



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยและพัฒนา
เรื่อง การเสริมบทบาทของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.)
ในการพัฒนาสารสนเทศด้านการคลังของเทศบาล

โดย สุภารัตน์ ตริไตรลักษณ์ และคณะ

เดือนพฤษภาคม 2555

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ของ



โครงการวิจัยและพัฒนา

เรื่อง การเสริมบทบาทของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.)

ในการพัฒนาสารสนเทศด้านการคลังของเทศบาล

คณะผู้วิจัย

นางสาวสุภารัตน์ ตริไตรลักษณ์

นายชนะชัย ประยูรสิน

นางรัตน์จิกรณ์ มงคลวัจน์

ดร.บุญทริก โหมิตานุกฤติ

นายณัฐพล ศรีพจนารถ

นางสาวบงกช ใจสุข

หัวหน้าโครงการ

นักวิจัยอาวุโส

นักวิจัยอาวุโส

นักวิจัย

นักวิจัย

ผู้ช่วยนักวิจัย

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	1
Executive Summary	6
บทคัดย่อ	11
Abstrack	12
 บทที่ 1 บทนำ	 1-1
1.1 เหตุผลและความจำเป็น	1-1
1.2 โจทย์วิจัย	1-4
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	1-5
1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย	1-5
1.5 ขอบเขตและความครอบคลุม	1-9
1.6 เทคนิควิธีวิจัย	1-9
1.7 แผนการดำเนินงาน	1-10
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ	1-13
 บทที่ 2 การกระจายอำนาจทางการคลังและโครงสร้างการคลังของเทศบาล	 2-1
2.1 การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย	2-1
2.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล	2-8
2.3 โครงสร้างการคลังของเทศบาล	2-14
2.4 โครงสร้างรายได้ของเทศบาล	2-17
2.5 โครงสร้างรายจ่ายของเทศบาล	2-33
2.6 สรุปโครงสร้างการคลังของเทศบาล	2-36
2.7 ปัญหาข้อมูลด้านการคลังท้องถิ่น	2-40
 บทที่ 3 การพัฒนาบทบาทของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย	 3-1
3.1 สถานภาพและภารกิจของส.ท.ท.	3-1
3.2 โครงสร้างการบริหารงานของส.ท.ท.	3-2
3.3 การวิเคราะห์บทบาทของส.ท.ท.	3-6

	หน้า
3.4 การวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนของส.ท.ท.	3-15
3.5 การพัฒนามาตรภาพของส.ท.ท.	3-17
บทที่ 4 กรอบแนวคิดและการพัฒนาเครื่องมือเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ และวางแผนการคลังของเทศบาล	4-1
4.1 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์เพื่อพัฒนาเครื่องมือ	4-1
4.2 การพัฒนาเครื่องมือในการวิเคราะห์	4-3
4.3 การรายงานผลการวิเคราะห์สถานะด้านการคลัง	4-8
4.4 กรอบแนวคิดการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม	4-9
4.5 กรอบแนวคิดในการประเมินผลด้วยแบบสอบถาม	4-10
บทที่ 5 การดำเนินการโครงการนำร่อง	5-1
5.1 ขั้นตอนของการดำเนินการโครงการนำร่อง	5-1
5.2 การประมวลผลข้อมูลการคลังของเทศบาลนำร่อง	5-7
5.3 การเพิ่มทักษะบุคลากร	5-13
5.4 การประเมินผลโดยใช้แบบสอบถาม	5-14
5.5 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากโครงการนำร่อง	5-20
5.6 แผนขยายผลโครงการนำร่องของส.ท.ท.	5-28
บทที่ 6 รายงานผลการวิเคราะห์ด้านการคลังเทศบาลนครปากเกร็ด	6-1
6.1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐาน	6-1
6.2 การวิเคราะห์ฐานะทางการคลัง	6-4
6.3 สรุปความเห็นการดำเนินการโครงการนำร่องต้นแบบเทศบาลนครปากเกร็ด	6-22
บทที่ 7 รายงานผลการวิเคราะห์ด้านการคลังเทศบาลนครหาดใหญ่	7-1
7.1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐาน	7-1
7.2 การวิเคราะห์ฐานะทางการคลัง	7-5
7.3 ข้อเสนอแนะด้านการคลังของเทศบาลนครหาดใหญ่	7-24
7.4 สรุปความเห็นการดำเนินการโครงการนำร่องต้นแบบเทศบาลนครหาดใหญ่	7-24

	หน้า
บทที่ 8 รายงานผลการวิเคราะห์ด้านการคลังเทศบาลนครลำปาง	8-1
8.1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐาน	8-1
8.2 การวิเคราะห์ฐานะทางการคลัง	8-6
8.3 ข้อเสนอแนะด้านการคลังของเทศบาลนครลำปางในภาพรวม	8-27
8.4 สรุปความเห็นการดำเนินการโครงการนำร่องเทศบาลนครลำปาง	8-27
บทที่ 9 รายงานผลการวิเคราะห์ด้านการคลังเทศบาลนครระยอง	9-1
9.1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐาน	9-1
9.2 การวิเคราะห์ฐานะทางการคลัง	9-3
9.3 สรุปความเห็นการดำเนินการโครงการนำร่องเทศบาลนครระยอง	9-22
บทที่ 10 รายงานผลการวิเคราะห์ด้านการคลังเทศบาลนครขอนแก่น	10-1
10.1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐาน	10-1
10.2 การวิเคราะห์ฐานะทางการคลัง	10-6
10.3 สรุปความเห็นการดำเนินการโครงการนำร่องเทศบาลนครขอนแก่น	10-26
บทที่ 11 บทสรุป	11-1
11.1 สรุปผลการศึกษา	11-1
11.2 ปัจจัยแห่งความสำเร็จและปัญหาอุปสรรค	11-9
11.3 สรุปความเห็นจากการวิจัย	11-13
11.4 ปัญหาข้อมูลประกอบการศึกษา	11-15

บรรณานุกรม

ภาคผนวก ก. รายละเอียดภาษีอากรที่เทศบาลจัดเก็บเอง

ภาคผนวก ข. Template การจัดทำเครื่องมือเพื่อใช้ในการวิเคราะห์และวางแผนการคลังของเทศบาล

ภาคผนวก ค. รายงานการวิเคราะห์ด้านการคลังของเจ้าหน้าที่เทศบาลนำร่อง : บทสรุปผู้บริหาร

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2-1 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2543-2554	2-9
ตารางที่ 2-2 รายรับและรายจ่ายของเทศบาล ปีงบประมาณ 2540-2546	2-16
ตารางที่ 2-3 ประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2-21
ตารางที่ 2-4 จำนวนและสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2553	2-23
ตารางที่ 2-5 โครงสร้างรายได้เทศบาล ปีงบประมาณ 2540-2546 และ 2551-2553	2-24
ตารางที่ 2-6 รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2540-2546	2-25
ตารางที่ 2-7 รายได้ของเทศบาลที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ ปีงบประมาณ 2540-2546	2-28
ตารางที่ 2-8 เงินอุดหนุนเทศบาล ปีงบประมาณ 2540-2546	2-31
ตารางที่ 2-9 รายได้เทศบาล ปีงบประมาณ 2551-2553	2-32
ตารางที่ 2-10 โครงสร้างรายจ่ายของเทศบาล ปีงบประมาณ 2540-2546	2-35
ตารางที่ 2-11 รายจ่ายของเทศบาลแยกตามประเภทรายจ่าย ปีงบประมาณ 2540-2546	2-35
ตารางที่ 2-12 หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2551-2554	2-38
ตารางที่ 3-1 กรอบมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของส.ท.ท.	3-10
ตารางที่ 3-2 การวิเคราะห์ SWOT ของส.ท.ท.	3-15
ตารางที่ 5-1 ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลนาร่อง	5-5
ตารางที่ 5-2 สถานะปัจจุบันของระบบฐานข้อมูลของเทศบาลนาร่อง	5-5
ตารางที่ 5-3 สรุปข้อมูลการคลังของเทศบาลนาร่อง ปีงบประมาณ 2549-2553	5-7
ตารางที่ 5-4 ค่าเฉลี่ยตัวชี้วัดทางการคลังของเทศบาลนาร่อง ปีงบประมาณ 2549-2553	5-11
ตารางที่ 5-5 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม	5-14
ตารางที่ 5-6 ผลการประเมินระดับความรู้ความสามารถในการใช้โปรแกรม Microsoft Excel	5-16
ตารางที่ 5-7 ผลการประเมินความรู้ความเข้าใจอื่นๆ	5-17
ตารางที่ 5-8 ผลการประเมินความพอใจต่อการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ	5-18
ตารางที่ 6-1 โครงสร้างรายได้ของเทศบาลนครปากเกร็ด ปีงบประมาณ 2549 – 2553	6-6
ตารางที่ 6-2 รายได้จากเงินอุดหนุนของเทศบาลนครปากเกร็ด ปีงบประมาณ 2549-2553	6-8
ตารางที่ 6-3 ตัวชี้วัดโครงสร้างรายได้ของเทศบาลนครปากเกร็ด ปีงบประมาณ 2549-2553	6-11

ตารางที่ 6-4	ตัวชี้วัดรายได้ต่อประชากรของเทศบาลนครปากเกร็ด ปีงบประมาณ 2549-2553	6-12
ตารางที่ 6-5	ตัวชี้วัดรายได้ที่เทศบาลนครปากเกร็ดจัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2549-2553	6-12
ตารางที่ 6-6	รายจ่ายจริงของเทศบาลนครปากเกร็ด ปีงบประมาณ 2549-2553	6-13
ตารางที่ 6-7	เปรียบเทียบสัดส่วนรายจ่ายของเทศบาลนครปากเกร็ด ปีงบประมาณ 2549-2553	6-14
ตารางที่ 6-8	ตัวชี้วัดรายจ่ายตามงบรายจ่าย ปีงบประมาณ 2549-2553	6-18
ตารางที่ 6-9	ตัวชี้วัดรายจ่ายตามแผนงาน ปีงบประมาณ 2549-2553	6-19
ตารางที่ 6-10	ผลการคลังของเทศบาลนครปากเกร็ด ปีงบประมาณ 2549-2553	6-20
ตารางที่ 6-11	หนี้สินและภาระหนี้ของเทศบาลนครปากเกร็ด ปีงบประมาณ 2549-2553	6-21
ตารางที่ 6-12	ยอดเงินสะสมของเทศบาลนครหาดใหญ่ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2549-2553	6-21
ตารางที่ 7-1	ข้อมูลประชากรของเทศบาลนครหาดใหญ่	7-2
ตารางที่ 7-2	จำนวนสถานศึกษาที่ไม่ได้สังกัดเทศบาลนครหาดใหญ่	7-4
ตารางที่ 7-3	โครงสร้างรายได้ของเทศบาลนครหาดใหญ่ ปีงบประมาณ 2549-2553	7-6
ตารางที่ 7-4	รายได้จากเงินอุดหนุนของเทศบาลนครหาดใหญ่ ปีงบประมาณ 2549-2553	7-9
ตารางที่ 7-5	ตัวชี้วัดโครงสร้างรายได้ของเทศบาลนครหาดใหญ่ ปีงบประมาณ 2549-2553	7-13
ตารางที่ 7-6	ตัวชี้วัดรายได้ต่อประชากรของเทศบาลนครหาดใหญ่ ปีงบประมาณ 2549-2553	7-14
ตารางที่ 7-7	ตัวชี้วัดโครงสร้างรายได้ที่เทศบาลนครหาดใหญ่จัดเก็บเอง	7-14
ตารางที่ 7-8	รายจ่ายจริงของเทศบาลนครหาดใหญ่ ปีงบประมาณ 2549-2553	7-16
ตารางที่ 7-9	เปรียบเทียบสัดส่วนรายจ่ายของเทศบาลนครหาดใหญ่ ปีงบประมาณ 2549-2553	7-17
ตารางที่ 7-10	ตัวชี้วัดรายจ่ายตามงบรายจ่ายของเทศบาลนครหาดใหญ่ ปีงบประมาณ 2549-2553	7-18
ตารางที่ 7-11	ตัวชี้วัดรายจ่ายตามแผนงานของเทศบาลนครหาดใหญ่ ปีงบประมาณ 2549-2553	7-19
ตารางที่ 7-12	ผลการคลังของเทศบาลนครหาดใหญ่ ปีงบประมาณ 2549-2553	7-20
ตารางที่ 7-13	หนี้เงินกู้ยืมค้างของเทศบาลนครหาดใหญ่ ปีงบประมาณ 2549-2553	7-21
ตารางที่ 7-14	ภาระหนี้ของเทศบาลนครหาดใหญ่ ปีงบประมาณ 2549-2553	7-22
ตารางที่ 7-15	ยอดเงินสะสมของเทศบาลนครหาดใหญ่ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2549-2553	7-23
ตารางที่ 8-1	จำนวนประชากรในเขตเทศบาลลำปาง ปีงบประมาณ 2549 – 2553	8-3
ตารางที่ 8-2	โครงสร้างรายได้ของเทศบาลนครลำปาง ปีงบประมาณ 2549 – 2553	8-8

	หน้า
ตารางที่ 8-3 โครงสร้างรายได้จากเงินอุดหนุนเทศบาลนครลำปาง ปีงบประมาณ 2549 – 2553	8-11
ตารางที่ 8-4 ตัวชี้วัดโครงสร้างรายได้ของเทศบาลนครลำปาง ปีงบประมาณ 2549-2553	8-15
ตารางที่ 8-5 ตัวชี้วัดรายได้ต่อประชากรของเทศบาลนครลำปาง ปีงบประมาณ 2549-2553	8-16
ตารางที่ 8-6 ตัวชี้วัดรายได้ที่เทศบาลนครลำปางจัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2549-2553	8-17
ตารางที่ 8-7 รายจ่ายจริงของเทศบาลนครลำปาง ปีงบประมาณ 2549-2553	8-18
ตารางที่ 8-8 เปรียบเทียบสัดส่วนรายจ่ายของเทศบาลนครลำปาง ปีงบประมาณ 2549-2553	8-19
ตารางที่ 8-9 ตัวชี้วัดรายจ่ายตามงบรายจ่ายของเทศบาลนครลำปาง ปีงบประมาณ 2549-2553	8-21
ตารางที่ 8-10 ตัวชี้วัดรายจ่ายตามแผนงานของเทศบาลนครลำปาง ปีงบประมาณ 2549-2553	8-22
ตารางที่ 8-11 คุณภาพคลังของเทศบาลนครลำปาง ปีงบประมาณ 2549-2553	8-23
ตารางที่ 8-12 หนี้เงินกู้ยืมค้างของเทศบาลนครลำปาง ปีงบประมาณ 2549-2553	8-24
ตารางที่ 8-13 ภาระหนี้ของเทศบาลนครลำปาง ปีงบประมาณ 2549-2553	8-25
ตารางที่ 8-14 ยอดเงินสะสมของเทศบาลนครลำปาง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2549-2553	8-26
ตารางที่ 9-1 โครงสร้างรายได้ของเทศบาลนครระยอง ปีงบประมาณ 2549 – 2553	9-5
ตารางที่ 9-2 รายได้จากเงินอุดหนุนของเทศบาลนครระยอง ปีงบประมาณ 2549-2553	9-8
ตารางที่ 9-3 ตัวชี้วัดโครงสร้างรายได้ของเทศบาลนครระยอง ปีงบประมาณ 2549-2553	9-11
ตารางที่ 9-4 ตัวชี้วัดรายได้ต่อประชากรของเทศบาลนครระยอง ปีงบประมาณ 2549-2553	9-12
ตารางที่ 9-5 ตัวชี้วัดรายได้ที่เทศบาลนครระยองจัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2549-2553	9-12
ตารางที่ 9-6 รายจ่ายจริงของเทศบาลนครระยองตั้งแต่ปีงบประมาณ 2549-2553	9-14
ตารางที่ 9-7 เปรียบเทียบสัดส่วนรายจ่ายของเทศบาลนครระยองปีงบประมาณ 2549-2553	9-15
ตารางที่ 9-8 ตัวชี้วัดรายจ่ายตามงบรายจ่าย ปีงบประมาณ 2549-2553	9-18
ตารางที่ 9-9 ตัวชี้วัดรายจ่ายตามแผนงาน ปีงบประมาณ 2549-2553	9-19
ตารางที่ 9-10 คุณภาพคลังของเทศบาลนครระยอง ปีงบประมาณ 2549-2553	9-20
ตารางที่ 9-11 หนี้สินและภาระหนี้ของเทศบาลนครระยอง ปีงบประมาณ 2549-2553	9-21
ตารางที่ 9-12 ยอดเงินสะสมของเทศบาลนครระยอง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2549-2553	9-21
ตารางที่ 10-1 จำนวนประชากรในเขตเทศบาลนครขอนแก่น ปี 2549 – 2553	10-4
ตารางที่ 10-2 โครงสร้างรายได้ของเทศบาลนครขอนแก่น ปีงบประมาณ 2549 – 2553	10-8
ตารางที่ 10-3 โครงสร้างรายได้จากเงินอุดหนุนเทศบาลนครขอนแก่น ปีงบประมาณ 2549 – 2553	10-11

ตารางที่ 10-4	ตัวชี้วัด โครงสร้างรายได้เทศบาลนครขอนแก่น ปีงบประมาณ 2549 – 2553	10-15
ตารางที่ 10-5	ตัวชี้วัดรายได้ต่อประชากรเทศบาลนครขอนแก่น ปีงบประมาณ 2549 – 2553	10-15
ตารางที่ 10-6	ตัวชี้วัดรายได้ที่เทศบาลนครขอนแก่นจัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2549 – 2553	10-16
ตารางที่ 10-7	รายจ่ายจริงของเทศบาลนครขอนแก่น ปีงบประมาณ 2549-2553	10-17
ตารางที่ 10-8	เปรียบเทียบสัดส่วนรายจ่ายของเทศบาลนครขอนแก่น ปีงบประมาณ 2549-2553	10-18
ตารางที่ 10-9	ตัวชี้วัด โครงสร้างรายจ่ายตามงบรายจ่ายของเทศบาลนครขอนแก่น ปีงบประมาณ 2549-2553	10-19
ตารางที่ 10-10	ตัวชี้วัดรายจ่ายตามแผนงานของเทศบาลนครขอนแก่น ปีงบประมาณ 2549-2553	10-20
ตารางที่ 10-11	บุคลากรคลังของเทศบาลนครขอนแก่น ปีงบประมาณ 2549-2553	10-21
ตารางที่ 10-12	หนี้เงินกู้ยืมคลังของเทศบาลนครขอนแก่น ปีงบประมาณ 2549-2553	10-23
ตารางที่ 10-13	ภาระหนี้ของเทศบาลนครขอนแก่น ปีงบประมาณ 2549-2553	10-25
ตารางที่ 10-14	ยอดเงินสะสมของเทศบาลนครขอนแก่น ณ สิ้นปีงบประมาณ 2549-2553	10-26

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1-1 พืระมิตระบบสารสนเทศแบ่งตามกลุ่มผู้ใช้	1-6
แผนภาพที่ 1-2 พืระมิตระบบสารสนเทศแบ่งตามชนิดของการตัดสินใจ	1-6
แผนภาพที่ 1-3 พืระมิตระบบสารสนเทศแบ่งตามชนิดของความต้องการใช้ข้อมูลเชิงกระบวนการ	1-7
แผนภาพที่ 1-4 ขั้นตอนในการดำเนินการวิจัยเพื่อเสริมบทบาทของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท) ในการพัฒนาสารสนเทศด้านการคลังของเทศบาล	1-12
แผนภาพที่ 2-1 เป้าหมายการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2-5
แผนภาพที่ 2-2 โครงสร้างรายรับและรายจ่ายของเทศบาล	2-15
แผนภาพที่ 3-1 โครงสร้างการบริหารงานสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย	3-4
แผนภาพที่ 4-1 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ทางการคลังของเทศบาล	4-2
แผนภาพที่ 5-1 แผนงานการขยายผลโครงการนำร่องของส.ท.ท.	5-30
แผนภาพที่ 6-1 โครงสร้างรายได้ที่เทศบาลนครปากเกร็ดจัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2549-2553	6-7
แผนภาพที่ 6-2 รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ของเทศบาลนครปากเกร็ด ปีงบประมาณ 2549-2553	6-8
แผนภาพที่ 6-3 เปรียบเทียบประมาณการรายได้ทั้งสิ้นและรายได้จริงของเทศบาลนครปากเกร็ด ปีงบประมาณ 2549-2553	6-10
แผนภาพที่ 6-4 เปรียบเทียบประมาณการรายได้จัดเก็บเอง และรายได้จริงที่จัดเก็บได้ของเทศบาลนครปากเกร็ด ปีงบประมาณ 2549-2553	6-10
แผนภาพที่ 6-5 เปรียบเทียบประมาณการรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ และรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้จริงของเทศบาลนครปากเกร็ด ปีงบประมาณ 2549-2553	6-10
แผนภาพที่ 6-6 เปรียบเทียบประมาณการรายได้จากเงินอุดหนุนและรายได้เงินอุดหนุนจริงของเทศบาลนครปากเกร็ด ปีงบประมาณ 2549-2553	6-11
แผนภาพที่ 6-7 เปรียบเทียบประมาณการรายจ่ายและรายจ่ายจริงของเทศบาลนครปากเกร็ด ปีงบประมาณ 2549-2553	6-15

แผนภาพที่ 6-8	เปรียบเทียบประมาณการและรายจ่ายจริงรายจ่ายงบกลางของ เทศบาลนครปากเกร็ด ปีงบประมาณ 2549-2553	6-16
แผนภาพที่ 6-9	เปรียบเทียบประมาณการและรายจ่ายจริงรายจ่ายงบบุคลากรของ เทศบาลนครปากเกร็ด ปีงบประมาณ 2549-2553	6-16
แผนภาพที่ 6-10	เปรียบเทียบประมาณการและรายจ่ายจริงรายจ่ายงบดำเนินการของ เทศบาลนครปากเกร็ด ปีงบประมาณ 2549-2553	6-16
แผนภาพที่ 6-11	เปรียบเทียบประมาณการและรายจ่ายจริงรายจ่ายงบเงินอุดหนุนของ เทศบาลนครปากเกร็ด ปีงบประมาณ 2549-2553	6-17
แผนภาพที่ 6-12	เปรียบเทียบประมาณการและรายจ่ายจริงรายจ่ายงบรายจ่ายอื่นของ เทศบาลนครปากเกร็ด ปีงบประมาณ 2549-2553	6-17
แผนภาพที่ 6-13	เปรียบเทียบประมาณการและรายจ่ายจริงรายจ่ายงบลงทุนของ เทศบาลนครปากเกร็ด ปีงบประมาณ 2549-2553	6-17
แผนภาพที่ 7-1	โครงสร้างรายได้ที่เทศบาลหาดใหญ่จัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2549-2553	7-7
แผนภาพที่ 7-2	รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ของเทศบาลนครหาดใหญ่ ปีงบประมาณ 2549-2553	7-8
แผนภาพที่ 7-3	เปรียบเทียบประมาณการรายได้รวมและรายได้จริงของ เทศบาลนครหาดใหญ่ ปีงบประมาณ 2549-2553	7-10
แผนภาพที่ 7-4	เปรียบเทียบประมาณการรายได้จัดเก็บเอง และรายได้จริง ของเทศบาลนครหาดใหญ่ ปีงบประมาณ 2549-2553	7-11
แผนภาพที่ 7-5	เปรียบเทียบประมาณการรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ และ รายได้จริงของเทศบาลนครหาดใหญ่ ปีงบประมาณ 2549-2553	7-11
แผนภาพที่ 7-6	เปรียบเทียบประมาณการรายได้จากเงินอุดหนุนและ รายได้เงินอุดหนุนจริงของเทศบาลนครหาดใหญ่ ปีงบประมาณ 2549-2553	7-12
แผนภาพที่ 7-7	เปรียบเทียบประมาณการรายจ่ายและรายจ่ายจริงของเทศบาลนครหาดใหญ่ ปีงบประมาณ 2549-2553	7-17
แผนภาพที่ 8-1	โครงสร้างรายได้ที่เทศบาลนครลำปางจัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2549-2553	8-9
แผนภาพที่ 8-2	โครงสร้างรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ ปีงบประมาณ 2549-2553	8-10
แผนภาพที่ 8-3	เปรียบเทียบประมาณการรายได้รวมและรายได้รวมจริงของ เทศบาลนครลำปาง ปีงบประมาณ 2549-2553	8-12

	หน้า
แผนภาพที่ 8-4 เปรียบเทียบประมาณการรายได้ที่จัดเก็บเอง และรายได้ที่จัดเก็บเองจริง ของเทศบาลนครลำปาง ปีงบประมาณ 2549-2553	8-13
แผนภาพที่ 8-5 เปรียบเทียบประมาณการรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ และ รายได้จริงของเทศบาลนครลำปาง ปีงบประมาณ 2549-2553	8-14
แผนภาพที่ 8-6 เปรียบเทียบประมาณการรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปและรายได้เงิน อุดหนุนทั่วไปจริงของเทศบาลนครลำปาง ปีงบประมาณ 2549-2553	8-14
แผนภาพที่ 8-7 เปรียบเทียบประมาณการรายจ่ายและรายจ่ายจริงของเทศบาลนครลำปาง ปีงบประมาณ 2549-2553	8-20
แผนภาพที่ 9-1 โครงสร้างรายได้ที่เทศบาลนครระยองจัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2549-2553	9-6
แผนภาพที่ 9-2 สัดส่วนของรายได้จากค่าธรรมเนียมที่สำคัญต่อรายได้ค่าธรรมเนียมทั้งหมด	9-7
แผนภาพที่ 9-3 รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ของเทศบาลนครระยอง ปีงบประมาณ 2549-2553	9-8
แผนภาพที่ 9-4 เปรียบเทียบประมาณการรายได้ทั้งสิ้นและรายได้จริงของเทศบาลนครระยอง ปีงบประมาณ 2549-2553	9-9
แผนภาพที่ 9-5 เปรียบเทียบประมาณการรายได้จัดเก็บเอง และรายได้ที่จัดเก็บเองจริง ของเทศบาลนครระยอง ปีงบประมาณ 2549-2553	9-10
แผนภาพที่ 9-6 เปรียบเทียบประมาณการรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ และรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้จริงของเทศบาลนครระยอง ปีงบประมาณ 2549-2553	9-10
แผนภาพที่ 9-7 เปรียบเทียบประมาณการรายได้จากเงินอุดหนุนและรายได้เงินอุดหนุนจริง ของเทศบาลนครระยองปีงบประมาณ 2549-2553	9-11
แผนภาพที่ 9-8 เปรียบเทียบประมาณการรายจ่ายและรายจ่ายจริงของเทศบาลนครระยอง ปีงบประมาณ 2549-2553	9-15
แผนภาพที่ 9-9 เปรียบเทียบประมาณการและรายจ่ายจริงรายจ่ายงบกลางของเทศบาลระยอง ปีงบประมาณ 2549-2553	9-16
แผนภาพที่ 9-10 เปรียบเทียบประมาณการและรายจ่ายจริงรายจ่ายงบบุคลากรของ เทศบาลระยอง ปีงบประมาณ 2549-2553	9-16
แผนภาพที่ 9-11 เปรียบเทียบประมาณการและรายจ่ายจริงรายจ่ายงบดำเนินการของ เทศบาลระยอง ปีงบประมาณ 2549-2553	9-17

แผนภาพที่ 9-12 เปรียบเทียบประมาณการและรายจ่ายจริงรายจ่ายงบเงินอุดหนุนของ เทศบาลนครระยอง ปีงบประมาณ 2549-2553	9-17
แผนภาพที่ 9-13 เปรียบเทียบประมาณการและรายจ่ายจริงรายจ่ายงบรายจ่ายอื่นของ เทศบาลนครระยอง ปีงบประมาณ 2549-2553	9-17
แผนภาพที่ 9-14 เปรียบเทียบประมาณการและรายจ่ายจริงรายจ่ายงบลงทุนของ เทศบาลนครระยอง ปีงบประมาณ 2549-2553	9-18
แผนภาพที่ 10-1 โครงสร้างรายได้ที่เทศบาลนครขอนแก่นจัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2549-2553	10-9
แผนภาพที่ 10-2 โครงสร้างรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ ปีงบประมาณ 2549-2553	10-10
แผนภาพที่ 10-3 เปรียบเทียบประมาณการรายได้รวม และรายได้รวมจริงของ เทศบาลนครขอนแก่นปีงบประมาณ 2549-2553	10-12
แผนภาพที่ 10-4 เปรียบเทียบประมาณการรายได้จัดเก็บเอง และรายได้จัดเก็บเองจริง ของเทศบาลนครขอนแก่น ปีงบประมาณ 2549-2553	10-13
แผนภาพที่ 10-5 เปรียบเทียบประมาณการรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ และ รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้จริงของเทศบาลนครขอนแก่น ปีงบประมาณ 2549-2553	10-13
แผนภาพที่ 10-6 เปรียบเทียบประมาณการรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไป และรายได้จาก เงินอุดหนุนทั่วไปจริงของเทศบาลนครขอนแก่น ปีงบประมาณ 2549-2553	10-14
แผนภาพที่ 10-7 เปรียบเทียบประมาณการรายจ่ายและรายจ่ายจริงของเทศบาลนครขอนแก่น ปีงบประมาณ 2549-2553	10-18

บทสรุปผู้บริหาร

การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยได้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยได้มีการถ่ายโอนภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รวมถึงการจัดสรรรายได้แก่ อปท. ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการกระจายอำนาจและการส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมานี้ ทำให้บทบาทของ อปท. เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด และนับวันอปท. จะมีบทบาทและมีความสำคัญในวงการปกครองและการบริการประชาชนเพิ่มมากขึ้นทุกที จึงมีความจำเป็นต้องเสริมสร้าง อปท. ให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น

เทศบาลถือว่าเป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุด โดยมีกฎหมายจัดตั้งฉบับแรกเมื่อปี 2476 สำหรับกฎหมายจัดตั้งปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแบ่งเทศบาลเป็น 3 ระดับชั้น ตามเกณฑ์จำนวนประชากรและรายได้ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ปัจจุบันเทศบาลมีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 2,010 แห่ง ทั้งนี้เทศบาลเป็น อปท. ที่จัดตั้งในเขตชุมชนที่มีความเจริญ และใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งจากสภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ทำให้ชุมชนแปรสภาพเป็นสังคมเมืองมากขึ้น การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลจึงมีความสำคัญมากขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นเทศบาลจึงจำเป็นต้องเพิ่มศักยภาพในการบริหารงานตามภารกิจที่เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันเทศบาลจำเป็นต้องมีระบบการบริหารด้านการคลังที่เข้มแข็งสอดคล้องกับภารกิจ

เทศบาลมีการรวมตัวในรูปสมาคมเมื่อปี 2503 คือสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) มีสถานภาพเป็นองค์กรอิสระ (Self-Autonomy Organization) เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสมาคม โดยวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคือ เพื่อส่งเสริมการบริหารงานของเทศบาล รวมทั้งแลกเปลี่ยนความรู้ทางด้านวิชาการ และให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งองค์กรในลักษณะนี้ควรมีบทบาทในการพัฒนาเทศบาลสมาชิกให้มีความเข้มแข็ง และสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและการเสริมสร้างการปกครองตนเองของท้องถิ่น

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มบทบาทของ ส.ท.ท. ในฐานะองค์กรกลางของเทศบาลให้เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาข้อมูลสารสนเทศการคลังของเทศบาล โดยเน้นให้ผู้บริหารเทศบาลใช้ข้อมูลสารสนเทศด้านการคลังเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการและกำหนดนโยบายด้านการคลัง จนก่อให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรในการสร้างและการใช้ข้อมูลสารสนเทศการคลังอย่างสม่ำเสมอ และเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการจัดทำฐานข้อมูลของเทศบาล และของ ส.ท.ท. ในภาพรวมต่อไป

ผลการศึกษาประกอบด้วย การศึกษาโครงสร้างการคลังของเทศบาลในภาพรวม และการพัฒนาบทบาทของ ส.ท.ท. ในการพัฒนาสารสนเทศการคลังของเทศบาลผ่านการจัดทำโครงการนำร่อง ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. การศึกษาโครงสร้างการคลังของเทศบาลในภาพรวม

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลต้องทำเป็นเทศบัญญัติ ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาล และได้กำหนดประเภทรายได้และรายจ่ายของเทศบาลไว้ นอกจากนี้เทศบาลยังมีรายจ่ายนอกงบประมาณ ได้แก่ รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จากเงินกู้ จากเงินสะสมจ่ายขาด และจากเงินอุดหนุนจากหน่วยงานอื่นๆ ทั้งนี้ในส่วนจากรายได้หากแยกตามแหล่งที่มา จะประกอบด้วยรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง (อำนาจจัดเก็บเป็นของเทศบาล) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ (รายได้จากการจัดสรรภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับภาษีของรัฐบาล หรือภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้เทศบาลทั้งจำนวนหรือบางส่วน) และรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เทศบาลมีรายได้ที่จัดเก็บเองต่ำ โดยมีสัดส่วนเฉลี่ยประมาณร้อยละ 12 ของรายได้ของเทศบาลทั้งหมด (ปีงบประมาณ 2553) ในขณะที่รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ และเงินอุดหนุน มีสัดส่วนรวมกันถึงร้อยละ 88 ซึ่งการที่เทศบาลยังต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูงเช่นนี้ แสดงให้เห็นว่าเทศบาลยังไม่มีอิสระในการบริหารงานคลังของตนเองอย่างแท้จริง

ปัญหาโครงสร้างการคลังของเทศบาลที่ต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาล เนื่องจากอำนาจในการจัดเก็บภาษีหลักมีเพียง 3 ประเภทได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องถิ่น และภาษีป้าย มีข้อบกพร่องทั้งฐานภาษีและอัตราภาษี จึงไม่สามารถสร้างรายได้ให้แก่เทศบาล ดังนั้นเพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ที่เทศบาลจัดหาเอง เห็นควรมีการปรับปรุงภาษีและรายได้อื่นๆ ของเทศบาล ดังนี้

1) ปรับปรุงภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองในปัจจุบัน โดยการนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้แทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องถิ่น เพื่อให้มีระบบภาษีทรัพย์สินที่แท้จริง ซึ่งฐานภาษีคือราคาประเมินทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และมีข้อลดหย่อนน้อย ซึ่งจะทำให้ฐานภาษีกว้างขึ้น และจะทำให้รายได้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามในช่วงที่ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องนโยบายที่จะนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้ เห็นควรปรับปรุงภาษีบำรุงท้องถิ่นในประเด็นฐานภาษีและอัตราภาษีให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการปรับปรุงราคาที่ดินที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษีให้มีความทันสมัยขึ้น แทนการใช้ราคาปานกลางที่ดินของปี 2521-2524 นอกจากนี้ควรปรับปรุงอัตราภาษีป้ายให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ และประเภทป้ายที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่

2) การเพิ่มอำนาจการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นประเภทใหม่ๆ เพื่อให้เทศบาลมีรายได้ในการดำเนินงานตามภารกิจเพิ่มขึ้น เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม โดยการออกกฎหมายเพื่อให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีและนำรายได้ไปใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วยตนเอง

3) การปรับปรุงรายได้อื่นๆ โดยพิจารณาบทบาทของอัตราค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าบริการ ให้สอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อ และต้นทุนค่าใช้จ่ายในการให้บริการ

4) การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ เทศบาลควรเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ให้เต็มเม็ดเต็มหน่วยมากขึ้น โดยการสำรวจฐานภาษีที่อยู่ในเขตพื้นที่ให้ถูกต้องครบถ้วน ทั้งนี้ ส.ท.ท. ได้พัฒนาโปรแกรมระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์สำหรับงานแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน เพื่อให้เทศบาลใช้ในการบริหารจัดการกับฐานข้อมูลของตน รวมถึงการพัฒนารายได้บนฐานข้อมูลที่มีอยู่ ได้แก่ ทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในที่ดินทุกแปลงในเขตเทศบาล เช่น โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง ป้าย ใบอนุญาตต่างๆ เป็นต้น และข้อมูลทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี ซึ่งแสดงทำเล ที่ตั้ง ขนาด ประเภททรัพย์สิน ซึ่ง ส.ท.ท. ควรได้สนับสนุนให้เทศบาลได้ใช้โปรแกรมดังกล่าวเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้

5) การพัฒนาแหล่งเงินทุนของเทศบาล เพื่อให้เทศบาลมีแหล่งเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นได้เพิ่มขึ้น โดยการพิจารณาให้เทศบาลสามารถออกพันธบัตรเทศบาลได้ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องลงทุนในโครงการที่มีวงเงินลงทุนสูง รายได้ที่มีอยู่ไม่เพียงพอ และเป็นโครงการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่มีความจำเป็นต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเทศบาลในอนาคต

2. การพัฒนาบทบาทของ ส.ท.ท. ในการพัฒนาสารสนเทศการคลังของเทศบาลผ่านการจัดทำโครงการนำร่อง

ในการดำเนินการโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาสารสนเทศการคลังของเทศบาล คณะวิจัยได้ใช้วิธีวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research) โดยเน้นความร่วมมือ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการปฏิบัติการร่วมกันระหว่างนักวิจัย ผู้แทน ส.ท.ท. ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เทศบาลที่เข้าร่วมโครงการ โดยคณะวิจัยและ ส.ท.ท. ได้คัดเลือกเทศบาลระดับนคร 5 แห่งจาก 5 ภูมิภาค เป็นเทศบาลนำร่อง ได้แก่ เทศบาลนครปากเกร็ด หาดใหญ่ ลำปาง ระยอง และขอนแก่น และเลือกเทศบาลนครปากเกร็ดและหาดใหญ่เป็นเทศบาลนำร่องต้นแบบ เพื่อพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์ด้านการคลัง

จากการลงพื้นที่พบผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เทศบาลนำร่องต้นแบบ พบว่า เทศบาลมีการจัดเก็บข้อมูลการคลัง แต่ไม่มีการจัดทำฐานข้อมูลย้อนหลังเพื่อดูแนวโน้ม และไม่มีการจัดทำรายงานผู้บริหารในลักษณะการวิเคราะห์ ดังนั้นคณะวิจัยได้พัฒนาเครื่องมือในการวิเคราะห์ด้านการคลังจากเทศบาลนำร่องต้นแบบเพื่อให้สามารถปรับใช้กับเทศบาลทุกแห่ง และไม่เป็นการกระทบเทศบาลมากนัก โดยเป็นเครื่องมือขนาดเล็ก ใช้โปรแกรม Excel Spreadsheet และเลือกใช้ข้อมูลที่เป็นได้แก่ รายได้ รายจ่าย หนี้สิน และเงินสะสม จากงบแสดงฐานะการเงินประจำปีของเทศบาล โดยแบ่งเป็นส่วนการจัดเก็บข้อมูลหรือการจัดทำฐานข้อมูล และส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลและการจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ด้านการคลังเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับผู้บริหารใช้ประกอบการตัดสินใจในเชิงนโยบาย

เพื่อให้บุคลากรของเทศบาลสามารถจัดทำรายงานการวิเคราะห์ฐานการคลังของเทศบาลได้ คณะวิชัยได้จัดอบรมเจ้าหน้าที่ ส.ท.ท. เพื่อเพิ่มทักษะในการเป็นผู้อบรมให้แก่เทศบาล และจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการในการวิเคราะห์สถานะการคลังของเทศบาล ระหว่างคณะวิชัย เจ้าหน้าที่ ส.ท.ท. และเจ้าหน้าที่เทศบาลนาร่อง เพื่อทำความเข้าใจกับ Template ในการวิเคราะห์ ฝึกการนำเข้าข้อมูล ฝึกการวิเคราะห์ และจัดทำรายงานการวิเคราะห์สำหรับผู้บริหาร ทั้งนี้คณะวิชัยได้จัดให้มีการประเมินเจ้าหน้าที่เทศบาลนาร่องก่อนและหลังการสัมมนาเชิงปฏิบัติการในด้านต่างๆ เช่น ด้านความสามารถในการใช้โปรแกรม Excel ความรู้ด้านการคลัง การวิเคราะห์และจัดทำรายงานการวิเคราะห์ด้านการคลัง เป็นต้น และได้มีการติดตามประเมินผลการจัดทำรายงานและการนำเสนอรายงานการวิเคราะห์ด้านการคลังแก่ผู้บริหารของเทศบาลนาร่องทั้ง 5 แห่ง

ในการดำเนินโครงการนาร่อง ส.ท.ท. ได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติการตั้งแต่การจัดทำโครงการ มีผู้แทน ส.ท.ท. ร่วมเป็นนักวิจัยในการทำงานร่วมกับเทศบาลนาร่อง ร่วมการจัดอบรมให้เจ้าหน้าที่ ส.ท.ท. และการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการในการวิเคราะห์ฐานการคลังของเทศบาลนาร่อง ตลอดจนพิจารณาจัดทำแผนขยายผลโครงการนาร่องไปยังเทศบาลอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม เพื่อพัฒนาบทบาทของ ส.ท.ท. ในการขยายผลต่อยอดจากโครงการนี้ ควรที่จะได้มีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของ ส.ท.ท. โดยให้มีศูนย์ข้อมูลเป็นหน่วยงานรองรับการจัดเก็บรวบรวมและประมวลผลข้อมูลของเทศบาล มีการจัดทำระบบฐานข้อมูลของเทศบาล และระบบคอมพิวเตอร์เพื่อรองรับการรวบรวมข้อมูลจากเทศบาล ตลอดจนเพิ่มจำนวนบุคลากรให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน และพัฒนาทักษะเจ้าหน้าที่ ส.ท.ท. ในการเป็นผู้ฝึกอบรมให้กับเทศบาล รวมทั้งการขอความร่วมมือจากเทศบาลที่ผ่านการฝึกอบรมมาแล้วร่วมเป็นผู้ฝึกอบรม โดยเริ่มจากเจ้าหน้าที่เทศบาลโครงการนาร่อง ซึ่งจะเป็นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างเทศบาลต่อไป

สำหรับปัจจัยแห่งความสำเร็จในการขยายผลโครงการนาร่องของ ส.ท.ท. ไปยังเทศบาลอื่นๆ ได้แก่ ความร่วมมือของผู้บริหารเทศบาล องค์ความรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์สถานะการคลัง กระบวนการถ่ายทอดองค์ความรู้ ทีมงานของ ส.ท.ท. ที่มีความพร้อมในการถ่ายทอดความรู้ให้แก่เทศบาล ตลอดจนการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร ระบบงาน และบุคลากรเพื่อรองรับการขยายผลโครงการของ ส.ท.ท.

ส่วนปัญหาอุปสรรคในการขยายผลโครงการนาร่องไปยังเทศบาลอื่นๆ ได้แก่ ระดับความพร้อมของเทศบาลไม่เท่ากัน เช่น ระบบการจัดเก็บข้อมูลในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์และรูปแบบกระดาษ ความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ในการใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ เป็นต้น นอกจากนี้ความต้องการของผู้บริหารเทศบาลและลักษณะของท้องถิ่นที่ต่างกัน ทำให้ไม่สามารถมีรูปแบบมาตรฐานของการวิเคราะห์ฐานการคลังที่ตอบสนองความต้องการของทุกเทศบาลได้

คณะวิจัยและส.ท.ท.ได้ร่วมกันจัดทำแผนขยายผลโครงการนำร่องไปยังเทศบาลอื่นๆ ภายใต้ชื่อ “โครงการพัฒนาสารสนเทศด้านการคลังของเทศบาล” โดยมีกำหนดระยะเวลาดำเนินโครงการ 3 ปี ครอบคลุมเทศบาลจำนวนที่เหลือประมาณ 2,005 แห่ง และ ส.ท.ท.จะเป็นผู้จัดทำโครงการขยายผล เนื่องจากมีความพร้อมในด้านบุคลากร อุปกรณ์ และสถานที่ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มบทบาทของ ส.ท.ท.ในการพัฒนาเทศบาล และการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างของ ส.ท.ท. และเทศบาลต่อไป

Executive Summary

Decentralization process in Thailand has undergone a major transformation after the introduction of the 1997 Constitution of the Kingdom of Thailand. The 1997 Constitution states that the central government shall decentralize duties, administration and governance to local government organization (LGO) as well as allocating revenue to LGO according to the target set by the law. The whole decentralization process in Thailand that has progressed overtime has given LGO a more important role in governing and providing services to its citizens. Therefore it is crucial to support and strengthen the capacity of LGO.

Thesaban or municipality, the oldest form of local government organization in Thailand, was established by the Municipal Administration Act of 1933. The 1933 Act was amended by the Municipal Administration Act of 1953 which divides Thesaban into three different levels according to the number of population and revenue. The three levels are Thesaban Nakhon (city municipality), Thesaban Muang (town municipality) and Thesaban Tambon (sub-district municipality). Currently there are approximately 2,010 municipalities in Thailand. Thesaban is the local government organization that is established in more developed communities and mainly used for local administration. The urbanization of rural areas that is due to economic development in Thailand gives Thesaban more responsibilities in providing public services that meet the need of its citizens. As Thesaban is expected to carry more responsibilities in the future, it is necessary for Thesaban to increase its capacity in administration and carrying duties. At the same time, Thesaban also needs to improve its fiscal management system in order to be consistent with its responsibilities.

Thesabans are formed into the Municipal League of Thailand (MLT) in 1960. MLT is a legal entity and holds legal status as Self-Autonomy Organization. MLT is established with the purpose to strengthen the management and public service of municipalities as well as to promote the cooperation and the relationship between municipalities. Organization like MLT should play larger role in strengthening Thesabans in accordance to the decentralization principle.

The purpose of this study is to increase the role of MLT as a central organization to improve the municipal fiscal management information system by encouraging municipal administrators to use the fiscal information as a guide to form public management and design an efficient fiscal policy. This would eventually change the organizational culture of municipalities to an information-based organization.

This study consists of two parts. The first part examines the fiscal structure of the municipality. The second part studies the role of MLT in improving the municipal fiscal management information system based on the pilot project. The results can be summarized as follows.

1. Fiscal structure of the municipality

The Municipal Administration Act of 1953 and Ministry of Interior Regulations Governing the Budget of Local Governments clearly state that the annual budget of municipalities must be made into ordinance and shall be approved by the municipal councils. The law also specifies the types of revenue and expenditure that belong to municipalities. Moreover municipality has off-balance budget, namely specific grant, loan, accumulated savings and grant from other sources. Municipal revenues comprise of revenue that municipalities have authority to collect, revenue that is partly belong to municipality but the central government collects on behalf of the municipality and later distribute to municipalities, and grant from central government. Municipal own revenue is rather small accounting for only 12 percent of total municipal revenues (based on 2010 budget) while the municipal revenue collected by government and grant transfer accounts for 88 percent of the total revenue. The fact that municipalities still relies on budget from the central government implies that municipalities do not truly have autonomy in management and decision-making.

The reason that municipalities depend too much on government transfer is partly because the tax system in municipalities has many foibles. The tax base and tax rate of the taxes that municipalities have the authority to collect, namely Land and Housing Tax, Local Development Tax and Signboard Tax, are so small that in practice the revenues collected are not enough for municipalities to run their duties. In order to increase the revenues collected by municipalities which, in turn, allows municipalities to be more independent from central government planning, this study suggests a few ways to improve the tax system in municipalities as follows.

1) Replace the current Land and Housing Tax and Local Development Tax with Land and Buildings Tax. Land and Buildings Tax is closer to the ideal property tax as the tax base is on the assessed market value of land and buildings according to the Land Code. The fact that tax is on assessed market value of land, together with fewer exemptions in Land and Buildings Tax, allows municipalities to be able to collect more revenues. However it is not yet clear when Land and Buildings

Tax will replace the current property taxes. In the mean times, this study suggests a second choice solution that is to increase the tax rate of Local Development Tax and to change the tax base by using the assessed value of land in present time instead of the assessed value of land in 1978 – 1981. Moreover the Signboard Tax can be improved by accounting for the newer types of signboards.

2) Give local administrations more authority in collecting new types of local taxes such as environmental tax. This can be done by enacting the law that would give LGO the authority to collect the environment tax and use the tax revenues in environmental management.

3) Adjust the rates on fees, license fees, penalty fines and service charges to be in line with the current inflation rate and the cost providing services.

4) Improve tax collection efficiency to be able to fully collect tax revenues by accurately collecting data on the tax base within each locality and developing a complete tax database. MLT has already developed tax mapping which is the geographical information system (GIS) designed for storing and searching parcels, properties and related tax records. The primary purpose of developing this map is to help local governments locate properties for assessment and tax collection purpose. The tax map is drawn to scale showing all parcels, properties, buildings, signboards, licenses and other related tax bases within a municipality. The location, size and type of a parcel or property may be found on the tax map as well. MLT should support and encourage local governments to use tax mapping more frequently in order to increase tax collection efficiency.

5) Expand the source of municipal revenue by permitting municipality to issue municipal bond when an infrastructure investment crucial to the economic development within a municipality is needed but municipalities do not have enough money to invest.

2. The role of MLT in improving the municipal fiscal management information system : the pilot project

In order to execute the pilot project, the research team employs the method of participatory action research which is a form of experimental research that focuses on the participation, knowledge exchange and practice between the researchers, MLT and municipal officials.

The research team and MLT selected five cities (Thesaban Nakhon) from five regions in Thailand to be included in the study. The five cities are Pakkret Municipality, Hatyai Municipality, Lampang Municipality, Rayong Municipality and Khonkaen Municipality. In the final step, the research team selected Pakkret Municipality and Hatyai Municipality to be prototype municipalities in the pilot project.

From the field survey and the meetings with officials in the pilot municipalities, we find that the municipalities have recorded fiscal information but have not yet developed a database for historical fiscal information and made executive reports. Therefore the research team decided to help the pilot municipalities develop a tool that can be used for analyzing the fiscal data. The tool is developed using Excel Spreadsheet and includes only necessary data obtained from municipal balance sheet such as revenues, expenditures, debt and accumulated savings. The spreadsheet is divided into two parts which are (1) fiscal database and (2) data analysis and executive report which would be helpful for policy decision making.

In order to prepare municipal officials for doing fiscal data analysis, the research team carried a train the trainer workshop opening for MLT officials to help improve the officials' training skills. The research team also carried a workshop seminar on analyzing fiscal status of the municipalities. The workshop is open for MLT and municipal officials with the aim to help officials fully understand the template, know how to input the data, how to analyze the data and how to do the executive report. The research team evaluated the municipal officials before and after the workshop in several areas such as knowledge on how to use Excel, knowledge on public finance, knowledge on fiscal data analysis, etc. Moreover the research team has monitored and evaluated the reports done by municipalities in the pilot project.

MLT has participated in the pilot project starting from the beginning. MLT sent an official to work with the research team, carry the training workshops and the workshop seminars in the pilot municipalities, as well as planning to expand the pilot project to other municipalities.

In order to improve the role of MLT in this project expansion, the research team suggests that the organizational structure of MLT should be reorganized by setting up an information center to

collect, store and analyze municipal database. Consequently MLT needs to increase the number and the training skill of its officials. MLT can also ask officials from municipalities that have already passed the training workshop, for example officials in the pilot municipalities, to participate as trainers in the future workshops. This would also create a cooperation and network among municipalities.

The key success factors for project expansion are cooperation from municipal administrators, knowledge on fiscal analysis, knowledge transfer, the extent to which MLT officials are ready to train the municipal officials, organization structure and the number of officials.

For the factors that would hinder the project expansion, these include the extent that municipalities are not equally ready to develop both the electronic and paper database, unskillful of officials in using computer program, etc. Moreover some municipalities need information different from other municipalities, so it is difficult to develop a standard database that meets the needs of all municipalities.

The research team and MLT have together made a plan for expanding the pilot project to other municipalities under the name "Municipal Fiscal Information System Development Project." The project is expected to be carried over three years, covering 2,005 municipalities. MLT is the main agency to carry this project expansion because MLT has sufficient manpower, tools and locations; this would increase the role of MLT in improving municipalities and create the good relationship between MLT and municipalities.

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มบทบาทของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) ในฐานะองค์กรกลางของเทศบาลให้เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาข้อมูลสารสนเทศการคลังของเทศบาล โดยเน้นให้ผู้บริหารเทศบาลใช้ข้อมูลสารสนเทศด้านการคลังเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการและกำหนดนโยบายด้านการคลัง จนก่อให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรในการสร้างและการใช้ข้อมูลสารสนเทศการคลังอย่างสม่ำเสมอ และเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการจัดทำฐานข้อมูลของเทศบาล และของ ส.ท.ท. ในภาพรวมต่อไป

ในการดำเนินการโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาสารสนเทศการคลังของเทศบาล คณะวิจัยได้ใช้วิธีวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research) โดยเน้นความร่วมมือ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการปฏิบัติการร่วมกันระหว่างนักวิจัย ผู้แทน ส.ท.ท. ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เทศบาลที่เข้าร่วมโครงการ โดยคณะวิจัย และส.ท.ท. ได้คัดเลือกเทศบาลระดับนคร 5 แห่งจาก 5 ภูมิภาคเป็นเทศบาลนำร่อง ได้แก่ เทศบาลนครปากเกร็ด หาดใหญ่ ลำปาง ระยอง และขอนแก่น และเลือกเทศบาลนครปากเกร็ดและหาดใหญ่เป็นเทศบาลนำร่องต้นแบบ เพื่อพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์ด้านการคลัง โดยเป็นเครื่องมือขนาดเล็ก ใช้โปรแกรม Excel Spreadsheet และเลือกใช้ข้อมูลที่เป็นได้แก่ รายได้ รายจ่าย หักหนี้สินและเงินสะสม จากงบแสดงฐานะการเงินประจำปีของเทศบาล โดยแบ่งเป็นส่วนการจัดเก็บข้อมูล หรือการจัดทำฐานข้อมูล และส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลและการจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ด้านการคลัง เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับผู้บริหารใช้ประกอบการตัดสินใจในเชิงนโยบาย

Abstract

The purpose of this study is to increase the role of the Municipal League of Thailand (MLT) as a central organization to improve the municipal fiscal management information system by encouraging municipal administrators to use the fiscal information as a guide to form public management and design an efficient fiscal policy. This would eventually change the organizational culture of municipalities to an information-based organization.

In order to execute the pilot project, the research team employs the method of participatory action research which is a form of experimental research that focuses on the participation, knowledge exchange and practice between the researchers, MLT and local government officials. The research team and MLT selected five cities (Thesaban Nakhon) from five regions in Thailand to be included in the study. The five cities are Pakkret Municipality, Hatyai Municipality, Lampang Municipality, Rayong Municipality and Khonkaen Municipality. In the final step, the research team selected Pakkret Municipality and Hatyai Municipality to be prototype municipalities in the pilot project. The research team decided to help the pilot municipalities develop a tool that can be used for analyzing the fiscal data. The tool is developed using Excel Spreadsheet and includes only necessary data obtained from municipal balance sheet such as revenues, expenditures, debt and accumulated savings. The spreadsheet is divided into two parts which are (1) fiscal database and (2) data analysis and executive report which would be helpful for policy decision making.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 เหตุผลและความจำเป็น

1.1.1 บทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยได้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยได้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อกำหนดและถ่ายโอนภารกิจระหว่างรัฐบาลและ อปท. รวมถึงการจัดสรรรายได้แก่ อปท. ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้สัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นทุกปี จากร้อยละ 12.63 ในปีงบประมาณ 2543 (ก่อนการกระจายอำนาจ) เป็นร้อยละ 20.68 ในปีงบประมาณ 2544 และเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550

อย่างไรก็ดี การจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ดังกล่าว เป็นผลลัพธ์ของการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ ไม่ได้เกิดจากการขยายตัวของรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองเป็นส่วนสำคัญ โดยจะเห็นได้จากรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองเพิ่มขึ้นจาก 17,404 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2543 เป็น 38,745 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2554 (ประมาณการ) ในขณะที่รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและส่งไปให้มีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 77,318 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2543 เป็น 392,510 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2554 (ประมาณการ) หรือเพิ่มขึ้นกว่า 5 เท่าตัว ซึ่งการที่ อปท. ยังต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูงเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเฉพาะการกระจายอำนาจด้านการคลังยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

การพัฒนาด้านรายได้ท้องถิ่นได้ก้าวหน้าไปยิ่งขึ้น เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้รัฐมีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นให้กับ อปท. อย่างชัดเจน โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ

1) การจัดแบ่งภาษีให้ระหว่าง อปท. กับรัฐบาลต้องเป็นไปตามความเหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละประเภท

2) ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของการจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ และ

3) ต้องสอดคล้องกับการมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ของ อปท. ด้วย

ซึ่งการกำหนดอำนาจหน้าที่ข้างต้นจะต้องคำนึงถึงระดับขั้นของการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะการคลังของ อปท. และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ จากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว รัฐบาลได้ดำเนินการยกเว้นกฎหมายในลักษณะประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนารายได้ท้องถิ่นรวมอยู่ด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในปัจจุบัน มี 4 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และ อปท. รูปแบบพิเศษ 2 แห่ง (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) มีจำนวนรวมกันถึง 7,853 แห่ง (ณ วันที่ 20 มิถุนายน 2554) แยกเป็น อบจ. 76 แห่ง เทศบาล 2,010 แห่ง อบต. 5,765 แห่ง และ อปท. รูปแบบพิเศษ 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โดย อปท. แต่ละประเภทต่างมีกฎหมายจัดตั้งที่กำหนดอำนาจหน้าที่ การคลัง ทรัพย์สิน และการกำกับดูแล อปท. ดังกล่าว นอกจากนี้ เมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ การจัดสรรภาษีอากรสำหรับ อปท. แต่ละประเภท และแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.

การกระจายอำนาจและการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่ดำเนินการมาตลอดเวลา 10 ปีมานี้ ได้ทำให้โฉมหน้าของการปกครองตนเองของประเทศไทยเปลี่ยนไป บทบาทของ อปท. เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด และนับวัน อปท. จะมีบทบาท และมีความสำคัญในวงการปกครองและการบริการประชาชนเพิ่มมากขึ้นทุกที จึงมีความจำเป็นจะต้องเสริมสร้าง อปท. แต่ละประเภทให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น

1.1.2 เทศบาลเป็นรูปแบบหลักที่มีบทบาทสำคัญต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในบรรดารูปแบบ อปท. ทั้ง 4 รูปแบบนี้ เทศบาลถือว่าเป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุด โดยมีกฎหมายจัดตั้งฉบับแรกเมื่อปี 2476 คือพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และกฎหมายจัดตั้งปัจจุบันคือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งกำหนดให้เทศบาลมี 3 ระดับชั้น คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล โดยแบ่งตามเกณฑ์จำนวนประชากรและการมีรายได้ที่เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ การปกครองในรูปแบบเทศบาลถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะด้าน โครงสร้างพื้นฐาน และการส่งเสริมคุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม

จากสภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ทำให้ชุมชนแปรสภาพเป็นสังคมเมืองมากขึ้น ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลก็มีมากขึ้นตามไปด้วย จะเห็นได้จากจำนวนของเทศบาลได้เพิ่มขึ้นจาก 1,129 แห่ง ในปี 2543 เป็น 2,010 แห่ง (ณ วันที่ 20 มิถุนายน 2554) หรือเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัวในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ซึ่งเป็นผลมาจากการยกฐานะของสุขาภิบาลและอบต. ขึ้นเป็นเทศบาล ทำให้ความคาดหวังของประชาชนต่อการบริการของเทศบาลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้โดยรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลย่อมมีแรงจูงใจในการพัฒนาตนเองให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น เทศบาลจึงจำเป็นที่จะต้องเพิ่มศักยภาพในการบริหารงานตามภารกิจที่เพิ่มขึ้น ทั้งภารกิจตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจถ่ายโอนจากส่วนกลาง ขณะเดียวกันเทศบาลจำเป็นต้องมีระบบการบริหารด้าน

การคลังที่เข้มแข็งสอดคล้องกับการกิจ เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาระบบการบริหารการคลังของเทศบาลในปัจจุบัน ปัญหาอุปสรรค และแนวทางพัฒนาศักยภาพด้านการคลังของเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านรายได้ของเทศบาล เพื่อให้เทศบาลสามารถปฏิบัติการกิจเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และในขณะเดียวกันสามารถรักษาสถานภาพทางการเงินการคลังที่ดี และมีความยั่งยืน

1.1.3 สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) จำเป็นต้องพัฒนาตนเองให้มีบทบาทเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาของเทศบาล

เทศบาลมีการรวมตัวในรูปสมาคมเมื่อปี 2503 โดยใช้ชื่อว่าสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) มีสถานภาพเป็นองค์กรอิสระ (Self -Autonomy Organization) เป็นนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง คือ เพื่อส่งเสริมการบริหารงานของเทศบาล รวมทั้งแลกเปลี่ยนความรู้ทางด้านวิชาการ และให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

ในระยะแรก ส.ท.ท.มีสมาชิกที่เป็นส่วนราชการท้องถิ่นในระดับเทศบาล 127 เทศบาล ปัจจุบัน ส.ท.ท. มีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 1,831 แห่ง (ณ เดือนมกราคม 2555) ในจำนวนนี้ประกอบด้วยเทศบาล 1,829 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง คือกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

บทบาทภารกิจของส.ท.ท.ได้เปลี่ยนแปลงไปหลังจากนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นของไทย มีความก้าวหน้าอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นผลมาจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพ.ศ. 2540 และฉบับพ.ศ. 2550 ซึ่งมีบทบัญญัติให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะระหว่างรัฐและอปท.และกำหนดการจัดสรรรายได้ระหว่างท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภารกิจของอปท.เป็นสำคัญ ซึ่งภารกิจต่างๆเหล่านี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อการบริหารจัดการของเทศบาลและส.ท.ท. ทั้งนี้การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นดังกล่าว เป็นการกระจายอำนาจการบริหารบางส่วนไปให้อปท. หรือให้ความเป็นอิสระ (Autonomy) ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

การที่อปท. เป็นอิสระจากรัฐบาลนั้น ความเป็นอิสระในด้านหนึ่งมีข้อดีที่ทำให้ อปท. มีความคล่องตัวและสามารถตอบสนองต่อความต้องการและความพร้อมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นซึ่งไม่เหมือนกันได้ แต่ในอีกด้านหนึ่งรัฐต้องลดบทบาทในการกำกับดูแลและช่วยเหลืออปท. ทำให้อปท. ไม่ได้รับประโยชน์ในการพัฒนาตนเองภายใต้การกำกับดูแลและการช่วยเหลือจากรัฐ ภายใต้รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่าง อปท.กับรัฐในลักษณะนี้ จำเป็นจะต้องมีการเสริมสร้างและพัฒนาองค์กรกลางที่ไม่ใช่รัฐ (Nongovernmental Central Organization - NCO) ให้เข้มแข็ง ซึ่ง NCO ในลักษณะนี้จะสอดคล้องกับแนวคิดที่ให้อปท.มีความเป็นอิสระ โดยใช้หลักการกระจายอำนาจและการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น ที่มีองค์กรอิสระ(Self-Autonomy Organization-SAO) เป็นผู้ให้ความ

ช่วยเหลือ องค์กรณ์ลักษณะนี้ไม่มีอำนาจกำกับอปท.ตามกฎหมาย แต่เป็นองค์กรกลางที่ อปท.เป็นสมาชิก และผู้บริหารขององค์กร ได้มาจากการเลือกตั้งของสมาชิก ซึ่งส.ท.ท.เป็นองค์กรกลางของเทศบาลที่มีลักษณะเป็น SAO ดังกล่าว โดยมีสมาชิกที่เป็นเทศบาลจากทั่วประเทศ และมีคณะกรรมการบริหารซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากเทศบาลสมาชิก องค์กรณ์ลักษณะนี้จะมีประโยชน์ต่อการพัฒนาสมาชิกมาก จะต้องมีความเข้มแข็ง กล่าวคือ มีประสิทธิภาพ มีหลักวิชา สามารถเป็นที่พึ่ง และเป็นผู้นำทางความคิดและการปฏิบัติของสมาชิกได้ โดยสมาชิกมีความยินดีให้ความร่วมมือและปฏิบัติตามคำแนะนำของ NCO ด้วยความสมัครใจ

ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดในการกระจายอำนาจและการส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น จำเป็นจะต้องสร้างความเข้มแข็งให้กับส.ท.ท. ซึ่งนอกจากจะทำให้ส.ท.ท.มีบทบาทในการพัฒนาเทศบาลสมาชิกแล้ว ยังเป็นการลดความจำเป็นในการให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปกำกับดูแลการดำเนินงานของเทศบาลอีกด้วย

ทั้งนี้ในการศึกษานี้ ได้มุ่งเน้นการเพิ่มศักยภาพของ ส.ท.ท. ในการเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเทศบาลอย่างยั่งยืน โดยการเพิ่มบทบาทในการขับเคลื่อนการพัฒนาเทศบาลบนพื้นฐานของการใช้ข้อมูลสารสนเทศการคลังในการวางทิศทางนโยบายและการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในส่วนของ ส.ท.ท.เองและส่วนของเทศบาล เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

1.1.4 บทบาทของสารสนเทศด้านการคลังต่อการพัฒนาเทศบาลที่ยั่งยืน

ข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการและการวางแผนนโยบายการคลัง มีส่วนสำคัญยิ่งในการบริหารจัดการและพัฒนาเทศบาลอย่างยั่งยืน เนื่องจากผู้บริหารเทศบาลสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวในการบริหารงานและการตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจัยด้านการคลังเป็นเสมือนเส้นเลือดใหญ่ของการพัฒนาเทศบาล ไม่ว่าเทศบาลจะมีนโยบายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหรือพัฒนาทางด้านสังคม ล้วนจำเป็นต้องพึ่งพางบประมาณของเทศบาลทั้งสิ้น ซึ่งงบประมาณดังกล่าว มาจากรายได้ใน 2 ส่วนหลัก ได้แก่ (1) รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง และ (2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ แบ่งให้และเงินอุดหนุน ทั้งนี้ ในปัจจุบันเทศบาลมีการจัดทำงบประมาณประจำปีในรูปเทศบัญญัติ เพื่อเสนอต่อสภาเทศบาล ดังนั้น การเสริมสร้างความแข็งแกร่งของสถานะการคลังของเทศบาล ผ่านการวิเคราะห์และวางแผนการคลังทั้งในส่วนจากรายได้ รายจ่าย รวมทั้งการก่อหนี้และการใช้เงินสะสม จะเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้เทศบาลสามารถดำเนินภารกิจตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจที่ได้รับจากการถ่ายโอนอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถพัฒนาตนเองได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

1.2 โจทย์วิจัย

ท่าอย่างไรส.ท.ท.จึงจะเข้าไปมีบทบาทด้านการคลัง โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์

ในการนำข้อมูลสารสนเทศการคลังมาใช้ในการบริหารจัดการและการวางแผนด้านการคลัง หรืออีกนัยหนึ่งคือให้ผู้บริหารเทศบาลใช้ข้อมูลและสารสนเทศด้านการคลังเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางนโยบายและการตัดสินใจทางการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้เทศบาลในฐานะเจ้าของข้อมูล (Data Owner) เห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ของการจัดทำข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ อันจะนำไปสู่การเป็นผู้จัดทำข้อมูล (Data Supplier) ด้านการคลังอย่างต่อเนื่อง และเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการจัดทำฐานข้อมูล (Database) ของเทศบาลในภาพรวมที่มีความต่อเนื่องและยั่งยืนต่อไป

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.3.1 เพื่อส่งเสริมบทบาทของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ในฐานะเป็นองค์กรกลางที่ไม่ใช่รัฐของเทศบาลในการขับเคลื่อนการพัฒนาสารสนเทศด้านการคลังของเทศบาล เพื่อนำไปสู่การสร้างฐานข้อมูลการคลังของเทศบาลที่ยั่งยืน

1.3.2 เพื่อพัฒนาระบบสารสนเทศด้านการคลังที่เป็นต้นแบบของเทศบาล เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์และวางแผนการบริหารงานของเทศบาล

1.3.3 เพื่อส่งเสริมให้ผู้บริหารเทศบาลใช้ประโยชน์จากข้อมูลสารสนเทศด้านการคลังในการบริหารงานและการตัดสินใจ ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ของการจัดทำข้อมูลสารสนเทศด้านการคลัง ตลอดจนสร้างความต้องการใช้ข้อมูล (Demand for Data) ที่นำไปสู่การเป็นผู้สร้างข้อมูล (Data Supplier) สำหรับตอบสนองความต้องการด้านข้อมูลของตน (Demand for Data) ของเทศบาล และเป็นแรงผลักดันให้ท้องถิ่นเป็นผู้สร้างฐานข้อมูลที่ยั่งยืนต่อไปในอนาคต

1.3.4 เพื่อเป็นการจูงจูงการสร้างสารสนเทศการคลังแบบกระจายของเทศบาล (โดยแต่ละเทศบาลจะสร้างข้อมูลสารสนเทศของตนเอง) ซึ่งจะเป็พื้นฐานสำคัญในการสร้างฐานข้อมูลด้านการคลังของเทศบาลในภาพรวมในอนาคต

1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

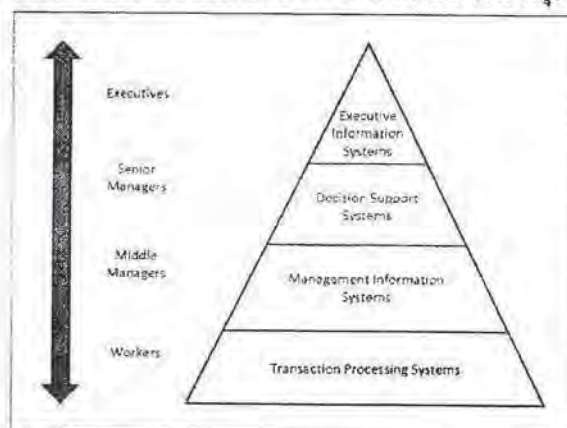
1.4.1 การเสริมสร้างศักยภาพให้แก่ ส.ท.ท. ในฐานะองค์กรกลางที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาสารสนเทศด้านการคลังของเทศบาล เพื่อนำไปสู่การสร้างฐานข้อมูลการคลังของเทศบาลที่ยั่งยืน

ตำราเรียนด้านระบบสารสนเทศ¹ ได้มีการแบ่งกลุ่มระบบสารสนเทศในรูปของแผนภูมิพีระมิดระบบสารสนเทศที่สอดคล้องกับการจัดระบบตามลำดับชั้นขององค์กรหรือผู้ใช้ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูง (Executives) ผู้จัดการอาวุโส (Senior Managers) ผู้บริหารระดับกลาง (Middle Managers) และเจ้าหน้าที่ (Workers) ซึ่งเป็นการแบ่งกลุ่มของระบบสารสนเทศที่เป็นตามกลุ่มของผู้ใช้ที่มีการอ้างอิงกัน

¹ Laudon, K.C. and Laudon, J.P. Management Information Systems, (2nd edition), Macmillan, 1988.

