

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนประมาณ 8,000 แห่ง และมีรายได้โดยรวมทั้งสิ้นประมาณ 9.3 หมื่นล้านบาท ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของงบประมาณของรัฐบาลทั้งหมด และมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 10-15 ในปีต่อไป ซึ่งสัดส่วนร้อยละดังกล่าวแสดงถึงความสำคัญในบทบาทภาระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพิ่มขึ้นในฐานะเป็นผู้ให้บริการโดยตรงกับประชาชน และมีต่อระบบการพัฒนาจากรากหญ้าของประเทศ เพื่อกระจายความเจริญ และเป็นการแก้ปัญหาความยากจนของประเทศไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

แผนการและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543¹ ซึ่งได้มีการกำหนดกรอบการทำงานเป็นระยะเวลา 10 ปี เพื่อถ่ายโอนภารกิจ และการจัดสรรรายได้ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เนื่องจากการถ่ายโอนอำนาจนั้น ต้องใช้ระยะเวลานาน และมีรูปแบบวิธีการดำเนินงานที่แตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งความเป็นอยู่ของสังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตที่แตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการดำเนินการกระจายอำนาจทางการคลังที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ จะต้องยึดหลักการ และผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก พร้อมทั้งมีมาตรฐานในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจในด้านต่าง ๆ ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันก็ได้เพิ่มความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเจ็อนใจแห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และ

¹ คุรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ก, น.108-117

ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยสิ่งที่เห็นเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนที่นอกเหนือไปจากการถ่ายโอนภารกิจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้วได้แก่ การกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาล

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ในฐานะผู้แทนกระทรวงการคลังในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการศึกษาในการกำหนดนโยบายการคลังของประเทศรวมทั้งการจัดทำงบประมาณของประเทศ จึงได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาล และการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนในแต่ละปี ซึ่งจากการดำเนินการมาระยะหนึ่งพบว่า อุปสรรคสำคัญในการกำหนดนโยบายทั้งสองส่วนได้แก่ การขาดแคลนข้อมูลด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประกอบการวิเคราะห์และวางแผน ซึ่งข้อมูลที่น่ามาใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์ต่าง ๆ มีความล่าช้าอย่างน้อย 2 ปี นับจากปีที่ดำเนินการ ดังนั้นจึงส่งผลให้การกำหนดนโยบายทั้งสองส่วนอาจมีความคลาดเคลื่อนไปบ้าง

จากอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น สำนักงานเศรษฐกิจการคลังโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้เร่งดำเนินการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่นขึ้น เพื่อรวบรวมรายละเอียดข้อมูลด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศจำนวน 8,000 แห่ง เพื่อนำมาสนับสนุนการวิเคราะห์และเสนอแนะนโยบายซึ่งจะทำให้การกำหนดสัดส่วนรายได้และการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินภาษีและเงินอุดหนุนเป็นไปอย่างถูกต้องและทันต่อสถานการณ์ เพื่อให้การรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นไปด้วยความถูกต้องและรวดเร็ว โครงการศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่นจึงได้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยเข้ามารองรับการทำงาน ซึ่งจะลดเวลาในการปฏิบัติงานและอำนวยความสะดวกให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากที่สุด และไม่เป็นการสร้างภาระต่อพนักงานส่วนท้องถิ่นที่จะต้องนำข้อมูลเข้าสู่ระบบ

“ศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น” ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2545 ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง โดยกลุ่มนโยบายการคลังท้องถิ่น สำนักนโยบายการคลัง จะกำกับดูแล และ บริหารงานด้านระบบฐานข้อมูลการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมา วิเคราะห์ในเชิงวิชาการและนโยบายด้านการกระจายอำนาจ ซึ่งได้รับนโยบายโดยตรงจากรัฐบาล โดยกระทรวงการคลัง ศูนย์ข้อมูลฯ ดังกล่าว ได้ทำการออกแบบระบบศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น ระบบการนำข้อมูลเข้า ระบบการต่อเชื่อมข้อมูล ระบบการถ่ายโอนข้อมูล ระบบการรายงาน และการวิเคราะห์ข้อมูล รวมทั้งระบบการบริหารจัดการของศูนย์ข้อมูลฯ ทั้งหมด ศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่นได้รับงบประมาณในการจัดตั้งจากรัฐบาลทั้งสิ้น 52,483,000 บาท

