

สภาพปัญหาและแนวทางการจัดการการคลังท้องถิ่นเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม*

(Problems and Guidance of Local Finance Management for Public Service
Enhancement of Local Administrative Organizations in Nakhon Pathom
Province)

Received: October 5, 2018
Revised: February 5, 2019
Accepted: February 15, 2019

สมศักดิ์ อมรสิริพงษ์ (Somsak Amornsiriphong)**

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ นักวิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยไว้ 4 ประการ ได้แก่ 1) เพื่อสำรวจสถานะองค์ความรู้และทบทวนสภาพปัญหาเกี่ยวกับการจัดการการคลังท้องถิ่น 2) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการจัดการการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม 3) เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของสภาพปัญหาของการจัดการการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐมจำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและขนาดของรายได้ และ 4) เพื่อนำเสนอแนวทางการจัดการการคลังท้องถิ่นเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม ระเบียบวิธีการวิจัยเป็นแบบผสมวิธี โดยใช้การสังเคราะห์เอกสาร แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์เชิงลึก ผลการศึกษา พบว่า

ประเด็นปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่น แบ่งเป็น 1) ปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับ “รัฐบาล” 2) ปัญหาความสัมพันธ์และความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานส่วนกลาง 3) ปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” และ 4) ปัญหาการจัดการการคลังที่เกี่ยวข้องกับ “ประชาชน” สำหรับสภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.13$, S.D. = 1.28) ด้านที่มีปัญหามากที่สุด คือ ด้านรายได้ ($\bar{x} = 3.36$, S.D. = 1.17) รองลงมา ได้แก่ ด้านรายจ่าย ($\bar{x} = 3.24$, S.D. = 1.27) และด้านการก่อหนี้สาธารณะ ($\bar{x} = 2.80$, S.D. = 1.39) การเปรียบเทียบสภาพปัญหาตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขนาดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต่างกัน พบว่า ไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ไม่แตกต่างกันเช่นกัน และแนวทางการพัฒนาการจัดการการคลังท้องถิ่นเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางการพัฒนาการจัดการการคลังท้องถิ่นด้านรายได้ ด้านรายจ่าย ด้านระเบียบและกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทางการเงินการคลัง

คำสำคัญ: การคลัง การคลังท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

* ทุนวิจัยโครงการ Talent Management และ กองทุนหงส์วิวัฒน์ มหาวิทยาลัยมหิดล

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจักษ์วิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

Asst. Prof. Dr., Department of Social Sciences, Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University.,
somsak.amo@mahidol.ac.th, 087-5017274

Abstract

The objectives of this research were to; 1) survey and review the status of knowledge about the local finance; 2) study the problems of local finance in Nakhon Pathom; 3) compare problem of local finance classified by type of local organization and revenues and; 4) provide guidelines for local finance management in order to develop public services of local organizations in Nakhon Pathom. The research methodology was mix methodology which comprised of documentary synthesis, questionnaires and in-depth interview. The research found that;

The problems of local finance were related to 1) “Government”, 2) Local governments and Central-government organizations, 3) Local government itself and 4) People. For the problems of local government in Nakhon Pathom, the research found that the level of problems of local government were at the moderate levels ($\bar{x} = 3.13$, S.D. = 1.28). The highest levels of problem were “Revenue” ($\bar{x} = 3.36$, S.D. = 1.17), “Expenditures” ($\bar{x} = 3.24$, S.D. = 1.27), and “Public Debts” ($\bar{x} = 2.80$, S.D. = 1.39). The problems comparisons classified by types of local governments and size of revenue were found not different. Finally, the guidelines of local finance management for public service development were to develop local revenue, local expenditure and local financial compliances.

Keywords: finance, local finance, sub-district administrative organizations

บทนำ

การคลังท้องถิ่น เป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการคลังสาธารณะ (public finance) หรือการคลังของประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วย การคลังรัฐบาล การคลังท้องถิ่น และการคลังรัฐวิสาหกิจ การคลังท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับรูปแบบการปกครองแบบกระจายอำนาจ (decentralization) ของประเทศไทย ที่มีรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ทั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ที่กระจายกันอยู่ทั่วประเทศ การคลังท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครองและบริหารประเทศระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการที่รัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอิสระในการตัดสินใจทางด้านการคลัง ได้แก่ การจัดหารายได้ การใช้จ่ายงบประมาณ การก่อหนี้สาธารณะ และการบริหารทางด้านการคลัง โดยไม่ต้องอยู่ในการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง แต่อาจจะอยู่ภายใต้การควบคุมบ้างในบางเรื่องเท่าที่จำเป็น (ไตรรัตน์ โภคพลากร, 2549: 62)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเรียกย่อ ๆ ว่า อปท. มีหน้าที่และภารกิจสำคัญในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ อาทิ การสร้างถนนหนทาง การให้บริการน้ำประปา การดูแลความสะอาด การจัดให้มีระบบสาธารณสุข ปลอดภัย สาธารณูปโภค สาธารณูปการในระดับท้องถิ่น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องให้บริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติ ฯ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรส่วนระหว่างภาษีอากรของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (ไตรรัตน์ โภคพลากร, 2549: 4) การกระจายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อให้เกิดรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะจำนวนมาก ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการจัดหารายได้เพื่อใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้น การคลังท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ การคลังท้องถิ่นยังหมายรวมถึงเรื่องของการก่อหนี้สาธารณะด้วย

การคลังท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการสร้างความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเกี่ยวข้องกับการจัดหารายได้และการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบกับในปัจจุบันและในอนาคตมีการกระจายและให้อำนาจกับท้องถิ่นมากขึ้นในหลายรูปแบบ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการคลังท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะตามภารกิจและหน้าที่ของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพอันจะส่งผลให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นไปด้วย จากการที่ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น จนทำให้ท้องถิ่นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น การคลังท้องถิ่นจึงมีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเจริญก้าวหน้า และมีความสามารถในการรับใช้ประชาชนในท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับว่ามีรายได้ของท้องถิ่นเป็นสำคัญ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้มีน้อย มีการฐานะการคลังไม่ดี และต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตลอด ก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกควบคุมจากส่วนกลางมากขึ้น ทำให้อำนาจในการปกครองตนเองลดน้อยลง และขาดความคิดริเริ่มที่จะปรับปรุงให้ท้องถิ่นเจริญก้าวหน้าต่อไป ในทางกลับกันหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้มากและมีฐานะทางการคลังที่ดี การพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมีน้อยจะทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถูกควบคุมจากส่วนกลางน้อยลง (พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, 2550: 258) และสามารถริเริ่มงานให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น มีอิสระในการบริหารท้องถิ่นของตนเองได้อย่างเต็มที่