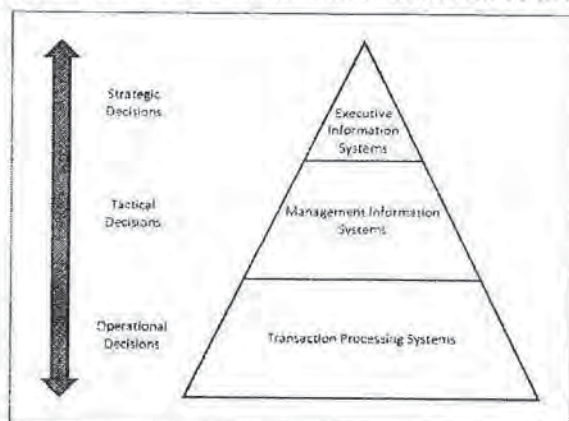
อย่างแพร่หลาย' ดังแผนภาพที่ 1-1 ซึ่งในบางครั้งอาจมีการแบ่งเป็น 3 ระดับ โดยขุบรวมชั้นของผู้บริหารระดับสูง (Executives) ผู้จัดการอาวุโส (Senior Managers) เป็นชั้นเดียวกัน

แผนภาพที่ 1-1 พีระมิดระบบสารสนเทศแบ่งตามกลุ่มผู้ใช้



นอกจากการแบ่งกลุ่มระบบสารสนเทศตามกลุ่มของผู้ใช้ดังกล่าวแล้ว ยังสามารถแบ่งตามชนิดของการตัดสินใจ² ได้แก่ การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Decisions) การตัดสินใจระดับเทคนิควิธี (Tactical Decisions) และการตัดสินใจระดับปฏิบัติการ (Operational Decisions) ดังแผนภาพที่ 1-2

แผนภาพที่ 1-2 พีระมิดระบบสารสนเทศแบ่งตามชนิดของการตัดสินใจ

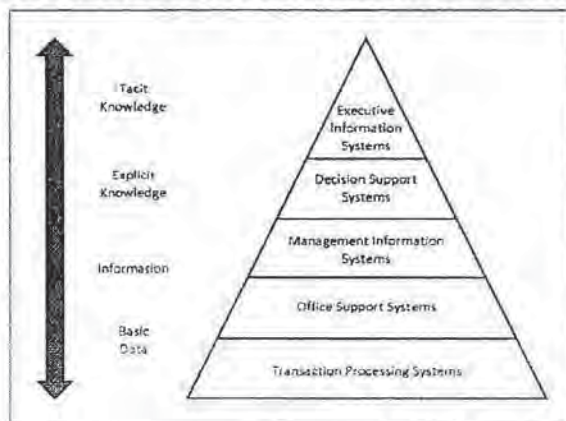


และยังสามารถแบ่งความต้องการใช้ข้อมูลเชิงกระบวนการงาน (Process Requirement) ได้แก่ ข้อมูลทั่วไป (Basic Data) สารสนเทศ (Information) ความรู้ที่ชัดเจนเป็นระบบที่สามารถรวบรวมและถ่ายทอดได้ (Explicit Knowledge) และความรู้ที่ฝังอยู่ในตัวคนที่สั่งสมมานาน (Tacit Knowledge) ดังแผนภาพที่ 1-3

² http://www.chris-kimble.com/Courses/World_Med_MBA/Types-of-Information-System.html

³ http://www.chris-kimble.com/Courses/World_Med_MBA/Types-of-Information-System.html

แผนภาพที่ 1-3 พีระมิดระบบสารสนเทศแบ่งตามชนิดของความต้องการใช้ข้อมูลเชิงกระบวนการ



จากการประชุมร่วมกันกับ ส.ท.ท. คณะวิจัยพบว่า ในปัจจุบันไม่มีหน่วยงานใดที่มีข้อมูลด้านการคลังของเทศบาลในภาพรวมที่ครบถ้วนและทันสมัย ทำให้ขาดข้อมูลที่จะสนับสนุนการตัดสินใจและการวางแผนของเทศบาลในภาพรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการคลัง เช่น เรื่องการจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุน เป็นต้น ดังนั้น หาก ส.ท.ท. ในฐานะองค์กรกลางจะมีการรวบรวมข้อมูลด้านการคลังของเทศบาล เพื่อนำมาจัดทำข้อมูลการคลังของเทศบาลในภาพรวมจะเป็นประโยชน์แก่เทศบาลสมาชิกโดยรวมอย่างมาก

อย่างไรก็ดี การขอความอนุเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้เทศบาลสมาชิกจัดส่งข้อมูลให้ ส.ท.ท. เพื่อรวบรวมนั้น ถึงแม้จะสามารถกระทำได้ แต่จากประสบการณ์ของหลายๆ หน่วยงานที่ได้ดำเนินการในลักษณะดังกล่าวต่างไม่ประสบความสำเร็จในระยะยาว โดยส่วนใหญ่จะได้รับความร่วมมือในช่วงแรกเท่านั้น เนื่องจากเทศบาลผู้จัดส่งข้อมูลจะต้องทำข้อมูลเพิ่มเติมเป็นพิเศษให้แก่หน่วยงานดังกล่าว ดังนั้น นานๆ ไป เมื่อมีการเปลี่ยนเจ้าหน้าที่หรือไม่ได้รับการร้องขอจึงไม่ได้ทำข้อมูลเตรียมไว้ให้ ซึ่งหลายหน่วยงานได้มีการสร้างแรงจูงใจในการให้เทศบาลส่งข้อมูลให้ เช่น ให้เทศบาลสามารถเปิดดูข้อมูลของตนเองส่งเข้าระบบ และรายงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากระบบสารสนเทศดังกล่าวมีขนาดใหญ่และมีผู้ใช้ข้อมูลร่วมกันหลายคนพร้อมๆ กัน ทำให้การส่งและรับข้อมูลแต่ละครั้งต้องใช้เวลามาก หรืออาจรับส่งไม่ได้ในบางขณะ ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้ระบบสารสนเทศดังกล่าวไม่ยั่งยืน

ภายใต้แนวคิดที่ว่า การจัดเก็บข้อมูลด้านการคลังของเทศบาลควรที่จะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปกติของเทศบาล เช่นเดียวกับการสแกนบาร์โค้ดสินค้าในซูเปอร์มาร์เก็ตเพื่อคำนวณราคาสินค้าให้แก่ลูกค้าที่ช่องจ่ายเงิน โดยในกระบวนการดังกล่าวนอกจากจะใช้ข้อมูลจากบาร์โค้ดในการคำนวณราคาสินค้าทั้งหมดที่ถูกซื้อแล้ว ยังสามารถใช้เป็นข้อมูลสำหรับการปรับปรุงฐานข้อมูลสินค้าคงเหลือ และการเก็บข้อมูลสินค้าต่างๆ ที่ถูกซื้อในแต่ละวัน ตลอดจนสินค้าที่ถูกซื้อด้วยกัน ซึ่งสามารถนำไปใช้ในการวิเคราะห์เพื่อวางแผนการขายสินค้าได้ คณะวิจัยจึงมีแนวคิดที่จะสร้างระบบสารสนเทศสำหรับเทศบาล เพื่อให้เทศบาลได้ใช้ประโยชน์และสามารถเก็บข้อมูลด้านการคลังในรูปแบบ

อิเล็กทรอนิกส์ไปพร้อมๆ กัน ซึ่งข้อมูลในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวสามารถที่จะแบ่งปันให้หน่วยงานอื่นๆ สามารถใช้ประโยชน์ได้

เมื่อพิจารณาพิธีมิตการแบ่งกลุ่มของระบบสารสนเทศตามกลุ่มของผู้ใช้ (แผนภาพ 1-1) คณะวิจัยพบว่า การพัฒนาระบบสารสนเทศตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ได้แก่ การให้ผู้บริหารเทศบาลใช้ข้อมูลและสารสนเทศด้านการคลังเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางนโยบายและการตัดสินใจทางการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้เทศบาลในฐานะเจ้าของข้อมูล (Data Owner) และผู้ใช้ข้อมูล (Data User) ตระหนักถึงความสำคัญและเห็นประโยชน์ของการจัดทำข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ อันจะนำไปสู่การเป็นผู้จัดทำข้อมูล (Data Supplier) ด้านการคลังอย่างต่อเนื่อง และเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการจัดทำฐานข้อมูล (Database) ของเทศบาลในภาพรวมที่มีความต่อเนื่องและยั่งยืนต่อไปนั้น มุ่งเน้นผู้ใช้งานในกลุ่มผู้บริหารระดับสูง (Executives) ที่มีการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Decisions) และการใช้ข้อมูลในรูปแบบความรู้ที่ชัดเจนเป็นระบบที่สามารถรวบรวมและถ่ายทอดได้ (Explicit Knowledge) และความรู้ที่ฝังอยู่ในตัวคนที่สั่งสมมานาน (Tacit Knowledge) ซึ่งสามารถสนับสนุนโดยระบบสารสนเทศสำหรับผู้บริหารระดับสูง (Executive Information Systems) และระบบสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจ (Decision Support Systems) อย่างไรก็ดี การพัฒนาระบบสารสนเทศดังกล่าว จำเป็นที่จะต้องมีความรู้พื้นฐานการจัดเก็บข้อมูลขององค์กรในเรื่องนั้นๆ ซึ่งเมื่อพิจารณาความพร้อมของเทศบาลพบว่า เทศบาลแต่ละแห่งมีการพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลที่แตกต่างกัน ตั้งแต่การลงสมุดจนถึงระบบประมวลผลรายการในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Transaction Processing Systems) ดังนั้นการพัฒนาระบบสารสนเทศสำหรับผู้บริหารระดับสูง (Executive Information Systems) หรือระบบสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจ (Decision Support Systems) จึงไม่ใช่ระบบที่เหมาะสมที่สุดสำหรับงานวิจัยนี้ เนื่องจากความพร้อมของเทศบาลที่ไม่เท่ากัน จะทำให้การขยายผลไปสู่เทศบาลอื่นๆ ของ ส.ท.ท. เพื่อนำไปสู่การรวบรวมข้อมูลด้านการคลังของเทศบาลในภาพรวมนั้นไม่สามารถเป็นไปได้

เพื่อให้สามารถดำเนินการขยายผลของโครงการนำร่องไปยังเทศบาลอื่นๆ ของ ส.ท.ท. คณะวิจัยจึงได้ออกแบบเครื่องมือในการวิเคราะห์สถานะการคลังของเทศบาล ให้มีขนาดเล็กที่ไม่มีความซับซ้อนบนโปรแกรม Microsoft Excel เพื่อลดข้อจำกัดและช่องว่างของเทศบาลในเรื่องความพร้อมด้านระบบสารสนเทศ อย่างไรก็ดี เครื่องมือดังกล่าวจะมีความครอบคลุมการวิเคราะห์สถานะการคลังของเทศบาลในด้านต่างๆ ทั้งด้านรายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง หนี้สิน และเงินสะสม ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารเห็นภาพรวมของสถานะการคลังของเทศบาล พร้อมกันนี้ คณะวิจัยได้นำเสนอแนวทางในการจัดทำรายงานสถานะการคลังของเทศบาลสำหรับนำเสนอผู้บริหาร เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจและสำหรับงานด้านนโยบายและแผนอีกด้วย

1.4.2 การเสริมบทบาทของ ส.ท.ท. ในการผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนการทศนของผู้บริหารเทศบาลในการให้ความสำคัญกับการใช้และการสร้างข้อมูลและสารสนเทศด้านการคลัง โดยใช้

แนวคิดของการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) ที่มุ่งเน้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของผู้บริหารเทศบาลและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในเรื่องของการสร้างข้อมูล โดยทำให้การสร้างข้อมูลของเทศบาลมีเป้าหมายเพื่อการตอบสนองการใช้งานในการบริหารและการตัดสินใจของผู้บริหารเทศบาลจนกลายเป็นวัฒนธรรมขององค์กรในการสร้างและใช้ข้อมูลสารสนเทศทางการคลังเป็นพื้นฐานของการบริหารจัดการและตัดสินใจ ซึ่งจะเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเทศบาลที่ยั่งยืนต่อไปในอนาคต

1.5 ขอบเขตและความครอบคลุม

1.5.1 ศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างการคลังของเทศบาล ทั้งในส่วนของโครงสร้างรายได้และรายจ่าย ตลอดจนรูปแบบการวิเคราะห์และการรายงานที่เป็นประโยชน์ในการวางแผน พัฒนา และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่เทศบาลเกี่ยวกับการวางแผนทางด้านการคลัง

1.5.2 ศึกษาข้อมูลรายได้ของเทศบาลในภาพรวม จำแนกตามแหล่งที่มาของรายได้

1.5.3 พัฒนาเครื่องมือเพื่อใช้ในการวิเคราะห์และวางแผนด้านการคลังของเทศบาล ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวสามารถนำไปปรับให้เข้ากับเทศบาลต่างๆ ได้ตามความเหมาะสม

1.5.4 นำเครื่องมือที่พัฒนาไปปรับใช้จริงในเทศบาลระดับนคร 5 แห่ง ในลักษณะของการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างนักวิจัย ส.ท.ท.และเทศบาลที่เข้าร่วมโครงการ เพื่อปรับปรุงเครื่องมือให้เหมาะสมกับเทศบาลนั้นๆ โดยใช้รูปแบบโครงการนำร่อง ซึ่งเป็นการพบปะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของเทศบาล และนำเครื่องมือไปปรับใช้ที่เทศบาลในโครงการ รวมทั้งการสัมมนาเชิงปฏิบัติการที่ ส.ท.ท. ตลอดจนมีการติดตามผล (Follow Up) การใช้งานเครื่องมือดังกล่าว

1.5.5 วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ พร้อมทั้งถอดบทเรียนและปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินการ (Critical Success Factors) เพื่อเป็นพื้นฐานในการขยายผลของโครงการนำร่องสู่การปฏิบัติของเทศบาลต่างๆ ต่อไป

1.5.6 จัดทำแผนการดำเนินงานในการขยายผลโครงการนำร่องสู่เทศบาลอื่นๆในระดับ นคร เมือง และตำบล ตามลำดับ ซึ่งรวมถึงแผนงานในการจัดทำระบบฐานข้อมูลเทศบาลในภาพรวมที่มีความต่อเนื่องและยั่งยืนของ ส.ท.ท. ต่อไปด้วย

1.6 เทคนิควิธีวิจัย

โครงการนี้เป็นการศึกษาวิจัยและพัฒนาโดยนำเทคนิควิธีวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพมาใช้ เพื่อให้สามารถทำการศึกษาวิจัยได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ดังนี้

1.6.1 การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research) เป็นกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพที่ให้กลุ่มเป้าหมายมีส่วนร่วมในกิจกรรมงานวิจัยด้วย โดยเน้นถึงการวิเคราะห์ปัญหา การวางแผนโครงการ การปฏิบัติตามแผน และการติดตามประเมินผล ซึ่งในการวิจัยนี้

มุ่งเน้นความร่วมมือ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างนักวิจัย ส.ท.ท. และเทศบาลที่เข้าร่วมโครงการ เพื่อให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเกิดการเรียนรู้ที่จะใช้สารสนเทศทางการคลังในการวิเคราะห์และวางแผนนโยบายการคลังของตนเองให้มีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของเทศบาลในการให้ความสำคัญกับการพัฒนาข้อมูลการคลังของเทศบาลในที่สุด

1.6.2 การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Document Analysis) เช่น กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคลังของเทศบาล เทศบัญญัติ รายงานงบการเงินของเทศบาล ข้อมูลโครงการลงทุนและพัฒนาเทศบาล ยุทธศาสตร์ของเทศบาล และข้อมูลพื้นฐานของเทศบาล เช่น จำนวนประชากร พื้นที่ ธุรกรรมทางเศรษฐกิจ เป็นต้น เพื่อนำมาพัฒนาเครื่องมือและออกแบบรายงานเพื่อใช้ในการวิเคราะห์และวางแผนด้านการคลังของเทศบาล

1.7 แผนการดำเนินงาน

แผนการดำเนินงานประกอบด้วย กิจกรรมหลัก ดังนี้

- 1) ประชุมหารือร่วมกันระหว่างคณะวิจัยและเจ้าหน้าที่ของ ส.ท.ท. เพื่อร่วมกันจัดทำโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาระบบสารสนเทศด้านการคลังของเทศบาล พร้อมทั้งคัดเลือกเทศบาลนำร่องระดับเทศบาลนครจำนวน 5 แห่ง เพื่อเข้าร่วมโครงการ
- 2) ศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างข้อมูลทางการคลังของเทศบาล ทั้งในส่วนของการสร้างรายได้และรายจ่าย ตลอดจนรูปแบบการวิเคราะห์ และการรายงานที่เป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและวางแผนด้านการคลัง
- 3) คัดเลือกเทศบาลนครนำร่องจำนวน 2 แห่ง จาก 5 แห่ง เพื่อเป็นเทศบาลนครต้นแบบในการศึกษาข้อมูลทางการคลังที่เทศบาลมีการจัดทำอยู่เดิม เช่น ข้อมูลงบการเงิน ประมาณการรายได้ รายจ่ายตามเทศบัญญัติ การติดตามและประเมินผลการจัดเก็บรายได้และการเบิกจ่าย เป็นต้น พร้อมทั้งใช้เป็นหน่วยตัวอย่างในการเก็บข้อมูลความต้องการด้านสารสนเทศในการวางแผนและการตัดสินใจเชิงนโยบายของผู้บริหารเทศบาล
- 4) ประชุมหารือร่วมกับผู้บริหารเทศบาลและเจ้าหน้าที่ด้านการคลังของเทศบาลนครต้นแบบจำนวน 2 แห่ง ที่คัดเลือกในข้อ 3) เพื่อเก็บข้อมูลสำหรับการพัฒนาเครื่องมือเพื่อใช้ในการวิเคราะห์และวางแผนด้านการคลังของเทศบาล
- 5) พัฒนาเครื่องมือเพื่อใช้ในการวิเคราะห์และวางแผนด้านการคลังของเทศบาล
- 6) นำเครื่องมือที่พัฒนาในการศึกษาไปปรับใช้จริงในเทศบาลนครต้นแบบจำนวน 2 แห่งในข้อ 3) พร้อมทั้งปรับปรุงให้เหมาะสมกับความต้องการใช้งานของเทศบาล

7) นำเครื่องมือที่พัฒนาในการศึกษาไปปรับใช้จริงในเทศบาลนครน่านอีกจำนวน 3 แห่ง เพื่อให้ครบตามจำนวนเทศบาลน่าน 5 แห่ง ในลักษณะของการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างคณะวิจัย และเทศบาลที่เข้าร่วมโครงการ เพื่อปรับปรุงเครื่องมือให้เหมาะสมกับเทศบาลนั้นๆ โดยจัดกิจกรรมใน 2 รูปแบบ ดังนี้ (1) กิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ โดยการจัดประชุมย่อยที่เทศบาลนั้นๆ สำหรับเทศบาลนคร ที่เข้าร่วมโครงการในภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก และภาคใต้ และ(2) การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ซึ่งจัดขึ้นที่ ส.ท.ท. เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างเจ้าหน้าที่ของเทศบาลที่เข้าร่วมโครงการ เจ้าหน้าที่ ส.ท.ท. และคณะวิจัย โดยจัดให้มีการอบรมเจ้าหน้าที่ส.ท.ท.เพื่อพัฒนาศักยภาพ ในการเป็นผู้ฝึกอบรมให้แก่เทศบาลก่อนการสัมมนาปฏิบัติการ นอกจากนี้ได้มีการประเมินผู้แทน เทศบาลน่านทั้ง 5 แห่งทั้งก่อนและหลังการเข้าร่วมสัมมนาเชิงปฏิบัติการดังกล่าว

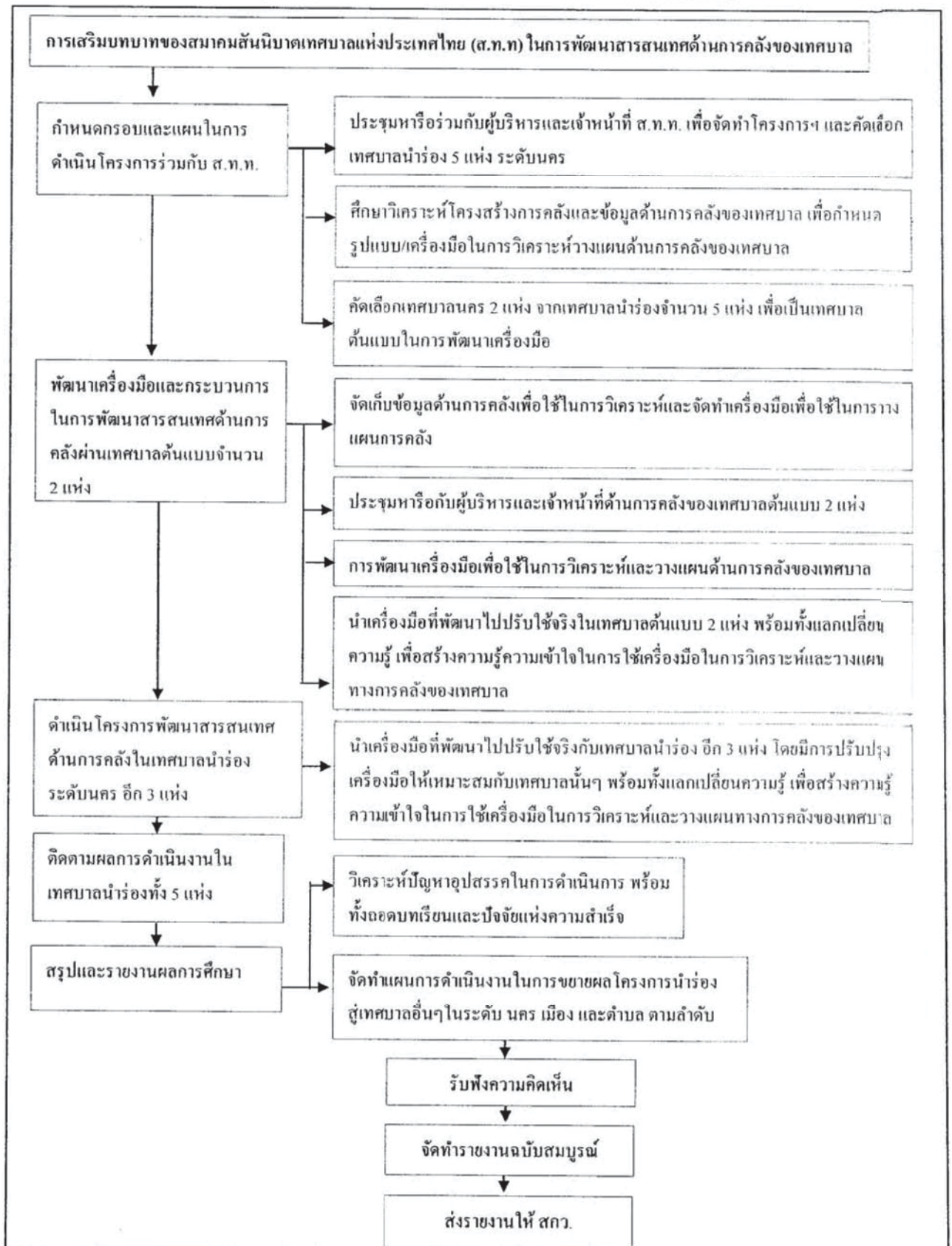
8) ติดตามผล (Follow Up) การใช้งานเครื่องมือดังกล่าวของเทศบาลในโครงการน่านทั้ง 5 แห่ง

9) วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ พร้อมทั้งถอดบทเรียน และปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินการ (Critical Success Factors) เพื่อเป็นพื้นฐานในการขยายผลของโครงการนำร่องสู่การปฏิบัติของเทศบาลต่างๆ ต่อไป

10) จัดทำแผนการดำเนินงานในการขยายผลโครงการนำร่องสู่เทศบาลอื่นๆในระดับนคร เมือง และตำบล ตามลำดับ และแผนงานในการจัดทำระบบฐานข้อมูลเทศบาลในภาพรวมของ ส.ท.ท. ต่อไป

ทั้งนี้ ขั้นตอนในการดำเนินการวิจัยสามารถสรุปได้ตามแผนภาพที่ 1-4

แผนภาพที่ 1-4 ขั้นตอนในการดำเนินการวิจัยเพื่อเสริมบทบาทของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท) ในการพัฒนาสารสนเทศด้านการคลังของเทศบาล



1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ

1.8.1 เชิงคุณภาพ

- 1) ส.ท.ท. สามารถนำเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์เพื่อวางแผนด้านการคลังของเทศบาล รูปแบบรายงาน รวมทั้งข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษานี้ ไปขยายผลสู่การปฏิบัติของเทศบาลอื่นๆ ต่อไป
- 2) ผู้บริหารเทศบาลที่เข้าร่วมโครงการนำร่องสามารถนำเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์ และรายงานการวิเคราะห์ทางด้านการคลัง ไปใช้ในการกำหนดทิศทางการนโยบาย การวางแผน และการตัดสินใจทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) สามารถปรับเปลี่ยนกระบวนการทํานานของผู้บริหารในการให้ความสำคัญกับข้อมูลและสารสนเทศด้านการคลัง โดยเกิดการเรียนรู้ที่จะนำข้อมูลที่มีอยู่ไปประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์และวางแผนทางการคลัง
- 4) ทำให้ผู้บริหารเทศบาลตระหนักถึงความสำคัญของข้อมูลด้านการคลัง เพื่อนำไปสู่การพัฒนากระบวนการข้อมูลด้านการคลังที่เป็นระบบ มีความถูกต้อง เข้าถึงง่าย และใช้ประโยชน์ได้จริงในอนาคต
- 5) เป็นการเสริมสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างส.ท.ท.กับ เทศบาล ซึ่งจะทำให้การรวมตัวของเทศบาลมีความเข้มแข็งมากขึ้น

1.8.2 เชิงปริมาณ

- 1) ข้อมูลโครงสร้างทางการคลังของเทศบาล และรายได้จําแนกตามแหล่งที่มา
- 2) เครื่องมือและรายงานในการวิเคราะห์ทางด้านการคลังสำหรับผู้บริหารของเทศบาล ซึ่งสามารถใช้เป็นต้นแบบ (Prototype) ในการนำไปปรับใช้ในการขยายผลสู่เทศบาลอื่นๆ ได้
- 3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรค และปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินการเพื่อนำไปขยายผลในทางปฏิบัติสู่เทศบาลอื่นๆ ต่อไป
- 4) แผนการขยายผลโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาสารสนเทศด้านการคลังของเทศบาล ที่ ส.ท.ท.จะดำเนินการต่อยอดจากการศึกษานี้ เพื่อนำไปสู่การรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลการคลังของเทศบาลในภาพรวม

บทที่ 2

การกระจายอำนาจทางการคลังและโครงสร้างการคลังของเทศบาล

2.1 การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยปรากฏเด่นชัดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อพระองค์ทรงจัดให้มีการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น และทรงดำริให้มีการทดลองการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของสุขาภิบาล โดยทรงออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ซึ่งถือว่าเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกของการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

ปัจจุบันกฎหมายหลักที่กำหนดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึง การบริหารราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่า โดยมีนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทั้งหลายเป็นผู้รับผิดชอบ กำกับดูแลทางด้านนโยบาย และมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดีกรมต่าง ๆ ทำหน้าที่นำนโยบายของข้าราชการการเมืองดังกล่าวไปปฏิบัติ

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง การที่ราชการส่วนกลางโดยกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ แบ่งอำนาจในการบริหารบางส่วนให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ที่มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มนโยบายต่างๆ ภายใต้กรอบและอำนาจที่ได้รับมอบไปจากส่วนกลาง โดยแบ่งการบริหารออกเป็นจังหวัดและอำเภอ นอกจากนี้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังกำหนดให้มีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของนายอำเภอ โดยมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าของราษฎรในพื้นที่

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ โดยรัฐบาลในส่วนกลางจะแบ่ง หรือกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่ประชาชนหรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่างๆ

2.1.1 รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

ตามกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2538 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 รวมทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ

ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 สามารถสรุปได้ว่า ปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบทั่วไป และรูปแบบพิเศษ

1) รูปแบบทั่วไป ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

เทศบาลรับผิดชอบจัดบริการสาธารณะในเขตชุมชนเมือง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะในเขตชุมชนชนบท โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่คาบเกี่ยวระหว่างพื้นที่ในเขตจังหวัด และมีหน้าที่ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสานงาน ให้ความร่วมมือ และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นคือ เทศบาล และอบต. ในการพัฒนาท้องถิ่น

2) รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีอำนาจหน้าที่ เทียบเท่ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) โดยรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะในเขต กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองมหานคร ในขณะที่เมืองพัทยามีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่อยู่ในเขตจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดย รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะในเมืองท่องเที่ยวในเขตจังหวัดชลบุรี

2.1.2 เหตุผลและความจำเป็นในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ปัจจุบันประเทศไทยได้เติบโตขึ้นตามความเหมาะสมของการปกครองบ้านเมือง และการบริหารจัดการประเทศแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางแล้ว หากจะพัฒนาต่อไปให้ได้จะต้องกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งจะเอื้อประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนไทยหลายประการ¹ ดังนี้

1) ทำให้สังคมไทยมีความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้และความแตกต่างระหว่าง กทม. กับหัวเมืองและชนบทน้อยลง

2) ช่วยให้เราสามารถดึงเอาปัจจัยที่แข่งขันได้ดีที่สุดในขอบข่ายทั่วประเทศมาใช้ประโยชน์ในการแข่งขันระหว่างประเทศได้ แรงงานในชนบทที่มีค่าแรงไม่สูงมาก และที่ดินที่มีราคาและค่าเช่าที่แข่งขันได้ เป็นต้น

3) ทำให้สามารถลดภาระของกลไกของรัฐระดับชาติในเรื่องเกี่ยวกับกิจการของท้องถิ่นลง ทำให้กลไกระดับชาติสามารถรวมศูนย์ความสนใจทั้งงานระดับชาติและงานนานาชาติได้ โดยปล่อยให้เรื่องราวระดับท้องถิ่นบริหารจัดการโดยนักการเมืองและกลไกรัฐระดับท้องถิ่น

4) ทำให้รัฐมีเครื่องมือมากขึ้นในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและเป็นอิสระในการออกนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่ขัดกับกฎ กติกาของสากล

¹ สถาบันพัฒนาสยาม, ชุดโครงการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการคลัง, 2545.

5) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งสามารถรักษาและพัฒนาภูมิปัญญาชาวบ้าน
อย่างเป็นระบบได้ เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับชาวบ้านที่จะช่วย
รักษาและพัฒนาภูมิปัญญาชาวบ้านให้ได้ผลอย่างจริงจัง

6) ช่วยสร้างโอกาสและสร้างงานในท้องถิ่น เพราะอำนาจรัฐระดับท้องถิ่นจะเป็นพลังคู
กิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการสร้างโอกาสในการพัฒนาและการสร้างงานในท้องถิ่น ทำให้คนใน
ท้องถิ่นไม่ละทิ้งบ้านไปหางานทำที่อื่น

7) ช่วยให้การรักษาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นทำได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารและองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบคนในท้องถิ่นและคำนึงถึงท้องถิ่นของตน

8) ทำให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพสมบูรณ์ขึ้น เพราะว่าประชาชนสามารถใช้สิทธิ
เสรีภาพในการร้องเรียนความเดือดร้อนของตนกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยิ่งกว่าการใช้สิทธิ
ดังกล่าวกับผู้แทนของรัฐบาลกลาง

9) ช่วยให้มีการเพาะสร้างผู้บริหารงานสาธารณะเป็นระดับขึ้น เพราะการกระจายอำนาจ
เป็นการเปิดเวทีระดับท้องถิ่นให้เป็นสนามทดลองปฏิบัติและเรียนรู้การบริหารงานสาธารณะ ซึ่งเป็นการ
บ่มเพาะผู้บริหารงานสาธารณะเป็นอย่างดี

10) ช่วยให้เกิดการกระจายทรัพย์สินและลดความเสี่ยงของการกระจุกตัวของทรัพย์สิน
เพราะการกระจายอำนาจรัฐ ทำให้ความเป็นพลังคูกิจกรรมทางเศรษฐกิจและความมั่งคั่งกระจายตัวไป
ด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการลดความเสี่ยงการกระจุกตัวของทรัพย์สินและความมั่งคั่ง

การกระจายอำนาจการปกครองในประเทศไทยได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่ปี 2540
เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นผลให้มีการออกพระราชบัญญัติ
กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมีการจัดทำ
แผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้กำหนดแนวทางการกระจายอำนาจไว้ 4
ด้าน ได้แก่ด้านการถ่ายโอนภารกิจ ด้านการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลังและงบประมาณ ด้านการ
แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ และด้านการจัดระบบการ
บริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ซึ่งในส่วนของการถ่ายโอนภารกิจได้มีการถ่ายโอนภารกิจใน 6 ด้าน ได้แก่

1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ งานคมนาคมขนส่ง และงานสาธารณูปโภค
สาธารณูปการ เช่น การสร้างและดูแลถนน สะพาน สถานีขนส่ง แหล่งน้ำขนาดเล็ก ระบบประปา
ชลประทานขนาดเล็ก การจัดตลาด และผังเมือง เป็นต้น

2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ได้แก่ งานส่งเสริมอาชีพ งานสวัสดิการสังคม งาน
ส่งเสริมกีฬา งานการศึกษา และงานสาธารณสุข เช่น การฝึกอาชีพ การสงเคราะห์เด็ก คนชรา คนพิการ
การจัดสวนสาธารณะ และลานกีฬา เป็นต้น

3) ด้านจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ได้แก่ งานการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น งานบริการข้อมูลการลงทุนและการท่องเที่ยว เป็นต้น

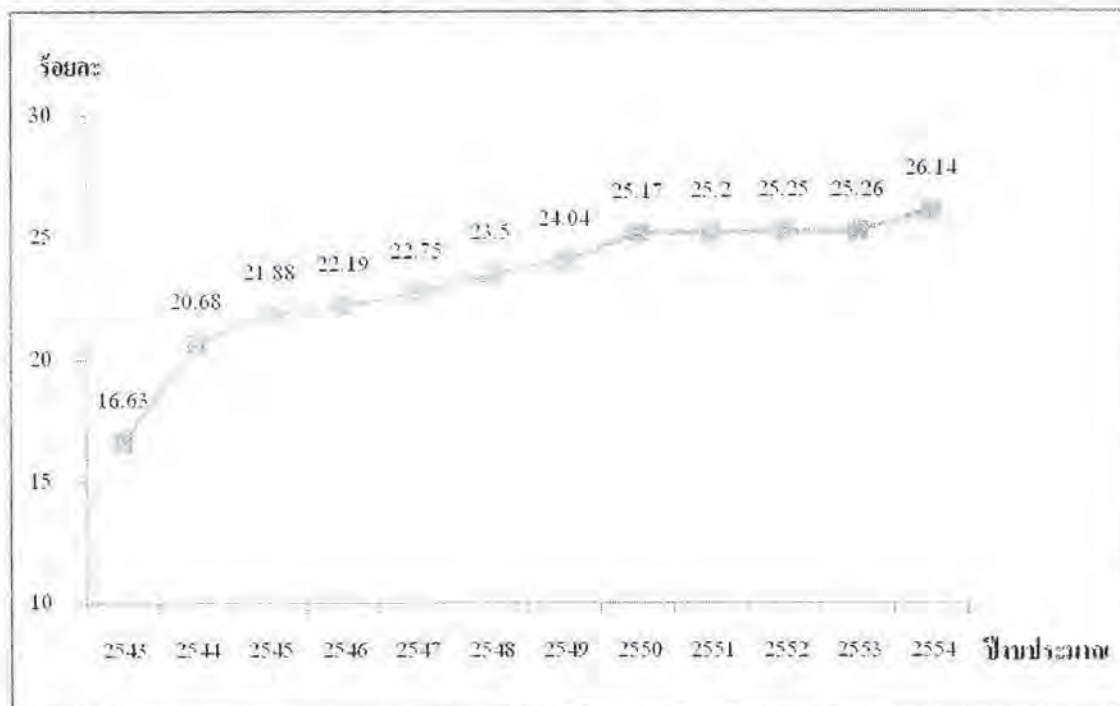
5) ด้านบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ งานคุ้มครองและดูแลรักษาป่า งานจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ เช่นการกำจัดขยะ บำบัดน้ำเสีย และป้องกันการรุกรานที่สาธารณะ เป็นต้น

6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้แก่ งานดูแลโบราณสถานและโบราณวัตถุ และงานดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ

2.1.3 เหตุผลและความจำเป็นในการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น

ผลจากการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ซึ่งทำให้มีการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่นตามที่กล่าวมาแล้ว จึงมีความจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติการกิจตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจถ่ายโอน โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเป้าหมายให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในปี 2544 และเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปี 2549 ซึ่งรัฐบาลได้มีการกำหนดเป้าหมายการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 12.63 ในปีงบประมาณ 2543 เป็นร้อยละ 20.68 ในปีงบประมาณ 2544 และเพิ่มขึ้นทุกปีในช่วง ปีงบประมาณ 2545-2554 จนเป็นร้อยละ 26.14 ในปีงบประมาณ 2554 ส่งผลให้รายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจาก 94,721 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2543 ก่อนที่จะมีการกระจายอำนาจ เป็น 431,255 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2554 อย่างไรก็ตามสัดส่วนรายได้ดังกล่าวไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมาย (ร้อยละ 35 ในปี 2549) เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจที่สำคัญ ได้แก่ ด้านการศึกษา และสาธารณสุข ไม่ได้เป็นไปตามแผน รัฐบาลจึงได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 เพื่อแก้ไขสัดส่วนดังกล่าวเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 และต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณ 2549 (126,000 ล้านบาท) ทั้งนี้ ยังมีจุดมุ่งหมายให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มเป็นสัดส่วนร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล ตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และเป็นไปตามภารกิจถ่ายโอน ทั้งนี้รัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายในการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลเป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว ตามแผนภาพที่ 2-1

แผนภาพที่ 2-1 เป้าหมายการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(สัดส่วนร้อยละของรายได้รัฐบาล) ปีงบประมาณ 2543-2554



อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการกระจายอำนาจการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถทำให้สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงแรกของการกระจายอำนาจ แต่เมื่อพิจารณารายละเอียดรายได้ที่เพิ่มขึ้น จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจตามแนวทางดังกล่าว ทำให้ความอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง เนื่องจากรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองและสามารถนำไปใช้อย่างอิสระมีแนวโน้มลดลง จะเห็นได้จากสัดส่วนรายได้ดังกล่าวได้ลดลงจากสัดส่วนร้อยละ 18.4 ในปีงบประมาณ 2543 เหลือร้อยละ 10.9 ในปีงบประมาณ 2553² และต้องพึ่งพิงรายได้จากรัฐบาลเป็นหลัก โดยเฉพาะรายได้จากเงินอุดหนุน ซึ่งรัฐบาลสามารถกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้จ่าย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารการคลังลดลง

สำหรับแนวทางการกระจายอำนาจทางการคลังที่ได้กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญคือ

1) การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องพิจารณาปริมาณรายได้ที่พึงได้รับจากการประมาณการค่าใช้จ่ายของภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่รับผิดชอบ

² ข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กระทรวงมหาดไทย.

2) การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องพิจารณาจากภาพรวมของรายได้ทุกประเภท โดยให้ความสำคัญกับรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเป็นอันดับแรก เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาขีดความสามารถทางการคลัง มีความเป็นอิสระและพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว

3) การปรับปรุงรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ต้องให้ความสำคัญกับแนวทางการขยายฐานภาษี การกำหนดอัตราภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี ความโปร่งใสในการจัดเก็บภาษี การเพิ่มภาษีหรือรายได้ประเภทใหม่ๆ

4) การปรับปรุงภาษีจากที่รัฐจัดแบ่ง จัดสรร หรือจัดเก็บเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก โดยกำหนดวิธีการจัดเก็บหรือจัดสรรที่ชัดเจนและเป็นธรรมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

5) การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ คือ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างมีมาตรฐาน เพื่อลดช่องว่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะการคลังแตกต่างกัน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล หรือสามารถแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นที่เกินความสามารถทางการคลังของท้องถิ่นนั้นๆ และเพื่อกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลังบนพื้นฐานรายได้ของตนเองในระยะยาว

6) ต้องทบทวนสัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะเมื่อมีการปรับปรุงภาษี และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทใหม่

7) ต้องมีมาตรการเร่งสร้างวินัยทางการเงิน การคลัง ทั้งในด้านรายได้และรายจ่าย รวมทั้งสร้างความเต็มใจในการเสียภาษีของประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐกำหนดมาตรการกำกับดูแลและตรวจสอบการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลาที่ผ่านมา เป็นไปใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ

1) การใช้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวกำหนด(Revenue Approach) ได้แก่การโอนอำนาจในการจัดเก็บไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการโอนเงินภาษีไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่มีอิสระในการใช้จ่ายมากขึ้น ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้แต่ละประเภทให้แก่ท้องถิ่นจึงให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจในการจัดเก็บรายได้ที่ท้องถิ่นควรจัดเก็บเอง การจัดสรรรายได้จากภาษีที่มีฐานร่วมระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่น ในสัดส่วนที่สูงขึ้นเป็นหลัก ส่วนการจัดสรรเงินอุดหนุนได้คำนึงถึงความเท่าเทียมระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน โดยใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์ในการจัดสรรรายได้

2) การใช้รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวกำหนด (Expenditure Approach) โดยในระยะแรกของการกระจายอำนาจได้มีการจัดสรรเงินผ่านขบวนการงบประมาณให้แก่หน่วยงานราชการส่วนกลางที่มีโครงการในท้องถิ่น แล้วค่อยๆถ่ายโอนโครงการนั้นๆไปให้ท้องถิ่น และต่อมารัฐบาลได้พยายามใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้สอดคล้องกับภารกิจ ทั้งภารกิจตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจที่รับการถ่ายโอนจากรัฐบาล ซึ่งการใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในด้านข้อมูลเพื่อประกอบการจัดสรร จึงสามารถดำเนินการได้เฉพาะการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หรือเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำภารกิจตามที่รัฐบาลกำหนดเท่านั้น

ผลของการกระจายอำนาจทางการคลังที่ผ่านมา ได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาก หลังการกระจายอำนาจทางการคลังตั้งแต่ปี 2544 จึงทำให้สัดส่วนรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองมีแนวโน้มลดลง ซึ่งหากไม่มีการปรับปรุงระบบภาษีเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้ที่จัดเก็บเองเพิ่มขึ้น ก็จะส่งผลกระทบต่อความอิสระทางการคลังของท้องถิ่นตามไปด้วย ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาได้มีความพยายามปรับปรุงโครงสร้างภาษีท้องถิ่น โดยจะมีการนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้แทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งล้าสมัย ไม่เป็นธรรม และฐานภาษีแคบเนื่องจากการลดหย่อนมาก จึงทำรายได้ให้แก่ท้องถิ่นน้อย ซึ่งภาษีใหม่นี้จะเป็นการปฏิรูประบบภาษีทรัพย์สิน ทำให้ฐานภาษีท้องถิ่นกว้างขึ้น เป็นธรรมขึ้น และทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากร่างกฎหมายใหม่นี้มีผลกระทบทางการเมืองค่อนข้างสูงจึงยังไม่ผ่านขั้นตอนทางด้านนิติบัญญัติเพื่อให้มีผลบังคับใช้

แนวทางการพัฒนาด้านรายได้ท้องถิ่น ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้的其他อย่างชัดเจน โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ

- 1) การจัดแบ่งภาษีให้ระหว่างท้องถิ่นและรัฐบาลต้องเป็นไปตามความเหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละประเภท
- 2) ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของการจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ
- 3) ต้องสอดคล้องกับการมีรายได้ที่เพียงพอจากรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้ดำเนินการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมอยู่ด้วย ซึ่งมีการกำหนดนิยามรายได้ขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น และประเพณีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ โดยมีการกำหนดภาษีประเภทใหม่ๆให้เป็นภาษีท้องถิ่น เช่นภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีเพื่อการศึกษา เป็นต้น ซึ่งร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวอยู่ระหว่างขั้นตอนทางด้านนิติบัญญัติเพื่อให้มีผลบังคับใช้ต่อไป

2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

2.2.1 ประวัติความเป็นมาของเทศบาล

เทศบาลถือเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่เก่าแก่ที่สุด โดยได้มีการจัดตั้งเทศบาลเมื่อปี 2476 ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยมีการยกฐานะสุขาภิบาลหลายแห่งขึ้นเป็นเทศบาล สำหรับกฎหมายจัดตั้งปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญ และใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก

เทศบาลแบ่งออกเป็น 3 ระดับชั้น ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งจัดตั้งตามเกณฑ์จำนวนประชากรในพื้นที่ และรายได้ ดังนี้

1) เทศบาลนคร คือ เขตท้องถิ่นชุมชนที่มีประชากรรวมกัน 50,000 คนขึ้นไป ทั้งนี้มีรายได้อันสมควรในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล

2) เทศบาลเมือง คือ เขตท้องถิ่นชุมชนที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นที่มีประชากรรวมกัน 10,000 คนขึ้นไป ทั้งนี้มีรายได้อันสมควรในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล

3) เทศบาลตำบล คือ เขตท้องถิ่นชุมชนที่มีประชากรรวมกัน 7,000 คนขึ้นไป ทั้งนี้มีรายได้อันสมควรในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล หรือ เป็นสุขาภิบาลมาก่อนการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เนื่องจากการออกพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาล พ.ศ. 2542 เพื่อยกเลิกสุขาภิบาล และให้สุขาภิบาลมีฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537ได้กำหนดให้ อบต.เป็นเทศบาลได้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล (มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 5 ล้านบาทขึ้นไป และมีประชากร 7,000 คนขึ้นไป)

ในการยกฐานะของชุมชนหรือเทศบาลในแต่ละระดับชั้นนั้น นอกจากจะต้องผ่านเกณฑ์ทั้งประชากรและรายได้แล้ว จะต้องต้องมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะชุมชนนั้นๆ ทั้งนี้จากการยกฐานะของสุขาภิบาลและอบต. มีผลให้จำนวนเทศบาลเพิ่มขึ้นมาก ดังตารางที่ 2-1

ตารางที่ 2-1 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2543-2554

ปี	องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	เทศบาล	องค์การบริหาร ส่วนตำบล	เมือง พัทยา	กรุงเทพมหานคร	รวม
2543	75	1,129	6,746	1	1	7,952
2544	75	1,129	6,746	1	1	7,952
2545	75	1,129	6,746	1	1	7,952
2546	75	1,134	6,739	1	1	7,950
2547	75	1,156	6,622	1	1	7,855
2548	75	1,156	6,622	1	1	7,855
2549	75	1,160	6,698	1	1	7,935
2550	75	1,278	6,498	1	1	7,853
2551	75	1,627	6,149	1	1	7,853
2552	75	1,685	6,091	1	1	7,853
2553	75	2,008	5,767	1	1	7,852
2554	76	2,010	5,765	1	1	7,853

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ณ วันที่ 20 มิถุนายน 2554 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีจำนวนทั้งสิ้น 7,853 แห่ง โดยมีเทศบาลจำนวน 2,010 แห่ง (แยกเป็นเทศบาลนคร 27 แห่ง เทศบาลเมือง 145 แห่ง และเทศบาลตำบล 1,838 แห่ง) ซึ่งจะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลา 12 ปีที่ผ่านมา เทศบาลมีจำนวนคงที่ คือ 1,129 แห่งในช่วงปี 2543-2545 และหลังจากนั้นมีจำนวนเพิ่มขึ้นในแต่ละปีไม่มากนัก แต่จะเพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดดตั้งแต่ปี 2551 ในขณะที่จำนวนอบต.ลดลงเนื่องจากการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

สำหรับโครงสร้างองค์กรของเทศบาล ประกอบด้วยสองส่วน ส่วนที่หนึ่ง คือ สภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยสภาเทศบาลนคร มีจำนวน 24 คน สภาเทศบาลเมือง มีจำนวน 18 คน และสภาเทศบาลตำบล มีจำนวน 12 คน และส่วนที่สอง คือ นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน โดยนายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ช่วย สำหรับเทศบาลนคร จำนวน 4 คน เทศบาลเมือง จำนวน 3 คน และเทศบาลตำบล จำนวน 2 คน

2.2.2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนด

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลสามารถแบ่งออกได้ 2 ส่วน คือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาล คือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1) ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลแต่ละประเภทไว้ ดังนี้

1.1) เทศบาลตำบล แบ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ อาจทำ

หน้าที่ที่ต้องทำ

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

หน้าที่ที่อาจทำ

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (2) ให้มีโรงพยาบาล
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือหรือท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนกิจสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีการบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (9) เทศพาณิชย์

1.2) เทศบาลเมือง

หน้าที่ที่ต้องทำ

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลป จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล
- (10) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (11) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (12) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (13) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (14) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (15) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (16) ให้มีการดำเนินการจัดการ รับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

หมายเหตุ : ตาม (1)-(9) ลักษณะเดียวกันกับหน้าที่ที่ต้องทำของเทศบาลตำบล
หน้าที่ที่ต้องทำ

- (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (2) ให้มีสุสานและฌาปนกิจสถาน
- (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (6) ให้มีการสาธารณสุข
- (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา
- (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- (12) เทศพาณิชย์

1.3) เทศบาลนคร

หน้าที่ที่ต้องทำ

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล
- (10) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (11) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (12) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนไข้
- (13) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (14) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (15) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (16) ให้มีการดำเนินการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
- (17) ให้มีและบำรุงสถานสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (18) กิจกรรมอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (19) การควบคุมสุลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
- (20) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (21) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (22) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (23) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

หมายเหตุ : ตาม (1) - (16) ลักษณะเดียวกันกับหน้าที่ที่ต้องทำของเทศบาลเมือง
หน้าที่ที่อาจทำ (เช่นเดียวกับหน้าที่ที่อาจทำของเทศบาลเมือง)

- (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (6) ให้มีการสาธารณสุข
- (7) จัดให้ทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา
- (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น

(12) เทศพาณิชย์

2) ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะของเทศบาลโดยรวมไว้ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (5) การสาธารณูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย
โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน
และรักษาความ ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่
คณะกรรมการประกาศกำหนด

2.3 โครงสร้างการคลังของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคลังของ เทศบาลไว้ใน ส่วนที่ 5 ว่าด้วยการคลังและทรัพย์สินของเทศบาล โดยบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณประจำปีของเทศบาล รายได้ รายจ่าย การจ่ายเงิน รวมถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จาก ทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมา ตลอดจนการจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชี และการเงินอื่นๆ ของเทศบาลปีละครั้ง

ในอดีตการจัดทำงบประมาณประจำปีของเทศบาลจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. 2528 ซึ่งกำหนดให้เทศบาลต้องทำ งบประมาณรายจ่ายต่ำกว่ารายรับ หรือทำงบประมาณแบบเกินดุล โดยให้รายรับสูงกว่ารายจ่ายไม่น้อย กว่าร้อยละ 2 ทั้งนี้ในการคำนวณส่วนของรายรับไม่นับรวมเงินกู้ เงินสะสมจ่ายขาด และเงินอุดหนุน แต่ ต่อมาได้มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 มาแทนระเบียบเดิม โดยให้มีผลบังคับใช้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ยกเว้นกรุงเทพมหานคร โดยได้มีการยกเลิกสัดส่วนของงบประมาณ รายจ่ายดังกล่าว เพียงแต่กำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้มีการประมาณรายรับ ด้วย ซึ่งมีผลให้เทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ สามารถจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้ผ่อนคลายมากยิ่งขึ้น

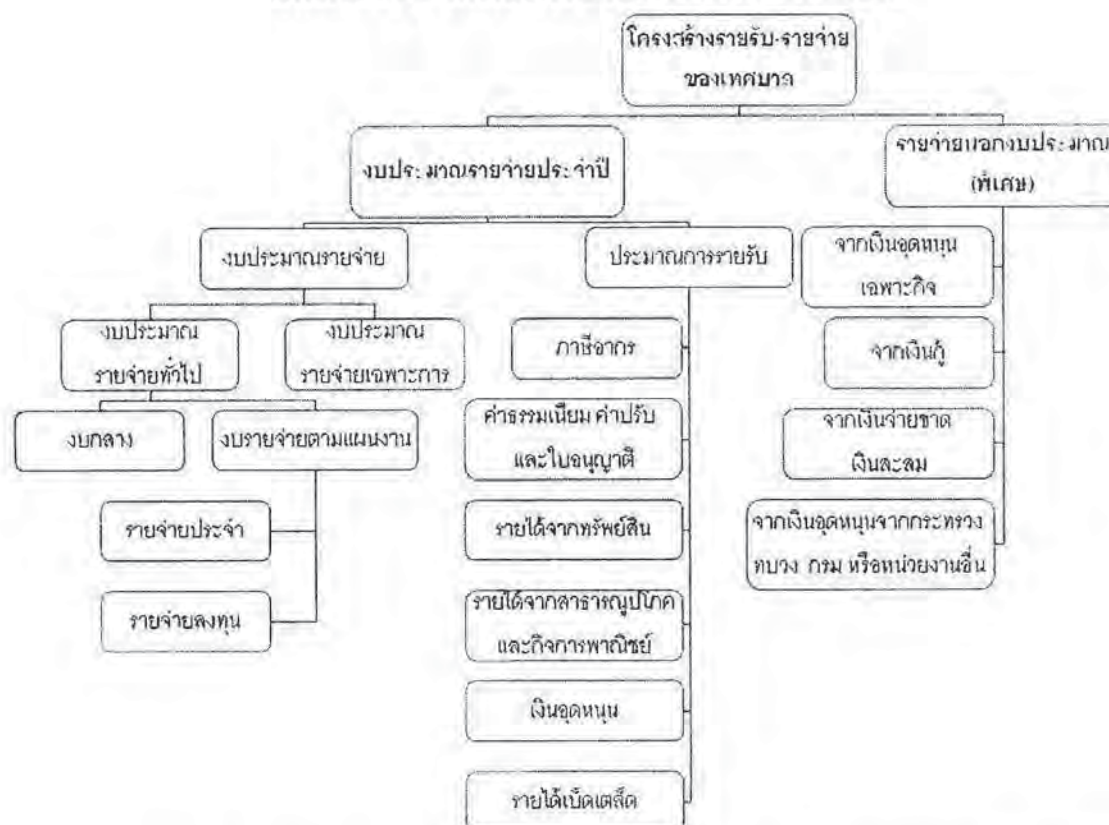
สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล จะจำแนกเป็นงบประมาณรายจ่ายทั่วไป และ งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ ซึ่งงบประมาณรายจ่ายทั่วไปประกอบด้วย งบกลาง และรายจ่ายตาม แผนงาน ส่วนประมาณการรายรับ ประกอบด้วยรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและ ใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภคและกิจกรรมพาณิชย์ เงินอุดหนุน และรายได้ เบ็ดเตล็ด

นอกจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลแล้ว ยังมีรายจ่ายอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นรายจ่าย นอกงบประมาณ หรือรายจ่ายพิเศษ ได้แก่ รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งเป็นรายจ่ายที่รัฐบาล

จัดสรรให้ดำเนินโครงการตามที่กำหนดไว้ รายจ่ายจากเงินกู้ รายจ่ายขาดจากเงินสะสม และรายจ่ายจากเงินอุดหนุนที่ได้รับจากส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นๆ

ทั้งนี้โครงสร้างรายรับและรายจ่ายของเทศบาล (รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 สามารถแสดงได้ตามแผนภาพที่ 2-2

แผนภาพที่ 2-2 โครงสร้างรายรับและรายจ่ายของเทศบาล



จากการที่ระเบียบวิธีงบประมาณของเทศบาลในอดีต ได้กำหนดให้เทศบาลจัดทำงบประมาณแบบเกินดุลหรือรายได้สูงกว่ารายจ่าย และถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงระเบียบวิธีการงบประมาณให้ยกเลิกการกำหนดสัดส่วนรายได้ที่ต้องสูงกว่ารายจ่ายแล้ว แต่รายได้ก็ยังคงเป็นตัวกำหนดรายจ่าย นอกจากนี้เทศบาลก็ยังมีการตั้งรายจ่ายพิเศษ หรือรายจ่ายนอกงบประมาณจากรายรับที่ได้จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จากเงินสะสมและจากเงินกู้ ซึ่งจากข้อมูลรายรับและรายจ่ายของเทศบาล ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดทำขึ้นจากแบบรายงานของเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ มีข้อมูลที่ต้องเนื่องสิ้นสุดเพียงปีงบประมาณ 2546 และหลังจากนั้นไม่ได้มีการจัดทำข้อมูลต่อเนื่อง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงเทศบาลมีปัญหาในเรื่องฐานข้อมูลด้านการคลังในด้านภาพรวมที่จะใช้ประโยชน์ในด้านวิชาการและด้านการวางแผนการกระจายอำนาจทางการคลัง

ดังนั้นในการศึกษานี้จึงได้ใช้ข้อมูลรายรับและรายจ่ายของเทศบาลในช่วงปีงบประมาณ 2540-2546 ซึ่งเป็นช่วงก่อนและหลังการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งทำให้เห็นการเปลี่ยนแปลงการรับจ่ายของเทศบาล ดังตารางที่ 2-2

ตารางที่ 2-2 รายรับและรายจ่ายของเทศบาล ปีงบประมาณ 2540 -2546

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546
รายรับ	31,983.3	33,644.6	33,487.1	30,729.4	41,661.6	57,616.4	67,276.7
รายจ่าย	28,025.7	30,175.3	29,788.8	28,853.6	34,229.9	47,497.6	52,527.0
ดุลการคลัง	3,957.6	3,469.3	3,698.3	1,875.8	7,431.7	10,118.8	14,739.7
(ร้อยละ)	(14.1)	(11.5)	(12.4)	(6.5)	(21.7)	(21.3)	(28.1)

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

จากตารางข้างต้น จะเห็นว่าเทศบาลมียอดรายรับสูงกว่ารายจ่ายหรือเกินดุลทุกปี (เป็นรายรับและรายจ่ายทั้งในงบประมาณ และนอกงบประมาณ) โดยในปีงบประมาณ 2540-2542 มีการเกินดุลร้อยละ 14.1 , 11.5 และ 12.4 ตามลำดับ และลดลงเหลือร้อยละ 6.5 ในปีงบประมาณ 2543 แต่การเกินดุลได้สูงขึ้นอีกตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544-2546 โดยมีการเกินดุลถึงร้อยละ 21.7 , 21.3 และ 28.1 ตามลำดับ

การที่เทศบาลมีการเกินดุลที่สูงขึ้นตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เนื่องจากผลของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมมีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐบาลในปี 2544 และเป็นร้อยละ 35 ในปีงบประมาณ 2549 รัฐบาลจึงได้มีการดำเนินการจัดสรรรายได้ และเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สัดส่วนดังกล่าวเป็นไปตามเป้าหมาย ซึ่งมีผลให้เทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ มีรายได้สูงขึ้น ซึ่งจะได้นำไปใช้ในส่วนของโครงสร้างรายได้ต่อไป

จากการที่เทศบาลมีรายได้สูงกว่ารายจ่าย เงินรายได้ที่เกินนั้นจะอยู่ในรูปเงินสะสม ทั้งนี้เทศบาลจะต้องตั้งทุนสำรองเงินสะสม โดยเทศบาลทุกแห่งต้องกันยอดเงินสะสมประจำปีไว้ร้อยละ 25 ของยอดเงินที่ตกเป็นเงินสะสมประจำปี เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพทางการเงินของเทศบาล ซึ่งเทศบาลอาจใช้เงินสะสมที่มีอยู่ในลักษณะการยืมเงินสะสม และตั้งใช้คืนในปีถัดไป เช่นกรณีการจัดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย กรณีมีรายจ่ายฉุกเฉินจากสาธารณภัย เป็นต้น หรือใช้วิธีจ่ายขาดเงินสะสมก็ได้ อย่างไรก็ตามหากมีความจำเป็นต้องจ่ายจากเงินทุนสำรองเงินสะสม จะกระทำได้ 2 กรณี คือ กรณีที่ 1 หากเทศบาลไม่มีเงินสะสมเพียงพอต่อการบริหารงานให้ขอความเห็นชอบจากสภาเทศบาล และขออนุมัติ

จากผู้ว่าราชการจังหวัด และกรณีที่ 2 หากเทศบาลมีทุนสำรองเงินสะสมเกินร้อยละ 25 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็อาจนำเงินสะสมส่วนที่เกินมาใช้โดยขออนุมัติจากสภาเทศบาล

นอกจากนี้เทศบาลอาจกู้เงินมาใช้ในโครงการลงทุนต่างๆ ซึ่งแหล่งเงินกู้ที่สำคัญของเทศบาล ได้แก่ เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (Regional Urban Development Fund : RUDF) และสถาบันการเงินของรัฐ ซึ่งเงินทุนก.ส.ท.เกิดขึ้นจากการที่เทศบาลมีรายได้สูงกว่ารายจ่ายในแต่ละปี และได้นำส่งก.ส.ท.ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล³ ที่กำหนดให้ทุกเทศบาลจัดส่งเงินสะสมจำนวนร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปีไปยังก.ส.ท.ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี โดยเทศบาลสามารถกู้เงินจาก ก.ส.ท.ไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ในวงเงินไม่เกิน 10 เท่าของเงินฝากสะสม ระยะเวลากู้ไม่เกิน 15 ปี ทั้งนี้ยอดเงินสะสมของเทศบาล ที่ฝากไว้ที่ ก.ส.ท. ณ วันที่ 30 กันยายน 2553 มีจำนวน 10,597.0 ล้านบาท และยอดหนี้เงินกู้ ก.ส.ท.ของเทศบาล มีจำนวน 8,091.5 ล้านบาท หรือ ยอดหนี้คิดเป็นร้อยละ 76.4 ของยอดเงินฝากสะสม สำหรับกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (RUDF) อยู่ภายใต้การดำเนินงานของธนาคารออมสิน ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนระยะยาวให้กู้เพื่อพัฒนาท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลให้มีโอกาสพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการในเชิงรุก โดยริเริ่มโครงการพัฒนาท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วมของชุมชน โดยวงเงินกู้โครงการละไม่เกิน 120 ล้านบาท ระยะเวลากู้สูงสุดไม่เกิน 15 ปี ทั้งนี้ยอดเงินกู้ RUDF ของเทศบาล ณ วันที่ 30 กันยายน 2553 มีจำนวน 530.8 ล้านบาท

2.4 โครงสร้างรายได้ของเทศบาล

รายได้ของเทศบาลได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายหลัก ได้แก่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นอกจากนี้การจัดเก็บรายได้แต่ละประเภทได้บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.4.1 ประเภทรายได้ของเทศบาล⁴

- 1) ภาษีอากร ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- 4) รายได้จากการสาธารณูปโภค และเทศพาณิชย์
- 5) พันธบัตรหรือเงินกู้ ตามแต่ที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

³ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล พ.ศ. 2552

⁴ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

- 6) เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรม องค์การ หรือนิติบุคคล
- 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 8) เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 9) รายได้อื่นใดก็ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

2.4.2 แหล่งที่มาของรายได้ของเทศบาล

1) รายได้จากภาษีอากร

1.1) ภาษีอากรที่เทศบาลจัดเก็บเอง⁵

- (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (2) ภาษีบำรุงท้องที่
- (3) ภาษีป้าย
- (4) อากรฆ่าสัตว์
- (5) อากรรั้งนกอีแอ่น

1.2) ภาษีอากรที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล (Share Base)

- (1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- (2) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- (3) ภาษีสุรา
- (4) ภาษีสรรพสามิต
- (5) ภาษีการพนัน
- (6) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์
- (7) ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

1.3) ภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ (Share Revenue)

- (1) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพรบ.กำหนดแผนฯ

2) รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับและค่าบริการ

2.1) ค่าธรรมเนียม เช่น

- (1) ค่าธรรมเนียมเก็บขนมูลฝอย
- (2) ค่าธรรมเนียมขนถ่ายสิ่งปฏิกูล
- (3) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายควบคุมอาคาร
- (4) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน
- (5) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน

⁵ รายละเอียดภาษีอากรที่เทศบาลจัดเก็บเอง ปรากฏในภาคผนวก ก.

