

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การก่อให้เกิดความอยู่ดีกินดีของประชาชนอันเป็นเป้าหมายสูงสุดของรัฐในการพัฒนาประเทศนั้น จำเป็นต้องมีการจัดการและบริหารงานอย่างเป็นระบบ และเข้าถึงทุกความต้องการของประชาชน ซึ่ง “รัฐบาลที่ดี” (Good Governance) ต้องมีองค์ประกอบหนึ่งคือ การกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นและประชาคมมีส่วนในการบริหารบ้านเมือง ลดการรวมศูนย์โดยส่วนกลาง การปฏิรูปทางการเมืองให้ประชาชนตรวจสอบนักการเมืองได้ การปฏิรูประบบราชการให้มีขนาดเล็กแต่มีประสิทธิภาพ ทำงานโปร่งใส และรับผิดชอบ พร้อมทั้งจะเปิดเผยข้อมูลให้กับสาธารณชน ทำนองเดียวกันก็ต้องมีการสนับสนุนให้ชุมชนมีบทบาทในการดูแลสภาพสิ่งแวดล้อม ศิลปวัฒนธรรม ซึ่งหากจะทำให้นโยบายเหล่านี้สำเร็จได้ ส่วนหนึ่งจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างทางการคลัง รวมทั้งมีกฎระเบียบที่เหมาะสม

ดังนั้น เพื่อบรรลุเป้าหมายการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น จำเป็นต้องมีนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับ

- ก. การแบ่งรายได้ภาษีระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น
- ข. การจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้องค์กรปกครองท้องถิ่น
- ค. การยกขีดความสามารถขององค์กรปกครองท้องถิ่น ได้แก่ การสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเชิงนโยบาย การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่
- ง. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารบุคลากร บริหารงบประมาณ ฯลฯ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2542)

จากโครงการวิจัยเรื่องการจัดสรรรายได้ภาษีและเงินอุดหนุนให้เทศบาลที่สัมพันธ์กับเครื่องชี้วัดการทำงานของเทศบาล (Revenue Sharing and Municipal Performance Indicator) ซึ่งดำเนินการโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย ซึ่งได้ทำการเสนอแนะนโยบายและมาตรการการแบ่งรายได้ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น (โดยเน้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นในเขตเมือง ได้แก่ เทศบาล) คือการเพิ่มรายได้ให้แก่เทศบาล ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงฐานภาษีของท้องถิ่นให้เหมาะสม

การจัดเก็บภาษีเสริม (ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มจากภาษีของส่วนกลาง) และระบบเงินอุดหนุนจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น ทั้งนี้มาตรการต่างๆที่เสนอแนะ ได้คำนึงถึงความสอดคล้องกับภารกิจของเทศบาลและเหตุผลทางวิชาการ ซึ่งคือการศึกษาาระบบชี้วัดการทำงาน (performance indicators) ของเทศบาล และพร้อมกับเสนอแนะการใช้เครื่องชี้วัดนั้นเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งโครงการวิจัยนี้ ได้นำเสนอต่อกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในปี 2542

เพื่อเป็นการศึกษาเพิ่มเติมถึงการใช้เครื่องชี้วัดการทำงานมาเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ดังนั้นจึงได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการแบ่งเงินอุดหนุนทั่วไป (General Grants) ให้องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยศึกษาถึงการจัดสรรว่ามีหลักเกณฑ์และเครื่องชี้วัดใด และเพียงพอหรือไม่ต่อการดำเนินงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบไว้ในหลักเกณฑ์ โดยใช้เทศบาลเมืองลำพูนเป็นกรณีศึกษา

ภาพรวมจังหวัดลำพูน มีเทศบาลทั้งสิ้น 15 เทศบาล (ณ ปี พ.ศ.2549) โดยมีข้อมูลทางประชากร (มิถุนายน 2549) ที่อาศัยในเขตเทศบาล ทั้งหมด 107,947 คน แยกเป็นชาย 51,589 คน และหญิง 56,358 คน ซึ่งประชากรเฉพาะเทศบาลเมืองลำพูน มี 14,068 คน คิดเป็นร้อยละ 13 ของจำนวนประชากรทั้งหมดในเขตเทศบาล

