

การบริหารการคลังท้องถิ่นระดับเทศบาลในเขตเมืองและเขตภูมิภาค

Local Fiscal Administration between Urban and Regional

Areas in Municipalities

ชูชิต ชายทวีป

Chuchit Chaithaweeep

สาขาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี

e-mail: watshie@gmail.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อสังเคราะห์งานวิจัยการบริหารการคลังท้องถิ่นจากฐานข้อมูลของกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และ 2) เพื่อศึกษาข้อมูลภาคสนามโดยอาศัยข้อมูลจากการสังเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารการคลังท้องถิ่นจากฐานข้อมูล อันประกอบด้วย ด้านรายได้ ด้านรายจ่าย และด้านหนี้สาธารณะ โดยการเปรียบเทียบระหว่างเทศบาลในเขตเมืองเช่น เทศบาลปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี กับเทศบาลตำบลเขาคิรี จังหวัดกำแพงเพชร งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้การสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มกับสัมภาษณ์เชิงลึกบุคลากรท้องถิ่นระดับต่างๆ เช่น รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเจ้าหน้าที่รับผิดชอบการคลัง แห่งละ 10 คน รวม 20 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหาเพื่อให้ได้ข้อมูลที่อิมตัว ผลการวิจัยพบว่า ชุดงานวิจัยที่เน้นการสนับสนุนระบบการคลังท้องถิ่นระดับเทศบาล แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) ประเภทงานวิจัยที่สนับสนุนระบบการคลังท้องถิ่นด้านการจัดเก็บภาษี 2) ประเภทการสนับสนุนระบบการคลังท้องถิ่นด้วยเครื่องมือต่างๆ และชุดงานวิจัยที่เน้นการสนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังท้องถิ่นระดับเทศบาลแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) ประเภทที่สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังด้านรายรับและรายจ่ายและหนี้สาธารณะ 2) ประเภทที่สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังด้านการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการ และการบริหารการคลังท้องถิ่นระดับเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี และเทศบาลตำบลเขาคิรี จังหวัดกำแพงเพชร พบว่า แหล่งที่มาของรายได้ อิทธิพลทางการเมือง ศักยภาพของผู้จัดเก็บภาษี และการใช้เครื่องมือในการจัดเก็บภาษีตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงการสร้างเชื่อมั่นให้กับประชาชนในการจัดการกับภาษีที่จัดเก็บได้เกิดประโยชน์สูงสุดจะช่วยให้เทศบาลนครปากเกร็ดนนทบุรีมีประสิทธิภาพกว่าที่เทศบาลตำบลเขาคิรี สำหรับการใช้จ่ายเนื่องจากเทศบาลตำบลเขาคิรีตั้งอยู่ในเขตภูมิภาค อีกทั้งแหล่งที่มาของรายได้ก็มีน้อยกว่าเทศบาลนครปากเกร็ด อิทธิพลทางการเมืองก็ไม่ซับซ้อนเช่นกับเทศบาลนครปากเกร็ด แต่ก็มีค่าใช้จ่ายงบประมาณเช่นเดียวกันคือตามแผนและระเบียบของกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากเขตเมืองมีความรุนแรงและซับซ้อนกว่า ทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณขาดการยืดหยุ่น

และการก่องหนี้สาธารณะยังเป็นเรื่องใหม่ของสังคมไทย การขาดความรู้ในการก่องหนี้สาธารณะเพื่อนำมาใช้ดำเนินการในกิจการสาธารณะของเทศบาลมีความแตกต่างกันในเรื่องของการมีบุคลากรผู้เชี่ยวชาญเรื่องหนี้สาธารณะ การก่องหนี้สาธารณะของเทศบาลนิยมก่องหนี้สาธารณะในสถาบันการเงินของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ ทำให้เกิดข้อจำกัดมากมายในการเข้าถึงสินเชื่อเพื่อนำมาใช้จ่ายในกิจการสาธารณะ ดังนั้น หากมีการศึกษาการก่องหนี้สาธารณะที่เพิ่มมูลค่าให้กับบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพย่อมทำให้หนี้มีความจำเป็นในการพัฒนาท้องถิ่นให้เข้มแข็งและยั่งยืน จึงควรมีการศึกษาความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ร่วมด้วย

คำสำคัญ: บริหารการคลังท้องถิ่น ด้านรายได้ ด้านรายจ่าย และด้านหนี้สาธารณะ

ABSTRACT

This research aims 1) to synthesize the local fiscal administrative research from the research fund database (TRF), and 2) to study field data based on the synthesis of local fiscal administration from such databases consisted of income, expenditure and public debt by comparison, municipalities in urban areas, for example, Pakkret Municipality of Nonthaburi With the Khao Khiris municipality of Kamphaeng Phet. This research is a qualitative research. The data were collected by Group discussions and in-depth interviews with local authorities, such as vice mayors, mayor counselors and 20 staffs responsible for the fiscal administration of each of 20 people. And the data were analyzed by content analysis to obtain saturated data. The findings found that Research packages focused on supporting local municipal finance systems are divided into 2 types: 1) research categories supporting local fiscal systems; 2) types of local fiscal support; The research series focused on supporting the local fiscal decentralization in municipalities, which were divided into 2 types: 1) the type supporting the fiscal decentralization of revenues and expenditures, and 2) the types supporting fiscal decentralization. Management efficiency and local fiscal administration at Pakkret Municipality of Nonthaburi and Khao Khiris Municipality of Kamphaeng Phet were found that the source of income, political influence, potential of Tax Collector Utilization of taxation tools in economic, social and cultural contexts, as well as public confidence in the management of collected taxes, is most effective in helping Pakkret Municipality of Nonthaburi be more efficient than Khao Khiris municipality of Kamphaeng Phet. This is because the Khao Khiris Municipality is located in the region. The source of income is less than Pakkret Municipality and political influence is not as complex as with Pakkret Municipality. The budget is

the same, according to the plans and regulations of the Ministry of Interior. However, the problem of urbanization is more severe and complex. The budget disbursement is not flexible. And public debt is also a new thing in Thai society. The lack of knowledge of such debt financing for public service use in municipalities varies considerably. Commitment of municipal debt is mainly attributable to government financial institutions. Therefore, if there is a study of the debt-to-value ratio for public services to be effective, the public debt will be necessary for local development to be strong and sustainable and also economic value should be studied together.

