รายงานฉบับสมบูรณ์

ระบบเงินโอนและเงินอุดหนุน สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วฟ
ร 15
010900
ร.1

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ระบบเงินโอนและเงินอุดหนุน สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ติดต่อขอใช้แผ่นซีดี
ได้ที่ห้องบริการหนังสือจุฬา

ติดต่อขอใช้แผ่นดิสเก็ตต์
ได้ที่งานบริการหนังสือจุฬา

โดย

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

พฤษภาคม 2544

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I19826849

11 มิ.ย. 2545

ระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ISBN 974-7083-03-5

พิมพ์ : พฤษภาคม 2544

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
มอบให้หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
11 / กพ. / 45

พิมพ์ที่

บริษัท อักษรโสภณ จำกัด

58 สุขุมวิท 36 ซ.นภาศัพท์ 5 คลองตัน คลองเตย กทม. 10110

โทรศัพท์ 258-5861 โทรสาร 258-9130

แบบปกโดย

Parich Co.,Ltd.

parich_t@yahoo.com

โทรศัพท์ 9410788-9 ต่อ 103 โทรสาร 9410788-9 ต่อ 108

เลขหมู่ จส
ร15
เลขทะเบียน 010900
ว.1
วัน.เดือน.ปี 29 กพ. 45

กิตติกรรมประกาศ

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของการแปลงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มุ่งกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น โดยสนับสนุนการกระจายอำนาจควบคู่กับการพัฒนาขีดความสามารถการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการนี้จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภายใต้มาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2542 เริ่มทำงานในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2542 และเสร็จสิ้นโครงการในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2544 (รวม 18 เดือน) โดยได้รับความร่วมมือช่วยเหลือจากบุคคลและหน่วยงานต่างๆ เป็นอย่างดี ความสำเร็จของโครงการจึงเป็นผลจากความร่วมมือประสานงานจากบุคคลและหน่วยงานต่างๆ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

การดำเนินโครงการได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากหน่วยงานหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้ให้ความร่วมมือ ให้คำปรึกษา รวมทั้งให้คำแนะนำเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงานเป็นอย่างยิ่ง

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น มีองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วน ได้แก่ ก) การพัฒนาฐานข้อมูลของท้องถิ่นและเครื่องชี้วัดการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประชาชนจะสามารถสืบค้นข้อมูลได้สะดวกผ่านระบบอินเตอร์เน็ต โดยใช้เวบไซต์ชื่อ www.localgov.nesdb.go.th ข) การวิจัยเชิงนโยบาย ประกอบด้วย ข้อเสนอการ จัดทำระบบงบประมาณและระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คู่มือการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการประเมินมูลค่าฐานภาษีทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานฯ ได้มอบหมายให้ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นแกนนำในการศึกษาร่วมกับ คณะที่ปรึกษาและนักวิชาการ จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันบัณฑิตพัฒน-บริหารศาสตร์ มี ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ดร.วิชิต หล่อจีระชุณห์กุล ดร.จรัส สุวรรณมาลา และ ดร.สกนธ์ รัญญวัฒนา เป็นคณะที่ปรึกษาหลัก

เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อาทิ สำนักประสานการพัฒนาชนบทและเมือง 1 และ 2 สำนักพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน สำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ได้มีบทบาทสำคัญในการร่วมทำงานทั้งในด้านวิชาการและการบริหาร ภายใต้การกำกับและให้คำปรึกษาของนายสมเจตน์ เตรคุพ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประธานกรรมการกำกับโครงการ มีนายอุทิศ ขาวเธียร ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน เป็นผู้อำนวยการโครงการ ทั้งนี้ การประสานงานการศึกษาตลอดระยะเวลาของโครงการ เป็นความรับผิดชอบของ สำนักประสานการพัฒนาชนบทและเมือง 2 มีนายเกียรติศักดิ์ มัธยมางกูร กรรมการและเลขานุการโครงการเป็นผู้ดูแล

ในนามของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระผมใคร่ขอขอบคุณหน่วยงาน และบุคคลต่างๆ ดังกล่าวนามมานี้ ที่ได้ทุ่มเทความวิริยะอุตสาหะ เพื่อให้โครงการศึกษาประสบผลสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และหวังว่าโครงการนี้คงจะมีส่วนสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ด้วยการสร้างระบบที่ดีและเหมาะสมที่ยึดประโยชน์ของสาธารณะและประสิทธิภาพของการจัดการเป็นหลัก เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

(นายสรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม)
เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

มีนาคม 2544

คณะกรรมการกำกับโครงการฯ

นายสมเจตน์ เตรคุพ	ประธานกรรมการ
นายอุทิศ ขาวเธียร	รองประธานกรรมการ
นายพรชัย รุจิประภา	กรรมการ
นายโกมล ชอบชื่นชม	กรรมการ
นางสาววิไลพร ลิ่วเกษมศานต์	กรรมการ
นายกิติศักดิ์ สินธุวนิช	กรรมการ
นางจุฑามาศ บาระมีชัย	กรรมการ
นายสุวัฒน์ ตันประวัติ	กรรมการ (สค. 42-กย. 43)
นายธวัชชัย ฟักอังกูร	กรรมการ
นายวิวัฒน์ หลิมพานิช	กรรมการ
นางสนธยา ลือประไพ	กรรมการ
นายวีระยุค พันธุเพชร	กรรมการ (สค. 42-กย. 43)
นายสันติภาพ จินดาแสง	กรรมการ
นางสุวัฒนา ศรีภิรมย์	กรรมการ
นางเปรมฤดี ชามพูนท	กรรมการ (สค. 42-กย. 43)
ว่าที่ ร.ต. เสรีย์ นวลเพ็ง	กรรมการ
นายเกียรติศักดิ์ มัธยมางกูร	กรรมการและเลขานุการ
นายสมศักดิ์ ขำทวีพรหม	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ (สค. 42-กย. 43)
นายพินิจ เนตรพุกกณะ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นายวัลลภ พริ้งพงษ์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นายปรเมธี วิมลศิริ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นายศุภรัตน์ แม้นมินทร์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นางวนิดา มหากิจ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ 1

1.1 วัตถุประสงค์ 1

1.2 วิธีการศึกษา 8

1.3 ขอบเขตและข้อจำกัดของการศึกษา 10

1.4 รายงานผลการศึกษา 11

1.5 รายนามคณะผู้วิจัย 11

บทที่ 2 แนวความคิดว่าด้วยระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น 13

2.1 เงินโอนสู่ท้องถิ่นคืออะไร? 13

2.2 ระบบเงินโอนสู่ท้องถิ่นที่ดีควรเป็นอย่างไร? 15

2.2.1 ระบบเงินโอนกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและวินัยทางการคลัง 15

2.2.2 ระบบเงินโอนกับการลดช่องว่างทางการคลัง 16

2.2.3 ระบบเงินโอนสู่ท้องถิ่นกับการส่งเสริมประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรภาครัฐ 17

2.2.4 ระบบเงินโอนสู่ท้องถิ่นกับการป้องกันและบรรเทาปัญหาผลกระทบหรือ "ผลล้นออก" (Spillover/ Externality) ระหว่างท้องถิ่น 18

2.2.5 ระบบเงินโอนกับการส่งเสริมความรับผิดชอบ และการรักษามาตรฐาน-คุณภาพในการจัดบริการสาธารณะของรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 19

2.2.6 ระบบเงินโอนกับปัจจัยด้านการบริหารจัดการ 20

บทที่ 3 การจัดแบ่งและการถ่ายโอนหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 21

3.1 กรอบกฎหมาย 21

3.2 หลักเกณฑ์ทางวิชาการ 28

3.2.1 การจัดแบ่งภารกิจด้านการ "จัดหาบริการสาธารณะ" (Service-provision responsibilities) 29

3.2.2 การจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการ" จัดผลิตบริการสาธารณะ" (Service-production responsibilities) 31

3.2.3 การจำแนกหน่วยจัดบริการ (Service provision units) และ หน่วยผลิตบริการ (Service production units) ออกจากกัน 33
3.2.4 การถ่ายโอนงาน ทรัพย์สิน และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 35
3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในระบบการจัดบริการสาธารณะใหม่ 39
3.4 กลุ่มบริการสาธารณะและแหล่งที่มาของรายได้สำหรับจัดบริการของท้องถิ่น 42
3.4.1 บริการสาธารณะของท้องถิ่น 43
3.4.2 บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดขึ้นตามนโยบาย ของรัฐบาล 49

บทที่ 4 เงินโอนสู่ท้องถิ่นเพื่อรักษาดุลการคลังแนวตั้ง 88
4.1 หลักการพื้นฐานว่าด้วยการรักษาดุลการคลังแนวตั้ง 88
4.1.1 จัดแบ่งรายได้ตามภาระหน้าที่ 88
4.1.2 จัดสรรเงินโอนสู่ท้องถิ่นเพื่อบรรเทาความไม่เท่าเทียมทางการคลังแนวตั้ง 89
4.2 การพัฒนาระบบเงินโอนสู่ท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมดุลการคลังแนวตั้งของไทย 89
4.2.1 จัดแบ่งรายได้ตามภาระหน้าที่ : กรอบกฎหมาย 89
4.2.2 จัดสรรเงินโอนสู่ท้องถิ่น เพื่อรักษาดุลการคลังแนวตั้ง 91
4.2.3 วงเงินอุดหนุนท้องถิ่นเพื่อรักษาความสมดุลทางการคลังแนวตั้ง 99
4.2.4 การแจ้งตัวเลขเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ 104

บทที่ 5 เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างท้องถิ่น 105
5.1 การกำหนดกลุ่มบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำภายใต้หลักประกันความเท่าเทียม 105
5.2 กำหนดวงเงินอุดหนุนทั่วไปเบื้องต้น 109
5.3 จัดสีเงินอุดหนุนทั่วไป 113
5.3.1 การประมาณการภาระค่าใช้จ่ายที่จำเป็นสำหรับการจัดบริการขั้นพื้นฐานของชุมชน 114
5.3.2 การประมาณการรายได้ที่ควรจัดเก็บได้ของท้องถิ่น 129
5.3.3 การประเมินช่องว่างทางการคลัง 131
5.3.4 การจัดสรรเงินอุดหนุน 133
5.4 การส่งเสริมมาตรฐานบริการฯ 138

บทที่ 6 เงินอุดหนุนท้องถิ่นแบบมีเงื่อนไข 140
6.1 ประเภทของเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข 141
6.1.1 เงินอุดหนุนเป็นก้อนสำหรับกิจการเฉพาะด้าน (Sectoral Block Grants) 141
6.1.2 ข้อตกลงว่าด้วยการบริหารจัดการเงินอุดหนุนแบบ Sectoral Block Grants 141

6.1.3 เงินอุดหนุนเป็นรายโครงการ (Project grants) 142

6.2 กลุ่มบริการที่รัฐบาลควรถ่ายโอนและจัดสรรเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข 143
6.2.1 เงินอุดหนุนสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 144
6.2.2 เงินอุดหนุนด้านสาธารณสุข 154

บทที่ 7. ระบบการบริหารจัดการเงินอุดหนุน 167

7.1 ระบบการบริหารเงินอุดหนุนทั่วไป 167
7.1.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระบบเงินอุดหนุนทั่วไป 167
7.1.2 วงจรการบริหารเงินอุดหนุนทั่วไป 173
7.1.3 การบัญชีเงินอุดหนุนทั่วไป 178
7.1.4 การติดตามประเมินผล และรายงานในระบบเงินอุดหนุนทั่วไป 179
7.2 ระบบการบริหารเงินอุดหนุนเป็นก้อนสำหรับกิจการเฉพาะด้าน (SECTORAL BLOCK GRANTS) 181
7.2.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 181
7.2.2 วงจรการบริหารเงินอุดหนุน Sectoral block grants มีขั้นตอนดังนี้ 186
7.2.3 ระบบงบประมาณและระบบบัญชีเงินอุดหนุนแบบ Sectoral block grants 188
7.3 ระบบงบประมาณและระบบบัญชีเงินโอน 188
7.3.1 ระบบงบประมาณและระบบบัญชีของหน่วยรับจัดสรรเงินอุดหนุน Sectoral block grants 192
7.3.2 การติดตามประเมินผลในระบบ Sectoral Block Grants 193
7.4 ระบบเงินอุดหนุน PROJECT GRANTS 195
7.4.1 เงินอุดหนุนรายโครงการสำหรับกิจการที่เป็นบริการพื้นฐานของชุมชน 196
7.4.2 เงินอุดหนุนรายโครงการสำหรับกิจการที่รัฐบาลถ่ายโอนให้ท้องถิ่นในระบบ Sectoral block grants 197
7.4.3 เงินอุดหนุนโครงการเฉพาะการ 198

บทที่ 8 การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบว่าด้วยระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น 200

8.1 การปรับปรุง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 200
8.2 การกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินอุดหนุนท้องถิ่นประเภทเงินอุดหนุน 201

8.2.1 เงินอุดหนุนทั่วไป 202
8.2.2 เงินอุดหนุนเป็นก้อนสำหรับกิจการเฉพาะด้าน 207

8.2.3 เงินอุดหนุนรายโครงการ 209

บทที่ 9 ก้าวต่อไปของระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย 213

9.1 คณะกรรมการกระจายอำนาจ 213

9.2 สำนักงบประมาณ 216

9.3 กรมการปกครอง 217

9.4 กรมบัญชีกลาง 218

9.5 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 218

9.6 กระทรวงทบวงกรมปฏิบัติการในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค 219

9.7 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 220

ดัชนีคำสำคัญ 223

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1-1 รายจ่ายของท้องถิ่น เปรียบเทียบกับรายจ่ายรวมภาครัฐและมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (GDP) ...2

ตารางที่ 1-2 เปรียบเทียบระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนท้องถิ่นในปัจจุบัน....6

ตารางที่ 1-3 ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินงาน....9

ตารางที่ 2-1 เงินโอนสู่ท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ 2543-44....14

ตารางที่ 3-1 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 16-18) 25

ตารางที่ 3-2 บริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชน....44

ตารางที่ 3-3 บริการเชิงพาณิชย์ของท้องถิ่น....48

ตารางที่ 3-4 บริการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล....50

ตารางที่ 3-5 การจำแนกหน่วยจัดหาบริการ - หน่วยผลิตบริการ และการถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน ลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มบริการ "การวางแผนพัฒนาและการผังเมือง"....53

ตารางที่ 3-6 การจำแนกหน่วยจัดหาบริการ - หน่วยผลิตบริการ และการถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน ลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มบริการ "จัดให้มีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการพื้นฐานในชุมชน"....55

ตารางที่ 3-7 การจำแนกหน่วยจัดหาบริการ - หน่วยผลิตบริการ และการถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน ลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มบริการ "การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรม"....63

ตารางที่ 3-8 การจำแนกหน่วยจัดหาบริการ - หน่วยผลิตบริการ และการถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน ลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มบริการ "การศึกษา"....69

ตารางที่ 3-9 การจำแนกหน่วยจัดหาบริการ - หน่วยผลิตบริการ และการถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน ลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มบริการ "สาธารณสุข"....73

ตารางที่ 3-10 การจำแนกหน่วยจัดหาบริการ - หน่วยผลิตบริการ และการถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน ลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มบริการ "ส่งเสริมอาชีพ การลงทุน การจ้างงาน และรายได้ของประชาชน"....76

ตารางที่ 3-11 การจำแนกหน่วยจัดหาบริการ - หน่วยผลิตบริการ และการถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน ลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มบริการ "บริการสังคมและชุมชน"....79

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่ 3-12 การจำแนกหน่วยจัดหาบริการ - หน่วยผลิตบริการ และการถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน ลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มบริการ "รักษาความสงบเรียบร้อย คุ้มครองสิทธิมนุษยชน คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชน" 84
ตารางที่ 4-1 กรอบวงเงินรายจ่ายของบริการสาธารณะที่จะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำรงรักษาดุลการคลังแนวตั้ง 90
ตารางที่ 4-2 ดุลการคลังแนวตั้งเบื้องต้น ปีงบประมาณ 2544-49 94
ตารางที่ 4-3 ดุลการคลังเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจและรายได้สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 97
ตารางที่ 4-4 ประมาณการเงินอุดหนุนรวม ปีงบประมาณ 2544-49 100
ตารางที่ 4-5 ประมาณการรายจ่ายกลุ่มบริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชนที่รัฐบาลควรถ่ายโอน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 101
ตารางที่ 4-6 ประมาณการรายจ่ายกลุ่มบริการสาธารณะของรัฐบาลที่อาจถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและองค์กรพิเศษในพื้นที่ 103
ตารางที่ 4-7 วงเงินและระยะเวลาการถ่ายโอนเงินอุดหนุนเพื่อรักษาดุลยภาพทางการคลังแนวตั้ง 104
ตารางที่ 5-1 กลุ่มบริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชน 106
ตารางที่ 5-2 วงเงินงบประมาณของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชน 108
ตารางที่ 5-3 ตัวอย่างวิธีการกำหนดวงเงินอุดหนุนทั่วไปเบื้องต้น : กรณีที่รัฐบาลถ่ายโอนบริการพื้นฐาน เพียงบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 111
ตารางที่ 5-4 ตัวอย่างวิธีการกำหนดวงเงินอุดหนุนทั่วไปเบื้องต้น : กรณีที่รัฐบาลถ่ายโอนบริการพื้นฐาน ทุกประเภทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณเดียวกัน 112
ตารางที่ 5-5 หลักเกณฑ์ที่ใช้ประมาณการค่าใช้จ่ายในการบริการพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 115
ตารางที่ 5-6 ประมาณการค่าใช้จ่ายในการจัดบริการพื้นฐานของท้องถิ่นทั่วประเทศ 117
ตารางที่ 5-7 รายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร และการประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2544 130
ตารางที่ 5-8 ตัวอย่างวิธีการประเมินช่องว่างทางการคลัง และอัตราส่วนเงินอุดหนุนต่อช่องว่างทางการคลัง : กรณีที่รัฐบาลถ่ายโอนบริการพื้นฐานเพียงบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 132
ตารางที่ 5-9 การประมาณการค่าใช้จ่ายสำหรับกลุ่มบริการพื้นฐานที่จะถ่ายโอนให้ท้องถิ่น 133
ตารางที่ 5-10 ตัวอย่างการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปสู่จังหวัด 135

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่ 5-11 ตัวอย่างวิธีการคำนวณอัตราส่วนการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างทางการคลัง และส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น 136
ตารางที่ 5-12 ตัวอย่างวิธีการคำนวณค่าดัชนีประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น และการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น 137
ตารางที่ 6-1 ตัวแบบตารางแสดงผลการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่เขตการศึกษาต่างๆ 153
ตารางที่ 6-2 ตัวแบบตารางแสดงผลการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่สถานศึกษาในพื้นที่เขตการศึกษาต่างๆ 154
ตารางที่ 6-3 ตัวแบบตารางแสดงผลการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านสาธารณสุขให้แก่จังหวัดต่างๆ 165
ตารางที่ 6-4 ตัวแบบตารางแสดงผลการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านสาธารสุขให้แก่สถานบริการฯ ภายในจังหวัด 166
ตารางที่ 7-1 วงจรเงินอุดหนุนทั่วไป 176
ตารางที่ 7-2 วงจรเงินอุดหนุน SECTORAL BLOCK GRANTS 189

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 3-1 แบบจำลองระบบเงินอุดหนุน : ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยจัดสรรเงินอุดหนุน
กับหน่วยรับเงินอุดหนุน (หน่วยซื้อบริการ) และหน่วยผลิตและขายบริการ 41
แผนภูมิที่ 3-2 แหล่งที่มาของรายได้สำหรับใช้ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....42
แผนภูมิที่ 7-1 กระบวนการบริหารเงินอุดหนุนท้องถิ่น.....168

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทนำ

1.1 วัตถุประสงค์

การศึกษาเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนาระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการจัดแบ่งและการถ่ายโอนหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการจัดบริการสาธารณะสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามนัยแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งออกตามความในมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2450 ดังกล่าวข้างต้น

ระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่นที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอาจไม่เหมาะสมสำหรับการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรการเงินสู่ท้องถิ่นในระบบการกระจายอำนาจแบบใหม่ด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก การกำหนดวงเงินและหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่นที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมิได้พิจารณาปัจจัยเรื่องการรักษาดุลการคลังและวินัยทางการคลังทั้งในแนวตั้งและแนวนอนแต่อย่างใด ทำให้เกิดปัญหาช่องว่างทางการคลังทั้งในแนวตั้งและแนวนอนขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยในส่วนของดุลการคลังแนวตั้งนั้น จะเห็นได้ว่าในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา (2518-2543) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนของรายจ่ายต่อรายจ่ายรวมในภาครัฐเพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 1.03 เป็นร้อยละ 5.85 เท่านั้น ทั้งๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดบริการฯ ตามกฎหมายใกล้เคียงกับหน่วยงานของรัฐบาล (โปรดดูข้อมูลในตารางที่ 1-1 ข้างล่างนี้ประกอบ) ในส่วนของดุลการคลังแนวนอนนั้น จากการวิจัยในช่วงที่ผ่านมาพบว่าเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่องถิ่นที่เป็นอยู่นอกจากจะมิได้ช่วยลดความแตกต่างในศักยภาพทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ แล้วยังมีผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยิ่งมีศักยภาพทางการคลังแตกต่างกันมากขึ้นกว่าเดิมอีกด้วย ทั้งนี้เพราะระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่นในภาพรวมยังใช้ดุลยพินิจและการต่อรองค่อนข้างสูง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และมีอำนาจการต่อรองสูงซึ่งมีฐานะทาง

การคลังดีอยู่แล้ว ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและไม่มีอำนาจการต่อรอง ซึ่งส่วนใหญ่ขาดศักยภาพทางการคลัง [1]

ตารางที่ 1-1: รายจ่ายของท้องถิ่น เปรียบเทียบกับรายจ่ายรวมภาครัฐและมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (GDP)

	1975-1980	1981	1982	1983	1984	1985	2000	2001
	(ล้านบาท)							
รายจ่ายรัฐบาล-งบประมาณประจำปี	465.7	142	164.2	177.9	192.5	216.8	860	910
รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	9.2	12.7	13.6	14.6	15.7	16.8	105.0	160
รายจ่ายรัฐวิสาหกิจ	419	167.5	194	310.6	256.6	265.6	830	820
รวม	893.9	322.2	371.8	503.1	464.8	499.2	1,795	1,890
	ร้อยละ							
รายจ่ายรัฐบาล-งบประมาณประจำปี	52.10	44.07	44.16	35.36	41.42	43.43	47.91	48.15
รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1.03	3.94	3.66	2.90	3.38	3.37	5.85	8.47
รายจ่ายรัฐวิสาหกิจ	0.47	0.52	0.52	0.62	0.55	0.53	0.46	0.43
รวม	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

ประการที่สอง ระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนในปัจจุบันเป็นสาเหตุทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะขาดวินัยทางการคลังมากขึ้น เนื่องจากระบบการคลังที่รวมศูนย์ ทำให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพารายได้จากภาษีร่วมและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูง ในขณะที่การจัดสรรเงินโอนและเงินอุดหนุนส่วนใหญ่เป็นการต่อรองและการใช้ดุลพิจของหน่วยจัดสรรเงินอุดหนุน ทำให้ท้องถิ่น

[1] Bryan D. Hansaker, *Local Capacities in a Centralizaitoin State: The Politics of Thai Municipal Grantsmanship*, the Doctoral Dissertation, Northern Illinois University, DeKalb, IL, 1997. จรัส สุวรรณมาลา *การพัฒนาระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่น* เอกสารการวิจัย 2537,

ส่วนใหญ่ไม่สนใจที่จะพัฒนาระบบการจัดเก็บรายได้ของตนเอง และมุ่งหารายได้จากเงินโอนและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก ในด้านรายจ่ายนั้น เมื่อท้องถิ่นไม่ได้หาเงินใช้จ่ายเอง ก็มีแนวโน้มที่จะจ่ายเงินอย่างขาดประสิทธิภาพ ขาดการวางแผน และไม่รักษาวินัยทางการคลังมากขึ้นเป็นลำดับ

ประการที่สาม การกำหนดวงเงินและเกณฑ์การจัดสรรเงินโอนและเงินอุดหนุนท้องถิ่นในปัจจุบันขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐบาลระดับชาติเพียงฝ่ายเดียว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีโอกาสร่วมตัดสินใจแต่อย่างใด แต่ในระบบการกระจายอำนาจใหม่นี้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลร่วมกันตัดสินใจในเรื่องการจัดแบ่งภารกิจ รายได้ เงินโอน และเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น โดยการจัดตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ขึ้นตาม พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และให้คณะกรรมการฯ ดังกล่าวมีหน้าที่จัดแบ่งภารกิจ รายได้ (และเงินอุดหนุนท้องถิ่น) ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้กระบวนการกำหนดวงเงินและเกณฑ์การจัดสรรเงินโอนและเงินอุดหนุนฯ ในระดับชาติเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น จึงควรปรับปรุงระบบการบริหารเงินโอนและเงินอุดหนุนท้องถิ่นเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

ประการที่สี่ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นแบบใหม่นี้มีลักษณะเป็นแบบ "ร่วมกันคิด แบ่งกันทำ ร่วมกันรับผิดชอบ" มิใช่แบบ "แบ่งหน้าที่ แยกกันทำงาน ต่างคนต่างทำ" ดังเช่นระบบการกระจายอำนาจแบบดั้งเดิม ในระบบใหม่นี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดบริการฯ โดยการว่าจ้างหรือขอความร่วมมือจากหน่วยราชการให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยผลิตบริการให้แก่ท้องถิ่น ในขณะเดียวกันรัฐบาลอาจมอบหมาย (Delegate / Contract) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นหน่วยผลิตบริการตามนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นระบบการจัดสรรเงินงบประมาณของส่วนราชการ และการจัดสรรเงินโอนและอุดหนุนท้องถิ่นจึงต้องมีหลายรูปแบบ หลายช่องทาง และหลายทิศทาง เช่น อาจมีการจัดสรรงบประมาณบางส่วนให้แก่องค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดบริการในเรื่องนั้นๆ หรืออาจมีการจัดสรรงบประมาณอีกส่วนหนึ่งไปยังหน่วยงานที่ทำหน้าที่ผลิตบริการในเรื่องนั้นๆ ดังนี้เป็นต้น

การจัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ในปัจจุบันเป็นการจัดสรรให้แก่หน่วยผลิตบริการฯ โดยตรง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยราชการส่วนกลาง (และส่วนภูมิภาค) และเป็นการ

จัดสรรแบบ "Top-down" ระบบการจัดสรรงบประมาณแบบนี้นอกจากจะก่อให้เกิดการผูกขาดโดยหน่วยผลิตบริการ และทำให้หน่วยจัดบริการฯ ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการแล้ว ยังไม่สอดคล้องกับระบบการกระจายอำนาจแบบใหม่ ที่ต้องการให้มีระบบการจัดสรรงบประมาณมีหลายรูปแบบ หลายช่องทาง และหลายทิศทางดังกล่าวแล้วข้างต้น

ประการที่ห้า ระบบการบริหารเงินอุดหนุนท้องถิ่นในปัจจุบันมีการจัดสรรโดยผ่านกรมการปกครองเป็นหลักเพียงหน่วยงานเดียว[2] ในขณะที่ส่วนราชการอื่นๆ ในส่วนกลางที่จะต้องถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นไม่สามารถถ่ายโอนงาน-เงินลงสู่ท้องถิ่นได้โดยตรง ในขณะเดียวกัน ระบบการกระจายอำนาจแบบใหม่นั้น อาจจำเป็นต้องมีการจัดสรรและโอนเงินอุดหนุนจากหน่วยงานในส่วนกลางไปยังหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยตรง และโดยไม่ผ่านกรมการปกครอง เพื่อให้เกิดความคล่องตัว โปร่งใส และมีกลไกการตรวจสอบผลงานระหว่างหน่วยจัดสรรและหน่วยรับจัดสรรเงินงบประมาณ หรือเงินอุดหนุนได้อย่างแท้จริง

ประการที่หก ระบบการบริหารเงินโอนและเงินอุดหนุนท้องถิ่นในปัจจุบันมีลักษณะเป็นการดำเนินการแบบรายปี ขาดความต่อเนื่อง และมีความไม่แน่นอนสูง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถวางแผนการใช้เงินโอนและเงินอุดหนุนในระยะยาวได้ และมีผลให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณของท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ และขาดเสถียรภาพ

ประการสุดท้าย ระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนท้องถิ่นในปัจจุบันมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ค่อนข้างล่าช้า ขาดหลักเกณฑ์ที่รัดกุม ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจ (และความสะดวก) ของผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในหน่วยราชการค่อนข้างสูง ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถบริหารเงินโอนและเงินอุดหนุนให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้

[2] ในปีงบประมาณ 2543 และ 2544 รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นโดยผ่านกรมการปกครองจำนวนทั้งสิ้น 6,546.3 และ 10,301.9 ล้านบาท ตามลำดับ นอกจากนั้น รัฐบาลยังได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านกระทรวงวิทยาศาสตร์อีกประมาณปีละ 1,400 ล้านบาท (ได้รับความอนุเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในระบบการกระจายอำนาจใหม่ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้นรัฐบาลได้กำหนดแผนการกระจายอำนาจฯ โดยให้มีการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรการเงินสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่สูงกว่าเดิมประมาณ 3 เท่าตัวภายใน 6 ปีข้างหน้า (ให้สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และ 35 ภายในปี 2544 และ 2549 ตามลำดับ) การถ่ายโอนทั้งภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะและทรัพยากรการเงินสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้จะทำให้สถานะดุลการคลังระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและรุนแรง กล่าวคือ รัฐบาลจะมีรายจ่ายลดลงอันเนื่องมาจากการถ่ายโอนบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็มีรายได้ลดลงไปจำนวนหนึ่ง เนื่องจาก พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจได้กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดแบ่งฐานรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็จะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากมาตรการจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่นของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้น ในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีรายจ่ายในการจัดบริการเพิ่มเช่นกัน ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นจะต้องรับโอนหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะจากรัฐบาลดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

การเคลื่อนตัวของดุลการคลังแนวตั้งดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการถ่ายโอนภารกิจฯ สู่ท้องถิ่นประมาณ10 ปีแรกของแผนการกระจายอำนาจ ในระยะที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของดุลการคลังแนวตั้งดังกล่าวนี้ รัฐบาลจะต้องมีกลไกสำหรับรักษาดุลการคลังแนวตั้งที่มีประสิทธิภาพ ไม่เช่นนั้นแล้ว ก็จะส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดความสมดุลทางการคลังระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นได้โดยง่าย และยากที่จะแก้ไขในระยะต่อไป

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าระบบเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่นในปัจจุบันมิได้มีจุดประสงค์ที่จะให้ใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาดุลการคลังแนวตั้งแต่อย่างใด ดังนั้น จึงเป็นข้อด้อยอย่างยิ่งสำหรับการนำไปใช้ในกระบวนการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรสู่ท้องถิ่นในอนาคต จึงจำเป็นต้องเร่งพัฒนาระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่นแบบใหม่ขึ้นเพื่อการดังกล่าวต่อไป

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนท้องถิ่นของประเทศไทยขึ้น เพื่อให้เป็นกลไกหลักในการรักษาดุลการคลังทั้งในแนวตั้งและแนวราบ พร้อมกับให้เป็นกลไก

สำหรับส่งเสริมวินัยทางการคลังของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามหลักการของกฎหมายใหม่ และส่งเสริมประสิทธิภาพ ความโปร่งใส ความคงเส้นคงวา การคาดการณ์ล่วงหน้าได้ และลดการใช้ดุลยพินิจส่วนบุคคลในกระบวนการบริหารจัดการเงินอุดหนุนท้องถิ่นในอนาคต

ตารางที่ 1-2 เปรียบเทียบระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนท้องถิ่นในปัจจุบัน และระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนแบบใหม่

ระบบเงินอุดหนุนในปัจจุบัน	ระบบเงินอุดหนุนใหม่
1. ขาดหลักเกณฑ์การจัดสรรที่เหมาะสม มีการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานส่วนกลางค่อนข้างสูง (ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจพิเศษต่างๆ) และซ้ำซ้อนกับระบบเงินงบประมาณที่จัดสรรผ่านหน่วยงานส่วนกลาง-ภูมิภาค ทำให้เกิดความไม่โปร่งใสในการจัดสรรเงินงบประมาณ เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมทางการคลังระหว่างท้องถิ่นมากขึ้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะขาดวินัยทางการคลังมากขึ้น	1. แบ่งระบบเงินอุดหนุนออกเป็น 3 ระบบหลักๆ คือ เงินอุดหนุนทั่วไป (เพื่อลดความแตกต่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่น) เงินอุดหนุนแบบ Sectoral block grant (เพื่อให้ท้องถิ่นจัดบริการบางประเภทแทนรัฐบาล) และเงินอุดหนุนเป็นรายโครงการ (เพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ) แบ่งกลุ่มบริการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มบริการที่จ่ายจากเงินรายได้และเงินอุดหนุนทั่วไป และกลุ่มบริการที่จ่ายจากเงินอุดหนุน Sectoral block grant เพื่อให้ท้องถิ่นมีวินัยทางการคลัง โปร่งใส และส่งเสริมการพึ่งตัวเองทางการคลังในระยะยาว กำหนดเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั้งสองประเภทให้มีความชัดเจนและบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดสรรเงินอุดหนุนนั้นๆ มากที่สุด
2. ไม่เหมาะสมกับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยราชการส่วนกลาง-ภูมิภาคสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต เนื่องจากระบบการจัดสรรที่ผ่านมา	2. กำหนดให้มีหน่วยรับจัดสรรเงินอุดหนุนหลายประเภท เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายพิเศษ (เช่น คณะกรรมการ

ระบบเงินอุดหนุนในปัจจุบัน	ระบบเงินอุดหนุนใหม่
เป็นระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ "หน่วยผลิต" บริการฯ โดยตรง และเป็นการจัดสรรแบบ "Top-down" เพียงทางเดียว ในขณะที่ระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น อาจมีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ "หน่วยกำหนดนโยบาย" และ/หรือ "หน่วยผลิตบริการ" ด้วยก็ได้ การจัดสรรผ่านกรมการปกครองเป็นหลักเพียงหน่วยงานเดียวอาจทำให้หน่วยราชการอื่นๆ ที่จะถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นไม่สามารถถ่ายโอนงาน-เงินลงสู่ท้องถิ่นได้โดยตรง	จัดการศึกษาฯ ประจำเขตการศึกษา คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด คณะกรรมการจัดการลุ่มน้ำ ฯลฯ เป็นต้น ให้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนหลายระบบ เช่น การจัดสรรผ่านกรมการปกครอง (เงินอุดหนุนทั่วไป) การจัดสรรผ่านคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่) การจัดสรรผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และมลพิษ) ฯลฯ ดังนี้เป็นต้น
3. ระบบงบประมาณ ระบบบัญชีส่วนกลางและบัญชีส่วนราชการ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ไม่สามารถรองรับระบบการควบคุมกำกับดูแลการใช้เงินอุดหนุนบางประเภทที่อาจนำมาใช้ในระบบการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต เช่นระบบเงินอุดหนุนแบบ Sectoral Block grant หรือ ระบบเงินอุดหนุนแบบ Reimbursement เป็นต้น	3. พัฒนาระบบงบประมาณระบบบัญชีส่วนกลางและบัญชีส่วนราชการ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)ให้เป็นระบบงบประมาณแบบ result-base budget และมีการจัดทำกรอบการจัดสรรเงินงบประมาณล่วงหน้า 3 ปี พร้อมกับปรับระบบโครงสร้างบัญชีส่วนกลาง-บัญชีส่วนราชการให้เป็นแบบ Governmental Funding Classification (System) และปรับระบบการรับรู้รายได้-รายจ่ายในระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นแบบ Accrual accounting basis
4. ขาดความต่อเนื่อง ไม่แน่นอน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถวางแผนการใช้เงินระยะยาวได้ ทำให้การใช้จ่ายเงินขาดประสิทธิภาพ	4. ให้มีการกำหนดกรอบการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุน Sectoral BlockGrant สู่ท้องถิ่นไว้ในกรอบการจัดสรรงบประมาณล่วงหน้า (Middle-term financial framework) ของสำนักงบประมาณ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทราบกรอบเงินอุดหนุนล่วงหน้าอย่างน้อย 3 ปี (แต่อนุมัติงบประมาณเงินอุดหนุนเป็นรายปี)

1.2 วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีขั้นตอนการดำเนินงานหลักๆ 5 ขั้นตอนคือ

ขั้นตอนที่ 1: การกำหนดแนวทางการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยการประมวลผลการสำรวจและวิเคราะห์ลักษณะภารกิจของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จากการศึกษาวิจัยในจังหวัดเพชรบุรี ซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการไปแล้วในปี 2541 /42 ที่ผ่านมา จากนั้น ได้ทำการจัดแบ่งกลุ่มบริการสาธารณะที่สมควรถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในการจัดบริการให้แก่ประชาชน พร้อมทั้งจัดแบ่งกลุ่มบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 กลุ่ม ตามแหล่งที่มาของเงินงบประมาณสำหรับใช้ในการจัดบริการคือ (1) กลุ่มบริการที่จัดโดยเงินรายได้ของท้องถิ่น และเงินอุดหนุนทั่วไป (เป็นกลุ่มบริการสำหรับปัจเจกชน และหน่วยธุรกิจ ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อท้องถิ่นข้างเคียงหรือต่อสังคมส่วนรวม) และ (2) กลุ่มบริการที่จัดโดยเงินอุดหนุนแบบ Sectoral block grants เงินอุดหนุนแบบ Matching grants และเงินอุดหนุนเป็นรายโครงการ/กิจกรรมตามนโยบายเฉพาะของรัฐบาล

ขั้นตอนที่ 2: การกำหนดเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุน และเงินโอนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับดำเนินกิจกรรมที่รัฐบาลจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยการพัฒนาแบบจำลองระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุน Sectoral block grant เบื้องต้นขึ้น และทำการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็นระหว่างทีมงานวิจัย และผู้แทนส่วนราชการในส่วนกลางจำนวน 1 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ 110 คน และจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อระดมความคิดเห็นระหว่างทีมงานวิจัยและผู้แทนหน่วยงานส่วนกลางส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบุรีจำนวน 1 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน 88 คน (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวกของรายงาน) นอกจากนั้น ทีมงานวิจัยได้ทดลองจัดสรรเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น ตามแบบจำลองที่จัดทำขึ้น โดยใช้ข้อมูลจริงในกรณีของจังหวัดเพชรบุรี และได้นำเสนอผลการทดสอบข้างต้นไว้ในรายงานฉบับนี้ด้วยแล้ว

ขั้นตอนที่ 3: การกำหนดระบบการบริหารเงินโอนและเงินอุดหนุนท้องถิ่น โดยการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างทีมงานวิจัย ร่วมกับหน่วยงานส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ 4: การกำหนดระบบการตรวจสอบผลการดำเนินงานที่ใช้เงินอุดหนุนฯ โดยการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างทีมงานวิจัย ร่วมกับหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ 5: จัดทำร่างระเบียบการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น เพื่อให้หน่วยงานในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ โดยทีมงานศึกษาวิจัยจะจัดทำร่างระเบียบปฏิบัติงานขึ้น โดยร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในส่วนกลาง (กรมการปกครอง สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 1-3 ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินงาน

กิจกรรม \ เดือน	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
การศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางการจัดแบภารกิจฯ											
การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อกำหนดเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนฯ											
การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อกำหนดระบบการโอนเงิน ระบบบัญชี และการเบิกจ่ายเงิน สำหรับเงินอุดหนุนฯ											
การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อกำหนดระบบการควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานที่ใช้เงินอุดหนุนฯ											
การจัดทำรายงานและข้อเสนอเชิงนโยบายฯ											

1.3 ขอบเขตและข้อจำกัดของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีขอบเขตและข้อจำกัดบางประการ กล่าวคือ ในประการแรก การพัฒนาระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนฯ ในครั้งนี้ได้ให้ความสนใจกับส่วนของเงินอุดหนุนฯ มากกว่าเงินโอนสู่ท้องถิ่นที่ผ่านระบบภาษีร่วม ทั้งนี้เนื่องจากในส่วนของเงินโอนผ่านระบบภาษีร่วมนั้น ได้มีการกำหนดเป็นกฎหมายไว้ชัดเจนแน่นอน (และตายตัว) และการจัดสรรเงินโอนผ่านระบบภาษีร่วมนั้น ก็มิได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์เรื่องการรักษาดุลการคลังแนวตั้งและแนวนอนไว้แต่อย่างใด ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ตั้งข้อสันนิษฐานว่ารัฐบาลควรจะใช้เงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่นเป็นมาตรการหลักในการรักษาดุลการคลังแนวตั้งและแนวนอน

ในประการต่อมา การศึกษาพัฒนาตัวแบบจำลองทางการคลัง เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดวงเงินและการจัดสรรเงินอุดหนุน ทั้งการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเป็นก้อนสำหรับบริการเฉพาะด้าน ในการศึกษาครั้งนี้ มีการประมาณการตัวเลขค่าใช้จ่ายของกลุ่มบริการสาธารณะหลายประเภท รวมทั้งการประมาณการรายได้ของท้องถิ่นโดยใช้ตัวเลขประมาณการในเอกสารงบประมาณปี 2542-44 และบางส่วนก็อาศัยตัวเลขที่ได้จากการสำรวจข้อมูลในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ และตัวเลขผลการศึกษาวิจัยในปีที่ผ่านๆ มาประกอบกัน เพื่อให้การคาดการณ์มีความสมเหตุสมผลมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ อย่างไรก็ตาม ผู้อ่านหรือผู้ใช้รายงานฉบับนี้ควรได้ตระหนักว่าตัวเลขที่ใช้ประมาณการและแสดงไว้ในแบบจำลองนั้น เป็นตัวเลขที่ประมาณการขึ้นจากฐานข้อมูลหลายแหล่งซึ่งยังไม่ตรงกัน ทำให้ผลการประมาณการขาดความน่าเชื่อถืออยู่พอสมควร อย่างไรก็ตาม ประเด็นการศึกษาวิจัยในครั้งนี้มิใช่การค้นหาตัวเลขประมาณการเงินอุดหนุนที่ถูกต้องในแต่ละปีงบประมาณแต่อย่างใด หากแต่อยู่ที่การสร้างแบบจำลองหรือวิธีการกำหนดวงเงินและการจัดสรรเงินอุดหนุนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมเหตุสมผลเป็นหลัก ดังนั้น ผู้อ่านหรือผู้ใช้ผลการวิจัยนี้จึงควรให้ความสนใจกับแบบจำลอง (วิธีคิด และตัวแปรต่างๆ) มากกว่าตัวเลขที่แสดงในแบบจำลองนั้นๆ ผู้ใช้ผลการวิจัยนี้ควรได้ทำการตรวจสอบและปรับปรุงตัวเลขที่ใช้ในการประมาณการให้ถูกต้องตรงกับสภาพการณ์ที่เป็นจริงมากยิ่งขึ้น และเมื่อได้ทำการประมาณการโดยใช้ตัวเลขใหม่แล้ว ก็จะได้ผลการประมาณการที่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น และสามารถนำไปใช้กำหนดนโยบายว่าด้วยการกำหนดวงเงินอุดหนุนและการจัดสรรเงินอุดหนุนได้จริงต่อไป

1.4 รายงานผลการศึกษา

รายงานผลการศึกษาที่จัดทำและนำเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแบ่งออกเป็น 4 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1: รายงานเบื้องต้น ประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีการดำเนินงาน ทีมงาน และแผนการดำเนินงาน

ระยะที่ 2: ระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนต้นแบบ ประกอบด้วยแนวทางการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระบบเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น

ระยะที่ 3: ผลการทดสอบระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนต้นแบบ ที่ได้จากการประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างหน่วยงานในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ระยะที่ 4: รายงานผลการศึกษาฉบับสมบูรณ์

1.5 รายนามคณะผู้วิจัย

รองศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ดร. เชษฐา ทวีศรี	วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า
นางสาววารินทร์ ชุมสาย ณ อยุธยา	ศูนย์ส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นายชาญณวุฒ ไชยรักษา	วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า
นายภควัต อัจฉริยปัญญา	วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า
นายอรรถสิทธิ์ พานแก้ว	ศูนย์ส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นายเทวัญ พิทักษ์ดำรงค์วงศ์ ศูนย์ส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นายภาณุพงษ์ บวรดิเรกลาภ ศูนย์ส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2 แนวความคิดว่าด้วยระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น

2.1 เงินโอนสู่ท้องถิ่นคืออะไร?

"เงินโอนสู่ท้องถิ่น" (Intergovernmental transfers) ในที่นี้หมายถึงเงินรายได้ของรัฐบาลที่โอนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เงินโอนสู่ท้องถิ่นมี 2 ลักษณะคือเงินโอนในระบบภาษีร่วม (Revenue-sharing transfers) และเงินโอนในระบบงบประมาณ (Budgetary transfers) หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า "เงินอุดหนุน" (Grant)[3]

"เงินโอนในระบบภาษีร่วม" ในที่นี้หมายถึง ส่วนแบ่งของรายได้จากภาษีของรัฐบาลที่แบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย "ภาษีร่วม" ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นที่มาของ "เงินโอนสู่ท้องถิ่น" นั้น จะต้องเป็นภาษีของรัฐบาล มิใช่ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นระบบภาษีที่รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจจัดเก็บ และเป็นผู้กำหนดฐานภาษี อัตราภาษีและวิธีการบริหารจัดเก็บภาษีโดยสมบูรณ์ แต่ก็อาจมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่จัดเก็บแทนในบางส่วนหรือทั้งหมดก็ได้ สำหรับสัดส่วนการจัดแบ่งรายได้ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะกำหนดไว้เป็นกฎหมาย กฎกระทรวง หรือระเบียบ คำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือของส่วนราชการก็ได้ ทั้งนี้ตามเงื่อนไข ข้อกฎหมายหรือประเพณีปฏิบัติของแต่ละประเทศ[4]

---

[3] Teresa Ter-Minassian, Fiscal Federalism in Theory and Practice, International Monetary Fund, Washington D.C. 1997, 73-74

[4] ในกรณีที่รัฐบาลทำหน้าที่จัดเก็บ "ภาษี หรือค่าธรรมเนียมท้องถิ่น" แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมประเภทนั้นๆ โดยสมบูรณ์ แต่กฎหมายอาจกำหนดให้รัฐบาลทำหน้าที่บริหารจัดเก็บภาษี หรือค่าธรรมเนียมนั้น ในฐานะ "ผู้ดำเนินการแทน" องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายหรือว่าจ้างให้หน่วยงานของรัฐบาลทำหน้าที่จัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) รายได้จากภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดเก็บและส่งมอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้เป็นเจ้าของภาษีข้างต้นนี้ ให้ถือว่าเป็นรายได้ของท้องถิ่นประเภทหนึ่ง และไม่ถือว่าเป็น "เงินโอนสู่ท้องถิ่น" ตามนัยที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ ทั้งนี้ ไม่ว่าภาษีหรือค่าธรรมเนียมประเภทนั้นจะจัดเก็บจากฐานภาษีที่เป็นอิสระของตนเอง หรือจะเป็นภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่ท้องถิ่นจัดเก็บจากฐานภาษีเดียวกับของรัฐบาล หรือที่เรียกว่า "ภาษีที่จัดเก็บเพิ่ม" (Additional tax) ก็ตาม

ตารางที่ 2-1 เงินโอนสู่ท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ 2543-44

ประเภทเงินโอน (หน่วย : ล้านบาท)	2543	2544		เพิ่ม/ลดจากปี 2543
	จำนวน	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน
ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งหรือจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	50,638	59,054	59.0	8,416
เงินอุดหนุนท้องถิ่น จัดสรรผ่านกรมการปกครอง	34,800	40,954	41.0	6,154
รวม	85,438	100,008	100.0	14,570
งบประมาณที่จัดสรรผ่านหน่วยราชการส่วนกลาง แต่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงบประมาณ	3,833.4	32,332.1	-	28,499

ที่มาของข้อมูล: สำนักงบประมาณ งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2544

เงินโอนสู่ท้องถิ่นอีกประเภทหนึ่งที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านระบบงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล หรือที่เรียกว่า "เงินอุดหนุน" นั้น อาจมีหลายรูปแบบ ทั้งแบบที่มีเงื่อนไข และไม่มีเงื่อนไขในการรับเงิน และ/หรือการใช้จ่ายเงินก็ได้ เงื่อนไขที่ว่านี้ และอาจเป็นเงื่อนไขแบบปิดหรือแบบเปิดก็ได้เช่นเดียวกัน[5]

อย่างไรก็ตาม ในระบบการคลังของประเทศไทยไม่เคยมีการบัญญัติคำนิยามเชิงปฏิบัติการของ "เงินโอนสู่ท้องถิ่น" ที่ตรงกับคำศัพท์ทางวิชาการ "Intergovernmental transfers" ไว้แต่อย่างใด[6] เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา การศึกษาเรื่องการคลังท้องถิ่นและความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่าง รัฐ

[5] Roy W. Bahl and Johannes F. Linn, Urban Public Finance in Developing Countries, Oxford University Press Ins. New York, 1992; 432-33 และ Teresa Ter-Minassian, Fiscal Federalism in Theory and Practice, International Monetary Fund, Washington D.C. 1997; 86-88

[6] แต่นิยมเรียกเงินโอนผ่านระบบภาษีร่วมว่า "รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งหรือจัดสรรให้ท้องถิ่น" และเรียกเงินโอนผ่านระบบงบประมาณว่า "เงินอุดหนุนท้องถิ่น"

บาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีน้อยมาก ในขณะที่พัฒนาการทางการคลังของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีน้อยมากเช่นเดียวกัน

สำหรับในรายงานฉบับนี้ คำว่า "เงินโอนสู่ท้องถิ่น" หมายถึงเงินโอนในระบบภาษีร่วม และเงินโอนในระบบงบประมาณ หรือ "เงินอุดหนุนท้องถิ่น" รวมกัน

2.2 ระบบเงินโอนสู่ท้องถิ่นที่ดีควรเป็นอย่างไร?

เงินโอนสู่ท้องถิ่นเป็น "เครื่องมือ" ทางการคลังประเภทหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลอาจเลือกใช้ในการบริหารระบบเศรษฐกิจสังคมในระดับมหภาค เพื่อบรรลุเป้าหมายด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและวินัยทางการคลัง การลดช่องว่างทางเศรษฐกิจ และการส่งเสริมประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร ดังนั้น ระบบเงินโอนที่ดีจึงควรเป็นเครื่องมือในการบริหารระบบเศรษฐกิจมหภาคที่มีประสิทธิภาพ

2.2.1 ระบบเงินโอนกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและวินัยทางการคลัง

ระบบเงินโอนที่ดีควรส่งเสริมการรักษาวินัยและเสถียรภาพทางการคลังของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับรัฐบาลนั้น ควรมีระบบการกำหนดวงเงินโอนสู่ท้องถิ่นล่วงหน้าและบรรจุไว้ในแผนการเงินระยะปานกลางของรัฐบาล โดยให้มีการปรับเปลี่ยนตัวเลขประมาณการได้ระดับหนึ่ง เพื่อให้มีความยืดหยุ่นตามสภาวะทางเศรษฐกิจสังคมที่อาจเปลี่ยนแปลงไป กลไกการกำหนดวงเงินโอนล่วงหน้าดังกล่าวนี้ จะช่วยให้การดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาลและท้องถิ่นมีเสถียรภาพ และช่วยส่งเสริมการรักษาวินัยทางการคลังในภาพรวมได้อีกทางหนึ่งด้วย

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน การได้ทราบวงเงินโอนล่วงหน้าทำให้ท้องถิ่นสามารถวางแผนทางการเงินระยะปานกลางได้อย่างถูกต้อง อีกทั้งส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรักษาวินัยทางการคลังของตนเอง และไม่ผลักภาระรายจ่ายของตนเองไปให้รัฐบาลด้วยการขอเงินอุดหนุนโดยไม่รับผิดชอบอีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากการกำหนดวงเงินโอนล่วงหน้าแล้ว รัฐบาลอาจใช้ระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือส่งเสริมการรักษาวินัยทางการคลังของท้องถิ่นเป็นการเฉพาะก็ได้ เช่น การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงปัจจัยด้านการรักษาวินัยทางการเงินของท้องถิ่น หรือระดับความพยายามในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น หรือระดับการพึ่งตนเองในทางการคลังของท้องถิ่น ดังนี้เป็นต้น

ในด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระดับมหภาคนั้น รัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศอาจใช้เงินโอนสู่ท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแล ส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของรัฐบาลก็ได้ เช่น การให้มีเงินอุดหนุนสมทบ (Matching grants) เพื่อกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมด้านสวัสดิการสังคม การส่งเสริมการลงทุน-การจ้างงานในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ ดังนี้เป็นต้น

2.2.2 ระบบเงินโอนกับการลดช่องว่างทางการคลัง

ในระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น อาจมีปัญหาช่องว่างหรือความไม่เท่าเทียมทางการคลังเกิดขึ้นได้เสมอ *"ช่องว่าง"* หรือ*"ความไม่เท่าเทียมในทางการคลัง (Fiscal disparity)"* ในที่นี้หมายถึงความไม่เท่าเทียมกันของความสามารถในการจัดหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรในภาครัฐ กล่าวเฉพาะในบริบทของความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีการพิจารณา "ความไม่เท่าเทียมในทางการคลัง" ในสองลักษณะคือ "ความไม่เท่าเทียมแนวตั้ง (Vertical disparity)" และ "ความไม่เท่าเทียมทางการคลังแนวราบ (Horizontal disparity)"[7] ความไม่เท่าเทียมทางการคลังลักษณะแรกที่เรียกว่า "ความไม่เท่าเทียมแนวตั้ง" นั้นหมายถึงความไม่เท่าเทียมทางการคลังระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระดับต่างกัน (เช่น ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลและอบต. เป็นต้น)

---

[7] Teresa Ter-Minassian, Fiscal Federalism in Theory and Practice, International Monetary Fund, Washington D.C. 1997; 74-76 โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 5 ของรายงานฉบับนี้

สำหรับความไม่เท่าเทียมทางการคลังลักษณะที่สอง หรือที่เรียกว่า "ความไม่เท่าเทียมทางการคลังแนวราบ" นั้น หมายถึงความไม่เท่าเทียมกันในทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งอยู่ในระนาบเดียวกัน เช่น กรณีที่เทศบาลบางแห่งมีศักยภาพในการหารายได้สูงกว่ารายจ่ายที่จำเป็นสำหรับจัดบริการพื้นฐานตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ในขณะที่เทศบาลอื่นๆ จำนวนมากกลับมีศักยภาพในการหารายได้น้อยกว่ารายจ่ายที่จำเป็นสำหรับจัดบริการพื้นฐานตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ดังนี้เป็นต้น

นอกจากเรื่องความแตกต่างแล้ว ยังมีประเด็นเรื่องความได้เปรียบเสียเปรียบทางการคลังระหว่างท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดต่อกันและมีการไหลถ่ายเทของประชากร ทรัพยากร และกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างท้องถิ่นในสัดส่วนที่สูง เป็นเรื่องธรรมดาที่ ชุมชนต่างๆ จะต้องมีความสัมพันธ์พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน แต่ถ้าความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ก่อให้เกิด "ความได้เปรียบ-เสียเปรียบ" ระหว่างชุมชนหรือท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกันจน "เกินระดับที่ยอมรับร่วมกันได้" ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาทางการคลังขึ้นได้เช่นกัน เช่น ถ้าประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งเข้าไปทำงาน หรือใช้บริการสาธารณะบางประเภทในท้องถิ่นอื่นที่อยู่ใกล้เคียง หรือโรงงานอุตสาหกรรมในท้องถิ่นหนึ่งใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับท้องถิ่นใกล้เคียง หรือก่อปัญหามลภาวะซึ่งสร้างความเสียหายส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นใกล้เคียง ทำให้ท้องถิ่นใกล้เคียงต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดบริการ หรือแก้ปัญหามลภาวะอันเกิดจากการกระทำของท้องถิ่นอื่น จนเกินระดับที่จะยอมรับได้ ฯลฯ ดังนี้เป็นต้น

รัฐบาลอาจใช้ระบบเงินโอนเป็นกลไกหลักในการลดช่องว่างทางการคลังระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองได้ในระดับหนึ่ง พร้อมทั้งการให้รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับตัวเข้าสู่ดุลการคลังในระยะยาวในระดับหนึ่ง

2.2.3 ระบบเงินโอนสู่ท้องถิ่นกับการส่งเสริมประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรภาครัฐ

ระบบเงินโอนสู่ท้องถิ่นที่ดีควรส่งเสริมให้การผลิตบริการสาธารณะของรัฐบาลและท้องถิ่นมีประสิทธิภาพสูงสุด หรือมีต้นทุนการจัดบริการต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยการส่งเสริมให้ท้องถิ่นจัดการผลิตบริการสาธารณะที่มีขนาดการผลิตเหมาะสมกับจำนวนประชากรที่รับบริการมากที่สุด (Maximize economy of scale)

ประเด็นหลักของการพัฒนาระบบเงินโอนฯ เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพของการจัดบริการฯ คือการเลือกจัดสรรเงินโอนไปยังหน่วยผลิตบริการ/หน่วยซื้อบริการ/ผู้ใช้บริการในสัดส่วนที่เหมาะสม เพื่อให้ระบบการจัดบริการสาธารณะโดยรวมมีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อสาธารณชนมากที่สุด ในการนี้รัฐบาลจึงต้องทำการวิเคราะห์องค์ประกอบย่อยของระบบการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ทราบถึงลักษณะโครงสร้างต้นทุนการจัดบริการ (Service cost structure) หน่วยผลิตบริการ (Producers/suppliers) หน่วยซื้อบริการ (Purchasers) และผู้ใช้บริการ (Consumers) ของบริการนั้นๆ ว่าเป็นอย่างไร ก่อนที่จะเลือกแนวทางการจัดสรรเงินโอนฯ ไปยังหน่วยงาน ครัวเรือน หรือบุคคลที่เหมาะสมมากที่สุดต่อไป

2.2.4 ระบบเงินโอนสู่ท้องถิ่นกับการป้องกันและบรรเทาปัญหาผลกระทบหรือ"ผลล้นออก" (Spillover/ Externality) ระหว่างท้องถิ่น

ปัญหาผลกระทบภายนอกหรือผลล้นออกในบริบทของการคลังท้องถิ่นคืออะไร? ปัญหาผลกระทบหรือผลล้นออกในที่นี้หมายถึงสภาวะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งดำเนิน กิจกรรม หรือละเว้นการดำเนินกิจกรรมใดๆ อันเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของท้องถิ่นนั้น และมีผลกระทบที่สำคัญต่อท้องถิ่นอื่นๆ หรือต่อสังคมส่วนรวม ผลกระทบดังกล่าวนี้อาจเป็นผลในทางบวก (ให้ประโยชน์) หรืออาจเป็นผลในทางลบ (ให้โทษ) ต่อท้องถิ่นอื่นๆ หรือต่อสังคมส่วนรวมก็ได้

ปัญหาผลกระทบหรือผลล้นออกเกิดจากการกำหนด-จัดแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี "ขนาดใหญ่เกินไป" ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี "ขนาดเล็กเกินไป" หรือมีสภาวะแวดล้อมด้านกายภาพทางภูมิศาสตร์ หรือด้านสังคมที่ต่อเนื่องสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด เช่น มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งตั้งอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำเดียวกัน หรือเป็นพื้นที่ที่มีการเคลื่อนย้ายของประชากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในอัตราส่วนที่สูง เป็นต้น

