะเป็นคนในท้องถิ่นนั้นๆ และทำงานรับใช้คนในพื้นที่ด้วยใจรัก

7.3 <u>วัตถุประสงค์ของการศึกษา</u>

1) เพื่อประโยชน์ในการวางแผนการใช้กำลังคนในการดำเนินงาน
2) เพื่อประโยชน์ในการคิดต้นทุนการดำเนินงานแต่ละโครงการในการควบคุมการใช้จ่าย
3) เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการปฏิบัติงานในแต่ละโครงการให้คุ้มค่า
4) เพื่อประโยชน์ในการวางแผนการจัดหาเงินสดเพื่อจ่ายค่าแรงในการปฏิบัติงานให้เหมาะสม

7.4 <u>หลักการบริหารงานบุคคล</u>

ถ้าองค์กรต้องการบริหารบุคคลให้มีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และทักษะในการปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพ ตลอดจนการรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพให้ปฏิบัติงานต่อองค์กรด้วยความจงรักภักดี ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญในการบริหารบุคคลอย่างจริงจัง และจะทำให้ได้รับผลการปฏิบัติงานจากบุคลากรอย่างคุ้มค่า และก่อให้เกิดความประหยัดในค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับบุคลากรในที่สุด แนวทางการบริหารบุคคลมีดังนี้

1. การบริหาร
    - 1.1 กำหนดผังการบริหารงานขององค์<u>กร</u>ที่ชัดเจนและปรับปรุงให้เหมาะสมอยู่เสมอ
    - 1.2 กำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานและพนักงานให้เหมาะสม และไม่ซ้ำซ้อน
    - 1.3 กำหนดระเบียบและแนวปฏิบัติ ในเรื่องการบริหารงาน<u>งาน</u>บุคคลที่ชัดเจนและปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพการณ์อยู่เสมอ

1.4 การดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคล ควรจัดทำในรูปคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กร และกำหนดระบบการบริหารที่มุ่งเน้นที่ผลงานมากกว่าตัวบุคคล

1.5 มีการมอบอำนาจในการดำเนินงานให้เหมาะสม เพื่อให้หน่วยงานมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน รวมทั้ง ดูแล ปรับปรุงให้สอดคล้องกับการขยายหรือ ลดขอบเขตในการปฏิบัติงาน

2. อัตรากำลังคน

2.1 มีการจัดทำแผน และงบประมาณด้านอัตรากำลัง พร้อมทั้งปรับปรุงอัตราเงินเดือนให้สอดคล้องกับตลาดแรงงานอยู่เสมอ

2.2 กำหนดนโยบาย แผน และแนวปฏิบัติงานการใช้อัตรากำลัง รวมถึงแผนการพัฒนาบุคลากร

2.3 กำหนดเส้นทางการเดินของอาชีพ (Career Path) ของบุคลากรให้เหมาะสม

2.4 การอนุมัตินโยบาย แผน และแนวปฏิบัติการใช้อัตรากำลัง ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการบุคคล

3. การคัดเลือกและบรรจุพนักงาน

3.1 คัดเลือกผู้สมัครงานและตัดสินรับเข้าทำงานโดยคณะกรรมการภายในองค์กร

3.2 กำหนดอัตราค่าจ้างเริ่มต้นตามวุฒิการศึกษา และประสบการณ์ พร้อมทั้งทบทวนอัตราค่าจ้างให้สอดคล้องกับตลาดแรงงานอยู่เสมอ เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงาน

3.3 กำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าประสบการณ์

3.4 กำหนดให้มีการตรวจสุขภาพจากสถานพยาบาล หรือ โรงพยาบาลที่เชื่อถือได้

3.5 มีหนังสือเงื่อนไขการทดลองงาน สัญญาว่าจ้างที่เป็นมาตรฐาน

4. การประเมินผลการปฏิบัติงาน

4.1 กำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการประเมินผลงาน และศักยภาพพนักงานแต่ละคน

4.2 จัดทำแบบฟอร์มประเมินผลไว้เป็นมาตรฐาน และกำหนดระยะเวลาในการประเมินผล และให้มีการประเมินผลเป็นประจำ และต่อเนื่อง

4.3 มีการประเมินจุดอ่อนหรือจุดแข็งของพนักงาน เพื่อประโยชน์ในการดูแลและพัฒนาพนักงานให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

4.4 จัดให้มีระบบการให้คำปรึกษาหารือแก่พนักงาน ประกอบการประเมินผลการปฏิบัติงาน

5. การบริหารค่าจ้าง

5.1 มีนโยบาย หลักเกณฑ์ แนวปฏิบัติในการบริหารค่าจ้างให้สอดคล้องกับตลาดแรงงาน ไม่สูงเกินไป และไม่ต่ำเกินไป

5.2 กำหนดให้มีคณะกรรมการบุคคล เพื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงค่าจ้างในกรณีต่าง ๆ ให้ลูกจ้าง ตามข้อ 5.1

5.3 การจ่ายค่าจ้าง การเปลี่ยนแปลงค่าจ้าง และการหักค่าจ้างต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายแรงงาน

5.4 การกำหนดงบประมาณขึ้นค่าจ้างประจำปี ให้ผ่านคณะกรรมการบุคคล

6. การพัฒนาและฝึกอบรม

6.1 กำหนดนโยบายด้านการพัฒนาพนักงาน ให้สอดคล้องกับเส้นทางการเดินของอาชีพ (Career path) ของแต่ละคน

6.2 กำหนดแผนการพัฒนา และเป้าหมายการฝึกอบรมประจำปี

6.3 มีการจัดหาความจำเป็นในการอบรม ดำเนินการจัดอบรม และระบบติดตามผลการอบรมของพนักงานที่ผ่านการอบรม

6.4 จัดทำประวัติการฝึกอบรมพนังงานไว้เป็นรายบุคคล

6.5 แสวงหา ริเริ่ม แนวความคิดใหม่ ๆ ในการพัฒนาพนักงานมาประยุกต์ใช้ในองค์กร ให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization)

7. สวัสดิการ

7.1 กำหนดนโยบายด้านสวัสดิการ

7.2 กำหนดระเบียบเกี่ยวกับสวัสดิการ และเงินช่วยเหลือต่าง ๆ พร้อมทั้งปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์และตลาดแรงงานอยู่เสมอ

7.3 จัดทำทะเบียนพนักงานและสมาชิกในครอบครัว เพื่อควบคุมการใช้สิทธิด้านสวัสดิการต่าง ๆ

7.4 กำหนดให้มีการตรวจสอบการเบิกจ่ายสวัสดิการ/เงินช่วยเหลือต่าง ๆ ก่อนการจ่ายเงินทุกครั้ง

7.5 มีการประเมินผลค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการจริงกับงบประมาณเป็นประจำทุกเดือน

7.6 สำรวจการจัดสวัสดิการขององค์กรอื่น ๆ อยู่เสมอเพื่อนำมาปรับปรุงการจัดสวัสดิการขององค์กร

8. การแรงงานสัมพันธ์

8.1 จัดทำข้อบังคับ และระเบียบบริหารงานบุคคลให้กับพนักงานทุกคน โดยให้มีเรื่องต่าง ๆ ที่กฎหมายแรงงานกำหนด [8]

8.2 มีการแก้ไข เพิ่มเติมข้อบังคับฯ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ

8.3 การลงโทษทางวินัยถึงขั้นปลดออก ไล่ออก ควรพิจารณาด้านคณะกรรมการบุคคลฯ

8.4 ปฏิบัติในเรื่องอื่น ๆ ตามกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้อง เช่น พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ กฎหมายประกันสังคม กฎหมายกองทุนเงินทดแทน กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยในการทำงาน พร้อมทั้งตรวจสอบทบทวนอยู่เสมอ

8.5 จัดให้มีบรรยากาศของการมีส่วนร่วมจากพนักงานอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง เช่น ส่งเสริมกิจกรรม 5ส. กลุ่มคุณภาพ ข้อเสนอแนะ กีฬาภายใน การประกวดในลักษณะการเพิ่มผลผลิต การกำหนดเป้าหมายในการรณรงค์ในเรื่องต่าง ๆ ฯลฯ

8.6 พนักงานระดับผู้บังคับบัญชาต้องหาโอกาสไปพบปะพนักงาน และครอบครัวของพนักงานในหน่วยงานต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ

8.7 ทำการสัมภาษณ์พนักงานที่ขอลาออก เพื่อนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล

เนื่องจาก อปท. ส่วนมากไม่ได้จัดทำโครงสร้างงานที่ควรเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับการควบคุมการใช้จ่ายให้ครบถ้วน แต่จะแยกบริหารในแต่ละงานตามที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ได้จัดทำรายละเอียดและแผนภูมิของงาน จึงมีความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร วัสดุ และครุภัณฑ์ เป็นต้น หรือใช้เวลานานเกินความจำเป็น และการติดตามงานอาจไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และการปฏิบัติงานของอปท. จะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด จึงต้องปฏิบัติเหมือนกัน ทั้งที่ขนาดขององค์กรไม่เท่ากัน ซึ่งเป็นปัญหาสำหรับ

---

[8] กฎหมายแรงงานกำหนด ดังนี้

- เวลาทำงานปกติและวันหยุด
- การทำงานล่วงเวลา
- เบี้ยเลี้ยงและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง
- การลางาน
- สวัสดิการ และเงินช่วยเหลือ
- วินัย และการลงโทษ
- การร้องทุกข์

องค์กรขนาดกลางและขนาดเล็กที่ต้องจัดหาบุคลากร วัสดุ ครุภัณฑ์ให้สามารถปฏิบัติงานได้ตามที่กำหนด ทั้งที่ไม่จำเป็นหรืออาจจะหายากในบางพื้นที่ ดังนั้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงการกำหนดกรอบอัตรากำลังคนที่เหมาะสมกับงานซึ่งเป็นการควบคุมการค่าใช้จ่ายด้านบุคคล จึงยกตัวอย่างเกี่ยวกับบุคลากรในระบบการควบคุมการใช้จ่ายซึ่งมีงานที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้น 6 งาน คือ งบประมาณ พัสดุ บุคคล การเงิน บัญชี และตรวจสอบ ซึ่งจะแยกหน่วยงานที่รับผิดชอบตามลักษณะเฉพาะของงานเป็น 3 หน่วยงาน คือ

1. หน่วยงานบุคคล รับผิดชอบด้านอัตรากำลังคน และแจ้งค่าใช้จ่ายประจำเกี่ยวกับบุคคลให้กับหน่วยงานคลังเมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณหรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระหว่างปี

2. หน่วยงานตรวจสอบ ในกรณีที่เป็นองค์กรขนาดใหญ่จัดตั้งเป็นหน่วยงานตรวจสอบที่รับผิดชอบด้านตรวจสอบภายในและประสานงานกับผู้ตรวจสอบภายนอก ถ้าเป็นองค์กรขนาดกลางและขนาดเล็กอาจรวมกันในกลุ่ม เพื่อจัดจ้างผู้ตรวจสอบภายในมืออาชีพ หรือผู้ตรวจสอบภายนอกที่ได้รับการรับรองจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

3. หน่วยงานคลัง รับผิดชอบด้านงบประมาณ พัสดุ การเงินและบัญชี และต้องปฏิบัติแต่ละงานให้สอดคล้องและเหมาะสมกับองค์กร ซึ่งมีขั้นตอนในการจัดผังหน่วยงานคลัง ดังนี้

3.1 <u>กำหนดงานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานคลัง</u> งานที่หน่วยงานคลังต้องรับผิดชอบเพื่อให้การควบคุมการใช้จ่ายครบถ้วน สมบูรณ์ มีดังนี้

3.1.1 งานงบประมาณ ทำหน้าที่ควบคุมการรับ-จ่ายเงินตามงบประมาณประจำปี

3.1.2 งานพัสดุ ทำหน้าที่ดำเนินการจัดซื้อ จัดจ้าง ตามระเบียบพัสดุ

3.1.3 งานการเงิน ทำหน้าที่รับ-จ่ายเงินตามระเบียบการเงิน

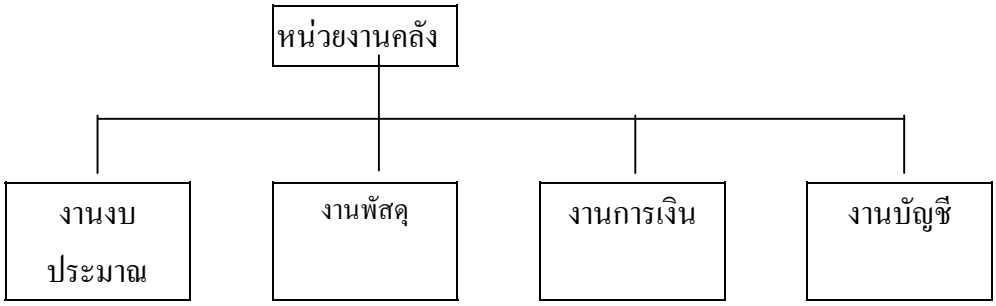
3.1.4 งานบัญชี ทำหน้าที่บันทึกบัญชีตาม<u>ระบบบัญชีที่กำหนด</u>และจัดทำงบการเงิน

3.2 <u>ผังของหน่วยงานคลัง</u> วิเคราะห์งานให้เหมาะกับขนาดและอัตรากำลังคนขององค์กรโดยผู้ปฏิบัติต้องไม่ใช่คนเดียวกัน เพื่อการสอบยันด้านการเงินการคลัง แต่ถ้าองค์กรขนาดเล็กที่มีบุคลากรจำกัดต้องคำนึงถึงความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นด้วย เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานคลังมีประสิทธิภาพ สามารถสอบยันกันได้ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดผังของหน่วยงานคลังตามขนาดขององค์กร ดังนี้

3.2.1 องค์กรขนาดใหญ่ จำนวนบุคลากร ประมาณ 10-20 คน สามารถกำหนดได้เต็มรูปแบบครบทั้ง 4 งาน คือ

1. งานงบประมาณ
2. งานพัสดุ
3. งานการเงิน
4. งานบัญชี

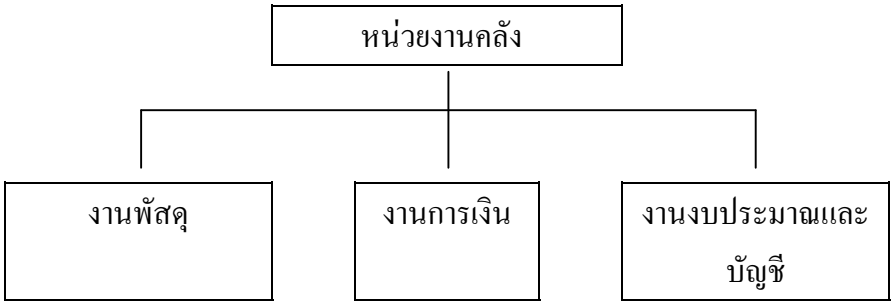
แผนภาพที่ 3 : <u>รูปแบบหน่วยงานคลัง ขนาดใหญ่</u>



3.2.2 องค์กรขนาดกลาง จำนวนบุคลากร ประมาณ 4-10 คน สามารถกำหนดได้ 3 งาน คือ

1. งานพัสดุ
2. งานการเงิน
3. งานงบประมาณและบัญชี

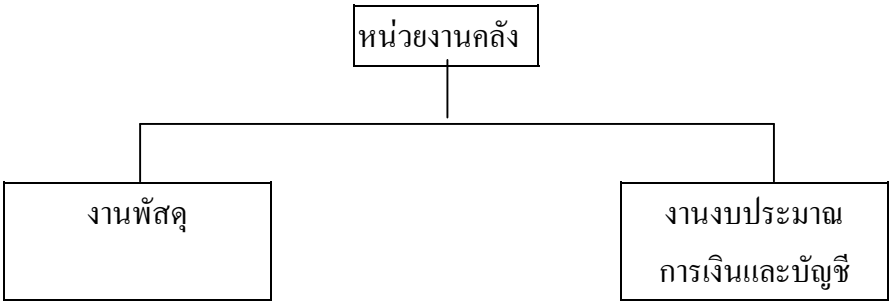
แผนภาพที่ 4 : <u>รูปแบบหน่วยงานคลังขนาดกลาง</u>



3.2.3 องค์กรขนาดเล็ก จำนวนบุคลากร ประมาณ 2-3 คน สามารถกำหนดได้ 2 งาน คือ

1. งานพัสดุ
2. งานงบประมาณ การเงินและบัญชี

แผนภาพที่ 5 : <u>รูปแบบหน่วยงานคลังขนาดเล็ก</u>



3.3. <u>กำหนดภาระหน้าที่ของหน่วยงานคลัง</u> เป็นการกำหนดหน้าที่หลักของแต่ละงานให้เหมาะสม สอดคล้อง และสอบยันกันได้ และต้องกำกับดูแลและบริหารงานด้านงบประมาณ ด้านพัสดุ ด้านการเงิน และด้านบัญชีให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนที่วางไว้ โดยให้องค์กรได้รับประโยชน์สูงสุด ประหยัด และคุ้มค่ากับการลงทุน

3.4 <u>กำหนดรายละเอียดของงาน</u> เป็นการพรรณนางานทุกงานที่ต้องรับผิดชอบอย่างละเอียดทุกขั้นตอนเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงาน การพิจารณาบุคคลได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับขนาดขององค์กร ช่วยให้การบริหารหน่วยงานคลังมีความคล่องตัว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดแนวปฏิบัติให้เหมาะสม และทันกับเทคโนโลยีใหม่ ๆเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ทันเหตุการณ์ ช่วยให้ผู้บริหารองค์กรให้ได้รับประโยชน์สูงสุด และมีความเสี่ยงน้อยที่สุดในการบริหารงาน และการตัดสินใจ

7.5 <u>แนวทางการควบคุมค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคคล</u>

ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคคลนอกจากเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราวแล้ว ยังมีค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับสวัสดิการและการพัฒนาฝึกอบรมบุคลากรรวมอยู่ด้วย การที่จะได้ค่าใช้จ่ายดังกล่าว<u>ให้</u>มีการใช้จ่ายอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับตลาดแรงงาน และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรอย่างแท้จริง องค์กรต้องกำหนดระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเดินทางให้เหมาะสมกับสภาพขององค์กร เช่น ระเบียบว่าด้วยสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล ค่าช่วยการศึกษาบุตร ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เป็นต้น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรและควบคุมการใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคคลเป็นหลัก ดังนี้

1. ก่อนดำเนินการจะต้องตรวจสอบงบประมาณและได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจก่อน
2. การเบิกจ่ายจะต้องตรวจสอบเอกสารหลักฐานให้ครบถ้วนถูกต้องตามระเบียบอย่างเคร่งครัด

3. กำกับและติดตามการปฏิบัติงานในแต่ละกิจกรรมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างคุ้มค่า
4. รายงานผลการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในแต่ละกิจกรรมเพื่อประโยชน์ในการจัดทำต้นทุนกิจกรรม

โดยทั่วไป อปท. แต่ละแห่งควรมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายประจำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไม่เกินร้อยละ 50 ทั้งนี้บุคลากรที่ดี และทำงานที่เป็นงานหลัก และต้องการความรับผิดชอบสูงขององค์กร อปท. ควรรักษา และพัฒนาศักยภาพการทำงานให้สูงต่อไป โดยการจ้างเป็นบุคลากรประจำ ซึ่งควรมีการประเมินผลงานทุกปี และสามารถไล่ออกได้

ในขณะที่งานที่เป็นงานชั่วคราว และใช้แต่แรงงานเป็นสำคัญ อปท. ควรจ้างเป็นลูกจ้างชั่วคราว ในระยะเวลาต่างๆ กันไป เช่น 1 ปี 3 ปี หรือ 5 ปี โดยทำสัญญาการว่าจ้าง และให้ค่าตอบแทนตามตลาดแรงงาน

การกำหนดอัตราเงินเดือนควรมีอัตราที่สอดคล้องกับตลาดแรงงาน เพื่อให้ได้คนที่มีความสามารถทำงานได้มาทำงานให้คุ้มค่าเงินเดือน ดีกว่าการจ้างงานในอัตราที่ต่ำกว่าตลาดแรงงานและได้คนที่ไม่มีความสามารถในการทำงาน

เพื่อให้อปท. สามารถบริหารงานบุคคลได้เองอย่างมีอิสระ คณะผู้วิจัยเสนอให้ รัฐบาลกระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้แก่อปท. อย่างแท้จริง คือรัฐบาลอาจตั้งคณะกรรมการกลาง เช่น ก.ถ. เพียงคณะเดียว กำหนดกรอบการบริหารงานบุคคลของอปท. อย่างกว้าง เช่น กรอบการทำงาน กรอบเงินเดือน ฯลฯ เพื่อให้แน่ใจว่าผู้บริหาร อปท. จะบริหารงานบุคคลอย่างเป็นธรรมและได้มาตรฐานสากลด้านแรงงาน ส่วนในรายละเอียดในการบริหารงานบุคคล ควรให้อิสระผู้บริหาร อปท. แต่ละแห่งกำหนดได้เอง สามารถกำหนดอัตราเงินเดือนเองได้ภายใต้กรอบเงินเดือน สามารถกำหนดเลื่อนขั้นเงินเดือน หรือไล่ออกพนักงานของตนเองได้ตามเหตุผลที่เห็นสมควร และต้องเป็นธรรม ให้พนักงานส่วนท้องถิ่นในอปท. หนึ่งๆ หากจะย้ายไปทำงานในอีกอปท. อื่นๆ จะต้องลาออกจากที่หนึ่งแล้วจึงไปสมัครงานอีกที่หนึ่งได้ แบบการทำงานในองค์กรอิสระทั่วไป นอกจากนี้แล้ว คณะกรรมการ ก.ถ. มีหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการกำกับ ดูแลการบริหารงานบุคคลของแต่ละอปท. ให้เป็นธรรม รับร้องเรียนจากพนักงานส่วนท้องถิ่นหากมีผู้บริหารอปท. ใดใช้อำนาจโดยมิชอบ และดำเนินการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้น

สำหรับในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านในกระบวนการกระจายอำนาจ ด้านคนมีปัญหามาก คณะผู้วิจัย พบว่า การโอนย้ายคน หรือ ข้าราชการจากหน่วยงานของรัฐบาลมาเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ตามการโอนย้ายงานที่รัฐบาลเคยทำให้กับอปท.นั้น แบบหนึ่งต่อหนึ่ง (ย้ายคนตามงาน) ไม่ถูกต้อง และไม่เหมาะสม เช่น หากโอนภารกิจด้านการสร้างถนนในอบต. และต้องให้วิศวกรของกรมโยธาธิการย้ายไปอยู่ในอบต. นั้นๆ เป็นต้น เพราะการให้วิศวกรไปประจำอบต. หนึ่งๆ เป็นการสูญเปล่าของการใช้ทรัพยากร เพราะงานสร้างถนนในอบต.หนึ่งๆ อาจมีไม่มากพอ

อีกทั้งวิศวกรผู้นั้นอาจเป็นคนจังหวัดอื่น ถ้าต้องย้ายมาอยู่ที่อบต. ก็ต้องย้ายที่อยู่ หรือต้องเดินทางไกลเป็นประจำ นอกจากนี้ยังมีข้าราชการจำนวนมากไม่ต้องการย้ายไปอปท. เพราะเห็นว่าต้องไปอยู่ต่างจังหวัด หรือเห็นว่าการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นมีเกียรติน้อยกว่าการเป็นข้าราชการ หรือไม่อยากมาเป็นลูกน้องปลัดอปท. ซึ่งมีระดับขั้นเงินเดือนต่ำกว่าตน ส่วนอปท. บางแห่งก็ไม่ต้องการรับโอนข้าราชการมาเพราะข้าราชการส่วนใหญ่ที่จะมามีระดับขั้นเงินเดือนสูงจะเป็นภาระทางด้านรายจ่ายเงินเดือนต่อไป และเสนอว่า ควรให้รัฐบาลหยุดดำเนินภารกิจต่างๆ ที่ควรเป็นของ อปท. เป็นการโอนย้ายงาน ในขณะที่การโอนย้ายคน ควรให้เกิดเป็นกระบวนการตามธรรมชาติ ตามความต้องการของอปท. เป็นสำคัญ โดยจะต้องปรับแก้ปัญหาต่างๆ ที่ทำให้ข้าราชการไม่อยากเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น[9] อันได้แก่ แก้ปัญหาเรื่องขั้นเงินเดือนให้เหมาะสม ปัจจุบันพบว่าเงินเดือนข้าราชการต่ำกว่าตลาดแรงงาน ก็ให้อปท. สามารถให้เงินเดือนข้าราชการที่โอนย้ายไปอปท. ให้สูงขึ้นและสอดคล้องกับตลาดแรงงานได้ แก้ปัญหาเรื่องสวัสดิการและสิทธิพิเศษของข้าราชการให้เท่าเทียมกับคนอื่นๆ โดยให้อปท. มีสวัสดิการและสิทธิพิเศษเทียบเท่ากับข้าราชการ เช่นมีกองทุนแบบ กบข. มีบำเหน็จหรือบำนาญ มีการประกันสังคม ประกันสุขภาพ ที่เท่าเทียมกัน [10] แก้ปัญหาเรื่องเกียรติของการเป็นข้าราชการ ให้พนักงานส่วนท้องถิ่นมีเกียรติเท่าเทียมกัน โดยแก้ปัญหาเรื่องเครื่องราชย์ ฯลฯ สำหรับข้าราชการที่ทำงานด้านการให้บริการ ที่ใช้เทคนิคสูง แต่เป็นงานที่ควรเป็นของอปท. เช่น การสร้างถนน การขุดบ่อน้ำ การจัดการศึกษา การให้การรักษาพยาบาล รัฐบาลควรจัดให้มีการ Corporatization ให้หน่วยงานปฏิบัติเหล่านี้กลายเป็นบริษัทจำกัด ที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และให้รับจ้างอปท. หรือเอกชนทำงานต่างๆ ผ่านการแข่งขัน การประมูลทั่วไป ซึ่งก็จะช่วยให้วิศวกร หมอ หรือครู ไม่เป็นข้าราชการอีกต่อไป แต่เป็นลูกจ้างบริษัทของรัฐบาล รับจ้างออกแบบ รับจ้างจัดการศึกษา รับจ้างให้การรักษาพยาบาล โดยอปท. อาจจ้างบริษัทเหล่านี้ทำงานให้ ข้าราชการเหล่านี้จะไม่ต้องโอนย้ายไปทำงานเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น แต่อยู่ในหน่วยงานรัฐบาลที่เป็นบริษัทรับจ้างแทน

---

[9] พบว่า การที่ข้าราชการปัจจุบันมีสิทธิพิเศษสูง มีบำเหน็จ บำนาญ มีเกียรติสูง แต่เงินเดือนน้อย กลายเป็นปัญหาในการปฏิรูประบบราชการ เช่น ครูในมหาวิทยาลัยไม่อยากออกนอกระบบ ข้าราชการไม่อยากโอนย้ายไปอปท. รวมไปถึงการ Privatization รัฐวิสาหกิจ ซึ่งต่างก็ไม่ยอมออกจากระบบราชการ ปัญหานี้ต้องแก้ทั้งระบบ โดยให้ข้าราชการกลายเป็นคนปกติเสีย โดยมีเงินเดือนสูงขึ้นตามตลาดแรงงาน มีหลักประกันในการจ้างงานลดลง ต้องสามารถถูกไล่ออกได้แบบคนอื่นๆ เขา ในขณะเดียวกันต้องปรับให้คนอื่นๆ มีสิทธิเท่าเทียมกับข้าราชการ ได้แก่ เรื่องการประกันสุขภาพ (Health Insurance) การประกันการเกษียณอายุ (Pension Scheme) การประกันสังคม (Social Security System) ให้ทุกคนที่ทำประโยชน์ให้กับสังคม และประเทศชาติสามารถได้รับเครื่องราชย์ได้ ไม่ใช่เฉพาะข้าราชการ ผลคือข้าราชการเลิกเป็นอภิสิทธิชน การรังเกียจที่จะออกจากระบบราชการก็จะหมดไป และทำให้การกระจายอำนาจด้านคน การปฏิรูประบบราชการ การ Privatization รัฐวิสาหกิจทำได้ง่ายขึ้น

[10] สำหรับประเด็นเรื่อง การประกันสุขภาพ การประกันสังคม การประกันการเกษียณอายุ พบว่า รัฐบาลกำลังศึกษาและต้องการปรับปรุงระบบเหล่านี้ทั้งระบบ เพื่อให้ทุกคนมีประกันดังกล่าวอย่างเท่าเทียมกัน

8. <u>ระบบบริหารการเงิน</u>

1. <u>เหตุผลและความจำเป็น</u>

การบริหารการเงิน เป็นกระบวนการวางแผนการรับและจ่ายเงินตามเอกสารหลักฐานจากภายใน และภายนอกองค์กร ให้ถูกต้องตามระเบียบอย่างโปร่งใส ประหยัด มีความคล่องตัวและมีความเสี่ยงน้อยที่สุด โดยการจัดทำประมาณการรับและการจ่ายเงินในแต่ละเดือนให้มีเงินเพียงพอที่จะใช้จ่าย ถ้ามีเงินเหลือจะได้นำไปลงทุนหาประโยชน์ให้แก่องค์กร เช่น การนำฝากธนาคาร การซื้อพันธบัตร การให้กู้ยืม เป็นต้น หรือถ้าเงินไม่พอจะได้หาแหล่งเงินที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด เช่นการใช้เงินสะสม การกู้ยืม เป็นต้น ซึ่งองค์กรจะต้องจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดี[11] เพื่อป้องกันการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นได้เสมอ

2. <u>สภาพปัญหาของการบริหารการเงินในปัจจุบัน</u>

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 สำหรับกรุงเทพมหานครปฏิบัติตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เป็นระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน และการตรวจเงิน พ.ศ.2530 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2532 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2533

จากการสำรวจภาคสนามพบประเด็นปัญหา ดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยกเว้นกรุงเทพมหานครมีการปฏิบัติงานและการรายงานซ้ำซ้อนเนื่องจากต้องทำตามระเบียบที่เหมือนกันทุกองค์กร ซึ่งเน้นพิธีการ เอกสาร และสายการบังคับบัญชายาว ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายด้านอัตรากำลังคน ปริมาณวัสดุ และต้นทุนในการจัดซื้อสูงเกินไป (เนื่องจากใช้เวลาในการจ่ายเงินนานเกินไปผู้ประกอบการจะคิดราคาที่บวกดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นจากราคาปกติ) โดยเฉพาะองค์กรเล็กๆ ที่มีงบประมาณจำกัด ไม่สามารถพัฒนางานตามโครงการได้อย่างเต็มที่

---

[11] การควบคุมภายในด้านการเงินต้องจัดให้มีการควบคุมภายในทุกด้านที่เกี่ยวกับการเงิน เช่น

1. การควบคุมภายในด้านเงินสด เงินฝากธนาคารและเงินทุนหมุนเวียนอื่น
2. การควบคุมภายในด้านรายรับ-รายจ่ายและเงินสดย่อย
3. การควบคุมภายในด้านเงินลงทุน

3. <u>วัตถุประสงค์การศึกษา</u>

1) เพื่อให้การใช้จ่ายเงินถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อกำหนดขององค์กร
2) เพื่อควบคุมการรับ-จ่ายเงินให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้
3) เพื่อให้การบริหารการเงินมีสภาพคล่องที่พอเหมาะ ได้รับประโยชน์สูงสุด และมีความเสี่ยงน้อยที่สุด

4. <u>หลักการบริหารการเงิน</u>

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการวางระบบงานให้ครบถ้วนและสอดคล้องกับหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติทุกขั้นตอน ให้เหมาะสมกับองค์กรเพื่อจัดทำแผนภูมิและกำหนดแนวปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจน โดยเน้นการควบคุมการใช้จ่ายให้ได้รับผลอย่างคุ้มค่าทุกหน่วยงานภายในองค์กร ซึ่งแบ่งหน้าที่ตามความจำเป็นและเหมาะสมให้สามารถควบคุมและตรวจสอบได้<u>โดยแบ่งตามหน้าที่หลักดังนี้</u>

1.ด้านการควบคุมเงิน

2.ด้านการเงินรับ

3.ด้านการเงินจ่าย

การที่จะให้การบริหารการเงินตามหน้าที่หลักดังกล่าวมีประสิทธิภาพองค์กรจะต้องกำหนดนโยบายและระเบียบให้ชัดเจน เช่น

1. แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานผู้รับ-จ่ายเงิน หน่วยงานตรวจสอบการรับ-จ่ายเงิน หน่วยงาน<u>ควบคุม</u>การเงิน และหน่วยงานบัญชีสามารถสอบยันตัวเลขกันได้

2. แบ่งประเภทเอกสารการรับ-จ่ายเงินให้เหมาะสม พร้อมทั้งมีเอกสารประกอบการจ่ายเงินให้ถูกต้องครบถ้วน

3. กำหนดคู่มือการปฏิบัติงานด้านการเงิน พร้อมทั้งผู้มีอำนาจอนุมัติในแต่ละวงเงินในแต่ละเรื่อง

4. การรับเงินต้องออกใบเสร็จรับเงินเป็นหลักฐานทุกครั้ง และนำเงินฝากธนาคารทุกวัน ถ้านำฝากไม่ทันในวันนั้นให้นำฝากในวันรุ่งขึ้น กรณีมีเงินเหลือให้มีกรรมการตรวจนับเงินก่อนนำเก็บเข้าเซฟ

. 5. การจ่ายเงินให้จ่ายเงินเป็นเช็คเท่านั้น ถ้ามีความจำเป็นต้องจ่ายเงินสดควรมีการกำหนดเงินสดย่อยและรายการที่สามารถจ่ายจากเงินสดย่อยได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมกับองค์กร **(จัดทำระเบียบเงินสดย่อย)** เช่น วงเงิน 50,000 บาท

สำหรับองค์กรขนาดใหญ่ 10,000 บาทสำหรับองค์กรขนาดกลางและขนาดเล็ก เป็นต้น ซึ่งการจ่ายเงินทุกครั้งต้องตรวจเอกสารหลักฐานให้ครบถ้วนถูกต้องตามระเบียบก่อนจ่าย

6. จัดทำประมาณการกระแสเงินสดเป็นระยะทุก 3 เดือน ตามแผนการรับ-จ่ายเงิน โดยมีเอกสารที่คาดว่าจะจ่ายจากงานพัสดุประกอบให้ชัดเจน จะได้ทราบสถานะทางการเงินในแต่ละช่วงเวลา

7.พิจารณาการบริหารเงินตามประมาณการกระแสเงินสดให้องค์กรได้รับประโยชน์มากที่สุดเสียค่าใช้จ่ายต่ำสุด มีความเสี่ยงน้อยที่สุดประกอบด้วย เช่น กรณีเงินคงเหลือมีจำนวนมากสามารถนำไปลงทุนหาผลประโยชน์ให้กับองค์กรได้ โดยการฝากธนาคารประเภทประจำตามความเหมาะสมของระยะเวลาที่จะใช้เงิน ซื้อพันธบัตร หุ้นกู้ **(จัดทำระเบียบในการนำเงินไปลงทุน)** หรือลงทุนในกิจกรรมที่จะก่อให้เกิดรายได้ เป็นต้น แต่ในกรณีเงินไม่เพียงพอกับการใช้จ่ายจะได้เตรียมหาแหล่งเงินสนับสนุนที่เสียค่าใช้จ่ายต่ำสุด เช่น ขอใช้เงินสะสม ขอเงินสนับสนุนจากรัฐบาล กู้ยืมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน หรือกู้ยืมจากหน่วยงานอื่น **(จัดทำระเบียบในการกู้ยืม)** เป็นต้น

8. รายงานผลการรับ-จ่ายเงินเพื่อให้ผู้บริหารได้ใช้ประโยชน์

5. แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารการเงิน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยกเว้นกรุงเทพมหานคร ควรกำหนดระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินของตนเองให้เหมาะสมกับขนาดและนโยบายการบริหารงานขององค์กร และกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับระเบียบและนโยบายการบริหารการเงินของตนเอง เพื่อประโยชน์ในการหารายได้เพิ่มเติมจากเงินที่มีอยู่ และควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนด และประหยัด ซึ่งแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจน ดังนี้

ด้านการควบคุมเงิน ทำหน้าที่วางแผนการรับ – จ่ายเงิน ให้มีความคล่องตัว ทันเวลา และมีเงินเพียงพอกับการใช้จ่าย ด้วยการจัดทำประมาณการกระแสเงินสด และเงินฝากธนาคาร ถ้ามีเงินเหลือจะได้นำเงินฝากธนาคาร หรือนำไปลงทุนเพื่อให้องค์กรได้รับผลประโยชน์มากที่สุด และคำนึงถึงความเสี่ยงควบคู่กันไปด้วย แต่ถ้าเงินไม่พอกับการใช้จ่าย หรือลงทุนจะได้หาแหล่งเงินที่องค์กรต้องเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด โดยการขอเงินสนับสนุน หรือกู้เงินจากหน่วยงานภายนอกได้ทันกับความต้องการ ซึ่งปัจจุบันองค์กรยังถูกจำกัดด้วยระเบียบและเงื่อนไขของทางราชการที่ต้องนำฝากที่กระทรวงการคลัง

<u>ด้านการเงินรับ</u> ทำหน้าที่รับเงินจากหน่วยงานภายในและภายนอกโดยการออกใบเสร็จรับเงินเป็นหลักฐาน และนำฝากธนาคารทุกวัน ถ้าไม่สามารถนำฝากได้ทันภายในวันนั้นหรือนำฝากไม่หมด ให้มีการตรวจนับเงินคงเหลือประจำวันโดยกรรมการที่ได้แต่งตั้งจากองค์กร และรายงานให้ผู้บริหารทราบ ก่อนนำเก็บไว้ในเซฟ เพื่อประโยชน์ต่อการตรวจสอบ

<u>ด้านการเงินจ่าย</u> ทำหน้าที่จ่ายเงินทุกประเภทให้แก่หน่วยงานภายในและภายนอกโดยจ่ายเป็นเช็คเท่านั้น ถ้ามีความจำเป็นต้องจ่ายเงินสดควรมีการกำหนดวงเงินสดย่อยและรายการที่สามารถใช้จ่ายได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมกับองค์กร เช่น 50,000 บาท สำหรับองค์กรขนาดใหญ่ 10,000 บาท สำหรับองค์กรขนาดกลางและขนาดเล็ก เป็นต้น โดยการเบิกชดเชยตามจำนวนเงินที่จ่ายไปให้ครบตามจำนวนวงเงินสดย่อยที่กำหนด ซึ่งการจ่ายเงินทุกครั้งจะต้องตรวจเอกสารหลักฐานให้ครบถ้วนถูกต้องตามระเบียบก่อนจ่าย

9. <u>ระบบบัญชี</u>

1. <u>เหตุผลและความจำเป็น</u>

การบัญชี เป็นกระบวนการบันทึกรายการตามเอกสารหลักฐาน ให้ครบถ้วน ถูกต้องตามระบบบัญชีที่กำหนด และจัดทำรายงานการเงินแสดงผลการดำเนินงาน และฐานะการเงิน รวมทั้งคำนวณต้นทุนผลงาน องค์กรต้องจัดให้มีการวางรูประบบบัญชี[12]ให้เหมาะสม และสอดคล้องกับการดำเนินงานขององค์กร เพื่อให้ได้มาซึ่งงบการเงินที่แสดงให้เห็นถึงผลการดำเนินงานฐานะการเงินขององค์กร และยังสามารถสะท้อนให้เห็นถึงความโปร่งใส คุ้มค่า และประหยัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ต้องเสนอรายงาน (Reporting Entity) ต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง[13] ภาระหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการให้บริการประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพด้วยรายได้ที่เกิดจากการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม อากร ค่าปรับตาม

---

[12] การวางรูประบบบัญชี (Accounting System Design) หมายถึง การออกแบบและวางรูปบัญชีของสถาบันเศรษฐกิจทุกแขนงนับตั้งแต่ การออกแบบ และวางรูปเกี่ยวกับแบบฟอร์ม ใบสำคัญ สมุดบัญชี ตลอดจนรายงานการเงินทุกชนิดทางการบัญชี ซึ่งแยกเป็น 2 ระบบ คือ

1. ระบบบัญชีส่วนรวม (Macro Accounting System) ประกอบด้วยระบบย่อย 5 ระบบ ดังนี้ การบัญชีรายได้ประชาชาติ งบดุลประชาชาติ การบัญชีวางแผนเศรษฐกิจ การบัญชีเงินทุนหมุนเวียน ในระบบการเงินของชาติ การบัญชีดุลย์การชำระหนี้ระหว่างประเทศ
2. ระบบบัญชีส่วนเอกชน (Micro Accounting System) แบ่งออกเป็นการบัญชีเพื่อคำนวณกำไรขาดทุนหรือการบัญชีธุรกิจ และการบัญชีที่ไม่คำนวณกำไรขาดทุนหรือการบัญชีรัฐบาล การบัญชีส่วนตัว การบัญชีสถาบันอื่น

[13] หลักการและนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ฉบับที่ 1 เดือนพฤษภาคม 2544 สำนักบัญชีและตรวจสอบภายใน กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

ที่กฎหมายกำหนด รายได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่จัดสรรให้เป็นแบบเงินก้อน (Block Grant) เพื่อนำมาใช้จ่ายตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากสภาขององค์กร ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่มุ่งผลลัพธ์ (Performance Based Budgeting) หรืออาจมีการกู้เงินเพื่อพัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องมีการวางรูประบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับลักษณะการดำเนินงาน การควบคุมงบประมาณ และการควบคุมทางการเงิน รวมทั้งหลักการบัญชีที่รับรองโดยทั่วไป ทั้งนี้เพื่อให้สามารถรายงานผลการดำเนินงาน และรายงานฐานะการเงินได้อย่างครบถ้วน สมบูรณ์ และสามารถคำนวณต้นทุนงาน/โครงการ หรือกิจกรรม เพื่อประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณและกำหนดแผนปฏิบัติงานได้อย่างคุ้มค่าและประหยัด

2. <u>สภาพปัญหาของระบบบัญชีปัจจุบัน</u>

ระบบบัญชีปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามระเบียบกรมการปกครองว่าด้วยการบันทึกบัญชี การจัดทำทะเบียน และรายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ที่มีระบบบัญชีของกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะเพื่อให้สามารถรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 120 [14]

ระบบบัญชีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติอยู่ปัจจุบันตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2543 มีดังนี้

1.การบันทึกบัญชี

1.1 บันทึกบัญชีรายได้ตามเกณฑ์ค้างรับ

1.2 บันทึกบัญชีรายรับตามเกณฑ์เงินสด

1.3 บันทึกบัญชีเงินอุทิศเฉพาะเจาะจง เงินชดใช้ค่าเสียหายและเงินรับฝากตามเกณฑ์เงินสด

1.4 บันทึกบัญชีรายจ่ายตามเกณฑ์เงินสด

1.5 บันทึกควบคุมรายจ่ายให้เป็นไปตามงบประมาณรายจ่ายในทะเบียนรายจ่ายตามงบประมาณ

2. การผ่านรายการไปบัญชีแยกประเภท

[14] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 120 กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดลงในราชกิจจานุเบกษาและเมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบรับรองความถูกต้องของรายงานดังกล่าวแล้ว ให้รายงานผลการตรวจสอบต่อสภากรุงเทพมหานครเพื่อทราบต่อไป

3. การจัดทำรายงานประจำเดือน

3.1 รายงานรับ – จ่ายเงินสด

3.2 รายงานกระแสเงินสด

3.3 งบทดลอง

3.4 รายงานงบกระทบยอดเงินฝากธนาคาร

3.5 กระดาษทำการกระทบยอดรายจ่ายตามงบประมาณ(จ่ายจากรายรับ)

3.6 กระดาษทำการกระทบยอดรายจ่าย(จ่ายจากเงินสะสม)

3.7 กระดาษทำการกระทบยอดงบประมาณคงเหลือ

3.8 กระดาษทำการกระทบยอดการโอนงบประมาณรายจ่าย

4. การจัดทำรายงานการเงินประจำงวด 4 เดือน

4.1 งบแสดงฐานะการเงิน

4.2 งบทรัพย์สิน

4.3 งบหนี้สิน

4.4 งบเงินสะสม

4.5 รายละเอียดลูกหนี้

4.6 รายงานรายจ่ายในการดำเนินงานที่จ่ายจากเงินรายรับตามแผนงาน

4.7 รายงานรายจ่ายในการดำเนินงานที่จ่ายจากเงินรายรับตามแผนงานรวม

4.8 รายงานรายจ่ายในการดำเนินงานจ่ายจากเงินสะสม

4.9 งบแสดงผลการดำเนินงานจ่ายจากรายรับ

4.10 งบแสดงผลการดำเนินงานรวมจ่ายจากรายรับและเงินสะสม

4.11 รายงานรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติให้จ่ายจากเงินสะสม

ระบบบัญชีของกรุงเทพมหานครปัจจุบันปฏิบัติตามคู่มือการบัญชีของกรุงเทพมหานคร ที่จัดทำโดย กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร โดยกำหนดหลักการ นโยบายและขอบเขตของระบบบัญชี ดังนี้

1. หลักการที่สำคัญของการบัญชีกรุงเทพมหานคร ใช้หลักการเดียวกับการบัญชีรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ คือ

3.1 ใช้ระบบบัญชีคู่และบันทึกรายการตามเกณฑ์เงินสด (Cash Basis)

3.2 ดำเนินตามระเบียบข้อบังคับและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3.3 กำหนดให้มีบัญชีงบประมาณรวมอยู่ด้วย

3.4 แยกประเภทบัญชีตามความเหมาะสม

3.5 มีการบันทึกบัญชีในระบบกองทุนที่เน้นการควบคุมตามแหล่งเงินที่ได้รับตามกฎหมายและแยกเป็นระบบอิสระออกจากกัน

3.6 มีการควบคุมทั้งในด้านสินทรัพย์และหนี้สินแยกออกต่างหากจากระบบบัญชี

3.7 มีการจัดทำรายงานทางบัญชีเป็นประจำ อย่างน้อยทุก ๆ เดือน

3.8 มีการตรวจสอบบัญชีโดยผู้ตรวจสอบภายใน

3.9 มีการประเมินผลงานเพื่อการปรับปรุงแก้ไข

2. นโยบายและขอบเขตของระบบบัญชี เนื่องจากระบบบริหารการรับเงินของกรุงเทพมหานคร เป็นระบบรับตรงคือหน่วยงานเจ้าของงบประมาณที่มีการรับเงินรายได้ จะต้องรับและนำส่งตรงเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารกรุงเทพมหานคร (บัญชีรับ) ซึ่งกำหนดให้เป็นบัญชีศูนย์ ส่วนระบบบริหารการจ่ายเงินของกรุงเทพมหานครเป็นระบบโอนเงินให้หน่วยงานเจ้าของงบประมาณจ่ายเงินให้เจ้าหรือผู้มีสิทธิ คือหน่วยการคลังของกรุงเทพมหานคร (สำนักการคลัง) จะโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากธนาคาร (บัญชีจ่าย) ของหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ เพื่อเขียนเช็คสั่งจ่ายเงินให้เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิดังกล่าวให้ใช้กับเงินนอกงบประมาณที่หน่วยงานนำฝากคลังกรุงเทพมหานครด้วย จึงกำหนดนโยบายและขอบเขตการควบคุมทางบัญชีตามระบบบัญชีให้สอดคล้องกันโดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีระบบบัญชี 2 ระบบ เช่นเดียวกับรัฐบาล คือ

2.1 ระบบบัญชีของกรุงเทพมหานคร เป็นระบบการควบคุมการรับและจ่ายเงินของกรุงเทพมหานครทั้งหมด คือ เป็นระบบที่บันทึกบัญชีแสดงการรับและจ่ายเงินทั้งสิ้นของกรุงเทพมหานครที่สำนักการคลัง ซึ่งมีการจัดทำรายงาน ดังนี้

2.1.1 รายงานประจำวัน ประกอบด้วย

2.1.1.1 รายงานสรุปผลการจัดเก็บรายได้ และการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งแต่วันที่.....