- (6) ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์
- (7) ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์
- (8) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตติดตั้งป้ายโฆษณา
- (9) ค่าธรรมเนียมบัตรประจำตัวประชาชนและค่าปรับ
- (10) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนพาณิชย์

2.2) ค่าใบอนุญาต เช่น

- (1) การประกอบการค้าซึ่งเป็นที่น่ารังเกียจ หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ
- (2) สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร
- (3) การขายสุรา
- (4) การโฆษณา
- (5) ตลาดเอกชน
- (6) สุสานและ฼าปนกิจสถาน
- (7) จำหน่ายสินค้าในสถานที่หรือทางสาธารณะ
- (8) รับรองการแจ้งการจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารและสะสมอาหาร

2.3) ค่าปรับ เช่น

- (1) ค่าปรับผู้ละเมิดกฎหมาย

2.4) ค่าบริการ เช่น

- (1) การออกแบบ
- (2) การคิดสำเนา
- (3) การพิมพ์นอกคำจัดยุง
- (4) การบริการเลี้ยงเด็กกลางวัน
- (5) การทำการต่างๆ ในสถานที่สาธารณะ
- (6) การขอใช้สถานที่
- (7) การยืมใช้พัสดุ
- (8) การทำความสะอาด
- (9) การทดสอบคุณภาพวัสดุก่อสร้าง
- (10) การตรวจวิเคราะห์น้ำ
- (11) การบริการตัดและขุดต้นไม้
- (12) การบริการทางการแพทย์
- (13) การบริการเกี่ยวกับเศษวัสดุก่อสร้าง

3) รายได้จากทรัพย์สิน เช่น

- (1) ค่าเช่าอาคารสถานที่

- (2) ค่าเช่าทำเทียบเรือ
- (3) ค่าเช่าที่ดิน
- (4) ค่าเช่าแผงตลาดสาธารณะ
- (5) ค่าดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารและพันธบัตรรัฐบาล
- 4) รายได้จากการสาธารณูปโภค และเทศพาณิชย์ เช่น
 - (1) เงินช่วยจากสถานธนาบาล
 - (2) รายได้จากสถานีขนส่งผู้โดยสาร
- 5) รายได้เบ็ดเตล็ด ที่ไม่เข้าลักษณะใดข้างต้น
 - (1) เงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน
 - (2) ค่าขายแบบประกวราคา
 - (3) ค่าเบ็ดเตล็ดอื่นๆ
- 6) รายได้จากเงินอุดหนุน
 - (1) เงินอุดหนุนทั่วไป
 - (2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

2.4.3 กฎหมายเกี่ยวกับรายได้ของเทศบาล

- 1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติม
- 2) พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 และแก้ไขเพิ่มเติม
- 3) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- 4) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
- 5) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- 6) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
- 7) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535
- 8) พระราชบัญญัติอากรโรงนกอีแอ่น พ.ศ.2540
- 9) ประมวลรัษฎากร
- 10) พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534
- 11) พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493
- 12) พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527
- 13) พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527
- 14) พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527

- 15) พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478
- 16) ประมวลกฎหมายที่ดิน
- 17) พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522
- 18) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- 19) พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจordeยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503
- 20) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- 21) พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน
- 22) พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499
- 23) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
- 24) พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528
- 25) พระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวงของกฎหมายข้างต้น
- 26) เทศบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

2.4.4 ประเภทรายได้ของเทศบาลเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 4 ประเภทที่สำคัญ คือ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ และเงินอุดหนุน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีโครงสร้างรายได้ที่แตกต่างกัน เนื่องจากลักษณะและภารกิจที่แตกต่างกัน ซึ่งประเภทรายได้ของเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ สรุปได้ดังตารางที่ 2-3

ตารางที่ 2-3 ประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทรายได้	อบจ.	เทศบาล	อบต.	เมืองพัทยา	กทม.
1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง					
1.1 รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง					
1.1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน		✓	✓	✓	✓
1.1.2 ภาษีบำรุงท้องที่		✓	✓	✓	✓
1.1.3 ภาษีป้าย		✓	✓	✓	✓
1.1.4 ภาษีสรรพสามิต		✓	✓	✓	✓
1.1.5 ภาษีสรรพสามิต	✓	✓	✓		
1.1.6 ภาษียาสูบ น้ำมัน และ โรงแรม	✓				✓
1.2 รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร					
1.2.1 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	✓	✓	✓	✓	✓
1.2.2 รายได้จากทรัพย์สิน	✓	✓	✓	✓	✓
1.2.3 รายได้จากสาธารณูปโภค	✓	✓	✓	✓	✓
1.2.4 รายได้จากการประกอบกิจการ	✓	✓	✓	✓	✓
1.2.5 รายได้เบ็ดเตล็ด	✓	✓	✓	✓	✓

ตารางที่ 2-3 ประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

ประเภทรายได้	อบจ.	เทศบาล	อบต.	เมืองพัทยา	กทม.
2. รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้					
2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม					
- 1 /9 ของอัตราจัดเก็บ		✓	✓	✓	✓
- ตาม พ.ร.บ. อบจ.	✓				
2.2 ภาษีธุรกิจเฉพาะ		✓	✓	✓	✓
2.3 ภาษีสุรา		✓	✓	✓	✓
2.4 ภาษีสรรพสามิต		✓	✓	✓	✓
2.5 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	✓				✓
2.6 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์		✓	✓	✓	✓
2.7 ภาษีการพนัน		✓	✓	✓	✓
2.8 ค่าภาคหลวงแร่	✓	✓	✓		✓
2.9 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	✓	✓	✓		✓
2.10 รายได้ตามกฎหมายอุทยานฯ			✓		
2.11 ค่าภาคหลวงป่าไม้			✓		
2.12 ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล			✓		
2.13 ค่าใบอนุญาต อาชญาบัตร ประมง			✓		
3. รายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้					
3.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ)	✓	✓	✓	✓	✓
4. รายได้จากเงินอุดหนุน	✓	✓	✓	✓	✓

2.4.5 รายได้ของเทศบาลเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ

จากข้อมูลรายได้เทศบาลปีงบประมาณ 2553 เทศบาลมีสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองร้อยละ 11.8 รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ร้อยละ 47.7 และจากเงินอุดหนุนร้อยละ 40.5 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเทศบาลต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาลถึงร้อยละ 88.2 ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่มีรายได้ที่จัดเก็บเองต่ำ และต้องอาศัยรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลสูง ซึ่งเมื่อคิดเฉลี่ยแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่จัดเก็บเองเพียงร้อยละ 10.9 และต้องอาศัยรายได้จากรัฐบาลถึงร้อยละ 89.1 ทั้งนี้เทศบาลมีรายได้ที่จัดเก็บเองสูงกว่าค่าเฉลี่ยเล็กน้อย ดังตารางที่ 2-4

ตารางที่ 2-4 จำนวนและสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2553

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายได้	อบจ.	เทศบาล	อบต.	เมือง พัทยา	กทม.	รายได้รวม
1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (สัดส่วนร้อยละ)	4,289.78 (9.0)	13,508.62 (11.8)	6,815.11 (5.3)	380.72 (14.2)	13,167.73 (22.5)	38,161.96 (10.9)
2. รายได้ที่รัฐบาลเก็บให้/แบ่งให้ (สัดส่วนร้อยละ)	29,378.33 (61.5)	54,645.49 (47.7)	73,351.73 (57.4)	941.89 (35.2)	32,882.21 (56.2)	191,199.65 (54.4)
3. เงินอุดหนุน (สัดส่วนร้อยละ)	14,139.45 (29.6)	46,304.33 (40.5)	47,562.85 (37.2)	1,349.80 (50.5)	12,461.86 (21.3)	121,818.29 (34.7)
4. รายได้รวม (1+2+3) (สัดส่วนร้อยละ)	47,807.56 (100.0)	114,458.44 (100.0)	127,729.69 (100.0)	2,672.41 (100.0)	58,511.80 (100.0)	351,179.90 (100.0)
จำนวน อปท. (แห่ง)	75	2,008	5,767	1	1	7,852

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

2.4.6 วิเคราะห์โครงสร้างรายได้เทศบาล

ตามที่กล่าวมาแล้วว่า โครงสร้างรายได้ของเทศบาล ประกอบด้วยรายได้ที่จัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ และรายได้จากเงินอุดหนุน ซึ่งจากข้อมูลที่มีในช่วงปีงบประมาณ 2540-2546 และช่วงปีงบประมาณ 2551-2553 ตามตารางที่ 2-5 รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 17-18 ในช่วงปีงบประมาณ 2540-2543 แต่สัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มลดลงตลอดตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544-2546 ส่วนรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ มีสัดส่วนระหว่างร้อยละ 37-47 ในขณะที่เงินอุดหนุนจากรัฐบาลมีสัดส่วนระหว่าง ร้อยละ 37-51 หรือกล่าวได้ว่าเทศบาลได้พึ่งพารายได้จากรัฐบาลประมาณกว่าร้อยละ 80 แต่หลังจากปีงบประมาณ 2544 ซึ่งเป็นปีที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลภายในปี 2544 รัฐบาลจึงได้มีการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมาย จึงมีผลให้สัดส่วนรายได้ที่รัฐบาลเก็บให้หรือแบ่งให้ และเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นเป็นเกือบร้อยละ 90 และสัดส่วนรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองลดลงเหลือประมาณร้อยละ 10 ในปีงบประมาณ 2546 อย่างไรก็ตามจากข้อมูลปีงบประมาณ 2551-2553 สัดส่วนรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 11-12 ส่วนรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ และเงินอุดหนุนมีสัดส่วนไม่ค่อนแน่นอน แต่จะมีลักษณะผกผันกัน กล่าวคือหากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ มีสัดส่วนต่ำ เงินอุดหนุนจะมีสัดส่วนสูง

ตารางที่ 2-5 โครงสร้างรายได้เทศบาล ปีงบประมาณ 2540-2546 และ 2551-2553

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	รายได้จัดเก็บเอง		รายได้ที่รัฐบาลเก็บให้หรือแบ่งให้		เงินอุดหนุน		รายได้รวม	
	จำนวนเงิน	สัดส่วน (%)	จำนวนเงิน	สัดส่วน (%)	จำนวนเงิน	สัดส่วน (%)	จำนวนเงิน	สัดส่วน (%)
2540	5,136.4	16.9	13,382.5	44.2	11,785.6	38.9	30,304.5	100.0
2541	5,551.3	17.4	14,501.4	45.3	11,946.4	37.3	31,999.1	100.0
2542	5,794.0	18.5	12,666.4	40.3	12,923.2	41.2	31,383.6	100.0
2543	5,603.8	18.3	12,796.5	41.8	12,240.3	39.9	30,640.6	100.0
2544	5,795.4	14.7	17,759.1	45.1	15,821.0	40.2	39,375.5	100.0
2545	6,246.6	11.4	20,516.8	37.6	27,845.0	51.0	54,608.4	100.0
2546	6,673.5	10.4	30,695.0	47.6	27,062.9	42.0	64,431.4	100.0
.....								
2551	12,138.5	11.8	40,520.3	39.2	50,573.7	49.0	103,232.5	100.0
2552	12,633.0	12.1	39,101.7	37.4	52,854.6	50.5	104,589.3	100.0
2553	13,508.6	11.8	54,645.5	47.7	46,304.3	40.5	114,458.4	100.0

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาประเภทรายได้ของเทศบาลจะสามารถสรุปโครงสร้างได้ดังนี้

1) รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง

เป็นรายได้ที่เทศบาลใดเป็นผู้จัดเก็บรายได้จะเป็นของเทศบาลนั้นๆ ประกอบด้วย รายได้จากภาษีอากร ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ และอากรรั้งนกอีแอ่น ส่วนรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร ได้แก่ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค และรายได้เบ็ดเตล็ด ซึ่งในช่วงปีงบประมาณ 2540-2546 มีสถิติการจัดเก็บ ดังตารางที่ 2-6 ซึ่งจะเห็นได้ว่ารายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองในส่วนที่เป็นภาษีอากร และไม่ใช่อากรมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน คือ ประมาณร้อยละ 50 : 50 ในช่วงปีงบประมาณ 2540-2542 แต่สัดส่วนรายได้ภาษีอากรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในช่วงปีงบประมาณ 2543-2546 เป็นร้อยละ 55-57 ซึ่งสรุปประเภทรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองได้ ดังนี้

1.1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีหลักที่เทศบาลจัดเก็บ ซึ่งเก็บจากฐานค่ารายปีหรือค่าเช่าต่อปี (Rental Value) ในการประเมินภาษี แต่ในกรณีที่หากค่าเช่าไม่ได้ ก็จะมีการประเมินค่ารายปี โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาดพื้นที่ ทำเลที่ตั้ง ซึ่งการประเมินค่ารายปีในลักษณะนี้จะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานในการกำหนดค่าเช่าที่สมควรให้เช่าได้ในหนึ่งปี ส่วนอัตราภาษีคือ ร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี โดยยกเว้นภาษีสำหรับโรงเรือนที่เจ้าของอยู่เอง ดังนั้นการจัดเก็บภาษี

ตารางที่ 2-6 รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2540-2546

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายได้	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546
1. รายได้ภาษีอากรที่เทศบาลจัดเก็บ (สัดส่วนร้อยละ)	2,583.3 (50.3)	2,777.6 (50.0)	2,868.4 (49.5)	3,092.6 (55.2)	3,303.6 (57.0)	3,577.6 (57.3)	3,863.6 (57.9)
1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	2,063.8	2,259.2	2,338.5	2,544.3	2,706.3	2,988.1	3,228.1
1.2 ภาษีบำรุงท้องที่	131.0	133.9	142.5	151.6	138.7	148.2	154.2
1.3 ภาษีป้าย	343.4	341.8	335.7	347.5	370.3	392.6	420.1
1.4 อากรฆ่าสัตว์	45.1	42.7	38.9	40.0	77.5	38.3	40.0
1.5 อากรรังนกอีแอ่น	-	-	12.8	9.2	10.8	10.4	21.2
2. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร (สัดส่วนร้อยละ)	2,553.1 (49.7)	2,773.7 (50.0)	2,925.6 (50.5)	2,511.8 (44.8)	2,491.8 (43.0)	2,669.0 (42.7)	2,809.9 (42.1)
2.1 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต ค่าบริการ	834.3	817.8	799.5	862.4	945.3	1,121.1	1,210.6
2.2 รายได้จากทรัพย์สิน	1,364.1	1,567.1	1,641.0	985.6	815.9	730.8	754.4
2.3 รายได้จากสาธารณูปโภค/เทศพาณิชย์	119.1	146.7	174.7	185.0	183.0	188.9	174.7
2.4 รายได้เบ็ดเตล็ด	235.6	242.1	310.4	478.2	547.6	628.3	670.1
รวมรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง (สัดส่วนร้อยละ)	5,136.4 (100.0)	5,551.3 (100.0)	5,794.0 (100.0)	5,603.8 (100.0)	5,795.4 (100.0)	6,246.6 (100.0)	6,673.5 (100.0)

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

โรงเรือนและที่ดินของเทศบาล จะขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งจะกระทบต่อภาวะค่าเช่าและการขยายตัวของธุรกิจที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษี และขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษีของเทศบาลเอง ทั้งนี้ ในช่วงปีงบประมาณ 2540-2546 การจัดเก็บภาษีประเภทนี้จะมีการขยายตัวตลอดทุกปี โดยปีงบประมาณ 2540 จัดเก็บได้ 2,063.8 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 3,228.1 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2546 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 56.4 (สำหรับข้อมูลเบื้องต้นของปีงบประมาณ 2552 จัดเก็บได้ประมาณ 6,273 ล้านบาท ตามตารางที่ 2-9)

1.2) ภาษีบำรุงท้องที่ ฐานของภาษีประเภทนี้ คือ ราคาปานกลางของที่ดินซึ่งดี ราคาโดยคณะกรรมการในแต่ละท้องถิ่นในทุกกรอบระยะเวลา 4 ปี โดยมีหลักเกณฑ์การตีราคา คือ ให้นำราคาที่ดินในหน่วยที่จะทำการตีราคา ซึ่งซื้อขายโดยสุจริตครั้งสุดท้ายไม่น้อยกว่า 3 ราย ในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี มาคำนวณเฉลี่ยเป็นราคาปานกลาง โดยไม่รวมราคาโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างหรือเพาะปลูก ถ้าไม่มีราคาซื้อขาย ให้นำราคาปานกลางที่คำนวณจากราคาซื้อขายในหน่วยที่ใกล้เคียงที่มีสภาพทำเลคล้ายคลึงกันมาเป็นราคาปานกลางของที่ดิน อย่างไรก็ตามในช่วงที่ผ่านมาได้มีการตีราคาปานกลางของที่ดินครั้งสุดท้ายสำหรับรอบปี 2525-2528 แต่ก็ไม่ได้มีการนำมาใช้ เนื่องจากเหตุผลว่าราคาปานกลางของ

ที่ดินดังกล่าวยังไม่เหมาะสม และทำให้ภาระภาษีของประชาชนเพิ่มขึ้นมาก จึงได้มีการกำหนดให้ใช้ราคาปานกลางของที่ดินปี 2521-2524 มาใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี 2525-2528 และรอบระยะเวลาต่อๆ มาจนถึงปัจจุบัน สำหรับอัตราภาษีมี 34 ชั้น และมีลักษณะถดถอย โดยชั้นราคาปานกลางที่ดินต่ำกว่าไร่ละ 30,000 บาท อัตราภาษีเฉลี่ยร้อยละ 0.50 ส่วนราคาที่ดินที่เกินไร่ละ 30,000 บาท อัตราภาษีร้อยละ 0.25 ของราคาปานกลาง นอกจากนี้ยังมีการลดหย่อนเนื้อที่ดินที่ใช้อยู่อาศัยและทำการเกษตร ไม่ต้องนำมาคำนวณภาษีตามที่กำหนด เช่น ที่ดินในเขตเทศบาลตำบล ลดหย่อนให้ 200 ตารางวา ถึง 1 ไร่ และเทศบาลอื่นลดหย่อนให้ 50-100 ตารางวา ซึ่งการลดหย่อนลักษณะนี้ทำให้เจ้าของที่ดินจำนวนมากไม่มีการต้องเสียภาษี ดังนั้น ผลของการใช้ราคาปานกลางของที่ดินปี 2521-2524 หรือราคาประมาณ 30 ปีที่ผ่านมา ประกอบกับโครงสร้างอัตราภาษีที่มีลักษณะถดถอย และมีการลดหย่อนที่ดินที่ต้องเสียภาษี จึงทำให้เทศบาลไม่มีรายได้จากภาษีประเภทนี้มากนัก และการจัดเก็บภาษีในแต่ละปีไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงเนื่องจากฐานภาษีไม่เปลี่ยนแปลง ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการจัดเก็บของเทศบาลที่จะตรวจสอบผู้ที่อยู่นอกระบบภาษีให้มาชำระภาษี โดยในช่วงปีงบประมาณ 2540-2546 จัดเก็บได้ประมาณ 100 กว่าล้านบาท (สำหรับข้อมูลเบื้องต้นของปีงบประมาณ 2552 จัดเก็บได้ประมาณ 313 ล้านบาท ตามตารางที่ 2-9)

1.3) ภาษีป้าย เป็นภาษีที่เก็บจากป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อหรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้า หรือโฆษณาการค้า หรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ โดยฐานภาษี คือ พื้นที่ป้ายที่จัดเก็บในทุก 500 ตารางเซนติเมตร เจ้าของป้ายมีหน้าที่เสียภาษีเป็นรายปี ภาษีประเภทนี้ก็ไม่ได้ทำรายได้ให้เทศบาลมากนัก เนื่องจากอัตราที่จัดเก็บค่อนข้างต่ำ เช่น ป้ายที่มีอักษรไทยล้วนจัดเก็บ 3 บาทต่อ 500 ตารางเซนติเมตร ป้ายที่มีอักษรไทยปนอักษรต่างประเทศจัดเก็บ 20 บาทต่อ 500 ตารางเซนติเมตร ป้ายที่ไม่มีอักษรไทยจัดเก็บ 40 บาทต่อ 500 ตารางเซนติเมตร เป็นต้น รายได้ภาษีประเภทนี้น่าจะผันแปรตามภาวะเศรษฐกิจของท้องถิ่น และประสิทธิภาพในการจัดเก็บให้ทั่วถึง โดยในช่วงปีงบประมาณ 2540-2546 จัดเก็บได้ประมาณปีละ 300-400 ล้านบาท (สำหรับข้อมูลเบื้องต้นของปีงบประมาณ 2552 จัดเก็บได้ประมาณ 919 ล้านบาท ตามตารางที่ 2-9)

1.4) อากรฆ่าสัตว์ เทศบาลที่มีรายได้ประเภทนี้เฉพาะเทศบาลที่มีโรงฆ่าสัตว์ในเขตพื้นที่ โดยจัดเก็บเพื่อควบคุมการฆ่าสัตว์ให้ถูกสุขลักษณะ ซึ่งอัตราอากรฆ่าสัตว์ได้กำหนดไว้เป็นรายตัว เช่น โคตัวละ 12 บาท กระบือตัวละ 15 บาท สุกรตัวละ 10 บาท เป็นต้น รายได้จากอากรฆ่าสัตว์ในช่วงปีงบประมาณ 2540-2546 จัดเก็บได้เฉลี่ยประมาณปีละ 40 ล้านบาท (สำหรับข้อมูลเบื้องต้นของปี 2552 จัดเก็บได้ประมาณ 116 ล้านบาท ตามตารางที่ 2-9)

1.5) อากรรังนกอีแอ่น เดิมเป็นรายได้ของรัฐบาลจัดเก็บโดยกรมสรรพากร แต่ตั้งแต่ปี 2540 ได้มีการโอนให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นที่มีการให้สัมปทานการจัดเก็บรังนก โดยได้กำหนดการจัดสรรรายได้ไว้ว่า ถ้าเงินอากรไม่เกิน 3 ล้านบาท ให้จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกทั้งหมด แต่ถ้าเกิน 3 ล้านบาท ก็จะทำให้มีการจัดสรรร้อยละ 60 ของส่วนที่เกินให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในจังหวัดเดียวกันที่ไม่มีการจัดเก็บอากรรั้งนก เทศบาลมีรายได้จากอากรรั้งนกในช่วงปีงบประมาณ 2542-2546 ประมาณปีละ 10-20 ล้านบาท (สำหรับข้อมูลเบื้องต้นของปีงบประมาณ 2552 จัดเก็บได้ประมาณ 155 ล้านบาท ตามตารางที่ 2-9)

1.6) รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับและค่าบริการ เช่น ค่าธรรมเนียมเก็บขนมูลฝอยสิ่งปฏิกูล ค่าใบอนุญาตการขายสุรา ค่าปรับผู้ละเมิดกฎหมาย ค่าบริการการออกแบบ เป็นต้น รายได้ประเภทนี้ทำรายได้ให้เทศบาล ประมาณ 800-1,200 ล้านบาท ในช่วงปีงบประมาณ 2540-2546 (สำหรับข้อมูลเบื้องต้นของปีงบประมาณ 2552 จัดเก็บได้ประมาณ 1,953 ล้านบาท ตามตารางที่ 2-9)

1.7) รายได้จากทรัพย์สิน ได้แก่ ค่าเช่าอาคารสถานที่ ค่าเช่าท่าเทียบเรือ ค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าแผงตลาด ค่าดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เป็นต้น รายได้ประเภทนี้เคยทำรายได้ให้เทศบาลประมาณปีละ 1,000 กว่าล้านบาท ในช่วงปีงบประมาณ 2540-2542 แต่ลดลงเหลือไม่ถึง 1,000 ล้านบาท ในช่วงปีงบประมาณ 2543-2546 เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่ลดลง (สำหรับข้อมูลเบื้องต้นของปีงบประมาณ 2552 จัดเก็บได้ประมาณ 1,898 ล้านบาท ตามตารางที่ 2-9)

1.8) รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ ได้แก่ เงินช่วยเหลือจากกิจการสถานธนาถนาบาล และรายได้จากสาธารณูปโภคอื่นๆ ในช่วงปีงบประมาณ 2540-2546 รายได้ประเภทนี้ทำรายได้ให้แก่เทศบาลประมาณปีละ 100 กว่าล้านบาท (สำหรับข้อมูลเบื้องต้นของปีงบประมาณ 2552 จัดเก็บได้ประมาณ 334 ล้านบาท ตามตารางที่ 2-9)

1.9) รายได้เบ็ดเตล็ด เช่น เงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน ค่าขายแบบประจวดราคา เป็นต้น รายได้ประเภทนี้มีแนวโน้มสูงขึ้นตลอด ในช่วงปีงบประมาณ 2540-2546 คือ จาก 235 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2540 เป็น 670 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2546 (สำหรับข้อมูลเบื้องต้นของปีงบประมาณ 2552 จัดเก็บได้ประมาณ 863 ล้านบาท ตามตารางที่ 2-9)

2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้

2.1) รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บให้ รายได้ของเทศบาลประเภทนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับภาษีของรัฐบาล (Share Base) และรัฐบาลช่วยจัดเก็บให้ และนำมาจัดสรรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ หรือเป็นภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและมอบให้ท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งสรุปได้ดังนี้ (ตามตารางที่ 2-7)

2.1.1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นภาษีการขายทั่วไปที่จัดเก็บโดยกรมสรรพากร ปัจจุบันจัดเก็บในอัตราร้อยละ 7 ซึ่งเป็นการจัดเก็บโดยอำนาจรัฐตามประมวลรัษฎากรร้อยละ 6.3 และอำนาจของท้องถิ่นร้อยละ 0.7 (คือเก็บในอัตรา 1 ใน 9 ของอัตราที่รัฐจัดเก็บ) ก่อนปีงบประมาณ 2544 เงินภาษีที่จัดเก็บได้ตามอำนาจของท้องถิ่นจะมีการจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ตามแหล่งกำเนิดของภาษี แต่ในปีงบประมาณ 2544 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรใหม่โดยมีการจัดสรร

ตารางที่ 2-7 รายได้ของเทศบาลที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ ปีงบประมาณ 2540-2546

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายได้	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546
1. รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บให้	13,382.5	14,501.4	12,666.4	12,796.5	15,511.4	13,587.5	14,165.6
1.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม(1/9)	5,148.8	6,229.0	4,776.5	4,477.9	5,555.2	1,646.7	1,783.5
1.2 ภาษีธุรกิจเฉพาะ	767.8	929.0	705.3	667.8	137.6	335.7	417.4
1.3 ภาษีสุราและเบียร์	747.8	788.1	813.2	663.6	657.8	1,516.1	758.6
1.4 ภาษีสรรพสามิต	2,322.5	2,038.8	1,768.5	1,894.2	2,835.2	1,852.5	2,841.3
1.5 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์	4,396.2	4,404.5	4,600.4	4,958.1	4,378.4	5,595.6	5,058.5
1.6 ค่าธรรมเนียมอสังหาริมทรัพย์	-	-	-	116.3	1,833.1	2,060.2	2,926.3
1.7 ภาษีการพนัน	-	-	-	-	-	-	-
1.8 ค่าภาคหลวงแร่	-	1.7	-	1.6	5.8	12.7	15.3
1.9 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	-	-	-	0.1	-	43.0	64.6
1.10 อื่นๆ	-	-	-	-	0.1	53.5	94.8
2. รายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้	-	110.3	2.5	16.9	109.2	471.5	205.3
2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม	-	-	-	-	2,247.7	6,929.3	16,529.4
(ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ)							
รวมรายได้ของเทศบาลที่รัฐบาลจัดเก็บให้ แบ่งให้	13,382.5	14,501.4	12,666.4	12,796.5	17,759.1	20,516.8	30,695.0

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ในภาพรวมเป็นรายจังหวัด ตามเกณฑ์ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดร้อยละ 50 และเกณฑ์ประชากรร้อยละ 50 และนำผลการจัดสรรภาษีในแต่ละจังหวัดมาจัดสรรให้เทศบาล อบต.และอบจ.ในสัดส่วนร้อยละ 50: 30 : 20 ตามลำดับ

ในปีงบประมาณ 2545 ได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มใหม่ โดยแบ่งตามกรมที่จัดเก็บภาษี 3 กรม ได้แก่ กรมสรรพากร ซึ่งจัดเก็บภาษีจากสินค้าที่ซื้อขายภายในประเทศ กรมศุลกากรช่วยเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากสินค้านำเข้า และกรมสรรพสามิตช่วยเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากสินค้าประเภทที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต โดยในส่วนที่กรมสรรพากรจัดเก็บจัดสรรให้ อบจ. และกรุงเทพมหานครตามสัดส่วนผลการจัดเก็บภาษีแต่ละจังหวัด และในส่วนที่กรมศุลกากรและกรมสรรพสามิตจัดเก็บจัดสรรให้เทศบาล อบต. และเมืองพัทยาตามเกณฑ์ประชากร ซึ่งการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรรดังกล่าวทำให้รายได้ของเทศบาลลดลงจาก 5,000 กว่าล้านบาท ในปีงบประมาณ 2544 เหลือ 1,000 กว่าล้านบาท ปีงบประมาณ 2545-2546 (สำหรับข้อมูลเบื้องต้นของปีงบประมาณ 2552 ได้รับจัดสรร 6,310 ล้านบาท ตามตารางที่ 2-9)

2.1.2) ภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นภาษีที่กรมสรรพากรจัดเก็บตามประมวลรัษฎากร จากธุรกิจธนาคาร โรงรับจำนำ และการค้าอสังหาริมทรัพย์ และมีการจัดเก็บเพิ่มเติมให้ท้องถิ่นในอัตรา ร้อยละ 10 ของอัตราที่รัฐจัดเก็บ เช่น ภาษีธุรกิจเฉพาะที่จัดเก็บจากการค้าอสังหาริมทรัพย์จัดเก็บในอัตรา ร้อยละ 3 ซึ่งจะเก็บให้ท้องถิ่นในอัตราร้อยละ 0.3 โดยภาษีที่จัดเก็บให้ท้องถิ่นก่อนปีงบประมาณ 2544 จะ ถูกจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแหล่งที่เกิดของภาษี แต่หลังจากปีงบประมาณ 2544 ได้มี การแบ่งภาษีตามผลการจัดเก็บตามรายจังหวัด และ แต่ละจังหวัดจัดสรรระหว่างเทศบาลและ อบต. ตาม เกณฑ์ประชากร ซึ่งมีผลให้รายได้ของเทศบาลในส่วนนี้ลดลงจากที่เคยได้รับจัดสรรในปีงบประมาณ 2543 จำนวน 600 กว่าล้านบาท เหลือเพียง 100 กว่าล้านบาท ในปีงบประมาณ 2544 และหลังจากนั้นก็มิ มีการขยายตัวตามการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะที่เพิ่มขึ้น (สำหรับข้อมูลเบื้องต้นของปีงบประมาณ 2552 จัดเก็บได้ประมาณ 339 ล้านบาท ตามตารางที่ 2-9)

2.1.3) ภาษีสุรา เบียร์ และภาษีสรรพสามิต เป็นภาษีจากขายเฉพาะอย่าง และมิ มีการจัดเก็บเพิ่มเติมให้ท้องถิ่นร้อยละ 10 ของอัตราที่รัฐจัดเก็บ ภาษีที่ท้องถิ่นได้รับจะถูกจัดสรรระหว่าง เทศบาล อบต. เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานครตามเกณฑ์ประชากร เนื่องจากจุดจัดเก็บภาษี คือ โรงงาน ที่ผลิตสินค้า หรือด่านที่จัดเก็บสินค้านำเข้า แต่ประชาชนผู้บริโภคสินค้าดังกล่าวกระจายอยู่ทั่วประเทศจึง ใช้ประชากรเป็นเกณฑ์ในการจัดสรร รายได้ของเทศบาลจากภาษีประเภทนี้ในช่วงปีงบประมาณ 2540- 2546 ประมาณปีละ 3,000 กว่าล้านบาท (สำหรับข้อมูลเบื้องต้นของปีงบประมาณ 2552 ได้รับจัดสรร ประมาณ 5,000 ล้านบาท ตามตารางที่ 2-9)

2.1.4) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นภาษिरดยนต์ประจำปีที เก็บจากผู้ไ้รถยนต์ ซึ่งกรมขนส่งทางบกทำหน้าที่จดทะเบียนและจัดเก็บภาษี และจัดสรรให้เป็นรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามผลการจัดเก็บรายจังหวัด และมีการจัดสรรภายในจังหวัดระหว่าง อบจ. เทศบาล และอบต. ซึ่งภาษีประเภทนี้เคยเป็นรายได้หลักของเทศบาล โดยได้รับจัดสรรประมาณปี ละ 5,000 ล้านบาท อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปีงบประมาณ 2547 เทศบาลไม่ได้รับการจัดสรรรายได้จากภาษี ประเภทนี้ โดยมีการจัดสรรให้เฉพาะอบจ. และกรุงเทพมหานคร เท่านั้น ซึ่งทำให้รายได้ของเทศบาลใน ส่วนนี้หายไป

2.1.5) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ จัดเก็บจากการจด ทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ โดยจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ 2 ของราคา ประเมินทุนทรัพย์ ซึ่งกรมที่ดินจัดเก็บโดยอาศัยอำนาจของรัฐบาลตามประมวลกฎหมายที่ดินและ กฎหมายว่าด้วยอาคารชุด และส่งเป็นรายได้ให้แก่ท้องถิ่นตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 ซึ่งแต่ละองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้น อบจ.) จะได้รับรายได้ตามผลการจัดเก็บในแต่ละพื้นที่ของตนเอง สำหรับ รายได้ของเทศบาลในส่วนนี้ ได้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ จาก 116 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2543 เป็น 2,926 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2546 ทั้งนี้รายได้ในส่วนนี้จะได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของ รัฐบาลในการกระตุ้นธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ โดยลดค่าธรรมเนียมลง รายได้ในส่วนนี้ของเทศบาลก็

จะต้องลดลงด้วย (สำหรับข้อมูลเบื้องต้นของปีงบประมาณ 2552 ได้รับความจัดสรรประมาณ 3,439 ล้านบาท ตามตารางที่ 2-9)

2.1.6) ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เป็นภาษีที่เก็บจากทรัพยากรธรรมชาติ เดิมเป็นรายได้ของรัฐทั้งหมด แต่ได้มีการจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดเก็บค่าภาคหลวงในต่างจังหวัด จัดสรรให้รัฐบาลร้อยละ 40 อีกร้อยละ 60 จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของพื้นที่สัมปทาน และไม่ใช่พื้นที่สัมปทาน (สำหรับข้อมูลเบื้องต้นของปีงบประมาณ 2552 ได้รับความจัดสรรประมาณกว่า 500 ล้านบาท ตามตารางที่ 2-9)

2.2) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้ ภาษีส่วนนี้ เมื่อรวมกับภาษีมูลค่าเพิ่มของท้องถิ่น (อัตรา 1 ใน 9 ของอัตราภาษีที่จัดเก็บ) และ ภาษีมูลค่าเพิ่มของ อบจ. (ร้อยละ 5 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บโดยรัฐในแต่ละจังหวัด) จะต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บ (ร้อยละ 7) การดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ได้เริ่มในปีงบประมาณ 2544 โดยจัดสรรให้แต่ละจังหวัด โดยใช้เกณฑ์ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดร้อยละ 50 และ เกณฑ์ประชากรร้อยละ 50 ส่วนการจัดสรรภายในจังหวัดจะจัดสรรให้เทศบาล อบต. และ อบจ. ใน สัดส่วนร้อยละ 50 : 30 : 20 ตามลำดับ และการจัดสรรตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545 จะเป็นในลักษณะการจัดสรรส่วนหนึ่งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีรายได้ไม่น้อยกว่าปีที่ผ่านมา และอีกส่วนหนึ่งจัดสรรให้ตามเกณฑ์ประชากร รายได้ในส่วนนี้ของเทศบาลเพิ่มขึ้นมาจาก 2,247.7 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2544 เป็น 16,529.4 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2546 (สำหรับข้อมูลเบื้องต้นของปี 2552 ได้รับความจัดสรรประมาณ 11,470 ล้านบาท ตามตารางที่ 2-9)