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก และมีลักษณะทางกายภาพ และทางสังคมที่เชื่อมต่อสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด การถ่ายโอนหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 จึงย่อมมีโอกาสเกิดปัญหาผลกระทบภายนอกและผลล้นออกระหว่างท้องถิ่นขึ้นได้อย่างกว้างขวาง

รัฐบาลจะป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบหรือผลล้นออกระหว่างท้องถิ่นได้อย่างไร? ในเบื้องต้นรัฐบาลควรทำการจำแนก-ถ่ายโอนหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยความรอบคอบระมัดระวัง เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาผลกระทบภายนอกและผลล้นออกระหว่างท้องถิ่น แต่ถึงแม้รัฐบาลจะได้ดำเนินการอย่างระมัดระวังรอบคอบสักเพียงใดก็ตาม ก็ไม่อาจป้องกันหรือขจัดปัญหาผลกระทบหรือผลล้นออกระหว่างท้องถิ่นให้หมดสิ้นไปได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงอาจจำเป็นต้องใช้เงินโอนสู่ท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการจัดการปัญหาดังกล่าว เช่น การกำหนดให้มีเงินอุดหนุน สู่ท้องถิ่นแบบ Block grant สำหรับกิจกรรมหรือบริการที่เป็นประโยชน์หรือมีผลกระทบต่อสังคม ส่วนรวม หรืออาจกำหนดให้มีเงินอุดหนุนสมทบ (Matching grants) แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดๆ ที่ทำหน้าที่จัดบริการหรือดำเนินกิจกรรมที่มีประโยชน์ต่อท้องถิ่นหลายแห่งร่วมกัน ดังนี้เป็นต้น

2.2.5 ระบบเงินโอนกับการส่งเสริมความรับผิดชอบ และการรักษามาตรฐาน-คุณภาพในการจัดบริการสาธารณะของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อสาธารณชนในเรื่องหลักประกันความเท่าเทียมของโอกาสในการเข้าถึงบริการและการรักษามาตรฐาน-คุณภาพบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน แม้ว่ารัฐบาลจะได้กระจายอำนาจการจัดบริการในเรื่องนั้นๆ ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนแล้วก็ตาม รัฐบาลก็ยังต้องทำหน้าที่กำหนดมาตรฐาน-คุณภาพบริการสาธารณะ (ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการ และ/หรือผลงาน) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ และทำหน้าที่กำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมตามมาตรฐาน-คุณภาพบริการที่กำหนดไว้ ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็อาจจำเป็นต้องใช้มาตรการเงินโอนสู่ท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการฯ ให้ได้ตามมาตรฐาน-คุณภาพของบริการที่กำหนดไว้ เช่น กำหนดให้มีระบบเงินอุดหนุนแบบ Block grants สำหรับบริการฯ ที่รัฐบาลต้องกำกับดูแลมาตรฐานการจัดบริการอย่างใกล้ชิด หรืออาจกำหนดให้มีเงินอุดหนุนทั่วไป หรือเงินอุดหนุนสมทบสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่เพียงพอสำหรับการจัดบริการ เป็นต้น

2.2.6 ระบบเงินโอนกับปัจจัยด้านการบริหารจัดการ

นอกจากคุณลักษณะต่างๆ ที่กล่าวถึงแล้ว ระบบการบริหารจัดการเงินโอนสู่ท้องถิ่นก็เป็นเรื่องที่ควรให้ความสำคัญด้วยเช่นเดียวกัน ในประการแรก รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรร่วมกันกำหนดและบริหารระบบเงินโอนสู่ท้องถิ่น องค์กรที่จะทำหน้าที่พัฒนาระบบและกำกับดูแลการบริหารจัดการระบบเงินโอนฯ ควรเป็นคณะกรรมการไตรภาคี ที่ประกอบด้วยตัวแทนของรัฐบาล ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้เชี่ยวชาญ-ข้านาญการที่เป็นกลาง

ในประการที่สอง ระบบการบริหารจัดการเงินโอนสู่ท้องถิ่นควรมีกฎเกณฑ์ที่โปร่งใส ชัดเจน เข้าใจง่าย มีระบบข้อมูลสนับสนุนที่ถูกต้อง เชื่อถือได้ และการจัดสรรเงินโอนสู่ท้องถิ่นควรมีความคงเส้นคงวาคาดการณ์ได้ และไม่ถูกแทรกแซงโดยอำนาจอิทธิพลนอกระบบใดๆ

ในประการที่สาม ระบบการบริหารจัดการเงินโอนสู่ท้องถิ่นไม่ควรมีลักษณะซับซ้อนมากเกินไป จนเป็นเหตุให้บริหารจัดการยาก และมีค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการสูง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3 การจัดแบ่งและการถ่ายโอนหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 กรอบกฎหมาย

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ตราขึ้นตามความในมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ พร้อมทั้งแนวทางการจัดแบ่งและถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับชุมชน จะมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชนในด้านต่างๆ อย่างกว้างขวาง ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 3-1

ในส่วนของการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการไว้ในมาตรา 30-34 ดังนี้

"มาตรา ๓๐ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(๒) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

(๓) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

(๔) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

(๕) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

มาตรา ๓๑ ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามีกฎหมายใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ได้ด้วยตนเอง หรือมีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้มี

การแก้ไขกฎหมายนั้น ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป

มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติ เพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

(๓) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็น เพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

แผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติและกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย

มาตรา ๓๓ เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามมาตรา ๓๒ แล้วให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป

แผนปฏิบัติการที่ประกาศใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น

ในกรณีที่สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับคณะกรรมการอาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์นั้นได้

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนปฏิบัติการได้ให้คณะกรรมการรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบปัญหาและอุปสรรค และแนวทางแก้ไขด้วย

มาตรา ๓๔ ให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว โดยต้องพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้ ทั้งนี้จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น"[8]

ตามนัยแห่งกฎหมายข้างต้นนี้ รัฐบาลจะต้องถ่ายโอนภารกิจที่รัฐบาลดำเนินการซ้ำซ้อนกับหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 16-18 ของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ รวมทั้งภารกิจอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่จัดบริการในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งแห่งใด หรือหลายแห่งร่วมกัน ตามกฎหมายอื่น หรือตามนโยบายของรัฐบาล ให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นกรอบกว้างๆ เช่น "ให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการผังเมือง ...การสาธารณูปโภคและก่อสร้างอื่นๆ ...การส่งเสริม การฝึกอบรม และการประกอบอาชีพ ..การจัดการศึกษา ...การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล..." เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความยืดหยุ่น สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างมากในเรื่องจำนวนประชากร รายได้ ฯลฯ แต่การกำหนดอำนาจหน้าที่ด้านการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้กว้างๆ เช่นที่ว่า

[8] พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542

นี้ก็ทำให้กลุ่มภารกิจการให้บริการที่ "ซ้ำซ้อน" กันระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีขอบเขตกว้างขวางมาก ดังแสดงในตารางที่ ผ-1 ในภาคผนวก การถ่ายโอนหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจที่ "ซ้ำซ้อน" กับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายข้างต้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดย่อมเป็นไปไม่ได้ เช่น ในด้านการจัดศึกษา เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่สามารถทำหน้าที่จัดการศึกษาได้ในบางส่วน เช่น การศึกษาระดับก่อนภาคบังคับ และการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น แต่ไม่สามารถจัดการศึกษาแก่ผู้ด้อยโอกาสบางกลุ่ม และการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้ ดังนี้เป็นต้น

ดังนั้น การจัดแบ่งหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ตามมาตรา 30 ของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จึงจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ในทางวิชาการอื่นๆ ประกอบกับหลักกฎหมายที่กล่าวถึงข้างต้น เพื่อให้การจัดแบ่งและถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นไปได้ และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนผู้รับบริการสาธารณะในท้องถิ่นต่างๆ

ตารางที่ 3-1 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 16-18)

เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	กรุงเทพมหานคร
การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง	การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด	การจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง เช่นเดียวกับที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมกัน
การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ	การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น	

เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	กรุงเทพมหานคร
การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ	การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น	
การสาธารณูปโภค และการก่อสร้างอื่นๆ	การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น	
การสาธารณูปการ	การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	
การส่งเสริม การฝึกอบรม และประกอบอาชีพ	การจัดการศึกษา	
การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน	การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน	
การส่งเสริมการท่องเที่ยว	การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม	
การจัดการศึกษา	การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	
การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม	
การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม	
การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ	
การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ	
การส่งเสริมกีฬา	การส่งเสริมการท่องเที่ยว	
การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน	การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ	
ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	

เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	กรุงเทพมหานคร
	นั้น	
การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง	
การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย	การส่งเสริมกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	
การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล	การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ	
การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน	การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ	
การควบคุมการเลี้ยงสัตว์	การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร	
การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์	การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	
การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ	การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด	
การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด	
การผังเมือง	สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น	
การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร	การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
การดูแลรักษาที่สาธารณะ	การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	
การควบคุมอาคาร	จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราช	

เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	กรุงเทพมหานคร
	บัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	
การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด	
การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน		
กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด		

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.2 หลักเกณฑ์ทางวิชาการ

การจัดแบ่งหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในทางวิชาการนั้นมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ระบบการจัดบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และ รับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการสาธารณะ ชุมชน และสังคมส่วนรวมมากที่สุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เพื่อให้ประชาชน

และชุมชนผู้ใช้บริการและ/หรือได้รับผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะใดๆ เป็นเจ้าของระบบบริการนั้นๆ หรือเป็นผู้กำกับดูแลระบบบริการนั้นๆ เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายของบริการนั้นๆ โดยตรงมากที่สุด และได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะมากที่สุด เท่าที่จะเป็นไปได้นั่นเอง

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักข้างต้น การจัดแบ่งและถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรมีขั้นตอนและหลักเกณฑ์การพิจารณา 4 ขั้นตอนคือ

ขั้นตอนที่ 1: การจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดหาบริการสาธารณะ (Service-provision responsibilities) โดยใช้หลักเกณฑ์ผลกระทบต่อสังคมภายนอกต่ำสุด (Principle of externality/spillover minimization)

ขั้นตอนที่ 2: การจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการจัดผลิตบริการสาธารณะ (Service-production responsibilities) โดยใช้หลักเกณฑ์ประสิทธิภาพการจัดบริการสูงสุด (Principle of service productivity maximization)

ขั้นตอนที่ 3: การจำแนกหน่วยจัดบริการ (Service provision units) และหน่วยผลิตบริการ (Service production units) ออกจากกัน และ

ขั้นตอนที่ 4: การถ่ายโอนงาน เงิน และบุคลากร ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.1 การจัดแบ่งภารกิจด้านการ"จัดหาบริการสาธารณะ"(Service-provision responsibilities)

การวิเคราะห์ในขั้นตอนแรกนี้เป็นการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดบริการในแนวตั้ง (Hierarchical responsibility allocation) ซึ่งหมายถึงการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ การใช้หลักเกณฑ์ "ผลกระทบต่อสังคมภายนอกต่ำสุด" ในที่นี้หมายถึงการจัดแบ่งหน้าที่ในการ "จัดหาบริการสาธารณะ" ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครอง ส่วน

ท้องถิ่นระดับต่างๆ โดยมุ่งที่จะให้ภาระ (Costs) ผลประโยชน์ (Benefits) และผลกระทบ (Impacts) ที่เกิดจากการจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทตกอยู่กับพื้นที่และประชากรกลุ่มเดียวกันมากที่สุด และป้องกันมิให้ภาระ (Costs) ผลประโยชน์ (Benefits) และผลกระทบ (Impacts) ที่เกิดจากการจัดบริการสาธารณะของคนกลุ่มหนึ่งไปตกแก่ประชากร กลุ่มอื่นๆ ที่มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือรู้เห็นให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ด้วยหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้รัฐบาลระดับชาติจึงควรทำหน้าที่ จัดหาบริการสาธารณะที่เป็นผลประโยชน์ต่อประเทศชาติและสังคมส่วนรวม และควรให้ประชาชน ทั้งประเทศร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการจัดบริการสาธารณะนั้นๆ ในทำนองเดียวกัน องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ควรทำหน้าที่จัดหาบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์และมีผลกระทบเฉพาะในเขตจังหวัด หรือเขตเทศบาล หรือตำบลของตนเอง และควรให้ประชาชนในพื้นที่การปกครองนั้นๆ ร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการจัดบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น

สิ่งที่ควรระมัดระวังอย่างยิ่งสำหรับการจัดแบ่งหน้าที่ด้านการจัดหาบริการระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ (หรือที่เรียกว่า "การจัดแบ่งหน้าที่แนวตั้ง") ก็คือการผลักภาระหรือผลกระทบที่เกิดจากการจัดบริการฯ ของท้องถิ่นหนึ่งไปยังท้องถิ่นอื่น หรือผลักภาระหรือผลกระทบไปให้แก่สังคมส่วนรวม การผลักภาระหรือผลกระทบออกไปนอกท้องถิ่นดังกล่าวนี้เกิดจากการจัดแบ่งและถ่ายโอนภารกิจที่มีภาระและผลกระทบระดับที่ "กว้างหรือใหญ่เกินไป" ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี "ขนาดเล็กเกินไป" ทำให้ท้องถิ่นหนึ่งๆ ไม่สามารถควบคุมภาระหรือผลกระทบของบริการฯ ไว้ในพื้นที่ของตนเองได้โดยสมบูรณ์ และทำให้ท้องถิ่นอื่นๆ และสังคมส่วนรวมไม่สามารถควบคุมหรือป้องกันผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น สมมติว่ารัฐบาลกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่อนุรักษ์และจัดการทรัพยากรน้ำบาดาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจอนุญาตให้ประชาชนทำการขุดเจาะน้ำบาดาลได้โดยไม่จำกัด ซึ่งจะทำให้ระดับน้ำบาดาลในภูมิภาคนั้นๆ ลดลง และอาจมีปัญหาการยุบตัวของผิวดิน ฯลฯ ในพื้นที่หลายจังหวัดตามมา โดยที่จังหวัดและท้องถิ่นอื่นๆ มิได้ทราบเรื่องหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการขุดเจาะน้ำบาดาล แต่ก็ไม่สามารถป้องกันผลกระทบที่เกิดจากการกระทำของท้องถิ่นอื่นๆ ได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น รัฐบาลจึงควรกำหนดให้กรมทรัพยากรธรณีทำหน้าที่อนุรักษ์และจัดการทรัพยากรน้ำบาดาลทั่วประเทศ จึงจะสามารถรักษาผลประโยชน์ของสังคมและชุมชนต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง ดังนี้เป็นต้น

อนึ่ง การจัดแบ่งภารกิจด้านการจัดหาบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ ในกรณีของประเทศไทยนั้น อาจไม่สามารถหลีกเลี่ยงปัญหาการเกิดผลกระทบต่อสังคมภายนอกได้โดยสิ้นเชิง ทั้งนี้เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก มีพื้นที่ติดต่อกัน มีการถ่ายเทของประชากรระหว่างกันและกัน อีกทั้งมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานหลายประเภทร่วมกัน การประยุกต์ใช้หลักเกณฑ์การลดผลกระทบต่อสังคมภายนอกข้างต้นจึงไม่ควรผลักภาระการจัดบริการฯ ที่มีผลกระทบต่อสังคมภายนอกทั้งหมดไปให้แก่องค์กรปกครองในระดับที่สูง หรือให้แก่รัฐบาลระดับชาติทั้งหมด หากควรยึดหลักเกณฑ์ที่ว่า ถ้าหากองค์ปกครองท้องถิ่น "ระดับล่างสุด" สามารถรับภาระ ผลประโยชน์ และผลกระทบส่วนใหญ่ได้ ก็ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดนั้นได้ทำหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะนั้นๆ สำหรับผลกระทบต่อสังคมภายนอกที่อาจเกิดขึ้นในส่วนที่เหลือ (เพราะไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้) นั้น รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องอาจต้องจัดการด้วยวิธีการอื่นๆ ตามที่เห็นสมควรต่อไป เช่น รัฐบาลอาจใช้กลไกเงินอุดหนุนสมทบ (Matching grants) แก่ท้องถิ่นที่ต้องรับภาระ/ผลกระทบทางลบจากท้องถิ่นอื่น หรือท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องอาจทำความตกลงกับท้องถิ่นข้างเคียง หรือใช้กลไกตลาด (ราคา) เพื่อแก้ปัญหาผลกระทบต่างๆ ฯลฯ ดังนี้เป็นต้น

3.2.2 การจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการ "จัดผลิตบริการสาธารณะ" (Service-production responsibilities)

การวิเคราะห์ในขั้นตอนที่สองนี้เป็นการจัดแบ่งหน้าที่ในแนวราบ (Horizontal responsibility allocation) ซึ่งหมายถึงการจัดแบ่งหน้าที่ด้านการ "จัดผลิตบริการสาธารณะ" ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยจัดผลิตบริการสาธารณะอื่นๆ เช่น หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรชุมชน และองค์กรเอกชนต่างๆ เป็นต้น

สำหรับหลักเกณฑ์ "ประสิทธิภาพในการจัดบริการสูงสุด" นั้น หมายความว่าหน่วยจัดผลิตบริการสาธารณะประเภทใด ควรเป็นหน่วยงานที่สามารถจัดผลิตบริการประเภทนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด บริการสาธารณะบางประเภทมีต้นทุนคงที่ในสัดส่วนที่สูง ต้องใช้เทคโนโลยี เครื่องมือเครื่องจักรราคาสูง หรือใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งมีจำนวนน้อยและมีค่าจ้างแพง ถ้าผลิตบริการ

เพียงเล็กน้อย หรือมีจำนวนผู้ใช้บริการน้อยเกินไป ก็จะมีต้นทุนการผลิตต่อหน่วยสูง แต่ถ้ามีผู้ใช้บริการจำนวนมากขึ้น ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยก็จะต่ำลง หรือมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

ในทางตรงกันข้าม บริการสาธารณะบางประเภทมีต้นทุนคงที่ในสัดส่วนที่ต่ำ แต่มีต้นทุนแปรผันต่อหน่วยในสัดส่วนที่สูง ดังนั้นการเพิ่มขนาดการผลิต หรือเพิ่มจำนวนผู้ใช้บริการมากขึ้นจะไม่ทำให้ต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยลดลงแต่อย่างใด และถ้าหากการเพิ่มขนาดการผลิตบริการฯ มีผลทำให้คุณภาพของของบริการประเภทนั้นลดลงไปอย่างรวดเร็ว ก็จะยิ่งทำให้ต้นทุนการผลิตต่อหน่วย (ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพบริการ) เพิ่มขึ้นรวดเร็วด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้นบริการประเภทหลังนี้จะมีประสิทธิภาพสูงในการผลิตขนาดเล็ก หรือมีจำนวนผู้ใช้บริการไม่มากนัก แต่สำหรับบริการบางประเภทมีต้นทุนและประสิทธิภาพการจัดบริการที่คงเส้นคงวา ไม่ว่าจะผลิตบริการขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ จึงสามารถกำหนดให้หน่วยงานใดๆ ทำหน้าที่จัดผลิตบริการก็ได้

ดังนั้น การกำหนดหน่วยผลิตบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตามหลักเกณฑ์ข้างต้นจึงต้องพิจารณาว่าการจัดผลิตบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ จะมีประสิทธิภาพสูงสุด ณ ขนาดการผลิต (วัดโดยจำนวนประชากร หรือขนาดพื้นที่การให้บริการ ตามแต่กรณี) ประมาณเท่าใด[9] เช่น บริการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (ศูนย์บริการเลี้ยงเด็กกลางวัน) จะมีประสิทธิภาพสูงสุดเมื่อมีเด็กเข้ารับบริการประมาณ 15-30 คน/วัน หรือเท่ากับชุมชนที่ประชากรประมาณ 150 ครัวเรือน หรือประมาณ 1 หมู่บ้าน หรือกรณีของโรงเรียนประถมศึกษาจะมีประสิทธิภาพสูงสุดเมื่อมีเด็กนักเรียนประมาณ 12-15 ชั้นเรียน หรือประมาณ 400-500 คน หรือเท่ากับชุมชนที่ประชากรประมาณ 1,500 ครัวเรือน หรือประมาณ 1 ตำบล เช่นเดียวกับกรณีสถานีอนามัยตำบลที่น่าจะมีประสิทธิภาพสูงสุดในชุมชนระดับตำบล ดังนี้เป็นต้น

[9] กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการวิเคราะห์ขนาดการจัดผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงสุดของบริการสาธารณะแต่ละประเภทเพื่อแยกแยะว่าระบบบริการฯ นั้นๆ เป็นระบบบริการขนาดใหญ่ (Large economies of scale) หรือเป็นระบบบริการขนาดเล็ก (Small economies of scale) หรือเป็นบริการที่สามารถทำการผลิตให้มีประสิทธิภาพได้ในทุกระดับการผลิต (Non economies of scale)

3.2.3 การจำแนกหน่วยจัดบริการ (Service provision units) และหน่วยผลิตบริการ (Service production units) ออกจากกัน

การวิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทเพื่อกำหนดหน่วยจัดหาบริการที่มี "ผลกระทบต่อสังคมภายนอกต่ำสุด" และกำหนดหน่วยผลิตบริการที่ "มีประสิทธิภาพสูงสุด" เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดแบ่งและถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะนั้น อาจได้ข้อสรุปที่แตกต่างกันดังนี้

กรณีที่ 1: หน่วยจัดหาบริการที่มี "ผลกระทบต่อสังคมภายนอกต่ำสุด" สามารถผลิตบริการที่ "มีประสิทธิภาพสูงสุด" ในกรณีเช่นนี้ควรกำหนดให้หน่วยงานนั้นๆ ทำหน้าที่ในการจัดหาและจัดผลิตบริการประเภทนั้นได้โดยสมบูรณ์ เช่น กรณีของบริการศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน และบริการกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชน เป็นบริการที่ อบต. เทศบาล เมืองพัทยา และ กทม. สามารถจัดหาบริการได้ โดยที่มี "ผลกระทบต่อสังคมภายนอกต่ำสุด" และ "มีประสิทธิภาพสูงสุด" ในขณะเดียวกัน จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยจัดหาและจัดผลิตบริการได้โดยสมบูรณ์ เป็นต้น

กรณีที่ 2: หน่วยจัดหาบริการที่มี "ผลกระทบต่อสังคมภายนอกต่ำสุด" ไม่สามารถผลิตบริการที่ "มีประสิทธิภาพสูงสุด" ได้ เนื่องจากบริการประเภทนั้นเป็นบริการขนาดใหญ่หรือเล็กเกินไปเมื่อเทียบกับขนาดของหน่วยจัดหาบริการ เช่นกรณีของบริการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน รัฐบาลควรทำหน้าที่เป็นหน่วยจัดหาบริการประเภทนี้ เพราะการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการสร้างพลเมืองของชาติ เป็นประโยชน์ของรัฐและสังคมส่วนรวม เป็นบริการที่รัฐต้องประกันความเสมอภาค และคุณภาพของบริการอย่างครบวงจร แต่ในการจัดผลิตบริการนั้น กลับพบว่าหน่วยผลิตบริการแต่ละหน่วย ซึ่งคือโรงเรียนหรือสถานศึกษาในระดับประถมและมัธยมศึกษานั้น สามารถจัดบริการให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพสูงสุดได้ในระดับชุมชนย่อยๆเท่านั้น ไม่ใช่หน่วยผลิตขนาดใหญ่ในระดับชาติแต่อย่างใด

ดังนั้นในกรณีเช่นนี้จึงจำเป็นต้องจำแนก "หน่วยจัดบริการ" (Service provision units) และ "หน่วยผลิตบริการ" (Service production units) ออกจากกัน โดยให้กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ในการ "จัดหาบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน" ให้แก่ประชาชนทั้งประเทศ เป็นผู้กำหนดนโยบายด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และจัดสรรเงินงบประมาณด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ที่ได้รับจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี) ลงสู่หน่วยปฏิบัติการระดับล่าง (คณะกรรมการการศึกษาฯ ประจำเขตการศึกษา) ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และกำกับดูแลมาตรฐานและคุณภาพการศึกษา แต่กระทรวง

ศึกษาธิการไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของสถานศึกษา และไม่ต้องเข้าไปบริหารจัดการผลิตบริการ แต่อย่างใด

ในส่วนของหน่วยผลิตบริการ ซึ่งในที่นี้คือโรงเรียนหรือสถานศึกษาในระดับประถมศึกษานั้น ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคเอกชนเป็นเจ้าของหน่วยผลิตบริการ เนื่องจากเหตุผลด้านประสิทธิภาพการจัดการดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น และเนื่องจากในปัจจุบันนี้ได้มีโรงเรียนระดับประถมและมัธยมศึกษาซึ่งเป็นสถานศึกษาของรัฐอยู่ในตำบลและอำเภอต่างๆ อยู่อย่างทั่วถึง พอสมควรแล้ว ดังนั้น รัฐบาลจึงควรถ่ายโอนกิจการโรงเรียนหรือสถานศึกษาระดับพื้นฐาน (ถ่ายโอนทั้งทรัพย์สิน บุคลากร และงบประมาณ) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจถ่ายโอนกิจการโรงเรียนประถมศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) และถ่ายโอนกิจการโรงเรียนมัธยมศึกษาให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และไม่เกิดผลกระทบต่อคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการอาจจำเป็นต้องกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การถ่ายโอน และเตรียมการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด โดยยึดกรอบกำหนดเวลาของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 เป็นสำคัญ

อีกกรณีตัวอย่างหนึ่งคือบริการด้านพัฒนาระบบสาธารณูปการของชุมชน เช่น การก่อสร้าง ซ่อมบำรุงรักษาถนน ทางเดิน ระบบประปาฯลฯ ของชุมชน เป็นต้น หากทำการวิเคราะห์โดยใช้หลักเกณฑ์ข้างต้นก็จะได้ข้อสรุปว่าหน่วยจัดหาบริการที่เหมาะสมสำหรับบริการเหล่านี้ควรจะเป็นองค์กรปกครองระดับล่าง คือเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (อบต. /เทศบาลตำบล) ส่วนใหญ่อาจไม่สามารถทำหน้าที่เป็นหน่วยจัดผลิตบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดได้ เนื่องจากบริการเหล่านี้มีระบบการผลิต "ขนาดใหญ่" มีต้นทุนคงที่สูง เพราะต้องใช้วิศวกร ผู้เชี่ยวชาญ เครื่องจักร เครื่องมืออุปกรณ์และเทคโนโลยีการผลิตเฉพาะด้าน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่มี หรือถ้าจะจัดหาไว้เป็นการถาวรก็จะมีค่าใช้จ่ายสูง ไม่คุ้มกับประโยชน์ที่จะใช้งาน หน่วยผลิตบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดจึงควรเป็นหน่วยงานที่สามารถให้บริการกับชุมชนที่มีจำนวนประชากรไม่น้อยกว่า 50,000 คนขึ้นไป หน่วยผลิตบริการฯ ที่เหมาะสมจึงควรเป็นเทศบาลเมือง เทศบาลนคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือบริษัทก่อสร้างเอกชนขนาดใหญ่ที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน ฯลฯ

ดังนั้นในกรณีหลังนี้จึงควรจำแนก "หน่วยจัดบริการ" (Service provision units) และ "หน่วยผลิตบริการ" (Service production units) ออกจากกัน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (เทศบาล/อบต.) มีหน้าที่ในการ "จัดหาบริการ" ให้แก่ประชาชนในชุมชนของตนเอง สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจัดผลิตบริการให้มีประสิทธิภาพได้ ก็ให้ทำหน้าที่จัดผลิตบริการฯ ในส่วนที่สามารถทำได้เอง เช่น กรณีของเทศบาลเมือง เทศบาลนคร ซึ่งมีหน่วยวิศวกรรมโยธา มีเครื่องมือเครื่องจักร อาจทำหน้าที่จัดบริการฯ ในส่วนของการก่อสร้างขนาดเล็ก การซ่อมบำรุงรักษาระบบบริการสาธารณูปโภคบางประเภทที่สามารถทำได้ เป็นต้น แต่ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทำได้เอง ก็ไม่จำเป็นต้องจัดผลิตบริการนั้นๆ ด้วยตัวเองแบบครบวงจร หากแต่สามารถว่าจ้าง หรือขอความร่วมมือ ขอรับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือว่าจ้างบริษัทวิศวกรรมก่อสร้างเอกชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน ให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยจัดผลิตบริการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหลายๆ แห่งอาจร่วมกันจัดตั้งหน่วยผลิตบริการขึ้นใหม่ ให้ทำหน้าที่ผลิตบริการเฉพาะด้านนั้นๆ ให้แก่ท้องถิ่นหลายแห่งร่วมกันก็ได้

3.2.4 การถ่ายโอนงาน ทรัพย์สิน และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนงาน คน และเงินสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรยึดหลักการพื้นฐาน 3 ประการร่วมกัน คือ

1. เพื่อจะขจัดหรือบรรเทาสาเหตุของปัญหาการจัดบริการซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ และปัญหาการจัดบริการที่ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากมีหน่วยจัดบริการจำนวนมากเกินไปที่กล่าวถึงข้างต้น
2. เพื่อให้ระบบการจัดบริการสาธารณะในระดับต่างๆ มีความรับผิดชอบต่อสาธารณชนและต่อผู้ใช้บริการ (Public accountability) มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้มากที่สุด ตามหลักการจัดการปกครองที่ดี (Good governance)
3. เพื่อให้มีการนำส่วนที่เป็น "จุดแข็ง" ของโครงสร้างการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัด ซึ่งมีลักษณะแยกส่วน (Fragmented structure) อย่างกว้างขวาง และแต่ละหน่วยปฏิบัติการ

I19826849

ได้พัฒนา-สะสมทุนและศักยภาพการจัดบริการของตนเองไว้อย่างมากแล้วนั้น มาใช้ประโยชน์ในระบบการจัดบริการใหม่ให้ได้มากที่สุด

เพื่อบรรลุเป้าหมายข้างต้น วิธีการถ่ายโอนงาน คน และเงินสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรพิจารณาโดยคำนึงถึงประเภทของบริการสาธารณะที่จะถ่ายโอน สถานภาพของหน่วยจัดบริการและหน่วยผลิตบริการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและที่เหมาะสม ดังนี้

การถ่ายโอนงาน การถ่ายโอนงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะคำนึงถึงผลการวิเคราะห์บริการในขั้นที่ 1 เป็นหลัก กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดมีความเหมาะสมที่จะเป็นหน่วยจัดหาบริการฯ ประเภทใดมากที่สุดควรจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดหาบริการประเภทนั้นๆ

การถ่ายโอนทรัพย์สินและบุคลากร การถ่ายโอนทรัพย์สินและบุคลากรของบริการใดๆ จะคำนึงถึงผลการวิเคราะห์ในขั้นที่ 2 เป็นหลัก กล่าวคือ หน่วยงานใดมีความสามารถจัดบริการประเภทใดมากที่สุดจะได้รับการถ่ายโอนทรัพย์สินและบุคลากรสำหรับบริการนั้นๆ

การถ่ายโอนเงินงบประมาณ การถ่ายโอนเงินงบประมาณสำหรับบริการใดๆ จะคำนึงถึงการวิเคราะห์ในขั้นที่ 2 และ 3 เป็นหลัก กล่าวคือ ในส่วนของงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สินและบุคลากรหลักของบริการใด จะถ่ายโอนไปยังหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดผลิตบริการตามผลการวิเคราะห์ขั้นที่ 2 ข้างต้น สำหรับงบประมาณปฏิบัติการส่วนที่เหลือทั้งหมด ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการดูแลซ่อมบำรุงรักษาทรัพย์สิน เครื่องมือ เครื่องจักร หรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินเดือนและสวัสดิการของบุคลากรหลักข้างต้นนั้น ให้จัดสรรลงสู่หน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดหาบริการประเภทนั้นๆ

การจัดสรรเงินงบประมาณของบริการสู่หน่วยจัดหาบริการและหน่วยผลิตบริการนั้น จะดำเนินการในระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่น 3 ประเภทคือ (1) เงินอุดหนุนทั่วไป (General grant หรือ General block grant) (2) เงินอุดหนุนเป็นก้อนสำหรับบริการเฉพาะด้าน (Sectoral block grant) และ (3) เงินอุดหนุนเป็นรายโครงการ (Project grants) เงินอุดหนุนแต่ละประเภทมีวัตถุประสงค์ที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทแตกต่างกันออกไป รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้จะได้นำเสนอในข้อเขียนส่วนต่อไป

กรณีตัวอย่างการจัดสรรงาน เงิน คน ลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรณีที่ 1: บริการระบบการคมนาคมขนส่งทางบกภายในจังหวัด กิจกรรมหลักคือการก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน สะพานทางหลวงจังหวัด กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เป็นหน่วยจัดหาและจัดผลิตบริการ ในกรณีนี้รัฐบาลควรถ่ายโอนกิจการที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพานทางหลวงจังหวัดทั้งหมดให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งรัฐบาลควรถ่ายโอนงาน เงิน คนและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับกิจการดังกล่าวนี้ทั้งหมดให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

กรณีที่ 2: บริการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการวิเคราะห์ข้างต้นได้ข้อสรุปว่ากระทรวงศึกษาธิการ (โดยคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นหน่วยจัดหาบริการ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของกิจการโรงเรียนหรือสถานศึกษาในระดับพื้นฐานของรัฐ ดังนั้นรัฐบาลจึงควรถ่ายโอนบุคลากรและทรัพย์สินในกิจการของโรงเรียนหรือสถานศึกษาฯ ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล /อบต.) ที่จะทำหน้าที่ดูแลสถานศึกษานั้นๆ แทนหน่วยงานของรัฐในปัจจุบัน

สำหรับงบประมาณนั้น กระทรวงศึกษาธิการควรจัดสรรเงินงบประมาณด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่คณะกรรมการการศึกษาฯ ประจำเขตพื้นที่การศึกษาต่างๆ ก่อนเป็นลำดับแรก จากนั้นคณะกรรมการการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละแห่งจะจัดแบ่งเงินงบประมาณออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนแรกเป็นเงินงบประมาณสำหรับกิจการของคณะกรรมการการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษานั้นๆ ส่วนที่สองเป็นงบประมาณสำหรับพัฒนาและซ่อมบำรุงรักษาทรัพย์สินและค่าใช้จ่ายของบุคลากรหลักในสถานศึกษา งบประมาณส่วนนี้ให้จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนกิจการสถานศึกษาโดยพิจารณาจากฐานรายจ่ายด้านทรัพย์สินและบุคลากรที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และที่จำเป็นต้องพัฒนาในอนาคต ส่วนที่สามเป็นงบประมาณสำหรับใช้ในการจัดบริการการศึกษาโดยตรง ให้คณะกรรมการจัดสรรแก่สถานศึกษาของท้องถิ่นจำนวนนักเรียน (รายหัว) ของสถานศึกษานั้นๆ การจัดสรรเงินงบประมาณในส่วนที่สามนี้เป็นเสมือนการ "ซื้อ" บริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานจากสถานศึกษาในท้องถิ่นให้แก่ประชาชนในเขตการศึกษานั้นๆ ซึ่งคณะกรรมการการศึกษาประจำ

เขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขตอาจ "ซื้อ" บริการฯ จากสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากสถานศึกษาของเอกชน มูลนิธิ ฯลฯ ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานได้ทั้งสิ้น[10]

กรณีที่ 3: บริการด้านพัฒนาระบบสาธารณูปการของชุมชน ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ เช่น การก่อสร้างและซ่อมบำรุงรักษาถนน ทางเดิน ระบบประปาฯลฯ ของชุมชน เป็นต้น ผลการวิเคราะห์ข้างต้นได้ข้อสรุปว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างคือเทศบาลและอบต. ควรเป็นหน่วยจัดหาบริการที่เหมาะสมสำหรับบริการเหล่านี้และหน่วยผลิตบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดคือ เทศบาลเมือง เทศบาลนคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือบริษัทก่อสร้างเอกชนขนาดใหญ่ที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน ฯลฯ ดังนั้นรัฐบาลจึงควรถ่ายโอนทรัพย์สิน (เครื่องมือ เครื่องจักรต่างๆ) และบุคลากรหลักให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นหน่วยผลิตบริการหลักในจังหวัดหนึ่งๆ

ในด้านการจัดสรรเงินงบประมาณนั้น รัฐบาลควรจัดสรรเงินงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สินและบุคลากรหลักของบริการฯ ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งรับการถ่ายโอนทรัพย์สินและบุคลากรหลัก และจะทำหน้าที่จัดผลิตบริการต่อไป สำหรับงบประมาณปฏิบัติการส่วนที่เหลือทั้งหมด เช่น งบประมาณสำหรับการก่อสร้าง บำรุงรักษาถนน สะพาน ทางเดินในชุมชน ระบบประปาชุมชน เป็นต้นนั้น ให้จัดสรรให้แก่เทศบาล และ อบต. ซึ่งเป็นหน่วยจัดหาบริการฯ โดยตรง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยจัดหาบริการฯ ดังกล่าวนี้อาจจะเลือกจัดผลิตบริการฯ ด้วยตนเอง (ถ้าหากพิจารณาเห็นว่าสามารถดำเนินการให้มีประสิทธิภาพได้) หรือถ้าหากเห็นว่าไม่สามารถผลิตบริการให้มีประสิทธิภาพได้ ก็อาจเลือกว่าจ้างองค์กรภายนอก (เทศบาล อบจ.) ให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยผลิตบริการให้แก่ท้องถิ่นของตนเองก็ได้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

[10] การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาที่กล่าวถึงนี้อาจเหมาะสมกับสภาวะการณ์ที่สถานศึกษาของรัฐในท้องถิ่นต่างๆ ยังมีความแตกต่างกันในเรื่องบุคลากรหลักและเครื่องมืออุปกรณ์ อาคาร ฯลฯ ซึ่งจำเป็นต้องกระจายและปรับปรุงให้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น หลังจากนั้น รัฐบาลอาจปรับระบบการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่สถานศึกษาโดยใช้เกณฑ์การจัดสรรเป็นรายหัวนักเรียนเป็นหลักต่อไป

3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในระบบการจัดบริการสาธารณะใหม่

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล (หน่วยราชการ/รัฐวิสาหกิจ) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบการจัดบริการใหม่นี้จะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างชัดเจน กล่าวคือในอดีตและปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น "ผู้รอ-รับบริการ" ในขณะที่หน่วยราชการ/รัฐวิสาหกิจเป็น "ผู้จัด-ให้บริการ" แต่ในระบบการจัดบริการใหม่นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะเป็นผู้ผลิตบริการให้แก่หน่วยราชการ-รัฐวิสาหกิจ และในบางกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะเป็น "ผู้จัดหา-ซื้อบริการ" ซึ่งในกรณีหลังนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร "กระเป๋าเงิน" ทำหน้าที่กำหนดคุณสมบัติของบริการฯ ที่ท้องถิ่นต้องการ กำหนดวงเงินงบประมาณที่จะต้องใช้ในการจัดบริการและมีอำนาจต่อรองกับหน่วยราชการ/รัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็น "ผู้ผลิต-ขายบริการ" ได้อย่างกว้างขวาง

ในระบบการจัดบริการใหม่นี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก-ใหญ่ล้วนมีความสามารถในการจัดบริการฯ ได้ทั้งสิ้น ถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ มีหน้าที่ "จัดหา" บริการและมีเงินงบประมาณสำหรับจัดบริการนั้นๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถกำหนดคุณสมบัติของบริการที่ท้องถิ่นต้องการ หลังจากนั้นก็ไปเจรจา-ทำสัญญาว่าจ้างหน่วยราชการ หรือองค์กรชุมชนหรือหน่วยธุรกิจให้ทำหน้าที่จัดบริการฯ ให้แก่ท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวาง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำหน้าที่เป็น "ผู้ผลิตบริการ" ให้กับหน่วยราชการ/รัฐวิสาหกิจได้ เช่น ในกรณีของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น คณะกรรมการการศึกษาฯ ประจำเขตการศึกษา สามารถ "Contract" ให้โรงเรียนของเทศบาลในเขตการศึกษาทำหน้าที่จัดบริการฯ ให้กับประชาชนในท้องถิ่นของตนเองได้ หรือกรมควบคุมมลพิษอาจ "Contract" เทศบาล / อบต. ทำหน้าที่เฝ้าระวังและรายงานระดับมลพิษจากแหล่งต่างๆ ที่อาจแพร่กระจายไปสู่สภาวะแวดล้อมในวงกว้าง ฯลฯ

หน่วยงานของรัฐบาล (หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรในรูปของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะต่างๆ) ก็อาจมีบทบาทเป็นหน่วยจัด-ซื้อบริการฯ และเป็นหน่วยผลิตบริการ เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น นอกจากนั้นหน่วยงานของรัฐยังอาจทำหน้าที่เป็น "หน่วยควบคุมมาตรฐานบริการ" และเป็น "หน่วยตรวจสอบ-ติดตามประเมินผลการจัดบริการ"

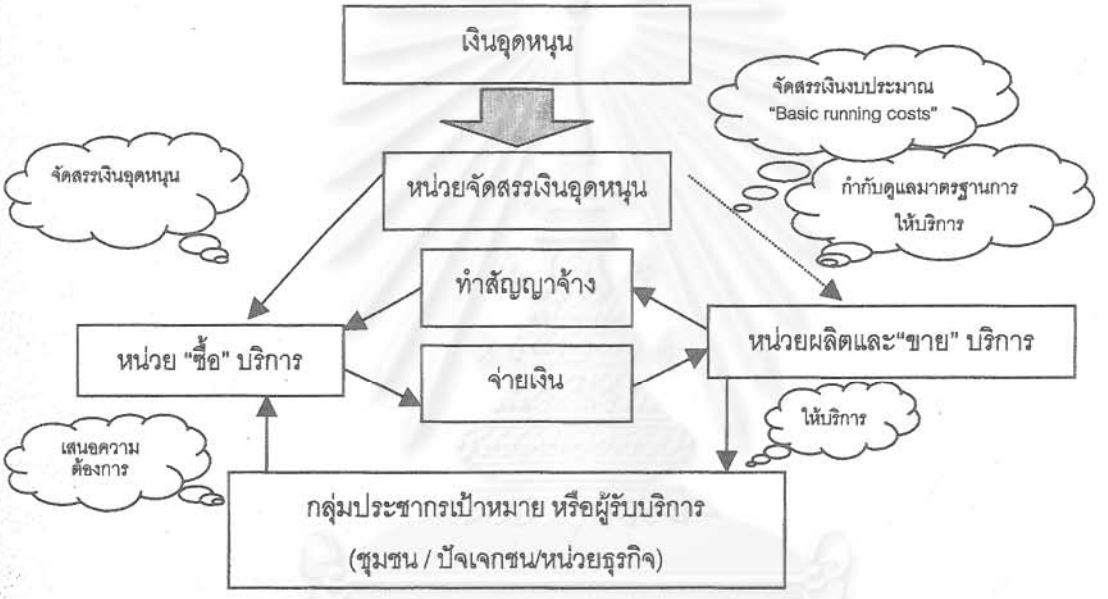
อีกด้วย ในส่วนของการควบคุมมาตรฐานบริการนั้น หน่วยงานของรัฐในระดับชาติอาจทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานการจัดบริการ กำกับดูแล และส่งเสริมหน่วยจัดบริการและหน่วยผลิตบริการ (ซึ่งอาจเป็นหน่วยราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน และองค์กรเอกชน) ให้สามารถจัดบริการฯ ให้ได้มาตรฐานทางเทคนิคขั้นต่ำ เท่าเทียมกันในทุกภูมิภาค

ในด้านการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการจัดบริการนั้น องค์กรภาครัฐในระดับชาติและท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบทางการเงิน สถาบันนิติบัญญัติในระดับชาติและระดับท้องถิ่น จะทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุม ตรวจสอบ และติดตามประเมินผลการจัดบริการของฝ่ายบริหารและหน่วยปฏิบัติงานของรัฐทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นตามกฎหมาย

นอกจากองค์กรภาครัฐแล้ว องค์กรภาคประชาชนก็อาจทำหน้าที่ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการจัดบริการของหน่วยจัดบริการ /หน่วยผลิตบริการเพื่อประโยชน์ของตนเอง องค์กรภาคประชาชนดังกล่าวอาจมีได้หลากหลาย เช่น สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาพันธ์องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรชุมชนในท้องถิ่นต่างๆ เป็นต้น

ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า การจัดแบ่งและถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาล (หน่วยราชการ-รัฐวิสาหกิจ) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการข้างต้นนี้จะไม่ทำให้ หน่วยงานในภาครัฐต้องทำงานกันในลักษณะแบ่งแยก-ต่างคนต่างทำแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม ระบบการจัดบริการฯใหม่นี้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยราชการ–รัฐวิสาหกิจ และองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะอื่นๆ จะมีความสัมพันธ์ในลักษณะต่างๆ เช่น ในฐานะหน่วยงานกำกับดูและคุณภาพของบริการฯและหน่วยจัดบริการและถูกกำกับดูแล ในฐานะหน่วยจัดหา (ซื้อ) บริการ และ หน่วยผลิต (ขาย) บริการ หรือในฐานะหน่วยจัดสรรเงินอุดหนุน และ หน่วยรับการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการฯที่ดีมีคุณภาพและประหยัดมากที่สุด

แผนภูมิที่ 3-1 แบบจำลองระบบเงินอุดหนุน: ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยจัดสรรเงินอุดหนุนกับหน่วยรับเงินอุดหนุน (หน่วยซื้อบริการ) และหน่วยผลิตและขายบริการ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.4 กลุ่มบริการสาธารณะและแหล่งที่มาของรายได้สำหรับจัดบริการของท้องถิ่น

แผนภูมิที่ 3-2 แหล่งที่มาของรายได้สำหรับใช้ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเขียนในส่วนที่ผ่านมาได้ทำการจำแนกหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจจะทำหน้าที่เป็นหน่วยจัดบริการสาธารณะ (Service providers) และ/หรือเป็นหน่วยผลิตบริการ

สาธารณะ(Service Producers)[11] แต่ท้องถิ่นจะหาเงินจากที่ไหนมาใช้ในการจัดบริการ หรือผลิตบริการสาธารณะเหล่านี้?

แหล่งที่มาของรายได้สำหรับจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นนั้น ควรจะกำหนดให้สอดคล้องกับประเภทหรือกลุ่มบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่จัดหาหรือจัดผลิต ในที่นี้จะได้จำแนกบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. **บริการสาธารณะของท้องถิ่น** ในที่นี้หมายถึงบริการสาธารณะใดๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นหน่วยจัดบริการ และ
2. **บริการที่รัฐบาลมอบหมายหรือสนับสนุนให้ท้องถิ่นดำเนินการแทน** หมายถึงบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นหน่วยผลิตบริการให้แก่รัฐบาล

3.4.1 บริการสาธารณะของท้องถิ่น

บริการสาธารณะประเภทแรกนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดขึ้นตามอำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นของตนเองเป็นการเฉพาะ และไม่มีผลกระทบต่อชุมชนอื่น หรือต่อสังคมส่วนรวม เช่น การวางผังเทศบาล การจัดให้มีและบำรุงรักษาถนน สะพาน ทางเดิน น้ำประปาในเขตเทศบาล / อบต. ฯลฯ เป็นต้น แหล่งที่มาของเงินงบประมาณสำหรับจัดบริการกลุ่มแรกนี้จะประกอบด้วยแหล่งรายได้ 2 ประเภทคือ รายได้ประเภทที่ 1 (รายได้จากภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ค่าปรับที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง และที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งหรือจัดสรรให้) และรายได้ประเภทที่ 2 (เงินอุดหนุนทั่วไป)

ในกลุ่มบริการแรกนี้ อาจแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มย่อย ตามแหล่งที่มาของรายได้หลักที่ท้องถิ่นใช้ในการจัดบริการคือ บริการพื้นฐานของชุมชน และบริการเชิงพาณิชย์ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันดังนี้

[11] โปรดพิจารณาหลักเกณฑ์การจำแนกหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้หลัก "Externality minimization" และหลัก "Service Productivity Maximization" ในข้อเขียนส่วนที่ผ่านมา

บริการพื้นฐานของชุมชน เป็นบริการที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ของ "ชุมชน" ในเขตการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ โดยส่วนรวม และไม่มีผลกระทบหรือก่อความเสียหายใดๆ ต่อชุมชนอื่นที่อยู่ใกล้เคียงกัน หรือต่อสังคมหรือประเทศชาติแต่อย่างใด เช่นการจัดให้มีผังเมือง ผังชุมชน การควบคุมอาคาร การจัดให้มีและบำรุงรักษาถนน การจัดระบบการจาราจรทางบก การรักษาความสงบเรียบร้อยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในชุมชน ฯลฯ เป็นต้น (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 3-2)

โดยหลักการแล้วถือว่าประชาชนทุกคนที่เป็นสมาชิกของชุมชนนั้นๆ จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะพื้นฐานที่ท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น แม้ว่าประชาชนบางคนอาจจะไม่ได้แสดงความต้องการบริการประเภทนี้ หรือไม่เคยใช้บริการประเภทนี้โดยตรงก็ตาม ดังนั้น ท้องถิ่นจึงควรใช้เงินภาษีท้องถิ่น และภาษีรัฐบาลจัดเก็บและแบ่งหรือจัดสรรให้ท้องถิ่น

ความแตกต่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงความสามารถในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชนดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นหลัก ในการนี้รัฐบาลสามารถใช้เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นมาตรการหลักในการลดความแตกต่างทางการคลัง สำหรับรายละเอียดของระบบเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างท้องถิ่นนั้น จะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

ตารางที่ 3-2 บริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชน :

กลุ่มบริการ	บริการ /กิจกรรม
การบริหารจัดการ	- ดำเนินกิจการสภาท้องถิ่น - จัดให้มีสำนักงานปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินกิจกรรมด้านการบริหารจัดการ - สนับสนุนงานจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ
การวางแผนพัฒนา และการผังเมืองและการควบคุมอาคาร	- วางแผนจังหวัด (อบจ.) แผนพัฒนา กทม. (กทม.) แผนพัฒนาเทศบาล (เทศบาล/เมืองพัทยา) แผนพัฒนาตำบล (อบต.) - วางผังจังหวัด ผังเมืองรวม ผังเฉพาะ ผัง อบต. ผังชุมชน ตาม พ.ร.บ. การผังเมือง (อบจ./ กทม./เทศบาล/อบต.) - ควบคุมอาคาร ตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร (เทศบาล/อบต.)
ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชน	- จัดระบบป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยของชุมชน จัดให้มีหน่วยปฏิบัติการดับเพลิง

กลุ่มบริการ	บริการ /กิจกรรม
	- หน่วยกู้ภัย หน่วยบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กทม. อบจ. เทศบาล เมืองพัทยา อบต.)
รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชน	- จัดระบบการรักษาความสะอาด อนามัยสิ่งแวดล้อม และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชน (กทม. เทศบาล เมืองพัทยา อบต.) - จัดให้มีหน่วยปฏิบัติการเก็บกวาดและกำจัดขยะในที่สาธารณะ ขยะจากบ้านเรือน และสถานประกอบการ (กทม. เทศบาล เมืองพัทยา อบต.)
รักษาความปลอดภัยในชุมชน	- จัดให้มีหน่วยปฏิบัติการเฝ้าระวังและรักษาความปลอดภัยในชุมชน ตามข้อบัญญัติของท้องถิ่น
จัดการศึกษาก่อนภาคบังคับ	- จัดให้มีสถานศึกษาก่อนภาคบังคับในชุมชน (กทม. เทศบาล เมืองพัทยา อบต.)
จัดให้มีระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการพื้นฐานในชุมชน	- จัดให้มีและบำรุงรักษาระบบทางหลวงจังหวัด (อบจ.) ทางหลวง กทม. (กทม.) ทางหลวง เทศบาล (เทศบาล/เมืองพัทยา) ทางหลวง อบต. (อบต.) - จัดระบบจราจร /วิศวกรรมจราจรในระบบทางหลวงจังหวัด (อบจ.) จัดระบบจราจร/ วิศวกรรมจราจรในทางหลวง กทม. (กทม.) จัดระบบจราจร/วิศวกรรมจราจรในทางหลวง เทศบาล (เทศบาล/เมืองพัทยา) จัดระบบจราจร/วิศวกรรมจราจรในทางหลวง อบต. (อบต.) - จัดให้มีและบำรุงรักษาเส้นทางเดินเรือ ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ (เช่น ในเขต กทม. อบจ. เทศบาล /เมืองพัทยา อบต.)
ส่งเสริมอาชีพ การลงทุน การจ้างงาน และรายได้ของประชาชน	- ฝึกอบรม พัฒนาทักษะการประกอบอาชีพ ให้ปรึกษาทางวิชาการ ให้บริการข้อมูลข่าวสารด้านการเกษตร อุตสาหกรรม การตลาด และการจ้างงาน - สนันสนุนพันธุ์กล้าไม้ วัสดุ เครื่องมือ อุปกรณ์ในการประกอบอาชีพ - ส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพ สหกรณ์ กลุ่มการผลิตต่างๆ - พัฒนาตลาดผลผลิตด้านการเกษตร ประมงปศุสัตว์ อุตสาหกรรม

กลุ่มบริการ	บริการ /กิจกรรม
	- ส่งเสริมการท่องเที่ยวของชุมชน
ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม การกีฬา และการพักผ่อนหย่อนใจ	- จัดให้มีกิจกรรมด้านการอนุรักษ์ พัฒนา ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ศีลธรรมอันดีงาม และภูมิปัญญาท้องถิ่น (กทม. เทศบาล เมืองพัทยา อบต.) - จัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สนามกีฬา ลานกีฬาของชุมชน และท้องถิ่น (กทม. เทศบาล เมืองพัทยา อบต.)
สงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส	- จัดหาเครื่องยังชีพแก่ผู้ด้อยโอกาสและผู้สมควรได้รับการช่วยเหลือเกื้อกูลในชุมชน (กทม. เทศบาล เมืองพัทยา อบต.)
การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน	- จัดให้มีและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียของชุมชน (กทม. เทศบาล เมืองพัทยา อบต.) - เฝ้าระวัง และ ตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมในชุมชน (กทม. เทศบาล เมืองพัทยา อบต.) - จัดให้มีระบบระบายน้ำ-ป้องกันน้ำท่วมในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กทม. อบจ. เทศบาล เมืองพัทยา อบต.)
การจัดการทรัพยากร ธรรมชาติ	- จัดให้มีกิจกรรมด้านการอนุรักษ์ พัฒนา และจัดการแหล่งน้ำสาธารณะ ป่า ชุมชน แหล่งประมง ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ที่สาธารณะ ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นขององค์กรปกครองท้องถิ่น (กทม. อบจ. เทศบาล เมืองพัทยา อบต.)