2.1.2 รายงานประจำสัปดาห์ ประกอบด้วย

2.1.2.1 รายงานฐานะเงินสะสมกรุงเทพมหานคร

2.1.3 รายงานประจำเดือน ประกอบด้วย

2.1.3.1 รายงานฐานะเงินสะสมกรุงเทพมหานคร

2.1.3.2 รายงานเงินรับ-จ่าย

2.1.3.3 งบทดลอง

2.1.3.4 รายงานเช็คขัดข้อง

2.1.3.5 รายงานยอดเงินฝากธนาคาร

2.1.3.6 รายงานเงินยืมใช้ในราชการ

2.1.3.7 รายงานเงินทดรองราชการ

2.1.3.8 รายงานเงินยืมเงินสะสมกรุงเทพมหานคร

2.1.3.9 รายงานการรับ-จ่ายเงินรับฝาก

2.1.3.10 รายงานการกันเงินไว้เบิกเหลื่อมปี

2.1.3.11 รายงานการขอขยายเวลาเบิกจ่ายเงินงบประมาณปีก่อน

2.1.3.12 รายงานรายจ่ายตามงบประมาณปีก่อน

2.1.3.13 รายงานยอดรายรับของกรุงเทพมหานคร

2.1.3.14 รายงานรายจ่ายตามงบประมาณ

2.1.4 รายงานประจำปี ประกอบด้วย

2.1.4.1 ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่องรายงานการรับ-จ่ายเงินประจำปีงบประมาณ..... เพื่ออนุวัตตามความในมาตรา 120 วรรคสอบแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 กรุงเทพมหานครรายงานการรับ-จ่ายเงินประจำปีงบประมาณ พ.ศ.....

2.1.4.2 รายงานการรับ-จ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร

2.1.4.3 รายงานสรุปเงินรายรับตามงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครพร้อมคำชี้แจง

2.1.4.4 รายงานสรุปเงินรายจ่ายตามงบประมาณ (ของปีปัจจุบัน) แยกออกเป็นรายจ่ายประจำกับรายจ่ายพิเศษ และแยกตามหน่วยงาน

2.1.4.5 รายงานสรุปเงินรายจ่ายตามงบประมาณ เปรียบเทียบกับงบประมาณจำแนกตามหมวดรายจ่าย และงบกลาง

2.1.4.6 รายงานสรุปเงินรายจ่ายจากเงินกันไว้เบิกเหลื่อมปี ประจำปีงบประมาณ

2.1.4.7 คำชี้แจงรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.....(ปีปัจจุบัน)

2.1.4.8 งบเงินรายรับ-รายจ่าย

2.1.4.9 งบแสดงการเคลื่อนไหวของเงินสะสมกรุงเทพมหานคร

2.1.4.10 รายละเอียดประกอบรายงานรายรับ-รายจ่าย ของกรุงเทพมหานคร

2.1.4.11 รายละเอียดประกอบงบเงินรายรับ-รายจ่าย ของกรุงเทพมหานคร

2.1.4.12 งบแสดงฐานะการเงิน ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ.....

2.1.4.13 งบเงินสะสม ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ.....

2.1.4.14 รายงานรายจ่ายตามงบประมาณจำแนกตามด้าน

2.1.4.15 รายงานการใช้จ่ายเงินรายจ่ายตามงบประมาณ

2.2 ระบบบัญชีของหน่วยงาน เป็นระบบการควบคุมการรับและจ่ายเงินของแต่ละหน่วยงาน คือ เป็นระบบที่ สำนัก สำนักงาน หรือสำนักงานเขตต่าง ๆ จะบันทึกบัญชีในขั้นตอนการรับและนำส่งเงินให้กรุงเทพมหานคร หรือการเบิก-รับเงินจากกรุงเทพมหานครและจ่ายเงินให้เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิ ซึ่งมีการจัดทำรายงานดังนี้

2.2.1 รายงานประจำวัน ประกอบด้วย

2.2.1.1 รายงานจำนวนเงินรับจ่ายตลอดจนเงินคงเหลือและเงินฝากต่าง ๆ ตามข้อ 91 แห่งระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน ฯลฯ พ.ศ.2530 [15]

2.2.2 รายงานประจำเดือน ประกอบด้วย

2.2.2.1 รายงานฐานะการเงินงบประมาณปีปัจจุบัน แยกออกเป็นรายจ่ายประจำกับรายจ่ายพิเศษและแยกตามแผนงาน งาน หรือโครงการ จำแนกตามหมวดรายจ่ายและงบกลาง

2.2.2.2 รายงานฐานะการเงินงบประมาณปีก่อนปีงบประมาณ พ.ศ....

2.2.2.3 รายละเอียดประกอบรายงานฐานะการเงินงบประมาณปีก่อน ปีงบประมาณ.....จ่ายปีงบประมาณ..... แบบ ก. แบบ ข. และแบบ ค.

2.2.2.4 งบทดลอง

2.2.2.5 งบเงินรายรับ-รายจ่าย และรายละเอียดประกอบ

2.2.2.6 งบเงินคงเหลือ

2.2.2.7 รายละเอียดประกอบยอดคงเหลือในบัญชีเงินฝากธนาคารแยกตามชื่อธนาคาร ประเภทเงินฝากและเลขที่บัญชี

2.2.2.8 รายละเอียดเงินฝากคลังกรุงเทพมหานคร

2.2.2.9 รายละเอียดการรับ-จ่ายเงินนอกงบประมาณและเงินอื่น

2.2.2.10 รายงานรายละเอียดเงินรายได้กรุงเทพมหานคร

[15] ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน ฯลฯ พ.ศ.2530 ข้อ 91 กำหนดให้หัวหน้าหน่วยการคลังรายงานจำนวนเงินรับจ่ายให้หัวหน้าหน่วยงานทราบเป็นประจำทุกวัน และให้หัวหน้าหน่วยงานรายงานจำนวนเงินรับจ่ายตลอดจนเงินคงเหลือและเงินฝากต่างๆ ให้ปลัดกรุงเทพมหานครทราบเป็นประจำทุกเดือน

2.2.3 รายงานประจำปี ประกอบด้วย

2.2.3.1 รายงานรายจ่ายตามงบประมาณปีปัจจุบัน แยกออกเป็นรายจ่ายประจำกับรายจ่ายพิเศษและแยกตามแผนงาน งาน หรือ โครงการ จำแนกตามหมวดรายจ่ายและงบกลาง

2.2.3.2 งบทดลอง

2.2.3.3 งบเงินรายรับ-รายจ่าย และรายละเอียดประกอบเช่นเดียวกันกับกรณีการจัดทำรายงานประจำเดือน

2.2.3.4 รายงานรายละเอียด การรับ-จ่ายเงินนอกงบประมาณและเงินอื่น

2.2.3.5 รายงานรายละเอียดลูกหนี้เงินยืมเงินสะสม

2.2.3.6 รายงานรายละเอียดลูกหนี้และเจ้าหนี้คงค้าง

จากการสำรวจภาคสนามพบประเด็นปัญหา ทั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ กรุงเทพมหานคร มีดังนี้

1. การบันทึกบัญชีตามเกณฑ์เงินสด (Cash Basis) สำหรับกรุงเทพมหานคร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในระหว่างปีบันทึกตามเกณฑ์เงินสด (Cash Basis) และบันทึกบัญชีตามเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) โดยการสำรวจลูกหนี้ภาษีและรายจ่ายค้างจ่ายที่ก่อหนี้ผูกพันแล้วและยังไม่ก่อหนี้ผูกพันเมื่อสิ้นปีบัญชี เป็นการรับรู้รายละเอียดการรับ-จ่ายเงิน และรายงานผลแสดงปริมาณและรายละเอียดการรับ–จ่ายเงินต่อผู้บริหารในแต่ละปีงบประมาณ และผู้บริหารใช้ประโยชน์ในการติดตามผลการจัดเก็บรายได้และควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณเปรียบเทียบกับแผนการจัดหารายได้และวงเงินงบประมาณใช้จ่ายที่กำหนดเท่านั้น ไม่สามารถนำรายงานการเงินมาใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจ และประเมินประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และราคาของกิจกรรมได้ ทำให้ผู้บริหารไม่เห็นความสำคัญของรายงานการเงิน แต่จะรับทราบข้อมูลและข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากผลการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งทิ้งช่วงระยะเวลานานเกินไป จนเป็นช่องทางเกิดความไม่โปร่งใสขึ้นในองค์กร

2. การบันทึกบัญชีรายจ่ายประเภทงบลงทุน (ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง) เป็นรายจ่ายทั้งจำนวน โดยไม่บันทึกค่าเสื่อมราคาในทะเบียนคุมสินทรัพย์ถาวรเพียงแต่บันทึกทะเบียนคุมจำนวนในพัสดุเท่านั้น ทำให้การบริหารทรัพย์สินขององค์กรไม่มีประสิทธิภาพ และสิ้นเปลืองงบประมาณ เนื่องจากไม่ทราบมูลค่าที่แท้จริง ตามอายุการใช้งาน จึงไม่มีการวางแผนในการจัดหา การควบคุม ดูแล บำรุงรักษา และจัดหาทดแทนเมื่อหมดสภาพการใช้งานแล้ว

3. รายงานการเงินมีมากและแสดงให้เห็นถึงการควบคุมการรับ-จ่ายเงินตามงบประมาณเท่านั้น ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ถึงผลการดำเนินงาน และความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงิน

สภาพปัญหาของระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันตามที่กล่าวมาข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพของข้อมูลและภาระงานตามระบบบัญชีที่ยังไม่สามารถนำไปใช้ในการประเมินประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และราคา ตลอดจนเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในเชิงนโยบายได้อย่างเต็มที่ ฉะนั้นจึงควรปรับเปลี่ยนระบบบัญชีไปสู่แนวทางใหม่ ที่สามารถให้ข้อมูลทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสมบูรณ์มากขึ้น และช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประเมินผลการบริหารงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน รวมทั้งมีข้อมูลเกี่ยวกับภาระหนี้สินหรือภาระผูกพันอันมีผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณ และสามารถนำข้อมูลไปคำนวณต้นทุนของผลผลิต หรือต้นทุนการให้บริการต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการทั้งในด้านการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในปัจจุบัน และการวางแผนจัดการในระยะยาว

ระบบบัญชีที่จะให้ผลลัพธ์ที่มีคุณภาพดังกล่าว คือ ระบบบัญชีที่จัดทำตามเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) การจัดทำบัญชีตามเกณฑ์คงค้างนอกจากจะให้ประโยชน์โดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังให้ประโยชน์กับการทำบัญชีโดยระบบรวมของรัฐบาลอีกด้วย เนื่องจากกระทรวงการคลังกำลังปรับเปลี่ยนระบบบัญชีของหน่วยงานราชการจากเกณฑ์เงินสด มาเป็นเกณฑ์คงค้างเช่นเดียวกัน เพื่อให้สอดรับกับทิศทางการปฏิรูปการบริหารการจัดการภาครัฐ และเพื่อสนับสนุนการปฏิรูประบบงบประมาณระบบใหม่ที่มุ่งเน้นผลลัพธ์และความโปร่งใสทางการคลัง

ฉะนั้นเมื่อหน่วยงานในภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับเปลี่ยนระบบบัญชีไปสู่เกณฑ์คงค้าง ภายใต้กรอบหลักการและนโยบายบัญชีภาครัฐแล้ว จะทำให้ข้อมูลทางบัญชีของหน่วยงานภาครัฐอยู่ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์ในการวิเคราะห์และเปรียบเทียบผลการดำเนินงาน และต้นทุนค่าใช้จ่ายระหว่างกันได้ รวมทั้งทำให้กระทรวงการคลังสามารถนำงบการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมกับงบการเงินของส่วนกลางได้ หรือจัดทำงบการเงินรวม(Consolidate Financial Statement) ของทั้งประเทศได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ

3. <u>วัตถุประสงค์ของการศึกษา</u>

1. เพื่อปรับวิธีการบันทึกบัญชีแบบเกณฑ์เงินสด เป็นการบันทึกบัญชีแบบเกณฑ์คงค้าง
2. เพื่อให้งบการเงินสามารถรายงานผลการดำเนินงานและฐานะการเงินให้แสดงภาพรวมการรับจ่ายเงินที่ครบถ้วน สมบูรณ์ รวมทั้งแสดงมูลค่าทรัพย์สินและภาระผูกพันที่มีอยู่ทั้งหมด

3. เพื่อให้สามารถคำนวณต้นทุนผลงานได้หลายด้าน จะได้ประเมินผลความคุ้มค่าของการลงทุน การบริหารทรัพย์สิน และเป็นประโยชน์ต่อการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปี

4. <u>หลักการบัญชี</u>

ดังที่กล่าวแล้วว่าการบัญชีเป็นการบันทึกข้อมูลตามเอกสารหลักฐานที่ได้ตรวจสอบความถูกต้องตามแนวปฏิบัติของการรับ-จ่ายเงินทุกประเภท ให้ถูกต้องตามหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไป เพื่อให้ได้มาซึ่งงบการเงิน ที่แสดงให้เห็นถึงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินขององค์กร การบัญชีจึงมีความสำคัญกับระบบการควบคุมการใช้จ่ายที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงความโปร่งใส คุ้มค่า และ ประหยัด ซึ่งมีแนวทางการควบคุมการบัญชีที่ดี ดังนี้

1.ผู้บริหารองค์กร มีหน้าที่รับผิดชอบขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับความเชื่อถือได้ของข้อมูลในการทำบัญชี และงบการเงิน

2.ระบบการควบคุมภายในที่ดีและมีประสิทธิภาพสำหรับการบัญชี ประกอบด้วย

- นโยบายการบัญชีที่เหมาะสมกับสถานการณ์
- ระบบบัญชีที่ดีหรืออำนาจดำเนินการ
- ระบบการรักษาทรัพย์สิน
- การจัดทำงบการเงินที่เปิดเผยข้อมูลเพียงพอ เข้าใจง่ายและหลีกเลี่ยงการแสดงข้อมูลที่ก่อให้เกิดการเข้าใจผิด

3.การบัญชีของแต่ละองค์กรอาจมีวิธีปฏิบัติได้หลายวิธีในเรื่องเดียวกัน โดยแต่ละวิธีต่าง ถือได้ว่าเป็นหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไปหรือเป็นมาตรฐานการบัญชีได้อย่างหนึ่ง

4.วิธีการบัญชีขององค์กรควรเหมาะสมกับองค์กรโดยเฉพาะ

5.ผู้ใช้งบการเงินเป็นข้อมูลในการตัดสินใจ ควรสนใจในนโยบายบัญชีที่สำคัญที่เปิดเผยในรายงานของผู้ตรวจสอบภายในและภายนอก

โดยทั่วไประบบบัญชีแยกเป็น ระบบบัญชีรัฐบาล และ ระบบบัญชีธุรกิจ

ระบบบัญชีรัฐบาล[16] เป็นระบบบัญชีที่ไม่คำนวณกำไรขาดทุนซึ่งบันทึกรายการของแผ่นดินที่มีการรับจ่ายหรือโอนบัญชี แล้วผ่านรายการโดยแยกออกตามประเภท เมื่อสิ้นงวดหนึ่งๆ จะมีการสรุปผลเสนอฝ่ายบริหาร เพื่อวิเคราะห์และประเมินผลการดำเนินงาน แต่ละประเทศจะมีการวางระบบบัญชีให้เหมาะสมกับการดำเนินงานของตนเอง โดยจะแสดงให้เห็นระหว่างระบบบัญชีรัฐบาลไทย กับ ระบบบัญชีรัฐบาลต่างประเทศ ดังนี้

1. ระบบบัญชีรัฐบาลไทย หมายถึงระบบบัญชีที่กรมบัญชีกลาง และสำนักงานคลังอำเภอ เป็นผู้จัดทำขึ้นในฐานะที่กระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องเกี่ยวกับบัญชีของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 มาตรา 21 เพื่อใช้บันทึกการจ่ายเงินระหว่างคลังกับส่วนราชการ รายการการเงินของรัฐบาลทั้งการรับเงินและการจ่ายเงิน จะเกิดขึ้นทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค ระบบบัญชีของรัฐบาลไทยจึงแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ การบัญชีส่วนกลางสำหรับบันทึกรายการรับจ่ายเงินระหว่างกรมบัญชีกลาง กับส่วนราชการในส่วนกลาง และการบัญชีส่วนภูมิภาค สำหรับบันทึกการการรับจ่ายเงินระหว่างสำนักงานคลังจังหวัด หรือสำนักงานคลังอำเภอกับส่วนราชการในส่วนภูมิภาค

2. ระบบบัญชีรัฐบาลต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น นิยมจัดแยกออกเป็น กองทุน (Funds) แต่ละกองทุนมีจำนวนเงินหรือสินทรัพย์อื่นเพื่อดำเนินงานตามวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่ระบุไว้ในกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ทั้งนี้ โดยมีหน่วยการเงินและการบัญชีแยกออกเป็นอิสระ กองทุนที่ยอมรับกันโดยทั่วไปและนิยมใช้ในการบัญชีรัฐบาล มีดังต่อไปนี้

1. กองทุนทั่วไป (General Fund) เป็นกองทุนที่มีไว้สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลในกรณีที่มิได้กำหนดกองทุนพิเศษเพื่องานนั้นไว้โดยเฉพาะ เช่น การให้ความอุดหนุนหอสมุด โดยปกติควรกำหนดให้มีกองทุนพิเศษขึ้น แต่ถ้ามิได้มีไว้ก็ตกเป็นภาระของกองทุนนี้

2. กองทุนรายรับพิเศษ (Special or Special Revenue Funds) เป็นกองทุนที่รวบรวมรายได้ซึ่งกฎหมายระบุให้นำไปจ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ เช่น กองทุนการศึกษา กองทุนสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น

3. กองทุนจัดหาสินทรัพย์ถาวร (Capital Projects Funds) เป็นกองทุนที่ดำเนินการเพื่อจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อสาธารณะ เช่น สร้างสถานีดับเพลิง หอสมุด สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น

4. กองทุนชำระหนี้สิน (Debt Service Funds) เป็นกองทุนที่รวบรวมสินทรัพย์และจัดหาผลประโยชน์เพื่อไถ่ถอนพันธบัตรซึ่งถึงกำหนดรวมทั้งจ่ายดอกเบี้ยตามข้อผูกพัน

[16]การบัญชีรัฐบาล ประพันธ์ ศิริรัตน์ธำรง ธันวาคม 2542

5. กองทุนเงินประเมินพิเศษ (Special Assessment Funds) เป็นกองทุนที่รวบรวมเงินเพื่อดำเนินการก่อสร้างปรับปรุงถนน ท่อระบายน้ำ ทางเดินเท้า เป็นต้น ให้กับชุมชนโดยประเมินเก็บจากบุคคลหรือบุคคลที่เป็นเจ้าของ

6. กองทุนทรัสต์และกองทุนตัวแทน (Trust & Agency Funds) เป็นกองทุนที่ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เก็บถือไว้ในฐานะผู้พิทักษ์หรือตัวแทนโดยที่ทรัพย์สินนั้นๆ อาจมิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์โดยเด็ดขาด นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์อีกด้วย

7. กองทุนบริการที่จัดโดยรัฐบาล (Intragovernmental Service (IGS) Funds) เป็นกองทุนที่จัดขึ้นเป็นกิจกรรมหรือบริการพิเศษ เพื่อให้บริการแก่หน่วยงานอื่นหรือกองทุนอื่นในรัฐบาลเดียวกัน

8. กองทุนวิสาหกิจหรือสาธารณูปโภค (Utility or Enterprise Fund) เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการในด้านรัฐวิสาหกิจ หรือ สาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้า การประปา แก๊ส และบริการอื่นต่อสาธารณะ เป็นต้น

<u>ระบบบัญชีธุรกิจ</u> เป็นระบบบัญชีเพื่อคำนวณกำไรขาดทุน ประกอบด้วย

1. การบัญชีต้นทุน (Cost Accounting) เป็นระบบบัญชีที่ใช้ในการรวบรวมต้นทุนต่างๆ ตามสายการผลิตสินค้าหรือบริการ แล้วนำมาวิเคราะห์ จำแนก และสรุปผลเป็นรายงานต่างๆ เพื่อใช้ในการวางแผนควบคุมและประเมินผลของฝ่ายบริหาร

2. การบัญชีบริหาร (Managerial Accounting) เป็นระบบบัญชีที่ใช้สำหรับช่วยนักบริหารตัดสินใจในปัญหาต่างๆ และกำหนดนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

3. การบัญชีการเงิน (Financial Accounting) เป็นระบบบัญชีที่แสดงฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของธุรกิจ เพื่อรายงานต่อผู้ถือหุ้น และบุคคลภายนอกอื่นๆงบการเงินที่สำคัญได้แก่ งบดุล งบกำไรขาดทุน งบต้นทุนการผลิต และงบกำไรสะสม

ตารางที่ 10 : <u>เปรียบเทียบระบบบัญชีรัฐบาลและระบบบัญชีธุรกิจ</u>

ระบบบัญชีรัฐบาล	ระบบบัญชีธุรกิจ
ส่วนที่เหมือนกัน	
1. ใช้วิธีการบัญชีคู่	1. ใช้วิธีการบัญชีคู่
2. ใช้เอกสารแสดงรายการประกอบการลงบัญชี	2. ใช้เอกสารแสดงรายการประกอบการลงบัญชี
3. ใช้สมุดบันทึกรายการขั้นต้น	3. ใช้สมุดบันทึกรายการขั้นต้น
4. ใช้สมุดบันทึกรายการขั้นปลาย	4. ใช้สมุดบันทึกรายการขั้นปลาย
5. มีการทำรายงานและงบการเงิน	5. มีการทำรายงานและงบการเงิน
ส่วนที่แตกต่าง	
1. ไม่มีการทำบัญชีกำไรขาดทุน	1.ทำบัญชีกำไรขาดทุน
2. ไม่มีการบันทึกเกี่ยวกับสินทรัพย์ถาวรในสมุดบัญชีคุม	2. มีการบันทึกเกี่ยวกับสินทรัพย์ถาวรในสมุดบัญชีคุม
3. ไม่มีการคิดค่าเสื่อมราคา	3.คิดค่าเสื่อมราคา
4.ไม่มีบัญชีส่วนของเจ้าของทุน	4. มีบัญชีส่วนของเจ้าของทุน
5.แยกบัญชีออกเป็นบัญชีกองทุน	5. มักไม่แยกบัญชีกองทุน
6. มีการจัดทำบัญชีงบประมาณรวมอยู่ในระบบบัญชีการเงินด้วย	6. มักไม่ทำบัญชีงบประมาณรวมอยู่ในระบบบัญชีการเงิน

วัตถุประสงค์ในการจัดทำบัญชีของรัฐบาลแตกต่างกับธุรกิจเอกชน คือ การทำบัญชีของธุรกิจเอกชนต้องการทราบถึงผลการดำเนินงานในงวดบัญชีหนึ่ง ๆ กิจการมีผลกำไรหรือขาดทุนเท่าไร ส่วนวัตถุประสงค์หลักของการทำบัญชีรัฐบาลมิใช่เพื่อแสดงผลกำไรขาดทุน แต่เพื่อที่จะวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานในการให้บริการแก่ประชาชนให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย ดังนั้น เมื่อวัตถุประสงค์หลักต่างกันการจัดทำบัญชีของรัฐบาลจึงมีส่วนแตกต่างจากการทำบัญชีของธุรกิจเอกชนหลายประเภท ดังนี้

1. ไม่มีการทำบัญชีกำไรขาดทุน เนื่องจากรัฐบาลจัดทำบัญชีรัฐบาลขึ้นมิได้ต้องการทราบผลกำไรจากการดำเนินงานเพราะรัฐบาลมีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชน โดยมิได้หวังกำไรจากการให้บริการนั้น ๆ และรัฐบาลได้เงินจากประชาชนในรูปของการเก็บภาษีอากรมาใช้จ่ายในการให้บริการกลับไปยังประชาชน ซึ่งในเรื่องนี้ต่างกับองค์การธุรกิจ การดำเนินงานเพื่อหากำไรจึงจำเป็นต้องทำบัญชีกำไรขาดทุนในแต่ละงวดบัญชีเพื่อวัดความสามารถการดำเนินงาน

2. ไม่มีการบันทึกเกี่ยวกับสินทรัพย์ถาวรในสมุดบัญชี เนื่องจากรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเป็นหมวดรายจ่าย ซึ่งเป็นรายจ่ายเพื่อดำเนินการและรายจ่ายเพื่อการลงทุนและควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณตามที่ได้จัดสรรมิได้มุ่งหวังผลการดำเนินงานที่เป็นกำไรขาดทุน จึงบันทึกสินทรัพย์ถาวรเป็นค่าใช้จ่ายทั้งจำนวนจึงไม่มีการบันทึกเกี่ยวกับสินทรัพย์ถาวรในสมุดบัญชีคุม แต่ธุรกิจเอกชนถือว่าการจ่ายเงินลงทุนในสินทรัพย์ถาวรเพื่อต้องการให้ได้รับผลตอบแทนมากที่สุดภายในอายุการใช้งานของสินทรัพย์ถาวรที่ลงทุน จึงได้บันทึกสินทรัพย์ถาวรในสมุดบัญชีคุมให้ชัดเจน

3. ไม่มีการคิดค่าเสื่อมราคาของสินทรัพย์ถาวร ในการจัดทำบัญชีของรัฐบาลไม่มีการคิดค่าเสื่อมราคาและไม่มีการลงบัญชีเกี่ยวกับค่าเสื่อมราคาของสินทรัพย์ถาวร ยกเว้นสินทรัพย์ถาวรของกองทุนที่มีลักษณะการดำเนินงานเหมือนธุรกิจเอกชน เช่น กองทุนหมุนเวียน กองทุนตัวแทน กองทุนวิสาหกิจ หรือกองทุนสาธารณูปโภค สาเหตุที่รัฐบาลไม่คิดค่าเสื่อมราคาของสินทรัพย์ถาวรที่ใช้งานอยู่ก็คือ

ก. ในการก่อหนี้หรือการกู้ยืมจากรัฐบาลไม่ต้องนำสินทรัพย์ไปค้ำประกัน ฉนั้นจึงไม่จำเป็นต้องตั้งบัญชีค่าเสื่อมราคาสะสมมาหักจากราคาทุนของสินทรัพย์ที่บันทึกไว้ ตั้งแต่ตอนได้มาเพื่อหามูลค่าปัจจุบันของสินทรัพย์

ข. ค่าเสื่อมราคาของสินทรัพย์ถาวรเป็นบัญชีค่าใช้จ่ายซึ่งจะนำไปหักหาผลกำไรขาดทุนในการดำเนินงาน แต่เนื่องจากบัญชีรัฐบาลไม่ได้ทำบัญชีกำไรขาดทุนจึงไม่จำเป็นต้องมีบัญชีค่าเสื่อมราคา

ค. สินทรัพย์ถาวรของรัฐบาลมิได้ผลิตสินค้าหรือบริการออกจำหน่ายเพื่อหารายได้ ฉนั้นไม่จำเป็นต้องเฉลี่ยบัญชีสินทรัพย์ถาวรมาเป็นค่าใช้จ่ายในรูปของค่าเสื่อมราคาสำหรับลดรายได้ของรัฐ เพื่อหาผลการดำเนินงาน หลักการเปรียบเทียบรายได้กับรายจ่ายเพื่อหาผลการดำเนินงานจะต้องนำรายจ่ายที่ก่อให้เกิดรายได้มาเปรียบเทียบแต่สินทรัพย์ถาวรมิได้ก่อให้เกิดรายได้มีไว้ใช้ในหน่วยงานเท่านั้น

ง. การขออนุมัติรายจ่ายตามงบประมาณนั้นเป็นรายจ่ายที่จะต้องนำเงินไปใช้จ่ายตามโครงการแต่ค่าเสื่อมราคาเป็นเพียงรายจ่ายตามบัญชีเท่านั้นมิได้มีการจ่ายเงินออกไปจริง ฉะนั้นถ้าบันทึกค่าเสื่อมราคาเป็นรายจ่ายจะทำให้รายจ่ายตามบัญชีสูงกว่ารายจ่ายที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาซึ่งจะทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่ารัฐบาลจ่ายเงินเกินกว่างบประมาณที่ได้รับอนุมัติ

4. ไม่มีบัญชีส่วนของผู้เป็นเจ้าของ (Ownership Accounting)

การทำบัญชีรัฐบาลมีแต่บัญชีทุนแผ่นดิน (Unappropriated Surplus) ซึ่งเป็นบัญชีที่แสดงถึงรายได้สูงกว่ารายจ่ายสะสมจากปีก่อน ๆ จนถึงปีปัจจุบัน มิได้แยกแสดงเป็นบัญชีส่วนของเจ้าของทุนไว้เนื่องจากรายได้ของรัฐได้มาจากการจัดเก็บภาษีจากประชาชนเพื่อนำไปใช้จ่ายให้บริการและอำนวยความสุขแก่ประชาชนโดยมิได้หวังกำไรและมิได้หวังจะนำเงินที่ลงทุนหรือใช้

จ่ายไปแล้วกลับคืน แต่ธุรกิจเอกชนหวังที่จะได้เงินที่ลงทุนไปแล้วกลับคืนเมื่อเลิกกิจการ ฉะนั้น บัญชีส่วนผู้เป็นเจ้าของจะประกอบด้วยทุนที่เขานำมาลง และเพิ่มด้วยกำไรที่หามาได้จากการดำเนินงานและลดลงด้วยยอดที่เจ้าของถอนไป

5. มีการแยกบัญชีออกเป็นกองทุน (Fund Accounting)

เพื่อให้การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและถูกต้องตามวัตถุประสงค์ในการบริหารการเงินของรัฐบาล จึงมีการจัดตั้งกองทุนต่าง ๆ ขึ้นเพื่อให้การใช้จ่ายเงินแยกตามวัตถุประสงค์ของแต่ละกองทุน แต่ละกองทุนเป็นหน่วยงานอิสระทั้งทางการเงินและบัญชี มีการจัดทำบัญชีต่างหากชุดหนึ่งของตนเองซึ่งจะแสดงทั้งรายได้ รายจ่ายและทุนของกองทุนนั้น ๆ ซึ่งต่างกับองค์กรธุรกิจ ถึงแม้จะตั้งกองทุนไว้แต่ก็มิได้แยกบัญชีของกองทุนออกเป็นเอกเทศคงรวมอยู่ในบัญชีแยกประเภททั้งหมดขององค์กรธุรกิจนั่นเอง

6. มีการจัดทำบัญชีงบประมาณ (Budgetary Accounts)

เพื่อให้การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเป็นไปตามงบประมาณที่ได้จัดสรรจึงได้มีการบันทึกบัญชีงบประมาณในการควบคุม องค์กรธุรกิจเอกชนไม่มีการบันทึกบัญชีงบประมาณ มีแต่เพียงจัดทำงบประมาณขึ้นเพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินและเป็นแนวทางให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเท่านั้น

ถึงแม้ว่าการทำบัญชีของรัฐบาลและการทำบัญชีของธุรกิจเอกชนจะแตกต่างกันทั้งวัตถุประสงค์และวิธีการทำบัญชีดังกล่าวแล้วก็ตามแต่ก็ยังมีบางส่วนที่เหมือนกันอยู่บ้าง ดังนี้

1. หลักการบันทึกบัญชี การบันทึกบัญชีที่นิยมใช้กันมีหลักเงินสด (Cash Basis) หลักเงินค้าง (Accrual Basis) และหลักผสม (Modified Cash Basis) ทั้งรัฐบาลและเอกชนอาจเลือกใช้หลักการบันทึกบัญชีทั้ง 3 หลักลงบัญชีได้ตามความเหมาะสม ส่วนใหญ่มักจะนิยมใช้หลักเงินค้างจะบันทึกรายรับรายจ่ายตามงวดระยะเวลาที่เกิดขึ้นโดยไม่คำนึงว่าจะมีการรับหรือจ่ายเงินสดไปจริงหรือไม่ แต่ถ้าใช้หลักเงินสดจะบันทึกรับและจ่ายต่อเมื่อมีการรับจ่ายตัวเงินสดจริง ส่วนหลักผสมหมายถึงรายรับจะลงบัญชีเมื่อได้รับตัวเงินจริง ส่วนรายจ่ายจะบันทึกเมื่อเกิดหนี้ ในการทำบัญชีของรัฐบาลมักทำตามหลักบัญชีเงินค้างเฉพาะรายการรับจ่ายที่สำคัญ ๆ เท่านั้น ส่วนรายรับเบ็ดเตล็ดเล็ก ๆ น้อย ๆ จะลงบัญชีต่อเมื่อได้รับจริงส่วนรายจ่ายค่าดอกเบี้ยเงินกู้จะบันทึกเป็นรายจ่ายต่อเมื่อได้จ่ายเงินสดออกไปในปีงบประมาณนั้น ๆ ทั้ง ๆ ที่รายการดอกเบี้ยเกิดขึ้นจริงตั้งแต่ปีงบประมาณที่มีการกู้เงินมา

2. ระบบบัญชีคู่ รัฐบาลและองค์กรธุรกิจเอกชนใช้ระบบบัญชีคู่เป็นหลักในการทำบัญชีเหมือนกัน เพราะระบบบัญชีคู่เป็นการลงบัญชีทั้งด้านเดบิตและเครดิตพร้อมกันในเวลาเดียวกัน ซึ่งทำให้สะดวกในการตรวจสอบหาข้อผิดพลาดในการลงบัญชีและสามารถจัดทำงบการเงินได้โดยครบถ้วน เพื่อแสดงให้เห็นรายรับ รายจ่าย สินทรัพย์ และหนี้สิน

3. เอกสารและสมุดบัญชี เอกสารรายละเอียดเกี่ยวกับรายการการเงินเพื่อประกอบการลงบัญชี มีความสำคัญและจำเป็นต้องใช้ในการบันทึกบัญชีเหมือนกันทั้งบัญชีของรัฐบาลและของธุรกิจเอกชน นอกจากนั้นยังมีการใช้สมุดบันทึกรายการขั้นต้นและขั้นปลายเหมือนกันด้วย

4. งบการเงิน การทำบัญชีของรัฐบาลและธุรกิจเอกชน ต่างก็ต้องจัดทำรายงานงบการเงินเหมือนกันเพื่อแสดงถึงการดำเนินงานของฐานะการเงิน นอกจากนั้นยังนำไปใช้วางแผนการจัดทำงบประมาณและควบคุมผลการดำเนินงานอีกด้วย ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าการบัญชีซึ่งสรุปผลออกเป็นงบการเงินสามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานให้ได้ผลดี ทั้งฝ่ายรัฐบาลและธุรกิจเอกชนได้เหมือน ๆ กัน

5. <u>ระบบบัญชีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ต้องเสนอรายงานการเงินต่อกรมบัญชีกลางและต้องจัดทำบัญชีเพื่อให้ได้รายงานการเงินที่ครบถ้วน สมบูรณ์ สามารถใช้ประโยชน์ได้ทั้งภายใน ภายนอกขององค์กร และผู้เกี่ยวข้องรวมทั้งรัฐบาลที่ต้องการทราบฐานะการเงินรวมทั้งประเทศจึงจำเป็นต้องมีหลักการและนโยบายบัญชีที่เหมือนกัน จึงกำหนดให้สอดคล้องกับหลักการและนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เพื่อให้การวางรูประบบบัญชีเป็นแนวเดียวกัน **สามารถนำมาเปรียบเทียบและจัดทำงบการเงินรวมได้จึงได้นำเสนอระบบบัญชีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถแสดงให้เห็นถึงความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการควบคุมการใช้จ่ายซึ่งเป็นผลจากการวิจัย ซึ่งระบบบัญชีนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงระบบรวมของการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งสิ้นที่อยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะมีความยุ่งยาก ซับซ้อนอยู่บ้าง เนื่องจากเป็นระบบบัญชีที่ใช้วิธีการบันทึกแบบเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) และสามารถนำผลจากรายงานการเงินมาใช้ประโยชน์ในการวัดความคุ้มค่าของการลงทุนโดยคำนวณต้นทุนหน่วยผลงาน ซึ่งคณะวิจัยได้ตระหนักถึงความสำคัญของผลที่ได้รับที่จะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารองค์กรและผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กร และปัจจุบันองค์กรมีศักยภาพที่จะนำเทคโนโลยีมาปรับใช้กับวิธีการบันทึกบัญชีด้วยมือ (Manual)โดยการพัฒนาระบบสารสนเทศกับระบบการควบคุมการใช้จ่ายในด้านงบประมาณ พัสดุ บุคคล การเงิน และการบัญชีสำหรับองค์กรขนาดใหญ่ ส่วนองค์กรขนาดกลางและขนาดเล็กสามารถนำโปรแกรมสำเร็จรูปที่มีอยู่เป็นจำนวนมากมาปรับใช้ได้** แต่อย่างไรก็ดี การที่จะทำให้ระบบควบคุมการใช้จ่ายมีความน่าเชื่อถือจะต้องมีการรับรองผลจากการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบภายใน และภายนอก โดยจะทำการประเมินประสิทธิภาพระบบการควบคุมภายในของการปฏิบัติงานก่อนการตรวจสอบ ซึ่งได้กล่าวรายละเอียดไว้ในบทที่ 6

ดังนั้น เพื่อให้ระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการบัญชีที่รับรองโดยทั่วไปและตามวัตถุประสงค์ จึงได้แบ่งเนื้อหาให้สอดคล้องและสามารถปฏิบัติได้ออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้

1. นโยบายบัญชี ให้รายละเอียดเกี่ยวกับหลักการบัญชีและนโยบายบัญชี โดยแบ่งเป็นนโยบายทั่วไป นโยบายบัญชีเกี่ยวกับสินทรัพย์ หนี้สิน ส่วนของทุน รายได้ และค่าใช้จ่าย ตามลำดับ

2. ผังบัญชี ให้รายละเอียดเกี่ยวกับประเภทบัญชี รหัสบัญชี และชื่อบัญชีแยกประเภทพร้อมคำอธิบาย

3. เอกสาร สมุดบัญชี และรายงาน ให้รายละเอียดเกี่ยวกับเอกสารที่ใช้เป็นหลักฐานและเอกสารประกอบในการบันทึกรายการบัญชี สมุดบันทึกรายการขั้นต้น ทะเบียนที่ใช้ในการควบคุมรายการทางบัญชี และรายงานการเงิน ตามลำดับ

4. การบันทึกรายการบัญชี ให้รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการบันทึกรายการบัญชีในกรณีต่าง ๆ ตั้งแต่เริ่มต้นตั้งยอดบัญชีจนถึงปิดบัญชี เมื่อสิ้นรอบระยะเวลาบัญชี

5. การทำรายงานการเงิน ให้รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการเงิน

<u>หลักการและนโยบายบัญชี</u>

หลักการบัญชี หมายถึง แนวปฏิบัติในการรวบรวม จดบันทึก จำแนก สรุปผลและรายงานเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการเงินของกิจการ

นโยบายบัญชี หมายถึง มาตรฐานบัญชีเฉพาะเรื่องที่กิจการเลือกใช้ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าเหมาะสมกับการนำไปใช้ในการบันทึกรับรู้รายการทางบัญชี และเปิดเผยข้อมูลในรายงานการเงินเพื่อแสดงผลการดำเนินงาน ฐานะการเงิน และการเปลี่ยนแปลงฐานะการเงินของกิจการโดยถูกต้องตามที่ควรและสอดคล้องกับหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไป

1. นโยบายทั่วไปที่สำคัญ ประกอบด้วย

1.1. ใช้วิธีการบัญชีคู่ (Double Entry) หมายถึง การกำหนดวิธีลงบัญชีสำหรับรายการที่เกิดขึ้น โดยจะลงบัญชีสองด้าน คือ เดบิตบัญชีหนึ่ง และเครดิตอีกบัญชีหนึ่ง ด้วยจำนวนเงินที่เท่ากัน

1.2. ใช้หลักการบัญชีแบบเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) หมายถึงการบันทึกรับรู้รายได้และค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อมีรายได้หรือค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น ไม่ว่ารายการนั้นจะมีการรับหรือจ่ายเงินสดแล้วหรือไม่ก็ตาม

1.3. ใช้รอบระยะเวลาบัญชี (Accounting Period) ตามรอบปีงบประมาณ คือ เริ่มต้นวันที่ 1 ตุลาคม สิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน ของทุกปี กำหนดรอบระยะเวลาบัญชี 1 รอบ เท่ากับ 1 ปีงบประมาณ หรือ 12 เดือน

2.นโยบายบัญชีเกี่ยวกับสินทรัพย์ ประกอบด้วย

2.1. เงินสดหรือสินทรัพย์ที่เปรียบเสมือนเงินสด เช่น เช็ค ตั๋วแลกเงิน เป็นต้น ให้บันทึกตามมูลค่าที่ตราไว้

2.2. ลูกหนี้ บันทึกตามจำนวนเงินในสัญญายืมในกรณีการยืมเงิน และตามจำนวนเงินที่ได้มีหลักฐานการแจ้งหนี้แก่บุคคลที่ได้ให้บริการไปแล้วอย่างชัดเจนแต่ยังไม่ได้รับชำระเงิน ยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และภาษีอื่น ๆ จะไม่บันทึกลูกหนี้ถึงแม้จะมีใบแจ้งหนี้ก็ตาม เพราะใบแจ้งหนี้ภาษีได้มาจากการจัดทำแผนที่ภาษีที่แยกเป็นเขตและรายละเอียดไว้อย่างชัดเจนและประเมินภาษีตามรายละเอียดของผู้ชำระภาษี(แบบ กค.1)ที่ควรจัดเก็บในอัตราที่กำหนดในแต่ละท้องถิ่นมิใช่เป็นการให้บริการอย่างแท้จริง และจะมีผลกับดุลการคลังของท้องถิ่นที่ได้จัดทำไว้ตั้งแต่ต้นปี ถ้าบันทึกลูกหนี้ตามใบแจ้งหนี้ไว้สูงกว่าที่ได้รับจริงจะทำให้เกิดการขาดดุลทางการคลังและเป็นภาระในการตัดหนี้สูญ เนื่องจากการบังคับชำระภาษีตามที่ประเมินยังไม่สามารถปฏิบัติได้จริง แต่จะบันทึกลูกหนี้ ณ วันสิ้นงวดตามจำนวนเงินในใบแจ้งหนี้ที่ยังไม่ได้รับชำระเงินเป็นทุนสะสมที่สำรองเพื่อการจัดเก็บ เพื่อประโยชน์ในการติดตามและเร่งรัดฝ่ายจัดเก็บรายได้และวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดปีภาษีจากรายงานการเงิน

2.3. วัสดุคงเหลือ บันทึกวัสดุตามราคาทุนที่ซื้อหรือได้มาเป็นสินทรัพย์และบันทึกวัสดุคงเหลือด้วยจำนวนที่ใช้วิธีตรวจนับเมื่อสิ้นงวด [17] (Periodic) ในราคาที่ซื้อครั้งหลังสุดผลต่างที่เกิดขึ้นถือเป็นวัสดุใช้ไป

2.4. ที่ดิน บันทึกตามราคาทุนที่ซื้อหรือราคาทุนที่ได้มาจากการซื้อหรือบริจาค<u>หรือราคาประเมินของราชการ</u> เว้นแต่ที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุไม่ต้องบันทึกบัญชีสินทรัพย์ แต่บันทึกความจำไว้เป็นหลักฐานในทะเบียนสินทรัพย์

---

[17] วิธีการบันทึกบัญชีสินค้าหรือวัสดุคงเหลือ มี 2 วิธี คือ

1. บันทึกแบบต่อเนื่อง (Perpetual) หมายถึง บันทึกยอดคงเหลือจำนวนและราคาที่เกิดขึ้นจริงจากการเคลื่อนไหวของวัสดุทุกรายการ
2. บันทึกแบบตรวจนับ (Periodic) หมายถึง บันทึกยอดคงเหลือด้วยจำนวนที่ตรวจนับในวันสิ้นงวดในราคาที่กำหนด ซึ่งอาจเป็นราคาแบบซื้อก่อนออกก่อน(First-in First-out) ราคาซื้อทีหลังออกก่อน(Last-in First-out) ราคาถัวเฉลี่ย(Simple average) หรือราคาที่ซื้อครั้งหลังสุด(Latest purchase) เป็นต้น