3) รายได้จากเงินอุดหนุน

เงินอุดหนุนท้องถิ่นเป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรจากเงินงบประมาณแผ่นดินให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งเงินอุดหนุนมี 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไป เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นเพื่อเป็นรายได้ และ อยู่ในดุลยพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะใช้จ่ายอย่างไร และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายจ่ายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจกรรมตามที่รัฐบาลกำหนด ดังนั้น บทบาทของเงินอุดหนุนทั่วไปจึงเป็นเงินเพิ่มเติมจากรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง และภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้หรือแบ่งให้ และเป็นเงินที่ช่วยแก้ปัญหาความแตกต่างระหว่างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่ง จากตารางที่ 2-8 จะเห็นว่าเทศบาลได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนรวมในช่วงปีงบประมาณ 2540-2543 ประมาณปีละ 12,000 ล้านบาท แต่ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 ซึ่งเป็นช่วงหลังการกระจายอำนาจ รายได้จากเงินอุดหนุนได้เพิ่มขึ้นมาก โดยเพิ่มขึ้นเป็นกว่า 27,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2545-2546 ทั้งนี้เนื่องจากการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อให้รายได้ของท้องถิ่นเป็นไปตามกฎหมายการกระจายอำนาจ โดยมีการจัดสรรทั้งเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มขึ้นเพื่อให้เทศบาล ปฏิบัติภารกิจถ่ายโอน ทั้งนี้ในช่วงปีงบประมาณ 2545-2550 ได้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนด

วัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ใช้จ่ายตามรายการที่รัฐบาลกำหนด เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ อาหารเสริมสำหรับเด็ก เป็นต้น แต่หลังจากปีงบประมาณ 2550 รัฐบาลไม่มีการแยกรายการเงินอุดหนุนประเภทนี้ โดยบางรายการเปลี่ยนเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และบางรายการเปลี่ยนเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ อย่างไรก็ตามในส่วนของการเงินอุดหนุนทั่วไป ยังคงมีการแบ่งเป็นเงินอุดหนุนตามอำนาจหน้าที่ และเงินอุดหนุนวัตถุประสงค์เดิม โดยยังคงมีการกำหนดรายการ เช่น สนับสนุนอาหารกลางวัน สนับสนุนอาหารเสริม (นม) เป็นต้น (สำหรับข้อมูลเบื้องต้นของปีงบประมาณ 2552 เทศบาลได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป 34,463 ล้านบาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ 6,834 ล้านบาท ตามตารางที่ 2-9)

ตารางที่ 2-8 เงินอุดหนุนเทศบาล ปีงบประมาณ 2540-2546

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายได้	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546
เงินอุดหนุนทั่วไป	3,161.1	2,869.3	4,814.5	3,799.1	3,629.5	11,983.9	14,005.3
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	8,624.5	9,079.1	8,108.8	8,441.2	12,191.5	15,861.2	13,057.6
รวม	11,785.6	11,948.4	12,923.3	12,240.3	15,821.0	27,845.1	27,062.9

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

2.4.7 ข้อมูลเบื้องต้นรายได้เทศบาล

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ข้อมูลรายได้เทศบาลที่ใช้ในการศึกษามีข้อมูลที่มีความสมบูรณ์และต่อเนื่องเพียงปีงบประมาณ 2546 ซึ่งหลังจากนั้นไม่มีหน่วยงานใดที่รวบรวมข้อมูลรายได้ของเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆไว้ มีเพียงการจัดทำประมาณการเพื่อประกอบการกำหนดเป้าหมายสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลในแต่ละปี โดยมีการประมาณการรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้ภาษีที่รัฐจัดเก็บให้และแบ่งให้ เพื่อกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด อย่างไรก็ตามได้มีการจัดเก็บข้อมูลรายได้ของเทศบาลในปีงบประมาณ 2551-2552 แต่ไม่ครบทุกเทศบาล โดยในปีงบประมาณ 2552 ข้อมูลจากเทศบาลจำนวน 1,370 แห่ง จาก 1,844 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 74 เทศบาลมีรายได้รวม 86,195 ล้านบาท ในจำนวนนี้แยกเป็นรายได้ที่จัดเก็บเอง ร้อยละ 14.88 รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ร้อยละ 18.97 รายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ ร้อยละ 13.31 และเงินอุดหนุน ร้อยละ 52.84 ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารายได้หลักของเทศบาลเป็นรายได้จากเงินอุดหนุนประมาณครึ่งหนึ่ง รายได้จากภาษีที่รัฐบาลเก็บให้หรือแบ่งให้ ร้อยละ 32.28 หรือเทศบาลต้องพึ่งรายได้จากรัฐประมาณ ร้อยละ 85 ซึ่งยังคงเป็นไปในทิศทางเดียวกับในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา (ตามตารางที่ 2-9)

ตารางที่ 2-9 รายได้เทศบาล ปีงบประมาณ 2551-2552 (ข้อมูลเบื้องต้น)

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายได้	ปี 2551	สัดส่วนต่อ รายได้รวม ปี 2551	ปี 2552	สัดส่วนต่อ รายได้รวม ปี 2552
1. รายได้ที่เทศบาลจัดหาเอง	12,120.50	14.61	12,826.01	14.88
1.1 รายได้จากภาษีอากร	6,569.13	7.92	7,776.37	9.02
1.1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	5,464.14	6.59	6,272.89	7.28
1.1.2 ภาษีบำรุงท้องที่	218.53	0.26	313.41	0.36
1.1.3 ภาษีป้าย	725.21	0.87	918.96	1.07
1.1.4 อากรฆ่าสัตว์	41.68	0.05	116.03	0.13
1.1.5 อากรรังนกอีแอ่น	119.57	0.14	155.08	0.18
1.2 รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร	5,551.37	6.69	5,049.64	5.86
1.2.1 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	1,861.60	2.24	1,953.13	2.27
1.2.2 รายได้จากทรัพย์สิน	1,870.49	2.25	1,898.51	2.20
1.2.3 รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์	295.69	0.36	334.64	0.39
1.2.4 รายได้เบ็ดเตล็ด	1,523.59	1.84	863.36	1.00
2. รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บให้	18,211.53	21.95	16,353.44	18.97
2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม (1 ใน 9)	7,023.61	8.46	6,310.20	7.32
2.2 ภาษีธุรกิจเฉพาะ	732.06	0.88	339.53	0.39
2.3 ภาษีสราและเบียร์	1,798.02	2.17	1,854.81	2.15
2.4 ภาษีสรรพสามิต	2,994.44	3.61	3,332.04	3.87
2.5 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสำหรับทรัพย์สิน	4,500.18	5.42	3,439.06	3.99
2.6 ภาษีการพนัน	0.55	0.00	10.83	0.01
2.7 ค่าภาคหลวงแร่	112.16	0.14	203.98	0.24
2.8 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	410.40	0.49	334.35	0.39
2.9 อื่นๆ	640.11	0.77	528.64	0.61
3. รายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้	10,878.61	13.11	11,470.88	13.31
3.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ตามพรบ.กำหนดแผนฯ)	10,878.61	13.11	11,470.88	13.31
4. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	41,766.11	50.33	45,544.97	52.84
4.1 เงินอุดหนุนทั่วไป	35,074.11	42.27	34,463.62	39.98
4.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	4,227.74	5.10	6,834.52	7.93
4.3 เงินอุดหนุนอื่นๆ	2,464.26	2.97	4,246.83	4.93
5. รวมรายได้ของเทศบาล	82,976.75	100.00	86,195.30	100.00
ข้อมูลจากจำนวนเทศบาล / จำนวนเทศบาลทั้งหมด (แห่ง)	1,246 / 1,728		1,370/ 1844	

รวบรวมโดย : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

2.5 โครงสร้างรายจ่ายของเทศบาล

2.5.1 ประเภทรายจ่ายของเทศบาล

รายจ่ายของเทศบาล ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ว่า เทศบาลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

- (1) เงินเดือน
- (2) ค่าจ้าง
- (3) เงินตอบแทนอื่นๆ
- (4) ค่าใช้สอย
- (5) ค่าวัสดุ
- (6) ค่าครุภัณฑ์
- (7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
- (8) เงินอุดหนุน
- (9) รายจ่ายอื่นตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

นอกจากนี้ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลอาจจำแนกเป็นงบประมาณรายจ่ายทั่วไป และงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ โดยงบประมาณรายจ่ายทั่วไป ประกอบด้วยรายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน ซึ่งจำแนกเป็น 2 ลักษณะ คือ

- 1) รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย
 - 1.1) หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
 - 1.2) หมวดค่าจ้างชั่วคราว
 - 1.3) หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ
 - 1.4) หมวดสาธารณูปโภค
 - 1.5) หมวดเงินอุดหนุน
 - 1.6) หมวดรายจ่ายอื่น
- 2) รายจ่ายเพื่อการลงทุน ประกอบด้วย หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

2.5.2 วิเคราะห์โครงสร้างรายจ่ายเทศบาล

ตามตารางที่ 2-10 และตารางที่ 2-11 แสดงรายจ่ายของเทศบาลในช่วงปีงบประมาณ 2540-2546 ซึ่งการจำแนกโครงสร้างรายจ่ายเป็นไปตามระเบียบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรายจ่ายตามงบประมาณประจำปีประกอบด้วยรายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน ซึ่งประกอบด้วยรายจ่ายประจำ และรายจ่ายลงทุน โดยรายจ่ายงบกลาง ซึ่งได้แก่ รายจ่ายชำระหนี้เงินกู้

รายจ่ายตามข้อผูกพัน เป็นต้น มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 5-6 ของรายจ่ายงบประมาณ รายจ่ายประจำ ได้แก่ เงินเดือนค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เป็นต้น ซึ่งในช่วงปีงบประมาณ 2540-2544 มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 55-63 แต่หลังจากปีงบประมาณ 2544 ซึ่งเป็นช่วงหลังการกระจายอำนาจการคลัง รายจ่ายประจำมีสัดส่วนต่ำกว่าร้อยละ 50 ทั้งนี้ เนื่องจากรายจ่ายลงทุนได้เพิ่มสูงขึ้น โดยในช่วงปีงบประมาณ 2540-2544 รายจ่ายลงทุนเป็นประมาณไม่เกินร้อยละ 40 แต่หลังจากปีงบประมาณ 2544 สัดส่วนรายจ่ายลงทุนสูงขึ้นเป็นเกือบร้อยละ 50 ซึ่งมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับรายจ่ายประจำ

นอกจากรายจ่ายตามงบประมาณแล้ว เทศบาลยังมีรายจ่ายนอกงบประมาณหรือรายจ่ายพิเศษ ซึ่งจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินสะสม และเงินกู้ รายจ่ายพิเศษนี้มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 30-40 ของรายจ่ายทั้งหมดของเทศบาล รายจ่ายที่สำคัญ คือ รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกำหนดโครงการรายจ่ายให้เทศบาลดำเนินการ ซึ่งตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 ได้มีการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลทำให้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อให้เทศบาลได้ปฏิบัติภารกิจถ่ายโอน จึงทำให้รายจ่ายประเภทนี้สูงขึ้น สำหรับรายจ่ายจากเงินสะสมมีจำนวนไม่แน่นอน โดยในช่วงปีงบประมาณ 2540-2546 เฉลี่ยปีละประมาณ 1,500 ล้านบาท เช่นเดียวกับรายจ่ายจากเงินกู้ที่มีจำนวนเฉลี่ยปีละ 445 ล้านบาท

เมื่อรวมรายจ่ายทุกประเภทแล้ว เทศบาลมีรายจ่ายในช่วงปีงบประมาณ 2540-2546 เพิ่มขึ้นทุกปี ยกเว้นปีงบประมาณ 2542-2543 ที่รายจ่ายลดลง เนื่องจากอยู่ในช่วงที่ประเทศไทยประสบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาล และส่งผลต่อการจัดสรรเงินภาษีและเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาล แต่ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 ซึ่งเป็นช่วงหลังการกระจายอำนาจได้มีการจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลเพิ่มขึ้น จึงทำให้รายจ่ายของเทศบาลโดยรวมในช่วงปีงบประมาณ 2544-2546 เพิ่มขึ้นในร้อยละ 18.6 , 38.8 และ 10.6 ตามลำดับ

ตารางที่ 2-10 โครงสร้างรายจ่ายของเทศบาล ปีงบประมาณ 2540-2546

หน่วย: ล้านบาท							
รายการ	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546
1. รายจ่ายงบกลาง (ร้อยละของรายจ่าย งบประมาณ)	970.8 (5.7)	993.5 (5.7)	1,054.2 (6.1)	1,219.1 (5.7)	1,343.5 (6.6)	1,643.2 (5.5)	1,835.8 (5.3)
2. รายจ่ายประจำ (ร้อยละของรายจ่าย ประมาณ)	9,824.5 (58.0)	9,710.8 (55.3)	10,577.8 (61.3)	12,520.2 (59.2)	12,863.0 (63.1)	13,916.1 (46.5)	16,412.1 (47.8)
3. รายจ่ายเพื่อการลงทุน (ร้อยละของรายจ่าย งบประมาณ)	6,140.8 (36.3)	6,856.0 (39.0)	5,620.3 (32.6)	7,459.6 (35.1)	6,191.2 (30.3)	14,362.3 (48.0)	16,105.2 (46.9)

ตารางที่ 2-10 โครงสร้างรายจ่ายของเทศบาล ปีงบประมาณ 2540-2546 (ต่อ)

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546
รวมรายจ่ายตาม งบประมาณ (ร้อยละของรายจ่ายทั้งสิ้น)	16,936.1 (60.4)	17,560.3 (58.2)	17,252.3 (57.9)	21,198.9 (73.5)	20,397.7 (59.6)	29,921.6 (63.0)	34,353.1 (65.4)
4.รายจ่ายนอกงบประมาณ (ร้อยละของรายจ่ายทั้งสิ้น)	11,089.6 (39.6)	12,615.0 (41.8)	12,563.5 (42.1)	7,654.7 (26.5)	13,832.2 (40.4)	17,585.0 (37.0)	18,173.9 (34.6)
4.1 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	9,175.7	9,366.9	7,249.7	7,443.0	10,976.5	13,626.3	11,492.1
4.2 เงินสะสม	1,345.7	1,379.3	1,862.4	132.1	1,665.8	1,582.4	2,654.6
4.3 เงินกู้	568.3	375.8	322.3	16.4	368.0	728.8	742.0
4.4 อื่นๆ	-	1,493.0	3,102.1	63.2	821.9	1,647.5	3,285.1
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น (อัตราเพิ่ม + ลด -)	28,025.7 (+11.0)	30,175.3 (+7.7)	29,788.8 (-1.3)	28,853.6 (-3.2)	34,229.9 (+18.6)	47,497.6 (+38.8)	52,527.0 (+10.6)

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ตารางที่ 2-11 รายจ่ายของเทศบาล แยกตามประเภทรายจ่าย ปีงบประมาณ 2540-2546

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546
1.รายจ่ายงบกลาง	970.8	993.5	1,054.2	1,219.1	1,343.5	1,643.2	1,835.8
1.1 ชำหนี้เงินกู้	279.0	282.9	300.8	297.0	332.5	404.6	408.6
1.2 จ่ายตามข้อผูกพัน	474.8	409.6	419.7	571.3	502.0	679.3	893.1
1.3 เงินช่วยเหลืองบเฉพาะการ	94.4	112.4	93.4	92.8	128.4	230.2	200.7
1.4 เงินสำรองจ่าย	122.6	127.1	203.7	197.1	236.6	302.9	321.5
1.5 อื่นๆ	-	61.5	36.6	60.9	144.0	17.3	12.0
2. รายจ่ายประจำ	9,824.5	9,710.8	10,577.8	12,520.2	12,863.0	13,916.1	16,412.1
2.1 เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	3,221.0	3,100.7	3,215.7	3,967.2	3,816.4	3,828.6	4,423.2
2.2 ค่าจ้างชั่วคราว	2,000.5	2,086.0	2,134.6	2,139.7	2,325.3	2,411.0	2,582.7
2.3 ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	4,060.3	3,992.2	4,392.2	5,388.7	5,909.4	6,675.1	8,046.9
2.4 ค่าสาธารณูปโภค	200.5	240.7	270.4	306.2	364.8	399.0	468.0
2.5 เงินอุดหนุน	272.0	231.4	455.9	625.7	368.2	519.8	724.5
2.6 รายจ่ายอื่นๆ	70.2	59.8	109.0	92.7	78.9	82.7	166.8
3.รายจ่ายเพื่อการลงทุน	6,140.8	6,856.0	5,620.3	7,459.6	6,191.2	14,362.3	16,105.2
3.1 ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งปลูก สร้าง							

ตารางที่ 2-11 รายจ่ายของเทศบาล แยกตามประเภทรายจ่าย ปีงบประมาณ 2540-2546 (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546
4. รายจ่ายนอกงบประมาณ	11,089.6	12,615.0	12,536.5	7,654.7	13,832.1	17,585.1	18,173.9
4.1 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	9,175.6	9,366.9	7,249.7	7,443.0	10,976.5	13,626.3	11,492.1
4.2 เงินสะสม	1,345.7	1,379.3	1,862.4	132.1	1,665.8	1,582.4	2,654.6
4.3 เงินกู้	568.3	375.8	322.3	16.4	368.0	729.8	742.0
4.4 อื่นๆ	-	1,493.0	3,102.1	63.2	821.9	1,647.5	3,285.1
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	28,025.7	30,175.3	29,788.8	28,853.6	34,229.7	47,497.8	52,527.1

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

2.6 โครงสร้างการคลังของเทศบาล

2.6.1 รายได้ของเทศบาล ประกอบด้วย

1) รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง มีภาษีหลักเพียง 3 ประเภทที่เทศบาลทุกแห่งจัดเก็บ ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย นอกจากนี้แล้วเทศบาลมีรายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาตต่างๆตามที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เช่นค่าธรรมเนียมเก็บขยะ ค่าตรวจแบบแปลนตามกฎหมายการควบคุมอาคาร เป็นต้น และรายได้อื่นๆที่มาจากทรัพย์สิน เช่น ค่าเช่า ดอกเบี้ยเงินฝาก และรายได้จากเทศพาณิชย์ เป็นต้น

รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองมีสัดส่วนที่น้อยมาก คือมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 11-12 (ปีงบประมาณ 2551-2553) ของรายได้ของเทศบาลทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดด้านอำนาจการจัดเก็บภาษี ซึ่งรัฐบาลได้โอนอำนาจการจัดเก็บภาษีบางประเภทจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น ซึ่งได้ใช้มานานแล้ว ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดินใช้มาตั้งแต่ปี 2475 ภาษีบำรุงท้องที่ใช้มาตั้งแต่ปี 2508 และภาษีป้ายใช้มาตั้งแต่ปี 2510 ระบบการจัดเก็บจึงล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ และมีข้อบกพร่องหลายประการ กล่าวคือ

ก. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีทรัพย์สินที่เก็บจากโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ และที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้น ฐานภาษีคือค่ารายปีหรือค่าเช่าต่อปี (Rental Value) ในการประเมินภาษี จึงเข้าซ้อนกับภาษีเงินได้จากค่าเช่าที่จัดเก็บโดยรัฐบาล และกรณีค่าเช่าไม่ได้ก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานในการกำหนดค่าเช่าที่สมควรให้เช่าได้ในหนึ่งปี ซึ่งอาจไม่เป็นธรรมกับผู้เสียภาษี นอกจากนี้ยังมีการยกเว้นภาษีให้กับโรงเรือนที่เจ้าของอยู่เองและไม่ได้ประกอบการค้า จึงทำให้โรงเรือนส่วนใหญ่ได้รับการยกเว้นภาษี ส่วนอัตราภาษี คือ ร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี ซึ่งมักได้รับการร้องเรียนว่าเป็นอัตราที่สูงและเป็นเหตุให้มีการหลบเลี่ยงภาษี

ข. ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บจากที่ดินที่ไม่ได้อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฐานภาษีคือราคาปานกลางที่ดิน ซึ่งตีราคาโดยคณะกรรมการในแต่ละท้องถิ่นในรอบ

4 ปี โดยคำนวณจากราคาเฉลี่ยที่ดินที่ซื้อขายครั้งสุดท้าย 3 รายขึ้นไปในเวลาไม่เกินหนึ่งปี ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การตีราคาปานกลางที่ดินดังกล่าวเพื่อให้สะท้อนราคาตลาดในขณะที่ดินราคา อย่างไรก็ตามได้มีการตีราคาที่ดินครั้งสุดท้ายสำหรับรอบปี 2525-2529 แต่ไม่ได้มีการนำมาใช้ เนื่องจากราคาปานกลางที่ดินดังกล่าวทำให้ภาระภาษีเพิ่มขึ้นมาก จึงได้มีการกำหนดให้ใช้ราคาปานกลางที่ดินสำหรับรอบปี 2521-2524 เป็นเกณฑ์ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี 2525-2529 และรอบระยะเวลาต่อมาถึงปัจจุบัน ซึ่งการใช้ราคาปานกลางที่ดินเมื่อ 30 ปีที่แล้วไม่สอดคล้องกับสถานการณ์เพราะราคาที่ดินได้มีการปรับตัวเพิ่มขึ้นมาก บางพื้นที่เพิ่มขึ้น 100 เท่าตัว จึงทำให้เจ้าของที่ดินเสียภาษีดำรงที่ควรจะเป็น นอกจากนี้มีการลดหย่อนที่ดินที่ใช้อยู่อาศัยและทำการเกษตรไม่ต้องนำมาคำนวณภาษี เช่นที่ดินในเขตเทศบาลตำบล ลดหย่อนให้ 200 ตารางวาถึง 1 ไร่ และเทศบาลอื่นลดหย่อนให้ 50-100 ตารางวา ซึ่งการลดหย่อนนี้ทำให้เจ้าของที่ดินจำนวนมากไม่มีความต้องเสียภาษี ส่วนอัตราภาษีมี 34 ขั้นตั้งแต่ไร่ละ 50 สตางค์ถึงไร่ละ 70 บาท และมีลักษณะถดถอย กล่าวคือขั้นราคาปานกลางต่ำกว่าไร่ละ 30,000 บาท อัตราภาษีเฉลี่ยร้อยละ 0.50 ส่วนราคาที่ดินที่เกินไร่ละ 30,000 บาท อัตราภาษีเฉลี่ยร้อยละ 0.25 ของราคาปานกลาง

ก. ภาษีป้าย เป็นภาษีที่เก็บจากป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้โฆษณาการค้า ฐานภาษีคือพื้นที่ป้ายที่จัดเก็บในทุก 500 ตารางเซนติเมตร อัตราภาษีที่จัดเก็บค่อนข้างต่ำเช่น ป้ายที่มีอักษรไทยล้วนอัตราเพดานการจัดเก็บตามกฎหมาย 10 บาทต่อ 500 ตารางเซนติเมตร แต่จัดเก็บจริงเพียง 3 บาทต่อ 500 ตารางเซนติเมตรเป็นต้น นอกจากนี้การกำหนดประเภทป้ายโฆษณายังไม่สอดคล้องกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น ป้ายที่มีข้อความวิ่ง ป้ายที่มีกรอบภาพเดียวแต่พลิกได้หลายภาพ ป้ายที่เป็นจอภาพโทรทัศน์เป็นต้น จึงทำให้เทศบาลมีรายได้จากภาษีป้ายน้อยมาก

2) รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ ซึ่งเป็นภาษีท้องถิ่นที่ใช้ฐานร่วมกับภาษีของรัฐบาล (Share Base) ที่รัฐบาลช่วยจัดเก็บให้ ได้แก่ภาษีมูลค่าเพิ่ม (1ใน9) ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต หรือเป็นภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและมอบให้ท้องถิ่นทั้งจำนวนหรือบางส่วน ได้แก่ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ รายได้จากค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียม เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ (Share Revenue) จากภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2542 ซึ่งรายได้ในส่วนนี้เมื่อรวมกับภาษีมูลค่าเพิ่ม (1ใน9) และภาษีมูลค่าเพิ่มที่ให้ออบจ.(ร้อยละ5)แล้ว ต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่จัดเก็บ (ร้อยละ7) ซึ่งรายได้ในส่วนนี้จะทำหน้าที่เหมือนเงินอุดหนุน คือลดช่องว่างทางการคลังของท้องถิ่น หรือเพื่อแก้ปัญหาความแตกต่างระหว่างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

รายได้ของเทศบาลจากการจัดสรรภาษีข้างต้น นอกจากจะขึ้นกับผลการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลแล้ว ยังขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ที่มีผลต่อรายได้ของเทศบาล เช่นภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ซึ่งเคยเป็นรายได้หลักของเทศบาล แต่หลังจาก ปี 2547 ได้มีการจัดจัดสรรให้เฉพาะอบจ.และ

กรุงเทพมหานครเท่านั้น จึงทำให้รายได้ของเทศบาลในส่วนนี้หายไป ในขณะที่เดียวกันรายได้จากการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม (1ใน9)ไม่ได้มีการจัดสรรให้ อบจ.แต่จัดสรรให้เฉพาะเทศบาล อบต. และ กรุงเทพมหานคร จึงทำให้รายได้ส่วนนี้ของเทศบาลเพิ่มขึ้น ทั้งนี้หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ในช่วงปีงบประมาณ 2551-2554 สรุปได้ตามตารางที่ 2-12

ตารางที่ 2-12 หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2551-2554

ประเภทภาษีอากร	การจัดสรรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม	การจัดสรรภายในของแต่ละท้องถิ่น
1. รายได้จากภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลเก็บให้		
1.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม (1 ใน 9)	1.1 แบ่งการจัดสรรตามกรมจัดเก็บภาษี 3 กรม ได้แก่ - ในส่วนที่กรมสรรพากรจัดเก็บ จัดสรรให้เทศบาล อบต. และ กทม. โดยจัดสรรให้ตามสัดส่วนผลการจัดเก็บภาษีของแต่ละจังหวัด - ในส่วนที่กรมศุลกากรและกรมสรรพสามิตจัดเก็บ จัดสรรให้เทศบาล อบต. เมืองพัทยา และ กทม. ตามเกณฑ์ประชากร - นอกจากนี้ภายในส่วนการจัดเก็บในเขตพื้นที่เมืองพัทยา ตามพ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาฯ ให้จัดสรรตรงแก่เมืองพัทยา	1.1.1 ส่วนที่กรมสรรพากรจัดเก็บ จัดสรรภายในระหว่างเทศบาลและ อบต. ของแต่ละจังหวัดที่ได้รับการจัดสรรตามสัดส่วนผลการจัดเก็บ โดยการจัดสรรตามเกณฑ์ประชากร 1.1.2 ส่วนที่กรมศุลกากรและกรมสรรพสามิตจัดเก็บ จัดสรรให้แก่ เทศบาล อบต. (ทั้งประเทศ) เมืองพัทยา และ กทม. ตามเกณฑ์ประชากร
1.2 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. อบจ.	1.2 แบ่งให้ อบจ. ในอัตราร้อยละ 5 ตามผลการจัดเก็บภาษี	
1.3 ภาษีธุรกิจเฉพาะ	1.3 แบ่งภาษีตามผลการจัดเก็บตามรายจังหวัด - ส่วนของ กทม. ได้รับเต็มตามผลการจัดเก็บในเขต กทม. - ส่วนของต่างจังหวัด ในแต่ละจังหวัดจัดสรรระหว่างเทศบาลและ อบต. ตามเกณฑ์ประชากร - ส่วนของเมืองพัทยา จัดสรรตามผลการจัดเก็บในพื้นที่	1.3 การจัดสรรท้องถิ่นด้วยตนเองแต่ละจังหวัด - การจัดสรรระหว่างเทศบาลใช้เกณฑ์ประชากร - การจัดสรรระหว่าง อบต. ใช้เกณฑ์ประชากร
1.4 ภาษีสรรพสามิต	1.4 จัดสรรระหว่างเทศบาล อบต. เมืองพัทยา และ กทม. ตามเกณฑ์ประชากร	1.4 การจัดสรรภายในระหว่างท้องถิ่น เมืองพัทยา และ กทม. ใช้เกณฑ์ประชากร
1.5 ภาษีสุราและเบียร์	1.5 จัดสรรลักษณะเช่นเดียวกันกับภาษีสรรพสามิต	1.5 จัดสรรในลักษณะเช่นเดียวกันกับภาษีสรรพสามิต
1.6 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	1.6 จัดสรรให้กับ กทม. และ อบจ. 75 แห่ง ตามผลการจัดเก็บของแต่ละจังหวัด	1.6 จัดสรรให้กับ กทม. และ อบจ. 75 แห่งตามผลการจัดเก็บของแต่ละจังหวัด
1.7 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์	1.7 แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้น อบจ.) จะได้รับค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ตามผลการจัดเก็บในเขตพื้นที่ของตนเอง	1.7 แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้น อบจ.) จะได้รับค่าธรรมเนียม จดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ตามผลการจัดเก็บในเขตพื้นที่ของตนเอง
1.8 ค่าภาคหลวงแร่	1.8 การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ แบ่งเป็น 2 ส่วน 1.8.1 ส่วนที่ 1 การจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างจังหวัด จัดสรรดังนี้ - จัดสรรให้รัฐบาลร้อยละ 40 - ที่เหลือร้อยละ 60 จัดสรรดังนี้ - ร้อยละ 20 จัดสรรให้เทศบาลและหรือ อบต. เจ้าของพื้นที่สัมปทาน หากพื้นที่สัมปทานทับซ้อนกันหลายท้องถิ่น ให้แบ่งเฉลี่ยท้องถิ่นละเท่า ๆ กัน - ร้อยละ 20 จัดสรรให้ อบจ. ในจังหวัดที่ท้องถิ่น	1.8 การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ระหว่างเทศบาลและ อบต. ด้วยตนเอง ในส่วนที่ได้รับการจัดสรรร้อยละ ซึ่งมี 2 กรณี จัดสรร ดังนี้ - กรณีที่ 1 จัดสรรระหว่างเทศบาล และ อบต. ด้วยเองตามเกณฑ์ประชากร - กรณีที่ 2 จัดสรรระหว่างเทศบาล และ อบต. ด้วยเองตามเกณฑ์ประชากร

ตารางที่ 2-12 หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2551-2554 (ต่อ)

ประเภทภาษีอากร	การจัดสรรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม	การจัดสรรภายในของแต่ละท้องถิ่น
1.9 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม 2.ภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ 2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม (พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ)	เป็นเจ้าของพื้นที่สัมปทาน - ร้อยละ 10 จัดสรรให้เทศบาลและ อบต. ซึ่งไม่ใช่ เจ้าของพื้นที่สัมปทานแต่อยู่ในจังหวัดเดียวกันกับเทศบาลและ หรือ อบต. ซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่สัมปทาน (กรณีที่ 1) - ร้อยละ 10 จัดสรรให้เทศบาลและ อบต. ซึ่งอยู่ใน จังหวัดอื่น ๆ ทุกจังหวัดที่ไม่ได้มีพื้นที่สัมปทานค่าภาคหลวงแร่ (กรณีที่ 2) 1.8.2 ส่วนที่ 2 การจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ของ กทบ. ให้ จัดสรรให้รัฐบาลร้อยละ 60 กทบ. ได้รับร้อยละ 40 จัดสรรในลักษณะเช่นเดียวกันกับค่าภาคหลวงแร่ 2.1 จัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่จัดเก็บได้สุทธิ (หลังจากหักการคืนภาษี) โดยจัดสรรให้แก่ อบปท. แต่ละแห่งตาม สัดส่วนที่ได้รับในปีงบประมาณ 2551 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ ดังนี้ <u>ส่วนที่ 1</u> จัดสรรให้แก่ อบปท. แต่ละแห่งเพื่อให้ได้รับรายได้ ก่อนรวมเงินอุดหนุนเท่ากับปีงบประมาณ 2550 <u>ส่วนที่ 2</u> ซึ่งเป็นส่วนที่เหลือจากส่วนที่ 1 ร้อยละ 10 จัดสรร ให้ อบจ. ตามจำนวนประชากรแต่ละแห่ง และอีกร้อยละ 90 จัดสรรให้ เทศบาล อบต. เมืองพัทยา และ กทบ. ตามจำนวน ของประชากรแต่ละแห่ง	จัดสรรในลักษณะเช่นเดียวกันกับค่าภาคหลวงแร่ โดยคิดจากสัดส่วนของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดสรรต่อภาษี มูลค่าเพิ่มสุทธิในแต่ละปี

ที่มา:สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

3) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เป็นเงินซึ่งรัฐบาลจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินให้แก่เทศบาล ซึ่งแยกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้เป็นรายได้และอยู่ในดุลยพินิจของเทศบาลว่าจะใช้จ่ายอย่างไร ดังนั้นบทบาทของเงินอุดหนุนทั่วไปจึงเป็นเงินที่เพิ่มเติมจากรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง และภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้เป็นรายจ่ายเพื่อให้เทศบาลดำเนินกิจกรรมตามที่รัฐบาลกำหนด โดยเงินอุดหนุนทั่วไปจะเป็นรายการที่รวมอยู่ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นรายได้นอกงบประมาณ ไม่ต้องจัดทำเทศบัญญัติ สำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้เทศบาลในช่วงก่อนกระจายอำนาจการคลังส่วนใหญ่จะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และในช่วงต้นของการกระจายอำนาจการคลังในปีงบประมาณ 2545-2550 มีการกำหนดประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อปฏิบัติการกิจถ่ายโอนตามที่รัฐบาลกำหนด แต่หลังจากปีงบประมาณ 2550 ไม่ได้มีการกำหนดรายการเงินอุดหนุนประเภทนี้ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปยังแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือเงินอุดหนุนตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เทศบาลได้เลือกทำภารกิจตามความจำเป็นของเทศบาลแต่ละแห่ง และเงิน

อุดหนุนวัตถุประสงค์เดิม โดยมีการกำหนดรายการรายจ่าย เช่น สนับสนุนอาหารกลางวัน สนับสนุนอาหารเสริม(นม) เป็นต้น ซึ่งการจัดสรรเงินอุดหนุนในลักษณะให้เป็นรายจ่าย ทั้งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ที่ยังไม่ได้ให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการมอบหมายอย่างเต็มที่