ปัญหาสำคัญของการคลังท้องถิ่นมีอยู่หลายประการ ทั้งปัญหาท้องถิ่นมีรายได้น้อยและไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น ในปัจจุบันรายได้ของท้องถิ่นมีเพียงประมาณร้อยละ 25 ของรายได้รัฐบาล แต่ภารกิจและหน้าที่ที่ท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนมาจากส่วนราชการต่าง ๆ มีเป็นจำนวนมาก ปัญหาเกี่ยวกับฐานคิดของการกระจายอำนาจ ฐานคิดยังคงเป็นรูปแบบเดิม ๆ กล่าวคือเป็นรูปแบบของการ

จัดการแบบบนลงล่าง ที่เน้นการควบคุมและกำกับการใช้งบประมาณไว้ที่ส่วนกลาง ปัญหาเกี่ยวกับระบบงบประมาณและวิธีการบริหารงานที่ใช้ปฏิบัติกัน ปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่ยังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในเรื่องของการจัดหารายได้และการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาขาดฐานข้อมูลในการประมาณการรายได้และตั้งงบประมาณรายจ่าย ปัญหาการจัดทำงบประมาณมีความล่าช้าและผิดพลาดบ่อย ๆ เพราะเจ้าหน้าที่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจ การขาดแคลนเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีที่มีประสิทธิภาพ การเบิกจ่ายงบประมาณมีข้อบกพร่อง การคอร์รัปชันและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นทำให้นักวิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาในประเด็นของสภาพปัญหาของการจัดการการคลังท้องถิ่นและแนวทางการจัดการการคลังท้องถิ่นเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ นักวิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยไว้ 4 ประการ ได้แก่

- 1) เพื่อสำรวจสถานะองค์ความรู้และทบทวนสภาพปัญหาเกี่ยวกับการจัดการการคลังท้องถิ่น
- 2) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการจัดการการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม

3) เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของสภาพปัญหาของการจัดการการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐมจำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและขนาดของรายได้

4) เพื่อนำเสนอแนวทางการจัดการการคลังท้องถิ่นเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม

สมมติฐานการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ นักวิจัยได้กำหนดสมมติฐานการวิจัยไว้ 2 ประการ ได้แก่

1) ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐมต่างกันจะมีสภาพปัญหาของการจัดการการคลังท้องถิ่นแตกต่างกัน

2) ขนาดของงบประมาณรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐมต่างกันจะมีสภาพปัญหาของการจัดการการคลังท้องถิ่นแตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษานี้ นักวิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านพื้นที่ไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม จำนวน 116 แห่ง

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ นักวิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านเนื้อหาไว้ที่ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ได้แก่ ประเด็นแรก การศึกษาสภาพปัญหาของการจัดการการคลังท้องถิ่น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการจัดหารายได้ ด้านการใช้จ่าย และด้านการก่อหนี้สาธารณะ และประเด็นที่สอง การศึกษาแนวทางการจัดการการคลังท้องถิ่นเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขอบเขตด้านประชากรที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดประชากรที่ใช้ในการศึกษาสำหรับการศึกษาเชิงปริมาณ โดยการแจกแบบสอบถาม (Questionnaires) ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้แทนที่ได้รับมอบหมายให้ตอบคำถามจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม จำนวน 116 แห่ง โดยได้รับแบบสอบถามกลับมาจำนวน 47 แห่ง จึงถือว่าเป็นกลุ่มตัวอย่างของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ และผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญในการศึกษาเชิงคุณภาพ ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหัวหน้าส่วนงานคลังในเขตจังหวัดนครปฐม โดยใช้เกณฑ์งบประมาณสูงสุดจำนวน 3 ลำดับแรก

ขอบเขตด้านเอกสารงานสำหรับการสังเคราะห์องค์ความรู้

งานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่นที่อยู่ในฐานข้อมูล ThaiLis Digital Collection และฐานข้อมูลของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยผู้ศึกษาจะใช้คำค้นว่า “การคลังท้องถิ่น” เพื่อนำงานวิจัยและวิทยานิพนธ์มาสำรวจสถานะองค์ความรู้เกี่ยวกับสภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่น

กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดแนวคิด และทฤษฎีในการศึกษาไว้จำนวน 3 แนวคิดหลัก ๆ ได้แก่ 1) แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น 2) แนวคิดเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น และ 3) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ โดยสรุปได้พอสังเขป ดังนี้

1) แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) เกิดมาจากแนวคิดการกระจายอำนาจการปกครอง เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น โดยมุ่งเน้นการให้อิสระ (Freedom) และอำนาจในการปกครองตนเอง การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) อันเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐไปยังท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยก็เช่นเดียวกันเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านการปกครอง การจัดบริการสาธารณะ ด้านการจัดการการคลังของท้องถิ่นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดบริการสาธารณะและการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง จุดเริ่มต้นของการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีมาอย่างยาวนาน และมีการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจอย่างเป็นรูปธรรม ในปี พ.ศ. 2542 มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นการกำหนดแผนและขั้นตอนในการดำเนินการด้านการกระจายอำนาจ พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ (2550: 199) ได้กล่าวถึงลักษณะของการปกครอง