หมายเหตุ:

<u>คุณสมบัติของบริการ</u>

1. เป็นบริการที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ของ "ชุมชน" ในเขตการปกครองท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง มิใช่เพื่อปัจเจกชน หรือหน่วยธุรกิจ
2. ผู้ใช้บริการไม่มีโอกาส "เลือก" ใช้บริการ หรือต้องใช้บริการด้วยสภาพจำยอมตามเงื่อนไข กฎหมาย ข้อบังคับ และสภาวะแวดล้อมอื่นๆ ที่เป็นอยู่ในท้องถิ่น
3. ไม่มีผลกระทบหรือก่อความเสียหายใดๆ ต่อชุมชนในเขตการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียงกัน หรือต่อสังคมหรือประเทศชาติโดยส่วนรวม

<u>แหล่งรายได้หลักของท้องถิ่นสำหรับใช้ในการจัดบริการกลุ่มนี้</u>

1. รายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บ-จัดสรรให้ท้องถิ่น และ
2. เงินอุดหนุนทั่วไป (เพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างท้องถิ่น)

บริการเชิงพาณิชย์ บริการกลุ่มนี้มีคุณสมบัติคล้าย "สินค้าเอกชน (Private goods)" ซึ่งท้องถิ่นจัดขึ้นเพื่อประโยชน์ของปัจเจกชน หรือหน่วยธุรกิจ ซึ่งอาจจะอาศัยอยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง หรืออาจกระจายอยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่นหลายๆ แห่งก็ได้ บริการประเภทนี้ไม่มีลักษณะเชิงบังคับ ผู้ใช้บริการหรือผู้บริโภคมีโอกาสที่จะเลือกใช้หรือไม่ใช้บริการนั้นๆ ก็ได้ บริการประเภทนี้อาจให้เอกชนหรือระบบตลาดทำหน้าที่ผลิตหรือจัดบริการก็ได้ แต่เนื่องจากต้นทุนการผลิตมักจะมีต้นทุนคงที่ค่อนข้างสูง และมีลักษณะโน้มเอียงไปสู่การผูกขาดโดยผู้ผลิต-ผู้ขายได้โดยง่าย ปัจเจกชนซึ่งเป็นผู้บริโภคมักจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบในการต่อรองเรื่องราคาและคุณภาพบริการ ดังนั้นหากผู้บริโภคร่วมกันจัดตั้งองค์กร "ซื้อ" บริการ หรือร่วมกันจัดตั้งหน่วยผลิตบริการ และต่างก็ช่วยกันออกค่าใช้จ่ายตามปริมาณการบริโภคของแต่ละราย ก็จะช่วยให้ผู้บริโภคได้รับบริการที่เป็นธรรมและเป็นประโยชน์สูงสุด ตัวอย่างบริการกลุ่มนี้ได้แก่ บริการน้ำประปา บริการโรงรับจำนำ บริการสินเชื่อเพื่อส่งเสริมอาชีพ บริการฝึกอบรม-พัฒนาฝีมือแรงงาน บริการขนส่งมวลชน บริการสถานีรถขนส่งสินค้า เป็นต้น (โปรดอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 3-3)

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่จัดบริการประเภทนี้ ก็ควรจัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการ เนื่องจากเป็นบริการที่ให้ประโยชน์แก่บุคคลหรือหน่วยธุรกิจเป็นรายๆ คล้ายกับสินค้าเอกชนทั่วไป รายได้จากค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการดังกล่าวนี้ควรมีจำนวนมากเพียงพอสำหรับนำมาใช้ในการจัดบริการ

บริการสาธารณะบางประเภทในกลุ่มนี้อาจจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก เช่น ประปา ขนส่งมวลชน เป็นต้น ท้องถิ่นจึงต้องหาเงินมาลงทุนในระยะเริ่มแรก แหล่งเงินทุนอาจมีได้ 3 ลักษณะ คือ (1) เงินกู้ ซึ่งท้องถิ่นอาจกู้ได้หลายแบบ เช่นกู้จากสถาบันการเงินหรือกองทุนเงินกู้ใดๆ หรือกู้โดยการขายพันธบัตรเงินกู้ของท้องถิ่น (2) การร่วมลงทุนกับภาคเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอื่นๆ และ (3) จัดตั้งบริษัทมหาชน และระดมทุนด้วยการขายหุ้นสามัญและหุ้นกู้ ฯลฯ และ ท้องถิ่นอาจนำรายได้จากค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการที่เกิดจากให้บริการมาชำระเงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ หรือเงินปันผลตามแต่กรณี ถ้าหากรายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าบริการไม่เพียงพอ ท้องถิ่นก็อาจนำรายได้จาก

แหล่งอื่นมาสมทบหรือ "อุดหนุน" การดำเนินกิจการในกลุ่มนี้เพิ่มเติมได้ เช่น รายได้จากภาษี และเงินอุดหนุนทั่วไป ฯลฯ [12]

ตารางที่ 3-3 บริการเชิงพาณิชย์ของท้องถิ่น

กลุ่มบริการ	บริการ /กิจกรรม
ส่งเสริมอาชีพ	- บริการสินเชื่อเพื่อส่งเสริมอาชีพ รายได้ การจ้างงาน
บริการสังคม	- บริการศูนย์พัฒนาเด็ก (สถานที่เลี้ยงเด็ก) - บริการประกันสุขภาพแบบสมัครใจ - บริการสินเชื่อด้านที่อยู่อาศัย การศึกษา ฯลฯ - ฯลฯ
สาธารณูปโภค และ สาธารณูปการ	- บริการประปาชุมชน - บริการไฟฟ้า พลังงานในชุมชน - บริการโทรศัพท์ในชุมชน - บริการตลาดสด - สถานที่ออกกำลังกายประเภท Fitness center สระว่ายน้ำ สนามเทนนิส ฯลฯ - บริการให้คำปรึกษาด้านวิศวกรรม สถาปัตยกรรม การก่อสร้าง และอื่นๆ - บริการขนส่งมวลชน สถานีรถขนส่งมวลชน สถานีขนส่งสินค้า - ฯลฯ
การท่องเที่ยว	- บริการที่พัก มัคคุเทศก์ และการคมนาคม และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ เกี่ยวกับการ ท่องเที่ยว ฯลฯ

หมายเหตุ:

<u>คุณสมบัติของบริการ:</u>

1. เป็นบริการที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ของปัจเจกชน หรือหน่วยธุรกิจ
2. ผู้ใช้บริการมีโอกาสที่จะ "เลือก" ใช้ หรือไม่ใช้บริการนั้นๆ ก็ได้

[12] อย่างไรก็ตาม ในช่วงเริ่มต้นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถกู้เงินจากสถาบันการเงิน หรือกองทุน หรือร่วมลงทุน หรือจัดตั้งบริษัทมหาชนได้จริง เพราะยังไม่มีระบบปฏิบัติมารองรับนั้น ท้องถิ่นอาจจำเป็นต้องนำเงินรายได้ที่จัดเก็บเอง รายได้จากภาษีที่รัฐบาลเก็บและแบ่งหรือจัดสรรให้ท้องถิ่น และเงินอุดหนุนทั่วไปมาลงทุน

3. ผู้ใช้บริการซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงอาจอาศัยอยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง หรืออาจกระจายอยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่นหลายๆ แห่งก็ได้

4. ท้องถิ่นอาจจัดบริการให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่มีคุณภาพดี มีค่าบริการที่ไม่แพง เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการจัดบริการในระบบตลาด

<u>แหล่งรายได้หลักของท้องถิ่นสำหรับใช้ในการจัดบริการกลุ่มนี้</u>

(1) รายได้จากค่าบริการ

3.4.2 บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล

บริการกลุ่มที่ 2 นี้เป็นบริการสำหรับสังคมหรือประเทศชาติโดยส่วนรวม จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องจัดให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันแต่รัฐบาลอาจมอบหมายหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการได้ดีกว่า (มีประสิทธิภาพมากกว่าอยู่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการหรือสิ่งที่เป็นเป้าหมายของการปฏิบัติการในเรื่องนั้นๆ มากกว่า และเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ใช้บริการสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการได้โดยตรงมากกว่า) ตัวอย่างบริการสาธารณะในกลุ่มนี้ได้แก่ การบำรุงรักษาและเฝ้าระวังการบุกรุกทำลายไหล่ทาง ที่พักผู้โดยสาร ทางระบายน้ำในเขตทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงชลประทาน การสำรวจ ขึ้นทะเบียน อนุรักษ์ พัฒนา และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ การเฝ้าระวัง ตรวจสอบ ควบคุมแหล่งมลพิษ เหตุอันตราย เหตุเดือดร้อนรำคาญในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการศึกษาระดับพื้นฐาน การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรคติดต่อขั้นพื้นฐาน ฯลฯ (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 3–4)

เนื่องจากบริการสาธารณะกลุ่มที่ 2 นี้เป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง "ดำเนินการแทน" รัฐบาล ดังนั้น แหล่งที่มาของเงินงบประมาณสำหรับจัดบริการจึงควรมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลเป็นหลัก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หากรัฐบาลต้องการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการฯ ใดๆ แทน รัฐบาลก็ต้องออกค่าใช้จ่ายที่จำเป็นสำหรับใช้ในการจัดบริการในเรื่องนั้นๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว

เงินอุดหนุนท้องถิ่นสำหรับจัดบริการกลุ่มที่สองนี้อาจมีได้หลายลักษณะเช่น เงินอุดหนุนเป็นก้อนสำหรับบริการฯ แต่ละประเภท (Sectoral Block grants) เงินอุดหนุนเป็นรายโครงการ/กิจกรรม ซึ่งอาจจัดสรรให้ทั้งหมด หรือจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนสมทบเพียงบางส่วน (Matching grants) ดังนี้เป็นต้น

ตารางที่ 3-4 บริการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

กลุ่มบริการ	บริการ /กิจกรรม
จัดให้มีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการพื้นฐาน	- บำรุงรักษา และเฝ้าระวังการบุกรุกทำลายไหล่ทาง ที่พักผู้โดยสาร ทางระบายน้ำในเขตทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงชลประทาน ฯลฯ
การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรม	- สำรวจ ขึ้นทะเบียน อนุรักษ์ พัฒนา และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ (ทรัพยากรธรณี ดิน ที่สาธารณะ ป่าไม้ แหล่งประมง แหล่งน้ำสาธารณะ แม่น้ำ ลำคลอง โบราณสถาน โบราณวัตถุ) - เฝ้าระวัง ตรวจสอบ ควบคุมแหล่งมลพิษ เหตุอันตราย เหตุเดือดร้อนรำคาญในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ออกใบอนุญาต /จดทะเบียนผู้ประกอบการ ตรวจสอบคุณภาพ ควบคุม จัดการแหล่งมลพิษจากการเกษตรกรรม ยานยนต์ โรงงานอุตสาหกรรม สถานบริการ การก่อสร้างต่างๆ)ฯลฯ
การศึกษา	- จัดการศึกษาระดับพื้นฐาน (ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา การศึกษานอกโรงเรียนการ ศึกษาต่อเนื่องระดับพื้นฐาน) - จัดการศึกษาพิเศษ การศึกษาสงเคราะห์ - จัดการศึกษาระดับอาชีวศึกษา และอุดมศึกษาฯลฯ
สาธารณสุข	- ส่งเสริมสุขภาพ - ป้องกันโรคติดต่อขั้นพื้นฐาน (เฝ้าระวัง สำรวจ วิจัย วินิจฉัยโรคระบาด /โรคติดต่อ ให้บริการวัคซีน ปฏิบัติการยับยั้ง ระงับการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ ให้ข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพ การเฝ้าระวังป้องกันโรคติดต่อ/โรคระบาดแก่ประชาชน) - จัดให้มีบริการรักษาพยาบาลขั้นพื้นฐาน บริการรถพยาบาลเคลื่อนที่ บริการส่งต่อผู้ป่วย บริการรักษาพยาบาลแก่ผู้ป่วยในชุมชน ฯลฯ

กลุ่มบริการ	บริการ /กิจกรรม
ส่งเสริมอาชีพ พาณิชย์กรรม การค้าเสรีภายในประเทศ	- จดทะเบียนการค้า กำกับดูและสถานประกอบการให้ปฏิบัติตามกฎหมาย - ตรวจสอบสถานประกอบการเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าตามกฎหมายและนโยบายของรัฐ - ตรวจสอบเครื่องชั่ง ตวง วัด ของผู้ประกอบการค้าในชุมชน
บริการสังคมและชุมชน	- จัดให้มีสถานสงเคราะห์ จัดให้มีที่อยู่อาศัยแก่คนเร่ร่อน คนไร้ที่อยู่ ขอทาน และผู้ที่สมควรให้การช่วยเหลือเกื้อกูลอื่นๆ - คุ้มครองแรงงาน โดย สำรวจ กำกับดูแลสถานประกอบการด้านสภาพการจ้างงาน การคุ้มครองแรงงาน เฝ้าระวัง กำกับดูแลสถานประกอบการจัดหางาน เพื่อคุ้มครองผู้สมัครงานตามกฎหมาย
รักษาความสงบเรียบร้อย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย คุ้มครองสิทธิมนุษยชน คุ้มครองผู้บริโภค ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชน	- จัดให้มีหน่วยปฏิบัติการเฝ้าระวัง ป้องกันอาชญากรรม รักษาความสงบเรียบร้อย และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชนตามกฎหมาย - จัดให้มีหน่วยปฏิบัติการเฝ้าระวัง รับเรื่องร้องทุกข์ สืบข้อเท็จจริง ดำเนินคดีผู้กระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค
อื่นๆ	- จัดการเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งท้องถิ่น - จัดให้มีบริการทะเบียนราษฎร์ และบัตรประจำตัวประชาชน - จัดทำกิจกรรมอื่นๆ ตามนโยบายของรัฐบาล

หมายเหตุ:

<u>คุณสมบัติของบริการ:</u>

1. เป็นบริการสำหรับสังคมหรือประเทศชาติโดยส่วนรวม
2. เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องจัดให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน
3. รัฐบาลมอบหมายหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการได้ดีกว่า (มีประสิทธิภาพมากกว่า อยู่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการหรือสิ่งที่เป็นเป้าหมายของการปฏิบัติการในเรื่องนั้นๆ มากกว่า และเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ใช้บริการสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการได้โดยตรง

<u>แหล่งรายได้หลักของท้องถิ่นสำหรับใช้ในการจัดบริการกลุ่มนี้คือ</u>

1. รายได้จากเงินอุดหนุนประเภท Sectoral Block grants
2. เงินอุดหนุนสมทบ
3. เงินอุดหนุนเป็นรายโครงการ/กิจกรรม

ตารางที่ 3-5 การจำแนกหน่วยจัดหาบริการ - หน่วยผลิตบริการ และการถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สินลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มบริการ "การวางแผนพัฒนาและการผังเมือง"

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ วางแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนา กทม. แผนพัฒนาเทศบาล/ เมืองพัทยา แผนพัฒนาตำบล	▪ อบจ. (โดยคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด) ▪ กทม. ▪ เทศบาล ▪ เมืองพัทยา ▪ อบต.	1	▪ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	▪ อบจ. กทม. เทศบาล เมืองพัทยา อบต. สภาตำบล ▪ สถาบันการศึกษา/ บริษัทที่ปรึกษาเอกชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน	▪ ถ่ายโอนงานวางแผนพัฒนาจังหวัดให้แก่ อบจ. ▪ ถ่ายโอนทรัพย์สิน บุคลากร งบด้านการวางแผนพัฒนาจังหวัดของ สนง. จังหวัด ให้ อบจ.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ วางผังเมืองตาม พ.รบ. การผังเมือง	▪ อบจ. (โดยคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด) ▪ กทม. ▪ เทศบาล ▪ เมืองพัทยา ▪ อบต.	1	▪ กรมการผังเมือง	▪ อบจ. กทม. เทศบาล เมืองพัทยา อบต. สภาตำบล ▪ หน่วยบริการให้คำปรึกษาของกรมการผังเมือง ▪ สถาบันการศึกษา /บริษัทที่ปรึกษาเอกชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน	▪ ถ่ายโอนงานวางผังจังหวัด ผังเมืองรวม ให้แก่ อบจ. ▪ ถ่ายโอนทรัพย์สิน บุคลากร งบฯ บริหารจัดการ และงบปฏิบัติการของ สนง. ผังเมืองจังหวัด ให้ อบจ.
▪ ควบคุมอาคารตาม พ.รบ. ควบคุมอาคาร	▪ กทม. ▪ เทศบาล ▪ เมืองพัทยา ▪ อบต.	1	▪ กรมโยธาธิการ	▪ กทม. เทศบาล เมืองพัทยา อบต. ▪ หน่วยบริการให้คำปรึกษาของกรมโยธาธิการ ▪ สถาบันการศึกษา /บริษัทที่ปรึกษาเอกชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน	▪ ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ด้านการควบคุมอาคาร ตาม พรบ. การควบคุมอาคาร ให้แก่ กทม. เทศบาล เมืองพัทยา อบต. ▪ ถ่ายโอนงบปฏิบัติการของกรมโยธาธิการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารในพื้นที่ปฏิบัติการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

ตารางที่ 3-6 การจำแนกหน่วยจัดหาบริการ - หน่วยผลิตบริการ และการถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สินลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มบริการ "จัดให้มีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการพื้นฐานในชุมชน"

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ จัดให้มีและบำรุงรักษาระบบทางหลวงจังหวัด	▪ อบจ. (โดยคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด)	1	▪ กรมโยธาธิการ	▪ อบจ. ▪ หน่วยบริการให้คำปรึกษาของกรมโยธาธิการ	▪ ถ่ายโอนงานก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน-สะพานทางหลวงจังหวัดให้แก่ อบจ. ▪ ถ่ายโอนทรัพย์สิน บุคลากร งบฯ บริหารจัดการ และงบฯ ปฏิบัติการเกี่ยวงานก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน-สะพานทางหลวงจังหวัดของ สนง. โยธาธิการจังหวัด และ สนง. รพช. จังหวัดให้แก่ อบจ.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ จัดระบบจราจร/วิศวกรรมจราจร –จัดระบบการขนส่งมวลชน – จัดระบบการขนส่งสินค้า/พัสดุภัณฑ์ในระบบทางหลวงจังหวัด	▪ อบจ. (โดยคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด)	1	▪ กรมการขนส่งทางบก	▪ อบจ.	▪ ถ่ายโอนงานจัดระบบจราจร/วิศวกรรมจราจร -จัดระบบการขนส่งมวลชน – จัดระบบการขนส่งสินค้า/พัสดุภัณฑ์ ในระบบทางหลวงจังหวัดให้แก่ อบจ. ▪ ถ่ายโอนทรัพย์สิน บุคลากร งบฯ บริหารจัดการและงบฯ ปฏิบัติการของ สนง. ขนส่งจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานจัดระบบจราจร/วิศวกรรมจราจร - จัดระบบการขนส่งมวลชน – จัดระบบการขนส่งสินค้า/พัสดุภัณฑ์ ในระบบทางหลวงจังหวัดให้แก่ อบจ.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ จัดให้มีและบำรุงรักษาระบบทางหลวง กทม. ทางหลวงเทศบาล ทางหลวง อบต. ทางด่วน ทางเดินในเขตชุมชน	▪ กทม. ▪ เมืองพัทยา ▪ เทศบาล ▪ อบต.	1	▪ กรมโยธาธิการ (ทางหลวง กทม. ทางหลวงเทศบาล) ▪ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (ทางหลวง อบต.)	▪ กทม. อบจ. เทศบาลนคร เทศบาลเมือง ▪ หน่วยบริการให้คำปรึกษาของกรมโยธาธิการ ▪ หน่วยบริการให้คำปรึกษาของ สนง.เร่งรัดพัฒนาชนบท ▪ บริษัทเอกชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน	▪ ถ่ายโอนงานก่อสร้างและบำรุงรักษาระบบทางหลวง กทม. ทางหลวงเทศบาล ทางหลวง อบต. ให้แก่ กทม. เทศบาล และ อบต. ▪ ถ่ายโอนงบฯ ปฏิบัติการของ สนง. โยธาธิการจังหวัด สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัด หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ กรป. กลาง และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานก่อสร้างและบำรุงรักษาระบบทางหลวง กทม. ทางหลวงเทศบาล ทางหลวง อบต. ให้แก่ กทม. เทศบาล และ อบต.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ จัดระบบจราจรทางบก วิศวกรรมจราจร ระบบการขนส่งมวลชน ระบบการขนส่งสินค้า/พัสดุภัณฑ์ สถานีรถโดยสาร ที่พักผู้โดยสารในเขต กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต.	▪ กทม. ▪ เมืองพัทยา ▪ เทศบาล ▪ อบต.	1	▪ กรมการขนส่งทางบก ▪ สจร.	▪ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. ▪ หน่วยบริการให้คำปรึกษาของ สจร. ▪ บริษัทเอกชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน	▪ ถ่ายโอนงานจัดระบบจราจร วิศวกรรมจราจร ระบบการขนส่งมวลชน ระบบการขนส่งสินค้า/พัสดุภัณฑ์ในเขต กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ▪ ถ่ายโอนทรัพย์สิน บุคลากร งบฯ บริหารจัดการและงบฯ ปฏิบัติการของ สนง. ขนส่งจังหวัด สนง. ตำรวจแห่งชาติ สนง. สจร. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานจัดระบบจราจร วิศวกรรมจราจร ระบบการขนส่งมวลชน ระบบการขนส่งสินค้า/พัสดุภัณฑ์ในเขต กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ จัดให้มีและบำรุงรักษาเส้นทางเดินเรือ ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ระบบการขนส่งมวลชนทางน้ำภายในเขต กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต.	▪ กทม. ▪ เมืองพัทยา ▪ เทศบาล ▪ อบต.	1	▪ กรมเจ้าท่า	▪ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. ▪ บริษัทเอกชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน	▪ ถ่ายโอนทรัพย์สิน บุคลากร งบฯ บริหารจัดการและงบฯ ปฏิบัติการของกรมเจ้าท่าในส่วนที่เกี่ยวกับงานก่อสร้างและบำรุงรักษาเส้นทางเดินเรือ ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ระบบการขนส่งมวลชนทางน้ำภายในเขต กทม. เมือง พัทยา เทศบาล ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ จัดให้มีบริการน้ำประปา แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคในเขต กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต.	▪ กทม. ▪ เมืองพัทยา ▪ เทศบาล ▪ อบต.	1	▪ กรมอนามัย	▪ เทศบาล อบต. ▪ การประปานครหลวง ▪ การประปาส่วนภูมิภาค ▪ บริษัทเอกชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน	▪ ถ่ายโอนงานก่อสร้างและบำรุงรักษาระบบประปาชุมชน ประปาชนบท และงานพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคของกรมอนามัย กรมการปกครอง กรมโยธาธิการ สนง. รพช. และหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ กรป. กลาง ให้แก่เมืองพัทยา เทศบาล และอบต. ▪ ถ่ายโอนทรัพย์สิน บุคลากร งบฯ บริหารจัดการ และงบฯ ปฏิบัติการของกรมอนามัย กรมการปกครอง กรมโยธาธิการ สนง. รพช. และหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ กรป. กลาง. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานก่อสร้างและบำรุงรักษาระบบประปาชุมชน ประปาชนบท และงานพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคให้แก่เมืองพัทยา เทศบาล และ อบต.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ จัดให้มีบริการพลังงานไฟฟ้า / ก๊าซในเขต กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต.	▪ กทม. ▪ เมืองพัทยา ▪ เทศบาล ▪ อบต.	1	▪ สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ	▪ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ▪ การไฟฟ้านครหลวงการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ▪ บริษัทเอกชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน	▪ ถ่ายโอนงบฯ ปฏิบัติการเกี่ยวกับงานขยายเขตการให้บริการไฟฟ้า /พลังงานในเขตชุมชนให้แก่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล และ อบต. ที่เกี่ยวข้อง
▪ จัดให้มีบริการโทรศัพท์ภายในเขต กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต.	▪ เทศบาล ▪ อบต.	1	▪ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	▪ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ▪ บริษัทเอกชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน	▪ ถ่ายโอนงบฯ ปฏิบัติการเกี่ยวกับงานขยายเขตการให้บริการไฟฟ้า /พลังงานในเขตชุมชนให้แก่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล และ อบต. ที่เกี่ยวข้อง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ จัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (สวนสาธารณะ สวนสัตว์) สถานที่ออกกำลังกาย สนามกีฬา สวนสุขภาพ สระว่ายน้ำ ฯลฯ ในเขต กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต.	▪ กทม. ▪ เมืองพัทยา ▪ เทศบาล ▪ อบต.	1	▪ ไม่มี	▪ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. ▪ บริษัทเอกชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน	▪ ถ่ายโอนงานก่อสร้างและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สถานที่ออกกำลังกาย สนามกีฬา สระว่ายน้ำ ฯลฯ ในเขต กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ▪ ถ่ายโอนงบฯ ปฏิบัติการของกรมการปกครอง กรมพลศึกษา สนง. การกีฬาแห่งประเทศไทย และหน่วยงานอื่นๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สถานที่ออกกำลังกาย สนามกีฬา สระว่ายน้ำ ฯลฯ ในเขต กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3-7 การจำแนกหน่วยจัดหาบริการ - หน่วยผลิตบริการ และการถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สินลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มบริการ "การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรม"

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ สำรวจ ขึ้นทะเบียน อนุรักษ์ พัฒนา และจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด *(ตามที่กฎหมายกำหนด)* ▪ ทรัพยากรธรณี ▪ ดิน ▪ ที่สาธารณะ ▪ ป่าไม้ ▪ แหล่งประมง ▪ แหล่งน้ำสาธารณะ แม่น้ำลำคลอง ▪ โบราณสถาน โบราณวัตถุ	▪ อบจ. (โดยคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด)		▪ กรมทรัพยากรธรณี ▪ กรมพัฒนาที่ดิน ▪ สนง.การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ▪ สนง.จัดรูปที่ดิน ▪ กรมการปกครอง ▪ กรมที่ดิน ▪ กรมประมง ▪ กรมป่าไม้ ▪ กรมชลประทาน ▪ กรมศิลปากร	▪ อบจ. ▪ หน่วยบริการให้คำปรึกษาของกรมทรัพยากรธรณี กรมป่าไม้ กรมประมง และกรมศิลปากร	▪ ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา จัดการทรัพยากรธรรมชาติบางประเภทให้แก่ อบจ. ▪ ถ่ายโอนงบฯ ปฏิบัติการของกรมทรัพยากรธรณี กรมพัฒนาที่ดิน สนง.การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม สนง.จัดรูปที่ดิน กรมการปกครอง กรมที่ดิน กรมป่าไม้ กรมประมง กรมชลประทาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ตชด.) และกรมศิลปากร ในส่วนที่เกี่ยวกับงานสำรวจ ขึ้นทะเบียน อนุรักษ์ พัฒนา และจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในความรับผิดชอบของ อบจ. ให้แก่ อบจ.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ สำรวจ ขึ้นทะเบียน อนุรักษ์ พัฒนา และจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในความรับผิดชอบของ กทม. เทศบาล และ อบต. *(ตามที่กฎหมายกำหนด)* ▪ ทรัพยากรธรณี ▪ ดิน ▪ ที่สาธารณะ ▪ ป่าไม้ ▪ แหล่งประมง ▪ แหล่งน้ำสาธารณะ แม่น้ำลำคลอง ▪ โบราณสถาน โบราณวัตถุ	▪ กทม. ▪ เมืองพัทยา ▪ เทศบาล ▪ อบต.	1	▪ กรมทรัพยากรธรณี ▪ กรมพัฒนาที่ดิน ▪ สนง.การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ▪ สนง.จัดรูปที่ดิน ▪ กรมการปกครอง ▪ กรมที่ดิน ▪ กรมประมง ▪ กรมป่าไม้ ▪ กรมชลประทาน ▪ กรมศิลปากร	▪ กทม. เทศบาล อบต. ▪ หน่วยบริการให้คำปรึกษาของกรมทรัพยากรธรณี กรมป่าไม้ กรมประมง และกรมศิลปากร	▪ ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา จัดการทรัพยากรธรรมชาติบางประเภทให้แก่ กทม. เทศบาล และ อบต. ▪ ถ่ายโอนงบฯ ปฏิบัติการของกรมทรัพยากรธรณี กรมพัฒนาที่ดิน สนง.การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม สนง.จัดรูปที่ดิน กรมการปกครอง กรมที่ดิน กรมป่าไม้ กรมประมง กรมชลประทาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ตชด.) และกรมศิลปากร ในส่วนที่เกี่ยวกับงานสำรวจ ขึ้นทะเบียน อนุรักษ์ พัฒนา และจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในความรับผิดชอบของ กทม. เทศบาล และ อบต. ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ จัดให้มีระบบระบายน้ำ-ป้องกันน้ำท่วม ระบบบำบัดน้ำเสียรวม ระบบกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม ในพื้นที่คาบเกี่ยวหลายชุมชนในเขตจังหวัด	▪ อบจ. (โดยคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด)	1	▪ กรมโยธาธิการ ▪ กรมควบคุมมลพิษ	▪ อบจ. ▪ หน่วยบริการให้คำปรึกษาของกรมโยธาธิการ กรมควบคุมมลพิษ ▪ บริษัทเอกชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน	▪ ถ่ายโอนงานก่อสร้างและบำรุงรักษาระบบระบายน้ำ-ป้องกันน้ำท่วม ระบบบำบัดน้ำเสียรวมระบบกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม ในพื้นที่คาบเกี่ยวหลายชุมชนในเขตจังหวัดให้แก่ อบจ. ▪ ถ่ายโอนงบฯ ปฏิบัติการของกรมโยธาธิการและกรมควบคุมมลพิษในส่วนที่เกี่ยวกับงานระบบระบายน้ำ-ป้องกันน้ำท่วม ระบบบำบัดน้ำเสียรวมระบบกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวมในพื้นที่คาบเกี่ยวหลายชุมชนในเขตจังหวัดให้แก่ อบจ.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ จัดให้มีระบบระบายน้ำ-ป้องกันน้ำท่วม ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบเก็บขนขยะและสิ่งปฏิกูล ระบบกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขต กทม. เมือง พัทยา เทศบาล และ อบต.	▪ กทม. ▪ เมืองพัทยา ▪ เทศบาล ▪ อบต.	1	▪ กรมโยธาธิการ ▪ กรมควบคุมมลพิษ	▪ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล และ อบต. ▪ หน่วยบริการให้คำปรึกษาของกรมโยธาธิการ กรมควบคุมมลพิษ ▪ บริษัทเอกชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน	▪ ถ่ายโอนงานก่อสร้างและบำรุงรักษาระบบระบายน้ำ-ป้องกันน้ำท่วม ระบบเก็บขนขยะและสิ่งปฏิกูล ระบบบำบัดน้ำเสียรวมระบบกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขต กทม. เมืองพัทยา เทศบาล และ อบต. ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ▪ ถ่ายโอนงบฯ ปฏิบัติการของกรมโยธาธิการและกรมควบคุมมลพิษในส่วนที่เกี่ยวกับงานระบบระบายน้ำ-ป้องกันน้ำท่วม ระบบเก็บขนขยะและสิ่งปฏิกูล ระบบบำบัดน้ำเสียรวมระบบกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ในเขต กทม. เมืองพัทยา เทศบาล และ อบต. ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ เฝ้าระวัง ตรวจสอบควบคุมแหล่งมลพิษ เหตุอันตรายและเหตุเดือดร้อนรำคาญจากสถานประกอบการอุตสาหกรรม สถานบริการ การก่อสร้าง การเกษตร สัตว์เลี้ยง-สัตว์เร่ร่อน วัชพืช ครัวเรือน ยานยนต์ และชุมชน ▪ ออกใบอนุญาต/จดทะเบียน ผู้ประกอบการ ▪ ตรวจกำกับดูแลสถานประกอบการให้เป็นไปตามกฎหมาย ▪ ตรวจสอบคุณภาพควบคุมและจัดการแหล่งมลพิษจากการเกษตรกรรมยานยนต์ และโรงงานอุตสาหกรรม	▪ กทม. ▪ เมืองพัทยา ▪ เทศบาล ▪ อบต.	1	▪ กรมโรงงานอุตสาหกรรม ▪ กรมอนามัย ▪ กรมควบคุมมลพิษ ▪ กรมการขนส่งทางบก ▪ กรมส่งเสริมการเกษตร ▪ กรมการปกครอง ▪ กรมปศุสัตว์ ▪ กรมโยธาธิการ	▪ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล / อบต. ▪ หน่วยบริการให้คำปรึกษาของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมอนามัย กรมควบคุมมลพิษ กรมการขนส่งทางบก กรมส่งเสริมการเกษตร กรมการปกครอง กรมปศุสัตว์ กรมโยธาธิการ ▪ บริษัทเอกชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน	▪ ถ่ายโอนหน้าที่ความรับผิดชอบในการออกใบอนุญาต/จดทะเบียนผู้ประกอบการ ตรวจกำกับดูแลสถานประกอบการตรวจสอบคุณภาพ ควบคุม และจัดการแหล่งมลพิษจากการเกษตรกรรมยานยนต์ และโรงงานอุตสาหกรรมในเขตชุมชน ให้แก่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล / อบต. ▪ ถ่ายโอนงบฯ ปฏิบัติการของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมอนามัย กรมควบคุมมลพิษ กรมการขนส่งทางบก กรมส่งเสริมการเกษตร กรมการปกครอง กรมปศุสัตว์ กรมโยธาธิการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานเฝ้าระวัง ตรวจสอบควบคุมแหล่งมลพิษ เหตุอันตราย และเหตุเดือดร้อนรำคาญ จากสถานประกอบการอุตสาหกรรม สถานบริการ การก่อสร้าง การเกษตร สัตว์เลี้ยง-สัตว์เร่ร่อน วัชพืช ครัวเรือน ยานยนต์ และชุมชน ให้แก่อบจ. เมืองพัทยา เทศบาล อบต.

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ อนุรักษ์ พัฒนา ส่งเสริม ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี ศีลธรรมอันดีงาม ภูมิปัญญาท้องถิ่น	▪ อบจ. ▪ เมืองพัทยา ▪ เทศบาล ▪ อบต.	1	▪ ไม่มี	▪ อบจ. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. องค์กรชุมชน	▪ ถ่ายโอนงานอนุรักษ์ พัฒนา ส่งเสริมศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี ศีลธรรมอันดีงาม ภูมิปัญญาท้องถิ่นให้แก่อบจ. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. ▪ ถ่ายโอนงบฯ ปฏิบัติการของสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติในส่วนที่กี่ยวข้องกับงานอนุรักษ์ พัฒนา ส่งเสริมศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี ศีลธรรมอันดีงาม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ให้แก่อบจ. เมืองพัทยา เทศบาล อบต.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3-8 การจำแนกหน่วยจัดหาบริการ - หน่วยผลิตบริการ และการถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สินลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มบริการ "การศึกษา"

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ จัดการศึกษาระดับก่อนภาคบังคับ (อนุบาล)	▪ อบจ. ▪ เมืองพัทยา ▪ เทศบาล ▪ อบต.	1	▪ กระทรวงศึกษาธิการ	▪ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. ▪ สถานศึกษาของเอกชน มูลนิธิการกุศลที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน	▪ ถ่ายโอนงานด้านการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ▪ ถ่ายโอนทรัพย์สิน บุคลากร งบฯบริหารจัดการ และงบฯ ปฏิบัติการของสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาให้แก่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ จัดการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน (ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย) การศึกษานอกโรงเรียน/การศึกษาต่อเนื่องระดับพื้นฐาน	▪ คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา (ตามมาตรา 38 พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542)	2	▪ กระทรวงศึกษาธิการ	▪ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. ▪ วิทยาลัยและมหาวิทยาลัยของรัฐ(ที่มีโรงเรียนสาธิตประถมและมัธยมศึกษา) ▪ สถานศึกษาของเอกชน มูลนิธิการกุศลที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน	▪ ถ่ายโอนงานด้านการผลิตบริการด้านการศึกษาระดับพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ▪ ถ่ายโอนทรัพย์สิน บุคลากร งบฯบริหารจัดการ ของสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ตชด.) ให้แก่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล และ อบต. ▪ จัดสรรเงินงบฯ ปฏิบัติการให้แก่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล และ อบต. และสถานศึกษาเอกชน /มูลนิธิฯ ตามจำนวนเด็กนักเรียน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ จัดการศึกษาพิเศษ การศึกษาสงเคราะห์ การศึกษาของสงฆ์และสถาบันศาสนา ในระดับพื้นฐาน	▪ คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา (ตามมาตรา 38 พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542)	2	▪ กระทรวงศึกษาธิการ	▪ สถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ▪ สถานศึกษาของสถาบันทางศาสนา ▪ สถานศึกษาของเอกชน มูลนิธิการกุศลที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน	▪ ไม่มีการถ่ายโอนฯ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ จัดการศึกษาระดับอาชีวศึกษา และอุดมศึกษา (ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ อนุปริญญา ปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรี)	▪ คณะกรรมการอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาแห่งชาติ ▪ กทม. ▪ เทศบาลนคร ▪ เทศบาลเมือง	1	▪ กระทรวงศึกษาธิการ	▪ สถานศึกษาระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาของรัฐ ▪ สถานศึกษาระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาเอกชน มูลนิธิการกุศล ที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน ▪ สถานศึกษาระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน	▪ ถ่ายโอนงานด้านการผลิตบริการด้านการศึกษาระดับอาชีวศึกษา และอุดมศึกษา ▪ ให้สถานศึกษาระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นองค์กรในกำกับของรัฐ ▪ จัดสรรเงินงบฯ ปฏิบัติการให้แก่ สถานศึกษาระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาของรัฐตามจำนวนเด็กนักศึกษา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3-9 การจำแนกหน่วยจัดหาบริการ - หน่วยผลิตบริการ และการถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สินลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มบริการ "สาธารณสุข"

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ ส่งเสริมสุขภาพ เฝ้าระวังและป้องกันโรคติดต่อและให้บริการรักษาพยาบาล ขั้นต้น ▪ ให้ข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพ การป้องกันโรค และอื่นๆ ▪ ให้บริการวัคซีนในเด็ก ▪ สำรวจ วิจัย วินิจฉัยโรคระบาด / โรคติดต่อ ▪ ปฏิบัติการเพื่อยับยั้งระงับการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ ▪ จัดให้มีสถานพยาบาล ให้บริการคลินิกผู้ป่วยนอก (OPD) การพยาบาลฉุกเฉิน	▪ กทม. ▪ เมืองพัทยา ▪ เทศบาล ▪ อบต.	2	▪ กรมอนามัย ▪ กรมป้องกันโรคติดต่อ	▪ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. (ศูนย์การแพทย์ฯ สถานีอนามัยตำบลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานพยาบาลของเอกชน/มูลนิธิฯ ในเครือข่ายบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)	▪ ถ่ายโอนกิจการศูนย์การแพทย์ชุมชน และสถานีอนามัยตำบลให้แก่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล และ อบต. ▪ ถ่ายโอนทรัพย์สิน บุคลากร งบฯ บริหารจัดการ และงบฯ ปฏิบัติการให้แก่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล และ อบต. ที่รับโอนกิจการศูนย์การแพทย์ และสถานีอนามัย

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ จัดให้มีหน่วยรถพยาบาลเคลื่อนที่ ▪ จัดให้มีหน่วยบริการส่งต่อผู้ป่วย ▪ จัดให้มีบริการรักษาพยาบาลแก่ผู้ป่วยในชุมชน					
▪ รักษาพยาบาลผู้ป่วยในขั้นที่สอง ▪ จัดให้มาสถานพยาบาลแก่ผู้ป่วยใน (IPD) ทั่วไป	▪ คณะกรรมการ ▪ สาธารณสุขจังหวัด	2	▪ สำนักงานปลัดกระทรวง ▪ สาธารณสุข	▪ โรงพยาบาลชุมชน ในกำกับของของรัฐ ▪ โรงพยาบาลจังหวัด ในกำกับของของรัฐ ▪ สถานพยาบาลของ กทม. เทศบาลนคร เทศบาลเมือง ▪ สถานพยาบาลเอกชน /องค์กรสาธารณกุศลที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน	▪ ถ่ายโอนงานรักษาพยาบาลขั้นที่สองให้แก่ "คณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด" ▪ ให้โรงพยาบาลชุมชน โรงพยาบาลจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นองค์กรในกำกับของ สป. สาธารณสุข และได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนแบบ Sectoral block grants

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ รักษาพยาบาลผู้ป่วยในขั้นที่สาม ▪ จัดให้มีสถานพยาบาลแก่ผู้ป่วยเฉพาะทางต่างๆ	▪ คณะกรรมการ ▪ สาธารณสุขระดับชาติ	2	▪ สำนักงานปลัดกระทรวง ▪ สาธารณสุข	▪ โรงพยาบาลจังหวัด ในกำกับของของรัฐ ▪ สถานพยาบาลของ กทม. เทศบาลนคร ▪ โรงพยาบาลเฉพาะทางของรัฐ ▪ สถานพยาบาลเอกชน / องค์กรสาธารณกุศลที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน	▪ ไม่มีการถ่ายโอนสู่ท้องถิ่น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3-10 การจำแนกหน่วยจัดหาบริการ - หน่วยผลิตบริการ และการถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สินลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มบริการ "ส่งเสริมอาชีพ การลงทุน การจ้างงาน และรายได้ของประชาชน"

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ ส่งเสริมอาชีพ รายได้ และการจ้างงานของประชาชน ▪ ฝึกอบรมพัฒนาทักษะการประกอบอาชีพ ให้คำปรึกษา ให้บริการทางวิชาการ ให้บริการข้อมูลข่าวสารด้านการเกษตร อุตสาหกรรม การตลาด และการจ้างงาน ▪ สนับสนุนเงินทุน พันธุ์ กล้าไม้ วัสดุ เครื่องมืออุปกรณ์ในการประกอบอาชีพ ▪ ส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพ / กลุ่มออมทรัพย์ / กลุ่มการผลิต / สหกรณ์การเกษตร	▪ กทม. ▪ เมืองพัทยา ▪ เทศบาล ▪ อบต.	1	▪ กรมส่งเสริมการเกษตร ▪ กรมประมง ▪ กรมปศุสัตว์ ▪ กรมส่งเสริม สหกรณ์การเกษตร ▪ กรมวิชาการเกษตร ▪ กรมอาชีวศึกษา ▪ กรมการศึกษานอกโรงเรียน ▪ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ▪ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ▪ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	▪ กทม. อบจ. เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เมืองพัทยา ▪ หน่วยให้บริการคำปรึกษาของกรมส่งเสริมการเกษตร กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร กรมวิชาการเกษตร กรมอาชีวศึกษา กรมการศึกษานอกโรงเรียน กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน สถาบันการศึกษาของรัฐและหน่วยธุรกิจเอกชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	▪ ถ่ายโอนงานส่งเสริมอาชีพ รายได้ และการจ้างงานของประชาชนให้แก่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล และ อบต. ▪ ถ่ายโอนทรัพย์สิน บุคลากร และงบฯ บริหารจัดการของหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมอาชีพของส่วนราชการในระดับจังหวัด เช่น สนง. เกษตรจังหวัด ประมงจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด สหกรณ์จังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด เร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัด ฯลฯ ให้แก่ อบจ.

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ พัฒนาตลาดผลผลิตด้านการเกษตร ประมง ปศุสัตว์ อุตสาหกรรม ▪ พัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยว				▪ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ▪ ธนาคารออมสิน	▪ ถ่ายโอนงบประมาณปฏิบัติการของหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมอาชีพของส่วนราชการในระดับจังหวัด เช่น สนง. เกษตรจังหวัด ประมงจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด สหกรณ์จังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด เร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัด ฯลฯ และงบฯ ปฏิบัติการของหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมการศึกษานอกโรงเรียน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ฯลฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมอาชีพ รายได้ และการจ้างงานของประชาชน ให้แก่ กทม. เมือง- พัทยา เทศบาล อบต.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ ส่งเสริมตลาดการค้าเสรี ▪ ตรวจสอบสถานประกอบการในชุมชนเพื่อปรับปรุงข้อมูลทะเบียนการค้า ▪ ตรวจสอบสถานประกอบการ-ตลาดการซื้อขายสินค้าและบริการในชุมชนเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาสินค้าตามกฎหมายและนโยบายของรัฐ ▪ ตรวจสอบเครื่องชั่งตวงวัดของผู้ประกอบการค้าในชุมชน เพื่อให้ได้มาตรฐานตามกฎหมาย	▪ กรมทะเบียนการค้า ▪ กรมการค้าภายใน	1	▪ กรมทะเบียนการค้า ▪ กรมการค้าภายใน	▪ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. ▪ หน่วยให้บริการคำปรึกษาของกรมทะเบียนการค้า	▪ ถ่ายโอนงานทะเบียนการค้า งานตรวจสอบสถานประกอบการเกี่ยวกับการควบคุมราคาสินค้า และงานตรวจสอบเครื่องชั่งตวงวัดให้แก่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. ▪ ถ่ายโอนทรัพย์สิน บุคลากร งบฯ บริหารจัดการและงบฯ ปฏิบัติการเกี่ยวกับงานทะเบียนการค้า งานตรวจสอบสถานประกอบการเกี่ยวกับการควบคุมราคาสินค้า และงานตรวจสอบเครื่องชั่งตวงวัดให้แก่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3-11 การจำแนกหน่วยจัดหาบริการ - หน่วยผลิตบริการ และการถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สินลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มบริการ "บริการสังคมและชุมชน"

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ พัฒนาเด็ก สตรี เยาวชน ▪ จัดให้มีบริการศูนย์พัฒนาเด็ก ▪ จัดกิจกรรมส่งเสริมการพัฒนากลุ่มสตรี ▪ จัดกิจกรรมส่งเสริมการพัฒนาเยาวชน	▪ กทม. ▪ เมืองพัทยา ▪ เทศบาล ▪ อบต.	1	▪ กรมพัฒนาชุมชน ▪ สำนักงานเยาวชนแห่งชาติ	▪ กทม. เมืองพัทยา ทศบาล อบต. ▪ หน่วยให้บริการคำปรึกษาของกรมพัฒนาชุมชน สำนักงานเยาวชนแห่งชาติ ▪ องค์กรชุมชน (เช่น คณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก กลุ่มสตรี กลุ่มเยาวชน ฯลฯ เป็นต้น)	▪ ถ่ายโอนงานพัฒนาเด็ก สตรี เยาวชนให้แก่ กทม. เมืองพัทยา ทศบาล อบต. ▪ ถ่ายโอนทรัพย์สิน บุคลากร งบฯ บริหารจัดการ และงบปฏิบัติการของกรมพัฒนาชุมชน สนง. เยาวชนแห่งชาติ สนง. เร่งรัดพัฒนาชนบท ในส่วนที่เกี่ยวกับงานพัฒนาเด็ก สตรี เยาวชนในพื้นที่ให้แก่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ สงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส ▪ จัดสถานสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสในชุมชน (เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ) ▪ จัดหาเครื่องยังชีพสำหรับผู้ด้อยโอกาสในชุมชน ▪ ปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด ▪ ก่อสร้างและจัดหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อยและบุคคลทั่วไปในเขตเทศบาล / อบต.	▪ กทม. ▪ เมืองพัทยา ▪ เทศบาล ▪ อบต.	2	▪ กรมประชาสงเคราะห์ ▪ การเคหะแห่งชาติ ▪ บริษัทเอกชน /บริษัทพัฒนาเมืองที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน	▪ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. ▪ การเคหะแห่งชาติ ▪ บริษัทเอกชน /บริษัทพัฒนาเมืองที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน	▪ ถ่ายโอนงานสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสในชุมชน งานปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด งานจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย /ผู้ด้อยโอกาสให้แก่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. ▪ ถ่ายโอนงบฯ ปฏิบัติการของสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด การเคหะแห่งชาติ (ที่ได้รับจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดิน) ในส่วนที่เกี่ยวกับงานสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสในชุมชน งานปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด งานจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย /ผู้ด้อยโอกาสให้แก่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ คุ้มครองแรงงาน ▪ สำรวจ กำกับดูแลสถานประกอบการในด้านสภาพการจ้างงานเพื่อคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย ▪ สำรวจหน่วยให้บริการจัดหางาน เพื่อคุ้มครองผู้สมัครงานตามกฎหมาย	▪ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	2	▪ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	▪ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต.	▪ ถ่ายโอนงบฯ ปฏิบัติการของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานให้แก่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต.
▪ ประกันสุขภาพ ▪ จัดให้มีกองทุนประกันสุขภาพในจังหวัด ▪ จัดบริการทางการแพทย์ในระบบประกันสุขภาพ	▪ คณะกรรมการกองทุนประกันสุขภาพระดับจังหวัด	1	▪ สำนักงานกองทุนบัตรประกันสุขภาพโดยสมัครใจ สป. สาธารณสุข	▪ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. (โดยสถานพยาบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ▪ สถานพยาบาลของรัฐบาล ▪ สถานพยาบาลของเอกชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน	▪ ให้คณะกรรมการกองทุนประกันสุขภาพระดับจังหวัด "ซื้อ" บริการรักษาพยาบาลจากสถานพยาบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานพยาบาลของรัฐบาลให้แก่ผู้ประกันตนโดยสมัครใจ

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ ประกันสังคม ▪ จัดให้มีบริการทางการแพทย์ในระบบประกันสังคม	▪ สำนักงานประกันสังคม	2	▪ สำนักงานประกันสังคม	▪ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. (โดยสถานพยาบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ▪ สถานพยาบาลของรัฐบาล ▪ สถานพยาบาลของเอกชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน	▪ ให้สำนักงานประกันสังคม "ซื้อ" บริการรักษาพยาบาลจากสถานพยาบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานพยาบาลของรัฐบาลให้แก่ผู้ประกันตน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ ส่งเสริมและพัฒนาการกีฬา ดนตรี และการพักผ่อนหย่อนใจ ▪ จัดกิจกรรมส่งเสริมการแข่งขันกีฬา การออกกำลังกาย ▪ จัดกิจกรรมส่งเสริมการดนตรีและการแสดง	▪ กทม. ▪ เมืองพัทยา ▪ เทศบาล ▪ อบต.	1	▪ การกีฬาแห่งประเทศไทย ▪ กรมพลศึกษา	▪ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. ▪ องค์กรทางศาสนา (วัด มัสยิดโบสถ์) ▪ องค์การสวนสัตว์ ▪ หน่วยธุรกิจเอกชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน	▪ ถ่ายโอนงานส่งเสริมและพัฒนาการกีฬา ดนตรี และการพักผ่อนหย่อนใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ▪ ถ่ายโอนงบฯ ปฏิบัติการของการกีฬาแห่งประเทศไทย กรมพลศึกษาที่เกี่ยวข้องกับงานก่อสร้างและบำรุงรักษาสนามกีฬา ลานกีฬา สวนสุขภาพ สระว่ายน้ำ ฯลฯ ในชุมชน การจัดกิจกรรมส่งเสริมการแข่งขันกีฬา การออกกำลังกาย การแสดงดนตรี จัดกิจกรรมส่งเสริมการดนตรีและการแสดง และการจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ในชุมชน ให้แก่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต.

ตารางที่ 3-12 การจำแนกหน่วยจัดหาบริการ - หน่วยผลิตบริการ และการถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สินลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มบริการ "รักษาความสงบเรียบร้อย คุ้มครองสิทธิมนุษยชน คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชน"

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ รักษาความสงบเรียบร้อย และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชมุชน ▪ จัดระบบป้องกันอาชญากรรม-การรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน ▪ จัดให้มีหน่วยปฏิบัติการเฝ้าระวังป้องกันอาชญากรรม รักษาความสงบเรียบร้อย และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชน ตามข้อบัญญัติท้องถิ่น ▪ เผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมาย ให้การศึกษา ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน/ กลุ่มเสี่ยง	▪ กทม. ▪ เมืองพัทยา ▪ เทศบาล ▪ อบต.	1	▪ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ▪ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	▪ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. ▪ สถานีตำรวจในชุมชน	▪ ถ่ายโอนภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการป้องกันอาชญากรรมในชุมชนให้แก่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. ▪ ถ่ายโอนงบฯ ปฏิบัติการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวกับการเฝ้าระวัง ป้องกันอาชญากรรม รักษาความสงบเรียบร้อย และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชน ตามข้อบัญญัติท้องถิ่น การเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมาย ให้การศึกษา ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน/ กลุ่มเสี่ยง การรักษาความสงบเรียบร้อย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการป้องกันอาชญากรรมในชุมชนให้แก่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล และ อบต.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ คุ้มครองผู้บริโภค ▪ จัดให้มีหน่วยปฏิบัติการ เฝ้าระวัง คุ้มครอง ส่งเสริมสิทธิประโยชน์ของผู้บริโภค ▪ ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการ ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ▪ เผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมาย ให้การศึกษา ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้บริโภค	▪ กทม. ▪ เมืองพัทยา ▪ เทศบาล ▪ อบต.	1	▪ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ▪ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	▪ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. ▪ สถานีตำรวจในชุมชน ▪ หน่วยให้บริการคำปรึกษาของกรมอนามัย สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	▪ ถ่ายโอนภารกิจด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในชุมชนให้แก่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล และ อบต. ▪ ถ่ายโอนงบฯ ปฏิบัติการของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กรมอนามัย ในส่วนที่เกี่ยวกับการ เฝ้าระวัง คุ้มครอง ส่งเสริมสิทธิประโยชน์ของผู้บริโภค การส่งเสริมให้ผู้ประกอบการ ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค การเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมาย ให้การศึกษา ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้บริโภคให้แก่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของจังหวัด ▪ จัดหน่วยปฏิบัติการดับเพลิง หน่วยกู้ภัย และหน่วยบรรเทาสาธารณภัย ของจังหวัด	▪ อบจ. (โดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด)	1	▪ สำนักงานคณะกรรมการบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ▪ กรมการปกครอง ▪ กรมโยธาธิการ ▪ กรมประชาสงเคราะห์	▪ อบจ. ▪ หน่วยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับภูมิภาคของกรมการปกครอง ▪ หน่วยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกระทรวงกลาโหม	▪ ถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของจังหวัดให้แก่ อบจ. ▪ ถ่ายโอนงบฯ ปฏิบัติการของสำนักงานคณะกรรมการบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ กรมการปกครอง กรมโยธาธิการ กรมประชาสงเคราะห์ ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติการดับเพลิง กู้ภัย และบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัดให้แก่ อบจ.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บริการ	หน่วยจัดหาบริการ	แหล่งเงินงบประมาณ	หน่วยผลิตบริการ		การถ่ายโอนงาน เงิน คน และทรัพย์สิน
			หน่วยกำกับมาตรฐาน-คุณภาพบริการ	หน่วยผลิตบริการในพื้นที่	
▪ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชน ▪ จัดหน่วยปฏิบัติการเฝ้าระวังและเตรียมความพร้อมของชุมชน ▪ จัดหน่วยปฏิบัติการดับเพลิง หน่วยกู้ภัยของชุมชน ▪ ให้การสงเคราะห์ผู้ประสบภัยในชุมชน	▪ กทม. ▪ เมืองพัทยา ▪ เทศบาล ▪ อบต.	1	▪ สำนักงานคณะกรรมการบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ▪ กรมประชาสงเคราะห์	▪ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. ▪ อบจ. ▪ หน่วยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับภูมิภาคของกรมการปกครอง ▪ หน่วยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกระทรวงกลาโหม	▪ ถ่ายโอนภารกิจด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชนให้แก่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล และอบต. ▪ ถ่ายโอนงบฯ ปฏิบัติการของสำนักงานคณะกรรมการบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ กรมประชาสงเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดหน่วยปฏิบัติการเฝ้าระวัง และเตรียมความพร้อมของชุมชน จัดหน่วยปฏิบัติการดับเพลิง หน่วยกู้ภัยของชุมชน การให้การสงเคราะห์ผู้ประสบภัยในชุมชน ให้แก่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4 เงินโอนสู่ท้องถิ่นเพื่อรักษาดุลการคลังแนวตั้ง

ในการออกแบบระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนท้องถิ่นนั้น รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับเรื่องการรักษาดุลการคลังแนวตั้ง (ดุลการคลังระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และเรื่องวินัยทางการคลังของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นลำดับแรก จากนั้นจึงจะพิจารณาเรื่องดุลการคลังแนวราบ (การส่งเสริมความเท่าเทียม หรือลดความแตกต่างทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) การส่งเสริมประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร การส่งเสริมมาตรฐาน-คุณภาพบริการสาธารณะ และเรื่องอื่นๆ ในลำดับต่อมา

ข้อเขียนในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงแนวทางการพัฒนาระบบเงินโอนเพื่อส่งเสริมดุลการคลังระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวินัยทางการคลังของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับประเทศไทย โดยจะพิจารณาถึงกรอบกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่น และสถานะทางการคลังของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งการคาดการณ์เกี่ยวกับสถานะทางการคลังของรัฐบาลและท้องถิ่นในอนาคตเป็นสำคัญ

4.1 หลักการพื้นฐานว่าด้วยการรักษาดุลการคลังแนวตั้ง

รัฐบาลอาจใช้มาตรการรักษาดุลการคลังแนวตั้งได้ 2 ลักษณะประกอบกันคือ (1) การจัดแบ่งรายได้ตามภาระหน้าที่ และ (2) การจัดสรรเงินโอนสู่ท้องถิ่นเพื่อบรรเทาความไม่เท่าเทียมทางการคลังแนวตั้ง

4.1.1 จัดแบ่งรายได้ตามภาระหน้าที่

การจัดแบ่งรายได้ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นควรใช้หลักการพื้นฐานที่เรียกว่า "แบ่งรายได้ตามภาระหน้าที่ (Finance follows function)" หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือควรจะได้จัดแบ่ง

ภาระหน้าที่ด้านการจัดบริการฯระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เสร็จเรียบร้อย[13] แล้วจึงจัดแบ่งฐานรายได้ระหว่างกันและกันให้เหมาะสมกับค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลและท้องถิ่นจำเป็นต้องใช้ในการจัดบริการฯตามหน้าที่ข้างต้น ทั้งนี้เพื่อให้โครงสร้างภารกิจและรายได้ของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสมดุลในแนวตั้งมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

4.1.2 จัดสรรเงินโอนสู่ท้องถิ่นเพื่อบรรเทาความไม่เท่าเทียมทางการคลังแนวตั้ง

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า หลักการ "แบ่งรายได้ตามภาระหน้าที่" เพื่อดำรงรักษาดุลการคลังแนวตั้งดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากการจัดแบ่งฐานรายได้ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยอื่นๆ นอกเหนือไปจากภาระหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะของรัฐบาลและท้องถิ่น เช่น การใช้ภาษีอากรบางประเภทเป็นเครื่องในการบริหารระบบเศรษฐกิจมหภาคของรัฐ ประสิทธิภาพการบริหารจัดเก็บภาษีอากรแต่ละประเภท และความรับผิดชอบทางการเมือง-การคลังต่อผู้เสียภาษีของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้เป็นต้น เมื่อคำนึงถึงปัจจัยดังกล่าวนี้แล้ว ผลการจัดแบ่งฐานรายได้ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ จึงอาจไม่ได้ดุลกับภาระหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะของรัฐบาล-ท้องถิ่นที่ได้จัดแบ่งไว้ในเบื้องต้น เช่น รัฐบาลอาจมีรายได้มากกว่าภาระหน้าที่ฯ หรือในทางตรงกันข้าม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายได้มากกว่าภาระหน้าที่ฯ ดังนี้เป็นต้น

4.2 การพัฒนาระบบเงินโอนสู่ท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมดุลการคลังแนวตั้งของไทย

4.2.1 จัดแบ่งรายได้ตามภาระหน้าที่: กรอบกฎหมาย

พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดสัดส่วน "รายได้" ของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ชัดเจนว่า

[13] การจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้กล่าวถึงในบทที่ 3 ที่ผ่านมา

"...ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย" [14]

ตามหลักการรักษาดุลการคลังแนวตั้งนั้น สัดส่วนของรายได้จะต้องสมดุลกับภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะเสมอ ดังนั้น เมื่อกฎหมายกำหนดให้องค์กรปก-ครองท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และร้อยละ 35 ในปี 2544 และ ปี 2549 ตามลำดับแล้ว รัฐบาลก็ควรถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะจากรัฐบาลสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ไม่รวมรายจ่ายที่จ่ายจากเงินกู้) ต่อรายจ่ายฯ ของรัฐบาล (ไม่รวมรายจ่ายจากเงินกู้) มีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และ 35 ในปีงบประมาณ 2544 และ 2549 ด้วยเช่นเดียวกัน ไม่เช่นนั้นแล้ว ก็จะทำให้เกิดปัญหาความไม่สมดุลทางการคลังในแนวตั้งขึ้นได้

ตารางที่ 4-1 กรอบวงเงินรายจ่ายของบริการสาธารณะที่จะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำรงรักษาดุลการคลังแนวตั้ง

	2544	2545	2546	2547	2548	2549
ดุลการคลังรัฐบาล: ประมาณการรายได้= ประมาณการรายจ่าย	805,000	853,087	908,115	959,673	1,012,966	1,065,391
สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลตามกฎหมาย (%)	20	20	22.5	25	30	35
ดุลการคลังท้องถิ่นตามกรอบการถ่ายโอนภารกิจ-รายได้ของกฎหมาย:	161,000	170,617	204,326	239,918	303,889	372,887

[14] พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 (4)

	2544	2545	2546	2547	2548	2549
ประมาณการรายได้ = ประมาณการรายจ่าย						
ดุลการคลังท้องถิ่นในปัจจุบัน: รายได้ =ร ายจ่าย	120,632	137,714	158,716	182,237	210,098.7	242,788.8
กรอบวงเงินรายจ่ายของบริการสาธารณะที่จะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณ เพื่อดำรงรักษาดุลการคลังแนวตั้ง	40,367	32,903	45,609	57,680	93,790	130,098

4.2.2 จัดสรรเงินโอนสู่ท้องถิ่น เพื่อรักษาดุลการคลังแนวตั้ง

4.2.2.1 ดุลการคลังแนวตั้งเบื้องต้น

"ดุลการคลังแนวตั้งเบื้องต้น" ในที่นี้หมายถึงดุลภาพระหว่างภาระหน้าที่และรายได้ของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนการจัดแบ่งภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ การพิจารณาว่ารัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้และภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะสมดุลกันหรือไม่นั้น มักจะดูจากดุลการคลังของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ถ้ารัฐบาลมีอัตราการเกินดุลทางการคลังในสัดส่วนที่สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือขาดดุลการคลังในอัตราส่วนที่ต่ำกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็แสดงว่ารัฐบาลมีสถานะดุลการคลังได้เปรียบ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสถานะดุลการคลังเสียเปรียบ แต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเกินดุลทางการคลังในอัตราส่วนที่สูงกว่ารัฐบาล หรือมีการขาดดุลการคลังในอัตราส่วนที่ต่ำกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็แสดงว่าท้องถิ่นมีสถานะได้เปรียบในดุลการคลังแนวตั้งเหนือรัฐบาล ดังนี้เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศไทยนั้นไม่อาจใช้หลักการวิเคราะห์ข้างต้นได้ ทั้งนี้เพราะหากพิจารณาดุลการคลังของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะพบว่ารัฐบาลมักจะมีสถานะทางการคลังขาดดุลเกิดขึ้นได้บ่อยครั้ง ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีสถานะทางการคลังเกินดุล จะมีการขาดดุลทางการเงินบ้างก็เป็นส่วนน้อย แต่สถานะดุลการคลังของรัฐบาลและ

ท้องถิ่นข้างต้นมิได้สะท้อนถึงการได้เปรียบเสียเปรียบของดุลการคลังแนวตั้งแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะซ้ำซ้อนกันในหลายเรื่อง ในด้านการจัดแบ่งรายได้ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ฐานภาษีหลักๆ ของประเทศส่วนใหญ่ตกเป็นของรัฐบาล และมีผลให้รัฐบาลมีรายได้สำหรับจัดบริการสาธารณะสูงกว่าองค์กรปกครองท้อง-ถิ่นหลายเท่าตัว

ในประการต่อมา รัฐบาลสามารถใช้นโยบายการคลังแบบขาดดุลได้ ตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 รัฐบาลสามารถกู้เงินจากภายในประเทศหรือต่างประเทศก็ได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงมีการ ขาดดุลการคลังอย่างต่อเนื่องในช่วงปีงบประมาณ 2500-2537 จะมียกเว้นก็เพียงบางปีเท่านั้น[15] ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีระเบียบวิธีการจัดงบประมาณที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำงบประมาณสมดุล (หรือเกินดุลเล็กน้อย) แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้เงินได้บ้าง แต่ก็มีขอบเขตที่จำกัดอย่างมาก จึงต้องจัดทำงบประมาณแบบ "รายได้กำหนดรายจ่าย" ด้วยเหตุนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงมีสถานะทางการคลังแบบสมดุลหรือเกินดุลเล็กน้อย แต่ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ได้ จึงอาจสรุปได้ว่าดุลการคลังของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถแสดงถึงสถานะของดุลการคลังแนวตั้งเบื้องต้นได้แต่อย่างใด