2.6.2 รายจ่ายเทศบาล แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

1) รายจ่ายในงบประมาณ ซึ่งเป็นรายจ่ายที่อยู่ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล ซึ่งประกอบด้วย

ก. รายจ่ายงบกลาง ได้แก่ รายจ่ายชำระหนี้เงินกู้ รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินช่วยเหลืองบเฉพาะการ (เช่น สถานธนาบาล) เงินสำรองจ่าย เป็นต้น

ข. รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ หมวดสาธารณูปโภค และหมวดรายจ่ายอื่น

ค. รายจ่ายลงทุน ประกอบด้วยหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง

2) รายจ่ายนอกงบประมาณ เป็นรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินสะสม และเงินกู้ ซึ่งรายจ่ายเหล่านี้ไม่ต้องจัดทำเป็นเทศบัญญัติ

เทศบาลโดยรวมมีรายจ่ายประจำปีประมาณร้อยละ 50- 60 และบางเทศบาลสูงถึงร้อยละ 70 อย่างไรก็ตามได้มีการควบคุมรายจ่ายประจำปีในส่วนของบุคลากร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งควบคุมค่าใช้จ่ายบุคลากร (เงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และค่าจ้างของข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้าง) ไม่ให้สูงกว่าร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากนี้รายจ่ายประจำปียังรวมถึงรายจ่ายในด้านสวัสดิการสังคมซึ่งในระยะหลังจะเพิ่มขึ้นมากตามนโยบายของรัฐบาล เช่นเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นต้น สำหรับรายจ่ายลงทุน นอกจากจ่ายจากเงินในงบประมาณซึ่งมาจากรายได้ของเทศบาลแล้ว ยังมีรายจ่ายนอกงบประมาณจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จากเงินกู้ และจากเงินสะสมของเทศบาลอีกด้วย ซึ่งในช่วงหลังการกระจายอำนาจการคลังเทศบาลมีรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มขึ้นมากเพื่อปฏิบัติการกิจถ่ายโอน

2.7 ปัญหาข้อมูลด้านการคลังท้องถิ่น

2.7.1 ปัญหาข้อมูลการคลังท้องถิ่นในภาพรวม

ในการศึกษาโครงสร้างการคลังของเทศบาลในภาพรวมนี้ มีปัญหาความล่าช้าของข้อมูล และขาดความต่อเนื่อง ซึ่งในการศึกษานี้จึงจำเป็นต้องใช้รายละเอียดข้อมูลรายได้รายจ่ายของเทศบาลในช่วงปีงบประมาณ 2540-2546 ซึ่งข้อมูลในช่วงเวลาดังกล่าวพอที่จะแสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงด้านการคลังของเทศบาลในช่วงก่อนและหลังการกระจายอำนาจการคลังได้ในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ฐานข้อมูลการคลังของท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ นักวิจัย หน่วยงานราชการ หรือหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ต่างต้องการข้อมูลการคลังในภาพรวมของท้องถิ่น เพื่อใช้ในการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย หรือวางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น และแม้แต่องค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ที่มาประเมินภาพรวมเศรษฐกิจและการคลังของประเทศไทย ก็มีความต้องการข้อมูลภาพรวมด้านการคลังของท้องถิ่น เพื่อใช้ในการประเมินสถานะการคลังของภาครัฐ ได้แก่รัฐบาลกลาง รัฐวิสาหกิจ และท้องถิ่น แต่ในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดที่มีการรวบรวมข้อมูลด้านการคลังของท้องถิ่นอย่างครบถ้วนสมบูรณ์

ทั้งนี้ในอดีตที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงาน ได้พยายามรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลด้านการคลังของท้องถิ่นในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยได้มีความพยายามสร้างระบบฐานข้อมูลที่มีความสลับซับซ้อน และสามารถประมวลผลในรูปแบบต่างๆเพื่อช่วยในการวิเคราะห์และจัดทำรายงาน แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ได้มีการรวบรวมข้อมูลจากรายงานของท้องถิ่น แต่เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากประมาณ 7,800 แห่ง จึงทำให้การรวบรวมข้อมูลไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และไม่ได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จึงกล่าวได้ว่าการสร้างฐานข้อมูลด้านการคลังของท้องถิ่นยังไม่ประสบความสำเร็จ

ซึ่งเมื่อพิจารณาปัญหาข้อมูลการคลังของท้องถิ่นแล้ว จะพบว่าทุกฝ่ายที่ได้พยายามสร้างฐานข้อมูลนั้น เป็นหน่วยงานภายนอกของท้องถิ่นที่มีความต้องการใช้ข้อมูลของท้องถิ่น โดยการทำงานจะเป็นลักษณะการขอความร่วมมือให้ท้องถิ่นจัดส่งข้อมูลให้ ซึ่งเป็นการเพิ่มงานให้แก่ท้องถิ่น ทั้งนี้หากท้องถิ่นไม่ส่งข้อมูลให้หรือส่งให้ไม่ครบ ก็ไม่สามารถประมวลผลภาพรวมได้ตามเป้าหมาย

2.7.2 ปัญหาข้อมูลการคลังของเทศบาล

ในปัจจุบันเทศบาลมีจำนวนประมาณ 2,010 แห่ง แยกเป็นเทศบาลนคร 27 แห่ง เทศบาลเมือง 145 แห่ง และเทศบาลตำบล 1,838 แห่ง ซึ่งเทศบาลแต่ละแห่งมีการพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลการคลังที่แตกต่างกัน เทศบาลส่วนใหญ่มีการจัดเก็บข้อมูลในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ แต่ยังมีเทศบาลบางแห่งที่จัดเก็บข้อมูลในรูปกระดาษ ทั้งนี้เทศบาลส่วนใหญ่ยังไม่มีการสร้างฐานข้อมูลการคลังในรูปแบบที่สามารถนำไปใช้ในการวิเคราะห์สถานะการคลังของตนเอง ในขณะที่ส.ท.ท.เองในฐานะองค์กรกลางของเทศบาลก็ยังไม่มียระบบการจัดทำฐานข้อมูลของเทศบาล

ปัญหาข้อมูลการคลังของเทศบาล นอกจากจะเป็นอุปสรรคต่อการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างการคลังของเทศบาลในภาพรวมแล้ว ยังมีปัญหาในด้านการใช้ข้อมูลประกอบการดำเนินการตามแผนกระจายอำนาจการคลัง ซึ่งได้ใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้สอดคล้องกับภารกิจ ทั้งภารกิจตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากรัฐบาล ซึ่งการใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีข้อจำกัดในด้านข้อมูลของเทศบาลประกอบการพิจารณา นอกจากนี้ข้อมูลการคลังมีส่วนสำคัญในการบริหารจัดการ

และการพัฒนาเทศบาล เพราะในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหรือพัฒนาด้านสังคม ล้วนจำเป็นต้องใช้งบประมาณของเทศบาลทั้งสิ้น ดังนั้นเทศบาลมีความจำเป็นต้องเสริมสร้างสถานะการคลังให้แข็งแกร่ง ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้เทศบาลสามารถดำเนินการกิจตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถพัฒนาตนเองได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

ดังนั้นในการศึกษานี้ จึงมุ่งให้มีการสร้างฐานข้อมูลการคลังของเทศบาลที่มีความยั่งยืน โดยให้เทศบาลได้เห็นความสำคัญของข้อมูลของตนเอง คือเห็นประโยชน์ของข้อมูลที่เทศบาลสามารถนำไปใช้ในการตัดสินใจเชิงนโยบาย เพื่อนำไปสู่การใช้ข้อมูลและการสร้างฐานข้อมูลเพื่อการใช้งานของเทศบาลเอง โดยในการศึกษานี้คณะวิจัยร่วมกับส.ท.ท. ได้จัดทำโครงการนำร่องขึ้นในเทศบาล 5 แห่ง เพื่อให้ส.ท.ท. ใช้เป็นต้นแบบในการขยายผลไปสู่เทศบาลอื่นๆ และเพื่อนำไปสู่การประมวลฐานข้อมูลการคลังของเทศบาลในภาพรวมต่อไป

บทที่ 3

การพัฒนบทบาทของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

3.1 สถานภาพและภารกิจของส.ท.ท.

3.1.1 สถานภาพ

สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย หรือ ส.ท.ท. (Municipal League of Thailand: M.L.T.) เป็นหนึ่งในสมาคมขององค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยที่เก่าแก่ที่สุด มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยได้จดทะเบียนเป็นสมาคมตามกฎหมายการจัดตั้งสมาคม คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹ ทะเบียนหมายเลขที่ ว.643 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2503 การก่อตั้ง ส.ท.ท. ดังกล่าว เกิดจากการริเริ่มของนาย ชำนาญ ชูวบูรณ์ นายกเทศมนตรีนครกรุงเทพมหานครในสมัยนั้นที่ได้มีแนวคิดที่จะให้เทศบาลต่างๆ ในประเทศไทยได้รวมตัวกันในรูปแบบของสมาคม เพื่อร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมการบริหารของเทศบาล รวมทั้งเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ในด้านวิชาการและให้มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยนับแต่ก่อตั้งการบริหารงานของ ส.ท.ท. อยู่ภายใต้การช่วยเหลือดูแล ของ กระทรวงมหาดไทย และได้มีการแยกตัวออกจากกระทรวงมหาดไทยเมื่อปี 2545

ในระยะเริ่มแรก ส.ท.ท. มีสมาชิก 127 เทศบาล และหลังจากได้มีการยกฐานะสุขาภิบาล เป็นเทศบาลตำบล เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ทำให้เทศบาลเพิ่มขึ้นพร้อมกัน 980 เทศบาล ทุกเทศบาล เป็นสมาชิกของ ส.ท.ท. นอกจากนี้ได้มีอบต.ที่ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล จึงทำให้โครงสร้างของส.ท.ท. ใหญ่กว่าเดิมอย่างรวดเร็ว ปัจจุบัน ส.ท.ท. มีสมาชิก 1,831 แห่ง รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา (ข้อมูลจากส.ท.ท. ณ เดือนมกราคม 2555)

3.1.2 ภารกิจ

ส.ท.ท. ในฐานะที่เป็นองค์กรกลางของเทศบาล ได้มีการกำหนดข้อบังคับสมาคมเพื่อใช้ในการบริหารงานของส.ท.ท. โดยที่ผ่านมามีการปรับปรุงข้อบังคับของสมาคมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ สำหรับข้อบังคับส.ท.ท.ที่ใช้ในปัจจุบัน² ได้กำหนดวัตถุประสงค์และการบริหารงานไว้ ดังนี้

1) วัตถุประสงค์

(1) ส่งเสริมความร่วมมือและความสัมพันธ์อันดีระหว่างเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ซึ่งเป็นสมาชิกของสมาคมสันนิบาตเทศบาล

(2) ส่งเสริมความร่วมมือและความสัมพันธ์อันดีระหว่างเทศบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ องค์กรชุมชน องค์กรภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ และองค์กรของรัฐบาลทุกประเภท

¹ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 78 - 109

² ข้อบังคับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) พ.ศ. 2545 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่8) พ.ศ. 2554

(3) ส่งเสริมความร่วมมือและความสัมพันธ์อันดีระหว่างเทศบาลในประเทศไทยกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ

(4) ส่งเสริมการพัฒนากระบวนการเมืองท้องถิ่นของเทศบาล

(5) ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพ การบริหารจัดการ และการจัดบริการสาธารณะของเทศบาล การฝึกอบรม การอบรม การประชุมทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การสัมมนาทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การบรรยายพิเศษ การศึกษา การฝึกงาน การดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(6) เป็นองค์กรตัวแทนของเทศบาลทั่วประเทศ ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองร่วมกับรัฐบาล รัฐสภา และองค์กรทางการเมืองในระดับชาติ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การออกกฎหมาย ระเบียบ ฯลฯ ว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองท้องถิ่น

(7) ดำเนินกิจการใดๆ อันอาจเป็นรายได้ของสมาคมสันนิบาตเทศบาล

2) สมาชิกของส.ท.ท.

สมาชิกของส.ท.ท.มี 2 ประเภท คือสมาชิกสามัญ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย เทศบาล หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเทียบเท่าเทศบาล และสมาชิกวิสามัญ ได้แก่ องค์กรสถาบันการศึกษา หรือสมาคมที่สนใจหรือทำการศึกษาค้นคว้าในเรื่องที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้สมาชิกสามัญที่เป็นเทศบาลหรือมีฐานะเทียบเท่าเทศบาลจะต้องชำระค่าบำรุงให้แก่ส.ท.ท.เป็นรายปี ตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

3) รายได้และรายจ่ายของส.ท.ท.

รายได้หลักของส.ท.ท.มาจากค่าบำรุงจากสมาชิก ซึ่งได้มีการกำหนดไว้ร้อยละหนึ่งของส่วนหักของรายรับจริงในปีที่ล่วงมา (ไม่รวมเงินกู้ เงินสะสมจ่ายขาด และเงินอุดหนุน) แต่ไม่เกิน 750,000 บาท นอกจากนี้มีรายได้จากค่าลงทะเบียนการประชุม รายได้จากทรัพย์สิน เช่น ดอกเบี้ย ค่าเช่า สถานที่ เป็นต้น รายได้จากการลงทุน และรายได้เบ็ดเตล็ดอื่นๆ ส่วนงบประมาณรายจ่ายของส.ท.ท. มีลักษณะรายการเช่นเดียวกับงบประมาณของเทศบาลประกอบด้วย เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าสาธารณูปโภค ค่าวัสดุ ค่าใช้สอย ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และงบกลาง ทั้งนี้การเบิกจ่ายอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทยเป็นแนวปฏิบัติ สำหรับงบประมาณของส.ท.ท.ปีละประมาณ 64 ล้านบาท (ปี 2554)

3.2 โครงสร้างการบริหารงานของส.ท.ท.

โครงสร้างการบริหารงานของส.ท.ท. อยู่ในรูปคณะกรรมการบริหาร และมีหน่วยปฏิบัติงานที่สนับสนุนการดำเนินงานของสมาคม (ตามแผนภาพที่ 3-1) ซึ่งสรุปได้ดังนี้

3.2.1 คณะกรรมการบริหาร แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับจังหวัด ระดับภาค และระดับประเทศ ดังนี้

1) **สภานิติบัญญัติเทศบาลจังหวัด** มีคณะกรรมการประกอบด้วยเทศบาลทุกเทศบาลในจังหวัด ผู้แทนเทศบาล คือ นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล โดยจะมีการเลือกนายกเทศมนตรีคนหนึ่งเป็นประธานสภานิติบัญญัติเทศบาลจังหวัด และปลัดเทศบาล ซึ่งนายกเทศมนตรีเป็นประธานทำหน้าที่เลขานุการจังหวัด

คณะกรรมการสภานิติบัญญัติเทศบาลจังหวัด มีหน้าที่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของส.ท.ท.ในระดับจังหวัดและตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสภานิติบัญญัติเทศบาลภาค

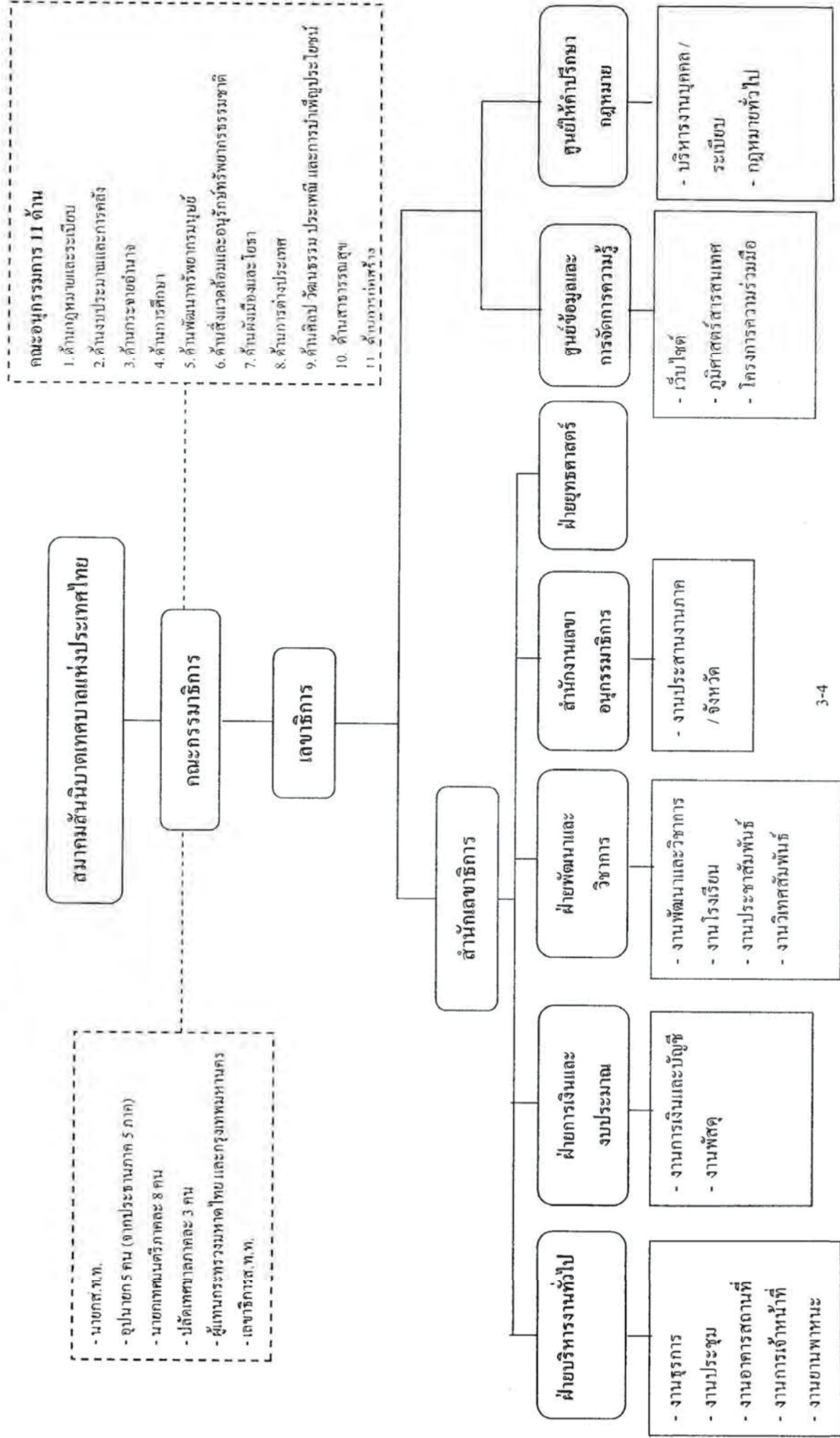
2) **สภานิติบัญญัติเทศบาลภาค** แบ่งเป็น 5 ภาค คือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ ภาคกลาง และภาคตะวันออก ทุกเทศบาลในภาคจะรวมตัวกันเป็นสภานิติบัญญัติเทศบาลภาค ประธานคนหนึ่งของสภานิติบัญญัติเทศบาลจังหวัด เป็นประธานสภานิติบัญญัติเทศบาลภาค กรรมการจะมาจากสภานิติบัญญัติเทศบาลจังหวัดๆ ละ 3 คน เป็นนายกเทศมนตรี 2 คน ปลัดเทศบาล 1 คน และปลัดเทศบาลที่นายกเทศมนตรีเป็นประธานภาคทำหน้าที่เลขานุการภาค

คณะกรรมการสภานิติบัญญัติเทศบาลภาค มีหน้าที่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของส.ท.ท.ในระดับภาค และตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการบริหาร

3) **ระดับประเทศ** ประกอบด้วยเทศบาลทั่วประเทศ มีคณะกรรมการบริหาร รวม 66 คน ประกอบด้วย นายกสมาคม อุปนายก 5 คน กรรมการ 55 คน มาจากการเลือกตั้งของแต่ละภาค ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีภาคละ 8 คน ปลัดเทศบาลภาคละ 3 คน ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย 1 คน ผู้แทนกรุงเทพมหานคร 1 คน เลขานุการ 1 คน และรองเลขานุการจำนวนไม่เกิน 2 คน

สมาชิกภาพ นายกสมาคมได้รับการเลือกตั้งจากประธานภาค และที่ประชุมใหญ่สมาชิกให้ความเห็นชอบ และอุปนายกมาจากประธานภาค (5 ภาค) โดยนายกสมาคมเป็นประธานคณะกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง และเลขานุการสมาคมเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง กรรมการบริหารอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี ตามวาระของนายกสมาคม ส่วนเลขานุการและรองเลขานุการสมาคมมาจากการสรรหาอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

แผนภาพที่ 3-1 โครงสร้างการบริหารงานสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย



หน้าที่ความรับผิดชอบ

1) คณะกรรมการบริหาร มีหน้าที่ ดังนี้

- (1) ดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ของ ส.ท.ท.
- (2) พิจารณาการจัดทำโครงการดำเนินงานของส.ท.ท.
- (3) แต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคคลภายนอกเพื่อตรวจสอบหรือวิจัยกิจการบางอย่างของส.ท.ท.

(4) จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(5) หน้าที่อื่นๆตามที่ประชุมคณะกรรมการบริหารมอบหมาย

2) เลขานุการสมาคม มีหน้าที่ดังนี้

(1) บริหารกิจการตามข้อบังคับ ระเบียบแบบแผนของสมาคม และตามมติของที่ประชุมใหญ่สมาชิก และคณะกรรมการบริหาร

(2) รับผิดชอบการเงินและบัญชี

(3) สั่งจ้างและเลิกจ้าง และควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของลูกจ้างหรือเจ้าหน้าที่

(4) จัดทำโครงการหรืองบประมาณเพื่อเสนอคณะกรรมการบริหารพิจารณา

(5) จัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การเงินและบัญชีอย่างน้อยปีละครั้ง แล้วแจ้งรายงานผลให้คณะกรรมการบริหารเพื่อนำเสนอในที่ประชุมใหญ่พิจารณา

(6) ปฏิบัติหน้าที่เลขานุการของที่ประชุมใหญ่

(7) ปฏิบัติหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการบริหาร

(8) เป็นผู้บังคับบัญชาลูกจ้างสำนักงานโดยมีรองเลขานุการเป็นผู้ช่วยสั่งการและปฏิบัติงาน

นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารได้มีการแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นเพื่อช่วยในการบริหารงาน ซึ่งปัจจุบันมี 11 ด้าน เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ได้แก่

(1) ด้านกฎหมายและระเบียบ

(2) ด้านงบประมาณและการคลัง

(3) ด้านการกระจายอำนาจ

(4) ด้านการศึกษา

(5) ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

(6) ด้านสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(7) ด้านผังเมืองและการโยธา

(8) ด้านการต่างประเทศ

(9) ด้านศิลปวัฒนธรรม ประเพณีและการบำเพ็ญประโยชน์

(10) ด้านสาธารณสุข

(11) ด้านการก่อสร้าง

3.2.2 หน่วยปฏิบัติงาน เป็นหน่วยสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย สำนักเลขาธิการสมาคม และหน่วยงานอื่นๆตามที่สมาคมประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหาร ซึ่งการแบ่งงานสำหรับหน่วยปฏิบัติงานในสำนักเลขาธิการส.ท.ท. ในปัจจุบัน ประกอบด้วย

- (1) ฝ่ายบริหารทั่วไป ประกอบด้วย งานธุรการ งานประชุม งานการเจ้าหน้าที่ งานอาคารสถานที่ และงานยานพาหนะ
- (2) ฝ่ายการเงินและงบประมาณ ประกอบด้วย งานการเงินและบัญชี และงานพัสดุ
- (3) ฝ่ายพัฒนาและวิชาการ ประกอบด้วย งานพัฒนาและวิชาการ งานโรงเรียน งานประชาสัมพันธ์ และงานวิเทศสัมพันธ์
- (4) สำนักงานเลขาธิการนุกรรมการ ประกอบด้วย งานประสานงานภาค/จังหวัด
- (5) ฝ่ายยุทธศาสตร์
- (6) ศูนย์ข้อมูลและการจัดการความรู้ ประกอบด้วย งานเว็บไซต์ งานภูมิศาสตร์สารสนเทศ และโครงการความร่วมมือ
- (7) ศูนย์ให้คำปรึกษากฎหมาย ประกอบด้วย งานบริหารบุคคล/ระเบียบ และงานกฎหมายทั่วไป

3.3 การวิเคราะห์บทบาทส.ท.ท.

3.3.1 ด้านสถานภาพและภารกิจ

เมื่อพิจารณาสถานภาพและภารกิจของส.ท.ท.เปรียบเทียบกับสมาคมองค์กรปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ จะไม่แตกต่างกันในคุณสมบัติพื้นฐาน กล่าวคือ มีสถานภาพเป็นองค์กรอิสระเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสมาคม ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐบาลหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นใดๆ ส่วนภารกิจก็คล้ายกันเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งสรุปได้ว่าสมาคมองค์กรปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ มีภารกิจที่เหมือนกัน 3 ประการ³ คือ

- 1) เป็นตัวแทนขององค์กรปกครองท้องถิ่นในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาคมองค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับชาติ
- 2) ประสานงานระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง และประสานงานกับรัฐบาลกลาง

³ จรัส สุวรรณมาลา, “การปรับปรุงสมาคมสันนิบาตแห่งประเทศไทย” คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

3) ให้การสนับสนุนช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสมาชิกในเรื่อง การพัฒนาสภาพการบริหารจัดการ การจัดบริการสาธารณะ เพื่อส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้ เจริญก้าวหน้า

สำหรับกิจกรรมของสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ มีกิจกรรมที่ เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายและการกำหนดนโยบายของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และความสัมพันธ์กับรัฐบาล การจัดฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น การวิจัยเพื่อพัฒนาทางเลือกด้าน การบริหารจัดการ การให้คำปรึกษาทางวิชาการ การรณรงค์ส่งเสริมการคิดค้นเพื่อพัฒนามาตรฐานและ คุณภาพบริการสาธารณะด้านต่างๆ ของท้องถิ่น เช่น ด้านการป้องกันสาธารณภัย ด้านการพัฒนาทาง เศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านคมนาคมขนส่ง ด้านการเงินและ งบประมาณ ด้านการสื่อสาร และสาธิตปฏิบัติขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

ในส่วน of สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) ก็มีบทบาทหน้าที่ คล้ายคลึงกับสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ ตามที่กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ในข้อบังคับ ของสมาคม ได้แก่ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ทั้งในประเทศ และต่างประเทศ เป็นตัวแทนเทศบาลในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองร่วมกับรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับการ กำหนดนโยบาย การออกกฎหมายและระเบียบ เป็นต้น ตลอดจนส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพการ บริหารจัดการ และด้านวิชาการ

สำหรับการดำเนินงานของส.ท.ท. โดยคณะกรรมการบริหาร ในช่วงปีบริหาร 2551- 2553 (มิถุนายน 2551-พฤษภาคม 2553) ได้มีการบริหารงานภายใต้วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ ดังนี้

วิสัยทัศน์

“ ส.ท.ท. เป็นสถาบันแห่งความรู้ ความร่วมมือ และสนับสนุนการบริหารงาน เทศบาลให้มีประสิทธิภาพ”

ยุทธศาสตร์

1) ยุทธศาสตร์การจัดการความรู้ โดยการพัฒนากระบวนการระบบข้อมูล ระบบสารสนเทศ การศึกษาวิจัยและพัฒนานโยบายการสร้างระบบฐานความรู้และองค์ความรู้ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น จัดระบบพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของเทศบาล พัฒนาขีดความสามารถในการสื่อสารสาธารณะ มี ข้อมูลเชิงบริหารและสานสร้างความผูกพันกับสมาชิก

2) ยุทธศาสตร์การบริหาร โดยการปรับปรุงโครงสร้าง ส.ท.ท. ให้มีความทันสมัย สามารถให้บริการสมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปรับปรุงระเบียบข้อบังคับของสมาคมให้สอดคล้องกับ สภาพความเปลี่ยนแปลงของการบริหาร

3) ยุทธศาสตร์การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ โดยการแสวงหาเครือข่ายทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือที่แน่นแฟ้น ลดปัญหา อุปสรรคเรื่องระเบียบและกฎหมายที่ล้าสมัย รวมทั้งการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อสาธารณะ

4) ยุทธศาสตร์การให้บริการ โดยการให้บริการแก่สมาชิกทั้งในด้านวิชาการ ระเบียบกฎหมาย ข้อมูล ข่าวสารที่จำเป็น การติดต่อประสานงานและบริการอื่นที่สมาชิกส่วนใหญ่เห็นว่าเหมาะสม

5) ยุทธศาสตร์ประชาสัมพันธ์ โดยมุ่งเน้นการประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบที่ช่วยสร้างภาพลักษณ์ให้กับเทศบาลรวมถึงการสร้างเครือข่ายการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับทุกภาคส่วนของสังคม

จากวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ข้างต้น จะเห็นว่าคณะกรรมการบริหารในช่วงเวลาดังกล่าวได้เน้นบทบาทของส.ท.ท.ให้เป็นหน่วยงานในการสร้างองค์ความรู้และสนับสนุนการบริหารงานของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะยุทธศาสตร์การจัดการความรู้ ซึ่งได้มีการพัฒนาบุคลากรของเทศบาลอย่างต่อเนื่อง ได้แก่การจัดประชุมทางวิชาการ การจัดการอบรมงานในหน้าที่ การจัดประชุมสัมมนาหลักสูตรของบุคลากรเทศบาล เช่น นายกเทศมนตรีสตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี หลักสูตรกฎหมายต่างๆ เจ้าหน้าที่ดูแลเว็บไซต์ ตลอดจนอบรมการใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) สำหรับงานแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน ด้วยโปรแกรม NMTTax map (National Municipal League of Thailand for Tax Mapping) เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำระบบงานวางแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลสมาชิก ให้เป็นรูปแบบและมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งโครงการดังกล่าวจะช่วยให้เทศบาลสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพขึ้น เช่น ภาษีโรงเรือนที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม บทบาทของ ส.ท.ท. ในด้านการพัฒนาระบบข้อมูลทั้งในส่วน ของ ส.ท.ท. เอง และในส่วน ของเทศบาลสมาชิก ยังไม่ชัดเจน โดยเฉพาะระบบข้อมูลด้านการคลัง ซึ่ง ส.ท.ท. เองยังไม่ได้มีระบบการเก็บรวบรวมและบริหารจัดการข้อมูลด้านการคลังของเทศบาล เพื่อใช้ประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์ฐานะการคลังของเทศบาลในภาพรวม หรือใช้ประกอบ การจัดสรรรายได้ให้แก่เทศบาล เป็นต้น ในขณะที่เทศบาลเองส่วนใหญ่ยังไม่ได้มีการจัดทำฐานข้อมูลการคลังอย่างเป็นระบบ ดังจะเห็นได้จากการลงพื้นที่ที่เทศบาลนาร่อง 5 แห่งที่ใช้เป็นโครงการนำร่องในการศึกษานี้ ได้แก่ เทศบาลนครปากเกร็ด หาดใหญ่ ลำปาง ระยอง และขอนแก่น พบว่า เทศบาลนาร่องส่วนใหญ่มีการจัดเก็บข้อมูลย้อนหลังในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ แต่เป็นลักษณะการเก็บข้อมูลแบบปีต่อปี ไม่มีการจัดเก็บข้อมูลต่อเนื่องเพื่อดูแนวโน้มย้อนหลัง และมีการจัดทำรายงานผู้บริหารในลักษณะสถิติข้อมูล แต่ไม่มีการจัดทำรายงานในลักษณะการวิเคราะห์เพื่อให้ผู้บริหารได้ใช้ประโยชน์ในการวางแผนการคลัง ให้สอดคล้องกับสถานะทางการคลังของเทศบาล ดังนั้นในการศึกษาจึงมุ่งหวังให้เทศบาลได้ใช้ประโยชน์จากข้อมูลของตนในการบริหารงาน เพื่อให้นำไปสู่การจัดทำระบบฐานข้อมูลการคลังของเทศบาล และของส.ท.ท.ในที่สุด

3.3.2 ด้านโครงสร้างองค์กร ระบบงาน และบุคลากร

1) ด้านโครงสร้างองค์กร ส.ท.ท.มีโครงสร้างการบริหารงานโดยคณะกรรมการบริหาร ซึ่งมีนายกสมาคมซึ่งมาจากการเลือกตั้งของเทศบาลสมาชิกเป็นประธานคณะกรรมการบริหาร โดยตำแหน่ง และมีเลขาธิการและรองเลขาธิการสมาคมซึ่งมาจากสรรหาเป็นเลขาธิการและรองเลขาธิการคณะกรรมการบริหาร โดยตำแหน่ง ทั้งนี้คณะกรรมการบริหารมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกับสมาคมอื่นๆ โดยนายกสมาคมมีวาระคราวละ 2 ปี และกรรมการบริหารอยู่ในตำแหน่งตามวาระของนายกสมาคม ส่วนเลขาธิการและรองเลขาธิการสมาคม มีระยะเวลาการจ้างไม่เกิน 4 ปี ซึ่งการปรับเปลี่ยนคณะกรรมการบริหารแต่ละครั้งอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านนโยบายการบริหารงานได้

2) ด้านระบบงาน การแบ่งงานในหน่วยปฏิบัติงาน มีการแบ่งงานหลักๆ คือฝ่ายบริหารงานทั่วไป ซึ่งรับผิดชอบงานด้านธุรการ งานการประชุม งานการเจ้าหน้าที่ งานอาคารสถานที่ เป็นต้น ฝ่ายการเงินและงบประมาณ ฝ่ายพัฒนาและวิชาการ ฝ่ายยุทธศาสตร์ ศูนย์ข้อมูลและการจัดการความรู้ ศูนย์ให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย และสำนักเลขานุการ โดยการลักษณะการแบ่งงานดังกล่าวไม่มีคำอธิบายลักษณะงาน (Job Description) จึงอาจมีงานซ้ำซ้อนกันได้ เช่นฝ่ายพัฒนาและวิชาการ และศูนย์ข้อมูลและการจัดการความรู้ ทั้งนี้ในส่วน of ศูนย์ข้อมูลและการจัดการความรู้ได้เน้นทำงานโครงการที่ส.ท.ท.ทำร่วมกับเทศบาล ได้แก่ การจัดทำเว็บไซต์ การใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์สำหรับงานแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน โครงการความร่วมมือต่างๆ เช่นโครงการปิดทองหลังพระ : สืบสานแนวพระราชดำริ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีหน้าที่จัดทำข้อมูลด้านต่างๆ เพื่อเผยแพร่ในสื่อประชาสัมพันธ์ต่างๆ แต่ไม่ได้มีระบบการจัดเก็บข้อมูลของเทศบาล เช่นข้อมูลพื้นฐาน ข้อมูลการคลัง ฯลฯ มีเพียงการจัดเก็บจำนวนและรายชื่อเทศบาลสมาชิก