ซึ่งประกอบด้วยบุคลากร 14 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น เศรษฐกรจำนวน 2 คน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานโครงการจำนวน 11 คน ทั้งนี้ไม่รวมถึงผู้ให้การสนับสนุนทั้งภายนอกและภายในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ปัจจุบันการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น ดำเนินการถึงขั้นตอนที่ 5 ซึ่งเป็นการขั้นตอนการปฏิบัติงานจริง จากทั้งหมด 6 ขั้นตอน โดยจากขั้นตอนที่ผ่านมาประสบปัญหาในการจัดตั้งหลายประการ อาทิเช่น การขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับศูนย์ข้อมูลฯ และความรู้เบื้องต้นในการใช้คอมพิวเตอร์ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความไม่พร้อมของระบบสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน จำนวนบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจอื่นขององค์กร จากสาเหตุที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ผู้ศึกษาต้องการทราบถึงปัญหา และอุปสรรค ที่มีผลต่อการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไข และเป็นข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินการการจัดตั้งโครงการอื่นต่อไป จึงเป็นที่มาของหัวข้อภาคนิพนธ์ เรื่อง “ปัญหา และอุปสรรคในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง”

วัตถุประสงค์

1. ศึกษาความรู้ ความเข้าใจในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น
2. ศึกษาปัญหา และอุปสรรคในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น
3. ศึกษาถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ หรือมีผลต่อการเกิดปัญหา และอุปสรรคในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ภายหลังจากจัดตั้งเป็นศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้ทำการเก็บข้อมูลในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น ภายใต้อำนาจรับผิดชอบของสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง โดยวิเคราะห์ปัญหา และอุปสรรค จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการศึกษานี้เป็นการสุ่มตัวอย่างจาก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดภาคกลางของประเทศ จำนวน 317 แห่ง และศึกษาข้อมูลจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับศูนย์ข้อมูลฯ ภายในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เพื่อให้ได้ซึ่งข้อมูลที่ชัดเจน ถูกต้อง และครอบคลุม

ตัวแปรในการศึกษา

ตัวแปรที่จะทำการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม

ตัวแปรอิสระ ซึ่งจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล เป็นข้อมูลทางกายภาพเบื้องต้นของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง และระดับเงินเดือน
2. ปัจจัยด้านงาน เป็นข้อมูลการเข้ามามีส่วนร่วมกับศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ การเข้าอบรม ทดลองใช้ และร่วมให้คำแนะนำกับศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น

ตัวแปรตาม คือ ปัญหาและอุปสรรคในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น การให้ความสำคัญในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น และการให้ความร่วมมือกับศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังภาพ 1.1

สมมติฐาน

สมมติฐานในการศึกษา มีดังนี้

ปัจจัยส่วนบุคคลมีผลต่อการเกิดปัญหาและอุปสรรคในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น คือ ความรู้ ความเข้าใจในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น ความสำคัญในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น และการให้ความร่วมมือกับศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น คือ