Keywords: local fiscal management, revenue side and public debt

บทนำ

การกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นการมอบภารกิจและให้อำนาจการบริหารแก่องค์กรในระดับล่างหรือในระดับท้องถิ่น ซึ่งนักวิชาการยอมรับว่า การกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (สกนธ์ วัลญญูวัฒนา, 2554: 4) ต่อจากนั้นจึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยลำดับ อย่างไรก็ตามแม้การกระจายอำนาจจะถูกมองว่าเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า แต่ตลอดช่วงระยะเวลาของการกระจายอำนาจเกิดปัญหาและอุปสรรคจำนวนมาก และการกระจายอำนาจที่ถือว่าประสบความสำเร็จความล้มเหลวและไม่เป็นอิสระคือการบริหารการคลัง และถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จความล้มเหลว แต่ได้มีความพยายามของหน่วยงานระดับกระทรวง กรม

ผลักดันให้การกระจายอำนาจเกิดขึ้นอย่างประสบความสำเร็จ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น โดยพยายามกำหนดเป้าหมายแห่งความสำเร็จบนหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งกระบวนการแรกมีการผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มมีความสามารถและการเมืองเป็นของตนเอง โดยเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้ง เน้นการมีส่วนร่วมระดับท้องถิ่น ประชาชนเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการแสดงความคิดเห็นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างอิสระ ในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกับหน่วยงานระดับกรมของส่วนภูมิภาค จึงดูเหมือนว่าการกระจายอำนาจทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน่าจะประสบความสำเร็จมากกว่าด้านอื่นๆ และพบว่า มีปัญหาด้านการซื้อสิทธิ์ขายเสียง การเล่นพรรคเล่นพวกที่ส่งผลกระทบ

ต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะ ในขณะที่การกระจายอำนาจทางบุคลากร รัฐบาลกลางกระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นออกแบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดการกับบุคลากรของตนเองซึ่งมีความเป็นอิสระจากหน่วยงานส่วนกลางภายใต้สังกัดรัฐบาลกลาง แต่ผลปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมว่าการกระจายอำนาจเกี่ยวกับบุคลากรยังคงไม่สามารถมีอิสระจากส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกทั้งอำนาจยังอยู่ภายใต้การดูแลของส่วนกลางมากจนเกินไป และประเด็นสุดท้ายการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งเป็นหัวใจของการศึกษาคั้งนี้ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยขาดอิสระทางการคลังที่มีความเกี่ยวข้องกับรายรับ รายจ่ายและหนี้สาธารณะ (ฐิติเทพ สิทธิยศและคณะ: 2559; สัญลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต และคณะ, 2559; วีรศักดิ์ เครือเทพ: 2555;ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์:2551; จรัส สุวรรณมาลา:2538) ซึ่งไม่สามารถกำหนดการตัดสินใจได้อย่างอิสระ จนกระทั่งเกิดการลดทอนความสำคัญของกลไกส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ เช่น สภาพท้องถิ่นและความคิดเห็นของประชาชนผู้บริหารที่ชนะการเลือกตั้งท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งตลอดระยะเวลาของการประสบกับปัญหาดังกล่าวนักวิชาการและนักปฏิบัติต่างพยายามหาทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาคือความเป็นอิสระทางการคลังมาโดยตลอด โดยเฉพาะสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยที่มีการสนับสนุนงบประมาณจำนวนมหาศาลให้แก่บรรดานักวิจัยที่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น โดยจากฐานข้อมูลสกว. พบว่า มีผลการศึกษาจากผู้เชี่ยวชาญทางการคลังท้องถิ่นจำนวนมาก ได้ข้อ

ค้นพบจากการศึกษาที่มีความน่าสนใจและเป็นประโยชน์หากเกิดการต่อยอดผลการศึกษาในอนาคต

จึงเป็นเหตุผลสำคัญให้ผู้วิจัยสนใจในการสังเคราะห์การศึกษาเกี่ยวกับการบริหารการคลังท้องถิ่นจากฐานข้อมูลของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เพื่อประมวลผลการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารคลังท้องถิ่นมาใช้ในการเก็บข้อมูลปฐมภูมิจากผู้บริหารและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตที่ตั้งทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อให้ได้ข้อมูลเพิ่มเติมตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงของการบริหารการคลังท้องถิ่นในพื้นที่นั้นๆ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อสังเคราะห์งานวิจัยการบริหารการคลังท้องถิ่นจากฐานข้อมูลของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- 2) ศึกษาข้อมูลภาคสนามโดยอาศัยข้อมูลจากการสังเคราะห์เกี่ยวกับการบริหารการคลังท้องถิ่นจากฐานข้อมูลของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) อันได้แก่ ด้านรายได้ ด้านรายจ่าย และด้านหนี้สาธารณะ