3) ด้านบุคลากร ปัจจุบันส.ท.ท.มีการกำหนดตำแหน่งบุคลากรที่ปฏิบัติงานประจำในหน่วยปฏิบัติงานทั้งสิ้น 43 ตำแหน่ง (ไม่รวมตำแหน่งเลขาธิการและรองเลขาธิการ) มีเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานจริง 32 คน ทั้งนี้ในส่วน of หัวหน้าฝ่ายต่างๆ ส่วนใหญ่ยังไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจริง ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการจ้างผู้ที่มีประสบการณ์และมีกำหนดระยะเวลาการจ้าง จึงทำให้ขาดผู้กำกับดูแลงานที่เป็นฝ่ายประจำเพื่อให้การปฏิบัติงานต่อเนื่อง ทั้งนี้ส.ท.ท.ได้มีการประกาศกรอบมาตรฐานตำแหน่ง ลักษณะงาน คุณสมบัติ และคุณวุฒิ ของเจ้าหน้าที่ ตามตารางที่ 3-1

**ตารางที่ 3-1 กรอบมาตรฐานตำแหน่ง ลักษณะงาน คุณสมบัติ และคุณวุฒิของเจ้าหน้าที่
สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย**

ลำดับ	ชื่อตำแหน่ง	ลักษณะที่ปฏิบัติ	คุณสมบัติ/คุณวุฒิที่ต้องการ
๑	เลขาธิการ	- บริหารงานของสมาคมสันนิบาตเทศบาลในสำนักงานเลขาธิการ - รับผิดชอบการเงินและบัญชี - สั่งจ้างหรือเลิกจ้างเจ้าหน้าที่ของสมาคม และควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว - จัดทำโครงการหรืองบประมาณเพื่อเสนอคณะกรรมการบริหารพิจารณา - จัดให้มีการตรวจสอบ การคลัง การเงิน การบัญชี - ปฏิบัติหน้าที่เลขานุการของที่ประชุมใหญ่ - งานอื่นที่กรรมการบริหารมอบหมาย	(๑) เคยเป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นสมาชิกสมาคมสันนิบาตเทศบาลหรือเคยเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและต้องเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารในระดับไม่ต่ำกว่า ระดับ ๘ มาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี หรือ - เคยเป็นผู้บริหารในสถาบันนิติบุคคลของเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจที่มีบุคลากร ไม่น้อยกว่า ๕๐๐ คนมาแล้ว ไม่น้อยกว่า ๕ ปี (๒) อายุไม่ต่ำกว่า ๔๕ ปี และไม่เกิน ๗๐ ปี (๓) มีความรู้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทุกสาขา
๒	รองเลขาธิการ (ไม่เกิน 2 คน)	- เป็นผู้ช่วยเลขาธิการปฏิบัติงานในฝ่ายบริหาร ทรัพยากรมนุษย์และฝ่ายการเงินและงบประมาณ - ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในฝ่ายที่ได้รับมอบหมาย ในฐานะผู้บังคับบัญชารองจากเลขาธิการ - รักษาการแทนเลขาธิการในกรณีเลขาธิการไม่อยู่ หรือ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ - งานอื่นที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ หรือ คณะกรรมการบริหาร	(๑) (๒) และ (๓) เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในลำดับที่ ๑
๓	หัวหน้าฝ่ายบริหาร (ตำแหน่งว่าง)	- การบริหารงานบุคคลและธุรการ - งานนโยบายและแผน - งานจัดการประชุม - งานทะเบียนสมาชิก - งานอาคารสถานที่ - งานยานพาหนะ - ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในฝ่าย - งานอื่นที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ	(๑) เป็นหรือเคยเป็นนักบริหารงานทั่วไปในหน่วยงานของรัฐ ระดับ ๘ ไม่น้อยกว่า ๒ ปีหรือระดับ ๗ ไม่น้อยกว่า ๔ ปี หรือ - เป็นหรือเคยเป็นผู้บริหารในสถาบันนิติบุคคลของเอกชน ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้จัดการทั่วไปมาแล้ว ไม่น้อยกว่า ๕ ปีหรือ - เป็นหรือเคยเป็นหัวหน้างานของ ส.ท.ท. มาแล้ว ไม่น้อยกว่า ๔ ปี หรือ เห็นสมควร

ลำดับ	ชื่อตำแหน่ง	ลักษณะที่ปฏิบัติ	คุณสมบัติ/คุณวุฒิที่ต้องการ
			- มีคุณสมบัติเหมาะสมตามที่เลขาธิการพิจารณาและได้รับ (๒) อายุไม่เกิน ๗๐ ปี (๓) มีความรู้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทุกสาขา
๔	หัวหน้าฝ่ายการเงินและงบประมาณ (ตำแหน่งว่าง)	- งานการเงินและบัญชี - งานพัสดุ - ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในฝ่าย - งานอื่นที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ	(๑) (๒) และ (๓) เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในลำดับที่ ๓
๕	หัวหน้าฝ่ายพัฒนาและวิชาการ (ตำแหน่งว่าง)	- งานพัฒนาและวิชาการ - งานโรงเรียน - งานประชาสัมพันธ์ - งานประชาสัมพันธ์เครือข่าย - งานวิเทศสัมพันธ์ - ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในฝ่าย - งานอื่นที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ	(๑) (๒) และ (๓) เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในลำดับที่ ๓
๖	หัวหน้าฝ่ายยุทธศาสตร์ (ตำแหน่งว่าง)	- ศึกษา วิเคราะห์และดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของส.ท.ท. - ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบูรณาการงานตามยุทธศาสตร์ - ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในฝ่าย - งานอื่นที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ	(๑) (๒) และ (๓) เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในลำดับที่ ๓
๗	ผู้อำนวยการศูนย์ข้อมูลและการจัดการความรู้ (1 ตำแหน่ง)	- งานเทคโนโลยีและสารสนเทศ - งานเว็บไซต์ - งานภูมิศาสตร์สารสนเทศ - งานรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลความรู้ - งานโครงการความร่วมมือต่างๆ - ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในฝ่าย - งานอื่นที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ	(๑) (๒) และ (๓) เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในลำดับที่ ๓

ลำดับ	ชื่อตำแหน่ง	ลักษณะที่ปฏิบัติ	คุณสมบัติ/คุณวุฒิที่ต้องการ
๘	เจ้าหน้าที่อาวุโส ด้านวิเทศสัมพันธ์ (1 ตำแหน่ง)	- งานวิเทศสัมพันธ์ - งานอื่นที่ได้รับมอบหมาย	(๑) บรรจุแต่งตั้งจากบุคคลผู้ผ่านการสอบคัดเลือก หรือคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ที่ ส.ท.ท. กำหนด (๒) อายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปี บริบูรณ์ในวันสมัคร และไม่เกิน ๖๐ ปี (๓) มีความรู้ไม่ต่ำกว่าปริญญาโททุกสาขา (๔) มีความสามารถด้านภาษาอังกฤษ หรือภาษาต่างประเทศอื่นในระดับดีมาก (๕) มีประสบการณ์
๙	เจ้าหน้าที่ วิเทศสัมพันธ์ (ตำแหน่งว่าง)	- งานวิเทศสัมพันธ์ - งานอื่นที่ได้รับมอบหมาย	(๑) และ (๒) เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ใน ลำดับที่ ๘ (๓) มีความรู้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทุกสาขา (๔) มีความสามารถด้านภาษาอังกฤษ หรือภาษาต่างประเทศอื่นในระดับดีมาก
๑๐	เจ้าหน้าที่ บริหารงานทั่วไป (11 ตำแหน่ง)	- ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการติดต่อประสานงานกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การจัดประชุม สัมมนา การบริหารงานทั่วไป - งานอื่นที่ได้รับมอบหมาย	(๑) และ (๒) เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ใน ลำดับที่ ๘ (๓) มีความรู้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทุกสาขา (๔) มีความสามารถด้านภาษาอังกฤษ หรือภาษาต่างประเทศอื่นในระดับดีมาก
๑๑	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ นโยบายและแผน (ตำแหน่งว่าง)	- ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ - ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการบูรณาการงานตามยุทธศาสตร์ - งานอื่นที่ได้รับมอบหมาย	(๑) และ (๒) เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ใน ลำดับที่ ๘ (๓) มีความรู้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทุกสาขา (๔) มีความสามารถด้านภาษาอังกฤษ หรือภาษาต่างประเทศอื่นในระดับดีมาก
๑๒	นิติกร (ตำแหน่งว่าง)	- งานให้คำปรึกษาและความเห็นทางกฎหมาย - งานนิติกรรมและสัญญา - งานการดำเนินการทางความผิดต่างๆ - ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง - งานอื่นที่ได้รับมอบหมาย	(๑) และ (๒) เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ใน ลำดับที่ ๘ (๓) มีความรู้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทุกสาขา (๔) มีความสามารถด้านภาษาอังกฤษ หรือภาษาต่างประเทศอื่นในระดับดีมาก
๑๓	เจ้าหน้าที่ระบบงาน คอมพิวเตอร์ (2 ตำแหน่ง)	- ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการวางโปรแกรมการเขียน คำสั่งใช้เครื่องอัตราประมวลผลในคอมพิวเตอร์ทำงาน งานการศึกษาวิเคราะห์วิจัย และเสนอความเห็นใน	(๑) และ (๒) เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในลำดับที่ ๘ (๓) มีความรู้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางคอมพิวเตอร์ หรือทางอื่นที่กำหนดไว้ในลักษณะเดียวกัน

ลำดับ	ชื่อตำแหน่ง	ลักษณะที่ปฏิบัติ	คุณสมบัติ/คุณวุฒิที่ต้องการ
		การวางหลักเกณฑ์ แก้ไข ปรับปรุงข้อผิดพลาดก่อน ส่งคำสั่งให้เครื่องจักรประมวลผลทำงาน - งานอื่นที่ได้รับมอบหมาย	
๑๔	เจ้าหน้าที่ ประชาสัมพันธ์ (๑ตำแหน่ง)	- งานวิชาการประชาสัมพันธ์ - งานถ่ายภาพ - การจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ การวางแผนการ ประชาสัมพันธ์ขององค์กร การรวบรวมปัญหา สถิติ ข้อมูล ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของ ประชาชนและงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย	(๑) และ (๒) เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในลำดับที่ ๘ (๓) มีความรู้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางวารสารศาสตร์ หรือสื่อสารมวลชน นิเทศศาสตร์ การประชาสัมพันธ์ หรือทางอื่นที่กำหนดไว้ในลักษณะเดียวกัน (๔) สามารถใช้คอมพิวเตอร์ได้ในระดับดี
๑๕	เจ้าหน้าที่พัสดุ (๑ ตำแหน่ง)	- ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดซื้อ จัดจ้าง การดูแล การบำรุงรักษา การจัดทำทะเบียน และการจำหน่าย พัสดุ - งานอื่นที่ได้รับมอบหมาย	(๑) และ (๒) และ (๓) และ (๔) เช่นเดียวกับที่กำหนด ไว้ในลำดับที่ ๑๐
๑๖	เจ้าหน้าที่ดูแล ระบบเครือข่ายและ ระบบคอมพิวเตอร์ ประจำศูนย์ข้อมูลฯ (๑ตำแหน่ง)	- งานด้านดูแลระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ เพื่อให้บริการสมาชิก และเครื่องแม่ข่าย - งานด้านดูแลระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ และ คอมพิวเตอร์ภายใน - งานอื่นที่ได้รับมอบหมาย	(๑) และ (๒) เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในลำดับที่ ๘ (๓) มีความรู้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทาง วิศวกรรมคอมพิวเตอร์หรือวิทยาศาสตร์คอมพิวเตอร์ หรือทางอื่นที่เกี่ยวข้อง (๔) มีประสบการณ์ในการดูแลระบบเครือข่าย, และระบบคอมพิวเตอร์ ไม่น้อยกว่า ๑ ปี
๑๗	เจ้าหน้าที่ดูแลข้อมูล ของศูนย์ข้อมูลฯ (ตำแหน่งว่าง)	- งานจัดทำ ดูแล แก้ไขปรับปรุง เนื้อหาข้อมูลด้านต่างๆ เพื่อเผยแพร่บนสื่อประชาสัมพันธ์ต่างๆ - การวางแผนการประชาสัมพันธ์ข้อมูล การรวบรวมปัญหา สถิติ ข้อมูล ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของประชาชน และเทศบาลสมาชิก - งานอื่นที่ได้รับมอบหมาย	(๑) และ (๒) เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในลำดับที่ ๘ (๓) มีความรู้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทุกสาขา (๔) สามารถใช้คอมพิวเตอร์ได้ในระดับดี
๑๘	เจ้าหน้าที่ประจำ สนง.เลขาคณะอนุ กรรมการ (ตำแหน่งว่าง)	- ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการติดต่อประสานงานกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การจัดประชุม สัมมนา การบริหารงานทั่วไป - งานอื่นที่ได้รับมอบหมาย	(๑) และ (๒) และ (๓) และ (๔) เช่นเดียวกับที่กำหนด ไว้ในลำดับที่ ๑๐

ลำดับ	ชื่อตำแหน่ง	ลักษณะที่ปฏิบัติ	คุณสมบัติ/คุณวุฒิที่ต้องการ
๑๙	เจ้าหน้าที่ธุรการ (2 ตำแหน่ง)	-ปฏิบัติงานธุรการและงานสารบรรณ งานพิมพ์ หนังสือราชการและงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย	(๑) และ (๒) เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ใน ลำดับที่ ๘ (๓) มีความรู้ไม่ต่ำกว่า มศ.๕ ม.๖ ปวช. ปวท. ปวส. หรือ อนุปริญญาทุกสาขา (๔) สามารถใช้คอมพิวเตอร์ได้ในระดับดี
๒๐	เจ้าหน้าที่การเงิน และบัญชี (1 ตำแหน่ง)	-ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเงินและบัญชี การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน และงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย	(๑) และ (๒) และ (๔) เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ใน ลำดับที่ ๑๐ (๓) มีความรู้ไม่ต่ำกว่า ปวช. ทางบัญชี พาณิชยการ เลขานุการ หรือทางอื่น
๒๑	เจ้าหน้าที่บันทึก ข้อมูล (ตำแหน่งว่าง)	-ปฏิบัติหน้าที่ในการบันทึกข้อมูลลงในเครื่อง ประมวลผลทำงานของคอมพิวเตอร์ จัดเก็บ รักษาข้อมูล แก้ไข ปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน พร้อมใช้งานได้หรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย	(๑) (๒) และ (๓) เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในลำดับที่ ๘ (๔) สามารถใช้คอมพิวเตอร์ได้ในระดับดี
๒๒	เจ้าหน้าที่ โภชนาการ (ตำแหน่งว่าง)	-ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการประกอบปรุงอาหาร รวมตลอดถึงการ แนะนำส่งเสริมการบริโภค อาหารที่ได้สุขภาพดี และการควบคุมการ ประกอบ ปรุง และเสิร์ฟอาหารประกอบอาหาร ให้เป็นไปตามหลักวิชาการและงานอื่นที่ได้รับ มอบหมาย	(๑) และ (๒) เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในลำดับที่ ๘ (๓) มีความรู้ไม่ต่ำกว่า ปวช. ทางโภชนาการ
๒๓	เจ้าหน้าที่รักษา ความสะอาด (8 ตำแหน่ง)	-ปฏิบัติหน้าที่เปิด-ปิด คู่มือรักษาความสะอาด สถานที่ และทรัพย์สิน/และงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย	(๑) (๒) เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในลำดับที่ ๘ (๓) มีความรู้ไม่ต่ำกว่า ป.๔
๒๔	เจ้าหน้าที่ขับรถยนต์ (3 ตำแหน่ง)	-ปฏิบัติหน้าที่ขับรถยนต์ ดูแลบำรุงรักษารถยนต์ และ งานอื่นที่ได้รับมอบหมาย	(๑) (๒) และ (๓) เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในลำดับที่ ๒๓ (๔) มีใบขับขี่รถยนต์

ที่มา : ประกาศสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ณ วันที่ 10 กันยายน 2553

3.4 การวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนของส.ท.ท.

ในการวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนของ ส.ท.ท. ในการศึกษาได้ใช้วิธี SWOT Analysis โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะประเมินศักยภาพของ ส.ท.ท. ในด้านการเพิ่มบทบาทในการพัฒนาสารสนเทศการคลังของเทศบาล ซึ่งสรุปได้ดังตารางที่ 3-2 ดังนี้

ตารางที่ 3-2 การวิเคราะห์ SWOT ของ ส.ท.ท.

ปัจจัยภายใน	ปัจจัยภายนอก
จุดแข็ง (Strength)	โอกาส (Opportunity)
● ส.ท.ท.เป็นองค์กรอิสระ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสมาคมและไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีสถานภาพเช่นเดียวกับสมาคมองค์กรปกครองท้องถิ่นของนานาชาติประเทศ ซึ่งนับเป็นองค์กรที่เป็นสากล และเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานต่างๆ ในฐานะตัวแทนเทศบาล ● ส.ท.ท.มีฐานะเป็นองค์กรอิสระที่มีเทศบาลเป็นสมาชิก ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและการเสริมสร้างการปกครองตนเองของท้องถิ่นในการที่จะดูแลให้ความช่วยเหลือเทศบาลสมาชิก ● การกิจของส.ท.ท.ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับครอบคลุมภารกิจที่เป็นพื้นฐานของสมาคมองค์กรปกครองท้องถิ่นในนานาประเทศ เช่นการส่งเสริมความร่วมมือกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ การส่งเสริมการบริหารจัดการ การพัฒนาทางวิชาการที่เป็นประโยชน์แก่เทศบาลสมาชิก การพัฒนาบุคลากรของเทศบาล เป็นต้น ● ส.ท.ท.บริหารงานโดยคณะกรรมการบริหาร ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 66 คน ส่วนใหญ่ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกตั้งแต่ระดับจังหวัดและระดับภาค ซึ่งเป็นการบริหารงานโดยระบบตัวแทนของเทศบาลสมาชิกทั้งหมด	● การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ ทำให้บทบาทของส.ท.ท.มีมากขึ้น ในฐานะตัวแทนเทศบาลในการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานรัฐบาล และอปท.อื่นๆ ในการกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ ● ส.ท.ท.มีเครือข่ายที่เป็นเทศบาลสมาชิกทั่วประเทศ น่าจะได้รับความร่วมมือที่ดีในการจัดทำโครงการต่างๆ

ปัจจัยภายใน	ปัจจัยภายนอก
จุดอ่อน (Weakness)	ภัยคุกคาม (Threat)
● ส.ท.ท.ไม่มีอำนาจกำกับเทศบาลตามกฎหมาย แต่เป็นลักษณะความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ซึ่งเทศบาลอาจไม่ให้ความร่วมมือได้ ● การพัฒนาเทศบาลสมาชิกในด้านวิชาการและการบริหารจัดการยังไม่ครอบคลุมหลายๆด้าน เช่น การทำฐานข้อมูลของเทศบาล เป็นต้น ● คณะกรรมการบริหารอยู่ในวาระคราวละ 2 ปีตามวาระของนายกสมาคม ซึ่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหาร อาจมีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ทำให้การบริหารงานไม่ต่อเนื่อง ● เลขานุการและรองเลขานุการสมาคม ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมหน่วยปฏิบัติงานที่เป็นงานประจำ แต่อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี หากมีการเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่ง อาจทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ขาดความต่อเนื่อง ● ส.ท.ท.ยังไม่มีระบบการจัดทำฐานข้อมูลของเทศบาล เช่น ข้อมูลพื้นฐาน ข้อมูลเศรษฐกิจ ข้อมูลการคลัง เป็นต้น ● เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ เนื่องจากยังไม่มีจ้างงานเจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้างานที่คอยกำกับการปฏิบัติงาน จึงอาจมีปัญหากการสานต่องานตามโครงการต่างๆ นอกจากนี้มีข้อจำกัดในด้านจำนวนเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน	● เทศบาลจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบต่างๆของส่วนราชการ ทำให้ผลกระทบต่อการดำเนินงานของส.ท.ท. เนื่องจากการขาดความคล่องตัว

3.5 การพัฒนาบทบาทของส.ท.ท

ในการพัฒนาบทบาทของส.ท.ท.ในการเป็นองค์กรนำของเทศบาลในการพัฒนาสารสนเทศการคลังนั้น คณะวิจัยเห็นควรมีการปรับบทบาทและโครงสร้างองค์กรของส.ท.ท. ดังนี้

3.5.1 การปรับบทบาทส.ท.ท.ให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจทางการคลัง

สืบเนื่องจากนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ที่มีการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ และกำลังคนให้แก่ท้องถิ่น ส.ท.ท.ได้มีการปรับปรุงบทบาทของสมาคมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยเห็นได้จากการปรับปรุงข้อบังคับของสมาคม ที่ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ข้อ(6) ของข้อบังคับของสมาคมไว้ว่า “ เป็นองค์กรตัวแทนของเทศบาลทั่วประเทศ ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองร่วมกับ รัฐบาล รัฐสภา และองค์กรทางการเมืองในระดับชาติ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมาย ระเบียบ ฯลฯ ว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” และคณะกรรมการบริหารของส.ท.ท.ยังได้ตั้งอนุกรรมการด้านต่างๆ ขึ้น รวมถึงคณะอนุกรรมการด้านการกระจายอำนาจ

ในการดำเนินงานด้านการกระจายอำนาจร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส.ท.ท.จะพิจารณาแต่งตั้งผู้แทนเทศบาลที่เข้าร่วมในคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานต่างๆของภาครัฐ เช่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยผู้แทนเทศบาลดังกล่าว มาจากการสรรหาของคณะกรรมการบริหารของส.ท.ท. ทั้งนี้ในการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งรวมถึงการจัดสรรรายได้ให้แก่เทศบาลนั้น ส.ท.ท.จำเป็นต้องมีข้อมูลประกอบการพิจารณา โดยเฉพาะข้อมูลด้านการคลังของเทศบาล ดังนั้นส.ท.ท.จึงควรเห็นความสำคัญของการพัฒนาสารสนเทศการคลังของเทศบาลเพื่อใช้ประโยชน์ในการบริหารงานของส.ท.ท.เอง โดยส.ท.ท.ควรจะเป็นหน่วยงานกลางในการรวบรวมและประเมินผลข้อมูลด้านการคลังของเทศบาลในภาพรวม ในขณะที่เดียวกันส.ท.ท.ควรเพิ่มบทบาทในการพัฒนาเทศบาลในด้านการบริหารจัดการ โดยการให้ผู้บริหารเทศบาลได้ใช้ข้อมูลสารสนเทศการคลังเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายการพัฒนาเทศบาล ให้สอดคล้องกับสถานะการคลังของเทศบาลเอง

3.5.2 การให้ส.ท.ท.มีส่วนร่วมในการปฏิบัติการวิจัย

ในการศึกษานี้ได้ใช้วิธีวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research) โดยเน้นความร่วมมือ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างนักวิจัย เจ้าหน้าที่ ส.ท.ท. และเทศบาลที่เข้าร่วมโครงการนำร่อง โดย ส.ท.ท.ได้มีบทบาทในการร่วมโครงการ ดังนี้

1) ในการดำเนินโครงการวิจัย คณะวิจัยได้มีการหารือร่วมกับส.ท.ท.ตั้งแต่การเริ่มโครงการ โดยได้ชี้แจงวัตถุประสงค์ และกรอบการดำเนินงาน ตลอดจนการดำเนินงานที่ส.ท.ท.จะต้องทำต่อออกหลังโครงการวิจัยสิ้นสุด และมีการกำหนดให้มีผู้แทนส.ท.ท.เข้าร่วมเป็นนักวิจัยของโครงการ

2) ผู้แทนส.ท.ท. ได้นำเสนอโครงการวิจัย และบันทึกความเข้าใจ (MOU) เพื่อเป็นกรอบความร่วมมือในการจัดทำโครงการ ระหว่างคณะวิจัยและส.ท.ท.ต่อคณะกรรมการบริหารของส.ท.ท. ให้ความเห็นชอบ

3) ในการจัดทำโครงการนำร่องในเทศบาลนคร 5 แห่ง คณะวิจัยได้มอบหมายให้ผู้แทนส.ท.ท. เป็นผู้คัดเลือกเทศบาล ภายใต้สมมติฐานว่าส.ท.ท.ทราบศักยภาพของเทศบาลแต่ละแห่งดี เพื่อคัดเลือกเทศบาลที่มีความพร้อมในด้านข้อมูลและบุคลากร และผู้บริหารให้ความสนใจเข้าร่วมโครงการ

4) ผู้แทนส.ท.ท.ในคณะวิจัยได้ร่วมปฏิบัติการในโครงการนำร่องทั้ง 5 แห่ง ตั้งแต่การลงพื้นที่ไปพบผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เทศบาลนำร่องเพื่อสัมภาษณ์และจัดเก็บข้อมูล การนำเสนอเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์ด้านการคลัง ร่วมในการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการในการวิเคราะห์สถานะการคลังให้แก่เจ้าหน้าที่ของเทศบาลนำร่อง รวมทั้งร่วมเป็นวิทยากร ตลอดจนการติดตามประเมินผลเพื่อรับความคิดเห็นจากผู้บริหารเทศบาลในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์สถานะการคลังของเจ้าหน้าที่เทศบาลนำร่องที่เข้าร่วมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ

5) คณะวิจัยได้จัดให้มีการอบรมเจ้าหน้าที่ ส.ท.ท.จำนวน 9 คน เพื่อพัฒนาศักยภาพในการเป็นผู้ฝึกอบรมให้แก่เทศบาล โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้เข้าร่วมเป็นผู้ช่วยในการฝึกปฏิบัติการให้แก่เทศบาลนำร่อง และเตรียมความพร้อมที่จะเป็นผู้ฝึกอบรมให้แก่เทศบาลอื่นๆในการด้อยอดจากโครงการนำร่องต่อไป

6) ผู้แทนส.ท.ท.ได้ร่วมในการพิจารณาจัดทำแผนขยายผลโครงการนำร่องไปสู่เทศบาลอื่นๆ (รายละเอียดปรากฏในบทที่ 5)

3.5.3 การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของส.ท.ท.

จากการวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนของส.ท.ท.แล้ว เห็นควรมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร ระบบงานและบุคลากรของส.ท.ท.เพื่อเพิ่มศักยภาพในการพัฒนาสารสนเทศการคลังของเทศบาล เพื่อรองรับการขยายผลโครงการนำร่องไปสู่เทศบาลอื่นๆและเพิ่มบทบาทในการประมวลผล และวิเคราะห์ข้อมูลการคลังของเทศบาล ดังนี้

1) การปรับปรุงโครงสร้างองค์กร

(1) ควรปรับปรุงศูนย์ข้อมูล เพื่อเพิ่มบทบาทของส.ท.ท.ในการรวบรวมข้อมูลของเทศบาล เช่นข้อมูลพื้นฐานของเทศบาล ข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคม ข้อมูลด้านการคลัง เป็นต้น เพื่อใช้ประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลัง และเพื่อให้เทศบาลและหน่วยงานอื่นๆใช้ประโยชน์

(2) ควรจัดตั้งหน่วยฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เทศบาลในโครงการต่างๆ รวมทั้งโครงการพัฒนาสารสนเทศการคลังของเทศบาล ตามแผนขยายผลโครงการนำร่องจากงานศึกษานี้

(3) ควรเพิ่มบทบาทฝ่ายวิชาการ ให้มีหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำรายงานต่างๆของส.ท.ท.เช่นการจัดทำรายงานประจำปีของส.ท.ท. การจัดทำรายงานการคลังของเทศบาล หรือการรายงานต่างๆที่อยู่ในความสนใจของเทศบาลสมาชิก เป็นต้น

2) ด้านระบบงาน ควรมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลเทศบาล และระบบคอมพิวเตอร์เพื่อรองรับการรวบรวมและประมวลผลข้อมูลจากเทศบาล

3) ด้านบุคลากร ควรมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำในหน่วยงานปฏิบัติสำหรับตำแหน่งหัวหน้างานที่ยังว่างอยู่เพื่อกำกับดูแลงานตามฝ่ายหรือศูนย์ต่างๆเพื่อให้การปฏิบัติงานมีความต่อเนื่อง ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนผู้กำกับหน่วยงานปฏิบัติตามวาระคือเลขานุการ และรองเลขานุการ และเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในศูนย์ข้อมูลซึ่งปัจจุบันมีจำนวน 4 คน เพื่อรองรับงานในศูนย์ข้อมูลที่จะขยายขอบเขตของงานมากขึ้น โดยฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความเชี่ยวชาญในการเป็นผู้ฝึกอบรมให้แก่เทศบาล นอกจากนี้ส.ท.ท.อาจขอความร่วมมือจากเทศบาลที่ผ่านการฝึกอบรมมาแล้วมาร่วมเป็นผู้ฝึกอบรม โดยเริ่มจากเจ้าหน้าที่เทศบาลนำร่อง ซึ่งจะเป็นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างเทศบาลต่อไป

3.5.4 การเพิ่มบทบาทในการสนับสนุนการบริหารจัดการให้แก่เทศบาล

จากบทบาทของส.ท.ท.ในช่วงที่ผ่านมาได้มีส่วนในการสนับสนุนการพัฒนาทางด้านวิชาการและการบริหารจัดการให้แก่เทศบาลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งบทบาทที่เห็นควรสนับสนุนเพื่อขยายผลต่อยอดจากโครงการนำร่อง คือ

1) บทบาทในการสนับสนุนการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) ให้แก่เทศบาล โดยผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของผู้บริหารเทศบาลในการให้ความสำคัญกับการใช้ข้อมูลสารสนเทศการคลังในการบริหารจัดการและการตัดสินใจในเชิงนโยบาย จนกลายเป็นวัฒนธรรมองค์กรในการใช้ข้อมูลสารสนเทศการคลังในการบริหารงาน และนำไปสู่การสร้างระบบฐานข้อมูลของเทศบาล

2) บทบาทในการสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) โดยส่งเสริมให้เทศบาลดำเนินงานด้วยความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ซึ่งในการศึกษานี้ได้ส่งเสริมให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ด้านการคลังเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานในคณะผู้บริหารของเทศบาล และเพื่อเผยแพร่แก่สาธารณชนทั่วไป ซึ่งจะเป็นการสร้างความโปร่งใสในการบริหารงาน และมีระบบการตรวจสอบจากประชาชน

บทที่ 4

กรอบแนวคิดและการพัฒนาเครื่องมือเพื่อใช้ในการวิเคราะห์และวางแผน ด้านการคลังของเทศบาล

4.1 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์เพื่อพัฒนาเครื่องมือ

กรอบแนวคิดที่คณะวิจัยนำเสนอนี้ อยู่บนพื้นฐานแนวคิดในการวิเคราะห์สถานะทางการคลังของ DiNapoli¹ ซึ่งจากแนวคิดของ DiNapoli คณะวิจัยได้พัฒนากลอบแนวคิดในการวิเคราะห์ทางการคลังของเทศบาล ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ซึ่งมีการดำเนินการต่อเนื่องกันไปเป็นวงจร ดังแผนภาพ 4-1

1) การระบุเป้าหมายการดำเนินการ

เป้าหมายหลักของการดำเนินการที่คณะวิจัยได้กำหนดขึ้นเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเครื่องมือเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายและวางแผนด้านการคลัง ได้แก่ การประเมินสถานะทางการคลังของเทศบาล เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายและวางแผนด้านการคลัง อย่างไรก็ตาม กรอบแนวคิดนี้เป็น การดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นวงจรรดงที่กล่าวมาแล้ว หากในปีต่อไปๆ หรือในการปรับปรุงพัฒนาเครื่องมือในรอบต่อๆ ไปเทศบาลต้นแบบมีความประสงค์ที่จะเพิ่มเป้าหมายการดำเนินการ เช่น การมีโครงการสถานที่ท่องเที่ยวเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาลและเพิ่มรายได้ของเทศบาล เป็นต้น ก็สามารถทำได้ โดยการเพิ่มเป้าหมายการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเครื่องมือเพิ่มเติม หรือการขยายขอบเขตของเครื่องมือ และเนื่องจากการดำเนินโครงการนี้มีลักษณะของการ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างคณะวิจัยและเทศบาลต้นแบบ จึงเป็นการช่วยเสริมสร้างศักยภาพของเจ้าหน้าที่ของเทศบาลให้สามารถที่จะพัฒนาเครื่องมือเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการดำเนินการได้

2) การระบุตัวชี้วัดและเป้าหมายเพื่อใช้ประเมินผลการดำเนินการ

ในขั้นตอนนี้เป็นการระบุตัวชี้วัด เพื่อใช้ประเมินผลการดำเนินการ ซึ่งจากการระบุเป้าหมายการดำเนินการในข้อ 1) ได้แก่ การประเมินสถานะทางการคลังของเทศบาล เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายและวางแผนด้านการคลัง ซึ่งเทศบาลสามารถระบุตัวชี้วัดเป้าหมายในการดำเนินการ ซึ่ง อาจแตกต่างกันไปสำหรับแต่ละเทศบาล

¹ Local Government Management Guide: Financial Condition Analysis by Thomas P. DiNapoli

DiNapoli ระบุว่า 4 องค์ประกอบที่ช่วยในการวิเคราะห์สถานะทางการคลัง ประกอบด้วย

1. การนิยามสถานะทางการคลัง (Defining Financial Condition)
2. ตัวชี้วัดในการประเมินสถานะทางการคลัง (Assessing Financial Condition)
3. การใช้เครื่องมือเพื่อประเมินสถานะทางการคลัง(Using Analytical Tools to Evaluate Financial Condition)
4. การปรับปรุงสถานะทางการคลังผ่านนโยบายและมาตรการ (Improving Financial Condition Through Corrective Action)