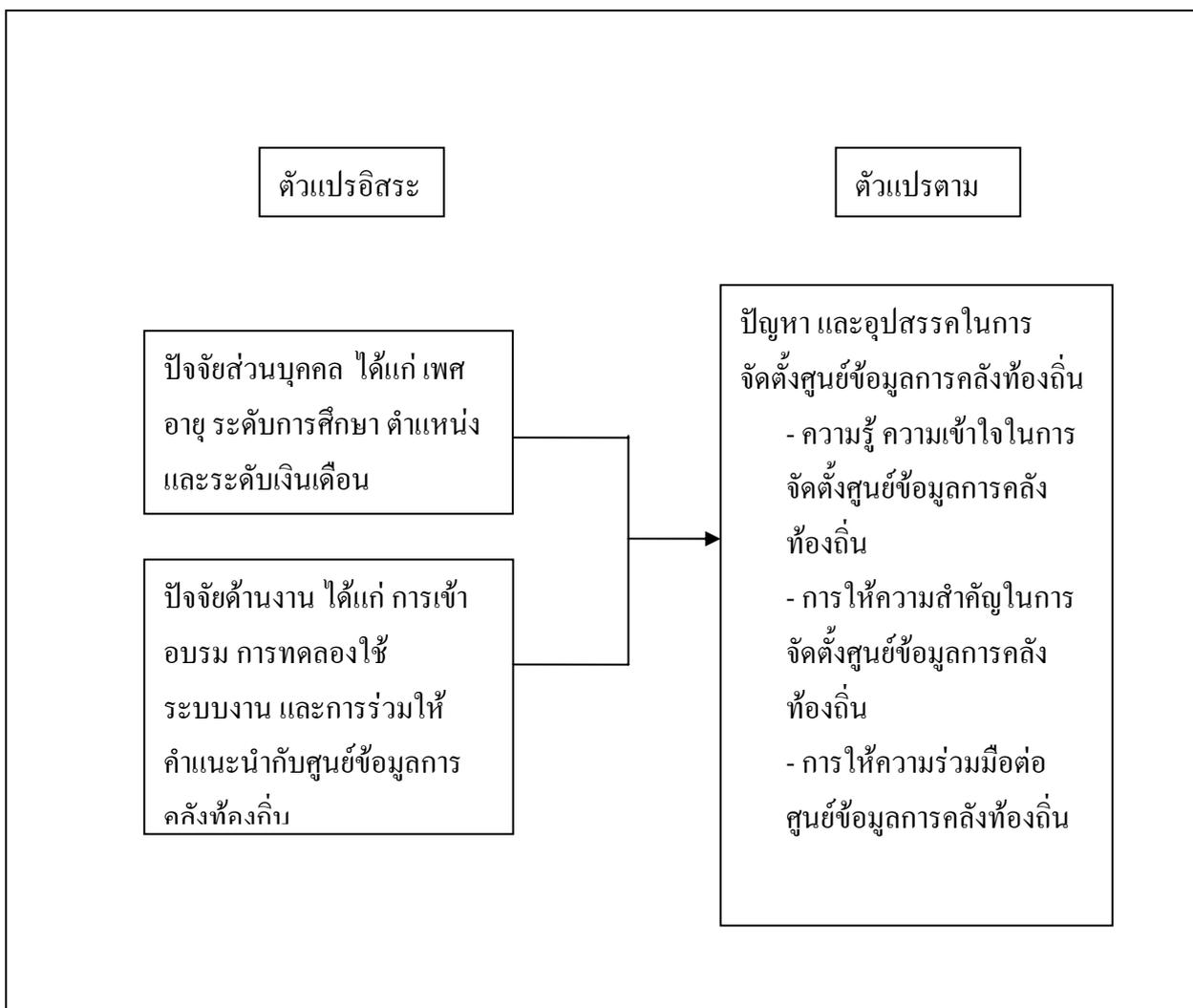
เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง และระดับเงินเดือนมีความสัมพันธ์ต่อความรู้ ความเข้าใจในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง และระดับเงินเดือนมีความสัมพันธ์ต่อการให้
ความสำคัญในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง และระดับเงินเดือนมีความสัมพันธ์ต่อการให้
ความร่วมมือกับศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนภาพที่ 1.1

กรอบการศึกษา



ปัจจัยด้านงานมีผลต่อการเกิดปัญหา และอุปสรรคในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น คือ ความรู้ ความเข้าใจในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น การให้ความสำคัญในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น และการให้ความร่วมมือกับศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น คือ

การเข้าอบรม การทดลองใช้ระบบ และการร่วมให้คำแนะนำกับศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ต่อความรู้ ความเข้าใจในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเข้าอบรม การทดลองใช้ระบบ และการร่วมให้คำแนะนำกับศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่นมีความสัมพันธ์การให้ความสำคัญในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเข้าอบรม การทดลองใช้ระบบ และการร่วมให้คำแนะนำกับศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ต่อการให้ความร่วมมือกับศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นิยามศัพท์

1. ปัญหา และอุปสรรคในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น หมายถึง ข้อขัดข้องต่างๆ ที่ทำให้การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลฯ ต้องประสบความล่าช้า หรือทำให้ล้มเหลว ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงปัญหา และอุปสรรคในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น ว่ามีมากน้อยเพียงใด

2. นำผลการศึกษามาใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

3. แนวทางที่ได้เป็นประโยชน์ สำหรับหน่วยงานภาครัฐ และเอกชน ในการจัดตั้งและบริหารจัดการศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น