

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

จากนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ซึ่งปัจจุบันมีจำนวน 7,853 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 75 แห่ง เทศบาลนครจำนวน 23 แห่ง เทศบาลเมืองจำนวน 140 แห่ง เทศบาลตำบลจำนวน 1,456 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6,157 แห่ง และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา จำนวน 2 แห่ง (สำนักงานพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, ข้อมูล ณ 15 สิงหาคม 2551) ในปี 2546 มีการกำหนดระเบียบว่าด้วยการบันทึกบัญชีการจัดทำทะเบียน และรายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบันทึกบัญชีเป็นระบบบัญชีสากลที่ใช้ในภาครัฐการตามนโยบายของรัฐบาลประกอบกับนโยบายรัฐบาลสนับสนุนให้ระบบบริหารงานภาครัฐใช้เทคโนโลยีในการบริหาร (E-Government) เพื่อวัดผลการดำเนินการขององค์กรเพื่อรองรับระบบ E-Government สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ขอให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง จัดสรรเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ หรือ (SAL) ให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินโครงการวางระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการได้มีมติเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2546 เห็นชอบให้จัดสรรเงินกู้ SAL ในวงเงิน 91.46 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ Local Administrative Accounting System – LAAS ซึ่งประกอบด้วยงานด้านซอฟต์แวร์ระบบบัญชี และฮาร์ดแวร์เพื่อรองรับระบบ โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หรือ (TU-RAC) เขียนโปรแกรมระบบงานดังกล่าว ในวงเงิน 50 ล้านบาท ซึ่งลักษณะของโปรแกรมเป็นลักษณะของ Web Based Application คือผู้ใช้งานสามารถทำธุรกรรมผ่านระบบ Online จากหน่วยงานต้นสังกัด ผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตตามสิทธิส่วนงานที่รับผิดชอบภายใต้ระบบความปลอดภัยสูงจากส่วนกลาง ซึ่งข้อมูลที่ป้อนเข้าไปยังส่วนกลาง หรือกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถมองเห็นข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หมดทั่วประเทศ ใน

ส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะไม่สามารถมองเห็นข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้ แต่สามารถมองภาพรวมขององค์กรได้โดยมีหัวหน้าส่วนการคลัง หรือผู้อำนวยการกองคลังเป็นผู้ที่ควบคุม แก้ไข ข้อมูลทั้งหมดขององค์กร และมีลักษณะการทำงานของระบบประกอบด้วย 5 ระบบ คือ ระบบงบประมาณ ระบบข้อมูลรายรับ ระบบข้อมูลรายจ่าย ระบบบัญชี และระบบรายงานผู้บริหาร โดยการใช้งานของระบบจะมีคู่มือแนะนำการใช้งาน ในส่วนของการช่วยเหลือจะมีศูนย์กลางอยู่ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปัญหาโทรสอบถามไปยังศูนย์กลาง ซึ่งจะไม่มีเจ้าหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือในแต่ละจังหวัด กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ทำการทดลองใช้โปรแกรมระบบบัญชีดังกล่าวให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 21 แห่ง ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม เทศบาลนครนครปฐม จังหวัดนครปฐม องค์กรบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครนนทบุรี องค์กรบริหารส่วนตำบลบางบัวทอง องค์กรบริหารส่วนตำบลไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี องค์กรบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี เทศบาลเมืองปทุมธานี เทศบาลเมืองรังสิต เทศบาลเมืองท่าโขลง เทศบาลตำบลธัญบุรี องค์กรบริหารส่วนตำบลคูคต องค์กรบริหารส่วนตำบลคลองหก และ องค์กรบริหารส่วนตำบลบึงขัง จังหวัดปทุมธานี องค์กรบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา องค์กรบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร เทศบาลตำบลศาลเจ้าโรงทอง เทศบาลตำบลป่าโมก จังหวัดอ่างทอง เทศบาลนครอุดรธานี และเทศบาลเมืองแหลมฉบัง เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2548 (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548) และทำการขยายผลการใช้ระบบดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศเริ่มในปี พ.ศ.2550 โดยให้เข้ารับการฝึกอบรมการใช้โปรแกรมทุกแห่งตามที่ทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดให้มีการอบรมก่อนนำระบบไปใช้จริง