วิธีดำเนินการวิจัย

สังเคราะห์งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารการคลังท้องถิ่นจากฐานข้อมูลของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยพิจารณาประเด็นการบริหารการคลังท้องถิ่น จากนั้นนำข้อค้นพบจากการสังเคราะห์ข้อมูลการบริหารการคลังท้องถิ่นจากฐานข้อมูลดังกล่าวมาศึกษาภาคสนาม

โดยแบ่งออกตามเขตที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลเป็นหลัก โดยกำหนดให้เทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทำเลที่ตั้งในเขตเมือง และกำหนดให้เทศบาลเขาครี๊ส อำเภอพรวนกระต่าย จังหวัดกำแพงเพชร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทำเลที่ตั้งในเขตภูมิภาค แล้วทำการสัมภาษณ์บุคคลากรท้องถิ่นระดับต่างๆ เช่น นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการคลัง แห่งละ 10 คน นอกเหนือจากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยยังใช้เอกสารที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ปรากฏในภาคสนาม อาทิ ข้อมูลเกี่ยวกับสถิติ เอกสารทางราชการ เป็นต้น ประกอบการศึกษา มีขั้นตอนการสังเคราะห์ ดังนี้

ค้นหางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการคลังท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังนี้

กำหนดคำสำคัญ (Key Words) สำหรับการสืบค้น อาทิ คำว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) การบริหารการคลัง (Fiscal Administration) การคลัง (Fiscal) ภาษี (Taxation) การบริหารท้องถิ่น (Local Administration) เทศบาล (Municipality)

ค้นหาฐานข้อมูลที่มีความเกี่ยวข้องกับการศึกษาด้านการคลังท้องถิ่น กำหนดให้ค้นหาในฐานข้อมูลของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

เลือกงานวิจัยที่ได้จากการค้นหา โดยทำการประเมินความเกี่ยวข้องของประเด็นทางการคลังท้องถิ่น ซึ่งกำหนดเกณฑ์ของการเลือกงานวิจัย 2 เกณฑ์ ได้แก่

เกณฑ์งานวิจัยที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารการคลังท้องถิ่นโดยตรง ได้แก่ รายรับ รายจ่าย หนี้สาธารณะ ความสมดุลทางการคลัง และช่องทางการจัดเก็บรายได้ เป็นต้น

เกณฑ์งานวิจัยที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารการคลังท้องถิ่นโดยอ้อม เช่น การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดบริการสาธารณะ เป็นต้น

นอกเหนือจากคำสำคัญและเกณฑ์การเลือกงานวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยใช้คำสำคัญอื่นๆ เพื่อให้มีการค้นหางานวิจัยอย่างครอบคลุม เช่น การปกครองท้องถิ่น (Local Government) งบประมาณรายจ่าย รายรับและรายจ่ายท้องถิ่น หนี้สาธารณะ รวมถึงคำว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่เกณฑ์การเลือกงานวิจัยจะให้ความสำคัญกับงานวิจัยทุกประเภทที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารการคลังท้องถิ่นทั้งโดยตรงและโดยอ้อม อย่างไรก็ตามแม้ว่าการศึกษางานวิจัยจากฐานข้อมูลสำนักงานสนับสนุนการวิจัยจะปรากฏงานวิจัยที่ตรงตามเกณฑ์การคัดเลือกงานวิจัยเพียง 23 ผลงาน แต่จำนวนผลงานต่างๆ มีชุดโครงการย่อยอีกจำนวนมาก ซึ่งมากพอต่อการสังเคราะห์การบริหารคลังท้องถิ่น ตลอดจนสามารถนำมาใช้กำหนดแนวทางพัฒนาท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการตรวจสอบเบื้องต้น พบว่างานวิจัยที่ผ่านเกณฑ์การศึกษาจากทั้ง 23 ผลงาน สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มที่ 1 งานวิจัยที่เน้นการสนับสนุนระบบการคลังท้องถิ่นขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) กลุ่มที่ 2 งานวิจัยที่เน้นการสนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั้งสองกลุ่มมีความแตกต่างกันทั้งวัตถุประสงค์การศึกษา แนวคิดการวิจัย และข้อค้นพบอย่างชัดเจนซึ่งสามารถแบ่งออกได้ดังต่อไปนี้

งานวิจัยที่เน้นการสนับสนุนระบบการบริหารการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท จำนวน 8 ผลงานได้แก่

ประเภทการสนับสนุนระบบการบริหารการคลังท้องถิ่นด้านการจัดเก็บภาษีได้แก่ ผลงานของ จรัส สุวรรณมาลาและคณะ (2548) จรินทร์ เทศวานิชและคณะ (2552) พาเกียรติ สมานบุตร และคณะ (2553) และพาเกียรติ สมานบุตร และคณะ (2556) ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ (2559)

ประเภทการสนับสนุนระบบการบริหารการคลังท้องถิ่นด้วยเครื่องมืออำนวยความสะดวก ได้แก่ บัญชาร ส่งสัมพันธ์และคณะ (2552) รัฐภูมิ ไจกล้ำ (2552) และบัญชาร ส่งสัมพันธ์และคณะ (2555)

งานวิจัยที่เน้นการสนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท จำนวน 15 ผลงานได้แก่

ประเภทการสนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังด้านรายรับรายจ่ายและหนี้สาธารณะ ได้แก่ ผลงานของจรูญศรี ชายหาตและคณะ (2545) ศุภชัย ศุภชลาศัยและคณะ (2545) สมชัย สัจจพงศ์ และคณะ (2545) ชลธิชา วิศรุตวงศ์ และคณะ (2548) สุภารัตน์ ตรีไตรลักษณ์และคณะ (2555)

