

รูปแบบการบริหารการคลังเทศบาลที่ส่งผลต่อการพัฒนา ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานการคลังท้องถิ่น ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง

Municipality Finance Administration Model that Affects the Development of the Efficiency of Local Finance Administration in the Lower Northeastern Part of Thailand

อภิชาติ แสงอำพร และ จันทน์ อติวัฒนสิทธิ์



บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะการบริหารการคลังของเทศบาล ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง โดยศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารการคลัง และเสนอรูปแบบการบริหารการคลัง ที่ก่อให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานการคลังท้องถิ่น ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณ ได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการวิจัยจากเอกสาร และใช้แบบสอบถาม เก็บข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายจำนวน 200 คนโดยสุ่มแบบหลายขั้นตอน การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลหลัก ที่เลือกแบบเจาะจง ผลการวิจัยพบว่า (1) โครงสร้างรายได้ของเทศบาลที่ศึกษามีลักษณะพึ่งพารายได้จากรัฐบาล เป็นสัดส่วนที่สูง เทศบาลมีศักยภาพในการจัดหารายได้ต่ำ ทำให้ความเข้มแข็งทางด้านรายได้ต่ำ เทศบาลมีการจัดสรร รายจ่ายส่วนใหญ่เพื่อรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุน ทำให้มีรายจ่ายสำหรับการพัฒนาความเข้มแข็ง ของชุมชนในเทศบาลต่ำ (2) ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารการคลังของเทศบาลที่ศึกษาประกอบด้วย ปัญหา เกี่ยวกับบุคลากร ปัญหาด้านโครงสร้างรายได้และโครงสร้างรายจ่าย ปัญหาวิธีปฏิบัติงานคลัง และปัญหาการ ตรวจสอบทางการเงินคลัง (3) รูปแบบการบริหารการคลังเทศบาลที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานการคลัง ท้องถิ่นมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ปัจจัยที่สัมพันธ์กันคือ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประชาชน ควรมีส่วนร่วมในการบริหาร ระบบการสร้างภูมิคุ้มกัน และระบบกลไกการขับเคลื่อน

คำสำคัญ: การบริหารการคลัง, เทศบาล, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง

Abstract

The research aimed to study (1) the characteristic of municipal fiscal management in the lower northeast, (2) study the problems and difficulties in municipal fiscal management in the lower northeast, and (3) propose for the model of the fiscal management style caused developing efficiency of the local fiscal performance. The research methodology was a mix method combining qualitative and quantitative method. The data collections were collected documents, questionnaires gathering data from of 200 people from multistage sampling, depth interviews from interviewers selected by purposive sampling.



The results were found as follows: (1) the characteristics of municipal revenues structure were highly depended on government effected the low strengthened. The municipal expenditure structure mainly allocated to fixed expenses and investments so that the less budgets for communities development. (2) There were many problems of the fiscal management of municipalities including the problem from personnel issues, structural issues, income and expense structure, the practice bills, and the monitoring of fiscal. (3) The municipal fiscal management model which affected the developing efficiency of the local fiscal performance included three related important element; they were the participation of the public, Immune system and mechanical propulsion.

Keywords: finance administration, municipality, lower northeastern part of Thailand

ความนำ

การพัฒนาและการสร้างประชาธิปไตยให้มั่นคงภายในประเทศเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก โดยหลักการแล้วถ้าต้องการให้มีการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างมั่นคงแล้วต้องมีการพัฒนาตั้งแต่ระดับล่าง เมื่อมีการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับล่างแล้วก็จะทำให้มีการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับประเทศมีความมั่นคง ซึ่งหลักการนี้ก็คือการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นนั่นเอง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบบประชาธิปไตยโดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลางลงเหลือภารกิจหลักเท่าที่จำเป็นและให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ใหม่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในสถานะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลายมีความต้องการและความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้นแตกต่างกันและขัดแย้งกันในขณะที่รัฐเองก็มีขีดความสามารถและทรัพยากรที่จำกัดในการตอบสนองปัญหาความต้องการที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ได้กล่าวถึงสาระสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะและมีส่วนร่วม

ในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ มีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล และ การบริหารการเงิน การคลัง เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวทำให้รัฐบาลต้องถ่ายโอนภารกิจจากการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำนวนมากไปยังส่วนท้องถิ่น (อุดม ทุมโฆสิต, 2545, หน้า 1) โดยกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจจำนวน 245 ภารกิจ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2551, หน้า 60) ซึ่งรวมอยู่ใน 4 เรื่องสำคัญคือ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านการดูแลสวัสดิการ และด้านการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามเมื่อภารกิจใดได้มีการถ่ายโอนภารกิจกันไปแล้ว ก็หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีต้นทุนหรือรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นสำหรับการจัดทำภารกิจเหล่านั้น ซึ่งแน่นอนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีรายได้เพียงพอในการจัดทำภารกิจเหล่านั้นด้วย ไม่ว่าจะเป็นจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง หรือจากการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลาง

จากลักษณะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ก่อให้เกิดคำถามต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีความพร้อมในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ คำตอบโดยรวมเป็นไปในลักษณะที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพัฒนาความพร้อมให้เป็นองค์กรที่มีความเข้มแข็งในการดำเนินภารกิจต่าง ๆ ดังกล่าวได้

ในทางบริหารถือว่ามีปัจจัยหลายปัจจัยที่ทำให้องค์กรมีความเข้มแข็งในการปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ได้ และปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือความสามารถทางการบริหารการคลัง ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ ศักยภาพในการจัดหารายได้ และการจัดสรรรายจ่ายที่เหมาะสมในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีศักยภาพในการจัดหารายได้ หมายถึงความสามารถในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ การกระตุ้นการนำทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ การหารายได้ในรูปค่าธรรมเนียมการใช้ประโยชน์ต่าง ๆ และรวมถึงรายได้ที่ส่วนกลางจัดสรรให้ ซึ่งประกอบด้วย ภาษีแบ่งและเงินอุดหนุน ส่วนการจัดสรรรายจ่ายมักเป็นไปเพื่อก่อให้เกิดการตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการบริหารการคลังท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับภารกิจต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการ

โดยทั่วไปการบริหารการคลังในองค์กรท้องถิ่นมักเป็นไปเพื่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจการตัดสินใจ ซึ่งจะสามารถเป็นเครื่องมือสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น และก่อให้เกิดการให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และหากพิจารณาการคลังท้องถิ่นในฐานะของการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองสู่ท้องถิ่นแล้ว จะถือได้ว่าการบริหารการคลังท้องถิ่นเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะเข้าไปเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน รวมทั้งเป็นเครื่องมือที่สำคัญในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ฉะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีการบริหารงานคลังอย่างถูกต้องและเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น

แต่อย่างไรก็ตามมักมีปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานคลังท้องถิ่น ซึ่งอาจส่งผลให้ผลลัพธ์ที่คาดหวังไม่เป็นไปตามที่ต้องการ ปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถจำแนกแสดงให้เห็นได้ดังนี้

ปัญหาประการที่หนึ่ง ปัญหาทางด้านรายได้สามารถกล่าวได้ว่าโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังคงมีการพึ่งพารายได้จากส่วนกลาง

เป็นสัดส่วนที่สูงในขณะที่มีรายได้ที่จัดเก็บเองในสัดส่วนที่ต่ำ ซึ่งมีสาเหตุหรือปัจจัยหลายประการที่ทำให้โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเช่นนั้น เช่น ความเจริญและการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น รายได้ของประชากร ความเป็นเมืองหรือชนบท การค้าหรือพาณิชย์ การจ้างงาน ความรับผิดชอบของประชาชนในการเสียภาษีการหารายได้ของท้องถิ่น ฯลฯ (สกนธ์ วรรณวัฒนา, 2553, หน้า 105) ปัญหาประการที่สองคือ ปัญหาด้านรายจ่าย ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากนักการเมืองท้องถิ่นมักแข่งขันกันในการให้บริการสาธารณะเพื่อสร้างฐานคะแนนนิยมของตนเองกับประชาชน โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมจากการประหยัดต่อขนาด (economies of scale) หรือการมีขนาดของบริการสาธารณะที่เหมาะสมภายในท้องถิ่น โดยมักจะมีแนวโน้มจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นขนาดใหญ่เกินความสามารถทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อวินัยทางการคลังของท้องถิ่น และส่งผลรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรของประเทศจากการไม่มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรดังกล่าว การตัดสินใจของผู้บริหารท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นใหญ่เกินไปมักมีแรงกดดันมาจากหลายประการ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2551, หน้า 61) ดังนี้ (1) การกดดันจากฝ่ายผลประโยชน์ ซึ่งอาจเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้ให้การสนับสนุน การเลือกตั้ง (2) อคติของหน่วยงานท้องถิ่น เนื่องจากการเล็งผลเลิศว่าเมื่อทำโครงการใหญ่แล้วจะเกิดผลดีต่อเศรษฐกิจท้องถิ่น ซึ่งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมักไม่เป็นดังที่คาดไว้ (3) การทำงานของหน่วยงานท้องถิ่นภายใต้สภาพการผูกขาด (monopolistic atmosphere) ซึ่งถ้าหน่วยงานตัดสินใจผิดพลาดในการจัดบริการสาธารณะ ก็ยังสามารถผลักภาระไปให้ประชาชนได้ในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการขึ้นภาษีหรือค่าธรรมเนียม ปัญหาประการที่สามเมื่อมีการกระจายอำนาจแล้ว อำนาจส่วนใหญ่ยังคงอยู่กับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เช่น อำนาจในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงขึ้นอยู่กับส่วนภูมิภาค หรือ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอำนาจของส่วนกลาง (ไพรัช ตระการศิริพันธ์, 2548, หน้า 312)

ปัญหาประการที่สี่ คือปัญหาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังมีความรู้ ประสพการณ์ รวมทั้งเครื่องมือและการใช้เครื่องมือที่เกี่ยวกับการบริหารการคลังท้องถิ่นต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับบุคลากรทางการคลังของส่วนกลาง ในกรณีนี้ทำให้เป็นข้ออ้างได้ว่าการจัดเก็บภาษีบางชนิดควรให้ส่วนกลางเป็นผู้จัดเก็บเอง เช่น ภาษีท้องถิ่นที่อยู่บนฐานรายได้ และฐานการบริโภค ปัญหาประการที่ห้า ในการบริหารการคลังท้องถิ่นในยุคปัจจุบันนอกจากมีภารกิจหลักในการจัดบริการสาธารณะให้มีคุณภาพแล้ว ยังต้องเผชิญกับปัญหาใหม่ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาขยะมูลฝอย ปัญหาการใช้แหล่งน้ำ การบุกรุกที่ดินสาธารณะ การขยายตัวของชุมชนเมือง ฯลฯ ปัญหาสิ่งแวดล้อมเหล่านี้เมื่อเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นภาระที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเข้าไปจัดการเพื่อมิให้ปัญหาลุกลามใหญ่โตจนมีอาจแก้ไขได้ ซึ่งในการนี้จะส่งผลให้รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในอนาคต

จากปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวข้างต้น อาจส่งผลต่อความล้มเหลวของการบริหารในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งอาจส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างครบถ้วน ผู้วิจัยเห็นว่าการรับมือกับปัญหาข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารการคลังจากแบบเดิมที่เน้นการวางแผนและการปฏิบัติ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาสู่การสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารการคลังของประชาชนในทุกขั้นตอน ซึ่งน่าจะช่วยลดปัญหาทางการคลังและนำมาสู่ผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาได้ ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงให้ความสำคัญ

สนใจกับการศึกษาถึงรูปแบบการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งผลต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานการคลังท้องถิ่น