ข้อมูลด้านรายรับ-รายจ่ายของเทศบาลเมืองลำพูน พบว่ามีสัดส่วนสูงที่สุดเมื่อเทียบกับเทศบาลอื่นๆในจังหวัด จากข้อมูลรายรับ-รายจ่ายทั้งหมดปี พ.ศ.2546 พบว่า เทศบาลเมืองลำพูนมีสัดส่วนกว่าร้อยละ 50 เมื่อเทียบกับเทศบาลทั้งหมดในจังหวัดลำพูน และในปี พ.ศ.2547-2548 พบว่า เทศบาลเมืองลำพูนมีสัดส่วนกว่าร้อยละ 25 เมื่อเทียบกับเทศบาลทั้งหมดในจังหวัดลำพูน (ตารางที่ 1.1 และ 1.2)

ตารางที่ 1.1 แสดงรายรับ-รายจ่ายของเทศบาลในเขตจังหวัดลำพูน 3 ปี (พ.ศ.2546-2548)

(หน่วย: ล้านบาท)

ชื่อ เทศบาล	ปี 2546		ปี 2547		ปี 2548	
	รายรับ	รายจ่าย	รายรับ	รายจ่าย	รายรับ	รายจ่าย
เทศบาลเมืองลำพูน	398.192 (ร้อยละ 52)	386.139 (ร้อยละ 57)	152.616 (ร้อยละ 27)	150.637 (ร้อยละ 34)	173.559 (ร้อยละ 26)	99.611 (ร้อยละ 21)
เทศบาลอื่นๆ	374.962 (ร้อยละ 48)	286.168 (ร้อยละ 43)	406.718 (ร้อยละ 73)	290.347 (ร้อยละ 66)	493.474 (ร้อยละ 74)	375.906 (ร้อยละ 79)
ผลรวม :	773.154	672.308	559.335	440.985	667.033	475.517

ที่มา : คำนวณจาก สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดลำพูน ศูนย์ปฏิบัติการจังหวัดลำพูน

และจากข้อมูลเฉพาะรายรับ – รายจ่ายที่นำมาใช้คำนวณและใช้จ่ายจริงในการดำเนินงานของเทศบาลเมืองลำพูนซึ่งได้แยกประเภทรายรับในแต่ละประเภทไว้ จากข้อมูล ปีพ.ศ.2545 และ 2547 จะเห็นว่า รายได้ที่นำมาใช้ในการดำเนินงานของเทศบาลนั้น มาจาก เงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาล ส่วนกลางสูงถึงกว่าร้อยละ 20 ซึ่งเป็นจำนวนที่มากและน่าสนใจในการเข้าไปศึกษาถึงรายละเอียด ในการจัดสรรงบประมาณในส่วนของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลาง

ตารางที่ 1.2 แสดงรายรับของเทศบาลเมืองลำพูนที่นำมาใช้ในการดำเนินงานของเทศบาลปี พ.ศ. 2545 และ พ.ศ.2547

รายรับ	ปี 2545	ปี 2547
ก.รายได้จากภาษีอากร	40,895,663.92 (คิดเป็นร้อยละ57)	51,816,373.86 (คิดเป็นร้อยละ60)
ข.รายได้ที่มีไม่ภาษีอากร		
- ค่าธรรมเนียม,ค่าปรับ ฯ	10,153,049.55 (คิดเป็นร้อยละ14)	11,979,312.50 (คิดเป็นร้อยละ14)
- รายได้จากทรัพย์สิน	1,807,046.17 (คิดเป็นร้อยละ 3)	2,453,478.21 (คิดเป็นร้อยละ 3)
- รายได้จากสาธารณูปโภคฯ	555,208.24 (คิดเป็นร้อยละ 1)	524,705.59 (คิดเป็นร้อยละ 1)
- รายได้เบ็ดเตล็ด	4,082,956.70 (คิดเป็นร้อยละ 6)	1,986,377.00 (คิดเป็นร้อยละ 2)
- รายได้จากทุน	0	500.00 (คิดเป็นร้อยละ 0.006)
- เงินอุดหนุน	14,220,840.02 (คิดเป็นร้อยละ 20)	17,253,037.00 (คิดเป็นร้อยละ 20)

ที่มา : เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2547 และ 2549 เทศบาลเมืองลำพูน