เพื่อให้มีจุดเริ่มต้นของดุลการคลังแนวตั้ง การพัฒนาระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนเพื่อรักษาดุลการคลังแนวตั้งในที่นี้จะเริ่มต้นด้วยข้อสมมุติที่ว่า ภายใต้ระบบการจัดแบ่งหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะและฐานรายได้ระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ (ปีงบประมาณ 2544) รัฐบาลและท้องถิ่นต่างก็มีสถานะทางการคลังที่มีดุลยภาพ (รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็มีรายได้สมดุลกับรายจ่ายที่ใช้ในการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง)

การได้เปรียบเสียเปรียบของดุลการคลังระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเริ่มมีขึ้นเมื่อรัฐบาลเริ่มถ่ายโอนภารกิจและรายได้ลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้ดุลการคลังของรัฐบาล

[15] โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงที่รัฐบาลใช้นโยบายงบประมาณแบบ "รายได้กำหนดรายจ่าย" โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน รังสรรค์ ธนะพรพันธ์ *การบริหารนโยบายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคต* (2541)

และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไป ในส่วนของรัฐบาลนั้น ถ้าหากรัฐบาลถ่ายโอนฐานรายได้จากภาษีร่วมไปให้ท้องถิ่นมากกว่าจำนวนรายจ่ายของภารกิจที่ถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่น รัฐบาลก็จะ "ขาดดุลการคลังแนวตั้ง" แต่ถ้าหากรัฐบาลถ่ายโอนรายได้จากภาษีร่วมไปให้ท้องถิ่นน้อยกว่าจำนวนรายจ่ายของภารกิจที่ถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่น รัฐบาลก็จะ "ได้ดุลการคลังแนวตั้ง"

ในส่วนของดุลการคลังท้องถิ่นนั้น ถ้าหากท้องถิ่นได้รับโอนรายได้จากภาษีร่วมจากรัฐบาลมากกว่าจำนวนรายจ่ายของภารกิจที่รับถ่ายโอนมาจากรัฐบาล ท้องถิ่นก็จะ "ขาดดุลการคลังแนวตั้ง" แต่ถ้าหากท้องถิ่นรับถ่ายโอนรายได้จากภาษีร่วมในจำนวนน้อยกว่ารายจ่ายของภารกิจที่รับถ่ายโอนมา ท้องถิ่นก็จะ "ได้ดุลการคลังแนวตั้ง"

ดังนั้นจำนวนเงินอุดหนุนท้องถิ่นเพื่อรักษาดุลการคลังแนวตั้งจึงควรเท่ากับส่วนเกินของดุลการคลังแนวตั้งของรัฐบาล (ถ้ามี) ในปีงบประมาณนั้นๆ

การประมาณการดุลการคลังแนวตั้งเบื้องต้นสามารถทำได้ด้วยการประมาณการรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเริ่มต้นจากปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นไป ดังนี้ (โปรดดูตารางที่ 4-2 ประกอบ)

4.2.2.1.1 ประมาณการดุลการคลังเบื้องต้นของรัฐบาล

ประมาณการรายได้เบื้องต้น ในที่นี้หมายถึงประมาณการรายได้ตามเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ประกอบด้วยรายได้จากภาษีอากร และรายได้จากแหล่งอื่นๆ ทั้งนี้ ไม่รวมภาษีร่วมที่รัฐบาลจัดแบ่งหรือจัดสรรให้ท้องถิ่นตามเกณฑ์การแบ่งหรือจัดสรรจริงในปี 2544 และไม่รวมรายรับจากเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ และเงินกู้อื่นๆ ของรัฐบาล

ตัวเลขประมาณการรายได้ปี 2544 นั้น เป็นตัวเลขจริง (จากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2544) สำหรับตัวเลขประมาณการรายได้ในปี 2545-49 นั้น เป็นตัวเลขประมาณการโดยใช้หลักการประมาณการแบบ Simple moving average จากตัวเลขประมาณการรายได้ในเอกสารงบประมาณประจำปี ระหว่างปี 2539-44 เป็นฐานการประมาณการ

ประมาณการรายจ่ายเบื้องต้น ในที่นี้หมายถึงรายจ่ายที่รัฐบาลจ่ายจากรายได้เงินในงบประมาณตามเอกสารงบประมารรายจ่ายประจำปี (ไม่รวมเงินกู้ทุกประเภทของรัฐบาล) ซึ่งสมมุติให้เท่ากับประมาณการรายได้เบื้องต้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ดุลการคลังเบื้องต้นในปี 2544 นั้นจะมีประมาณการรายจ่ายเบื้องของรัฐบาลจะเท่ากับประมาณการรายได้เบื้องต้น หรือ "สมดุล"

อนึ่ง ตัวเลขประมาณการรายจ่ายเบื้องต้นนี้ได้รวมรายจ่ายสำหรับการจัดบริการและดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ด้านต่างๆ ของรัฐบาลในปีงบประมาณนั้นๆ และรวมเงินอุดหนุนท้องถิ่นทุกประเภท ที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2544 ไว้แล้ว

ดุลการคลังเบื้องต้น หมายถึงส่วนต่างระหว่างประมาณการรายได้กับประมาณการรายจ่ายเบื้องต้น เนื่องจากในข้างต้นนี้ได้สมมติให้ประมาณการรายได้เท่ากับประมาณการรายจ่ายเบื้องต้น ดังนั้นดุลการคลังเบื้องต้นจึงเท่ากับศูนย์

ตารางที่ 4-2 ดุลการคลังแนวตั้งเบื้องต้น ปีงบประมาณ 2544-49

หน่วย: ล้านบาท

	2544	2545	2546	2547	2548	2549
ดุลการคลังรัฐบาล						
ประมาณการรายได้เบื้องต้น	805,000	853,087	908,115	959,673	1,012,966	1,065,391
ประมาณการรายจ่ายเบื้องต้น	805,000	853,087	908,115	959,673	1,012,966	1,065,391
ดุลการคลังเบื้องต้น	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ดุลการคลังท้องถิ่น						
ประมาณการรายได้เบื้องต้น	120,632	137,714	158,716	182,237	210,098.7	242,788.8
ประมาณการรายจ่ายเบื้องต้น	120,632	137,714	158,716	182,237	210,098.7	242,788.8
ดุลการคลังเบื้องต้น	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

4.2.2.1.2 ประมาณการดุลการคลังเบื้องต้นของท้องถิ่น

ประมาณการรายได้เบื้องต้น ในที่นี้หมายถึงประมาณการรายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย (1) รายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (2) รายได้จากภาษีร่วม (รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งหรือจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์การจัดสรรที่ใช้จริงในปีงบประมาณ 2544) และ(3) รายได้จากเงินอุดหนุน ที่ได้รับจัดสรรตามเกณฑ์การจัดสรรในปี 2544 ทั้งนี้ ไม่รวมรายรับจากเงินกู้ของท้องถิ่น

ตัวเลขประมาณการรายได้ปี 2544 นั้น ได้จากการประมาณการของสำนักงบประมาณ เพื่อจัดสรรสัดส่วนรายได้ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2544 สำหรับตัวเลขประมาณการรายได้ในปี 2545-49 นั้นเป็นตัวเลขประมาณการโดยใช้หลักการประมาณการแบบ Simple moving average โดยใช้สถิติรายได้ของท้องถิ่น ระหว่างปี 2539-44 เป็นฐานการประมาณการ

ประมาณการรายจ่ายเบื้องต้น ในที่นี้หมายถึงรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายจากรายได้ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งสมมุติให้เท่ากับประมาณการรายได้เบื้องต้น เช่นเดียวกับกรณีการประมาณการของรัฐบาล

ดุลการคลังเบื้องต้น หมายถึงส่วนต่างระหว่างประมาณการรายได้กับประมาณการรายจ่ายเบื้องต้น เนื่องจากในขั้นต้นนี้ได้สมมุติให้ประมาณการรายได้เท่ากับประมาณการรายจ่ายเบื้องต้น ดังนั้น ดุลการคลังเบื้องต้นจึงเท่ากับศูนย์เช่นเดียวกัน

4.2.2.2 ดุลการคลังแนวตั้งเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ และรายได้สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกระบวนการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นนั้น รัฐบาลจะดำเนินการถ่ายโอนทั้งภารกิจ ฐานรายได้ และเงินอุดหนุนลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมๆ กันไป สถานะดุลการคลังแนวตั้งจะเปลี่ยนแปลงไป โดยในส่วนของรัฐบาลนั้น จะมีรายได้ลดไปเท่ากับจำนวนรายได้จากกลุ่มภาษีร่วม (ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งหรือจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม

ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น) ที่จัดสรรไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นตามหลักการของกฎหมาย พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีรายได้จากกลุ่มภาษีร่วมฯ เพิ่มขึ้นในจำนวนเดียวกัน ในด้านรายจ่ายนั้น เมื่อรัฐบาลถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดบริการฯ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาระรายจ่ายด้านการจัดบริการฯ ของรัฐบาลจะลดลงไปเท่ากับจำนวนเงินงบประมาณสำหรับบริการฯ ที่ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีภาระรายจ่ายด้านการจัดบริการฯ ที่รับโอนมาจากรัฐบาลเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป ทั้งรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็มีรายได้และรายจ่ายเปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องมาจากการถ่ายโอนภารกิจและรายได้สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสถานะดุลการคลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ใครได้ดุลหรือขาดดุลการคลังนั้น จะต้องนำตัวเลขรายได้รายจ่ายที่เปลี่ยนแปลงไปมาทำการปรับปรุงตัวเลขทางการคลังเบื้องต้น และทำการประเมินสถานะดุลการคลังของรัฐบาลและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากนั้นจึงสามารถกำหนดจำนวนเงินงบประมาณส่วนที่จะถ่ายโอน เพื่อปรับสถานะดุลการคลังระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้าสู่ดุลยภาพใหม่ต่อไป

ขั้นตอนการคำนวณเพื่อปรับปรุงตัวเลขทางการคลังของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 2 ขั้นตอนดังนี้

4.2.2.2.1 ประมาณการดุลการคลังของรัฐบาล

ปรับปรุงประมาณการรายได้ โดยนำเงินภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ ท้องถิ่น เฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้นจากมาตรการเพิ่มอัตราส่วนแบ่งรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีนั้นๆ (เริ่มจากปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นไป) ไปลบออกจากประมาณการรายได้เบื้องต้นของรัฐบาล ทั้งนี้เพราะเมื่อรัฐบาลจัดสรรเงินรายได้จากภาษีร่วมให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ก็จะมีผลให้รัฐบาลมีรายได้ลดลงไปในจำนวนเดียวกัน เช่นในตารางที่ 4 – 3 รัฐบาลจะเพิ่มอัตราส่วนแบ่งของรายได้จากภาษีร่วม (ภาษีมูลค่าเพิ่มและสรรพสามิต) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณ 21,181.6 ล้านบาท ในปี 2545 ซึ่งจะทำให้รายได้ของรัฐบาลลดลงจาก 853,087 ล้านบาท เหลือเท่ากับ 831,905.4 ล้านบาท (รายได้หลังการปรับปรุง)

ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายลดอัตราส่วนแบ่งรายได้จากภาษีร่วมที่จะจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้น้อยลง การปรับปรุงตัวเลขประมาณการรายได้ก็จะดำเนินการในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ จะต้องนำเงินภาษีร่วมในส่วนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยลงไปนั้น ไปบวกเพิ่มให้กับประมาณการรายได้ของรัฐบาล

ปรับปรุงประมาณการรายจ่าย โดยนำรายจ่ายของบริการ/กิจกรรมที่รัฐบาลถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณนั้นๆไปลบออกจากประมาณการรายจ่ายเบื้องต้นของรัฐบาล ทั้งนี้เพราะเมื่อรัฐบาลถ่ายโอนหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะใดๆให้ท้องถิ่น รัฐบาลก็ไม่จำเป็นต้องตั้งงบประมาณรายจ่าย หรือมีรายจ่ายสำหรับบริการนั้นๆ โดยตรงอีกต่อไป

ประเมินสถานะดุลการคลัง โดยการนำประมาณการรายได้หลังการปรับปรุงตัวเลข ลบด้วยประมาณการรายจ่ายหลังการปรับปรุงตัวเลข เช่นในตัวอย่างการคำนวณในตารางที่ 4 – 3 หากในปีงบประมาณ 2545 นี้รัฐบาลมีนโยบายการจัดสรรรายได้และการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กล่าวไว้ข้างต้น รัฐบาลน่ามีดุลการคลังเกินดุลประมาณ 11,721.7 ล้านบาท เป็นต้น

ตารางที่ 4-3 ดุลการคลังเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจและรายได้สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

	2544	2545	2546	2547	2548	2549
ดุลการคลังรัฐบาล						
ประมาณการรายได้-ก่อนการปรับปรุง	805,000	853,087	908,115	959,673	1,012,966	1,065,391
รายการปรับปรุง- ภาษีที่รัฐบาลจัดแบ่ง/จัดสรรให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น(ลบ)	0	21,181	23,504	25,614	27,831	29,994
ประมาณการรายได้-หลังการปรับปรุง	805,000	831,905	884,611	934,058	985,135	1,035,397
ประมาณการรายจ่าย-ก่อนการปรับปรุง	805,000	853,087	908,115	959,673	1,012,966	1,065,391
รายการปรับปรุง-=ราย	0	32,903	45,609	57,680	93,791	130,098

	2544	2545	2546	2547	2548	2549
จ่ายของบริการฯ ที่ถ่ายโอนให้ท้องถิ่นโดยตรง(ลบ)						
ประมาณการรายจ่าย-หลังปรับปรุง	805,000.0	820,183.7	862,505.9	901,992.6	919,175	935,294
ดุลการคลัง	0	11,721	22,105	32,066	65,960	100,103
ดุลการคลังท้องถิ่น						
ประมาณการรายได้-ก่อนการปรับปรุง	120,632	137,714	158,716	182,237	210,099	242,789
รายการปรับปรุง- ภาษีที่รัฐบาลจัดแบ่ง/จัดสรรให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น(บวก)	0	21,181	23,504	25,614	27,831	29,995
ประมาณการรายได้-หลังการปรับปรุง	120,632	158,895	182,220	207,852	237,930	272,783
ประมาณการรายจ่าย-ก่อนปรับปรุง	120,632	137,714	158,716	182,237	210,099	242,789
รายการปรับปรุง-รายจ่ายของบริการที่รับถ่ายโอนจากรัฐบาลโดยตรง (บวก)	0	32,903	45,609	57,680	93,791	130,098
ประมาณการรายจ่าย-หลังปรับปรุง	120,632	170,617	204,326	239,918	303,890	372,887
ดุลการคลัง	0	-11,721	-22,105	-32,066	-65,960	-100,103

หมายเหตุ: ในปีงบประมาณ 2544 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณผ่านส่วนราชการ ให้ท้องถิ่นร่วมบริหารฯ 32,332.1

4.2.2.2.2 ประมาณการดุลการคลังของท้องถิ่น

ปรับปรุงประมาณการรายได้ โดยนำเงินภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นในปีนั้นๆ ไปบวกกับประมาณการรายได้เบื้องต้นของท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะเมื่อรัฐบาลถ่ายโอนรายได้จากภาษีร่วมให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เช่นในตัวอย่างตารางที่ 4–3 รัฐบาลจะเพิ่มอัตราส่วนแบ่งของรายได้จากภาษีร่วมฯ ให้แก่ท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นในปี 2545 จำนวน 21,181.6 ล้านบาท ดังนั้น ตัวเลขรายได้หลังการปรับปรุงของท้องถิ่นจึงเท่า 158,895.7 ล้านบาท ดังนี้เป็นต้น

ปรับปรุงประมาณการรายจ่าย โดยนำรายจ่ายของบริการ/กิจกรรมที่ท้องถิ่นรับการถ่ายโอนจากรัฐบาลในปีงบประมาณนั้นๆ ไปบวกกับประมาณการรายจ่ายเบื้องต้นของท้องถิ่น เช่น ในปี 2545 รัฐบาลจะถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นในวงเงินรายจ่าย 32,903.3ล้านบาท ดังนั้น ประมาณการรายจ่ายของท้องถิ่นหลังการปรับปรุงจึงควรเท่ากับ 158,716.4 + 32,903.3 = 170,617.4 บาท

ประเมินสถานะดุลการคลัง โดยการนำประมาณการรายได้หลังการปรับปรุงตัวเลข ลบด้วยประมาณการรายจ่ายหลังการปรับปรุงตัวเลข ซึ่งจากตัวอย่างการคำนวณในตารางที่ 4–3 พบว่าในปีงบประมาณ 2545 ท้องถิ่นจะมีดุลการคลังขาดดุลเท่ากับ 11,721.7 ล้านบาท เป็นต้น

4.2.3 วงเงินอุดหนุนท้องถิ่นเพื่อรักษาความสมดุลทางการคลังแนวตั้ง

> *"จำนวนเงินอุดหนุนท้องถิ่นส่วนที่เพิ่มขึ้น (หรือลดลง) เพื่อรักษาดุลการคลังแนวตั้ง ควรเท่ากับส่วนเกินของดุลการคลังแนวตั้งของรัฐบาล (ถ้ามี) ในปีงบประมาณนั้นๆ"*

> *"จำนวนเงินอุดหนุนรวมในแต่ละปีงบประมาณควรเท่ากับจำนวนเงินอุดหนุนรวมในปีงบประมาณที่ผ่านมา บวกกับจำนวนเงินอุดหนุนฯ เพื่อรักษาดุลการคลังแนวตั้งส่วนที่เพิ่มขึ้น (หรือลดลง) ในปีงบประมาณนั้นๆ"*

การวิเคราะห์ดุลการคลังระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่นในขั้นตอนที่ผ่านมาทำให้เห็นว่า ถ้าตัวเลขประมาณการรายได้ รายจ่าย การถ่ายโอนรายได้และภารกิจจากรัฐบาลสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณต่างๆ ใกล้เคียงกับความเป็นจริง รัฐบาลจะมีดุลการคลังเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว จากประมาณปีละ 11,1721.7 ล้านบาทในปี 2545 เป็นปีละ 100,103 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2549

เพื่อรักษาดุลการคลังระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลควรจัดสรรเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น (หรือลดลง) ในวงเงินเท่ากับจำนวนเงินที่รัฐบาล "เกินดุล" เหนือท้องถิ่น (หรือเท่ากับจำนวนเงินที่ท้องถิ่น "ขาดดุล") ดังที่ได้แสดงในตารางที่ 4-3 ข้างต้น

เมื่อได้จำนวนเงินอุดหนุนส่วนที่เพิ่มขึ้น (หรือลดลง) ในปีงบประมาณนั้นๆ แล้ว ในขั้นต่อไปก็จะสามารถคำนวณวงเงินอุดหนุนรวมได้ โดยการนำจำนวนเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา บวกกับจำนวนเงินอุดหนุนส่วนที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงเพื่อรักษาดุลการคลังแนวตั้งในปีงบประมาณนั้นๆ ดังแสดงในตารางที่ 4-4 ข้างล่างนี้ ถ้าหากตัวเลขประมาณการข้อสมมุติว่าด้วยการประมาณการรายได้ รายจ่าย และดุลการคลังของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียงความจริง ในปีงบประมาณ 2545 และ 2549 นี้วงเงินอุดหนุนท้องถิ่นรวมน่าจะเท่ากับ 52,675 และ 272,910.75 ล้านบาท ตามลำดับ ดังนี้เป็นต้น

ตารางที่ 4-4 ประมาณการเงินอุดหนุนรวม ปีงบประมาณ 2544-49

หน่วย: ล้านบาท

	2544	2545	2546	2547	2548	2549
เงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา	40954	40,954.0	52,675.7	74,780.8	106,846.8	172,806.8
เงินอุดหนุนที่เพิ่มขึ้นหรือลงลงเพื่อรักษาดุลการคลังแนวตั้ง	0.0	11,721.7	22,105.1	32,066.0	65,960.0	100,103.7
เงินอุดหนุนรวมในปีงบประมาณ	40,954.0	52,675.7	74,780.8	106,846.8	172,806.8	272,910.5

รัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่นอย่างไร? รัฐบาลอาจเลือกใช้ระบบเงินอุดหนุนเพื่อดำรงรักษาดุลการคลังแนวตั้งได้ 2 ประเภทคือ (1) เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข หรือเงินอุดหนุนทั่วไป และ (2) เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข รัฐบาลอาจกำหนดวงเงินอุดหนุนทั้งสองประเภทนี้โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

4.2.3.1 เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข หรือเงินอุดหนุนทั่วไป

แหล่งที่มาของเงินอุดหนุนทั่วไป ควรมาจากรายจ่ายของ"บริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชน"ที่รัฐบาลถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นไป กล่าวอีกนัยหนึ่ง เมื่อรัฐบาลถ่ายโอนหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลจะต้องไม่จัดสรรงบประมาณสำหรับบริการเหล่านี้ให้แก่ส่วนราชการอีกต่อไป แต่ควรนำเงินงบประมาณ

ส่วนนี้ไปรวมเข้าเป็นยอดเงินงบประมาณสำหรับจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรักษาดุลการคลังแนวตั้งดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้น

จากการสำรวจวงเงินรายจ่ายของกลุ่มบริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชนที่รัฐบาลควรถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประมวลจากเอกสารงบประมาณเล่มขาวคาดแดงปีงบประมาณ 2543 พบว่ามีจำนวนประมาณ 108,706 ล้านบาท ดังแสดงในตารางที่ 4 –5

ตารางที่ 4-5 ประมาณการรายจ่ายกลุ่มบริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชน ที่รัฐบาลควรถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วย:ล้านบาท

กลุ่มบริการ	งบประมาณ
จัดการผังเมือง ผังเฉพาะ ผังชุมชน และควบคุมอาคาร	789
ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชน	377
รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชน	68
จัดการศึกษาขั้นก่อนภาคบังคับ	1,318
จัดบริการประปาชุมชน	19,232
จัดให้มีถนนทางเดิน ทางน้ำ ไฟฟ้า แสงสว่างสาธารณะ จัดการจราจรในชุมชน	9,219
ส่งเสริมอาชีพและรายได้ของประชาชนในชุมชน	23,601
ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม การกีฬา และการพักผ่อนหย่อนใจในชุมชน	4,138
สงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสในชุมชน	3,492
อนุรักษ์ พัฒนาและจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน	6,245
อนุรักษ์ พัฒนา และจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน	40,227
รวม	108,706

การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปควรมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภูมิภาคต่างๆ หรือที่เรียกว่า "เงินอุดหนุนเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมแนวราบ" คำว่า "ความเท่าเทียมในทางการคลังระหว่างท้องถิ่น" ในที่นี้หมายถึง ท้องถิ่นทุกแห่งควรมีความสามารถในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน โดยที่ไม่จำเป็นต้องเก็บภาษีค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการใดๆ จากประชาชนเกินกว่า "ระดับเกณฑ์เฉลี่ยปานกลาง" ของกลุ่มท้องถิ่นนั้นๆ ดังนั้น การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรคำนึงถึงความสามารถทางการคลังในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานของท้องถิ่นแต่ละแห่ง สำหรับ

รายละเอียดว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น จะได้นำเสนอรายละเอียดไว้ในส่วนต่อไปของรายงานนี้

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เมื่อได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะต้องรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานเหล่านี้ให้แก่ชุมชนของตนเอง ตามความเหมาะสมและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รัฐบาลจะทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยมาตรฐานและคุณภาพของบริการสาธารณะพื้นฐานเหล่านี้ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุน และเพื่อให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งได้ตรวจสอบตนเองว่าได้จัดบริการพื้นฐานครบถ้วนและมีคุณภาพได้มาตรฐานแล้วหรือไม่ หรือควรปรับปรุงบริการประเภทใดอย่างไรบ้าง พร้อมกันนั้นรัฐบาลอาจทำการสำรวจผลการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานเหล่านี้ทุกๆ 1-3 ปี และเผยแพร่ให้ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ได้ทราบ เพื่อที่จะได้เปรียบเทียบคุณภาพบริการ ระหว่างท้องถิ่นของตนเองกับท้องถิ่นอื่นๆ และร่วมกันผลักดัน ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองปรับปรุงคุณภาพบริการ ให้ดียิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้ รัฐบาลจะไม่เข้าไปกำหนดกฎเกณฑ์ หรือควบคุมการใช้จ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปของท้องถิ่นโดยตรงแต่อย่างใด

เนื่องจากเงินอุดหนุนประเภทแรกนี้ไม่มีเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการ และไม่ต้องเตรียมการมากนัก ดังนั้นรัฐบาลจึงสามารถจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในช่วงปีต้นๆ นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545 เป็นต้นไป (โปรดดูตารางที่ 4–7 ประกอบ)

4.2.3.2 เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข

เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขในที่นี้อาจประกอบด้วยเงินอุดหนุนเป็นก้อนสำหรับจัดบริการเฉพาะด้าน (Sectoral block grants) เงินอุดหนุนสมทบ (Matching grants) และเงินอุดหนุนเป็นรายโครงการ (Project grants) การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ควรมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมสนับสนุนให้ท้องถิ่นทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะบางประเภทแทนรัฐบาล (ในกรณีที่รัฐบาลถ่ายโอนภารกิจซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ "องค์กรพิเศษ" อื่นๆ[16] เป็นผู้จัดผลิตบริการแทน) หรือดำเนินกิจกรรมบางประเภทตามนโยบายของรัฐบาล เมื่อรัฐบาลถ่ายโอนภารกิจ

[16] "องค์กรพิเศษ" ในที่นี้หมายถึงองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรร่วมที่ประกอบด้วยตัวแทนของรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรชุมชน-ภาคเอกชน ฯลฯ ตามแต่กรณี

ด้านการจัดบริการประเภทนี้ลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรพิเศษต่างๆ รัฐบาลก็ควรเปลี่ยนวิธีการจัดสรรเงินงบประมาณจากแบบเดิมที่จัดสรรให้แก่ส่วนราชการ มาเป็นเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขประเภทต่างๆ ตามที่เห็นสมควร เช่น ในกรณีของการจัดบริการด้านการศึกษา สาธารณสุข และ ส่งเสริมอาชีพ ควรจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนประเภท Sectoral block grants หรือในกรณีที่เป็นกิจกรรมเกี่ยวกับการลงทุนเพื่อพัฒนาระบบบริการ เช่น การพัฒนาระบบกำจัดขยะรวม ระบบบำบัดน้ำเสียรวม ฯลฯ ก็อาจจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนประเภท Macthing grant หรือ Project grants ดังนี้เป็นต้น

จากการสำรวจกลุ่มบริการสาธารณะที่รัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดบริการจากเอกสารงบประมาณเล่มขาวคาดแดง ปีงบประมาณ 2543 พบว่าในกลุ่มบริการเหล่านี้มีบริการหรือกิจการอย่างน้อย 5 ประเภทที่รัฐบาลควรถ่ายโอนหรือมอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ผลิตบริการแทน เพราะท้องถิ่นสามารถจัดบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า กลุ่มบริการดังกล่าวนี้มีวงเงินงบประมาณรายจ่ายจำนวน 217,247.9 ล้านบาท ดังแสดงในตารางที่ 4–6 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 4-6 ประมาณการรายจ่ายกลุ่มบริการสาธารณะของรัฐบาลที่อาจถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรพิเศษในพื้นที่

หน่วย:ล้านบาท

กลุ่มบริการ	งบประมาณ
รักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันอาชญากรรมในชุมชน	3,790.5
จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน	111,288.0
จัดบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน และอนามัยครอบครัว	57,955.8
อนุรักษ์และพัฒนาป่าชุมชน ที่สาธารณะ แหล่งน้ำสาธารณะ แหล่งประมงสาธารณะ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์สาธารณะของชุมชน	13,506.3
อื่นๆ (เช่น การสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส การส่งเสริมการลงทุน การควบคุมมลพิษ การคุ้มครองและส่งเสริมสวัสดิการแรงงาน ฯลฯ เป็นต้น)	30,707.3
รวม	217,247.9

ในการจัดบริการเหล่านี้ ท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามมาตรฐานและคุณภาพของการจัดบริการที่รัฐบาลกำหนดไว้ และรัฐบาลจะทำหน้าที่ตรวจสอบ กำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามหลักเกณฑ์และข้อตกลงที่ได้กำหนดไว้อย่างเข้มงวด การถ่ายโอนภารกิจและเงินอุดหนุนใน

กลุ่มหลังนี้จึงจำเป็นต้องเตรียมการมากพอสมควร ดังนั้น รัฐบาลจึงไม่ควรเร่งถ่ายโอนในช่วงปีแรกๆ หากควรเตรียมการให้รอบคอบ แล้วจึงดำเนินการถ่ายโอนในช่วงปีหลังๆ เช่น ในช่วงปีงบประมาณ 2548-49 เป็นต้นไป (โปรดพิจารณาตารางที่ 4–7 ข้างล่างนี้)

ตารางที่ 4-7 วงเงินและระยะเวลาการถ่ายโอนเงินอุดหนุนเพื่อรักษาดุลยภาพทางการคลังแนวตั้ง

	2544	2545	2546	2547	2548	2549
วงเงินอุดหนุนรวม	41,000	53,000	75,000	107,000	170,000	270,000
เงินอุดหนุนทั่วไป	40,954	53,000	75,000	75,000	80,000	108,000
เงินอุดหนุน Sectoral Block grants /Project grants	0	0	0	32,000	90,000	162,000

4.2.4 การแจ้งตัวเลขเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ

รัฐบาลควรกำหนดวงเงินงบประมาณที่จะจัดสรรเป็นเงินโอนประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุน Sectoral block grants และเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขประเภทอื่นๆ ในแผนการเงินระยะปานกลาง (ระยะ 3 ปี) ของรัฐบาล[17] และควรแจ้งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ได้ทราบล่วงหน้าว่าในช่วง 3 ปี ที่จะมาถึงนี้รัฐบาลจะมีหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่นอย่างไร เพื่อที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถประมาณการยอดเงินอุดหนุนที่จะได้รับจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณในเบื้องต้นได้ และสามารถวางแผนการเงินของตนเองได้ล่วงหน้าเช่นเดียวกับรัฐบาล อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสามารถเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ในกรอบที่กำหนดให้ (เช่น สามารถเพิ่มลดได้ไม่เกินร้อยละ 10 เป็นต้น) รัฐบาลจะยืนยันตัวเลขเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ ที่จะจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณเมื่อ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีงบประมาณนั้นๆ ได้ผ่านการพิจารณาอนุมัติของรัฐสภาแล้วเท่านั้น หลังจากนั้น ท้องถิ่นจึงสามารถนำเงินอุดหนุนไปใช้จ่ายก่อหนี้ผูกพันได้อย่างแท้จริงต่อไป

[17] ในระบบงบประมาณที่จะปฏิรูปใหม่นี้ รัฐบาลจะมีแผนการเงินระยะ 3 ปีแบบ Rolling-Budget

บทที่ 5 เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งควรมีความสามารถในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐาน (ตามกรอบภารกิจที่ตกลงกัน) ในปริมาณและคุณภาพที่ได้มาตรฐานเท่าเทียมกันได้ โดยที่ไม่จำเป็นต้องเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการใดๆ จากประชาชนเกินกว่า "ระดับเกณฑ์เฉลี่ยปานกลาง" ของกลุ่มท้องถิ่นนั้นๆ [18]

ข้อเขียนในบทนี้จะได้กล่าวถึงกระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภูมิภาคต่างๆของไทย กระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปสู่ท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภูมิภาคต่างๆ ของไทยควรประกอบด้วยขั้นตอนหลักๆ ขั้นตอนคือ (1) การกำหนดกลุ่มบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำภายใต้หลักประกันความเท่าเทียม (2) การกำหนดวงเงินอุดหนุนทั่วไปเบื้องต้น (3) การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป และ (4) การส่งเสริมมาตรฐานบริการ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำภายใต้หลักประกันความเท่าเทียม

5.1 กำหนดกลุ่มบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำภายใต้หลักประกันความเท่าเทียม

กลุ่มบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำภายใต้หลักประกันความเท่าเทียมนั้นควรเป็นกลุ่มบริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจัดให้มีขึ้นสำหรับชุมชนของตนเองได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ข้อเขียนในบทที่ 3 ที่ผ่านมาได้ทำการวิเคราะห์และกำหนดกลุ่มบริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชนสำหรับท้องถิ่นในประเทศไทยไว้ 12

[18] Teresa Ter Minasssian, Fiscal Federalism in Theory and Practice International Monetory Fund, 1997; 80

ประเภท (ไม่รวมกิจกรรรมด้านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ซึ่งในแต่ละประเภทมีกิจกรรมหรือบริการหลักๆ ที่ชัดเจน

ตารางที่ 5-1 และ 5-2 ข้างล่างนี้แสดงประเภทบริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชนที่หน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคดำเนินการในท้องถิ่นต่างๆ[19] รวมทั้งงบประมาณรายจ่ายของกลุ่มบริการที่ประมวลได้จากเอกสารงบประมาณ เล่มขาวคาดแดง ปีงบประมาณ 2542 ตามลำดับ ข้อมูลในตารางที่ 5-2 แสดงให้เห็นว่าในปีงบประมาณ 2542 หน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีงบประมาณรายจ่ายสำหรับกิจกรรมที่จัดเป็นกลุ่มบริการสาธารณะของชุมชนข้างต้นจำนวนประมาณ 164,922 ล้านบาท หรือเฉลี่ยประมาณ 2,704 บาทต่อหัวประชากร

ตารางที่ 5-1 กลุ่มบริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชน

กลุ่มบริการ	บริการ /กิจกรรม
1. การวางแผนพัฒนา การวางผังเมืองและการควบคุมอาคาร	▪ วางแผนจังหวัด (อบจ.) แผนพัฒนา กทม. (กทม.) แผนพัฒนาเทศบาล (เทศบาล/เมืองพัทยา แผนพัฒนาตำบล (อบต.) ▪ วางผังจังหวัด ผังเมืองรวม ผังเฉพาะ ผัง อบต. ผังชุมชน ตาม พ.ร.บ. การผังเมือง (อบจ. /กทม. / เทศบาล / อบต.) ▪ ควบคุมอาคาร ตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร (เทศบาล /อบต.)
2. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชน	▪ จัดระบบป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยของชุมชน จัดให้มีหน่วยปฏิบัติการดับเพลิง หน่วยกู้ภัย หน่วยบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กทม. อบจ. เทศบาล เมืองพัทยา อบต.)
3. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชน	▪ จัดระบบการรักษาความสะอาด อนามัยสิ่งแวดล้อม และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชน (กทม. เทศบาล เมืองพัทยา อบต.) ▪ จัดให้มีหน่วยปฏิบัติการเก็บกวาดและกำจัดขยะในที่สาธารณะ ขยะจากบ้านเรือน และสถานประกอบการ (กทม. เทศบาล เมืองพัทยา อบต.)
4. รักษาความปลอดภัยในชุมชน	▪ จัดให้มีหน่วยปฏิบัติการเฝ้าระวังและรักษาความปลอดภัยในชุมชนตามข้อบัญญัติของท้องถิ่น
5. จัดการศึกษาก่อนภาคบังคับ	▪ จัดให้มีสถานศึกษาก่อนภาคบังคับในชุมชน (กทม. เทศบาล เมืองพั

[19] โปรดพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดแบ่งกลุ่มบริการสาธารณะเพิ่มเติมในบทที่ 3

กลุ่มบริการ	บริการ /กิจกรรม
	ทยา อบต.)
6. จัดให้มีบริการประปาชุมชน	▪ จัดให้มีกิจการประปาชุมชน
7. จัดให้มีระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการพื้นฐานในชุมชน	▪ จัดให้มีและบำรุงรักษาระบบทางหลวงจังหวัด (อบจ.) ทางหลวง กทม. (กทม.) ทาง หลวงเทศบาล (เทศบาล/เมืองพัทยา) ทางหลวง อบต. (อบต.) ▪ จัดระบบจราจร /วิศวกรรมจราจรในระบบทางหลวงจังหวัด (อบจ.) จัดระบบจราจร/ วิศวกรรมจราจรในทางหลวง กทม. (กทม.) จัดระบบจราจร/วิศวกรรมจราจรในทางหลวงเทศบาล (เทศบาล/เมืองพัทยา) จัดระบบจราจร/วิศวกรรมจราจรในทางหลวง อบต. (อบต.) ▪ จัดให้มีและบำรุงรักษาเส้นทางเดินเรือ ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ (เช่น ในเขต กทม. อบจ. เทศบาล /เมือง พัทยา อบต.)
8. ส่งเสริมอาชีพ การลงทุน การจ้างงาน และรายได้ของประชาชน	▪ ฝึกอบรม พัฒนาทักษะการประกอบอาชีพ ให้ปรึกษาทางวิชาการ ให้บริการข้อมูลข่าวสารด้านการเกษตร อุตสาหกรรม การตลาด และการจ้างงาน ▪ สนับสนุนพันธุ์กล้าไม้ วัสดุ เครื่องมือ อุปกรณ์ในการประกอบอาชีพ ▪ ส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพ สหกรณ์ กลุ่มการผลิตต่างๆ ▪ พัฒนาตลาดผลผลิตด้านการเกษตร ประมงปศุสัตว์ อุตสาหกรรม ▪ ส่งเสริมการท่องเที่ยวของชุมชน
9. ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม การกีฬา และการพักผ่อนหย่อนใจ	▪ จัดให้มีกิจกรรมด้านการอนุรักษ์ พัฒนา ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ศีลธรรมอันดีงาม และภูมิปัญญาท้องถิ่น (กทม. เทศบาล เมืองพัทยา อบต.) ▪ จัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สนามกีฬา ลานกีฬาของชุมชนท้องถิ่น (กทม. เทศบาล เมืองพัทยา อบต.)
10. สงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส	▪ จัดหาเครื่องยังชีพแก่ผู้ด้อยโอกาสและผู้สมควรได้รับการช่วยเหลือเกื้อกูลในชุมชน (กทม. เทศบาล เมืองพัทยา อบต.)
11. การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน	▪ จัดให้มีและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียของชุมชน (กทม. เทศบาล เมืองพัทยา อบต.) ▪ ดูแลรักษา และ ตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมในชุมชน (กทม. เทศบาล เมืองพัทยา อบต.) ▪ จัดให้มีระบบระบายน้ำ-ป้องกันน้ำท่วมในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กทม. อบจ. เทศบาล เมืองพัทยา อบต.)

กลุ่มบริการ	บริการ /กิจกรรม
12. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	▪ จัดให้มีกิจกรรมด้านการอนุรักษ์ พัฒนา และจัดการแหล่งน้ำสาธารณะ ป่าชุมชน แหล่งประมง ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ที่สาธารณะ ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กทม. อบจ. เทศบาล เมืองพัทยา อบต.)

ตารางที่ 5-2 วงเงินงบประมาณของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชน

กลุ่มบริการ	งบประมาณ (ล้านบาท)	เฉลี่ยต่อหัวประชากร (บาท/หัว/ปี)
1. จัดการผังเมือง ผังเฉพาะ ผังชุมชน และควบคุมอาคาร	790	13
2. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชน	378	6
3. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชน	69	1
4. จัดการศึกษาขั้นก่อนภาคบังคับ	1,318	22
5. จัดบริการประปาชุมชน	19,233	315
6. จัดให้มีถนนทางเดิน ทางน้ำ ไฟฟ้า แสงสว่างสาธารณะ จัดการจราจรในชุมชน	9,219	151
7. ส่งเสริมอาชีพและรายได้ของประชาชนในชุมชน	23,601	387
8. ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม การกีฬา และการพักผ่อนหย่อนใจในชุมชน	4,139	68
9. สงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสในชุมชน	3,493	57
10. อนุรักษ์ พัฒนาและจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน	6,245	102
11. อนุรักษ์ พัฒนา และจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน	40,228	659
รวม	108,713	1,781

หมายเหตุ: ประมวลจากเอกสารเล่มขาวคาดแดง ปีงบประมาณ 2542

5.2 กำหนดวงเงินอุดหนุนทั่วไปเบื้องต้น

"วงเงินอุดหนุนทั่วไปเบื้องต้น" ในที่นี้หมายถึงวงเงินอุดหนุนทั่วไปขั้นสูงสุดที่รัฐบาลสามารถจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในปีงบประมาณนั้นๆ โดยคำนึงถึงการรักษาดุลการคลังแนวตั้ง (ดุลการคลังระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

วงเงินอุดหนุนทั่วไปเบื้องต้นสำหรับปีงบประมาณใดๆ ควรจะเท่ากับวงเงินอุดหนุนทั่วไปในปีที่ผ่านมา บวกด้วยวงเงินงบประมาณสำหรับบริการหรือกิจกรรมในกลุ่มบริการสาธารณพื้นฐานของชุมชนที่รัฐบาลจะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณนั้นๆ เช่น สมมุติว่าต้องการประมาณการวงเงินอุดหนุนทั่วไปเบื้องต้นสำหรับปีงบประมาณ 2545 ก็จะสามารถแสดงเป็นสมการคำนวณได้ดังนี้

วงเงินอุดหนุนทั่วไปในปีที่ผ่านมา ตัวเลขดังกล่าวนี้มาจากสถิติการจัดสรรเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา เช่น ในปีงบประมาณ 2543 และ 2544 รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุน (ทั่วไปและเฉพาะกิจประเภทต่างๆ) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 30,965.7 และ 40,954.2 ล้านบาทตามลำดับ ตัวเลขดังกล่าวนี้จะเป็นฐานสำหรับการประมาณการวงเงินอุดหนุนทั่วไปเบื้องต้นในปีงบประมาณ 2545 และปีต่อๆ ไป ดังนี้เป็นต้น

วงเงินอุดหนุนทั่วไปเบื้องต้นปีงบประมาณ 2545	=	วงเงินอุดหนุนทั่วไป ปีงบประมาณ 2544	+	วงเงินงบประมาณสำหรับบริการหรือกิจกรรมในกลุ่มบริการสาธารณพื้นฐานของชุมชนที่รัฐบาลจะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2545

วงเงินงบประมาณสำหรับบริการหรือกิจกรรมในกลุ่มบริการสาธารณพื้นฐานของชุมชนที่รัฐบาลจะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณนั้นๆ รัฐบาลอาจเริ่มต้นถ่ายโอนอำนาจ

หน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะในกลุ่มบริการสาธารณะพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง 4 - 6 ประเภทในปีงบประมาณ 2545-46 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสเรียนรู้ และปรับตัวให้พร้อมสำหรับการถ่ายโอนภารกิจส่วนที่เหลือ หลังจากนั้นรัฐบาลอาจถ่ายโอนบริการประเภทอื่นๆ ที่เหลือให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น จนครบถ้วนสมบูรณ์ในระหว่างปีงบประมาณ 2548-49 ดังนั้น วงเงินงบประมาณสำหรับกิจกรรมที่จะถ่ายโอน ที่ว่านี้จึงขึ้นอยู่กับประเภทและจำนวนบริการสาธารณะที่รัฐบาล (โดยการเสนอของคณะกรรมการกระจายอำนาจ) เลือกที่จะถ่ายโอนให้แก่ท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณ

ตัวอย่าง เช่น ในปีงบประมาณ 2545 นี้ รัฐบาลอาจกำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการผังเมือง การสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส และการจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานในชุมชน (ถนน ทางเดิน ฯลฯ) ซึ่งเป็นกลุ่มบริการสาธารณะพื้นฐานของท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คิดเป็นจำนวนเงิน 13,501.10 ล้านบาท รัฐบาล (โดยคณะกรรมการกระจายอำนาจ) จึงควรประมวลค่าใช้จ่ายของกิจการที่จะถ่ายโอนดังกล่าวนี้ เข้าเป็นส่วนหนึ่งของวงเงินอุดหนุนทั่วไป สำหรับจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี 2545 สมมุติว่าในปี 2544 ที่ผ่านมารัฐบาลมีวงเงินอุดหนุนทั่วไปอยู่แล้วจำนวน 40,954.2 ล้านบาท เมื่อรวมวงเงินอุดหนุนทั่วไปส่วนที่เพิ่มขึ้นอีก 13,501.10 ล้านบาท ก็จะเป็นวงเงินอุดหนุนทั่วไปเบื้องต้นประมาณ 54,455.30 ล้านบาท ดังนี้เป็นต้น[20] (โปรดดูตัวอย่างในตารางที่ 5-3 ประกอบ)

[20] ตัวเลขวงเงินอุดหนุนทั่วไปดังกล่าวนี้ ควรเป็นตัวเลขเบื้องต้นเท่านั้น คณะกรรมการฯ ควรได้นำ ตัวเลขวงเงินงบประมาณรวมของประเทศ และตัวเลขการจัดสรรงบประมาณลงสู่ด้านต่างๆ เพื่อประกอบการกำหนดดุลการคลังแนวตั้ง ก่อนที่จะกำหนดตัวเลขวงเงินอุดหนุนทั่วไปที่แน่นอนสำหรับปีงบประมาณนั้นๆ ต่อไป

ตารางที่ 5-3 ตัวอย่างวิธีการกำหนดวงเงินอุดหนุนทั่วไปเบื้องต้น
: กรณีที่รัฐบาลถ่ายโอนบริการพื้นฐานเพียงบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เงินอุดหนุนทั่วไป ปี 2544 (ล้านบาท)	แผนการถ่ายโอนกิจกรรม/ บริการให้องค์การปกครองท้องถิ่น		เงินอุดหนุนทั่วไป ปี 2545 (ล้านบาท)
40,954.2	กลุ่มบริการ พื้นฐานที่จะถ่ายโอน เพิ่มเติมในปีงบประมาณ 2545	งบประมาณ (ล้านบาท)	54,455.30
	จัดการผังเมือง ผังเฉพาะ ผังชุมชน และควบคุมอาคาร	789.5	
	สงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส	3,492.6	
	จัดให้มีถนนทางเดิน ทางน้ำ ไฟฟ้า แสงสว่างสาธารณะ จัดการจราจรในชุมชน	9,219.0	
	รวม	13,501.10	

*หรือถ้าสมมุติว่ารัฐบาลเลือกที่จะถ่ายโอนบริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชนทุกประเภทให้แก่องค์กร*ปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2545 และสมมุติว่า งบประมาณรายจ่ายสำหรับกลุ่มบริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชนในปี 2545 เท่ากับตัวเลขงบประมาณที่ตั้งไว้ในเอกสารงบประมาณเล่มขาวคาดแดง ปีงบประมาณ 2543 หรือเท่ากับ 108,713 ล้านบาท ดังแสดงไว้ในตารางที่ 5-4 เมื่อแทนค่าตัวเลขวงเงินอุดหนุนทั่วไปในปี 2544 (40,954.2 ล้านบาท) และวงเงินงบประมาณสำหรับบริการหรือกิจกรรมในกลุ่มบริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชนที่รัฐบาลจะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2545 (ซึ่งใช้ตัวเลขปีงบประมาณ 2543 เท่ากับ 108,713 ล้านบาท) ก็จะได้ประมาณการวงเงินอุดหนุนเบื้องต้นเท่ากับ 149,667.2 ล้านบาท ดังนี้เป็นต้น[21]

[21] ข้อสมมุติข้างต้นนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะให้การอธิบายวิธีการกำหนดภาพรวมของวงเงินอุดหนุนทั่วไปเบื้องต้นมีความชัดเจน เข้าใจง่ายเท่านั้น ในทางปฏิบัตินั้นรัฐบาลย่อมจำเป็นต้องเลือกถ่ายโอนบริการเพียงบางประเภทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีเริ่มต้นดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

ตารางที่ 5-4 ตัวอย่างวิธีการกำหนดวงเงินอุดหนุนทั่วไปเบื้องต้น : กรณีที่รัฐบาลถ่ายโอนบริการพื้นฐานทุกประเภทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณเดียวกัน

เงินอุดหนุนทั่วไป ปี 2544 (ล้านบาท)	แผนการถ่ายโอนกิจกรรม/บริการให้องค์การปกครองท้องถิ่น		เงินอุดหนุนทั่วไป ปี 2545 (ล้านบาท)
40,954.2	กลุ่มบริการ พื้นฐานที่จะถ่ายโอนเพิ่มเติมในปีงบประมาณ 2545	งบประมาณ (ล้านบาท)	149,667.2
	1. จัดการผังเมือง ผังเฉพาะ ผังชุมชน และควบคุมอาคาร	790	
	2. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชน	378	
	3. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชน	69	
	4. รักษาความปลอดภัยในชุมชน	-	
	5. จัดการศึกษาขั้นก่อนภาคบังคับ	1,318	
	6. จัดบริการประปาชุมชน	19,233	
	7. จัดให้มีถนนทางเดิน ทางน้ำ ไฟฟ้า แสงสว่างสาธารณะ จัดการจราจรในชุมชน	9,219	
	8. ส่งเสริมอาชีพและรายได้ของประชาชนในชุมชน	23,601	
	9. ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม การกีฬา และการพักผ่อนหย่อนใจในชุมชน	4,139	
	10. สงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสในชุมชน	3,493	
	11. อนุรักษ์ พัฒนาและจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน	6,245	
	12. อนุรักษ์ พัฒนา และจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน	40,228	
	รวม	108,713	

5.3 จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป

การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมทางการคลัง หรือเพื่อลด "ช่องว่างทางการคลัง" ระหว่างท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนั้น เกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปในเบื้องต้นก็คือการจัดสรรเงินอุดหนุนตามสัดส่วนของช่องว่างทางการคลังของท้องถิ่น กล่าวคือ ท้องถิ่นใดมีช่องว่างทางการคลังสูงก็ควรได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปในสัดส่วนที่สูง ท้องถิ่นใดมีช่องว่างทางการคลังเพียงเล็กน้อยก็ควรได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่ต่ำ และท้องถิ่นใดไม่มีช่องว่างทางการคลัง ก็ไม่ควรได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนแต่อย่างใด

"ช่องว่างทางการคลัง" คืออะไร? ช่องว่างทางการคลังในที่นี้หมายถึง ส่วนต่างระหว่างประมาณการรายได้ที่ควรจัดเก็บได้ของท้องถิ่น และประมาณการรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานของท้องถิ่น ท้องถิ่นที่มี "ช่องว่างทางการคลัง" หมายถึงท้องถิ่นที่มี "ประมาณการรายได้" ต่ำกว่า "ประมาณการรายจ่าย" และท้องถิ่นใดที่มี "ประมาณการรายได้" สูงกว่า "ประมาณการรายจ่าย" ก็แสดงว่าท้องถิ่นนั้นไม่มีช่องว่างทางการคลังแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอาจไม่จำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปทั้งหมด (วงเงินอุดหนุนทั่วไปขั้นสูงสุดที่กำหนดขึ้นในเบื้องต้น) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้เกณฑ์การลดช่องว่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่นเพียงเรื่องเดียว ในกรณีที่มีวงเงินอุดหนุนทั่วไปมีจำนวนมากเพียงพอ และรัฐบาลได้จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนสามารถขจัด "ช่องว่างทางการคลัง" ของท้องถิ่นทุกแห่งได้อย่างสมบูรณ์แล้ว ยังมีวงเงินอุดหนุนเหลือจากการจัดสรร ในกรณีนี้รัฐบาลอาจเลือกจัดสรรวงเงินอุดหนุนที่เหลือให้แก่ท้องถิ่นโดยพิจารณาเกณฑ์อื่นๆ เช่น การส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น การส่งเสริมมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น เป็นต้น

การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปมีขั้นการดำเนินงานหลักๆ 4 ขั้นตอนคือ (1) การประมาณการภาระค่าใช้จ่ายที่จำเป็นสำหรับการจัดบริการขั้นพื้นฐานของชุมชน (2) การประมาณการรายได้ที่ควรจัดเก็บได้ของท้องถิ่น (3) การประเมินช่องว่างทางการคลังของชุมชน และ (4) การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะได้กล่าวถึงวิธีการประมาณการต่างๆ ในรายละเอียดโดยลำดับดังนี้

5.3.1 การประมาณการภาระค่าใช้จ่ายที่จำเป็นสำหรับการจัดบริการขั้นพื้นฐานของชุมชน

หลักเกณฑ์การประมาณการค่าใช้จ่ายในการจัดบริการ การประเมินค่าใช้จ่ายที่จำเป็นสำหรับการจัดบริการพื้นฐานของชุมชนใดๆ ควรเท่ากับต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหน่วยภาระงานหรือหน่วยผลงานของบริการพื้นฐานด้านต่างๆ คูณด้วยจำนวนหน่วยผลงานหรือหน่วยภาระงานของบริการพื้นฐานที่จำเป็นต้องผลิตขึ้นเพื่อให้บริการแก่ชุมชนนั้นๆ โดยอาจจะให้มีการปรับค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควร[22]

อย่างไรก็ตาม การจะพัฒนาสูตรการประเมินรายจ่ายข้างต้นนี้ให้สมบูรณ์ได้นั้น จะต้องอาศัยข้อมูลต้นทุนการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่เชื่อถือได้ และมีจำนวนมากเพียงพอ ซึ่งจะต้องใช้เวลาในการพัฒนาระบบงบประมาณ-ระบบบัญชีของท้องถิ่นอีกสักระยะหนึ่ง ดังนั้น ในระยะเริ่มต้นนี้ผู้วิจัยจะนำผลการสำรวจค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประมวลได้จากการศึกษาวิจัยในช่วงที่ผ่านมา[23] รวมทั้งผลการสำรวจข้อมูลเพื่อพัฒนาระบบเงินอุดหนุนในโครงการนี้อีกส่วนหนึ่ง มาใช้เป็นฐานการกำหนดค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานของท้องถิ่น ดังแสดงในตารางที่ 5-5

ในระยะต่อไป เมื่อท้องถิ่นได้ดำเนินกิจการต่างๆ ที่ได้รับการถ่ายโอนกิจการจากรัฐบาลมากขึ้น และมีการจัดทำ ประมวลข้อมูลด้านการเงิน ภาระงาน และผลการดำเนินงานด้านต่างๆ เพิ่มเติมแล้ว ก็ควร

---

[22] สามารถแสดงเป็นสมการคณิตศาสตร์ได้ดังนี้ $EXj = \sum Ci * Qij * F$: **โดยที่:** EXj = รายจ่ายในการจัดบริการพื้นฐานฯ ของท้องถิ่น j Ci = ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหน่วยผลงานหรือภาระงานสำหรับบริการพื้นฐาน i (กำหนดให้เป็นค่าใช้จ่ายมาตรฐานเท่ากันทุกท้องถิ่น) Qij =จำนวนหน่วยผลงาน หรือหน่วยภาระงาน (Output units หรือ workload units ตามแต่กรณี) ของบริการ i ในท้องถิ่น j เช่น จำนวนเด็กนักเรียน พื้นที่การให้บริการ (ตารางกิโลเมตร) ฯลฯ เป็นต้น F = ตัวแปรที่ใช้ปรับเพิ่มหรือลดค่าใช่จ่ายหรือต้นทุนตามสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น เช่น ความหนาแน่นของประชากร รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากร ที่ตั้งและลักษณะเฉพาะของชุมชน ฯลฯ เป็นต้น

[23] งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจค่าใช้จ่ายในการจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงที่ผ่านมา และนำมาใช้ประกอบการกำหนดค่าใช้จ่ายของบริการสาธารณะพื้นฐานในที่นี้ประกอบด้วย (1) จรัส สุวรรณมาลา ดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของท้องถิ่น (2528) (2) จรัส สุวรรณมาลา ศักยภาพทางการคลังของ อบต. (2541) (3) จรัส สุวรรณมาลา ตัวชี้วัดทางการคลังท้องถิ่น (2541) (4) ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์ เงินอุดหนุนท้องถิ่นที่ใช้ตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน (2541) และ (4) เทวุษย์ บริรักษ์สันติกุล ต้นทุนการจัดบริการของเทศบาลเมืองเพชรบุรี (2541)

ได้มีการปรับปรุงค่าใช้จ่ายในการจัดบริการด้านต่างๆ เสียใหม่ เพื่อให้มีความถูกต้อง และน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้นต่อไป

ตารางที่ 5-5 หลักเกณฑ์ที่ใช้ประมาณการค่าใช้จ่ายในการบริการพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

	บริการพื้นฐานของท้องถิ่น	กทม. เทศบาล อบต. สภาตำบล	ตัวปรับค่าใช้จ่าย	อบจ.	ตัวปรับค่าใช้จ่าย
1.	บริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	0.50 X (รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง + รายจ่ายในการจัดพื้นฐาน)	ไม่มี	0.50 X (รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง + รายจ่ายในการจัดพื้นฐาน)	ไม่มี
2.	จัดการผังเมือง ผังเฉพาะ ผังชุมชน และควบคุมอาคาร	100 บาท ต่อหัวประชากร	100 บาท/หัวประชากรในเขตชุมชนเมือง	100 บาท ต่อหัวประชากร	
3.	ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชน	300 ต่อหัวประชากร	ไม่มี	50 บาท ต่อหัวประชากร	ไม่มี
4.	รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชน	400 ต่อหัวประชากร	300 บาท/หัวประชากรในเขตเมือง 50 บาท/หัวประชากรแฝง		
5.	รักษาความปลอดภัยในชุมชน	100 ต่อหัวประชากร	50 บาท/หัวประชากรแฝง		
6.	จัดการศึกษาก่อนภาคบังคับในชุมชน	200 ต่อหัวประชากร	ไม่มี		
7.	จัดให้มีบริการประปาชุมชน		300 บาทต่อหัวประชากรนอกเขตพื้นที่การให้บริการของการประปานครหลวงและการประปาภูมิภาค		
8.	จัดให้มีถนน ทางเดิน ทางน้ำ ไฟฟ้าให้แสงสว่างสาธารณะ และจัดการจราจรในชุมชน	500 ต่อหัวประชากร	300 บาท/หัวประชากรเขตเมือง	300 บาท ต่อหัวประชากร	ไม่มี
9.	ส่งเสริมอาชีพและรายได้ของ	500 ต่อหัวประชากร	500 บาท/หัวประชา		

บริการพื้นฐานของท้องถิ่น	กทม. เทศบาล อบต. สภาตำบล	ตัวปรับค่าใช้จ่าย	อบจ.	ตัวปรับค่าใช้จ่าย
ประชาชนในชุมชน		กรที่มีระดับคุณภาพชีวิต (ด้านรายได้เฉลี่ยต่อหัว) ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน		
10. ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม การกีฬา และการพักผ่อนหย่อนใจ ในชุมชน	300 บาทต่อหัวประชากร	ไม่มี		
11. สงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสในชุมชน	100 บาท ต่อหัวประชากร	24,000 บาทต่อหัวประชากรที่เป็นผู้พิการ ทุพลภาพ ผู้ที่เจ็บป่วยแบบถาวร และไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ (ตามจำนวนในทะเบียน)		
12. อนุรักษ์ พัฒนา และจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน	100 บาทต่อหัวประชากร	100 บาทต่อหัวประชากรในเขตเมือง	50 บาทต่อหัวประชากร	ไม่มี
13. อนุรักษ์ พัฒนา และจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน	400 บาทต่อหัวประชากร	300 บาทต่อหัวประชากรในภาคการเกษตร		

เมื่อนำหลักเกณฑ์การประมาณการค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานของท้องถิ่นข้างต้นมาใช้ในการประมวลค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศน่าจะมีค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานเฉลี่ยปีละประมาณ 262,968 ล้านบาท ประกอบด้วยค่าใช้จ่ายด้านการจัดบริการพื้นฐานโดยตรงจำนวน 249,464 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 13,504.40 ล้านบาท ดังแสดงในตารางที่ 5-6