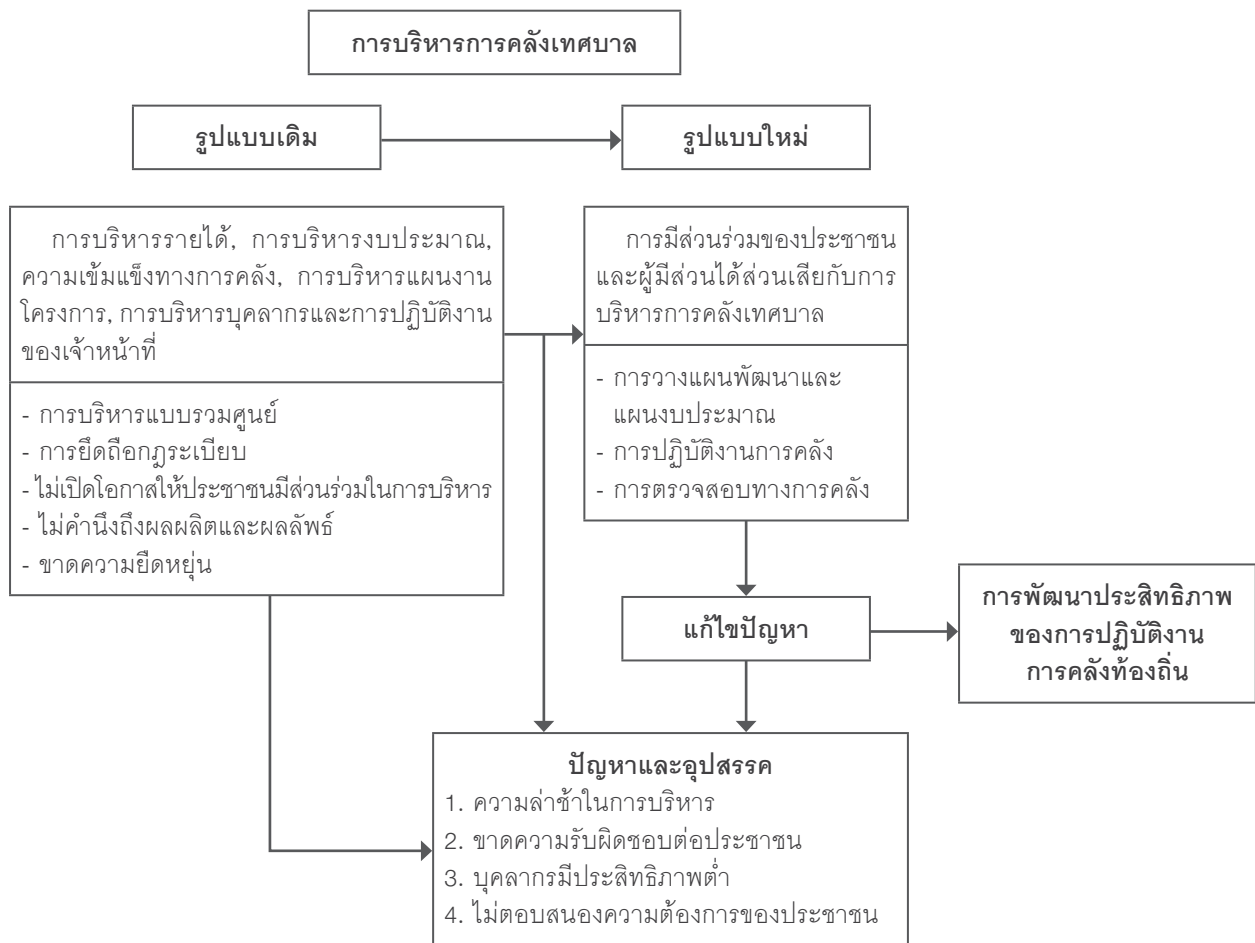
คำถามการวิจัย

1. เทศบาลมีฐานรายได้เป็นอย่างไร เพียงพอกับรายจ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่
2. เทศบาลมีลักษณะโครงสร้างของระบบงบประมาณเป็นอย่างไร และการจัดสรรรายจ่ายเหล่านี้สะท้อนถึงการตอบสนองความต้องการบริการสาธารณะของท้องถิ่นแค่ไหน เพียงไร
3. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารการคลังเทศบาล เป็นอย่างไร
4. ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเทศบาลมีส่วนร่วมในการบริหารการคลังของเทศบาลในลักษณะใด มากน้อยแค่ไหน
5. รูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารการคลังเทศบาลที่ก่อให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานการคลังท้องถิ่น ควรเป็นเช่นไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาลักษณะการบริหารการคลังของเทศบาล ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารการคลังของเทศบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง
3. เพื่อเสนอรูปแบบการบริหารการคลังเทศบาลที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารการคลังท้องถิ่น

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

จากกรอบแนวคิดการวิจัย ได้นำแนวคิดการบริหารการคลังท้องถิ่น แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหาร แนวคิดการบริหารงานแบบธรรมาภิบาล แนวคิดการสร้างประสิทธิภาพในการบริหาร มาสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษาเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารการคลังที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานการคลังท้องถิ่น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณ โดยมีขั้นตอนการวิจัย ดังนี้

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

พื้นที่สำหรับการวิจัย นี้ศึกษาจากเทศบาลในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ได้แก่ จังหวัดสุรินทร์และจังหวัดบุรีรัมย์ โดยคัดเลือกจังหวัดละ 2 เทศบาล โดยใช้เกณฑ์ของเทศบาลที่ได้รับรางวัลในการบริหารจัดการที่ดีของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ประจำปี 2552 มาพิจารณาเลือกพื้นที่การศึกษา เพื่อเปรียบเทียบประสิทธิภาพในการบริหารการคลังและสังเคราะห์รูปแบบการบริหารการคลังที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานการคลังโดยเทศบาลที่ได้รับรางวัลฯ เป็นตัวแทนของเทศบาลที่มีรูปแบบการบริหารการคลังแบบใหม่ที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารการคลัง ได้แก่ เทศบาลตำบลท่าตูมและเทศบาลตำบลอิสาณ

เทศบาลที่ไม่ได้รับรางวัลฯ เป็นตัวแทนของเทศบาลที่มีรูปแบบการบริหารการคลังแบบเก่า ได้แก่เทศบาลตำบลเมืองแก เทศบาลตำบลห้วยหิน