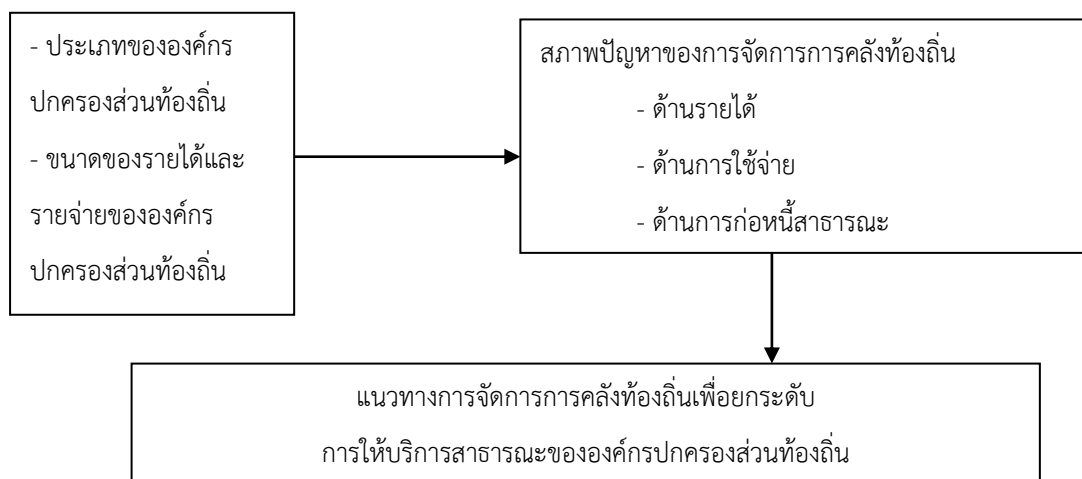
ท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอาณาเขตที่แน่นอน ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบพื้นที่ที่จะต้องรับผิดชอบ และเพื่อป้องกันการงานซ้ำซ้อนกับท้องถิ่นอื่น การปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ มีสิทธิตามกฎหมายที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือจัดตั้งองค์กรที่จำเป็นเพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ ด้วยตนเอง มีอิสระในการบริหารงานด้านต่าง ๆ พอสมควร เช่น การคลังท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล และการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น และอาจอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลางหรือตัวแทนของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งในประเทศไทยแบ่งรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งได้เป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล) องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2) แนวคิดเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการคลังสาธารณะ (Public Finance) หรือการคลังของประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วย การคลังรัฐบาล การคลังท้องถิ่น และการคลังรัฐวิสาหกิจ การคลังท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับรูปแบบการปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) ของประเทศไทย ที่มีรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ทั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ที่กระจายกันอยู่ทั่วประเทศ การคลังท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครองและบริหารประเทศระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการที่รัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอิสระในการตัดสินใจทางด้านการคลัง ได้แก่ การจัดหารายได้ การใช้จ่ายงบประมาณ การก่อหนี้สาธารณะ และการบริหารทางการเงินการคลัง โดยไม่ต้องอยู่ในการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง แต่อาจจะอยู่ภายใต้การควบคุมบ้างในบางเรื่องเท่าที่จำเป็น (ไตรรัตน์ โภคพลกร, 2549: 62) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และภารกิจสำคัญในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ อาทิ การสร้างถนนหนทาง การให้บริการน้ำประปา การดูแลความสะอาด การจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการในระดับท้องถิ่น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องให้บริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติ ฯ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสัดส่วนระหว่างภาษีอากรของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (ไตรรัตน์ โภคพลกร, 2549: 4) การกระจายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อให้เกิดรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะจำนวนมาก ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการจัดหารายได้เพื่อใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้น การคลังท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ รายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ การคลังท้องถิ่นยังหมายรวมถึง เรื่องของการก่อหนี้สาธารณะด้วย ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยสรุป การคลังท้องถิ่น ว่าหมายถึง การคลังประเภทหนึ่งของการคลังรัฐบาลหรือการคลังสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดหารายได้ การใช้จ่าย และการก่อหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะการบริการสาธารณะ (Public Service) หมายถึง บริการหรือกิจกรรมที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวม และหมายรวมถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม สามารถแยกองค์ประกอบของบริการสาธารณะออกเป็น 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรือควบคุมของฝ่ายปกครอง และประการที่สอง บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยความต้องการของประชาชน แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบายและความต้องการที่จะอยู่อย่างปลอดภัยกิจกรรมใดที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นต่อการอยู่อย่างปลอดภัยหรือการอยู่อย่างสบายของประชาชน รัฐก็ต้องเข้าไปทำกิจกรรมนั้น นอกจากนี้ในการจัดบริการสาธารณะ รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน (ประยูร กาญจนดุล, 2532, น.4)

ภารกิจสำคัญของรัฐประการสำคัญอย่างหนึ่ง คือ ภารกิจหรือบริการสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อสร้างเสริมคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนให้มีความมั่นคงปลอดภัยมากขึ้น ภารกิจประเภทนี้ ได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางการศึกษา การรักษาพยาบาล การขนส่งคมนาคม การส่งเสริมด้านกีฬา การส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม การบริการสาธารณะประเภทนี้ สามารถเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมได้ แต่มิได้แสวงหากำไร การจัดบริการสาธารณะประเภทนี้สามารถกระจายหรือมอบหมายให้หน่วยงานอื่นหรือเอกชนดำเนินการแทนได้ โดยฝ่ายรัฐจะเป็นผู้ควบคุมดูแลเพื่อเป็นตามมาตรฐานซึ่งจะเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน สำหรับการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกิจกรรมหรือโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตน ซึ่งถือเป็นภารกิจสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตน

ทั้งนี้ จากการทบทวนวรรณกรรม ผู้วิจัยสามารถสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดการวิจัยดังนี้



วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการวิจัยไว้เป็น “การวิจัยเชิงผสมผสานวิธี” (mixed method) ระหว่างวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative methods) วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative methods) และวิธีการวิจัยแบบสังเคราะห์ห่อหุ้ม (Meta Synthesis) โดยมีรายละเอียดวิธีการวิจัยดังนี้

1) การสังเคราะห์งานวิจัยและวิทยานิพนธ์เพื่อการสำรวจสถานะองค์ความรู้และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาเกี่ยวกับการจัดการการคลังท้องถิ่นจากฐานข้อมูลงานวิจัยในประเทศจำนวน 3 ฐานข้อมูล อันประกอบไปด้วย ฐานข้อมูล ThaiLis ฐานข้อมูลสถาบันพระปกเกล้า และฐานข้อมูลสกว. เพื่อนำข้อมูลสถานะองค์ความรู้ไปพัฒนาเป็นเครื่องมือวิจัย “แบบสอบถาม” สภาพปัญหาของการจัดการการคลังท้องถิ่นและแนวทางการยกระดับการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม

2) จัดส่งแบบสอบถามให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในจังหวัดนครปฐม ซึ่งมีจำนวน 116 แห่ง ในจังหวัดนครปฐม ซึ่งแบบสอบถามประกอบไปด้วยข้อคำถามทั้งปลายปิดและปลายเปิด

3) เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อค้นหาแนวทางการจัดการการคลังท้องถิ่นเพื่อยกระดับการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญในการศึกษาเชิงคุณภาพ ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหัวหน้าส่วนงานคลังในเขตจังหวัดนครปฐม โดยใช้เกณฑ์งบประมาณสูงสุดจำนวน 3 ลำดับแรก

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

สำหรับข้อมูลเชิงปริมาณจากแบบสอบถาม ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลโดยการหาค่าสถิติสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม ค่าสถิติที่ใช้จะเป็นการหาค่าร้อยละ (percentage) ค่าความถี่ (frequency) ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) และทดสอบสมมติฐานด้วยวิธีการหาค่า t -test และการหาค่า F -test

2) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

สำหรับข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยการจัดระเบียบจัดกลุ่มและแยกประเภทของข้อมูล การลงรหัสข้อมูล (Coding) การตีความข้อมูล (Interpretative Practice) และนำเสนอในลักษณะของการบรรยายและพรรณนาความ

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาแบ่งเป็น 3 ส่วน เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้ 1) ผลการสังเคราะห์สถานะองค์ความรู้เกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นและปัญหาการคลังท้องถิ่น ที่จะนำไปสู่การสร้างเครื่องมือแบบสอบถามเพื่อใช้ในการศึกษาสภาพปัญหาทางด้านการคลังท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดนครปฐม และ 2) ผลการศึกษาสภาพปัญหาทางด้านการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม และ 3) แนวทางการพัฒนาการจัดการการคลังท้องถิ่นเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดผลการศึกษา ดังนี้

ผลการสังเคราะห์สถานะองค์ความรู้เกี่ยวกับสภาพปัญหาการคลังท้องถิ่น

การศึกษาการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา พร้อมทั้งศึกษาผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นในประเด็นด้านความเพียงพอของรายได้ ด้านการบริหารงาน และด้านการดำเนินงานตามโครงการ ตลอดจนด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งทำให้ทราบถึงปัญหาในการกระจายอำนาจการเงินการคลัง นอกจากนี้ งานวิจัยบางส่วนมุ่งศึกษาหาประสิทธิภาพทางการคลังโดยศึกษาวิจัยการใช้ระบบสารสนเทศด้านการคลังในการจัดทำฐานข้อมูลและดำเนินการด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ทราบสถานภาพ ปัญหาและแนวทางการพัฒนาระบบสารสนเทศทางการคลังท้องถิ่นอย่างยั่งยืน โดยมุ่งให้เป็นแนวทางสำคัญในอนาคต และงานวิจัยหลายเรื่องมีการศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาการจัดแบ่งการเก็บรายได้ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาและเครื่องมือที่จะช่วยให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งจัดเก็บภาษีได้มีประสิทธิภาพสูงสุด เช่น ภาษีอาสูบ อย่างไรก็ตามงานวิจัยที่มุ่งในเรื่องของการจัดเก็บรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบการจัดการระบบการควบคุมทางบัญชี ระบบเอกสาร และระบบการติดตามตรวจสอบการเสียภาษีที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ และสังคมของแต่ละองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ร่วมโครงการ อย่างไรก็ตามงานวิจัยการคลังท้องถิ่นยังมีประเด็นเรื่องของความเป็นธรรมของสังคมและความเท่าเทียมกันของรายได้ส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าประเด็นเหล่านี้เป็นประเด็นสำคัญและกำลังรอรับการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาคลังท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมีความชัดเจนในเรื่องของบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยมุ่งเน้นความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกันของรายได้ และการยึดเอาความพึงพอใจและความคิดเห็นของประชาชนในฐานะผู้รับบริการเป็นหลัก

นอกจากนี้ ปัญหาและอุปสรรคของการบริหาร การกระจายอำนาจทางการเงินการคลังและการดำเนินงานของการคลังท้องถิ่น ประเทศไทยที่มีหน่วยปกครองท้องถิ่นจำนวนมาก จึงมีความหลากหลายแตกต่างในลักษณะพื้นฐานของท้องถิ่นมากส่งผลต่อการออกแบบการบริหารคลังท้องถิ่นที่เหมาะสมและยั่งยืนในแต่ละบริบทและแต่ละท้องถิ่นก็ยังคงมีความพร้อมในเรื่องของการบริหารพัฒนา บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ไม่กล้าจัดเก็บภาษีเพราะกลัวกระทบกับฐานเสียงรวมทั้งโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทับซ้อนกัน ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จึงยากที่จะมีการแบ่งแยกที่ชัดเจน กฎหมายหรือกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคในประเด็นต่าง ๆ ข้างต้นและปัญหาโครงสร้างการ

คลังของท้องถิ่นที่ยังคงต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาล ไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยและจัดเก็บภาษีได้เองโดยตรงทำให้เกิดปัญหารายได้ของท้องถิ่นไม่เพียงพอต่อการนำไปพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะระดับเทศบาล เนื่องจากอำนาจของท้องถิ่นมีการจัดเก็บภาษีหลักเพียง 3 ประเภทได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องถิ่น และภาษีป้าย จึงทำให้มีข้อบกพร่องทั้งฐานภาษีและอัตราภาษี จึงไม่สามารถสร้างรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

นอกจากนี้ สามารถสรุปประเด็นปัญหาการจัดการคลังท้องถิ่นตามกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders) ที่แบ่งเป็น รัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน สามารถสรุปปัญหาที่เกี่ยวข้องกับแต่ละกลุ่ม ได้ดังนี้ 1) ปัญหาการจัดการคลังท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับ “รัฐบาล” ประกอบไปด้วย ข้อจำกัดด้านงบประมาณรายได้ที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น 2) ปัญหาความสัมพันธ์และความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานส่วนกลาง และปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องกับการจัดงบประมาณการจัดซื้อจัดจ้าง และการเบิกจ่ายงบประมาณที่ขาดความชัดเจนและไม่สอดคล้องกับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) ปัญหาการจัดการคลังท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติงาน ข้อจำกัดด้านบุคลากรในการจัดเก็บรายได้และปฏิบัติงานด้านงานคลัง และปัญหาภาพลักษณ์การทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดการวางระบบการตรวจสอบที่เข้มงวดมากขึ้นไปจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าที่จะดำเนินการใด ๆ ที่ผิดแปลกไปจากวิถีปฏิบัติแบบเดิม ๆ และ 4) ปัญหาการจัดการคลังที่เกี่ยวข้องกับ “ประชาชน” ประกอบไปด้วย การขาดจิตสำนึกในการเสียภาษีและชอบเลี่ยงภาษี การใช้สายสัมพันธ์ทางการเมืองเพื่อลดหย่อนภาษี และปัญหาการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณจากภาคประชาชน

ผลการศึกษาสภาพปัญหาทางด้านการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม

การนำเสนอข้อมูลผลการศึกษาในส่วนนี้ ประกอบด้วย เนื้อหา 3 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบแบบสอบถาม ตอนที่ 2 สภาพปัญหาการจัดการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม และตอนที่ 3 การเปรียบเทียบสภาพปัญหาการจัดการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบแบบสอบถาม

การนำเสนอข้อมูลในตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบแบบสอบถาม จำนวน 47 แห่ง ประกอบด้วย จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รวมทุกประเภท เฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปีงบประมาณ) และขนาดรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รวมทุกประเภท เฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปีงบประมาณ)

ตารางที่ 1 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน	ร้อยละ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1	2.13
เทศบาลนคร	0	0.00
เทศบาลเมือง	2	4.26
เทศบาลตำบล	6	12.77
องค์การบริหารส่วนตำบล	38	80.85
รวม	47	100.00

จากตารางที่ 1 พบว่า ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็น องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 38 คน คิดเป็นร้อยละ 80.85 รองลงมา ได้แก่ เทศบาลตำบล จำนวน 6 คน คิดเป็นร้อยละ 12.77 เทศบาลเมือง จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 4.26 และองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 2.13

ตารางที่ 2 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามขนาดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รวมทุกประเภท เฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปีงบประมาณ)

ขนาดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน	ร้อยละ
ต่ำกว่า 50 ล้านบาท	33	70.21
50 – 100 ล้านบาท	13	27.66
101 – 150 ล้านบาท	0	0.00
151 ล้านบาทขึ้นไป	1	2.13
รวม	47	100.00

จากตารางที่ 2 พบว่า เมื่อจำแนกตามขนาดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รวมทุกประเภท เฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปีงบประมาณ) ของผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ มีขนาดรายได้ ต่ำกว่า 50 ล้านบาท จำนวน 33 คน คิดเป็นร้อยละ 70.21 รองลงมา ได้แก่ 50 – 100 ล้านบาท จำนวน 13 คน คิดเป็นร้อยละ 27.66 และ 151 ล้านบาทขึ้นไป จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 2.13

ตารางที่ 3 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามขนาดรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รวมทุกประเภท เฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปีงบประมาณ)

ขนาดรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน	ร้อยละ
ต่ำกว่า 50 ล้านบาท	35	74.47
50 – 100 ล้านบาท	11	23.40
101 – 150 ล้านบาท	0	0.00
151 ล้านบาทขึ้นไป	1	2.13
รวม	47	100.00

จากตารางที่ 3 พบว่า เมื่อจำแนกตามขนาดรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รวมทุกประเภท เฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปีงบประมาณ) ของผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ มีขนาดรายจ่าย ต่ำกว่า 50 ล้านบาท จำนวน 35 คน คิดเป็นร้อยละ 74.47 รองลงมา ได้แก่ 50 – 100 ล้านบาท จำนวน 11 คน คิดเป็นร้อยละ 23.40 และ 151 ล้านบาทขึ้นไป จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 2.13

ตอนที่ 2 สภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม

การนำเสนอข้อมูลในตอนที่ 2 สภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม ประกอบด้วย ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของสภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม สภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นด้านรายได้ ด้านรายจ่าย และด้านการก่อหนี้สาธารณะ

ตารางที่ 4 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของสภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม

สภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่น	$\bar{x}$	S.D.	แปลผล
ด้านรายได้	3.36	1.17	ปานกลาง
ด้านรายจ่าย	3.24	1.27	ปานกลาง
ด้านการก่อหนี้สาธารณะ	2.80	1.39	ปานกลาง
ค่าเฉลี่ย	3.13	1.28	ปานกลาง

จากตารางที่ 4 พบว่า ปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.13$, S.D. = 1.28) ด้านที่มีปัญหามากที่สุด คือ ด้านรายได้ ($\bar{x} = 3.36$, S.D. = 1.17) รองลงมา ได้แก่ ด้านรายจ่าย ($\bar{x} = 3.24$, S.D. = 1.27) และด้านการก่อหนี้สาธารณะ ($\bar{x} = 2.80$, S.D. = 1.39)

ตารางที่ 5 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของสภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม ด้านรายได้

สภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นด้านรายได้	$\bar{x}$	S.D.	แปลผล
โครงสร้างรายได้ของท้องถิ่นไม่สมดุลกับรายจ่าย	2.96	1.20	ปานกลาง
ขาดแหล่งรายได้หลักของท้องถิ่น	3.26	1.21	ปานกลาง
ขาดความสามารถตัดสินใจบริการสาธารณะ	3.06	1.22	ปานกลาง
สัดส่วนการจัดสรรรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลกลาง	3.28	1.08	ปานกลาง
การจัดเก็บภาษีไม่เป็นไปตามเป้า	3.17	1.15	ปานกลาง
ฐานรายได้ของท้องถิ่นยังเป็นฐานภาษีที่จำกัดและไม่ยืดหยุ่น	3.45	1.04	ปานกลาง
การจัดเก็บรายได้อาจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร	3.45	1.21	ปานกลาง

ตารางที่ 5 (ต่อ)

สภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นด้านรายได้	$\bar{x}$	S.D.	แปลผล
การจัดเก็บรายได้ที่เข้มงวดส่งผลกระทบต่อฐานเสียงทางการเมืองทำให้การจัดเก็บรายได้ไม่เป็นจริงและเป็นไปตามเป้าหมาย	3.28	1.19	ปานกลาง
ขาดหรือปรับปรุงแผนที่ภาษีของท้องถิ่นให้ทันสมัย	3.53	1.30	มาก
ระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหารายได้ของท้องถิ่นมีลักษณะไม่ยืดหยุ่นต่อลักษณะสภาพเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น	3.53	1.18	มาก
ลักษณะของกฎหมายไม่เคร่งครัด ทำให้ประชาชนบางส่วนไม่ได้เกรงกลัวการหลบและหลีกเลี่ยงการเสียภาษี ทำให้มีการรั่วไหลของรายได้ซึ่งควรจะเก็บได้จำนวนไม่น้อย	3.98	1.05	มาก
ค่าเฉลี่ย	3.36	1.17	ปานกลาง

ตารางที่ 5 พบว่า ปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม ด้านรายได้ อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.36$, S.D. = 1.17) โดยประเด็นที่มีปัญหามากที่สุด คือ ลักษณะของกฎหมายไม่เคร่งครัด ทำให้ประชาชนบางส่วนไม่ได้เกรงกลัวการหลบและหลีกเลี่ยงการเสียภาษี ทำให้มีการรั่วไหลของรายได้ซึ่งควรจะเก็บได้จำนวนไม่น้อย ($\bar{x} = 3.98$, S.D. = 1.05) รองลงมา ได้แก่ ขาดหรือปรับปรุงแผนที่ภาษีของท้องถิ่นให้ทันสมัย และระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหารายได้ของท้องถิ่นมีลักษณะไม่ยืดหยุ่นต่อลักษณะสภาพเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น ซึ่งมีค่าเฉลี่ยเท่ากัน ($\bar{x} = 3.53$, S.D. = 1.30 และ $\bar{x} = 3.53$, S.D. = 1.18 ตามลำดับ) ฐานรายได้ของท้องถิ่นยังเป็นฐานภาษีที่จำกัดและไม่ยืดหยุ่น และการจัดเก็บรายได้อาจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งมีค่าเฉลี่ยเท่ากัน ($\bar{x} = 3.45$, S.D. = 1.04 และ $\bar{x} = 3.45$, S.D. = 1.21 ตามลำดับ)

ตารางที่ 6 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของสภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม ด้านรายจ่าย

สภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นด้านรายจ่าย	$\bar{x}$	S.D.	แปลผล
ความไม่ชัดเจนของระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่น	3.47	1.18	ปานกลาง
การเบิกจ่ายไม่เป็นไปตามระเบียบส่วนกลาง	2.51	1.27	ปานกลาง
ปัญหาการตีความการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นที่ต่างกับหน่วยงานตรวจสอบงบประมาณ	3.64	1.37	มาก
ปัญหาหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายงบประมาณของท้องถิ่น	3.19	1.24	ปานกลาง
ความไม่สอดคล้องการเบิกจ่ายงบประมาณสถานการณ์พิเศษ	2.91	1.32	ปานกลาง
การกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลกลางทำให้ท้องถิ่นมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นจากเดิม	3.66	1.22	มาก

ตารางที่ 6 (ต่อ)

สภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นด้านรายจ่าย	$\bar{x}$	S.D.	แปลผล
ปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณอย่างไม่สมดุล	2.98	1.28	ปานกลาง
ภาครัฐจัดสรรอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพียงประเภทเดียว	3.02	1.22	ปานกลาง
ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการนำงบประมาณไปใช้จ่ายแก้ไขปัญหาที่ท้องถิ่นต้องการและจำเป็น	3.77	1.34	มาก
ค่าเฉลี่ย	3.24	1.27	ปานกลาง

จากตารางที่ 6 พบว่า ปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม ด้านรายจ่าย อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.24$, S.D. = 1.27) โดยประเด็นที่มีปัญหามากที่สุด คือ ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการนำงบประมาณไปใช้จ่ายแก้ไขปัญหาที่ท้องถิ่นต้องการและจำเป็น ($\bar{x} = 3.77$, S.D. = 1.34) รองลงมา ได้แก่ การกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลกลางทำให้ท้องถิ่นมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นจากเดิม ($\bar{x} = 3.66$, S.D. = 1.22) และปัญหาการตีความการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นที่ต่างกับหน่วยงานตรวจสอบงบประมาณ ($\bar{x} = 3.64$, S.D. = 1.37)

ตารางที่ 7 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของสภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม ด้านการก่อหนี้สาธารณะ

สภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นด้านการก่อหนี้สาธารณะ	$\bar{x}$	S.D.	แปลผล
ปัญหาความรู้และขั้นตอนการกู้เงินของท้องถิ่น	2.66	1.42	ปานกลาง
การขาดอิสระทางการคลังในการกู้เงิน	2.70	1.43	ปานกลาง
ความไม่คล่องตัวในการระดมทรัพยากร	3.06	1.37	ปานกลาง
ความไม่ไว้วางใจท้องถิ่นจากส่วนกลาง	3.28	1.41	ปานกลาง
การใช้เงินกู้ผิดวัตถุประสงค์	2.19	1.28	น้อย
ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันของท้องถิ่นกับหน่วยงานตรวจสอบการก่อหนี้สาธารณะ	2.89	1.43	ปานกลาง
ค่าเฉลี่ย	2.80	1.39	ปานกลาง

จากตารางที่ 7 พบว่า ปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม ด้านการก่อหนี้สาธารณะ อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 2.80$, S.D. = 1.39) โดยประเด็นที่มีปัญหามากที่สุด คือ ความไม่ไว้วางใจท้องถิ่นจากส่วนกลาง ($\bar{x} = 3.28$, S.D. = 1.41) รองลงมา ได้แก่ ความไม่คล่องตัวในการระดมทรัพยากร ($\bar{x} = 3.06$, S.D. = 1.37) และความเข้าใจที่ไม่ตรงกันของท้องถิ่นกับหน่วยงานตรวจสอบการก่อหนี้สาธารณะ ($\bar{x} = 2.89$, S.D. = 1.43)

ตอนที่ 3 การเปรียบเทียบสภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม

การนำเสนอข้อมูลในตอนที่ 3 เป็นผลการเปรียบเทียบสภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขนาดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รวมทุกประเภท เฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปีงบประมาณ)

สำหรับผลการเปรียบเทียบสภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏดังนี้