2.5. อาคาร ยานพาหนะ ครุภัณฑ์และอุปกรณ์ บันทึกตามราคาซื้อหรือราคาทุนที่ได้มาจากการซื้อหรือบริจาค ในกรณีที่ไม่อาจหาราคาทุนที่ได้มาในอดีตได้ ให้ตีราคาโดยใช้มูลค่ายุติธรรม (Fair Value) ซึ่งหมายถึง มูลค่าที่สามารถนำไปซื้อขายแลกเปลี่ยนได้ และแสดงมูลค่าสุทธิหลังหักค่าเสื่อมราคาสะสมในงบการเงิน ในกรณีที่ครุภัณฑ์และอุปกรณ์ที่มีราคาต่อหน่วยหรือต่อชุดไม่เกิน 5,000 บาท(ห้าพันบาทถ้วน) ให้บันทึกเป็นสินทรัพย์ในราคา 1 บาท เพื่อควบคุมครุภัณฑ์ ส่วนที่เหลือให้ตัดเป็นค่าใช้จ่ายในปีที่ซื้อ

2.6. รายจ่ายจ่ายล่วงหน้า บันทึกตามจำนวนเงินที่จ่ายจริงและบันทึกปรับปรุงตัดเป็นค่าใช้จ่ายตามจำนวนเงินที่ได้ใช้ประโยชน์ในงวดนั้น ๆ

2.7 รายได้ค้างรับ บันทึกในจำนวนเงินตามสิทธิที่ควรจะได้รับในงวดนั้น

2.8 งานระหว่างทำ บันทึกในรายการที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ประเภทนั้น เช่นที่ดิน:ค่าซื้อหรือแลกเปลี่ยนที่ดิน ค่าชดเชยกรรมสิทธิ์ที่ดิน ค่าชดเชยผลอาสิณ ค่าเวนคืนที่ดิน ค่าจัดสวนในที่ดิน ค่าถมดินเพื่อปรับสภาพที่ดิน อาคารและสิ่งก่อสร้าง: ค่าติดตั้งระบบไฟฟ้า/ระบบประปาและอุปกรณ์ครั้งแรก ค่าต่อเติมหรือดัดแปลงอาคาร ค่าออกแบบและค่าควบคุมงาน ค่าจ้างที่ปรึกษาซึ่งเกี่ยวกับสิ่งก่อสร้าง ครุภัณฑ์: ค่าใช้จ่ายในการออกของ ค่าธรรมเนียมL/Cในกรณีครุภัณฑ์ที่ซื้อจากต่างประเทศ เป็นต้น ตามจำนวนเงินที่จ่ายจริงในแต่ละงวดและบันทึกเป็นสินทรัพย์เมื่อมีการตรวจรับงวดสุดท้ายเรียบร้อยแล้ว

3.นโยบายบัญชีเกี่ยวกับหนี้สิน

3.1. เจ้าหนี้ บันทึกเมื่อได้ตรวจรับสินค้าหรือบริการจากผู้ขายหรือคู่สัญญาแล้ว แต่ยังมิได้ชำระเงินและสามารถระบุมูลค่าสินค้าและบริการนั้นได้ชัดเจน ถูกต้อง

3.2. ค่าใช้จ่ายค้างจ่าย บันทึกตามจำนวนเงินที่ได้รับบริการแล้วและคาดว่าจะจ่ายในงวดนั้น

3.3 รายได้รับล่วงหน้า บันทึกตามจำนวนเงินที่ได้รับจริง และบันทึกปรับปรุงเป็นรายได้ตามจำนวนเงินที่ได้ให้บริการตามภาระผูกพันในงวดนั้น ๆ

4.นโยบายบัญชีส่วนของทุน

4.1 บันทึกผลต่างที่เกิดขึ้นระหว่างสินทรัพย์และหนี้สินของปีก่อนเริ่มต้นระบบบัญชีใหม่เป็นทุนประเดิมซึ่งจะคงที่ไม่เปลี่ยนแปลงเมื่อมีการประเมินราคาสินทรัพย์ครบถ้วนแล้วหรือลดลงเนื่องจากการจัดสรรเงินทุนสำรอง

4.2 บันทึกผลการดำเนินงานแต่ละปีเป็นทุนสะสม ซึ่งจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นหรือลดลงเนื่องจากการจัดสรรเป็นทุนสำรอง

4.3 ทุนสำรองเป็นส่วนของทุนที่ได้มาจากทุนสะสมและทุนประเดิม นำมาจัดสรรให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ตามที่ได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่นซึ่งได้มาจากการวิเคราะห์งบการเงินจากอัตราส่วนทางการเงิน [18] ดังนี้

4.4 บันทึกสินทรัพย์ถาวรที่ได้รับจากการบริจาคเป็นส่วนเกินทุนจาการบริจาค ซึ่งจะมียอดลดลงตามค่าเสื่อมราคาเนื่องจากการใช้สินทรัพย์ที่ได้รับจากการบริจาคนั้น

5. นโยบายบัญชีเกี่ยวกับรายได้

5.1. รายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไป หรือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ บันทึกรับรู้รายได้เมื่อได้รับเงินจากคลัง เว้นแต่ในสิ้นปีงบประมาณจะบันทึกรับรู้รายได้ตามฎีกาที่ตั้งเบิกจากคลัง

5.2. รายได้ค่าภาษี บันทึกรับรู้รายได้ตามจำนวนเงินที่ได้รับจริงเป็นแบบเกณฑ์เงินสด (Cash Basis) จากหลักฐานการแจ้งหนี้ที่ฝ่ายจัดเก็บได้ทำการประเมินรายละเอียดของผู้ชำระภาษี (แบบ กค.1) และเปรียบเทียบรายได้ที่จัดเก็บได้จริงกับที่ได้ประเมินไว้ ณ วันสิ้นงวด เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสามารถของการจัดเก็บในแต่ละปี

5.3. รายได้จากการบริจาค บันทึกรับรู้รายได้เมื่อได้รับเงิน หรือได้รับวัสดุสิ่งของ

5.4. รายได้ตามสัญญาหรือข้อผูกพัน บันทึกรับรู้รายได้เมื่อได้ให้บริการตามสัญญาหรือหลักฐานการแจ้งหนี้

5.5. รายได้อื่น บันทึกรับรู้รายได้เมื่อได้รับเงิน หรือเมื่อมีสิทธิเรียกร้องที่สามารถคำนวณวงเงินได้อย่างชัดเจนและถูกต้อง

6. นโยบายบัญชีเกี่ยวกับค่าใช้จ่าย

6.1. บันทึกรับรู้ค่าใช้จ่ายเมื่อได้จ่ายเงินเป็นค่าสินค้าหรือบริการ หรือเมื่อได้รับหรือได้ใช้สินค้าหรือบริการแล้วในรอบระยะเวลาบัญชีปัจจุบันโดยยังไม่ได้จ่ายเงิน หรือเมื่อได้จ่ายเงินเพื่อดำเนินงานตามขอบเขตภารกิจแล้ว หรือเมื่อต้องจ่ายตามสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ หรือผู้มีสิทธิและสามารถระบุวงเงินได้ถูกต้องแล้ว

6.2. บันทึกค่าเสื่อมราคาสินทรัพย์ถาวร ในข้อ 2.5 ด้วยวิธีเส้นตรง[19] (Straight line Method) ตามอายุการใช้งาน (คิดเป็นเดือนถ้าก่อนวันที่ 15 ของเดือนให้คิดเต็มเดือน หลังวันที่ 15

---

[18] การวิเคราะห์งบการเงินจากอัตราส่วนทางการเงิน (Financial Ratio Analysis) การวิเคราะห์อัตราส่วนมักจะเป็นจุดเริ่มต้นของการรวบรวมข้อมูลโดยนักวิเคราะห์และอาจจะจัดจำแนกอัตราส่วนเพิ่มการวิเคราะห์ออกได้ ดังนี้

1. อัตราส่วนสภาพคล่อง (Liquidity Ratios) - วัดความสามารถในการชำระหนี้สินหมุนเวียนขององค์กร
2. อัตราส่วนกิจกรรม (Activity Ratios) - วัดสมรรถภาพการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์กร
3. อัตราส่วนกำไร (Profitability Ratios) - วัดระดับความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์กรที่กระทำในงวดเวลาหนึ่ง
4. อัตราส่วนคุ้มกัน (Coverage Ratios) - วัดระดับความคุ้มกันสำหรับหนี้สินระยะยาวและส่วนของทุน

[19] การคิดค่าเสื่อมราคาสินทรัพย์ถาวร มีวิธีคิดได้หลายวิธี ดังนี้

ของเดือนให้คิดในเดือนถัดไป) ที่คาดว่าจะใช้สินทรัพย์นั้นได้อย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ โดยไม่มีราคาซาก (ราคาซาก = 0) แต่คงเหลือราคาตามบัญชีในปีสุดท้ายไว้จำนวน 1 บาท (หนึ่งบาท) เพื่อควบคุมรายการสินทรัพย์เหล่านั้น

6.3 บันทึกหนี้สูญ สำหรับลูกหนี้ค่าภาษีที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณปัจจุบัน บันทึกเป็นหนี้สูญ ถ้าเป็นลูกหนี้ค่าภาษีที่เกิดขึ้นในปีก่อนบันทึกในบัญชีทุนสะสม รายได้ที่ผ่านกระบวนการทางกฎหมายและคดีถึงที่สุดแล้ว โดยได้รับอนุมัติจากสภาองค์กรให้ตัดเป็นหนี้สูญ สำหรับลูกหนี้ค่าภาษีรายที่กำลังดำเนินการตามกฎหมาย ให้บันทึกบัญชีเป็นหนี้สงสัยจะสูญ

6.4 บันทึกวัสดุใช้ไป เมื่อมีการตรวจนับวัสดุคงเหลือตามทะเบียนพัสดุ ด้วยราคาที่ซื้อครั้งหลังสุด

ผังบัญชี (Chart of Account)

1. ผังบัญชี[20] คือแผนผังแสดงรายการของระบบบัญชีขององค์กร ประกอบด้วย รายการชื่อบัญชีพร้อมด้วยรหัสบัญชีทั้งหมด โดยจำแนกเป็นหมวดหมู่และจัดเรียงอย่างเป็นระเบียบเพื่อความสะดวกในการจัดทำงบการเงินและรายงานแสดงรายละเอียดทางการเงิน การจำแนกประเภทบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามลักษณะระบบบัญชีมาตรฐานสากลที่มีการแสดงรายการในงบการเงินต่างๆ โดยแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

1.ประเภทสินทรัพย์

2.ประเภทหนี้สิน

3.ประเภทส่วนของทุน

4.ประเภทรายได้

5.ประเภทค่าใช้จ่าย

---

1. วิธีเส้นตรง (Straight-line Method) เป็นวิธีที่ง่ายที่สุดเหมาะสำหรับสินทรัพย์ถาวรที่ใช้อย่างสม่ำเสมอตลอดปี โดยคิดทุกปีเท่ากันตามอายุการใช้งาน
2. วิธีชั่วโมงทำงาน (Working-hours Method) เหมาะสำหรับสินทรัพย์ถาวรที่มีการใช้งานเป็นชั่วโมง เช่น เครื่องจักร
3. วิธีคำนวณผลผลิต (Productive-output Method) เหมาะสำหรับสินทรัพย์ถาวรที่สามารถคำนวณเป็นผลผลิตได้อย่างแน่นอน เช่น เครื่องจักรที่ผลิตสินค้า
4. วิธีลดลงทุกปี (Reducing-charge Method) วิธีนี้ถือว่าสินทรัพย์ถาวรปีแรกจะเสื่อมค่าลงในอัตราสูงกว่าปีต่อ ๆ ไป

[20] ระบบงบประมาณและระบบบัญชี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2. การกำหนดรหัสบัญชี หมายถึงการกำหนดตัวเลขหรือตัวอักษรแทนชื่อบัญชีต่าง ๆ ตามหมวดหมู่ที่ได้จัดกลุ่มประเภทไว้แล้ว โดยคำนึงถึงประโยชน์ของการให้รหัสบัญชี คือ

1) เพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการค้นหา
2) เพื่อใช้ในการอ้างอิง หรือใช้เรียกแทนชื่อบัญชีต่าง ๆ
3) ง่ายต่อการใช้งาน และการพัฒนาระบบงานเป็นระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

การกำหนดรหัสบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้กำหนดโดยให้สอดคล้องกับการจัดทำผังบัญชี ซึ่งตามผังบัญชีนี้กำหนดการให้รหัสตัวเลขเป็นช่วง[21] โดยใช้ตัวเลข 6 ตำแหน่ง (xxxxxx)

ตำแหน่งที่ 1-2 (xxxxxx) ใช้แทนประเภทของบัญชีหลักและบัญชีรอง เช่น 11 หมายถึง ประเภทสินทรัพย์หมุนเวียน 21 ประเภทหนี้สินหมุนเวียน เป็นต้น

ตำแหน่งที่ 3-6 (xxxxxx) ใช้แทนหมวดบัญชีหลักและบัญชีย่อย เช่น 1000 บัญชีเงินสด 2000 บัญชีเงินฝากธนาคาร เป็นต้น

โครงสร้างผังบัญชีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รหัสบัญชี	**ชื่อบัญชี**
100000	สินทรัพย์
110000	สินทรัพย์หมุนเวียน
111000	เงินสด
112000	เงินฝากธนาคาร
120000	สินทรัพย์ถาวร
130000	สินทรัพย์อื่น
200000	หนี้สิน
210000	หนี้สินหมุนเวียน
300000	ส่วนของทุน

[21] รหัสบัญชีขึ้นอยู่กับความจำเป็นและเหมาะสมตามลักษณะการใช้งาน จัดแบ่งได้ 5 ลักษณะ ดังนี้

1. รหัสตัวเลขธรรมดา (Numerical codes)
   1.1 รหัสตัวเลขเรียงตามลำดับ (Sequence numerical codes)
   1.2 รหัสตัวเลขเป็นช่วง (Block numerical codes)
2. รหัสตัวเลขทศนิยม (Decimal codes)
3. รหัสแบบกลุ่ม (Group numerical codes)
4. รหัสตัวเลขหรือตัวอักษร (Numerical or alphabetical codes)
5. รหัสตัวเลขและตัวอักษร (Numerical sequence preceded by an alphabet reference)

310000 ทุนประเดิม

320000 ทุนสะสม

400000 รายได้

500000 ค่าใช้จ่าย

จะเห็นได้ว่าผังบัญชีเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้ระบบบัญชีขององค์กรมีความครบถ้วน สมบูรณ์ และสามารถนำมาใช้ในการบันทึกบัญชีได้ง่าย และถูกต้องตรงกัน โดยเฉพาะการบันทึกบัญชีด้วยระบบสารสนเทศยิ่งมีความจำเป็นอย่างมาก จึงต้องมีการกำหนดผังบัญชีให้สอดคล้องกับการบันทึกบัญชีที่จะให้ได้รายงานตามที่องค์กรต้องการ และเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ในการคำนวณต้นทุนหน่วยผลงาน จึงต้องกำหนดรหัสผลงานให้ชัดเจนและสอดคล้องกับงบประมาณ ดังนั้น ผังบัญชีจึงแบ่งรหัสเป็น 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 รหัสผลงาน เช่น รหัสแผนงาน รหัสหน่วยงาน รหัสงาน/โครงการ รหัสกิจกรรม เป็นต้น

กลุ่มที่ 2 รหัสบัญชี ตามที่กำหนดไว้ 6 ตำแหน่ง ดังกล่าวแล้ว

<u>เอกสาร สมุดบัญชี และรายงาน</u>

1. เอกสาร ได้แก่หลักฐานต่าง ๆ ที่แสดงว่ามีการรับหรือจ่ายเงินเกิดขึ้น การบันทึกรายการรับหรือจ่ายเงินในสมุดบัญชีทุก ๆ รายการ จะต้องมีเอกสารประกอบเสมอ เอกสารในการบันทึกรายการบัญชีจะประกอบด้วยเอกสารอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

1.1 ฎีกาเบิกเงิน เป็นหลักฐานการรับเงินงบประมาณจากรัฐบาลประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป และ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ที่เบิกจา<u>ก</u>สำนักการคลัง

1.2 ใบเสร็จรับเงิน ใบนำส่งเงิน เป็นหลักฐานการรับเงิน รายได้ หรือรายรับอื่น

1.3 คู่ฉบับใบนำฝากธนาคาร สมุดคู่ฝาก เป็นหลักฐานการนำเงินฝากธนาคาร

1.4 ใบสำคัญจ่ายเงิน ต้นขั้วเช็คสั่งจ่าย เป็นหลักฐานการจ่ายเงินออกจากบัญชีเงินฝากธนาคาร

1.5 ใบแจ้งการหักบัญชี และใบแจ้งการเข้าบัญชีของธนาคาร เป็นหลักฐานการโอนเงินฝากบัญชีจากบัญชีหนึ่งไปอีกบัญชีหนึ่ง

1.6 ใบสำคัญทั่วไป เป็นหลักฐานประกอบรายการบัญชีที่ไม่เกี่ยวกับเงินสดหรือเงินฝากธนาคาร หรือกรณีไม่มีหลักฐานตามข้อ 1.1 – 1.5 เช่น การเปิดบัญชี การปรับปรุงบัญชี การปิดบัญชี เป็นต้น

2. สมุดบัญชี ประกอบด้วย

2.1 สมุดบันทึกรายการขั้นต้น เป็นสมุดบัญชีที่ใช้บันทึกรายการรับหรือจ่ายเงินเรียงตามลำดับก่อนหลังของรายการที่เกิดขึ้นจากเอกสารต่างๆ ก่อนที่จะผ่านรายการไปบันทึกรายการในสมุดบันทึกรายการขั้นปลาย สมุดบันทึกรายการขั้นต้น มีดังนี้

2.1.1 สมุดเงินสดรับ บันทึกเกี่ยวกับการรับเงินทุกประเภทตามใบสำคัญรับเป็นการควบคุมเงินสด เงินฝากธนาคาร และรายได้ตามหมวดรายได้หลัก เช่น หมวดเงินอุดหนุน ค่าภาษี ค่าธรรมเนียม เป็นต้น

2.1.2 สมุดเงินสดจ่าย บันทึกเกี่ยวกับการจ่ายเงินทุกประเภทตามใบสำคัญจ่ายเป็นการควบคุมเงินสด เงินฝากธนาคาร และค่าใช้จ่ายตามหมวดรายจ่ายหลัก เช่น หมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์(กรณีซื้อเป็นเงินสด) เป็นต้น

2.1.3 สมุดรายวันซื้อ บันทึกเกี่ยวกับการซื้อพัสดุทุกประเภทที่เป็นเงินเชื่อตามใบตรวจรับของ/งาน เป็นการควบคุมเจ้าหนี้ (เจ้าหนี้ค่าวัสดุ เจ้าหนี้ค่าครุภัณฑ์ เจ้าหนี้สิ่งก่อสร้าง)และพัสดุ(ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าสิ่งก่อสร้าง)

2.1.4 สมุดรายวันขาย บันทึกเกี่ยวกับการขายผลผลิตด้านสาธารณูปโภคตามใบแจ้งหนี้ เป็นการควบคุมลูกหนี้(ลูกหนี้ค่าน้ำประปา)และรายได้(รายได้ค่าน้ำประปา)

2.1.5 สมุดรายวันทั่วไป (ใบสำคัญทั่วไป) บันทึกเกี่ยวกับลูกหนี้ค่าภาษี รายการเปิดบัญชี รายการปรับปรุง รายการปิดบัญชี และรายการอื่นที่ไม่สามารถบันทึกในสมุดรายวันตั้งแต่ 2.1.1 – 2.1.4 ได้

2.2 สมุดบันทึกรายการขั้นปลาย เป็นสมุดบัญชีที่ใช้บันทึกรายการรับจ่ายเงินหรือรายการอื่นที่เกิดขึ้นไว้เป็นหมวดหมู่จากสมุดบันทึกรายการขั้นต้น โดยแยกตามลักษณะของการรับจ่ายแต่ละประเภท เพื่อให้ทราบรายการเคลื่อนไหวของบัญชีแต่ละประเภท สมุดบันทึกรายการขั้นปลาย มีดังนี้

2.2.1 บัญชีแยกประเภททั่วไป ใช้บันทึกผ่านรายการจากสมุดรายการขั้นต้นที่แสดงบัญชีหลักตามหมวดรายได้และค่าใช้จ่ายมายังประเภทบัญชีย่อยที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดในผังบัญชี โดยมียอดดุลบัญชี คือ

- บัญชีประเภทสินทรัพย์ **ยอดดุลเดบิต**
- บัญชีประเภทหนี้สิน **ยอดดุลเครดิต**
- บัญชีประเภทส่วนของทุน **ยอดดุลเครดิต**
- บัญชีประเภทรายได้ **ยอดดุลเครดิต**
- บัญชีประเภทค่าใช้จ่าย **ยอดดุลเดบิต**

2.2.2 ทะเบียน ใช้บันทึกรายละเอียดย่อยของบัญชีหลักตามข้อ 2.2.1 และรายละเอียดทางการเงิน ดังนี้

2.2.2.1 ทะเบียนคุมเงินสดย่อย ใช้บันทึกคุมการรับ-จ่ายเงินสดย่อย เพื่อนำเอกสารหลักฐานที่จ่ายแล้วไปเบิกชดเชยให้ครบตามวงเงินสดย่อยที่กำหนด

2.2.2.2 ทะเบียนคุมเงินฝากธนาคาร ใช้บันทึกการนำเงินฝากธนาคารตามใบนำฝาก และการถอนเงินจากธนาคารตามเลขที่เช็คที่สั่งจ่าย

2.2.2.3 ทะเบียนคุมเช็ค ใช้บันทึกเช็คที่สั่งจ่ายเรียงตามลำดับเลขที่เช็ค

2.2.2.4 ทะเบียนคุมสินทรัพย์ถาวร ใช้บันทึกแยกตามประเภทสินทรัพย์ถาวร วันที่ได้มา(วันที่ตรวจรับ/จ้าง หรือวันที่เริ่มใช้งาน) ราคาทุน(จำนวนเงินที่จ่ายไปทั้งสิ้นในการได้มาซึ่งสินทรัพย์ถาวร) อายุการใช้งาน อัตราค่าเสื่อมราคา วิธีการคิดค่าเสื่อมราคา(ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด)

2.2.2.5ทะเบียนคุมเจ้าหนี้ ใช้บันทึกแยกตามประเภทเจ้าหนี้รายตัว

2.2.2.6 ทะเบียนคุมลูกหนี้ ใช้บันทึกแยกตามประเภทลูกหนี้รายตัว สำหรับลูกหนี้ภาษีโรงเรือนและที่ดินใช้ตามแบบที่กำหนด

3. รายงานการเงิน เป็นรายงานสรุปผลการบันทึกบัญชีที่แสดงให้เห็นถึงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินขององค์กร

3.1 รายงานการเงินและบัญชีประจำวัน ประกอบด้วย

3.1.1. รายงานเงินคงเหลือประจำวัน แสดงยอดตามจำนวนเงินคงเหลือ แยกประเภทของเงิน เช่น ธนบัตร เหรียญ ธนาณัติ ตั๋วเงิน เป็นต้นและมีกรรมการตรวจนับ

3.1.2. บัญชีเงินสด แสดงยอดคงเหลือของเงินสดรับ - เงินสดจ่ายในแต่ละวันเพื่อเป็นการสอบยันกับยอดเงินในรายงานเงินคงเหลือประจำวัน

3.2 รายงานการเงินประจำเดือน/ปี ประกอบด้วย

3.2.1 งบกระแสเงินสด แสดงรายการเงินสดที่ได้รับเข้ามา(Cash inflows) เงินสดที่จ่ายออกไป (Cash outflows) และเงินสดเปลี่ยนแปลงสุทธิจากกิจกรรมดำเนินงาน (ได้แก่ รายการที่เกี่ยวกับการรับเงินจากการเก็บค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียม และการจ่ายเงินในค่าใช้จ่ายดำเนินการ คือ เงินเดือนค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค และค่าใช้จ่ายอื่น) กิจกรรมลงทุน(ได้แก่ รายการที่เกี่ยวกับการรับชำระคืนเงินต้นจากพันธบัตร/ตั๋วเงินรับ รับเงินจากการจำหน่ายครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และการจ่ายเงินซื้อพันธบัตร/ตั๋วเงินรับ จ่ายเงินซื้อครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง) และกิจกรรมจัดหาเงิน(ได้แก่ รายการที่เกี่ยวกับการรับเงินจากเงินอุดหนุน เงินบริจาค เงินกู้ยืม ดอกเบี้ยจากการให้กู้ยืม ผลตอบแทนจากการลงทุน และการจ่ายเงินคืนเงินกู้ จ่ายดอกเบี้ยจากการกู้ยืม) ขององค์กรในระหว่างงวดบัญชีหนึ่งโดยการกระทบยอดเงินสดยกมาต้นงวดกับเงินสดคงเหลือปลายงวด

3.2.2 งบกระทบยอดเงินฝากธนาคาร แสดงรายการที่ทำให้ยอดเงินฝากธนาคารตามบัญชีกับยอดเงินฝากธนาคารตามใบแจ้งยอดธนาคาร เพื่อพิสูจน์ความถูกต้องของเงินฝากธนาคาร

3.2.3 งบรายได้และค่าใช้จ่าย แสดงการเปรียบเทียบรายได้และค่าใช้จ่ายในงวดเวลาหนึ่งเพื่อให้ทราบถึงผลการดำเนินงานขององค์กร

3.2.4 งบดุล แสดงรายการสินทรัพย์ หนี้สิน และส่วนของทุน ณ วันที่ ที่ระบุ เพื่อให้ทราบฐานะการเงินขององค์กร

3.2.5 งบรายได้และค่าใช้จ่าย แสดงรายการรายได้และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงสำหรับงวดใดงวดหนึ่ง เพื่อให้ทราบผลการดำเนินงานขององค์กร

<u>การบันทึกบัญชี</u>

การบันทึกบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสนอจะสอดคล้องกับนโยบายบัญชี คือ ใช้วิธีการบัญชีคู่ (Double Entry) ใช้หลักการบัญชีแบบเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) ใช้รอบระยะเวลาบัญชี (Accounting Periad) ตามรอบปีงบประมาณ ซึ่งโดยปกติต้องมีการตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่ได้จากงานพัสดุ งานบุคคล งานการเงินให้ครบถ้วนถูกต้องก่อนบันทึกบัญชีในสมุดรายการขั้นต้น แล้วผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภทและทะเบียนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

เริ่มต้นงวดบัญชี

1. บันทึกรายการเปิดบัญชี

บันทึกรายการเปิดบัญชีสินทรัพย์ บัญชีหนี้สิน และบัญชีเงินสะสม จากงบแสดงฐานะการเงินของปีก่อน โดยใช้ชื่อบัญชีทุนประเดิมแทนบัญชีเงินสะสมเพื่อให้ทราบถึงภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในวันเริ่มต้นของการใช้ระบบใหม่ บันทึกใน**สมุดรายวันทั่วไป** โดย

เดบิต บัญชีสินทรัพย์ประเภทนั้น	xxx	
เครดิต บัญชีหนี้สินประเภทนั้น		xxx
บัญชีทุนประเดิม (เงินสะสมเดิมที่สามารถนำมาใช้ได้)		xxx

2.สำรวจสินทรัพย์และหนี้สินของปีก่อน

เมื่อเริ่มปฏิบัติตามระบบบัญชีที่ใช้เกณฑ์คงค้างให้สำรวจสินทรัพย์และหนี้สินของปีก่อนแล้วบันทึกบัญชีใน**สมุดรายวันทั่วไป** ถ้ามีผลต่างเกิดขึ้นให้ถือเป็นทุนประเดิม ดังนี้

2.1 สำรวจรายชื่อลูกหนี้ภาษีทุกราย ตามรายละเอียดการประเมินภาษีปีก่อน (ซึ่งจะย้อนหลังกี่ปีขึ้นอยู่กับนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะเป็น 5-10 ปี) แล้วบันทึกบัญชี โดย

เดบิต บัญชีลูกหนี้ภาษีประเภทนั้นปีก่อน	xxx	
เครดิต บัญชีทุนประเดิม (เงินสะสมเดิมที่ไม่สามารถนำมาใช้ได้)		xxx

2.2 สำรวจรายได้ที่จะต้องได้รับตามสัญญาหรือข้อผูกพันที่มีอยู่ของปีก่อนเป็นจำนวนเท่าใดบันทึกบัญชี โดย

เดบิต บัญชีรายได้ค้างรับ	xxx	
เครดิต บัญชีทุนประเดิม		xxx

2.3 สำรวจเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ยังไม่ได้เบิกจ่ายในปีก่อนบันทึกบัญชี โดย

เดบิต บัญชีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจฝากจังหวัด	xxx	
เครดิต บัญชีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจค้างจ่าย		xxx

2.4 สำรวจค่าใช้จ่ายที่ยังไม่ได้จ่ายแต่ได้มีการผูกพันไว้แล้วตามสัญญาหรือข้อผูกพันที่มีอยู่ในปีก่อน บันทึกบัญชี โดย

เดบิต บัญชีทุนประเดิม	xxx	
เครดิต บัญชีรายจ่ายค้างจ่าย		xxx

2.5 สำรวจสินทรัพย์ตามจำนวนในทะเบียนพัสดุ กรณีวัสดุใช้วิธีการบันทึกแบบตรวจนับเมื่อสิ้นงวด(Periodic)และใช้ราคาที่ซื้อครั้งสุดท้าย กรณีครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้างใช้ราคาทุนหรือราคาที่ได้รับอนุมัติจากผลการประเมินราคา[22] แล้ว บันทึกบัญชี โดย

เดบิต บัญชีวัสดุ/ครุภัณฑ์/ที่ดินสิ่งก่อสร้างตามประเภทนั้น	xxx	
เครดิต บัญชีทุนประเดิม		xxx
เครดิต บัญชีส่วนเกินทุนจากการบริจาค (ได้มาจากการบริจาค)		xxx

2.6 การถือหุ้นในโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น บันทึกบัญชี โดย

เดบิต บัญชีเงินลงทุนระยะยาว	xxx	
เครดิต บัญชีทุนประเดิม		xxx

2.7 ถ้ามีเงินเหลือจ่ายที่ได้เบิกตัดปี บันทึกบัญชี โดย

เดบิต บัญชีรายจ่ายค้างจ่าย	xxx	
เครดิตบัญชีทุนประเดิม		xxx

[22] ขั้นตอนการสำรวจและประเมินราคาสินทรัพย์ถาวร (กรณีดำเนินการเอง)

1. แต่งตั้งกรรมการสำรวจและประเมินราคาสินทรัพย์ถาวร
2. จัดทำรายการสินทรัพย์แยกเป็นประเภท หมวดหมู่ แต่ละหน่วยงาน ตามทะเบียนพัสดุในจำนวนและราคาสินทรัพย์ที่ได้มา
3. สำรวจและประเมินสภาพสินทรัพย์ในวันสำรวจและกำหนดอายุการใช้งานคงเหลือของสินทรัพย์
4. คำนวณหาราคาตามบัญชี ณ วันสำรวจ(ราคาทุนสินทรัพย์ – ค่าเสื่อมราคาสะสม) ในสินทรัพย์ทุกรายการ
5. สรุปราคาสินทรัพย์จากการเปรียบเทียบและวิเคราะห์ความเหมาะสม ระหว่าง ข้อ 2 และ ข้อ 3 กับราคายุติธรรม
6. นำผลสรุปเสนอสภาองค์กรเพื่ออนุมัติ

3. รับเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาล

3.1 ได้รับเงินจากสำนักงานคลังจังหวัดหรือสำนักงานคลังจังหวัด ณ อำเภอ โดยการโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมุดคู่ฝากคลังจังหวัด (Pass Book) บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดรับ** โดย

เดบิต บัญชีเงินฝากคลังจังหวัด	xxx	
เครดิต บัญชีรายได้เงินอุดหนุนทั่วไป		xxx

3.2 เมื่อคลังจังหวัดโอนเงินฝากคลังจังหวัดนำฝากธนาคารเพื่อนำไปใช้จ่ายตามงบประมาณที่กำหนด บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดรับ** โดย

เดบิต บัญชีเงินฝากธนาคาร	xxx	
เครดิต บัญชีเงินฝากคลังจังหวัด		xxx

4. การรับเงินรายได้ค่าภาษี

4.1 ได้รับชำระเงินค่าภาษีตามใบประเมินภาษีที่ไม่มีส่วนลดค่าภาษีและค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษี บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดรับ** โดย

เดบิต บัญชีเงินสด/เงินฝากธนาคาร	xxx	
เครดิต บัญชีรายได้ค่าภาษีประเภทนั้น(ปีปัจจุบัน)		xxx
เครดิต บัญชีลูกหนี้ภาษีประเภทนั้น(ปีก่อน)		xxx

4.2 ได้รับชำระเงินค่าภาษีบำรุงท้องที่ตามใบประเมินภาษีที่มีส่วนลดค่าภาษีและค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษี บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดรับ** โดย

เดบิต บัญชีเงินสด/เงินฝากธนาคาร(100%)	xxx	
เครดิต บัญชีรายได้ค่าภาษีบำรุงท้องที่(ปีปัจจุบัน95%)		xxx
บัญชีลูกหนี้ภาษีบำรุงท้องที่(ปีก่อน95%)		xxx
บัญชีเงินรับฝาก(5%)		xxx

4.3 เมื่อได้รับอนุมัติให้ลูกหนี้ภาษีเป็นหนี้สูญ หลังจากได้ผ่านกระบวนการทางกฎหมายและคดีถึงที่สุดแล้ว บันทึกบัญชีใน**สมุดรายวันทั่วไป** โดย

เดบิต บัญชีทุนประเดิม (ปีก่อนที่เริ่มต้นระบบ)	xxx	
บัญชีทุนสะสม (ตั้งแต่ปีที่เริ่มต้นระบบ)	xxx	
เครดิต บัญชีลูกหนี้ภาษีประเภทนั้นตามปีงบประมาณ		xxx

1.4 เมื่อคาดว่าจะมีหนี้สูญเกิดขึ้นและอยู่ในระหว่างการดำเนินการตามกฎหมาย บันทึกบัญชีใน**สมุดรายวันทั่วไป** โดย

เดบิต บัญชีหนี้สงสัยจะสูญ(ปีปัจจุบัน)	xxx	
บัญชีทุนประเดิม (ปีก่อนที่เริ่มต้นระบบ)	xxx	
บัญชีทุนสะสม(ตั้งแต่ปีที่เริ่มต้นระบบ)		xxx
เครดิต บัญชีค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญ		xxx

5. การรับเงินรายได้ตามสัญญาหรือข้อผูกพัน

5.1 ส่งใบเรียกเก็บเงินรายได้ตามสัญญาหรือข้อผูกพัน บันทึกบัญชีใน**สมุดรายวันทั่วไป** โดย

เดบิต บัญชีรายได้ค้างรับปีปัจจุบัน	xxx	
เครดิตบัญชีรายได้ตามประเภทที่ได้รับ		xxx

5.2 ได้รับชำระเงินตามข้อ 5.1 บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดรับ** โดย

เดบิต บัญชีเงินสด/เงินฝากธนาคาร	xxx	
เครดิตบัญชีรายได้ค้างรับปีก่อน/ปีปัจจุบัน		xxx

6. การรับเงินรายได้อื่น

6.1 ได้รับชำระเงินจากรายได้อื่น บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดรับ** โดย

เดบิต บัญชีเงินสด/เงินฝากธนาคาร	xxx	
เครดิต บัญชีรายได้ตามประเภทที่ได้รับ		xxx

6.2 ได้รับชำระเงินจากรายได้ประเภทอื่นที่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้กันเงินไว้เป็นค่าใช้จ่ายบางส่วน บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดรับ** โดย

เดบิต บัญชีเงินสด/เงินฝากธนาคาร	xxx	
เครดิตบัญชีรายได้ตามประเภทที่ได้รับ		xxx
บัญชีเงินรับฝาก-ค่าใช้จ่ายที่กำหนด		xxx

6.3 เมื่อจ่ายเงินที่กันไว้ตามที่ได้รับจากข้อ 6.2 เป็นค่าใช้จ่ายที่กำหนดตามกฎหมายหรือระเบียบ บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดจ่าย** โดย

เดบิต บัญชีเงินรับฝาก-ค่าใช้จ่ายที่กำหนด	xxx	
เครดิตบัญชีเงินฝากธนาคาร		xxx
บัญชีเงินรับฝาก-ภาษีหัก ณ ที่จ่าย (ถ้ามี)	xxx	

6.4 เมื่อนำภาษีหัก ณ ที่จ่ายส่งสรรพากรตามกฎหมายภายใน 7 วัน ของเดือนถัดไป บันทึกบัญชีในสมุดเงินสดจ่าย โดย

เดบิต บัญชีเงินรับฝาก-ภาษีหัก ณ ที่จ่าย	xxx	
เครดิตบัญชีเงินฝากธนาคาร		xxx

7. การรับบริจาค

7.1 กรณีรับบริจาคเป็นเงินสด บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดรับ** โดย

เดบิต บัญชีเงินสด/เงินฝากธนาคาร	xxx	
เครดิต บัญชีรายได้จากการบริจาค		xxx

7.2 กรณีรับบริจาคเป็นวัสดุ ครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้าง บันทึกบัญชี โดย

เดบิต บัญชีวัสดุ ครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้าง	xxx	
เครดิต บัญชีส่วนเกินทุนจากการบริจาค		xxx

8. การนำเงินสดฝากธนาคาร

เมื่อนำเงินสดที่ได้รับในแต่ละวันนำฝากธนาคาร บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดรับ** โดย

เดบิต บัญชีเงินฝากธนาคาร	xxx	
เครดิต บัญชีเงินสด		xxx

ถ้าไม่สามารถนำเงินสดฝากธนาคารได้ทันในวันนั้นให้แสดงรายละเอียดเงินคงเหลือในรายงานเงินคงเหลือประจำวัน โดยผ่านกรรมการตรวจนับก่อนนำเก็บเข้าตู้เซฟ การจ่ายเงินให้จ่ายเป็นเช็คขีดคร่อมระบุชื่อผู้ถือ และให้ใช้ระบบเงินสดย่อยในการจ่ายเงินที่จำเป็นภายในวงเงินตามระเบียบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

9. รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาล

9.1 ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ได้มีการก่อหนี้ผูกพันตามโครงการในใบอนุมัติเงินประจำงวดบันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดรับ** โดย

9.1.1 กรณีไม่มีค่าปรับ

เดบิต บัญชีเงินฝากธนาคาร (จำนวนที่รับจริง)	xxx	
บัญชีภาษีหน้าฎีกา (จำนวนภาษีที่จังหวัดหักไว้)	xxx	
เครดิตบัญชีรายได้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (ปีปัจจุบัน)		xxx
บัญชีรายได้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจฝากจังหวัด(ปีก่อน)		xxx

9.1.2 กรณีมีค่าปรับ

เดบิต บัญชีเงินฝากธนาคาร (จำนวนที่รับจริง)	xxx	
บัญชีภาษีหน้าฎีกา (จำนวนภาษีที่จังหวัดหักไว้)	xxx	
บัญชีฝากคลังจังหวัด (ค่าปรับที่จังหวัดหักไว้)	xxx	
เครดิตบัญชีรายได้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (ปีปัจจุบัน)		xxx
บัญชีรายได้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจฝากจังหวัด(ปีก่อน)		xxx

9.1.3 เมื่อได้รับอนุมัติให้จ่ายเงินตามข้อผูกพันแล้ว กรณีมีค่าปรับได้โอนเงินค่าปรับที่ฝากคลังจังหวัดเข้าบัญชีเงินฝากธนาคาร บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดรับ** โดย

เดบิต บัญชีเงินฝากธนาคาร	xxx	
เครดิต บัญชีเงินฝากคลังจังหวัด		xxx

10. การจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาล

10.1 เมื่อจ่ายเงินตามที่ได้ก่อหนี้ผูกพันไว้ในโครงการที่ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาลครั้งเดียวบันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดจ่าย** โดย

10.1.1 <u>กรณีไม่มีค่าปรับ</u> จ่ายตามข้อ <u>9</u>.1.1

เดบิต บัญชีรายจ่ายตามหมวดรายจ่าย (ปีปัจจุบัน)	xxx	
บัญชีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจค้างจ่าย (ปีก่อน)	xxx	
เครดิตบัญชีเงินฝากธนาคาร		xxx
บัญชีภาษีหน้าฎีกา (ภาษีที่จังหวัดหักไว้)		xxx

10.1.2 <u>กรณีมีค่าปรับ</u> จ่ายตามข้อ <u>9</u>.1.2

เดบิต บัญชีรายจ่ายตามหมวดรายจ่าย (ปีปัจจุบัน)	xxx	
บัญชีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจค้างจ่าย (ปีก่อน)	xxx	
เครดิตบัญชีเงินฝากธนาคาร		xxx
บัญชีภาษีหน้าฎีกา		xxx
บัญชีค่าปรับผิดสัญญา		xxx

10.2 เมื่อจ่ายเงินตามที่ได้ก่อหนี้ผูกพันไว้ในโครงการที่ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาลเป็นงวด โดยกำหนดเงื่อนไข ดังนี้

10.2.1 เมื่อจ่ายเงินล่วงหน้าให้แก่ผู้ว่าจ้าง บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดจ่าย** โดย

เดบิต บัญชีรายจ่ายล่วงหน้า	xxx	
เครดิต บัญชีเงินฝากธนาคาร		xxx

10.2.2 เมื่อจ่ายเงินให้ผู้รับจ้างแต่ละงวดสัญญา โดยหักเงินประกันและหักเงินค่าจ้างเพื่อใช้คืนเงินจ่ายล่วงหน้า บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดจ่าย** โดย

เดบิต บัญชีงานระหว่างทำ (จำนวนเงินที่จ่ายแต่ละงวด)	xxx	
เครดิต บัญชีเงินฝากธนาคาร		xxx
บัญชีภาษีหน้าฎีกา (ภาษีที่จังหวัดหักไว้)	xxx	
บัญชีเงินรับฝาก-เงินประกันผลงาน		xxx
บัญชีรายจ่ายจ่ายล่วงหน้า		xxx

10.2.3 เมื่อโอนงานระหว่างทำเป็นรายจ่ายหมวดค่าครุภัณฑ์/ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง หลังจากตรวจรับงานงวดสุดท้ายแล้ว ให้บันทึกใน**สมุดรายวันทั่วไป** โดย

เดบิต บัญชีครุภัณฑ์/ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง	xxx	
เครดิตบัญชีงานระหว่างทำ		xxx

10.2.4 เมื่อจ่ายคืนเงินประกันผลงานหลังจากพ้นกำหนดข้อผูกพันแล้ว บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดจ่าย** โดย

เดบิต บัญชีเงินรับฝาก-เงินประกันผลงาน	xxx	
เครดิตบัญชีเงินฝากธนาคาร		xxx

11. การรับเงินโดยมีวัตถุประสงค์

11.1 เมื่อได้รับเงินโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้จ่ายในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะหรือรับไว้เพื่อจ่ายตามเงื่อนไขหรือคืนให้กับผู้มีสิทธิบันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดรับ** โดย

เดบิต บัญชีเงินสด/เงินฝากธนาคาร	xxx	
เครดิต บัญชีเงินรับฝากประเภทนั้น		xxx

11.2 เมื่อจ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ในข้อ 11.1 บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดจ่าย** โดย

เดบิต บัญชีเงินรับฝากประเภทนั้น	xxx	
เครดิต บัญชีเงินฝากธนาคาร		xxx

12. การรับเงินกู้ยืม

เมื่อได้รับเงินกู้จากเจ้าหนี้เงินกู้เพื่อใช้จ่ายตามโครงการ/วัตถุประสงค์บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดรับ** โดย

เดบิต บัญชีเงินฝากธนาคาร	xxx	
เครดิต บัญชีเจ้าหนี้เงินกู้		xxx

13. การจ่ายคืนเงินกู้ยืม

เมื่อจ่ายเงินคืนให้แก่เจ้าหนี้เงินกู้ยืมพร้อมเงินต้นและดอกเบี้ย บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดจ่าย** โดย

เดบิต บัญชีเจ้าหนี้เงินกู้ (เงินต้น)	xxx	
บัญชีดอกเบี้ยจ่าย	xxx	

เครดิตบัญชีเงินฝากธนาคาร xxx

14. การจ่ายเงินสดย่อย

14.1 เมื่อได้รับอนุมัติให้จ่ายเงินสดย่อยตามวงเงินที่กำหนด บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดจ่าย** โดย

เดบิต บัญชีเงินสดย่อย xxx

เครดิตบัญชีเงินฝากธนาคาร xxx

ผู้รักษาเงินสดย่อยจ่ายเงินตามประเภทรายจ่าย และวงเงินตามระเบียบ บันทึกการจ่ายในทะเบียนคุมเงินสดย่อย ตามหมวดรายจ่ายโดยไม่ต้องบันทึกบัญชีและรวบรวมหลักฐานการจ่ายเงิน จัดทำใบสำคัญ ใบเบิกเพื่อขอเบิกชดเชยอย่างน้อยเดือนละครั้งหรือเมื่อเห็นว่าเงินคงเหลือจะไม่พอจ่าย

14.2 เมื่อได้รับอนุมัติให้จ่ายเงินตามใบสำคัญใบเบิกชดเชย บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดจ่าย** โดย

เดบิต บัญชีรายจ่ายตามหมวดรายจ่าย xxx

เครดิต บัญชีเงินฝากธนาคาร xxx

15. การจ่ายรายจ่ายหมวดดำเนินการ(เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค)

15.1 จ่ายเงินตามข้อตกลงหรือตามที่ก่อหนี้ผูกพันไว้และมีการหักภาษี ณ ที่จ่ายไว้เพื่อนำส่งสรรพากร โดยออกหนังสือรับรองการหักภาษี ณ ที่จ่ายไว้ บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดจ่าย** โดย