ผู้ให้ข้อมูลหลัก ในการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลหลักออกเป็น 2 กลุ่ม โดยที่กลุ่มแรก กลุ่มที่ผู้วิจัยจะเก็บข้อมูลด้วยวิธีการเชิงปริมาณ จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการบริหารการคลังเทศบาล ใช้ตารางของเครซีและมอร์แกน (Krejcie & Morgan) ในการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างและสุ่มแบบหลายขั้นตอน (multistage sampling) จากประชากรเป้าหมาย 400 คน ได้กลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 196 คน แต่เก็บข้อมูลจริง 200 คน สำหรับกลุ่มที่สอง เป็นผู้ให้ข้อมูลหลักที่ผู้วิจัยจะเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจำนวน 18 ราย โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง จากผู้แทนสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด ตัวแทนฝ่ายบริหารของเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เจ้าหน้าที่ส่วนการคลังของเทศบาล ประชาชน องค์กรประชาสังคมในพื้นที่

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบด้วย

1. แบบสอบถาม ผู้วิจัยสร้างแบบสอบถามจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการวิจัย แล้วกำหนดกรอบเนื้อหาและข้อคำถามให้สอดคล้องกับกรอบแนวคิดการวิจัย
2. แบบสัมภาษณ์เจาะลึกแบบมีโครงสร้าง ผู้วิจัยได้สร้างขึ้นเป็นเครื่องมือประกอบในการตั้งคำถามในการสัมภาษณ์
3. การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและแบบไม่มีส่วนร่วม

การเก็บรวบรวมข้อมูล

เก็บข้อมูลด้วยตนเอง

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) โดยการวิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับลักษณะการบริหารการคลังเทศบาล

และรูปแบบการบริหารการคลังเทศบาล แล้วนำเสนอข้อมูลโดยการพรรณนาความ และอธิบายตีความหมาย

2. การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม คำนวณหาค่าทางสถิติ ค่าความถี่ ค่าเฉลี่ย ร้อยละ และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และใช้ค่า t-test เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างรูปแบบการบริหารการคลังแบบเดิมกับแบบใหม่ ว่ามีผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารการคลังอย่างไร

3. ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย (inductive analysis) โดยการวิเคราะห์และสรุปข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ วิเคราะห์การจำแนกและจัดกลุ่มข้อมูล เปรียบเทียบข้อมูล และการวิเคราะห์เชิงทฤษฎี เพื่อสร้างรูปแบบการบริหารการคลังเทศบาลที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานการคลัง

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารการคลังเทศบาลที่ส่งผลต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานการคลังท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง สรุปตามวัตถุประสงค์การวิจัย ได้ดังนี้

1. ลักษณะการบริหารการคลังท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง

1.1 โครงสร้างรายได้และความเข้มแข็งทางด้านรายได้

ในการศึกษาโครงสร้างรายได้และความเข้มแข็งของรายได้ของเทศบาลที่ศึกษาทั้ง 4 แห่งนั้น โดยภาพรวมแล้วเทศบาลมีโครงสร้างรายได้ที่พึ่งพารายได้จากรัฐบาลเป็นสัดส่วนที่สูงมาก กล่าวคือมีสัดส่วนเฉลี่ยของเงินอุดหนุนเป็นร้อยละ 58.16 สัดส่วนเฉลี่ยของภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นร้อยละ 35.98 เมื่อรวมรายได้ทั้งสองส่วนนี้แล้วเทศบาลที่ศึกษามีสัดส่วนเฉลี่ยของรายได้ที่พึ่งพาจากรัฐบาลสูงถึงร้อยละ 94.14 ทำให้มีสัดส่วนของรายได้ที่จัดเก็บได้เองเพียงร้อยละ 5.86 สำหรับอัตราการเปลี่ยนแปลงของการจัดสรรรายได้ในแต่ละหมวดในช่วงปีงบประมาณที่ศึกษา พบว่าอัตราการเปลี่ยนแปลงในการจัดสรรรายได้แต่ละหมวด

ในแต่ละปีงบประมาณมีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก โดยเฉลี่ยแล้วมีอัตราการเพิ่มหรือลดไม่เกินร้อยละ 15 เพราะฉะนั้นโดยภาพรวมทิศทางการจัดสรรรายได้ในแต่ละปีงบประมาณของเทศบาลที่ศึกษาไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ยังคงมีโครงสร้างที่พึงพารายได้จากส่วนกลางมากดังที่กล่าว

1.2 โครงสร้างรายจ่ายและความเข้มแข็งในด้านการจ่าย

จากการศึกษาถึงโครงสร้างรายจ่ายจำแนกตามแผนงานของเทศบาลทั้ง 4 แห่ง มีลักษณะ ดังนี้ ในการจำแนกแผนงานรายจ่ายของเทศบาลสามารถจัดกลุ่มของแผนงานออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ แผนงานประจำ เป็นกลุ่มแผนงานที่เทศบาลดำเนินการตามภารกิจการกระจายอำนาจที่ทำให้เทศบาลจะต้องมีการจัดสรรรายจ่ายอย่างสม่ำเสมอ ประเภทที่สอง แผนงานเพื่อการลงทุน เป็นแผนงานที่เทศบาลมีการลงทุนเพื่อพัฒนาทางกายภาพหรือโครงสร้างพื้นฐานของเทศบาล ประเภทที่สามแผนงานเพื่อการพัฒนาศักยภาพชุมชน พบว่าในแต่ละเทศบาลจะมีการจัดสรรรายจ่ายไปในแผนงานประจำเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุด จัดสรรรายจ่ายในแผนงานเพื่อการลงทุนรองลงมา และจัดสรรรายจ่ายในแผนงานเพื่อการพัฒนาศักยภาพชุมชนในสัดส่วนที่ต่ำที่สุด โดยสามารถแสดงค่าเฉลี่ยของการจัดสรรรายจ่ายในทุกเทศบาลที่ศึกษาตลอดช่วงปีงบประมาณที่ศึกษาได้เป็น แผนงานรายจ่ายประจำมีการจัดสรรรายจ่ายเฉลี่ยร้อยละ 64.63 แผนงานเพื่อการลงทุนมีการจัดสรรรายจ่ายเฉลี่ยร้อยละ 21.53 และแผนงานการพัฒนาศักยภาพชุมชนมีการจัดสรรรายจ่ายเฉลี่ยร้อยละ 13.84