ฐิติเทพ สิทธิยศและคณะ (2557) สุมณมาลย์ กรวยสวัสดิ์และคณะ (2557) เรวดี กระจิมวงค์ และคณะ (2558) กตัญญู แก้วหานาม และคณะ (2559) และฐิติเทพ สิทธิยศและคณะ (2559) มิ่งขวัญ คงเจริญและคณะ (2559)

ประเภทการสนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังด้านการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการ ได้แก่ ผลงานของสถาบันพัฒนาสยาม (2549) จิตประพัฒน์ สายโสภาก และไพบุลย์ ช่างเรียน (2557) และวลัยพร ชินศรีและคณะ (2557) สัจญ์ลักข์ ปัญวัฒนลิขิต และคณะ (2559)

อย่างไรก็ตามเหตุผลสำคัญของการแบ่งประเภทลักษณะดังกล่าว นอกเหนือจากความแตกต่างของวัตถุประสงค์และข้อค้นพบ ผู้วิจัยให้ความสำคัญกับกรอบแนวคิดการวิจัยที่ผู้วิจัยใช้เป็นแนวทางการศึกษาเป็นหลัก ซึ่งพบว่ามีความแตกต่างกันโดยกรอบแนวคิดของผลงานการศึกษาประเภทที่ 1 มีความหลากหลายในการแก้ไขปัญหาการคลังท้องถิ่น มีการใช้ทฤษฎีเครือข่าย ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ในขณะที่กรอบแนวคิดของผลการศึกษาประเภทที่ 2 ให้ความสำคัญกับกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลังหรือความเป็นอิสระทางการคลังเป็นหลัก

วิธีการเก็บข้อมูล

การสนทนากลุ่ม เพื่อเปิดประเด็นศึกษาสร้างความคุ้นเคยระหว่างนักวิจัยกับผู้ให้ข้อมูล และนำเข้าสู่ประเด็นที่สนใจศึกษาเกี่ยวกับการบริหารการคลังจำนวน 2 กลุ่มๆ ละ 4 คน ทั้งในเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี และเทศบาลตำบลเขาควรี จังหวัดกำแพงเพชร

การสัมภาษณ์เชิงลึก สำหรับผู้ให้ข้อมูล
เชิงลึกได้แก่นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี
หรือผู้ที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย จำนวนเทศบาล
ละ 2 คน รวมจำนวน ผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งสิ้น จำนวน
20 คน

การวิเคราะห์ข้อมูล

ทำการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ร่วมกับวิธีการวิเคราะห์แก่นสาระ โดย วิเคราะห์ไป พร้อมกับการเก็บข้อมูล และดำเนินการตามขั้นตอนโดยย่อ คือ วิเคราะห์และจัดระบบ ข้อมูล และแยกหมวด หมู่ของข้อมูล โดยเริ่มจากการให้ดัชนีข้อมูลเชิงคุณภาพ แล้วจัดกลุ่มดัชนี สร้างเป็นประเด็นย่อย จากนั้นรวมกลุ่มประเด็นย่อยขึ้นมาเป็นประเด็นหลัก



ภาพที่ 1 สรุปกรอบแนวคิดสำหรับการวิจัย

ผลการวิจัย

ประเภทงานวิจัยที่สนับสนุนระบบการคลังท้องถิ่นด้านการจัดเก็บภาษี

ชุดงานวิจัยส่วนใหญ่มีการประยุกต์ใช้ทฤษฎี การจัดการด้านการบริหารการคลังท้องถิ่น ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ทฤษฎีเครือข่ายเพื่อการทำงานร่วมกันในการจัดเก็บรายได้ (ภาษีน้ำมัน ภาษียาสูบ)ระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีฐานคติที่ว่า หากหน่วยงานท้องถิ่นมีการรวมตัวกันจะทำให้การจัดเก็บภาษีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังตีกรอบโครงสร้างความสัมพันธ์กันอย่างแน่นในเรื่องบทบาทและหน้าที่ รวมถึงศักยภาพทางด้านการบริหารการคลัง ซึ่งปัญหาการบริหารการคลังส่วนใหญ่เกิดจากการจัดเก็บรายได้ที่ไร้ประสิทธิภาพไม่เป็นไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม ดังจะเห็นได้ว่า ชุดงานวิจัยส่วนใหญ่เน้นหนักไปที่การผนวกรวมกรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เป็นหลัก อาทิ ประเด็นการจัดเก็บภาษี หลักการจัดเก็บภาษีอย่างมีประสิทธิภาพ วิธีการเสียภาษี และผลกระทบจากการจัดเก็บภาษี เป็นต้น

ประเภทการสนับสนุนระบบการคลังท้องถิ่นด้วยเครื่องมือต่าง ๆ

ชุดงานวิจัยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อให้บุคลากรที่รับผิดชอบทางการคลังมีการปฏิบัติและวัดผลอย่างเป็นรูปธรรมจากการฝึกฝนการพัฒนาเครื่องมือสนับสนุนระบบการคลังที่ให้ความสำคัญกับโครงสร้างฐานข้อมูลการเสียภาษีประเภทต่างๆ เช่น ภาษีนำร่อง

ท้องถิ่นและประเภทที่ดิน ภาษีนำร่องท้องถิ่น เป็นต้น และให้ความสำคัญกับการเพิ่มศักยภาพบุคลากรให้สามารถใช้โปรแกรมการจัดการข้อมูลภาษีท้องถิ่นให้ชำนาญประสิทธิภาพในการบริหารการคลังอย่างเป็นระบบ นอกจากนั้นยังให้ความสำคัญกับทฤษฎีการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ หลักสมรรถนะวัฒนธรรมเทคโนโลยีสารสนเทศและเทคโนโลยีสารสนเทศทางการคลัง การตัดสินใจการนำข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้กับการบริหารการคลังท้องถิ่นเพื่อมุ่งสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรมของบุคลากรท้องถิ่นที่ขาดความรู้ทางการคลังโดยมุ่งหวังให้เกิดการเรียนรู้และนำความรู้ไปปรับปรุงระบบการคลังสืบไป