เดบิต บัญชีค่าใช้จ่ายตามหมวดดำเนินการ xxx

เครดิต บัญชีเงินฝากธนาคาร xxx

บัญชีเงินรับฝาก-ภาษีหัก ณ ที่จ่าย xxx

15.2 จ่ายภาษีที่หักไว้ให้สรรพากรในวันที่ 7 ของเดือนถัดไป บันทึกใน**สมุดเงินสดจ่าย** โดย

เดบิต บัญชีเงินรับฝาก-ภาษีหัก ณ ที่จ่าย xxx

เครดิต บัญชีเงินฝากธนาคาร xxx

16.การจ่ายรายจ่ายหมวดลงทุน(ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง)

16.1 จ่ายเงินตามข้อตกลงหรือตามที่ก่อหนี้ผูกพันไว้และมีการหักภาษี ณ ที่จ่ายไว้เพื่อนำส่งสรรพากร โดยออกหนังสือรับรองการหักภาษี ณ ที่จ่ายไว้ บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดจ่าย** โดย

เดบิต บัญชีครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้าง xxx

เครดิต บัญชีเงินฝากธนาคาร xxx

บัญชีเงินรับฝาก-ภาษีหัก ณ ที่จ่าย xxx

16.2 กรณีที่ทำสัญญาจ้างโดยกำหนดเงื่อนไข ดังนี้

(1) ผู้ว่าจ้างตกลงจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้า และหักเงินค่าจ้างในแต่ละงวดเพื่อใช้คืนเงินล่วงหน้าจนกว่าจะครบ

(2) ผู้ว่าจ้างกำหนดให้หักเงินประกันผลงานจากเงินค่าจ้างที่จ่ายในแต่ละงวด

16.2.1 เมื่อจ่ายเงินล่วงหน้าให้แก่ผู้ว่าจ้าง บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดจ่าย** โดย

เดบิต บัญชีรายจ่ายจ่ายล่วงหน้า xxx

เครดิต บัญชีเงินฝากธนาคาร xxx

16.2.2 เมื่อจ่ายเงินให้ผู้รับจ้างแต่ละงวดตามสัญญา โดยหักเงินประกันและหักเงินค่าจ้างเพื่อใช้คืนเงินจ่ายล่วงหน้า บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดจ่าย** โดย

เดบิต บัญชีงานระหว่างทำ (จำนวนเงินที่จ่ายในแต่ละงวด) xxx

เครดิตบัญชีเงินฝากธนาคาร xxx

บัญชีเงินรับฝาก-เงินประกันผลงาน xxx

บัญชีเงินรับฝาก-ภาษีหัก ณ ที่จ่าย xxx

บัญชีรายจ่ายจ่ายล่วงหน้า xxx

16.2.3 จ่ายภาษีที่หักไว้ให้สรรพากร ในวันที่ 7 ของเดือนถัดจากเดือนที่หักภาษีไว้ บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดจ่าย** โดย

เดบิต บัญชีเงินรับฝาก-ภาษีหัก ณ ที่จ่าย xxx

เครดิต บัญชีเงินฝากธนาคาร xxx

16.2.4 เมื่อโอนงานระหว่างทำเป็นรายจ่ายหมวดค่าครุภัณฑ์/ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง หลังจากตรวจรับงานงวดสุดท้ายแล้ว ให้บันทึกใน**สมุดรายวันทั่วไป** โดย

เดบิต บัญชีครุภัณฑ์/ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง xxx

เครดิต บัญชีงานระหว่างทำ xxx

17. การตัดจำหน่ายสินทรัพย์ถาวร

17.1 เมื่อได้รับอนุมัติให้จำหน่ายครุภัณฑ์/สิ่งก่อสร้างที่ซื้อหรือได้มาจากการจ่ายเงินตามระเบียบพัสดุแล้ว บันทึกบัญชีโดย

เดบิต บัญชีเงินสด (ตามจำนวนเงินที่จำหน่ายได้) xxx

บัญชีค่าเสื่อมราคาสะสมครุภัณฑ์/สิ่งก่อสร้าง (ณ วันจำหน่าย) xxx

เครดิต บัญชีครุภัณฑ์/สิ่งก่อสร้าง (ราคาทุนที่ได้มา) xxx

บัญชีรายได้จากการจำหน่ายสินทรัพย์ (ผลต่างที่เกิดขึ้น) xxx

17.2 เมื่อได้รับอนุมัติให้จำหน่ายครุภัณฑ์/สิ่งก่อสร้างที่ได้รับจากการบริจาค ตามระเบียบพัสดุแล้ว บันทึกบัญชี โดย

เดบิต บัญชีเงินสด (ตามจำนวนเงินที่จำหน่ายได้) xxx

บัญชีส่วนเกินทุนจากการบริจาค

(ค่าเสื่อมราคาสะสมที่คำนวณถึงวันจำหน่าย) xxx

เครดิต บัญชีครุภัณฑ์/สิ่งก่อสร้าง (ราคาทุนที่ได้มา) xxx

บัญชีรายได้จากการจำหน่ายสินทรัพย์ (ผลต่าง) xxx

18. การจ่ายเงินยืมทดรองจ่าย

18.1 เมื่อได้รับอนุมัติจ่ายเงินยืมทดรองจ่าย เพื่อไปดำเนินการตามที่ได้รับอนุมัติให้ก่อหนี้ผูกพันไว้แล้ว บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดจ่าย** โดย

เดบิต บัญชีลูกหนี้เงินยืมทดรองจ่าย xxx

เครดิตบัญชีเงินฝากธนาคาร xxx

19. การรับคืนเงินยืมทดรองจ่าย

19.1 เมื่อได้รับอนุมัติให้ส่งใช้เงินยืมเป็นใบสำคัญภายในงวดบัญชี ซึ่งแบ่งเป็น 3 กรณี ดังนี้

19.1.1 กรณี ส่งใบสำคัญเท่าจำนวนเงินที่ยืม บันทึกบัญชีใน**สมุดรายวันทั่วไป** โดย

เดบิต บัญชีรายจ่ายตามหมวดรายจ่าย xxx

เครดิต บัญชีลูกหนี้เงินยืมเงินทดรองจ่าย xxx

19.1.2 กรณี ส่งใบสำคัญน้อยกว่าจำนวนเงินที่ยืม พร้อมรับคืนเงินส่วนที่เหลือ บันทึกบัญชีใน**สมุดรายวันทั่วไป** โดย

เดบิต บัญชีรายจ่ายตามหมวดรายจ่าย xxx

เครดิต บัญชีลูกหนี้เงินยืมทดรองจ่าย xxx

เมื่อรับเงินคืนจากลูกหนี้เงินยืมทดรองจ่ายบันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดรับ** โดย

เดบิต บัญชีเงินสด (เงินเหลือ) xxx

เครดิต บัญชีลูกหนี้เงินยืมทดรองจ่าย xxx

19.1.3 กรณี ส่งใบสำคัญมากกว่าจำนวนเงินที่ยืมและจ่ายเงินให้ผู้ยืมในส่วนที่เกิน บันทึกบัญชีใน**สมุดรายวันทั่วไป** โดย

เดบิต บัญชีรายจ่ายตามหมวดรายจ่าย xxx

เครดิต บัญชีลูกหนี้เงินยืมทดรองจ่าย xxx

เมื่อจ่ายเงินให้ลูกหนี้เงินยืมทดรองจ่ายในส่วนที่จ่ายเกิน บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดจ่าย** โดย

เดบิต บัญชีรายจ่ายตามหมวดรายจ่าย xxx

เครดิต บัญชีเงินสด/เงินฝากธนาคาร xxx

19.2 เมื่อได้รับอนุมัติให้ส่งใช้เงินยืมเป็นใบสำคัญหลังปิดบัญชี แบ่งเป็น 3 กรณี

19.2.1 กรณีส่งใบสำคัญเท่าจำนวนเงินที่ยืม บันทึกบัญชีใน**สมุดรายวันทั่วไป** โดย

เดบิต บัญชีทุนสะสม xxx

เครดิต บัญชีลูกหนี้เงินยืมทดรองจ่าย xxx

19.2.2 กรณี ส่งใบสำคัญน้อยกว่าจำนวนเงินที่ยืมพร้อมรับคืนคืนเงินส่วนที่เหลือ บันทึกบัญชีใน**สมุดรายวันทั่วไป** โดย

เดบิต บัญชีเงินสด (เงินเหลือ) xxx

บัญชีทุนสะสม xxx

เครดิต บัญชีลูกหนี้เงินยืมทดรองจ่าย xxx

19.2.3 กรณีส่งใบสำคัญมากกว่าจำนวนเงินที่ยืมและจ่ายเงินให้ผู้ยืมในส่วนที่เกิน บันทึกบัญชีในสมุดรายวันทั่วไป โดย

เดบิต บัญชีทุนสะสม xxx

เครดิต บัญชีลูกหนี้เงินยืมทดรองจ่าย xxx

บัญชีเงินสด/เงินฝากธนาคาร xxx

20. การจ่ายเงินอุดหนุนหน่วยงานย่อย

20.1 เมื่อได้รับอนุมัติให้จ่ายเงินอุดหนุนให้กับหน่วยงานที่ดำเนินการเชิงธุรกิจ เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน สถานธนานุบาล เป็นต้น บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดจ่าย** โดย

เดบิต บัญชีค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุน xxx

เครดิต บัญชีเงินฝากธนาคาร xxx

หน่วยงานย่อยต้องบันทึกรับเงินอุดหนุนเป็นรายได้เงินอุดหนุนและบันทึกบัญชีตามลักษณะประเภทธุรกิจที่ดำเนินการและรายงานงบการเงินในวันสิ้นงวดบัญชีเพื่อนำผลการดำเนินงานมาจัดทำงบการเงินรวมขององค์กร

21. การจ่ายเงินยืมแก่หน่วยงานอื่น

21.1 เมื่อได้รับอนุมัติให้หน่วยงานอื่นยืมเงิน บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดจ่าย** โดย

เดบิต บัญชีลูกหนี้เงินยืม xxx

เครดิต บัญชีเงินฝากธนาคาร xxx

21.2 เมื่อได้รับชำระเงินจากหน่วยงานที่ยืมเงินตามข้อ 21.1 บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดรับ** โดย

เดบิต บัญชีเงินฝากธนาคาร xxx

เครดิต บัญชีลูกหนี้เงินยืม xxx

บัญชีรายได้ดอกเบี้ย (ถ้ามี) xxx

22. การจ่ายเงินเพื่อลงทุนหาผลประโยชน์

22.1 เมื่อได้รับอนุมัติให้จ่ายเงินซื้อพันธบัตรรัฐบาล บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดจ่าย** โดย

เดบิต บัญชีเงินลงทุน xxx

เครดิต บัญชีเงินฝากธนาคาร xxx

22.2 เมื่อได้รับดอกเบี้ยจากเงินลงทุนในแต่ละงวด บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดรับ** โดย

เดบิต บัญชีเงินฝากธนาคาร xxx

เครดิต บัญชีรายได้ดอกเบี้ย xxx

22.3 เมื่อได้รับเงินคืนจากเงินลงทุนที่ถึงกำหนด บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดรับ** โดย

เดบิต บัญชีเงินฝากธนาคาร xxx

เครดิต บัญชีเงินลงทุน xxx

23. การจ่ายเงินสมทบทุน

23.1 เมื่อได้รับอนุมัติให้ส่งเงินสมทบทุนตามอัตราที่ระเบียบกำหนด ซึ่งคำนวณจากยอดรายรับจริงสูงกว่ารายจ่ายจริงของปีที่ผ่านมา บันทึกบัญชีใน**สมุดเงินสดจ่าย** โดย

เดบิต บัญชีเงินฝากเงินสมทบทุน xxx

เครดิต บัญชีเงินฝากธนาคาร xxx

สิ้นงวดบัญชี

24. จัดทำงบทดลอง

24.1 นำจำนวนเงินรวมจากบัญชีต่าง ๆ ในสมุดเงินสดรับ สมุดเงินสดจ่าย สมุดรายวันทั่วไปผ่านรายการไปยังบัญชีแยกประเภททั่วไปตามรหัสบัญชีที่กำหนด (ภาคผนวก)

24.2 นำจำนวนเงินคงเหลือในบัญชีแยกประเภททั่วไป แสดงในงบทดลองตามดุลบัญชี โดย

หมวดสินทรัพย์	ดุลบัญชีด้านเดบิต
หมวดหนี้สิน	ดุลบัญชีด้านเครดิต
หมวดส่วนทุน	ดุลบัญชีด้านเครดิต
หมวดรายได้	ดุลบัญชีด้านเครดิต
หมวดค่าใช้จ่าย	ดุลบัญชีด้านเดบิต

25. การปรับปรุงรายการ

บันทึกรายการปรับปรุงบัญชีใน**สมุดรายวันทั่วไป**

25.1 บันทึกบัญชีแก้ไขรายการข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นให้ถูกต้อง

25.2 สำรวจรายชื่อผู้ที่ยังไม่ได้ชำระภาษีทุกราย ตามรายละเอียดการประเมินภาษีปีปัจจุบันบันทึกเป็นลูกหนี้ไว้เพื่อประโยชน์ในการติดตามและการบริหารการจัดเก็บ แล้วบันทึกบัญชี โดย

เดบิต บัญชีลูกหนี้ภาษีประเภทนั้นตามปีงบประมาณ(100%) xxx
บัญชีลูกหนี้ภาษีบำรุงท้องที่ตามปีงบประมาณ(95%) xxx
เครดิต บัญชีทุนสะสม(สำรองเพื่อการจัดเก็บภาษี) xxx

25.3 คำนวณค่าเสื่อมราคาสินทรัพย์ถาวรตามทะเบียนคุมสินทรัพย์ถาวรในอัตราที่กำหนดในหลักการและนโยบายบัญชีของกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 1 ตั้งแต่วันที่ได้มาซึ่งสินทรัพย์ถาวรนั้น บันทึกบัญชี โดย

เดบิต บัญชีค่าเสื่อมราคาครุภัณฑ์/สิ่งก่อสร้าง xxx
บัญชีส่วนเกินทุนจากการบริจาค (ได้มาจากการบริจาค) xxx
เครดิต บัญชีค่าเสื่อมราคาสะสมครุภัณฑ์/สิ่งก่อสร้าง xxx

25.4 ตรวจนับวัสดุคงเหลือตามทะเบียนพัสดุ และใช้ราคาที่ซื้อครั้งหลังสุดเป็นวัสดุใช้ไปบันทึกบัญชีโดย

เดบิต บัญชีวัสดุใช้ไป xxx
บัญชีส่วนเกินทุนจากการบริจาค (ได้มาจากการบริจาค) xxx
เครดิต บัญชีวัสดุ xxx

25.5 เมื่อทราบยอดรายได้ที่เกิดขึ้นในงวดบัญชีนั้น แต่รายได้ยังไม่ถึงกำหนดชำระเงิน บันทึกบัญชี โดย

เดบิต บัญชีรายได้ค้างรับ	xxx	
เครดิตบัญชีรายได้ตามประเภทที่ได้รับ		xxx

25.6 เมื่อทราบยอดค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นแล้ว แต่ยังไม่ถึงกำหนดชำระเงินหรือถึงกำหนดแล้ว แต่ยังไม่ได้จ่ายบันทึกบัญชี โดย

เดบิต บัญชีรายจ่ายตามหมวดรายจ่าย	xxx	
เครดิตบัญชีรายจ่ายค้างจ่าย		xxx

25.7 กรณีได้ก่อหนี้ผูกพันเงินอุดหนุนเฉพาะกิจไว้แล้ว แต่เบิกจ่ายไม่ทันภายในปีงบประมาณและได้ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องขอรับเงินตามระเบียบ บันทึกบัญชี โดย

กรณีรายได้

เดบิต บัญชีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจฝากจังหวัด	xxx	
เครดิตบัญชีรายได้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ		xxx

กรณีค่าใช้จ่าย

เดบิต บัญชีรายจ่ายตามหมวดรายจ่าย	xxx	
เครดิตบัญชีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจค้างจ่าย		xxx

26. จัดทำกระดาษทำการงบทดลอง

ใช้กระดาษทำการ 10 ช่อง ใช้บันทึกรายการเพื่อเตรียมทำงบการเงิน ประกอบด้วย ดังนี้

1. งบทดลองก่อนปรับปรุง
2. รายการปรับปรุง
3. งบทดลองหลังปรับปรุง
4. งบรายได้ – ค่าใช้จ่าย
5. งบดุล

27. บันทึกรายการปิดบัญชี

บันทึกรายการปิดบัญชีรายได้ ค่าใช้จ่าย เข้าบัญชีทุนสะสมใน**สมุดรายวันทั่วไป** โดย

เดบิต บัญชีรายได้	xxx	
เครดิต บัญชีค่าใช้จ่าย	xxx	
บัญชีทุนสะสม		xxx

รายงานการเงิน

จัดทำรายงานการเงิน ดังนี้

1. รายงานการเงินประจำวัน ประกอบด้วย

1. บัญชีเงินสด ใช้บันทึกรายการเคลื่อนไหวของเงินสดจากการรับเงินสด และ การนำเงินสดฝากธนาคาร ซึ่งถ้านำฝากธนาคารไม่ทันในวันนั้นจะมียอดเงินสดคงเหลือ

2. รายงานเงินคงเหลือประจำวัน ใช้บันทึกประเภทของเงินสดคงเหลือ เช่น ธนบัตร เหรียญ ธนาณัติ เช็ค เป็นต้น ตามยอดเงินสดคงเหลือในบัญชีเงินสด

2. รายงานการเงินประจำเดือน /ปี ประกอบด้วย

1. งบกระแสเงินสด

2. งบกระทบยอดเงินฝากธนาคาร

3. งบรายได้-ค่าใช้จ่าย

4. งบดุล

ต้นทุนหน่วยผลงาน (Unit Cost)

ตามนโยบายการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องจัดสรรเงินงบประมาณสนับสนุนในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งการที่จะได้รับเงินจัดสรรในรูปแบบดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องแสดงต้นทุนในหน่วยผลงานให้เห็นชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการควบคุม กำกับ ประเมินผลงานถึงความคุ้มค่าของการลงทุน และประโยชน์ในการวิเคราะห์ต้นทุน และรายได้ที่จะให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม ซึ่งการทำระบบบัญชีตามเกณฑ์คงค้างจะเป็นฐานข้อมูลในการคำนวณหาต้นทุนได้หลายด้าน เช่น ต้นทุนแผนงาน ต้นทุนหน่วยงาน และต้นทุนกิจกรรม ตามหมวดรายจ่าย ที่กำหนดโดยงบประมาณ

การคำนวณต้นทุนหน่วยผลงาน มีขั้นตอนปฏิบัติ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 กำหนดผลงาน (Output) ที่ต้องการนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ด้านการบริหารทรัพย์สินให้ได้รับผลอย่างคุ้มค่า เช่น ด้านแผนงาน หน่วยงาน งาน/โครงการ กิจกรรม เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 2 คำนวณต้นทุนต่อหน่วยผลงานที่กำหนดตามขั้นตอนที่ 1 โดยใช้ข้อมูลจากรายงานการเงินในงบรายได้และค่าใช้จ่ายเฉพาะค่าใช้จ่ายดำเนินการ ตามหมวดรายจ่าย คือ

1.เงินเดือน

2.ค่าจ้าง

3. ค่าตอบแทน

4.ค่าใช้สอย

5.ค่าวัสดุ

6.ค่าสาธารณูปโภค

7.ค่าเสื่อมราคาสินทรัพย์

8. ค่าใช้จ่ายอื่น

ซึ่งมีวิธีการคำนวณแตกต่างกันในแต่ละผลงาน แต่จำนวนเงินรวมของต้นทุนต้องเท่ากับค่าใช้จ่ายรวมของงบรายได้และค่าใช้จ่ายในระยะเวลาเดียวกัน ดังนี้

1. ต้นทุนแผนงาน จำแนกตามแผนงาน ที่กำหนดโดยงบประมาณ เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์และวางแผนในปีต่อไป ซึ่งมีวิธีการคำนวณโดยรวมค่าใช้จ่ายทุกหมวดรายจ่ายในแต่ละแผนงาน ดังตัวอย่าง

แผนงาน	จำนวนเงิน
1. แผนบริการสาธารณสุขทั่วไป	XXX
2. แผนการป้องกันสิ่งแวดล้อม	XXX
3. แผนการสาธารณสุข	XXX
4. แผนการวัฒนธรรม ศาสนา และนันทนาการ	XXX
5. แผนการศึกษา	XXX
6. แผนการเกษตร	XXX
7. แผนการคมนาคม การขนส่งและการสื่อสาร	XXX
รวม	XXX

2.ต้นทุนหน่วยงาน จำแนกตามโครงสร้างการจัดองค์กร เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์อัตรากำลังคน เงิน และงานของแต่ละหน่วยงานภายในองค์กร ซึ่งมีวิธีการคำนวณโดยรวมค่าใช้จ่ายทุกหมวดรายจ่ายในแต่ละหน่วยงาน ดังตัวอย่าง

หน่วยงาน	จำนวนเงิน
1. ฝ่ายบริหาร	xxx
2. สำนักปลัดเทศบาล	xxx
3. สำนักการคลัง	xxx
4. สำนักการช่าง	xxx
5. สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม	xxx
6. สำนักการศึกษา	xxx
7. กองวิชาการและแผนงาน	xxx
8. กองสวัสดิการสังคม	xxx
9. กองการประปา	xxx
รวม	xxx

3. ต้นทุนกิจกรรม จำแนกตามกิจกรรมที่ดำเนินการในแต่ละงาน/โครงการ เพื่อประโยชน์ในการวัดความคุ้มค่าของการลงทุน ซึ่งมีวิธีการคำนวณที่ซับซ้อน โดยใช้หลักการบัญชีต้นทุนที่ประกอบด้วย 3ปัจจัย ดังนี้

ปัจจัยที่ 1 วัตถุดิบ/วัสดุ (Materials/Supplies) เป็นวัสดุหลักที่เกิดขึ้นโดยตรงในกิจกรรมซึ่งได้ข้อมูลจากการเบิกที่หน่วยงานพัสดุ

ปัจจัยที่ 2 ค่าแรงงานทางตรง (Direct Labour) เป็นเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนที่เกิดขึ้นโดยตรงในกิจกรรมซึ่งได้ข้อมูลจากการปฏิบัติงานและภาระหน้าที่ที่หน่วยงานบุคคล

ปัจจัยที่ 3 ค่าใช้จ่าย (Overhead) เป็นค่าใช้จ่ายประกอบซึ่งอาจจะเกิดขึ้นโดยตรงในกิจกรรมนั้น หรืออาจเป็นค่าใช้จ่ายร่วมกันหลายกิจกรรม ให้ใช้วิธีปันส่วน ตามเกณฑ์ที่เหมาะสมกับการใช้งานจริงซึ่งได้ข้อมูลจากหน่วยงานพัสดุ หน่วยงานบุคคล หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรม ดังตัวอย่าง

แผนการศึกษา

งาน/โครงการ/กิจกรรม	จำนวนเงิน
1. การกำหนดนโยบายวางแผนและการตรวจสอบติดตาม	XXX
4. การวิจัยและพัฒนา	XXX
5. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน	XXX
6. การศึกษาวิเคราะห์และการศึกษาพิเศษสำหรับผู้มีความสามารถ	XXX
7. อาชีวศึกษาและวิชาชีพ	XXX
8. การจัดให้บริการข้อมูลข่าวสารทางการศึกษา	XXX
9. การจัดให้บริการเสริมสำหรับการศึกษา	XXX
รวม	XXX

การจัดทำต้นทุนต่อหน่วยผลงานจะให้ได้ประโยชน์และเป็นจริงที่สุดต้องบันทึกบัญชีด้วยเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) เพื่อจะได้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละกิจกรรม และสามารถประเมินผลงานได้จากต้นทุนต่อหน่วยผลงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 6

การตรวจสอบการใช้จ่าย

(Expenditure Auditing)

1. เหตุผลความจำเป็นของการตรวจสอบการใช้จ่าย

การตรวจสอบการใช้จ่ายเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการขององค์กร สามารถสะท้อนถึงความมีประสิทธิภาพ[1]และความคุ้มค่าของการดำเนินกิจกรรมขององค์กรต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์กร เพราะเป็นการสอบทาน การดำเนินการไม่ว่าจะเป็นกระบวนการทำงาน ผลการทำงาน การใช้จ่ายหลังการหารายได้ เพื่อให้แน่ใจว่ากระบวนการทำงานยังคงมีประสิทธิภาพสูงสุด การทำงานได้ผลสำเร็จตามเป้าหมายจริง การใช้จ่าย – การหารายได้ ถูกต้องครบถ้วน สอดคล้องกับนโยบาย กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ การตรวจสอบนี้จำเป็นต้องมีทั้งการตรวจสอบภายใน สำหรับผู้บริหารเพื่อให้แน่ใจการดำเนินงาน และจำเป็นต้องมีการตรวจสอบภายนอกเพื่อให้คนทั่วไปได้ตรวจสอบผู้บริหารและการทำงานด้วย เพื่อจะได้แน่ใจในมาตรฐานการทำงานทั่วไป ความถูกต้องโปร่งใส ถูกกฎหมาย ดังนั้น การบริหารจัดการขององค์กรจึงมีความจำเป็นต้องอาศัยศักยภาพด้านการควบคุมภายใน[2]ที่รัดกุมในระดับที่ให้ความมั่นใจได้ตามสมควรว่าจะไม่มีความเสียหายร้ายแรงในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และการบริหารจัดการ โดยในขณะเดียวกันยังคงมีความคล่องตัวและรวดเร็วของการบริหารจัดการอยู่ เพราะการควบคุมภายในจะช่วยสกัดกั้นความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรอย่างไม่คุ้มค่า ทำให้การใช้ทรัพยากรขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และกรณีบุคคลภายนอกองค์กรเป็น

---

[1] ประสิทธิภาพ หมายถึง การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการบางประการขององค์กร ซึ่งรายละเอียดขึ้นอยู่กับว่าองค์กรใช้ทรัพยากรเพื่อสิ่งที่ต้องการอย่างไร เช่น การใช้บุคคลากรเทียบกับปริมาณงานที่ได้รับการตรวจสอบและผลลัพท์ที่ได้รับการประเมินแก้ไข (ขึ้นอยู่กับองค์กรที่ต้องกำหนดตัวชี้วัดเอง) เป็นต้น

[2] การควบคุมภายใน หมายถึง กระบวนการ ซึ่งได้รับการออกแบบในลักษณะเป็นการบริหารภายในไว้โดยคณะกรรมการขององค์กร (ซึ่งน่าจะเทียบเท่ากับสภานิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และผู้บริหารขององค์กร โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้เกิดความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลในเรื่องการดำเนินงาน การรายงานทางการเงิน และการปฏิบัติให้เป็นไปตาม กฎ ระเบียบ และนโยบาย ขององค์กร (เป็นความหมายที่มาจากแนวคิดของคณะกรรมการร่วมของสถาบันวิชาชีพที่ให้ความสนับสนุนทางการเงินเพื่อศึกษาวิจัยและพัฒนาหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมเกี่ยวกับการควบคุมภายในหรือที่เรียกย่อ ๆ ว่า COSO : The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)

ผู้เสียภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนที่เสียภาษีจะต้องมีการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าได้ใช้จ่ายเงินภาษีอย่างคุ้มค่าได้ผลตามที่ตนต้องการหรือไม่

ถ้าไม่มีการตรวจสอบ จะทำให้ผู้บริหาร ประชาชนในพื้นที่อาจมีความไม่แน่ใจในประสิทธิภาพ มาตรฐาน และความถูกต้องในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และทำให้ขาดการประเมินผลเพื่อพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น และขาดการดึงภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมตามระบอบประชาธิปไตย

จากการศึกษาวิจัยพบว่าการตรวจสอบการใช้จ่ายแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การตรวจสอบภายใน (Internal Audit) และการตรวจสอบภายนอก (External Audit)

1. การตรวจสอบภายใน คือ การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลงานของหน่วยงานจากบุคคลที่ถือว่าเป็นบุคลากรภายในขององค์กร การตรวจสอบภายในมีความสำคัญต่อผู้บริหารขององค์กรที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงแก้ไขการบริหาร และการดำเนินงานขององค์กรให้เกิดความคุ้มค่าและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทันต่อเหตุการณ์ ดังนั้น องค์กรทุกระดับจึงควรมีหน่วยงานตรวจสอบภายใน เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบและประเมินผลการบริหารการดำเนินงานในทุกหน่วยงานขององค์กร เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์กรเป็นไปโดยถูกต้อง ลดข้อผิดพลาดต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้

การตรวจสอบภายใน[3] มีจุดประสงค์เพื่อสอบทานประสิทธิผลของมาตรการและวิธีการควบคุมภายในที่หน่วยงานได้จัดให้มีขึ้นภายในองค์กร การตรวจสอบภายในเป็นกลไกหนึ่ง ที่สำคัญที่ควรมีความอิสระในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของระบบการควบคุม ภายใน โดยทั่วไปในด้านการเงิน การคลัง การบัญชีและการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กรรวมทั้งสอบทานระบบการควบคุมภายในของหน่วยงานว่ามีความเหมาะสมกับกาลเวลาหรือไม่ และเป็นเครื่องมือของผู้บริหารเพื่อตรวจสอบให้มั่นใจได้ว่าสภาพแวดล้อมของระบบการควบคุมภายในมีคุณภาพดี เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันและมีความทันสมัย เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้บริหารระดับต่าง ๆ ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามงานและมาตรการควบคุมภายในที่กำหนดไว้ การตรวจสอบภายในที่จะช่วยให้สิ่งแวดล้อมของการควบคุมภายในมีคุณภาพที่ดีได้ ผู้ตรวจสอบภายในต้องมีความเป็นอิสระเพียงพอที่จะรายงานผลการตรวจสอบและแสดงความเห็นอย่างตรงไปตรงมาตามหลักการแห่งวิชาชีพ ไม่ตกอยู่ภายใต้ความคิดเห็นส่วนตัวหรืออิทธิพลใด ๆ แม้ว่าการตรวจสอบภายในจะตรวจระบบงานต่าง ๆ ขององค์กร แต่ก็ยังมีความเสี่ยง[4]เกิดขึ้นได้อีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งเป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติของงาน

---

[3] ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย “แนวทางการจัดระบบการควบคุมภายใน” 2540

[4] ความเสี่ยง คือ โอกาสซึ่งเหตุการณ์หรือการกระทำใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบในทางลบต่อองค์กรเป็นผลให้การดำเนินงานอาจไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ตรวจสอบภายใน คือ “**ความเสี่ยงที่อาจตรวจไม่พบข้อผิดพลาดอันเป็นสาระสำคัญ**” ซึ่งมีชื่อเรียกว่า “Detection risk” ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติงานตรวจสอบของผู้ตรวจสอบภายใน จำเป็นต้องใช้ระบบการตรวจโดยการสุ่มตัวอย่าง ไม่สามารถตรวจสอบทุกสิ่งได้ทั้งหมด เนื่องจากไม่คุ้มค่าเพราะต้นทุนการตรวจสอบสูงกว่าผลประโยชน์จากการลดของมูลค่าอันเกิดจากความเสี่ยงที่เกิดการรั่วไหลหรือที่เป็นข้อผิดพลาดที่อาจได้รับ นอกจากนั้น การตรวจสอบภายในเองยังมีข้อจำกัดสำคัญอย่างหนึ่งคือถ้าการจัดโครงสร้างองค์กรไม่ดี เช่น กำหนดลักษณะงานและขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่ไม่ชัดเจน ไม่มีการกำหนดแนวทางความก้าวหน้าในอาชีพให้กับบุคลากรในหน่วยตรวจสอบภายใน เพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการทำงาน เป็นต้น) และผู้ตรวจสอบภายในไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ผู้ตรวจสอบภายในจะไม่อยู่ในวิสัยที่จะตรวจสอบการปฏิบัติหรือการบริหารของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานนั้นได้ การสอบทานการตรวจสอบการควบคุมภายในก็จะไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง หรือแม้เกิดการตรวจสอบภายในขึ้นและพบข้อผิดพลาดก็จะไม่ได้รับการแก้ไขข้อบกพร่อง

การจัดองค์กรให้มีการตรวจสอบภายในที่ดี ย่อมลดโอกาสของการเกิดความ ผิดพลาดที่มีสาระสำคัญลงได้มาก แม้ว่าจะมีความเสี่ยงที่อาจตรวจไม่พบข้อผิดพลาด (Detection risk) ซึ่งรวมถึงความเสียหายและความสูญเปล่าของการใช้ทรัพยากรในองค์กร และการไม่ปฏิบัติตามระบบงานอยู่บ้าง แต่ก็จะน้อยลงเมื่อเทียบกับความเสี่ยงของการไม่มีระบบการควบคุมภายในและการตรวจสอบภายในขององค์กรเลย การตรวจสอบภายในเป็นการตรวจสอบหลังการใช้จ่าย (Post Audit)

บุคคลที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบภายในขององค์กร ได้แก่

(1) ผู้ตรวจสอบภายใน (Internal auditor)

(2) คณะกรรมการตรวจสอบ (Audit committee)

2. การตรวจสอบภายนอก (External Audit) คือ การตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินงานขององค์กร จากบุคคลภายนอกองค์กรเพื่อสร้างความมั่นใจในการบริหารงานการคลังขององค์กรว่าได้มาตรฐาน โปร่งใส สุจริต และเป็นการแสดงผลงานให้กับผู้มีส่วนได้เสียในองค์กรทราบ โดยแบ่งออกเป็นการตรวจสอบจากผู้ตรวจสอบภายนอก (External Auditor) และการตรวจสอบโดยประชาชน ชุมชน และองค์กรชุมชน

ในบทนี้จะศึกษาถึงวิธีการตรวจสอบการใช้จ่าย 4 ระดับ ระดับที่หนึ่งคือผู้ตรวจสอบภายใน ระดับที่สองคือคณะกรรมการตรวจสอบ ระดับที่สามคือผู้ตรวจสอบภายนอกที่เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตหรือผู้สอบบัญชีอิสระที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) รับรอง และระดับที่สี่คือการตรวจสอบโดยประชาชน ชุมชนและองค์กรชุมชนในพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับปรุงระบบการประเมินความมีประสิทธิภาพของการใช้จ่ายและความเหมาะสมของการขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งประสิทธิผลหรือผลสำเร็จผลลัพธ์ของงานที่เกิดจากการใช้จ่ายนั้น ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้รับประโยชน์และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง
2. เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการสอบทานความโปร่งใสของการปฏิบัติงาน การควบคุม และการตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการแสดงความโปร่งใสถูกต้องของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อสาธารณะและนำไปสู่ความเต็มใจในการที่ประชาชนจะให้ความร่วมมือด้านต่าง ๆ เช่น การเสียภาษี การร่วมกันดำเนินการ เป็นต้น แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การตรวจสอบการใช้จ่ายในทางทฤษฎี

จากการศึกษาวิจัยพบว่าหลักการตรวจสอบการใช้จ่ายที่เป็นมาตรฐานสากล ซึ่งปัจจุบันตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย[5]นำมาใช้แบ่งการตรวจสอบออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่

1. การตรวจสอบภายใน
2. การตรวจสอบภายในโดยคณะกรรมการตรวจสอบ
3. การสอบบัญชีหรือการตรวจสอบจากผู้สอบบัญชีรับอนุญาต
4. การตรวจสอบโดยประชาชน

3.1 การตรวจสอบภายใน[6] (Internal Auditing)

งานตรวจสอบภายในมีจุดมุ่งหมายขั้นพื้นฐานอยู่ที่การแก้ไขและป้องกัน (Corretive Prevention) ส่วนจุดมุ่งหมายรอง คือ การติดตามและค้นหา (Detection) ความสูญเสีย ผู้ตรวจสอบภายในต้องมีอิสระอย่างเพียงพอในการดำเนินการตรวจสอบและการประเมินผลการตรวจสอบ ไม่ว่าจะในเรื่องของการกำหนดแผนการตรวจสอบ การเลือกพื้นที่หรือหน่วยงาน/งานที่จะตรวจสอบ การบริหารงานตรวจสอบ วิธีการตรวจสอบ เป็นต้น

จากเหตุผลนี้ ผู้ตรวจสอบภายในควรมีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่จะตรวจสอบพอสมควร เพื่อที่จะสามารถประเมินผลและเสนอแนะการแก้ไข ป้องกันให้ฝ่ายบริหารขององค์กรได้

---

[5] การอ้างอิงจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยปัจจุบันเป็นการตรวจสอบที่มีมาตรฐานสูงที่สุดสำหรับภาคธุรกิจ และเป็นไปตามมาตรฐานสากล ประเทศพัฒนาแล้วใช้กัน

[6] ขจรศักดิ์ ยุทธาสิน “โครงสร้างงานตรวจสอบภายใน” ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย 2543

3.1.1 ขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบภายใน

1) สอบทานและรายงานความน่าเชื่อถือและความครบถ้วนของข้อมูลทางการเงิน การปฏิบัติงานตลอดจนวิธีการที่ใช้วินิจฉัยและวัดผล
2) สอบทานระบบงานที่มีผลกระทบสำคัญต่อการดำเนินงาน และการรายงานว่าได้มีการปฏิบัติที่สอดคล้องกับนโยบาย เป้าหมายแผนงาน ระเบียบปฏิบัติที่วางไว้ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
3) สอบทานความเหมาะสมของการเก็บรักษาทรัพย์สินไว้ในลักษณะที่เหมาะสม สามารถป้องกันความเสียหายต่าง ๆ ได้อย่างเพียงพอและทดสอบว่าทรัพย์สินนั้นมีอยู่จริง
4) ประเมินว่าการใช้ทรัพยากรขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า
5) สอบทานการดำเนินงานหรือแผนงานเพื่อให้แน่ใจว่า สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ และมีการปฏิบัติงานตามแผนที่กำหนด
6) เสนอแนะข้อแก้ไขป้องกันและปรับปรุงกิจการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ

3.1.2 ประเภทของงานตรวจสอบภายใน

ประเภทของการตรวจสอบภาย บางแห่งอาจใช้ชื่ออื่น ๆ แตกต่างกันไป แต่โดยหลักการใหญ่แล้ว สามารถสรุปลักษณะงานของการตรวจสอบภายในเป็น 4 ประเภท ซึ่งมีลักษณะดังนี้

1) **การตรวจสอบทางการเงิน** (Financial Auditing)

เป็นการตรวจสอบความถูกต้องเชื่อถือได้ของข้อมูลทางการเงิน โดยครอบคลุมถึงการดูแลป้องกันทรัพย์สินและประเมินความเพียงพอของระบบการควบคุมภายในของระบบงานต่าง ๆ ว่า มีเพียงพอที่จะมั่นใจได้ว่าข้อมูลที่บันทึกในบัญชี รายงาน ทะเบียน และเอกสารต่าง ๆ ถูกต้อง และสามารถสอบทานได้ หรือเพียงพอที่จะป้องกันการรั่วไหลสูญหายของทรัพย์สินต่าง ๆ ได้

2) **การตรวจสอบการปฏิบัติงาน** (Operational Auditing)

เป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ระบบงาน ตลอดจนวิธีปฏิบัติงานของแต่ละกิจกรรม ตามที่ฝ่ายบริหารกำหนดได้

3) **การตรวจสอบการบริหารจัดการ** (Management Auditing)

เป็นการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรว่า องค์กรบริหารกิจกรรมด้านต่าง ๆ เป็นไปตามหลักการบริหารหรือไม่ นอกจากนี้ ยังพิจารณาถึงประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และความประหยัดของการดำเนินงาน

4) **การตรวจสอบการประมวลผลด้วยคอมพิวเตอร์**
(Electronic Data Processing Auditing : EDP Auditing)

เป็นการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่เกิดขึ้นและที่ได้บันทึกไว้ในลักษณะเป็นข้อมูลตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ในสภาวะที่โครงสร้างของระบบงานถูกกระทบจากการเปลี่ยนระบบจากการใช้คนในการทำงาน (Manual) มาใช้ระบบคอมพิวเตอร์ ทำให้การตรวจสอบในลักษณะดั้งเดิมจะต้องเปลี่ยนแปลงไปให้เหมาะสม

3.1.3 **การตรวจสอบทางการเงิน** (Financial Auditing)

การตรวจสอบทางการเงินเป็นการตรวจสอบเพื่อประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรในอดีตจากทางบัญชี และเพื่อสอบทานให้มั่นใจว่าการบันทึกบัญชี ระบบบัญชี และสรรพเอกสารประกอบการบันทึกบัญชีรวมทั้งข้อมูลต่าง ๆ ทางการเงินนั้นมีความถูกต้องน่าเชื่อถือและได้มาตรฐานตามที่รัฐกำหนด การตรวจสอบประเภทนี้จะครอบคลุมถึงการบริหารดูแลทรัพย์สินและประเมินผลระบบการควบคุมภายในว่า ได้จัดไว้อย่างรัดกุมเพียงพอหรือไม่ประการใดด้วย

การตรวจสอบลักษณะนี้ ส่วนมากจะเป็นรูปแบบการตรวจสอบที่ผู้ตรวจสอบ-ภายนอก (External Auditor) ใช้กันเพื่อประโยชน์ในการรับรองงบแสดงฐานะการเงินขององค์กร และผู้ตรวจสอบภายในขององค์กรขนาดเล็กซึ่งกลไกการบริหารงานไม่ค่อยสลับซับซ้อนนักมักนิยมใช้กัน

ในเวลาปฏิบัติการจริงของผู้ตรวจสอบภายใน การตรวจสอบประเภทนี้ในบางครั้งพบว่ามีความไม่ถูกต้องทางการเงิน ในแง่ส่อลักษณะว่าอาจจะมีการกระทำการทุจริตหรืออาจเป็น

เหตุก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น และจะทำการตรวจสอบต่อเนื่องในรูปแบบของการตรวจสอบสืบสวน (Investigative Audit) ซึ่งผู้ตรวจสอบภายในจะค้นหาปัญหาและดำเนินการแก้ไขจำนวนได้ตรงจุด

Investigative Auditing เป็นอีกชื่อหนึ่งของประเภทการตรวจสอบที่อาจสามารถจำแนกออกต่างหากเป็นเอกเทศได้ หรืออาจรวมไว้ในประเภท Financial Auditing ก็ได้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของการประกอบกิจการขององค์กร ถ้าองค์กรประกอบธุรกิจที่เปิดตัวต่อการถูกกระทำการทุจริต (อาทิเช่น ธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินต่าง ๆ) มากหรือไม่ ถ้าวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบภายในมีเพื่อการตรวจสอบการทุจริต หรือการกระทำที่ก่อความเสียหายประการต่างๆ ให้แก่องค์กร องค์กรอาจจัดแยกการตรวจสอบภายในประเภท Investigative Auditing เป็นการตรวจสอบเอกเทศอีกประเภทหนึ่ง

3.1.4 **การตรวจสอบการปฏิบัติงาน** (Operational Auditing)

การตรวจสอบการปฏิบัติงานเป็นการตรวจสอบเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานที่มุ่งต่อผลในอนาคตมากกว่าผลในอดีต (เช่น มุ่งสร้างสรรค์ พัฒนาระบบงานที่ดีมากกว่าการจับผิดข้อผิดพลาดของผู้ปฏิบัติงาน) เป็นการตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบภายในที่กระทำขึ้นอย่างเป็นระบบและมีอิสระที่จะตรวจสอบว่าหน่วยงานใดหรือหน้าที่การงานใด หรือการปฏิบัติงานระบบใดระบบหนึ่ง หรือทั้งระบบ ได้มีการปฏิบัติงานเข้าใกล้จุดหมายที่กำหนดไว้เพียงใด และถ้าไม่ถึงที่กำหนดไว้มี เพราะข้อติดขัดหรือปัญหาอุปสรรคอย่างไร ทั้งนี้ รวมถึงการให้บริการแก่ฝ่ายบริหารในการเสนอแนะการปรับปรุงและแก้ไขระบบงานหรือปัญหาต่าง ๆ ที่ประสบด้วย

การตรวจสอบแบบ Operational Audit ควรตรวจสอบ 4 ด้าน สามารถสรุปได้ดังนี้

(1) Organization Audit

เป็นการตรวจสอบโครงสร้างของหน่วยงานใดหน่วยหนึ่ง รวมตลอดถึงการจัดองค์กรและการบริหารงานภายในหน่วยงานนั้น ๆ ว่าได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

(2) System Audit

เป็นการตรวจสอบความเหมาะสมของกระบวนการวิธีปฏิบัติ (Procedure) ระบบงานที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ ว่ามีความเหมาะ

สมกับนโยบายและสภาพปัจจุบันหรือไม่ สามารถส่งมอบงานที่มอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

(3) Function Audit

เป็นการตรวจสอบว่า หน่วยงานต่าง ๆ หรือเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานนั้น ๆ ได้มีการปฏิบัติงานเป็นไปตามหน้าที่ (Function) ที่กำหนดไว้หรือไม่อย่างไร หน้าที่ที่กำหนดเหมาะสมหรือไม่

(4) Program Audit (บางแห่งเรียกว่า Specitfic Requested by Management)

เป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานตามโปรแกรมใดโปรแกรมหนึ่งโดยเฉพาะ หรือเป็นการตรวจสอบตามโปรแกรมพิเศษที่ฝ่ายบริหารต้องการ

3.1.5 **การตรวจสอบการบริหารจัดการ** (Management Auditing)

การตรวจสอบการบริหารจัดการเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่เกี่ยวกับการบริหารงานทุกระดับขั้น การประเมินผลเป็นการประเมินฝ่ายบริหารเพื่อผู้บริหารจะได้ทราบผลการบริหารจัดการของตนจะได้ปรับปรุงพัฒนาการบริหารงานคุณภาพต่อไป นอกจากนี้ผู้ตรวจสอบภายในจะทำการประเมินระบบการควบคุมการบริหารขององค์กรในปัจจุบัน เพื่อพัฒนาระบบการควบคุมการบริหารที่ใช้อยู่ในขณะนั้นให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแก้ไขที่เห็นควรเสนอต่อผู้บริหาร เนื่องจากผู้บริหารเป็นผู้วางระบบการควบคุมการบริหาร