จากการที่เลือกเทศบาลเมืองลำพูนเป็นกรณีศึกษา อันเนื่องมาจากความน่าสนใจที่จังหวัดลำพูน เป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรม ทำให้เกิดรายได้ประชากรเฉลี่ยต่อคนต่อปีสูงสุดในจังหวัดภาคเหนือ จากข้อมูลปี พ.ศ.2548 รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี (บาท)กลุ่มจังหวัดภาคเหนือ อันดับที่ 1 คือ จังหวัดลำพูน 138,164 บาท ต่อคนต่อปี อันดับที่ 2 คือ จังหวัด กำแพงเพชร 68,804 บาท ต่อคนต่อปี ซึ่งจังหวัดลำพูนมีรายได้สูงกว่าถึง 2 เท่า (โดยเฉลี่ย 17 จังหวัดภาคเหนือ รายได้เฉลี่ยประชากร อยู่ที่ 53,403 บาท ต่อคนต่อปี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) และจากข้อมูล มูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัด ตามราคาปี 2531 ที่ทำการสำรวจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 – 2547 พบว่า โดยภาพรวม มูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดจากภาคนอกการเกษตรมีมูลค่าสูงกว่าภาคเกษตรมีสัดส่วนสูงถึง ร้อยละ 94 (รายงานผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด : สำนักงานสถิติจังหวัดลำพูน)

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

เพื่อศึกษาถึงการแบ่งรายได้ เงินอุดหนุนจากภาครัฐส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิเคราะห์ถึงการออกแบบเงินอุดหนุนและหลักเกณฑ์ที่สัมพันธ์กับเครื่องชี้วัดการทำงาน และศึกษา ความเพียงพอของเงินที่ได้รับว่า สามารถใช้ในการทำงานให้ได้ตามมาตรฐานของเครื่องชี้วัดการทำงานหรือไม่

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

1. ทำให้ทราบหลักเกณฑ์การแบ่งรายได้และเงินอุดหนุนอันจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชน ในการทำความเข้าใจในการใช้เงินภาษีของตน เพื่อทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ หน่วยงานราชการส่วนกลางสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูล เพื่อกำกับดูแลการทำงานของท้องถิ่น
2. ทำให้ทราบข้อจำกัดในการทำงานและแนวทางการเพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่น ซึ่งมี หลากหลายวิธีซึ่งจะมีวิธีที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและนโยบายขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น

1.4 ขอบเขตในการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งเน้นวิเคราะห์การจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและศึกษาความเพียงพอต่อ การดำเนินงานในหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล โดยใช้เทศบาลเมืองลำพูนเป็น กรณีศึกษา

แหล่งข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ จะทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนที่ รัฐบาลส่วนกลางใช้ในการตัดสินใจแบ่งรายได้ให้กับเทศบาล ตามหลักเกณฑ์ของกรมการปกครอง ข้อมูลประสิทธิภาพการทำงานของเทศบาลเมืองลำพูนตามดัชนีชี้วัดการทำงานที่วัดผลเป็น ตัวเลขได้และเป็นดัชนีที่มีผลต่อการตัดสินใจในการแบ่งเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาล โดยใช้ข้อมูล รายปี ตั้งแต่ปี 2543 ถึงปี 2549 (รวม 7 ปี)

ข้อมูลจำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐที่ให้กับเทศบาลเมืองลำพูนและเทศบาลระดับชั้น เดียวกัน(เทศบาลชั้น3) ตามเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งแต่ปี 2543 ถึงปี 2550

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

การแบ่งรายได้ (Revenue Sharing) หมายถึง การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่น

เงินอุดหนุน (Intergovernmental grants) หมายถึง เงินโอนจากองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งไปสู่องค์กรของรัฐอีกประเภทหนึ่ง

ความเพียงพอของเงินอุดหนุนจากรัฐบาล หมายถึง ความเพียงพอของเงินที่ได้รับจากรัฐบาลส่วนกลาง ในการดำเนินงานของหน่วยงานท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติตามข้อกำหนด และงานอื่นๆ ได้มาตรฐานตามดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพการทำงาน

เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการทำงาน (Performance Indicator) หมายถึง เครื่องมือที่ใช้สะท้อนผลการทำงานขององค์กร โดยเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยใช้ข้อมูลเชิงปริมาณซึ่งสามารถวัดได้ เพื่อสะท้อนว่าหน่วยงานนั้นๆ มีผลการทำงานอย่างไรในรอบปี จากข้อมูลสนเทศนี้จำเป็นต้องนำมาประมวลให้เป็นเลขดัชนีที่สามารถตีความได้ และสามารถนำไปเปรียบเทียบข้ามองค์กรและหน่วยงานได้