ข้อมูลภาคสนาม

ด้านรายได้

ปัญหาโครงสร้างรายได้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ที่มุ่งหวังให้เกิดการกระจายอำนาจทางคลังอย่างเต็มรูปแบบ แต่ในความเป็นจริงยังเกิดอุปสรรคมากมาย ที่ท้ายที่สุดส่งผลให้เกิดปัญหาการถ่ายโอนภารกิจงบประมาณ บุคลากร จากส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ อย่างต่อเนื่อง และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแคลนตัวในการบริการสาธารณะ ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างทางกฎหมายที่ไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขได้ก่อให้เกิดการขาดความเป็นอิสระทางการคลัง ขาดความเป็นอิสระทางการบริหารทั้งในแง่การขาดรายได้หลักเป็นของตนเอง การขาดความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลังซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งรายได้หลักจากช่อง

ทางต่างๆ ได้แก่ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ เงินอุดหนุน เป็นต้น แต่เป็นแหล่งรายได้ที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มากนัก เมื่อพิจารณาจากจำนวนเงิน เดิมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยประสบปัญหาความสามารถการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ในขณะเดียวกันการจัดการด้านการคลังไม่ก่อให้เกิดนวัตกรรมท้องถิ่นที่มีความทันสมัยหรือสอดคล้องกับบริบทของสังคม ทั้งในแง่ความสามารถการจัดเก็บรายได้ ความรู้ของบุคลากร และการสร้างเครือข่าย อย่างไรก็ตาม การบริหารการคลังมีทิศทางที่ดีขึ้น โดยเฉพาะเทศบาลในเขตเมืองได้มีการผลักดันให้เกิดการจัดเก็บภาษีรูปแบบใหม่ เน้นการให้บริการอย่างครบวงจร มีการใช้เทคโนโลยี สารสนเทศอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ บุคลากรที่รับผิดชอบหน้าที่บริหารงบประมาณและดูแลระบบการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความสามารถในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่ดีขึ้นซึ่งเป็นผลจากการได้รับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่มีนโยบายผลักดันให้บุคลากรท้องถิ่นมีการเรียนรู้ในการใช้เครื่องมือจัดการเก็บภาษี เช่น มีการวางแผนการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีอากรฆ่าสัตว์ โดยอาศัยข้อมูลประกอบการจัดเก็บเพื่อให้ทราบตำแหน่งที่ตั้งหรือสถานที่อยู่อาศัยของผู้เสียภาษี นอกจากนั้นบุคลากรท้องถิ่นแผนกอื่นๆ เช่น แผนกประชาสัมพันธ์ กองคลัง หรือส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีจะได้รับการอบรมในการอำนวยความสะดวก มีการการแจ้งโทษของการไม่เสียภาษีท้องถิ่นให้แก่ประชาชนทราบเป็นอย่างดี

ด้านรายจ่าย

พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมีความเป็นอิสระในแง่การบริหารงบประมาณ แต่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้เข้มแข็ง จำเป็นต้องพึ่งภาคเอกชน บริษัท ห้างร้านต่างๆ นั้นหมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องว่าจ้างเอกชนมาดำเนินการและปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย อันเป็น หลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทย กำหนด อาทิ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ซึ่งระบุวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง (ประมูล) รวมถึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ที่มีวิธีการเสนอราคาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบริษัท โดยกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานที่ถือว่าทุจริตส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยปฏิบัติผิดระเบียบจนกระทั่งนำมาสู่การฟ้องร้องกรณีการทุจริตฮั้วประมูล ซึ่งมีทั้งกรณีที่กระทำผิดจริง และกระทำผิดโดยความไม่ชัดเจนของกฎหมาย มีรายละเอียดและขั้นตอนการปฏิบัติมากจนเกินไป และไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมการปฏิบัติงานระดับท้องถิ่น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาการเบิกจ่าย ซึ่งไม่เป็นไปตามระเบียบส่วนกลาง การตีความอำนาจการใช้จ่ายสาธารณะของท้องถิ่น ปัญหาหลักเกณฑ์การเบิกจ่าย และความไม่สอดคล้องของการเบิกจ่ายในสถานการณ์

พิเศษ แต่ปัจจุบันมีความพยายามเปลี่ยนแปลง กลไกต่างๆ โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วน ท้องถิ่นดำเนินการส่งข้อมูลบางส่วนที่เป็นปัญหา ด้านการจัดการการคลังขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นให้แก่กระทรวงมหาดไทย และสำนักงาน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณา จนกระทั่งทำให้ รัฐบาลปรับกฎเกณฑ์ต่างๆ โดยผ่อนระเบียบลง เช่น การเพิ่มจำนวนงบประมาณสำหรับวิธีการ ตกลงราคา การเปลี่ยนแปลงขั้นตอนการประมูล ราคา โดยกำหนดให้สำนักงบประมาณเป็นผู้มีบทบาทหลักกับโครงการขนาดใหญ่ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมีความคล่องตัว ในการบริหารรายจ่ายมากยิ่งขึ้น