3.1.6 **การตรวจสอบการประมวลผลด้วยคอมพิวเตอร์** (Electronic Data Processing Auditing : EDP Auditing)

เป็นการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่เกิดขึ้นและที่ได้บันทึกไว้ในลักษณะเป็นข้อมูลตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ในสภาวะที่โครงสร้างของระบบงานถูกกระทบจากการเปลี่ยนระบบจากการใช้คนในการทำงาน (Manual) มาใช้ระบบคอมพิวเตอร์ ทำให้การตรวจสอบในลักษณะดั้งเดิมจะต้องเปลี่ยนแปลงไปให้เหมาะสม

การตรวจสอบในแบบ EDP นั้นสามารถทำได้ 2 ทางคือ

1. Audit Around Computer เป็นการตรวจสอบโดยการวางโปรแกรมการตรวจจากเอกสารการปฏิบัติงาน รายงานต่าง ทะเบียน ฯลฯ การตรวจสอบลักษณะนี้เป็นการตรวจเอกสารข้อมูลในส่วนที่จัดทำก่อนมีระบบคอมพิวเตอร์ (ส่วนที่สัมพันธ์กับ input) เอกสารข้อมูลและส่วนที่ถูกบันทึกในระบบคอมพิวเตอร์แล้ว (ส่วนที่สัมพันธ์กับ output)
2. Audit through Computer เป็นระบบการตรวจสอบที่ทำโดยสร้างระบบโปรแกรมคอมพิวเตอร์ขึ้นมาเพื่อใช้ในการช่วยตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของข้อมูลของโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่วางไว้

การตรวจสอบทั้ง 4 ประเภทที่กล่าวข้างต้นเป็นเพียงการตรวจสอบที่ใช้กันในทางปฏิบัติประเภทต่าง ๆ อย่างไรก็ตามเวลาปฏิบัติจริง เราไม่อาจกล่าวอย่างหนักแน่นได้ว่าการตรวจสอบที่ใช้เป็นการตรวจสอบประเภทใด การตรวจสอบบางกรณีอาจเริ่มต้นด้วยกระบวนการตรวจสอบที่คล้าย ๆ กันแต่เป้าหมายสุดท้ายอาจแตกต่างกัน เช่น การตรวจสอบและวิเคราะห์เกี่ยวกับรายการเงินสดในมือ ถ้าเป้าหมายของการตรวจสอบมีเพื่อพิสูจน์ความถูกต้องของการบันทึกบัญชีเงินสดและเพื่อให้เป็นที่แน่ใจว่าตัวเงินสดมีอยู่จริงตามที่ปรากฏในงบแสดงฐานะการเงินก็จำแนกเป็นประเภท Financial Auditing แต่ถ้าเป้าหมายของการตรวจสอบมีเพื่อหาลู่ทางทำประโยชน์สูงสุดจากการใช้เงินขององค์กร ก็จำแนกเป็นประเภท Operational Audit หรือถ้าเป้าหมายการตรวจสอบมีเพื่อประเมินประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่บริหารของฝ่ายการเงิน ก็จำแนกเป็นประเภท Management Audit ดังนั้น ในทางปฏิบัติผู้ตรวจสอบภายในอาจใช้การตรวจสอบหลายรูปแบบผสมผสานกันหรือทำไปพร้อม ๆ กันก็เป็นได้

3.1.7 เงื่อนไขการทำให้การตรวจสอบภายในประสบความสำเร็จ[7]

การที่หน่วยตรวจสอบภายในจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ และประสบความสำเร็จหรือไม่เพียงใดขึ้นกับเงื่อนไขพื้นฐาน 3 ประการ ได้แก่

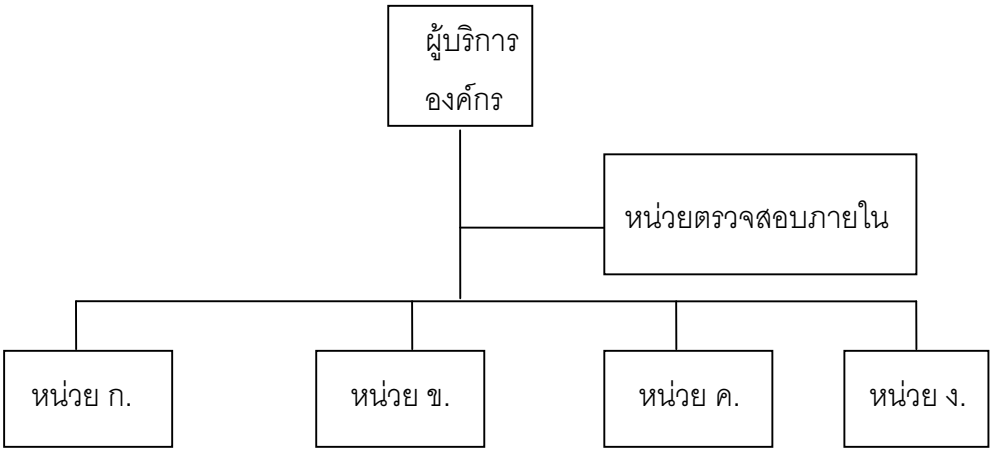
1. สิทธิในการเข้าถึง (The Right to Access) หมายถึงว่า หน่วยตรวจสอบภายในควรได้รับสิทธิ หรือได้รับมอบอำนาจ (Authority) ที่จะเข้าดำเนินการตรวจสอบตามกระบวนพิธีการตรวจสอบทั้งมวลได้อย่างพอเพียง

[7] อ้างหลักในเชิงอรรถที่ 6

2. เสรีภาพในการสอบทาน (Freedom to Review) หมายถึงว่า หน่วยตรวจสอบภายในต้องมีเสรีภาพอย่างเพียงพอ ในการดำเนินการตรวจสอบโดยปราศจากอุปสรรคหรือถูกกีดกันขัดขวาง หรือปราศจากการแทรกแซงจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม
3. จำกัดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Limitation of Responsibility and Authority) หน่วยตรวจสอบภายในจะต้องไม่มีอำนาจสั่งการหน่วยงานผู้ที่ถูกตรวจสอบ เพราะหากผู้ตรวจสอบภายในมีอำนาจสั่งการ หรือรับผิดชอบโดยตรงต่อการบริหารงานแล้ว ทำให้มีผลกระทบกระเทือนต่อการออกความ-คิดเห็นอย่างอิสระของผู้ตรวจสอบภายในได้ เพราะผู้ตรวจสอบภายในจะมีส่วนผูกพันต่อส่วนได้ส่วนเสียในลักษณะที่เป็นผู้ปฏิบัติเอง และเป็นผู้ตรวจสอบเองเบ็ดเสร็จในตัว ดังนั้น ในกรณีหากตรวจสอบพบว่ามีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานอาจมีอคติและอาจเพิกเฉยหรือปกปิดข้อผิดพลาดเหล่านั้นได้

เงื่อนไขพื้นฐาน 3 ประการเหล่านี้ จะมีผลกระทบต่อการจัดโครงสร้างหน่วยตรวจสอบภายในขององค์กรด้วย กล่าวคือ ถ้าการจัดโครงสร้างขององค์กรให้หน่วยตรวจสอบภายในอยู่ในโครงสร้างองค์กรที่มีระดับต่ำเกินไปหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบส่วนใหญ่ถูกจัดอยู่ในโครงสร้างองค์กรระดับสูงกว่าจะทำให้หน่วยตรวจสอบภายในตกอยู่ภายใต้อิทธิพลบีบบังคับมากขึ้น ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ ไม่กล้าประเมินผลหน่วยงานหรือผู้บริหารที่มีระดับสูงกว่า-ตน โดยทั่วไปการจัดโครงสร้างขององค์กรจึงมักกำหนดหน่วยให้ตรวจสอบภายในอยู่ในระดับสูงของโครงสร้างองค์กร ขึ้นตรงกับผู้บริหารสูงสุดขององค์กรสูงกว่าผู้จัดการฝ่ายหรือผู้อำนวยการฝ่าย เพราะจะช่วยให้หน่วยตรวจสอบภายใน มีความอิสระพอที่จะสามารถปฏิบัติงานได้โดยปลอดจากการแทรกแซง หรือกีดกันขัดขวางจากพนักงานหรือผู้บริหารระดับสูงอื่น ๆ ตัวอย่างโครงสร้างหน่วยตรวจสอบภายในในองค์กร ดังแผนภูมิต่อไปนี้

แผนภาพที่ 18: **<u>โครงสร้างหน่วยตรวจสอบภายใน</u>**



การกำหนดความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในควรกำหนดให้ทำหน้าที่ในลักษณะประเมินผลปรับปรุงพัฒนาระบบงาน หรือเป็นพี่เลี้ยงให้คำแนะนำวิธีการปฏิบัติงานที่ถูกต้องเหมาะสมแก่หน่วยงานอื่นที่รับการประเมิน ไม่ใช่เป็นการจับผิด กล่าวคือจะต้องกำหนดให้หน่วยตรวจสอบภายในทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุน (Supportive Unit) มิใช่ให้ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน (Operation Unit)

3.2 **คณะกรรมการตรวจสอบ** (The Audit Committee)[8]

คณะกรรมการตรวจสอบจะไม่มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงต่อองค์กร แต่เป็นตัวแทนของคณะกรรมการบริหารขององค์กร (Executive Board) ผู้ซึ่งมีความรับผิดชอบมีอำนาจและควบคุมทรัพยากร และเป็นผู้รับผิดชอบต่อเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นขององค์กร พบในองค์กรเอกชนขนาดใหญ่ที่มีการบริหารแบบผู้จัดการและกรรมการผู้บริหาร โดยจัดให้คณะกรรมการการตรวจ-สอบขึ้นกับกรรมการบริหารและให้หน่วยตรวจสอบภายในรายงานต่อผู้จัดการและคณะกรรมการตรวจสอบ

การตั้งคณะกรรมการตรวจสอบขึ้นภายในองค์กรเป็นวิธีหนึ่งที่ผู้บริหารแสดงถึง

---

[8] พะยอม สิงห์เสน่ห์ “การสอบบัญชี” มิถุนายน 2543

การสนับสนุนต่อหน่วยงานตรวจสอบภายในที่ต้องมีความเป็นอิสระ โดยการจัดโครงสร้างองค์กรให้หน่วยตรวจสอบภายในรายงานตรงต่อผู้บริหารระดับสูงและคณะกรรมการตรวจสอบ การที่ให้หน่วยตรวจสอบภายในรายงานต่อคณะกรรมการตรวจสอบด้วย เพื่อให้หน่วยตรวจสอบภายในมีอิสระและไม่มีอคติต่อหน่วยงานหรือผู้ถูกตรวจสอบ โดยเฉพาะกรณีการตรวจผู้บริหารระดับสูงและพบว่าผู้บริหารระดับสูงกระทำผิดหรือกระทำการทุจริต อีกทั้งปัจจุบันวิวัฒนาการความเป็นเจ้าขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ฝ่ายบริหาร ไม่ได้อยู่ที่ครอบครัวแต่อยู่ที่คนภายนอกหรือผู้ถือหุ้นขององค์กร บุคคลเหล่านั้นจึงมีความต้องการข้อมูล ต้องการความโปร่งใสขององค์การ และต้องการมีตัวแทนในคณะกรรมการบริหาร ปัจจุบันบริษัทในตลาดหลักทรัพย์กำหนดให้ต้องมีคณะตรวจสอบบัญชีภายในที่เรียกว่า Internal Audit Committee (อานันท์ ปันยารชุน : ธรรมาภิบาลในภาคธุรกิจ 22 ธ.ค. 41) หรือที่ทั่วไปเรียกกันว่า Audit Committee

การตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee) ขึ้นในองค์กร ให้เป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อคณะกรรมการบริหารของบริษัทมีหน้าที่ควบคุมดูแลและสอบทานเกี่ยวกับทรัพย์สิน การเงิน และการบัญชีขององค์กรมีจุดประสงค์ เพื่อให้สร้างความมั่นใจเพิ่มขึ้นแก่คณะกรรมการบริหารขององค์กร ผู้ถือหุ้นและบุคคลภายนอกอื่น ๆ เกี่ยวกับความถูกต้องของข้อมูลทางการเงินและงบการเงินขององค์กรที่จัดทำขึ้น หน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบจะเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. ดูแลในเรื่องการควบคุมภายในทางด้านการเงินและบัญชี ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการตรวจสอบ พิจารณาดูว่าได้มีการดูแลทรัพย์สินโดยถูกต้อง รายการได้รับอนุมัติและบันทึกบัญชีไว้ถูกต้องรวมทั้งแบ่งเบาภาระหน้าที่การดูแลรักษาทรัพย์สินของคณะกรรมการบริหารขององค์กร ในด้านการควบคุมทางด้านการเงินและบัญชี คณะกรรมการตรวจสอบจะปรึกษาหารือกับผู้ตรวจสอบภายในและผู้สอบบัญชีภายนอกเกี่ยวกับระบบการควบคุมภายในและการปรับปรุงแก้ไขระบบให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่ผู้ตรวจสอบภายในและผู้สอบบัญชีภายนอกเสนอไว้ในรายงานต่อผู้บริหาร (Management Letter)
2. สอบทานงานของหน่วยตรวจสอบภายใน โดยเน้นถึงขอบเขตและประสิทธิผลของงานตรวจสอบภายใน การสอบทานงานจะรวมถึงการวางแนวการตรวจสอบ ตรวจสอบงานที่ดำเนินการเสร็จและงานที่อยู่ระหว่างดำเนินการและการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารตามคำแนะนำของผู้ตรวจสอบภายใน

3. การจัดหาผู้สอบบัญชีภายนอก คณะกรรมการตรวจสอบมักจะเป็นผู้คัดเลือกผู้สอบบัญชีภายนอกให้กับคณะกรรมการบริหารขององค์กรเพื่อนำเสนอขออนุมัติต่อที่ประชุม
4. สอบทานแนวการสอบบัญชีกับผู้สอบบัญชีภายนอก เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการตรวจสอบบัญชีจะตรงกับความประสงค์ขององค์กร แม้ว่าการตรวจสอบจะขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยของผู้สอบบัญชีภายนอกก็ตาม คณะกรรมการตรวจสอบควรต้องทราบหลักเกณฑ์ของการตัดสินใจและปริมาณงานตรวจสอบที่คาดว่าผู้สอบบัญชีภายนอกจะปฏิบัติ
5. สอบทานรายงานประจำปี ผลของการตรวจสอบโดยผู้สอบบัญชีภายนอก และงบการเงินระหว่างกาล สอบทานรายงานการประชุมมีการประชุมร่วมระหว่างผู้บริหาร ผู้สอบบัญชีภายนอก และคณะกรรมการตรวจสอบ เพื่อพิจารณารายงานประจำปี และผลของการตรวจสอบ
6. หน้าที่อื่น ๆ เช่น

- ทำการตรวจสอบ[9]หรือควบคุมการสอบสวนเป็นกรณีพิเศษ (Special Investigations)
- สอบทาน[10]ค่าใช้จ่ายของผู้บริหาร
- สอบทานนโยบายการจ่ายเงินในบางกรณี
- สอบทานการปฏิบัติตามข้อบังคับของกฎหมาย
- สอบทานนโยบายเพื่อหลีกเลี่ยงการขัดแย้งในผลประโยชน์ และเพื่อสอบทานรายงานระหว่างการดำเนินงานขององค์กรกับผู้บริหารที่เกิดขึ้นแล้วกับที่กำลังดำเนินอยู่
- ประเมินผลงานของฝ่ายบริหารทางการเงิน

หน้าที่ดังกล่าวคณะกรรมการบริหารขององค์กรจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะกำหนดให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการตรวจสอบเพียงใด เพราะถ้าให้มีหน้าที่ต้องทำและรับผิดชอบมากเกินไปประสิทธิผลของงานก็อาจจะลดลง หรือถ้าเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติงาน ก็อาจจะมีความเป็นอิสระน้อยและได้รับความเชื่อถือน้อยลง และประสิทธิผลของงานก็จะลดลงด้วย

---

[9] ตรวจสอบ เป็นลักษณะการตรวจอย่างละเอียด

[10] สอบทาน เป็นลักษณะการตรวจอย่างคร่าว ๆ

3.3 การสอบบัญชีหรือการตรวจสอบจากผู้สอบบัญชีรับอนุญาต

การสอบบัญชี คือ การตรวจสอบสมุดบัญชี เอกสารประกอบการลงบัญชี และหลักฐานอื่น ๆ โดยผู้ประกอบวิชาชีพสอบบัญชี ตามแนวทางปฏิบัติงานที่วิชาชีพได้กำหนดเป็นมาตรฐานไว้ เพื่อที่ผู้สอบบัญชีจะสามารถวินิจฉัยและแสดงความเห็นได้ว่า งบการเงินที่องค์กรจัดทำมีความถูกต้องตามหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไปเพียงใด และงบการเงินดังกล่าวได้แสดงข้อมูลที่จำเป็นเพื่อให้ผู้อ่านงบการเงินได้ทราบอย่างเพียงพอแล้วหรือไม่ นอกจากนั้นผู้สอบบัญชีอาจเสนอข้อสังเกตุต่อผู้บริหารงานขององค์กรเพื่อให้ทราบถึงข้อบกพร่องเกี่ยวกับระบบการควบคุมภายในขององค์กร และบางครั้งการตรวจสอบอาจทำให้ผู้สอบบัญชีพบการทุจริตในการดำเนินงานผ่านทางบัญชีและรายงานการทุจริตให้ผู้บริหารงานทราบ

งานตรวจสอบบัญชีนี้ในประเทศต่าง ๆ ถือเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่งเรียกว่า วิชาชีพสอบบัญชี ผู้ประกอบวิชาชีพสอบบัญชีเรียกว่า “ผู้สอบบัญชี” (Auditor หรือ Public Accountant) ผู้สอบบัญชีที่ขึ้นทะเบียนตามกฎหมายแล้ว (พระราชบัญญัติผู้ตรวจสอบบัญชี พ.ศ. 2505) เรียกว่า “ผู้สอบบัญชีรับอนุญาต” (Certified Public Accountant) โดยผู้สอบบัญชีจะเป็นบุคคลภายนอกที่ทำงานโดยอิสระ มีความเชี่ยวชาญในด้านการสอบบัญชีโดยเฉพาะ โดยผู้สอบบัญชีจะตรวจสอบผลการดำเนินงานของผู้บริหารตามที่ปรากฏในงบการเงินประจำปีนั้น ๆ ตรวจสอบความถูกต้องของงบการเงิน และการบันทึกบัญชีว่าองค์กรมีการปฏิบัติตามหลักการบัญชีซึ่งเป็นที่รับรองกันโดยทั่วไปหรือไม่

องค์กรจำเป็นต้องมีการจัดทำงบการเงินขององค์กรเพื่อแสดงถึงฐานะการเงินและผลการดำเนินงานขององค์กรนั้นอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และจะต้องจัดให้มีการสอบบัญชีเพื่อรับรองความถูกต้องของข้อมูลทางการเงินหรืองบการเงินที่แสดง และการตรวจสอบบัญชีถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงาน แต่อย่างไรการตรวจสอบบัญชีโดยผู้สอบบัญชีรับอนุญาตกับการตรวจสอบภายใน (Independent Auditing Vs Internal Auditing) มีลักษณะแตกต่างกันดังนี้ คือ

3.3.1 การสอบบัญชี โดยผู้สอบบัญชีรับอนุญาตซึ่งประกอบวิชาชีพการสอบบัญชีโดยเฉพาะและเป็นอิสระจากผู้บริหาร จะทำการตรวจสอบงบการเงินเพื่อแสดงความเห็นว่างบการเงินนั้นได้จัดทำขึ้นโดยถูกต้องตามที่ควรในสาระสำคัญ และเป็นไปตามหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไปหรือไม่ การตรวจสอบนี้เรียกว่าการตรวจสอบทางการเงิน (Financial Auditing) ความเป็นอิสระจากผู้บริหารจะทำให้ผลงานของผู้สอบบัญชีภายนอก เป็นที่ยอมรับแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการขององค์กร ประชาชน เป็นต้น กำหนดโดยกฎหมายให้มีการตรวจสอบบัญชีเพื่อรับรองงบการเงินและรายงานทางการเงินของนิติบุคคล

ในขณะที่การตรวจสอบภายใน (Internal Auditing) เป็นหน่วยงานที่ฝ่ายบริหารแต่งตั้งขึ้นเพื่อช่วยควบคุมและตรวจสอบระบบงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามนโยบายและระเบียบที่ทางองค์กรได้กำหนดไว้ รวมทั้งการตรวจสอบด้านการเงินและการบัญชี ตลอดจนการควบคุมดูแลทรัพย์สิน และรายงานผลการตรวจสอบให้ผู้บริหารได้ทราบอย่างสม่ำเสมอ โดยสรุปแล้วงานของผู้ตรวจสอบภายในจะประกอบด้วยการตรวจสอบการปฏิบัติงาน (Operational Auditing) การตรวจสอบการบริหารงาน (Management Auditing) การตรวจสอบด้านการเงิน (Financial Auditing)

3.3.2 การตรวจสอบภายในมีขอบเขตของงานกว้างขวางกว่าการสอบบัญชีโดยผู้สอบบัญชีรับอนุญาต เพราะการตรวจสอบรวมถึงงานด้านการเงินการบัญชี การปฏิบัติงาน และการบริหารงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคลทั้งภายในกิจการและบุคคลภายนอก และเน้นหนักไปทางด้านการประเมินประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานและประสิทธิผลของผู้บริหาร มากกว่าการตรวจสอบความถูกต้องของหลักฐานการเงิน

3.3.3 ความรับผิดชอบในเรื่องรายงาน ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตจะรายงานต่อคณะกรรมการบริหารขององค์กรและสาธารณชน แต่ผู้ตรวจสอบภายในเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่ตรวจสอบและมีความเป็นอิสระในขอบเขตที่จำกัดกว่าผู้สอบบัญชีรับอนุญาต งานของผู้ตรวจสอบภายในจะเป็นที่เชื่อถือได้มากขึ้นหากรายงานต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่มีระดับสูงกว่าหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ เช่น กำหนดให้รายงานต่อคณะกรรมการตรวจสอบซึ่งขึ้นตรงต่อคณะกรรมการขององค์กร เป็นต้น

4. <u>การตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน : ปัญหาและอุปสรรค</u>

การตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเป็นระเบียบให้ถือปฏิบัติตามหมวด 8 การตรวจเงิน ข้อ 89 “ให้หัวหน้าหน่วยงานคลังจัดทำงบแสดงฐานะการเงินและงบอื่น ๆ ตามแบบที่กรมการปกครองกำหนดเพื่อส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคตรวจสอบภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีและส่งสำเนาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ส่งนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอด้วย” และข้อ 93 “ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกระทรวงมหาดไทย อาจให้ผู้เชี่ยวชาญบัญชีทำการตรวจสอบบัญชีการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการภายในได้ สำหรับองค์กรบริหารส่วนตำบลให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอดำเนินการดังกล่าวได้เช่นเดียวกัน”

จากระเบียบข้างต้น จะเห็นได้ว่าระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มีลักษณะพึ่งพาการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และข้าราชการประจำของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นหลัก ซึ่งเป็นการตรวจสอบจากภายนอก ไม่ได้มีระบบการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง รวมทั้งระเบียบดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องปฏิบัติการด้านการตรวจสอบภายในหรือไม่ จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบภายใน (มีเพียง กทม. ที่จัดตั้งหน่วยตรวจสอบภายในขึ้น) เพราะถือว่า สตง. ทำหน้าที่นี้อยู่แล้ว จากการสอบถามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่มีความพร้อมจะจัดให้มีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในของตนเอง แต่ผู้บริหารยังคงให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานของหน่วยตรวจสอบภายในน้อย ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จึงไม่เป็นไปตามหลักวิชาชีพ และไม่มีอิสระเพียงพอที่จะทำให้การตรวจสอบภายในเกิดผลสัมฤทธิ บางองค์กรมีการตรวจสอบภายในโดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานแต่ไม่มีการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบอย่างแท้จริง ในขณะที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งเองมีความต้องการมีหน่วยตรวจสอบภายในสำหรับองค์กร แต่ไม่สามารถมีได้เนื่องจากความไม่พร้อมทางด้านต่าง ๆ เช่น บุคลากร งบประมาณ เป็นต้น

ปัจจุบันการตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบภายนอกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเฉพาะ สตง. ดำเนินการเท่านั้น และจากการศึกษาพบว่า สตง. ไม่น่าจะสามารถตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ครบถ้วนทุกแห่งได้ในแต่ละปี เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากถึง 8,750 หน่วย ในขณะที่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของ สตง. มีเพียง 1,760 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 19 มิถุนายน 2544) และ ณ วันที่ 30 กันยายน 2543* สตง. มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่รวม 2,520 คน โดยในจำนวนนี้เป็นข้าราชการที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ จำนวน 2,032 คน และหน้าที่ของ สตง. คือการตรวจสอบหน่วยงานของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั้งประเทศ จำนวน 62,643 หน่วย เป็นหน่วยงานหลักจำนวน 6,389 แห่ง เป็นหน่วยงานรองลำดับที่หนึ่งจำนวน 16,314 แห่ง เป็นหน่วยงานรองลำดับที่สองจำนวน 39,896 แห่ง และเป็นหน่วยงานรองลำดับที่

---

* ที่มา : รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีงลประมาณ พ.ศ.2543, สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.

** ที่มา: รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2543

*** หน่วยงานหลัก หมายถึง หน่วยงานที่เบิกเงินงบประมาณกับกรมบัญชีกลาง สำนักงานคลังจังหวัด และสำนักงานคลังจังหวัด ณ อำเภอ

หน่วยงานรองลำดับที่หนึ่ง หมายถึง หน่วยงานที่เบิกเงินงบประมาณจากหน่วยงานหลัก

หน่วยงานรองลำดับที่สอง หมายถึง หน่วยงานที่เบิกเงินงบประมาณจากหน่วยงานรองลำดับที่หนึ่ง

หน่วยงานรองลำดับที่สาม หมายถึง หน่วยงานที่เบิกเงินงบประมาณจากหน่วยงานรองลำดับที่สอง

สามจำนวนจำนวน 44 แห่ง นอกจากนี้ยังมีรัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงินที่ต้องตรวจสอบเงินทุนหมุนเวียน และหน่วยงานอื่น งานวิจัยนี้ประมาณว่าหาก สตง. ทำการตรวจสอบหน่วยงานต่าง ๆ ในอัตราการตรวจสอบในปัจจุบัน (สตง. ตรวจสอบหน่วยงานประมาณ 2,200 หน่วยต่อปี) จะสามารถตรวจสอบงานของทุกหน่วยงานรับตรวจทั้งของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งได้ครบ สตง. จะต้องใช้เวลามากกว่า 30 ปี

ในทางปฏิบัติ สตง. ดำเนินการตรวจสอบหน่วยงานต่าง ๆ ด้วยการสุ่มตรวจ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว สตง. ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉลี่ยประมาณ 2 - 3 ปี ต่อครั้ง/ต่อแห่ง และการตรวจสอบส่วนใหญ่จะเน้นที่กฎระเบียบมากกว่าผลสัมฤทธิ์ของงาน นอกจากนี้กรมการปกครองยังได้กำหนดให้เสมียนตราจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย อย่างไรก็ตามพบว่าการตรวจสอบโดยเสมียนตราจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้เกิดขึ้นอย่างครบถ้วนทั่วถึงทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งและมิได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องจะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้กำหนดให้ทั้ง สตง. และกรมการปกครองตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการตรวจสอบภายนอก ไม่ใช่การตรวจสอบภายใน ควรยกเลิกอันใดอันหนึ่งเสียเพื่อไม่ให้ทำงานซ้ำซ้อนกัน หรือควรแบ่งงานการตรวจสอบให้ชัดเจน

สำหรับการตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบ พบว่าปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เคยมีการตรวจสอบประเภทนี้ สำหรับประเทศไทยการตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบยังเป็นสิ่งค่อนข้างใหม่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการตรวจสอบโดยประชาชน ชุมชนหรือองค์กรชุมชน ในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะของการร้องเรียนมากกว่าการเข้ามาร่วมมือ รับรู้ และร่วมดำเนินการ ตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ ซึ่งเป็นการตรวจสอบที่ปลายเหตุของงานที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว มากกว่าการตรวจสอบเพื่อป้องกันที่ต้นเหตุหรือช่วยแก้ไข ปรับปรุง ระหว่างการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ เช่น กรณีการสร้างถนนในท้องถิ่นชาวบ้านจะร้องเรียนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสจ.เมื่อส่งผลกระทบต่อเขาโดยตรงเท่านั้น แต่ถ้าไม่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อตัวชาวบ้านนั้นชาวบ้านจะไม่ใส่ใจเพราะไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของและมองว่าเป็นความยุ่งยากที่จะต่อกรกับหน่วยงานของรัฐ การเข้าถึงข้อมูลเอกสารการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างยากส่วนหนึ่งเป็นเพราะการเดินทางลำบาก แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะการบริหารการเผยแพร่ข้อมูลเอกสารภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีไม่แพร่หลายนัก อีกทั้งข้อมูลรายงานทางการเงินการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เปิดเผยมักจะเป็นไปในลักษณะที่ชาวบ้านอ่านไม่เข้าใจ ไม่รู้เรื่อง จะอ่านเข้าใจได้เฉพาะบุคคลที่มีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ เป็นอย่างดี เท่านั้น ทำให้ความสนใจและความใส่ใจของประชาชนต่อข้อมูลเหล่านี้เกิดขึ้นน้อยมาก

5. **<u>ปัญหาและอุปสรรคของการตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน จึงพอสรุปได้ดังนี้</u>**

1. การตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันผู้บริหารยังขาดความเข้าใจและให้ความสำคัญกับการตรวจสอบภายในน้อย ดังนั้น เมื่อการปฏิบัติงานบางอย่างขององค์กรมีความสูญเปล่าของทรัพยากรเกิดขึ้น ผู้บริหารจะไม่ทราบและไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันต่อเหตุการณ์ ทำให้ปัญหาหรือความสูญเปล่านั้นมีมากขึ้น จนบางกรณีอาจทำให้การปฏิบัติงานนั้น ๆ ล้มเหลวไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้

2. การตรวจสอบการใช้จ่ายปัจจุบันเป็นการตรวจสอบตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่วางไว้มากกว่าการตรวจสอบผลสัมฤทธิของงาน ดังนั้น ผู้ที่ทำถูกระเบียบได้รับความคุ้มครองโดยไม่ได้คำนึงถึงผลงานที่องค์กรได้รับ ในขณะที่ผู้ที่ทำไม่ตรงตามระเบียบแต่มีผลงานที่ดีและเป็นประโยชน์รวมทั้งช่วยประหยัดเงินให้กับองค์กรได้กลับถูกลงโทษเพราะไม่ทำตามระเบียบ

3. การปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบจะเป็นไปในลักษณะเดียวกันทั่วประเทศทั้งที่องค์กรมีขนาดการพัฒนา บุคลากร และงบประมาณที่แตกต่างกัน ทำให้การตรวจสอบจึงเป็นไปในลักษณะของการยึดถือพิธีการมากกว่าผลงานที่สัมฤทธิผลของแต่ละท้องถิ่น กล่าวคือ ระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายควรเป็นการตรวจสอบว่าได้มีการใช้จ่ายเงินไปจริงตามจำนวนที่ขอเบิกและเป็นไปตามระเบียบที่กำหนดโดยก่อให้เกิดผลงานที่มีคุณภาพและมีประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการทำกิจกรรมหรือไม่ ไม่ใช่เพียงมีการตรวจสอบว่าได้มีการใช้จ่ายเงินไปจริงตามที่เบิกหรือไม่ได้มีการดำเนินการถูกต้องตามระเบียบการเงินที่กำหนดไว้หรือไม่เท่านั้น

4. ความถี่ของการตรวจสอบมีน้อยค่อนข้างต่ำมาก ทำให้เป็นการตรวจสอบหลังจากเกิดเหตุการณ์ผ่านไปเป็นเวลานานหลายปี จึงยากที่จะตรวจสอบพบปัญหา และไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันท่วงที สาเหตุเพราะบุคลากรในการตรวจสอบมีน้อยไม่เพียงพอกับองค์กรซึ่งต้องได้รับการตรวจ

5. ระเบียบเปิดช่องให้อยู่ในดุลยพินิจของผู้มีอำนาจที่เป็นราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคที่ไม่ได้มีความรับผิดโดยตรงต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ในเรื่องว่าควรมีผู้เชี่ยวชาญทางบัญชีทำการตรวจสอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ทั้ง ๆ ที่เรื่องนี้เป็นเรื่องที่จำเป็นต่อการบริหารงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้งานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเสี่ยงเกิดขึ้นจากการไม่ถูกตรวจพบข้อบกพร่องของปัญหา และจะได้แก้ไขได้ทันท่วงที

6. การตรวจสอบโดยประชาชน ชุมชนหรือ องค์กรชุมชนยังเป็นไปได้ค่อนข้างยากและมีน้อยมาก เนื่องจากความเชื่อถือแบบสมัยก่อนที่จะมองว่าข้าราชการเป็นขุนนาง เจ้าคนนายคน ชาวบ้านจึงไม่กล้าซักถามขอข้อมูลและถึงแม้ชาวบ้านอยากเข้ามาตรวจสอบองค์กรปกครอง

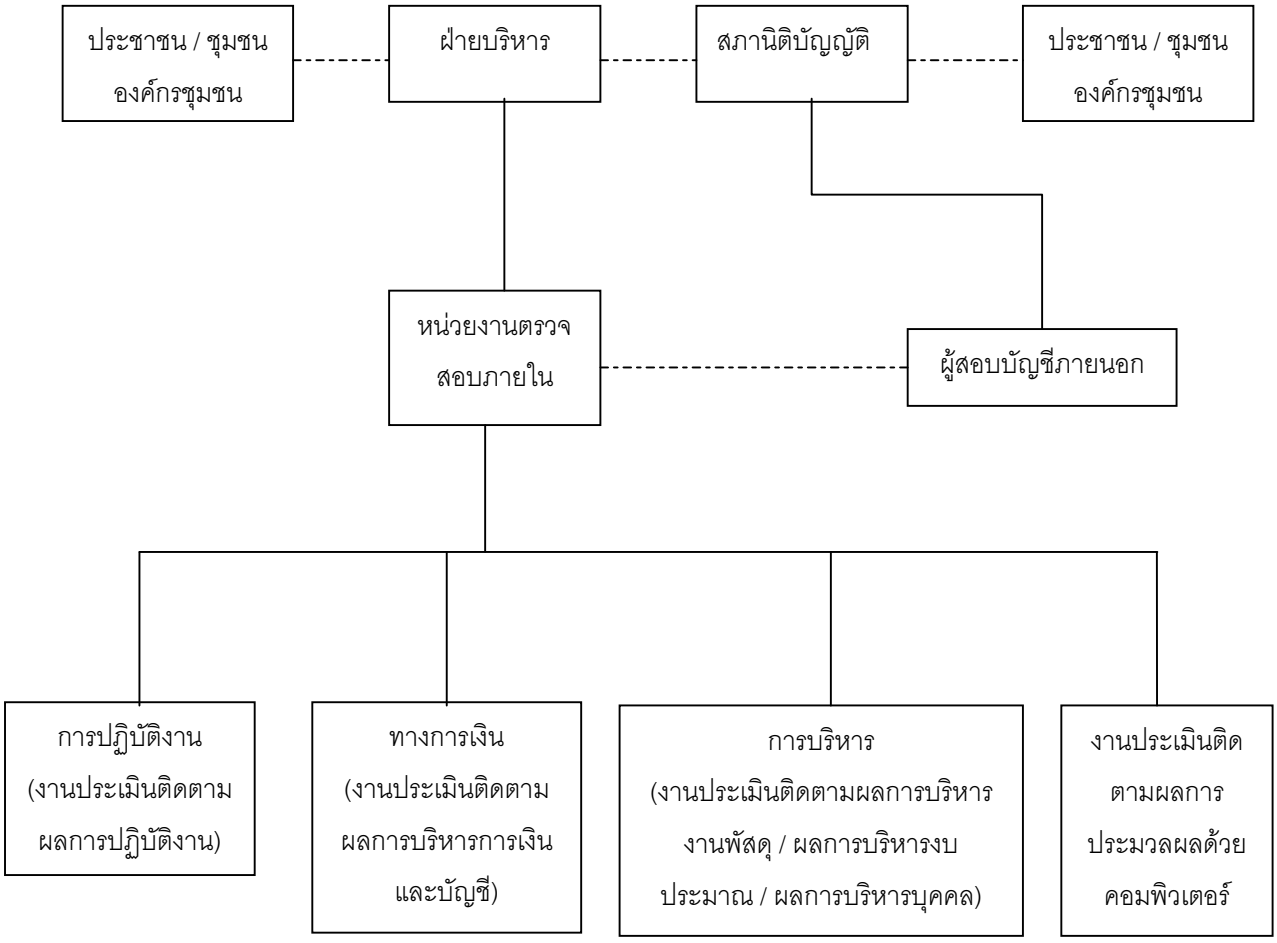
ส่วนท้องถิ่นแต่ก็มีข้อจำกัดทางข้อมูลการปฏิบัติงาน รายงานทางการเงินยังไม่ค่อยเปิดเผยหรือเข้าถึงได้ไม่ง่าย ถ้าสามารถเข้าถึงข้อมูลได้แต่การจัดทำข้อมูลยังเป็นรูปแบบและใช้ภาษาที่ยากต่อการเข้าใจ และสุดท้ายแม้ว่าจะมีการตรวจสอบหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังไม่มีอะไรประกันหรือรับรองว่าประชาชนจะได้รับผลลัพธ์อย่างไร เช่น ได้รับการตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง เป็นต้น ทำให้ประชาชนขาดความสนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม

6. <u>แนวคิดของการศึกษาตรวจสอบ การใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

การตรวจสอบการใช้จ่ายเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการขององค์กร เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องกับองค์กรสามารถมั่นใจในระดับพอสมควรว่า องค์กรมีการใช้จ่ายที่คุ้มค่าและมีประสิทธิภาพไม่มีความสูญเปล่าจากการใช้ทรัพยากรขององค์กรในทุกขั้นตอนของการดำเนินกิจการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด ผู้บริหารเองสามารถใช้การตรวจสอบเป็นเครื่องมือในการบริหารเพื่อให้มั่นใจว่าองค์กรมีระบบการควบคุมการใช้จ่ายที่สามารถป้องกันการรั่วไหลจากการใช้จ่ายขององค์กรเหมาะสมดีแล้ว ดังที่ทราบกันดีว่าการตรวจสอบสามารถจัดให้เกิดก่อนการใช้จ่ายหรือหลังการใช้จ่ายก็ได้ สำหรับแนวคิดที่ผู้วิจัยเสนอ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเน้น<u>การตรวจสอบภายหลังการใช้จ่าย (Post Audit) มากกว่าการตรวจสอบก่อนการใช้จ่าย (Pre-Audit)</u> เพื่อลดขั้นตอนและพิธีการก่อนการใช้จ่ายลง ทำให้องค์กรสามารถบริหารจัดการได้อย่างคล่องตัวและรวดเร็วยิ่งขึ้น แต่การตรวจสอบหลังการใช้จ่ายจะมีความสำคัญมากขึ้น โดยควรเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปีและมีความต่อเนื่องสม่ำเสมอในลักษณะเดียวกับธุรกิจเอกชน ที่ถูกกำกับและดูแลโดยหน่วยงานรัฐให้มีความโปร่งใสมีมาตรฐาน อยู่ภายใต้กฎหมายให้ต้องถูกตรวจสอบบัญชีและงบการเงินให้สาธารณชนได้รับทราบเป็นการรักษาประโยชน์ของประชาชน สร้างความสงบเรียบร้อยและให้ธุรกิจเอกชนรับผิดชอบต่อสังคมในระดับหนึ่ง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่ให้บริการต่อประชาชนรับผิดต่อประชาชนในพื้นที่ เลือกผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมา ประชาชนผู้ซึ่งเสียภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจะแลกมาซึ่งการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ กลับคืน การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นเดียวกับธุรกิจเอกชน ควรอยู่ภายใต้กฎหมาย มีการถูกกำกับและดูแลให้มีความโปร่งใสมีมาตรฐานทางการเงินการบัญชี และต้องถูกการตรวจสอบอย่างมีมาตรฐานและต้องรายงานผลงาน เอกสารบัญชีและการเงินให้สาธารณชนได้รับทราบ จึงจะเป็นที่ยอมรับได้และเป็นการแสดงความมีมาตรฐานสากล

จากการศึกษาวิจัยพบว่าการตรวจสอบการใช้จ่ายของหน่วยงานรัฐและธุรกิจขององค์กรเอกชนนั้น มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันหลายประการแต่เน้นที่จุดแตกต่างกัน กล่าวคือ หน่วยงานรัฐเน้นการตรวจสอบการใช้จ่ายในลักษณะของการตรวจสอบก่อนจ่าย (Pre-Audit) โดยตรวจการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามขั้นตอน พิธีการ ระเบียบกฎเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครองกำหนด (ยกเว้นกทม.) เพื่อป้องกันการรั่วไหลอย่างละเอียดทุกขั้นตอนของการ บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถออกระเบียบเป็นขั้นตอนและปรับปรุงให้ทันต่อเหตุการณ์หรือทันต่อสภาวะปัจจุบัน ทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ในขณะเดียวกันการตรวจสอบผลสัมฤทธิของการใช้จ่ายของภาครัฐ ยังไม่ได้รับความสนใจมากนัก ส่วนการตรวจสอบของภาคธุรกิจเอกชนจุดเน้นของการตรวจสอบเพื่อที่ต้องการให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างรวดเร็วคล่องตัว สามารถแข่งขันในตลาดได้ จุดเน้นของการตรวจสอบการใช้จ่ายจึงเป็นลักษณะของการตรวจสอบภายหลังการใช้จ่าย (Post Audit)

แผนภาพ 19: **<u>แผนภูมิการตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>**



7. **<u>ระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำเสนอ</u>** (แผนภาพที่ 19)

จากการศึกษาวิจัยเห็นว่าการตรวจสอบแบบ Post Audit น่าจะมีความเหมาะสมกับการตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีขนาดไม่ใหญ่มากและมีมาตรฐานการบริหารและดำเนินการแตกต่างกัน ดังนั้น การตรวจสอบก่อนการใช้จ่าย (Pre-Audit) ที่มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ จึงไม่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะการบริหารงานที่ไม่ซับซ้อน เมื่อเทียบกับรัฐบาลซึ่งมีขนาดใหญ่มีหน่วยงานที่ต้องควบคุมดูและเป็นจำนวนมาก และการบริหารงานมีความซับซ้อนมากกว่า จึงอาจจำเป็นต้องมีมาตรฐานเดียวในการควบคุมตรวจสอบอย่างเข้มงวดก่อนการใช้จ่าย (Pre-Audit) เพราะถ้าใช้วิธีการตรวจสอบหลังการใช้จ่าย (Post-Audit) ก็จะเป็นไปได้ยากทั้งทางด้านต้นทุนและบุคลากรซึ่งต้องใช้เป็นจำนวนมาก ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางในการจัดวางระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะไม่เหมือนกับของรัฐบาล แต่เห็นควรมีลักษณะเหมือนกับของธุรกิจเอกชนมากกว่า และควรมีมาตรฐานที่ใช้ในการตรวจสอบเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชน โดยมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

1. การตรวจสอบภายใน

1.1 กำหนดให้ทุก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ ต้องมีการตรวจสอบภายใน (Internal Audit) ขึ้นในองค์กรเป็นประจำทุกปี และในแต่ละปีไม่ต่ำกว่า 2 – 3 ครั้ง ลักษณะของการตรวจสอบให้เน้นเป็นแบบตรวจสอบหลังการใช้จ่าย (Post-Audit) ตามลักษณะความซับซ้อนของการบริหารงานของแต่ละองค์กรว่ามีความเสี่ยงจากการดำเนินงานมากน้อยเพียงใด

1.2 ลักษณะและวิธีการของการตรวจสอบภายในไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน ขึ้นอยู่กับความพร้อมและความต้องการของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสำคัญ กล่าวคือ หากองค์กรใดมีความพร้อมด้านบุคลากรและด้านการเงิน สามารถจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบภายในขึ้นในองค์กรได้ก็ให้ดำเนินการทันที ขณะที่บางองค์กรที่ยังไม่มีความพร้อมหรือยังไม่อยากให้เกิดภาระการจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบภายใน ก็อาจทำได้โดยการจ้างหน่วยงานตรวจสอบภายในขององค์กรอื่นที่น่าเชื่อถือ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลาย ๆ องค์กร ร่วมมือกันจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบภายในกลางเพื่อปฏิบัติงานตรวจสอบภายในให้กับองค์กรสมาชิกก็ได้

1.3 หน่วยงานตรวจสอบภายในที่จัดตั้ง ต้องดำรงความเป็นอิสระ โดยรายงานผลการตรวจสอบตรงต่อผู้บริหารสูงสุดขององค์กรนั้นเท่านั้น การรายงานให้ทำเมื่อผลการตรวจสอบเสร็จสิ้นแล้วภายในระยะเวลา 30 วัน

2. การตรวจสอบจากภายนอกองค์กร

2.1 เมื่อสิ้นรอบปีบัญชีหนึ่ง ๆ ตามปีงบประมาณประจำปี (ณ วันที่ 30 กันยายนของทุกปี) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีผู้สอบบัญชีรับอนุญาต[11] เข้าตรวจสอบและรับรองรายงานการเงินและงบการเงินขององค์กร ภายใน 90 วัน นับแต่วันสิ้นรอบปีบัญชี ทั้งนี้ รายงานการเงินและงบการเงินดังกล่าวให้ติดไว้ที่เปิดเผยขององค์กร อย่างน้อย 10 วัน พร้อมทั้งเปิดเผยในรายงานประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 สำหรับการตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee) จากการระดมความคิดกับบุคลากรของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง มีความเห็นว่า ในสภาพปัจจุบันถ้าการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างรัดกุมเพียงพอ การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันความอิสระของผู้ตรวจสอบภายในยังคงไม่จำเป็น และเมื่อเทียบจากขนาดและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารและคานอำนาจฝ่ายบริหารไว้ส่วนหนึ่งแล้ว แต่อย่างไรก็ตามถ้าในอนาคต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างและขนาดขององค์กรเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีขนาดใหญ่กับโครงสร้างการตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบอาจจำเป็นต้องมีการจัดตั้งขึ้น[12]เพื่อประกันความเป็นอิสระให้กับหน่วยตรวจสอบภายในขององค์กรนั้น ๆ โดยทางปฏิบัติหัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายในขององค์กรควร

---

[11] ผู้สอบบัญชีรับอนุญาต หมายถึง ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามพระราชบัญญัติผู้ตรวจสอบบัญชี พ.ศ. 2505 เจ้าหน้าที่ของ สตง. หรือผู้สอบบัญชีอื่นที่ได้รับการรับรองจาก สตง.