1.3 ดุลการเงิน

ในการวิเคราะห์ดุลการเงินของเทศบาลนั้น เป็นสิ่งที่ช่วยตอกย้ำลักษณะโครงสร้างรายได้และรายจ่ายของเทศบาลที่ศึกษาได้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพราะจากการศึกษาดุลการเงินของเทศบาลทั้ง 4 แห่ง เมื่อไม่ได้นำเอาเงินอุดหนุนมารวมในรายได้ของเทศบาลแล้ว จะทำให้ดุลการเงินของเทศบาลมีดุลเป็นลบ ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการที่เทศบาลต้องพึ่งพาเงินอุดหนุน

จากรัฐบาลมาเป็นรายได้ของเทศบาล เพื่อนำมาจัดสรรเป็นรายจ่ายในการกิจต่าง ๆ ให้ตอบสนองต่อการบริหารงานของเทศบาล ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่เข้มแข็งในฐานะทางการคลังของเทศบาลในการพึ่งพาตนเอง

2. ลักษณะปัญหาและอุปสรรคในการบริหารการคลังเทศบาล

จากการศึกษาข้อมูลการบริหารการคลังของเทศบาลทั้ง 4 แห่ง มีปัญหาในการบริหารการคลังที่หลากหลาย แต่สามารถสรุปรวมได้เป็น 4 ปัญหา คือ

2.1 ปัญหาทางด้านบุคลากร ปัญหาความไม่สมดุลกันระหว่างจำนวนบุคลากรกับปริมาณงาน ซึ่งทำให้บุคลากรทางการคลังมีภาระงานมากเกินไป นอกจากนี้บุคลากรทางการคลังของเทศบาลยังขาดความกระตือรือร้น ขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน เพราะมีความรู้ที่ไม่ตรงกับสายงาน ซึ่งมักเกิดจากข้อบกพร่องที่มาจากกระบวนการคัดเลือกและสรรหา ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานต่ำลง นอกจากนั้นยังขาดการพัฒนาความรู้และทักษะใหม่ ๆ

2.2 ปัญหาทางด้านโครงสร้างรายได้และรายจ่าย รายได้ของเทศบาลที่ศึกษามีลักษณะที่พึ่งพารายได้จากรัฐบาลเป็นสัดส่วนที่สูงมาก ทำให้เทศบาลขาดความเป็นอิสระทางการคลังในการตัดสินใจที่จะจัดบริการสาธารณะให้ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนได้ ทางด้านโครงสร้างรายจ่ายนั้นเทศบาลมีการจัดสรรรายจ่ายส่วนใหญ่เพื่อรายจ่ายประจำ

2.3 ปัญหาวิธีปฏิบัติงานคลัง การปฏิบัติงานการคลังเทศบาลถูกกำกับโดยระเบียบที่กำหนดมาจากส่วนกลางและถูกควบคุมการบริหารจากหลายหน่วยงาน ทำให้ระเบียบการปฏิบัติเหล่านั้นมีลักษณะการปฏิบัติงานเหมือนระบบราชการทั่วไปที่มีความล่าช้า ขาดบุคลากรที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานการคลังโดยภาพรวม ทำให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานคลังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ขาดการจัดทำข้อมูลทางการคลังที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การปฏิบัติงานคลังของเทศบาลมีความล่าช้า มีรายได้ที่ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย การให้บริการที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

2.4 ปัญหาการตรวจสอบทางการคลัง มีการขัดแย้งกันระหว่างแนวทางการตรวจสอบระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานคลังเทศบาล ทำให้การปฏิบัติงานคลังต้องมีการระงับมากขึ้น สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบนั้นยังมีในระดับต่ำ เนื่องจากการตรวจสอบที่เป็นทางการในการแต่งตั้งประชาชนเข้ามาเป็นคณะกรรมการร่วมในการตรวจสอบเรื่องต่าง ๆ นั้น การแต่งตั้งเหล่านั้นมักเป็นคนที่มีความใกล้ชิดกับผู้บริหารเทศบาล จึงสะท้อนถึงความเป็นตัวแทนของประชาชนต่ำ สำหรับการตรวจสอบการปฏิบัติงานคลังที่เกิดขึ้นจากความต้องการประชาชนนั้นก็อยู่ในระดับต่ำเหมือนกัน

3. รูปแบบการบริหารการคลังเทศบาลที่ก่อให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารการคลังท้องถิ่น

3.1 การเปรียบเทียบผลการประเมินประสิทธิภาพการบริหารการคลังระหว่างเทศบาลที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งประกอบด้วยเทศบาลตำบลท่าตูมและเทศบาลตำบลอิสาน กับเทศบาลที่ไม่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งประกอบด้วยเทศบาลตำบลเมืองแกและเทศบาลตำบลห้วยหินพบว่า ไม่มีความแตกต่างในประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานคลังของเทศบาลที่ได้รับรางวัลและเทศบาลที่ไม่ได้รับรางวัล

3.2 ข้อเสนอของประชาชนในพื้นที่ศึกษา สำหรับรูปแบบการบริหารการคลังของเทศบาลที่ส่งผลต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานการคลังท้องถิ่นของเทศบาล ดังนี้ (1) การพัฒนาระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานการคลังของเทศบาล ซึ่งการบริหารการคลังของเทศบาลควรมีความพร้อมในด้านบุคลากรทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ (2) การพัฒนาระบบการบริหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เทศบาลควรมีการวางแผนในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่ได้วางไว้ และควรจัดให้มีวัสดุอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานให้มีความพร้อมครบถ้วนและใช้ปฏิบัติงานได้อย่างสม่ำเสมอ เพื่อจะก่อให้เกิดคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

ในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้เทศบาลควรนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานให้มากที่สุด ควรมีการจัดสภาพแวดล้อมการปฏิบัติงานให้เหมาะสม มีการดำเนินงานอย่างรวดเร็วและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างครบถ้วนและการประชาสัมพันธ์ของเทศบาล ควรมีความทั่วถึง ชัดเจน และเข้าใจได้ง่าย (3) การสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารการคลังท้องถิ่นการปฏิบัติงานคลังควรยึดถือตามระเบียบที่กำหนดไว้มีความโปร่งใสในการบริหาร มีการทำงานตามขั้นตอนที่กำหนดไว้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ในลักษณะที่เข้าใจง่ายและตรงไปตรงมา ประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลและสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานคลังเทศบาลได้ (4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการคลังของเทศบาลควรมีการกระจายอำนาจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารมากขึ้น ในรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบการประชุมสภาเมือง ที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลเข้าร่วมเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ แล้วเทศบาลก็นำเอาข้อเสนอไปปรับปรุง กำหนดทิศทางการดำเนินงาน การกำหนดนโยบายทางการคลังของเทศบาลแล้วจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นอีกในรอบต่อไป และในกระบวนการคัดเลือกตัวแทนประชาชนเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมกับการบริหารการคลังของเทศบาลในรูปแบบต่าง ๆ นั้นควรสะท้อนถึงความเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแต่ละเรื่องอย่างชัดเจน

3.3 รูปแบบการบริหารการคลังเทศบาลที่ส่งผลต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานการคลังเทศบาล ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลและได้นำเสนอรูปแบบการบริหารการคลังที่มีองค์ประกอบสำคัญ 3 ปัจจัยที่สัมพันธ์เกื้อหนุนกัน คือ (1) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผนงานทางการคลัง การปฏิบัติทางการคลัง การตรวจสอบทางการคลังและการร่วมรับผลประโยชน์ (2) ระบบการสร้างภูมิคุ้มกัน ซึ่งประกอบด้วย การสร้างภูมิคุ้มกันด้วยธรรมาภิบาล และ การสร้างภูมิคุ้มกันด้วยการส่งเสริมบทบาท เช่น การส่งเสริมครอบครัวให้มีความมั่นคง

มีความอบอุ่น การรักษาดมธรรมอันดีงาม การส่งเสริมบรรยากาศในชุมชนให้เอื้อต่อการศึกษาและเรียนรู้ตลอดชีวิต การส่งเสริมความมั่นคงในการดำรงชีวิตของคนในชุมชน การส่งเสริมการเตรียมความพร้อมและยกระดับการพัฒนาคุณภาพให้ชุมชนและเทศบาล มีความสามารถในการจัดบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การส่งเสริมศักยภาพของชุมชนและเทศบาล ในการประสานงานกับหน่วยงานภายนอก การส่งเสริมการทำงานร่วมกันและการส่งเสริมจิตสาธารณะ (3) ระบบกลไกการขับเคลื่อน ซึ่งประกอบด้วย การขับเคลื่อนระบบ เป็นการพัฒนาระบบการบริหารในระดับมหภาคของเทศบาล การขับเคลื่อนองค์กร การพัฒนาองค์กรให้มีสภาพบรรยากาศที่ดี การจัดสถานที่ทำงานให้เหมาะสมกับภาระงาน หน้าที่ของบุคลากรการประยุกต์ใช้เทคนิคการบริหารที่เหมาะสมเพื่อให้การปฏิบัติงานในองค์กรสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและสอดคล้องกับการให้บริการแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และการขับเคลื่อนบุคคลในองค์กรให้ได้รับการพัฒนาไปสู่การบริหารจัดการคล่องอย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมีการพัฒนาดังนี้ การพัฒนาทักษะการทำงาน การพัฒนาความรู้ และการพัฒนาจิตใจของบุคลากร

การอภิปรายผล

จากการที่โครงสร้างรายได้และความเข้มแข็งของรายได้ของเทศบาลที่ศึกษาทั้ง 4 แห่งนั้น มีโครงสร้างรายได้ที่พึ่งพารายได้จากรัฐบาลเป็นสัดส่วนที่สูงมาก สอดคล้องกับแนวคิดของสกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2553) ที่กล่าวว่ารายรับในส่วนของภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วมีสัดส่วนไม่เกินร้อยละสิบของรายรับทั้งหมด และมีแนวโน้มที่จะลดน้อยลงต่ำกว่าร้อยละสิบ รวมทั้งสอดคล้องกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2552) ที่แสดงให้เห็นว่ารายรับที่จัดเก็บโดยรัฐบาล และเงินอุดหนุนเป็นแหล่งรายรับที่สำคัญที่สุดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเหตุที่เป็นดังนั้นสามารถอธิบายออกเป็นประเด็นได้ดังนี้ (1) ประเภทของรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บได้เองนั้นถูกกำหนดโดยกรอบของ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีฐานภาษีเล็ก (2) ลักษณะของโครงสร้างรายได้ที่กล่าวมาข้างต้นไม่ได้คำนึงถึงข้อแตกต่างของพื้นที่ระหว่างความเป็นเมืองกับชนบท ทำให้รายได้ที่จัดเก็บเองของเทศบาลมีความแตกต่างกัน (3) ในการที่เทศบาลมีรายได้จากการจัดเก็บเองต่ำและพึ่งพารายได้จากรัฐบาลเป็นสัดส่วนที่สูงนี้ ส่งผลให้ความเป็นอิสระของเทศบาลในการบริหารงานต่ำลงไป (4) บุคลากรทางการคลังยังขาดความรู้ ความเข้าใจในการจัดเก็บรายได้ รวมทั้งยังขาดเครื่องมือที่จะช่วยให้การจัดเก็บภาษีหรือรายได้อื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (5) ความรู้ความเข้าใจของประชาชนในการเสียภาษีให้แก่เทศบาลก็ส่งผลต่อรายได้ของเทศบาล สุขเมธ ทองวัชรภรณ์ (2553) กล่าวว่า จิตสำนึกในการเสียภาษีของประชาชนในพื้นที่ที่เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อรายได้ของเทศบาลด้วย