ด้านหนี้สาธารณะ

เทศบาลในเขตภูมิภาคมีบทบาทการก่อหนี้ สาธารณะไม่มากนัก เหตุผลสำคัญเกิดจากการ ก่อหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไทยมีข้อจำกัดทางกฎหมายและข้อโต้แย้งเกี่ยวกับ จริยธรรมและเพื่อให้เทศบาลในเขตภูมิภาคดำเนิน กิจกรรมสาธารณะให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ ของการกระจายอำนาจพึ่งตนเองได้ จึงกำหนดให้ เทศบาลมีหน้าที่เกือบทุกภารกิจในการให้บริการ สาธารณะ รวมถึงโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องมี เจ้าภาพรับผิดชอบในการผลักดันเพื่อให้โครงการ ต่างๆ ประสบความสำเร็จและสร้างประโยชน์ให้กับ ท้องถิ่นอย่างยั่งยืนและโครงการขนาดใหญ่จำเป็นต้อง มีการกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุน เนื่องจากข้อจำกัด ของงบประมาณท้องถิ่นที่มีจำนวนไม่มาก ปัญหา ดังกล่าวแตกต่างกับปัญหาการขาดความเป็นอิสระ ทางการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดเล็ก ซึ่งการนำเงินกู้ยืมไปใช้ผิดวัตถุประสงค์

ในขณะเดียวกันประชาชนมองว่าการกู้ยืมเงิน เพื่อการลงทุนไม่มีความจำเป็นและเป็นประโยชน์ ต่อชุมชนท้องถิ่น ซึ่งการนำเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ เกิดควบคู่กับการขาดการสร้างระบบบัญชี การสร้าง วิจัยทางการคลัง รวมถึงสภาพคล่องขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นความผิดพลาด ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายจ่ายที่ เกิดจากการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นเรื่องใหม่ที่ต้องได้รับการตรวจสอบจาก หน่วยงานต่างๆ อาทิ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดข้อมูลหลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน ไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่ตรวจสอบการกู้ยืมเงินขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประสบปัญหาการขาดความรู้ความสามารถ จนกระทั่งไม่สามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน อย่างคล่องตัว แต่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถในการกู้ยืม มีการนำเงินมาใช้ลงทุน โครงสร้างพื้นฐานอย่างต่อเนื่อง รวมถึงปรับปรุง อาคารสำนักงานให้มีความทันสมัย ในขณะที่ เดียวกันสอดคล้องกับข้อมูลการกู้ยืมเงินขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยบุคลากรท้องถิ่นให้ความสนใจในการ เข้าร่วมอบรมขั้นตอนและระเบียบการกู้ยืมเงินของ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นมาโดยตลอด บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ ความสามารถเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งในเขตเมือง ซึ่งทราบการ พิจารณานี้สาธารณะว่าจำเป็นต้องกำหนดการ กู้ยืมเงินให้อยู่บนพื้นฐานการอบความยั่งยืนทาง

การคลัง ซึ่งพิจารณาตามสัดส่วนหนี้สาธารณะและผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ โดยจำเป็นต้องมีสัดส่วนลักษณะต่างๆ ซึ่งจะสามารถกู้ยืมเงินและได้รับการอนุมัติ นอกจากนี้กลุ่มบุคลากรดังกล่าวมีการพิจารณาสถานะหนี้เงินกู้ ค่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมตามกระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ด้านเศรษฐกิจการเงิน แตกต่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภูมิภาคซึ่งขาดบุคลากรที่มีความรู้ด้านการเงิน

อภิปรายผลการวิจัย

ด้านรายได้

จุดเริ่มต้นของปัญหาการบริหารการคลังท้องถิ่นไทยในปัจจุบันเป็นปัญหามาจากรัฐบาลกลางที่มีความไม่ชัดเจนในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและการกระจายอำนาจทางการคลัง ตั้งแต่โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนกระทั่งมีข้อจำกัดและปัญหาโครงสร้างรายได้ท้องถิ่นการขาดแหล่งรายได้หลักที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของ จรูญศรีชายหาและคณะ (2545) ศุภัช ศุภชลาศัยและคณะ (2545) สุภารัตน์ ตรีไตรลักษณ์ และคณะ (2555) และสัญญาลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต และคณะ (2559) ที่ระบุว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ทั้งในแง่ของภาษีและรายได้แหล่งอื่นๆ จนกระทั่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บและขาดอำนาจการจัดการจัดเก็บภาษีของตนทำนองเดียวกับผลการวิจัยของ สมชัย สัจจพงศ์ และคณะ (2545) พาเกียรติ

สมานบุตรและคณะ (2553) พาเกียรติ สมานบุตร และคณะ (2556) วิฑิตเทพ สิทธิยศ และคณะ (2559) ที่พบว่า มีปัญหาของการจัดเก็บรายได้เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณ การขาดความเป็นอิสระ การปรับอัตราภาษีท้องถิ่น ซึ่งทำให้การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ต่ำกว่าที่ควร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความสามารถในการตัดสินใจให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนแหล่งรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความซับซ้อนและไม่สะท้อนความแตกต่างของเศรษฐกิจและสังคม มีปัญหาสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาล และจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงระบบภาษี ซึ่งไม่แตกต่างกันกับการศึกษาของจรินทร์ เทศวานิช และคณะ (2552) วลัยพร ชินศรีและคณะ (2557) รวมถึงการศึกษาของกตัญญู แก้วหานาม และคณะ (2559) ที่พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดของการจัดการรายได้ เช่น ระบบภาษีที่ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจ การขาดความรู้ของประชาชน การขาดการทำงานเชิงรุก ในขณะที่ประเด็นเกี่ยวกับการขาดความรู้ความสามารถของบุคลากรเริ่มมีผลการศึกษาที่ไม่ตรงกันเช่นเดียวกับการศึกษาของสถาบันสยาม (2549) และของสัญญาลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต และคณะ (2559) ที่ระบุว่า มีข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของระบบการจัดการ ซึ่งการศึกษาคั้งนี้พบว่า เทศบาลมีความพยายามพัฒนาข้อจำกัดเดิมจนมีการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานที่ทันสมัยและบุคลากรมีความสามารถ