[12] เนื่องจากองค์กรขนาดใหญ่มีความซับซ้อนและเพื่อเป็นหลักประกันความอิสระให้กับหน่วยตรวจสอบภายในขององค์กร ดังนั้น ประชาชนซึ่งมีฐานะเปรียบเสมือนผู้ถือหุ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท้องถิ่นที่ตนมีความต้องการข้อมูล ความโปร่งใส ในการควบคุมดูแลและสอบทานเกี่ยวกับทรัพย์สิน การเงิน และการบัญชีขององค์กร ผ่านทางผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการบริหารจัดการขององค์กร

เป็นเลขานุการของคณะกรรมการตรวจสอบ แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาวิจัยผู้วิจัยเห็นว่าการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดตั้งขึ้นในลักษณะของการร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งภายในจังหวัดและจัดตั้งขึ้นเพียงคณะเดียวเป็นคณะกรรมการตรวจสอบกลางและให้บริการกับองค์กรสมาชิก

2.3 สำหรับการตรวจสอบโดยประชาชนชุมชนหรือองค์กรชุมชน รายละเอียดของการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่เฉพาะด้านการตรวจสอบเท่านั้น จะได้กล่าวต่อไป (หน้า 6-38 ถึง 6-57)

8. <u>แนวทางการจัดตั้งหน่วยตรวจสอบภายใน</u>[13]

การจัดตั้งหน่วยตรวจสอบภายในที่ทำงานมีประสิทธิภาพ สิ่งที่องค์กรควรหวังผลจากการมีหน่วยตรวจสอบภายใน คือ หวังผลในด้านการวัดประสิทธิภาพของหน่วยงานตรวจสอบภายในควบคู่ไปกับรายการที่ควรปฏิบัติในเรื่องของการตรวจสอบภายในที่ดี คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรประกอบด้วยแนวทางดังต่อไปนี้

8.1 องค์กรสามารถให้ความมั่นใจเกี่ยวกับการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ

(1) หน่วยงานตรวจสอบภายในจะต้องมีความเป็นอิสระไม่มีส่วนได้ส่วนเสียจากกิจกรรมที่ทำการตรวจสอบ โดยหัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายในและผลการปฏิบัติงานควรขึ้นตรงกับผู้บริหารสูงสุดขององค์กร

(2) บุคลากรของหน่วยตรวจสอบภายในควรจะต้องถูกควบคุมโดยจรรยาบรรณวิชาชีพ มีการสนับสนุนให้บุคลากรเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรประกอบวิชาชีพการตรวจสอบภายในทำให้มีหน่วยงานอื่นตรวจสอบมาตรฐานของการตรวจสอบการเงินอีกทีหนึ่ง

(3) หน่วยงานตรวจสอบภายในควรจะมีอำนาจในการสอบทานส่วนงานต่าง ๆ ได้ทุกหน่วยงานโดยการกำหนดภารกิจ (Job Description) ของหน่วยงานตรวจสอบภายใน ควรจะให้อำนาจต่อหน่วยงานตรวจสอบภายในในการ เข้าถึงกิจกรรม ข้อมูล และทรัพย์สินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของหน่วยงานตรวจสอบภายในได้

---

[13] อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 4

(4) หน่วยงานตรวจสอบควรจะมีทรัพยากรที่จำเป็นในการบรรลุวัตถุประสงค์ในการให้ความมั่นใจในการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ อย่างเพียงพอ

(5) โครงสร้างของหน่วยงานตรวจสอบจะต้องเอื้ออำนวยต่อการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยงานอย่างชัดเจนและมีการผสมผสานของประสบการณ์ ทักษะ และความอาวุโสอย่างเหมาะสม

(6) งานตรวจสอบควรจะได้รับการสอบทานจากผู้บริหารงานตรวจสอบ เพื่อให้มั่นใจได้ว่างานตรวจสอบดำเนินการไปตามแผนและถูกต้องตามมาตรฐานวิชาชีพ

8.2 เพิ่มมูลค่า[14]ให้กับองค์กร

(1) แผนงานตรวจสอบควรจะเป็นลักษณะการวางแผนจากระดับบนสู่ระดับล่าง เพื่อทำให้งานตรวจสอบสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กรมากที่สุดและส่วนที่แผนงานตรวจสอบให้ความสำคัญเป็นพิเศษจะต้องมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ขององค์กร

(2) หน่วยงานตรวจสอบภายในควรจะมีแรงจูงใจในการเพิ่มมูลค่าให้กับองค์กร โดยถ้าเป็นไปได้ รายงานการตรวจสอบจะต้องมีการชั่งน้ำหนักระหว่างผลของข้อเสนอแนะกับผลที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยง และผู้ตรวจสอบภายในควรจะหาวิธีที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและการประหยัดของการดำเนินงานขององค์กร

(3) สนับสนุนให้ผู้ตรวจสอบมีความเข้าใจในองค์กร จัดการฝึกอบรมความรู้ เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กร และสนับสนุนให้ผู้ตรวจสอบสามารถรับรู้เรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับองค์กร

(4) ผู้รับการตรวจสอบควรจะได้รับแจ้งล่วงหน้าเกี่ยวกับแผนงานตรวจสอบ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้รับการตรวจสอบแสดงความคิดเห็นต่อแผนการตรวจสอบ และผู้รับการตรวจสอบควรจะมีส่วนร่วมในการระบุความเสี่ยงต่าง ๆ ในระหว่างการวางแผนงานตรวจสอบ

(5) ผู้ตรวจสอบควรจะมีคู่มือการตรวจสอบเพื่อเป็นแนวทางในการตรวจสอบ ซึ่งอย่างน้อยควรจะประกอบด้วยวิธีการตรวจสอบ การวิเคราะห์ความเสี่ยง การ

[14] มูลค่า : ความน่าเชื่อถือขององค์กรในแง่การบริหารงานด้วยความโปร่งใส

ประเมินการควบคุมภายใน มาตรฐานการบันทึกและการจัดเก็บเอกสาร โปรแกรมการตรวจสอบของระบบงานที่สำคัญ การรายงานผลการตรวจสอบ

(6) ควรมีการประสานงานกันระหว่างผู้ตรวจสอบภายในและผู้ตรวจสอบภายนอก เพื่อการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เช่น มีการปรึกษากันระหว่างผู้ตรวจสอบภายในและผู้ตรวจสอบภายนอกเพื่อให้ความมั่นใจว่างานตรวจสอบจะไม่ซ้ำซ้อนกัน มีการวางแผนร่วมกันเกี่ยวกับงานตรวจสอบ และผู้ตรวจสอบภายในจะต้องทำให้มั่นใจว่างานตรวจสอบมีคุณภาพเพียงพอที่ผู้ตรวจสอบภายนอกสามารถเชื่อมั่นในงานตรวจสอบดังกล่าวได้

8.3 การตรวจสอบภายในที่กระทบต่อการปฏิบัติงานน้อยที่สุดไม่เสียงานอื่น

(1) ควรมีการสำรวจความพอใจของผู้รับการตรวจสอบ

(1.1) ควรส่งแบบสอบถามเกี่ยวกับงานตรวจสอบให้ผู้รับการตรวจสอบบันทึกการประเมินความพอใจในงานตรวจสอบ

(1.2) แบบสอบถามอย่างน้อยควรจะประกอบด้วยเรื่องต่อไปนี้

- การปฏิบัติในระหว่างการตรวจสอบ
- ความถูกต้องของรายงานการตรวจสอบ
- ความรวดเร็วในการส่งรายงานการตรวจสอบ
- ความชัดเจนของรายงานการตรวจสอบ
- คุณค่าของข้อเสนอแนะ
- ข้อเสนอแนะของผู้รับการตรวจสอบในการปรับปรุงงานตรวจสอบ

(1.3) ผลของการสำรวจควรจะเผยแพร่ให้ผู้ตรวจสอบได้รับทราบ

(1.4) ควรมีแผนการดำเนินงานซึ่งตอบรับกับผลจากการสำรวจ

(1.5) ควรมีการสรุปผลการสำรวจและเสนอต่อคณะอนุกรรมการตรวจสอบ

(2) รายงานการตรวจสอบควรเน้นความมีนัยสำคัญ โดยมีการลำดับความสำคัญของประเด็นที่ตรวจพบและข้อเสนอแนะ ข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนควรจะนำมาสัมพันธ์กับประเด็นที่ตรวจพบขององค์กร

(3) ควรจะมีการปรึกษากันระหว่างผู้ตรวจสอบและผู้รับการตรวจสอบเกี่ยวกับรายงานการตรวจสอบก่อนการจัดทำรายงานการตรวจสอบฉบับสมบูรณ์

(3.1) รายงานการตรวจสอบควรจะรวมความคิดเห็นของผู้รับการตรวจสอบ

(3.2) ความคิดเห็นของผู้รับการตรวจสอบควรจะแสดงอย่างชัดเจนว่าเห็นด้วย หรือถ้าไม่เห็นด้วยก็ควรแสดงเหตุผลสนับสนุน

(4) รายงานการตรวจสอบควรจะแสดงให้ผู้อ่านเห็นอย่างชัดเจนว่าจากการตรวจสอบ ผู้ตรวจสอบตรวจพบประเด็นอะไรบ้าง และแต่ละประเด็นมีผลกระทบองค์กรอย่างไร

(4.1) ประเด็นที่ตรวจพบควรจะต้องแสดงอย่างชัดเจน

(4.2) ควรมีการระบุความเสี่ยงและผลกระทบต่อการดำเนินงานในแต่ละประเด็นที่ตรวจพบ

(4.3) ถ้าเป็นไปได้ รายงานการตรวจสอบควรจะแสดงตัวเลขที่มีผลมาจากประเด็นที่ตรวจพบเพื่อเน้นความมีนัยสำคัญทางธุรกิจ

(5) ควรมีการสรุปประเด็นที่ตรวจพบที่สำคัญในรายงานการตรวจสอบสำหรับผู้บริหารและผู้บริหารระดับสูง

(5.1) รายงานการตรวจสอบควรมีบทสรุปสำหรับผู้บริหาร

(5.2) ควรมีการระบุวัตถุประสงค์และขอบเขตของการตรวจสอบ

(5.3) ควรมีความเห็นโดยรวมซึ่งเป็นการสรุปผลการตรวจสอบ

(5.4) ควรระบุความเสี่ยงหลักทางธุรกิจของหน่วยงานที่รับการตรวจสอบ

(5.5) ควรมีการสรุปประเด็นต่าง ๆ ที่ตรวจพบ

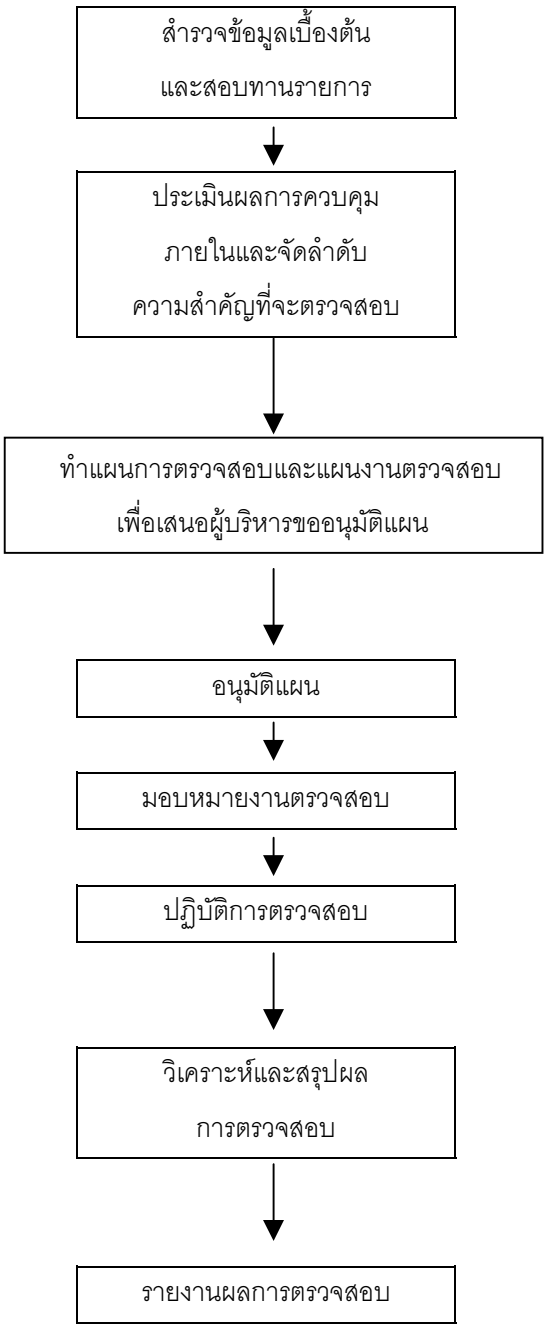
(6) ควรมีการระบุแผนการปฏิบัติงานของผู้บริหารในแต่ละข้อเสนอแนะ ไว้ในรายงานการตรวจสอบ

(6.1) ระบุความรับผิดชอบในส่วนที่จะทำตามข้อเสนอแนะ

(6.2) กำหนดเวลาสำหรับสิ่งที่จะดำเนินการ

(6.3) หน่วยงานตรวจสอบภายในควรจะติดตามผลเพื่อให้มั่นใจว่ามีการดำเนินงาน เช่น กำหนดเวลาแก้ไขปัญหา ภายใน 15 วัน และมีการตรวจติดตามผลอีกครั้งหนึ่ง ถ้ายังไม่ได้รับการแก้ไขจากผู้รับตรวจสอบเสนอผู้บริหารต่อไป เป็นต้น

แผนภาพที่ 20: **<u>แผนภูมิรวมแนวทางการตรวจสอบภายใน</u>**



9. **<u>วิธีการตรวจสอบของหน่วยตรวจสอบภายใน</u>** (Auditing process) (แผนภาพที่ 20)

วิธีการตรวจสอบของหน่วยตรวจสอบภายในเป็นกลไกที่สำคัญและจำเป็นที่จะให้องค์กรมีการควบคุมที่มีประสิทธิผลอย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ สามารถบรรลุภารกิจด้านงานตรวจสอบ และเป็นที่ยอมรับของผู้บริหารและบุคคลในองค์กรถึงคุณค่าของงานตรวจสอบ ผู้วิจัยขอเสนอวิธีการตรวจสอบของหน่วยตรวจสอบภายในตามขั้นตอน ดังนี้

1. การวางแผนการตรวจสอบ (Auditing plan)
2. การทำแผนงานตรวจสอบ (Auditing program)
3. การกำกับดูแล (Supervision)
4. การปฏิบัติงานตรวจสอบ (Auditing operation)
5. การรายงานผลการตรวจสอบ (Auditing report)
6. การติดตามผลหลังเสนอรายงาน (Follow-up after the report)

(1) การวางแผนการตรวจสอบ (Auditing Plan)

ผู้ตรวจสอบต้องวางแผนงานตรวจสอบล่วงหน้าว่าจะตรวจสอบเรื่องใด ด้วยวัตถุประสงค์อะไร ที่หน่วยรับตรวจใด และ ณ เวลาไหน รวมทั้งการประเมินประสิทธิภาพการควบคุมภายในของหน่วยรับตรวจ และการกำหนดงบประมาณที่จะใช้ในการปฏิบัติงานตรวจสอบ โดยมีวิธีการและขั้นตอนการวางแผนการตรวจสอบ ดังนี้

(1.1) การสำรวจข้อมูลขั้นต้น (Preliminary survey) โดยการส่งแบบสอบถามกับหน่วยรับตรวจเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สำคัญ รวมทั้งทำความคุ้นเคยกับหน่วยรับตรวจ ผลจากการสำรวจขั้นต้นจะช่วยให้ผู้ตรวจสอบทราบถึงขอบเขตของงาน ข้อเท็จจริงของหน่วยรับตรวจ จุดอ่อนหรือจุดอันตรายที่ควรพิจาณาปรับปรุงแก้ไขก่อนที่จะไปตรวจสอบเอกสารหรือข้อมูลที่ควรต้องรวบรวมและสอบทานรายการ (Functional Test or Compliance Test) เพื่อเป็นการสอบยันความถูกต้องของข้อมูลที่ได้จากการสำรวจขั้นต้น

(1.2) การประเมินผลการควบคุมภายใน (Evaluating internal control) คือ การจัดทำสรุปข้อมูลจากแบบสอบถาม และจัดทำแผนผังทางเดินของงานและเอกสาร หากไม่มีการกำหนดจุดควบคุมต่างๆ ของแผนผังทางเดินของงานและเอกสารไว้ด้วย ข้อมูลหรือสิ่งที่พบจากการประเมินผลการควบคุมภายในนำมาใช้เป็นรายงานการตรวจสอบไม่ได้ จนกว่าจะได้ตรวจสอบข้อมูลเพิ่ม

เติมและได้ หลักฐานอย่างเพียงพอแล้วเท่านั้น แต่นำมากำหนดแผนงานตรวจสอบได้ ซึ่งจะช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายได้อีกด้วยและนำมาจัดลำดับของหน่วย-รับตรวจและความสำคัญของเรื่องที่จะตรวจสอบต่อไป

(2) การทำแผนงานตรวจสอบ เป็นโครงร่างงานทั้งหมดที่ผู้ตรวจสอบจะต้องทำในโครงการหนึ่งๆ ซึ่งทำขึ้นภายหลังการสำรวจขั้นต้น และประเมินผลการควบคุมภายในแล้ว โดยมีการกำหนดขอบเขตการตรวจสอบและจำนวนข้อมูลที่ต้องทำการทดสอบ และมอบให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบใช้เป็นแนวทางในการตรวจสอบต่อไป แผนงานตรวจสอบถือเป็นเครื่องมือช่วยกำหนดทิศทางและวิธีการทำงาน การตรวจสอบที่ดีและมีประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อทีมตรวจสอบนั้นสามารถจัดทำแผนงานตรวจสอบขึ้นมาได้อย่างเหมาะสมเท่านั้น และนำเสนอแผนการตรวจสอบให้ผู้บริหารพิจารณาอนุมัติก่อนการปฏิบัติการตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบจะปฏิบัติการตรวจสอบตามแผนได้ต้องได้รับการอนุมัติก่อน

(3) การกำกับดูแล เมื่อแผนการตรวจสอบได้รับอนุมัติแล้ว การตรวจสอบทุกครั้งควรมีการควบคุมดูแลอย่างเพียงพอในทุกระดับ เช่น อาจให้ผู้ตรวจสอบในแต่ละชุดทำการประเมินผลการตรวจสอบ ซึ่งกันและกันแล้วนำผลการประเมินเหล่านั้นมาประชุมปรึกษาระดมสมองร่วมกันในหน่วยตรวจสอบภายใน เพื่อให้ผู้ตรวจสอบภายในทุกคนได้เรียนรู้ร่วมกัน เป็นต้น การควบคุมที่เข้มแข็งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการทำงานตรวจสอบให้มีประสิทธิผล การควบคุมดูแลมิใช่จะมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพของหน่วยตรวจสอบเท่านั้น ยังมีผลต่อการพัฒนาพนักงานตรวจสอบให้มีความชำนาญในวิชาชีพอีกด้วย

(4) การปฏิบัติงานตรวจสอบมีขั้นตอนดังนี้

(4.1) การทำความเข้าใจหน่วยงานที่จะตรวจสอบ หลังจากที่ผู้ตรวจสอบได้รับมอบหมายให้ไปปฏิบัติงานในหน่วยรับตรวจใดก็ตาม จะต้องเตรียมตัวให้พร้อมที่จะเข้าทำการตรวจสอบ โดยศึกษาข้อมูลหรือข้อเท็จจริงจากแฟ้มการสำรวจขั้นต้นและแผนงานตรวจสอบ การเข้าพบผู้รับการตรวจสอบนั้น ผู้ตรวจสอบต้องหาวิธีสร้างความสัมพันธ์อันดีกับผู้รับการตรวจสอบให้ได้เสียก่อน การตรวจสอบจึงจะประสบผลสำเร็จ การปฏิบัติตามแนวนี้ผู้ตรวจสอบจะต้องกระทำอย่างสุภาพ และระมัดระวังที่จะให้ความคุ้นเคยกับผู้รับการตรวจสอบอยู่ในขอบเขตจำกัด และต้องไม่ทำให้เสียความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานได้

(4.2) เทคนิคการตรวจสอบ การที่จะได้มาซึ่งหลักฐานอันเพียงพอที่จะเสนอรายงานนั้น ผู้ตรวจสอบภายในต้องเลือกใช้เทคนิคการตรวจสอบที่เหมาะสมกับ

สภาพแวดล้อมในแต่ละกรณี และในบางครั้งอาจจะต้องใช้เทคนิคมากกว่าหนึ่งอย่างมาประกอบกัน เทคนิคที่จำเป็นสำหรับงานตรวจสอบ ได้แก่ การสังเกตการณ์ การสัมภาษณ์ การวิเคราะห์ การทดสอบรายการ การสืบสวน การประเมินผล เป็นต้น

(4.3) วิธีการที่ใช้ในการตรวจสอบ

(4.3.1) การตรวจนับ การตรวจนับเป็นการพิสูจน์จำนวนและคุณภาพด้วยตนเอง การตรวจนับปกติใช้ตรวจสอบกับเงินสด วัสดุ ครุภัณฑ์ และสินทรัพย์ถาวร วิธีการตรวจนับวัสดุ ครุภัณฑ์ และสินทรัพย์ถาวร มีดังนี้

<u>วิธีการตรวจนับวัสดุ ครุภัณฑ์ และสินทรัพย์ถาวร</u>

- ทำหนังสือขอความร่วมมือในการตรวจนับ โดยกำหนดเวลาและประเภทของที่จะตรวจนับ
- ร่วมปรึกษาหารือวิธีการตรวจนับกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ พร้อมทั้งสำรวจสถานที่เก็บรักษาสิ่งของที่จะตรวจนับ
- เตรียมแบบพิมพ์และเครื่องใช้ที่จำเป็นต้องใช้ในการตรวจสอบ
- แบ่งกำลังคนในการตรวจนับ พร้อมทั้งกำหนดวิธีการตรวจนับที่เหมาะสม
- สังเกตวิธีการตรวจนับของผู้ตรวจนับว่าได้ทำตามวิธีการที่กำหนดหรือไม่
- ในกรณีสงสัย ผู้ตรวจสอบอาจจะทำการตรวจนับจำนวนด้วยตนเองได้
- ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพของวัสดุ ครุภัณฑ์ อาจของร้องให้ผู้ชำนาญการจากหน่วยงานอื่นทดสอบคุณภาพวัสดุ ครุภัณฑ์นั้น
- สังเกตปัญหาในการเก็บรักษา การรับ-จ่ายสิ่งของแล้วจดบันทึกไว้เพื่อหาทางแก้ไข
- สังเกตสภาพสิ่งของว่ามีเสียหาย ล้าสมัย เก่ามาก ไม่มีการใช้งาน มีปริมาณมากเกินความต้องการ
- ให้ตัดยอดเลขที่สุดท้ายของเอกสารที่ใช้ในการรับเข้า-จ่ายออกในขณะตรวจนับเพื่อใช้ในการกระทบยอดกับยอดที่นับจริง

- รวบรวมกระดาษทำการตรวจนับทั้งหมดมาสรุปผลแตกต่าง เพื่อขอคำชี้แจงแล้วสรุปผลต่างครั้งสุดท้าย เพื่อที่จะให้หน่วยรับตรวจนั้นขออนุมัติแก้ไขผลต่างที่เกิดขึ้น
- พิจารณาถึงสาเหตุสำคัญๆ ที่ทำให้เกิดผลต่างขึ้น เพื่อใช้พิจารณาหาทางแก้ไขร่วมกับหน่วยรับตรวจนั้น
- ติดตามผลการขออนุมัติปรับปรุงบัญชีว่ามีปัญหาอะไรหรือไม่

<u>วิธีการตรวจนับเงินสด เงินฝากธนาคาร</u>

- ก่อนทำการตรวจนับเงินสดในมือ ณ วันใดจะต้องตรวจนับยอดรายรับ รายจ่าย ณ วันที่นั้นก่อนแล้วหายอดคงเหลือ ณ วันนั้น และลงลายมือชื่อย่อกำกับไว้ที่ยอดคงเหลือนั้นก่อนตรวจนับตัวเงินสด
- การตรวจนับเงินสดคงเหลือ ถ้าเป็นไปได้ให้ตรวจเสร็จในวันเดียว
- เงินสดในมืออาจประกอบด้วย เงินสดย่อย เงินสดที่ไม่ฝาก-ธนาคาร เงินสดที่เก็บไว้ใช้จ่ายประจำวัน เงินตราต่างประเทศ ใบยืมของเจ้าหน้าที่
- ใบสำคัญจ่ายที่ยังไม่ได้ลงบัญชี จะต้องรวบรวมบันทึกไว้เพื่อประโยชน์ในการติดตามตรวจสอบว่ารายการนั้นถูกต้อง
- ใบสำคัญจ่ายที่ตรวจนับได้จะต้องสังเกตว่าเป็นใบสำคัญที่ถูกต้องตามระเบียบและต้องติดตามในการตรวจนับครั้งต่อมา

(4.3.2) การยืนยันยอด เป็นการขอให้บุคคลภายนอกยืนยันเป็นลายลักษณ์อักษรมายังผู้ตรวจสอบโดยตรง เพราะบุคคลภายนอกไม่มีส่วนได้เสียไม่จำเป็นต้องปิดบังข้อเท็จจริง เทคนิคนี้ใช้กับการยืนยันยอด-ลูกหนี้ เจ้าหนี้ เงินฝากธนาคาร หรือทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น กรรมสิทธิในทรัพย์สิน วิธีการที่จะใช้ในการขอคำยืนยันยอดนั้น ผู้ตรวจสอบจะต้องควบคุมและตรวจทานรายละเอียดอย่างใกล้ชิด การจัดส่งให้ผู้รับนั้นผู้ตรวจสอบจะต้องทำด้วยตนเองและจะต้องเป็นผู้ได้รับคำตอบโดยตรง

(4.3.3) การตรวจสอบใบสำคัญ รายการทางการเงินทุกรายต้องมีเอกสารประกอบ เช่น ใบเสร็จรับเงิน สัญญา ใบส่งของ เป็นต้น ในการตรวจ-สอบเอกสารนี้ผู้ตรวจสอบต้องระมัดระวังว่า

- เอกสารเป็นของแท้ ต้องแน่ใจว่าไม่ใช่เอกสารปลอมหรือผ่านการแก้ไข
- เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับองค์กรเท่านั้น ไม่ใช่เรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่
- มีการอนุมัติเอกสารใบสำคัญตามวิธีปฏิบัติขององค์กร
- ได้รับสิ่งของหรือบริการนั้นไว้แล้ว
- รายจ่ายนั้นลงบัญชีแยกประเภทถูกต้องแล้ว
- ความสม่ำเสมอของจำนวนและราคา ที่ใช้ในบริการประเภทหนึ่งๆ

การตรวจสอบเอกสาร ทำได้ 2 วิธี คือ

- ใช้ระยะเวลาเป็นเกณฑ์ แล้วตรวจเอกสารทุกชนิดในระยะเวลานั้น
- ตรวจสอบเอกสารเฉพาะบัญชีใดบัญชีหนึ่ง ที่ต้องการตรวจสอบ ข้อจำกัดการตรวจสอบเอกสาร คือ เอกสารอาจมีการปลอมแปลงแก้ไขซึ่งในกรณีการควบคุมภายในไม่รัดกุมอาจทำให้ผู้ตรวจสอบเข้าใจผิดได้ และเอกสารอาจไม่แสดงถึงสิ่งที่เกี่ยวข้องโดยแท้จริง เช่น สัญญาไม่มีผลบังคับใช้ทะเบียนรถยนต์ ไม่มีตัวรถยนต์เป็นต้น

(4.3.4) การคำนวณ ในกรณีไม่แน่ใจอาจจะต้องทดสอบการคำนวณใหม่ ในกรณีที่มีการบวกเลขโดยเทปกระดาษ และนำมาแนบประกอบ อาจจะได้ยอดรวมไม่ถูกต้อง เพราะถ้าผู้รู้จักใช้เครื่องบวกเลขอาจใช้เทคนิคพลิกแพลงได้ ดังนั้น การบวกใหม่จึงจำเป็น ข้อจำกัดของการคำนวณเป็นการพิสูจน์ได้เพียงความถูกต้องของผลลัพธ์ ไม่ได้พิสูจน์แหล่งที่มา เช่น การคำนวณค่าเสื่อมราคาจำเป็นต้องพิสูจน์ให้ได้ว่ายอดทรัพย์สินที่จะคำนวณค่าเสื่อมราคานั้นเป็นยอดที่ถูกต้องก่อน การตรวจหารายการผิดปกติ ซึ่งอาจทำให้พบข้อผิดพลาดสำคัญได้ แต่ต้องเป็นผู้ตรวจสอบที่มีความชำนาญสูงเท่านั้น โดยสังเกตจากรายการที่มีจำนวนเงินสูงๆ หรือลักษณะรายการที่ต้องเป็นไปตามวิธีการแต่ไม่เป็นตามที่ควรจะเป็น ข้อจำกัดนี้ คือ รายการผิดปกติไม่ใช่หลักฐานจึงต้องใช้เทคนิคอื่นหาหลักฐานมาประกอบการตรวจสอบ

บัญชีย่อย ผู้ตรวจสอบจะต้องระวังผู้จัดทำบัญชีย่อยตบแต่งยอดให้เท่ากับบัญชีคุมที่ไม่ถูกต้อง จึงควรสังเกตว่าบัญชีย่อยมีความสัมพันธ์กับรายการในบัญชีคุมและไม่มีรายการผิดปกติในบัญชีย่อย การใช้เทคนิคต้องร่วมกับวิธีการตรวจสอบอื่นๆ

การตรวจสอบการผ่านรายการ ในกรณีใช้คอมพิวเตอร์ลงบัญชี การตรวจสอบการผ่านรายการนี้จึงไม่จำเป็นเท่าไร นอกจากกรณีมีความสงสัยหรือมีรายการผิดปกติ

ในทางปฏิบัติผู้ตรวจสอบต้องศึกษากระบวนการลงบัญชีด้วยคอมพิวเตอร์ โดยการตรวจสอบความสัมพันธ์ของข้อมูล ได้แก่ การเทียบอัตราส่วนรายการต่างๆ ที่สัมพันธ์กัน เช่น เงินฝากธนาคาร – ดอกเบี้ย ทรัพย์สิน – ค่าเสื่อมราคา เจ้าหนี้ – การจัดซื้อ ลูกหนี้ – การขาย เป็นต้น

(4.3.5) หลักฐาน (Evidence) ที่ใช้ในการตรวจสอบหลักฐานในการตรวจ-สอบหมายถึง เอกสารและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ผู้ตรวจสอบจะต้องรวบรวมขึ้น เพื่อให้สามารถแสดงความเห็นได้ว่าการปฏิบัติงานที่เป็นอยู่เหมาะสมและได้ประสิทธิภาพสูงสุด หลักฐานที่ใช้ในการตรวจสอบ ได้แก่ รายการต่างๆ ที่ปรากฏในบัญชี ใบสำคัญ และเอกสารต่าง ๆ ตลอดจนข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นแหล่งที่ได้มาจากภายนอกหรือภายใน หลักฐานชนิดหนึ่งๆ จะให้ความหมายและน้ำหนักความเชื่อถือได้ต่างกันแล้วแต่จุดมุ่งหมายในการตรวจสอบนั้นๆ การตรวจสอบจึงอาจต้องใช้หลักฐานหลายชนิดประกอบกันเพื่อยืนยันความเชื่อถือได้ของเรื่องที่ตรวจสอบโดยมีรายละเอียด ดังนี้

ประเภทของหลักฐาน

- หลักฐานต้นฉบับ (Primary Evidence) หลักฐานต้นฉบับใช้เป็นสิ่งพิสูจน์ความถูกต้องได้ดีที่สุด เช่น ใบสำคัญจ่ายที่เป็นต้นฉบับ
- หลักฐานที่เป็นสำเนา (Secondary Evidence) คุณภาพของหลักฐานที่เป็นสำเนานั้นด้อยกว่าหลักฐานต้นฉบับ จึงทำให้ผู้ตรวจสอบเกิดความมั่นใจน้อยกว่าต้นฉบับ หลักฐาน

เหล่านี้ได้แก่ สำเนาของสัญญาต่างๆ หรือหลักฐานปากเปล่า (Oral Evidence) หลักฐานสำเนาจะเป็นที่ยอมรับเมื่อหลักฐานต้นฉบับถูกทำลายหรือสูญหาย และถ้าสามารถแสดงหรือพิสูจน์ได้ว่าหลักฐานสำเนานั้นเป็นสำเนาที่ถูกต้องจากหลักฐานต้นฉบับ

- หลักฐานโดยตรง (Direct Evidence) หลักฐานโดยตรงพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้ไม่ต้องพิสูจน์ความจริงอื่น ๆ หลักฐานโดยตรงจะพิสูจน์ความถูกต้องได้ต่อเมื่อได้รับการยืนยันจากบุคคลซึ่งทราบข้อเท็จจริงนั้นโดยการประสบเหตุการณ์ด้วยตนเอง เช่น การตรวจนับเงินสด ผู้ตรวจสอบจะรู้จำนวนเงินแน่นอนแต่ไม่สามารถวินิจฉัยได้ว่าเป็นธนบัตรหรือเหรียญปลอมหรือไม่
- หลักฐานสภาพแวดล้อม (Circumstaintial Evidence) หลักฐานสภาพแวดล้อมจะใช้พิสูจน์ความจริงได้ต่อเมื่อต้องพิสูจน์ความจริงอื่นที่สอดคล้องกันได้ หลักฐานนี้ได้จากความชำนาญและการสังเกตความจริงซึ่งมีความสัมพันธ์กันและตรงกัน เช่น การรับเงินขาดโดยเจ้าหน้าที่รับเงินไม่ทราบแสดงว่าผู้ตรวจสอบการรับเงินไม่ได้นับเงินหรือนับไม่ถูกต้อง
- หลักฐานสนับสนุน (Corroborative Evidence) หลักฐานสนับสนุนเป็นหลักฐานเพิ่มเติม โดยมีลักษณะหลักฐานต่างกันในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเดียวกัน เช่น หลักฐานปากเปล่าอาจจะใช้ยืนยันว่าหลักฐานที่เป็นสำเนาเอกสารเป็นสำเนาที่ถูกต้อง

หลักฐานอื่น ๆ ที่ใช้ประกอบในการตรวจสอบ

- หลักฐานที่ได้จากการตรวจนับและรับรองประมาณร่วมกันระหว่างผู้รับการตรวจสอบและผู้ตรวจสอบเป็นหลักฐานที่เชื่อถือได้ด้านปริมาณ หากแต่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์จึงต้องหาหลักฐานอื่นมาประกอบหรือสนับสนุน
- คำรับรองจากบุคคลภายนอก จะต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของบุคคล หรือสถาบันที่อยู่ในฐานะที่ทราบเรื่องดี

- เอกสารที่เชื่อถือได้ ต้องเป็นเอกสารที่มีการลงลายมือชื่อจากบุคคลภายนอก เป็นเอกสารภายในที่มีการลงลายมือชื่อจากบุคคลภายนอก เป็นเอกสารภายในที่ได้จัดทำ และอนุมัติโดยผู้มีอำนาจตามอำนาจดำเนินการ และระเบียบขององค์กร
- คำรับรองที่เป็นลายลักษณ์อักษรของผู้รับการตรวจสอบเพื่อใช้เป็นแนวทางในการค้นหาหลักฐานอื่นประกอบ
- การคำนวณและกระดาษทำการที่จัดทำโดยผู้ตรวจสอบ
- เหตุการณ์หลังวันตรวจสอบ อาจใช้ช่วยยืนยันความถูกต้องของรายการที่ตรวจสอบได้เป็นอย่างดี
- การวิเคราะห์ข้อมูลที่สัมพันธ์กันด้วยการกระทบยอด หรือการเปรียบเทียบข้อมูลและสถิติต่างๆ

หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาความเชื่อถือได้ และความเพียงพอของหลักฐาน

- จำนวนรายการที่จะทดสอบ ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ตรวจสอบ
- โอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดของสิ่งที่ทดสอบ หากมีมากจะต้องเพิ่มความระมัดระวัง
- สิ่งที่ได้ตัดสินใจทำการทดสอบนั้นจะต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบแต่ละครั้ง

(4.3.6) กระดาษทำการ (Working Papers) เป็นบันทึกจากการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบ และเอกสารต่าง ๆ ที่ผู้ตรวจสอบรวบรวมขึ้นทั้งจากภายในและภายนอกหน่วยงานที่ได้รับจากการตรวจสอบโดยเริ่มตั้งแต่การวางแผนการตรวจสอบ การมอบหมายงาน การสำรวจขั้นต้น แผนงานตรวจสอบ และการปฏิบัติงานตรวจสอบ รวมทั้งสรุปผลการปฏิบัติงานเพื่อนำมาเป็นหลักฐานในการเขียนรายงานการตรวจสอบ และเสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องต่อไป โดยมีจุดมุ่งหมายในการจัดทำกระดาษทำการดังนี้

- เพื่อบันทึกข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการสอบทาน คำสั่ง หรือระเบียบการสอบถามแนวทางปฏิบัติจากผู้รับการตรวจสอบ

การวิเคราะห์ระบบ และขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการตรวจสอบรายการต่างๆ เป็นเหมือนใบประวัติการตรวจสอบ

- เพื่อบันทึกปัญหาข้อบกพร่อง หรือข้อมูลที่มีความสำคัญที่ได้ตรวจพบ
- เพื่อเป็นหลักฐานแสดงถึงสิ่งที่ผู้ตรวจสอบได้กระทำไปแล้ว และแสดงถึงเหตุผลที่งดเว้นการตรวจสอบบ้างในบางส่วน
- เพื่อที่จะเป็นหลักฐานที่ผู้ตรวจสอบสามารถใช้ในการอ้างอิงต่อผู้รับการตรวจสอบ หรือคณะกรรมการตรวจสอบให้ทราบว่าในเรื่องที่ตรวจสอบนั้น ได้รายละเอียดมาอย่างไร และวิธีการตรวจสอบที่ใช้เพียงพอที่จะเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใด และเป็นการช่วยให้ผู้ตรวจสอบสามารถเขียนรายงานได้อย่างมีหลักเกณฑ์ยิ่งขึ้นสามารถใช้เป็นเอกสารประกอบหรือส่วนของรายงานได้เลย โดยไม่ต้องเขียนใหม่ รวมทั้งผู้ควบคุมการตรวจสอบสามารถใช้ทบทวนหรือตรวจทานงานในความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบได้
- เพื่อเป็นเอกสารหรือข้อมูลอ้างอิงในภายหลัง เนื่องจากการตรวจสอบในโครงการหนึ่ง ๆ มักจะได้รับการตรวจสอบซ้ำในคราวต่อไปตามที่เห็นว่าเหมาะสม ผู้ตรวจสอบใหม่จะได้นำกระดาษทำการเดิมมาศึกษา และพิจารณาว่าวิธีการตรวจสอบที่ใช้อยู่นั้นเหมาะสมเพียงไรกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน และวิธีการปฏิบัติขององค์กรที่เปลี่ยนไป

หลักเกณฑ์ในการจัดทำกระดาษทำการ กระดาษทำการควรจัดทำอย่างมีแบบแผน และจัดเก็บอย่างเป็นระบบโดยยึดหลักความประหยัดทั้งด้านการจัดทำและการสอบทาน การบันทึกข้อมูลควรมีเฉพาะข้อมูลที่มีประโยชน์ซึ่งได้จากการตรวจสอบ และเน้นจุดสำคัญให้เด่นชัด เพื่อให้กระดาษทำการสามารถสนองวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบอย่างสมบูรณ์ แต่ทั้งนี้ผู้จัดทำอาจบันทึกข้อสังเกตจากดุลยพินิจของตนไว้ในหมายเหตุของกระดาษทำการแต่ละแผ่นก็ได้ โดยกระดาษทำการที่ทำขึ้นในการตรวจสอบงวดหนึ่ง ๆ นั้นจะจัดเก็บเข้าแฟ้มไว้โดยแยกเก็บไว้เป็น 2 ประเภท คือ

1) แฟ้มปัจจุบัน (Current File) จะเก็บกระดาษทำการที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบแต่ละครั้ง

2) แฟ้มถาวร (Permanent File) จะเก็บกระดาษทำการและรายงานต่าง ๆ ที่มีข้อมูลหรือสาเหตุที่สำคัญ เช่น สรุปรายงานการประชุมร่วมกับหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบ รายงานพิเศษที่เสนอผู้บริหาร และผู้บริหารได้บันทึกข้อเสนอแนะหรือพิจารณาหาข้อมูลในแต่ละประเด็นที่ผู้ตรวจสอบภายในได้รายงานเสนอแล้วการเก็บรักษากระดาษทำการ ปฏิบัติดังนี้

3) กระดาษทำการที่จัดเก็บในแฟ้มปัจจุบัน (Current File) ให้เก็บรักษาไว้อย่างน้อย 1 ปี

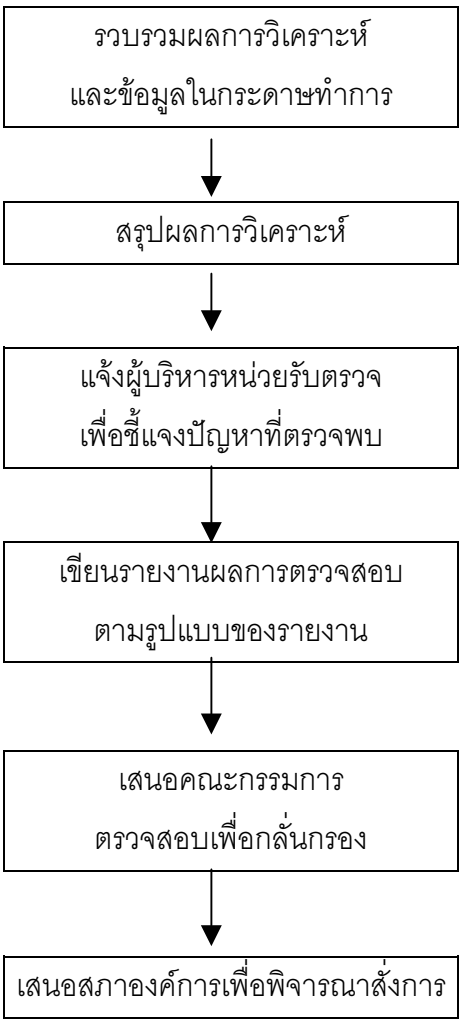
4) กระดาษทำการที่จัดเก็บในแฟ้มปัจจุบัน (Current File) ให้เก็บรักษาไว้ตลอดไปจนกว่าจะหมดความจำเป็นต้องใช้ประกอบการตรวจสอบอีก

(4.4) ข้อสังเกตการกระทำที่อาจเกิดการทุจริต ได้แก่ การกระทำที่เข้าข่ายเป็นการขโมย การหลวกลวง การยักยอก การฉ้อฉล การปลอมแปลง การรับผลประโยชน์โดยมิชอบ เป็นต้น การกระทำดังกล่าวไม่ว่าด้วยตนเองหรือร่วมมือกับบุคคลอื่น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อให้ได้รับเงิน ทรัพย์สิน บริการ หรือผลประโยชน์อื่นใดโดยวิธีการอันมิชอบด้วยกฎหมาย กฎระเบียบ ปฏิบัติ หรือข้อบังคับขององค์กรแล้วถือเป็นการทุจริต

(4.5) การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้รับผิดชอบโดยตรง เมื่อผู้ตรวจสอบได้ประเมินผลการตรวจสอบและพบปัญหาบางประการแล้ว ก่อนที่ผู้ตรวจสอบจะออกความเห็น หรือให้ข้อเสนอแนะการปรับปรุงงานเกี่ยวกับเรื่องที่จะตรวจสอบ ต้องมีการแลกเปลี่ยนความเห็นหรือปรึกษาหารือในปัญหาที่เกิดขึ้นกับ ผู้รับการตรวจสอบโดยตรงในเรื่องนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้รับทราบคำอธิบายของปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างถูกต้องว่ามีลักษณะสำคัญอะไร รวมทั้งความเห็นของผู้รับการตรวจสอบนั้น ซึ่งจะมีส่วนทำให้ผู้ตรวจสอบและผู้รับการตรวจสอบมองเห็นปัญหาได้กว้างขวางขึ้น และในโอกาสเดียวกันก็สามารถจะนำวิธีการแก้ไขปัญหาของทั้งสองฝ่ายมาประสานกันให้เป็นผลดีต่อไปในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นผู้ตรวจสอบจะต้องสรุปปัญหาไว้ในบันทึกสรุปสิ่งที่ตรวจพบ หรือบันทึกแจ้งผลการตรวจเพื่อประกอบการหารือและเป็นหลักฐานอ้างอิงในการจัดทำรายงานการตรวจสอบซึ่งอาจจะเป็นผลสรุปจากการ