ตารางที่ 5-6 ประมาณการค่าใช้จ่ายในการจัดบริการพื้นฐานของท้องถิ่นทั่วประเทศ

	กทม. เทศบาล อบต.			อบจ.			รวม
	จำนวน (ล้านคน)	ค่าใช้จ่าย/หัว (บาท)	ค่าใช้จ่ายรวม (ล้านบาท)	จำนวน (ล้านคน)	ค่าใช้จ่าย/หัว (บาท)	ค่าใช้จ่ายรวม (ล้านบาท)	(ล้านบาท)
ประชากร	61	3,000	183,000	55	400	22,000	
ประชากรเขตเมือง	17	800	13,600				
ประชากรภาคเกษตร	48	300	14,400				
ประชากรที่อยู่นอกเขตประปา	40	300	12,000				
ประชากรที่มีรายได้ต่ำ	5	500	2,500				
ประชากรแฝง	0.061	24,000	1,464				
ประชากรผู้พิการผู้ป่วยถาวร	5	100	500				
รวม			227,464			22,000	249,464

5.3.1.1 ค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการ

ค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการของท้องถิ่นเขตเมือง (กทม. เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เมืองพัทยา เทศบาลตำบล) เฉลี่ยประมาณ 400 บาทต่อหัวประชากร ท้องถิ่นในเขตชนบท (อบต.) เฉลี่ยประมาณ 200 บาท ความแตกต่างของค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวประชากรน่าจะมาจากปัจจัยหลัก 2 ด้านคือ (1) ลักษณะโครงสร้างองค์กรการบริหารจัดการของท้องถิ่น (กทม. เทศบาลนคร เทศบาลเมือง มีโครงสร้างองค์กรขนาดใหญ่กว่าและมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดบริการมากกว่าเทศบาลตำบล และ อบต. จึงมีค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการต่อหัวประชากรมากกว่าเทศบาลตำบลและ อบต.) และ (2) ขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในท้องถิ่น) ท้องถิ่นขนาดเล็ก หรือมีประชากรน้อยกว่าย่อมมีค่าใช้จ่ายต่อหัวประชากรสูงกว่าท้องถิ่นขนาดใหญ่ นอกจากนั้น มักจะปรากฏว่าท้องถิ่นที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงจะผลักดันให้มีค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการต่อหัวประชากรรวมทั้งค่าใช้จ่ายต่อหัวด้านอื่นๆ สูงตามไปด้วย หรือกล่าวนัยหนึ่งก็คือ ส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่าย

ด้านการบริหารจัดการเฉลี่ยต่อหน่วยที่เพิ่มขึ้นนั้น มิได้เป็นรายจ่ายที่จำเป็นสำหรับการบริหารจัดการที่แท้จริงแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ผลการสำรวจค่าใช้จ่ายด้านการบริหารของท้องถิ่นที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้น่าจะไม่สามารถนำมาใช้ประมาณการรายจ่ายของท้องถิ่นในอนาคตได้ เนื่องจากท้องถิ่นต่างๆ จะมีภารกิจด้านการจัดบริการเพิ่มมากขึ้นหลายเท่าตัว ดังนั้น รายจ่ายด้านการบริหารจัดการเฉลี่ยต่อหัวประชากรจึงควรจะเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของภารกิจที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องทำการประเมินรายจ่ายด้านการบริหารจัดการเสียใหม่ โดยกำหนดให้รายจ่ายด้านการบริหารจัดการของท้องถิ่นเท่ากับร้อยละ 5 ของผลรวมของรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายจ่ายรวมของท้องถิ่นนั้นๆ ตามสูตรการประมาณการดังนี้

รายจ่ายด้านการบริหาร = 0.5 X (รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง + รายจ่ายเพื่อการจัดบริการพื้นฐานของท้องถิ่น)

การกำหนดเช่นนี้มาจากข้อสันนิษฐานที่ว่ารายจ่ายด้านการบริหารของท้องถิ่นน่าจะแปรผันตามภารกิจด้านการบริหารรายได้และรายจ่ายในสัดส่วนที่เท่าๆ กัน สำหรับตัวเลขร้อยละ 5 นั้น เป็นการกำหนดตามเกณฑ์ที่ควรจะเป็นที่ว่ารายจ่ายด้านการบริหารน่าจะอยู่ที่ร้อยละ 10 ของรายจ่ายตามภารกิจหลักขององค์กรทั่วไป

5.3.1.2 ค่าใช้จ่ายด้านการวางแผนพัฒนา การผังเมืองและการควบคุมอาคาร

ผลการสำรวจค่าใช้จ่ายด้านการผังเมืองและการควบคุมอาคารของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นพบว่า ในระดับชาตินั้น รัฐบาลมีค่าใช้จ่ายด้านการผังเมืองและควบคุมอาคารเท่ากับ 12.9 บาท/ หัวประชากร (ประกอบด้วยรายจ่ายดำเนินการ 10.6 บาท/หัวประชากร และรายจ่ายประเภทโครงการ "ลงทุน" 2.4 บาท/หัวประชากร) ในระดับจังหวัดนั้น พบว่าในกรณีของจังหวัดเพชรบุรี รัฐบาลมีรายจ่ายด้านการผังเมืองเท่ากับ 1.3 บาทต่อหัวประชากร และในระดับท้องถิ่นก็พบว่าเทศบาลมีรายจ่ายด้านนี้เท่ากับ 10 บาทต่อหัวประชากร ในขณะที่กรุงเทพมหานครมีรายจ่ายด้านการผังเมืองและการควบคุมอาคารเท่ากับ 34 บาทต่อหัวประชากร ดังนั้น หากรวมรายจ่ายของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน ก็อาจสรุปได้ว่ารายจ่ายด้านการผังเมืองและควบ

คุมอาคารในพื้นที่เขตเมืองน่าจะอยู่ที่ 40 บาทต่อหัวประชากรโดยประมาณ (กรุงเทพมหานครเท่ากับ 46.9 บาท/หัว เทศบาลเท่ากับ 34.2 บาท/หัวประชากร) สำหรับในเขตชนบท (อบต.) นั้น ยังไม่มีข้อมูลรายจ่ายด้านนี้แต่อย่างใด

การประมาณการค่าใช้จ่ายด้านการวางแผนพัฒนา การผังเมืองและการควบคุมอาคารในที่นี้มีข้อสันนิษฐานว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (กทม. เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต.) จะเป็นหน่วยงานหลักในด้านการวางแผนพัฒนา การผังเมืองและการควบคุมอาคาร ในขณะที่หน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลางจะลดบทบาทด้านการปฏิบัติการในเรื่องนี้ลงไป คงเหลือเฉพาะกิจกรรมด้านการพัฒนา ส่งเสริม และกำกับดูแลมาตรฐานการดำเนินงานของท้องถิ่นเท่านั้น นอกจากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้ความสำคัญกับการผังเมืองอย่างจริงจัง (ในอดีตนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ให้ความสำคัญกับการผังเมืองแต่อย่างใด) การประมาณการค่าใช้จ่ายในขั้นพื้นฐานของท้องถิ่นในที่นี้จะกำหนดให้เท่ากับ 2 เท่าของค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวของ อบต. เทศบาล และของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน หรือเท่ากับ 100 บาท/หัวประชากร และให้มีตัวแปรจำนวนประชากรในเขตชุมชนเมือง (พื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นเกิน 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร) มาใช้เป็นตัวปรับค่า อีก 100 บาทต่อหัวประชากร

สำหรับกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จะกำหนดให้เท่ากับ 100 บาทต่อหัวประชากร เนื่องจาก อบจ. จะมีภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำและการบังคับใช้แผนพัฒนาจังหวัดและผังจังหวัดตามแผนการกระจายอำนาจที่กำหนดขึ้น

5.3.1.3 ค่าใช้จ่ายด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ผลการสำรวจค่าใช้จ่ายด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับชาติพบว่ารัฐบาลมีรายจ่ายด้านนี้ประมาณ 6.2 บาท/หัว และในระดับจังหวัด (เพชรบุรี) มีรายจ่ายประมาณ 0.30 บาท/หัว ในขณะเดียวกัน ผลการสำรวจค่าใช้จ่ายด้านนี้ในกลุ่มท้องถิ่นเขตเมือง (เทศบาล) พบว่ามีค่าใช้จ่ายต่อหัวแตกต่างกันอย่างมาก ตั้งแต่ 293 บาท/หัว 82 บาท/หัว และ 5.7 บาท/หัว และในกรณีของท้องถิ่นเขตชนบท (อบต.) พบว่ามีรายจ่ายด้านนี้ประมาณ 24 บาท/หัว

การประมาณการค่าใช้จ่ายด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในที่นี้มีข้อสันนิษฐานว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (กทม. เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต.) จะเป็นหน่วยงานหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชน ในขณะที่หน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลางจะทำหน้าที่ด้านปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขนาดใหญ่ ซึ่งต้องใช้เครื่องมืออุปกรณ์ และกำลังปฏิบัติการในระดับชาติเท่านั้น สำหรับการปฏิบัติการในพื้นที่ตั้งแต่ระดับจังหวัดลงไปนั้น หน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลางจะถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง) ทั้งหมด และปรับบทบาทการดำเนินงาน เป็นหน่วยพัฒนา ส่งเสริม และกำกับดูแลมาตรฐานการดำเนินงานของท้องถิ่นเท่านั้น การประมาณการค่าใช้จ่ายในขั้นพื้นฐานของท้องถิ่นจะใช้ตัวเลขค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวของเทศบาลเป็นหลัก (เนื่องจากเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงประเภทเดียวที่มีการดำเนินกิจการด้านนี้อย่างค่อนข้างสมบูรณ์ ในปัจจุบัน อบต. ส่วนใหญ่ยังมิได้มีการดำเนินกิจการด้านนี้อย่างจริงจังมากนัก และ กทม. ก็มิได้ดำเนินกิจการด้านนี้เช่นเดียวกัน) โดยกำหนดให้รายจ่ายด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเฉลี่ยต่อหัวเท่ากับ 300 บาท

สำหรับกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จะกำหนดโดยพิจารณาจากค่าใช้จ่ายด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเฉลี่ยต่อหัวของรัฐบาลในระดับชาติ คือประมาณ 50 บาทต่อหัวประชากร เนื่องจาก อบจ. จะมีภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัดตามแผนการกระจายอำนาจที่กำหนดขึ้น

5.3.1.4 ค่าใช้จ่ายด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน

กิจการด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนเป็นหน้าที่หลักขององค์การปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุด ซึ่งได้ดำเนินการอย่างจริงจังมาช้านาน ผลการสำรวจค่าใช้จ่ายด้านนี้พบว่า ท้องถิ่นในเขตชนบท (อบต.) มีค่าใช้จ่ายประมาณ 100 บาทต่อหัวประชากร ในขณะที่ท้องถิ่นเขตเมือง (เทศบาล และ กทม.) มีค่าใช้จ่ายสูงกว่า คือประมาณ 200-500 บาทต่อหัวประชากร หรือประมาณ 1-5 เท่าตัว

การประมาณการค่าใช้จ่ายด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนในที่นี้จะใช้ตัวเลขค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวของท้องถิ่นในเขตกึ่งชนบท-กึ่งเมือง (เทศบาลตำบล) เป็นพื้นฐาน คือประมาณ 400 บาท/หัว และให้มีตัวแปรปรับค่าใช้จ่ายอีก 2 ตัว คือ

1. **จำนวนประชากรในเขตชุมชนเมือง** (พื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นเกิน 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร) มาใช้เป็นตัวปรับค่า จำนวน 300 บาทต่อหัวประชากร
2. **จำนวนประชากรแฝง** (จำนวนผู้เข้าพักในโรงแรม หอพัก ที่เช่าพักอาศัยชั่วคราวเฉลี่ยต่อวัน ที่ตั้งอยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่น จำนวนลูกจ้างในสถานประกอบการที่มาจากท้องถิ่นอื่นเฉลี่ยต่อวัน) จำนวน 50 บาท/หัว

5.3.1.5 ค่าใช้จ่ายด้านการรักษาความปลอดภัยในชุมชน

ท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่มีกิจการด้านการรักษาความปลอดภัยในชุมชน[24] ผลการสำรวจค่าใช้จ่ายในด้านนี้จึงไม่ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม เป็นที่คาดหวังว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการดำเนินกิจการด้านนี้อย่างจริงจังมากขึ้นในอนาคต จึงควรมีการประมาณการค่าใช้จ่ายในด้านนี้ไว้ด้วยเช่นเดียวกัน แต่เนื่องจากมีข้อมูลในเรื่องนี้อย่างจำกัด จึงอาจกำหนดค่าใช้จ่ายในเบื้องต้นไว้ที่ 100 บาทต่อหัวประชากร (จากผลการสำรวจค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นเขตเมือง) และให้มีตัวแปรปรับค่าใช้จ่าย 1 ตัวคือ จำนวนประชากรแฝง เท่ากับ 50 บาทต่อหัวประชากรแฝง[25]

อนึ่ง เนื่องจากการกำหนดตัวเลขค่าใช้จ่ายในเรื่องนี้ยังขาดข้อมูลพื้นฐานที่เชื่อถือได้ จึงควรใช้ตัวเลขดังกล่าวนี้เป็นการชั่วคราว ในขณะเดียวกัน เมื่อท้องถิ่นมีการดำเนินการด้านนี้อย่างจริงจังมากขึ้นแล้ว ก็ควรได้ทำการสำรวจและปรับปรุงตัวเลขให้ถูกต้องตรงกับความเป็นจริงมากขึ้นต่อไป

[24] ท้องถิ่นที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวบางแห่งได้เริ่มจัดให้มีหน่วยรักษาความปลอดภัยในแหล่งท่องเที่ยวหลักๆ บ้างแล้ว เช่นเมืองพัทยาได้จัดให้หน่วยรักษาความปลอดภัยบริเวณชายหาดที่มีนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ดังนี้เป็นต้น

[25] ตัวเลข 10 บาทต่อหัวประชากรแฝงนี้ผู้วิจัยไม่มีข้อมูลเชิงประจักษ์ แต่ได้รับคำแนะนำจากผู้บริหารท้องถิ่นจำนวนหนึ่ง)

5.3.1.6 ค่าใช้จ่ายด้านการจัดการศึกษาก่อนภาคบังคับ

ท้องถิ่นในเขตเมืองส่วนใหญ่ (เทศบาลเมือง เมืองพัทยา กทม.) มีการดำเนินกิจการโรงเรียนอนุบาลมานานพอสมควร ผลการสำรวจค่าใช้จ่ายด้านการนี้ของ ท้องถิ่นพบว่ามีค่าใช้จ่ายประมาณ 70-80 บาทต่อหัวประชากร ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็มีรายจ่ายด้านนี้ประมาณ 21.6 บาท/หัวประชากร ค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกันนี้มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่น ความทั่วถึงและคุณภาพของบริการ เป็นต้น[26]

การประมาณการค่าใช้จ่ายด้านการจัดการศึกษาก่อนภาคบังคับในที่นี้มีข้อสันนิษฐานว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (กทม. เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต.) จะเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการศึกษาก่อนระดับประถมศึกษาในชุมชน ในขณะที่หน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลางซึ่งทำหน้าที่จัดบริการด้านนี้ในปัจจุบันจะถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณในระดับด้านนี้ไปให้ท้องถิ่นทั้งหมด คงเหลือแต่กิจกรรมด้านการพัฒนา ส่งเสริม และกำกับดูแลมาตรฐานการดำเนินงานของท้องถิ่นเท่านั้น การประมาณการค่าใช้จ่ายในขั้นพื้นฐานของท้องถิ่นจะใช้ตัวเลขค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวของเทศบาลที่จัดบริการได้ทั่วถึงและมีคุณภาพในเกณฑ์ปานกลาง ซึ่งจะมีค่าใช้จ่ายประมาณ 200 บาทต่อหัวประชากร

5.3.1.7 ค่าใช้จ่ายด้านการจัดบริการประปาชุมชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตชนบท หรือเขตเมืองที่มิได้อยู่ในการให้บริการของการประปานครหลวง การประปาภูมิภาคจำเป็นต้องจัดให้กิจการประปาชุมชน / ประปาชนบทขึ้นเพื่อให้บริการแก่ชุมชน ผลการสำรวจค่าใช้จ่ายด้านนี้พบว่า ท้องถิ่นในเขตชนบท (อบต.) มีค่าใช้จ่ายประมาณ 20 บาทต่อหัวประชากร ในขณะที่ท้องถิ่นเขตเมือง (เทศบาล และ กทม.) นั้นส่วนใหญ่มิได้ดำเนินกิจการด้านนี้ เนื่องจากอยู่ในเขตการให้บริการของการประปานครหลวงและการประปาภูมิภาค

[26] เทศบาลที่สามารถจัดบริการโรงเรียนอนุบาลได้ทั่วถึง และเพียงพอกับความต้องการของชุมชน ก็จะมีค่าใช้จ่ายในการจัดบริการต่อต่อหัวประชากรสูงกว่ากรณีที่จัดบริการให้เพียงบางส่วน ไม่ครอบคลุมทั่วถึง และไม่เพียงพอกับความต้องการของชุมชน

รัฐบาลระดับชาติก็มีภารกิจด้านการจัดหาน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคในเขตชนบทด้วยเช่นเดียวกัน จากการสำรวจพบว่ารัฐบาลมีค่าใช้จ่ายในด้านนี้ประมาณ 315 บาทต่อหัวประชากร ดังนั้น ถ้ารวมรายจ่ายของรัฐบาลและท้องถิ่นเข้าด้วยกัน ก็จะได้ค่าใช้จ่ายด้านการจัดหาน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคประมาณ 335 บาทต่อหัวประชากร เป็นที่น่าสังเกตว่าค่าใช้จ่ายด้านนี้ค่อนข้างสูงกว่าที่ควรจะเป็นอยู่มาก ทั้งนี้เนื่องจากมีการดำเนินงานซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน

การประมาณการค่าใช้จ่ายด้านการจัดบริการประปาชุมชนในที่นี้มีข้อสันนิษฐานว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (กทม. เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต.) จะเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการดังกล่าว หน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลางจะถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับล่างทั้งหมด[27] และปรับบทบาทการดำเนินงานเป็นหน่วยพัฒนา ส่งเสริม และกำกับดูแลมาตรฐานการดำเนินงานของท้องถิ่นเท่านั้น การประมาณการค่าใช้จ่ายในขั้นพื้นฐานของท้องถิ่นในที่นี้จะใช้ตัวเลขประมาณการที่ 300 บาท/หัวประชากรนอกเขตพื้นที่การให้บริการของการประปานครหลวงและการประปาภูมิภาค สำหรับประชากรในเขตพื้นที่การให้บริการของหน่วยงาน ทั้งสองนั้น ท้องถิ่นไม่น่าจะต้องมีค่าใช้จ่ายในด้านนี้แต่อย่างใด

5.3.1.8 ค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการพื้นฐานในชุมชน

การจัดให้มีบริการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการพื้นฐานในชุมชนประกอบด้วยการจัดให้มีและบำรุงรักษาระบบทางหลวงจังหวัด (อบจ.) ทางหลวง กทม. (กทม.) ทางหลวงเทศบาล (เทศบาล/เมืองพัทยา) ทางหลวง อบต. (อบต.) การจัดระบบจราจร/วิศวกรรมจราจรในระบบทางหลวงจังหวัด (อบจ.) จัดระบบจราจร/วิศวกรรมจราจรในทางหลวง กทม. (กทม.) จัดระบบจราจร/วิศวกรรมจราจรในทางหลวงเทศบาล (เทศบาล/เมืองพัทยา) จัดระบบจราจร/วิศวกรรมจราจรในทางหลวง อบต. (อบต.) และการจัดให้มีและบำรุงรักษาเส้นทางเดินเรือ ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ (เช่น ในเขต กทม. อบจ. เทศบาล /เมืองพัทยา อบต.)

[27] องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ควรถ่ายโอนกิจการประปาชุมชนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (อบต. / เทศบาล ตามแต่กรณี) ด้วยเช่นเดียวกัน

ผลการสำรวจค่าใช้จ่ายด้านนี้พบว่าท้องถิ่นเขตเมือง (เทศบาล และ กทม.) มีค่าใช้จ่ายประมาณ 500 บาทต่อหัวประชากร แต่ไม่มีข้อค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นในเขตชนบท ในขณะเดียวกัน รัฐบาลระดับชาติก็มีค่าใช้จ่ายในกิจการด้านนี้ประมาณ 151 บาทต่อหัวประชากร และมีค่าใช้จ่ายในระดับจังหวัด (เพชรบุรี) ประมาณ 242 บาทต่อหัวประชากร ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าค่าใช้จ่ายต่อหัวประชากรในด้านนี้น่าจะมีค่าเฉลี่ยประมาณ 200 บาทต่อหัวประชากร และท้องถิ่นในเขตเมืองน่าจะมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าเขตชนบทประมาณ จะประมาณ 1 เท่าตัว

การกำหนดค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการพื้นฐานในที่นี้มีข้อสันนิษฐานว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (กทม. เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต.) จะเป็นหน่วยงานหลักในการด้านการพัฒนาและบำรุงรักษาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในชุมชน หน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลางจะถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง) และปรับบทบาทการดำเนินงานเป็นหน่วยพัฒนา ส่งเสริมและกำกับดูแลมาตรฐานการดำเนินงานของท้องถิ่นเท่านั้น การประมาณการค่าใช้จ่ายในขั้นพื้นฐานของท้องถิ่นจะใช้ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวประชากรระดับพื้นฐานที่ 500 บาท และให้มีตัวแปรปรับค่าใช้จ่าย 1 ตัวคือ จำนวนประชากรในเขตเมือง เท่ากับ 300 บาทต่อหัวประชากร

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จะได้รับการถ่ายโอนกิจการด้านระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการในระดับจังหวัด (ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น) ดังนั้น จึงควรได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินกิจการด้านนี้เช่นกัน ค่าใช้จ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับดำเนินกิจการด้านนี้น่าจะอยู่ที่ 300 บาทต่อหัวประชากร

5.3.1.9 ค่าใช้จ่ายด้านการส่งเสริมอาชีพและรายได้ของประชาชนในชุมชน

การส่งเสริมอาชีพและรายได้ของประชาชนในชุมชนประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ เช่น การฝึกอบรมพัฒนาทักษะการประกอบอาชีพ ให้คำปรึกษาทางวิชาการ ให้บริการข้อมูลข่าวสารด้านการเกษตร อุตสาหกรรม การตลาด และการจ้างงาน สนันสนุนพันธุ์กล้าไม้ วัสดุ เครื่องมือ อุปกรณ์ในการประกอบอาชีพ ส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพ สหกรณ์ กลุ่มการผลิตต่างๆ พัฒนาตลาดผลผลิตด้านการเกษตร ประมง ปศุสัตว์ อุตสาหกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวของชุมชน เป็นต้น

ผลการสำรวจค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและรายได้ของประชาชนพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังมิได้ดำเนิน กิจการด้านนี้อย่างจริงจังมากนัก ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวประชากรในท้องถิ่นเขตเมือง (กทม. และเทศบาล) ในด้านนี้มีเพียง 16 - 41 บาทต่อหัวประชากรเท่านั้น ในขณะเดียวกัน หน่วยงานของรัฐบาลกลับมีกิจกรรมด้านนี้เป็นจำนวนมาก จากการสำรวจพบว่าค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในระดับชาติในด้านการส่งเสริมอาชีพและรายได้ของประชาชนมีจำนวนเท่ากับ 386.9 บาท/หัว และในระดับจังหวัด (เพชรบุรี) ก็มีค่าใช้จ่ายประมาณ 104 บาท/หัว

กิจการด้านการส่งเสริมอาชีพในระดับชุมชนนั้นควรจะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับชุมชน (กรุงเทพมหานคร เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และสภาตำบล) หน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลางควรจะปรับบทบาทการดำเนินงานเป็นหน่วย พัฒนา ส่งเสริม และกำกับดูแลมาตรฐานการดำเนินงานของท้องถิ่นเท่านั้น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีค่าใช้จ่ายในด้านนี้เพิ่มมากขึ้นในอนาคต แต่เนื่องจากยังไม่มีข้อมูลที่เพียงพอสำหรับการประมาณการค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นในด้านนี้ จึงควรที่จะกำหนดค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นให้เท่ากับ 500 บาทต่อหัวประชากร (เท่ากับค่าใช้จ่ายในกรณีของจังหวัดเพชรบุรี) และให้มีตัวปรับค่าใช้จ่าย 1 ตัวคือจำนวนประชากรที่มีระดับคุณภาพชีวิต (ด้านรายได้เฉลี่ยต่อหัว) ต่ำกว่าเกณฑ์ มาตรฐานเท่ากับ 500 บาทต่อหัว

5.3.1.10 ค่าใช้จ่ายด้านการส่งเสริมวัฒนธรรม การกีฬา และการพักผ่อนหย่อนใจ

การส่งเสริมวัฒนธรรม การกีฬา และการพักผ่อนหย่อนใจ ประกอบด้วย กิจกรรมต่างๆ เช่น การจัดให้มีกิจกรรมด้านการอนุรักษ์ พัฒนา ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ศีลธรรมอันดีงาม และภูมิปัญญาท้องถิ่น การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สนามกีฬา ลานกีฬาของชุมชน ฯลฯ เป็นต้น

ผลการสำรวจค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการส่งเสริมวัฒนธรรม การกีฬา และการพักผ่อนหย่อนใจในชุมชนพบว่า ท้องถิ่นประเภทเทศบาลมีค่าใช้จ่ายด้านนี้ประมาณ 60-88 ต่อหัวประชากร ซึ่งใกล้เคียงกับค่าใช้จ่ายในเรื่องเดียวกันนี้ของรัฐบาลระดับชาติ (ประมาณ 67.8 บาทต่อหัวประชากร) ในขณะเดียวกัน กรุงเทพมหานครมีค่าใช้จ่ายในด้านนี้ประมาณ 227 บาทต่อหัว

ประชากร และรายจ่ายของรัฐบาลในระดับจังหวัดประมาณ 202 บาทต่อหัวประชากร หรือประมาณ 3 เท่าของค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดค่าใช้จ่ายด้านการส่งเสริมวัฒนธรรม การกีฬา และการพักผ่อนหย่อนใจของท้องถิ่นในที่นี้มีข้อสันนิษฐานว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (กทม. เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต.) จะเป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมวัฒนธรรม การกีฬา และการพักผ่อนหย่อนใจในชุมชน หน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลางที่ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้อยู่ในปัจจุบันควรจะถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด และปรับบทบาทการดำเนินงานเป็นหน่วยพัฒนา ส่งเสริม และกำกับดูแลมาตรฐานการดำเนินงานของท้องถิ่นเท่านั้น การประมาณการค่าใช้จ่ายในขั้นพื้นฐานของท้องถิ่นจะใช้ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวของท้องถิ่นและของรัฐบาลเป็นหลัก คือประมาณ 300 บาทต่อหัวประชากร สำหรับตัวเลขค่าใช้จ่ายในกรณีของ กทม. และค่าใช้จ่ายในระดับจังหวัดนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าน่าจะสูงเกินไป ไม่อาจนำมาใช้เป็นเกณฑ์กลางสำหรับท้องถิ่นโดยทั่วไป

5.3.1.11 ค่าใช้จ่ายด้านการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสในชุมชน

กิจกรรมด้านการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสในชุมชนประกอบด้วย จัดหาเครื่องยังชีพแก่ผู้ด้อยโอกาสและผู้สมควรได้รับการช่วยเหลือเกื้อกูลในชุมชน และ กิจกรรมอื่นๆ ตามที่ท้องถิ่นเห็นสมควร ผลการสำรวจค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นในด้านนี้พบว่าท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังมิได้ดำเนินกิจการด้านนี้อย่างจริงจังแต่อย่างใด คงมีแต่ กทม. เท่านั้นที่ได้เริ่มมีการดำเนินกิจกรรมในเรื่องนี้ไปบ้างแล้ว กทม. มีค่าใช้จ่ายในด้านนี้ประมาณ 42 บาทต่อหัวประชากร ในขณะเดียวกัน รัฐบาลระดับชาติได้ดำเนินกิจกรรมด้านนี้เป็นหลักมาช้านาน จากการสำรวจพบว่ารัฐบาลมีค่าใช้จ่ายด้านนี้ประมาณ 57.3 บาทต่อหัวประชากร ในระดับจังหวัด (เพชรบุรี) มีค่าใช้จ่ายในด้านนี้ประมาณ 25.6 บาทต่อหัวประชากร ดังนั้นถ้าจะรวมค่าใช้จ่ายด้านนี้ทั้งในระดับรัฐบาลและระดับท้องถิ่น ก็น่าจะมีค่าใช้จ่ายประมาณ 100 บาทต่อหัวประชากร

ตามแผนการกระจายอำนาจนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่หลักในด้านการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสในชุมชน รัฐบาลระดับชาติควรลดบทบาทด้านนี้ลงไป และปรับบทบาทการดำเนินงานเป็นหน่วยพัฒนา ส่งเสริม และกำกับดูแลมาตรฐานการดำเนินงานของท้องถิ่นเท่านั้น ดังนั้น ท้องถิ่น

จึงต้องมีค่าใช้จ่ายในด้านนี้เพิ่มขึ้น (และรัฐบาลก็จะมีค่าใช้จ่ายด้านนี้ลดลงเช่นเดียวกัน) การกำหนดค่าใช้จ่ายด้านการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสในชุมชนในที่นี้จะใช้ตัวเลขค่าใช้จ่ายพื้นฐานเท่ากับ 100 บาทต่อหัวประชากร และให้มีตัวแปรปรับค่าใช้จ่าย 1 ตัวแปร คือจำนวนผู้พิการ ทุพลภาพ ผู้ที่เจ็บป่วยแบบถาวร และไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ (ตามจำนวนในทะเบียน) จำนวน 24,000 บาทต่อหัวประชากร (หรือเท่ากับ 2,000 บาท/หัว/เดือน)

5.3.1.12 ค่าใช้จ่ายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน

การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ เช่น การจัดให้มีและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียของชุมชน การเฝ้าระวัง และ ตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมในชุมชน และการจัดให้มีระบบระบายน้ำ-ป้องกันน้ำท่วมในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการสำรวจค่าใช้จ่ายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนขององค์กรปกครองท้องถิ่นพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมืองมีค่าใช้จ่าย 9 บาท/หัว (เทศบาลตำบล) 24 บาท/หัว (เทศบาลเมือง/เทศบาลนคร) และ 77 บาท/หัว (กทม.) อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชนบทส่วนใหญ่ยังมิได้ดำเนินกิจการด้านนี้แต่อย่างใด หรือแม้แต่ท้องถิ่นในเขตเมืองส่วนใหญ่ก็ยังมิได้ดำเนินกิจการด้านนี้อย่างจริงจังมากนัก ในขณะเดียวกัน หน่วยงานของรัฐบาลกลับมีการดำเนินกิจการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง ผลการสำรวจพบว่ารัฐบาลมีค่าใช้จ่ายในด้านนี้ประมาณ 102 บาทต่อหัวประชากร ดังนั้น หากจะรวมค่าใช้จ่ายด้านนี้ของรัฐบาลและท้องถิ่นเข้าด้วยกัน ก็น่าจะประมาณการค่าใช้จ่ายได้เท่ากับ 220-270 บาทต่อหัวประชากร

เนื่องจากท้องถิ่นต่างๆ จะมีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติในชุมชนมากขึ้น หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางจะลดบทบาทด้านนี้ลงไปส่วนหนึ่ง และจะทำหน้าที่ด้านปฏิบัติการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีขอบเขตการดำเนินงานในระดับชาติและระดับภูมิภาคเท่านั้น สำหรับการปฏิบัติการในพื้นที่ตั้งแต่ระดับจังหวัดลงไปนั้น หน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลางควรจะถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง) ทั้งหมด และปรับบทบาทการดำเนินงานเป็นหน่วยพัฒนา ส่งเสริม และกำกับดูแลมาตรฐานการดำเนินงานของท้องถิ่นเท่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีค่าใช้จ่ายในด้านนี้เพิ่มขึ้น การประมาณการ

ค่าใช้จ่ายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนในที่นี้จะใช้ตัวเลขค่าใช้จ่ายของ กทม. เป็นพื้นฐาน คือ ประมาณ 100 บาท/หัว และให้มีตัวแปรปรับค่าใช้จ่าย 1 ตัวคือ จำนวนประชากรในเขตเมืองเท่ากับ 100 บาทต่อหัวประชากร

สำหรับกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จะกำหนดโดยพิจารณาจากค่าใช้จ่ายด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเฉลี่ยต่อหัวเท่ากับครึ่งหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง คือ ประมาณ 50 บาทต่อหัวประชากร เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการจัดการด้านระบบระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างท้องถิ่นย่อย ตามแผนการกระจายอำนาจที่จะกำหนดขึ้น

5.3.1.13 ค่าใช้จ่ายด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ เช่น การจัดให้มีกิจกรรมด้านการอนุรักษ์พัฒนา และจัดการป่าชุมชน แหล่งประมง ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ที่สาธารณะ ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบำรุงรักษาและการจัดการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรขนาดเล็กในชุมชน เช่น อ่างเก็บน้ำ เหมือง ฝาย คลองส่งน้ำ ระบบชลประทานขนาดเล็ก เป็นต้น

ผลการสำรวจค่าใช้จ่ายด้านนี้พบว่า ท้องถิ่นในเขตชนบท (อบต.) มีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการบำรุงรักษาและการจัดการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรขนาดเล็กในชุมชน ประมาณ 78 บาทต่อหัวประชากร สำหรับการอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนนั้น ปรากฏว่ายังไม่พบรายจ่ายของท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าวนี้แต่อย่างใด

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลซึ่งมีการดำเนินกิจกรรมในด้านนี้เป็นหลัก ก็มีค่าใช้จ่ายในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระบบภูมิภาคและท้องถิ่นประมาณ 659.47 บาทต่อหัวประชากร ประกอบด้วยรายจ่ายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั่วไป (ในภูมิภาคและท้องถิ่น) จำนวน 413.87 บาทต่อหัวประชากร และรายจ่ายเกี่ยวกับการพัฒนาและบำรุงรักษาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรในระดับชุมชนจำนวน 245.6 บาทต่อหัวประชากร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้นในอนาคต ในขณะที่รัฐบาลจะลดบทบาทด้านนี้น้อยลงไป และจะทำหน้าที่ด้านปฏิบัติการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีขอบเขตการดำเนินงานในระดับชาติและระดับภูมิภาคเท่านั้น สำหรับการปฏิบัติการในพื้นที่ในระดับจังหวัดนั้นหน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลางควรจะถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบในเชิงนโยบาย และควรจัดสรรเงินงบประมาณสู่จังหวัดในรูปของเงินอุดหนุนเป็นก้อน (Sectoral block grants) ซึ่งจะได้กล่าวถึงเพิ่มเติมในบทต่อไป

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับชุมชน (กทม. เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต.) นั้นควรมีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของตนเอง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีค่าใช้จ่ายด้านนี้เพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของภาระงานที่ได้รับการถ่ายโอน การประมาณการค่าใช้จ่ายด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นในชั้นนี้อาจกำหนดให้เท่ากับ 400 บาทต่อหัวประชากร และให้มีค่าใช้จ่ายด้านการพัฒนาและจัดการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรในชุมชนจำนวน 300 บาทต่อหัวประชากรในภาคเกษตร

5.3.2 การประมาณการรายได้ที่ควรจัดเก็บได้ของท้องถิ่น

"รายได้ที่ควรจัดเก็บได้ของท้องถิ่น" ในที่นี้ประเมินจากฐานรายได้ 2 ประเภทคือ (1) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง และ (2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งหรือจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด การประเมินรายได้ที่ท้องถิ่นควรจัดเก็บได้เองนั้น โดยหลักการแล้วควรใช้วิธีการประเมินมูลค่าฐานรายได้หลักของท้องถิ่นแต่ละแห่ง คูณด้วยอัตราภาษีเฉลี่ยปานกลางของท้องถิ่น สำหรับภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งหรือจัดสรรให้ท้องถิ่นนั้น ควรประเมินโดยการประมาณการรายได้ที่ใช้เป็นฐานการแบ่งระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น คูณด้วยอัตราส่วนการจัดสรรภาษีหรือรายได้ระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น[28]

[28] สมการคณิตศาสตร์ที่จะใช้ในการประเมินศักยภาพด้านรายได้ของท้องถิ่นควรเป็นดังนี้ $RRC_j = \sum T_i \, LBase_{ij} + \sum k_i \, SBase_{ij}$
โดยที่: RRC_j = ระดับรายได้ของท้องถิ่น j T_i = อัตราภาษีมาตรฐาน (อัตราภาษีเฉลี่ยปานกลาง) ของภาษี i ซึ่งกำหนดให้เท่ากันทุกท้องถิ่น $LBase_{ij}$ = มูลค่าฐานภาษีท้องถิ่น i ของท้องถิ่น j K_i = อัตราส่วนการจัดสรรรายได้ประเภทภาษีร่วม ตามที่กฎหมายกำหนด $Sbase_{ij}$ =ประมาณการรายได้จากภาษีร่วม สำหรับภาษี i ในกรณีของท้องถิ่น j

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากยังไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับมูลค่าฐานรายได้แหล่งต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่เชื่อถือได้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ทดลองประมาณรายได้จากแหล่งที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง โดยใช้ข้อมูลรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้จริงเฉลี่ยต่อหัวประชากรที่ประมวลจากผลการวิจัยที่ผ่านมา รวมทั้งผลการสำรวจเพิ่มเติมในโครงการวิจัยนี้[29] สำหรับรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งหรือจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้วิจัยได้ทดลองทำประเมินรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรของท้องถิ่นโดยใช้ตัวเลขประมาณการรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งหรือจัดสรรให้ท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2544 ดังที่แสดงในตารางที่ 5-7 นี้

ตารางที่ 5-7 รายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร และการประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2544

หน่วย: บาท/หัวประชากร/ปี

	กทม.	อบจ.	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อบต ชั้น 1-2	อบต ชั้น 3-5	เฉลี่ยทุกท้องถิ่นทั่วประเทศ	ร้อยละ
รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	1000	30	850	550	320	320	150	338	20.51
ภาษีที่บาลจัดเก็บ-จัดสรรให้	3,399	219	1,681	1,681	1,681	596	596	1,301	79.49
รวม	4,399	249	2,531	2,231	2,001	916	746	1,648	100.00
ประมาณการรายได้รวม (ล้านบาท)	26,834	13,704	5,063	7,363	15,010	2,747	29,820	100,541	-

[29] โปรดพิจารณารายละเอียดที่มาของข้อมูลที่ใช้ในการประมวลผล และประมาณการรายได้ประเภทต่างๆ ของท้องถิ่นในตารางที่ ผ-3 ในภาคผนวก

5.3.3 การประเมินช่องว่างทางการคลัง

การประเมิน "ช่องว่างทางการคลัง (Resource-requirement gap)" ของท้องถิ่นสามารถทำได้โดยการนำ "ประมาณการรายได้ของท้องถิ่นที่ควรจัดเก็บได้" ลบด้วย "ประมาณการรายจ่ายสำหรับบริการสาธารณะพื้นฐานของท้องถิ่น"

ในเบื้องต้นนั้น รัฐบาล (โดยคณะกรรมการกระจายอำนาจ) ควรได้ทำการประเมินช่องว่างทางการคลังของท้องถิ่นในภาพรวมเป็นลำดับแรก เพื่อให้ทราบว่าท้องถิ่นทั้งประเทศมีช่องว่างทางการคลังจำนวนเท่าใด มากกว่าหรือน้อยกว่าวงเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดไว้หรือไม่ จำนวนเท่าใด เช่น สมมุติว่ารัฐบาลต้องการประมาณการช่องว่างทางการคลังในปี 2545 ซึ่งในปีดังกล่าวนี้รัฐบาลเลือกที่จะถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการผังเมือง การสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส และการจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานในชุมชน ซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการจัดบริการ ประมาณ 67,464 ล้านบาท (ประมาณการจากหลักเกณฑ์รายจ่ายในการจัดบริการเฉลี่ยต่อหัวประชากรที่เสนอข้างต้น โปรดดูรายละเอียดในตารางที่ 5-5) เมื่อรวมกับประมาณการรายจ่ายสำหรับจัดบริการที่ดำเนินตามปกติในปี 2545 จำนวน 87,914 ล้านบาท[30] ก็จะได้ตัวเลขประมาณการรายจ่ายรวมของท้องถิ่นเท่ากับ 155,178 ล้านบาท ในปีดังกล่าวนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่ควรจัดเก็บได้รวมทั้งประเทศประมาณ 100,541ล้านบาท (ข้อมูลในตารางที่ 5-7 ข้างต้น) ดังนั้น ประมาณการช่องว่างทางการคลังของท้องถิ่นทั้งประเทศในปีงบประมาณ 2545 จึงควรเท่ากับ 54,637 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับวงเงินอุดหนุนเบื้องต้นจำนวน 54,455 ล้านบาทแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลจะสามารถจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อลดช่องว่างทางการคลังของท้องถิ่นได้ประมาณร้อยละ 99.67 ของช่องว่างทางการคลังที่ประมาณการไว้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อลดช่องว่างทางการคลังของท้องถิ่นได้เกือบ 100% ดังแสดงในตารางที่ 5-8

[30] สมมุติให้เท่ากับประมาณการรายจ่ายของท้องถิ่นในปี 2544 ซึ่งไม่รวมรายจ่ายของท้องถิ่นที่จ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไปและเฉพาะกิจ จำนวน 40,954.2 ล้านบาท และไม่รวมรายจ่ายของงาน/กิจกรรมที่รัฐถ่ายโอนผ่านส่วนราชการจำนวน 32,332.1 ล้านบาทแต่อย่างใด

ตารางที่ 5-8 ตัวอย่างวิธีการประเมินช่องว่างทางการคลัง และอัตราส่วนเงินอุดหนุนต่อช่องว่างทางการคลัง: กรณีที่รัฐบาลถ่ายโอนบริการพื้นฐานเพียงบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายการ		จำนวนเงิน (ล้านบาท)	
วงเงินอุดหนุนสูงสุด (จากตารางที่ 5 – 3 ข้างต้น)			54,455
ประมาณการรายได้ที่ควรเก็บได้			100,541
รายจ่าย	รายจ่ายของท้องถิ่นปี 2544 (ประมาณการเท่ากับปี 2543)	87,714	155,178
	รายจ่ายกลุ่มบริการ พื้นฐานที่จะถ่ายโอนเพิ่มเติมในปีงบประมาณ 2545 (โปรดดูรายละเอียดในตารางที่ 5-9)	67,464	
	จัดการผังเมือง ผังเฉพาะ ผังชุมชน และควบคุมอาคาร	7,800	
	สงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส	52,100	
	จัดให้มีถนนทางเดิน ทางน้ำ ไฟฟ้า แสงสว่างสาธารณะ จัดการจราจรในชุมชน	7,564	
ช่องว่างทางการคลัง			54,637
เงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างทางการคลัง			54,455
อัตราส่วนเงินอุดหนุนต่อช่องว่างทางการคลัง 1 บาท			0.9967

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5-9 การประมาณการค่าใช้จ่ายสำหรับกลุ่มบริการพื้นฐานที่จะถ่ายโอนให้ท้องถิ่น

	จัดสรรตามจำนวนประชากร				จัดสรรตามตัวแปรปรับค่าใช้จ่าย		รวม
	กทม.	เทศบาล	อบต./สภาตำบล	อบจ.	ประชากรเขตเมือง	ประชากรด้อยโอกาสฯ	
จัดการผังเมือง ผังเฉพาะ ผังชุมชน และควบคุมอาคาร	100	100	100		100		7,800
จัดให้มีถนน ทางเดิน ทางน้ำ ไฟฟ้าให้แสงสว่างสาธารณะ และจัดการจราจรในชุมชน	500	500	500	300	300		52,100
สงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสในชุมชน	100	100	100			24000	7,564
รวม	700	700	700	300	400	24000	67,464

5.3.4 การจัดสรรเงินอุดหนุน

5.3.4.1 การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่น

กระบวนการจัดสรรการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อลดช่องว่างทางการคลัง (หรือส่งเสริมความเท่าเทียมในทางการคลัง) ระหว่างท้องถิ่นนั้น กำหนดให้มี 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรกจะเป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปในระดับชาติลงสู่จังหวัดต่างๆ และในขั้นตอนต่อมาจะเป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปในระดับจังหวัด ซึ่งเป็นการจัดสรรจากวงเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับจัดสรรเป็นรายจังหวัดลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดนั้นๆ [31]

[31] โปรดพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการเงินอุดหนุนในข้อเขียนบทที่ 6

การจัดสรรเงินอุดหนุนทั้งสองขั้นตอนนี้จะใช้หลักเกณฑ์พื้นฐานเดียวกัน คือการจัดสรรโดยคำนึงถึงช่องว่างทางการคลังของท้องถิ่น โดยในขั้นตอนการจัดสรร ในระดับชาตินั้น รัฐบาล (โดยข้อเสนอของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ) จะจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปลงสู่จังหวัดต่างๆ ตามสัดส่วนของช่องว่างทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้นๆ เช่น สมมุติว่าในปี 2545 รัฐบาลเลือกที่จะถ่ายโอนบริการสาธารณะ 3 ประเภทสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การจัดการผังเมือง การสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส และการจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานในชุมชน และ จากการประมาณการในขั้นตอนที่ผ่านมาพบว่าในปี 2545 นี้รัฐบาลมีวงเงินจัดสรรเบื้องต้นประมาณ 54,455 ล้านบาท และท้องถิ่นทั้งประเทศมีช่องว่างทางการคลังเท่ากับ 54,637 ล้านบาท อัตราส่วนการจัดสรรเงินอุดหนุนเท่ากับ 0.9967 บาทต่อช่องว่างทางการคลัง 1 บาท

สมมุติว่าในปี 2545 นั้น กรุงเทพมหานคร จังหวัด ก. และจังหวัด ข. มีช่องว่างทางการคลังเท่ากับ 1,500 บาท 22 บาท และ 8 บาทตามลำดับ ดังนั้น กรุงเทพมหานคร จังหวัด ก. และจังหวัด ข. ควรจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเท่ากับจำนวนช่องว่างทางการคลังคูณด้วยอัตราการจัดสรรเงินอุดต่อ 1 บาท คือ 0.9967 บาท หรือเท่ากับ 1,495.05 21.93 และ 7.97 ล้านบาทตามลำดับ ดังแสดงในตารางที่ 5-10

ในขั้นตอนการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดต่างๆ ก็ใช้วิธีการแบบเดียวกัน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการเงินอุดหนุนจังหวัดอาจปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์การจัดสรรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านการจัดแบ่งและถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นในจังหวัดนั้นๆ ได้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5-10 ตัวอย่างการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปสู่จังหวัด

จังหวัด	รายได้ที่ควรจัดเก็บได้ (ล้านบาท)	รายจ่ายที่จำเป็นสำหรับจัดบริการพื้นฐาน (ล้านบาท)	มีช่องว่างทางการคลัง (ขาดดุล: ล้านบาท)	ไม่มีช่องว่างทางการคลัง	เงินอุดหนุน อัตราส่วนการจัดสรร = 0.9967 บาทต่อช่องว่างทางการคลัง 1 บาท
กทม.	2,000	3,500	1,500		1,495.05
จังหวัด ก.	828	850	22	35	21.93
อบจ.	450	500	50		
เทศบาล ก-1	305	300		5	
เทศบาล ก-2	50	20		30	
อบต ก-3	5	0	5		
อบต ก-4	18	0	2		
จังหวัด ข.	315	323	8	12	7.97
อบจ.	210	200		10	
เทศบาล ข-1	60	0	10		
เทศบาล ข-2	20	5	5		
อบต ข-3	15	0	5		
อบต ข-4	10			2	
ฯลฯ					
รวม	3,143	4,673	1,530	47	1,525

5.3.4.2 การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น

รัฐบาล (โดยคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ) อาจเลือกที่จะจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปส่วนหนึ่งเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น เช่น อาจจัดแบ่งวงเงินอุดหนุนท้องถิ่นจำนวน 54,455 ล้านบาท ออกเป็น 2 ส่วนคือ (1) จัดสรรวงเงินอุดหนุนทั่วไปร้อยละ 80 หรือเท่ากับ 43,564 ล้านบาทเพื่อลดช่องว่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่น และ (2) จัดสรรวงเงินอุดหนุนทั่วไปร้อยละ 20 ส่วนที่เหลือ หรือเท่ากับ 10,891 บาทเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น โดยจัดสรรให้จังหวัดและท้องถิ่นต่างๆ ตามสัดส่วนร้อยละของรายได้จริงที่จัดเก็บเอง เปรียบเทียบกับรายได้ที่ควรจัดเก็บได้ จากแหล่งรายได้ที่จัดเก็บเอง

ตารางที่ 5-11 ตัวอย่างวิธีการคำนวณอัตราส่วนการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างทางการคลังและส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น

รายการ		จำนวนเงิน (ล้านบาท)	
วงเงินอุดหนุนสูงสุด			54,455
	วงเงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างทางการคลัง (80% ของวงเงินอุดหนุนสูงสุด)	43,564	
	วงเงินอุดหนุนเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ (20% ของวงเงินอุดหนุนสูงสุด)	10,891	
ประมาณการรายได้ที่ควรเก็บได้			100,541
รายจ่าย	รายจ่ายของท้องถิ่นปี 2544 (ประมาณการเท่ากับปี 2543)	87,714	155,178
	รายจ่ายกลุ่มบริการ พื้นฐานที่จะถ่ายโอนฯ เพิ่มเติมในปีงบประมาณ 2545 (ด้านการจัดการผังเมือง การสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส และการจัดให้มีสาธารณูปโภคพื้นฐาน-ถนน ทางเดิน ฯลฯ)	67,464	
ช่องว่างทางการคลัง			54,637
เงินอุดหนุนต่อช่องว่างทางการคลัง 1			0.7973

รายการ		จำนวนเงิน (ล้านบาท)	
บาท (จากวงเงินจัดสรร 43,564 ล้านบาท)			
ผลรวมค่าดัชนีประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น ซึ่งก็คืออัตราส่วนระหว่างรายได้จริงที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง และรายได้ที่ควรจัดเก็บได้ของท้องถิ่นทั่วประเทศ (ตัวเลขสมมุติ ดูวิธีการคำนวณในตารางที่ 5-12)			6.73
เงินอุดหนุนต่อค่าดัชนีประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น 1 หน่วย (จากวงเงินจัดสรร 10,891 ล้านบาท)			1,618.26

ตารางที่5-12 ตัวอย่างวิธีการคำนวณค่าดัชนีประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น และการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น

จังหวัด	ท้องถิ่น	รายได้จริง-แหล่งที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	รายได้ที่ควรจัดเก็บได้-แหล่งที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	ค่าดัชนีประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น (อัตราส่วนระหว่างรายได้จริงและรายได้ที่ควรจัดเก็บได้)	จำนวนเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้
จังหวัด ก.	อบจ. ก-1	1	2	0.50	809.14
	เทศบาล ก-2	5	6	0.83	1,348.56
	อบต. ก-3	3	7	0.43	693.55
จังหวัด ข.	อบจ. ข-1	4	5	0.80	1,294.62
	เทศบาล ข-2	4	8	0.50	809.14
	อบต. ข-3	6	10	0.60	970.97
จังหวัด ค.	อบจ. ค-1	5	12	0.42	674.28
	เทศบาล ค-2	1	3	0.33	539.43

จังหวัด	ท้องถิ่น	รายได้จริง-แหล่งที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	รายได้ที่ควรจัดเก็บได้-แหล่งที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	ค่าดัชนีประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น (อัตราส่วนระหว่างรายได้จริงและรายได้ที่ควรจัดเก็บได้)	จำนวนเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้
	อบต. ค-3	3	6	0.50	809.14
จังหวัด ง.	อบจ. ง-1	9	11	0.82	1,324.04
	อบต. ง-3	2	2	1.00	1,618.28
รวม				6.73	10,891
เงินอุดหนุนต่อค่าดัชนีประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น 1 หน่วย					1,618.26

5.4 การส่งเสริมมาตรฐานบริการฯ

เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคุณภาพได้มาตรฐานขั้นต่ำเท่าเทียมกัน และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งมั่นที่จะพัฒนาคุณภาพบริการอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน จึงจำเป็นต้องมีระบบการส่งเสริมมาตรฐานบริการสาธารณะพื้นฐานของท้องถิ่นที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ระบบการส่งเสริมมาตรฐานบริการสาธารณะพื้นฐานของท้องถิ่นควรมีคุณลักษณะอย่างไร? ระบบการส่งเสริมมาตรฐานบริการสาธารณะพื้นฐาน ควรมีองค์ประกอบพื้นฐาน 5 ประการคือ

1. มีกฎหมายบัญญัติให้มีการกำหนดมาตรฐานการจัดบริการประเภทต่างๆ และให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. มีระบบการสำรวจและประเมินผลการจัดบริการ โดยหน่วยงานอิสระภายนอกที่มีความต่อเนื่อง ทั่วถึง และโปร่งใส
3. ประชาชนผู้ใช้บริการในท้องถิ่นได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพและมาตรฐานของบริการสาธารณะพื้นฐานจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจากองค์กรอิสระภายนอกที่ทำหน้าที่สำรวจและประเมินผลการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่กล่าวถึงข้างต้น และมีสิทธิที่จะเรียกร้อง ร้องเรียน หรือดำเนินใดๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดบริการฯ ให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด

4. มีมาตรการส่งเสริม สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะเพื่อความเป็นเลิศ (Best Practices) แบบสมัครใจ และ

5. มีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมาย

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับสาระและขั้นตอนการพัฒนาระบบการส่งเสริมมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานของท้องถิ่นนั้น ผู้วิจัยได้นำเสนอไว้ในรายงานผลการศึกษาเรื่องการพัฒนาระบบมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานของท้องถิ่นแล้ว จึงไม่ขอกล่าวถึงในที่นี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 6 เงินอุดหนุนท้องถิ่นแบบมีเงื่อนไข

ผลการวิเคราะห์เพื่อจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในข้อเขียนส่วนที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า ในกลุ่มบริการสาธารณะที่รัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในฐานะ "หน่วยจัดบริการ" (Service providers) นั้น มีบริการสาธารณะบางประเภทที่รัฐบาลอาจเลือกที่จะถ่ายโอนหรือมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรสาธารณะอื่นๆ ที่ต่ำกว่าระดับชาติ ซึ่งอาจจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะอื่นๆ[32] ทำหน้าที่เป็นหน่วยผลิตบริการฯ เนื่องจากหน่วยงานระดับล่างสามารถผลิตบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า และสนองตอบความต้องการของผู้ใช้บริการในพื้นที่ได้มากกว่า อยู่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากกว่า และสามารถระดมพลังสนับสนุนจากชุมชนเข้ามาร่วมในกระบวนการจัดบริการได้ดีกว่ารัฐบาลระดับชาติ

เมื่อรัฐบาลถ่ายโอนหรือมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการ หรือการดำเนินกิจการประเภทนี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรประเภทอื่นๆ ทำหน้าที่เป็นหน่วยจัดบริการแทนรัฐบาลในเรื่องใดแล้ว รัฐบาลก็ควรจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่หน่วยผลิตบริการด้วยเช่นเดียวกัน แต่การจัดสรรเงินอุดหนุนในกรณีเช่นนี้จะแตกต่างไปจากเงินอุดหนุนทั่วไปที่กล่าวข้างต้น กล่าวคือ การจัดสรรเงินอุดหนุนในกรณีเช่นนี้มิได้มีวัตถุประสงค์ในเรื่องการส่งเสริมความเท่าเทียมหรือลดช่องว่างทางการคลังแนวราบดังเช่นเงินอุดหนุนทั่วไป หากต้องการส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ประเภทอื่นๆ สามารถทำ หน้าที่จัดผลิตบริการสาธารณะที่ได้รับการถ่ายโอนจากรัฐบาลได้ตามเป้าหมาย และมีคุณภาพได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้เป็นสำคัญ ดังนั้นระบบเงินอุดหนุนในกรณีนี้จึงเป็น "เงินอุดหนุนที่มีเงื่อนไข" หรือมีข้อผูกพันระหว่างรัฐบาลในฐานะเป็น "หน่วยจัดสรรเงินอุดหนุน" กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรประเภทอื่นๆ ในฐานะเป็น "หน่วยรับจัดสรรเงินอุดหนุน" ที่จะต้องดำเนินการตามข้อตกลง (Performance agreement) ที่ได้กำหนดขึ้นไว้ร่วมกัน ข้อตกลงดังกล่าวข้างต้นนั้นจะระบุรายละเอียดว่ารัฐบาลหรือหน่วยจัดสรรเงินอุดหนุนจะจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับกิจการใดๆ ในข้อตกลงให้แก่หน่วยรับจัดสรรฯ เป็นจำนวนเงิน

---

[32] "องค์กรสาธารณะที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นๆ" ในที่นี้อาจเป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรในรูปของคณะกรรมการร่วมที่ประกอบด้วยตัวแทนของรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรชุมชน-ภาคเอกชน ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ประกาศ หรือคำสั่งของทางราชการ เช่น คณะกรรมการการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา เป็นต้น

เท่าใด เมื่อใด อย่างไร พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมายหรือผลการดำเนินงาน ตัวชี้วัดผล และวิธีการประเมินผลการดำเนินกิจการนั้นๆ ล่วงหน้า ในส่วนของหน่วยรับจัดเงินอุดหนุนนั้น ก็มีพันธกิจที่จะต้องดำเนินกิจการนั้นๆ ให้ได้ตามเป้าหมาย มาตรฐาน วิธีการดำเนินงาน และให้มีการตรวจสอบผลการดำเนินงานตามเงื่อนไขที่ตกลงกันไว้เช่นเดียวกัน

6.1 ประเภทของเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข

ในกรณีของประเทศไทยนั้น รัฐบาลควรพัฒนาระบบเงินอุดหนุนแบบมี เงื่อนไขสำหรับใช้ในการถ่ายโอนหรือมอบอำนาจการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรระดับล่างขึ้นอย่างน้อย 2 ประเภทคือ (1) เงินอุดหนุนเป็นก้อนสำหรับกิจการเฉพาะด้าน (Sectoral Block Grants) และ (2) เงินอุดหนุนเป็นรายโครงการ (Project grants)

6.1.1 เงินอุดหนุนเป็นก้อนสำหรับกิจการเฉพาะด้าน (Sectoral Block Grants)

เป็นระบบเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่หน่วยผลิตบริการสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการ (Operating expenses) สำหรับกิจการใดๆ ที่รัฐต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ การจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนประเภทนี้จะมีการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยเป้าหมาย-ผลการดำเนินงาน วิธีการบริหารเงินอุดหนุน การตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน และจำนวนเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยผลิตบริการ สำหรับเกณฑ์การจัดสรรนั้น จะกำหนดไว้เป็นสูตรหรือสมการทางคณิตศาสตร์ที่ชัดเจน เพื่อให้การจัดสรรมีระบบที่ชัดเจน ประมาณการล่วงหน้าได้ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และลดหรือหลีกเลี่ยงการใช้ดุลยพินิจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดสรรงบประมาณและการแทรกแซงทางการเมืองให้เหลือน้อยที่สุด

6.1.2 ข้อตกลงว่าด้วยการบริหารจัดการเงินอุดหนุนแบบ Sectoral Block Grants

ในการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบ Sectoral block grants นั้น รัฐบาล (โดยกระทรวงหรือกรมเจ้าของเรื่อง) ในฐานะเป็นหน่วยจัดสรรเงินอุดหนุน ควรจัดทำข้อตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยจัดบริการในพื้นที่ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นๆ ควรร่วมกันจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับเงื่อนไขการจัดสรรและการบริหารเงินอุดหนุนสำหรับกิจการนั้นๆ อย่างน้อย 6 ประการคือ