ด้านรายจ่าย

มีความไม่ชัดเจนของระเบียบการใช้จ่าย ท้องถิ่นการเบิกจ่ายไม่เป็นไปตามกฎระเบียบส่วน กลาง สอดคล้องกับผลการศึกษาของจิตประพัฒน์ สายโสภณและไพบุลย์ ช่างเรียน (2557) ที่ระบุว่า ความไม่ชัดเจนของภารกิจก่อให้เกิดความสับสน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังพบว่า มีปัญหาการตีความอำนาจการใช้จ่าย สาธารณะของท้องถิ่นปัญหาหลักเกณฑ์การเบิก จ่ายของท้องถิ่นความไม่สอดคล้องของการเบิกจ่าย ในสถานการณ์พิเศษปัญหาการใช้จ่ายตาม แผนงานอย่างไม่สมดุล โดยส่วนที่ระบุว่าปัญหา รายจ่ายเกิดขึ้นจากข้อจำกัดของกฎระเบียบและ บทบาททางลบที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสอดคล้องกับการศึกษาของ ชลธิชา วิศรุต วงศ์ และคณะ (2545) รวมถึง สมชัย สัจจพงศ์ และ คณะ (2545) ซึ่งพบการศึกษาทำนองเดียวกัน

ด้านหนี้สาธารณะ

มีปัญหาเกี่ยวกับการขาดความรู้และ ขั้นตอนการกู้เงิน การขาดความเป็นอิสระในการ กู้เงินของท้องถิ่นส่งผลต่อความไม่คล่องตัวของ การระดมทรัพยากรและความไม่ไว้วางใจของท้องถิ่น จากส่วนกลาง การนำเงินกู้ยืมไปใช้ผิด วัตถุประสงค์ความสับสนของหน่วยงานตรวจสอบ การกู้ยืมเงิน ปัญหาต่างๆ ส่งผลให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนิยมรอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เพียงแหล่งเดียว เนื่องจากเป็นแหล่งรายได้หลักที่ มีความสำคัญต่อการคงอยู่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมาเป็นระยะเวลากว่า 20 ปี สอดคล้องกับ การศึกษาของสุนนมาลย์ กรวยสวัสดิ์ และคณะ (2557) พบว่า การก่อกองหนี้สาธารณะมีข้อจำกัดของ

กฎหมาย ซึ่งมีขั้นตอนต่างๆ ซับซ้อน และยากแก่ การทำความเข้าใจ จนกระทั่งส่งผลให้เป็นอุปสรรค สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามแม้ว่าองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะมีปัญหาการบริหารการคลัง แต่ก็พบว่า มีแนวโน้มของการพัฒนาที่ดีขึ้น มีการเพิ่ม ศักยภาพของบุคลากรในด้านการจัดเก็บภาษี การจัดเก็บภาษีรูปแบบใหม่ การทำแผนที่ภาษี ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของบัญญัติ ส่งสัมพันธ์ และคณะ (2252); บัญญัติ ส่งสัมพันธ์และคณะ (2555) ที่พบว่า การบริหารการคลังขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น งานสารสนเทศ การจัด เก็บข้อมูลทางการคลังมีการปรับปรุงที่ดีขึ้น และ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลง ระบบการคลัง 6 ระบบ เช่น ระบบงบประมาณ การเงิน พัสดุ ควบคุมภายใน ตรวจสอบ และ ติดตามประเมินผล โดยมีผลการศึกษาทำนอง เดียวกัน จรัส สุวรรณมาลา และคณะ (2548) ที่พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มมีการนำ นวัตกรรมทางการคลังท้องถิ่นแบบใหม่ๆเข้ามาใช้ ในขณะที่ด้านรายจ่ายมีการผ่อนคลายกฎระเบียบ จากส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคุม รายจ่ายต่างๆ เพิ่มมากขึ้นและประเด็นสุดท้าย การเพิ่มศักยภาพในการบริหารหนี้สาธารณะ โดย พยายามกู้ยืมเงินเพื่อบริหารกิจการสาธารณะ ให้เกิดความรอบคอบมากขึ้น โดยสอดคล้องกับ การศึกษาของฐิติเทพ สิทธิยศ และคณะ (2557) พบว่า การก่อกองหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นก่อให้เกิดประโยชน์และมีการพยายามกู้ยืม อย่างต่อเนื่อง แต่ยังมีปัญหาขั้นตอนของกฎ ระเบียบอย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาที่มีความ

เกี่ยวข้องกับบุคลากรที่มีความรู้ด้านหนี้สาธารณะพบว่า มีความแตกต่างกับผลการศึกษาในครั้งนี้โดยมีการเปลี่ยนแปลงจากการที่บุคลากรท้องถิ่นขาดความรู้ความสามารถสู่การได้รับการพัฒนาความรู้จนกระทั่งมีความรู้เพียงพอที่จะสามารถวิเคราะห์องค์ประกอบของการกู้เงินได้ แต่อาจมีความแตกต่างกันตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่แตกต่างกับการศึกษาของจิตประพัฒน์ สายโสพา และไพบูลย์ ช่างเรียน (2557) ซึ่งพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตเมืองมีระดับความรับผิดชอบและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับการศึกษาของ รัชภูมิ ใจกล้า (2552) ที่มีผลการศึกษากำหนดการเปลี่ยนแปลงของบุคลากรจากการได้รับการ

ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา

ด้านรายได้

หน่วยงานท้องถิ่นควรปรับปรุงวิธีการจัดเก็บรายได้ที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม โดยการเพิ่มศักยภาพบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ให้ท้องถิ่น

ด้านรายจ่าย

หน่วยงานท้องถิ่นควรศึกษากฎหมายให้ชัดเจนให้ชัดเจนเพื่อให้ง่ายและสะดวกต่อการบริหารรายจ่ายที่สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของประชาชน นอกจากนี้ จะต้องกำหนดแผนและตระหนักถึงความคุ้มค่าทั้งทางเศรษฐศาสตร์ในการบริหารงบประมาณรายจ่าย

ด้านหนี้สาธารณะ

หน่วยงานท้องถิ่นควรศึกษากฎหมายให้ชัดเจนเพื่อบริหารหนี้สาธารณะให้มีประสิทธิภาพไม่เป็นภาระต่อการบริหารคลังท้องถิ่น โดยการพิจารณาความคุ้มค่า จุดเด่น จุดด้อย ในการก่อหนี้สาธารณะเพื่อจัดทำการบริหารสาธารณะให้กับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย

- 1) ควรศึกษาการความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ในการบริหารหนี้สาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) ควรศึกษาการพัฒนาการจัดเก็บภาษีด้วยเครื่องมือทางเศรษฐมิติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) ควรศึกษาการพัฒนาแหล่งรายได้เพื่อการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บรรณานุกรม

- กตัญญู แก้วหานาม และคณะ. 2559. แนวทางการเสริมสร้างสำนึกพลเมืองของประชาชนในการติดตามตรวจสอบการทำงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง. กรุงเทพฯ:สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- จิตประพัฒน์ สายโสภา และไพบูลย์ ช่างเรียน.2557. ปัญหาและแนวทางการแก้ไขของการกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลังไปสู่องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนนทบุรี. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- จรินทร์ เทศวานิชและคณะ. 2552. โครงการ ประเมินการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูก สร้างรูปแบบใหม่และผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- จรรยา ศรีชายหาดและคณะ. 2545. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- จรัส สุวรรณมาลา. 2538. ปฏิรูประบบการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- จรัส สุวรรณมาลาและคณะ.2548. โครงการวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย.กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ชลธิชา วิศรุตวงศ์ และคณะ. 2548. รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ฐิติเทพ สิทธิยศและคณะ. 2557. การศึกษาวิเคราะห์กระบวนการในการก่อหนี้และสถานะหนี้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: นัย สำหรับการบริหารความเสี่ยง.กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ฐิติเทพ สิทธิยศและคณะ. 2559. แนวทางการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2551. การคลังท้องถิ่น: รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 3.กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอ. ลีฟวิ่ง จำกัด.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และคณะ. 2559. ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- บัญชากร ส่งสัมพันธ์และคณะ. 2552. โครงการการจัดการแนวคิดเชิงระบบเพื่อเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมสารสนเทศทางการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

- บัญญัติ ส่งสัมพันธ์และคณะ. 2555. **โครงการการส่งเสริมบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการพัฒนาวัฒนธรรมสารสนเทศทางการบริหารงานคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- พาเกียรติ สมานบุตร และคณะ. 2553. **การส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บภาษีน้ำมันเอง.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- พาเกียรติ สมานบุตร และคณะ. 2556. **การพัฒนาศูนย์กลางเครือข่ายและสร้างเครือข่ายเพื่อพัฒนาการจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- มิ่งขวัญ คงเจริญและคณะ. 2559. **การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่ยั่งยืน.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ราชกิจจานุเบกษา. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.** เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก (11 ตุลาคม 2540).
- ราชกิจจานุเบกษา. **พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542.** เล่ม 116/ตอนที่ 120 ก/ หน้า 70/29 พุทธศักราช 2542.
- ราชกิจจานุเบกษา. **พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.** เล่ม 134/ ตอนที่ 24 ก/ 24 กุมภาพันธ์ 2560.
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535. แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553. สืบค้นได้ที่ <http://www.chamai.go.th/fileupload /8825p.pdf>
- เววดี กระโหมวงค์ และคณะ. 2558. **การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาคใต้.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- รัฐภูมิ ไจกล้ำ. 2552. **โปรแกรมแผนที่ภาษีระดับตำบลเพื่อเชื่อมโยงกับโปรแกรมแผนงานโครงการแบบออนไลน์ กรณีศึกษาตำบล ในพื้นที่จังหวัดลำพูน.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วลัยพร ชินศรีและคณะ. 2557. **การเสริมสร้างประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความ เป็นเลิศในด้านการจัดเก็บรายได้.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วีรศักดิ์ เครือเทพ. 2555. **กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ภาวะวิกฤต.** กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภัช ศุภขลาศัยและคณะ. 2545. **เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจทางการคลัง.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สกันธ์ วรรณวิวัฒนา. 2554. **วิธีใหม่การพัฒนารายรับท้องถิ่นไทย.** กรุงเทพฯ: สถาบัน พระปกเกล้า. สถาบันพัฒนาสยาม. 2549. **การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

- สถาบันพัฒนาสยาม. 2549. **การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สุภารัตน์ ตรีไตรลักษณ์และคณะ. 2555. **การเสริมบทบาทของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) ในการพัฒนาสารสนเทศด้านการคลังของเทศบาล.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สมชัย สัจจพงศ์ และคณะ. 2545. **ตุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สุนนมาลย์ กรวยสวัสดิ์และคณะ. 2557. **แนวทางการเพิ่มศักยภาพการกอบกู้ของท้องถิ่นเพื่อการบริหารการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สัญลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต และคณะ. 2559. **การศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลัง.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.