จากทิศทางการจัดสรรรายจ่ายของเทศบาลที่ศึกษาเห็นได้ว่าเทศบาลมีการจัดสรรรายจ่ายส่วนใหญ่เพื่อนำไปใช้เป็นรายจ่ายประจำในการบริหารงานภายในของเทศบาล และสัดส่วนที่รองลงมาเป็นการใช้จ่ายเพื่อการลงทุน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและทางกายภาพเป็นสำคัญ เมื่อรวมรายจ่ายในทั้งสองส่วนนี้มีสัดส่วนของรายจ่ายสูงถึงร้อยละ 86.16 ของรายจ่ายรวม ส่วนรายจ่ายเพื่อใช้ในการสร้างศักยภาพชุมชนที่เป็นรายจ่ายเพื่อการทำให้ชุมชนมีความพร้อมในการพัฒนาในระยะยาวอย่างยิ่งย่น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการพัฒนาคนในชุมชนและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เทศบาลมีแนวโน้มในการจัดสรรในทิศทางที่น้อยซึ่งเฉลี่ยเพียงร้อยละ 13.84 เท่านั้น สอดคล้องกับ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2553) ได้ศึกษาการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายและการจัดหารายได้ของเทศบาล พบว่า เทศบาลกลุ่มตัวอย่างได้จัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่มุ่งสู่แผนงานด้านการบริหารและแผนงานงบกลางกว่าร้อยละ 41.5 และ 46.2 ตามลำดับ โดยที่แผนงานสวัสดิการสังคมมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 3.32 เท่านั้น และสอดคล้องกับ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และคณะ (2549) พบว่า รายจ่ายที่มากที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแยกตามแผนงานได้ออกเป็น 2 ลักษณะ

คือ แผนงานการบริหารทั่วไป ซึ่งเกี่ยวข้องกับงบรายจ่ายประจำ และแผนงานด้านอุตสาหกรรมและการโยธา ซึ่งเป็นการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานและการก่อสร้างรูปแบบต่างๆ ในพื้นที่ เมื่อรวมรายจ่ายทั้งสองแผนงานหลักพบว่า พฤติกรรมการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่นมีการกระจุกตัวของการใช้จ่ายเพื่อเป็นเงินเดือนและค่าจ้าง ค่าใช้จ่ายภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่

จากผลการศึกษาข้างต้นเห็นได้ว่าแนวโน้มทิศทางการจัดสรรรายจ่ายของเทศบาลนั้นเป็นการจัดสรรรายจ่ายที่มุ่งเน้นการพัฒนาเฉพาะหน้าที่ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรม ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของคนและชุมชนเท่าที่ควร ซึ่งอาจเป็นเพราะว่ารายจ่ายเพื่อการพัฒนาศักยภาพชุมชนนั้นมิได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ต้องการได้ในระยะสั้นแต่จะส่งผลต่อชุมชนในระยะยาว ซึ่งไม่สอดคล้องกับเหตุผลทางการเมืองที่นักการเมืองท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งในระยะสั้น ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นเหล่านั้นต้องการสร้างผลงานที่ปรากฏเป็นรูปธรรมให้เห็นได้อย่างรวดเร็วที่สุด เพื่อจะส่งผลต่อฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป นอกจากนี้เหตุผลทางเศรษฐกิจของพื้นที่ยังเป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้การจัดสรรรายจ่ายของเทศบาลเป็นไปในทิศทางดังกล่าว ในพื้นที่ที่มีความยากจนมักจะขาดความสะดวกรวดเร็วในเรื่องของสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ และมีความต้องการจากประชาชนในพื้นที่มาก จึงเป็นเหตุผลความจำเป็นที่เทศบาลต้องจัดทำภารกิจเหล่านี้ก่อนเป็นลำดับแรก

ในการนำเสนอรูปแบบการบริหารงานคลังเทศบาลที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานคลังนั้นพบว่าความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการคลังเทศบาลเป็นแนวทางสำคัญที่จะทำให้การปฏิบัติงานคลังของเทศบาลมีผลดีขึ้น โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีทุกขั้นตอนการปฏิบัติงานซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กระบวนการ คือ การวางแผนทางการคลัง การปฏิบัติและตรวจสอบทางการคลัง แต่ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีข้อจำกัดเพราะประชาชนยังคงมีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ รวมทั้ง

จิตสำนึกในความเป็นพลเมืองของเทศบาลยังต่ำอยู่ ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนจำกัดอยู่ในรูปแบบที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ สอดคล้องกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2552) ได้สรุปสภาพปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารท้องถิ่น คือ ประชาชนมักมีส่วนร่วมแต่เพียงในรูปแบบ ประชาชนยังไม่เข้าใจและขาดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ทำให้ประชาชนเกิดความเป็นพลเมือง ปัญหาจากมาตรการทางกฎหมายที่ไม่เกื้อหนุนต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและปัญหาการเมืององค์กรที่ทำงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีจำนวนมากแต่ขาดคุณภาพ แต่อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ยังคงมีความสำคัญสำหรับเทศบาลอยู่มาก เพราะจะช่วยให้เกิดการรับรู้ร่วมกันในการบริหาร การร่วมรับผิดชอบร่วมกันในฐานะที่เป็นเจ้าของพื้นที่ สอดคล้องกับวีระศักดิ์ เครือเทพ (2553) ที่ชี้ให้เห็นว่าอย่างน้อยกลไกการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณที่เป็นอยู่ก็ช่วยสร้างความสมดุลเชิงอำนาจและการเข้าถึงทรัพยากรระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ ในระดับท้องถิ่นได้ดีพอสมควร

จากการศึกษาข้อมูลในพื้นที่ผู้วิจัยได้พบว่าในการที่เทศบาลจะมีการปฏิบัติงานคลังที่มีประสิทธิภาพนั้น นอกจากจะมีระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้วยังจะต้องสร้างระบบการสร้างความคุ้มกันและระบบกลไกการขับเคลื่อน โดยมีมุมมองว่าในการบริหารงานคลังเทศบาลนั้นแม้ดูเหมือนว่าจะเป็นการกิจที่องค์กรเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลจะต้องผลักดันและขับเคลื่อนการบริหารงานคลังให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร แต่การที่จะกระทำเช่นนั้นให้ได้ผลดีในการบริหารการคลังเทศบาลจำเป็นต้องมีการสร้างพื้นฐานและความพร้อมทั้งขององค์กรเทศบาลและชุมชนไปพร้อมกันทั้งสองด้าน ในการบริหารองค์กรท้องถิ่นนั้นเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่า รัฐบาลพยายามผลักดันให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นพื้นฐานในการบริหารองค์กรซึ่งเป็นแนวคิดที่เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางและเป็นสากล ฉะนั้นในการบริหารการคลังของเทศบาลก็จะต้องมีระบบการสร้างความคุ้มกันในการบริหารโดยหลักธรรมาภิบาล แต่การนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในแต่ละ