จังหวัดเชียงใหม่ มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 211 แห่ง อันได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 1 แห่ง เทศบาลนครจำนวน 1 แห่ง เทศบาลเมืองจำนวน 1 แห่ง เทศบาลตำบลจำนวน 55 แห่ง และองค์กรบริหารส่วนตำบลจำนวน 153 แห่ง (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่, มกราคม 2552) ได้เริ่มนำระบบมาใช้ในปีพ.ศ. 2551 จากการสำรวจโดยการสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2552 ในส่วนที่นำระบบมาใช้แล้วสามารถทำงานในระบบได้ประสบความสำเร็จ คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เทศบาลตำบลดั้นเป้า องค์กรบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้นำระบบไปใช้ยังประสบปัญหาบางประการที่ต้องแก้ไขในด้านต่าง ๆ คือ การป้อนข้อมูลในส่วนระบบงบประมาณเนื่องจากตามข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแยกงบประมาณเป็นแต่ละกอง แต่ระบบโปรแกรมได้แยกการนำเข้าข้อมูลแบ่งเป็นแผนงาน งาน ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติงาน

จะต้องปรับปรุงข้อมูล แยกออกเป็นแผนงาน งาน ซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยาก นอกจากนี้ยังประสบปัญหาในด้านความไม่พร้อมของระบบ Internet ที่ล่าช้า การมีบุคลากรไม่เพียงพอ และปิดบัญชีในปีก่อน ๆ ไม่ลงตัว ซึ่งการนำโปรแกรมใหม่มาใช้เพื่อให้ประสบผลสำเร็จจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยการเปลี่ยนแปลงระบบ 5 ประการคือ ด้านบุคลากร ด้านการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชา ด้านเทคโนโลยี ด้านกระบวนการ ด้านคู่มือ (นภาพร ฅ เชียงใหม่, 2549 : 16 - 17)

ดังนั้นจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการใช้การใช้ระบบบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยระบบคอมพิวเตอร์ (e-LAAS) ในจังหวัดเชียงใหม่และศึกษาปัญหาอุปสรรค ข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากผู้ใช้งานในระบบ เพื่อให้ผู้สนใจ และผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานด้วยระบบบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยระบบคอมพิวเตอร์ (e-LAAS) ในการจัดทำบัญชี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำไปพัฒนาและปรับปรุง รวมถึงแก้ไขข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นที่จะทำให้ระบบบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยระบบคอมพิวเตอร์ (e-LAAS) ในการจัดทำบัญชี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อทราบถึงการใช้ระบบบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยระบบคอมพิวเตอร์ (e-LAAS) ในจังหวัด เชียงใหม่

1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงการใช้ระบบบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยระบบคอมพิวเตอร์ (e-LAAS) ในจังหวัดเชียงใหม่
2. ทำให้ทราบถึงปัญหา และอุปสรรคในการใช้ระบบบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยระบบคอมพิวเตอร์ (e-LAAS) ในจังหวัดเชียงใหม่
3. สามารถนำข้อมูลเกี่ยวกับการใช้งาน ปัญหา และอุปสรรคไปเสนอแนะผู้ที่เกี่ยวข้องนำไปปรับปรุง แก้ไขข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นกับระบบบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยระบบคอมพิวเตอร์ (e-LAAS) เพื่อให้มีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์

1.4 นิยามศัพท์

ระบบบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยระบบคอมพิวเตอร์ (Electronic Local Administrative Accounting System) หมายถึง การใช้ระบบ 5 ระบบในการจัดทำบัญชี ประกอบด้วย ระบบงบประมาณ ระบบข้อมูลรายรับ ระบบข้อมูลรายจ่าย ระบบบัญชี และ ระบบรายงานผู้บริหาร ที่ออกแบบและพัฒนาขึ้นในลักษณะของ Web based Application ซึ่งผู้ใช้งานสามารถทำธุรกรรมผ่านระบบ online จากหน่วยงานต้นสังกัด ผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตตามสิทธิส่วนงานรับผิดชอบภายใต้ระบบความปลอดภัยสูงจากส่วนกลาง ผู้ใช้ระบบสามารถทำการบันทึกการรับชำระเงินประเภทต่าง ๆ ที่เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากนั้นระบบจะทำการออกใบเสร็จ รวมถึงจัดทำรายงานและทะเบียนการควบคุมงบประมาณต่าง ๆ ให้โดยอัตโนมัติ โดยที่ทะเบียนคุมงบประมาณ และรายงานต่าง ๆ จะสามารถเรียกดูได้ทุกช่วงเวลาตามที่ต้องการ แต่จะสามารถเรียกดูได้ตามสิทธิของผู้ใช้ระบบเท่านั้น ในกรณีที่ต้องการปรับปรุงรายการหรือเพิ่มลดรายการบันทึกบัญชี ก็สามารถดำเนินการได้โดยง่าย เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อทั้งบุคลากร และผู้บริหารของทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์กรบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่