1. หน่วยจัดสรรฯ จะจัดสรรเงินอุดหนุนประเภท Sectoral block grant ให้แก่หน่วยรับจัดสรร หน่วยจัดบริการ) ในจำนวนเงินและกำหนดเวลาที่ได้ตกลงไว้ การประมาณการค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการจะคำนึงถึงค่าใช้จ่ายมาตรฐานต่อหน่วยผลงานของกิจการนั้นๆ ค่าใช้จ่ายมาตรฐานดังกล่าวนี้ควรจะเพียงพอสำหรับใช้จ่ายในการดำเนินกิจการ (จัดบริการ) ณ ระดับคุณภาพบริการที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด

2. หน่วยรับจัดสรรเงินอุดหนุนจะต้องใช้เงินที่ได้รับจัดสรรไปเพื่อดำเนินกิจการที่กำหนดให้เท่านั้นหน่วยรับจัดสรรฯ จะนำเงินจำนวนนี้ไปใช้ในกิจการอื่นๆ มิได้ เช่น เงินอุดหนุนแบบ Sectoral block grant สำหรับการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา จะต้องนำไปใช้ในงานจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาเท่านั้น จะนำไปใช้ในกิจการอื่นมิได้ ดังนี้เป็นต้น

3. หน่วยรับจัดสรรเงินอุดหนุนจะต้องดำเนินกิจการให้ได้ตามเป้าหมาย (ผลการดำเนินงานในเชิงปริมาณ คุณภาพ และเวลา) ที่ตกลงกันไว้

4. ผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงในปีที่ผ่านมาจะมีผลกระทบต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนในปีงบประมาณต่อไป

5. หน่วยรับจัดสรรเงินอุดหนุนจะต้องจัดทำงบประมาณแบบแบบแสดงผลงาน (Result-Base Budget) และจัดทำบัญชี รายการการเงิน และรายผลการดำเนินงานในระบบพึงรับพึงจ่าย (Accrual accounting) ตามรูปแบบและวิธีการที่กำหนดไว้ เพื่อให้สามารถตรวจสอบผลการดำเนินงาน ต้นทุน และสถานะทางการเงินการคลังของกิจการนั้นๆ เมื่อสิ้นปีงบประมาณได้อย่างถูกต้อง โปร่งใส และเชื่อถือได้

6. หน่วยรับจัดสรรเงินอุดหนุนมีอิสระในการบริหารจัดการเงินอุดหนุนได้อย่างเต็มที่ เช่น หน่วยรับจัดสรรอาจเลือกที่จะดำเนินการผลิตบริการนั้นๆเองแบบครบวงจร หรือจะจัดจ้าง / จ้างเหมาหน่วยงานภายนอกให้ทำหน้าที่จัดบริการหรือดำเนินกิจกรรมนั้นๆ แทนในบางส่วนหรือทั้งหมดก็ได้

6.1.3 เงินอุดหนุนเป็นรายโครงการ (Project grants)

เงินอุดหนุนเป็นรายโครงการเป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยผลิตบริการสาธารณะอื่นๆ สำหรับโครงการลงทุนพัฒนาศักยภาพการผลิตทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพให้ได้ตามเป้าหมายและมาตรฐานการที่กำหนดไว้ หรือเป็นเงินอุดหนุนกิจการที่รัฐบาลมอบ

หมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในลักษณะเฉพาะการ เช่น เงินอุดหนุนโครงการจัดการเลือกตั้ง เงินอุดหนุนโครงการสงเคราะห์ / กู้ภัย / ซ่อมแซมบูรณะชุมชนหลังภัยพิบัติ เป็นต้น ในการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ หน่วยจัดสรรเงินอุดหนุนจะต้องมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการในเรื่องนั้นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต่างๆ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่โครงการลงทุนใด สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ใด จะพิจารณาตามลำดับความสำคัญ เร่งด่วนของโครงการลงทุน หรือกิจการเฉพาะการ ซึ่งได้จัดทำไว้ในแผนการลงทุนข้างต้นเป็นสำคัญ[33] ในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยรับจัดสรรก็ต้องจัดทำและเสนอโครงการลงทุนของตนเองต่อหน่วยจัดสรรฯ เพื่อแสดงความจำนงในการขอรับจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทโครงการลงทุน หรือกิจการเฉพาะการนั้นๆ ด้วยเช่นเดียวกัน การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้จะทำความตกลงกันเป็นรายโครงการ ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการบริหารจัดการและการตรวจสอบติดตามประเมินผลการดำเนินงานที่ชัดเจน

6.2 กลุ่มบริการที่รัฐบาลควรถ่ายโอนและจัดสรรเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข

การพัฒนาระบบเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขควรจะเริ่มต้นด้วยการกำหนดประเภทบริการหรือกิจการที่จะทำการจัดสรรเงินอุดหนุน ซึ่งก็คือกลุ่มบริการที่รัฐบาลจะถ่ายโอนหรือมอบหมายให้องค์กรกรปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นหน่วยจัดบริการแทน ได้แก่กลุ่มบริการ 5 ประเภทหลักๆ ดังนี้[34]

1. การจัดบริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. การจัดบริการด้านสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน
3. การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
4. การรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันอาชญากรรมในชุมชน

[33] หน่วยจัดสรรเงินอุดหนุนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรร่วมกันประเมินสภาพปัญหาและความจำเป็นในการพัฒนาระบบการจัดผลิตบริการสาธารณะในด้านนั้นๆ และจัดทำโครงการลงทุน-แผนการลงทุนระยะยาวขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนรายโครงการในขั้นตอนต่อไป

[34] โปรดดูคำอธิบายเกี่ยวกับวิธีการวิเคราะห์และวงเงินงบประมาณของบริการกลุ่มนี้เพิ่มเติมในข้อเขียนส่วนที่ผ่านมา

5. กิจการอื่นๆ ที่รัฐบาลเห็นสมควรให้ท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นหน่วยบังคับใช้กฎหมาย หรือกำกับดูแลแทนรัฐบาล

ในกลุ่มบริการเหล่านี้ รัฐบาลควรเลือกถ่ายโอนและจัดสรรเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขสำหรับบริการด้านการศึกษา และสาธารณสุขเป็นลำดับแรก เนื่องจากเป็นกิจการด้านการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในชุมชนเป็นหลัก สำหรับกิจการด้านอื่นๆที่เหลือ เช่น การอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ และการรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันอาชญากรรม ฯลฯ เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลยพินิจในการบังคับใช้กฎหมาย มีความเสี่ยงต่อการใช้ดุลยพินิจที่อาจจะก่อให้เกิดข้อขัดแย้งได้สูง จึงควรได้มีการเตรียมการในระยะ 3-4 ปีแรก และดำเนินการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2547-2450 ต่อไป

ในลำดับต่อไปจะได้นำเสนอระบบเงินอุดหนุนด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเงินอุดหนุนด้านสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน ซึ่งรัฐบาลควรกำหนดให้มีขึ้นในระยะแรกของการถ่ายโอนภารกิจกลุ่มที่ 2

6.2.1 เงินอุดหนุนสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ผลการวิเคราะห์เพื่อจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดบริการในส่วนที่ผ่านมาได้ข้อสรุปว่า กระทรวงศึกษาธิการ (โดยคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นหน่วยจัดหาบริการ (Service provider) และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของกิจการโรงเรียนหรือสถานศึกษาในระดับพื้นฐาน หรือเป็นหน่วยผลิตบริการ (Service producer) รัฐบาล (โดยสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษา) จะถ่ายโอนบุคลากรและทรัพย์สินในกิจการของโรงเรียนหรือสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กทม. อบจ. เมืองพัทยา เทศบาล และ อบต.) เพื่อให้ทำหน้าที่บริหารจัดการสถานศึกษานั้นๆ แทนหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

6.2.1.1 ระบบงบประมาณด้านการศึกษา

รัฐบาลควรปรับปรุงระบบเงินงบประมาณสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นที่กล่าวถึงต้น โดยนำระบบเงินอุดหนุนเป็นก้อนสำหรับการศึกษา

ขั้นพื้นฐาน และเงินอุดหนุนรายโครงการมาใช้สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแทนระบบงบประมาณปกติที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ในระบบงบประมาณแบบใหม่นี้ กระทรวงศึกษาธิการ (โดยคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งชาติ) จะเป็นหน่วยกำหนดนโยบายและเป้าหมายด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับชาติ ในขณะเดียวกัน คณะกรรมการการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดต่างๆ ก็จะเป็นหน่วยกำหนดนโยบายและเป้าหมายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่ของตนเอง โดยคำนึงถึงนโยบาย มาตรฐาน และเป้าหมายการจัดการศึกษาระดับชาติ และปัจจัยความต้องการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่ของตนเอง

6.2.1.2 กระบวนการถ่ายโอนกิจการ

การถ่ายโอนกิจการด้านการจัดการศึกษาระดับพื้นฐานสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน เพื่อให้มั่นใจได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถทำหน้าที่เป็นหน่วยผลิตบริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้มาตรฐาน และเป็นประโยชน์ต่อชุมชนได้อย่างแท้จริง กระบวนการถ่ายโอนกิจการควรประกอบด้วยขั้นตอนการดำเนินงานจำนวน 4 ขั้นตอนคือ

6.2.1.2.1 การแสดงความประสงค์ของท้องถิ่น

ในขั้นตอนแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องแสดงความจำนงที่จะขอรับโอนกิจการสถานศึกษาของรัฐมาบริหารจัดการ ตามกรอบการถ่ายโอนภารกิจแผนการกระจายอำนาจที่กำหนดไว้ ในการนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะรับการถ่ายโอนกิจการ ควรปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัด และสถานศึกษาในเขตพื้นที่ของตนเอง เมื่อเห็นว่าอยู่ในวิสัยที่จะรับถ่ายโอนกิจการสถานศึกษามาดำเนินการเองได้ ก็ให้ยื่นแสดงความประสงค์ที่จะรับถ่ายโอนกิจการสถานศึกษาต่อคณะกรรมการการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัด การยื่นแสดงความจำนงที่รับการถ่ายโอนอาจดำเนินการได้ในปีงบประมาณ 2545 เป็นต้นไป อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนกิจการควรจะเริ่มต้นในปี 2547 เป็นต้นไป ทั้งนี้เพื่อให้มีเวลาการเตรียมการถ่ายโอนเพียงพอ

คณะกรรมการการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดมีหน้าที่อำนวยการ ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับการถ่ายโอนกิจการสถานศึกษาของรัฐไปบริหารจัดการด้วยตนเอง

ตามกรอบแผนการกระจายอำนาจที่กำหนดขึ้น ในการนี้คณะกรรมการฯ เขตพื้นที่การศึกษาควรทำการสำรวจว่าในเขตพื้นที่การศึกษาของตนเองนั้น มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์และมีขีดความสามารถที่จะรับการถ่ายโอนกิจการสถานศึกษาหรือไม่ จำนวนเท่าใด เมื่อใด และจัดทำแผนปฏิบัติการถ่ายโอนกิจการให้ชัดเจน โดยร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาที่เกี่ยวข้อง

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่พร้อมที่จะรับการถ่ายโอนกิจการสถานศึกษาในช่วงปี 2547-49 (ไม่แสดงความประสงค์ที่จะรับการถ่ายโอน หรือแสดงความประสงค์ที่จะรับการถ่ายโอนแต่อาจต้องใช้เวลาในการเตรียมการยาวนานเกินกว่า 4 ปี) ก็ให้แจ้งคณะกรรมการการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดของตนเองได้ทราบถึงปัญหาอุปสรรค เพื่อที่คณะกรรมการฯ จะได้ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการกำหนดมาตรการช่วยเหลือสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับการถ่ายโอนกิจการสถานศึกษาได้ในช่วงปี 2549-54 ต่อไป

6.2.1.2.2 การประเมินความพร้อม

ในขั้นตอนต่อมา เมื่อคณะกรรมการการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาได้รับการแจ้งความประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับการถ่ายโอนกิจการ สถานศึกษาในพื้นที่ของตนเอง ก็ควรมีการตั้งคณะทำงานเพื่อประเมินความพร้อมของสถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมนั้น ให้คณะกรรมการการศึกษาระดับชาติทำหน้าที่กำหนดขึ้นเพื่อให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ควรประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 2 ประเภทคือ (1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานและการประเมินมาตรฐานของสถานศึกษา และ (2) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับศักยภาพการบริหารจัดการสถานศึกษาและวิธีการประเมินศักยภาพการบริหารสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สถานศึกษาของรัฐที่ผ่านการประเมิน (มีคุณสมบัติได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้) จะได้รับใบรับรองมาตรฐานสถานศึกษาจากคณะกรรมการการศึกษาประจำเขตพื้นที่นั้นๆ ในขณะเดียวกัน องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านเกณฑ์การประเมินก็จะได้รับใบรับรอง (ใบอนุญาต) ให้ทำหน้าที่เป็นเจ้าของหรือผู้จัดการสถานศึกษานั้นๆ เช่นเดียวกัน เมื่อผ่านเกณฑ์การประเมินทั้งสองเรื่องแล้ว คณะกรรมการการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาก็จะจัดทำข้อตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา เกี่ยวกับนโยบาย เป้าหมายการดำเนินงาน และเงินอุดหนุนด้านการศึกษาในขั้นตอนต่อไป

อนึ่ง นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้ประกอบกิจการสถานศึกษาของเอกชนและมูลนิธิต่างๆ ก็สามารถแสดงความจำนงเพื่อขอทำหน้าที่จัดบริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานจากคณะกรรมการการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาต่างๆ ได้เช่นเดียวกัน ในการนี้คณะกรรมการฯ จะทำการประเมินความพร้อมของผู้ประกอบการและสถานศึกษานั้นๆ (โดยใช้หลักเกณฑ์บางส่วนเหมือนกัน) ผู้ประกอบการและสถานศึกษาที่ผ่านเกณฑ์การประเมินจะได้รับใบอนุญาตและใบรับรองมาตรฐาน และสามารถจัดทำข้อตกลงกับคณะกรรมการฯ เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยจัดบริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน และขอรับเงินอุดหนุนด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานได้เช่นเดียวกัน

6.2.1.2.3 การพัฒนาศักยภาพของสถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรณีที่สถานศึกษาและ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน คณะกรรมการการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดต่างๆ จะต้องจัดให้มีมาตรการสนับสนุนช่วยเหลือพัฒนาศักยภาพและคุณภาพสถานศึกษาและ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ได้มาตรฐาน จนถึงระดับที่จะสามารถรับรองคุณภาพและมาตรฐานของสถานศึกษา และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยคณะกรรมการฯ จะต้องร่วมมือกับสถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด

คณะกรรมการการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดต่างๆ จะต้องไม่โอนกิจการสถานศึกษาที่ยังไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาสถานศึกษาของรัฐให้ได้มาตรฐาน (ก่อนที่จะโอนกิจการไปให้ท้องถิ่น) เป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการโดยตรง สำหรับสถานศึกษาในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนั้น เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของ

องค์กรปกครองท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงให้ได้มาตรฐาน โดยกระทรวงศึกษา-ธิการจะต้องให้การสนับสนุนด้านวิชาการ และอื่นๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

ในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานการจัดการสถานศึกษาก็ไม่ควรได้รับโอนกิจการสถานศึกษามาทำการบริหารจัดการในทันที หากจะต้องทำการพัฒนาองค์กรและการจัดการของตนเองให้ได้มาตรฐาน (ได้รับการรับรองมาตรฐาน) ก่อนที่จะรับการถ่ายโอนกิจการ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

6.2.1.2.4 **การจัดทำข้อตกลง** (Performance Agreement)

ในขั้นตอนต่อมา คณะกรรมการการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดต่างๆ ควรจัดทำข้อตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ประกอบการสถานศึกษาเอกชนในพื้นที่ เกี่ยวกับเป้าหมายผลงาน วิธีการดำเนินงาน และเกณฑ์การประเมินผลงานของสถานศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคเอกชน รายละเอียดของข้อตกลงควรมีเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. **เป้าหมายผลการดำเนินงาน ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน และเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานของสถานศึกษาในปีงบประมาณ** ระบุเป้าหมายในเชิงปริมาณ คุณภาพ และเวลา ที่กำหนดไว้เป็นแบบมาตรฐาน เช่น จำนวนนักเรียนในระดับประถมศึกษา 500 คน ระดับมัธยมศึกษา 400 คน จำนวนนักเรียนต่อห้องเรียนไม่เกิน 35 คน จำนวนครู-อาจารย์ต่อนักเรียนไม่น้อยกว่า 1:30 คะแนนเฉลี่ยผลการสอบข้อสอบมาตรฐานของนักเรียนในชั้นเรียนต่างๆ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 เป็นต้น
2. **มาตรฐานการบริหารสถานศึกษา** ควรประกอบด้วยมาตรฐานด้านต่างๆ เช่น มาตรฐานว่าด้วยการจัดตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการอำนวยการสถานศึกษา หรือที่เรียกว่า "School board performance standard"
3. **มาตรฐานด้านการบริหารงานและการพัฒนาบุคลากรหลักของสถานศึกษา** เช่น หลักเกณฑ์ว่าระบบคุณธรรมและจริยธรรมด้านบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา หลักเกณฑ์ว่าด้วยการพัฒนาบุคลากรหลักของสถานศึกษา (เช่น บุคลากรหลักของสถานศึกษา จะต้องได้รับการฝึกอบรมพัฒนาความรู้เพิ่มเติมไม่น้อยกว่า 20 ชั่วโมง/คน/ปี เป็นต้น) หลักเกณฑ์ว่า

ด้วยระดับความพึงพอใจ-ขวัญกำลังใจของบุคลากรหลัก (เช่น บุคลากรหลักของสถานศึกษาจะต้องมีขวัญกำลังใจ และมีความพอใจกับสภาพการทำงานในระดับสูงถึงสูงมากไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 เป็นต้น)

4. **มาตรฐานด้านงบประมาณ และการบัญชีของกิจการสถานศึกษา** เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำงบประมาณ การบัญชี รายงานการเงิน และรายงานผลการดำเนินงาน สำหรับกิจการของสถานศึกษาตามแบบที่กำหนดให้ (ระบบงบประมาณแบบ Result-base budget และระบบบัญชีแบบพึงรับพึงจ่าย) ที่ถูกต้อง และได้มาตรฐาน เป็นต้น

5. **จำนวนเงินอุดหนุนประเภท Sectoral block grant ที่จัดสรรให้แก่สถานศึกษาต่างๆ ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เช่น ในปีงบประมาณ 2547-49 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก. จะได้รับเงินอุดหนุนด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 10,000,000 10,500,000 และ 10,010,000 บาทตามลำดับ โดยจะมีการปรับปรุงตัวเลขงบประมาณเงินอุดหนุนให้สอดคล้องกับเป้าหมายการดำเนินงานในแต่ละปีงบประมาณในกระบวนการจัดทำข้อตกลงแต่ละปีงบประมาณต่อไป ดังนี้เป็นต้น

6. **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องใช้เงินที่ได้รับจัดสรรไปเพื่อดำเนินกิจการด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของท้องถิ่นเท่านั้น** หน่วยรับจัดสรรฯ จะนำเงินจำนวนนี้ไปใช้ในกิจการอื่นๆ มิได้

6.2.1.3 การกำหนดวงเงิน และการจัดสรรเงินอุดหนุน: ระดับชาติ และระดับเขตการศึกษา

การกำหนดวงเงินและการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานควรแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลักคือ[35] (1) การกำหนดวงเงินอุดหนุน และการจัดสรรจัดสรรเงินอุดหนุนลงสู่เขตการศึกษา และ (2) การจัดสรรเงินอุดหนุนในระดับเขตการศึกษาลงสู่สถานศึกษา

6.2.1.3.1 การกำหนดวงเงินและการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานลงสู่เขตการศึกษา

[35] ทั้งนี้ ไม่นับรวมการกำหนดวงเงินงบประมาณอุดหนุนการศึกษาระดับพื้นฐาน ซึ่งเป็นขั้นตอนการจัดทำงบประมาณระดับมหภาคของประเทศ

การกำหนดวงเงินและการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานลงสู่เขตการศึกษานั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาพื้นฐานแห่งชาติ ในฐานะเป็นหน่วยกำหนดนโยบายและเป้าหมายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศ ในการกำหนดวงเงินงบประมาณด้านการจัดการศึกษาขึ้นพื้นฐานนั้น คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรกำหนดแผนการจัดการศึกษาประจำปีงบประมาณ ซึ่งควรจะมีรายละเอียดประกอบด้วยประมาณการเป้าหมายการดำเนินงาน (จำนวนสถานศึกษา จำนวนนักเรียน ฯลฯ เป็นต้น) ประมาณการรายจ่ายดำเนินการ และรายจ่ายลงทุน (ตามแผนการลงทุนด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน) หลังจากนั้นก็ควรนำเสนอแผนงานเพื่อขอความเห็นชอบต่อรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่กำกับดูแลด้านนโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในลำดับต่อมาคณะกรรมการฯ ควรปรึกษาหารือกับสำนักงบประมาณ เพื่อจัดทำข้อตกลง (Performance agreement) เกี่ยวกับเงื่อนไขการดำเนินงาน เมื่อได้ข้อตกลงร่วมกันแล้ว สำนักงบประมาณจะจัดทำรายละเอียดคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาต่อไปตามลำดับ เมื่อได้รับจัดสรรเงินงบประมาณแล้ว คณะกรรมการฯ จึงดำเนินการจัดสรรเงินอุดหนุนลงสู่เขตการศึกษาต่างๆ ต่อไป

ในการจัดสรรเงินอุดหนุนลงสู่เขตการศึกษานั้น คณะกรรมการการศึกษาระดับชาติควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรขึ้น โดยในระยะแรกอาจจัดแบ่งเงินอุดหนุนออกเป็น 4 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1: ค่าใช้จ่ายสำหรับการบริหารจัดการของคณะกรรมการการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขต ในระยะแรกให้รวมถึงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการถ่ายโอนกิจการสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ด้วย (จัดสรรเป็นอัตราส่วนร้อยละ ของวงเงินงบประมาณส่วนที่สองและสามรวมกัน เช่นร้อยละ 15 เป็นต้น)

ส่วนที่ 2: ค่าใช้จ่ายประเภทเงินเดือนและสวัสดิการของบุคลากรหลักของสถานศึกษา (จัดสรรตามจำนวนอัตรากำลังที่มีอยู่จริง)

ส่วนที่ 3: ค่าใช้จ่ายในการบริหารสถานศึกษา การจัดการเรียนการสอน และการพัฒนาคุณภาพการศึกษา (จัดสรรตามจำนวนสถานศึกษา และจำนวนนักเรียนของสถานศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่น)

ส่วนที่ 4: ค่าใช้จ่ายในการลงทุนเพื่อพัฒนาสถานศึกษา (จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนโครงการลงทุน ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาสถานศึกษาของรัฐในแต่ละปีงบประมาณ)

6.2.1.3.2 การจัดสรรเงินงบประมาณด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับเขตการศึกษาลงสู่สถานศึกษา

การจัดสรรเงินงบประมาณด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับเขตพื้นที่การศึกษานั้น เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาต่างๆ ที่จะต้องจัดทำข้อตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ประกอบการสถานศึกษาเอกชนซึ่งเป็นจ้าของสถานศึกษาในท้องถิ่น และจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถานศึกษาตามข้อตกลงที่กำหนดขึ้นในแต่ละปีงบประมาณดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

ในการจัดสรรเงินงบประมาณเงินอุดหนุนด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่สถานศึกษานั้น ในระยะแรกคณะกรรมการการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดต่างๆ ควรกำหนดเกณฑ์การจัดสรรสำหรับสถานศึกษาของรัฐและภาคเอกชนไว้แตกต่างกันดังนี้

สถานศึกษาของรัฐ ในที่นี้หมายถึง สถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนให้ท้องถิ่น (ถ้ามี) ควรจัดสรรเงินอุดหนุนโดยพิจารณาค่าใช้จ่ายของสถานศึกษา 3 ประเภทคือ

1. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรหลักทางการศึกษา (เงินเดือนและสวัสดิการครูอาจารย์) ให้จัดสรรตามอัตรากำลังที่มีอยู่จริง
2. ค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการ การจัดการเรียนการสอน และการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ให้จัดสรรตามจำนวนนักเรียน โดยใช้ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวมาตรฐานที่กำหนดขึ้น และใช้กับสถานศึกษาของรัฐทั่วประเทศ
3. ค่าใช้จ่ายด้านการพัฒนาสถานศึกษา ให้จัดสรรแก่สถานศึกษาที่ได้รับอนุมัติงบประมาณโครงการ (เป็นเงินอุดหนุนโครงการลงทุน) ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาสถานศึกษาที่ได้กำหนดไว้

สถานศึกษาเอกชน ในที่นี้หมายถึง สถานศึกษาของเอกชนและมูลนิธิต่างๆ ที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน และได้ทำข้อตกลงกับคณะกรรมการการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาของจังหวัดต่างๆ ที่จะทำหน้าที่จัดบริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ชุมชน ให้จัดสรรเงินอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายประเภทที่ 2 เท่านั้น ในที่นี้ก็คือ ค่าใช้ด้านการบริหารจัดการ การจัดการเรียนการสอน และการพัฒนาคุณภาพ การศึกษาของสถานศึกษา โดยจัดสรรเท่ากับค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวมาตรฐานที่กำหนดขึ้นในจำนวนเงินเท่ากับที่จัดสรรให้แก่สถานศึกษาของรัฐข้างต้น

ในระยะต่อไป เมื่อรัฐบาลได้ดำเนินการถ่ายโอนกิจการด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระยะหนึ่งแล้ว ระบบการจัดการศึกษาใหม่ที่ประกอบด้วยสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาเอกชนจะปรับตัวเข้าสู่ภาวะดุลยภาพ ซึ่งจะทำให้ทราบถึงระดับความต้องการและค่าใช้จ่ายของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เหมาะสมสำหรับชุมชนแต่ละแห่ง คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับชาติและระดับเขตพื้นที่การศึกษาต่างๆ ควรจะได้ทบทวนและปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานเสียใหม่ เกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เขตการศึกษา และเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถานศึกษาควรจะใช้ค่าใช้จ่ายมาตรฐานต่อหัวนักเรียนเพียงเกณฑ์เดียว และสถานศึกษาของรัฐและเอกชนก็ควรจะใช้เกณฑ์การจัดสรรเหมือนกันทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อให้สถานศึกษาต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชนได้ปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพการจัดการศึกษาของตนเอง ภายใต้หลักการแข่งขันที่เสมอภาคอย่างแท้จริงต่อไป

เมื่อได้จัดสรรเงินอุดหนุนด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่สถานศึกษาต่างๆ แล้ว คณะกรรมการการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาจะทำหน้าที่กำกับดูแล และประเมินผลการจัดบริการของสถานศึกษาต่างๆ ข้างต้น ให้เป็นไปตามข้อตกลงที่ได้จัดทำขึ้นร่วมกันข้างต้น ในการนี้คณะกรรมการฯ จะประมวลผลการดำเนินงานของสถานศึกษาต่างๆ ที่ทำได้จริงเมื่อสิ้นปีงบประมาณ และนำไปประกอบการพิจารณาปรับเพิ่ม-ลดวงเงินอุดหนุนฯ ที่จะจัดสรรให้แก่สถานศึกษาต่างๆ ในปีงบประมาณต่อไป

ตารางที่ 6-1 แสดงตัวอย่างการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการจัดการศึกษาระดับพื้นฐานให้แก่สถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาเอกชนและมูลนิธิต่างๆ ในท้องถิ่น สำหรับ

หลักเกณฑ์การจัดสรรค่าใช้จ่ายประเภทต่างๆ นั้น ควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับชาติ และเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้กำหนดรายละเอียดต่อไป [36]

ตารางที่ 6-1 ตัวแบบตารางแสดงผลการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่เขตการศึกษาต่างๆ

เขตการศึกษา	(1)ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร	(2)ค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการ จัดการศึกษา และพัฒนาคุณภาพการศึกษา	(3)รวม = (1) + (2)	(4) ค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการของเขตการศึกษา = 15% ของ (1) + (2)	(5)โครงการลงทุน (เงินอุดหนุนรายโครงการ)	(6)รวมเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่เขตการศึกษา = (3)+(4)+(5)
	จำนวนบุคลากร (คน)	จำนวนเงินจัดสรร (บาท)	จำนวนนักเรียน (คน)	จำนวนเงินจัดสรร (บาท)		
เขตการศึกษาที่ 1						
เขตการศึกษาที่ 2						
เขตการศึกษาที่ 3						
ฯลฯ						

[36] ขณะนี้คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งชาติกำลังทำการศึกษาและกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น

ตารางที่ 6-2 ตัวแบบตารางแสดงผลการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่สถานศึกษาในพื้นที่เขตการศึกษาต่าง ๆ

หน่วยรับจัดสรร/สถานศึกษา	ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร		ค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการ จัดการศึกษา และพัฒนาคุณภาพการศึกษา		งบประมาณโครงการลงทุน (บาท)	รวม จำนวนเงินจัดสรร (บาท)
	จำนวนบุคลากร (คน)	จำนวนเงินจัดสรร (บาท)	จำนวนนักเรียน (คน)	จำนวนเงินจัดสรร (บาท)		
อบจ. (รวม)						
โรงเรียน ...						
โรงเรียน ...						
เทศบาล ก. (รวม)						
โรงเรียน ...						
โรงเรียน ...						
อบต. ข. (รวม)						
โรงเรียน ...						
สถานศึกษาเอกชน (รวม)						
โรงเรียน ...	0	0			0	
โรงเรียน ...	0	0			0	

6.2.2 เงินอุดหนุนด้านสาธารณสุข

ข้อเสนอว่าด้วยการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบด้านสาธารณสุข ในส่วนที่ผ่านมาได้จัดแบ่งกลุ่มบริการสาธารณสุขในระดับชุมชนออกเป็น 3 ประเภท และให้มีหน่วยจัดหาและจัดผลิตบริการที่แตกต่างกันออกไป คือ

ประเภทที่ 1: บริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (กทม. เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยจัดหาบริการและจัดผลิตบริการให้กับ

ชุมชนของตนเอง บริการกลุ่มนี้ประกอบด้วยบริการ/กิจกรรมย่อยต่างๆ เช่น ให้บริการรักษาพยาบาลขั้นต้น (คลินิกผู้ป่วยนอก หน่วยพยาบาลฉุกเฉินขั้นพื้นฐาน ศูนย์การแพทย์ สถานีอนามัยตำบล ฯลฯ) จัดให้มีหน่วยรถพยาบาลเคลื่อนที่ จัดให้มีหน่วยบริการส่งต่อผู้ป่วย จัดให้มีบริการรักษาพยาบาลแก่ผู้ป่วยในชุมชน ส่งเสริมสุขภาพ เฝ้าระวังและป้องกันโรคติดต่อ ให้ข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพ การป้องกันโรค และอื่นๆ ให้บริการวัคซีนในเด็ก สำรวจ วิจัย วินิจฉัยโรคระบาด/โรคติดต่อ ปฏิบัติการเพื่อยับยั้ง ระงับการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ

ประเภทที่ 2: บริการรักษาพยาบาลขั้นที่ 2 ในที่นี้หมายถึง การจัดให้มีโรงพยาบาลทั่วไปในระดับชุมชน กำหนดให้คณะกรรมการสาธารณสุขระดับจังหวัดเป็นหน่วยจัดหาบริการ สำหรับการจัดผลิตบริการนั้น กำหนดให้มีหน่วยจัดผลิตบริการได้หลายประเภท เช่น สถานพยาบาลในสังกัดหรือในกำกับของกระทรวงสาธารณสุข สถานพยาบาลในสังกัดหรือในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานพยาบาลในสังกัดหรือในกำกับของสถานศึกษาของรัฐ และสถานพยาบาลเอกชนหรือมูลนิธิต่างๆ เป็นต้น

ประเภทที่ 3: บริการรักษาพยาบาลขั้นที่ 3 ในที่นี้หมายถึง การจัดให้มีสถานพยาบาลสำหรับผู้ป่วยเฉพาะทางต่างๆ กำหนดให้คณะกรรมการสาธารณสุขระดับชาติทำหน้าที่เป็นหน่วยจัดหาบริการ และให้มีหน่วยจัดผลิตบริการได้หลายลักษณะร่วมกัน เช่น สถานพยาบาลในสังกัดหรือในกำกับของกระทรวงสาธารณสุข (เช่น โรงพยาบาลจังหวัด โรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลเฉพาะทางต่างๆ เป็นต้น) สถานพยาบาลในสังกัดหรือในกำกับของกระทรวงและส่วนราชการอื่นๆ สถานพยาบาลในสังกัดหรือในกำกับของสถานศึกษาของรัฐ สถานพยาบาลในสังกัดและในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานพยาบาลของเอกชนและมูลนิธิต่างๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ระบบการจัดบริการสาธารณสุขทั้ง 3 กลุ่มนี้จะต้องเชื่อมโยงสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การจัดบริการมีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนผู้ใช้บริการ ดังนั้น ระบบการบริหารจัดการด้านสาธารณสุขในจังหวัดหนึ่งๆ จึงต้องมีองค์กรศูนย์กลางการจัดการและการประสานงานในรูปของคณะบุคคล (คณะกรรมการ) ที่มีเอกภาพและมีอิสระในการบริหารจัดการที่ดี ในที่นี้จะเรียกคณะกรรมการชุดนี้ว่า "คณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด" (Provincial Health Board)

6.2.2.1 ระบบงบประมาณด้านสาธารณสุข

รัฐบาลควรปรับปรุงระบบงบประมาณด้านสาธารณสุขในส่วนภูมิภาคเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับระบบการจัดบริการด้านสาธารณสุขที่เปลี่ยนแปลงไป โดยนำระบบเงินอุดหนุนเป็นก้อนสำหรับการจัดบริการสาธารณสุขมาใช้แทนระบบงบประมาณปกติที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ในระบบงบประมาณแบบใหม่นี้ กระทรวงสาธารณสุข (โดยคณะกรรมการสาธารณสุขแห่งชาติ) จะเป็นหน่วยกำหนดนโยบายและเป้าหมายด้านการจัดบริการด้านสาธารณสุขในระดับชาติ ในขณะเดียวกัน คณะกรรมสาธารณสุขจังหวัดในจังหวัดต่างๆ ก็จะเป็นหน่วยกำหนดนโยบายและเป้าหมายการจัดบริการด้านสาธารณสุขในเขตพื้นที่จังหวัดของตนเอง โดยคำนึงถึงนโยบาย มาตรฐาน และเป้าหมายการจัดบริการด้านสาธารณสุขระดับชาติ และปัจจัยความต้องการด้านสาธารณสุขในเขตพื้นที่ของตนเอง

6.2.2.2 กระบวนการถ่ายโอนกิจการ

การถ่ายโอนกิจการด้านสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะครอบคลุมเฉพาะกิจการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน (เช่น สถานีอนามัยตำบล ศูนย์การแพทย์ชุมชน และหน่วยปฏิบัติการอื่นๆ ของรัฐ ที่มีลักษณะเป็นการให้บริการด้านสาธารณสุขขั้นพื้นฐานในระดับชุมชน เป็นต้น) เท่านั้น สำหรับกิจการสถานพยาบาลขั้นที่สองและสามนั้น จะไม่มีการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด[37]

การถ่ายโอนกิจการสถานบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน เพื่อให้มั่นใจได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถทำหน้าที่เป็นหน่วยผลิตบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และเป็นประโยชน์ต่อชุมชนได้อย่างแท้จริง กระบวนการถ่ายโอนกิจการควรประกอบด้วยขั้นตอนการดำเนิน

[37] อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอาจมีนโยบายที่ปรับสถานภาพของสถานพยาบาลในสังกัดของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ให้เป็นสถานพยาบาลในกำกับของรัฐก็ได้ หรืออาจมีนโยบายถ่ายโอนกิจการสถานพยาบาลบางแห่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดๆ เป็นการเฉพาะก็ได้

งานจะคล้ายคลึงกับกรณีของการถ่ายโอนกิจการด้านการศึกษาที่ผ่านมา กล่าวคือควรจะมีขั้นตอนการดำเนินงาน 4 ขั้นตอนหลักๆ คือ

6.2.2.2.1 การแสดงความประสงค์ของท้องถิ่น

ในขั้นตอนแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องแสดงความจำนงที่จะขอรับโอนกิจการสถานบริการด้านสาธารณสุขของรัฐมาบริหารจัดการ ในการนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะรับการถ่ายโอนกิจการควรปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด และสถานบริการสาธารณสุขในเขตพื้นที่ของตนเอง เมื่อเห็นว่าอยู่ในวิสัยที่จะรับถ่ายโอนกิจการของสถานบริการมาดำเนินการเองได้ ก็ให้ยื่นแสดงความประสงค์ที่จะรับถ่ายโอนกิจการของสถานบริการนั้นๆ ต่อคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด การยื่นแสดงความจำนงที่รับการถ่ายโอนอาจดำเนินการได้ในปีงบประมาณ 2545 เป็นต้นไป อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนกิจการควรจะเริ่มต้นในปี 2547 เป็นต้นไป ทั้งนี้เพื่อให้มีเวลาการเตรียมการถ่ายโอนเพียงพอ (เช่นเดียวกับกรณีของการถ่ายโอนกิจการด้านการศึกษาที่กล่าวถึงข้างต้น)

ในขณะเดียวกัน คณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดก็ควรได้ทำการสำรวจว่ามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดบ้างที่มีความประสงค์และมีขีดความสามารถที่จะรับการถ่ายโอนกิจการสถานศึกษาหรือไม่ จำนวนเท่าใด เมื่อใด และจัดทำแผนปฏิบัติการถ่ายโอนกิจการให้ชัดเจน โดยร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานบริการด้านสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่พร้อมที่จะรับการถ่ายโอนกิจการของสถานบริการฯ ในช่วงปี 2547-49 (ไม่แสดงความประสงค์ที่จะรับการถ่ายโอน หรือแสดงความประสงค์ที่จะรับการถ่ายโอนแต่อาจต้องใช้เวลาในการเตรียมการยาวนานเกินกว่า4 ปี) ก็ให้แจ้งคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดได้ทราบถึงปัญหาอุปสรรค เพื่อที่คณะกรรมการจะได้ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานบริการที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับการถ่ายโอนกิจการของสถานบริการได้ในช่วงปี 2549-54 ต่อไป

6.2.2.2.2 การประเมินความพร้อม

เมื่อคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดได้รับการแจ้งความประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับการถ่ายโอนกิจการสถานบริการแล้วก็ควรมีการตั้งคณะทำงานเพื่อประเมินความพร้อมของสถานบริการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว สำหรับหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมนั้น ให้คณะกรรมการสาธารณสุขระดับชาติเป็นผู้กำหนดขึ้น เพื่อให้คณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ควรประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 2 ประเภทคือ (1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานของสถานบริการ และ (2) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับศักยภาพการบริหารจัดการสถานบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สถานบริการสาธารณสุขของรัฐที่ผ่านการประเมิน (มีคุณสมบัติได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้) จะได้รับใบรับรองมาตรฐานสถานบริการสาธารณสุขจากคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด ในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ก็จะได้รับใบรับรอง (ใบอนุญาต) ให้ทำหน้าที่เป็นเจ้าของสถานบริการด้านสาธารณสุขในระดับนั้นๆ เช่นเดียวกัน

เมื่อผ่านเกณฑ์การประเมินทั้งสองเรื่องแล้ว คณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดก็จะจัดทำข้อตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานบริการเกี่ยวกับนโยบาย เป้าหมายการดำเนินงาน และเงินอุดหนุนด้านการศึกษา ซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดเพิ่มเติมต่อไป

อนึ่ง นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว สถานบริการทางการแพทย์ในสังกัดส่วนราชการอื่นๆ รวมทั้งสถานบริการฯ ของเอกชนก็สามารถแสดงความจำนงเพื่อขอทำหน้าที่จัดบริการด้านสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน และ/หรือบริการทางการแพทย์ในระดับที่ 2 จากคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดได้เช่นเดียวกัน ในการนี้คณะกรรมการจะทำการประเมินความพร้อมของผู้ประกอบการและสถานบริการนั้นๆ โดยใช้หลักเกณฑ์เดียวที่กล่าวถึงข้างต้น ผู้ประกอบการและสถานบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขที่ผ่านเกณฑ์การประเมินจะได้รับใบอนุญาตและใบรับรองมาตรฐาน และสามารถจัดทำข้อตกลงกับคณะกรรมการฯ เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยจัดบริการด้านการการแพทย์และสาธารณสุข

ขั้นพื้นฐาน และ/หรือบริการรักษาพยาบาลขั้นที่ 2 และขอรับเงินอุดหนุนด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานได้เช่นเดียวกัน

6.2.2.2.3 การพัฒนาศักยภาพของสถานบริการด้านสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรณีที่สถานบริการ และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน คณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดจะต้องจัดให้มีมาตรการสนับสนุนช่วยเหลือ พัฒนาศักยภาพและคุณภาพสถานบริการ และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้มาตรฐาน จนถึงระดับที่จะสามารถรับรองคุณภาพและมาตรฐานได้ โดยคณะกรรมการจะต้องร่วมมือกับสถานบริการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด

คณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดจะต้องไม่โอนกิจการสถานบริการที่ยังไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาสถานบริการของรัฐให้ได้มาตรฐาน (ก่อนที่จะโอนกิจการไปให้ท้องถิ่น) เป็นหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขโดยตรง สำหรับสถานบริการในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนั้น เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงให้ได้มาตรฐาน โดยอาจขอความช่วยเหลือสนับสนุนจากกระทรวงสาธารณสุขในด้านเทคนิค วิชาการ และอื่นๆ ต่อไป

ในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยจัดการสถานบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขก็ไม่ควรได้รับโอนกิจการสถานบริการ มาทำการบริหารจัดการในทันที หากจะต้องทำการพัฒนาองค์กรและการจัดการของตนเองให้ได้มาตรฐาน (ได้รับการรับรองมาตรฐาน) ก่อนที่จะรับการถ่ายโอนกิจการ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

6.2.2.2.3 การจัดทำข้อตกลง (Performance Agreement)

ในขั้นตอนต่อมา คณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด ควรจัดทำข้อตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกับผู้ประกอบการสถานบริการทางการแพทย์และสาธารสุขในพื้นที่ เกี่ยวกับเป้าหมายผลงาน วิธีการดำเนินงาน และเกณฑ์การประเมินผลงานของสถานบริการ ที่อยู่ใน

ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคเอกชน รายละเอียดของข้อตกลงควรมีเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. **เป้าหมายผลการดำเนินงาน ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน และเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานของสถานบริการในปีงบประมาณ** โดยระบุเป้าหมายในเชิงปริมาณ คุณภาพ และเวลา ที่กำหนดไว้เป็นแบบ มาตรฐาน เช่น จำนวนผู้ป่วยนอก 1,000 ราย (ครั้ง) จำนวนบุคลากรด้านการแพทย์ต่อประชากรในพื้นที่รับผิดชอบหลักไม่ต่ำกว่า 1 ต่อ 500 คน อัตราการตายด้วยโรคติดต่อในชุมชนไม่เกิน 1 ต่อ 100 คน ดังนี้เป็นต้น

2. **มาตรฐานการบริหารสถานบริการ** ควรประกอบด้วยมาตรฐานด้านต่างๆ เช่น

(1) มาตรฐานว่าด้วยการจัดตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการอำนวยการสถานบริการ หรือที่เรียกว่า "Health board performance standard"

(2) มาตรฐานด้านการบริหารงานและการพัฒนาบุคลากรหลักของสถานบริการ เช่น หลักเกณฑ์ว่าระบบคุณธรรมและจริยธรรมด้านบริหารงานบุคคลของสถานบริการ หลักเกณฑ์ว่าด้วยการพัฒนาบุคลากรหลักของสถานบริการ (เช่น บุคลากรหลักของสถานบริการจะต้องได้รับการฝึกอบรมพัฒนาความรู้เพิ่มเติมไม่น้อยกว่า 50 ชั่วโมง/คน/ปี เป็นต้น) หลักเกณฑ์ว่าด้วยระดับความพึงพอใจ-ขวัญกำลังใจของบุคลากรหลัก (เช่น บุคลากรหลักของสถานบริการฯ จะต้องมีขวัญกำลังใจ และมีความพอใจกับสภาพการทำงานในระดับสูงถึงสูงมากไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 เป็นต้น)

3. **มาตรฐานด้านงบประมาณ และการบัญชีของกิจการสถานบริการ** เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำงบประมาณ การบัญชี รายงานการเงิน และรายงานผลการดำเนินงาน สำหรับกิจการของสถานศึกษาตามแบบที่กำหนดให้ (ระบบงบประมาณแบบ Result-base budget และระบบบัญชีแบบพึงรับพึงจ่าย) ที่ถูกต้อง และได้มาตรฐาน เป็นต้น

4. **ค่าบริการ** ในที่นี้ควรกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเก็บค่าบริการไว้ให้ชัดเจน เช่น บริการประเภทใดที่ไม่เก็บค่าบริการ บริการประเภทใดที่ให้มีการเก็บค่าบริการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และบริการประเภทใดที่สามารถเก็บค่าบริการได้โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ

5. **จำนวนเงินอุดหนุนประเภท** Sectoral block grant **ที่จัดสรรให้แก่สถานบริการต่างๆ ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เช่น ในปีงบประมาณ 2547-49 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก. จะได้รับเงินอุดหนุนด้านการจัดบริการด้านสาธารณสุขจำนวน 15,000,000 15,500,000 และ 16,000,000 บาทตามลำดับ โดยจะมีการปรับปรุงตัวเลข

งบประมาณ เงินอุดหนุนให้สอดคล้องกับเป้าหมายการดำเนินงานในแต่ละปีงบประมาณ ในกระบวนการจัดทำข้อตกลงแต่ละปีงบประมาณต่อไป ฯลฯ ดังนี้เป็นต้น

5. **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องใช้เงินที่ได้รับจัดสรรไปเพื่อดำเนินกิจการด้านการจัดบริการด้านสาธารณสุขของท้องถิ่นเท่านั้น** หน่วยรับจัดสรรจะนำเงินจำนวนนี้ไปใช้ในกิจการอื่นๆ มิได้

6.2.2.3 การกำหนดวงเงิน และการจัดสรรเงินอุดหนุน : ระดับชาติ และระดับจังหวัด

การจัดสรรเงินอุดหนุนด้านสาธารณสุขในส่วนภูมิภาคนั้นควรดำเนินการใน 2 ระดับคือ การกำหนดวงเงินและการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านสาธารณสุขในระดับชาติ และการจัดสรรในระดับจังหวัด[38]

6.2.2.3.1 การกำหนดวงเงินอุดหนุน และการจัดสรรเงินอุดหนุนในระดับชาติ

การกำหนดวงเงินและการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านสาธารณสุขในระดับชาตินั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการสาธารณสุขแห่งชาติ ในฐานะเป็นหน่วยกำหนดนโยบายและเป้าหมายการจัดบริการด้านสาธารณสุขของประเทศ ในการนี้คณะกรรมการสาธารณสุขแห่งชาติควรกำหนดแผนการจัดบริการสาธารณสุขประจำปีงบประมาณ โดยมีรายละเอียดประกอบด้วยประมาณการเป้าหมายการดำเนินงาน (จำนวนสถานบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข จำนวนผู้ใช้บริการ เป็นต้น) ประมาณการรายจ่ายดำเนินการ และรายจ่ายลงทุน (ตามแผนการลงทุนด้านการสาธารณสุข) หลังจากนั้นก็ควรนำเสนอแผนงานเพื่อขอความเห็นชอบต่อรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่กำกับดูแลด้านนโยบายสาธารณสุข ในลำดับต่อมาคณะกรรมการ ควรปรึกษาหารือกับสำนักงบประมาณ เพื่อจัดทำข้อตกลง(Performance agreement) เกี่ยวกับเงื่อนไขการดำเนินงาน เมื่อได้ข้อตกลงร่วมกันแล้ว สำนักงบประมาณจะจัดทำรายละเอียดคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาต่อไปตามลำดับ เมื่อได้รับจัดสรรเงินงบประมาณแล้ว คณะกรรมการจึงดำเนินการจัดสรรเงินอุดหนุนลงสู่จังหวัดต่างๆ ต่อไป

[38] โปรดพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับองค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนทั้งสองระดับเพิ่มเติมในบทที่ 7 เรื่องการบริหารจัดการเงินอุดหนุน

ในการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านสาธารณสุขลงสู่ภูมิภาคและจังหวัดต่างๆ นั้น คณะกรรมการสาธารณสุขแห่งชาติควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรขึ้น โดยในระยะแรกอาจจัดแบ่งเงินอุดหนุน ออกเป็น 4 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1 : ค่าใช้จ่ายสำหรับการบริหารจัดการของคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด ในระยะแรกให้รวมถึงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการถ่ายโอนกิจการสถานบริการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ด้วย (จัดสรรเป็นอัตราส่วนร้อยละของวงเงินงบประมาณส่วนที่สองและสามรวมกัน เช่น ร้อยละ 10 เป็นต้น)

ส่วนที่ 2: ค่าใช้จ่ายประเภทเงินเดือนและสวัสดิการของบุคลากรหลักของสถานบริการ (จัดสรรตามจำนวนอัตรากำลังที่มีอยู่จริง)

ส่วนที่ 3: ค่าใช้จ่ายในการบริหารและการจัดบริการของสถานบริการ (จัดสรรตามจำนวนสถานบริการ และจำนวนประชากร โดยให้มีตัวแปรปรับค่าใช้จ่ายที่มีความสัมพันธ์กับภาวะการเจ็บป่วยและสุขภาพของประชาชนในจังหวัดต่างๆ)[39]

ส่วนที่ 4 : ค่าใช้จ่ายในการลงทุนเพื่อพัฒนาสถานบริการ (จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนโครงการลงทุน ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาสถานบริการ ในแต่ละปีงบประมาณ)

6.2.2.3.2 การจัดสรรจัดสรรเงินอุดหนุนระดับจังหวัด (ลงสู่สถานบริการ)

สำหรับการจัดสรรเงินงบประมาณด้านการจัดบริการด้านสาธารณสุขในระดับเขตพื้นที่บริการสาธารณสุขนั้น คณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดมีหน้าที่จัดทำข้อตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ประกอบการสถานบริการในจังหวัด และจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถานบริการ ตามข้อตกลงที่กำหนดขึ้นในแต่ละปีงบประมาณดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

[39] โปรดดูแนวคิดการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณสุขลงสู่จังหวัดต่างๆ เพิ่มเติมใน ศุภสิทธิ พรรณารุโณทัย การจัดสรรงบประมาณสาธารณสุขของไทย

ในการจัดสรรเงินงบประมาณเงินอุดหนุนด้านการจัดบริการด้านสาธารณสุขให้แก่สถานบริการนั้น ในระยะแรกคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด ควรกำหนดเกณฑ์การจัดสรรสำหรับสถานบริการของรัฐและภาคเอกชนไว้แตกต่างกันดังนี้

สถานบริการของรัฐ ในที่นี้หมายถึง สถานบริการในสังกัดหรือในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานบริการในสังกัดหรือในกำกับของกระทรวงสาธารณสุขและส่วนราชการต่างๆ (ถ้ามี) ควรจัดสรรเงินอุดหนุน โดยพิจารณาค่าใช้จ่ายของสถานบริการ 3 ประเภท คือ

1. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรหลักของสถานบริการ (เงินเดือนและสวัสดิการแพทย์ พยาบาล บุคลากรทางการแพทย์ ฯลฯ) ให้จัดสรรตามอัตรากำลังที่มีอยู่จริง
2. ค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการและการจัดบริการ ให้จัดสรรตามจำนวนประชากรในพื้นที่การให้บริการ (โดยใช้ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวมาตรฐานที่กำหนดขึ้น) และจัดสรรตามตัวแปรปรับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับภาวะการเจ็บป่วยและสุขภาพของประชาชนในพื้นที่การให้บริการอีกส่วนหนึ่ง
3. ค่าใช้จ่ายด้านการพัฒนาสถานบริการ ให้จัดสรรแก่สถานบริการที่ได้รับอนุมัติงบประมาณโครงการ (เป็นเงินอุดหนุนโครงการลงทุน) ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาสถานบริการที่ได้กำหนดไว้

สถานบริการเอกชน ในที่นี้หมายถึง สถานบริการของเอกชนและมูลนิธิต่างๆ ที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน และได้ทำข้อตกลงกับคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดให้เป็นสถานบริการในระบบเครือข่ายการให้บริการของคณะกรรมการ สาธารณสุขจังหวัด ให้จัดสรรเงินอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายตามจำนวนรายผู้มาใช้บริการ ตามเกณฑ์ที่ตกลงกันไว้

เมื่อได้จัดสรรเงินอุดหนุนด้านการจัดบริการด้านสาธารณสุขให้แก่สถานศึกษาต่างๆ แล้ว คณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดจะทำหน้าที่กำกับดูแล และประเมินผลการจัดบริการของสถานบริการต่างๆ ข้างต้น ให้เป็นไปตามข้อตกลงที่ได้จัดทำขึ้นร่วมกันข้างต้น ในการนี้คณะกรรมการจะประมวลผลการดำเนินงานของสถานบริการต่างๆ ที่ทำได้จริงเมื่อสิ้นปีงบประมาณ และนำไปประกอบการพิจารณาปรับเพิ่ม-ลดวงเงินอุดหนุนที่จะจัดสรรให้แก่สถานบริการ ในปีงบประมาณต่อไป

ตารางที่ 6-3 แสดงตัวอย่างการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านสาธารณสุขให้แก่จังหวัดและสถานบริการภายในจังหวัด สำหรับหลักเกณฑ์การจัดสรรค่าใช้จ่ายประเภทต่างๆ นั้น ควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสาธารณสุขแห่งชาติ และคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้กำหนดรายละเอียดต่อไป[40]

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

[40] ขณะนี้คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งชาติกำลังทำการศึกษาและกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น

ตารางที่ 6-3 ตัวแบบตารางแสดงผลการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านสาธารณสุขให้แก่จังหวัดต่างๆ

จังหวัด	(1) ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร		(2) ค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการ จัดการจัดบริการฯ		(3) รวม=(1) + (2)	(4) ค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการของคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด= 10% ของ (1) + (2)	(5) งบประมาณโครงการลงทุน	(6) รวมเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่จังหวัด = (3)+(4)+(5)
	จำนวนบุคลากร (คน)	จำนวนเงินจัดสรร (บาท)	จัดสรรตามจำนวนประชากร (บาท)	จัดสรรตามตัวแปรปรับค่าใช้จ่าย (บาท)				
จังหวัด ก.								
จังหวัด ข.								
จังหวัด ค.								
ฯลฯ								

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 6-4 ตัวแบบตารางแสดงผลการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านสาธารสุขให้แก่สถานบริการฯ ภายในจังหวัด

หน่วยรับจัดสรร /สถานบริการฯ	ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร		ค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการ และการจัดบริการฯ		งบประมาณโครงการลงทุน (บาท)	รวม จำนวนเงินจัดสรร (บาท)
	จำนวนบุคลากร (คน)	จำนวนเงินจัดสรร (บาท)	จัดสรรตามประชากร (บาท)	จัดสรรตามตัวแปรปรับค่าใช้จ่าย (บาท)		
สถานบริการฯ ในสังกัด/ในกำกับของส่วนราชการ. (รวม)						
สถานบริการ..						
เทศบาล ก. (รวม)						
สถานบริการ..						
อบต. ข. (รวม)						
สถานบริการ..						
สถานบริการเอกชน (รวม)						
สถานบริการ..			จัดสรรตามจำนวนผู้ใช้บริการ			
สถานบริการ..			จัดสรรตามจำนวนผู้ใช้บริการ			

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 7 ระบบการบริหารจัดการเงินอุดหนุน

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าเงินอุดหนุนท้องถิ่นในระบบใหม่นี้จะประกอบด้วยเงินอุดหนุน 3 ลักษณะคือ (1) เงินอุดหนุนทั่วไป (General block grants) (2) เงินอุดหนุนเป็นก้อนสำหรับกิจการเฉพาะด้าน (Sectoral block grants) และ (3) เงินอุดหนุนรายโครงการ (Project grants) การบริหารเงินอุดหนุนทั้ง 3 ลักษณะนี้มีขั้นตอนการดำเนินงานหลักๆ 8 ขั้นตอนคือ (1) การกำหนดนโยบายและวงเงินอุดหนุนในระดับชาติ (2) การจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนของเงินอุดหนุน (3) การพิจารณางบประมาณของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (4) การแจ้งตัวเลขผลการจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการที่เป็นหน่วยงบประมาณในส่วนกลาง (5) การโอนเงินอุดหนุนไปตั้งจ่ายในส่วนภูมิภาค (6) การจัดสรรเงินอุดหนุนในพื้นที่ปฏิบัติการ (7) การบริหารเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (8) การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการใช้จ่ายเงินอุดหนุนของท้องถิ่น เพื่อประมวลข้อมูลเข้าสู่ระบบการจัดทำงบประมาณเงินอุดหนุนในปีต่อไป ดังแสดงในรูปหน้าถัดไป

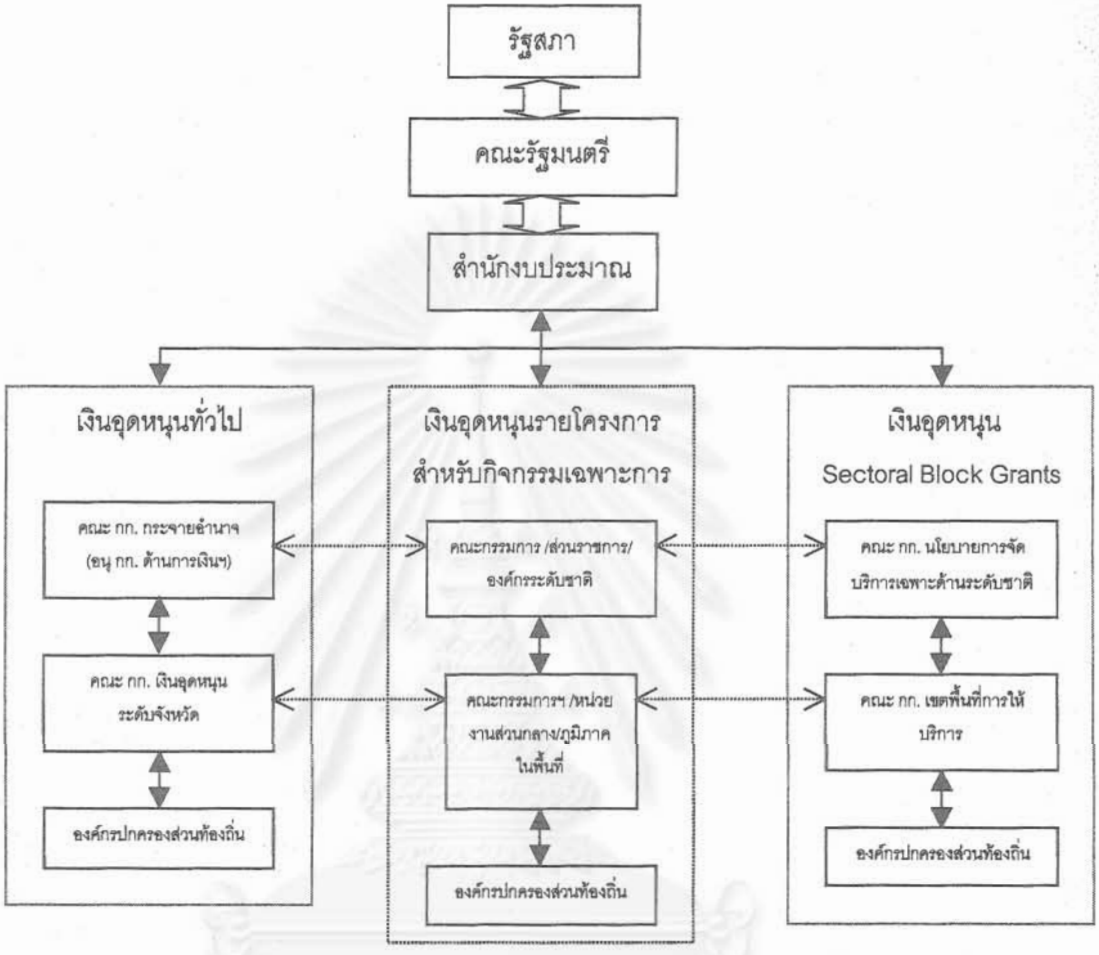
ระบบเงินอุดหนุนทั้ง 3 ลักษณะนี้มีกระบวนการบริหารจัดการคล้ายกัน และมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เงินอุดหนุนประเภทโครงการ มีความสัมพันธ์กับเงินอุดหนุนอีก 2 ประเภทที่เหลือ อย่างไรก็ตามระบบเงินอุดหนุนทั้ง 3 ประเภทนี้มีระบบการดำเนินงานที่แยกส่วนจากกัน ดังจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดในแต่ละประเภทเงินอุดหนุนดังนี้