เทศบาลจะต้องมีการปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพบริบทของแต่ละพื้นที่ นอกจากเทศบาลจะต้องมีการขับเคลื่อนองค์การโดยการสร้างบรรยากาศในการทำงานที่เหมาะสมและส่งผลให้การบริหารงานคล่องเป็นไปอย่างราบรื่นก็จะต้องปรับนำเอาเทคนิคการบริหารมาเป็นวัฒนธรรมการทำงานที่ตอบสนองต่อการให้บริการประชาชน

ในการสร้างระบบการบริหารการคลังเทศบาลที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีการสร้างภูมิคุ้มกันในการบริหารโดยการส่งเสริมบทบาทของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้มีความพร้อมที่จะเกื้อหนุนการบริหารการคลังเทศบาล เช่น การส่งเสริมบรรยากาศในชุมชน การเตรียมความพร้อมและยกระดับการพัฒนาคุณภาพชุมชน การส่งเสริมความมีจิตสาธารณะ เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือเป็นทุนทางสังคมของชุมชนในเทศบาลที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการคลังเทศบาล สอดคล้องกับสกนธ์ วรรณวิวัฒนา และคณะ (2554) ที่ได้ศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า ปัจจัยสำคัญในการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ประกอบไปด้วย วัฒนธรรมองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความยืดหยุ่น ความพร้อมของระบบข้อมูลพื้นฐานในพื้นที่ และทุนทางสังคมหรือความเข้มแข็งของชุมชนในสังคมที่มีความเข้าใจในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ ร่วมกันทั้งในแง่การตระหนักถึงปัญหาร่วมและผลประโยชน์ร่วม และนอกจากนั้นยังสอดคล้องกับไตรรัตน์ โภคผลากรณ์ (2549) ที่พบว่าความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สามารถได้รับรางวัลธรรมาภิบาลจะต้องมีทุนทางสังคมอยู่ในระดับที่สูงพอสมควรจึงจะทำให้เกิดผลลัพธ์สุดท้ายคือ ความเต็มใจในความเสียภาษี ความพึงพอใจในบริการ การเก็บภาษีเพิ่มมากขึ้นและการใช้จ่ายอย่างโปร่งใส ซึ่งทุนทางสังคมเหล่านี้ช่วยสร้างพลังอำนาจของชุมชน

และจะช่วยผลักดันสร้างสรรค์องค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความเข้มแข็งและชี้ให้เห็นว่าฐานะการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลจะมีความมั่นคงและยั่งยืนก็ขึ้นอยู่กับประชาชนในพื้นที่ได้เรียนรู้ในการจัดการตนเอง ดังนั้นการส่งเสริมบทบาทของประชาชนจึงเป็นการเตรียมความพร้อมของประชาชนในพื้นที่เทศบาลและบริบทที่เกี่ยวข้องให้เอื้อต่อการพัฒนาของทุนทางสังคมในเทศบาลที่จะช่วยเกื้อหนุนและส่งเสริมให้การปฏิบัติงานการคลังของเทศบาลสามารถดำเนินงานได้บรรลุเป้าหมาย ที่ต้องการ

ข้อเสนอแนะ

1. จากการศึกษาที่พบว่าเทศบาลมีการพึ่งพารายได้จากรัฐบาลเป็นอย่างมาก รัฐบาลควรปรับปรุงประเภทของภาษีอากรบางชนิดให้เทศบาลสามารถจัดเก็บได้เอง พร้อมทั้งควรมีการสนับสนุนระบบการเก็บภาษีของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ บุคลากร การพัฒนาบุคลากร อุปกรณ์ต่าง ๆ เป็นต้น
2. เทศบาลและหน่วยงานระดับสูงขึ้นไปควรมีการหาแนวทางในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีความเข้มข้นของระดับการมีส่วนร่วมมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะกระบวนการสร้างให้ประชาชนมีจิตสำนึกในความเป็นพลเมือง
3. ควรมีการให้ความสำคัญกับการพัฒนาทุนทางสังคมของชุมชนในเทศบาลให้มีศักยภาพที่เหมาะสมซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการคลัง และยังช่วยให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีในเชิงการคลัง เช่น มีความเข้าใจและเต็มใจให้ความร่วมมือในการเสียภาษี ซึ่งทำให้ความสามารถทางการคลังของเทศบาลพัฒนามากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2551). *การคลังท้องถิ่น รวบรวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เอ. ลีฟวิ่ง จำกัด.
- ไทรรัตน์ โภคพลากรณ์. (2549). *ทุนทางสังคมกับการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ จ.ชลบุรี และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด จ.ลพบุรี*. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ดุสิตบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ไพรัช ตระการศิรินนท์. (2548). *การคลังภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: คณะนิเทศการพิมพ์.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2553). *ฤาเสียงของประชาชนจะมีความหมายในการจัดทำงบประมาณของ อบต.* กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า .
- สกนธ์ วรรณวัฒนา. (2553). *วิถีใหม่การพัฒนารายรับท้องถิ่นไทย*. นนทบุรี:สถาบันพระปกเกล้า.
- สกนธ์ วรรณวัฒนา และคณะ. (2549). *กระบวนการจัดทำงบประมาณและศักยภาพการบริหารงบประมาณของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ 2547-2550*. สำนักงานคณะกรรมการการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานกฤษฎีกา
- สกนธ์ วรรณวัฒนา และคณะ. (2554). *โครงการพัฒนาขีดความสามารถการดำเนินงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจของส่วนราชการและภาคประชาชน*. สำนักงาน คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2552). *โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น*. กรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.
- สุเมธ ทรงวิฑูรย์. (2553). *ประสิทธิภาพในการจัดบริการของเทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทย*. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย, ฉบับมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 4(2), 74-84.
- อุดม ทุมไผ่. (2545). *การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น: กรณีองค์การบริหาร ส่วนตำบล*. กรุงเทพฯ: หอรัตนชัยการพิมพ์.