ประชุมร่วมกับผู้บริหารของหน่วยรับตรวจก็ได้ ดังนั้น รายงานการตรวจสอบที่เสนอต่อผู้บริหารระดับสูงจะทำได้ต่อเมื่อได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้รับการตรวจสอบโดยตรงแล้วเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ได้รายงานการตรวจสอบขาดคุณค่าและก่อให้เกิดความไม่พอใจต่อผู้รับการตรวจสอบ ซึ่งจะทำให้การตรวจสอบครั้งต่อไปไม่ได้รับความร่วมมืออันจะเป็นผลเสียต่อผู้ตรวจสอบเองด้วย

แผนภาพที่ 21: **<u>แผนภูมิการรายงานผลการตรวจสอบ</u>**



(5) การรายงานผลการตรวจสอบในการปฏิบัติงานตรวจสอบ สิ่งที่เป็นตัวแทนแสดงผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบ คือ รายงานการตรวจสอบ ผู้ตรวจสอบใช้รายงานเป็นเครื่องมือในการติดต่อสื่อสารกับบริหารระดับสูงเพื่อแจ้งให้ทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ตรวจพบ ตลอดจนประสิทธิภาพการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจว่าอยู่ในระดับใด มีข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดที่จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงหรือไม่ การแก้ไขปรับปรุงควรทำอย่างไร หากแก้ไขปรับปรุงแล้วจะก่อให้เกิดผลดีหรือผลกระทบประการใด ในลักษณะของการสรุปสาระสำคัญ ในขณะเดียวกันผู้ตรวจสอบภายในควรมีหนังสือแจ้งให้ผู้บริหารของหน่วยงานที่รับการตรวจในรายละเอียดของงานตรวจสอบที่ทำและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ ฉะนั้น การพิจารณาคุณค่าของรายงานจึงขึ้นอยู่กับสิ่งที่ตรวจพบ นำเสนอ และข้อเสนอแนะที่สามารถนำไปปฏิบัติได้เป็นอย่างดี ผู้ตรวจสอบจำนวนไม่น้อยที่พลาดโอกาสที่จะแสดงให้ทราบถึงผลงานที่ได้กระทำว่ามีคุณค่าเพียงใด เนื่องจากเขียนรายงานไม่เป็น รายงานที่เขียนขาดสาระสำคัญทำให้ไม่เป็นที่น่าใส่ใจ หรือใช้เวลาในการเขียนรายงานนานเกินควรจนทำให้รายงานนั้นด้อยคุณค่าไป เนื่องจากไม่ทันต่อเหตุการณ์หรือไม่เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้ ดังนั้น จะเห็นว่ารายงานมีความสำคัญอย่างยิ่ง (แผนภาพที่ 21)

(5.1) รูปแบบของรายงาน เป็นการรายงานในเรื่องที่ตรวจพบให้ครบถ้วนตามความเป็นจริง รวมทั้งข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงของหน่วยรับตรวจให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยควรมีสาระสำคัญ ดังนี้

(5.1.1) ข้อความหรือบทนำที่เกี่ยวกับหน่วยรับตรวจ

(5.1.2) วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบ

(5.1.3) ขอบเขตและวิธีการตรวจสอบ

(5.1.4) ระยะเวลาที่ตรวจสอบ

(5.1.5) สรุปผลการตรวจสอบ

(5.1.6) ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

(5.17) สรุปผลการติดตามผลการตรวจสอบของครั้งก่อน

(5.1.8) เอกสารประกอบหรืออ้างอิง (ถ้ามี)

(5.1.9) ชื่อผู้รายงาน

(5.2) หลักเกณฑ์การเขียนรายงาน การจัดทำรายงานให้จัดทำทันทีหลังจากเสร็จสิ้นงานตรวจสอบแล้ว และไม่ว่าจะเป็นรายงานประเภทใดต้องอาศัยข้อตรวจพบที่ผ่านการคัดเลือกอย่างถี่ถ้วน โดยยึดหลักเกณฑ์ในการเขียนรายงานดังนี้

(5.2.1) รายงานต้องมีความถูกต้อง (Accuracy) ข้อความตัวเลขและการอ้างอิงจะต้องมาจากหลักฐานที่น่าเชื่อถือ และผู้ตรวจสอบได้ทำการประเมินข้อมูลเหล่านั้นแล้ว

(5.2.2) รายงานต้องทำให้ผู้อ่านได้ทราบถึงเหตุการณ์ต่างๆ เสมือนหนึ่งที่ผู้ตรวจสอบทราบทั้งหมด หรือเสมือนหนึ่งผู้อ่านรายงานอยู่ในเหตุการณ์นั้นเอง ดังนั้น การลำดับเนื้อเรื่องในรายงานให้มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันจึงเป็นสิ่งสำคัญ

(5.2.3) รายงานต้องมีความกระทัดรัด (Conciseness) และได้มีการตัดเรื่องที่ฟุ่มเฟือยหรือไร้สาระออกจากรายงาน

(5.2.4) การเสนอรายงานต้องกระทำภายในเวลาที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อที่ฝ่ายบริหารจะได้นำข้อมูลจากรายงานไปพิจารณา เพื่อดำเนินการให้ทันต่อการแก้ไขสถานการณ์ ในบางขณะผู้ตรวจสอบอาจจะต้องเสนอรายงานเพียงบางส่วนก่อน เพื่อให้ผู้บริหารทราบและสั่งการให้มีการแก้ไขก่อนที่จะเกิดการสูญเสียมากขึ้น

(5.2.5) การเขียนรายงานผลการตรวจสอบ ต้องทำเพื่อให้เกิดการแก้ไขปรับปรุงที่ดีขึ้น ดังนั้น เพื่อที่จะให้รายงานการตรวจสอบเป็นสิ่งที่ยอมรับและมีคุณค่า จึงควรเขียนรายงานในเชิงบวกมากกว่าในเชิงลบ คือมีการเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานแทนที่จะเป็นการตำหนิการปฏิบัติงาน

(5.2.6) ข้อความที่ใช้ในรายงานจะต้องเป็นถ้อยคำสุภาพสละสลวยควรใช้ถ้อยคำที่ง่ายสามารถเข้าใจได้ทันที ไม่ใช้ศัพท์ตลาดหรือภาษาสูง ๆ จนอ่านไม่เข้าใจ และควรหลีกเลี่ยงการตำหนิติเตียนตัวบุคคล

(5.2.7) การจัดเรียงหัวข้อ การใช้ถ้อยคำ คำศัพท์ที่ใช้ในรายงานควรจะเป็นไปในแนวเดียวกันหรือให้หลักเกณฑ์เดียวกันตลอด เช่น คำศัพท์หรือข้อความตอนใดที่เหมือนกันแต่อยู่ในส่วนต่างๆ ของรายงานที่ต้องใช้คำศัพท์เดียวกันเช่นนี้ เป็นต้น

(5.2.8) รายงานการตรวจสอบ ควรมีข้อความซึ่งจูงใจให้ผู้อ่านเกิดความสนใจและกระตือรือร้นที่จะนำข้อเสนอแนะของผู้ตรวจสอบไปพิจารณาแก้ไขปรับปรุงหน่วยงานนั้น ตามความเหมาะสมและทันต่อเหตุการณ์ เช่น การแสดงข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะในรายงานควรบอกประโยชน์ที่จะได้รับจากการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะนั้น เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้อ่านสนใจและเห็นความสำคัญของรายงานนั้น สำหรับการเสนอรายงาน

ผู้ตรวจสอบสามารถเสนอรายงานการตรวจสอบระหว่างที่ดำเนินการตรวจสอบหรือหลังจากสิ้นสุดการตรวจสอบ โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) รายงานการตรวจสอบกรณีเร่งด่วน ในกรณีที่พบเรื่องที่เป็นปัญหาสำคัญจำเป็นต้องรีบทำการแก้ไขให้ผู้ตรวจสอบรายงานด้วยวาจาผ่านผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเสนอแก่ผู้บริหาร และผู้รับผิดชอบหน่วยงานที่รับการตรวจสอบได้รับทราบในทันที หลังจากนั้นให้เสนอรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมทั้งข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขแก่ผู้บริหาร และสรุปเสนอในรายงานผลการตรวจสอบตามปกติอีกครั้งหนึ่ง

(2) รายงานการตรวจสอบตามปกติเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นการสรุปผลการตรวจสอบซึ่งจัดทำขึ้นหลังจากเสร็จสิ้นการตรวจสอบแล้ว โดยเสนอข้อเท็จจริงที่ตรวจพบปัญหาและผลกระทบที่มีต่อองค์กร และข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขก่อนที่ผู้ตรวจสอบจะนำรายงานการตรวจสอบเสนอต่อผู้บริหารระดับสูง ผู้ตรวจสอบต้องแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือปรึกษาหารือในปัญหาที่ตรวจพบ เพื่อให้ทั้งผู้ตรวจ-สอบ ผู้รับผิดชอบหน่วยงานที่รับการตรวจสอบและผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ มองเห็นปัญหาได้กว้างขวางขึ้น และยังสามารถนำวิธีแก้ไขปัญหาของทุกฝ่ายมาประสานกันให้เป็นผลดีที่สุดแล้วจึงนำเสนอ

(5.3) สรุปผลการปฏิบัติงานเป็นการรายงานผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบว่าปฏิบัติตามหรือแตกต่างจากแผนการตรวจสอบประจำปีที่ได้รับอนุมัติ ต่อผู้บริหารเพื่อนำเสนอคณะกรรมการบริหารสูงสุด โดยควรมีสาระสำคัญ ดังนี้

(5.3.1) แผนการปฏิบัติงานตรวจสอบ

(5.3.2) ผลการปฏิบัติงานตรวจสอบ

(5.3.3) สาเหตุของความแตกต่างระหว่างการปฏิบัติงานจริงกับแผนที่กำหนดไว้

(6) การติดตามผลหลังเสนอรายงาน (แผนภาพที่ 22) การติดตามผลเป็นงานที่ต้องกระทำต่อหลังจากที่นำเสนอรายงานการตรวจสอบต่อผู้บริหารของหน่วยงานรับตรวจแล้ว ผู้ตรวจสอบจะต้องติดตามผลการปฏิบัติงานตามคำแนะนำนั้น ทั้งนี้เพราะข้อเสนอแนะหรือวิธีการปรับปรุงแม้จะเป็นวิธีที่ดีเพียงใด ถ้าผู้ปฏิบัตินำไปใช้ไม่ถูกวิธีการหรือไม่ปฏิบัติตาม การเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานย่อมไม่เป็นผล ผู้มีหน้าที่ใน

การติดตามผล ได้แก่ ผู้ตรวจสอบที่ได้รับมอบหมายเป็น ผู้รับผิดชอบในการติดตามและรายงานผลการติดตาม ดังนี้

(6.1) กรณีที่ผู้บริหารสูงสุดไม่สั่งการให้ผู้ตรวจสอบรายงานเรื่องดังกล่าวไว้ในรายงานครั้งต่อๆ ไป

(6.2) กรณีที่ผู้บริหารสูงสุดสั่งการแล้ว ผู้ตรวจสอบต้องติดตามผลการปฏิบัติของหน่วยรับตรวจและรายงานสรุปผลการติดตามผลการตรวจสอบของครั้งก่อนใน 2 กรณี คือ

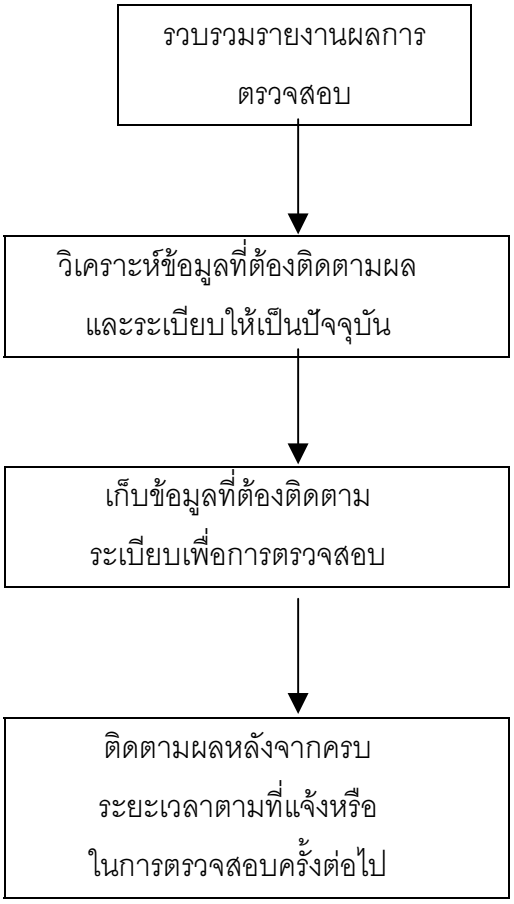
- กรณีปฏิบัติตามคำสั่ง ให้รายงานถึงผลการปฏิบัติว่าได้รับผลเป็นที่น่าพอใจหรือมีเหตุขัดข้องประการใด เพราะเหตุใด
- กรณีปฏิบัติแตกต่างหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุง ให้รายงานถึงสาเหตุระยะเวลาในการติดตาม แยกตามประเภทของโครงการที่ตรวจสอบได้ ดังนี้

(6.2.1) โครงการที่ได้รับมอบหมายเป็นพิเศษให้ติดตามผลภายในเวลาเร็วที่สุดเท่าที่พอจะทำได้

(6.2.2) โครงการตรวจตามแผนงานปกติ ให้ติดตามผลหลังจากครบระยะเวลาตามที่แจ้งให้หน่วยรับตรวจดำเนินการหรือติดตามผลในการตรวจสอบครั้งต่อไป

นอกจากการตรวจสอบหน่วยงานภายในองค์กรแล้ว ผู้ตรวจสอบภายในมีหน้าที่ต้องประสานงานกับผู้สอบบัญชีภายนอกซึ่งอาจเป็นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีได้รับอนุญาตที่ได้การรับรองจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแล้ว เพื่อช่วยให้เกิดความมั่นใจในแผนงานตรวจสอบ เป็นการลดความซ้ำซ้อนในการตรวจสอบและเพิ่มประสิทธิภาพงานตรวจสอบโดยรวม

แผนภาพที่ 22: **<u>แผนภูมิติดตามผลหลังเสนอรายงาน</u>**



10. **<u>การตรวจสอบโดยประชาชน (ชุมชนและองค์กรชุมชน)</u>**

ในอดีตการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบไทยแท้นั้น เป็นการมีส่วนร่วมที่มีความผูกพันในลักษณะของการเป็นเครือญาติและบ้านใกล้เรือนเคียง เนื่องมาจากสังคมไทยเป็นสังคมแบบครอบครัวขยาย ผู้คนในสังคมชนบทส่วนใหญ่เป็นเครือญาติที่อาศัยอยู่ร่วมกันในหมู่บ้านหรือตำบลเดียวกัน รวมทั้งวัฒนธรรมประเพณีของไทยในหลายเรื่องก็อำนวยให้เกิดการมีส่วนร่วมเช่น ประเพณีลงแขกเกี่ยวข้าว แต่ต่อมาการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไป สังคมเป็นครอบครัวเดี่ยวต่างคนต่างอยู่ ไม่มีการผูกพันในลักษณะเครือญาติหรือบ้านใกล้เรือนเคียง ประกอบกับกระบวนการในการตัดสินใจเพื่อการบริหารประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมาเป็นไปตามกลไกระบบการปกครองที่มีโครงสร้างการบริหารราชการแบบรวมอำนาจ (Centralization) เป็นหลัก ลักษณะของการวางแผนและการตัดสินใจเป็นแบบบนลงล่าง (top – down) โดยมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ลักษณะกฎหมายส่วนใหญ่มุ่งเน้นการสั่งการและควบคุม (Command and Control) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน รัฐจะเป็นผู้คุมกฎ มีอำนาจเหนือประชาชน เป็นผู้กำหนดทิศทางและเป็นผู้บริหารจัดการสังคมแต่เพียงฝ่ายเดียว จากลักษณะดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารจัดการของรัฐจึงเป็นไปได้ยาก

จนกระทั่งประเทศไทยมีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นก่อให้เกิดกลุ่มคนชั้นกลางมากขึ้นในสังคมเมือง มีการเปลี่ยนสภาพเป็นสังคมอุตสาหกรรมมากขึ้น อำนาจการต่อรองทางเศรษฐกิจของเอกชนจึงมีมากขึ้นด้วย มีส่วนช่วยสร้างแรงกดดันให้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองและกลุ่มข้าราชการประจำมีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น การบริหารราชการได้รับการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจ (Decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นมากขึ้น กฎหมายมีการเพิ่มการกำกับดูและและการส่งเสริมมากขึ้น แทนที่จะเป็นการสั่งการและควบคุมแต่อย่างเดียว มีการส่งเสริมให้ทางบ้านมีส่วนร่วมมีการรวมกลุ่มขึ้นในหมู่ประชาชนเพื่อการมีส่วนร่วมกับภาครัฐ มีการตรวจสอบการบริหารจัดการของรัฐเพิ่มมากขึ้น

แนวคิดเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) มีการระบุอย่างชัดเจนในกฎหมายสูงสุดเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งมีทั้งในลักษณะการระบุอย่างชัดเจนและในทำนองเดียวกัน[12] และระบุชัดเจนในพระราชบัญญัติกำหนดแผน

---

[12] มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสองย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบ ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

มาตรา 170 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 214 ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 16 (16) ให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น และมาตรา 17 (8) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งยังมีการกำหนดในเชิงนโยบาย (กำหนดให้ประชาชนและชุมชนมีสิทธิเข้ามาแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในการกำหนดนโยบายและดำเนินการต่าง ๆ ภายในท้องถิ่น) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนของตนมาทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร และทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขึ้นมาเพื่อทำงานให้กับประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญมาก และนำไปสู่การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความรับผิดโดยตรงต่อประชาชน ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่สำคัญมากที่ประชาชนควรมีส่วนร่วมกับการดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนนี้จะเน้นการมีส่วนร่วมในรูปแบบการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีลักษณะ ดังนี้

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

ประกาศตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และวันออกเสียงประชามติต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในระหว่างที่ประกาศตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับรัฐต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชองกับกิจการนั้นแสดงความคิดเห็นของต้นได้โดยเท่าเทียมกัน

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาพผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติดเป็นจำนวนไม่มากกว่าหนึ่งในหน้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นด้วยกับเรื่องที่ปรึกษานั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติและปรากฏว่า ผู้ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมาก เป็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น

การออกเสียงประชามติตามมาตรานี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

1. ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ประชาชนเป็นผู้เสียภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ
3. ประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์ โทษโดยตรงจากการดำเนินงาน การจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ.2540

ข้อเท็จจริงและสภาพปัจจุบัน

ปัจจุบันสังคมไทยกำลังเกิดวิกฤติประชาธิปไตย หมายถึง ความไม่เข้าใจหรือขัดแย้งกันในเรื่องประชาธิปไตยที่เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะกระบวนการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ กระทบต่อทรัพยากร กระทบต่อขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมของไทยที่มีรากฐานแต่เดิมมา เนื่องมาจากกระบวนการของรัฐที่จะต้องทำความเข้าใจกับประชาชนนั้นขาดช่วงไป รัฐยังคงยึดติดอยู่กับการบริหารจัดการแบบศูนย์รวมอำนาจและใช้กระบวนการที่เรียกว่า D-A-D Syndrome หรือกลุ่มอาการตัดสิน ประกาศ และปกป้อง (ต.ป.ป.) ในสิ่งที่รัฐได้ตัดสินใจไปแล้ว ก่อให้เกิดเป็นความขัดแย้งในสังคมไทยตลอดมา ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของสังคมไทยอาศัยผู้นำในท้องถิ่นชนบท เนื่องจากในอดีตปัญหาความขัดแย้งเป็นปัญหาที่ค่อนข้างง่ายต่อการแก้ไข แต่ปัจจุบันปัญหาความขัดแย้งมีความซับซ้อนมากขึ้น ทั้งด้านความต้องการที่มีหลายรูปแบบและแนวคิดของการพัฒนาที่ต่างกัน ทำให้องค์กรหรือบุคคลที่เคยแก้ปัญหาความขัดแย้งเดิม ๆ ไม่สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ และนิธิ เอียวศรีวงศ์ (2541)[13] ได้สรุปว่า วัฒนธรรมไทยร่วมสมัยไม่มีกลไกไม่มีกระบวนการที่จะเกิดการเจรจาต่อรองหรือไกล่เกลี่ยโดยตรง สังคมไทยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าโดยใช้การนินทา การกล่าวร้าย และสรุปว่าสมรรถภาพของรัฐไทยในการแก้ปัญหาความขัดแย้งในสมัยปัจจุบันไม่สามารถทำได้ ทั้ง ๆ ที่รัฐเป็นตัวอาญาสิทธิ์ (รัฐมีอำนาจสิทธิขาดที่ได้รับมอบมาจากประชาชนทั้งประเทศ) ที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาได้ แต่รัฐไทยไม่มีประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และจากการที่ประชาชนมีความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐ สูงขึ้น (วันชัย วัฒนศัพท์, 2543)

---

[13] ศ.ดร.นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2541) การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยอาศัยคนกลาง ทิศทางความเป็นไปได้ในสังคมไทยในสันติวิธีกับความมั่นคงของชาติ , เอกสารประกอบการสัมมนา “กระบวนการแก้ปัญหาความขัดแย้งในสังคมไทยกับรัฐธรรมนูญใหม่” 24-25 กันยายน 2541 จัดทำโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ และสถาบันสันติศึกษา

สภาพที่เกิดขึ้นจริงพบว่ากว่าที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้นเกือบจะเป็นจุดสุดท้ายของการจัดทำโครงการที่ผ่านกระบวนการตัดสินใจของรัฐมาแล้ว เช่น การประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ซึ่งกฎหมายกำหนดให้รัฐดำเนินการนโยบายใด ๆ ที่มีผลกระทบประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในทางปฏิบัติการประชาพิจารณ์มักเกิดขึ้นหลังจากที่รัฐได้ดำเนินการผูกพันในโครงการต่าง ๆ ไปมากแล้ว นำไปสู่การเกิดความขัดแย้งขึ้นกับประชาชนในบางพื้นที่ เพราะประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมตั้งแต่แรก และการประชาพิจารณ์ที่เกิดขึ้นคือ การให้ประชาชนเลือกได้ 2 ทางเลือกเท่านั้น ตกลงหรือไม่ตกลง กับข้อเสนอของรัฐ เพราะรัฐได้ดำเนินการตามนโยบายไปเกือบเสร็จสิ้นแล้ว การไม่ตกลงในสิ่งที่รัฐดำเนินการไปแล้วนั้นเป็นไปได้ยากหรือถ้าจะทำก็ต้องมีต้นทุนที่เพิ่มขึ้นอีกมากมาย จึงเท่ากับว่ารัฐแทบจะไม่ให้ทางเลือกประชาชนเลือก เช่น โครงการโรงไฟฟ้าหินกรูดและบ่อนอก ซึ่งรัฐได้มีมติเห็นชอบและได้ดำเนินโครงการไปแล้ว แต่เกิดเหตุการณ์การคัดค้านจากประชาชนในพื้นที่และใกล้เคียงอย่างเป็นเอกฉันท์ และมีการเรียกร้องให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ตามกระบวนการที่ถูกต้อง แต่ปรากฏว่าข้อเรียกร้องไม่ได้รับการตอบสนองจากภาครัฐ เป็นเหตุให้การจัดทำโครงการดังกล่าวยังไม่เกิดขึ้น

ปัจจุบันความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนยังคงเกิดขึ้น เนื่องจากที่ผ่านมารัฐไม่ได้ดำเนินการแก้ปัญหาผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดจากโครงการต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งรัฐไม่ปฏิบัติในสิ่งที่รัฐอาจจะได้สัญญากับประชาชน ไม่ว่าเรื่องการชดใช้ค่าเวนคืน ค่าชดเชยต่าง ๆ ประชาชนจึงรู้สึกว่ารัฐไม่เป็นธรรม และนอกจากนั้นกระบวนการของรัฐที่ผ่านมา เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น รัฐไม่ได้เข้าไปแก้ปัญหาให้ตรงประเด็นหรือถ้าเข้าไปแก้ปัญหาก็มักจะสายเกินไป หลาย ๆ โครงการ รัฐไม่ได้ดำเนินการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนยังมีขึ้นตลอดเวลา ทำให้เกิดปัญหาความไม่ไว้ใจรัฐ และทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในรัฐ และจากการที่รัฐมีปัญหาในการจัดการกับความขัดแย้งที่ปลายเหตุและไม่ทันต่อเวลา ทำให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งก็จะขยายเป็นวงกว้างขึ้น ประชาชนจึงมีการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องในสิ่งที่ตนต้องการเพิ่มขึ้นทำให้เกิดแนวคิดหรือความต้องการของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจเอง ตรวจสอบเอง มากขึ้นตลอดเวลา

ความขัดแย้งคือการเกิดความเห็นไม่ตรงกันหรือเกิดความแตกต่างของความเข้าใจหรือความคิด ซึ่งจริง ๆ แล้วเป็นสิ่งที่ดีงามแสดงว่ากลุ่มคนเหล่านั้นกำลังมีการพัฒนามีความก้าวหน้าทางความคิดจึงมีความเห็นแตกต่างกัน ความเห็นที่ต่างกันไม่ใช่สิ่งเลวร้ายแต่เป็นสิ่งที่กระตุ้นให้เกิดการพัฒนา แต่จะต้องมีกระบวนการแก้ปัญหาความขัดแย้งหรือการมีความเห็นต่างกันนั้นอย่างเป็นรูปธรรมก่อให้เกิดประโยชน์และการพัฒนา ดังนั้น ถ้าประชาชนหรือคนในองค์กรมีความเข้าใจมองความขัดแย้งเป็นเรื่องปกติธรรมดาและช่วยกันแก้ปัญหา องค์กรนั้นก็จะมีการพัฒนาสามารถใช้ความขัดแย้งให้เกิดประโยชน์ แต่หากความขัดแย้งดำเนินต่อไปกลายเป็นข้อพิพาท ไม่

สามารถที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้งได้ ความรุนแรงและผลเสียก็จะเกิดเป็นผลเสียต่อองค์กรต่อกลุ่มชนและประเทศชาติ

กระบวนการตัดสินใจแก้ไขปัญหาข้อพิพาท และผลแห่งการตัดสินใจในอดีตที่ผ่านมา พบว่าการตัดสินใจแก้ไขปัญหาจะเป็นการชี้ขาดโดยผู้มีอำนาจ เช่น นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ใหญ่บ้าน พระสงฆ์องค์เจ้า หรือกระบวนการทางศาล การตัดสินดังกล่าวจะมีผู้แพ้ มีผู้ชนะ แม้จะไม่แพ้หรือชนะอย่างเด็ดขาด แต่จะมีบางคนรู้สึกว่าผลการตัดสินไม่ยุติธรรม เพราะกระบวนการตัดสินทั้งหลายทั้งปวงนี้ เกิดขึ้นจากผู้มีอำนาจชี้ขาดว่าใครถูกใครผิด ใครควรจะได้เท่าไร ใครไม่ควรจะได้ การตัดสินใจดังกล่าวหากมีข้อกฎหมายชัดเจนและเป็นที่ยอมรับก็อาจจะเป็นผลดี แต่ในการตัดสินใจบางอย่างที่ข้อกฎหมายไม่ชัดเจนและอยู่ในกระบวนการพัฒนาอยู่ การตัดสินก็อาจจะทำให้มีปัญหาที่ก่อให้เกิดความรู้สึกว่าไม่ชอบธรรม หรือไม่ยุติธรรมในกระบวนการ หรือในเนื้อหา หรือทั้ง 2 อย่าง ซึ่งกระบวนการตัดสินใจเหล่านี้เป็นกระบวนการตัดสินใจที่ประชาชนมิได้มีส่วนร่วม ย่อมก่อให้เกิดความรู้สึกแพ้และชนะ

กระบวนการตัดสินใจที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความชอบธรรม หรือยุติธรรม จะต้องเป็นกระบวนการตัดสินที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการที่จะตัดสินใจ กระบวนดังกล่าวเป็นกระบวนการที่ใช้การเจรจาไกล่เกลี่ย (Negotiations) และนำไปสู่สิ่งที่เรียกว่า กระบวนการสร้างฉันทามติ (Consensus Building) หรือกระบวนการสร้างความเห็นชอบร่วมกัน (Consent Building) ซึ่งหมายถึงกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือคู่กรณี (Stakeholders or Parties) ได้มีส่วนในการพิจารณารายละเอียดของเนื้อหา ไม่ว่าจะเป็นโครงการ กฎหมาย นโยบายหรือเรื่องอะไรก็ได้ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนในการพิจารณาและร่วมตัดสินใจ กระบวนการนี้ไม่ใช่กระบวนการโน้มน้าว (Lobby) หรือกระบวนการที่ใช้อำนาจในการบีบบังคับให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเห็นชอบ แต่เป็นกระบวนการที่ใช้มาตรฐานของการตัดสินใจที่มีความชอบธรรม (Legitimacy) มีการใช้เหตุผล มีการใช้วิธีคิดที่สังคมเห็นว่ามีความยุติธรรม กระบวนการดังกล่าวบางครั้งอาจจะต้องใช้คนกลางที่เป็นกลางอย่างแท้จริง มาทำให้กระบวนการดำเนินไปโดยกำกับเฉพาะ

คนกลาง (Mediator) หรือผู้ที่ทำหน้าที่กำกับกระบวนการ (Facilitator) ทำหน้าที่ให้ความยุติธรรมในกระบวนการร่วมคิดร่วมตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ในด้านโครงสร้างของการประชุม การเข้าถึงข้อมูลรายละเอียดเนื้อหา และกระบวนการต่าง ๆ กระบวนการสร้างฉันทามติดังกล่าวก่อให้เกิดผลออกมาที่เรียกว่า ชนะ – ชนะ (Win-Win) กระบวนการนี้ต้องการสร้างกระบวนการเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจร่วมกัน หรือฉันทามติ ซึ่งอาจเรียกว่า Facilitation หรือกระบวนการเอื้อให้เกิดกระบวนการทำงานเป็นกลุ่ม จะเห็นว่าไม่ว่าจะเป็นคนกลาง (Mediator) หรือผู้ที่กำกับกระบวนการกลุ่ม (Facilitator) ไม่ใช่ผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสิน แต่การตัดสินใจเกิดจากผู้ร่วมประชุมหรือผู้มีส่วนได้

ส่วนเสีย จะเห็นได้ว่ากระบวนการแก้ไขความขัดแย้งสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพถ้าให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมการตัดสินใจโดยตลอด

10.1 <u>เครื่องมือพื้นฐานทางกฎหมายที่สำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน</u>

การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่าง ๆ จะเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมสามารถก่อให้เกิดผลอย่างเป็นจริงเป็นจังได้ ต้องประกอบด้วย

(1) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Right to access to information) ซึ่งรัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิด้านข้อมูลข่าวสารของประชาชนไว้ในมาตรา 58 และ 59 นอกจากนี้ยังได้มี พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของข้าราชการ พ.ศ.2540 รับรองสิทธิดังกล่าวอยู่เช่นกัน แต่ก็ยังไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างเต็มที่มากนัก เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้กฎหมายดังกล่าว ประกอบกับหน่วยงานราชการซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่เป็นผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นอยู่ยังขาดความเข้าใจ ความตั้งใจและการให้ความร่วมมือที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง

(2) มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ (Right to participate in decision making process) ปัจจุบันประเทศไทยได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 และประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2540 อย่างไรก็ตามพบว่าการประชาพิจารณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เป็นเพียงการนำเอารูปแบบมาใช้เพื่อให้ครบองค์ประกอบตามกฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ไม่ได้นำสาระของการทำประชาพิจารณ์ที่ประชาชนต้องได้รับรู้ข้อมูลของโครงการทั้งหมดพร้อมกับมีส่วนเสนอข้อมูลความเห็น คำแนะนำ เพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจนำไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงโครงการด้วย และในกรณีที่การตัดสินใจของผู้มีอำนาจไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ จะต้องมีเหตุผลที่ดีกว่าที่สามารถอธิบายการไม่ดำเนินการตามความเห็นของประชาชนต่อสาธารณชนได้ แต่สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันการจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการของภาครัฐได้ถูกบิดเบือนไปจากหลักการประชาพิจารณ์นี้ กล่าวคือ การประชาพิจารณ์ของประเทศไทยจะจัดทำก็ต่อเมื่อโครงการต่าง ๆ นั้นได้ก่อผลผูกพันไปมากจนไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขได้แล้ว และขาดการชี้แจงเหตุผลที่ดีกว่าของการตัดสินใจในโครงการนั้น ๆ

(3) สิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ภายใต้การเมืองการปกครองที่ดีที่ไม่มีการคอร์รัปชั่น มีความโปร่งใสในการดำเนินการ ซึ่งมีพรบ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และพ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 บัญญัติรับรองไว้ แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติยังคงเกิดขึ้นได้ไม่มากนัก เนื่องจากอำนาจส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในมือภาครัฐ ในขณะที่ประชาชนเองก็ยังขาดความรู้ความเข้าใจในขอบเขตของอำนาจ สิทธิ บทบาท หน้าที่ของตนที่สามารถใช้ได้ผ่านกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ยังเปรียบเหมือนผู้ถูกปกครองแทนการที่จะเป็นผู้ เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองหรือร่วมตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐ

สิทธิของประชาชนทั้ง 3 ด้านดังกล่าว จะมีส่วนทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีคุณภาพมากขึ้นและการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพมากขึ้นนี้จะเป็นแรงกดดันให้กระบวนการตัดสินใจของรัฐมีความระมัดระวังมากขึ้น ถูกตรวจสอบได้ง่ายขึ้นในที่สุดข้อเสนอแนะ ความคิดเห็น และข้อวิจารณ์ต่าง ๆ ของประชาชนจะมีโอกาสเข้าไปถ่วงน้ำหนักกับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการตัดสินใจในด้านการบริหารจัดการสิ่งต่าง ๆ ได้มากขึ้น

10.2 <u>รูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะในเชิงวิชาการ</u>

กระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะ (Public participation) เป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยที่สุด คือประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารว่ารัฐทำอะไร ระดับสูงขึ้น มาเป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ประชาชนมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นในโครงการต่าง ๆ เหล่านั้น ว่าจะปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขอย่างไร กระบวนการนี้คือ

(1) กระบวนการประชาพิจารณ์ (Public hearing) เป็นการประชุมที่ผู้ทำโครงการจะนำเสนอรายงานอย่างเป็นทางการ เพื่อแสดงถึงข้อเท็จจริงและจุดยืนของโครงการ ส่วนใหญ่จะเป็นการทำตามกฎหมายกำหนด เป็นเพียงกระบวนการปรึกษาหารือ รับฟังความคิดเห็น มิใช่กระบวนการตัดสินใจโดยผู้มีส่วนร่วม การตัดสินใจยังเป็นเรื่องของรัฐคือรัฐอาจจะเชื่อคำวิจารณ์ของประชาชนหรือรัฐอาจไม่เห็นด้วยต่อความเห็นของประชาชนก็ได้ กรณีรัฐตัดสินใจไม่ตรงกับความเห็นของประชาชน รัฐพึงต้องอธิบายให้ประชาชนว่าทำไมรัฐจึงทำการตัดสินใจขัดแย้งกับความคิดเห็นของประชาชน

(2) กระบวนการในระดับที่สูงขึ้นมาในกระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะคือการที่ประชาชนมีบทบาทมีส่วนร่วมที่จะตัดสินใจตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ ตั้งแต่เริ่มต้นที่จะรับทราบปัญหา ร่วมคิด ร่วมหาแนวทางที่จะแก้ปัญหาต่าง ๆ ไปจนกระทั่งถึงเมื่อโครงการ

เกิดขึ้นประชาชนก็มีบทบาทติดตามโดยตลอด กระบวนการนี้อาจเรียกว่า การสร้างหรือแสวงหาฉันทามติ (Seek Consensus หรือ Consensus Building หรือ Consent Building)

(3) กระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะระดับที่สูงสุดคือกระบวนการที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะตัดสินใจด้วยตัวเองแต่ละคน ทีละคน การตัดสินใจตรงนี้ใช้กระบวนการที่เรียกว่า การลงประชามติ (Referendum) กระบวนการนี้มีประโยชน์ในกรณีที่เรื่องที่จะตัดสินใจนั้นชัดเจนและไม่ซับซ้อน แต่อาจจะทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งมากในกรณีที่ประชาชนไม่เข้าใจกระบวนการตัดสินใจดังกล่าว หรือปัญหาที่จะตัดสินใจซับซ้อนเกินกว่าที่จะตัดสิน โดยเพียงการรับหรือไม่รับ อนุญาตหรือไม่อนุญาต ทำหรือไม่ทำ

10.3 <u>การมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยในปัจจุบัน</u>

(1) การมีส่วนร่วมในระดับนโยบาย ได้แก่

(1.1) การมีส่วนร่วมในอำนาจนิติบัญญัติเป็นการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการมีส่วนร่วมผ่านตัวแทนประชาชนหรือสมาชิกสภา คือ การออกกฎหมาย การตรวจสอบ ฝ่ายบริหาร ปัจจุบันรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มาตรา 170 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันเข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่น-ชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาให้สภานิติบัญญัติพิจารณาออกกฎหมายได้โดยตรง และประชาชนยังสามารถควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกสภานิติบัญญัติได้บางส่วนตามที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ได้เปิดช่องไว้ในมาตรา 304 ที่ให้สิทธิประชาชนร่วมกันเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้มีมติถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวที่มีความประพฤติมิชอบได้ ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายและตรวจสอบผู้บริหารได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามในสังคมปัจจุบันสิ่งที่เกิดขึ้นปรากฏว่ายังขาดกฎหมายลำดับรองที่จะรองรับและบอกถึง กระบวนการในการที่ประชาชนจะเข้าสู่ช่องทางดังกล่าวเพื่อการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับการออกกฎหมายยังเป็นเพียงรูปแบบที่เกิดขึ้น แต่ขาดเนื้อหาสาระที่ตั้งใจและจริงจังที่จะก่อให้กลไกดังกล่าวได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

การที่จะทำให้กลไกต่าง ๆ สามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพในกระบวนการนิติบัญญัติ คือ การพิจารณายกร่างกฎหมายแต่ละฉบับ ควรให้ภาคต่าง ๆ นอกจากภาคราชการที่จะถูกบังคับควบคุมโดยกฎหมายนั้นมีส่วนร่วมคิดให้ข้อมูล แสดงความเห็นต่อภาคราชการในการยกร่างกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวมีเนื้อหามีหลักการที่รอบคอบและสอดคล้องกับสภาพสังคมในความเป็นจริง

(1.2) การมีส่วนร่วมในอำนาจบริหารงาน

ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายบริหารในบางเรื่องได้ โดยการแสดงประชามติ ตามมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งได้ให้ดุลยพินิจแก่คณะรัฐมนตรีที่อาจจัดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงประชามติได้ ในกรณีที่เห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน และผลการออกเสียงประชามติจะเป็นการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ประชาชนยังมีช่องทางที่สามารถมีส่วนร่วมในการรับรู้และติดตามการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐได้ไม่ว่าในระดับใด ตามสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนที่ได้บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันการใช้สิทธิของประชาชนยังขาดความเอาใจใส่จากภาคราชการอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งอาจสืบเนื่องมาจากจำนวนบุคลากรและงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดของหน่วยงานรวมทั้งทัศนคติของฝ่ายราชการเองที่ยังยึดติดอยู่กับระบบเดิมที่ขาดการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานอย่างจริงจังมาเป็นเวลานาน และอีกด้านหนึ่งอาจมาจากความไม่พร้อมทางด้านประชาชนที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับขอบเขตการใช้สิทธิของตนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

(2) การมีส่วนร่วมในระดับปฏิบัติการ

(2.1) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารปกครอง การกระทำในระดับปฏิบัติการเป็นการใช้อำนาจรัฐที่มีผลเฉพาะเจาะจงกับผู้-ถูกกฎหมายควบคุม (Regulates) โดยการมีส่วนร่วมต้องเปิดโอกาสให้

ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนก่อนการใช้อำนาจสั่งการ-ใด ๆ จะต้องมีกระบวนการในการสร้างความโปร่งใส่ (transparency) ในการใช้อำนาจ ซึ่งอาจทำโดยการให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลเหตุผลที่เจ้าหน้าที่ใช้ในการวินิจฉัยปัญหาและออกคำสั่ง และหลังจากสั่งการแล้ว การใช้อำนาจรัฐนั้นต้องตรวจสอบได้ (accountable) ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถโต้แย้ง คัดค้านคำสั่งได้ด้วย ซึ่งต้องจัดทำเป็นกระบวนการที่สะดวกรวดเร็ว ง่ายต่อการปฏิบัติและมีประสิทธิภาพ อาจกำหนดให้หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องรายงานข้อมูลที่ไม่เกี่ยวกับความลับทางการค้าของตนแก่หน่วยงานราชการ โดยต้องกำหนดด้วยว่าเมื่อหน่วยราชการได้รับรายงานข้อมูลดังกล่าวแล้วต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ ดังนั้นเมื่อมีข้อมูลว่ามีการละเมิดกฎหมายประชาชนจะสามารถติดตามตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ได้ว่า เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องหรือไม่ เช่นในกรณีประเทศอังกฤษมีการปิดประกาศข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิดมาตรฐานการควบคุมมลพิษไว้ในชุมชนได้รับรู้ถึงสถานการณ์มลภาวะในเขตที่ตนอาศัยอยู่ สถานที่ปิดประกาศข้อมูลนี้เรียกกันว่า Hall of Shame มีไว้เพื่อสร้างแรงกดดันทางสังคมต่อธุรกิจอุตสาห-กรรมให้ต้องคอยรักษาภาพลักษณ์ของตนไว้ให้ดี

(2.2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินคดี

การดำเนินคดีทางศาลแบ่งออกเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง รายละเอียด ดังนี้

คดีแพ่ง เป็นการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายระหว่างเอกชนด้วยกัน หรือระหว่างเอกชนกับรัฐ เป็นการเรียกร้องค่าเสียหายที่สามารถคิดคำนวณได้เป็นตัวเงิน

คดีอาญา เป็นการดำเนินคดีระหว่างรัฐกับเอกชนที่กระทำผิดขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่มีโทษทางอาญา เป็นการกระทำผิดที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม โดยผ่านกระบวน-การยุติธรรมที่ต้องเริ่มจากมีผู้ได้รับความเสียหายเข้าแจ้งความดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ ก่อนผ่านเข้าสู่กระบวนการทางศาล

คดีปกครอง คือ คดีที่เกี่ยวกับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนเกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารปกครองที่มีต่อภาคเอกชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินคดีทั้ง 3 ประเภทนั้น ระดับการมีส่วนร่วมจะมีมากหรือน้อยจะขึ้นอยู่กับลักษณะของกฎหมาย และการรับรองสิทธิของประชาชน ในกรณีที่เป็นคดีแพ่งและคดีอาญา การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นไปในลักษณะที่ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรงตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น คดีแพ่งเป็นเพราะการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับความเสียหายส่วนบุคคล เนื่องจากบางครั้งการได้รับความเสียหายของประชาชนอาจไม่ได้เกิดขึ้นโดยเฉพาะเจาะจงผู้ใดผู้หนึ่งอย่างชัดเจน ในบางกรณีประชาชนส่วนใหญ่อาจได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐในลักษณะที่เป็นวงกว้าง เช่น การสร้างที่รวบรวมขยะในชุมชนจนก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสุขภาพ ชีวิต และทรัพย์สินของเอกชนหลายราย การดำเนินคดีเรียกร้องทางแพ่งก็น่าจะเกิดขึ้นได้ในลักษณะเสมือนกับเป็นคดีเกี่ยวกับผลประโยชน์ของส่วนรวม โดยผู้เข้าแจ้งความไม่จำเป็นต้องได้รับความเสียหายเป็นพิเศษจากการกระทำโดยเฉพาะเจาะจงนั้น คดีในลักษณะนี้ยังไม่เคยได้รับการรับฟ้อง ดำเนินคดีจากศาลแพ่งมาก่อนเลย ส่วนคดีอาญา โดยหลักการแล้วถือเป็นการดำเนินคดีเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม แต่ปัญหาที่สำคัญสำหรับประเทศไทยประการหนึ่งของการดำเนินคดีอาญาคือกระบวนการต่าง ๆ ในการดำเนินคดีขาดความโปร่งใส ดังนั้นการตรวจสอบจากประชาชนในด้านประสิทธิภาพของการดำเนินคดีอาญาโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสิ่งที่กระทำได้ไม่ง่ายนัก

สำหรับการดำเนินคดีปกครอง ถือได้ว่าเป็นสิ่งใหม่ในสังคมไทยที่ทั้งข้าราชการและประชาชนยังไม่เคยชินเป็นการดำเนินคดีที่มีลักษณะเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจากประชาชนโดยสามารถดำเนินคดีในลักษณะที่เรียกว่าการดำเนินคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ (public interest litigation) ที่ประชาชนคนใดคนหนึ่งสามารถเข้าดำเนินคดีในศาลได้โดยไม่จำเป็นต้องปรากฏว่าบุคคลนั้นได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ จากการกระทำนั้น ๆ โดยเฉพาะเจาะจง ขอเพียงแต่มีกรณีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของส่วนรวมบุคคลใด ๆ ก็สามารถอ้างสิทธิในฐานะที่เป็นผู้หนึ่งในสังคมที่ได้รับผลกระทบเพื่อฟ้องคดีให้ศาลสั่งบังคับให้มีการระงับการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือเป็นผลเสียหายต่อชุมชนนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทยแม้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 53 วรรคท้าย จะได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของราชการต่าง ๆ ไว้แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังขาดความชัดเจนว่าสิทธิดังกล่าวมีขอบเขตเพียงใด และการใช้สิทธิฟ้องคดีจะถือว่าเป็นคดีประเภทใด ในขณะที่ต่างประเทศได้มีคดีประเภทนี้ขึ้นสู่ศาลแล้วอาทิเช่น[14]