ตารางที่ 8 ผลการเปรียบเทียบสภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่น	ความแปรปรวน	SS	Df	MS	F	Sig.
ด้านรายได้	ระหว่าง	1.62	3.00	.54	.83	.49
	กลุ่ม					
	ภายในกลุ่ม	28.15	43.00	.65		
	ทั้งหมด	29.78	46.00			
ด้านรายจ่าย	ระหว่าง	3.41	3.00	1.14	1.18	.33
	กลุ่ม					
	ภายในกลุ่ม	41.38	43.00	.96		
	ทั้งหมด	44.79	46.00			
ด้านการก่อหนี้สาธารณะ	ระหว่าง	4.68	3.00	1.56	1.26	.30
	กลุ่ม					
	ภายในกลุ่ม	53.09	43.00	1.23		
	ทั้งหมด	57.77	46.00			
รวม	ระหว่าง	2.47	3.00	.82	1.21	.32
	กลุ่ม					
	ภายในกลุ่ม	29.20	43.00	.68		
	ทั้งหมด	31.67	46.00			

* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จากตารางที่ 8 พบว่า ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างกัน สภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ไม่แตกต่างกันเช่นกัน

ตารางที่ 9 ผลการเปรียบเทียบสภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม จำแนกตามขนาดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รวมทุกประเภท เฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปีงบประมาณ)

สภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่น	ความแปรปรวน	SS	Df	MS	F	Sig.
ด้านรายได้	ระหว่างกลุ่ม	.34	2.00	.17	.25	.78
	ภายในกลุ่ม	29.44	44.00	.67		
	ทั้งหมด	29.78	46.00			
ด้านรายจ่าย	ระหว่างกลุ่ม	2.09	2.00	1.05	1.08	.35
	ภายในกลุ่ม	42.70	44.00	.97		
	ทั้งหมด	44.79	46.00			
ด้านการก่อหนี้สาธารณะ	ระหว่างกลุ่ม	4.65	2.00	2.32	1.92	.16
	ภายในกลุ่ม	53.13	44.00	1.21		
	ทั้งหมด	57.77	46.00			
รวม	ระหว่างกลุ่ม	1.85	2.00	.92	1.36	.27
	ภายในกลุ่ม	29.82	44.00	.68		
	ทั้งหมด	31.67	46.00			

* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จากตารางที่ 9 พบว่า ขนาดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รวมทุกประเภท เฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปีงบประมาณ) ต่างกัน สภาพปัญหาการจัดการการคลังท้องถิ่น ไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ไม่แตกต่างกันเช่นกัน

แนวทางการพัฒนาการจัดการการคลังท้องถิ่นเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบข้อเสนอแนะต่อแนวทางการพัฒนาการจัดการการคลังท้องถิ่นเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็น 3 แนวทางใหญ่ ๆ ได้แก่

1) แนวทางการพัฒนาการจัดการการคลังท้องถิ่นด้านรายได้เพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งได้เป็น 7 ประเด็นย่อย ๆ ได้แก่

1.1) รัฐควรมีการปรับปรุงโครงสร้างภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นระบบ และชัดเจน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการด้านการจัดเก็บรายได้ได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม ไม่มีความซ้ำซ้อน

1.2) การสร้างมาตรการจูงใจให้เกิดความตระหนักในการเสียภาษี การสร้างจิตสำนึกให้เห็นประโยชน์และหน้าที่ของการเสียภาษี ให้คนทุกกลุ่มโดยเริ่มจากเด็ก เยาวชน และประชาชนเกิดความตระหนักในเรื่องของหน้าที่ของตนเองในการเสียภาษีให้กับรัฐเพื่อนำเงินภาษีอากรที่เป็นรายได้ไปจัดบริการสาธารณะ และต้องมีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการจ่ายภาษีและประโยชน์จากการจ่ายภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3) การให้ความรู้กับผู้ปฏิบัติงานจากวิทยากรที่มีความรู้ความสามารถและผ่านงานด้านนี้มาโดยตรง มากกว่าจะใช้วิทยากรที่ไม่เคยผ่านการปฏิบัติงานด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาให้ความรู้

1.4 กฎหมายด้านการจัดเก็บภาษีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีความสอดคล้องกับบริบทพื้นที่ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การกำหนดอัตราภาษี และค่าธรรมเนียมให้มีความยืดหยุ่นตามความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยมีกรอบกฎหมายเป็นตัวกำกับกับการดำเนินการ

1.5 การปรับปรุงข้อกำหนดในการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำข้อบัญญัติหลายประเภท ซึ่งมีผลต่อการจัดเก็บภาษี เพราะการออกข้อบัญญัติหรือข้อบังคับที่มีประเภทเหมือนกัน ประเภทเดียวกัน แต่เรียกแตกต่างกันทำให้ประชาชนผู้เสียภาษีเกิดความสับสน และซ้ำซ้อนในการจ่ายภาษี

1.6 รัฐบาลกลางควรจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะที่ถ่ายโอนเป็นภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

1.7 การเพิ่มอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษีและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพียงพอและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2) แนวทางการพัฒนาการจัดการการคลังท้องถิ่นด้านรายจ่ายเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งได้เป็น 6 ประเด็นย่อย ๆ ได้แก่

2.1) แก้ปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณบางประเภทที่มีความจำเป็นต้องจ่าย แต่ติดขัดกับเรื่องของระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณ ทำให้ไม่สามารถเบิกจ่ายได้

2.2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนการเงิน และรัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณให้ทันกับช่วงเวลาตามปีงบประมาณเพื่อการเบิกจ่ายในการจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ควรมีการปรับปรุงการบริหารจัดการการบริการสาธารณะในรูปแบบใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริการสาธารณะที่ดำเนินการอยู่ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

2.3) การอุดหนุนงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้อิสระทางการใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาคุณภาพการให้บริการสาธารณะตามหน้าที่ของตนเอง ซึ่งที่ผ่านมาการอุดหนุนงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายงบประมาณมาด้วย ทำให้ขาดอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณและไม่สามารถพัฒนาการจัดการบริหารสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

2.4) การเบิกจ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นจะต้องให้ความสำคัญกับภารกิจที่จำเป็นเร่งด่วน และเกิดประโยชน์กับประชาชนจำนวนมากเป็นลำดับแรก โดยอยู่ภายใต้หลักความโปร่งใสและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณ

2.5) การอบรมให้ความรู้การเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยต้องใช้วิทยากรที่มีความรู้และมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานและมีความรู้ด้านระเบียบเกี่ยวข้องกับการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริง

2.6) การแก้ไขปัญหาการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยตรวจสอบด้านงบประมาณ ซึ่งกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดกว้างในด้านการจัดการบริการสาธารณะ แต่เมื่อปฏิบัติไปแล้วกลับได้รับการท้วงติงจากหน่วยตรวจสอบถึงความเหมาะสมในการใช้งบประมาณ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

3) แนวทางการพัฒนาการจัดการการคลังท้องถิ่นด้านระเบียบและกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งได้เป็น 6 ประเด็นย่อย ๆ ได้แก่

3.1) รัฐบาลควรมีการปรับปรุงระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ให้มีความทันสมัย ชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน

3.2) การออกระเบียบและกฎหมายด้านการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความชัดเจนและต้องสร้างความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

3.3) การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานด้านการตรวจสอบมีการดำเนินการอย่างเคร่งครัดและยึดระเบียบกฎหมายตามลายลักษณ์อักษรอย่างเดียว โดยไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของการใช้งบประมาณที่ประชาชนได้รับ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าที่จะดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการพัฒนาการบริการสาธารณะเพราะเกรงจะไม่เป็นไปตามระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณ

3.4) รัฐต้องกระจายอำนาจในการจัดการบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชนบท

3.5) การปรับปรุงกฎหมายด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพราะกฎหมายด้านภาษีที่ออกมาบังคับใช้เป็นเวลานานแล้ว ทำให้ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน อาทิ การจัดเก็บรายได้ไม่มีความเหมาะสมกับธุรกิจบางประเภทแล้วในสถานการณ์ปัจจุบัน

3.6) การออกระเบียบหรือกฎหมายความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะและการจัดหาวัตถุดิบต้นทุนต่ำเพื่อการจัดบริการสาธารณะบางประเภท อาทิ ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานกรมปศุสัตว์ในการจัดบริการสาธารณะด้านการฉีดวัคซีนป้องกันพิษสุนัขบ้า เป็นต้น

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ 2 ระดับ ดังนี้

1) ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย

1) รัฐควรให้อิสระทางการคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ตามแนวทางการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะได้รับอำนาจในการบริหารจัดการการคลังเพื่อการจัดบริการสาธารณะของตนเองตามลักษณะของบริบทพื้นที่ ๆ มีความแตกต่างกันไป

2) รัฐควรมีนโยบายการเพิ่มช่องทางการจัดเก็บรายได้ หรือพัฒนารูปแบบภาษีใหม่ ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะพื้นที่ของท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย และมีการกำหนด/จัดทำแผนที่ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งให้มีความทันสมัย เพราะแผนที่ภาษีเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับหน่วยงานด้านการตรวจสอบงบประมาณจากส่วนกลาง

2) ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรศึกษาประเด็นเดียวกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อื่น ๆ และนำผลที่มาทำการเปรียบเทียบเพื่อดูความแตกต่างของสภาพปัญหาทางการคลังและการยกระดับการจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2) ควรศึกษาในเชิงปริมาณเพื่อศึกษาปัจจัยความสำเร็จทางด้านการคลังและการยกระดับบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ควรศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดเก็บรายได้และรูปแบบภาษีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ ๆ เพื่อการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

References

- Chantararat, T. (2009) . k̄anbō̄rihān k̄ankhlang thō̄ngthin : kō̄rānī suksā k̄anchatkep rā̄idai khō̄ng ‘ongk̄ān bō̄rihānsuānchangwat songkhlā . witthayāniphon sinlapa sāttra mahābandit (ratthasāt) Mahāwitthayālai Rāmkhamhēng .
- Kanchanadul, P. (1989) . bō̄rikān sāthārana kap kanpatirū rabop rā̄chakān . Krung Thēp Mahā Nakhō̄n : rō̄ngphim suān thō̄ngthin .
- Patthamasiriwat, D. (2010) . nayobāi k̄ankhlang sāthārana . Krung Thēp Mahā Nakhō̄n : plāēn phrinting .
- Pokphonakorn, T. (2006) . thun thā̄ng sangkhom kap k̄anbō̄rihān k̄ankhlang khō̄ng ‘ongkō̄n pokkhrō̄ng suān thō̄ngthin : suksā kō̄rānī ‘ongk̄ān bō̄rihānsuāntambon huāi kapi ‘amphōē mūāng ch̄angwat Chon Burī lāē ‘ongk̄ān bō̄rihānsuāntambon khao sām yō̄t ‘amphōē mūāng ch̄angwat lop burī . witthayāniphon sangkhomsongkhrō sāttra dutsadibanthit Khana Sangkhomsongkhrōsāt mahāwitthayālai Thammasāt .
- Pornchai Likitthamroj. (2007) . k̄ankhlang ratthabān lāē k̄ankhlang thō̄ngthin . Krung Thēp Mahā Nakhō̄n : ‘ō̄ dīan sātō̄ .
- Prateep, J. (2012) . k̄ankhlang thō̄ngthin (nā sipsī - hā sipsī - sīsip) . nai ‘ēkkasān prakō̄p k̄ānsō̄n chut wichā sētthasāt lāē k̄ankhlang sāthārana . nonthaburī : Mahāwitthayālai Sukhothaitthammathirāt .
- Suwanmala, C. (2002) .k̄anbō̄rihān ngān khlang thō̄ngthin . nonthaburī : sathāban phrapokkloao .
- Thammano, A. (2005) . khwāmrū thuāpai thā̄ngkān khlang . Krung Thēp Mahā Nakhō̄n : Thai wīchai lāē fuk ‘oprom .
- Thumkosit, U. (2002) . k̄ān wikhrō̄ thā̄na thā̄ng k̄ānngōēn khō̄ng ‘ongk̄ān bō̄rihān suān thō̄ngthin : kō̄rānī ‘ongk̄ān bō̄rihānsuāntambon Krung Thēp Mahā Nakhō̄n : hō̄ rattana chāi k̄ānphim
- Thumkosit, U. (2010) . k̄ān pokkhrō̄ng thō̄ngthin samai mai : botriān chāk prathet phatthanā lāēo . Krung Thēp Mahā Nakhō̄n : sāt fo phrinting .