7.1 ระบบการบริหารเงินอุดหนุนทั่วไป

7.1.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระบบเงินอุดหนุนทั่วไป

หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารเงินอุดหนุนทั่วไป (ที่เสนอใหม่นี้) ประกอบด้วยองค์กรระดับชาติ จังหวัด และท้องถิ่น จำนวน 10 หน่วยงานคือ (เรียงตามลำดับก่อนหลังของกระบวนการบริหารจัดการ)

1. คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. คณะรัฐมนตรี



แผนภูมิที่ 7-1 กระบวนการบริหารเงินอุดหนุนท้องถิ่น

3. สำนักงบประมาณ
4. กรมการปกครอง
5. กรมบัญชีกลาง
6. คณะกรรมการระดับจังหวัด
7. สำนักงานผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นจังหวัด
8. สำนักงานคลังจังหวัด
9. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
10. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

7.1.1.1 คณะกรรมการกระจายอำนาจ

ในระบบเงินอุดหนุนทั่วไปแบบใหม่นี้ คณะกรรมการกระจายอำนาจมีหน้าที่จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับกรอบการถ่ายโอนภารกิจและรายได้สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและสั่งการ เนื่องจากกรอบการถ่ายโอนภารกิจและรายได้ดังกล่าวนี้จะเป็นตัวกำหนดวงเงินอุดหนุนทั่วไปที่จะจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณต่างๆ[41] ดังนั้น คณะอนุกรรมการด้านการเงินและบุคลากร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการกระจายอำนาจ จึงควรจัดทำข้อเสนอเรื่องวงเงินอุดหนุนทั่วไปที่จะจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณนั้นๆ โดยการปรับปรุงตัวเลขประมาณวงเงินอุดหนุนทั่วไปในแผนการเงินระยะ 3 ปีให้สอดคล้องกับภารกิจ (กลุ่มบริการสาธารณะพื้นฐาน) รายได้ และดุลการคลังแนวตั้งที่จะเปลี่ยนแปลงไป อันเนื่องมาจากการถ่ายโอนดังกล่าวข้างต้น ในปีงบประมาณนั้นๆ และอีก 3 ปีข้างหน้า และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและสั่งการ

นอกจากนั้น คณะอนุกรรมการด้านการเงินการคลังและบุคคลยังมีหน้าที่กำหนดเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปลงสู่จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการส่งเสริมความเท่าเทียมทางการคลังแนวราบ (ลดช่องว่างทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภูมิภาคต่างๆ) เป็นสำคัญ เพื่อให้กรมการปกครองและคณะกรรมการระดับจังหวัดใช้เป็นแนวทางในการจัดสรรเงินอุดหนุนลงสู่จังหวัดและท้องถิ่นต่างๆ ต่อไป

7.1.1.2 คณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสูงสุดในการพิจารณาให้ความเห็นชอบกรอบการถ่ายโอนภารกิจ รายได้ และวงเงินอุดหนุนทั่วไปที่จะจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณ (ซึ่งจัดทำและเสนอโดยคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ) และสั่งการให้ส่วนราชการต่างๆ ถือปฏิบัติ

[41] โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมในข้อเขียนส่วนที่ผ่านมา (บทที่ 4) เรื่องการจัดสรรเงินโอนสู่ท้องถิ่นเพื่อรักษาดุลการคลังแนวตั้ง

7.1.1.3 สำนักงบประมาณ

สำนักงบประมาณในฐานะเป็นองค์กรหลักในคณะอนุกรรมการด้านการเงินและบุคคล (ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ) มีบทบาทหลัก 4 ประการดังนี้

1. เป็นแกนกลางในการจัดทำตัวเลขประมาณการเงินอุดหนุนทั่วไป ตามกรอบภารกิจ (กลุ่มบริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชน) ที่จะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณ
2. ประมาณการวงเงินอุดหนุนทั่วไปล่วงหน้า 3 ปี และกำหนดไว้ในแผนการเงินระยะ 3 ปีของประเทศ
3. จัดทำข้อเสนองบประมาณรายจ่ายในส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อเสนอเข้าเป็นส่วนหนึ่งของร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี (ดังเช่นที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน)
4. แจ้งผลการอนุมัติงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไป (รายการงบประมาณที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ (ดังเช่นที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน)

7.1.1.4 กรมการปกครอง

กรมการปกครองเป็นหน่วยบริหารจัดการเงินอุดหนุนทั่วไปเช่นเดียวกับที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน มีบทบาทหลักๆ 3 ประการคือ

1. จัดเตรียมรายละเอียดคำของบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไป (ร่วมกับสำนักงบประมาณ) ในขั้นการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี
2. ดำเนินการโอนเงินอุดหนุนทั่วไปจากส่วนกลาง (จากบัญชีส่วนกลาง-กรมการปกครอง) ไปยังส่วนภูมิภาค (บัญชีส่วนภูมิภาค-คลังจังหวัด-สำนักงานผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นจังหวัด) ตามกำหนดเวลาในปฏิทินการบริหารเงินอุดหนุนทั่วไป
3. กำกับดูแลมาตรฐานการจัดทำงบประมาณ บัญชี และรายงานผลการดำเนินงานการใช้จ่ายเงินงบประมาณ (รวมทั้งเงินอุดหนุนทั่วไป) ของท้องถิ่น ให้เป็นไปอย่างถูกต้องโปร่งใส และตรวจสอบได้

อนึ่ง ในระบบเงินอุดหนุนทั่วไปใหม่นี้กรมการปกครองจะมิได้ทำหน้าที่กำหนดเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปแต่อย่างใด เนื่องจากในระบบเงินอุดหนุนใหม่นี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจ (โดยคณะอนุกรรมการด้านการเงินการคลังและบุคคล) เป็นผู้กำหนดเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปลงสู่จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ กรมการปกครองจึงเพียงแต่ทำการจัดสรรเงินอุดหนุนลงสู่จังหวัดและท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกระจายอำนาจกำหนดขึ้นเท่านั้น

7.1.1.5 กรมบัญชีกลาง

กรมบัญชีกลางมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการโอนเงินและการบัญชีเงินอุดหนุนทั่วไป ดังเช่นที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ เมื่อเริ่มปีงบประมาณก็เปิดบัญชี งบประมาณรายจ่าย – เงินอุดหนุนทั่วไป ในบัญชีส่วนราชการส่วนกลาง - กรมการปกครอง และโอนเงินอุดหนุนทั่วไปจากบัญชีกรมการปกครองไปตั้งจ่ายในบัญชีส่วนภูมิภาค ณ คลังจังหวัดต่างๆ ตามรายละเอียดที่กรมการปกครองเสนอเรื่องขอโอนฯมา ในส่วนของการบริหารการเงินนั้น ก็ให้ดำเนินการดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

7.1.1.6 คณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัด

คณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และมีคณะกรรมการประกอบด้วยตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอชื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัดมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินอุดหนุนทั่วไปในระดับจังหวัดดังนี้

1. ดำเนินการสำรวจ ปรับปรุง และให้การรับรองข้อมูลพื้นฐานที่ต้องใช้ในการกำหนดเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปของคณะกรรมการกระจายอำนาจ กรมการปกครอง และคณะกรรมการเงินอุดหนุนจังหวัด เป็นประจำทุกปี
2. จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด โดยใช้เกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปที่คณะกรรมการกระจายอำนาจกำหนด หรือจะพัฒนาเกณฑ์การจัดสรรฯ ของจังหวัดขึ้นใหม่ตามที่เห็นสมควรก็ได้
3. จัดให้มีการประเมินผลการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดวิเคราะห์และเปรียบเทียบมาตรฐานการจัดบริการของท้องถิ่น จำแนกแจกแจงกลุ่ม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถให้บริการพื้นฐานที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน และที่ยังต่ำกว่ามาตรฐาน และเผยแพร่ผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ให้ประชาชนได้ทราบอย่างน้อยทุกๆ 2 ปี

4. ดำเนินการสำรวจ วิจัย และวิเคราะห์ช่องว่างทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด และดำเนินการปรับปรุงเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อลดช่องว่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่น ให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้มากที่สุด

7.1.1.7 สำนักงานผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นจังหวัด

สำนักงานผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานแกนกลางในการบริหารเงินอุดหนุนทั่วไปในระดับจังหวัด บทบาทหลักๆ ของสำนักงานผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นในมีดังนี้

1. เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัด ซึ่งจะทำหน้าที่ทั้งในด้านวิชาการ ประสานงาน และอำนวยการเกี่ยวกับกิจการของคณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัด
2. เป็นหน่วยงานที่ปรึกษา และหน่วยประสานงานในระดับปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับจัดสรรและการบริหารเงินอุดหนุนทั่วไปของจังหวัด

7.1.1.8 สำนักงานคลังจังหวัด

สำนักงานคลังจังหวัดมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินอุดหนุนทั่วไปในเรื่องการบัญชีและการเงินของระบบเงินอุดหนุนในระดับจังหวัด กล่าวคือ เมื่อกรมบัญชีกลางแจ้งยอดเงินอุดหนุนทั่วไปโอนมาตั้งจ่าย ณ สำนักงานคลังจังหวัด (บัญชีส่วนราชการ-สำนักงานผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นจังหวัด) ก็จะบันทึกรายการเงินโอนดังกล่าวตามที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน เมื่อคณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัดดำเนินการจัดสรรเงินอุดหนุนลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว สำนักงานผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นในฐานะสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัดก็จะแจ้งตัวเลขเงินอุดหนุนที่จัดสรรแล้วให้สำนักงานคลังจังหวัดทราบ เพื่อดำเนินการโอนเงินอุดหนุนทั่วไปเข้าบัญชีเงินฝากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ในขณะเดียวกัน สำนักงานผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นจะแจ้ง

ตัวเลขผลการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆทราบ เพื่อจะได้ดำเนินการบริหารงบประมาณ และจัดการด้านการเงิน การบัญชีต่อไป

7.1.1.9 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทเป็นหน่วยรับจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ในการนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการเงินอุดหนุนทั่วไป 4 ประการ ดังนี้

1. ใช้จ่ายเงินอุดหนุนทั่วไป โดยผ่านกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่ม "งบประมาณรายจ่ายทั่วไป" เช่นเดียวกับแหล่งรายได้ประจำอื่นๆ
2. ดำเนินการเบิกจ่ายเงิน บันทึกรายการบัญชี และจัดทำรายงานการเงินในลักษณะเดียวกับรายจ่ายในกลุ่มงบประมาณรายจ่ายทั่วไป
3. จัดทำ และปรับปรุงฐานข้อมูลพื้นฐานที่ต้องใช้ในการกำหนดเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป และรายงานข้อมูลข้างต้นให้คณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัดทราบตามกำหนดเวลา
4. บันทึกผลการจัดบริการ และให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัด ในการประเมินสถานะช่องว่างทางการคลัง คุณภาพ และมาตรฐานการจัดบริการพื้นฐานของท้องถิ่น

7.1.1.10 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) มีหน้าที่หลักในการตรวจและรับรองรายงานการเงินและการจัดทำบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนี้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบดำเนินการตรวจสอบเอง หรือมอบหมายให้หน่วยตรวจสอบบัญชีที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ตรวจสอบแทนก็ได้

7.1.2 วงจรการบริหารเงินอุดหนุนทั่วไป

ขั้นที่ 1 : การกำหนดวงเงินอุดหนุนทั่วไป และการประมาณการยอดเงินจัดสรรลงสู่จังหวัดและท้องถิ่นเบื้องต้น (กุมภาพันธ์ –มิถุนายน ก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณ)

1. คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ จัดทำกรอบการถ่ายโอนภารกิจและเงินอุดหนุนทั่วไป 3 ปีล่วงหน้า (ทบทวนและปรับปรุงใหม่สำหรับปีงบประมาณที่จะมาถึง) และเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ และสั่งการ

2. สำนักงบประมาณ จัดทำแผนการเงินระยะ 3 ปี ระบุตัวเลขประมาณการเงินอุดหนุนทั่วไป 3 ปีล่วงหน้า และแจ้งตัวเลขให้กรมการปกครอง

3. กรมการปกครอง แจ้งตัวเลขประมาณการเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับปีงบประมาณที่จะมาถึง และตัวเลขประมาณการ 3 ปีถัดไป (รวมตัวเลข 4 ปี) ให้คณะกรรมการระดับจังหวัด

4. คณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัด จัดทำประมาณการวงเงินอุดหนุนทั่วไปที่จะจัดสรรให้องค์กรปกครองท้องถิ่น สำหรับปีงบประมาณที่จะมาถึง รวมทั้งประมาณการวงเงินจัดสรร 3 ปีถัดไป

ขั้นที่ 2 : การแจ้งยอดเงินอุดหนุนทั่วไปที่ผ่านการอนุมัติของรัฐสภา (กันยายน ก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณ)

1. สำนักงบประมาณ แจ้งตัวเลขวงเงินอุดหนุนทั่วไปประจำปีงบประมาณที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา (พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี) พร้อมบัญชีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปลงสู่จังหวัดต่างๆ แนบท้ายให้กรมบัญชีกลางและกรมการปกครองทราบ เพื่อเตรียมดำเนินการทางบัญชีเมื่อเริ่มปีงบประมาณ

2. กรมการปกครอง แจ้งตัวเลขเงินอุดหนุนทั่วไป (รายจังหวัด) ให้จังหวัดทราบ

ขั้นที่ 3 : การโอนเงินอุดหนุนทั่วไปลงสู่จังหวัด (ตุลาคม เริ่มต้นปีงบประมาณ)

1. กรมบัญชีกลาง เปิดบัญชีเงินอุดหนุนทั่วไปในบัญชีส่วนราชการ –กรมการปกครอง

2. กรมการปกครอง เสนอเรื่องขอโอนเงินอุดหนุนทั่วไปจากบัญชีกรมฯ ไปตั้งจ่ายในบัญชีส่วนภูมิภาค-จังหวัดต่างๆ

3. กรมบัญชีกลาง ดำเนินการโอนเงินอุดหนุนทั่วไปจากบัญชีหน่วยราชการส่วนกลาง-กรมการปกครอง ไปตั้งจ่าย ณ บัญชีคลังจังหวัดต่างๆ ตามที่กรมการปกครองเสนอ

4. คลังจังหวัด บันทึกรายการโอนเงินอุดหนุนทั่วไปในบัญชีส่วนราชการ-สำนักงานปกครองจังหวัด (หรือสำนักงานผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นจังหวัด)

ขั้นที่ 4 : การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พฤศจิกายน เดือนที่ 2 ของปีงบประมาณ)

1. คณะกรรมการระดับจังหวัด ดำเนินการต่อไปนี้
   (1) จัดประชุมเพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ
   (2) แจ้งผลการจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ และ
   (3) เสนอเรื่องขอโอนเงินอุดหนุนทั่วไปในบัญชีส่วนราชการ-สำนักงานปกครองจังหวัด ไปเข้าบัญชี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรายละเอียดแนบท้าย (ผลการจัดสรรเงินอุดหนุน)
2. คลังจังหวัดดำเนินการบันทึกรายการโอนเงินอุดหนุนทั่วไปเข้าบัญชีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รวมทั้งการโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

ขั้นที่ 5 : การเบิกจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไป (พฤศจิกายน – กันยายน เดือนที่ 2-12 ของปีงบประมาณ) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก่อหนี้ผูกพันและเบิกจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไป โดยใช้ระบบเดียวกับเงินงบประมาณประเภทอื่นๆ ของท้องถิ่น

ขั้นที่ 6 : การตรวจสอบและติดตามประเมินผล (พฤศจิกายน-มกราคม เดือนที่ 2-5 หลังสิ้นปีงบประมาณ)

1. สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (หรือหน่วยตรวจสอบบัญชีที่ได้รับมอบหมาย) ทำการตรวจสอบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกับเงินรายได้อื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. คณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัดทำการสำรวจและประมวลผลการจัดบริการสาธารณะพื้นฐาน และช่องว่างทางการคลังของท้องถิ่นภายในจังหวัด
3. คณะกรรมการกระจายอำนาจ (โดยคณะกรรมการติดตามประเมินผล) ทำการสำรวจผลการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และช่องว่างทางการคลังระหว่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ปี/ครั้ง และจัดทำรายงานแสดงผลการจัดบริการเปรียบเทียบระหว่างท้องถิ่นต่างๆ (เช่น ท้องถิ่นใดจัดบริการพื้นฐานประเภทใด อยู่ในเกณฑ์ได้มาตรฐานหรือต่ำกว่ามาตรฐาน สูงกว่าหรือต่ำกว่าท้องถิ่นอื่นๆ ในกลุ่มเดียวกัน เป็นต้น) และ

เผยแพร่ให้ท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ทราบ เพื่อจะได้ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองโดยตรงต่อไป

ตารางที่ 7-1 วงจรเงินอุดหนุนทั่วไป

เดือน

กิจกรรม	1-2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12-9
คณะกรรมการกระจายอำนาจจัดทำกรอบการถ่ายโอนภารกิจและเงินอุดหนุนทั่วไป 3 ปีล่วงหน้า											
สำนักงบประมาณระบุตัวเลขประมาณการเงินอุดหนุนทั่วไป 3 ปีล่วงหน้า และแจ้งตัวเลขให้กรมการปกครอง											
กรมการปกครองแจ้งตัวเลขประมาณการเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับปีงบประมาณที่จะมาถึงและตัวเลขประมาณการ 3 ปีถัดไปให้คณะกรรมการระดับจังหวัด											
คณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัดจัดทำประมาณการวงเงินอุดหนุนทั่วไปที่จะจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับปีงบประมาณที่จะมาถึง รวมทั้งประมาณการวงเงินจัดสรร 3 ปีถัดไป และแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ											
รัฐสภาพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี											
สำนักงบประมาณแจ้งยอดเงินอุดหนุนทั่วไปที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา											

กิจกรรม	1-2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12-9
กรมการปกครองเสนอเรื่องขอโอนเงินอุดหนุนทั่วไป ไปตั้งจ่าย ณ คลังจังหวัดต่างๆ											
คณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัด จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น											
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก่อหนี้ผูกพันและเบิกจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไป											
สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (หรือหน่วยตรวจสอบบัญชีที่ได้รับมอบหมาย) ทำการตรวจสอบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ปีที่ผ่านมา)											
คณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัดทำการสำรวจและประเมินผลการจัดบริการพื้นฐานของท้องถิ่น และช่องว่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่นภายในจังหวัด (ปีที่ผ่านมา)											
คณะกรรมการกระจายอำนาจ (โดยคณะกรรมการติดตามประเมินผล) ดำเนินการติดตามประเมินผลการจัดบริการพื้นฐานของท้องถิ่น และช่องว่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่นในระดับชาติ (ปีที่ผ่านมา)											

7.1.3 การบัญชีเงินอุดหนุนทั่วไป

การบัญชีในระบบเงินอุดหนุนทั่วไป ประกอบด้วย การบัญชีส่วนกลาง การบัญชีส่วนภูมิภาค และการบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหมดนี้จะยังคงใช้ระบบบัญชีแบบเดิม เพียงแต่ปรับปรุงการบันทึกรายการตามกระบวนการบริหารเงินอุดหนุนทั่วไปที่เปลี่ยนแปลงไปในบางขั้นตอนเท่านั้น (ขั้นตอนการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปในระดับจังหวัด) ซึ่งได้กล่าวแล้วในส่วนที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม ในระบบเงินอุดหนุนใหม่นี้ ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับรู้รายได้ประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปโดยใช้หลักการบัญชีแบบพึงรับพึงจ่าย (Accrual basis) แทนระบบบัญชีเงินสด (Cash basis) กล่าวคือควรกำหนดเวลาการโอนเงินจากบัญชีส่วนราชการระดับจังหวัด-สำนักงานผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นจังหวัด ไปยังบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แน่นอน เช่น กำหนดให้คลังจังหวัดโอนเงินอุดหนุนทั่วไปเข้าบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในวันที่ 30 พฤศจิกายน ดังนั้น ในส่วนของการรับรู้รายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปนั้น หน่วยบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการบันทึกรายการบัญชีดังนี้

กรณีที่ 1 ถ้าหากสำนักงานคลังจังหวัดโอนเงินเข้าบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนหรือภายในวันที่ 30 พฤศจิกายน ก็ให้ทำการบันทึกรายการบัญชีตามหลักเงินสด ดังเช่นที่ถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน

กรณีที่ 2 ถ้าหากสำนักงานคลังจังหวัดโอนเงินเข้าบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังวันที่ 30 พฤศจิกายน ก็ให้ทำการบันทึกรายการบัญชีตามหลักบัญชีพึงรับพึงจ่าย โดยให้บันทึกการรับรู้รายได้ (ในรูปของลูกหนี้) จากเงินอุดหนุนทั่วไป ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน ตามจำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับจัดสรร ซึ่งคณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัดแจ้งให้ทราบ และเมื่อได้รับโอนเงินแล้วจึงบันทึกรายการล้างบัญชีลูกหนี้เงินอุดหนุนทั่วไปออก และบันทึกบัญชีเงินสดรับในขณะเดียวกัน

การปรับปรุงระบบบัญชีการรับรู้รายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปให้เป็นระบบพึงรับพึงจ่ายดังกล่าวนี้ก็เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีตัวเลขรายจ่ายจริงตรงกับที่ควรจะเป็นมากที่สุด นอกจากนั้น

การปรับปรุงระบบการบันทึกรายการบัญชีดังกล่าว จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการก่อหนี้ผูกพันในส่วนที่ใช้เงินอุดหนุนทั่วไปได้ตามกำหนดเวลา

7.1.4 การติดตามประเมินผล และรายงานในระบบเงินอุดหนุนทั่วไป

การติดตามประเมินผลและรายงานในระบบเงินอุดหนุนทั่วไปมีวัตถุประสงค์ที่จะให้การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ 3 ประการ คือ (1) การบริหารจัดการเงินอุดหนุนทั่วไปในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่นเป็นไปตามเงื่อนไขและกำหนดเวลาในแผนปฏิบัติการระเบียบปฏิบัติงาน มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ (2) ลดช่องว่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่นต่างๆ ได้ตามเป้าหมาย (3) ประชาชนได้รับบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีขึ้น

หน่วยงานที่มีบทบาทหลักในระบบการติดตามประเมินผลเงินอุดหนุนทั่วไปมีดังนี้

1. คณะกรรมการกระจายอำนาจ
2. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
3. กระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นหน่วยกำกับมาตรฐานบริการในส่วนกลาง
4. คณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัด
5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. องค์กรประชาชน และผู้ใช้บริการสาธารณะของท้องถิ่น

คณะกรรมการกระจายอำนาจ (โดยคณะอนุกรรมการติดตามประเมินการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน) มีหน้าที่จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย และมาตรการที่จำเป็นเกี่ยวกับการติดตามประเมินผลเงินอุดหนุนทั่วไป และเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและสั่งการให้หน่วยปฏิบัติงานทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นถือปฏิบัติ และนำผลสรุปของการติดตามประเมินผลการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้จากหน่วยปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องมาประกอบการกำหนดนโยบายและแผนการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปในปีงบประมาณต่อไป เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและสั่งการต่อไป

กรมการปกครอง เป็นหน่วยงานปฏิบัติงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการติดตามประเมินผล และจัดทำรายงานผลการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป เสนอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ และหน่วย

งานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ในการนี้กรมการปกครองมีหน้าที่กำหนดและบังคับใช้ระเบียบและมาตรการดำเนินงานที่จำเป็นเกี่ยวกับการติดตาม ประเมินผล และรายงาน เพื่อสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยปฏิบัติงานอื่นๆ ถือปฏิบัติ

กระทรวง กรม และรัฐวิสาหกิจ หน่วยราชการและรัฐวิสหากิจในส่วนกลางจำนวนหนึ่งซึ่งจะมีการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่จัดบริการตามแผนการกระจายอำนาจฯ จะปรับบทบาทไปทำหน้าที่เป็นหน่วยกำกับดูแล และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการที่ได้มีการถ่ายโอนไปให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน ดังนั้น หน่วยงานเหล่านี้จึงมีหน้าที่กำหนดเกณฑ์มาตรฐานของบริการที่อยู่ในความรับผิดชอบ และจัดให้มีกลไกการตรวจสอบผลการจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยมีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยประสานการปฏิบัติงาน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

คณะกรรมการเงินอุดหนุนประจำจังหวัด มีหน้าที่โดยตรงในการประมวลข้อมูล ติดตาม ประเมินผลสถานะดุลการคลัง และผลการจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกแจกแจงกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถให้บริการพื้นฐานที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน และที่ยังต่ำกว่ามาตรฐาน และเผยแพร่ผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ให้ประชาชนได้ทราบอย่างน้อยทุกๆ 2 ปี รวมทั้งจัดทำรายงานการติดตามประเมินผลเสนอกรมการปกครอง และคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ตามลำดับ ตามระเบียบปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้น ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่จัดทำรายงานผลการจัดบริการ และรายงานการเงินเสนอคณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัด ตามระเบียบปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง

องค์กรประชาชน และผู้ใช้บริการ นอกจากมีสิทธิรับบริการ และสิทธิอื่นๆ ในฐานะผู้รับบริการ เช่น การได้รับข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น การร้องเรียน กล่าวโทษองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยจัดบริการอื่นๆ ของท้องถิ่นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายแล้ว ก็ยังมีหน้าที่เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็น หรือดำเนินกิจกรรมอื่นๆ เกี่ยวกับการจัดบริการของท้องถิ่น ให้ความเห็นเกี่ยวกับผลการจัดบริการของท้องถิ่นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการเงินอุดหนุนจังหวัด หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่มีหน้าที่ติดตามประเมินผลการดำเนินงานของท้องถิ่น

7.2 ระบบการบริหารเงินอุดหนุนเป็นก้อนสำหรับกิจการเฉพาะด้าน (Sectoral Block grants)

7.2.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารเงินอุดหนุนเป็นก้อนสำหรับกิจการเฉพาะด้าน (ที่เสนอใหม่นี้) ประกอบด้วยองค์กรระดับชาติ จังหวัด และท้องถิ่น จำนวน 11 หน่วยงานคือ (เรียงตามลำดับก่อนหลังของกระบวนการบริหารจัดการ)

1. คณะกรรมการกระจายอำนาจ
2. คณะรัฐมนตรี
3. สำนักงบประมาณ
4. กรมบัญชีกลาง
5. คณะกรรมการกำหนดนโยบายการจัดบริการสาธารณะเฉพาะด้านระดับชาติ
6. กระทรวง/กรมปฏิบัติการ
7. คณะกรรมการนโยบายการจัดบริการประจำเขตพื้นที่การให้บริการ
8. สำนักงานคลังจังหวัด
9. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
10. หน่วยจัดบริการ
11. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

7.2.1.1 คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ

คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ มีหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายการถ่ายโอนบริการ/กิจการในระบบ Sectoral block grants ไว้ในแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ โดยให้มีรายละเอียดในเรื่องต่อไปนี้ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและสั่งการ คือ

1. กลุ่มบริการ/กิจการสาธารณะที่รัฐบาลควรถ่ายโอนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบ Sectoral block grants (กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจ)

2. แนวทางการถ่ายโอน ช่วงปีงบประมาณที่จะถ่ายโอน และประมาณการเงินอุดหนุนสำหรับบริการ/กิจการที่จะถ่ายโอนแต่ละด้าน (กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ)

3. คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ทบทวนและปรับปรุงกรอบนโยบายการถ่ายโอนให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริงเป็นประจำทุกปี และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ

7.2.1.2 **คณะรัฐมนตรี**

คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ และสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ

7.2.1.3 **สำนักงบประมาณ**

สำนักงบประมาณเป็นแกนหลักของคณะอนุกรรมการด้านการเงินและบุคคล ในคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ทำหน้าที่หลักๆ ดังนี้

1. กำหนดวงเงินอุดหนุน Sectoral block grants ในแต่ละปีงบประมาณ โดยคำนึงถึงแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจในการนี้ สำนักงบประมาณจะร่วมมือประสานงานกับคณะกรรมการนโยบายการจัดบริการเฉพาะด้านในระดับชาติ (เช่น คณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการสาธารณสุขแห่งชาติ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น) เพื่อเชื่อมโยงแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจระดับมหภาคและการปฏิบัติการในแต่ละด้าน เข้าด้วยกัน[42]

2. จัดทำเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

3. แจ้งตัวเลขวงเงินอุดหนุนที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4. ทำการศึกษาวิเคราะห์ และปรับปรุงค่าใช้จ่ายมาตรฐานการจัดบริการในระบบ Sectoral block grants สำหรับการเจรจา/จัดทำข้อตกลงในกระบวนการจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป

---

[42] สำนักงบประมาณควรคำนึงถึงเป้าหมายที่จะให้สัดส่วนของรายได้ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางไม่น้อยกว่า 35:65 ในปีงบประมาณ 2547 ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การถ่ายโอนรายได้ ภารกิจและเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ สู่ท้องถิ่นจึงควรสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายข้างต้นเป็นสำคัญ

7.2.1.4 กรมบัญชีกลาง

กรมบัญชีกลางทำหน้าที่ด้านการบัญชีและการเงินในระบบเงินอุดหนุน เช่น กำหนดนโยบายระบบบัญชี ดำเนินการบันทึกรายการบัญชีส่วนกลาง และบัญชีส่วนราชการ ในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณเงินอุดหนุน Sectoral block grants และดำเนินการเกี่ยวกับการโอนเงินอุดหนุนไปตั้งจ่าย ณ สำนักงานคลังจังหวัด ฯลฯ

7.2.1.5 คณะกรรมการกำหนดนโยบายการจัดบริการสาธารณะเฉพาะด้านระดับชาติ

คณะกรรมการกำหนดนโยบายการจัดบริการสาธารณะเฉพาะด้านในที่นี้หมายถึง คณะกรรมการระดับชาติที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะต่างๆ เพื่อให้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการจัดบริการเฉพาะด้านต่างๆ เช่น คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งชาติ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น[43] คณะกรรมการฯ ดังกล่าวนี้จะทำหน้าที่กำหนดแผนปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจ มาตรฐานการจัดบริการ กรอบการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการจัดบริการ หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน จัดสรรเงินอุดหนุนลงสู่เขตพื้นที่การให้บริการ และกำกับดูแล ติดตามประเมินผลการจัดบริการของหน่วยจัดบริการให้เป็นไปตามเป้าหมาย

7.2.1.6 กระทรวงและกรมปฏิบัติการ

กระทรวงและกรมปฏิบัติการมีหน้าที่หลักๆ ในระบบการบริหารเงินอุดหนุน Sectoral block grants ดังนี้

1. เป็นสำนักงานเลขานุการ และหน่วยงานทางวิชาการของคณะกรรมการนโยบายการจัดบริการเฉพาะด้านในระดับชาติ ในการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เพื่อกำหนดมาตรฐานบริการ แผนปฏิบัติการถ่ายโอน เป้าหมายการจัดบริการ เงื่อนไขการจัดทำข้อตกลง เกณฑ์การจัดสรรเงิน

[43] ควรปรับปรุง "คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" ให้เป็น "คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" มีหน้าที่กำหนดนโยบายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมๆ กัน นอกจากนั้น รัฐบาลอาจจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดบริการเฉพาะด้านขึ้นเพิ่มเติมเช่น คณะกรรมการ สาธารณสุขแห่งชาติ เป็นต้น

อุดหนุน และกำกับดูแล ติดตามประเมินผลการจัดบริการของหน่วยรับจัดสรร ให้เป็นไปตามเป้าหมาย

2. จัดทำรายละเอียดคำของบประมาณเงินอุดหนุน Sectoral block grants ตามแผนการดำเนินงานที่คณะกรรมการกำหนดนโยบายการจัดบริการสาธารณะเฉพาะด้านกำหนดขึ้น

3. เป็นหน่วยงานหลักในการสร้างความพร้อม ให้การสนับสนุนทางวิชาการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยจัดบริการ ในกระบวนการถ่ายโอนภารกิจอีกด้วย

4. เป็นหน่วยจัดบริการ (หน่วยปฏิบัติการ) ในส่วนที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนกิจการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการแทน

7.2.1.7 คณะกรรมการนโยบายการจัดบริการประจำเขตพื้นที่การให้บริการ

คณะกรรมการกำหนดนโยบายการจัดบริการประจำเขตพื้นที่การให้บริการในที่นี้หมายถึง คณะกรรมการระดับภูมิภาค (กลุ่มจังหวัด ลุ่มน้ำ ฯลฯ) หรือคณะกรรมการระดับจังหวัดหรือเขตพื้นที่การให้บริการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะต่างๆ เพื่อให้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการจัดบริการเฉพาะด้านประจำเขตพื้นที่การให้บริการ เช่น คณะกรรมการการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา (ระดับจังหวัด) คณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด คณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด เป็นต้น คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่หลักๆ ดังนี้

1. จัดทำแผนปฏิบัติการถ่ายโอนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยจัดบริการใน พื้นที่
2. ดำเนินการเตรียมความพร้อม และให้การสนับสนุน หน่วยจัดบริการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาศักยภาพให้ได้มาตรฐาน
3. จัดทำข้อตกลง และจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่หน่วยจัดบริการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. กำกับดูแลและตรวจสอบติดตามผลการจัดบริการของหน่วยจัดบริการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.2.1.8 สำนักงานคลังจังหวัด

ทำหน้าที่ด้านการเงินและบัญชีในระบบเงินอุดหนุน Sectoral block grants เช่น รับโอนเงินอุดหนุนเข้าบัญชีส่วนราชการฯ ระดับจังหวัด และโอนเงินอุดหนุนเข้าบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบัญชีของหน่วยจัดบริการอื่นๆ

7.2.1.9 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยจัดบริการ หรือกำกับดูแลหน่วยจัดบริการในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่หลักคือ

1. จัดทำข้อเสนอแสดงความประสงค์ที่จะขอรับโอนกิจการ (หน่วยจัดบริการ) ต่อคณะกรรมการนโยบายการจัดบริการระดับเขตพื้นที่การให้บริการ
2. ปรับปรุงพัฒนาระบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยจัดบริการในสังกัด ให้ได้มาตรฐาน ตามที่คณะกรรมการนโยบายการจัดบริการกำหนด
3. จัดทำข้อตกลงกับคณะกรรมการนโยบายการจัดบริการเขตพื้นที่การให้บริการ เพื่อกำหนดเป้าหมาย มาตรฐานการให้บริการ และงบประมาณ (เงินอุดหนุน Sectoral block grants) ที่จะได้รับจัดสรรจากคณะกรรมการ ระดับเขตพื้นที่การให้บริการ
4. จัดทำและบริหารงบประมาณ จัดทำบัญชี และรายงานการเงิน รวมทั้งเก็บรวบรวมข้อมูลผลการดำเนินงานตามเงื่อนไขข้อตกลงที่กำหนดไว้
5. กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการในสังกัดหรือในกำกับให้เป็นไปตามเงื่อนไขข้อตกลงที่กำหนดไว้

7.2.1.10 หน่วยจัดบริการ

"หน่วยจัดบริการ" ในที่นี้อาจเป็นหน่วยงานในสังกัดหรือในกำกับของหน่วยราชการส่วนกลาง หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยจัดบริการในภาคองค์กรภาคเอกชน มีหน้าที่หลักๆ ดังนี้

1. ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการนโยบายการจัดบริการเขตพื้นที่การให้บริการ ในการสำรวจ วางแผนปฏิบัติการถ่ายโอนกิจการสู่ท้องถิ่น
2. พัฒนามาตรฐานการจัดบริการของหน่วยงานให้ได้มาตรฐาน
3. ปรับโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการเข้าสู่ระบบการปฏิบัติงานในสังกัด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสู่การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนแบบ Sectoral block grants เพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน
5. จัดบริการ และดำเนินการตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้กับคณะกรรมการจัดบริการประจำเขตพื้นที่การให้บริการ และได้รับ

7.2.1.11 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) มีหน้าที่หลักในการตรวจและรับรองรายงานการเงินและการจัดทำบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนี้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบ ดำเนินการตรวจสอบเอง หรือมอบหมายให้หน่วยตรวจสอบบัญชีที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ตรวจสอบแทนก็ได้

7.2.2 วงจรการบริหารเงินอุดหนุน Sectoral block grants มีขั้นตอนดังนี้

ขั้นที่ 1 การกำหนดวงเงินอุดหนุน Sectoral block grants และการประมาณการยอดเงินจัดสรรลงสู่เขตพื้นที่การให้บริการและท้องถิ่นเบื้องต้น (กุมภาพันธ์ –มิถุนายน ก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณ)

1. คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ กำหนดกรอบการถ่ายโอนภารกิจที่รัฐบาลมอบหมายให้ท้องถิ่นดำเนินการแทนรัฐบาล และจัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี
2. คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกรอบการถ่ายโอนภารกิจที่รัฐบาลมอบหมายให้ท้องถิ่นดำเนินการแทน (ตามที่ปรากฏในแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการ) และสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ
3. คณะกรรมการนโยบายการจัดบริการสาธารณะเฉพาะด้านในระดับชาติกำหนด
   (1) แผนปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจที่รัฐบาลมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนในด้านต่างๆ (สาระสำคัญของกิจการ และขั้นตอนการดำเนินงาน) และวงเงินงบประมาณที่จะต้องถ่ายโอนให้หน่วยปฏิบัติการในรูปของเงินอุดหนุนแบบ Sectoral Block grants
   (2) จัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอสำนักงบประมาณ ประกอบการจัดทำรายละเอียดในเอกสารประกอบการเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป
   (3) แจ้งคณะกรรมการประจำเขตพื้นที่การให้บริการ (ภูมิภาค จังหวัด) เพื่อเตรียมการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการจัดบริการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยจัดบริการ

4. สำนักงบประมาณจัดเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี และรัฐสภา

5. รัฐสภาพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ขั้นที่ 2 : การแจ้งยอดเงินอุดหนุน Sectoral block grants ที่ผ่านการอนุมัติของรัฐสภา (กันยายน ก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณ) สำนักงบประมาณแจ้งวงเงินอุดหนุนให้ส่วนราชการทราบ

ขั้นที่ 3 : การโอนเงินอุดหนุน Sectoral block grants ลงสู่จังหวัด (ตุลาคม เริ่มต้นปีงบประมาณ)

1. คณะกรรมการระดับชาติจัดสรรเงินอุดหนุนลงสู่เขตพื้นที่ปฏิบัติการ (ภูมิภาค จังหวัด เขตพื้นที่เฉพาะอื่นๆ ฯลฯ) โดยใช้เกณฑ์การจัดสรรที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขข้อตกลงที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านการพิจารณาอนุมัติของรัฐสภา

2. ส่วนราชการเจ้าของบัญชีเงินอุดหนุน (กรมที่ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุน) เสนอเรื่องขอโอนเงินไปตั้งจ่าย ณ สำนักงานคลังจังหวัดต่างๆ

3. กรมบัญชีกลางโอนเงินอุดหนุน ไปตั้งจ่าย ณ สำนักงานคลังจังหวัดต่างๆ

ขั้นที่ 4 : การจัดสรรเงินอุดหนุน Sectoral block grants ลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พฤศจิกายน เดือนที่ 2 ของปีงบประมาณ) คณะกรรมการเขตพื้นที่ปฏิบัติการจัดสรรและโอนเงินอุดหนุนเข้าบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (บัญชีหน่วยจัดบริการ เช่น สถานบริการสาธารณสุข หรือสถานศึกษา ตามแต่กรณี) หรือบัญชีหน่วยจัดบริการอื่นๆ ตามข้อตกลงที่ได้จัดทำไว้

ขั้นที่ 5 : การเบิกจ่ายเงินอุดหนุน Sectoral block grants (พฤศจิกายน – กันยายน เดือนที่ 2-12 ของปีงบประมาณ) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยจัดบริการดำเนินการก่อหนี้ผูกพันและเบิกจ่ายเงินอุดหนุน

ขั้นที่ 6 : การตรวจสอบและติดตามประเมินผล (พฤศจิกายน-มกราคม เดือนที่ 2-5 หลังสิ้นปีงบประมาณ)

1. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบและรับรองรายงานการเงิน และรายงานผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยจัดบริการ

2. คณะกรรมการเขตพื้นที่การให้บริการตรวจสอบประเมินผลการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยจัดบริการ
3. คณะกรรมการระดับชาติติดตามประเมินผลการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยจัดบริการ

7.2.3 ระบบงบประมาณและระบบบัญชีเงินอุดหนุนแบบ Sectoral block grants

ระบบงบประมาณและระบบบัญชีเงินอุดหนุนแบบ Sectoral block grants ประกอบด้วย 2 ส่วนหลัก คือ ระบบงบประมาณและระบบบัญชีเงินโอนและระบบงบประมาณและระบบบัญชีของหน่วยจัดบริการ

7.3 ระบบงบประมาณและระบบบัญชีเงินโอน

"ระบบงบประมาณเงินโอน" ในที่นี้หมายถึงระบบงบประมาณของหน่วยจัดสรรเงินอุดหนุน Sectoral block grants ในระดับชาติ (ส่วนกลาง) และในเขตพื้นที่การจัดบริการ (ภูมิภาค จังหวัด) ในส่วนที่ผ่านมาได้อธิบายกระบวนการงบประมาณ(วงจรของเงินอุดหนุน) ไปแล้ว ในที่นี้จะได้กล่าวถึงรูปแบบของระบบงบประมาณสำหรับเงินอุดหนุนประเภทนี้

ส่วนราชการในส่วนกลางที่เป็นหน่วยงบประมาณระดับชาติควรจัดทำงบประมาณเงินอุดหนุนแบบ Result-base budget แทนระบบงบประมาณแบบปกติที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณแบบ Sectoral block grants ลงสู่หน่วยงบประมาณส่วนกลางนั้นจะต้องจัดสรรเป็นก้อน ไม่มีการแจกแจงรายละเอียดค่าใช้จ่ายดังเช่นระบบงบประมาณปกติ (เนื่องจากหน่วยงบประมาณระดับชาติไม่ได้ทำหน้าที่เป็นหน่วยผลิตบริการด้วยตนเอง หากต้องจัดสรรและโอนไปยังหน่วยรับเงินอุดหนุนอื่นๆ อีกทอดหนึ่ง) ดังนั้น ส่วนราชการที่เป็นหน่วยงบประมาณในส่วนกลางจึงควรจัดทำงบประมาณแบบแสดงผลงาน เพื่อให้หน่วยอนุมัติจัดสรรงบประมาณ (สำนักงบประมาณ คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา) สามารถพิจารณาความสมเหตุสมผลของการใช้เงินงบประมาณในรูปของหน่วยผลงาน-ค่าใช้จ่ายมาตรฐานต่อหน่วย และตัวชี้วัดผลงานเบื้องต้น และผลลัพท์ของกิจการได้อย่างเป็นรูปธรรม

"ระบบบัญชีเงินโอน" ในที่นี้หมายถึง ระบบบัญชีที่บันทึกรายการโอนเงินจากหน่วยงานในส่วนกลาง (กรม หรือส่วนราชการในส่วนกลาง) ไปตั้งจ่าย ณ คลังจังหวัดต่างๆ และรายการโอนเงินจากบัญชีส่วนราชการในระดับจังหวัดเข้าสู่บัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามผลการจัดสรรเงินอุดหนุนลงสู่จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 7-2 วงจรเงินอุดหนุน Sectoral block grants

เดือน

กิจกรรม	1-2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12-9
คณะกรรมการกระจายอำนาจกำหนดกรอบการถ่ายโอนภารกิจและเงินอุดหนุน Sectoral block grants											
คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกรอบการถ่ายโอน และสั่งการให้ถือปฏิบัติ											
คณะกรรมการนโยบายการจัดบริการเฉพาะด้านแจ้งตัวเลขประมาณการเงินอุดหนุน Sectoral block grants สำหรับหรับปีงบประมาณที่จะมาถึงและตัวเลขประมาณการ 3 ปีถัดไปให้สำนักงบประมาณ (เพื่อจัดทำเอกสารงบประมาณ) และแจ้งคณะกรรมการประจำเขตพื้นที่การให้บริการ (ภูมิภาค จังหวัด) เพื่อเตรียมการจัดทำข้อตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยจัดบริการ											
สำนักงบประมาณจัดทำเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี											
คณะกรรมการประจำเขตพื้นที่การให้บริการจัดทำข้อตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยจัดบริการ											
รัฐสภาพิจารณาอนุมัติงบประมาณราย											

กิจกรรม	1-2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12-9
จ่ายประจำปี											
สำนักงบประมาณแจ้งยอดเงินอุดหนุนฯไปที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ											
คณะกรรมการระดับชาติแจ้งยอดเงินอุดหนุนไปยังเขตพื้นที่การให้บริการ											
ส่วนราชการที่เป็นหน่วยบัญชีเงินอุดหนุน เสนอเรื่องขอโอนเงินอุดหนุนฯ ไปตั้งจ่าย ณ คลังจังหวัดต่างๆ											
คณะกรรมการเขตพื้นที่การให้บริการจัดสรร-โอนเงินอุดหนุนลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยปฏิบัติการ											
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก่อหนี้ผูกพันและเบิกจ่ายเงินอุดหนุน Sectoral block grants											
สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (หรือหน่วยตรวจสอบบัญชีที่ได้รับมอบหมาย) ทำการตรวจสอบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยจัดบริการในรอบปีที่ผ่านมา											
คณะกรรมการเขตพื้นที่การให้บริการทำการสำรวจและประเมินผลการจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยจัดบริการในปีที่ผ่านมา											
คณะกรรมการระดับชาติดำเนินการติดตามประเมินผลการจัดบริการฯ ของท้องถิ่น และหน่วยจัดบริการในระดับชาติ ในปีที่ผ่านมา											

โครงสร้างบัญชีเงินโอนจะประกอบด้วยบัญชีส่วนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เป็นหน่วยงบประมาณ (และหน่วยบัญชี) เงินอุดหนุนประเภทนั้นๆ เช่น ในกรณีของระบบเงินอุดหนุน Sectoral block grants ด้านสาธารณสุข อาจกำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงบประมาณและหน่วยบัญชีเงินอุดหนุนในส่วนกลาง และให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นหน่วยบัญชีเงินอุดหนุนในส่วนภูมิภาค หรือในกรณีของระบบเงินอุดหนุน Sectoral block grants ด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานก็อาจกำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษา หรือกรมใดกรมหนึ่งเป็นหน่วย งบประมาณและหน่วยบัญชีสำหรับเงินอุดหนุนในส่วนกลาง และให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นหน่วยบัญชีเงินอุดหนุนในส่วนภูมิภาค ดังนี้เป็นต้น

กระบวนการโอนเงินอุดหนุน Sectoral block grants นั้น จะดำเนินการเช่นเดียวกับกรณีของเงินอุดหนุนทั่วไปดังที่กล่าวแล้วข้างต้น กล่าวคือ หน่วยงบประมาณและหน่วยบัญชีในส่วนกลางจะเสนอเรื่องต่อกรมบัญชีกลางเพื่อให้ดำเนินการโอนเงินอุดหนุนไปตั้งจ่าย ณ หน่วยบัญชีในส่วนภูมิภาค ในจังหวัดต่างๆ ตามจำนวนเงินอุดหนุนฯ ที่จัดสรรลงสู่จังหวัด กรมบัญชีกลางจะดำเนินการโอนเงินทางบัญชีในส่วนกลางไปตั้งจ่าย ณ คลังจังหวัดตามที่หน่วยงานเจ้าของบัญชีเสนอ

ในส่วนของบัญชีส่วนภูมิภาคนั้น สำนักงานคลังจังหวัด จะทำการบันทึกรายการเงินอุดหนุน Sectoral block grants ที่โอนมาตั้งจ่ายในบัญชีของส่วนราชการระดับจังหวัด หลังจากคณะกรรมการนโยบายการจัดบริการระดับเขตพื้นที่ให้บริการ ทำการจัดสรรเงินอุดหนุนลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยจัดบริการแล้ว หน่วยงานเจ้าของบัญชีเงินโอนในจังหวัด (เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด เป็นต้น) ก็จะเสนอเรื่องขอโอนเงินอุดหนุนเข้าบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือบัญชีหน่วยจัดบริการ (สถานพยาบาลเอกชน สถานศึกษาเอกชน ฯลฯ) ตามข้อตกลงว่าด้วยการจัดบริการที่ได้กำหนดไว้แล้ว

ระบบบัญชีเงินโอนที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะใช้หลักการบันทึกรายการบัญชีด้วยฐานเงินสด ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สำหรับระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบัญชีของหน่วยจัดบริการนั้น จะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไป

7.3.1 ระบบงบประมาณและระบบบัญชีของหน่วยรับจัดสรรเงินอุดหนุน Sectoral block grants

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า หน่วยรับจัดสรรเงินอุดหนุน Sectoral block grants จะต้องจัดทำงบประมาณในส่วนของกิจการเงินอุดหนุนแบบแสดงผลงาน หรือ "Result-Base Budget และจัดทำระบบบัญชีของกิจการเงินอุดหนุนแบบพึงรับพึงจ่าย (Accrual accounting) ตามข้อตกลงว่าด้วยการบริการจัดการเงินอุดหนุนแบบ Sectoral block grants ในการนี้ คณะกรรมการนโยบายการจัดบริการระดับชาติควรจะพัฒนาระบบงบประมาณและระบบบัญชีสำหรับกิจการที่จะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยจัดบริการประเภทอื่นๆ ขึ้นเป็นต้นแบบที่ได้มาตรฐาน จากนั้นก็ให้คณะกรรมการนโยบายและหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับจังหวัดร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยจัดบริการที่จะรับการถ่ายโอน กิจการ ในการวางระบบงบประมาณและระบบบัญชีสำหรับกิจการที่จะถ่ายโอน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยจัดบริการต่อไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนกิจการในระบบ Sectoral block grants ควรจะปรับโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีงบประมาณสำหรับกิจการที่ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุน Sectoral block grants แยกจากกิจการอื่นๆ ของท้องถิ่น ในขณะเดียวกัน หน่วยจัดบริการในสังกัดหรือในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการในระบบ Sectoral block grants (เช่น สถานบริการสาธารณสุข หรือสถานศึกษา เป็นต้น) ก็ควรมีระบบงบประมาณของหน่วยงาน (งบประมาณกิจการที่ได้รับเงินอุดหนุน Sectoral block grants) ที่แยกและแตกต่างจากหน่วยปฏิบัติงานส่วนอื่นๆ [44]

ในทำนองเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนกิจการในระบบ Sectoral block grants ควรจะปรับโครงสร้างบัญชีเสียใหม่ โดยปรับปรุงระบบบัญชีสำหรับกิจการที่ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนแบบ Sectoral block grants ให้เป็นระบบพึงรับพึงจ่าย และให้หน่วยจัดบริการในสังกัดหรือในกำกับของ

[44] โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจำแนกงบประมาณกิจการที่ได้รับเงินอุดหนุนแบบ Sectoral block grants ออกจากกิจกรรมอื่นๆ ของท้องถิ่น ในรายงานผลการวิจัยเรื่องการพัฒนาระบบงบประมาณและระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรายงานผลการวิจัยในโครงการนี้

องค์กรปกครอง ท้องถิ่นที่ดำเนินการในระบบ Sectoral block grants (เช่น สถานบริการสาธารณสุข หรือสถานศึกษา เป็นต้น) จัดทำระบบบัญชีแบบพึงรับพึงจ่าย ตามแบบที่กำหนดขึ้นเช่นเดียวกัน[45]

7.3.2 การติดตามประเมินผลในระบบ Sectoral Block Grants

องค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการติดตามประเมินผลการจัดบริการในระบบเงินอุดหนุน Sectoral Block Grants ประกอบด้วย ประชาชนผู้ใช้บริการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยจัดบริการ คณะกรรมการนโยบายการจัดบริการในระดับจังหวัดหรือเขตพื้นที่การให้บริการ และคณะกรรมการนโยบายการจัดบริการเฉพาะด้านในระดับชาติ โดยแต่ละองค์กรควรมีบทบาทในการกำกับดูแล ตรวจสอบและประเมินผลการจัดบริการ ดังนี้

7.3.2.1 การกำกับดูแล ตรวจสอบผลการจัดบริการโดยประชาชนผู้ใช้บริการ

ประชาชนผู้ใช้บริการมีบทบาทในการกำกับดูแล และตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการโดยตรงได้หลายลักษณะ เช่น

1. ร่วมกำหนดนโยบายการจัดบริการ โดยมีตัวแทนของชุมชนในคณะกรรมการนโยบายของหน่วยจัดบริการ คณะกรรมการนโยบายระดับเขตพื้นที่การให้บริการ
2. แสดงความคิดเห็น ร้องเรียนต่อคณะกรรมการนโยบายระดับหน่วยจัดบริการ และระดับเขตพื้นที่ เมื่อหน่วยจัดบริการไม่สามารถจัดบริการให้เป็นไปตามที่ได้ประกาศไว้ต่อสาธารณชน (เช่น ตามข้อความที่ประกาศไว้ ณ สถานที่ให้บริการ เป็นต้น)
3. ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลการจัดบริการเมื่อมีการสำรวจและประเมินผลการดำเนินงานโดยคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่การให้บริการ และคณะกรรมการระดับชาติ

7.3.2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยจัดบริการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยจัดบริการในระบบเงินอุดหนุนแบบ Sectoral block grant มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมคุณภาพการจัดบริการ และการติดตามประเมินผลการจัดบริการดังนี้

---

[45] โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับระบบบัญชีพึงรับพึงจ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับกิจการที่ได้รับเงินอุดหนุนแบบ Sectoral block grants ในรายงานผลการวิจัยเรื่องการพัฒนาระบบงบประมาณและระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ติดประกาศคุณภาพ (คุณลักษณะ) ของบริการหลักที่จัดให้แก่ผู้ใช้บริการ เงื่อนไขการใช้บริการ ค่าบริการ ค่าธรรมเนียมที่ผู้บริการต้องชำระ สิทธิของผู้ใช้บริการเกี่ยวกับการใช้บริการ การร้องเรียน ฯลฯ ให้ผู้ใช้บริการทราบ ณ สถานที่ให้บริการ และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในชุมชนทราบโดยทั่วกัน
2. บันทึกข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมการผลิต/การจัดบริการ และผลการให้บริการประจำวัน หรือประจำเดือน หรือประจำปี แล้วแต่กรณี ในแบบฟอร์มการจัดเก็บข้อมูลที่คณะกรรมการฯ เขตพื้นที่การให้บริการกำหนดขึ้น และรายงานข้อมูลให้คณะกรรมการประจำเขตพื้นที่การให้บริการทราบตามกำหนดเวลา

7.3.2.3 คณะกรรมการเขตพื้นที่การให้บริการ

คณะกรรมการเขตพื้นที่ให้บริการ มีหน้าที่ติดตาม ประเมินผล และสรุปผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการทุกๆ ครึ่งปี (31 มีนาคม และ 30 กันยายน) เพื่อเตรียมการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการจัดบริการในปีงบประมาณต่อไป รายงานสรุปผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการที่จะทำขึ้นนี้ควรจะมีรายละเอียดประกอบด้วย ปริมาณและคุณภาพของหน่วยผลการจัดบริการ (Output units, quantity and quality) ค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยผลงาน (Cost per output unit) เปรียบเทียบระหว่างเป้าหมาย มาตรฐาน และผลการดำเนินงานจริง จำแนกตามหน่วยจัดบริการ[46]

7.3.2.4 คณะกรรมการนโยบายการจัดบริการเฉพาะด้านในระดับชาติ

คณะกรรมการระดับชาติ มีหน้าที่ติดตามและสรุปผลการดำเนินงานของการจัดบริการทุกๆ ครึ่งปี (31 มีนาคม และ 30 กันยายน) เพื่อเตรียมการจัดทำคำของบประมาณ ในปีงบประมาณต่อไป รายงานสรุปผลการดำเนินงานของการจัดบริการที่จะทำขึ้นนี้ควรจะมีรายละเอียดประกอบด้วย ปริมาณและคุณภาพของหน่วยผลการจัดบริการ (Output units, quantity and quality) ค่าใช้จ่ายหรือต้นทุน

[46] โปรดดูแนวทางการกำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัดเป้าหมายของหน่วยผลงาน ในเชิงปริมาณ คุณภาพ และเวลา ของบริการสาธารณะท้องถิ่นในรายการศึกษาวิจัยเรื่อง *"การพัฒนาระบบงบประมาณและบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น"* ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยนี้

เฉลี่ยต่อหน่วยผลงาน (Cost per output unit) เปรียบเทียบระหว่างเป้าหมาย มาตรฐาน และผลการดำเนินงานจริง จำแนกตามเขตพื้นที่การจัดบริการ

7.4 ระบบเงินอุดหนุน Project grants

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าเงินอุดหนุนเป็นรายโครงการ (Project grants) เป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยผลิตบริการสาธารณะอื่นๆ สำหรับโครงการลงทุนพัฒนาศักยภาพการผลิตบริการสาธารณะทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพให้ได้ตามเป้าหมายและมาตรฐานที่กำหนดไว้ หรือเป็นเงินอุดหนุนกิจการที่รัฐบาลมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในลักษณะเฉพาะการ เช่น เงินอุดหนุนโครงการจัดการเลือกตั้ง เงินอุดหนุนโครงการสงเคราะห์ /กู้ภัย / ซ่อมแซมบูรณะชุมชนหลังภัยพิบัติ เป็นต้น

ในการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ หน่วยจัดสรรเงินอุดหนุนจะต้องมีแผนยุทธศาสตร์ของกิจการนั้นๆ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่โครงการหรือกิจการใด สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ใด จะพิจารณาตามลำดับความสำคัญเร่งด่วนของโครงการหรือกิจการเฉพาะการ ซึ่งได้จัดทำไว้ในแผนงานเรื่องนั้นๆ ในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยรับจัดสรรก็ต้องจัดทำและเสนอโครงการของตนเองต่อหน่วยจัดสรร เพื่อแสดงความจำนงในการขอรับจัดสรรเงินอุดหนุนรายโครงการด้วยเช่นเดียวกัน การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้จะทำความตกลงกันเป็นรายโครงการ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการบริหารจัดการและการตรวจสอบติดตามประเมินผลการดำเนินงานที่ชัดเจน