---

[14] พนัส ทัศนียานนท์ : มุมมองด้านกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม (หน้าที่ 10-11)

-ประเทศสหรัฐอเมริกามีหลักกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suits) Section 3041 Clean Air Act. ที่ให้เอกชนทำหน้าที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายได้โดยตรงด้วยการให้สิทธิฟ้องบุคคลใด ๆ ก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือข้าราชการที่เห็นได้ว่า ฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาคุณภาพอากาศ โดยเอกชนอาจถูกฟ้องฐานไม่ทำตามมาตรฐานการควบคุมอากาศเสีย ส่วนข้าราชการอาจถูกฟ้องฐานละเว้นไม่กระทำตามหน้าที่ (อันมิใช่หน้าที่ตามดุลยพินิจ) ที่กฎหมายว่าด้วยการรักษาคุณภาพอากาศกำหนดไว้

- ประเทศฟิลิปปินส์ คดีระหว่าง Juan Antonio Oposa Vs The Honourable Fulgencio S Factoran (G.R.No. : 101083) ได้มีการฟ้องโดยกลุ่มเยาวชนในนามของตนเอง และในนามของอนุชนรุ่นหลัง ผ่านทางบิดา มารดา ในฐานะประชากรผู้เสียภาษีและมีสิทธิอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ดี ให้ศาลสั่งกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Department of Environment and Natural Resources) ยกเลิกการให้สัมปทานทำไม้ทั้งหมดที่มีอยู่และที่จะให้ต่อไป โดยศาลประทับรับฟ้องว่า มีอำนาจฟ้อง (standing to sue) โดยกล่าวด้วยว่าสิทธิบางประการไม่จำต้องมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากเป็นสิทธิที่ย่อมมีอยู่ตามธรรมชาติโดยกำเนิด

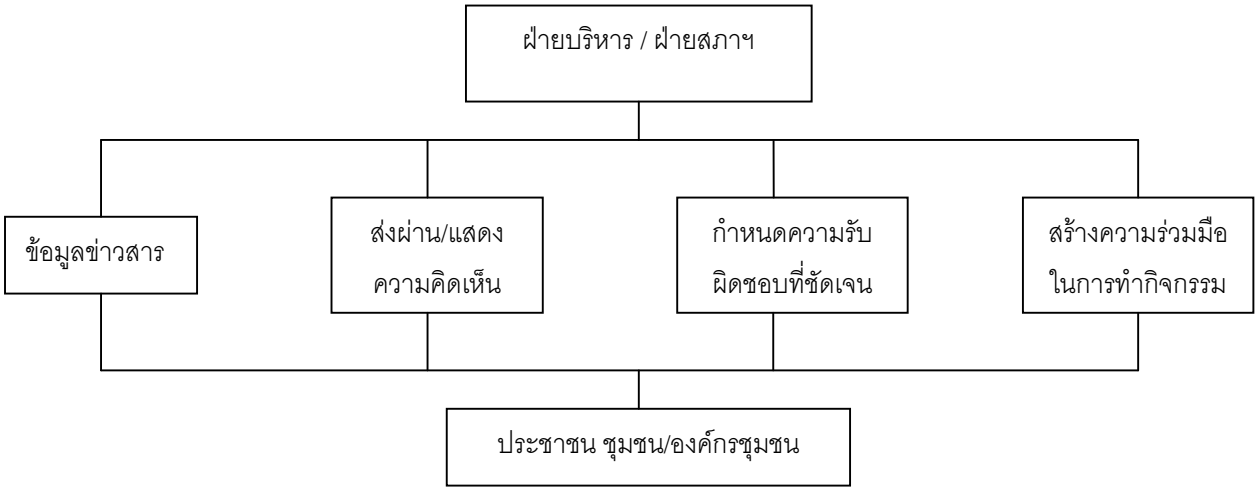
อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยยังขาดกระบวนการที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ในช่วงที่ผ่านมา การมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่จะมีลักษณะที่เกิดขึ้นจากวิธีการสั่งการจากรัฐในรูปของการกำหนดเป็นกฎระเบียบ คำสั่งจากบนลงล่าง หรือในบางกรณีเกิดขึ้นจากการรวมตัวของประชาชนที่จะได้รับความเดือดร้อนเหมือนๆ กันจากการกระทำของรัฐ เช่น กรณีการก่อสร้างเขื่อนปากมูล หรือบางครั้งก็เกิดจากการรวมตัวของประชาชนที่ต้องการเรียกร้องในบางสิ่งบางอย่างจากรัฐ เช่น การเรียกร้องให้รัฐประกันราคาพืชผลทางการเกษตรบางประเภท การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นแบบเฉพาะกิจเพื่อให้ได้มาในสิ่งที่ต้องการร่วมกันเท่านั้น ไม่ได้เกิดขึ้นสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

10.4 <u>รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่นำเสนอ</u>

การจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีความโปร่งใส และสามารถตอบ-สนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ก็ต่อเมื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วน-ร่วมได้รับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำและนำเสนอข้อมูลที่มีความถูกต้อง ครบถ้วน ละเอียดและทันสมัย ในการดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ๆ

ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นมีหลายระดับใด หรือทุกระดับคือ ตั้งแต่ระดับการร่วม รับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมลงมือ และร่วมตรวจสอบ กับองค์กรปกครองส่วน-ท้องถิ่น การมีส่วนร่วมที่เป็นไปลักษณะการสื่อสารสองทาง (Two-way Communication) ของประชาชนในท้องถิ่นควรเป็นไปในลักษณะของการมีส่วนร่วมที่ประชาชนมีบทบาทมีส่วนร่วมที่จะตัดสินใจตั้งแต่เริ่มต้นที่จะรับทราบปัญหา ร่วมคิด ร่วมหาแนวทางที่จะแก้ปัญหาต่าง ๆ นั้นคือเป็นการสร้างหรือแสวงหาฉันทามติร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ รวมทั้งเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าร่วมตรวจสอบการดำเนินงานจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทุกขั้นตอน (Open to Public Scrutiry) ซึ่งทางผู้วิจัยเห็นว่าสามารถทำได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์การขนาดเล็กมีประชาชนจำนวนไม่มาก โครงสร้างความสัมพันธ์ชัดเจน สามารถแสดงความโปร่งใสของการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ง่าย

แผนภาพที่ 23: <u>**แผนภูมิการมีส่วนร่วมของประชาชนใน**</u>
<u>**องค์กรปกรองส่วนท้องถิ่น**</u>



แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความต่อเนื่องได้ จะต้องมีการสร้าง “กระบวนการ” การมีส่วนร่วมที่ต่อเนื่อง (แผนภาพที่ 23) คือ กระบวนการรับทราบข้อมูลข่าวสารของประชาชน ซึ่งมีทั้งในลักษณะการสื่อสารทางเดียว และการสื่อสารสองทาง

(1) ลักษณะของการสื่อสารทางเดียวควรดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนได้ร้องขอและรับรองสิทธิของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนว่าจะต้องเป็นข้อมูลที่มีความละเอียดพอสมควรมีความถูกต้องและเป็นปัจจุบัน เช่น ข้อมูลคำแถลงนโยบายและเป้าหมายที่กำหนดในรอบปีที่หนึ่ง ปีที่สอง ปีที่สาม และในปีที่ 4 ของ ผู้บริหารองค์กร รวมทั้งรายงานงบประมาณ ผลการปฏิบัติงาน และงบทางบัญชีที่ผ่านการรับรองแล้ว ความก้าวหน้าเกี่ยวกับนโยบาย เป้าหมาย แผนงาน โครงการระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว เป็นต้น อาจทำได้โดยการจัดให้มีแหล่งรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ให้อยู่ในแหล่งเดียวกัน (พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ.2540 ได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานต่าง ๆ สามารถร่างระเบียบกำหนดรายละเอียดและขั้นตอนที่เป็นรูปธรรมในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มากกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้) โดยเป็นแหล่งที่ประชาชนส่วนใหญ่สะดวกในการใช้บริการได้ตลอดเวลา (ห้องสมุดชุมชน ชั้นวางเอกสารวัด เป็นต้น) และในแหล่งดังกล่าวต้องมีข้อมูลในลักษณะต่างๆ ที่ครบถ้วนทันสมัยและมีรายละเอียดมากพอ อาทิเช่น รายงานประจำปี รายงานการจัดทำงบประมาณ รายงานงบทางบัญชีที่ผ่านการรับรองแล้ว วัน เวลา สถานที่ที่มีการประชุมจัดทำแผนงาน/โครงการในระยะต่าง ๆ (ปฏิทินการจัดทำงบประมาณ) แผนงาน/โครงการระยะ 1 ปี และ 5 ปี รวมทั้งแผนงาน/โครงการที่มีการแก้ไข ปรับปรุงทุกครั้ง เป็นต้น เพื่อเป็นช่องทางให้ประชาชนได้รับรู้และตรวจสอบได้ตลอดเวลา นอกจากนี้ถ้าเป็นไปได้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นควรใช้สื่อสิ่งพิมพ์ท้องถิ่น วิทยุกระจายเสียงของท้องถิ่นที่จัดให้มีขึ้นในการเผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ ทางด้านนโยบาย แผนงาน/โครงการ งบประมาณ เป้าหมายการดำเนินงานและผลการดำเนินงาน เป็นต้น ให้ประชาชนทราบตลอดเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงเพื่อแสดงถึงความโปร่งใสของการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเอง โดยไม่จำเป็นต้องให้ประชาชนร้องขอก่อน

(2) ลักษณะการสื่อสารสองทางควรดำเนินการโดยสร้างกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถส่งผ่านข้อมูลและแสดงความคิดเห็นได้ตลอดเวลา เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมทำงานและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทุกขั้นตอน เช่น

(2.1) จัดให้มีสื่อสิ่งพิมพ์ท้องถิ่น วิทยุกระจายเสียงของท้องถิ่น ที่ให้ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดให้มีขึ้นอาจทำใน

รูปแบบการให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรหรือชุมชนที่จัดตั้งและร่วมกันทำงานในด้านนี้อยู่แล้ว เพื่อเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการที่ประชาชนสามารถส่งผ่านข้อมูลที่เป็นจริงและข้อเสนอแนะไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

(2.2) จัดให้มีการสำรวจความคิดเห็นความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อที่ผู้บริหารสามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดนโยบาย แผนงาน/โครงการ ปีละ 1 ครั้ง ก่อนการจัดทำแผนงาน/โครงการ งบประมาณ ตลอดจนการปรับปรุงการดำเนินงานระหว่างปีโดยอาจกำหนดให้มีกล่องรับฟังความคิดเห็น หรือตู้ป.ณ. ที่ให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นเสนอแนะ เพื่อปรับปรุงแผนงาน โครงการ ต่าง ๆ และกำหนดเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลดังกล่าวเดือนหรือไตรมาสละ 1 ครั้ง พร้อมประกาศข้อมูลเหล่านี้ในสื่อสิ่งพิมพ์ท้องถิ่นหรือทางวิทยุท้องถิ่น เพื่อให้สาธารณะ-ชนทราบโดยทั่วกัน

(2.3) จัดให้มีลานประชาชนสำหรับให้ประชาชนพบปะเพื่อเสนอความเห็นและบอกเล่าความต้องการ รวมทั้งวิธีการแก้ไขปรับปรุง ตลอดจนการร่วมมือกันเพื่อจัดทำกิจกรรมร่วมกัน เช่น กิจกรรมการบำเพ็ญประโยชน์เพื่อท้องถิ่น ซึ่งก็จะเป็นการสร้างความคุ้นเคยให้เกิดขึ้นระหว่างประชาชนด้วยกันที่สามารถพัฒนาไปสู่การเป็นประชาสังคมที่เข้มแข็งได้

(2.4) เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นสามารถเข้าร่วมประชุมและร่วมตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนอยู่ได้ตลอดเวลาเท่าที่จะทำได้ในขณะเดียวกันจะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน โดยกำหนดร่วมกันระหว่างองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนหรือชุมชนด้าน วัน เวลา และกติกาที่ชัดเจนในแต่ละขั้นตอน สำหรับประชาชนที่จะเข้าร่วมประชุมหรือร่วมตรวจสอบ พร้อมทั้งต้องประกาศวัน เวลา และกติกาเหล่านั้นให้สาธารณชนทราบอย่างทั่วถึง และในกรณีที่ประชาชนได้ปฏิบัติตามกติกาแล้ว ก็ต้องได้รับความสะดวกในการเข้าร่วมประชุมและตรวจสอบตามวัน เวลาที่ประกาศดังกล่าว

(1) กระบวนการความรับผิด (accountability) ที่ชัดเจน โดยรวมฝ่ายการเมืองเข้าไว้ด้วย เช่น

(3.1) ฝ่ายการเมืองของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมายที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมว่าจะทำอะไรในหนึ่งปี สองปี สามปี หรือสี่ปีข้างหน้า และถ้าทำไม่ได้สมาชิก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฝ่ายการ

เมืองจะต้องรับผิดชอบโดยการชดใช้ค่าเสียหายจากการดำเนินงานนั้นให้กับท้องถิ่น นอกเหนือจากการรับผิดในทางกฎหมายตามปกติ เป็นต้น

(3.2) ต้องกำหนดวิธีการดำเนินการที่จะบรรลุผลว่าจะทำอย่างไร ใช้ปัจจัยอะไรบ้าง และจะเข้าไปทำที่แหล่งใด รวมทั้งผลประโยชน์ที่จะได้รับอย่างไร

(3.3) ต้องมีแผนงานที่จะตรวจสอบได้แต่ละขั้นตอนว่าบรรลุเป้าหมายเหรือไม่อย่างชัดเจน

(2) กระบวนการที่ต้องสร้างให้เกิดการร่วมมือกันอย่างแท้จริงระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนตลอดจนประชาชน ชุมชน หรือองค์กรต่าง ๆ ในการจัดทำภารกิจเพื่อส่วนรวม โดยการมองภาพรวมของทั้งระบบแทนการมองภาพอย่างแยกส่วนกันหรือเพื่อกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มเท่านั้น เป็นกระบวนการที่สร้างประชาสังคม[15] ที่มีคุณภาพ มีความเท่าเทียมกันระหว่างปัจเจกชนในการร่วมมือกัน ในการจัดทำภารกิจต่าง ๆ เพื่อท้องถิ่นของตน อาจกระทำได้ในลักษณะการอาสาสมัครเข้าร่วมจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ จนกลายเป็นขบวนการ ซึ่งหมายถึงคนเป็นจำนวนมากต่อสู้เพื่อเป้าหมายเดียวกัน แต่ไม่ใช่องค์กรเดียวกัน เช่น การที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้ร่วมมือกันในการผลักดันให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สามารถประกาศใช้ได้เป็นผลสำเร็จ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เรียกกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เช่น อาจสร้างโดยการจัดตั้งเป็นคณะกรรมาธิการร่วมที่เกิดมาจากการคัดเลือกบุคคลจากฝ่ายต่าง ๆ ทั้งที่เป็นภาคราชการ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ภาคเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิ/นักวิชาการที่เป็นกลางเพื่อสร้างความร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนและวิเคราะห์ข้อมูล ข่าวสาร ที่ทุกฝ่ายมี เพื่อให้สามารถวางแผนได้อย่างเป็นรูปธรรม สามารถปฏิบัติได้อย่างคุ้มค่าและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนได้อย่างแท้จริง

โดยกระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้ต้องประกาศให้ประชาชนทราบทางสื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงหรือสิ่งอื่น ๆ และกำหนดความรับผิด (บทกำหนดโทษ) เมื่อไม่สามารถทำได้ตามที่ประกาศไว้โดยขาดเหตุผลที่สมควร เช่น งดรับเงินเดือน หรือการถูกภาคทัณฑ์ หรือโทษอื่น ๆ ที่

---

[15] ประชาสังคม : การสร้างประชาสังคมต้องเน้นความสมัครใจ และการให้เสรีภาพในการเข้าหรือออกจากกลุ่มที่มีความหลากหลายของปัจเจกชนที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์กรไม่เฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ในวงแคบ ๆ หรือเป็นเครือญาติกันเท่านั้นที่เป็นสมาชิกอยู่ในกลุ่ม

เหมาะสมที่เกิดจากการร่วมกันคิดระหว่างหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน ชุมชน หรือองค์กรเอกชน และนักวิชาการท้องถิ่นหรือผู้ทรงคุณวุฒิของท้องถิ่นนั้น ๆ ที่ประชาชนเชื่อมั่นในความเป็นกลาง (ในรูปแบบของคณะกรรมาธิการ ที่ประกอบด้วยกรรมการจากหลาย ๆ ฝ่าย ในสัดส่วนที่เท่า ๆ กัน ในลักษณะของสัญญาประชาคม เพื่อให้สังคมเป็นผู้ลงโทษในระดับหนึ่งแทนการใช้ขั้นตอนการลงโทษตามขั้นตอนของกฎหมายเพียงอย่างเดียว ซึ่งต้องใช้ระยะเวลานาน ทำให้ผู้รับผิดชอบต้องพยายามรักษาภาพพจน์ของตนต่อสาธารณชนให้ดีไว้ตลอดเวลา

แต่อย่างไรก็ตาม “กระบวนการ” ที่กำหนดหรือสร้างขึ้น เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกระดับได้อย่างมีคุณภาพ จำเป็นต้องมีการสร้างหรือจุดประกายความสนใจของประชาชนให้มีจำนวนมากพอเสียก่อน เรื่องนี้เกี่ยวข้องกับการสร้างประชาธิปไตยให้มั่นคงด้วยให้ตัวแทนของประชาชนรับผิดต่อประชาชนได้เต็มที่

การสร้าง “กระบวนการ” ดังกล่าวข้างต้น ควรมีกฎหมายบัญญัติไว้เพื่อรับรองการใช้สิทธิของประชาชนว่าจะไม่ถูกขัดขวางโดยองค์กรภาครัฐ และในขณะเดียวกันเพื่อเป็นหลักประกันในระดับหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีขึ้น เพื่อประชาชน ชุมชน องค์กรเอกชนต่าง ๆ จะได้ใช้เป็นช่องทางในการเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง

10.5<u>ทำอย่างไรประชาชนจึงจะต้องการมีส่วนร่วมกับรัฐ</u>

ในระยะแรกรัฐควรต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการปลูกฝังค่านิยม จิตสำนึกแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้ทราบถึงสิทธิบทบาทและหน้าที่ของตนที่มีต่อท้องถิ่น โดยผ่านทางสื่อต่าง ๆ หรือองค์กรเอกชนต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว เช่น NGO เพื่อสร้างความเคยชินจนการมีส่วนร่วมกับรัฐกลายเป็นวิถีชีวิตของประชาชน ในขณะเดียวกันรัฐควรจัดการศึกษาให้มีหลักสูตรการเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพที่ทราบถึงสิทธิ บทบาท และหน้าที่ของตนที่มีต่อสังคมต่อท้องถิ่นของตน ในระดับตั้งแต่ประถมศึกษา มัธยมศึกษา จนถึงชั้นอุดมศึกษา และอาจให้เป็นหน่วยกิตแก่นักเรียน นักศึกษา ที่บำเพ็ญประโยชน์หรือเสียสละทำหน้าที่เพื่อชุมชน ท้องถิ่นเพื่อเป็นการจูงใจ และสร้างความเคยชินจนกลายเป็นนิสัยปกติของเยาวชนเหล่านั้น ที่ต้องเติบโตเป็นผู้ใหญ่ต่อไปในอนาคต

10.5.1 การสร้างให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตระหนักและเข้าใจบทบาทถึงหน้าที่

การสร้างให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตระหนักและเข้าใจบทบาทถึงหน้าที่ของตนที่ต้องไม่ขัดขวางการใช้สิทธิของประชาชนในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ ของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีจัดสรรงบประมาณสำหรับการอบรม/สัมมนาให้กับบุคลากรในสังกัดของตนให้ทราบถึงบทบาทหน้าที่ โดยเฉพาะบุคลากรที่เป็นระดับผู้บริหาร วัดงบประมาณสำหรับการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับหนึ่ง ๆ

10.5.2 การสร้างระบบการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

(1) การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของประชาชนในระดับนโยบายอาจกระทำโดย

(1.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการประกาศวัน เวลา สถานที่ ประชุมจัดทำแผนงาน/โครงการ (ปฏิทินการจัดทำงบประมาณและแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว) ที่แน่นอนให้ประชาชนทราบล่วงหน้าทางสื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงหรือทางอื่น ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมประชุมได้อย่าง-เปิดกว้าง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเตรียมความพร้อมในการรองรับการใช้สิทธิดังกล่าว

(1.2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อยต้องมีการประกาศให้สาธารณชนทราบทางสื่อสิ่งพิมพ์ของท้องถิ่น เกี่ยวกับการจัดทำร่างงบประมาณและหรือแผนพัฒนาแผนงาน/โครงการในแต่ละระยะ และเมื่อจัดทำร่างดังกล่าวเสร็จต้องส่งให้ประชาชน องค์กรชุมชนสามารถแสดงความเห็นเสนอแนะ แก้ไขปรับปรุงได้ โดยส่งร่างดังกล่าวให้ทราบด้วยวิธีการส่งให้ชุมชนละ 3 ฉบับเป็นอย่างน้อย รวมทั้งอาจประกาศทางสื่อสิ่งพิมพ์หรือทางวิทยุกระจายเสียงซ้ำอีกครั้งและให้ประชาชนส่งความเห็น ข้อเสนอแนะ แก้ไขปรับปรุงกลับมายังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใน 30 วัน หลังการส่งร่างดังกล่าวให้ประชาชนทราบแล้วทางกล่องรับฟังความเห็นหรือตู้ ป.ณ. ที่ท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเผยแพร่ข้อมูลเหล่านี้ 3 เดือนครั้ง

(1.3) ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลง แก้ไข ปรับปรุง แผนงาน/โครงการในสาระสำคัญ ต้องมีการประกาศให้ประชาชนทราบพร้อมทั้งเหตุผลความจำเป็นที่ต้องพึงอธิบายให้ทราบได้ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำรายงานประจำปีพร้อมการจัดให้มีการประชุมแถลงผลงานอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีความพร้อมมากอาจจัดมากกว่า 1 ครั้งก็ได้ โดยให้ประชาชนสามารถเข้ารับฟังได้อย่างสะดวก เพื่อให้ประชาชนรับทราบความก้าวหน้าของงาน ผลกระทบจากการปฏิบัติงานตลอดจนปัญหา/อุปสรรคในการปฏิบัติงานรวมทั้งเพื่อเป็นการรับทราบความคิดเห็น/ข้อเสนอแนะของประชาชนที่ส่งผ่านขึ้นมาอีกทางหนึ่งด้วย

(2) การตรวจสอบการดำเนินงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากประชาชนอาจทำได้โดย

(2.1) ประชาชนสามารถยื่นชื่อขอตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารกับสภานิติบัญญัติได้ในกรณีที่ประชาชนเห็นว่าการดำเนินงานของผู้บริหารนั้นไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือมีความไม่โปร่งใสในบางประเด็น เพื่อขอความชัดเจนให้สภานิติบัญญัติใช้ดุลยพินิจแปรญัตติหรือจัดตั้งคณะกรรมการสังเกตการณ์เพื่อให้ความเห็น ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินการนั้น ๆ โดยผ่านทางสภานิติบัญญัติ และให้ประกาศผลสรุปความเห็นข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสังเกตการณ์ให้ประชาชนทราบทางสื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงหรือวิธีอื่น ๆ ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจยังคงเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองว่าจะทำตามความเห็นเหล่านั้นหรือไม่ กรณีที่ไม่ทำตามความเห็นของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องมีเหตุผลที่ดีกว่าและสามารถอธิบายได้

คณะกรรมการสังเกตการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจได้มาอย่างไม่เป็นทางการเพื่อก่อให้เกิดสภาพบังคับทางสังคมได้ โดยวิธีดังต่อไปนี้

1. แบบสมัครใจ โดยการสร้างระบบสมัครใจ (Voluntary System) ขึ้นมาเช่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ประชาชนทุกคนสามารถสมัครเข้าร่วมเพื่อสุ่มคัดเลือกขึ้นมาเป็นคณะกรรมการสังเกตุการ์สำหรับเรื่องใดเรื่องหนึ่งภายใต้กฎเกณฑ์ที่วางไว้อย่างชัดเจน

2. แบบให้แรงจูงใจ โดยการให้ใบประกาศเกียรติคุณ เงิน หรือผลตอบแทนอื่น ๆ แก่หน่วยงาน องค์กร ชุมชน หรือประชาชนที่ให้ความร่วมมือในการเข้าร่วมดำเนินงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการเป็นคณะกรรมการสังเกตการณ์ด้วย

3. แบบบัญชีรายชื่อ ให้ประชาชนที่สมัครเข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อพลเมืองของท้องถิ่น เพื่อรอการสุ่มเลือกเข้ามาเป็นคณะกรรมการสังเกตการณ์ ในลักษณะเดียวระบบการคัดเลือกหรือสุ่มเลือกคณะลูกขุนของศาลในสหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ตามวิธีดังกล่าวข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเลือกใช้ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรือ ใช้ประกอบกันขึ้นอยู่กับการพิจารณาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ โดยการประกาศวิธีการรายชื่อผู้ทำประโยชน์หรือผู้ทำความดีและเสียสละเพื่อสังคมเหล่านั้นให้ประชาชนทราบทั่วกันโดยไม่ต้องรอให้มีการร้องขอจากประชาชนก่อน รวมทั้งให้มีบทบัญญัติทางกฎหมายรองรับสิทธิการเข้าร่วมของประชาชนที่ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจไปขัดขวาง เพื่อเป็นการแสดงความโปร่งใสในการทำงานของฝ่ายสภานิติบัญญัติด้วย รวมทั้งจะก่อให้เกิดสภาพบังคับทางสังคมที่ทุกคนในสังคมจะหันมาให้ความสนใจและร่วมมือกันสร้างประโยชน์ให้กับสังคมต่อไป

(2.2) ประชาชนสามารถร้องเรียนผ่านผู้บริหารองค์กรส่วนท้องถิ่นหรือสภานิติบัญญัติได้ตลอดเวลา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดผู้รับผิดชอบต่อข้อร้องเรียนนั้น ๆ โดยต้องมีการดำเนินการติดตามหรือตอบข้อสงสัยนั้น ๆ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ประชาชนยื่นข้อร้องเรียน เพราะการร้องเรียนผู้ร้องเรียนต้องมีความเดือดร้อนหรือผลกระทบจากการดำเนินการเกิดขึ้นแล้ว ดังนั้น การบรรเทาความเดือดร้อนนี้ต้องกระทำอย่างรวดเร็ว

ส่วนการตรวจสอบฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากสภานิติบัญญัติสามารถกระทำได้โดยผ่านช่องทางการตรวจสอบจากผู้สอบบัญชีรับอนุญาตและผู้สอบบัญชีที่ผ่านการรับรองจากสตง. และจากสตง.ได้อยู่แล้ว

10.5.3 **ข้อจำกัดของกระบวนการมีส่วนร่วม**

การมีส่วนร่วมไม่อาจดำเนินการได้ในบางกรณี ได้แก่

(1) กรณีเร่งด่วนต้องตัดสินใจทันที เช่น การใช้งบฉุกเฉินในกรณีที่เกิดภัยธรรมชาติต่าง ๆ ไม่สามารถใช้กระบวนการมีส่วนร่วมได้เพราะกระบวนการมีส่วนร่วมต้องใช้เวลา

(2) ไม่สามารถกำหนดผลสุดท้ายของการตัดสินใจ เนื่องจากการตัดสินใจในกระบวนการมีส่วนร่วมเกิดจากการร่วมตัดสินใจของผู้มีส่วนได้เสียทุก ๆ ส่วน รัฐก็ดี เอกชนก็ดี หรือผู้มีส่วนได้เสียคนใดคนหนึ่งจะสั่งให้ผลของการตัดสินออกมาตามต้องการไม่ได้ และทำให้ต้องใช้เวลามากในการที่จะหาข้อตกลง

ร่วมกันได้ ซึ่งบางครั้งก็อาจเป็นส่วนทำให้การดำเนินการดังกล่าวมีต้นทุนที่เพิ่มขึ้น จากความล่าช้านั้น

(3) ไม่สามารถกำหนดการสนับสนุนของสาธารณะได้ เนื่องจากเป็นกระบวนการที่เกิดจากความสมัครใจมาร่วมในการตัดสินใจ จะสั่งให้สาธารณชนหรือองค์กรหรือผู้ใดผู้หนึ่งมาร่วมสนับสนุนทั้งกระบวนการและเนื้อหาไม่สามารถทำได้ และไม่ได้แสดงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งหมดการมีส่วนร่วมของบุคคลบางกลุ่ม

10.5.4 ข้อดีของการมีส่วนร่วม

(1) เมื่อมีการตัดสินใจแล้ว การนำไปปฏิบัติเกือบไม่มีปัญหาหรือมีปัญหาน้อยลง เนื่องจากเป็นการตัดสินใจที่เกิดจากความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นเอง ไม่ได้เกิดจากสภาพการสั่งการของภาครัฐ

(2) การดำเนินการดังกล่าวจะมีความหลากหลายและสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นที่แตกต่างกันได้อย่างทั่วถึงกว่าและเป็นการปฏิบัติงานที่โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ถึงผลสำเร็จของงานได้อย่างใกล้ชิดและทันต่อเหตุการณ์

(3) สามารถฟื้นฟูและเสริมสร้างฐานทางเศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรมบนพื้นฐานที่มีความหลากหลายโดยธรรมชาติของชุมชนชนบท

(4) เป็นการกระตุ้นให้เกิดกระบวนการเรียนรู้เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในโลกของการพัฒนาเปลี่ยนแปลง เสริมสร้างแนวคิดประชาธิปไตย

(5) การมีส่วนร่วมก่อให้เกิดแนวความคิดที่เปิดกว้างมีทางเลือกที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งเป็นการป้องกันการคอรัปชั่นได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากการคอรัปชั่นจะกระทำได้ยากขึ้น เมื่อทุกขั้นตอนสามารถถูกตรวจสอบได้จากประชาชน ดังนั้นโอกาสที่ผู้ตรวจสอบกับผู้ถูกตรวจสอบจะร่วมมือกันจะเป็นไปได้ยากขึ้นเพราะจำนวนผู้มีส่วนร่วมมีมาก

บรรณานุกรม

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2538. (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ.2542).

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2538.

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2329.

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2336.

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง มาตรฐานกลางเกี่ยวกับ การคลัง การงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ (สำหรับพัทยา).

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2505.

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2517.

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2542.

พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน แผ่นดิน พ.ศ.2542 .

พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) .

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495.

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542.

ระเบียบกรมการปกครอง ว่าด้วยการบันทึกบัญชี การจัดทำทะเบียน และรายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541.

ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการกำหนดประเภท รายรับ รายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ พ.ศ. 2533.

ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน และ การตรวจเงิน พ.ศ. 2530.

ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยืมเงินสะสม พ.ศ. 2533.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

<u>ภาษาไทย</u>

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. ***รูปแบบและระบบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,*** โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน กรมการปกครอง กรุงเทพฯ : 2542.

กฤษฎา บุญชัย. ***"บางแง่มุมขององค์ความรู้ประเภทตำบล",*** เอกสารประกอบการประชุมประจำปีว่าด้วยเรื่องชุมชนครั้งที่ 1. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2543.

กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร**คู่มือการบัญชีของกรุงเทพมหานคร**.

กาญจนา แก้วทาพ และคณะ. ***"สรุปผลการวิจัยโครงการวิจัยเพื่อประมวลองค์ความรู้ เรื่อง ระบบการสื่อสารเพื่อชุมชน",*** เอกสารประกอบการประชุมประจำปีว่าด้วยเรื่องชุมชนครั้งที่ 1. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2543.

กาญจนา แก้วทาพ, กิตติ กันภัย และปาริชาต สถาปิตานนท์ สโรบล. ***"การสื่อสารกับชุมชน : แนวคิดหลักเพื่อการพัฒนา",*** เอกสารประกอบการประชุมประจำปีว่าด้วยเรื่องชุมชนครั้งที่ 1. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2543.

เกษม มโนสันติ์. ***การบัญชีรัฐบาล,*** สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน อาจารย์พิเศษวิทยาเขตพณิชยการพระนคร. หจก.แสงจันทร์การพิมพ์. กรุงเทพมหานคร.

โกวิทย์ พวงงาม. ***การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต***. คณะสังคมสงเคราะห์-ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด. สิงหาคม 2543.

ขวัญธรวง วติโพธิ. ***"การสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับตำบล",*** เอกสารประกอบการประชุมประจำปีว่าด้วยเรื่องชุมชนครั้งที่ 1. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2543.

คณะทำงานรวบรวมกฎหมาย และระเบียบเพื่อพิมพ์จำหน่าย. ***ประมวลระเบียบและมาตรฐานการตรวจสอบภายในสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ***. บริษัท ธรรมสาร จำกัด ถ.บำรุงเมือง กรุงเทพมหานคร.

คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม. ***"กฎหมายและนโยบายในเรื่องธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ช่วงเปลี่ยนผ่านที่วกวน สับสน และคลุมเคลือ"***, เอกสารสัมมนาเรื่อง ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2543.

คู่มือการบัญชีของกรุงเทพมหานคร. บทที่ 3 กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร, 2540.

คู่มือการวางแผนการตรวจสอบและแผนงานตรวจสอบ, สำนักบัญชีและตรวจสอบภายใน, กรมบัญชีกลาง.

จรัส สุวรรณมาลา. (1) ***รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ***. กรุงเทพ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 2542.

จรัส สุวรรณมาลา. (2) ***การกระจายอำนาจทางการเมืองและการคลังสู่ท้องถิ่นในทศวรรษหน้า***, เอกสารประกอบการเรียนวิชาความรู้เบื้องตนเกี่ยวกับการบริหารงานคลังรัฐบาล หมายเลข 11 หน้า (11-1) – (11-17).

จรัส สุวรรณมาลา. (3) ***การจัดแบ่งภารกิจ (อำนาจหน้าที่) ระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ***, หน้า 1-13.

จรัส สุวรรณมาลา. (4) ***การบริหารงบประมาณของส่วนราชการ***, เอกสารประกอบการเรียนวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารงานคลังรัฐบาล หมายเลข 10 หน้า (10-1) –(10-9).

จรัส สุวรรณมาลา. (5) ***โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงิน การคลังท้องถิ่น ปี 2542-2543***, โครงการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หน้า 3-13.

จรัส สุวรรณมาลา. (6) ***แนวทางการปฏิรูประบบการคลัง-งบประมาณเพื่อการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น*** *Position Paper.*

จรัส สุวรรณมาลา. (7) ***ระบบการคลังเพื่อการกระจายอำนาจ***, เอกสารประกอบการเรียนวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารงานคลังรัฐบาล หมายเลข 12 หน้า (12-1) –(12-21).

เจริญ เจษฎาวัลย์. ***การตรวจสอบภายใน.*** บริษัท โรงพิมพ์กรุงเทพ (1984) จำกัด.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ***100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ - วิวัฒนาการของอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง,*** (พิมพ์ครั้งที่ 1) บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด , 2538.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ***งบประมาณจังหวัด การใช้มาตรการทางงบประมาณเพื่อการกระจายอำนาจ***, กรุงเทพมหานคร : บริษัทสุขุมและบุตร จำกัด 2537 สำนักงบประมาณ .

ณรงค์ สัจพันโรจน์. ***การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎี และปฏิบัติ,*** บพิธการพิมพ์ กรุงเทพมหานคร : 2538.

ณรงค์ สัจพันโรจน์. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ***รายงานการวิจัย ลำดับที่ 9 เรื่อง การพัฒนาระบบงบประมาณ,*** ฝ่ายโรงพิมพ์ กองกลาง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กรุงเทพฯ : 2541.

ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์. ***กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน,*** (พิมพ์ครั้งที่ 1). สำนักพิมพ์นิติธรรม , 2542.

เดชรัต สุขกำเนิด. ***"กรณีศึกษาความขัดแย้งและการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการทางด้านพลังงานของประเทศไทย",*** เอกสารสัมมนาเรื่อง ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2543.

ตระกูล มีชัย. ***โครงการพัฒนาจังหวัด.*** สถาบันนโยบายศึกษา : พิมพ์ที่ บริษัท พี.เพรส จำกัด , 2536.

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. ***คู่มือระบบการควบคุมภายใน.*** บริษัท บุญศิริการพิมพ์ จำกัด; กรุงเทพมหานคร, 2539.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. ***100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440 – 2540,*** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ . 2542.

นิรัชรา คุ้มพงษ์. ***การกำหนดภารกิจสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ.*** วิทยานิพนธ์รัฐปริญญา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2530.

นันทวัฒน์ บรมานันท์ . ***หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ.*** คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด. กุมภาพันธ์ 2543.

เนลสัน, ไมเคิล เอ็ช. ***การปกครองท้องถิ่นสาธารณเยอรมนี.*** เอกสารเย็บเล่ม. 2540.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. *"Why the decision-making Process on big projects has to change?"* (ทำไมกระบวนการตัดสินใจโครงการขนาดใหญ่จึงต้องเปลี่ยน?) เอกสารสัมมนาเรื่อง ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. สถาบันนโยบายสังคมและศรษฐกิจ, 2543.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร. ***การปกครองท้องถิ่น.*** กรุงเทพ: 2526. โอเดียนสโตร์. หน้า 94-120.

ประมวลกฎหมายและระเบียบการคลัง เล่ม 3, รวบรวมโดย กองระบบการคลัง สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร. โรงพิมพ์การศาสนา. กรุงเทพฯ : 2539.

ประยูร กาญจนดุล. ***รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี : สถานะทางกฎหมายของสภาตำบลนิติบุคคล.*** โดยสมคิด เลิศไพฑูรย์ รวมรวบโดยคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สำนักพิมพ์นิติธรรม. มีนาคม 2540 หน้า 135.

ปรัชญา เวสารัชช์. ***การปกครองท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น.*** สำนักงาน ก.พ., 2543.

ปาริชาต สถาปิตานนท์ สโรบล. ***"จับตากระบวนการสื่อสาร ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทย",*** เอกสารประกอบการประชุมประจำปีว่าด้วยเรื่องชุมชนครั้งที่ 1. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2543.

ผไท วงศ์อนุตโรจน์ และกชกร ชินวงศ์. ***"ประชาสังคมไทย : พัฒนาการและความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง",*** เอกสารประกอบการประชุมประจำปีว่าด้วยเรื่องชุมชนครั้งที่ 1. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2543.

พงศ์สัณห์ ศรีสมทรัพย์. ***เอกสารประกอบคำบรรยาย เรื่อง การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหาร-ส่วนตำบล. : แนวคิดและการปฏิบัติ.*** โดย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

พนม ทินกร ณ อยุธยา. ***การบริหารงานคลังรัฐบาล มหภาค 2,*** บริษัทศิลป์สยามการพิมพ์ กรุงเทพฯ: 2534.

พนัส ทัศนียานนท์. ***"มุมมองด้านกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม",*** เอกสารสัมมนาเรื่อง ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2543.

พรชัย รัศมีแพทย์. ***หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย.*** โครงการส่งเสริมการแต่งตำรา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. พิมพ์ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2541.

พัชรี สิโรรส และอรทัย ก๊กผล. ***การบริหารเมือง: กรุงเทพมหานคร***. อี พี เอ ปริทัศน์ เล่ม 1. มีนาคม 2543.

เพ็ญแข สนิทวงศ์ ณ อยุธยา. ***การงบประมาณ.*** โรงพิมพ์จุฬาลงกรมหาวิทยาลัย (2530).

โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. ***กฎหมายมหาชนกับการปฏิรูประบบ ราชการในยุคโลกาภิวัตน์***. สำนักพิมพ์นิติธรรม. สิงหาคม 2541.

มันทนา สามารถ. ***"ปัจจัยที่ทำให้เกิดความเป็นประชาคมตำบล"***, เอกสารประกอบการประชุมประจำปีว่าด้วยเรื่องชุมชนครั้งที่ 1. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2543.

มานิตย์ จุมปา. ***ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540.*** สำนักพิมพ์นิติธรรม. มิถุนายน 2541.

มูลนิธิพัฒนาจังหวัดมหาสารคาม. ***"บทเรียนกระบวนการประชาคมจังหวัดมหาสารคาม"***, เอกสารประกอบการประชุมประจำปีว่าด้วยเรื่องชุมชนครั้งที่ 1. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2543.

รังสรรค์ ธนะพรพันธ์ และไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์. ***การบริหารเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และระบบงบประมาณที่เน้นผล***, เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี 2539 โรงแรมแอมบาสเดอร์ซิตี้ ชลบุรี 13-14ธันวาคม 2539 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) (2539) หน้า 9-31 โรงพิมพ์การศาสนา ถ.บำรุงเมือง ป้อมปราบกรุงเทพมหานคร (2540).

ฤทัย หงส์สิริ และมานิตย์ จุมปา. ***คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ.*** นิติธรรม, 2542.

วันชัย วัฒนศัพท์. ***"การมีส่วนร่วมของประชาชนของสังคมไทย"***, เอกสารสัมมนาเรื่อง ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2543.

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. ***รายงานผลการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงวิธีการงบประมาณของกระทรวงมหาดไทย***, สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรุงเทพฯ : 2540.

สนิท จรอนันต์. ***ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นไทย.*** สถาบันนโยบายศึกษา, 2543.

สิริพร มณีภัณฑ์. ***การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร***. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ***งบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ 2542*** (บริษัท .... กรุงเทพฯ : 2542).

สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. ***การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ,*** กรุงเทพฯ .

สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม ธนาคารออมสิน. ***"ชุมชนเข้มแข็ง คือพลังกอบกู้สังคมไทย",*** กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม "กองทุนชุมชน", 2543.

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. ***เอกสารประกอบหลักสูตรการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ อบต.*** (ปลัด อบต. หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าโยธา).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง ***แนวความคิกว่าด้วยการพัฒนาระบบเงินโอน และเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น*** ในโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพทางการคลังท้องถิ่น .

สำฤทธิ์ ราชสมณะ. ***แนวทางการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย***. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท , มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2542 หน้า 219-245 หน้า 219-245.

เสน่ห์ จามรัก. ***"ชุมชนไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัฒน์",*** เอกสารประกอบการประชุมประจำปีว่าด้วยเรื่องชุมชนครั้งที่ 1. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2543.

อเนก เหล่าธรรมทัศน์. ***วิสัยทัศน์การปกครองท้องถิ่นและแผนการกระจายอำนาจ***. สำนักพิมพ์มิติใหม่, 2543.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. ***"มิติทางสังคมของเงื่อนไขและปัญหาในการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย",*** เอกสารสัมมนาเรื่อง ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2543.

อุษา ใบหยก. ***การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ***, เอกสารประกอบการสอนคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (ฉบับปรับปรุงแก้ไข 2543).

เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง วิสัยทัศน์ของผู้บริหารกับการตรวจสอบภายใน, คณะอนุกรรมการตรวจสอบภายใน, สมาคมนักบัญชีและผู้สอบบัญชีรับอนุญาตแห่งประเทศไทย, 2539.

เอกสารประกอบคำบรรยาย เรื่อง ***การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล : แนวคิดและการปฏิบัติ*** โดย ร.ศ. พงศ์สัณห์ ศรีสมทรัพย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 : รายละเอียดประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 เล่มที่ 2 เกี่ยวกับกระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง และกระทรวงการต่างประเทศ.

เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 : รายละเอียดประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 เล่มที่ 5 เกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทย.

ภาษาอังกฤษ

Bahl, Roy. **Implementation Rules For Fiscal Decentralization,** World Bank Thailand Information Center (TIC) Center of Academic Resources, Chulalongkorn University (1999).

Bailey, Stephen J. 1995, Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice. Chapter 2 from Bailey, Stephen J. 1999. ***Local Government Economics:Principles and Practice.*** London: Macmillan.

Beierle, Thomas***. "Publie Participation and Conflict Resolution in Large-Scale Infrastructure Projects",***เอกสารสัมมนาเรื่อง ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2000.

Bell, Ruth Greenspan. ***"The Conceptuerl Perspectiuc for Publie Participation",*** เอกสารสัมมนาเรื่อง ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทาง ด้านสิ่งแวดล้อม. สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2000.

Black, John. ***Dictionary of Economics.*** Oxford University Press; New York, 1997.

Holcombe, Randal G. ***Public Finance and the Political Process***, Southern Illinois University Press, 1983.

Jones, Charles I., ***Introduction to Economic Growth***, W.W. Norton & Company, (1998).

Kalra, K.B., B.N.Ahuja. **Dictionary of Economics.** Star Offset; New Delhi, 1994.

Laxminarayan, Ramanan. ***"Cases of Public Participation in Environmental Decision-making in India",*** เอกสารสัมมนาเรื่อง ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, 2000.

Lindahl, Erik. "Just Taxation – A Positive Solution" (1919). In Richard A. Musgrave and Alan T. Peacock, eds., ***Classics in the Theory of Public Finance.*** New York: St. Martin's Press, 1967. pp. 168-76.

Niskanen, William A., ***Bureaucracy and Representative Government***, Chicago and New York: Aldine-Atherton, 1971.

Norton, Alan. **International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies**, Edwadr Elgar Limited (1994).

Oates 1972; King 1984; Musgrave and Musgrave 1989 จากหนังสือ **Local Government Economics: Principles and Practice.** London: Macmillan.

Oats, Wallace E., "An Economic Approach to Federalism," in **Fiscal Federalism**, Harcourt Brace Jovanovich, 1972, pp. 3-20.

Sammuelson, Paul A. "A Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure." ***Review of Economics and Statistics*** 37, November 1955: 350-356.

Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures." ***Journal of Political Economy*** *64*, February 1956.

Vazquez, Jorge-Martinez. **The Assignment of Expenditure Responsiblities**, World Bank Thailand Information Center (TIC) Center of Academic Resources, Chulalongkorn University (1999).

Weist, Dana. **Government Budgeting,** World Bank Thailand Information Center (TIC) Center of Academic Resources, Chulalongkorn University (1999).