กระบวนการบริหารจัดการเงินอุดหนุนรายโครงการควรแตกต่างกันไปตามกลุ่มของกิจการที่โครงการนั้นๆ เกี่ยวข้อง ในที่นี้จะขอแบ่งระบบการบริหารเงินอุดหนุนรายโครงการออกเป็น 3 กลุ่มคือ (1) เงินอุดหนุนรายโครงการสำหรับบริการสาธารณะพื้นฐานของท้องถิ่น (2) เงินอุดหนุนรายโครงการสำหรับกิจการที่รัฐบาลถ่ายโอนให้ท้องถิ่นในระบบ Sectoral block grants และ (3) เงินอุดหนุนโครงการที่เป็นกิจการเฉพาะ ซึ่งรัฐบาลมอบหมายให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการของรัฐเป็นครั้งคราว (เช่น เงินอุดหนุนการจัดการเลือกตั้งทั่วไป) หรือเงินอุดหนุนในกิจการช่วยเหลือหรือสงเคราะห์หลังการเกิดภัยพิบัติต่างๆ เช่น เงินอุดหนุนเพื่อการสงเคราะห์ การกู้ภัย การซ่อมแซมบูรณะชุมชนหลังภัยพิบัติ เป็นต้น

7.4.1 เงินอุดหนุนรายโครงการสำหรับกิจการที่เป็นบริการพื้นฐานของชุมชน

ในกรณีที่คณะกรรมการกระจายอำนาจ (โดยคณะอนุกรรมการด้านการเงินและบุคคล) เห็นสมควรให้มีเงินอุดหนุนรายโครงการสำหรับส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณพื้นฐานของชุมชน ก็อาจจัดให้มีเงินอุดหนุนรายโครงการขึ้นได้ กระบวนการบริการเงินอุดหนุนรายโครงการในกลุ่มนี้จะดำเนินการควบคู่ไปกับระบบเงินอุดหนุนทั่วไปที่กล่าวถึงข้างต้น กล่าวคือ

1. การจัดทำแผนการบริหารเงินอุดหนุนรายโครงการสำหรับกลุ่มบริการสาธารณพื้นฐานของชุมชน กระบวนการวางแผนควรเริ่มต้นด้วยการให้คณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัดทำการสำรวจ ประเมินมาตรฐานของบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด จากนั้นก็ร่วมกับหน่วยจัดบริการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดแผนการพัฒนาคุณภาพการจัดบริการ (กำหนดโครงการและลำดับความสำคัญ หน่วยจัดบริการ) และเสนอแผนการพัฒนาคุณภาพ /มาตรฐานบริการของจังหวัดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ คณะอนุกรรมการด้านการเงิน จัดทำแผนการบริหารเงินอุดหนุนรายโครงการ ซึ่งมีรายละเอียดประกอบด้วยโครงการ วงเงินงบประมาณ และลำดับความสำคัญก่อนหลังของโครงการ (ควรเป็นแผน 3 ปี)
2. การจัดทำเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อเริ่มจัดทำข้อเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้คณะอนุกรรมการด้านการเงิน พิจารณาคัดเลือกโครงการในแผนเงินอุดหนุนรายโครงการข้างต้น และเสนอให้กรมการปกครองจัดทำเป็นข้อเสนอของบประมาณเงินอุดหนุนรายโครงการต่อสำนักงบประมาณ เพื่อจัดทำเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาตามลำดับต่อไป
3. การโอนเงินอุดหนุนลงสู่พื้นที่ปฏิบัติการ เมื่อรัฐสภาอนุมัติร่าง พรบ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว กรมการปกครองจะดำเนินการโอนเงินอุดหนุนรายโครงการไปยังจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนรายโครงการ
4. การจัดทำข้อตกลง และการบริหารโครงการ ในลำดับต่อมาคณะกรรมการเงินอุดหนุนจังหวัดจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการดำเนินงานตามโครงการเงินอุดหนุนรายโครงการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยจัดบริการ ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และเบิกจ่ายเงิน ตามข้อตกลงที่กำหนดไว้

5. การตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล ในขั้นตอนสุดท้าย คณะกรรมการเงินอุดหนุนจังหวัดควรทำหน้าที่ติดตามประเมินผลโครงการ และรายงานผลการจัดทำโครงการให้คณะอนุกรรมการด้านการเงิน ทราบตามเงื่อนไขและวิธีการที่กำหนด

7.4.2 เงินอุดหนุนรายโครงการสำหรับกิจการที่รัฐบาลถ่ายโอนให้ท้องถิ่นในระบบ Sectoral block grants

เงินอุดหนุน "โครงการ" ในกลุ่มนี้เป็นโครงการพัฒนามาตรฐานของสถานบริการสาธารณะ รวมทั้งมาตรฐานการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนที่จะถ่ายโอนกิจการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ เนื่องจากกิจการประเภทนี้เป็นกลุ่มบริการที่บริหารจัดการในระบบ Sectoral block grants ดังนั้น การบริหารจัดการเงินอุดหนุนรายโครงการสำหรับกิจการประเภทนี้จึงควรใช้กลไกและองค์กรการบริหารจัดการเดียวกับเงินอุดหนุนแบบ Sectoral block grants ขั้นตอนการบริหารจัดการควรเป็นดังนี้

1. การจัดทำแผนการบริหารเงินอุดหนุนรายโครงการสำหรับกลุ่มบริการที่รัฐบาลถ่ายโอนสู่ท้องถิ่นในระบบ Sectoral block grants ในเบื้องต้น คณะกรรมการเขตพื้นที่การให้บริการทำการสำรวจ ประเมินมาตรฐานของหน่วยจัดบริการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และร่วมกับหน่วยจัดบริการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดแผนการพัฒนาคุณภาพการจัดบริการ (กำหนดโครงการและลำดับความสำคัญ หน่วยจัดบริการ) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเป้าหมายเชิงปฏิบัติการ ในลำดับต่อมา คณะกรรมการเขตพื้นที่การให้บริการเสนอแผนการพัฒนาคุณภาพ/มาตรฐานบริการของเขต (มีรายละเอียดประกอบด้วยโครงการ วงเงินงบประมาณ และลำดับความสำคัญก่อนหลังของโครงการ) ให้คณะกรรมการระดับชาติพิจารณาจัดทำแผนเงินอุดหนุนรายโครงการระยะ 3 ปี เพื่อประมวลเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการถ่ายโอน ภารกิจที่รัฐบาลมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการแทน (ควรเป็นแผน 3 ปี)
2. การจัดทำเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้คณะกรรมการระดับชาติทำการคัดเลือกโครงการในแผนเงินอุดหนุนรายโครงการข้างต้น ให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจ ในปีงบประมาณนั้นๆ (เช่น จะถ่ายโอนภารกิจในเขตพื้นที่ใด สถานบริการใด และมีกิจกรรมที่จำเป็นต้องพัฒนามาตรฐานของสถานบริการ หรือมาตรฐานการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด จำนวนเท่าใด และต้องจัดสรรเงินอุดหนุนรายโครงการให้กับโครงการ

ใดบ้าง ฯลฯ เป็นต้น) และจัดทำเป็นข้อเสนอของบประมาณเงินอุดหนุนรายโครงการต่อสำนักงบประมาณ เพื่อจัดทำเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาตามลำดับต่อไป

3. การโอนเงินอุดหนุนลงสู่พื้นที่ปฏิบัติการ และการจัดทำข้อตกลง เมื่อรัฐสภาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว สำนักงบประมาณดำเนินการแจ้งตัวเลขงบประมาณเงินอุดหนุนรายโครงการ ให้คณะกรรมการระดับชาติ และส่วนราชการที่เป็นหน่วยงบประมาณในส่วนกลาง (ส่วนราชการที่เป็นหน่วยบัญชีในส่วนกลาง) ทราบ เพื่อดำเนินการโอนเงินอุดหนุนรายโครงการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยจัดบริการในเขตพื้นที่การให้บริการ/จังหวัดต่างๆ จากนั้นคณะกรรมการเขตพื้นที่การให้บริการทำข้อตกลงว่าด้วยการดำเนินงานตามโครงการเงินอุดหนุนรายโครงการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยจัดบริการ

4. การบริหารโครงการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยจัดบริการที่ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุน ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และเบิกจ่ายเงิน ตามข้อตกลงที่กำหนดไว้

5. การตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล คณะกรรมการเขตพื้นที่ติดตามประเมินผลโครงการลงทุน และจัดทำรายงานต่อคณะกรรมการระดับชาติตามเงื่อนไขที่กำหนด

7.4.3 เงินอุดหนุนโครงการเฉพาะการ

การบริหารจัดการเงินอุดหนุนประเภทนี้ ควรเป็นส่วนหนึ่งของระบบงบประมาณของส่วนราชการในส่วนกลางที่รับผิดชอบในเรื่องนั้น เช่น เมื่อคณะกรรมการจัดการเลือกตั้ง มีความประสงค์ที่จะมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทในการจัดการเลือกตั้ง คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งก็จัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับกิจการที่มอบหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำข้อตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป หรือในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีความประสงค์ที่จะมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับภูมิภาค ก็อาจจัดสรรเงินอุดหนุนโครงการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้แก่ท้องถิ่น และจัดทำข้อตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องต่อไป

การจัดทำคำของบประมาณ และการตรวจสอบ ติดตามประเมินผลสำหรับเงินอุดหนุนโครงการเฉพาะการด้านต่างๆ ก็จะดำเนินการไปตามระบบงบประมาณประจำปีของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบขึ้นเป็นการเฉพาะแต่อย่างใด

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 8 การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบว่าด้วยระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น

การบริหารเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่นในอดีตและปัจจุบัน ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก จึงสามารถดำเนินการโดยใช้หนังสือสั่งการ การประชุมชี้แจง ประกอบกับใช้ดุลยพินิจของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ ได้ โดยไม่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย หรือมีระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารเงินโอนและเงินอุดหนุนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการเงินโอนและเงินอุดหนุนท้องถิ่นที่เสนอใหม่นี้มีวงเงินจำนวนมากกว่าเดิมหลายสิบเท่า อีกทั้งมีความเชื่อมโยงกับระบบงบประมาณและระบบบัญชีของรัฐบาลในระดับชาติมากขึ้น มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดวงเงิน และการจัดสรรเงินอุดหนุนในระดับชาติและภูมิภาคหลายหน่วยงาน ดังนั้น จึงควรปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และควรมีการกำหนดระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลัง การงบประมาณ การบัญชีและรายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปี และระบบบัญชีและรายงานการเงินของรัฐบาลตามที่ได้กำหนดไว้

8.1 การปรับปรุง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเงินอุดหนุนท้องถิ่นไว้แต่อย่างใด เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีมาช้านาน และยังมิได้ปรับปรุงให้สอดคล้องกับระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ. 2540) แต่อย่างใด ดังนั้น จึงควรเพิ่มเติม พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ในเรื่องหลักๆ โดยให้มีบทบัญญัติว่าด้วยงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหมวดหนึ่งของ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ และให้มีบทบัญญัติในเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. ให้มีการกำหนดระเบียบว่าด้วยการบริหารรายได้ การจัดทำและการบริหารงบประมาณ การบัญชี และรายงานผลการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามหลักการงบประมาณ การบัญชี และการรายงานการเงินขององค์กรในภาครัฐที่เป็นสากล มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำประมวลข้อมูลและรายงานการเงินและงบประมาณของรัฐบาล (Governmental consolidated budget and financial reports)

2. ให้มีการกำหนดตัวเลขประมาณการวงเงินอุดหนุนท้องถิ่น ไว้ในแผนการเงินระยะ 3 ปีของรัฐบาล ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น การปรับปรุง (เพิ่ม-ลด) ตัวเลขประมาณการวงเงินอุดหนุนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในแผนการเงินระยะ 3 ปีได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของวงเงินอุดหนุนที่กำหนดไว้ในแผนการเงินระยะ 3 ปี

3. ให้มีการกำหนดระเบียบว่าด้วยการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรักษาวินัยทางการคลังภาครัฐ

4.ให้มีการกำหนดระเบียบว่าด้วยเงินอุดหนุนท้องถิ่น อันประกอบด้วยเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเป็นก้อนสำหรับบริการสาธารณะเฉพาะด้าน และเงินอุดหนุนเป็นรายโครงการ เพื่อให้หน่วยงานทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นถือปฏิบัติ

8.2 การกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินอุดหนุนท้องถิ่น

เพื่อให้การบริหารเงินอุดหนุนท้องถิ่นประเภทต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสานสอดคล้องกับระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปี และระบบบัญชีและรายงานการเงินของรัฐบาลในระดับชาติ จึงควรกำหนดให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินอุดหนุนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ประเภทเงินอุดหนุน

กำหนดให้มี 3 ประเภทคือเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเป็นก้อนสำหรับกิจการเฉพาะด้าน และเงินอุดหนุนรายโครงการ

8.2.1 เงินอุดหนุนทั่วไป

8.2.1.1 การกำหนดวงเงินอุดหนุนทั่วไป และเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป

1. ให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับใช้ในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชน อันประกอบด้วยกิจการดังต่อไปนี้

(1) บริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(2) จัดการผังเมือง ผังเฉพาะ ผังชุมชน และควบคุมอาคาร
(3) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชน
(4) รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชน
(5) รักษาความปลอดภัยในชุมชน
(6) จัดการศึกษาก่อนภาคบังคับในชุมชน
(7) จัดให้มีบริการน้ำประปา
(8) จัดให้มีถนน ทางเดิน ทางน้ำ ไฟฟ้าสาธารณะ และจัดการจราจรในชุมชน
(9) ส่งเสริมอาชีพและรายได้ของประชาชนในชุมชน
(10) ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม การกีฬา และการพักผ่อนหย่อนใจในชุมชน
(11) สงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสในชุมชน
(12) อนุรักษ์ พัฒนา และจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน
(13) อนุรักษ์ พัฒนา และจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน

2. ให้คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับเงินอุดหนุนทั่วไปดังนี้

(1) จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับวงเงินและเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ที่จะจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับกรอบการถ่ายโอนภารกิจและรายได้สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณ และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบและสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติภายในวันที่ 31 มีนาคม ก่อนเริ่มปีงบประมาณ

(2) การกำหนดวงเงินอุดหนุนทั่วไปที่จะจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณควรคำนึงถึงการรักษาดุลการคลังระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

(3) การกำหนดเกณฑ์การจัดสรรเงินทั่วไปควร คำนึงถึงการส่งเสริมความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภูมิภาคต่างๆ และการส่งเสริมประสิทธิภาพในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เป็นสำคัญ

(4) ดำเนินการสำรวจ วิจัย และวิเคราะห์ช่องว่างทางการคลังระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด และดำเนินการปรับปรุงเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อลดช่องว่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่น ให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้มากที่สุด

(5) ให้สำนักงบประมาณจัดทำตัวเลขประมาณการเงินอุดหนุนทั่วไปประจำปีงบประมาณและตัวเลขประมาณการล่วงหน้า 3 ปี และกำหนดไว้ในแผนการเงินระยะ 3 ปีของรัฐบาล

8.2.1.2 การจัดทำคำของบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไป

ให้กรมการปกครองเป็นหน่วยงบประมาณสำหรับอุดหนุนทั่วไป และมีหน้าที่ ดังนี้

1. จัดเตรียมรายละเอียดคำของบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไป ตามมติของคณะรัฐมนตรี และเสนอคำขอต่อสำนักงบประมาณเพื่อดำเนินการจัดทำเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี
2. แจ้งตัวเลขประมาณการวงเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดต่างๆ ในปีงบประมาณที่จะมาถึง และประมาณการล่วงหน้า 3 ปี ภายในวันที่ 31 พฤษภาคม ก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณ
3. ดำเนินการโอนเงินอุดหนุนทั่วไปจากบัญชีกรมการปกครองไปตั้งจ่าย ณ บัญชีสำนักงานผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นจังหวัด ในจังหวัดต่างๆ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (ตามข้อเสนอของคณะกรรมการกระจายอำนาจ) ภายในวันที่ 31 ตุลาคม หรือประมาณ 1 เดือนหลังเริ่มต้นปีงบประมาณ
4. กำกับดูแลมาตรฐานการจัดทำงบประมาณ บัญชี และรายงานผลการดำเนินงานการใช้จ่ายเงินอุดหนุนทั่วไป ของท้องถิ่น ให้เป็นไปอย่างถูกต้อง โปร่งใส และตรวจสอบได้

8.2.1.3 การจัดสรรและการบริหารจัดการเงินอุดหนุนทั่วไปในระดับจังหวัด

1. ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และมีคณะกรรมการประกอบด้วยตัวแทนขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอชื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง

2. ให้คณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัดมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินอุดหนุนทั่วไปในระดับจังหวัดดังนี้

(1) ดำเนินการสำรวจ ปรับปรุง และให้การรับรองข้อมูลพื้นฐานที่ต้องใช้ในการกำหนดเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปของคณะกรรมการกระจายอำนาจ กรมการปกครอง และคณะกรรมการเงินอุดหนุนจังหวัด เป็นประจำทุกปี

(2) จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด โดยใช้เกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปที่คณะกรรมการกระจายอำนาจกำหนด หรือจะพัฒนาเกณฑ์การจัดสรรฯ ของจังหวัดขึ้นใหม่ตามที่เห็นสมควรก็ได้

(3) จัดให้มีการประเมินผลการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด วิเคราะห์และเปรียบเทียบมาตรฐานการจัดบริการของท้องถิ่น จำแนกแจกแจงกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถให้บริการพื้นฐานที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน และที่ยังต่ำกว่ามาตรฐาน และเผยแพร่ผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ให้ประชาชนได้ทราบอย่างน้อยทุกๆ 2 ปี

3. ให้สำนักงานผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานแกนกลางในการบริหารเงินอุดหนุนทั่วไปในระดับจังหวัด บทบาทหลักๆ ของสำนักงานผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นในมีดังนี้

(1) เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัด ซึ่งจะทำหน้าที่ทั้งในด้านวิชาการ ประสานงาน และอำนวยการเกี่ยวกับกิจการของคณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัด

(2) เป็นหน่วยงานที่ปรึกษา และหน่วยประสานงานในระดับปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับจัดสรรและการบริหารเงินอุดหนุนทั่วไปของจังหวัด

(3) ดำเนินการโอนเงินอุดหนุนทั่วไปจากบัญชีของสำนักงานผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นไปยังบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามจำนวนที่คณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัดกำหนดภายในวันที่ 30 พฤศจิกายน หรือภายใน 2 เดือนหลังเริ่มต้นปีงบประมาณ

4. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทเป็นหน่วยรับจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป

5. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยรับจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปบริหารจัดการเงินอุดหนุนทั่วไปตามเงื่อนไขดังนี้

(1) ให้ใช้จ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปโดยผ่านกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกลุ่ม "งบประมาณรายจ่ายทั่วไป" เช่นเดียวกับแหล่งรายได้ประจำอื่นๆ[47]

(2) ให้ดำเนินการเบิกจ่ายเงิน บันทึกรายการบัญชี และจัดทำรายงานการเงินในลักษณะเดียวกับรายจ่ายในกลุ่มงบประมาณรายจ่ายทั่วไป

(3) ให้จัดทำและปรับปรุงฐานข้อมูลพื้นฐานที่ต้องใช้ในการกำหนดเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป และรายงานข้อมูลข้างต้นให้คณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัดทราบตามกำหนดเวลา

(4) ให้บันทึกผลการจัดบริการ และให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัด ในการประเมินสถานะช่องว่างทางการคลัง คุณภาพ และมาตรฐานการจัดบริการพื้นฐานของท้องถิ่น

8.2.1.4 การตรวจสอบและติดตามผลการใช้จ่ายเงินอุดหนุนทั่วไป

1. ให้คณะกรรมการกระจายอำนาจมีหน้าที่จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับแนวทางและมาตรการเกี่ยวกับการติดตาม ประเมินผล และรายงานการบริหารเงินอุดหนุนทั่วไปของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นและเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและสั่งการให้หน่วยปฏิบัติงานทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นถือปฏิบัติ และนำผลสรุปของการติดตามประเมินผลการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้จากหน่วยปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องมาประกอบการกำหนดนโยบายและแผนการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปในปีงบประมาณต่อไป เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและสั่งการต่อไป

---

[47] โปรดดูการจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่นแบบใหม่ ใน จรัส สุวรรณมาลา *รายงานผลการศึกษาเรื่องระบบงบประมาณและบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* ในส่วนของเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2. ให้กรมการปกครองมีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการติดตามประเมินผล และจัดทำรายงานผลการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป เสนอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ในการนี้กรมการปกครองมีหน้าที่กำหนดและบังคับใช้ระเบียบและมาตรการดำเนินงานที่จำเป็นเกี่ยวกับการติดตาม ประเมินผล และรายงาน เพื่อสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยปฏิบัติงานอื่นๆ ถือปฏิบัติ

3. ให้กระทรวง กรม และรัฐวิสาหกิจในส่วนกลางซึ่งมีหน้าที่เป็นหน่วยกำกับดูแลมาตรฐานการจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่กำหนดเกณฑ์มาตรฐานของบริการที่อยู่ในความรับผิดชอบ และจัดให้มีกลไกการตรวจสอบผลการจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยมีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยประสานการปฏิบัติงาน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

4. ให้คณะกรรมการเงินอุดหนุนประจำจังหวัดมีหน้าที่ประมวลข้อมูล ติดตาม ประเมินผล สถานะดุลการคลัง และผลการจัดบริการฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกแจกแจงกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถให้บริการพื้นฐานที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน และที่ยังต่ำกว่ามาตรฐาน และเผยแพร่ผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ให้ประชาชนได้ทราบอย่างน้อยทุกๆ 2 ปี รวมทั้งจัดทำรายงานการติดตามประเมินผลเสนอกรมการปกครอง และคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ตามลำดับ ตามระเบียบปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้น ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น

5. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำรายงานผลการจัดบริการ และรายงานการเงินงานเสนอคณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัด ตามระเบียบปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง

6. ให้องค์กรประชาชนและผู้ใช้บริการฯ มีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นเกี่ยวกับมาตรฐาน และวิธีการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบ ติดตามประเมินผลการจัดบริการพื้นฐานของท้องถิ่น จัดให้มีกลไกรับข้อร้องเรียนหรือกล่าวโทษองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยจัดบริการอื่นๆ ของท้องถิ่น เกี่ยวกับข้อบกพร่องในการให้บริการฯ และดำเนินการพิจารณาข้อร้องเรียน /กล่าวโทษ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียนตามที่กฎหมายกำหนด

7. ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) มีหน้าที่หลักในการตรวจและรับรองรายงานการเงินและการจัดทำบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนี้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจอสอบ ดำเนินการ

ตรวจสอบฯเอง หรือมอบหมายให้หน่วยตรวจสอบบัญชีที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ตรวจสอบแทนก็ได้

8.2.2 เงินอุดหนุนเป็นก้อนสำหรับกิจการเฉพาะด้าน

1. ให้ดำเนินการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นก้อน (Sectoral block grants) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยจัดบริการอื่นๆ ที่รับถ่ายโอนกิจการจัดบริการสาธารณะของรัฐในเรื่องต่อไป

(1) การจัดบริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(2) การจัดบริการด้านสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน

(3) การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(4) การรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันอาชญากรรมในชุมชน

(5) กิจการอื่นๆ ที่รัฐบาลเห็นสมควรให้ท้องถิ่นดำเนินการแทนรัฐบาล

2. ให้คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ จัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับประเภทกิจการที่รัฐบาลถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน และประมาณการวงเงินอุดหนุนแบบ Sectoral block grants ที่จะจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยจัดบริการอื่นๆ ที่รับการถ่ายโอนในแต่ละปีงบประมาณ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ภายในวันที่ 31 มีนาคม ก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณ

3. ให้องค์กรที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายการจัดบริการสาธารณะในข้อ 1 ข้างต้น (เช่น คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการสาธารณสุขแห่งชาติ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น) ดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

(1) จัดทำคำของบประมาณเงินอุดหนุน Sectoral block grants สำหรับกิจการที่จะถ่ายโอนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ ตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยกรอบการถ่ายโอนภารกิจและวงเงินอุดหนุน และเสนอสำนักงบประมาณ ตามกำหนดเวลาในปฏิทินงบประมาณที่สำนักงบประมาณกำหนด เพื่อจัดทำเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

(2) กำหนดแผนปฏิบัติการถ่ายโอนกิจการ มาตรฐานการจัดบริการ กรอบการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการจัดบริการ หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน และประมาณการเงิน

อุดหนุนที่จะจัดสรรลงสู่เขตพื้นที่การให้บริการและหน่วยรับการถ่ายโอนกิจการ และแจ้งให้เขตพื้นที่การจัดบริการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยจัดบริการทราบภายในวันที่ 30 พฤษภาคม ก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณ

(3) ดำเนินการจัดสรรและโอนเงินอุดหนุน Sectoral block grants จากบัญชีส่วนราชการในส่วนกลางไปตั้งจ่ายในบัญชีส่วนราชการในส่วนภูมิภาค ภายในวันที่ 31 ตุลาคม หรือ 1 เดือนหลังเริ่มต้นปีงบประมาณ

(4) เป็นหน่วยจัดบริการ (หน่วยปฏิบัติการ) ในส่วนที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนกิจการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการแทน

4. ให้องค์กรที่มีหน้าที่การจัดบริการประจำเขตพื้นที่การให้บริการ (เช่น คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานประจำเขตพื้นที่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมจังหวัด ฯลฯ) มีหน้าที่หลักๆ ดังนี้

(1) จัดทำแผนปฏิบัติการถ่ายโอนกิจการในเขตพื้นที่การให้บริการ

(2) ดำเนินการปรับปรุงหน่วยจัดบริการสาธารณะของรัฐให้มีศักยภาพในการจัดบริการให้ได้มาตรฐาน และถ่ายโอนกิจการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกำหนดเวลาในแผนปฏิบัติการ

(3) จัดทำข้อตกลง และจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่หน่วยจัดบริการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) ให้การสนับสนุนทางเทคนิคและวิชาการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยจัดบริการที่รับการถ่ายโอนกิจการเพื่อให้การจัดบริการฯ มีคุณภาพได้มาตรฐาน มีความมั่นคง ยั่งยืน และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อผู้ใช้บริการ

(5) กำกับดูแลและตรวจสอบติดตามผลการจัดบริการของหน่วยจัดบริการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปข้อตกลงที่กำหนดไว้

5. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยจัดบริการที่รับการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบ Sectoral block grants มีหน้าที่ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) จัดทำข้อเสนอแสดงความประสงค์ที่จะขอรับโอนกิจการ (หน่วยจัดบริการ) ต่อองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายการจัดบริการในเขตพื้นที่การให้บริการ

(2) ปรับปรุงพัฒนาระบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยจัดบริการในสังกัด ให้ได้มาตรฐาน ตามที่คณะกรรมการนโยบายการจัดบริการกำหนด

(3) จัดทำข้อตกลงกับองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายการจัดบริการในเขตพื้นที่การให้

บริการ เพื่อกำหนดเป้าหมาย มาตรฐานการให้บริการ และงบประมาณ (เงินอุดหนุน Sectoral block grants) ที่จะได้รับจัดสรรจากองค์กรนโยบาย ฯ ในเขตพื้นที่การให้บริการ

(4) จัดทำและบริหารงบประมาณ จัดทำบัญชี และรายงานการเงิน รวมทั้งเก็บรวบรวมข้อมูลผลการดำเนินงานตามเงื่อนไขข้อตกลงที่กำหนดไว้

(5) กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการในสังกัดหรือในกำกับให้เป็นไปตามเงื่อนไขข้อตกลงที่กำหนดไว้

6. ให้ "หน่วยจัดบริการ" ในสังกัดหรือในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยจัดบริการในภาคองค์กรภาคเอกชน มีหน้าที่หลักๆ ดังนี้

(1) ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายการจัดบริการในเขตพื้นที่การให้บริการในการสำรวจ วางแผนปฏิบัติการถ่ายโอนกิจการสู่ท้องถิ่น

(2) พัฒนามาตรฐานการจัดบริการของหน่วยงานให้ได้มาตรฐาน

(3) ปรับโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการเข้าสู่ระบบการปฏิบัติงานในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสู่การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) จัดบริการ และดำเนินตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้กับองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายการจัดบริการในเขตพื้นที่การให้บริการ

8.2.3 เงินอุดหนุนรายโครงการ

1. ให้จัดแบ่งเงินอุดหนุนรายโครงการออกเป็น 3 ประเภทคือ

(1) เงินอุดหนุนรายโครงการสำหรับบริการสาธารณะพื้นฐานของท้องถิ่น

(2) เงินอุดหนุนรายโครงการสำหรับกิจการที่รัฐบาลถ่ายโอนให้ท้องถิ่นในระบบ Sectoral block grants และ

(3) เงินอุดหนุนโครงการที่เป็นกิจการเฉพาะ ซึ่งรัฐบาลมอบหมายให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการของรัฐเป็นครั้งคราว (เช่น เงินอุดหนุนการจัดการเลือกตั้งทั่วไป) หรือเงินอุดหนุนในกิจการช่วยเหลือหรือสงเคราะห์หลังการเกิดภัยพิบัติต่างๆ เช่น เงินอุดหนุนเพื่อการสงเคราะห์การกู้ภัย การซ่อมแซมบูรณะชุมชนหลังภัยพิบัติ เป็นต้น

2. กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนรายโครงการสำหรับกิจการที่เป็นบริการพื้นฐานของชุมชนดังนี้

(1) ในกรณีที่คณะกรรมการกระจายอำนาจเห็นสมควรให้มีเงินอุดหนุนรายโครงการสำหรับส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชน ก็อาจจัดให้มีเงินอุดหนุนรายโครงการขึ้นได้

(2) ให้คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ จัดทำแผนการบริหารเงินอุดหนุนรายโครงการสำหรับกลุ่มบริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดวงเงินอุดหนุนรายโครงการ และจัดสรรเงินอุดหนุนฯ ลงสู่จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) ให้แผนการบริหารเงินอุดหนุนรายโครงการฯ ข้างต้น เป็นแผนระยะ 3 ปีมีลักษณะดังต่อไปนี้

ก. มีรายละเอียดประกอบด้วยโครงการ วงเงินงบประมาณ และลำดับความสำคัญก่อนหลังของโครงการ

ข. มีกระบวนการจัดทำแผนฯ ที่เปิดโอกาสให้คณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดต่างๆ มีส่วนร่วมในการกำหนดและจัดลำดับความสำคัญของโครงการอย่างกว้างขวาง

(4) ให้คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ มีหน้าที่พิจารณาคัดเลือกโครงการในแผนเงินอุดหนุนรายโครงการข้างต้น และจัดทำข้อเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี และเสนอให้กรมการปกครองจัดทำเป็นข้อเสนอของบประมาณเงินอุดหนุนรายโครงการต่อสำนักงบประมาณ เพื่อจัดทำเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(5) ให้กรมการปกครองดำเนินการโอนเงินอุดหนุนรายโครงการไปยังจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนรายโครงการ

(6) ให้คณะกรรมการเงินอุดหนุนจังหวัดมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

ก. จัดทำข้อตกลงว่าด้วยการดำเนินงานตามโครงการเงินอุดหนุนรายโครงการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยจัดบริการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และเบิกจ่ายเงิน ตามข้อตกลงที่กำหนดไว้

ข. ติดตามประเมินผลโครงการ และรายงานผลการจัดทำโครงการให้คณะอนุกรรมการด้านการเงินฯ ทราบตามเงื่อนไขและวิธีการที่กำหนด

3. กำหนดหลักการจัดสรรเงินอุดหนุนรายโครงการสำหรับกิจการที่รัฐบาลถ่ายโอนให้ท้องถิ่นในระบบ Sectoral block grants ดังนี้

(1) ให้องค์กรที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายการจัดบริการสาธารณะในข้อ 1 (ส่วนที่3) ข้างต้น

(เช่น คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการสาธารณสุขแห่งชาติ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฯลฯ เป็นต้น) ดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

ก. จัดทำแผนการบริหารเงินอุดหนุนรายโครงการสำหรับกิจการที่รัฐบาลจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบ Sectoral block grants ในปีงบประมาณที่มาถึง และประมาณการเงินอุดหนุนรายโครงการล่วงหน้า 3 ปี

ข. ทำการคัดเลือกโครงการในแผนเงินอุดหนุนรายโครงการข้างต้น ให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจฯ ในปีงบประมาณนั้นๆ และจัดทำเป็นข้อเสนอของบประมาณเงินอุดหนุนรายโครงการต่อสำนักงบประมาณ เพื่อจัดทำเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ค. ดำเนินการโอนเงินอุดหนุนรายโครงการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยจัดบริการในเขตพื้นที่การให้บริการ /จังหวัดต่างๆ

(2) ให้องค์กรที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายการจัดบริการสาธารณะประจำเขตพื้นที่การจัดบริการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

ก. จัดทำข้อตกลงว่าด้วยการดำเนินงานตามโครงการเงินอุดหนุนรายโครงการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยจัดบริการ

ข. ติดตามประเมินผลโครงการลงทุนฯ และจัดทำรายงานต่อคณะกรรมการฯ ระดับชาติตามเงื่อนไขที่กำหนด

(3) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยจัดบริการที่ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนฯ ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และเบิกจ่ายเงิน และดำเนินการตามข้อตกลงที่กำหนดไว้

4. กำหนดหลักการจัดสรรเงินอุดหนุนโครงการเฉพาะการดังนี้

(1) ให้หน่วยงานและส่วนราชการในส่วนกลางที่มีความประสงค์จะถ่ายโอนหรือมอบหมายให้องค์กรปกครองถิ่นดำเนินกิจการในอำนาจหน้าที่แทนหน่วยงานหรือส่วนรายการนั้นๆ จัดทำและเสนอรายละเอียดคำของบประมาณเงินอุดหนุนรายโครงการหรือกิจการ เสนอต่อสำนักงบประมาณ เพื่อดำเนินการจัดทำงบประมาณประจำปี

(2) เมื่อได้รับแจ้งตัวเลขงบประมาณที่ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว ให้หน่วยงานและส่วนราชการที่เป็นหน่วยบริหารงบประมาณจัดทำข้อตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับขอบเขตภารกิจที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน รวมทั้งจัดสรรและโอนเงินงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ข้างต้น

(3) ให้หน่วยงานและส่วนราชการตามข้อ (2) ข้างต้นมีหน้าที่ตรวจสอบและติดตามประเมินผล การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับจัดสรรเงินอุดหนุนรายโครงการให้เป็นไปตามข้อตกลงที่กำหนดไว้

5. กำหนดให้นายกรัฐมนตรีกำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบฯ นี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 9 ก้าวต่อไปของระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

จะนำแนวความคิดและข้อเสนอเกี่ยวกับระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรายงานฉบับนี้ไปประยุกต์ใช้อย่างไร? หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องคือ คณะกรรมการกระจายอำนาจ สำนักงบประมาณ กรมการปกครอง กรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กระทรวงทบวงกรมในส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรได้พิจารณาดำเนินการในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

9.1 คณะกรรมการกระจายอำนาจ

คณะกรรมการกระจายอำนาจ (โดยคณะอนุกรรมการด้านต่างๆ) ควรดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

1. **ปรับปรุงระบบปฏิบัติการของคณะกรรมการกระจายอำนาจ** ในประการแรก ควรกำหนดให้คณะอนุกรรมการด้านการเงินการคลังและบุคลากรมีหน้าที่จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับแผนการจัดสรรรายได้จากภาษีร่วมระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นโยบายการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นจากแหล่งที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง นโยบายเงินอุดหนุน (ประกอบด้วยเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเป็นก้อนสำหรับบริการเฉพาะด้าน และเงินอุดหนุนเป็นรายโครงการ) เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป

   ในการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายข้างต้นนี้ คณะกรรมการกระจายอำนาจ (โดยคณะอนุกรรมการด้านการเงินการคลังและบุคคล) อาจใช้วิธีจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญให้ทำหน้าที่ศึกษาวิจัย หรือขอให้หน่วยปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงบประมาณ หรือสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง หรือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือ กรมการปกครอง ทำหน้าที่ศึกษาวิจัย หรือประมวลข้อมูลประกอบการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายก็ได้

ในประการต่อมา คณะกรรมการกระจายอำนาจควรปรับปรุงโครงสร้างภายในของสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการฯ ให้มีแผนกงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนโยบายเงินโอนและอุดหนุนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ[48] เพื่อให้เป็นหน่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการด้านการเงินการคลังและงบประมาณ ร่วมกับหน่วยงานเลขานุการของสำนักงบประมาณและสำนักงานเศรษฐกิจการคลังซึ่งดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

2. **ทบทวนแผนการกระจายอำนาจฯ** ประเด็นที่ควรมีการทบทวนคือแนวทางการถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนแม่บทการกระจายอำนาจที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้กำหนดให้ดำเนินการถ่ายโอนงาน-ทรัพย์สิน และทรัพยากรสำหรับบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ในลักษณะเดียวกันทั้งหมด แต่ให้เลือกระยะเวลาได้ตามความพร้อมและความเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม ด้วยคุณลักษณะเฉพาะของบริการสาธารณะบางประเภท เช่น การศึกษา สาธารณสุข และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทำให้ไม่สามารถดำเนินการถ่ายโอนงาน ทรัพย์สิน บุคลากร และงบประมาณในลักษณะเดียวกับบริการสาธารณะอื่นๆ โดยทั่วไปได้ ดังนั้นจึงควรจำแนกประเภทบริการสาธารณะที่จะถ่ายโอนออกเป็นประเภทย่อยๆ และกำหนดวิธีการถ่ายโอนงาน-ทรัพย์สิน บุคลากร และงบประมาณสำหรับบริการแต่ละประเภทแตกต่างกัน สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการวิเคราะห์และขั้นตอนการดำเนินงานสำหรับบริการฯ แต่ละประเภทนั้น ให้กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการฯ ดังที่ได้เสนอไว้ในเอกสารรายงานฉบับนี้[49]

3. **จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับการกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่น** คณะกรรมการกระจายอำนาจ (โดยคณะอนุกรรมการด้านการเงิน

---

[48] นอกจากแผนกงานดังกล่าวแล้ว สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการควรมีแผนกงานสนับสนุนคณะอนุกรรมการ และคณะทำงานซึ่งมีภารกิจต่อเนื่อง เช่น แผนกงานด้านการติดตามประเมินผลการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน แผนกงานด้านการการจัดแบ่งและการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น

[49] โปรดดูหลักเกณฑ์และวิธีการการจัดแบ่งและการถ่ายโอนบริการสาธารณะสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบทที่ 3 และวิธีการถ่ายโอนงาน บุคลากร ทรัพย์สิน และงบประมาณสำหรับบริการสาธารณะด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน และด้านสาธารณสุขพื้นฐานในบทที่ 6

งบประมาณและการบริหารงานบุคคล) ควรริเริ่มจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อให้มีการยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่นขึ้น[50] โดยเมื่อคณะกรรมการกระจายอำนาจได้จัดทำเค้าโครงของระเบียบฯ แล้ว ก็ควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการต่อไป

สำหรับการกำหนดระเบียบฯ ในรายละเอียดนั้น ควรมอบหมายให้สำนักงบประมาณเป็นแกนกลางในการดำเนินการ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กรมบัญชีกลาง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรมการปกครอง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. **จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายว่าด้วยแผนการจัดสรรเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่นปี 2545-49** โดยแผนการจัดสรรฯ ดังกล่าวควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อการรักษาดุลการคลังแนวตั้งและแนวนอน ในกระบวนการถ่ายโอนงาน รายได้ ทรัพย์สิน และบุคลากรสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจฯ นอกจากนั้น แผนการจัดสรรเงินโอนและเงินอุดหนุนฯ ควรระบุสถานะดุลการคลังของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องมาจากการถ่ายโอนงาน ทรัพย์สินและบุคลากรสู่ท้องถิ่น รวมทั้งระบุวงเงินโอนและเงินอุดหนุนฯ สู่ท้องถิ่นเพื่อรักษาดุลการคลังแนวตั้งและแนวนอนในแต่ละปีงบประมาณ[51]

เมื่อคณะกรรมการกระจายอำนาจดำเนินการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็ควรนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการให้หน่วยปฏิบัติการทำหน้าที่กำหนดแผนในรายละเอียด หน่วยงานที่ควรรับผิดชอบในการจัดทำแผนในรายละเอียดคือสำนักงบประมาณ โดยร่วมกับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และกรมการปกครอง

[50] โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวเค้าโครงของร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ในเรื่องดังกล่าวในบทที่ 8 ของรายงานฉบับนี้

[51] โปรดดูเค้าโครงแผนการจัดสรรเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่นในบทที่ 4 เรื่องเงินโอนสู่ท้องถิ่นเพื่อรักษาดุลการคลังแนวตั้ง

5. **จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายว่าด้วยแผนการจัดทำฐานข้อมูลด้านการเงินการคลังท้องถิ่น เพื่อประเมินสถานะดุลการคลังแนวตั้งและแนวราบในแต่ละปีงบประมาณ** โดยคณะกรรมการกระจายอำนาจกำหนดคุณสมบัติของฐานข้อมูลที่ต้องการ และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ (เช่นกรมการปกครอง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงบประมาณ หรือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือหน่วยงานอื่นใด) ดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลที่ต้องการต่อไป

9.2 สำนักงบประมาณ

สำนักงบประมาณควรดำเนินการในเรื่องหลักๆ ดังนี้

1. **ปรับปรุง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณปี** 2502 ในขณะนี้สำนักงบประมาณกำลังดำเนินการจัดทำข้อเสนอเพื่อปรับปรุง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณปี 2502 ตามข้อเสนอที่กล่าวไว้ในรายงานฉบับนี้[52]

2. **กำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่น** ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าสำนักงบประมาณควรเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่น ตามแนวทางที่คณะกรรมการกระจายอำนาจกำหนดขึ้น สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับเค้าโครงระเบียบฯ นั้นได้เสนอไว้ในบทที่ 8 ของรายงานฉบับนี้ ระเบียบฯ ดังกล่าวนี้ควรเริ่มบังคับใช้ในปีงบประมาณ 2545 (1 ตุลาคม 2544) เป็นต้นไป

3. **จัดทำแผนการจัดสรรเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่นปี** 2545-49 ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นเช่นเดียวกันว่า สำนักงบประมาณควรมีหน้าที่จัดทำแผนการจัดสรรเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น ตามแนวทางที่คณะกรรมการกระจายอำนาจกำหนดขึ้น โดยร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ แผนการจัดสรรเงินโอนและเงินอุดหนุนฯ ดังกล่าวนี้ควรให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นไปเช่นเดียวกัน

4. **กำหนดวงเงินอุดหนุนท้องถิ่น ไว้ในแผนการเงินระยะปานกลาง (3 ปี) ของรัฐบาล** เนื่องจากสำนักงบประมาณมีหน้าที่จัดทำแผนการเงินระยะปานกลางของรัฐบาล ดังนั้น สำนักงบประมาณจึงควรกำหนดวงเงินอุดหนุนท้องถิ่นไว้ในแผนการเงินระยะปานกลาง และแจ้งให้

[52] โปรดพิจารณารายละเอียดในบทที่ 8 ของรายงานฉบับนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ทราบ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถวางแผนการเงินระยะปานกลางได้อย่างถูกต้องต่อไป

9.3 กรมการปกครอง

กรมการปกครองจะมีบทบาทในการบริหารเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดขึ้นใหม่ไม่น้อยกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เรื่องที่กรมการปกครองควรดำเนินการเพื่อให้มีการนำระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนแบบใหม่มาใช้มีดังนี้

1. **ปรับปรุงระบบงบประมาณและระบบบัญชีท้องถิ่น** กรมการปกครองมีหน้าที่กำกับดูและมาตรฐานด้านการจัดทำงบประมาณและการบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรดำเนินการปรับปรุงระบบงบประมาณและระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินอุดหนุนท้องถิ่นฯ ที่กำหนดขึ้นใหม่[53] โดยร่วมมือประสานงานกับสำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

2. **พัฒนาขีดความสามารถองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการวางแผน การจัดทำงบประมาณ และการบัญชี** ในการนี้กรมการปกครองอาจร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อจัดการฝึกอบรมให้แก่ผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นให้มีความรู้และทักษะในการวางแผน การงบประมาณ และการบัญชีที่พัฒนาขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินอุดหนุนท้องถิ่นฯ ที่กำหนดขึ้นใหม่นี้ต่อไป

3. **พัฒนาขีดความสามารถขององค์กรในระดับจังหวัดและอำเภอ** เนื่องจากหน่วยงานของกรมการปกครองในระดับจังหวัด คือสำนักงานผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นจังหวัด และผู้ปฏิบัติงานในระดับอำเภอ คือนายอำเภอและปลัดอำเภอจะมีบทบาทอย่างสำคัญในระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนแบบใหม่ โดยในระดับจังหวัดนั้น จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัด ซึ่งมีสำนักงานผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ

[53] ขณะนี้กรมการปกครองได้เริ่มพัฒนาระบบงบประมาณและระบบบัญชีของท้องถิ่นไประดับหนึ่งแล้ว นอกจากนั้น ผู้วิจัยก็ได้พัฒนาระบบงบประมาณและระบบบัญชีแบบใหม่ที่สอดคล้องกับระบบเงินอุดหนุนแบบใหม่นี้ไว้แล้ว เพื่อเป็นทางเลือกในการดำเนินงานอีกทางหนึ่ง โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในรายงานการศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาระบบงบประมาณและระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวิจัยในโครงการเดียวกันนี้

ของคณะกรรมการ และในระดับอำเภอก็อาจได้รับมอบหมายให้นายอำเภอ และปลัดอำเภอมีหน้าที่กำกับดูแลและให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ตามระเบียบเงินโอนและเงินอุดหนุนที่กำหนดขึ้นใหม่ ดังนั้นจึงควรดำเนินการเพิ่มขีดสมรรถนะของหน่วยงานและบุคลากรดังกล่าวให้สามารถทำหน้าที่ที่รับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

9.4 กรมบัญชีกลาง

เพื่อให้สามารถนำระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนแบบใหม่มาใช้ได้จริง กรมบัญชีกลางควรดำเนินการปรับปรุงระบบปฏิบัติการต่างๆ ดังนี้

1. **ปรับปรุงระบบบัญชีเงินโอนสู่ท้องถิ่น** ระบบบัญชีที่ควรดำเนินการปรับปรุงคือ ระบบบัญชีส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินโอนเงินรายได้ในระบบภาษีร่วมและเงินอุดหนุนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินอุดหนุนท้องถิ่นฯ ที่กำหนดขึ้นใหม่ เพื่อให้การโอนเงินในระบบภาษีร่วมและระบบเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้
2. **กำหนดโครงสร้างและระบบบัญชีส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อจัดทำประมวลรายงานการเงินของรัฐบาลในระดับชาติ** (Government Consolidated Financial Report) ทั้งนี้เพื่อให้ระบบบัญชีของรัฐบาลและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน และประมวลรายงานการเงินร่วมกันได้

9.5 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอาจจำเป็นต้องดำเนินใน 2 เรื่องหลักดังนี้

1. **ปรับปรุงระบบมาตรฐานการตรวจสอบทางการเงินและผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ให้สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินอุดหนุนท้องถิ่นฯ ที่กำหนดขึ้นใหม่ อีกทั้งดำเนินการชี้แจง เผยแพร่ ทำความเข้าใจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสาธารณชนทั่วไป เพื่อให้มีการปฏิบัติตามระบบมาตรฐานการตรวจสอบอย่างถูกต้อง และสามารถตรวจสอบได้อย่างแท้จริงต่อไป
2. **พัฒนาระบบปฏิบัติการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** โดยอาจกำหนดให้มีให้มีผู้รวจสอบบัญชีอิสระที่ได้รับอนุญาตทำหน้าที่ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยตรวจสอบให้เพียงพอกับหน่วยรับตรวจ ซึ่งมีจำนวนถึงประมาณ 8,000 หน่วยต่อปี

9.6 กระทรวงทบวงกรมปฏิบัติการในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

ในระบบเงินอุดหนุนที่กำหนดขึ้นใหม่นี้ หน่วยปฏิบัติการในส่วนกลาง คือกระทรวง ทบวง กรมปฏิบัติการต่างๆ ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีหน้าที่อำนวยการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะสู่ท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจที่กำหนดขึ้น นอกจากนั้นก็มีหน้าที่กำกับดูแลและส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะที่ได้รับการถ่ายโอนมาได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อผู้รับบริการในระยะยาว ในการนี้หน่วยราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคควรดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

1. **จัดทำแผนปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจ ทรัพย์สิน บุคลากร และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินอุดหนุนท้องถิ่นฯ ที่กำหนดขึ้นใหม่
2. **พัฒนามาตรฐาน คู่มือการปฏิบัติงาน เงื่อนไข ข้อกำหนด ระเบียบปฏิบัติต่างๆ** เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจ กิจการ อำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแล รวมทั้งการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการปฏิบัติงาน (Performance agreement) ในจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นก้อนสำหรับบริการเฉพาะด้าน (Sectoral Block grants) และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ และข้อกฎหมายต่างๆ [54]
3. **จัดให้มีมาตรการกำกับดูแล ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็น** ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่ได้ถ่ายโอนให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้มีกลไกการกำกับดูแลฯ ที่มีประสิทธิภาพ
4. **จัดให้มีระบบการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านเทคนิควิชาการ** เพื่อเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสร้างความเข้มแข็งให้

[54] โปรดดูรายงานผลการศึกษาเรื่องการพัฒนาระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถปฏิบัติงานที่ได้รับการถ่ายโอนได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

9.7 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นองค์กรที่มีความสำคัญมากที่สุดในกระบวนการจัดสรรเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นหน่วยรับการถ่ายโอนงาน ทรัพย์สิน บุคลากร และงบประมาณ ควรดำเนินการในเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. **กำหนดแผนการรับโอนภารกิจ** ในเบื้องต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำการสำรวจความต้องการของชุมชน และความพร้อมของท้องถิ่นในการรับการถ่ายโอนภารกิจด้านต่างๆ ที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในส่วนของภารกิจด้านการศึกษาและสาธารณสุขนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรปรึกษาหารือกับสถานศึกษา สถานพยาบาล (ศูนย์การแพทย์หรือสถานีอนามัยตำบล) และหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจฯ ในพื้นที่ (เช่น คณะกรรมการการศึกษาฯ ประจำเขตพื้นที่ คณะกรรมการสาธารณสุขระดับจังหวัด เป็นต้น) เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการรับการถ่ายโอนภารกิจ จากนั้นจึงควรจัดทำแผนการรับโอนงาน ทรัพย์สิน บุคลากร และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินอุดหนุนท้องถิ่นฯ ที่กำหนดขึ้นใหม่

2. **ปรับปรุงระบบงบประมาณและระบบบัญชีท้องถิ่น** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจำเป็นต้องปรับปรุงระบบงบประมาณและระบบบัญชีของท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินอุดหนุน ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินอุดหนุนท้องถิ่นฯ ที่กำหนดขึ้นใหม่ สำหรับการดำเนินการปรับปรุงนั้น กรมการปกครอง ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานการดำเนินงานด้านการบริหารงานคลังท้องถิ่น ควรจะจัดให้มีระบบสนับสนุนทางวิชาการแก่ท้องถิ่นอย่างเพียงพอ

3. **ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภายใน** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเร่งปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภายในเสียใหม่ ให้กระทัดรัด ยืดหยุ่น และสนับสนุนการจัดบริการที่รับถ่ายโอนมาจากรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบบริหารจัดการของท้องถิ่นแบบใหม่ควรมีระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณะให้แก่ผู้ใช้บริการและชุมชน นำระบบ

การจัดบริการที่ใช้วิธีการทำสัญญาจ้างเหมาหน่วยงานภายนอก (หน่วยราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง หรือองค์กรเอกชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน) ให้เป็นหน่วยจัดบริการในบางขั้นตอน หรือทุกขั้นตอน แทนการดำเนินการเองแบบครบวงจร หรือร่วมจัดบริการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อให้การจัดบริการฯ มีประสิทธิภาพสูงสุด

4. **พัฒนาระบบการจัดเก็บรายได้** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่ได้เริ่มพัฒนารายได้ของท้องถิ่นอย่างจริงจัง ระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่นแบบใหม่นี้มีจุดมุ่งหมายที่จะกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนารายได้ของตนเองให้มากขึ้น และพึ่งพารายได้จากส่วนกลางน้อยลง โดยการกำหนดให้ท้องถิ่นที่สามารถพัฒนารายได้ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ (มีระดับความพยายามในการจัดเก็บรายได้สูงกว่าท้องถิ่นอื่นๆ โดยเปรียบเทียบ) ได้รับเงินอุดหนุนพิเศษ ดังนั้นท้องถิ่นต่างๆ จึงควรเร่งดำเนินการพัฒนารายได้ของตนเอง

5. **ปรับปรุงระบบการเมืองการบริหารท้องถิ่นที่เน้นการเปิดเผยและการมีส่วนร่วมของประชาชน** โดยเร่งเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน และพัฒนาระบบเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรชุมชน ในกิจกรรมของท้องถิ่น และสร้างความเชื่อมั่นในระบบการปกครองท้องถิ่นให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนโดยเร่งด่วน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดัชนีคำสำคัญ

ก

กรมการปกครอง *170, 179*
กรมบัญชีกลาง *171, 183*
กระทรวง กรม และรัฐวิสาหกิจ *180*
กลุ่มบริการ "รักษาความสงบเรียบร้อย คุ้มครองสิทธิมนุษยชน คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชน" *84*
กลุ่มบริการ "การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรม" *63*
กลุ่มบริการ "การวางแผนพัฒนาและการผังเมือง" *53*
กลุ่มบริการ "การศึกษา" *69*
กลุ่มบริการ "จัดให้มีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการพื้นฐานในชุมชน" *55*
กลุ่มบริการ "บริการสังคมและชุมชน" *79*
กลุ่มบริการ "ส่งเสริมอาชีพ การลงทุน การจ้างงาน และรายได้ของประชาชน" *76*
กลุ่มบริการ "สาธารณสุข" *73*
กลุ่มบริการสาธารณะ
บริการที่รัฐบาลมอบหมายหรือสนับสนุนให้ท้องถิ่นดำเนินการแทน *43*
บริการสาธารณะของท้องถิ่น *43*
การจัดแบ่งหน้าที่ในแนวราบ *31*
การจัดสรรเงินอุดหนุนด้านสาธารณสุข *161*
การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป *133*
การถ่ายโอนเงินงบประมาณ *36*
การถ่ายโอนงาน *36*
การถ่ายโอนทรัพย์สินและบุคลากร *36*
การรักษาดุลการคลังแนวตั้ง *88*

ข

ข้อตกลง *148, 159*

ขาดดุลการคลังแนวตั้ง....93

ค

คณะกรรมการเงินอุดหนุนประจำจังหวัด.... 180
คณะกรรมการเงินอุดหนุนระดับจังหวัด.... 171
คณะกรรมการไตรภาคี....20
คณะกรรมการกระจายอำนาจ.... 169, 179, 181
คณะกรรมการกำหนดนโยบายการจัดบริการประจำเขตพื้นที่การให้บริการ.... 184
คณะกรรมการกำหนดนโยบายการจัดบริการสาธารณะเฉพาะด้าน.... 183
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.... 173, 186
คณะรัฐมนตรี.... 169, 182
ความเท่าเทียมในทางการคลังระหว่างท้องถิ่น.... 101
ความแตกต่างของค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวประชากร.... 117
ความได้เปรียบเสียเปรียบทางการคลัง....17
ความไม่เท่าเทียมในทางการคลัง....16
ความไม่เท่าเทียมแนวตั้ง....16
ความไม่เท่าเทียมทางการคลังแนวราบ....16
ความรับผิดชอบในการจัดบริการในแนวตั้ง....29
ความรับผิดชอบในการจัดหาบริการสาธารณะ....29
ความรับผิดชอบด้านการจัดผลิตบริการสาธารณะ....29
ค่าใช้จ่ายด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ.... 128
ค่าใช้จ่ายด้านการจัดการศึกษาก่อนภาคบังคับ.... 122
ค่าใช้จ่ายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน.... 127
ค่าใช้จ่ายด้านการจัดบริการประปาชุมชน.... 123
ค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการ.... 117
ค่าใช้จ่ายด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.... 119
ค่าใช้จ่ายด้านการผังเมืองและการควบคุมอาคาร.... 118
ค่าใช้จ่ายด้านการรักษาความปลอดภัยในชุมชน.... 121

บ

บริการรักษาพยาบาลขั้นที่ 2 155
บริการรักษาพยาบาลขั้นที่ 3 155
บริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน 154
บริการสาธารณะของท้องถิ่น
บริการเชิงพาณิชย์ 42
บริการพื้นฐานของชุมชน 42
บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล 49

ป

ประเมินสถานะดุลการคลัง 97, 99
ประมาณการดุลการคลังของท้องถิ่น 98
ประมาณการดุลการคลังของรัฐบาล 96
ประมาณการรายได้ 93
ประมาณการรายได้เบื้องต้น 95
ประมาณการรายจ่ายเบื้องต้น 95
ปรับปรุงประมาณการรายได้ 96, 98
ปรับปรุงประมาณการรายจ่าย 97, 99

ผ

ผลกระทบต่อสังคมภายนอกต่ำสุด 33
ผลล้นออก 18

ภ

ภาษีร่วม 13

ม

มาตรการรักษาดุลการคลังแนวตั้ง
การจัดแบ่งรายได้ตามหน้าที่ 88
การจัดสรรเงินโอนสู่ท้องถิ่นเพื่อบรรเทาความไม่เท่าเทียมทางการคลังแนวตั้ง 88

มีประสิทธิภาพสูงสุด 33

ร

ระบบการส่งเสริมมาตรฐานบริการสาธารณะพื้นฐาน 138
ระบบงบประมาณเงินโอน 188
ระบบงบประมาณด้านสาธารณสุข 156
ระบบบัญชีเงินโอน 189
ระบบบัญชีเงินสด 178
รายได้ที่ควรจัดเก็บได้ของท้องถิ่น 129

ว

วงเงินและการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน 149
วงเงินอุดหนุนทั่วไปเบื้องต้น 109
วงเงินอุดหนุนทั่วไปในปีที่ผ่านมา 109
วินัยทางการคลังของรัฐบาลและองค์กรปกครองท้องถิ่น 88

ส

สำนักงบประมาณ 170, 182
สำนักงานคลังจังหวัด 172, 184
สำนักงานผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นจังหวัด 172

ห

หน่วยควบคุมมาตรฐานบริการ 39
หน่วยจัดบริการ 29, 33, 35
หน่วยตรวจสอบ-ติดตามประเมินผลการจัดบริการ 39
หน่วยผลิตบริการ 29, 34, 35
หลักเกณฑ์ ประสิทธิภาพในการจัดบริการสูงสุด 31
หลักเกณฑ์การประมาณการค่าใช้จ่ายในการจัดบริการ 114
หลักเกณฑ์ประสิทธิภาพการจัดบริการสูงสุด 29
หลักเกณฑ์ผลกระทบต่อสังคมภายนอกต่ำสุด 29

หลักการบัญชีแบบพึงรับพึงจ่าย 178
หลักประกันความเท่าเทียม 105
แหล่งที่มาของรายได้ 42

อ

องค์กรประชาชน และผู้ใช้บริการ 180
อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น.....25

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โดย

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย